

PFI推進、PPP展開のため 国に求められる役割

中村幸一郎氏 経済産業省地域経済産業グループ産業施設課長

1999年にPFI法が施行されて以降、政府は普及のためにどのような取り組みを行ってきたのか。PFI / PPPを推進していく上での課題、また、国に求められる役割について経済産業省地域経済産業グループ産業施設課長・中村幸一郎氏にうかがった。

PFI導入の効果

新たな理念に基づく行政手法としてPFIが脚光を浴びています。イギリスで活用されていたこの手法を日本に導入することになった背景からうかがいたいと思います。

中村 一つは財政上の課題からです。

申し上げるまでもなく、国も地方公共団体も非常に厳しい財政状況に置かれています。昨年度末には国の長期債務残高が494兆円、地方財政における借入金残高が195兆円と、国と地方を合わせた債務残高は実に700兆円近くにのぼります。また将来に目を向ければ、少子高齢化の急速な進展ということがあります。社会保障・人口問題研究所¹によれば、日本の将来推計人口は2006年にピークを迎えてから減少し始め、2020年には4人に1人が65歳以上という人口構成の社会が訪れるとされます。モノやサービスを生産する人口が減少する一方、医療や福祉のサービスを要する人口は増加していく。その厳しい状況の中、必要な社会資本は整備し、公共サービスを提

供していかなければならない。公共事業について「選択と集

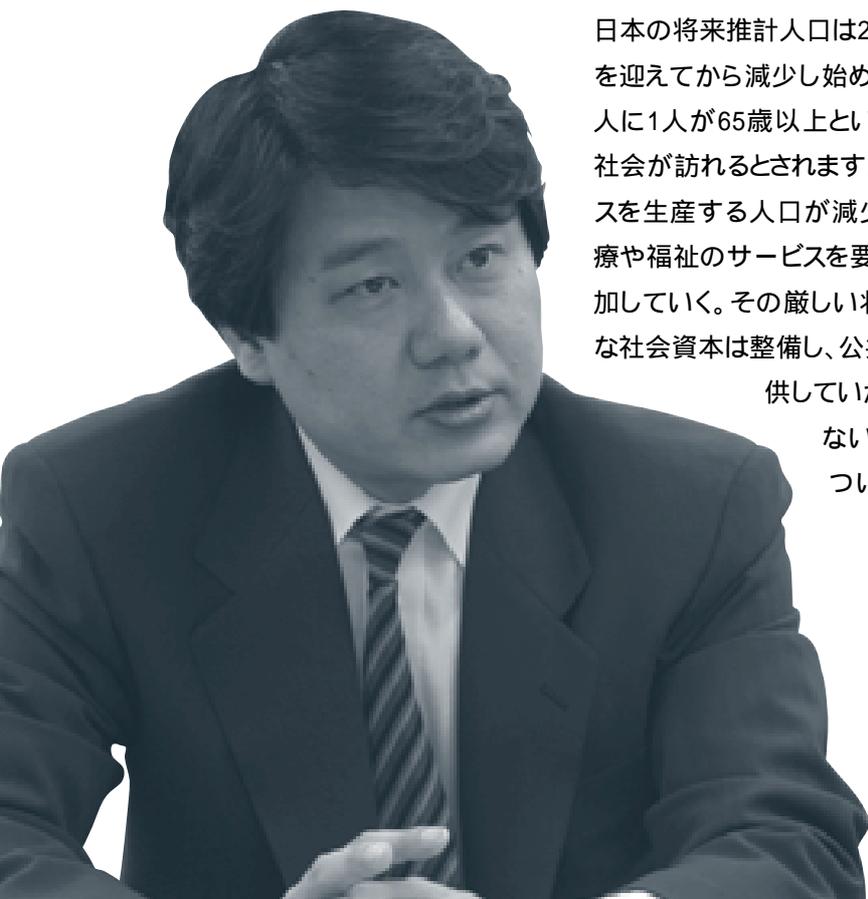
中」は当然として、重点化した事業についても徹底した効率化を図らなければなりません。こうした危機を乗り越えていく方策として期待されるのがPFIです。民間資金を活用して社会資本の整備・充実を図っていこうというもので、適切なるリスク管理により、事業期間全体のコストを縮減する。併せて民間の経営ノウハウや先進的な技術力を導入してサービスの高度化を図ろうというものです。

財政支出を削減して財政構造改革を進める効果が期待されるわけですね。

中村 経済産業省としては、公共的事業分野、官製市場への民間事業者の参入機会を拡大して、新規産業の創出を通じた経済構造改革の推進につなげるという効果も期待しています。

また、PFI事業を比較対象のモノサシにすることによって競争原理を機能させ

1 国立社会保障・人口問題研究所：日本の人口変動の社会経済的背景を分析し、将来人口の見通しを立てるとともに、社会保障の各分野についての社会科学的分析を行っている機関。



ることができる。自治体の枠組みを超えて広域的な社会資本の整備・運営を実現できるなど、さまざまな効果を期待できる行政手法であると言えます。

国が果たすべき役割

わが国におけるPFI導入の現状は？

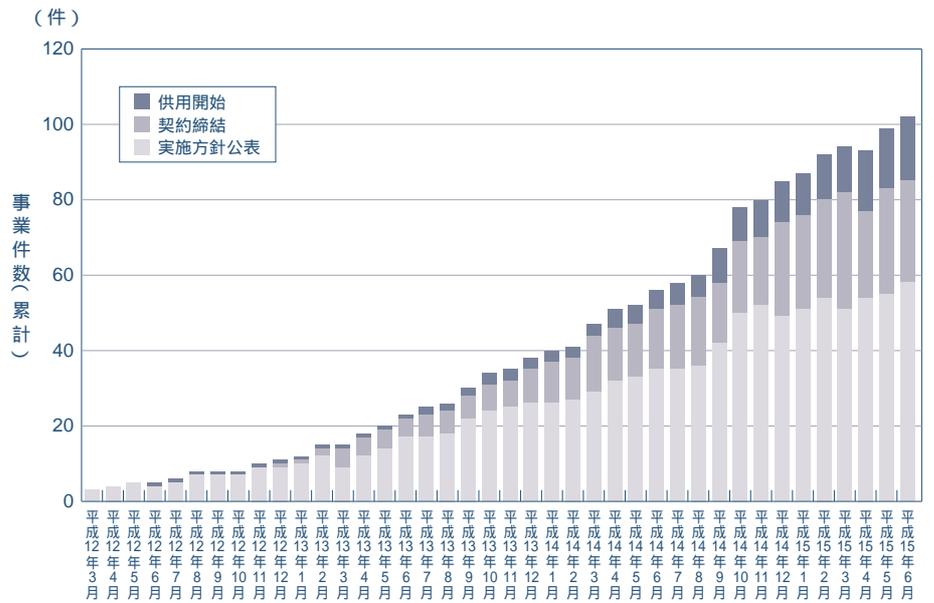
中村 平成11年7月に議員立法によってPFI法が制定され、同年9月に施行されましたが、以来、関係者のご尽力によって新たな行政手法としてかなり浸透しています。内閣府の調べによれば、平成15年6月で、国と地方公共団体合わせて104件のPFI事業について実施方針が策定されています(資料参照)。そのほか多くの事業案件の実施方針の策定を急いでいますし、PFIの採用を検討している事業案件もかなり出てきています。

イギリスでは、PFIの定着のために中央政府が大きな役割を果たしたようです。

中村 わが国においても政府に求められる役割は大きいと思います。PFI法に基づいて内閣府に設置された、PFI推進委員会²が、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」³や「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」⁴、「VFM(バリュー・フォー・マネー)に関するガイドライン」⁵等を作成しており、関係者の実務上の手引きとして活用されています。

また、政府の役割のひとつに啓蒙活動があります。昨年、内閣府がPFIに関する全国自治体のアンケート調査を実施しました。その結果、すでに4%の自治体でPFIの導入事例がありましたが、その一方で、70%もの自治体が民間の

資料 PFI事業件数の推移(手続き段階別)



出所：内閣府PFI推進委員会

活用を期待しており、15%が担当部門を設けるなどの体制整備の段階です。導入する際の課題として、「PFIについての行政側の認識不足」を挙げたところが7割を超えています。地方に行きますと、自治体の方から、自治体職員の業務プロセスに関する認識不足、民間側の経験不足などから事業が思うように進まず、時間がかかるといった声が寄せられています。そのようなとき、政府機関、経済産業省であればそれぞれの地方の経済産業局に問い合わせただけであれば、お役に立てると思います。また、経済産業省としては普及・啓発活動の一環として地方公共団体、民間の事業者の理解促進を目的とするセミナーやシンポジウムを開催していますし、ビジネス・インキュベータ施設⁶、工業用水分野でのPFI導入のための調査・研究活動を実施して、そのための手引きやガイドラインを作成しています。経済産業省の研究組織としては「日本版PPP研究会」があり、民間ベースの「PFI/PPP推進協議

会」⁷と協力して調査研究や普及・啓発活動を行っているところです。今後とも先進事例紹介をはじめとする情報の提供など普及活動を関係省庁と連携しながら積極的に推進していきたいと思っています。

経済産業省所管分野の具体的な事例にはどのようなものがありますか？

中村 当省には直轄事業がありませんから、所管分野の事業へのPFIの導入促進を図ることになります。事例を挙げますと、昨年9月に開業した「千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設PFI事業」があります。これはPFI事業者が30年間にわたって施設を所有して維持管理・運営するBOT方式⁸です。業務としてはSPC⁹が計量検査会社に委託して計量法に基づく定期検査を行っています。

また今年の4月に、岡山県の「ビジネスインキュベータ事業」がオープンしました。低廉な賃料で貸研究室、貸工場などを供給すると共に経営や財務、技術

2 PFI推進委員会：1999年にPFI法が成立したことを受け、内閣府に設置された機関。PFIに関する情報、選定事業の実施状況、PFI事業に関する法制度、税制等に関する情報等、PFI事業の円滑な推進に寄与する情報を収集し、広く公開している。
 3 PFI事業実施プロセスに関するガイドライン：PFI事業の一連の手続についてその流れを解説し、それぞれの手続の留意点を示すもの。平成13年1月22日に策定。
 4 PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン：事業の各段階でのリスク要

素を取り決めておくべきであることを提示したものの、想定できない事態の場合の損失について等を含め、できる限り具体的にしておくこととしている。平成13年1月22日に策定。
 5 VFM(バリュー・フォー・マネー)に関するガイドライン：特定事業の選定等に当たって行われるVFMの評価について解説するもの。平成13年7月27日に策定。
 6 ビジネス・インキュベータ(起業家育成施設)：創業間もない企業等に対し不足するリソース(低賃料スペースやソフト支援サービス等)を提供し、その成長を促進させることを目的とした施設。

の面から入居者をサポートしてベンチャー企業の育成や中堅中小企業の新規事業展開を支援する施設です。

今後、当省所管の唯一の公共事業である工業用水道事業の分野、あるいは省エネルギー事業の分野においてPFIの導入を促進すべく、取り組んでいるところです。

民間事業者からの要望

わが国でPFIを推進していく上で見直しが行われてきましたか？

中村 平成13年12月にPFI法が改正されました。第11条の2が新たに創設されたことによって行政財産の民間事業者への貸付が認められ、民間事業者はその行政財産に賃貸借権を設定することができるようになり、長期にわたる事業に活用することが、また行政財産の上に公共施設と民間の収益施設を合築することも可能になりました。民間事業者の事業機会の拡大につながることを期待されます。

今国会で成立した改正地方自治法でも改革がなされたようですが。

中村 これまで公の施設の管理委託は地方公共団体が出資する第3セクターまでに限定されていましたが、今回の改正で公の施設の管理代行制度(指定管理者制度)が設けられました。この代行について特段の制限を設けないことで、事実上、管理業務を民間に開放するもので、料金徴収も含めて公の施設の管理業務全般を民間企業が実施できるようになりました。

公物管理に関する規定の見直しなど、さらなる規制緩和の必要は？

中村 PFI事業では、官の関与、公的規

制をできるだけ少なくして、民間事業者の創意工夫の発揮が重要です。PFI法も第17条で、障害となる規制の撤廃、緩和を規定していますが、経済界などから個別の業法とか公物管理法で規定されている事業分野でのPFI事業について、施設の維持管理や事業の運営の範囲の設定、法的な位置付けを明確化することが重要であるとの要望が出ています。

政府としてはそのような民間事業者からの要望、これまでの実績を踏まえて「事業実施プロセスに関するガイドライン」の弾力的運用についての議論を進めてきています。このガイドラインは、PFI事業を実施する民間事業者の選定、協定の締結について実務上の指針を示すものです。

例えば、民間事業者から具体的な要望として、契約内容について入札前にすべて明らかにするのは難しい。確定できなかった事項について入札後に明確にすることが必要なケースがある。それに伴う契約書の中身の変更を認めてほしいという要望がありました。また、事業者を選定する段階で民間事業者には詳細な提案を作成していただくこととなりますが、落札する蓋然性が低い中で過大な負担がかかる。事業提案を行う事業者を一定の段階であらかじめ絞り込む多段階の選抜を採用してほしいという要望もありました。

その二点の要望について、競争性の確保の観点から問題ない範囲であれば認めると、最近、関係省庁間で了承の申し合わせを行ったところです。

その他、法整備、環境整備ではどのような取り組みを進められていますか？

中村 PFIの導入は従来の公共直轄型

の事業に対してどれだけメリットがあるのか、つまりVFMがあることが大前提となります。そのためには従来の公共直轄型の同じ条件で事業ができることが必要で、国庫補助金制度や税制の面で公共直轄型とのイコールフットイングの確保が重要です。これまで関係各省は必要な措置を講じてきていますが、引き続きその観点から取り組んでいく必要があります。

適正なリスク分担

運用の状況についておうかがいします。立法にあたって第3セクターの轍を踏ませないための措置について活発に議論されたようですが。

中村 第3セクターの中には官民がお互い責任関係を明確にせず、その結果、ともすれば事業が立ち行かなくなるという事例がありました。その点、PFIは官民の契約、あるいは資金調達のスームを通じてリスク・アセスメントを明確にすることが不可欠なプロセスです。

現状として官民の適切なリスク分担のシステムは十分に機能しているでしょうか？

中村 これまでの事例の中には民間側が過度なリスク負担が強られるケース、リスク分担の詳細について折り合いがつかず、契約締結後に多くの協議事項が持ち越されるといったケースが見受けられます。公共側と民間事業側が対等なパートナーであるという認識の下で十分な時間をとり、契約によるリスク分担に適正化・明確化を図ることが重要であると思われます。

その際、事業に融資する金融機関が果たすべき役割も大きいのでは？

7 PFI/PPP推進協議会：1997年12月、新たな社会資本の整備や新産業の創出を目指し、日本版PFIの確立・普及、事業の発掘・具体化を目的に任意団体「新エネルギー・リサイクル等PFI推進協議会」を設立。2002年7月に「PFI/PPP推進協議会」に改称。

8 BOT方式：民間事業者が建設、運営・管理を行ない、事業終了時点で公共に施設の所有権を移転する方式。

9 SPC[Special Purpose Company]：PFI事業を実施するため、事業に必要な分野の各企業等が出資して形成される特定目的会社。

中村 プロジェクト・ファイナンスは発生するリスクの分担を当事者間の契約であらかじめ取り決めることが特徴です。リスクと収益を厳格に評価して、事前に責任体制を明確にしておくという点においてPFIに向けた制度と言えます。また、プロジェクト・ファイナンスという金融手法は厳格なリスク管理も求めるものですが、民間事業者の意識改革も進むものと思われる。

資金調達的手段について選択肢を増やす必要性は？

中村 わが国におけるPFIの資金調達は、これまでのところ金融機関からの借入が中心ですが、今後ともPFI市場は拡大し、事業数も増加すると見込まれます。したがって証券市場からの資金を取り込んでいく必要があると思われる。事業のリスクや収益性が客観的に評価されるようになれば、社債の格付も可能になるということもあるでしょう。事実、海外ではプロジェクト・ファイナンス型の社債や株式の発行による資金調達が広く行われています。

海外における動向

日本のPFIについて、施設整備事業が主流であるとの指摘があります。

中村 そもそもPFIの特徴は民間事業者の技術力や経営ノウハウを有効に活用することで、その効果が顕著に現れるのは施設の運営・維持・管理面です。事業者が将来の運営まで考慮に入れて施設をつくるために設計は合理化され、建設費も削減されるわけですが、さらに公共サービスの運営や維持・管理面へのPFIの適用が期待されるところです。

イギリスでは保守党政権から労働

党政権に移った際、PFIに比べより広い概念であるPPPへ展開しました。

中村 イギリスでは政府が主導して中央省庁のPFIプロジェクトを強力に推進しています。とくに財務省が中心となり、政府内の体制、地方における体制の整備を強力に進めています。また行政の意識改革にも取り組み、政府を挙げて推進していこうという理念が隅々まで行き渡るようにしています。制度と意識改革によって実効性を上げてきた。そこに学ぶべき点があると思います。

その後、1997年にブレア政権が発足してから、公共の資金を活用し、公共サービスを民間から調達するというPPP方式が進展しています。これは公共および民間それぞれに役割を残しながら、官民の長所を補完し合うという試みです。具体的な手法としては公設民営方式があります。官が調達したいサービスの運営事業者(サービスプロバイダー)を先に選定して、その事業者と官が共同で施設と運営の仕様を作成し、それに基づいて建設事業者が建設し、施設が完成すれば運営事業者に移管して運営を任せるもので、サービス向上に重点を置く調達方式です。イギリスでは道路事業から医療、教育事業などへ対象が広がり、PFIのソフト化が着実に進展してきています。

日本としても、平成13年6月の「骨太の方針」で示された方針、「民間でできることは民間に」という言葉は、まさに日本的PPPの推進を意味するものと思います。

大きな枠組みで言えば、三位一体の改革に代表される地方分権を進めながら、いかに国と地方、官と民の関係を再定義、再構築していくかということで

中村 これまでの公共事業について国と地方がもたれ合っていた側面が指摘されることです。地方ごとに自分たちで考え、自分たちで決める。その代わりに自分たちで責任をとることが求められています。個別の事業について本当に実施する必要があるのか、公的関与が必要なのか。どういう手法をとるべきかという議論と同時に、その事業評価が必要です。近年、日本でも一般的にその言葉が用いられるようになったニューパブリックマネジメント(NPM)、イギリスで1980年代に議論された行政の経営面からのアプローチですが、業績指標の設定、公共サービスの実施結果の評価、業務の見直し、いわゆるPDCA(Plan-Do-Check-Action)のマネジメントサイクルを機能させる仕組みです。PFI/PPPIはそういう行政経営改革の一環としても位置付けることができるとともに、地方にとっても国にとっても仕事のやり方を根本的に見直すきっかけになっていくものと思います。

行財政改革・経済構造改革の推進、経済の活性化という観点からPFI/PPPという手法は極めてインパクトが大きいものであり、今後とも推進に向けて大いに旗を振っていきたいと考えています。

経済産業省地域経済産業グループ産業施設課長

中村 幸一朗(なかむら こういちろう)

1959年大阪府生まれ。1982年東京大学工学部卒業。同年通商産業省入省。1997年6月経済協力開発機構国際エネルギー機関エネルギー技術・研究開発局。2000年12月資源エネルギー庁公益事業部電源立地企画官兼同部電源立地対策室長。2001年1月資源エネルギー庁電力・ガス事業部電源立地対策室長を経て2002年7月経済産業省地域経済産業グループ産業施設課長(現職)。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

日本版PPP・PFIの
プロジェクトを推進する人々。
行政・財政改革の最前線から