

PFI における本質的問題に関する一考察

岸 道 雄

- I. はじめに
- II. 日本における PFI の現状
- III. イギリスにおける PFI への批判と PFI 改革
- IV. イギリスにおける PFI の動向の日本への示唆と PFI の本質的問題

I. はじめに

1999 年にいわゆる PFI 法¹⁾が制定されてから約 14 年が経った。内閣府によれば、平成 25 年 2 月 28 日現在、日本における PFI 総事業数（基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された事業数）は、418 件、事業費の累計は 4 兆 1,199 億円にも上り、7,826 億円もの VFM（従来型に比べて PFI 方式で実施することによる費用節減額）があったとしている²⁾。前民主党政権時代に PFI 法が改正され、公共施設の運営権を民間事業者に売却するコンセッション方式が可能となった。2012 年衆議院選挙を経て与党となった自由民主党、公明党は安倍連立政権を立ち上げた。いわゆるアベノミクスと呼ばれる、第 2 次安倍内閣の経済政策の 3 本の矢の一つである成長戦略の第 3 弾の中に、コンセッション方式を踏まえた PFI の推進を盛り込み、今後 10 年間で PFI の事業規模を過去 10 年間での実績の 3 倍にあたる 12 兆円規模とする目標を設定している³⁾。しかし、PFI の VFM の算出については、総務省（2008）において、少なからぬ数の PFI 事業についてその算出根拠の不明確さが指摘されている⁴⁾。この総務省（2008）などを踏まえ、岸（2011）は、PFI を「実施に移すための方法が確立されている」とは言い難いとし、VFM の算出方法に難点があることを指摘し、安易な PFI 事業の立ち上げに対して慎重姿勢を示す考察を示した⁵⁾。

一方、日本が PFI を導入するに際してモデルとした国、イギリスにおいては、PFI について国民から多くの批判を受けた結果、政府による問題点の特定および見直しを実施され、2012 年 12 月のオズボーン財務大臣による「秋の声明（Autumn Statement）」において、PFI

改革、すなわち「PF2」が公表され、新たな PFI 方式に取り組むことが明らかとなった⁶⁾。

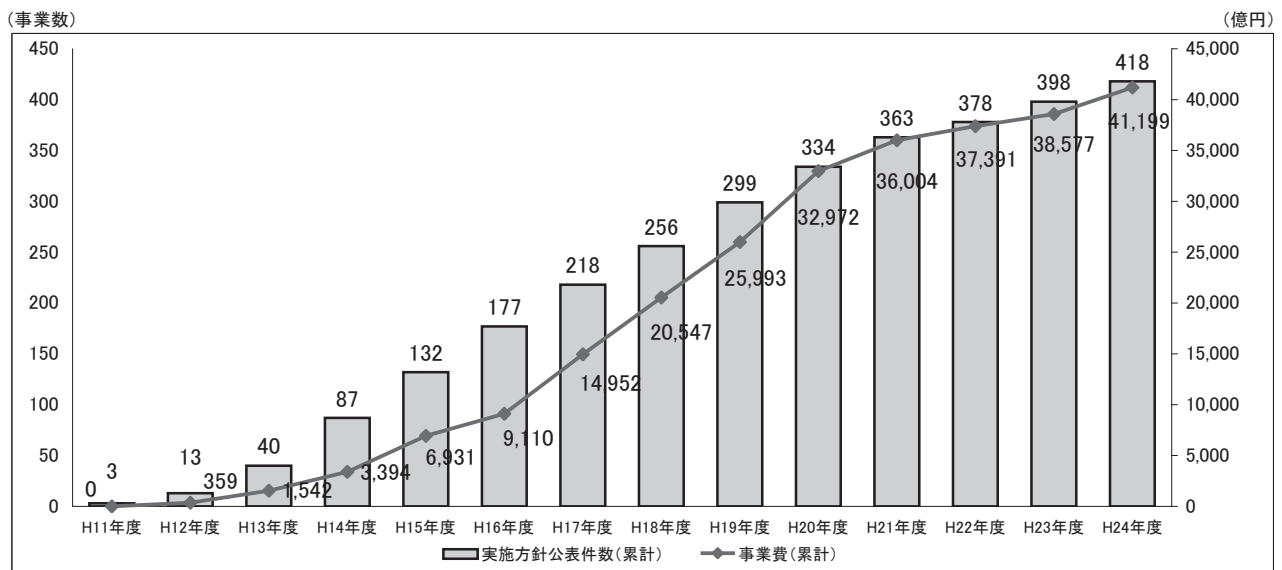
このように PFI 発祥の国イギリスにおいては、これまでの PFI 方式の見直しおよび新たな PFI 方式の導入が決定された一方で、日本はコンセッション方式による PFI という従来と異なる取り組みはあるものの、PFI 法の制定・公布以降、これまで実施されてきた PFI 方式自体について、政府による包括的な評価と見直しは行われていない。

こうした日本とイギリスの PFI に関する動きを踏まえて、本論文は、これまでの日本における PFI の実施方法について本質的問題点と考えられることについて考察を行い、PFI 以外の民間資金を利用しない他の事業実施方法についても真剣に検討する必要があること、および今後の日本の PFI において改善が望まれる点について明らかにすることを目的とする。

本論文では、まず、日本における PFI の現状と安倍政権の新成長戦略における PFI 推進の内容を確認する。次にイギリスにおける PFI についての批判と 2012 年 12 月に公表された PFI 改革（PF2）についてその骨子を検討し、最後にイギリスにおける PFI への批判と PFI 改革の動きを踏まえた上で、PFI の本質的問題と今後の日本における PFI 政策において必要な視点について考察を行う。本論文において最も基本となるリサーチ・クエスションは「なぜ民間資金を利用する必要があるのか」ということである。

II. 日本における PFI の現状

上記の通り、内閣府によると、平成 25 年 2 月 28 日現



(注1) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

(注2) 事業費は、実施方針を公表した事業のうち、事業者選定により公共負担額が決定した事業の当初契約金額であり、内閣府調査において把握しているものの合計額。

(出所) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」平成25年6月

図1 PFIの事業数及び事業費の推移(累計)

在、日本におけるPFI総事業数(基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された事業数)は、418件、事業費の累計は4兆1,199億円にも上り(図1)、7,826億円ものVFM(従来型に比べてPFI方式で実施することによる費用節減額)があったとし、内閣府は「PFI導入により、国、地方公共団体等を通じた国全体の財政再建に寄与」と明言している⁷⁾。

総事業数418件のうち、国の事業は66件(15.8%)、地方公共団体の事業が314件(75.1%)と圧倒的に地方公共団体の事業数が多く、その大半を占めている⁸⁾。ただ、ここ3年は、平成22年度前年度比15事業増、平成23年度同20事業増、平成24年度同20事業増と事業数が毎年小幅にしか増加していない状況でやや頭打ち感があるのも事実である。

そうした中、安倍政権のアベノミクス第3の矢「民間投資を喚起する成長戦略」の中にPFIの推進が盛り込まれた。平成25年6月14日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」において、「公的部門への民間参入促進」と「民間能力の活用等による効率的な社会資本整備」の項でPPP/PFIの積極的活用が示されている⁹⁾。たとえば、「公的部門への民間参入促進」の項では、「公共投資などの分野への民間参入を促し、民間の資金やノウハウを活用することが重要である」¹⁰⁾とし、「本年6月に取りまとめられ

たアクションプランにおいて示した方針に沿って、各府省庁における取組の工程管理により、今後10年間(平成25年から平成34年)で12兆円規模に及ぶ事業を着実に推進する」¹¹⁾と明記している。また、「民間能力の活用等による効率的な社会資本整備」の項でも、「これまでのコスト構造改善の仕組み・内容を見直し、総合的なコストの縮減を図るため、PPP/PFIの拡大、維持管理コストの縮減、入札・契約を始めとする調達改革、ICT等の技術イノベーションの活用等、実効性のある取組を大胆に進める」¹²⁾とし、PPP/PFIが「総合的なコストの縮減を図る」ことに大きく役立つとの期待が示されている。この「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」の中で言及されているアクションプランとは、平成25年6月6日に民間資金等活用事業推進会議にて決定された「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」のことで、この文書では、PFIについて、「従来から多く実施されてきた「延べ払い型」からの抜本的な転換を目指すこととし、平成23年度改正法により導入された「公共施設等運営権制度」の活用を推進するとともに、収益施設を併設・活用すること等により事業の収益性を高め、税財源以外の収入等で費用を回収する方式の活用・拡大を図る」¹³⁾としている。これまでのPFI方式からの「抜本的な転換」という言葉を用いているものの、この文言からは従来型の

PFIの取り扱いについて明確に理解することはできない。しかし、5頁に「従来から取り組んできたPFI事業についても、できるだけ税財源負担を減らす努力を行うことが重要であり、たとえば維持管理等において業績と連動した契約としたり、複数の施設の改修や維持管理等を束ねて1つの事業とするなど包括的な契約とすること等により」¹⁴⁾とあるので、従来型のPFIを必ずしも否定したわけではなく、税財源負担を減らすためにさらなる工夫が必要との認識を示している。このアクションプランの骨子は、(1) 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業、(2) 収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業、(3) 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業、(4) その他の事業類型（業績連動の導入、複数施設の包括化等）の4つの事業の柱が示され、それぞれ目標とする事情規模が割り当てられ、総額10～12兆円としている¹⁵⁾。

このように安倍自民党・公明党連立政権においては、新たな方式のPFI（およびPPP）の積極的活用を舵を切る方針を明らかにするとともに、従来のPFIも引き続き活用することを示しているが、ここで2つの疑問が生じる。まず、コンセッション方式を推進するのはよいとしても、これまでのPFI事業の評価も、従来型PFIから「抜本的な転換」を図らなければならないとする根拠も示されていない。しかし、従来からのPFIも引き続き行うことを明らかにしているため、従来型PFIの位置付けが漠然としている。第2に、民間のノウハウを積極的に活用することは理解できるが、なぜ民間の資金でなければならないのか、ということである。

Ⅲ. イギリスにおけるPFIへの批判とPFI改革

1. 下院財務委員会の2011年報告書

こうしたPFI（およびPPP）推進に注力する日本と比較して、日本がPFIを導入するに際してモデルとした国、イギリスにおいては、PFIに対する認識が大きく異なる。国民から多くの批判を受けた結果、現キャメロン保守党政権下の2012年12月にPFI改革案がオズボーン財務相から発表された。上記の通り、新たなPFI方式はPF2と呼ばれるものである。

まず、イギリスにおけるPFIに対する批判について確認する。イギリス財務省によると、イギリスのPFIは、2012年3月末時点で、総事業数が717件、総事業

規模（総資本費用）は547億ポンドとなっている¹⁶⁾。

しかし、2012年7月5日ガーディアン紙によると、既存契約に関わる政府（国、地方自治体）の支払いは、2017-18年のピークに向けて増大し続け、最終的な支払い総額は、3,010億ポンドにも上るとの分析を示し、記事の中で「我々はPFI債務の時限爆弾の上に座っている」という公務員労働組合（Unison）担当者の言葉を引用するとともに、こうした巨額なPFI債務のために、今後公共サービスの削減を行わざるを得ないといった下院議員の発言も紹介されている¹⁷⁾。

イギリスのPFIの問題点について公共サービス利用者である国民の立場から最も包括的に分析したものの一つは、2011年8月に公表された下院財務委員会（Commons Treasury Select Committee）によるPFIに関する報告書である¹⁸⁾。この報告書の中で、イギリスのPFIについて多くのデメリットの指摘や示唆に富む提案がなされているが、その主な事項は次の通りである。

- ・PFIの負債の大半は未だ政府の負債や赤字の数字として表れていない¹⁹⁾。
- ・PFIの資金調達コストは、政府の起債による調達よりも、3～4%上回るのが典型的である²⁰⁾。金融危機以降、この差は拡大し、現在、典型的なPFI事業の調達金利は8%以上、約4%の長期国債金利の2倍となっている。この金利差は事業の資金調達費用を著しく高いものにしており、税支払者へ多大なコストとなっている²¹⁾。
- ・2010年のNAO（National Audit Office）の報告書によると、「PFIは、より高い資金調達費用を相殺するために、信頼に足るかなりの節約額がない限り、ヴァリュー・フォー・マネー（VFM：税の支払いに対する価値）を確保できそうにない」としている²²⁾。
- ・負債だけでなく、PFIは部分的に資本によっても資金調達を行っている。加重平均した資本費用は8.5%を超える²³⁾。
- ・我々は、政府による資金調達金利よりも著しく高いPFI資金調達費用を相殺するのに十分な節約額と便益について、明確な証拠を見ることができなかった²⁴⁾。
- ・ライフ・サイクル・コストリング（whole life costing）の領域においても、PFIが明確により良く機能しているという証拠は提供されていない。デザインの創造性や建築物の質に関しては、むしろ従来型（traditionally

procured) の建築物よりも PFI によるものの方が劣っているという証拠を見出している²⁵⁾。

- ・ PFI の契約は契約当初に 30 年間について合意しなければならず、本質的に柔軟性に欠けている (inherently inflexible)²⁶⁾。
- ・ PFI 事業においては、他の調達方式と比べ、競争が激しくないように見受けられる (competition is likely to be less intense)。市場への参入バリアが高過ぎるために、結果として非競争的な市場となっていると信じている²⁷⁾。
- ・ VFM 評価システムは PFI に有利となるようなバイアスがあると懸念している。非 PFI オプションが常にコスト超過があると想定されていることが一例である。各省は資本予算の制約に直面し、PFI が唯一の投資の方法となるために、財務省と公共機関双方にとって、PFI をベストの VFM のオプションとするインセンティブが存在している²⁸⁾。
- ・ ある程度、財務省にとっては PFI は負債を隠すインセンティブとなり、その結果、長期的な VFM を無視することにつながっている。大きな改革なくしては、良いヴァリュ・フォー・マネーを提供するために PFI に頼ることができないと我々は信じている²⁹⁾。
- ・ デザイン・ビルド (DB) やデザイン・ビルド・オペレート (DBO) は、大きなリスクを民間部門に移転させつつ、より低い資金調達コストから政府がメリットを享受できるモデルである³⁰⁾。
- ・ 運営の効率化により、PFI の高い資金調達コストが相殺されていないということを証拠は示唆している。PFI 利用に関して、もっとより頑強な (robust) 基準が必要である。将来の需要と資産の利用に関わるリスクを効率的に民間部門に移転できる場合においてのみ、PFI は適していそうであると我々は考えている³¹⁾。
- ・ 現行の VFM 評価のようないかなる金融モデルは、恣意的操作 (manipulation) を受ける可能性があるため、PFI 利用の「パス (pass)」「フェイル (fail)」の唯一のテストとして用いられるべきではない³²⁾。

上記を要約すると、この下院財務委員会の報告書は、従来から指摘されていたように、イギリスの PFI の負債の多くが政府のバランス・シートに記載されていないこと、PFI による民間資金の調達金利が政府の国債金利よりも著しく高く、そのコスト増分が他の部分で相殺さ

れているといった明確な証拠がないこと、VFM 評価のあり方が PFI に有利となるようなバイアスがあること等について批判し、より厳密な PFI 適用基準の導入を求めている。上で引用はしていないが、本報告書は、PFI にとって有利となるようなバイアスがある現行の VFM 評価について、より客観的かつ質の高い証拠に基づいた想定に基づいて行うことを財務省に対して求めている³³⁾。こうしたことは、後で述べるように決してイギリスの PFI のみに当てはまることなく、その多くが日本における PFI 事業にも該当するものと考えられる。

2. PFI 改革 (PF2)

こうした議会などからの批判を受け、現保守党政権はこれまでの PFI についての問題点の整理、見直しを行い、オズボーン財務大臣は、PF2 (Private Finance 2) と呼ばれる新たな PFI 方式について 2012 年 12 月の「秋の声明 (Autumn statement)」の際に発表した。このオズボーン財務大臣の発表とともに PF2 について 2 つの詳細な文書が財務省のホームページで公表されている³⁴⁾。この財務省の「官民パートナーシップの新たなアプローチ」および「PF2 契約の標準化」という文書によると、PF2 の特徴は次の通りである。

- ・ これまで 90 : 10 の比率で負債に大きく依存していた負債・資本比率について、資本の割合を引き上げ、全体の資本構成において、政府が 30~49% までの株式保有者となるようにする。経営陣に政府関係者を入れ、従来に比べ、より政府の意思が PFI 事業に反映されやすいようにする。これは PFI 事業者が利益を上げた場合、より多くを納税者に還元できることにつながる³⁵⁾。
- ・ 調達手続き期間について、例外を除き 18 か月以内に短縮する。このため、標準化された手続きおよび書類の導入と調達手続き前の財務省によるチェックを加える³⁶⁾。
- ・ 柔軟なサービス供給のために、清掃やケータリング等のソフトサービスを PFI 事業から除外する。ただし、契約開始後において、政府機関はいくつかのサービスについては、新たに加えたり、削除したりできる柔軟性を持てるようにする³⁷⁾。
- ・ 透明性を高めるために、政府が資本出資した PFI 事業すべてについて、その事業と財務情報の詳細につい

て年次報告書を公表する³⁸⁾。

イギリスにおいてPF2と呼ばれるこうした新たなPFIの取り組みが実際に有効に機能するかどうか今後注視する必要があるものの、上記の改革の内容のいくつかについては、日本のPFI事業においても検討の余地があるものと考えられる。こうした点については、次に考察する。

Ⅳ. イギリスにおけるPFIの動向の日本への示唆とPFIの本質的問題

上で述べたGuardian紙による巨額なPFI債務や下院財務委員会の報告書におけるイギリスにおけるPFIへの批判、PF2への新たな展開は日本とは異なる外国の出来事として傍観してよい類のことではない。以下、イギリスにおけるPFIの動向の日本への示唆およびPFIの本質的問題について考察を行う。

1. イギリスのPFI事業のオフ・バランス・シートとPFI債務の透明性

まず、イギリスと日本において同じPFI方式であっても、異なる点があることに留意が必要である。イギリスにおけるPFI推進の大きな要因は、PFIの負債、すなわち、将来にわたって政府が支払わなければならない金額が会計規則により、政府の貸借対照表に計上されないものが多いといったことにある。これは上の下院財務委員会の報告書においても指摘されていたことである。一方、日本では財政法15条に基づく国庫債務負担行為³⁹⁾、地方公共団体は地方自治法第214条に基づく債務負担行為⁴⁰⁾により、PFI事業に関わる国、地方公共団体の後年度支払い総額を把握することが可能であり、また上の内閣府の公表資料により、固定資産投資額のみならず、総事業規模が理解できるようになっている。しかしながら、将来毎年度どの程度の支払い額となるのかについて、国レベル、地方全体レベル、各地方公共団体レベルについて知ることは非常に困難である。

イギリスと日本において決定的に異なるのは、地方自治体レベルにおけるPFI債務のコントロールの仕組みの存在である。内閣府PFI推進委員会の資料によると、日本では、起債制限比率算出にあたって、平成12年3月29日付け自治画第67号自治事務次官通知により、「PFI事業における債務負担行為に係る支出のうち、施

設整備費や用地取得費に相当するもの等公債費に準ずるものを起債制限比率の計算対象とする」こととなっており、実質公債費比率についても、平成19年6月14日付け総財地第150号総務省自治財政局地方債課長通知により、PFIに関する公債費に準ずる経費は計算上、算入することになっている⁴¹⁾。つまり、有形固定資産建設・取得に関わる部分のPFI債務を公債費に準ずる扱いとし、地方財政健全化度合いを確認する指標の中にこうしたPFI債務を算入し、地方自治体が他の債務と合わせて自らの標準財政規模と比較して過度の債務負担を負うことのないようにチェックする仕組みが日本では存在しているということができる。

イギリスにおいて公表されている資本費用の金額以上に今後PFIの支払いが増え、3,010億ポンドといった巨額に上ることは、ライフ・サイクル・コストおよびPFI債務公表の不透明性に起因するものである。長期（たとえば30年）にわたる事業期間に支払うことになっている金額の発生年と年ごとの総額は、直接HM Treasuryから公表されているものではなく、Guardian紙が行ったように一定の計算を行って初めて知ることができるものであり、そのような公表の仕方をしている。上記の通り、日本でも国レベル、地方全体レベル、各地方公共団体レベルのPFI債務とそれに基づく毎年度の支払い額を一般の人が知ることは極めて困難である。イギリスのPFIの動向から示唆される第1の点は、イギリスと全く同じ問題を抱えているわけではないが、日本においても、PFI債務の透明性の向上、国民、地域住民に対する説明責任履行の観点から、今後PFIに関わる将来債務について、毎年度の支払い額をはじめとして誰にとってもわかりやすく、丁寧な公表の仕方をするということと考えられる。

2. PSCの算定とVFM評価

下院財務委員会の報告書でも指摘されていたように、イギリスでは、事実上、PFIでなければ投資事業を行うことができない、すなわち、予算制約からPFI以外の実施方式の選択肢がないということが非常に多いということがある。つまり、VFMが確保できない場合であっても、投資を行うにはPFIしか方法はないということから、VFM評価において政府主体で事業を実施するよりも、PFIの方がVFMが高い（従来型と比較してVFMがある）という評価結果を導かざるを得ないケー

スが多かったことが指摘されている⁴²⁾。日本の場合は、こうしたケース、すなわち、PFIのみでしか事業遂行ができないといった状況は国、地方自治体においてもほとんどないものと推測される。しかしながら、イギリスのPFIから得られる2点目の示唆は、明確な根拠を見出すことは難しいものの、日本の場合、1999年にPFI法が施行されて以降、①イギリスで成功しているということ踏まえて、国がPFIによる事業実施を推進した、②PFIでは、国の中央省庁、地方自治体が予算として初期投資費用を確保しなくともよい、③事業費用の支払いが長期にわたって平準化される、④従来型のように、設計、建設、維持管理など複数の民間事業者と個々に業務委託契約を結ぶのではなく、PFI事業のための組成グループ代表企業もしくは特別目的会社（SPC）と契約を結ぶことにより、各省、地方自治体にとっては金額として表れない取引コストを大幅に節約できる、といったことなどから、PFIで事業を行うことを念頭に民間アドバイザーを活用しつつVFM評価を行い、結果的に意図してあえてPFI事業を行ったケースが少なからず存在するのではと推察されることである。

3点目は、PSC（Public Sector Comparator）の算定とVFM評価についてである。岸（2011）は「PFIを最も大きな枠組みでとらえると、PFIの最大の課題は理論（theory）、方法（methodology）、実践（implementation）間において未だ埋めることができていないギャップが存在するということだと思われる」と指摘した⁴³⁾。岸（2011）以降に公表されたイギリス下院財務委員会のPFI報告書、そして2012年12月に発表されたPF2は、まさに上の岸（2011）の指摘がイギリスにおいてもあてはまることを示したものと解釈することができる。中でもPFI事業実施において最も鍵となるVFM評価について、下院財務委員会が、PFIに有利となるような評価が行われている、恣意性を排除できないと指摘していること、さらに民間金融機関からの資金調達金利が政府の起債金利よりも約2倍、資本（equity）費用まで加えると2倍以上にもなり、こうした高い民間資金を利用することに伴う金融費用の増大分を他の分野での効率化で相殺することができていないと指摘していることが極めて重要である。

日本におけるVFM評価の課題については、割引率やリスク調整額の算出方法の問題点に関して、岸（2011）や岸（2011）の考察のベースとなった総務省（2008）に

においても指摘されているが、内閣府PFI推進委員会（2007）は、公共施設等の管理者へのアンケート結果を紹介しており、PSCの算定について、恣意的なPSCの算定により、VFMを出す可能性を指摘する回答や「VFMの数値のみが注目されるが、そこに至るまでのデータの精度によってVFMの数値が大きく左右される」という認識に立ち、①公共調達額、②コスト削減率、③リスク調整額について、過去の事例をデータベース化し、算定根拠の客観性（第三者による評価等）及び透明性の向上を図って欲しいといった非常に興味深い回答がアンケート結果の中に含まれている⁴⁴⁾。このアンケートの回答にもある通り、VFM算定において大きな要素となるのがPSCの金額である。しかし、これについては、①どのような金額をどのような具体的な根拠に基づいて用いているのか、国民や住民に明らかにされることはほとんどない、②税金と公債の資金調達の割合とその資金調達コスト（公債による場合の金利と調達金額）および公債償還スケジュールと毎事業年度の元利償還金額に関する情報が一般に公表されない、③リスク調整額の算出過程（どのようなリスクについてどのような確率を想定し、そのリスクが実現した場合にいくらの追加費用が発生すると見込み、最終的に期待値としていくらのリスク調整額をPSCに加えたのか）が全く明らかにされない、という問題がある。加えて、特定事業の選定時におけるPFI事業費の計算において一定の削減率を適用してPFIの方が従来型よりも少ない財政支出で事業を実施できるとし、割引現在価値のPSCとPFIの金額およびその差分である節約額のVFMの金額とVFM率（ $(PSC - PFI \text{のライフ・サイクル・コスト}) / PSC \times 100$ ）のみを公表するといったことは、国民や地域住民にとっては極めて不可解な情報の公開のされ方と言える。つまり、公表された金額を判断する情報を国民、地域住民は持ちえないため、ただ単に国や地方自治体から公表される金額をそのまま受け入れるしかない状況である。

上で述べたイギリス下院財務委員会の報告書で指摘されている政府の借入金利と民間での借入れの金利差、およびこれによって生じる政府資金と民間資金の調達コストの差については、当然日本のPFI事業においてもあてはまるが、これに関しても極めて限られた情報しか公表されていない。一部地方自治体のウェブサイト、起債の場合の調達金利とPFIの場合の調達金利が公表

されているものの、この金利差による資金調達コストの差、すなわち、PFIを利用した方がどれほど利払い費が多くなるのかについて公表している事例を未だ知りえていない。イギリスのPF2における改革の一つは、上でみたように、政府が資本出資したPFI事業すべてについて、その事業と財務情報の詳細について年次報告書を公表するといったものである。現行の日本のPFI事業の実施方法を踏まえると、このイギリスの取り組みから示唆されることは、透明性の観点からPSC算定とVFM評価に関わる上記の情報の詳細について一般に公表すること、また実施主体の恣意性を排除するために、第3者による確認などの客観性確保の仕組みを作る必要があるものと考えられる。

加えて、政府（国、地方自治体）と民間の資金調達コストの差（PFIによる利払い増加額）がPFIのライフ・サイクル・コスト管理のどのような方法もしくは要因により、相殺され、さらに相殺される以上に節約額を生み出すことができるのかについての説明がなされることはなく、この点が事実上ブラック・ボックスとなっている。つまり、なぜPFIという事業方式を用いると高い資金調達コストにもかかわらず、節約額を生み出すことができるのかという理由についての具体的な説明がなされることはない。PFIは、設計、資金調達、建設、維持管理に関わるライフ・サイクル・コストを一体的に民間事業者が管理することにより効率化できるとされるが、その具体的な節約金額発生メカニズムは事例においても、一般的にも明らかになっていないのである。まさに上で述べたように、PFIにおいて「理論（theory）、方法（methodology）、実践（implementation）間において未だ埋めることができていないギャップが存在する」のである。

3. 民間資金を用いるPFIで事業を行う必要性

この政府と民間の資金調達コストの差を相殺する以上にPFIがVFMを生み出す源泉について計量的に分析した興味深い研究が、下野・前野（2010）⁴⁵⁾である。下野・前野（2010）は、PFI事業における経費削減効果の大きさとその決定要因について、2005年度末までに入札・契約が行われVFMに関するデータが揃っている138件を対象として計量的手法を用いて分析を行ったものである。下野・前野（2010）は分析結果から、「事業者は、競争入札という条件のもとで応募者が多いほど費

用を削減し、建設費の割合が高いほど建設費の圧縮により経費の削減を行おうとしている。（中略）ある程度利益が確保できる事業であれば、事業者は事業規模や事業期間の長さには重きを置かないという傾向がある」⁴⁶⁾としている。すなわち、ライフ・サイクル・コストを包括的に民間事業者が管理するといったPFIの理論から想起される予想とは異なる結果であり、①PFI事業への応募者数が多ければ、入札価格の低下につながっている、②PFIを行う事業者は建設費の圧縮という初期投資費用の削減により、事業全体の費用の低下に努めようとしているといったことは、必ずしも民間資金を使った長期にわたるライフ・サイクル・コストの抑制を目指すPFIという手法でなくとも効率化は実現できる可能性があることを示唆している。

さらに日本においてPFIで事業を実施することが果たしてVFMを生み出すのかどうか疑問を生じさせる要因の一つがBOTとBTOというPFIにおける方式の違いである⁴⁷⁾。イギリスにおけるPFIは「BOT方式を採用することが一般的」⁴⁸⁾とされている。しかし、平成21年度において、日本のPFI事業数全体に占めるBOTの割合は14%、BTOが70%とBTOが全体の大半を占めている⁴⁹⁾。内閣府（2006）によると、BTOの場合、BOTに比べて、①運営業務を含む割合が低い（BOT100%、BTO64%）、②大規模修繕を含む割合が低い（BOT65%、BTO25%）、③施設建設が終了した時点で建設費が一括支払いされる割合が高い（BOT3%、BTO36%）といった特徴がある⁵⁰⁾。PFIを有効に機能させるために、上で述べたように一般的にライフ・サイクル・コストを民間の創意工夫で管理する、リスクを適切に民間に移転するといったことがあげられるが、BTOは、施設の建設終了後、所有権が公共部門に移ることから、それ以降の維持・管理はいわば通常の業務委託と同様となる、もしくは地方の公の施設であれば、指定管理者制度が適用されうる。所有権のない施設を自らの責任で民間事業者がリスクをとって手を加えることはできない。建設費は施設建設終了時に一括払いされることとなると、一般財源や公債の起債による資金調達ではなく、どのような理由から民間資金を利用しなければならないのか、あるいは民間資金を利用する必要があるのか、さらに言えばどのような根拠から民間資金を利用することによってVFMが実現できるのかについて理解することは難しい。すなわち、こうした点からも民間資金

を用いた PFI という方式でなければならぬのかという疑問を拭うことができない。

このように資金調達の際の金利が国や地方自治体よりも高い民間資金をあえて用いる PFI ではなく、イギリス下院財務委員会報告書で指摘されているように、デザイン・ビルド (DB) やデザイン・ビルド・オペレート (DBO) で事業を行う日本の地方自治体も増え始めている。総務省 (2012) によると、平成 22 年度に総務省が実施した PFI のアンケート結果において、「必ずしも PFI 法に基づかない」と回答した 32 事業について調査をしたところ、誤記入などを除いた 29 事業のうち、19 事業 (65.52%) が民間資金を活用していない DBO 方式であることが判明したとのことである⁵¹⁾。たとえば、民間資金を利用しなかった理由について、青森市は「PFI 等導入可能性調査を行い、公設公営、DBO、BTO、BOT の各方式について比較した結果、DBO 方式が最も VFM が高く、民間事業者による資金調達リスクを軽減できるなど、総合的に判断して最も望ましい事業方式とされたため」と回答している⁵²⁾。

4. PFI の本質的問題と改善の方向性

これまで見てきたように、現在、PFI に関してイギリスと日本ではその取り組みの方向性に大きな違いが存在している。日本は、従来の PFI とは異なるコンセッション方式を含めた 4 つの種類の PFI 方式 (従来型を含む) での取り組みを推進しようとし、これまでの事業規模の 3 倍にあたる 12 兆円規模の実施を目標としていることは上で述べた通りである。一方で、イギリスでは従来の PFI の実施方法に多くの批判があったことから、政府において見直しが行われ、PF2 という新たな方式の PFI が実施に移されようとしている。

PFI の本質的な問題は、まず、上で指摘したように、民間資金の借入れコストは政府および地方自治体による公債発行よりも高いにもかかわらず、具体的にどのようなことによって、こうした政府と民間の借入れ金利差分のコスト増を相殺して余りある節減をもたらしているかが明らかでないことである。2 点目に、PSC の算定と VFM 評価において恣意性を排除し、客観性のある算定方式が確立されていないことである。おそらくこれを主な理由として、国民や住民に対して PSC と VFM 評価の詳細について公表されていないといった事実がある。どのような計算によって導き出されたか一部の人間

にしか理解できない VFM という財政支出削減額だけが一人歩きし、あたかも民間資金を使った PFI が多くの事業に適用されれば、財政支出が効率化できるかのような印象を国民に与えている。

今後、日本における有形固定資産建設を伴う公共サービス提供に関して PFI を検討する場合においては次のことが望まれる。まず、事前、契約時、契約後事業期間中の客観的な VFM 評価の体制作り (中立的な第 3 者による PSC と PFI 費用の計算実施もしくはチェック体制の整備を含む)、第 2 に、事業実施期間中における SPC の利益など業績情報の国民や住民にとってわかりやすい形での公表、第 3 に、PSC を単に従来型とするのではなく、青森市などのように PFI 以外の考えられる複数の事業実施方法とし、その上で PFI との相互比較を行い、民間資金を用いずとも、設計、建設、維持管理の一括発注方式の可能性も検討に含める、第 4 に、事業の実施主体の省庁や地方自治体は、PFI で事業を実施する場合において、なぜ PFI という調達金利の高い民間資金をあえて用いる必要があるのかについて、具体的に説明できる客観的根拠を持つようにする。また金融機関に事業のモニタリングの役割を担わせるのであれば、その対価としてどのような方法が妥当であるのか検討を行う。事業費用のために民間資金を用いずとも、モニタリングについての業務委託契約も視野に入れることも考えられうる。最後に、イギリスの会計検査院 (National Audit Office) のように、事後的に PFI 事業を取り上げ、丹念に VFM に関してチェックを行い、今後の PFI 事業にフィードバックする仕組み、すなわち、PFI 事業についての中立的な VFM 監査体制を国および地方自治体において整備する、といったことが極めて重要であると考えられる。

注

- 1) 法律の正式名称は「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」
- 2) 事業費は、実施方針を公表した事業のうち、事業者選定により公共負担額が決定した事業の当初契約金額であり、内閣府調査において把握しているものの合計額。事業数、事業費累計額は内閣府 PFI 推進委員会ホームページ〈<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai7.html>〉および、内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI の現状について」平成 25 年 6 月〈http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_genjyou.pdf〉による。
- 3) 日本経済新聞 2013 年 6 月 6 日朝刊、6 月 13 日朝刊、6 月

- 24 日朝刊
- 4) 総務省（2008）「PFI 事業に関する政策評価—効果の把握結果—」〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisakunaiyo/pdf/070528_2_1-3.pdf〉
- 5) 岸（2011）pp.285-286.
- 6) イギリス紙 The Guardian ウェブサイト "What to expect from George Osborne's autumn statement" 2012 年 12 月 5 日 〈<http://www.guardian.co.uk/uk/2012/dec/05/autumn-statement-2012-what-expect-leaks>〉、BBC ウェブサイト "PFI becomes less private" 2012 年 12 月 3 日 〈<http://www.bbc.co.uk/news/business-20588870>〉による。
- 7) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI の現状について」平成 25 年 6 月
- 8) 内閣府 PFI 推進委員会ホームページ
- 9) 首相官邸ウェブサイト「経済財政運営と改革の基本方針～脱 デ フ レ・経 済 再 生～」〈http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/06/20/20130614-05.pdf〉
- 10) 同上、23 頁
- 11) 同上、24 頁
- 12) 同上、30-31 頁
- 13) 内閣府民間資金等活用事業推進室ホームページ「PPP / PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」平成 25 年 6 月 6 日、2 頁 〈<http://www8.cao.go.jp/pfi/action.pdf>〉
- 14) 同上、5 頁
- 15) 同上、3-6 頁
- 16) HM Treasury Website, *PFI data summary: March 2012* 〈<https://www.gov.uk/government/publications/pfi-projects-data>〉
- 17) The Guardian, "PFI will ultimately cost£300bn" 2012 年 7 月 5 日 〈<http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/05/pfi-cost-300bn>〉
- 18) House of Commons, Treasury Committee, *Private Finance Initiative*, Seventeenth Report of Session 2010-12. 〈<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>〉
- 19) 同上、summary.
- 20) 同上、para 26.
- 21) 同上、summary.
- 22) 同上、para 27.
- 23) 同上、para 28.
- 24) 同上、summary.
- 25) 同上、para 46.
- 26) 同上、para 56.
- 27) 同上、para 61.
- 28) 同上、para 65.
- 29) 同上、para 71.
- 30) 同上、para 95.
- 31) 同上、para 76.
- 32) 同上、para 72.
- 33) 同上、para 81.
- 34) HM Treasury, *A new approach to public private partnerships*, December 2012 (HM Treasury 2012a). 〈https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf〉
- HM Treasury, *Standardisation of PF2 Contracts*, December 2012 (HM Treasury 2012b) 〈https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF〉
- 35) HM Treasury (2012a) pp.29-33, and p.76. HM Treasury (2012b) p.44.
- 36) HM Treasury (2012a) pp.37-41.
- 37) HM Treasury (2012a) pp.47-51.
- 38) HM Treasury (2012a) pp.55-59.
- 39) e-Gov 財 政 法 〈<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO034.html>〉
- 40) E-Gov 地方自治法 〈<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html>〉
- 41) 内閣府 PFI 推進委員会第 20 回総合部会 配付資料 資料 6「地方財政にかかわる最近の動き」平成 19 年 10 月 18 日 〈http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/shiryo_sb_20601.pdf〉
- 42) House of Commons, Treasury Committee, *Private Finance Initiative*, Seventeenth Report of Session 2010-12, para 66.
- 43) 岸（2011）285-286 頁
- 44) 内閣府 PFI 推進委員会第 4 回 VFM 評価に関するワーキンググループ 資料 2「VFM 評価に関する実務的な課題について」9 頁 〈http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/shiryo_wv42.pdf〉
- 45) 下野・前野（2010）「PFI 事業における経費削減効果の要因分析—計画時 VFM と契約時 VFM の比較—」『会計検査研究』第 42 号 〈<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j42d04.pdf>〉
- 46) 同上、59 頁
- 47) BOT は Build-Operate-Transfer、BTO は Build-Transfer-Operate の略。BOT の場合は契約期間中、施設所有権が民間事業者にあり、契約終了時に公共部門へ所有権が移される。BTO の場合、施設建設終了時に公共部門へ施設所有権が移される。
- 48) 内閣府（2006）『平成 17 年度 PFI アニュアルレポート』91 頁 〈<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/annual173.pdf>〉
- 49) 内閣府（2010）『平成 21 年度 PFI に関する年次報告』8 頁 〈<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/annual2101.pdf>〉
- 50) 内閣府（2006）91-92 頁
- 51) 総務省地域力創造グループ地域振興室（2012）「地方公共

団体による PFI 事業と PFI 法に関する調査 調査報告」平成 24 年 12 月〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000193302.pdf〉

52) 同上、9 頁。青森市以外にも、たとえば福島市は「施設整備にあたって、民間資金を活用した場合の VFM が DBO 方式と比較した場合に劣り、財政負担を小さくする点からは用いるメリットがなかったため」と回答している。

参考文献資料リスト

岸 道雄「PFI (Private Finance Initiative) の有効性に関する一考察」『政策科学』18 巻 3 号、立命館大学政策科学会、2011 年

下野恵子・前野貴生 (2010)「PFI 事業における経費削減効果の要因分析—計画時 VFM と契約時 VFM の比較—」『会計検査研究』第 42 号〈<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j42d04.pdf>〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

首相官邸ウェブサイト「経済財政運営と改革の基本方針～脱 デ フ レ・経 済 再 生～」〈http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/06/20/20130614-05.pdf〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

総務省地域力創造グループ地域振興室 (2012)「地方公共団体による PFI 事業と PFI 法に関する調査 調査報告」平成 24 年 12 月〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000193302.pdf〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

総務省 (2008)「PFI 事業に関する政策評価—効果の把握結果—」〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisakunaio/pdf/070528_2_1-3.pdf〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

内閣府 (2006)『平成 17 年度 PFI アニュアルレポート』〈<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/annual173.pdf>〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

内閣府 (2010)『平成 21 年度 PFI に関する年次報告』〈<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/annual2101.pdf>〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI の現状について」平成 25 年 6 月〈http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_genjyou.pdf〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

内閣府民間資金等活用事業推進室ホームページ「PPP / PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」平成 25 年 6 月 6 日〈<http://www8.cao.go.jp/pfi/action.pdf>〉(最終アクセス:

2013 年 7 月 30 日)

内閣府 PFI 推進委員会ホームページ〈<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai7.html>〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

内閣府 PFI 推進委員会第 20 回総合部会 配付資料 資料 6「地方財政にかかわる最近の動き」平成 19 年 10 月 18 日〈http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/shiryo_sb_20601.pdf〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

内閣府 PFI 推進委員会第 4 回 VFM 評価に関するワーキンググループ 資料 2「VFM 評価に関する実務的な課題について」平成 19 年 1 月 26 日〈http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/shiryo_wv42.pdf〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

日本経済新聞 2013 年 6 月 6 日朝刊、6 月 13 日朝刊、6 月 24 日朝刊

BBC, "PFI becomes less private" 2012 年 12 月 3 日〈<http://www.bbc.co.uk/news/business-20588870>〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

HM Treasury, *A new approach to public private partnerships*, December 2012(HM Treasury 2012a). 〈https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf〉

HM Treasury, *PFI data summary: March 2012* 〈<https://www.gov.uk/government/publications/pfi-projects-data>〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

HM Treasury, *Standardisation of PF2 Contracts*, December 2012(HM Treasury 2012b) 〈https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF〉

House of Commons, Treasury Committee, *Private Finance Initiative*, Seventeenth Report of Session 2010-12. 〈<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>〉

The Guardian, "PFI will ultimately cost £300bn" 2012 年 7 月 5 日 〈<http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/05/pfi-cost-300bn>〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)

The Guardian, "What to expect from George Osborne's autumn statement" 2012 年 12 月 5 日 〈<http://www.guardian.co.uk/uk/2012/dec/05/autumn-statement-2012-what-expect-leaks>〉(最終アクセス: 2013 年 7 月 30 日)