

わが国におけるPFIの実態分析と展望 —英国でのPFI改革の論点整理を踏まえて—

坪井 薫正¹・宮本 和明²・森地 茂³・井上 聰史⁴

¹正会員 政策研究大学院大学 (〒106-8677 東京都港区六本木七丁目22-1)
E-mail:mjd13203@grips.ac.jp

²正会員 東京都市大学教授 都市生活学部 (〒158-8586 東京都世田谷区等々力八丁目9-18)
E-mail:miyamoto@tcu.ac.jp

³正会員 政策研究大学院大学教授 (〒106-8677 東京都港区六本木七丁目22-1)
E-mail: smorichi.pl@grips.ac.jp

⁴正会員 政策研究大学院大学教授 (〒106-8677 東京都港区六本木七丁目22-1)
E-mail: s-inoue@grips.ac.jp

わが国では少子高齢化と財政逼迫のもと公共サービスの提供、インフラの整備が課題である。その対策としてPPP/PFIが注目されている。わが国のPFIの多くはサービス購入型であるが総括的な評価は十分ではない。一方、英国ではPFIへの批判が高まり2012年12月に改革案であるPF2が提示された。しかしわが国のPFIに対する評価を英国の見直し論点から行ったものはほとんどない。本研究では英国における改革の論点を踏まえ、わが国のPFIの課題を明らかにしそれに対する提言と展望を述べることを目的としている。具体的には、英国におけるPFI改革の論点の整理、その視点からのわが国PFIのレビュー、わが国のサービス購入型PFIの実態調査をする。これに基づいてわが国におけるPFI事業を再評価し、課題を明らかにする。本稿では英国におけるPFI改革の背景と論点を中心に報告する。

Key Words : *Private Finance Initiative, Public Private Partnership, PF2, UK PFI Reform*

1. 研究の背景

公共サービスの調達方式として、民間の資金やノウハウを活用したPublic Private Partnership (PPP) はいわば世界的な潮流といえることができる。その中でも施設整備を伴う事業方式は英国やわが国においてはPrivate Finance Initiative (PFI)と呼ばれている。本研究では主にこのPFIを対象としている。

PFIは資本（施設）整備のための当初の費用調達を民間資金によるものであり、英国では最近ではほとんどの場合サービス購入型を指す。たとえば、英国財務省のレポート「Infrastructure procurement: delivering long-term value (2008年3月)」(以下、IPレポート)1)では、「PFI is an arrangement whereby the public sector contracts to purchase services.」と書かれている。すなわち、公共サービスが要求水準通りに提供されている場合、公共がそのサービスを一括で買い取る事業方式である。また、その用語が示すように設備投資のための資金調達が必要な事業を対象とするものであり、その必要が無い維持管理事業等は契約期間が複数年にわたったとしても本来はPFIに含まれ

ないものと解釈される。

わが国においては1999年の「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」(PFI法)施行以来、2012年度までの13年間にPFI法に基づいて特定事業と選定された事業は累計で418件、総額425百億円にのぼる。このうちの317件がサービス購入型事業である。(内閣府資料) これまでも、料金徴収事業を含むものや、いわゆる独立採算型のものも存在するが、主流はサービス購入型といえることができる。

昨年6月には民間資金等活用事業推進会議が決定した「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」(以下、アクションプラン)では、出来るだけ税財源に頼らない事業形式として公共施設等運営権事業等を推奨しているが、今後もサービス購入型事業はわが国のPPP/PFIの主要であることには変わりがないと思われる。アクションプランにおいては新しい事業類型の推進に主眼がおかれ、これまでの大勢を占め、そして今後も主要部分を担うと考えられるサービス購入型事業に関しては十分な検討を踏まえているとは言えない。

一方で、英国のPFIは、1992年に導入され、以来これまでに700件以上、民間の投資総額約550億ポンドもの事業が実施されてきた。しかし、以下に述べるように、特に2010年の政権交代以来、英国ではPFIへの批判が噴出し2012年末に新たにPrivate Finance 2 (PF2) が提案され多くの改善が提案されている。

このように英国においては大きな改革が行われているにもかかわらず、その事態はわが国においては「対岸の火事」的いくつかの報告が見られるに過ぎない。わが国におけるサービス購入型事業を正しく評価するためには、あらためて英国における論点を「他山の石」として捉えることが重要と考えられる。

2. 目的

本研究では、英国における改革の論点を踏まえ、わが国のPFI事業の課題を明らかにし、それに対する提言と展望を述べることを目的としている。

具体的には、わが国の PFI 事業の実態を財政的な Value for Money (VFM) と共にサービス向上の視点からレビューする。また英国における PFI 改革の実態とその課題を踏まえて、わが国の PFI 事業の実態を考察する。これらを踏まえて、わが国におけるこれまでの PFI 事業を再評価すると共に課題を明らかにする。

本稿ではその中でも、英国における PFI 改革の背景と論点を中心に報告する。

3. 既往の研究

わが国のPFIの現状に関しては内閣府を中心にいくつかのレポートが発刊されている²⁾。また、土木学会のインフラPFI/PPP研究小委員会では国内外のPFI、PPP事業に関しての調査分析レポートを発表している¹⁵⁾。PFI制度及びその支援制度は各国で異なることからそれら比較については布川ら¹⁶⁾、尾中ら¹⁷⁾がまとめている。

英国のPFI改革に関しては、難波⁷⁾、PWC¹⁴⁾、片桐¹⁸⁾等からの報告がある。英国における近年のPFIへの批判や挙げられた課題、解決策としてのPF2の提案について報告している。

また、英国PFI改革は民間主体で実施してきたPFI事業について政府関与を強化する改革であるが、これはわが国で70年代から進められた第三セクターの事業手法を想起する。90年代後半に第三セクター事業の多くは破綻し自治体は負債を抱え、民間の持つノウハウを公共事業に生かすため英国のPFI手法が紹介され各地で導入されることとなるが、これら第三セクターへの批判や評価、分析は宮木¹⁹⁾、成瀬²⁰⁾に詳しい。

4. 研究の構成と報告内容

(1) 研究の構成

本研究は図-1に示すように、まず英国において2012年末に提案されたPF2の内容と、その改革が必要であった背景を政府公開資料、新聞記事等をレビューしその結果を踏まえて、わが国のPFI改革を評価する。なお、わが国の自治体、民間事業者への調査では英国のPFI改革をレビューした結果を踏まえた調査とする。その後、英国PFI改革を踏まえて、わが国既存PFI事業と2011年のPFI改革案に対する課題を整理する。さらに、現在計画、実施中または実施されたPFI事業において、“VFM”、“調達金利”、“リスク”、“手続き費用”、“PFI事業と従来事業との比較”等についてPFI協会と共に自治体向けにアンケート調査を実施する。また、その結果を踏まえて民間事業者にもインタビューを実施し、双方からの状況を踏まえてわが国のPFI事業の実態を把握する。

(2) 今回の報告内容

本報告では図-1における“英国におけるPFI事業批判と改革のレビュー”をまとめ、わが国のPFI事業の課題を挙げるまでにとどまる。既存PFI事業とPFI改革に関するレビュー及びPFI協会と実施する調査、それらを踏まえたPFI事業の課題と今後の展望については次回報告においてまとめた。

PFIはPPPの一手法であり、民間資金を活用した事業手法といっても多岐にわたっている。日本では、PFI事業を事業費の回収方法によって“サービス購入型”、“独立採算型”、“混合型”の3類型に分類し、3類型すべてをPFI事業と定義している。一方、英国のPFI導入初期においては、“サービス購入型”、“ジョイントベンチャー型”、“独立採算型”など多様な民間参加型公共事業をPFIと呼んでいたが、現在ではサービス購入型を一般にPFI事業と呼んでいる。本研究では、サービス購入型PFI事業の改善を念頭に議論を進めることとする。

5. PFI改革の背景

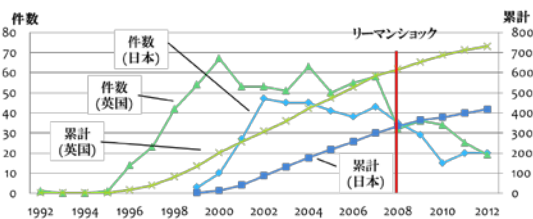
1992年に保守党(サッチャー政権)が導入したPFI事業は、1997年の労働党政権(ブレア政権)への政権交代において強化され実施件数を増やしていく。案件が増えていくに



図-1 研究の構成

つれてPFIの制度に関して様々な批判が出ていたが、労働党政権はPFI事業の推進を続けた。しかし、米国サブプライムローン問題に端を発した金融不安、リーマンショック等の金融危機において資金調達コストの急激な増大を受け多くの事業の採算性が疑問視され、実際に破綻してまう事業も頻発するようになる。このような中で実施件数は減少した(図-2)。そして、2010年より再度保守党政権に政権交代し、政府関与を拡大する方向でのPFI事業の改革、PF2の提案がなされていく。

一方、わが国では、1999年PFI法施行後数年は実施数が増加しているが、2002年より徐々に実施数が減少していく傾向がある(図-2)。2010年以降では年間20件程度しか実施されていない。2013年に出されたアクションプラン

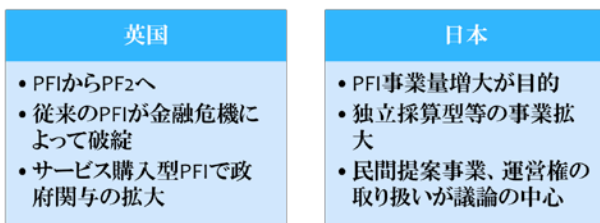


出典：Infrastructure UK, 内閣府データをもとに筆者作成

(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。

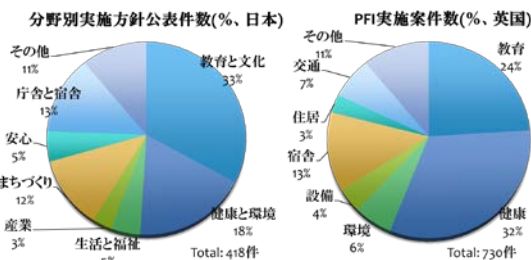
(注2) 英国分はFinancial Closeに至った案件

図-2 日英におけるPFI案件実施数の推移



出典：筆者作成

図-3 日英の改革の方向性



出典：Infrastructure UK, 内閣府資料をもとに筆者作成

図-4 日英におけるPFI案件実施数

では逼迫した財政の中で日本の基礎インフラを強化し、国土保全、強化及び経済の活性化を促すためにPFIを活用した公共事業の推進が重要としており、PFI事業量の増加、特に建築案件が多かった既存PFI事業に対しインフラ向けPFI事業量の増加を目的に、独立採算型事業や運営権の設定等の改革を進めている。

このように、近年、英国、日本共にPFI事業の実施数が減少し改革を進めているが、改革の背景と目的は異なっている(図-3)。

ここで、これまで実施されてきた日英両国のPFI事業の内容を比較したものを図-4に示す。

両国とも”教育施設”、”健康、環境関連施設”が半分以上を占めている。つまり学校及び病院等が多いことを示している。他にも宿舍や住居等も多く、ほとんどが建築案件となっていることがわかる。道路等のインフラ案件は契約額が建築案件に比べて一般に大きく注目される案件が少なくないが英国においても実施件数自身は多くはないことがわかる。

6. 英国のPFI改革

(1) 会計検査院の指摘

英国の会計検査院はPFI事業について毎年多くのレポートを出している。1997年以降80冊以上の報告書を出しており、本研究で対象としている金融危機以降のPFI事業を扱った、2009年以降のレポートについても15冊の発行が確認できた。単独の事業を評価したものからPFI全体を俯瞰し教訓を纏めたものまで多岐にわたっている。発行された15冊のレポートのうち主なものの概要を表-1にまとめる。

これらの報告書においてPFI制度に関する指摘は下記のようにまとめられる。

- PFIを実施した自治体はバランスシートに載ってこない長期債務を抱えている。
- 2007年の金融危機に端を発し、近年は資金調達コストの上昇が見られる。
- すべてのPFI案件が最適なVFMを得られているとは限らない。透明性の確保が重要である。
- PFIの経験は他の調達方法にもよい影響を与えている。
- 国の関与の大きい新しいPFIの制度が必要である。

会計検査院のこれらの指摘を受け、議会財務委員会等でも議論が進み2012年12月にPFIの改革案となるPF2の提案が財務省から出されることになる。

(2) PFIに関する新聞報道

英国のPFI改革では、米国リーマンショックに端を発する金融不安とその後の政権交代が大きく影響していると考えられる。ここでは世論に大きく影響を与える新聞

表-1 2009年以降に発行された会計検査院報告書の概要

発行日	タイトル	概要
2009/10/2	Performance of PFI Construction	建設時における工期と価格の管理についての検査結果を報告
2009/11/3	Private Finance Projects	上院財務委員会のPFI改革に向けた要請に基づいた報告書
2009/12/3	HM Revenue & Customs' estate private finance deal eight years on	不動産への民間資金活用案件において、歳入税関庁のアプローチについて考察
2009/12/4	Maintaining financial stability across the United Kingdom's banking system	金融危機時、政府は金融システムの安定化のため銀行の保護している。金融危機に対する教訓とこの政策の評価
2010/6/17	The performance and management of hospital PFI contracts	病院建設にPFIを利用した事例報告
2010/6/25	PFI in housing	住居建設PFIを利用した事例報告
2010/7/27	Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response	金融危機のPFI事業への影響の報告と財務省の対応についての評価
2011/4/28	Lessons from PFI and other projects	既存PFI事業で得られた経験の評価とまとめ
2012/2/10	Equity investment in privately financed projects	PFI事業への投資に関して、民間の投資の現状と官の投資についての評価等

出典：筆者作成

報道を通じてPFI改革の背景をまとめたい。PFI改革への転機となるリーマンショックは2008年9月、改革に本格的に着手する保守党・自由民主党連立政権が樹立が2010年5月であるため、2007年から2011年までの英国高級紙Times紙、Telegraph紙の2紙からPFIに関する記事を集めた。特にTimes紙ではPFIに関して公共事業関係者だけでなく読者の意見等も載せており興味深い。表-2は2007年-2011年のTimes紙、Telegraph紙2紙のPFIに関する記事とPFIに関して政府が発表したものを時系列にまとめたものである。

(a) 2007-2008

新聞記事によればリーマンショック前の2007年にはすでにPFIは政府の隠れ負債となっている、バランスシートに載せて正確に把握するべき、と言う批判が出ていたことがわかる。2008年に入ると金融不安による影響が徐々に現れ始め資金難に陥るPFI事業も出始めている。PFIによって建設された学校では生徒の成績がよいという研究結果が報道されている一方で、高価である、投資家が過剰な利益を得ているのでは、と言う批判も掲載されている。

(b) 2009-2010 (政権交代前)

2009年には多くのPFI事業に金融危機の影響が現れ、政府が本格的に救済に入っている。政府はPFI事業者

に短期的につなぎの融資を実施することとし、予算は20億ポンドとした。不足する場合は財務省がファンドから調達するとして、PFI事業の救済を徹底することが発表されている。2009年後半に入ると新たなPFI契約の締結を報ずる記事も出始め危機的な状況は脱したように見える。PFIは景気後退時において公共事業を進めるための有力な手段だったのではないかと評価する意見も出てきている。この間、会計検査院からはたびたびPFIに関して透明化やコスト上昇などの問題が指摘されており、2010年早々には貴族院から本格的な改革を促す意見も出てきている。

(c) 2010 (政権交代後)

2010年5月の政権交代後、PFI改革への動きは加速し新たに与党となった保守党から労働党時代のPFI事業に関して問題点などが発せられることとなる。新聞記事では前政権はVFMを評価することなしに、民間事業者が資金調達ができるかどうかと言う点だけを評価項目としてPFIを実施してきたのでは、PFIによる市民の負担は言われているよりも大きいのでは、財務省とPFI事業者の間で不適切な関係があったのではという疑問が報じられている。政府は2012年に開催されるオリンピック向け公共事業のためPFIを活用すること、今までの批判を整理し今後のPFIのあり方を見直すことを発表している。2010年後半にSPCへ投資する投資家がPFI事業から過剰な利益を得ていると決算委員会からも指摘がでている。

(d) 2011-

2011年にはファンドがいくつかのPFI事業をまとめて他のファンドに売ったり、SPCの得る利益を小さく見せ海外送金や子会社を入れる等の手法を使って税金逃れをするファンドなどPFIという公共事業から不当に利益を得ているという批判も報じられ、PFI事業の透明化、政府関与の必要性がより叫ばれるようになる。投資家はPFIは政府保証の付の安全な投資先という認識をもち、利益を追求している。このような状況であるため、政府は政府の関与を拡大したPFIの新たな形を提案したいとした。PFIは30年にも及ぶ長期契約であるため社会状況に応じて柔軟に契約変更をすることで長期的にVFMの最大化を図り、また以前のPFIでは公共事業という側面において最終的に政府がPFI事業者へ資金支援をしてしまったという反省から民間に適切なリスクを負担させることなどを掲げ、過去のPFIのよい面は踏襲しつつ、批判・反省を生かした新たなPFIを提案する準備を始めている。そして2012年12月、財務省は新たなPFIの形であるPF2を発表するに至る。

表-2 新聞記事及び政府発表の概要

	Telegraph紙(TL), Times紙(TM)	政府対応
2007	PF1は隠れ負債となっている。バランスシートに載せ正確に把握する必要がある。(TL) PF1契約の疑義、契約内容開示請求(TM)	
2008 (前半)	金融不安によりPF1事業が資金難、公共事業ゆえ最終的なリスクは政府が負っている。(TL)	PF1は官が長期的な支払い義務を負っていることになる。社会状況に合わせた柔軟な契約と事業の透明性が確保されている必要がある。(NAO)
	PF1による学校で学ぶ生徒はそうでない学校で学ぶ生徒より成績がいいという研究結果がある。学ぶ環境がよいという点と建設が予定通りに終わることが理由に挙げられる。(TM)	
	PF1事業は労働者と投資家の間で摩擦がある。高価と批判。(TM)	
	PF1は公共セクターにおいて投資家に過剰な利益をもたらしているという批判(TM) PF1の官僚的な手法に批判(TM)	
2008 (後半)	投資家の過剰な利益享受批判に対し政府が対策を発表(TM)	
	スコットランド政府のPF1推進に疑問(TM)	
2009 (前半)	金融不安によりPF1事業が資金難、事業のキャンセルも出ている。(TL)	金融危機によって財務コストの上昇が見られ収益性が悪化している。資金調達も難しい状況。リスクの評価に問題があり官が高いサービス料を支払っているケースがある。(NAO)
	政府がPF1向け融資を実施、公共事業向け政府金融機関の設立が必要と言う意見も。(TL)	
	金融危機後PF1がうまくいっていない。高価であり、リスクも政府がすべて負担している。(TM)	
	財務省のPF1事業者への救済案を発表(TM) PF1事業救済が予算化され実施される。金融不安によって公共事業の多くがとまる。(TM) 政府保証等によって大型PF1事業(M25)が動くこととなった。(TM)	
2009 (後半)	PF1を政府が進めてきたのは、債務として認識されず財政負担なしに公共事業を実施することができたためではないか。(読者より)(TM)	
	選挙が近づいている。PF1は景気後退時における公共事業実施の有力手段でもあった。よい点もあるので選挙後もPF1をなくすことはない。(TM)	
	街路灯PF1事業、投資額2億3千万ポンドで契約締結(TM)	
2010 (前半)	投資家の間でPF1による政府財政への負担が増大しているという不信感が出ている。貴族院でPF1改革に関して議論。(TL)	オリンピック向け建設投資が大きいが一時的なものである。金融危機後PF1への融資は困難な状況にある。国の関与を大きくするようなPF1改革が必要である。(NAO)
	PF1で作られた病院はそうでない病院よりも清潔で治療環境がよいという研究結果がある。建築物の設計に工夫がなされていること、職員がパフォーマンスを発揮しやすい経営になっていることが挙げられる。しかし、市民にとって重い債務になっていることも忘れてはならない。(TM)	
2010 (後半)	PF1による市民負担は考えられているものより大きいのではと与党(保守党)から指摘。(TL)	PF1によって投資家が過剰な利益を上げていると指摘(PAC)
	会計検査院は民間金利が上昇しているにもかかわらず政府はPF1による公共事業の調達を進め続けたと指摘(TM)	
	投資ファンドがいくつかのPF1事業をまとめて売買している。(TM)	
2011 (前半)	既存PF1が高価である等、決算委員会(PAC)が前政権(労働党)を批判。無理なPF1推進や不正があったのではと指摘。(TL)	官の関与が必要、透明性の確保に加えて官側担当者もより理解を深める必要がある。資金調達のメニューを増やす努力が必要(NAO)
	投資ファンドがPF1事業を売買している。(TM)	
	PF1による刑務所はそうでない刑務所に比べて再犯率が低いという研究結果がある。PF1は世界に広まっており、景気後退時における公共調達の手法として見直されるかもしれない。(TM)	PF1改革の検討が財務省等へ指示される。(財務委員会)
	会計検査院はPF1はコストが上がっていると指摘(TM)	
2011 (後半)	民間事業者の利益を優先させたPF1事業が多いという批判がある。投資家は海外送金等で税金逃れをしているようである。(TM)	民のリスク負担を求め、政府出資も含め財務省の関与も大きくしたPF1改革の方向性を発表(財務省17thレポート)
	投資ファンドは直接事業に投資しない形をとり、事業から上がる利益を過剰に得ているようである。投資家はPF1は政府保証のついたよい投資先と見ている。(TM)	VFM向上のためPF1改革が必要と指摘(Sasoon貴族院議員)
	学校建替えのため新たなPF1事業が始まる。投資総額は約22億ポンド(TM)	PF1が選択されてきたのはVFMではなく資金調達が可能かどうかと言う点だけである(決算委員会)
	政府は新たなPF1を発表、柔軟な契約、適切なリスク分担、過去の経験を生かした調達方法となる。(TM)	
2012 (前半)		将来の債務の予想しVFMが出るようなPF1になるよう設計するとした。(財務省25thレポート)
2012 (後半)		PF2発表(財務省)

注) TL: Telegraph紙, TM: Times紙, NAO: 会計検査院, PAC: 決算委員会

出典: Times紙, Telegraph紙, 英国政府資料等をもとに筆者作成

(3) PFI改革の経緯とPF2

議会と財務省のやり取りからPF2の提案までの政府が発表した資料を表-3にまとめる。

財務省は2012年12月にA new approach to Public Private Partnershipsを発表し、この中でPFIの新しい形であるPF2を提案した。

PF2では下記のように主に8つの改革案が出されている

- ① SPCに対する政府の出資
- ② 入札期間の短縮(原則18ヶ月とする)
- ③ 清掃、ケータリング等の市場からの購入
- ④ 透明性向上(アニュアルレポート等の開示)
- ⑤ 官民の分担するリスクの見直し
- ⑥ 契約変更の柔軟性
- ⑦ 資金調達メニューの多様化
- ⑧ 官担当部局の能力向上

特に、官の関与を大きくすることが挙げられており、①は大きな改革点である。英国政府は事業の透明化や事業が上げる利益の公共への還元、社会環境の変化に合わせた事業運営の変更等を考慮すると官側にもリスクがあるが民と共に投資することが有利と判断したようである。

PFI改革は財務省主導で進められている。1992年に保守党政権がPFIを導入したが、それを引き継いだ労働党政権はPFIを強化すべく2000年に官民のスタッフを集めたPartnerships UKを設立した。Partnerships UKは株式会社組織で出資比率は官49%、民51%となっている。PFIは民間の商業的な感覚が不可欠であり、また公務員の人事

表-3 PF2提案までの主な政府発表

2011年3月8日：下院財務委員会
<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計検査院の報告、貴族院委員会から報告を受け、PFI制度改革について議論 ・ リスク分担や経済性について指摘 ・ PFI調達の課題に関して関係者に検討を指示
2011年8月21日：財務省レポート(17 th Report)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 金融危機以降資金調達コストの高騰 ・ 財務的効果の減少 ・ 民間資金調達金利：平均8% (国債利率：約4%) ・ 株主の72%が租税回避 ・ 設計上の工夫が見られない ・ 本来官がとるべきリスクを民が負担 ・ 財政難の中でのインフラ投資の方法として必要 ・ 将来の需要と資産利用に関するリスクが適切に民間に移転される必要性
2012年1月11日：財務省レポート(25 th Report)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 納税者にとって最適な制度であるべきだが、現PFI制度はそうではないという指摘 ・ 公的債務を減らす手段になるが民のインセンティブとのバランスが困難 ・ 正確なVFMの算出と、将来予想される債務についての配慮
2012年12月：財務省PF2提案へ(A new approach to PPP)

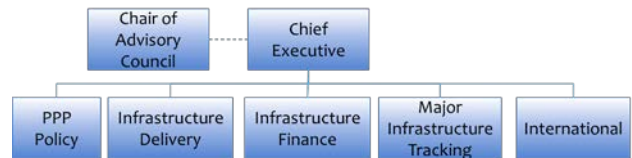
出典：筆者作成

制度ではなじまない長期的な経験の蓄積が必要であると言う観点から組織を行政機構の外に出しPFI事業の推進の支援をあたる組織として設立している。PFIに関わる政策等については従来どおり財務省内で検討、実施されることとなった。2009年に財務省内にInfrastructure UKが設立され、2010年には外部組織であるPartnerships UKや財務省内に分かれていたPPP/PFI関連組織を統合した。InfrastructureUKの組織体制を図-4に示す。

Infrastructure UKは1) PPP Policy, 2) Infrastructure Delivery, 3) Infrastructure Finance, 4) Major Infrastructure Tracking, 5) Internationalの5部門に分かれており、それぞれ1) PPP政策策定, 2) 調達担当, 3) 融資担当, 4) 実施案件の評価担当, 5) 海外PFI関係者との情報共有担当を業務内容としている。図-5に示すように、Infrastructure UKは事業を担当する各省庁、自治体へのアドバイスと資金の提供を実施する。各省庁、自治体の実施部門はそのアドバイスと資金を元にPPP事業の管理をすることになっている。

(4) PFI改革の経済的な背景

PFIの改革の議論が加速したのは、2007年の米国サブプライムローンに端を発した金融危機の影響も大きいと考えられる。2008年のリーマンショックに端を発する金融危機は米国経済同様、英国経済に大きなショックを与えた。図-6は米国、英国及び日本の10年国債の金利変化をまとめたものである。



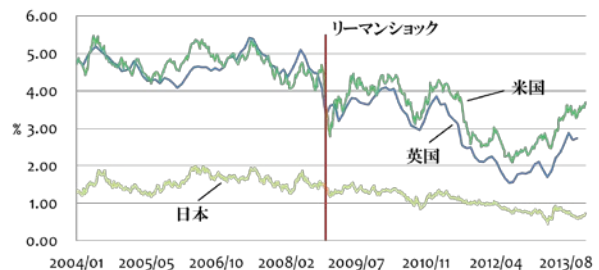
出典：Infrastructure UK資料もとに筆者作成

図-4 Infrastructure UK組織図



出典：Infrastructure UK資料もとに筆者作成

図-5 PFI実施の流れ



出典：米国、英国及び日本 各財務省資料より筆者作成

図-6 日米英の10年国債金利(米国は10年以下平均)



出典：A new approach to PPP, Dec. 2012より筆者加筆

図-7 PFI投資利率と国債金利との差の変化

図-6に見るように、リーマンショックによって米国の国債利率が急激に下がるが、英国の国債利率も同時に下がっており米国と同様の動きをしている。日本に関してはほとんど動揺はない。このように2007年からの金融不安、金融危機によって英国経済は大きなショックを与えられPFIへの投資環境も急変したと考えられる。

図-7に示すようにPFI向け投資については国債との金利差は1%から1.5%程度であり、銀行間の競争もあって長期的にはその差は小さくなっていく傾向にあった。2007年の金融不安の直前には1%をきる水準にまでなっていた①。2007年の国債金利は図-6に見るように4.5%の間にあるので、PFI事業は5-6%程度の金利で資金調達できたこととなる。ところがサブプライムローン問題の顕在化により金融不安が発生し、PFI向け貸出しを安定的と格付けしていた格付け会社の信用がなくなった。既存PFI事業は長期借入れを実施していたため事業への影響はなかったものの、借換え及び新規PFI事業向け借入れには信用不安のため急激な資金調達コスト増となった②。銀行は多くの投資を抑制し、信用できる事業にのみ貸出しを再開した。PFIはやはり安全であるとみなされ2009年には徐々に貸出しが再開され、資金調達コストも下がり始めた③。しかし2010年にはギリシャ等の南ヨーロッパ金融不安が再燃し再び資金調達コストが上がり始めた④。

7. PF2の課題

PF2では8つの対策案がまとめられた。今後のPFI事業に適用されていくと考えられる。本章ではわが国の経験を踏まえそれぞれの対策案に対しての課題を考察したい。

① SPCに対する政府の出資

SPCへの政府が出資する場合まず考えられるのは利益相反の可能性である。SPCへの関与を大きくし公共のVFMを高めるためには有効であるが、反面SPCの利益も確保しなければならず、長期の公共サービスを提供する上でジレンマに陥る可能性がある。また、SPCが負うべきリスクを政府も負うことになるため、PF2改革案において挙げている官民によるリスク分担の見直しにおいて整理が必要である。

わが国では官民出資の第3セクター方式によるインフラ整備を実施した経験がある。この時、官側の意向が大きく働き民間ノウハウが生かされない事例が多かった。官民での共同経営となるSPCにおいては民間ノウハウをどう生かしていくかが新たな課題となってくると考えられる。

② 入札期間の短縮(原則18ヶ月とする)

入札期間を短縮化するために必要書類の標準化をし入札業務を軽減すると共にInfrastructure UKから実施組織に対してアドバイザーを派遣することとなっている。契約の柔軟性を担保する標準書類と適切なアドバイスができるアドバイザーの能力維持・向上が課題となると考えられる。

③ 清掃、ケータリング等の市場からの購入

SPCの構成によっては業務を市場調達することがVFMの向上に貢献するかは異なってくる。民間のインセンティブの確保、ノウハウの活用等のバランスが取れるよう注意する必要がある。

④ 透明性向上(アニュアルレポート等の開示)

SPCへ政府が出資することにより事業の透明性は向上することが考えられる。しかし、実施組織の中での取り扱いについては課題が残っている。長期的な支払いとは負債と同様の位置づけとなる可能性がある。また、SPCのリファイナンス等で上がる利益の考え方など整理する点がある。

⑤ 官民の分担するリスクの見直し

民はリスクを見込んで官へサービス購入費を請求している。既存事業において官がリスクをとることによって民へ支払うサービス購入費が下がり公共のVFMが高まる事例があった。事業実施前にリスク分析の精度を高めることが課題である。また、それらで上がってきたリスクをどの程度官が負うのか、民間事業者と契約前に深く議論する必要がある。入札期間を短縮するという中で十分な議論の時間を確保することが課題となると考えられる。

⑥ 契約変更の柔軟性

契約後に民間事業者との契約変更を実施する際には入札に参加した事業者間の公平性を担保する必要がある。契約変更を見込んで安値入札を図る応札者も現れる可能性がある。契約変更のできる事項、その範囲などをまとめておく必要があると考えられる。

⑦ 資金調達メニューの多様化

資金調達は銀行借入れ、債券、ファンドからの借入れなどが考えられる。Infrastructure UKの資金提供メニューの中で長期借入れと借換え時の条件設定等、長期契約の中で扱いやすいメニューを検討する。

⑧ 官担当部局の能力向上

官の担当部局は外部からアドバイザーを雇用する

ことが通常である。アドバイザーとの責任分担を明確化し、官担当者が必要な能力を明確にする必要があると考えられる。

8. 今後の研究課題

ここまでの調査検討から得られた知見としては以下のようにまとめることができる。

- ① 英国PFI改革において大きい変更はSPCへの政府出資であると考えられる。
- ② 官の関与を大きくすることによって案件の透明性、リスク分担、VFMの確保など、改善が進むと考えられる。
- ③ 一方で、利益相反の問題、民間のインセンティブの低下等、PFIが掲げていた民間活用の利点が相当失われる懸念もある。

わが国では官民連携でのインフラ整備において第3セクター方式が70年代後半から実施されてきた。第3セクター方式では官の要請によって事業が進んでいくケースが多く民の持つ活力やノウハウが十分引き出せなかったといわれている。破綻した第三セクターは赤字事業となり実施した自治体に大きな負債をもたらした。英国のPF2は官の関与を大きくし政府出資も実施するため、近い将来わが国の第三セクターで挙げられた課題が英国でも問題になる可能性はある。一方、今後わが国でも運営権の付与等の改革が進み、民間資金の公共セクターへの流入が増加すれば、英国の既存PFI事業で起きたような官と民との摩擦、投資家の利益追求が進み、同様の問題が発生する可能性がある。両国のPFIに関する情報を共有し、官民の力をあわせたよりよい公共事業の調達方法を模索していくことが今後は必要であると考えられる。

本研究では英国でのPFIの問題点を踏まえた上で、わが国のPFIの現状を官側・民側から正確に把握し、わが国のインフラ開発の背景・状況に即したPFIの方向性を示したい。よって、今後の下記に挙げる作業を進めていく予定である。

- ① わが国の既存PFI事業の課題を実態に基づき整理する。調査はPFI協会とPFIを実施した自治体及び民間事業者向けにアンケート及びインタビュー調査によって行う。英国の状況を踏まえた質問項目をまとめて実施する。
- ② わが国のPFI改革の課題を整理する。
- ③ 今回の英国調査の結果も踏まえてわが国のサービス購入型PFI事業の評価とその課題、今後の改善案と展望をまとめる。

参考文献

- 1) ㈱コーエー総合研究所：Q&A 日本版 PFI のすべて，東洋経済新報社，1999年

- 2) 内閣府 民間資金等活用事業推進室：内閣府の WEB サイト <http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
- 3) 英国財務省 Infrastructure UK：WEB サイト <https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-uk>
- 4) 英国会計検査院：WEB サイト <http://www.nao.org.uk/>
- 5) 英国議会：WEB サイト <http://www.parliament.uk/>
- 6) HM Treasury, UK: A new approach to public private partnerships, Dec. 2012
- 7) 難波 悠：PFIからPF2へ英国のPFI改革策，東洋大学PPP研究センター，2012年12月
- 8) 石田直美：インフラ投資と財政再建の両立を目指す英国の戦略，地方行政，2013年1月21日
- 9) 福島隆則，小塚真弓：公共インフラファイナンスの新潮流～官民ファンドと英国のPF2～，ARES 不動産証券化ジャーナル Vol.12，2013年3月
- 10) National Audit Office: UK: Equity investment in privately financed projects, Feb. 2012
- 11) National Audit Office: UK: Lesson from PFI and other projects, Apr. 2011
- 12) National Audit Office: UK: Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response, Jul. 2010
- 13) National Audit Office: UK: Private Finance Projects, Nov. 2009
- 14) PWC：市場化テストの事業評価等に関する調査報告書，2010年3月
- 15) 土木学会インフラ PFI/PPP 研究小委員会：WEB サイト <http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/>
- 16) 布川哲也：PPP/PFIにおける公的支援制度の国際比較と日本への展望，政策研究大学院大学修士論文，2012年2月
- 17) 尾中隆文：道路事業におけるPFI/PPP制度の国際比較と日本への展望，政策研究大学院大学修士論文，2011年2月
- 18) 片桐 亮：PPP/PFIの新たなモデル(1) 英国PF2における官民JV型PPP/PFI，デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社，2013年9月
- 19) 宮木康夫：第三セクターとPFI：役割分担と正しい評価増補版，ぎょうせい，2002年
- 20) 成瀬龍夫：特集：公社・第三セクターの改革課題，自治体研究社，1997年
- 21) Dominic Webb and Lusinda Maer: Recent PFI developments, Dec. 2011
- 22) House of Commons Treasury Committee: Private Finance Initiative 17th Report, Jul. 2011
- 23) House of Commons Treasury Committee: Private Finance Initiative : Government, OBR and NAO Responses to the Seventeenth Report from the Committee, 25th Report, Dec. 2011
- 24) 公田 明：「改正 PFI 法」で変わる公的サービスの担い手，みずほ総合研究所，2012年2月

(2014. 4. 25 受付)