

PFI/PPP政策のマネジメントと アカウンタビリティ

大西 正光¹・石 磊²

¹正会員 京都大学准教授 防災研究所巨大災害研究センター (〒611-0011 京都府宇治市五ヶ庄)
E-mail: onishi.masamitsu.7e@kyoto-u.ac.jp

²非会員 大連理工大学准教授 建設工学部 (〒116024 中国遼寧省大連市甘井子区凌工路2号)
E-mail: leishi@dlut.edu.cn

1999年のPFI法の施行から20年が経過し、わが国のPFI/PPP黎明期に開始した事業のは、最近になって契約期間の満了を迎えつつある。公共調達にあたっては、もっとも適切な事業スキームの選択が要請されており、PFI/PPP適用の際も、事前のValue for Money (VFM) 評価を行っている。しかし、事業経験が蓄積しつつある今、事前のVFM評価のみならず、結果として期待したVFMが発現したかどうかを事後的に検証し、今後のVFM評価及び事業マネジメントの改善に活かすことが可能になる。本研究では、今後、一層効果的にPFI/PPPを適用していくためのマネジメント枠組みを提示する。さらに、マネジメントプロセスを動かす上で必要となるアカウンタビリティ概念について考察する。

Key Words : *public private partnerships, value for money, accountability*

1. はじめに

日本では、1999年にPFI (Private Finance Initiative) 法が導入されて以降、20年が経過した。PFI事業の事業期間は通常15年から20年に及ぶため、わが国でPFIが導入された初期の頃の事業が期間満了を迎える時期となった。2018年3月末までに全国で計666件のPFI事業が行われた。このうち79件が契約期間を満了し、2018年度および2019年度で、さらに43件が期間満了を迎える予定である¹⁾。2年内閣府が公表したアクションプランでは、2018年度より期間満了案件の検証を行うこととなっている²⁾。

PFIおよびPPP (Public Private Partnership) (以下、以下、PFIとPPPを特段区別する必要がない場合には、PFIも包含して「PPP」と称す) は、従来方の公共サービス的方式に比べて、より高いValue for Money (以下、VFM) が得られるとして、その適用が進められてきた。しかし、あらゆる事業に対して、従来型に比してPPPの方が高いVFMが得られるわけではない。実際のPPPの適用に際しては、より高いVFMが得られるかどうかの事前評価を行う義務が課されており、内閣府によりVFM評価のガイドラインが策定されている³⁾。

日本における現状を見ると、ある事業をPFIないしPFIあるいはPPP事業として特定する場合に、従来型方式に比して、高いVFMが期待できるかどうかの事前評価の

行政的手続きは存在する。しかし、実際に期待した通りのVFMが発現したかどうかを評価する行政的手続きは存在しない。言い換えれば、これまで蓄積してきた事業の実施経験を今後のPFI/PPPにかかる政策立案や運営方法の改善に活かすための制度的システムが存在しない。

一方、こうした事後的な評価システムの導入にあたっては、しばしばデータ入手上の困難が伴う。期間満了を迎えた事業のVFMに関する事後評価を行うためには、実施済み案件事業に関する実績データが必要となる。しかし、日本では、PPP事業の「成果」に関する情報開示は不足しており、アカウンタビリティが全般的に低いという指摘がある³⁾。こうしたPPPを巡る情報公開上の問題は、日本以外でも指摘されている⁴⁾。

以上の問題意識に基づき、本研究では、今後、一層効果的にPFI/PPPを適用していくためのマネジメント枠組みを提示する。さらに、マネジメントプロセスを動かす上で必要となるアカウンタビリティ概念について考察する。以下、2. では、本研究の基本的考え方を述べる。

3. では、PFI/PPP政策全体のマネジメントの枠組みを示すことで、アカウンタビリティが必要となる文脈を定義する。4. では、3. で定義したマネジメントの枠組みに沿って、PFI/PPPにおけるアカウンタビリティ概念の整理を行う。5. では、本研究を結論を述べる。

2. 本研究の基本的考え方

(1) PFI及びPPPの位置づけ

PFIやPPPという用語の使われ方には、国や地域によって必ずしも統一されているわけではないが、議論に混乱が生じないように、本稿におけるPFI及びPPPの位置づけについて明らかにしておこう。

PFIの事業スキームの詳細については、すでに多くの文献に記述されており、詳細はこれらの文献に譲るが、PFIという名前は、元来、英国において考え出された特定の事業スキームを示す名前として使われ、日本を含め世界的に普及した。一方、PPPは、特定の事業方式というより、民間事業者との契約関係において、建設段階だけではなく運営段階まで含めた公共サービス提供を行う上で、従来型の事業方式よりも民間事業者に付与する裁量を拡大することにより、より効率的に事業を遂行しようと意図する事業方式すべてを包含する概念として用いられている。PFIを含む民間事業者の裁量を拡大するPPPの出現は、建設工事のみ請負業者に委ね、行政が直営でサービスを提供するという従来型の事業方式とは異なる代替的事业方式が生み出された。

(2) VFM評価

PFI法の施行により、公共サービス提供を行う際に、従来型の事業方式PPPという新たな事業方式のいずれを選択すべきかという問題が生じた。特に、PPPを適用する際には、従来型よりPPPが合理性があることを説明する行政的プロセスが設けられた。その際の指標として位置づけられたのがVFMである。

日本におけるVFM評価の方法は、内閣府が公表しているガイドライン⁹⁾に規定され、VFMは、

$$VFM = PSC - PFILCC$$

として定量的に定義されている。ここで、PSCは、Public Sector Comparatorの略称であり、伝統的な調達方式の下で必要となるライフサイクル費用である。一方、PFILCCは、PFI方式（ここでは日本の呼称を用いる）の下で必要となるライフサイクル費用である。PFILCCがPSCよりも小さくVFMが正であれば、PFI方式の採用により事業コストが削減されるため、PFI方式の導入が正当化される。このように、従来型でもPFIでも提供される公共サービスが一定という前提の下で費用のみに注目してVFMが定義されている。

(3) 事後評価の必要性

PPPは、いかなる事業に対しても望ましいわけではな

い。対象事業の特性に応じて、ふさわしい事業方式を選択する必要がある。VFMは、対象事業に対して望ましい事業方式を選択する上での指標であり、VFMを用いて、事業特性と事業スキームの関係に関する実証的研究も行われている。要藤ら⁹⁾は、PPP事業の施設所有権の配分に着目した事業方式（すなわち、BOTやBTOなど）の違いがVFMに及ぼす影響を実証的データに基づいて分析している。そこでは、事業特性に応じて、VFMを高める事業方式が異なることを統計的に示し、事業特性と相性のよい事業方式を選択すべきとする結論を導いている。

従来研究では、VFMのデータとして、計画時に算定されたVFMと契約時に算定されたVFMを用いている。計画時に算定されたVFMとは、行政がPFI事業として特定する際の判断基準に用いるVFMである。一方契約時に算定されたVFMとは、民間事業者と合意した実際の契約の下での政府支出額に基づいて算定されるVFMである。すなわち、いずれも事業開始前の予測値である。期間満了時点で実際にこれらの事前に算定されたVFMが実現する保証はなく、事後的評価を行なっているわけではない。

仮に、契約条件が事業期間中、まったく変更がなければ、事業開始前に算定されるVFMと事後的なVFMは、PSCにも変更がないとすれば一致する。しかし、15年や20年という長期に及ぶ事業期間を考慮すれば、期間中に契約が変更される可能性は小さくない。さらに、民間事業者が特定事業者に選定された後に、自らの有利なように契約に変更する機会を戦略的に利用する事例も報告されている⁷⁾。こうした事後の契約変更によって、事前に算定されたVFMと実際に発現した事後のVFMの間には乖離が生じる可能性がある。

3. PFI/PPP政策のマネジメント

PFI/PPP政策のマネジメントの概念を明らかにしておこう。PPPの出現のおかげで、公共サービスの提供にあたり、より高いVFMを実現するための選択肢が増えた。しかし、すべての事業にPPPの適用が望ましい訳ではなく、相性の良い特性を持つ事業を見極めていく必要がある。PFI/PPP政策のマネジメントは、PFI/PPPのみならず、従来型方式も含めて、より高いVFMを実現する公共サービスの提供に資するすべての活動を包含する。

マネジメントの活動は、図-1に示すようなPDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルで表され、サイクルが階層性を有している。まず、「単一事業レベル」では、当該事業にPPPを適用するかどうか、さらにはPPPを適用する際、リスク分担を含む契約内容をどのようにするかといった一連の意思決定が行われる。単一事業内部で

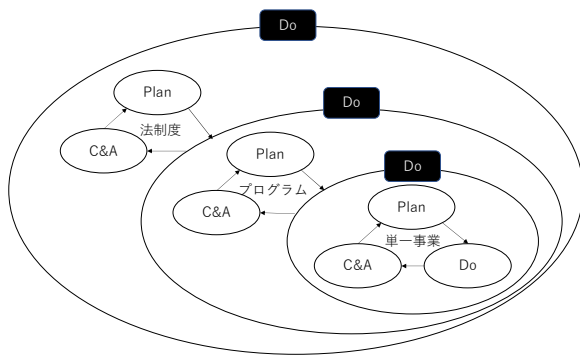


図-1 PFI/PPP 政策の階層的マネジメント

得られた結果を観察しながら、契約内容の調整や、事業がうまくいかなかった場合には、PPPの適用を取りやめるといことまで検討される可能性がある。

その上の上位のレベルは、「プログラムレベル」である。PPPの実施に必要な行政内部のルールにかかる意思決定のマネジメントである。例えば、行政により、PFI/PPPの実施のためのさまざまなガイドラインを示している。これらのガイドラインは、PPP事業の実施した成果を下に問題点を抽出し、新たなガイドラインの修正が施される。ガイドライン以外にも、PFI/PPPを導入していくためのさまざまな公的支援施策なども含まれる。

さらに上位のレベルが「法制度レベル」である。日本の場合、PFI/PPPを公共サービスの調達方式の一つとして制度的に位置づける根拠であるPFI法や、これに関連する公物管理法などの法律に関する決定に関するPDCAである。

4. PPPにおけるアカウントビリティ

(1) アカウントビリティ概念

アカウントビリティ概念を定義することは容易ではない。さまざまな文脈においてアカウントビリティの考え方は多様に存在する。本稿にてこれらの定義を網羅することは不可能であり、かつ生産的ではない。本稿では、「ある行動の理由を要求し与える関係 (giving and demanding reasons for conduct)⁸⁾」として考えよう。日本では、説明責任として訳されるが、「誰が」「誰に対して」説明する責任があるのか、という視点で構造化する。

(2) PPPにおけるアカウントビリティ

Demiragら⁹⁾による研究では、PPPにおけるアカウントビリティをステークホルダー間の文脈に応じて、マネジメント的アカウントビリティ (managerial accountability)、契約的アカウントビリティ (contractual accountability)、共同的アカウントビリティ (communal accountability)、政治的アカウントビリティ (political

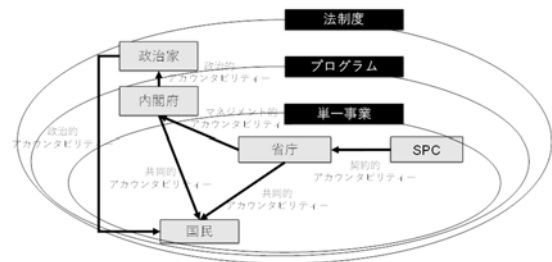


図-2 PFI/PPPのアカウントビリティ構造 (日本の例)

accountability) の4つに区別してこれらのアカウントビリティの違いにより、求められるアカウントビリティの文化が異なることを指摘している。

5. おわりに

本研究では、今後、一層効果的にPFI/PPPを適用していくためのマネジメント枠組みを提示し、それらのデータの入手可能性を明らかにする。さらに、マネジメントプロセスを動かす上で必要となるアカウントビリティ概念を整理した。

今後、本稿で示したアカウントビリティに必要な情報といかなる説明の仕方が必要かについての考察を進めていく。

参考文献

- 1) 内閣府：PFIの現状について、https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjyou.pdf (2019年10月4日アクセス), 2018.
- 2) 内閣府：PPP/PFI推進アクションプラン (令和元年度版), 2019.
- 3) 高橋陽一：PPP/PFIのプログラム評価とエビデンス活用に関する現状と課題, 東洋大学 PPP 研究センター紀要, Vol. 10, 2019.
- 4) Shaoul, J., Safford, A. and Stapleton, P.: Accountability and corporate governance of public private partnerships, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 23, pp. 213-229, 2012.
- 5) 内閣府：VFMに関するガイドライン, https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm_guideline.pdf, (2019年10月4日アクセス).
- 6) 要藤正任, 溝端泰和, 林田雄介: PFI事業におけるVFMと事業方式に関する実証分析, 経済分析, 内閣府経済社会総合研究所, No. 192, 2016.
- 7) Guasch, J.L.: Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right, World Bank Publications, 2004.
- 8) Roberts, J., Scapens, R.: Accounting systems and systems of accountability – understanding accounting practices in their organizational context, *Accounting Organizations and Society*, Vol. 10, No.4, pp. 443-456, 1985.
- 9) Demirag, I. and Khadaroo, A.: Accountability and value for money: a theoretical framework for the relationship in

public-private partnerships. *Journal of Management & Governance*, Vol. 15, No. 2, pp. 271–296, 2011.

(2019.10.4 受付)

FORMATTING JAPANESE MANUSCRIPT FOR JOURNALS OF JSCE

Masamitsu ONIHI and Lei SHI

The PPP scheme has been pervasively adopted for infrastructure services around the world for decades. In despite of accumulated experiences of PPP projects, every country is still looking for the best practice of PPP implementation. This chapter argues that the review process of PPP program based on ex-post evaluation of implemented projects is essential to avoid unsatisfactory projects in the future.