

第IV部門

公民双方から見たPFI手法の課題と今後のあり方に関する研究

立命館大学大学院理工学研究科 学生員 ○竹田 雅史
立命館大学理工学部 フェロー会員 村橋 正武

1. はじめに

近年財政赤字等の理由により民間が持つ資金やノウハウを活用することの必要性が重要視されている。また1992年に英国で初めて導入されたPFI手法が日本でも1999年に導入され、新たな公民連携の手法として注目されている。しかし導入から8年が経つが、PFI手法が全公共事業に占める割合は未だ低くPFI手法は公共事業の重要な手法として定着していないのが現状である。

そこで本研究では、日本におけるPFI手法の定着を阻む要因を英国と日本のPFI手法導入の背景や生じた問題の比較、及び日本におけるPFI手法の現状に関する分析を通じて抽出する。そして抽出した要因を踏まえ、今後の日本におけるPFI手法の新たな制度設計を試みる。

2. PFI手法における英国と日本の比較

英国と日本ともに財政状況の逼迫化に伴う民間活力の活用を目的としてPFI手法の導入を図っている。しかしPFI手法導入の経緯やPFI体制については両国で大きく異なる。英国は債務処理を踏まえた国営事業の民営化、PFI手法実施におけるノウハウの構築に寄与する公共サービスのアウトソーシング、行政組織のエージェンシー化といった民間活力の活用を段階的に適用した後にPFI手法を導入している。つまりPFI手法導入以前に民間活力活用に向けての公共の組織改革や意識改革がしっかりと進められ、新しい手法であるPFI手法にも対応できた。一方、日本では段階的に民間活力を活用してこず、PFI手法に対応できる公共の組織改革や意識改革が行われずに導入された。

英国においてPFI手法導入当初は、民間事業者への過度のリスク分担などによりあまり浸透しなかったが、英国政府はPFI手法の適用可能性の検討を行っていない事業には補助金を出さないという「ユニバーサル・テストング」施策を実施してPFI手法の普及に果たした。この施策の実施により公共はPFI手法の導入に努めざるを得ず、結果と

して普及に寄与した。またユニバーサル・テストングの実施を通して公共側ではPFI手法についての知識が普及し、それに準ずる組織体制も構築された。このように英国ではPFI手法に関する意識改革や組織体制の構築がPFI手法の普及に寄与した。

また英国は入札方式に関して公共と民間事業者間で十分な交渉が持たれ、適切な役割分担やリスク分担が行われている。一方、日本では会計法や地方自治法の関係で十分な交渉を行える入札方式の適用が難しい。さらにリスク分担に関して、日本では十分な対応がなされていないが、英国では民間事業者のリスク分担に見合ったインセンティブを付与することがルール化されている。このようなことも英国におけるPFI手法の普及に一役を買っている。

英国と日本のPFI手法導入における取り組みの違いとして入札方式やリスク分担方式があり、特に日本においては公共側に課題があることが明らかになった。具体的には、公共側でのPFI手法の知見や組織体制の確立、公共と民間事業者の適切な役割分担やリスク分担などである。

3. 事例分析を通じた課題

PFI手法の拡大を図る視点に立って公共側の組織体制、公共と民間事業者の役割分担といった主体間の関係に着目して事例分析を行う。既に施設を建設し運営・維持管理段階に入っており、民間事業者によるサービス提供が長期間行われている事例として、神戸市摩耶ロッジ整備等事業と島根県八雲村学校給食センター施設整備事業を対象とした。

上記の事例概要として、神戸市摩耶ロッジ整備等事業は、阪神・淡路大震災で被害を受け、運営を休止していた神戸市立国民宿舎摩耶ロッジを整備し、営業を再開する事業である。また島根県八雲村学校給食センター施設整備事業は、県道の拡幅に伴い移転する、学校給食センターを建替える事業である。

分析を行った2事例から、第一にリスク分担に関する問題点を整理した。いずれの事例においても、リスク分担は公共と民間事業者の間で重要な問題と

して議論されている。そこで明らかになった課題は公共と民間事業者双方のリスク管理能力や、P F I手法の先行事例を踏まえたリスク分析の実施、リスク分析のためのデータベースの構築である。この他神戸市摩耶ロッジ整備等事業では、神戸市が宿泊利用者確保の援助を行うなど民間事業者へのリスク分担に相応するインセンティブを付与し、両者で合意している。したがってリスク分担については、前述のリスク分析、データベースの構築に加え、民間事業者へのリスク分担に見合ったインセンティブの付与が有効であるといえる。

第二に、P F I手法の円滑な事業成立にはトップダウン方式による自治体内部での意志決定が重要であることが明らかとなった。わが国の自治体体制が縦割りであり、P F I手法が定着していない現状から、自治体内の下部組織からP F I手法の考え方を積み上げ具体化することは今のところ難しい。トップダウン方式でP F I手法の推進を図ろうとすることは、幹部職員を含め全ての職員の行動を決定するため実施しやすい。したがって、当面わが国でP F I手法を普及させるには、トップダウン方式が有効であるといえる。

4. P F I手法の検討要素

(1) トップダウン方式の推進

現在内閣府や日本P F I協会が、P F I手法の拡大を図るためセミナーなどを開催しているが、対象者が不特定であることから充分浸透していない。このため、例えばある県でセミナーを実施する場合、県内全ての自治体を対象とし、かつ幹部職員など役職者を対象として、徹底的してP F I手法の効果を伝え、検討を促す取り組みを行うことが効果的である。このような取り組みを行えばトップダウンによる意志決定によりP F I手法を採用し、自治体内部での調整がスムーズに進められる。

(2) 企業会計方式の導入

リスク管理面から公会計方式よりも企業会計方式の方が優れているが、2事例はいずれも公共において公会計方式が適用されている。またV F M算出における整合性の観点からも公共において企業会計方式を導入する必要がある。

このようなことから公共において企業会計方式の導入を早急に行うことが必要であり、また企業会計方式を導入したとしても従来の公会計方式と異なるため、実施に向けて諸条件を整備する必要がある。

(3) リスク分担に見合ったインセンティブ付与

公共と民間事業者の適切なリスク分担はV F Mの達成に重要であるが、過度の民間事業者へのリスク分担は事業参加の障壁になるなど、P F I手法を成立させる足枷となる。リスク分担の問題に関して、英国では民間事業者へのインセンティブの付与によって解決を図っており、神戸市摩耶ロッジ整備等事業も同様である。

このようなことから民間事業者に適切なリスク分担を図ると同時に、リスク分担に見合ったインセンティブの付与を行うことを考慮すべきである。

(4) 担当部門間連携体制の構築

神戸市が実施した他のP F I手法の事例についても分析した結果、担当部門によってP F I手法の知識が不十分であること、アドバイザーの関与が強いこと、横の連携が弱く他の担当部署のノウハウが十分に活用されていないことが明らかとなった。

自治体内にP F I手法の前例があれば、それを効率的かつ効果的に活用するべきであり、そのためP F I手法の知見やアドバイザーから得たノウハウを伝える場、そして情報をまとめるデータベースの構築が必要である。

5. おわりに

P F I手法が公共事業を行う重要な手法として定着していない日本では、現在の自治体内部での意志決定方式、企業会計方式、インセンティブ付与など、まず公共がP F I手法に対応するように制度改革を行うことが重要である。それに基づいて、公共と民間事業者の良好な連携の構築が図られると考える。

【参考文献】

- ・野田由美子,「P F Iの知識」,日本経済新聞社 2003.
- ・土木学会建設マネジメント委員会P F I研究小委員会,「インフラ整備を伴うP F I事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて 2003年度研究報告書」,2004.