

# シリーズ「飛躍の時迎えた日本版 PFI」 ～その動向と課題を追って～

## 第1回：PFIって何？ ～その概要と基礎知識～

### 日本経済研究所調査局 PFI 推進チーム

#### プロローグ「今、何故 PFI なのか？」

英国生まれの新しい公共事業手法として PFI (Private Finance Initiative) なるものが、「長びく景況の低迷等で閉塞感が漂うわが国経済社会に活力を与えるカンフル剤になるのでは？」との期待も担って、わが国のテレビや新聞・雑誌等に登場してから早6年近くが、また日本における PFI 推進の基本的枠組みとなっているいわゆる PFI 法（正式には「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」）が施行されてから4年の月日がたちました。この間、国や地方公共団体を中心に、この PFI について、着実かつ熱心な取り組みがなされた結果、これら公共側が PFI 導入に向けての「実施方針」を公表している事業が、本年7月末現在で100以上を数え、その事業内容も庁舎、学校、病院、美術館から斎場、廃棄物処理施設に至るまで、極めて多岐にわたっています。「何だ、4～5年で100事業、その程度か。」と思われる向きもあるかもしれませんが、PFI そのものがわが国にとっては全く新しい手法であったことを考え合わせれば、この取り組み実績は予想以上の水準と評価できるのではないかと思います。

もっとも、日本における PFI の展開は、まだ試行錯誤の段階であり、これまでの取り組みの中からも、解決すべき多くの課題が指摘されています。6年前期待されたように、今後、PFI がわが国の経済社会に定着し、公共と民間の新たな協働システムの構築等を通じ、そのあり方を変革していくような存在となるかは、まさに今、この6年間の経験を生かし、こうした課題に対応しながら、公共・民間が知恵と力を結集、より望ましい PFI への取り組みを実現で

きるかにかかっているといえましょう。日本版 PFI は、新たな飛躍に向け、今、大変重要なポイントに立っているのです。

そこでこうした日本版 PFI をめぐる状況を踏まえ、日本経済研究所調査局では、わが国における PFI 導入草創期より、PFI シンクタンクのトップランナーとして、主に国・地方公共団体など公共側の PFI への取組みを数多くサポートさせて頂いてきた経験等に基づき、月報紙面をお借りし改めて日本版 PFI の動向と課題を整理するとともに、その新たな飛躍に向けたカギ — (すなわち、わが国の経済社会にとって望ましい PFI とはどのようなものか、またそうした PFI を実現するためにはどのような取組みが必要か) — を皆様と一緒に探す旅に出かけてみたいと思っています。

ただ、最近やや気になるのは、一般のビジネスに携わる方たちから、『「PFI」という言葉は時々聞かれますが、公共事業や第三セクターに比べ、具体的なイメージが湧いてこない』といった話をよく耳にすることです。日本版 PFI は着実に普及しているのですが、その一方で新鮮味が失われ、マスコミへの登場回数も減り、一般の関心が薄れてきているのかもしれない。また、PFI のもつ概念のわかりにくさや、実務内容の複雑さが、一般には親しみにくいものと映っていることも考えられます。もしかしたら、PFI は行政、民間企業、金融機関、コンサルタントなど一部関係者間のみで認識が深められていく、いわゆる「楽屋オチ」状態になってしまっているのかもしれない。勿論、関係者間で認識が深められていくのは重要なことですが、PFI が今後、わが国の経済社会に一層普及・定着していくためには、市民や地域社会など一般に広く理解されることも必要です。

そこで、本シリーズでは、基礎的な内容も重視し、飛躍期を迎えた日本版 PFI について、その概要、経緯から具体的実務の内容、展開状況、導入事例に至るまで、もう一度原点に立ち帰り見つめ直したうえで、更なる飛躍に向けた課題とその対応策を考えるなど、現場の感覚を大事にしながら、わかりやすくまとめていきたいと思えます。要するにこれは、「フツウのオジサンのための PFI 講座」です。

今回はその第 1 回として、以下、PFI の概要、基本原理など基礎知識について整理することにしましょう。

## 1. PFI とは何か

### (1) PFI のツボ

「PFI って何?」「PFI って何のためにやるの?」日本に PFI が導入されたばかりの 4～5 年前、よく耳にした素朴な質問ですが、これに対する明快な回答は意外に難しく、今でも頭を悩ませることがよくあります。

PFI の定義も諸説あるようですし、PFI を「手法」だという人もいれば、「考え方」だという人もいます。現在、わが国で一般的によくいわれている「手法説」は次の通りです。

「従来公共部門が対応してきた社会資本の整備事業や公共サービスの提供について、民間の資金やノウハウを活用し、公共部門が直接実施するよりも効

率的かつ効果的に実施する方法」

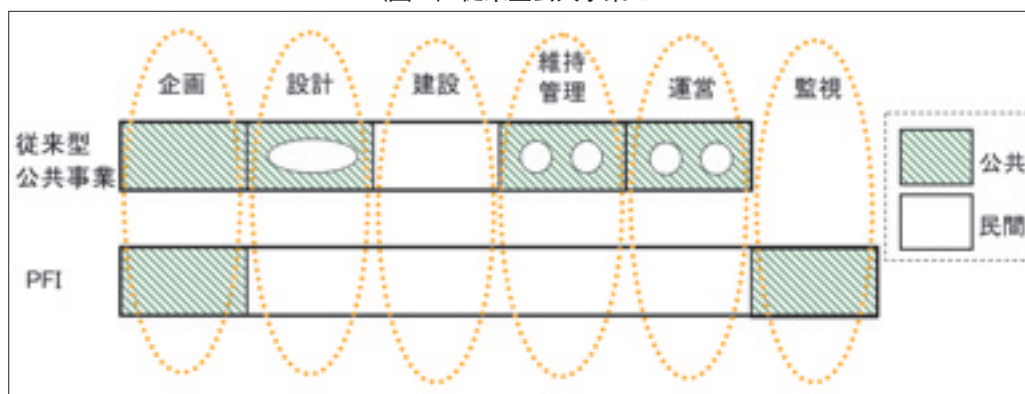
これが「考え方説」では、最後の部分が「方法」ではなく「考え方」に変わるわけですが、現場的にはそのどちらが正しいのか、白黒をつけるよりは、話を先に進めることにします。何れにせよ PFI の発想のベースは、従来公共が担ってきた事業やサービス提供について、資金調達も含め「民間に委ねられるものは委ねていく」ことにあります。

図 1 は、ある公共施設の整備・運営事業を想定し、従来型公共事業と PFI 事業について、企画から運営に至るまでの各段階毎の業務の担い手を比較したものです。ここで注目すべきは、従来型公共事業では、各業務毎に個別に担い手を設定し、建設以外の大部分を公共が担うかたちになっているのに対し、PFI 事業では、事業の企画は公共が行うものの、設計・建設から維持管理・運営に至るまでを一つのまとまった業務として取扱い、全面的に民間に委ねている点です。

(勿論、図 1 はあくまでもモデルケースであり、このように一括して民間に委ねられるケースは稀かもしれません。また、PFI 事業では公共サービスを民間事業者に委ねていくだけに、公共側として適切にサービスが行われているかをチェックする監視業務、すなわちモニタリングが必要となります。)

定義の話はともかく、PFI のイメージがだいぶ湧

〈図 1〉従来型公共事業と PFI



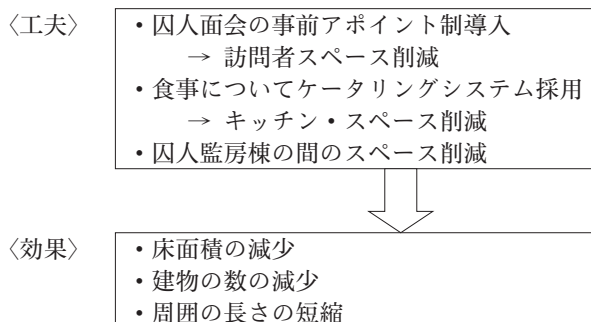
いてきました。従来、「公共事業は公共が担うべきもの」との通念がありましたが、PFIでは、民間事業者も公共事業の担い手として期待されるようになります。一方、公共は事業の計画者であるとともに、その適切な遂行の監視者としての役割が求められるなど、官民協働により公共事業が行われていくこととなります。いわばPFIは、より良質で効率的な公共サービスの提供をめざし、新たな官民の役割分担を実践するシステムといえましょう。ここがPFIのツボなのです。

## (2) PFIの意義（英国の刑務所の事例が語るもの）

では、なぜこのようなPFI事業のスタイルが効率的な事業の実施につながるのでしょうか。

ここで思い出されるのが、PFIの効能を語るときに、よく引合いに出される本場英国の刑務所PFIの伝説的事例です。その事例とは、ある刑務所におけるPFI導入にあたり、民間事業者が中央に監視棟を配置、そこから全てが見渡せるように監房を配した十字架状の建物を設計したというものです。この民間の創意工夫に満ちた設計により、刑務所全体の監視が容易になるうえ、巡回ルートもシンプルとなり、看守業務が著しく効率化したといわれています。同様に英国刑務所PFIの設計にまつわるエピソードは少なくありません。例えば、1998年にPFI事業により開設されたブリッジエンド刑務所は、下表のような設計上、あるいは運営企画上の工夫によりコストの削減が可能になったといわれています。

### ブリッジエンド刑務所PFIにおける創意工夫



こうした英国の刑務所の事例からは、一括して民間の創意工夫に委ねることの意義が明確になってきます。PFIを導入することが効率的な事業実施につながるのはなぜか。これらの事例からも、その主な理由として次の3点が考えられます。

- ① 業務ごとの個別ブツ切り発注を一括発注化することによる効率化
- ② 設計・建設から管理・運営までを一事業者が一括して担うことによる効率化  
(設計段階で建設、管理・運営の効率化に配慮したり、建設にあたり管理・運営の効率化に配慮することなどが可能。十字架状刑務所建物の設計がこの好例)
- ③ 設計から運営までの各段階毎での民間事業者の創意工夫による効率化

## (3) PFIの生命（VFMとリスク分担）

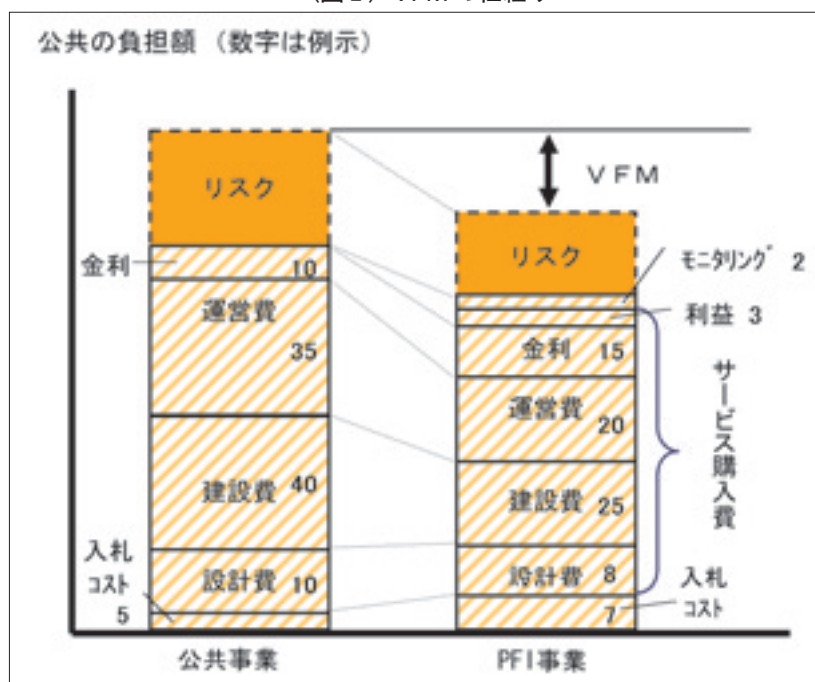
### 1) VFMの達成

では、次の疑問として、なぜ公共側はPFIに取組もうとするのでしょうか。おそらく、「より良質な公共サービスをより効率的に提供するため」といった考え方が一般的なのではないかと思います。PFIによるこうした公共サービスの提供を実現するためのポイントとなるのが「VFMの達成」であり、これはPFIの生命ともいえるべき重要なものです。

VFM (Value For Money) とは、「公共資金の最も効果的な運用を達成しようとの考え方」言い換えれば「租税の対価として最も価値あるサービスを提供するという考え方」となります。ここでは是非ご理解頂きたいのは、PFIの生命、基本原理ともいえるべきVFMの考え方における主役は、公共でもなければ民間事業者でもない。納税者であり、公共サービスの享受者でもある国民・市民だということです。

では、より具体的に「VFMとは何かを見てみましょう。図2をご覧ください。

〈図2〉VFMの仕組み



この図は、ある公共施設の整備・運営を従来型公共事業で行う場合と、PFIで行う場合のそれぞれの公共の財政負担額を比較したものです。この差額が「狭義のVFM」であるをご理解下さい。これは、PFI導入により従来方式に比べ、公共の財政負担額がどれだけ削減されるのかを表わすものであり、別の視点からみれば、公共サービスの対価として、どれだけ財政資金（税金）を有効に活用できたかを意味しています。（なお、ここでは公共は、施設の整備、管理・運営などPFI事業者が提供するサービスの代価を、事業期間中支払続けるサービスの購入者として想定されています。したがって、PFIを導入した場合の財政負担額は、「PFI事業者にかかる諸コスト+利益」見合いの「サービス購入費」に公共が直接負担する「入札コスト」および「モニタリング費」を加えたものとなります。）

この図2でご理解頂きたいのは、VFMが確保される仕組み、その源泉についてです。PFIでは従来型公共事業に比べ、入札コスト、金利コスト等が高くなるうえ、民間事業者の利益分やモニタリングなど新たなコストが発生するにも拘らず、こうした

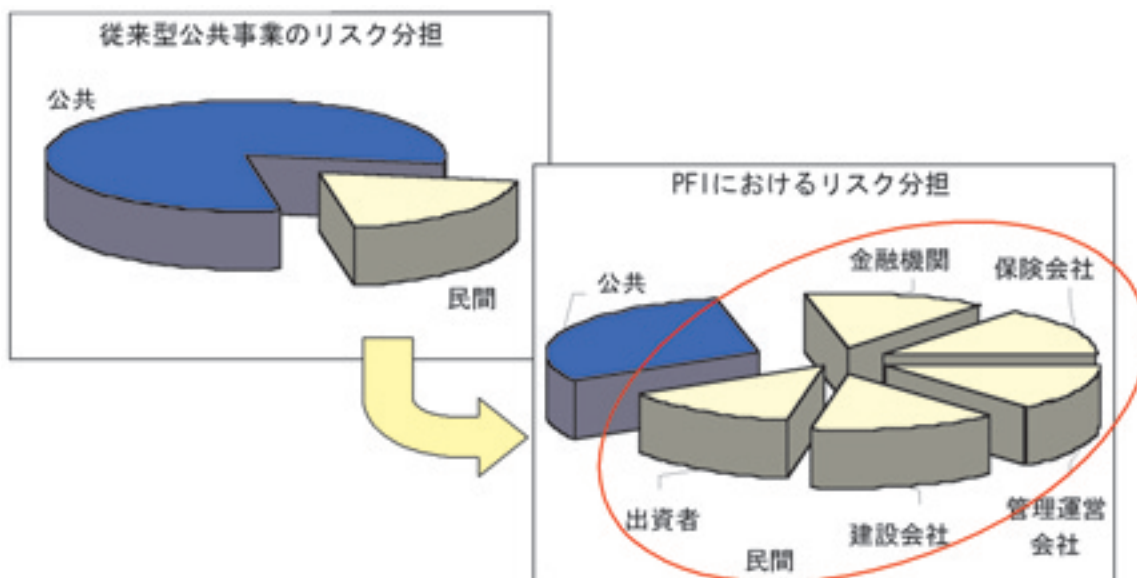
VFMが確保されるとすれば、その源泉は、刑務所の事例でもみたように民間の創意工夫なり、民間への一括発注による効率化に他なりません。

また、上記「狭義のVFM」に、PFI導入に伴い、公共から民間に移転されるリスク負担を定量化して加えたものを「広義のVFM」としてとらえます。これはリスク負担についても、従来公共が背負っていたものをPFIの導入により民間に移転するのだから、その部分は金額に定量化（「当該リスクが発生した場合の影響額×発生確率」が一般的な考え方）し、公共側の財政負担削減額（VFM）に織込むのが妥当との考え方です。

## 2) リスク分担

このリスクに関する公共と民間との適切な分担というのも、PFIではVFMとともに極めて重要なポイントとなります。事業を実施していくうえで、発生し得る様々なリスク、例えば工事の遅延、施設の破損、経済環境の変動、天変地異等を公共と民間事業者との間で、それぞれどのように分担し負っていくのか、PFI事業ではこれを予め決めておき、契

〈図3〉適切なリスク分担



約行為の中で確認しておきます。こうしたリスク分担の考え方は、公共が多くをリスクを担っていた従来型公共事業では、あまりない考え方でした。

また、PFIでは民間側でもさまざまなプレイヤーが参画してきます。図3にもあるように、リスクの最適配分は、単に公共から民間にリスクが移転するだけでなく、民間側で個々のリスクをコントロールし得る各プレイヤー間で「餅は餅屋」で分担することにより、はじめて可能になるといえます。PFIでは民間事業者は、「事業を担うとともに、適切なリスクも担う」ことになるのです。

これまでみてきたように、PFIは、VFM（公共

資金の最も効果的な運用）の達成と適切なリスク分担をめざして公共サービスを提供することにより、公共事業の分野に市場の競争原理や民間活力を導入し、効率的に社会資本整備を推進していくことを可能にしたといえます。その意味でもまさに、VFMとリスク分担は「PFIの生命」といっても過言ではありません。

以上、今回は本シリーズの導入部として、PFIの概要、意義、基本原理等について概観しましたが、次回はPFIの種類や仕組みについて、事例等も踏まえながら理解を深めていきたいと思っております。