

P F I の基本構造と財政問題

宮崎大学
入谷 貴夫

はじめに

今日の日本経済は、一方で、バブル経済崩壊後の長い不況から脱することができず、他方で、国と地方の財政は、未曾有の危機に見舞われている。

こうした中で、再び、公共施設等への民間活力の導入が財政政策の重要な論点として浮上してきた。1980年代後半から推進された民活事業は、すでにその運営主体である第三セクターの経営破綻等によって限界が明らかとなった。そこで、第三セクター方式の限界を克服する新手法として、Private Finance Initiative（以下、P F I と略）が、大都市圏の自治体を中心に多くの自治体において導入されはじめた。P F I は、民間資本主導によって、公共施設等の「設計」「建設」「維持管理」「運営」を一体的に行い、財政負担を削減したり、事業機会を創出しようというものであり、今のところハコ物を中心としたハードP F I 事業が主流である。

本稿では、P F I 導入の行財政的な背景、基本的な構造、民間企業の参入状況について、第三セクター方式と比較しながら分析し、P F I 事業をめぐる財政問題の現状と課題について考察しようと思う¹⁾。

1. P F I 事業の実施動向

内閣府の調査によると、基本方針策定以降公表されたP F I 事業は、2002年1月時点で40事業である。また、産業タイムズ社の調査では、構想段階のものも含めると2001年3月の時点で193事業である²⁾。これらの調査から確認できる現段階でのP F I 事業の特徴は、次の4点である。

第一は、P F I 事業の実施主体がすべて自治体であることである。地域別動向をみると、最も多いのは、東京都の28事業であり、次いで神奈川県、埼玉県、千葉県、愛知県であり大都市圏に集中している。これらの地域は、実質収支が赤字になるなど自治体財政が危機的な状況にあり、危機回避の手法としてP F I 事業を位置づけている。

ただし、2001年4月の「緊急経済対策」や同年6月の「都市再生プロジェクト」において中央官庁の庁舎へのP F I 導入が位置づけられ、議員宿舎や公務員宿舎等の整備など、国主体のP F I 事業も具体化されつつある。

第二は、内閣府調査の40事業中、9割がサービス購入型となっていることである。P F I 事業には独立採算型、サービス購入型、ジョイントベンチャー型の3類型があるが、公共事業は元来採算性が低いため、独立採算型は料金徴収が可能な港湾施設整備など例外的にしか採用されていない。これに対して、サービス購入型は、収益性が確実であるため採用されるケースが多い。

第三は、様々な業種の大手企業がP F I 事業を受注していることである。第一勧銀総合研究所など設計・コンサルタント・シンクタンク、鹿島建設など建設・不動産、三井物産

など商社、石川島播磨重工業など機械・プラント、東京三菱銀行など金融、住友海上火災保険など保険、富士通などサービス・ITまで多様な業種の大手企業が参入している。

第四は、産業基盤から生活基盤にわたってハードPFI事業が主流となっていることである。産業タイムズ社の調査によれば、文化・コミュニティ施設が42事業と最も多く、次いで庁舎が30事業、余暇・スポーツ施設が28事業、ごみ処理施設が24事業となっている。これらのハコ物PFIが3分の2を占めている。その他、港湾施設、道路・交通、発電施設、駐車場・駐輪場、住宅、病院、学校などもある。さらに、保育所やケアハウスの運営などソフトPFI事業も検討されている。

以下、現段階でのPFI事業の特徴である自治体先行、サービス購入型PFI、大手企業参入、ハードPFI事業の4点について具体的にみていこう。

2. 自治体で先行するPFI導入

(1) 行財政改革とPFI

日本におけるPFIの導入は、政党・政府・官庁の各レベルで並行して取り組まれてきた。まず、自民党が、1997年秋以降打ち出した経済対策の柱の一つにPFI導入を据えたことで、にわかに現実味を帯びるようになった。政府の経済対策も、「21世紀を切り開く緊急経済対策」（1997年11月）、「総合経済対策」（1998年4月）、「緊急経済対策」（1998年11月）においてPFI推進を盛り込んだ。また、官庁も、通産省が「民間主導型インフラ研究会」（1997年10月）を、建設省も「民間投資を誘導する新しい社会資本整備検討委員会」（1997年11月）を設置し、それぞれ報告書を提出している。

PFIに関する法整備も併せて進められた。自民党は、1998年2月に「民間資本主導の社会資本整備（PFI）調査会」を設置し、PFIを推進する法案をとりまとめた。本法案は、与党（当時：自民党、社民党、新党さきがけ）での調整を経て、同年5月、議員立法として衆議院に提出されたが、選定事業者への債務保証や政府出資の規定を含んでいたため、第三セクター方式との違いを曖昧にするとして撤回された。その後、1999年7月には、債務保証や出資規定を削除した「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」（以下、PFI法と略）が成立し、同年9月に施行された。PFI法の成立を経て、2000年3月、PFI実施の共通ルールとなる「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（総理府、以下、基本方針と略）が策定され、続いて基本方針を補足するPFI実施プロセス、リスク分担、VFM（Value For Money）に関するガイドラインが策定された。

こうしたPFI導入の背景には、PFIは、「小さな政府」や「民営化」等の行財政改革の一つであるとする新自由主義の経済思想がある。この思想は、PFI導入により、3つの「成果」を期待している。第一は、財政構造改革である。国民に対して低廉で良質な公共サービスを提供することは、国や自治体の重要な課題であるが、財政は極めて厳しい状況にある。したがって、民間事業者の資金、ノウハウや技術的能力を公共施設等の「設計」「建設」「維持管理」及び「運営」に活用すれば、事業期間全体の事業コストの削減ひいては財政負担の縮減が期待できる。第二は、新たな官民の役割分担である。PFIは、「行政関与の在り方に関する基準」（行政改革委員会、1996年12月）に示された「民間でできるものは民間にゆだねる」という考え方を受け、新たな官民パートナーシップを形成する。

第三は、民間事業機会の創出である。PFIは、本来公共部門が整備すべき公共施設等の整備を民間事業者にゆだねることにより、新たな事業機会をもたらす。また、PFI事業の資金調達方法であるプロジェクト・ファイナンスは、新たなファイナンス・マーケットの創出につながる。こうして、経済構造改革が推進される。

これら3つの「成果」は、1990年代後半から政府が推進してきた6大改革のうち財政構造改革、行政改革、経済構造改革のことである。まさに、PFI導入は、これらの改革の結節点と位置づけられており、民間活力導入の今日の段階における中核的な施策として位置づけられている。

(2) 自治体財政危機とPFI事業

PFI事業は、今のところ、国よりも自治体とりわけ大都市圏の自治体で先行して実施されている。その理由は、こうである。自治体は、財政危機が進み実質収支の赤字が一定レベル（標準財政規模に対する赤字の割合が道府県は5%、市町村は20%である）を超えると、財政再建団体に転落する。財政再建団体になった自治体は、国の監督下で財政再建を進めなければならず、自主的な財政運営が困難となる。そこで、危機的な財政状況にある多くの自治体は、投資中心の財政構造を温存しつつ、当面は財政再建団体への転落を回避するために、また長期的には財政の硬直化を解消するために、歳出の抑制と地方債発行の抑制（債務の繰り延べ）を同時に達成する「切り札」としてPFIを導入している。

自治体は、1990年代において、地方税収が落ち込む中で膨大な地方債に依存し、地方単独事業を中心とした投資的経費を積極的に拡大してきた。このため、投資的経費の拡大→地方債の増発→地方債残高の増大→公債費の増大→経常収支比率の悪化・公債費負担比率の悪化という最悪の構造が定着した。また、地域振興という名目で、公共性の曖昧な民活事業（グレーゾーン）にかつてない規模で参入した。元来採算性の低いリゾート開発や都市再開発の分野で設立された第三セクターの多くは、経営破綻し、その債務は自治体負担となっている³⁾。

この結果、自治体財政は、戦後3度目の深刻な危機に直面している⁴⁾。経常収支比率は、バブル経済崩壊後急速に悪化し、1998年度は集計開始以降最も高い89.4%を記録した。1999年度には、都道府県で42(89.4%)、市町村で1,811(56.1%)の団体が80%を超えている。また、公債費負担比率は、1990年度以降上昇し、1999年度は17.2%である。警戒ラインとされる15%を超える団体は、都道府県で40(85.1%)、市町村で2,045(62.4%)となっている。将来にわたる財政負担も増加している。地方債残高、交付税特別会計借入金残高、企業債残高のうち普通会計負担分の合計は、1990年度は約67兆円であったが、この10年間で107兆円と2.6倍増加し、対GDP比でも、15%から34%に増えている。この他、地方公社・第三セクターの債務も、普通会計では把握できないが自治体財政にとって深刻な負担となっている。

こうして、自治体財政は、新たに対策が求められている少子高齢化社会、教育、環境等への対応力を喪失し、まさにサステナビリティ（維持可能性）の崩壊の危機に直面している。こうした状況の中で、さらに、大都市圏の都府県において実質収支が赤字になるという深刻な事態が発生した。1998年度決算において、東京都1,067億円、神奈川県293億円、愛知県227億円、大阪府120億円と4都府県で赤字となった。これらの自治体は、「財政非常事態宣言」を発表し、財政健全化の方針として人件費の削減、福祉・医療・教

育の公共サービスの削減，受益者負担の強化と並んでPFIの導入を打ち出している。神奈川県の場合を見てみよう⁵⁾。

神奈川県は、1997年3月に、社会状況の変化や新たな県民ニーズに対応した社会資本整備等を推進するとして、「かながわ新総合計画21」を策定した。その計画額は、実質経済成長率を2%としそれに見合う県税と交付税を見込んで、5年間で12兆4,000億円とされた。しかし、他方で、計画当初から財政危機への対応を迫られており、1997年5月には「3つの10%目標」を掲げた「行政システム改革推進本部取組方針」を策定し、県債の新規発行額を自主財源の1割以内に抑制することとした。このように、神奈川県の財政運営は、一方で経済成長を前提とした公共投資の拡大を追求しつつ、他方で財政危機に対応して県債発行を抑制するという「相反する要求」を内在させていた⁶⁾。そこで、1998年1月に、この「相反する要求」を解決するために独自の方式としてリース方式の方針を決定し、この方式により県立保健医療福祉大学、衛生研究所、近代美術館を整備することとしていた。

しかし、1998年9月に、県税収入が1,100~1,200億円減収となり財政再建団体への転落を危惧しなければならない危機的状況であるとし、「財政非常事態宣言」を発表した。結果的には、財政再建団体への転落を回避したが、1998年度決算で293億円の实質収支の赤字が生まれ23年ぶりの赤字団体となった。このため、2000年3月には、『県財政の現状と今後の展望—財政健全化の指針—』を策定し、5年間の中期的な財政運営方針を決定した⁷⁾。

この指針の中で、歳出と歳入の両面からPFIを位置づけている。歳出面では、「今後は、施設整備などの社会資本整備にあたって民間の活力を導入することが必要であり、リース方式と合わせて可能な限りPFIを活用」する。その際、VFMの検証により、①トータルコストの削減、工期の短縮、②一般財源の一時的な支出の抑制、③支出額の平準化などの財政効果が期待できる。中でも「巨額のイニシャルコストがかからないので、着手する事業を増やしていくことが可能となる」ことにPFIのメリットを見いだしている⁸⁾。歳入面では、1995年度まで3,000億円台であった県債発行規模を、平成16年度に1,300億円台まで抑制することを「10%目標」の中間の目安とし、その間毎年100億円程度漸減させることにより、県債の発行抑制10%という目標を達成する。PFIを導入すれば、県債を発行しないで公共事業を実施できる。

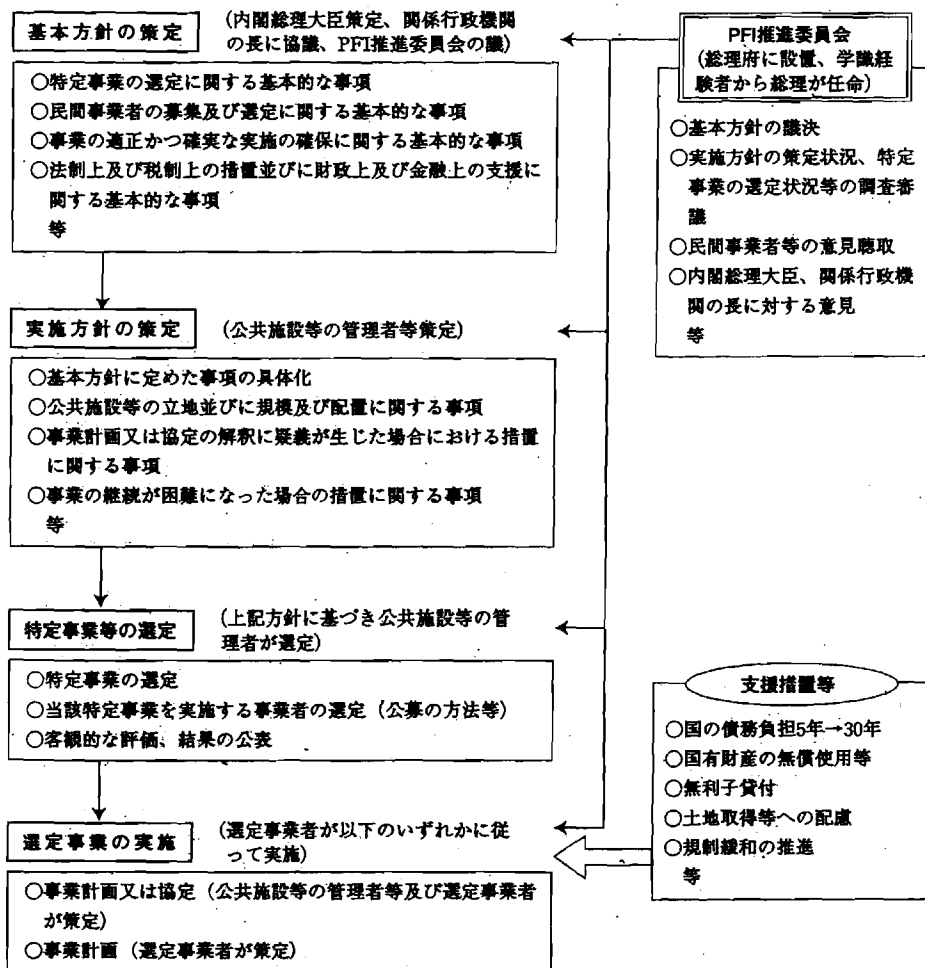
その後、1999年にPFI法が施行されたことにより、リース方式での整備を予定していた3施設をPFI方式に切り換えて事業化することになった。神奈川県では、現在、県立保健医療福祉大学、衛生研究所、近代美術館及び県立湘南海岸公園など庁舎PFIから取り組んでいるが、今後ハードの分野だけでなくソフト分野にもPFIを導入することを視野に入れている⁹⁾。

3. 主流となるサービス購入型PFI

(1) VFMとリスク分担

図1は、PFI事業の実施手続きの枠組みを示している。公共施設等の管理者は、基本方針に基づく実施方針において、どのような事業をPFIとして実施するかを示す。管理者は、PFI事業を選定し、民間事業者と契約を締結する。こうしたプロセスを経て事業

図1 PFI法の構成

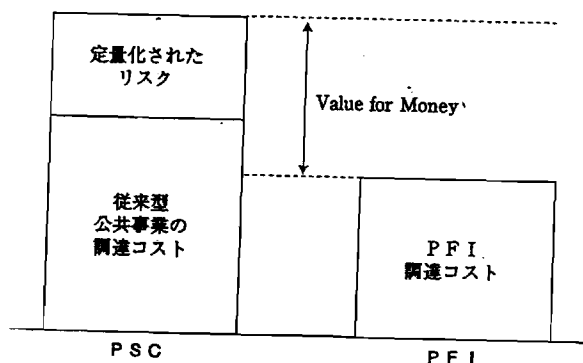


(出所) 経済企画庁【ESP】1999年10月、53ページ。

が実施される。国や自治体がPFIを採用するか否かは、VFMが生まれるか否かによって決まる。VFMを最大化することは、「支払額に対する受取価値の最大化」を意味するとされている。VFMは、図2に示す

ように、①公共部門による従来型公共事業の事業リスクを含む費用総額 (PSC, Public Sector Comparator) を、プロジェクトの想定存続期間に公共部門が支出する費用総額の現在価値に、公共部門で発生する諸リスクを定量化して上乗せしたものの総計により算定

図2 VFMの算出方法



(注) 上記はいずれもNet Present Valueで比較。
(出所) 『日本銀行調査月報』1999年2月、62ページ。

する。②PFI事業とした場合の調達コスト (PFI調達コスト) を、PFI事業で公共部門が支払う費用として試算する。①と②の差額がVFMとなる。PSCに対してPFI調達コストが低ければPFI事業として実施されることになる。

さて、民間事業者がPFIに参加する動機は、報酬を得ることにある。したがって、報酬を得る者は、リスクを負う者でなければならない。通常、PFI事業には、計画リスク、建設リス

ク、マーケットリスク等多くのリスクが想定される。契約によって最適なリスク移転が図られれば、VFMは最大化するとされる。なぜなら、第三セクターの経営のように、赤字が出て最終的には公共部門が補助金によって尻拭いをするならば、企業は経営努力をせず（モラルハザードの発生）杜撰な事業が継続する。しかし、契約によってマーケットリスク等を企業や自治体に移転すれば（モラルハザードを抑制する規制型インセンティブの付与）、採算性のない事業は実施されない。こうして、リスクを誰がどの程度負担すべきかを契約において決定することにより、第三セクターに見られた無責任体制による経営破綻を克服できるとされている。

（2）誘導型インセンティブの付与

しかし、企業へのリスク移転は、他方で採算性の低い公共事業を引き受ける企業が現れないことになりかねない。そこで、一方で企業へのリスク移転を図りつつ、他方で企業をPFI事業に誘導するための各種の誘導型インセンティブが準備されている。

これまで、公物管理は公共機関が行い純粋民間事業者には事業権を認めてこなかった。このため、企業にとっては、社会資本整備に関する既存の法体系とPFI法との整合性を確保することが最大の関心事となった。例えば、日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）の有村氏は次のように主張する^{10）}。従来の制度では、①国が直轄で整備する施設、②地方公共団体が整備する施設、③第三セクターが整備できる施設の区分があり、それに従って国の財源投入（補助金）比率、低利融資、税制優遇措置等も差別化されている。このように、民間事業者に対しては、「限られた範囲の参入資格」と「最も低いレベルの優遇措置」しか与えられていない。したがって、PFIを導入する際には、民間事業者の参入を誘導するインセンティブとして、法整備と財政支援が不可欠であると主張する。この要求は、PFI法や基本方針の中に取り入れられている。

財政金融上のインセンティブとしては、補助金、税制、融資及び地方財政にかかわる措置があり、この他国有財産の無償使用、土地収用法に基づく収用、担保不動産の活用等が準備された。こうして、これまで、官、第三セクター、民間の順に優遇措置の条件を劣化させていたが、PFI事業については、民間は第三セクター以上の優遇措置を与えられ、官民が同一条件となっている。

図3 第三セクター・PFIの損益計算書

売上高
売上原価
（営業利益）
営業外収益
営業外費用
（経常利益）
特別利益
特別損失
（税引前当期純利益）
法人税等・配当等
前期繰越利益
（税引後当期未処分利益）
当該年度原価償却実施額

（出所）自治総合センター「第三セクターに関する調査研究報告書」、1999年3月、15ページ。

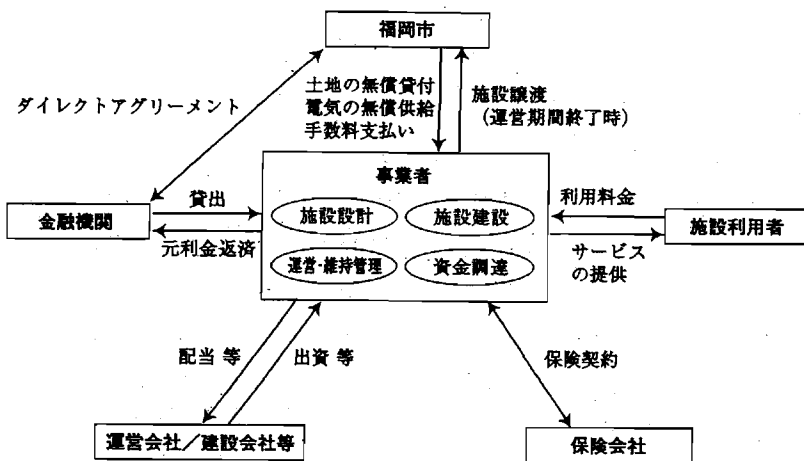
PFI事業に付与されたインセンティブは、民活事業の場合よりも総合的・網羅的である。民活事業の場合も、国や自治体によって、①税制上の優遇措置、②資金面の支援措置、③出資・補助金による支援措置、④地方債と交付税の特例措置という4つインセンティブを付与された。補助金や低利融資は、資金調達額の軽減によって利払い費を軽減し経常利益を改善する。また、租税の優遇措置や減免は、税引後当期利益を改善する（図3）。PFI事業に付与されたインセンティブも同様の財務上の効果をもたらすが、それは網羅的で総合的であるために、民活事業の場合に比べて効果は強力である。

（3）「サービス購入型」PFIと新たな受益者負担

PFI事業には、公共部門と民間部門の関係に着目すると次の3つの類型がある。第一は、独立採算型である。これは、公

共部門からの事業許可等にもとづき、民間事業者が公共施設等の「設計」「建設」「維持管理」及び「運営」を行い、利用料金収入等の受益者からの支払によって事業コストを回収する。第二は、サービス購入型である。これは、民間事業者が、公共施設等の「設計」「建設」「維持管理」及び「運営」を行い、公共部門はそのサービスの購入主体となる。民間事業者は、公共部門からの支払により事業コストを回収する。第三は、ジョイント・ベンチャー型である。これは、官民双方の資金を用いて公共施設等の「設計」「建設」「維持管理」及び「運営」を行うが、事業の運営は民間が主導する。

図4 事業ストラクチャー



(出所) 『地方財政』2001年2月、198ページ。

これら3種類のPFI事業の中で、実現する可能性の高い類型はサービス購入型であるとする考え方が主流となった。また、実際にも、全国の事例ではサービス購入型が圧倒的に多い。ここで、サービス購入型PFIについて、福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業をもとに説明

しておこう(図4)。民間事業者である「株式会社タラソ福岡」は、自ら資金調達をして、清掃工場から発生する余熱(電気エネルギー)を利用し健康増進、コミュニティー、管理・共通施設を整備・運営する。民間事業者は、利用者から得る利用料金とともに、福岡市の提示する条件を満たすサービスを提供することに対する対価として手数料支払いによって資金を回収することになっている。さらに、福岡市は、土地の無償貸与と電気の無償供給を行うことになっている。このように、福岡市が、民間事業者が提供する公共サービスの対価の一部として一定のサービス提供料を支払うことからサービス購入型とされている。

こうしたサービス購入型が主流となった理由は、一方で成立したPFI法では債務保証や政府出資が削除されたため、独立採算型の成立する可能性が薄くなったからであり、他方でサービス購入型では、国や自治体がサービス購入の代価として料金を確実に支払うからである。サービス購入型の場合、受益者負担は、利用者負担から行政単位の居住者負担へと拡大され、また住民は任意的な負担者から徴税権を媒介した強制的な負担者となることにより、新たな形態を帯びる¹¹⁾。PFI事業に参入する企業は、新たな受益者負担によって、営業利益を確保し投資資金を回収する。

営業利益の確保は、民活事業では基本的には市場原理に委ねられていた。しかし、サービス購入型のPFI事業では、国あるいは自治体の料金支払によって保証される。第三セクター経営を破綻に追い込んだマーケットリスクは、PFI事業では解消する。こうして、PFI事業は、総合的なインセンティブを通じて経常利益と税引後当期利益が確実にだけでなく、新たな受益者負担により営業利益も保証される。こうして、PFI事業は、

市場経済の中で最も収益性の確実な事業となり、新たな投資機会を探る企業の熱い視線を浴びている。

4. PFI事業への大手企業の参入

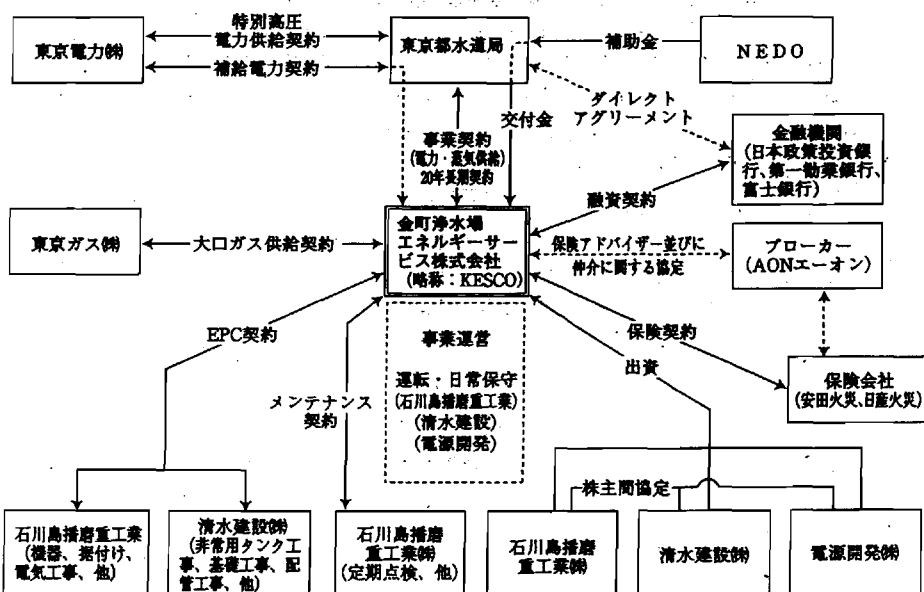
民間企業は、PFI事業の拡大を新たな市場開拓の好機ととらえている。経団連のアンケート調査によると、日本において今後PFI事業の導入を「進めていくべき」と回答した企業は94%を占め、その理由として「ビジネス領域の拡張により、経済の活性化につながる」をあげる企業が74%ある。また、PFI事業に対応する主な理由として、「新規事業分野の開拓につながる」「現在行っている事業分野の市場拡大が見込める」「自社の資金、技術、経営ノウハウ等を活用できる」をあげている¹²⁾。

また、JAPICは、PFI導入の意義として、①維持・管理・運営ビジネスの出現、②長期間にわたるファイナンスに関連する新金融ビジネスへの期待、③人材の国際化・流動化に伴う国際的なビジネスの展開、④海外進出のノウハウ活用と将来へのノウハウ蓄積等の新規事業機会の創出効果をあげている¹³⁾。

民間企業がPFI事業にどのようにかかわっているのかについて、金町浄水場常用発電PFI事業を例にみてみよう。本事業は、東京都水道局において企画・実施されたもので、石川島播磨重工業 (IHI)、清水建設、電源開発の3社のコンソーシアムが出資する事業会社である金町浄水場エネルギーサービス株式会社 (KESCO) が設備の建設を行い、2000年10月から運用を開始し、今後20年にわたって同浄水場に電力と蒸気を供給するものである。本事業は、会社運営に必要な各種の機能を契約で外部に委託、あるいは雇用契約で社内に取り込むスキームとなっている (図5)。

これらの契約の中で、民間企業がかかわる契約は、①融資契約、②損害保険契約、③親会社の出資並びにサポートに伴う契約、④EPC (設備建設請負) 契約、⑤メンテナンス (保守・維持管理) 契約が主なものである¹⁴⁾。

図5 東京都金町浄水場常用発電PFIモデル事業・事業スキーム図



(出所)「地方財源」2001年2月、198ページ。

①融資契約は、所要資金で不足する分について銀行団からのプロジェクト・ファイナンス融資契約によって調達している。日本政策投資銀行、第一勧業銀行、富士銀行による一般貸

出並びに第一勧業銀行による特別貸出、総額約 10 億円である。第一勧業銀行は、英国においてプロジェクト・ファイナンスによる実績を積んでおり、約 30 の海外 P F I プロジェクトを通じて取得したあらゆるリスクを分析する技術を日本の P F I に活用することを目指している。

②損害保険契約は、合理的なリスクのカバーと保険の付保条件の評価のために保険ブローカーを起用し、安田火災と日産火災が契約している。安田火災は、1999 年 11 月に「P F I 推進・支援チーム」を組織し、これまでの空港整備、都市再開発及びプラント開発など大型プロジェクトでの実績をもとに、リスクコンサルティングや保険商品の企画・提案を行っている。

③出資契約は、IHI が 60%、清水建設と電源開発がそれぞれ 20%を出資し、リスクの原因が特定できない場合、出資比率に応じて責任を分担することになっている。

④EPC 契約は、IHI は機器の販売、据付け、電気工事を、清水建設は非常用タンク工事、基礎工事、配管工事を受注している。

⑤メンテナンス契約は、20 年間の定額メンテナンス契約によって、IHI が定期点検と故障修理を受託している。

IHI は、本 P F I 事業のメリットとして、事業自体としては高い利益は望めないが¹⁵⁾、ガスタービン・システムの販売とメンテナンスや雇用創出などの直接的なメリットと並んで、今後普及が期待される P F I 方式の各種ノウハウの蓄積（含む保険）、規制緩和を背景にした発電事業進出の足がかりとなることを展望している¹⁶⁾。

また、清水建設も請負という直接的な目的だけでなく、エネルギー関連事業の展開に関するノウハウを蓄積し、P F I を含む O&M 分野への進出の足がかりとしている¹⁷⁾。

電源開発は、P F I を今後の事業の支柱と考え、発電にからむ P F I だけではなく橋梁、港湾整備、建物、道路等の他の P F I 事業に進出するとしている。

5. ハード P F I 事業の「公共性」

今日の自治体財政は、膨大な債務を抱え新たな課題への対応力を喪失し、まさにサステナビリティの危機に直面している。したがって、公共事業総額半減など投資中心の財政構造の改革に着手し、サステナビリティの回復を図らなければならない¹⁸⁾。

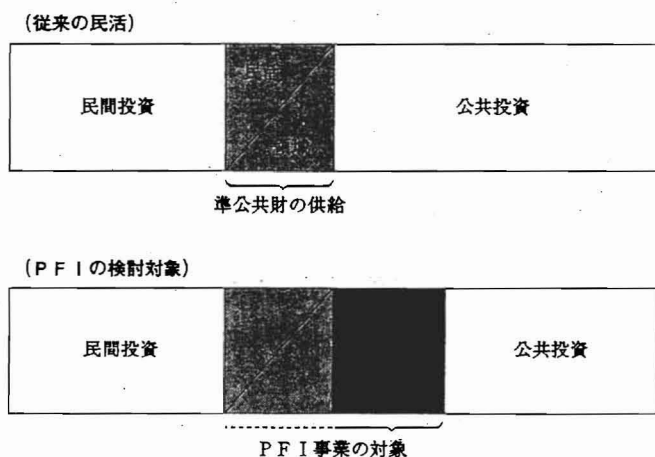
しかし、P F I を採用する自治体は、先述したように財政構造を根本的に見直すのではなく、投資中心の財政構造を温存しつつ歳出の削減と債務の繰り延べを同時に達成する「切り札」として、公共事業を P F I 事業（ハード P F I 事業）へ振り替えている。ここでは、主にハード P F I 事業について、その検証の視点を整理しておきたい。

ハード P F I 事業は、民活事業とは異なって、民間資本主導ではあるがあくまでも公共事業である。民活事業は、公共事業と民間事業の境界領域の分野（グレーゾーン）が対象であったが、P F I 事業は公共事業の分野それ自体が対象である（図 6）。したがって、P F I 事業を評価する場合、公共事業の公共性の見地から検証されなければならない。検証のポイントは、次の 4 点である。

(1) P F I 事業と共同社会的条件

P F I 事業は、基本的に公共事業であるため、生産と生活の共同社会的条件であることが基本でなければならない。

図6 民活事業とPFI事業の対象



(注) 現状の法律業では、PFI対象事業は、従来の民活事業の相当部分と公共投資分野を、その対象として想定している。ここでは、従来の民活と区別する意味で、PFI対象事業を公共投資分野に軸足を置くかたちで図示している。

(出所) 日本開発銀行PFI研究会編「PFIと事業化手法」金融財政事情研究会、1988年、42ページ。

しかし、構想されたPFI事業の中には、自治体が整備すべき共同社会的条件とはいえないものが含まれている。三重県の紀南交流拠点事業は、紀南地域の地域振興のために、ゴルフ場、レストラン、宿泊施設及び温泉施設などの観光施設を当初第三セクター方式で整備する計画であったが、1998年にPFI事業で実施されることになった。入札の結果、3社で構成するグループの提案があったが、事業計画では15年間営業利益ベースで赤字が続くことや、特別事業会社を20年目に精算する際11億円の資金不足があることが判明し

た。このため、県は、事業継続性の原則を満たしていないとして断念した。こうしたゴルフ場や観光施設は、本来民間で行われるべき事業である。また、東京都江東区は、清掃工場の地元還元施設として、クアハウス、レジャープール、多目的広場、スポーツ交流施設等をPFI方式で整備する計画であった。しかし、事業予定地に近接して民間事業者が類似施設を建設する構想が表面化したため、事業化が困難となり断念した。この場合も、民間事業と類似する事業である。

ゴルフ場等の観光施設や温泉施設は、本来民間事業であり、生産や生活に不可欠な共同社会的条件ではなく公共性はない。

(2) PFI事業と効率性

PFI事業は、公共事業の場合よりも財政負担が軽減されることが成立条件である。事業の費用を構成する主な要素は、建設費・維持管理費・金利の3つである。PFI事業は、敢えて金利の高い民間資金を導入してもなお総コストが削減されることを条件としているため、建設費や維持管理費が削減されなければ成立しない。

建設費が大部分を占めるハコ物のようなケースでは、建設費の削減効果が期待できるとされている。例えば、神奈川県立近代美術館の場合、PFIを採用すれば、公共負担額は27億2,100万円の削減効果があるとされているが、その76%が建設費の削減によって生じている。しかし、公共工事の単価が民間よりも高く設定されているならば、建設費にこうした差が生じる。この場合、VFMは形式にすぎず、PFI事業でなければ建設費が削減できないわけではない。これに対して、人件費が大部分を占める保育所、クアハウスなどソフトPFI事業では、維持管理費の削減効果が現れる。この場合、実質的にVFMが発生するが、それはサービスの質の低下を伴う¹⁹⁾。

また、総合評価方式は、価格以外の要素を含めて事業者を選定する方式であるため、PFI事業がPSCを上回ってもVFMが生まれるとされている²⁰⁾。この場合、VFMが相対化し、最大のメリットとされた財政負担の削減は達成されない。

(3) P F I 事業と地域経済

公共事業は、生産力を高めたり生活の利便性を高める効果や、地元企業の受注をつうじて地域循環を形成するなど、地域力を高め地域経済の振興に寄与する使命がある。

しかし、P F I 事業は、公共事業がもつこうした効果を低下させる可能性がある。北九州のコンテナターミナルのP F I 事業は、独立採算型である。しかし、採算性を確保するための集貨計画が、4分の3を日本国内からの集貨とする可能性がでてきた。この集荷計画が実現すれば、北九州市の既存のコンテナターミナルだけでなく近隣諸港との競合関係を招来し、これまで形成してきた港湾と背後地のバランスを崩し、地域経済の活力を弱体化させかねない。港湾におけるコンテナターミナルは、生産基盤であり地域経済の活性化に寄与するものでなければならない。

また、P F I は、設計・建設・維持管理・運営を一括して行い、ライフサイクルコストを削減することにメリットがあるとされる。つまり、これまで中小業者の受注機会を確保してきた分割発注をしないことによってメリットが生まれる。また、総合評価一般競争入札は、価格評価以外に性能評価を総合的に勘案して事業者を決定する方式であるため、技術力や企画力を有する大手企業に有利である。実際に、P F I 事業で民間事業者に選定された企業は、ほとんどが大手企業である。

(4) P F I 事業と民主的手続き

P F I 法は、特定事業と民間事業者の選定について、基本方針は事業計画や協定について公表することを定めている。また、基本方針では、適正な公共サービスの提供を担保するために、事業の実施状況報告や財務状況報告等の提出を定めている。しかし、他方で、これらの項目について「民間事業者の利益を害する恐れ」がある事項は公表しなくてもよいとされている。

ここで、第三セクターが経営危機にあるにもかかわらず、経営に関する重要な情報が議会と住民に公開されなかったため、被害が拡大したことが想起される。P F I 事業についても、民間事業者の経営情報が公開されず、同様の事態が発生する可能性がある。第三セクターの場合、地方自治法によって自治体の長、議会、監査委員会の統制と監査を受けることを定めているが、P F I 事業の場合はこうした規定はない。したがって、具体的な不利益が明らかにされないまま、公共事業でありながら情報が公開されない可能性が高い。

P F I は、官民の協働（パートナーシップ）を理念としているが、「官」と「民」の間の協働は成立しても、「民」と「議会」「住民」との間の協働は成立しない可能性があり、民主的手続きの面で第三セクター以上に限界がある。

おわりに

以上のようにP F I 事業は、公共事業の公共性を見地から総合的に検証されなければならない。

最後に、今後予想されるP F I の動向について触れておこう。昨年秋、P F I 法が「改正」された。変更内容は、①官民の複合施設の建設を認める、②土地・建物など行政財産の民間事業者への長期貸し付けを可能にする、③国会、裁判所、会計検査院が管理する施設をP F I の対象に加えるの3点である。これにより、例えば、都心部にある老朽化した国家公務員宿舎を建て替える際に、商業施設を導入すること、及び行政庁舎と民間オフィ

スビルの複合施設を建設することが可能となった。小泉内閣は、都市再生プロジェクトの柱にPFIによる中央官庁施設の整備を掲げており、都市再生に民間資本を誘導するためインセンティブを追加したといえる。今後、こうした誘導型インセンティブの追加が、無原則に繰り返される可能性が高い。

また、ハードPFI事業だけでなくソフトPFI事業も実施される可能性がでてきた。厚生労働省は、都市再生のために、保育所やケアハウスにPFIを導入することを検討している²¹⁾。この場合、人件費を中心とした維持管理・運営費の削減によって財政負担削減が実現するため、公共サービスの質の低下に直結する。

今後の動向に注視していく必要がある。

<注>

- 1) 民活事業については、拙稿「第三セクターと財政」(日本地域経済学会『地域経済学研究』第11号, 2001年3月), またPFI事業については、拙稿「PFI事業と財政」(国際公共経済学会編『国際公共経済研究』No.12, 2001.10)で考察しているので参照していただきたい。
- なお、用語について説明をしておきたい。PFI法は、PFI事業の対象として道路・港湾などの公共事業や庁舎・住宅等の公共施設から、公共サービスの提供まで幅広くあげている。本稿では、これらの事業の内、建設費が主体の事業を「ハードPFI事業」、維持管理費が主体の事業を「ソフトPFI事業」と呼ぶことにする。
- 2) 産業タイムズ社『PFI最前線』2001年3月。本書では、個別プロジェクトの現状、自治体の動向、企業の動向が詳細に収録されている。
- 3) 拙稿「公共事業膨張体制と地方財政破綻」(蔦川正義・久野国夫・阿部 誠編『ちよつとまで公共事業』大月書店, 1999年)を参照していただきたい。
- 4) 宮本憲一・小林 昭・遠藤宏一『セミナー現代地方財政』勁草書房, 2000年。
- 5) 岩波一寛編『どうする自治体財政』大月書店, 2001年において東京都財政が分析されている。また、重森 暁・都市財政研究会編『しのびよる財政破綻』自治体研究社, 2000年において、大阪衛星都市の財政が分析されている。
- 6) 神奈川県総務部財産管理課「神奈川県におけるPFIの取り組み」(日本建設情報総合センター『JACIC情報』第61号, 2001年3月) 44頁。
- 7) 神奈川県『県財政の現状と今後の展望—財政健全化の指針—』2000年3月。
- 8) 吉田 孝「神奈川県におけるPFI事業の取り組み」(『地方自治職員研修』2001.10) 50頁。
- 9) 神奈川県総務部財産管理課前掲論文, 及び神奈川県総務部『神奈川県におけるPFIの活用指針』2000年9月。
- 10) 有村彰男「PFI事業の課題と提案」(山内弘隆監修『日本版PFI』地域科学研究会, 1999年3月) 56頁。
- 11) 西村 貢「日本版PFIの基本性格」(『岐阜大学地域科学部研究報告』第4号, 1999年3月) 108頁。
- 12) 経済団体連合会「提言『PFIの推進に向けて』」1998年9月。

- 13) 日本プロジェクト産業協議会『次世代民活（PFI）事業に関する報告書』1999年，3-4頁。
- 14) 吉澤 清「東京都水道局金町浄水場におけるガスコージェネシステム」（『クリーンエネルギー』2001.4）25頁。
- 15) 産業タイムズ社前掲書，182頁。
- 16) 岸本進介「東京都水道局金町浄水場向けコージェネPFI事業」（『都市再開発』No.118）54-57頁。
- 17) 吉澤 清前掲論文，28頁。
- 18) 保母武彦『公共事業をどうかえるか』岩波書店，2001年。
- 19) 中山 徹『公共事業改革の基本方向』新日本出版社，2001年第3章「PFIは救世主になりうるか」において，PFIを施設整備型PFI事業と施設建設・運営一体型PFI事業に分類し分析している。
- 20) 西野文雄監修『完全網羅日本版PFI』山海堂，2001年，70頁。門野は，イギリスではPFI量産志向によって通常の公共事業よりもPFIの方がコスト高となり，VFMが低下してしまうと指摘している（門野圭司「イギリスPFIの生成と展開—その批判的検討—」金沢史男編『現代の公共事業』日本経済評論社，2002年，175頁）。
- 21) 保育所へのPFI導入については，中山 徹前掲書の分析が参考になる。氏は，保育所へのPFI導入は，保護者の所得によってこどもの受ける保育に格差が発生することが最大の問題であると指摘している。