

日本におけるPFI・PPPの動向・課題と成功のポイント

東京工業大学 特任教授（EDGEプログラム）

杉田 定大

1. PFI/PPPの導入経緯

PFIは英国をはじめとして欧米先進国や新興国において、官から民への改革の重要な政策として展開され、インフラ整備やその運営に当たり、民間の資本や技術、ノウハウを活用してきた。しかしながら、日本ではこのような動きとは異なり、サービスの効率化ではなく、ハード中心のインフラ整備事業に重きを置いてきた。

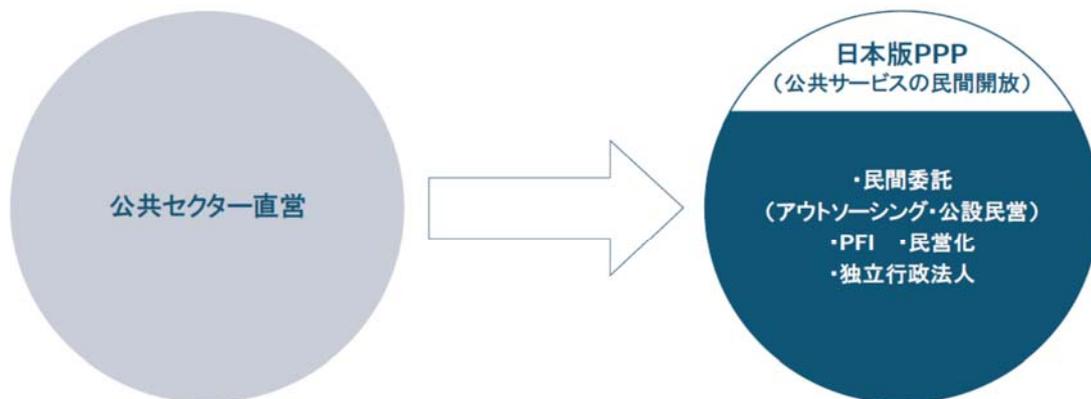
まず、PFI/PPPの経緯を解説したい。日本では90年代半ばから民活法により第三セクター方式など民間活力活用型のインフラ整備が部分的に行われてきたが、官や民のリスク分担が不透明でガバナンスもきかないものになっていた。そのような中で政府においてPFI構想が打ち出され、95年より通産省と建設省でそれぞれ検討が行われ、当時の橋本内閣において関係省庁に法案作成の指示がなされたが、結局内閣法ではなく議員立法として衆議院法制局で素案が策定され、自民党と公明党による議員立法として97年に法案が策定された。しかし、なかなか野党の理解が得られず、各党との調整のうえ、99年によりやく法律が制定された。

しかし、本来民間の活力を活用した社会資本整備という幅広い目的を持ったPFI事業が公共事業の肩代わりの色彩を持たされたことで制度のゆがみが生じた。我が国のこれまで主流になっているBOT、延払方式、BTOなどの手法では、きわめて施設整備の色彩の強い「箱ものPFI案件」が多く見られる。このような「箱ものPFI案件」では財政の削減効果は薄く、官から民へのリスク移転も限界があり、官民双方においてもガバナンスを発揮しにくい構造になっている。融資期間もリスク回避のため限りなく民間からの資金調達従来型のものであり、プロジェクト・ファイナンスとは言い難い状況にあった。国では法務省の刑務所、公務員住宅などに限られ、各自治体では図書館、病院などの箱もの分野が中心で、手続は煩雑であり財政削減効果も薄いため、PFIに対する意欲がうせてきているのが現状である。英国などと比較して、我が国の財務省がPFIによる財政の削減効果に懐疑的であったことも大きなマイナス要因であったと考えられる。

さらに英国ではPFIの流れからさらに進化して、97年には発足したブレア首相の労働党政権において、PFI制度を見直し、PPP（Public Private Partnership:官民パートナーシップ）に発展させてきた。この概念は80年代の官か民かの二者択一ではなく、官民が一定の緊張関係を持ちつつ、それぞれの強みを生かして共同して役割分担するとの概念であった。

PPPはPFIのみならず、民営化、エージェンシー化、民間委託、公設民営などの幅広い概念を包摂している（図表1）。英国では、主に教育や病院など民生部門に導入されてきた。我が国においてもPFI法の反省も込めて、PPPの議論が展開され、2006年、公共サービスの民間開放を意図した市場化テスト法（公共サービス法）の制定に至っている。官民競争が規定されているものの、官の不戦敗に終わる

など必ずしも当初の目的のように機能していない。



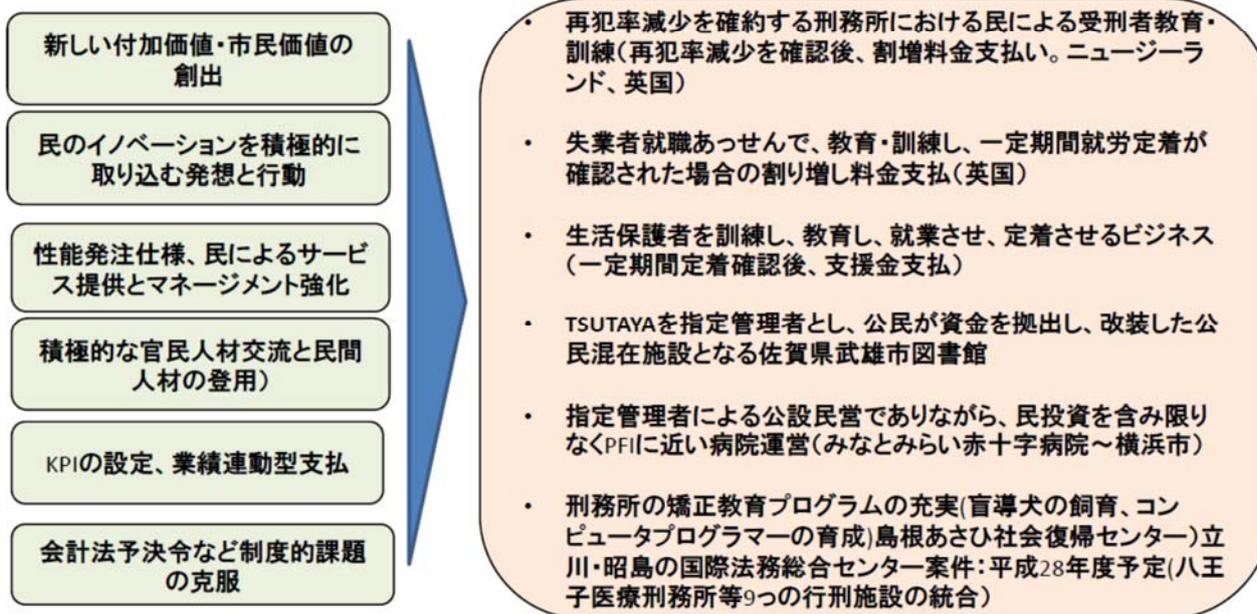
出所：「日本版PPPの実現に向けて—市場メカニズムを活用した経済再生を目指して—(中間とりまとめ)」
経済産業省日本版PPP研究会(平成14年5月22日)

図表1 公共サービスの民間開放の位置づけ

そのような状況の中での、最近の明るいニュースとして、国家戦略特区における愛知県の地方高速道運営の民間開放や関空・伊丹の空港コンセッション方式によるPFI事業などに見られる新しい動きに期待したい。PFIはそもそも新しいタイプの行政手法として開発、官民の役割分担の見直しや規制緩和の動きと相まって、新しい事業領域を創造することにある。イノベーションモデルの創出例は図表2の通り。

イノベーション・モデルの創出促進

既存のPFI/PPP手法の枠組みに入り難い、新しい公設民営やサービス提供のモデルを志向することが諸外国の先進事例。わが国にもその萌芽があり、積極的にかかる手法を包摂できる制度的枠組みを特区を利用し、実践する。**イノベーションを創出する官製市場開放**は新たな国家戦略特区の活用の有望分野である。



図表2 イノベーション・モデルの創出促進

成長戦略において今後10年間でPFIの事業規模を3倍増させるとの数値目標は評価するものの、この実現のためにはリソースやツールが不十分である。このため、個別業法・管理法に関わる徹底的かつ緻密な制度改革が求められる。現状では官民 PFI ファンドなどイメージ先行で具体的な案件の姿が見えないままで、政策ツールが列挙されているが、これでは PFI は動かない。

国家戦略特区の枠組みの活用の中で突破口を見つけるべきと考える。

2. PFI/PPP の課題（公共調達制度改革）

我が国のPFI/PPP制度の欠点は効率的かつ効果的に民間のノウハウやアイデアを吸い上げ、国の各省庁や自治体などの利害関係者に対するモチベーションを働かせるインセンティブの仕組みが欠如していることにある。それに対応するためには、案件組成費用を軽減するような税制やレベニュー債などの制度設計が重要と考える。

加えて民間提案を誘引するため、会計法・予決令に基づく旧態依然とした公共調達制度改革すべきである。

具体的には以下の①～⑥の改革を進める必要がある。

- ① 民間提案手法は段階的選定方式をベースに制度設計する。
- ② 実効性、有用性など事前テストの後、詳細提案を民間から公募する。
- ③ 利用料金制がベースとなる民間提案については、手続ハードルを低くし、提案しやすいような制度とする。
- ④ 官民でインセンティブ制度を通じて一定の透明性のもとでコスト削減の成果を分け合う仕組みを盛り込む。
- ⑤ 加えて、公的主体が明確な形で使用を特定できないケースも、PFI/PPPは競争的対話方式^(注)に基づき調達を実現させる。具体的には競争的対話方式を会計法・予決令の特則として位置付ける。

(注)競争的対話方式

EU統一公共調達法の中で規定された調達手法、公的主体が発注仕様を明確に決められない案件などにつき、競争性を担保した対話。交渉手続に基づき、民間事業者を選定発注する手法。WTO の政府調達ルールとの整合性も図られている。

- ⑥ さらに公共サービスにおいて民間の創意工夫のイノベーションを誘発させるような創造的かつ柔軟な公共調達が行われるよう、SBIR(米国の中小企業技術革新制度)の本格導入を行うべきであり、具体的には国・自治体が中小ベンチャー企業などと共同開発し、優れた製品やサービスであれば、最初の顧客(First Client)として調達する。

米国ではこのSBIR制度を活用して、国防総省が防衛装備品をベンチャー企業などと共同開発し、優れたものがあれば最初の顧客として調達し、新しい技術やアイデアを積極的に取り入れている。一方、日本の公共調達でも、近年民間が運営する山口県や島根県のPFI刑務所では矯正教育の一環として

盲導犬飼育、コンピュータプログラマーや調理師の育成といったプログラムが効果を発揮している。このような取り組みは受刑者にとって再就職へのモチベーションを高めることにつながる。

また、地方自治体でも、国の会計法よりも柔軟な地方自治法会計規定をベースにして、トライアル発注制度を導入して、成功事例を出している。トライアル発注は地場の中小企業が開発したユニークな製品・サービスを地方自治体が試験的に購入したり、その良さを認定したりすることで、中小企業の信頼性を高め、販路の拡大につなげようとする制度である。東京都や大阪府などの一部の地域で積極的な導入が進んでいる。

以上述べてきたように PFI の基本となる公共調達改革を達成するためには、以下の3つの取り組みが必要となる。

1) 専門人材の育成・民間企業から登用

我が国では一部の省庁を除き公共調達の専門人材はほとんどいない。担当職員は公共調達を単なる物品サービスの購買手続としか認識していない状況の中では、創意工夫などは生まれない。専門人材育成強化とともに、民間登用や民間との人事交流を積極的に行うべきである。英仏では調達組織のリーダーに民間企業出身者が就任し、能力を発揮している(仏では政府の防衛調達部門にプジョー社のナンバー2が就任し成果をあげている)。

2) 官民のコミュニケーション強化

前述の競争的対話方式の導入が不可欠である。ただし国では予定価格を調達プロセスでは公表できないなどの制約を解決する必要がある。また官民の個別交渉の中での公平性や秘匿性をどう確保するか課題を整理し、官民の豊かなコミュニケーションの環境を整備する必要がある。

3) 会計法・予決令の抜本的見直し(イノベーションの創出に資する公共調達の実現)

戦後の会計法は戦前の仕組みを基本的に引き継いでおり、1961年の改正以降、約50年間公共調達についての抜本的な見直しは行われてきていない。現在の会計法では調達の基準として価格要素に比重を置きすぎる。海外の先進事例の成果なども踏まえて、技術やサービス水準を重視し、イノベーションの創出を念頭に置いた調達方式をビルトインさせるべきである。

また、官民双方にインセンティブを付与する仕組みを検討すべき。米国の連邦調達規則では企業にインセンティブを与える契約が認められており、企業がサービス改善によりパフォーマンスが向上すれば、発注者は企業に対してボーナスを付与することができる。また英国では企業の優れた創意工夫により成果を上げれば発注者側の役所にも報いる制度(予算の拡充、人事評価・報酬など)が確立されている。

3. PFI / PPP を取り巻く海外での最近の動き

最近の英国では資金調達の困難性やプロジェクト・ファイナンスなどの事業者サイドに対する過剰利益配分、事業契約の固定化など PFI 事業のデメリットが強調されるようになってきている。それをベースとして、最近 PFI 事業の抜本的見直しが行われ、「PF2.0」と呼ばれている。これはあくまでもリーマン

ショック以降の英国金融市場の停滞や自己資本規制の強化などに伴い資金調達コストの高まりからPFI事業の関心が弱まりだしていることによると思われる。

2011年英国では“a new approach to PPP”が発表され、PF2における「官民JV型PFI/PPP」のスキームが公表された。①官がモニターリングを行う手法 と、②官側がマイナー出資をする手法 の二種類がある。この手法により、プロジェクトに対する透明性を確保することが可能になり事業の柔軟性を高めることができるとしている。ただし、日本の第三セクター問題にもあったように、官民間でのコンフリクトが発生する場合には、共同出資者間の利害調整が難しいなど問題点も大きい。出資協定の中で適正な役割分担やリスク分担を詳細に決めておく必要がある。同様な手法が英国のみならず、独仏でも実施されている。

英仏の場合 30%程度、独は 10%程度の官側の出資が行われている。投資金融機能がうまく働いている、旧英連邦系の豪州やNZ、さらには、東南アジア諸国などでは引き続き従来型のPFI/PPPが実施されている。

これにひきかえ、日本の PFI は英国から2周3周も後れをとっている。今こそ日本版 PFI の殻を破り捨て、国際水準に合致した本当の PFI 事業を我が国で展開するべく、所々の構造改革を進めるべきである。これができるれば、海外への PFI/PPP 手法を活用したインフラシステム輸出も可能になるだろう。

4. PFI/PPPの最近の国内での動き

2013年以降、安倍内閣のもとで、アベノミックスの柱となる三本の矢が展開され日本経済は再生の方向に向かっているところである。

その新三本の矢の中で、明確な物価目標と大胆な金融緩和、機動的な財政政策と並んで、成長戦略が位置づけられている。成長戦略は日本産業再興プラン、戦略市場創造プラン、国際展開戦略からなる。PFI/PPPは国内外で必要な整備手法として位置付けられている。国内的には地域施策の活性化、国際的にはインフラ輸出の展開の具体的方策として、PFI/PPPの展開が重視されている。

日本再興戦略の改定版2014では改革に向けての課題を提起し、その中で新たな成長エンジンと地域の支え手となる産業の育成が求められ、地域の活性化のためPFI/PPPを活用したインフラ運営の実現があげられている。

地域活性化と地域経済構造改革が求められるところであり、新たな市場と国際競争力強化のチャンスをもたらすPFI/PPPの活用促進が必要としている。これまでの主な施策としては2014年に発表されたPFI/PPPの抜本改革に向けたアクションプラン(図表 3)をはじめとして、国管理空港の関西空港・伊丹空港統合の円滑化などを目的としたコンセッション方式の導入(2012年改正法施行)、PFI推進機構の設立(2013年10月)都市と高速道路の一体的な再生を可能とする施策(2014年法改正)がある。

さらには、2014年度から今後3年間を集中強化期間における取組方針を定めて実施している(図表 4)。

PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン(概要)

◆平成25年6月6日民間資金等活用事業推進会議決定

民間と地域の双方にとって魅力的なPPP/PFI事業として、今後10年間(平成25～34年)で12兆円規模に及ぶ下記の類型による事業を重点的に推進することとし、目指す類型ごとの事業規模及びその推進のための具体的取組は、下記のとおり。

(1) 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業 : 2～3兆円

- 空港、上下水道事業における運営権制度の積極的導入 等

(2) 収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業等 : 3～4兆円

- 高速道路(特に大規模改修が必要な首都高)など、公共施設の維持・更新にPPP的手法の導入検討 等

(3) 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業 : 2兆円

- 民間提案に係るガイドラインの発出や提案窓口の整備 等

(4) その他の事業類型 : 3兆円

- 複数施設の改修や維持管理等の包括的契約 等

10～12兆円[※]

※事業規模目標については、民間の提案、イニシアチブを最大限尊重することから、具体の事業計画を精緻に積み上げたものではなく、各府省による取組の推進やインフラ投資市場の活性化等が図られることを前提に、官民で共有すべきものとして設定したものである。
※公共施設等運営権(コンセッション)方式とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、所有権を公共が有したまま、民間事業者に当該施設の運営を委ねる方式をいう。

図表3 PFI/PPPの抜本改革に向けたアクションプラン

集中強化期間の取組方針

◆平成26年6月16日民間資金等活用事業推進会議決定

「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」の取組を加速化し、地域における事業機会の創出や効率的なインフラ運営、サービスの向上、さらには、民間投資の喚起による経済成長を実現するため、公共施設等運営権方式について、集中強化期間・重点分野・数値目標を設定し、アクションプランの事業規模目標(10年間で2～3兆円)を前倒しし、政府一体となって取り組む。

○ 重点分野及び数値目標

集中強化期間	向こう3年間(平成26年度から28年度)
重点分野	空港、水道、下水道、道路
数値目標	(1)事業規模目標 : 2～3兆円(今後10年間の目標を前倒し) (2)事業件数目標 : 空港6件 水道6件 下水道6件 道路1件

○ 重点的な取組

【事業環境の整備等】

- ・ 関空・伊丹空港及び仙台空港に係る公共施設等運営権の設定による事業の着実な実施
- ・ 公務員出向等に関する法的根拠の整理等を進め、必要に応じ所要の措置の実施
- ・ 地方道路公社の有料道路事業における公共施設等運営権方式の導入に向けた法制上の措置 等

【地域への支援等】

- ・ 地方公共団体への働きかけ等による制度趣旨の理解や事業推進に向けた機運の醸成
- ・ 地域企業のノウハウ習得や地域人材の育成に向けた、地域プラットフォームの形成促進
- ・ 事業遂行力向上のための地方公共団体間ネットワークの創出 等

※ 事業規模目標は、民間の提案、イニシアチブを最大限尊重することから、具体の事業計画を精緻に積み上げたものではなく、各府省による取組の推進やインフラ投資市場の活性化等が図られることを前提に、官民で共有すべきものとして設定。

※ 事業件数目標は、地方公共団体が事業主体であること等を踏まえ、個別案件の状況を斟酌しつつ、事業実施の決定に至る前の段階の案件についても対象とすることとし、①集中強化期間に実施契約を締結する予定の案件、②実施方針公表段階となる予定の案件のほか、③事業実施に向けて具体的な検討を行っている段階の案件を対象。

図表4 集中強化期間の取組方針

その後、2015年6月に発表された骨太の方針2015を受けて、PFI/PPPの飛躍的拡大のためには、公的負担の抑制につながることを前提としつつ、PFI/PPP手法について地域の実情を踏まえ、導入を優先することが必要であると考えた。具体的には国や例えば人口20万人以上の地方自治体等において、一定規模以上で民間の資金ノウハウの活用が効率的・効果的な事業については多様なPFI/PPP手法導入を優先的に検討する仕組みを構築するとともにその状況を踏まえつつ、適用拡大していくと期待されている。

さて90年代末期以降、新たな官民連携政策が展開され、官から民へ、官製市場の民間開放がなされ始めた。その財政給付型の背景として受け身社会から、民間企業の能動的な参加による官民連携社会に移行してきている。その中で政策誘導による民間主導の需要創出が期待されている。

まず、地方自治体に目を向けると、喫緊の自治体の実情として、行政課題は複雑化かつ多様化してきている。具体的には、①財政逼迫・税収の伸び悩み、②少子化、社会福祉費の増大、③公共建築物の老朽化と更新需要の急速な拡大加えて、東日本大震災以降の防災需要からの国土強靱化ニーズなどがあげられる。

このように、財源は限られ、新たな公共ニーズが発生し老朽化した公共施設の更新投資も大きな問題になってきている。

このため、公共施設・インフラ整備、維持管理更新、公共サービス提供などをより効率的に展開していくことが求められている。

具体的には、行政の在り方の再構築(行財政改革、官製市場開放)、公共施設インフラの在り方の再構築(施設の統廃合、再配置など)、公共施設の整備公共サービスの提供に際し、地域社会にとって最適な手法の選択、新たな発想と新たな官民連携の構築が求められる。

5. PFI/PPPの成功のポイント

過去のPFI/PPP案件の成功例を分析すると、以下の成功のポイントがあげられる。

- 1) 国または地方自治体の安定した政治・経済体制が前提となる。特に地方自治体においては公的主体の信用度や信頼性が求められる。選挙において首長が代わるごとに条件の見直しなどは回避すべきであろう。その意味では官民の間での長期継続契約の確実性が問われる。また予測可能性に対する市場参加者である民間企業の信頼性も重要である。官民がお互いに信頼し、信用し合う仕組みが成功の重要な要素といえる。
- 2) 公的主体の官のニーズと市場参加者である民間企業の利益、意欲、ベストプラクティスがマッチし、バランスのとれた案件が実現することが重要である。なお、英国などで初期の段階から注意されてきたことであるが、競争環境のないケースや市場・社会から信任の得られないケースでは案件が歪んでしまうリスクが大きい。ぜひとも避けなければならない事例である。特に首長や地方議会による政治的意図を持った反対や反発、利害関係者による反対運動などから政争の対象になることは案件が進展しなくなるおそれが高まるので

避けなければならない。

- 3) 従来から国や地方自治体では公共事業の手続きに慣れ親しんできたが、PFI/PPPの制度は複雑であり、透明性の確保のみならず、多くの新たな手続きが必要となる。したがって、PFI/PPPを円滑に進めるうえで、教育、訓練、セミナーなどを通じた知識や経験・ノウハウ、ベストプラクティスの共有が求められる。また、官民交流の強化による相互理解の促進も必要であろう。特に公務員の民間出向を容易にすることが必要不可欠である。このような動きを可能にする契約情報をはじめとする様々な情報公開が官民のキャパシティー・ビルディングの際に、寄与するものと確信する。また電子政府の一環として、公共調達の情報IT化も重要な要素である。
- 4) 民間が提供する施設やサービスの質について、官では得られなかったよう付加価値(VALUE FOR MONEY)を生み出すことが求められる。利用者である国民や地域住民から信頼や安心、満足感が得られることも重要な要素である。一方で、利用者の理解や支援がしっかりとしたエコシステムを作り上げ、案件を成功させるきっかけになる。
- 5) 社会・経済の環境変化への柔軟な対応や対策ができる契約の枠組みと体制が重要である。リスク軽減に対する適切かつ合理的な管理手法がとられていることも重要な成功要因である。

6. 最後に

最近のIT化やIOTなどの新しい動きを勘案して、日本においてもクラウド、ビッグデータ、デバイスの高度化(スマートフォン、ウェアラブルコンピューティング、自動走行、ドローン、パーソナル・モビリティなど)などを受けてこの公共サービス分野においてもイノベーション(新しい技術革新や経営手法の進化)を導入したインフラシステムの運用を展開させるべきと考える。また社会的ニーズに応じて、官民の役割分担のしくみを再度見直したうえで、障害となる規制緩和や安全基準などの規制導入や国・地方のPFI/PPPに関するREGULATORとしての新たな役割、認証などの標準化や知的財産権の確保などが求められてこよう。特に官民間での情報の非対称性が多く見られることから、官側のコストなど情報開示も重要なテーマである。あわせて公企業会計の導入など更なる制度改革も必要であり、このような課題を克服することにより、いわゆる日本版PFI/PPP2.0が実現されるだろう。

具体的には、以下のようなアイデアが考えられる。

- ① 道路・上下水道PFIなどのインフラ運用におけるビッグデータの活用(クラウドを活用して、収益監理、設備管理、料金徴収型の請求システムの構築など)
- ② ITデバイスを活用した教育、医療、刑務所、防衛などのサービスのPPP手法の導入
- ③ パーソナル・モビリティ、電気自動車(EV)、ハイブリッドカー(PHD)、燃料電池車(FCV)

等に対応したインフラサービスのPPP手法の導入

- ④ 官民の役割分担の見直しの中で、社会的要請により公共セクターの役割の拡大
- ⑤ 発注側の公共部門におけるオープンガバメントのより強固な推進、PFI／PPPに係わる経費の節減(参入希望の民間企業立ち上がり費用の軽減策としての税制上の措置など)

最後に、日本でPFI／PPPがより進化していくことを期待したい。この実現により、真に日本に根付いた日本らしいPFI／PPPが構築されていくものと確信する。

■ 参考文献

- ① 官製市場改革(2005年 日本経済新聞)
- ② 概説 市場化テスト(2005年 NTT 出版)
- ③ 21世紀の行政モデル日本版 PPP 公共サービスの民間開放(2003年 東京リーガルマインド)
- ④ 日本版PFIガイドブック(1999年 日刊工業新聞)
- ⑤ PPP展開のため、いかにプラットフォームの差異を乗り越えるか(法律文化 2003年 9月)
- ⑥ アジア官民連携元年(日本貿易会月報 No672 2009年 7月)
- ⑦ アジアの成長支援 官民連携の重要性(国際開発ジャーナル No.632 2009年 7月)
- ⑧ 公共調達、技術革新重視を(日経新聞経教室 2011年 11月 3日)
- ⑨ ベンチャーの持続的成長のための規制改革(日本知財学会誌 Vol 10 No2 2013年)