

社会資本整備と P F I

－ 公共サービスにおける官民の役割分担 －

美野 輪 和 子

目 次

- はじめに
- I 「小さな政府」を目指す官民の役割分担の見直し
 - 1 基本的な考え方
 - 2 「小さな政府」を志向する現実的な動き
- II 公共サービスの市場化の流れ－PFIの導入
 - 1 PFI法とその後の見直し
 - 2 PFIのあるべき姿と事業展開
- III PFIによる社会資本整備の限定的な適用範囲
 - 1 PFI事業の現状
 - 2 第三セクターの失敗とPFIの基本的な構造
 - 3 従来型手法を変化させ得るPFIの可能性
- IV これからの社会資本整備
 - 1 社会資本整備計画の見直し
 - 2 国から地方への財源移転と公共事業
 - 3 社会資本ストックの増大と維持管理
 - 4 土木インフラとPFI
- V 日本版PFIの進化－PFIのさらなる展開へ

はじめに

PFIは、公共サービス提供の観点から官民の役割分担を再構築する考え方である。主として公共セクターによって提供される従来の公共サービスから、民間セクターの経営資源（資金やノウハウ等）を利用して、「低廉で良質な公共サービス」を提供することを目指している⁽¹⁾。

PFIでは、公共セクターが、公共サービス提供事業の計画策定やサービス水準の規定、事業者選定および事業者による業務遂行の監視などの新たな役割を演じる一方で、民間セクターも事業者として「対等」に位置づけられる。このように社会資本整備とそれに伴う公共サービスの提供において、公共セクターと民間セクターとの関係はもはや固定的なものではなくなる。ただし、PFIは公共事業の民営化を主眼とするものではなく、公共事業の主導権は公共セクターにとどめ置かれている。

官民の役割分担の再構築を図るPFIは、公共サービスの独占市場を開放して、マーケットメカニズム（市場規律）を機能させ、公共サービス提供の効率化を図ると同時に、民間セクターの新規事業市場を創出する。

つまり、公共セクターが独占的に公共サービスを提供するという従来型の発想を転換して、PFIは、民間経営手法を導入する新たな事業手

(1) PFI (Private Finance Initiative)。民間資金等活用事業推進委員会「PFI推進委員会中間報告－PFIのさらなる展開に向けて－」平成16年6月3日、p.4を参照。PFIに関する情報は、内閣府PFIホームページ<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>を参照。

法で、民間セクターとともに社会資本を整備することを通じて一層良質な公共サービスを提供できる新手法である。同時に、実現を目指す効果として財政構造改革の一翼を担うものである⁽²⁾。

ここ数年日本においては、民営化やPFI、補助金の削減等の施策が矢継ぎ早に打ち出されている。それらの施策の提示が最終目的であるかに見えるが、本来、公共セクターに求められる役割は、これらのツールを用いて、国民の租税負担に対してより高い価値の公共サービスを提供することである。その意味では、民営化やPFIは、行財政改革の初期段階にすぎない。

本稿では、PFIをNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）論に基づく行財政改革のなかに位置付けることで政策手段としてのPFI導入の目的を明確にし、現状に照らして取り組むべき課題を得て、PFIが目指すべき方向性を展望する。結論を言えば、PFIは、中期的には、民間セクターの経営資源（資金や経営能力、技術的能力）を活用し低廉で良質な公共サービスを提供できる有効な政策手法となりうるものである。したがって、今後の社会資本整備のあり方として、従来型手法とは異なるPFIの適用範囲が拡大していく可能性が高い。より具体的には、NPM論に従えば、PFIは、それが提供する公共サービスの対象領域を伸張させながら、社会資本整備の手法全体を改革するためのツールへと進化していく傾向を強めていくとみられる。

I 「小さな政府」を目指す官民の役割分担の見直し

日本においても、政府部門への市場メカニズムの導入が加速してきた。ここ数年では、中央省庁等改革を経て、独立行政法人化の流れが促進され、また、政策評価システムが採用されてきた。「民間でできることは民間に」という考え方は、現政権のスローガンにとどまらず、現実的に公共セクターをスリム化する潮流を創り出している。今やこの流れを押しとどめることは不可能であろう。ここでは、この動きの背景にある「小さな政府」を志向する基本的な考え方、及び、諸外国で実現されてきた「小さな政府」への試みについてNPM論を軸に考えてみることにする。

1 基本的な考え方

(1) 公共セクターの有する非効率性

ここ20年余り各国がNPMによる公共セクターの改革を進めてきた理由のひとつとして、公共セクターに固有の問題点を解消する必要に迫られていることが挙げられる⁽³⁾。従来型の行政活動はインプット（予算・人員）を重視する一方で、アウトカム（行政活動の成果）を正面から取り扱うことはなかった⁽⁴⁾。後述する行政活動の一翼を担う社会資本整備においても明らかにされるように、公共セクターによるフロー重視の予算獲得が急速な社会資本整備を促してきた反面、社会資本ストックへの関心は総じて

(2) 「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」（平成12年総理府告示第11号。）

(3) これらの議論は、大住荘四郎『NPMによる行政改革—経営改革モデルの構築と実践』日本評論社、2003。や財務省財務総合政策研究所『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革—英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験—』2001.6, p.259以下をはじめとしてNPM推進論者や経済のサブライサイド改革論者では一般になされている。<<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk053.htm>>

(4) 政府の行政活動の評価・監視（官官規制から顧客志向・成果志向型アプローチへの転換）については、金本良嗣「新しい評価システム」社会資本整備研究会・森地茂・屋井鉄雄編著『社会資本の未来—新しい哲学と価値観でひらく21世紀の展望』日本経済新聞社、1999, pp.262-283等でも議論されている。

低かった。

公共セクターのスリム化は、経済学的には、公共セクターの肥大化により生じる非効率性とその解消の必要性について、組織及び個人の双方においてインセンティブと規制の観点から論じることができる⁽⁵⁾。

公共セクターにおける組織レベルの最大の問題点は、損失が生じて政府財源で補填されるため、生産性の追求が徹底されていないことである⁽⁶⁾。例えば雇用創出などの政治的目的に基づき行動する場合があるが、それは明らかに効率性の追求とは対立する行動様式である。もちろん、安全性など生産性・効率性に優先する行動様式が許容される局面があることまで否定されるべきではないが、財政悪化が一途をたどる現在では、公共サービスの多くで、生産性や効率性が重視される必要がある。

また、公共セクターの組織を構成する個人レベルにおいては、安定的な雇用、評価制度の欠如により、効率性の向上や顧客志向へのインセンティブは生じない。時として政府官僚が自己や自己の組織の利益を追求して、本来の目的とされる国民の利益追求のためには働かない場合がありうるという議論も一般的に行われる⁽⁷⁾。また、官僚が、いわゆる官僚的形式主義に則して行動することから生じるより本質的な問題は、改革に消極的となるリスク回避的行動によって追加的に機会費用を発生させることであり、それが間接的に社会全体に大きな経済的負担となっ

て波及することである⁽⁸⁾。

(2) 「大きな政府」から「小さな政府」への転換

公共サービスは、本来は市場メカニズムで解決できない「市場の失敗」を補完するものとして公共セクターが財・サービスを提供することにあるが、そのために必要な範囲で政府による規制の関与が次々と正当化された結果として、「大きな政府」を形成した。しかしながら、政府により達成されたパフォーマンスは市場（マーケット）を超えることはできず、肥大化し非効率なアウトカムを導くだけで「政府の失敗」が明らかとなった⁽⁹⁾。

しかしながら、日本の公共サービスについての制度設計は、少子・高齢社会、増大する財政負担などの現実問題が制約条件となり、これらの制度設計上の条件変更を契機に、「小さな政府」の実現を目指して方向転換を図りつつある。

一方、国民が政府に対して期待する役割も変化している。今日の国民の関心事は「より高品質のサービスがより低コストで提供されること」にある。もはや公共サービスの提供主体について多くの関心は払われず、必ずしも国（中央政府）であることが重要な意味を持たなくなってきた⁽¹⁰⁾。

そもそもパブリック・マネジメント改革の眼目は、公共セクターの運営手法を改革することにあり、組織改革自体はその直接の対象ではな

(5) ここでの経済学的な議論は、JE スティグリッツ（藪下史郎訳）『公共経済学－公共部門・公共支出（上）』東洋経済新報社、2003、p.251以下の整理に基づいている。なお、最近の応用マイクロ経済学の成果からは、伊東秀史・小佐野広編『インセンティブ設計の経済学－契約理論の応用分析』勁草書房、2003、p.325以下等を参照。

(6) こうした公的部門の予算制約上の問題は、経済学的には「ソフトな予算制約」として論じられる。

(7) 経済学的には、「プリンシパル・エージェンシー問題」として取り扱われる。

(8) 前掲書（注5）、p.257を参照。

(9) 一般的に競争が欠落した巨大組織内部での非効率性の問題は、いわゆる「X（非）効率」として、Leibenstein, H., *General X-efficiency Theory and Economic Development*, New York : Oxford University Press. 1978. によって分析されている。ちなみに、NPM 論との関係では、大住（2003）前掲書（注3）、p.15-16でも、例えば、「政策目標の達成を政府（行政）主導で進めることが不十分ならば、やはり別のルートでこれを補完する必要」があり、これについては、『「政府の失敗」の克服の議論』であると述べている。

い。しかしながら、マネジメント改革の成果をより大きなものにするためには、必要に応じて組織形態が見直されることになる。

現在では、民間セクター同様に、公共セクターにおいても成果を追及する傾向が強まっている。パブリック・マネジメント改革では、責任者に権限を与える一方で、目標の達成、結果責任、資源の効率的な活用等に関して説明責任を強化する仕組みを導入して、規律を担保するメカニズムを内蔵している点が極めて重要である⁽¹¹⁾。

2 「小さな政府」を志向する現実的な動き

OECD 諸国ではすでに NPM 論を形成する改革が過去20年余にわたって実践されている。民間セクターの経営資源を公共セクターに適用して公共セクターを効率化することを目指している⁽¹²⁾。

(1) 世界的な潮流

イギリスではサッチャー氏の率いる政権が1979年に登場し、従来の総需要管理政策及び産業国有化政策を大きく方向転換した。サプライサイドを改革するため、市場メカニズムを積極的に導入し構造改革を断行した。その際に、主要な課題としてまず肥大化した政府部門の見直しを行っている。ニュージーランド、アメリカ等でも、1970年代半ばから80年代初頭にかけての財政赤字拡大期にはすでに、民営化や規制緩

和などの大規模な経済構造改革に着手している。「小さな政府」を目指し、公共セクターに市場メカニズムを導入し効率化・活性化を試みている⁽¹³⁾。これらの国々による公共セクターのマネジメント改革の背景には、拡大した財政赤字の削減、公的サービスの質の向上、政府の説明責任（アカウンタビリティ）等が指摘されている⁽¹⁴⁾。

OECD 諸国における公共セクターのマネジメント改革は、実践にあたっては固有の事情を経験しているものの、その根幹では一定の方向性が認められる⁽¹⁵⁾。いわゆる「官僚的/行政管理型」から「市場メカニズム・マネジメント型」への移行である（bureaucratic/administrative to market-type mechanism management）。この動きは、イギリス、ニュージーランド、アメリカ、デンマーク、フィンランド、オーストラリア、スウェーデン、カナダ、オランダ、フランス等で採用されている。市場メカニズムの導入で、従来のインプット（予算・人事等）型から、アウトプット・アウトカム型の手法に転換している⁽¹⁶⁾。これは、NPM 論にいう権限における集権化・集中化から分権化への大きな潮流である⁽¹⁷⁾。

(2) 日本の動き

日本における行財政改革は、1980年代の第2次臨調・行革審において「小さな政府」志向が

(10) 野田由美子『PFIの知識』日本経済新聞社、2004、p.33は、PFIについて、「公共事業の管理者かつ責任者は官であっても、実際にそれを実施・運営する主体は必ずしも官である必要性はなく、個別の事業の性格に応じて、よりすぐれた能力を持った方が行えばいい」と述べている。

(11) 前掲報告書（注3）、p.260を参照。説明責任を強化する具体的な仕組みとして、政策評価、業績測定、年次報告書、財務諸表等がある。

(12) 大住（2003）前掲書（注3）の説明を参照。

(13) この行政運営の改革の実践がNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）と呼ばれている。

(14) 前掲報告書（注3）、p.262以下を参照。

(15) より詳細な議論は、前掲報告書（注3）、p.259以下を参照。

(16) アウトプット・アウトカム型では、組織・プログラムの責任者にインプットについて裁量を与えておき、成果について責任を求めていく。

(17) Centralization to decentralization. 法と経済学等にいう、事前から事後へのコントロールの流れでもある。

掲げられたが、1990年代の日米経済構造協議を受け、平成6年2月に閣議決定された「今後の行政改革の推進方策について」の「経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最低限」の原則の下で本格化した⁽¹⁸⁾。

しかし、1990年代を通じて経済的規制の改革が進められていたが、他方で社会的規制の改革は十分とはいえなかった。平成13年4月に設置された内閣府「総合規制改革会議」は、「官製市場」として医療・福祉・教育・農業など官の関与の強い分野の社会的規制の改革を重点として位置づけている。また、経済財政諮問会議は、平成13年の「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」で、新しい経済・社会制度の確立のため、不良債権処理の抜本的解決・政策プロセスの改革等とともに、7つの改革プログラムを掲げて「聖域なき構造改革」を打ち出した⁽¹⁹⁾。そこでは新たな行政手法としてNPMに基づく改革の必要性が掲げられている。

総合規制改革会議は、平成15年2月、12の重点検討事項を位置づけた「規制改革推進のためのアクションプラン」を打ち出し、経済財政諮

問会議や構造改革特別区域推進本部とともに規制改革を目指してきた⁽²⁰⁾。総合規制改革会議は、これらの事項について、「関係各省と合意した上で閣議決定の対象とし、実現に向けて『成果』として勝ち取ることを目標」としていた⁽²¹⁾。しかし、総合規制改革会議が平成15年12月に最終答申を公表したものの、平成15年7月の『『12の重点検討事項』に関する論点整理等』によれば、12重点検討事項は、医薬品の一般小売店における販売、幼稚園・保育所の一元化、高層住宅に関する抜本的な容積率の緩和、及び職業紹介事業の地方公共団体・民間事業者への開放促進のわずか4項目のみが関係省庁との合意に至っただけである⁽²²⁾。残る8項目については、「今後の課題」等として同会議の見解を示しているものの、合意は見送られている。

一方、PFI法の施行（後述）に伴い、平成12年3月13日には、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（総理府告示第11号）が公表されている。7事項で構成される同基本方針うち第5番目には、「民間資金等活用事業推進委員会に関する基本的な事項」が定められている⁽²³⁾。同推進

(18) 日本の規制改革についての沿革及び概要は、吉田民雄「公共サービスに関する規制改革の必要と限界」『月刊自治研』2004.3, pp.26-37を参照。

(19) 経済財政諮問会議「閣議決定等 平成13年」<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2001/decision0626.html>>

(20) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申—活力ある日本の創造にむけて—」平成15年12月22日、第1章末別紙1を参照。<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/1-1.pdf>>

(21) 前掲（注20）を参照。

(22) 総合規制改革会議アクションプラン実行ワーキンググループ『『12の重点検討事項』に関する論点整理等』平成15年7月15日 <<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/030711/2.pdf>>及び総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申—活力ある日本の創造に向けて—」平成15年12月22日、<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/index.html>> 第1章を参照。関係各省と合意されたものは、後者において「具体的施策」として掲載されている。ちなみに「具体的施策」の記載がなかった事項は、株式会社等による医療機関経営の解禁、いわゆる「混合診療」の解禁（保険診療と保険外診療の併用）、労働者派遣業務の医療分野（医師・看護師等）への対象拡大、株式会社・NPO等による学校経営の解禁、大学・学部・学科の設置等の自由化、株式会社等による農地取得の解禁、株式会社等による特別養護老人ホーム経営の解禁、株式会社等による農業経営（農地のリース方式）の解禁、の8事項である。

(23) 「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」（平成12年3月13日総理府告示第11号）、<http://www8.cao.go.jp/pfi/kihon_houshin.html>を参照。

委員会は、「PFI 法第21条の規定に基づき、政府と協力して、PFI 事業の実施を促進するため」に総理府に設置され、当該基本方針に掲げられた役割を担う⁽²⁴⁾。民間資金等活用事業推進委員会の役割として、「民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等」に関して、「実施状況や民間事業者等からの意見について所要の調査審議を行い、PFI 事業の実施の促進のために必要があると認める場合、内閣総理大臣又は関係行政機関の長に意見を述べ」整備の促進や総合調整を図ること、あるいは、「政府とともに、内外の PFI に関する情報、選定事業の実施状況、PFI 事業に関連する法制度、税制等に関する情報等」を収集し、「国民の PFI 事業に対する理解や PFI 事業に関わる関係者の便宜のために」情報を広く一般に提供することなどが掲げられている⁽²⁵⁾。

II 公共サービスの市場化の流れ – PFI の導入

1 PFI 法とその後の見直し

日本においても、小さな政府への動きが見えており、なかでも、公共サービスの市場化の流れは PFI の導入により、少しずつ前進しはじめている。PFI 法（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（平成11年法律第117号））は平成11年7月に成立し、同年11月にこれを推進する PFI 推進委員会が設立された。平成12年3月には、総理府が当該委員会の答申を受け PFI の理念とその実現のための方

法を示す「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」（総理府告示第11号）を告示し、具体的事業が実施されてきた⁽²⁶⁾。以後、当該委員会は、事業プロセスに関するガイドライン、リスクの分担に関するガイドライン、VFM（Value for Money、後述）に関するガイドライン、契約に関するガイドライン、事業モニタリングに関するガイドラインの5つのガイドラインを公表している。

また、平成13年12月の PFI 法改正では、PFI 事業を実施する「公共施設管理者」に、従来の公共施設等の管理者である大臣に加えて衆議院議長、参議院議長および最高裁判所長官、会計検査院長が追加され、同時に、行政財産を PFI 事業者に貸し付けることを可能にする規定が設けられ、その適用範囲はさらに拡大された⁽²⁷⁾。

ところが、PFI 事業で管理・運営する対象施設が、公物である場合には、公物管理法の適用を受け、同様に、「公の施設」である場合には、地方自治法の適用を受ける。また、事業者選定については、会計法又は地方自治法が適用される。さらに、国公有財産管理に関しては、国有財産法又は地方自治法の適用を受ける。後述するように、現在のところ PFI を導入する上で必要となる法的整理は必ずしも十分にはなされていない等、その適用についての限界性も指摘されている。

こうした点を含めて、PFI 法は、附則第2条において、「政府は、この法律の施行の日から五年以内に、この法律に基づく特定事業の実施

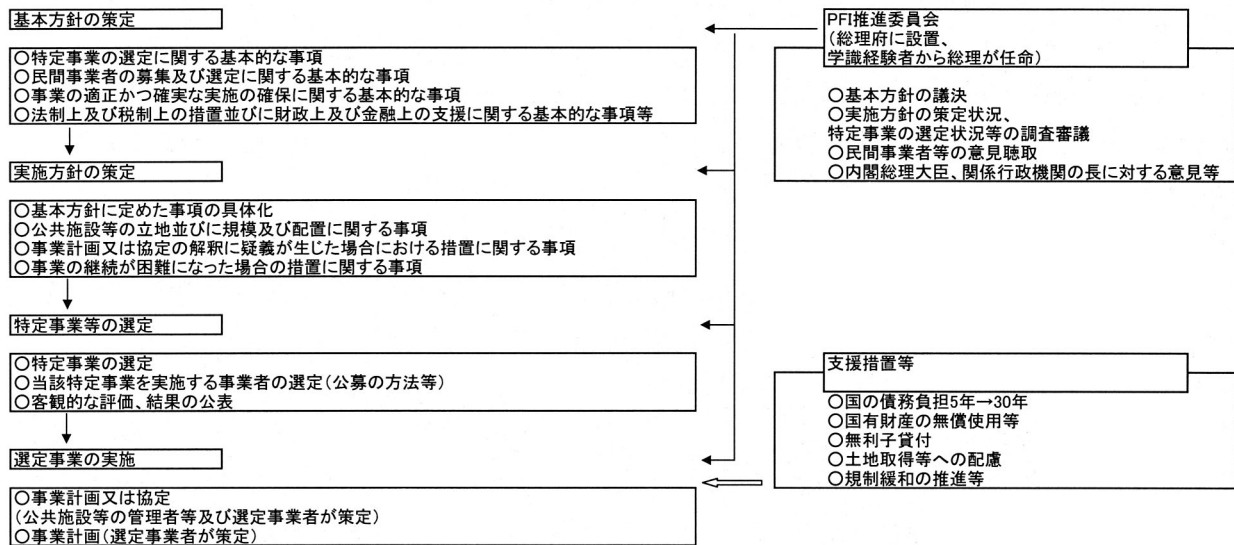
⁽²⁴⁾ 前掲（注23）「5 民間資金等活用事業推進委員会に関する基本的な事項」を参照。

⁽²⁵⁾ 前掲（注24）を参照。

⁽²⁶⁾ 「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」（平成12年3月13日 総理府告示第11号）<http://www8.cao.go.jp/pfi/kihon_houshin.html> 当該基本方針は、PFI 法第4条第1項の規定に基づいて、特定事業の実施について基本的な方針を定めている。

⁽²⁷⁾ PFI 法の趣旨並びに改正経緯、法改正により追加された11条の2に関する論点については、櫻井敬子「改正 PFI 法と公法私法二元論」『自治実務セミナー』2004.3, pp.8-11を参照。行政財産に対しては、国有・公有財産に関する一般法である国有財産法（第8条第1項）及び地方自治法（第238条の4第1項）で、貸付・私権の設定を明文で禁じているが、PFI 法11条の2は、この規定を正面から覆している。

表1 PFI法の基本的な構成



(出典) 経済企画庁総合計画局 PFI 推進室 『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』(PFI 推進法) について『ESP』1999.10

状況（民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和の状況を含む。）について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」としている。PFI 法は、平成11年9月24日に施行され、平成16年9月には施行5年を迎えており、平成17年改正を目指す動きがある⁽²⁸⁾。

表1に、PFI法の基本的な構成を示す。

2 PFIのあるべき姿と事業展開

民間資金等活用事業推進委員会は、平成16年6月に公表した「PFI推進委員会中間報告－PFIのさらなる展開に向けて－」で、PFIのあるべき展開の方向性を示している⁽²⁹⁾。本節では、当該中間報告に基づき、PFIの事業展開の方向性を確認しておくことにしよう。

従来、公共セクターは、基本的には、国民の

求める公共サービスの提供主体としての機能を果たしてきた。そのため、公共サービスについて、官民の役割分担は固定的なものであったといえる。

しかし、PFIの枠組みにおいては公共セクターの役割は変化している。公共セクターは、公共サービスの提供に際して、民間事業者の選定、民間の経営資源の活用、民間セクターへの適切なリスク移転等を担うべき業務の範囲としている。公共セクターは、投入資金（租税）に対する価値（公共サービス）であるVFMの追求を目指すことになる⁽³⁰⁾。

PFIは、成果としての民間セクターの新規事業市場の創出や財政支出の抑制等を伴って、「効率的かつ効果的なサービス提供を実現」する公共サービスの新たなスキームである⁽³¹⁾。PFI推進委員会中間報告は、VFMを発現させ

(28) 「PFI、立ちどころ壁」『日本経済新聞』2004.8.30.

(29) 前掲報告（注1）。本中間報告は、1. PFIの活用によって進展が期待される官と民の改革、2. PFIのあるべき展開方向、3. PFIの重点課題とその対応の3部で構成されている。

(30) 赤井紳郎・篠原哲「公共投資の効率化－PFI成功の鍵：第三セクターからの教訓－」『地方経済の自立と公共投資に関する研究会』報告書、財務省財務総合政策研究所、2001.6、<<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk052/zk052a.htm>> p.1では、VFMの説明として、「租税の対価として最も価値あるサービスを提供する考え方」と述べられている。

る要素として、第一に、民間セクターの適切なリスク管理による事業費・建設期間等の縮減、第二に、事業の一括発注等による PFI 事業の LCC（ライフサイクルコスト）の縮減、第三に、性能基準発注による民間セクターの経営資源の活用を指摘している⁽³²⁾。なお、同中間報告は、PFI の今後の事業展開分野として、「運営業務の比重が大きい複雑な事業」、「新たな金融技術が活用される事業」、「地域産業の活力を向上する事業」の 3 分野を掲げている⁽³³⁾。後述するように、これらは民間セクターにとって魅力的な事業分野で、すでに市場拡大のため制度上の問題の解消を求める動きも出ている。

Ⅲ PFI による社会資本整備の限定的な適用範囲

1 PFI 事業の現状

民間資金等活用事業推進委員会が発表している PFI 事業数は、平成16年11月22日現在、基本方針策定以降に実施方針が策定・公表されているもので171件にのぼる⁽³⁴⁾。事業主体別では、地方公共団体の事業が129件で最も多く全体の75%以上を占めている。次いで特殊法人その他公共法人の事業で26件、国の事業は17件となっている。これを施設分野別にみると、教育文化施設54件、社会福祉施設11件、庁舎19件等で建築物いわゆる『ハコモノ』が相当部分を占めている。

日本の PFI については、かねてより土木分野への適用範囲の拡大が望まれていたが、平成15年12月22日の総合規制改革会議の第3次答申でも、「民間資金を活用した管理・運営（建設・所有）を推進することが必要」であるとして、「公的主体を『管理者』として位置付けた」道路、河川等のいわゆる土木インフラについて民間事業者による管理・運営等の推進を求めている⁽³⁵⁾。

しかしながら、PFI の土木インフラへの適用はほとんど実施されていないというのが、土木学会等の専門家の一致した見解である⁽³⁶⁾。ただ、本格的な土木インフラとまではいえないものの、土木工事中心の PFI として、廃棄物処理場や公園を扱う案件が実施され始めている。例えば、北海道留辺蕊（るべしべ）町は、訓子府（くんねっぶ）町及び置戸（おけど）町との3町で、廃棄物最終処理場の全国初の PFI 事業を実施している⁽³⁷⁾。同事業は、「土木工事を主体とした初めての PFI 事業」とも評価されている⁽³⁸⁾。建設期間は平成14年9月から平成16年3月で、運営期間は平成16年4月から平成33年3月である。最初の15年間で3町の一般廃棄物を埋め立て、その後2年の管理期間を経て同3町に無償譲渡する BOT（Build-Operate-Transfer）方式（後述）である。入札は総合評価方式で実施され、入札予定価格約24億8,487万円に対して、落札額は約14億5,000万円となり、財政負担は大幅に抑制される結果となったとき

(31) 前掲報告（注1）、p.7を参照。

(32) 前掲報告（注1）、p.7を参照。

(33) 前掲報告（注1）、pp.8-10を参照。

(34) PFI 推進委員会（民間資金等活用事業推進委員会）HP 参照。<<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai.html>>

(35) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申 ―活力ある日本の創造に向けて―」平成15年12月22日、第1章1、pp.29-30を参照。<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/index.html>>

(36) 宮本和明「インフラ PFI の意義」『PFI 研究小委員会2003年度報告書』p.5や小路泰広「土木インフラ PFI における適切なリスク分担に向けて」『土木技術資料』2004.9、pp.58-63等を参照。

(37) 「先進的な施策を次々と実現した留辺薬町の取組み ～PFI、地域通貨、愛町債」『地方財務』2004.9、pp.138-144。

(38) 瀬川滋「土木の PFI が始まった」『Nikkei Construction』2003.7.25、pp.62-70中、p.63を参照。

れている。

表2-1、及び表2-2に、基本方針策定以降に実施方針が策定・公表されたPFI事業数を示す。

表2-1 基本方針策定以降に実施方針が策定・公表されたPFI事業数

主 体	件 数
国の事業	17
地方公共団体の事業	129
特殊法人その他公共法人の事業	26
合計	171

注1：平成16年11月24日更新

注2：「九段第3合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業」は、国と千代田区との共管事業であるため、事業主体別では国と地方公共団体の両方に計上しており、合計では1件。

注3：実施方針公表以降に断念された事業については、含まれていない。

表2-2 基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された施設分野別のPFI事業数

施 設 分 野	事業分野別	件 数
教育文化施設（うち学校）	教育と文化	31
教育文化施設（その他）	教育と文化	23
社会福祉施設	生活と福祉	11
宿舎・住宅	まちづくり	3
庁舎	庁舎と宿舎	19
廃棄物処理施設	健康と環境	10
公園施設	まちづくり	5
観光施設	産 業	4
駐車場施設	まちづくり	2
研究施設	教育と文化	1
港湾施設	まちづくり	4
その他施設	健康と環境	22
その他施設 (医療施設、熱供給施設、 下水道施設、エネルギー施設等)	産 業	3
	まちづくり	7
	あ ん し ん	5
	そ の 他	21
合 計		171

注：平成16年11月22日現在

(出典) PFI推進委員会 HP、PFI事業情報（事業分野別）より作成。http://www8.cao.go.jp/pfi/project_index4.html

2 第三セクターの失敗とPFIの基本的な構造

ところで、日本においてPFIと第三セクターは、公共セクターに民間セクターが関与している点に着目して類似とみなされる場合がある。しかしながら、それらは別物であり、両者の決定的な相違は、官民の関係に見ることができる⁽³⁹⁾。そもそも第三セクターとは、一般的には、第一セクターとしての公共及び第二セクターとしての民間に対応し、それらにより共同で出資、設立された事業主体であり、事業から収入が見込めても公共セクターの財政支援が必要となる事業分野に適用されてきた。それに対してPFIの事業実施主体は、完全な民間セクターではあるが、従来の公共事業分野をその範囲としている。

総務省は、第三セクターについて、「商法（有限会社法を含む）の規定に基づいて設立された株式会社、合名会社、合資会社もしくは有限会社（以下「商法法人」）、または民法の規定に基づいて設立された社団法人もしくは財団法人（以下「民法法人」）」と定義している⁽⁴⁰⁾。

日本では、特に民活法（民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（総務省等5省共管）昭和61年5月30日法律第77号）やリゾート法（総合保養地域整備法 昭和62年6月9日法律第71号）の制定に伴い、バブル期に多くの第三セクターが設立されたが、現在厳しい事業運営を強いられており、破綻も頻発

(39) 前掲論文（注30）p.2-3では、「第三セクターが事業主体となる事業であっても、これまでの事業方式とは異なる効率的な事業方式によって民間活力が活かされるかぎり、PFIと呼べるのである。」と述べているが、これはすなわち、第三セクターとPFIの相違は民間セクターの活用方法に依存することを再確認している。

(40) 総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果の概要」平成16年3月25日<http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040325_1.html>。但し、当該調査対象では、「第三セクター等」として、設立根拠法に基づき設立された地方三公社（地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社）を含んでいる。なお、経営状況や情報公開等の評価に係る調査対象としては、「地方公共団体等の出資割合が25%以上の商法法人及び民法法人（地方自治法における監査対象法人及び複数の地方公共団体の出資割合の合計が25%以上の法人）、「出資割合が25%未満であるものの財政的支援（貸付金、損失補償）を受けている商法法人及び民法法人」および「地方三公社」としている。

している⁽⁴¹⁾。これらの主因として、事業の需要予測やコスト等の経済の将来予測に失敗した点、及び、官民出資の事業形態が事業運営におけるリスク分担等を不明瞭なものにしていた可能性が高い点などが指摘される⁽⁴²⁾。事前に官民の役割分担が決定されていなければ、双方はモラルハザードを引き起こし破綻に至るケースが考えられる。

一方、PFIは、民間セクターの経営資源を最大限に生かして良質の公共サービスを提供する公共投資の事業方式である。なぜなら、PFIはその基本的な構造として、官民の間でリスク分担を明確にし、責任の所在を明示する事業スキームを確立しているからである。つまり、PFIでは、事業主体間の契約で事業リスク分担等を事前に決定し、あるいは資金調達について個別プロジェクトの価値・リスクを構成要素とするファイナンスを行うことが可能となる⁽⁴³⁾。

公共サービスにおける官民の役割分担の視点から、第三セクターとPFIは明らかに質的に異なるもので、両者を類似とする見方は妥当な

ものではない。PFIはあくまで従来型の社会資本整備に対して代替的な役割を果たしうる全く新しい公共事業の手法であり、低採算事業で公共セクターの財政支援を必要とする第三セクターの失敗を補完するものではない。

3 従来型手法を変化させ得るPFIの可能性

日本の社会資本整備とそれに伴う公共サービスの提供については、従来型の公共調達の手法に関して見直しがほとんど行われていないことに気づく⁽⁴⁴⁾。例えば、従来型手法の分割発注に係る問題とPFIによる一括発注との比較や、従来型の補助金等の財政措置を含む資金調達等の是非など議論は十分に成熟していない。

PFIは、NPMを遂行する上での一政策手段として位置づけられている。その本来的な趣旨に従えば、社会資本整備を通じた公共サービスの提供に関して、従来型調達における種々の問題点を修正・改善することまでを視野に入れてPFIを導入することが望ましいにもかかわらず、両者は切り離されて並存している。

(41) 総務省は、平成15年12月12日「第三セクターに関する指針の改定」(「第三セクターに関する指針」(平成11年5月20日自治政第45号)の改定版)を公表し、行政目的の達成手段としての第三セクターの置かれた社会経済的な環境の変化及び第三セクター方式を選択する際の留意事項をまとめている。< http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/031212_1.html> 第三セクターの解散及び倒産は、平成12年の28法人から平成14年には68法人へ1.4倍に増加している(東京商工リサーチ調査結果)。

(42) 前掲論文(注30)。こうした原因の分類は一般的である。他に、吉野直行「社会資本整備の財源とその評価」社会資本整備研究会、森地茂・屋井鉄雄編著『社会資本の未来—新しい哲学と価値観でひらく21世紀の展望』日本経済新聞社、1999、pp.229-261中、p.242参照。赤井・篠原論文と同様に、第三セクター方式の失敗原因として、①発生が予想されるリスク評価が不十分、②発生したリスク負担が官民の間で不明確、の2点を挙げている。なお、赤井伸郎「第三セクターの経営悪化の要因分析—商法観光分野の個票財務データによる実証分析—」ESRI Discussion Paper Series No.32、内閣府経済社会総合研究所、May 2003。p.5及びp.20では、内部要因として、さらに踏み込んで「透明度の低い(地方公共団体の)外部組織となり公益性のチェックがおろそかになる」点や「第三セクターの設立や事業継続の決定には、政治的圧力が反映されやすい」点も指摘している。

(43) 一般の銀行融資等に見られる「企業」への融資ではなく、「特定のプロジェクト(事業単位等)」に対する資金供給の仕組みとしてのプロジェクト・ファイナンスが用いられる。原則的に、返済原資は当該プロジェクトが生み出すキャッシュフローで、ファイナンスの担保は当該プロジェクトの資産に限定される金融手法。基本的なスキームでは、複数の民間企業による出資のSPC(Special Purpose Company 特別目的会社)が資金調達の主体で、公共セクターは、サービスの購入対価を支払う。

(44) 熊谷弘志「本質を理解せず、表面的な仕組みだけを導入—わが国の現状と『日本型』の問題点」『地方行政』2004.3.1、pp.2-9。p.5以下を参照。

(i) 資金調達の見点

PFI法の目的は、「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、もって国民経済の健全な発展に寄与する」こととなっている（PFI法第1条）。しかし、現状は、民間セクターが資金を調達し、施設を建設し、公共セクターに移転する方式が大部分を占めている。

PFIの事業方式は、BTO方式、BOT方式、BOO方式等があり、一般的には、次の定義による⁽⁴⁵⁾。BTO（Build-Transfer-Operate）方式は、民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設した後、施設の所有権を公共に移転し、施設の維持管理・運営を民間事業者が事業終了時点まで行っていく。BOT（Build-Operate-Transfer）方式は、民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設・所有し、事業期間にわたり維持管理・運営を行った後、事業終了時点で公共に施設の所有権を移転する。BOO（Build-Own-Operate）方式は、民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設・所有し、事業期間にわたり維持管理・運営を行った後、事業終了時点で、民間事業者が施設を解体・撤去する等の方式である。BTO方式では、公共セクターは施設完工時に購入代金を支払うが、通常は、割賦支払いで事業契約期間にわたり、延べ払いで支払われる。BTO方式はリスク移転の限界等の問題

があるものの、日本ではBTO方式がしばしば用いられる⁽⁴⁶⁾。日本では、BOT方式で民間が施設を所有する場合、固定資産税・都市計画税・不動産取得税などの税負担や国から地方公共団体への補助金の不適用等が生じてVFMを低下させる点がある理由である。

現在までのところ日本におけるPFIでは、公共による施設整備が主たる目的で、施設整備費の延べ払いに類似した性格を有する点が、PFI導入の主要なメリットとして指摘される場合がある⁽⁴⁷⁾。しかしながら、資金調達の面からは、PFIが国の財政状況を悪化させずに社会資本整備を行うために導入された手法であるということもできる。そうであるならば、PFIは、従来型社会資本整備に用いられた公共セクターによる国債発行（建設国債）による資金調達に比べても、適切なものとはいえないとの見方ができる⁽⁴⁸⁾。

もっとも、利用者負担の観点からは、PFIがPFI事業者である民間セクターの業績に応じて財政支出が削減される可能性を埋め込んだスキームであることを強調する議論もある⁽⁴⁹⁾。国債発行による調達に比較しても事業期間を通じて公共セクターから支出されるコストを抑制できる可能性が残されており、割賦支払いという形態のみを取り上げて否定すべきではないという立場である。

(ii) 従来型分割発注とPFI一括発注

日本では、社会資本整備において、PFIによ

(45) PFI推進委員会、<http://www8.cao.go.jp/pfi/project_index4.html>

(46) 基本方針策定以降に実施方針が策定・公表されたPFI事業の7割近くにのぼる（平成16年11月24日現在）。

(47) 施設整備費延べ払いの民間資金活用の是非については前掲論文（注44）、p.6以下の議論を参照。イギリス型PFIでは、民間資金による施設整備費の延べ払いは禁止されている。本稿は、日本のPFI導入の背景にあるNPM論が先進諸国で形成されたためそれに必要な範囲で世界の潮流に言及しているが、PFIの事業方式について個別具体的な技術論から諸外国事例と比較検討することを目的としていない。それらに着目した先行論文としては、例えば「英国型PFI」と「日本型PFI」との比較について、熊谷弘志「連載 PFI事業のあるべき姿①-④」『地方行政』2004年3月1日号、3月4日号、3月8日号、3月11号が挙げられる。

(48) 前掲論文（注44）、p.6以下の議論を参照。西野文雄・藤本貴也・野田由美子・有岡正樹・木村洋行「土木インフラ分野のPFIを拡大するために」『CE建設業界』2004.4, pp.14-30中 pp.27-28を参照。なお、PFIの資金調達については、前掲脚注（注43）を参照。

る一括発注と従来型分割発注の発注方法がある。従来型分割発注については、中小企業の保護の観点から実施されてきた。ただし、総合規制改革会議の第3次答申では、「政府調達制度の見直し」のなかで、中小企業向けの運用に関連して「分割発注に関する透明性を向上させ、経済合理性の無い分割発注の実施の禁止を徹底する方向で検討すべき」と提言している。さらに分割発注について「政府調達の公正性・経済合理性に反する形で恣意的に実施されることのないよう」施策を検討するなど運用改善を求めている⁽⁵⁰⁾。透明性・経済合理性を高めてLCC（ライフサイクルコスト）を削減するという観点からはPFI一括発注は検討に値する⁽⁵¹⁾。

コストの削減効果に加えて、PFIは、企画・設計・建設・維持・運用・解体・撤去までを含む施設の生涯単位（ライフサイクル）で事業委託を行うので、入札の参加事業者は多様で、談合が成立しにくい利点も指摘されている⁽⁵²⁾。

(iii) 仕様発注

従来から公共事業では仕様発注が行われている。これに対しては、例えば、総合規制改革会議の第3次答申においても、「あらかじめ発注

者が仕様を決めて入札に付すよりも事業者の発意による技術提案を積極的に活用することが適当な案件」について、民間技術提案の更なる活用を促す調達方式の採用を求めている⁽⁵³⁾。

仕様発注に近い性能発注がPFIでも行われ、民間事業者の提案を制限するため適切ではないとされている。公共セクターが施設整備の計画時に事前に想定した整備手法に基づいた技術仕様を示すことが多いが、これでは民間事業者は創意工夫を発揮した提案を出すことが困難となる。

これは、PFIと従来型の調達、異なる別の手法で進められている現状を示している。一方、PFIは「公共事業の改革」でもあり、公共セクターの業務のあり方を含めた改革である⁽⁵⁴⁾。そうであるならば、PFI導入を契機に公共事業全体を見直すなかで、従来型公共事業では顕在化していなかった資金コストや事業リスク等についても考慮する必要がある。従来型の社会資本整備とそれに伴う公共サービスの提供に関して、効率化ないしは包括的な見直しの可能性を残しているといえるだろう。

49) 西野文雄・藤本貴也・野田由美子・有岡正樹・木村洋行「土木インフラ分野のPFIを拡大するために」『CE建設業界』2004.4, pp.14-30中 p.28における野田氏の発言を参照。従来型の公共事業は、建設代金を建設期間に全額支払うため事業期間の早期の数年に財政負担が集中するが、PFIは、事業期間中、建設費や維持・管理費等一体となったサービス料を支払うため、財政の平準化が図られる。

50) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申－活力ある日本の創造に向けて－」平成15年12月22日、第2章分野別各論2 競争政策、p.競争-6-を参照。<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/2-02.pdf>>

51) 平成16年3月末までで設置終了（平成16年度以降は、規制改革・民間開放推進会議）となった内閣府総合規制改革会議は、平成15年12月22日決定の「規制改革の推進に関する第3次答申」において、公共調達制度の見直し（公共工事関係を含む）の観点から、分割発注の運用改善を求めている。従来型の公共調達において、経済合理性の観点からは説明できない中小企業向けの恣意的な分割発注が存在すると指摘している。本答申は、不適切な分割発注を抑制するため、分割発注の明確な基準の国による策定や事後の理由公表などを求めている。西川康一「総合規制改革会議の公共調達に関する取組－第3次答申の内容から－」『公正取引』2004.3, pp.26-31中 pp.29-30を参照。

52) 前掲論文（注44）、pp.2-9を参照。

53) 前掲（注51）、p.競争-5-を参照。

54) 光多長温「PFI事業の基本的考え方と現状」『BE建設設備』2004.4, pp.47-52中、p.52を参照。

IV これからの社会資本整備

1 社会資本整備計画の見直し

社会資本整備は、日本の厳しい財政状況を背景に、縮減傾向にある。

従来、日本において社会資本整備は、個別の公共事業関係長期計画等に則して実施されてきた。しかしながら、平成15年10月10日の閣議決定により、平成14年、平成15年を計画の期限としていた9本の国土交通関係の公共事業関係計画（道路、交通安全、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸）は、横断的な政策テーマ（暮らし、安全、環境、活力）として平成19年度を期限とする社会資本整備重点計画として一本化された⁽⁵⁵⁾。

社会資本整備に対する時代の要請は、より低廉で、質の高い事業・サービスを実現することにある。これを受けて社会資本整備重点計画では、重点的、効率的な社会資本整備を実施していくことが予定されている。より具体的には、事業評価の厳格な実施などとともに、PFI導入の積極的な推進など民間資金・能力の活用や公共工事の入札及び契約の適正化等が含まれている。

2 国から地方への財源移転と公共事業

これまで社会資本整備が進められてきた背景をみると、公共セクターでは、社会資本整備に資源配分を重点的に振り向けて、容易に施設を建設する仕組みを構築していることがわかる。地方公共団体が、公共事業で施設を建設する際には、補助金、地方債発行や各種公共事業

への政府系金融機関からの融資など、国からの財源移転で賄う構図となっている⁽⁵⁶⁾。これらは社会資本整備を促進するための一種のインセンティブとして機能し、地方財政からの支出は例えば当該建設資金の5%程度といった極めて小さい額を負担するにすぎないのである。ただ、こうした国からの財政支援は、施設の建設に偏重しており、維持・管理の負担を軽減するものではないので、公共サービスの提供主体の実質的な財政的負担は建設の後に増大する傾向にある。国からの財政支援は、社会資本整備において建設主体となる公共セクター（地方公共団体）の初期投資の負担を抑制することには貢献したが、建設後の運営を行うためのインセンティブとはなっていない。

現状では、従来型の枠組みで社会資本整備を実施してきた公共セクター（地方公共団体）は、累積した社会資本ストックの維持管理の負担に直面している。社会資本整備においては、建設時に、維持管理を含めた一体的な運営を考える必要があることが極めて重要なポイントであることが認識されている。こうした点を踏まえると、LCCを抑制できる一括発注型のPFIの活用機会は拡大していくとみられる。

表3に、公共投資における国・地方公共団体間の資金の流れを示す。

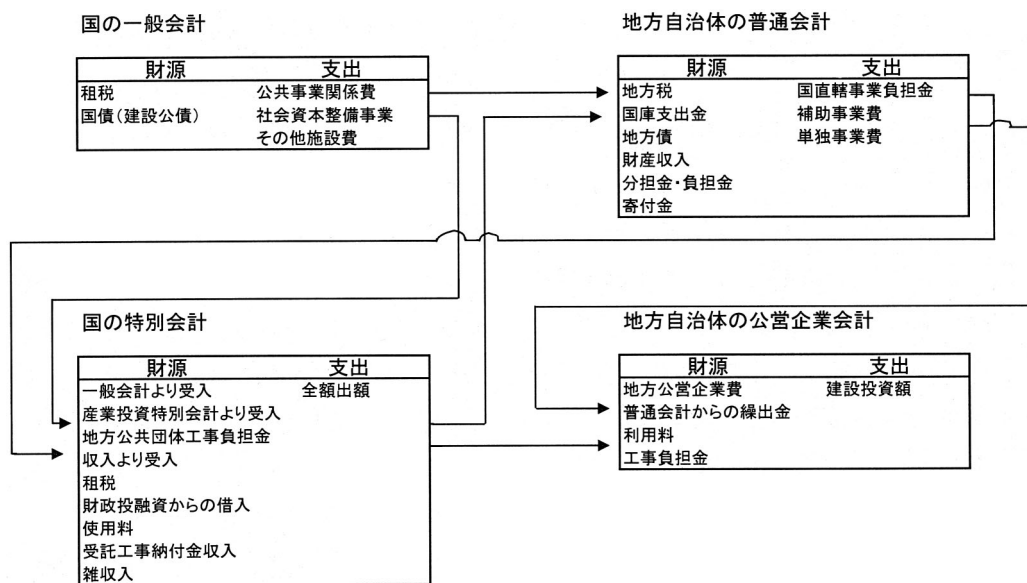
3 社会資本ストックの増大と維持管理

前述のとおり、日本では、財政支援の建設偏重で維持管理の負担が増大していることに加えて、着実に公共事業計画が実施されてきたことから、蓄積された社会資本ストックの維持管理が、今後の社会資本整備の観点からは極めて重

⁽⁵⁵⁾ 社会資本整備計画は、昭和29年以来の大改革がなされた。平成15年3月、社会資本整備重点計画法（平成15年法律第20号）が成立した。

⁽⁵⁶⁾ 日本の地方財政制度についての政治経済学的議論は、例えば、土居丈朗「地方財政の政治経済学」東洋経済新報社、2000.を参照。地方財政制度が総務省等の中央省庁の強い関与の下にある点から中央集権的であると指摘している。また、地方財政と社会資本整備については、高橋功「地方分権の進展と地方主体による社会資本整備の課題 ―地方債と地方自治体会計制度の改革を中心として」『地域開発』1999.1, pp.16-21を参照。

表3 公共投資における国・地方公共団体間の資金の流れ



(出典) 社会資本整備研究会編著『社会資本の未来—新しい哲学と価値観でひらく21世紀の展望』日本経済新聞社, 1999年.

要な問題となってきた。

日本の社会資本ストックは、増加の一途をたどり、推計結果によれば、512兆円にのぼる⁽⁵⁷⁾。

日本のインフラ整備は、新規投資から維持管理・更新の時代に入りつつある。社会資本整備が進めば、維持・更新投資額が増加することは避けられない。それにもかかわらず国及び地方公共団体ともに厳しい財政状況が長期化する一方であり、ほとんどが国庫補助対象外である社会資本の維持補修費を賄うことは困難である。今後は、増大し続ける社会資本ストックの維持管理費が将来の新規投資を圧迫する要因となる可能性が高まっている。

内閣府の推計は、平成10年3月の「日本の社会資本」において、公的資本ストック総計の維持更新費の将来値として、2つのケースを示し

ている。公的社会資本ストックを、公的固定資本形成 (Ig) で実質額を2004年度まで3%の伸びで2005年度以降横ばいとするケース1、及び、一律に3%の伸びとするケース2について計算している。投資全体に占める維持更新費のシェアは、1990年度が14%に対して、2010年度には、ケース1で36%、ケース2で31%となる⁽⁵⁸⁾。同様に、内閣府がこの結果を踏まえて平成13年3月に公表した社会資本全体の維持管理費についての推計では、ケース1を、Igの実質額を2009年度まで3%の伸びで2010年度以降横ばいとす、ケース2を一律3%の伸びのケースとして算定している⁽⁵⁹⁾。推計結果は、投資全体に占める維持更新費のシェアが、1995年度で16%に対して、2015年度はケース1で51%、ケース2で43%にのぼる。新規投資額を含む投資全体

57) 1998年末現在、1990年価格による。なお、当該推計値は、三公社等の民営化及び阪神淡路大震災の影響等を考慮した結果である。推計方法については、土井丈朗『地域から見た日本経済と財政政策』三菱経済研究所, 2002. を参照。

58) 経済企画庁総合計画局編『日本の社会資本 21世紀へのストック』東洋経済新報社, 1998.

59) 内閣府『社会資本ストック推計調査報告書』2001.

に占める維持更新費のシェアは増大傾向が顕著となっていくと見られている。

公共投資でストックが蓄積されるほど、現存するストックの維持・更新投資額は増大する⁽⁶⁰⁾。

日本の建築物・構築物は相対的に短期間しか使用されず、スクラップ・アンド・ビルドが繰り返されてきた。しかし、例えば環境に配慮した「社会資本の LCM（ライフ・サイクル・マネジメント）」の考え方を導入すると、社会資本の寿命を通じた最適管理で、社会資本サービスの提供と財政負担・環境負荷の最小化の双方を実現できる可能性がある⁽⁶¹⁾。

土木インフラでは適切な維持管理によって社会的なニーズに見合う物理的な耐用年数を延ばす工夫や、建築物など従来はスクラップ・アンド・ビルドの対象となっていたものは例えばオフィスからマンションといった用途転換で対応していく必要があり、そのことは一部で実施され始めている。

PFI 手法の導入は現在までのところ主として新規建設投資を中心に実施される傾向にあるが、今後のインフラ整備では、維持・更新投資が重要な位置を占めるようになり、運営を含めた PFI の適用範囲の拡大を検討することが有効となるだろう。

4 土木インフラと PFI

(1) PFI 適用が少ない土木インフラ

現在の日本では、土木インフラ事業に対する PFI の期待は大きい⁽⁶²⁾。土木インフラは、基本的な社会資本であるばかりでなく、社会資本整備に占める投資額の割合も高く、財政支出の削減効果・効率性の向上の観点からは PFI 手法によることに高い必要性及び重要性を有している。実際、建設投資（名目）全体に占める政府建設投資（土木）の割合は1990年代半ば以降4割近くで推移している⁽⁶³⁾。PFI を先行して導入したイギリスでは、道路や下水道等のインフラ事業に対しても積極的に PFI 手法を採用してきた経緯がある。

日本において土木インフラ案件が出件されない理由のひとつは、建築と異なり、土木施設のオペレーションのノウハウがリスク評価を含め民間セクターに十分には蓄積されていないことである。

他の理由としては、インフラ事業のほとんどが国の直轄事業・補助事業であり、制度上の問題が PFI 導入の阻害要因となっているという議論が土木専門の有識者や事業者・地方公共団体の間では一般的である。以下の(2)で詳述するが、国とそれ以外のステークホルダー（利害関係者）間における土木インフラの PFI 適用可能性に対する評価には隔たりがある⁽⁶⁴⁾。

いずれにせよ、公共事業の本質的な意味は、

(60) 経済産業省『我が国の公共インフラ整備等における PFI 手法の活用に関する基礎調査報告書』2004.3, p.119参照。

(61) 日本政策投資銀行社会資本ライフ・サイクル・マネジメント研究会『社会資本ライフ・サイクル・マネジメント研究会報告書－作らない時代の社会資本整備を考える－』2002.3, を参照。<<http://www.dbj.go.jp/japanese/environment/infrastructure/index.html>>

(62) 土木インフラへの期待については、多くの有識者が論じている。例えば、前掲論文（注49）、宮本和明「インフラ PFI の意義」『PFI 研究小委員会2003年度報告書』2004, pp.5-9、土木学会 HP 土木学会建設マネジメント委員会 PFI 研究小委員会<<http://www.rs.civil.tohoku.ac.jp/pfi-jsce/>>、野田由美子「PFI 導入が自立した自治体経営を後押しする」『法律文化』2004.7, pp.32-35; 同「PFI による公共事業改革－『原点』を追及すればもっと税金の節約に」『週刊東洋経済』2004.5.1-8, pp.112-114などを参照。

(63) 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課「平成16年度建設投資見通し」平成16年6月によれば、平成16年度建設投資（名目値）の投資額見通しの総計は、51.9兆円で、そのうち政府（土木）が17.7兆円（前年度比－10.5%）で平成16年度総計の34.2%を占めている。

インフラの整備（建設）ではなくそれから生じる公共サービスであり、PFI 事業の対象も全く同様である。あくまでも、目的は良質で廉価な公共サービスの提供であり、インフラ整備による資本形成はその手段である。その観点からは、建設施設も土木施設も本質的には同じである。インフラ事業の多くが国の直轄事業・補助事業である実態を考慮すれば、公共セクターが積極的にモデル事業を提示して実施過程を明示したり、あるいは公物管理に係る制度的な問題などを解決していくことが必要である⁽⁶⁵⁾。

今後もインフラ整備とともに更新需要が高まっていくことが見込まれ、PFI 自体の導入とは別に、PFI の仕組みや考え方を従来型公共事業に導入して効率化を図る必要がある⁽⁶⁶⁾。

(2) 公物管理および公の施設管理に関する制度上の論点

総合規制改革会議は、平成15年10月7日、同年2月に公表した「規制改革推進のためのアクションプラン」の「重点検討事項」に新たに5

事項を加え、『官業打破・民需創造』の視点からの『規制改革推進のためのアクションプラン』として改訂した⁽⁶⁷⁾。この5重点検討事項のひとつとして取り上げられているのが、「公共施設・サービスの民間開放の促進（いわゆる『公物管理』の見直しなど）」である⁽⁶⁸⁾。

平成15年12月の同会議第3次答申で、公共施設・サービスの民間開放の促進について、「『消費者・利用者本位の社会』の実現」に向けて「国営事業の独占や公的介入等により抑制されてきた潜在的な市場を民間事業者に開放し、官民同一条件の下での競争を促進することにより、民需の雇用機会の拡大を図る」ことを重視して、関係各省との合意に至ったものを「具体的施策」として提示している⁽⁶⁹⁾。「公共施設・サービスの民間開放（いわゆる『公物管理』の見直しなど）」では、「公共施設等の民間による『管理・運営』（『建設・所有』の推進）」に関して、「PFI 選定事業者による公共施設等の管理・運営の拡充」及び「公の施設の管理における『指定管理者制度』の活用促進」を平成16年度

(64) ステークホルダー間のこの認識の隔たりを端的に示す事例として、前掲論文（注49）中、pp.25-26における各種 PFI 委員会委員長等を歴任した有識者西野氏、イギリス及び日本国内で豊富な PFI 実務経験を有する先駆的な実務家野田氏、国土交通省総合政策局技術調査官藤本氏の発言を参照。

(65) 総合規制改革会議の第3次答申でも、PFI 事業の一層の活用促進に資するよう、「公共施設等の設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に行った事例として、PFI 事業の事例集を作成、公表し、先行事例の紹介を図るべき」とする措置、及び、「公物管理法などの解釈において、PFI 選定事業者が各公共施設等において行い得る事業の範囲を明確化し、周知徹底すべき」とする措置を求めている。

(66) 前田博「PFIを進めるカギは"社会のしくみ"づくり」『月刊下水道』2004.5, pp.1-4. 弁護士で内閣府の PFI 推進委員会委員でもある著者は、これまでの公共事業のやり方自体が問題と指摘し、特に分離分割発注の原則を問題視。

(67) 総合規制改革会議「『官業打破・民需創造』の視点からの『規制改革推進のためのアクションプラン』（平成15年2月17日）の改訂などについて（案）－『重点検討事項』の追加及びその実現に向けての今後の進め方－」第1章1「『規制改革推進のためのアクションプラン』の適切な実行」末尾の別紙2を参照。<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/1-1.pdf>>

(68) 公共施設・サービスの民間開放の促進のほかに新たに追加された検討事項は、労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進、国際的な高度人材の移入促進（日本版「グリーンカード」の創設など）、自動車検査制度等の抜本的見直し、借家制度の抜本的見直し、の4事項である。

(69) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申－活力ある日本の創造に向けて－」平成15年12月22日、第1章1「『規制改革推進のためのアクションプラン』の適切な実行」、pp.23-30、<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/1-1.pdf>>

中に措置するよう求めている⁽⁷⁰⁾。同会議はまた、関係省庁と合意に至らなかった点について見解を述べているが、そのなかで、「公共施設等の民間による『管理・運営』（『建設・所有』）の推進について、「公共施設についてPFI選定事業者などの民間事業者を積極的に活用していくためには、公共施設の設置・管理に関する法律などについて更なる検討を進めるべき」と指摘している⁽⁷¹⁾。その上で、「例えばPFI法と公物管理法との法的整理を早急に行うことなどにより、公共施設の民間事業者による管理・運営等をより一層推進すべき」とPFI推進を加速化するための法律の検討などを求めている⁽⁷²⁾。

(i) ステークホルダーの懸念

インフラ事業は、多くが国の直轄事業・補助事業である。特に公物管理に関する制度上の問題に関しては、制度的に問題なしとする国土交通省の見解とは異なって、ステークホルダー間の懸念は強いのが実態である。地方公共団体の個別事情というのではなく、むしろ国で統一的な見解を示していく必要があるとの指摘が多い⁽⁷³⁾。

平成15年12月の総合規制改革会議第3次答申でも、PFIについての構すべき措置として、「公共施設等の設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に行った事例として、

PFI事業の事例集を作成、公表し、先行事例の紹介を図るべき」とし、さらに、「公物管理法などの解釈において、PFI選定事業者が各公共施設等において行い得る事業の範囲を明確化し、周知徹底すべき」ことを求めている⁽⁷⁴⁾。

(ii) 国土交通省所管の公物管理法とPFI事業者の位置づけについての国の考え方

国土交通省は、「PFI事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」において省の方針を整理し、平成14年8月23日付けで、全国の地方整備局、47都道府県・12政令市あてに通知している⁽⁷⁵⁾。

以下の3つの論点が整理されている。第一に、PFI事業者の法的地位について、「公物管理法は、公物管理における事実行為を民間主体に事務委任することを禁じていない」と述べている。その上で、PFI事業者の法的地位は、協定等で担保され、「協定等で、法的地位をリスク分担とともに詳細に規定しておけば、行政主体の裁量的な判断で不安定になることもない」としている。第二に、公共施設や敷地の所有権等の帰属については、「PFI事業者が土地等の所有権等を保有することとするか否かは、協定によって決められる」とし、「公物管理法上、公物を構成する土地物件の所有権等の所在について制

(70) 総合規制改革会議「『官業打破・民需創造』の視点からの『規制改革推進のためのアクションプラン』（平成15年2月17日）の改訂などについて（案）－『重点検討事項』の追加及びその実現に向けての今後の進め方－」第1章1「『規制改革推進のためのアクションプラン』の適切な実行」pp.23-24を参照。<<http://www8.cao.go.jp/ki-sei/siryo/031222/1-1.pdf>>

(71) 前掲（注70）pp.29-30を参照。

(72) 前掲（注70）p.30を参照。

(73) 宮本前掲論文（注62）、p.8。公物管理における課題を指摘する論文は多く見られる。例えば、田中毅弘「PFIからPPP事業への新たな展開（後編）－その運営・維持管理における事業課題』『ビルメンテナンス』2004.8、pp.51-56。一方で、PFIの視点ではないが公物管理について社会資本整備に関してNPOや地域住民が参加する動きの結果、道路管理者以外の者が道路管理の一部を、河川管理者以外の者が河川管理の一部をという機運が高まっていると指摘して、PFIと公物管理の関係も弾力的になってきているとの見解を示すものがある（前掲論文（注49）中の藤本氏（国土交通省総合政策局技術調査官）の発言）。

(74) 前掲（注70）p.24を参照。

(75) 国土交通省「PFI事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」平成14年8月29日<<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/policy/pfi/koubutsukanri.pdf>>

約は定められていない」との考え方を示している。ただし、PFI事業者の土地所有権を有する場合に、「道路法（第4条）及び都市公園法（第22条）では、道路、都市公園を構成する敷地その他の物件については私権を行使できない」とされているが、「こうした規定のない河川、下水道等については、公物管理者は、協定等において公物管理上支障を及ぼすおそれのある行為の禁止等を規定するとともに、必要に応じ、公物管理を行う権原を第三者に対抗できるよう登記する等の対応をとることが考えられる」としている。第三に、PFI事業者に対する公物管理法上の種々の許可等については、PFI事業者による公共施設等の整備等に関する行為は、「公物管理者との協定等に基づく公物管理行為そのものであり、占用許可、承認工事の承認等のための手続きは不要」で、「協定等に基づくPFI事業について占用許可等が協定締結期間に対する制約となることはない」とした。

国土交通省所管の公物管理法との関係において、PFI事業者は、協定等で、「PFI事業者の行う公物管理の範囲」、「公物管理者のPFI事業に対する関与の範囲」、「権限と責任の分担」、「事業終了時の土地の明渡し等資産の取扱い」、「事業継続が困難な場合の各種措置」、「PFI事業者の創意工夫」等の事項について定めることが可能としている。したがって、様々な公物管理業務を行うことが可能で、金融機関からの資金調達や許認可手続き等の面でも支障が生じることはないとの考えを示している⁽⁷⁶⁾。

(iii) 地方公共団体における公の施設管理と指定

管理者制度

地方自治法の改正（平成15年法律第81号）で指定管理者制度が導入された。

従来、地方公共団体の公の施設の管理を受託する者は、公共性を有するものと要請していたので、公共団体、公共的団体及び第三セクターに制限されていた。指定管理者制度は、「公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるもの」である⁽⁷⁷⁾。指定管理者制度の導入は、「公の施設の管理の受託主体を法令上制限することとせず」に、「住民に対する行政サービスの質の向上」を目的としている⁽⁷⁸⁾。地方公共団体により出資された第三セクターではなくて、民間事業者が、当該地方公共団体の「議会の議決を経て」委任され、「行政処分」に該当する使用許可」を行うことが可能となる⁽⁷⁹⁾。公有財産制度上の課題については、指定管理者制度の導入で一定の措置がとられたといえる。ただし、各事業法で個別の公の施設管理に別途規制がある場合に当該改正の効果が及ばない限界がある⁽⁸⁰⁾。加えて、業務範囲の制約がある。民間事業者の参入規制により、PFI事業者は設計・建設、維持管理は行うことができるが、運営は行うことができない⁽⁸¹⁾。総合規制改革会議の第3次答申でも、「各種公物管理法により『管理者』が国や地方公共団体等に限定されている公の施設の場合、都市公園を除き、民間事業者が『指定管理者』としてその管理・運営を行うことが可能であるか否かは明確にされていない」として、当該制度を地方公共団体が活用する際には、「当該地方公共団体が指定した

(76) 国土交通省「PFI事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」では、PFI法におけるPFI事業者の位置づけ、公物管理法上の公物管理者に関する規定とPFI事業者の関係について、論点整理している。さらに、協定等で、PFI事業者の行う公物管理の範囲、公物管理者のPFI事業に対する関与の範囲、権限と責任の分担、事業終了時の土地の明渡し等資産の取扱い、事業継続が困難な場合の各種措置、PFI事業者の創意工夫等幅広い事項について定めることが可能であるとして、公物管理法が制約になることはない、との見解が示されている。

(77) 渡邊康之「公の施設の指定管理者制度の導入」『自治フォーラム』2004.8, pp.15-20中、p.17を参照。

(78) 前掲（注77）p.16を参照。

(79) 前掲（注77）p.17を参照。

『管理者』は、各種公物管理法に係る公の施設等について、その管理・運営等を行うことが可能である」旨の通知を必要に応じて行うなどの所要の措置を求めている⁽⁸²⁾。

V 日本版 PFI の進化 - PFI のさらなる展開へ

PFI の導入が進まない原因について、現在考えられている理由づけを再検討してみよう。

例えば、その原因のひとつとして、従来型分割発注の問題が指摘されている。これは、中小企業による受注機会を保護するためのものであると言われている。公共セクターはその不経済性を認識しているものの、PFI 推進を理由に分割発注を廃止すれば、国民や中小企業から「大企業優先」との批判が生じると考えて、PFI の積極的推進を躊躇していると理由づけられている。

また、LCC の観点を取り入れることの必要性について公共セクターでは気づいていても、WTO の基準や会計法などでも発注において建設コストのみの競争が原則とされており、一方

で、LCC の観点を取り入れつつ、競争を確保する方式（総合評価方式など）を処理するには、高度な能力が要求されるなかで、LCC の観点からの発注方式の採用について消極的な一面があると言われている。

しかしながら、以上のような理由づけがあるにせよ、今日の財政の危機的状況を熟慮すれば、究極的な政策目標としての国民利益の最大化のために、本質的には、競争促進策としての条件整備が確保されるべきである。公共サービスの提供に際して PFI を導入することはその一環である。上述の問題は本来個別に追加的に対応されるべきものである。

中長期的に PFI がめざすべき方向性は、本稿で述べてきた環境整備を積み重ねることによって、民間セクターにとって魅力的なマーケットとして成長することにあるだろう⁽⁸³⁾。

日本の PFI は、インフラ整備に PFI を活用する段階を超えて、社会資本整備の手法全体を改革するためのツールへと進化する第2世代になっていくとみられる⁽⁸⁴⁾。

日本版 PFI の発展のポイントとして考えられる事業の方向性は、①「運営重視型事業」、

80) 以下の課題の指摘については、猪野積「地方公共団体における PFI 事業の現状と課題」『自治研究』2004.3.10, pp.43-75を参照。制度上は、平成15年第156回国会の地方自治法の一部改正（公の施設の管理に関する制度の改正）で、従来の管理受託者制度から指定管理者制度に変更された。従来の制度では、「公の施設」である場合、運営は公共部門あるいは公共部門が50%以上出資する第三セクターに限定。（植田和男「PFI の現況と課題」『BE 建設設備』2004.5, pp.27-31を参照。）他に指定管理者制度を論じたものとして、成田頼明「自治体施設サービスの新たな展開—公の施設の指定管理をめぐる—」『自治フォーラム』2004.8, pp.2-3; 宮脇淳「指定管理者制度と公共選択アプローチ」『自治フォーラム』2004.8, pp.4-8; 渡邊康之「公の施設の指定管理者制度の導入」『自治フォーラム』2004.8, pp.15-20等がある。

81) 具体的事例としては、学校（学校教育法2条及び5条）や病院（医療法1条の5及び10条、医師法17条）などがある。

82) 総合規制改革会議「『官業打破・民需創造』の視点からの『規制改革推進のためのアクションプラン』（平成15年2月17日）の改訂などについて（案）—『重点検討事項』の追加及びその実現に向けての今後の進め方—」第1章1「『規制改革推進のためのアクションプラン』の適切な実行」pp.24-25 <<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/1-1.pdf>>

83) 国土交通省国土交通政策研究所「社会資本整備等における資金調達に関する研究～PFI の資金調達～」『国土交通政策研究 第30号』2003.12, pp.5-6において、PFI 手法について、「効率性をどのように獲得するかについては、事業そのものが競争に晒されるわけではなく、事業者の選定を競争的な環境で行うことによって得られる」として、民間事業者の応募が旺盛となるような環境整備を求めている。

②「社会生活基盤整備型（インフラ整備型）事業」、③「地域密着型事業」などである⁽⁸⁵⁾。民間資金等活用事業推進委員会中間報告でも今後の事業展開が期待されている分野である。従来の施設整備重視のハコモノ PFI から、運営重視型 PFI へ比重を移していく方向である。

運営業務の比重が大きい事業では、民間セクターの経営資源（ノウハウや資金）を十分に活用する機会が得られることから、民間事業者においても PFI の業務拡大を意図している分野といえる。同中間報告にも示されているように、具体的には、廃棄物処理施設や病院事業などの医療・福祉施設に関する業務に係る事業となる。土木インフラ整備事業では、大規模な土木インフラ事業が挙げられているが、前述のとおり、日本では現在のところほとんど行われていない。従来公共セクターで独占されてきた土木インフラに関する民間セクターのノウハウ不足、法制度上の問題や、事業規模に伴い必要となる高度

金融技術など現状では課題も多いが、民間セクターが関心を示している事業分野でもある⁽⁸⁶⁾。地域密着型の事業では、官民一体で地域ニーズに基づく地域の知恵・活力を活用し得る事業へ PFI 導入を進めることが必要であろう。

PFI は、従来型公共事業と異なり、民間による社会資本整備の手法である⁽⁸⁷⁾。平成17年度に試行的導入を成功させ、平成18年度の本格実施を提示している市場化テストが本格的に導入されれば、官でなければできない業務の範囲が明確になり、今後は、公共セクターによる独占市場の民間開放へのスピードは加速していくとみられ、PFI にとっても追い風になるだろう⁽⁸⁸⁾。

NPM 論に従えば、PFI は、それが提供する公共サービスの対象領域を拡大しながら、社会資本整備の手法全体を改革するためのツールへと進化していく傾向を強めていく可能性を有している。

（みのわ かずこ 国土交通課）

84) PFI 法制定後 5 年を迎えた日本版 PFI が第二世代に入りつつあるという見方については、例えば、清水憲吾・熊谷弘志・吉田育代「モニタリング型で成熟する PFI のゆくえ－幕間から見えてきて官民連携」『JMA マネジメントレビュー』2004.5, pp.14-18 において議論されている。また、野田「PFI 導入が自立した自治体経営を後押しする」でも、「今後の第2世代の PFI は、もっと質的な変化を遂げる必要がある」と述べられている。

85) ここでの分類は、日本経済研究所調査局 PFI 推進室「飛躍の時迎えた日本版 PFI－日本版 PFI の課題と展望（下）」『日経研月報』2004.9, pp.82-86を参考にしてしている。

86) 六波羅昭「PPP の考え方と PFI の問題を巡って－サービスの質と量で民間とのパートナーシップを図る－」『JMA Management Review』2004.5, pp.9-13中、p.11を参照。「官のもつ施設整備と管理の技術・ノウハウを官と民のパートナーリングによって、国民に対するよりよいサービス提供に向けて、技術・ノウハウの転換を図ることが、これからの課題」と述べている。

87) 本来的には、政府による公共サービスの提供範囲と、それらの供給主体が公務員か否かは別次元の問題である。

88) 牛尾治朗・奥田碩・本間正明・吉川洋「経済財政諮問会議の今後の課題」2004.10.5, <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1005/item1.pdf>>