

弥彦的 P F I 方式基本骨子資料

1) P F I の歴史

英国で誕生した P F I

① サッチャー政権(1979年－1990年)

1980年代までの英国は、いわゆる「英国病」が蔓延し、経済が長期にわたり低迷し、財政難が深刻化する中、公共サービスの質が著しく低下していた。このような状況下、サッチャー首相は「市場原理の尊重」、「小さな政府」を政策理念とし、行政改革と財政改革を大胆に遂行した。具体的には、国营企業の民営化、政府機関のエージェンシー化などの施策が打ち出され、公共事業に対する民間資金の導入も検討された。民間資金導入に当たっては、二つの原則が提示された。一つは、公共部門が事業を実施する場合に比べて効率的に実施されること。そしてもう一つは、導入した民間資金分だけ公共事業予算を削減することである。しかし、この提案は、公共部門から見て民間資金を積極的に利用するインセンティブを持ちにくい内容であった。後に、民間資金を導入するために公共事業予算の削減を求めない、という方向転換がなされ、より自由度の高い事業の実施が可能になっていった。

② メージャー政権(1990年－1997年)

メージャー(保守党)政権の頃には「シチズンズ・チャーター(市民憲章)」が公表され、国民を「消費者」と位置づけ、「財政資金を国民のために最大限有効活用する」との考え方(Value For Money－VFM)が示された。この考え方に基づいて、従来公共部門が提供してきたサービスや公共施設の建設、運営をできる限り民間事業者にゆだね、政府はサービスの購入者になるという方針が示され、1992年にPFIが正式に導入された。PFI導入当初は公共部門、民間部門双方に戸惑いがあり、なかなか実績が上がらなかった。そこで、1993年には、官民双方がPFI事業に取り組みやすい環境を整えるべく、官民合同で「プライベートファイナンスパネル」が設置される。また、1994年にはすべての公共事業にPFIが適用できるか検討するという手法(「ユニバーサル・テストイング」)が採られ、政府が一体となってPFIの普及を進めた結果、急速に案件は増加していった。

③ブレア政権(1997年ー)

ブレア(労働党)政権では、PFIは一層改善される。推進体制の整備、実施プロセスの改善、ノウハウの蓄積、経費コストの削減に関する具体的な提案がされた。新規のPFI事業は、民間企業に公示する前に政府によって徹底的に検討、評価し、最終的に優先順位を決定することで、民間事業者へ事業の参加検討が促された。また、PFI実施プロセスについては、原則の共通化、契約書類のひな形作り、文献整備などを進め、時間や費用の削減を目指した改善が進められた。最近では、「PPP(Public Private Partnership)」という、より公共部門の役割を重視したコンセプトが提示され、PFI自体の見直しも図られている。公共性の高い事業分野については、公共部門がもつ優位性を最大限活用すべきであるという考え方に基づき、官民の役割分担をより一層明確にすることで、PFIの適用対象となる事業分野が更に広がることが期待されている。

2) PFI とは

従来公共部門が対応してきた社会資本の整備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するとともに、公共が負担していたリスクの民間への移転などにより、VFM(Value For Money: バリュー・フォー・マネー: 公共資金の最も効果的な運用)を達成しつつ、公共サービスを提供することをいう。

* VFM とは、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。

3) 第三セクターとの違い

① 中曽根首相時代の「民間事業者の能力による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(民活法)」(昭和61年)のもと、第三セクターが相次いで設立された。もともと第三セクターは、民活法以前よりあったが、この法律の成立によって設立に拍車がかかった。ここでは、民活法を根拠として設立された第三セクターに絞ってPFIと比較することとする。第三セクターは、民間企業と公共部門の共同出資による事業体(株式会社)であり、公益的な役割を担うとともに収益事業を実施しようというものである。民間企業の経営ノウハウと公共部門の社会的信頼性を背景として、公益性を発揮しながらも自立し得るという理想的な運営形態として期待されたが、現在多くの第三セクターが経営の

危機に瀕している。第三セクターとPFIは、いずれも、公的部門の関与が必要な社会資本整備において、民間の資金とノウハウを活用するという点では同じである。しかし、第三セクターでは、共同出資であり、事業主体は半官半民であったのに対し、PFIでは事業主体は主に民間部門になる。つまり、PFIでは、当初の契約において、明確化された役割分担と責任分担の下、原則として公的部門は求めるサービスの水準を設定して発注する役割にとどまり、民間事業者が事業主体となるのである。

② 我が国では、1980年代後半のいわゆる「中曽根民活」以来、第三セクター方式により、民間部門が社会資本整備に参画する事例が数多く見られた。しかし、バブル崩壊をきっかけに、この第三セクター方式は一気に暗転し、経営不振に陥るケースや、経営責任が明確にならないまま破綻するケースが目立っている。こうした第三セクター破綻による後年度財政負担は、地方自治体の財政を確実に侵食しつつある。PFIについても、この第三セクター方式と名前を入れ替えただけで、第三セクター方式の失敗を繰り返すのではないかという危惧が各地方自治体職員はおろか、住民にまで及んでいる。そこで、PFIが従来型公共事業と比べて、地方自治体にとって後年度財政負担・住民不安につながる様子を充分検討しなければならない。

4) 弥彦的PFI方式基本骨子

① 民間の創意工夫の活用

PFIは、公共が対応していた社会資本整備や公共サービスの提供を民間に委ねる事業手法であり、公共部門の関与は必要最小限にとどめ、民間の創意工夫を積極的に導き出すように努める。

② 公共性の確保

PFI事業においては、あくまでも公共事業を民間事業者に委ねるものであるから、できる限り事業を民間事業者に委ねたうえで、住民への公平なサービス提供や事業の継続性を確保するための遵守事項等を「契約」によって約定することにより、公共性の確保に努める。

③ リスク分担

P F I 事業は、実施主体は公共であるが、事業主体は民間事業者であるため、両者のリスク分担については、より適切にリスクを管理できる者がリスクを負担することによって費用を最小化することを原則とするが、契約によって想定されるリスクを明確化したうえで、公共が負担していた部分を出来る限り民間に移転することとする。

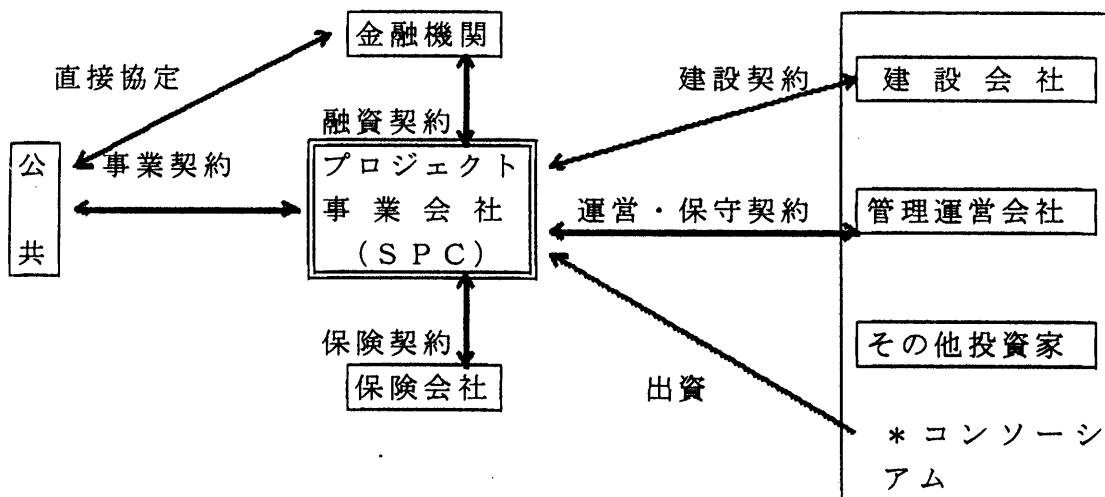
④ 収益性の確保

民間事業者が P F I 事業に参入する際のインセンティブは、リスクに見合った収益であることから、民間の資金やノウハウが公共サービスに発揮されるためには、民間事業者の収益の機会が確保される事業の枠組みの構築が必要となる。その際、民間事業者の経営能力に対する収益が妥当なものとなるよう、努めなければならない。

⑤ P F I の仕組み

P F I 事業では、プロジェクト・ファイナンスによる資金調達が想定*されており、S P C (Special Purpose Company: 特定目的会社) を設立*して事業を実施することが一般的である。また、P F I では、事業に参加する各主体間の関係は、全て契約により規定される。

一般的な P F I 事業の仕組みは、次のとおりであるが・・・

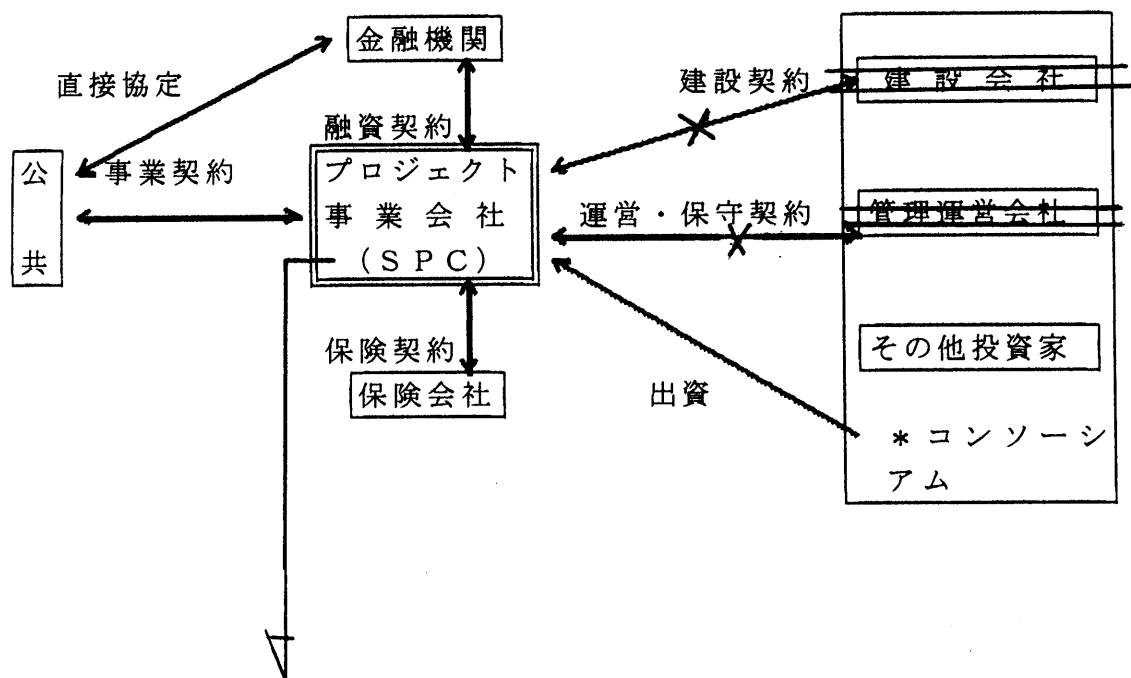


* プロジェクト・ファイナンス(P r o j e c t F i n a n c e) とは、資源開発、プラントなどのプロジェクト(事業)における資金調達手法。当該事業の収益で借入れの元利を返済する資金調達手法であり、融資等の対象事業の収益が不足し、返済が不能になった場合においても、基本的には当該事業実施会社の親会社に、返済義務は生じない。このプロジェクト・ファイナンスにおける資金の調達方法としては、銀行からの融資や事業実施会社による株式の公開及び社債の発行など多岐にわたる。

* S P C とは、特定の事業を実施するために設立される会社。P F I においては、当該P F I 事業を実施するため、S P C を設立するのが一般的である。

* コンソーシアム(C o n s o r t i u m) とは、共通の目的を持って結成される企業の集まり。「事業団」。

弥彦的P F I 方式としては



となり、建設規模等を考慮する場合、建設(建築)会社が、プロジェクト事業会社(既存の組合を基本として、新たにNPO団体を立ち上げることが望ましいのでは?)となるのが良いのではないかと考えられる。

⑥ P F I 活用の効果

P F I を公共施設の整備に活用した場合に、次のような効果が期待できる。

(ア) 公共サービス水準の向上

P F I 事業においては、利用者のニーズを把握し満足度を高めるような、民間事業者の経営上のノウハウや技術能力を活用することができるため、公共サービス水準の向上が期待できる。

(イ) 事業コストの削減

P F I 事業においては、施設の「設計」から「建設」、「維持管理」及び「事業運営」を一体的に民間事業者に委ねることに伴い、仕様発注方式ではなく性能発注方式がとられること及び、事業全体のリスク管理が効率的に行われることから、事業コストの削減が図られる。

(ウ) 財政支出の平準化

P F I 事業においては、村が直接事業を行った場合のように、施設の建設年次における大きな財政支出は発生せず、財政支出は契約期間全体にわたって平準化された形で、民間事業者にサービスの対価として支払われることになる。そのため、財政上の制約があるなかであっても、複数の施設整備を同時に実施することが可能となり、社会資本整備等が進むとともに、期待される公共サービスの早期提供が可能となる。

(エ) 産業の振興

P F I 事業は、従来、一般的に公共が行ってきた公共事業の分野を民間に新たな市場として開放することにより、民間事業者の事業機会が創出される。また、事業者の資金調達にプロジェクト・ファイナンスの手法が取り入れられることから、新しいファイナンス・マーケットの創設が促され、金融機関の新たなファイナンス業務が生じ、資金調達手法が多様化することとなる。この結果、民間事業者に新しい事業機会を提供することとなり、新規事業の創造をとおして経済の発展に寄与することができる。

5) 行政と民間事業者との責任分担、リスク分担の明確化

① 責任・リスク分担

P F I 事業において、行政サービスを最小の費用で効果的に実行するため、「民間で出来るものについては、民間に委ねる」の考え方に立ち、行政の関与を最小限にとどめ、事業主体である民間事業者にリスクをできる限り移転するものとするが、具体的には「契約」において行政と民間事業者との役割、責任、リスクの分担を明確に定める。このため、事業計画段階において、民間事業者に委ねる事業の範囲を明確にしておく。

② 事業破綻時の処理

P F I 事業においては、公的サービスの安定的供給を確保するため、想定される事業の継続が困難となる事由を具体的に列挙し、事業の修復に関する方法や手段について、事業破綻時における行政と民間事業者との対応として、介入権、契約解除、事業引継、施設の移管等、それぞれの適切な*措置を契約において具体的かつ明確に約定することが必要である。

* 介入権とは、事業者の適切なサービス供給を確保するため、発注者や事業者に融資している金融機関等が事業者の業務に介入することがある。この場合の発注者や金融機関等の権利を「介入権」という。

6) 検討課題

① 地元企業活用の必要性

P F I 事業における契約方式は、設計から運営までを一体的に委ねるものである。そのため、大手企業（シンクタンク等）の進出が予想されることから、地域経済への波及効果が弱まるというような意見もあるところである。こうしたことに対処するため、P F I 事業においても地域に密着した事業や中小企業の企画力等を活かすことのできる事業を対象とするなど、地元企業のノウハウを活かせる道を探るなどの方策を採る必要がある。

7) 弥彦的 P F I 方式の基本目標

公共性原則・民間経営資源活用原則・効率性原則・公平性原則・透明性原則という5つの原則、客観主義・契約主義・独立主義と*いう3つの主義の基本理念の下で推進することが望ましい。*

5 つの原則*

- ・公共性原則 P F I 事業は、長期間にわたり広域的な行政ニーズが高い公共性事業であること。
- ・民間経営資源活用原則 P F I 事業においては、民間の資金、経営能力及び技術的資源活用原則能力を活用すること。
- ・効率性原則 P F I 事業は、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施するものであること。
- ・公平性原則特定事業の選定、民間事業者の選定においては、公平性が担保されるものであること。
- ・透明性原則特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されるものであること。

3 つの主義*

- ・客観主義 P F I 事業の実施に当たっては、各段階での評価決定についての客観性が求められること。
- ・契約主義者と民間事業者との間の役割及び責任分担等の契約内容を明文により明確にすることが必須であること。
- ・独立主義事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性が確保されなければならないこと。