

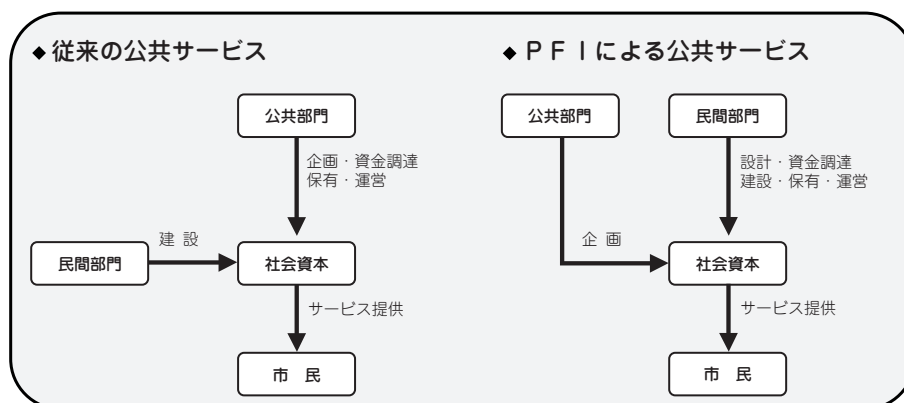
英国の地方都市における PFI 事例と日本の地方都市における日本版 PFI の行方

財団法人 山口経済研究所
調査研究部長 宗 近 孝 憲

●PFIとは

PFI (Private Finance Initiative) は、1992年に英国で導入された社会資本整備の民営化手法である。公共サービスについて、施設の整備・運営の部分を民間部門に移転し、民間部門がサービスの供給主体となることによって、公共部門の効率化と公共サービスの向上を同時に実現しようとするものである。

ただし PFI は、あくまで公共サービスである。公共が自ら整備・運営を実施しないだけであって、その事業の公共サービス水準はあくまで公共が決めるし、事業化後もそのサービス水準を公共部門がチェックする。いわば、公共サービスというものについて、「施設建設と運営」という発想から、「サービスの調達」という発想に転換するものである。こうすれば、財政支出の有効活用や、民間参加による市場原理の導入が図られるものと期待されるわけである。



●PFI の事業類型と VFM

PFI の事業類型には、下表のように、3 類型がある。

類型	サービス購入型	ジョイントベンチャー型	独立採算型
内容	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、公的部門からサービス料の支払いにより事業コストを回収する。	官民双方の資金（基本的に官からの資金は補助金）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、運営は民間事業者が主導、事業コストの一部は利用料金等受益者からの支払いで賄う。	公的部門からの事業許可等に基づき、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いによって、事業コストを回収する。
モデル図			
イギリスの事例	刑務所、病院、道路、スポーツ施設、情報システム	再開発、鉄道	有料橋
公的関与	公共がサービス提供の対価としてサービス料を支払う	補助金の付与を中心とした公的支援措置	基本的に公的負担はなし
補助金	—	○	—
その他支援策	当該事業用地については、ほぼ無償で提供されるケースが多い。その他、開発権の付与、既存公共施設の営業権の付与などが行われる場合がある。		

サービス購入型は、サービス提供型ともいう。また、ジョイントベンチャー型は官民協調型、官民共同事業型ともいう。一般的に、その事業の収益性が高ければ独立採算型となり、収益性が低ければサービス購入型となるであろう。

3 類型いずれも性能発注（output specification）される。公共が求めるのはサービス水準であり、そのサービス水準を満たすための具体的な仕様等は、PFI 事業者が工夫する。もちろん PFI 事業者は、当該事業に取り組むことで収益を挙げねばならないわけだから、この性能発注に高いコストパフォーマンスで対応することを工夫する。そこに民間の智慧が活かされる。

このことにも関連するが、公共事業を PFI で取り組むかどうかは、PFI 手法を用いることで VFM（Value for Money）が向上することが要件となる。つまり、財政資金を最も効率的に利用するため、従来型の公共事業である PSC（Public Sector Comparator）での取り組みと PFI での取り組みをライフサイクルコスト（割引現在価値化）で比較し、PSC よりも PFI の方が VFM が高いことを確認できなければならない。このようにして、国民の税金を国民のために最大限有効に活用し、支払うお金に応じた最高のサービス価値を追求することができる。

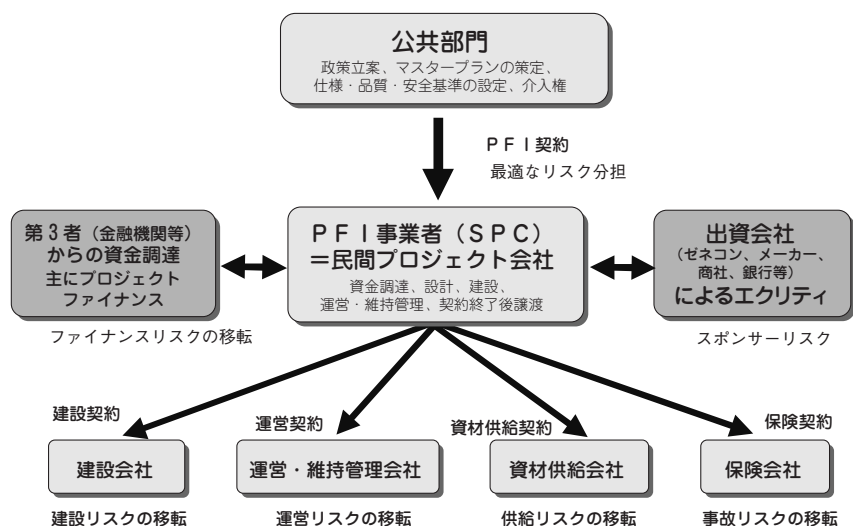
●PFI の事業手法

PFI 民間事業主体は、SPC (Special Purpose Company)、「特定目的会社」である。SPC が、下図のように、各具体的事業・リスクごとに契約・采配していく。

事業資金調達のためのファイナンスは、プロジェクトファイナンスとなる。プロジェクトファイナンスとは、特定の事業に対する貸付等であって、その貸付等の元利金の返済等の原資を原則として当該事業から生み出されるキャッシュフローに限定し、またその担保を専ら当該事業の資産等に限定（プロジェクトの全資産、全ての権利（営業許認権も）を担保とする）するものである。これは、プロジェクトへの出資企業の信用力を背景にした従来のコーポレートファイナンスとは根本的に異なる概念である。借入人はあくまで SPC だから、貸し手は SPC の出資者に対する遡及権が限定されることになる。このことは、SPC の出資企業にとって、プロジェクトファイナンスなら、オフバランスとなるというメリットがある。また、プロジェクトファイナンスに取り組む金融機関（シンジケートローン方式が多い）にとっては、当該プロジェクトの成否を見極める能力さえあれば、通常の金利にリスクプレミアムを上乗せした金利が付けられるメリットがある。

以上、PFI の事業手法で特徴的なのは、リスク分担の明確化、ということだろう。下図にみるように、SPC と各具体的事業者とは、契約によってリスクを明確に分担する。また SPC の出資者はスポンサーリスクを分担することになるし、金融機関はファイナンスリスクを分担することになる。また公共部門と民間部門の間では、PFI 契約に於いて、こういう状況が起こったら官がリスクをとるが、こういう問題は民がリスクをとる、といった明確なリスク分担が事前に決定される。このようなリスクの所在の明確化が、日本のこれまでの民活手法・第三セクター形式との決定的な違いである。

なお、PFI 事業の契約期間（20～30年）終了後は、施設を公共部門に移転（BOT）す



るケースが多いようである。

●英国における PFI 事例

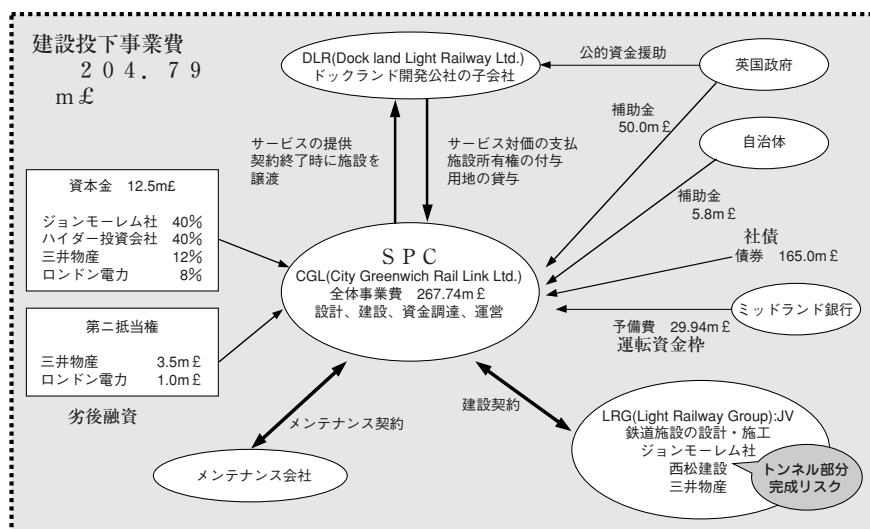
99年9月に、機会があってイギリスのPFI事例を視察・ヒアリングした。以下はその視察・ヒアリング結果である。

□ドックランドライトレール延伸プロジェクト

ロンドン東部のドックランド地域で、ドックランド開発公社の子会社（DLR）が地域の新交通システムを整備している。現在はテムズ川南部へ延伸しようとしており（99年9月時点）、これをPFIで整備中である。

この事業は「ロンドン・ドックランド・ライトレール法」という特別法に基づいて整備しており、またBLT方式であるなど、やや特殊なケースである。

また開通後の施設運営はSPCであるCGLが行うが、直接の料金はDLRが徴収する（新交通システムの一部区域であるため）。契約期間は25年で、この間CGLには、固定支払部分と、乗客数に応じた支払がある。固定支払部分は全くの固定ではなく、もし施設のメン



テナンス状況が悪いと（例えば清掃状況が悪いと）減額となる。

ファイナンスについては、下図にあるように、SPC の債権発行がメインの資金調達であった。特別法に基づいた特殊な PFI なので、行政から多額の補助金も出ている。

なお、テムズ川直下部分のトンネル工事には日本の西松建設も参加している。西松建設は SPC には出資していないが、SPC と建設契約を結び、完工リスク負っている。一定の期限内に、契約金額で工事を完工しなければならない。したがって、もし実際に工事を始めてみて地盤の問題等々でいくらコストが高くついても、それは同社の自腹となる。また、期限内に完工できなかったら同社の責任となる。日本の三セクのように、行政から追加で金が出るということはありません。もちろん、求められている性能を満たしていれば、実際のコストがいくら安くついても、同社の儲けである。ここらが PFI の醍醐味である。

また西松建設は、事業に深く参画しているのだから、SPC に参加するということも選択肢の 1 つではあった（実際建設事業者は、商社と並んで SPC に参画するケースが多いはずである）。しかし同社は完工までの責任を負う建設業者に徹することにし、SPC への参加を見送った。PFI 事業においては、企業ごとに様々な参加の仕方があるわけである。

□クインエリザベスⅡ世橋

クインエリザベスⅡ世橋はダートフォード橋ともいう。ロンドン中心部から東へ25km のサセックス州サーロック町と対岸のケント州ダートフォード市の間に掛かる橋梁である。ロンドンの大環状道路M25のテムズ河横断部分にあたり、年々の交通量増加から、これまでの2本のトンネルに加えて第3の道路が必要となり、PFI で建設したものである（91年完成）。

ここで注目されるのは、PFI 事業者に求められているのは交通量増加に対応出来る第三の道路であり、具体的に性能発注として求められたのは4車線の「道路」である。トンネルにするか、橋梁にするか、それはPFI 事業者の判断である。トンネル案、橋梁案、様々な案が入札され、当該橋梁案が採用されたわけである。このように、公共事業でありながら、そこにPFI 事業者、つまり民間の智慧が生まれ、コストパフォーマンスが追及される。

さて、この橋は有料道路であり、「独立採算型」のPFI 事業である。SPC には新橋梁の管理・運営だけでなく既存のトンネル2本の賃貸権も与えられている。契約期間は20年。通行量は順調に（当所の目論見通り）増加しており、独立採算型としてうまくいっている代表的なケースである。

ところで、この橋梁が完成したことによって、サーロック町には売り場面積25万㎡（駐車場16,000台）という特大規模のショッピングセンターできた。また、大規模な物流団地ができ、ホテル、宅地開発も進んだ。ただ、ここで気になることがあった。我々はサーロック町にヒアリングし、サーロック町役場の職員の案内で橋も渡ったのだが、対岸の

ダートフォード市が橋梁が出来たことで何をしようとしているのか、サーロック町は全く関知していないとのことであった。地域開発プロジェクトにおいて、州が異なっているとはいえ、対岸の両市町間の連携が全くないのである。いま、山口県下関市と福岡県北九州市との間で第二関門橋の建設構想があり、両市は県が異なっているとはいえ、「関門連携」による地域活性化が求められている。このような状況の中で今回のクインエリザベスⅡ世橋対岸の市町のことを思うと、意外であり、また反面教師として考えさせられるものがあった。



□カークリーズ廃棄物発電、リサイクルプロジェクト

カークリーズ市は、マンチェスター郊外の、人口28万人程度の地方都市である。ここで、廃棄物発電施設やリサイクル施設を建設・運営する PFI プロジェクトが動き始めている（99年9月時点ではまだ planning stage であり、着工していなかった）。

カークリーズ市はもともと、周辺市町村と共同で廃棄物処理をしており、処理施設が同市内にも存在していたが、諸般の事情により、同市単独でこれに取り組むことになった。

プロジェクトに当たっては、市から出る廃棄物の60%以上を埋め立て以外で処理することを目標とした。このような大型投資を市の事業でやるのは資金的に難しかったので、PFI でこれに取り組むことにした。なお、英国では、1997年度から PFI 事業を行う地方自治体に対する補助制度が創設されており、このような事業に対しては補助金が出る。地方行政が取り組む PFI について中央政府から補助金が出る根拠は、PFI 事業を興す場合、地方行政に契約コスト（弁護士費用など）が高く付くからとのことであった。

ちなみに、政府では、地方行政が取り組む PFI については、1件当りの事業規模が小さく民間事業者から見て魅力に乏しいので、案件のプール化（異なる地方自治体間の同種類の案件の統合）を支援している。

整備するのは、焼却炉（13.5万 t／年）、発電設備（9 MW～1 万戸分）、コンポストプラント（1 万 t／年）、マテリアルリサイクル施設（2.7 万 t／年）など。土地は自治体が負担する。ゴミの収集も市が行う。



SPC は、ベルギーのコングロマリットのイギリス法人と市と合弁（市は事業会社の株式の20%を取得）で設立された。行政が合弁で参加するというのも、PFI の理想的な形態とは異なっているが、なにしろ廃棄物処理の運営に関わる事業なので、行政のチェック機能を担保するために合弁形式を選択したようである。PFI 契約は25年間だが、「25年間のパートナーシップを発揮するためには出資が必要と考えた」（市担当者）とのことであった。市は、SPC のデフォルトの際には、すぐに人及び資産を市が買収し、契約内容を市が続けるか、もしくは他の会社を任命することになっているが、これについても、「合弁にしているのでデフォルトは事前に察知できると確信している」とのことであった。そういう目的なので、PFI らしく、市は議決権は持つが配当を得る権利は持たない形をとっている。また、本来プロジェクトファイナンスでは SPC 参画企業はオフバランスになるのだが、このケースでは親会社の保証が付いている。PFI といっても、（特に地方の PFI では）いろいろなバリエーションがあるものである。

運営については、「サービス購入型」である。行政から SPC に、定額部分と処理量に応じた変動部分と、2 種類の支払がある。市は定期的にモニタリングを行い、もし60%を埋めたて以外の方法で処理するという性能発注の根幹が維持できていなかったら、定額部分は最高20%まで減額できることになっている。

なお、当該事業は一般廃棄物の処理が基本だが、市内で発生する商業・産業廃棄物については、容量として処理可能ならここで処理して良い契約になっている。SPC は、事業を合理化できればそれだけ、プラスアルファの収益がどんどん増えていくわけである。

なお、同市の PFI 事業の立ち上げについては、民間コンサルタントの助けを借りず、全

て市職員によるプロジェクトチームが推進した。そのため早期の事業化を図ることができたそうである。ただし、当時の市職員の能力にはもちろん限界があった。そのため、当該プロジェクトのために市がPFI法務等のエキスパートを新規雇用している。PFI契約は長期間続くわけだし、そこまでしてでも内生化した方が事業が早く進むから、との事であった。

●日本版 PFI

この、英国で始まったPFIを日本でも導入することになり、PFI推進法（民間資金等の活用による公的施設等の整備等の促進に関する法律）が99年7月に成立し、9月に施行された。日本版PFIと呼ばれているものである。

内容は基本的には英国のPFIと同じである。VFM（Value for Money）の徹底、官民間での適切な責任およびリスクの分担とリスクの所在の明確化、官民双方での透明性の確保、などがうたわれている。

この日本版PFIが正しく機能すれば、従来の「お役所仕事」といわれる非効率でコスト感覚の希薄な公共事業の弊害を改善して、建設コストの節減も実現するものと期待されている。財政支出の削減により公的部門では財政構造改革が推進され、一方民間部門では、新規産業が創出されることにより経済構造改革が推進されることが期待されている。

また、広域的な社会資本整備等の促進にも寄与し、ファイナンスの中で、豊富な個人

	従来民活方式	P F I 事業
事業の性格	公共性を有する社会資本整備事業 ・法令の要件を満たす事業を国が認定	公共事業そのもの ・施設のサービスの水準は公共が決定し、公共が政策責任を負う
事業主体	主流は第3セクター ・官民のリスク分担があいまいになることが多い	民間事業者 ・第3セクターであっても、官民のリスク分担を予め明確化
出資目的	受注機会的手段（パスポート） ・配当期待薄	出資に見合った収益 ・経営責任とリターン
収益性	独立採算又は収益事業との一体化 ・補助金等の公的支援	事業内容により公共が所容額を負担 ・公共がサービスを購入
効率性	建設費・人件費などが高コストになりやすい	競争原理と利潤追求による効率化
ファイナンス	コーポレート・ファイナンス（会社保証） ・自治体念書、民間保証	プロジェクト・ファイナンス（事業保証） ・当事者間の契約によるリスク分担
リスク管理	事後的に処理	事前の処理

金融資産および年金資金等の有効活用も図られるのではないかと期待されている。

なお、PFI と民活の違いは下表のとおりである。

民活方式での資金調達、財投や補助金、そしてコーポレートファイナンスであったが、PFI ではプロジェクト・ファイナンスとなる（補助金関係がどうなるかは99年1月時点ではまだ不明）。また、PFI の場合、官民のリスク分担（責任の所在、役割分担）が明確になる。したがって、安易な収支計画が避けられ、責任ある経営体制が築ける。いわば、「官民同舟型」と「責任分担型」の違いである。そして性能発注され VFM が検討されるので、公共サービスの向上、効率化に資することができるわけである。

●日本版 PFI の課題

現在（2000年1月）のところ、日本版 PFI の具体的な事業展開についてはまだ不明確な部分が多い。ただ、これを実現するには、例えば、民間事業者への事業分野の開放（道路法、港湾法、都市公園法などでは「管理者」が公的部門に限られている場合（公物管理）が多い）をしなければならない。行政財産における規制緩和である。前述したクインエリザベス二世橋の取り組み時にも、当時は英国でも民間が公共道路を建設・所有することは出来なかった。そこでそれが出来るように法改正をして（立法化に2年かかった）、その法の施行を待ってから工事に着手したのであった。

また、PFI 事業の事業者は民間となるわけだから、この事業に対して、補助金、地方交付税交付金などがつくのかどうか、つくとしてどのようにつけるのか、あるいは減価償却をどう処理するのか、さらには固定資産税は払わなければならないのか、といった様々な問題もある。また、民間の能力として、資金調達（プロジェクトファイナンス）が実際に取り組めるのかとか、PFI を取り組むための法律・技術評価等の専門家は充足しているか、といったことも課題となってこよう。

ところで、現在日本では、国・地方ともに財政が圧迫・硬直化しつつある。その点 PFI 手法をとれば行政が一度に多額の事業費を必要とすることはなくなる。しかし、サービス購入型等の PFI である限り、年々の債務負担行為は PFI に取り組めば取り組むほど膨らんでいく。財政が硬直化しつつある中で、PFI がばら撒き行政維持のための新たなツールにならないか、注目される場所である。

●地方自治体と PFI

日本版 PFI の具体的内容がまだ不明確である現状（2000年1月現在）、地方行政と PFI の具体的内容はさらに不明確である。地方の事業は実質的に国の制度と深く関連しているので、現状では地方の側からすぐに具体的アクションを起こすことは困難であろう。

現在想定される問題点の1つとして、地元業者が PFI に参画できるのかどうか、とい

うことがある。民間が PFI に参画するには、ノウハウや経験が要る。また、入札準備に膨大なコストが掛かる。大手ゼネコンや商社が圧倒的に強いのは当然である。プロジェクトが大きければ、さらに外資も入ってくることになる。このような中、地方で展開される公共事業でありながら、その地方の業者がどこまで主体的に PFI に参画できるのか、気がかりなところである。

また、現在の地方自治体にいきなり PFI を興せるノウハウ・能力があるかどうか問題である。

いずれにしても、これから求められるものは、PFI 事業のモデル化であろう。地方で苦労して取り組んだ PFI 事例が一箇所に集められて広く広報され、さらにこれらのプロセスが標準化されていく必要がある。英国でも、地方行政の取り組む PFI については、4 Ps (Public Private Partnership Programme) というところが上記のような業務を行っている。このようなモデル事業によって PFI の実務的なノウハウが蓄積されていくことが、我が国における新しい民間活力による社会資本整備手法開発に不可欠であろう。