

第2章 民間主体を活用した社会資本整備

第2章 民間主体を活用した社会資本整備

1. 民間主体による社会資本整備の発展

(1) BOT 事業の展開

① 発展途上国におけるインフラ建設への民間投資の活発化¹

発展途上国におけるインフラ投資は、1994年以降、年間200億ドルを超えるペースで推移してきた。このような民活インフラ導入活発化の背景には、①急速な経済成長を遂げた発展途上国における、電力、通信、交通等のインフラ需要の高まり、②途上国の公的債務増大に起因する政府部門の借入能力の低下、③公的部門の組織・事業運営の非効率性、④国際金融市場の発達等が挙げられる。

これらのインフラ建設に対する民間投資の多くは、建設／運営／移転(Build Operate Transfer (BOT))方式や建設／所有／運営(Build Own Operate (BOO))方式によって既存の社会資本資産の民営化を行うものである。そして、これらの事業(会社)における資金調達には、リミテッド＝リコース(融資についての償還請求権が限定的)又はノン＝リコース(融資についての償還請求権がないもの)による。

・ BOT方式の概要と種類

BOT方式はいわゆる PPPs に含まれ、英国で PFI 事業が行われる前から発展途上国のインフラ整備等において、民間事業者自らが最終利用者から料金を徴収して建設コストを賄う独立採算型の事業として採用されてきた。これは、日本が行っている政府開発援助(O DA)等に見られるように、収益事業として民間事業者が建設(Build)し所有・運営(Operate)する公共施設を、将来、公的部門に移転(Transfer)する手法であり、民間資金を活用した有料道路建設等のためのシステムとして活用されてきた。

・ 独立採算方式

BOT方式に基づく運営は、一般に独立採算方式により行われ、民間事業者は建設した道路等のインフラを提供し、利用者からの料金収入により投資・費用の回収を図っている。例えば、採算性のある道路事業においては、道路サービス供給に関わる費用をすべて回収することが社会的有用性の観点から適当であるとの考え方の下、受益者負担の原則という負担の公平性の観点に立って料金徴収が行われているものである。

¹ 発展途上国における民間主体による社会資本建設事業については、既に海外経済協力基金(1997)、(社)海外建設協会(1997)等のレポートが出ており、事業手法及び事業例等の詳細については、これらの文献を参照されたい。

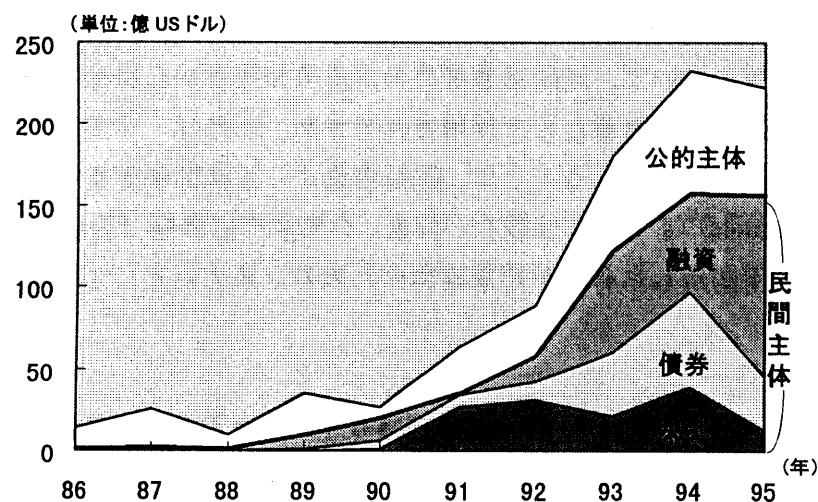
② BOT方式の歴史的経緯

インフラ建設に民間主体が Concession 又は Franchise² と呼ばれる形式で参加することは、新しいことではない。フランスでは 1782 年に Perier 兄弟がパリの下水道建設についてのコンセッションを取得した³。その後、1830 年代にはイタリア、ベルギー、ドイツに拡大するようになった。また、1869 年に開通したスエズ運河は、エジプト政府から Suez Canal Co. に対して 99 年間のコンセッション契約を与えられていた。

その後、先進国でのインフラ建設は、税収又は国債によって資金調達され、その一方、金融市場が未成熟な発展途上国におけるインフラ建設では、世界銀行や IMF 等の融資又は信用供与を受けつつ、政府によって資金調達が行われてきた。

ところが、1970 年代後半になると、こうした伝統的な資金調達手法にいくつかの変化が見られた。まず、先進国においては、高齢化に伴う社会保障費の増大等により財政制約が増大する中で、生活水準の向上による社会資本投資に対する継続的な需要を生み出しており、新たな資金調達手法が模索されるようになった。また、発展途上国においては、工業化や都市化の進展により、大量の社会資本を急速に整備する必要性が生じたが、そのすべてを自国内の税収で賄うことは困難であった。

図 2-1 発展途上国における主体・資金源別インフラ投資額



出典: Dailami and Leipziger (1997) p.4, Table1 より作成。

そこで、過酷な増税を強わずに大量の社会資本を建設するために、国が特定の社会

² 双方に明確な定義上の相違はないが、広く、政府から社会資本等の管轄権を与えられ、建設や運営を委託される事業形式という意味で使われることが多い。

³ この事業については、フランス革命後にパリ市当局によって契約が取消された。

資本について、民間部門に建設を委託した上で所有権・管理権を一定期間与えることが考えられた。図 2-1 に見るように、発展途上国のインフラ投資額は 1990 年代に入って急速に伸びているが、その伸びの大部分は、このような民間主体が行うインフラ投資であった。

さらに、そうした事業は当初に巨額な資金が必要になるため、プロジェクトファイナンスを組成し、事業の運営について、リスクと収益を様々な主体に分配する仕組みが取られるようになった。

(2) 英国 PFI の発展と民間投資

英国の PFI については、近年様々な形でその手法が我が国に紹介されている。網羅的な説明はそれらの報告書に委ねるが、ここでは官民のリスク分担を議論する上での必要最小限の説明を行う。

① PFI の導入

・ PFI の目的と事業手法

PFI は⁴、「公的部門が、自身は仲介者 (Enabler) として、そして公共サービスの利用者又は顧客についての利益を監視しつつ、民間部門を直接に公務に携わらせる。」という目的を持つ民間主体による公的サービスの提供手法である。

実際の事業手法としては、大きく分けて

① 独立採算型：利用者からの料金徴収により、コストを回収する

② 民間部門による公共サービスの提供

：民間部門がコストを負担し、政府が公共サービスを購入する。

③ ジョイント・ベンチャー

：公的資金を一部に用いて、民間部門の運営で行うプロジェクト

の 3 種類があり、道路、刑務所、上下水道等の事業において活用されてきた。

・ PFI 導入の経緯

英国では、1979 年に成立した保守党のサッチャー政権以降、政府の市場への介入を縮小した「小さな政府」を実現するため、国営企業の民営化等、様々な行政改革を実施してきた。この当時から、Queen Elizabeth 2 世橋 (Dartford 橋) 及び第 2 Severn 橋が、原則独立採算で民間主体により建設されていた⁵。

その後、同じ保守党のメージャー政権になり、1992 年に、民間部門の資金だけでなく、その管理・運営能力も公的部門が行う事業に採り入れる PFI (Private Finance

⁴ Private Finance Panel, HM Treasury (1995) p.1 を抜粋し和訳した。

⁵ 福島(1998)等参照。

Initiative)が提案された。さらに、1994年には大蔵省が、すべての資本プロジェクトについて、PFI導入が不可能であることを証明しない限り、公的資金の活用を行わないという「ユニバーサル・テストング」の考え方を示した。

②リスク移転と Value for Money の実現

・ Value for Money (VFM)

VFMは、「公的資金の最も効果的な運用」のことであり、英国では、このVFMが達成されていることがPFIの要件である⁶。つまり、PFIによって事業を行うためには、通常の公共事業における費用(Public Sector Comparator (PSC)と呼ばれる。)との比較において、PFIの方がより良いVFMを実現することを証明しなければならない。

一般に、PFIが通常の公共事業に比べてVFMの向上をもたらす場合とは、民間にリスクを移転することにより費用・効果の面で改善の余地がある場合である。このため、例えば、発注ロットが小さく、契約等に係る諸費用が相対的に大きくなる場合は、リスク移転による改善の余地が小さく、PFIが成立しにくくなると考えられる。

・ リスク分担のあり方

このように、VFMを構成する要素は様々であるが、その中でも鍵を握るのは、官民のリスク分担のあり方である。VFMが達成されるためには、政府と事業主体の間でリスク移転が最適に行われる必要があるが、英国大蔵省は、

“ the principle that should govern risk transfer in PFI projects is that risk should be allocated to whoever is best able to manage it.”⁷

PFIプロジェクトにおけるリスク移転を支配する原則は、リスクは、誰であれそれを最もよく管理できる主体に割当てられるべき、ということである。

と述べている。これを第1章で述べたP-A問題になぞらえて解釈すると、リスク移転がインセンティブの増大につながるようなリスク配分をするべきであるということになる。例えば、設計、建設、運営リスクといった、供給主体がコントロールできるリスクについては、供給主体に負わせることがより望ましいリスク分担であるといえる。その逆に、供給主体が扱うことが困難なリスクについては、なるべく事業主体が負わないような手法が求められることになる。

⁶ PFI海外調査団(1998)による。これによると、公共の調達部門はVFMの達成を確認しなければならず、タスクフォースやNAOによって事前・事後にチェックを受ける。

⁷ Private Finance Panel, HM Treasury (1995) p.13 より抜粋した。

③ブレア政権誕生とPFIの位置付け

1997年に、18年にわたって政権にあった保守党が総選挙で敗北し、ブレア首相の労働党政権になってから、PFIについて若干の方針の変更が見られた。ブレア政権は、PFIを改善していくとしているが、現在までに示されたPFIに対するアプローチを簡単に紹介する。

・ベーツ勧告(Bate's Review)

ブレア政権では、政権発足直後にPFIの見直し作業に着手し、Marcolm Batesによって1997年6月に29の勧告がなされた。この勧告は、PFIの推進体制に関する改革が中心であり、それまでのPFI推進組織であったPrivate Finance Executive Panel (PFPE)及びPrivate Finance Panel (PFP)が廃止され、代わりに大蔵省内にタスクフォース(Treasury Task Force)が設置された。また、各省ごとに設置されていたPrivate Finance Unit (PFU)も強化されることとなった。

・ユニバーサル・テストングの撤回とPublic/Private Partnerships (PPPs)

ブレア政権によって行われた最初の主な変更は、「すべてのプロジェクトにPFIスキームを適用することを前提とする」というユニバーサル・テストングの原則を撤回したことである⁸。次に、PFIは引続き推進していくものの、より柔軟な官民の協力体制に基づく民間主体の活用を図り、これをPPPsと称するという方針が示された。

PFIとPPPsが明示的に区別して扱われることは多くなかったが、1998年9月に発表された環境・地域・交通省(DETR)の地域政府向けのガイダンス"An Explanatory Note on PFI and Public/Private Partnerships"は、PFIとPPPsを、下記のように説明している。

Private Finance Initiative

Private Finance Initiative (PFI)は、公的部門が民間との協調によってValue For Moneyを改善するメカニズムの主要なものの一つである。より高い品質でよりコスト効率の良い公的部門のサービスを提供することを目指して1992年に開始された。この手法は、資産の供給と運営について、民間主体との協調を深め、より直接的に関与させることによって上記の目的を達成するものである。

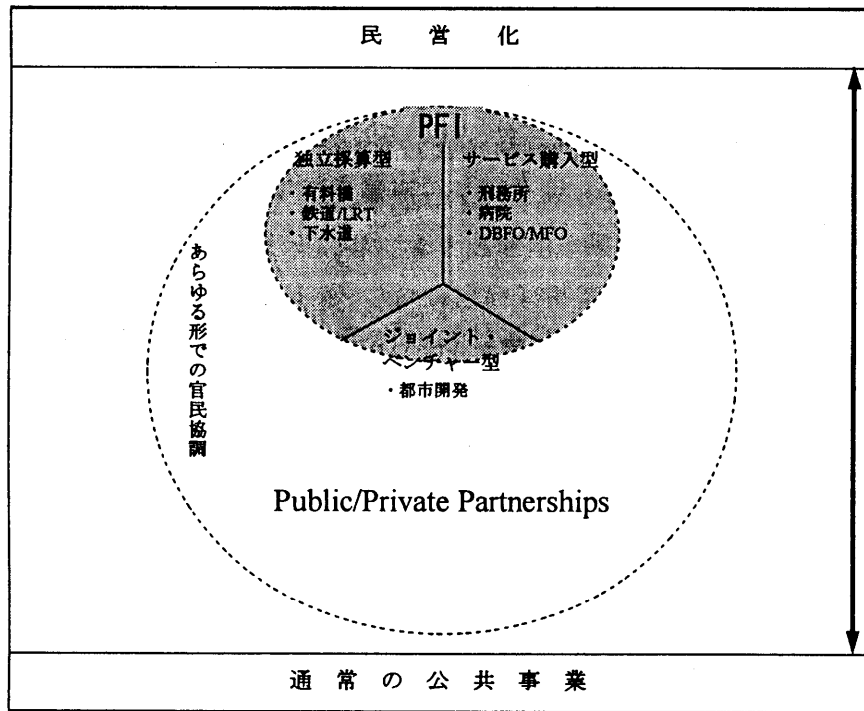
Public/Private Partnerships

Public/Private Partnerships (PPPs)とは、(公的部門と民間部門の)双方に利益をもたらす協定(多くは法的拘束力をもったもの)を締結することである。民間部門は投資し運営する能力に基づく収益を稼ぐことを欲する。そして、公的部門は、標準化されたサービスを提供し、公的資源を最大限に有効活用することを欲している。

⁸ 「ユニバーサル・テストング」原則撤廃の理由は、1992年以降のテストによって、PFIに適した事業とそうでない事業との区別が概ねついたためと説明されている。

また、このガイダンスの冒頭部分において、「(PPPsのような)パートナーシップが長期契約ベースの協定の形をとって行われるもの」を PFI として定義付けており、この部分と併せて解釈すると、PFI は官民の役割と責任を契約上厳密に明確にして、民間主体に公共サービスを直接供給させるようにしたもの、PPPs は、PFI 以外の(緩やかな形態を含む)官民協調すべてを指すと考えることができる。

図 2-2 PFI と PPPs の概念図



さらに、1999年2月2日のロンドンにおける交通 PFI 会議において、Milburn 英国大蔵省大臣(Chief Secretary to the Treasury)は、以下のように述べている⁹。

今政権は、PFI を再び活性化し、そのことによって、PFI が効果的かつ価値の高い公的サービスの提供を促進する鍵となるツールであるとまさに言うことができるようになった。(中略)我々が PFI を再び活性化することができた理由は、現政権が、一般に官民協調に関与し、特定の場面に PFI に関与しているためである。過去においては、右派の教条は、民間主体が公的サービスの所有者であり供給者であるべきだと主張するものであった。また、左派は公的サービスはすべて国家の責任であると主張した。現代の公的サービスに対するアプローチは、旧右派と

⁹ DETR 記者発表資料より。

旧左派の両方の議論を退けるものである。

(中略) 現政権は、すべての範囲における官民協調の推進に力を注いできた。これは、当然 PFI を含むが、他の協調の形態を排除するものではない。我々は PFI 事業の改善を推進するが、我々が持つすべての卵を PFI のバスケットの中に入れる必要はない。

(中略) 我々の柔軟な手法の便益を見るためには、Channel Tunnel Rail Link 以上のものを見る必要はない。(中略) その他の交通事業において、我々は大きく異なる PPPs の形態を開発しつつある。ロンドン地下鉄及び国有航空交通コントロールの場合では、我々は公的主体による所有形態を再構築した。ここにおいて、PPPs は政府が直接行うことが可能であるものを超えることを許容する。そうして、我々は、それら組織における投資不足及び不適切な管理という遺産の解消に取り組むことができる。

(中略) PPP モデルを開発すること及び定義することにおいて、我々は、PFI を機能させることにおける我々の成功に基づいている。我々の PFI は、2つの接近手法をとることになる。第1は、PFI を改善して拡張することである。次の3年にわたって我々は、PFI 取引が我々の公的事业における投資の110億ポンド分に寄与すると予想する。そして第2は、特定の公的事业の個々の需要に最も合う PPP の形式を見つけることについての、公的及び民間部門の中で日々成長している専門的知識の貯蔵を基礎とすることである。

このように現在のブレア政権においては、公的事业における官民協調として、必ずしも民間主導の手法に限定されないという方向性を持っていると見ることができる。

・ Task Force Standardisation Document

英国大蔵省の Task Force は、これまでの PFI 事業における契約の経験から得た、契約上の共通事項を標準化する作業を行っている。1999年3月末現在、文章を公開した上で最終的な意見の集約を行っている段階だが、契約期間、成果のモニタリング、支払形態、公的主体の介入等、PFIに係る契約の多岐にわたり標準化を試みている¹⁰。この標準化された契約条項は、近日中にガイダンスとして公表される予定になっている。

¹⁰ 例えば、公的主体から事業主体への支払メカニズムにおいては、以下の原則が示されている。

- ① サービスが供給されるまで原則として支払は行われぬ。
- ② 利用可能性又は業績に関する、独立で分離した要素から成らない、統一料金を設けるべきである。
- ③ 統一料金は、サービスの利用可能性に応じて支払われるべきである。
- ④ 支払メカニズムは、基準を下回る業績について支払の減少を目指す必要があり、減少額の大きさは、欠陥の深刻さを反映させるべきである。

・公共投資増額と PFI/PPPs

第1章で述べたように、近年の英国においては、交通関連投資及び都市開発事業を含む公共投資増額の方針があり、マーストリヒト条約に基づく財政制約下において投資を増大させるために、PFI/PPPs等による新たな資金源が必要とされている。

特に、交通関連投資に関しては、DETRの1998年交通白書“A New Deal for Transport Better for Everyone”において、表2-1に掲げた事業が新たな資金源を活用する予定の事業として例示されている。

表 2-1 新たな資金源

分野	事業
PPPs	ロンドン地下鉄 (70 億ポンド) ¹¹ Channel Tunnel Rail Link (60 億ポンド) 航空交通サービス
公的部門の借入制限の緩和	地方空港
地方交通パッケージの特定財源	道路利用者負担と駐車料金
料金徴収	自動車専用道路への試験的導入

「小さな政府」を提唱していた保守党時代に導入された PFI は、英国政府の行政改革の一環としての色彩が濃かった。しかし、労働党のブレア政権下にあつて、教育、保険、研究開発等を含めた広い意味での社会資本整備が、安定した経済成長と雇用を生み出すと考えられるようになった。そうした中で、PFI (PPPs) は、公共投資の効率性向上という目的に加え、厳しい財政制約下において、これまで低水準であった公共投資を増大させるための手段の一つとして説明されるようになったと考えられる。

¹¹ ロンドン地下鉄は、設備の老朽化に起因する遅延、運行中止、混雑その他のサービス水準の低下が問題になっており、保守党政権は、民営化による近代化を検討した。ブレア政権は、現在の国営企業がインフラ施設を所有・再整備して民間の鉄道運営会社にリースする形の PPPs 事業として、約 70 億ポンド (約 1 兆 4000 億円) の投資を行うことを検討している。この事業について、DETR は「急進的で革新的な PPPs 事業」と表現しているが、有力経済誌 Economist は民営化による効率化の方針からの後退であると指摘(1998 年 6 月 13 日付記事他)し、有力紙 Financial Times はインフラ整備に対する公的部門の投資額が予定通りもたらされるかについて危惧を表明している(1999 年 3 月 9 日付記事他)。