

最近の PFI/PPP の動向について思うこと

(特非) シビル NPO 連携プラットフォームサポーター

京都大学防災研究所 大西 正光



1999 年に、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、いわゆる PFI (Private Finance Initiative) 法が成立して、20 年が経とうとしている。PFI は、民間事業者が設計から建設、維持管理まで一括して責任をもち受託する方式である。PFI では提供すべきサービス水準が規定される。設計、建設や運営に係る意思決定は民間企業の裁量に任されるため、市場競争を通じて創意工夫のインセンティブを与え、従来型より効率的に公共サービスが提供できるとの期待がある。わが国における PFI という用語は、当初、英国で適用されていた類型が基本となっていたが、より民間の裁量を認めるそれ以外の類型が現れるようになり、PPP (Public Private Partnership) と呼ばれるようになっていく。紙面の都合上、PFI と PPP の違いに関する詳細な説明は割愛し、混乱を招かない限り区別することなく PFI/PPP と称す。本稿では、わが国における昨今の PFI/PPP を巡る動きについて、筆者が思うところを整理しておきたい。

現在、わが国では平成 25 年から平成 34 年の間に、21 兆円という事業規模目標が設定され、PFI/PPP の事業対象分野の拡大と普及が政府主導で進められている。事業規模の目標設定により、新たな PFI/PPP 市場の模索し、民間企業の定着を狙っている。平成 23 年には PFI 法の改正によりコンセッション方式が法的に位置づけられ、仙台空港や新関空をはじめとして、特に空港分野での適用が進んでいる。内閣府では、毎年、PFI/PPP 推進アクションプランを策定し、事業規模目標をクリアすべく、PFI/PPP 導入のための施策を打ち出している。PFI 法の施行により、さまざまな公共サービスの分野において、新たな官と民のインターフェイスの模索が行われてきたが、現在の PFI/PPP 推進アクションプランを見ると、20 年近く経った現在においても、一定の形が定着した段階には至っておらず、その模索が続いていると考えられる。わが国における PFI/PPP 政策にかかる現在のフェーズが依然、定着モデル探求の模索的段階にあると考えれば、これまでに実施されてきた PFI/PPP 事業を社会実験として捉え、経験をより良い定着モデルの探求に活かすための制度的仕組みが必要である。特に、PFI/PPP があらゆる事業にとって望ましい方式であると断定できない限り、PFI/PPP と相性が良い事業分野とそうでない事業分野の見極めが重要であると考えられる。また、定着モデルの中には、どの事業分野に PFI/PPP を適用すべきかといったことだけではなく、事業分野ごとの技術的、社会環境的特性に応じた規制や契約も含む。

定着モデルの探求において、もう1つ重要なのがVFM (Value for Money) 評価である。VFMは、従来型で調達した場合に比べてPFI/PPPによる調達がどれだけ望ましいかを示す指標である。通常、提供されるサービス内容は同一として、PFI/PPPで実施した場合のライフサイクル費用と従来型で実施した場合のライフサイクル費用の差額が定量的なVFM指標として用いられる。国、自治体は、PFI/PPPの適用を検討する際に、事前にVFM評価を行うが、私の知る限り、その評価方法は必ずしも頑強性があるロジックに基づいているものではなく、アドホックな前提条件に依拠しているのが現状である。そのため、行政の担当者も、PFI/PPP適用のメリットを理解することが難しいのが現実である。その本質的問題は、上で指摘したことと同じく、事業の実施経験をこれから実施する事業に対して、フィードバックするための仕組みが欠如している点にあると考える。

筆者は、大学というところに身を置いていることもあり、これまで少なからず留学生とともに研究を行ってきた。これは個人的経験であるが、私のところにくる留学生のほとんどがPFI/PPPを研究テーマとしており、海外における現状に触れることも多い。海外では、特に途上国において、「財源がないからPPP*」との考え方が根深く存在している。しかし、行政がサービス対価を支払う場合、結局、税が財源であり、利用料を徴収しても、市民が負担を免れるわけではない。こうした政府にとって、「PPP=打ち出の小槌」という誤った理解に基づいて進められる事業では、政府が自らの支出を可能な限り小さくすることが目的となり、民に過剰なリスク負担を求める契約としているケースも少なくない。その結果、応札者が現れなかったり、結局、民間事業者がリスク負担に耐えられなくなったりすることも少なくない。また、英国では、PPP事業における長期にわたるサービス対価支払い分を政府会計の債務からオフバランスすることにより、隠れ借金が作られてきたとの批判が渦巻いたことがあった。こうした現状を鑑みると、PPPは財源の問題ではなく、あくまでも民間の裁量を拡大と競争的インセンティブを通じた効率化が本質的価値であるとの理解にたどり着く。

「なぜPFI/PPPなのか？」はPFI/PPP政策の最も基本的な問いであり、財源としてのPFI/PPPという誤解は、わが国でもあり得る話である。特に、近年では、対象となる事業分野の拡大、類型の多様化が進んでおり、これらをすべて同じ土俵（ロジック）で議論することが難しくなっている。また、実際に実施まで至ったPFI事業において、その適用の是非が政治的争点となり混乱状態に陥る事例などを聞くと、PFI/PPPに関する社会的共通理解の必要性と経験から学ぶことの重要性を改めて認識されされる。世界的にも模範となるようなPFI/PPPのモデルがわが国に定着することを目指して、私自身、研究を重ねていきたい。

*細かいことで恐縮だが、英国、日本以外では必ずしもPFIという用語が用いられておらず、PPPが一般的に用いられるので、単にPPPと称する。

