

海外建設コスト事情シリーズ (XVIII)

英国における公共事業のPFI導入事情

1. はじめに

今や厳しい経済情勢の中で、公共事業予算が確保しづらい今日、民間の資金や技術力を使って社会資本整備を進めるPFI等の民活方式を導入していこうという動きは、従来型の公共事業のやり方にとって替わるやり方として急台頭してきた。

したがって、いくつかの地方自治体では、PFIを活用して財政難の中でも民間活力を導入することで自治体負担を軽減しながら行政サービスの充実を目指すという積極的な公共事業展開を進めようという動きが急ピッチである。

では、いざ具体的に自治体の事業にPFI導入を推し進めようとする「老朽化した役場の建て替えに当たり、スーパー、ホテル、新役場からなる複合施設を計画しているがPFI導入はうまくいくか」、「ゴミ処理場の建設にPFI導入を進めるにはどうしたら成果を出せるか」など実際の運用方法、あるいは成果については現実的な疑問が数多く出てくる。

公共事業へのPFIの実施について最も経験を有する国は英国であり、その英国内でもPFI導入の成果をふまえてその実施継続の賛否の意見については議論百出である。

また、我が国の公共発注体でもいざ実プロジェクトへ導入するとなると課題点も含めて様々な問題点も浮かび上がってきてその実施にあたってはなかなか容易ではない。

今回はPFIでの関心が高まっている今日、英国におけるPFIを主とする公共事業の民間活力導入事業の状況についてご紹介する。

2. PFIの種類と誰が何をやるか？

・ プライベートファイナンスイニシアティブとは

まず、PFIとは、従来、公的部門による社会資本の整備運営に、民間事業者の資本、経営ノウハウを導入し、民間主導で効率的効果的な社会資本の整備を行う政策手法である。このPFIは、財政難と公共サービスの質的低下に悩む英国で「小さな政府」を実現するための手法として考案され、現在では、米国、カナダ、ニュージーランド等のアングロサクソン系諸国を中心に採用されている。

つまり、民間事業者の資金、技術、マネジメントを活用して社会資本を整備する手法といえる。またその特徴としては、施設の建設だけでなく、その後の維持管理や運営までを一体的に民間事業社に委ねる点、さらに施設整備中心の考え方から、「公共サービスの提供」という考え方への転換も含まれている。

・ 従来型公共事業との違い

まず下記は従来型の公共事業と P F I 方式による事業との違いについての一覧である。

表 1 従来型公共事業と P F I 事業方式との違い

	従来型公共事業方式	P F I 方式
事業企画	国・地方公共団体などの公的部門が実施	民間部門が提案の場合もある
契約方式	請負契約	事業権契約
関係者	公的部門、建設コンサルタント、建設会社が中心	管理者、建設コンサルタント、建設会社、金融機関等、多数の関係者が関与
設計	建設コンサルタント等への委託により実施	民間事業者が直接、または建設コンサルタント等への委託により実施
施工管理	公的部門が直接、または建設コンサルタント等への委託により実施	民間事業者が直接、または建設コンサルタント等への委託により実施
資金調達	財政資金	民間事業者が調達。公的補助を併用する場合もある。
工期	公的部門が設定	管理者の基本工期提示に基づき、民間事業者が最適工期を設定
リスク	基本的に公的部門がすべて負担	管理者と民間事業者の双方で分担
事業範囲	建設・維持管理・運営を独立実施	建設から運営まで一体的実施が多い

(出典：(社)建設コンサルタンツ協会・専門委員会資料)

・ 第3セクターとの違い

では P F I と第3セクター方式とは何が違うのか、公共事業に民間資本を導入するという意味では、従来の第3セクター方式と類似している。しかし、第3セクターでは官民のお互いの責任の所在があいまいであったのに対し、P F I では事業運営を全面的に民間事業者に任せるのが原則的な考え方である。P F I 推進法では官民の責任分担の明確化を図るため、審議の過程で国や地方公共団体による債務保証、出資などの規定が削除される一方、事業破綻時の措置を協定の上で明確化することを求める規定が追加されている。

表 2 第三セクター方式との違い

	第三セクター方式	P F I 方式
対象事業	公的部門の指導・監督または出資が必要な事業 官民が必要と認めて企画した事業	公共性が高く、本来公的部門が整備・運営などを行う事業
事業者の選定方式	公開性の無い官民協議方式	公募を原則とする公開性・透明性の高い選定方式
官民リスク分担	不明確 民間部門が最終的リスクに対する公的部門の関与を過度に依存	官民の履行範囲や公的部門の各種支援策、事業破綻時の手続きなどを契約書に明確化

(出典：(社)建設コンサルタンツ協会・専門委員会資料)

・ P F I 事業方式の種類

P F I の手法は、大きく分けて以下の 3 つに分類されるが、民間事業者が、設計、建設、資金調達、運営を行い、官側が求めるサービスを提供するという基本原則に変わりはない。

まず 1 つ目は、「財政的自立タイプ」である。これは、民間事業者が、行政サイドからの事業許可に基づき社会資本を建設、運営し、そのコストは、利用者から直接回収するものである。クイーンエリザベス 世有料橋、ヒースロー高速道路でこの手法が採られている。

2 つ目は、「公共サイドへのサービス提供タイプ」である。これは、民間事業者が、上記の全般に亘る責任を求められた上でサービスの提供者となる一方、官側が、そのサービスの購入者となるものであり、P F I の基本タイプといわれている。英国では、この手法により学校、病院、刑務所等が運営されている。

3 つ目は、「ジョイントベンチャータイプ」である。これは、最終利用者からの費用徴収により資金を回収していくが、行政サイドからも、資産の開発に関する様々な形態での補助金を受けるものである。英国では、都市の再開発、英仏海峡トンネル連結鉄道等でこの手法が採られている。

表 3

1. 独立採算タイプ (料金徴収型)	民間が施設を建設し、利用者からの料金収入で事業を運営する。(自立的に有料道路、橋、発電施設、空港関連施設等) ・ BOT (Build-Operate-Transfer) ...民間が建設、経営して契約期間後に無償譲渡する。 ・ BOO (Build-Own-Operate) ...民間が建設、保有し続け経営する。
2. 公共へのサービス提供タイプ	民間が施設を建設・運営し、主として公共からの収入(施設利用料・サービス委託料等)によりコストを回収する。(庁舎、刑務所、病院等) ・ DBFO (Design-Build-Finance-Operate) ...設計・施工・資金調達をおこない運営する。
3. ジョイントベンチャータイプ(官民一体整備型)	公共と民間が双方の資金を用いて施設を建設・管理するかし、運営は基本的に民間が主導する。(都市開発、鉄道等) ・ 公共・民間各々独立事業を一体的に整備する方法(合築等) ・ 事業費の一部を公共が負担し、民間が事業をおこなう方法 ・ 公共が施設整備し、民間が経営する方法(公設民営)

3. 事業分野と事業規模

英国における P F I 事業規模は、大きなものでは 30 億ポンド（約 6,000 億円）から小さなものでは 100 万～200 万ポンド（約 2～4 億円）と様々である。P F I の事業対象にはいわゆるハードの「公共事業」のみならずリースによる資材調達や庁内での L A N や国民保険記録システムなどの情報システムの開発運用等の I T 分野を柱としたソフト関連事業も含まれる。また、用途別には運輸・交通関連（高速道路、橋、道路整備を含む）の他、病院、学校等と極めて広い。

表 4 P F I の事業分野

対象分野	実施中の事業額（95 年 11 月）	見込み事業額
交通関係	49 億ポンド （9,800 億円）	90 億ポンド （1.8 兆円）
刑務所（含運営）	2.7 億ポンド （540 億円）	10 億ポンド （2,000 億円）
病院（施設保守清掃）	500 万ポンド （10 億円）	30 億ポンド （6,000 億円）
学校（施設保守清掃）	1,100 万ポンド （22 億円）	10 万ポンド （2,000 億円）
合 計	約 52 億ポンド （約 1 兆 400 億円）	140 億ポンド （約 3 兆円）

（出典：Public & Private Partnership を考える）

・ P F I 事業の実施プロセス

英国大蔵省の示している P F I 事業のガイドラインでは、次の 14 段階で事業化を進めることが示されている。

行政需要の立証、 選択肢の評価、 事業計画概要書、 プロジェクト・チームの設立、 戦略の決定、 事業参加意向調査、 事業公告、 入札者の事前資格審査、 選定候補者名簿の作成、 事業内容の見直し、 条件交渉、 入札の評価、 入札者の選定と最終評価、 落札、 契約管理、 という非常に複雑なプロセスになっている。

このステップは、まず、官側が入札を行う前に、その事業が公共的及び社会的意義があるかを費用便益分析（Cost Benefit Analysis）の手法を用いて検討する。そして、事業決定し、一たん入札にかけたら、応募者から提出された入札資料を詳細に吟味して落札候補者を選定する。そして、さらに落札候補者との間での条件交渉となる。その交渉の結果、落札者が決定されたら、合意事項を契約書に記載してコンセッション（Concession）契約を取り交す。

これらの過程で、官側も民間側も法務面、財務面、技術面などの各コンサルタントが様々な観点から事業計画を検討する。したがって、様々な関係者の労力と時間を費やすことになり、極めて煩雑なプロセスである。概ね入札には 1～2 年位の期間を要している。

また、英国では P F I 事業を成功に導くためのベースとなる事業成果要求書（Output Specification）を作成し、活用している。この成果要求書は、地方自治体とその利害関係者（Stake holders）が、計画により創出される施設やサービスから何を達成すべきかを明記している。

つまり、この要求書には「どのように成し遂げるか」という方法を記すのではなく、「何を事業成果として達成すべきか」という成果と、リスクの分担、あるいは施設の設計・施工と運営との統合について明記されている。

特に、施設運営サービスについての多くは、成果を示すことにより民間事業者へ責任を与える方式を採っている。

・ 学校複合施設 P F I

また近年、地域の学校施設と福祉センター、スポーツ施設を融合したコミュニティーセンターを、複数の関係省庁が共同で行う「クロスセクター」と呼ばれる P F I 事業計画も比較的多く実施されている。

この方式が多く見られるようになった背景は、各地域における小・中学校は各地域のコアとなる中心的施設であり、その改修・更新リニューアルと同時に複合的な施設として地域の教育・福祉・健康などに役立つ施設を作ることが、地方自治体にとって地域住民への大きな貢献として評価されるからである。

また、各省庁にとっても単独では許認可や予算・人材等の壁があり、なかなか実施につながらなかったが、複数の関係省庁や自治体が横断的に共同で実施することによって、従来方式では難しかった方法が可能になるというメリットがある。このような P F I 事業方式には民間からも様々な提案アイデアが出されるようになってきている。

4 . 英国における P F I の運用と課題点

英国では 1992 年よりプロジェクトファイナンス方式による公共事業を推進するためサッチャー政権時の P F I を導入している。

P F I 導入後、公共側によるプロジェクトの中断や過大なリスク負担要求等の民間側の不満などもあり、1997 年には政府による大きな見直し（ベイツ・レビュー）が行われ、様々な改善が行われるようになってきている。また従来から民間側の不満であった、手続きが煩雑で時間が掛かるという点については契約の標準化などで対処したりしている。

したがって、現在のブレア政権になってから P F I の見直しを行い、P F I の基本的な路線は踏襲した上でのより広い考え方として「事業リスクの全てを民間に移転するのではなく、公的部門と民間事業者の双方の長所を引き出しながら両者が連携してプロジェクトの効率性を高めよう」という官と民のパートナーシップの考え方である P P P（Public Private Partnership）を提唱している。

この考え方は、日本の「第三セクター」方式と理念上はさほど変わらないと思われる。

筆者は、1979 年～1984 年迄英国ロンドン地方自治体の建築部に勤めていたが、丁度その当時はサッチャー政権のもとで、民営化の嵐が吹き荒れている時期であった。勤務していたロンドン北部ハリンゲイ地方自治区でも当時から民間側のノウハウを活用した Mixed Use Development（官民共同利用のための開発投資）など、様々な試みがなされていた。

英国では公共施設整備については、「VFM (Value for Money : 税金による投資に対して得られる価値)を最大化する」という考え方が常に基本になっている。公共事業の計画を V F M に基づいて公共側が検討し、最善策を選択する。民間の創意工夫を活かし、安価で質の高いサービスをおこなうことが目的である。

したがって、今や P F I 導入が英国での公共事業実施手法の 1 つの潮流になりつつある今日、事業施設の設計、工事、資金調達、そして施設運営が事業供給者である 1 つの事業主体の主導によって進められることでいかに良質な社会資本としての公共施設を確保できるかということは P F I の重要な視点である。つまり、英国内でも P F I 方式を採用することにより、予算を落とすために仕様低下を図ったりすることで設計品質面からみてマイナス効果が出てくるのではないかという懸念が 1 つにある。その設計品質のマイナス面を防ぐために下記の方策を講じている。

公共事業の P F I 導入実施に適するプロジェクト数を、公共発注全体の 20% 未満と抑えている。（現状は 15～17% 程度）

また事業計画川上段階での P F I 導入による調達方法の妥当性について、専門コンサルタントによる分析アドバイス、意見を重視している。

そしてまた企画段階で計画内容を十分に詰めて、リスクを十分に検討・クリアーした後に進めていく事を徹底している。

5 . 我が国での P F I 導入の課題点

我が国の P F I 導入の当面の主目的は、公共事業の資金調達及び早期の事業実施にあるといえる。したがって、税収が落ち込み、起債も難しい財政状況の中で、予算化が難しい事業の資金調達をいかに行って、いかに事業を早期に立ち上げるかという課題に対しては、英国流の P F I 方式をそのまま導入しても実施プロセスに時間がかかりすぎ対応が難しい面が出てくる。

やはり、我が国の P F I は必ずしも全て英国流を取り入れるのではなく、ニーズに応じて変えていく必要があるといえる。