

PPP推進への第三者機関の在り方

英韓の教訓と示唆

わが国では、官民連携事業（PPP）や民間資金を活用する社会資本整備（PFI）の推進に向けた制度全体の企画立案などが政府によって行われている一方、事業手法選定に係る統一的な基準の策定や、調達・事業管理に当たっての発注者への支援は、必ずしも十分とは言えない。諸外国では発注者でも受注者でもない第三者的な立場でPPP/PFIに関する組織・機関（第三者機関）が設けられており、統一的な基準の設定や発注者への支援を行うケースがある。

本稿では、発注者でも受注者でもない第三者機関に焦点を当て、英国の「Infrastructure and Projects Authority」（IPA）および「Local Partnerships」（LP）、韓国の公共投資管理センター（PIMAC）やソウル市版のPIMACに該当するSPIMsの役割を紹介する。さらに、この第三者機関の設置により実現される効果、設置に関する留意点を導出し、わが国における第三者機関の在り方について提言を試みることをとする。

第三者機関の役割

発注者（事業官庁、地方公共団体）が、公共事業においてPPP/PFI手法を採用する場合（同手法を採用することで「PPP/PFI事業」となる）には、これま

で実施されてきた従来型の公共事業と比較して、会計、法律などの広範な専門的知識が求められる。また、事業内容についても、画一的な内容（仕様）ではなく、民間事業者から見たリスクなどの事業特性に応じた条件設定が必要となるケースが多い。

そのため、発注に当たっては、これまでと同様の体制でPPP/PFI事業を実施することが難しく、組織の体制拡充、あるいは外部の専門家を活用するケースが多い。また、公共事業の実施に当たり、最適な事業手法（従来型の公共事業、

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
官民協働室 研究員
森下美苗

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
官民協働室室長 主任研究員
川崎昌和

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
官民協働室 兼日本2020戦略室主任研究員
本橋直樹

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
経済政策部 兼官民協働室 研究員
馬場康郎

PPP/PFI手法）を選定する際には、「導入可能性調査」と呼ばれる手続きを踏むこととなる。ここでも、より専門的な知識が求められる。導入可能性調査においては、事業範囲や事業条件の整理、PPP/PFI手法を採用する場合に担い手となり得る民間事業者の意向把握に加え、リスク分担についての検討、事業手法ごとの公共の負担額の比較（VFM算定）も求められる。

諸外国では、PPP/PFI事業の実施に当たり、専門的な知見から発注者を支援する機関として、第三者機関の設置が進められているケースもある。なお、当該第三者機関では、発注者の職員への研修などの

〈図表1〉第三者機関に求められる役割

PPP/PFI事業の特徴	第三者機関に求められる役割
発注・事業管理に当たり官民双方の知識が求められる	・専門家による発注者への支援 ・発注者への研修等の理解促進 ・ベストプラクティスの共有 ・その他PPP/PFIの推進に係る企画立案
事業に合った事業条件の設定が求められる	
財政規律の抜け穴として用いられる可能性がある	・事業手法選定に当たってのガイドライン等の統一的な基準の制定

(出所)三菱UFJリサーチ&コンサルティング

理解促進、PPP/PFI事業の実施に当たっての統一的な基準の制定、事業の推進に係る企画立案などの役割も担っていることが通例である。

PPP/PFI事業の実施に当たっては、先述の通り、事業特性に応じた細かな条件設定が必要であるが、その際には先行事例を参考としながら適切な条件を検討することも重要である。このため、先行事例から得られたベストプラクティスの共

有を行うことも重要なものとなっており、先行事例に係る情報を一元的に収集する役割も期待される。先行事例の共有に加え、先行事例の経験を生かした統一的なガイドラインやルール設定を行うことも有効である。例えば、導入可能性調査におけるVFM算定やリスク分担の在り方の検討に当たっては、先行事例における経験を生かすことが期待される。

諸外国では、特に導入可能性調査における統一的なガイドラインやルール設定においては、第三者機関が関与するケースが通例である。第三者機関が関与しなければ、発注機関が自らの事情に合わせた「お手盛り」の基準を、事業ごとに設定することが危惧される。PFI手法の採用が真に財政負担の軽減やサービス水準の向上につながる場合には、当然PFI手法の採用が望ましい。しかし、そうでない場合でも、会計上あるいは財政上の理由から、発注者にPFI手法を採用するインセンティブがあり、適切でない事業においてもPFI手法が採用されることが懸念される。

例えば、英国においては、公会計上のルールから、発注者がPFI手

法を採用するインセンティブがあったことから、会計上のメリットだけでPFI手法が採用された事業もあったのではないかと指摘されている。また、わが国においては、地方公共団体が起債制限や地方債同意基準の制約により延べ払いが難しい費用について、延べ払いを行う目的でPFI手法を採用するケースもある。このことは、地方公共団体の財政健全化や長期的な視点からの公的負担の軽減の観点からは、望ましいものとは言えない。

わが国の現状

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」(PFI法)が制定されているが、このPFI法の改正やPFI推進のための各種ガイドライン策定、個別事業の相談窓口として機能する組織として、内閣府には民間資金等活用事業推進室(PPP/PFI推進室)が設置されている。また、PPP/PFI推進に向けて

政府全体としての取り組み方針を定める「PFI推進会議」の窓口機能も果たしている。他の省庁においても、自治体からの相談などに随時対

応している。

また、政府外の第三者機関としては、民間資金等活用事業推進機構(PFI推進機構)が2013年に政府と民間企業の共同出資によって設立された(15年間の時限的な機関。根拠法はPFI法)。PFI推進機構の最大の役割は、独立採算型などのPFI事業のリスクマネーを抛出(優先株の取得(出資)、劣後債の取得(融資))することである。わが国でこれまで実施されてきたPFI事業では、発注者が公共施設整備費を延べ払うするために民間資金を活用するものであったため、事業者のリスクが非常に小さいものであった。これからは、受注者たる民間事業者が利用者からの利用料などで収益を得る独立採算型の事業が増加することが想定されている。独立採算型の事業では民間事業者のリスクが大きいのもの、これまではこのようなリスクの事業がなく、民間の金融機関のみではリスクマネーを十分に供給できない恐れがあった。

また、PFI推進機構は個別の事業に対する相談を受ける機能も有している。しかし、英国や韓国の第三者機関が果たしているアドバイザー

業務に相当する程度の支援は行っていない。また、両国の第三者機関において実施されている研修などの理解促進や、中立的な立場を生かしたガイドライン策定なども担っていない。従って、本来第三者機関に必要とされるPublic(公共)とPrivate(民間)の連携支援が十分とはいえない。

英国の現状

英国では、PPP/PFI事業の推進に当たり、PPP/PFI事業の統一的事业評価や調達機関に対する支援を行う機能をIPAが担っている。また、地方公共団体が調達する事業の支援についてはIPAが担っている。

IPAは、財務省の傘下でPPP/PFI事業を含むインフラ事業の評価や企画立案を実施していた「Infrastructure UK」と、内閣府傘下でインフラ事業以外の大規模事業(システム関連事業など)の評価や企画立案を実施していた「Major Projects Authority」が2016年1月に統合して設置されたものである。財務省と内閣府の共管となっている。

IPAでは、インフラの整備・運

〈図表2〉第三者機関の比較

	日本	韓国		英国	
正式名称(通称)	民間資金等活用事業推進機構(PFI推進機構)	公共投資管理センター(PIMAC)	【地方部における第三者機関】 ソウル公共投資管理センター(S-PIMs)	Infrastructure and Projects Authority	【地方部における第三者機関】 Local Partnerships
所属	外郭団体	外郭団体	外郭団体	中央政府(財務省・内閣府)	外郭団体
沿革	2013年10月に設置 50年間の時限的機関	1999年に設置	2012年5月に設置	2016年1月に設置 (Infrastructure UKと Major Projects Authorityの統合)	2009年に設置
支援対象	全国の主に独立採算等事業	全国の事業	ソウル市の事業	中央政府が実施する事業 地方政府が実施する事業(ただし、詳細な支援はLocal Partnerships)	地方政府が実施する事業
主な機能	出融資により独立採算事業の拡大を図る 個別案件のアドバイザー機能	一定規模以上(独立採算は約200億円以上、サービス購入型は100億円以上)の妥当性調査 ガイドライン・標準協約策定 個別案件のアドバイザー機能	一定規模以上のソウル市事業について妥当性調査 民間事業者の行う可能性調査に対する検証 ガイドライン策定 市内個別案件のアドバイザー機能	インフラ計画に関する政府横断的な計画の企画立案 PPP/PFI事業に関する妥当性調査 個別案件のアドバイザー機能	地方政府が実施するインフラ事業について、計画、調達、事業実施の各段階について助言 個別案件のアドバイザー機能
PFI案件に対するその他の機能	セミナー等の開催による教育機能 PFIの案件創出のために、検討前の案件についても相談に乗る場合もあり	セミナー等の開催による教育機能	市民のためのセミナー等の実施	中央省庁の担当者に対する教育機能	地方政府の担当者に対する教育機能
人員体制	16名。(出向者が多く、日本政策投資銀行からの出向者多数。 事業支援部、投資1部、2部、経営管理部、財務管理部の5セクター)	官民連携分野は30名程度。 官民連携部門については、VFM、契約書確認、リファイナンスの3セクター	19名程度。 統括チーム、部門ごとの三つの調査チームの4セクター ソウル市、政府から独立して運営	150名程度	
専門家への再委託の有無	不明	有(法務など)	有(委嘱研究員あり)	有(法務など)	有(法務など)
組織運営費用	政府+民間企業の共同出資により設立	政府から3分の1程度の出資あり	独立して運営	政府(財務省と内閣府の共管)	政府(財務省と自治体協議会の共管)
特記事項		PFI案件以外の公共の直接実施する事業についてもB/C分析を行っている。	PFI案件以外の公共の直接実施する事業についてもB/C分析を行っている。		

(出所) 未来投資会議構造改革徹底推進委員会(2017年11月9日)内閣府民間資金等活用事業推進室 資料1を基に三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

〈図表3〉第三者機関(地方部における第三者機関を除く)と中央政府の関係性

	日本	韓国	英国
中央政府	内閣府PFI推進室 関係省庁	企画財政部(財務省相当) 関係省庁	財務省 関係省庁
第三者機関	PFI推進機構	KDI PIMAC	IPA
第三者機関の有する機能	個別事業支援(金銭面)	ガイドライン策定 事業性評価 個別事業支援(技術面) 研修等の教育機能	ガイドライン策定 事業性評価 個別事業支援(技術面) 研修等の教育機能

(出所)三菱UFJリサーチ&コンサルティング

営事業の評価(VFM、資金調達、技術面、サービス水準など)やガイドラインの制定を行っている(ただし、IPA発足後はガイドラインの改定は行っていない)。また、中央政府が調達するPPP/ PFI事業について、アドバイザー業務、契約手続き支援などを行っている。LPは、財務省と地方政府協会(Local Government Association)

が共同で設立したものであり、地方公共団体が実施するPPP/ PFI事業に対するアドバイザー業務、契約手続き支援などを行っている。ただし、近年は新規に実施されるPPP/ PFI事業の件数が激減していることから、業務の主眼は契約期間中のPPP/ PFI事業の管理に移ってきている。例えば、契約相手方である民間事業者に対する請求権の適切な行使についての支援を行っている。

韓国の現状

韓国では、日本のPPP/ PFI推進室に相当する中央政府の組織として、企画財政部民間投資事業担当課がある。これは、日本の財務省の一つの課に相当する組織であり、PFI以外の公共事業の在り方に関する方針も定められている。PPP/ PFI事業に関する政策関連で企画財政部が担当している部分は、PFI法に類似する法令の改正と政府全体の方針策定である。他方で各種ガイドラインの策定や個別の案件に対する

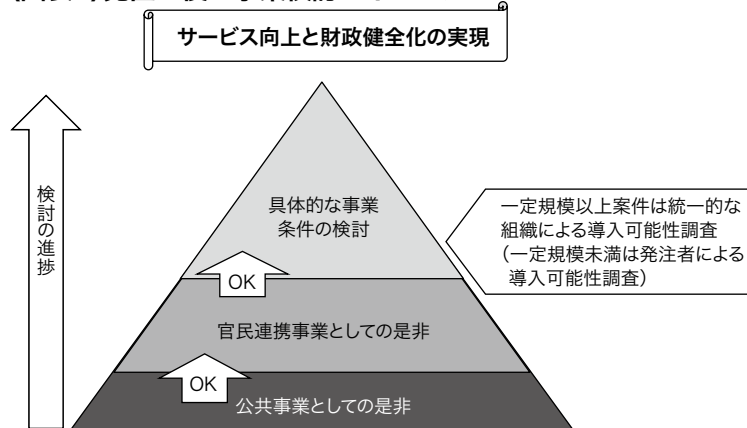
相談窓口機能について、企画財政部は担当していない。

中央政府以外の第三者機関として、政府が100%出資する「韓国開発研究院」(KDI)内にPIMACという第三者機関が設置されている。本機関は、企画財政部の外郭団体という位置付けで、組織運営のための費用は企画財政部が賄っている。また、人員についても国家公務員の登用が半分あることから、完全に独立した第三者機関とは言えない。他方で、このPIMACの主な役割である各種ガイドラインの策定については、評価すべき点がある。具体的には、PIMACの策定するガイドラインや標準契約のひな型については、地方公共団体や事業官庁における個別案件の検討においても非常に強い拘束力を持っており、政府がPFI手法の採用の妥当性を判断する際にもPIMAC策定のガイドラインに従っているか否かが大きな判断基準となっている。

また、韓国には中央の第三者機関だけでなく、地方部にもエリア単位(日本でいう8地方レベルの単位程度)、あるいは大都市において第三者機関が設置されている。われわれは、ソウル市版のPIMACとも言えるSPIMsヘアリングを行った。SPIMsはソウル市におけるPFI事業、および公共事業につき、その事業の実施の有無、事業手法の選定を行っており、ソウル市版のガイドラインも策定している。

このガイドラインでは、PFI事業の受注者たる民間事業者が設立する特別目的会社(SPC)の資本金比率や期待利回りなどの詳細な基準も定められており、PFI事業を実施した経験のない発注者も、ガイドラインに沿うよう処理を進めればPFI事業をスムーズに進めることができるといわれている。当該ガイドラインが詳細な項目を定めていることから事業特性に合わせた条件設定が困難なものとなっており、民間事業者からは「契約書は印鑑を押すだけ」とやゆされることもあるようである。PIMACは毎年度のガイドライン策定・更新のほかに、ガイドラインの普及のための勉強会開催や個別の事業に対する相談機能も有している。ガイドラインの解釈などで疑義のある点については、文書での質問・回答も行っている。

〈図表4〉見直し後の事業検討のイメージ



わが国第三者機関の在り方

ここまで、3カ国の第三者機関について比較を行ってきた（図表2、3）。わが国における将来的な課題としては、専門家集団による案件支援や研修などの理解促進、統一的な基準策定、事業の妥当性の検証までを行うことができ、ヒト、カネが発注機関から独立した第三者機関を設

（出所）三菱UFJリサーチ&コンサルティング

けることが挙げられる。

こうした機能を持つ第三者機関の設置に関し、現状の第三者機関であるPFI推進機構は法令上も時限的な期間の組織であることから、当該機構の人員体制や役割を大幅に拡大することは難しいと考えられる。また、別の第三者機関を構築する場合も相当程度の時間が必要となることが想定され、現実的ではないと考える。

このことから、まずは中央政府において、発注者でも受注者でもない「中立な第三者的立場」が強い機関を設けることが現時点では有効と考える。本稿では以下の2点について、現状の改善策を提起し、図表4のような事業検討フローを実現し、質の高い官民連携事業が拡大することを期待したい。

（1）PPP／PFI推進室の見直し

1点目はPPP／PFI推進室の組織改編である。現在、PPP／PFI推進室は内閣府にあるが、財務省（各省庁が公共事業などを実施する場合の予算

査定を行う）とは密接な関連性がない。

そこで、予算配分の可能性を検討する省庁にPPP／PFI推進室を移管し、各省庁が発注者となる事業について予算と連動しながら、「そもそも公共事業として」実施することの妥当性を検討した上で、手法論として官民連携事業の妥当性を検証できると考える。

また、PPP／PFI推進室の構成についても、官側の出向者の大部分は国土交通省で、会計的な側面について必ずしも十分なノウハウを持った省庁の職員がいるとは限らないことも課題だろう。今後は、会計・金融面からも個別の事業の安定性を継続できるかについて、一定の判断ができる者を配置し、各自治体からの問い合わせにも一定程度対応できることが期待される。

（2）中立的機能の強化

2点目は、中央政府による統一的な基準の策定などによる中央政府の中立的な機能の強化である。

例えば、導入可能性調査におけるVFM算定においては、民間活力を採用了した場合の事業費の「削減率」と現在価値換算する場合の「割引率」

がポイントとなる。しかし、日本では統一的・中立的な指標はなく、実態としても発注者から委託を受けた民間のコンサルタントが自社のノウハウに基づき設定しており、発注者の意向が強く働く可能性もゼロとは言えない。

今後は①中央政府が一定のトラッキングレコード（実績）を踏まえ割引率、削減率といった指標を中立的な立場から作成する②一定規模以上の案件について、統一的な指標・基準に基づき、中央政府により中立的に導入可能性調査を行うことが必要だ。

この②統一的な導入可能性調査の際に使用する指標を①の中立的な指標とすることで、①の指標の拘束力と普及性が一層担保できるだろう。さらに副次的な効果としては、発注者が個別に導入可能性調査の予算を確保する必要がなくなり、発注者の労力が削減できることが挙げられる。

他方で、このような業務を行う場合は、現状の人員では対応することが困難であるため、（1）のPPP／PFI推進室の見直しの際に所管替え・体制再考の検討だけでなく、人員数を拡大することが必要だろう。

【筆者紹介】

森下美苗（もりした・みなえ） 京

都大経卒。文部科学省で学校法人の
税制改正、高校教育制度改革、文教
施設におけるPPP／PFI、コ
ンセクション制度の導入に関する検
討などに従事し、現職。専門は官民
連携、教育制度、学校法人制度など。

川崎昌和（かわさき・まさかず）

京都大大学院工学研究科修了。三和
総合研究所（現三菱UFJリサーチ
&コンサルティング）入社。以降、
都市計画・まちづくり分野、官民連
携分野に従事。

本橋直樹（もとほし・なおき） 京

都大大学院工学研究科修了。国土交
通省、総合商社を経て、現職。国内
のPPP／PFIや五輪・パラリ
ンピック関係の調査研究・コンサル
ティング業務のほか、海外の都市開
発案件などにも従事。

馬場康郎（ばんば・やすお） 京都

大法卒。財務省で公会計改革、海外
経済調査などに従事した後、コンサ
ルティングファームを経て現職。専
門は、行財政改革、官民連携、税・
財政・社会保障など。