

PFI、本家英国の廃止を考える

三菱UFJリサーチ&コンサルティング経済政策部 研究員
馬場康郎

三菱UFJリサーチ&コンサルティング研究開発部 各層主任研究員
本橋直樹

「先進手法」と仰いだ日本の選択肢

PFI（民間資金活用による公共施設整備）の発祥の地である英国は、国民、マスコミ、議会からの厳しい批判などを背景として、昨年10月に今後はPFIおよびその後継のPF2を用いないことを決定した。現在、新たなインフラ資金調達手法の検討が進められているが、PFIやPF2に類似するスキームは採用しない意向を示している。

英国とわが国では、PFIの示す事業スキーム・範囲が異なることや、金融、建設などの業界事情が異なることから、英国におけるPFI批判はそのままわが国に適合するわけではない。従って、英国におけるPFI批判・廃止を理由として、わが国のPFI推進を批判することは必ずしも適当ではない。一方で、わが国のPFI推進に影響がないとも言えず、特に「英国発祥の先進的な手法」をモデルにしていた姿勢は変化することが予想される。

廃止の裏に政治的な思惑も

2018年10月、ハモンド英財務相は予算演説でPFI・PF2の廃止について言及するとともに、財務省が今後のPFI・PF2に係る対応策を公表した。英国で①今後の新規事業に対しPFI手法および

PF2手法を用いない②現在契約期間中のPFI・PF2事業については契約解除せず継続する③政府としてはインフラ事業への民間資金活用に関して引き続き推進する―ことが表明された。

現在、インフラ事業への民間資金活用に関し、英国政府は新たなスキ

ている。

ところで、PFI・PF2に関しては、野党である労働党も猛烈に批判してきた。17年9月には①新規案件に対してPFI・PF2手法を用いない②現在契約期間中のPFI・PF2事業についても公有化する―ことを主張している。なお、本稿内の以下の文章では特段の断りがない限りPFI・PF2を総称し、「PFI」と呼ぶ。また、「英国」とはイングランドを指す。

PFIについて政府と野党が一致して反対していることは奇妙に映るかもしれないが、これは「PFI推進」という国民にとって極めて不人気な政策を推進した責任をどちらに負わせるか、という政治的な背景もある。例えば、ハモンド氏は昨年の予算演説において、労働党政権下で

〔図表1〕PFI・PF2の廃止に係る政府決定と労働党案の比較

	政府決定 (2018年10月)	労働党の主張 (2017年9月の労働党大会)
新規案件	PFI・PF2手法は用いない	PFI・PF2手法は用いない
既存のPFI・PF2事業	契約解除する場合には多額の補償が必要となり、バリュエーション・フォー・マネーが低下するため、契約解除は行わない。 ただし、既存のPFI契約の契約改訂に向けた取り組みは継続する。	既存のPFI・PF2事業は公有化を行う。
その他インフラへの民間資金活用	インフラ事業への民間資金活用に関して、引き続き推進する。 ⇒新規スキームに向けた検討	

数多くのPFI事業が実施されてきたことについて言及し、「労働党政権下における経済政策の失敗」と言っている。

ただし、その発祥の地である英国でPFIに終止符が打たれたことで、わが国のPFI推進がストップする、あるいは推進が誤った政策であったと結論付けることは早計に過ぎる。わが国に与える影響を考える上では、英国と日本のPFIの相違、PFI

PFIの歴史と近年の動向

批判の理由とわが国への適合、両国でPFIが必要とされる理由について正しく理解することが重要である。

まずは、英国におけるPFIの歴史と動向について整理する。

英国では、第2次世界大戦後、国際競争力の低下や財政悪化により「英国病」「欧州の病人」と呼ばれるような状況に陥ってしまった。こうした状況を変えるべく、1979年に発足したサッチャー政権(保守党)は「小さな政府」を目指し、国営インフラの民営化や公共部門への民間活力の導入に向けた取り組みを実施した。PFIに関しては、81年に財務省が公共事業における民間資金の考え方を整理した。

PFIが正式に導入されたのは、サッチャー政権後に成立したメージャー政権(保守党)下の92年のことである。その後のブレア政権下(労働党)で、PFI推進に向けた各種取り組みが進められ、90年代後半から2000年代前半にかけて件数・規模ともに大きく増加した。PFIの推進策として、例えばPFI事業に限定した補助金であるPFIクレ

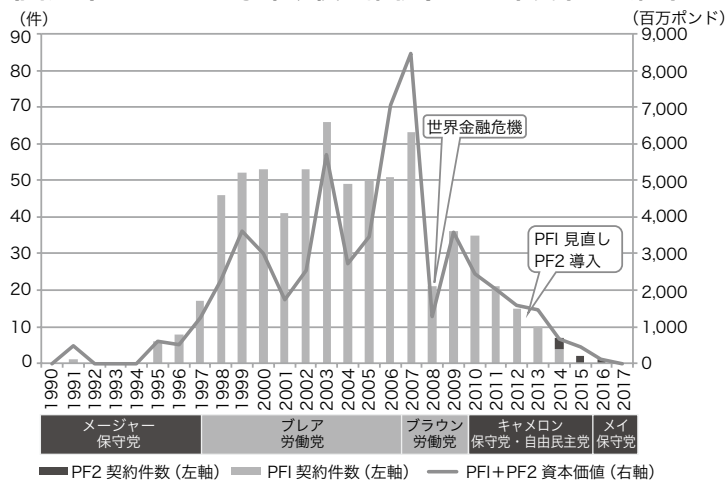
ジットの創設が挙げられる。しかしながら、08年に発生した世界金融危機により、民間資金の調達に困難になったことから、案件数は一時的に大きく減少した。また、この頃より、病院をはじめとするPFI事業でさまざまなトラブルが重なったことに加え、一部の事業で民間事業者の「もうけ過ぎ」が批判されたこと、議会や英国会計検査院がこれまでの事業に係る問題点を指摘したことなどをきっかけに、不信は強まっていった。さらに、PFIクレジットの廃止など、事業の推進に役立っていた各種制度の変更も重なった。

こうした中、10年に発足したキャメロン政権(保守党・自民党連立政権)はPFIの抜本的改革に取り組むこととなった。当初は廃止案も出ていたものの、最終的にはこれまでの反省を踏まえ、公共側による出資や民間事業

者への過度のリスク移転を制限するPFI2が導入されることとなった。しかしながら、PFI2の導入によっても、このようなPFIの凋落傾向は変わらず、10年以降は件数、規模ともに減少の一途をたどり、16年度の1件を最後に新規案件は実施されていない。

さらに、18年1月には多数の

〔図表2〕PFI・PF2の事業規模の推移(2017年度末に契約中のもの)



(注) 年度単位で見た新規契約件数および資本価値
(出所) Infrastructure and Projects Authority (2019) "Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data"

PFI事業を受注してきたカリリオン社が倒産し、工事がストップするなど多数の事業に影響が生じたほか、英国会計検査院がPFIに対する厳しい評価を公表するなど、逆風は続いていた。そうした状況下でのPFIの廃止であったため、それほど驚きがあったわけではない。

廃止の理由

英国では以前からPFIに対してさまざまな批判がなされてきた。特に批判が大きかった点としては、事業者の「もうけ過ぎ」が挙げられる。これは、設計・建設段階と維持管理・運営段階でリスクが異なることから、契約期間の途中で借入金の借り換えや出資部分の売却などを行うことで、事業者が大きな利益を上げられる構造となっていたことが理由である。

この利益を制限するため、借り換えによって生じた利益の政府への分配が定められた。また、PF2では政府出資がなされることとなった。

また、従来手法と比較して高コストとなる可能性がある点や、長期契約となることによる契約の硬直性、PFI事業者の収益率が不透明であることがたびたび指摘されてきた。

このうちの一部は、PF2の導入によって解決されている。例えば、契約の硬直性の改善に関しては、PF2ではケータリングや清掃などのソフトサービスは原則として設計・施工・維持管理・運営の一連の契約の中に含まないこととなった。

なお、PFI廃止の理由として、18年の財務省の公表資料では①契約の硬直性②政府の財政リスクが言及されている。

①契約の硬直性に関しては、近年批判に上がることが多い事業としてリパブル市の学校PFIがある。当該事業で整備された学校は、現在は使用されていないものの、当初契約に基づいて毎年400万ポンドが支出されていることに批判が集まっている。

②政府の財政リスクに関しては、独立財政機関である予算責任局が、PFI事業に係る債務が国民経済計算上の政府債務に含まれないことを指して「財政錯覚」と呼んでいる。英国では公共部門にも発生主義会計が導入され、単年度の現金支出だけでなく、貸借対照表などによっても財政が統制されている。そのため、PFI債務（PFI事業契約によつ

て生じる債務）の会計上の取り扱いにより、各公的機関および政府全体に与える影響が異なる。現在では、各省庁の作成する財務諸表には原則としてPFI債務が含まれるが、国民経済計算に基づく報告（公的部門純債務、公共部門純借入残高）にはPFI債務は含まれていない。このことを指して、「財政錯覚」と呼んでいる。

わが国との比較

わが国のPFIは英国をモデルとして発展してきたものの、法制度や契約の慣行、市場状況は大きく異なっているため、必ずしも同じものとは言えない。

まず、対象とする範囲が異なっている。英国では「民間事業者が公的機関との長期契約に基づき、公共施設の設計・施工・維持管理・運営、ならびに初期投資に係る資金調達を行い、公的機関は長期にわたって対価について割賦払いを行う事業」

とされており、既存施設の運営権を民間事業者売却するコンセッション事業は原則としてPFIに含まれない。一方、わが国では「PFI法によって行われる事業」がPFIと見なされ、コンセッション事業もPFIに含まれる。また、事業方式としても、英国では、事業期間中に民間事業者が施設を保有するBOT

〈図表3〉財政錯覚のイメージ

	政府財務諸表 (省庁別財務諸表 政府全体決算書)	国民勘定に基づく報告 (公共部門純債務 公共部門純借入高)
重要度	国民・議会はそれほど重視しない	国民・議会が重視
会計基準	IFRS (発生主義)	欧州国民経済計算体系 (ESA)
PFIに係る債務	<ul style="list-style-type: none"> ●公債を発行して事業の資金調達を行う場合 →公債は負債に計上 ●PFI手法によって、事業にかかる費用を延べ払いする場合 →将来支払う費用は負債に計上 	<ul style="list-style-type: none"> ●公債を発行して事業の資金調達を行う場合 →公債は債務・借入高に計上 ●PFI手法によって、事業にかかる費用を延べ払いする場合 →将来支払う費用は債務・借入高に計上されない

財務錯覚 (Fiscal illusion)

(注)国民勘定に基づく報告については、2016年の新ガイダンス公表により、政府の債務に計上されないための条件が厳格化された。

(出所)NAO "PFI and PF2", Office for Budget Responsibility "Fiscal risks report"等より当社作成

が原則であるが、わが国では公共が保有するBTOが多くなっている。さらに、英国におけるPFI廃止は、コンセッション事業の廃止は意味していない。

続いて、英国におけるPFI批判として、①「もうけ過ぎ」②「契約の硬直性」③「財政錯覚」―を取り上げたが、これもわが国とは状況が異なっている。わが国では、事業の期中の借り換えや株式売却は一般的ではなく、また、当初から事業の収益水準は低く設定されている。契約の硬直性については、PFI事業契約の期間中においても適宜協議がなされていること、事業者と発注者はドライな関係ではないことから、英国のような事態が発生するとは考えづらい。財政錯覚に関しては、PFI手法採用に当たったの検討方法が異なっていることや、会計制度の違いから、それに類するような事態が発生するとは考えづらい。これらを念頭に置くと、英国のPFI廃止はあくまでも異なる制度に対するものであり、「対岸の火事」と言えなくもない。

加えて、わが国では相当数の地方公共団体がPFI手法採用の本音べ

ースの動機として、地方債発行が認められない部分について延べ払いが可能であることを挙げている。地方公共団体は施設整備などの際に、整備年度に財政負担が集中することを避けるため、地方債を発行し支出の平準化を図ることが多いが、総務省の定めるルールに従うと施設整備費全額を賄う地方債を発行することはできず、一定額は整備年度の一般財源によって負担することが必要となる。このため、一般財源に余裕がない地方公共団体では、一般財源部分の延べ払いの手段としてPFI手法を採用するケースが少なからずあるため、英国の動向にかかわらず、わが国にはPFI手法を採用するニーズは存在すると言える。

推進の方向性は変わらず

しかしながら、わが国のPFI推進に関しても、以下の点においては、英国での廃止の影響が一定程度及ぶと考えられる。

①PFI事業検討プロセスの具体化

まず、PFI事業の検討プロセスに関して変化が生じる可能性がある。「PFI＝善」との暗黙の前提が成

り立たなくなる可能性があり、事業手法決定段階でこれまで以上に精緻な検討が求められるとともに、事業期間中あるいは事業期間終了後の効果検証についてのニーズが高まり得ると考えられる。事業手法についても「PFIありき」ではなく、他の民間資金活用手法も含めた幅広い選択肢の中から最適な事業手法を選ぶことが必要になると考えられる。

②わが国独自の推進施策

次に、PFI推進施策全体に対しても変化が生じると思われる。これまでは英国をはじめとする諸外国の事例を参考として、事業目標額の設定や数多くの施策が実施されてきた。もちろん、先進事例から学ぶことは重要であるが、「英国で実施されていた」というだけで、同様の施策がわが国で取り組まれることは減るだろう。少なくとも箱モノのPFI事業については、これまでに十分な経験を積んでいることから、独自の推進策や効果検証がより重要となり、

名実ともに「日本独自のPFI」となることが期待される。アジアをはじめとする諸外国の中にはわが国のPFIに注目している国も多く見られるため、「日本独自のPFI」と

して海外展開できる可能性がある。

③先進的でなくなった影響

PFI事業に積極的な姿勢を見せていた公的団体の中には、財政上の問題よりもむしろ、「英国の先進的な手法を導入したい」との思いから採用を考えていた団体も存在していたと思われる。そのような団体にとっては、PFI事業はもはや「英国の先進的な手法」とは呼べないことから、その推進に係るインセンティブは減じるだろう。また、PFI関連業界においても「英国の先進的な手法」でなくなることは、人材確保面でマイナスの影響が生じるのではないだろうか。

④「PFI」の用語の変化

英国のインフラ事業への新たな民間資金活用手法については、仮にPFIに類似する制度であってもそれに類似する用語が用いられる可能性は低い。一方、わが国のPFI専門家は、英国で新たに導入される民間資金活用手法について、「官民連携(PPP)の一種」あるいは「わが国のPFIに類似する制度」と解釈し、「英国において引き続きPPP推進」との結論を導き、その際に、PPPやPFIの用語の再定

義を行う可能性もあるだろう。

いずれにしても、わが国ではこれまで700件を超えるPFI事業が実施されており、既に本家英国とは異なる形で定着を見せている。今般の英国でのPFI廃止は一定の影響はあるものの、わが国において引き続きPFIを推進する方向性自体は変わらず、今後とも「日本独自のPFI」が進展していくことになると考えられる。

【筆者紹介】

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。

本橋直樹（もとほし・なおき） 京
都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。