

「民間活力を活用した交通インフラ整備のあり方 ～ P F I 活用の課題と展望 ～」

〔 提 言 と 要 点 〕

平成12年6月15日

財団法人 社会経済生産性本部

産業界労使、学識者等で構成する調査研究機関の 財団法人 社会経済生産性本部(会長・亀井 正夫、組織概要は資料別添)はこのたび、研究報告書「民間活力を活用した交通インフラ整備のあり方～ P F I 活用の課題と展望～」をとりまとめ、発表した。この報告書は、当本部に設置されている交通政策特別委員会(委員長・中村 貢 東京大学名誉教授、委員名簿 8ページ)が平成10年度より取り組んでいる「民間活力を活用した交通インフラ整備に関する研究」の中間報告であり、主に、今日注目を集めている PFI(Private Finance Initiative : 資金面や技術面等における民間主導による社会資本整備手法)のあり方について検討したものである。

同報告では、PFI 導入のためには、特に、 **VFM(Value for Money : 7ページ注2)**や、**PSC(Public Sector Comparator : 7ページ注4)** の統一的な算出方法の確立、 **PFI 事業への支援を通じた官民間のイコールフットイング(競争条件の平等化)の確保、 法律的な課題への対応の明確化、などが重要であるとしている。**また、併せて、交通インフラ整備への PFI 適用に際し留意すべき点について、空港、有料道路、港湾等の整備に関して指摘している。

同本部では、近く本報告書を、PFI の推進委員会である総理府・民間資金等活用事業推進委員会(委員長：樋口廣太郎アサヒビール㈱取締役相談役名誉会長)をはじめ、建設省、運輸省、経済企画庁、大蔵省、自治省等の PFI 関連省庁、および地方公共団体等に配付し、提言の実現を働きかけることとしている。

同委員会は、さらに、PFI も含めた民間活力活用策全般について、交通インフラ整備への適合性の課題等について、より具体的な検討を進めていくとしている。

本報告で主張している提言(本報告の要点)は次頁以降に示すとおりである。

お問合せ先(担当事務局)

(財)社会経済生産性本部・総合企画部・内山 和憲

電 話： 03 - 3409 - 1137

ファックス： 03 - 3409 - 2810

Eメール： K.Uchiyama@jpc-sed.or.jp

提言(本報告の要点)

. PFIが求められる背景

日本経済は高度成長期から 2 度のオイルショックを経て安定成長期に移ったとされ、日本は今後安定的かつ持続的に経済発展を遂げるであろう、と予測された。しかしながら、その予測は大きく外れている。一過的なバブル経済とその崩壊期を経て現在の日本経済は、バブル崩壊による長期低迷からようやく抜け出しつつあるとはいえ、景気回復の足取りは遅く、自立的な回復にはほど遠い。さらに、先行きは依然として不透明でありかつ不安定である。

こうした状況下においても、依然都市への集中の問題や過疎問題は解決されず、過密地域ではインフラの絶対的不足による生活の質の低下、また過疎地域では古くなった社会資本の更新期を迎え、その財源の調達に苦しんでいる。このように、日本経済がどのような態様を示そうとも、インフラ整備の問題は一貫して重要な問題となっている。一方、それを取り巻く環境は大きく変わりつつある。この環境要因は、外的な要因と内的な要因に区分することができよう。

1 . 外的な要因による背景：公共の財政難による戦略的な投資の要請の高まり

外的要因とは、景気低迷、日本経済の成熟と、アジア諸国の急速な追い上げによる国際競争力の低下等が引き起こす、インフラ整備への資本投下に関する予算制約の厳しさである。より具体的に言えば、法人税、所得税等の税収の落ち込みによる公共の財政難である。そのため今後は高度成長期のような潤沢な資金をインフラ整備に期待することはできず、限られた稀少な資金をいかに効果的にインフラ整備に振り向けるか、という観点がますます重要になる。言い換えれば、最小の費用で最大の効果をあげるために戦略的な投資が求められている。

2 . 内的な要因による背景：投資の説明責任への要請の高まりと第三セクターの失敗

内的要因とは、インフラ整備への投下資金となる財源について、納税者や利用者の意識が向上し、彼らが提供した資金がどのように使われているのか、最善の効果をあげているのか、といったことについての注目が集まりつつある、ということである。こうした意識の向上に伴い、関係官庁等プロジェクトの実施主体はこれまで以上に説明責任を負うようになる、と言えよう。

こうした外的あるいは内的要因によって、インフラ整備が効果的に行われるための手法が求められているのである。後述するように、一昔前には、民間活力を導入するという名目のもとに、第三セクターによる整備手法が注目を集めたが、それは事実上失敗に帰した。現在それに変わる新たな手法が求められており、その中でも最も注目を集めているものがPFI(Private Finance Initiative) <注 1>である。

・PFI導入のための課題と提言

PFI(Private Finance Initiative)は第三セクターとまったく異なる社会資本整備手法であり、その違いを明確にし、第三セクターでの失敗を繰り返さないためにも、特に次の諸課題への対応が重要である。

1．VFM、PSCの具体的で統一的な算出方法の確立を

PFIを選択する際に最も重視される基準であるVFM(Value for Money)<注2>の計算は、英国では主にサービス提供型<注3>の事業において、PSC(Public Sector Comparator)<注4>とPFI事業の調達コストの現在価値を比較して算出する、とされている。ただし、官から民へ移転されるリスクの評価をどうするかが問題である。その評価は確率を計算すること、あるいは質を量(数値)に転換することなど、複雑な計算を経て算出されることになる。したがって、VFMおよびPSCの考え方は理解できても、具体的な算出方法はその困難さのあまり十分に理解されていないのが現状である。

こうしたPSCやVFMの厳密な算出には多大な労力を要し、それに起因してPFIの普及が妨げられることも危惧される。そこで、官民のPFI担当者がVFMを公正に判断できるとともに、計算の負担を少しでも緩和するために、政府はVFMおよびPSCの具体的で統一的な算出方法を確立しそれを普及・啓蒙すべきである。

2．PFI事業への支援を通じた官民間のイコルフットィング(競争条件の平等化)の確保を

PFI事業のコストを従来の公共事業のコストと比較する際には、従来の公共事業が持っている制度上の優位性を除去または相殺して比較しなければならない。つまり、両者をイコルフットィングの状態と比較することにより、競争の公正さや透明性を確保するとともに、PFI事業の実現性を高める必要がある。

地方公共団体が実施している公共事業には、国からの補助金、地方債の元利償還金に対する地方交付税による財源措置、起債による低利資金調達、非課税措置等の様々な公的な支援がなされている。PFI事業においても、VFMの向上分がなくなる範囲でそのような公的支援を行うことにより、官民間のイコルフットィングを確保することが必要である。というのは、まったく公的支援を行わないことによりPFIが成り立たないことよりも、公的支援による財政支出の増加分を含めてもVFMが向上していることの方が官民双方にとってメリットがあると考えられるからである。総理府の民間資金等活用事業推進委員会がとりまとめた基本方針(以下、「基本方針」と言う)<注5>においても、PFI事業に対する、財政、税制、政府系金融機関等の融資等による支援を行えるよう配慮すべき、とされている 四 - 1 - (1) ~ (3)。

例えば、国から直接民間事業者に補助金を出すことは地方財政法上困難(第16条において、「国は、……当該地方公共団体に対して、補助金を交付することができる。」と定めている)なので、政府は、そうした規制を緩和して国から民間のPFI事業者への直接的な補助を可能とすることを検討すべきである。

3. 法律的な課題への対応を明確に

法律的に未整備になっている「行政法上の課題」および「官民間の契約に関わる課題」に対し、政府は次に示すように、その対応のあり方をあらかじめ検討し明確にしておくべきである。

(1) 行政法上の課題

行政財産に関する規制の大幅緩和を

国有・公有財産となっている土地を PFI 事業者が無償もしくは低廉な対価で使用させる (PFI 法第 12 条) <注 5> ことに対して、行政財産・普通財産の二分論で整理している現行制度が障害となることが考えられるので、行政財産に関する規制を大幅に緩和するか、PFI 事業の対象となる国有・公有地は行政財産・普通財産の二分論の枠組みを超えたところで位置づけるべきである。

公物管理法の積極的な規制緩和を

基本方針では「業法及び公物管理法等について、PFI 事業推進のために必要な規制の撤廃又は緩和を速やかに推進すること。なお、選定事業者の法的地位の明確化が必要であるとの観点に立ち、同事業の円滑な推進に支障が生じないように、法令の解釈、適用等を含め、法制上の位置づけを整備すること。」《四 - 1 - (4)》と規定されている。

その一例として、道路管理者が道路の占有許可 <注 6> を PFI 事業者に与えた場合、当該 PFI 事業者がその許可の範囲内で、第三者の事業者が道路の占有許可を与えることができるようにし、第三者の事業者が道路管理者と PFI 事業者の両方に道路の占有許可を求めるといった煩雑さを解消すべきである。これは、公物管理法の一つである道路法の規定についての規制緩和であるが、このように業法や公物管理法の規制緩和を積極的に進めるべきである。

(2) 官民間の契約に関わる課題

契約の範囲の明確化を

契約の範囲を明確化すべきである。例えば、サービス提供型の PFI 事業の場合、事業者が成果に応じてプレミアム (割増金) が支払われるというインセンティブが契約で規定される場合がある。こうした民間事業者に対するインセンティブを考慮して、公共から民に対する支払い額が変動する債務につき、債務負担行為として議会の議決を得られるように、十分な検討をするとともに事前にこれを確認することが必要である。

事業破綻後の事業継続の仕組みをあらかじめ契約で規定すべき

PFI 事業は公共性が高い事業であることから、契約解除の場合にも事業を継続できる仕組みを残しておくべきである。基本方針では、事業継続が困難となる事由をできる限り具体的に列挙すること、あるいは、事業破綻時においては当該事業の態様に応じて的確な措置を講ずること、が規定されている 三 - 2 - (6) 。

そのためには、主に下記の 4 点を契約において規定しておく必要がある。

- ・ 債務不履行の具体的な規定 基本方針三 - 2 - (6) でも規定されている 。
- ・ 公共と融資金融機関との間の直接契約 (Direct Agreement) による、金融機関の介入権 (Step in Right : 事業の破綻処理に介入できる権利) の確保 基本方針三 - 2 - (8) では、「(官民が) 直接交渉することが適切であると判断されるときは、融資金融機関等の債権保全等その権利の保護に配慮しつつ、あらかじめ、当該選定事業の態様に応じて適切な取決めを行うこと。」とされている 。

- ・ PFI事業に関し融資金融機関が取得する担保権。
- ・ 事業を構成要素的な事業にまで単位化、規格化して、事業のリクイディティ(流動性)を持たせるといった、代替事業者を見つけやすくする工夫。

官民間の紛争プロセスにつきあらかじめ契約で規定すべき

官民間で紛争が生じた場合、特段の合意がある場合を除き、当事者の協議を経て、最終的に訴訟で解決することになる。このような紛争解決のプロセスにつき規定されていること 基本方針三 - 2 - (10)では、「当該選定事業の態様に応じ、あらかじめ、具体的かつ明確に規定すること。」とされている が必要である。また、民間側が勝訴した場合、官の所有する資産に強制執行できることを確認しておくべきである。

. PFIを活用した交通インフラ整備に関する課題と提言

主な交通モードの施設整備における PFI 活用に関しては、政府による、次に示すような諸課題に対する対応が重要となる。

1 . 空港および関連施設整備への P F I 適用に関する課題と提言

1 . 個別プロジェクトに用途を特定化した債券の発行を可能に

用途が個別プロジェクトに特定化された債券の発行を可能とすべきである。空港整備特別会計には 1997 年度分で 360 億円の借入金および財政投融资が計上されている。これらは特定のプロジェクトに対応したものではないため、例えば他の財政投融资対象のような収益性の必ずしも芳しくないものと抱き合わせでの金利を負担することになる。個別プロジェクトに特定化された債券(例：米国のレベニュー・ボンド<注 7>)発行が可能になるなら、利子負担が軽減される見通しが開かれよう。

例えば、ジョン・F・ケネディ国際空港(米国ニューヨーク市)の新ターミナル「ターミナル・ワン」の建設費は、免税債券(Special Facility Revenue Bond)で全額調達された。この債券は、利子に対する免税措置(連邦所得税および州所得税が免税となる)が施されていることなどにより、一般投資家に円滑に消化された。こうした例も参考になると考えられる。

2 . 多様な費用負担のあり方を通じた資金調達の源泉の多様化を

多様な費用負担のあり方を通じた、資金調達の源泉の多様化を行うべきである。航空サービスによる受益の反映という意味で、利用者負担は本来的に望ましいものではあるものの、道路や港湾等他のモードに比べれば、航空利用者の負担はやや過重であるとも言える。

世界の主要都市に位置する空港では、空港における商業施設の販売収入がきわめて大きい。商業施設との貸与契約に販売額を基礎としたインセンティブを付したり、契約の更改時に販売額の基準を設けたりするなど、工夫の余地は少なくないと考えられる。

2 . 有料道路および関連施設整備への P F I 適用の課題と提言

道路整備への PFI の適用に関しては、日本道路公団等の公企業により運営されているなど、既に PFI 適用の土壌がある有料道路の整備への適用が想定される。その際、クリアしなければならない課題として下記 4 点を挙げる事ができる。

1．道路の円滑な接続性の確保を

道路はネットワークとして機能していることから、例えば、有料道路を PFI により整備する場合、その整備される部分の前後につながる有料道路との料金面や規格面等における円滑な接続を確保するよう配慮すべきである。

2．PSC 算定のデータの公開を

PSC は、概念としては公共事業のライフサイクルコストを現在価値化したものであるが、建設にかかるリスクの過去の状況など、算出に必要なデータの公開が民間参加の前提条件となる。事業の事後評価が普及すれば、データ収集の要として機能するであろう。

3．契約概念の徹底を

PFI の成否はリスク分担にかかるため、発生した事態の責任が最終的にどこに分担されるかは決定的に重要である。プロジェクトごとに状況が異なるとはいえ、事例の蓄積と並行して、契約に基づく業務の遂行を定着させる必要がある。

4．PFI を想定した制度の整備を

例えば、サービスエリアの位置が計画の早い時点で決定されては、その収益性の追求には限界がある。そこで、PFI を想定した制度の整備が重要となる。また、税制や金利負担などに見られるように、通常は民間が制度的に不利な状況にあることが多いため、民間が行う場合と公団や政府による場合との平等な基盤の設定も重要である。

3．港湾および関連施設整備への PFI 適用の課題と提言

1．ターミナル業務効率化の契機に

我が国の港湾物流分野での PFI は、運営面の改革、とりわけもともと民間によって行われてきたが様々な制度や慣行の縛りがかかっているターミナル業務の、効率化の契機として期待される。このような PFI 導入の例として例えば、北九州港・響灘港区での、荷役施設整備への PFI 方式導入を挙げる事ができる。

2．マーケティング機能の官から民への移管を

上記の北九州港のケースでは、内外の港湾ターミナル業務や海運業に経験のある物流業者を投資に参画させることで、ポートセールス<注8>を代行させるという効果も狙われている。マーケティング機能を官から民に移管するという発想も、港湾分野での官民間役割分担の特殊性から実現が期待できる。

3．港湾施設用地の他用途への転用のきっかけに

我が国の都市の多くは、埋立ての長い歴史を持っている。埋立てを繰り返し、物流機能を沖合に移し続けることで、物流の質と量の増大、ならびに都市機能の高度化を図ってきた。したがって、埋め立て地を港湾に限定するといった用途を極端に狭めることは、都市構造を大きく歪めることになる。特に港湾に関しては、他の分野以上に用途の転用について柔軟である必要がある。こういった問題に対して、PFIは見直しの一つのきっかけを与える可能性がある。

<注 1>「PFI(Private Finance Initiative)」

公共施設等の設計、建設、維持・管理および運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る手法。

<注 2>「VFM(Value for Money)」

英国で採用されている考え方で、一定の支払いに対して最も価値の高いサービスを提供するという考え方。財政資金について言えば、財政資金を最も効率的に使うべきであるとする考え方。

<注 3>「サービス提供型」

PFI 事業の事業類型の一つで、PFI 事業者が施設の建設・管理等を行い、公共はそのサービスを購入する。その他に、PFI 事業者が自立的に施設の建設・管理等を行う「独立採算型」、官民双方の資金を用いて施設の建設・管理等を行うが事業は民間事業者が主導する「官民協調型」などがある。

<注 4>「PSC(Public Sector Comparator)」

リスクがないとした場合の従来型公共事業を実施した場合の事業の想定存続期間において、公共が支出する費用総額の現在価値に、公共側で発生するリスクを定量化して上乗せしたもの。

<注 5>「基本方針」と「PFI法」

1999 年、PFI 事業に関する法律である「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 法)が成立した。同法に基づき総理府に設置された民間資金等活用事業推進委員会が「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(いわゆる基本方針)をとりまとめ、2000 年 3 月に発表した。この基本方針において、事業や事業者の選定、事業実施、制度上の支援等に関する基本的な事項について定めている。

<注 6>「道路の占用許可」

公物管理法の一つである道路法第 32 条において、「道路の占用」とは「道路に工作物や施設を設け、維持して道路を使用すること」と定義されおり、それを許可できるのは道路の管理者であるとされている。

<注 7>「レベニュー・ボンド(Revenue Bond)」

米国の地方債のうち、独立採算制の上立つ地方公共事業の収入を元利払の財源とする特殊財源債を言う。元利払には不確実性を伴うため、商業銀行による引き受けは禁止されている。

<注 8>「ポートセールス」

港湾に船舶や貨物を誘致するため、船社や荷主に対して当該港湾を利用するメリットの説明を行い、併せて、利用者のニーズを把握し施設整備や管理運営の改善に反映させていくこと。

交通政策特別委員会・委員名簿

(氏名 50 音順、敬称略)

〔委員長〕	中村 貢	(東京大学・名誉教授)
〔専門部会長〕	杉山 武彦	(一橋大学・教授)
〔主査〕	山内 弘隆	(一橋大学・教授)
〔委員〕	芦沢 哲蔵	(帝京平成大学・教授)
	天野 賢一	(デロイトトーマツコンサルティング ・金融事業部ディレクター)
	今橋 隆	(法政大学・教授)
	生内 玲子	(交通評論家)
	大越 茂	((社)日本自動車工業会・交通統括部副統括部長)
	太田 和博	(東京電機大学・助教授)
	太田 勝敏	(東京大学・教授)
	岡田 清	(成城大学・教授)
	岡野 行秀	(創価大学・教授)
	小幡 純子	(上智大学・教授)
	香川 勉	(前(社)日本自動車工業会・常務理事、 平成12年5月まで)
	鹿島 茂	(中央大学・教授)
	久保田 尚	(埼玉大学・助教授)
	嶋田 健	((社)日本自動車工業会・業務統括部長)
	杉山 雅洋	(早稲田大学・教授)
	田崎 剛彦	(自動車総連・産業政策局長)
	高橋 寿夫	(日本空港ビルデング(株)・取締役相談役)
	竹内 健蔵	(東京女子大学・助教授)
	武田 文夫	((財)高速道路調査会・参与)
	中条 潮	(慶應義塾大学・教授)
	寺田 一薫	(東京商船大学・助教授)
	中村 文彦	(横浜国立大学・助教授)
	新谷 洋二	(日本大学・教授)
	藤井 彌太郎	(帝京大学・教授)
	藤岡 明房	(敬愛大学・教授)
	藤野 次雄	(横浜市立大学・教授)
	森岡 清志	(東京都立大学・教授)
	山川 仁	(東京都立大学・助教授)
	吉岡 茂平	((社)日本自動車工業会・常勤理事、 平成12年6月より)
	小池 伴緒	((財)社会経済生産性本部・理事)

* 印は専門部会委員。

以上