

今後のPFIの動向について

東洋大学大学院
経済学研究科
公民連携専攻 客員教授
美原融
Toru Mihara



政策的重要性と現実との矛盾

PFIは自民党政権時代に制度として生まれ、定着したのだが、民主党政権下でも、その政策的重要性に変化はない。国や自治体の財政難に伴い、公共政策上、無視できない選択肢の一つという位置づけなのである。本年通常国会で可決された改正PFI法は、PFIの選択肢の幅を更に増やす具体的施策もあり、政策当局には今後のPFIの可能性に期待する声が強い。一方、市場を見ると、市場参加者は、必ずしもPFIの今後の在り方を楽観的にみているわけではなく、当初あつた企業の熱意はかなり冷め

ている。PFIの案件組成や応札は手続きが煩雑、かつ費用も手間もかかってしまう割には、充分なりターンも得られないと達観している企業も数多く、政策の方向性と市場の実態に大きな乖離が生じているのが現実であろう。PFIが制度として制定されてから早十一年を超え、多くの企業がこれに参加し、経験を積み、習熟することにより、市場が発展し、現在に至っているわけで、PFIの推進は大きな政策的価値をもたらしたことは疑いない。政策的にはこの重要性は今後も変わりないと判断すべきだが、市場参加者の意欲を活性化し、PFIを現在以上に発展させるためには、やはり何らかの政策

的配慮が今以上に必要ではないかと思われる。では何が問題で、何をすべきなのか。またその結果、今後の我が国のPFIはどうなるのか。

何が課題なのか

PFIは単純な制度的枠組みではなく、その実践の在り方には様々なスキームやリスク分担が考えられ、個別案件毎に工夫を凝らすことのできる考えを内在した実務手法でもある。本来多様なあり方やイノベーションがありうるのだが、我が国のPFIの実践は決まった施設類型、決まった事業スキームや固定的なリスク分担に基づき、定型化・形式化したビジネスとして定

着してしまった。類型や規範の標準化はPFIの普及や取引費用縮減には役立つのだが、リスク移転や創意工夫を凝らす考え方はどうしても限定的になる。この結果、単純な箱型と称される施設PFI案件は、参入者が増え、競争も激化し、創意工夫を発揮できる余地が極めて限定される案件が過半を占める。これでは期待リターンも減少する。リスクはあるが、創意工夫や努力により競争市場で優位性を保持できる具体の案件が市場に提供されなくなったという事情も、PFIへの参加意欲を減少することに繋がった様相がある。このように、制度も慣行も固定化、パターン化してしまうと、創意工夫も発揮しづらくなり、市場関係者の興味を喚起することができず、制度の実践そのものが停滞化する。民間主体の意欲や関心を喚起する施策をとったり、これを可能にしたりする具体の案件を公的部門が積極的に市場に提供することこそが、PFI市場を活性化するのが、この動きが十分あるとは言い難いのが現実であろう。

新たなPFIの可能性とは

一方、改善の兆しもある。先述した改正PFI法は公共施設等運営権という新たな制度概念を定義した。これは公共施設等の所有権と

運営権を切り離し、後者を利用料金徴収権と共に選定事業者に委ねるというコンセッション方式を実現できることを意味し、この実践の在り方次第では、上記状況をブレイクスルーし、再度PFIの新たな発展が生じる可能性がある。もっとも利用料金制の考えがベースとなるために、民間に移転されるリスクは大きくなるとともに、具体の分野・案件の選定は結構複雑で、かなりの創意工夫や努力を必要とするチャレンジングな案件になりそうだ。また、この場合、新たな基盤インフラ整備よりも、既存の施設で一定のキャッシュフローがある案件をコンセッション・リース方式で、運営権、利用料金徴収権と共に、施設維持更新義務を課す新しい仕組みが活性化される可能性が高い。ゼロからの施設構築ではなく、今ある施設の更新を睨んだ運営ということになるが、飛行場、地方自治体の所有する有料高速道、上水道等の分野で確実にコンセッション・リース方式が実現する可能性が高い。

PFIは今後どうなるか

PFIを固定的な考えの制度として捉えるのは実は正しくない。制度としてのPFIとはあくまでも枠組みを提供するのみで、これを活性化

化する不断の実践を官民双方が担うことで初めてPFIは生きてくる。関係者の意欲を喚起させたり、政策的に誘因を与えたりして、市場における案件形成を促す政策をとることが官側には必要となる。提案に創意工夫や知恵を絞る努力が民間にも必要だ。官民双方にイノベーションや現状を変える発想の転換があれば、市場の様相を変えることも可能になる。例えば、税制並びに関連する金融制度を変え、免税レベニュー債をPFI案件に適用できる仕組みを考えれば、市場は大きく変わる。市場化テストや指定管理者、特区等制度間の重複感がある仕組み、PFIと類似的あるいは馴染みやすい制度を統合し、簡素化する仕組みを制度として提供できれば、取引費用や手間は大きく簡素化し、新たな案件形成に繋がりがやすい。国にとつての最大の調達分野である防衛分野も武器弾薬以外は工夫によりPFI調達をかなり増やせる新しい分野にもなる。市場はまだ十分ある。

このように、官民双方が発想を変え、イノベーションを常に志向することにより、市場を活性化し、更なるPFIの発展を期することができる。制度や実務慣行、金融手法等を変えることにより、イノベーションを促す余地はまだある。新たなPFIの可能性がここにある。