

# 官民連携事業の推進策に関するカナダの事例報告

## — 日本の PPP/PFI 政策へのインプリケーション —

谷口 博文 *Hirofumi TANIGUCHI*

九州大学産学連携センター教授・(公財)福岡アジア都市研究所企画委員

**要旨：**カナダは州政府を中心に PPP (Public-Private Partnership) による公共インフラ整備の豊富な経験を持つ国であるが、連邦政府は金融危機後、P3 カナダを設立して積極的な PPP 推進政策を展開している。特に P3 カナダファンドは、5 年間で 12 億カナダドルの財政資金を活用して、未経験の地方自治体への PPP 導入に成果を上げている。

このような動きは、インフラ投資の市場整備にも貢献しており、現在日本が進めようとしている独立採算型 PFI 事業の拡大とインフラファンドの育成に直接的な示唆を与えるものである。日本の PPP/PFI 事業は、経済インフラ分野への展開だけでなく地方自治体への浸透も遅れており、今後国内において十分経験を積める市場の成熟がなければ、競争の厳しい世界の市場に民間事業者が参画するのは難しい。

公共インフラを投資対象にする民間セクターと公共セクターとが Win-Win の関係になるスキームを構築することは、それ自体容易ではない。最終的にはより価値の高い公共サービスの提供を実現して、納税者に支持されることが肝要である。

■キーワード：PPP/PFI、官民連携、インフラファンド、コンセッション、カナダ

### 1. はじめに

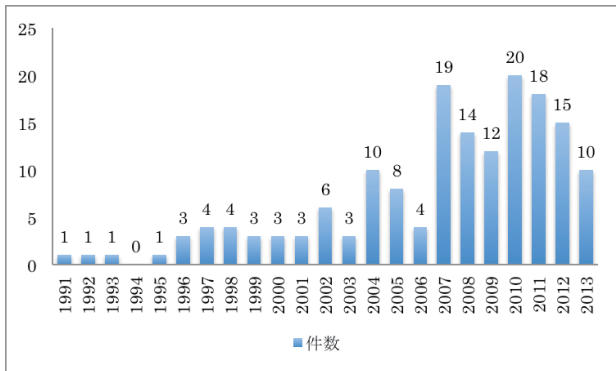
PPP (Public-Private Partnership) <sup>1)</sup> / PFI (Private Finance Initiative) <sup>2)</sup> はインフラの整備手法として世界で広く採用されており、OECD の「PPP のパブリックガバナンスに関する勧告 (2012 年 5 月)」の参考資料によれば 1985 年から 2009 年までの世界の PPP プロジェクトは 1747 件、6,450 億ドルに上っている <sup>3)</sup>。また世界銀行グループの IFC (International Finance Corporation) は、発展途上国においても、1989 年以来 102 カ国 360 件の PPP プロジェクトについてアドバイスを行ってきたとしており <sup>4)</sup>、事業会社だけでなく金融の視点からも公共インフラ投融資に対する関心は高い <sup>5)</sup>。

PPP の統計は国や分野によって分類や集計方法に違いがあるため、統一的な計数を用いて正確に把握することは困難であるが、少なくとも欧米のみならず、アジア、アフリカにおいても、各国の中央・地方政府による道路、都市交通、上下水道、病院、

学校等の経済・社会インフラ整備が、PPP を通じて民間事業者や金融機関に大きなビジネスチャンスを提供していることは間違いない。

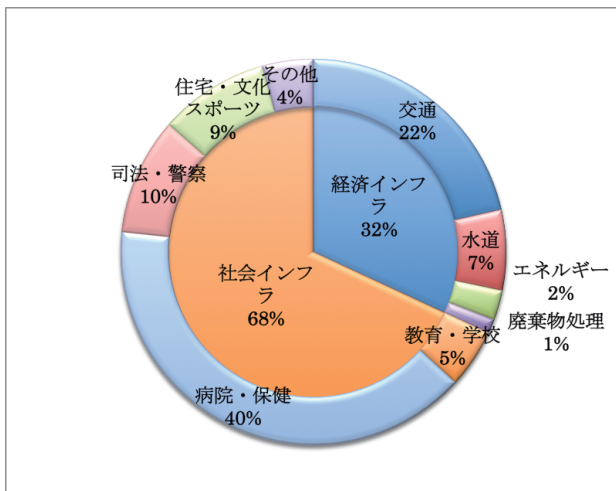
他方日本国内の PFI 事業は件数や事業規模を主要国と比較しても全く遜色がないにもかかわらず、事実上海外に門戸を開くことなく実施されており、世界の統計やマーケット情報に日本の数字が現われることは稀である。むしろ国内の運用は制度の本来の姿からみると矮小化される傾向にあり <sup>6)</sup>、また経験のない地方公共団体から見れば、特段の差し迫った財政事情がなければ、あえて新たな事務コストを負担してまで複雑で専門的な PFI を導入する動機がないのが実情である。

このように、世界で通用する同じ PPP/PFI という手法を用いながら、日本の場合法制度や行政の硬直性、公共部門の取組姿勢、地域経済の閉鎖性等の要因で、本来目指した PPP の特長を生かせないまま活用が広がらない状況にある。



出所：CCPPP のデータベースより著者作成

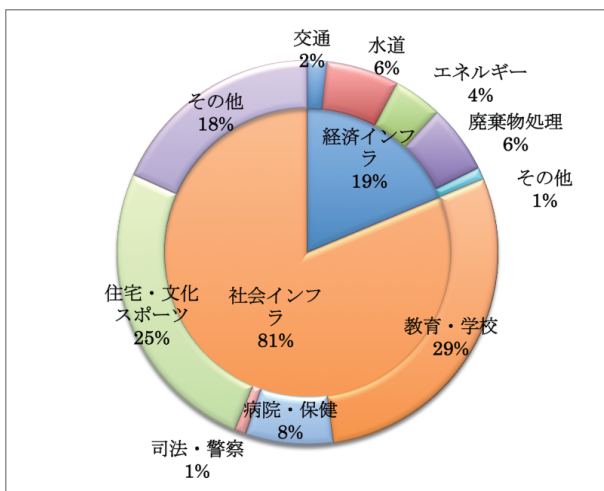
図1 カナダにおける PPP プロジェクトの推移



出所：CCPPP のデータベースより著者作成

図2 カナダの事業分野別プロジェクト件数割合 (1991～2013 累計)

(参考) 日本の事業分野別プロジェクト件数割合 (1999～2013 年度累計)



出所：PFI 年鑑 2013 年版（日本 PFI・PPP 協会）及び公共団体公表資料より九州 PPP センター作成

日本においてはコンセッション（公共施設等運営権方式）の導入、官民連携インフラファンドの創設などの PFI 法改正のほか、空港をはじめとする個別法の改正、ガイドラインの改訂等によって、現在 PPP の制度運用全般について改革改善の途上にある。しかしこういった施策が所期の成果を上げるための条件は何か、現状の課題を認識しその解決手法を検討するためにも、諸外国との比較研究によって客観的に日本の PPP/PFI 事業を評価する必要がある。

そこで本稿では日本の PFI 関連施策の検討に参考となる一つの事例報告として、カナダを取り上げる。カナダはイギリス、オーストラリアと並んで 20 年に及ぶ PPP 事業の実績があり、また世界でインフラ投資の有力なプレーヤーとして活動している。本稿ではまずカナダにおける PPP 事業やその推進体制の概要について述べた上で、小規模自治体への導入促進施策や PPP 適格性審査について比較研究の素材を提供するとともに、日本への適用可能性を検討する。

## 2. カナダにおける PPP 事業の概要

### 2.1. 事業実績と特徴

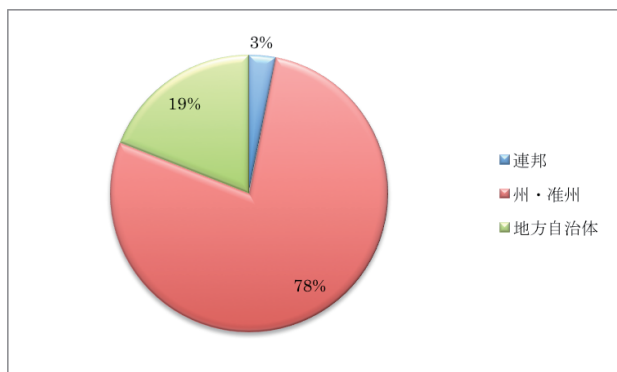
カナダでは 1990 年代のコンフェデレーションブリッジや各地の有料道路を皮切りに、今日まで約 200 件、総額約 650 億カナダドルに上る PPP 事業を実施している<sup>7)</sup>。

1991 年から 2013 年までに貸付の実行 (Financial Close) に至った 163 件のプロジェクトの詳細を分析すると、1990 年代には毎年 1～4 件程度だったものが、2000 年代に入ってからかなりばらつきが見られるものの数件～20 件に増加している。この間リーマンショック後の金融危機の影響も見て取れる (図 1)。

事業分野別にはいわゆる経済インフラ (Economic Infrastructure) と呼ばれる道路、鉄道、水道、エネルギー等の土木系のインフラと、社会インフラ (Social Infrastructure) と呼ばれる病院、学校等の建築系のインフラがあるが、日本と比べて経済インフラ、特に交通系 (道路) の割合が大きく、また

病院・保健施設や裁判所・刑務所等の司法警察施設の件数の割合が多い点に特徴がある（図2）<sup>8)</sup>。最近では都市交通、上下水道、通信、エネルギー関係等の経済インフラプロジェクトが増えてきており、今後の発展が期待される新興市場とされている。

発注主体別に見ると、これまでカナダのプロジェクト件数の約8割は州（準州）政府の事業として行われており、連邦政府直轄は5%にも満たない（図3）。



出所：CCPPP のデータベースより著者作成

図3 カナダにおける発注主体別 PPP プロジェクト件数（1991～2013 累計）

地域的にはオタワ、トロントが所在するオンタリオ州が全体の約半数と突出しており、バンクーバーのあるブリティッシュコロンビア州やケベック州、アルバータ州などが続く。

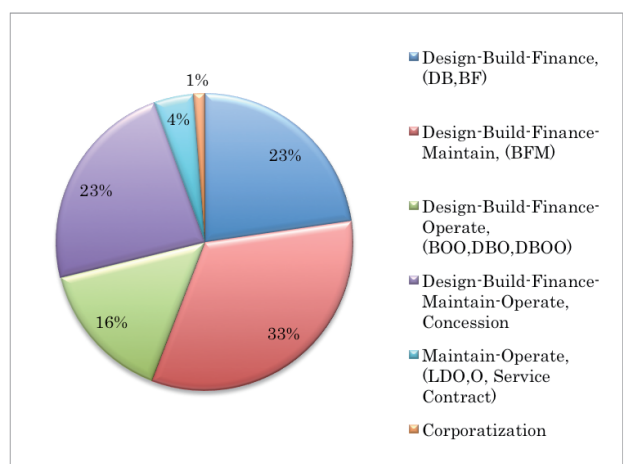
また、モデル別に言えば、DBFMO、すなわち Design（設計）- Build（建設）- Finance（資金調達）- Maintain（維持管理）- Operate（運営）など建設と運営を一体的に行う PPP 事業が4割を占めているが、必ずしもフルスペックの形ばかりでなく建設を中心とするものや運営サービス中心のものも少なくない（図4）。

なおこのグラフは、カナダ官民連携協議会（CCPPP）のデータをベースとしているが、ここには Finance を伴わないものも含まれている。またコンセッションについては、カナダでは DBFMO の進化した類型として捉えられているが、OECD では民間企業に公共施設の運営権を認め料金収入で賄う類型として PPP とは別に扱われている。さら

にここにいう Corporatization は PPP の類型というよりも、途中でオーナーシップの変更があったプロジェクトを指している。

このように PPP の分析に際しては、各国における定義や概念に差があって、統一的な計数を用いて厳密にデータを比較検討することが困難であり<sup>9)</sup>、おおまかな傾向を認識するにとどまることに留意しなければならない。

いわゆるサービス購入型、独立採算型といった分類についてはデータがないが、PPP 関係者から聴取したところによれば<sup>10)</sup>、Availability-based Payment がこれまでの事業の基本であり、需要リスクを完全に民間に移転して、Performance-based Payment だけで行う独立採算型の事業は極めて稀であるとのことであった。たとえばこれまで交通分野で道路、橋などが建設され、特にバンクーバーではオリンピックを機に都市交通システムが整備されたが、道路でも料金収入を政府が受け取り、アベイラビリティフィーとして民間に支払えば、需要リスクは国が負うことになる。オンタリオ州の407ハイウェイは予想をはるかに上回る収入があった案件だが、このような例外を別にすれば、民間が需要リスクをとる事業はほとんどないと言ってよい。民間が需要リスクをとろうとすると、資金調達コストが跳ね上がるため、それを上回る VFM を出すことは難しくなる。料金でカバーできる事業分野とし



出所：CCPPP のデータベースより著者作成

図4 カナダにおけるモデル別 PPP プロジェクト件数（1991～2013 累計）



て駐車場や水道があるが、例えばケベック州は水道料でなく税で賄っており、オンタリオ州は使用量に応じて水道料をとるがオペレーションはカバーできても資本費はカバーできない。

コンセッションについては民間セクターが直接料金収入を受け取ることにより需要リスクをとる類型を指すことがあるが、それだけで独立して採算がとれるならば、電力のようにPPPではなくむしろ民営化すればよいというのがカナダの政策担当者の考え方であり、現に採算の取れる空港は組織を株式会社化しているという。すなわち独立して持続可能なものは組織の所有形態を変えるアプローチ（Ownership approach）をとっており、カナダのPPPの多くは、アベイラビリティフィーや補助金等の財政資金との組み合わせで運営されている。

なおアベイラビリティフィーは建設費の延べ払いではなく、あくまで提供したサービスに対する対価であるので、サービスがない限り支払われないという点では厳格である。特に完工リスク、すなわち工事の遅れや建設費の上昇は民間側が負担し、契約どおりのサービス提供が開始されなければ支払われないし、施設提供のサービスに欠けるところがあれば、フィーは減額される。実際にはこのペナルティが発動されるケースは多くないようであるが、契約においてペナルティ条項が厳格になればなるだけ資金調達のコストアップにつながる点が指摘されている。

カナダで実施例の多い病院や保険施設もいわゆるサービス購入型であるが、コアとなる医療サービスを民間が行うことは禁止されており、当初民間委託もあった食事、リネン、洗濯などについてその後政治的問題から公共セクターが行うようになったため、メンテナンスの部分は施設の維持管理に限られるようになってきたとのことである。

このように、官と民の役割分担は固定的でなく、民間の役割が大きいほど望ましいわけでもない。ケースに応じて最も適切な分担方法を追求する柔軟性が求められる。

なお今後の傾向としては、従来件数が少なかった連邦や地方自治体の参加や、交通、水道など利用料収入を基本とするプロジェクトの増加が考えられる

としている。

## 2.2. カナダにおける PPP 推進体制<sup>11)</sup>

### (1) 概要

カナダではPPP専門機関として、連邦レベルのPPPカナダのほか、州によってブリティッシュコロンビア、オンタリオ、ケベック、ニューブランズウィック、アルバータ州などにそれぞれ独自の組織をおいている。またCCPPP（The Canadian Council for Public-Private Partnerships カナダ官民連携協議会）は1993年に設立された会員組織の非営利法人で、連邦、州、地方自治体を通じ、PPPによるインフラ整備と公共サービスの調達改革を進めるため、PPPカナダと協力して小規模自治体のためのガイド作成や知識の啓蒙普及、研究教育、人材育成事業などを行っている。

### (2) PPP カナダ

リーマンショック後、カナダでは2008年に連邦レベルのPPP推進機関としてPPPカナダが設立された。この機関は政府全額出資による公共企業体（Crown Corporation）で、民間企業経営者、銀行、弁護士などを含む委員会と約50名の事務局から構成され、2009年2月に委員会議長と事務局長が選任されて業務を開始している。本部はオタワにあり、活動状況は財務省を通じて議会に報告される。

PPPカナダは、ベストプラクティスや成功事例の普及啓蒙活動、専門家の派遣、人材育成などにより、納税者への説明責任を果たし、タイムリーでより価値の高い公共インフラ整備に資するPPPを推進するための機関である。連邦政府に対するPPP関連のアドバイス、公共調達の評価だけでなく、特に地方政府への助成制度の運用等により、PPPの専門知識や案件組成能力を地域に拡大するミッションを担っている。具体的には、州、準州、地方自治体、先住民居留地区が実施する5,000万カナダドル超の大規模なインフラプロジェクトをレビューするスクリーニング機能と、これらの地方政府に対して12億カナダドルの資金を供与する機能を持つ。

収入は基本的に財政資金であって一部アドバイザーチャージを財務省から受け取っているが、収益

活動は行っていない。政府組織の一部として活動しているにも関わらず企業組織としたのは、民間人の専門知識を活かしビジネスライクな意思決定のできる柔軟性を求めたためであり、中央、地方の各政府レベルを通じて PPP 活用促進のための支援を行っている点に特徴がある。

### (3) P3 カナダファンド

地方自治体 (municipalities) への PPP 導入を促進するため、P3 カナダファンド (P3 Canada Fund) が PPP カナダに設置され、2009 年から 5 年間にわたり、12 億カナダドルが用意された。この資金により 2014 年までに 22 件のプロジェクトが採択され、合計約 11 億 8,000 万カナダドル<sup>12)</sup> の支援が行われている (コミットメントベース)。

連邦政府の支援を受けるのは、①州・準州、地方自治体等の地方政府 ②公立大学、地方管理空港などの公共セクター ③先住民居留地 ④非営利法人、地方政府が出資する第 3 セクターであり、採択されるには Design, Build, Operate, Finance の 4 つのうち、少なくとも Operate か Finance を含む 2 つがなければならない。要件審査に適合すれば、連邦政府からの他の補助金もあわせて直接建設費の 25% まで助成を受けられる仕組みであり、案件により比率、契約条件は異なる。自治体に対する助成金であるので原則返済は求めないが、有料の橋梁プロジェクトのような場合、収入が維持運営費等を上回れば払い戻しをする (repayable) 定めとなっている。

2009 年 10 月に第 1 期の提案募集を行い、その後 2014 年の第 5 期まで、この資金が投入されたプロジェクトの事業費は約 63 億カナダドル<sup>13)</sup>、VFM (Value for Money) は 8 億 6,100 万カナダドル<sup>14)</sup> に上るとされる。できるだけ PPP のメリットを活かす案件を優先するため、DBF は 1 件だけとなっており、地方自治体の新規分野案件が大半を占めている。

事業分野別に見ると、都市交通 (LRT など) が約 4 割、道路が約 3 割、上下水道が約 2 割となっていて、政策的な重点配分の状況がうかがえる。第 6 期 (応募締め切り 2014 年 6 月) は交通、上下水

道、廃棄物処理に重点を置くこととされ、今後さらに 2015 年から 2019 年までの 5 年間で 12 億カナダドルを超える資金提供が行われる模様である。

関係者から聴取したところによれば、カナダにおいても、地方自治体を中心に地方政府は、厳しい財政事情の中で、公共施設・インフラの老朽化問題を抱えており、PPP の発注側として今後地方自治体の動向が注目されている。しかしながら小規模自治体では PPP の知識も経験もなく、また従来の公共調達の変え方を変えることに対して、雇用が奪われるといった不安もあって、強い抵抗感を持っているとのことである。また地方政治のガバナンスが様々な利害関係者に左右され首長の政治的背景に影響を与えるため、チャレンジングな面もある。

数年前までは地方自治体でほとんど実績がなかったところ、P3 カナダファンドによる助成措置は大きな魅力と刺激を与え、この制度のおかげで上下水道をはじめ、いくつかの事業が自治体で進展しており、大変効果的だったと関係者から高く評価されている。

## 2.3. PPP プロセス

### (1) PPP 適合性審査—スクリーニング

PPP は公共調達の一手法に過ぎず、中央政府であれ地方政府であれ、すべての事業に PPP を導入することが望ましいとしているわけではない。一般的にカナダでは、インフラ整備事業のうち PPP に適合するのは全体の 15 ~ 20% とされている。その理由としてカナダ担当者は、第一に PPP は入札にかなりの取引コストがかかり、規模の小さなプロジェクトでは引き合わないこと、第二に例えば IT のように変化の激しいものは長期間事業内容を固定化する PPP になじまないこと、第三に改修事業のように既存施設の瑕疵 (かし) などのリスクを民間が負い難い場合があることなどをあげていた。

インフラ事業全体については、インフラストラクチャー・カナダ (Infrastructure Canada) が担っているが、2013 年の経済アクションプランにより、P3 カナダは、新カナダ建設計画 (New Building Canada Plan) にある 1 億カナダドルを超える事業

について、PPP 適合性を審査する機能を担うこととなった<sup>15)</sup>。

具体的には公共調達を行う官庁は新カナダ建設資金の申請にあたり、インフラストラクチャー・カナダの指示に基づく下記のチェックリスト<sup>16)</sup>に従って、より VFM の高い PPP による調達の可能性があるかを確認しなければならない。

計画中のプロジェクトの PPP ポテンシャルを測るために、12 のクライテリアが示されており、それぞれ 5 段階の評価を行い、かつウエイト付けをして合計し、50 点以下であれば、PPP 手法を用いるべきではなく、51～75 点であれば P3 カナダにおいてさらに検討、76 点以上であれば PPP のポテン

シャルがあり、調達オプション分析 (POA) に入るとしている。

PPP 採択のための判断基準は、PPP 事業を検討するにあたって、どのような要素が重要視されるべきかが客観的に表現されており、日本においても参考となるので、12 のクライテリアとそれぞれのウエイト、点数の例を以下に示す。(表 1)

表 1 PPP 適合性審査基準

評価基準	ウエイト	ポイントの例
施設の効用発揮期間	5.9%	25 年以上が 5 点、20～24 年が 4 点、15～19 年が 3 点、10～14 年が 2 点、10 年未満が 1 点
施設の複合性	11.8%	3 つ以上の複合は 5 点、2 つ以上の輻輳的複合施設は 4 点、中程度の 2 つの複合は 3 点、単独施設は 1 点
アウトプット仕様利用可能性 (建設)	5.9%	同種事業のアウトプット仕様があれば 5 点、転用可能であれば 3 点、新たな仕様開発が必要なら 1 点
需要の安定性	5.9%	ニーズの将来見通しが安定的かつ予測可能なら 5 点 不安定かつ予測不能であれば 1 点
成果指標利用可能性 (維持運営)	5.9%	運営の KPI 指標が利用可能であれば 5 点、同類の施設の指標があつて利用できれば 3 点、これから開発が必要なら 1 点
ライフサイクルコスト	11.8%	トータルの資産コストとパブリックセクターによる建築、運営、維持管理費用の正確な評価があれば 5 点、無理解は 1 点
利用料収入	5.9%	収入がありリスクを取る用意があれば 5 点、収入はあるがリスクを取るか不明な場合 3 点、収入が発生しない場合 1 点
専門知識をもった民間セクターの参加	11.8%	5 以上の専門企業がコンソーシアムを組んでいれば 5 点、3～5 であれば 3 点、3 未満であれば 1 点
地域における同種 PPP の前例	5.9%	同種同規模の PPP の投資前例がカナダであれば 5 点 国外にしかない場合は 3 点、前例がない場合 1 点
事業フェーズ	5.9%	グリーンフィールドは 5 点、50% 以上新規建設 + 大規模改修は 3 点、既存施設の小規模改修は 1 点
性能発注	11.8%	性能発注できる自治体は 5 点、仕様発注と半々は 3 点 仕様発注であるべきとする自治体は 1 点
契約統合	11.8%	DBFMO は 5 点、DMFM+ (O の一部) は 4 点 DBFM は 3 点、DBF は 2 点、2 つの要素だけの場合 1 点

出所：PPP Canada, New Building Canada Fund: P3 Screen - Suitability Assessment Guide をもとに著作作成



## (2) PPP 事業実施プロセス

地方自治体がPPPプロジェクトを進めるための具体的な手順については、CCPPP作成の「PPP—地方自治体のためのガイド」にわかりやすくまとめられている(表2)。

表2 PPP 事業実施プロセス



出所：A Guide for Municipalities (CCPPP) をもとに著者作成

まずPPPを採用するかどうかの前に、そもそもプロジェクトそのものが必要かどうかを検討するプロセスがなければならない。インフラや公共施設の建設自体が無駄な公共事業でないことが前提であり、事業に対する社会的ニーズ分析、課題解決のための他の選択肢との比較分析などの検討を経て、事業の概略が定まる。

次に事業手法として従来方式とPPPの可能性との質的評価を検討し、適合性審査の結果、PPPのポテンシャルがあると認められれば、さらに綿密な費用効果分析、VFM分析に入ることになる。こういったプロジェクトの投資価値を分析する手法や資料を一般的にビジネスケースと称し、将来起こりうるトラブルを最小限にとどめ、プロジェクトの目的とする効果を最大限に発揮し、リスクマネジメントを改善するために、意思決定の最適化を図るツールとして用いられている。これをわかりやすく解説したガイド(P3 Business case, Development Guide)では、プロジェクトの概略、費用、市場動向、民間の参入意欲、先例、マーケットサウンディングの結果、事業目的に合致する事業形式(モデル)

のオプション、それぞれのリスク分析、ライフサイクルコスト分析などが示されており、特にリスクカテゴリー、リスク評価、リスク分配等のリスク情報はVFM分析の枢要(すうよう)部分を占める。このように、より価値の高い調達オプションを示すため、計画段階から検討分析のプロセスが重視されている点に留意しなければならない。

次の調達段階では、民間セクターとの対話から契約締結までの一連の手続きが示されている。ここでは入札の透明性、公正性の確保が重要であり、そのために客観的評価基準を示し、手続きをモニターする中立的アドバイザーなどの適切なガバナンスの確立により、健全な競争環境を形成する必要がある。まずRFQ(Request for Qualification 参加者募集・資格審査)段階では、プロジェクトを正式に提示して民間と情報共有を図り、意見交換する機会を設けるとともに、審査基準を公表し、募集要項の発出、応募の審査を経て、最も適切な3名の選抜候補者を決定する。評価基準は、①事業期間にわたって事業遂行する財力、②資金調達能力、③経験と実績である。

次にRFP(Request for proposals 提案募集・提案審査)段階では、選抜候補者への募集要項の発出、意見交換、プロジェクト修正、応募、審査、優先事業者の決定が行われる。このうち、発注側の公共セクターやそのアドバイザーと応募事業者側との間で当初、内容の明確化、具体的取り扱いを巡ってインタラクティブな意見交換や場合によってはバイのディスカッションも行われる。その結果募集要項に修正がある場合は、全ての選抜候補者に対して等しく修正版を示し、それを最終版として提案が行われる。

審査段階に入ると、設計評価、技術評価、財務評価などチームに分かれて発注側の審査が行われ、公正中立を厳格に維持しながら優先交渉権者が決定される。不採用の事業者に対しては知的財産移転と入札コスト補償のために報酬金が支払われるとともに、デブリーフを行うことになっている。

最終的に優先交渉権者はスポンサー、レンダーと調整の上、公共側と事業契約を締結し、その後時

置かずに貸付が実行される (Financial Close)。

事業の実施段階では、事業契約の履行としてインフラ・公共施設が建設され、その維持運営と公共サービスの提供及び対価の支払いが行われ、期限の到来により事業が終了する。この間、公共側は内部のリスクマネジメントと PPP に習熟した適切な人員配置が求められ、民間側からの情報、業務報告を受けて、モニタリングや効果的な契約執行に当たらなければならない。

### 3. 日本の PPP/PFI 推進策

#### 3.1. PPP/PFI をめぐる政府の動き

日本の PFI 制度の経緯、制度の概要、実施状況、導入事例等については、内閣府民間資金等活用事業推進室による「PFI 事業の実施状況について (2014 年 6 月)<sup>17)</sup>」に詳しいので、ここでは繰り返さない。ただ政策課題とその解決方法について検討を進める以上、現時点での問題状況や政治環境を認識しておく必要があるため、その限りにおいて現状を整理しておく。

PFI の制度・運用の問題点と課題については 2007 年 11 月の PFI 推進委員会報告でかなり詳細な検討が行われているが、2010 年 5 月に公表された PFI 推進委員会中間的取りまとめでは、日本の PFI がサービス購入型、BTO 中心のいわゆるハコモノ・小規模事業が多い状況を問題視し、諸外国のように民間へのリスク移転を伴うインフラ施設の運営に力点を置いた独立採算型の事業の拡大など、今後の方向性が示された。これにそって 2011 年 6 月に PFI 対象施設の拡大、民間事業者による提案制度、公共施設等運営権制度の導入、PFI 事業推進会議の創設などの法律改正が行われた。また並行して関空・伊丹空港の一体的管理法、国管理空港の運営に関する法律が制定され、空港の民間委託のための法的環境整備が行われた。さらに 2013 年 6 月には事業を金融の面から支援する官民連携のインフラファンド設立のための法改正が行われ、10 月に株式会社民間資金等活用事業推進機構 (以下 PFI 推進機構) が設立されたところである。

このような動きは安倍政権下の日本再興戦略

(2013 年 6 月) で積極的に位置づけられ、今後 10 年間で 12 兆円規模の PPP/PFI 事業を推進する「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」を実行に移すこととされた。ここではコンセッションの拡大だけでなく、収益施設の併設や公的不動産の有効活用等に関する民間提案を活かした事業を推進することとしている。

さらに 2014 年 6 月の「日本再興戦略—改訂 2014」ではこの目標を前倒しすることとし、2016 年までの 3 年間の集中強化期間で、事業規模 2～3 兆円、空港 6 件、水道 6 件等の数値目標を目指すこととしている。

このように PPP/PFI はいまや法改正や組織体制の整備を終えて、成長戦略の一翼を担う具体的成果を期待されている状況にある。

#### 3.2. 官民連携ファンドを通じた PPP 推進策

##### (1) PFI 推進機構の概要

2013 年 10 月に約 20 名の態勢で活動を開始した PFI 推進機構は PFI 法に基づいて設立された特殊会社で、日本政策投資銀行、メガバンク、地方銀行等の民間金融機関と国が 50% ずつ出資した認可法人である。この設立目的は、利用料金を自らの収入とする独立採算型の事業を実施する者に対して民間補完的に資金を供給することにより、資本市場の整備を促進するとともに、PFI の知識や情報提供を通じて PFI 事業を推進すること (PFI 法第 31 条) とされている。

PPP カナダは公営企業の形をとるが連邦予算で賄われており、インフラプロジェクトへの直接的な助成金の分配に関わるなど、予算執行機関としての意味合いが強い。また投資対象となるような国内プロジェクトの組成に関して、中央・地方政府を問わず、所管を越えて経験のない発注官庁に対し、専門家としてのアドバイスや知識・情報の提供を行っている。

PFI 推進機構も政府の施策を推進する組織ではあるが、民間資本の入った株式会社であり、他の民間企業と同様にリターンを求めて投融資を行うことを業務としている。



## (2) 市場育成策としての官民連携ファンド

2000年代半ばから後半にかけて世界で大きくビジネス展開したインフラファンドは、年金などの機関投資家から資金を集めて、先進国だけでなく途上国での電力、交通、上下水道等の経済インフラを中心に大規模な投資を行ってきている<sup>18)</sup>。ファンドは、事業から期待されるキャッシュ・フロー、その安定性、キャピタルゲイン、流動性等を比較し、厳しい競争関係の中で、より高いパフォーマンスを求めて投資活動を行う。

PFI推進機構もインフラファンドとして活動するのであれば同様の行動パターンをとることは当然であり、市場育成という政策を担うことによって市場の行動原理と異なる投資行動をとることは市場においてリスク分配などに歪みを生じさせるおそれがある。

カナダにおいてもPPP事業促進のため、エクイティやメザニン、デットなど金融的手法を使った公的支援の可能性について議論があったとのことであるが<sup>19)</sup>、政策担当者は、民間サイドに公的資金の需要がないこと、政策的な介入は金融市場を歪めるおそれがあること、リスクを政府に押し付けるなど健全な市場の発展に悪影響を与えることなどを挙げて、これらの手法に批判的であった。現在のPFI推進機構にも同じことが言えるが、加えて民間補完という法律上の制約や国からの出資に伴う予算上の制約などがあって国のコントロールが厳しく、株式会社として自由に活動できる余地は極めて限定されている。むしろ制度的制約のない民間の運営事業会社が運営するファンドがビジネスベースで案件発掘に努めて市場を活性化させる方が、市場形成に貢献すると思われる<sup>20)</sup>。

しかし仮にPFI推進機構の制度的制約を外したとしても、日本国内においては独立採算型のプロジェクトがほとんどない状況であり、投資家もおらず、人材やノウハウ、国際競争力等民間ベースの資本市場が成り立つための環境がない中で、PFI推進機構が投融资行動を通じて市場整備を図ることは困難と言わざるをえない。逆に投資対象となるPFIプロジェクトが多数事業化されれば、民間資本は投

資機会を求めて動き始めるので、官製ファンドは民業圧迫の批判を受けるだけである。

政府がインフラファンドの市場育成を目指すのならば、まずその前提として投資対象となるPFIの案件組成の拡大を図るための直接的な政策対応が必要である。

## 3.3. 財政と規制緩和によるPPP推進策

PFI事業の組成が国内で進まない理由の一つとして、発注者側、特に地方自治体にとってPFI事業を組成するインセンティブがない点があげられる。一般的には公共施設の老朽化が進み、財政力と専門人材のない地方自治体はその維持更新のため、民間の力を使わざるをえないはずだが、現実には景気対策や復興予算、災害復旧のための補正予算等の一時的財源を求める傾向がある。実際、従来方式による補助金でのファイナンスが可能であれば、新たな事務負担を負ってコストのかかる民間資金を入れるメリットはなく、より高いVFMを追求するよりはむしろ補助率の高い公共事業の予算獲得を優先する行動をとることになる。

これは公共事業の財源を中央政府に依存する地方政府のプロジェクトの場合に起こることであり、小規模自治体に関し同じような問題はイギリスやカナダでも生じている。これらの国ではまず国がプロジェクトの組成に向けて地方自治体に対して支援を行い、人材派遣や専門知識の普及だけでなく、直接財政資金によりインセンティブを与える施策をとっている。

カナダのP3カナダファンドの場合は、まず自治体にPFIの適性を検討させ、それが適当と認められた場合は事業そのものに対してグラントの形で助成を行う。またイギリスのPFI Creditsは自治体が行うPFIプロジェクトに対して国がアベイラビリティフィーの一定部分（最高75%まで）を補助する仕組みであり、これらの有効性については関係者が等しく言及するところである<sup>21)</sup>。

日本においても同様の措置は自治体に対して強いインセンティブとなることは間違いない<sup>22)</sup>。ところが日本では逆に、事業主体が官であれば補助金が

出るが、民間であれば出ないというのが原則となっている。これは公法と私法を明確に区別する日本の法体系において、官だけが公共を担うことのできる主体であって、民間セクターが金儲けのために税金を使うことは許されないという思想が現れているとも言える。

PFIに対するディスインセンティブは税制についても同様で、事業主体がSPCであれば固定資産税が課税されるが、官であれば課税されないため、BOT方式が採用されないという運用実態がある。

官と民のイコールフットイングに関する問題は大陸法系の公法理論と英米法における契約法に基づく社会観の違いに由来するところがあり、この両者の接合は容易でない。特に日本の税制、予算制度、公物管理など制度の根幹に従来の官民二分論や公共の考え方が組み込まれており、PPP/PFIにおける官民対等の思想はそれを根本から問い直すこととなるため、特別法をもってしても極めて限定的にしか改善が進まないのが実情である<sup>23)</sup>。しかし今後は、官か民かという事業主体ではなく事業そのものに着目して、公共を担う民間セクターに対する財政資金の投入についても大胆に道を開くべきである。

### 3.4. スクリーニングと財政当局の役割

カナダでは、2011年度予算において財務大臣と首相の政治決断により、連邦政府各省庁の1億カナダドル超のプロジェクトについては、すべてPPPの適合性について評価検討しなければならないこととされた。P3カナダファンドに係る案件については5,000万カナダドル超のプロジェクト、またオーストラリアでも5,000万豪ドルを超える事業についてはPPP適合性を審査することとなっている。

PPPに適合する事業は全体の2割未満と考えられているが、このような手順を経ることによって、常により価値の高いサービスのオプションを住民に提供するため、カナダ、オーストラリアにおいて、財務省が積極的に役割を果たしていることに注目すべきである。

日本でもPPPの導入にともなう各省横断的な予算執行手続きや会計ルールは財務省の所管であり、

地方自治体においても道路、上下水道、学校、病院などさまざまな公共施設・インフラの予算配分に関わる財政部局のコミットメントが重要である。

PPPはもともと必要なインフラ投資に対して財政資金が不足するところから世界的に導入が進んできており、特にイギリスでは、Infrastructure UK(IUK)の組織自体が財務省に属する。財源の問題に限らず国有財産の有効活用や公共インフラの中長期的コスト抑制など、国や自治体の組織全体の財政効率を高める観点から、日本でも財務省や財政部局が調達改革の当事者としてPPPに関わるべきである。

### 3.5. 計画段階の評価分析

PPPプロジェクトを推進するにあたっては、当該事業がPPPに相応しいものか、その適合性を適切に審査する必要がある。本稿ではそのための審査基準の一部を紹介したところであるが、更に綿密な分析手法であるビジネスケースについては、P3カナダのP3 Business Case Development Guideだけでなく、IUKのビジネスケースガイダンス<sup>24)</sup>が参考となる。

日本のPFI事業実施プロセスガイドラインは法律にそって実施方針の公表からスタートするが、実質的に事業手法について詳細な検討を行う必要があるのは導入可能性調査などの計画段階である。民間提案手続きや期間短縮の観点でガイドラインの改善が図られてきているものの、本来はインフラ整備の全体の流れの中で、PFIを含めた事業手法の評価分析プロセスを適切に織り込むべきである。

### 3.6. 財源を生み出すもの

PPP/PFIは民間に任せさえすれば財源が生まれてくる打出の小槌のようなものではない。一時的ファイナンスではなく、税財源に代わる原資を調達しようとするれば、事業の中で新たな財源を生み出す知恵が必要であり、そのスキーム作りこそPPPの核心である。

多くの場合それは利用者からサービスの対価として受け取る利用料収入であり、どのようにすればそ

れを極大化できるかは優れて経営感覚によるものである。つまり公共セクター自身がビジネス感覚を磨いて収益を最大にする努力をしなければならず、公共性を理由にしてそれを怠るようであれば、新たな財源は生まれてこない。

PFIを財政コスト削減のための手段とのみ考える国や自治体の財政当局は、PFI推進のための追加的な財政資金の投入に否定的である。しかし Value for Money を高めることはコスト削減だけに限定するものではなく、PFIを推進するためのインセンティブやより大きな財源を生み出す呼び水としての追加的な投資もありうることであり、まさにインフラを活用した経営センスの問題である。

その際公共セクターは、民間セクターの参画を求めようとすれば、事業スキームが事業者や金融機関などの投資家の目から見て、魅力的なものでなければならぬことを認識すべきである。とりわけ適切なりリスク分配とプロジェクトの将来見通しがなければ、そもそも投資対象とならず、民間企業の参画は望めない。インフラ整備を発注する公共セクター側に規制緩和や従来慣行の変更などに対応する用意があるか、すなわち行財政改革に向けた強い意思があるか、他方民間側にその運用ノウハウや提案能力があるか、といったことが、事業組成の重要なポイントとなる。

このように官民双方の相当な努力のもと、契約によって Win-Win の関係をつくり上げて初めて成立するのが、PPP プロジェクトである。公共性のあるインフラが高い安定したキャッシュ・フローを生み出すことが、民間資金を呼びこむ原動力であり、インフラの公共性と利潤目的の資本の論理は相容れないという考え方では PPP/PFI のスキームは成り立たない。公共性を強調して民間側に過剰に負担を押し付けたり、スポンサーへの高配当が利用者への過大な負担をもたらしたりすることがあれば、どちらも PPP 事業としては失敗となる。

#### 4. おわりに ～ PPP 推進の目的

以上具体的な PPP 推進策について述べてきたが、最後にそもそもなぜ PPP を推進するのか、目的と

手段が倒錯することのないよう、この議論の原点に立ち返って確認をしておきたい。

PPP は民間の資金やノウハウを活用して公共サービスを向上させる手法であるが、民間がそれを提供するのはビジネスチャンスとして利潤が得られるからであり、したがってビジネスにならなければ民間からの資金の提供はない。しかしだからといってビジネスを作るために PPP 事業を行うわけではない。

また行政側もコスト削減だけが PPP 導入の目的ではない。行政はあくまでサービスの提供側であり、受益者たる国民側の目線は違う。

そもそも PPP を推進する理由は、民間企業の利潤動機と市場の競争原理を利用しながら民間の能力と資金を活用して事業を実施することにより、最終的な受益者である国民や地域住民が、ライフサイクルコストと VFM の観点から、長期的に最小のコストでできるだけ質の高いサービスの提供を受けられるようにするためである。したがって重要なことは、まずそのプロジェクトそのものが国民、地域住民のために有益で必要かという点であり、PPP を活用することによって、従来よりも無駄のない、より価値の高い公共サービスが得られるかどうかである。

これはいずれも個別ケースごとに検証しなければならない。つまり PPP 制度自体の良し悪しではなく、それぞれのケースで適切に活用すれば良い結果になるし、使い方が間違っていれば、悪い結果になるという性格のものである。その意味で、PPP はアブリオリに従来型の公共調達よりも優れた手法であるという考え方には立っておらず、PPP 自体も目的ではなく手段である。

PPP は本質的にひとつひとつ手作りの作業であり、そこに発生するさまざまな課題を解決するためには、地域や諸外国のベストプラクティスを共有しながら、新たな手法を開発する創造的な作業が必要である。また同時に PPP の制度・運用自体を進化させる必要があるのであり、PPP 自体が発展途上にあつて、官民間の微妙なバランスの中で、失敗から学びながら、イノベティブな制度改革や運用改善が求められていることを認識しなければならない



い。

## 謝辞

カナダにおける関係者とのインタビューにあたり、在日カナダ商工会議所会頭の Wilf Wakely 氏に貴重なご意見をいただいたことを記し、深謝したい。

## 注釈

- 1) PPP の定義については “Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, May 2012” ,OECD (以下 OECD 勧告) の参考資料及び “Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money” 2008, p.17 に、明確な定義はないとしながらいくつかの例が引用されているが、ここでは「官民間の契約に基づきリスク移転を伴いながら民間部門の能力や資金を利用して公共施設の整備やそれに関連する公共サービスの提供を行う公共部門の効率化手法」とする。谷口博文「交通分野における PPP/PFI の活用のあり方」(都市政策研究第 15 号 p.17 参照)。
- 2) 本稿では「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)」に基づく日本の事業を PFI と表記する。ただし定性的には PPP に包含される概念であるので、特に文脈上日本特有の問題を扱わない場合は PPP を用いる。
- 3) OECD 勧告の参考資料で引用された Public Works Financing (2009) の計数。
- 4) [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/AS\\_EXT\\_Content/What+We+Do/IFC+and+PPPs/Experience/](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/AS_EXT_Content/What+We+Do/IFC+and+PPPs/Experience/) ウェブサイトは 2014 年 9 月に確認。以下同じ。
- 5) イギリス、オーストラリア、韓国等世界のインフラファンド及び PPP 制度の動向については、野村総合研究所「インフラ整備のためのインフラファンドの活用促進調査 (2013 年 3 月)」、「入門インフラファンド」、「韓国における PPP/PFI 制度とインフラファンドに関する調査」(2011

年 1 月)、福田隆之「イギリスにおけるインフラファンドの発展と日本への示唆」NRI パブリックマネジメントレビュー 2008 年 8 月号を参照。

- 6) 風間規男「PFI の政策過程分析—PFI が公共事業をめぐる政策コミュニティに与えるインパクト—」会計検査研究 (32) 2005 年 9 月。
- 7) CCPPP のデータによれば、1991-2013 年の PPP プロジェクトは 206 件、634 億 7,400 万カナダドルとされている。“10-Year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships in Canada (2003-2012)” 2013.12.24, InterVISTAS Consulting Inc. P. 4、及び 2014 年 5 月 22 日在日カナダ大使館で開催された PPP セミナーにおけるプレゼンテーション資料 (ここでは 209 件、647 億カナダドル) 参照。 [http://www.cccj.or.jp/sites/default/files/events/files/ppp\\_seminar\\_by\\_mark\\_romoff\\_-\\_eng\\_0.pdf](http://www.cccj.or.jp/sites/default/files/events/files/ppp_seminar_by_mark_romoff_-_eng_0.pdf)、 [http://www.cccj.or.jp/en/event/pppCCPPP\\_database](http://www.cccj.or.jp/en/event/pppCCPPP_database)。
- 8) 事業費でみると経済インフラと社会インフラではほぼ半々となっている。InterVISTAS, pp.4-5 参照。
- 9) OECD 勧告 (2012)Box1 参照。また尾中隆文ほか「道路事業における PPP 制度の国際比較と日本への展望」土木学会論文集 F4, Vol. 67, No. 4, I\_310, 2011 では国による名称の差異が示されている。
- 10) 以下、CCPPP の CEO Mark Romoff 氏、Torys LLP パートナー Mark W. S. Bain 氏、同 Jonathan Weisz 氏との意見交換 (2014 年 7 月於トロント)、及び PPP カナダの CEO John McBride 氏とのインタビュー (2014 年 7 月於オタワ) の内容を含む。
- 11) 以下、CCPPP: Public-Private Partnerships, A Guide for Municipalities 参照。
- 12) PPP カナダのデータベース <http://www.p3canada.ca/en/about-p3s/project-map/> (アクセスは 2014 年 9 月) をもとに著者算出。なおインタビュー時点 (2014 年 7 月) では支援件数 25 件とのことであったが、データでは 22 件

となっている。プロジェクトの年区分は採択発表時だが、Financial Closeはそれよりも数ヶ月ないし1～2年遅い。

- 13) 同インタビュー結果。
- 14) 前記PPPセミナープレゼンテーション資料 [http://www.cccj.or.jp/sites/default/files/events/files/ppp\\_seminar\\_by\\_john\\_mcbride\\_-\\_eng.pdf](http://www.cccj.or.jp/sites/default/files/events/files/ppp_seminar_by_john_mcbride_-_eng.pdf)
- 15) Identifying P3 Potential - A Guide for Federal Departments & Agencies 参照。
- 16) <http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/NBCP-NPCC-FAQ-20140521-eng.pdf>参照。
- 17) <http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi-jisshizyokyo.pdf>  
このほか内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_genjyou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_genjyou.pdf) 参照。
- 18) インフラファンドについては、年金シニアプラン総合研究機構「インフラ投資に関する調査研究報告書(2013年3月)」、三菱UFJ信託銀行「年金資金によるインフラファンド投資(調査情報2011年6月号)」、大和総研調査季報(2011年春季号)「インフラファイナンスにおけるインフラファンド」など、民間の調査に詳しい。
- 19) PPPカナダのCEO John McBride氏とのインタビューによる。
- 20) 東京都は2012年に官民連携インフラファンドを設立し、民間の運営事業会社が運営する投資事業有限責任組合を通じてエネルギー分野の事業に投融資している。[http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/energy/tochi\\_energy\\_suishin/fund/index.html](http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/energy/tochi_energy_suishin/fund/index.html)
- 21) PFI Credits については2010年のレビューでPFI誘導策としては廃止されたが、イギリス財務省担当者によれば、地方自治体へのPFI促進に極めて効果があり、ニーズも高いため、助成措置自体は存続しているとのことである(英国財務省Infrastructure UK, Encinas 国際部長とのインタビュー(2014年10月実施))。HM Treasury, A new approach to public private partnerships, December 2012 pp. 24-25, House

of Commons Treasury Committee, Tenth Report of Session 2013-14, Private Finance 2, p.9 参照。

- 22) 自治体に対する国のPFI助成については、補助事業の補助率の上乗せや地方単独事業に係る補助メニューの追加などがインセンティブとして考えられる。
- 23) 税制・補助金におけるPFIのイコールフットイングの現況については、2007年11月に公表されたPFI推進委員会報告-真の意味の官民のパートナーシップ(官民連携)実現に向けて-の中で記述されている。  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/191115iinkaihoukoku6.pdf>
- 24) HM Treasury: Public sector business cases using the five case model: updated guidance (2013)

#### 参考文献

- (1) エドワード・イエスコム, 佐々木仁(訳): プロジェクトファイナンスの理論と実務(第2版). 金融財政事情研究会, 2014.
- (2) 杉本幸孝, 内藤滋, 宮崎圭生, 幸田浩明: PFIの法務と実務 第2版. 金融財政事情研究会, 2012.
- (3) 樋口孝夫: 資源・インフラPPP/プロジェクトファイナンスの基礎理論. 金融財政事情研究会, 2014.
- (4) 福田隆之, 赤羽貴, 黒石匡昭, 日本政策投資銀行PFIチーム編著: 改正PFI法解説 法改正でこう変わる. 東洋経済新報社, 2011.
- (5) 福田隆之, 谷山智彦, 竹端克利, 野村総合研究所: 入門インフラファンド. 東洋経済新報社, 2010.
- (6) The Canadian Council for Public-Private Partnerships: Public-Private Partnerships, A Guide for Municipalities. 2011.
- (7) InterVISTAS Consulting Inc.: 10-Year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships in Canada (2003-2012). 2013.