

交通分野における PPP/PFI の活用のあり方

— オーストラリアの事例とその応用のための立法論的考察 —

谷口 博文 *Hirofumi TANIGUCHI*

(公財) 福岡アジア都市研究所主幹研究員

要旨：世界的に広くインフラ整備の手法として活用されている PPP (Public-Private Partnership) は、欧米諸国やオセアニアにおける経験と失敗の教訓を活かしながら進化してきている。日本でも PFI (Private Finance Initiative) として制度的に整備されて以来15年近い実績があるが、本来期待されていた民間資金やノウハウの活用は十分とは言えない状況にある。

ここでは世界の先進事例としてオーストラリアを取り上げ、特に交通分野を中心に運用実態を明らかにし、公共部門改革の手法として日本の PPP 事業の参考となるベストプラクティスを示す。一方官と民を明確に区分する従来の日本の法体系のもとでは、契約的手法を用いて同様の成果を実現するには制度的に難しい面がある。PPP から生まれた創造的なソリューションを実際の事業に活かすためには、法的規制のあり方にまで遡り、柔軟な対応を可能にする方策を検討しなければならない。

■ **キーワード：** PPP/PFI、官民連携、コンセッション、公共性、公法・私法、オーストラリア

1. はじめに

1.1. 本稿のねらい

イギリスにおけるニューパブリックマネジメント (NPM) の流れを受けて、日本においても1980年代から国鉄・郵政の民営化、指定管理者制度、市場化テストの導入等民間手法を活用した公共セクターの効率化が進められてきた。「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」(以下 PFI 法という。)は1999年に議員立法で成立した法律であるが、その後政府において改善のための検討がなされ、2011年改正によってコンセッション方式などが導入された。この改正は、法が予定していた民間の事業運営のノウハウや民間資金の活用に向けた大きな前進と期待されているが、適切な運用がなされなければ、本来の趣旨が活かされずに終わるおそれもある。

そこでまず PPP 事業の先進事例として、オーストラリアにおける交通分野の PPP 事業を中心に運用の実態を明らかにし、次に日本の公法体系の背景となっている公共性の概念を整理して、望ましい運用

を行うにあたって制度的なバリアとなりうる点をどのようにクリアすればよいかを検討する。

1.2. 定義

Public-Private Partnership (以下 PPP) という用語は国際的に広く通用しているが、必ずしも定義は定まっていない。日本では PFI 法に基づく特定事業を中核に、包括的民間業務委託や指定管理者制度等を含む広い意味の官民連携手法を指す場合が多い。さらに事業免許や安全規制、補助金、優遇税制などによる行政の関わりを含めると、民間の事業であっても公共部門の何らかの制度的関与があるのが一般的であり、この場合「官民連携」という用語は極めて多義的である¹⁾。

本稿は PPP の概念整理や事業分類を行うのが目的ではないので、国際比較をする上で混乱を防ぐために、国際的に通用する一般的な理解として「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活用して、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」として議論を進める。このような PPP ス

キームの基本的理解は米国 PPP 協会 (National Council for PPP)²⁾、国連欧州経済委員会 (United Nations Economic Commission for Europe)³⁾、カナダ PPP 協議会 (The Canadian Council for PPP)⁴⁾、オーストラリア連邦政府 (Infrastructure Australia)⁵⁾ などではほぼ共通であり、日本で言えば PFI スキームを指す。いわゆる広義の官民連携に含まれる民間への短期の業務委託や行政処分としての指定管理者制度、第三セクターといった手法とは区別されるため、これに「官民連携」という訳語を当てず以下では「PPP」とのみ表記する。

PPP は共通の特徴といくつかのパターンを有するスキームとして理解されるが、実際のケースではあらかじめ用意された特徴やパターンに厳密には当てはまらなくても、公共部門の民間手法による改革ツールとして有用な場合がある。その意味では議論の実益を重視し、日本の PFI 法や諸外国の PPP の定義からはみ出したスキームも排除せずに議論する必要がある。

なお「PFI」は1992年イギリスに始まり世界各国で採用されている制度だが⁶⁾、本稿では日本の PFI 法に基づく制度を指すこととする。民営化は民間手法を活かした公共部門改革の典型であることは間違いないが、以下で検討する PPP スキームは、資産を公会計からオフバランス化せずに行う事業を想定している。

またここでいう公共部門 (public sector) とは原則的に国・地方公共団体 (中央・地方政府 government) を想定する。実際には特殊法人や第3セクター、地方公社、公共法人など、制度上もガバナンス上も中間的な色彩をもつ組織が数多く存在し、諸外国にもそれぞれの制度があって、中間域はまさに広義の官民連携の研究課題であるが、ここではその問題に触れない。

民間部門 (private sector) についても法律に基づいて特定の政策目的を与えられた100%政府出資の株式会社も含まれることになるが、特記しない限りガバナンス上政府の支配を受けない通常の営利企業を想定して議論を進める。

なお一般的な「官民連携」という表現も「公民連携」「公私協働」など専門分野や研究者によってニュアンスが異なるが、以下では「官民連携」を用いる。

2. PPP スキームの一般的特徴

2.1. 公共施設の整備及び公共サービスの提供

PPP の対象となる事業はあくまで公共的な施設 (=ハード) とそれを維持・管理、運営するサービス (=ソフト) の提供である。ハードに関しては、道路、鉄道、軌道、空港、港湾、上下水道、エネルギーなどの経済インフラ (Economic Infrastructure) 及び病院、学校、刑務所、官庁、教育施設、コンベンションセンターなどの社会インフラ (Social Infrastructure) がある。日本の PFI 法で規定される対象施設、サービスも運用実態は別にして同様の内容となっている。

アジアにおいては以前であれば政府開発援助として行われていたインフラ整備が、最近では PPP 事業として行われており、PPP といえば道路、鉄道、エネルギーなどの経済インフラを念頭に置いていることが多い。

PPP は公共部門の効率化手法であるから、あらかじめ特定の分野が予定されているわけではなく、公共部門側の効率化ニーズと民間部門側の事業化チャンスとのマッチングが成功しやすい分野が事業対象となっている。実際にどのような事業が実施されるかは国によって事情が異なり、例えばイギリス、オーストラリアですでに民営化された空港はあらためて PPP プロジェクトとして事業化されることはないし、はじめから民間企業が敷設、運行している日本の首都圏の鉄道事業も PPP の対象となることはない。

提供する公共サービスについてオーストラリアでは、州立病院における医療、公立学校における教育のように公共部門が担うべきコアサービスと、それ以外の施設の維持管理・運営のように民間部門が担うことのできるノンコアサービスとに分けて理解されている。

2.2. 包括的な長期契約

PPPでは、公共部門が設計、施工、改修、維持管理、資金調達、運営などをそれぞれ個別に発注して民間部門に請け負わせるのではなく、設計、建設の段階から施設の運営や維持管理を含めた契約をSPC（特別目的会社）との間で締結して事業を行う。期間は30年を超えることもあるなどかなり長期にわたり、日本でも過去の事業の平均は約15年⁷⁾である。

事業方式のパターンとして、設計（Design）、施工（Build）、修復（Rehabilitate）、運営（Operate）、維持（Maintain）、資金調達（Finance）といった業務内容と、所有（Own）、移転（Transfer）、リース（Lease）などの資産保有形態とを組み合わせ、DBFO方式、BOT方式などと称する。このうちどこまでをPPPとするかは必ずしも統一した見解が示されているわけではない。米国連邦道路庁のレポート⁸⁾では、保守管理運営の民間委託（Private Contract Fee Services）なども含めて幅広くPPP方式と捉えているが、一般には民間資金の活用がなければPPPと認識されない場合が多い。DBB（Design-Bid-Build）すなわち設計と施工を分離発注して入札する方式は従来から用いられており、民間へのリスクや責任の移転がないため、PPPとされてはいない⁹⁾。

事業方式はそれぞれのケースに応じて民間がもっとも創意工夫を発揮できるスキームとすることが重要であり、特定の方式が望ましいというものではない。

2.3. VFM（Value for Money）とリスク移転

長期にわたる施設運営や維持管理のライフサイクルコストを前提に従来方式で公共部門が行った場合のコスト（Public Sector Comparator: PSC）とPPPで行った場合とを比較してVFMを求める。PPPは財政コストの削減を実現するもので、VFMが出なければ事業化されない。その算定方法などは各国のガイドラインで詳細に示されている。

またPPPはできるだけ民間の創意工夫を活かすことに意義があるので、仕様（Specification）についても受注側の自由度の高い性能発注となるが、要求された性能が発揮できなかった場合のリスクは民間

側が負う。このように民間側の創意工夫の余地が高まればリスクも移転し、同時にリワードも獲得できることが前提になって、事業参入のモチベーションとなる。

どのようにリスク分担するかは契約で決まるが、例えばオーストラリアのガイドラインではrisk allocationの別表においてカテゴリーごとに詳細なリスク分担例の記述がある。日本のガイドラインには「曖昧さを避け、それぞれ協定で明確に規定するのが望ましい」という記述は随所にあるが、具体的分担例はほとんど書かれていない。

2.4. 資金調達

PPPは一次的にプロジェクト資金を民間が調達し、利用者からの利用料や公共部門が支払うサービス対価で回収する（ファンディング）。この資金調達にはエクイティとデットがあり、SPCを組成するにあたってメインとなる事業会社や金融機関が出資するほか、プロジェクトファイナンスによる融資が行われる。

UNECEでは主として電気、水道、通信、交通などの分野で利用者から受け取る利用料金や運賃等で償還するコンセッション型（日本の独立採算型）と公共部門が民間に支払うサービス対価を中心に償還するPFI型（サービス購入型ないし混合型）とに分けて分類している。コンセッション型の場合は、水道料や利用料を民間部門が直接受け取るが、どこまでリスクを移転するかが難しい判断となる。

3. オーストラリアにおけるPPPの活用状況

3.1. 概況

オーストラリアの公的総固定資本形成は1990年の約270億豪ドルから、2010年には820億豪ドルと大きな伸びを示している¹⁰⁾。その中でPPPを用いた事業は1987年¹¹⁾のシドニー・ハーバートンネルを嚆矢として、2012年までの累積で122件、583億豪ドルの実績を積み重ね、とくに2000年代に入ってから大きな公共事業プロジェクトに多く採用されるなど、この25年間で大きく進展してきている。

1987年から2012年までにどのような事業分野で

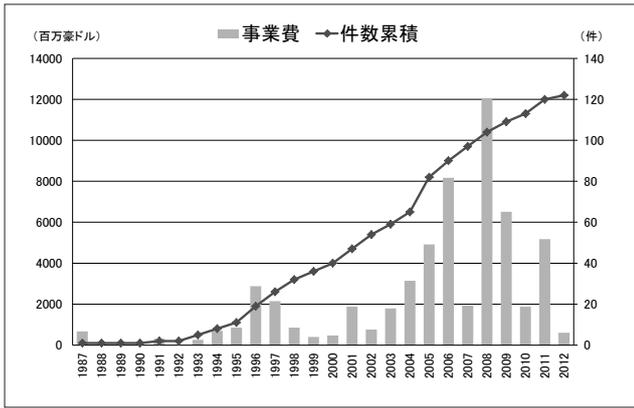


図1 オーストラリアにおける PPP 事業の推移
出所 Infrastructure Australia ホームページより著者作成

PPP が実施されたかを見てみると、件数では建築物を中心とした社会インフラが多く、事業費では、道路、鉄道等の交通分野の経済インフラが大きなウェイトを占めている¹²⁾。

表1 オーストラリアにおける事業分野別 PPP 実施状況 (1987~2012)

事業分野	案件		事業費	
	件	%	億豪ドル	%
経済インフラ	47	38.5	397.8	68.2
交通	21	17.2	318.3	54.6
道路	15	12.3	253	43.4
鉄道	6	4.9	65.4	11.2
水道	20	16.4	72.8	12.5
通信施設	3	2.5	3.3	0.6
廃棄物処理	2	1.6	2.6	0.4
ガス施設	1	0.8	0.8	0.1
社会インフラ	75	61.5	185.5	31.8
病院・保健施設	23	18.9	75.3	12.9
裁判所・刑事施設	18	14.8	27.3	4.7
競技・展示施設・住宅まちづくり	10	8.2	34.2	5.9
学校・教育施設	8	6.6	14.2	2.4
官舎・大学宿舎	7	5.7	14.4	2.5
防災救難施設	4	3.3	10.6	1.8
庁舎・研究所	4	3.3	8	1.4
その他	1	0.8	1.5	0.3
合計	122	100.0	583.3	100.0

出所 Infrastructure Australia ホームページより著者作成

道路、鉄道、空港、港湾、地下鉄・LRT 等の交通関係のインフラ整備事業のうち、オーストラリアにおけるこれまでの PPP の事例をみると、ほとんどが道路、鉄道、都市公共交通関連事業で、道路改良、トンネル・橋の建設、鉄道駅やインターチェンジ、車両更新と運行業務、チケット販売システムなどを含んでいる。

空港については1996年の空港法に基づき、連邦空港公社 (Federal Airports Corporation) が管理していた空港について長期リース権の売却の形で民営化さ

表2 オーストラリアの交通分野の主な PPP プロジェクト

年	プロジェクト名	発注(州)	事業費(億豪ドル)
1987	Sydney Harbour Tunnel	NSW	6.7(資本費)
1995	New Southern Railway Stations Agreement	NSW	6.73(設計建設費)
2001	Adelaide to Darwin Railway	連邦	13
2004	Eastlink(道路)	VIC	26
2006	RailCorp New Electric Suburban Rail Carriages	NSW	36(正味現在価値)
2008	BrisConnections (BrisLink)(道路)	QLD	53.4
2008	Airport Link and Northern Busway(道路)	QLD	51.6
将来計画	North West Rail Link	NSW	
	Sydney Light Rail	NSW	
	Brisbane Cross River Rail	QLD	
	East West Link Motorway	VIC	
	WestConnex Motorway project	NSW	

出所 Infrastructure Australia ホームページより著者作成

れており、PPP 事業とされていない。

3.2. 関係者からのヒアリング結果

PPP は世界標準のコンセプトではあるが、制度的根拠や運用実態、活用方法などは国によって異なり、PPP の範囲も厳密な意味では一致していない。むしろ PPP は多様性に特徴があり、様々な制度的アプローチや個別の事業経験から民間の経営手法の知恵や教訓を学び、それを活かすことが重要である。

以下では日本の制度運用に活かすことを念頭に置いて、オーストラリアの PPP を担当する連邦政府とニューサウスウェールズ (NSW) 州政府関係者および金融機関やコンサルティング会社などの事業関係者¹³⁾ から聴取した内容を整理する。

(1) PPP 推進政府組織

オーストラリアでは、連邦政府のインフラストラクチャー・地域開発省 (Minister for Infrastructure and Regional Development) 及び州政府のインフラ所管部局がそれぞれ PPP に関する総合調整とワンストップサービスを行っている。

連邦レベルでは2008年にインフラストラクチャー・オーストラリア (Infrastructure Australia IA) が設立され、オーストラリア連邦政府協議会 (Council of Australian Governments (COAG)) に対して毎年インフラ整備計画報告書を提出し、整備事業の優先順位のリストや標準約款を作成するなど、インフラ整備の計画、調整に当たっている。設立時には、各州の財務省、インフラ省の PPP 担当者を集めて政策調整を行い、州ごとにバラバラだったガイドラインや提出書類を統一する作業を行っており、PPP に関連する制度を統一的に整備し、国外からの

投資を容易にしている。

この組織は民間人の議長を置き、12名のメンバーも交通・エネルギー・通信・水道分野の事業関係者、銀行家、法律家、会計士、連邦・州・自治体等の公務員など官民半々で、政府組織でありながら政府から独立したポジションをもっている。IAで優先リストに挙げられたプロジェクトには連邦政府からの財政援助のコミットがあり、逆に事業の監査や評価によって問題が指摘された事業の停止につながるなど、権限は大きい。これは長期のインフラ計画を着実に実施していくため、3～4年ごとに生じる政治・選挙リスクを軽減する狙いもあると言われている。

また各州の財務省（Treasury）は、財政支出削減の観点から、各省の施設関係の部署に対して一定額以上の事業はPPPの検討を行うことを指示し、単独ではVFMが出にくいプロジェクトについて複合施設を提案するなど、PPPによるインフラ整備の推進に大きな役割を果たしている。

(2) PPP事業の採択

特定のインフラ整備事業の必要性を判断するのは政治ないし行政の役割である。その際、路線や整備計画などは州政府の専門家集団に委ねられ、政治家が関与することはない。PPPとしての採択は必要と判断された事業を政府が自らやるか、民間と連携してやるかを判断するもので、連邦政府のガイドラインでは、総資本額が5000万豪ドルを超えるプロジェクトは原則PPPの検討を行うこととなっている。NSW州財務省のInfrastructure Financing Unitでは各省からコンタクトのあったもののうち約75%でPPPが採用されているとのことである。

なお、公共調達全体のうちPPPの割合は10～15%にとどまると言われており、VFMが出ないものやビジネスとして民間が関心を示さないものもあるので、おのずから限度がある。

(3) マーケットサウンディングと官民のパートナーシップ

PPP事業を成功させるためには、官と民がWin-Winの関係になるよう当初から民間を巻き込

み、リスク分配、事業範囲、ファイナンス方法など、事業のコンセプトについて民間の専門家や内外のマーケットから意見を聞く必要がある。これがマーケットサウンディングと呼ばれるもので、事前にマーケット関係者と情報共有するとともに、EOI（Expression of Interest）への参加を促すなど、事業を成功に導くための洗練された重要なプロセスとなっている。特に競争性を確保するため少なくとも複数（ガイドライン上は3グループ以上が望ましいとされる）の入札手続きへの参加が求められるが、一旦公式な手続きに入れば文書作成やコンサル契約などで多額の費用がかかるうえ受注に成功するとは限らないので、民間側がPPPに参加するかどうかは、マーケットサウンディングの早い段階で検討される。

意思決定にあたり民間側にとっては、その事業だけでなく将来にわたる案件情報が重要となる。発注側の連邦・州政府は、最新時点の進捗状況や今後の見通しなどについてデータを収集し、個別プロジェクト情報（Pipeline）をウェブサイトで公開している。

また、パートナーとの長期的な信頼関係を築くためには、PPPの手法に精通した専門家が適切に配置されている必要がある。その意味でオーストラリアでは官民を通じた専門家の交流が行われている。

(4) 交通分野の需要リスク問題

オーストラリアのPPP事業においては、以前は民間が需要リスクを取るケースも少なくなかった。しかしブリスバーンのトンネル事業（North South Bypass Tunnel）や空港線などの事業において、見込まれた交通量に至らず問題となった事例などもあって、リーマンショック後、銀行を中心に民間部門は需要リスクを取ることに慎重となった。官のサービスの支払い方法が、利用状況に応じて（demand-based PPP）ではなく、契約に定められたサービスの提供を条件に（availability-based PPP）定額で支払う方式となれば、当初見込んだ交通量に達しなかった場合の需要リスクは政府側が負うこととなる。最近のプロジェクトでは道路、鉄道事業の需要リスクは

政府側が負担している。

ただその場合、民間側にサービス水準の維持向上のモチベーションが下がることが懸念されるが、サービスの質や業務、信頼性等が十分でなかった場合には月額サービス料を減額する措置が取られ(abatement)、翌月サービスが向上すればまた満額に戻るといった内容の契約とするなど、一種のペナルティの形でサービス水準を維持する方法が取られている。

一般的には、道路を作って最初の5年程度は最大通行量に至る途中段階なので、財政的には厳しい状態にある。その間政府が50%負担、あるいは5年間だけ100%負担しあとは負担しない、あるいはリスクにシーリングとフロアを設けて、ある一定以上の収益は官が吸い上げ、見込み以上のリスクは官がとるといった様々なオプションがありうる。

以前政府はPPPで有料道路を作ったときは、それと競合する場所に無料の高速道路は作らないと約束したり、あるいは既存の道路を狭くして渋滞を起こし、有料道路の方に人が行くように仕向けたりした。韓国やヨーロッパでは収入保証を行うところもあるようだが、将来の需要予測は難しく、30年間も道路を作らないと約束することはできないので、今日オーストラリアではいかなる意味でも収入保証はしない。

(5) ファンディング

鉄道事業の場合、当初の投下資本はおろか運行コストについても運賃でカバーできていないのがこれまでの欧米の経験であり、道路も通常初期投資額が大きいので、今日では投下資本を料金収入でカバーすることは難しいとされている。PPP事業のファンディングについては、運賃や通行料などの料金収入のほか、補助金、一般財源、起債などの財政措置、土地課税などの税体系、開発利益の還元、資産や運営権の売却収入など、政策オプションに大きく依存する。

こういったスキーム作りは従来日本では担当官庁と議会に委ねられ、民が政策決定に関与する余地はなかったが、PPP事業においては官側のコンサルタ

ントや金融機関、投資家などもファイナンスソリューションの提案として関与する。たとえば通行チャージについて重いトラックに高い賦課金をかける重量課金、距離制、キャップ制、接続チャージなどの組み合わせがありうるし、税については、交通利便性の向上は土地の値上がりによる財産税(固定資産税)の増収につながるので、地方政府が借入れで事業を行う動機となる。また受益者負担の性格の強い直接的な特定財源や目的税だけでなく、渋滞に遭わなくて済む間接的な受益者に橋やトンネルの建設費の負担をしてもらうなど、政治的な困難さは別として、いろいろアイデアがありうる。

資金調達の手法開発の事例として、2012年10月にNSW州が発表した全長約33kmの高速道路、ウエストコネックスプロジェクト(WestConnex Project)¹⁴⁾がある。これは交通渋滞の激しいシドニー西部郊外の有料道路を10年で結ぶ計画で、既存道路の拡張とトンネルを含む新規建設を組み合わせている。ホームページによれば事業費110億豪ドルを超えるプロジェクトで、連邦と州政府のおよそ33億豪ドルのコミットメント以外は利用料金で賄うこととしているが、この事業資金を民間だけで調達するにはあまりにも規模が大きい。そこでこれをいくつかのセグメントに分け、最初の既存有料道路の拡張工事については政府がファイナンスし、その区間の開通による料金収入を引当にSPCが債券を発行して次のトンネル工事の資金調達を行うとした。このようなスキームもPPPだからこそできたと言える。

(6) モニタリング

調達が適正に行われたか、契約どおりのサービス提供が行われているかをモニタリングするメカニズムは、契約上要求される企業側の報告を通じて行われるもの、ステアリングコミッティーによるもの、また金融機関によるもの、独立した第三者機関によるもの等がある。特に銀行はリスクに敏感なので、事業の採算性に関するモニタリング能力は高い。

運送事業では定時性、運行頻度、時間短縮効果などの指標が守られない場合、ペナルティとして政府の支払い額を減額する契約とするなど、モニタリン

グをいかに実効あるものとするかは政府側の知恵を要する。

シティリンクと呼ばれるヴィクトリア州の有料道路では、要求水準を満たさなければ契約を解除するという厳しいペナルティを設けた。次のイーストリンクの案件で政府は、定められたサービス水準 KPI を満たさなければペナルティポイントを付け、一般利用者に還元されるよう無料デイを設けることにしたところ、運営会社はミスを起こさなくなったという例がある。

このように PPP の特徴は、過去の経験に学び、契約に工夫を加えることによって、サービスの質の維持向上などの問題解決を図っている点である。PPP の手法には事前に定められた一定の型があるわけではなく、当事者による創造的なイノベーションの成果である。そこで生まれたソリューションを活かして問題に対処できるような制度の柔軟性が本質的に重要である。

4. 日本の PFI 制度の課題と公共性

以上、国際標準の PPP 特にオーストラリアにおける PPP の運用実態を見てきたが、これを座標軸として日本の PFI 制度の運用をみると、新たな公共の担

い手として民間営利企業を受け入れることに対し、公共性や法制度に対する考え方の違いを背景として、制度的なハードルが高いことがわかる。

ここでは公共性とは何かという問題について、公共哲学の分野に立ち入る余裕はないが、法令上の道具概念としての公共性の意味を検討し、PPP の特徴である多様性や柔軟性を活かすために、日本の法制度や財政制度を貫いている公私二分論の考え方をどのようにクリアすればよいかを検討する。

4.1. 公共事業における PFI の採用

内閣府によれば日本における PFI 事業は、2013年3月までの累計で実施公表案件418件、事業費4兆2500億円で、15年近くの間にならぬ実績を積みできたといえる。1件あたりの事業費は、平均すると102億円でオーストラリアと比較すると約4分の1程度の規模であるが、これは道路、鉄道等の経済インフラの適用事例がほとんどなく、学校、病院、庁舎等の社会インフラを中心とした公共建築物に集中していることにもよる。またサービス購入型の BTO 方式が事例の大半であり、いわゆるハコモノ PFI と揶揄される所以である。

実際に PPP を活用する事業分野は民間的手法による効率化の余地のあるものであり、既述したよう

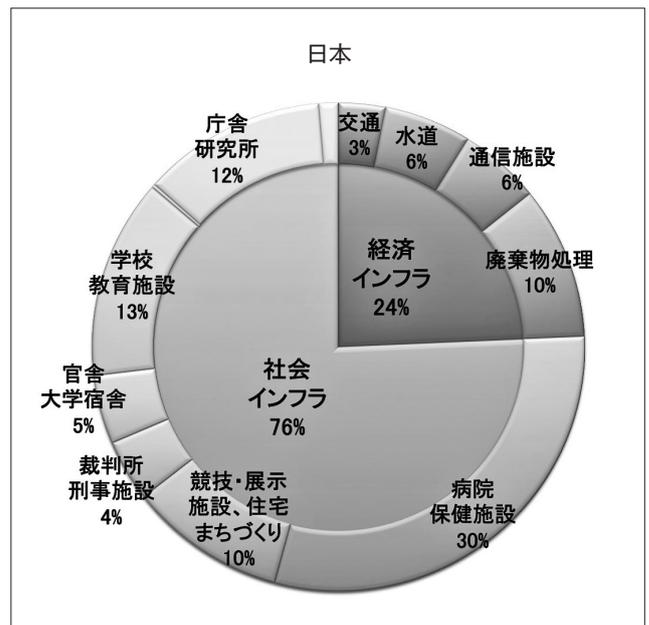
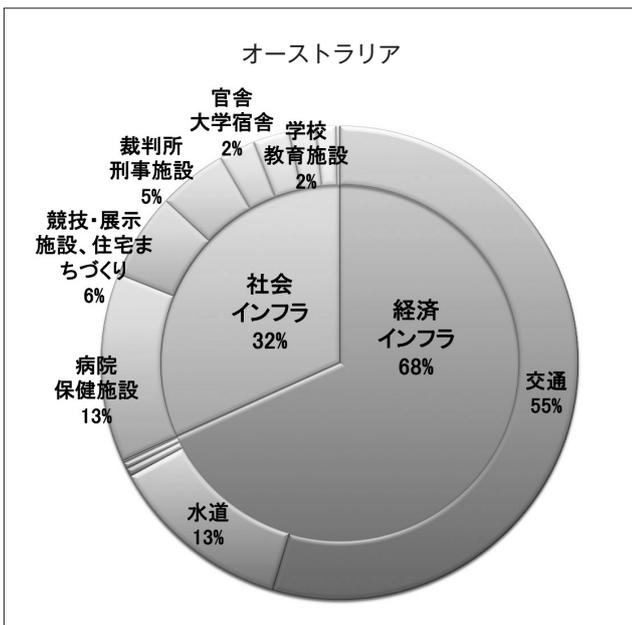


図2 オーストラリアと日本の PPP 事業分野別比較

出所 Infrastructure Australia 及び日本 PFI・PPP 協会のホームページより著者作成

にすでに民営化されているオーストラリアの空港や日本の鉄道事業は、あらためてPPPによる事業実績は出てこない。

他方、日本の道路のようにPFI法上は適用対象となっても、維持・管理の権限や費用負担方法、駐車料金の設定方法まで全て道路法、高速自動車国道法等に規定され、私人が工事や管理を行うことはできない（道路法20条等）とされている分野では、公物管理法を改正しない限りPPPの手法は使えない。また制度上は可能でも公営企業中心の水道事業の場合は、これまで民間企業が事業経営に関わる機会はほとんどなく、要素技術のノウハウを活かすことはできても、トータルの水道事業の経営経験を活かしたPPP事業は実績がない。

要するに実施主体が官であれ民であれ、公共目的を果たしつつ、強い競争力をもった効率的な事業運営が行われているかが問われており、そうでない場合にはPPPのような民間的手法を取り入れて効率化を図る余地がある。

日本の実態に即して言えば、大都市圏における鉄道事業のように、厳しい競争環境の中で事業を行っている公共セクターは、すでに民間に近い競争力を持っている可能性があるが、大半の公共サービスは地域独占であり、「公共性」の名のもとに非効率な事業運営でも税財源の投入によって維持可能であるため、従来型の公共サービスのかなりの部分は効率化の余地が大きいと思われる。

しかしながら、民間に移転するはずのリスク負担のコストやライフサイクルコストなどのPSC算定が難しい一方、資金調達コストや書類作成、コンサル料等の事務コストが増加するのは目に見えており、むしろ国の補助金や交付金など外からの財政資金獲得に成功すれば、あえて手間のかかるPFIを採用する動機に乏しい。

したがって、真に財政資金の節減と住民サービスの向上を目指すのならば、財政担当部局及び財務省が司令塔となって、一定金額以上の事業で、一定のVFMが見込める場合は、原則PFIを検討するなどのルールづくりが必要である。

4.2. 「公共」の意義と属性

公共財は一般に非排他性、非競合性の特性を持ち、準公共財、クラブ財、価値財などとともに経済学上概念が整理されている。これらは市場が十分機能を発揮できないことから、公共部門が税財源を用いて供給に関与することの根拠を示したものである。しかしこれらの財の望ましい提供のあり方が経済分析から一義的に導き出されるわけではなく、制度論としては様々ありうる。

公共部門がどこまで市民の生活に不可欠な水やエネルギーの供給、公共交通、廃棄物の処理などの公共サービスの提供に責任をもつべきかについて、日本の公法体系の源流であるドイツでは、「保証責任（Gewährleistungsverantwortung）」、あるいは「生存配慮（Daseinsvorsorge）」という考え方¹⁵⁾がある。自ら直接提供することを前提にした公共財から出発して、政府の役割として最終的に負うべき責任は何か、どこまで民間に任せられるかを議論している。

日本では一般に、「公共施設」「公共サービス」という用語は、庁舎や公民館のように国や地方公共団体が設置・保有の主体となっているもの、水の供給や交通のように住民の生活に不可欠であるサービス、道路や公園のように広く国民や住民の用に供される施設などを指している。このような施設・サービスは国や自治体が採算を度外視して提供すべきものと認識され、したがってこれまでは公共財の提供の主体は政府であり、税を財源として、場合によっては強制的に収容して整備し、使用許可など強制力をもつ行政処分を通じて管理を行うこととされた。

土地収用法第3条によれば、「公共の利益となる事業」として、法律に基づく道路、駐車場、鉄道施設、港湾施設、バスターミナル施設、飛行場、電気・ガス・放送・通信施設、上下水道、公的病院、公園、庁舎等に関わる事業が列挙されている。この条文は道路や堤防のように施設を示しているもの、国、地方公共団体、独立行政法人等施設の設置主体を明らかにしているもの、公園事業、保全事業のように事業を示しているものなど、公共性を異なる切り口で示し、強制的な収用手続きをとりうるものを限定列

挙している。ここに列挙される施設、サービス、事業はPFIの対象と符合する（PFI法2条）。

また道路、河川、公園等の公共施設の設置管理主体は基本的に公物管理法と呼ばれる法律で定められている（道路法12条、15条、16条、河川法9条、都市公園法2条の2など）。自治体における公の施設の設置・管理については条例で定めることとなっていて（地方自治法244条の2）、いずれも私権制限¹⁶⁾などの規制がかかるのが普通である。これらをいわゆる公物法として体系的に行政法に位置づけているのは明治以来の公法・私法のドグマティック¹⁷⁾によるもので、アメリカには公物法なる領域はない¹⁸⁾。

「公共性」を「社会共通利益」と言い換える考え方もあるが¹⁹⁾、「公共」の持つ意味を分解すると、特定個人の排他的利用ではなく、一般公衆の共同利用を妨げないこと、利用について費用負担する一般納税者への説明責任を果たせること、手続や事業主体のガバナンスが公開されていることなどが挙げられる。日本のPFIの基本方針²⁰⁾には、公共性原則、公平性原則、透明性原則が掲げられているが、公共・公益という言葉に含まれる意味として、非排他性、公平性（中立性）、透明性（公開性）が求められていると言えよう。

4.3. 民を公共の担い手とするこの問題点

公共施設や公共サービスが住民に不可欠で、強制力をもってしても整備を図る必要がある場合には、公権力の行使に関して憲法上民主的正当性が求められる。その意味で、行政の裁量を制限して恣意的な執行を防ぎ、民主的統制のもとに置くため、法律による支配の要請を具体化したのが現行の公法体系である。したがってこの行政組織＝官を事業主体とし、これに対して厳しく法令による統制を加えながら、一方で採算の取れない公共事業から営利企業を排除してきたのは当然とも言え、従来の公法と私法を区別した法体系のもと、公＝官、私＝民というわかりやすい構図で理解されてきた。

さらに公務員制度に対する国民の期待や信頼もあって、公共性の担保を官組織の公正性、中立性に

求めてきたところがある。仮に効率性が悪くとも身分としての公務員組織が持つ信用を活用することにより低コストで公共性の担保が可能だったとすれば、それなりの合理性があったと言える。

このような従来の考え方に対して、公共部門の財政悪化や公共サービスの劣化への対応として、PPP手法の導入等NPMによる効率性向上のための改革が始まると、私人が官に代わって公共サービスの主体とされるようになった。学説上公法と私法の区分に対して批判があったとはいえ、これは日本の従来の実定法では想定されていなかったことであり、企業の利潤追求行動により社会共通利益を侵害する事態をもたらすという意見²¹⁾があるように、営利企業が公共の担い手となることに対しては一般に警戒感が強い²²⁾。また公共物や公共サービスを利潤獲得の手段とすることに対しても強い抵抗感があり、このような「公共性」喪失への危惧が公物管理法をはじめとする日本の実定法になかなかPPPが受け入れられない背景となっていると考えられる。

4.4. 立法的解決

公権力の行使を伴う行政の活動は議会が定める法令によって行政主体の恣意的な自由裁量の余地をなくし、厳格な手続きを定めている。一方、強制力を伴わない公共サービスの提供については立法論的には契約と構成することは可能と考えられる。例えば水道事業は原則市町村が経営を行うこととされているが、給水は需要者との私法上の契約とされ、厚生労働大臣の認可により民間企業が事業主体となることを否定していない²³⁾（水道法6条）。

公共施設である市営プールについては条例により利用許可と使用料の徴収という構成をとっているが、実態は施設利用に対する入場料支払いという契約関係と異なるところはなく、設置者ないし所有者が市という以外に公共としての特質をほとんど有しない。学校、病院や電気、ガス、水道、交通などの公益事業においてもサービス自体に官と民による違いを見出すことは難しい。

問題になるのは民間企業が事業主体となることによって、道路や公園等広く公共の用に供されるべき

施設への住民のアクセスが制約されたり、生活に不可欠のものが恣意的に供給されなかったりすることである。しかし、現に民間でも電気などの供給に問題が生じるような事態は起こっておらず、事業主体が官でなくても「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」（地方自治法244条）という条件を内容とする契約を官と民間事業者間で締結することによって対応は可能である。あるいは講学上の特許によって事業法による規制とすることも可能であり、官民を問わず公共の安全や国土の保全といった公共目的のための規制を遵守すべきは当然である。本来行政庁がもつ個別の規制権限によって所有権や財産権が侵害されることが想定されているからこそ侵害留保の原則があるわけであるから、公共目的を理由に一律管理主体を官に限る合理的理由はない。要は上記の「公共性」確保のための必要な措置がとられている限り、事業主体が民間であっても基本的に問題ないと考えられる。したがって立法論としては、個別の公物管理法において管理主体の制限ではなく、管理運営の必要最小限の規制によって、公共目的を実現する方向に向かうべきである。

また営利法人でなく、配当が認められていない各種公共的な法人形態に限るという手法は、税法上の取り扱いもあってあらゆる分野で利用されているところである。しかしながら公共的事業から利益を得てはならないという観念論をよく吟味すれば、官に利益が生じることは納税者の負担を軽くすることにつながるのでもむしろ奨励すべきであり、またリスクを民に移転して官の負担を軽くするのならば、リスクの見返りとして生じるリターンもセットで認めるべきである。リスクだけ民間に押し付けてリターンを得てはならないというのでは、民間人の参入は期待できない。

4.5. オーストラリアにみる公共性確保の手段

従来官という組織や公務員制度への信頼によって支えられていた公共を「民」が担うには、官との契約を通じて、事業の非排他性、公平性、透明性を持

続的、実効的に確保することが重要である。

そのためには、正当な理由のない利用アクセス拒否の禁止、特定個人への利益供与の禁止、無差別原則、入札手続きやガバナンスの情報開示などを契約で定めるとともに、その契約違反に対して、契約の解除、損害賠償の支払い、官側のサービス料支払いの減額などで担保することが必要となる。またドイツの考え方に習えば、官側も保証責任と捕捉責任を免れないということになる²⁴⁾。

それ以外の仕組みとして、オーストラリアのPPPガイドラインには公共性を担保するいくつかの手法が示されている。

まず公金を扱う以上、調達手続きの透明性が極めて重要との認識にたち、ガイドラインでは独立した機関として専門家による Probity Practitioner（公正監査人）を置き、入札手続きの重要な場面で公正さが十分確保されているかを評価報告することとしている。発注側と受注側の間に立ち、プレゼンテーションに立ち会ったり、質問に対してアドバイスをしたりするほか、公正監査人の役割や入札手続きの公正さを確実にするための予防措置などを定めた公正計画（Probity plan）をエンドースし、調達手続全体を通してモニターする役割を担っている。

もう一つが利益相反の疑いを払拭するためのディスクロージャーである。

発注する官側に利害関係者がいると入札の公正さを疑われることになるので、①現に利益相反が起こった場合のみならず、②将来起こりうる場合、あるいは③公正さを損なうと疑われるおそれがある場合には何らかの対応が求められる。特に発注側のコンサルタントは専門家の数が多くないため重複することがあり、ガイドラインでは③の場合を含めて、詳細なディスクロージャーの規定を設けている。会計監査等の経験があったからといって直ちに排除につながるわけではないが、過去の応札側アドバイザーの経歴や関係企業との過去の契約状況、個人との関係など詳細にわたり情報公開が求められる。

情報開示についてはプロジェクトディレクターが実施し、Senior responsible officer が利益相反問題全

般について、責任をもって対処することとなっている。

4.6. 抜本的規制改革

そもそも官民連携による様々な公共セクターの改革メニューが議論されるようになったのは、世界的な NPM の潮流と同時に、時代の変化による日本の統治機構の問題点が浮き彫りになってきたからである。特に現場で課題解決に当たる自治体の財政悪化、専門職員の不足等公共リソースが縮小している中で、すべての公共サービスを自ら提供することは、非現実的なだけでなく、住民にとっても決して望ましいことではない。なぜなら特定の事業経営に関し専門的な知識経験人材を揃えた民間部門と、権力行政に慣れ経営やサービスという観念を持たなかった公共部門とでは、提供されるサービスの量と質において、歴然とした差があるからである。

そこで「公共性」の実現に留意しつつ、民間のノウハウを使って効率性を高めながら事業を実施するところに PPP 導入の目的があった。ところがこれまで民間を排除してきた個別の実定法が民間の能力を活かすのに大きな障害となっている現実がある。

すなわち、条例も含めた日本の法令は、公権力の行使を伴わない給付行政の分野においても、民主的統制によって行政の裁量を極力抑制するため、極めて詳細な規定をおいているのが通常である。したがって官に代わって民間企業が経営手腕を発揮しようとしても、法令に従う限り経営上の自由裁量がほとんどないという事態に立ち至る。

PPP の良さは多様性と柔軟性にあり、本来ならば利用料の設定、その徴収方法、さまざまな新しい住民サービスの提供などが民間から提案されることを期待しているにもかかわらず、それらが一律法令ですでに決められているとしたら、民間に開放する意味がない。

契約の世界であれば契約自由の原則があり、どのようなルールにするかは私的自治に委ねられる。一方許可という行政処分の構成を取れば、まず原則禁止の網がかかって、一定の要件のもとに禁止が解除される。つまり法令で定められたこと以外は原則禁

止とされる世界では、PPP の良さは発揮できない。

今後コンセッション方式を運用するにあたり、真に民間のノウハウを活かし制度の趣旨に沿って事業を成功させようとするのならば、まず国と自治体が自ら課している法令上の制約をできるかぎり外す本格的な規制緩和が求められる。すなわち仕様発注を性能発注に転換するように、法令の世界で羈束裁量の規定を廃止して、官であれ民であれ、事業者の自由裁量で運営できるようにし、その運営全体が遵守すべき公共性のプリンシプルを法令に規定するという抜本的な法令の見直しが必要なのである。

日本の成長戦略や国際競争力強化の政策において規制緩和の必要性が叫ばれながら一向に目立った成果を見いだせないのは、官僚の抵抗や既得権益の問題だけが原因ではない。私人間の自治に任せず一律法令で定められている分野があまりに広いため、なにか新しいことをやろうとすると、一つ一つ禁止の鍵をこじ開ける膨大な作業を強いられるからである。

しかしながら、法令に規定すること自体が過剰だという考え方は、実定法の解釈学からは受け入れられないだろう。法律の支配は民主的統制の根源であり、公権力から国民を守る範囲は広ければ広いほどよいからである。

しかしフランスやドイツ等大陸法系の国でも行政契約理論が展開されているように、国民の権利の保護に欠けることなく、自立した私人間の自治に任せルール作りを認める法的環境づくりが必要である。

5. おわりに

今回オーストラリアの交通分野の PPP を取り上げたのは、その調査結果を具体的に応用する場面を想定していたからである。空港、鉄道、地下鉄などの交通事業は高い公共性をもつ一方、ビジネスとしても十分成り立つ分野である。

2013年6月の「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」によって国管理空港特定運営事業が民間に開放され、PFI 法の公共施設等運

営事業の一つとして今後実施されることが予想されている。福岡空港についても2013年12月現在、運営検討協議会においてコンセッション方式も含めた民間委託に関する地元の意見集約が進んでいるところである。

本稿において調査結果を具体的なケースに当てはめて、ベストプラクティスを提案するには至らなかったが、少なくとも今後のプロセスに関して次のような留意点をあげることができよう。

コンセッションの成否はその空港経営がビジネスとして成り立つかどうかにかかっている。世界の主要空港をみると、民営化によって飛躍的に旅客数を伸ばした例も見られるところであり、空港が所在する都市・地域の経済力や将来のポテンシャル、国際競争力等の観点から、飛躍できるチャンスがあるか、あるとしてもそれを活かせるスキームとなっているかどうか厳しく問われることとなる。

民間投資家から見れば旅客数の増加策としては、施設内の旅客サービスの改善だけでなく、路線拡大、空港基本施設の拡張・増強、ボーディング施設等の設備投資、鉄道・高速道・地下鉄によるアクセス改善、近隣空港との一体運用・機能分担など、所管官庁や県境にこだわらない地域経営の観点からの総合的な提案がありうる。本来空港の民営化はそのような総合的都市戦略プロジェクトと位置づけられてこそ、ビジネスチャンスとして参加する価値があるのである。少なくとも将来の収益見通しの前提となる国や自治体の施設整備計画や、民間側の事業実施上の裁量の範囲が明確でなければ、事業者は参加するかどうかの意思決定ができない。

そのためにもコンセッション契約の当事者である国は、早い段階で民間との対話を進め、地域と協働で複数の民間事業者の参入を呼び込めるような魅力的なスキームを提示することが求められる。「コンセッション先にありき」で一方的に民間にリスクを押し付けるようなスキームでは、第3セクターと同じ失敗を繰り返すことになりかねない。国際競争力強化を狙う成長戦略の一環として、幅広い議論の展開が望まれる。

[謝辞]

オーストラリアでのインタビューでは、日本貿易振興機構の土屋隆シドニー事務所長はじめ、注に掲げた方々から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) 根本祐二：PPP 研究の枠組みについての考察 (1) . 東洋大学 PPP 研究センター紀要 No.1, pp.19-28, 2011. では、公共サービス型だけでなく公共資産活用型、規制・誘導型など民間サービスまで含めた幅広い概念を検討の対象としている。
- 2) <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/> 参照。(アクセスは2013.11. 以下同じ)
- 3) Guidebook on Promoting Good Governance in Public - Private Partnerships 参照。
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>
- 4) <http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html> 参照。
- 5) National Public Private Partnership Guidelines, Overview, 2.1 Defining a PPP, p.3 参照。
- 6) イギリス財務省は2012年12月、「PPP への新たなアプローチ」と題する報告書において、これまでの PFI を抜本的に見直し、PF2と称する新たな制度を導入することとした。HM Treasury, A New Approach to Public-Private Partnerships, 2012,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf
- 7) 1999年から2012年までの451件平均。
- 8) U.S. Department of Transportation , Federal Highway Administration (2007), *Case Studies of Public-Private Partnerships for Transportation Projects in the United States* 2-5, Aecom consult team,
http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf
- 9) カナダの定義でも DB を PPP から外している。注 4 参照。
- 10) Australian Bureau of Statistics, Series 5206.0 Table 3, 日本政策投資銀行 調査レポート「老朽インフラの大規模更新に向けた PFI の可能性と公的債務の国際比較に関する留意点―日英豪の民間資金を活用したインフラ整備に関する比較分析―」2013.5参照。
- 11) 本稿では事業の年度区分の基準を財務契約の締結日

(Financial close) としている。

- 12) PPP 事業は事業手法に着目した個別プロジェクトの集合なので、統一的な分類方法が確立しておらず、データも国や組織によってカバーする範囲が区々である。オーストラリアに関してはインフラストラクチャー・オーストラリアのホームページ Australia's Public Private Partnership Pipeline に5000万豪ドル以上の capital value を有する PPP 事業について、連邦レベルで統計が公表されているので、このデータを用いて分析している。
http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/
- 13) 2013年8月19日～21日、シドニーにおいて、在シドニー総領事館領事、日本貿易振興機構シドニー事務所長、日豪経済合同委員会副会長、ニューサウスウェールズ州財務省インフラストラクチャー財務部長、オーストラリア三菱商事副社長、同オセアニア地域戦略室マネジャー、三菱東京UFJ銀行ストラクチャード・ファイナンス室長、インフラストラクチャー・オーストラリアエグゼクティブダイレクター、KPMG シドニーインフラストラクチャープロジェクトグループダイレクターにインタビューを行った。
- 14) <http://www.westconnex.com.au>
- 15) 山田洋：「保証国家」とは何か。 pp.141-151, 岡村・人見 (2012)
- 16) 私権の意味について広岡隆 (1991) p.104
- 17) 塩野宏 (2012) p.404
- 18) 荏原 (1999) pp.30-42
- 19) 山村 (2004)：公共性の再構成としての社会共通利益論。 pp.60-90
- 20) 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 (平成24年3月27日閣議決定)
- 21) 山村 (2004) p.69
- 22) 原野翹, 浜川清, 晴山一穂編：民営化と公共性の確保。法律文化社, 2003.
- 23) 正木宏長：水道事業の民間化の法律問題—行政契約の現代的展開—。立命館法学 2008年1号 (317号)
- 24) 岸本太樹：ドイツにおける公私協働論と行政契約論の発展・展開。世界の公私協働 岡村・人見 pp.183-195

参考文献

- (1) 東洋大学 PPP 研究センター編著：公民連携白書。時事通信社, 2012-2013.
- (2) 加賀隆一：実践 アジアのインフラ・ビジネス—最前線の現場から見た制度・市場・企業とファイナンス—。日本評論社, 2013.
- (3) U.S. Department of Transportation, Federal Highway

Administration, *Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World*, Aecom Consult Team, 2007, 邦訳：独立行政法人日本高速道路保有債務返済機構：海外調査報告書 No.3 世界の交通 PPP のケーススタディ (三菱総研) http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf
<http://www.jehdra.go.jp/pdf/research/r049.pdf>

- (4) (財)自治体国際化協会：オーストラリアにおける官民連携手法について。Clair Report No.369, 2011.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 石井晴夫, 金井昭典, 石田直美：公民連携の経営学。中央経済社, 2008.
- (8) 大住莊四郎：行政マネジメント。BASIC 公共政策学 7, ミネルヴァ書房, 2010.
- (9) 門野圭司：公共投資改革の研究—プライベートタイゼーションと公民パートナーシップ。有斐閣, 2009.
- (10) 金澤史男：公私分担と公共政策。日本経済評論社, 2008.
- (11) 岡村周一, 人見剛：世界の公私協働—制度と理論。日本評論社, 2012.
- (12) 広岡隆：公物法の理論。ミネルヴァ書房, 1991.
- (13) 塩野宏：行政法Ⅲ行政組織法第4版。有斐閣, 2012.
- (14) 荏原明則：公共施設の利用と管理。日本評論社, 1999.
- (15) 山村恒年編：新公共管理システムと行政法。信山社, 2004.

