

「民間主導」による社会資本整備

Social Overhead Capital Service by “Private Initiative”

宋 涛
Song Tao

<目 次>

- I. はじめに
- II. 「民間主導」の提起
 - 1. 主導権の所在
 - 2. 概念の明確化
- III. 「民間主導」の意味及び特徴
 - 1. 「民間主導」の意味
 - 2. 「民間主導」の特徴
 - 3. 「民間主導」による社会資本整備の発展
- IV. 終わりに

キーワード

社会資本整備、官民役割分担、民間主導、効率性、公共性、所有権、PFI

I. はじめに

社会資本整備への民間部門の参入は社会資本サービスの供給を効率化させ、政府の財政負担を軽減するというメリットをもたらすため、民間部門の参入可能な分野には、基本的に民間部門の参入を促進することが望ましい。現在世界各国で社会資本整備において民間部門の比重をより高めるような経営形態の選択が増えているように見える。社会資本サービスの供給を効率性の視点から、民間部門による提供することが望ましい一方、公共性の視点から考えると、公的部門の適切な参画が不可欠である。したがって、社会資本サービスの供給は公共性と効率性との両立の視点から考察し、官民が適切な役割分担を行い、連携協力を確保しつつ取り組むことが必要である。

そして、社会資本整備事業における供給主体の経営形態についての分析⁽¹⁾によると、コンセッション企業形態のように、官民が適切な役割分担を行い、連携協力を確保しつつ取り組むことによって、社会資本サービスの供給は公共性と効率性が両立することが可能になるはずである。

実際、近年欧米諸国において行財政改革の一環として、社会資本整備を推進する際に、さまざまな観点から公共部門と民間部門との間における役割分担を追求するという点を前提に、社会資本整備における事業化の手法について議論されてきた。その背景には、1990年代以降、アングロサクソン系諸国におけるNPM (New Public Management) 理論の導入によって、国と自治体間における行財政サービスの提供における機能・役割、行財政サービスの役割分担や行財政サービスの提供主体などが大きく変容してきたことが挙げられる。これらの変化に伴って、社会資本整備のあり方についても大きな変化が見られた。つまり、社会資本整備を推進する際に、各社会資本の整備内容や提供水準に応じて、従来以上に官民の役割・責任とリスク分担を明確した上で、連携を確保しつつ効果的に社会資本整備を推進していくべきという新たな官民分担論⁽²⁾の考え方が台頭してきた。この中に、NPM理論の応用形態としてのPFI⁽³⁾は、行政改革に大きな役割や機能を果たし、新たな社会資本整

備の推進手法として注目されている。

ところが、官民が連携協力して社会資本事業に取り組む場合に、その事業を最も効率的に推進するために、その事業の主導権を官と民のどちらが所有するか、という問題が挙げられる。

そこで、本稿では、社会資本整備事業の主導権をめぐって考察することを目的とする。そして、新たな官民分担論の考え方に基づいて、社会資本整備における民間部門を利用する場合に、独自の視点から「民間主導」という事業化手法を提起してきた。さらに、その「民間主導」という事業化手法の意味及び特徴を述べる。

II. 「民間主導」の提起

1 主導権の所在

企業の効率性について所有権のアプローチの分析⁽⁴⁾によると、事業が必要とする資源を民間企業が所有すれば、民間企業は利益を最大化するため、経営資源を最も有効的に利用し、常に効率的に行動するはずである。また、民間企業には市場競争を通じて、消費者のニーズを柔軟、かつすばやく反映して、消費者が望むサービスを効率的に提供することが期待できる。したがって、社会資本サービスについても、民間の創意工夫を生かすことにより消費者がより効果的かつ効率的なサービスを得られる可能性がある。つまり、社会資本整備事業の主導権を民間部門に所有させれば、社会資本サービスをより効率的に提供することが可能であると考えられる。

実際は1980年代後半に、日本の「民活法」及び「リゾート法」の実施に伴い、官民役割分担論が既に議論されてきた。周知のように、第三セクターがその代表的な事業手法であった。第三セクターは、公共部門と民間部門に続く三つ目の部門という意味で名付けられている。一般には、地方公共団体が出資あるいは出捐を行っている商法法人および民間法人であり、その目的は官民それぞれの長所を活かしながら連携協力して事業の推進を図ろうとするものである。つまり、第三セクターの目的は、第一セクター（公共部門）と第二セクター（民間部門）からそれぞれの長所のみを引き出し、行政目的を達成することに

あるとされた。公共部門の長所とは、利潤一辺倒の利己的目標ではなく、公共の利益に資するような目標を掲げられることにある。それを担保するために、第三セクターの執行部には行政機関の長や関係者が名を連ねることになる。民間部門の長所は、効率性の発揮にある。それゆえ、第三セクターの活動が理想的になされるのであれば、効率的に行政目的が達成されることになる。

資金調達面から見ると、純粋民間会社と比べて、第三セクターは大きな利点を持っている。それは、公的な債務保証や優遇金利等の支援を受けることができ、それゆえ公権力を背景として金融市場においても低金利で資金調達が可能である⁽⁵⁾。

以上の諸点が適切に働いたならば、第三セクターは、十分な資金調達力を持ちながら、公共目的を効率的に達成することのできる主体となるはずであった。ところが、実際には経営破綻や極端な非効率性が第三セクターにおいて散見されるようになった。その原因としては以下の諸点が指摘されている⁽⁶⁾。

第一に、経営責任が不明確であるため、経営の意思決定が適切に行われないことが挙げられる。執行部に入っている行政担当者が主体となり、意思決定、予算立案および各種の情報までをコントロールすることによって、経営環境の変化に対応した経営戦略を採用することができないのである。つまり、経営の自立性が欠如しており、自治体や中央政府の硬直的な目標設定が維持され続けてしまうのである。

第二に、目標が利潤追求ではないため、事業主体の存立基盤が明確化されず、それゆえ効率性を高めるインセンティブが存在しないことが挙げられる。さらに、たとえ非効率な運営がなされていたとしても、それを適切に監査するシステムが確立されていない。第三セクターは株式会社の形態を取っているが、事業の目標設定が曖昧であるため、監査方法も確立されているとは言えない。また、株式会社形態とはいえ、上場会社ではないため、経営状態等の情報が公開されないことが多い。

第三に、第三セクターを直接規定する法律がなく、それゆえ官の役割や出資比率の条件等が明確に定められていない。したがって、しばしば官の過剰な介入がなされることになり、民間側の能力が十分に活かされない結果となる。

要するに、第三セクターが失敗の根本的な原因は、その事業の主導権が公共部門によって所有されていることにあると考えられる。そして、官民間の役割・責任分担が不明確であるため、リスクマネジメントが不徹底となり、最終的には官がリスクを負担する。そのため、経営にモラル・ハザードが発生し、非効率的に経営していたと考えられる。さらに、経営内容の情報公開は不十分であり、意思決定が当事者である官民間で、しかも密室化された中で行われてしまう。そのことにより、経営の透明性が失われがちであったと言えるだろう。

以上のように、官民連携協力して社会資本事業に取り組む場合は、第三セクターのような経営破綻や非効率性を避けるために、その事業の主導権を公共部門から民間部門に転換することが必要である。その際に、明確な官民役割やリスクの分担、及び情報公開は不可欠である。

2 概念の明確化

1990年代以降、社会資本整備を推進する際に、各社会資本の整備内容や提供水準に応じて、従来以上に官民の役割・責任とリスク分担を明確した上で、連携を確保しつつ効果的に社会資本整備を推進していくべきという新たな官民分担論の考え

が台頭してきた。その中で、PFIは新たな官民役割分担関係を体现し、社会資本整備の推進手法として注目されている。近年、日本でもその研究が盛んでいる。ところが、イギリスでの試行錯誤の歴史や導入の際の理念を理解しないままPFIを濫用する場合も少なくない。多くの文献を読むかぎり、PFIは「民間資金の活用」や「民活」など、あるいは「民活インフラ」と同義のものと誤解されてしまう。日本の『PFIガイドライン』⁽⁷⁾さえも、「民間資本を有効活用し政府の財政負担を軽減するためにPFIを促進する」といったように、PFIが民間資本を活用するという目的で導入されるべきことを提唱している。これらはいずれも、少なくともイギリスで行われているPFIの本質と乖離している。PFIは社会資本整備にあたって、民間部門の主導によって事業を推進し、契約に基づく明確な官民役割及びリスクの分担を特徴とするコンセッション方式である。つまり、従来の公共主導に発していた「民活」とはまったく逆の視点である。このように、従来の公共部門主導に発していた「民活」と区別するために、PFIのような民間部門主導によって事業を推進する手法をより明確な概念を提出することが必要になる。

また、イギリスにおいてPFIは既に民営化が見送られた事業分野、つまり商業ベースに乗れない社会資本サービス事業を対象としており、その社会資本サービスの効率性(質)の改善、財政の効率化を追求することが目的である。しかし、現在の中国においては、多くのインフラ分野及び公益事業分野がまだ改革の途上であり、民営化にされているわけではない。したがって、社会資本整備の需要が逼迫しており、「質」より「量」のほうに優先されている中国において、上述したPFIの目的がそのまま適用されることは期待できない。一方、中国で、BOT方式⁽⁸⁾によるインフラ整備は盛んに行われているが、収益性が重視されるため、経済効率が優先されるあまり、サービスの質や安全性、維持管理、環境対策などが軽視されるだけでなく、地域及び事業分野が偏る傾向がある。また、事業契約の不備などにより、用地の確保、料金の決定、変更、追加費用の負担などにつき、事業着工後に官民の見解が相違しトラブルになることがある。もちろん、これらの問題を改善することは切迫した課題である。そこで、中国におけるBOT手法は如何に改善するのか、より明確な事業手法のモデルが必要になる。

そのため、ここではイギリスのPFI事業も中国のBOT事業も事業の主導権が民間部門にあり、契約に基づくコンセッション方式であるという共通点を前提とし、民間部門が主導する社会資本整備ということを概念化して、「民間主導」と呼ぶこととする。そして、両者の特徴を抽出し、PFI手法の成熟した仕組みやその経験を参考にし、BOT方式の問題点を考慮した上で、民間部門を利用して官民連携協力して社会資本事業に取り組む場合に、より普遍性を持つ、「民間主導」という事業化手法を提起してきた。

Ⅲ. 「民間主導」の意味及び特徴

1. 「民間主導」の意味

1) 「民間主導」の概念

「民間主導」とは、民間部門を利用した社会資本整備の場合に、その事業の主体である民間部門が、公的部門との間の明確で適切な役割責任分担に基づき、連携協力して効率的・効果的な社会資本整備を推進する事業化手法である。イギリスのPFI事業や発展途上国の民活インフラはその「民間主導」の代表的な事例である。

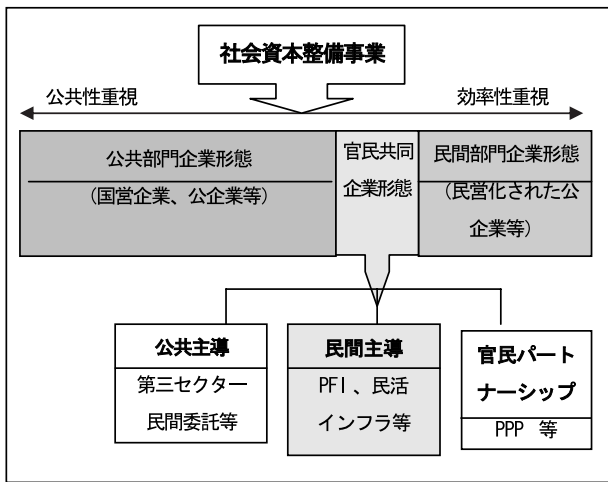
まず、「民間主導」は従来の公共主導の「民活」と同様に、

一つの社会資本整備の事業化手法である。

次に、この手法を利用するのは、民間部門を利用した社会資本整備の場合であることが前提となっている。つまり、国全体や地域全体の社会資本整備はあくまでその国の中央政府や地方自治体によるものとし、民間には民間の事業にふさわしい部門のみを委ねる。民間部門を利用した社会資本整備は国の社会資本整備全体の補完に位置付けられる。したがって、ある国家や地域のあらゆる社会資本整備事業を民間部門に委ねて、民間部門によって主導的に推進すべきであるというわけではなく、民間部門に適用できる社会資本整備事業において、民間事業者を利用しようとする場合に、この事業手法を用いるわけである。この点については、「民間主導」の含意を理解する際に、注意が必要になる。

なお、民間主導といえ、実際は公企業から民営化された企業でも、その事業主体は民間部門である。ところが、市場原理の下で活動する民営化された企業は、基本的に公的部門の関与が少ないため、官民役割分担論の考え方に基づく「民間主導」とはまったく別のケースである。したがって、ここで提起した「民間主導」は、あくまで民間部門を利用した社会資本整備の一環であり、基本的に官民連携そして役割分担という考え方を前提としている。なぜかといえば、官民が共同に参入することによって社会資本サービスの供給は公共性と効率性が両立することが可能になるからである。そして、官民共同でプロジェクト事業を推進する際に、その事業を主導する主体は民間事業者である。これは従来の「民活」手法において事業を主導する主体が基本的に公共部門であったことと一線を画す。この場合、公共部門は適切な役割・責任を分担し、民間部門と連携・協力して事業へ参画する。

図1 社会資本整備事業における「民間主導」の位置付け



2) 社会資本整備事業における「民間主導」の位置付け

上述したとおり、社会資本整備においては、「民間主導」による社会資本整備事業は図1のような位置付けになる。したがって、「民間主導」という事業手法は民間部門を利用する以上、国全体や地域全体の社会資本整備の補完としての位置付けが与えられている。国や地域全体の社会資本整備はあくまでもその国の政府の責任によるものであると考えられるが、社会背景や経済の発展に伴い、その責任の範囲に関する考え方も変る。基礎的な社会資本の体系化がほぼ完成し、「量」から「質」へ転換を経験しつつある欧米先進諸国及び日本において、今後は公共部門の役割が必然的に低下し、「民間主導」による社会資本

整備が中心に置かれる傾向があると考えられる。一方、基礎的な社会資本の形成が切迫している中国などの発展途上国では、財政逼迫のため、民間資本を利用することを主な目的として、今後とも社会資本の整備にあたっては、政府など公的部門の中心的役割が変わらないが、「民間主導」による社会資本整備の比重がますます高くなっていくであろう。

2 「民間主導」の特徴

以上、「民間主導」の意味を述べてきたが、ここでは前述した第三セクターに対比して、「民間主導」の特徴を検討する。

1) 事業主体所在の明確化

「民間主導」は事業の主導権について明確に規定している。ただし、契約に基づくコンセッション企業形態の場合、事業の所有権及び主導権が一定期間に民間事業体に属することを限定されている。つまり、民間事業者は事業の設計、建設、運営、維持管理を一貫して担当することになる。その結果、民間事業者は当該事業のトータルコストの最小化や施設整備の工期短縮による運営収入の早期確保を図るために、様々工夫（技術、ノウハウ、アイデア等）を設計・工法に織り込むことによって、低コストで良質の社会資本施設を建設し、効率的な社会資本サービスを提供することが期待できる。

また、事業の主導権が民間部門に所属するからこそ、民間部門は事業経営の意思決定などの最終責任を負うことができる。井熊によれば、これが「自己責任」⁽⁹⁾である。つまり、「自己責任」は自己管理、自己処理、市場のルールに対する「潔い対応」である。すなわち、自ら管理する能力を高め、起こしてしまった問題に対しては、できるだけ自ら処理し、それもかなわなかった場合には、市場のルールによる裁きを受ける、ということである。したがって、民間部門にはこの自己責任により、企業内経営資源を最も有効的に利用し、常に効率的に行動し、また消費者のニーズを柔軟、かつ素早く反映して消費者の望む社会資本サービスを効率的に提供することが期待できる。これに対して、第三セクターは、経営責任が不明確のため、結局行政担当者が主体となり、自治体や中央政府の硬直的な目標設定が維持され続けてしまう。

2) 市場メカニズムの導入

「民間主導」による社会資本整備の場合、主導権が民間部門にあるため、事業への民間企業の投資はあくまで民間企業の投資の論理に従う形で行われなくてはならない。つまり、市場メカニズムにあった投資スキームに基づいて事業化を推進する。したがって、市場メカニズムの下で活動する民間企業は、適正な回収率が期待される事業にのみ投資を行うわけである。従来公共主導の社会資本整備事業は、公共性に貢献する目的で、市場メカニズムを導入しないことにより、公共団体の財政の肥大化、コストの高騰による利用者の減少など投資非効率化を発生させた。また、第三セクターのように、民間企業の投資原理を無視して民間部門の資金を利用することは、結局経営破綻を招くしかない。

このように、「民間主導」による社会資本整備は主導権が民間部門へ転換することに伴って、社会資本サービスへ市場メカニズムを導入することになる。しかし、これは自由放任主義的な市場原理に基づく民営化とは全く違う。むしろ、公共の関与を前提としたある枠組の中での、原理ではなくメカニズムの適用である⁽¹⁰⁾。

したがって、市場メカニズムの主体者である民間事業者と事業の枠組の主体者である公的部門の間で、明確な契約関係を結

んでいる。つまり、社会資本サービスは公共性を要求されるため、市場メカニズムの下で活動する民間企業は、過度の利益追求によって社会資本サービスの質あるいは公共性を損なうことは許されない。このため、公共部門は社会資本サービスの公共性に基づき、自由放任主義的な市場原理が問題を呈した場合、健全な関与を行うことが必要になる。つまり、民間部門がある枠組の内部における市場メカニズムに基づく事業の主体者であるとするならば、公共部門は節度ある市場を形成する枠組の設計者や監視者としての機能を持っていなくてはならない。

3) 適切な官民役割分担及び連携・協力の関係

「民間主導」による社会資本整備は官民間の明確な役割分担及び連携・協力の関係が要請される。これは、市場原理に基づく、組織形態を変更された民営化と根本的に異なる。「民間主導」による社会資本整備においては、社会資本整備事業の企画、資金調達、設計、建設、維持管理及び運営などがすべて民間部門によって提供することが原則である。公的部門の役割は概ね事業の基本計画を作ること、民間が行う事業の枠組条件を明確に設定すること、その事業条件を守ること、民間が行う事業を監視すること、民間の事業が破綻した場合でも社会資本サービスを継続させること、という点に集約される。端的に言えば、事業という枠組の中が民間の役割で、その枠組に関する条件を設定したり保全したりするのが公共側の役割であると言えるであろう。

また、官民は相互に上述した役割や責任の分担関係だけでなく、官民間の連携・協力の関係をも要請する。公的部門は民間部門の参入を促進するために、資金調達の工夫など各事業主体の努力に加えて、その事業についての採算性が確保されない部分に対するインセンティブの付与等市場原理を補完するための支援措置を講じること、そして異なる民間主体間の調整、適切な供給を確保するために必要となる関与など、一定の役割を果たしていくことが必需である。

さらに、重要なのは、このような役割や責任の分担は事前に官民が合意した上で契約に明確に規定することによって、事業主体間で紛争が生じた場合の仲裁の根拠を提供しておくことである。

4) 情報の公開

「公開」⁽¹¹⁾は市場メカニズムの最も基本的なキーワードである。この「公開」については二つの視点から考えることができる。

まず、企業の経営情報の開示である。「民間主導」による社会資本整備事業では、その事業主体の多くは株式会社という経営形態である。そのため、事業主体はその事業の経営成果を明確な形で開示しなければならない。その経営成果に基づき、その社会資本サービスの利用者はそのサービス利用に関して一定の選択を行い、また、投資家はその経営成果を参考にして今後の投資行動を決定する。こうした経営成果を利用者や投資家に明確に示してその責任を果たすことは、事業主体の義務である。いわゆる「アカウンタビリティ」が求められている。これに対して、第三セクターは株式会社形態をとっているといっても、上場会社ではないため、経営状態等の情報が公開されないことが多い。

次は、社会資本整備事業の選定及び民間事業者の選定についての情報公開である。これについては、次のようなことが考えられる。

第一に、社会資本整備事業選定の情報公開である。つまり、社会資本整備事業の検討段階での政策決定の過程や根拠、想定されるリスク、目標や成果などを国民や利用者及び投資家等の

利害関係者に説明することが必要である。これにより、国民等から十分な意見を反映し、無駄な投資を避けることができる。

第二に、民間事業者選定の情報公開である。「民間主導」による社会資本整備事業は、民間事業者が一度公共部門と契約したならば、当該事業者がかなり独占的な地位を得るものが多い。したがって、民間事業者は事業が契約の書面とおり履行される限りにおいて、他社に脅かされることはない。このため、より効率性が高い民間事業者を選定することが必要となる。通常用いられているのは競争入札であるが、この場合、公共部門の入札プロセスの透明性を確保し、入札条件や選定過程や評価基準そして入札結果などに関する情報を完全に公開しなければならない。これによって、複数の民間企業者の公開・公正の競争により、事業コストを低減させることができるし、提供するサービスの質を高めることが可能となる。また、情報の公開により、公正に民間事業者を選定することができるし、社会資本整備事業に関する不祥事等を避けることが可能になる。

このように、「民間主導」による社会資本整備事業において、公共側は、事業実施能力を有した最適な民間事業者を選定するため、公募手続き、入札手続き、評価手続き、評価基準を明確化し、競争原理の働く公募を実施するとともに、入札における透明性・公正性の確保を図る。これに対し、第三セクターは事業の選定や民間事業者の選定や意思決定などが、関係者である官民間だけの密室の中に行われてしまうことがよくある。

3. 「民間主導」による社会資本整備の発展

本稿では、民間部門が主導する社会資本整備ということを概念化して、「民間主導」という事業化手法を提起したが、実際には「民間主導」の特徴を持つ事業化手法が、既にいくつかが運用されている。ここでは、それらの発展を見てみよう。

1) 発展途上国における民活インフラ手法

まず、最初にあったのは発展途上国における民活インフラである。1980年代半ばから、途上国のインフラ整備へ支出される財政資金の不足に対応するため、欧米の企業及び華僑財閥などを中心とする民間企業の資金、技術、ノウハウなどを導入した民活インフラが発展してきた。その中では、特に民間企業が主導のBOT方式を中心とする民活インフラ手法の導入によって途上国の政府の財政負担が軽減され、インフラ整備の発展に大きく貢献することとなった。

2) イギリスにおけるPFI事業手法⁽¹²⁾

その一方、1970年代末から世界的潮流になった民営化を中心とするプライヴァタイゼーションの推進は先進国の社会資本サービス供給の効率化、政府財政の改善などに一定の役割を果たしてきたが、1990年代に入ると、先進国において、プライヴァタイゼーションが進行する中で、徐々に民営化による財政の効率化には限界があることが認識され始めた。つまり、商業ベースに乗らないため民営化できない公共事業の効率化の問題である。一般に収益性の低い社会資本サービス事業を民営化し、独立採算の下で運営することは極めて困難である。

そこで注目されたのは、発展途上国において成功を収めた民活インフラ整備の手法の活用であった。民間主導で、民間の技術、資金、ノウハウを導入し、一定期間事業を効果的に運営させた後、政府に返還させるBOT方式の仕組みが利用可能かどうか検討された。しかし、一般的にBOTプロジェクトは収益性が重視されるため、経済効率が優先されるあまり、サービスの質や安全性、維持管理、環境対策などが軽視される傾向が

ある。公益を優先する政府の政策意図との不一致が顕在化する可能性もある。また、役割や責任分担の不明確さ、事業契約の不備などにより、用地の確保、料金の決定、変更、追加費用の負担などについて、事業着工後に官民の見解が相違しトラブルになることがある。したがって、先進国において、BOT プロジェクトをそのままの状態を活用することには多くの問題があったのである。

こうした問題を解決すべく、政府の政策面、事業運営面での関与の方法を明らかにするなど、政府も含めた事業参加者の契約体系の改良により、公的部門、民間部門の責任の範囲を明確化し、適切な役割を分担し、民間事業者に社会資本への事業参加のインセンティブを持たせる PFI 手法が考案された。

このように、PFI 手法は民活インフラ手法をベースとして発展してきた形態であり、1992 年にイギリスで導入されて以降、交通、病院、政府庁舎、学校など様々な分野において一定の成果を収めてきた。しかし、保守党の試行錯誤により事業中断及び VFM⁽¹³⁾ の低下、官民間のリスク分担が思う通りに行かず、入札続きが複雑であったり、入札コストの高騰になったりするなどの問題や課題が数多く存在している。それでも、PFI は官民の役割及び責任・リスクなどを事前に明確に決定し、契約を結び、自ら課した契約上の義務を果たすことによって、効果的・効率的に社会資本整備を推進する手法として見れば、より成熟した「民間主導」による社会資本整備手法である。

3) 民活インフラと PFI の違いについて

上述した発展途上国における民活インフラとイギリスにおける PFI はともに、政府の財政支出の削減、社会資本サービスの水準の引き上げを図る「民間主導」による社会資本整備手法であるが、それぞれ次のような違いがある。

まず、両者ともに官民間で結んだ契約に基づく事業を推進していくが、その契約における責任、役割、リスクの分担の明確化の程度が違うことが挙げられる。民活インフラにおいて、契約の不備により事業着工後に官民のトラブルが頻繁に発生することはよく指摘されている。これに対して、PFI においては、官民の基本的な責任・役割分担、リスク分担及び公的支援などを事前に決定し、契約において明確に規定する。したがって、民活インフラに比べて、PFI のほうがそれだけ、より成熟した明確な契約の形になっているのである。

次に、民活インフラと PFI との両者の対象事業範囲が違うことが挙げられる。民活インフラの事業対象はインフラすなわち電力（発電・送配電）、交通（道路、鉄道、空港、港湾）、通信、上下水道などの経済産業基盤のみとしており、生活基盤型の社会資本である医療・保健・教育・福祉などの分野ではほとんど見られない。そして民活インフラの対象になっている公益事業の多くのは先進国においてすでに民営化された事業である。また、民活インフラは直接利用者からの料金収入によって採算が採れる事業だけにしか参加できない。つまり、純粋公共財の分野例えば一般道路は民活インフラの対象としては期待できない。

これに対して、PFI の事業対象は、交通、通信、上下水道など経済産業基盤だけではなく、医療、文化教育、環境、福祉などの生活基盤にも、幅広い社会資本分野にわたっている。しかし、すべての社会資本サービス事業が PFI の対象事業になるわけではない。イギリスで PFI の対象となってきた分野は、純粋な民営化の取組みが見送られた事業の分野である。つまり、商業ベースに乗れず民営化できない公共事業は、PFI の対象事業となる。したがって、従来の民間部門が参入しない純粋公共財

分野でも、PFI によって整備することは可能になる。たとえば、イギリスでは DBFO⁽¹⁴⁾ 一般道路、刑務所、防衛関連など公共性が高く、民間企業に委託することが考えられなかった純粋公共財分野でも、PFI の導入によって整備されており、一定の実績を挙げて注目されている。ただし、イギリスでは、民間にとっては自らが取りうる責任分担の範囲内で期待収益があげられる事業や、官としては民間への適切なリスク移転がなされ、従来型公共事業と比較して財政支出が削減される形で公共サービスの調達ができる事業が PFI の対象事業となることが明示されている。つまり、民間へリスク移転が可能であり、従来型公共事業と比較して財政支出が削減できることが PFI 事業になりうる条件である。

そして、もう一つ民活インフラと PFI との違いとして挙げられるのは、民間事業者の事業収入である。民活インフラの場合、ほとんど直接利用者からの料金徴収が、事業収入を占める。一方、PFI における最も特徴的なサービス購入型⁽¹⁵⁾ の場合には、民間事業者の収入は利用者からの料金徴収ではなく、「影の料金」⁽¹⁶⁾、リース料金という形で公共からの支払いとなる。この方法によって、これまで利用者からの料金徴収が不可能で、民間が参入できない純粋公共財の分野の事業でも、民間部門がそのサービスを提供することができるようになった。これはきわめて画期的な手法であると言えよう。

4) アメリカにおける PPP 事業手法

また、最近では、PPP (Public Private Partnership) という官民パートナーシップの手法がアメリカにおける都市開発などの官民共同事業に活用されている。PPP (官民パートナーシップ) という概念は 1970 年代後半、アメリカで都市開発の手法として登場し、経済開発の分野における最も主導的な専門用語となり、1980 年代に入って最も流行した政策概念の一つとなる。「米国の都市の政治と経済を形作る重要な力、ほとんどすべての米国の都市経済開発戦略の土台」といわれるようになった⁽¹⁷⁾。PPP による都市開発は、さまざまなレベルの政府、民間企業、慈善団体や近隣団体などの NPO、及びコミュニティの個々市民が、合意を形成し、互いに資金、労務、技術などの資源を提供して行う。米国では、都心部の商業・業務地区の再生やコミュニティの再生のために、多くのプロジェクトが推進されてきた。

PPP (官民パートナーシップ) は都市開発やまちづくりにおいて、何らかの社会問題を解決するために、政府・企業・NPO・市民が資源を分担し合い協力することを意味する。したがって、PPP は地域の住民、関係者などの自発的な住民参加を必要とするものである。事業の参加主体は従来の政府や地方自治体と民間企業の二者だけでなく、地方自治体と地域団体・NPO・市民関係者など多数の当事者の組み合わせも多い。民間主導によって実施するというより、むしろ参加主体間の連携・協力を恒常的に確保するパートナーシップ関係によって事業を実施すると言ったほうがより適切であろう。

一方、PFI は、公的主体と民間企業との関係のみを規定し、地域団体、地域住民との関係を規定していない。これに対して、PPP は地域住民や地域団体の意向を踏まえ、社会的要請や環境対策に配慮して都市開発事業を推進する。PPP は PFI と比較して、より一歩進化した事業手法であるが、むしろ官民連携型の PFI が PPP の一形態として位置付けている。

もちろん、PPP は新たな社会資本整備の手法として考えることができるが、地域社会へ配慮することや、住民の参加や自治を強調しなければならないため、民主化の進展及び住民参加が

まだ未成熟な中国においては、なお大規模なインフラ整備の緊急性を抱えていることに加えて、その実現はかなり困難であろう。いうまでもなく、中国の民主化の進展及び住民意識の高まりに伴って、近い将来には、都市開発から環境の改善、地域の再生などにわたる広範な社会システムの構築において、PPP（官民パートナーシップ）が有効な手法として考えることができる。したがって、中国における PPP による社会資本整備の可能性に関する研究は有益であるが、本稿の主題と離れるので、今後の研究に譲ることとする。

Ⅳ. おわりに

本稿では、「民間主導」という事業化手法の提起の経緯、そして「民間主導」の意味及び特徴を説明してきた。したがって、「民間主導」という手法は、あくまで民間部門が事業を主導するのであり、官民間で明確で適切な役割や責任の分担及び連携・協力関係を必要とすることは、従来の公共主導に発した「民活」などの事業化手法と一線を画す。そして、「民間主導」についての理解を深めるため、いくつかの「民間主導」の特徴

を持つ事業化手法を紹介した。

社会資本整備における「民間主導」の事業化手法の提起は、単なる社会資本整備における技術的な議論ではなく、市場メカニズムを社会的に位置付けるための哲学を求めようするものである。つまり、「民間主導」による社会資本整備は、社会資本サービスの供給主体を官から民へ移転していくための仕組みというだけではなく、その背後には、「小さな政府」を志向して公的部門へ市場メカニズムを導入する NPM（New Public Management）理論に通じるものがある。したがって、この「民間主導」による社会資本整備という手法の導入は市場経済へ体制移行しつつある中国にとって、きわめて現実的な意味がある。社会資本整備への民間部門の参入は中国の社会資本整備を促進する一方、社会資本整備との関係が深い行政構造改革にも影響するであろう。この「民間主導」による社会資本整備の導入によって、政府が果たすべき役割、負うべき責任、そして政府と市場との境界、および政府と民間の関係を新たに見直すことを喚起し、中国の市場経済化ないし社会システムの確立に大きな影響を及ぼすであろう。

(注)

- (1) 「宋涛 2005」を参照。
- (2) 官民役割分担論は日本では 1980 年代後期に既に議論された。その代表的な事業手法として第三セクターが挙げられる。
- (3) PFI は 1990 年代以降にイギリスで行財政改革の一環として導入された社会資本整備の事業手法であり、行政改革に大きな役割を果たすものとして、世界中に注目されてきた。
PFI (Private Finance Initiative) とは、一般的には、「従来公的部門によって行われてきた社会資本整備・運営等の分野に、民間事業者の資金、経営ノウハウなどを導入し、民間主導で効率的・効果的な社会資本の整備等を行おうとする手法である」と定義される。PFI に関する研究文献・書籍などが数多く存在しているが、PFI の定義ないし説明については、いずれも、ほぼ同様な説明がなされている。具体的に、PFI は民間事業者が公共と締結した契約に基づいて、適切な官民責任、役割、リスクを分担しつつ、社会資本サービス事業の企画、設計、資金調達、建設、運営、維持・管理といった一連の業務を一括して提供するものである。
- (4) 同 (1), 37, 38 頁。
- (5) 「宮木康夫 2000」を参照
- (6) 「遠山 2000」, 「社会経済生産性本部 (財) 2000」等を参照
- (7) 「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 12 年 3 月 13 日、総理府告示第 11 号
- (8) BOT 方式は民間部門によるインフラ整備事業（民活インフラ）の一つの形態である。つまり、民間企業が政府等公共機関から事業免許を取得し、自らの資金でインフラを整備（Build）し、有料で運営（Operate）し、一定契約期間後、そのインフラを公共管理部門に無償譲渡（Transfer）する。
- (9) 「井熊 1998」134 頁
- (10) 「井熊 1999」54 頁
- (11) 「井熊 1998」124 頁を参照。
- (12) 「第一勧業銀行国際金融部 2000」を参照。
- (13) VFM (Value for Money) とは、「支払い額に対する受取価値の最大化する」ことを意味するが、換言すれば、「財政資金を国民のために最大限有効活用する」ということができよう。
- (14) DBFO 方式とは、民間事業者は公共部門と締結した契約に基づき、PFI プロジェクトの設計（Design）、建設（Build）、資金調

- 達（Finance）、運営管理（Operate）を一括して実施し、これに対して、公共部門がその料金を支払う方式である。この DBFO 方式は PFI のサービス購入型の典型的な事業方式であり、特定のリスク及び責任の適切分担により、事業全体のリスク管理を効率的に行うことや、設計、建設、維持管理及び運営を一体的に扱うこと等により、事業期間全体を通じての事業コストを低減し、VFM を達成する効果がある。現在、イギリスでは交通分野をはじめ、環境、防衛、厚生など幅広い分野に使われている。
- (15) イギリスにおける PFI の事業類型は民間事業者の収入の形態によって 3 つに分類されている。
 - ① サービス購入型である。民間事業者が提供する公共サービスに対して、公共側が利用者に代わって公共サービス購入料金を支払うことによって民間事業者が採算を図る。
 - ② 独立採算型である。利用者から徴収する料金収入によって民間事業者が独立採算を図る。
 - ③ ジョイントベンチャー型（官民連携型）である。利用者から徴収する料金のみでは独立採算が図れない場合に公共側が補助金を交付する。
- (16) 「影の料金」(Shadow Toll) とは、民間事業者が道路庁から DBFO 道路事業実施の見返りに受取る報酬である。この利用料は、民間事業者が道路利用者から直接徴収するのではなく、道路庁が道路を利用する車の交通量及び車種に応じて民間事業者に支払うことから、「影の料金」(Shadow Toll) と呼ばれている。詳しくは「第一勧業銀行国際金融部 2000」を参照された。
- (17) 「米山 2000」を参照

参考文献

- 1) 「宋涛 2005」 宋涛「社会資本整備における供給主体の経営形態に関する分析」、『金沢星稜大学論集』第 38 巻、第 3 号、2005 年 3 月。
- 2) 「宮木康夫 2000」 宮木康夫『第三セクターと PFI 役割分担と正しい評価』、株式会社ぎょうせい、2000 年。
- 3) 「遠山 2000」 遠山嘉博「民営化と第 3 セクター」；『都市問題』第 91 巻 2 号、2002 年 2 月号。
- 4) 「社会経済生産性本部 (財) 2000」 (財) 社会経済生産性本部 交通政策特別委員会編『民間活力を活用した交通インフラ整備

- に関する研究』報告書，2000年6月。
- 5) 「井熊 1998」 井熊均著『PFI－公共投資の新技术』，日刊工業新聞社，1998年。
 - 6) 「井熊 1999」 井熊均著『自治体のための PFI 実務』，ぎょうせい，1999年。
 - 7) 「第一勧業銀行国際金融部 2000」 第一勧業銀行国際金融部編『PFI とプロジェクト・ファイナンス』東洋経済新報社，1999年。
 - 8) 「米山 2000」 米山晋・榊原渉「PPP による社会システムの実現」；『知的資産創造』；野村総合研究所，2000年11号。
 - 9) 福島直樹著『英国における PFI の現状』，相模書房，1999年。
 - 10) 日本開発銀行 PFI 研究会編著『PFI と事業化手法』，社団法人金融財政事情研究会，きんざい（株）出版，1998年。
 - 11) PFI ビジネス研究会編『図解でわかる PFI ビジネス』，日本能率協会マネジメントセンター，2002年。
 - 12) 石黒正康・小野尚著『PFI 日本導入で何が，どう変わる』日刊工業新聞社，1998年。
 - 13) 山内弘隆監修『日本版 P F I 』地域科学研究会，1999年。
 - 14) 山内弘隆著『日本版 PFI ～行財政改革時代の地域開発・整備・振興施策～』地域科学研究会，1999年3月。

