

機関誌 『THE WORLD COMPASS』 2000年創刊号（2月）

『PFI公共関与の論理』

著者：美原 融 プロジェクト・エンジニアリング室長  
（内閣総理大臣官房「民間資金等活用事業推進委員会」専門委員）

21世紀へ向けて、「日本型システム」の設計と構築が、社会と産業のあらゆる分野で加速されようとしている。

財政肥大化の是正を急がなければならない公的セクターでは、新たに民間企業による公共関与を拡大する動きが活発になってきた。「民間活力」「規制緩和」で漸進的に進められてきた、いわゆる行財政改革もいよいよ公法と私法の垣根を作り直すところに踏み込む段階を迎えた。

発展途上にある「PFI推進法」の課題と、地方政府を主体とする事業化のポイントについて、三井物産戦略研究所プロジェクト・エンジニアリング室の美原室長が解説する。

はじめに

戦後半世紀を経て日本における政治・経済のシステムは大きな変貌を遂げてきたし、かつまた今後とも変革は避けて通れない。一方国や地方自治体にかかわる行財政のシステムは、行財政改革として過去さまざまな試みにより変革が志向されてきたのだが、改革は遅々としたもので制度の在り方の本質は旧来の考えに依拠し、大きな変革がなされているとも思えない。

例えば国と地方自治体をめぐる財政の在り方は昭和20年代後半に中央集権管理的な考え方として設定され固定し、現在に至っている。行政サービスの基本も法的構造としては明治以来の行政法に基づく基本的な考えが戦後も踏襲され、精緻な業法と管理法が構成され、現行制度の基本となっている。

経済の要素である個人や企業は時代の変遷とともに大きく変貌し、考えも行動も進化してきているのだが、国や自治体という公的セクターが担う行政の在り方と行政サービス、制度の在り方は微々たる変化しかないというのが日本の実態でもあった。

公的セクターの主体的な役割が戦後日本の飛躍的な発展に大きな貢献をしたことに異議を挟む人はいないだろうが、時代の変遷とともに、公的セクターの役割と在り方が新たに問われる時代が到来している。55年政治体制が疲弊し崩壊したのと同様に行政の在り方と公的セクターの在り方とこれを支える法制度にも制度疲弊が存在し、社会の枠組みを改革せざるを得ない時代にきていると言える。

財政と公的部門の肥大化の是正は国としての喫緊の政策課題でもあり、ここに民間セクターが関与でき得る余地がある。公的セクターと民間セクターは本

来隔絶した世界ではなく、その相互作用が社会と経済を構成し、経済を喚起してきたのだが、お互いの相互作用の在り方を再構成する必要性がここにある。

P F I ( Private Finance Initiative、民間の資金、経営力、リスク管理能力を活用し社会資本整備を図る手法 ) の考えと99年夏成立した「 P F I 推進法」 ( 「 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」平成11年法律第117号 ) は上記変革をもたらす契機となる。なぜか？ 以下、民間企業による公共関与の考えのポイントをまとめる。(注1、2)

注1)

PFIには多様な事業スキームが存在するが、本稿では代表的なサービス提供型を基本類型として論じている。

注2)

法律の全文、関連法規等は <http://www.sorifu.go.jp/pfi/> を参照。法の理念に関しては <http://www.epa.go.jp/98/a/19981027jpmenu/pfimenu1.html> を参照。

### 公共財と私的財、公共サービス・公益事業と公益事業規制

公共・公益サービスとか行政サービスという概念は本来市場原理になじまない役務として定義されている。

サービスの公共性、継続性、非排除性、非代替性等という属性がこの論理を規定し、行政(公的セクター)が一義的にこれを担うか、生産部門に民間の効率性を取り入れる場合には民間事業者にこれを委ねつつ公益事業規制として法的にこれを規制するという方式が従来の考えでもあった。この意味では日本は公共財(あるいは準公共財)を提供する主体は原則的に公的セクターあるいは規制下の公益事業主体に限られ、かつまた幅広い分野で公的セクターがこれを担う公的部門の役割が過大な世界であるといえる。

経済が発展途上にある場合は公的セクターの果たす役割は重要なのだが、20世紀後半の資本主義社会における大きな特徴は民間セクターの成熟度の高まりであり、これに伴う公的セクターから民間セクターへの役割のシフトという価値観の変更でもあった。特に、80年代以降の世界の大きな趨勢は公共サービスや公益事業にかかわる規制緩和であり、これに伴い、従来公共セクターに限定されていた分野に民間資金と民間活力を広く導入し、小さな公的部門を志向する事が世界の潮流ともなった。グローバルな金融規制緩和とこれに伴う民間事業者による資金調達手法の多様化がこれに拍車をかけている。

この背景には技術や考え方の深化により、民間セクターが公共財や公共サービスを提供しても、いわゆる経済学上の「市場の失敗」は克服でき得るという考え方がある。

公共サービスの要素を分解し、部分的な競争概念を導入する、あるいはサービス供給の代替性を確保するなどの手法、規制ではなく、効果的な契約的規律により民間事業者をコントロールしその効率性を引き出す手法、プライスカップ、インセンティブ価格、プロフィットシェアリング等の価格設定手法等により契約的規律と規範を効果的・効率的に導入し、私益の追求と公共性の合理的

な調和を企図する考えなどがこれを可能とし、かかる理念とその現実への適用が世界の潮流になりつつある。

公的部門の役割と負担を限定し、効率的かつ効果的にこれを民間セクターに移転し、財政の効率的な運用を図ることが社会全体の便益を増大し、費用を抑えることになるという考えに立脚していることになる。

民間セクターによる公共財や公共サービス提供を一定の枠組みと規律で許容する考えは日本でも過去様々な考えが存在し、新しいものではないのだが、公的セクターと民間事業者の相互作用に曖昧さと恣意性を排除し、契約的規律として責任の所在と分担、帰結を定義し、サービスの質を保持しながら事業性と公共性を両立させる考えは、日本の慣行としては新しい考えになり、これがPFIといわれる概念となる。

事業性の確保と公共性の担保は対立する概念だが矛盾せず、慎重な制度的枠組みと適切な市場における規律が存在すれば協調し得るという考えこそが重要なのだ。この発想と考えは第三セクターとは根本的に異なる。

### 日本における制度的背景と課題（公法と私法、公益と私益）

日本では国や自治体等の行政主体により直接公の目的に供せられる有体物を概念上「公物」と称し、公物の管理・利用に関しては個別に精緻な法律が整備されている（例えば道路法、河川法、港湾法、国有財産法、地方自治法第9章など）。

この公物に対し行使される私権は制限ないしは禁止され、私法の適用が排除されることが原則となり、その使用関係にも精緻な法理が存在する。これは公の施設を所有し、公共サービスを提供する主体はあくまでも公的セクターのみで、この行政目的を達成するための手段は行政（公的セクター）が独占するという基本的考え方に立脚していることを意味する。

もちろん法律によっては民間による参入が許可されている業法も存在するのだが、一般的に民間事業者による参入は制限されているのが実態であり、この法理に基づき、公共サービスも行政が独占するというのが現在までの日本の制度的在り方でもあった。ただし、実体経済においては行政サービスの範囲が拡大しどこまでを公物の範囲とするかという現実的課題とともに、受益者にとって多様化する利用形態へのニーズ、管理者にとっての管理の在り方の多様化等が存在し、現行の行政の枠組みの中のみでこれを実行することに関し、効率性、行政サービスの在り方等の観点から問題が生起するに至っている。

既に現行制度は経済の実態に合わなくなっている側面も存在するのだ。公的セクターにとっても民間セクターからより効率的なアウトソーシングをしたり、行政サービスを効果的に民間セクターから調達することは、財政節約のためにも一つの大きな選択肢となるのだが、制度上の規制緩和が伴わない限り効果的な枠組み形成は難しいということになる。

昨年成立した「PFI推進法」は公法として上記法的枠組みの変更を迫る内容となるが、公法間の整備はまだ完璧になされておらず、法の施行過程でこれ

を規制緩和により段階的に整備するという内容になっている。一般法下における個別業法と管理法に制約要因があり得たとすれば民間事業者が「PFI推進法」に基づき個別業法に記載された事業を担う場合、民間事業者の法的地位と責任の取り方が曖昧になる可能性が現存し、これでは契約論理は貫徹されない。

「公物」とその管理、利用の在り方に新たな分類と価値観を創出し、社会にとっての選択肢を増やす必要性がここにある。日本におけるPFIは民間の関与を拡大させる規制緩和と制度改革から嚆矢されるべきだろう。

PFIとは公的セクターと民間セクターとの「契約」行為により、民間事業者による公共施設・公益施設等の整備・資金調達・維持・管理運営を通じ、当該民間事業者が公共・行政サービスを提供することを建前とする。当然のことながら長期にわたる資本コスト（資本金＋負債）の回収が必要となり、長期継続契約が安定的に存続することがすべての前提となる。

一方、わが国では憲法第7章、財政法・会計法、地方自治法（第9章）・地方財政法及び関連法令等の規定により、国や自治体等の公的会計は単年度会計・決算・現金主義を原則とし、継続契約は財政の硬直化を招く懸念があることから極めて例外的なものとして規制され、処理されてきた。民間からのサービスの調達も単年度契約が原則となり、念書や基本協定など法的には極めて曖昧な世界で民間セクターとの相互作用が図られてきたのが実体でもある。国の場合、「PFI推進法」により初めて30年間までの長期債務負担行為と長期継続契約が可能となった。自治体の場合は、現行法の下でも議会承認があれば長期継続契約はでき得たのだが、起債制限措置との兼ね合いにより過去ほとんど事例がない。

かかる背景に基づき、日本の行政法には民間事業者に対する「事業権」（コンセッション）付与という考えは本来存在しないのだが、「PFI推進法」は実体面で民間事業者に対し、事業権を付与することを意味している。もちろんこの場合、契約的行為において、国や自治体が財政の硬直化を防ぐ配慮をしつつ、長期的な行政目的の変化にも対応でき得る契約的メカニズムを定めない限り、契約はうまく機能しなくなる。

「契約的規律」を通じて公益と私益のバランスを図ることにより、初めて合理的な枠組みが形成されることになる。

公的セクターの存在と作用は公法に基づくのだが、上記は公的セクターから見た場合、私法上の民間事業者との「契約」行為を通じて、民法に従い公平性・公共性・公益性という行政目的を達成することを意味している。

一方、民間事業者にとって「契約」行為は私益実現の為の手段でもあり、競争社会における私法上利益の調整手段でしかない。

このように、お互いが「契約」に依拠する理念は根本的に対立する。

また公的セクターにとっては私法上の「契約」行為に関し、一般法上の制約要因が存在し、民間事業者の契約相手が公的セクターである場合、私法上の「契

約自由」の原則が貫徹されない要素がある。もちろんこれら論理的アンバランスを均衡させる契約的手法はある。なお、一般的に日本の法体系は明治以来、大陸法系を踏襲しており、公法と私法を原則的に峻別する考え方をもって発展してきた。実体法上はこの考え方は修正されて今日に至っているのだが「PFI推進法」は公法として、公法と私法をブリッジするものと考えた方が分かりやすいだろう。公益と私益との調整、協調、均衡のとれた規律の理念がそこにある。

契約的規律と規範はどうあるべきか？

上記は公・民の相互作用に新たな契約的規範と契約慣行をもたらすことを意味している。

「誠意協議事項」で処理することなく、契約相手を信頼しても信用せず、約定の違約事項と救済の在り方に関し、適切かつ明確に契約主義に則り、お互いの権利義務を定めるという発想の転換が必要となる。

一方、「PFI推進法」は基本法として、枠組みと基本的理念のみを提供し、実務的な規範とその実施の在り方は明記していない。国が法律行為として理念以上の規範を定めることは必ずしも好ましくないという考えがあるからだ。

慣習法に根ざした欧米諸国では契約行為に基づく公的セクターと民間セクターのかかわり合いは長い歴史を有し、市場の発展に応じ、市場の中で契約的慣行とその考え方が発展し、定着してきた。まず「制度」ありきではなく、「市場」における慣行の中で規範が形成されてきたともいえる。

一方、日本における難しさと分かりにくさは、精緻な法システムの中では市場における自立的・自主的な規範が創出できず、まず法制度の枠組みとして規制緩和と市場を誘引する施策があつて初めて、民間セクターの創意工夫と参画が実現でき得る事にあるようだ。

「帰納」か「演繹」かという社会的・制度的な相違によるものだが、施策としての制度の創出と規制緩和がなければ、民間活力の導入はあり得ないのが日本の実態でもある。

ただし、国や行政が法的規範や実際の在り方のすべてを仕切る考えでは、従来とまったく同様に、本来規制緩和をすべきところに新たな規制をもたらしかねない。

「PFI推進法」はこの枠組みと考え方のみを市場に提供するのであつて、市場に参加するプレイヤー（国、自治体、民間事業者等）が主体的に市場の中においてあるべき規範と規律を創出することが正しいことは言うまでもない。外国の物まねではなく、あくまでも日本の制度と風土に立脚した公的セクターと民間セクターのかかわり合いと在り方を規範として創出すべきなのだろう。

政府と民間資金等活用事業推進委員会（注3）は、今後実質的な施行令となる「基本方針」策定後直ちに、ガイドライン、通則事項、評価判断基準等、法

の執行過程で必要となる様々な考えを法律事項としてではなく実務指針として策定し、公表することを考えている。

本来、市場において市場慣行としてのベストプラクティスが先行し、規範として定着することが望ましいのだが、だれかが日本的な規範の考えを創出し、市場を誘引する考えをとらない限り、市場そのものの成立が阻害されかねない風土と環境にあるというのが日本の実態でもあるようだ。

ただし、本来、契約的規範とその在り方は市場にて主体的に形成されるべきで、民間セクターの創意工夫と意欲を最大限尊重する意味でも、政府が法の施行過程で過度に関与することは好ましくない。一方、実行のための枠組みの創出と推進は政府と推進委員会の役割期待でもあり、本年以降、このための新たな動きが胎動する。

注3)

P F I 推進法第21条に基づく国の機関。国家行政組織法第8条に基づく8条委員会

P F Iは何をもたらすか？

21世紀の日本の在り様は明らかに中央集権管理型から管理の分散化型（分権化、地域化）へ、責任依存型から責任の自己貫徹型へ（自己責任化）、セーフティネットの高い護送船団主義から選別されたマーケット資本主義（マーケット化）へ確実に移行する。またこれに伴う行財政の根本的変革が不可避となる。

民間資金と民間活力を規律のある形で従来公的セクターが担ってきた行政サービスの提供に効率的・効果的に導入することは明確な政策的課題ともなる。P F Iの本質はこの国の行財政改革の中で一つの重要な政策的選択肢としてとらえるのが正しいことになる。制度の在り方も法の在り方も段階的に改革を迫られるのは時間の問題だろう。

この意味ではP F Iは国ではなく地方が主体になる。

モニュメンタルな土木工事ではなく、実際に公益的な需要があり地域に密着した案件から嚆矢される。またかかる契約の在り方は金融規制緩和にともない、新しい資金調達手法を市場に導入する契機となる。国や自治体の財政の在り方も短期的ではなく長期的な視野から検討されることが必要だ。国と自治体を規定する地方財政措置の在り方も長期的には変更を迫られる。

またかかる動きは、自治体の与信が段階的に市場にさらされる時代が到来することを意味している。現行制度の中では法理として自治体の破綻はあり得ないのだが、実質的破綻はあり得るし、マーケット資本主義の中で自己管理のできない自治体の破綻とリストラの法理を再度定義せざるを得ない時代が来るのかもしれない。

ただし、これにより、行政サービスの「受益」と「負担」の構造がより明確となり、もたれ合いではなく規律と自己責任が貫徹される世界が到来することになり、結果的に社会も経済も活性化する。

公的セクターの在り方は今後確実に変革される。  
明らかにP F Iの考えはこれを実行に移す契機となる。これは公共とのかかわりの中で、民間企業にとり新規産業創出の余地をもたらすことを意味している。また大きな商機がここにある。