

2009年度土木学会全国大会研究討論会

# 日本のインフラ事業における PFI/PPP の再考

(概要版)

2009年9月3日(木) 13:00-15:00

福岡大学七隈キャンパス V-4会場 A201教室

建設マネジメント委員会・土木計画学研究委員会  
インフラ PFI 研究小委員会

座長 : 宮本和明 東京都市大学  
話題提供者 : 岡本博 国土交通省九州地方整備局  
北詰恵一 関西大学  
橋本武寛 J-Infra、前マッコーリージャパン  
美原融 (株)三井物産戦略研究所  
渡会英明 (株)建設技術研究所

- 宮本：・研究討論会、『日本のインフラ事業における PFI/PPP の再考』の主旨説明
- ・諸外国では多くのインフラ PFI 事業が実施されている。
  - ・それに対して日本ではインフラ PFI 事業はほとんど無い。
  - ・インフラ PFI にまつわる諸条件の変化に伴い、今こそ、適した事業に適切に事業化に貢献できるように土木学会がより積極的に取り組むべき。
  - ・本研究討論会の趣旨
    - ・ インフラ PFI 研究小委員会のこれまでの活動報告
    - ・ それに対する外部の専門家からのご批判とご助言
    - ・ フロアの皆様からのご意見
    - ・ 土木学会からのインフラ PFI に関するメッセージを発信
  - ・研究小委員会の目的は、PFI の実施ではなく、必要な事業の効率的な実施スキームの構築
  - ・一方で、PFI の視点からインフラ事業を見ることで、従来型公共事業に対しても重要な知見を与えるものとなる。
  - ・これまでの活動報告に関しては、リスク検討部会、事業検討部会、包括的民間委託検討部会の3部会で構成し報告。
- 渡会：・課題分析部会では、日本国内でインフラ事業に PFI を導入する際の制約となっているのは何かということを議論している。
- ・各自治体が出している PFI 導入ガイドラインでは、元々インフラ PFI は考えないとしているものがある。
  - ・重要課題として、インフラ PFI 事業の対象／道路法、河川法等の公物管理法との関係／VFM の再定義／インフラ系事業における性能発注／PSC、PFI-LCC の算定／総合評価制度における課題／補助金などをあげて検討している。
- 北詰：・国際動向部会では、EU、アジア太平洋州、南米におけるインフラに関する民営化の事業について事例をまとめた。
- ・リスク部会では、リスクワークショップの試行／リスク定量化の試み／リスクマネジメントマニュアルの作成、などを行った。
- 岡本：・NPM (New Public Management) は、政治部門に民間企業における経営理念や手法を導入して、活動を効率化、活性化していこうという試み。
- ・第一段階として、政府の役割の見直し、第二段階としては組織運営の改革、業績マネジメントの導入、第三段階として予算財政のマネジメントの改革などが進められた。
  - ・日本も、道路公団、郵政等の民営化の実績がある。
  - ・各省庁の責任者が、予算や人事などのインプットに裁量権を与え、アウトプット、

アウトカムによって行政活動を統制しようというマネジメントを行う。

- ・九州地方整備局で「ちゃくちゃくプロジェクト」を作って事業を効率化した。対象ごとに供用目標、年度ごとの進捗目標を設定した上で公表し、どのくらいできたかも公表する制度を取り入れた。また、プロジェクト管理を強化した。これによって、15パーセントが目標より沢山でき、63パーセントが目標どおりでき、80パーセントぐらいが目標を達成した。このようなやり方をすることによって、担当職員の意識が変わり、明確な目標を持つことができ、連携の強化が図られた。それから目標を公表したことで地域の協力が得られるようになった。目標達成のためのコスト縮減に一生懸命努力するようになった。
- ・NPM で言われている効率化・活性化を達成する目的のための手法として PFI というものもある。何が有効なのか、どんなやり方、どんな部分が有効なのかということを確認し議論していくことが非常に大事である。従来のやり方と比べて何処に良さがあるのか、それを見極めて現実に適応していくことが非常に大事。
- ・日本の道路公団方式というのは明らかに大きな PFI であり、特に民営化した後は完全に PFI ということになっている。

橋本：マッコーリーというオーストラリアの金融組織に属して、約7年半に渡って日本のインフラというものを見てきました。マッコーリーは、ユニークな金融手法の代表的な例として、世界で初めてインフラファンドというものを創設しました。ちょうど日本でPFI法が産声を上げた90年代の最後、もしくは2000年の初頭に、日本経済はバブル崩壊から出口の見えない状況であり、私は海外で経済の活性化に寄与した手法が日本でも使えるのではないかと考えて活動しました。

- ・たとえばターンパイクは、前所有者であった東急電鉄さんの頃には直前8期連続赤字という道路事業だったのに対し、買収したその期から総売上に対する計上利益率は3割を超える黒字に転換させました。こういった経験を通じて私自身学んだことは、インフラ事業運営というのは事業運営になっておらず、待っていれば人は必ず使ってくれ、収入分費用を使ってしまっても何も文句言われないという構図があったことです。
- ・国や自治体の多数の関係者方々との意見交換を繰り返していく中で、私自身若干違和感を覚え始めたのが2年3年ぐらいまえからでした。その違和感のキーワードになるのが、日本のインフラというものに対して、外資、金融、そのサービスの持続性、利便性、効率性、安全性、雇用などです。
- ・海外で成功した事例をそのまま日本に持ってきて成功するはずがなく、それをきめ細かく日本に適した形に変えていくのが非常に大切で、外資にいるとなかなかやりづらいいということを強く経験しましたので、J-Infra を立ち上げました。

- ・マッコーリーという立場から見ると、日本の PFI にビジネスチャンスが何もない。  
日本の PFI というのは、公的な債務を、見かけ上オフバランスにしているという以上のなにもものでもない。金融機関として何らかの関与をするという隙間はまったくくない。
- ・実際道路事業者を 8 年から 9 年やってきた間にいろいろ学んだことや経験したことを、次のときにお話します。

美原：・商社でプラント建設をやっていましたが、エンジニアリング会社にのっかるだけでは全然儲かりませんから、結局我々が完工リスクを取ってプライムコントラクターとして工場を建設するようなことをやっていました。その後、工事だけではなく、自らが事業投資をし、フローではなくストックで儲けることに着目したのがインフラ事業です。特に、競争が少ないプラント系のインフラをやりました。90 年代以降は、アジア経済危機に伴い事業投資の見直しや、リストラを実施しました。その後、この経験をもとに、主に当時の建設省や通産省を助けながら PFI の制度設計とその実現、推進支援等に関与することになり現在に至っています。ここ 10 年間は PFI とか市場化テスト、あるいは指定管理者等、さまざまな我が国の官民連携の法制度の設計や推進に関与し、主に官と民の間接的な立場から、政策や実務手法の検討等に関与しています。

- ・日本の制度的アプローチは、できることからやろう、少しずつ、段階的にこういう考えを広めることが基本でもありました。かかる官民連携の選択肢の幅を増やし、多様な主体が考え、参加することにより、社会インフラがより豊かになっていく社会を構成することができると考え、これを実践してきたわけです。
- ・段階的に実践を積み重ね、少しずつ内容を深化させ、発展させていくことにより本来あるべき PFI ができるだろうし、土木インフラとか本当にチャレンジングな PFI も段階的にはできると当初思っていました。が、現実には時間がかかっています。
- ・土木学会のように学術的、実務的な、両方で学際的な観点から、様々なフィールドで継続的に十年以上研究や検討を続けている団体は日本にありません。継続的であることは、素晴らしいことですし、日本にとっても価値あることじゃないかと思えます。
- ・でも、やっぱり実践がないから理論と実践の間に乖離があり、非常に表面的になっているところがある。
- ・何故、土木 PFI が実現できないのでしょうか。PFI は一種の社会的な選択肢の一つで目的ではないわけであって、ニーズとモチベーションが合わない限り、これはなかなか上手くいかない。
- ・十年以上続いているが十年間一度も基盤インフラや土木インフラの本格的 PFI は

実現してない。やっぱりこれはニーズとモチベーションが上手く噛み合っていない証拠です。

- 一つの考え方として、公有民営という新しい考え方を導入してはどうでしょうか。運営権、経営権、施設の所有権、維持管理、施設整備バラバラに分けて再構成し、道路の維持管理に適応できるのではないかと。
- おそらく長期的に、確実に土木インフラが必要になる時代はくる。その日のために今後とも益々研鑽を積まれて社会に対して面白い研究活動を発表されていくことは世の中のためになると思います。

宮本：ここでせつかくの機会ですのでフロアの方からご質問を頂いたらどうかと思います。

フロア：ヨーロッパで成功している手法が日本で成功しないという点です。日本で上手くいかない、特に箱物は進みつつあるように理解していますが、基本インフラ部分がまったく展開できない。その違いは何だということを御存知の方がおられたらお訊ねしたいです。

宮本：インフラが未整備のところに対しての民間参加という話と、ある程度成熟した段階におけるイギリスタイプ、先進国タイプの民間参加の問題両方あるかと思っています。

美原：おそらく日本の歴史上、一般的にリスクを取ってやるようなモデルというのはあまり得意じゃない。それとリスクを回避する性向が強いということですが。

橋本：私はその原因は一言で需要がないからだと思っています。では本来のニーズはどこにあるのかというところが一番の問題で、特に日本のようにこれだけそのインフラが整備されていて、これから人口がどんどん減っていく国において、さらなる新しい設備投資が必要なのかというところを考えると、ニーズって言うのが非常に限られていて、それはやっぱり無理があつて、そういう構図の中で PFI というものは発展しないだろうという風に思っています。

岡本：PFI というり方を全部セットで日本で適用しようとしてもなかなかニーズがないのだと思います。

宮本：研究小委員会でやっております PFI は、必ずしも典型的な料金徴収型の PFI というイメージではなくて、より広く、包括委託をも含めて研究の対象としています。日本道路のシステム全体を見ながらどういう風な形で考えていけばいいのかという柔軟な取り組みで行っています。

フロア：PFI/PPP っていうのが民の資金というのを上手く使うっていう意味であれば、逆に土木の世界ではなくて、財務の部分まで踏み込んでいかないと、実はなかなか、弾けていって前に進まないのではないかと思います。

宮本：Private Finance でお金を出すというのは、当然そこに資金コストが掛かってくるわけですが。その資金コストは基本的には公的な調達と比べて一般的には高いというかたちの位置づけだと思います。その中で考えれば、逆にパブリックファイナンスのもとでデザインビルドオペレートというかたちで一括発注するということも当然スキームの中に入ってきていますし、逆にイギリスなんかもそういうアイデアがでてきてはおります。その中で一般的に民間がそういうかたちのことをやられるような領域っていうのが今すぐに見つかるかといえば現実的にはなかなか難しいと考えております。

フロア：鉄道分野はそうとう民間主導でやってきておまして、今の議論でいくと PFI に近いということかと思えます。要は官民分担型であり、その官民分担をどうするかが問題となります。それから鉄道の場合は、サービス向上、コストが社会経済効果に密接に影響に出ますので、サービス向上を如何にはかるかというインセンティブ、安全確保のインセンティブ、効率性確保のインセンティブなどの制度設計をして 2005 年から 2006 年に都市鉄道という法制化に辿り着いたという経緯があります。土木事業特有のリスクの分離の話、それから各種インセンティブをどうはかっていくのか、あるいはモラルハザードをどう防止していくのか、という観点でどのような議論をされているかお伺いしたいと思います

宮本：リスクの話と言うことで北詰先生から話はありますか？

北詰：リスクをいろいろなアイテムを分けていくという作業は、これはたしかに必要なんだろうなと思います。この項目はたとえばリスクの要因であるとか分担の仕組みであるとか、影響度であるとか、そういったものでどう適切に分けられるかということについて、そのプロジェクトに関わるリスクホルダーのいろんな人間たちが事前に議論をして、そのプロジェクトの特性に応じて、個々のプロジェクトの中で決めていく必要があると思います。

宮本：ありがとうございます。日本の民鉄制度は、見方を変えれば仰るとおりで、世界的に見ても、ユニークなプロジェクトの一つだと思います。

渡会：課題分析部会というのはずっと預かっていまして、VFM の定義そのもの、民間にやらせたら何でいいのって言うところが、なかなか証明できるものじゃないいうところが一つ大きなかべになっています。日本の企業はリスクを負わないというところで、積極的にチャレンジブルに道路 PFI が出てきたら手を挙げようという人たちがなかなか出てこないというのも大きな問題として認識しております。いずれにしても維持管理というのは非常に PFI、包括的民間委託できる余地はだいぶあるだろうということで、私の方で道路の維持管理を民間に委託したらどういう要求水準書が必要かということでこのような整理をしています。

北詰：とにかく事前にいろんなリスクであるとか起こりうる事態というものを知ることでありそれを特定することであるということです。リスクに着目していくからこそ、これから起こりうるリスクに気付きやすくなっていくだろうという風に私自身は考えております。

美原：PFI が今後どうなるか解りません。私は官民連携によって社会資本整備をいろいろと考えていくというのはおそらく世界の主流になるのではないかと考えています。土木学会のこういう研究も、おそらくその中に位置づけられるのではないかと理解しております。マネジメント手法とか様々な経営手法とか民間にも官にはないものがあるわけですから、官から民とか、一元的になるんじゃないかと、どっか中間的にいいところ、マネジメントのいいところを取り入れながら社会資本整備のあり方を考えていくというのはおそらく今後の主流になります。

橋本：PFI が何故できないかって言う質問のもう一つの答えとして、採算性が感じられる事業が民間の方に出てこない。儲からないものばかりマーケットに出てくるものだからそれはできないということになっていく。では海外はどうしてプレイヤーがどんどん出てくるかという、選別をしない。たとえばオーストラリアの場合でいうと、採算のいいプロジェクトであっても、それを民がやった方がもっといいじゃないかとなると民がやるチャンスが出る。スクリーニングを先にしてしまわないことが一つ理由としてあると思います。

自治体のニーズとして大きいのは、やはりその維持更新費用をどうやって賄うかということです。この費用を、誰が負担するかというと、これはもう受益者が負担するしかない。たとえばあの橋はあと数年で落ちそうだということが解っていたとして、じゃあそれを耐震補強しますか、それとも掛け替えをしますかということ地域住民なり利用者にはかって、もしその人たちが、橋がないと困るというのであれば、あなたたちいくら負担しますかと問うことになります。

ニーズって言うところをもっと深く掘り下げて、ニーズがはっきりと見えてきたところで、この PFI の研究というのもする必要があるのではないかと思えます。

岡本：VFM は、今までのやり方でやるよりは改善した方がこれだけもっといいものができる安くできるという意味の VFM を民間の方で考えていただいてどんどん提案していただくということが大事な気がします。九州整備局では、契約 VE を共同両得、お互いに働いて両方得しましょう、国民も半分得するし、受注者も半分得するというようなことで積極的に取り入れようというような工夫をしております。

アセットマネジメントというのはこれから非常に重要になってくるのでそういう面でも、官の方と一緒に考えていただいて協力していただければ大変ありがたいし、皆さんの方にも知恵を出す、知恵が価値になるときがあるのではないかと思えます。

宮本：どうもありがとうございました。本日のテーマをまとめると、①VFM とは一般的にお買い得とすることができる、②PFI にするとデューデリジェンスの機能がある、③何よりもアフォードビリティが求められる、④リスクをより効率的にマネージできるパートナーがそれを取る、⑤いいプレイヤーを探すあるいはプレイヤーを育てていく、といことになるでしょうか。

今回の全国大会のテーマは『これからの日本の社会と土木』ということで、この研究討論会、『日本のインフラ事業における PFI/PPP の再考』という題名をつけたのですが、『日本のインフラ事業の PFI/PPP の視点からの再考』と言った方が本来、もう少し適切だったのかもしれないと、今日の議論、昨夜の懇親会におけるより率直な意見交換から思っております。

本日は、大変なご多忙の中お越しいただき貴重なご意見を賜りました岡本さん、橋本さん、美原さんの3名の外部からのパネリストの方、ありがとうございました。それから沢山のフロアのご参加、ありがとうございました。

今後ともインフラ PFI 研究小委員会の活動を続けて参りますので、ご支援と共に積極的なご参加もお願いいたします。

以上