

## P F I の政策過程分析

### - P F I 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 -

風 間 規 男<sup>\*</sup>

(同志社大学政策学部教授)

#### 1. はじめに

1999年9月に「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促進法)が施行されてから、6年あまりが経過した。PFI(Private Finance Initiative)とは、官民の適切な役割分担・リスク分担の下に、公共施設の企画、建設、維持管理、運営などに、民間の資金、経営能力、技術力を活用していく事業方式である。このシステムは、1990年代はじめにイギリスで制度化され、日本に輸入された。2000年3月13日には、PFI促進法に基づいて「基本方針」が公示され<sup>1)</sup>、以降構想されたPFIプロジェクトは2005年3月現在で184にのぼる<sup>2)</sup>。

これまでの実践を踏まえて、日本におけるPFIの制度枠組みに関して様々な課題が指摘されてきた。PFIをめぐる議論には、財務会計、金融、法律などに関するテクニカルな内容が多く含まれており、政治学の知見が役立つ余地はそれほど大きくない。この議論に貢献することができるのであれば、PFIの導入により、公共事業をめぐる全体状況がどのように変化しているのかを過程分析し、その変化が望ましい方向に推移しているのか、それとも遠ざかっているのかを示すことである。

公共事業にかぎらず、21世紀の公共政策に求められているのは、ガバナンスを意識した関係の構築である<sup>3)</sup>。選挙で選ばれた政治家とその下で活動する官僚制によって形成される「政府」から社会に向けて一方的に公共サービスが提供される関係ではなく、様々なアクターが自己の利益を実現するために資源を持ち寄るネットワーク的な関係を通じて(政府ではないガバナンス)公共問題が解決されなければならない。このようなパートナーシップの構築にPFIがどのようなインパクトをもたらしているのかという点が、ここでの基本的な問題関心である。本稿では、まずイギリスにおけるPFIの動向を追うことで、官民の関係を再構成しようとするPFIの制度的な「力」を明らかにする。そして、「日本版」のPFIが直面している問題を取り上げ、公共事業をめぐる長い時間をかけて形成されてきた官民の关系到PFIが構造的な変化をもたらしていく可能性を探りたい。

<sup>\*</sup>1963年生まれ。88年早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了、93年同研究科後期博士課程単位取得退学、04年早稲田大学政治学博士取得。93年近畿大学法学部専任講師、95年同助教授、03年同教授を経て04年4月より現職。専攻：政治学、政策過程分析、公共政策論。所属学会：日本政治学会、日本行政学会、日本公共政策学会。著書等：「防災政策ネットワークの研究」2004年2月博士論文他。

<sup>1)</sup>正式名称「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」(以下、基本方針という)。

<sup>2)</sup>正確には、基本方針の策定以降に実施方針が策定・公表されたPFI事業。PFI推進委員会のホームページに一覧表が掲載されている。

<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai.html>

<sup>3)</sup>筆者のガバナンス論は、風間規男「関係性の公共政策学へ - ガバメント志向とネットワーク志向の交錯」『季刊行政管理研究』第100号、2002年12月、3-12頁参照。

## 2. イギリスにおけるPFIの展開

### 2.1 サッチャー改革 - ニューパブリックマネジメント -

PFIがイギリスに導入された経緯については、多くの文献で紹介されている<sup>4)</sup>。1992年という時期にメジャー率いる保守党政権がPFIという制度を導入した背景を理解するには、サッチャー政権が推進した新保守主義的な改革の流れを理解しなければならない。サッチャーが政権の座についた1979年当時のイギリスは、社会保障費などの政府支出の膨張や長引く経済不振によって、財政収支が悪化の一途をたどり、福祉国家的な政策の見直しが緊急の課題となっていた。また、1990年代に入ると、欧州統一通貨の実現に向けてスキームの検討が始まり、1992年にはマーストリヒト条約によって、通貨統合の参加条件として、1997年の財政赤字をGDP比3%以内に抑えることが義務づけられた。通貨統合に不参加の方針をとっていた保守党政権であるが、EUの基準達成を掲げて、通信・電力・ガス・水道・航空などの民営化を進め、福祉政策の抜本的な見直しを行った。

同時に、ニューパブリックマネジメント(NPM)改革と総称される一連の行財政改革を進めていった<sup>5)</sup>。NPMは、民間部門と公共部門の経営手法が本質的に同じであるという基本理念に立ち、両者が対等に競争できる環境を作りだし、公共部門には人事や資金調達面で競争に耐えうる条件を整備していくものである。たとえば、地方団体に対して、国の指定する業務について、民間企業との間で入札競争を行うことが義務づけられた。その範囲は、道路・下水の建設・維持管理業務から、1988年にはビル清掃・ゴミ処理、学校給食、公園の維持管理などに拡大、92年以降は、法律事務や情報処理、財政などホワイトカラーの業務にまで拡大される。一方、1988年に発表された「ネクストステップス報告書」により省庁の執行機能と政策助言機能を切り離す必要が示され、報告書から10年で、執行機能が分離したエージェンシーが130以上設立された。エージェンシーのトップには、人事や資金調達に関して大きな裁量を与えられる一方で、市場テストを受けながら、成果主義に基づいて組織の業績が評価されることになった。

PFIは、このようなサッチャー改革を引き継いだメジャー政権の下で1992年秋に導入された。まず、政府は、「市民憲章」を発表し、国民を消費者として位置づけ、公共機関に対して、サービス水準の公表とそのための方策の明示を求めた。その際に、組織のパフォーマンスを評価する重要な指標となったのが、VFM(Value for Money)という考え方である。これは、支払に対して最高レベルの量・質のサービスを提供することを目指し、そのために必要な計量的な分析を行うというものである。この発想を公共事業の展開に適用したのがPFIであるといえる。1992年11月、ラモント大蔵大臣は、市民憲章に沿って公共サービスの質を民間部門まで引き上げること、公的支出を削減すること、民間部門の技術を公共部門に導入することを目的として、PFIの導入を正式に提案した。公共性が強く市場が成立しないような公共事業分野において、PFIという新しい枠組みを用意することで、民間部門を引き入れ、VFMを実現しようとしたのである。

しかし、民間部門の資金を活用するという側面や契約によって事業実施に伴うリスクの大半が民間に移転するという側面が過度に強調されたこと、民間部門にPFIに関する経験やノウハウの蓄積がなかったこと、当初行政側がPFIの推進に消極的で必要な制度的措置をとらなかったことなどの理由から、PFIはなかなか浸透しなかった。そこで、93年、クラーク大蔵大臣は、官民参加の「プライベートファイナ

<sup>4)</sup> たとえば、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、第2章、西野文雄監修、有岡正樹・有村彰男・大島邦彦・野田由美子・宮本和明著『完全網羅日本版PFI』山海堂、2001年、第2章を参照。

<sup>5)</sup> NPM改革についてもたくさんの文献で紹介されている。さしあたり、大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント - 理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年、Christopher Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, 1998; Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, 2001. 参照。

ンスパネル」を設置，大臣のリーダーシップの下，PFIの適用可能性の検討を行っていない申請には補助金を許可しないという「ユニバーサルテストング」と呼ばれる方針を発表し，半ば強制的にPFIの拡大を図った。この方針は，当然のことながら大きな混乱を招いたが，PFIの手続をめぐる法的な問題を浮き彫りにしつつ，金融やコンサルティングに関わるビジネスを掘り起こし，PFIの基盤を整備する効果をあげていく。

## 2.2 ブレア政権におけるPPP

1997年5月に保守党に代わりブレア率いる労働党が政権についたが，NPM及びPFIは継承されることになった。これまで，この政権交代をめぐる，保守党政権時代との間の連続性が強調されてきたが，その質的な変化にも注目すべきである<sup>6)</sup>。

市場原理の導入を強力に推し進めたNPM改革は，様々な社会的な混乱やサービス提供をめぐる問題を引き起こし，その解決に向けて模索が始まっていた。ブレア政権においても，エージェンシー化，成果主義に基づく行政サービスの評価は進められたが，そこでは市場に加えて，官民のパートナーシップによるコミュニティやネットワークを通じてのサービスの提供が強調されるようになっている。このNPMレベルでの質的な変化を見過ぐすと，PFIがブレア政権においてPPP(Public Private Partnership)と称されることになった意味を見失ってしまうことになる。

ブレアは，プライベートファイナンスパネルの委員としてPFI創設当初から関わってきたベイツ卿を委員長とするPFIレビュー委員会を立ち上げた。97年6月に公表された同委員会の報告では，PFIをめぐる問題点が洗い出されるとともに，PFIが適切に運営されれば，公共サービスの利用者，納税者，企業の利益は実現するとの期待が示された<sup>7)</sup>。委員会の答申に基づいて，ユニバーサルテストングは廃止され，大蔵省に2年の期限付きで「タスクフォース」が設けられた。この組織には，各省庁が実施するPFI事業をサポートする事業推進部門と，PFIのガイドラインや契約書の雛型を作成する政策部門が置かれ，PFIの浸透に向けて様々な事業が展開された。2年後，タスクフォースの政策部門の機能は，大蔵省のOGC(Office of Government Commerce)に移管され，事業推進部門は，民間とのジョイントベンチャーであるPUK(Partnership UK)に引き継がれた。政府は，優先プロジェクトの選定，PFI研修プログラムの実施などを通じて，質・量ともにPFIの対象領域を拡大することに成功している。また，地方レベルにおけるPFIを推進するため，政府は，5億ポンド相当の地方団体向け特別予算枠を用意し，1997年11月には，地方政府契約法(The Local Government Contract Act)を成立させ，地方団体のプロジェクトに対して中央政府が信用保証する仕組みを創設した<sup>8)</sup>。

## 2.3 PFIに内在する「力」

以上のようなPFIの推進過程において，ブレア政権では，PFIという言葉の使用を避け，PPPという言葉を使うようになっている。多くの専門家は，PPPとPFIをほぼ同じものと捉えているが，政府は，アウトソーシングや民営化を含めて，官民の主体が共通の目的に向かって協働するあらゆる試みを総称するものだと説明している<sup>9)</sup>。労働党政権においてもPFIが強力に推進されているのは，単に行財

<sup>6)</sup> イギリス労働党の実施してきたガバナンス改革については，Janet Newman, *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, Sage Publications, 2001. 参照。

<sup>7)</sup> ベイツ報告と以後の改革については，第一勧業銀行国際金融部編，前掲書に詳しい。

<sup>8)</sup> 渡辺隆之「英国におけるPFI導入と活用について(資料)」『日本銀行調査月報』1999年，2月25日，<http://www.boj.or.jp/ronbun/99/ron9902d.htm>。

<sup>9)</sup> 現在，副首相事務局(Office of Deputy Prime Minister)がPPPプロジェクトの監視や総合調整を所管している。ホームページには，PPPは，関係者の中で最も管理能力があるところがリスクを負担するもので，PFIはPPPを成功裏に提供するためのメインの手段であるが，唯一のモデルで

政改革を目的として民間の資源を政府の領域に取り込むことをねらったことではない。PFIプロセスには、行政の内部のみならず、民間部門の改革、官民関係の改革を進める力が秘められていることを意識して、政府はPFIを推進しているのである。政治学では、このように、制度がアクターの相互作用に及ぼす力を重視する「新制度論」というアプローチが近年注目されているが<sup>10)</sup>、まさにPFIはイギリスの社会構造を変革し、政府・企業・国民の行動・関係・意識を変える「ガバナンス改革」の制度装置なのである。

PFIの中心的なアクターは、公共機関、民間事業者、金融機関である<sup>11)</sup>。公共機関は、公共サービスの水準を決定し、VFMに基づきPFI事業を特定し、事業者の公募・審査を行う<sup>12)</sup>。建設会社、商社、管理運営会社といった民間事業者は、特別目的会社(SPC)を設立して、時にプロジェクトの提案を行い、資金を調達し、PFI事業に応募して、公共施設の建設や運営といった事業を展開する。金融機関は、貸し手の立場からプロジェクトの収益性を審査して、資金を投入する。この3者を軸として、設計事務所、コンサルタント、法律事務所、会計監査事務所、保険会社などの民間主体、議会、施設利用者、周辺住民、PFI推進組織<sup>13)</sup>やNPO、学識経験者などが、PFIをめぐる関係を作っていく。そこでの関係は、公共機関が発注者で民間企業が受注者、住民はサービスの受け手といった、政府を頂点としたヒエラルキー的なものではなく、関係者が「交渉」を行い、事業をめぐるパートナーとして対等な関係を築いていくものである。

このようなパートナーシップを機能させる仕掛けがPFIプロセスには用意されている。

第1に、「競争」である。NPM改革を進めるメジャー政権下でPFIが構想されたことからわかるように、競争環境を形成することで、民間の創意工夫を引き出すことがPFIの基本構造である。PFIに参加しようとする事業者は、他の事業者よりも高い水準のサービスを低い価格で提示すべく事業計画を構想することになる。

第2に、「契約」である。PFIの中心アクターの間には契約が結ばれ、明示的に役割分担が規定される<sup>14)</sup>。公共機関とSPCの間にはPFI事業契約が締結され、契約書では、公共サービスとして公共機関側が要求する水準、長期間にわたる事業の展開において想定されるリスクの明確化と分担関係などが詳細に決められている。SPCと金融機関の間には、プロジェクトファイナンス契約が結ばれる。これは、借り手の保有する資産などを担保として貸付が行われるコーポレートファイナンスと異なり、当該プロジェクトから得られる利益を前提に貸付が行われるものである。また、SPCが破綻した場合に備えて、事業の継続や債権保全を行う目的で公共機関と金融機関との間に「直接契約」が結ばれる<sup>15)</sup>。このような契約関係により、それぞれの主体の責任が明らかにされる。

第3に、「交渉」による関係の維持である。日本において、PFIは、事業者の選定が行われた時点で関係が固定化されるイメージがあるが、それは誤りである。たとえば、事業者の決定から契約の締結までの

はないと説明されている。http://www.odpm.gov.uk/

<sup>10)</sup> 新制度論については、J. G. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, 1989. 参照。

<sup>11)</sup> 西野, 前掲書, 50頁以下参照。

<sup>12)</sup> 英国大蔵省は、事業ニーズの確立、代替案の評価、事業概要の策定、プロジェクトチームの形成、EU広報による公示、事業者選定戦略の決定、入札者の事前資格審査、候補者の絞込み、原案の見直し、交渉の呼びかけ、入札者との交渉、優先入札者の決定、契約の締結、契約の管理という14のステップでPFIを捉えている。HM Treasury, *Guides to PFI: 14 Stage Guide to PFI Procurement*.

<sup>13)</sup> イギリスでは、96年4月にイングランドとウェールズの地方自治協会によって、4Ps(Public Private Partnership Programme)が設立され、自治体に対するPFI事業の普及・支援活動を展開している。http://www.4ps.co.uk/

<sup>14)</sup> PFI事業契約については、柏木昇監修、美原融・赤羽貴・日本政策投資銀行チーム編著『PFI実務のエッセンス』有斐閣、2004年、第2編第2章に詳しい。

<sup>15)</sup> SPCが破綻し債務が履行できなくなったとき、金融機関は担保権の設定・行使が難しくなる。そこで、公共機関は金融機関にSPCの事業に介入し修復する権利を与え、金融機関は決められた期間内に事業契約上の義務を行う事業者を探し、事業契約を継承させるという仕組みである。西野, 前掲書, 181頁以下参照。

期間に、他の競争者との間に公平性が損なわれない範囲で、より有効なサービスの提供に向けて改善の努力が続けられ、具体的な契約条項の内容が詰められる。イギリスにおいてPFIをモニターし議会に報告している会計検査院(National Audit Office)の報告書では、事業開始後もよりよいサービスの提供に向けて、交渉が継続されるべきであるとされている<sup>16)</sup>。もちろん、そのような交渉は、2者関係に限定されるのではなく、議会・住民・利用者・専門家を巻き込んだダイナミックな関係の中で展開される。

第4に、「公共性」の検討である。PFIは、市場に委ねては提供されない社会資本を公共性が高いという理由で公的資金を投入し整備する仕組みである。しかし、無制限に資金がPFIに投入されるのではなく、まず提供すべきサービスの範囲を決め、地域のニーズや投入可能な資金をもとにサービスの水準を明確にしておく必要がある。

第5に、そのプロセスにおいて「透明性」の確保が一貫して要求される。PFIが機能するためには関係者の幅広い支持を調達しなければならず、VFMに関する情報、事業者選定の際の審査に関する情報、事業開始後のサービス実態に関する情報などを、積極的に公開していくことになる。

第6に、「客観性」の確保である。事業が一部の利益のために恣意的に進められていないことを示すために、当該事業がPFI手法によりVFMを実現するものであること、選定した事業者が最もVFMを実現する主体であることなどを合理的に説明しなければならない。このようなアカウンタビリティを果たすためには、ある程度客観的なデータに基づいて事業内容の分析を行っていることが前提となる。

以上のように、イギリスのPPPというパートナーシップとは、利益の一致した主体が団結して事業を実施するというイメージではなく、異なった利益を追求する主体が緊張感をもってプロジェクトに集まり、自分の利益を追求しつつ公共サービスが適切に提供される関係を作っていくことを意味する。イギリス会計検査院の報告書は、パートナーシップが成功するには、各主体が互いの便益を目指して、それぞれの目的を実現するために協働するようなものでなければならないと指摘している。PFIは、もともと別の目的を持った官民のアクターの間で長期にわたる関係を築くものであり、信頼を醸成しパートナーとして協働するには、共通のビジョンと情報の共有が何よりも求められるのである<sup>17)</sup>。

PFIは、このような方向に向かわなければ機能しない。この制度的な枠組みを生かそうとすれば、その中で行動するアクターには、競争関係を前提に、より対等で柔軟な関係が求められ、公共サービスの範囲が問われ、透明性や客観性が要求される。

### 3. 日本におけるPFIの導入

#### 3.1 政策コミュニティの反応 - 拒否と矮小化

PFIは、いわゆる「業界」がこれまで築いてきた関係を根本から変える「力」を秘めている。日本において、特に公共施設の建設をめぐるのは、河川、道路、公園、公営住宅を所管する旧建設省、学校施設や文化施設・図書館を所管する旧文部省、福祉施設、医療施設、廃棄物処理施設、水道施設を所管する旧厚生省など、省庁の局を頂点として、自治体の担当部局との関係を軸に、建設会社をはじめとする様々な民間主体との間で排他的な関係が築かれてきた。国と地方の関係は、補助金、各種通達、人事交流などで維持され、官民の関係は、各種業法に基づく指導、開発や建設の許可、競争入札や随意契約による発注によって支えられてきた。

<sup>16)</sup> National Audit Office, *Managing the Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI Projects*, 23 November, 2001, pp.14ff.

<sup>17)</sup> *Ibid.*, Part3.

このようにして、国の省庁の権限範囲にしたがって、公共事業をめぐる共同体 = 政策コミュニティが形成されており<sup>18)</sup>、コミュニティの内部はヒエラルキー的に構造化され、限定された関係者の中で情報がコントロールされつつ公共施設が整備されてきた。P F Iプロセスには、このような閉じた関係を大きく変える可能性がある。通常、政策コミュニティは、このような未知の制度の導入に対して、拒絶反応を示す。あらゆる手段を使って制度の導入を阻止して、これまで築いてきた関係を維持しようとする。それが難しくなると制度を受け入れるが、その運用プロセスにおいて制度をできるだけ無力化し、制度がコミュニティにもたらすインパクトを矮小化しようとする<sup>19)</sup>。日本で形成されてきた政策コミュニティは、P F Iという制度に対して、どのように反応したのだろうか。

### 3.2 法案制定プロセス

P F I推進法の制定プロセスをたどると、ほとんど拒絶反応がなく制度が導入されたことがわかる。

日本にP F Iが導入された要因として多くの論者が指摘しているのが、国・自治体の財政悪化である。「失われた10年」といわれるように、90年代の10年間で財政状況は急速に悪化した。国と地方の長期債務残高は、90年度末に266兆円であったのが、2000年度末には、640兆円を超え、建設国債は205兆円、赤字国債は136兆円となっていた。このような財政赤字の未曾有の膨張を経験する中で、橋本内閣は、1997年度から3年で補助金を15%削減する決定を行うなど緊縮財政を展開した。税収の減少に悩む自治体は、補助金や地方交付税に依存する従来の体制は維持できないと予測し、行財政改革を進めつつ、必要な社会資本を整備する方策を模索してきた。

このような状況に最も早い段階で反応したのが、多様な公共事業と関係業界を抱える旧建設省である。村山政権時の1995年4月には、「建設産業政策大綱」を発表し、エンドユーザーにトータルコストでよいものを安く提供すること、技術と経営に優れた企業が自由に伸びられる競争環境を作ることなどを基本目標に掲げた<sup>20)</sup>。そして、このような競争環境を形成する手段として、P F Iが脚光を浴びることになる。日本建設業団体連合会では、B O Tを採用することで社会資本を整備する可能性の検討をはじめ<sup>21)</sup>、全国建設業協会ではP P P方式の検討を本格化させている。1997年の10月には通商産業省が研究会を、11月には建設省が検討委員会を立ち上げ、学識経験者や業界関係者を集めてP F Iの研究が始められた。

一方、政府自民党は、経済対策の処方箋としてP F Iを提示していく。1997年11月14日に自民党が発表した「緊急国民経済対策(第2次)」では、情報通信基盤整備、物流効率化の推進、都市基盤の整備、環境政策の推進などにP F I手法の導入が提案され、「P F IやB O T等新たな社会資本整備の手法について、事業分野や官民の役割分担、及びそれを推進するための規制緩和、制度改革等総合的な検討を早急に行い、指針を策定する」とされた。同月18日に政府の経済対策閣僚会議が決定した「21世紀を切りひらく緊急経済対策」においても、党の方針が踏襲されている。同年12月17日の自民党「緊急国民経済対策(第3次)」では、地域における日本型P F I事業の推進が掲げられ、サービスエリア・パーキングエリアの整備、インターチェンジの建設・運営、下水汚泥資源化事業、河川空間を利用した光ファイバー網の

<sup>18)</sup> 政策コミュニティについては、R. A. W. Rhodes and D. Marsh, "New Directions in Study of Policy Networks, European Journal of Political Research, vol.21, 1992, pp.181-205を参照。

<sup>19)</sup> 筆者は、かつて情報公開制度をめぐる行政の対応を反作用メカニズムと矮小化メカニズムで説明した。行政機関は、まず情報公開の法制化に抵抗する。それが難しくなると、たとえば、文書を作成しない、文書を検索しにくくするなどして、制度が機能しないような行動をとる。風間規男「情報公開制度の公共政策分析」『法政論叢』(日本法政学会), 第49巻第1号, 1998年, 83-89頁。

<sup>20)</sup> 建設省建設経済局監修『1995年建設産業大綱』大成出版社, 1995年。もう一つ基本目標として、「技術と技能に優れた人材が将来を託せる産業を作る」ことを掲げている。

<sup>21)</sup> B O T (Build-Operate-Transfer) は、民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設・所有し維持管理・運営を行った後、事業終了時点で公共に施設の所有権を移転する方式である。現在はP F Iのひとつの事業方式に位置づけられ、全体の2割強がこの方式で行われている。最も一般的なのは、事業者が資金調達、施設の建設を行い、施設の所有権を公共に移転した後、事業者が維持管理・運営を行うB T O (Build-Transfer-Operate) である。

整備，公園施設の整備，公営住宅の供給，新エネルギー・リサイクル関連施設の整備などにPFI手法を活用するとされている。政府が12月24日に閣議決定した「経済構造の变革と創造のための行動計画」においても，民間事業者が起業家精神をもって新規事業を創出する手段として，PFIの導入を検討するとされている。翌98年2月20日の自民党「緊急国民経済対策（第4次）」では，「特定事業への民間資金導入に関する特別措置法」の早期成立を図るために，臨時経済対策協議会の中に小委員会を設置し，国会に提出すべく早急に検討を開始することが示された。

1998年2月には，自民党の中に民間資本主導の社会資本整備（PFI）推進調査会が設置され，議員立法による法案の提出に向けて，法案作成作業が急ピッチで進められた<sup>22)</sup>。4月24日に経済対策閣僚会議で決定された「総合経済対策」では，PFIの法律案が提出されることを踏まえて，政府内で推進体制を整備するとともに，補正予算に調査費を計上すること，日本開発銀行にPFI推進に関する融資制度を創設することなどが盛り込まれる。

「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案」は，同年5月第142回通常国会に議員立法の形で提出された。この内容に関しては，日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）の「次世代民生活業研究会」での研究と建設省・通産省の検討が反映されているといわれ<sup>23)</sup>，法案提出にあわせるように，建設省は「日本版PFIのガイドライン」，通産省は「日本版PFIの実現のために」を公表している。

以上のようにPFI推進法の成立に向けて着実にステップが踏まれているかにみえたが，98年7月の参議院選挙で自民党が大幅に議席を減らし，橋本首相は責任をとって辞任，小淵新首相は，積極財政に路線変更を行った。また，回復基調に見えた景気も，経済指標が急速に悪化し，即効薬的な経済対策が政治の最優先課題になった。このような政治・経済環境の中，なかなか法案の審議に入れない状況が続いた。

経済団体連合会は，法案成立を後押しするように，98年9月22日「提言『PFIの推進に向けて』 - 市場原理を活用した社会資本整備と構造改革の実現 - 」を発表した。「PFIに関するアンケート調査」で回答企業の95%が「今後，わが国もPFI事業の導入を進めていくべき」と考えていることを示して，財界での期待の高さを強調した。また，PFI事業への参入は市場原理に基づいた民間事業者自らの投資判断によること，PFI事業の運営は民間主導とすること，必要な社会資本整備をPFIで行うか否かは官がVFMにより判断することの3点を大前提として，PFIの推進にあたって必要とされる条件整備と課題を具体的に指摘している。

法案は，自民党，自由党，民主党，公明党，社会民主党の5党の間で協議が行われ，国・自治体による債務保証に関する規定や国の出資に関する規定が削除されるなどの修正を行うことで合意された後，再提案された。同法案は，99年1月29日に衆議院建設委員会に付託，国会での審議が始まり，6月に衆議院本会議で可決，7月に参議院で可決成立，9月に施行された。国会での実質審議は，総計2時間程度であったという<sup>24)</sup>。

以上のように，PFI推進法の検討は，建設業界・金融業界を中心とする経済界が主導する形で，各省の研究会・委員会の中で，官僚，業界関係者，学識経験者が政策の内容を検討・具体化した。この動きに政府自民党も乗り，共産党を除く野党も法案の成立に協力し，国会の審議では争点にすらならなかった。

### 3.3 法律制定後の動き

<sup>22)</sup> 法案作成の経緯については，西野監修，前掲書第4章を参照。

<sup>23)</sup> JAPICは，国土の整備と社会資本の整備に向けた取り組みの推進を目標に掲げる産業界の業際組織であり，1979年に設立された。

<sup>24)</sup> 建設政策研究所編『検証・日本版PFI』自治体研究社，2002年，34頁。

法の成立を受けて、内閣府に「民間資金等活用事業推進委員会」(PFI推進委員会)が設置された。委員会は、総理大臣が任命する9人の学識経験者により構成され、PFI事業に関する実態調査、課題の抽出、改善策の提言などを行うことになった。同委員会は、まず「基本方針」の策定に着手し、関係省庁と調整を行いながら、内容を検討し、2000年3月13日に総理大臣告示として公表した。しかし、基本方針の内容は、自治体の現場でPFIプロジェクトを推進するために必要なマニュアルとして活用するには概括的であった。その後、委員会は、2001年1月「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」を皮切りに、リスク分担、VFM、契約、モニタリングなどに関するガイドラインを次々と作成して公表している。これらのガイドラインは、直接国の公共事業を対象としたものであるが、自治体の現場においても参考にされている。

PFIを実施するにあたり、事業者の選定や予算措置に関して、国では会計法、自治体では地方自治法の適用を受けるほか、公共施設の整備・運営に関連する各種法令、補助金給付手続要綱など、関係法令は錯綜している。個別プロジェクトを実施する中で、現行法体系との間に齟齬が生じるたびに、関係機関の間で調整を行い、運用解釈によって問題をクリアしてきたのが実情である<sup>25)</sup>。国が法律を用意し詳細な方針を定めて、地方・民間が国に伺いを立てながら実施をするというトップダウンの関係ではなく、PFIをめぐって発生してくる問題を実践の場で回避しつつ実例を積み重ね、その情報をPFI推進委員会にフィードバックし、ガイドラインを作成することで、跡付け的に現場での対応をオーソライズするボトムアップ的な流れを観察することができる。このようなPFIの現場からのフィードバックを踏まえて、2001年11月にPFI推進法の改正が行われ、事業の対象が国会、裁判所、会計検査院などにまで拡大し、11条の2が新設され、民間事業者に対して、行政財産の貸付や地上権の設定ができるようになった。

また、国は、「民間資金等活用事業調査費補助金」の制度を2001年度の第1次補正予算に盛り込み、PFI事業に必要となる実施方針の策定に関する調査やVFM評価のための調査に対して、2分の1を補助することで、自治体のPFI事業を後押ししている。省によってPFIの推進には温度差があり、当初、旧厚生省がPFI事業の推進に積極的で、一般廃棄物の中間処理施設にPFIを適用することを決めて、施設の所有が民間事業者であっても自治体と同様の補助金を給付することをいち早く発表した。現在は、厚生労働省関係(ケアハウスの整備事業などの老人福祉施設、廃棄物処理施設や余熱利用施設、上水道施設、斎場の建設・運営)、文部科学省関係(国立大学法人の施設等学校関係の施設、プール、給食センター)、国土交通省関係(駐車場、公園、下水道施設、港湾施設、公営住宅)の事業が目立っている。

1999年8月には、NPO法人として日本PFI協会が設立された。この組織は、2005年4月20日現在、建設会社、商社、設計事務所、各種コンサルタント、法律事務所、会計監査法人、金融機関、保険会社などの一般・賛助会員197、自治体などの特別会員495の会員を集め、自治体への普及啓発活動、事業化に向けてのアドバイス、情報提供などを行うほか自治体のPFIプロジェクトにも審査委員として関わっている。また、地域総合整備財団にも「自治体PFI推進センター」が設立され、全国知事会、全国市長会、全国町村会などと連携しながら、PFIの普及啓発活動を積極的に展開している。民間もJA P I Cのほか、PFI金融・法務プラットフォーム協議会、日本版PPP研究会などがPFIの研究・普及活動を行っているほか、大手の会社でもPFI担当部門を置き始めている。

以上のようなプロセスをたどって、日本版PFIは、官民をあげて推進されている。おそらく当初は、政府もPFIプロセスについての明確なイメージがなく、厳しい財政事情の中で公共事業を安上がりに実施する手法の1つとして位置づけていた。自治体もまた、建設費などの初期投資や事業実施に伴うリスク

<sup>25)</sup> 柏木、前掲書、15頁以下参照。



を民間に任せ「建設費を繰り延べる仕組み」としてPFIを捉えていたところが多かった<sup>26)</sup>。民間も、今後公共事業の縮小が予想される中で、新しい事業機会をPFIの中に発見し、行政との間に長期間にわたる安定した関係を築こうとした。PFIの制度化に対して「拒否反応」が起らなかったのは、公共事業をめぐる政策コミュニティにとって、PFIという制度がそれを維持する方向で作用すると理解されたことが大きい。一方で、PFIの現場を検証すると、そこには、PFIが政策コミュニティに対して及ぼすインパクトをできるだけ小さくするために制度の趣旨を歪めようとする「矮小化」のベクトルと、制度の筋を通すために競争性・客観性・透明性・柔軟性を高めようとするベクトルとのせめぎ合いをみることができる。

## 4．PFIをめぐる表出している問題

### 4.1 VFMをめぐる

PFI推進法の基本方針では、PFIの対象事業を選定するに際しては、「民間事業者にゆだねることにより、公共サービスが同一の水準にある場合において事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減を期待することができること又は公的財政負担が同一の水準にある場合においても公共サービスの水準の向上を期待することができること」を基準として決めなければならないとされている。PFI推進委員会では、このVFM評価について、より具体的な指針を示すために、2001年7月27日に「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」を公表している。ガイドラインによると、VFMは、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値「PSC」(Public Sector Comparator)と、PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値「PFI事業のLCC(Life Cycle Cost)」の比較により行くとされている。

PSCは、設計・建設費、維持管理費、長期修繕費、事業経費といった支出要素と事業収入や補助金といった収入要素を計算して、設計、建設、維持管理、運営の段階ごとに経費を現在価値に換算して積み上げていく。さらに、各段階のリスク、全体にわたるリスクを定量化して算入する。そのほか企画段階及び事業期間中にかかる人件費や事務費なども、合理的に計算できる範囲でPSCに算入する。

PFI事業のLCCについては、公共機関が民間事業者を支払う費用、公共機関自らが負担する費用を、事業段階ごとに積み上げていく。積算にあたっては、事業者の損益計画、資金収支計画などを年度ごとに想定し計算する。PSCと同様に間接コストも算入する。

以上、ガイドラインの内容を概観すれば、PSCやPFI事業のLCCの厳密な算出が不可能なことは専門家でなくても理解できる。特に、リスクの客観的な把握、施設の長期修繕コストの確定、費用の現在価値への転換は、実務上きわめて困難だとされている。施設の設計内容や管理運営体制について事業者の創意工夫に期待し、事業者から金額やリスク分担について具体的な提示を待っている段階で、コストを予測しようとするところに、VFMが抱える本質的な問題がある。PFI導入期には、PFIを適用すれば施設建設費が一律20%下がるということを前提にVFMの評価を行っていた自治体もあったという<sup>27)</sup>。

本来VFMが比較の対象としているのは、PSCとPFIではなく、投入される公的資金とそこから得られるサービスの量・質である。ガイドラインでは、PFI事業のLCCがPSCを上回ったとしても、その差を上回る公共サービスの水準の向上が期待できるならば、PFI事業の側にVFMがあるとしている。

<sup>26)</sup> 日本経済団体連合会「PFIの推進に関する第二次提言」2002年、6月17日。

<sup>27)</sup> 井熊均『自治体PFIプロジェクトの実務』東洋経済新報社、2003年、115頁。

しかし、サービス水準の向上をコスト差と同等に重視するのならば、達成されるべきサービス水準が地域であらかじめ明確な形で合意されていなければならないはずである。たとえば、企業の採算性を考えれば屋内温水プールの方が望ましいが、建設費や維持管理コストがかかる。その場合、地域に温水プールのニーズがあり、そのニーズに税金の投入によって応えるべきかの判断をどこかでしておかなければ、必要以上のサービスが税金によって提供されることになり、VFMの前提が崩れてしまう。PFIプロセスでは、このように「公共性」が問われる場面が多い。

基本方針では、VFMの評価結果を「民間事業者の選定その他公共施設等の整備等への影響を配慮しつつ」という留保がつくものの、速やかに公表するものとしている。しかし、実際、ほとんどの自治体ではVFMの評価結果の公表を控えている<sup>28)</sup>。算出の根拠となったデータや積算内容は、事業者の選定などを行う審査委員会にすら提供されないことが多い。通常、VFMの評価はコンサルタント会社に委ねられるが、その調査報告書でPFI事業の推進に否定的な結果が出されることは少ない。これは、VFM評価に関わるデータが相当程度操作可能であることを意味している<sup>29)</sup>。そもそもVFM評価は、広く公開されてその客観性・妥当性に対する批判に耐えられるほどの精度はないということである。

けれども、このことがVFM評価プロセスを否定するものではない。当該事業を進める是非を、設計や建設といった初期投資で評価するのではなく、事業が終了するまでの期間にわたるコストと効果を予測して考えることに大きな意味がある。これまでの公共事業では、補助金が給付されるというだけの理由で地域にニーズのない施設が建設され、その維持管理や運営の費用が自治体財政を圧迫するというケースがみられた。地域のニーズに基づくサービス水準の確保とコストのバランスについて、それが定性的な評価を含むにしても、時々最善の知識・技術を使ってVFM評価を行ったという事実が、後々PFIプロジェクトの結果責任が問われたときに意味をもってくるのである。

VFM評価は、PFI事業を推進する側からみて高いハードルであるはずだが、実際には形だけを整えて行われる傾向にある。しかし、このような矮小化傾向は、PFIプロセスが官民の間に緊張関係を生み出していくことで正常化することが期待できる。たとえば、2004年2月に日本建設業団体連合会が公表した「PFI事業の促進・定着に向けて(提言)」では、PSC、PFI事業のLCC、VFM、その算定根拠の公表をPFI推進法や基本方針に明記する一方で、VFMに関するガイドラインにある「PSC及びPFI事業のLCCを示すことにより、その後の入札等において正当な競争が阻害される恐れがある場合等においては、PSCとPFI事業の差または比によりVFMの程度のみを示すことにしても差し支えない」との文章を削除することを要求している。このように、PFI事業の採算性を長期的に予測し、かなりの労力を費やして事業計画や資金計画を策定し、競争に備えなければならない民間事業者の側から、透明性の要求が強まっていくのである。

## 4.2 総合評価一般入札制度

基本方針では、民間事業者の創意工夫が極力発揮されるように、「提供されるべき公共サービスの水準を必要な限度で示すことを基本とし、構造物、建築物等の具体的な仕様の特定については必要最小限度にとどめること」とされ、いわゆる「性能発注」の考え方がとられている。会計法や地方自治法では、契約によって実施される事業については、原則として一般競争入札によることとされている。しかし、性能発注

<sup>28)</sup> 日本プロジェクト産業協議会の調査によると、法施行から2001年11月までと、同年11月から2002年11月までを比較したところ、PSC金額の提示は、33.3%から11.8%に、PFI事業のLCC金額の提示は、22.2%から14.7%に減少している。日本建設業団体連合会「PFI事業の促進・定着に向けて(提言)」, 2004年2月。

<sup>29)</sup> イギリスにおいても、PSCなどは正確な数値ではなく、考え方によって変動する数値であることが浸透しているという。光多長温・杉田定大編著『日本版PFIガイドブック』日刊工業新聞社、1999年、第2部英国PFI調査報告参照。

の考え方に立てば、提案によって公共サービスの提供水準が異なるのは当然で、最も低い価格で入札した業者が落札するのでは性能発注の意味が失われる。そこで、法令は、価格に加えて、その他の条件により選定を行う「総合評価一般競争入札」を行うことを認めており、すでに1999年度から各種公共事業で採用されている<sup>30)</sup>。

自治体に適用される地方自治法では、競争入札を前提としながらも、国に適用される会計法に比べて、随意契約を結ぶことについて少し柔軟に解釈する余地があるといわれている。PFIでは、事業者との間で条件の調整や交渉が必要とされることから、多くの自治体では、入札後に条件がほぼ確定されてしまう総合評価一般競争入札は避けられ、PFI手続によって審査して最も優れた提案をベースに業者との間で随意契約を結ぶ「公募型プロポーザル方式」が好んで用いられてきた<sup>31)</sup>。しかし、国、都道府県、政令指定都市などは、世界貿易機関(WTO)の「政府調達に関する協定」により、一定規模以上の公共調達については、公開公募によらなければならないとされており、政令で、随意契約に際してかなり厳格な適用が要求されている。これに合わせて、総務省は、自治体に対してPFI事業において総合評価一般競争入札制度を採用するよう通達指導してきた<sup>32)</sup>。

この問題は、PFIが求める交渉に基づく柔軟な関係性と、法に定められた入札手続で要求する公平性との間に本来的に相容れない要素があることに由来している。これを実務のレベルで解決しようとしたのが公募型プロポーザル方式であるが、随意契約を前提とし競争性を排除する手段として採用されるならば、競争原理によってVFMを確保しようというPFIの思想と矛盾することになる。イギリスでは、事業者選定のための審査は優先交渉権を与えるためのものであり、その優先交渉権者との間の交渉が不調に終わった場合には次点者が交渉を行うことになる。2001年1月22日にPFI推進委員会が発表した「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」は、事前審査を認め、募集する事業に対して一定の性能を有しているかの審査を事前に行い、それにパスした業者のみが、より詳細な事業計画等の作成を行い、一般競争入札に参加できるようにすることを認めている。

日本経済団体連合会は、2002年6月17日に公表した「PFIの推進に関する第二次提言」において、総務省が総合評価一般入札方式の活用を指導していることに対して、これではPFIの特性を十分活かした事業を行うことはできないと厳しく批判している。そして、官民双方の入札手続の負担を軽減するため、競争上の公平性と透明性の担保を前提として、公共側があらかじめ一定の審査基準等を明確化し、段階的に事業者を絞り込むとともに、交渉・協議によって契約内容を詰める手続が明確に行えるようにする必要があるとしている。このような公募型プロポーザル方式と類似する手続を、新たな公共調達の一類型として明確に法律上位置づけ、PFI事業に限って適用すべきであると提案している。

2003年3月20日の「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関係省庁連絡会議幹事会申し合わせ」により、審査の適正性と公平性を阻害しない範囲において、会計法・地方自治法の規定による資格審査として事業計画の概要を提出させ、入札参加者を絞り込む一次審査を行い、当該事業を適切に実施する能力をもつ事業者のみがより詳細な事業計画等を作成、入札に参加する手続をとることが可能になった。自治体もこの申し合わせを参考にして地方自治法の運用を行うよう総務省から通知が出されている。また、申し合わせでは、入札前に明示的に確定することができなかった事項については、協定締結の段階で、発注者と事業者との間で明確化を図ることは、PFI事業の円滑な実施に資するものであ

<sup>30)</sup> 柏木、前掲書、30頁以下参照。

<sup>31)</sup> 総合評価一般入札方式と公募プロポーザル方式は、実務上では専門家でも区別がつかないほど同じようなプロセスをたどる。井熊、前掲書、171頁以下参照。

<sup>32)</sup> 各都道府県知事・各指定都市市長宛、自治事務次官通知「地方公共団体におけるPFI事業について」、2000年3月29日、自治画第67号。

るとされ、「入札前に公表された契約書案，入札説明書などの内容について変更が一切認められないわけではない」としている。

以上のように，PFI実務の上では，二段階選定が「申し合わせ」という形で実現しつつある。PFIへの参加に伴うコストやリスクをできるだけ抑えるため，これまで行政との間に築いてきた安定した関係の中で，密室の中で契約条件の交渉を行い，ライバルの動向を心配せずに契約まで進みたいと事業者が望むのは，ある意味当然である。しかし，PFIの制度の成り立ちは，そのような矮小化を許さない。PFIのような大規模プロジェクトにおいて，客観的かつ透明性の高い手続が確保されなければ，業者の選定について地域の合意を得ることはできない。公募型プロポーザル方式をとる場合は，なおさら一層，手続における公平性・客観性・透明性の確保が問題となるのである。

今後，事業者の選定を行うための審査委員会で問われるのは，価格以外の要素をどのように評価したのかである。非価格要素は，資金調達や収支計画といった事業計画に関連する項目，安全性・環境面・機能性・ライフサイクルへの配慮・維持管理や修繕といった項目，その地域経済への配慮といった項目を設定して，項目ごとに得点を配分，審査委員会で各提案に成績をつけ合計して定量化している。しかし，なぜそのような得点配分なのか，ある要素についてなぜそのような得点評価なのかを，落札できなかった応募者が納得する形で説明するのは難しい。非価格要素の定量化点と価格点の配分も経験的に決めているにすぎないし，この2つの要素を総合化する方法も加算方式・除算方式があり，採用する方式によって総合評価の結果は異なる<sup>33)</sup>。PFIの現場からは，各要素で2位につけた応募者が有利で，委員の評判と得点評価が一致しないことがあるという<sup>34)</sup>。このような状況において，委員会の運営に不信の目が向けられたときは，どうすればいいのだろうか。おそらく，審議結果の正統性を確保する唯一の道は，入札参加者のみならず住民一般にも審査のプロセスを公開して，客観性の不足を透明性の向上で補うことだと思われる。

業者が選定された後も，交渉によって事業内容に変更が加えられていくし，契約締結後も，基本設計，実施設計と進んでいく過程で，近隣住民との協議などを踏まえて，設計を柔軟に変更していくことが想定される<sup>35)</sup>。このような契約交渉や設計変更のプロセスにも，競争を無意味化する不正が行われぬように，高いレベルの透明性の確保が求められる。また，事業開始後も，契約時には予測していなかった事態の発生，需要の変化，技術の革新などがあり，契約内容に固執することが公共サービスの質の確保・向上につながる状況が起こる。契約内容を変更する場合には，当然，その理由や変更によって得られる効果を広く説明していくことが迫られる。このように，PFI事業の効果をあげるためには，柔軟な関係を維持する必要があり，そこでの信頼性を確保するためには透明性を確保しなければならないのである。

## 5．むすびにかえて：ガバナンス論からみたPFIの可能性と課題

現在，日本版PFIは，日本版という部分が強調され，その制度の趣旨が歪められているという批判も多い。ここで取り上げた2つのテーマのほかにも，PFIのプロセスの様々な場面で矮小化しようという動きが観察される。しかし，本稿で見てきたように，PFIの特性を活かそうとすれば，そのような矮小化行為は批判にさらされることになる。

PFIは，これらも拡大することが運命づけられている。2003年の「小泉改革宣言」では，地方の生活基盤の整備や大都市圏の再生にPFIを積極的に活用するとあり，羽田空港の再拡張事業にPFI事業

<sup>33)</sup> 駒井正晶「PFI事業の事業者選定における価格と提案内容の総合評価」『会計検査研究』第29号，2004年4月，11-23頁参照。

<sup>34)</sup> 井熊，前掲書，165頁。

<sup>35)</sup> 日本建設業団体連合会，前掲提言，2004年2月。

を活用すると公約している<sup>36)</sup>。民主党も、2004年の「民主党政政策集 - 私たちのめざす社会」において、PFI制度を積極的に活用するため、モデル事業の展開やPFIの数値目標を定め、PFIの促進を阻害する法律・政省令・条例等の改正を進めることを約束している。省庁もPFIを積極的に推進する姿勢を変えていない。たとえば、本年2月21日に公表された「国土交通省におけるPFI推進の基本的な方針について」で、同省は、PFI事業件数を、実施方針公表ベースで2002年度末時点の件数に対して、2004年度末には2倍、2006年度末には3倍にするという数値目標を立てている。

今後、税制の見直しや指定管理者制度の導入などによって、PFIの事業化はさらに誘導されていく。経験や知識が蓄積すればPFI手続きへの参加・交渉コストは逡減していき、金融機関のプロジェクトファイナンスの技術も向上するなどして、民間側のPFI環境は改善される。このようにして、PFIが定着する条件は少しずつ整備されていくことになる。それは、同時に、公共事業におけるヒエラルヒー的・固定的関係が見直され、透明性・公開性が高まる「ガバナンス」的な方向に一歩一歩進んでいくことを意味する。

現在は、官民が新しいパートナーシップの形を模索している段階である。PFIは、イギリスの文化的・社会的な環境の中で発想されたものであるが、その母国においても、様々な混乱を引き起こしてきた。このような制度が日本で短期間に問題なく普及していくことを期待するのには無理がある。イギリス会計検査院が実施したアンケート調査によると、行政機関の72%、PFIプロジェクトに参加した企業の80%が、官民間に大変良好な関係が作られていると回答している<sup>37)</sup>。一方、日本の場合、日本経済団体連合会が実施した調査によると、PFIに参加した企業の8割が事業内容に不満を持っている<sup>38)</sup>。閉じた政策コミュニティの中で、行政が十分な事業機会を用意せずに民間に参加を要請し、企業も採算性よりも付き合いを重視して要請に応じる「奉加帳方式」が残存したまま、従来どおりの発想でプロジェクトを進めようとしたところに、関係をうまく築けずにいる原因があると思われる。今後も、ひとつひとつのプロジェクトをみれば、ずさんな計画、不透明な交渉が観察されるであろうが、総体としてみれば、PFIという制度の「力」により、新しいパートナーシップの関係が作られていく可能性は大きい。公共事業において国が展開してきた従来パターンに自治体のPFI事業が取り込まれないためにも、自治体の政策体系全体におけるプロジェクトの位置づけを明確にして、PFI事業の趣旨から、個別プロジェクトを徹底的に検証していくことが大切である<sup>39)</sup>。

最後に、PFIについて課題を指摘しておきたい。第1に、住民参加の確保である。PFIの議論には大量の特殊用語が使用され、また、財務会計、金融、法律、個別政策に関する高度な専門知識が要求される。特に公共性判断を担う住民が討議に参加するためには、PFIをめぐって生産される情報やそでの議論経過などを、理解可能な形で伝達する「翻訳者」が必要とされる。PFIプロジェクトを評価するNPO、PFIの全国的な推進組織などに、そのような役割を期待したい。

第2に、特に行政側に、PFI事業に対応できる人材が求められる。現在、多くの自治体では、職員がセミナーなどに参加し勉強しながら、コンサルタントの助けを借りて事業を進めている。民間部門には、今後PFIに関する知識・ノウハウが蓄積されるだろうが、自治体にも専門性を高める条件が整備されなければ、格差は広がる一方である。大学・大学院が、PFIに関わる総合的な知識を身につけるカリキュラムやコースを提供することで、自治体を含めた社会に人材を供給するシステムを作る必要があるかもしれない。

<sup>36)</sup> 国土交通省は、羽田空港の再拡張に伴う国際線ターミナル、エプロン等の整備をPFI手法で行うことを決定して、2005年4月15日、実施方針を発表した。

<sup>37)</sup> National Audit Office, *op. cit.*, pp.34.

<sup>38)</sup> 日本経済団体連合会、前掲提言。

<sup>39)</sup> 飛田博史「公共事業におけるPFI導入の留意点」『地方自治職員研修』2002年6月号、21 - 23頁。