

コミットメントとPFI

深 浦 厚 之

Abstract

In this work, attention is given to the relationship between the PFI scheme and governmental commitment to the public service supply. We examine some PFI programs conducted in Japan and try to extract some statistical evidences about the government commitment. Along these lines, this work investigates closely that there is no general relation between the PFI scheme and the governmental commitment; however, the local authorities are inclined to commit the basic public-good supply processes.

Keywords: Private Finance Initiative, commitment, public service supply scheme

1. はじめに

本稿の目的は、PFIの具体的なスキーム・形態と、政府の公共サービス供給に関するコミットメントの関係を定量的に明らかにすることである。

PFIは1992年、英国保守党によって正式な政策プログラムとして導入されたが、当初は公共サービスの供給を確保するための代替的な手法であるとの理解が多かった。しかし、いくつかのPFI事業が予想された成果をあげることができず、また、政府の財政負担も目立って削減されなかったことから理念の再検討が行われてきた。現在では、政府や公権力を中心とした社会、

市場を中心とした社会という二元論的な理解から、政府・市場が相互に補完しあう社会という理解への移行を象徴的に指す概念へと変化しつつある¹⁾。

その背景には、過去に進められた民営化に対する反省があった。民営化は政府機能の一部を民間企業に移転して財政負担を縮減させることを目的としたが、結果的には社会的リスクを特定部門に集中させ国民厚生を低下させるというケースが目立った。政府機能の実現に伴うリスクをどのように負担するかという視点が欠けていたのである。そこで政府と民間を紋切り型に対置するのではなく、政府（規制）と市場（自由）を組み合わせた協働体を組織して公共サービスを供給するという方法が模索されるようになったのである。別の言い方をすれば、規制を通じた政府のコミットメント（次節で定義）と市場における民間企業の自律性の複合体を通して政府機能の実現をはかるという構想といえるだろう。

本稿はPFIを例として、政府のコミットメントと事業の特性がどのように関わっているのかを明らかにすることを目的とする²⁾。

以下の記述は次のように構成される。はじめにこれまでのPFIで見られたBTO, BOT, BOOなどのスキーム、またはいくつかの事例を参考にしながら、政府のコミットメントを表す尺度を定義する³⁾。次に、日本のこれまでのPFI計画（実施したもの、計画中のものを含む）を対象にして、政府のコミットメントとの関係を把握する。この議論を通して公共財に近い性

1) PFI (Private Finance Initiative) はPPP (Public Private Partnership) の一形態として含まれるものと考えられている。また、市場と政府の相対関係を重視する行政手法のことを最近ではNew Public Management (NPM) と呼ぶことがあるが、PFIがサービスの供給という側面を強調するのに対して、NPMは行政組織それ自体の運営に主眼を置く傾向にある。しかし、いずれもPPPに含まれるものと理解されている。

2) Hauswirth (2000) は、政策当局がどのような契約条項を民間企業に提示するかという観点から同様の問題を論じている。

3) これらはもともとプロジェクトファイナンスで用いられた（第一勧業銀行（1999））。

格を持つ PFI とそうではない PFI プロジェクトの相違が、政府コミットメントと密接に関連していることを論じる。また、都道府県別のデータを用いるという特性を活用し、(間接的ではあるが)自治体の財政状況と PFI の認識の程度についての推論を提供する。

PFI (その発展形である PPP) は決して万能の手法ではなく、欠点も留意点も数多く指摘されている。しかし、本稿ではそれらの点については必要に応じて言及するにとどめたい⁴⁾。

2. 政府コミットメントの尺度

コミットメントとは、自分の利害を実現させるため、自分の利害と関わりがある組織・個人・市場・契約などを構成する要素に自分の意志を反映させる(またはさせようとする)ことをいう。つまりコミットメントの主体は、コミットしなければ利益を失うような立場にある。結果的に、利害関係が強い主体のコミットメントほど、その強度・持続性が高いという予測を他の主体に与えることになる。

以上の文脈で考えると政府のコミットメントとは、政府の目的を実現させるために非政府組織(企業・市場など)を構成する要素に政府の意思を反映させることと定義される。典型的な例は課税措置である。つまり、課税とは

4) Sillett (2001) によれば PFI (PPP) には次のような問題点があり、これらは特に事業の実施段階で問題になる。(1)公共サービスの供給に民間企業が関与することによって代議制による意思決定が、市場規律による意思決定に置き換えられる。これによって公共部門としての倫理が失われるおそれがある。(2)疫病の予防など絶対に民間部門に移転できないリスクがある。(3)公共サービス供給に特有の技能・職能は長年にわたって公共部門内部に蓄積されており、それは民間部門で直ちに代替できない場合がある。(4)公共サービス供給の成果は「なにを生み出したか」によって図られるべきであるが PFI, PPP では単純に費用削減によって図られる傾向がある。その結果、公共サービス供給のリスクは賃金低下を通じて被雇用者によって負担されることになる。

政府機能を維持し公共の利益を確保するという政府目的を実現させるために、民間部門（企業や個人）の所得・行動に介入することである。また、課税をしなければ政府機能の維持が不可能となるから、課税というコミットメントは強度が強くまた、長期的に継続すると予測されるのが普通である。

注意しなくてはならないのは、コミットメントとはあくまで対象の構造に関わる関与だということである。後に触れるが、たとえば、ある業務を外注するとき、受注企業は発注者の示されるスペックや規定にそのまま従い、構造を変更する権限はない。このような場合にはコミットメントは小さい（ほとんどない）というべきである。

ここから敷衍すれば、政府と市場の複合体である PFI とは、公共サービスを供給するための企業と政府の双方向的なコミットメントとして理解することができる。したがって、国民の厚生を維持するという政府の目的と、収益を得るという企業の目的がともに構成される仕組みを作ることは PFI を維持する前提条件を形作る。

政府コミットメントには二つの軸を考えることが適当だろう。第一に、PFI は公共サービスの供給に関する政策当局と民間企業の機能分担・リスク分担機構である (Barczyk-Montanheiro (2001))。そうであれば、これまでに実施・計画された PFI プロジェクトは、政策当局が事業過程の一部を担うという形でコミットできる仕組みになっているはずである。

他方、供給されるサービスに対する需要特性に応じたコミットメントが考えられる。つまり、主たる需要者が政府である場合（この場合は業務委託に近くなる）、民間部門だけである場合、その中間的な場合がある。言い換えれば、政府の需要独占傾向が強いほど政府のコミットメントが大きいと考えられる。需要の安定性が確保されるという意味において、このコミットメントの大きさは参画企業の意味決定に大きな影響を与える。

さて、サービス生産終了時点を基準に考えれば、第一のコミットメントは事前的、第二のコミットメントは事後的といえる。そして、事後的コミット

メントの大きさを縦軸とし、事前のコミットメントを横軸とする図1のような座標系を想定することができる。本稿では、「個々のPFIはこの座標系に適切に位置づけられることで特徴を把握できる」という仮説の妥当性を定量的に検討したい。

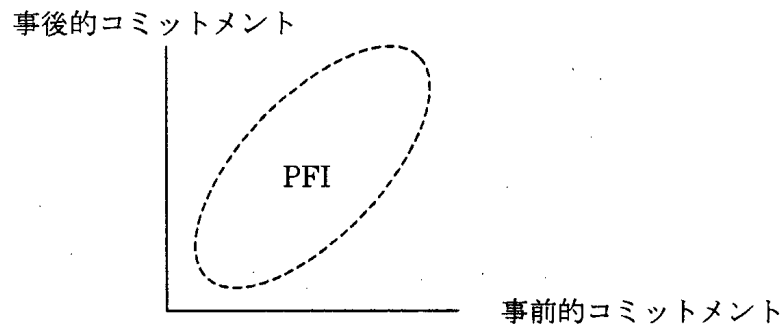


図1 PFIと政府コミットメント

2-1 プロセスに対するコミット

プロセスに対するコミットとは、公共サービスが生産される期間に政府が介入することをいう。PFIの事業期間は数年から30年におよび、その間に生起する社会的・経済的環境変化は事業の継続性に大きな影響を与える。よって、政府が事業期間内の各時点においてどのようにコミットするかはPFIの性格を決定づけるといってよい。コミットメントのタイミングに関しては次のような3つのタイプが考えられる。

(1) Initial Commitment

事業を立ち上げる際のコミットメント。生産過程に関するものとしては、PFI事業の提示・基本的スペックの提示など、法的対応に関するものとしてはPFI事業を対象とした立法措置・新規規制や規制緩和など、資金調達面に関するものとしては、補助金給付・税制上の優遇措置などがある。

(2) Interium Commitment

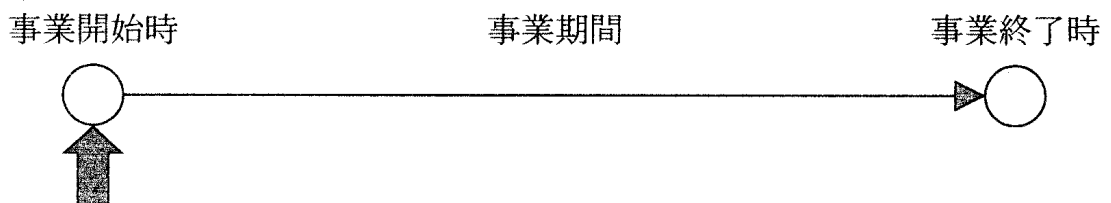
事業の進行過程でのコミットメント。生産過程に関するものとしては、経営判断への参加など、法的対応に関するものとしては運営状況に監督・報告など、資金調達面に関するものとしては、期中の収益分配に対するコミットなどがある。

(3) Terminal Commitment

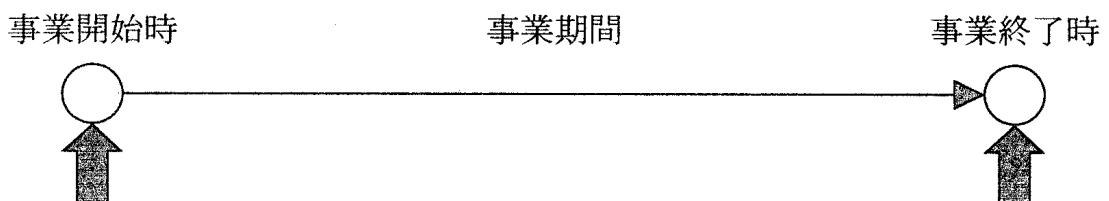
事業終了時のコミットメント。生産過程に関するものとしては事業終了時の施設の所有権移転に関する取り決め、法的対応に関するものとしては事業破綻時の処理、資金調達面に関するものとしては利益分配に対するコミットなどがある。

これらを組み合わせると、次のように整理することができよう。

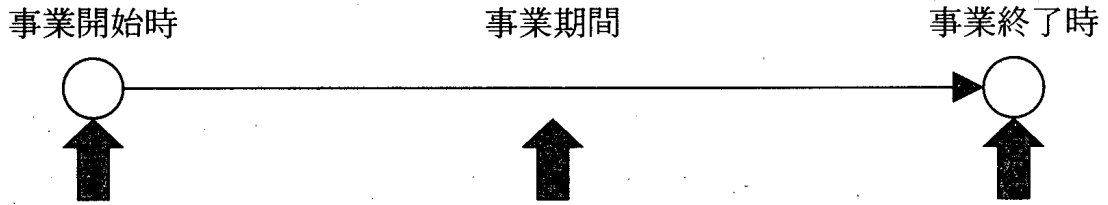
- (A) 事業の立ち上げ時のみにコミットし、その後の運営・事業終了手続き等はPFI事業会社にすべてゆだねる（次図参照。矢印がコミットのタイミングを示す。以下同様）



- (B) 立ち上げ時と事業終了時にコミットするが、運営期間中は事業会社にゆだねる。



(C) すべての期間についてコミットする。



いうまでもなく政府コミットメントは(A)→(B)→(C)の順に強くなり、民間企業のコミットメントは逆順になる。

2-2 需要についてのコミットメント

PFI 事業に参加する企業にとって、生産した財・サービスの需要リスクを評価することは重要な意思決定要因である。伝統的な公共事業では民間企業は建設後の施設に対する需要リスクを考慮する必要がなかった。別言すれば、政府・自治体による需要独占であるといえるが、これは政府が生産されるサービス需要に関して強くコミットしている（=需要リスクを政府・自治体が負担する）ことに等しい。

PFI によって供給されるサービスの需要者は、利用者である国民か（独立採算型・ジョイントベンチャー型）、国民の代理人としての政府である（サービス購入型）⁵⁾。ここで次のような分類を考える。

- (1) 市街地駐車場のよう、基本的に民間の利用を前提し政府がサービスを購入しないもの。政府未購入型と呼ぶ。
- (2) ビル管理サービスのよう、政府も顧客として民間経済主体と同じようにサービスを購入するもの。競争型と呼ぶ。
- (3) 上下水道施設のよう、政府だけがサービスを購入するもの。独占型

5) 標準的には PFI の形態はこうした需要のタイプによって分けられている。Merma (1998), Smith (1999) などを参照のこと。

と呼ぶ。

政府のコミットメントは(3)→(2)→(1)の順に大きくなり、民間企業が直面するリスクはそれに逆調する。

プロセスコミットメントと需要コミットメントの大きさによって形作られる平面に個々のPFIを位置づけていけば、コミットメントという尺度に沿って各PFIの特性を知ることができる(表1)。政府のコミットメントが強ければ、PFIの構造に政府の意思がより強く反映されるから、表1の右下方向に位置するPFIほど政府の意思が強く反映されるPFIプロジェクトということになる。

たとえば、 β は政府が事業のすべての段階にコミットしており、かつ、財を独占的に需要している。このようなプロジェクトは既存の政府事業を民間企業にアウトソーシングすることにほぼ等しい。他方、 α は事業の立ち上げ時に政府がコミットするがそれ以降はコミットしていない。立ち上げのときになんらかの立法措置を講じ、その後は運営を民間に委ねるといったケースが相当する⁶⁾。

	政府未購入型	競争型	独占型
(A)	α		
(B)			
(C)	γ		β

表1

2-3 具体例

次の議論に進む前に上述の6つの形態についてそれぞれ実例を挙げておきたい。プロセスコミットメントに関しては、(A)(B)(C)それぞれについて次のように対応を考えることができる。

(A) BOO (Build-Own-Operate)

6) 政府のコミットメントは公権力に基づくものであるとは限らない。

民間企業が施設を建設 (Build) し、完工時にそのまま所有権・経営権を取得して (Own) そのまま運営 (Operate) する。事業期間終了時には参画企業間に残余価値が分配される。事業開始時のみ政府がコミットし以降は民間企業が主導するから、(A)に相当する⁷⁾。

(B) BOT (Build-Operate-Transfer)

民間企業が施設を建設 (Build)・運営・経営 (Operate) し、事業期間終了時に政府に施設の所有権・経営権を委譲 (Transfer) する。事業開始時と終了時に政府の強いコミットメントが予定されているが、事業期間中は民間企業が主導する。よって、(B)に相当する⁸⁾。

(C) BTO (Build-Transfer-Operate)

民間企業が施設を建設 (Build) し、完工時、所有権を政府に移転する (Transfer)。しかし、運営 (Operate) は民間が行う。事業開始時だけでなく、運営期間中も施設の所有者として政府が強く事業にコミットする。もちろん、事業終了時の施設処分は所有者である政府の意思決定にゆだねられる。よって、(C)に相当する⁹⁾。

次に、需要コミットメントの例をあげる。

(1) 観光地の売店経営に関する PFI

土産物店・レストラン等を擁する観光地の施設の場合、施設を利用するのは観光客であり、政府ではない¹⁰⁾。よって、未購入型となる。

7) 神奈川県藤沢市に建設予定の海洋総合文化ゾーン施設の一部である水族館・マリナランド・海の動物園は BOO 方式で行われる。

8) 神奈川県茅ヶ崎市に建設される神奈川県衛生研究所は期間30年の BOT で建設される。

9) 国分寺市市民文化会館は期間34年の BTO 方式で建設される。

10) 奈良県都祁村針地区の観光施設。高速道路に沿って置かれる「道の駅」の施設として建設される。

(2) 複合的な文化施設に関する PFI

比較的規模の大きな都市型文化施設の場合、民間・自治体がともに規定の料金体系の中でホール等を共用することがある。また、一定の区画を開発し公共施設と民間施設が並存するケースもある。これらは政府や自治体も一顧客として施設利用を行うものであり、競争型 PFI と考えることができる¹¹⁾。

(3) 塵芥焼却施設に関する PFI

塵芥焼却施設や産業廃棄物処理施設など環境関連施設の PFI では、塵芥処理を自治体が独占的に行う際には、自治体によるサービス需要独占型となる¹²⁾。

現実の PFI プロジェクトは、実施主体である政府・自治体を取り巻く環境に応じて非常に個別性が強い。同じ種類の施設であっても想定されている顧客や利用者層が異なることもある¹³⁾。よって、個々のプロジェクトの仕組

11) 埼玉県熊谷市のテクノグリーンセンターのケース。一つの総合ビルにパスポート発給事務所、市民交流センターといった公的な施設と民間施設であるホテルが同居する。

12) 三鷹市・調布市による共同新ごみ処理施設整備計画など事例は多い。ところで英国 PFI の典型例である高速道路建設 PFI は DBFO (Design-Build-Finance-Operate) 方式と呼ばれ、設計から運営に至って民間企業が強くコミットする。しかし、高速道路は利用率の変動が激しく需要リスクが小さくない。このため利用者が直接事業者を支払うのではなく、政府が何らかの基準に従って支払うという Shadow Toll という方法が用いられる。また、刑務所 PFI の場合には、施設が要求基準で維持管理される限り、需要変動とは独立に一定額が政府から支払われる Availability Fee 方式が用いられる。これらは、施設の利用可能性を独占的に政府が購入することに等しく、本稿で言う独占型に分類できるだろう。

13) たとえば、港湾施設でも、荷捌き施設（北九州市響灘や常陸那珂湊の施設）と、レジャー用施設（大阪府や兵庫県の施設）ではその性格がまったく異なっている。

みを可能な範囲で吟味して二つの分類軸にあてはめていくことが必要だろう。

3 データ

以上の準備をした上で、地方自治体が実施主体となるPFIプロジェクトの特性を実証的に考えていく。とはいえ、日本のPFIは日が浅く、2001年末現在で着手済みの事業は20件をわずかに越える程度にとどまっている（事業が完了した例はない）。したがって、計画中もしくは交渉中の事業を含めてデータを補充する必要がある。むろん、それらがすべて実施される保証はないが、自治体のPFIに対する意欲・認識の程度を表す尺度として解釈する限りにおいては意味があるだろう。

図1・表2に、実施・計画中のPFIを都道府県別・事業種別ごとに示した。データはPFIネット社のWebsiteに公開されている2001年末の数値を用い、必要に応じて各都道府県のWebsite、経済産業省のWebsiteから補充した。

図1を見ると関東・中部・関西・福岡という日本の経済地理上の軸にそってPFIへの関心が高いことがわかる。しかし、これらの地域は相対的に経済活動の密度が高い地域であるから、単純に件数だけで他地域と比較することは難しい。

普通、PFIは自治体の困難な財政状況を解消する方法として言及されることが多い。しかし、歳出に占める自主財源の比率とPFIの件数の関係をプロットした図2を見ると、逆に自主財源比率の高い自治体ほどPFIに積極的である（決定係数0.62）。交付税・交付金への依存が高い自治体は財政上の意思決定も硬直化するから、たとえPFIを用いても新規事業への取り組みは消極的になるのかもしれない。

	医療施設	庁舎	研究施設	教育文化施設	駐車場	斎場	廃棄物処理施設	上下水施設	地域・都市開発	港湾施設	福祉施設	公園	観光施設	合計
北海道	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	3
青森	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
岩手	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
宮城	1	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	5
秋田	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
山形	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
福島	0	1	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4
茨城	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	4
栃木	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
群馬	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
埼玉	0	0	0	2	0	1	1	1	2	0	1	0	0	8
千葉	0	0	1	3	0	0	2	1	0	0	0	1	0	8
東京都	0	1	0	9	2	0	2	3	5	0	3	0	0	24
神奈川県	0	3	2	5	0	1	0	1	1	0	0	1	0	14
新潟	0	1	0	4	0	1	1	0	2	0	1	0	0	10
富山	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
石川	0	0	0	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	4
福井	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
山梨	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
長野	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
岐阜	1	1	0	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	6
静岡県	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	3
愛知県	0	3	0	1	0	1	3	0	0	0	0	0	0	8
三重	0	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
滋賀	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4
大阪府	1	3	0	4	1	1	3	0	2	1	1	1	0	18
東京都	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
兵庫県	0	0	0	1	0	0	0	0	3	1	1	1	1	8
奈良	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
和歌山	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
鳥取	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
島根	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
岡山	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	5
広島	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
山口	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
徳島	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
香川	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
愛媛	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
高知	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
福岡	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0	1	0	5
佐賀	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
長崎	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
熊本	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
大分	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
宮崎	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
鹿児島	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
沖縄	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	6	28	9	47	6	5	18	4	13	4	5	5	4	154

表2

図1 実施主体別PFI実績(計画中のものも含む)

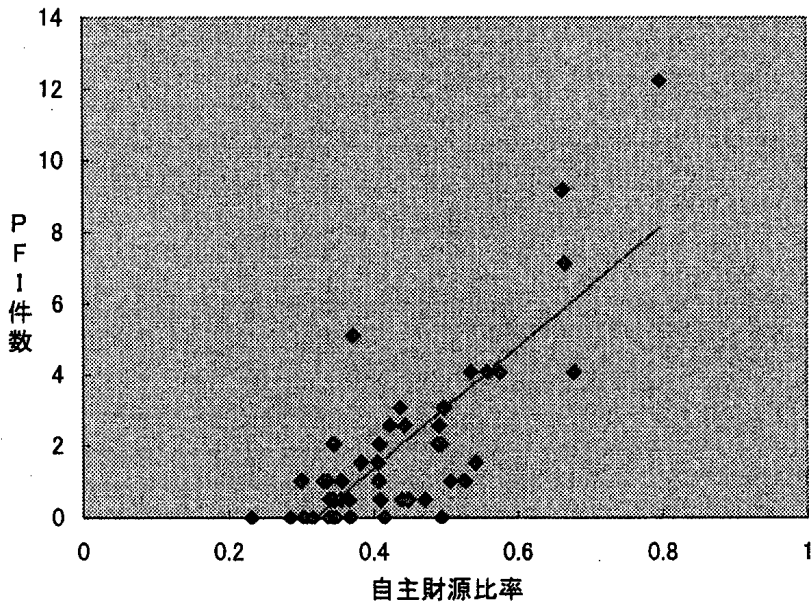
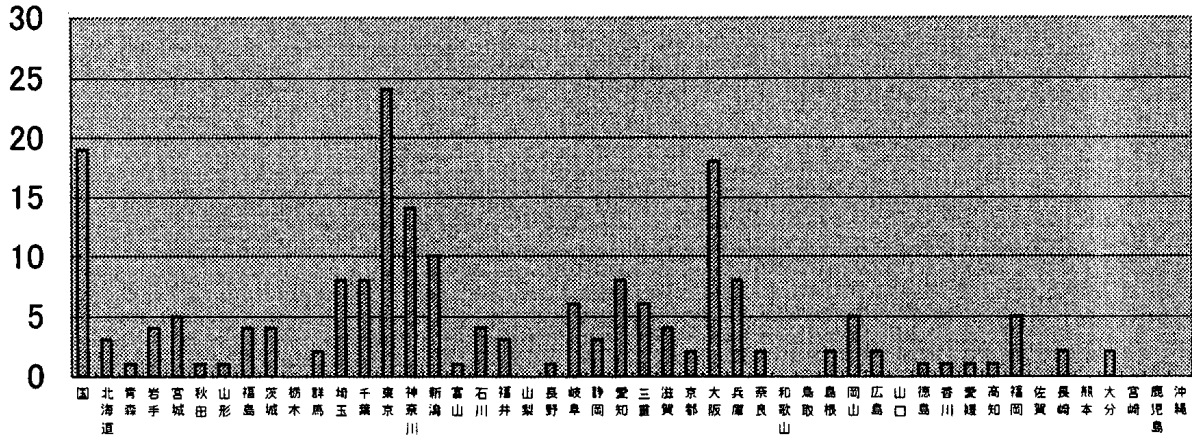


図2 自主財源比率とPFI件数

4 分 析

4-1 全体的傾向と独立性検定

表3は表2に示された全ケースを表1にしたがって分類したものである。各セルには表2の事業分類をそのまま書き込んである。個別事業の形態につ

		1(未購入型)	比率	2(競争)	比率	3(独占率)	比率	合計
A(初期型)	再開発	3	0.018	0	0	0	0	3
	福祉施設	1	0.006	1	0.006	0	0	2
	教育文化施設	0.5	0.003	1	0.006	0.5	0.003	2
	廃棄物処理	1	0.006	0	0	0	0	1
	港湾	1	0.006	0	0	0	0	1
	公園	1	0.006	0	0	0	0	1
	上下水	0	0	1	0.006	1	0.006	2
	地域開発	0	0	3	0.018	0	0	3
	斎場	0	0	0	0	0	0	0
	庁舎	0	0	0	0	0	0	0
	熱利用	0	0	0	0	0	0	0
	駐車場	0	0	0	0	0	0	0
	観光施設	1	0.006	0	0	0	0	1
	医療施設	0	0	0	0	0	0	0
研究施設	0	0	0	0	0	0	0	
その他	0.5	0.003	1	0.006	0	0	1.5	
	合計	9	0.053	7	0.041	1.5	0.009	17.5
B(初期・完了)	再開発	0	0	0	0	0	0	0
	福祉施設	0	0	1	0.006	0	0	1
	教育文化施設	2	0.012	8.5	0.05	3	0.018	13.5
	廃棄物処理	2	0.012	4	0.024	10	0.059	16
	港湾	3	0.018	0	0	0	0	3
	公園	1	0.006	1	0.006	0	0	2
	上下水	0	0	0	0	2.5	0.015	2.5
	地域開発	0	0	1.5	0.009	0.5	0.003	2
	斎場	3.5	0.021	0	0	0	0	3.5
	庁舎	0.5	0.003	0	0	5	0.03	5.5
	熱利用	1	0.006	0	0	0	0	1
	駐車場	4	0.024	1	0.006	0	0	5
	観光施設	1	0.006	0	0	0	0	1
	医療施設	0	0	0	0	2	0.012	2
研究施設	0	0	1	0.006	0	0	1	
その他	4.5	0.027	4.5	0.027	2.5	0.015	11.5	
	合計	22.5	0.133	22.5	0.133	25.5	0.151	70.5
C(全期間型)	再開発	0	0	0	0	0	0	0
	福祉施設	1	0.006	3	0.018	1	0.006	5
	教育文化施設	3	0.018	7.5	0.044	20.5	0.121	31
	廃棄物処理	0	0	3	0.018	4	0.024	7
	港湾	0	0	0	0	0	0	0
	公園	2	0.012	2	0.012	0	0	4
	上下水	1	0.006	0	0	0.5	0.003	1.5
	地域開発	1	0.006	2	0.012	0	0	3
	斎場	1.5	0.009	1	0.006	0	0	2.5
	庁舎	0	0	2	0.012	11.5	0.068	13.5
	熱利用	0	0	0	0	0	0	0
	駐車場	0	0	0	0	0	0	0
	観光施設	0	0	0	0	0	0	0
	医療施設	0	0	0.5	0.003	5.5	0.033	6
研究施設	0	0	0	0	0	0	0	
その他	1	0.006	1	0.006	5.5	0.033	7.5	
	合計	10.5	0.062	22	0.13	48.5	0.287	81
	総合計	42	0.249	51.5	0.305	75.5	0.447	169

表 3

いては資料が入手できる限り、それをもとに記入したが、中には複数の属性を併せ持つケースもある。たとえば、神奈川県湘南海浜公園施設の場合には、体験学習コーナーはBTO方式、水族館部分はBOO方式で建設されている。つまり、(A)(B)の要素を併せ持つが、分析を過度に複雑にしないため、本稿では(A)(B)双方に0.5件と記入した。また、入手した情報では判定不能であったケースは取り除いた。このため、真の分類に比べて特性が希薄になっている可能性があることをあらかじめ述べておく。なお以下では、各セルをA2, C1等と表記する。

この表によれば「C3」(全期間型・独占型)が最も多い(48.5件(28.7%))。他方、最も少ないのは「A」の各行であり、全体的に左上から右下方向に向かって数値が大きくなっている。このことからプロセスコミットメントと需要コミットメントの間になんらかの関係があるのではないかと予測される。

すなわち、政府がサービスを直接購入しない種類のPFIについては、事業期間にわたってコミットすることは少なく、逆に、政府が独占的にサービスを購入するPFIに関しては継続的にコミットするのではないだろうか。確かに、政府のサービス購入機会が少なければ、生産過程に対してコミットする誘因も小さくなる。

このことを確認するため独立性の検定を行った。もし、二つのコミットメントの形態が相互に関連をしているのならば、双方が独立であるという仮説は棄却される。検定の結果は、 χ^2 値は22.29(自由度4, P値=0.0002)となり、独立性を棄却できず二つのコミットメントの間に関係があるとはいえなかった。

すなわち、政府が公共サービスをどのような形で購入するか、換言すれば、PFIとして実施・計画した事業成果をどのような形で社会に還元するかという意思決定と、事業のどのタイミングでコミットするかという意思決定の関連性は、全体を対象とする分析からは確認できない。

これは「事業成果の社会への還元」という部分をどのように解釈するかということに関わっているだろう。観光地売店のような未購入型 PFI においても、それによって観光客が増加し地域経済全体が刺激されれば、自治体も間接的な便益を受け取る。とすれば明示的なプロセスコミットメントを行うのではなく、観光 PR を行う等、より観光振興というより広範な局面でのコミットメントを行うという選択も可能である¹⁴⁾。

ところで各セルを見ると、事業領域によって偏りがある。たとえば、「C3」には教育文化施設が20.5件、庁舎が11.5件含まれている。「C3」は事業全期間に涉ってコミットし、かつ、政府だけが利用するという種別の事業であるが、教育文化施設でも国立大学の校舎は民間との共用は原則ありえない¹⁵⁾。庁舎も同様であり、これらは伝統的公共事業に近い。

そこで試みに「C3」から教育文化施設と庁舎を除き、独立性の検定を行ってみた。その結果、 χ^2 値は1.61となり、二つのコミットメント間に関連性があることが示唆された。

以上の二つの検定結果から次のように推論できる。ある公共サービスをどのように国民・住民に配分していくかという意思決定（表2の横軸と関連）と、その供給過程に政府・自治体がどのように関わっていくかという意思決定（表2の横軸と関連）は、公共サービスを円滑に供給するためには不可欠の要素であろう。ところがそのことは統計的には確認できない。このような結果が得られた理由は、「C3」の値が相対的に大きく他のセルの（ χ^2 値への）効果を打ち消しているからである。他方、教育文化施設や庁舎以外の PFI

14) このことは PFI の効果を評価する際に用いられる VFM (Value for Money) の算出においても同様に問題となる。実際、便益の及ぶ範囲を確定することは難しく、そのため、PFI の有効性はしばしば費用面だけで評価される。英国では費用の算定を低く押さえようとするあまり、無理な賃金カットなどが行われることがある。

15) このような例としては、東京大学駒場キャンパスオープンラボラトリー、筑波大学生命科学動物資源センター、熊本大学発生医学研究センターなどがある。

についてはコミットメント間になんらかの関係のあることが示唆される。伝統的公共事業に近いPFIが多いということは、日本ではPFI概念の導入段階から実績を蓄積する段階への移行期にあるかもしれない¹⁶⁾。

4-2 主成分の抽出

都道府県によってもPFIへの取り組みに大きな違いがあるということは、なんらかの経済地理的な要因も重要であると思われる。先に示した自主財源比率と実施・計画件数の関係もそうした予想を支持している。そこで、都道府県の相違を考慮に取り込み、なんらかの法則性を見出すことを試みる。以下では、各都道府県を一つのケース、プロジェクトの種別を書くケースを特徴できる属性（変数）と考え、主成分分析によって情報の集約を行う。

主成分負荷量	主成分No.1	主成分No.2
医療関連施設	0.046008	0.180686
庁舎	0.471058	0.743246
研究施設	0.215135	0.231204
教育文化施設	0.972834	-0.04209
駐車場	0.330883	-0.21413
斎場	0.42969	0.448572
廃棄物処理施設	0.517634	0.540251
上下水施設	0.728727	-0.20079
地域・都市開発	0.804755	-0.31932
港湾関連施設	0.079964	0.159625
福祉施設	0.734337	-0.33548
公園	0.298206	0.275011
観光関連施設	-0.06934	-0.15878

表4

16) 平成11年7月「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法)が成立。平成12年3月「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」が示され、PFIに国として取り組んでいく準備ができた。平成13年に入りPFI法の実効性を高めるために「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」、及び「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」「VFMに関するガイドライン」などが定められた。

表4および図3は、PFI各領域の主成分負荷量の値を示したものである（主成分は二つ抽出された。累積寄与率は80%）。第一主成分方向には、教育文化施設・地域開発事業・福祉施設・上下水道施設・駐車場、第二主成分方向には廃棄物処理施設・庁舎・斎場・公園・研究施設等が位置している。二つの主成分は次のように解釈できる。

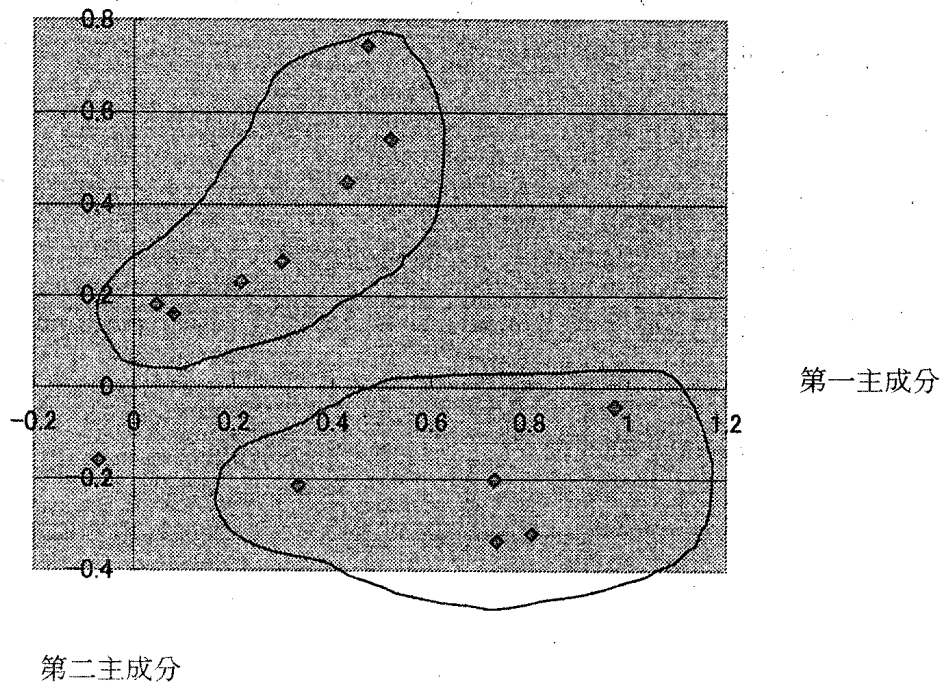


図3 主成分得点

第一主成分：教育文化施設・上下水道施設などは社会基盤整備に関する（資源配分的機能を持つ）事業である。また、地域開発・福祉施設もそれに近い。このことから、第一主成分を基盤整備事業をあらわす成分と解釈することができる¹⁷⁾。

教育文化施設事業には、大学のインテリジェントビルなど一見、基盤整備というよりは成熟社会特有の事業がいくつか見られる¹⁸⁾。これには二つの説

17) 地域開発事業としては東京都御徒町周辺整備計画、福祉施設としては新潟県長岡市高齢者センター整備計画など。

18) 筑波大学、東京大学、名古屋大学、京都大学大阪大学、熊本大学など。

明が可能だろう。一つは、どのように高度であれ教育サービスは夜警国家的サービスであるというものであり、もう一つは、社会基盤サービスの内容が社会の成熟とともに変化しつつあるというものだろう。教育というサービス類型を広義にとらえれば前者の解釈が妥当だが、発展途上の経済と成熟した経済では基盤サービスの意味も変わると考えるほうが自然かもしれない¹⁹⁾。

第二主成分：第二主成分と相関の高い領域には、国民所得の向上によって必要となる正常財的なサービスが含まれる。たとえば、廃棄物処理施設や資源リサイクル施設、廃熱利用施設は、単純な塵芥処理施設とは若干次元の異なるサービスと考えられる²⁰⁾。

前節で述べたように、教育文化施設・庁舎は財政手段を用いた伝統的な公共サービス供給に近いといえるのだが、それが直交する関係として分けられるのは興味深い。

次に、各主成分についてやや詳細に検討する。

4-3 第一主成分：基盤的サービスに関わる PFI プロジェクト

表5に、第一主成分に対して高い負荷量を持つ事業領域をコミットメントの形に沿ってまとめた。教育文化施設は「B2」「B3」「C2」「C3」に多く、福祉施設は第一列・第二列に多いという特徴が認められる。

また、独立性の仮定は棄却され ($\chi^2 = 6.99$)、コミットメントのタイミングとサービス購入意思決定の間には関係が存在しないとはいえない。基盤的サービスは本来的に需要独占的な傾向が強いとすれば、同時に政府や自治体

19) 教育文化施設の中で義務教育に関わりのあるものは学校給食センター（水沢市，福島県川俣町），市川市立第七中学校高所建替，調布市立調布小学校整備計画，滋賀県野洲町野洲町立小学校・幼稚園整備など。

20) 仙台市プラスチック容器選別施設，市川市クリーンセンター余熱利用施設，浜松市清掃工場および水泳場建設件など。

		1(未購入型) 比率		2(競争) 比率		3(独占率) 比率	
A(初期型)	福祉施設	1	0.015	1	0.015	0	0
	教育文化施設	0.5	0.007	1	0.015	0.5	0.007
	上下水	0	0	1	0.015	1	0.015
	地域開発	0	0	3	0.044	0	0
	合計	1.5	0.022	6	0.088	1.5	0.022
B(初期・完了)	福祉施設	0	0	1	0.015	0	0
	教育文化施設	2	0.029	8.5	0.124	3	0.044
	上下水	0	0	0	0	2.5	0.036
	地域開発	0	0	1.5	0.022	0.5	0.007
	合計	2	0.029	11	0.161	6	0.088
C(全期間型)	福祉施設	1	0.015	3	0.044	1	0.015
	教育文化施設	3	0.044	7.5	0.109	20.5	0.299
	上下水	1	0.015	0	0	0.5	0.007
	地域開発	1	0.015	2	0.029	0	0
	合計	6	0.088	12.5	0.182	22	0.321
	総合計	9.5	0.139	29.5	0.431	29.5	0.431

表 5

がコミットする傾向が強くなることになるが、夜警国家的な考え方に立てば、これらの供給に対して政府・自治体が関与することは合理的であろう。事実、こうした領域に民間企業を参入させることにはについては必ずしも議論が一定していない²¹⁾。

4-4 第二主成分：正常財サービスに関わる PFI プロジェクト

第二主成分に関しては表 6 にまとめられている。「A1」「B1」「C3」に比較的大きな値が見られ、特に「C3」はその40%近くが庁舎建設である。庁舎の性格上、独占購入型になるのは当然であろう。「A1」「B1」には多様なサービスが含まれている。したがって数値だけ見れば、全体として「C3」と「A1」「B1」が打ち消しあうように作用しており、事実、検定の結果、独立性

21) このことが原因となって計画が混乱した例としてしばしば言及されるのは London の Pimlico 地区の小学校建替をめぐる PFI 計画である。

		1(未購入型)	比率	2(競争)	比率	3(独占率)	比率
A(初期型)	再開発	3	0.03	0	0	0	0
	廃棄物処理	1	0.01	0	0	0	0
	港湾	1	0.01	0	0	0	0
	公園	1	0.01	0	0	0	0
	斎場	0	0	0	0	0	0
	庁舎	0	0	0	0	0	0
	熱利用	0	0	0	0	0	0
	駐車場	0	0	0	0	0	0
	観光施設	1	0.01	0	0	0	0
	医療施設	0	0	0	0	0	0
	研究施設	0	0	0	0	0	0
その他	0.5	0.005	1	0.01	0	0	
合計	7.5	0.075	1	0.01	0	0	
B(初期・完了)	再開発	0	0	0	0	0	0
	廃棄物処理	2	0.02	4	0.04	10	0.1
	港湾	3	0.03	0	0	0	0
	公園	1	0.01	1	0.01	0	0
	斎場	3.5	0.035	0	0	0	0
	庁舎	0.5	0.005	0	0	5	0.05
	熱利用	1	0.01	0	0	0	0
	駐車場	4	0.04	1	0.01	0	0
	観光施設	1	0.01	0	0	0	0
	医療施設	0	0	0	0	2	0.02
	研究施設	0	0	1	0.01	0	0
その他	4.5	0.045	4.5	0.045	2.5	0.025	
合計	20.5	0.204	11.5	0.114	19.5	0.194	
C(全期間型)	再開発	0	0	0	0	0	0
	廃棄物処理	0	0	3	0.03	4	0.04
	港湾	0	0	0	0	0	0
	公園	2	0.02	2	0.02	0	0
	斎場	1.5	0.015	1	0.01	0	0
	庁舎	0	0	2	0.02	11.5	0.114
	熱利用	0	0	0	0	0	0
	駐車場	0	0	0	0	0	0
	観光施設	0	0	0	0	0	0
	医療施設	0	0	0.5	0.005	5.5	0.055
	研究施設	0	0	0	0	0	0
その他	1	0.01	1	0.01	5.5	0.055	
合計	4.5	0.045	9.5	0.095	26.5	0.264	

表6

は棄却できなかった ($\chi^2 = 19.29$)。

このことから、正常財サービスの供給に関して、第一に、プロジェクトの性格によってコミットメントの関係が決まってくるということがいえそうである。庁舎は、政府のコミットが強くなる例であろう。第二に、廃棄物処理関連施設は民間企業の技術導入が期待される分野であるが、設備の劣化も激しいと思われるから事業終了時の残余価値も小さい。この種の事業では、政府がリスクの一部（特に事業終了時のリスク）を負担できるB型が選択されるのは妥当と思われる。単純な生活廃棄物処理施設（塵芥処理施設）ならば独占型も考えられるが、産業廃棄物処理施設の場合、廃熱利用などの平行事業も可能であり、このため購入パターンが広がっているものと思われる。

独立性が棄却できないから、政府の明確なコミットメントが見られないことになるが、ここから、正常財供給PFIの第二の特性として、民間企業がコミットする余地がそれだけ大きくなるという示唆を得ることができる。

前節の議論と対比すれば、基盤サービスに対する政府の供給責任と、正常財サービス供給に関する政府責任の希薄化・民間参入余地の拡大という直交する関係として理解することができよう。

4 - 5 都道府県別の検討

これまでの分析から、日本のPFIには（1）政府のコミットメントが相対的に小さく、伝統的な公共事業に部分的にPFI的要素を取り入れたもの（第一主成分に対応）、（2）民間のコミットメントが相対的に大きく、典型的なPFIの仕組みに近いもの（第二主成分に対応）、の二つのタイプがあると論じることができる。

先に図2において、PFIと自主財源比率の間に関係があることを示し、自主財源比率が高い都道府県ほどPFIの実績が多いことを指摘した。それが正しければ、PFIへのコミットメントの程度によって都道府県を分類したとき、財政状況の相違を推測させるような分類になるはずである。そこで、主

成分得点を用いて都道府県をクラスターに分けてみた²²⁾。

先述のとおり，教育文化関係施設が多い都道府県は第一主成分方向，庁舎が多い都道府県は第二主成分方向に位置する。また，第 V クラスターに属する県は PFI 実績がほとんどない。この図から次のような特徴を読み取ることができる。

- (1) 東京（第 I クラスター）は，政府コミットメントの高い PFI によって特徴づけられる。これは，首都という特質から説明できるだろう²³⁾。

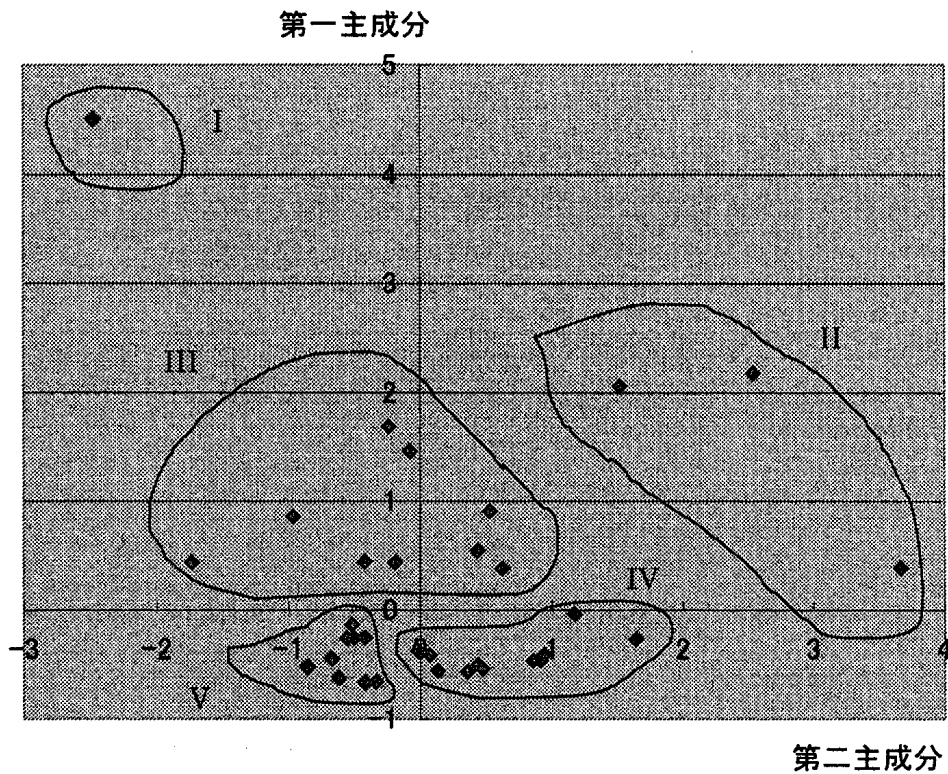


図4 主成分得点によるクラスター分け

22) ユークリッド距離・ワード法による。各クラスターに含まれる都道府県は次のとおり（順序は第二主成分得点の高い順）。I：東京，II：大阪・神奈川・愛知，III：新潟，三重，千葉，埼玉，岐阜，石川，兵庫，福島，岡山，IV：岩手，宮城，広島，福岡，茨城，京都，静岡，北海道，群馬，秋田，富山，長野，V：それ以外。

23) つまり，東京都で実施される PFI 事業には「東京地方」のニーズを反映するもの，首都機能を反映するものが混在している。

- (2) 第Ⅱクラスターと第Ⅳクラスターは主に第一・第四象限（第二主成分が正）に位置しているが、ちらばりは大きい。逆に、第Ⅲ、第Ⅴクラスターは第二・第三象限（第二主成分が負）に位置する。このことから、日本のPFIは東京・神奈川・愛知・大阪の4都府県が両主成分方向に突出しており、残りの道府県がそれに追随する状況にある。
- (3) 宮城・千葉・静岡・京都・福岡など地方中核都市を擁する県が第二主成分方向にちらばっているように、東京を除けば、正常財的な公共サービスを供給する手段としてPFIの導入が見込まれている²⁴⁾。

5 結論と今後の課題

以上の分析により得られた結論は次のように要約できる。

1. 日本のPFIの全実績（計画中のものを含む）を通してみると、事前・事後のコミットメントとPFIの形態に明確な関係は見られない。
2. しかし、社会基盤的サービスに関わるPFIと正常財的サービスに関わるPFIに分けると、前者に関しては政府のコミットメントとの関係が見られたが後者については明確な関係を見いだせなかった。
3. PFIの民間企業の参画・民間企業の創意を引き出す機能に着目するならば、日本のPFIは正常財的なサービス領域において導入が進みつつある。
4. 地域的な特徴を調べると、東京・神奈川・愛知・大阪といった大都市圏では社会基盤・正常財双方のPFIへの傾斜が見られ、地方中核都市では正常財的PFIの認識が高まっている。

最後に、本稿では触れることのできなかつた点をあげ、今後の課題としたい。

24) 宮城県の例として、仙台市のプラスチック製容器選別施設、千葉県の例としては芝山町多機能型農業公園整備計画、静岡県の例としては先にあげた清掃工場・プールの複合施設、福岡県の例としては福岡空港旅客ターミナル建設計画などがある。

1. 日本の事例数が必ずしも十分ではなく、また、入手できたデータにも偏りがある。これは、今後事例が蓄積されるのを待つこと以外に根本的な解決はないが、同時に、英国など PFI 先進諸国のデータを用いた分析を行う必要がある。ただ、国によって事業領域の分け方が異なる場合もあることに留意が必要である。
2. PFI の仕組みについての詳細な情報が利用できないために、コミットメントの尺度に関して一定の推測に頼らざるを得なかった。そのような手続きが必要となったケースの絶対数は少ないので、このことによって全体の結論が大きく左右されたとは考えにくいだが、分析の精緻化は当然必要である。

参考文献

- A.,Dixit, 1996, *The Making of Economics Policy A Transaction-Cost Poloitics Perspective*. (北村行伸訳「経済政策の政治経済学」日本経済新聞社)
- J.,Sillett, 1999, *The Private Finance Initiative, A Guide from the Local Government Information Unit*, LGIU, London
- , 2001, *Public Private Partnership -opening the public private debate*-LGIU, London
- S.,Barczyk, L.,Montanheiro, 2001, “Public-Private Partnerships: Eaminging Network and Strategic Alliances”, in *Public and Private Sector Partnership: The Enterprise Governance*, edit by L., Montanheiro, Sheffiled Hallam University
- C.A.,Smith, 1999, *Making Sense of the Private Finance Initiative*, Radcliffe Medical Press
- T.,Merma, G.,Owen, 1998, *Understanding the Private Finance Initiative*, Asia Law & Practice
- I.,Hauswirth, 2000, “Voluntary and Compulsory Business Associations within Public-Private Partnership”, *International Journal of Public-Private Partnership*, Vol2 (3) , pp. 367-386
- 第一勧業銀行国際金融部, 1999, 『PFI とプロジェクトファイナンス』, 東洋経済新報社