

PFI 導入の必要性と課題

神戸商科大学経済研究所助教授 赤井伸郎

(リード)

PFI (Private Finance Initiative) は、21 世紀における新たな公共事業手法として注目を集めている。実務面における議論に加えて、政府と企業の行動インセンティブを踏まえた(経済学的な)議論が必要である。

企業と行政の間で情報が不完全な場合、あいまいな契約は、第一に、企業が経営努力を怠り社会的な無駄が発生する、第二に、企業が利己的な事業選択を行う結果、社会的に効率の悪い事業が実施されるという二つの問題を生み出す。これらの問題が第三セクターの破綻を助長した可能性が高い。

今後 PFI 事業が、21 世紀の公共事業の救世主となるためには、費用や便益の計測という技術的な制度を高めるだけでなく、企業の甘えを押さえ、社会的価値のあるものを生み出させる誘因(インセンティブ)を持った契約を締結することが重要である。

期待される PFI、行動インセンティブに対する議論が不十分

複雑な利害関係、規制、官の情報能力の欠如などから、現在の公共投資事業システムは制度疲労を起こしている。この状態を克服するためには、専門的知識を備えたプロ集団による事業の実行が望まれる。このような要請に応えて、新しい時代の到来とともに登場したのが PFI と呼ばれる事業手法である。この手法は従来、官主導で行われてきた社会資本整備、運営などの分野に、民間の資金、経営ノウハウを導入し、民主導で効率的な公共サービスを実現しようというものである。

現在行われている PFI 手法に関する議論は、現実の事業実施プロセスや、費用と便益の計測を適確に行うという技術的な問題に主眼が置かれている。しかしながら、実施主体の行動原理を踏まえた経済学的な議論(インセンティブ理論)は十分になされていない。

第三セクター失敗からの教訓

PFI を 21 世紀の公共事業の救世主にするためには、過去の過ちを分析し、その問題点を克服することが重要である。そのとき、第三セクター方式で行われた事業の失敗原因を探ることが役に立つであ

ろう。第三セクター破綻の原因は一体どこにあったのであろうか。

一般的に失敗の原因とされているものは、バブル崩壊によって露呈された、プロジェクト価値（収益性）の見積もりの甘さである。では、失敗を繰り返さないためには、厳密に費用や便益を見積もり、事業選択を行えばよいという結論に達するのであろうか？

そう簡単ではない。失敗にはもう一つの原因がある。第三セクターは、税収が豊富にあったバブル期の真っ只中で盛んに活用された事業推進方式である。その時代には、どんな事業も成功し利益を上げると信じられ、全面的に行政が将来のリスクに対して責任を負い、企業は責任を持たなくてもよいと考えられていた。このような社会状況は、企業をハイリスクな事業に走らせ、二つの問題を引き起こした。第一は、努力水準が行政側に分からないために、経営努力を怠るという問題、第二は、行政側が事業内容に関する情報を十分に持っていないため、社会的に非効率であるが企業に有利な事業を行おうとする問題（アドバースセレクション問題と呼ばれる。）である。こられの不十分な経営努力や不透明な事業の選定は、結果としていくつかの第三セクターの破綻を招いたと考えられる。

すなわち、もう一つの失敗原因は、バブルという風潮に流され、事業契約があいまいなものになり、企業の行動が歪んだことにある。企業は社会のために行動するのではなく、独自利益のために行動するのである。行政側は、企業の行動を社会的目的に合わせるような事業契約を結ぶ必要がある。

責任の明確化とリスク配分

企業行動を適正にするためには、将来のリスクに対して、企業の責任を明確にし、社会的に発生する負担に見合った負担を事業主体に課することが必要である。そうすることによって、社会的目的と企業の目的が一致し、企業行動の歪み（インセンティブ問題）が解決されるのである。実際、リスクの責任割合を絞り込むにつれて、企業側が規模の圧縮など、計画を見直すという事例も見られる。これはまさに、リスクを企業に与えることによって、企業が事業の採算を真剣に検討し始めた（インセンティブ問題の解決）ことを表している。

そこで、次のようなステップで契約を締結すれば、企業の行動インセンティブを考慮した形で、社会的に望ましい事業を行うことができる。

- STEP1: 事後的な補填への期待からの非効率性(官民の持たれ合い)をなくすために、契約のあいまい性を排除し、適正な官民リスク配分を規定した契約を提示する。
- STEP2: 企業が参加し、目的の公共サービスレベルが達成される最低限の補助金を設定する(競争入札などの手法も活用する)。
- STEP3: 事業の公益性から得られる社会便益から、行政が負う将来リスクに対するコストを差し引いた純社会便益を計測する(もちろん、便益評価を適確に行うために官側の能力も問われる)。
- STEP4: 純社会便益が補助金を上回るならば、その契約の下で事業を実施する。

ここで、適正なリスク配分とは、いかなるものであろうか。初期時点で、将来いかなる場合にも追加補助は与えないという一括補助金タイプの契約を行えば、企業が完全に将来リスクを負うことになる。しかし、そのリスクが大きい場合、補助金が膨大になるか、事業を行う企業が存在しなくなる可能性がある。この場合、企業よりもリスク許容能力のある行政がリスクを負担することが望ましい。(民間市場が発達していれば、そのリスクを民間市場でシェアする(民間保険の企業購入)ことも可能であり、民間市場のリスク管理能力が行政よりも優れているのであれば、以下の議論は必要なく、行政がリスクを負う必要もない。)

行政がリスクを負担すれば、補助金が減少する一方で、行政が将来リスクに応じて支払うかもしれない額が発生する。行政のリスク許容能力が高ければ、リスクを官民でシェアすることによって将来のリスクに対するコスト(リスクが発生したときに必要となる追加補助金と考えても良い。)と初期の補助金との合計値は、小さくなる可能性がある。

一方で、行政側がリスクを負担するほど、企業側の努力のインセンティブは減少するので、社会的な無駄が発生する(これは、リスクとインセンティブのトレードオフと呼ばれる。= 行政がリスクを負担するほど、企業が努力をするインセンティブが小さくなるため、リスクの緩和と努力インセンティブは両立しない)。最終的には、(1)インセンティブが阻害されることによって生じる社会コスト、(2)初期の補助金、(3)行政が負担する将来のリスクに対するコストの3つの合計である総合的な

コストが最小になる契約を締結することが望ましく、そのときのリスク配分が最適なりスク配分となる。

財政措置のわな

政府は、PFI 事業を推進するため、民間資金を活用した公共施設の整備に対する財政措置（地方自治体に対する交付税措置や企業への税優遇措置）を今後行っていくようである。政府による財政措置は、地方自治体や企業の負担を軽減し、公共事業の実現可能性を高めると思われる。しかしながらその一方で、まず、地方自治体への財政措置により、安易に補助の度合いが高まる可能性がある。

また、公共性の定義はあいまいであるため、公共性の名の下に恣意的な判断で事後的に補助額の変更が行われる可能性がある。さらに、事業の実施途中や実施後でも税の軽減措置が行われる可能性もある。それらはすべて、企業の努力インセンティブを阻害する。なぜなら、厳密に締結された契約が、政府の恣意的な補助政策によって意味のないあいまいなものになり、企業に甘えが発生するからである。

PFI の成功に向けて

PFI 事業において、将来のリスクを考慮した契約の厳密化は進んでいるが、インセンティブとリスク負担の問題は、まだ十分に検討されていない。PFI が第三セクターの失敗を繰り返すことなく、21世紀の公共事業改革の柱となるためには、インセンティブを考慮した適切なリスク分担を行い、それを事後的に確実に実行できる強固な契約を締結すること、さらに、裁量による事後的な制度変更を起こさせない社会状況をつくることが不可欠である。