

ICCLC NEWS

公益財団法人国際民商事法センター

第29号 2013年8月

HEADLINE

本号では当財団が、中国国家発展改革委員会、法務省法務総合研究所と共催し、平成25年3月8日に北京において開催しました第17回日中民商事法セミナーを特集しております。

今回は北京での8回目の開催となりましたが、今回のセミナーは、中国側からのご提案に基づき、社会インフラ設備及び公共事業プロジェクトへの投資奨励に関する法制度をテーマとし、三井物産戦略研究所研究フェローの美原融氏と、弁護士の赤羽貴氏に講師をお願いしました。講師お二人には大変時間をかけ周到な準備をいただき、中国側コメンテーターの意見発表その後の質疑応答も内容あるものとなりました。

(目次)

1、開会挨拶

中国側 国家発展改革委員会副秘書長 任 瓏 . . . 3

日本側 財団法人国際民商事法センター理事長 原田明夫 . . . 4

2、講演Ⅰ 演題：民によるインフラ社会資本整備と公共サービス提供の実践の在り方

講師 三井物産戦略研究所研究フェロー 美原 融 . . . 6

講演Ⅰに関する中国側コメント

全国人民代表大会常務委員会 法制工作委員会立法企画室巡視員 呉 高盛 . . . 14

3、講演Ⅱ 演題：「PFI法」「コンセッション方式」の要点解説

講師 アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士 赤羽 貴 . . . 19

講演Ⅱに関する中国側コメント

北京市共和法律事務所弁護士 徐 斌 . . . 26

4、討論及び質疑応答 30

5、総括 財団法人国際民商事法センター理事 小杉丈夫 . . . 36

6、閉会挨拶

日本側 法務省法務総合研究所長 酒井邦彦 . . . 40

中国側 国家発展改革委員会外事司副巡視員 林 大建 . . . 40

【講師略歴】

美原 融 (みはら とおる)

株式会社三井物産戦略研究所、フェロー

(東洋大学大学院・公民連携専攻・客員教授)

1973年三井物産株式会社入社。プロジェクト輸出・海外インフラ投資を手がけ、1999年以降株式会社三井物産戦略研究所。2006年以降大阪商業大学客員教授(余暇政策)、2010年以降東洋大学大学院客員教授(PPP制度手法論)を兼務。過去に内閣府規制改革民間開放推進会議専門委員(2003-2006)、内閣府民間資金等活用事業推進委員会専門委員(1999-2009)など政府省庁や自治体の様々な官民連携委員会等の委員・専門委員を歴任。

主な著書に

「PFIPFIガイドブック」(共著、1999年、日刊工業新聞社)、「プラント関連輸出ファイナンス基礎講座」(2001、日本機械輸出組合)、「21世紀の行政モデル日本版PPP-公共サービスの民間解放」(共著、2003東京リーガルマインド)、「商社」(監修2006~2011産学社)「PFIPFI実務のエッセンス」(共著、有斐閣、2004)、「概説市場化テスト」(共著2005、NTT出版)、「官製市場改革」(共著、2005、日本経済新聞社)、「団塊の楽園」[共著、2007、弘文堂]など

赤羽 貴 (あかはね たかし)

アンダーソン・毛利・友常法律事務所 パートナー

1989年 弁護士登録

1995年 ニューヨーク州弁護士登録

1999年 アンダーソン・毛利・友常法律事務所パートナー就任

2008年 経済産業省「アジアPPP政策研究会」委員

2009年~ 内閣府PFI推進委員会専門委員

2010年 国土交通省「鉄道整備におけるPPP等による民間資金の活用方策に関する調査委員会」委員

2010年~ 国土交通省「空港運営のあり方に関する検討会」委員

プロジェクトファイナンスやPFI、その他さまざまなファイナンス関連取引を専門分野とし、またPPPや社会・経済インフラプロジェクトに関して国や多くの地方自治体、スポンサーに対するアドバイスも行っている。

開会挨拶（1）

国家発展改革委員会副秘書長 任 瓏

尊敬する原田理事長、ご来賓の皆さま、春を迎える美しい季節に第17回日中民商事法セミナーを迎えることになりました。まず、私はここで中国国家発展改革委員会法規司、外事司を代表して、本日のセミナーの開催を心よりお祝い申し上げます。また、遠く日本から来られた原田理事長、ならびに日本の友人の皆さま、さらに中国の各機関関係者のご来賓の皆さまに心より歓迎の意を表します。

日中民商事法セミナーは、日中両国の産業界、法曹界及び美術界を結ぶ重要なきずなとして、毎年1回開催し、本日に至るまで中断することなく開催し、成功をおさめてきました。お互いの理解を深め、協力を強化する上で極めて積極的な役割を果たしてきました。セミナー自体の開催がお互いの協力、連携関係の強化に積極的な役割を果たしています。

本日のセミナーのテーマは「民によるインフラ社会資本整備と公共サービス提供の実践の在り方」です。今回、このテーマを選定した理由は、将来の中国経済の持続的かつ健全な発展を促進する上で、極めて重要かつ現実的な意味合いがあるからです。

ご承知のとおり、中国は今、まさしく工業化、都市化が加速する段階です。また、2020年にややゆとりのある社会を全面的に構築するという目標の達成に向け、非常に肝心な時期に差し掛かっています。われわれは将来の発展に向け、情報化・産業化の高度な融合によって、産業構造のグレードアップを図ると同時に、中西部地域の発展を通じ、地域発展の構造を改善しなければなりません。また、都市計画、都市インフラ、公的サービスなどの面で、都市と農村部の一体化を図ると同時に、都市化のレベルとクオリティーも向上させなければなりません。それによって、都市と農村の共同の繁栄を図る必要があります。さらに、経済の持続的な発展を促進すると同時に、生態系環境の改善もしなければなりません。ともかく、現在、経済を制約するいろいろな構造の問題を力強く解決していかなければなりません。つまり、今、経済の健全な発展をけん制し、ボトルネックになっている構造的な問題に大いに力を入れ、民生の改善も図らなければなりません。

従って、都市や農村部のインフラ施設整備の加速や公的事業の発展には、実は極めて大きなニーズが存在しています。そういうニーズをいかに満たしていけるのかが、われわれの経済の持続的で健全な発展、また、ややゆとりのある社会を全面的に構築するという目標の達成に極めて重要です。

われわれは、今までの実践や経験を踏まえた上で、今後、より多くの効率的・効果的なアプローチとルートを取り入れ、発展のニーズを満たしていかなければなりません。そういう意味で、インフラ施設及び公的サービスにおけるコンセッション方式の導入が非常に有効であると思います。この方式の導入は、資金調達のリートをさらに広げ、政府の資金不足の問題解消にも寄与し、投資構造の最適化、さらに民間資本の割合を高めていく上でも有利であり、経済の活性化を図ると同時に、財政面でのリスクを予防し、競争の導入により公的サービスのクオリティーや効率を高めていく上でも極めて有利です。また、リソースの市場配置におけるベーシックな役割の活気にも非常に期待でき、政府の役割の転換を促す上でも有利です。

中国の陸運業界では、特にインフラ施設及び公的サービスにおけるコンセッション方式の導入を試みました。

その対象分野は公共交通、環境保護、水道事業、文化、スポーツなどに及んでいます。かつ、比較的良好な経済的、社会的な効果が得られています。

ただし、現在、国レベルで立法府側のコンセッション方式に関するいわゆるライセンスをどのように与えるか、また、政府と事業者との権利、義務関係などについても、明確な法律の規定などが欠けています。実務においてもマニュアルどおりに事業展開したり、経営者の権利をきちんと保証することに対しては、まだ不備があります。従って、投資者が安定的な収益を見込むには極めて不利な条件になっており、そういうことがインフラ施設や公的サービスにおけるコンセッション方式の導入のさらなる発展において不利に影響しています。そういう現状を踏まえ、今、中国はインフラ施設及び公的サービスにおけるコンセッション方式の導入により、立法面でそれらを強化し、制度面での保証を提供しなければなりません。

一方、日本では1990年代末ごろから、インフラ及び公的サービス分野においてコンセッション方式を既に導入し、2012年時点、このような案件は375件に至り、投資総額も3兆円以上に達していました。同時に、1999年に関連の法律を制定し、その後の状況を踏まえ、3回にわたり法改正を行いました。それにより、制度と実践はお互いに促進し合い、前進して発展してきました。従って、日本の今までの経験は、われわれにとって極めていい参考になると思っています。

今回のセミナーにおいては、日本のこの分野で非常に著名なお二人の専門家をお招きして基調講演をしていただきます。さらに、中国国内で長期にわたり関係の立法に関する研究をされ、法律実務に非常に詳しいお二人の専門家にもお願いして、中国の現状を踏まえてコメントなどをいただくことになっています。

本日のセミナーの来賓として、中国の全人代、国务院法制弁公室、住宅都市農村建設部、交通輸送部、鉄道部、ヒューマンリソースと社会保障部、文化部など、中央官庁の関係者、その他に一部地方の発展改革委員会の方々、さらに法律の経験が非常に豊富である弁護士の先生方、及び産業界の企業代表の皆さまにご参加いただいています。本日のセミナーをより成功裏に、効率的に開催するために、われわれは今回、意図的に全員でのディスカッションのセッションを設けました。従って、本日のセミナーを通じて、参加者の皆さまはこのテーマのさらなる理解と認識を深められると確信しています。この貴重なチャンスを活用してセミナーを真剣に聞いていただき、忌憚のない活発な議論が展開できることを祈念しています。

最後となりますが、本日のセミナーが実り多いセミナーになるよう、心から期待しています。皆さま、ありがとうございました。

開会挨拶 (2)

財団法人国際民商事法センター理事長 原田明夫

尊敬する国家発展改革委員会任瓏副秘書長兼法規司長、ならびにご在席の皆さま方、本日、北京において第17回日中民商事法セミナーを開催する運びとなりましたことは誠に喜ばしく、私ども日本からの一行はこれに参加できますことを、心から光栄かつ喜びと感じています。

最初に、このセミナー開催に当たり、大変ご尽力いただきました任瓏副秘書長兼法規司長をはじめとする国

家発展改革委員会の皆さま方、ならびに関係者の皆さまに、日本からのミッションを代表して心から感謝の意を表したいと思います。

私ども財団法人国際民商事法センターは、1996年4月に設立されて以来、市場経済化を進めているアジア諸国の法制度整備を支援するとともに、民商事法分野で相互に理解を深めるためのシンポジウムや専門家による研究会などの事業を推進してまいりました。中国とのこのセミナーは、財団設立第1年度から当時の国家経済体制改革委員会の全面的なご協力の下にスタートし、日本の東京、大阪とこの北京にて交互に開催を続け、今回で第17回目となりました。日本と北京を毎年交互に開催地とし、その時々、お互いに関心の強いテーマを選び、中国、日本、双方の専門家による講演をお願いし、意見交換の場所を設けてきました。

2002年に行われた第7回セミナーからは、日本法務省法務総合研究所の共催を得ることとなり、また、中国側も2003年の政府機構改革に伴い、その中枢機関である国家発展改革委員会に本件プロジェクトの中国側当事者をお引き受けいただきました。両国の政府機関が、社会経済発展を支える法制度という、国の基盤に関わる事業に一層積極的に取り組んでいくことになりましたことは、このセミナーがより実質的な成果を上げ、民商事法分野での両国の協力関係が一層緊密化する後ろ盾として、誠に心強いものと感じています。

さて、今回のセミナーは、中国側からのご提案に基づき、社会インフラ設備及び公共事業プロジェクトへの投資奨励に関する法制度をテーマとしています。社会、経済の発展を目指して努力している全ての国にあって、社会的インフラ設備を整備し公共的事業を推進するには、巨額な資金が必要であることは言うまでもありません。そのためには、国家財政のみならず、民間企業、団体の資金と活力を導入し、官と民がそれぞれの役割を分担しつつ、共に協働していくことが大切だと認識が深まっています。現在まで強力に経済及び社会発展のために努力してこられた中国においても、その発展改革を進める中で、ゆとりある、より持続的な社会構築という大事業のためにも、この課題は大きなものだと思います。

このことは、私ども日本にとっても同じ問題です。長年にわたって財政、経済の大きな問題を抱えているのみならず、2年前の東日本大震災の復興という大事業を抱えている日本にとっては、現実的かつ実践的な課題です。今回、誠に時宜にかなったテーマを選定していただき、共同研究する機会を与えていただいたことを深く感謝します。

今回のセミナーの日本側講師として、三井物産戦略研究所研究フェローの美原融氏と、弁護士の赤羽貴氏にお願いして北京に来ていただきました。お二人とも長年にわたって、学術、実務の両面から、この重要なテーマに取り組んでこられた専門家です。多くの事例を踏まえたお二人の実践的な発表と中国側のコメンテーターとの討議を通じて、日中両国にとって実りのある有効な成果が得られますよう期待しています。

また、長年にわたり常にこのセミナーに出席し、熟達した締めくくりの総括スピーチの役割を果たしてこられた国際民商事法センター理事である小杉丈夫弁護士に、今回もそのお役目を果たしていただくことをうれしく思います。

最後に、大変お忙しい中、本セミナーにご参加いただきました皆さま方に心から感謝を申し上げるとともに、本日のセミナーが実り大きいものとなることを願ひまして、私のあいさつといたします。謝謝。

講演 I

民によるインフラ社会資本整備と公共サービス提供の実践の在り方 ～背景と実践：特色と具体的事例～

三井物産戦略研究所研究フェロー／東洋大学大学院公民連携専攻客員教授 美原 融

はじめに このセミナーでお話しさせていただくことを光栄に思います。どうもありがとうございます。

日本の民間主体がインフラ社会資本整備や公共サービスの提供に本格的に参入したのは 1990 年代末以降です。その制度の概要と実践の在り方を事例を踏まえてご説明することが今日の講演の目的です。

1. 民によるインフラ社会資本整備

1-1. 背景と特徴

まず、日本の制度が作られた背景を見てみましょう。

1990 年代までの日本の状況は、不況が起これば公共投資によって強制的に官需を作る施策を基本にしていました。その財源として、公債発行、つまり借金を積み重ねてきたわけで、不況を乗り越えると、結局、財政の赤字処理に苦しむこととなります。いわゆる公共依存型、財政給付型、公債頼りの経済が、日本の 1990 年代までの実態でした。

1990 年代以降、政策の転換が図られ、民間企業の行動的な参加で、経済を支えようという政策がいろいろと取られていきました。サービスの特性を経済学的に分類すると、公共財と私的財に分かれます。90 年代迄の日本は、私的財の供給まで行政が関与し、公共的関与の強い仕組みの社会でした。これを公的部門の役割を小さくし、できる限り民間事業者の積極的な参加が社会を支えるような仕組みに変えようとしたわけです。

一方、地方政府も国と同様にさまざまな問題を抱えていました。長期にわたる不況により歳入が減り、公債に頼り、借金がどんどんたまり、財政逼迫となる状況が起こったのです。それとともに、少子高齢化が急速に進み、なおかつ高度成長期に造った社会インフラ施設を更新する必要に迫られました。すなわち、行政にはお金がないにも関わらず仕事が増えるという風に、地域社会を巡る環境が大きく変わってしまったわけです。限られた財源の中で、地方政府はどうあるべきかという課題を抱えざるを得なくなってきたのです。このために、公共サービスや行政サービスの在り方を抜本的に変えざるを得ず、改革が必要になってきました。

この結果、実践された方法は二つあります。一つは、選択と集中により、めりはりの効いた財政運営を行い、無駄を省き、簡素で効率的な政府を目指していくことです。二つ目は、民間主体の利活用です。公共施設整備や公共サービスを民と協働したり分担したりしながら提供しようとする考え方です。全てを行政が財政負担で行うのではなく、民間を利活用しようということです。

では、どういう形で公共施設整備や公共サービスの提供に民を利用する仕組みを作って実践したのでしょうか。このためには既存の制度との整合性を図りながら、新しい制度的な枠組みを作る必要がありました。民にインフラ施設の整備・運営を委ねる法律上の根拠を必要としたからです。それとともに、国としての推進の枠組み、体制を作ると共に、実務指針やマニュアルを策定し、実践の障害になるさまざまな制度改革が必要となりました。

同様に、公的部門の人々の意識改革や能力形成も必要になりました。また、民間主体に動機付けを与えること、競争環境を醸成することも必要でした。これは、行政にとっても民にとっても新しい考え方、手法でもあったため、関係者の意識を変え、知識や能力を向上させることが一番重要なポイントであったからでもあります。制度的な枠組みを作っただけではうまく機能せず、結局、制度を実践するための、実務的なさまざまな施策と配慮が相まって、この制度がうまく機能したことになるのです。

1-2. 制度と実践の概要

民の利活用を図るという考えのもとに、英国の例を参考にし、1999年に「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法）」ができました。この法律の特徴は、基本法、手続き法であることで、一般法の規定を凌駕する法律ではありません。もし一般法に矛盾があった場合、法律改正が必要になります。対象は、ほとんど全てのインフラです。また、個別の案件を国が認可するという考え方を取っていません。わが国では、省庁、地方公共団体、さまざまな公的機関が公共施設等の管理者と呼ばれていますが、その管理者に判断の権限を委ね、上位官庁の認可や許可という手続きを取らないということが、特徴的な点ではないかと思えます。

国の財政を律する法律として、わが国には財政法があります。現在でも国等は5年以上の継続契約はできませんが、このPFI法によって、30年の長期継続契約ができることになりました。これにより、インフラの施設整備を民に委ねる法律上の枠組みを構成したのです。この法律は、拘束力のある枠組みとしては法と基本方針から構成されています。基本方針は、拘束力のある閣議決定による方針です。それ以外に、拘束力のないガイドラインが個別の事務項目ごとに作成されています。これは実務的な解説書の如き内容になりますが、実践に際しては、実務的な規範を作成する必要があったのです。

1-3. PFIについて

2010年までの事業数・事業費の推移を見ると、実績が順調に積み重なっています。

PFIを実践した主体は、圧倒的に地方公共団体です。国の部分が少ないのは、わが国の公共施設の過半は、地方公共団体が管理者だからです。また電力は元々民間の分野になり、高速道路は公団からすでに民営化されています。従前国が担っていたかなりの分野も行革により民営化されたり、独立行政法人に移管されたりして、国自身が行っている分野・業が非常に限られるようになってきたという背景があります。

具体的にPFIを実施したインフラ施設の概要を見ると、小中学校や教育文化施設、病院、空港ターミナル施設、庁舎、警察施設等とあらゆる施設が対象になっているのが日本の実態です。過半は社会インフラ施設で、基盤経済インフラ施設は限られます。

事業費の規模で仕分けると、巨額のものはありません。地方政府が行う場合には、やはり中小規模の案件が圧倒的に多いのですが、あまり小さいものもないのは、小さいと事業性が無く、事業として成立しないからです。

事業スキームで仕分けすると、BTOが大半です。BTOというのは、施設を整備して、完工時点で施設の所有権

を官に渡し、運営を契約期間に実行するスキームのことです。それに対して BOT というのは、施設を整備して完工後、事業の終了時点まで民が所有権を持つスキームです。これが相対的に少ないのは、いわゆる課税上の問題で、わが国では民が資産を保持すると、資産課税がかかってしまうからです。この点の税の差別待遇は現在でも完璧には是正されていないという事情もあります。

実施状況を地域的にみると大都市に集中しています。都市部の方が地方よりも、公共施設へのニーズや行政改革への志向が強いことを意味します。それとともに、行政府のトップによる案件推進や行政改革に対する強い意思が要求されるとともに、官僚組織にも一定のスキル、ノウハウ、知識、経験が要求されるために、どうしても地方では弱くなってしまいます。

PFI の推進体制を見ると、実際に公的部門の中で管理者となる主体は、省庁や地方公共団体、公共法人などです。これら実施部隊の上に国の機関があり、この国の機関がマニュアルを作成し、さまざまな制度上の課題を議論し、案件の推進を図る体制をとりましたが、直接、具体の案件にはタッチしない仕組みでした。

2011 年まではこの国の機関となる PFI 推進委員会が政府を支え、政策の立案を形成していました。2012 年以降、内閣総理大臣が構成する民間資金等活用事業推進会議という閣僚委員会が構成され、政治主導の色彩がより強く出てくることになりました。これは、さまざまな規制をもっと素早く緩和し、政府として PFI をより強力に推進しようという考えに基づきます。

私は 2011 年までの体制の推進委員会の専門委員でしたが、赤羽先生は 2012 年以降の体制の推進委員会の専門委員であります。古い仕組みと新しい仕組みに参加した両名がおりますので、後でいろいろな違ったお話が出てくるでしょう。

さて PFI を理解するためには、基本的な枠組みを理解する必要があります。この枠組は、公共施設の管理者、民間事業者、利用者から構成され、財政負担の在り方で複数のスキームに分けられます。

例えば水道料金は、利用者が払ってくれますから財政負担がありません。こういうスキームを独立採算型と呼んでいます。一方、家庭から出るごみの中間処理は、日本では法律によって地方公共団体固有の義務になっています。ということは、利用者はお金を払いません。この場合、財政負担により、地方公共団体が民間事業者に払う形になります。こういう類型をサービス購入型と呼びます。スキームによってリスクの在り方や官民間のリスク分担の在り方が異なり、多様な組み合わせがあることになります。さまざまなスキーム、選択肢があった方が、創意工夫を発揮でき、社会的な価値を増やすことに繋がりやすいわけです。

2011 年の法律改正によって、新しいコンセプトを加えることになりました。従来考え方では、利用料金制の案件で、公共施設等の所有権を公的主体が保持し、同施設の運営権を切り離して、運営権だけを民に与えることができませんでした。BOT の所有権は民ですが、所有権を公共に残したまま運営権を民間に付与することはできなかったのです。

そこで、運営権を所有権から切り出し、「みなし物権」として、税法上、償却できる仕組みにして、新しい PFI の仕組みを作ったのです。われわれは、これを狭義の意味でのコンセッション、運営権と称しています。

2. 主要な実務規範と実務慣行

2-1. 事業採択

では、実務的にどのような慣行になっているかをご説明します。

まず、PFI は官と民との長期継続契約になるとともに、民に委ねる所掌が非常に包括的であることが特徴です。そのため、PFI 選択が適切か否かを判断するためには、官と民が各々事業を担った場合の契約期間の総費用（ライフサイクルコスト）を現在価値化し、比較することにより、民間事業者の費用を評価する必要があります。それとともに、権利義務関係が非常に複雑になります。案件ごとに官民の最適なリスク分担を工夫しながら考える必要があるということです。

サービス提供の成果の達成にポイントを置くことも重要な特徴です。あくまでも成果が達成されたときに、民間事業者へ支払うメカニズムを考えるということです。かつ、事業者が破たんする場合の対処の問題、不可抗力事由が起こったときの問題など、公的部門の伝統的な契約概念ではあまり考慮しなかった新しい考え方を取り入れることになりました。これは、リスクを効果的に民に移転しながら、公的部門の費用を縮減し、公共施設、サービスの質を高めることにポイントを置いた仕組みでもあるわけです。

政府は制度的に民間事業者にどのような支援をしているのでしょうか。土地などの行政財産の貸し付けや無償使用など案件の実現を可能にする支援策が設けられています。そのほか、国による無利子貸し付けや民による土地取得に関する配慮などもあるのですが、手続きが複雑になるためほとんど活用されていません。

一方、国が地方政府に対して補助金を与えるケースがあります。個別事業法の法的な枠組みの中において補助金が決められている場合には、PFI であっても公共投資であっても、国が地方政府に同等の補助金を出す仕組みになっています。

PFI の実践は、公と民にとって新しい手法でもあったわけです。新しい考え方や手法を採用するために、PFI を支援するさまざまな仕組みが公と民の両方にできました。例えば、公的部門では、政府省庁や都道府県、市町村レベルに専任対応組織を設けたのです。公募書類や契約書類は、原則、インターネットで公開されています。情報公開度を高め、さまざまな経験や具体案件の知識を公表することで、お互いの知識レベルの向上を図ろうとしたこととなります。

一方、民間レベルでも、新しい手法に対する期待感から、さまざまな推進のための業界団体、支援機構、任意団体等ができ、公共の政策をどのように進めていくべきなのかの調査研究がなされ、研究会、セミナー、シンポジウム等さまざまな動きが活発に行われました。官と民が協力しながら知識のネットワークを構成していったわけで、これは、政策の推進にもものすごく役立ちました。

具体の実践の在り方はガイドラインで規定しています。これは法的な拘束力はありません。あくまでも参考でしかありません。

実務的には、PFI の実践は、四つの段階から構成されます。第1段階は事業実施の決定です。事業の構想・企画から費用対効果を検証し、事業を実施するか否かの判断を行います。一種の費用便益分析ですから、これは公共工事の場合と同じです。

第2段階で、事業手法の決定を行います。ここで PFI 手法を選択するのか、あるいは従来の公共工事で行うのか、比較検討するわけです。この結果、PFI を選択する場合には、法律上は実施方針の策定、特定事業の選定

という手続きを経て、PFI 手続きを実践することになります。

第 3 段階で入札の準備をし、公募、入札、審査・評価を経て、事業者を選定し、第 4 段階で事業契約を締結し、事業を実施するというプロセスになります。

これら手続きのポイントはどこにあるのでしょうか。留意すべき事項が幾つかありますが、事業の必要性和有効性を評価する手法と、事業手法を選択する評価は全く別なことが一つのポイントです。まずある事業を本当に実施すべきか否かの評価があって、その後で、官と民双方が担う場合を比較して適切な手法を決定するという考え方を取ります。

日本の特色は事業の実施と事業手法の選択の判断ですが、これは公共施設等の管理者に委ねられます。上部機関である国が認証や認定をする手続きはありません。ただし、議会による債務負担行為の設定や契約承認を必要としますから、一定のバランスを取ったガバナンスはあるわけです。

それから、事業をどのように実施するかの枠組みですが、実質的には公的部門が準備する過程で民間部門と対話を続けながら、その内容を適宜修正できるメカニズムがビルトインされています。

手法の基本は、公的部門の発意による案件が基本ですが、別途、法律によって民間提案方式も認められています。ただし、その場合には競争性を保持するために、公募に付すことが原則となり、当初の民間提案者に何等かのアドバンテージを与えるような仕組みが考慮されています。

2-2. VFM 評価

PFI 手法を選択するに際して、なぜ民に委ねることが適切なのかという評価をすることは必須の要素です。これを Value for Money 評価といいます。公的部門が担った場合の事業のライフサイクルコストの現在価値を PSC と言いますが、これよりも民間が担った場合の事業総費用の現在価値の方が安いということを経済的に評価した上で、初めて PFI を実行するという考え方です。これは、日本でも公的部門にとり非常に分かりにくいとされた考え方です。経済的な概念ですから、あくまでも理論的な評価にすぎません。

ここでの考え方は、完璧な比較評価をするよりも、客観性・透明性を保持しながら、公的主体として説明責任を果たせるような評価の在り方に重きを置いています。

入札手順と評価の考え方の基本ですが、PFI のための特別の入札制度を想定していません。ですから、既存の法体系に基づく入札手続きが踏襲されることを基本としています。ただし、価格だけでは民間提案を評価できませんから、価格とともに提案の内容や実現の可能性、提案者の力量、リスク管理能力、財政的資質などを評価することも必要です。わが国では、こういう考え方を「総合評価落札方式」と呼んでいます。すなわち、価格評価と価格外の評価を並行して行い、総合的な優劣を評価するわけです。

このために、公募書類の中で評価判断基準を開示し、何に評価を置いているのかが分かる形で競争させる仕組みを取ります。かつ、落札後、評価の結果を公表します。これが基本ですが、その他の代替的手法もあります。競争的対話方式というのは、公的部門が仕様の判断を決めきれない場合、公と民が適宜、協議・対話を積み重ねながら仕様を決めていく考え方です。これらとともに、地方公共団体においては、プロポーザル方式による交渉方式も、例外として制度的には認められています。

2-3. 業務要求水準

細かい話になりますが、民間主体に提示する仕様をどう作成するかに関しては、従来手法とは異なる考え方を採用しています。これを成果仕様といいます。政策目的や民間主体に要求する成果を明らかにし、これで要求水準書を作成し、この要求水準を満たすサービスを提供する提案を評価して採択しようという考え方です。

なぜ要求水準が重要かという、事業者評価の在り方と密接にリンクするからです。利用者が利用料金を払う仕組みでは自動的に規律が働きますが、公的主体が公共サービスを買うサービス購入型の場合には、サービスのレベルや要求水準を明確に設けない限り、民間主体がどういう成果を達成できるか評価できなくなってしまうからです。

2-4. 全体手順

実務的には、成果標準を設け、それをどのように評価するかという仕組みを考え、これをどのように支払い条件に反映させるかという三つの側面を当初から考え、平行的に詳細化していくわけです。最終的にはこれらの考えを契約に落とししていくことになります。

今までの全体手順を、公的主体（発注者）の立場からまとめると、基本的な枠組みを設け、市場のインタレストを喚起し、公募に付して効果的な競争を喚起させるプロセスになります。

3. 事例から見る PFI の実践の在り方

3-1. 分野ごとに異なるスキームやアプローチの仕方

具体的な事例をご紹介します

一つの公共施設の中に、市民ホール、公会堂、中学校、保育所、福祉施設等が一体化した施設の事例があります。駅前の利便性の高い場所で、市民にとって効率の良い行政サービスを提供しようという公共施設です。結構複雑な仕組みで、行政が縦割り組織になっていることから、二つの案件を最終的に一つにする形で複合的なサービスを提供できる公共施設を造ることを考えたのです。

きれいな一般廃棄物（家庭ごみ）処理施設の事例があります。この案件は BOT 方式ですから民が施設を整備し、その所有権を持ち、ごみを受け入れ、処理し、その対価を地方公共団体からもらうという仕組みです。この特色は最新技術を使っていることと、副生産物をこの事業者が販売することによって、副収入により、行政からの委託料を少し下げていることです。

日本で初めての、法務省による刑務所の PFI 事業も BOT 方式となり、民間事業者が刑務所を整備、所有し、運営に参加し、20 年後に施設を公共に引き渡すという仕組みになりました。最も全てが民の運営ではなく、刑務所自身の管理者は法務省で、法務省の刑務官を支援する業務が民の主業務です。但し、非常に斬新な試みがあります。入所後、囚人は IC タグを強制的に付けられます。監視のためのモニターでモニタリングされますが、刑務所の中をある程度、自由に動くことができます。監視の電子化による支援や職業訓練の実施、ケータリング、医療の提供、囚人輸送、外部監視などが民間の主要な業務です。窓に鉄格子がなく、囚人の行動はセンサーによって完全にコントロールされ、割と圧迫感がない囚人施設です。

刑務所の民間委託は諸外国でも様々な手法がありますが、アメリカ、イギリス、オーストラリアでは、あらゆる権限の民間委託が可能だそうです。管理者が一人だけいて、武力行使も含めた全ての行為を、民間に委託できる制度です。一方、フランス、ドイツなどの国では、刑罰は国の専権ですから、官の担う所掌が多く、国の刑務官と民間事業者という二層で業務を分担することから、民間の所掌は少ないのです。

日本で考えたのは、やはりアメリカ的なやり方はできないということです。しかし、フランスやドイツのやり方でも面白くないので、中庸の考え方を取っています。制度を変えて、民間事業者ができて公権力行使の側面のない業務を増やすことによって、民間事業者の所掌範囲を広めたのです。これによって、刑務官の数を半減することができました。この結果、数十社の民間事業者が関わり、それだけ複雑な仕組みとなっています。

2番目にできた刑務所にも、鉄格子はありません。これも契約的には複雑な仕組みになります。

東京湾にある羽田飛行場ですが、次回、皆さまが日本に来られるときは、この飛行場を使われるかもしれません。滑走路はリスクが大きすぎるので公共事業としましたが、乗客ターミナルと貨物ターミナルは、BOT方式によるPFIで実施されました。この案件は国が国有地を民間に貸し付けて賃借料を取り、民間が自己資金で施設を建設・運営し、利用料金で投資コストを回数するという、税金を使わないスキームですが、これも契約的には結構複雑ですね。

地方自治体のケースをご紹介します。地下に自動倉庫がある図書館があります。。全部コンピューターによって管理されています。わざわざ本を書庫に探しに行く必要がなく、コンピューターが自動的に取りに行きます。本にICコードが付いていますので、司書の手を介さずに、子供が4~5冊持って行って機械にかざすと、自動的に借りられる仕組みとなっています。職員の数を減らし、できる限り質の高いサービスを市民に提供しようとしたからです。

国と地方公共団体が一緒に一つの公共建築を造った庁舎の事例があります。国と地方公共団体の業務委託によって、施設を造りながら一体とした維持管理をして、これを包括的に民委ねたというスキームです。

東京霞が関の再開発は、政府庁舎と地域の再開発を一緒に行ったPFI事業です。土地の利権に官民が複雑に絡み、この利権を調整した上で、PFI事業としてしたケースです。

中学校のプールの横にあった空きスペースを民間事業者の提案によって有効活用させた事例もあります。結果的に私立専門学校を誘致することに成功しました。

異なった四つの学校を一緒にの時期に改修するという、非常に面白い事例もあります。所掌を増やして、時間と費用を縮減したわけです。

天文台がPFIの対象となり、BOT方式の利用料金としましたが、一部公的負担もある混合型のスキームをとった例もあります。

小学校のケースで、学校が休みのときにプールを民間に開放し、その運営を民間事業者が行っている事例もあります。

福祉施設の中にさまざまな福祉関係のサービスが入っており、利用者の利便性を高めた新しい福祉施設の類型で民が運営を担っている事例もあります。

もともと駐輪場だった駅前の細い土地を利用して、公共施設を造り、4~6階は全て保育所、託児所で、働い

ているお母さんがここに子供を預けて会社に行けるという面白い建物の事例もあります。これは市民の立場から考えた、公共サービスを提供する施設で、新しいタイプの公共施設を民の提案を踏まえて実現したことになります。

4. どうすれば成功できるのか？

最後に、成功のポイントをかいつまんでお話しします。他のアジアの国々の政府の方々ともいろいろ協議する機会がありますが、制度を作っただけでは PFI は機能しません。実務上の規範や慣行をどのように構成するかが非常に重要です。同時に、民間主体が興味を示し、積極的に競争に参加する環境を醸成することが必須の要件になります。

この図は法と実務規範とガイドラインの三つの関係を表しています。国は制度的な枠組みとしての法律を作り、あるべき規範としてのガイドラインを設けることが通例です。法は拘束力がありますが、ガイドラインは法律上の拘束力は通常ありません。一方実務規範は、契約実務やファイナンス、リスク分担等の知識体系になるのですが、これら三つの側面がしっかり機能して、初めて案件が実現できるわけです。かつ、この三つがお互いに影響し合う関係にあります。この三つのレベルをお互いに上げていくことによって、PFI のレベル、内容が進化していきます。

では、成功の要点はどこにあるのでしょうか。公共と民間、両方を考えてみましょう。

まず、民間部門は、民間主体のインフラ施設や公共施設の整備・運営への参入は新しい分野ですから、市場に参加する主体の興味をうまく喚起させ、意識的に市場を醸成するという政策が必要です。また、いきなり複雑な案件はできませんから、公も民も一定の実績と経験が必要です。実現できるものから始めて、段階的に市場を育成していく政策も重要です。それから、透明性のある実務手順や考え方、標準契約、規範のベースとなる枠組みを定め、誰もが理解できるようにして案件の情報公開を高める、契約情報を積極的に公開する等の配慮が必要です。最も重要なのは公と民を同等、公平に処遇することです。わが国でも、官は上位で民が下位という抜きがたい慣行があったのも事実ですが、この考え方を変えない限り、公民のベストな連携は実現できません。

一方、公的部門にとっての成功の要点は何でしょうか。まず、推進のための国の組織を設けることが必要です。それとともに、国の組織が公的部門職員の意識改革や教育訓練を実施し、不慣れな現場の公的主体を誰かが様々な手段により支援し、支える必要があります。これができるのは国だけです。

一方、公的部門だけで考えてもなかなか動きません。一方的にならないように民間部門との対話を図りながら、民間主体の意見を取り入れて協調、共生していくことを前提に、具体の政策立案と案件の推進を図っていくことが極めて重要です。そのためにわれわれは評価手法を開発したり、マニュアルやガイドラインを作り、あるいは契約の標準化や情報公開を徹底させたりして、公と民の知識レベルが上がることを過去 10 年間実践してきましたが、この努力は今でも継続しています。ですから、公的部門にとってもトップから現場に至るまで、意識改革やスキル、能力を不断に向上させる施策が非常に重要になるわけです。

最後に、本当に何が必要かというところ、案件を進める政府による強い推進の意思です。それに伴い、法や規則

や制度的な枠組みを整える必要があります。また、実務的な側面をガイドラインやマニュアルで補足する必要があるのです。これによって民間主体の創意工夫を發揮させ、健全な競争環境をいかに醸成させるかということに政策の焦点を当てるべきではないかと思います。時間となりましたので、お話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

講演 I に関する中国側コメント

全国人民代表大会常務委員会 法制工作委員会立法企画室巡視員 呉 高盛

国家發展改革委員会、国際民商事法センター、さらには日本の法務総合研究所主催のセミナーにお招きいただき、大変うれしく思います。しかも、光栄なことにコメントを頼まれましたが、正直なところ、私はコメンテーターというよりも、勉強するつもりで参りました。先ほどの美原様のプレゼンテーションを伺い、大変いい勉強になりました。

このセミナーのテーマそのものは、昨今の中国にとって非常に現実的な意義を有するものです。先ほどの美原様のプレゼンテーションを伺って驚いたことに、本当の PFI の法律が整備されたのは 99 年のことだということで、私はだいぶ前にこのような法律が整備されていたと思っていました。私の理解が正しいかどうか分かりませんが、そもそも PFI や PPP の制度を導入されたのは、今までの公共施設にしても公共サービスにしても、国をはじめとする公的部門が建設し提供してきました。しかし、経済が不況に陥り、さらには財政難に陥り、お金がなくなったがゆえに民間の力を活用しなければならなくなったと理解してよろしいでしょうか。

中国の状況を見ても、同様のことが言えるかと思えます。これまで、中国の公共施設も公共サービスも、国をはじめとする公的部門が整備し、提供してきました。しかし、現在、社会が発展し、公共施設、公共サービスに対する社会のニーズが一層高まっています。そういうものを全部、国や公的部門が一手に引き受けることはそもそもできなくなっており、現実的ではないといえます。ですから、海外の成功事例を参考にし、民間資本の公共サービス、公共施設の整備・提供に活用すること、そのような良い手法を中国も取り入れて実施することは、非常に必要性があると思えます。

確かに、見ていると、民間資本の規模は非常に大きく、膨大な力を持っていると思われれます。しかし、民間資本であるがゆえに、その属性から、どちらかというとも利益を追及していくものです。もちろん、その中に公益的な側面も一部にあるとはいえども、民間資本である以上、主として利益を求め続けていくのがその特徴です。

しかし、政府の社会公共施設や公共サービスは利益を追及するものではありません。そうすると、利益を追及することを目的とする民間資本を導入する際に、公共施設、公共サービスの特質と民間の狙いをどのように結び付けていき、ハーモナイズさせるかが課題になります。

その点について、美原様をご指摘されたキーポイントは 2 点あります。1 番目に、政府をはじめ、公的部門関係者の意識改革をしなければなりません。今までの官側が上位にあるという考え方を変え、民間事業者と平等な立場にあると意識改革を遂げなければなりません。同時に、民間の公共施設や公共サービスに参加する意欲

を喚起するために、どうすればいいかということを入念に考えなければなりません。

私の理解が正しいかどうか分かりませんが、プレゼンテーションの資料を拝見する限り、99年にPFI法が成立してから、合計375案件の事業があり、全体の金額規模は3兆1000億円ぐらいです。私の認識では、事業数も投資金額もそんなに大きなものではないと思います。PFI法が成立して実施され、そんなに年月がたっていないことも一つの理由に挙げられるかもしれません。

私個人の理解ですが、民間資本が公共施設や公共サービスに投資することによって収益を上げることは、そんなに簡単なことではありません。少なくとも、非常に多額の利益を上げることはそもそも不可能だと思われます。中国の状況に目を転じますと、日本のようなPFIという専門の法律を制定していません。このような法律制度はないものの、さまざまな法律の中に関連の規定があったり、具体的なケースや個別案件を見ていると、PFIに似たような具体的な事業が進められています。

例えば、中国の法律に民間教育法があります。すなわち、民間資本が教育分野に入って教育サービスを提供することが許されているのですが、出資者や株主が教育へ投資することによって収益をどのように上げるか、上げていいのかということについて、当時、立法府の意見は大きく分かれていました。そして、最終的に妥協案として、法律の中では利益目当ての教育への民間投資は許されないが、合理的なリターンを得ることは許されるという表現になりました。しかし、この合理的なリターン、見返りというのは具体的にどういうレベルであるのかということについては、いまだにはっきりしていません。

それに似た法律や関連の制度もあります。例えば中国と海外資本が協力して医療事業を展開する規定、さらには中国と海外資本が協力して教育を手掛けていく規定等がありますが、そのようなルールや規定も同様に営利目的でいいのかどうかという問題が浮上しています。その他にも、例えば養老サービス、幼児教育、託児事業、さらには環境保全と生態系に関わる事業等に関しても、民間資本や海外資本の参入問題、それにまつわる営利かどうかの問題が発生しています。

日本のように基本法や手続き法が存在しませんので、さまざまな具体的な問題に関しては個別の法律、すなわち一般法、さらには美原様も言及されたように、ルールやガイドラインなどの制定によって規定されています。具体的な実践を見ていると、もちろん成功事例もありますが、一部ながらもあまりうまくいかず、場合によっては問題を起こして後片付けが必要となるケースもあります。

一番典型的な事例は高速道路の有料化です。国は国民に利便性の高い交通関連施設を整備し提供しなければなりません。しかし、国の財政面の事情があり、民間資本を投入して高速道路の整備・運営をしてもらいました。しかし、そうすると、どうしても一定期間内の道路の有料化という問題につながります。とりわけ一部の高速道路は銀行の貸し付けによって整備されていますので、借入金を償還しなければなりません。そうすると、どうしても料金を取らなければならなくなります。他方、国民からは、国はこのような交通施設を含めた社会施設を整備し、非常に利便性の高い形で無料で提供してもらいたいという声が非常に高まっています。

現在の国の方針では、公共予算によって造られた高速道路は全部、無料化しなければなりません。そして、中国には高速道路以外に2級道路があり、このような有料の国道も漸次、無料化を実施する方針を固めています。ただし、その中でもとりわけ民間事業者と契約を結び、一定期間の経営を任せている道路は、今後も契約

存続期間内で料金徴収を続けることとなります。

もう一つは郵便サービスです。現在、中国の一般の郵便サービスは、国が責任を持って非常に安い料金で国民に提供しています。しかし、速達サービスは民間事業者にも解禁しています。速達となると、民間事業者は地域を選定して事業を行うこととなります。例えば、辺りな地域、交通の便が非常に悪い所では、速達の受け付け、配送をしません。しかし、国の郵便局は辺りな地域でも漏れなく速達サービスを提供しなければなりません。

そして、国の公権に関わるサービス、例えば刑務所等に関しては、先ほど美原様に日本の刑務所の新しい試みをご紹介いただきましたが、中国ではまだ民間資本にオープンにしていません。とはいいながら、麻薬依存症の治療施設を民間資本が経営しているケースが見受けられます。

刑事に絡む話に関しても、現在、新しい試みがあります。例えば実刑判決を受けながらも執行猶予になったケース等があります。そして、中国独自の刑事制度である、一定の監視を受けながらも自由に動ける在宅更生のケース（管制）があります。そのような人に対して、中国はついこの前、コミュニティの中で矯正するように刑事訴訟法を改正しました。

社会におけるコミュニティ矯正の仕方に関しては、今後、民間の自治団体等の力を活用することになると思われます。具体的にどのような事業者であれば参入できるのか、どのようにコミュニティにおける更生・矯正を実施していくかについては、今後、コミュニティ矯正法という法律を整備していく中で検討されていくと思われます。

中国にも一部成功事例があり、苦い経験もしています。先ほどの繰り返しになりますが、まずは海外の進んでいる経験を十分参考にし、関連の法制度を整備していかなければなりません。民間資本が公的サービスや公共施設の整備・提供というセクターにも入れるよう、その意欲が喚起される仕方を創意工夫していかなければなりません。

具体的に立法に話を戻しますと、関連の法制度を整備するためには、日本の仕方等を参考にしながら、以下の問題を議論していく必要があります。まず、公共施設と公共サービスの定義です。そのカバレッジは一体どこまで及ぶのかということをはっきりさせる必要があります。

私の印象に残ったのは、先ほどの美原様のプレゼンテーションには合計 375 事業ありましたが、規模の非常に大きいものと、非常に小さいものが見当たらないというご指摘です。それは、ただ単に偶然の結果だとは思えません。やはりそれなりの理由があると思います。

一例を挙げてみましょう。住宅団地で幼稚園を一つ造りたいというと、それは非常に具体的で小さな事業になります。中国の実践の中では、こういう問題が発生しています。当初はある事業者が幼稚園を造ったと、みんなに感謝されます。これは、コミュニティの住民には非常に便利なことであり、しかも、サービスを提供することになります。しかし、そのときに主務官庁はあまり関与しません。ただし、いざこの幼稚園で何か事故を起こしてしまうと大問題になり、幼稚園の設立を含めて、さまざまな責任追及が行われます。

ですから、公共サービスや公的施設は、以下の 3 タイプに分ける必要があります。一つは政府や公的部門が独占的に行うもの、二つ目に政府を含めた公的部門と民間事業者がいずれも入れるもの、三つ目に、なるべく

民間事業者に入っていただきたいものです。

2番目に検討しなければならないのは、公共施設や公的サービスにまつわる話ですから、政府をはじめ公的部門は一定の関与・管理をしなければならないということです。しかし、公的部門と民間セクターの権利、義務、職責の度合いを明らかにする必要があります。先ほどの美原様のプレゼンテーションでは、こういう権利、義務、職責は契約という形で定められているケースが多いという話がありました。また、場合によっては一つの事業で複数の契約が結ばれ、内容も大変複雑になっているものがあるというご指摘がありました。

3番目は、関連サービスのクオリティーの問題です。一方では民間資本が入ることによって、必要とするサービスを確保することが求められます。他方、民間資本がこういうサービスや事業を続けていくための費用体系はどうなるのか、政府の補助金制度は結果的についていけるかどうかという問題もあります。

例えば中国の実践を見ていますと、こういうことがあります。ある民間事業者が政府に依頼されて、下水処理場を造りました。本当は政府が一定の補助金を付けなければなりません、払いません。そして、利用者から処理料金を徴収するわけですが、あまりにも低く設定されているため、民間事業者が料金を引き上げようと思っても、中国の公共料金は政府が統制していますので、政府の価格担当部局がそれを認めません。そうすると、民間事業者は赤字を出しながらの下水処理場経営を余儀なくされます。ですから、価格の適正化、さらには政府の補助金の、きちんとした支払いが必要となります。

もう一つ、例えば政府が補助金を付ける場合、先ほど美原様が詳細に説明されましたが、当該事業のライフサイクルコストをどうやって科学的に評価し、見積もるかが問題になると思います。それについては、非常に慎重に評価していく必要があります。なぜかという、公共サービスの場合、社会も住民も可能であれば無料で受けたいという気持ちがあります。他方、民間事業者が行う以上、一定の収益が確保されなければいけません。そうすると、美原様にご指摘された、補助金を一定程度付けた上で利用者から料金を取るという混合型のものに関しては、コストベネフィットの関係がバランス良く考えられる、科学的な計算方法の確立が必要です。法律の中では原則を決め、それを計算するための具体的なガイドラインを策定する必要があると思います。

こういうものは大体、経済活動ですので、不確定要素が付きものです。高速道路を例に挙げると、中国の場合、旧正月や建国記念日の国慶節にみんな外出や帰省をしますので、そのときに高速道路が非常に渋滞します。渋滞している以上、無料化すべきだという国民の声が非常に高まり、国はこういう重要な節目の祝日には、高速道路の無料化を宣言して実施しています。しかし、国が出資して造った高速道路であれば、無料化してもいいのですが、民間資本が出資し経営している高速道路ですと、それに伴い収入が目減りしますので、そのロスをどのように補てんしていくのかという課題が出てきます。こういう不確定要素が含まれる問題に関して、契約、さらには法律上どのように規定していくかが問われています。それが解決されて、初めて PFI の健全かつ円滑な発展が見込めると思います。

美原様から最後に、PFI 事業を成功裏に導くために何が重要かというご指摘がありました。私は話を伺い、大変感銘を受けています。まずは法の枠組みを作ること、それに伴う制度を整備すること、さらには必要とするガイドラインや規範を作っていくことが非常に重要だと思われま。

中国でも民間資本に公共サービスや公的施設の分野に入ってもらうために、日本のような PFI 法の整備が喫

緊の急務です。現在、国家発展改革委員会がこの法律の制定に向けてさまざまな取り組みをしていますが、その必要性を実感しています。これができて民間資本の公共施設、公共サービスへの参入が法的な保証を得ます。さらに、今回主催の双方が決めたこのテーマは時宜にかなったもののみならず、現実的な意義と、中国の発展に長期的な意義を有するテーマだと思われます。

先ほど、中国のやり方をいろいろご紹介しました。日本の言葉に「石橋をたたいて渡る」というものがありますが、中国の今までの試みは全部、石橋の石でした。しかし、30年以上改革が進んでいる中、これからは法律をきちんと整備し、それをもって法の支配、法のリードを実現しなければなりません。

最後に、美原様が幾つかの貴重なアドバイスをしてくださいました。1番目に実行可能な具体的なルール、規範を作り上げること、2番目に民間事業者が興味を持ち、しかも参加したい社会的環境づくり、雰囲気醸し出すことが大事だということです。以上が私からのコメントです。

さらに、美原様に小さな質問をさせてください。これまでの375事業という数について、先生はどう評価されているのでしょうか。順調に進んでいると思われますか。それが多いのか、少ないのか、そして今後の事業の見通しをどう展望されますか。

(美原) コメント並びにご質問ありがとうございます。公共施設には経済インフラと社会インフラという分類の仕方があります。経済インフラは国にとって重要な基盤となるインフラ施設です。例えば高速道路や港湾、飛行場などが基盤社会経済インフラといわれるものです。一方、社会インフラは小学校などの公共施設で、地方自治体レベルでさまざまに必要になってくる社会インフラ施設を意味するもので、趣(おもむき)が違います。わが国の体系は、基盤インフラは国ではなく、既に民や公的部門である自治体や公社が行っていて、ほとんど整備ができています。本当に足りなかったのは、地域に密着した自治体が担うべき社会インフラ施設であったという事情があります。

呉先生がおっしゃった具体的な問題は、そういう日本社会に根差した社会インフラと経済インフラの担い手が、そもそもそういう分担になっていたという背景があります。PFI自身は日本にとっては非常に重要な政策ですし、今後とも増えることはあっても減ることはありません。

午後、赤羽先生から詳細なご説明があるかもしれませんが、2011年のPFI法の改正並びに現在考慮中の国管理の空港の民委託に関する法律ができると面白い仕組みができそうです。例えばわが国の飛行場のほとんどは、国自身が直接経営している国管理の飛行場です。この飛行場の維持・管理・運営の運営権だけを切り出して、飛行場の資産としての所有権を国が保持しながら、民に利用料金制により運営を委ね、国が一定の対価を得るスキームを可能にする法律を作ろうとしています。最初の分類から言うと、これは経済インフラですが、国の重要な既存の基幹インフラ施設の維持・更新・運営に民を絡ませていく方法です。新しい公共施設整備のみならず今ある公共施設をどう運営し、維持管理・更新していくのかに民の利活用を考えようとしているわけです。

先生のご質問の375件は少ないか多いかということですが、イギリスでは20年間で600件行っています。日本は10年で375件ですから、少ないとは思いません。案件形成に時間がかかるのという事情もあるのかもしれません。

(呉高盛) ありがとうございます。今のお話を伺ってよく分かりました。日本は10年間で375件の案件をされましたが、恐らく、中国の発展改革委員会としては、これから相当重い負担、仕事になると思います。中国は日本に比べると、過疎地や辺りな地域の基礎インフラがほとんど整備されていませんし、特に公的サービスの分野においては、これからすることがたくさんあります。発展改革委員会は、これから本当に大変な仕事になるのではないかと思います。

本日は光栄なコメンテーターとしてのチャンスを与えていただき、本当にありがとうございました。美原様からもいろいろと貴重なご発表とご意見をいただき、本当に感謝しています。ありがとうございました。

講演Ⅱ「PFI法」「コンセッション方式」の要点解説

アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士 赤羽 貴

皆さんとこのようにセミナーでお会いできますことを大変うれしく思います。できるだけ皆さんの関心に沿ってご説明したいと思います。

1. PPPの流れ

PFI、PPP (Public Private Partnership) にはいろいろな種類があります。これは美原先生からのご説明もありましたが、PFI、PPPという名前がイギリスで始まったことは、皆さんご案内のとおりだと思います。

民間と公共、官と民の協働作業、共に働くという作業は、「公設民営」(官が造って民間が運営する)、「コンセッション」、もう一つコンセッションからさらに進んで「民営化」というような協働の仕方があると思います。午前中のご説明で私も理解していますが、中国では経済的インフラ、例えば道路などでBOTなりのコンセッション方式は既に利用されているかと思えます。逆に日本では1990年代の後半から、いわゆる社会的インフラ(学校など)から始まり、それが徐々に民間収益混合型、それから一昨年、法律の改正によって出来上がってきた利用料金を徴収するコンセッションを可能にしていくという流れになっています。

後半のコンセッションのところでご説明しますが、社会的インフラの中でも、美原先生からご説明がありましたBTOは、施設所有権を移転して公共が所有権を持つものが多いというのは、お聞きになったとおりです。これは午前中の説明にありましたように、民間が所有権を持っていると、固定資産税などがかかるという理由もありますし、さらに、公共側が所有権を保持したいという希望が強かったこともあります。

これが、後ほどご説明する日本でのコンセッションというところにも影響しています。その特徴の一つは、公共の方が所有権は保持しつつ、運営権という権利だけを民間に任せる、公共は所有権は維持したままだということです。午前中のご指摘にもありましたように、公共の方は所有権を持っていたいという要望が強いですが、いざ民間の公共事業による公共サービスに問題が起きたときに、公共がそれを取り戻すことの基礎となりやすいという考え方です。

公設民営、コンセッション、民営化のうち、公設民営とコンセッションは所有権というのは公共にあります。民営化は民間に全て渡してしまうので、公共の関与はなく、所有権もありません。そこに一つ大きな差が

あります。

2. PFI 法の制度関連

日本での PFI 法制度の移り変わりについては、午前中に触れられたのであまり説明することはありませんが、コンセッションの改正がなされ、現在、それに対するガイドラインを作成中で、3月以降に発表の予定です。美原先生は、その法改正の前の PFI 委員会の委員でした。私は、今の PFI 委員会の専門委員としてやっていますが、ガイドラインについては、まだ議論が必要だと考えています。コンセッションについての論点、ガイドラインの論点は、後ほど時間があるところで触れたいと思います。

3. VFM 評価の留意点

VFM (Value for Money) も美原先生からご説明がありましたが、二つの考え方があります。一つは、事業へ公共サービスを提供するときに、公共側の財政負担を同じレベルのサービスを受けるのであれば、できるだけ軽くするという考え方です。もう一つは、公共側は財政負担が仮に同じだとしても、より良い公共サービスを民間を入れることによって、キーコンセプトにするという考え方です。

後者の簡単な例を挙げると、やはり日本でも通常の公共事業で、例えば小学校を造っていると、少し大げさな話をすると、30年間ぐらいあまりメンテナンスもしないと、ぼろぼろになってしまっています。これを PFI でやることによって、例えば財政負担は同じかもしれませんが、より良くメンテナンスをしてもらうということがあります。また、日本では役所、庁舎がありますが、これも古いものがありまして、3月11日の震災のようなときにつぶれてしまう可能性がある、耐震性に問題があるものもあります。そういったものもきちんとメンテナンスしていくということが考えられます。

4. PFI 実績の積み上がり

実績の積み上がりは先ほども出ていて、375件が多いか少ないかという議論ですが、将来的には、PFI 委員会の方では、PFI のコンセッション法を導入のときに、今後5年間に今までの実績の2倍はやるという目標を立てています。ちなみに、私の PFI との関わりを挙げると、この99年の法律ができて以来、150件ぐらいは私どもの法律事務所でも関与しています。

どのサイドのアドバイザーになるかというところ、その中の50%ぐらいが公共側、25%が事業者側、残り25%が金融側です。ちなみに、午前中から出ている刑務所の案件では、日本の法務省側のアドバイザーをずっとしていますし、今まで日本で一番大きな PFI 案件は、羽田の国際ターミナルです。これは当初の事業規模で1500億円ぐらいですが、それはプロジェクト・カンパニー側を代理しております。

5. PFI 事業契約の作成の流れ

日本の PFI も、全て理想形ばかりではなくて、実務家としては失敗した例もありますので、その中で公平に語っていきたいと思います。

その中でも PFI は法律と基本方針、それからガイドライン等がありますが、最終的に民間と、PFI 事業者と、公共との間を規律する直接のものが PFI 事業契約ということになります。

PFI 事業契約は、リスクをどちらの当事者が負担するかというきめ事と考えます。私が最初に、1999 年に PFI 事業契約を作成したときは、何もひな形がありませんでした。それまでの伝統的な公共工事は、約款と言われる形式的なひな形で、非常に簡単なものでした。そこで、いろいろな外国の例や各種の契約から、公共側アドバイザーとして PFI 事業契約を作り上げていったわけです。

その基本はリスク分担であり、それを民間と公共で対等な立場で作るということですが、一つ面白いエピソードがあるのでご紹介しましょう。私が公共側の代理人として契約を作るとき、当事者が債務を履行できない場合どうなるかという条項を作ります。当然、民間事業者がサービス提供できないという場合が一つ。それから、例えば法令変更や、不可抗力、地震のような場合でできない場合が二つ目です。三つ目に、「では公共側が債務不履行をした場合の条項がこれです」と言ったところ、公共の方は、「公共が債務不履行することはあり得ません」と力強く言われました。それは十数年前ですが、日本での公共側の意識も、民間と対等という意識からはかなり遠かったのです。今では必ず、公共側が債務不履行でお金を払わなかったり、なすべきことをしなかったときのリスクに対応する条項は、全て入っているのが通常です。

6. 事業のリスクの振り分け機能

先ほど契約がリスク分担、リスクの振り分けだと言いましたが、それを振り分けるための基本原則について述べたいと思います。

リスクの振り分け機能としては、民間がコントロールできる、もしくは負担できるリスクは民間、公共が取れるリスク(もしくは民間で取れないリスク)は公共、もう一つは交渉で、またはそれぞれ事業の特性によってリスクは分かれます。公共機関、スポンサー、プロジェクト・カンパニー、融資団それぞれに弁護士を含めた専門家が付いて、いろいろネゴをするというのが PFI の基本的な姿です。

7. 官民の責任分担・リスク分担例

リスクは当該リスクを最も管理可能、コントロールできる者が負担することが原則です。民間が取れるリスクを少しずつ説明していきたいと思います。

設計・建設のリスクは、民間側がコントロールしてくださいということです。

運営リスクや維持リスクなども、例えば小学校を造って 20 年間きれいに維持管理・運営しろということであれば、そのリスクは民間側が取ることになります。

投資リスクやパートナーリスクは、PFI でやる場合には、設計・建設・維持管理・運営、さまざまな業務をやるので、さまざまな業種の会社がコンソーシアムとして入ってきます。例えばパートナーリスク、その建設会社を選ぶのはどこか。民間側が取るわけですが、きちんと履行できる建設会社を選定するかということもありますし、維持管理のしっかりできるパートナーを選ぶかということも全て民間側の中のリスクです。

資金調達リスクは、融資団から融資を受けているわけですが、プロジェクト・カンパニーが設計・建設・維

持・運営に必要な資金を調達してくる責任があるということです。いわゆる社会インフラ（学校など）であればサービス購入型と言って、公共側からお金が払われるので、事業リスクは低く、資金調達もかなりできますが、後に述べるコンセッション型、利用料金徴収型になると、事業リスクが増えていくので、資金調達リスクも増えていくことになります。

公共側が取らなければいけないリスクについて説明します。例えば公共が一定の計画の公共事業を行った場合、その計画リスクは公共が負担します。また、例えば特定の制度を公共が変えてしまった場合は、公共がリスクを負います。すなわち、民間に生じた費用負担を公共が負うということになります。

関連公共事業整備リスクは、簡単な例で言うと、空港や港湾への連絡道路を PFI で行う場合、もともとの空港や港湾を公共事業でやっている場合に、当該公共事業が遅れてしまった場合の PFI 事業に関する費用負担、増加費用は公共が負えということです。

公共による料金改定リスクは、午前中でも出てきましたが、例えば利用者に料金を課金して徴収するときの問題です。その料金を決定する権限が公共にある場合、それから出てくるリスクを（これは完全に公共が取る場合とも限りませんが）公共が決められるものであれば、公共がリスクを取るのが原則という考え方になります。これはコンセッションの場合に非常に大きな問題になります。例えば空港の着陸料などが公共で決められている場合に、需要の変動などに対してどのように対応するかという問題です。

交渉なり個別の事業ごとで決まってくるリスクの問題についてご説明しますと、用地買収リスクというのは、例えば高速道路を造る際の底地は誰が買収するのか、そのリスクは誰が取るのかという問題です。

住民反対リスクも、なかなか民間の方ではコントロールできないのですが、例えばごみ処理場を造るとき、住民反対のときのリスクをどういうふうにするかということです。公共が取ることが多いとは思いますが。

マーケットリスクは、例えば高速道路のコンセッションで需要がどれくらいあるかというところですが、多くは民間が取ることになります。ただし、午前中に呉先生のご指摘でもありましたが、これは逆の例ですが、例えば高速道路の需要が少ない場合に利用料金の徴収は少ないわけです。それについて、民間だけではなくて、公共側が一定のリスクを取る。売上を一定の割合でギャランティーしてあげるという考え方もあります。

天災等の不可抗力リスクはなかなか難しいものです。特に日本では地震等の問題がありますので、どちらが不可抗力リスクを取るか、不可抗力でつぶれたものを復旧・復興させるための費用負担の問題になります。これは、皆さんご記憶に新しいかと思いますが、東日本大震災で仙台空港が浸水してしまったときに、それを復旧させるにはどうするかということです。仙台空港は国管理の空港でしたから、当時国がやったわけですが、これを例えばコンセッションで出していたときには、どのように復旧させるのが非常に大きな問題になります。これは民間の方から言うと、「それは民間がコントロールできないものだから、公共が費用負担をしてくれ」と言われるのが常です。例えば通常の民間事業での公共的な交通サービス、日本では民間が鉄道をやっているわけですが、地震で例えば線路が曲がった場合は、補助金などは別として、基本的に民間が負担して補修しているわけです。このように、例えば不可抗力リスクでも、事業の内容、事業のセクターによってどういう考え方をするか、個別に判断していく必要があります。

最後に、独立採算型リスクは、独立採算で民間事業が PFI をやっているということです。例えば簡単な例で言うと、合体型で美術館の PFI で、カフェの部分は民間が独立収益にするというようなことでやっている例などがあります。

8. PFI の事業契約

日本の PFI 法でどのような規制がかかっているか。午前中に美原先生にも触れていただきましたが、日本では地方自治体が管理者の場合には、議会の議決が必要となっています。PFI の場合は長期にわたる契約ですし、長期の債務負担行為が大きいので、それに対して、市長など首長だけではなく、議会が民主的統制ということで入ってきます。

また、保証金やデポジットがありますが、PFI 契約は長期にわたるものなので、民間の債務不履行に対する違約金を、担保するためのお金を積みせることがあります。例えば羽田の国際関連は、相当な金額をキャッシュで積んでいます。

PFI 事業契約についてはそれぞれの見方があります。ここでは公共側からの観点で論点を挙げてみたいと思います。官側の一番の関心は、継続してサービスをやってもらうということです。従って、羽田の国際空港ではデポジットを積みせるような工夫をすることによって、債務不履行を起こしたら民間側にも損害が起きるというような形にしています。

また、PFI の事業契約が途中で万が一終わってしまった場合には、公共サービスをできるだけ継続させるように、第三者によって事業継続をするように、いろいろな仕組みを考えています。

9. Step-in

Step-in は、事業者そのものを変えてしまう場合と、プロジェクト・カンパニーのスポンサーを変えてしまう場合があります。

10. 融資契約

また、融資には民間からのお金も入っているわけですから、それには当然、お金を貸している融資者側からの視点もあります。

11. プロジェクト・ファイナンス

PFI そのものではありませんが、IPP プロジェクトファイナンス、IPP (Independent Power Producer) は発電事業ですが、こういった形で複雑なローン契約と担保契約ができています。

12. 担保契約

以上を頭に置いていただいて、レンダーとしては、キャッシュでローンが返済されることが必要で、事業者には債務不履行はできるだけ起こさせないという観点が出てくるわけです。

13. 直接協定

PFI で特徴的なものは、融資団と公共との直接協定が定義されることです。直接協定を結ぶと、公共側はきちんと事業者がローンを返済しているかどうか、融資契約が債務不履行にならないか、その事象の発生を融資団から直接教えてもらうというメリットがあります。融資団側のメリットとしては、事業者が PFI 事業契約の債務をきちんと行っているのか、公共側が事業者の債務不履行によって、何らかを問題視していないかということとを事前に知らせてもらえます。端的に言うと、通常の公共事業では公共と民間だけで、1対1でやっているものを、融資団が入って直接協定が入ることによって、もう一つモニターする目が増え、公共事業の継続性にも資することになります。

14. PFI 事業契約の問題点

このような PFI の当事者の関わりと契約があるわけですが、PFI の事業契約の問題点は、重大なところは、契約の終了事由が起きたところです。先ほど不可抗力の話は少ししましたが、例えば民間事業者側に債務不履行があった場合はどういう結果になっていくか、解約までどのように結びついていくかということが論点の大きな一つです。

例えば公共側が、民間に債務不履行があった場合でも、ただ 1 回の債務不履行で解約をしてしまい、全て事業契約を終えるという構成にはしておらず、数度のチャンス、例えば違約金なり減額という制裁を与えつつ、回復への意欲も持たせながらさせるような条項が入っています。民間が悪くて、債務不履行をして中途解約した場合にも、日本の PFI のサービス購入型と言われるものは、一定の金額は民間に払われ、ゼロではありません。そのように、民間側も、仮に債務不履行があった場合にも一定の金額が払われることによって、インフラの事業に入ってくるという参入障壁を減らしていき、融資も受けやすくするという工夫です。

また、先ほどから違約金というのも出ていますが、できるだけ長く民間が事業契約を継続するインセンティブが働くように、事業契約の初期でやめてしまった場合には、違約金額が多けれども、継続すれば継続するほど、違約金の額が減っていくようにしている場合もあります。そうすることによって、公共側もできるだけ民間に継続してくださいというインセンティブを与えようとしています。

15. PFI 案件の傾向

PFI の従来の形は、コンセッションの改正前までは、多くはいわゆる箱物を作って、BT0 で単純な維持管理をするという方法がほとんどでした。今後は運営型、独立収益型、コンセッション制度が導入されて、変わっていくこととなります。

16. 改正前の PFI 法の課題と改正の背景

コンセッションの導入について述べたいと思います。このコンセッション制度が始まる前までの、従来の日本の PFI 法の課題と改正の背景を簡単に述べたいと思います。午前中も少し出ていましたが、従前の PFI 法は、

ほとんど手続き規定であり、他の行政法・規制法などを乗り越える、新しい権利を付与するという法律ではありませんでした。従って、日本でも公共事業、公共の施設は公物という概念があり、これは行政がやるのだ、公共がやるのだという意識が非常に強かった。今でも強いところはあります。午前中に美原先生からもご説明がありましたが、そういう意味では、公権力の行使で、こうした公物関係の最たるものは刑務所における身体的拘束でした。日本の法務省の取り組みは非常に先進的、積極的だと思いますが、最終的な受刑者の身体的な拘束力のところは刑務官という公が行い、それ以外の多くのところは民間に任せて、PFI で刑務所をやっているわけです。

ちなみに、法務省でPFI でやっている、もしくは公設民営、民間委託で、何らかのPPPが入っているものは、全体の受刑者の約10%で、かなり大きい部分になります。

皆さんは、なぜコンセッションの具体的な事例について話さないのかと思っていらっしゃるかもしれません。法律は通っていますが、プロジェクトはまだ1個もクローズしていないのです。

17. 改正PFI法の概要と要点

もし今後立法される場合の参考になるように、簡単にお話しします。先ほど申し上げたように、コンセッション、公共施設の運営権という権利を特別に作りました。これは日本で言う物権として作っています。施設の所有権は公共に残しておき、その中から運営する権利だけを特別に物権として括り出して創設したわけです。日本では50年ぶりの新しい物権とされています。

この物権はみなし物権ということですが、不動産に関する規定を準用して、これを抵当に取れる。それによって、融資を付けようということ。さらに不動産と同じように考えていますから、登記・登録制度も似たようなものを作ります。

18. コンセSSIONスキーム

コンセッションは、既に出来上がっている公共施設（ブラウンフィールド）でも使えますし、これから造るもの（グリーンフィールド）にも使えます。ブラウンフィールドの場合には、もう施設があり、そこから運営権だけをくり出して物権として設定すればいいわけですから、特に問題はありますが、グリーンフィールドの場合には一つ問題があります。これはみなし物権としたために起きている問題ですが、みなし物権は、施設ができて初めて所有権というところから出てきますので、施設を造らせる前の段階では、所有権はないため、実はコンセッションの運営権はないという形になっています。日本の場合には、かなりインフラが出来上がって、既設部分をコンセッションに出すことが多いでしょうが、グリーンフィールドとして新しくこれから道路などを建設する場合には、所有権を前提とした考え方、物権という考え方でいいかどうか、仮に中国において立法されるときには慎重に考えられた方がいいと思います。

19. 民間資本の導入促進に関連する改正法の論点

改正法の論点としてはいろいろありますが、要は運営権というものの価値は、経営の自由度がどれだけあるかによって全然変わってくるわけです。従って、例えば先ほど呉先生のお話にもあった水道料金や、空港でも

着陸料など、その料金設定の自由度をどれだけ民間に与えるかによって、そのコンセッションの事業価値が全然変わってまいります。

また、コンセッションでも、事業が途中で終わってしまった場合が一番大きな問題です。法律には、公益上の取り消し事由、公共側が勝手に止めてしまった場合などのことしか書いていません。取り消し事由が起きた場合に、損失補償するという規定があるのみです。これは一つ技術的な問題があります。運営権の設定を、物権を作るという意味で、契約行為ではなくまず行政処分によって作り出したところから来ている規定の仕方になっています。従って、法律上規定されていない不可抗力で終わった場合や、民間事業者債務不履行の場合には、どのような支払がおきるかは、契約によって規定されます。そのような場合における考え方を、今、ガイドラインで書こうと検討しているところです。法律上の規定がないので不可抗力で終わった場合にゼロ、即ち補償はないとまで決まったわけでもありません。

20. インフラ事業への活用可能性

コンセッションで、今後、日本において出てきそうなものを簡単に触れて終わりにしたいと思います。先ほど触れました、関西空港と伊丹空港の統合によるコンセッションは法律が通っています。国管理空港は27空港ありますが、これも少し法律を変えなくてはいけなくて、今度の国会に提出予定です。

あとは有料道路です。世界的には道路が一番コンセッションになじんでいます。日本でも有料道路はまだまだ造りたいということと、有料道路を50年間で無料化するというポリシーがあり、これを変えないとずっと有料化はできないのですが、これも一部検討されています。

最後にもう一つだけ、大震災の後のインフラ整備にコンセッションが使えるかという議論がありますが、これはやはり復旧に時間をかけられないので、最初は、公費で、国や地方自治体のお金でやっていると思います。これが整ってきた場合、例えば上下水道コンセッションに出します。それによって、公共は資金を回収して、さらに必要なところの公共事業にお金を使えるという考え方を取れば、直ちにではありませんが、将来的に必要なお金を公共事業に回すことが考えられると考えています。

時間を超過したので終わります。最初の中国語での挨拶に集中しすぎて、コントロールができなかったかもしれないですが、ご質問などがありましたら、後ほどお願いいたします。

(司会) 5分間しか超過していませんので、見事に時間をコントロールしていただいたと思います。

それでは、コメンテーターとして、北京市共和法律事務所の徐斌弁護士にお願いしたいと思います。

講演Ⅱに関する中国側コメント

北京市共和法律事務所弁護士 徐 斌

大変素晴らしいプレゼンをしていただき、ありがとうございます。とりわけ、弁護士の同僚として、赤羽先生は一弁護士でありながら、政府のアドバイザーをし、しかも政府からフィーをきちんと取られたということに感謝しなければなりません。

私が聴講しましたところ、やはり日本はPFI、そしてPPPのいずれの内容に関しても非常にきめ細かく分析し、どういうものからなっているのか、どういうタイプのものがあるのかについて、大変緻密に分析・研究をされたとつくづく感じました。そして、法律制度その他を通じて、それを実行可能なものにしたわけです。その結果として現れてきたプロジェクトは、日本の生産ラインのように一つ一つクオリティーが高く、しかも実際にうまく回っているわけです。

1. 中国におけるコンセッション

実は、この公共施設ないし公共サービスの民営化の法的ステータス、さらには具体的な事例について、われわれも若干聞き及んでおります。そして90年代、中国はインフラを整備していく中で、財政予算不足の問題もあり、例えば発電所、上下水道、高速道路の整備等についてコンセッション方式をたくさん採用しました。もちろん、このコンセッション方式は、主としてBOTモデルを採用し、しかも中国の民間資本よりも外国資本を呼び込んでコンセッションをしていただいたわけです。

その中で名前がよく知られている事業をご紹介しますと、広西省にある高速道路や、四川省の成都にある第六浄水場、そして香港の地下鉄事業会社と、北京市の首都キャピタル・カンパニーと共同で実施する北京地下鉄4号線、さらに上海の都市部を貫通する高架道路、延安道という幹線道路について、コンセッション経営を実施しました。

2. 中国政府における規制・ルールづくり

そして、これに関する政府の規制ないしルールづくりとして挙げられるのは、1995年、今の発展改革委員会の前身である国家計画委員会は、外国資本を活用して、コンセッション経営による中国インフラの整備の審査・承認に関する意見が出されます。

さらに1997年、中国国外、すなわち海外におけるプロジェクト・ファイナンスに関する管理規則を制定しました。これらの関連規則の制定は、海外資本を呼び込んで、中国国内における発電所・上水道などのインフラ整備に大変役に立っていると思われまます。

そして、当初は海外資本を呼び込むためのものでしたが、このようなコンセッション方式は、中国国内の事業者にも解禁しました。例えば2004年、当時の建設部（現都市農村建設部）が、都市部のインフラ・公共サービスのコンセッションに関する管理規則を公表しました。その中では、明確に市場原理を生かして、都市部のインフラ・公共事業のための事業者選びをすべきだと訴えています。具体的に言いますと、一定の期間を設け、都市部における電気・ガス・水道・熱・ごみ処理、公共交通機関を、民間事業者コンセッション方式で解禁するという内容のものでした。

さらには2009年、中国の現行監督当局であるCBRCは、プロジェクト・ファイナンスへの融資に関するガイドラインを公表しました。この中では、金融機関がプロジェクト・ファイナンスに関してどのような融資をすべきかという規定をしています。そして、具体的な建設をした中で、中国は90年代以降、世界銀行のローンを使用し始めました。これらの海外金融機関の融資も、主としてインフラ整備に使われています。

世界銀行の融資を使用する以上は、その規定に基づき、全ての世界銀行が融資を出すプロジェクトに関して、世界銀行のルールに基づいてやらなければならないと求められています。その中には、例えば事前に非常に周到なFSを行うこと、そして、きちんとした手続きを踏んで評価・審査をすること、さらには、調達・購入するときに入札を行わなければならないことです。そして、具体的な実行段階においては、ベイルイン条項 (Bail-In Dept)、そして工事に関するスーパーバイジングをきちんと行うことが求められています。そして、プロジェクトの建設が終了した時点できちんと合格しているかどうかの確認を行い、しかもアセスメントを行うことが求められています。

実はこのような世銀が最初に提唱したプロジェクト整備に関する手続き等は、ほとんど中国の国内法に反映され、中国国内の政治調達やインフラ整備に活用されています。

以上ご紹介したものは、中には法律・ルール・規定等がありますが、中国政府がインフラ、そして公共事業・公共施設の整備に、中国の国有資本、民間資本を問わず、民間事業者を呼び込むための法的枠組みを形成しています。午前中にご指摘がありましたように、現在のところ、中国国内にはまだ手続法、基本法としての PPP ないし PFI に関する法律はありません。

3. 中国政府の奨励策

続いて、中国政府は公共施設・公共事業の民営化に関して、どのような奨励策を取っているのか、そして現在どういう問題点に直面しているかについて紹介したいと思います。実は近年になり、中国は民間資本の一層の発展、さらには民間資本を活用して、公共施設を整備し、またはその民営化を奨励しています。その中には、国民レベルの若干の意見、閣議決定されたようなものですが、2005年に個人経営・民間資本を含めた資本の発展をさらに応援し、奨励し、リードする指導委員会があります。その中には、非公有資本、すなわち国や地方政府が有する資本のインフラ・公共事業への参入を奨励することを明確に打ち出しています。そして、さらに2010年、国務院の名義で、民間資本の健全な発展を奨励し、リードするための若干の意見を公表しています。その中には、政府の投資の範囲を明確に規定しなければなりません。政府の投資は、国の安全保障、さらには市場の力で資源の最適配置ができない経済や社会分野に限定されると明確にうたっています。市場原理が生かせるようなインフラ、そして公共サービス・公共事業に関しては、民間資本の参入を奨励し、誘導しなければならないと言っています。

それに対して、国有資本は、国家や国民の経済運営、さらには肝心の国の経済の命脈になるような分野に、より集中しなければなりません。競争分野においては、民間資本のために、より広々とした空間をつくり出さなければなりません。今言っている建前の話はいずれも聞こえがいいです。しかし、現状を見てみると、むしろマクロ環境の中で、国有資本、ないし国がマジョリティを取っている企業は、中国の全ての分野、とりわけ市場原理が十分生かせる競争分野で大いに猛威を振るっているという展開があり、民間企業の生存空間が大いに圧迫されています。現在でも中国で激しく議論が展開されていますが、「国進民退」といって、国ないし国有資本が進み、民間が撤退するという現象が後を絶ちません。

現在直面している一番深刻な問題は、例えば民間企業が落札して、より良いサービスを提供し、より良くプ

プロジェクトを運営していくことではなく、むしろ入札が行われても、その競争に民間企業が、国有企業に負けてしまい、落札するチャンスにほとんど恵まれないことです。国有企業は、あまりにもパワフルです。中国ではたくさんの民間資本を発展させる政策を打ち出していますが、掛け声倒れになっています。これはボクシングで例えれば、私は70kg級の者で、ボクシングのプロの方と戦うのと等しいものです。私の体格、そしてプロの方との間の格差を埋めてくれるようなルールが確立されなければ、いくら戦っても、勝ち目はありません。そうしないと私もあえて挑戦に出ることができません。

では、最後に赤羽先生に質問したいと思います。日本は中国に最も近い隣国です。そして、中国の言葉には、当事者よりも傍観者がよく分かるというような言い方があります。ですので、例えば中国の民間資本、民間事業者の競争力を高め、公共施設・公共事業により参入させるためには、どうすればよろしいでしょうか。

(赤羽) 第三者としてですが、これは実は、まだ日本でも存在する問題です。例えば、先ほど言いましたが、有料の高速道路の大部分は、高速道路株式会社というところが管理していますが、これは日本の中央・地方政府の子会社で、法律上民間事業者はできないことになっています。これは規制緩和の対象からまだ外れているところですが、日本は規制緩和といういろいろなレギュレーションを、公共事業でできるものなどいろいろな対象の業務に対して、10年ぐらいやってきました。もちろん、リーマンショックの後、若干後退したことはありますが、それまでかなり強力で小泉政権以来やっており、今回の新しい自民政権でも引き続きやっていると理解しています。

しかし、規制緩和は簡単ではありません。その前段階として、規制が何かということが分からなければ、規制緩和はできないのです。私が弁護士を始めた二十数年前は、日本も行政指導が強力にあり、まずは何に基づいて、どういうガイダンスがされているのかということ自体が、不明瞭でした。それで、われわれの金融部門での仕事は、当時の大蔵省に確かめて、これはOKかどうかというようなことから始まっていたわけです。それから十何年かけて、規制が何かということをはっきりさせ、法律上の根拠に基づかない行政指導をやめるという流れになりました。これは民間企業がやはり声を大きくしてやってきたことの、地道な努力の結果だと思えます。私の理解するところでは、民間企業に下駄を履かせるようなことは、今まではしていなかったと思えます。私で分かるのはこれぐらいです。もしかしたら、美原先生からコメントがあるかもしれません。

(美原) 私は中国の状況はまだよく分かりませんが、公正な取引、公正な競争とは何かを、ご議論された方がいいと思います。それは国有企業の大きさなのか、規模なのか、あるいは業域を全て国有企業が担っていて、民間事業者の範囲は小さいのか、それによっても違ってくると思います。もし、公平な競争、健全な競争が必要だとするならば、そういう競争政策を取るべきでしょう。そのときに、何らかの規制が国有企業にかかるかもしれないし、国有企業を小さく分解し、もっと活力のある事態になってくるかもしれない。それは御国の競争政策の課題でないかと思えます。

(徐斌) 今、日本の状況が経済全般として、民間が主流になっているのか、私は存じておりません。少なくとも中国の状況を見ますと、実は特に近年、国有企業が株式会社化や上場などを通じて、国有資本以外により多くの民間資金も取り入れ、獲得したわけです。従って、それが資金力となり、一般競争の業界にまで食い込んでいることが現状になっています。ですから、今、中央政府は既に方針として、国有資本あるいは国有企業

に関して、今後、投資のターゲットとして、国の基幹的な産業、要するに国の運命に関わるような重要な産業だけに絞りたいという意見も出しています。

そこで、私個人として、国家発展改革委員会に対して、少し提案をしてみたいと思います。例えば当時、外国資本を誘導するために、外資企業を奨励するような産業の目録を作って発表しています。ですから、今からはむしろ国有企業あるいは国有資本の投資に対して、禁止あるいは制限するようなリストを明確に作ってはいかがでしょうか。それならば、プロのチャンピオンの選手に、あなたはこのレベルの試合には参加する資格はないということが、多分堂々と言えることになります。

討論及び質疑応答

(司会) 皆さんの反応を聞いてみると、プレゼンテーションの内容もコメンテーターのお話も、皆さまはかなり高く評価されているようです。特にお二人の先生の講演のお話は非常に幅広く、かつ、非常に明瞭にご紹介いただきました。また、お二人のコメンテーターの先生も非常に要領良く、かつ、非常に重要なポイントをしっかりとつかめ、われわれに非常に重要なヒントを与えてくれました。

今回のセミナーの成果をより豊かにするために、全員のディスカッションのセッションを設けました。昨晚、お二人の講師の先生といろいろお話をしましたが、お二人ともフロアからの質問をかなり期待されているようです。なるべく多く、また、なるべく難しい質問をしてください。非常に貴重なチャンスですので、皆さん、ぜひ逃さないようにしてください。もし皆さんから前向きな質問がなければ、私の質問のストックが少なくとも10問以上ありますが、司会ですから、なるべく皆さんを優先します。

(栄朝和) まず、私からご質問させていただきます。私は北京交通大学から来ました栄朝和と申します。恐らく、今日ご在席の皆さまは、ほぼ全員が法律分野出身の方で、私だけが唯一、法律畑ではありませんので、あえて先頭として質問させていただきます。

このセミナーは民商事法セミナーということですが、今日、議論している内容は、従来、政府や公共団体が担うべき事業に、民間が積極的に参入するというテーマです。要するに、法律制度で言うと、普通の民商事という範疇、法律の主体の行為に対する法律の調整なのか、特殊な主体に対しての法律、普通の民商事の主体の行為に対する法律の改正なのか、それとも、特殊な主体に対しての法律の範疇のことを議論しているのか。できればそのあたりのコメントをいただければと思います。

この質問の背景をご説明しますと、日本には特殊法人があります。例えば財団法人などが存在し、いろいろな公団もあります。郵政、鉄道、高速道路などの公団は特殊法人で、そういう特殊法人が、特殊な分野での事業を行っています。今日、議論している民間の利活用ということについて、今後の法律改正に伴って事業を進めていくと、従来から存在している特殊法人がなくなり、普通の法人格に変わっていくのでしょうか。それとも、PFIのような事業のために、新たに特殊法人を作り出すのでしょうか。あるいは、特定の特殊分野として、特殊法人格を与えて事業を展開するのでしょうか。そのあたりのお話をご紹介いただければと思います。

(小杉) 私が知る範囲でお答えになるかどうか分かりませんが、ご説明しようと思います。

まず、日本の法体系の中で、公法と私法は非常にはっきり分かれています。それは明治時代、日本が西欧の法律を導入したときからの経緯があり、特にドイツの影響で公法と私法を分けました。それがいまだ尾を引いており、先ほど赤羽さんが説明されたように、公共施設の運営権をどう扱うかということは、日本の法体系の中では大変難しい問題です。公共のものは公物という物の考え方をしており、普通の民法の所有権とは違う概念です。それを今のように民間資本を導入するときに、いかに民法の考え方と整合させていくかという問題が出てきます。先ほども話が出ていた「みなし法人」という考え方があり、まずそこなのです。

(美原) PFI 契約は、わが国では行政契約です。行政契約は、公法上の目的を達成するために、私法上の手段を用いて行う契約ですから、権利義務関係はあくまでも私法上の契約です。ですから、公法と民法を橋渡しするような契約が行政契約だと思っていた方が分かりやすいかもしれません。契約そのものは、民法上の考え方でもあるわけですが、公法上から見ると、あくまでも公法です。公共サービスや公共施設を提供することは、公法で事業として決まっているわけです。それを実現する手段として、民法とブリッジしているという考え方になると思います。

(栄朝和) いわゆる特殊分野という概念になるかと思いますが、コンセッション方式であるプロジェクトのカンパニーや会社が作られるのですが、投資側には投資者がいて、実際の業務の内容は特殊な分野の業務ということになるわけです。これが民法上で言っている法人格の概念とは違う、いわゆる特殊な性格の法人になるのですか。

(小杉) 今の質問は、公法と私法とは関係ない話だと思います。主体が法人の場合と民間の場合があるということだけだと思います。

(赤羽) 今のご質問は、コンセッションでも PFI でも行政と民間との契約になりますから、行政契約という公法と私法の間接的な性質の合意協定になります。民間事業者自体は、基本的に特殊法人でも何でもなく、普通の法人で、典型的には株式会社です。ではその資本に、特殊法人はなれるのか、資本的な規制があるのかといった問題はあるのですが、それは原則ありません。

(原田) 国際民商事法センターと国家発展改革委員会が共催して、このセミナーが「民商事法セミナー」となっていますが、最初のご質問は、伝統的な民法、商法、訴訟法というものから、今回のテーマはかなり離れているのではないかということだったと思います。そういう疑問を持たれるのは当然だと思います。しかし、過去 17 回、私どもは中国の当局と一緒にこのセミナーを行ってきましたが、最初のうちは伝統的な民法、伝統的な商法、訴訟法ということが、かなり長くテーマになってきました。その後、独占禁止法の問題や不正競争防止法の問題、労働法の問題、知的財産に関する問題、環境を保護するための法制ということで、テーマがどんどん新しく展開し、広がってきました。

中国と日本がさまざまな形で理解を深め、基本的な理解は相当行き渡ってきた、そしてテーマが発展してきたと思います。今回、国と民間が協力し、社会の持続的な発展のために、どのような法制が必要なのか、どのような実例があるのか、問題は何かということテーマにしたのは、現在、中国も日本も、重大な問題に直面しているからだだと思います。

中国におかれても、日本でも、今抱えている問題はとても大切で大きな問題で、いろいろな知恵を集めない
と、解決できない問題が出てきていることは、今日の午前中からのお話でお分かりいただけると思います。日
本も、大変困難な問題を抱えています。しかし、それはパブリックな利益とプライベートな利益をどう調節し
たらいいのか、そして国民の多くが安心して信頼できる国の経済体制を作っていくには、どうしたらいいのか
ということが、根本的な問題意識なのだろうと思います。

(栄朝和) 全くおっしゃるとおりです。中国としては、日本の経験や今までの発展の歴史などについては、
参考になること、学び取ることも多いと思います。例えば特殊法人について、今、中国には特殊法人というコ
ンセプト、概念、分類が存在していません。

今、非常にホットな 이슈として、国有企業の改革という課題があります。国有企業をどう改革するかと
いうことについて、一般法人として改革すべきだ、変身させるべきだという考えがありますが、この考え方自
身が間違っているのではないかと思います。例えば、中国にも特殊法人という概念があれば、まさしく国有企
業はある意味での特殊法人的な存在だと理解しています。

先ほど弁護士の徐先生もおっしゃったように、今、国有企業と民間企業間の競争環境は全くアンフェアで
す。今後、国有企業をどう改革していくのかということについては、日本の特殊法人が参考になるのではないかと
思っています。

(原田) これも大変重要な問題だと思います。明治以来、日本の重要な産業は、国が参加して興してきたこ
とは事実です。最初は鉄鋼会社で、それから鉱山、造船（船を造る）、国鉄（レールを敷く）、そして郵便局、
その他たくさんの国有企業がありましたが、民間にすることによって、より国民のためになるという考え方が
急速に出てきて、これらの特殊法人は、かなりの部分が民営化されました。

日本の場合、これらの特殊法人は、国の発展のために一定の大きな役割を果たしたと思います。しかし、こ
れが長く続いたために、一部の特権を持った人たちの支配するものになってしまったという批判が起きました。
そして、このことが経済的に停滞に陥った 1990 年代に入ってから、規制緩和の中の中心課題になり、こと
ごとく民営化しようとする動きになっていったわけです。

しかし、歴史的な発展過程の中であって、どういう形態の会社を作っていくといいのかということは、その
社会の歴史の状況に基づくものですから、なかなか判断が難しいのです。日本の場合、あまりにもそれに頼り
すぎたということで、さまざまな社会的な問題が障壁になりました。いわばその負の遺産、間違った遺産を、
今の日本は受け継いでいるのだと思います。

(栄朝和) 本当に貴重な話をありがとうございました。先ほどはあまりにも重い質問をしてしまいましたが、
今はよりリラックスできる質問を、赤羽先生にお伺いしたいと思います。

先ほど先生は、現在、弁護士でありながら、政府の PFI 推進委員会の専門委員も務められているとおっしゃ
いました。しかも、先生がお勤めの法律事務所は、これまでさまざまな PFI の案件のアドバイザーになり、そ
のうちの約半数は政府のアドバイザー、25%が事業者側、残りの 25%ぐらいが金融機関、融資の側のアドバイザ
ーだということでした。もちろん、弁護士として、自分のクライアントの立場に立って物事を言うのは当たり
前ですが、政府の委員会の中では、誰の立場に立って発言されるのでしょうか。

(赤羽) それは私個人の立場で、自分の考えで意見を述べています。専門委員は非常勤ですが、何を期待されているかという、専門的な見地から意見を言うことです。

一つだけ付け加えると、私としては、この制度で社会的な公共サービスもきちんと行っていきたいのです。あまり不合理なアドバイスや、一方的に民間や公共に偏ったアドバイスをしても、私個人としては、意味がないと思っています。やはり合理的な取引条件というところから、PFI がどう発展していけばいいかということは、常に根底に置いて考えているつもりです。

(栄朝和) よく分かりました。一専門家として、自分の専門性、知見を生かし、関係各社、ひいては社会の公益のために奉仕されているという理解でよろしいですか。

(赤羽) そのように理解されると、すごく格好良く聞こえるのですが、答えはイエスです。政府の専門委員としては、通常業務に比べるとほとんど報酬もありません。

(栄朝和) 大変貴重なお話をありがとうございました。日本の場合、専門家委員会や審議委員会をきちんと設け、専門家の意見を聴取した上で物事を決めていくことが分かりました。

実は、中国にも専門家による審議委員会がたくさん作られています。しかし、こういう専門家委員会は場当たりのです。例えばあるプロジェクトに関して、その場で専門家委員会を設けて審議します。日本の場合、こういう専門の審議会や委員会は、きちんとした手続きを踏んで専門家が選任されます。そのときには任期もありますし、継続性がありますから、選出された専門家が発言するときには、きちんと責任ある姿勢を取るわけです。中国の場当たりの専門委員会は、恣意的で往々にして行政側に喜ばれる人、何か投票を行うときに、行政側に 1 票入れる人だけが選ばれるわけです。そうすると、このような専門家委員会があっても、果たしてどこまで役割を果たしているのか、懐疑的になります。

私は交通エコノミーという分野の専門家で、これまで幾つかの専門家委員会の委員も果たしました。しかし、自分はあまり役割を果たせていないと思います。

ですから、日本の方に確認したいと思いますが、日本の審議会や推進委員会の専門家は、どのように選任されているのでしょうか。そして、皆さまはこれを非常に神聖で崇高な意義を有するミッションとして受け止められ、自分の所見をきちんと述べられているかどうかを確認させてください。それを受けて、今後の中国の専門家委員会の組成や仕事の改善につなげていければと思っています。

(美原) これは PFI 法によって定められた審議会、審議会の中でも非常に格の高い審議会だと思ってください。それ以外の国の審議会は、さまざまなものがあります。残念ながら、日本の学者の中にも、少し行政に偏った意見をされる方もいて、われわれの委員会にも実は若干おられますが、大半は赤羽先生のような中立的な方かもしれません。

(司会) ありがとうございます。先ほどの栄先生のご質問に、日本の専門家から大変素晴らしいご回答をいただきました。

1 点、皆さんにお願いがあります。時間がかなり少ないですし、質問されたい方もたくさんいますので、質問される方は、自分が最も聞きたい質問を絞り上げて質問してください。

(Q2) 先ほどの栄先生のご質問は、非常に簡単に聞こえますが、なかなか答えにくい質問だったと思います。

それよりは、はるかに簡単な質問をさせてください。

先ほどの二人のプレゼンターの話では、いずれも PFI ではバリュー・フォー・マネーという評価手法が用いられているというご説明があったと思いますが、その比率はどれくらいあるのでしょうか。全事業に用いられているのでしょうか。行政側が PFI のプロジェクトを立ち上げようと企画する段階から導入しているのか、それとも、従来型の手法も取られているのでしょうか。

さらに、追加的な質問をさせてください。当初、立案のときにバリュー・フォー・マネーの手法が用いられることは理解できました。では、いざ公募を始めて入札し、入札の書類を全部そろえたところで、複数の入札者がいたとき、事業者を決めていくわけですが、そのときに再度バリュー・フォー・マネーの手法を用いて計算することはありますか。

なぜかという、当初のバリュー・フォー・マネーの試算は、あくまである仮説に立った試算で、全ての入札者の書類がそろると、今度はそれを比較しなければなりません。私が聞き及んでいるところでは、英国の場合、入札が終わった後に、全ての入札参加者の書類をもう一度見比べ、当初立てたバリュー・フォー・マネーの前提条件が成立するかどうかの再評価をするそうです。シナリオどおりにいくかどうかの再評価をしますが、日本はどうでしょうか。

(美原) 強制ではありませんが、ガイドラインではそういうことを推奨しています。ただし、前提があります。それは、パブリック・セクター・コンパレーターと呼ばれる公共側の当初の判断基準の前提を変えないことです。もし、これを変えてしまえば、おかしくなってしまいます。当初の合理的な推定が正しかったか否かを検証するステップとして、事業者選定のとき、契約のとき、それを事後検証しながらノウハウ、ナレッジをためていき、最初にとった前提が本当に正しかったかどうかを検証することは、好ましいステップということで、ガイドライン上は推奨されています。多段階で判断を検証するわけですね。

そこは、バリュー・フォー・マネーの多寡を問題にしているわけではないのです。あくまでも最初の前提が、合理的で正しかったかという説明責任がありますから、それを検証していく制度として捉えるのです。大きくなったり小さくなったりすることを対象にしているわけではないのです。

(Q2) 地方のバリュー・フォー・マネーの検証は、当初の意思決定がリーズナブルで合理的であることを、検証するためのものと理解してよろしいですね。

(美原) そうです。それにより説明責任を果たすということです。

(Q2) 台湾にも PPP に該当する法律がありますが、政府がコントロールできる資本（国有資本）が、その事業者の中に 20%以上の持ち分になった場合に、それは PPP のプロジェクトに該当しないという規定があります。日本の PFI 法の中には、同様の規定がありますか。

(美原) そういう規定はありません。ただし、第 3 セクターという形で、公的部門が民間事業者に出資することは否定されていません。法律上は禁止されていませんが、地方自治法上、監査対象になるパーセンテージ以上に、地方公共団体が出資率を上げて参加することは、必ずしも好ましいとはされていません。民間主体の経営の裁量性に影響力を与えてしまうからです。勿論、好ましくはないと言っているだけで、禁止されているわけではありません。

ただ、先ほど台湾のご質問がありました。去年、私は台湾の行政院に呼ばれてやはり PFI の話をする機会があり、意見交換してきました。台湾のケースは非常に特殊で、制度としては BOT 法で、利用料金制でのみ成り立つ BOT しか前提にしていません。官と民を明確に峻別し、中途半端な考えは無いという考えですから、公的部門の参加には、ものすごくセンシティブな考え方をお持ちになっていると思います。

(陳惠蓉) 私は発展改革委員会の価格司の者ですので、価格、さらには料金について聞きたいと思います。

まず、中国の状況をご紹介しますと、中国では公共サービスや公共財に関して価格の制限をしています。一部の価格は、政府が直接決める指定価格で、若干の変動幅はあるものの、行政側がその上限ないし下限を設けています。では、日本の公共サービスや公共事業の価格設定に関して、日本の行政は同様の管理手法を取っているのでしょうか。

そして、2 問目も先ほどと非常に関連性があります。仮に民間事業者が PFI の形である公共事業に参入し、それが BOT 方式で行われるとしましょう。そのときに、この民間事業者は、独自に料金設定できるのでしょうか。また、政府が一定の関与をすることはあるのでしょうか。そしてこの点に関して、日本は法律で明確に決めているのでしょうか。

さらには、プレゼンテーション資料を拝見する限り、コンセッション法のガイドラインに関して、現在も意見が分かれているというお話がありました。では、法律の中で事業者側による価格設定や行政の関与に関して、どのような具体的な規定をしているのでしょうか。

(赤羽) 1 問目に対しては、事業によって違うというのが回答です。例えば水道料金は市などが行っていますが、この場合は基本的にコストの積み上げ方式で申請がなされています。有料の全国的な高速道路の運営は、ほぼ 100%、国の子会社が行っている関係もあり、基本的にその会社が利益を出してはいけないという料金ですから、利益項目はないのです。

飛行場の例を挙げますと、飛行場で大きな料金には飛行機が着陸したときの着陸料と、パッセンジャーが払う PSFC があります。これは原価方式ではなく認可なのですが、上限認可などの方式があり、ある程度の幅が認められています。従って、先ほど申し上げたように、羽田のターミナルビルは日本最大の PFI ですが、いろいろな料金の種類があり、PSFC とさまざまな物品販売で利益を上げています。

2 番目の質問のお答えも同じで、BOT 方式でも事業によって異なります。従って、道路は利益を出してはいけないという考え方は、ポリシーとして今後変更するか否かだと思います。

(Q4) 赤羽先生に法律に関する質問をさせてください。先ほどのご紹介の PFI 法改正のところで、運営権をみなし物権というお話がありました。抵当権設置もできる改正があったという話もありましたが、そのみなし物権についてです。例えば担保の設置ができる権利には、所有権があつて担保を設置できる権利があります。もう一つは、それを所有するのではなく、占有することによって、ある程度の収益をもらえます。その権利はお互いに対立し合う権利です。ですから、みなし物権と担保物権は基本的に対立するものです。

そのあたりは、中国の法律の中では、公益的な施設については基本的に担保の設置は禁止されるという明確な規定があります。日本の法律の中で、こういう二つの対立し合う権利は、矛盾しないのでしょうか。不動産としてみなして、みなし物権として担保権設置ができることになると、中国側としては理解しづらいのです。

(赤羽) 一つの方法は、BOT です。BOT の場合、所有権が民間にありますから、公共サービスであっても、所有権として担保に出せるわけです。もう一つは、所有権が行政にあった場合、担保に取るものがないという問題があったので、何らかのはっきりした権利を作り出さないといけない。それは運営権という権利で、これをみなし物権としたのです。

物権というのは、所有権などの一定の決まった権利で、必ずしも物権化する必要はなく、何らかの担保にできるような財産権であれば足りたとは思っています。所有権は公共として保持しており、その運営権をとにかく担保の対象にできる形にしたいがために、みなし物権にしたという都合があります。これは韓国もそうです。

日本でも行政財産は、当然のことながら担保には出せません。処分が禁止されています。ですから、所有権は公共にありながら、何らかの担保を作り出すための精いっぱい形として、みなし物権という権利を運営権として作り出したというのが、法律の構成です。

(Q5) 2点ほど聞かせてください。一つ目が、恐らく、日本でPFIのプロジェクトをするときに、中央政府や行政として補助金を出す制度があると思います。具体的にその補助金は、どのように運用されているのでしょうか。

二つ目が、先ほど、政府の新政策として、土地を提供するという話があったかと思っています。ただ、日本では土地が私有のもので、PFIのプロジェクトのために行政が土地を提供することになると、行政がいったん土地を買い上げてから提供するということになるのでしょうか。

(赤羽) 1番目の質問は、例えば小学校を造るのは基本的に市単位の義務ですが、補助金は中央政府から出ます。では、PFIにした場合にどうなるかという問題があります。いろいろな考え方があり、いったん地方政府に補助金を出すという考え方もありますが、基本的には公共工事と同じような考え方をすることが多いと思います。

極端な例はごみ処理場です。ごみ処理場の場合には、BOOやBOTでオペレーションしている間に、事業者が所有権を持っていることが多いのですが、これに対しても直接または間接的に補助金を出すことがあります。従って、基本的には同じような形で行います。補助金が出ない事業であれば、PFIであってもPFIでなくても、出ません。従ってPFIだから出るということはありません。

2番目の答えですが、日本の土地は私有制ですが、地方自治体や中央政府が持っている公有財産たる土地は、例えば東京の霞が関、官庁街の土地は、ほとんど行政財産です。それをさらに有効的に活用するために、美原先生がご説明された、官庁とオフィスビルを一緒に建てること(合築)を許すために、行政財産である土地の一部、民間事業者に賃料を支払ってもらって、利用させている事例があります。

(Q6) 私から2問、聞かせてください。例えば図書館や公民館は、本当に純粋に公益的な施設であって、空港や高速道路、病院などとは少し違い、収益が見込めないものです。こういう純公益的なプロジェクトには、何らかの特別な扱いがあるのでしょうか。

2つ目に、今日、先生方のお話で強調されているように、PFIのプロジェクトでは、官と民の平等を極めて重視し、かつ特別なコンサル的な顧問委員会のような組織があるとおっしゃっていました。その委員会は、弁護士事務所が担っているのでしょうか。また、そのようなサービスを提供するために、何らかの基準、資格はあ

るのでしょうか。

(美原) 一つ目の公民館や図書館に、特別の制度的な取り扱いがあるかということですが、あるケースもあれば、ないケースもあるというのが実態です。例えば図書館は国の補助金は全くありません。図書館法という法律はありますが、官が整備したり、民整備したりすることも可能で、かなりフレキシブルな制度になっています。公民館に至っては、制度も補助金も何もありません。整備するか否かは、地方政府に全て委ねられているのが実態です。もちろん、個別の法により一部、補助金が出るケースもありますが、主に社会インフラのこういう施設には、国の援助や特別な支援はほとんどありません。

2番目のご質問ですが、公的部門が具体の案件の構想、計画、公募をするときに、さまざまな外部的専門家を雇用することになります。この雇用は、公募もしくは提案公募によって、専門家から提案を募り、価格、評判、評価、パフォーマンスを個別に評価して選定し、有償によってコンサルタント、アドバイザーを起用します。もちろん、有償ですからお金を払わなければいけないのですが、これはあくまでも公的部門を支援するためのものです。相応の費用がかかりますが、高いコンサルティングの質を求めれば、必要不可欠の費用かもしれません。

(司会) 最後に、司会としての特権を生かして、私から質問させてください。

PFIの立法に関する全体の枠組み的な質問です。いわゆる伝統的なPFIと、今、コンセッション方式の導入で、法律の改正も進めているという話ですが、特に赤羽先生のお話では、本格的なコンセッションの案件がまだ表れておらず、今後は空港や有料道路を可能性として見込んでいるとのことでした。

ただ、美原先生のお話では、今、羽田空港が最大のPFIのプロジェクトとのことでしたが、今のコンセッション方式のPFIと、従来のPFIとの大きな違いは、一体どのあたりでしょうか。

(赤羽) 今、法律的にコンセッションとして設定できるためには要件があり、事業者が、利用者から利用料金を収入として得るといった形態が一部でも入っていなければ、コンセッションという運営権は与えられないというのが、法律上の定義です。

少しややこしいのは、羽田は完全な独立収益型で、コンセッション法が導入される前にできたのですが、国との契約は、ターミナルビルが建っている国有地を貸しているというのが基本です。他方、今度、コンセッション法によってしようとしているのは、国が課している着陸料、それからターミナルビルが課金するその使用料も、一括して民間に運営を任せて利用者から徴収してもらおうということです。

(司会) つまり、こういう料金を徴収する権利があるかどうかということに引っ掛かると思うのですが、美原先生の午前中のお話では、独立採算型のPFIもあると思います。それと、今おっしゃっているコンセッションのものとの、違いは何でしょうか。

(赤羽) コンセッションの場合には、所有権は必ず公共にあります。例えば空港の場合、滑走路自体の所有権は国にあるのだけれども、それを運営する権利を民間に与えるということになります。独立収益型では、いろいろなパターンができます。先ほどの羽田も、ターミナルビルはターミナルのものですが、底地は国のものですし、霞が関の合築のような民間方式が入るものも独立収益型で、建物の区分所有権自体は民間にあります。

(司会) 所有権と運営権という話からすると、日本にはコンセッションの法改正前に、BOTという形態が存在

しました。なぜ、わざわざ今回のコンセッションの法改正が必要だったのでしょうか。

(美原) 独立採算型は、財政負担があるかないかという考えから来ています。税金を使うのか使わないのか、サービスの受益者である利用者から料金を取っているのかという分け方です。コンセッションは、あくまでも所有権に着目した考え方です。

中国でも日本でも、飛行場の滑走路を民間に売却するわけにはいきません。これはやはり公共資産で、公が持っていた方がいいのですが、施設を運営する権利を所有権から切り離すことによって、よりうまく運営できる公共施設のパターンがあるわけです。しかし、ターミナルは建物ですから、全て民間に所有させても問題はありません。このようにうまく切り分けて、社会的な選択肢を増やしているのです。そうすることによって、いろいろなPFIができるようにしようというのが、わが国の政策的な考え方です。

(司会) いろいろと突っ込んだ質問をさせていただきましたが、これをもって質疑応答を終わりにします。

続いて、小杉様から総括のご発言をいただく前に、原田様からごあいさつをちょうだいしたいと思います。原田様についてご紹介させてください。皆さまはよくご存じかと思いますが、現在はこの民商事法センターの理事長で、もともとは日本の検事総長、その前には日本の法務事務次官を務められた重鎮です。恐らく、現役時代はかなりの権限を持っておられた方ですが、今も非常に厚い人望を集めておられます。それでは、よろしくをお願いします。

(原田) 私は議論の途中でお話しさせていただいたので、遠慮しなければならないと思っています。しかし、1点だけ付け加えさせていただくならば、戦後、日本は大変な経済的発展をしましたが、いまだに多くの問題を抱えています。経済的にも社会的にも、また国際的にも多くの問題を抱えています。

私は40年間、法務に関わる政府の一員ですが、これからの日本の社会は、公の仕事を担当する国や県、地方政府という官の立場と民間にある人たちが共同して働かなければ、多くの国民の支持を得られない、難しい段階に入ってきたと考えています。

PFIは、多くの教訓を得ることができるものですので、これからの中国の発展のためにも、これからもこの問題について、さらに共に経験を交流し、協力していければと考えています。ありがとうございました。

総括

財団法人国際民商事法センター理事 松尾綜合法律事務所弁護士 小杉丈夫

本日のシンポジウムは、午前中に日本側の美原融、赤羽貴両講師から、周到に準備された事例と実際的な発表があり、それに対して中国側の呉高盛先生、徐斌先生から、適切なコメントを頂戴して、実りある討論会になりました。また、午後の参列者との質疑応答では、原田理事長や私も議論に参加させていただいて、自由闊達な意見交換になったことを大変うれしく思います。

まず、社会インフラの整備、公共事実への民間資本の導入が、日中両国にとって、これからの経済の社会発展のために共通の課題であることが確認されたことが重要です。

PFI法は、1999年に制定された法律で、日本にとっても、まだ新しい法律です。民間資本の活用の原型は、

御承知のとおり、英国のサッチャー政権が 1992 年に導入し、大きな成果をあげた法制度にあります。日本では、それ以前の 1986 年、民活法という法律をつくって、民間資本の導入を試みたことがあります。しかし、この法律は、公共財には手をつけず、その周辺のサービスのみを民間に開放するもので、官主導で、入札制度もなく、不完全なものでありました。このため、日本のバブル経済崩壊後、倒産、清算の事例が相次ぎました。

日本の PFI 法は、このように、過去の失敗から学び、英国をはじめとする諸外国の法制を研究しながら取組んでいるもので、今なお、進行中のものです。中国は現在、この分野の立法を検討中であることから、その関心事項が具体的で、そのことが今日の議論を深めたと思います。

本日の討論の中で、日本側からは、法律を作るだけでは足りず、その目的を達成するための政策や、それを補完する制度整備が必要であることが強調されました。公務員の意識改革、ガイドラインや指針の整備、情報公開による社会全体の知識の共有とレベルアップの必要性などです。

また、PFI の成功には、客観的な事業の評価 (VFM) が鍵になることも指摘され、理解を得たと思います。立法技術については、物事の性質上、難しい議論がありました。

日本は、19 世紀の明治時代以来、大陸法、特にドイツ法を継受して、公法と私法を厳密に区別する法体系を形成してまいりました。

例えば、国や公共団体の施設には“公物”という概念を用い、民法が適用される私法上の所有権とは異なる性格のものと位置づけています。

このことが、2011 年 PFI 改正法の「公共施設運営権をみなし物権とする」という立法上の工夫に現れています。基本的に、大陸法を基礎とし、民法体系の中に物権法を位置づけている中国でも、このような法律技術の問題を解決する必要があります。

PFI 法は、英国の法律から学んだものであることを申しましたが、英法には、大陸法のような公法、私法の区別がないので、日本や中国では、このような立法技術の面での創意工夫が必要なのです。

呉高盛先生からは、民間企業の利益追及と、公側の公共性確保の要請を如何に調整するか、という問題提起がなされました。まったく、その通りであって、諸々の補完の施策や、客観的な VFM は、正に、その目的のために行われるものです。

そして、この点に関して指摘したいのは、赤羽先生が詳細に説明された、契約の重要性です。契約は、立法とは関係ないと思われるかもしれませんが、そうではありません。公と民が、対等の立場に立って、長期に渉るリスク分析をして、お互いにリスクを取って、相互に協力しながら、多数の関係者が事業の成功を目指すことが必要なのです。官の側からの一方的な指示、命令では PFI は成功しません。このことが、先に述べた公務員の意識改革や、情報開示の論点に深く係っています。

このような綿密な契約による制御の手法は、英米で発達したものであって、日本にとっても新しいものなのです。日本でも、契約書は短いものであり、官民間の契約関係は、官が作成した一方的な約款に依拠するのがこれまでのやり方でした。日本も、英米の契約書に学びながら、意識改革をしつつ日本の実情に合ったものを作りつつあるのです。

本日、日中が共通して抱える、「社会インフラ整備と公共事業への民間資本の導入」のテーマについて、私が

予想していた以上に、率直で有益な議論ができました。私は、この日中民商事法セミナーに第 1 回から関与してまいりましたが、今回のような討論会形式は初めての試みでありました。中味の濃い、しかも、本音を率直にぶつけ合った、本当の意味での討論会になったと実感しています。今後の日中セミナーの企画に是非生かして行きたいと思います。

司会として難しい議論を見事に捌かれた張治峰先生、お二人の通訳、そして御参加の皆様の御協力に深く感謝して、本日の討論の総括と致します。

ありがとうございました。

閉会挨拶 (1)

法務省法務総合研究所長 酒井邦彦

尊敬する国家発展改革委員会外事司・副巡視員、林大建様、ご列席の皆さま、第 17 回日中民商事法セミナーを終わるに当たり、一言ごあいさつ申し上げます。

先ほど、小杉先生から総括がありましたように、本セミナーは大成功に終わりました。これも献身的に準備に当たっていただいた国家発展改革委員会の皆さま方と、国際民商事法センターの皆さま方のおかげと思い、深く敬意と謝意を表したいと思います。

一日でこれだけ密度のある PFI の研究ができたのは、ほとんど奇跡に近いと思います。私も、多くのことを学び、今晚は興奮して眠れそうもありません。しかし、私の名前は酒井（ジュウジン）、酒の井戸ですから、今日は少しマオタイ酒でも頂いて寝ようかと思っています。

午前中のコメンテーターの呉先生の話にもありましたが、社会資本インフラは非常に大切ですが、もう一つ大事なインフラとして、法の支配ということがあります。これまでも日中両国は、法の支配を確立するために協力してきました。本日、ここに参加されている方々は、皆もう友人です。これからもアジア地域に法の支配が行渡るように、お互いに協力していけたらと思っています。

第 18 回日中民商事法セミナーは日本で開催されます。またお会いできるのを楽しみにしています。謝謝。

閉会挨拶 (2)

国家発展改革委員会外事司副巡視員 林 大建

尊敬する原田理事長、ご来場の皆さま、大変お疲れさまでした。

ご存じのように、共産党の 18 回党大会が開催されました。そして現在、開催中の全人代によって、新しい政府が選出されます。この新しい人事は、中国の今後 10 年間の発展に極めて重要な人事配置になるわけです。しかも、中国社会の安定は中国にとってのみならず、アジア、ひいては世界の安定と繁栄に大きく影響を及ぼすと認識しています。

中国の社会を発展させ、安定させるためには、法制度の整備、イノベーションが必要不可欠です。すなわち、われわれは政府の機能転換を急ぎ、本当に国民のために奉仕する、良い政府を目指さなければなりません。この政府によって提供されるサービスは、良いサービスでなければならず、持続可能で高効率でなければなりません。そのために、本日の議題である PFI は、一番良い回答になると思われま

先ほど、原田理事長のお話にもありましたように、戦後、日本は経済社会を発展させ、その中でもさまざまな問題に遭遇し、それを克服してこられました。そのような経験や教訓は、今後の中国の発展に非常に有益で参考になると思われま

続いて、感謝の言葉を述べさせてください。今回のセミナーが大成功を収められたのは、各関係者の協力・ご支援のたまものだと認識しています。中国側主催者を代表し、まず講師のお二方、コメンテーターのお二方に感謝させてください。皆さまの博学、鋭い思考、細かいプレゼンテーション、解説などは、参加者一同にとっては大変いい勉強になったと思います。そして、中国全国人民代表大会、国務院の関係省庁、さらには地方の発展改革委員会の同僚の皆さん、関係企業や法律事務所の関係者の皆さんに感謝したいと思います。皆さまが本日の会議にご参加いただいたがゆえに、今後の仕事に結び付けていただき、豊かな成果を上げることができると確信しています。

そして、通訳の 2 人にも感謝しなければなりません。通訳が頑張ってくれたがゆえに、今回のセミナーを無事終了することができました。また、今回の実施者である中国購買と入札ネットワーク、さらには会場を提供してくれた新世紀日航飯店の裏方の皆さんに感謝したいと思います。今回の成功のために、裏で本当に多くの仕事をしてくれました。

最後に、盛大な拍手をもって、さまに、心より御礼申し上げます。ありがとうございます。

公益財団法人国際民商事法センター

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-6-7 第九興和ビル別館

TEL : (03) 3505-0525 FAX : (03) 3505-0833

E-mail : icclc-sa@js5.so-net.ne.jp

担当 : 北野

本誌に掲載された報告の著作権は、公益財団法人国際民商事法センターに帰属します。転載等による報告の利用にあたっては、公益財団法人国際民商事法センターの承認を必要とします。