

# ICCLC NEWS

公益財団法人国際民商事法センター

第42号 2017年2月

## HEADLINE

今回は、2016年11月4日に北京において開催しました第21回日中民商事法セミナーを特集しております。北京での10回目の開催となり、中国側の主催である国家発展改革委員会の林念修副主任をはじめとする関係者の方々の周到な準備のもとに、全人代法制工作委员会、財經委員会、国务院関係各省庁、関係国大使館、世界銀行等国際組織よりの参加者を含む、研究機構、法曹、企業、マスコミ等広い範囲からの参加を得て大変充実したセミナーとなりました。

中国側からのご提案に基づき、「日本のPFI推進法の立法と実践及び中国への啓示」をテーマとし、大阪商業大学教授・東洋大学大学院客員教授 美原融氏とアンダーソン・毛利・友常法律事務所パートナー弁護士 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とのパネルディスカッションも内容あるものとなりました。

## (目次)

### 主催者開会挨拶

中国側： 国家発展改革委員会副主任 林 念修 ..... 3

日本側： 公益財団法人国際民商事法センター会長 宮原賢次 ..... 5

### 講演Ⅰ 演題：「日本におけるPFI／PPPの実践と課題」

講師：大阪商業大学教授、東洋大学大学院客員教授 美原 融 ..... 6

### 講演Ⅱ 演題：「PFI／PPPの更なる深化に向けて一事例からみる契約上の課題」

講師：アンダーソン・毛利・友常法律事務所 パートナー弁護士 赤羽 貴 ... 14

パネルディスカッション ..... 21

### パネリスト

美原 融 大阪商業大学教授、東洋大学大学院客員教授

赤羽 貴 アンダーソン・毛利・友常法律事務所パートナー弁護士

王 天義 光大国際有限公司総経理、清華大学 PPP 研究センター主任教授

王 守清 清華大学建設管理専攻 教授・博士指導先生

総括 公益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 ... 31

### 閉会挨拶

日本側： 法務省法務総合研究所長 佐久間達哉 ..... 32

中国側： 国家発展改革委員会国際交流司副司長 梁 林冲 ..... 32

## (資料)

美原講師説明資料

赤羽講師説明資料

第1回～第21回日中民商事法セミナー講演及び講師一覧表

#### 【講師略歴】

氏 名：美原 融

現 職：大阪商業大学・総合経営学部教授、同大学院経営革新専攻・教授  
(東洋大学大学院・公民連携専攻・客員教授、  
株式会社美原融事務所・代表取締役)

略 歴：

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、株式会社三井物産戦略研究所を経て、2014 年以降現職。東洋大学大学院・公民連携専攻客員教授を兼務。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。現状福岡市財政局最適事業手法検討委員会委員、岐阜市鵜飼い観光船あり方検討委員会委員、大阪市・夢洲開発における課題検討委員会・座長等。

主な著書に

「PFI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)「PFI 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

#### 【講師略歴】

氏 名：赤羽 貴

現 職：アンダーソン・毛利・友常法律事務所 パートナー

略 歴：

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
2016 年 4 月	文部科学省文教施設における公共施設等運営権の導入に関する検 討会委員
2016 年 7 月	スポーツ庁 スタジアム・アリーナ推進官民連携協議会 幹事

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主任 林 念修

尊敬する宮原会長、尊敬するご来賓の皆さま、友人の皆さま、こんにちは。本日は、ここに、皆さま一堂にお集まりいただき、第 21 回日中商事法セミナーを開催し、日中の PPP 分野における立法及び実践の課題に関して議論できること、非常にうれしく思います。まず、ホスト側を代表しまして、遠くからお越しいただいた宮原会長、ならびに日本の友人の皆さまに対し、心から歓迎の意を表します。また、中国の PPP の発展にご関心、ご支援をいただいている国内外の友人の皆さまにも感謝の意を表します。

PPP を推進し、社会資本のインフラ整備における運営及びパブリックサービスを提供することは国際的な慣例です。中国政府も PPP の発展を重要視し、1980 年代にコンセッション事業から、この取り組みをスタートしました。2013 年以来、中国政府は PPP を推進する力をさらに強化し、一連の政策及び管理弁法を作り、基本的な政策枠組みを構成しました。また、一連の PPP 事業も実行し、民間資本の活性化を図りました。実践の結果、PPP を発展させることは供給サイドの構造改革にとっても重要な手段となり、投資枠組みの刷新及び有効な投資拡大につながるものになりました。さらに新しい公的サービスの提供や、その品質、効率の向上にも、非常に有効なものになりました。また、政府と市場の関係をスムーズ化させ、行政の役割の転換推進上も重要なものです。

一方、中国では PPP の実践においては、まだ一連の課題があります。例えば一部の地方政府の契約意識を向上させる必要があります。また民間資本に対する合法的な権益の保護も強化する必要があります。一部のプロジェクトでは、その運営の規則化、評価、意思決定、調達、制約などに、まだ不合理なところがあります。それがある程度、民間資本の PPP 参加の意欲を損なうことにもなっています。民間の投資不安を解消させるために、中国の全人代立法計画及び国民の立法計画の中にも、このインフラ整備及び公共事業におけるコンセッション事業に関する立法を要求しています。

ご在席の皆さま、友人の皆さま、中国は今、関連の立法を推進する上では国際的・先進的な理念、及び教訓を学ぶ必要があります。過去の数十年間、国連、EU などの国際組織、及び日本、イギリス、フランス、オーストラリアなどの国々は、PPP 分野における理論研究とその取り組みを積極的に推進し、比較的整備された制度とルールを確立しています。

例えば日本は 1990 年代から PPP を導入し、1999 年に関連の立法を完成し、今まで合計 4 回の改正をしてきました。そこでサービス購買型、及びコンセッション型の二つのモデルを確立し、PPP がますます深まっています。また、政府の規制が次第に減少し、民間資本の活用がますます拡大してきました。われわれの承知している限り、今年の 3 月末まで、日本では累計 527 の PPP 事業を実行し、総投資額も 5 兆円にのぼっています。このような経験は、中国の法整備及び PPP プロジェクトの建設・運営にとって、積極的に参考にできるものと思います。

国際経験を参考にし、中国における立法と実践においては、われわれが、中国の事情に合わせて、以下の三つの結合をやるべきです。一つ目は、PPP のモデルの選択と中国の経済社会発展の段階との結合です。国際的に見て、各国の社会資本の導入に関して、いろいろなパターンがあります。異なる PPP のモデルもあります。例えばイギリスを代表とするサービス購買型の PPP、フランスを代表とするコンセッション型の PPP があります。それぞれ異なる発展段階、異なる管理体制及び異なる事業に提供しています。このようなモデルが、重要な政策的な役割も果たしています。中国は最大の発展途上国です。現在、都市化が加速している段階です。インフラ整備にはまだ巨大なニーズがあります。従って、社会民間資本の積極的な導入が必要です。現在の発展段階を踏まえて、民間資本の市場参入のハードルをさらに引き下げ、各種潜在的な障壁をなくし、財政支出の圧力の低減などの事情を踏まえて、中国にふさわしい PPP モデルを模索する必要があります。

二つ目は、PPP 管理の最適化と中国の投資体制をうまく結合させることです。PPP は投資体制の重要不可欠な部分です。また伝統的な政府投資及び企業投資にとっても有意義な相互補完関係があります。長年にわたり中国は国際経験を踏まえて、既に一連の事業の意思決定、建設、実行のプロセス及び管理体制を確立してきました。PPP の発展にとっては、やはりその投資体制全体の枠組みの中での制度設計及び投資体制の改革の整合性を考慮し、今後、更なる参入ハードルを引き下げ、許認可手続きを簡素化し、効率を高め、社会投資の活性化を図っていく必要があります。

三つ目は、PPP 制度の整備と中国の現行の法律枠組みの結合です。国際的に見て、PPP は多岐にわたる法律分野に触れており、お互いの整合性を取る必要があります。例えば国連の貿易法委員会が定めたインフラプロジェクトにおけるプライベート融資に関わる法律ガイドの中で、PPP に関連する法律が 10 以上あります。中国の国の事情及び実情も踏まえて、例えば PPP 分野の立法は、やはり現行の物件、担保、入札、政府調達、土地、訴訟、仲裁などに関わる法律との整合性を図る必要があります。それによって、PPP の発展に良い法的環境を整備する必要があります。

ご在席の皆さま、友人の皆さま、今回、セミナーの開催は、日中双方の PPP 事業推進の上でも、非常に良いコミュニケーションのプラットフォームです。本日は基調講演に、日本からお二人の専門家をお願いしています。日本の PPP 分野における最新の進展についてのご講演です。さらに、中国国内で長年にわたり PPP の研究に携わってきた専門家も、コメンテーターとしてお願いしています。お互いの専門家の交流、コミュニケーションを通じて、われわれの関連の課題に対する認識、理解を深めることにつながると思います。また、中国の立法の促進にも極めて有意義です。本日、ご参加の代表の中では、中国全人代、政府機関の関係者以外に PPP 分野の研究者、関係業界、さらに関連の国及び国際組織の在中国の代表の皆さまもいらっしゃっています。この貴重なチャンスを逃さず、中国 PPP 分野における立法、PPP モデルの最適化及びその推進に関して、ぜひ積極的な議論をしていただきたいと思います。

ご在席の皆さま、友人の皆さま、日中民商事法セミナーは 1996 年からスタートし、現在まで、既に成功裏に 20 回を開催してきました。過去の 20 年間、日中双方が率直な態度をもって、お互いに密接に連携し合い、議論のテーマもますます深まり、その効果もますます現れています。このセミナーは、両国の経済業界及び法律界にとって重要な架け橋になっており、関連分野における相互互惠、協力にとっても重要な役割を果たしています。主催者側の中国側として、私はここで、中国発展改革委員会を代表しまして、長年にわたり、日中民商事法セミナーの開催にいろいろとご尽力、ご支援を頂いている友人の皆さまに、心から感謝します。また、日中の友好交流にご尽力された宮原会長に対しても敬意を表したいと思います。

日中民商事法セミナーは、20 年間で 1 回も中断したことがありません。それは、この交流のメカニズムが、日中の経済界、法律界の期待の現れでもあるということです。グローバル化の進展に伴い、両国が今後、更なる交流の可能性も十分に大きいと思います。昨日、宮原会長とは、今後の更なる協力、連携に関してコンセンサスが得られ、新たな協力の協定書も結びました。これは、両方の協力関係がさらに新しい段階に入り、また新しいスタートに立っているということを意味しています。今後、ぜひ、双方の協力がますます深まることを祈念しております。

まず一つ目は、交流の分野をさらに広げていくことです。議題としては、双方の共通の関心事以外に、両国の産業界の関心も考慮しなければなりません。学術交流以外に、いろいろな形を通じて、市場主体同士での連携、またマッチングも促進し、日中民商事法セミナーが新たなプラットフォームの役割を果たすことを期待しています。

二つ目は、交流のメカニズムをさらに推進することです。両国の経済社会発展の実情を踏まえて、日常的な交流の方式をさらに探り、両国関連分野の制度整備及び実践的なサービスを図っていくことです。また、このイノ

ベーション的なセミナーの形式及び方式を通じて、さらに中身を豊かにしていきたいと思います。

三つ目は、参加者をさらに広げることです。今後も幅広く、専門家、有識者、また関連の国、国際組織の参加も呼び掛けたいと思います。このセミナーを通じて、より知恵を集め、またより多くの業界、分野にも、この成果を生かしていきたいと思います。同時に、評価メカニズムを導入して、双方の協力、合作の成果を総括し、われわれのセミナーのこのプラットフォームをさらに整備し、改善していきたいと思います。

日中双国は隣国同士であり、また世界にとっても重要な経済体です。お互いの協力の強化は、両国の国民にとってのみならず、アジア、オセアニア地域及び世界の安定、発展、繁栄にもつながっていくものです。ぜひ、このプラットフォームをうまく活用して、両国の法律、投資、貿易分野における交流、また協力のために、更なる貢献をしていきたいと思います。最後となりますが、今回のセミナーが成功裏に充実した形で終わることを祈念して、私の挨拶とさせていただきます。

## 開会挨拶（２）

公益財団法人国際民商事法センター会長 宮原 賢次

尊敬する、国家発展改革委員会、林念修副主任並びにご在席の皆様方、本日北京において第２１回中日民商事法セミナーを開催する運びとなりましたことは、誠によろこばしく、私ども日本からの一行は、これに参加できましたこと心から光榮に思っております。

最初に、このセミナー開催にあたり、大変ご尽力いただきました、中国側を代表いただく林念修副主任を初めとする国家発展改革委員会の方々、並びに関係者の皆様に日本からのミッションを代表しまして心から感謝の意を表したいと思います。

私ども公益財団法人国際民商事法センターは、１９９６年４月に設立以来、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共に、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来ております。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もとにスタートし、日本の東京、大阪と北京にて交互に開催を続け、今回で２１回目を迎えることになりました。

日本と北京を年々交互に開催地とし、その時々お互いに関心の強いテーマにつき、中国、日本双方の専門家による講演をお願いし、意見交換を行っているものであります。

２００２年の第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引き受けていただいております。

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かかわる事業について、積極的に取り組んできていただいたことにより、本セミナーは、両国政府間のプロジェクトとしてより充実したセミナーになってきております。時には、難しい政治問題も生ずる中、日中両国の関係者の協力により、このセミナーが２０年間一度の中断もなく継続していることは、特筆されてよいことだと考えております。

また、第１９回セミナーから、林副主任をお迎えしましたが、これまでのセミナーの成果を振り返り、今後の中日間の関係をより緊密、かつ深化させていこうというお互いの意向を踏まえ、昨日、国家発展改革委員会と公益財団法人国際民商事法センター間の協議書を新たなものにいたしました。これにより、このセミナーは新しいステージにはいり、更に発展していくものと期待しております。

さて、今回のセミナーは、中国側からのご提案に基づき「日本のＰＦＩ推進法の立法と実践及び中国への啓示」

をテーマにしています。

現在強力に国家の発展改革を進めておられる中国にとって、民間資本を利用した公共インフラ整備は、重要かつ実践的な課題です。誠に時宜にかなったテーマを選定して、セミナーが開催できることになったことを、大変うれしく思います。

セミナーでは、まず日本側より、「日本におけるPFI／PPPの 実践と課題」として、大阪商業大学教授、東洋大学大学院客員教授の美原融氏に、次に「事例からみる契約上の課題」としてアンダーソン・毛利・友常法律事務所パートナー弁護士の赤羽貴氏にお話をいただきます。

その後、中国側コメンテーターとのパネルディスカッションで、深く掘り下げた議論を行うことにしています。このテーマは、第17回セミナーでも取上げ、今回と同じ講師の方に講演いただいております。現在、中国においては、PFI法 立法が重要政策課題となっており、このセミナーで、日本の実態と問題点等を掘り下げて研究ができるものと期待しております。

また、長年にわたり過去の本セミナーで熟達した締めくくり総括スピーチの役割を果たしてこられた公益国際商事法センター理事の小杉丈夫弁護士に、今回もそのお役目を務めていただくことにしております。

最後にご多忙中、本セミナーに参加いただきました皆様に心から感謝申し上げますとともに、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、私のご挨拶を終わらせていただきます。

## 講演 I 「日本における PFI/PPP の実践と課題」

講師：大阪商業大学教授・東洋大学大学院客員教授 美原 融

### 1. 前提

日中のさまざまな公と民の人たちがいる場で講演をする機会をいただきました。ありがとうございます。

「PFI/PPP」という呼称を日本政府は使います。PFI とは 1999 年にできた法律上の概念です。一方、PPP は制度ではありません。より広義の考え方として「公民連携」という慣行を意味します。政府はなぜ PFI/PPP と言っているのでしょうか。公民連携によりインフラを整備するという考えは、PFI から始まり段階的に実践が深まり、現在も PFI を包摂するより広い公民連携の慣行全体を PFI/PPP と呼称しているというのが実態です。これから話の中に PFI/PPP という言葉が出てきますが、それは大きな考え方としての公民連携を意味しているとお考えください。

従来型の公共工事と PFI はどこが違うのでしょうか。従来型の政府による公共工事は、設計、建設、運営、維持管理を段階的に予算を取りながら、分離発注することが基本でした。一方、PFI は、公的主体の担うべき役割は基本的な構想・計画だけで、いわゆる、設計、建設、整備、運営、維持管理等の業務は、一括して民間事業者に委ねるという考え方でもあるわけです。これにより、民間の能力、資金力を活用しながら、公共サービスをより効率的に提供するという枠組みが PFI になります。

もう一つ、前提として考えるべきことがあります。実はわが国の公共施設整備は法律上の位置付けとして、個別の業ごとに法律が定められていて、公共施設の管理者が誰であるべきかが規定されています。これには三つの分類があります。

一つは、管理者を公的主体に限定する分野です。これは公権力の行使を許容する枠組みの法律となるという理由があるからです。例えば道路法、河川法、港湾法、空港整備法等です。この法体系の下で、民間に公共施設の整備と運営を委ねるためには、当然、法律を変えなければいけません。現実には空港や高速道路、刑務所に関しては法の改正がなされています。

二つ目は原則、公的主体、これは地方公共団体ですが、としながら、民間主体も参入可能な分野もあります。

三つ目は、公でも民でも参入できる分野です。二つ目と三つ目の分野はどこが違うのでしょうか。民間も自由に参入できるわけですが、個別業毎にさまざまな監督官庁の規制が入り、これが参入障壁になるという事情があり、ここに差異があります。日本における PFI の進展というのは、どこの国でもそうでしょうが、このような業法との調整やさまざまな法体系の規制緩和と共に発展してきたのです。そんなに単純ではなかったという形になると思います。17 年間のわが国における実践は、規制緩和と法律改正を段階的に実現して初めてこのような仕組みができたということでしょう。

もう一つの前提は、わが国の中央政府を取り巻く事情にあります。なぜこういった考え方が容認されるようになったのでしょうか。それはやはり、日本の公共施設等の管理者、すなわち、地方自治体の置かれた状況にあると思います。税収の伸び悩み、過去の公債償還などにより、多くの自治体の財政はひっ迫しています。一方、少子高齢化や公共施設の老朽化は、実はお金が必要な新しいサービスが生まれていることを意味しています。わが国の地方政府は財源が限られ、新しい施設やサービス需要が出てくると公共施設の整備や維持管理そのものの考え方を再考せざるを得ないような状況に置かれているのです。そのため、行政改革によって行政をスリム化するとともに、公的主体の代わりに民間主体も公共施設の整備や公共サービスを提供する役割を担うべきだとする考え方が出てきたわけです。この考え方の下に、全てを公的主体が担う時代は終わった、公と民が連携しながら、公共性を担保しつつ、公共施設や公共サービスを提供していこうという方向性が、政府の基本的な政策になったと言えると思います。

## 2. PFI：法制定以降 17 年の実践（概観）

数字を見て、17 年間もやっていてこれだけかと思う人がいるかもしれませんが、日本は緻密に確実に市場を育てて現在に至っています。しかし、さまざまな課題も悩みもあります。それを皆さんと共有しながら、日本がどのように発展してきたのかを見てみたいと思います。

まず事業数です。平成 11 年、つまり最初の法律ができてから段階的に積み上げた合計金額と案件数は、昨年 3 月の時点で 527 事業、累計 4.9 兆円になっています。途中で停滞した時期もありましたが、中長期的には確実に伸びています。

これを地方自治体の都道府県別で割ると、日本には 1741 の地方政府がありますが、大都市に集中しています。ゼロという県もあります。17 年たって 1 件もやったことがないような地方の県がまだ存在しているというのが実態です。なぜこのようなことが起こったのでしょうか。それは、行政改革に対するニーズの差異、行政トップの改革に対する意識の有無、行政職員のスキルの有無等が理由です。

次に管理者別の事業数です。管理者というのは、誰が責任をもって当該事業を担っているかということですが、7 割以上が地方公共団体です。国はわずか 15% 程度にすぎません。これはわが国の PFI は地方における公共施設や公共サービスを主体に行われてきた背景があるからです。事業方式別の事業数は、圧倒的に BTO が多い。BOT もやっていますが、相対的には BTO が多い。BTO とは、基本的には財政負担で民に支払う公共サービス購入型で、行政が民間に対して長期にわたり延べ払いをするような割賦販売方式がなされています。

分野ごとに調べると、教育と文化施設、健康と環境、まちづくりが多く、基盤・基礎インフラはあまりありません。それは既にできていたからです。日本の地方公共団体が担うサービスは、実は社会基盤インフラが多いのです。

事業実施に関わる判断手順の在り方ですが、日本では事業を実施するか否か、どのように実施するかという判断は、全て公共施設等の管理者の権限になります。例えば、上部機関にお伺いを立ててこれが案件を承認するというプロセスは一切取っていません。全て管理者の責任で行うという形になります。事業を構想し、計画する段

階で、まず費用便益分析を実行します。費用便益分析を実行し、事業の必要性、有益性、優先度を自らの責任で判断しなさいということです。それとともに、財政負担能力の範囲内であることを実証するために、どのぐらいのコストでできるのかを検証します。このステップを経て初めて、民にやらせるか、公共がやるかという判断のために、Value for Money 分析を行います。ただし、地方政府は、地方議会の議決を要所ごとに取りする必要があります。議会の承認を得ることで全体のガバナンスを効かせているわけです。それとともに、これら全ての情報をできる限り公表することにより、透明性、公平性を貫徹するような仕組みが実践されています。これが日本の面白い仕組みともいえるでしょう。

スライド 14 の最初の三つの段階は事前評価手順になりますが、PFI を実行するという方針判断は、PFI 法第 5 条に定められている実施方針を定めることにより胎動します。実施方針とは、大きな枠組みとしての方針を定めて、それを公表することです。この後、実践するという意味は、PFI 法第 7 条の特定事業の選定という手順を経て確定し、公平な手順で事業者公募選定手続きに入ります。PFI 法はこのように手順、考え方、判断基準を規定する法律になります。但し、これだけでは機能しないわけであり、Value for Money 分析や評価等、事業を進めるか否かの判断基準、官でやるのか民でやるかの判断基準等は、管理者が担うべき実務として、制度の中に内包しているわけです。

VFM 評価は、同じ事業を公的主体が担った場合のライフサイクルコストと、民間事業者が担った場合のライフサイクルコストをその現在価値で比較して、民の方が安い場合は、その差を Value for Money として、財政負担の効率性を評価する考えです。この評価を実施するのは単純ではありません。公的主体自身が例えば類似施設の維持管理運営費用の過去のトラックデータや建設費のデータベースを持っていなければ計算できないからです。そのためにコンサルタントを起用しながら、公共工事のコスト、公共サービスのコストを公的主体が常に把握して、民間の費用と比較することにより、民に委ねることが本当に効率的か否かを考えていくのです。これが、Value for Money 分析の在り方です。

### 3. 推進体制と推進のための政府施策

では、わが国の PFI を推進する体制や支援の在り方を見ていきたいと思います。実際に案件を手掛けるのは、公共施設等の管理者ですから、国の役割はあくまでも制度を作って推進するということになります。国は政策を決めて、法律を定めて、方針を定めます。実務的なガイドラインは策定しますが、個別の案件に関しては、一切関与しません。これがわが国のスタンスになります。その組織として、民間資金等活用事業推進会議という内閣総理大臣を長とする会議の下に、民間資金等活用事業推進委員会(PFI 推進委員会)と言われる諮問委員会があります。私はそこで 10 年間専門委員を務めました。赤羽先生は現在の専門委員ですから、昔と今の専門委員がいることになりますね。一方、実践するのは公共施設等の管理者で、これが地方政府であったり、国のエージェンシーであったりということになります。このように、わが国は国の政策と、管理者による実践を明確に分け、国が何をすべきかを明示しながら、秩序ある段階的な方針の下で PFI を実現してきたのです。

具体の実践を可能にするために、PFI 推進委員会が、プロセス、リスク分担、Value for Money、契約のひな形、モニタリング等の様々なガイドラインを整備すると共に、自治体等も参加し、作成した事業マニュアル等を全て開示することによって、知識の共有化と標準化を推進してきました。国が率先してガイドライン等を作りましたが、一部先進的な自治体では自らが、地方公共団体独自の分かりやすい基準やガイドラインを作っているケースもあります。

PFI 法は、現在では民間主体の発意により、民間提案があった場合、管理者に対して、一定期間の応答義務、すなわちそれを評価してどうするか否かを、民間事業者に答える義務を課しています。先進的な自治体では、これを可能とするために、さまざまな民間提案や民との相談対話を促進する窓口を 1 か所設け、そこで集中的にワ

ンストップサービスとして、民との対話を図るような仕組みが、先進事例としてできています。これは、民と対等に相談できる窓口を設けることによって様々な課題を解決しつつ、公民連携を推進しようという考え方です。

しかし、これだけではうまくいきません。政府は強力にこの考え方を推し進めていますが、最近、ブロック単位あるいは地域単位ごとに、自治体、民間企業、金融機関、NPO、さまざまな関連主体が集まる地域官民フォーラムを設けて、この中でさまざまな対話や情報交換を実行したり、お互いのスキルアップを図ったりすることを実践しています。国が一方向的に指導するよりも、地域の利害関係者が一緒に連携しながらスキルアップを図っていくという考え方は、お互いの能力向上や情報交換に役立つ成果を生んでいるようです。

一方、政府は 2015 年の法改正により、独立採算型の PFI 事業に対する金融支援を実行するために、官民の出資により、官民連携インフラファンドを創設しました。これは国の資金と民間資金を一緒に組み合わせ、リスクのある金を、リスクのある事業のレイヤーにつぎ込むことにより、案件の実現を促進させようという考え方になると思います。

面白いのは、国の政策の変化です。日本では 1999 年から 2005 年までは、簡単な案件、やりやすい案件から始めて実績を広げ、経験を積み上げる考え方を取りました。2006 年以降は、よりサービス要素の多い、リスク分担の取り決め方が難しい案件を手掛けていき、段階的に民間事業者の能力が高まり、公的主体もそれに慣れてくることによって、よりリスクの高い事業案件を手掛けるようになってきたわけです。2011 年以降は、政府はコンセッションを強力に推進しています。これは英国のやり方と全く逆です。英国は橋や道路など複雑、大きいものから始めました。われわれは簡単、地道なものから着実に始め、その後複雑な案件を手掛けているわけです。それはやはり、実際の主体は地方公共団体であって、国ではないと思ったからです。地方公共団体のスキルを少しずつ高めることにより、国全体のスキルが高まるということが発想のベースにあったと思います。

その結果、政府は 2016 年の成長戦略、2016 年の骨太の方針において PFI/PPP を積極的に推進することを政策として掲げ、優先的検討指針という形で、人口 20 万人以上の地方公共団体に対して、PFI/PPP 手法を優先的に導入することを推奨する規定を設けました。このような形で、行政、国の指導により、できる限り地方公共団体が PFI/PPP 手法を積極的に使うような実践がなされているというのが、今の日本の実態でもあるわけです。

それとともに、実はもう一つ面白い現象があります。それは既存の公共施設の老朽化です。わが国の公共施設は高度成長期にできたものがほとんどです。小学校、病院、中等学校、庁舎等は大体、築後 40 年たっています。すると、更新投資が必要になってきたのです。少子高齢化の時代を迎えると小学校は要りませんが、老人介護施設が必要になってきます。ですから、公共施設の考え方を変えざるを得ないわけです。今、政府は公共施設等総合管理計画を立てることを地方公共団体に要請しています。地域単位ごとに人口動態からみて、その地域は将来どのようなようになるか中長期的な公共施設の在り方と戦略を考えるわけです。公共施設は統廃合すべきか、再配置すべきか、あるいは造り直すべきかを再考する。それを実行する際には PFI/PPP 手法を取り入れて、できる限り民間の知恵と資金も活用するような方法を取り入れようとするのが、政府の基本的な考え方になっています。

#### 4. 実践事例

大まかに捉えると、日本の実践の主たる対象は基盤経済インフラではなく、いわゆる社会インフラです。それとともに、英国のように行政が公共サービスを買取るサービス購入型が PFI の主流になっています。これは基本的には民間にとり需要リスクがありません。リスクが限定的で、限りなく行政による、延べ払いに近い構図の案件、例えば小学校の建て替え、庁舎の建て替え、公民館の建て替えのような案件が定着していきました。段階的に官民を習熟せしめるというのが国の施策でもあったわけです。

一方、案件形成には金と時間が公民双方にかかります。大変な手順と労力を必要とすることから、果たしてこれを本当にやるべきか否か。あるいは、習熟に伴い、当然、学習効果がでてきますから、官も民も賢くなり、Value

for Money が減ってくるわけです。競争と経験の蓄積は、段階的に Value for Money を小さくしてしまうというのは、どこの国でもあり得ることですが、果たして PFI 手法は本当に手掛けるべきものなのかという懸念が、一部、市場に生まれていることも事実ではないかと思います。このために政府は、コンセッションという新しい手法を導入することにより、再度、市場を活性化しようとしている最中でもあるわけです。

いろいろなことが 17 年間に行われてきました。その具体例を見ていきましょう。

これは羽田空港のターミナル事業の事例ですが、貨物ターミナルと旅客ターミナルの二つがあります。いずれも BOT 方式の事業です。すなわち、民の資金、民のリスクで、民間が施設を整備して、事業リスクを取り、ターミナルを利用する利用者から利用料金を受領し、投資コストを回収する仕組みです。国の役割は土地を貸し付けて賃料をもらうだけになりますから、財政負担は基本的にはゼロです。これはうまくいった事例で、現実この二つのターミナルはうまく機能しています。

次は法務省がやった刑務所で、美祢社会復帰促進センターです。わが国最初の刑務所が、山口県美祢市にできましたが、これは期間 20 年の BOT です。面白いですね。民の資金で施設を整備して、民が施設を所有し、これを国にリースすることにより、国からサービス対価をもらいます。BOT でも利用料金制でないのは、まさか囚人から賃料を取るわけにはいかないからです。運営は公務員と民間の 2 層構造でなされています。もちろん、公権力の行使を使う行為は公の所掌に入りますが、できる限り民間の所掌を多く取っています。囚人に IC タグを付け、GPS とコンピューターで管理しているので、囚人は刑務所内を自由に動けます。囚人の部屋に鉄格子はありません。テレビがあり、勉強机もあり、羽根布団もついていて、結構、待遇が良い施設になっています。これは犯罪傾向の少ない受刑者を選んで入れているという事情があるからかもしれません。

次は千葉県市川市・複合多目的公共施設です。これも日本でも面白い案件の一つです。類似的施設は中国や英国にはないかもしれません。左側から見ると学校に見えますが、右側から見るとシティホールです。一つの施設の中に六つの機能を保持して、公と民が施設整備と維持管理、運営、さまざまな機能で、複雑に関与するという、結構、ややこしい施設です。なぜこのようなことを考えたのでしょうか。土地コストが高いことと共に、駅に近く、住民の利便性が高い場所に、住民が必要とする施設機能を集約するという発想から出てきた、新しい発想の公共施設でもあるのです。

次は最近の事例で、関西空港、伊丹空港のコンセッションリース案件です。44 年のコンセッションリースで、結構、大きな金額の案件が、去年実現しました。これはフランスと日本のジョイントベンチャーが受注したという意味でも、非常に注目を浴びた案件になりました。

次の大阪府・枚方市の府営住宅建替え事業は少し異例なケースで、BT(Build and Transfer)方式です。これではファイナンスがないのではと言う人がいるかもしれませんが、短期的なファイナンスはしているのです。いわゆる公営住宅をつぶして高層化させ、余った土地を分譲して、その益金を公と民で分担し合うという考えになります。公的主体ではまずできにくい土地の利活用を PFI の仕組みを利用して実現すると共に、短期的な資金需要も民間主体に委ねたという面白い案件です。このように、土地の利活用をちょっと絡ませた案件が最近は、はやっています。

次は栃木県佐野市のバイオガス発電事業です。これは下水の終末処理場に、処理場から排出される消化ガスを有効利用する発電装置を設置するとともに、太陽光発電も整備して、電力収入を得て、公と民が収入を分け合うという仕組みです。ですから、これも財政負担はゼロです。民間主体にサービスを提供させて、施設を造らせて、一定期間後、その施設の所有権は公的主体に譲渡されるという形になります。

次の徳島県・県営住宅集約化 PFI 事業も面白い案件で、先ほどのものと似ています。公営住宅ですが、3 カ所の公営住宅を一つにまとめます。しかも、それを高層住宅にして、余剰として生み出された土地を下に、さまざまな公共施設を併設するという考えです。

なぜこのような事例をお見せしたかという、単純な施設整備ではなく、常に何らかのイノベーションと付加価値が仕組みの中に存在しているからです。単純な箱を整備すればよいという考え方ではなく、サービスに付加価値を付けて新しい価値を生み出す、それが今公共主体が考えるべき公共施設だということになります。この意味では、従来のように、ただ単に公共施設をつくるだけでなく、そこに新しい考え方や価値が入っているということが、日本の PFI の最近の特徴的な事象になるかもしれません。

## 5. 失敗事例

17 年間やっていると、日本の PFI 事業も全てが成功したわけではなく、全体の中で 2%ほど契約締結後に失敗した案件があります。実は契約締結前に失敗したのは、それ以上にあるかもしれません。どのような理由で契約前に失敗するのでしょうか。それは、構想計画段階で行政トップが替わり、方針が変更されたり、議会が承認を否決したり、入札がうまくいかなかったり、交渉がうまくいかなかったりというケースです。

一方、契約後の失敗は、日本の場合には確実に数が限定されます。この中には需要予測の見誤りによって採算が悪化し、赤字累積となり倒産した案件や、市場環境の激変や官民の信頼関係喪失により、任意解除にいたった等という案件が多いわけです。具体的に見ていきましょう。

まず、議会による案件承認が否決された事案です。東京の国分寺市市民会館 PFI 事業の案件ですが、仮契約を締結し、議会に承認を得る段階で、民間事業者が失格事由になり、議会が契約承認を拒否した案件です。これは係争事由になり、最終的には和解が成立し、結局、公的主体が損害賠償金を払うことになりました。この案件を契機にして、地方自治体は議会の承認リスクを全て民間主体に取らせるという事象をもたらしました。

次も初期の段階の案件で、硬直的なサービス対価が議会、市民によって大きな問題になったケースです。滋賀県野洲市の小学校と幼稚園が一体となった施設の整備、維持管理です。何が問題になったのかというと、維持管理費用が硬直的で、他の小学校の維持管理費よりかなり高いことが露呈し、議会と市民が大きな問題とし、結局、維持管理部分の一部契約解除になったというケースです。時間の経過に伴い、価格の硬直性が表に出てしまい、PFI の本来良いところが悪い方向に転換してしまったという事例です。

次はタラソセラピー（タラソ福岡）という、一種の迷惑施設を設けたことによる住民への還元施設として、福岡市清掃工場の予熱を利用した海水を利用する温浴スポーツ施設です。これは BOT 案件で 15 年の契約ですが、競争の結果、事業者は、需要予測を甘く見過ぎた価格で応札し、施設はできたが、リスクが民間にあるため、たちどころに収益が悪化し、最終的には倒産したというケースです。この案件は行政の介入により、民間事業者の代替によって、施設そのものは現在でもサービスを提供し続けています。

次は港湾のケースで、北九州市・響き港湾コンテナ・ターミナル PFI 事業です。シンガポールの民間事業者(PSA 社)とのジョイントベンチャーでしたが、BOT 方式による港湾コンテナ・ターミナルの整備で、整備はうまくいきましたが、交渉に時間をかけ過ぎて、事業環境があまりにも激変したために採算が合わなくなったという典型的な例です。これも SPC が債務超過に陥り、実質破たんになった段階で公的主体がバイアウトを実行して、港そのものは運営していますが、PFI の案件としてはうまくいかなかったという事例です。

次は日本で最初の BOT 方式による PFI の病院（近江八幡市立総合医療センター）です。施設的には非常に良くできた病院だったのですが、残念ながら公と民の信頼関係が崩壊し、なおかつ、PFI 反対の自治体の首長が選挙で当選したために、合意契約解除という形で違約金と債務を公的主体が支払い、公的医療施設に戻したという事例です。

6. 失敗の直接的・間接的原因失敗の直接的原因はフランスでもイギリスでも類似的で、どこの国でも似たようなことが起こっています。やはり中国でも、しっかりとした仕組みを作らない限り、

どうしてもこのような問題が起こってしまうリスクはあります。

直接的原因の一つは、需要リスクがあることです。過大な需要予測に基づき、投資規模や投資判断を見誤ってしまうのです。

二つ目は、何らかの理由を契機として、公民間の間に不信感が生まれ、お互いを信頼できなくなってしまう。すると、問題が大きくなり修復できず、契約解除しかないということになります。

あるいは、公的主体が甘い **Value for Money** 評価をする場合、どうしても価格構造が硬直的になってしまい、最終的には **PFI** 手法の選択が費用的に高くなるとともに、**PFI** 方式の選択が政争の具になることもありえます。政治的なバトルの対象になった場合、民間主体ではどうにも対処ができないことになるわけです。

失敗の直接的原因は以上のようなものですが、間接的要因もありえます。例えば日本の公務員は3年に1度、確実にポストが交代します。契約やさまざまな慣行、今までの経緯を知っている人が3年ごとに交代してしまうのです。これは英国でもフランスでも同じですが、公務員は常に交代します。そうすると、やはりコミュニケーションがうまく取れず、不信感が生まれてきます。それが失敗に至る遠因となることもあります。

あるいは、性能発注仕様の在り方が曖昧であった場合、その解釈行為次第ではさまざまな係争が起こることがあります。

また、最初は問題ないであろうと思っていた小さな問題が、時の経過に伴って、だんだん大きくなり、相互不信の状態に発展することもあります。

あるいは、官民間の緊張感が欠如してしまう状態も失敗の原因の一つになることもあるわけです。

## 7. 着実な実践と手法の成熟・定着・展開

いろいろ申し上げましたが、**PFI** は、行政主体にとり有効な行政手法であることは間違いありません。ただし、公平・公正な評価や手順によって、慎重を期して市場を熟成してきたというのが日本の経験でもあるわけです。公と民によるしっかりとしたガバナンスを構築することが失敗を防ぐためには必要だということを、17年間の経験でようやく勉強してきたというのが日本の実態かもしれません。

では、日本の実態から何を学ぶべきでしょうか。中国はここから何らかの示唆を受けることができるのでしょうか。実は今でも日本はさまざまな課題を抱えています。大なり小なり、恐らく中国でも同じような課題を抱えることになるのではなかろうか、あるいは、現在も抱えているのではないかと考えていますが、皆さんはどのように思いになるでしょう。

これまで見てきたとおり、日本の **PFI** 法は基本的な考えや手順を法定して、実務的な詳細はガイドラインとして方向性を規定しますが、どのように実践するのかは、公共施設等の管理者に権限を委ねているわけです。だからこそ、手順や評価判断基準などが重要になってきて、実践する公的主体のスキルや能力を向上せしめることが非常に重要になってきます。このために、単純な案件から経験と実践を積み上げて、段階的に複雑な案件や、リスク移転の大きい案件へとシフトしていったわけであり、関係者のスキルアップを図りながら実践能力を積み上げてきたことが、安定的な成長につながった大きな理由ではないかと思います。

これを可能にするために、さまざまな官民がフォーラムやセミナー、勉強会を実施してきました。今でもやっています。私は17年間、日本の地方自治体に対して毎年のようにかかるセミナーに参加しています。もうさすがにいいのではないかと思います。ニーズはあります。1000以上の自治体があり、彼らの能力を少しずつアップするためには、17年間やってもまだ足りないというのが実態かもしれません。中国は国としてはもっと大きいわけですから、中国の皆さんはどうするか、非常に大きな興味を持っています。

このように、キャパシティビルディング、公的主体のスキルアップ、民間主体の能力アップをどのように構築していくかが日本の成功の鍵でもあったわけです。このためには、やはり公的部門の意識改革が必要です。職員

の意識改革、公的部門の意識改革がそれを支えるようになったことは間違いないのではないかと思います。

それとともに、PFI 手法を含む公民連携の在り方としての PFI/PPP は、いずれも現在では重要な政策手段として、政府も認識しているわけです。その実践も定着しつつあるわけですが、一つ大きな問題がわが国では生まれてきています。それは地域間格差です。東京、大阪などの大都市は全く問題ありません。一方、これが地方になると、行政能力が劣後し、どうしても地域格差が進んでいる状況を生み出しています。

それとともに、案件の開発・実現にかかる時間と費用がかなり高くなってきています。かかる事情が案件組成を難しくしているのが実態ではないかと思います。

PFI は、新しい公共施設整備という側面では、過去も現在も大きな役割を果たしていますが、さまざまな公民連携手法との組み合わせや、先ほどの PFI 事例のように土地の利活用と組み合わせてみるなど、いろいろな方法を組み合わせるさまざまな公民連携の実現の中において最適な手法を選択することが、地方公共団体によってなされています。PFI はそのための一つの重要なツールであるという認識でもあるわけです。

## 8. 公的主体の課題

さて、公的主体が抱えている課題をかいつまんで報告します。一つは、行政の縦割り主義で、これは今でも問題です。行政官は、新しい行政手法の導入を嫌がるのです。全体最適ではなく、部分最適を志向し、新しい考え方をやりたくないというのが実は公的部門には結構多いのです。行政組織は放置してしまうと、現状維持あるいは前例主義で、新しい創意工夫やイノベーションから遠ざかってしまいます。どのように彼らの意識を向上させ、彼らのモチベーションを高めて、イノベーションの方向に持っていくかは、結構重要な課題です。それは中国でも同じかもしれません。また、日本は官尊民卑、官は偉くて民間はその下にいるという考え方が、契約の発想としてあります。このアジア的な考え方は、現在でも大きな阻害要因になっていると言えます。

それとともに、行政主体、特に公的部門に必要なのは、強力なリーダーシップです。わが国の実践でもそうですが、トップの人たちが、強力な行政改革のニーズと、新しい考え方をやるのだということが、トップの指示によって、下に伝わらない限り、行政組織は動きません。

しかし、下の人たちのスキルアップをどのように図るかも最大の問題なわけです。行政トップの意識と行政職員のスキルアップをどのように図っていくのか。これをマーケットに出る前にどのように構築するかが、非常に大きな問題になってきます。

また、公的部門の立場からみると、さまざまな規制緩和や制度改定を利用しながら、官民双方が公平かつ同じレベルの立場に立って、知恵を出し合える仕組みがどうしても必要となってきます。

今の政府の考え方は、民間の能力や創意工夫を最大限引き出すとともに、イノベーションのある提案を出させようということです。その提案を出させるためには、やはり公的主体がしっかりとしたブレーンを持って、しっかりとしたアプローチで案件を形成しなければ、民間主体は動かないわけです。公と民が一緒になって、いかにマーケットを形成していくかが非常に大きなポイントになってくるといえます。

## 9. 民の課題

民間側にも様々な問題が結構あります。残念ながら民間企業でも、企業間の能力格差が生まれてきています。大企業は得意ですが、地方の地場に根差した中小企業や民間企業は、能力、スキルアップに限界があります。だからこそ、地域毎に地域フォーラムのようなものを構成しながら、地域力を向上させようというようなことをやっているわけです。

競争が激化してくるということは、マーケットにおいて、官民双方の知識・経験の蓄積をもたらしていることも間違いないわけです。この結果、何が起こったのでしょうか。経験が増えて、公民が習熟すると、リターンが減

ってきます。それは競争の結果として当たり前のことですが、民間主体が安心して投資する、最適な民間主体のリターンレベルはどうあるべきかということは、大きな課題になってきています。

それと、日本の企業は本質的には安定志向ですから、やはりリスクチャレンジ的なことを忌避するような傾向が若干あることも事実ではないかと思います。

いろいろと申しましたが、民間の今の問題というのは、やはり取引費用が増大して、これが好機を逃していることにつながっているかもしれないというのが大きなポイントです。

実は PFI は、創意工夫を出し得る場を設けることができれば、そこに付加価値が生まれて、リターンが生まれてくるわけです。単純な施設整備や公共サービスの提供であるならば、付加価値は生まれてきません。どのようにイノベーション、付加価値を構築すれば面白い提案ができるのか。PFI を 17 年間やっていて、やはり公と民と一緒に知恵を出しながらやっていかないと、うまくいきそうにもないというのが、日本の大きな経験でもあるわけです。

## 10. あるべき方向性

PFI は、政府にとって非常に重要な一つの手法にもなっています。公正さ、公平さを保持しながら、ガバナンスを効かせる仕組みをどのように作っていくのか。これによって市場をどのように構築し、民間主体が創意工夫あるいはイノベーションを発揮できる仕組みを作っていけるかが、今後の大きな発展課題になってきているわけです。このために日本では、制度を変え、慣行を変えて、不断にこれを実行しようとしています。先日、私の東洋大学で、イギリスとフランスの専門家を招いて公民連携に関わる議論しました。なかなか面白かったです。十何年やっていると、お互いに問題を抱えてきます。いわゆる公共調達改革や PFI は、お互いが進展しながらもお互いに相違点と類似点があるのです。類似点として世界共通の規範を、経験と実績によって、みんながシェアするようになる形になってきています。ですから、いろいろな人たちが、制度や環境の違いはありながらも、知恵を出し合いながら、新しい公と民の連携のプラットフォームを作っていこうということでもありました。

中国の皆さんとも、ぜひこのようなプラットフォームを通じ、さまざまな意見交換をすることによって、われわれも中国の経験から学ぶ側面があると思います。皆さんも日本の経験から学ぶ要素があるのかもしれない。

雑ばくなお話をさせていただきましたが、時間になりましたので、私の話は以上とさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

## 講演Ⅱ「PFI/PPP の更なる深化に向けて一事例からみる契約上の課題―」

講師：アンダーソン・毛利・友常法律事務所パートナー弁護士 赤羽 貴

### 1. これまでの PFI との関わり

美原先生から、日本ではどのように PFI が成立し、どのような制度的問題があったかというようなこともご紹介がありましたが、私は弁護士ですので、実際の案件の問題点や、より具体的な契約の条項の問題、経緯などについてお話しできればと思います。

日本では 1999 年代から、もう 600 件近い PFI 案件がありますが、私は 1999 年ころから PFI に携わり、私どもの事務所では 300 件近い案件をアドバイスしています。そのうちの 50%は公、国、地方自治体側、25%は事業者側、スポンサー側、残り 25%がファイナンス側をアドバイスしています。公共側と、民間はファイナンス側と事業者側双方に、いろいろな面からアドバイスをしています。先ほど美原先生から官尊民卑の傾向が日本でもあったと言われましたが、事例を一つご紹介します。

1999年に最初に日本でPFI契約を作ったとき、私は地方自治体側のアドバイザーをやっていたのですが、契約をドラフトするに際して、当然、債務不履行と言いますか、義務を違反したときの条項を作っていたわけです。事業者側が契約義務に反すると、こういうことになり契約解除されますというようなことを書いていて、次に公の方、地方自治体が契約に違反すると、このような効果がありますと。損害賠償義務や、民間から契約を解除されますという条項を作りながら、ドラフトしながら、公の方に説明をしていたところ、途中で「ちょっと待ってください。この条項は必要ありません」と言われました。「どうしてですか」と聞くと、「なぜなら、日本では、パブリックセクターというのは、デフォルトしないからです」と言われました。当時は、日本の公共事業体もそのような意識だったわけです。

それから、数は限定されていますが、公共側で義務違反があった事例ももちろんあったわけです。そのような公と民間が対等なパートナーシップに従って作るという契約、PPP/PFI契約という概念・意識は、1999年ごろには欠けていたのですが、約20年かけて相当、契約意識も変わってきたというのが実感です。

面白い事例では、先ほどご紹介があった、法務省が作った民間による刑務所がありますが、私は法務省側でアドバイスをしました。また羽田の国際線のターミナルは、皆さんは羽田から東京に入ることがあると思いますが、あのプロジェクトカンパニーのアドバイザーもしております。関西空港も、あれは国の100%子会社が持っていたのですが、国と関西国際空港側にアドバイスをしておりました。さまざまな観点から、いろいろと面白い話が実はたくさんありますが、全部カバーできませんので、後ほど、エピソード的にも触れていきたいと思います。

## 2. PFI/PPPの流れ

PFI/PPPの流れは、美原先生からご紹介していただいております。確かにPPPというのは法律上の概念ではありませんので、ここでは出てきておらず、日本での法律はあくまでも、Private Finance Initiative法ということになります。その中で、法律を改正して、最近、コンセッションということもやっています。日本では一時期、行政改革の流れで国の事業のprivatization（民営化）も相当なトレンドがありましたが、それから若干揺り戻されて、今やっているのは、例えば空港のコンセッションです。これは既設、造った事業については、所有権はパブリックセクターが持ったまま、その運営権を長期にわたって民間に渡すという形です。民営化の場合は、完全にパブリックセクターがコントロールを失ってしまいましたが、その中間形態であるコンセッションが最近では好まれて、行われるようになっていきます。

PPPはpublic private partnershipですので、これはさまざまな形があります。最近、よくはやっているのは駅前の再開発などで、民間のお金と公共のお金で人が集まるところについていろいろな施設をつくっていくというのがあります。さまざまな形でPPPは、より広い概念で日本では行われております。

## 3. PFI法の法制度関連

法制度については、日本ではメジャーな改正は1999年以来、4～5回やっております。それは、PFIをやっていくために不都合、一定の法改正が必要だと思われることを徐々に反映していつているわけです。そのコンセッションを導入した2011年の法改正があり、2013年ころには、先ほど出てきた官民インフラファンドである民間資金等活用事業推進機構（PFI推進機構）を作ったわけですが、その法改正が行われています。

PFI推進機構については、あまり詳しくは述べる時間はないのですが、大きな案件に対してはリスクマネーを供給する。国と民間で半分ずつ資本金を出した会社が必要なメザニンローンや株式をプロジェクトに投下するというような方法、機能を持った会社です。

Value for Moneyは、先ほど美原先生の方でご紹介いただき、また契約には直接にはあまり関係ないところなので飛ばさせていただきます。

#### 4. PPP/PFI 優先的検討指針

今の日本政府は PFI/PPP を推進していこうという立場ですので、1999 年から現在に至るまで 600 件近い PFI があり、5 兆円弱の実績があるわけですが、まだまだ足りないということで、PFI の優先的な検討指針を去年 12 月に内閣府で発表しています。これは人口 20 万人以上の自治体においては、公共事業をするに際して、一定の規模の条件はありますが、PFI/PPP 手法の検討を要請するもので、その第一弾として各自治体はこのようなガイドラインでやるのだという指針を作れというものです。

日本の地方自治制度では、中央の政府が地方自治体に直接命令することはできません。地方自治体は独立した行政単位ですから、これはあくまでもお願いにとどまるわけです。ただし、指導的なお願いであり、先進的な自治体、それから人口 20 万人以上の自治体というのは相当あるわけですが、そこにおいて強力に進めていってほしいということで、今年度、その指針を各自治体が作り始めています。

#### 5. PFI 契約作成への流れ

日本で各自治体が PFI をやる場合には、当然、その事業が PFI で Value for Money が出るかということで、事前の Feasibility Study をやります。その後、どのような方針でやるかということで、実施のための方針を出します。これは法律に書かれています。

その後、Q&A のセッション、各民間事業者に対するヒアリング等が行われます。これは結構重要です。ある事業が Feasibility Study をした後に、どのようなことであれば民間事業者が出てこられるのか、今出している政府、自治体の方針でまずいところはないのかということを聞き取る作業です。実際、どのような考え方でこの事業を民間と公共でリスクを取り合うのかというようなことについての Q&A が多いです。ここでいろいろなセッションが行われるということが第一段階です。

次は、特定事業の選定です。これも法律上の要件ですが、ある事業を PFI 事業でやろうという正式な表明です。

その後に、入札説明書・募集要項の発表です。これは公式の文書を、公（おおやけ）でこのような形で、契約書なり、要求水準というものを出していくのだということで、ここで公共側であれば、PFI 契約書案の第一次案を公表することになります。この最初の段階の PFI 契約書の公表までに、先ほどからの Q&A や、実施方針のヒアリング、リスク分担の話を聞いたり、他の類似事例のリスク分担の方式や、契約書の前例を見ながら、PFI の契約書を作っていく作業をすることになります。

#### 6. PFI 事業契約の作成の流れ

その契約書を作るときに重要なのは、リスク分担の精査です。あるリスク事象について、それを取るのが民間側なのか、公共側なのか重要になりますが、これについては一定の範囲でのガイドラインを内閣府が出しています。そのガイドラインに従う必要はないのですが、大体はそのガイドラインに従って作成し、それに従って各条項を作っていくことになります。

それから、PFI 契約書を公表した後にも、Q&A のセッション、文書での質問・回答事項がありますから、公表版の発表をした後に Q&A をやり、さらに事業者との交渉があり得ます。

これはいろいろなパターンがあります。例えば 3 社程度に提案者を絞り、それと契約書を含めた、事業全体のいろいろなリスクや事業全体の構成について交渉していくことがあります。簡単な PFI ですと、それほど事業者との交渉の可能性、リスク分担についての交渉の期間は長くないですが、病院などは非常に難しい事例です。

先ほど解約事例の一つとして病院が出ていましたが、病院の場合には選ばれてから契約を締結するまでに、6 カ月以上かかっています。病院は非常に運営する部分が大きいので、それについてのリスクや不明確な事項が多

く、6 カ月程度、契約の条項について交渉しました。最初の事業設定から長い期間かかって契約したわけですが、最終的には事業契約は解除されてしまったわけです。

## 7. 各種契約

最近やっているコンセッションは、日本では既設型（ブラウンフィールド）です。空港などは特に典型ですが、空港はもう造ってしまっています。日本で国が管理している空港は、地方自治体が管理している空港もありますが、もう造っていて、新設の必要はない。従って、今後、更新、投資、運営を民間に委ねたいということで、コンセッション事業に出したわけです。これも契約の交渉は相当期間かかっています。2～3 カ月のものもありますし、関西空港などは、期間は3～4 カ月でしたけれども、非常にインテンシブに契約交渉をしました。

リスク分担と条項の明確化ということで、何時間も契約を交渉した例があります。通常の簡単なものは、いろいろな手続き的な流れで、最終的な契約交渉権者が決まってから約1 カ月程度で契約を結ぶこともありますが、例外的に複雑なPFI事業だと数カ月かかります。

## 8. PFIの基本的スキーム（サービス購入型）

サービス購入型と言われるものは、例えば小学校を整備して、30 年間維持管理するという形の契約のスキームです。真ん中にプロジェクトカンパニーがあり、小学校の場合には、小学校を整備する主体は地方自治体ですから、地方自治体との間でPFIの契約が結ばれる形になります。それに必要なお金を融資団からローンを引いてきてやる。プロジェクトカンパニーはスポンサーから出資を受けているわけですが、プロジェクトカンパニーは建設のコンソーシアムや管理運営会社にさまざまなPFI事業で受けた事業を委託しています。これは基本的にはプロジェクトファイナンスと同じスキームですが、その中で一つ注目していただきたいのが、融資団と地方自治体とで出てきている直接協定です。

直接協定は、通常であれば融資団がプロジェクトカンパニーにローンをしているわけですから、そこに対してローン契約上の関係があるだけで、国や地方自治体と協定を結んで、プロジェクトについてモニタリングをします。一方、国や地方自治体は、PFI契約はプロジェクトカンパニーと結んでいるのですが、その契約上で不履行や義務違反がありそうときには、プロジェクトカンパニーのみならず、融資団にもお知らせすることによって、融資団の方からもプロジェクトをモニターするという形になっています。融資関係のところで、銀行なり融資団からもプロジェクトに対するしっかりしたモニターが働くということが通常の公共事業と違うところだと思います。

## 9. 官民の責任分担・リスク分担例

契約については、リスク分担が契約の重要なところですが、ある事象が起きたときに、その事象を解決するためのコスト分担をどうするかというのが基本的にリスクの分担です。これはヨーロッパでも言われていることですが、リスクは当該リスクを最も管理可能な者が負担することが効率的で、これが原則です。

一つは「民間に負担移転」するリスクです。例えば建設したり、設計したり、運営したりすることは、全て民間の方でやってくださいということです。資金についても、民間の方で資金を調達してこい。資金調達できなかった部分は民間の責任であるということになります。

「公共の負担」とは、公共がそのPFI契約の中で依然として負担しているものです。特に最近問題となるのは、特定の法律や制度の変更です。法律というものは常に一定ではありません。例えば空港に関する法律はあるわけですが、これが変わった場合、例えばコスト負担が起きた場合には、どのようにそのコストは負担されるかというようなことが、法律の変更リスクということです。

これは、例えば空港だけにならないで、一般の事業者にも適用される法律であれば民間が負担するわけですが、空港法という法律が改正されて、PFI 事業にも影響がある場合には、PFI 事業者は一定部分は負担しなくてもいい、公共が負担するということです。

国の制度や地方自治体の制度が変わったときは、民間は別にコントロールできないわけですから、その制度的な変更によって、民間が不利益を被るのはフェアではないという意味で、公共が負担するということです。ただし、これは本当に公共が負担すべきか、民間が負担すべきかは、微妙な問題があります。普通であれば、民間事業者というのは、通常の税金が上がっても、別に公共に負担してくれとは言わないわけです。PFI 事業の対象事業に関する法律が変わったときというふうに文言では書いていますが、時々議論の対象となるという意味では、予めよく検討しておかなければいけないことです。

公共による料金改定リスクは、例えばいろいろな利用料金制度があります。高速道路の料金もそうですが、これをどのぐらい民間に委ねているかです。公共が一定の範囲で上限を決めていたような場合には、何らかの事由でコスト上昇しその上限を超えざるを得ないときに、公共が負担してくれとよく言われる場合があります。もちろん、他のリスク、需要リスクなどに関連していくので、一概には言えませんが、公共側が PFI をやった後も依然として取っているリスクがあります。

「個別マター」が結構難しいところです。マーケットリスクと独立採算部分リスクというのは同じような話です。これは利用料金を徴収するコンセッション型などの場合にはよくあるのですが、高速道路にどれぐらい道路交通量があるかというのは分からない。その利用料金でファイナンスを返そうというときに、マーケットは高速を利用する車の数ですが、そのマーケットリスクはどちらがどれぐらい取るのかということになります。通常であれば、民間が全部取ってくれるというのが公共側の考え方ですが、一定の政策的な配慮で下限を付けて、何パーセント未満までになってしまった場合には、その部分を一定限度、公が下支えするというような考え方もあります。あまりにも交通量が増えた場合については、その超えた部分について、プロフィットシェアリング、公共と民間で一定の割合を分けるというような形もあります。

日本で非常に問題なのは「天災等の不可抗力リスク」で、これは常に大問題です。日本はご存じのとおり地震国ですから、地震が起きたときにどうするかということがあります。2011 年 3 月 11 日に大地震が起きて、皆さんも仙台空港が津波で水没したのが記憶にあると思います。あれは国が管理していた空港で、あの後、改修してコンセッションにしました。地震のときにどうなるのだということは大議論になりました。

当然のことながら、民間はもう 1 回あのようなことが起きたら、そのようなリスクは取れないということを言いますし、公共側は、そうは言っても地震の保険もあるのだし、一定の範囲では、最終的に保険も掛けた上で民間が負担してくれないかと。ただし、少なくとも日本においては、地震は保険で 100%カバーできないのが通常です。ですから、保険でカバーできない部分については国が一定の負担をするという考え方も成立します。中国も地方によっては地震もあるでしょうし、非常に広大な国土ですから天災のリスクはあるでしょう。それが起きたときにどのように契約条項にしておくかは、非常に重要になります。しかも天災がいったん起きると、シリアスな問題ですから、このあたりは非常に精査が必要です。

BTO、BOT については、先ほど美原先生の方である程度触れていただいたので、割愛したいと思います。

プロジェクトファイナンスの基本形も、先ほど出てきたようなサービス購入型の形で、どのように実際、ファイナンスを受けているのかということとほぼ同じですので、割愛します。

## 10. PFI における直接協定と案件の傾向

スライド 14 の左側は、通常の公共事業とは違い、融資団がパブリックセクターと協定を結び、PFI 事業で変なことが起きそうになったら、パブリックセクターは融資団に通知をし、融資契約のデフォルトが起きそうにな

ったら公共融資団はパブリックセクターに通知をし、事態が深刻になってローン契約の解除や PFI 事業契約の解除に至らないように、共働して作業をしましょうというものです。これは先程述べましたように PFI で特異的な契約になります。

PFI については、従来、サービス購入型、建築物中心、箱物中心が多かったのですが、最近は運営型・独立収益型が多くなっています。最後に 2003 年以降はコンセッション事業の広がりということで、利用料金収入型が増えています。

## 11. サービス購入型 PFI の特徴と法務のポイント

いろいろなパターンがあり、幾つか美原先生が紹介した部分と重なっている部分もありますが、ご紹介します。

美称の社会復帰センターはサービス購入型で、先ほど出てきました。要は刑務所の契約です。私は法務省側でアドバイスをしました。契約は 2005 年ですので、もう 10 年たっています。期間は 20 年ですので、半分程度の折り返しにきました。今、PFI 契約が終わったときにどうするかという検討を始めているところです。

そもそもなぜ刑務所をやったのかというと、一つは、2000 年代の初め、日本では刑務所に入る受刑者が増えて、過剰収容になり、105%を超えていました。一方、国の方は国の方で法律があり、国の職員である刑務官を増やせません。それで民間の力を借りてやりたいということがありました。105%は暴動ラインと言われ、105%を超えると受刑者の暴動が起きやすくなってくるということなので、当時は非常に危ない水準にあったのです。

もう一つは、矯正教育、職業訓練等を民間に委託したい。今までの日本の刑務所は職業訓練をして、受刑した人にどのようなスキルを付けさせるかということについてのメニューが足りなかったのです。国の刑務官は、刑務が主力ですから。それについて、民間のいろいろな、刑務所の業務を受託するところがあるわけですが、そこでいろいろな学習についての受託などもやりました。例えば PFI 刑務所では、コンピューターの教育をしたり、特殊機械の免許を取らせたり、調理師やクリーニングの免許を取らせています。

というのは、再入所率はできるだけ下げたいわけです。日本では 1 人当たりの受刑者に対して、法務省の一般管理費も含めると 1 年間で約 300 万円かかっています。これは税金です。ですから、もう 1 回入ってこれると、その 300 万円が出ていってしまうわけです。それと、社会的にも犯罪者が減ることはいいことですので、できるだけもう 1 回来てもらいたくないということで、やったわけです。

PFI 刑務所は A 級と言って、あまり犯罪傾向が進んでいない人たちが対象ですが、A 級の全国平均に比べると、半分の再入所率です。従って、国では欠けていた職業訓練や矯正教育をやったわけです。これは 10 年後には終わり、その後はどのようにするかは分かりませんが、一定の成果が上がっていると言えると思います。

受刑者の体を拘束するような、公権力の行使は、国の刑務官が行っているわけですが、それ以外の多くの業務は民間がやっています。ただし、刑務所の民間委託は初めてやる事業ですので、要求水準に違反する、義務に違反すると通常はペナルティポイントが付きますが、最初の 1 年間は習熟期間ということでペナルティポイントが付かないような建付けにしています。民間が入りやすくするために、最初の 1 年間はお試しの期間、業務に慣れただけ期間として、そういう契約的な配慮をしています。非常にたくさんの会社が協力して一つのプロジェクトカンパニーを作って、刑務所運営をしています。

## 12. 独立採算・コンセッション型 PFI の特徴と法務のポイント

コンセッションは、中国でも BOT のような形で割とやられていて、馴染みが深いと思います。日本では割と新しくやったわけですが、先ほどご紹介した羽田の国際線の、ターミナル会社は国から土地を借りて、ターミナルビルを建築・維持運営しています。これは国に賃料を払い、あとは全部、民間がやるということです。相当複雑な契約で、いろいろな条項が決まっています。料金収入によって運営していく形になります。

ただし、完全にフリーな事業というわけではありません。やはり公共サービスを提供するので、料金等についての考え方などについての契約条項はあります。例えば面白いことでは、このプロジェクトカンパニーは、ターミナルビルなどを増設するとき、民間建築会社を選ぶに当たっては、WTO ルールという、一定の公平な調達の原則に従ってやるのが契約で定められています。これは法律上、必要ではありませんが、公共サービスとしての必要性から、プロジェクトカンパニーの調達についても透明性を掲げようというような形で契約条項が入っています。

独立採算型、コンセッション型の PFI 契約の法務ポイントは、スライド 21 に書いてありますが、一番大きなポイントは、利用料金の収入が事業者の収入で、ここでファイナンスを返したり、自分の利益を確保するわけですから、そこが一番重要なポイントです。けれども、マーケットリスクは民間サイドが取っているわけです。羽田空港に年間何百万人も来ますが、それは年によって大きく上下します。中国からたくさん来る年もあれば、来ない年もあります。

空港の場合、3～4 年間に 1 回は必ず異常な事象が起きます。SARS がありましたし、アイスランドで火山が噴火しました。そのたびに収入はぶれていくわけです。事業者はそれをリスクとして取っているわけですが、例えば 3 年間、4 年間、5 年間、ずっと赤字であった場合に、どのような契約条項で解除ができるというようなことは非常に重要になります。パブリックセクターの方も、これは完全に民間の需要リスクを取っているのだからということで完全に民間に移転する場合もありますし、一定の下支えをすることもあります。また、当然、不可抗力や法令変更があります。これは公共と民間の間で個別に決めるわけですが、原則は民間が負担します。例えば、台風が来るのは不可抗力ですが、台風で減少した乗客数は民間が負担します。民間が、利用料金がこれだけあったはずだからといって公共から収入保証されるわけではないのですが、大規模な天災が起きた場合にはどのように契約上になっていくかということは非常に重要です。

羽田はターミナルビルですが、関西空港というのは、滑走路もターミナルビルも、全てコンセッションで、国の 100% 子会社が持っていたのですが、それを民間に運営させています。関西空港は海上を埋め立てた海上空港で、24 時間使えます。しかし、海上空港は年に少しずつ沈下していきます。しかも、大阪の内海にあり、大きな地震が 30 年以内ぐらいに予想されている地域です。地震があそこで起きると、場合によっては十数メートルの津波が来て、その場合空港は浸水してしまいます。これは去年契約して、今年の 4 月 1 日から日本のオリックスというリース会社と、フランスのヴァンシというオペレーターがジョイントベンチャーで運営を開始していますが、これが論点になりました。これについても、一定の保険は掛けてくださいと。ただし、保険でカバーできないものはどうしてもあります。関西空港の場合には、保険の対応金額も大きいですが、損害額も大きくなりうるので、それについては一定部分、パブリックセクターが負担をすることとしています。

そういった意味で、個別のプロジェクトによって、不可抗力の扱いなり、法令変更の扱いは変えていかないと、そもそもその契約についての合意・調印までに至らないということもあり得るわけです。ちなみに関西空港は、伊丹空港と合体してコンセッションで出しました。関西空港会社は、日本円で言うと 2 兆円近い債務があったわけです。それを今回はコンセッションフィーで、それは四十数年にわたってですが、回収するという目標で、3 年前にはほぼ不可能と考えられていた事業ですが、ディールをクローズしました。重要なのです。

### 13. 今後の課題

今後の課題については大体ふれましたが、官民双方の意識の更なる改革です。リスク分担についての考え方として、公共サイドは民間にできるだけリスクを移転したいと思いますし、民間サイドは公共サイドにもリスクを取ってほしいと思うのが通常ですが、やはり公務員の方と民間の考え方のギャップが非常にあります。昔ほどではないですが、これを埋めることが非常に重要だと思います。

例えば大きな空港案件については、政策的な決定は日本政府がしたわけですが、実際にプロジェクトを動かすために、アドバイザーももちろん民間が入っていますし、法律事務所も入っていますが、公共の担当者に民間人を入れています。一定の期間で弁護士、会計士、コンサルタントを入れて、民間ならこう考えるだろうと。公務員をずっとやっていた方のみを担当だと、民間には受け入れられないようなプロジェクトの形になるので、ある程度、そのギャップを埋めるためのチーム構成を、日本政府は、結構、ドラスティックにやりました。この空港案件は大きな案件だったからということがありますが、そういう形でやっています。

また、最終入札前、先ほどの競争的対話の重要性ですが、大きな案件ですと、非常に決定的に重要な条項が幾つか論点として残ります。それはリスク分担についての条項が多いのですが、きっちりと対話することが必要になってくると思います。この点は強調し過ぎても、し過ぎることはないと思います。

今後、日本は空港、上下水道、文教施設（図書館、博物館、美術館）のコンセッション・PFI をどんどん進めていくことになっています。事業ごとのリスクプロファイルをしっかり考えていくことです。空港でしたら、当然のことながら収入の上下のぶれがあります。一方、水道は収入が一挙に減少はしないけれど、逆に空港のようにエアラインを誘致して、売り上げを劇的に上げることもできない。いろいろなプロジェクト特性がありますので、これに従ってプロジェクト組織を考えていくということです。

日本でもまだ、どのように紛争を解決していくかということについては模索の途中です。先の病院 PFI については、最終的には裁判外の交渉で合意解除で終わりました。日本では、裁判所による解決をするという条項は、従来の公共調達、PFI も含めて一般的だったのですが、裁判ですと最高裁まで含めると 3 回審理があります。それには時間がかかり過ぎますし、必ずしも専門的な裁判官に当たらない可能性があるので、最近のトレンドは、日本政府も商事仲裁を入れることも、可能性としては OK と言っています。仲裁であれば 1 回で済みますし、arbitrator（仲裁人）は、専門的な人をある程度選べるからです。

日本での PFI 事業についてのリスク分担や、現在の問題点などを紹介しました。今後、中国はすごい勢いで、短期間で PFI の実績を積み重ねられていくと思いますが、何らかの参考にいただければ幸いです

## パネルディスカッション

### パネリスト

美原 融（大阪商業大学教授、東洋大学大学院客員教授）

赤羽 貴（アンダーソン・毛利・友常法律事務所パートナー弁護士）

王 天義（光大国際有限公司総経理 兼 清華大学 PPP 研究センター主任教授）

王 守清（清華大学建設管理専攻 教授・博士指導先生）

（司会） 最初に清華大学 PPP 研究センター長の王先生より、コメントを頂きたいと思います。

（王天義） 本日はシンポジウムに参加でき、大変うれしく思います。中国は 2014 年、本格的に PPP 事業を推進するようになりました。最初にこの Public Private Partnership を導入した狙いとして 2 点あります。まず 1 番目に資金調達です。そして 2 番目に地方政府が抱えている膨大な債務の回収策として、PPP を活用しようと思っておりましたが、現在、この PPP に関する認識が若干、変わっています。PPP の規模そのものも変わろうとしております。

まず 1 番目に、資金調達は依然として目的として存在しております。2 番目は政府の効率の向上、そして 3 番目に、中国の特色ある改革を実施する上での重要なとっかかりにしようと思っております。具体的には、政府の能力の向上、さらには国政運営のガバナンス方式の転換に着目し、PPP の事業を推進しようとしています。です

から、PPP の意義に関して、諸外国とは、若干、違う認識を持っているとも言えます。

このように中国の中央政府が PPP を重要視し、とりわけ中国の発展改革委員会及び財政部が肝煎りで本腰を入れているため、また中国の地方政府も非常に切実なニーズを抱えているため、PPP を本格実施して、わずか3年しかたっていませんが、世界最大の PPP 市場が生まれようとしています。中国政府が発表した統計によりますと、現在、PPP の事業数は1万件を超え、資金規模は10兆円を超えています。

確かに PPP の発端は欧州にあります。ですから、中国は PPP を推進するに当たり、最初は協力・交流のパートナーとして欧州各国を選びました。フランス、英国との交流をいち早く展開したわけです。そして大変うれしいことに、皆さんの力添えがあり、発展改革委員会は、欧州委員会と戦略的にパートナーシップに関するメモランダムを交わしました。さらには、清華大学の中に国連の PPP 中国センターを設置しました。そして、この清華大学の中に、PPP 研究センターも併せて設立されました。

さらに PPP に関する国際交流が広がりつつあります。中国の中央政府、学会、さらには産業界の努力により、現在、中国と PPP を交流する国・地域は非常に拡大しています。すなわち PPP に関する視野が一段と広がったわけです。欧州に加えまして、北米、アジアなどの国々との交流も始めております。シンガポール、豪州、カナダ、米国、日本のいずれとも、現在、さまざまな形で PPP に関する交流・協力がなされております。

私ごとになりますが、日本との PPP に関する付き合いは、それほど早くはありません。昨年、国連の経済委員会の場で PPP に関する議論がなされ、そのときに日本の東洋大学の PPP の専門家がおいでになり、講演されました。さらに今年6月、青島で PPP に関するフォーラムがあり、その際には日本の PPP の団体の会長にお越しいただきました。日本の PPP の状況について、詳細な説明を頂きました。また本日、日本の専門家のお二方より、詳細なご説明があり、その話を拝聴して、日本の PPP の状況に対する理解は、より深まったと思います。

率直に申し上げまして、従来ですと日本は先進国であり、お金にも、政府の法律にも困っておりません。そして日本の政府は非常に真面目ですので、PPP の需要があまりないと思っていました。ですから、日本の PPP 事業についてはあまり注目しませんでした。しかし、昨年あたり、日本の状況を調べてみますと、日本のような先進的な国においても、PPP 市場がきちんとニーズとして存在し、かつ、そのような市場はどちらかというところ、経済インフラよりも、社会インフラの方に集中していることがよく分かりました。

私は日本に何度もおじゃましたことがあります。かつて山東省の済南市の副市長を務めていたときに、仕事上の関係で何度も日本を訪問しました。済南市は日本の二つの都市と姉妹関係を締結しており、そのうちの一つは大阪近辺の和歌山市です。日本を訪れたところ、非常に完備したインフラ、そして政府の提供している、大変高効率のサービスが印象的でした。さらに今年の9月には、一中国人として観光で日本を訪問しました。その際に、日本の新幹線、鉄道、バスを利用させていただき、インフラの先進さに加えて、良好なサービスが私に非常に良い印象を残してくれました。

では本題に戻ります。今日は日本の専門家お二方の発表を聞かせていただきました。その中に、公民連携に関して二つの概念があったと思います。一つは PFI、もう一つは PPP です。この概念の扱いですが、日本も最初は PFI からスタートして、徐々に PPP というふうに範囲を広げています。ある程度、進化したとも言えます。また、現在 PPP は世界的に広く認知されているコンセプトですので、PFI と PPP の二つの概念から、中国は依然として PPP という概念を取るべきだと思います。

もう一つ整理したい概念があります。すなわち手法の中に BOT と BTO の両方がありますが、どちらがより良いのかということです。これについては比較をしなければならないと思います。日本の話を聞きますと BTO の方が圧倒的に多いと思われます。中国の場合は BOT の方が多いわけです。

この二つの手法を比較すると、Build、つまり建設に関しては全く変わりません。その後が T か O かによって、どちらが実態の状況に合っていて、どちらがより所有権の問題を解決してくれるかに着目したいと思います。私

の認識としては、BOT よりも、BTO の方が所有権の問題をより適切に解決できると思います。BOT の場合は、20 年、30 年間オペレーションをし、その後、この施設ないし事業を政府の方に渡さなければなりません。しかし、その間に少し問題が生じるかもしれません。

もちろん、BTO も整備して、政府の方にトランスファーし、さらにはオペレーションは民間事業体がやるということですが、最終的な所有権は政府の方に移管されるわけです。ですので、むしろ日本の専門家のお二方に聞きたいと思います。日本政府はこの BOT と BTO をそれぞれどのように見ているのか。そして BTO、BOT を選択するときに、どのような評価手法があり、それぞれどのようなメリット、デメリットがあるのか。そして評価基準についてお教えいただきたいと思います。

恐らく、公民連携の形として、三つのパターンが考えられると思います。まず 1 番目に BTO、2 番目に BOT、そして 3 番目はシンガポールあたりで多く見られますが、DBO ないし DBFO と言われています。

具体的にそれぞれどのような長所、短所があるかと言いますと、やはり BTO の場合は、整備して、そのまま所有権を政府に移管しなければなりません。そうしますと事業者は、この施設をもって、銀行からの借り入れのために抵当物として銀行に預けることはできません。

BOT の場合は、所有権がいま一つファジーですので、中国の場合はこの事業をもって、銀行からの借り入れのための抵当物にしてしまうということがあるかと思っています。

このような問題に対して、むしろシンガポールではやっている DBO ないし DBFO がより適切に対処していくかもしれません。すなわち、この所有権は、しばらくの間は企業がきちんと持つ。そして最終的に政府に移管されますが、政府がきちんと有償でそれを買収することになります。

恐らく、この三つのパターンは、それぞれ長所短所があり、それぞれどのような事業に向いているかについて、つぶさに精査する必要があるかもしれません。

では、手短かに私の話をしたいと思います。まず 1 番目に自分の感想です。日本の話を聞き、日本の PPP は幅広く活用されていることが分かりました。私が記憶しているところ、確か 53 分野に PPP が活用されています。

2 番目に印象に残ったのは、PPP の日本での失敗数が非常に低いことです。2% ぐらいでしょうか。その中から契約に至らなかった点を差し引いてしまうと、実施して失敗した事例は 1% 未満になるかもしれません。それは非常に高い成功率です。なぜこんなに高い成功率を収めることができたのでしょうか。その理由をぜひ伺いたいと思います。このような日本の経験は中国にとって、非常に有益と思われるます。

3 番目は、日本の PFI/PPP に関するグランドデザインがよくできていることです。例えば、国レベルでは PFI という法律が最上位にあります。その下に PFI の推進委員会、そしてそれを推進するためのファンデーション、基金。そしてこの PFI 事業を円滑に推進していくための、さまざまなガイダンス、基準が設けられています。これをもって PFI の円滑な実施が図られたと思います。

4 番目は、日本の分業体制がきちんとできていることです。それぞれのプレイヤーがそれぞれの職責を果たしていることです。例えば中央政府の場合は、法制度の整備、方向性の策定、ガイダンスの制定、頒布といったものであり、具体的な事業は全部、地方自治体、地方公共団体に任せています。

確かに中国は国柄などもあり、取っている手法は、若干、日本とひと味、異なります。中央政府の行政の指導がむしろ強化されつつあります。例えば一部の分野では、中央政府が明確に PPP を実施しなければならないという義務付けをしています。さらには PPP の事業候補者リストを全部作成し、PPP を実施する事業者に対しては補助金を付けて、行政面の後押しを強めようとしています。もちろん、このようなやり方は中国の国柄から出発して、それなりの理屈があるものの、PPP の性格からすると、やはり中央政府と地方政府の役割分担を明確にすべきだと思います。中央政府が法律、政策、ガイダンスなどの制定、頒布に注力し、地方政府がより大きな PPP に関する実施権を持たなければなりません。私は常にこのように呼び掛けていますが、可能であれば PPP

に関して地方政府が自主選択し、よくやってくれた地方政府に、中央政府が何らかのポイントを与えるようなやり方が一番望ましいと思います。

非常に印象に残ったのは、日本での官民フォーラムです。これは非常に良い仕組みです。このような官民フォーラムで、情報主体者の問題、能力の構築の問題、さらには信頼関係の醸成の問題が解決されます。ですから、このようなやり方をぜひ中国は参考にし、大いに学ぶべきだと思います。例えば中国の地方レベルでは、地方の人民代表大会、議会、さらには助言機関である政治協商会議があります。いかにしてこのような方々の力を発揮させるかが非常に大きな課題であり、今まではまだ着手されていません。

能力の構築の問題は、お二方とも何度も触れておられ、非常に印象に残りました。確かに官側にしても、民側にしても能力の問題があるかと思います。官側の問題点として指摘されているのが、現状に安住している、さらには官僚主義、経験主義、縦割り行政、民に対して過大な期待をする、多くのリスクを民に負わせるといったようなことです。

民側も経験不足、能力不足、貢献心が足りない、妥協精神がないといった問題があります。われわれも同様です。恐らく、世界各地においてもキャパビルの問題が突出していると思います。国連の欧州委員会においても、そのような指摘がしばしば出されています。

最後に、自分のところを紹介させてください。私は清華大学 PPP 研究センターから参りました。この研究センターは、中国发展改革委員会と中国保険監督管理委員会と清華大学が共同で立ち上げたものです。総合的な研修施設であり、三つのミッションを担っています。1 番目に国のためのシンクタンク、2 番目にハイエンドの人材の育成機関、3 番目に国際交流の場ということです。われわれとしてはこのようなミッションの下で、ぜひとも日本の政府、学界、産業界の皆さんと密接に意思疎通をし、PPP 事業の発展に向けて、ともに努力をしていきたいと思っています。このような交流を深めることにより、中国と日本のみならず、世界の PPP 事業の成長、発展につながるができると思います。

(司会) 先ほど、センター長の王氏から、日本の特に PPP に関して幾つかの質問があったと思いますが、後ほどお二人から、何らかの形でレスポンスしていただければと思います。

その前に、清華大学建設管理学部教授の王先生からもコメントをお願いしたいと思います。

(王守清) 「おはようございます。どうぞよろしく申し上げます」。私はかつて日本語を勉強したことがありますが、全て忘れました。唯一覚えている日本語はこれです。本日は時間に余裕があると伺っていますので、少し多めにコメントしたいと思います。

先ほど、われわれのセンター長の王主任から、マクロ的、ミクロ的に PPP に関して発言があったかと思いますが、私からはもう少し具体事例を交えてコメントをさせていただきます。

私は 2004 年に帰国しましたが、実は、今まで中国の PPP に関する分野の研究は 20 年ぐらいの歴史があります。その中で日本との交流も幾つか接点がありました。例えば、かつてはカナダ国籍の方で、スタンフォード大学の学部を卒業した後に、東京大学で実際に PPP に関してのマスターとドクターコースを卒業した方がおられます。その方がその後、清華大学に 1 年間、交流のために来ました。その方を通じて、日本の PPP などについていろいろと情報も頂いていました。

さらには、私自身も京都大学に約 3 回にわたって、学術の訪問、交流をさせていただいたことがあります。また、ACCA というイギリスの公認会計士の組織から、PPP に関して委託研究の課題を頂いたことがありまして、その研究も 12 カ国の研究員が共同研究を行ったプロジェクトです。その期間中にも、京都大学と 1 回交流させていただいたことがあります。また、横浜市の副市長をお務めになった女性（野田由美子氏）が、清華大学に半年間、PPP の研究に来られたこともあります。その方は今、KPMG の高級職をお務めになっています。今年の 4 月にも清華大学で PPP に関するセミナーを開催し、6 名の日本の専門家に来ていただいてディスカッションを

した経緯もあります。

このように、PPP に関していろいろな研究、交流、活動を経験してきました。総じて言えば幸せな家庭は同じですが、不幸な家庭はそれぞれの不幸があります。本日はお二人の日本の専門家の先生のプレゼンを聞かせていただいて、ますます、私が以下のような思いをさせていただきました。

実は中国も日本も、同じ東洋の国であり、文化面では非常に類似しているところもあると思います。例えば官尊民卑、あるいは政府の崩壊によって行政の信用上、いろいろと問題をもたらすようなケースもあると思います。ただ、日本におかれては、特に日本の方が、やはり PPP の推進に関しては、本当に非常に丁寧で、真剣、真面目に推進してきたかと思います。例えば PFI/PPP に関して、最初はまず簡単なプロジェクト、あるいは BTO から、次第に BOT、さらにいろいろと複雑なものに、今まで推進してきました。また、最もやりやすいプロジェクトから着手し、最終的に港湾のプロジェクトのような、非常にリスクコントロールが難しい、あるいはシンガポールの大手の事業者も失敗したような複雑な案件も、あえて手掛けてきたわけです。

そのような状況の中で、日本は PFI や PPP を 17 年間、推進してきて、今までのプロジェクト、事業の数が 500 弱で、金額的にも 5 兆円ぐらいのレベルであります。その中で、失敗した案件が非常に比率的に少ない。失敗事例の中で、成約した後の失敗案件が非常に少ないと。恐らく 1% 弱ぐらいだと思います。むしろ、成約前の失敗案件がもっと多かったのではないかと思います。

なぜここまで成功できたかという、実は先ほどブレイクのときに、張治峰さんともいろいろとお話をしましたが、日本は非常に国際的な慣例に基づいて PPP のプロジェクトを実行してきたと思います。このような国際的な慣例に関して、実は学术界では、一応、非常に賛同的な見方をしているわけですが、産業界ではいろいろと批判するような声も聞こえてきます。あまりにも、これは理想的過ぎるという批判があるかもしれません。

実は先ほど、美原先生のお話の中でもありましたように、PPP の事業として選定するときに、公的権利との絡みも非常に重要です。学術的に言わせると、いわゆる社会サービスの面において、これは中核的なサービスなのか、非中核的なサービスなのか、あるいはこれはハードのサービスなのか、ソフトのサービスなのか、そのあたりを明確に区分する必要があります。

例えば学校の建物、医療機関の建物、刑務所の建物は、いわゆるハード施設です。このハード施設に関しては、例えば社会資本にこれを委託する、あるいは長期的なサービス契約を提携するということは可能です。ただし、例えば学校の教育の中身や、社会保険がカバーするような医療サービスや、受刑者の管理などはなかなか民間に任せることはできないと思います。特に受刑者の管理は絶対にできないと思います。

それ以外に、例えばサポート的な補助サービスになると、これもどちらかというとソフトサービスになるわけです。どちらかという、長期契約よりも、むしろ短期契約の方がふさわしいかと思います。例えば学校の中の食堂の請負、あるいは病院などの中にあるお花屋さんやコーヒーショップという補助的なサービスに関しては、むしろ 2〜3 年ぐらいの短期契約の方がより有利です。逆に長期契約をしてしまうと、これがある種、独占的な経営になり、価格の面やサービスの質の面においても、良くない影響が出てくるのではないかと思います。むしろ、2〜3 年ぐらいの短期契約をして、それがもしサービスの質が良ければ、あるいは運営が良ければ、契約する、あるいは契約を更新するというやり方が適切ではないかと思います。先ほど申し上げた私の意見は、実は美原先生のスライドの 6 ページと 28 ページで触れておられます。

日本での推進の過程を見ますと、まずはやりやすい事業から着手し、どんどん高度化していくという経緯をたどっています。例えば BTO の事業が約 71% の割合を占めていたわけですが、いわゆるサービス購入型という形から、次第に使用者の料金収入という形、BOT の形に少しずつ進展してきて、今はさらに BOO という形に高度化しているわけです。この内容に関しても、美原先生のスライドの中の 11 ページ、22 ページ、44 ページに書かれています。

私は日本の専門家に質問があります。BOTにしても、BTOにしても、「O」というところが、実は非常に重要です。いわゆる所有権との絡みで言うと、例えばどのような事業がこの所有権を民間に渡すことができるのか、あるいはどのようなものができないのかということです。例えば日本の政府として、確かに最終的には、これが政府の所有になるわけですが、その前の段階で、この所有権の問題について、どのように判断されるのでしょうか。というのは、その所有権が、もし民間に一時期これを渡すことになると、民間はこれをもって、例えば抵当権の設置や質権の行為が可能になります。従って、どのような事業がこれを可能にするか、あるいは駄目なのか。さらに、もし民間がその権利をもって、実際に抵当権の設置などをする場合に、行政から例えば何らかの拘束を加えるのでしょうか。

もう一つ、13 ページで、PPP のプロジェクト推進に当たってまずプライオリティを付けて検討するというお話がありました。さらに、意見聴取というような手続きも法律できちんと決まっていて、踏まえなければならない。ここは非常に重要なポイントではないかと思います。中国の実際の PPP の事業の推進に当たっては、今、例えば一気に数百、あるいは数千のプロジェクトを同時に立ち上げます。金額的にも相当規模の大きな金額になりますので、そのあたりのやり方に関しては、今、日本のこのような優先順位なり、あるいは意見聴取したものは、非常に良い勉強の対象ではないかと思っています。

14 ページでは、公的機関側が実際にこれを意思決定なさった後、基本的に設計から建設まで、全てパッケージとして民間に依頼するということです。実はこれが手続き上の問題ですが、この PPP の意思決定をしたものが、ある意味では従来の政府、行政の、行使の手続きと基本的には一致しているわけです。

もう一つ、先生方に質問があります。実際にこの PPP という形を採用するかどうかに当たって、Value for Money という評価が取られているわけです。この VFM の評価に当たって、恐らく定性的な評価もありますし、定量的な評価もあるかと思います。政府が実際にこれを入札するときに、実際にこの価値をどう判断するかというような判断がそこだと思うのですが、日本では例えば、定量的な評価をするときに、行政の方が評価に使えるようなデータベースを持っているのかどうか。もしあるとすれば、このデータベースはどの機関の誰が作っているのでしょうか。実は中国では、いろいろ中央政府なども含めて、そこを尋ねると、「いや、われわれには、そういうデータはない」というような答えが多く返ってくるわけです。そのあたりの日本の状況をぜひ教えてください。

さらにもう一つ重要なところは、17 ページと 46 ページに書かれた、副大臣クラスによる推進委員会や審議会、あるいは 20 ページにご紹介がありました官民フォーラムは、行政として、まず役割分担はどのようになっているかを明確にしているわけですが、PPP/PFI に当たって、実際に、例えばどのような手続きで行うのか。あるいは各々の行政機関がどのような責任あるいは役割分担を担うべきか、そのあたりはやはり明確にするべきです。特に近年、中国では発展改革委員会と財政部との間でも、そのあたりがなかなかうまく明確にならないような問題を抱えているわけです。

スライドの 40 ページに、PPP の事業に関して、実は取引のコストが非常に高いという問題もあり、例えば契約の複雑さ、あるいは交渉の時間が結構高いコストになっているわけです。従って、この高いコストを、いかに低減させるかについて、先生の講義のスライド 18 ページ、19 ページ、47 ページに、その取り組みに関してご紹介があります。例えば、契約書の公開、提示、いろいろな指針、ガイドラインを作成、あるいは契約内容の開示など、さらにこのワンステップ式の対応、それから行政担当者のキャパビルなど、いろいろです。特に行政担当者のキャパビルに関しては、初期においては、例えばその能力不足の解消に、コンサルサービスということもあるかと思うのですが、これはやはり初期のキャパビルに関しては、恐らくコンサルサービスだけでは、なかなか物足りないのではないかと思います。

以上、美原先生の講義の内容に対する、私のまとめというより質問であります。

次に、赤羽先生の部分についてです。赤羽先生のご講演の内容が比較的専門的な内容が多いので、簡単にコメントさせていただきます。

特に印象に深く残っていたのは、5 ページのスライドの内容です。例えば行政が PPP の事業として、VFM の評価の結果、これがふさわしくないという結論になったとしても、この内容をやはり開示しなければいけないということです。中国では、基本的に評価の結果、不適切だという結論で終わってしまい、評価の内容に関してはなかなか開示しません。

さらに 6 ページ目の、実際にフィージビリティスタディの後に、実施方針を定めた後、意見聴取なり Q&A というような手続きをきちんと踏まえることも非常に大事なポイントだと思います。社会に対しても意見聴取を行うということであれば、例えば事前にこれを一切やらずにやってしまうと、後で市民あるいは国民から抗議のデモがあったり、いろいろな反発があったりするようなことは、ある意味では解消できると思います。

もう一つ、日本では実際にこれは公開入札、落札した後でも基本的な協議ができるということですが、中国では、例えばその入札に関する条例、あるいは PPP などの成長活動に関する管理のルールなどに基づく、基本的にいったん落札した後は、その内容については、再度協議、交渉するようなことはできないことになっているわけです。

もう一つ、われわれに示唆を与えたのは 8 ページのところですが、要するに、日本ではこの PPP のプロジェクトに関して、金融機関が当然ながらいろいろと融資面でのリスクを非常に大きく背負っていますが、金融機関が事業会社に対して、まず行政との直接協議を結び、かつ、事業内容に関してもある程度のモニターあるいは介入するような条項もあります。場合によって、この事業がうまくいかない場合には、事業の再生なり、あるいは事業者を交代させるようなこともできるようになっているわけです。

中国では金融機関が、例えばこれはいくらいいっているかどうか、かつ金融機関自身もそのあたりのパワー、能力を持っているかどうか、そのあたりも基本的にわれわれは、今回、考えさせられるところです。

さらに、スライドの 27 ページに、紛争の解決に関して、仲裁をもって最終的に解決するという内容がありますが、中国では実はこの PPP の契約というものが一種の行政契約であり、基本的には仲裁あるいは提訴することはできないことになっています。実はわれわれ学術界においても、PPP の紛争などに関しては、仲裁という形での解決はあまりお勧めしていません。やはり、時間や労力などのコストがかかるからです。タイとの混合交通の紛争も相当時間がかかっています。これは今、本当に解決したか、していないかはよく分かりませんが、まさしく典型的な事例です。

まだたくさんお聞きしたいことがありますが、時間がないので以上とします。日本語はなぜか中国語より長いように感じました。

(司会) 王先生、大変素晴らしい誘導をしてくださいました。私が聞いているところ、幾つかの質問が出されていると思います。

まず 1 番目に、最初の王天義センター長からの質問ですが、BTO と BOT の違いについて、ご教示願いたいと思います。BOT と BTO に関して、どのように区別されているのか。例えばそれを抵当にして銀行の借入をするときに、その二つのやり方でどのような影響があるのかをご教示願いたいと思います。

2 番目の質問は 1 番目と非常に似ていますが、どのようなプロジェクトが BTO、BOT に向いているのか。さらには、どのようなプロジェクトが民間資本に所有権を与えているのか。そのような市場所有権の付与に関して、どのような基準があるのか。さらに、もし仮にこのような事業に関して、民間資本に所有権を与えたとして、そのような所有権を抵当物にして資金調達を受ける際に、官側はどのような制限をすべきかということについても、ご教示願いたいと思います。

そして 3 番目は、VFM を評価するときに定性、定量、両方のアプローチがありますが、定量評価の際に、デ

データベースの構築は必要不可欠です。日本において、このようなデータベースは誰が構築しているのか、どこからそのようなデータ入手しているかをお教えください。

(美原) 両方の王先生、ご質問ありがとうございました。私の方から簡略的に説明して、足りない部分は赤羽先生に説明して頂こうと思います。私と赤羽先生の意見が違ふかもしれません。

一つの大きな課題として、**BTO** と **BOT** はどのように違ふのかということでした。王先生は、公共主体の選択肢として、政府は何を考えているかと質問されました。

制度的には、この判断は公共施設等の管理者の判断次第です。まず考えなければいけないのは、所有権を民間に委ねることにより、公的主体にとって付加価値が生まれるか、何らかの価値が生まれるかということであり、もし、民間主体が所有権のコントロールを握れば、一定期間にわたり、長期にわたり、その資産の価値を何とか維持して、うまく契約を履行するという強力なインセンティブが、所有権を持っていると効くはずだという考え方が一つあります。これが実践するか否かは、案件によっても違ふわけです。

例えば維持管理部門、ソフト部門が非常に少なく、整備すなわち建設のコストが非常に大きい案件は、恐らく真面目に維持管理コストを 30 年にわたってやると、もうからなくなります。あるいは逆に整備コストが割と小さく、維持管理や、運営サービスに関する所掌が非常に大きい場合には、その資産をどのようにコントロールするかは微妙に違ってくるわけです。そういった意味においては、案件の性格、内容によって、どちらが価値をもたらすかは、考慮に値すべきではないかと思ひます。

契約的には二つ問題があると思ひます、一つは王先生がおっしゃったように、所有権を保持しているということは、それに抵当権を設定できるわけですから、銀行団に対する担保提供としてはやりやすくなります。あるいは、担保としてのコンフォート度が高いということは確実に言えると思ひます。もし所有権がない場合には、それは公と民との契約上の権利関係に依拠して、担保を考えざるを得ないことになります。これを銀行団がコンフォートと取るか否かは、まさに契約の内実に関わってくるのではないのでしょうか。どれだけ信頼が置ける契約なのか、権利－義務関係が安定しているかどうか、金融機関がどのように評価するかです。私は法理としてはいずれも同じだと思いますが、後で赤羽先生の意見を聞いてみたいと思ひます。契約がうまく構築できていれば、所有権のある・なしは理論的には関係ないのではないかと思ひます。

もう一つ問題があります。それはデフォルト時、契約が破綻した場合です。公的主体にとって民間主体が資産を持っているときと公的主体が資産を持っているときでは、当然、手続きの困難さと複雑さが違ひます。公的主体にとって資産を持っているということは、契約が破綻したときに処理しやすくなります。一方、民間主体が資産を持っている場合、その資産は当然、銀行が差し押さえすることになります。ですから、銀行の債務を外さない限り、その施設は利用できなくなります。結構、難しい、複雑な時間と手続きを要することになります。

それと、国がこの **BOT**、**BTO** の選択判断に何らかの関与をすることはありません。所有権の保持が公的主体にとって絶対に必要なものという法律的な規定があれば、公的主体が所有権を保持するでしょうが、そのようなことはないと思ひます。これも再度、赤羽先生のご意見を聞いてみたいと思ひます。抵当権設定に関しても、基本的には大きな問題はありませんし、**BTO** の場合にでも、**BOT** の場合にでも、抵当権設定はできますし、安定的な契約関係ができるというのが現実ではないかと思ひます。

三つ目に、その **Value for Money** の評価に関して、いわゆる定量的なデータベースの構築を、日本ではどのようにしているのかというご質問がありました。実は日本でも、当初は、これは大変苦勞しました。公的主体が、過去の維持管理の費用データをあまり正確に把握していなかったのです。なぜでしょうか。これは単年度会計という、いわゆる会計の仕組みが公と民間では違ふために、維持管理や過去の費用の正確なデータを持っていなかったのが実態です。

そこで、類似的な費用を他の事例から調べてみる。あるいは過去のものをもう一度精査してみる。コンサルタ

ントを雇って詳細な費用管理をしてみる。あるいは資産台帳を作ってみる。実はそういった試みを 17 年間、継続的にやってきたのが実態ではないかと思います。赤羽先生の方からコンセッションに関して、結構、大変な作業があったというお話があるかもしれませんが、それは後で赤羽先生からお聞きしたいと思います。

(赤羽) BOT、BTO については、PFI の初期のときには BOT がいいのではないかと。民間が所有権を持っているのが原則ではないか。イギリスなどはそういった考え方があったわけですが、その場合には、民間が銀行から借り入れるためには、例えば小学校の建築物について、当然、抵当権を設定します。先ほど抵当権が設定された場合、もしくは抵当権の実行（ローンのデフォルトが起きた場合）のときには、もちろん困難が起きるわけですが、そういった担保権の実行に関する取り決めなどを書くのも、直接協定です。先ほど出てきました、公共と融資機関の直接協定に、そのような条項がまずあります。

そうは言いながら、現状では、箱物と言いますか、サービス購入型の大部分は BTO であります。これは理由として二つぐらいあります。一つは先ほど美原先生がおっしゃったように、発注者が公共ですから、所有権が公共サイドにあることが安心だということです。何かデフォルトがあったときでも、所有権は公共が持っているというのが安心であるということです。実際、国も少数、PFI をやっています。国の第 1 号の案件は国土交通省という官庁庁舎だったわけです。われわれは「BOT にしますか、BTO にしますか」と聞いたところ「BTO にしてください。何かあったときに所有権を国が持っていたい」と言われました。

では、建設で何百億円と借り入れをするわけですが、その担保はどうするのか。民間は建物の所有権を持っていない。その場合には、サービス購入型に関しては、国から例えば延べ 30 年にわたって、建設費の延べ払いが行われるわけですが、この国に対する、もしくは小学校であれば地方自治体に対する債権を担保に取っているわけです。

その前提として、契約条項で一番ドラスチックな条項は、途中で契約が解除されてしまうことですが、そのときに契約の解除に際して、国または地方自治体からプロジェクトカンパニーに払われる金額が、建設費の延べ払いの金額に対して、解約金や違約金による減額があったとしても、一定限度、払われるという形になっているということです。当然、民間が債務不履行の場合には、整備費の 10% などが違約金で減額されることもありうる契約もあるわけですが、それ以上には基本的に減額されない仕組みになっています。

そういう契約上の仕組みと、これは銀行が、国や地方自治体がそうは言ってもデフォルトはしないのではないかとという大前提で、日本ではファイナンスが成立していると思います。付属的な論点としては、民間が不動産を持つと、固定資産税という税金が掛かります。これは都道府県に入る税金ですが、それについて余分な出費が民間に掛かることを避けるためにも、公共が建築物を持つと税金が掛からないですから、BTO になりやすいということです。

(司会) フロアの皆さんから質問があればどうぞ。

(ワン・インリュウ氏) 尊敬する張治峰様、ならびに日本のお二人の先生方、および、わがセンターの皆さま、実は、私は清華大学の PPP 研究センターから参りました、ワン・インリュウと申します。私は今まで PPP に関する研究および実際のプロジェクトにも携わってきたので、お二人の日本の専門家に 3 点ほど教えていただきたいことがあります。

まず、1 点目として、日本は PFI が約 17 年前からスタートして、今まで約 17 年たちましたが、現段階で何らかの中期の総括、あるいは評価のようなものを、実際に行っているのでしょうか。つまり、VFM の評価について、仮に 17 年前、例えばこのような事業を始めたころと、今、17 年がたち、本当にこの VFM の価値は予想以上にあったのか。あるいはそれほど変わっていないのか。なぜその質問をさせていただきたいかと言いますと、最近読んだ論文、例えばアメリカの大学、あるいは幾つかの欧州の教授が書かれた論文の中で、実は、この PPP あるいは PFI が、この 10 年、20 年ぐらいやってきて、評価してみると、場合によっては本当にコスト削減にはつ

ながっていないのではないかという否定的な論点もあるからです。

二つ目としては、今、中国の PPP の事業の中には、“Public Public Partnership” というものが結構あります。2 番目の P は、いわゆる国有企業が実際にこれを担当したわけです。国有企業になると、この資金はどこから来ているかという、例えば銀行、保険会社、あるいは証券市場から来るわけで、銀行や保険会社は例えば銀行の理財商品、要は投資信託や、中央銀行が実際に発行した通貨などの資金源になっているわけです。特に銀行や保険の資金が、実は全部、われわれ国民の普通預金が源泉になっているわけです。日本ではそのような PPP のプロジェクトの資金構成は、具体的にどのような感じになっているのでしょうか。

3 点目も “Public Public Partnership” と関連しますが、実際に、例えば当然ながら事業のために保険を買うわけです。保険の契約、あるいは実際にこの事業を実行するための何らかの保障があると思いますが、例えば保険などを買うときの主体は誰になっているのですか。プロジェクトカンパニーなのか、それとも本当の投資家、出資者なのか。

(赤羽) 1 番目の質問は、個別のプロジェクトについて、各公共主体が再評価をしているのかというご質問だとすると、やっているところと、やっていないところがありますというお答えになると思います。

やろうとしている事例では、例えば VFM、効果の問題として、どのような良い点があったか、今後、どのようにすべきかということをやろうとしているプロジェクトとしては、例えば先ほどお話があった法務省の刑務所プロジェクトについては、今は 10 年目ですが、20 年目に向けて評価を進めようとしているところです。国としては、今後 PFI を進めようという政策判断はありますが、国として個々のプロジェクトについて再評価することは、国が全部プロジェクトの主体ではないので、現段階では考えていないと私は理解しています。

2 番目の質問は、PFI のプロジェクトカンパニーの資金調達の内容だと理解しましたが、これは基本的には銀行からの借入れが多いです。ただし、長期の資金を出せる場所として、一部、生命保険会社が、資金をローンとして出しているところがありますが、数としてはそれほど多くありません。コンセッション事業に関しては、PFI 推進機構という官民のファンドが、リスクマネーを出しています。今後の動きとしては、一般にインフラストラクチャーに対する資金投資を上場しようという形で、今、準備がされているところです。

3 番目は保険ですが、保険を掛ける主体はプロジェクトカンパニーです。そのプロジェクトごとに作られた会社ですが、例外的に、これも経済性の問題なのですが、建設に関する保険であれば、株主が建設会社であることが多いので、そこが掛けることもあります。なぜならば、大手のゼネラルコントラクターは、従来からアンブレラ保険などたくさんの保険を掛けていて、保険料率が安いからです。

(美原) フランスとイギリスでここ数年、Value for Money や、案件を見直す評価が起こっているのは、非常に激しい環境変化で、PFI 市場から金融がほとんど枯渇してしまったという状況があるからです。PFI は本来、契約的にはリジッドな考え方ですが、市場から資金が枯渇した場合、確実に Value for Money の喪失が起り得たのです。そのため欧州では、より公的主体のコントロールが強い方向に制度を変えていきました。そのような特殊事情があるのではないかと思います。

この前、イギリスの政策担当局長と話したときに、彼は「Value for Money は、サイエンスではない。アートだ」と言いました。これはいかなるものかと思いますが、定量評価から定性評価に急激に変化しつつあります。公と民の評価はどのようにあるべきなのかというのは、確かに欧州では一つの転換期を迎えているようです。日本では、まだそこには至っていません。アジアのさまざまな国においても、やはり定性評価と定量評価のバランスを取りながら評価していくという、基本的な筋道は変えていないというのが実態ではないかと思っています。

もう一つだけコメントさせていただくと、プロジェクトへの資金構造です。わが国では公的主体が PFI の SPC に出資することを禁止してはいません。しかし、その出資比率は、限りなく低い方がいいという形で、現実に出資されたのは 10% 内です。これはあくまでも経営責任は民間にあること、それが貫徹されることを前提として

いるからで、これ以上の大きな税金が、出資金なり融資金という形で民間事業者に入ることは、必ずしも好ましくないというのが、日本のスタンスではないかと思います。

## 総括スピーチ

公益財団法人国際民商事法センター理事・弁護士 小杉 丈夫

まず、第 21 回日中民商事法セミナーを準備され、成功裡に実施された林念修副主任、李亢法規司司長を初めとする国家発展委員会の皆様に対し、日本側主催者を代表して、心から感謝の意を表したいと思います。

日本からの講演者である美原融先生、赤羽貴先生、中国からのコメンテーターである王天義先生、王守清先生には、それぞれ内容のあるお話をいただき、議論のかみ合った、レベルの高い討論会ができたことに、あらためて御礼を申し上げます。また、卓越した司会をされた張治峰副司長にも感謝致します。

今回のテーマである PFI/PPP については、2013 年に北京で開催された第 17 回セミナーにおいて、今回と同じ美原、赤羽両先生を講演者として実施したことがあります。しかし、今回のセミナーは、その後の両国の PFI/PPP の立法、実施の進展、研究の深まりを反映した、格段に充実したものになりました。

コメンテーターと講演者の間の質疑、フロアからの質問を拝聴して、PFI/PPP 理論面ばかりでなく、日中間において、実際に即した深い議論が展開されたことに、強い印象を受けました。

日本側からは、日本の PFI/PPP では、①制度的枠組や支援は国の役割とされているが、他方、実践は公共施設の管理者に任せていること、②ガイドライン、マニュアル等を作成、公表することにより、知識と情報の共有化、標準化をはかっていることが、日本型 PFI/PPP の特徴として発表されました。上記②については、法律や規則という、いわゆる **hard law** だけでなく、**hard law** の補完としての、いわゆる **soft law** が日本では大きな役割を果たしていることを是非理解していただきたいと思います。

そのこととの関連で、「対応窓口の一本化」「地域官民フォーラム（地域単位、ブロップ単位）」などの活用を通して、公民の間の認識の共通化、公民双方のスキルアップ、公民の対等関係の構築に意を用い、力を注いでいることも、PFI/PPP 成功の鍵として、参考にさせていただけるのではないかと考えます。

国際的視点の重要性ということについても、今回認識を新たにしました、日中両国は、PFI/PPP の先進国であるイギリス、フランスなど西欧諸国や、シンガポールの過去経験と現在の実践を学習しながら、良いものを目指して、前進しています。PFI/PPP が、日中間に止らない国際的関心事であることが明らかになりました。日中の研究、実践の成果が、いつか将来、アジア諸国や世界の国のモデルになることも夢ではないと思いました。

失敗事例について検討されたことも特筆されてよいと思います。失敗から教訓を得ることは大切ですが、失敗事例の検討は、実際には中々実行されません。このような、失敗例の検討がなされるということ自体、20 年にわたる日中セミナーの継続によって両国の間に信頼関係が存在することの証しであり、うれしく感じました。

林副主任は、PFI/PPP の今後の発展のためには、**innovation** が必要であることを強調されました。卓見だと思います。

情報公開、開示、説明責任を貫徹して、公民が連携して、創意工夫により、双方にモチベーションが働く仕組みを構築することが大切です。

本日のセミナーでは、両国がその目標に向かって、実践と努力を積み重ねていることが示されました。日中両国の間で、更に協力関係を深められ、PFI/PPP 分野における両国の立法、実践、研究が一層進展することを祈念して、総括のしめくくりと致します。

有難うございました。

## 閉会挨拶

法務省法務総合研究所長 佐久間 達哉

まず、林念修副主任、李亢司長をはじめとする国家発展改革委員会の皆さま、また宮原賢次会長、小杉丈夫理事をはじめとする公益財団法人国際民商事法センターの皆さまには、本セミナーの開催に当たり、大変なご尽力を頂き、おかげさまでこのような成功裏に本セミナーが開催されましたことに、深甚なる敬意と謝意を表したいと思います。また、美原先生、赤羽先生、王天義先生、王守清先生、皆さまには素晴らしいご講演とご討議を頂き、大変ありがとうございました。私も聞かせていただきまして、中国側の皆さまの熱意が日本側にも伝わり、非常に質の高い、熱のこもった講演と討議が展開された、非常に良いセミナーであったと思います。

私ども法務総合研究所も、途中から共催者の一員の加えていただきましたが、このセミナーは今年で 21 回目を迎えました。日中関係が決して平坦なときばかりではない中で、このセミナーが長年にわたり、途切れることなく続けられてきたことは、誠に意味の深いことではないかと思います。日中双方で、このセミナーの開催に長年にわたってご尽力いただいてきた関係者の皆さまに対して、心から敬意を表したいと思います。

また、冒頭でもご紹介がありましたが、昨日、このセミナーに先立ち、日中間で引き続き、この協力関係を継続し、さらに発展をさせていくことが確認されました。私どももこの協力関係がさらに発展していくことを心から祈念しています。講演の中でも、私ども法務省の刑務所に PFI の手法が導入されているというご紹介がありましたが、実は来年、私ども研究所の国際協力部門が移転する新営の国際法務総合センターも、PFI の手法を採用することになっており、われわれにとって PFI あるいは PPP はかなり身近なものになっています。その一方で、まだまだいろいろな課題もあるわけですが、一足先にこのような取り組みを導入した日本の経験が、少しでも中国の皆さまのお役に立てば誠に幸いです。

最後に、今後の日中両国のますますの発展と、皆さま方のご健勝を祈念して、簡単ですが、挨拶といたします。

## 閉会挨拶

国家発展改革委員会国際交流司副司長 梁 林冲

われわれが半日かけた会議が、間もなく幕を閉じることになります。双方のトップである林念修副主任、宮原会長が自らこのシンポジウムに参加されたことは、このシンポジウムを非常に重要視している表れだと思います。

林副主任がご挨拶の中で、中国における PPP 事業実施の重要な意義について触れ、そして国際交流を重要視して、海外の経験を参考にしつつ、進めていかれるというご発言がありました。さらには、このシンポジウムの 20 年間の道を振り返りながら、双方がこれからも手を携えて、より良いものにし、さらに協力を深めていくことに関して、重要な意見が述べられました。

それに対して、宮原会長のご挨拶は、非常に感情が込められており、中日の両国関係をさらに深めたいという強い気持ちが表されていました。

美原先生、赤羽先生におかれましては、日本 PPP 事業に関して、その法制度の整備、さらには実務の内容、そして具体的な事例を挙げながら詳細に紹介をしてくださいました。もちろん、日本の存在している問題点についても言及がありました。非常に資料が豊富で、内容が豊かで、われわれにとっては大変参考になると思います。そしてコメンテーターの王天義先生、王守清先生におかれましては、二人の先生のお話を踏まえた上で、中国の実態に合わせて、適切なコメントをしてくださいました。

このような話を聞き、PPP に関する、中国、日本の取り組み、現状等について理解を深めることができました。

そして聴講者の皆さまにおかれましては、今回のこの貴重なチャンスをしっかりとつかみ、真面目に聴講し、そして活発な意見交換を行っていただきました。それにより、今回のセミナーは一層活発なものになり、かつ雰囲気も非常に盛り上がったものになりました。

そして、小杉理事の総括、佐久間所長のご挨拶の中では、このセミナーに関して、要領よく総括いただき、そして分かりやすい言葉で難しい問題をかみ砕いていただきました。そのような話を聞きますと、今回のテーマに対する理解、さらにはこの民商事法シンポジウムの重要性がより理解されることになったと思います。

ひと言で申し上げますと、今回のシンポジウムは、内容が非常に素晴らしく、活発な交流があり、双方が互いに相手の事例を参考にし、そしてお互いに、自分の取り組みを促進し、さらには理解を深めるという目的を達成することができました。

今回のシンポジウムが成功裏に開催されたと思います。もちろん、今回の成功は関係者の皆様の多大なるお力添えを頂いて得られたものであります。私は中国から主催者を代表して、二人の講師、そして二人のコメンテーターの専門家に、まず深く御礼申し上げます。皆さまは非常に深い学識をお持ちで、分かりやすい言葉で詳細に説明をしてくださいました。聴講者の皆さまにとっては大変いい勉強になったと思います。

公益財団法人国際民商事法センター、ならびに法務省法務総合研究所に心からお礼申し上げます。また、中国側の出席者の中の全人代、国民の関係部局、さらには発展改革委員会の同僚に感謝したいと思います。その他、関係国際団体、ないし関係国の中国駐在事務所の方々、さらには市場プレイヤーの皆さま、研究機関の皆さまに多数来ていただきました。併せてお礼申し上げます。

皆さまのご参加とお力添えをもちまして、今回のシンポジウムの成果が、そのうち実務の中で結実していくことと確信しております。さらには、中国入札協会、清華大学PPP研究センター、ならびに釣魚台大酒店（ホテル）の皆さまにも感謝したいと思います。裏方として、今回の大会のために非常に多くの仕事をしてくださいました。盛大な拍手をもちまして、講師の皆さま、コメンテーターの皆さま、そして協力してくださった皆さま、ならびに参加者の皆さまに、あらためてお礼を申し上げます。

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1-3-5 赤坂アビタシオンビル

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

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

担当：北野