

2004年9月 施行5年目のPFI法見直し を機に考える

PFIへの 期待と課題

5年前の1999年に法律（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）が制定され、わが国に導入された英国発祥の公共サービスのあり方“PFI”。従来、国や地方公共団体が行ってきた建設のみを外注する公共事業に対し、資金調達から設計、維持・管理、運営のすべてをパッケージとして民間に提案を求め、サービスの質の向上とライフサイクルコストの削減、およびイニシャルコストを8～30年の割賦で支払うことによる短期的な負担軽減を狙いとする事業方式である。そこでは、PSC（Public Sector Comparator：従来どおりに公共事業を実施した場合のコスト）との比較検討に始まり、VFM（Value for Money：支出に対して得られる価値）の向上といった、これまでの公共事業に欠落しがちと言われていた理念が取り込まれるとともに、民間側から見れば、建設業に限定されていた公共事業の担い手に、新たなプレイヤーを生む市場開放であると捉えることもできる。

折りしも本年は、PFI法的大幅な見直しが予定されており、この5年間の事業の進捗や実状、問題点が各界において議論されている。今号の特別企画では、次なる展開を模索するこのPFI事業を取り上げ、その課題や、今後のあるべき姿を検証する。

日本PFI協会
専務理事

植田 和男 氏

地域活性化に寄与する 新たな分野への展開に期待

1999年にPFI法が施行されて以来、まもなく丸5年が経過しようとしています。その間に、同制度が公共事業を発注する行政、および受注する民間企業に与えたインパクトは、かなりなものであったと思います。

従来型公共事業では、発注側の行政と受注側の建設業とは主従関係にあり、民間は明らかに弱い立場に置かれていました。しかし、PFIの導入により、官と民間企業によるコンソーシアムが対等の立場で意見を出し合おうという、新たな事業スタイルが構築されつつあります。また、こうした交渉の中で、縦割り行政からは決して生まれてこない、ライフサイクルコストの概念を官が持つこととなり、設計工事や運営保守、光熱費をも含めた、全体のサービスに見合うコストかどうかの議論ができるようになってきました。「いかに資金（税金）を効率よく使うか」「経済合理性は」「減価償却は」など、企業経営にとってはしごく当たり前のことですが、これまで問題視されてきた公的な財政と民間の市場原理との乖離を考えれば、これは画期的な変化と言えるでしょう。

しかしながら、理論的にはあらゆる領域で使えるはずのPFIが、実際には建築系中心の、いわゆる「ハコモノ」と呼ばれる限定的な活用にとどまっているのも事実です。

本来PFIは、道路や鉄道など、広域

に係わる土木系事業に最も活用されるべき手法のはずです。なぜなら、一施設を単発で開発する“点”の効果に比べ、道路や交通アクセスなど、広域に影響を与える開発を合理的に行うことは、対象地域にとって極めて有益なことだからです。例えば、鉄道などを含めた都市開発を考えた場合、従来の国のやり方だけでは、採算が合わなくなるケースがほとんどでしょう。一方、規模が大きく地域への影響が高ければ、民間のリスクだけでできるものではありません。このジレンマを解消し、民のノウハウと官の経費負担を併せ持つのがPFIの利点です。民間に経営や建設を任せ、その費用を長期的に官が負担することで都市機能が充実するといった姿が、目指すべき理想像なのではないでしょうか。

現に英国では、庁舎や学校などの「ハコモノ」ばかりでなく、道路や鉄道をPFIで実現し、公共と民間が相まって街づくりを行っています。日本では、特に行政側が、こうしたPFIの可能性やあるべき姿に十分な理解を示しておらず、そのため、多くの案件が未完成となっています。今、PFIを取り巻く状況に必要なのは数をこなすことではなく、その理念や意義を具現化した理想的なモデルプロジェクトを一つでも実現させ、他方、

そのモデルを参考としながら、より幅広い分野でPFIを活用していくことだと考えます。

「契約主義」や「事業採算性」のルールを無視した現行制度

日本版PFIにおいても、こうした事業を行う枠組みはできています。しかし、現在のところ事業環境やプレイヤーの意識が、その活用を阻害していると言えるでしょう。PFIは行政、民間の双方がルールを理解し、対等の立場で事業を推進していくことが前提なのですが、その根幹となるべき「契約主義」や「事業採算性」が軽視されていると言わざるを得ないのが実状です。

英国では、行政と民間が事業の内容や採算性を吟味し、より良いものを選んでいくプロセスがあり、同時に、そこで発生しうるリスクをどう分担するかを契約書に記していきます。この二つは表裏一体のもので、その結果、PFIにはプロジェクトファイナンスが実行されるわけです。民間事業者は、その事業が持つリスクに基づいて金融機関から融資を受けますから、リスクが小さければ利率、ひいては事業コストが安くなり、逆にリスクが大きければ当然高くなります。だからこそ、事前に行政、事業者、そして金融機関を交えた、徹

底したリスク分析が必要不可欠なのです。

しかし、現状の日本の制度では、こうした話し合いの余地はなく、リスク分担も不十分なまま契約書が作成されます。もちろんこれでは、融資に当たった詳細なリスク分析など、行えるはずありません。行政サイドは、民間の負うリスクについて関心がなく、同時に、従来型公共事業に慣れた民間側は、対等であるはずの立場を明確にできていません。また、事業リスクの大きさを的確に把握するための経験が、全てのプレイヤーに不足していることも、その原因と言えるでしょう。

結果的に、過度のリスク負担がうやむやのまま、行政や民間企業が事業を担保する融資、つまりコーポレートファイナンスとなるケースがほとんどです。事業者サイドにとっては、SPCを設立してプロジェクトファイナンスで資金を工面し、本業からオフバランスした事業展開にこそ魅力があるにもかかわらず、それを実現できません。そのため、事業者は受注すればするほどリスクを背負い込むことになり、次第にリスクの高い大規模な事業には、手が出せなくなっていくます。しかも、リスクを明確に分担していれば、将来、事業が悪化しても契約書に基づいて処

会計法との矛盾の解消が、
VFMを最大化するPFIを実現する。

理できるところを、これが不十分なために新たなトラブルを生む可能性もあります。最悪の場合、事業破綻に追い込まれる危険性さえはらんでいると言っても、決して過言ではないのです。

会計法改正を見据えた 制度改革が PFIの可能性を広げる重要な鍵

明確なリスク分担に基づいた事業採算性を踏まえた契約が、VFMを最大化する公共サービスの実現に向けて重要であることは、これまで述べてきたとおりです。しかし、それを阻害する根本的要因となっているのが、昭和22年に制定された会計法と地方自治法なのです。

公共事業の入札には、一般競争入札制度、指名競争入札制度、随意契約の三つが制度として決められており、これに基づいて行政は民間事業者に発注していきます。そこでの基本的な考え方は、あくまで一番安い価格を選定するというものです。

現在、私たちは日常生活において、単に安いものではなく、価格と品質のバランスを重視しています。PFIの基本理念も同じで、どれだけ安いだけでなく、供与期間中にどれだけサービス水準を維持できるかの、コストパフォーマンスが求められているはず。現行法は、もともと行政がすべての仕様を決め、その全責任を負うことを前提としています。民と官とがそれぞれの役割を踏まえ

つつ、アイデアを出し合ってより大きな相乗効果を生もうとするPFIとは、相容れない考え方なのです。

会計法については、関連する制度が多すぎるため改正は不可能だとされてきました。しかし、多くの団体からPFIに関して出されている提言を見ても、突き詰めていくとその問題は、同法に行き着くものがほとんどです。その意味で、最近になって会計法改正がマスコミに取り上げられるようになったのは、良い兆しだと思います。すでに、制度そのものが国際化の波の中で機能していない状況ですから、質の高いサービス提案を採用するという事業者選定のプロセスをより明確にするためにも、付け焼刃の対症療法ではなく、会計法改正を見据えた議論をする時期に来ているのではないのでしょうか。

現状は公共の一人勝ち 事業者利益を理解した制度へ

公共事業が減少する中でPFI法が施行された時、民間事業者は、従来まで行政が仕切っていた分野が民間に開放され、新たに登場したマーケットへの期待から事業に参入し始めました。つまり、PFIは、民間企業が手探りの状態でも参入してきたからこそ、成り立ってきたのです。

しかしながら、これまでの5年間を振り返ると、発注者側、つまり行政サイドの一人勝ちとなっています。建設コストやライフサイクルコストは低く抑えられ、しかも取るべきリ

スクは民間に負わせられるなど、デメリットは全くありません。一方の民間事業者は、リスクが増えたばかりでなく、応札のために投資効率や収益性を無視して価格を下げざるを得ず、しかもSPCへの出資者の変更が認められていないことから、流動性のない出資金が積みあがっている状態に陥っています。このままでは、大手企業と言えども体力が続かなくなるのは明らかです。そこに追い討ちをかけるように、今回、地方自治法が改正され、指定管理者制度が施行されました。端的に言えば、PFIでSPC設立や多額の出資、リスク負担までをしなくとも、公共サービスに参入できるようになったと言うことです。これにより、さらにPFIへの参加メリットはなくなり、実際にマーケットから撤退する企業も出てきています。

このままでは、行政がPFIにより事業を進めたくとも、入札企業ゼロという事態もありえないことではありません。あるいは、PFIの基本ルールを理解した自治体とだけ事業を進める専門業者が出現し、そうでないところとの二極分化が進むとも考えられます。

極端な予測を語りましたが、行政は、プレイヤーが魅力を感じているうちに的確な対応を実施すべきであり、官民ともに目的を達成できる、秩序あるPFIに発展していくことが強く望まれます。

高橋 秀夫 氏

民間の創意工夫の発揮を促す、 税制改革を含めた環境整備が急務。

より柔軟な発想が民間の 創意工夫を活かす鍵

PFI法が施行されてから5年が経過しようとしています。この間、PFI事業は着実に増加しており、その点は高く評価しています。しかし、PFIの基本理念を十分に発揮する上では、いくつか課題が残されているのも事実です。民間事業者の立場から、PFIをめぐる諸問題についていくつか考えてみたいと思います。

まず一つ目として、民間の創意工夫の発揮について。民間の技術・ノウハウを十分に発揮した質の高い公共サービスを継続的に提供することがVFM極大化の源泉であり、ここにPFIの存在意義があると言えます。しかしながら、現在実施されているPFIの多くは、もっぱら施設の建設や、保守、警備、清掃、修繕など維持・管理を主眼とするものであり、必ずしも「民間に任せるメリット」が大きいとは言えません。公共施設の合理的な経営、あるいは既存の施設にハイテク機材を導入した付加価値の高いサービスの提供など、民間の技術・ノウハウの活用によって費用対効果が向上する案件について、より積極的にPFI的手法を採用していくべきです。また、そうすることが①公共サービスの充実、②民間の事業領域の拡大による経済の活性化、③小さな政府の実現への第一歩となるものと確信しています。

行政側には、PFIの発注にあたって

「事業コンセプト」や「求められる創意工夫」を明示する一方で、施設やサービスの具体的な仕様については詳細に規定するのではなく、民間の技術・ノウハウに委ねるという姿勢が求められます。また、民間事業者側からの積極的な発案を促すためのインセンティブを制度化することも、重要ではないかと考えます。

さらに、入札手続においても、民間の創意工夫を最大限評価することが不可欠です。①民間事業者が公共側の想定している予算規模を念頭に置いた提案ができるよう、PSC/VFMならびにその算定根拠を公表する、②公共側と民間事業者との事前協議を導入する、③入札に際して、価格以外の要素、すなわち、創意工夫に対する配点を高くするといった措置が必要であり、PFI法や関連ガイドラインを改訂していく必要があるかと考えます。

税制の中立性確保が 不可欠

二番目の論点は、税制面における中立性の確保です。PFI本来の目的からすれば、民間の創意工夫が発揮されやすいBOT方式（Build-Operate-Transfer：民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後に管理者等に施設所有権を移転する事業方式）が数多く採用されるべきですが、この場合、BTO方式（Build-Transfer-Operate：民間事業者が施設等を建設し、施設完成直後に管理者等に施設所有権を移転し、

浅見 和紀 氏

民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式)の場合には課されない固定資産税、都市計画税が課されるということが多々あるようです。この場合、結果としてVFMが低く算出されてしまうという事態になりかねず、課税の中立性の観点から問題と言えます。事業形態によって税制上の措置に差異が生じないように配慮すべきでしょう。

より重要なことは、PFI事業に関する税制上のその取扱いを、民間事業者公募の時点で明確化しておく必要があるということです。どのような課税がされるのか、優遇措置はあるのかといったことは、民間事業者が参加を検討する際のコスト見積り、ひいては入札価格に影響を及ぼします。公平・公正な競争条件を確保するとともに、事業者が税制上の措置を巡るリスクを過度に負うことがないように、行政側の配慮が求められるところです。これは補助金に関しても同様です。補助金を交付する以上、BOTであろうとBTOであろうと、公平に取り扱うべきです。また、税制の場合と同様、その取扱いを民間事業者公募の時点で明確化しておく必要があることは言うまでもありません。

PFIをさらに実のあるものにすべく、法改正をも視野に入れた措置が急務になっていると考えます。

“ハコモノ”PFIでは、 不動産業の ノウハウを活用できない

過去において、不動産業界はビジネスの性格上、公共事業にはほとんどかかわってこなかったという経緯があります。デベロッパーのビジネスは、その土地にいかにか付加価値を創造し収益性の高いものにするかという開発が主業務であり、行政からの注文で施設を建設する公共事業とは、相容れないところがあるのです。

このため、1999年にPFI法が施行された後も、他の業界のように“市場開放”であると、同制度に過大な期待を寄せることはありませんでした。なぜなら、公共から出される案件の、9割以上は施設の建設に力点を置いたものであり、積極的に関与していく意義が見出せなかったからです。収益施設がPFIに組み込まれ、その施設の開発・運営がビジネスとなるデベロッパーにとって、現時点でのPFIにおける“パイ”は、極めて限られたものと言えるでしょう。

また、残りの1割弱の案件に関しても、残念ながらデベロッパーの開発能力が評価されるシステムとはなっていません。デベロッパーのノウハウとは、リスクを取りながらも収益性の高い事業を進めることにあります。その実力を買ってもらえなければ、仮に建物の維持・管理部門に参入し、効率よくマネジメントすることでランニングコストを抑えるこ

デベロッパーのノウハウを活用できる
開発型案件の増加に期待。

とが可能であっても、それだけでは不動産の事業メリットは極めて小さく、また、発注する公共側のメリットも小さなものであると思います。

民間の創造的提案を重視する 事業者選定基準が必要

現在までのPFIの実績を見ると、一番安い札を入れた事業者を選定するという案件が大多数であり、公共事業の請負業者を選ぶ場合と同じであると感じています。PFIの理念から言えば、民間の多様な創意工夫を活かした、自由な創造的提案が適正に評価されてしかるべきです。そのため、選定基準や評価項目、配点等の運用については、弾力的かつ柔軟な追加変更を認めるべきだと思います。具体的には、公共サービスの提供に必要とされる部分以外の余剰地に関して、最大の収益が得られるよう民間収益施設の建設を組み込み、そこから派生する地代収入や税金、その他の収入といった収益性も、評価に適切に反映させることです。

デベロッパーには、街づくりに関する豊富な経験があり、優秀かつ独創的な提案を得意とする企業も多くあります。こうした事業者による開発型のPFIでは、工事費は高いけれどそこから上がる収益も多い。その収益を公共に還元することにより、公共事業全体の収支を改善することができるといったメリットは、必ずあるはずで

公共側の説明は、「将来の収益はまったく不確実であり、それを選定の物差しにはできない。予定した収益が確保できなかった際のリスクは誰が取るのか」というものであると思います。確かに、現在のPFIの仕組みではこのような問題が残りますが、運用の仕方や法改正によって解決できない問題ではありません。収益性についての限定的な判断基準で事業者が選定されれば、本来目指すべきVFMの高い公共サービスは実現せず、“ハコモノ体質”から脱却することはできないのではないのでしょうか。

付帯民間収益部分の流動化が 事業の可能性を拡大させる

もう一つ、不動産業界からPFIへ参加する上での制約事項となっているのが、付帯民間収益部分の流動化に関連したものです。現行法においては、行政財産である土地の利用を許されているのは選定事業者だけで、施設を譲渡・売却し第三者に利用させることは認められていません。逆に、昨今の不動産業界においては、ノン・アセット化が高まりを見せており、開発事業を軌道に乗せた後に手放し、最大利益を生み出すことのできる事業者に運営してもらうという方式が一般に広がりつつあります。また、長期的なプロジェクトを構築するに当たっては、資金調達や運営の面から見て、収益部分を他者に譲渡できるという選択肢があることで、

ビジネスのバリエーションが広がり、将来発生しうるリスクの軽減が図れるわけです。

付帯民間収益施設は償却期間が数十年にわたるケースが多く、選定事業者の経営状況が悪化し事業の継続が困難になっても、他社への事業継承が認められないとなると、施設の撤退などといった多大なリスクを負わなければなりません。当初の事業目的を達成できるのであれば、選定事業者以外への土地の貸付、つまりSPC経営権の譲渡を認めるべきでしょう。

事業者の自由な提案に基づく開発型案件の増加に加え、付帯民間収益部分の流動化を認めるといった改善が行われることで、不動産業界も、今後のPFIにおける「VFMの最大化」に対して一層の貢献ができるようになると考えています。

山内 弘隆 氏

一朝一夕には解決できない、PFIをめぐる諸問題。 新たなジャンルの成功例から、さらなる進化を。

現時点での対策を記した PFI推進委員会中間報告

1999年のPFI法施行から、まもなく5年が経過しますが、すでにPFI事業の実施件数は、国・地方公共団体合わせて150件以上にのぼり、その実績は着々と積み上げられています。しかしながら、この件数の堅調な増加と同時に、解決しなければならない事業課題や発展の阻害要因が、しだいに顕在化してきていることも、そこかしこで指摘されています。

今年6月、内閣府に設置された民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）から、PFIのさらなる展開に向けての中間報告が出されました。同委員会は、国が行政を行うにおいて意見を具申するために設けられた委員会、いわゆる“8条委員会”で、そこでの報告は、今後のPFIのあるべき展開方向や、問題解決へ向けた重点課題とその対応策を、政府が明確化したものだと言えます。中間報告とはいえ、そこで示された指針には重い責任があり、別の側面から見ると、課題分析や関連省庁内における内部調整を図る中、現時点で政府が講ずることのできる措置を、明らかにしたものだと捉えることもできます。

関連法令、運用、環境整備と 非常に多岐にわたる改善課題

これまでPFI推進委員会では、具体的な案件を個別に分析することはもちろん、受注者である民間事業者

や発注者である全国の地方公共団体、関係各省などへのヒアリングや、各業界団体からの提言等、PFIに関する数多くの意見・要望を集めてきました。中には、5年前に作られた法律より、実務レベルの方が一部先行しているような案件も見られ、PFIを取り巻く状況として、まずは、これらをしっかりと法的に手当てする必要性が生まれてきていると言えます。実際のところ、PFIに関連する法令は、公共施設の管理・運営にかかる公物管理法をはじめ、事業者選定についての会計法、国有財産管理についての国有財産法、発注者が地方公共団体の場合の地方自治法、そしてプロジェクトファイナンス組成にかかる金融法務と非常に多岐にわたっており、その課題や問題点は、とても一筋縄で解決できるものではありません。また、当然のことながら、PFIの進展は法整備のみで完結するのではなく、ガイドラインやデータベースの充実、適正なリスク分担の設定や入札コスト低減といった運用面の改善等さまざまなファクターに及び、今後も、その進捗に合わせて新たな課題が生まれてくるだろうことは容易に想像がつきます。今回の報告書は、あくまで対応すべき当面の重点課題を中間的にとりまとめたものですから、これからも引き続き検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じていくことが必要不可欠と言えるでしょう。

民間、行政双方にメリットのある 民間収益施設の譲渡を可能に

今回の中間報告において、まず注目すべきポイントは、公共施設と合築する民間収益施設の譲渡を可能にするための、環境整備を行ったことにあります。現行のPFI法においても、公共財産である土地の上にPFI事業として整備される公共施設と、それ以外の民間収益施設を複合施設（合築）とすることは認められています。しかし、その施設を選定事業者以外に譲渡することが認められていなかったため、現実的には、その実施はかなり困難なものとなっていました。民間事業者側から見れば、PFI事業の期間と民間収益の期間がずれてしまう場合に対応できなかったものが、同改正により規制緩和されたと言えるでしょう。また、行政サイドから見れば、PFIの基本方針において、公共事業を行う際には、それ以外の事業に伴うリスクの影響の回避または最小化のために適切な措置を講じることが求められているにもかかわらず、その最も有効なリスク回避手法である民間収益事業の営業権の第三者への譲渡が、これまで認められていませんでした。この改正によって、当初、選定した事業者が継続して負担してきた民間事業収益に伴うリスクを第三者に移転させることが可能となり、リスクヘッジの選択肢を増やすというメリットに繋がったと言えます。

BOT方式の実施を促す イコールフィッティングの必要性

もう一つ、今回の報告においては、いわゆる税制や補助金のイコールフィッティングに関する点に強く言及しています。PFIは、本来は公共が自ら行う事業を民間に実施させる事業ですから、それを実施する際に、公共が行う場合と同様の税制上の優遇措置や補助金の交付が行われなければフェアな状況とは言えないという主張があります。特に問題となるのが民間が建設(Build)、維持・管理・運営(Operate)し、事業終了時点で行政に引き渡す(Transfer)BOT方式のオペレーションにかかる税金で、措置が取られない場合は、固定資産税、都市計画税、不動産取得税等、選定事業者に過大な負担がかかることとなります。民間の資金や経営能力、技術的能力を活用し、より低廉で良質な公共サービスの提供と、事業のライフサイクルコスト低減を図ることが目的のPFIにおいて、その能力が最も発揮できる維持・管理・運営こそ民間側に供する業務のはずであり、民間のコミットメントが大きいBOT方式は、PFIの望ましいあり方と言えます。にもかかわらず、現在のPFIでは圧倒的にBTO方式で実施される案件が多く、これは、イコールフィッティングが行われていないことを如実に示していると思われる。この件に関しては、これまでも幾度となく論議され、内閣

府や税務当局から、主張、見解が示されてきましたが、今回の報告においても、引き続き必要な措置のあり方について検討する必要があると、その不十分さを指摘しています。

現行法体系下の難しさ、 その中での成功例の積み重ね

PFIにおける事業者選定のプロセスにおいて、よく指摘を受けるのが、プロポーザルの審査と価格の審査をいかにリンクさせ、公正かつ適正な選定を実施するのかという点です。それぞれの審査だけを見ても、プロポーザルに関しては、現在、最初の募集要項から内容の変更ができず、事業が長期間にわたるPFIでは不都合な点が生じていること。また、民間の創意工夫を適切に公共事業に導入するため、公募型プロポーザルである随意契約を望む声があるのは承知しています。実務レベルにおいては、一般競争入札という法制度のもと、内容変更には至らないまでも、選定事業者と行政間での交渉により、ギリギリのところまで折り合いをつけているのが現実でしょう。また、事業者選定において価格査定偏重の傾

向があるのも、やはり、現行の会計法や地方自治法の下では、ある意味避けられない側面と言えますし、公共投資全体が予算額ベースで削減を余儀なくされている以上、行政側が「どうしても作らなくてはならないものを、できるだけ安く」と選択するケースがあることも、分からないではありません。

しかしながら、これらPFIの課題について、全く進展がないかと言えばそうではなく、例えば、当初は会計法上での是非が問われていた事業者の二段階選定の実施や、地域活性化や公共施設以外の収益部分の最大化を主な目的にした、新しいジャンルの案件が出てきていることなど、事例を重ねるごとに進化しているのは紛れもない事実です。特に後者については、実施にあたり非常に高いハードルを、発注者である行政も受け手である民間事業者もクリアしていく必要があるのですが、こうした一歩踏み込んだ事例が成功を収めることによって、さらに、日本におけるPFIが進展していくものと期待できるでしょう。

