

第3章 我が国のPFIの課題と今後に向けて

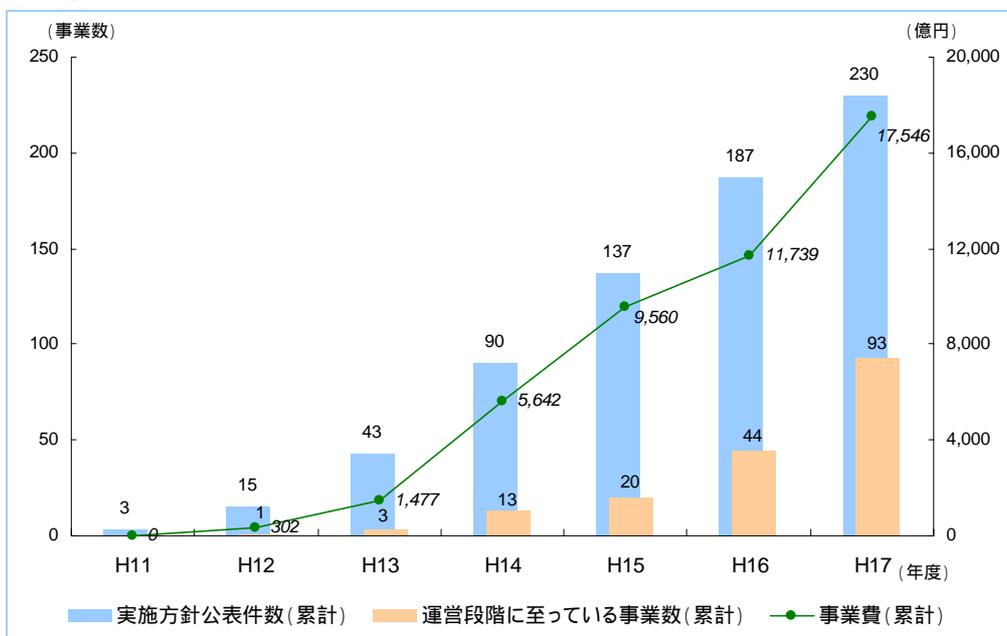
3-1 我が国のPFIの課題

3-1-1 着実に進捗するPFI事業

(1) 我が国のPFI事業の実施状況

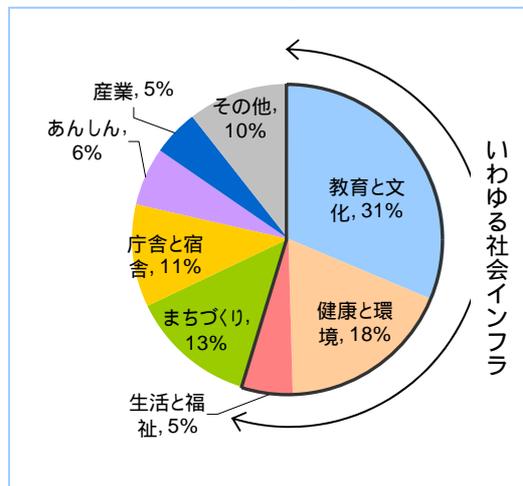
我が国のPFIは、平成11(1999)年のPFI法施行以後約7年が経過、平成17(2005)年度末時点で実施方針を公表した事業は230件に達し、毎年度着実に増加している。事業実施主体(公共施設等の管理者等)も国等、都道府県、政令指定都市、市区町村といった事業実施主体(公共施設等の管理者等)のいずれにも及び、また、地域的にも大都市圏を中心に全国的な広がりを見せていること等からも、PFI手法が公共調達の一手法として着実に浸透していることが窺える。

図表 | 3-1-1(図表2-1-1の再掲)事業数(実施方針公表数)及び事業費の推移(累計)



また、PFIの事業分野も拡大しつつあり、病院、大使館、刑務所、空港等幅広い分野に及んでいる。内閣府が公表している類型別でみると、「教育と文化」が72事業(31%)、「健康と環境」が42事業(18%)、「生活と福祉」が12事業(5%)であり、これらのいわゆる社会インフラと呼ばれる分野に属するものが全体の過半(54%)を占めている。

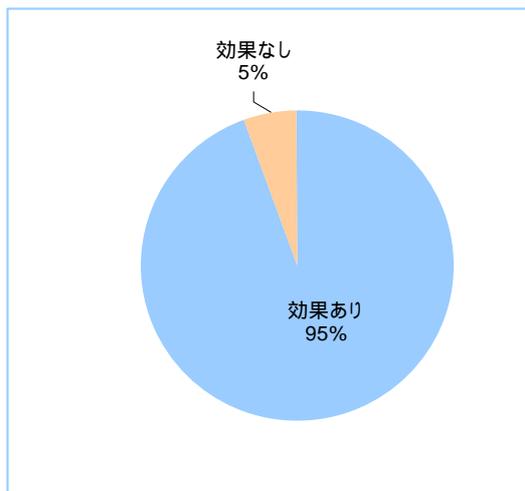
図表 | 3-1-2(図表2-1-9の再掲)事業分野別事業数の割合(平成17年度末時点)



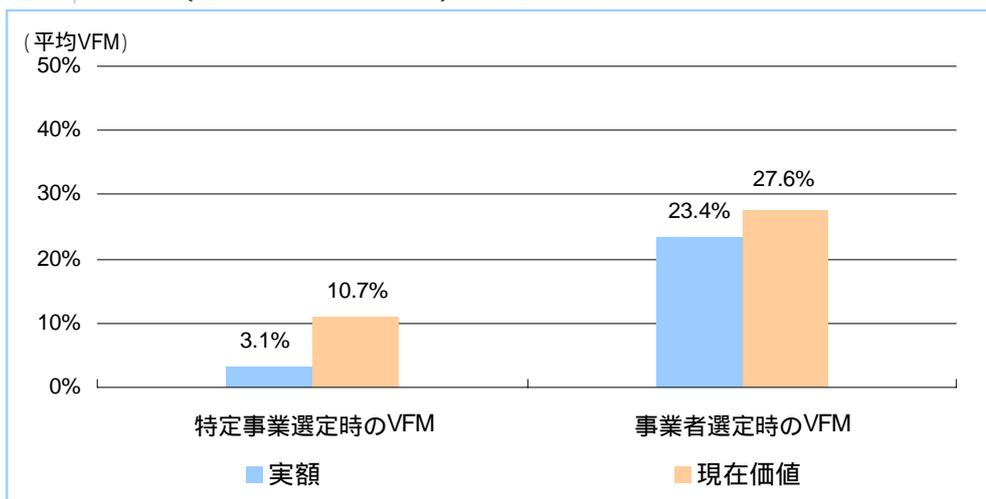
さらに、事業実施主体(公共施設等の管理者等)に対して行ったアンケート結果によれば、PFI手法を導入することによってVFMが確保され、さらに、公共側の事務負担の軽減、人員の削減及び提供サービスの水準の向上等がみられ、財政負担の軽減という定量的な側面だけでなく、PFI事業を行ったことによる事業実施主体(公共施設等の管理者等)の満足度も良好であることが明らかになった。

特に、VFMについてみた場合、事業者選定時については、現在価値に換算する前の実額ベースでも換算後とそれほど変わらないVFMがあることが明らかになった。また、設計・建設費と維持管理・運営費のそれぞれのVFMを比較すると、設計・建設費でより大きなVFMがあることも明らかとなった。

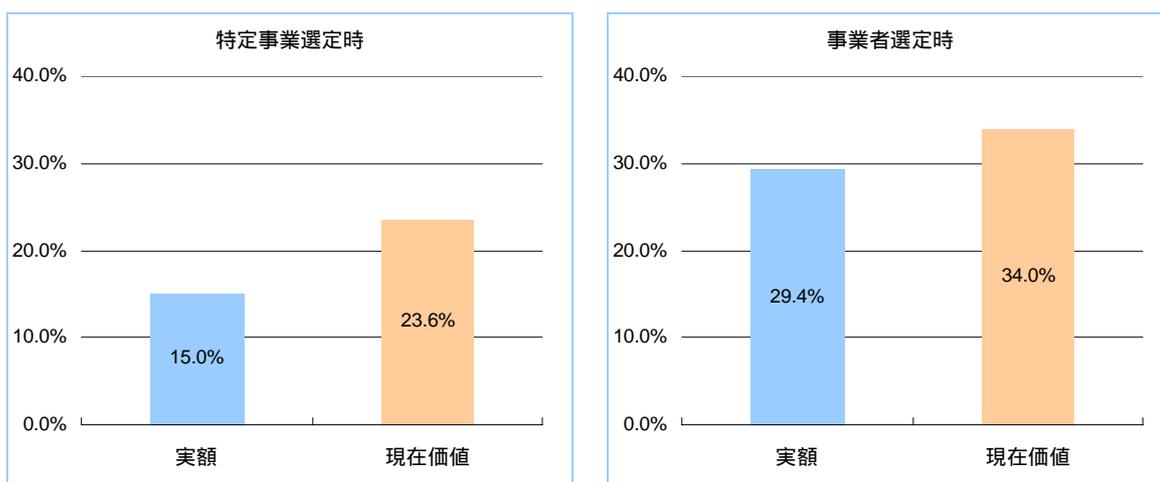
図表 3-1-3 (図表2-1-34の再掲)
サービス提供水準の向上の認知度



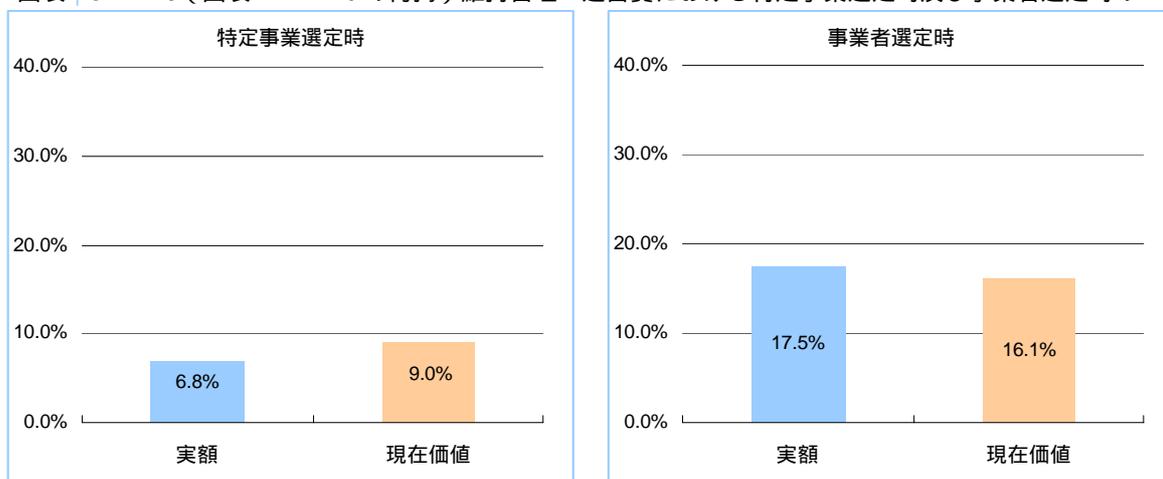
図表 3-1-4 (図表2-1-27の再掲) 実額と現在価値ベースの平均VFMの比較



図表 3-1-5 (図表2-1-28の再掲) 設計・建設費における特定事業選定時及び事業者選定時のVFM



図表 3-1-6 (図表2-1-29の再掲) 維持管理・運営費における特定事業選定時及び事業者選定時のVFM



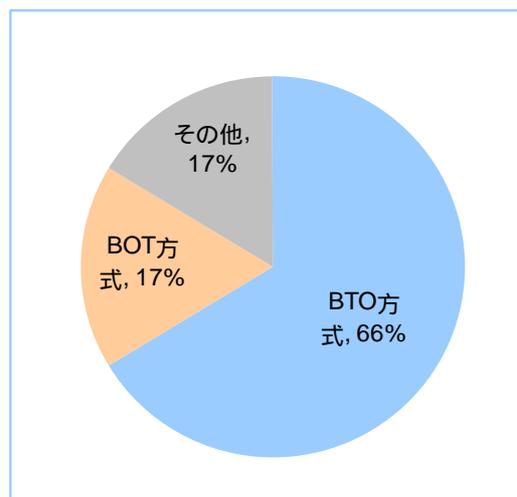
(2) 我が国のPFI事業に特有な構造

このように着実に進捗しているPFI事業であるが、一方で、英国等とは異なった我が国特有の構造が明らかになりつつある。具体的にはBTO方式が全体の過半を超える構造であることである(図表3-1-7)。

BOT方式については、選定事業者が施設を保有することから、リスク管理面でより完全な対応が期待でき、施設の運営面での選定事業者のノウハウが活用されやすくなるという、良好かつ低廉なサービスの提供という観点からはより優位な点があるといわれている。例えば、運営期間中の施設の老朽化防止に係わる対応として、適切な時期に大規模修繕を行う他、予防的維持管理を行い、民間の創意工夫を活用して、これらのコストも含めたライフサイクルコスト全体を低減することが可能となる。また、万一起きてしまった損傷

図表 3-1-7

施設の所有形態別事業数の割合 (H17年度末時点)



等についてのリスクヘッジの方法についても、保険による対応や損傷の予防に向けた事前の対策等様々な手法を民間事業者が自由に組み合わせることが可能である。

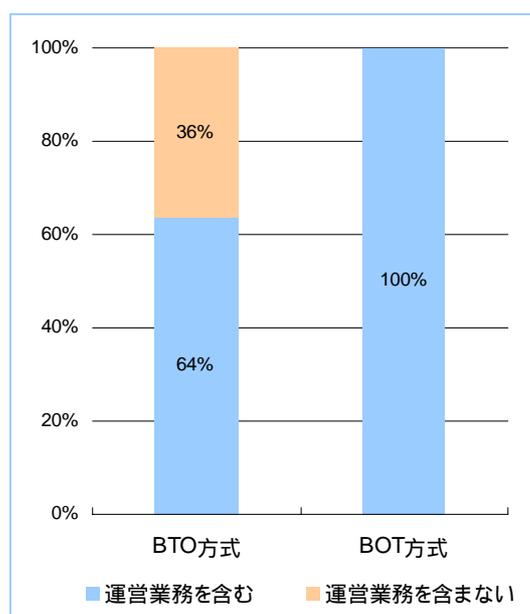
このようなことから、PFI事業の先進国である英国等では、BOT方式を採用することが一般的である。しかしながら、我が国ではBOT方式ではなくBTO方式が増加しつつあり、現在全事業数の66%を占めている。この我が国特有の構造が顕著になるにつれ、様々な事象が現出してきていることが、2章における分析で明らかになった。

すなわち、

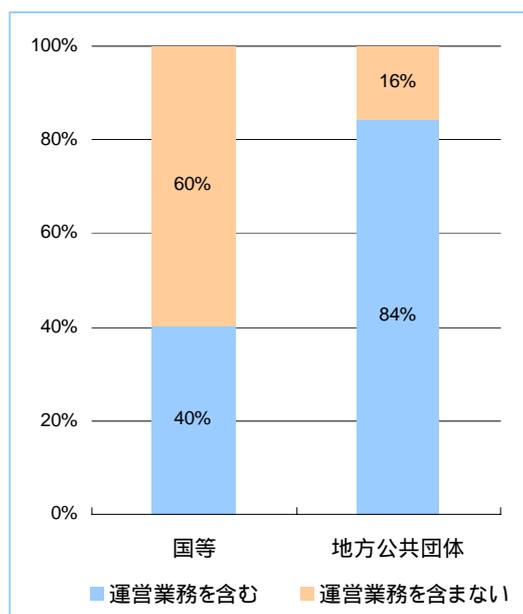
BOT方式の事業ではほぼすべての事業において選定事業者の業務範囲に運営業務が含まれているが、BTO方式の事業では運営業務を含む割合は64%である。BTO方式の事業数の増加に伴い、選定事業者の業務範囲に運営業務を含まない事業数が増加している。

また、事業実施主体（公共施設等の管理者等）別にみると、地方公共団体の事業のうち、84%が運営業務を含んでいるのに対し、国等の事業の場合運営業務を含んでいるのは40%にすぎない。

図表 3-1-8 (図表 2-1-20 の再掲)
施設の所有形態別運営業務の有無の割合

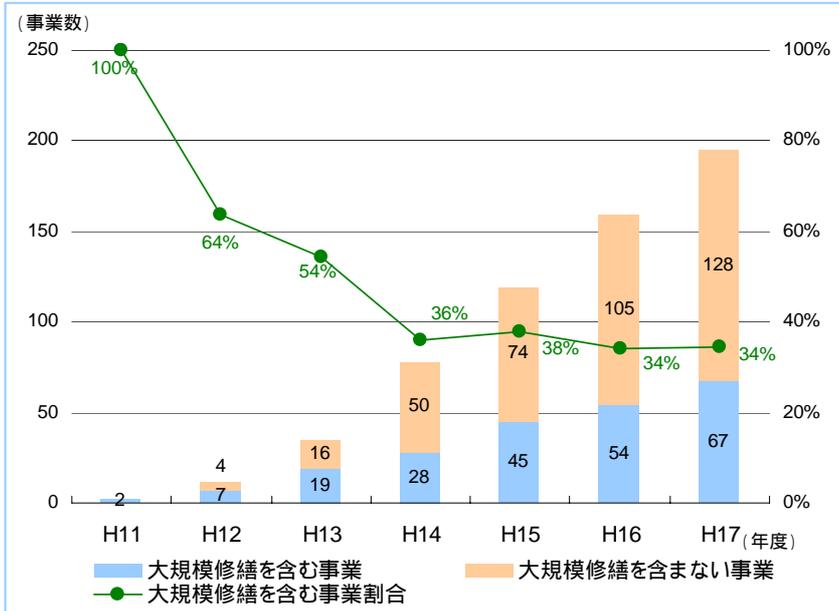


図表 3-1-9 (図表 2-1-19 の再掲)
事業実施主体（公共施設等の管理者等）別運営業務の有無の割合



大規模修繕を選定事業者の業務範囲に含めることは事業のライフサイクルコストの低減につながるが、BTO方式の増加につれて、大規模修繕を含む事業の全事業数に占める比率が低下している。具体的にはPFI法制定当初は100%であった比率が、現在では34%まで低下している。特にBOT方式で大規模修繕を含む事業の比率は65%である一方、BTO方式における比率は25%という低い水準にある。事業分野別にみると「庁舎と宿舍」、「教育と文化」の分野における大規模修繕を含む事業の比率が20%台と他の分野に比し低くなっている。このうち特に、「庁舎と宿舍」は総事業数のうち96%がBTO方式でなされている。

図表 | 3-1-10 (図表2-1-21の再掲)
大規模修繕業務を含む事業数(累計)と全事業数に占める割合

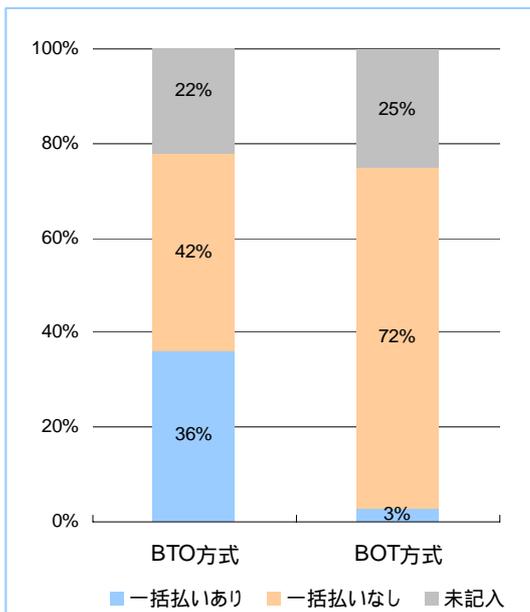


図表 | 3-1-11 (図表2-1-22の再掲)
施設の所有形態別大規模修繕業務の有無の割合

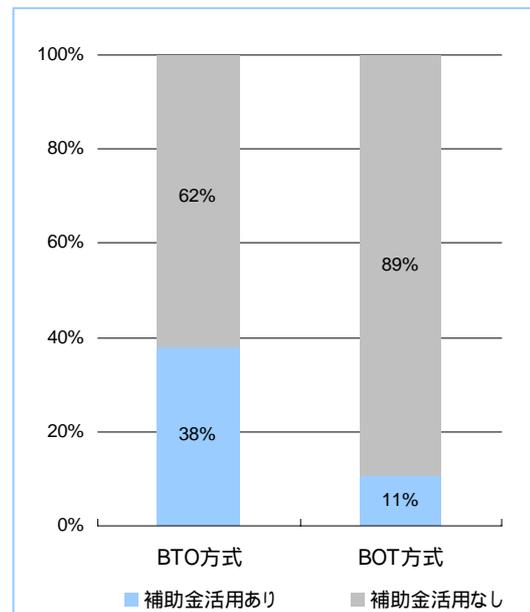


BTO方式の場合、BOT方式と比較し、施設の建設が完了した段階で建設費につき一括支払いされる事例が多い。これは、BTO方式の場合、BOT方式と比較して国庫補助金が交付されている事例が多いことと無縁ではないと考えられる。今回のアンケート結果によれば、このような一括支払いのある方式と、一括支払いのないいわば平準化支払い方式とを現在価値ベースで比較した場合、BOT方式で一般的な平準化支払い方式のVFMの方が大きくなることが明らかとなった。

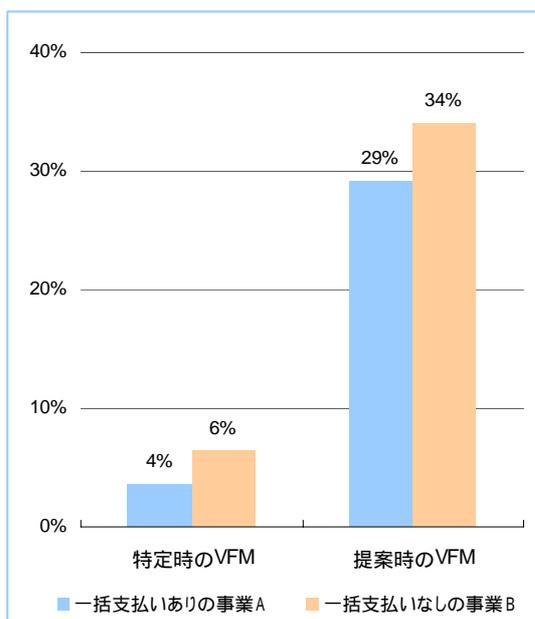
図表 | 3-1-12
施設の所有形態別初期投資額の一括支払いの有無の割合



図表 | 3-1-13 (図表2-1-41の再掲)
施設の所有形態別補助金活用の有無の割合

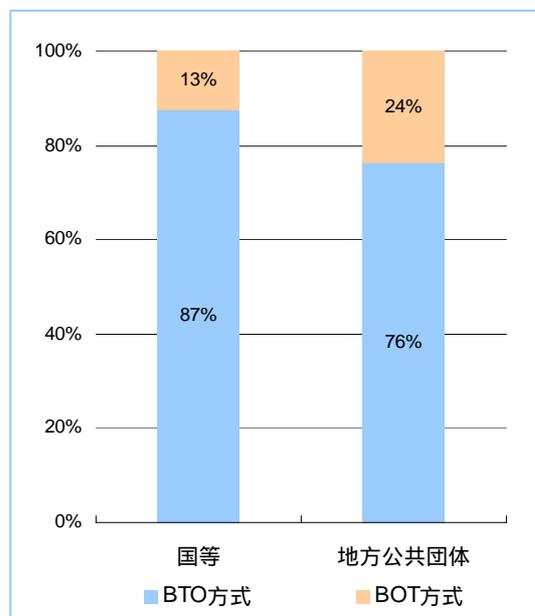


図表 | 3-1-14 (図表2-1-31の再掲)
一括支払いの有無とVFMの関係の例(現在価値ベース)



なお、BOT方式で実施した事業数とBTO方式で実施した事業数とを比較すると、国においては87%でBTO方式が採用されている一方、地方公共団体は76%と、国の方がBTO方式で実施している事業の比率が高い。

図表 | 3-1-15 (図表2-1-14の再掲)
事業実施主体(公共施設等の管理者等)別施設の所有形態の割合



(注) 1. 一つの事業に複数の事業方式を含むものは対象外
2. 「地方公共団体」は、都道府県、政令指定都市、市区町村を指す

このような我が国特有の構造が顕著になりつつある要因としては、様々なものがあると考えられるが、このうち大きな要因のひとつとして、PFI に係わる我が国の税制、補助制度等の制度的枠組み等の問題がある。

本来、BTO 方式、BOT 方式は、国、地方公共団体等の事業実施主体(公共施設等の管理者等)の判断により、個々の事業の状況に応じ、どちらも平等な条件で選択されるべきものであるはずであるが、多くのケースで税制、補助制度等の制度的枠組みが要因となりBTO 方式を選択する方向に流れているものと考えられる。

税制については、BTO 方式の場合、国、地方公共団体等が施設の所有者となるので、不動産取得税、固定資産税及び都市計画税は非課税となる。一方、BOT 方式の場合は選定事業者が取得するので、これら三税が課税される。この結果、これら三税の負担分がサービス購入の対価として支払われる分に加算されるので、その分 VFM が減少することになる。したがって、本来イコールフットイングを図る観点からは、BOT 方式で行われる場合、これら三税を非課税とすべきものであるが、現在のところ一定の施設について課税標準を二分の一とする特例措置が存在するに留まっている。

内閣府が事業実施主体(公共施設等の管理者等)に対して平成 16(2004)年に行ったアンケートによれば、BTO 方式を採用した理由として、「施設所有に関する税負担がない」とした比率は全体の 80%にのぼっている。

さらに、このような現行の税制上の枠組みで BOT 方式を実施した場合、国、地方公共団体等は契約時点では不確定な情報のもとで税額の見積もりをせざるをえず、結果として過大な額を選定事業者に支払わざるを得ない事態が生じているとの例も報告されている。この場合、この分、国、地方公共団体等は不要な出費を行っており、また、本来は減少する必要のない VFM の減少をもたらしていることとなっている。

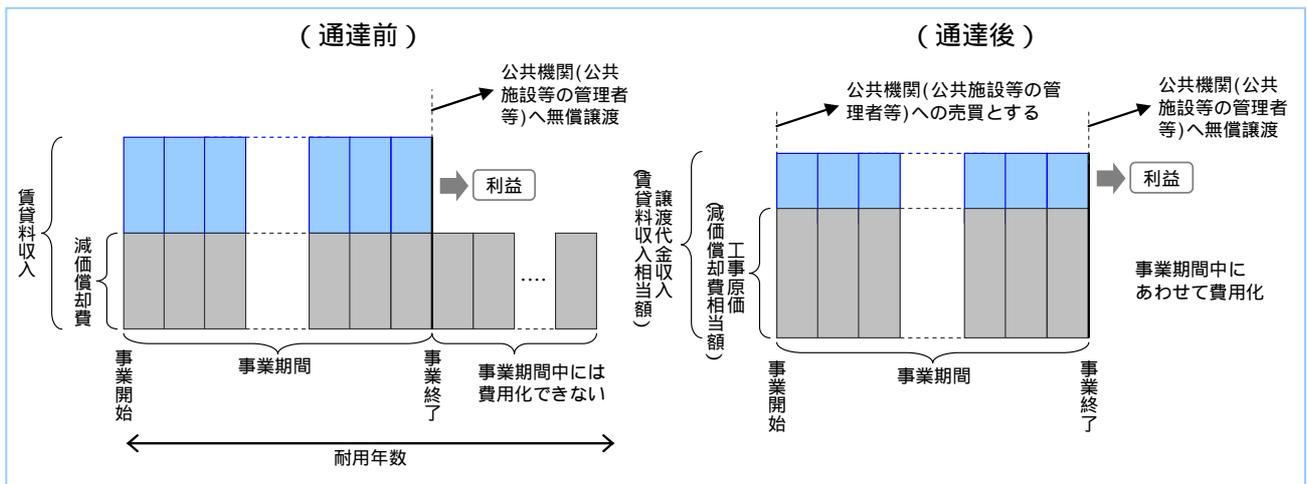
なお、BOT 方式の場合、PFI 事業用資産の耐用年数が事業期間よりも長い場合、賃貸借収入と減価償却費の計上時期にズレが生じ、毎年の利益が過大に計上されることが問題として指摘されていた。これについては、国税庁が「売買とされる PFI 事業について(平成 14 年 12 月)」を公表し、BOT 方式において、

PFI 事業用資産の賃貸借が一定の要件を満たす場合には、公共機関(事業実施主体(公共施設等の管理者等))側への売買取引として取り扱われること、

その際、その売買取引に係る収益・費用を延べ払い基準により経理した場合には、収益(賃貸借料収入に相当する譲渡代金)に応じて費用(減価償却費相当額を含む工事原価)の計上が行えること、

を法令の解釈として明確化している。これに該当すれば、PFI 事業用資産の減価償却費相当額を事業期間中にすべて費用計上することが可能となる。

図表 3-1-16 PFI事業に係る収益・費用の計上(法人税)

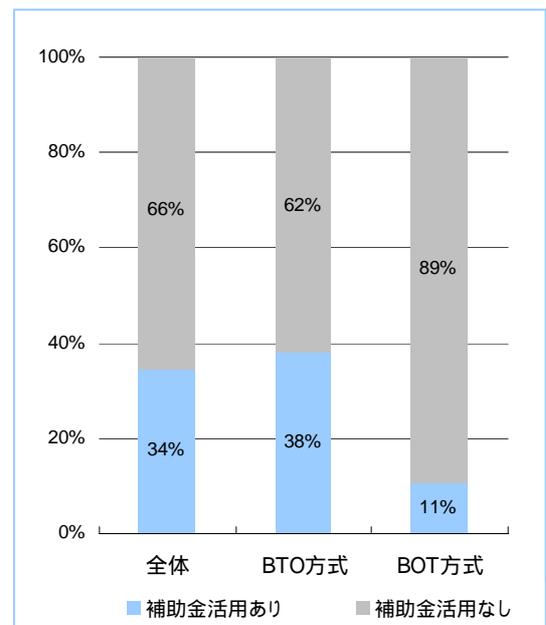


(出所：PFI推進委員会第6回総合部会財務省提出資料)

補助制度については、関係省庁により、補助金の交付要綱等の改正が逐次なされており、平成17(2005)年3月現在でBTO方式については90%が、BOT方式については69%について、イコールフットィングが実現している。

今回のアンケートの結果、実際に補助金が活用されている事業は全体の34%であり、BTO方式では38%の事業で補助金の活用がなされている一方、BOT方式ではわずか11%に留まっており、BOT方式において真の意味でイコールフットィングが実現しているか否かを今後さらに検証していく必要があるといえる。

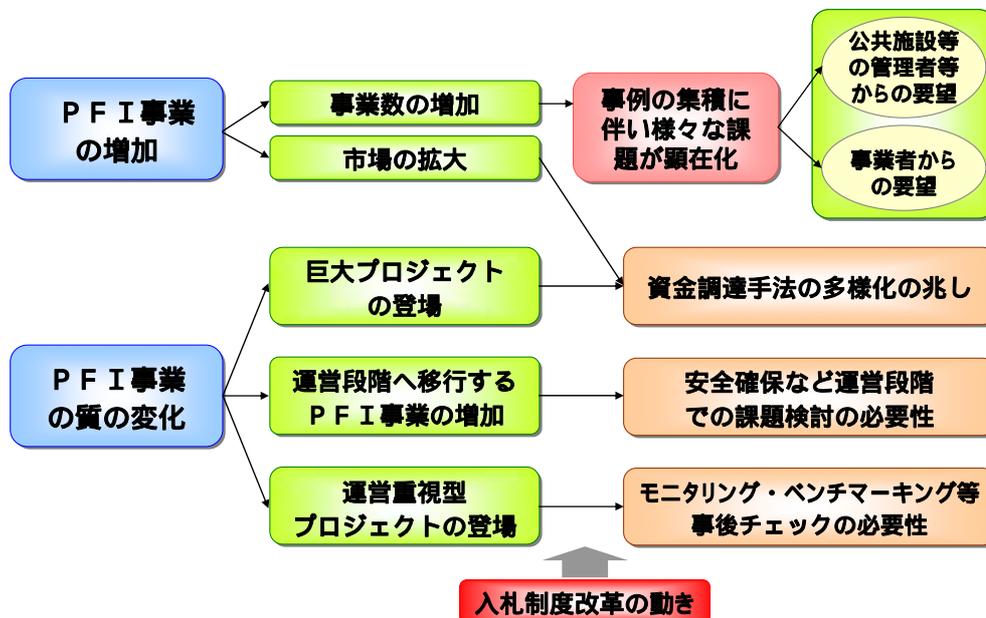
図表 3-1-17 (図表2-1-41の再掲)
施設の所有形態別補助金活用の有無の割合



3-1-2 事業の進捗に伴う課題の発生

前項では、我が国のPFIは、特有の構造を顕著にしつつも着実に量的に拡大してきている現況について明らかにした。本項では、PFI法施行後約7年を経て事業が進捗してきたことに伴い発生している課題について明らかにすることとする。

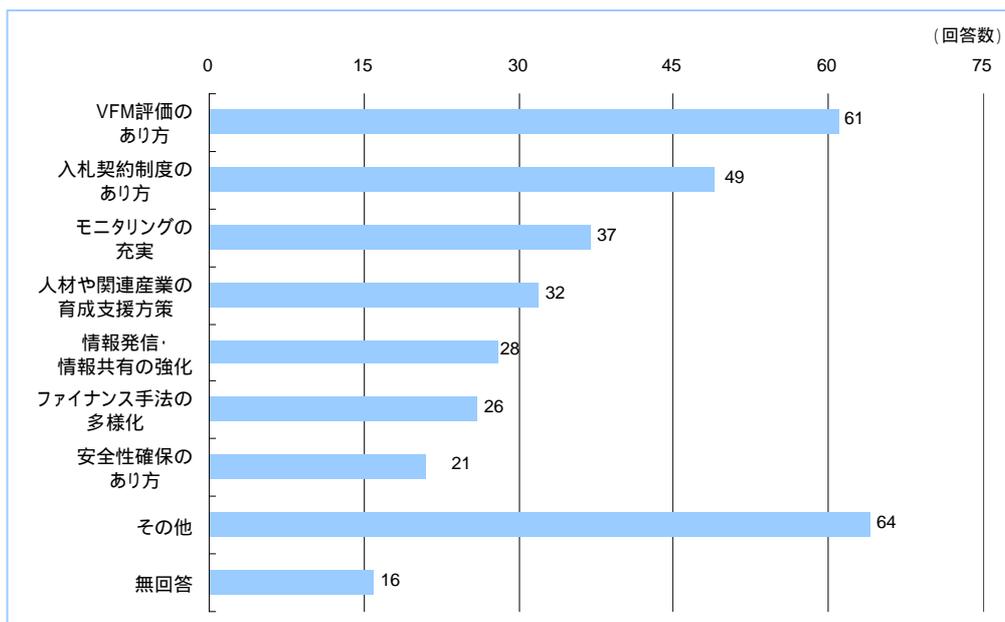
本項の内容を図にまとめると以下ようになる。



(1) PFI事業の増加に伴う動き、課題

まず、PFI事業の増加に伴う動き、課題である。事業数の増加により、具体の事例が集積し、様々な課題が顕在化しつつある。このような状況を背景にして、事業実施主体（公共施設等の管理者等）、民間事業者（経済界）双方から様々な要望がなされている（図表3-1-18）。

図表 3-1-18 事業実施主体（公共施設等の管理者等）が国で検討すべきと考えている課題



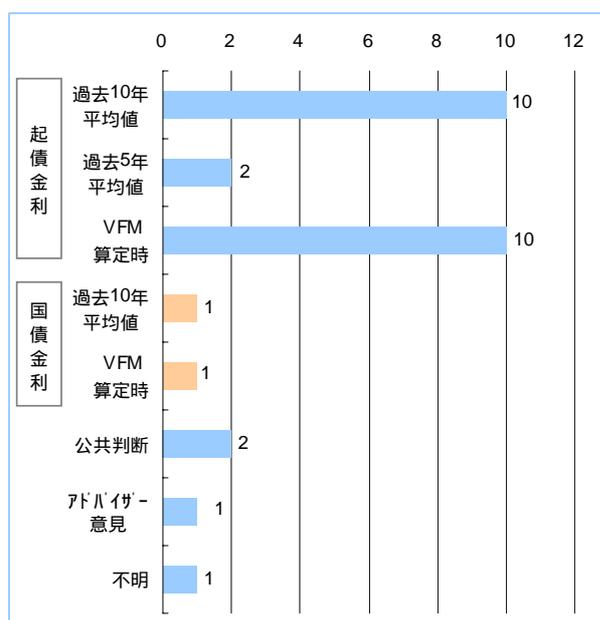
(注) 1. 出所「内閣府アンケート調査（平成18年3月）」
 2. 調査対象となったPFI事業実施主体（公共施設等の管理者等）数は148（複数選択式）

一例を挙げると、事業実施主体(公共施設等の管理者等)側からは、VFMの算定についてガイドラインの理念とVFMの算定の実態の乖離や、VFM算定の手続きに各発注者によってばらつきが生じていること等(図表3-1-19、3-1-20参照)から、VFMの算定条件の統一、計算ソフト作成、割引率の根拠や指標の統一等の要望や、より実務的な資料の提供の要望がなされている。

また、PFIにおける今後の入札契約制度のあり方について、交渉契約制度等性能発注であるPFIの特性を踏まえた入札契約制度への要望、多段階選抜の推進の要望等がなされている。さらに、モニタリングの充実について、モニタリングのガイドライン、基準作成への要望、モニタリングの実施事例提供への要望等がなされている。

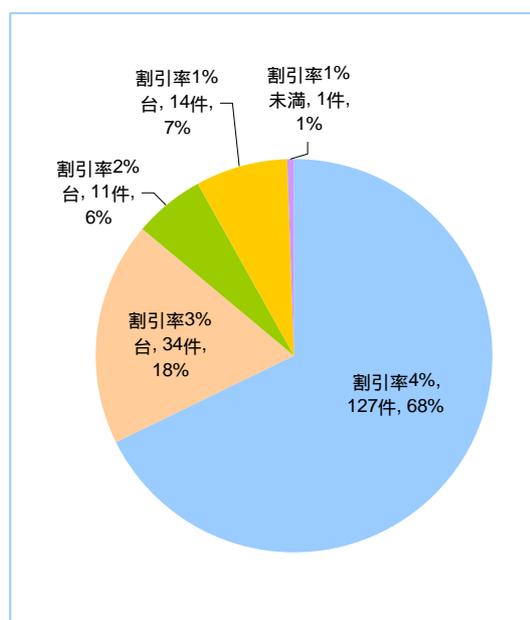
図表 | 3-1-19

VFM算定時の起算金利算定の根拠のばらつきの度合



図表 | 3-1-20

VFM算定時の割引率の設定状況のばらつきの度合



なお、各課題に対する具体的な要望は以下のとおりである。

課 題	具 体 的 な 要 望
VFM評価のあり方について	<ul style="list-style-type: none"> ・割引率の根拠や指標を統一して欲しい ・VFMの算定条件の統一、計算ソフト作成等の要望 ・削減率の実態調査及び結果提示への要望 ・リスク調整の実態調査及び結果提示への要望
PFIにおける今後の入札契約制度のあり方について	<ul style="list-style-type: none"> ・交渉契約制度等性能発注であるPFIの特性を踏まえた入札契約制度への要望 ・多段階選抜の推進への要望 ・競争条件を阻害しない範囲で、落札後の契約変更を可能として欲しい ・構成員の指名停止が事業へ与える影響が大きい ・質の評価が困難である

モニタリングの充実について	<ul style="list-style-type: none"> ・モニタリングガイドライン、基準の作成への要望 ・モニタリングの実施事例提供への要望 ・設計・建設段階のモニタリングの充実が必要
PFIに関する人材や関連産業の育成支援方策について	<ul style="list-style-type: none"> ・アドバイザーの充実が望まれる ・セミナーの実施、マニュアル作成等の知識普及
PFIに係る情報発信・情報共有の強化について	<ul style="list-style-type: none"> ・事業で発生した問題の共有化への要望
ファイナンス手法の多様化について	<ul style="list-style-type: none"> ・公共側はファイナンスへの評価が困難である ・ファイナンス手法の多様化が望まれる
PFI施設の整備及びその運営に係る安全性の確保のあり方について	<ul style="list-style-type: none"> ・施工及び完工時の公共側の確認や検査の在り方について提示して欲しい
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・マニュアルの作成の要望 ・附帯事業への慎重な対応が必要 ・PFIでの許認可、税制度の優遇の必要性 ・BOTとBTOのイコールフットINGの必要性 ・PFIでの地域要件の是非について ・各省庁の連携の必要性 ・事業契約の見本提示の要望 ・セミナー開催の要望 ・事例紹介

民間事業者側からは、経団連等より、PFI法適用対象の明確化(施設の建設を伴わない運営のみを行う事業についても含まれる等)、入札契約制度について、多段階選抜・入札前協議の検討、非選定事由の開示、総合評価のあり方等選定過程の透明性確保、事業期間中の契約見直しの明示等についての要望がなされている。これらについては、法改正で手当すべき点については今回の法改正で手当されたところであるが、運用ベースでの検討が必要な点については、今後の対応が必要である。

(2) PFI事業の質の変化に伴う動き、課題

ア 大規模プロジェクトの増加に伴う資金調達方法の多様化

図表 | 3-1-21 落札金額の分布

我が国のPFI事業の落札金額の分布は右図のとおりであるが、近年、羽田空港関連事業のように数千億円単位の事業規模のものが出現するようになった。このような大規模な資金を調達する事業の出現に伴い、資金調達手法の多様化の動きが見られる。

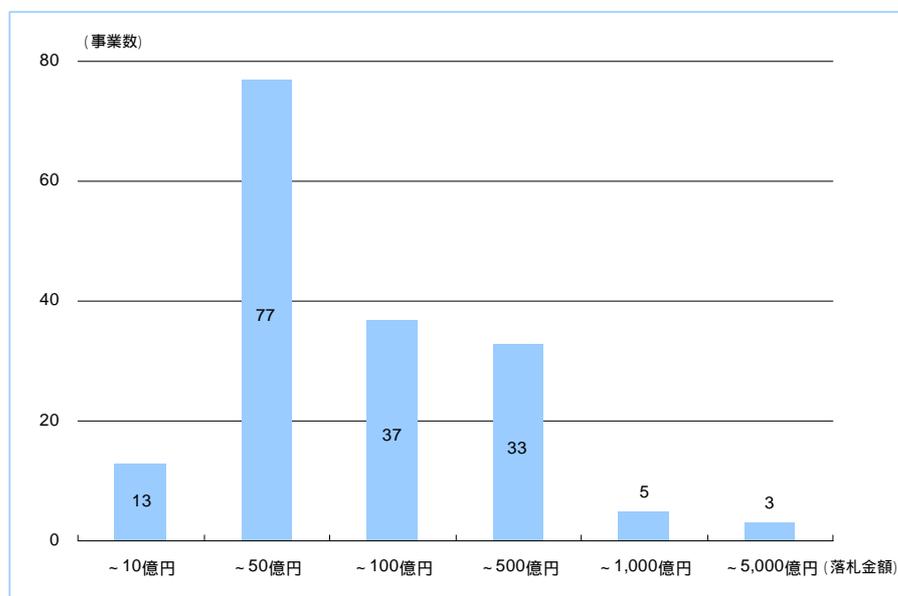
英国では、PFIの導入当初より、多額の資金調達が

容易と一般的にいわれる債券発行による初期投資費用の資金調達が行われており、巨大プロジェクトに必要とされる資金を債券発行により調達する手法が確立されている。

債券発行による資金調達は、融資(ローン)による資金調達とは異なる点がある。具体的には、債券による調達の場合、資金提供者は投資家であり不特定多数となり得ることを前提とする必要があること、一般的に融資(ローン)よりも長期対応が可能であるが柔軟な対応には難があるとされていること、融資(ローン)におけるリスク管理や助言機能を果たす金融機関に替わりリスク管理機関が必要とされること等である。

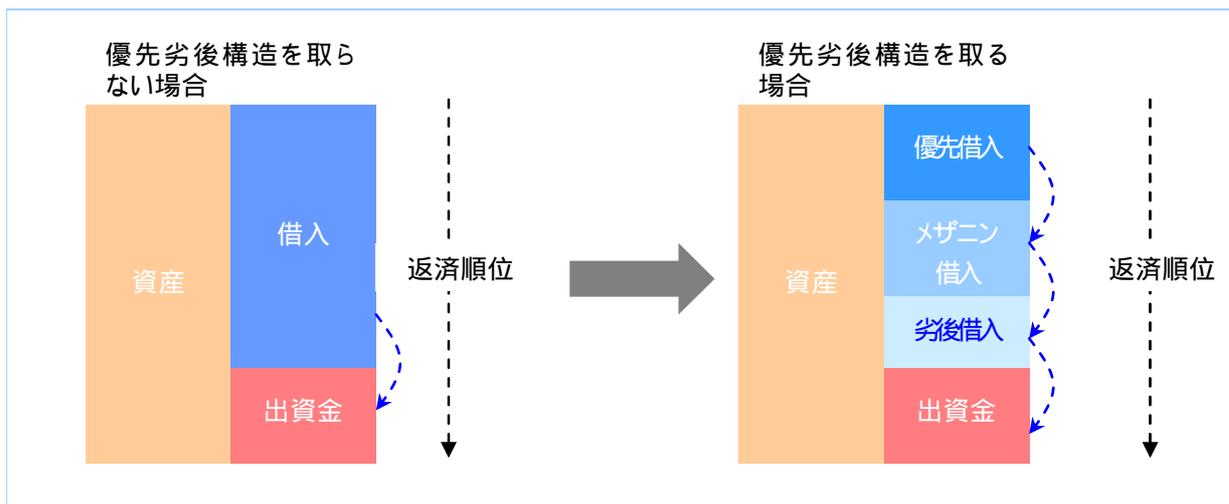
また、債券発行による資金調達では、引受、販売、格付取得に要する費用が発生するため、融資(ローン)による資金調達と比べて金利負担が軽減される等、このような追加費用を上回るメリットが生じない限り、現状では債券発行による資金調達が急速に拡大することは考えにくいと考えられる。

なお、借入による資金調達の場合でも、特に大規模プロジェクトに対応する形で、その手法が多様化しつつある。PFI事業の資金調達にはプロジェクトファイナンスによる資金調達が行われることが多いが、この資金調達構造において優先・劣後構造を採用する事例が増えつつある。優先借入は劣後借入よりも返済の優先順位が高い借入であり、このような構造を採用することにより、優先借入はこうした構造を採用しない借入よりも安全性が高くなり、対応可能な金融機



関等が増えることとなる。また、優先借入・劣後借入の間にメザニン借入⁶を設け、返済の優先順位を「優先 メザニン 劣後」とすることにより、さらに対応可能な金融機関等の選択肢を広げること可能となる。

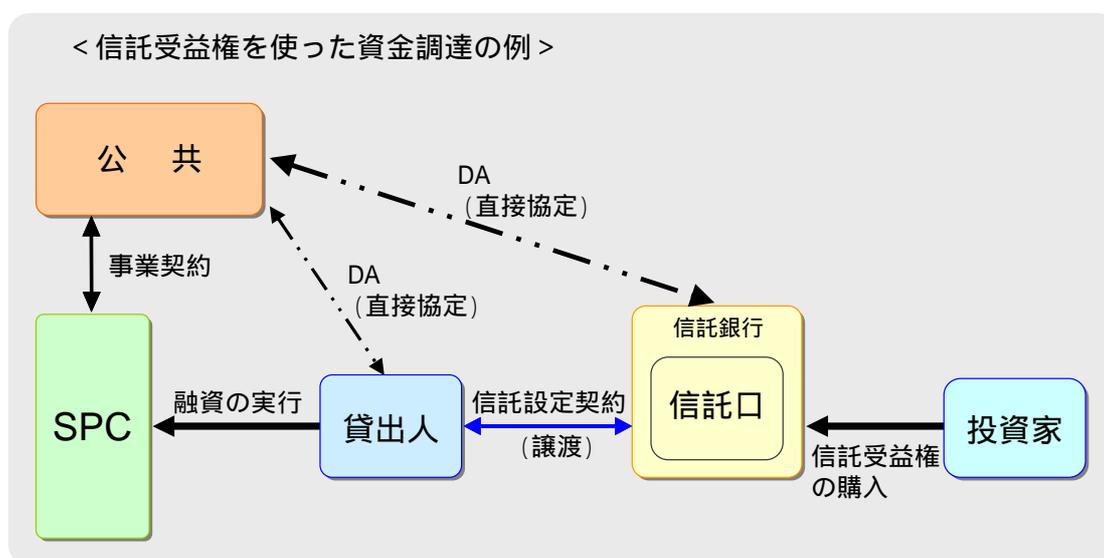
図表 | 3 - 1 - 22 優先劣後構造



さらに、借入面では複数の金融機関等が参画し、協調融資団を組成するシンジケートローンの形態が採られる事例も増えつつある。協調融資団はアレンジャー⁷が借入人と調整した融資条件に従い、複数の金融機関が同一の融資契約書に基づき融資を行う形態である。これにより地方銀行等、以前はPFI事業への参画が容易ではなかった金融機関等が融資団に参加することが可能となり、多様な金融機関等のPFI事業への参画が可能となっている。

また、信託スキームを活用し、融資債権の流動化を前提としたファイナンススキームが採られた事例もいくつかあらわれている(図表3-1-23)。

図表 | 3 - 1 - 23 信託受益権を使った資金調達



⁶ 返済条件において優先借入により劣後するが、劣後借入より優位にあり、中位的な地位にあるローン

⁷ 協調融資団の代表として参加金融機関を募ったり、借入人と融資条件の協議を行い、シンジケートローンの契約書内容を確定したりする役割を負う

イ 運営重視型プロジェクトの増加

病院関連のPFI事業や刑務所PFI事業のように、施設の運営が複雑な運営重視型のプロジェクトが出現するようになったことに伴い、施設の建設と維持管理から構成されてきた従来型のプロジェクトでは想定されなかった様々な課題についての対応が迫られている。例えば病院事業の場合、運営段階に入り、薬価等の見直し、さらには技術革新に伴い当初想定していなかった効率化の要請にどのように対応していくか等の課題がある。すなわち、当初想定していた通りの運営と、技術革新に伴いより効率化されたその時点での市場で一般的に行われる運営との乖離をどのように埋めていくかという課題である。

このような課題について考える際参考となるのが、英国における経験である。平成18(2006)年3月に英国財務省(HM Treasury)は、“PFI: strengthening long-term partnerships(PFI: 長期的な連携を強化するために: 仮訳)”と題する新たなレポートを公表した。このレポートは平成15(2003)年に公表したレポートの続編ともいべきものである。前回のレポートでは、PFIの機能その他広範な論点について触れたものであるが、今回のレポートは、契約が締結された700あまりのプロジェクトのうち、すでに500のプロジェクトが運営段階に入ったことに鑑み、PFIの運営段階でのパフォーマンスについてまとめたものである。財務省(HM Treasury)はPUK(Partnerships UK)⁸に委託し、平成17(2005)年1月以前に運営を開始した事業につき調査を行った。105事業から回答があったが、その内容は、PFI事業の利用者(教師、医師等)、発注者ともに満足度が高く、サービスの提供水準も適当で、事業者に対するインセンティブも適切に働いているという肯定的なものであった。

レポートは、これらを前提とした上で、いくつかの点でPFIの更なる改善の可能性に言及している。そのうちのひとつとして、公共の要求が頻繁に変更されたり、前提条件が変わったりするようなケースについては、ソフトサービス(ケイタリング、クリーニング、警備、事務所、学校、病院等の管理業務等)による便益は他の分野の便益に比較し大きくないということが判明したということも挙げている。本レポートは、現在のところはほとんどすべてPFI契約に含まれているとあってよいソフトサービスを同契約に含めるかどうかにつき、もう少し厳格に本当にそれにより便益が増加するかどうかのチェックが必要であると提言している。具体的には、5年から7年ごとに契約されたサービス購入料と市場価格との比較を実施し(「市場化テスト」及び「ベンチマーキング」の手法)、必要に応じ契約の修正を行うべき条項を契約に盛り込むことが必要としている。英国の担当官によれば、このようなソフトサービスの将来を見据えるとPFI契約と分離した別異の契約として締結することも考えられようとのことであった。本レポートで言及しているソフトサービスは、我が国で最近増加しつつある運営重視型プロジェクトの運営の部分と重なる部分があると考えられる。

また、特に運営段階のプロジェクトに係わる公的セクターのPFI担当者(マネージャークラス)

⁸ 第3章3-2-2ア英国を参照

に対して、ファイナンス、法律、マネジメント等の実務的な助言、ノウハウの移転等を行う実務者集団からなるタスクフォースを、PUKを主たる母体として新たに立ち上げるべきことも提言している。

ウ 事業のほぼ半数が運営段階に移行したことに伴う新たな課題

さらに、運営段階に移行した事業が全体の半数に迫るに伴い、運営段階に生じる様々な課題への対応が現実に求められ始めている。

一例を挙げれば、安全性確保への対応である。PFI事業の実施に当たっては安全性の確保が求められるべきことはもとより言うまでもないことであり、今回の法改正により、確認的に法律上明確に位置づけられた。

PFI事業については、PFI法の基本理念において、民間に行わせることが適切なものについてはできる限り民間にゆだねることや、国等の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとするにより、民間の創意工夫が十分発揮されるようにすべきことが謳われている。一方、PFI事業の実施に当たり、安全性を図るためには、発注者である公共側のPFI事業への関与が求められることになる。このような観点からPFIの趣旨を踏まえつつ機動的に安全性を確保していく具体的な方策が求められている。

平成15(2005)年8月に発生した宮城県沖地震により、運営中の仙台市発注のPFI事業において、屋内プールの天井が落下し、けが人の出る事故が発生した。国土交通省が行った調査によれば、これは本来設置すべきであった天井の斜め振れ止めの未設置が原因であり、施工計画には明確に設置することが示されていたことから、施工上の問題であるとされている。仙台市においては、今後の同市におけるPFI事業の安全性確保の観点から、「PFI方式による公共サービスの安全性確保に関する検討委員会」を設置し、平成18(2006)年3月に報告書を公表したところであり、この検討の成果も十分に踏まえて、具体的な方策を早急に示していく必要がある。

また、事業のモニタリングのあり方も大きな課題である。PFI事業についての資金調達の方法としては、借り手の信用力ではなく、事業自体が生み出すキャッシュフローに着目して資金を融通するプロジェクトファイナンスを活用すべきことは、PFI法に基づく基本方針にも示唆されているところである。この場合、融資している金融機関にとっては、事業の継続こそが債権回収の有効な手段であることから、継続中の事業について資金収支状況をチェックする等によるモニタリング、さらには、経営悪化時の事業介入による立て直し等の役割が期待されていることになる。従来 of 公共事業であれば、関係者は発注者と受注者のみであったのに対し、PFI事業では、これに金融機関が加わり、より適正な事業遂行が可能になるというものである。平成16(2004)年、福岡市が事業実施主体(公共施設等の管理者等)であるPFI事業が経営破綻した。現在、事業は新SPCにより継続実施されているが、福岡市が公表した「タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」(以下「タラソ福岡報告書」という。)によれば、これは関係者がPFI事業にお

けるそれぞれの役割を適切に果たさなかったこと等が問題点であるとされており、今後このような事例を教訓にしながら、モニタリングの具体的なあり方について検討していく必要がある。

Column-5

福岡市「タラソ福岡」に係るPFI事業及び仙台市「スポパーク松森」に係る事業について

両事業に共通している要因として、官民双方の「リスク」の認識が不十分であったことが挙げられる。PFI事業のメリットは官民の適切なリスク分担を通じて実現されるものであり、これが適切でない場合、これらの事例のような事態を招く可能性がある。

リスクマネジメントが企業の存亡に直結し得る民間セクターに比べ、公共セクターはリスクに対する認識が不十分な面もあり、これらの事例で得られた教訓が、今後のPFI事業の検討において活かされることが望まれる。

(1)「福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業」(福岡市)

ア 事業概要・開業に至る経緯(内容については、タラソ福岡報告書による)

本事業は、ごみ焼却処理施設である「クリーンパーク・臨海」建設に際して、施設建設に対する周辺地域住民の理解を得るため、ごみ焼却により生ずる熱エネルギーを利用して市民に健康づくり等のサービスを提供する施設として計画されたもの。なお、「タラソ」とは、温海水プールで水中運動を行い心身の回復を目的とするタラソセラピーを指す。

平成12(2000)年3月に実施方針が公表された。以降、事業者選定手続きが行われ、同年11月に大木建設株式会社を代表とするコンソーシアムが選定され、平成13(2001)年2月事業契約締結に至った。

設計・建設を経て、平成14(2002)年4月に「タラソ福岡」は開業したが、初年度より損失を計上し、対策が講じられたにも係わらず収支は改善されず、平成16(2004)年3月期の決算において債務超過に陥った。これに加え選定事業者(SPC)である(株)タラソ福岡の最大出資者であり(株)タラソ福岡の経営を資金繰りの面から支援してきた大木建設(株)が、平成16(2004)年3月に民事再生手続の適用を申請し、支援継続が困難となった。

このような経緯を経て平成16(2004)年11月30日に本施設はいったん閉鎖されたが、平成17(2005)年2月に新しい事業者(SPC)が同事業のスキームを引き継ぎ、同年4月1日より営業が再開され今日に至っている。

イ タラソ福岡報告書が示す経営破綻に至った原因等

福岡市が平成17(2005)年6月に公表したタラソ福岡報告書では、その結論として、

タラソ福岡事業においてPFI事業者が経営破綻し事業が中断したことは、事業実施主体(公共施設等の管理者等)である福岡市をはじめとする関係者がPFI事業を行うにあたって重要となる適切なリスクマネジメントを欠いていたことが原因であること

PFI 事業を効率的、効果的なサービスの調達方式にするためには、事業実施主体(公共施設等の管理者等)である福岡市をはじめ、民間事業者、そして融資者の三大プレイヤーがPFI 事業の本質を正しく理解し、PFI 事業におけるそれぞれの役割を適切に果たすことが不可欠であること

とまとめられているところである。

さらに、同報告書は、「PFI 事業の推進のために」に係わる提言として、「事業特性を考慮した明確なリスク認識」、「事業特性に配慮した審査・評価」、「事業推進に対する管理者としての適切な行動」、「事業者の経営破綻リスクのマネジメント」、「融資者との役割分担」、「PFIの本質的な理解」、「適切なプロジェクトファイナンス市場の育成」、「民間事業者の事業参加」といった八つを示している。

(2)「(仮称)松森工場関連利用施設(愛称「スポパーク松森」)整備事業」(仙台市)

ア 事業概要・経緯(内容については、仙台市公表資料による)

本事業は、ごみ焼却処理施設である「(仮称)松森工場」建設に際して、ごみ焼却に伴って発生する余熱を有効利用する温水プールや温浴施設等各種スポーツ施設、緑地空間から構成される市民利用施設として計画されたもの。なお、「スポパーク松森」とは、平成 16(2004)年 11 月に施設の愛称募集を行い、その結果全国からなされた応募の内から選考されたものである。

平成 14(2002)年 11 月に実施方針が公表された。以降、事業者選定手続きが行われ、平成 15(2003)年 12 月に仙建工業株式会社を代表企業とするコンソーシアム(「杜の都建設 PFI 研究会グループ」)が落札し、平成 16(2004)年 3 月に事業契約締結に至った。

平成 17(2005)年 7 月に「スポパーク松森」は開業したが、同年 8 月 16 日に宮城県沖を震源として発生した地震により、屋内温水プール室の天上が落下し、当時プール室内にいた利用者が負傷した。

国土交通省調査団による事故現場調査が同年 8 月 16・17 日に行われ、同年同月 26 日にその結果が記者発表された。一方仙台市も同年同月 18 日に庁内に「スポパーク松森事故対策検討委員会」を設置し、同年 10 月にその調査報告を公表した。

なお、同年 10 月に仙台市は「PFI 方式による安全性確保に関する検討委員会」を設置し、平成 18(2006)年 3 月に同委員会の報告書を公表している。

イ 仙台市報告書が示す事故原因等

「スポパーク松森事故対策委員会」の報告書では、事故の原因を以下のように示している。

天井の変位を抑える斜め振れ止めが設置されていなかったために天井に大きな横揺れが生じて壁と衝突したと考えられること、

現場施工については、国土交通省から出されている共通仕様書等に適合せず(要求水

準書には、「国土交通省から出されている共通仕様書等に準拠すること」と示されている)耐震性の低下を招くと考えられるいくつかの要素があること、等の状況が複合して天井落下を招いたと判断するものであること。

設計者、工事監理者、施工者の間で意思の疎通を欠き、チェック機能が働かなくなっていたものであり、施行体制に問題があったこと。

「PFI方式による安全性確保に関する検討委員会」の報告書では、本件事業においては、事業者側(選定事業者)の契約不履行の他に、市も事業者(選定事業者)も天井落下というリスクを事前に明確には認識できなかったことが、安全システムが機能しなかった大きな要因として挙げられるとし、また、PFI事業についての安全性確保について、「市民・利用者を保護する安全規定の明確化」、「安全性を確保するための設計・施工確認のあり方」、「危機管理マニュアル等の整備」、「保険付保の重要性の再認識、保険付保項目と保険で付保できない項目への対応」、「不可抗力事由の取り扱いの明確化」、「リスク認識とそのマネジメント」、「官民リスクワークショップ実施の検討」の七点を提言している。

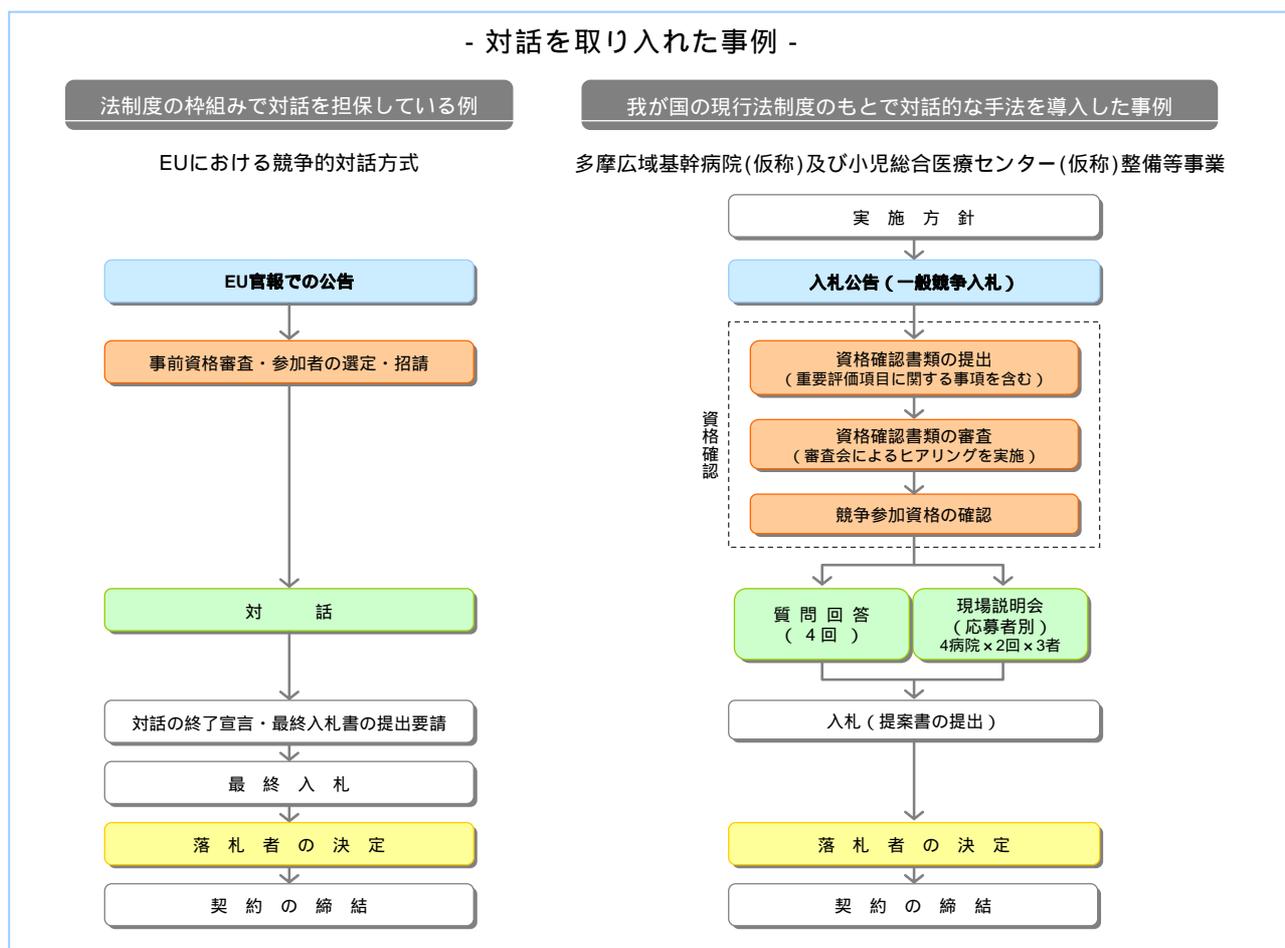
(3) 入札契約制度改革の動き

公共工事の入札契約制度については、平成 17(2005)年の 12 月以来、中央建設業審議会ワーキンググループにおいて、談合等不正行為やダンピングのない公正性、透明性、競争性の高い入札契約制度を導入し、価格と品質が総合的に優れた最も価値の高い調達と技術と経営に優れた企業が伸びていける競争環境を実現することを目的として、喫緊の四つの課題につき検討がなされ、平成 18(2006)年 3 月に中間報告がなされた。この四つの課題の一つとして多段階審査方式と交渉方式について検討がなされ、同報告の中で、多段階審査方式については、遅くとも WTO 協定改定に伴う制度改革にあわせて、国内法令に位置づけるべきものとされ、また、交渉方式については、国は国内法令への位置づけ等の検討を行うべきものと明記されている。

一方、PFI 事業については、全事業の 66%が一般競争入札によって行われているところであるが、PFI 事業についても発注者、受注者双方より、発注者と入札参加者の双方向のコミュニケーション(対話)を前提とした交渉方式の必要性、また、多段階選抜(審査)の必要性について指摘されている。平成 17(2005)年 8 月の法改正においても、附則の第 3 条で、公共施設等における入札制度の改善の検討を踏まえつつ、検討を加えるべきことが明記されたところである。公共工事において議論されている方向と PFI 事業におけるニーズは同一の方向であることから、附則で示されているとおり、公共工事における議論において示されている大きな潮流を踏まえて今後の方向を検討していく必要があると考えられる。

また、欧州においては、発注者と入札参加者の双方向のコミュニケーション(対話)を前提とした交渉方式である競争的対話方式を内容とした EU 指令が平成 16(2004)年に制定されたところである。この競争的対話方式では、「特に複雑な」という要件に該当すれば適用が可能となるものであり、例えば、英国の公共調達制度を所掌している政府調達本部(OGC:Office of Government Commerce)では、PFI については、この競争的対話方式を適用していくことを強く推奨している。この競争的対話方式の国内法化は、各国の任意である(オプション規定)ものの、EU 委員会事務局によれば、平成 18(2006)年 3 月時点で EU 加盟国 25 カ国中 12 カ国が国内法化を終え、すべての EU 加盟国が国内法化を決定したとのことである。したがって、ここ数年で欧州においては、競争的対話方式が PFI 等についての標準的な入札方式になることも想定される。また、我が国においても、現行法制度のもとで対話的な手法を導入した事例も存在している。このような国際的な動向や、我が国で既になされている事例等も視野に入れて検討をしていく必要があると考えられる。

図表 3-1-24 EUの競争的対話方式と我が国で対話的手法を導入した事例



3-2 今後に向けて

3-2-1 改築更新、維持管理需要の増大への対応

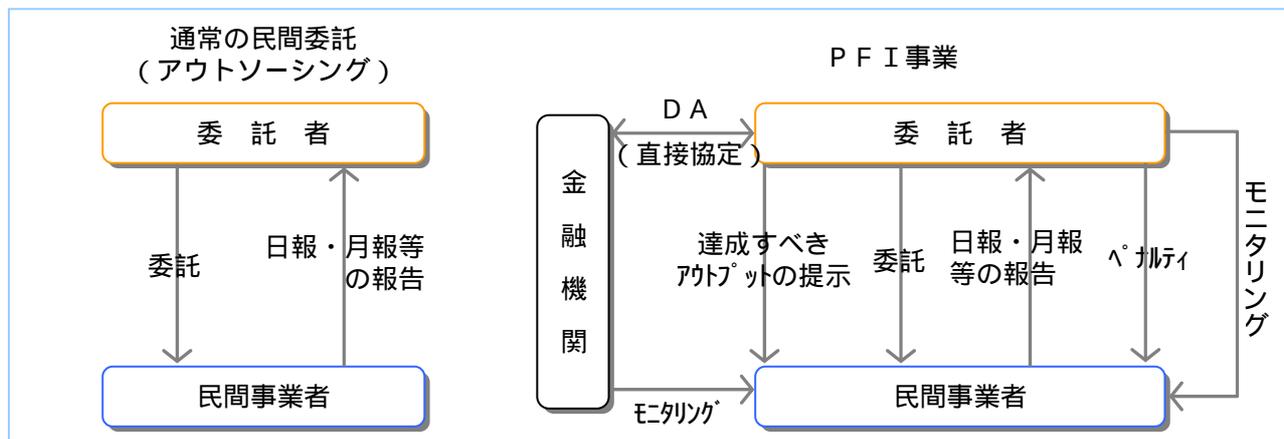
我が国では、高度成長期に整備された大量の資本ストックが更新時期を迎え、今後維持管理投資や更新投資費が急増することが見込まれる。

従来の発注形態では、予算の制約等により大規模修繕を含む修繕業務が必ずしも適切な時期に行われない場合があり、その結果、施設の劣化が進んだり、施設の建て替えを行う時期が早まったりして公共支出が嵩むことがあった。一方、PFI事業においては、ライフサイクル全体を見通し、大規模修繕業務を含む修繕業務を選定事業者の業務範囲とすることにより、長期間にわたる修繕業務の予算を確保しつつ、選定事業者のノウハウを活用した適切な予防修繕や大規模修繕を行うことが可能となると考えられる。

さらに、通常の民間委託(アウトソーシング)の場合、民に委託すれば、官のコミットの度合いが減少し、これがともすれば民間委託の効用として語られることがある。一方、PFIのスキームは、事業が適切に遂行されるよう、官、そして金融機関が不断にモニタリング等を行うことによりコミットす

ることになる。この際、官は達成すべきアウトプットを示し、民がこのアウトプットを達成しなければ、支払い額を減額する等ペナルティを課すこととなり、これが民の適切な事業遂行のインセンティブとなるというものである。このようにPFIの本質は、官民の適切な連携にあり、このようなPFIの原理は、今後の効率的、効果的な改築更新、維持管理を行う上で参考になる点が多いと考えられる。

図表 | 3-2-1 通常の民間委託とPFI事業の仕組み



もっともすでに触れたように、我が国のPFIは今まさにその重点が運営段階に移行しつつあるところであり、ここで触れたノウハウについては今後の蓄積を待つべきものである。いずれにしても、PFIに携わるすべての関係者がこのような問題意識を共有してその事業の遂行にあたる必要があると考えられる。

3-2-2 地方分権等の動きに即した対応

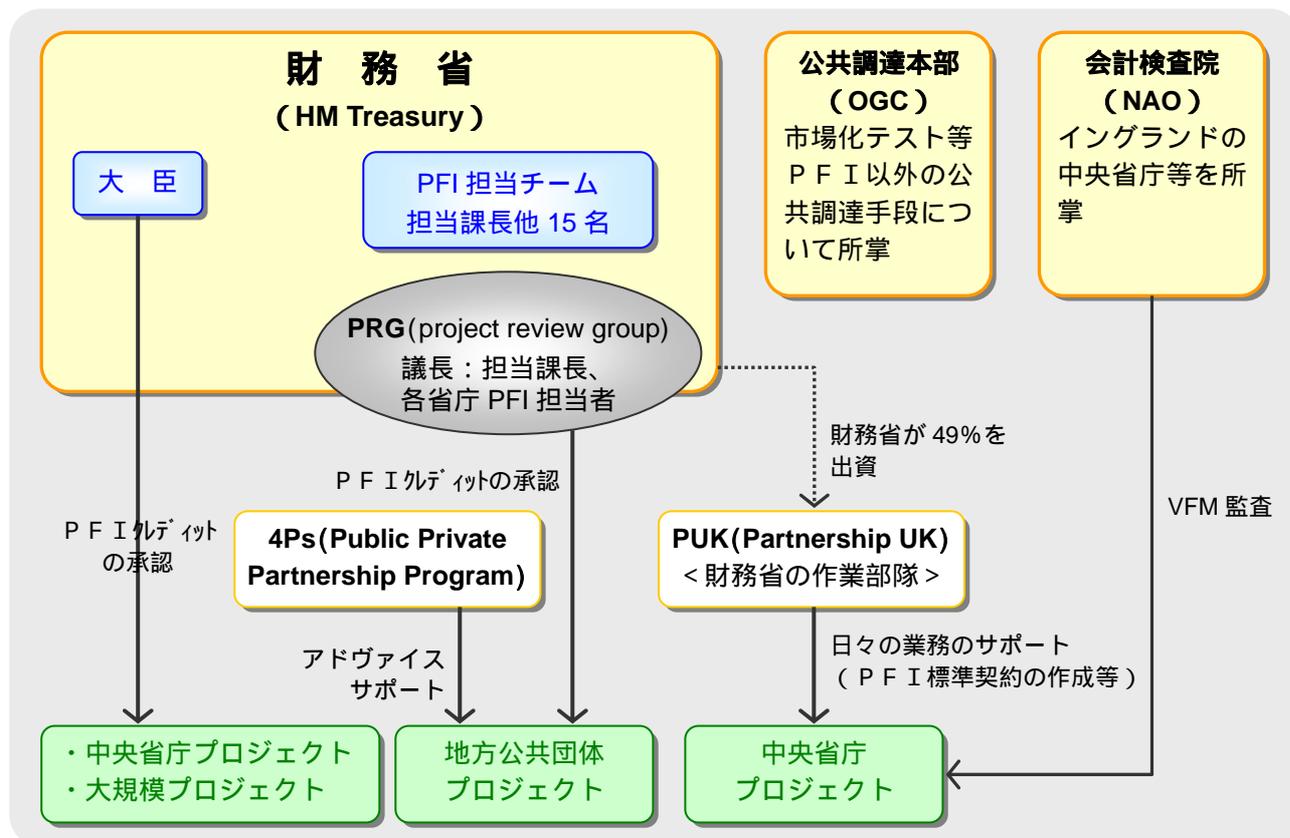
我が国では、地方が自由と責任に基づいて自立し、効率的な地方財政の姿を実現することを目的として、地方分権の推進や、道州制の導入検討が行われている。

このような地方分権の方向を踏まえたPPP/PFIのあり方について考えているとき、参考になるのは、我が国同様にPPP/PFIを推進している諸外国の状況である。

ここでは、一例として、英国とドイツのPPP/PFI推進体制について触れることとする。

ア 英国

図表 3-2-2 英国のPPP/PFI推進体制



財務省(HM Treasury)が、PPP/PFI の政策全般について責任を有している。また、プロジェクトの承認もその所管である。担当課長のもと、PFI 担当チームは 15 名からなり、半数が民間からの出向からなっている。

市場化テスト等 PPP/PFI 以外の調達手段については、公共調達本部(OGC: Office of Government Commerce)が所管している。公共調達本部(OGC)は財務省(HM Treasury)の外局であるが基本的には財務省(HM Treasury)からは独立した機関である。

英国においては、国、地方公共団体等 PPP/PFI 発注者はすべからず財務省(HM Treasury)に PFI クレジット(PPP/PFI 事業に対する補助金)を申請し、その承認を得ない限り PPP/PFI 事業を実施することができない。したがって財務省(HM Treasury)は国、地方公共団体等、すべての PPP/PFI 事業を把握する立場にあり、また、PFI クレジットの承認を通じて PPP/PFI 事業による債務をコントロールすることができるきわめて中央集権的な体制となっている。

財務省(HM Treasury)の大臣(ministers: 複数)は中央省庁のプロジェクト、大規模なプロジェクトにつき承認するが、それ以外のプロジェクトについての承認については、PRG(project review group)に委任している。

担当課長が議長である PRG は、地方公共団体のプロジェクトの承認を PFI クレジットの承認を通じて行うことをその担務としている。この PRG には、各省庁の PPP/PFI のエキスパートも出席することになる。通常一ヶ月に一回程度招集される。夏場を除けば大体少なくとも毎月 1 から

2件の案件はある。5人程度から構成されており、地方公共団体のプロジェクトの承認とそのレビューのみを行っている。地方公共団体のプロジェクトも財務省のガイドラインに従わなくてはならず、そうでなければPFIクレジットの承認は与えられない。もし承認が与えられない場合、地方公共団体は改訂した案を再提出することになる。

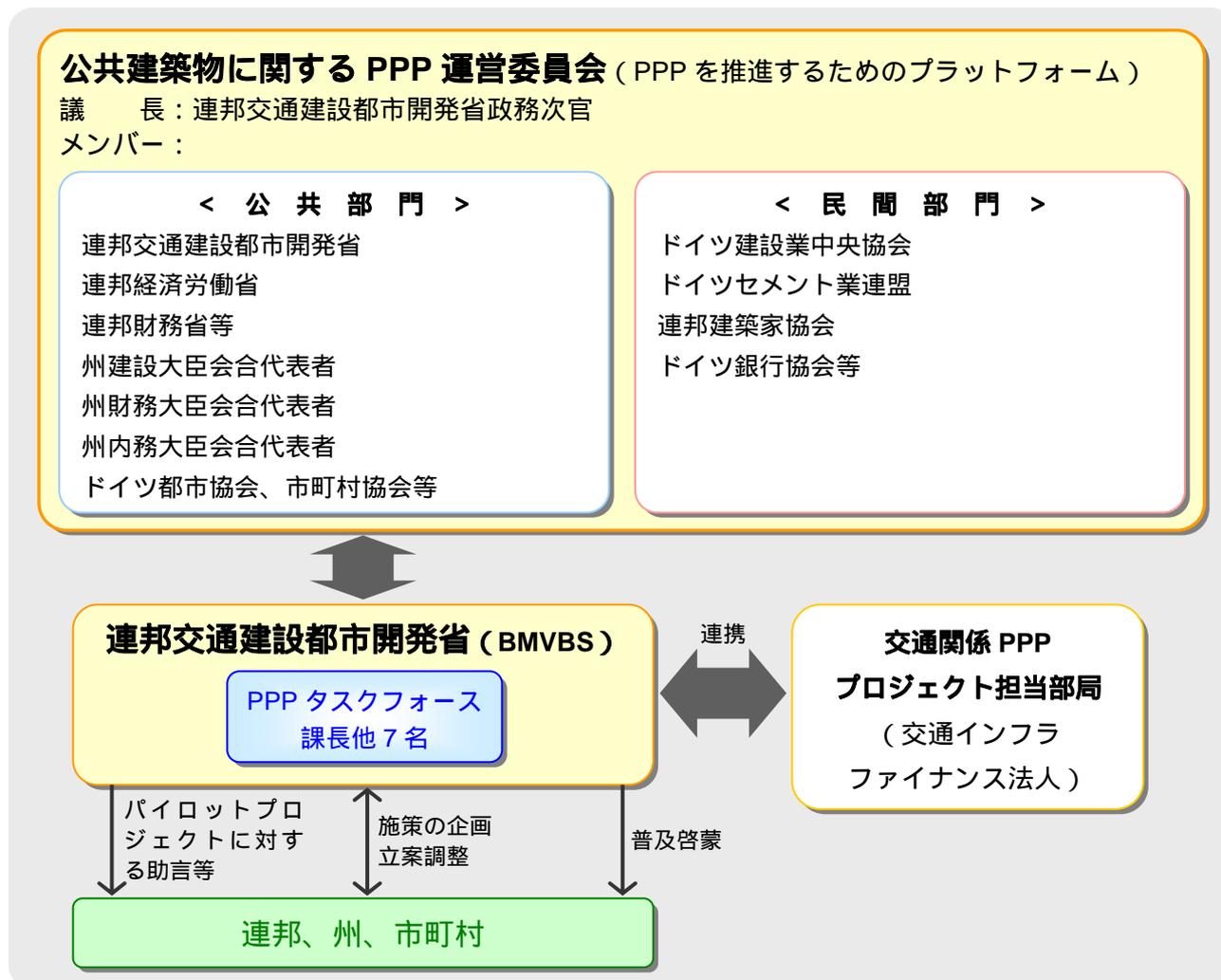
PUKについては、約70名から構成され、財務省(HM Treasury)がその49%を出資しており、財務省(HM Treasury)の政策を具体的に実施していくことをその権能としている。主として、中央省庁の行うプロジェクトについて所管としている。具体的には、PPP/PFI標準契約の作成や、日々の業務のサポートを行っている。また、地方公共団体によるPFIクレジットの申請を事前審査し、その結果を財務省(HM Treasury)に報告している。4Psは地方公共団体を対象としている。その権能はほぼPUKと同様である。財務省(HM Treasury)には直接の監督権限はない。

以上の推進体制と不即不離の監査の体制として、英国では会計検査院(NAO: National Audit Office)が枢要な機能を果たしている。

会計検査院(NAO)の業務は、イングランドの中央省庁等に関する会計の財務監査と個別プロジェクトのVFM監査である。後者はPPP/PFIに限らず全分野からプロジェクトをいくつか選んで実施する。職員は約800人で、多くが各省庁の会計監査を担当(省庁別の担当制)し、PPP/PFIを扱うのは約20人の特別チーム(全省庁を担当)である。PPP/PFIの監査には民間セクターの観点が必要のため、チームの半数は民間の関連分野からの転籍者である。地方公共団体のプロジェクトの監査については、会計検査院(NAO)の所管ではない。

イ ドイツ

図表 | 3-2-3 ドイツのPPP/PFI推進体制



ドイツでは、我が国では内閣府、英国では財務省(HM Treasury)に置かれているいわゆる PPP/PFI ユニットが、我が国の国土交通省にあたる連邦交通建設都市開発省(Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)に PPP タスクフォースという名称で設置されている。

平成 14(2002)年に、公共建築物に関する PPP 運営委員会(Lenkungsausschuß PPP im Öffentlichen Hochbau(PPP Steering Committee))がグロスマン連邦交通建設都市開発省政務次官を議長として発足した。委員会には、連邦政府の交通建設都市開発省、経済技術省及び財務省の他に州の関係省の代表や民間セクター(銀行、建設業等)の代表がメンバーとなっている。委員会は何らかの執行権を有するものではないが、PPP を推進するための議論を行うためのプラットフォームであり、そこで整理された解決策を連邦、州にフィードバックすることを任務としている。なお、道路等の交通プロジェクトについては、平成 10(1998)年以降、別異の組織により対応がはかられている。タスクフォースは、公共建築物等についての PPP を所掌として、連邦交通建設都市開発省に設置されており、課長他 7 名から構成されている。現在の課長はラインラントプファルツ州の財務省から出向している。なお、同課長の人件費は 80%を連邦が、

20%を州が負担している。

タスクフォースは、PPP 運営委員会の事務局としての機能の他、以下の三つの業務に取り組んでいる。

第一に、パイロットプロジェクトに対する支援である。連邦、州、市町村の5から10のプロジェクトに対し、その初期段階において、様々なアドバイスを行うものである。事業者のプロジェクト遂行に、タスクフォースが介入して軌道修正を図ることもある。事業の執行責任はあくまで事業者にあり、事業者はタスクフォースのアドバイスに法的に従う義務はないが、より良い方向に向かうよう協力して事業を遂行している。なお、市町村が入札を行う際の入札条件書の策定支援に係る連邦の補助金も所掌しており、最大12万ユーロ(1ユーロ=142.56円(平成17年3月31日付けレート)で換算すると1,711万円)の補助金を交付している。

第二に、法的な枠組み等 PPP/PFI を推進する制度的な枠組みの構築である。連邦としての枠組みの構築のほか、各州の枠組みの標準化、さらには EU 指令の国内法化等がその内容である。

平成17(2005)年、PPP 促進法(PPP Beschleunigung Gesetz)が制定された。これは、入札契約、財政、税制、アウトバーンプロジェクト等に係わる PPP/PFI に関する特則を定めたものであり、条文改正法(Artikelgesetz)である。具体的な内容としては、EU指令で規定された競争的対話方式の国内法化、所有権譲渡禁止の緩和、PSC の基準の特定、BOT プロジェクトに係わる固定資産税、不動産取得税の非課税措置の創設等である。さらに、下位法(行政規則(Verwaltung Vorshrift)等)のレベルでは、PPP/PFI 事業の経済性の比較等につき、各州共通のガイドラインになりうる標準モデルの策定を行うことが予定されている。

第三に、広報普及啓蒙活動とノウハウ移転である。ホームページによる情報の公開、セミナー、ワークショップの開催等の他にベストプラクティスのとりまとめ、PPP 大賞の実施等がその内容である。

ウ PPP/PFI導入各国との情報交換の必要性

英国とドイツのPPP/PFI推進体制についてまとめると以下のとおりとなる。

	英 国	ド イ ツ
PPP/PFI ユニット	財務省(HM Treasury)に設置されたPFI 担当チーム	連邦交通建設都市開発省 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)に設置されたPPPタスク フォース
構成 メンバー	15名(内半数は民間からの出向)	7名(課長は州政府からの出向)
推進体制 の特徴	国、地方を問わずPPP/PFI事業全体をコ ントロールすることができる中央集権的構 造	連邦、州等公共部門と民間部門からなる プラットフォームが存在し、連邦、州、民 間がそれぞれ協力して推進する体制 PPP/PFIユニットは、制度の枠組みの構 築が主要業務
PPP/PFI ユニットの 業務	財務省はPFIクレジット(PPP/PFI事業 に関する補助金)の承認を通じ、国、地 方を問わずすべての事業を把握する立 場であり、すべての債務をコントロールす ることができる	連邦、州、市町村等公共部門及び民間 部門から構成されるPPP運営委員会 (PPPを推進するためのプラットフォーム) が存在 連邦交通建設都市開発省に設置された PPPタスクフォースは、この事務局として の機能の他、連邦法の制定等制度的な 枠組みの構築、州政府等と国の政策の 調整を主に行っており、個別のプロジェクト に対する財政支援はプロジェクト立ち上 がりの際の調査補助のみ
直属の 実施部隊 の有無	約70名から構成されるPUK(Partnership UK)が存在、PFIクレジットの事前調 査、日々の業務のサポート等を実施	なし

連邦制国家であるドイツのPPPタスクフォースは、我が国同様、制度的な枠組みの構築を所掌するに留まり、個別のプロジェクトに対する財政的支援はプロジェクト立ち上がりの際の調査費補助に留まる。我が国にも地方公共団体が行う導入可能性調査に対する調査費補助が存在したが、三位一体改革の大きな流れの中、平成17(2005)年度限りで廃止となった。

また、英国の場合は、財務省直属の作業部隊であるPUKが存在し強力な執行体制が担保されているのに対し、ドイツの場合はそのようなものも存在しない。一方、PPP運営委員会やPPPタスクフォースの組織をみると州や市町村の代表がその構成員として入っている等、連邦制、分権型国家にふさわしい体制となっている。今後道州制等さらなる地方分権を推進しようとしてい

我が国のPPP/PFIを考えたとき、連邦制国家であるドイツのPPP/PFIへの対応は参考にしていくべき点がある。いずれにしても、PPP/PFIは、それぞれの国の制度、国情を踏まえ、それぞれに適合した形で導入されていると考えられ、今後、PPP/PFI導入各国と情報交換を行うことにより、我が国の今後のPPP/PFIのあり方について検討することが有益であると考えられる。

第3章のまとめ

3 - 1 我が国のPFIの課題

我が国のPFIは、平成11(1999)年のPFI法施行以後約7年が経過、平成17(2005)年度末時点で実施方針を公表した事業は230件に達し、毎年度着実に増加している。

一方で、英国等とは異なった我が国特有の構造が明らかになりつつある。具体的にはBTO方式が全体の過半を超える構造であることである。

BOT方式については、選定事業者が施設を保有することから、リスク管理面でより完全な対応が期待でき、施設の運営面での選定事業者のノウハウが活用されやすくなるという、良好かつ低廉なサービスの提供という観点からはより優位な点があるといわれているが、我が国ではBOT方式ではなくBTO方式が増加しつつあり、現在全事業数の66%を占めている。この我が国特有の構造が顕著になるにつれ、選定事業者の業務範囲に運營業務が含まれない事業数や、大規模修繕業務を含まない事業数が増加している。BOT方式をより普及させるためには、我が国の税制度や補助金制度においてイコールフットイングが実現していくよう更に努めていく必要があると考えられる。

また、PFI事業の進捗に伴い様々な課題が顕在化しつつあり、事業実施主体(公共施設等の管理者等)や、民間事業者(経済界)双方からも様々な要望がなされている。大規模プロジェクトの増加に伴う資金調達方法の多様化の動き、病院関連のPFI事業や刑務所PFI事業の様な運営重視型プロジェクトの増加等の動きも見られる。さらには、事業のほぼ半数が運営段階に移行したことに伴い、安全性の確保のあり方、モニタリングのあり方等の新たな課題に対応することが求められている。

欧州においては、発注者と入札参加者の双方向のコミュニケーション(対話)を前提とした交渉方式である競争的対話方式を内容としたEU指令が平成16(2004)年に制定されたところである。我が国においても、入札契約制度改革の動き、また、国際的な動向等も視野に入れながら、平成17(2005)年8月に改正されたPFI法附則第3条の趣旨を踏まえた検討が行われるべきである。

3 - 2 今後に向けて

今後増大する改築更新、維持管理需要に対する対応として、官民連携して事業を遂行していくPFIの原理は、参考になると考えられる。我が国のPFI事業は、今まさに、その重点が運営段階に移行しつつあるところにあり、PFI事業の関係者がこのような問題意識を共有して、その事業の遂行にあたる必要があると考えられる。

英国とドイツではPPP/PFIの推進体制が異なるように、各国のPPP/PFI推進体制はその国の制度、国情等に適合したものが導入されている。我が国では、地方分権の推進や道州制の導入検討が行われており、このような制度改革も視野に入れて、今後のPPP/PFIの推進体制等を検討することが必要と考えられる。