

民間の創意工夫を真に活かす PFI改革

わが国財政は国・地方ともに危機的状況にあり、公共事業予算が縮減されるなかで、質の高い公共サービスを維持していくためには民間の力の適切な活用が欠かせない。このため、民間の力を生かすPFIの重要性をあらためて認識し、PFIの活用促進のために、「官から民へ」という公共部門の組織・業務の効率化と改革を促しつつ、民間の創意工夫を真に発揮できるよう、抜本的な制度改革を行うことが必要である。PFIの現状と課題、活用促進のための制度改革に関する関経連の提言を紹介する。



PFIとは何か

PFI (Private Finance Initiative) とは、社会資本(公共施設など)の整備・運営に対し、民間のノウハウ、技術力、資金力などを活用して公共サービスを提供するものである。事業は公共施設などの建設・整備にとどまらず、その後の長期にわたる維持管理・運営までを対象とするため、官民の適切なリスク分担のもと、民間の創意工夫が十分に発揮されれば質の高い公共サービスを低コストで提供することができ、財政健全化と両立する行財政改革手法となる。民間としては、公共施設の維持管理・運営という新たな事業領域が生まれ、多様な企業が参入することで内需と雇用が拡大す

る。金融面においても、社会資本の運営による長期的に安定したキャッシュフローに着目し、適切なファイナンススキームを構築できるなら、内外の民間資金の誘導・活用につながる。

PFIが従来型の公共事業と異なる点は、民間事業者が行政側の個別発注の請負業者としてではなく、公共施設の設計・建設から維持管理・運営にいたるまでのライフサイクルで関与することにより、公共サービスの提供主体になるということである(図1)。行政の役割は公共サービスの企画・計画そして提供状況のモニタリングに変わり、組織・業務の効率化と改革につながる。

PFIの事業化は、財政負担削減額、すなわちVFM(Value For Money)の発生が条件となる。

従来型公共事業とPFIをライフサイクルコストで比較し、費用対効果の最大化の観点から、PFIの方が財政負担額が削減される（VFMが発生する）と判断されるとPFIの導入がはかられる。

事業実施の流れとしては、まず、行政が事業概要などを示す実施方針を策定・公表する。その後、特定事業のVFMが評価された上で、民間事業者選定のための入札（総合評価一般競争入札が基本）が行われ、落札者と行政が契約を締結する。PFI事業では、民間事業者は事業を実施するための特別目的会社（SPC：Special Purpose Company）を設立、事業から得られる収益を担保としたプロジェクトファイナンスによる資金調達を行う。SPCは、行政との間で事業権契約を締結し、公共サービスを提供するとともに、多くの関係企業が関与する事業全体（設計、建設、運営など）を取りまとめる役割も担う。

に拡大している。また、オーストラリアや韓国など、いまや英国以外の諸外国でもPFIは積極的に活用されており、病院、教育施設、刑務所などの公共施設のほか、有料道路事業のような大型の独立採算型事業にまで対象が広がっている。

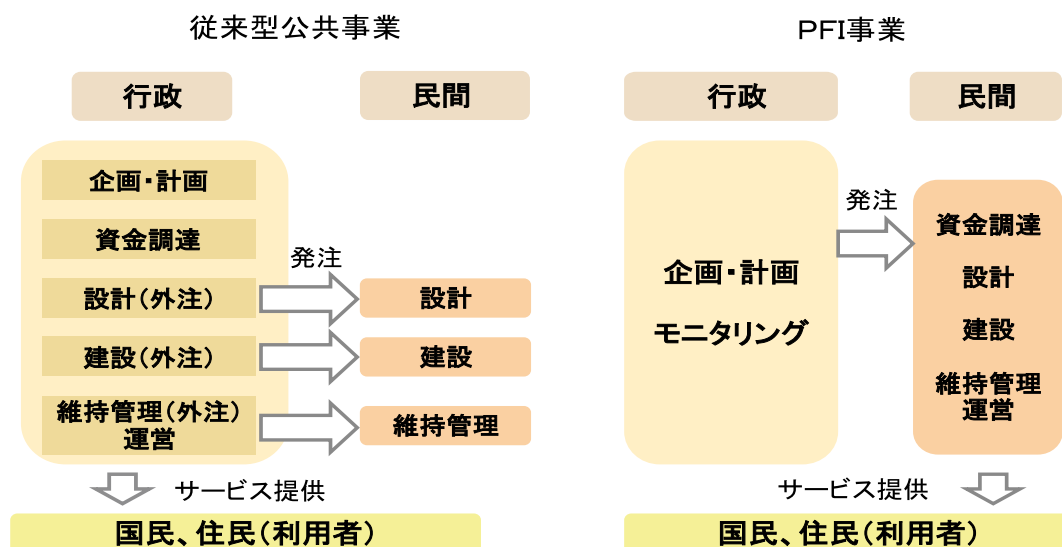
わが国では、1999年9月のPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）の施行が本格的なPFI導入の契機となっている。内閣府の調査によれば、11年めとなる2009年末までの累積事業件数は366件、うち事業者が決定している337件の事業規模は累計で約4.7兆円と推計されている。公共施設の整備・運営の事業手法の一つとして定着してきているとはいえ、全体の約7割をサービス購入型（行政が事業者に対価を支払う）が占めており、事業規模で見ても100億円以下の事業が約8割を占めるなど、小規模・ハコモノ型の事業が多いとされている。近年、入札者数の減少傾向も指摘されている。

このように、わが国のPFI事業は、諸外国に比べ広がりには欠けている。その背景には、「創意工夫が十分に発揮できない」「コストばかりかさむ」と言われ、民間事業者が意欲的に事業参画できる仕組みになっていない現行のPFI制度の問題点がある。従来型の公共事業の枠組みから脱却していないPFIの手続き、大規模事業や運営重視型事業の際に生じやすい官民のリスク分担の不透明さなど改善すべき点は多い。

わが国へのPFIの導入と現状

PFIは、1992年、英国において新しい公共調達手法として導入されたのがその始まりである。1970年代後半のサッチャー保守党政権による「英国病」の克服に向けた民営化などの「小さな政府」実現という政策の流れから導入が推進され、労働党政権でもその方針が引き継がれた。財務省主導による手続きの改善や自治体での事業化に対する政府の強力な後押しにより、事業案件は飛躍的

〈図1 従来型公共事業とPFIの違い〉



PF I 最前線レポート

香川県まんのう町の挑戦



満濃池

国とともに危機的状況にある地方財政。財政難が深刻化するなか、住民にとって身近な公共サービスがより良く効率的に提供されるには民間の力の活用が欠かせない。その手法と目されるのがPF I。しかし、このPF Iの事業化に乗り出せない自治体は多く、すでに手がけた自治体でも期待した効果が得られていない場合も少なくない。それはなぜか、どうすればPF Iを地域の身近な公共サービスの提供に有効に活用できるのか——。先進的な取り組み事例として全国から注目を集める香川県仲多度郡まんのう町のPF Iを通して考える。

PF I、検討のきっかけはコストメリット

「コストメリット」と「リスク軽減」。町がPF Iを検討したきっかけはこの2つ。琴南町、満濃町、仲南町の3町が合併したまんのう町では歳出削減が大きな課題だった。そして対象事業として選ばれたのが中学校の改築。運営要素がなく、扱いやすいというのがその理由だったという。PF Iの検討を進めるなかで担当者はあることに気づく。「同じ対価を払ってもより

良いサービスが提供されるならVFMは生まれる。コスト削減だけがPF Iではない。民間の創意工夫を町の公共サービスに取り入れることこそ本来の姿では。」このような思いから生まれたのが今回のPF I事業(表)である。

民間の力を最大限に生かすための工夫

特徴の一つが、対象施設に限らず、町の行政全般のサービス向上や効率化について任意提案を求めた点。評価基準の配点を大きくし、より多くの提案が集まるよう工夫されている。行政の課題について町職員にアンケートを実施する事業者も出てくるなど、町側も手ごたえを感じているようだ。

事業方式(BOT・BTO(P.7参照))、期間について事業者が最適と考えるものを提案できるのもこれまでに例のない取り組み。単に選択できるだけなら事業者が慣れていて、リスクの少ないBTOに提案が集中しそうだが、ここにも一工夫。「これまでのPF Iはすべて“性能”つまりアウトプットで評価していますが、今回はアウトカム—“成果”で評価します。事業によ

職員の熱意で実現した先進的なPF I事業

まんのう町長 栗田 隆義 氏



日本一の灌漑用ため池「満濃池」の町として知られるまんのう町は、琴南町、満濃町、仲南町の3町が合併し2006年3月に誕生しました。

これまで町づくりの一環として、町の全域420kmにわたり光ファイバー網を敷設するなどして情報基盤整備を進めてきましたが、老朽化の進んでいる満濃中学校の建て替えは喫緊の課題でした。財政状況の厳しいなか、何か良い手はないかと模索していたところ、若手職員から「PF I方式を採用しては」との提案がありました。

先行事例の調査や視察を行った結果、PF Iは非常に有効な手段である一方、「職員によほどの意気込みが

ないと成功しない」と言われるほど、手続きが非常に煩雑な制度であることがわかりました。そこで私は職員に「本気でやるのか」と問いました。天米係長を中心とする職員から返ってきた答えは「ぜひやりたい。」この熱意が私はもちろん、議会をも動かし、今は町一丸となって事業を推進しています。

今回の事業では、中学校や図書館などの新改築にとどまらず、町の公共サービス全般にも民間のノウハウを提案していただく新しい取り組みに挑戦しています。今後のPF Iのモデルケースとなるよう、事業の成功をめざして職員ともども引き続き頑張っていきたいと思います。

りどんな効果や成果が生まれるか、それをどう証明するかまでを評価の対象にします。そうすることで、事業者が方式と期間を自由に組み合わせ、施設の管理・運営についてさまざまなアイデアを提案できるようにしています。おそらく日本初の取り組みです」と当初からこの事業に携わる天米一志・まんのう町教育委員会満濃中学校改築対策室係長は語る。このほかにも事業期間中にSPCの出資比率の変更を認めるなど、多くの新しい試みを取り入れられている。外部の専門機関を活用してサービスレベルの指標を作り、町側の担当者が変わっても運営期間中の評価が一定に保たれる仕組みの構築も検討されている。

初めてづくしのこの事業、これまでの自治体PFIとの違いや町の思いを伝え、事業者とのミスマッチをできるだけ少なくしたいと、通常は制約の多い事業者との対話も回数や時間の制限なく受け付けられる。そこには事業者の意識を変えたいとの狙いもあるそうだ。こうした努力が実を結び、「このPFIはちょっと違う」と、通常は大型案件しか手がけない大手ゼネコンも関心を示しているという。

今後のPFI、活路はどこに？

PFIについて、天米係長は「どの市区町村でも人口や交付税が減少していくなか、施設やサービスを

維持するにはPFI事業の意義は大きい。案件数が増えないのは、官主導だからではないでしょうか。今回私も痛感しましたが、行政側にとっては膨大な事務負担が最大のネックです。もう一つのネックは規制緩和されていない諸制度。例えば補助金や税金の扱いはBTOもBOTも同じであるべきですが、現状ではBTOの方が官民ともに扱いやすい仕組みとなっています」と指摘する。そして、その改善策として2つの私案を紹介してくれた。①民間活力の導入により効果が出た場合、該当分を国が自治体に交付税として支給する等のインセンティブを与える仕組みを導入し、職員の士気を高める。②PFIに積極的に取り組んでいる自治体職員をネットワーク化し、今後取り組む自治体を支援する組織を作る。天米係長によると、PFIを実施するにあたり職員が最も知りたいのは、ノウハウや事業を進める上で苦勞する点であり、自分たちと同じ立場の人の支援なら一層信頼感が高まるとのこと。実態に即した支援も可能となるので、これはぜひ実現すべきだと熱く語った。

「将来自立を求められる自治体では、職員も自ら考え新しい事業に挑戦していく姿勢が必要。職員の意識を刺激するきっかけになれば」との思いも込められているという今回のPFI。まんのう町の挑戦が、町を、民間事業者を、そして今後のPFIをどのように変えていくのか、期待は高まる。

〈表 事業の概要〉

事業名称：まんのう町立満濃中学校改築・町立図書館等複合施設整備事業

対象施設：満濃中学校、町立体育館、町立図書館、その他運動場など

供用開始：2013年4月予定

事業目的：建築後約50年が経過する中学校校舎と体育館の改築、町民待望の図書館の新設といった施設面だけでなく、まんのう町行政の諸課題解決に資する任意提案について広く民間事業者の創意工夫を活用し、より質の高い公共サービス提供を行うことを目的とする。

- 特 徴：①民間事業者は、最適と考える事業方式(BOT・BTO)を選択できる。
 ②民間事業者は、最適と考える事業期間を提案できる。
 ③ファイナンスの金利上昇リスクは行政が負担。
 ④官民のベクトルを合わせるべく、入札前から充実した競争的対話を導入。
 ⑤対象施設に関する提案だけでなく、町の行政全般を対象にサービス向上や効率的な運営に資する任意提案を事業者選定基準に含める。
 ⑥同じ募集要項・要求水準書を基に、校舎や体育館などの本体業務の事業者選定と図書館運営業務の事業者選定を個別に行い、選定後にそれぞれの事業者を同一のSPCに組み入れる、日本初の「アロットメント方式*」を採用。(それぞれの業務において最適な提案を短期間で採用することが可能) ※天米係長による命名
 ⑦長期の事業期間中には、業務を担う責任がシフトするため、SPCの出資比率の変更を認める。



満濃中学校

PFI活用促進のための制度改革に関する提言 ～官から民へ、民間の創意工夫を活かすPFI事業の展開～

これまで見てきたように、PFIの活用促進には、従来型公共事業の影響を色濃く受けた既存の制度から転換し、民間の創意工夫を真に発揮できるよう、抜本的な制度改革を行うことが必要である。

PFI活用の留意点

①公共事業としての必要性等の検証が必要

PFIを含む公共事業の実施にあたっては、まず事業の必要性を検討し、必要性がある場合には、公共性や採算性などを考慮した上で、最も適した手法を検討すべきである。

②事業化には十分な事業性の検証が必要

PFIの事業化にあたっては、第3セクターの反省をふまえ、官民の適切なリスク分担を明確にしつつ、対象事業について十分な事業性の検証を行い、中長期的な事業期間に耐えうる事業スキームとすることが必要である。

③最も活用・評価されるべき民間の力は創意工夫

民間の資金力・技術力・ノウハウ等がセットで活用されるためにも、基本となる民間の創意工夫を行政は最大限汲み上げるよう努めることが不可欠である。

④運営主体型事業、更新投資への活用拡大が必要

維持管理・運営は民間のノウハウや創意工夫を活かす余地が大きく、運営主体型のPFI事業(BOT事業、コンセッション事業)の拡大が必要である(図2)。また、社会資本の老朽化に伴う更新投資、施設の延命化のための大規模修繕においても、PFIによる事業化は有効な方策となる。

PFIの活用促進のための制度改革

PFI活用促進のため、抜本的な制度改革を行うべき諸点は次のとおりである。

①民間の事業参画意欲の向上

事業企画への民間からの自由な発案促進

民間の創意工夫の発揮のため、行政は、アイデア

提案公募を行うなど、PFIの事業企画段階より民間の発案を促進し、事業者選定の際に加点評価するような仕組みを設けるべきである。

入札段階で民間が意欲を持てる応募方式の整備

PFIについては、民間事業者が煩雑で過大な負担をかけずに提案ができ、かつ提案内容に創意工夫も発揮しやすくなる応募方式を整備すべきである。①提案書の様式の共通化、内容・分量の省力化、提出部数の絞り込みなどの応募手続きの簡素化、②業務要求水準や契約条件について官側の意向を直接確認できる対話プロセスの実施、③事業者選定の評価での非価格要素を含む創意工夫の重視、が必要である。

運営段階での公共サービス内容の見直し

PFI事業では、社会経済の環境変化、住民の生活パターンの変化、技術革新などにあわせて、民間の視点から柔軟に公共サービスの内容を見直すことが欠かせない。PFI事業者から行政に対しサービス内容の見直しの要望があった場合、行政は迅速かつ柔軟な対応を行うようにすべきである。

民間の立場を考慮した税制特例措置

BOT型のPFI事業においては、税法上の償却期間よりも事業期間の方が短いことが多く、事業期間終了時に未償却分が残る。事業期間中に全額償却できるよう、割増償却制度を導入すべきである。また、大規模修繕に備えた内部留保ができるよう、修繕積立金制度の創設も必要である。なお、コンセッション制度の導入にあたっては、事業者が事業期間で償却費の損金算入ができるような課税特例措置が必要である。

事業期間中のSPCの出資持分譲渡の弾力化

わが国のPFI事業では、建設会社が運営段階でも代表企業として残るケースがあるが、運営に関与する企業を育成し参画企業の裾野を拡大していく意味でも、事業期間中にSPCの出資持分の譲渡が弾力的にできるようにすべきである。

公共事業に関するデータの公開、ノウハウの移転

独立採算型のPFI事業の拡大をはかるためには、民間事業者が正確な収益予測などを行えるよう、公

共事業の建設・管理運営などのデータの整理・公開を行うべきである。また、これまで行政が独占していた公共事業(水道事業など)については、民間へのノウハウの公開、移転も必要である。

②ファイナンスのための環境整備

極めて重要な官民の適切な役割分担

PFI事業向けのファイナンスについては、調達方法を多様化し、個人も含めた幅広い投資家を呼び込むことが必要である。それには官民の適切なリスク分担が極めて重要である。特に、独立採算型の大規模な社会資本の運営については、需要リスクに対し、一定の収入保証措置を講じるなどの政府による適切な支援方策が不可欠である。

コミュニティボンドの再評価と育成

公共施設の整備・運営に対する資金を地域の住民より調達するコミュニティボンドは、地域に密着した新たなファイナンス手法として活用できる可能性を持っており、その育成が重要である。

③PFIを強力に推進するための体制整備

PFI推進の支援機関創設

PFI事業の拡大のためには、一連のプロセスをトータルで支援することが必要である。政府において、官民の専門家を集め、自治体や企業に対して、ニ-

ズに応じた支援を行う機関を創設すべきである。支援機関には、事業の各段階で官民の意見の相違や対立が生じた場合に、中立的な裁定を下す機能も備えることが是非とも必要である。

広域的な社会資本の一体運営でのPFI活用

広域的な社会資本の整備後の長期にわたる運営段階では、政府が中央の視点で運営するよりも、地域に権限と財源を移譲し、地域自らが戦略を立案し一体運営の方が効果的である。年内設立を目標に諸準備が進められている関西広域連合は、広域的な社会資本の一体運営を全国に先駆けて担うものである。政府は必要な権限と財源を関西広域連合に移譲し、PFIによる官民連携とあわせた地域主体の広域的な社会資本の一体運営モデルの実現を強力に支援すべきである。

PFI法の抜本的な改正

PFI事業の拡大をはかるには、その推進を政府の方針として明確にするとともに、民間が事業へ参画する上で障害となっている既存の法制度や契約などの諸課題を一括して解決できるよう、PFI法の抜本的な改正を早期に行うべきである。

(経済調査部 藤原幸則・岡田穰／秘書広報部 岡田真紀)

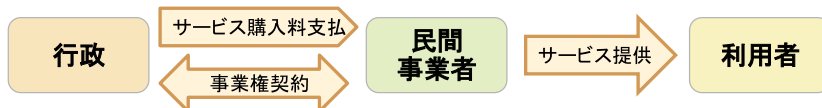
*提言の全文は関経連ホームページを参照。

〈図2 PFIの主な事業類型〉

■事業費の回収方法による類型

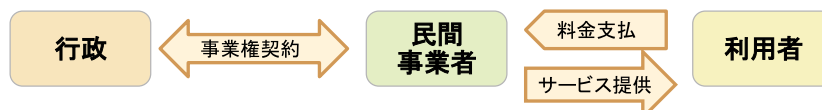
サービス購入型

民間事業者のコストが行政から支払われるサービス購入料により回収される



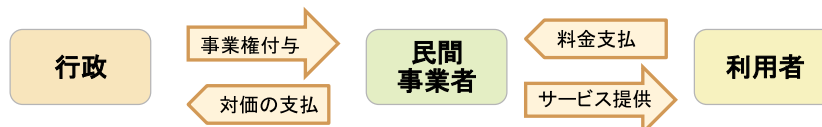
独立採算型

民間事業者のコストが利用者からの料金収入により回収される



コンセッション方式

民間事業者のコストが利用者からの料金収入により回収される



■施設の所有形態による類型

BTO方式

(Build Transfer Operate)
民間事業者が施設を建設、行政に所有権を移譲した後、事業期間終了まで運営

BOT方式

(Build Operate Transfer)
民間事業者が施設を建設、所有したまま運営し、事業期間終了後に行政に所有権を移転