

ＰＦＩ活用促進のための制度改革に関する提言

～官から民へ、民間の創意工夫を真に活かすＰＦＩ事業の展開～

社団法人 関西経済連合会

社会資本の整備・運営に民間の企画力やノウハウを活用するＰＦＩ(Private Finance Initiative)は、公共サービス提供のより良い向上につながるものである。

ＰＦＩは、公共施設の建設だけに終わらず、その後の長期にわたる維持管理・運営までを対象とする事業となり、官民の適切なリスク分担のもと、民間が創意工夫を十分に発揮すれば、質の高い公共サービスを低コストで提供でき、財政再建と両立する行財政改革手法となる。民間の立場からも、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、建設関係企業に限らず多様な企業の参入による内需と雇用の拡大につながる。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へ着目し、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・活用となる。

このようなＰＦＩは、箱モノ型の公共施設に限らず、成長の梃子になる投資効果の高い大都市圏の都市基盤整備・運営や環境・健康・福祉・防災などの広範な公共サービス、さらには社会資本の老朽化に伴う更新投資において活用できる手法である。

しかしながら、日本におけるこれまでのＰＦＩ事業については、従来型の公共事業の例外にとどまっており、民間が意欲的に事業に参画し、創意工夫を発揮できるような制度が十分に整っていない。一方で、わが国財政は国・地方を通じて危機的な状況にあり、公共事業予算が縮減される中で、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も欠かせないものとなる。

すでに諸外国においてはＰＦＩの積極的な活用が進んでいる。わが国においても、ＰＦＩについて、新成長戦略と財政健全化を両立させる政策としての重要性を改めて認識し、ＰＦＩの活用促進を図るため、従来型の公共事業の影響を色濃く受けた既存の制度から転換し、「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な制度改革を行うことが必要である。このため、当連合会としては、政府による抜本的な制度改革の実現に向けて、下記のとおり提言する。

1. P F I 活用の留意点

(1) P F I の事業化の前に公共事業としての必要性等の検討が必要

P F I を含む公共事業の実施に当たっては、まず、公共サービスとしてのニーズがあるかどうかの観点から、当該事業の必要性の検討を行うことが必要である。その上で、公共事業として実施する必要性がある場合には、事業の公共性や採算性など考慮した上で、官民の適切な役割のもと、事業に最も適した手法を検討すべきである。

ただし、公共事業のすべてが一足とびで P F I の適用対象とはならない。公共性が非常に高い場合、例えば、国際ハブ空港・港湾のような国家戦略上の根幹をなす社会資本の整備・運営については、高度な公共性の観点から、政府が主体的な役割を果たすべきであり、将来的には地域に権限と財源を移譲し、地域自らが戦略を立案し、民間ノウハウも取り入れながら運営していくべきものとする。

P F I については、V F M (Value for Money) が達成でき、官民のリスク分担が適切にバランスする事業スキームにより事業化されるべきものである。その際、P F I は官民の協働事業として、事業化プロセスにおいて、行政が一方的な意思決定を行わず、対等かつ相互に責任ある意味での官民パートナーシップを真に実現するものでなくてはならない。

(2) P F I の事業化には十分な事業性の検証が必要

1980年代に数多く実施された第3セクター型事業には、経営破綻に陥って事業が頓挫したケースが少なからずある。本来、第3セクターと P F I は事業の手法が異なるものであるが、P F I を拡大していく上で教訓となるものが数多くある。

第3セクター型事業の失敗の大きな原因として、官民のリスク分担の不明確さがあると考えられる。こうしたことの背景として、まず、行政が出資している事業であることから、行政の支援を過度に期待し、事業上の成果があがらなければ市場で淘汰されるという緊張感が働きにくくなったことが考えられる。また、リスク管理としては事後的な対処が多く、第3セクターに対しさまざまな公的支援が行われ、第3セクターの経営危機が関係自治体の財政危機まで招いたところである。

P F I の活用にあたっては、第3セクターの反省を踏まえ、官民の適切なリスク分担を明確にしつつ、対象事業については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) P F I で最も活用・評価されるべき民間の力は創意工夫

P F I の積極的な活用は期待されるが、民間の力を単に資金力に求めるのでは、経営危機に陥った第3セクターの反省を活かすものとはならない。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必要不可欠である。

したがって、P F I 事業による公共サービスの評価基準については、財政負担額の削減を尺度とする狭義のV F Mだけでは不十分である。P F I による事業化の効果としては、①設計・建設から運営までの一括発注によるライフサイクルコストの低下、②新たな付加価値の創出による公共サービスの質の向上がある。P F I の本来的な理念からいえば、民間の創意工夫の発揮による公共サービスの質の向上の方が高く評価されるべきである。従来の公共サービスと違う新たな付加価値として、例えば、温室効果ガス排出削減等に配慮した低炭素化に優れた公共施設、将来の大規模修繕や更新を想定した設計が施された長寿命建築など、民間の創意工夫への評価をより一層高く加点することが必要である。

(4) 運営主体型事業、社会資本の更新投資への活用拡大が必要

わが国のP F I 事業については運営主体型のものがまだ少ないが、本来、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いと考えられる。その意味で、設計・建設の段階から民間の創意工夫や高い技術力の発揮が期待されるB O T型のP F I 事業の拡大、行政が整備した社会資本の運営をコンセッション方式で民間に事業権を付与することは、運営主体型のP F I 事業を拡大していく上で有効である。そのためには、法制度や税制面の手当てなど、民間が創意工夫を持つて事業に参画できる条件整備が必要である。

また、わが国の社会資本については、老朽化が進み、新規投資のための財源の確保も難しい中で、維持・更新を効率的かつ効果的に行うことは今後の重要な政策課題となる。このため、政府の主導のもと、各自治体が大学等の専門機関の協力も得て、個別施設ごとの老朽度、維持管理費用、利用状況等の情報を把握し、更新投資計画を策定することを全国的に推進する必要がある。

社会資本の老朽化に伴う更新投資において、必要な予算確保が難しくなる中で、民間の創意工夫が期待できるP F I による事業化は有効な方策となる。また、施設の延命化のための大規模修繕実施に当たっては、国庫補助や起債の対象とならない場合が多く、財政負担の平準化が可能となるP F I による事業化は有効な手法となる。更新投資や大規模修繕実施でP F I を有効に活用していくためには、民間事業者が事業性を確保できるよう、収益性のある付帯事業の実施（行政財産

の商業利用など)を広く容認するなど、民間事業者が更新投資に積極的に参入できるような制度上の手当てや規制改革を講じるべきである。

2. P F I の活用促進のための制度改革

P F I の活用促進のためには、上記の活用の留意点を十分に踏まえつつ、P F I 本来の趣旨に即し、官民の真のパートナーシップのもとで、民間が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。制度改革を図るべき諸点は以下のとおりである。

(1) P F I 事業拡大のための民間の事業参画意欲の向上

① 事業企画への民間からの自由な発案とアドバンテージの確保

これまでのP F I 事業では、行政が主導して実施方針を決定してから民間に入札応募をかけることが一般的であり、民間の創意工夫はその既定の枠組みの中でしか発揮できない。また、現行の制度では、仮に入札前に民間が優秀な提案をしても事業者選定の審査の際に優先的な考慮がされないため、民間として提案のインセンティブがない。

P F I の核心となる民間の創意工夫の発揮は、事業の導入可能性調査や要求水準をつくりあげていく早期の段階から汲み取ることが必要である。そうすることにより、官民の双方にとって、よりよい事業内容となり、リスク分担等で適切な契約内容になりやすくなるものとする。

このため、行政においては、公平性や透明性を適切に確保しつつ、P F I の事業企画の段階より、アイデア提案公募など、民間からの自由な発案を促進し、優れた発案に対しては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。

② 入札段階での民間が事業参画意欲を持てる応募方式の整備

P F I 事業への応募にあたっては、必要書類が多く部数も嵩む上に、詳細なリスク見積もり等を含め、提案書作成に多大な時間と労力を要する。しかるに、現行のP F I 事業における応募手続きは、従来型の公共事業の枠組みに由来し、一度の競争入札方式が基本となっており、多大なコストをかけて提案書を作成しても落札できなかった場合には大きな損失を受けることになる。

このため、P F I 事業については、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。そうした応募方式としては、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を行うとともに、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を盛り込む、③提案に関する事業者選定の評価も非価格要素を含む創意工夫を重視する、ということにすべきである。こうした

応募方式の適切な運用に当たっては、業務要求水準、落札者決定基準、対話プロセスなどにおいて、発注者の官側の意向が明確に示されることが強く求められる。なお、落札できなかった場合でも、行政は民間提案のインセンティブとして、優れた提案に関しては作成費用の助成等の措置を講じることが望ましい。

また、政府が発注するPFI事業では、予算決算及び会計令により、予定価格が原則として非公開となっているが、民間事業者の創意工夫の発揮のためには予定価格は開示すべきである。また、性能発注を基本とするPFI事業の趣旨からは、優れた創意工夫を含む提案の場合には予定価格を弾力的に運用する必要がある。

③ 運営段階での公共サービス内容の迅速かつ柔軟な見直し

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内容を見直していくことが欠かせない。しかるに、サービス内容が契約等で規定されており、契約変更が議会承認案件となる場合もあり、民間事業者にとってサービス内容の見直しには多大な時間と労力が必要となる。

このため、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には、行政が迅速かつ柔軟な対応を行うよう、政府は契約ガイドラインを見直し、各自治体への指導の徹底を行うべきである。

④ 民間の立場を考慮したPFI事業に関する課税特例措置

BOT方式のPFI事業については、固定資産税、都市計画税、不動産取得税の資産課税がされている。BTO方式との関係で、BOT方式の非課税化によりイコールフットングが必要である。

また、BOT方式のPFI事業においては、税法上の償却期間よりもPFIの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。このため、PFI事業については、事業期間中に全額減価償却できるよう、割増償却制度を導入すべきである。さらに、大規模修繕に備えるために必要な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、政府が新成長戦略であげているコンセッション方式を導入するに当たっては、事業者が付与された権利を無形償却資産として認め、その価値の減耗分を毎年損金として算入し事業期間内で償却できるような課税特例措置を設ける必要がある。

⑤ PFI事業期間中のSPCの持分譲渡の弾力化

PFI事業における特別目的会社(SPC)の持分(株式、劣後債)については、当初の契約等において規定されており、事業期間中の持分譲渡は容易にはできない。PFI事業については、参画する事業者がそれぞれ得意とする分野があり、長期にわたる運営

段階では、そのノウハウや能力のある企業が中心となることが望ましい。

わが国のPFI事業では、これまで建設会社が運営段階ま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の持分の譲渡が弾力的にできるよう、政府は契約ガイドラインを見直し、各自治体への指導の徹底を行うべきである。

⑥ 公共事業に関するデータの公開、ノウハウの移転

独立採算型やコンセッション方式によるPFI事業の拡大を図るためには、事業権取得を検討する民間事業者が正確な収益予測や十分なデューデリジェンス（事業前の資産状況の確認）を行えるようにすることが必要である。このため、行政においては、公共事業の建設、管理運営、資産、負債、キャッシュフロー、トラックレコード等のデータの整理、蓄積、公開を図るべきである。

また、これまで行政が独占していた公共事業（水道事業等）については、必要な知識や技術を有する公務員のSPCへの派遣も含めて、民間事業者へのノウハウの公開、移転も必要である。

(2) 事業性と規律ある資金調達のための環境整備

① 資金調達手段の多様化と極めて重要な官民の適切なリスク分担

PFI事業を拡大させるにあたっては、プロジェクトファイナンスなどのプロジェクトキャッシュフローに依拠したファイナンスを実行しやすい環境が整備される必要がある。

PFI事業向けのファイナンスについては、金融機関の融資のみならず、資本市場からのエクイティ資金の調達など、調達方法を多様化することにより、インフラファンドやレベニューボンドの育成とあわせて、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。資本市場を通じた資金調達は、投資家によって事業が評価され、資本市場を通じて規律付けが働くことになる。関西では、大阪証券取引所においてPFI市場が全国に先駆けて創設されており、PFIの資金調達の多様化に不可欠な資本市場としての活用が今後期待される場所である。

こうしたファイナンスの観点からPFIによる事業化の可否を考えた場合、一番のポイントは事業性である。言い換えれば、リスク評価を踏まえた融資の返済確実性およびエクイティ投資家の採算性についての検証である。

不可抗力等の民間事業者がコントロールし得ないリスクについては、行政が負担すべきである。万一、そのようなリスクを民間に移転したとすれば、リスクの顕在化に備えた対処方策をとるために大きな負担を求められ、結果的にVFMの低下を招く。また、

仮に、そのようなリスクを無視し、リスクをとろうとする事業者が現われても、対処方策がなければファイナンスは成立しない。すなわち、P F I 事業に対するファイナンスにとっては、官民で適切なリスク分担が行われることが極めて重要である。

なお、政府の新成長戦略であげられているコンセッション方式の導入による独立採算型の大規模な社会資本の運営については、外的要因による需要の不確実性があり、民間にとって長期の収益予測・リスク評価が非常に困難なものがある。P F I が本来公共事業という性格を有することから、官民のリスク分担のバランスがとれるよう、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。

② コミュニティボンドの再評価と育成

地域の住民が公共施設への関心を高め、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の意義は大きいと言え、地域に密着したP F I 事業の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いる。

コミュニティボンドの育成のための環境整備としては、P F I 専門の投資信託設立などによりロットを拡大させるとともに、利子所得課税の減免などのインセンティブ施策を検討していくことも重要である。また、個人では投資適格性の判断が困難なことから専門の格付け審査機関の関与、ボンド発行主体の債務不履行時にも元利払いを保証する金融保証会社の育成などによる信用補完が講じられる必要がある。

(3) P F I を強力に推進するための政府の体制整備

① P F I 推進の支援機関創設

P F I 事業については、自治体における導入の検討や民間からの応募にあたっては、専門的な実務知識や複雑多岐にわたる高度で煩雑な業務対応が求められる。このため、P F I 事業に容易に取り組めない自治体や企業が地方に数多く存在する。

P F I 事業の拡大のためには、P F I の導入検討や応募から、事業者選定、契約、ファイナンス、運営管理に至る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、ニーズに応じた支援を行う支援機関を創設する必要がある。

支援機関の役割としては、P F I に関する実務の共通化や簡素化、各自治体におけるP F I の活用ノウハウが蓄積・継承される体制整備を先行させつつ、自治体の中で先進的な取り組み実績とノウハウのある職員をネットワーク化し、他の自治体の求めに応じて一定期間派遣し事業化まで支援できるようにすれば、自治体

P F I の全国的な普及に大きく寄与すると考える。

さらに、支援機関には、事業者選定から事業の運営、終了に至るまでの間で、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。

なお、政府は支援機関の創設にあわせて、一定規模以上の公共事業は優先的にP F I 活用の検討を自治体に義務づけることや、社会資本整備総合交付金の中にP F I 推進枠を設けるなど、自治体がP F I の推進に積極的に取り組むよう、その強力な後押しとなる措置を講じるべきである。

② 地域が主体となる広域的な社会資本の一体運営でのP F I 活用

グローバルな地域間競争の中では、関西など各圏域において、域内の都市、観光地、生産や研究開発等の産業拠点が府県を越えて広域的に交流・連携し、世界（特にアジア各都市）とのダイレクト・ネットワークを効果的に活用することが重要となる。その観点から、道路・空港・港湾等の広域的な社会資本整備後の長期にわたる運営段階については、政府が中央の視点から運営していくよりも、地域に権限と財源を移譲し、地域の視点から地域自らが戦略を立案し一体運営していくことが効果的である。そして、地域が主体となる広域的な社会資本の一体運営については、国内外を問わない民間の優れたノウハウ・技術力・資金力などの積極的な活用を図ることにより、質の高い公共サービスの提供を実現していくべきである。

民間の立場から見れば、府県を越える広域的な社会資本の運営事業に関与することは、事業規模が大きくなる上に、民間ならではの行政区域にとらわれない創意工夫を発揮できる余地が大きく、我が国P F I の新たな発展を拓く可能性がある。

関西において、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、まさに広域的な社会資本の一体運営を全国に先駆けて担いうるものである。政府は必要な権限と財源を関西広域連合に移譲し、P F I 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のモデルを実現することを強力に支援していくべきである。

③ P F I 法の抜本的な改正

わが国のP F I 事業の拡大を図るためには、P F I 推進を政府の強力な方針として明確にするとともに、民間が創意工夫を持って事業参画する上での障害となっている既存の法制度や契約等にかかる諸課題を一括して解決できるよう、P F I 法の抜本的な改正を行うべきである。

以 上