

【概要】PFIの推進に関する提言

～官から民へ、民間の創意工夫を活かすインフラ事業の推進～

2012年8月9日
(公社)関西経済連合会

前文（基本的な考え方）

- PFIについては、官側では、民でできるものは民に委ねるという行政改革の推進となり、財政負担削減が達成できるとともに、民側では、適切なリスク分担と創意工夫の発揮により事業採算性が見込まれる場合に事業化されるものである。こうした本来趣旨のPFI事業が推進されれば、財政健全化、内需と雇用の拡大につながるものとなる。
- しかしながら、わが国のPFI事業は、官民の適切なリスク分担のもと、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まだまだ十分に整っていない。資金調達面においても、事業の段階やリスクに応じた多様な資金供給が行われるという環境が整っていない。
- そこで、PFI事業の推進のため、民間の創意工夫を発揮できるような制度改革と環境整備を行うことに向けて、下記のとおり提言する。

提言項目

1. 民間の創意工夫を発揮できるPFI事業の推進

(1) 政府の推進体制の抜本的見直し

- 総理を会長に全閣僚で構成するPFI事業推進会議(現行の民間資金等活用事業推進会議を改称)が司令塔として、民間の創意工夫の発揮を妨げる規制・制度改革、官民の適切なリスク分担に必要な措置、官民のイコールフットイングのための税制上の措置などを政府一体で推進する。
- 司令塔の下にPFI事業推進委員会を置く。民間の専門家を中心に構成し、必要な改革や措置内容を企画立案し、司令塔の推進会議を通じて推進を図る。

(2) 規制・制度改革のさらなる推進

- 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
- 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
 - 諸外国の例を参考に、官民の間で十分な意思疎通を行いながら、事業者が段階的に絞り込まれる多段階選抜・競争的対話方式を採用すべき。
- 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
- ④ 民間の立場を考慮したPFI事業に関する課税特例措置
 - 大規模修繕に円滑に対応できる非課税の修繕積立金制度を創設すべき。
- ⑤ PFI事業期間中のSPCの持分譲渡の弾力化
- ⑥ インフラ事業に関するデータの公開促進

⑦ 老朽化したインフラの更新へのPFI事業の活用

- 政府主導で、自治体の更新投資計画策定を全国的に推進することが必要。
- 収益性のある付帯事業の実施を広く容認するなどの規制改革が必要。

2. PFI事業への民間資金の適切な活用促進

(1) 資金調達の多様化と極めて重要な官民の適切なリスク分担

- PFI事業の資金調達において、インフラファンドの育成とあわせて、幅広い投資家の資金を呼び込むことが必要。資金調達でも、官民の適切なリスク分担が極めて重要となる。
- 特に、需要変動リスクのある事業は、そのリスクをすべて民間負担とせずに官民双方で適切に負担する方法をあらかじめ定めておく必要がある。

(2) 官民連携インフラファンドの有効な機能発揮

① 民間の目線に立った民間資金等活用事業推進機構の組織運営

- 機構は民間の目線に立った投融資を行うという方針を明確にし、役職員はインフラプロジェクトに精通した優秀な民間人材の参画を求めるべき。
- PFI拡大の先導的な事例となる事業に投融資を行い、円滑な民間投資の呼び水となるべき。(対象例: 関空・伊丹や仙台空港のコンセッション事業)

② インフラファンドを通じた民間資金活用のための税制上の措置

- インフラファンドへの投資に関し、金融所得課税の軽減措置を講じるべき。

P F I の推進に関する提言

～官から民へ、民間の創意工夫を活かすインフラ事業の推進～

2012年8月9日

公益社団法人 関西経済連合会

P F I の推進に関する提言

～官から民へ、民間の創意工夫を活かすインフラ事業の推進～

公益社団法人 関西経済連合会

P F I を含むインフラ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、事業として実施する必要がある場合には、事業の公共性や採算性など考慮した上で、官民の適切な役割分担のもと、事業に最も適した手法を検討すべきである。

インフラ事業のすべてが 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、広域幹線道路のような国家戦略上の根幹をなすインフラ整備については、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る。

P F I については、官側では、民でできるものは民に委ねるという行政改革の推進となり、財政負担削減（税金の節約、V F M (Value for Money)）が達成できるとともに、民側では、適切なリスク分担と創意工夫の発揮により事業採算性が見込まれる場合に事業化されるものである。

こうした本来趣旨の P F I 事業が拡大すれば、民間にとっては、インフラの整備・運営という新たな事業領域が開かれ、技術やノウハウを活かせる多様な企業の参入による内需と雇用の拡大につながるものとなる。金融面においても、インフラ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、投資対象を模索する国内外の民間資金の誘導・活用となる。

しかしながら、わが国の P F I 事業は、官民の適切なリスク分担のもと、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まだまだ十分に整っていない。資金調達面においても、事業の段階やリスクに応じた多様な資金供給が行われるという環境が整っていない。このため、これまでの P F I 事業は、ハコモノの施設整備型の事業が中心になっており、B O T や B O O^{※1} などによる運営主体型の事業件数はわずかにとどまっている。新たに導入されたコンセッション方式^{※2} も含め、運営主体型の P F I 事業こそ民間の創意工夫をより発揮できるものである。

※1 B O T は民間事業者が公共施設の所有権を保持したまま運営管理を行い、事業期間終了後に所有権を公共に移転する事業方式。B O O は、民間事業者が公共施設の所有権を保持したまま運営管理を行い、事業期間の終了時に施設を解体・撤去する事業方式。

※2 コンセッションは、利用料金の徴収を行う公共施設について、当該施設の所有権を公共が保持したまま、施設の運営権を民間事業者を設定する事業方式。

すでに諸外国においては、民間に運営管理まで委ねるタイプのPFI（あるいはPPPと称する）事業の積極的な活用が進んでいる。わが国においても、PFI事業について、その適切な活用と普及拡大を図るため、「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、民間の創意工夫を発揮できる規制・制度改革と環境整備を行うことが必要である。このため、当会としては、PFI事業の推進に関し、下記のとおり提言する。

記

1. 民間の創意工夫を発揮できるPFI事業の推進

(1) 政府の推進体制の抜本的見直し

政府は、インフラ事業の必要性とPFIの適否を見極めることを大前提として、PFIで事業化する場合、民間が適切なリスク分担をとり事業採算性が見込まれるものとなるよう、民間の創意工夫の発揮を妨げる規制・制度の改革、官民の適切なリスク分担に必要な措置、官民のイコルフットィングを図るための税制上の措置などを早急に講じていく必要がある。このため、総理を会長として全閣僚で構成するPFI事業推進会議（現行の民間資金等活用事業推進会議を改称）が司令塔として、必要な措置を政府一体で推進していくべきである。

民間の知恵を集め、民間の目線で必要な改革や措置を実現する上で、司令塔の推進会議の下に、国内外のインフラプロジェクトの経験が豊富な民間の専門家を中心に構成するPFI事業推進委員会（現行の民間資金等活用事業推進委員会を改称、改組）を置くことが必要である。本推進委員会が、規制・制度改革や必要な措置内容を企画立案し、司令塔の推進会議を通じて実現を図るものとするべきである。また、本推進委員会は、PFI事業のモニタリングを行い、具体的な事例に基づいたボトルネック抽出と解決策の立案を行うことを重要な役割とする必要がある。

なお、関係各省庁は、PFIに関する専任担当部署を定め、民間の創意工夫を発揮させるための措置対応やプロジェクト案件形成に責任を持つものとする。

(2) 規制・制度改革のさらなる推進

政府の推進体制の抜本的見直しにより、当会の要望（「PFI活用促進のための制度改革に関する提言」、2010年11月10日）でもいまだ実現していないこととして、以下の規制・制度改革に早急に着手すべきことを改めて求める。

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

PFI事業では、国や自治体の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考ええる。

2011年のP F I法改正により、実施方針策定に対する民間提案を制度化したのは評価できるが、さらに事業の企画段階から民間提案の促進が求められる。このため、国や自治体においては、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。このため、諸外国の例を参考に、発注者と民間事業者が十分な意思疎通を行い、双方の負担を軽減しながら優良な事業者が絞り込まれていくという多段階選抜・競争的対話方式を採用する必要がある。そうした応募方式では、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求められる。

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

P F I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、自治体のP F I事業では、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、P F I事業

者から自治体に対しサービス内容の見直しの要望があった場合には、自治体側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、各自治体へその遵守の徹底を図るべきである。

④ 民間の立場を考慮したPFI事業に関する課税特例措置

PFI事業においては、対象施設は一定期間ごとに大規模修繕が必要となり、それに備えて一定期間内部留保を行う必要がある。しかし、公共からのPFI事業者への事業費の毎年の支払額は平準化されている場合が多く、必要な修繕費用を捻出するために内部留保を行うと、現行の税制では課税されてしまうことになる。公共から事業費の支払のない独立採算型のPFI事業の場合、大規模修繕はすべて民間側の負担となるので、円滑な内部留保の必要性は一層高い。民間事業者が公共施設の大規模修繕に円滑に対応できるよう、非課税扱いとなる修繕積立金制度を創設すべきである。

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、譲受者の範囲や譲渡時期等を適切に考慮しつつ、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、各自治体へその遵守の徹底を図るべきである。

⑥ インフラ事業に関するデータの公開促進

コンセッション方式など、民間事業者に維持管理・運営を委ねる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事業採算性の検討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、国や自治体は、インフラ事業における設計、建設、維持運営、資産、負債、キャッシュフロー、設備稼働率、トラックレコードなどのデータの整理、蓄積、公開を図るべきである。特に、コンセッション方式が適用可能な事業（上下水道、地下鉄などの料金徴収可能な事業）の多くは自治体に存在しており、自治体からのデータ公開の促進が大変重要である。政府はデータ公開のガイドラインを定め、各自治体へその遵守の徹底を図るべきである。

⑦ 老朽化したインフラの更新へのPFI事業の活用

わが国においては、高度経済成長期に集中して整備されたインフラ（道路・橋梁・水道など）の老朽化が進んでおり、今後、維持管理・更新費の急増が見込まれている。人口減少や少子高齢化により

税収が低下し、今後とも財政危機が続く中では、維持管理・更新費も容易に捻出できる状況にはない。こうした厳しい財政状況の中で、選択と集中を図りつつも、必要なインフラの維持管理・更新を着実にを行うためには、民間の能力と資金を活用したPFI事業は有効な方策となる。

このため、まずは、政府の主導の下、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。その上で、更新投資でPFI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必要がある。

2. PFI事業への民間資金の適切な活用促進

前記1に示すとおり、民間が創意工夫を発揮でき、事業採算性が見込めるPFI事業の推進体制と規制・制度改革が実現することを前提条件として、民間資金の適切な活用の促進が図られる必要がある。

(1) 資金調達が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資金調達を実行しやすい環境が整備される必要がある。

PFI事業の資金調達について、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、インフラファンドの育成とあわせて、個人も含めた幅広い投資家の資金を呼び込むことが必要である。

海外と同様、日本の年金基金の多くが、長期運用の投資対象として、インフラ事業への投資に関心を持っており、PFI事業の資金調達多様化のニーズとうまくつなぐことが求められる。資本市場を通じた資金調達では、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。

こうした金融面から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、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、官側が負担すべきものである。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、結果的に事業として成り立たなくなる。すなわち、PFI事業の資金調達においては、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。

特に、コンセッションなどによる独立採算型の大規模なインフラの

運営（国際空港など）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リスク評価が非常に困難なものがあることから、官民のリスク分担のバランスがとれるよう、需要変動リスクを官民双方で負担することや、官民協議により利用料金の水準を柔軟に変更できることをあらかじめ決めておくことが必要である。

(2) 官民連携インフラファンドの有効な機能発揮

現在、政府においては、P F I 事業に民間資金の供給を促進させることを目的とした官民連携インフラファンドを 2012 年度中に設立予定である。政府資金を呼び水に P F I 事業の資金調達の多様化というメリットが期待されるがゆえに、民間資金の適切な活用促進に向けて、以下の点の実現を求める。

① 民間の目線に立った民間資金等活用事業推進機構の組織運営

官民連携インフラファンドを担う民間資金等活用事業推進機構は、民間の目線に立って投融資を行うという方針を明確にし、省庁出身者中心の運営や新たな天下り先とならないようにすべきである。機構の役職員は、民間出身者が過半数を占めることとし、国内外のインフラプロジェクトや金融・財務、法務などに精通した優秀な民間人材の参画を求めるべきである。機構には、国内外の民間資金を呼び込むプロモーション事業、P F I 導入効果や制度の啓発も重要な役割とする必要がある。

官民連携インフラファンドは、民間の投資の呼び水となることを目的として、基本的に、民間が組成したインフラファンドを通じた間接的な投融資を行うとされている。その対象候補としては、わが国の P F I 事業の拡大にとって先導的な事例となるインフラ事業、具体的には、関西空港・伊丹空港や仙台空港のコンセッション事業が考えられる。ただし、立ち上げ期にも民間投資を円滑に誘導するという意味で、直接投融資を行うことも検討してもらいたい。

② インフラファンドを通じた民間資金活用のための税制上の措置

P F I 事業の拡大のためには、事業の段階やリスクに応じた多様な資金調達ニーズと幅広い投資家からの投資をつなぐインフラファンドの健全な育成がわが国においても必要である。このため、インフラファンドへの個人投資家も含めた幅広い民間投資のインセンティブとなる税制上の措置（金融所得課税の軽減）を講じることが必要である。さらに、海外事例^{※3}を参考に、自治体が関与するインフラファンドへの投資家に対し、その自治体に納める地方税の税額控除の権利を付与し、その権利を第三者に譲渡可能とすることで、ファンドの利回りを上げることができるとの特例措置の創設を検討してもらいたい。

以 上

^{※3}カナダ・ケベック州では、州が提携している金融機関が設定する地域ファンドへの投資家に対し、税額控除の権利を与えており、その権利は第三者に譲渡可能となっている。