

PFI 推進へ¹

～PFI 事業によるさらなる仙台活性化～

東北大学 鴨池治研究会 金融構造改革分科会

2005年12月

新井邦明 植田真一郎 木村浩紀 高瀬真弥
鷹箸直也 中村保夫 山本光記 吉岡杏菜 吉田武史

¹本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、鴨池治教授（東北大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。（タイトルに脚注をつけてください。脚注は、「挿入」→「脚注」→「脚注」「自動脚注番号」、フォント8、脚注のフォントに関しては、以下同じ。）

要旨

本論文では、PFIの概要を説明し、ヒアリング調査を通して立場の異なる利害関係者から得たPFIにおける各団体のスタンスや率直な意見を交え、今後PFIを推進していくにはどういった解決策が求められているかを提言し、さらにPFIを活用して仙台の市街地を活性化させるための具体案を提言した。

第1章では、東北地方の経済の現状を主に雇用や財務の視点から説明し、その問題点を簡潔に述べた。

第2章では、官から民へと現在政府が目指している政策の手法を分析し、どの手法が第一章で生じた問題の解決策として適しているかを考え、その結果、PFIという手法が最適であるとの見解を示し、PFIを宮城県における具体例を交えながら詳細に説明した。

第3章では、第2章を受けてヒアリング調査からPFIを分析し、より現場に近い視点からのメリット・デメリットを導き出し、加えてPFIを推進するための障害を明らかにした。

第4章では、ヒアリング調査を通して明らかになった推進の為の障害を取り除くための政策を提案するとともに、仙台市の中心街地活性化のためにLRT（次世代型路面電車）をPFIという手法によって導入することを提言した。

目次

はじめに

第1章 東北地方経済の現状

第1節 (1. 1) 東北地方経済の現状

第2章 PFIの概要

第1節 (1. 1) PPPにおけるPFIの位置付け

第2節 (1. 2) PFI手法について

第3節 (1. 3) PFI事業の具体例 ～スポパーク松森～

第3章 ヒアリング分析

第1節 (1. 1) PFIの現場からの声

第4章 制度面からの政策提言

第1節 (1. 1) PFI法改善へ

第2節 (1. 2) ガイドライン改善へ

第5章 PFI事業による地域活性化

第1節 (1. 1) LRTとは

第2節 (1. 2) PFIとLRTの適合性

第3節 (1. 3) LRTと仙台中心街活性化

参考文献・データ出典

はじめに

現在、日本では、政府債務残高が先進国でも最も高い水準に達するなど厳しい財政状況が続いており、今後も国民負担が増大していくと見られている。その中で政府に求められるのは財政支出の圧縮であり、民間の効率性を取り入れるため「官から民へ」といった小さな政府への移行を進めている。具体的には郵政民営化、市場化テスト、医療・福祉・保育・教育等の分野での規制改革、三位一体の改革、道州制特区の推進が挙げられる。この情勢については、1992年にイギリスにおいて誕生した PFI (Private Finance Initiative) という「官から民へ」という役割を果たす社会整備手法が世界各国で盛んに導入されていることから、「小さな政府への移行」という流れが日本だけではなく世界においても重要視されていることを伺い知ることができる。このような「民間でできることは民間で」という流れの中で、政府の補助によって成り立っていた分野についても地方主導で行わなければならなくなってきた。さらに我々が住む東北地方の現状においては、全国と比べ財政状態が悪く政府の補助金や地方交付税に頼っている部分が多い。しかし、改革の流れの中で地方交付税の大幅な削減が行われ、さらに地方公共団体の財政状態が切迫していることから従来に比べ公共事業の削減に拍車がかかっている。しかし、その削減される公共事業の中には社会基盤維持のために最低限必要な事業までもが含まれている。また、東北地方の産業全体の公共事業に対する依存度が全国に高いため、地方経済に悪影響を与えかねない。したがって、公共事業の削減には限界がある。そこで我々は、財政負担を軽減させ、より効率の良い、公共事業の実施を可能にする手法を分析し、その手法で行う公共事業を通して、地域活性化を図るにはどのような事業が適しているかを提言していく。

第1章 東北地方経済の現状

第1節 東北地方経済の現状と問題点

東北地方の経済の現状に目を向けると、日本経済が緩やかな回復の過程にある一方で、回復傾向の度合いが首都圏と比べ弱い。東北財務局が平成 17 年 10 月に発表した「東北地方主要経済指標」によれば、完全失業率は全国平均が平成 16 年に 5%を下回り、17 年 4 月からは 4%台前半で推移しており改善傾向にある。しかし、東北地方の完全失業率は 13 年度から一貫して 5%台で推移し、改善といえるレベルには至っていない。また、有効求人倍率と新規求人倍率においても、平成 17 年 8 月時点で全国平均がそれぞれ約 0.97、約 1.43 と平成 13 年頃の低水準から継続的に回復しているのに対し、東北地方のそれらは回復傾向にあるものの、それぞれ 0.7 弱、1 弱と明らかに回復の程度が見劣りしてしまう。このように雇用に関する統計からは、東北地方の雇用情勢の回復の遅れが見取れる。さらに、若年層の大都市圏への人口流出も東北地方の問題点の一つである。仙台など地方の中核都市では進学のために 15~24 歳までの人口の流入超が見られるものの就職などの理由で 25 歳~34 歳までの若年就業層が大都市圏に流出する現象が顕著である。その大きな原因は、やはり雇用機会が地方に比べ大都市圏の方が格段に豊富な事が挙げられる。東北地方は全国的に有力といえるほどの産業集積地帯を持たない事、公共事業への依存度の高いため公共事業削減の地域企業への影響が大きい事が雇用情勢の回復の阻害要因となっているのである。公共事業の削減は全産業内の建設業の割合が他の地方に比べ大きい東北地方にとって大きな痛手であり、先端産業等への雇用のシフトの前段階として公共事業に依存度の高い分野の産業の立て直しも必要である。加えて、小児科医や産科医を筆頭に医師の数が圧倒的に不足している事、交通や通信のインフラが未整備の地域が多く存在する事なども人口流出の原因となっている。総人口から見ても、東北全体で 0.36%減少（平成 15 年）であり、東北各県の市部・郡部の平均人口推移は平成 15 年度時点で、宮城県の市部を除く全ての市部・郡部で減少しており、人口の減少という観点からも経済の縮小の色が伺える。次に東北地方の財政についてである。地方交付税の大幅な削減により各県とも財政が逼迫している。各県ともそれぞれ毎年 1000 億円近い地方債を発効しており、歳入の 10%以上を占める。そのため公債費率が高水準で硬直していて、歳入の 15%以上が公債費に消えている。最後に東北 6 県の地域金融機関についてふれておく。全体として預貸率（貸出金高÷預金高）が低いといえる。宮城県基盤の東北最大手地銀である七十七銀行でも、預貸率 63.79%（平成 17 年度 3 月期）と高いとはいえず、預貸率の低さが顕著な岩手銀行に至っては預貸率が 50%台である。地域金融機関の貸出に回らない資金は、概ね有価証券（公社債・株式・投資信託など）で運用されている。

第2章 PFI の概要

第1節 PPP における PFI の位置付け

PPP (Public Private Partnership) とは官民パートナーシップ (協働) による公共サービスを民間開放することである。具体的な定義として、公共に市場メカニズムを導入することを目的として、サービスの属性に応じて民間委託、PFI、独立行政法人化、民営化等の方策を採ることにより、公共サービスの効率化を図ることをいう。PPP の中の他の手法と PFI が混同されることが多いので、以下でその違いについて明確化しておく。

まず PPP の方策の一つとしてあげられる指定管理者制度について考察していく。指定管理者制度とは公共施設の管理に関する権限を民間に委託することによって、民間の優れた技術力や経営ノウハウを導入し、コストの削減とサービス水準の向上を図ることである。本質的には、公共サービスの提供という役割そのものを行政から民間に開放していくという政策的意義もある。指定管理者制度が「公設民営」の中でも、既存の公共機関の運営を中心に行う制度であるのに対し、PFI は公共施設等の整備・建設から携わることにより、事業コストの削減や民間企業への新たな事業機会の創出を引き起こすことにより、経済の活性化を狙っている。さらに民営化とは、公共が保有する株や資産を民間に売却し経営をゆだねることであり、十分な収益を生む企業でなければ民間の買い手がつかない。そのため、電話事業や電力事業、鉄道事業など、収益性の高い事業が適している。民営化された事業は完全に公共からは分離され、利益の追求が求められる。よって不採算部門は縮小、あるいは廃止されてしまうといった運営の効率化が行われてしまう。

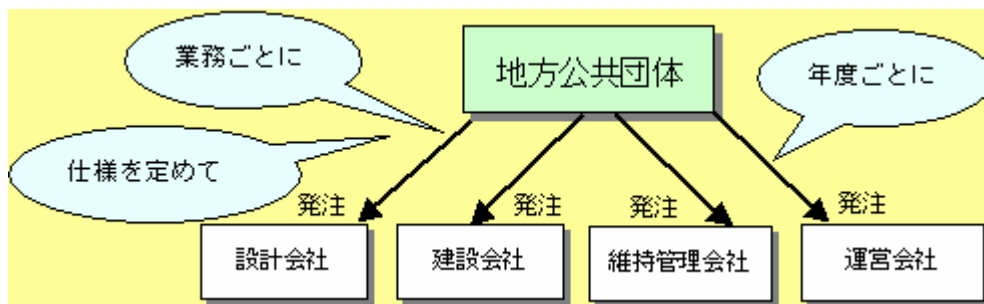
次に PFI とアウトソーシングとの違いについて。アウトソーシングとは、従来公共が提供してきたサービスの中で民間に任せられるもの、たとえば清掃、警備、植栽業務などについて、個別に民間事業者へ委託する手法で、外部委託とも呼ばれる。コスト削減の効果は得られるが、PFI と異なり業務の運営において民間の工夫や知恵を生かすことはできない。

以上の PPP における PFI と他の手法との違いを踏まえ、われわれは今回新たな事業・施設を想起するところから、公共事業の財産上・サービス面での更なる効率化に重点を置いて考えることにし、その新たな公共事業を考案するに当たって PPP の最も適した形態として PFI を導入することを提案した。PFI は他の手法と違って社会資本整備における財政負担の促進などにおいて新事業における優位性があり、地方財政の効率的運営に大きく貢献することができると考える。次章からは PFI について詳しく説明していく。

第2節 PFI 手法について

PFI (Private Finance Initiative) とは民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して、公共施設等の整備、維持管理、運営等を行う手法である。PFI は公共事業の新手法として 1992 年に英国で誕生し、国内では平成 11 年 7 月に「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) が制定されている。平成 17 年 8 月までに全国で 71 件の事業が開業済みであり、216 件が実施方針策定済みである。案件で多い分野は教育文化施設、学校・研究所、公営住宅や庁舎など一般的に公用施設が多い。以上のような分野が多い理由は PFI が、国や地方自治体等が直接事業を実施するよりも、民間資金、技術等の活用により効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業に適している特徴からである。一方英国では高速道路や郵便窓口自動化などの運輸や情報といった多分野までに PFI が導入していることを考えれば、今後日本でも多くの分野で PFI 事業が推進されるであろう。PFI 事業を理解するためには、従来型公共事業と PFI 事業の違いを理解し、PFI 事業が従来型に比べ国民の税金に対する最も価値の高い公共サービスであることを様々な角度から検証する必要がある。よって以下に従来型と PFI の事業の進め方をそれぞれ説明し、それによる PFI 事業のメリット及び効果を述べていくことにする。

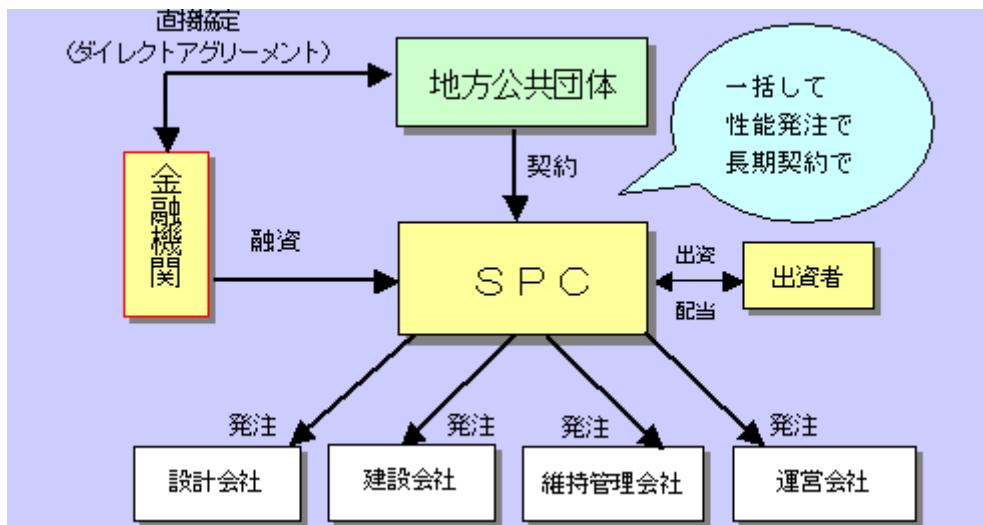
従来型公共事業は実施方針がつけられると、一般財源、公債、補助金を中心とした資金調達を行い予算が整えられる。そして公共側が施設の構造などの詳細な仕様書を作成しその計画にそって民間企業に発注する仕組みになっている。発注する際は設計、建設、維持管理、運営を分離して入札によってきまった業者にそれぞれ発注させる分離発注を行っている。つまり、公共施設の設計、建設、維持管理、運営資金調達のすべてを官主導で行っているのである。



出所) 内閣府HP

一方 PFI 事業はまず行政内部で当該事業を PFI 方式に採択されなければならない。行政内では PFI 導入に係わるガイドラインを参考にしたり、外部コンサル等をアドバイザーにつけたりするなどして PFI の導入可能性調査を行う。そして、従来型より PFI 方式のほうが当該事業に適していると決定されはじめてその公共事業を PFI として認定する。PFI 事業ではそれまで受注側だった企業が集まって事業を実施するための特別目的会社 (SPC) をつくる。ちなみに、その SPC はペーパーカンパニーとよばれる形式だけの会社である。SPC の構成企業は設計、建設、維持管理、運営をそれぞれ担う企業である。(SPC になる仮の企業の集合体をコンソーシアムという) そして、その SPC が当該事業をそれぞれの構成企業に一括して実施することになる。公共はその対価として毎年一定額ずつ SPC にサービス購入料を供給する。SPC は一般的に株式会社の形態をとっており、資金は民間の金融機関から融資を受けることとなる。PFI の多くがプロジェクトファイナンスと呼ばれる融資方法で行われている。このファイナンスは返済原資を当該事業から産み出される収益に限定し親会社への遡及は原則行わない。そのため金融機関のリスクが増大している分、通常のコーポレートファイナンスに比べ金利は高くならざるを得ない特徴が

ある。よって事業採算と事業リスクが厳しく審査され金融機関からの資金調達が行われることとなる。SPCはその資金から事業を実施し、公共側からのサービス購入料と利用者からのサービス料を受け取りそこから金融機関への返済を行う仕組みである。金融機関はSPCにサービス購入料を支払う公共側とも直接契約を結ぶことになる。それはSPCが倒産したときの元本保証として、公共側から融資分の金額を支払うよう要求できるからである。こうして公共、SPC、金融機関の三つの機関の提携が結ばれば事業の開始となる。なおSPCとして成立するにはまずコンソーシアム同士の入札競争が行われる。よって各コンソーシアムは上述した金融機関との契約や事業実施にかかる全ての総費用を算出し行政側に提案をする(この入札を総合評価一般競争入札という)。そこで低コストと良質なサービスを提供するコンソーシアムが当該事業のSPCとして認定され活動を行うことになる。



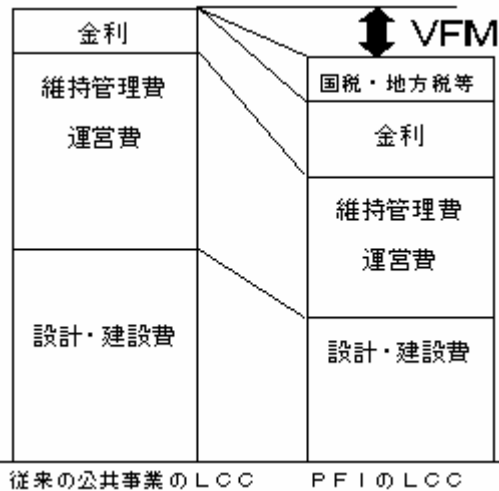
出所) 内閣府HP

ここからは両事業手法の比較を資金面、発注面、リスク面ごとに詳しく説明していく。資金調達面であるが従来事業は事業費の大部分を占める建設費支払いを建設業者に建設期年度中に支払うため起債による資金や補助金が不可欠になる。しかし、PFIでは民間の資金で事業建設費を調達する。さらに公共はその対価として支払う額を事業年度ごとに平準化して支払うことになる。よって公共は単年度の財政支出の削減ができ、起債も削減もしくは行う必要もなくなる。つぎに発注面である。従来型は先ほど説明したように公共側が構造・材料の詳細な仕様書を作成する仕様発注と設計・建設・維持管理・運営を分離して発注する分離発注である。PFIは施設等の基本的な性能要件を公共側が作成し提示する性能発注と設計・建設・維持管理・運営を事業者に一括して発注する一括発注である。最後にリスク面である。従来型は基本的に公共側が責任を負う。これに対してPFIでは事業進行段階において生じる様々なリスクを契約によって予め決めておき、公共側とPFI事業者の双方で明確な取り決めを行う。

以上の分析によってPFIが従来型公共事業と比べて優れている点とその効果について主に五つ説明していく。

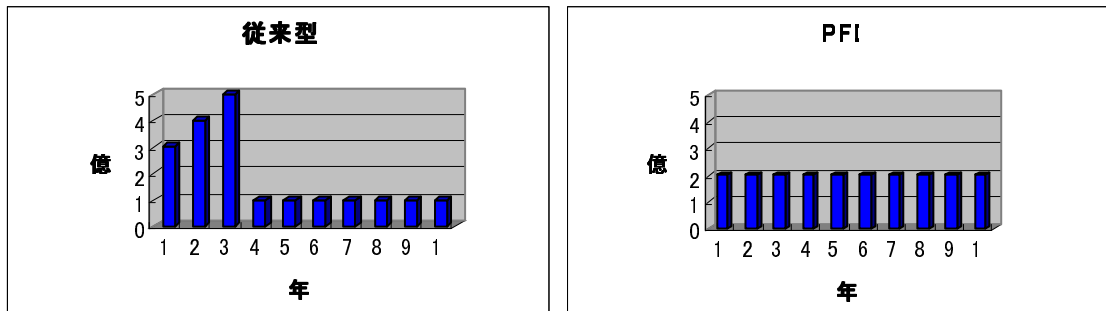
まず一つ目はPFIの最大の特徴であるライフサイクルコストと民間企業の技術ノウハウ導入によるコスト削減である。ライフサイクルコストとは設計、建設、維持管理、運営までを一つの事業としてとらえる考え方である。従来型の分離発注では別々の事業者が各工程を担当するため、次の工程に移る際に事業者間同士による事務的な手続きと相互間調整による費用が発生する。しかし、PFIのようにSPCが各工程を一括発注することによって前述したコストが削減できる。加えてPFIでは性能発注で公共と契約を結んでいるため、その公共事業全体に民間のこ

これまで公共事業では活かすことのできなかった経営ノウハウや技術を導入することによって更なるコスト削減と良質な公共サービスが可能となる。PFI 事業が従来型公共事業に比べて平均して 20%ものコスト削減効果を挙げているのはこのためである。このような効果は近年政府が公共事業において目指している VFM (value for money) といわれる、国民の支払いに対して最も価値の高いサービスを提供する原則に沿ったものになっていると言える。



出所) 内閣府HP

二つ目は公共の財政負担の軽減とその効果である。事業全体のコスト削減に加え、事業当初の単年度の支出が低く抑えられる。その効果によって従来型では予算制約のため一つの事業が終わって次の事業にとりかかっていたが、PFI では同時期に複数の公共事業を行うことが可能となる。これは早急な社会資本整備をうまく進めることができる。



(上の図は両方式による財政支出状況を簡単に示したものである。尚建設期間 3 年の場合、従来型は建設期間に支出が集中するのに対し PFI では毎年一定額である。)

三つ目は行政の圧力を受けない上下分離である。従来型公共事業は行政主導であったため、行政の都合によって予算に狂いが生じたり、政策の変更によって当初とは違った公共サービスが行われたりするおそれがある。しかし PFI 事業では公共との結びつきが当初の契約のみのため、行政の都合による計画の変更が生じにくいということが言える。

四つ目は金融機関と公共のモニタリングによる事業経営の向上である。金融機関によるモニタリングは大きく分けて二つある。第一に、民間が利益追求のあまりハイリスク・ハイリターンとなりがちなるリスク分担を適切に行うように、民間の行き過ぎを是正することである。これは、事業の継続を志向する公共の意図とも合致している。また、民間企業ではコントロールしきれない部分のリスクは公共側に担ってもらうため、公共にも一定の事業へのアドバイスを行ったりする。第二に、事業の継続性確保のためのモニタリングである。通常 PFI 事業ではコーポレートファイナンスよりもリスクの高いプロジェクトファイナ

ンスを採用するので、金融機関はより注意深くモニタリングをする必要がある。したがって、事業期間中一定の収益を上げ続けられるように、民間の各業務を担当する企業が果たすべき役割を確実に履行しているかなどについて監視していく。さらに金融機関は SPC の持つ全ての権利・資産および発行株式を融資の担保にしているのでこれにより、仮に事業の継続性が危ぶまれた場合でも、当事者間の協議を促しながら事業の軌道修正をはかり、場合によっては業者を入れ替えることも検討しながら、事業の継続を志向する。こうしたモニタリング機能を通じて、金融機関は PFI 事業の安定的な継続を支援することになる。

公共のモニタリングには具体的に二つある。第一に、事業者が実施すべき事項を事業契約書に明記することである。これは PFI 事業の特徴でもあり、当事者の役割や責任分担を明確にできる。これにより仮に事業者が契約内容と異なる事業を実施した場合には、そのペナルティとしてサービス対価の減額などの措置がとられることになる。第二に、金融機関を通じたモニタリングである。エージェント銀行を通じて SPC の預金口座の管理を行い、エージェント銀行から定期的に提出される財務諸表や事業計画並びに計画の実績値等の報告を駆使して、SPC の財務状況や SPC の資金が事業目的に沿って支出されているかどうかについてモニタリングをしていく。

五つ目は民間の事業機会を創出し、経済の活性化に寄与することである。国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者に委ねることで、民間に新たな事業機会が生じる。例えば金融面では従来型では大部分が一般財源と地方債、補助金などの資金を調達していたのに対し、PFI では市場の資金を活用しているので金融機関に新たな貸出先としてのビジネスチャンスが生まれることとなる。参加企業も公共事業を公共に代わって実施できることから、公共事業の一端を担える企業だという評価がつき、企業としての体力や与信力の確保につながる。さらに公共事業は地域色が強いため PFI 事業ではコスト面で強みを持つ地元企業の活用が期待できる。地元企業が PFI 事業を組んで経験を積んでもらえば大手企業ばかりではなく地元企業が PFI 事業者になれる状況が発生する。そうした地域活性化も PFI 事業の重要な効果であると言える。

第3節 PFI 事業の具体例 ～スポパーク松森～

スポパーク松森は仙台市として初めての PFI 事業で、ごみ焼却場において発生する余熱を温水プールなどに有効利用するスポーツ施設である。市民の健康増進や交流活発化を図るためのサービスを 15 年にわたって提供する。特徴として、事業方式は BOT 方式（建設・運営・管理）であり、「運営中心型 PFI 事業」であることから民間事業者の創意工夫が発揮され、効率的、効果的な事業の遂行が期待できることが挙げられる。一般的に PFI 事業は大手ゼネコンが代表企業となり、メガバンクが事業融資の中心になることが多い。しかし、このスポパーク松森は、仙建工業から地元ゼネコンが中核となって設立された。設計・管理は INA 新建築研究所、施工は仙建工業と奥田建設、後藤工業、佐々良建設、橋本・深松組、ユアテックの 7 社で構成する「杜の都建設共同企業体」が担当した。運営・維持管理はコナミスポーツ、ミズノアルフォアサービス、合人社計画研究所らが担当している。地元主導で行われたため工事費の約 85%を地元へ還流することができた。その上、施設のインストラクターを 100%地元採用したことで、地域の雇用創出にもつながった。このように、スポパーク松森は地元仙台市の企業を中心とした地域主導型 PFI 事業であり、地元企業がリーダーシップを発揮でき、地域活性化につながると考えられる。

優秀提案者の入札価格に基づき、本事業を PFI 事業で実施する場合の市の財政支出について、市が直接事業を実施する場合の財政支出を比較したところ、以下に示すとおり現在価値換算で 19.5%削減されることとなった。

①従来方式における市の財政支出	3, 563, 2584 円
②PFI 方式による市の財政支出	2, 868, 8124 円
PFI 方式導入による財政支出の削減効果 (①-②)	694, 4464 円 (-19.5%)

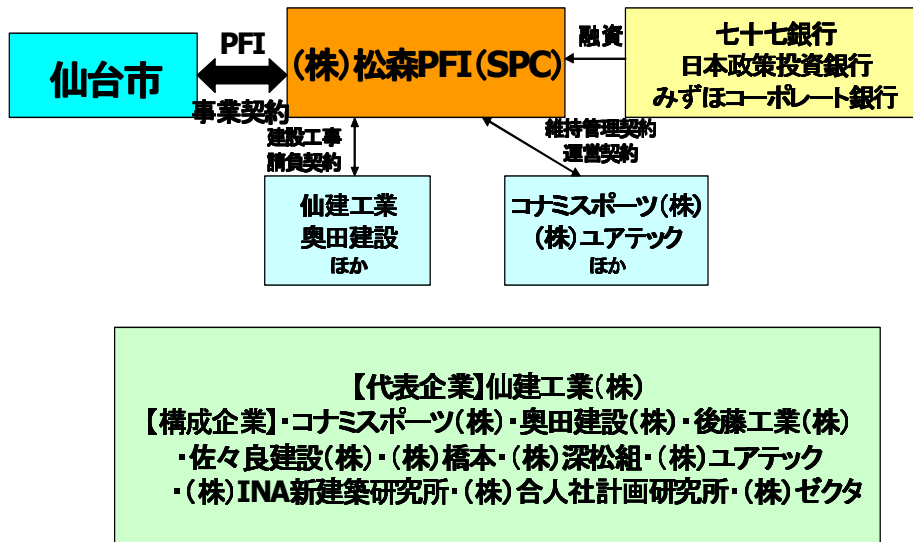
注) ①については平成 15 年 4 月 22 日付けで公表した特定事業の選定における前提条件から算出している。

また②については、市が事業者に支払うサービス対価から税収入を控除し PFI 事業の実施に伴う直接的な経費を加えた金額である。

この事業に携わる七十七銀行（仙台市）および日本政策投資銀行は、アレンジャーとして適切なリスク分担を図ることを目的とし、この事業に最適なファイナンス・ストラクチャーを構築した。そして、みずほ銀行と協調のうえでプロジェクトファイナンスによる協調融資契約を結んだ。また、七十七銀行はエージェントとして、貸出人を代表してキャッシュフローや担保の管理などを行っている。

上記のように、地元企業と地銀が主導して取り組んだスポパーク松森を通して、地方公共団体や、地元企業、地銀が PFI 事業に関するノウハウを習得できたと考えられる。このノウハウを活かしてさらに多くの PFI 事業が行われ、地域活性化につながることを期待されている。

スポパーク松森のスキーム図



出所) 日本政策投資銀行

第3章 ヒアリング分析

第1節 PFI の現場からの声

前章の流れを受けて、実際にPFIがもたらす効果やデメリットを分析するために、我々はヒアリング調査を行った。調査の対象は、PFIにおいて重要な役割を果たしている、地方公共団体、金融機関とした。また、このヒアリング調査を通じてこの先、PFIを推進していくための方法についても分析することができた。

まず、金融機関として地元地銀である七十七銀行にヒアリング調査を行った。現在、七十七銀行では取り組み予定案件を含めると、計9件のPFI事業への融資を行っている。七十七銀行がPFI事業に積極的に融資している背景には、単にPFIによる公共事業の増加という理由の他に、融資を行うメリットが存在するからである。

その最大のメリットは、リスクヘッジが可能であるということである。たとえ、SPCが破綻したとしても、金融機関は地方公共団体と直接契約をしているため、元本保証がなされている。このため、現在、貸し出しが伸び悩んでいる七十七銀行にとっても、他の資金運用と比べリスクが低く、PFIへの融資は魅力ある貸し出し先であるといえる。また、PFIの魅力として地域活性化を挙げる。地元主導案件のPFIでの実施やPFIによる公共サービス実施の増加が地域活性化につながるとしている。

しかし、デメリットも存在する。デメリットは、融資時の契約書が膨大であり、事務負担が大きいということである。加えて、それに見合う手数料収入を得ることができないということも存在する。

そして、今後のPFI推進の展望については、現在、PFI事業に融資する金融機関同士で競争が激化しており、今後、金利の低下が予想され、このような金利の低下によって市場金利の高さを理由にしてPFI事業の導入に慎重であった地方公共団体がPFI事業の導入を推進していく可能性があるということを指摘している。加えて、デメリットとなっている点を解消するために、契約の簡素化やPFIについてのノウハウが記載された指南書等を作成することが望ましいとする。

もう一つの金融機関として、日本で初めてPFIを導入し、また融資だけでなく、PFIについてのノウハウを積極的に他の金融機関や地方公共団体に提供している日本政策投資銀行（以下DBJ）へのヒアリング調査を行った。まず、PFI事業における金融機関の主な役割として、SPCが破綻した場合、金融機関は自身が持つ多彩なネットワークを利用して、新たな事業者の迅速な選出や、PFI事業の監視強化にも寄与しているとしている。

また、メリットは新たなマーケット（貸し出し先）の出現やビジネスチャンスの広がりといったことを挙げる。

一方、デメリットについては、PFIは責任分担を明確にする、契約主義のために発生する事務負担と契約の際に必要なアドバイザーの費用といった人件費を挙げている。

PFI が地域活性化につながる可能性としては、地元中小企業が取りやすい、比較的規模の大きい案件が望ましいが、PFI における融資はプロジェクトファイナンスであるといった点やアドバイザー料などの人件費から、ある程度の事業規模でないと採算が取れないといったジレンマが存在するとしている。今後の PFI は、地方公共団体が財政悪化などの状況から、PFI を実施せざるを得ないため PFI を推進していくと見ている。さらに、PFI を推進していくためには、現在の PFI 法の整備や、省庁間の壁の撤廃、入札制度（一度、入札で決定した事業内容の変更ができない）の変更を考慮する必要がある。他にも、PFI は紙面上のみでの確認であるため、互い（官民）の意図を酌み入れることが困難であるため、公共と事業側の意見を酌み入れる場を設置することが望ましいとも考えている。

最後に、地方公共団体として宮城県庁と仙台市役所へのヒアリング調査を行った。この二つの公共団体は一方が PFI の導入に慎重で実施しておらず、もう一方は PFI を積極的に実施しているといったように対照的な立場にある。前者の宮城県庁は PFI の導入に慎重であり、その理由として、まず、宮城県の落札率は 80% 以下のため、PFI でのコスト削減メリットが感じられないといったことが挙げられた。他には、手続きや事務処理が複雑であるといった点や PFI の実施に適した案件が少ないといった点が挙げられた。また、PFI が推進されていくには、民間企業にとっても利益があるような施設の増加が望ましいとのことであった。

一方、PFI の導入に積極的な仙台市役所は PFI にはメリットがあるとし、PFI は建設コストだけでなく、維持、管理、運営コストをまとめて算出するため、従来方式の公共事業よりもコスト削減効果を挙げている。

しかし、同時に従来方式よりも時間的コストがかかるというデメリットも存在する。また、他の地方公共団体の中には、建設コストだけを比べて、PFI 事業と従来方式の公共事業の実施の有無を判断している地方公共団体もあり、維持、管理、運営などにかかるコストまでを考え、実施の有無を判断する必要があるとのことであった。

また、地域経済を活性化していくには、地元中小企業と地元地銀が PFI についての知識を高め、地元中小企業が積極的に PFI 事業に参画していくことが望ましいと考えている。今後、PFI 事業を推進していくには地方公共団体や SPC だけでなく、金融機関にも PFI 事業の管理を行わせることも必要であり、加えて、PFI 事業の成功例を積み重ねて行き、知識を高めるなど PFI に対するレベルアップが必要であると指摘する。

以上のヒアリング調査を通じた分析から、PFI を推進していくためには、事務負担や人件費の削減、法や制度の整備が必要であるとの結論が得られた。

第4章 制度面からの政策提言

第1節 PFI 法改善へ

「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）は平成 11 年 7 月に制定され、平成 12 年 3 月に PFI の理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会（PFI 推進委員会）の議を経て内閣総理大臣によって策定され PFI 事業の枠組みが設けられた。また PFI 法は平成 13 年 12 月に一部改正され現在にいたっている。PFI 法では

PFI の理念、手続、財政上の支援措置、規制緩和の促進等を定めている。しかし付則を除くと 23 条しかないことや議員立法であることなどから問題点が多い。

また PFI 推進委員会も『PFI 推進委員会中間報告 —PFI のさらなる展開へ向けて—』において法制度の整備が PFI 推進における課題であると述べている。このことから PFI 法の整備が急務であると考えられる。

以上のことから現行の PFI 法によって生じている問題などを分析した上で、PFI 法の改善点を 5 つの項目に分けて提言する。

第 1 に、PFI の目的・定義について。PFI 法第 1 条は、「この法律は民間資金、経営能力および技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理および運営の促進を図るための措置を講ずること等により効率的かつ効果的に社会資本を整備し、もって国民経済の発展に寄与」と定めている。この条文では、施設等の建設を伴わず公共サービスの提供を主眼とする案件や、既存の施設にハイテク機材等を導入してサービスを提供する案件等が PFI 法の適用対象となるのか否か明確ではない。そこで、公共サービスの提供を主眼とする PFI、既存の施設を整備・活用して公共サービスを提供する PFI が明示的に PFI 法の適用対象となるように、第 1 条の条文に明記すべきである。

第 2 に、付帯民間収益部分の流動化について。PFI 法第 11 条の 2 は、行政財産たる土地を当該選定事業者に貸し付けることができるとしている。この事はつまり、当該選定事業者のみが借地権を取得できるため、PFI 事業に付帯する民間収益部分を第 3 者に転売することが不可能であるということを意味している。民間事業者による投下資本の回収や事業形態の多角化を促進する観点から PFI 法第 11 条の 2 を改正し、当該選定事業者以外への行政財産たる土地の貸付を認めることで、民間収益施設の第 3 者への転売を可能とすべきである。

第 3 に固定資産税・都市計画税の取り扱いについて。PFI 法第 16 条は「第 11 条の 2 から前条までに規定するもののほか、国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行うものとする。」と明記されているが、税制に関して基本方針および実施方針に照らして必要な税制上の措置を講ずるととどまっている。その為、BOT 方式の場合に BTO 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った事態が生じてしまう。これは課税の中立性の観点からも問題であるのみならず、民間の創意工夫が発

揮し易い BOT 方式の法が税制上不利になるため、結果として VFM が低く算出されてしまうという事態を招きかねない。そこで PFI 法第 16 条に「課税の中立性を確保し、事業形態によって税制上の措置に差異が生じてはならない」という旨の文言を追加すべきである。

第 4 に大規模修繕費用に対する非課税措置の導入について。数年または 10 数年ごとに発生する大規模修繕費や更新費について、毎年のサービス料に分割・前倒しされて支払われるケースが多い。現行制度では、PFI 事業に係る修繕積立金が認められていないため、前倒しで受け取るサービス料部分が見かけ上の利益となり、法人税の課税対象となる。この結果、公共側はこの課税分について負担増を強いられる。そこで PFI 法第 16 条に修繕積立準備金制度に関する条項を設けるべきである。

第 5 に PFI 事業の推進体制の整備について。わが国では PFI 法第 21 条に基づき、PFI 推進のための期間として、民間資金等活用事業推進委員会（PFI 推進委員会）が設置されている。活動内容として以下のものがあげられる。

- ・ 内閣総理大臣又は関係行政機関の長に意見を述べ国の PFI 事業の促進および総合調整する。
- ・ 国民の PFI 事業に対する理解や PFI 事業に係る関係者の便宜のために情報を広く一般に提供する。
- ・ 国が PFI 事業を実施するに当たり、その円滑な推進のために要請したときには、国の PFI 事業の総合調整を図る観点から当該機関に対し適切な助言をする。
- ・ 国の PFI 事業に関する民間事業者等からの意見、提言又は駆除については、PFI 推進委員会が受け付け、内閣総理大臣又は関係行政機関の長に意見を述べる。
- ・ 委員会の活動について国民の理解を深めるよう広報に努めるとともに、広く国民の PFI 事業についての理解を深め、PFI 事業の円滑な実施を図るため、政府の行う広報に協力する。
- ・ PFI 事業に関する除法について分析し、PFI 事業の実施促進に必要な調査を行うことその他以上の活動に伴い必要な PFI 事業の実施を促進する上で必要な業務を遂行する。

このような PFI 推進委員会の活動や経済団体等からの提言により、地方自治法や補助金などが見直されてきているという点を鑑みて、法制度面から PFI 推進委員会に対してより強力なインセンティブを与え更なる PFI 推進の活動を押し進めるべきである。

以上 5 つを法制度面での提言とする。

第2節 ガイドライン改善へ

内閣府は、PFI を推進するために法律とともにガイドラインを作成して、具体的な PFI 事業の方針を説明している。しかし、せっかく作られたガイドラインには問題点がある。

まず、ガイドラインの内容は具体性に欠けていて分かりにくいものになっている。PFI は、以前に比べて浸透してきたが、まだ認知度は低く、PFI の手法を理解していない民間事業者や地方公共団体、金融機関が数多くある。したがって、PFI を活用しようとしてもノウハウが不十分なため、なかなか思うように活用できていないという現状がある。例えば、ガイドラインでは補助金について、「本来公共施設等が受けることのできる支援の範囲で、民間事業者が受けられるように配慮」とあるが、受けられる補助の範囲、適用のための要件、具体的な手続き等について、可能な範囲で具体的に示すほうが、公共団体や民間事業者が PFI に乗り出すインセンティブを与えると考える。

ヒアリング調査（分析）でも述べたように、ガイドラインで定められている規制の中には PFI を効率的に行うことを妨げるものがある。一つには、民間事業者 PFI 事業者を落札した後から

事業契約を締結するまでに、事業内容の変更が認められていないということだ。自治体と落札者との話し合いが認められれば、より民間の技術やノウハウを生かすことができると考えられる。そしてもう一つは、省庁の管轄の問題である。PFI の手法で作られることが多い公共施設の一つに学校用の給食センターがある。給食センターは年間に利用される日数が限られるので、民間事業者は、給食を学校だけではなく病院や福祉施設にも配送して、より効率的な事業展開を行おうと考えたとする。だが、学校は文部科学省、病院や福祉施設は厚生労働省が管轄している。このように管轄が異なる複数の施設に、一つの事業者がサービスを提供することは認められていない。以上の課題を解決するためには、規制に柔軟性を持たせなければいけないと考える。

地方の財政状態が良好でない現在は、公共事業を PFI で行うことが懸命である。よって、PFI をさらに広め、民間のノウハウや技術を最大限に生かすことができるようにガイドラインを整備していく必要があると提言する。

第5章 PFI 事業による地域活性化

第1節 LRT とは

LRTとは、Light Rail Transit (ライト・レール・トランジット) の略称であり、「次世代型路面電車」を中心とした交通システムである。路面電車といえば、懐かしい乗り物として取り上げられることが多いが、LRTは従来の路面電車に比べ、車両のデザイン性、速度、輸送力や低床化による乗り降りのしやすさを向上させたものであり、人や環境にやさしく、経済性に優れた新しい公共交通システムとして注目されている。また、線路の幅(ゲージ)が同じであればJR線や地下鉄線に相互に乗り入れができるということも特徴である。戦後の自動車の普及に伴う渋滞などの社会問題が顕在化する中、1970年代ごろより公共交通の見直しが始まった。その結果、多くの国々で、路面電車の復活、新たな導入が進んできた。欧米の諸都市では、新しいLRTの導入を契機に、人と環境にやさしい新たなまちづくりが進んでいる。特にフランスのストラスブールやアメリカのポートランドにおける取り組みが有名である。具体的には、街の中心部におけるトランジットモール(歩行者専用のショッピングモールにLRTなど路面を走行する公共交通を導入した都市の商業空間)を設定、中心市街地と郊外エリア間との直結、パーク&ライド(LRTと自動車との乗り入れのために郊外駅における駐車場を整備)、軌道周辺の環境整備(芝生、植樹、電停設計など)などが図られている。

また、LRTは路面走行が中心、新しい技術を反映、市街地状況に応じて走行路の選択が可能、まちづくりとの連携が可能などのLRTの特徴を活かすことで、さまざまなメリットが期待されている。

まず初めに、LRTは従来の路面電車と同じく道路上の路面走行が可能のため、既存の道路空間を活用した導入が可能なことである。このことから地下鉄などの整備に比べて建設コストの大幅な削減が可能で、また路面から直接乗り降りすることができて便利である。

次に、従来の路面電車やバスが持つ「床面が高く乗り降りしにくい」、「騒音が大きい」、「乗り心地が悪い」などの点を大幅に改良した低床型車両であるため、停留場ホームから車椅子のまま乗り降りが可能である(バリアフリーに対応)。また動力性能の向上や弾力車輪などにより乗り心地に優れ、低振動・低騒音化が実現されている。そして、LRTは路面走行だけでなく、部分的な立体化、鉄輪走行の特性を活かしたほかの鉄道への乗り入れができるといった特徴を活かすことによって、定時性・速達性の面で質の高い公共交通サービスを効率的・効果的に提供することが可能である。

最後に、ユニバーサル性に優れるLRTは、郊外部から中心市街地への誰もが利用しやすい環境にやさしい移動手段として、まちのにぎわいの創出に貢献する。

第2節 LRT を PFI で行うメリット

LRT は公共交通であると同時に、社会資本でもあり公共性がきわめて高い。一民間で行うには負担が大きすぎる。だからといって地方自治体が担当するには、近年の財政事情などから無理がある。そこで PFI である。民間の資金や経営能力、技術的能力を活用することで、国や地方公共団体が実施するよりも効率的、効果的に公共サービスを提供できる事業について PFI の手法で行える。さらに PFI 事業を LRT に導入することにより、以下の四つの効果が期待できる。

第一に良質な公共サービスが提供されることがあげられる。民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用でき、事業全体のリスク管理が効率的に行われることや、設計・建設・維持管理・運営を一体的に扱うことにより事業コストの削減が期待できる。さらに事業を進めていく上では、事故、需要の変動、物価や金利の変動などの経済状況の悪化、計画の変更、天災など様々な予測できない事態により損失が発生する恐れがある。PFI ではこれらのリスクを最もよく管理できる者がそのリスクを負担する。

第二に公共サービスの提供における行政の関わり方の改革があげられる。従来、国や地方公共団体などが行ってきた事業を民間事業者が行うようになるため、官民の適切な役割分担に基づく新たなパートナーシップが形成されていくことが期待できる。

第三に民間の事業機会を創り出し、経済の活性化に貢献することがあげられる。従来、国や地方公共団体などが行ってきた事業を民間事業者に委ねることにより、民間事業者に新たな事業機会が生まれる。また、他の収益事業と組み合わせることによっても、新たな事業機会を生み出すこととなる。注意すべき点は LRT を PFI の手法で走らせようとする場合、公共性があることを前提にしなければならない。もちろん LRT は公共交通であるから、普遍性のある交通サービスとなる。どのような立場にある人々に対しても等しく「移動の自由」を提供することで、今まで以上に利便性の高い生活を営むことができるようになる。PFI は民間事業者の手によって行われるものだが、上記の条件を満たすことが求められる。したがって、事業者は「いつでも・だれでも・どこへでも」といった、公共交通が果たさなければならない責任を有している。

第四に都市計画と交通計画の一体化について。民間企業が独自に LRT を運営した場合、既存の交通事業と競合が生じ、両者でつぶしあってしまうという最悪の事態になりかねない。しかし PFI 事業という形で行政が事業に入り込むことにより、両者が競合しあう可能性が大幅に減少し、さらにはお互いの事業自体の発展へとつながる可能性も十分に考慮できる。以上4つの点から LRT を PFI でおこなうことが望ましいと考えられる。

第3節 LRT と仙台中心街活性化

仙台市に LRT を走らせる理由の一つとして、交通渋滞の解消が挙げられる。仙台市は公共交通機関があまり充実しておらず、自家用車の依存度が高いという現状がある。そのため、朝の通勤・通学ラッシュ時や夕方の帰宅ラッシュ時には、道路は大変混雑し、人の移動が効率的に行われていない。また、自動車の増大が排気ガスによる大気汚染を助長させ、加えて騒音といった公害問題も引き起こしている。一方、交通渋滞によってバスの定時性と速達性は大きく損なうこととなり、バスへの信頼性の低下を招き、結果バス利用者は減少傾向となっている。JR や地下鉄の方は路線が限られ、カバーできない区域が多く、バスと同様に利用者は減っている。以上のように見てみると、自家用車の増加→交通渋滞+公共交通機関の不便さ→自動車依存→交通渋滞と

いった悪循環を生み出しているといえる。交通渋滞が巻き起こす郊外と中心部のアクセスの悪さと副次的に生じた公害といった問題を解決するには、公共交通機関の利便性向上が重要となる。公共交通機関が便利になってはじめて、人々は自動車から乗り換えるようになり、これによって自動車が減少し、結果渋滞解消へとつながるといえる。そこで、新たな公共交通機関として LRT を導入することが最適な手段と考える。LRT は乗り降りがしやすく、速く、運賃が安く、経路が分かりやすいというメリットをもつ。自動車から LRT への乗り換えが促進すれば、乗り換えた分だけ路上に出る自動車の台数が減少し、道路のスペースが開いて渋滞解消が大いに見込まれる。例えば、LRT 一編成に 400 人乗るとすると、仙台市における自動車一台の乗車人員の平均は 1.25 人なので、400 人乗るには自動車 320 台分となる。これを距離に換算すると、約 1.9 km となり（車の全長を全車 4.7m、車間距離は 1.3m と仮定）、LRT 一編成の長さ 30m と比べて、その長さは約 60 倍となる。このように LRT の導入によって、かなりの渋滞解消が期待できるといえる。

次に市の中心部の移動が楽になるという点が挙げられる。業務・商業・官公庁などがコンパクトに集中している仙台市では、中心部での移動が簡単であることが重要となってくる。LRT は路線が多く、乗り降りが楽であり、地下鉄に比べ運賃も安いいため、市民の足として大いに活用することができる。この LRT の利便性の良さが、郊外から中心部への移動を容易にさせ、世帯数当たりの保有自動車数の増加と郊外に大規模な駐車場を兼ね備えたショッピングモールの出現により仙台の中心街から郊外へ流れた人を呼び戻し、再び仙台市中心部を活性化させることができると考えられる。

最後に観光業を充実させ、国内外に向けて仙台市のアピールとなることである。年間数百万人の観光客が訪れる仙台市は日本三景の松島や蔵王の入り口として国内外から、多くの観光客を呼び込んでいる。LRT の導入によって、観光客の足の便がさらに良くなり、観光地への集客が上れば、観光地を取り巻く地域の経済活性化や国際的なシティセールスにも貢献できると考えられる。

このように、観光名所の入り口として重要な役割を果たしている仙台市ではあるが、仙台市にも「杜の都」と呼ばれているように美しいケヤキ並木があり、政令都市の中で自然と調和した美しい街づくりを実現している数少ない都市のひとつである。環境に優しい LRT を仙台に導入し、ケヤキ並木と組み合わせることによって新たな観光名所となる。そうすることによって、県外のみならず国外からも人を集めることができ、仙台市はより活性化すると思われる。

参考文献

《参考文献》

- ・ 内閣府 (2005) 『平成 17 年度版 経済財政白書』
- ・ PFI ビジネス研究会 (2002) 『図解でわかる PFI ビジネス』 日本能率協会マネジメントセンター
- ・ 野田由美子 (2003) 『PFI の知識』 日経文庫
- ・ 日本 PFI 協会 (2003) 『PFI で施設ができた』 日刊建設工業新聞社
- ・ 内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki.html> (2005/11/10 アクセス)
- ・ LRT 導入の背景と必要性
<http://www.mri.co.jp/COLUMN/ECO/TAKEDA/2005/0815TN.html> (2005/11/8 アクセス)
- ・ PFI 推進委員会 HP <http://www8.cao.go.jp/pri/iinkai.html> (2005/10/31 アクセス)
- ・ (社) 日本経済団体連合会 (2004.2.13) 『PFI の推進に関する第 3 次提言』
- ・ 日本政策投資銀行東北支店 <http://www.dbi.go.jp/tohoku/> (2005/11/7 アクセス)
- ・ 日本政策投資銀行 『PFI 概論』 (2005/11/2 アクセス)
- ・ SCOPEHP <http://www.scopenet.or.jp/main/products/scopenet/vol35/rf/rf1b.html> (2005/11/1 アクセス)
- ・ 東北財務局 HP <http://www.mof-tohoku.go.jp/> (2005/11/5 アクセス)
- ・ 『LRT で仙台はこう変わる』 <http://www11.ocn.ne.jp/~unit-s/1-9.kawaru.html> (2005/11/3 アクセス)
- ・ 仙台インターネットマガジン http://www.im-sendai.jp/archives/2005/08/post_149.html (2005/10/28 アクセス)

《データ出典》

日本政策投資銀行『東北ハンドブック』