

# P F I 事業の光と影<sup>1</sup>

タラソ福岡を例として

九州大学 細江守紀ゼミナール  
地方活性化研究班

2004年12月

小籾 寛<sup>2</sup>      児嶋 浩太郎<sup>3</sup>      松田 洋介<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、細江守紀教授（九州大学）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。

<sup>2</sup> 九州大学経済学部経済工学科3年 [ec102196@cse.ec.kyushu-u.ac.jp](mailto:ec102196@cse.ec.kyushu-u.ac.jp)

<sup>3</sup> 九州大学経済学部経済工学科3年 [ec102209@cse.ec.kyushu-u.ac.jp](mailto:ec102209@cse.ec.kyushu-u.ac.jp)

<sup>4</sup> 九州大学経済学部経済工学科3年 [ec102257@cse.ec.kyushu-u.ac.jp](mailto:ec102257@cse.ec.kyushu-u.ac.jp)



# 要旨

---

この論文では、PFIの定義をはじめとしてPFIとはどういうものかを明らかにする。そして、今回我々が研究対象とした福岡市によるタラソ福岡の事業の失敗を我々なりに分析し、そこから現在のPFIの問題点、課題、解決方法をまとめ、それらをもとに本論文の最終目的である提言へとつなげていく。

全体の流れとしては、はじめにの部分でPFIの歴史的背景と成り立ち、日本での位置づけを簡単に紹介し、これを本論文の導入部分とする。

続いて第1章においては、PFI事業の定義、基本理念、仕組み、メリットを詳しく説明し、PFIというものを理論的に理解していただく。

第2章については、PFIをはじめとする官民パートナーシップ（PPP）の説明である。PPPにはどのような手法があり、サービスの特性に合わせてどの手法を選ばいいのかを考える。PFIと他の手法を比較することで、PPPの中でのPFIの位置づけを明確にする。

第3章では、タラソ福岡について、文献から得た情報や実際に伺った福岡市の話をもとに、なぜ破綻に至ったのかを考えていく。事業者の審査方法、契約内容など、様々な問題を扱う。この章は我々が住む福岡市に焦点を当てたものであり、懸命に情報を集めて考察した。

第4章では、第3章のタラソ福岡の事例を通して、一般的なPFI事業の乗り越えるべき課題を考える。まだPFIは新しい手法であるために、不完全な部分が多い。いかにして問題点を克服し、PFIを公共事業の一つの選択肢として確立させるか。PFIのメリットを十分に生かすためにも、官民の関係のあり方を述べていく。

第5章では、今までの章から学んだことを基に、政策提言をする。我々はPFI事業のあり方をもう一度考え直し、その事業を有効的に活用することで公共事業の形態は将来変わってくると考えられる。官から民への移行がますます強まる今、民間の持つ力を有効的に発揮し、社会的な効用を高めることを最大の目標とする。

## 目次

### はじめに

## 第1章 PFIとは

- 第1節 (1. 1) VFMの原則
- 第2節 (1. 2) PFI事業の仕組み
- 第3節 (1. 3) PFI手法のメリット

## 第2章 PPPにおけるPFI

- 第1節 (1. 1) PFI手法の特徴
- 第2節 (1. 2) 各PPP手法の定義と特徴

## 第3章 タラソ福岡の抱える課題

- 第1節 (1. 1) タラソ福岡の事業概要
- 第2節 (1. 2) PFI導入に至るまで
- 第3節 (1. 3) 事業者との契約

## 第4章 PFI事業推進における課題

- 第1節 (1. 1) PFI事業の将来に向けて
- 第2節 (1. 2) PFI事業の実現のために

## 第5章 提言

- 第1節 (1. 1) 多段階選抜と契約交渉(協議)の必要性
- 第2節 (1. 2) 税制度について

## 参考文献・データ出典

## はじめに

---

P F I (Private Finance Initiative) は、1992年にイギリスにおいて誕生した官民パートナーシップによる新しい社会資本整備手法であり、我が国においても透明かつ効率の良い仕組みとして期待されているものである。P F I の導入は、イギリス政府の予算不足がその動機であり、79年に「小さな政府」を標榜するサッチャー政権の誕生に及んで、その強力なリーダーシップの下に、「民間にできることは民間に」の理念の下に進められ、民営化やアウトソーシングを進めるなかで初めて「エリザベス3世橋」に導入され、その後その成功を踏まえ提案されれば何でもP F Iを導入するという時期を経て、P F I事業に合致する事業を選択するようになり、現在P F Iは整備手法の一つとして円滑に運営されるようになった。

イギリスでは、道路や橋梁、病院、刑務所、学校、文化施設、発電施設、情報通信システム、庁舎、廃棄物処理施設等においてP F I事業が推進され、現在公共事業全体の20~30%がP F I事業であると言われている。

そうした実例を踏まえながら、イギリスのP F I制度を我が国に導入するにあたって、商慣習や法制度の違い等があり、日本の諸制度に合致した型である“日本版P F I”として考えて行くことが必要となった。

我が国においては、1998年に「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」(P F I法案)が議員立法として国会に提出された後、1999年9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」(P F I法)が施行され、2000年3月には「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の事業の実施に関する基本方針」(基本方針)が制定された。また、2000年12月には、国がP F I事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、P F I事業の実施に関する一連の手続きについて、その流れを概説すると共にそれぞれの手続きにおける留意点を示したものとして、「ガイドライン案(プロセス、リスク分担)」が公表され、2001年6月1日には、V F M (バリュー・フォー・マネー)のガイドライン案について意見募集がされている。現在全国的にP F I事業が様々な形で実施されているが、事業の失敗例も報告されている。

今回我々は日本におけるP F I事業のあるべき姿や課題等を考え、ここから地域活性化につながるような提言をしていく。

# 第1章 PFI とは

従来型の公共事業では、官が事業の計画立案から執行に至るまでの全プロセスを主導していたが、PFIは直訳すれば、民間資金主導型の手法であり、計画立案及び監視機能は官が担い事業の実施は極力民間に委ねられている。つまりPFIとは、官が計画立案した公共事業を民間が設計（design）・建設(build）・維持管理・運営(operate)といったライフサイクルを自己責任の下に一体的に担い創意工夫を凝らし、民間の資金とノウハウを活用することによって、効率的かつ効果的に実施し、国民に対して低廉かつ良質な公共サービスを提供することを目指すものである。こうしたことから、公共部門は施設の所有、運営の主体からサービスの購入主体へと、一方民間部門はサービスの提供者へと従来とは異なる新しい官民パートナーシップの関係を構築していくこととなる。

この章では第1節においてPFIの基本原則であるVFMの原則について、第2節において基本的なPFI事業の手法について、最後の第3節においてはPFI手法の理論上のメリットについて述べていきたい。この章ではまずPFIというものがどのようなものかを理解していただきたい。

## 第1節 VFM の原則

同水準の量と質の公共事業を提供するにあたって、従来型の公共事業手法で実施する場合とPFI手法で実施した場合に実現されるコスト削減効果を示すものとしてバリューフォーマナー（VFM）というPFIにおける最も重要な概念がある。即ち、PFIは、民間事業者の資金や経営ノウハウを最大限活用し、当該事業により提供される公共サービスについてVFMの考え方に基づいてコスト削減効果を最大化することを目的としているのである。またこのVFMは、国民の税金の価値を最も高めようとする考え方で、公共事業にPFIを導入する際の判断基準となる。我が国では落札者が決定したPFI事業の多くは20～30%程度のVFMを実現している。PFIによってVFMが実現される要因として以下の4つが考えられる。

### ①アウトプット仕様に基づくライフサイクルの一括管理

PFIでは、アウトプットを発注の際の仕様とし、具体的な事業のプロセスや工法・資材の調達・運営方法などのインプットについては民間の提案に委ねる。つまり、公共セクターが従来の社会資本整備とは異なり、公共サービスを提供する民間事業者から料金を支払って調達する立場になるということである。こうして民間からできる限りアイデアや創意工夫、技術力を引き出すことによってコスト削減を図りながらも、公共セクターは公共サービスの供給責任主体としての責任を果たすのである。

またPFI手法では、一つの民間事業者が従来のように請負業者という立場から設計・建設・運営・維持管理に至るまで、ライフサイクルの全工程に関与するため、事業者はどのような設計にしたら維持管理の段階で光熱費や人件費が少なくて済むのか、どのような建設資材を利用すれば将来の維持費が少なくなるのか、どのように維持管理・補修を実施していけば資産価値の減少を最小化できるのかなど、事業をトータルで考えて経営改善努力を効率的

に行うといったように、事業者に高収益性を得ようというインセンティブが発生することから、ライフサイクルコストが低減できるのである。

#### ②リスクの最適配分

事業を進めていく上では、事故、需要の変動、物価や金利の変動等の経済状況の変化、計画の変更、天災等さまざまな予測できない事態により損失等が発生するおそれ（リスク）がある。PFIでは、あらかじめリスクが特定され、発生確率や経済的影響等が厳密に検討された上で、公共セクターの発注者とPFI事業を遂行する民間事業者が、各々の管理能力に応じてリスクを配分し、責任を持って管理する仕組みをとる。これは、従来の第3セクターに見られたような、官民のリスク配分が不明確で民間の経営手法やノウハウが採用されにくく、結果経営破綻に陥っている多くの事例のような二の足を踏むことのない様にとの事からである。

具体的には、公共事業に関連するリスクを民間側に可能な限り移転し、民間側が取れないリスクを公共側が負う構図になる。ただし、その場合民間にリスク移転し過ぎると民間はリスクを回避するために保険をかける等してリスクヘッジを行い、VFMは低下することになる。このコストは、料金に上乗せされ、ひいては公共の支出が多くなる要因となる。故に、リスクを最適にコントロールできる主体がそれぞれリスクを負担することによって、事業全体のリスク管理コストが低減できるのである。

#### ③成果主義

公共部門は契約期間中、民間事業者が要求どおりのサービスを提供しているか否かを監視し、業績が低下した場合にはサービス料を減額したり、業績の低下が長期化した場合には契約の破棄や業者の入れ替えなどのペナルティを課す。他方、期待よりも業績が上がる場合にはボーナスを付与することもある。このように業績連動の支払いメカニズムを導入することで、事業者が要求以上のサービスを提供するようインセンティブづけを図るものである。

#### ④競争原理の徹底

PFIは事業者選定方式として、総合評価一般競争入札または公募型プロポーザル方式のいずれかが採択され、公募による競争と外部の有識者を交えた選定委員会による厳格な審査を通じて、落札者が決定されるという方式をとることにより競争を通じて民間の経営ノウハウを最大限に引き出すことができる。実際、わが国におけるPFIの「基本方針」でも、民間事業者の募集および選定に関して「公平性原則」には則った競争性の担保ならびに「透明性原則」に基づく手続きの透明性の確保が謳われている。

## 第2節 PFI 事業の仕組み

次にPFI事業の仕組みについて概観する。

#### ①主要関係人

まずPFI事業の管理主体は、公共セクターである。国民に対する公共サービス提供責任を果たすために公共セクターは引き続き管理主体として事業に関与する。

わが国のPFI法においても、公共施設等の管理者は、「各省各庁の長、地方公共団の長、特殊法人その他の公共法人」と明記されている。これは、公共サービスの質の低下や不採算事業の切り捨て、公共料金の不当な設定など公共性に反した弊害が起きないように、公共部門が民間事業者を厳しく管理するとの趣旨である。公共部門は、競争を通じて、もっとも高いVFMを実現する提案を行った企業を事業者として選定し、選定された民間事業者との間で提供されるべきサービスの内容やリスク分担等を契約によって詳細に取り決める。サービス開始後は、業績連動の支払いメカニズム等を通じ、公共部門は民間事業者のパフォーマンスを監視し、管理することになる。

P F I 事業の実施主体は競争を通じて選定された民間事業者である。P F I における事業者は、第三セクター事業とは異なり、責任の所在を明確化するために民間 100%が一般的である。P F I は事業のライフサイクルを一括して民間にゆだねる仕組みであるため、各業務において専門性を有する複数の企業が参画し、通例、これらの企業の出資により特別目的会社 (SPC/Special Purpose Company) が新たに設立され、これが事業主体となる。SPC は商法上の株式会社または有限会社等として設立されるが、それ以外の業務を行うことは厳しく制約され、P F I の事業期間が終了すれば解散する。SPC を用いることのメリットとしては、公共部門にとっては業務制限と親会社の倒産リスクの一定の遮断に伴う事業の安定性の確保、民間事業者にとっては責任が出資範囲に限定されるという有限責任のメリットと出資比率によってはオフバランス効果が享受できる点が挙げられる。

#### ②事業スキーム

P F I 事業の類型として、民間事業者の投下資本の回収形態から一般的に三つに分類することはできる。

P F I の一般的スキームは「サービス購入型」である。民間事業者が施設の整備に必要な資金を自ら調達し、完工後にサービス提供の対価として、公共セクターからサービス料を受け取り、返済に充てる仕組みである。サービス対価は、民間事業者が提供するサービスの水準に応じて支払われるのが基本となっており。業績低下時には減額などのペナルティが課せられる。

事業に十分な利用料金が見込める場合には、「独立採算型」が採用される。これは、フランス型のコンセッション手法や英米で 70 年代後半に開発された BOT 手法に共通する手法である。100%民間資金で設立しない場合には、公共セクターが財源等の補完を行う「ジョイントベンチャー型」が用いられる。

#### ③事業方式

わが国の P F I に固有のものとして、BOT 方式と BTO 方式という分類がある。これは、単に、P F I 事業における運営期間中の施設の所有権の帰属に着目した分類にすぎないので留意が必要である。わが国でいう BOT 方式とは、P F I 事業において、民間事業者は、自ら資金を調達して施設の設計・建設を行い、運営期間中の所有権は民間事業者が有し、利用者からの利用料金と公共セクターからのサービス提供料収入によって、公共セクターが提示する公共サービスを提供し、事業期間が終了した時点で公共セクターに移転する方法である。これに対して、BTO 方式は、建設が終了した時点で所有権は公共セクターに移転してしまい、公共セクターが所有権を維持しつつ民間が運営を行う方法である。

民間事業者が施設の所有権を有し、施設に伴うリスクを管理しながら事業を進める BOT 方式は、「民から官が公共サービス購入する」という P F I の基本理念にもっとも忠実な事業方式といえる。公共セクターの発注者は、施設をするわけではなく、あくまでも要求水準を充たすサービスが民間によって提供されれば、これに対する対価を支払えばよい。これによって、民間へのリスク移転が確実に担保される。一方、BTO 方式では、公共部門は施設を完工時に購入するが、代金は一般的に割賦として事業期間延払いされるため、公共部門の資金負担は平準化されるが、この割賦代金はたとえ公共サービスが提供されない場合でも必ず支払われねばならないとされ、業績連動支払いによる VFM の実現メカニズムが損なわれることになる。また、リスク移転も不十分で、施設に関わる民間事業者の瑕疵担保責任を問える期間も限定されるなど、結果的に公共部門がリスクを負いかねないといったデメリットがある。

#### ④契約関係

P F I は、公共と民間との間で事前にリスクを適切に配分し、責任分担を明確に契約をもって規定し、厳格な契約に基づいて事業を遂行する手法である。官民の“リレーションシッ

プ”に基づき曖昧なリスク分担のまま進めた結果、最終的に公共セクターが追加負担を強いられ国民価値の毀損をもたらした三セク手法とは対照的な手法といえよう。

P F I 事業の根幹となる最も重要な契約は、発注者たる公共部門と事業を実施する民間事業者との間で締結される P F I 事業契約である。P F I 事業契約における主要な契約条項として、契約期間をはじめ、官民双方の責任と業務の範囲。官から民へ支払われるサービス対価に関する支払条件や減額事由および手続き、将来的にサービス内容に変更が生じた場合の対処の方法、契約当事者による債務不履行や不可抗力が発生した場合の中途解約に関わる規定などが設けられている。

P F I 事業契約のほかに重要な契約としては、ファイナンス（ローン）契約がある。これは、民間事業者である SPC と、SPC に資金を提供する金融機関との間で締結される契約である。P F I 事業に関わるファイナンスは、貸出の返済原資が P F I 事業の生み出すキャッシュフローに限定される、いわゆるプロジェクトファイナンスの手法が用いられるため、ファイナンス契約においては、SPC の財務比率維持条項、講座管理の取り決め、キャッシュフローの充当順序、資産処分・借入・配当制限等の条件などが詳細に規定される。

さらに、P F I 事業に特有の契約として、ダイレクトアグリーメント（直接契約）が挙げられる。これは、公共セクターの発注者と金融機関との間で締結される契約で、SPC 破綻の場合にも公共サービスが国民に継続的に提供されることを目的としている。公共セクターは公共政策の観点からできる限り事業の継続を望み、一方、金融機関も P F I 事業契約が解除されてしまうと公共から SPC への支払いがストップし、資金回収が不能となってしまうため、債権保全の観点から事業の継続を望む。このため、公共セクターは、SPC の破綻時ないしは破綻の可能性の極めて高い場合でも即座に事業契約を解除せず、事前に金融機関と協議を行い、金融機関が事業に介入して修復する機会を与えるのである。このことにより金融機関は、破綻事業者に代わる代替事業者を探し、事業の継続を図ることができるようになる。公共セクターから金融機関に与えられるこのような権利を介入権というが、ダイレクトアグリーメントでは、このような介入権に関する規定や、金融機関が探し出してきた代替事業者を公共セクターが承認する場合に、この新しい事業者が SPC の事業契約上の地位を承継させる手続きなどの規定が設けられる。

### 第3節 PFI 手法のメリット

これまでの説明から明らかなように、P F I 手法のメリットは、サービスの質を維持しながら、ライフサイクルコストを最小化できる点にある。アウトプットというサービスの質を指標として競争させ、最も確実に低廉な価格で事業を実施できる民間事業者を選び、その選ばれた民間事業者が設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に任せることによって事業コストの削減が期待できる。さらに、事業開始後は、成果主義に基づいてサービスの質の低下を招かないよう民間事業者のパフォーマンスを誘導する。また、事業の実施は、官民のそれぞれの強みに応じた役割分担の下、厳格な契約に基づいて行われ、事業全体のリスク管理が効率的に行われる。こうした仕組みを通じて、公共セクターは、国民に対して良質な公共サービスを供給するという責任を全うすることができるのである。

このように P F I 手法は、所有移転型民営化手法とは異なり、公共サービスの供給責任と使用の設定および直接的な監視機能が公共セクターにあるため、公共性の高いサービスの提供方法として効果的といえる。アウトソーシング手法と比較した場合、運営部分のみを民間に委託するアウトソーシングでは、運営主体と施設の整備主体が異なるために、事業全体での効率化が実現されないのに対して、P F I では、施設の設計・建設から運営・維持管理までを一つの事業者が担うことから、全体最適が図られやすい点に優位性がある。特に、

わが国の場合には、将来の運営・維持管理コストや利用者のニーズなどを考慮せずに、大規模な資金を投じて豪華なハコモノを整備する傾向が顕著に見られたり、当初の業務は安く受注して後の保守・更新などの業務で儲けるといったいわゆる「一円入札的商法」が後を絶たないことから、建設・維持管理をセットにしたライフサイクルベースの競争を強いる P F I には大きな意義があると考えられる。

さらに、P F I 手法のメリットとして、その汎用性の高さが指摘できる。日本型 P F I は料金収入の有無にかかわらず、全ての公共事業を対象とすることが理論的には可能なのである。実際に、わが国の P F I 法第 2 条には、P F I 導入の対象事業として、道路・鉄道・庁舎・宿舍・公営住宅・教育施設・社会福祉施設・更生保護施設・駐車場・地下街・情報通信施設・リサイクル施設・観光施設など、広範な分野が挙げられている。料金収入のある水道や空港などの事業と、まったく収入を生み出さない庁舎・公園などの事業が混在していることがわかる。

また、P F I によって、従来、国や地方公共団体等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官民パートナーシップが形成されていくことが期待されたり、従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者にゆだねることから、民間に対して新たな事業機会がもたらされ、このことが新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待されるのである。

## 第2章 PPPにおけるPFI

補助金の削減が進められる今、地方は厳しい財政状況の中にある。社会資本の整備・運営や、それによる公共サービスの提供を効果的・効率的に実施していくため、PFIをはじめとする官民パートナーシップ（Public Private Partnership）に対する期待が高まってきている。しかしながら、PPPを具体的に推進していくための方法論は確立されておらず、実践はなかなか進んでいない。様々な分野で実践に取り組んでいく必要があるが、そのためには、PPPにはどのような手法があり、サービスの特性に合わせてどの手法を選べばいいのかを考える必要がある。

PPPの具体的手法として、民営化・第三セクター・PFI・外部委託・デザインビルド・NPOへの委託が挙げられる。この章ではPFIという手法が、他の手法（民営化、外部委託、第三セクター）と従来の公共事業と具体的な相違点は何であるかを考えるとする。

### 第1節 PFI手法の特徴

#### （1）民営化との比較

民営化とは、公共施設の所有権、運営権など全ての権限と責任を民間部門に移転することを言う。市場からの収益を基本に、民間部門が単独で事業を行うことである。民営化では、規制の撤廃を通じて事業者がその事業範囲を広げていくのが一般的であるのに対し、PFIでは、事業者は契約で事業権を得た範囲のみにおいて活動する。また、PFIでは、特定プロジェクトの実行を目的としているので、実施機関が有限であるのに対し、民営化された事業は原則として永続とする。つまり、PFIと民営化はその事業の範囲と期限の有無によって区別する。

#### （2）外部委託との違い

外部委託は、公共部門の管理の下、労働力の外部化によってコスト削減を図るのが主な目的である。外部委託は、今や多くの地方自治体が活用している一般的な民活手法であろう。これらは、単純・定型的な作業を民間部門に委託し、施設の法律上の管理などは事業の実施主体である公共部門が行う。仕事のやり方などに関しては、民間部門の柔軟な工夫をあまり期待できない。

一方、PFIでは、公共部門に代わって民間事業者が主体的にサービスを提供するため、民間事業者は事業を遂行する上でのリスクを負うとともに、そのノウハウを最大限活用することが求められる。

### (3) 従来型公共事業との比較

P F I 事業の最大の特徴は、民間の手法とノウハウを活用している点である。民間企業が受託し、収入源は案内板に掲載する協賛企業からの協賛金などにより運営され、地方自治体による支出を伴わない独立採算型として実施される。地方自治体にとっては、財政負担の軽減を図れるとともに、事業実施期間の短縮、民間の経営能力、技術的能力の活用、官民の責任分担の明確化などを実現することができ、民間にもビジネスチャンスが生まれる。財政再建と産業活性化が図れるひとつのモデルケースとして推進している。では、具体的に個々の項目を比較していくとする。

<表1 従来型公共事業との比較>

	P F I 方式	従来型公共事業方式
事業企画	民間部門が提案の場合もある	国・地方公共団体などの公共部門が実施
契約方式	事業権契約	請負契約
関係者	管理者、建設コンサルタント、建設会社、金融機関等、多数の関係者が関与	公共部門、建設コンサルタント、建設会社を中心
設計	民間事業者が直接、または建設コンサルタント等への委託により実施	建設コンサルタント等への委託により実施
施工管理	民間事業者が直接、または建設コンサルタント等への委託により実施	公共部門が直接、または建設コンサルタント等への委託により実施
資金調達	民間事業者が調達 公的補助を併用する場合もある	財政資金
工期	管理者の基本工期提示に基づき、民間事業者が最適工期を設定	公共部門が設定
リスク	管理者と民間事業者の双方で分担	基本的に公共部門がすべて負担
事業範囲	建設から運営まで一体的実施が主	建設・維持管理・運営を独立実施

(出典：(社)建設コンサルタンツ協会・専門委員会資料)

### (4) 第三セクターとの比較

中曽根首相時代の「民間事業者の能力による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(民活法)」(昭和61年)のもと、第三セクターが相次いで設立された。もともと第三セクターは、民活法以前よりあったが、この法律の成立によって設立に拍車がかかった。民活法を根拠として設立された第三セクターと、P F I と比較することとする。

第三セクターは、民間企業と公共部門の共同出資による事業体(株式会社)であり、公益的な役割を担うとともに収益事業を実施しようというものである。民間企業の経営ノウハウと公共部門の社会的信頼性を背景として、公益性を発揮しながらも自立し得るという理想的な運営形態として期待されたが、リゾート事業や大型開発事業に関わる多くの第三セクターが、経営の危機に瀕している。

第三セクターとPFIは、いずれも、公的部門の関与が必要な社会資本整備において、民間の資金とノウハウを活用するという点では同じである。

しかし、第三セクターでは、共同出資であり、事業主体は半官半民であったのに対し、PFIでは事業主体は主に民間部門になる。つまり、PFIでは、当初の契約において、明確化された役割分担と責任分担の下、原則として公的部門は求めるサービスの水準を設定して発注する役割にとどまり、民間事業者が事業主体となるのである。

<表2 第3セクター方式との違い>

	PFI方式	第三セクター方式
地方公共団体と資本関係	なし	有り
事業の性格	事業契約に基づく運営。 ----- 最良範囲小	会社法に基づき運営。 ----- 最良範囲大
事業の領域	公共性が高く、本来公的部門が整備・運営などを行う事業	公共部門の指導・監督または出資が必要な事業 ----- 官民が必要と認めて企画した事業
対象事業	公共事業および公益的事業	民間事業の低収益分野、公益的事業
事業者の選定方式	公募を原則とする公開性・透明性の高い選定方式	公開性の無い官民協議方式
官民のリスク分担	官民の履行範囲や公共部門の各種支援策、事業破綻時の手続きなどを契約書に明確化	不明確 ----- 民間部門が最終的リスクに対する公共部門の関与を過度に依存
公共の負担	無し。但し、金融機関協議により発生の可能性有り	有限責任。損失補填があり得る
公共の監督	直接的な事業契約に沿った請求	株主、役員派遣でのコントロール、行政指導
金融機関	事業の信用に依存 (介入権行使可能性)	公共の信用力に依存 (損失補填契約あり)

## 第2節 各 P P P 手法の定義と特徴

### 民営化

民営化とは、当所から民営事業としてサービス供給が行われるのではなく、公共が実施していた事業あるいは立ち上げた事業を民間に引き渡すか所有権を民間に移転した後に民営事業としてサービス供給が行われる形態を指す。ただし何らかの公共の関与が必要な場合を想定する。P F I の諸形態のうち、B O O (Build Own Operate) と呼ばれる形態も、民営化の一形態であると解釈できる。

### 第三セクター

第三セクターの定義はいくつかあるが、一般的には「国や自治体、政府関係機関などの公共部門（第1セクター）と民間部門（第2セクター）が共同で出損・出資して設立された経営事業体」を指す。この三セクに公益性の高い事業を委託するのが三セク方式である。

### P F I

P F I とは、制度的には P F I 法に基づき実施される公共事業を指すが、概念的には、施設の購入ではなくサービスの購入へと考え方を転換することにより、設計・建設・維持管理にわたる事業のライフサイクルを一括して民間に委託し、資金調達も民間に任せることにより、効率的なサービス供給を実現する手法である。

### 外部委託

外部委託とは業務の外注化を指し、広義には P F I のような手法も含むと考えることもできるが、通常は、施設整備等の外注は想定されず、経常的業務の民間委託を指すことが多いため、ここでは公共サービス供給段階における維持管理業務の民間委託を指すものとする。

### デザインビルド

デザインビルド（設計施工一括発注）は、文字通り設計と施工を一括して民間に発注する事業方式である。分離発注と比べて、単一組織による責任の明確化や、設計段階における施工専門家の関与による施工の効率化などの利点がある。

### N P O への委託

社会資本サービス供給における N P O の関わりは様々な段階で多様な形態が考えられるが、ここでは、社会資本サービス供給の一部または全部を、N P O と契約を結んで委託する形態を考える。

## 第3章 タラソ福岡の抱える課題

福岡市は、明確な基本姿勢の基に実施体制を整え、先進的に P F I 事業に取り組む自治体の一つである。P F I を全国的にも早く導入し、福岡市役所のホームページには P F I が分かりやすくまとめてある。P F I の可能性のある事業については積極的に導入し、P F I 以外でおこなわれる事業についても従来方式にとらわれず、P F I の特性や考え方を生かした事業方式を推進している。しかし、この新しい P F I 手法を用いられたタラソ福岡は、2年半という短期間で破綻に追い込まれてしまった。全国で 3 番目の P F I 事業として期待されていたタラソ福岡であるが、一体どこに破綻要因があったのか。この章ではタラソ福岡について分析していくとする。

### 第1節 タラソ福岡の事業概要

株式会社タラソ福岡は、福岡市臨海工場の余熱利用施設として、福岡市が P F I 手法を用いて推進する健康増進施設の整備・運營業務を平成 13 年 2 月 23 日に受託した。当初、福岡市では、東部ごみ処理施設の老朽化に伴い新工場の建設計画を進めていたが、ごみ問題や財政状況をはじめ、環境保全・エネルギーの有効活用の観点から、財政効率が高く環境にやさしいごみ処理施設の整備の方法を模索していた。東部ごみ処理施設は国道 3 号線沿いであり、地下鉄からも比較的近い位置にある。この施設は住宅地にも近く、地域住民が利用しやすい立地環境であった。よって、工場稼動に伴い発生する余熱を市民に対し有効に還元し、併せて周辺の住環境の向上に資することを目的として本施設が計画された。この事業の実施手法として採用されたのが P F I である。これから、P F I 事業において福岡市で初・全国で 3 番目となった、タラソ福岡について述べていくとする。

2000 年 5 月に公募要項を発表、同 9 月から応募事業者の提案書の提出、同 12 月に優勢交渉者の決定という、非常に短いスケジュールで計画は進められた。提案に対する審査は資金プラン・設計・運営方法・採算性・技術能力など多岐に及んだが、それぞれの提案グループからは「水準が高く、民間による事業運営がもつ発想の多様性と豊かさをそれぞれ示す内容」(福岡市環境局)の提案がなされた。なかでも評価されたのが、部材の仕様と維持管理方法及び水中運動メニューである。環境局が公開した審査の総評によれば、集成材を利用した大空間のプールと、多彩な手軽な健康づくりのための水中運動メニューである。前者は、自然素材を用い、耐久性や公共施設としての位置づけ等に配慮した内容として評価された。後者は、中高年の健康増進や生活習慣病予防等へのニーズに合致する、として高い評点が与えられた。結果として、大木建設グループ(大木建設、ヴィ・ピー・ピー・エンタープライズ、丸紅、日立建設設計)が優先交渉権者になり、2001 年 5 月に着工することとなった。

この施設は、温海水利用の水中運動施設「健康増進ゾーン」と地域交流の促進を目的とし

た「コミュニティゾーン」から構成され、温海水プールをはじめ、ジム・エアロビスタジオ、健康管理、ウォーキング及びコミュニティの交流空間など、多彩な機能を備えている。特徴的なのは、日本ではまだ馴染みの薄い、西欧で人気のある自然療法「タラソテラピー（海洋療法：ギリシャ語 Thalassa=海+フランス語 Therapy=療法）」の考え方いち早く採り入れた点である。これは民間事業者の独自のアイデアやノウハウによるもので、ミネラルを豊富に含む**玄界灘**の海水を利用した、数多くの水中運動プログラムが用意されている。

タラソ福岡のPFI事業では、BOT方式が採用されている。民間事業者は自ら資金を調達して施設の設計・建設を行ない、施設を所有し、利用者からの利用料金と市からのサービス提供料収入によって、市が提示する公共サービスを運営期間中、市民に提供する。運営期間終了後、民間事業者は施設を市に無償で譲渡する。タラソ福岡の運営期間は15年間と設定されている。福岡市の支援として、市は民間事業者に対し、土地の無償貸与・電力の無償供給の支援を行なうとともに、事業者が市のかわりに公共サービスを提供する対価として一定のサービス提供料を支払うことになっている。

しかし、今年9月29日、福岡市の健康増進施設「タラソ福岡」の藤井泰介社長は記者会見をし、「需要予測を見誤り、経営が行き詰まった」として破産手続きに入ることを明らかにした。11月末でタラソ福岡は営業を停止する。PFI施設が閉鎖されるのは全国で初めてのことである。

当初は会員2000人以上を見込んでいたが、思うように会員が集まらなかったようだ。また、福岡市との取り決めのためにジッター料金は2時間利用で800円以下と決められていた。福岡市としては、市民に提供するサービス料として、この水準は譲れなかったようだ。少ない会員数と廉価な料金体系によって、開業当初から赤字が続いていた。累積赤字が2億4000万円になる他、大木建設が3月に東京地裁に民事再生法の適用を申請していたために、同社の支援も望めなくなり21日の取締役会で営業停止を決めた。

開業後たった2年半という短期間でのタラソ福岡の破綻は、福岡市に衝撃を与えたことはおろか、PFI事業そのものに対しても疑問を投げかけるものであった。第2節以降で、タラソ福岡はなぜ破綻したのか、その原因は何であるかを考えていく。

以下に、タラソ福岡の大まかな流れと構成を、表を用いてまとめておく。

平成12年12月21日	会社設立
平成13年2月23日	福岡市と株式会社タラソ福岡において福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業事業契約を締結（福岡市議会承認）
平成13年5月15日	工事着工
平成14年4月1日	オープン
平成15年8月1日	フィットネスとタラソテラピーの複合施設としてリニューアルオープン
平成16年9月	破産手続き

<株式会社タラソ福岡>

代表取締役	清見祐司
設立年月日	平成 12 年 12 月 21 日
所在地	福岡県福岡市東区箱崎 7-10-58
資本金	1 億 7,500 万円
主要株主	大木建設株式会社 株式会社ヴィ・ピー・ピーエンタープライズ 株式会社日立建設設計 沖電気工事株式会社 (現・沖ウィンテック株式会社) 株式会社日立空調システム 医療法人貝塚病院

県名	事業名			施設	期間	事業方式	
福岡県	<a href="#">福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業</a>			余熱利用施設	約 16 年 (運営期間は 15 年)	JV 方式 (福岡市では利用料金収入の有無により JV 方式とサービス購入方式を分類していません。) BOT (無償譲渡)	
自治体	選定方法	実施方針	特定事業選定	公募	事業者選定	契約締結	供用開始
福岡市	公募型プロポーザル (2 段階)	H12.3.31	H12.5.30	H12.5.31	H12.11.8	仮契約 : H13.1.18 議会の議決 : H13.2.23	H14.4.1

## 第2節 P F I 導入に至るまで

タラソ福岡は、千葉のテルムラン・パシフィックという、タラソセラピーを本格的に行う民間施設をモデルとした。タラソセラピーに基づいたこの施設は、健康に高い関心を持つ特に中高齢の市民に受け入れられると考えていた。福岡市は整備に向けた具体的な検討を始めたものの、運営段階を見据えると大きく分けて3つの問題点があった。

### (1) ソフトとハードの不整合

タラソセラピーでは、温海水プールという水環境の中で療法的なプログラムを実施する。このプログラムには、単にプールの中で体を動かすものと、プール側面に設置されたバーやジェット水流を利用して運動を行うものがある。この場合のハードとは、特に後者の設置器具のことである。その設定において、性別や年齢層など、誰を対象とするのかによって、強さや標準体型の設定が異なってくる。ソフトとハードは密接に関係するものであり、2つが整合しない限り効果は期待できないのだ。つまり、設計に対して、運営・維持管理するサイドの意見が取り入れられることが必要である。このように、設計に運営サイドの声が反映されるような委託のあり方が求められていた。

### (2) サービスの質に対するインセンティブ問題

従来の運営委託方式では、サービスの質を向上させるインセンティブが受託者に働かなかった。運営受託者にとって利用者が増えても社員の収入は変わらず、むしろ業務量が増えるだけであった。逆に客が減ったとしても、受託者に対してのペナルティは無い。サービスの質を向上させるためにも、受託者の努力が収入に反映されなければならない。そのためにも民間業者の有する専門知識や経営能力、経営技術の最大限の発揮が期待できる契約システムの導入が必要となってくる。

### (3) 財政的な問題

福岡市としても、財政支出を少しでも減らす必要があった。P F I の特徴である性能発注・包括委託・長期委託・リスク移転により、従来の方法と比べコスト削減の余地が広くなり、民間のコストマネジメントを活用することで、財政支出を低減させることが期待された。

タラソ福岡は上記の3つの理由がP F I の検討を開始した理由となっている。市民に対して質の高いサービスを提供することが、P F I 導入の大きな目的であった。

なお、この事業に対しての検討はP F I 法の成立以前から行われていた。最終的にはP F I 法に則した事業となったが、検討当初は既存法令に準拠して進めていく予定であった。

検討体制についてだが、タラソ福岡はP F I のモデル事業として、事業所管課である環境局工場建設課が主導して検討を進めることとなった。検討当初はP F I の知識も少なく苦労していたようだ。1999年度に、財政面・法制面の課題を検討するための検討委員会が設置された。メンバーは環境局の工場建設課、総務課と財政局の財政課、総務企画局の法制課で構成された。同じ年に第一勧銀総合研究所（現みずほ総合研究所）とアドバイザー契約を締結した。特に検討委員会の設立は有意義であったようで、B O T 方式への事業方式の決定も、様々な意見が交わされた結果導かれた結論であった。

### 第3節 事業者との契約

タラソ福岡は、最終的には大木建設グループがこの事業を担当することになった。しかし、大木建設グループに決まるまで、そして決まってからも様々な問題があった。この節では、タラソ福岡の契約に関わる問題点と、破綻に至った運営上の問題点を考えていく。

まず、契約に関して筆頭に挙げられる問題点は、契約交渉期間の長さである。事業者との契約交渉期間は約2ヶ月しかなく、契約交渉は計7回しか行うことができなかった。協議内容も設計・運営に関するものより、ファイナンス関連に集中してしまったようだ。この短い期間では、企業も事業の採算性などについて十分に考える時間がなく、リスクを避けるためにも自ずと参加企業は限られてしまう。PFIの契約は長期であり、住民との合意形成がうまくいかない場合や、時間が無いためにリスクに不安を感じるといった場合には、長い時間と労力を費やしてコストをかけてしまう前に、おりることも必要である。関係者との合意形成がうまくできていなければ、オープンしたとしても事業として成り立たない恐れがある。もっと契約交渉期間を長くして、様々な企業に参加をさせることが、優れたプランで事業を行うのには不可欠であった。PFIの基本方針の六には、「地方公共団体における特定企業の実施に関する基本的な事項」という項目があり、そこには「PFI事業に関する情報の収集を行うとともに、特定事業の実施に関しては、住民に対する知識の普及、情報の提供等を行い、住民の理解、同意及び協力を得るための啓発活動を推進すること」と明記されている。それにも関わらず、国立大学や美術館といった施設の中には、まず入札の時期ありきといった所が多い。タラソ福岡にも同じことが言える。時期を合わせるために、無理な日程を組まざるを得なかった。受注し設計図ができてから、様々な要望が出て考えたのでは、入札した金額ではとても希望に応じた建築はできない。この点は、民間の経営力を活かすためにも、解決しなければならない。

次項に、本事業における福岡市の流れをまとめた表を掲載してある。表からも分かるように、平成12年の8月9日に条件規定書、つまり契約原案なるものが出された。そして、交渉権者決定は11月8日である。福岡市ではこの事業に前例が無かったとはいえ、やはりこの期間では参入しようとする事業者は極端に限られてしまうのが現実である。

さて、この事業には、大木建設グループとフジタグループが応募した訳であるが、どのような審査を受け、最終的に大木建設グループが選ばれたのであろうか。

提案審査は、審査委員によって行われた。委員長は長崎大学環境科学部助教授、副委員長は福岡市健康づくり財団理事長で、委員は九州大学や福岡大学の学術研究者、福岡市環境局長から構成された。提案審査手順は、ツーエンペロップ方式により審査された。一次審査は価格以外の審査、二次審査は価格の評価である。まず、設計・建設計画提案書及び運営・維持管理提案書の審査を行い、一次審査を通過した応募者の事業計画提案書を開封する。その後、事業運営の安全性を検証した上で提案価格を評価する。応募者の概要と優先交渉権者選定までの流れを図でまとめている。

具体的に審査項目及び審査配分を説明する。一次審査において福岡市はまず、30点という基準点を設けた。一次審査は先に述べたが、価格以外の設計・建設計画提案書及び運営・維持管理提案書を大きくa)設計・建設計画、b)運営・維持管理計画に分け、a)の項目をさらに施設の機能性・快適性(40%)、環境向上に資するデザイン性(20%)、建設仕上げの良質性(10%)、環境・省エネに対する配慮(10%)、設計・建設計画の実現可能性(20%)に配分した。b)の項目を、運営計画の適切性及びその実現可能性(30%)、サービスの良質性及びその実現可能性(40%)、維持管理の適切性(30%)に分けて審査が行われた。両グループは共に30点の基準点を超え一次審査をクリアした。二次審査では事業運営の安定性の検証が行われ両グループは合格し、最後の提案価格(サービス提供料)評価で安い価格をつけた大木建設が選ば

れた。一次審査の段階で、a), b) 両項目において得点の高かったフジタグループは選ばれなかった。福岡市の担当者によると、今回のケースで選定基準となったのは1次をクリアしたということ为前提として、二次審査での価格評価であったようだ。確かに両者とも水準を超え、価格面では大木建設グループがかなり優位に立っていた。この審査方法では、大木建設グループが選ばれたことはある意味自然な結果であった。しかし、今回の破綻問題に関し、一次審査での得点を考慮に入れず、単に価格の安かった大木建設を選んだことに問題があったことも担当者は話された。やはり、この審査の中で最も大切なのは一次審査である。この審査がいささか甘かったのではないか。また、事業運営の安定性の審査も、一次審査に比べて曖昧なものである。地方自治体が価格面を重視した契約を締結し、破綻となったら経営責任を全て事業者のせいにするのは問題があるように思われる。地方自治体のモニタリング機能も踏まえて、官民のパートナーシップのあり方を再考する必要がある。

P F I のサービスコスト低減の観点から、試算上は従来手法とのコスト比較では21%もの縮減が図れるとの結果であった。公募による競争の結果、最終的に45%ものコスト縮減が図れることとなった。数値だけ見れば民間の経営能力が発揮されているようだが、安すぎるのは自分の首を絞めてしまうものである。そもそも、大木建設としてはP F I 事業での実績がほしかったようで、企業イメージを作り上げようと苦心していた。売り上げとしては30位程度の中堅の建設会社であり、イメージと実績が大切であった。見境無く数多くのP F I 入札に参加していたならば、経営責任も問われる行為である。

また、この事業で特徴的なのは有事発生時の契約解除に伴うペナルティの負担が大きいということだ。一般的なP F I 事例から見ると、違約金の設定率は0~10%程度となっている。ところが、タラソ福岡は施設の建設費相当額の残存簿価の20%の減額措置が条件付けられていた。P F I 事業としては早い時期におけるもので他の案件と比較できなかったのだが、やはりこれだけ違約金が大きいと事業者のリスクが高くなる。官民の適正なリスク分担という観点から見て、違約金の設定は慎重に検討せねばならない。

以上、タラソ福岡について具体的に事例を挙げて検討した。次章はP F I の一般的な課題を考え、最終章の提言へとつなげていく。

## 第4章 P F I 事業推進における課題

これまでの章では、P F I 事業の計画・契約から事業の実施までの流れやP F I の方式、メリット・特性・特質等について述べてきた。今回の章では、P F I を将来において普及できるようにするため、これまでの章での話をもとに課題を考えていく。また我々にとって身近な都市である福岡市のP F I 事業の担当者の方のお話を伺った内容から考えられる課題を考え、次の章で述べる提言につながるよう、P F I 事業の様々な課題を考えていこうと思う。

### 第1節 P F I 事業の将来に向けて

これまで述べてきたとおり、P F I とは、民間の資金、経営能力及び技術的能力、創意工夫等を活用して、公共施設の建設・維持管理・運営等を行うといった社会資本整備の新しい手法である。自治体がP F I 事業を実施するか否か判断する際基準となるのは、公共施設の維持・管理・運営も含めたライフサイクル・コスト（施設の企画・設計から建設、維持管理、修繕、解体・撤去までにかかる総コストのこと）の現在価値と比較して、P F I を実施した方が、国や地方公共団体等が直接実施する従来型の公共事業よりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる場合、つまりV F M(Value for Money : 住民の負担に見合うサービスの実現)が生じる場合かつ Getting More for Less(=より少ない負担でより多くのサービスを)が実現できる場合である。

現在、日本では長引く景気低迷から抜け出し、地方分権化を進めていく中、小泉内閣による構造改革が推し進められている。その中でもP F I 事業は、1. 財政構造改革、2. 新産業・新事業の育成による経済活性化、3. 「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という行政改革、4. 公共事業改革といった、日本の経済社会が直面している課題を解決するための糸口となることが期待されている。このため、これから先、全国の各自治体においてP F I 事業を推進されることが期待される。

### 第2節 P F I 事業の実現のために

これまで自治体が行ってきた公共サービスのうち、民間に委ねる手法として、民営化、P F I、業務委託、独立行政法人化など様々な手法がある。また、P F I 事業においても、その事業形態には、サービス購入型、独立採算型、ジョイント・ベンチャー型といった類型があることをこれまで述べてきた。さらに、日本では、その事業方式として、イギリスのそれとは違った日本の法制度等を考慮してできたB O T方式、B T O方式、B O O方式がある。「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という行政による改革の流れのなか、公共サービスの提供を民間に委ねる場合、各公共サービスの内容・特性に適した手法を様々な方式の中から選択することが望ましく、多様な選択肢があつてよいと考えられる。

しかしながら、既に検討・実施されている P F I 事業に対して、P F I の特性・特質を十分に活かした事業内容になっていないのではないかと指摘がなされている。P F I 事業を推進及び実行するにあたっては、民間の経営及び運営能力や創意工夫の発揮を促し、効率的かつ民意を反映した公共サービスの提供を実現するため、より質の高い P F I 事業の導入を目指す必要がある。福岡市の P F I 事業推進の担当者に話を伺ったところ、実際に P F I 事業を行った経験から P F I を推進していく上での課題として、① P F I はまだ日本で普及し始めたばかりで実例が少ないこと、② P F I 事業は始めに自治体と民間業者が契約を締結して事業が行われていくが、最初に事業全体についての契約をしてしまっているため、P F I という特性から契約には硬直性があり、事業期間中に民間企業の倒産や天候や天災など予期できないリスクや不確実な要因によって事業の中止や延期といったことが発生してしまった場合に事業の見直しや計画の変更に対して柔軟性に欠けること、③ 民間側の事業者はグループ応募であるため、公募期間が短いと事業計画について十分な議論や見積もり等ができないこと、④ P F I を実施していく上で、自治体が民間による運営に対して行う監査（モニタリング）が法制度により制限されてしまうこと、⑤ P F I 事業はまだ官民の関わり具合の程度が曖昧なため、民間に対する自治体の介入が難しいことなど多くの課題を挙げられた。また、民間側の課題として考えられることは、① 自治体ときちんと協議をしていくこと、② P F I のために設立された S P C（特別目的会社）と民間業者が独立した関係であること、言い換えれば、S P C が民間業者の本体と独立して運営できるようになること（親会社の援助がなくても運営できるようになっていくこと）、③ P F I を安易に考えず、民間側も P F I をしっかり理解し、自分たちの便益を最大にできるように事業計画を立て、その上で事業に参加すること等考えられる。また、P F I を進めていく上で全体的な課題として、P F I は従来の公共事業の入札方式とは異なることから、事業の実施までに様々な手続を得なければならない、それに伴う費用が官民双方にかかること、他には P F I では、資金の調達方式はプロジェクト・ファイナンス（不動産を担保とするのではなく、P F I の採算性を担保とする）で行われるため、資金調達が困難になる場合もあるという課題もある。

## 第5章 提言

---

これまでの章で述べてきたことから、PFI事業にはメリット、デメリットがそれぞれ存在するが、官民双方がPFIについて理解を深め、住民に対して適切な公共サービスを提供し、お互いがそれぞれの効用がパレート最適となるようにできれば、地方分権化が進み、補助金が削減され自治体が自ら財源を確保しなければならない将来において、PFIは公共サービスを提供する上で魅力的な手法であると考えられる。そこで我々が提案するのは以下のことである。

### 第1節 多段階選抜と契約交渉（協議）の必要性

#### （1）契約交渉・協議の必要性

PFI事業の場合、契約内容は長期にわたる事業全体についてのものとなるため、締結事項は複雑かつ多岐にわたることから、公募公告の段階で、公共側が予定価格やサービス条件、また、天災によるリスクや不確実な要因によるリスクは予測不可能なため、官民の合理的なリスクの分担等について適切な判断を行えない可能性がある。しかし、利用者数の増減による経営へのリスクは予測できるため、これに対するリスク配分は明確にしておけば、民間側の経営に対するインセンティブを高め、リスクを縮減できると考えられる。また、より大きなVFMを実現するためには、性能発注方式（従来型発注方式である仕様発注に相對する考え方で、発注者が求める最終的な性能（＝アウトプット）を明らかにし、企画・設計から施工までをすべて受注者に行わせる。このため、仕様について受注者の裁量の余地ができ、受注者の創意工夫が発揮されやすくなる）の採用をはじめ、民間事業者の創意工夫を活かす余地を大きく残した公募要件の設定が望まれる。また、プロジェクト・ファイナンス手法の導入が事業の安定性・継続性に大きく寄与することに鑑み、契約を通じた適切なリスク配分に関わる実務に精通している金融機関やアドバイザー等の意見を早い段階から取り入れつつ、官民共同で契約骨子を作り上げていくプロセスが必要不可欠である。以上のことから、契約を締結する際には長期にわたる事業の中で起こる 予測可能なリスクに対しては始めの段階から、官民双方が経営に対してインセンティブを高め続けられるようなリスク配分を行っておく一方、予測できないリスクに対しては、途中の段階で事業契約の再交渉が行えるよう、契約内容を設定すべきである。但し、再交渉はPFIの基本理念から考慮すると行うべきではないので、再交渉を行うケースを不確実な要因から発生するリスクに限定することが求められる。

#### （2）事業者選定の方式を段階に分けて選定する

P F I 事業の契約内容というのは範囲が広くかつ複雑であるために、入札コストが非常に嵩んでしまうという課題があることを第4章で述べてきた。具体的かつ詳細なリスク分担等の議論を全ての入札希望者で行うよりも、何度か分けて入札希望者を絞り込む方が、官民双方にとって合理的である。また、落札できなかった企業の入札コストの損失は膨大であることから、現状のままでは、P F I に対し意欲のある業者でも、費用の面から P F I 事業への参加をやめる業者が増えてくる懸念もある。このことから、官民双方にとって合理的なものになるよう、事業者選定を多段階にわけて行うことを提唱する。

### (3) 手続きや法制度の課題から考えられること

まず、P F I 事業の事業範囲は、施設の設計から建設、維持管理、運営にわたることから、また、通常コンソーシアム（企業共同体）を組んで事業を実施することから、民間事業者が事業提案を作成するにあたって多大な作業と時間を要する。このことに配慮し、公共サービスの質の向上がより実現できる P F I 事業とするため、公募から事業者選定までゆとりあるスケジュールを設定すべきである。

## 第2節 税制度について

### (1) 固定資産税、都市計画税、不動産取得税の軽減措置の導入

B T O 方式の P F I 事業では固定資産税や都市計画税が非課税となっている一方、B O T 方式ではいずれの税も課税されることになっている。また、不動産取得税について、B T O 方式の場合に必ずしも税務処理が明確になっていない。

このように、P F I の事業方式の選択に関して、税制が中立的ではないという問題から、事業を行うのに適切な事業方式の選択が行えていないという課題がある。よって、事業終了後に所有権が公共側に移転されることを前提として、P F I の事業方式・事業内容を区別することなく、固定資産税、都市計画税、不動産取得税について非課税等の措置を講じるべきである。

### (2) 資金調達にあたっての課題

P F I 事業は、民間資金を活用して公共サービスを提供するものであり、その推進にあたって、プロジェクト・ファイナンスにより民間資金を提供することは金融機関の果たす極めて重要な役割である。P F I 事業を最も効率的に行うために、官民で適切なリスク分担を行い、さらに、民間に移転されたリスクについて、コンソーシアムの中で合理的にリスクの再配分が行われることが必要になってくる。この全体のリスクアロケーションが、合理的であり事業の長期安定性が担保されているかどうかについて、厳格なチェックを行い、適正化を図っていくことが、P F I 事業において金融機関の最大の役割となる。また、プロジェクトのキャッシュフローに依存したプロジェクト・ファイナンス手法を採用する以上、当該キャッシュフローを実現させるために手当てした各種契約の遂行状況が厳守されているかどうかにつき、モニタリングを通じて検証し、必要に応じて事業の軌道修正を図ることも、金融機関の大きな役割の一つになる。しかしながら、P F I 事業というのはまだまだ始まったばかりの事業であり、プロジェクト・ファイナンスには課題があるが、この課題を克服できれば、P F I は魅力的な事業となる。こうなるためにも、通常プロジェクト・ファイナンスを検討する際、最も適切なリスク分担がなされるよう、様々なプロジェクトの関連諸契約について同時並行的に検討することが望ましいが、P F I においては入札等の過程を踏むことから事業権契約がほぼ固められたところから、詳細なプロジェクト・ファイナンス組成を行

わざるを得ない。よって、事業契約において官民の適切なリスク分担が行われておらず、民間には担えないリスクが残っている場合には、プロジェクト・ファイナンスを供与する金融機関から、事業の安定性・継続性に不確実性ありと判断され、円滑な資金調達も期待し得ないことになってしまう。

公共側はこうした点を認識したうえで、実施方針の検討段階から、選定事業者決定、事業権契約締結に至るまで、余裕のあるスケジュールを設定するとともに、その間の十分な対話プロセスを確保するといったことが、ファイナンス面からも必要不可欠になる点について十分に認識すべきである。

最後であるが、PFI事業を実施していくにあたって、官民のパートナーシップは非常に重要なものになってくる。PFIはこれまで述べてきたが、公共サービスを提供する手法として今後魅力的な方式になってくると考えられる。PFIは民間にできることは民間に委ねるという方式から、民間部門に仕事を創出することから、経済を活性化させることができる。また、この手法により、公共側にとっては低価格による高サービスを実現することができる。そして、地方分権化及び税源移譲が行われた場合にも、低価格でこれまで以上の公共サービスを行えるという点から、PFIはとても魅力的な事業方式ではないだろうか。今後、政府、自治体、民間がパートナーシップを築いて、我々一般市民にとってよりよいサービスが受けられるよう、PFIが普及してくれればと思う。PFIの今後に我々は期待したい。

参考文献

### 《参考文献》

野田由美子（2004）『民営化の戦略と手法』日本経済新聞社  
日刊建設工業新聞社編（2003）『P F I 施設ができた』日刊建設工業新聞社  
野田由美子（2003）『P F I の知識』日本経済新聞社

### 《データ出典》

福岡市 財政局 財政部 P F I 等調整担当『福岡市のP F I P R 版』  
福岡市役所 ホームページ <http://www.city.fukuoka.jp/index.html>  
P F I インフォメーション <http://pfinet.jp/>  
内閣府 ホームページ <http://www8.cao.go.jp/pfi/>  
民間資金等活用事業推進室 <http://www8.cao.go.jp/pfi/>