

「改正PFI法」で変わる公的サービスの担い手



公田 明 研究開発部 PPP アドバイザリーグループ
 上席主任研究員

PFI法が改正され、民間の資金・経営ノウハウを活用する社会資本整備の範囲や手法が広がった。従来は学校や病院といった建物整備系の事業が主流だったが、今後は各種社会インフラの整備・更新から維持管理、運営まで積極的な活用が見込まれる。国・自治体とも財政難に直面するなか、新たな担い手による公的サービスの提供に期待が高まる。

POINT

1. PFI法の改正により、「公共施設等運営権制度」「民間事業者の提案制度」などが新たに導入。
2. 民間の多様なアイデアや金融市場の仕組みを活用することで、PFI事業の活性化が期待できる。
3. 空港、上下水道の整備など、PFI事業は東日本大震災の復旧・復興でも適用・実現性が高い。

民間の資本・ノウハウを 社会資本整備へ導入する「新たな道筋」

— 昨年5月にPFI (Private Finance Initiative) 法が改正されました。これは民間の資金やノウハウを活用し、社会インフラを整備するための法律です。そうした「民間活力」の導入という、かつての第3セクター方式を思い出します。

公田 PFI法は1999年に施行された法律です。第3セクター方式は80年代のバブル期前後に盛んに活用されましたが、社会資本整備というよりも不動産開発や大規模レジャー・リゾート施設建設などの事業が中心でした。なかには長期的な見通しや資金収支の検討が不十分なまま実施された事業もあったようです。当時の反省も踏まえ、PFI法に基づく事業では、具体的な指標 (DSCR¹ や IRR²) を基に事業計画が検討され、官民の役割やリスクの分担も契約書などで明確化されるようになりました。事業対象も公共施設整備が中心になっています。

¹ Debt Service Coverage Ratio の略で、金融機関からの借入金の支払い余裕率を表す。

² Internal Rate of Return の略で、事業収益率を示す指標のひとつ。

— 今回の法改正では、そのPFI事業をさらに拡大しようということですか。

公田 そうです。内閣府によると、PFI事業は2010年末までに国・地方を合わせて375件が実施されています。事業費ベースでは累計で3兆円余り。法改正は政府の新成長戦略の一環として進められ、20年までにPFI事業の規模を10兆円以上に拡大するとしています。

— これまでの事業規模の2倍以上の拡大を目指すことになりましたが、375の従来案件は事業規模がさほど大きくなかったのですか。

公田 羽田空港国際線地区や衆議院新議員会館の整備など数百億円規模の事業もありましたが、全体の約40%は初期投資額が10億～50億円の案件でした。学校、病院、公務員宿舎といった施設整備事業が多く、「ハコモノ」が主流でした。今回の法改正では、空港や港湾、上下水道をはじめとする大規模な社会インフラの整備や運営にPFI事業を積極的に活用することをねらっています (次ページ図1)。

しかし、日本の主要インフラでは分野ごとに個別法（空港法、水道法など）があり、それらの法律には、いわゆる公物管理規定³があります。その規定とPFI事業との整合性のとり方については、個別に検討することが必要となります。

—— 財政事情が苦しい国・自治体だけでは今後、インフラの整備や運営に限界があるので、PFI事業による民間の資金や経営ノウハウの活用が必要になった面もありますか。

公田 そうい背景もあると思います。税収が伸び悩む半面、社会保障関係費は増えています。その一方で、高度成長期に整備された社会インフラは老朽化が進んでおり、国・自治体は厳しい財政事情のなかでインフラの更新やメンテナンスの需要増加に対応しなければなりません。民間の資金を活用するにしても、従来のサービス購入型（民間が公共施設を建設し、行政が割賦購入する方式）ではなく、独立採算型（民間が公共施設を建設するとともに、施設の利用料金などから投下資金を回収する方式）でのPFI事業が期待されていると思います。

また、国や自治体は財政難に対応するため、職員の削減に取り組む一方で、高齢化も進んでいます。公的サービス提供の担い手を確保するためにも、PFI

事業の拡大は必要と考えられます。さらに、政府は「官民連携（PPP = Public Private Partnership）」手法でパッケージインフラ整備事業を海外展開する方針を打ち出しており、同様の取り組みを国内で推進し、経験や実績を積んでおきたいという考えも背景にあります。

2010年末までのPFI事業について分野別の実施状況（内閣府まとめ）を見ると、最も件数が多いのが「教育と文化（文教施設、文化施設など）」の分野で、合計123件。次いで「健康と環境（医療施設、廃棄物処理施設など）」の分野が66件、「庁舎と宿舎（事務庁舎、公務員宿舎など）」の分野が53件となっており、3分野で事業全体の約65%を占めている。

民間に公共施設の運営権を委ねる「コンセッション方式」が解禁

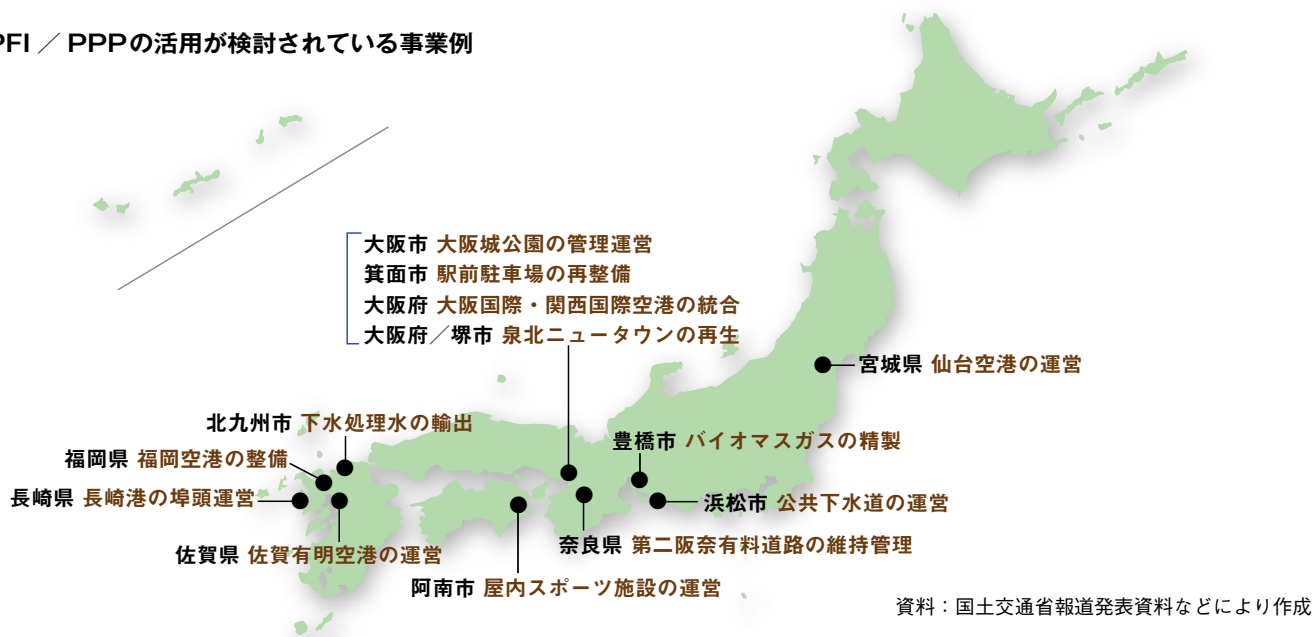
—— 改正PFI法のポイントは何でしょうか。

公田 一つは、PFI事業の対象施設が拡大されたことです。公的な賃貸住宅、船舶・航空機、人工衛星などが追加対象として例示されました。従来よりも幅広い分野でPFIの活用が可能になったことができます。

また、民間事業者がPFI事業を提案できる制度も

³ 整備・運営・使用等を行う者を国や自治体、特殊法人などの公的主体に限定するもの。

図1 PFI / PPPの活用が検討されている事業例



導入されました。国や自治体がPFI事業で民間のノウハウを活用するためには、その提案を事業構想の早い段階から取り入れることが望ましいと思います。改正前のPFI法でも民間事業者からの提案は可能だったのですが、それに対する公的主体の義務については明示されていなかったのです。民間事業者にすれば、提案をしても検討されるかどうか分かりません。そのため実際に民間発意でPFI事業が始まった事例はほとんどなかったと思います。しかし法改正によって、民間事業者の提案（提出書類など）を公的主体は検討し、その結果を通知することが義務づけられました。従来は国や自治体が発案・計画を主導してきましたが、今後はその過程でも民間の創意工夫がより反映されるようになるでしょう。

2010年末までのPFI事業について、内閣府がまとめた事業費（落札金額または当初契約金額）の分布を見ると、「10億～50億円」が全体の42%で最多。次いで「50億～100億円」が25%、「0～10億円」が10%となっている。一方、事業費の回収方法による類型では、サービス購入型が圧倒的に多く、全体の72%を占める。民間事業者が公共施設を「経営」する独立採算型はわずか4%にとどまっている。

—— 対象施設の追加や提案制度の強化でPFI事業が加速的に拡大するとは思えないのですが……。

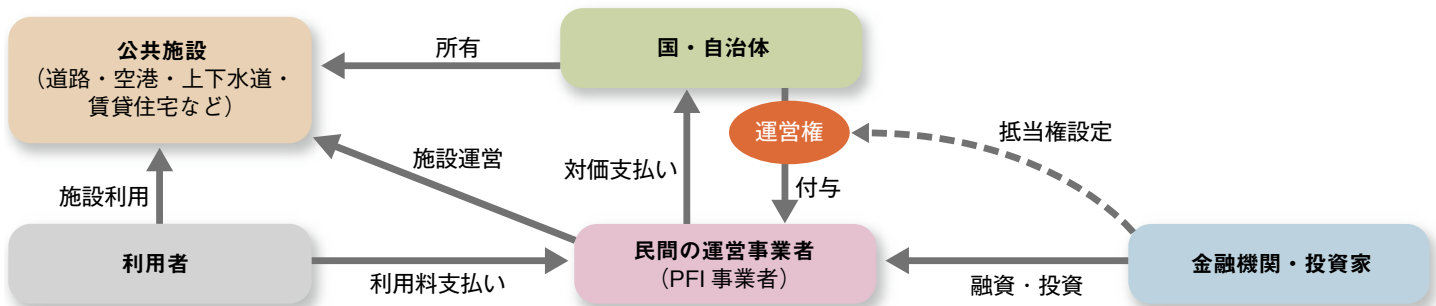
公田 今回の改正PFI法の最大のポイントは「コンセッション方式」（図2）が新たに導入されたことです。これまで事例が少なかった独立採算型のPFI事業を拡大する手法として期待されています。内閣府は、コンセッション方式による事業参画の話を中心に、全国各地で改正PFI法の説明会を実施していますが、どこの会場も建設会社や商社、金融機関などの民間事業者で満席だったそうです。

—— コンセッション方式とは、具体的にはどのような手法ですか。

公田 国や自治体が施設の所有権を持ちつづけたまま、その運営権を民間事業者を設定し、「経営」を委託する手法です。従来のサービス購入型のPFI事業では、国や自治体が施設の利用料金を徴収したり運営方法を決めたりしていましたが、この方式のPFI事業では民間事業者が施設の料金などを決め、サービス提供や料金徴収も行うこととなります（料金設定は自治体の条例での規定も必要）。

—— 民間事業者にとっては、公共施設経営の新しいビジネスを展開できそうです。

図2 「コンセッション方式」のスキーム



主体ごとに想定されるメリット

国・自治体	<ul style="list-style-type: none"> ・PFI事業者から対価を徴収することにより、施設収入の早期回収が実現可能。 ・事業収支およびマーケットに関するリスクをPFI事業者へ移転可能。
PFI事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・運営権を独立した財産権とすることで、抵当権の設定などが可能となることから、円滑な資金調達が見込める。 ・自由度の高い事業運営が可能。 ・運営権の取得に要した費用は減価償却が可能。
金融機関・投資家	<ul style="list-style-type: none"> ・運営権への抵当権設定が可能となり、金融機関の担保安定化が見込める。 ・運営権が譲渡可能なため、投資家の投資リスク低下が見込める。
施設利用者	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者による自由度の高い施設運営が可能なることから、利用者ニーズを反映した質の高い公的サービスが見込める。

資料：内閣府民間資金等活用事業推進室の公表資料により作成

公田 公共施設の運営権は「物権」と位置づけられており、抵当権の設定や譲渡も可能です。民間事業者は資金の調達が円滑にできるようになり、金融機関や投資家は融資・投資のリスクが低下するメリットもあるでしょう。一方、国・自治体にもメリットはあります。施設は所有するので自らの事業への関与を確保しつつ、収支などのリスクは民間に移転できることとなります。民間事業者から運営権設定の対価も得られますから、施設収入の早期回収も図ることができると思います。

コンセッション方式によるPFI事業の第1号案件は、どこで実施されるか——。注目されているのが、空港だ。関西国際空港と大阪国際（伊丹）空港が今年7月にも経営統合するといわれ、両空港の長期の事業運営権を民間事業者に設定するスキームが検討されているという。また、東日本大震災で被災した仙台空港も、運営の民営化を目指す方針を固めたと報道されており、国管理の滑走路などの運営権にコンセッション方式が想定されている。コンセッション方式を採用すると、官民ともに大規模案件に取り組みやすくなることから、港湾や上下水道など大規模インフラに導入が検討されている。

公的サービスの 効率化・事業価値向上の余地広がる

——コンセッション方式で公共施設のPFI事業が実施されると、一般の利用者にもメリットがありますか。

公田 PFI事業の目的の一つは、VFM（Value For Money）を最大化することです。簡単に言うと、同一水準の公的サービスを安く実現する、あるいは同一価格でより上質の公的サービスを実現する、ということです。民間事業者が自由度の高い施設運営を行うなかで、利用者のニーズを反映できれば、その目的に合致した「よいPFI事業」ができると思います。

ただ、民間事業者が適正に運営を行っても、そもそも国や自治体が策定した基本計画や要求水準が不適切だと、運営がうまくいかないかもしれません。既存施設にコンセッション方式を導入する場合も、

施設を新設して導入する場合も、まずは公的主体による実施方針の公表から始まり、それを受けて民間事業者が選定されることとなります。

——民間事業者に運営権を委ねるとはいつでも、国や自治体がしっかり対応する必要があります。

公田 そういうことです。事業自体の収益性が低い案件では、民間事業者は引き受けてくれないかもしれません。逆に、利益の上がりそうな案件は、公的主体が「民間には任せず、自分たちでやろう」と考えないとも限りません。民間事業者による運営のほかがVFMの最大化を図れる案件であっても、自治体にPFI事業で実施する気がなければ一歩も先に進まないのです。

コンセッション方式に限らず、こうした取り組みが進展するかどうかは公的主体の意識次第といえます。取り組みの途中では、省庁や担当部局の縦割りの壁にぶち当たり、政治主導などで横串を指さないと進まないケースも出てくるでしょう。PPPに対する公的主体の意識改革を推進する動きが、PFI事業拡大の最大のポイントだと思います。

——今般のPFI法改正と平行して、都市整備や公園管理、防災事業など、さまざまな分野を対象としたPPP手法が検討されています。今後の進展にどう対応していきますか。

公田 みずほ総合研究所PPPアドバイザリーグループは、国や自治体などのアドバイザーを務めることが多く、PFI／PPP全般において企画段階から特定事業・民間事業者の選定、事業契約の締結、事業の開始までをお手伝いをしています。すでにコンセッション方式のPFI事業についても計画段階から具体的な提案を行っています。

また、コンセッション方式を含めたPFI事業は東日本大震災の復興手法としても注目されていますが、被災した自治体の多くはPFI事業の経験が少なく、加えて忙しくて手が回らないと聞いています。われわれの事業提案とその活用を通じて、被災地の復旧・復興を進めることができると考えています。