

PFI手法による放置艇対策事業の 事業スキームに関する考察

STUDY OF MARINA CONSTRUCTING & OPERATING SCHEMES FOR IRREGULARLY MOORING BOATS ON PFI BASIS

渡会 英明¹
Hideaki WATARAI

¹正会員 工博 (株)建設技術研究所 PFI部 (〒103-8430 東京都中央区日本橋本町4-9-11)

The irregularly mooring boats are becoming big troublesome problems with other commercial vessels and fisheries boats in harbors and rivers. The port authorities are planning to develop new marinas for the irregularly boats on private finance initiatives. However, the authorities are proceeding with the projects in confusion due to a lack of the information which constructing and operating scheme is best minimizing finance expenses of the public sectors over the life of the project contract.

In this paper the some number of key messages are shown, i.e. the public private partnership method which the construction costs are shared between public sector and private sector is best one for the value for money, and it is necessary for the Japanese government to attempt the PFI contractors as public sectors for the income tax collection of the companies to avoid the tax transfer from local government to national government.

Key Words : PFI, marinas, irregularly mooring boats, project schemes, BOO, BTO, BOT, PPP(Public Private Partnership)

1. はじめに

港湾・漁港・河川における放置艇対策事業の施設整備・運営の分野に、民間の資金・ノウハウを導入し、効率的で効果的な公共サービスを提供しようというPFIプロジェクトの導入が全国各地で進められている。

しかしながら、取りあえず公共側の方でお金がないのでPFIありきでスタートしようという安直な事業計画が見受けられたり、民間企業側が事業リスクを取ることを極端に忌避するために、あるいは公共側でプロジェクトに呼応してくれる民間企業がいるかどうか不安になり、民間側に対して大きく譲歩する事業条件、すなわち、公共の財政支出を大幅に許す事業条件を提示しようとしている事例もあり、PFI本来の目的から外れたものの中には見受けられるようである。

そこで、本研究では、民間事業者に対し事業進出意欲を失わさせることなく、かつ必要以上に民間側の経営上のモラルハザードを引き起こさせないような事業スキームとはどのようなものかを明らかにするために、実際に計画されているプロジェクトを例に、さまざまな見地から論考を行うことにした。

2. 検討を行った事業の施設概要

図-1 は、本研究においてケーススタディを行った放置艇対策事業施設の平面図を示したものである。計画によると、プレジャーボート等の船舶の収容隻数は、周辺に放置されている船舶数より、合計220隻(水面係留210隻、陸上保管10隻)となっており、いずれも最大保管艇長は23ft (=7m)である。

ここでは、図-1 に示す施設整備の内、国庫補助事業対象である防波堤、護岸、泊地浚渫などの基盤整備事業は、PFI事業者公募までに既に公有水面管

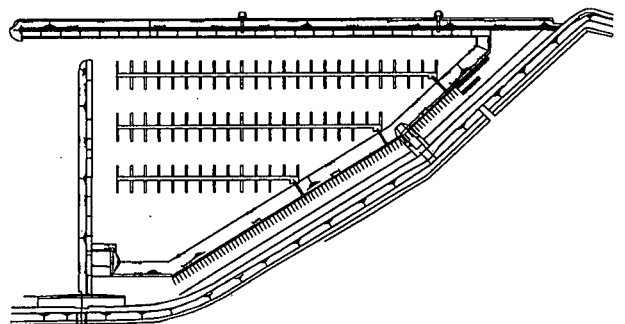


図-1 検討を行った放置艇対策事業施設

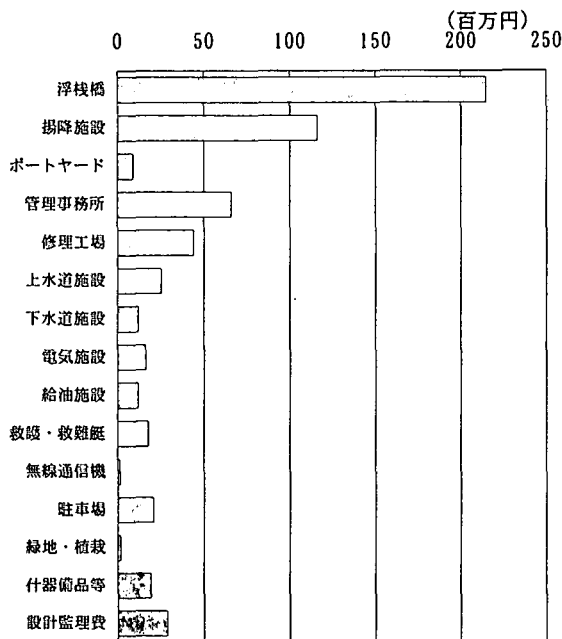


図-2 施設整備費の一覧

理者サイドで施設整備が終わっているものとし、建設費算定の範囲から除外して考えた。図-2 は、各必要施設の概略建設費を取りまとめたものであるが、総金額は、606百万円となっている。ただし、飲食・物販などの利便施設に関してはこれに含まれておらず、本検討からは切り離して考えることとした。

3. 事業収入・支出項目と金額の検討

(1) 事業収入の設定

1隻あたりの保管料金の設定に関しては、周辺の既存マリーナにおける料金設定と、放置艇の円滑なる当該施設への移動を促すために、月15,000円とする。また、毎年得られるであろう収入を、図-3 に示すように想定するが、図中に示す金額は、満隻（220隻）になった場合の数字であるので、実際の計算においては、入艇数に応じて計上していくことになる。ここでは、初年度における入艇数を全保管可能隻数の40%、次年度以降においては20%とし、開業後4年目で満隻となるような設定をしている。

(2) 事業支出の設定

図-4 は、毎年必要となるであろう支出項目と予想される支出金額を示したものである。金額は、満隻（220隻）になった場合の数字であるが、事業収入の場合と違い、入艇数が少ない場合においても、それほど支出額を下げることはできない。

4. 事業スキームの整理

低料金と健全経営の二律背反というべき谷間の中で相反する二つのことを成り立たせていくためには、

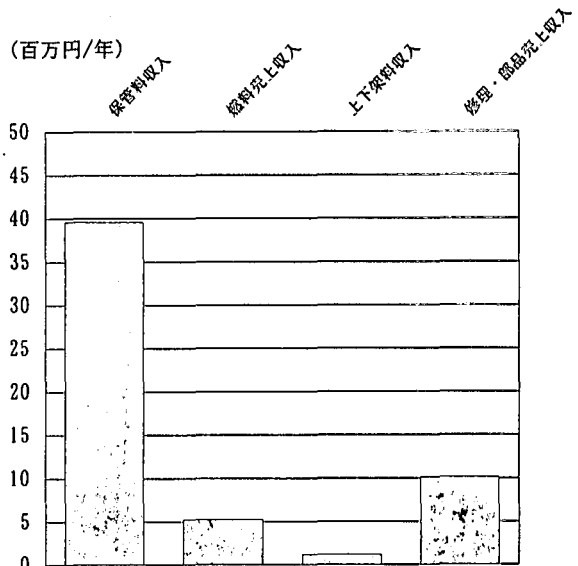


図-3 事業収入項目と金額の設定

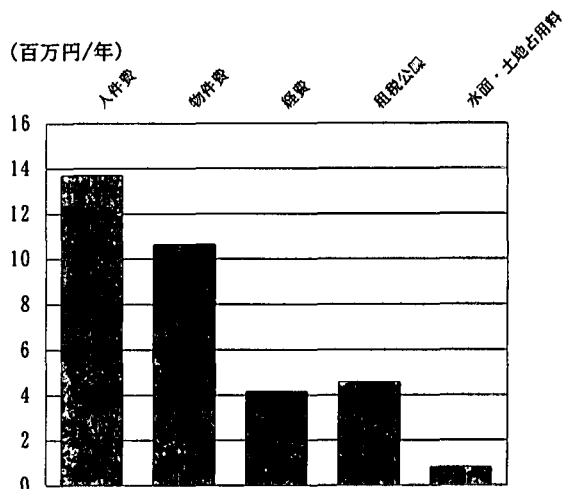


図-4 事業支出項目と金額の設定

従来の第三セクター方式ではない新しい事業スキームが必要となる。ここでは、旧来の公共事業において適用されてきた事業スキームに加え、PFIの典型的な事業スキームについて表-1 のように整理し、それぞれのスキームについて、公共と利用者から見た優位性について、比較検討を行うこととした。

(1) 独立採算方式

運営主体が自ら施設の整備を行うもので、事業の投資採算性が見込める場合に対してのみ適用される方式である。この方式であれば、民間事業者の企画力・行動力が100%生かせ、成功すれば、公共側の支出がまったく必要のない事業スキームとして期待できる。しかし、初期の自己負担金が大きく、施設利用者数の伸びがそのまま事業採算性に反映し、利用者数が所定のレベルを満たすまでの間は、経営的に厳しい状況となり、需要があまり見込めない場合においては、民間努力などを加慮したとしても、現実的には、この方式で事業を成り立たせるのは非常に難しいと判断される。

表-1 ケーススタディを行った事業スキーム一覧

	①独立採算方式	②施設使用料方式	③委託料方式 管理運営委託	④利用料方式 管理運営委託	⑤B O O方式	⑥B O T方式	⑦B T O方式	⑧P P P方式
③施設の整備主体	民間	公共	公共	公共	民間	民間	民間	民間 & 公共
⑩民間から公共への 施設の譲渡時期	なし	なし	なし	なし	なし	事業 終了時	施設 竣工時	事業 終了時
⑨施設の運営主体	民間	民間	民間	民間	民間	民間	民間	民間
④料金の決定主体 及び収受元	民間	民間	公共	民間	公共	公共	公共	民間
⑥民間から公共への支払 (税金等は除く)	水面占 用料等	施設 使用料	なし	なし	水面占 用料等	水面占 用料等	なし	水面占 用料等
①公共から民間への支払	なし	なし	管理 委託料	なし	施設整備 & 管理 委託料	施設整備 & 管理 委託料	施設整備 & 管理 委託料	なし

(2) 施設使用料方式

公共が整備した施設を運営主体が賃借して事業を行う方式である。独立採算方式と同様に、事業の採算性が見込める場合に対してのみ適用される方式である。当然の事ながら、公共が民間から徴収する施設使用料の設定次第であるが、少なくとも、施設整備にかかった費用を全額賃料として転嫁するのであれば、独立採算方式よりも不利となる可能性がある。また、公共主体の施設計画となるため、施設の内容や管理運営が制限される危険性も高く、相乗的に計画自体の魅力も乏しくなる可能性も大きい。

(3) 管理運営委託委託料方式

公共が整備した施設の管理運営業務を運営主体が受託し、運営主体は、その対価として公共から委託料を徴収する方式である。この方式によれば、民間事業者にとっては需要リスクを回避できることになるが、民間事業者の経営努力の有無に関わらず一定の収入を公共から得ることになり、また、民間事業者にとって、施設利用者に対するサービスの良否と事業収益は直接的には関係なく、PFI導入の目的の一つであるサービス水準の向上という面において、非常に消極的な事業となる可能性が高い。

(4) 管理運営委託利用料方式

公共が整備した施設の管理運営業務を運営主体が受託する方式であるが、平成3年に改正された地方自治法を適用し、運営主体は、施設利用者から直接利用料金を徴収するものである。この方式であれば、経営努力が直接反映され、積極的な事業となるが、地方自治法では、管理を受託できる者は、普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの

(第三セクター)、公共団体、公共的団体の3つに限られており、現行法では、普通の民間会社が事業に直接参入することはできない。

(5) B O O方式、B O T方式、B T O方式

これらの方式は、施設リース方式やサービス提供型とも呼ばれ、民間がすべての施設を整備し、公共は、民間事業者に施設のリース料を支払うかわりに、施設利用者から使用料を収受することになる。この方式によれば、公共は、当初の設備投資に対する支出を必要としないが、長年に渡る民間事業者への支払いが契約により義務化されることになり、また、民間は、特別な努力を払わなくても、一定の収入を公共から保証され、民間事業者のモラルハザードを生じさせる可能性がある。すなわち、公共にとっては、当初の費用負担がかからないからといって安易にこの事業方式を選択すると、後々、結局は高い買物をしたと後悔することになる危険性を含んでいる。

(6) P P P方式 (Public Private Partnership)

この方式は、施設整備に関して、民間が初期の施設投資をすべて負担するといった事業構図ではなく、政策的な判断から、公共による施設整備も考えたものである。すなわち、運営事業の収益により、賄える範囲だけを運営主体が施設整備を行い、公共は、民間収入では賄えない社会便益部分の施設を担当しようというものである。この形態であれば、民間事業者のコンセンサスを得られやすく、完全な施設整備&運営方式に比べ、運営主体の事業上のリスクが小さく、経営計画を立てる上でも格段に有利となる。また、民間活力をかなりの割合で生かせることにより施設全体の活性化も期待できる方式である。

5. PFI事業者の事業採算性の評価

(1) 事業採算性の評価と管理委託料の設定基準

事業採算性の評価手法としては、キャッシュフローシミュレーションによる方法を用いて行う。また、現在から将来の何年にも渡る投資および事業の採算性を比較するための判断指標としては、将来のキャッシュフローを所定の割引率で割引いた割引現在価値（NPV）と、投資～回収の全体のNPVが0となるような内部収益率（IRR）の2つを用いることとする。

表-1 に示す事業スキームの内、③⑤⑥⑦に関しては、公共よりPFI事業者に対し管理委託料が支払われることになるが、具体的な委託料の金額に関しては、表-2 に示す民間事業者の事業採算性が所定の目標に達するように設定することとし、さらに、各事業スキームの条件を同一とするために、IRRを6%に固定して考える。

表-2 民間事業者の事業採算性の目標

指標名	目標
単年度黒字転換年	開業後3～5年目以内
累積黒字転換年	開業後5～10年目以内
負債解消年	開業後10～15年目以内
NPV（20年）	>0
IRR（20年）	5.0～8.0%以上

(2) PPP方式による場合の施設整備の官民役割分担の設定

PPP方式の検討の手順としては、図-2 に示すすべての施設をPFI事業者が整備を実施するものとして事業採算性のシミュレーションを行い、民間事

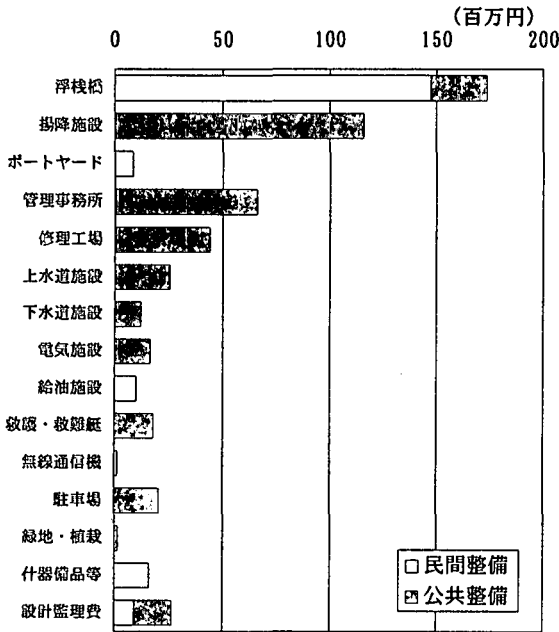


図-5 施設整備における官民の役割分担 (PPP方式による場合)

業者としての所定の事業採算性の目標に達するまで、施設整備の範囲を減じていく。この結果、最終的にPFI事業者が整備を行う施設と公共が整備を行う施設の官民役割分担が決定されることになる。

図-5 は、事業採算性のシミュレーションの繰り返しから得られた、施設整備における官民の役割分担の結果である。これによると、PFI事業者の必要初期投資額は192百万円まで減じられており、これは、全体の必要初期投資額の約35%にあたる。

6. 事業スキームの評価

(1) 公共の総支払い額の比較

民間事業者の事業採算性をキャッシュフローシミュレーションによる計算を行った結果、①独立採算方式と②施設使用料方式の2つの事業スキームに関しては、負債が雪ダルマ式に増え、いずれの方式においても、開業後20年目には、累積赤字が7億円を越え、事業として成立しないことがわかった。

図-6 は、これら2つの事業スキームを除く6つの事業スキームに関し、開業後20年間に渡る公共側の総支払額をNPVとして表示したものである。ここで言う公共側とは、当該公有水面を管理する地方自治体がPFI事業者に対し支払うすべての費用から、利用者から得る使用料収入と、地方と国の両方の税収入を差し引いたものである。これによると、最も公共サイドの財政的負担が少ないのは、③管理委託方式であり、これはすなわち、地方債等の金利を考えなければ、旧来の公共事業方式の方が秀でているということである。一方、最も一般的なPFI手法であるとされている⑤BOO方式や⑥BOT方式に関しては、決して公共サイドの支出を削減している方式であるとは言えず、同じPFI手法でも、⑦BTO方式や⑧PPP方式の方がより公共サイドの支出を少なくすることができていることがわかった。

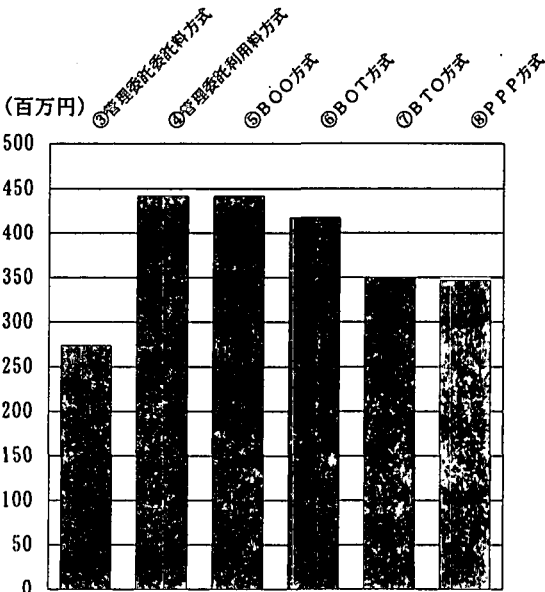
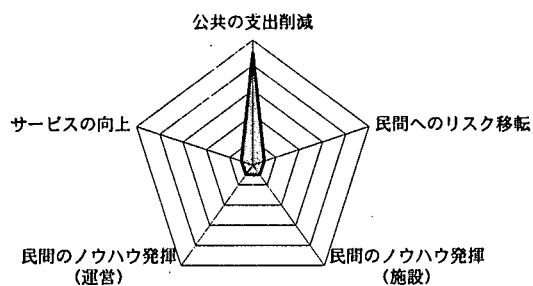
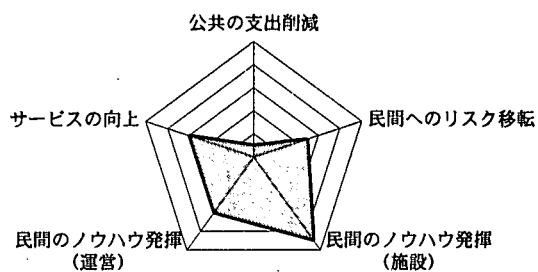


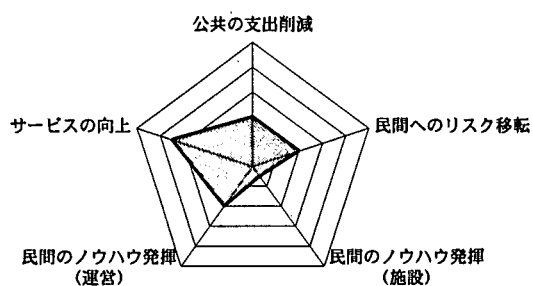
図-6 公共の総支払額の比較



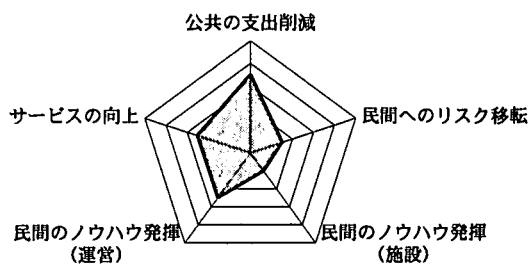
③管理委託委託料方式



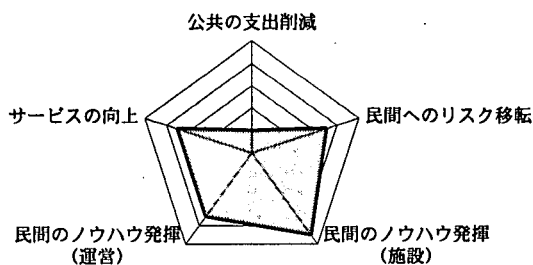
⑥BOT方式



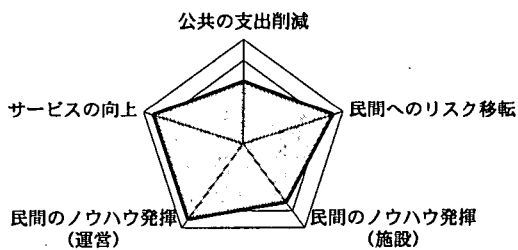
④管理委託利用料方式



⑦BTO方式



⑤BOO方式



⑧PPP方式

図-7 各事業スキームの総合評価

(2) 事業スキームの総合評価

図-7 は、事業が成立しない2つの事業スキームを除いた6つの事業方式についての総合評価を示したものであるが、『民間へのリスク移転』『民間のノウハウの発揮』および『サービスの向上』に関しては、それぞれの事業スキームをシミュレーションする中で得られた知見より得られた定性的な結果である。これによると、⑧のPPP方式が最も望ましい事業スキームであるとの結論を得た。これは、事業の構想の段階から、民が主導権を握るべき機能は何か、官がリードすべきものは何かをすべて明確にし、それぞれの果たすべき役割と責任を、事業着手前にすべて取り決めるといった手法である。このような事業スキームによりPFI事業を行う場合には、「誰が何をどこまで整備し運営するのか」を、確固とした数字や明確な考えに基づいて如何に事前に正確に判断できるかが事業成否のカギとなろう。

7. 残された課題

現在の国のPFIに対する基本的な考え方は、「PFI法は現行法を越えるものではない」というものである。そもそも、地方自治法や税制に関する現行法は、地方自治体などの公共団体が社会基盤整備事業を行うことを大前提に定めたものであるから、一民間企業がそのような公共事業を行うことを想定していない。したがって、現行法がPFI法の持っている基本理念にそぐわない場面が多々出てきており、中でも、以下に示す2つの事項は、PFIを進めるにあたっての最も深刻な法制上の欠陥になるものと考えられる。

(1) 公物管理法に関する面

PFI事業を行おうとしている対象施設が地方自治法に定める「公の施設」である場合、当該施設の所有権がその民間企業にあったとしても、施設の利用に係る料金を当該民間事業者の収入として収受させること及び当該料金を当該民間事業者が定めることはできないとされている。すなわち、PFI事業者の経営努力により、公共側が設定した基準を上回るサービスをより安い料金で提供することができたとしても、そのPFI事業者の自由裁量により料金を設定することはできないということである。

このように、現行法の下においては、民間事業者のノウハウを利用して安価で質の高いサービスを市民に提供しようというPFIの基本理念は、根本的な部分で実現不可能なものとなっている。このため、今後の健全なるPFIの推進のためにも、公物管理に関する何らかの法改正は必要不可欠なものであろう。

(2) 税制措置に関する面

現段階における国のPFI事業者に対する税制に関する支援措置は、特別土地保有税を非課税とすることと、中核中核国際港湾の公共荷さばき施設に対しては固定資産税の課税標準を2分の1にするという

2つだけに限られており、その他の税金に関しては、一般の企業とまったく同じものが課せられることになっている。

図-8 は、事業期間中における公共側（地方）の総支払額と、PFI事業者が法人税等として国等に納付する金額の総計額を示したものである。これによると、公共側の支払額が大きい事業スキームほど、PFI事業者が支払う法人税等も大きくなり、特に、PFI手法の典型的な方式である⑤BOO方式や⑥BOT方式に関しては、その傾向が顕著である。すなわち、現行の税制措置の下においては、事実上、地方から国に対して税の移転が行われてしまい、これは地方にとっては納得のいかないことである。やはり、PFI事業者は、公共に成り代わり市民にサービスを提供する責務を負う主体であるから、国は、何らかの税制緩和策を考えていくことが必要であろう。

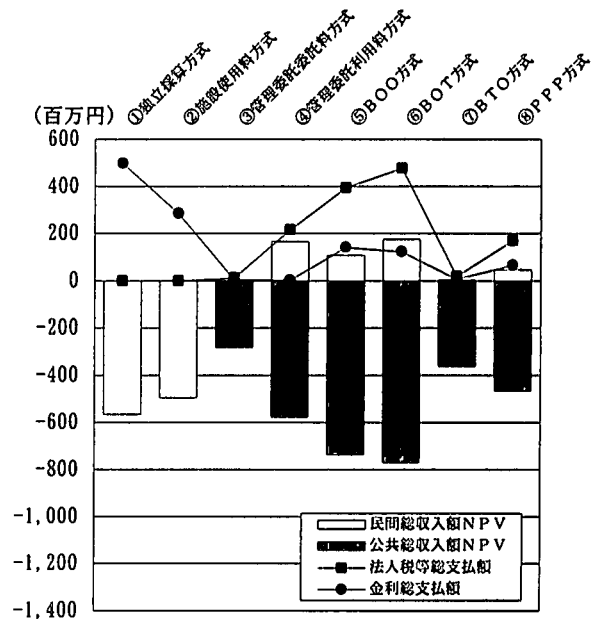


図-8 公共(地方)の支払額と法人税等の収入額

8. おわりに

平成12年12月には、ようやくPFIガイドラインが提示されたが、実務上での詳細な記述はされておらず、法的拘束力もないため、あくまで一参考資料の位置付けにしかすぎない。

今後、個々のPFIプロジェクトを推進するにあたっては、ここで記述してきたような課題を克服し、誰もが納得できるプロセスにより、PFIを実効ある「官民共同事業方式」として確立させていかなければならない。それは、PFIは、効率的かつ効果的に社会資本を整備していく公共事業方式の最後の特効薬であることには間違いのないからである。

参考文献

- 1) 渡会英明：マリナーの係留保管料金設定に関する問題点～建設原価償還を前提にした場合～、土木学会海洋開発論文集, Vol.11, pp.259-264, 1995.