

破綻事例に見る日本型PFIの課題に関する一考察

芝浦工業大学 正会員 池田 将明

1. 研究の目的

我が国におけるPFIの適用例は多くなってきたが、その結果、経営破綻に至る事例も見受けられるようになってきている。そこで、これらの事例を分析することにより、我が国におけるPFI実施制度の基本的な問題点がどこにあるのか探ることとした。本稿では特徴的な三つの事例を取り上げ、そこで分かった問題点を考察して、今後に向けた課題を整理してみた。

2. 事例1:タラソ福岡PFI事業

(1) 事業概要

福岡市のゴミ焼却場建設に伴い、ここで排出される熱エネルギーを利用して市民の健康増進を図ることを目的に計画された。海水を用いた温浴施設を特徴として2002年4月に開業。開業から15年間の運営により得られた利用料から事業費を返済し、最終的に施設を市へ移管するBOT方式を採用。総費用11.9億円で大木建設を中心とするグループが落札した。

(2) 破綻の経緯

初年度の利用者は計画24.7万人に対して10.9万人しかなく最終損失を約3千万円計上した。その後も利用者が伸びなかったため、03年7月にマシンジムの増設などフィットネス部門を強化して利用者の増加を図った。また、04年1月にはSPC(事業会社)から市へ施設利用料値上げを求める提案がなされたが、認められなかった。そしてSPCは04年3月期に1.2億円の最終赤字となり債務超過に陥った。同時にSPCの代表スポンサーであった大木建設が民事再生法を申請したため、同年11月末に施設を閉鎖。福岡市が契約に基づきSPCから施設を8億5千万円で購入。その後、代替事業者を捜し本施設と営業権を同額で売却できた。この結果、半年の閉鎖を経て05年4月に営業再開に漕ぎ着けることができた。

(3) 本事業における基本的問題

我が国初のPFI破綻事例として、事業破綻の原因が

様々に検討されてきたが、基本的な問題は、この事業に資金を融資した金融機関がその責務を果たしていなかったことに行き着く。金融機関による融資は、一応プロジェクトファイナンスとされていたが、SPCが破綻した場合に発注者が支払う「施設買い取り義務」金額の範囲内しか融資せず、実質はリスクフリーであった。このため、レンダーに期待されている3つの機能、すなわち①事業性の評価や②SPCの経営監視、また③SPC経営悪化時における事業介入などの行為がなされなかった。

3. 事例2:ひびき灘コンテナターミナルPFI事業

(1) 事業概要

環黄海圏構想におけるハブポートとして北九州市の日本海側に建設されたコンテナターミナル。防波堤や航路、岸壁などの基盤整備は国および北九州市が行い、その上で稼働するガントリークレーンや荷捌き施設の運営と管理をSPCが行う。SPCはこれらの施設を利用する船会社から料金を徴収し、この中から北九州市へ港湾使用料を支払い、その残りで投資回収を行う。05年4月の供用開始から25年間のBOT事業であった。

(2) 破綻の経緯

SPCの計画では初年度7万TEU、次年度14万TEUを取り扱う見込みだったが、実際には、各々5,823TEU、2万9,358TEUしかなく、計画を大幅に下回った。このため07年3月期には約7億円の債務超過となり、供用開始以来わずか2年余りで経営破綻した。この結果、国への返済義務を負う北九州市がSPCの資産を約45億円で買い取る事態に陥った(日経2007.05.29)。

注)TEU:20フィートコンテナ(約6m)を1TEUと換算した貨物取扱量の単位

(3) 本事業における基本的問題

本事例では公式に公開された資料が乏しいため不明な点が多いが、事業化に手間取り開港が大幅に遅れたことから海外の港との競争に敗れた結果といえる。このため、計画と比べて実際の需要が極端に少なく、SPCが計

キーワード PFI、事業破綻、BOT、BTO、プロジェクトファイナンス
連絡先 システム理工学部環境システム科 dr_ikeda@shibaura-it.ac.jp

画通りに収益を上げられなかったことが破綻の原因となっている。しかし、この事例から考えなければならない本質的な問題点は、国や市によるSPCへの支援が大きく、SPCの経営破綻によって大きな損害を被ったことが挙げられる。公側の支援とは、まず、市がSPCに10%出資して資本参加していることと、無利子貸し付けをしていることがある。また、国も港湾法第55条の7に基づき市を介してSPCへ無利子貸し付けを行い、固定資産税の二分の一減免という税制優遇も行った。経営破綻によりSPCはこれらの借金の返済ができなくなったため北九州市は担保権の行使に踏み切ったが、これでは全体を賄いきれず、起債することにより建物、工作物、荷役機械を計40億2,600万円で購入する事態となった。また、第三セクターであるSPCは精算せず管理運営のために存続させた結果、ここにも累積損失が残る結果となっている模様だ。

4. 事例3:近江八幡市民病院PFI事業

(1) 事業概要

市民病院の建物や施設の老朽化に伴い01年にPFIでの移転・新築が決定した。そして、公募の結果大林組全額出資のSPCが選定され、06年10月に開院した。18診療科目、434床、総事業費680億円。SPCが施設の建設とその後の維持管理を行う。施設整備費は約140億円。BOT方式、事業期間30年間となっている。この事業の特徴は、病院という特殊性から医療自体は市が市の職員である医療スタッフにより行い、患者からの料金徴収により経営を行う。SPCは医療活動を支える施設の管理を行い、市はその対価としてサービス料を支払う。

(2) 破綻の経緯

当初計画では市は医療収入を年間約100億円と見込んでいたが、入院患者が伸びず06年度は75億円、07年度は84億円であった。このため、市の病院会計は開院からわずか1年半となる07年度末に約24億円の赤字計上を迫られた。選挙により新たに就任した市長の諮問委員会は、赤字の原因としてSPCが支払う利用料に含まれる99億円の金利負担を挙げ、低利の地方債への借り換えを提言した。この結果、市は118億円で施設をSPCから買い取り、中途解約の違約金として20億円を支払うことで、08年12月に大林組と合意した。

(3) 本事業における基本的問題

これまで二つの事例はSPCの経営破綻によるものだが、これは発注者の財政上の問題からPFI契約が解約さ

れるという特異な事例となっている。すなわち、SPCの経営は順調に進んでいたものの、市による将来的な医療需要の過大評価や国による診療報酬の値下げというリスクが顕在化して、市側がSPCへ毎年支払う施設利用料が過大と考えられるようになった。06年12月に行われた市長選でPFI推進派の市長が反対派の市長に替わったこともPFI契約解除となった要因の一つであろう。しかし、ここで問題とされたことは民間の資金調達コストが公的機関の起債と比べて非常に高いことにある。この差額が市の負担を大きく膨らませ、病院会計の悪化に繋がっていると考えられた。また、入院患者の減少や診療報酬の減額という事態が起こっているにもかかわらず、市がSPCへ支払うサービス料が長期間固定されているという不満も市側にあり、解約に至ったと考えられる。

5. 課題の整理

(1) リスク分担

これまで3件に共通していえることは長期間にわたる需要変動や政策変更などのリスクを契約の中で主要三者に、より合理的に分担されていなかったことがある。つまり、このようなリスクが発注者・受注者のどちらか一方に単純に課されていてこれが事業破綻の要因となっている。海外で適用例のあるリアルオプションの導入により中間的なリスク分担法を検討すべきであろう。また、最初のSPC破綻2例はBOT方式であったが、実質的にSPCは施設保有のリスクを負っていないかったという問題もある。

(2) レンダーによる事業評価と経営監視

タラソ福岡の例が端的な事例だが、PFI事業においては第三者による事前の事業評価と事業中の経営モニタリングが必須である。そして、この役割を期待されているのが事業資金をプロジェクトファイナンスで融資する金融機関である。我が国では第三者による事業評価という文化が育ってこなかったために、この役割の重要性に気づかない発注者が多いが、発注者・レンダー間のダイレクタグリーメントやレンダーのステップインライト(介入権)実施環境の整備が必要である。

(3) 情報公開

PFIは民間による事業ということがあり、PFI契約やダイレクタグリーメント、更には、SPCと金融機関との契約内容などの情報が公開されない。しかし、その内容は公共事業であるのであるから、関係者の外からの事業監視が必要であり、これらの情報は公開されるべきと考える。