

破綻事例に見る日本型PFIの課題に関する研究

— 需要リスクの取り扱いに関する問題 —

芝浦工業大学 正会員 池田 将明

1. 研究の目的

昨年は経営破綻に陥った三つのPFI事業を取り上げて、その原因を探ることにより我が国におけるPFI事業の問題点を考察した¹⁾。そして、これらの事例に共通していることは“需要リスクの対応が適切でなかった”ことである。そこで、本稿では特に需要リスクに焦点を絞り、“何故、需要リスクが顕在化したのか”，それを助長した“現状のPFI実施制度の問題は何処にあるのか”という観点から、今後に向けた課題を整理してみた。なお、ここで取り上げる事例は、①タラソ福岡PFI事業、②ひびきコンテナターミナルPFI事業、③近江八幡市民病院PFI事業であり、それぞれ「タラソ」、「ひびき」、「近江八幡」と略記する。

2. 需要リスク移転のパラドックスを防げれば良いのか

PFI事業における需要リスクに関しては、太下が「需要リスク移転のパラドックス」という問題を指摘している²⁾。これは、需要リスクを適切に評価できる民間事業者は、それ故に競争に勝てずに事業を受注できないという現象を指している。タラソにおいても、市の約 2.5 倍の需要を想定した事業者が選定され、それが原因で経営破綻している。ただし、タラソは我が国初の破綻例として注目を集め、検証委員会が原因の調査を行った。この結果は、融資者がリスクフリーの立場にあり、事業性評価や事業のモニタリングが適切に行われなかったということである。

よく知られているように、PFIの事業スキームでは①発注者、②事業者、③融資者が3大プレイヤーと呼ばれ、この間のバランスにより合理的なリスク負担がなされることになっている。タラソでは融資者が事実上不在となっていて、このメカニズムが機能しなかった。しかし、もし融資者が期待される機能を果たしていた場合はどうなっていたらだろうか。この場合、確かに“パラドックス”は起こり難くなっていただろうが、逆に需要リスクを過大に評価し、割高な公共事業となった可能性もある。

リスクとは将来予測される結果の変動幅を表すものと

いう見方ができるので、長期間に渡るリスクは、当然のことながら非常に大きくなる。民間事業であれば、これを全てコストに反映しては事業が成り立たない。そこで、様々な経営手法が駆使されることになる。

3. 公的融資をベースとした事業の需要リスク

ひびきの事業資金は、国と市の無利子融資、それに、市の転貸債で8割が賄われていて、一般の金融機関が融資者として参加しないスキームとなっていた。これは、国家の基本インフラを形成する事業などでよく見られる事業形態であるが、従来は公的機関が事業を行っていたので、ひびきのように問題が広く知られるようなことはなかった。事実、ひびきでは事業基盤となる港湾整備は国からの借入れなどにより、別途、市が実施済みであった。いずれにせよ、ひびきでは発注者が、事実上、融資者を兼ねるといった特異な事業スキームとなっていた。

当然のことながら発注者と融資者では事業に臨む立場は異なる。発注者は受注者がリスクをできるだけ大きく抱えてより大きな事業効果を上げるように期待する。受注者も他の業者との競争に勝つために、リスクテイクに積極的となる。これに対して、融資者は自らが融資した資金が焦げ付くことのないようにリスクに対しては慎重となる。そして、この両者の主張のバランスにより適切なリスク評価が行われる。

このような観点から見ると、発注者である市は利益相反の関係にある融資者を兼ねるといった矛盾を抱えていてことになる。この結果、需要リスクに寛容となり過大な投資が行われることになったと考えられる。勿論、ハブポートとして国の指定を受けようという政策に基づき、他自治体の港湾と競争しながら推進している事業であるから、大きな需要リスクを取ろうとするのは致し方ない面もある。

そうはいつでも、PFIも債務負担行為の一つであるので、議会での承認を必要とする。このため議会が機能していて、市の立てている事業計画が無謀ではないかという評価がしっかり行われていたならば、あるいは事業推進

キーワード PFI、事業破綻、需要リスク、債務負担行為
連絡先 システム理工学部 環境システム科 dr_ikeda@shibaura-it.ac.jp

にブレーキが掛かったかもしれない。しかし、我が国の地方自治の現状では議会が首長と同会派の与党議員で占められているのが一般的で、行政の活動を厳しく検証できていないのが現状である。このため、公的資金を基本に行われるPFI事業では、同様の問題を引き起こし易いメカニズムとなっていることを理解しておく必要がある。

4. PFIによる資金調達のとし穴

従来、地方自治体が大きな資金を要する事業を行う場合には、起債により資金を調達するのが一般である。しかし、起債を行うには国の承認を要し、むやみにはできない。また、地方財政健全化法により借入金の額を一定以上に増やすことも難しくなっている。このように自治体が起債して資金調達することには様々な監視や制約が働く制度となっていて、起債による事業設立は従来ほど容易ではなくなっている。

これに対してPFI事業は、起債と同じく債務負担行為であるので議会承認を必要とするものの、議会が反対さえしなければ、事実上無制限に事業資金を得ることができる。近江八幡では、このことが災いして、発注者である市が、自らの財政負担能力の限界を超えて過大な事業投資を行った結果、契約解除に至ったと見ることができる。すなわち、将来の返済を約束して豪華な病院を作ってみたものの、返済を始めるとその金額の大きさを実感するようになり、この重みに耐えられないと考えて違約金を払ってまでPFI事業契約を解約する事態に陥った。

この事例は、タラソとひびきの受注者破綻とは異なる破綻構造ではあるが、需要リスクを見誤ったという点では同様の問題といえる。すなわち、これらは需要リスクを“発注者が”見誤り、事業破綻に陥り、最終的には発注者が損失を被っている。それでは何故、このような事態になったのだろうか。

当然のことであるが、このような場合、受注者への融資者は発注者における財政的負担を評価することはない。これを行う者は発注者自身であり、発注者から雇われたコンサルタントであっても、事業が遅滞なく行われるような事業スキームを実現することに努力するものの、自治体の支払い能力までは踏み込まない。また、第三者委員会の主な仕事は適切な受注者を選定することであり、自治体の財務状況の評価まで行うことは求められていない。

近江八幡は病院事業であり医療行為と受注者が行う支援業務が分離されているために、この観点からの問題提起が多く行われてきたが、これを“需要リスクを無視し

た資金調達法”という観点からとらえると、現行のシステムに大きな落とし穴が潜んでいることを近江八幡の事例は示している。

5. 長期間の需要リスクは対応可能なものなのか

これまでに我が国で行われてきたPFI事業を概観してみると、受注者が需要リスクの主な負担者となっている事例はそれ程多くないことが分かる。このことは需要リスクが存在しないということではなく、その多くを国や自治体が負担していて受注者はその保証の元で事業を行っているからに他ならない。

例えば、国が行う刑務所PFIにおいて、SPCは将来の受刑者数を予測する必要はない。しかし、国はこれを予測して適切な規模の施設を設定している。しかし、10年や20年先の政治や社会状況を予測して、その時々受刑者数を精度良く推定することは非常に難しいと考えられる。例えば、将来、社会状況が非常に好転して建設した施設が必要となくなる事態もあり得なくはない。しかし、通常の公共事業として行っている場合、このようなことは問題とされずに、施設の他目的への転用などの解決策が模索される。これが、民間経営事業であればなおさらであり、このような経営努力により資金回収の努力が行われる。

このように長期に渡り一つの目的で事業を行うということは、本質的に大きな需要リスクを伴う。図書館のように長期に渡り行われてきた事業はデータの蓄積もあり、需要予測は行いやすいかもしれないが、図書館事業であっても、今後図書の電子化が急速に進みオンライン閲覧が普及してきたら、これまでのような施設は必要なくなるかもしれない。

このため、需要リスクが大きいと判断される事業に関しては、短期間であれば3大プレイヤーが確実に機能するスキームの確立が重要になる。しかし、長期間に及ぶ契約の場合には契約期間の短縮や施設の建設契約と運営契約を分離して、施設そのものの保有リスクは発注者が負担するという方法も検討する必要があるのではないだろうか。また、自らの体力を超えた過大の投資が行われないような仕組みの設立も重要な課題の一つと考える。

【参照文献】

- 1)池田将明:破綻事例に見る日本型PFIの課題に関する一考察、第64回年次学術講演会講演集、2009
- 2)太下義之:PFIにおける「需要リスク移転のパラドックス」を巡る考察、政策・経営研究 2007 Vol.2