

現状の PFI におけるクリティカル・パスの検証と 対策の研究

(株)建設技術研究所 ○松永浩一^{*1}柴野正一^{*2}

By Kouichi MATSUNAGA, Masakazu SHIBANO

財政難を背景に、国、地方自治体において PFI の導入が盛んに検討されているが、公物管理法、一般競争入札制度等、制度的な整備がいまだに十分になされていない状況にある。

この検討では、PFI を推進していく上での実務的な課題を整理し、現状の法制度における対応策を提示した。

【キーワード】PFI, 制度, 課題

背景と目的

平成 15 年 9 月現在、内閣府 PFI 推進委員会において把握されている、実施方針公表後の PFI 案件数は、国：23、地方公共団体：86 件、特殊法人その他公共法人：1 の計 110 件に上る。本稿では、今後も増加が予想される事業に関する実務的な課題を整理するとともに、現状りうる対策と期待される是正措置等に関して考察を加える。

スケジュール

＜実務上の課題＞

実施方針の策定段階で、事業スキームやリスク分担に関する民間からの意見・提案を十分に取り入れる手続きが必要である。

事業の公募から事業者選定までのスケジュールが非常に短いケースが見受けられる。

応募者側のコスト負担を緩和するためにも、当初事業スケジュールを遵守すべきである。

- 入札前の契約書案の開示と一定期間（最低 3 ヶ月以上）の質問等受付期間の設定が望まれる。
- PFI に係る諸手続きの実施上、債務負担行為設定年度内に入札公告からの一連の手続きを経て、支出負担行為を完了させる必要がある。

PFI のスケジュールに関する PFI 推進委員会のアンケート調査では、公募から事業提案の提出締切までの募集期間について、案件の内容によって当然異なるとしながらも、3～6 ヶ月程度は必要であるとの回答結果が多かった。

スケジュールの問題に関しては、債務負担行為設定年度内において支出負担行為が完了されなければならないという自治体側の事情が主な要因となっていると考えられる。

3. 事業者の評価・選定方法

＜実務上の課題＞

- PFI においては一般競争入札が原則とされているが、契約条件の交渉、変更が行えず、多段階選定ができない等実務上使い勝手が良くない。

^{*1} ^{*2} マネジメント事業部 PM 部 03-3663-3633

- 公募の過程及び入札後の事業者と公共側の交渉（事業条件の調整・民間の発意による事業条件の設定）がルール化されていない。
- 地方公共団体に、契約交渉のノウハウを持つ人材が不足している。
- 総合評価の実施に際して、価格並びにその他の要素の配点比率、価格以外の要素の定量化の方法等に関する一定の基準等を提示すべきである。

国が定めた「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」においては、「会計法令に基づき、一般競争入札によることが原則である」とされているが、上記課題に見られる様に、PFI の特徴と入札制度の不整合は、PFI の制度上の問題点として、最も頻繁に指摘されるところである。

現状はこうした課題を回避するため公募型プロポーザル形式を導入するケースが多く、平成 14 年 11 月時点において、実施方針が公表されている 74 件の PFI 事業のうち、公募プロポーザル方式を採用しているケースは 54%（40 件）に上る（日本 PFI 協会調べによる）。

実務上は、事業固有のリスク特性等を斟酌し、状況に応じては公募型プロポーザル方式の採用を検討する等の配慮が必要であろう。また本質的には WTO 政府調達規定に準拠しつつも、公募型プロポーザル方式と類似的な手続きを新たな公共調達の一類型として明確にこれを法律上位置付け、PFI 事業に限って適用することが望ましいと考えられる。

4. VFM 評価

<実務上の課題>

- 建設工事費、維持管理費などの算定は、その一定の精度の確保を含め、実務上難しい事項が多い。
- PSC 算定についての統一的な方針が必要である。
- 割引率についての統一的な数値の提示が必要である。
- リスクの定量化についてモデル、指標の提示が必要である。
- VFM 評価に当たっての算定の根拠となる数値の公表を義務付けるべきである。

PSC 算定時に、公共側において施設整備に関する様々なコストに関するデータ（整備費用、運営費用、内部事務費他）が蓄積されていないため、各事業の現場において入手可能な範囲でコストデータを収集し、VFM を算出せざるを得ない。そのため、各自治体によって参考とすべき数値の捕らえ方等にバラつきが生じ、VFM の信頼性が損なわれるという指摘がある。

割引率、整備・維持コスト等の必要なデータの蓄積に関しては、国の主導により指標、ガイドライン等が整備されていくことを期待するところではあるが、実務上の配慮事

項としては、VFM の算定等に際して引用するデータについては、議会説明、住民からの情報公開に十分耐えうるだけの客観性を確保する必要がある。

5. リスク分担、契約の締結

<実務上の課題>

- 過度のリスク移転を求められるケースが見受けられる。
- 不可抗力による損害等公共側のリスク負担については、予算の範囲内（補正予算で対応する場合は要議会承認）の制約がある。
- 契約金額の総額に基づく契約保証金の支払や出資企業の契約期間にわたる履行保証の差し入れは民間企業にとって負担が大きい。また 30 年の事業期間をカバーする履行保証保険がない。
- 事業実施後における提案段階との設計変更の許容度について、PFI における性能発注に係る共通認識が必要である。
- 標準化された契約書フォームが設定されていれば契約締結の時間短縮やコストの削減に繋がるのではないかな。

リスク分担は、PFI 事業の成否を決定する非常に重要な工程である。例えば金利の変動リスクに関しては、民間の負担とするとだけ表記されているケースが多いが、今後の金利の上昇具合によっては民間事業者のリスク負担力を上回る状況も想定でき、こうした場合、係争に持ち込まれる可能性が高いものと考えられる。こうしたリスクを未然に防止するためにも、リスクの発現状況に応じたリスク分担の細分化が必要であろう。

また事業特性に起因しない一般的なリスク項目（例：不可抗力リスク）の解釈と対応については、国によるガイドライン等の整備が望ましいと思われる。

契約保証金に関しては、これまで施設整備に要する事業費が保証金額算定の基礎となっていたが、運営まで含まれる BOT 型事業の場合、事業期間全体の総事業費が膨らみ、契約保証金が過大となるケースがある。この場合は、建設工事期間中における初期投資額に基づく履行保証保険とする等の対応が望まれる。

6. PFI 事業の業務範囲と民間事業者の法的な位置

付けについて

<実務上の課題>

- 公の施設については PFI 事業者が管理受託者となり難いため、自ら利用料金の収受や柔軟な料金設定がで

きない。

- 個別の公物管理法に係る制限規定により民間事業者の業務範囲が決められてしまう。
- 公共が第三者からの収入を得る場合において、基本的にはその収入は一般会計に繰り入れられるため、事業部門としてのインセンティブが働かない。

需要リスクを含む料金徴収型の事業等においては、需要に見合った料金体系の設定等の状況への対応が必要となるが、民間事業者にこうした権限が与えられていない場合、民間事業者の負担するリスクは非常に大きなものとなる。需要変動リスクを民間事業者が負担している以上、個別の事業法、地方自治法上の「公の施設」の規定による事業（受託）主体の制限を緩和し、サービス購入費を需要量に連動させ、状況に応じてボーナスフィーを支払う等の条件整備が必要となると考えられる。

また、個別事業において遵守すべき関係法令は、PFIでの実施を前提として検討されていないため、実務上は、検討されるPFI事業スキームと関係法令との整合性に関して、所轄官庁への確認が必要となる（例：道路法で制限されている道路の貸し付け（地下駐車場）、都市公園法等により制限されている公園用地の貸し付けの制限、占用期間の制限、地代の取扱い、公園施設内での販売物品の許可制等。）。

表 施設の管理をめぐる法規制の例示

施設名	規制法令
留置場	被疑者留置規則（国家公安委員会規則）4条：留置場の管理は警察署長がその責に任ずる
公立学校	教育法 23 条、28 条：教育委員会の設置管理、教育財産の管理は教育委員会 学校教育法 85 条：学校施設の利用制限
公立病院	地方公営企業法 2 条Ⅲ：管理者を設置するか否かは条例で決定 医療法 15 条の 2：業務委託
公営住宅	公営住宅法 3 条：公営住宅の供給 自治法 244 条の 2：公の施設の設置・管理
スポーツ施設	公の施設に該当する場合は自治法 244 条の 2 に基づく規制有り
プレジャーボート係留施設	自治法 244 条の 2：公の施設の設置・管理 漁港法 25 条（管理者の決定）
観光施設	公の施設に該当する場合は自治法 244 条の 2 に基づく規制有り
国立公園のビジターセンター	公の施設に該当する場合は自治法 244 条の 2 に基づく規制有り
有料道路等	道路法 13 条：国道の維持修繕等 道路法 15 条：都道府県の管理
都市公園	都市公園法 5 条：公園管理者以外の公園施設の設置等
廃棄物処理施設	廃棄物処理法 4 条：国及び自治体の責務 同法 6 条の 2：市町村の処理 同法 10 条Ⅲ：産業廃棄物に関する都道府県の業務
計量検査所	計量法 20 条：指定定期検査機関
給食センター	学校給食法 4 条：義務教育諸学校設置者の任務 同法 5 条：国、自治体の任務
痴呆性高齢者グループホーム	社会福祉法 4 条：第一種事業の経営は原則として国、自治体、社会福祉法人

7. 支援措置

<実務上の課題>

- BOT 事業への補助金交付や支払の方法など、PFI の特徴に合わせた補助制度の柔軟な取扱いが望まれる。
- 地方公共団体の事業化検討を促すため、補助金のイコールフットリングに係る補助金交付要綱等の見直し作業の早期公表が必要である。
- PFI 事業に対する補助金交付の取扱い（いつ交付が確定するのか等）が、あらかじめ明確になることにより、検討内容やスケジュールの設定等が容易になることから、速やかな情報の開示が望まれる。

補助金の導入の有無は事業スキームの組成に大きな影響を及ぼすため、事業スキームの検討に際しては、その導入の成否の見極めに関して慎重な対応が必要となる。特に BOT 型事業の場合、現状では補助金の交付が認められる事業は少なく、また BOT 型事業であっても、事業スキームによっては補助金の交付要件に抵触する可能性も考えられるため、丹念な説明により、所轄官庁、自治体間の共通認識を確立する努力が必要とされる。

また官民間でのイコールフットリングを実現するためには、提供されるサービスの内容が補助金や税制等の優遇適用の要件とされるような、中立的な制度の設計及び実施が求められる。

8. 資金調達

<実務上の課題>

- 事業期間 30 年にわたる長期のプロジェクトファイナスの組成はリスクが大きい。
- 事業の履行確保の観点から、出資金、劣後ローンの第三者への譲渡が厳しく制限されている。
- 「ふるさと融資」については、貸付期間 15 年の制限があるため、16 年以降の取扱いを含め返済キャッシュフローの見直しが必要となり、また、財団の調査委員会の限られた開催日、契約変更の議会承認などスケジュールに大きな制約を受けることから、審査期間等についての柔軟な対応を希望する。

PFI では、民間事業者が自らのリスクで良質な資金を調達するために、提案内容に様々な創意工夫を凝らす。ただし現状の日本の金融機関における金融技術あるいは金融マーケットの状況を勘案すると、10 年程度のプロジェクト・ファイナンスが限界であるという指摘もあり、資金調達を円滑に進めていくためには、15 年から 20 年程度の事業期間が妥当であると考えられる。また事業期間の長期化への対応として、10 年ごとの基準金利見直し・スプレ

ッド保証が必要である。

更に円滑な資金調達、引いては公共サービスへの資金調達手法の多様化のために、一定の条件のもと、第三者への債権（出資金、劣後ローン）の譲渡要件を緩和することも検討していくべきであると考えられる。

また公的な支援措置として、日本政策投資銀行の低利融資、地域総合整備財団の「ふるさと融資」の利用を想定したケースが多いが、実質的には応募者が事業提案内容を詰めた後に、その事業計画に対して融資が可能か否か判断されるものである。そのため事業者の検討する収支計画は、最終的に確定するまで、これら低利融資が適用できないリスクを抱えたまま検討される。こうした応募者側の事情を斟酌し、実務的には、応募者に対して、自治体を通じてこれら支援措置の状況について逐次情報を提供する等の措置を講ずるべきであろう。

9. モニタリング

＜実務上の課題＞

- サービス購入費の減額に繋がるモニタリングのステップについては、できるだけ明確化することが必要である。
- 公共側にモニタリング等に対する評価を実践するためのノウハウが蓄積されていない。

サービスの供用開始後、自治体は約定通りのサービスが提供されていることを確認するために事業のモニタリングを実施する。安定的な事業運営のためには、モニタリングの対象、方法及び減額手順等に関して入札公告当初から詳細かつ丁寧な説明を行い、自治体と民間事業者の共通認識を形成することが必要となる。

ちなみに政府 PFI 推進委員会においては、平成 15 年 6 月 23 日付けで「契約締結に当たっての留意事項」と「モニタリングに関するガイドライン」が公表されている。

10. 税制

＜実務上の課題＞

- 施設の法定耐用年数が PFI 事業期間に対応せず、除却損が発生する。
- 大規模修繕費を積み立てた場合、課税されてしまう。
- 急激な物価変動等により、大規模修繕に関して積立不足が生ずる可能性がある。
- 不動産取得税については、譲渡を前提とした SPC の一次取得にもかかわらず課税されてしまう。

税制に関しては実務上有効な対応策を個別に取ることが困難であり、有形固定資産の加速償却、修繕積立金への税制上の措置、固定資産税、都市計画税、不動産取得税等の非課税といった制度上の改善を望むに留まる。

11. 結論

本文では、新しい公共サービスの調達手法である PFI の推進に際して、直面する実務的課題、並びに現状の法制度における対応策を検討した。今後の課題としては、制度的な整備の推進を国に期待する一方で、実務家として PFI 事業推進ノウハウの蓄積するために、現状の法制度における柔軟な対応を検討していく必要がある。実際の PFI 事業を通じて今後も直面する課題に対して積極的に打開策を見出していきたい。

【参考文献】

- 1) 日本版 PPP (Public Private Partnership: 公共サービスの民間開放) の実現に向けて／経済産業省、経済産業研究所, 2002
- 2) PFI の推進に関する第二次提言／(社) 日本経済団体連合会, 2002
- 3) PFI 事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方, 国土交通省, 2002
- 4) 自治体 PFI ハンドブック／ぎょうせい, 2002

Verification of a critical path and research of a measure in the present PFI

By Kouichi MATASUNAGA, Masakazu SHIBANO

Abstract: Although introduction of PFI is briskly considered among the central and local government against the background of financial difficulties, the institutional management such as a public facilities, an open bid system and the other administrative system have not fully developed.

In this report, the practical subject when promoting PFI is arranged and the countermeasures in the present legal system were shown.