

PFI 事業における諸課題について

(株)建設技術研究所 渡会 英明*¹
By Hideaki WATARAI

PFI事業における諸課題について整理を行うとともに、特に、公共側が陥りやすいポイントについて解説を加え、併せて解決策や改善策についても言及を行った。まず、各公共施設の持つ性格から分類した著者独自のPFI事業類型について紹介を行い、それぞれの類型毎に留意すべき点について解説を行った。次に、PFI事業の財務上の諸課題について整理を行ったが、議論を容易にするために、一般的なPFIの事業構図を明確にした上で考察を進めた。さらに、地方自治体自らが資金調達をする手法や、社会資本整備の新しい資金調達手法である社会的責任投資（SRI）に対する考え方についても論及を行った。最後に、PFI事業の法務上の諸課題についても整理を行ったが、本稿では、最近、特に注目を浴びている「PFI事業で整備された公共施設の管理者責任」についての論及を行った。このテーマは特に、国家賠償法や民法に関する専門家の見地が必要なため、弁護士等の意見も取り入れた上で詳述を行っている。

【キーワード】PFI、財務計画、管理者責任

1. はじめに

近年、公共施設の建設・維持管理運営方法の一つとして、PFI(Private Finance Initiative)による手法が注目を浴びている。このPFIは、今後の経済情勢が不透明な中、大幅な財源の縮小が余儀なくされている国や地方公共団体において、ますます活用されていくものと考えられる。しかしながら、PFIに対する根本的な誤認識が関係者の間であり、これが基で事業が途中で断念されたり、何らかの問題が生じた際にPFIそのものが否定されてしまうことが少なからずあるようである。そこで本稿においては、PFI事業における財務上、法務上の諸課題について整理を行うとともに、特に、公共側が陥りやすいポイントについて論説を行い、必要な項目については解決策や改善策についても言及を行うこととした。

2. PFIの事業類型について

PFIの事業類型としては、BT0/BOT/B00型、独立採算/サービス購入/ジョイントベンチャー型といった

分類が一般的に使われているが、以下の議論を進めるにあたっては、表-1に示す著者独自の事業類型を用いることとする。

この事業類型は、各公共施設の持つ性格を基に分類したものであり、一般的な感覚で言うならば、公共色の強いものを第1類型、民間色の強いものを第3類型、それら中間色のものを第2類型としている。

まず、地方自治法244条に定める「公の施設」としての論考であるが、同条によれば、公の施設とは、「住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するために地方公共団体が設ける施設」であり、PFIの場合には、ほとんどの場合においてこれに該

表-1 PFIの事業類型

第1類型	第2類型	第3類型
強い<<<	公の施設	>>>弱い
困難<<<	需要コントロール	>>>容易
困難<<<	利用料金制	>>>容易
サービス購入型<<<	事業収入方式	>>>独立採算型
BT0<<<	施設所有権	>>>BOT
公共<<<	与信	>>>民間
庁舎 小中学校 図書館 ゴミ処理場 公園 一般道路	文化ホール 体育館 老人福祉施設 公営住宅 病院 有料道路	温泉温浴施設 余熱利用プール 宿泊施設 駐車場 道の駅 マリーナ

¹ 博(工) (株)建設技術研究所PFI室長 03-3668-4585

当するものと判断できる。ここで、第1類型の施設は、広く一般市民が住民の福祉を増進する目的で利用される場合であり、第3類型の施設は、利用者がある程度限定されたり、「住民の福祉」の位置付けが薄い場合である。なお、公の施設は、所有権をその地方自治体が有している必要性はなく、民間事業者が施設を建設し所有している BOT や B00 事業においても、PFI により当該地方自治体が施設を設置したと見なされるため、施設が住民の福祉を増進する目的である以上は、法的には公の施設として位置付けられるので留意が必要である。

次に、施設の需要のコントロール性についてであるが、第1類型の施設は、公共側、民間側にとってもその制御が困難な施設であると言える。これに対し、第3類型の施設は、利用者へのサービスの良否によってある程度の制御が可能であり、民間側の多彩なノウハウを活用することにより、施設の稼働率を高めることができる施設であると言える。

このように、第1類型の施設は需要のコントロールが困難で、第3類型の施設は容易なものであるとするならば、第3類型の施設は、地方自治法 244 条の2に定める「利用料金制」を導入することにより、民間側の独立採算型による事業が可能となる場合が考えられる。この場合、施設整備費は公共側の負担としても、維持管理運営費を利用料金で賄えるのであれば、第2類型の施設においても独立採算型であるとも言える。

また、第3類型の施設においては、利用者の要望に応じ、施設の模様替えや施設の再投資を積極的に行い、民間側が施設の稼働率を高める方策を取ることが想定される。このため、自由にこれらの事を民間側に行わせるためには、民間側が施設の所有権を有している必要性があり、このためには、BOT や B00 事業を選択する方が望ましい。

一方、第1類型は需要のコントロールが困難であるということは、その施設をそこに設置したことによる結果責任は公共側にあるということになる。すなわち、その施設の社会的必要性の評価に対する責任は、すべて公共側にあるということである。これに対し、第3類型は民間側の公共サービスの提供方法によっては結果が大きく異なる可能性があり、この意味においては、第1類型の事業の与信は公共側

にあり、第3類型は民間側にあると言える。このことは、金融機関から見た事業の与信に関しても同じ事が言え、第1類型の場合は公共側の与信力によって事業リスクが決定され、第3類型の場合は民間側の与信力によって決定されるということになる。

以上、著者独自による PFI の事業類型について説明を行ったが、多くの自治体関係者の中で、第3類型しか PFI に馴染まないとか、本来整備したい施設は第1類型であるのに、無理矢理、第3類型に該当する施設を付加させて事業を困難にさせている事例が数多く見られる。このことが、PFI の導入を困難にさせている最も根底にある邪曲な考えであり、PFI の導入に当たっては、その施設を設置する本来の目的を再度見直し、如何にしてその目的を達成するかを原点に帰って考えるべきである。これには、その施設が第1類型か第3類型かに分類されるかは関係なく、むしろ、第1類型の施設こそ、市民サービスのあり方について深く議論をすべきものである。

3. 財務上・法務上の諸課題について

(1) PFI 事業の財務上の基本構造

図-1は、一般的な PFI 事業における事業スキームを模式的に表したものである。これは、エンドユーザー（一般利用者）から料金徴収を行わないサービス購入型の典型的な例であり、全国の自治体で行

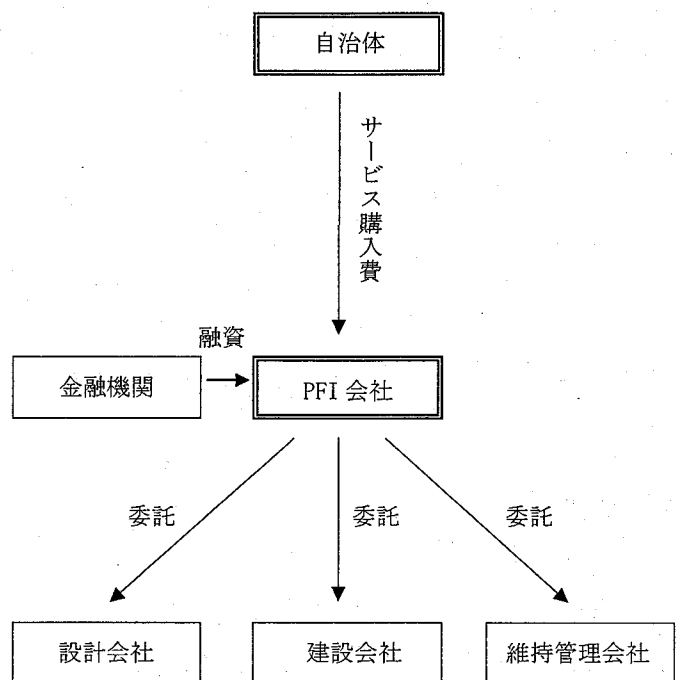


図-1 PFIの事業構図

われてきた同種の事業においてこのような手法が取られている。

ここで、公共側と事業契約を結ぶ PFI 会社（特別目的会社、SPC）は、金融機関等からの融資および資金力のある建設会社等からの劣後融資を受け、設計会社、建設会社、維持管理運営会社に対し、それぞれ業務委託を行い、公共側からサービス購入費を受け取って融資に対する返済を行っていくことになる。したがって、ここでの SPC は、給与を受ける社員も存在しないペーパーカンパニーとなることが通例であり、SPC の必要運営経費としては、事務手数料と公認会計士等から監査を受けるコスト等だけを見ておけば十分である。

また、これまでに行われた PFI 事業の SPC の資本金については、建設費の大小に関わらず 1,000 万円としているケースが最も多く、建設に必要な資金は、全額、金融機関等からの借入金としている点にも留意が必要である。

(2) 資金の調達金利

金融機関が PFI 会社に提示する金利としては、基準金利（金融機関としての調達金利）に民間側が負うリスクを加味して決定されることになる。PFI 事業におけるリスクには、事業そのものに対するリスクの他に、事業者（PFI 事業のコンソーシアムメンバー）に対するリスク、及び実際の債務者である公共側に対するリスクからなる。したがって、実際の PFI 会社への提示金利（すなわち自治体側への提示金利）は、基準金利と、これらの 3 つのリスク（与信）を積み重ねた金利（スプレッド）を加えたものとなる。

(3) 自治体の直接金融による資金調達

ここでは、PFI 会社に資金調達させる手法ではなく、自治体側が自ら資金調達する手法を考える。すなわちこの手法は、PFI 法に定めた「民間の資金を活用」という意味においては PFI の範疇からはずれるものかもしれないが、借入金利のコストを削減し、VFM を向上させるためには極めて有効な手法であるとも言える。また、これにより、PFI 会社に対しては即金で施設の整備費を支払うことになり、特に、資金調達力のない地元中小企業に対しても、PFI 事業に参画するチャンスが広がるというメリットもある。

また、都道府県や複数の自治体が合同で公募債を

発行し、調達された資金を県下の各市町村に融資するという方法も考えられる。この方法によれば、与信力の低い市町村においても都道府県の信用力をバックに資金調達をすることが可能になり、個別に資金調達するよりは絶対的に有利な条件で融資を受けることができる。もちろん、各市町村が都道府県から融資を受ける際には、個別に詳細な事業計画を立てた上で、融資に対する返済が確実に実行されることが都道府県により審査・確認された事業から、順次、融資が実行されるシステムとしていく必要があることは言うまでもない。

(4) SRI(社会的責任投資)のメリット

PFI 会社による社債、地方自治体によるミニ市場公募債の発行により公共施設の建設に必要な資金の調達をする場合、これら公募債の購入対象者は、不特定多数の者や銀行・証券会社ではなく、その施設を直接的・間接的に利用する特定の者が中心となることが想定される。

このような場合、投資者が資金を投下する際に、金利面での財務的な観点からの判断だけではなく、資金投下先の事業目的の社会的な価値や貢献度も考慮して投資を行うことになる。このことを、SRI (Socially Responsible Investment) と言い、これら社会資本整備への貢献を基盤とした地域住民や施設利用者の支持があれば、金利が 1~2% 程度でも十分に個人投資家にも受け入れられる可能性がある。すなわち、投資家（地域住民）は、むしろ単に利息の高低ではなく、その地域の発展・継続のために投資するという社会的意義に共感して投資を行うことが期待できる。加えて、地域住民が直接の債権者になることにより、自分達が直接利用する施設だという愛着が生まれ、さらに、関係自治体の活動を広く一般に理解してもらうことにもつながり、新たな「オラが町のサポーター」を増やすことができるという副次的なメリットも生まれることになる。

(5) 管理者責任

PFI 事業で整備される施設区域内で、施設の管理瑕疵の損害が第三者に及んだ場合に、本来の管理者（公共側）と PFI 事業者（民間側）の間での責任の所在（責任の割合）に対する明確な見解が得られおらず、PFI 導入の際の一つの大きな課題となっている。これは、PFI 事業が公共側と民間側の間でリスク

分担する事業であり、事実上の管理行為を行っているのが民間側であるのであれば、公共側には何らの責任がないという解釈が一部にあるためであるが、法律上（司法上）、果たして公共側が本来の公物の管理者としての責任を免れることができるかどうか甚だ疑問である。

このような中、平成 15 年 9 月に地方自治法が改正され、「公の施設」の事実上の管理行為を民間事業者等の指定管理者に代行させることができるようになった。この制度を適用して PFI 事業を行った場合、公共側と PFI 事業者の関係は旧法の「委託・受託」関係でなく、法律上の委任にあたる「代行」関係であるところに国家賠償法、民法上の解釈も明確にしていかなくてはならない。

国家賠償法 2 条においては、『公の営造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときは、国または公共団体は、これを賠償する責めに任ずる。』とされているが、ここで、「公の営造物」とは、「国または公共団体により公の目的に供される有体物ないしは物的施設」のことであり、所有権の帰属が基準とはならない。すなわち、PFI 事業によって整備される施設は、国または公共団体の意思によって整備されるものであり、例えば事業スキームが BOT や BOO で行われるものであったとしても、国家賠償法上の「公の営造物」に該当するものと考えるのが妥当である。したがって、どのような事業

スキーム、施設であったとしても、公の営造物を PFI 事業者を設置（設計・工事）または管理を行わせ、これに瑕疵があった場合には、国または公共団体は国家賠償法上の責任を有するものと考えられる。

なお、損害が生じた事由が PFI 事業者側にもあると認められる場合は、国または公共団体は PFI 事業者に対して求償権を有するため、国家賠償法による損害賠償額が確定した後、両者間の責任割合に応じて相応の賠償額の負担を求めることができる。

4. おわりに

既に行われた PFI 事業においては、いわゆる PFI の導入可能性調査段階において、調査項目や調査方法に関する考えが浅く、根拠に乏しい仮定や思い込みに基づいた事業スキームの設定や VFM の数字上の結果のみで事業化が判断されてきたケースが散見される。このため、事業者の募集段階や事業がスタートした後において種々の問題が露見する場合があります、これはすなわち、PFI 事業化形成段階における検討が不十分だったために他ならない。

今後、PFI 手法による公共施設の整備事業を検討する予定の国・地方公共団体においては、ここで紹介した PFI 導入における諸課題について十分配慮し、事業の発意準備段階で十分な検討を行った上で、事業を成功に導かれることを期待したい。

Several Issues of PFI Projects

By CTI Engineering, Hideaki Watarai

This paper provides several issues of PFI projects throughout the various jurisdictions in Japan. It also provides useful references to these issues with the solution and the improvement measures for all of the interested public sectors. In the first section of this paper the project types of PFI are introduced which the author has originally grouped from the various characters of each public infrastructure and services, and explained in detail the attention points for every each type. In the following section the financial issues are considered with the general business model of PFI projects, including the funds procurement by the local governments and the socially responsible investment which is the newest method for the funds procurement. Also the judicial issues are mentioned with the governments' responsibility for any accident at the place of the structures constructed by the private sectors on PFI projects. This ultimate theme is doing detailed explanation after it adopted the opinion of lawyer, because of the viewpoint of the specialist for administrative laws are necessary especially.