

## PFI 事業の現状に関する若干の考察

Some Studies on the Current Status of Private Finance Initiative

安 登 利 幸 (亜細亜大学経営学部 教授)

Toshiyuki ANDO (Professor of Business Administration, Asia University)

### 〔要旨 / Abstract〕

PFI 法が施行されて15年以上が経過した。その成果については比較的肯定的に評価できる面が少なくない。しかしながら、内容面からはサービス購入型のようなリスクの少ないものが多く、また入札審査の方法にも改善すべき点がある。公民連携をさらに推進するためにはリスクコントロールなどの面で一層の工夫が必要である。

キーワード：PFI、第三セクター、公共施設等運営事業

Since Act of Private Finance Initiative was enforced, some fifteen years elapsed. The result of this legislation can be evaluated positively. However it was caused chiefly through less risky service purchase type projects. In addition the system of bidding includes still many points to be improved.

More efforts with regard to risk control and so force will be necessary to further promote Public Private Partnership.

keywords : private finance initiative, third sector, joint venture of government and business

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）（以下「PFI法」という。）が施行されて15年以上が経過した。

PFI事業（Private Finance Initiative）は、1980年代、保守党政権であるサッチャー首相からメイジャー首相の時代に英国において「小さな政府」の推進、すなわち、公共施設の建設・運営・維持管理を効率的に進めるために民間の資金及び民間企業のノウハウを活用する方法として確立し、日本においては平成11年（1999年）に立法され導入された新しい公共事業の手法である。15年という歳月は一つの事業を評価するために短かすぎることなく、また長すぎることもない時間であると思われるため、いくつかの論点から PFI 事業の実績について評価してみたい。

### 1. 実施されたプロジェクトの件数

平成26年度末までの「実施方針公表」<sup>2</sup>件数の累計は568件（図表1）で、年間の「実施方針公表」件数は、概ね30件台～40件台で推移している。東日本大震災直

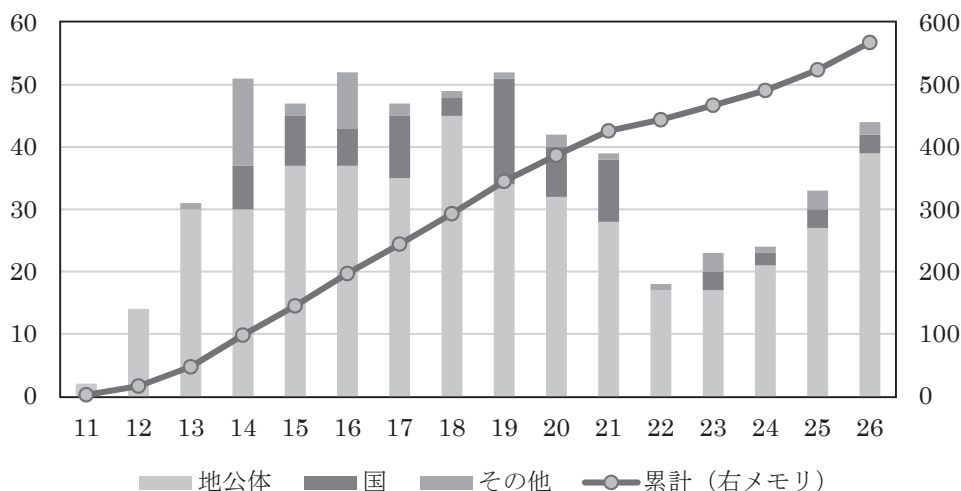
後の平成22年度は落ち込みが激しいが、その後は回復基調にあり、大きく発展しているとは言い難いが、後退しているというほどではないだろう。公共事業政策として15年の間に、ある程度、浸透し定着したとあって良いのではないだろうか。

PFI法上、国と地方公共団体（以下、「地方自治体」という。）で基本的に実施方法による差異はないが、実施主体別にみると、地方自治体が約8割であり、大半を占めているといえる。地方自治体がPFIを主導しているといっても過言ではない。

### 2. 対象となった事業分野

次にPFI事業の実績（実施方針公表件数ベース）を国と地法自治体に分けて概観する（図表2）。国の事業（政府機関を含む。）で最も多いのは、大学・試験研究機関（45件）、次いで公営住宅・宿舍（38件）である。大学・試験研究機関と公営住宅・宿舍については、必要な際にPFI方式で建設・運営・維持管理していこうという考え方がある程度定着してきていることが分か

図表1 実施方針公表件数の推移



(出典) PFI年鑑2015年版(日本PFI/PPP協会)を基に作成

図表1 データ

年度	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	合計
地公体	2	14	30	30	37	37	35	45	34	32	28	17	17	21	27	39	445
国	0	0	0	7	8	6	10	3	17	8	10	0	3	2	3	3	80
その他	0	0	1	14	2	9	2	1	1	2	1	1	3	1	3	2	43
合計	2	14	31	51	47	52	47	49	52	42	39	18	23	24	33	44	568
累計	2	16	47	98	145	197	244	293	345	387	426	444	467	491	524	568	

(注) 「その他」は国立大学法人や独立行政法人などの政府機関。

(出典) PFI年鑑2015年版(日本PFI/PPP協会)を基に作成

図表2 対象事業内容

区分	国	自治体	計	区分	国	自治体	計
教育・文化施設	0	50	50	下水道処理施設	0	8	8
義務教育施設等	0	34	34	浄化槽等事業	0	22	22
学校給食センター	0	49	49	発電施設	0	5	5
複合教育施設	0	42	42	庁舎(注)	18	20	38
駐車場	1	12	13	公営住宅・宿舎	38	54	92
港湾施設	0	7	7	火葬場	0	12	12
観光施設	0	10	10	産業育成支援施設	0	3	3
社会福祉施設	0	15	15	都市公園	0	5	5
病院	0	14	14	再開発事業	0	4	4
廃棄物処理施設	0	27	27	空港	6	1	7
ごみ処理施設の余熱利用施設	0	9	9	その他	15	31	46
浄水場・排水処理施設	0	11	11	大学・試験研究機関	45	0	45
				合計	123	445	568

(注) 地方自治体の数字には試験研究機関を含む。

(出典) PFI年鑑2015年版(日本PFI/PPP協会)を基に作成

る。一方、それ以外のプロジェクトの実績は、ほとんどないといって良いだろう。具体的にプロジェクトの内容を見ても、確かに国が担うべき施設は実はそれほど多種多様ではなく、今後もそれほど増えるようには思えない。ちなみに平成23年の法改正で公共施設等運営権制度（いわゆるコンセッション事業）の導入が図られたため、既に実施段階にある仙台空港をはじめ、今後、国レベルでもいくつかの大きなプロジェクトの事例が出て来るものと思われる。

それに対し、地方自治体では、国と同様、公営住宅・宿舎が多い（54件）が、教育・文化施設（50件）、学校給食センター（49件）、複合教育施設（42件）といった教育関連施設への投資が目立つ。また、上記のいわゆる「ハコモノ」施設に加え、「プラントもの」と呼ばれる廃棄物処理施設（27件）、浄化槽等事業（22件）、ごみ処理施設の余熱利用施設（9件）などの事業にも一定の存在感がある。

「ハコモノ」に対し、「プラントもの」は運用の蓄積で効率化やコストダウンの余地が大きいといわれるが、ハコモノ偏重といった批判があるとしたら、少なくとも地方自治体に関してはそうではないと言える実績である。

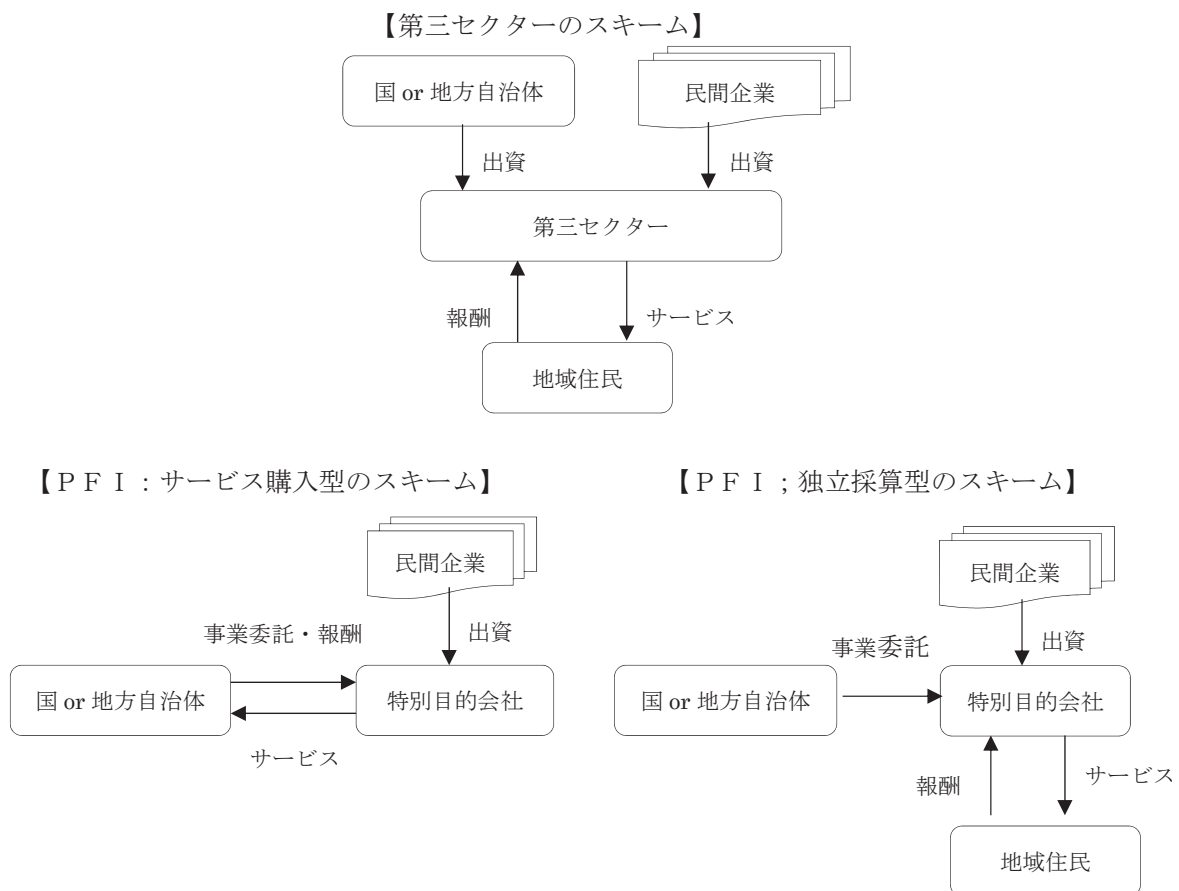
今後は、「ハコモノ」でも運営ノウハウの複雑な病院や社会福祉施設、さらには都市公園や空港などの交通施設、交通機関などにも発展していくことを期待したい。

### 3. 第三セクター事業との違い

第三セクター事業もPFI事業も同じように国（政府機関を含む。以下同じ。）又は地方自治体が経営する公益事業であるが、初めに、その主な違いについて再確認しておきたい（図表3）。

PFI事業においては、実施方針公表や特定事業の選定、審査委員会設置などの事前手続き、Value for

図表3 第三セクターとPFIの基本スキーム



（出典）筆者作成

Money (VFM) の算定、総合評価一般競争による入札など、第三セクターや従来方式にはない法的手続きが必要であることは広く知られている。しかし、本稿では、第三セクターとの比較において事業運営上、重要と思われるいくつかの論点に絞って述べることとする。

#### (1) 出資関係の有無

第三セクターは、国又は地方自治体が、民間企業グループとともに新たな法人（株式会社が多い。）を設立して事業を推進するものである。基本的に独立採算であり、国または地方自治体から報酬を受け取ることもあるが、主としてサービスの提供を受ける受益者からの報酬で運営される。バブル崩壊後、ベイエリアの都市開発プロジェクトや大型リゾートプロジェクトなど、経営不振に陥って清算に追い込まれた第三セクターが少なくない。

経営不振になったプロジェクトが多い背景について、ここでは多く触れないが、過大な事業計画、多額の負債への依存、天下り経営者による経営能力の欠如、バブル崩壊による環境の激変などが原因であると考えられる。しかしながら、十分な収入が確保され、資金収支が安定すれば、第三セクターという経営方式自体に問題があるわけではない。今でも経営が安定している交通機関運営の第三セクターなども少なくない。

一方、PFI 事業は、既述のように小さな政府を掲げた1980年代の英国政府における公共事業の民営化が一定の成果を挙げたことを契機として、わが国でも法整備されて普及したものである。法整備されたのが、第三セクター方式の混迷から約10年後に当たることなどから、新たな公共事業の民営化手法として期待された。

PFI と第三セクターとの大きな違いは、第三セクターでは国又は地方自治体が事業主体に対して出資することが前提であるのに対し、PFI では事業主体に対する出資がないことである。第三セクターでは、国または地方自治体が株主として民間企業と共同で事業経営に当たるのに対し、PFI 事業では、国または地方自治体は、事業主体（以下、「特別目的会社」という。）との間で事業委託契約を締結するが出資はせず、経営にも直接関与しない。事業が様々な形で不振であるとき、第三セクターでは、国又は地方自治体は株主として経営に関与できるのに対し、PFI 事業では、あらかじめ

決められた内容のペナルティを課したり契約を解除したりすることはできるが、それ以上の対応は難しい。

#### (2) 事業委託契約の有無

第三セクターにおいては、基本的に定款によって事業内容が規定される。PFI 事業における特別目的会社のような、国又は地方自治体との間における事業契約は必要ではない。

一方、PFI 事業では、いわゆる英米法による統治をビジネスモデルとしており、国又は地方自治体からの出資はないが、民間企業によって設立された特別目的会社との間で締結した詳細な事業委託契約に基づいて運営される。国又は地方自治体は、親会社或は株主として経営に当たるのではなく、契約に基づいて特別目的会社の経営を統制することになる。事業を委託された特別目的会社は、その出資者である親会社（通常、事業を分担する複数の企業グループで構成）によって運営される。したがって、幹部経営者は、親会社が用意した人材によって構成される。国又は地方自治体からの人材派遣はない。

また、特別目的会社は、その名の通り PFI 事業に専念する義務を負い、親会社とは別法人であるので、親会社の事業の成否の影響を直接には受けない形となっている（倒産隔離）。新しい経営手法ではあるが、地方自治体にも徐々に浸透しつつあるといえよう。

#### (3) 事業期間の有無

第三セクターの場合は、一旦、法人が設立されると半永久的に存続する。もちろん、第三セクターであれ、特別目的会社であれ、期限を決めて解散することは可能であるが、第三セクターの場合は、経営破たんするとか吸収合併されるといった大きな理由がない限り解散することはなく、いつまでも存続することになる。

一方、PFI 事業では、15年～20年程度の事業期間を契約で設定するので、事業期間終了時に再契約しなければ、自動的に契約を終了させることになる。この事業期間は、事業の目的、施設の耐用年数、銀行融資の返済期限などから決められる。

一定期間における事業の成果を評価できるという観点からは優れた仕組みであるといえよう。なぜなら、事業期間終了時に事業内容を見直して新しい社会的ニ-

ズに合わせ、現行の特別目的会社との事業契約を延長するか、新たな特別目的会社を募集するか、(国又は地方自治体の) 直営にするか、或は事業を終了するか、選択の幅を広げられるからである。

#### (4) 国又は地方自治体の債務責任の有無

第三セクターでは、事業が破たんしたとき、地方自治体はその債務責任、特に銀行借入の支払い義務を負っているケースがあった。そもそも法的には債務責任が発生するわけではないが、実際には銀行との間で、債務保証契約、債務保証予約、経営支援念書などの文書を通じて、事実上の債務責任を負うことが少なくなかった。しかしながら、議会による予算措置が出来なければ実際の支払いは出来ないため、債務責任の所在は非常に曖昧であった。一方、PFI では、事業委託契約に伴う支出は、事前に債務負担行為の議決を必ず行うので、国又は地方自治体の債務責任は限定され明確になっている。加えて事業開始時には将来発生する可能性のあるリスクの分担に関する契約を締結するので、債務の発生が全くないわけではないが、隠れた債務責任が発生することは考えにくい。

### 4. PFI 事業の代表的なビジネスモデル

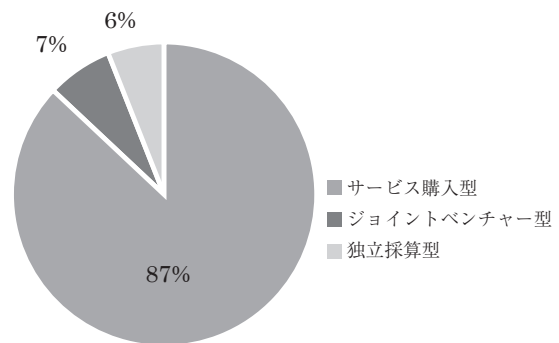
PFI 事業のビジネスモデルは大きく分けて、サービス購入型と独立採算型がある(図表3)。これまでの実績では8割以上がサービス購入型であり、独立採算型は極めて少ない。また、独立採算型ではあるが、国又は地方自治体から一定の報酬を受け取るものをジョイントベンチャー型としている(図表4)。

#### (1) サービス購入型

サービス購入型は、国又は地方自治体が管轄する公共施設の建設・運営・維持管理へのサービス提供の対価として特別目的会社が一定額の報酬を受け取り経営するものである。したがって、特別目的会社の事業リスクは比較的小さく、事業が破たんしたケースはほとんどない。その点では破たんが相次いだ第三セクターとは大きく異なった経緯を歩んでいることになる。

これは、PFI 事業が、いわゆるハコモノ中心に行われており、その中でも利用者による収入を想定していない純粋な行政サービスのための施設(学校、庁舎、

図表4 事業類型の比率



(出典) PFI 年鑑2015年版(日本PFI/PPP協会)を基に作成

図書館など)が大半であることから当然の結果であるといえよう。

近江八幡市民病院のPFI事業において、市が特別目的会社との事業委託契約を解約して直営に変更した「失敗事例」があるが、特別目的会社の経営が破たんしたのではなく、市が病院利用者から受け取る収入が予想を下回り、サービス購入費が割高であるとして市が一方的に解約したものである。したがって、サービス購入額の適正さについての問題は残るが、特別目的会社の経営ミスがあったとは言えないだろう<sup>3</sup>。

#### (2) 独立採算型

独立採算型では、国又は地方自治体と特別目的会社との間で事業委託契約はあるが、報酬は地域住民など受益者から特別目的会社に直接支払われる。

したがって、特別目的会社はサービスの良し悪しに関わらず常に倒産のリスクを負っていることになる。独立採算型には「失敗事例」がある。タラソ福岡という排熱利用型の温水プールを中心としたスポーツ施設である。PFI法施行以前から計画があり、極めて初期の案件であったため、事業スキームにも様々な欠陥があったが、破綻の主因は、入場者数が当初の予測を大きく下回ったことである<sup>4</sup>。

#### (3) ジョイントベンチャー型

サービス購入型と独立採算型との中間的なものとして、ジョイントベンチャー型と言われるものがある。

これは、特別目的会社の収入の一部が国又は地方自治体からの収益補填として支払われるものであるので、一つの事業類型というよりも独立採算型の特殊形態と考えるべきであろう。なぜなら、独立採算型であってもPFI事業が公益的であることの対価として収益補填が必要な場合も少なくないからである。

## 5. 入札方法

PFIの導入に当たって、価格を中心とするこれまでの競争入札方式から性能評価を取り入れた方式、すなわち総合評価一般競争入札又は公募型プロポーザルへと大きく変化している。

### (1) 総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル

一般競争入札では原則として予定価格の範囲内で最低価格の入札者が落札者となる。一方、公募型プロポーザルでは公募により提案書を募集し、あらかじめ示された評価基準に従って最優秀提案書を特定した後、その提案者の提出者との間で契約を締結する。

政府、都道府県および政令指定都市についてはWTO政府調達協定付属書I付表1および2に掲げる機関として、一般競争入札（総合評価一般競争入札を含む）を行う必要があるが、政令指定都市ではない一般の市区町村では、総合評価一般競争入札又は公募型プロポーザルを選択することができる<sup>5</sup>。

総合評価一般競争入札によるか公募型プロポーザルによるかの判断は会計法に従う。会計法第29条の3に

よれば「契約担当官及び支出負担行為担当官（以下「契約担当官等」という。）は、売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合には第3項及び第4項に規定する場合を除き、公告して申込みをさせることにより競争に付さなければならない。そして第3項では「契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、随意契約によるものとする。

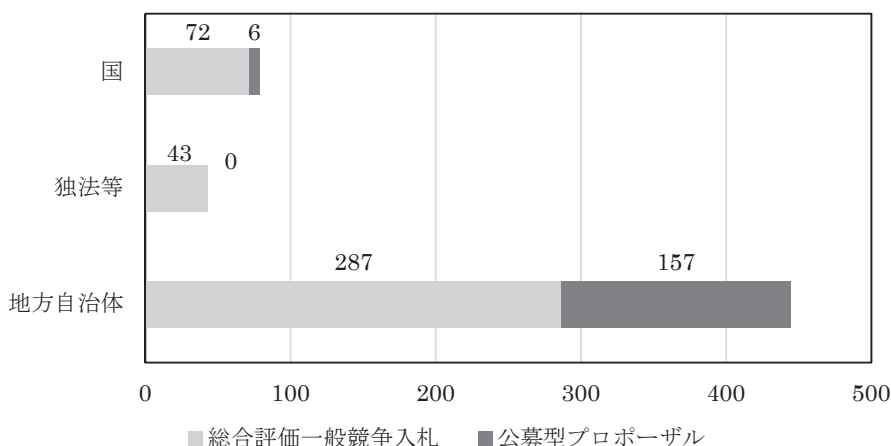
地方自治体において公募型プロポーザルを採用するためには、調達内容が随意契約の要件（地方自治法施行令第167条の2第1項各号参照）を満たしていることが必要となる。すなわち、随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合となる。

- ・緊急の必要により競争入札に付することができないとき（地方自治法施行令第167条の2第1項5号）
- ・競争入札に付することが不利と認められるとき（地方自治法施行令第167条の2第1項6号）などである。

しかし、PFIでは、総合評価一般競争入札であっても公募型プロポーザルであっても、予定価格の範囲内で申し込みをした者のうち、価格だけでなくその他の条件（維持管理・運営のサービス水準、技術力等）を総合的に勘案し、落札者を決定する（地方自治法施行令第167条の10の2）ことができる。

実際、総合評価一般競争入札であるか公募型プロポーザルであるかに関わらず、ほとんどのケースで性能評価と価格評価を組み合わせる評価をしており、競争入

図表5 総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル



(注) 母数は、その他方式3件を除いた565件

(出典) PFI年鑑2015年版（日本PFI/PPP協会）を基に作成

札が成立しなかったケースでも応募者1グループについて性能評価を実施している。したがって、総合評価一般競争入札とするか公募型プロポーザルとするかで、それほど大きな差異は出て来ていないと思われる。

これまでの実績を見ると平成27年度末まで、全体の71.2%が総合評価一般競争入札を採用しており、地方自治体だけで見ても、64.6%が総合評価一般競争入札を採用している。このことから、総合評価一般競争入札が多く、地方自治体で採用されていることが分かる(図表5)。

実際、PFIの審査においても、公募型プロポーザルとせず総合評価一般競争入札としたために難しい問題が生じたという話は寡聞にして聞かない。事前の質疑や競争的対話などによって、多くの調整事項が事前に処理されているからであると思われる。

## 6. 審査方法

### (1) 除算法と加算法

公募案件の評価の問題は、上記の両手法の選択を巡るものではなく、むしろ「総合評価」における定量的評価(価格点)と定性的評価(性能評価点)のバランスの問題であろう。

総合評価における計算方法には大きく分けて①「定性的評価による点数」を「定量的評価による点数」で除して最も高い点数グループを第1位とする除算法と②「定性的評価による点数」と「定量的評価による点数」を一定の比率で加算して最も高い点数のグループを第1位とする加算法がある。平成26年度末(上記の568件)の中で、除算法を用いているのは、130件で22%にとどまっている。この内訳をみると、国、国立大学

図表6 除算法による採点

	Aグループ	Bグループ
性能点(a)	80	64
価格点(b)	100	80
評価(a/b)	0.8	0.8

(出典) 筆者作成

法人が大半で94件と7割以上を占めている。その主な施設は公務員宿舎や庁舎、キャンパス施設の類である。施設の仕様が比較的定型的であり、発注者側において、ある程度完成した施設のイメージが当初から出来上がっているような場合は、いわゆる「高かろう良かろう」と「安かろう悪かろう」の差を余り気にしないで良いケースであり、除算方式が馴染みやすいのではないだろうか。

一方、PFI事業の大半を占める地方自治体では、加算方式が一般的である。性能評価を強く意識する案件では加算方式が適しているからであろう。ちなみに、内閣府「PFI アニュアルレポート(平成18年度)によれば、PPP/PFIを実施している英国や韓国やオーストラリア(ヴィクトリア州)などでは除算法は使われていない由である<sup>7</sup>。

除算方式で悩ましいのは、結果の予測が非常に付きにくいことである。なぜなら(図表6)のケースのように、性能評価点も価格点も高いケースと、性能評価点も価格点も低いケースとの間で優劣の差がないということが生じるからである。PFIでは要求水準書によって一定の性能を確保しているので、Aグループ、Bグループどちらになっても基本的には問題ないのであるが、開けてびっくり玉手箱的な結果がありうるという

図表7 除算法による採点(実際にあったケース)

	性能評価点		入札金額(円)		総合評価点	
	順位	(a)	順位	(b)	順位	(a÷b×10 <sup>8</sup> )
Aグループ	2	82.25	7	3,994,258,374	5	2.0592
Bグループ	<b>1</b>	<b>92.75</b>	5	3,666,620,396	<b>1</b>	<b>2.5295</b>
Cグループ	5	72.25	<b>1</b>	<b>2,959,032,453</b>	3	2.4416
Dグループ	3	80.25	4	3,278,597,873	2	2.4476
Eグループ	4	74.25	6	3,672,616,565	6	2.0217
Fグループ	6	64.25	2	3,049,269,222	4	2.1070
Gグループ	7	62.75	3	3,176,054,442	7	1.9757

(出典) 実際のケースを基に作成

図表8 加算法による採点（評価割合50：50）

	Aグループ	Bグループ	Cグループ	Dグループ
性能評価点（50%）	397.0	<b>415.4</b>	388.6	407.4
価格点（50%）	379.5	473.6	<b>500.0</b>	489.2
総合評価（100%）	776.5	889.0	888.6	<b>896.6</b>

（出典）実際のケースを基に作成

図表9 加算法による採点（評価割合70:30）

（修正後）	Aグループ	Bグループ	Cグループ	Dグループ
性能評価点（70%）	555.8	<b>581.6</b>	544.0	570.4
価格点（30%）	227.7	284.1	<b>300.0</b>	293.5
総合評価（100%）	783.5	<b>865.7</b>	844.0	863.9

（出典）実際のケースを基に作成

印象は免れない。優劣判定の結果が審査時点では全く見えず審査結果に対してやや無責任な感もある。（図表7）は実際のケースである。Bグループは価格の順位は5位であるが、性能評価の順位が1位で総合でも1位となった。一方、Cグループは価格の順位は1位であるが、性能評価点が5位と低く、総合では3位となっている。また、Dグループは性能評価が3位、価格点が4位と微妙な内容であったが、総合評価ではBグループに負けたものの2位となって残念な結果ではあったが、もしかしたら1位になっていたかもしれない。

除算法では、結果が見えない分、公正な競争を確保できているといえるが、応募者側からすると、どのような形で応募すれば評価されるのか分かりづらく、極端な言い方をすれば今後努力する方策も見えにくいであろうし、PFI発展のためには望ましくないだろう。

これに対し、加算法では、性能評価点と価格点を加算するので、ある程度、加点評価の帰趨が分かる。例えば、（図表8）は実際にPFIの審査において加算法で行われた結果で、性能評価点と価格点が50%ずつとなっている。これによれば、性能評価点はBグループが第1位、価格点はCグループが第1位である。しかし合計では、性能評価点、価格点の両方で2位のDグループが最高得点となった。加算法で性能評価を行う審査では、Bグループの価格がもう少し安ければ総合評価でDグループを上回り、開札された時点で1位となれたということは容易に想像できる。すなわち、Bグループの今後の対応策も少しは見えてくるのである。また、性能評価点が最下位のCグループが性能評価点

でBグループに勝つためには26.8点（=415.4点-388.6点）以上の得点差を必要とするから、かなりの価格差が必要であるということも分かる。

## （2）加算法における問題

しかし、性能評価点と価格点の配分は微妙な判断である。（図表8）のケースでは配点が50：50であるが、これを最も多くのケースで用いられている70：30で再計算すると、（図表9）のような結果となり、DグループではなくBグループが1位となる。50：50で評価すると価格点の影響が強くなるし、70：30であれば性能評価点の影響が強くなるのである。この評価の配分割合によって最終結果が大きく変わる点が加算法の問題であろう。実際のケースでも、性能評価点を重視する地方自治体もあれば価格点を重視する地方自治体もある。政策判断といえるが、あらかじめ理解しておくことは最低限必要であろう。

しかしながら、最も多いケースである70：30は性能評価点重視と考えられるが、それでもなお価格点の影響が大きいと筆者は考える。なぜなら、実際の審査委員会において、価格点は最も低価格のグループが配点の100%の評価を受ける（100点満点で、価格点の評価割合が50%なら50点、30%なら30点）のに対し、性能評価点で満点を取るとは事実上難しいからである。（図表10）は、実際に行われている5段階の配点を見たものであるが、上から2番目のB評価でも700点満点の535点しか取れない。しかし、価格点は最安値のグループには自動的に満点（このケースでは300点）が付くの



図表10 加算法による性能評価の配点

評価	配点比率	持ち点	評価後
A	1.00	700	700
B	0.75	700	525
C	0.50	700	350
D	0.25	700	175
E	0.00	700	0

(出典) 実際のケースを基に作成

である。実際の審査委員会でも性能評価の総合点でAとなるようなケースは余りないようである。

もちろん、A、B、C、Dの4グループとも要求水準をクリアして審査に入っているわけであるから決して悪い提案という訳ではない。しかしながら、総合評価一般競争入札と銘打って審査委員会を開催して審査している以上、やはり性能面での評価を前面に出したいと考えるのが筋であろう。そうであれば、さらに性能評価点を重視する方法が考えられても良いのではないだろうか。

ここまで見て来ると、除算法にも加算法にも一長一短あって今一つ割り切れないところがあるというのが一般的な印象であろう。そこで、ほかに、何か納得感のある方法がないか気になるところである。

先述の内閣府「PFI アニュアルレポート（平成18年度）」によれば、調査対象の韓国、イギリス、オーストラリア（ヴィクトリア州）では、加算法に加え、VFMを質の評価のための基準計算式に採用している。要求水準を満たして加点審査対象となるすべての候補グループにおいてVFMが確保されていることは当然であるが、その多寡についても評価の対象とすることは一考に値しないだろうか。

## 7. PFI法の改正

PFI法は、平成11年の施行後、4回大きな改正がされているが、ここでは主要な改正点を概観する<sup>8</sup>。

### (1) 平成13年の改正

平成13年の改正では大きく2点の改正があった。一つ目は政府が管理する施設や地方自治体が管理する施設など行政系の施設に加えて、立法府である衆議院や参議院、司法府である最高裁判所が管理する施設に、その対象が拡大された。実際に、議員会館や庁舎の新

設が行われている。制度の補完的な改正であり、特に大きな問題となるものはないと思われる。

二つ目は、行政財産の貸付を可とするものである。行政財産（具体的には建物の底地としての国公有地）は、高い公共性から国有財産法や地方自治法で、私権の設定が制限されている。一方で、PFIによる公共施設の整備においては、施設の有効活用の観点から民間施設を一体として複合化する（合築という）ケースが考えられる。そのような目的のために、例外的に私権の設定、つまり行政目的でない施設に対応する借地権を国公有地に認めるものである。中央合同庁舎第7号館などがこれに相当する。PFIの使い勝手を良くするためのものであり、有効活用の観点や民間参入の推進の観点からも妥当な改正であるといえよう。

### (2) 平成17年の改正

平成17年の改正も大きく2点ある。一つ目は、平成13年に行われた行政財産貸付けの範囲拡大である。平成13年の改正では、PFI事業者が合築する場合の民間施設に対応する借地権の設定であったが、合築でなく別々の施設であっても関連施設であれば、借地権を認めることとした。さらに、借地権を認めるのは当然のことながらPFI事業者に対してであるが、その後、PFI事業者から施設を譲渡された承継者である第三者に対しても、その借地権は引き続き有効であるとする。そうしないと資産の流動性が損なわれ、資産価値も十分に保全されるとは言い難いからである。この改正は、平成13年改正の不備を補完するものであるといえよう。

もう一つの改正は、民間事業者の選定に当たって、性能評価をすることを明記した。すなわち、民間事業者の技術、経営資源、その他創意工夫等が十分に発揮され、価格と質のバランスのとれた提案が採用されるよう、公共施設の管理者等は、原則として、価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行う必要がある。

これはPFI施行以来、採用されてきた手法であるが、この法改正において改めて規定したものである。従来の価格による競争に逆戻りすることを牽制したものと見えよう。

(3) 平成23年の改正

平成22年5月の民間資金等活用事業推進委員会による「中間的とりまとめ」に基づき主に以下の4点の改正が行われた。

- ① 対象施設の拡大  
公営住宅以外の賃貸住宅、船舶・航空機等の輸送施設及び人工衛星を追加
- ② 民間事業者による提案制度の導入  
民間事業者が行政に対して実施方針の策定につき提案を行うことが出来る制度を創設
- ③ 公共施設等運営権制度の導入  
この制度の下で「利用料金の決定及び収受に係る権限を民間事業者が行使できることとする」とともに「公共施設等運営権に抵当権の設定を可能と

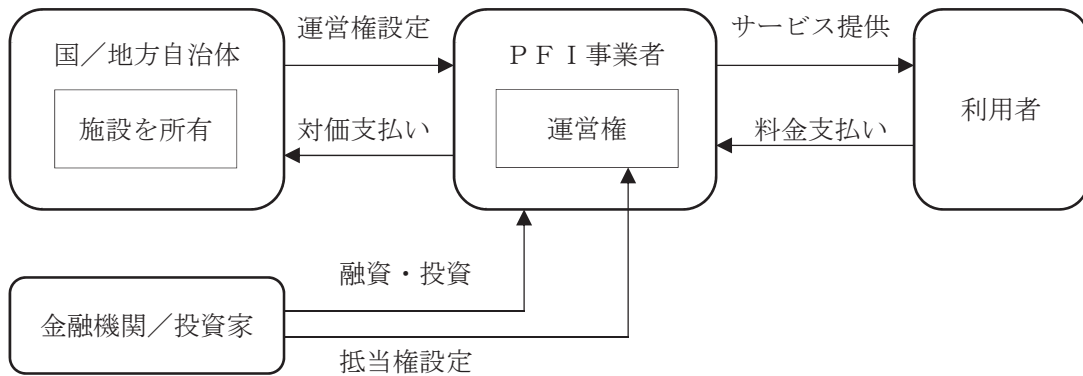
し」資金調達の手滑化を図る。

- ④ 民間資金等活用事業推進会議の創設  
PFI事業の推進を図るための関係省庁による閣僚級の「民間資金等活用事業推進会議」を設置  
この法改正の目玉は、③の公共施設等運営権制度の導入であろう。これは一般にコンセッション事業と呼ばれるもので、空港運営事業など、独立採算型の事業を従来よりも自由な形で民間企業に任せるものである。既に空港などで若干の実績例も出て来つつある。PFI事業の新たな方式であると言える。

(4) 平成25年の改正

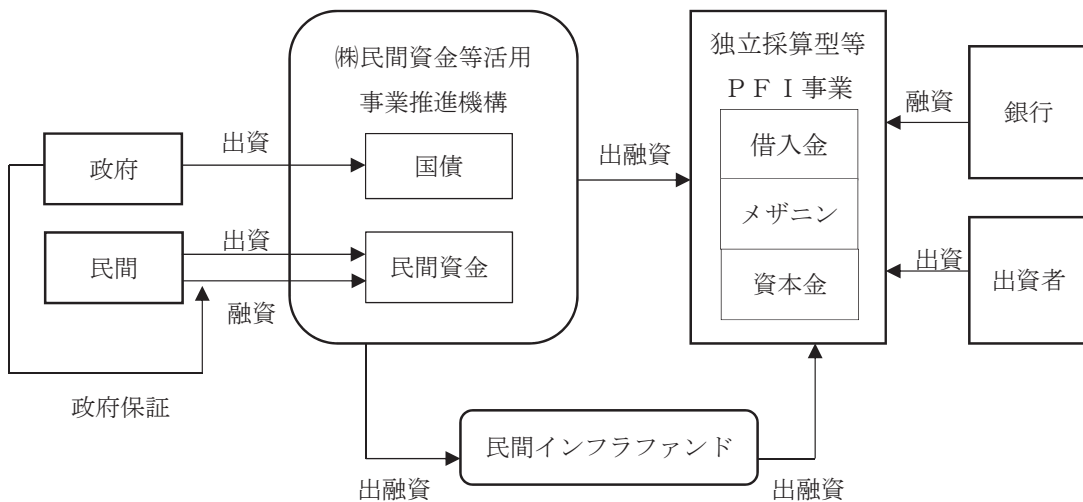
この改正は、公共施設等運営事業など独立採算型のPFI事業に対する金融支援策であり、その主な内容は

図表11 公共施設等運営権制度



(出典) 内閣府 HP を基に作成

図表12 独立採算型のPFI事業に対する金融支援策



(出典) 民間資金等活用事業推進機構 HP を基に作成

以下のようなものである。

- ① 株式会社民間資金等活用事業推進機構を株式会社形態の認可事業として設立
- ② 独立採算型のPFI事業者等に対する出融資（優先株、劣後債の取得を含む）
- ③ 独立採算型のPFI事業者等に対する専門家の派遣
- ④ 官民による共同出資や政府保証の提供
- ⑤ 株式会社民間資金等活用事業推進機構は15年間（平成40年3月末まで）を目途に業務を終了

以上のような法改正が実施されているが、平成13年と平成17年の法改正が制度の補完に属するものであるのに対し、平成23年と25年の改正は明らかに独立採算型のPFIを推進するための制度設計であり、サービス購入型のPFIが普及しただけでは十分ではないという政府の考え方が強く出たものである。

## 8. 今後の展望

### (1) これまでのPFI事業推進の成果

以上、PFI事業の成立から現況まで概観したが、第三セクター事業がバブルの崩壊と軌を一にして下火になったのに対し、PFI事業は一定の支持を得て来たことが分かる。

統計上は明らかではないが、PFI法に即して実施するPFI事業に対し、PFI法に準じるが、そのプロセスの一部を省略して実施するDBO（Design Build Operate）といった手法を採用する「PFIもどき」の事例も少なからずある。このように、PFI法に基づくにせよ基づかないにせよ民間のノウハウを活用した公共事業の経営（Public Private Partnership）を取り入れる機運が出来たことは評価すべきである。

また、既に触れたように、初期の段階で若干の失敗事例が無いわけではない。しかしながら、大きく社会問題として取り上げられるような失敗事例はほとんどないといってよい。その理由は、第三セクター事業の導入に際しては制度設計といったものが、ほとんど無かったのに対し、PFIの制度設計時には、英国のモデルが存在したこともあって導入手順が、あらかじめ、かなり詳細に規定されたためであろう。

しかし、より大事なことは、採択された事業がサービス購入型のいわゆるハコモノに集中しており、非常にリスクの少ない事業が大半であったことである。こ

のような事業に集中したことが良かったか悪かったかの判断は難しいが、言わば結果オーライといったところだろうか。

### (2) 今後の展望

それでは、記述したような法改正に基づく公共施設等運営事業など独立採算型のPFI事業を推進する方向に舵を切りつつある政策変更は正しいであろうか。代表的な事例として仙台空港の民営化などがある。筆者が思うに、公共施設等運営事業など独立採算型のPFI事業は、サービス購入型のPFIとは異なり事業リスクが高くなることは間違いない。その意味で第三セクターに近いものである。もちろん、現在候補に挙がっている空港ビジネスなどは既の実績があり、当面大きなリスクに直面することは考えにくい。しかし、例えば、大きな災害に遭遇する（東日本大震災など）、隠れた瑕疵が発見される（豊洲の地下水問題など）、経営環境に大きな変化が生じる（航空協定の変更や環境規制の強化など）といった変化に対して、適切に事業リスクをコントロールできるか、或はサービス提供に齟齬を来たすことがないように事業を継続できるかは大きな課題であろう。現在のPFIでは事業委託契約の中で、リスク分担について必ず規定しており、第三セクター時代とは様替わりである。それでもサービス購入型では、経営破たんを生じさせるほどの大きな事象が起こることは考えにくく、また、幸いなことに起こっていない。

したがって、今後増大することが予想される運営重視のPFI事業では、より詳細なリスク分析や分担の準備、さらに経営手腕に対する的確な評価方法の確立が求められるのではないだろうか。

### 主要参考文献

- ・地域総合整備財団PFIチーム「自治体PFIハンドブック」ぎょうせい（2002年）
- ・日本PFI/PPP協会「PFI年鑑2015年版」（2016年）
- ・近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会「近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言」（2008年）
- ・福岡市PFI事業推進委員会「タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」（2005年）
- ・外務省HP（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/chotatu.html>）
- ・内閣府「PFI事業導入の手引き」（<http://www8.cao.go.jp/>）

- pfi/tebiki/shiryuu/yougosyuu/yougosyuu02.html#k15)
- ・内閣府「PFI アニュアルレポート」(2006年)
  - ・内閣府 HP ([http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/sou-gou/30kai/pdf/shiryuo\\_sb3023.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/sou-gou/30kai/pdf/shiryuo_sb3023.pdf))
  - ・民間資金等活用事業推進機構 HP (<http://www.pfipcj.co.jp/about/overview.html>)

#### 注

- 1) 地域総合整備財団 PFI チーム (2002) p27
- 2) 国や地方自治体が初めて当該事業の実施を公表するのが「実施方針公表」である。通常、この時点から PFI 事業が開始したものと公式に認知される。
- 3) 「近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言」近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会 (平成20年)
- 4) 「タラン福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」福岡市 PFI 事業推進委員会 (平成17年)
- 5) 外務省 HP より抜粋して引用 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/chotatu.html>)  
WTO の「政府調達に関する協定」(Agreement on Government Procurement: 略称 GPA) は、ウルグアイ・ラウンドの多角的貿易交渉と並行して交渉が行われた結果、1994年4月にモロッコのマラケシュで作成され、1996年1月1日に発効した国際約束(条約)である(以下、「1994年協定」という)。日本は、1995年12月に1994年協

定の締結及び公布を行った。1994年協定は、1995年1月に発効した「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定(WTO協定)」の附属書四に含まれる複数国間貿易協定と呼ばれる協定のうちのひとつ。複数国間貿易協定は、WTO協定の一括受諾の対象とはされておらず、別個に受諾を行った WTO加盟国のみがこれに拘束される。政府調達分野では、東京ラウンドの多角的貿易交渉の結果策定された「政府調達に関する協定」(旧協定)(1981年発効、1987年改正)により、政府機関等による製品の調達に内国民待遇の原則(他の締約国の産品及び供給者に与える待遇を自国の産品及び供給者に与える待遇と差別しないこと)、及び無差別待遇の原則(他の締約国の産品及び他の締約国の供給者であって締約国の産品を提供するものに与える待遇をそれ以外の締約国の産品及び供給者に与える待遇と区別しないこと)が適用されてきた。1994年協定は、こうした規律の適用範囲を新たにサービス分野の調達や地方政府機関による調達等にまで拡大するもの。

- 6) 内閣府「PFI事業導入の手引き」(<http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/shiryuu/yougosyuu/yougosyuu02.html#k15>)
- 7) 内閣府「PFI アニュアルレポート(平成18年度)」p18 (<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/anual1803.pdf>)
- 8) 「PFI事業の実施状況について」内閣府(平成26年)