

地方自治体における PFI 事業の活用に向けて

国際公共政策コース 1 年 北畑祥子
学籍番号 51-158032

1. はじめに

1999 年に「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 (PFI 法)」が公布されたことにより、日本においても PFI 事業が可能になった。

2010 年の新成長戦略においても政府は「PFI 事業規模を 2020 年までに少なくとも約 10 兆円以上 (PFI 法施行から 2009 年末までの 11 年間の事業規模累計 4.7 兆円の 2 倍以上) の拡大を目指す」としており、今後も PFI 事業は重要な位置付けが続いていくことが考えられる。

PFI 事業の利点は主に 4 つある¹。1 つ目は、資金調達・設計・建設・管理運営の一体化とライフスタイル・コストでの事業判断である。各段階で異なる実施主体に任せるのではなく事業期間全体を管理運営する枠組みを取るため、管理運営を前提とした設計、建設が可能になり、事業期間全体を考慮した効率化が実現する。2 つ目は、性能発注 (アウトプット仕様) である。PFI 事業では、業績を改善するために実施主体に可能な限り裁量を与える点に特徴がある。これにより民間事業者の新たな技術や創意工夫を発揮できる。3 つ目は、民間へのリスク移転である。民間事業者は自らが負ったリスクを最小化するために努力するため、高い VFM (Value For Money) が実現する。これを担保する仕組みとして、業績による支払いメカニズムが設定されている。4 つ目は、民間金融機関の事業精査と監視である。事業資金調達を民間事業者に任せることによって金融機関が事業内容を厳しく審査するので事業計画が適切なものになると言われている²。

少子高齢化による人口減少、それに伴う税収の低減など、日本が現在抱えている課題を踏まえると、PFI 事業の活性化は不可欠であると考えられる。しかしながら、PFI 導入の狙いが「緊急経済対策」であったこと、PFI 法が議員立

¹岸道雄「PFI (Private Finance Initiative) の有効性に関する一考察」279-280 頁

²野田由美子「PFI 導入が自立した自治体経営を後押しする」2004 年

法であり短期間で法案が作成・提出されたものであったため、制度設計上「走りながら考える」という拙速な発想があり³、PFI 事業活性化に向けての課題は多い。PFI 事業の中には破綻して失敗に終わった事例もあり、これらの事例から適切な PFI 活性化のための考察を行う必要が有る。

本稿では、PFI 事業の失敗事例の考察を主眼におく。まず、日本における PFI 事業の現状から、PFI 事業に関する自治体側の懸念や PFI 事業の問題点を明らかにする。次に、そして PFI 事業が失敗する要因についての先行研究をもとに、PFI 事業の失敗事例を分析する。最後に、以上を踏まえて今後必要とされる対策を政策提言し、今後の展望を示す。

2. 日本における PFI 事業の現状

日本において実施方針公表済みの PFI 事業数は、平成 24 年度末時点で 418 事業であり、事業費も同時点では約 4 兆 2 千億円に達している。これを見ると、日本において PFI 事業は順調に活性化しているように見える（表 1）。

しかし、実施方針を公表した PFI 事業数を年度別に見ると、その件数は減少傾向にあることがわかる。現在は年間約 20 件前後で推移している（表 2）。

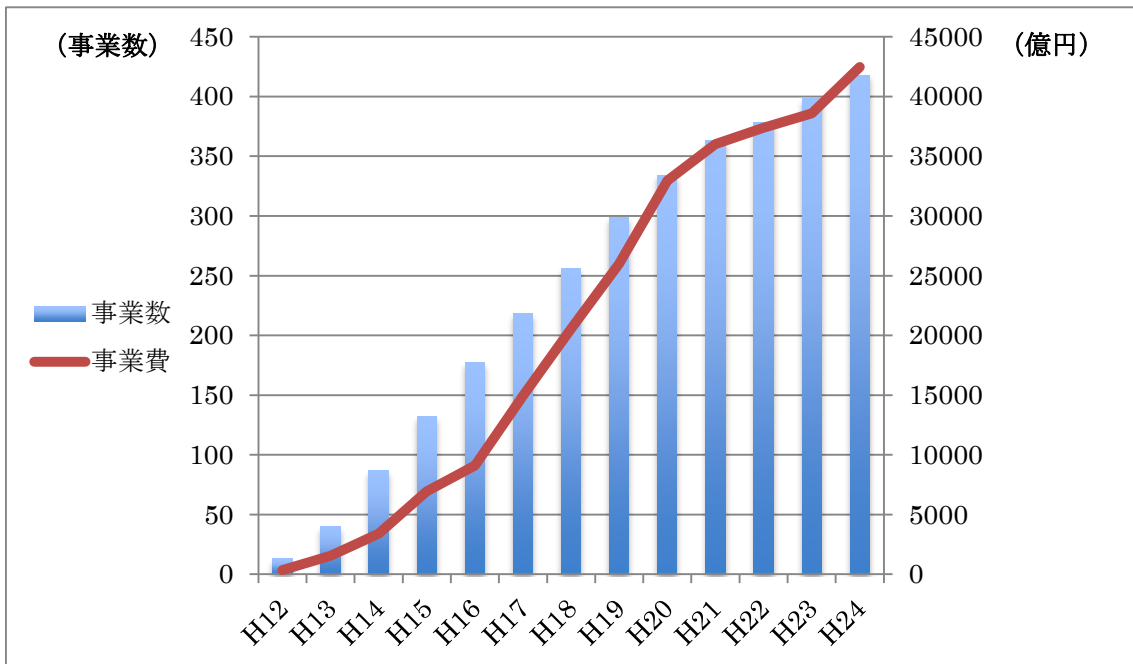
また、公共施設について、公共施設の管理者ごとに PFI 手法の導入済み割合を見ると、「国」、「都道府県」及び「政令指定都市」は、それぞれ 60%以上で PFI 手法を導入済みであり、特に、「政令指定都市」は 85%で導入済みとなっている。一方、「市区町村」は 92%が未導入である。

これらのデータから、PFI 事業は近年減少・衰退傾向にあり、特に地方自治体での活用はあまり進んでいないことがわかる。そしてこの背景には、自治体が PFI 事業を行う際の事務量の多さ、破綻リスクに対する懸念があると考えられる（図表 4）。

PFI 事業を地方自治体で活用するにあたっては様々なハードルがある。しかしながら事務手続きの多さ・時間の長さについては、適切な PFI 事業を運営・維持していく上では免れないと考えられる。そこで本稿では、地方自治体の懸念の中でも「民間事業者の破綻リスク」に焦点をあて、その要因を過去の失敗事例をもとに考察していく。さらに、これをいかに回避・軽減できるかについての政策提言を試みる。

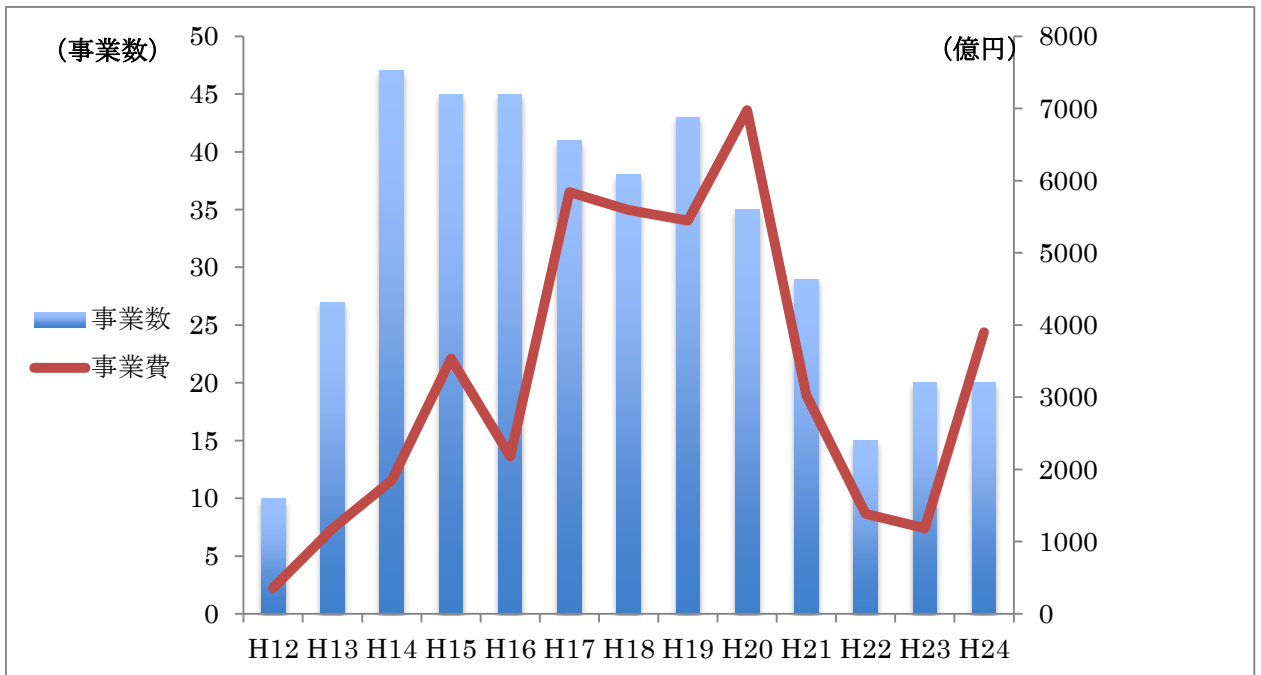
³ 黒川白雲「PFI 事業の需要予測における人間心理」2014 年、比較思想・文化研究 Vol.5 19 頁

図表1 事業数及び事業費の推移（累計）



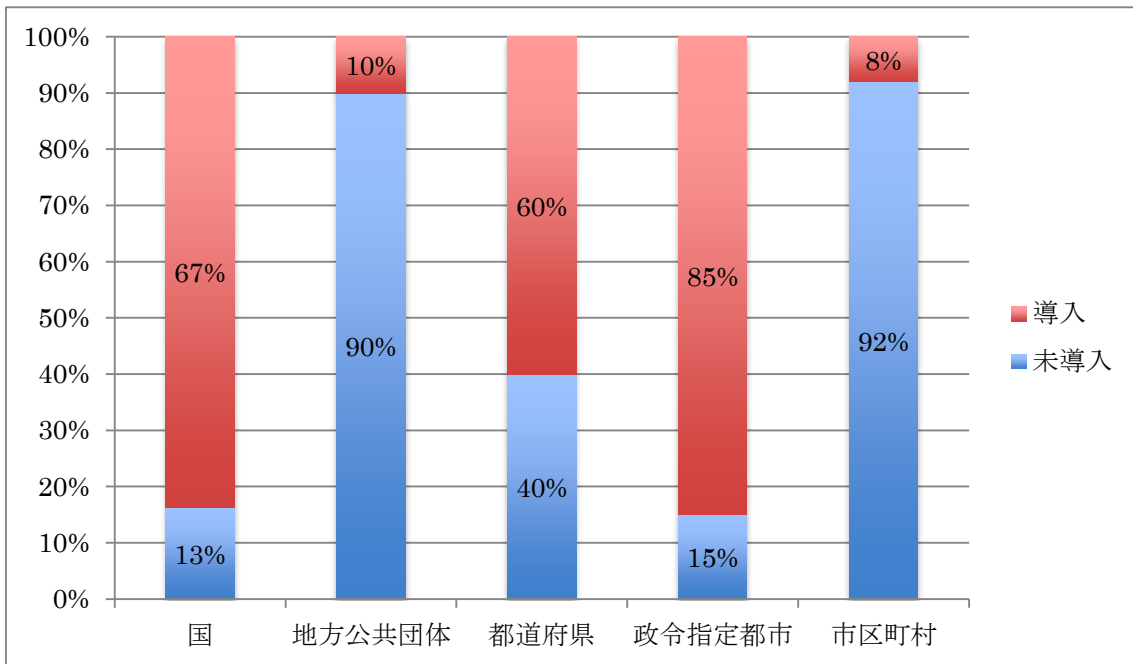
(内閣府「PFI事業の実施状況について」より筆者作成)

図表2 事業数及び事業費の増加数



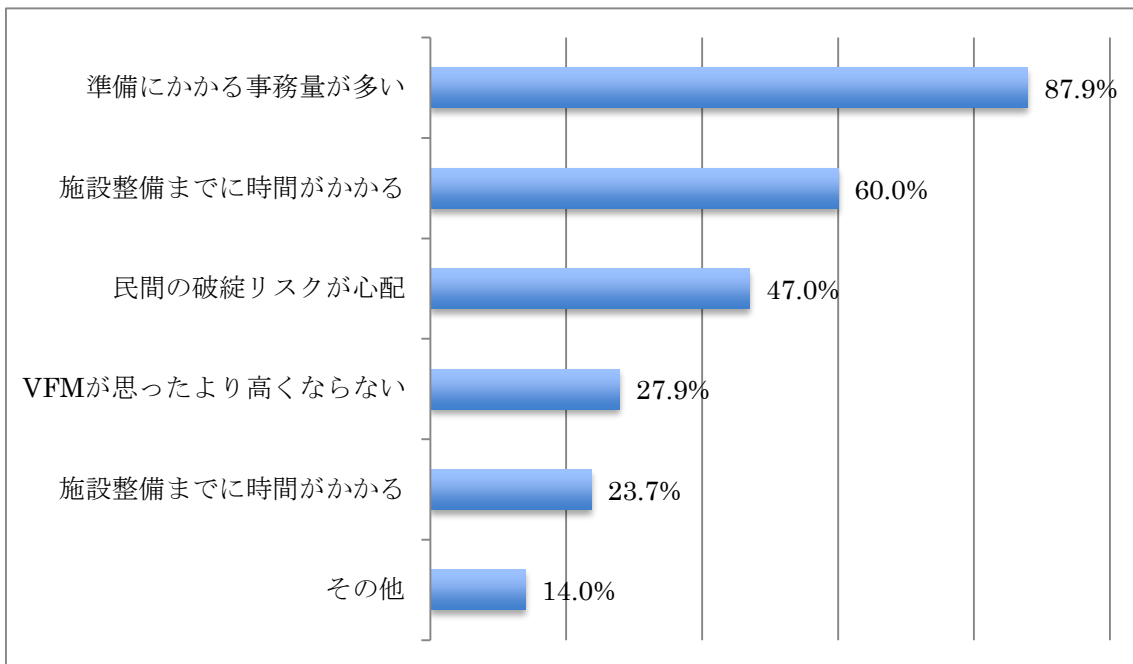
(内閣府「PFI事業の実施状況について」より筆者作成)

図表3 管理者別導入割合



(内閣府「PFI事業の実施状況について」より筆者作成)

図表4 「PFI事業の問題点は何か」に対する地方公共団体の回答



(総務省「地方公共団体におけるPFI実施状況調査報告書」より筆者作成)

3. PFI 事業の失敗要因に関する先行研究

PFI 事業は通常事業期間が 20~30 年と非常に長いため、真の意味での成功・失敗は事業が完了する時点にならなければ評価できない。本稿では、民間事業者の経営破綻を「失敗」とみなす。

太下(2007)は、PFI 事業の失敗要因について以下の 4 点を指摘している⁴。

1 つ目は、「需要リスク移転のパラドックス」である。これは、需要リスクを PFI 事業者に対して全面的に移転した場合において、需要リスクに関して現実的な評価のできる民間事業者は応札しない、またはより確実に低めの VFM を提示するため競争力を欠くことから、結果として事業リスクに甘い事業者が選定されてしまうという興味深い現象である。

2 つ目は、民間事業者の参画意欲の低さである。PFI プロジェクトそのものの魅力が低いと、参画する民間事業者が極めて少なくなり、競争原理が働かなくなってしまう。行政側は他の事業者との比較を十分に行えず、事業計画に適切な評価を下せなくなってしまう可能性がある。

3 つ目は、事業主体による自律的な経営に対する裁量の欠如である。PFI 事業では、民間事業者に事業リスクを移転する場合、リスク移転の内容・程度に応じて事業に関する責任及び権限も合わせて移転する必要がある。この権限や裁量に基づいて民間事業者は創意工夫を発揮して VFM を最大化するという仕組みだからである。民間事業者に裁量が与えられていなければ経営は硬直化し、経営状況に応じた適切な対策を講じることができなくなってしまう。

4 つ目は、事業に対する不十分なモニタリングである。事業のサービス品質や事業者自身の財政状況について行政や他の期間が把握できていないと、危機への対応が後手に回ってしまい、事業の破綻リスクが高まる。

また、黒川 (2014) は、PFI 事業においては人間心理の視座から 3 つの「罨」が内在しているとした⁵。

1 つ目は、「VFM 効率化の罨」である。これは前述の「需要リスク移転のパラドックス」と同義である。

2 つ目は、「責任分担明確化の罨」である。PFI 事業ではその契約において、建設から運営終了に至るまでの全ての期間のリスクを契約書に盛り込み、リス

⁴太下義之「PFI における『需要リスク移転のパラドックス』をめぐる考察～PFI 失敗事例に学ぶ、PPP 成功のポイント～」2007 年、政策・経営研究 vol2

⁵ 前掲注 3 32-37 頁

ク発生時に責任の所在を明確化することが定められており、これが PFI 制度の特色・利点である。しかし黒川は、「リスクの責任分担」は民間事業者の経営努力に対するモチベーション向上をもたらすが、それが同時に行政の責任意識の低下をもたらすと指摘している。

3つ目は、「民間提案尊重の罨」である。PFI 事業の大きな特徴の1つが、公的サービスへの民間ノウハウの活用である。しかしながら、民間事業者による提案を尊重するあまり、事業計画に対して十分な検証が行われないまま採用され、事業失敗につながる可能性があるとして黒川は指摘する。

以上の先行研究と、以下で検討する事例を踏まえて、筆者は PFI 事業の失敗要因は3つに整理できると考える。

1つ目は、やはり「需要リスク移転のパラドックス」である。2つ目は、民間事業者側の経営効率向上のための機会・インセンティブの欠如である。3つ目は、モニタリングを含めた行政側の危機管理不足である。以下では具体的事例に沿って3つの要因を検討していく。

4. PFI 事業の失敗事例と考察

本節では、代表的事例である福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業を紹介しながら PFI 事業の失敗要因について検討する。

本事業は、福岡市東区に立地するゴミ焼却処理施設の余熱（熱エネルギー）によって得られる電力を活用し、温海水を利用した水中運動プール、地域コミュニティの交流促進等の機能を備えた施設を整備するものである。当該施設の名称は「タラソ福岡」であり、これは日本で3番目、福岡市で初めての PFI 事業であった。以下の表はタラソ福岡が破綻にいたるまでの経緯を時系列でまとめたものである。

1998 年度	基本計画策定
1999 年 7 月	PFI 法公布
1999 年度	福岡市がタラソ福岡事業のマーケティング調査を実施し、PFI 事業としての実施が可能と判断
2000 年 5 月 30 日	福岡市がタラソ福岡事業の公募要項を配布し、55 社が要項を入手
2000 年 6 月 13 日	応募者の受付を締め切り。2 週間の募集期間で応募は 2 グル

	ープのみ。
2000年11月	より提案額が低かった大木建設グループを選定
2000年12月	大木建設株式会社がPFI事業主体であるタラソ福岡株式会社を設立
2002年4月	「タラソ福岡」開業
2003年7月	タラソ福岡株式会社の申し出により、施設リニューアルを実施
2004年1月	「タラソ福岡運営協議会 ⁶ 」において福岡市が「タラソ福岡が財務面で事業継続が危険」と報告を受ける
2004年4月	タラソ福岡株式会社の代表企業である大木建設株式会社が民事再生手続きを開始
2004年11月末日	タラソ福岡の施設閉鎖

(筆者作成)

①需要リスク移転のパラドックス

タラソ福岡に関しては、計2回来館者予測が行われている。1回目は1999年度に福岡市が行ったマーケティング調査であり、この時点での需要予測は「10万人」であった。2回目は大木建設株式会社を代表とするグループの提案においてである。この提案ではタラソ福岡の年間利用者数を一般のフィットネスクラブにおけるデータから推計し、「24.7万人」と予測した。しかし開館初年度の実際の利用者数は10.9万人であり、推計値の24.7万人の44%相当であった。これは奇しくも福岡市が第1回目に行った需要予測とほぼ同数であった。

福岡市は、民間事業者側の事業リスクに対する認識の甘さを見抜くことができず、提案学がより低くVFMも高いと見込まれたグループを選定してしまった。ここにはやはり需要リスク移転のパラドックスが働いていたと言えるだろう。

②民間事業者側の経営効率向上のための機会・インセンティブの欠如

まず、本事業の募集期間はわずか2週間であり、実際に応募したのは2グループのみであった。この短い募集期間は、真摯にPFI事業に取り組もうとする

⁶ タラソ福岡の運営及び維持管理に関する協議を行うことを目的として、福岡市及び事業者の代表者5名以内により構成される協議会が設置されており、3ヶ月に1回程度協議会が開催されていた。

民間事業者の参入を阻む一因になったと考えられる。さらに民間事業者は2グループのみであったため、ここに健全な競争原理が働いていたかどうかは疑いの余地がある。競争相手が多い方が当然ながら事業者側はより良い提案をしようと事業計画を推敲することが予想される。行政側としても比較対象が広がり、大木建設株式会社グループの需要予測の甘さに気づくことができたかもしれない。

また、本事業において、タラソ福岡株式会社は十分な経営裁量を有していなかった。2004年に事業継続が困難になったことをタラソ福岡側が報告したのち、タラソ福岡株式会社は管理者である福岡市に対して、施設利用料を自由裁量により変更できるようにして欲しいとの旨の申し入れを行ったが、これは受け入れられなかった。

タラソ福岡のケースでは、民間事業者側の経営効率化のためのインセンティブそのものや、経営改善のための機会が奪われていたことが以上からわかる。

③モニタリングを含めた行政側の危機管理不足

福岡市の報告書⁷によると、本事業者に関して融資者は結果的に「リスクフリー」であったことが指摘されている。具体的には、融資団であったセントラルリース株式会社・日立キャピタル株式会社は「契約において“義務”と規定された、福岡市による施設の買い取り価格」で回収可能な範囲内の融資を行っていた。また、もう一方の融資者である民間都市開発推進機構については、大木建設株式会社が国債を担保として差し入れていた。つまり、もしも事業者の経営破綻が発生した場合においても、両者ともに融資の満額回収を期待できた環境があったのである⁸。これにより、融資者側のモニタリングは機能しないようなスキームになっていたことがわかる。

また、同報告書による、福岡市は施設の運営及び維持管理に関するモニタリングとして年1回の業務計画書、月1回及び年1回の業務報告書の提出と、原則として年1回のタラソ福岡運営協議会の開催を行っていた。しかし福岡市はモニタリングの目的を本施設サービス水準を維持することと認識しており、年間業務計画書及び築地業務報告書にはタラソ福岡の財務状況に関する書類の添

⁷ 福岡市 PFI 事業推進委員会「タラソ福岡の経営破綻を越えて～PFI 事業の適正な推進のために～ タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」平成 17 年 5 月 12 日

⁸ 前掲注 4 参照

付を求めていなかった。

融資そのものの枠組み、行政側の責任意識の不足から、タラソ福岡の運営を監視しているものは結果としておらず、経営破綻に陥るまで事態の悪化を防ぐことができなかったと考えられる。

5. 政策提言・まとめ

以上まで見たとおり、PFI 事業にはまだまだ未成熟な点が多数ある。本稿では紹介できなかったが、ほかにも民間事業者が経営破綻した事例として「ひびき灘コンテナターミナル PFI 事業」、「名古屋港ガーデン埠頭東地区臨海整備事業」、「近江八幡市民病院整備運営事業」などがある。

民間事業者の経営破綻を防ぎ、今後の PFI 事業を活性化させるための政策・施策としては以下のようなものが考えられる。

まず、PFI 事業に参加する民間事業者を確保するために、PFI 事業の公募要項公表から応募までの日数を規定し、十分な期間を確保することが求められる。さらに、その PFI 事業に民間事業者から一定数の応募がなければ、そもそもその事業を PFI 手法を用いて行うことが適切なのか見直す必要が有る。民間事業者からの応募が少ないということは、その事業にビジネスとしての潜在性が無いということである。そのような状態で無理に PFI 手法を利用したとしても、PFI 手法の利点を生かすことはできないだろう。

また、事業実施中の民間事業者の経営効率化に対するインセンティブを向上させるため、管理者である行政から事業者への支払いを定額化せず、経営効率化・サービス水準の向上など事業者側の努力に応じて成果報酬型の支払いをする仕組みも有効であると考ええる。しかしこれは行政側の財政負担軽減という PFI 事業の利点を打ち消してしまう可能性もあるので注意が必要である。

モニタリングを強化するためには、事業者の財務諸表の公開を義務付けたり、民間事業者側と融資者がともにきちんとリスクを負っているような資金調達スキームを作ることが重要である。また、行政側が事業のリスクがどのように分担されているのかを把握し、行政側が果たす役割を認識していることもひとつである。当然のことのようであるが、これまで行政側の PFI 事業に対する理解不足も、経営破綻に陥る一因になっていると考えられる。

今後の地方自治体活性化や地方の魅力向上のためにも、PFI 事業は有効なオプションの 1 つである。失敗事例から学び、これを乗り越えてさらに独創的か

つ効果的な事業が今後行われていくことが望まれる。