

# PFI事業の現状 公共施設等運営権導入でどう変わったか？

鈴木文彦 (株)大和総研金融調査部 主任研究員

平成29年5月2日、企業会計基準委員会から実務対応報告第35号「公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取扱い」が公表された。

平成11年7月に「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」、いわゆるPFI法が制定されてからすでに18年が経過し、この間にPFI事業の概念は変わってきている。特に平成23年の公共施設等運営権制度、平成25年の「抜本改革」に関連する変化が大きい。それまでは公的負担の抑制を念頭に、民間を活用した施設整備の効率化が主要なコンセプトであったが、ここ数年来、新たなビジネス機会の拡大については地域経済の好循環を目指し、民間がより積極的な立場で公共施設の整備と運営に関わることに力点が置かれている。その象徴が、PFI法の平成23年6月改正により導入された公共施設の所有はそのままに経営を広範に民間に委ねる公共施設等運営事業、いわゆるコンセッション事業である。

## I 延払い型PFIの課題

平成25年6月、「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」が民間資金等活用事業(PFI)推進会議により決定された。このアクションプランの問題意識は、これまでのPFI事業の実績の約4分の3が、PFI事業者が立替払いした施設整備費、維持管理費および運営費を、地方公共団体等がサービス購入料名目で

PFI事業者に契約期間にわたり延払いするタイプのPFIだった点にある。多く見られたのが、公共施設の整備案件別に施設整備、完成後の維持管理、運営を担う業者が共同でSPC(Special Purpose Company:特別目的会社)を設立しPFI事業者となるケースである。受注後、PFI事業者は自ら資金調達のうち公共施設を建設し、維持管理と運営を担い、自治体から契約期間にわたって対価を受領するという一連の流れである。使用主に代わってリース会社が設備一式を購入し、使用主が、購入代価、金利その他の諸費用を含めたすべてのコストをリース料としてリース期間中にリース会社に割賦払いするファイナンス・リースに似ている。

延払い型PFIは、ファイナンス・リースと同じように、施設整備、維持管理から運営までまとめてPFI事業者に発注することによる事務負担の軽減効果が見込める。資金繰りの平準化効果も認められる。一方、顧客ニーズに対する柔軟性、あくなき生産性の追求など民間の本性を施設経営に活かすというわけではなく、民間の経営原理を公的負担の抑制に活かすPFIの趣旨に照らし、物足りない点があった。

## II 抜本改革とコンセッション事業

そこで、これまでの延払い型PFIから、民間の経営原理を積極的に活用するタイプのPFIに、PFI推進の方向性を転換することとなった。その目玉事業として打ち出されたのがコンセッ

ション事業である。国や自治体が所有する公共施設に「公共施設等運営権」を設定、民間が公共施設を経営する権利を得る。民間は、自らの企画で施設を新設または改造し、自らの工夫で集客する。顧客住民から得る料金収入をもって公共施設の運営経費と初期投資を回収する。民間がリスクを負って主体的に公共施設を経営するのがコンセッション事業の特徴である。

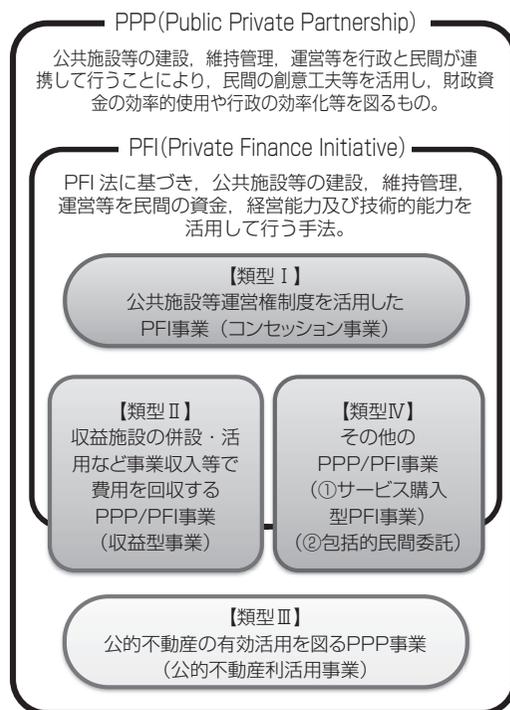
公共施設等運営権は、施設所有権のうち運営等を行い利用料金を収受する権利を切り出したもので、漁業権などと同じ「みなし物権」と位置づけられている。自治体の行政区域において当の公共施設サービス事業を独占できる点を見ればまさに「営業権」(Concession)である。期間限定の施設利用権で、減価償却の対象となる点では「定期借家権」のようでもあり、キャッシュ・フローを生み出すひとまとまりの単位で不動産登記(正確には公共施設等運営権登録簿への登録)され、抵当権の設定対象になりうる点を見れば「工場財団」のようでもある。公共施設等運営権はこのような3つの顔を持つ。

平成25年のアクションプランではコンセッション事業に事業規模2~3兆円の目標が定められた。期限は平成25年から平成34年までの10年間である。その後、平成26年6月の「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」において、達成期限が平成28年度までの3年間に前倒しされた。あわせて重点分野が設定され、重点分野別に目標件数が定められた。空港6件、水道6件、下水道6件そして道路が1件である。

平成28年5月、前記のアクションプランと集中取組方針を更改し、新たに「PPP/PFI推進アクションプラン」が公表された。コンセッション事業の目標が7兆円に倍増された。重点分野にはアリーナ、スタジアムや博物館・美術館など文教施設、そして公営住宅が加えられた。

平成29年5月のPFI推進委員会で配布された「PPP/PFI推進アクションプラン取組状況(PDCA)」によれば、平成27年度において関西・

〔図表1〕 PPP/PFI の概念図



(出所) PPP/PFI 推進アクションプラン(概要)(平成28年5月18日、内閣府民間資金等活用事業推進室)

伊丹空港、仙台空港、国立女性教育会館の3案件で契約締結に至り、コンセッション事業の事業規模目標7兆円に対し約5.1兆円の実績となった。ただし、そのうち5兆円が関西・伊丹空港である。平成28年度までの3年間の件数を見ると、空港は目標6件に対し実績6件、道路は目標1件に対し1件の達成、水道および下水道はそれぞれ6件の目標に対し実績がなかった。そのため、アクションプランの平成29年改定で、水道が平成30年度、下水道が平成29年度にそれぞれ達成期限が延長された。

### Ⅲ PFI から PPP へ

PFIの抜本改革以降、PFIが、上位概念であるPPPの要素という位置づけが明確になったことも重要な変化だ。平成28年のアクションプランに添付されたベン図(図表1)では、より

広範に官民連携を意味する PPP に PFI が含まれるものと図解されている。つまり PFI 事業の本質は PPP であり、そのうち PFI 法に基づくものを特に PFI 事業という。

また、それまで全国の自治体で検討されてきた公的不動産（PRE）戦略との関係が整理された。全国の自治体は、公共施設の総合的かつ計画的な管理を推進するため「公共施設等総合管理計画」を策定している。人口減少や施設老朽化、人口構成の変化などの環境変化を踏まえ、管内に立地する公共施設について、用途転換、統廃合を含め今後どのようにしていくかをまとめたものだ。抜本改革以降のアクションプランでは PPP の事業類型の 1 つに「公的不動産利活用事業」が挙げられている。PFI 事業も公共施設の再編で活用可能な手法の 1 つである。たとえば、高度化また多様化する住民ニーズに柔軟に対応するのにコンセッション事業でスタジアムや水族館を運営するような具合だ。もともと、PFI は公共施設等の整備に民間ノウハウを導入する方法だった。その趣旨が PFI 法の枠組みを超えて PPP に拡大したといえる。

## IV 金融の方法としての PFI

抜本改革以降、民間ノウハウの活用という点では同じでも、それまでの延払い型 PFI のようないわば消極的な活用から、コンセッション事業のような、民間経営の本性そのものの積極的な活用へ考え方の変化が見られる。

そうした点を踏まえ、現在の PFI 事業の特徴を金融（信用補完）、調達（発注）、経営の 3 つの切り口で考察する。第 1 に金融の方法であるが、PFI 法によれば、PFI 事業とは公共施設の整備等にあって自治体が「民間の資金」を活用する方法である。もっとも、コンセッション事業のように民間が公共施設の経営主体である類型を踏まえると、民間が「自治体の資金」を活用するとしたほうが当を得ている。民間が公共施設を整備するにあたって施設単独の採算

性が厳しい場合、自治体から公的資金を得ることで事業リスクを補完する方法、あるいは金融機関からの融資に際し信用補完を得る方法である。

たとえば、民間事業者がスタジアムを保有しスポーツビジネスに進出したり、エンターテインメント志向の水族館事業に進出したりする計画があったとする。ここで、巨大な後背地人口を擁する大都市圏であれば採算性に問題なく民間単独で進出できる。問題は、大都市圏ほどの収益が見込めないケースである。それでも PFI を適用すれば事業が成り立つ可能性がある。たとえばスタジアムや水族館の施設そのものではなく公共施設等運営権に投資する。施設運営を目的とした SPC を組成し、自治体が公的資金を出資するのも一考である。建設負担金の形で提供することも、キャッシュでなく敷地など現物を提供する方法も考えられる。定額の公的資金を契約期間にわたって支払う手もある。いずれにせよ、自治体の支援には上限が定められている。この点、かつての第三セクター方式と PFI は本質的に異なる。第三セクター方式のように事後的な赤字補てんや無制限の信用保証を与えたりする方法では経営に甘えが生じる。また、使途が決められ使い切らなければならない補助金の交付は経営の自由を妨げる。

甘えを許さず、かといって「角を矯めて牛を殺す」にもさせず。公的資金は、大都市圏と地方で同じような競争条件をつくるための、いわばゴルフ競技の「ハンディキャップ」のように作用する。このように、金融の方法として捉えた場合、PFI は公的資金を投入することで民間が公共施設へのビジネス機会を得る方法といえよう。

## V 調達（発注）の方法としての PFI

第 2 に、PFI は民間の調達慣行を活かした発注の方法でもある。雇用対策等を背景に、自治体の公共調達はより多くの中小・零細企業にま

んべんなく仕事が行き渡るよう配慮する必要がある。具体的には、設計と施工を分離し、工事を細分化して発注する分離・分割発注が知られている。また、公平性に鑑み、厳格な予定価格を設定のうえ、競争入札に付すのが原則である。新規取引先に準じた契約手続が必要なうえに件数が多い。発注先の技術力にはばらつきが多く規律を保つのに苦勞がある。

一方、一般的に民間の発注は費用対効果を最優先する。基本契約を締結したいいくつかの協力会社に見積りを依頼し、それを目安に価格交渉をして発注先と価格を決める。公共調達との分離・分割発注に対し、民間調達は合理的な範囲で複数の工程等をひとまとめにして発注する。ある程度決まった先に反復して発注するため、契約手続は定型のかつ簡素で発注の手間も少ない。協力会社間の技術力のばらつきも小さい。そして協力会社においても発注元からの引合いが途切れないう工事品質の向上に余念がない。

目的がシンプルな民間調達に対し、公共調達は社会政策的な目的も無視できない。公共施設にかかる様々な調達を民間慣行に切り替えることで、公共調達特有の社会政策に関するコストの削減が見込まれる。PFIの枠組みでいえば、自治体は整備、維持管理から運営に至る一連のプロセスをまとめてPFI事業者が発注する。PFI事業者は民間の調達慣行に従って傘下企業に業務を発注する。この2段階において調達コストの削減が見込まれることになる。

## VI 経営の方法としてのPFI

最後に経営の方法としてのPFIである。調達の方法が消極的な民間活用だとすれば、これは積極的な民間活用といえる。生産性へのこだわり、顧客ニーズに対する柔軟性のような、競争に揉まれて獲得した企業の知恵と生命力に基づく特性、一言でいえば民間の経営原理を公共施設等の整備に導入することを意味するからだ。

公共施設には大きく2つの方向性がある。1

つは、大仰に言えば、人類の遺産として文化的にハイレベルな施設をつくること。もう1つは、なるべく多くの住民が求める施設をつくることである。どちらも重要だが、あえてどちらかに重きを置くことで施設のコンセプトを定義できる。前者の例を挙げれば世界標準のスポーツ施設、伝統文化を次代に引き継ぐ劇場などは、自治体が主体となって、ニーズや採算による制約なく整備、経営したほうがよい。

一方、顧客ニーズに重きを置くこととした場合、コンセッション事業など民間が経営の主導権を持つタイプのPFIがしっくりくる。たとえば、PFI事業の成功例として知られる新江ノ島水族館は、施設整備にあたって「博物館としての水族館」から「公園として市民に何が望まれているのかを追求する水族館コンセプト」への刷新を目指していた（平成14年3月15日に開催されたPFI推進委員会第20回合同部会におけるオリックスのコメント）。

## VII 地域活性化のためのPFIへ

従来の典型的なPFI事業は、自治体が公共施設等の整備を民間の調達慣行等を利用して効率化する手法といえよう。抜本改革以降は、民間が、公的資金を活用したうえで、公共施設等を民間スタイルで整備する手法という面が濃くなった。公的負担の抑制にとどまらず新たなビジネス機会の拡大が期待されている。

とりわけ、地域経済の好循環を視野に、公共施設の再編や雇用拡大が課題となる地方においてPFI事業のより一層の拡大が期待される。仕掛けは様々講じられ拡大の兆しもある。たとえば一定の施設整備についてPPP/PFI手法を第1選択肢として検討するための「優先的検討規程」の策定が多くの自治体で進められている。地域の産官学金が一堂に会してPPP/PFIを議論する場、「地域プラットフォーム」も広がりを見せている。守りから攻めへ、PFIの取組み姿勢にも発想の転換が求められよう。