

どのようにPFIを活用していくべきか ～平成18年度国土交通省PFIセミナー～

北海道開発局 開発監理部開発調整課

国土交通省では、平成11年にPFI法^{※1}が施行されて以来、毎年度、全国9ブロックにおいて「国土交通省PFIセミナー」を開催し、PFIに関する諸制度や先進事例における取り組みなど事業促進に向けて有用な情報提供を積極的に行っています。現在、国土交通省関係のPFI事業は増加を続けており、平成17年8月のPFI法の改正により民間事業者の自由度向上が図られたこともあり、なおも活発な取り組みがなされているところです。

今回は、安定的かつ効率的に社会資本を整備・維持管理・運営していくために、民間部門の創意工夫を引き出しながら、どのようにPFIを活用していくべきかをテーマに、平成18年11月27日に札幌で開催されたセミナーの概要を報告します。

プレゼンテーション1

PFIの動向・課題

植田和男氏 日本PFI協会理事長

最近の動向



この半年間の特徴として、病院が3件、浄化槽等が3件あります。病院はこれから全国的にこのPFI^{※1}という事業方式で検討されることが非常に増えてくるのではないかと思います。浄化槽等も全国各地で検討が進んでおり、これから多く出てくる案件の1つになると思います。

この半年間の特徴として、病院が3件、浄化槽等が3件あります。病院はこれから全国的にこのPFI^{※1}という事業方式で検討されることが非常に増えてくるのではないかと思います。浄化槽等も全国各地で検討が進んでおり、これから多く出てくる案件の1つになると思います。

民間事業者との対話の在り方

8月のPFI法改正を受け、民間事業者との対話のあり方についての検討ということで、今、国の方でも検討が進んでいます。具体的には、行政側は、このPFIを活用する際に、行政側の意図がどうも十分に伝わっていないと感じ、民間側も行政側の意図を十分酌んで出したにもかかわらず、全く評価されなかったと感じている。こういうすれ違いが起きていることが問題であり、それ

がこの問題に対する認識であるわけです。これを何とかしようと、行政と民間の入札者との間のコミュニケーションをよくし、そして行政側の意図が100%くみ上げられ、そして民間の創造力を100%生かせるような環境をつくろうと議論されています。

各入札者とのヒアリングには審査委員会が立ち会い、透明性、公平性を確保する。必要に応じ入札説明書等を変更、一たん締め切って、もう一度すべての要件を統一し、その統一された入札条件に基づいて入札書類を受け付ける。具体的には、近々、国から、このようなことに関して一つのガイドラインが出るという話を伺っています。

運営再入札型PFI

建設段階のみならず、維持管理、運営の段階においても、より効率的に、有効にPFIが機能することが求められているわけですが、1つの提案をさせていただきました。

運営部分については、長期契約の中で5年ごとの契約の更改を行います。価格変動あるいは時代の流れによるサービスの変更があった場合、この長期契約というのは果たして変更可能なのかどうか。そして、それにかかわる費用の問題はどうするのか、という変化に対応できる契約書になって

^{※1} PFI法：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。

いるかどうかということで、いっそのこと5年毎にすっきり切ってしまいたいというのが、この発想です。PFIというのは、長期契約におけるよさというものと同時に、ご批判として、長期契約の硬直性ということがあるわけです。

合併特例債とPFI

それから、合併特例債とPFIということで一つお話を申し上げたいと思います。合併された市町村の中で活用できる合併特例債という特典があります。PFIにとって合併特例債との関係がどうなっているかということが重要なテーマになっています。

地方でPFIの講演会がありますと、各自治体の担当者の方からよくこうしたお話があります。合併特例債を使った場合の事業採算というのですか、合併特例債とPFIを全く切り離してこれを比較するわけです。PFI事業でやると決めて進めた場合に、一般財源というのは大変多く必要になりますから、合併特例債でやった場合の財政負担と比較して、PFI事業の方が財政負担が大き

くなります。したがって、合併特例債を使ってやりますという説明をされるのです。しかし、それは誤解

で、合併特例債とPFIは一緒に使えます。国の補助、国の財政措置がある事業の場合には、100%問題なく、PFI事業とあわせてできます。事業全体をライフサイクルコストという視点でとらえて、そして長期契約の持つよさ、一つの事業者には15年、20年、場合によっては30年任せること、そのよさというものを市町村として活用したい。ですから、合併特例債による財政負担の軽減とPFI事業方式の活用によるメカニズムが持つよさ、これをあわせて使うことができるのがこの場合です。ところが、単独事業、一般事業をPFI事業でやる場合には、20%の交付税措置、その上乗せにさらに合併特例債という上乗せがつくということになり、したがって、PFIではなかなか難しいというのが今のお考えです。

民間事業者の発案

最後に、民間事業者の発案ということです。これまでに、実施方針ベースではまだ1件も民間事業者の発案がありません。ただ、今の各地方自治体が置かれている環境において、民間事業者の発案を有効に活用することが大変各地方自治体で注目され、議論されているところで、今後、民間事業者の発案という形でのPFI事業が多く出くると私どもは思っています。

プレゼンテーション2

道立噴火湾パノラマパークPFI事業

堀口 寛氏

噴火湾パノラマパークPFI株式会社代表取締役

噴火湾パノラマパークの運営体制

平成18年6月24日にオープンしました公園事業におけるPFI事業の実施例ということで、道立噴火湾パノラマパークビジターセンター等整備運営事業を紹介します。このPFI事業の特徴は、BTO^{*2}あり、BOT^{*3}あり、またSPC^{*4}と公園を維持管理・運営する指定管理者との運営・管理等の複雑な事業形態であります。このPFI事業は、サービス購入型の事業です。公園は、体験型公園で、利用目的別に五つにゾーニングされ施設整備されています。



この内PFI事業はビジターセンターのパノラマ館とオートキャンプ場のオートリゾート八雲です。

PFI事業の体制ですが、北海道とSPCである噴火湾パノラマパークPFI(株)は25年間の事業契約をして維持管理・運営をしています。SPCは、清水建設をスポンサーに、東急コミュニティー、小学館プロダクション、宮坂建設工業の4社で構成した会社です。

パノラマ館の中の物販スペースパノラマカフェはSPCの区分所有で独立採算事業になっており、SPCが経営責任を負うことになっています。

ファイナンスは、北洋銀行さんとプロジェクトファイナンス方式で実施しています。

それから、八雲町が指定管理者、PFI事業は

^{*2} BTO (Build Transfer Operate) : 民間事業者が施設を建設し、公共に所有権を移転後、運営する方式。

^{*3} BOT (Build Operate Transfer) : 民間事業者が施設を建設、所有し、運営後公共に所有権を移転する方式。

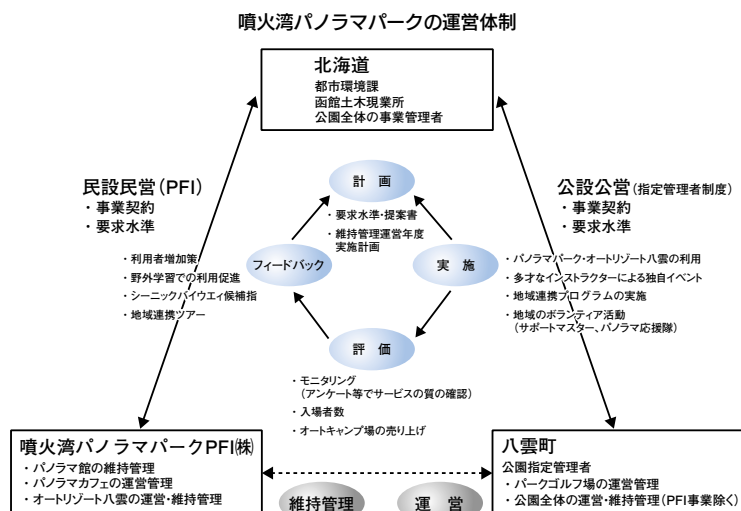
^{*4} SPC (Specific Purpose Company) : 特定目的会社。

S P Cで運営・維持管理ということもあり、関係者による連絡協議会等をつくり、公園全体として維持管理、運営を進めています。

オートリゾート八雲は、パノラマパーク内の宿泊ゾーンとして位置づけられています。オートキャンプ場単体で運営・サービスの提供をするのは、経営的に厳しいものがありますので、八雲町のいろいろな観光資源あるいは観光協会とも連携して、例えばオートキャンプ場に宿泊して、町内観光をするバスツアーを実施したり等でオートリゾート八雲を幅広く運営していこうと現在進めています。

質の高いサービスを提供するには、ハードの整備も勿論必要ですが、オートキャンプ場として野外学習、遊びのプログラムとかを使って楽しんでいただくソフトと多才な指導者が不可欠であると思っています。また、八雲町を初めとする地域社会との連携も大事な要素ではないかと思っています。

噴火湾パノラマパークと八雲町との地域連携



八雲町との地域連携は、住民の方々に参加していただきまして、ボランティア組織「サポートマスター」を組織化していただいて公園の中で色々なイベントをやっていただくとか、手伝いをしていただいたりしております。これはサービスを受ける側だけでなく、サービスを提供する側にも住民の参加が大事であり、これから定着していきたいと思っています。

また、パノラマパークには他にもいろいろな遊び場、学習の場、体験施設があり、この運営は指定管理者である八雲町さんがやっているわけですが、八雲町とS P Cが連携して、公園全体

としての運営をして、より質の高いサービスを提供することが必要ではないかと思っています。

プレゼンテーション3

P F I ファイナンスのポイント

～金融機関の役割と機能～

松本 望 氏

日本政策投資銀行北海道支店企画調査課調査役

P F I にプロジェクトファイナンスを活用する意味

P F I にプロジェクトファイナンス^{※5}というファイナンススキームの活用ということで、ご説



明します。まず、公共サイドでプロジェクトファイナンスを活用する意味の1点目は、必要不可欠な社会資本を民間資金を活用して整備すること

で、そういったサービスの内容については、事業契約によって担保するということになります。2点目は、このプロジェクトファイナンスは、金融機関が中心となってファイナンスのアレンジをすることで、金融機関の機能を活用していくことになります。また、公共サイドと直接契約を結んでおり、例えば民間の事業者一運営会社がうまくいかなかったときは、金融機関が別の新たな運営会社を連れてくるといった形で、サポートも期待できます。3点目は、P F I は基本的に施設建設費分は、その契約期間で延べ払いしていく形になっており、民間事業者のサービス内容が要求水準を満たさない場合は契約解除というケースもありますので、民間事業者に頑張ってもらいたいという形での効果があると思います。4点目は、プロジェクトファイナンスは、企業の信用力に着目するよりも、そのプロジェクトの事業について評価することで、超長期のローンが可能にしていますので、事業継続の安定性が図られるところです。5点目は、リスクをとれる人がリスクをとって、それを契約で落とし込んでいくことにより効率的に行っていく。以上5点が公共サイドから見たプロジェクトファイナンスを活用する意味といえると思います。

次に、民間事業者サイドから見たプロジェクト

※5 プロジェクトファイナンス (Project Finance) : 企業の信用力や不動産などの担保価値に依存するのではなく、経営ノウハウや技術力等に着目し、事業そのものが生み出すキャッシュフローに返済原資を限定する融資形態。

ファイナンスを活用する意味です。プロジェクトファイナンスを使うときにはSPCを設立します。SPCは、基本的には少額の資本金で設立されるのですが、かかる資金需要は多く借入金で賄うので、資本金よりも非常に大きな規模のプロジェクトをやっていく意味でのレバレッジ効果^{※7}が、1点目として挙げられます。

2点目は、いろいろなリスクの中で、それぞれリスクをとれる人がコンソーシアムを組んで分担してやっていくことで、リスクを全面的に抱えることを回避できるというメリットが挙げられると思います。それから、プロジェクトファイナンスは、その会社の信用力ではなくて、そのプロジェクト自体の継続性、信用力というのを見てファイナンスしていくので、その事業の運営会社、SPCに参加している会社の信用力とは関係なく事業参加ができるので、活用する意味が民間事業者サイドにあるといえます。

金融サイドのプロジェクトファイナンスを活用する意味としては、全面的に金融機関がファイナンスをアレンジメントすることによって合理的な出融資条件が設定できることで、金融機関もそれなりにフィー（料金）を取ってやっていけるところにあるといえます。

PFIにかかわる関係者として公共、民間事業者、金融機関と三者がありますが、それぞれの目的、メリットを考えながらバランスよくやっていくところが、PFIのスキームを構築していく上では非常に重要なことだと思います。

プレゼンテーション4

国土交通省におけるPFIへの取り組み

青柳 太氏 国土交通省総合政策局政策課課長補佐

PFI事業の主な流れ



PFI方式を円滑に進める上で様々な工夫があります。いろいろな支援措置もございます。こういったものを知っていただき、御活用の参考にしていただきたいと思います。

PFIの場合、事業選定の前にサービス水準を設定するのみで、具体的な作業内容、建物仕様に

ついては、契約を結ぶまで確定しません。その中で民間事業者の方と対話をしながら、事業内容や具体的な条件を詰めて、総合的な観点から事業者を選定するプロセスを踏む形になり、その関係で創意工夫を引き出すことができるわけですが、従来の方式よりは若干期間を要することもあります。

17年にPFI法が改正された際の附則の中で、段階的な事業者選定の方法も検討しなさいというたわれておりました。これは、詳細な技術提案が多数の応募者から提出されると、お互いに労力的に問題があるので、一度その資格審査の段階で事業計画の概要を出していただき、その段階で応募者を三者程度に絞り込むというものです。関係省庁で連絡会議を行い、段階的な事業者選定が現行法令において可能であることを申し合わせております。

また、先ほど、植田理事長の方からもありました対話の部分につきましても、今回の申し合わせに含まれております。性能発注ということで、応募者の提案には非常に幅がございますし、発注者の意図も十分に伝わらない、また逆のこともございます。この点について今回の申し合わせで、事前に民間事業者さんとの意思の疎通を十分図ることが適当な事業について申し合わせております。具体的には、病院とか刑務所のような運営の比率が高く、運営内容を規定するために民間事業者の知見が重要となる事業、複合施設、意匠性の高い建物等、発注者の意図を文章だけでは明確に伝えるのが困難な事業について活用していくことが有益であると考えられます。

PFI推進に向けた支援措置

支援措置ということで17年に法律改正した際、行政財産の貸し付けについて、合築の場合、従前は、PFI事業者が所有する部分がありましたが、改正により、これはPFI事業者以外の方に譲渡することは可能となりましたし、行政財産である土地につきましても、民間収益施設部分を譲渡された第三者にも貸し付け可能とする支援措置を用意しております。なお、合築以外につきましても、PFI本体事業に付随する民間収益施設（一定の特定施設、熱供給施設、新エネルギー施設等に限定されておりますが、）を併設する場合には、その行政財産、土地及び施設の貸し付けも可能となっており、有効に活用していただきたいと思います。また、税制の特例や従来からの融資制度もご活用いただきたいと思います。

^{※7} レバレッジ効果（Leverage Effect）：テコの原理を応用して、小さな力で大きなものを動かすこと。