

### 第3章 PFI 事業を通じた支援の基礎的考察

#### 1. 序

##### (1) 問題とその背景

地方自治体の政策的経費に用いる資金が増加すれば、その地方自治体における政策上の自由度(選択肢)の増加がもたらされる。したがって、その資金増は地方自治体による「住民の参加と協働の仕組みづくり」へ多様性をもたらすことを可能にするであろう。一方、その財源を確保するための有力な手段の一つとして、税収入(住民税)の増加があげられる。単純には、住民数の増加は税収入増加へ作用すると考えられる。

これに関して、Tiebout[12]にはじまる「足による投票」の枠組みにおいて、住民数を増加させる要因を考えてみる。この枠組みでは、行政サービスを市場で取引される財とみなす。この市場において、各地方自治体は供給者であり、住民は税金・手数料などの対価を支払い行政サービスを購入する需要者である。この市場における競争により、住民負担に比較して行政サービスの水準が高い自治体へ人々は移動する。すなわち、魅力的な行政サービスや社会資本整備を効率的に行う地方自治体が選ばれることになる。もちろん、「足による投票」には諸仮定があり、現実においてそれら全てが満たされているとは考えられない。しかし、この議論は地方自治体の意思決定における指針や基準になり得る。さらに、現在の住民およびその自治体へ移転可能性のある住民にとって魅力的な行政サービスのポートフォリオの明確化、および、その行政サービスポートフォリオの効率的実施方法の探究へつながる。

本章では、Private Finance Initiative(以下では、PFI と略記する)による公共事業・サービスを「参加と協働の仕組みづくり」の資金的基盤形成手段の一つの可能性と位置づけて、その基礎を検討していく。

## (2) 従来型公共事業における諸課題

日本全体の社会資本整備において、従来型公共事業がこれまでに果たしてきた役割の大きさを否定することは難しい。さらに、日本経済下支えの一手段としても、すなわち、大規模景気対策としても従来型公共事業には功績がある。大都市以外の地域においてその貢献は特に大きいといえる。

ここで、社会資本投資および大型投資(新工場建設、既存生産設備増強、大型船造船など)は不確実性の影響を強く受けることを述べておく。これらの投資では、投資案件の企画段階から実際の稼働までに長期を要する。したがって、それら施設・設備の建設中および建設後に、経済状態・社会状況が大きく変動する場合もある。すなわち、これらの投資においては、経済システム全体へ影響をもたらすようなリスク(不確実性)に対するマネジメントを要求されるであろう。しかし、現在までに、このような経済の根幹的リスクに対するマネジメント手法が確立されているとは言い難い。

従来型公共事業にはこのようなリスクが伴うことを念頭におきつつ、それが非難を受けるに至った背景を簡単に再考してみる。事業の評価には

事業のパフォーマンス/事業のコスト (1.1)

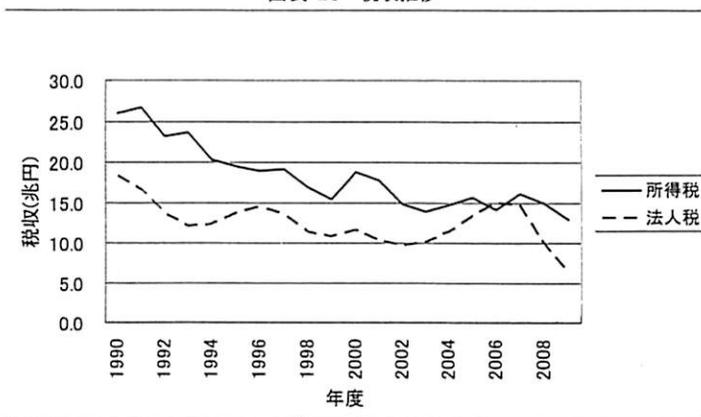
が用いられることが多い。そして、比率(1.1)が下がる要因は「事業のコスト増加(分母の増加)」あるいは「事業のパフォーマンス低下(分子の減少)」である。さらに、次の2点を考慮に入れる。

- ・実施までに長期間を要する公共事業では、何らかの予測に基づいてその計画が策定される。
- ・諸施設の建設にはその資金を調達する必要がある。

それでは、事業コスト増加について検討してみる。実際に諸施設の維持費用が増加しているケースもある。その一方で、相対的な事業コストの増加というケースもある。これを説明する。国や地方自治体が諸施設の建設資金に足る内部資金を持たないのであれば、外部資金を調達することになる。国や地方自治体が外部資金を調達する場合には、その返済原資は主に税収である。ここで、税収の経済状態へ依存する程度を考慮すると、従来型公共事業の評価に対して

過去約 20 年間の日本の景気は負の影響を与えている。具体的には、1990 年代初頭のバブル崩壊以降、いざなぎ景気や平成景気(バブル景気) ほどの経済効果を伴う景気回復が日本経済で生じていないという認識もされている。

図表 28 税収推移



財務省ホームページに掲載されていたデータを基に著者が作成した。なお、同様の図は財務省ホームページにも掲載されている。

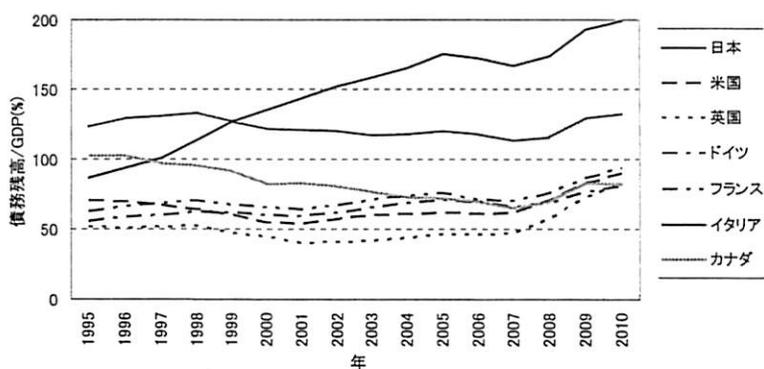
ここで、図表 28 において、所得税と法人税について、1990 年以降の税収の推移をグラフ化している。1990 年代初頭から現在まで所得税は減少傾向にあると解釈できる。法人税についても、2003 年度から 2007 年度にかけて回復傾向にあるものの、2008 年度には前年比 4.7 兆円下落し、2009 年度もさらに減少している。これに対して、調達資金や長期固定契約が経済規模の縮小に応じて減少することはない。このため、事業コストが税収との比較において増加するという現象も生じている。すなわち、相対的な事業コストの増加である。

次に、事業のパフォーマンス低下について検討する。証券投資とは異なり、公共事業のパフォーマンスを直接的に金額で測定することが困難な場合は多い。一方、これらはその行政サービスを受ける国民・住民の価値観に依存するところは大きい。したがって、実施までに長期間を要する公共事業では、価値観の変化に伴うパフォー

マンズの低下というリスクにもさらされている。やはり、過去約 20 年間に生じた様々な技術革新・制度改革等の社会的変化は、国民・地域住民の価値観へ影響し、過去に計画または建設された諸施設およびその諸施設を利用した行政サービスに対する評価基準に変更をもたらしたことであろう。そして、計画当時の基準を用いれば十分なパフォーマンスを達成している施設・サービスであっても、新たな基準を用いたパフォーマンス測定では、その値が低下することも考えられる。

比率(1.1)の低下、および、図表 29 から分かるように日本全体における財政悪化の進行が従来型公共事業への非難へ作用していることもあながち否定はできないであろう。

図表 29 債務残高/GDP の推移



財務省ホームページに掲載されていたデータを基に著者が作成した。同ホームページ上にはデータの出典は OECD "Economic Outlook 87" (2010年6月)と記載されている。なお、同様の図は財務省ホームページ上にも掲載されている。

ただし、野田[17]の41頁に次の指摘もある。

従来型事業では、設計・建設・維持管理の各プロセスを個別に発注していますので、民間事業者が請け負うのは事業全体の中の一部にすぎません。したがって、コスト削減努力は特定の業務の範囲に限られ、事業のライフサイクルを通じた

一貫通貫でのプロセスの改善による効率性向上のインセンティブが働きにくい構造となっています。

すなわち、事業の範囲と期間全体を考慮した最適化実行における課題が指摘されている。この課題が PFI の目的となろう。

### (3) PFI の目的

ここでは、PFI 導入の目的について概観したい。PFI による公共事業においては、なんらかの形で民間企業の資金が投入される。その投入された資金の回収方法に注目した PFI の分類には、独立採算型、サービス提供(購入)型、ジョイントベンチャー型があげられる。一方、事業期間中の施設の所有に注目した PFI の分類もある。この分類には、BOT (Build- Operate -Transfer) , BTO(Build-Transfer-Operate), BOO(Build-Own-Operate), BLO (Build-Lease-Operate), BLT(Build-Lease-Transfer), DBO(Design-Build-Operate) をあげられる。それぞれの分類の詳細については、柏木[13]、野田[17]、PFI ビジネス研究会[16] を参照されたい。

このように、PFI を利用した公共事業・公共サービスの提供には様々な事業形態がある。したがって、それらの中から各事業・サービス提供に最も適した形態が選択されることになる。すなわち、官民の役割分担を通じた最適化と事業期間全体にわたる事業運営の最適化が計られる。この点に関しては、従来型公共事業においてはその実行が困難とされていた。PFI による公共事業・公共サービスの提供において、2つの最適化へ向かわせる要因には次の3点が挙げられる。

- (a) Value For Money(以下では、VFM と略記する) 導入による評価基準の明確化。
- (b) 競争原理の導入。
- (c) 協調(リスク・役割分担) の導入。

これら3点を順に説明する。

まず、内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室) により作成されたガイドライン[22] において、

「VFM」(Value For Money)とは、一般に、「支払いに対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。と定められている。そして、より具体的には、次の2つの量を基礎にVFMの評価が行われると同ガイドラインでは定められている。

- ある事業を公共自らが実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値(Public Sector Comparator, 以下PSCと略記する)
- その事業をPFIにより実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値(Life Cycle Cost, 以下LCCと略記する)

PSC > LCC ならばPFIによる事業にVFMがあり、そうでない場合には、VFMがないとされている。なお、このガイドラインでは、その事業に関わるリスクの計量化を要請している。通常、公共事業・公共サービスは長期間(15~30年程度)にわたり行われる。したがって、その事業・サービスを遂行するだけでなく、その質を維持することに対しても、リスクの洗い出し・リスク計測・リスクへの対処法(リスクヘッジ)は大きく貢献する。リスクの計量化を伴うVFM評価を通じて、リスクとリターンの管理が計画段階から適切になされることになろう。

それでは、競争原理の導入について述べる。PFIによる公共事業には様々な経済主体が関わる。具体的には、政府・地方自治体、利用者、民間企業(事業者)、金融機関、保険会社、アドバイザー(法務、金融、技術)などである。これらの中で、主に民間企業と金融機関による事業運営への関わり方が直接的である。そして、ここに競争原理が導入されている。内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)により作成された基本方針[20]において、民間企業間の競争により事業およびサービスの質とその価格の両方を考慮して事業者を選定するという方針が明示されている。また、資金提供する金融機関の間においても競争原理が働くことが予想される。日本では、PFIによる公共事業の資金は主にプロジェクトファイナンスにより調達されているようである。ここで、資金提供者(投資家)の視点では、その事業のリターンとリスクの構造が重要になる。すなわち、

その事業への投資から得られる「自らのポートフォリオのリターンとリスク構造の改善の程度」がその事業への投資額(資金提供額)を決定する。プロジェクトという視点では、PFI による公共事業が持つ最大の特徴は長期間にわたる安定した収入が保証されていることである。したがって、事業ライフサイクルにわたり適切な計画が策定されていて、かつその事業またはサービスの質が高いのであれば、それへの投資は金融機関(投資家)のポートフォリオの改善に貢献するであろう。このことは、金融機関(投資家)の間の競争を促進し、調達コスト低下へ寄与するであろう。

最後に、協調(リスク・役割分担)の導入について述べる。(5)で述べるように、公共事業・サービスの実行には様々なリスクを伴う。PFI を通じて、これらのリスクを政府・地方自治体と民間企業(事業者)へ適切に配分することにより、VFM の増加および事業資金の調達コスト低減がもたらされる。

#### (4) PFI の歴史

サッチャー政権下に推し進められた行財政改革では、官民の役割が大幅に見直された。その延長として、1992年にメージャー政権において、ラモント大蔵大臣がPFIを提案した。これがPFIの誕生といわれている。そして、1997年のブレア政権時代にPFIは実際に機能し始めた。

日本では、1997年11月に政府は経済対策の一環にPFI導入を組み込んだ。1999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」(PFI推進法とよばれる)が成立した。その後、2000年3月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」が出された。さらに、2001年には、この基本方針を補完するためのより実務的な指針である「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」、「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」、「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」がPFI推進委員会により策定された<sup>51</sup>。続いて、2003年6月には「契約に関するガイドライン—PFI事

---

<sup>51</sup> 本稿作成時において、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」は

業契約における留意事項について」と「モニタリングに関するガイドライン」をPFI推進委員会が公表した。この間、1999年1月から日本初の「金町浄水場常用発電PFIモデル事業」がスタートした<sup>52</sup>。

#### (5) PFI のリスク

PFIによる公共事業・サービスには、大別して2種類のリスクがある。一つは公共事業そのものに関わるリスクであり、もう一つは民間企業(事業者)へ事業を任せることにより生ずるリスクである。ガイドライン[21]に挙げられている調査設計に関わるリスク、用地確保に関わるリスク、建設に関わるリスク、維持管理運営に関わるリスクは前者に属する。一方、ガイドライン[21]に挙げられている事業終了段階でのリスクは後者に属する。民間企業(事業者)へ事業を任せることにより生ずるリスクはこの他にもある。事業主体が民間企業であり、公共事業・サービスの期間が長期であることから、事業継続の観点からはその企業の財務状態は一つのリスクファクターである。ここで、金利変動、為替変動、コモディティ価格変動などの市場リスクも企業の財務状態へ影響するであろう。事業者を経由してではあるが、公共事業・サービスが市場リスクにさらされるようになったことを意味する。したがって、上述したように事業期間を通じて官民間における適切なリスク分担が重要となり、その分担方法がVFMにより評価されるのであろう。

#### (6) PFI における諸課題

PFIにおいては、最適な事業実施を目的として、「民間企業間の競争」と「官民間の協調」がVFMを通して結びつけられている。しかし、この枠組みによる公共事業・サービスにおいても課題は残る。ここでは、簡単にそこに言及する。PFIでは、PFI事業への出

---

2007年6月29日改訂版が最新であり、「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」は2008年7月15日改訂版が最新である。

<sup>52</sup> この事業の詳細については、東京都水道局[19] およびPFIビジネス研究会[16]を参照されたい。

資者にその事業が不調になった場合の保障についての契約を事前に結ばせる場合がある。ここで、その事業資金がプロジェクトファイナンスにより調達されているとしよう。通常、プロジェクトファイナンスではそのリスクは出資額に限定される。しかし、上述の保障契約を結んでいるならば、出資者はダウンサイドリスクを抱えることになる。そして、出資者および事業者が合理的ならば、このリスクは公共事業・サービスの対価を増加させる要因となる。

また、これまでも既にPFIを用いた公共事業・サービスにおいて継続不可能になった事例もある。高知県医療センター、近江八幡市立総合医療センター、タラソ福岡等である。すなわち、PFIによる公共事業・サービスにも事業継続不可能リスクは依然として存在することをこれら諸事例は示している。したがって、今後、公共事業・サービスの実施においては、これら諸事例を分析し、原因の明確化とそれへの対策を講ずる必要があるだろう。

## 2. PFIの事例紹介

### (1) 板橋区の事例

PFI的手法を取り入れた施設整備

#### ①新産業育成プラザ（仮称）の整備について

##### 1) 新産業幾例プラザ（仮称）の機能

プラザは、主に二つ機能を有するもので、一つは、全国の先進的・優良企業等に東京都の拠点となる賃貸スペースを提供するものである。区は、この施設を創造的都市型産業集積の拠点と位置付け、自治体間連携、大学・研究機関等と関係を活用して、区への誘致活動を行うことを予定している。

二つ目は、地方独立行政法人東京都立産業技術研究センター移転後、その機能の一部を引き継ぐ計測検査機器の開放利用や技術相談等に応じる施設を提供するものを予定している。

##### 2) 施設の概要：

誘致機能用賃貸スペース（試作・研究開発・営業等）

技術支援機能用スペース（計測検査機器・技術相談等）

会議室・打合せスペース など

述べ床面積 2,200 m<sup>2</sup>程度

区賃借部分：技術支援機能（350 m<sup>2</sup>程度）・産学公連携室（50 m<sup>2</sup>程度）

事業用地：

用途地域 工業地域

建蔽率 60%

容積率 200%

防火指定 準防火地域

日影規制 なし

高度規制 なし

区画計画 舟渡三丁目地区計画

## ②事業手法

区は、事業用地に一般定期借地権を設定し、事業者に賃貸し、事業者は事業用地において、施設の建設整備を行なう。事業者は施設の維持管理及び事業者の誘致機能を運営し、区は、施設の一部を事業者から賃借して技術支援施設の運営を行なう。

民間のノウハウや資本等を活用すると共に、区と事業者が連携・協働することにより効果的な施設整備・事業運営の実現を目指した。

### 1) 定期借地等に関する契約内容等

契約形態 借地借家法第 22 条に定める定期借地権の設定を目的とする土地賃貸借契約を締結

貸付期間 建設工事期間および解体期間（更地返還）を含めた 50 年間

貸付料 貸付予定価格（「定期借地権の設定等による公有財産貸付料に関する取り扱い基準」（区基準）により 50%減額した金額）を最低貸付価格とした賃借料を事業者の提案事項とする。

支払い方法 毎月払い

貸付料の改定 原則として 3 年に 1 回、消費者物価指数に基づき算定し、改定

保証金 月額賃料の 30 ヶ月分

## 2) 事業者の行なう事業内容

### (a)施設の整備

公募提案内容、区との協定・契約内容に基づき、施設の企画・設計・建設

### (b)施設の維持管理等

### (c)自主事業

### (d)居者の誘致および入居者との調整・賃貸借関連事業

事業者は、入居者の募集及び賃貸借にかかる関連事業を行なうとともに、区と連携・協議し、入居者の誘致を行なう

### (e)区との運営協議機会の設置

運営方針、入居者の誘致・募集、技術支援機能との連携、土地の貸付料改定、入居者の賃借料改定、自主事業の内容協議 等区との協議を想定している

### (f)事業用地の返還

### (g)その他の契約等

## ③整備施設の内容等

事業者は、区との協定・契約等に基づき、区内工業集積の発展、都市型の企業誘致を実現するために事業用賃貸借施設を設計・建設し、本事業の目的のために供することとする。

図表 30 新産業育成プラザ（仮称）の整備及び運営事業プロポーザル募集要領

機能・用途	賃貸主体	有効面積・規模
技術支援機能 (計測検査室・事務室・相談室・ 諸規模会議室・倉庫・ロッカー室)	区賃貸部分	350㎡程度
産学公連携室 (誘致部分と同様の使用)	区賃貸部分	50㎡程度
誘致機能 (製品の試作、研究開発、営業所・オフィス などの用途の対応)	企業等 賃貸部分	事業者提案

駐車場・駐輪場等	企業等 賃借部分	事業者提案（付 置義務台数以上）
エントランスホール	事業者 所有部分	事業者提案
貸会議室	事業者 所有部分	事業者提案
自主事業機能（事業者による）	事業者 所有部分	事業者提案

データソース：新産業育成プラザ（仮称）の整備及び運営事業プロポーザル募集要領 p.7

#### ④技術支援機能の費用負担

##### 1) 技術支援機能スペースの賃貸借契約について

###### (a)賃借料

事業者提案書に示す賃借料を基本とし、技術支援機能スペースの施工内容が確定次第、事業者と協議のうえ決定する。

###### (b)保証金及び現状回復費用

区は事業者に対して技術支援機能スペース賃貸借にかかる保証金等の預入は行なわない。区が賃借するスペースに設置する機器等の撤去・現状回復等の費用は区が負担する

##### 2) その他の費用

###### (a)技術支援機能における備品調達費用

区の負担とし、事業者の負担はしない。

###### (b)技術支援機能における水道光熱費

建物賃貸借契約以降の技術支援機能における水道光熱費は、使用料に応じた額を事業者定める方式によって事業者に支払う。

#### (2) 南青山一丁目団地建替プロジェクト

都営南青山一丁目団地の建替えにあたり、東京都として始めて民間の活力を導入するPFIの手法をとり入れたもの、敷地を有効活用して、民間事業者が都営住宅のほか、複合施設を一体的に整備、活発な都市活動の維持増進に寄与するために必要な施設を整備するこ

とを目的として、東京都住宅局が事業提案募集を行い、整備を行なった。

#### ①事業概要

都は敷地に定期借地権を設定して、事業者へ貸付、民間事業者は都営住宅を含む複合施設の設定及び設計及び建設を行なった。建物の完成後、都は都営住宅を、港区は区施設部分を、グループホーム運営主体はグループホーム部分を買取り、各々が管理運営する。

民間賃貸住宅部分については、提案事業者が南青山アパートメント株式会社を設立、賃貸事業用として運営し、建物共有分の維持管理・修繕計画については、東京都、港区、高齢者グループホーム及び南青山アパートメント株式会社の4者が管理組織を設立し実施する。

#### ②施設概要

公共施設 都営住宅（150戸）・区立保育園・区立図書館

民間施設 賃貸住宅、商業・業務施設、都市活動支援施設、グループホーム

規模 延床面積 約 67,600 m<sup>2</sup>

複合施設には、港区立保育園、港区立図書館、グループホーム、民間賃貸住宅（390戸）、国際医療福祉大学大学院が入居

### （3）神宮前一丁目民活再生プロジェクト

#### ①事業概要

治安対策の推進及び東京の再生と地域の活性化を実現していくために、渋谷区神宮前一丁目の都有地において、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に基づく事業として実施した。

事業用地に、老朽・狭隘化した原宿警察署及び单身待機宿舎を移転・改築し、治安対策推進の礎とするとともに、余剰地に商業・居住等の機能を有する民間施設を整備する等、空間の創造に民間の活力を求め、都心に残された数少ない広大な都有地を有効活用し、東

京の再生と地域の活性化をはかるものである。

## ②事業方式

### 1) 警察施設（民間資金等活用事業 PFI 事業）

PFI 法に基づく、民間事業者が警察施設を設計・建設した後、都に所有権を移転し、事業期間中の維持管理・運営を遂行する BTO 様式により実施する。

### 2) 民間施設（PFI 事業の付帯事業）

事業用地内で利用可能な用地を活用し、PFI 事業の付帯事業として自らの収益に資する施設を自らの責において整備運営する。

## ③事業期間

警察施設に関する事業期間：事業契約締結の日から、平成 36 年 3 月までの期間（15 年間）

供用開始予定日：平成 21 年 4 月 1 日

維持管理・運営期間：平成 21 年 4 月～平成 36 年 3 月（15 年間）

民間施設に関する事業期間：事業計画に定める定期借地権設定契約締結の日から、民間施設の除却工事完了までの期間

定期借地権の設定：民間施設の建設工事着手日以前の日

供用開始予定日：遅くとも警察施設の供用開始と概ね同じ時期

定期借地権の存続期間：50 年に民間施設の建設期間及び民間施設の徐却期間を加算した期間

## ④事業範囲

### 1) 警察施設の設計建設事業

### 2) 警察施設の維持管理・運営事業

設備等点検、保守業務、清掃等業務、給食業務、日用品提供業務、職員食堂運営業務、これらを実施する上で必要な業務

### 3) 一団地認定に関する業務

### 4) 民間収益事業に関する事業

民間施設の整備業務、民間施設の方譲・賃貸業務、民間施設用地の返還業務、その他これらを実施する上で必要な業務

#### ⑤事業者の収入

##### 1) 都が支払うサービス購入料

事業者が「警察施設の設計・建設」及び「警察施設の維持管理・運営」の業務を行なう対価として、サービス購入料を支払う。

##### 2) 警察施設の独立採算業務にかかる収入

給食業務、日用品提供業務および職員食堂運營業務は、事業者の独立採算による事業として、当該業務にかかる収入直接事業者の収入とする。

##### 3) 民間収益事業にかかる収入

###### 民間収益事業の実施

事業者は、民間施設用地において、自らの提案により商業機能、居住機能など多様な機能を導入した複合的施設の整備・運營業業を行う。

#### ⑥事業用地について

建設計画地 東京都渋谷区神宮前一丁目4番4

敷地面積 2,417,414 m<sup>2</sup> (実測面積)

##### 1) 警察施設用地について

警察施設整備のため、事業用地のうち民間施設用地をのぞいた部分を施設整備期間中、無償で使用することが出来る。

##### 2) 民間施設にかかる用地の貸付

東京都は、民間施設用地に、事業者のために定期借地権を設定する。

貸付期間：民間施設にかかる事業運営期間を50年とし、これに建設工事期間及び徐却期間を加えた期間とする。事業者は、定期借地契約の終了日まで民間施設を徐却し、更地の状態で返還する。

#### ⑦事業者提案による施設の概要

- 1) 警察施設 敷地面積 3,231.53 m<sup>2</sup>、地上 15 階、地下 2 階
- 2) 民間施設 (商業施設等)  
事業主 株式会社原宿の杜守  
敷地面積 2,543.35 m<sup>2</sup> 地上 10 階、地下 1 階  
延床面積 10,560.31 m<sup>2</sup>
- 3) 住宅施設  
定期転借地権付分譲マンション (借地期間 50 年)  
分譲住宅事業主 三井不動産レジデンシャル株式会社、東電不動産株式会社  
敷地面積 13,452.16 m<sup>2</sup>、地上 16 階、地下 3 階  
延床面積 47,632.22 m<sup>2</sup>  
総住戸数 385 戸

#### (4) 千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設整備事業

##### ①事業概要

千葉県千葉市は、消費者からの苦情相談や消費者講座などの啓発活動をはじめ、消費生活情報の収集・提供、商品テスト室機能などの充実及び強化を図るため、消費者サービス機関の拠点として「消費生活センター」を整備することとした。

また、市民の消費生活における計量の適正化を図り、事業者への指導及び消費者への計量思想の普及啓発の拠点としての「計量検査所」を併せて整備することとし、両機能を併せ持つ複合施設を、平成 11 年 9 月に施行された「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)を活用し、「千葉市版 PFI モデル事業」と位置付けて、民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用を図るべく、整備することとした。

千葉市は、公共用地の有効活用の点から、民間事業者が、自らの提案により、千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設(以下「複合施設」)の土地における利用可能容積を、地域の活性化や利便性の向上など、市民サービスの向上に寄与するために活用することができることとし、併せて、周囲の環境と調和し、かつ市街地環境

の整備改善に資するもので千葉市総合設計許可基準に適合する計画とした場合は、容積の割り増しを受けることができるとしている。

## ②事業期間

複合施設の実業期間は、契約締結日の翌日より 30 年を経過した日までの期間とした。

なお、市は自ら所有する用地に、複合施設運営のため、30 年間の建物譲渡特約付借地権を設定し、PFI 事業者の有償で貸与することとした。

契約期間（事業期間）契約締結日から平成 43 年 9 月 30 日まで  
事業期間終了後の施設の譲渡 平成 43 年 10 月 1 日  
計量法に基づく特定計量器定期検査業務の実施

平成 15 年 4 月 1 日から平成 43 年 3 月 31 日まで（28 年）

事業期間終了時、複合施設に関して、PFI 事業者は施設の所有に基づく本事業継続、または施設の市への有償譲渡による本事業終了のいずれかを選択できるものとした。

## ③事業範囲と施設の機能

本事業は、複合施設の設計・建設、複合施設の所有・維持管理と運営業務、特定計量器定期検査業務等、複合施設の市に対する譲渡、民間事業並びにこれらに付随し関連する一切の事業によって構成される。

### 1) 消費生活センターの機能

消費生活センターは、市民の消費生活の安全を確保するため、次の機能を備える。

- (a)消費者相談機能（相談の解決，相談情報の処理）
- (b)消費者への情報提供機能（資料・展示等情報提供）
- (c)消費者の自主活動支援機能（情報交換，調査発表）
- (d)教育研修機能（研修・講義，実験実習）
- (e)商品検査機能（苦情商品等のテスト）

### 2) 計量検査所の機能

計量検査所は、市民の消費生活における適正な計量の実施を確保するため、次の機能を備える。

- (a)取引又は証明に使用する計量器の検査機能
- (b)商品量目の検査機能
- (c)適正計量管理事業所等への支援機能
- (d)消費者、事業者に対する適正計量の普及・啓発機能
- (e)計量に関する情報発信機能

#### ④事業者の収入

PFI 事業者の収入は、複合施設の設計・建設、運營業務の対価を、市が事業期間にわたって支払う賃借料とし、この支払いは、複合施設の設計・建設に係る初期投資に相当する部分と、開業後の運営に係る部分からなる。

また、特定計量器定期検査業務に係る PFI 事業者の収入は、市から支払われる委託料とした。

#### ⑤リスク分担

設計・建設・運営上の責任は、原則として PFI 事業者が負う。

適正にリスクを分担することにより、より低廉で質の高いサービスの提供を目指すことを基本的な考え方としている。また、市が責任を負うべき合理的な理由がある事項については、PFI 事業者と協議の上、市が責任を負うこととしている。

図表 31 予想されたリスクと責任分担

段階	リスクの種類	リスクの内容	負担者	
			市	事業者
共	募集要項の誤り	募集要項の誤りによるもの	○	
	法令等の変更	本事業に直接関係する法令等の変更	○	
		その他		○
	第三者賠償	調査・工事による騒音・振動・地盤沈下等による場合		○
	住民問題	本事業を行政サービスとして実施することに関する住民反対運動、訴訟	○	

通		調査・工事に関わる住民反対運動、訴訟		○
	事故の発生	設計・建設・運営する上での事故の発生		○
	環境の保全	設計・建設・運営する上での環境の破壊		○
	測量・地質調査の誤り	市が実施した測量・地質調査部分（想定部分を除く）	○	
		事業者が実施した測量・地質調査部分		○
	事業の中止・延期	市の指示、議会の不承認によるもの	○	
		施設の建設に必要な許認可などの遅延によるもの		○
		事業者の事業放棄、破綻によるもの		○
	物価	開業前のインフレ・デフレ		○
		開業後のインフレ・デフレ	○	△*1
金利	金利変動		○	
不可抗力	天災・暴動等による設計変更・中止・延期	△*2	○	
計画設計	設計変更	市の提示条件・指示の不備、変更によるもの	○	
		事業者の指示・判断の不備によるもの		○
	応募コスト	落選時の応募コストの負担		○
	資金調達	必要な資金の確保に関すること		○
建設段階	用地の確保	建設に要する資材置き場の確保に関すること		○
	設計変更	市の提示条件・指示の不備、変更によるもの	○	
		事業者の指示・判断の不備によるもの		○
	工事遅延・未完工	工事遅延・未完工による開業の遅延		○
	工事費増大	市の指示による工事費の増大	○	
		上記以外の工事費の増大		○
	性能	要求仕様不適合（施工不良を含む）		○
一般的損害	工事目的物・材料・他関連工事に関して生じた損害		○	
瑕疵担保	隠れた瑕疵の担保責任		○	
運営	計画変更	用途の変更等、市の責による事業内容の変更	○	
	運営費の上昇	物価、計画変更以外の要因による運営費用の増大		○
	施設損傷	事故・災害による施設の損傷		○
	性能	要求仕様不適合（施工不良を含む）		○
仕様不適合による施設・設備への損傷、公共複合施設運営への障害			○	
特	計画変更	検査業務の内容変更等、市の責による事業内容の変更	○	

定計量器 検査業務	検査業務費の上昇	物価、計画変更以外の要因による検査業務費の増大	○
	需要	対象計量器数の増減	○
	指定検査機関の指定	指定の不許可	○
		指定の非更新	○
	特定計量器の損傷	検査に関して生じた特定計量器の損傷	○

※1 市からPFI事業者への支払いのうち、公共複合施設の設計、建設に係る初期投資に相当する部分は、予め定められた額による。

※2 不可抗力の場合、市はPFI事業者に損害賠償を請求しないため、リスクの一部を負う。

#### ⑥事業用地について

建設計画地 千葉市中央区弁天町 332 番地（市有地）

敷地面積 3,293.38 m<sup>2</sup>（実測面積）

土地の賃貸借期間は、市がPFI事業者に対して引き渡した日から50年間。

ただし、事業契約期間が終了した場合には、賃貸借も終了する。

#### ⑦PFI事業者の選定

PFI事業者の募集は公募型プロポーザル方式により行い、2段階の審査によって事業予定者（優先交渉権者）の選定を行った。

審査については、学識経験者等で構成される「千葉市PFI事業審査委員会」によって行われた。

##### 1) 一次審査の審査事項

一次提案書の下記の内容について審査を行い、一次審査通過者を決定した。

- (a)事業の基本的な考え方
- (b)施設の設計・建設に対する考え方
- (c)施設の維持管理に対する考え方
- (d)特定計量器定期検査業務に対する考え方
- (e)民間事業施設に対する考え方
- (f)資金調達及びリスク分担の考え方

##### 2) 二次審査の審査事項

二次提案書を対象に下記の内容について総合的に評価し、事業予定者（優先交渉権者）の選定を行った。

(a)市の財政負担の総額

(b)技術的要件の適合性

(c)応募者が提案することができる民間事業施設の適合性

#### ⑧経過

- 平成12年 2月 2日 第一回審査委員会（実施方針及び一次募集要項の審議）
- 3月 24日 実施方針の公表
- 7月 13日 第二回審査委員会（一次提案書の審査、二次募集要項の審議）
- 7月 21日 一次審査通過者の決定・公表
- 10月 10日 第三回審査委員会（応募者からのヒアリング等）
- 10月 27日 第四回審査委員会（最優秀案の選定）
- 11月 9日 事業予定者の決定
- 11月 10日 事業予定者の公表

#### ⑨施設の概要

敷地面積 3,293.38 m<sup>2</sup>

鉄筋コンクリート造 3階建

延床面積 約 3,900 m<sup>2</sup>

#### ⑩その他

千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設整備事業は、PFI法で定められた目的・理念と「低廉で高品質な公共サービス」を実現する上で、著しく貢献のあった事例を表彰する「第一回日本PFI大賞」（日本PFI協会創設）に選ばれている。また、「PFI維持管理・運営賞」「PFIモニタリング賞」の部門賞も同時受賞している。

### 3. 既存研究

経済学に関連する分野において、PFI を対象とする研究は多々ある。PFI による公共事業・サービスを何らかのモデルを用いて表現し、そこから何らかの知見を得るというスタイルの研究の代表例は Engel et al.[4], Hart[8], Maskin and Tirole[10] などである。一方、現実に実行された PFI による公共事業・サービスの諸事例を分析する研究には、Chong et al.[3], Estache[5], Guasch et al.[6], Guasch and Straub[7] などがある。

Engel et al.[4]では、PFI による高速道路事業実施にはあるオークション方式(least-present-value-of-revenue) が適していることを示している。

Hart[8]における議論の対象は、あるサービスの提供を目的として建物および設備を建設するというタイプの公共事業・サービスである。例えば、病院、刑務所、小学校などである。このタイプの公共事業・サービスについて、それを従来方式で実行することと PFI により実行することをある不完備契約の議論の枠組みの中で比較している。このモデルでは、建物および設備を建設する企業とサービスを提供する企業を想定している。そして、それぞれが各自の利益を最大にするように行動すると仮定されている。その結果、政府や地方自治体はそのサービス提供のための建物および設備を事前に詳細に指定でき、かつ、サービスの質を詳細に指定できないような場合には、従来方式が適しているとしている。一方、政府や地方自治体はそのサービス提供のための建物および設備を事前に詳細に指定することはできないものの、サービスの質を詳細に指定できるような場合には、PFI が適しているとしている。

Maskin and Tirole[10] は、PFI による公共事業・サービスの計画を複数持つ政府や地方自治体を最適な意思決定(最適な PFI 事業ポートフォリオの選択) に導く方法についての研究である。この研究では、様々な利益団体が政府や地方自治体の意思決定に影響する状況を想定している。そして、それらの影響により PFI による公共事業・サービスに関する選択が歪められることを抑制するための最

適な会計ルールについて議論している。さらに、公共サービスに供する建物や設備を建設する企業とそのサービスを提供する企業が異なる場合についても分析している。

Chong et al.[3] では、フランスの水道事業を対象として、PFI による公共事業・サービスで生ずる取引コストが検証された。従来方式による水道事業と諸方式の PFI による水道事業を料金の観点から比較し、後者の方が平均的には価格が高いことが確認された。ここから、取引コストにより PFI 事業に非効率性がもたらされることが示唆されている。

Estache[5] では、発展途上国で行われた PFI による諸公共事業を対象に、その歴史的展開をまとめている。それを基に、今後 PFI 事業における失敗を防ぐことを目的とし、PFI による公共事業への行政の関与の仕方、官と民のリスクの分担、事業の透明化などについての提言がなされている。

Guasch et al.[6] は Laffont and Tirole[9] に基づき契約の再交渉モデルを構築している。そして、そのモデルを用いて、カリブ海・ラテンアメリカ諸国の社会資本整備事業のデータが分析されている。この分析において、規制機関の存在、価格規制、投資と資金調達、制度的状況、政治的背景などが考察された。その考察から政策的含意が導かれている。

Guasch and Straub[7] においてもラテンアメリカ諸国における社会資本整備事業への民間企業の参画を分析対象としている。特に、免許企業体モデルにおいて再交渉が生ずる比率の大きさに注目している。そして、該当諸国のデータを分析することにより、再交渉の頻度の高さには汚職・買収(corruption) が寄与していることを示している。さらに、そのような汚職・買収が政府よりもむしろ企業主導で行われるとしている。この結果を説明するために、汚職・買収と規制機関、選挙、入札方式および企業選定方法などの相互作用に注目している。

PFI による公共事業・サービスの実施において、これらの他にも参考になる諸研究はある。例えば、施設を作る企業とその施設を用いてサービスを行う企業が異なる場合には、両企業からより高いバ

パフォーマンスを引き出す方法が課題の一つになる。この場合に、Noldeke and Schmidt[11] は参考となろう。

次に、Guasch and Straub[7] が指摘するように入札方式および企業選定方法は公共事業・サービスの継続という点においてきわめて重要な役割を担っている。Bajari et al.[1] はその入札方式に関する示唆に富んでいる。

先に述べたように、PFI による公共事業・サービスでは、様々な経済主体間でリスク分担がなされる。そこで、諸経済主体間の提携が公共事業・サービスの VFM 向上へ寄与するであろう。この観点において、Baker et al.[2] は有用である。

#### 4. 結

本章では、PFI により「参加と協働の仕組みづくり」を資金面から支援するための基礎を検討してきた。従来型公共事業・サービスとの比較により、官民の役割分担を通じた最適化と事業期間全体にわたる事業運営の最適化という2つの最適化が PFI による公共事業・サービスでは計られていることおよびそれを実行するための諸要因が明確になった。一方、PFI による公共事業・サービスにおいても、事業継続が不可能になった例も現実には存在する。第2節で紹介した事例および第3節で紹介した既存の諸研究においても明らかにされているように、PFI を利用しても解決されていない課題も存在する。また、公共事業・サービスごとに適切な(あるいは最適な)官民の役割分担、官民間の契約、事業者間の契約などが考えられる。しかし、これらについては未解決の課題のようであり、今後の研究成果に期待したい。

時間的制約等の理由から、これまでにいった基礎についての検討が十分であると評価することは難しい。ただし、行政サービスポートフォリオの資金的基盤において PFI を利用するという大胆な方策の第一歩としての功績はあると考えている。

(参考文献)

- [1] Bajari, P., McMillan, R. and Tadelis, S., "Auction Versus Negotiation in Procurement: An Empirical Analysis", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.25, pp.372-399, 2009.
- [2] Baker, G. P., Gibbons, R. and Murphy, K. J., "Strategic Alliance: Bridges Between Islands of Conscious Power", *Journal of Japanese and International Economies*, Vol.22, pp.146-163, 2008.
- [3] Chong, E., Huet, F. Saussier, F. and Steiner, F., "Public Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France", *Review of Industrial Organization*, Vol.29, pp.149-169, 2006.
- [4] Engel, E., Fisher, R. and Galetovic, A., "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities", *American Economic Review*, Vol.87, pp.68-72, 1997.
- [5] Estache, A., "PPI Partnership vs. PPI divorces in LDCs", *Review of Industrial Organization*, Vol.29, pp.3-26, 2006.
- [6] Guasch, J. L., Laffont, J. L. and Straub, S., "Renegotiation of Concession Contracts in Latin America", *International Journal of Industrial Organization*, Vol.26, pp.421-442, 2008.
- [7] Guasch, J. L., and Straub, S., "Corruption and Concession Renegotiations: Evidence from the Water and Transport sectors in Latin America", *Utility Policy*, Vol.19, pp.185-190, 2009.
- [8] Hart, O. D., "Incomplete Contract and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships", *Economic Journal*, Vol.113, pp.69-76, 2003.
- [9] Laffont, J., and Tirole, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.
- [10] Maskin, E., and Tirole, J., "Public-private partnerships and government spending limits," *International Journal of Industrial Organization*, Vol.26, pp.412-420, 2008.
- [11] Noldeke, G., and Schmidt, K., M., "Sequential Investments and Options to Own," *RAND Journal of Economics*, Vol.29, pp.633-653, 1998.
- [12] Tiebout, C., "A Pure Theory of Public Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol.64, pp.416-424, 1956.

- [13] 柏木晃監修, 美原融・赤羽貴・日本政策投資銀行 PFI チーム編著『PFI 実務のエッセンス』, 有斐閣, 2004.
- [14] 西村清彦・山下明男編『社会投資ファンド』, 有斐閣, 2004.
- [15] 野田由美子『PFI の知識』, 日本経済新聞社, 2003.
- [16] PFI ビジネス研究会, 『最新図解でわかる PFI ビジネス』, 日本能率協会マネジメントセンター, 2002.
- [17] 町田裕彦『PPP の知識』, 日本経済新聞社, 2009.
- [18] 財務省ホームページ, <http://www.mof.go.jp/index.htm>.
- [19] 東京都水道局ホームページ,  
<http://www.waterworks.metro.tokyo.jp/index.html>.
- [20] 内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」, 2000.  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
- [21] 内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」, 2001.  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
- [22] 内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)「VFM(Value For Money)に関するガイドライン(平成 20 年 7 月 15 日改訂)」, 2008.  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
- (その他参考資料)
- 板橋区 新産業育成プラザ(仮称)の整備及び運営事業プロポーザル  
募集要領  
千葉市ホームページ, <http://www.city.chiba.jp/index3.html>.  
東京都 神宮前一丁目民活再生プロジェクト入札説明書  
東京都ホームページ <http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/>  
(協力)  
千葉市消費生活センター