

コンサルティングレポート

PFI 事業における VFM の追求

— 余熱利用施設整備運営事業の考察 —

一橋大学大学院 国際・公共政策教育部
公共経済コース 公共経済プログラム
石田 裕幸

目次	
序論	3
第1章 第三セクターと PFI 事業	4
1-1 第三セクター方式の現状と課題	4
1-2 PFI 事業の現況	7
第2章 VFM 評価の現状と課題	8
2-1 VFM 評価の仕組み	8
2-2 現行 VFM 評価の問題点	10
2-3 3つの VFM	13
第3章 余熱利用施設整備運営事業の考察	14
3-1 タラソ福岡の事例	15
3-2 別件の余熱利用施設の考察	20
第4章 結語	24
補章 事業者選定段階におけるリスク対策の評価	26
図表・参考文献等	29

序論

2006年3月現在、政府の借金、国の債務残高は約827兆円にものぼり、現在も膨張を続けている。この現状を改善しようと、現在公的部門で多くの分野において様々な改革が行われ、政府は財政再建への道を進もうとしている。

この流れは、日本の経済成長と道を共にしてきた公共事業についても同様である。平成18年度予算の公共事業関係予算は7兆2000億円と平成5年度の約15兆2000億円と比べても大幅に減少している。公共事業の分野についても積極的に改革が進み、先に述べた総額削減、官製談合を含めた談合の撲滅、また民間ノウハウを積極的に活かした事業の推進等が図られている。

また、中央政府、地方自治体にはNPM（New Public Management）の概念が浸透しつつある。顧客主義への転換、成果主義、市場メカニズムの幅広い活用など、企業経営的な手法が積極的に導入されようとしている。NPMに関して先駆的な改革を行ったイギリスでは、民営化やエージェンシー化、さらにはPFI（Private Finance Initiative）事業と、複数の改革が実現した。また日本においては、革新的な自治体ではすでに成果が表れ始めており、中央政府においても先に述べた財政再建への動きもあわせて、小泉政権下でも独立行政法人化、道路公団民営化等の改革が実現した。

上記の2つに共通することは、公共部門の肥大化を防ぐための予算管理を通しての効率化と、企業経営手法の概念の導入、またそれを直接的に活用することである。日本において、公共施設の建設、運営に民間活力を導入する際は、官民共同事業として第三セクター方式を採るものが多かった。しかし、近年は第三セクターでも非効率な案件があることが明らかになりつつある。

そして、平成11年度には上述の流れを受け、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）が成立、施行され、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設の建設、維持管理、運営等を行う枠組みが設けられた。

本稿では、上記の2つの流れを受ける意味で、また第三セクターの失敗を是正し、新たな公共施設の建設・運営手法として、確実に運用されつつあるPFI事業を取り上げる。中でも事業運営をも積極的に民間部門が担う、BOT¹方式でミックス型²の事例を取り上げる。事例を通して現状の分析を行い、PFI事業の効果的な運用のための方向性を検討する。

PFI事業においてはVFM（Value For Money）を発現させることを事業の目的としている。しかし、実際の公的部門が行う定量的なVFMの算定は十分に精緻なものとは言えず、

¹ Build-Operate-Transfer の略。選定事業者が施設を建設し、一定期間施設を運営することにより得られる収入により整備費用を回収、その後公共に施設を譲渡する事業方式。PFI事業における他の事業方式として、BTO方式、BOO方式等がある。

² このような、公的部門から事業者へサービス提供料と、利用者が払う料金の2つが事業者の収入となる事業類型をミックス型という。また前者のみが事業者収入となる類型をサービス購入型、後者のみとなる類型を独立採算型とそれぞれいう。

課題が多い。また事業前の事前の算定のみが行われ、事業期間中に検証と併せて再度評価が行われることはない。したがって、事業期間中にVFMが損なわれている可能性も否定できない。本稿では、VFM評価の問題点を整理するとともに、事業期間中に事業が破綻した事例の検証、ならびに類似案件の考察を通して、事業期間を通してVFMを発現させるために必要な方策を探ることを目的としている。

本稿の構成は以下の通りである。第1章では前半で第三セクターの経緯、現状、経営悪化の要因分析について、既存研究を基に振り返る。また後半では、日本のPFI事業の現況について、件数、進捗状況等を確認する。第2章ではPFI事業において、最も重要な概念であるVFMについて検討する。現状のVFM評価は算定基準の曖昧さ、事前の評価のみと課題が多い。2001年に出された「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」(2001、内閣府、以下VFMガイドライン) から、PFI法の施行から7年経って明らかになりつつあるVFM評価に関する問題点までを整理する。またその上で、現行のVFM評価には3つのVFMがあることを確認する。第3章では、日本で3件目のPFI事業で、また日本で最初の破綻事例となったタラソ福岡の事例を取り上げ、経緯を追うとともに、各段階で破綻の要因を検討する。そして別件の余熱利用施設について、タラソ福岡との類似点、相違点について考察する。第4章では、第3章までの検討から得られたものを基に、PFI事業推進のための方策を提言し、結語とする。さらに補章では、事業者選定時におけるリスク対策の評価についての考察を加える。

第1章 第三セクターとPFI事業

本章では、まず1節においてPFI事業が始まる以前に、官民の共同事業の主流であった第三セクター方式について、出井(2002)、赤井(2003)を基に振り返る。また2節では、PFI事業全体の現況について確認する。

1-1 第三セクター方式の現状と課題

第三セクターは民法および商法で規定される法人格を有する主体である。民間活力の導入により、地域経済の活性化を目指す官民協働の事業の主体として組織されるのが一般的である。第三セクターの特徴は、公共性の確保、社会厚生 of 追求を図る国や地方自治体と、利潤の最大化を目的とする民間企業が一つの法人のうちで意思決定を行うことである。図表1は、第三セクター等の年次別設立数であるが、平成に入ってより設立数が増加している³。

³ 昭和48、49年に地方三公社の設立が増大しているのは、「公有地の拡大の推進に関する法律」の施行に伴い土地開発公社が多く設立されたためである。なお、地方三公社とは、土地開発公社、住宅供給公社、地方道路公社の三社を指す。詳しくは(総務省、2005)を参

平成以前の第三セクターに関しては、国民生活の質的な充実と公共部門の資金不足の面から、民間部門が社会資本整備に参入するようになったものが多い。平成以後の第三セクターの設立数の増大に関して、出井（2002）においては以下の6つの項目が理由として上げられている。

1. 街づくりや村おこしなど地域活性化や地域産業振興を推進する自治体が第3セクター方式を積極的に取り入れたこと。
2. 民活法⁴の成立以来、社会資本整備や公的事業分野へ積極的に民間活力の導入をはかるため、種々のインセンティブが付与されたこと。
3. 「公共公益施設の複合化・多機能化・号地区・融合化」が促進されたこと。
4. 旧自治省の「リーディングプロジェクト」などの指定・採択を受けることなどによって、自治体の単独事業として認可された場合には、「事業費の大半は起債の充当が認められる」（地域総合整備事業などの発行が許可される）という自治体の資金調達の見点から極めて有利な優遇措置。
5. 「公共公益施設の複合化・多機能化・号地区・融合化」が促進されたにとどまらず、「公共公益施設と民間利便性施設の号地区化・複合化・多機能化」傾向が高まったこと。（営利法人形態の第3セクターとして設立される傾向がある）
6. 駅前開発事業、再開発事業、リゾート開発事業などのような大規模な事業開発には、自治体の財政投資では不十分であるため、民間企業の豊富な資金やノウハウなどの導入を図ることにより事業の成長性を確保すると同時に、経営リスクや負担を回避しようと考えられた結果、採用されたこと。自治体と民間側の思惑の一致。

以上のような理由で平成以降、第三セクターの設立数が増加していったのだが、近年は赤字法人が増加している。第三セクター等の状況に関する調査結果（総務省、2005）によると、平成16年3月31日時点の直近の財務諸表によると、赤字法人が第三セクター等全体の36.8%を占めている。特に、「住宅・都市サービス」、「観光レジャー」の分野は赤字法人の割合が多い。近年のこの状況を踏まえ、総務省は平成15年に第三セクターに関する指針の改定を行った。改定の背景として第三セクターの経営は一段と厳しさを増していることを指摘し、積極的な情報公開、完全民営化を含めた既存団体の見直しを進めることを改定のポイントとしている（図表2）。

第三セクターの経営悪化の要因分析を行った先行研究としては、赤井（2003）が挙げられる。分析では法人数において大きな割合を占めており、かつ経常赤字・債務超過に直面している法人が多い、観光・レジャー分野を取り上げ、個票財務データを用いての実証分析が行われている。論文中においては、まず、第三セクターの経営悪化の要因を外部（制度

照。

⁴ 民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法

外的) 要因と内部(制度的) 要因に分け、外部要因には景気要因、地域要因、政策要因⁵があることを指摘している。また、内部要因としては、出資割合による馴れ合いからくる曖昧な責任体質、情報公開の不備による説明責任の欠如、また政治的効果等も挙げている。

そのうえで、第三セクターの各法人の個票財務データを用い、財務状況を比説明変数として実証分析が行われている。推定結果は、まず、民間出資割合は収支に有意にマイナスの影響があるという分析結果が出ている。これは、第三セクターにおいて、民間の経営、技術のノウハウを用いるというプラスの効果より、公的部門への甘えから生じるモラルハザードが経営悪化の要因であることが示唆されている。また、情報公開条例の設置は経常収支に有意にプラスの影響があるという分析結果が出た。これは上述の要因で指摘されたとおり、法人の説明責任の欠如を生み出し、経営悪化の要因となっていたことを示唆している。さらに、地域要因、景気要因の指標である失業率も、収支にマイナスの影響があるという結果が出ている。これは、マクロ景気の悪化や雇用の確保のために収益性を無視した設立などが経営悪化の要因となったことを示唆している。

以上のような分析、推定結果を踏まえ、公共投資改革における民間活力導入の際に必要な制度整備として、以下の三点を挙げている。一つは、官と民の責任分担の明確化である。第三セクターの教訓を活かし、事後的な責任を明確にすることの必要性が指摘されている。二点目は、本来の目的以外の目的による設立の排除である。公共サービスの供給以外の目的での設立は経営悪化の遠因となることが多い。最後は、説明責任に関してである。情報公開により、当事者の説明責任を確保することが必要だと指摘されている。

事業運営を含む公共投資、事業における官民協業のスタイルとしては、本節で触れた第三セクター法が主流であった。しかし、第三セクターの非効率性が明らかになる中で、序論で触れたように、平成11年度にPFI法が施行された。PFI事業においては、公的部門と選定事業者が事業契約を締結する。これによって、第三セクターの経営悪化の一因でもある同一法人内で官と民の意思決定がなされる仕組みとは異なり、事前の契約によって精緻な取り決めがなされるようになった。契約は、事前にリスク分担等の責任分担を明確に行った上で締結される。それによって、契約で明記されている以外で原則として公的部門は費用負担を行わない。これらによって、民間企業は積極的にインセンティブを持って事業を実施することが期待される。さらに、従来の公共施設の建設や第三セクター等の事業では、民間事業者のアイデア、ノウハウが積極的に事業に活かされることは漠然と期待されるにとどまっていた。しかし、PFI事業では事業者選定の段階で、それらが詳細に検討され、定量的な評価も取り入れたVFMにより事前に評価されることとなっている。

現在は全国において多くのPFI事業がすでにサービス提供を開始し、また実施方針が出た案件、入札公告が出た案件等続いている。次節ではPFI事業の目的について触れた後に、

⁵ 民活法やリゾート法(合保養地域整備法)などの、中央政府のマクロ政策の一環として設立された観光・レジャー分野の第三セクターも多い。法律が時代にそぐわない場合には、経営悪化の一因となりうる。

全国の事業の進捗状況を確認する。

1-2 PFI 事業の現況

PFI は Private Finance Initiative の略で、公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間企業の資金、経営ノウハウ、技術ノウハウを積極的に活用していく新しい手法である。第三セクターはそれ自身が事業主体であるが、PFI は事業を指す⁶。PFI に期待される効果としては、まず、低廉かつ良質な公共サービスが提供されることが挙げられる。また、事業に係る建設費増大、施設の瑕疵、利用者減少等のリスクを、最もよく管理できるものがそのリスクを負担するというのが PFI の特徴である。期待される効果として、さらに、公共サービスの提供における行政の関わり方の改革、また民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資すること等が挙げられる。さらに PFI 事業の性格として透明性原則、契約主義等の 5 原則 3 主義⁷を有することが求められている。これら PFI 事業に期待されている効果、求められる原理や主義は、先に述べた第三セクターのからの教訓を活かすためのものである。官民の責任分担としてリスク管理を明確にするために、契約主義があり、本来の目的以外の設立の排除として、公共性原則、公平性原則が求められる。また、説明責任に関しては透明性原則が挙げられる。このような第三セクターの教訓を活かす原則や主義に基づき、低廉かつ良質な公共サービスの提供、民間に事業機会を創出することでの経済の活性化が期待される。これが PFI 事業の特徴である。またこれら期待される効果をまとめて、PFI 事業の目的は VFM を発現させることであると認識されている。この VFM の概念については第 2 章で詳しく述べる。

平成 11 年度に PFI 法が施行されてから 7 年が経過した。平成 18 年 7 月 18 日現在、実施方針が出されたものからサービス提供、事業の中止も含めて 256 件の PFI 事業が開始されている。また、平成 14 年度以降は毎年 50 件近くの案件が登場しており、平成 18 年度も 12 案件について実施方針が公表されている（図表 3）⁸。また、実際にサービス提供が始まった案件も 122 件と多く、PFI 法の施行から 7 年が経ち、事業が定着しつつあることが窺える（図表 4）。また PFI 事業は、文教施設や下水道施設、道路整備等幅広く用いられる手法である。分野別では、文教施設等を含む教育と文化が多く 76 件、病院や廃棄物処理施設等を含む健康と環境分野の案件が 45 件等となっている（図表 5）。

PFI 事業に関する内閣府の取り組みとしては、民間資金等活用事業推進委員会（以下 PFI 推進委員会）とともに、各種ガイドラインの作成、税制優遇等の措置、事業調査ための予算措置等の取り組みがある。また、多くの自治体においても独自に PFI に関する導入指針、ガイドライン等が作成されている。このように、中央政府、また PFI 方式を活用する機会

⁶ BOT 方式の PFI 事業では、施設設計から維持管理並びに運営までを、落札グループから構成される SPC（特別目的会社）が主体となっていく。

⁷ 5 原則とは、公共性原則、民間経営資金活用原則、効率性原則、公平性原則、透明性原則の 5 つを指す。また 3 主義とは、客観主義、契約主義、独立主義の 3 つである。

⁸ 平成 18 年 7 月 18 日現在。

が多くある地方自治体においても、PFI 事業のメリットの大きさが認識され、事業の効果的かつ円滑な実施に向けて、種々の取り組みが実施されている。

本章では、まず 1 節において第三セクターの現状と問題点、そこから PFI に期待されている点について触れた。そして 2 節では PFI 事業の性格を述べた後に、PFI 事業の現況を確認した。第 2 章では、PFI 事業の目的である VFM とその発現、VFM 評価の現状について触れる。

第 2 章 VFM 評価の現状と課題

本章では、PFI 事業に際して最も重要な概念である VFM (Value For Money) について取り上げる。1 節ではガイドラインを基に VFM の基本的な考え方と現状の VFM 評価を追い、2 節では現行の評価制度の問題点を指摘する。さらに 3 節では、2 節までの確認を踏まえ、3 つの VFM があることを指摘する。

2-1 VFM 評価の仕組み

第 1 章 2 節で触れた通り、PFI 事業の目的は、事業者の創意工夫の発揮によって VFM を発現させることである。一般に VFM とは、「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」(VFM ガイドライン) という考え方である。とりわけ公共部門について議論される場合には、税金 1 単位に対して最良の公共サービスを提供する、という考え方もできる。

これは、第三セクター等で漠然と期待されていた公益性事業での民間経営手法導入による効果を、具体的に評価するためのものである。具体的にどのように VFM を発現させるかということは、第 1 章 2 節で触れた。この重要な概念である VFM に関して日本で最初に出された指針は、2001 年 7 月 27 日に内閣府 PFI 推進委員会から公表された、VFM ガイドラインである。VFM ガイドラインでの一般的な VFM の考え方は既述した通りである。その上で、PFI 事業の実施を検討するにあたり VFM の有無を評価することを基本としている。また、VFM を評価する要素として、「支払」と「サービスの価値」の 2 つがあるとしている。ここで、公的部門は、公共施設等の整備等の事業を PFI 事業で実施する場合、特定事業の選定⁹を行い、自らが算定した PSC¹⁰と PFI-LCC¹¹を公表する。しかし、特定事業の選定時には、まだ民間事業者の提案内容が明らかになっていないため、「サービスの価値」、すなわち公共サービスの水準を評価することは不可能である。したがって特定事業の選定

⁹ PFI 事業として実施することが適切であると公的部門が認める事業を選定すること。これによって事業が PFI 方式で実施されることになり、特定事業の選定の公表に続いて、民間事業者を募集することとなる。

¹⁰ Public Sector Comparator の略。公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公共財政負担額の見込額の現在価値。

¹¹ PFI-Life Cycle-Cost の略。PFI 事業として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み額の現在価値。

時には、公共サービス水準を同一に設定した上で PSC と PFI-LCC をそれぞれ算定し、その差がそのまま VFM¹²となる。つまり、特定事業の選定時の VFM 評価には、「サービスの価値」は勘案されない。「支払」に着目した、公的部門が自ら試算した PSC と PFI-LCC の差がそのまま VFM となるのである。なお、試算された PFI-LCC は事業者が入札する際の上限価格とする選定基準を設ける場合が多く¹³、入札の際には PFI-LCC を大きく下回る価格で入札を行う入札者も存在し、その低価格の入札故に事業者が選定される場合も多い。

そして事業者選定後に事業者が決定した後に再度 PFI-LCC を求め、事業者選定結果の公告の際に、再度 VFM が公表される場合もある。そして公的部門と事業者間での契約が締結され、事業が開始される。

以上が事前の VFM 評価から事業が開始するまでの大まかな流れであるが、具体的に PSC と試算された PFI-LCC、また入札後の最終的な PFI-LCC はどの程度であり、VFM はどの程度に算定されているかを確認することとする。

図表 6 は、PFI 方式での実施が決定し事業者選定まで至っている余熱利用施設整備運営事業の PSC、特定事業選定時 PFI-LCC ならびに事業者選定時 PFI-LCC を示している。図表 7 は図表 6 と同様の事業の特定事業選定時 VFM、事業者選定時 VFM を示している。公的部門は、PFI 導入によって約 2 億円から約 4 億円程度財政負担額の軽減を図れると試算している。この段階では約 4%から約 21%の VFM が算定されるとして、特定事業の選定を行っている。さらに、入札公告や現地説明会、提案内容の受付、ヒアリング、事業者選定のための審査委員会等を経て、事業者が選定される。この段階で事業者の提案内容、入札価格を基ついで、再度 PFI-LCC が求められ VFM が公表されている。図表 6 および図表 7 を見て確認できるように、全ての事業で、約 2 億 5000 万から約 17 億円程度、試算された PFI-LCC を下回ることとなり、その結果特定事業選定時よりも、遥かに大きな VFM が算定されている。VFM が約 45%ということは、PFI 方式を導入することで、従来方式よりも公的財政負担額を 45%縮減できるということである。

このように、PFI 事業を実施する際に VFM を試算し公表することで、公益事業への民間事業者の創意工夫により期待される効果を定量的に把握できる。これは従来方式と比較して PFI 事業、ならびに事業方式の大きなメリットである。これによって、本当に約 45%の行的財政負担の縮減を達成でき、加えて「サービスの価値」も向上すれば、PFI 事業は、公共施設の建設、維持管理及び運営において優れた手法であることは間違いない。ただし、このような現行の VFM 評価にはいくつかの問題点がある。次節では現行の制度に内在する

¹² PSC と PFI-LCC の差の金額をそのまま VFM ということもあるが、多くの事業では、VFM を以下の計算式で用いて%で表示する。

$$VFM (\%) = \frac{PSC - (PFI - LCC)}{PSC} \times 100$$

¹³ PFI-LCC には事業者を支払う価格に加えて、公的部門に入る税金、アドバイザー委託の費用、事業者選定委員会への費用等もあるので、PFI-LCC より安価な価格で入札があることは当然予想されることである。

問題点について検討する。

2-2 現行 VFM 評価の問題点

前節で触れたとおり、PFI 事業における VFM 評価は、PFI 事業の目的である VFM の発現に関して、役割を果たしているように見える。しかし、今後、PFI 事業が発展する上で問題点が存在するのも事実である。本節ではその問題点に関して、PFI 推進委員会の資料と、社会経済生産性本部（2003）を参考にしつつ、4 つに分けて整理する。

第一の課題は、VFM 評価が、「支払」、つまり公的財政負担額のみを対象としていることである。VFM の元々の考え方は「支払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。PFI 方式を採用することで、どれほど公的部門の（もとは住民が支払う税金）「支払」が縮減して、どれほど「サービスの価値」が向上して提供されるか、当然両者を検討して VFM を算出することが望ましい。「サービスの価値」の向上とは、民間事業者の創意工夫による利便性の向上、利用者数の増加、早期供用効果等が考えられる。しかし、特定事業選定時には、まだ民間事業者の提案内容は明らかになっていない。したがって、この段階での VFM 評価は、従来の VFM 評価、「支払」のみに着目した評価が自然である。ただ、事業者選定時に「サービスの価値」も VFM を公表することは可能である。事業者選定の段階では、提案価格の審査のみならず、提案内容（定性的な項目）も合わせて審査されることがほとんどである。非価格要素である提案内容を評価するのであれば、審査後、事業者選定時に定量的に VFM を評価することは可能である。民間事業者の創意工夫による利用者の利便性の向上を数値化することは困難な作業である。しかし、民間事業者の創意工夫による VFM の発現こそが、PFI 事業の目的であり、「サービスの価値」を考慮してこそ、元々の VFM の考え方に沿うものでもある。したがって、「サービスの価値」を考慮した VFM 評価は有効である。

第二の課題は、公的部門が自ら試算する、PSC ならびに PFI-LCC の算定方法である。

PFI 方式を導入するにあたり、その合理的な根拠となるものが、公的部門が自ら試算する PSC と PFI-LCC との差、特定事業選定時の VFM であるが、それが意味をなすためには、PSC と PFI-LCC を明確な根拠を持って客観的に算定されることが必要不可欠である。また、試算された PFI-LCC が入札価格の上限価格とする審査が多いことから、PFI-LCC の精緻な算定は必要である¹⁴。

PFI-LCC の算定にあたり、費用全体のうちで大きな割合を示す、設計、建設、維持管理、運営に関して、VFM ガイドラインは算定の前提条件を、設計から運営までを一体的に扱うことによって、事業コストの削減、財政負担の縮減が期待できるとしている。その上で、

¹⁴ 図表 6 から分かるように、事業者選定時の PFI-LCC は特定事業選定時の PFI-LCC を大きく下回っており、特定事業選定時 PFI-LCC が高めに試算されていることが窺える。しかし、特定事業選定時に公的部門が、過度に民間事業者の創意工夫に期待すると、特定事業選定時 PFI-LCC は低くなる。それを入札の上限価格とした場合には、事業者が選定できない恐れも可能性としてはある。

算定方法を示している。まず、民間事業者が当該事業を行う場合の費用を、設計から運営までの段階ごとに推定し、積み上げ、その上で公的部門が事業機関全体を通じて負担する費用を算定する。なおその際に、コンサルタント等の活用、類似事業に関する実態調査や市場調査を行う等して算出根拠を明確にすることとしている。さらに、VFM 評価における留意事項として、リスクの定量化を挙げ、以下のように触れられている。まず、リスク調整の考え方として、PFI 事業の LCC は通常、PFI 事業で民間事業者が負担すると想定したリスクの対価を含むとしている。また、公的部門が自ら実施する場合にはそのリスクは公的部門が負うものであり、リスクが顕在化した場合は、その負担は公的財政負担になるとしている。さらにリスクを特定した上で定量化し¹⁵、これを PSC に算入することとしている。以上が、VFM ガイドラインに触れられている VFM 評価に関する事項の一部である。

公的部門が PFI-LCC を試算するにあたり、民間事業者の設計から運営までの各費用の算出で、用いられることが多いのは、「削減率」という任意のパーセンテージである。これは、多くの事業において、PSC を求める際に算出された公的部門が自ら実施する場合の設計から運営までの各費用に一定の削減率を掛け、PFI-LCC における各費用を求めているのである。公的部門の VFM 算出方法に関するヒアリング調査¹⁶によると、回答を得た事業のうち、半数近くで削減率を用いて PFI-LCC の要素の算出を行ったことが明らかになっている。削減率を採用した根拠としては、「民間ヒアリング結果などを参考」等の回答が多い。しかし、特定事業の選定の公表に際しては、「市が直接実施する場合に比べて、一括発注による効率化及び民間事業者の創意工夫により一定割合の縮減が実現…」¹⁷と明確な根拠を示していない事業が多い。

削減率の根拠が示されない場合、その削減率というパーセンテージは、PFI 事業を実施した場合の公的部門から見た財政負担縮減の期待の大きさと捉えることも可能である。PFI 事業の案件数が十分に多くなく、類似案件も少ない現状において、削減率を用いることは誤った算定方法ではない。しかし、明確な根拠のない削減率の採用や、高い削減率の採用は、PSC の非効率性を浮かび上がらせる¹⁸。さらには、VFM が何%発現したかということが事業の評価ともなる風潮もあり、恣意性のある削減率が用いられる可能性も否定できない。

また、リスク評価に関しても十分になされていない。PFI 方式を採用するにあたり、従来方式と比して設計費や建設費は大幅な削減を見込むことはできない。民間事業者のインセ

¹⁵ VFM ガイドラインでは、リスクを定量化する方法として大きく 3 つを挙げている。財政負担が発生する確率と発生した場合の負担額を数組想定して、年度毎にその数値の積和を求め、現在価値で割り引く方法。事業期間全体で財政負担の発生する確率と負担額の積で表わす方法。保険料の見積を用いる方法である。

¹⁶ (内閣府民間資金等活用事業推進室、2005)

¹⁷ 市川市クリーンセンター余熱利用施設整備・運営 PFI 事業「特定事業の選定について」

¹⁸ 公的部門が自ら事業を実施する場合には削減の余地があると認めることであって、公的部門の非効率性を自ら認めることとなる。

ンティブを活かす公的部門から民間部門へのリスク移転があつて、公的財政負担額が減少し、VFM が発現する要因となる。リスクの定量化に関しては脚注で触れた方法があるが、それに際してのデータや知見の蓄積が不十分という実態である。この現状、課題に際して、知見やデータを蓄積するためにも VFM の事業期間中の再評価が、必要であるがこれに関しては後述する。

建設費の縮減やリスク移転等の VFM ドライバーについて、イギリスの PFI プロジェクトにおける VFM ドライバーにと、日本の PFI 事業の VFM ドライバーを図表 8 並びに図表 9 に示した。イギリスの項目は制度的な要因であり、日本の項目は直接的な要因であるため、一概に比較はできない。ただし、日本の PFI 事業における VFM ドライバーは建設費の縮減であることは明らかである。従来日本の公共事業には非効率性が指摘されてきている。

建設費等の費用の削減が PFI 事業の目的であつて、VFM の要素として十分なら、それは目的が達成されている。しかし、それに加えて、PFI が官民協働の新しい事業として確立していくためには、事業期間中における官民間でのリスク分担が重要である。リスクを定量化して、官民間でリスクを分担し、それによって事業の安定性の向上に資することは、第三セクターの教訓を活かす意味でも欠かせないプロセスである。VFM 評価におけるリスク評価・定量化の制度の構築が急がれる。

三点目の課題は、建設費等の算定や、リスク移転以外の項目の PSC と PFI-LCC の算定についての諸項目である。付帯的事業の扱いや民間事業者の資金調達コスト、公的部門の取引費用の算定等、いくつかの論点があるが、ここでは現在価値割引率について触れる。

VFM 評価は、事業期間を通しての公的部門の財政負担額を、現在価値を基礎として評価するため、割引率の設定は非常に重要な前提条件となる。VFM ガイドラインによれば、割引率はリスクフリーレートを用いることが適当であるとし、具体的に、長期国債利回りの過去の平均等を挙げている。しかし、実際の割引率の設定においては、「社会資本整備に係わる費用対効果分析に関する統一的運用指針」（旧建設省、1998）に従って、案件の事業期間の長さを問わず、4%と設定されている事業が全体の約 3 分の 2 を占める。割引率を高くすれば支払いの繰り延べ効果により、現在価値で計算した場合に VFM が大きくなる。したがって、VFM 評価にも大きな影響を与えるとともに、試算の段階にで、意図的に VFM を発現させることも可能である。したがって、割引率の設定に関しては、明確な根拠によって設定し、かつ、用いた根拠が公表されることが望ましい。

最後、四点目の課題は、VFM 評価が事業者選定時の算定を最後に、事業前の段階でしか実施されていないことである。VFM は当該事業で、事業期間を通して発現するものである。事前の評価として、試算上 VFM の発現を期待できるとした上で、特定事業の選定を行う。さらに事業者の選定を行って VFM を算定し、事業が開始する。この事前の VFM 評価は従来方式と異なり PFI 方式のメリットであるが、そこで VFM 評価を終えてはならない。事業実施段階において、算定された VFM が発現しているか、どのような要因で発現したかを検証した上で、VFM 評価と言うべきである。もし発現していない場合は、公的部門が選定

事業者には注意、勧告、サービス価格の減額等の措置を講ずることも可能であるし、事業破綻の兆候を察知し、早急な対応を講ずることもできる。また、前提条件の検証を行うことで、知見、データが蓄積し、今後の PFI 事業の発展にも資する。前に述べた課題の多くは、知見やデータを蓄積することで改善を見込めるものが多い。PFI 事業が、VFM の発現を目的とすることを再認識したうえで、事業期間を通して発現しているかを検証する。これが、PFI 事業がその主旨を発揮する上で必要不可欠である。

現行 VFM 評価に存在する課題のいくつかを列挙した。非常に細かく、また高い専門性を必要とする課題もあり、その解決には事後的な検証を通してのデータ、知見の蓄積が待たれるものもある。また、VFM ガイドラインによって、VFM の定義が「支払」のみを考慮した VFM の理解にとどまってしまう、特定事業の選定時、また民間事業者の選定時に公表する VFM でその事業が評価される風潮もある。本来あるべきは、「サービスの価値」と「支払」の両者を考慮した VFM 評価であり、事業期間を通しての VFM の発現である。費用面を VFM の評価対象にした、事前の評価のみでは不十分である。現行制度で不十分な VFM 評価の側面は、事業者選定段階での「サービスの価値」の積極的な評価、それに実効性を付与する契約、さらには、事業期間中のモニタリングで補われることが望ましい。それをさらに事業期間中の VFM 再評価で実際に発現しているかを検証することが必要である。

ここまで、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という VFM 本来の概念、特定事業選定時 VFM、事業者選定時 VFM 等があることを確認した。その上で現行の VFM 評価制度の問題点として、PSC や PFI-LCC の算定、事前の評価等を整理した。

2-3 3つの VFM

ここで、本稿における以降の分析のために VFM を 3 つに分けて今一度確認しておく。

1 つ目は特定事業選定時の VFM である。これは、公的部門自らが、「サービスの価値」の水準を同一として試算した PFI-LCC と、PSC との差である。したがってこれは「支払」のみに着目した VFM であり、狭義の VFM とも捉えることができる。

2 つ目は事業者選定時の VFM である。事業者の収入に、施設利用者からの利用料収入がある場合、事業者は、特定事業時に公的部門が試算した予測利用者数よりも多い利用者数を予測することが多い。したがって、事業者は市が予想する入札価格よりも安価な価格で入札を行う。落札価格を基に再度算定された PFI-LCC は、公的部門が当初予測した PFI-LCC より低くなり、VFM が大きくなる。つまり、この事業者選定時の VFM は、PFI 方式の採用による利用者数の増加が見込まれた結果の VFM ある。したがって、利便性の向上等の「サービスの価値」の向上を事業者自らが見込んだ結果、発現が期待される VFM である。その意味で、事業者選定時の VFM は、仕組み上は公的部門の「支払」の変化、すなわち、公的財政負担額の縮減を表わすが、「サービスの価値」の変化も含まれている。ただし、この VFM は事業者の見込から算定されるものである。PFI 事業の目的である VFM は確かに算定され、公的財政負担は、市と事業者間の契約によって確実に縮減される。それ

によって、事業の安定な運営が確実に変わったわけではない。飽くまで公的財政負担の縮減が算定されただけである。

3つ目のVFMは、本来のVFMの考え方に即し、また、事業期間中に確かに発現するVFMである。これを本稿では、広義のVFMと呼ぶこととする。まず広義のVFMは、定量的な「支払」、「サービスの価値」の変化、定性的な「サービスの価値」¹⁹の変化を含む。また、既述した2つのVFMは試算され、「支払」の縮減が算定されたものである。ただし、「サービスの価値」は実際に発現したわけではない²⁰。さらに、現行のVFM評価では、SPCによって供給されるサービスの質が十分でなくとも、またSPCの経営状況が良くなくとも、公的財政負担に変化がなければ、VFMは発現することとなる。しかし、それでは本来のVFMが発現したとは十分に言えない。事業期間中の公的部門によるモニタリングや、VFM再評価²¹によって、実際に発現したものを広義のVFMと呼ぶこととする。

第2章では、現行のVFM評価制度を確認し、それに内在する問題点を整理した。その上で3つのVFMを確認した。特定事業選定時VFMは狭義のVFMであり、事業者選定時VFMは、発現が期待されるVFMに過ぎない。重要なのは実際に発現が確認されるVFM、広義のVFMである。事業者選定時のVFMと定性的な「サービスの価値」の向上を、広義のVFMとして確実に発現させるためには、公的部門と事業者間の契約が重要となる。事業に存在するあらゆるリスクを特定化した上で分担し、管理することが肝要である。またリスク顕在化時の対応策も広義のVFMを損なわないために事前に十分に検討される必要がある。

第3章では、余熱利用施設整備事業のPFI案件を検証する。事業の発案から、事後的な対応まで、広義のVFMの発現とそれに至るプロセスに視点を置き、検証を行うこととする。

第3章 余熱利用施設整備運営事業の考察

本章では、VFM評価の在り方を検討するために、余熱利用施設の事例を考察する。前半では、日本で3件目のPFI事業であり、かつ日本で最初のPFI破綻事例となってしまった、福岡市臨海工場余熱整備事業（以下、タラソ福岡）の事例を考察する。後半では別件の余熱利用施設整備運営事業の2件について、タラソ福岡の事例の教訓が活かされているかと

¹⁹ 事業者選定時VFMは、「サービスの価値」の変化として、見込まれる利用者数の増加を見込んだVFMである。それとは別個の、事業運営の環境への配慮やサービスの質等、事業者選定には評価の対象とはなるが、定量的な評価が難しい項目。

²⁰ 「支払」、すなわち公的財政負担額も、事業破綻や、市が負担したリスクが顕在化した場合には変化する可能性はある。このような事象が起きた場合、追加的な公的財政負担が生じるのでVFMは低下する。

²¹ VFM評価は定量的な指標であるが、「サービスの価値」には注17のように定性的な項目も存在する。本来のVFMの概念を全て定量的な評価に集約することは極めて困難であり、モニタリングやチェックシートの活用等が考えられる。ここではVFM再評価、広義のVFMに触れておくにとどめる。

いうことを公開されている情報を基に検討し、事業の安定性等について考察を加える。

3-1 タラソ福岡の事例

本節では、日本で3件目のPFI事業であり、最初の余熱利用施設整備事業、また最初の破綻事例となったタラソ福岡事業の事例を取り上げる。なお、タラソ福岡の経緯については図表10として付した。

福岡市は平成8年度より、ごみ焼却施設である「クリーンパーク」の建設を始めた。それに際し関連施設として余熱利用施設の整備を検討、PFI法が成立及び施行を受けて、PFI方式での実施を決めた。平成12年3月に実施方針の公表、特定事業の選定、選定事業者の決定と進み、平成14年4月にタラソ福岡が開業した。しかし、利用者が当初の見込みより少なかったこと、親会社である大木建設㈱からの支援がとまったことで、平成16年11月30日に施設が封鎖。新しい事業者が事業を引き継ぎ、平成17年4月1日に事業が再開し、今日に至っている。本稿では、経緯を3つに分けて考察を行う。最初は、事前のプロセスによって事業者選定時VFMが算定される、事業の立案から事業者決定までの段階である。次は、それを踏まえ、事業者選定時VFMを広義のVFMにするための契約の締結段階である。最後は、実際に広義のVFMが発現する運営開始以後から中断を挟んで事業再開までである。なお、本稿の考察は「タラソ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、2005、以下報告書）を参考に進める。

I.事業の立案から事業者の選定まで（平成9年～平成12年11月）

福岡市は、平成9年度より、ごみ焼却施設「クリーンパーク・臨海」建設に際し、周辺地域住民の理解を得るための関連施設として、余熱エネルギーの利用、市民の健康づくり等の観点から、公設公営による余熱利用施設の整備に係る検討に入った。地元住民との接触も何度かあったが、平成10年度には基本方針が策定された。しかし、平成11年にPFI法が成立、施行された。福岡市は、余熱利用施設が建設だけでなく運営面を重視する施設であること、民間のノウハウを積極的に活かすこと、また、財政難において、市の支出を抑えて実施する、ということを検討し、PFI事業として実施する可能性につき検討を行うこととした。

福岡市は、事業者の収入源を、福岡市からの一定のサービス提供料の支払い及び利用者からの料金収入との2本立てのスキームの採用することを計画した。また、事業期間を15年、事業方式をBOT方式とすること等の事業スキームも立案した。さらに、年間施設利用者数を10万人と見込んだ。その上で、15年間での事業期間でのPSCが約13億8883万円（現在価値換算。以下同様）、PFI-LCCが10億9388万円と試算し、平成12年5月30日に特定事業の選定を行った。特定事業選定時のVFMは21%であった。

特定事業の選定の日から6月13日までの2週間、応募者の受付を行い、2グループが応募した。9月14日に提案書を締め切り、審査委員会は審査に入った。評価の方式は、一次

審査で非価格要素を審査し、一定の基準を上回ったものの中から、二次審査において事業運営の安定性を検討した上で、最も低い提案価格を提案したグループを選定するという二段階審査が採用された。この際、事業者を提案内容の優劣で選定すべく、グループの構成企業の名は匿名とされた。一次審査の段階で、後に選定事業者となる大木建設グループの年間利用者数の提案は 24.7 万人であり、需要計画の適切性で低い評価を受けたものの、審査は通過した。二次審査での提案価格は、一次審査とは別に独立して評価された。大木建設グループの 11 億 9 千万円という提案価格は、福岡市の設定した上限価格（17 億円）や他グループの提案価格（16 億 9 千万円）とは大きく乖離しており、福岡市環境局等は大木建設グループの計画の妥当性について検証等を行ったが、最終的には福岡市が大木建設グループを優先交渉権者として選定した。事業者選定時の VFM は 45%であった。

この段階の問題点として 2 つ挙げられる。まず応募期間が 2 週間と非常に短かったことである。2 週間で事業計画を検討し、応募に踏み切るのは、企業にとっては困難であり、実際、公募要項を受け取ったのは 55 社であったが、応募は 2 グループのみであった。十分な応募期間があれば、企業にとって事業計画を検討する時間が確保でき、事業性を見通した上での応募、また相当数のグループの応募が期待できる。その上で多くの質の高い提案内容から事業者を選定できた可能性がある。2 つ目の問題点は、事業者選定方式において、二次審査が提案内容の妥当性や適正性を確認した上での完全な価格評価を採用したことである。これにより一次審査での非価格要素に対しての事業者の投資額（入札予定価格）と、二次審査での提案価格が切り離された。結果的に一次審査での大木建設グループが受けた低い評価が二次審査において考慮されることはなかった²²。

この 2 点に関して、公募期間の短さは、施設の開業をもとの焼却施設の開業から少しでも遅らせないため、という目的に起因しており、完全価格評価は、極力福岡市の財政負担を少なくしたいということに起因している。余熱利用施設に限定した事項ではないが、PFI 方式で実施する際は、事業の意義や公的部門の事業に対する姿勢を明確にした上で、特定事業の選定を行い、事業者選定の基準を明確にするべきである。

このような公募から事業者選定に至るまでの問題点があったため、建設事業者の事業や建設への期待、それに起因する甘い需要評価による提案内容を受けることとなった。その提案内容は需要リスクに対する考え方が不十分であり、福岡市の設定した上限価格や他グループの提案価格と大きく乖離していても、結果的にはそれを選定する結果となった。事業者を匿名にしたのは、事業者の実績に拘らず提案内容の優劣で選定を行うという主旨だったが、提案内容には実効性が伴わなければならない。需要評価については、一次審査において、需要計画の適正性という項目で審査がなされている。しかし、大木建設グループが一次審査を通過したこと、二次審査の段階で、審査とは別個にヒアリングが行われたこと等から判断して、審査が十分に行われたと言うことはできない。

²²報告書においても、「タラソ福岡…これらを完全に分けた二段階評価は、…適切でない」と指摘されている。

事業者選定時の VFM は 45%と算定されたが、広義の VFM の考えは福岡市には明確に存在せず、事業破綻の遠因となった。この段階での事業破綻の原因を、以後の他事例への考察のために列挙しておく。

- ① 応募期間
- ② 事業者選定方式

II. 契約締結からタラソ福岡開業まで（平成 12 年 12 月～平成 14 年 3 月）

優先交渉権者の決定から一ヵ月後には、大木建設を中心として㈱タラソ福岡が設立された。翌年平成 13 年 2 月には契約が締結され、設計・建設が開始された。焼却施設は平成 13 年 3 月に本格稼動を開始したが、タラソ福岡の開業は平成 14 年の 4 月である。

契約において、事後的に検討の対象となった一つに、運営期間中において契約が解除された場合に、福岡市が施設を買い取ることを義務とするか権利とするか（いわゆる施設買い取り義務条項）という問題があった。義務であれば、契約解除時において、事業者は施設の建設費から一定割合を除いた金額を受け取ることとなる²³。一方権利であれば、義務の場合のような福岡市からの支払いがない可能性があるため、その分がリスクプレミアムとして提案価格等に反映されることが想定される。それによって事業者選定時 VFM が小さく算定される可能性がある。義務にするか権利にするかは、事業性、公共性の観点から決定される事項であるが、福岡市は義務とすることとした。

ここで、契約の問題とあわせて事業者の資金調達の方法に関しても問題があった。本件の金融の仕組みは PFI において一般的に志向されるプロジェクトファイナンスではなく、実際はコーポレートファイナンスであった。融資団は福岡市の施設買い取り価格の範囲内でしか融資を行っていなかったためである。したがって、たとえ事業期間中に事業契約が解約されても、福岡市からの施設買い取り金により資金を回収することが可能で、損失を被らない仕組みとなっていた。これによってプロジェクトファイナンスを前提とした融資団による SPC の財務状況のモニタリングは機能しなかった。また、需要リスクが顕在化した際に融資団がステップイン²⁴を行う意志は当初より存在しなかった。これにより融資団による事業に係るリスクの管理の意識は皆無に近かった。また、福岡市はこのような㈱タラソ福岡の資金調達方法を認識しておらず、福岡市と融資団による直接協定も形式的なものに過ぎなかった。

このように実際には融資団に財務的なモニタリングを行うインセンティブはなかったのだが、福岡市によるモニタリングは提供されるサービスの水準のみが対象とされた。年間

²³ 市から支払われる金額は、本件施設の建設費 $\times (1 - 0.2) \times \frac{(60 - n)}{60}$ から契約解除時の施設の状況に応じた修繕費に相当する金額を控除した額である。

²⁴ 債務不履行等の非常の場合に、融資団が、プロジェクトに対して、経営改善策を策定や、事業継承者を模索等の対応を行うことができる、介入する権利。

業務計画書及び月次業務報告書の提出を義務づけ、利用者モニタリングの実施を契約に明記した。財務状況に関する書類も提出を求め、タラソ運営協議会²⁵において市に報告を行うことを明記していたものの、十分には機能しなかった。

施設買い取りを義務とするか権利とするかは、事業性を鑑みての市が判断するものである。しかし、義務とすると、融資団が買い取り価格の範囲内で融資を行っていた場合には、融資団に財務モニタリングやステップインを期待するのは困難である。さらに契約が解除された場合、市には必ず買い取り価格分だけの追加の公的財政負担が生じる。後のプロセスを見るに、福岡市はこの対応策を全く検討していなかった。

福岡市と事業者との事業契約、事業者への融資、福岡市と融資団との直接協定は本来、広義の VFM を発現させるためのものである。プロジェクトファイナンスという資金調達の理解が不十分のまま、福岡市と融資団に理解の相違があるままに、形式的に契約、協定が結ばれた。そして、福岡市は財務状況の審査やリスク顕在化時のステップインを期待していた。

この契約の段階で、需要リスクの顕在化等によって経営状況の悪化した際、事業を継続させるには福岡市が直接的に介入せざるを得ない状況になってしまっている。直接的に介入するということは、何らかの追加的な財政負担が福岡市に発生するので、事業者選定時 VFM も、不安定なものとなっている。また事業破綻を防ぐ対応策も契約等に盛り込まれておらず、広義の VFM の発現もリスクの顕在化次第という不安定なものになっている。

- ③ 施設買い取り義務条項
- ④ 事業者の資金調達方法
- ⑤ 公的部門による財務モニタリング

Ⅲ.タラソ福岡開業から破綻、再開まで（平成 14 年 4 月から平成 17 年 4 月）

平成 14 年 4 月に供用が開始されたが、開業当初より利用者数は伸び悩み、初年度の利用者数は 10.9 万人であった。これは大木建設グループの予測の 24.7 万人を大きく下回るもので、平成 15 年 8 月には、利用者増を意図して施設の一部リニューアルされた。しかし、SPC の財務状況は改善せず、平成 15 年度年間の利用者数は 13.3 万人と微増するも、1 億円以上の損失が計上された。親会社である大木建設による追加的な財政支援によって事業は継続されていたが、平成 16 年 4 月に大木建設が民事再生法の手続きを開始し、支援続行が不可能となった。大木建設は事業からの撤退を決定し、同年 11 月に施設が封鎖された。福岡市は平成 16 年 1 月に行われた運営協議会で財務状況から事業継続が危険と報告を受けていた。しかしその後も、経営状況の改善は事業者と融資者の役割と理解し、事業継続のための対

²⁵ 市及び事業者は、本件施設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、運営開始日後に「福岡市臨海工場余熱利用施設タラソ福岡協議会」（以下「タラソ福岡協議会」）を設置するものとする。（福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業事業契約約款第 72 条）

応策を早期に立案することはなかった。このような状況により、12月1日より市民へのサービス提供が中断されるに至った。

事業者債務不履行事由により、契約は終了し、福岡市は施設を買い取らなければならなくなった。福岡市は施設買い取りに拠るに追加的な財政負担は極力回避することを念頭に、SPCと事業継承者との民間での契約を行わせ、PFI方式で事業を続けようとした。福岡市は事業継承者を模索し、平成17年1月31日には新SPCである福岡臨海PFI(株)が設立された。2月には福岡市と福岡臨海PFI(株)間で契約が締結され、3月10日には民間事業者間での営業譲渡契約が結ばれ、4月1日にサービス提供が再開された。新SPCは運營業務をコナミスポーツ株式会社（以下コナミ）に委託し、需要リスクはコナミが負担することになっている。つまり、事業運営はコナミの利用者獲得ノウハウや財務力に依存する形となっている。再開後の利用者数は月1万人超の程度で推移している。

事業中断に至る過程での問題点は、需要リスクの顕在化の予兆が見えた際、また実際に顕在化した際に事業者、及び福岡市の対応策が具体的には検討されていなかったことである。前述したとおり、福岡市は財務状況のモニタリングは実施せず、経営悪化時には事業者及び融資者が改善を図るものを理解していた。また、そうでない場合には、福岡市が施設を買い取って事業継続することを想定していた。しかし、実際は融資者のステップインは行われず、福岡市も公の施設に関する設置条例の制定の検討等を行わず、また施設買い取りを回避するため事業継承者の模索に迫られた。事業者も過度の需要評価を行っていたにも拘らず、需要リスクが顕在化しても、施設のリニューアルの実施や親会社からの追加的な支援を受けるという方法しかとれなかった。

リスクの顕在化が予想される、もしくはリスクが顕在化した際の対応策は、事業開始前の段階で十分に検討され、顕在化した際にはスムーズにその対応策が実施されることが望ましい。

事業中断に至り、福岡市の追加的な財政負担は名目的には発生していない。したがって、事業者選定時VFMに大きな変化はなかった。しかし、市民へのサービスが4ヶ月間に渡り中断したこと、VFMの要因となった過度の需要予測に対し、需要リスクが顕在化し、事業者が破綻したこと、事業継承者の模索や新SPCとの契約締結等、広い意味でのコストの存在等を考慮すると、広義のVFMが発現したとは言い難い。

⑥ リスク顕在化時の公的部門及び事業者の対応策

事業の立案から事業の破綻までの経緯をVFMの視点から確認した。事業破綻の要因についてはSPCの資金調達構成等その他の要因も考えられるが、6つほど要因を挙げた。ここで、この6つの要因について、事業再開後にタラソ福岡を運営する福岡臨海PFI(株)の事業スキーム等を検討する。

福岡市は、自らの追加的な財政負担を回避するため、事業継承を担う企業を模索した。

㈱九州リースサービス等の企業は上述したコナミに需要リスクを移転する案のもと、事業者として手を挙げ、随意契約の形で事業継承者となった。福岡市には財政負担を回避し PFI 方式で事業を継続する採用をとり、直接運営での事業継続は有力な選択肢ではなかった。したがって、本来であれば追加的な条項を契約に盛り込みたかったが、相手に制約を付するような規定を盛り込むことはできなかった。また、資金調達に関してもプロジェクトファイナンスの組成になっておらず、新たな融資団もステップインを行うインセンティブは有していない²⁶。さらに、需要リスクはコナミが負担しているものの、コナミは SPC の出資者ではなく委託契約なので、コナミが運營業務からの撤退する可能性も否定できない。

このような事業再開の経緯に加え、今後利用者数が伸び悩む状況が続いた場合、コナミの撤退は十分に考えられる。それに端を発して事業者の債務不履行により事業期間中に契約が解除されることも、事業期間が平成 29 年度までということも考慮すると十分にありうる。福岡市にはリスク顕在化時の対応策の検討が急がれる²⁷。対応策が不十分であると、再び事業の中断が起こり、事業者選定時の VFM に大きな変化はなくとも、広義の VFM は蔑ろにされ、徒に事業が継続するだけである。これでは PFI 方式のメリットは十分活かされない。

本節ではタラソ福岡の事例を検討し、主な事業中断要因を 6 つ挙げた。さらに、事業再開後のスキーム等を確認した。再開後の事業スキームは残念ながら中断要因を踏まえた上での契約等にはなっていない。需要リスク等が顕在した場合には再び事業期間中での契約解除の可能性も否定できず、福岡市には、自らの追加的な財政負担を最小限に抑えつつも、広義の VFM 発現のための事業破綻時の対応策やモニタリング、VFM 再評価等の行動が求められる。

次節では、別件の余熱利用施設整備運営事業 2 件について、事業者選定から運営開始段階までを公開されている資料等を基に検証する。タラソ福岡と同様な要素が複数存在する場合には、事業破綻の可能性が危惧される。また比較的新しい事例において、タラソ福岡の教訓が活かされていれば、事業破綻の可能性は小さくなることが期待される。

3-2 別件の余熱利用施設の考察

本節では、タラソ福岡と同様に、PFI 方式を用いた余熱利用施設の整備事業のうち、2 件の事例に関して、前節で特定した 6 つの要素を中心に検討する。1 つは岡山市の当新田環境

²⁶ 福岡臨海 PFI(株)と融資契約を締結しているのは、山口銀行と㈱九州リースサービスである。優先債は山口銀行の 7,75 億円（金利 2.5%）であるが、7,75 億円は注釈 22 の式より求められる価格より低い。また市の買い取り価格は一定価格で安価になっていくが、その価格より、福岡臨海 PFI(株)が福岡市から四半期ごとに受け取るサービス提供料のほうが高くなっている。詳細な融資契約は確認できないが、山口銀行は多額の損失を被らない範囲で融資を行っている。

²⁷ 事業継続の枠組みづくりについては、報告書においても「今後福岡市が対処すべき具体的な課題」として指摘されている。

センター余熱利用施設整備・運営 PFI 事業、もう 1 件は豊橋市の豊橋市資源化センター余熱利用施設整備・運営事業である。

I. 当新田環境センター余熱利用施設整備・運営 PFI 事業

岡山市にある清掃工場、当新田環境センターから発生する余熱を有効利用した温水プールを中心とした健康増進施設の整備、運営事業。日本で 9 件目の PFI 事業の案件でタラソ福岡と同様初期の案件である。実施方針の公表もタラソ福岡と 5 ヶ月程度しか変わらない。同事業は平成 13 年 11 月 16 日に岡山市と事業者間で契約が締結され、平成 16 年 4 月 1 日より、運営が開始されている。

まず公募期間に付いてであるが、参加表明書等の受付の期間は確認できなかった。ただし、募集要項等の配布から提案書類の受付まで半年以上の期間が設けてあった。公募期間に関しては、7 グループが第一次提案書を提出しており、事業者側に計画立案等の検討の時間が十分に確保されたことが窺える。事業者選定方式については、タラソ福岡と類似した二段階審査が採られている。第一次審査では、非価格要素の審査の他に、資格信用審査、使用適合審査、事業計画健全性審査が行われている。しかし、非価格要素の審査以外の審査は、数値化は行わず、通過か落選かのどちらかになっている。例えば、事業計画健全性審査の場合は、公共事業に求められる長期にわたる事業遂行の健全性と安定性の観点から審査²⁸を行い、4 グループが通過している。また、非価格要素の審査項目には、事業計画の安定性や、リスク管理といった項目は設けられていない。第二次審査は、一次提案の内容との整合性を確認した上での実質的な完全価格審査となっている。この際に、各入札グループに、20%集客数が減少した場合の事業収支計画書、利用者予想の算出根拠の提出を求めている。しかし実際は、タラソ福岡と同様、提案内容と提案価格が別個に評価され、提案内容が一定基準を満たしていれば、最も低価格の提案価格が選定される審査方式となっている。プロジェクトファイナンス、資金調達に関する提出資料等は確認できなかった。なお、事業者選定時の VFM は 45%と算定された²⁹。

事業者選定方式に関して、事業計画健全性の審査が通過、もしくは落選となっており、第二次審査で再度提案価格とともに健全性を審査するということは明記されていない。リスク管理に関しても、明確な審査基準は、入札グループの提出書等、市の公開資料からは確認できなかった。また岡山市は、岡山市自らが事業を実施した際には年間利用者は約 5.5 万人と予想していたが、優先交渉権者の提案による年間利用者数予想は約 15 万人となっている。岡山市は予想の根拠を求め、また予想利用者数が 20%減少した場合の収支計画書の提出を求めているものの、それでも計算される年間利用者数は 12 万人であり、岡山市自らが実施する場合の 2 倍以上の数である。審査の段階でリスク管理等が十分に審査されてい

²⁸ 「当新田環境センター余熱利用施設整備・運営事業に係る優先交渉者の選出に至る審査内容について」(岡山市、2001)

²⁹ 特定事業の選定時の VFM は 4%であった。

ない場合、事業期間中にリスクが顕在化した場合の事業者のリスク対応策が十分であるかは、懸念が残る。

契約書³⁰においては、施設の性能、運営に係るモニタリングに関する条項は確認できた。しかし、決算書類の提出は明記してあるものの、財務モニタリングに関する積極的な条項は確認できなかった。また事業者の債務不履行における契約解除の際は、岡山市による施設の買い取りが義務となっている。さらに、契約解除時における施設所有権移転の際の事業継続に関しては、契約書において明確な条項は確認できなかった。

この事業においても、タラソ福岡と同様に事業者選定時において 45%の VFM が算定されたが、その多くは岡山市と事業者の、それぞれの予想年間利用者数の違いから生まれたものだと考えられる。この利用者数の違いから、年間の利用者収入には 1 億円弱もの差が生じている。融資団がモニタリング、ステップインを行うインセンティブを有しているかを岡山市が確認できない場合は、岡山市自らが財務モニタリングを行う必要もある。さらに、リスク顕在化等に係る契約解除時における事業継続の枠組みが検討されていない場合には、検討、明文化の対応が必要である。

タラソ福岡と同時期に実施方針が公表された案件ではあるが、開業はタラソ福岡より 2 年間遅い平成 16 年 4 月であった。タラソ福岡の経営悪化の情報を岡山市が有していたかは判断できない。しかし、事業者選定時においては事業計画の安定性やリスク管理の審査が十分であるとは言えない。リスク顕在化時の対応策を、市、事業者双方とも十分に準備しておくことが望ましい。

II. 豊橋市資源化センター余熱利用施設整備・運営事業

豊橋市にあるごみ処理施設、豊橋市資源化センターから発生する余熱を有効利用する温水プール及び温浴施設の整備運営事業。実施方針は平成 16 年 10 月と前の 2 件と比べて新しい案件である。入札公告は平成 17 年 3 月とタラソ福岡の経営破綻の後であり、相当程度担当者にもタラソ福岡の情報を把握していたものと考えられる。なお、施設の運営開始予定日は平成 19 年 10 月 1 日で、期間は 15 年間である。

この事業の特徴的な点は、事業方式が BTO 方式である点、また事業者の収入は、設計及び建設業務に係る対価（サービス購入費Ⅰ）と、維持管理及び運営に係る対価（サービス購入費Ⅱ）の 2 つである点である。つまり、利用者収入は豊橋市の収入となり、市から一定の額が維持管理及び運営に係る対価として支払われることとなっている。

事業者からの参加表明書の受付期間は 2 ヶ月間、また募集要項の配布から提案書類の受付も 5 ヶ月弱程あり、十分に確保され、4 グループが入札している。審査方式は実質的な一段階の総合評価方式であった。資格審査、基礎審査を経ての総合審査は提案内容と提案価

³⁰ 正式な市と事業者の契約約款は公表されておらず、岡山市が実施する別件の余熱利用施設の PFI 事業、「東部健康増進施設余熱利用施設の整備・運営事業」の仮契約書（案）を参考にした。

格がそれぞれ 100 点満点で 5:5 の割合で評価される方式が採られている。また、提案内容の審査にはリスク管理方針という項目があり、7 点の配点がある。さらに入札の際に、資金調達に関する提案書、事業の安定性確保に関する提案書の提出を義務づけている。資金調達については、審査講評によると各グループともプロジェクトファイナンスが採用されている。

契約書³¹においては、事業者が業務報告書の提出を義務づけ、また市がサービス提供水準に関するモニタリングを行うこととしている。が、財務モニタリングに関する積極的な条項は、当新田の事例と同様確認できなかった。さらに市と事業者による協議会での協議事項にも財務状況に関する協議は、積極的に明示されていない。また BTO 方式であるため、事業の早期解約時における施設所有権に関する項目もなく、「選定事業者が破綻した場合、市は事業契約を解除し、直接事業継続のための手段を講ずるものとします」と実施方針で触れられている。

BTO 方式の採用、及び、サービス購入費Ⅱが一定であることから、事業者が維持管理及び運営段階で十分にインセンティブを有することができるかが問題である。この点に関して、豊橋市は「施設の立地条件を考慮すると、市が集客リスクを負うことにより、公共事業としての安定性や継続性を無理なく確保できると考えています」と見解を示している。需要リスクを完全に公的部門が負えば、運営段階での事業者の利用者獲得に対するインセンティブによる創意工夫は見込めず、結果的に市の収入も増加しない可能性がある。市からのサービス購入費と利用者収入という、タラソ福岡と同じ事業収入スキームとし、入札段階での利用者予測を明確かつ合理的な根拠を持って行わせ、事業を実施するという選択肢もあったであろう。本件は需要リスクの顕在化による事業破綻の可能性は低いだろうが、事業者の施設の維持管理業務に係るインセンティブ、利用者獲得のインセンティブが働きにくい。本件は、BOT 方式で利用者収入のある事業と比して、事業への積極的な参画を促す事業スキームとはなっていない。特定事業選定時の VFM は 45%と算定され、市の支出は縮減するが、継続的に計画通り市の利用者収入があるかは不透明である。

本節ではタラソ福岡の事業破綻要因を踏まえて、類似の余熱利用施設 PFI 事業の、立案から事業開始までの段階で、比較検討可能な項目について考察を行った。当新田環境センター余熱利用施設の事業については、早期の案件ということでタラソ福岡と類似した項目もあった。事業者選定段階で VFM は 45%と算定されているが、これに加えて広義の VFM の発現を確保するためにも、事業期間中の市による財務モニタリング、VFM の再計算、リスク顕在化時、事業破綻時の対応策の検討がなされていることが期待される。豊橋市資源化センター余熱利用施設の事業は、市の判断により事業者が軽い事業スキームが採用されている。事業者選定方式等のプロセスにおいては、タラソ福岡の教訓を活かしているともとれるが、事業スキームについては、その情報を理解したうえでの判断かは窺い知れないが、民間事業者の創意工夫、インセンティブが生まれにくいものとなっている。事業者選

³¹ 入札公告の際に公開された事業契約書（案）を基に進める。

定の段階でVFMは45%と算定されたが、それ以上のVFMの発現を大きくは期待できない。

余熱利用施設のPFI事業はまだ6件しか実施されておらず、直近の豊橋市の事例もタラソ福岡の教訓を把握した上での事業であるかは判断できない。ただし、需要リスクの存在する運営部分を積極的に民間事業者任せ、インセンティブを付与することで創意工夫が生まれ、より効率的で良質な公共サービスが期待できる。これがPFI事業に期待される効果である。

第4章 結語

本稿では、余熱利用施設のPFI事業に関して、その目的であるVFMの発現に着目して考察を行った。まず第1章では第三セクターの現状並びに問題点を（赤井、2003）等を基に概観した。PFI事業の成功のために必要な制度整備を確認した上で、PFI事業の現況を確認した。公的部門と民間事業者の役割、リスクの分担を契約によって明確に規定すること、民間事業者の創意工夫によって期待される効果をVFMとして示すことは、従来の公共施設の建設や第三セクターにはなかったことである。

第2章では、PFI事業において最も重要な概念であるVFMについて、その概念と評価の仕組み、現状のVFM評価に係る問題点を整理した。その上で、現行の定量的なVFM評価は公的財政負担額の縮減の算定だけでは不十分で、それに実効性を与える契約、事業期間中の再計算の必要性を指摘した。また、第3章での分析のため、3つのVFMを示した。

第3章1節では、そのVFMの算定、確保、発現の視点から余熱利用施設のPFI事業を検討した。最初のPFI事業の破綻事例となったタラソ福岡の件においては、事業者選定段階で45%のVFMの発現が算定された。しかし、事業者を選定するまでの過程で、応募期間の短さと事業者審査方式は、不十分なものであった。さらに広義のVFMの発現を確保する契約、資金調達方法も不十分で、リスク顕在化時の広義のVFM発現が不安定なものとなってしまった。そして、実際に需要リスクが顕在化し、事業破綻、事業中断に至り、広義のVFMが発現したとは言い難いものであった。再開後のタラソ福岡事業も、契約の改編は行われず、また、資金調達方法も、融資銀行が多額の損失を被らない範囲での融資となっている。

さらに第3章2節では、2件の余熱利用施設の検討を行った。当新田健康増進施設余熱利用施設は、タラソと同様に早期の案件である。事業者提案の予想年間利用者数は市の予想の3倍近くである。これが過度の需要予測で、実際に利用者数が予想に達していない場合は、事業破綻の可能性も否定できない。リスク顕在化時、または事業破綻時の対応策が検討も必要であろう。豊橋市資源化センター余熱利用施設は、BTO方式の事業運営で、さらに事業者の維持管理及び運営収入が利用者数に関係なく一定額が支払われるサービス購入型が採用されている。これにより事業者は利用者獲得のインセンティブを持たず、事業者による創意工夫が生まれにくくなっている。

本稿を作成するにあたり、筆者が意識した点は2つある。1つは、現行のVFM評価が公共財政負担額に着目した事前の評価であることである。今1つはそれと本来事業期間を通じて発現する広義のVFMとの乖離である。タラソ福岡の事例は事業者選定時のVFMが45%と算定されたが、その提案を受け入れ、選定した福岡市にも問題があった。契約やリスク顕在化時の対応が不十分なまま事業が開始され、事業が破綻した。豊橋市の事例も事業者選定時のVFMが45%と算定された発現が、運営期間中における広義のVFMの向上は十分には期待できない。

広義のVFMは、事業者選定から契約、リスク顕在化の対応策等のステップが着実に踏まれた上で事業期間を通して初めて発現する。事前の評価は当然不可欠ではあるが、そこでは、公的財政負担の縮減によって、事業者選定時のVFMの発現が期待されるだけである。

最後にPFI事業において、広義のVFMが発現するための方策について今一度ここで述べておく。重要なのはPFI事業の各段階で公的部門が明確な姿勢を持って事業に責任を持つことである。

I.事業の計画立案及び事業者選定の段階

公的部門が特定事業の選定の段階で、事業の目的や性質を十分に認識することがまず不可欠である。その上で、明確な根拠を持ってPSCとPFI-LCCを算定し、企業の応募を募ることである。効率的な公共サービスの提供、民間のアイデアの積極的な事業のコンセプト等を示すのは当然である。それに加えて、公的部門は事業のどの段階において民間のノウハウを活かすのかということ把握する必要がある。これらを踏まえた上でPFI-LCCの算定を行い、公募要項を作成しなければ、公的部門が期待した提案が現れず、想定したようなVFMが発現しない恐れがある。そして、その公的部門の意図を十分に反映させる事業者選考方式を採ることが必要である。財政負担を極力軽くしたいという意図で、完全価格審査を行っても、非価格要素と独立して審査を行っては、特に運営面で創意工夫を活かせる事業でも、それが蔑ろにされ、過度の需要予測を基に入札した事業者グループが選定される恐れがある。どのような評価方式であっても価格審査はある。その際には需要予測の明確かつ合理的な根拠、また需要リスク顕在化時の具体的な対応策の提出等を義務づけ、評価することが、適切に事業者を選定するために必要である。事業者選定時のVFMや定性的な「サービスの価値」の向上を、ならびにそれに係るリスクを公的部門が十分に把握することが必要である。この段階で事業に係るリスクを把握していないと、次の契約段階、実施段階で広義のVFMの発現が不安定なものとなる。

II.契約段階

事業者選定時VFMと定性的な「サービスの価値」の向上を、広義のVFMとして確実に発現させるためには、公的部門と事業者間の契約が非常に重要である。リスク顕在化時の公的部門、事業者双方の対応策、契約解除時のサービス提供方法等を検討しておくことが

重要である。また資金調達方法によっては、融資団が本来期待される財務モニタリングや経営状況が悪化した際にステップインを実施しない可能性もある。また、事業を継続的かつ安定的に供給する観点からも、公的部門と融資団による直接協定も重要である。しかし、プロジェクトファインスが十分に発達してない状況では、公的部門による財務モニタリングを規定する必要もある。

公的部門と事業者との契約、事業者と融資団との融資契約、公的部門と融資団の直接協定、全てが、事業に係るリスクを把握した上で締結されることで、実施段階での広義のVFMの発現が、確実なものとなる。

Ⅲ.実施段階

事業開始後は、広義のVFMを確実に発現させるために、公的部門がサービス提供水準のみに限らず利用者数や財務状況等のモニタリング等を行い、事業期間中に積極的にVFM再評価を行うべきである。再計算を行うことで、リスクの顕在化を早い段階で認識することができ、損失が大きくなるうちに対応策を講じることが可能となる。さらに事前の評価が正しかったか確認し、今後のPFI事業に活かすためにもVFM再計算が重要であることは既述した。

以上のように、事業の立案から事業期間中まで広義のVFMに対して一貫した姿勢を持つことで、初めて広義のVFMは発現する。

PFI法が施行されて7年が経過した。公益事業において、民間企業の創意工夫を積極的に評価したうえで事業を実施するというVFM評価の方式は、従来の手法にはなかった画期的なものである。PFI事業の目的がVFMの発現についても大枠の考え方は理解されている。ただし、公的財政負担額の縮減を図る事前の評価で算定される事業者選定時のVFMで、当該PFI事業が評価され、PFIのメリットが活かされたというのは十分ではない。事業期間中を通して発現する広義のVFMの発現を確認できてから、当該事業の評価がなされるべきである。しかし、広義のVFMに関してはまだVFM再評価の制度が十分に整っていない。本稿で示したように事業者選定から契約、VFM再評価を通して、事業期間中を通じた広義のVFMは発現する。当該事業に発現するVFM、その阻害要因であるリスクの顕在化に対する十分な理解が必要である。またその上で、事業を計画立案し、実施していく姿勢が公的部門に求められている。

補章 事業者選定段階におけるリスク対策の評価

タラソ福岡の教訓の一つに事業者選定方式があることは指摘した。事業者が過度な需要予測を行い、リスク管理、事業計画の安定性を検討しないまま、事業を落札するために、低価格での入札を行う可能性は十分にある。公的部門に求められるのは、そのような入札

グループを選定しないことである。そのためには、審査における価格ウエイトの調整や、リスク顕在化時の対応策、事業計画の安定性を提案内容において、審査項目として審査し、評価することが必要である。ここではタラソ福岡以降の余熱利用施設整備運営事業の、事業者選定に考察を加える。

余熱利用施設整備事業のPFI事業は、現在6件が事業者選定までの段階まで進んでいる。最初の2件は、既述した、タラソ福岡と、当新田の事業である。3件目の事例は、当新田と同じく岡山市が実施する、東部余熱利用健康増進施設整備・運営PFI事業である。ただし、この事例は当新田の事例とほぼ同様の審査方式となっており、入札グループのリスク管理、事業計画の健全性を十分に審査できる方式とはなっていない。

4件目の事例は、市川市の市川市クリーンセンター余熱利用施設整備・運営事業である。審査方式は二段階となっており、まず第一次審査で資格審査、第一次提案審査が行われる。第一次提案審査は、事業に対する考え方を問うもので、実際には応募した3グループ全てが通過している。第二次審査では、価格審査³²、第二次提案基礎審査³³、事業者ヒアリングが行われ、最後に総合審査が行われる。第二次提案基礎審査を通過した入札グループに対して、総合審査が行われるが、合計100点のうち、非価格要素が60点、提案価格が40点の配点である。非価格要素の審査項目には、「事業の安定性」、「リスク管理の方針と具体的な対応策」という項目があり、それぞれ、7点、4点の配点が与えられている。実際の審査は審査委員9人が行いそれぞれ63点、36点の配点があるが、前者は32.2点～54.6点、後者は13.6点～29.6点の評価となっている。このように点数をつけて事業の安定性、リスク管理の評価を行うのは、先の3つの事例と大きく異なる。実際は、その2項目で最も高い評価を得た入札グループが、提案価格も最も低価格であった。総合評価では次点のグループと20点近くの差が生じ、その入札グループが優先交渉権者となっている。

5件目の事例は、仙台市の松森工場関連市民利用施設整備事業³⁴である。審査方式は、事前に資格審査、入札書類の確認等があるが、実質的には一段階の総合評価方式である。総合審査にあたる定量化審査は、合計100点のうち、非価格要素が70点、提案価格が30点の配点となっている。非価格要素の審査項目には、「リスク管理計画」、「事業安定化への計画」の項目があり、それぞれ、5点ずつの配点が与えられている。実際の評価は、入札グループの3グループとも前者の評価が2.5点、後者の評価には5点を与えられている。そしてこの事例では、最も低い提案価格でない入札グループが、非価格要素の審査で最も高い評価を得て、優先交渉権者となった。なお、6件目は既述した豊橋市の事例である。

審査方式における非価格要素の審査の中で、「リスク管理」、「事業安定化」の項目が設けられることは、3章末に触れたPFI事業の主旨に則る上でも非常に重要なことである。低

³² 提案価格が、予め市が設定している市の上限価格を超える場合は失格となる。

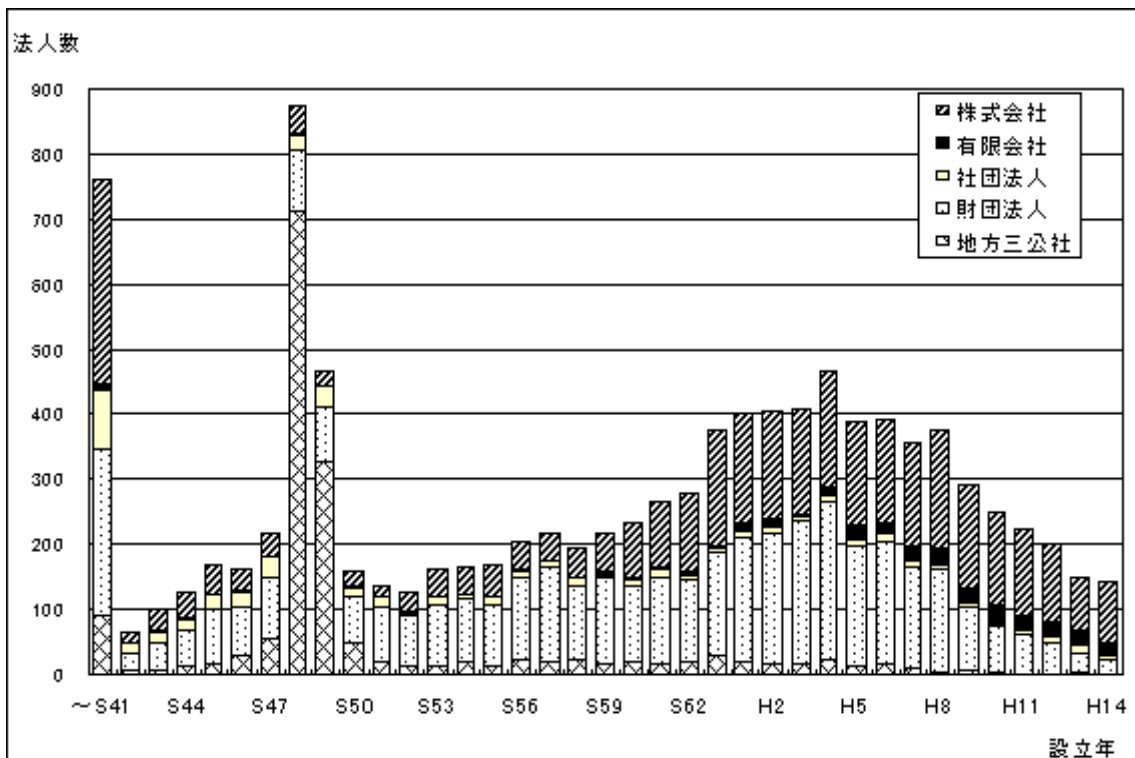
³³ 募集要項等に示す要件を満たしているかを確認する。1つでも違反した場合は失格となる。

³⁴ 平成17年8月16日の宮城県沖地震により、天井が落下する事故が発生した。

価格で入札を行っても、事業収入の安定性、リスク顕在化時の対応策がなくては、事業の実効性が不確実である。しかし、現行で多く採られている価格審査の方式では、最も低い提案価格が必ず満点を獲得できる仕組みとなっており、「リスク管理」や「事業安定化」と提案価格が審査において連動して評価されていない。事業者の収入が公的部門からのサービス購入費と利用者収入の2つからなるミックス型の事業では、「リスク管理」や「事業安定化」の評価と連動させる為に、提案価格に何らかの傾斜をかけることも一つの方策である。非価格要素の「リスク管理」、「事業安定化」の評価が低い入札グループの提案価格には、その分提案価格の得点を割り引く等の仕組みがその1つである。

図表・参考文献等

図表1 第三セクター等の年次別設立件数



(総務省、2005)

図表2 第三セクターに関する指針の改定

1 改定の背景

- (1) 第三セクターを取り巻く社会経済情勢が大きく変化していること。
 - ア 不良債権問題の解決、企業及び産業の再生、規制改革の推進
 - イ 国及び地方公共団体における財政状況が一段と悪化
- (2) 第三セクターの経営が一段と厳しさを増していること
 - ア 解散、倒産件数 (平成12年 28法人 →平成14年 68法人(143%増))
 - イ 赤字法人数 (平成12年 2,364法人 →平成14年 2,470法人(4%増))
 - ウ 赤字法人数における赤字金額 (平成12年 1,602億円 →平成14年 1,756億円(10%増))

2 改定のポイント

- (1) 外部の専門家による監査を活用する等監査体制の強化を図ること。
- (2) 政策評価の視点も踏まえ、点検評価の充実、強化を図ること。

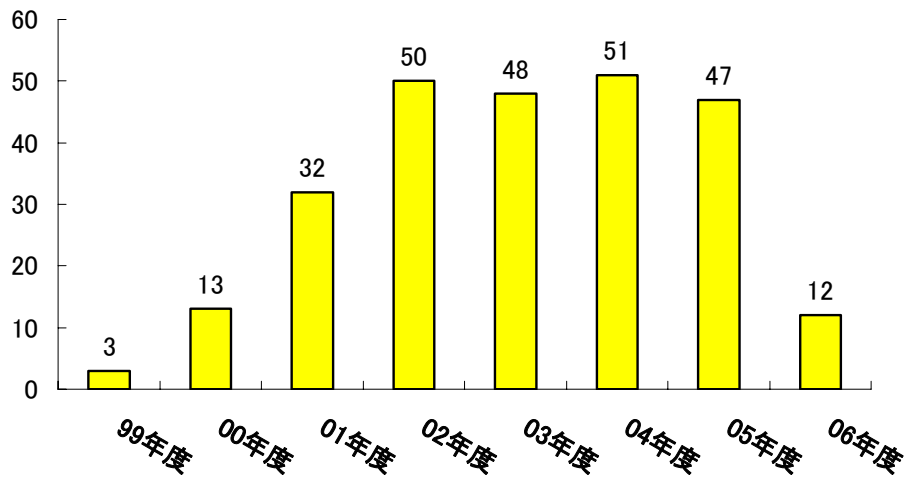
(3) 情報公開様式例を参考に積極的かつ分かりやすい情報公開に努めること。

(4) 完全民営化も含めた既存団体の見直しを一層推進すること。

(総務省、2003)

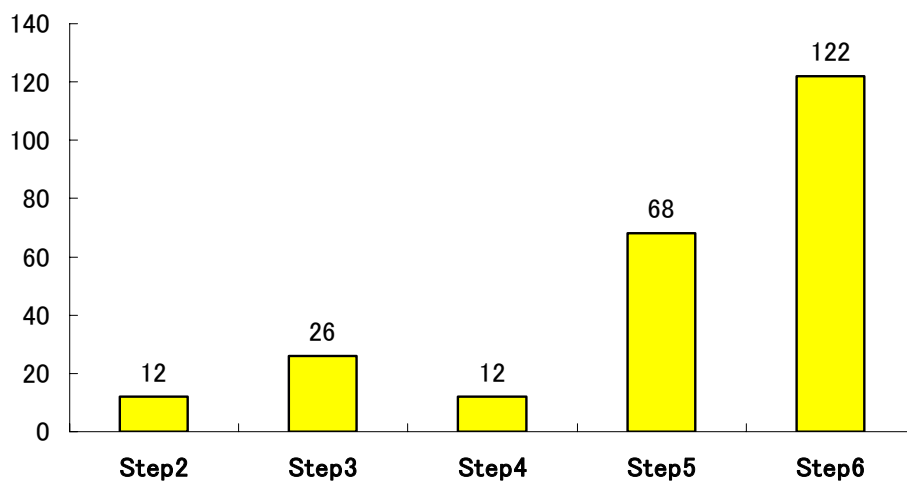
図表3 実施方針の公表が行われたPFI事業の件数

(平成18年7月18日現在。中止・断念になったものを含む)



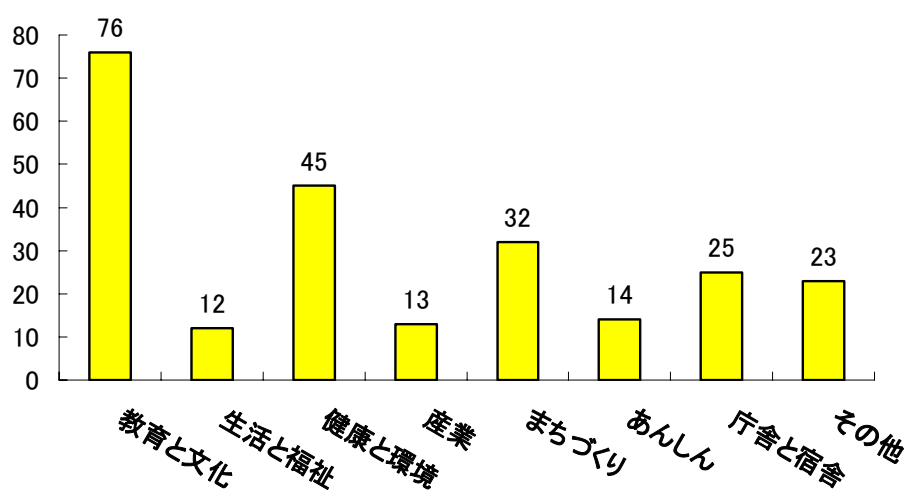
(PFIインフォメーションを基に作成)

図表4 PFI事業の進捗状況(7月18日現在。中止・断念になったものは除く)



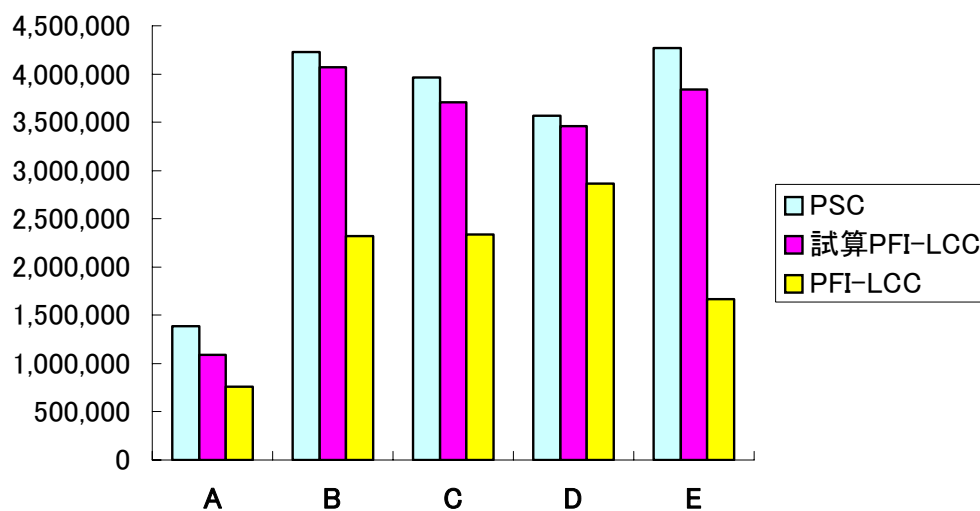
(PFI推進委員会資料を基に作成)

図表 5 PFI 事業の事業分野



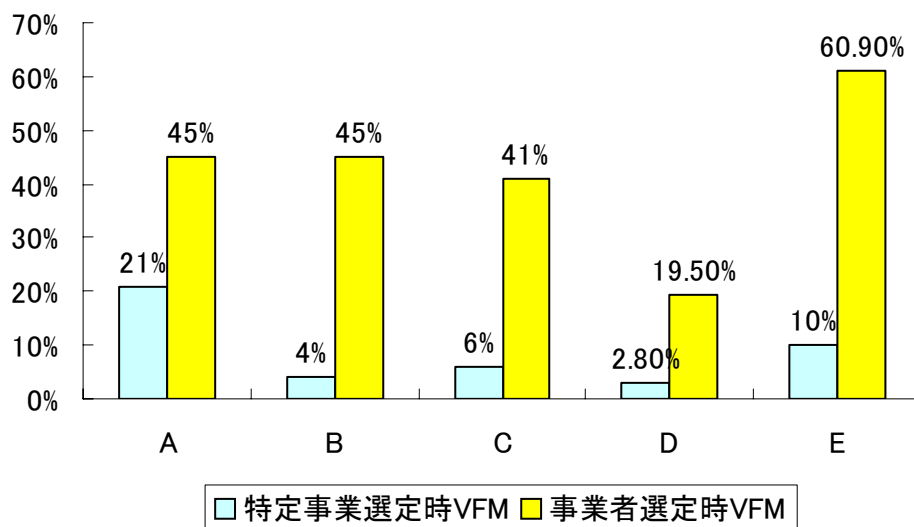
(PFI 推進委員会資料を基に作成)

図表 6 PSC と試算 PFI-LCC、PFI-LCC



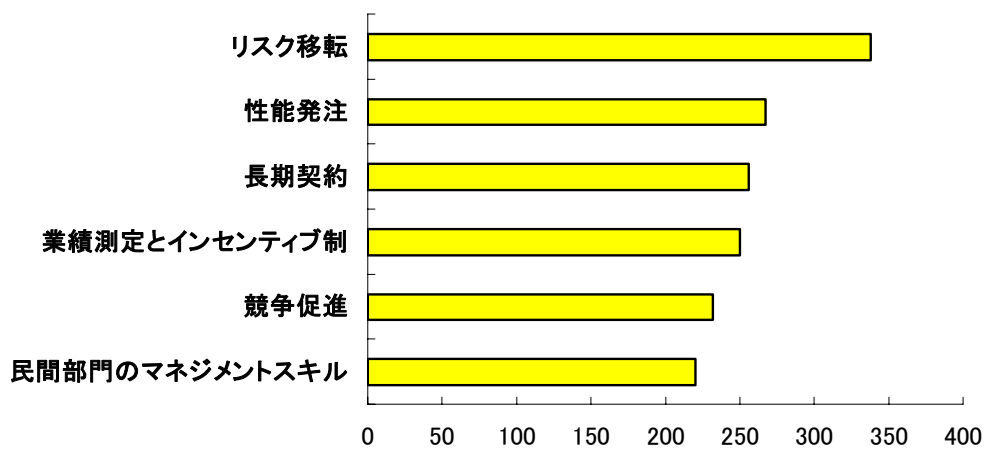
(各自治体 HP より筆者作成)

図表7 特定事業選定時のVFMと事業者選定時のVFM



(各自治体 HP より筆者作成)

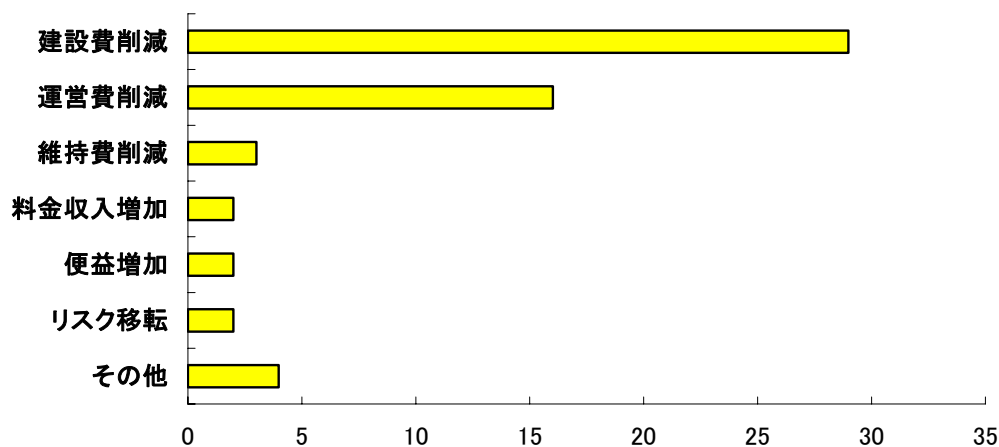
図表8 イギリスのPFIプロジェクトにおけるVFMドライバー³⁵



(社会経済生産性本部、2003 を基に筆者作成)

³⁵ PFI プロジェクトに関わった関係者より上位回答。複数回答可

図表 9 日本の PFI 事業における VFM ドライバー³⁶



(社会経済生産性本部、2003 を基に筆者作成)

図表 10 タラソ福岡の経緯

年	月日	
平成 8 年	4 月 23 日	当該地区の自治会連合会 「清掃工場問題に関する基本要望書」提出
	9 月 20 日	臨海工場施設事業着工
平成 10 年		基本設計
平成 11 年	7 月 30 日	PFI 法公布
	8 月 6 日	事業化検討委員会設置要項
	9 月 24 日	PFI 法施行
平成 12 年	3 月 30 日	実施方針の公表
	5 月 30 日	特定事業の選定
	5 月 31 日～6 月 9 日	募集要項等の配布
	5 月 31 日～6 月 13 日	参加申請書受付
	6 月 15 日	応募資格確認通知
	6 月 21 日	現場説明会
	6 月 27 日～29 日	質問書受付(第 1 回)
	7 月 11 日	質問回答書配布(第 1 回)
	7 月 17 日～19 日	質問書受付(第 2 回)
	7 月 26 日	第 1 回審査委員会
7 月 28 日	質問回答書配布(第 2 回)	
	8 月 9 日	追加資料配布

³⁶ 直接的な要因である選択肢から回答

	8月21日～23日	質問受付(第3回)
	8月31日	質問回答書配布(第3回)
	9月12日～14日	提案書受付
	10月5日	第2回審査委員会
	10月13日	第3回審査委員会(1次審査)
	10月27日	提案内容に関するヒアリング
	11月2日	第4回審査委員会(2次審査)
	11月8日	優先交渉権者の決定
	12月	審査講評
	12月21日	㈱タラソ福岡設立
平成13年	1月18日	仮契約
	2月23日	議会での議決(契約の締結等)
	2月	事業契約締結
	2月～平成14年2月	設計・建設
	3月7日	臨海工場本格稼動
平成14年	4月	施設供用開始
平成15年	7月	施設リニューアル
平成16年	1月	協議会での報告
	3月	代表企業の破綻
	9月21日	㈱タラソ福岡取締役で法的倒産手続き申立を決議
	11月30日	施設閉鎖
	12月1日	タラソ福岡閉館
平成17年	1月31日	福岡臨海PFI(株)が設立
	2月	新SPCへ施設譲渡
	2月18日	仮契約
	2月24日	議会議決
	3月1日	タラソ福岡事業再開
	3月10日	民間事業者間での営業譲渡契約
	3月27日	リニューアルオープンセレモニー
	4月	事業の再開

参考文献

- 赤井伸郎（2003）、『第三セクターの経営悪化の要因分析—商法観光分野の個票財務データに関する実証分析—』、ESRI Discussion Paper Series No.32
- 赤井伸郎（2005）、『第三セクター等（地方三公社・第三セクター）の実態と課題』
- 財団法人 社会経済生産性本部（2003）、『我が国における PFI 事業の評価—VFM の視点—』
- 総務省（2003）、『第三セクターに関する指針の改定』
- 総務省自治財政局（2005）、『第三セクター等の状況に関する調査結果』
- 内閣府民間資金事業活用推進委員会（2004）、『PFI 推進委員会中間報告—PFI のさらなる展開に向けて—』
- 内閣府民間資金事業活用推進委員会（2001）、『VFM（Value For Money）に関するガイドライン』
- 内閣府民間資金等活用事業推進室（2005）、『地方公共団体における PFI 事業導入の手引き』
- 日経 BP 社（2004）、『早稲田パブリックマネジメント 2004Summer No.01』
- 日経 BP 社（2004）、『早稲田パブリックマネジメント 2004Autumn No.02』
- 福岡市 PFI 推進委員会（2005）、『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～』

参考 URL

- 市川市クリーンセンター余熱利用設備・運用 PFI 事業 HP
http://www.city.ichikawa.chiba.jp/net/seisobu/pfi/yonetsu_top.htm
- 岡山市における PFI 事業 HP
<http://www.city.okayama.okayama.jp/kikaku/kikakuhan/pfi/index.htm>
- （仮称）松森工場関連市民利用施設整備事業への PFI 手法の導入 HP
<http://www.city.sendai.jp/kankyou/shisetu/pfi/index.html>
- 豊橋市資源化センター余熱利用施設整備・運営事業（PFI）HP
<http://www.city.toyohashi.aichi.jp/kankyo/pfi.html>
- 内閣府 PFIHP <http://www8.cao.go.jp/pfi/>
- 福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業 HP
http://www.city.fukuoka.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_Template=AM02022&Ft=AC02022&Cc=7d14c3138cd
- PFI インフォメーション HP <http://www.pfinet.jp/>