

PFIにおける「需要リスク移転のパラドックス」を巡る考察 ～PFI失敗事例に学ぶ、PPP成功のポイント～

Consideration of the paradox of demand risk transfer in the PFIs
- Lessons from unsuccessful PFIs and key success factors for PPP -

2005年8月、「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」の一部を改正する法律が公布、施行された。この主な改正事項は「PFI (Private Finance Initiative) 事業がサービス分野を対象とすることの明確化」等となっており、今後は運営業務やサービス分野の比重が大きいPFI事業が増加するものと考えられる。

また、単にPFI事業だけではなく、「指定管理者制度」や「市場化テスト」等、従来は公的セクターのみが担ってきた公共サービスの提供を民間セクターにも開放するPPP (Public Private Partnership) は、今後もより拡大していくものと考えられる。

一方、もともとPFIが発案された英国において、また日本においてもPFIの失敗事例が登場しており、これらの失敗の原因を見ると、「需要リスク」のあり方が大きな課題となっている。

また、PFIの失敗事例から理解できることは、行政側がよりVFM¹の高い民間事業者を選定しようとするほど、まるでパラドックスのように「需要リスク」を高めてしまうという、「需要リスク移転のパラドックス」の存在である。

今後PFIを始めとして、指定管理者制度や市場化テスト等、様々な望ましい官民パートナーシップを実現していくためには、これらの「需要リスク」を中核とした失敗事例の原因を把握し、原因と推測される課題に対応していく必要があると考えられる。

こうした背景のもと、本研究においては、①英国における「王立武具博物館」の事例、②日本における「タラソ福岡」の事例、という2つの失敗事例に焦点を当て失敗の本質的な原因を検討したうえで、失敗事例に学ぶ、PPPのポイントを探る。



The PFI Act, or "Law relating to the promotion of the development of public facilities using private funds" was revised in August 2005, by the promulgation and implementation of the amending act. One of the major points of the revision was to clarify that the projects of PFI - Private Finance Initiatives - includes not only manufacturing goods or construction, but also services. Therefore, in the near future, PFI projects with heavy involvement in management operations and service sectors will increase.

In addition to the PFI projects, PPP - Public Private Partnership - is also expected to expand. The PPP will allow the private sector to provide things such as "designated manager systems" and "market testing" that have traditionally been handled solely by the public sector, and will expand further from now on.

In the U.K. where PFI was originally invented, and in Japan, there are cases of unsuccessful PFIs. Looking into the causes of these cases, how to handle "demand risk" has become a big issue.

It can be recognized from the examples of unsuccessful PFIs that there is the "paradox of demand risk transfer" that will increase the "demand risk", as the administrative agencies try to select a private contractor with higher VFM¹.

In order to achieve desirable partnership between public and private sectors in PFI projects as well as in the designated manager system, market testing, etc., we need to understand the causes of such unsuccessful cases, with the emphasis on "demand risk", and to cope with the assumed causes.

Under these circumstances, in this article the author will explore the points of contention relating to the PPP, examining the fundamental causes, and learning from the unsuccessful cases focusing on the examples of (1) the Royal Armouries Museum in the U.K., and (2) the Thalasso Fukuoka in Japan

¹ VFM (Value for Money) is the general idea of "providing the highest value of service for the price"

1 はじめに：既往研究の概要と本研究の位置づけ

2005年8月15日、「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、1999年7月制定)の一部を改正する法律が公布、施行された。この改正は、1999年のPFI法施行から6年が経過する間に顕在化してきた様々な課題に対応することを目的としており、主な改正事項は「PFI事業がサービス分野を対象とすることの明確化」等となっている²。

このPFI法の改正・施行を踏まえた措置として、地方公共団体におけるPFI事業に関しても、総務省が2005年10月3日付で「地方公共団体におけるPFI事業について」の改正を通知した³。

この通知における主な改正点の一つとして、PFIの需要変動リスクがあげられる。具体的には、「PFI事業の実施の検討に当たっては、事前に適切な需要見通しを行うなど、事業自体の必要性を十分に検討するとともに、事業者選定段階においても、需要変動リスクが存在する事業又は大きな事業については、過大な需要見通しを前提とした事業提案ではないか十分に審査すること。」という記述が追記された。

ところで、そもそも日本にPFIが導入された初期の時点においては、リスクの主体は民間である、という考えが一般的であった⁴。すなわち、民間にリスクを移転することによって、PFIのVFM (Value for Money) が達成される、という考え方である。

この考え方には一定の正当性はあるものの、当然のことながら、PFI事業における「需要リスク」とは、当該リスクが顕在化した場合、VFMの低下や事業の安定性や継続性に極めて大きな影響を与える要因である。

しかし、内閣府「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」(2001年)⁵において、需要リスクに関してはあまり記述されていない。同ガイドラインにおいては需要リスクが顕在化する場合として、「(イ) 社会経済状況の変化により、選定事業により提供される公共サービスの必要性が低減し、現実の利用度が当初の想定を

下回る場合」及び「(ロ) 同種のサービスが提供されることにより、選定事業により提供される公共サービスの現実の利用度が当初の想定を下回る場合」の2つの場合しかあげられていない。

また、「需要リスク」に関する研究もあまり進展していないのが実情である。PFI事業のリスク全般に関する研究事例はいくつか散見されるものの、「需要リスク」に焦点を当てた研究については、筆者の知る限りでは片手で数える程度しか見あたらない。

例えば、高瀬他⁶においては、需要リスクを「PFI事業の成否のカギを握っている」存在と位置づけたうえ、需要リスクが生じた場合(需要減少に伴う供給者の採算悪化)の公的支援策として、一般財源からの供出ではない「環境税」の導入を提案している。

また、小路⁷においては、交通需要リスクの緩和方法について、「交通バンド型」「キャップ&フロア型」「可変契約期間型」「アベイラビリティ型」の4種類に類型化している。そして、「リスクの管理能力(交通需要を精度よく予測する能力)を考慮するならば、民間事業者にはリスク管理能力があると考えられるので、交通需要リスクをある程度分担することが適切な場合もある」とまとめている。

ただし、こうした結論を導く一方で小路は、「例えば交通量あたりの料金単価で入札が行われる場合、需要を楽観的に予測すれば低めの料金設定となり、入札で勝ち残る可能性は高くなるが、実際に開業してみれば需要不足に直面することになりかねない」と、いわゆる“勝者の災い”についても指摘している。

さらに、小川⁸においては、「一般には、PFI事業契約において需要リスクは、民間事業者が一方的に負うものとして考えられている」ことに対して、「民間事業者が全てのリスクを負うのではなく、逆に公共部門が全ての需要リスクを負うのが望ましくなる場合のあることが明らかになる」としている。

これらの既往研究においては、実際のPFI事業を分析しているわけではないが、もともとPFIが発案された英国においても、また日本においてもPFIの失敗事例が登場して

いる。そして、これらの失敗の原因を見ると、まさに「需要リスク」のあり方が大きな課題であることが理解できる。また、この「需要リスク」とは、行政側がよりVFMの高い民間事業者を選定しようとするほど、まるでパラドックスのように「需要リスク」を高めてしまうという、PFI事業（特に施設を新規に整備する場合）に極めて構造的な問題を指摘することができる。

今後PFIを始めとして、指定管理者制度や市場化テスト等、様々な望ましい官民パートナーシップを実現していくためには、これらの「需要リスク」を中核とした失敗事例の原因を把握し、原因と推測される課題に対応していく必要があると考えられる。

こうした背景のもと、本研究においては、①英国における「王立武具博物館」(Royal Armouries Museum)の事例、②日本における「タラソ福岡」の事例、という2つの失敗事例に焦点を当て失敗の本質的な原因を検討したうえで、失敗事例に学ぶ、PPPのポイントを探りたい。

2 | PFI事業の失敗事例研究

(1) 英国におけるPFIの失敗事例：王立武具博物館

1) 王立武具博物館の概要⁹

①施設の概要

王立武具博物館 (Royal Armouries Museum) は、武具を展示する博物館としては世界最大規模を誇っており、また、同館は英国最古の歴史を誇る国立博物館でもある。

世界中の武具に関するコレクション（中世の鎧や兜、近世の銃、現代特殊部隊の携帯兵器、和風兜や鎧、日本の流鏑馬装束、等）を収集・展示している。

施設は6階建て、延床面積は、約2万㎡（21.8万平方フィート）、うち展示陳列及び付帯施設の部分は約1.3万㎡（13.8万平方フィート）である¹⁰。

②PFI事業の概要

PFI事業としての王立武具博物館は、英国で（すなわち世界中で）最も初期のPFIの一つであり、芸術・文化分野としては英国で初めてのPFI事業である。そして、残念な

図表1 王立武具博物館



出所：筆者撮影

がら英国で初めてのPFIの失敗事例ともなってしまった。

総事業費（資産価値）は、約4,250万£（1£=200円で換算すると、約85億円）。

管理者は、文化・メディア・スポーツ省¹¹、事業主体は、民間企業であるRoyal Armouries International plc.（以下、RAI）である。PFIの事業方式は、BOT方式¹²で、事業期間は当初60年を想定していた。

王立武具博物館の当初のPFI事業のスキームは図表2の通りとなっている。

■RAI (Royal Armouries International)

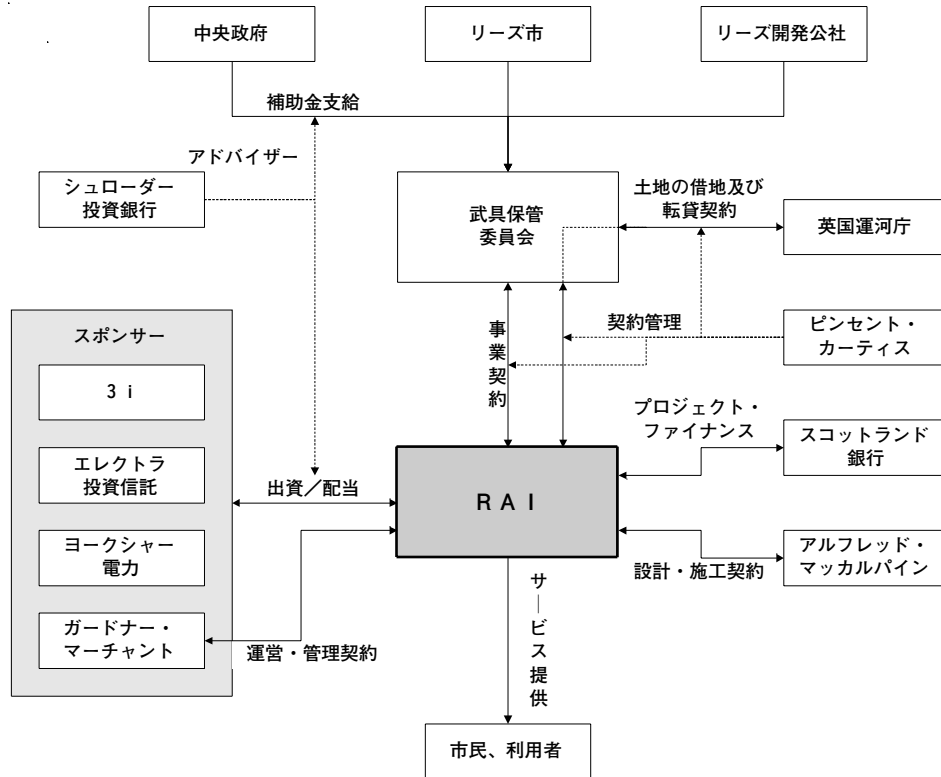
事業主体であるRAIの収入は、①博物館の入場料収入、②博物館に入居するレストラン・カフェの賃料収入、宣伝に関する収入、を受け取ることができ、キャッシュフローとしては、平均で300万£/年を期待していた。一方、博物館の建設及び経営（集客及びその他の商業活動、財政、等）に関するリスクは、事業主体であるRAIにあった。

また、RAIに要求されているサービスの項目及び水準に関しては、開閉館の時間、セキュリティの水準、収蔵品の管理及び展示、博物館への職員配置（博物館の職員数は約200人）等について契約の中で定められている。

■スポンサー（3i、エレクトラ投資信託B/K、ヨークシャー電力、ガードナー・マーチャント）

RAIのスポンサーについては、3i、エレクトラ投資信

図表2 王立武具博物館の事業スキーム（当初）



出所：インタビュー調査より筆者作成

託銀行、ヨークシャー電力、ガードナー・マーチャントの4社であり、期待されている配当は合計で約200万
 英鎊／年であり、ハイリスク・ハイリターン投資となっ
 ていた。

■武具保管委員会 (Royal Armouries)

武具保管委員会とは、博物館の収蔵品に関して、学芸
 上のこと、解釈上のこと、教育上のこと、保存上のこと
 に責任を持っている組織であり、本プロジェクトにおい
 ては、①公共サイドからの補助金をRAIに提供、②土地
 を借地及びRAIに転借、している。

■中央政府、リーズ市、リーズ開発公社

中央政府、リーズ市及びリーズ開発公社からの補助金
 (後述)については、別途締結された契約にもとづいて、
 武具保管委員会を経由して、事業主体であるRAIに支給
 されている。

■英国運河庁

博物館建設予定地の土地所有者は、英国運河庁

(British Waterways Board) であったため、まず第一
 に、武具保管委員会が英国運河庁から土地を60年間借地
 して、60年後には英国運河庁から武具保管委員会に
 990年間所有権が移転する、という契約を締結した。

そのうえで、英国運河庁、武具保管委員会、RAIの3者
 は、①60年間にわたる土地の借地及び転借、②60年後
 における990年間所有権の移転、③建設される博物館の
 仕様、等について契約を締結している。

ちなみに、武具保管委員会からRAIへのサブリース料
 金は、年間18,500英鎊であり、割引率を2.5%と設定す
 ると、60年間のサブリース料金は、現在価値で総額約
 6,000万英鎊となる予定であった。

■シュローダー投資銀行

シュローダー投資銀行は、ファイナンス面でのコンサル
 ティングを行い、適正な補助金額の検討を支援するととも
 に、民間セクターからの出資者のために趣意書を発行し、
 本プロジェクトに対するスポンサーをとりまとめた。

■スコットランド銀行

スコットランド銀行は、ノン・リコース¹³のプロジェクトファイナンスを行っており、ローンの期間は10年間、スプレッド（利率）はLIBOR¹⁴+100bp¹⁵、融資額は800万£（約13億円）、という条件となっている。

ローンの期間は10年間であり、他のPFI事業の事例（20～25年のケースもある）と比較すると短い、これは10年後の博物館の入場者数（入場料収入）について予測ができないこと、ノンリコースであるためプロジェクト内にしか保証がないこと、等の理由による。

■ピンセント・カーティス：法律事務所

リーズ市内に事務所を構える法律事務所：ピンセント・カーティス（PINSENT CURTIS）は、①武具保管委員会とRAIとの契約、②英国運河庁、武具保管委員会、RAIの3者間契約、について契約管理を担当している。

■アルフレッド・マッカルパイン：施工会社

設計・施工は、英国及び米国で建築工事、住宅建設をはじめとした広範な事業を行っているアルフレッド・マッカルパイン（ALFRED McALPINE PLC）グループの建設会社に委託している。

2) PFI実施及び破綻の経緯

王立武具博物館におけるPFIの実施から破綻に至る経緯を、「①計画立案の段階」「②事業者の選定・契約の段階」「③施設の運営段階」の三段階に分けて概観すると、以下のように整理できる。

①計画立案の段階

■1988年

王立武具博物館のコレクションは、従前はロンドン塔

内において公開されていたが、コレクションが拡充し続けたため、展示スペースが狭小になってきた。そこで、博物館の移転可能性の検討及び候補地探しが開始された。

■1991年6月

2年以上に渡る予備調査と検討の結果、リーズ市への移転及び博物館の新設が決定された。また、当時の所管官庁であった環境省は、同博物館の建設資金の一部を民間企業から調達することを要求した。なお、複数の移転先候補地の中で、リーズ市が選定された理由は、図表3の4項目に関してのアドバンテージ（優位性）が高かったためである。

■1992年5月

当初の事業全体の予算は、図表4の表の通り、約4,719万£であったが、これに対して、合計で2,850万£（中央政府：1,900万£、リーズ開発公社：500万£、リーズ市：450万£）分の補助金が想定された。

この結果、①差し引き1,869万£の資金が不足しているため、民間事業者への委託、すなわち当時としては最新の事業手法であった「PFI」を採用すること、②原案では総事業費が高すぎるためこれを圧縮すること、という結論が導かれた。

この段階でシュローダー投資銀行（Schroders Invest Bank）が本プロジェクトの顧問に選定され、全体計画を練り直すとともに、ファイナンス面でのコンサルティングを行うこととなった。この時点での資金構成案は図表5の通りである。

■1992年7月

財務省が博物館建設のために中央政府として2000万

図表3 リーズ市の優位性について

- * ロンドン、バーミンガムに次いで英国で3番目の人口規模の都市であり、また、中部イングランドの中心都市であること。
- * リーズ市の人口は約72万4千人（当時）であり、通勤・通学区域の人口はロンドンよりも約150万人多く、さらに、車で1時間半の範囲内の人口が約1,100万人（同）であること。
- * 交通の便が良好であること。
- * 豊かな経済基盤を有しており、経済的な支援（補助金）の申し出があったこと。

出所：Royal Armouries International資料より筆者作成

図表4 王立武具博物館の総事業費案
(1992年5月時点)

費目	(単位：万£)
移転関係費	284
建設関係費	4,112
土地関係費	323
合計	4,719

出所：Royal Armouries International資料より筆者作成

図表5 王立武具博物館の資金構成案 (1992年5月時点)

		(単位：万£)
中央政府		1,900
プロジェクト・カンパニー (RAI、後述)	負債	175
	資本金	1,695
リーズ開発公社		500
リーズ市		450
合計		4,720

出所：Royal Armouries International資料より筆者作成

図表6 リーズ市 (市議会) における論点

1. どのような検討が必要とされているのか
2. 必要とされているのは、定量的な検討なのか、それとも定性的 (主観的) な検討なのか
3. VFM (Value for Money) はどのように確認するのか
4. リーズ市の補助金はどの程度本当に必要とされているのか
5. 資本コスト (資金構成) の実質的な変動について
6. 支給した資本分の増税による回収について
7. 提供された建造物仕様書における詳細の不備について
8. 建設段階のチェック及び問題箇所の確認について
9. 補助金支給の保留ができること及び他の補助金支給者への影響について
10. RAIの過剰利益について

出所：Royal Armouries International資料より筆者作成

£を拠出することを承認した。

また同月、リーズ市 (市議会) においては、王立武具博物館に対する財政支援に関して、図表6のような10項目を中心とした議論が行われたが、結果として1992年7月に、リーズ市は財政支援に正式に同意した。

また、リーズ市と武具保管委員会 (The Board of Trustees of The Armouries) との合意事項は、図表7の通り。

■1992年10月～1993年3月

リーズ市が支援する補助金の規模について、リーズ市と王立武具博物館サイドとの間で討議が行われた。

ただし、リーズ市は、補助金の資金源としては“最終手段”となることを望んだため、検討の前提となるPFI事業者のIRR¹⁶を15%から8%に引き下げることを要求した。

他の選択肢として、リーズ市からの補助金の支給期間

図表7 リーズ市と武具保管委員会との合意事項

- * 全ての資金源が確保され、建設契約が行われるまで、補助金は支給しない。
- * 市の最初の補助金寄付は、専門家 (法律事務所、等) への支払いには充てない。
- * エージェント (Heery International) 作成のレポートを市に毎月提出すること。
- * 万一何らかの理由で、このプロジェクトが、建設中に中止になった場合、全ての補助金の支給を打ち切る。
- * 市の都合により補助金の支給を早めることができる。
- * 王立武具博物館の全ての収蔵品を展示のために利用することができる。
- * 博物館に関する詳細な建造物仕様書を添付する。

出所：Royal Armouries International資料より筆者作成

図表8 リーズ市の補助金について（単位：万£）

補助年月	1993年4月	1994年5月	1995年6月	1996年7月	合計
補助金額	100	100	100	50	350

出所：Royal Armouries International資料より筆者作成

図表9 王立武具博物館の資金構成（最終形）

			(単位：万£)
中央政府 (Department of National Heritage)			2,000
RAI	負債	スコットランド銀行 (Bank of Scotland)	800
	資本金	3 i	225
		エレクトラ投資信託 (Electra Invest Trust)	200
		ヨークシャー電力 (Yorks Electricity)	100
		ガードナー・マーチャント (Gardner Merchant)	75
リーズ開発公社 (Leeds Development Corporation)			500
リーズ市 (Leeds City Council)			350
合計			4,250

出所：Royal Armouries International資料より筆者作成

が20年以上にわたるという方法（収入補填のような方法）についても調査・検討されたが、シュローダー投資銀行は「このような補助金の支払い繰り延べでは“投資適性”がない」とアドバイスした。

■1993年3月

リーズ市の財政支出計画に、図表8の表の通り、合計350万£の補助金が組み込まれた。

なお、本プロジェクトは、「PFI」の仕組みがまだ固まっていない時代（1993年）の事例であるため、VFMの比較検討は実施されなかった。

②事業者の選定・契約の段階

■1993年3月

コンサルタントのシュローダー投資銀行が民間セクターからの出資（希望）者のために趣意書を発行した。その主な内容は、建設関係費の削減、及び中央政府等からの補助金の充当等によって事業のキャッシュフローが改善された結果として、PFI事業の事業主体としては800万£まで融資を受けることができ、必要とされる出資額は、600万£となったという点である。

この趣意書に対して、プロジェクトに興味を表明したのは2グループのみであり、この2つとは、①3i、エレクトラ投資信託銀行、ヨークシャー電力、ガードナー・マーチャントの4社の出資により、1993年3月に設立されたRAI、②Tussauds Group¹⁷、である。

なお、RAIの出資者である3iは、英国及びヨーロッパの代表的なベンチャーキャピタルであり、起業家や成長産業への出資や投資、マネジメント・バイ・アウト¹⁸、株式購入などをビジネスとして展開している。

また、ガードナー・マーチャント (Gardner Merchant) は、博物館の展示・運営の専門企業であり、RAIへの資本参加だけでなく、当初は運営管理業務の一部の受託先としても本プロジェクトに参加・連携していた。

また、ガードナー・マーチャント (Gardner Merchant) は、博物館の展示・運営の専門企業であり、RAIへの資本参加だけでなく、当初は運営管理業務の一部の受託先としても本プロジェクトに参加・連携していた。

■1993年6月

Tussauds Groupが事業からの撤退を表明。結果としてPFI事業に参加可能性がある民間企業はRAIのみとなってしまう、このことが後の事業破綻にも大きく影響することとなる。

■1993年12月14日（午前4時！）

1988年の計画検討開始から5年が経過した1993年12月に諸契約を調印・締結した。この時の契約項目は図表10の通り。この契約に基づき、事業主体であるRAIが、

リーズ開発公社などの協力を得て、博物館の企画、設計を進めた。

■1994年1月

博物館の建設（建設期間：約2年間）が開始される。

③施設の運営段階

■1996年3月

博物館が予定通り・予算内で完成。4月開館。

■1996年12月

開館の同じ年、開館からわずか8ヶ月で、出資者のうちで唯一、博物館の運営ノウハウを有していたGardner Merchantが同博物館の経営から撤退を表明。RAIは最初の財政再建への取り組みを開始。

■1998年7月

コンサルタントのシュローダー投資銀行が武具保管委員会に対して「リスク報告書」を提出。二度目の財政再建を実施。

■1999年7月

武具保管委員会が事業再建に関する選択肢を検討した報告書を作成。検討された7つの再建案のうち、「武具保管委員会が王立武具博物館の主要な運営業務と責任を引き継ぎ、RAIは（博物館の経営から撤退して）駐車場、ケータリング等のサービスを提供して収入を得る（博物館はフルに開館）」という案にて関係者の合意が成立し、それに基づくRAIと武具保管委員会は改正した契約を締結。

■2000年1月

RAIから武具保管委員会に博物館の受け渡しが完了。

3) 王立武具博物館における失敗の「表層的な」原因

王立武具博物館のPFI事業に関しては、英国会計検査院(NATIONAL AUDIT OFFICE) が2001年1月にとりまとめた“The Re-negotiation of the PFI-type deal for the Royal Armouries Museum in Leeds”（「王立武具博物館（リーズ市）におけるPFI事業に関する再交渉」、以下NAO Report）という調査報告書が存在する。

以下においては、上記のNAO Report及び筆者のヒアリング調査をもとに、王立武具博物館における失敗の原因を整理していくこととするが、この原因に関しては、「表層的な」原因と「本質的な」原因が存在すると考えられるため、それぞれに分け、まずは「表層的な」原因から整理する。

①来館者の「予測」と「実績」の大きな差異

王立武具博物館の「表層的な」失敗の原因として第一にあげられるのは、来館者の「予測」と「実績」の大きな差異である。

ちなみに、王立武具博物館のプロジェクトにおいては、少なくとも過去に4回の来館者予測が実施されている。

第1回目は1992年5月であり、本プロジェクトのコンサルタントであるシュローダー投資銀行が提出した報告書によると、王立武具博物館の年間入場者数（成人）126万人が、入場料3.57£（付加価値税込み）を支払

図表10 武具保管委員会とRAIとの契約項目

1 定義	10 経営明細事項	19 決議手順
2 契約	11 収蔵品の入手と展示	20 秘密厳守
3 前提条件	12 博物館への職員配置	21 補償金
4 契約期間	13 予備事項	22 不可抗力
5 最初の配当金額	14 支払い	23 公告
6 新しい王立武具博物館の設立	15 業務	24 運営法
7 RAIの責務	16 経営委員会	25 総括
8 建設物、設備、展示作品の管理	17 早期終了	
9 RAIに与えられる二次的特権	18 終了結果	

出所：Royal Armouries International資料より筆者作成

い、結果として約430万£のキャッシュフローがあると想定された。

第2回目は、同年8月、MORI (Market & Opinion Research International; イギリスで売上トップ5に入る大手マーケティング・リサーチ企業) が、王立武具博物館の当時の管理者であった国民遺産省からの依頼により、来館者予測に関する調査を実施しており、その結果、毎年100万人近くが訪れると予測している。

第3回目は、同じ1992年にGrant Leisure (レジャー施設の企画・設計・運営を行う企業。国際的な広告代理店であるMICE Groupの一員) が、やはり国民遺産省からの依頼により、来館者数に関する調査を実施しており、その結果として、開館した年の来館者数は110万人、2000年にはそれが130万人に増加、それ以降も増加すると予想している。

そして第4回目は、1993年にRAI自身が来館者の予測を実施している。同年8月の時点では、開館してから1年で90万人が訪問すると予測したが、10月にはこの予測を下方修正し、それでも1年で76万人が訪れると予測している。

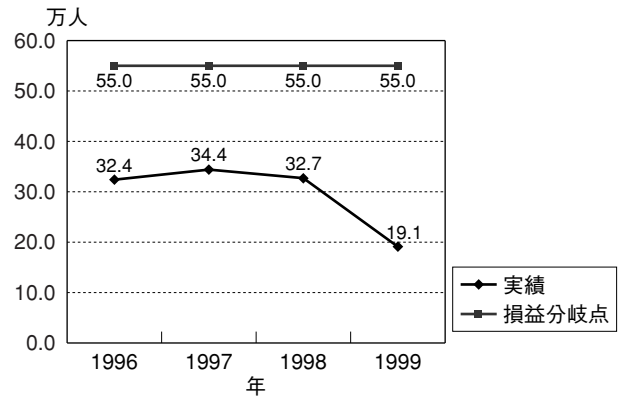
このRAI自身の事業計画においては、博物館が収支を±ゼロに合わせるには少なくとも55万人の来館者が必要であった。上述した4回の来館者予測は、最大で年間130万人、最低でも76万人となっており、いずれの調査においても収支ラインを大きく超えている。

しかし実際は、開館した1996年の4月から12月の来館者数は32.4万人と、収支が合うための来館者数のおよそ63%にとどまった。また、翌1997年(1月~12月)は、開館している期間が初年度よりも3ヶ月増えたこともあり、来館者は34.4万人に微増したものの、1998年には32.7万人に減少した。さらに1999年には来館者数は19.1万人にまで激減しており、これは損益分岐点の約35%の水準にしかすぎなかった。

②来館者数の見込み違いによる事業主体の赤字

上述した来館者の「予測」と「実績」の大きな差異、すなわち来館者数の見込み違いは、結果としてPFI事業の

図表11 王立武具博物館の来館者数
(損益分岐点と実績)



出所：NAO Reportより筆者作成

事業主体であるRAIの赤字を引き起こした。

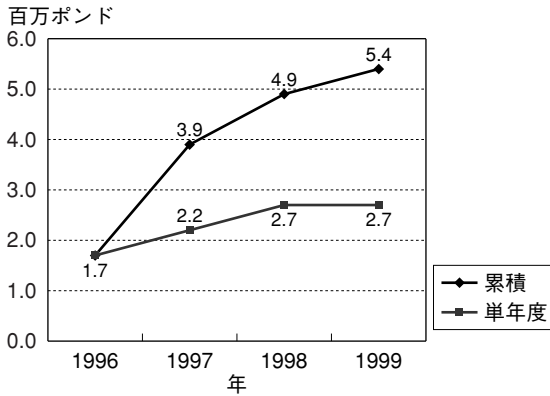
ちなみに、RAIが事業を開始する前段階での事業計画は、少なくとも計2回策定されている。第1回目は1992年5月、本プロジェクトのコンサルタントであるシュローダー投資銀行の投資モデルによると、DSCR¹⁹として1.3の水準が必要であるため原案では175万£までしか融資を受けることができないこと、また、プロジェクトのIRRとして15%以上の利回りが必要であること、が示された。

さらに同社のモデルによるシミュレーションの結果、公共サイドから2,850万£の補助金が支給される前提で、博物館の建設(備品調達を含む)のための投資に対してIRRは25年間で24.2%となり、正味キャッシュ・フロー(管理費や負債の返済等を除く)については、運営初年度は280万£、2005年は430万£に達すると予想している。そして仮に博物館への入場者数が想定のおよそ59%相当(約75万人/年)の水準に落ち込んだとしても、IRRは14%を確保できるという結論となった。

第2回目の事業計画は1993年8月にRAI自身によって策定されたもので、開業初年度である1996年の歳入は680万£、2000年には1,240万£に増加し、利益も同期間で100万£から260万£に増加すると予想している。

しかし売上実績はこれらの事業計画よりもかなり少な

図表12 RAIの赤字額（単年度及び累積）



出所：NAO Reportより筆者作成

く、費用をまかない、かつ負債を返済する水準としては十分でなく、その結果、RAIの赤字は増加の一途を辿った。そして

1999年初めには、同年12月31日時点での累積赤字は1,000万£近くに達すると予測されていた。

4) 王立武具博物館における失敗の「本質的な」原因

前項においては、王立武具博物館が失敗した「表層的な」原因として、①来館者の「予測」と「実績」の大きな差異、及び②来館者数の見込み違いによる事業主体の赤字、の2点について述べたが、これらの現象をもたらした「本質的な」原因も存在する。

これらの本質的な原因は、下記の4項目に整理することができる。

- ①需要リスク移転のパラドックス
- ②民間事業者の参画意欲が十分に喚起されずに競争原理も機能不全
- ③事業主体による自律的な経営に対する裁量の欠如
- ④事業のサービス品質や事業者自身に関する不十分なモニタリング

①需要リスク移転のパラドックス

本プロジェクトにおいては4回の来館者予測が実施されていると前述したが、実はもう一つ別の来館者予測も実施されている。それは、PFI事業者RAIの対抗馬であつ

たTussauds Groupが1993年6月に同プロジェクトの実現可能性に関する研究を行ったものである。

NAO Reportによると、このTussauds Groupによる来館者の予測は、公共側の見積もりよりもかなり少なく、その結果として満足な収益を得られないだろうと予測している。この調査結果を踏まえ、Tussauds Groupは同月、公共サイドによる来館者の予測があまりに楽観的すぎて信用できないこと等を理由にPFI事業からの撤退を表明している。

こうした一連の事実は、PFI事業に関して興味深かつ極めて重要な教訓を提示している。すなわち、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、またはより確実で低めのVFMを提示するために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「**需要リスク移転のパラドックス**」が生じる、ということである²⁰。

特に本プロジェクトのように新設の施設においてサービス購入型のPFI事業を実施する場合は、過去の運営実績(ex.入館者数、等)が存在しないため、予測と実績が乖離する可能性もより高く、需要リスクが顕在化する懸念も高いと言える。

②民間事業者の参画意欲が十分に喚起されずに競争原理も機能不全

王立武具博物館の事例においては、前述したとおり、1993年3月にコンサルタントのシュローダー投資銀行が民間セクターからの出資(希望)者のために趣意書を発行しているが、同プロジェクトに興味を表明したのは2グループのみであり、このうち1グループ(Tussauds Group)が早々に事業からの撤退を表明したため、結果としてPFI事業に参加可能性がある民間企業は、RAI一者のみとなってしまった。

つまり、本プロジェクトにおいては、PFI事業者の唯一の候補者であるRAIと公共サイドが契約交渉をしている間、競争相手が全く存在しないため、そこには健全な競争原理が働いていなかったものと推測される²¹。

NAO Reportにおいても、「Armouries（武具保管委員会）、所管の省、及びそのアドバイザーは、民間市場に対してあまり大きな注意を払っていなかった」と報告されている。

もしも、民間企業の興味をもっと惹きつけるためにプロジェクトの前提条件などが改善されていれば、より現実的な評価のできる民間事業者が複数参加したかもしれず、その場合には、「RAIの予測は他社と比較して甘いのではないか」という比較・評価を行うこともできた可能性もあると考えられる。

③事業主体による自律的な経営に対する裁量の欠如

PFI事業に代表される公民パートナーシップにおいて、民間事業者が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併せて民間事業者に移転する必要があると考えられる。

しかし、王立武具博物館の事例においては、契約に基づいて、所蔵品の保護や維持の全責任を武具保管委員会が負っており、所蔵品のうちの品を展示し、どのように演出するかについて決定していた。また、武具保管委員会は、所蔵品を貸し出したり外で展示会を行う計画を立てたりする権利も保持していた。そして博物館の運営者であるRAIは、武具保管委員会との話し合いを通じて、意見を表明することしかできなかった。

また、博物館の経営に関しても、最初の契約では、武具保管委員会とRAIとで分担していた。例えば、博物館の来館者数（需要）に大きな影響を与えられられる「宣伝・プロモーション活動」についても両者で分担しており、RAIは明確な責任及びリスクの制御能力を有していなかった。

さらに、博物館の入館料に関する政策という政治リスクの課題も指摘できる。1997年5月の総選挙で労働党が圧勝し、18年ぶりの労働党政権（第一次ブレア政権）が誕生したことで、文化政策にも大きな変化が生じたが、その一つが「国立博物館及び美術館の入館料の無料化政策」である²²。

この政策に基づいて、2000年12月²³には全英の国立

博物館及び美術館において、子どもと60歳以上の高齢者は入館料が無料となる。また、翌2001年12月には、特別展を除き、全ての入館料が無料となった。

もしも、2000年1月に王立武具博物館が武具保管委員会に移管されずに、PFI事業のままで経営されていた場合は、PFI事業者の経営と無料化政策との整合性が大きな課題となったものと考えられる。

④事業のサービス品質や事業者自身に関する不十分なモニタリング

現在のPFIガイドラインにおいては、PFI事業の管理者である公共団体がPFI事業者（民間企業）の財務諸表等を、一般的な年次報告書と同じように入手できる権利を持つことが推奨されている。

しかし、王立武具博物館がPFI事業として実施された当時は、こうしたガイドラインはまだ作成されておらず、本プロジェクトの契約の中においても、武具保管委員会がRAIの財務記録や財務関連情報を適切な時点で入手する権利は規定されていなかった。

こうした状況の中、PFI事業の管理者（省、武具保管委員会）が事業者であるRAIの財政難の実態について初めて情報を得たのは、1997年9月にRAIの「1996年度年次報告書」を入手した時点であった。

また、前述したとおり、本プロジェクトのコンサルタントであるシュローダー投資銀行が武具保管委員会に対して「リスク報告書」を提出したのは、王立武具博物館が開館し、1996年、1997年と二度の決算を経た後の1998年7月のことである。

そして、この「リスク報告書」を受け、武具保管委員会が再建に関する選択肢を検討した報告書を作成し、それらの再建案のうち、RAIが博物館の経営から撤退する案にて関係者の合意が成立して、それに基づくRAIと改正した契約を締結できたのは、さらに1年後の1999年7月のことである。

このように、本プロジェクトにおいては、PFI事業の管理者が、事業者の直面している財政状況（危機の規模等）について情報を入手し、正しい認識をすることが非常に

困難であったため、危機への対応も後手に回ってしまったものと推測される。

もう一つの重要な点として、当初の契約に基づくと、もし武具保管委員会が博物館の運営を遅滞なく引き継ぎたい場合には、武具保管委員会はRAIの主たる債権者であったスコットランド銀行と直接協定を新たに締結する必要があった。

すなわち、本プロジェクトにおいては、今日のPFIでは一般的となっている「直接協定 (Direct Agreement)」は締結されておらず、博物館運営という公共サービスを安定的かつ継続的に供給していくにあたって、事業者であるRAIの善意の努力に期待するしか方策は無かったのである。

また、現在のPFIガイドラインでは、PFI契約の中で、民間企業の怠慢とされる業績の水準を明確化することを推奨しており、業績水準の悪化を事由として公共団体がPFI契約を終了させることが可能であるようにしている。

しかし、本プロジェクトにおいては、武具保管委員会とRAIとの間でこうした達成すべき業績の水準に関する合意は形成されなかったため、RAIの業績が悪いことを理由として、管理者が契約を破棄することが極めて困難であった。武具保管委員会が契約を破棄できるのは、RAIが明らかな契約違反をした場合のみに限られていたのである。

実は、本プロジェクトにおいても、1993年の最初の契約の中で、博物館の明細事項に関して一度は合意が形成されなかったことがある。しかし、1994年には、両者ともにまずは新しい博物館を管理する経験を身に付けることが先決であると考えたため、合意の締結に関しては開館後まで延期することで再合意した。しかしこの後、結果として博物館経営上の明細事項に関しては合意に達することはなかった。

現在のPFIガイドラインによると、契約者が管財人管理下におかれた場合は直ちに契約を終結させて、契約下で提供されていた全ての財産の所有権を得ることを推奨しており、また、契約期限前もしくは契約期限が到来して

契約が切れた場合に、当該契約に関係する資産はどのようになるのかに関して契約の中で明確にすべきであるとしている。

しかし、本プロジェクトにおける1993年の契約条項によると、RAIが管財人管理下におかれた場合、武具保管委員会が直ちに契約を破棄することも、その際に博物館の所有権を得ることもどちらも許されていなかった。

(2) 日本におけるPFIの失敗事例：タラソ福岡

1) タラソ福岡の概要

①施設の概要

「タラソ福岡」とは、福岡市東区に立地するごみ焼却処理施設「臨海工場」の余熱を利用した公共施設の愛称であり、同事業の正式名称は「福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業」となっている。

具体的には、ごみの焼却に伴って発生する余熱（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が整備されている。施設は地上平屋・地下1階で、延床面積は約2,870㎡である。

②PFI事業の概要

PFI事業としてのタラソ福岡は、日本で3番目、福岡市では最初のPFI事業であり、余熱利用施設としては日本で初めてのPFI事業である。そして、残念ながら日本で初め

図表13 タラソ福岡



出所：筆者撮影

でのPFIの失敗事例ともなった。

管理者は福岡市（環境局）、当初の事業主体はSPCである「㈱タラソ福岡」（代表企業：大木建設㈱）である。事業方式は、王立武具博物館と同様にBOT（Build-Operate-Transfer）方式であり、事業期間は当初15年を想定していた。

タラソ福岡のPFI事業のスキームは図表14の通りとなっており、PFI事業者は自ら資金を調達して施設の設計・建設（Build）を行い、施設を所有・運営（Operate）し、運営期間終了後（15年後）に、施設はPFI事業者から福岡市に無償で譲渡（Transfer）される。

運営期間中、PFI事業者は、利用者からの利用料金と福岡市から支払われるサービス提供料収入によって、福岡市が提示する公共サービスを継続して市民に提供することとなる。また、福岡市はPFI事業者に対して、上述したサービス提供料の他に、当該敷地の無償貸与、電力の無償供給の支援を行うこととなる。

なお、タラソ福岡の総事業費（福岡市が支払うサービ

ス提供料の合計額）は、11億9,000万円²⁵であり、事業主体である「㈱タラソ福岡」の資金構成は図表15の通りである。

2）PFI実施及び破綻の経緯

タラソ福岡におけるPFIの実施から破綻に至る経緯を、「①計画立案の段階」「②事業者の選定・契約の段階」「③施設の運営段階」の三段階に分けて概観すると、以下のよう整理できる。

①計画立案の段階

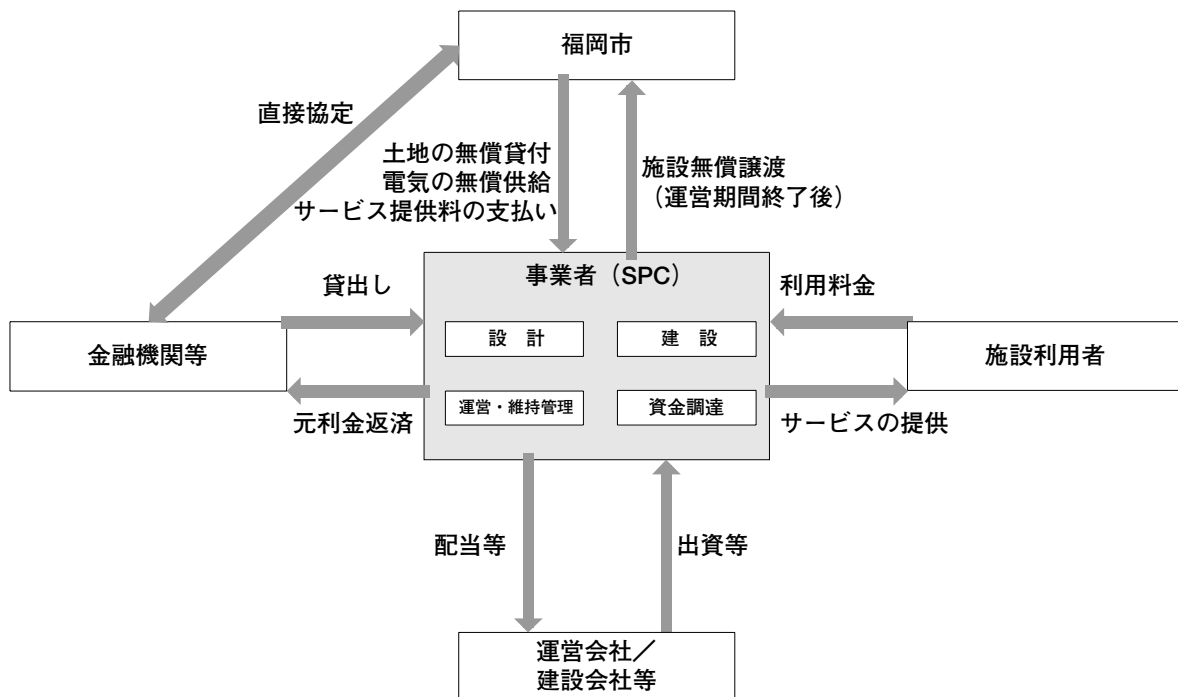
■1997年度

福岡市は、同市のごみ処理焼却施設「グリーンパーク・臨海」建設に際して、周辺地域住民の理解を得るための関連施設の整備に係る検討に着手。

■1998年度

基本計画を策定。この基本計画において、温海水プールにおいて水中運動を行い、心身の回復を目的とする施設（タラソテラピー）及び地域交流の促進を目的とする施設を併設し整備することとされる。

図表14 タラソ福岡の事業スキーム（当初）



出所：福岡市環境局「PFI手法を用いた福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業の概要」²⁴より筆者作成

図表15 (株)タラソ福岡の資金構成

		億円	%	備考
資本金	大木建設(株)	0.63	36.0%	
	設備・機器管理事業者a	0.30	17.1%	
	設備・機器管理事業者b	0.28	16.0%	
	(株)ヴィ・ピー・ピー・エンタープライズ	0.20	11.4%	
	その他	0.34	19.4%	
	小計	1.75	100.0%	
負債	セントラルリース(株)	8.60	63.0%	現・三菱UFJリース(株)
	日立キャピタル(株)			
	(財)民間都市開発推進機構	2.60	19.1%	大木建設(株)保有の国債を担保
	大木建設(株)	2.44	17.9%	劣後融資
	小計	13.64	100.0%	
合計	22.24	—		

出所：福岡市PFI事業推進委員会「タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」より筆者作成

■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。この調査結果に基づき、福岡市が土地の無償貸付及び電気の無償供与を行い、一定のサービス提供料（15年で約17億円を上限）を支払うことでPFI事業としての実施が可能と福岡市が判断。

■2000年3月30日

福岡市はタラソ福岡事業に関するPFI実施方針を策定・公表。

■同年5月30日

特定事業の選定。

②事業者の選定・契約の段階

■2000年5月30日（特定事業の選定と同時）

福岡市は、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

応募者の受付をメ切。募集期間は5月30日からの2週間で、応募は①大木建設グループ、②フジタグループ、の2グループのみ。

■2000年7月

福岡市は、民間事業者からの提案を審査するための事

業提案審査委員会を設置。

■2000年10月

一次審査。審査項目は「設計・建設計画」及び「運営・維持管理計画」の2項目で、両グループともに審査の基準点を超えていたため、両者とも一次審査を通過。

■2000年11月

二次審査。二次審査は、事業の安定性を検討したうえで、最も低いサービス提供料を提案した事業者を選定するという「実質価格競争」であり、その結果、大木建設グループからの提案額（11.9億円）は、フジタグループからの提案額（約16.9億円）よりも低かったため、福岡市は大木建設グループを優先交渉権者として選定。

■2000年12月

大木建設(株)は、PFI事業の事業主体となる「(株)タラソ福岡」を設立。

■2001年2月

福岡市と(株)タラソ福岡との間で事業契約を締結。

■2002年1月

福岡市とシニア融資団（セントラルリース(株)及び日立キャピタル(株)）及び（財）民間都市開発推進機構との間で融資者直接協定を締結。

③施設の運営段階

■2002年4月

「タラソ福岡」開業。

■2003年7月

事業主体である(株)タラソ福岡の申し出により、同社の経営改善のために施設リニューアル（レストランとショップ廃止。トレーニングマシン増設。スタジオ拡張。運営を外部業者に委託）を実施。同年9月にリニューアル・オープン。

■2004年1月

タラソ福岡に関しては、本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、福岡市及び事業者（(株)タラソ福岡）の代表者各5名以内により構成される「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」）を設置し、原則として1年に一度、監査報告の実施と同時に開催することが「事業契約約款」の第10章において明記されていた。

この「タラソ福岡運営協議会」は実際には3ヶ月に1回程度開催されており、2004年1月に開催された同会において、福岡市は「タラソ福岡が財務面で事業継続が危険」と報告を受けた。

■2004年4月

(株)タラソ福岡の代表企業である大木建設(株)が民事更生手続きを開始。

■2004年11月末日

タラソ福岡の施設閉鎖。

■2005年1月31日

タラソ福岡の事業を引き継ぐ受け皿として、新しい事業者「福岡臨海PFI(株)」を(株)九州リースサービス等が中心となって設立。

■2005年2月24日

福岡市議会にて、新しいSPC「福岡臨海PFI(株)」に営業譲渡する議案を上程し、議決。事業契約はサービス提供料、土地の無償貸与等、従来通りの条件。

■2005年3月10日

民間事業者間において、タラソ福岡の営業譲渡契約が成立。営業譲渡価格は約8.4億円。なお、この譲渡額は、福岡市の施設買い取り義務条項に基づく買い取り価格とほぼ同額。

■2005年4月1日

運営再開。なお、運営終了は従来契約と同じ2017年3月末日。

3) タラソ福岡における失敗の「表層的な」原因

タラソ福岡のPFI事業に関しては、福岡市PFI事業推進委員会（委員長：宮本和明氏）が作成した「(株)タラソ福岡の事業破綻を越えて【中間報告骨子】」²⁷（2004年12月）及び「タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」²⁸（2005年5月）において詳細に検討されているため、本項においては主に後者の報告書（以下、福岡市Report）をもとに、PFI事業としての失敗の原因について整理する。

結論を先に述べると、タラソ福岡の失敗原因は、実は

図表16 福岡臨海PFI(株)の資金構成

		億円	%	備考
資本金	(株)九州リースサービス	0.10	99.5%	
	(株)ゼクタ	0.00	0.5%	
	小計	0.10	100.0%	
負債	(株)山口銀行	7.75	84.7%	優先債・金利2.5%
	(株)九州リースサービス	1.40	15.3%	劣後債
	小計	9.15	100.0%	
合計		9.25		

出所：国土交通省国土交通政策研究所「事業目的別歳入債権の有効活用に関する研究」²⁸（2005年10月）より筆者作成

前項において分析した王立武具博物館と極めて相似的な関係にある。

実際、福岡市PFI事業推進委員会の「(株)タラソ福岡の事業破綻を越えて【中間報告骨子】への意見要旨及びその対応」²⁹（2005年1月）という資料においても、「英国で需要変動リスクを民間に移転して事業が破綻した事例に王立武具博物館事業がある（後略）」（整理番号No16）及び「英国王立武具博物館事業の破綻による契約の見直しは1999年7月であり、この内容は広く新聞で報道されていたので、PFIアドバイザーなら知っていたのでは」（整理番号No44）という意見が提出されており、これらの意見にも伺われるように、タラソ福岡及び王立武具博物館の2つの事例において、ともに需要リスクの移転が大きな課題となっていたことが理解できる。

そこで、以下においては、王立武具博物館の事例と同様に、①来館者の「予測」と「実績」の大きな差異、及び②来館者数の見込み違いによる事業主体の赤字、という2つの側面から、タラソ福岡の「表層的な」失敗の原因を整理する。

①来館者の「予測」と「実績」の大きな差異

福岡市Reportによると、タラソ福岡に関しては、少なくとも計2回の来館者予測が実施されている。第1回目は、1999年度に福岡市が行なった「タラソ福岡事業」のマーケティング調査である。同調査当時においては、タラソテラピー施設利用者についてのデータの蓄積が無かったことから、同施設の潜在需要となりえる関連需要（ボール、フィットネス）をもとに需要予測を行い、年間施設利用者を「10万人」と見込んでいる。

第2回目は2000年6月に、大木建設(株)を代表企業とするグループの提案においてである。この提案において、同グループ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」と予測している。これは上述した福岡市による予測に対して、約2.5倍もの大きな数値となっている。

しかし実際は、開館初年度（2002年度）の利用者数は10.9万人（推計値24.7万人の44%相当）であった。

また、次年度（2003年度）は、期中にリニューアルを実施したものの、利用者は13.3万人（同53.8%）にとどまった。

なお、福岡市Reportでは「施設容量から見て、利用者数24.7万人は事実上達成困難な見込みであった」と指摘されている。また、上記の実際の利用者数は、1999年度に福岡市が実施したマーケティング調査での利用者見込み（年間10万人）と奇しくもほぼ同数となっている。

②来館者数の見込み違いによる事業主体の赤字

上述した来館者の「予測」と「実績」の大きな差異、すなわち来館者数の見込み違いは、結果としてPFI事業の事業主体である(株)タラソ福岡の赤字を引き起こした。

福岡市Reportによると、大木建設(株)を代表事業者とするグループの提案においては、年間総売上高を4.4億円と見込んでいた。しかし上述したとおり、初年度（2002年度）の利用者数は10.9万人であったため、事業主体である(株)タラソ福岡の総売上高も予測を大きく下回り、2.1億円（見込みの約48%）となって、結果として約6,000万円の損失を計上した。

次年度（2003年度）の利用者は13.3万人と微増したが、総売上高は2.2億円（見込みの約50%）と伸び悩んだ。その結果、(株)タラソ福岡は1億円以上の損失を計上して、債務超過に陥った。

4) タラソ福岡における失敗の「本質的な」原因

前項においては、タラソ福岡が失敗した「表層的な」原因として、①来館者の「予測」と「実績」の大きな差異、及び②来館者数の見込み違いによる事業主体の赤字、の2点について述べたが、これらの現象をもたらした「本質的な」原因も存在し、これらの本質的な原因は、王立武具博物館の事例と同じ4項目にて説明することが可能である。

①需要リスク移転のパラドックス

福岡市Reportによると、「結果としてタラソ福岡が経営破綻したのは、まず大木建設グループが福岡市の設定したサービス提供価格の上限に対して大幅に低い価格での提案を行い、同グループが自ら大きな需要リスクを負

うこととなったこと、次にそのような提案を行いうる環境を福岡市が設定し、実際にそれを選定するに至ったこと」、また「民間事業者が自らに過大な需要リスクを負わせる提案が可能であった点において、事業スキームを採用した福岡市においても、需要リスクに対する理解が不足していたといえる」と指摘されている。

また、実際に二次審査においても、福岡市Reportによると、「利用者数及び売上が見込みを下回るリスクへの具体的な対応策までは十分に聞き取りが行われなかった」と指摘されている³⁰。

これらの指摘から、王立武具博物館と同様にタラソ福岡の事例においても、「**需要リスク移転のパラドックス**」が発生していたものと推測される。すなわち、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、より確実で低めのVFMを提示するために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、という現象である。

タラソ福岡の事例では前述した通り、同調査当時において、タラソテラピー施設利用者についてのデータの蓄積が無かったことから、同施設の潜在需要となりえる関連需要（プール、フィットネス）をもとに需要予測を行っている。

こうした事実は、①予測と実績が乖離する可能性もより高く、需要リスクが顕在化する懸念も高い、ことだけでなく、②管理者である福岡市も、事業主体となる民間企業も、ともに確度の高い需要推計は困難であったこと、を意味している。

②民間事業者の参画意欲が十分に喚起されずに競争原理も機能不全

福岡市Reportによると、タラソ福岡は、隣接する臨海工場「グリーンパーク臨海」の開業（2001年4月）から速やかに開業することが求められていたため、民間事業者の応募期間はわずか2週間しか設定されていなかった。

応募期間が不十分であると、真摯にPFI事業に取り組ん

でいる（取り組もうとしている）事業者は応募を敬遠するものと推測されるため、結果として事業リスクを高めてしまう懸念がある。

実際に、タラソ福岡のPFI事業に対する応募者は2者のみであり、このように応募者が少なかったことに関して、福岡市Reportにおいても、「その後の事業者選択の幅を狭めることとなった」と指摘している。

もしも、十分な応募期間が設定されていれば、より現実的な評価のできる民間事業者が複数参加したかみならず、その場合には、「大木建設グループの需要予測は他社と比較して甘いのではないか」という比較・評価を行うこともできた可能性もある。

③事業主体による自律的な経営に対する裁量の欠如

福岡市Reportによると、2004年1月に「タラソ福岡運営協議会」において、事業継続が困難と報告がなされた後、事業主体である(株)タラソ福岡は管理者である福岡市に対して、契約内容の変更を申し入れている。

具体的には、利用者から徴収する施設利用料（自由利用の場合、大人2時間800円以下とする規定）について、基本料金を含めて自由裁量により変更できるようにしてほしい、という申し入れである。

ただし、この申し入れに対して、福岡市は、上記の変更は公募条件の基本的な部分に係る変更となることから認めなかった。

このような料金の変更に関しては、公共サービスの提供という観点から慎重に判断すべき事項ではあるので、この福岡市の決定そのものは正しい判断であったと考えられる。ただし、もしも基本料金も含めて施設利用料を自由に決定できる裁量が民間事業者に委譲されていたら、経営破綻は回避できた可能性は否定できない。

④事業のサービス品質や事業者自身に関する不十分なモニタリング

福岡市Reportによると、タラソ福岡のプロジェクトに関して、融資者は結果的に「リスクフリー」であったと指摘されている。

具体的には、シニア融資団（セントラルリース(株)及び

日立キャピタル(株)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」(福岡市Report)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(財)民間都市開発推進機構については、大木建設(株)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という最大のリスクが顕在化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。

したがって、福岡市とシニア融資団及び機構との間においては融資者直接協定が締結されているにもかかわらず、経営悪化の場合においても融資者として融資を回収するために、①担保権を実行、②タラソ福岡事業を第三者に譲渡、③事業再建、という努力を払う必要がなかった。

こうした背景を踏まえ、福岡市Reportにおいては、福岡市は「融資者をはじめ関連する利害関係者が如何なる経済的動機に基づいてどのような行動をとるか、その結果どのような事態が生じうるかに関して十分認識していなかった」と指摘されている。

また、福岡市Reportによると、「事業者の債務不履行の程度、融資者が新スポンサーをみつけることのできる可能性、問題点を治癒するために必要となる時間等によっては(中略)事業契約の解除を伴わない暫定的な代替手段のみの仕組みでは対応できない場合もある」と指摘している。

換言すると「融資者直接協定における融資者の治癒期間中は融資者が治癒の努力を払っていることを条件とする」等の規定を設けることで福岡市が必要に応じて事業契約を解除(解除権を行使)できる場合を設定しておくべきであったものと考えられる。

福岡市Reportにおいても、「福岡市においてはその提案の実現可能性や継続可能性について、民間事業者のリスク処理能力とあわせて客観的にチェックする仕組みが求められる」と指摘している。

以上のような原因が折り重なって、タラソ福岡は「PFI事業者が経営破綻し事業が中断する、という全国初の事態」(福岡市Report)となった。

3 | 失敗事例に学ぶ「PPP成功のポイント」

民間資金等活用事業推進委員会「PFI推進委員会中間報告—PFIのさらなる展開に向けて—」(2004年6月)³¹⁾においては、PFIのあるべき展開方向として、「展望が望まれるPFI事業」の筆頭に「運營業務の比重が大きい複雑な業務」があげられている。

また、昨年(2005年)8月のPFI法改正によって「PFI事業がサービス分野を対象とすることの明確化」が行われたため、今後は運營業務やサービス分野の比重が大きいPFI事業が増加するものと考えられる。

さらに、単にPFI事業だけではなく、「指定管理者制度」や「市場化テスト」等、従来は公的セクターのみが担ってきた公共サービスの提供を民間セクターにも開放するPPPは今後もより拡大していくものと考えられる。

このような状況においては、本論において分析したような過去のPFI事業の失敗事例が大いに参考となるものと考えられる。そこで、以下においては、失敗事例から学ぶ「PPP成功のポイント」について検討する。

(1) 「需要リスク移転のパラドックス」を回避する “適切な” リスク分担

1) 需要リスクの移転を巡るパラドックス

① 定量化もコントロールも極めて困難な需要リスク

PFI事業を国や地方自治体が導入することによるメリットの一つとして、従来は公共セクターが負担していたリスクを民間セクター(SPC)に移転することで事業を行う、という点があげられることが多い。

しかし、リスクを移転するためには、公共としては、第一にPFIの対象となる事業について想定される全てのリスクを把握し、それぞれのリスクについて公共セクターが管理する場合に必要なコストを説得力のある手法で定量化しておく必要がある。

そのうえで、公共セクターから民間事業者に移転するリスクに照応するコストを算出することになるが、このようにリスクを評価するためには、過去に公共セクターが実施した公共事業や公共サービスにおけるリスク関連

データを整理・分析したうえ、これを公開することが必要であると考えられる。

とは言え、例えば「需要リスク」に関しては、ある特定の公共サービスの需要に影響を与える要因は様々な外部環境の変化が混在しているのが実態である。

具体的には、当該施設とは別の公共施設または公共サービスの登場によって、需要が減少するリスクを想定することができる。例えば、ある県立公共施設と同施設が立地する自治体の市立公共施設との間で顧客マーケットが同一または重複・競合するケースも想定できよう。

また、交通体系の変化も大きな外部要因と成り得る。特に公共交通（路線バス、地下鉄、新交通システム、等）の廃止や路線変更、または別の新たな交通ネットワークの整備等は、当該施設の集客に大きな影響を与えることとなる。

さらに、公共サービスに対する需要を消費行動の一環として捉えたと、ある公共サービスに対する需要は、他の様々な消費行動（例えば、外食、旅行、携帯電話、等）との競合関係にあることから、需要とはそもそも消費行動全般の中における相対的な関係でしか位置づけることはできない。

このように、公共施設または公共サービスの需要リスクを取り巻く状況を勘案すると、仮にある時点で大きな需要の変動が生じた場合に、個別の原因を明確に特定することは極めて困難であると考えられる。

PFI事業において、あるリスクが存在する場合、このリスクを当該事業に関連するいずれかの主体がコントロール可能であるならば、いわゆる「リスク分担表」に基づいて、いずれかの主体にリスクを分担させれば良いことになる。

しかし、上述した外部要因の例からも明らかとなっており、仮にどの事業者が運営したとしても、公共施設の「需要リスク」を完全に解消する、またはコントロールすることは理論的に不可能である。

特に「需要リスク」を民間事業者完全に移転し、当該事業者の主たる収入源を施設来館者の入場料や利用料とする場合には、このリスクは極めて大きいものとなる懸念がある。

②需要リスクにおける「勝者の災い」

「需要リスク移転のパラドックス」に関連して、「勝者の災い(winner's curse)」と呼ばれる現象について触れておきたい。この「勝者の災い」とは、例えば、入札や競り等において、当該商品の本来の価値よりも過大な価格で応札した場合、入札や競りの「勝者」(落札者)とはなるものの、損得で言えば「損失」となってしまう現象のことである。

一般の市場経済の取引においては、「勝者の災い」は過大な価格で応札した主体が損失を計上すれば済むことであるが、公共サービスの提供という場面においては、公共サービスの中断など、看過できない悪影響を被る懸念がある。

特にPFI事業において、需要リスクの大半を民間事業者に移転する場合、この移転したつもりの「需要リスク」は、必然的に「民間事業者からの提案金額」や「民間事業者が提案するVFM」に反映されることとなる。そして、需要予測が甘ければ甘いほど、VFMが高くなってしまいうという「需要リスク移転のパラドックス」が発生してしまうのである。

前述した民間資金等活用事業推進委員会の報告書³²においても、「事業に需要変動リスクがある場合、民間事業者提案の収支予測の妥当性について検証する必要がある。これらの評価・検証の客観性・信頼性を高めることが望まれる。」と記述されている。

こうしたことから、PFI事業の需要予測にあたっては、応募する民間事業者による需要予測は上ぶれる傾向があるため、客観的かつ中立的な立場で予測することが期待されるコンサルタント等を活用すべきであると考えられる。

ただし、一方で、「正確な需要予測というものはない」ということも肝に銘じておくべきである。したがって、需要予測を過度に信頼するのではなく、適切な需要リスクの移転を行うべきである。

③従来の公共サービスにおいては隠蔽された「需要リスク」

ところで、そもそも従来の公共サービスにおいて、こ

の「需要リスク」はどのように取り扱われてきたのであろうか。

従来の公共事業（公共サービス）においては、実際の需要が管理者（公共）による当初の予測よりも少なかった場合においても、人員や予算等が機動的に変更されていたわけではなく、結果として“存在しない需要”相当分も含めて、公共サービスの対価が直接または間接に支払われてきたことになる。

すなわち、公共がサービスを直営している場合は、「需要リスク」は顕在化せずに事実上隠蔽されており、その結果として納税者が負担する、という大きな課題を指摘することができる。

一方、(社)日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）次世代民活事業研究会「PFI実施案件の実態調査報告書」及び「PFI実施案件の実態調査報告書（概要版）およびPFIの発展に向けた問題提起と提言」³³（ともに2003年9月、以下JAPIC Report）においては、PFI事業における需要リスクの官民分担の状況等について調査しているが、その結果、需要リスクに関して記載のない28件を除くと、全体の6割弱（55.9%）が「民」に需要リスクを移転していることが明らかとなった。

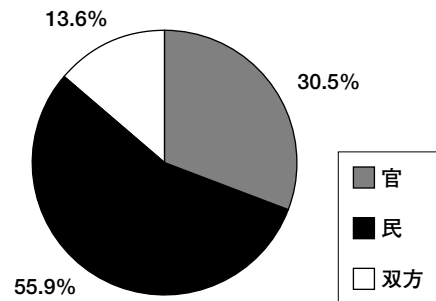
つまり、これまでの「需要リスクの移転」とは、自らではコントロールが不可能であるにもかかわらず、そのリスクを「官民双方」ではなく、民間企業に一方的に移転していた、ということに他ならない。

こうした状況を勘案すると、PFI事業においては、官民におけるより適切なリスク分担の検討が必要であることが理解できる。実際、前述した福岡市Reportにおいては「提案価格に一定の下限を設定しいわゆるダンピングを排除する」という方法が提案されている。

しかし、もしこうした方法を採用したとすると、コンペ実施時における民間事業者の提案金額はこの「下限」の価格に収斂していくことが予想される。

したがって、公共サービスの「需要リスク」に関しては、これを単純に民間セクターに移転するのではなく、また、入札時における価格のコントロールでもなく、リ

図表17 需要リスクの官民分担の状況
(n=59、記載なしを除く)



出所：JAPIC Reportより筆者作成

スクを公共が責任を持って留保し、民間企業には“適切な”リスクを移転する、すなわち、パフォーマンスに応じたボーナスを還元する等の方式が望ましいのではないかと考えられる。こうした考え方に立ち、以下においては、その論点の整理を行う。

2) “適切な” リスク分担へ向けての5つの論点

PFIまたはPPPにおいて、公共から民間事業者が必要リスクを全て移転するのではなく、“適切”に需要リスクを分担するためには、需要リスクを基本的には公共側に留保したまま、その一部を民間事業者に移転する、という方法を想定することができる。

そして、需要リスクの一部を移転するにあたっては、同時に公共から民間事業者に対して支払うサービス料とどのように連動・対応させるのかが大きな論点となり、その論点として以下の5点をあげることができる。

- ①需要の変動に対応して、支払料金も連動させるべきか／定額（非連動）が良いか
- ②支払料金の変動は、バンド型が良いか／リニア型が良いか
- ③支払料金に上限または下限を設定するべきか／設定しない方が良いか
- ④時間の経過に伴って仕組みを変えるべきか／変えない方が良いか
- ⑤付帯事業を含めて考えるのか／含めない方が良いか

①需要の変動に対応して、支払料金も連動させるべきか／定額（非連動）が良いか

公共から民間への支払料金を定額にするという方法は、公共施設（またはサービス）が利用可能であることに對して必要最小限の料金を支払うという考え方である。

しかし、需要及び需要リスクは変動するのに対して支払料金が定額では、民間事業者が最適なマネジメントを実施しようとするインセンティブが機能しない懸念がある。

したがって、定額とするのではなく、来館者数等の指標の増減に応じてサービス料を増減させる仕組み（ボーナスとペナルティ）を導入することが望ましいと考えられる。

このうち、「ボーナス」は、さらに高度な公共サービスの提供を導く効果があると期待される。また、「ペナルティ」は、管理者が設定した最低限の要求水準を民間事業者が自発的に遵守・改善する、という効果が期待される。

なお、こうした仕組みを導入する場合、特に「ボーナス」において、PFI事業者や指定管理者にとって「過剰利益」とならないよう、指標の増減とサービス料の増加額を適切に設定する必要がある。また、管理者（行政）は、仮に支払うべきサービス料が増大しても確実に支払うことができるよう、予算を確保しておくことが必要である。

②支払料金の変動は、バンド型が良いか／リニア型が良いか

上述したように、来館者数等の指標の増減に応じて、サービス料を増減させる仕組み（ボーナスとペナルティ）を導入する場合、「バンド（範囲指定）型」とするか、「リニア型」とするか、という論点が生じる。

「リニア型」とは、来館者数や収入等の変動に対応して、わずかでも変化すれば公共からの支払金額もあわせて変動する仕組みであり、事例としては、本稿において失敗事例として分析した「王立武具博物館」及び「タラソ福岡」をあげることができる。

ただし、「リニア型」を導入する場合、当該公共施設の収入金額と同額をボーナスまたはペナルティとするか、金額の一定割合（例えば、収入変動分の50%相当等）と

するか、という論点も検討すべきであろう。

このうち、「同額」とする場合は、民間事業者にとってインセンティブが大きい反面、リスクも過大となる懸念がある。一方、「一定割合」とすると、インセンティブはあまり大きくはならないが、リスクに対して一定の担保を確保できるというメリットがある。

もう一方の「バンド型」とは、来館者数や収入等の変動に対応する点は「リニア型」と同様であるが、指標に範囲が設定されており、ある範囲内であれば公共からの支払金額も同じである、という仕組みである。

この「バンド型」の事例としては、「e-とびあ・かがわ（香川県情報通信科学館）」のPFI事業をあげることができる。同事業においては下記の通り、年間来館者数に応じて当該年度の第4四半期の基本サービス料の支払額を増減または減額する仕組みとなっている。

ただし、前述したとおり、公共サービスの完璧な需要予測が極めて困難である状況においては、来館者数等の指標に境界（範囲）を設定することについても、いわゆる「鉛筆をなめる」かたちでしか設定できない点に留意が必要である。

③支払料金に上限または下限を設定するべきか／設定しない方が良いか

支払料金を変動させる仕組みを導入する場合において、支払料金に上限（最高金額）または下限（最低金額）を設定するのか、という論点も考えられる。

このうち、公共が「最低金額」を設定するという考え

図表18 「e-とびあ・かがわ」における基本サービス料支払額の増減について

当該年度の年間来館者数	増額または減額
16万人以上	1,000万円増額
13万人以上 16万人未満	500万円増額
10万人以上 13万人未満	増減額なし
8.5万人以上 10万人未満	500万円減額
8.5万人未満	1,000万円減額

出所：香川県「香川県情報通信科学館（仮称）整備等事業入札説明書」（平成14年7月）³⁴より筆者作成

方は、公共サービスが利用可能である、という状態に対して最小限の対価を支払うという考え方であり、需要が極度に低減した場合においても、民間事業者の経営を圧迫しないようにするための一つの手法でもある。

具体的な事例としては、岡山市の「当新田環境センター余熱利用施設整備・運営PFI事業」をあげることができる。同事業において民間事業者の収入は三本立てであり、「サービス購入費（基本料金）」「サービス購入費（利用者比例料金）」「その他利用者収入」から構成されている。このうち「利用者比例料金」とは、公金である施設利用料を民間事業者が徴収していったん岡山市に納付し、これと同額が（すなわち利用者数に比例して）民間事業者を支払われる、という仕組みである。

ただし、こうした方法を導入した場合には、需要減少に対して民間事業者が対処するインセンティブが全く機能しなくなる懸念もある。

そこで、「最低金額」を導入する場合には、後述する事業のサービス品質のモニタリングと組み合わせ、民間事業者のサービス品質が最低水準以下でありかつ是正勧告等に従わずに改善の見込みが無い場合には、公共から契約解除できる仕組みとしておくことも一案であろう。

逆に、上限（最高金額）を設定するという方法も考えられる。当該公共施設またはサービスの容量を勘案して、来館者や利用者等に一定の上限値を設定することには合理性があると考えられる。

ただし、「最高金額」を導入する場合、民間事業者のインセンティブを減殺しないよう留意することが必要である。

なお、上述した「バンド型」の場合には、上限値または下限値が自動的に設定されるという点に留意が必要である。

④時間の経過に伴って仕組みを変えるべきか／変えない方が良いか

公共施設だけに限らず、一般的に集客施設においては「開業効果」と呼ばれる傾向がみられ、施設が開業した年度は多数の来館者があるものの、その後は来館者数が極度に落ち込むことがある。

逆に交通サービスにおいては、開業後に認知度が徐々に向上することや他の交通ネットワークが徐々に整備されていくことから、開業後一定の時間が経過した方が需要は増大する傾向が一般的にみられる。

こうした時間の経過と共に大きく変化する需要リスクを吸収するためには、公共から民間事業者に料金を支払う場合に、時間の経過を勘案して需要リスクを移転していくという考え方もあり得る。

具体的な事例として、イギリスのDocklands Light Railway ((Greenwich / Luwisham Extension Project)のPFI事業をあげることができる³⁵。

本プロジェクトは、ドックランドライトレールのグリニッチ／ルイシャム地区への延伸プロジェクトであり、延伸距離4.2km（トンネル部分1.1kmを含む）、新設駅舎7カ所で、総事業費は約2億£である。

プロジェクト・カンパニーはCGL Rail PLC (City Greenwich Luwisham Rail PLC) で、Mowlem, Hyder Investments, Mitsui, London Electricityから構成されるパートナーシップであり、DBFO方式により事業が行われている。

そして、このプロジェクトの支払料金は、「Availability Fee」と「Usage Fee」から構成されている。

「Availability Fee」は、当初の10年間、鉄道施設が利用可能という条件下で支払われている。基本的には定額であるが、旅客需要が基本ケースの予測を上回った場合には、超過分についてUsage Feeの一部を受け取り、逆にサービス水準に満たない場合（駅が汚い、危険など）には、ペナルティがある。鉄道事業の初期投資コストはこのFeeでほぼ回収可能といわれている³⁶。

開業後11年目から「Availability Fee」は無くなり、代わりに「Usage Fee」、すなわちLRT利用者からの「利用料金制度」が導入されるため、事業主体の収入も乗降客数によって変動する。

このような支払方法は、プロジェクト・カンパニーが入札の際に選択したものであり、その選択に至る経緯は以下のとおりである。

最初に公共が入札者に示した条件には、少なくとも収入の30%以上を利用者からのFeeによってまかなわなくてはならない、という条件が含まれていた。

これに対して、CGLでは、開業後5年間の旅客需要予測が非常に困難と判断した。というのは、この時期の旅客需要は、進行中のCanary Wharfの開発がどれだけ早く立ち上がるかに依存するところが大きかったためである。

そこでCGLは、「Availability Fee」を当初10年間に受け取り、それ以降はまったく受け取らないという方法を選択したわけである。

⑤付帯事業を含めて考えるのか／含めない方が良いか

需要リスクへの対応方法としては、「PFI事業等に付帯する民間事業者による自主事業の収益（の一部）を本業（PFI事業）に還元することによって、VFMを実現するとともに、本業における需要リスクを吸収する」という仕組みも考えられる。

例えば、(財)広域関東産業活性化センター「自治体の行政改革とPFI等民間ビジネスチャンスについて 調査報告書」³⁷（平成17年3月）においては、この点に関して以下のように記述されている。

「自主事業部分は、その収益の一部を還元することによ

り行政負担を減らすことが期待されるが、その一方、自主事業部分の損失が、公共事業部分への悪影響を及ぼすことも考えられ、リスクの遮断が必要である。

施設内に商業施設を併設するが、直接SPCが経営せず、代表企業に建物を転貸し、さらに代表企業が商業者に転貸する千葉市消費者生活センター・計量検査所複合施設整備事業の例が参考となる。」

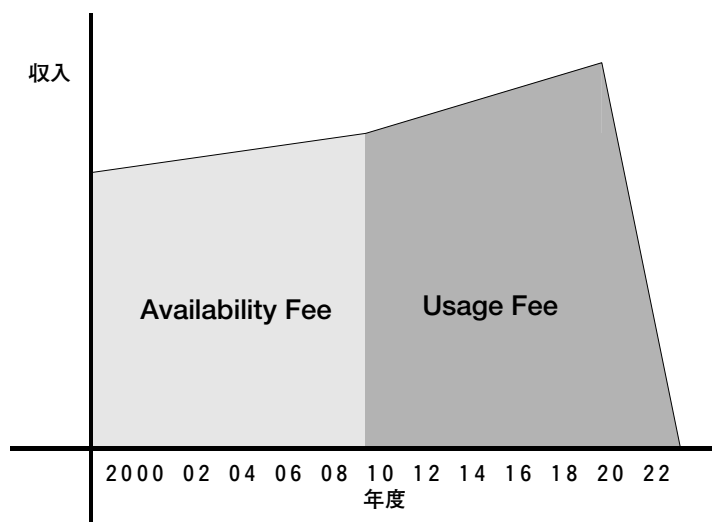
しかし、上述されているような「リスクの遮断」とは厳密には実現不可能であろう。例えば、上記の千葉市のPFI事例においても、仮に商業者が撤退する等によって代表企業の経営が悪化した場合、事業スキームを成立させている前提条件が崩壊することとなり、結果として公共サービスの継続的な提供も困難となる懸念がある。

このように考えると、「付帯事業の実施」とは、一見したところ、民間活力の導入という点で合理性がある判断のようにも思われるが、そもそも継続的・安定的に提供すべき公共サービスの「継続性」または「安定性」に係る前提条件が、民間事業者の付帯事業に依存しているという事態は、安定性を著しく欠いた状態であると指摘することができる。

(2) 民間事業者の参画意欲の喚起・開拓

前述したJAPIC Reportにおいては、現状のPFIに対す

図表19 プロジェクト・カンパニーのキャッシュフローのイメージ



出所：Private Finance Quarterly（Winter 1996）より筆者作成

る問題提起と提言として、「すぐにでも実行可能」な事項の筆頭に「民間の十分な事業検討期間に配慮したスケジュール設定を行う」をあげている。

そして具体的に、PFI事業の公募要綱公表から応募までの日数に関して、(案件の内容や複雑さにもよるが)「90日程度」が適切であると推奨している。

一方、同じJAPIC Reportにおいては、PFI事業の公募要綱公表から応募までの日数に関する実態を調査しており、この結果は、上述した通り適切であるとされる「90日」以下のPFI事業が約半数を占める、という実態が明らかとなっている。

こうした公募要綱公表から応募までの日数が不十分であることを背景として、1案件ごとの応募者数も減少しており、最終応募者数が1~2グループしかない案件が全体の16.7%となっている。

前述したとおり、王立武具博物館の場合、最終的な応募者は1者のみであり、また、タラソ福岡の場合、臨海工場の開業(2001年4月)から速やかに開業することが求められていたため、応募期間はわずか2週間にしかすぎず、応募者は2者のみであった。そして、これらの失敗事例においては、競争原理が十分に機能しなかったことが失敗の遠因を形成したものと推測される。

そこで、今後のPFIやPPPにおいては、当然のことながら、応募の期間を十分に設定する、等の配慮が不可欠であるだけでなく、公募の前段階に当該事業に参加が

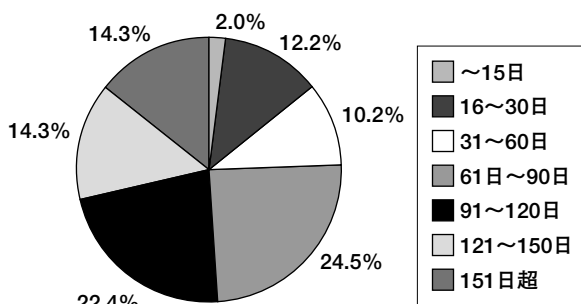
期待される複数の企業にサウンディング(参加意向の打診)して提案候補者を有る程度確保し、健全な競争原理に基づくAffordability(調達可能性)を示すことが極めて重要であろう。

近年のPPP事業の中で、こうした民間事業者の参画意欲を上手く喚起してプロジェクトの実現に至った事例として、「つくばエクスプレス」プロジェクトをあげることができる。

「つくばエクスプレス」は、東京・秋葉原と茨城・つくばとの間58.3kmを結ぶ鉄道で、2005年8月24日に開業した。建設費は8,300億円程度の見込み³⁸とされており、現在わが国において実施されている開発プロジェクトの中でも最大級のものである。また、鉄道整備と同時にまちづくり(住宅・宅地の供給)を行なう点も従来の鉄道事業とは異なる特徴となっている。

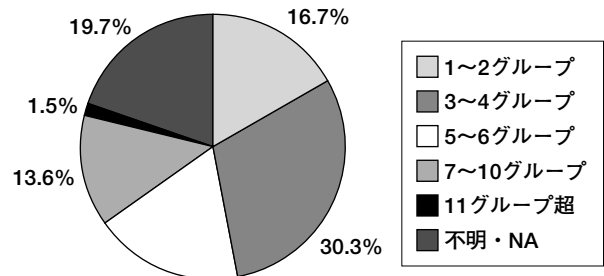
このように壮大なプロジェクトを実現させるためには、官民が共同して「つくばエクスプレス」に取り組む必要があった。そこで1992年9月に、三和総合研究所³⁹(当時)が事務局となり、常磐新線プロジェクト⁴⁰に対しての民間企業としての参加・出資形態を探るため、業種を越えた企業173社によって「常磐新線プロジェクト研究会」が設立され、プロジェクトの事業採算性や沿線開発等に関して、民間の視点から調査・研究活動を実施した。調査の結果、プロジェクトの事業採算性が確認されるとともに、大きな経済波及効果も試算されたため、経済界

図表20 PFI事業の公募要綱公表から応募までの日数 (n=49)



出所：JAPIC Reportより筆者作成

図表21 最終応募者数 (n=53、不明・NAを除く)



出所：JAPIC Reportより筆者作成

もプロジェクトへの参画に前向きとなり、1994年6月に「常磐新線プロジェクト研究会」を発展的に解消し、「常磐新線プロジェクト推進協議会」（現：つくばエクスプレス みらい平・いちさと推進協議会）が設立された。このように官民が一体となってプロジェクトを実現する体制が整ったところで、1994年10月に、つくばエクスプレスは起工されたのである。そして、同協議会においては、つくばエクスプレス沿線地域における街づくりのあり方やプロジェクト全体のイメージアップ戦略等について、民間企業ならではのアイデアが持ち寄せられ、プロジェクトの事業性の向上に大きく寄与した。

つくばエクスプレスの成功事例に学ぶべき点は、今後のPFI/PPP事業においては、できるだけ早い段階から民間セクターを関与させ、プロジェクトの事業性を高める検討を重ねるとともに、当該事業に関心のある民間企業を開拓・確保することが望ましい、ということである。

また、実際の事業提案コンペ等においては、単純に公募を実施するだけでなく、公募以前に確保した候補企業を中心に、提案者（特に代表企業）における同種の事業の運営経験やノウハウの有無を重点的に審査し、最適な企業を選択することが必要であろう。

（3）自律的な経営に対する裁量の許容

民間事業者に「需要リスク」を移転しようとする場合には、相応の権限の委譲が前提条件となる。こうした権限委譲においては、公益を維持・確保しつつも、民間セクターとの意見交換を通じて、公募条件や仕様、契約条項等に関して民間事業者インセンティブを提供し、民間企業がより参加しやすいものに修整・変更していくことが望ましい。

また、「需要リスク」を解消するために事業開始後に民間事業者が事業契約の変更を求めてくる場合も想定される。こうした変更に関しては、公共サービスの提供の観点や事業者選定の公平性の観点から安易に応じるべきではないものの、必要な場合には、管理者（公共）として、迅速に対応できるような手続き・体制をあらかじめ検討しておくことが必要である。

こうした自律的な経営に対する裁量の許容に関する課題はPFI事業だけの問題ではない。そこで以下においては、日本のPPPの中で「指定管理者制度」と「独立行政法人」の2つの制度をとりあげ、それぞれにおける権限委譲の課題について指摘する。

①指定管理者制度における「利用料の減免」の課題

指定管理者が公共を代行して施設を管理するにあたって、その主な収入構成は、おおまかに委任者である公共からの「Availability Fee」と利用者からの「Usage Fee」の二本立てとなることが想定される。

このうち利用者からの「Usage Fee」については民間活力を比較的発揮しやすい分野であると考えられるが、実際には、「使用料の減免」という大きな課題が存在する。

通常、公共団体が自らの所有する施設を利用する場合には、無償または極めて安価な料金設定という「使用料の減免」が行われているケースが多い。そして、民間事業者が当該施設の需要リスクを全て引き受けた場合においても、公共自身による「使用料の減免」に対しては、何の配慮もなされておらず、いわば「公共はタダで使い放題」というケースが散見される。

しかし、公共サービスに係る需要リスクの全部または一部を民間セクター（PFI事業者、指定管理者等）に移転しようとする場合には、当該公共施設の経営を自律的に成立させるため、公共自身による利用料金の減免制度を廃止して利用料金を支払う（顕在化させる）、または無償利用を一定割合に限定する等、何らかの対応が必要であろう。

②独立行政法人における「目的積立金」の課題

「独立行政法人」とは、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会のサイト⁴¹によると、「国が自ら提供している行政サービスのうち、例えば、絵画などの芸術作品の展示は文部科学省の組織の一部である国立美術館や国立博物館が（中略）行っていました。このような仕事をこれまでよりも柔軟に行えるようにして質の高いサービスを提供するために、国から独立させた組織」のことである。2001年4月には、独立行政法人国立博物館を始め

として計57の独立行政法人が発足している。

そして、独立行政法人に関しては、自発的な効率化や質の向上を図るためのインセンティブアップを図ることをねらいとして、「目的積立金」という制度が導入されている。

この「目的積立金」の根拠は独立行政法人通則法⁴²にあり、同法の第四十四条第三項にて「独立行政法人は、第一項に規定する残余があるときは、主務大臣の承認を受けて、その残余の額の全部又は一部を第三十条第一項の認可を受けた中期計画（同項後段の規定による変更の認可を受けたときは、その変更後のもの。以下単に「中期計画」という。）の同条第二項第六号の剰余金の使途に充てることができる。」とされている。

具体的には、国立博物館の場合、「毎事業年度終了後に、経営の努力により生じた金額として文部科学大臣の承認を受けた場合、中期計画に定めた剰余金の使途である文化財の購入・修理、調査研究、老朽化対応のための施設設備の充実等に使用すること」⁴³（独立行政法人国立博物館理事長 野崎弘氏）ができる積立金のことを意味している。

しかし、国立博物館における2003年度の目的積立金は、申請額3億1,353万円のうち、承認された額が約2億1千万円に減額されたため、「各館においては剰余金を見込んで予定していた事業について変更・延期等を余儀なくされた」⁴⁴とのことである。

こうした背景のもと、独立行政法人国立博物館では「二〇〇四年度分から、余分な収入を積み立てず、年度内に使い切るようになった」⁴⁵とのことである。

実際、国立博物館における目的積立金の推移（図表22参照）をみると、その承認の基準が、まるで猫の目のように変化していることが理解できる。このような状況では独立行政法人という法人形態となったとしても、中長期的な戦略に基づく経営の実践や「これまでよりも柔軟に行えるようにして質の高いサービスを提供する」ことは極めて困難であろう。

このような状況は、国立博物館だけの問題ではない。例えば、国立科学博物館においても、「目的積立金が実質上許されていないことは、問題である。これでは経営努力する意欲がなくなる。この点の見直しが絶対必要である。」⁴⁶と指摘されている。

また、国立美術館に関して、「法人が経営上のインセンティブを失うことのないよう、経営努力による剰余金が適正に認められるシステムやルール作りを制度官庁である総務省を中心に行うことが必要である。」⁴⁷と指摘されている⁴⁸。

（４）事業及び事業者等に関する適切なモニタリング

PFI事業の失敗事例を顧みると、当該事業に関する「事業のサービス品質のモニタリング」及び「事業者の財務状況のモニタリング」が極めて重要であることが理解できるが、さらに今後のPPPにおいては「施設の維持管理状況のモニタリング」も不可欠であると考えられるため、以下において、それぞれのモニタリングのあり方について検討を試みたい。

①事業のサービス品質のモニタリング

PFIや指定管理者制度によって公共施設の運営を民間事業者に委任する、ということは、管理者（公共）が当該

図表22 独立行政法人 国立博物館における目的積立金の状況

目的積立金	2001年度	2002年度	2003年度
申請額	—（不詳）	—（不詳）	3億1,353万円
承認額	1億2,758万円	3億4,086万円	2億1,000万円
承認の基準	前年度の入場料収入を上回った分	（当初）過去最高額を上回った分 （修整後）自己収入のノルマを上回った額	各科目別に前年度の収入実績額を上回った場合

出所：独立行政法人国立博物館理事長 野崎弘「平成15年度目的積立金について」及び日本経済新聞（2006年4月5日「自由席」）より筆者作成

施設に係る公共サービスを民間事業者から購入するということであり、同時に、納税者である住民に代わって提供される公共サービスの品質を評価（チェック）する義務を負うこととなる。

そのため、PFI/PPPの対象とする施設に関しては、当該施設を通じて住民や利用者に対して何（どのような社会的価値）を提供していくべきなのか、何が求められているのか、というミッションを、具体的かつ明確に検討する必要がある。

そこで、入場者数や収支比率等の定量的評価に加え、施設のミッションがどこまで実現できているかという観点で、定量的に捉えられない企画内容についての質的評価、顧客満足度、社会教育機能等に関する定性的な評価指標や評価手法について検討する必要がある。

具体的には、こうした公共施設の事業評価のために、行政活動に対する評価の考え方を導入することを提案したい。すなわち、目標の設定から評価の実施にあたって、一般の企業経営に用いられている事業実施及び事業評価の手法である「PDCA（Plan→Do→Check→Action）」を導入するというものである。

このうち、最初の“Plan”の段階においては、当該公共施設が市民や利用者に対して何を提供していくべきなのか、何が求められているのか、という目標を明確に設定する必要がある。

ただし、わが国のほとんどの公共施設は、例えば文化施設であれば「地域における文化の振興」や「住民に対する文化享受の機会の提供」等といった“作文”の目標は掲げているものの、行政評価を前提とした「目標」が残念ながら設定されていないケースが多い。

一方、民間の商業施設の場合においては、ある施設の目標が当該施設の売り上げや利益の多寡というかたちで最終的に表現することができるように、公共施設における事業についても、何らかのかたちでその目標を明確に設定していくことが必要であろう。

つまり、これからの公共施設においては、「目標」を再設定すると同時に、その目標達成水準を把握するための定量的な指標をあわせて設定する必要があると言えよう。

②事業者の財務状況のモニタリング

PFI失敗事例を踏まえると、民間事業者の運営状況を経営指標から監査する意味としてだけでなく、事業者の経営破綻をできるかぎり早く察知する意味でも、事業者の財務状況のモニタリングは必要である。

このことは、PFI事業だけではなく、指定管理者制度に関しても同様に指摘できる。

そこで、PFI/PPPの事業者は、（当該事業に係る部門の）財務諸表を月次で公開し、管理者（公共）はこれをタイムリーに監査することが望ましいと考えられる。

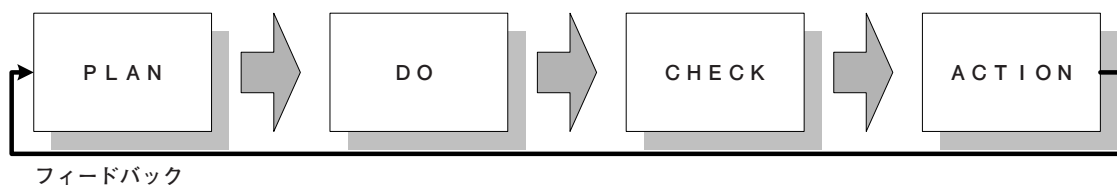
また、現行の民間事業者がデフォルトした（しそうな）場合には、公共サービスを中断することなく、新たな事業者（または暫定的な事業者や代替手段）に事業を継承させることができる契約（規定）とする規定についても検討する必要がある。

その前提として、いわゆる“ピンチヒッター（代打者）”の存在が必要であり、そのためにも「公共マーケット」の拡大と成熟が望まれる。

③施設のハード面のモニタリング

前述した（財）広域関東産業活性化センターの報告書⁴⁹においては、「例えば、ある指定管理者が、次回の指定管

図表23 PDCAのイメージ



出所：筆者作成

理者に応募しないことを見込み、指定期間の最終部分で見えない設備の維持管理や修繕などの水準を低下させることは容易に想定され、そのような場合、施設が短命化し、行政にとってのLCC⁵⁰は高いものとなる」と記述されている。

実際、PFI事業のBOTにおける最終部分だけではなく、BTO⁵¹や指定管理者制度に関しても、同様に施設の「所有」と「管理」が分離することによるサービス水準の低下という課題を指摘することができる。

もっとも従前でも、施設の所有者である公共と、施設の管理受託者（公共が出資する財団等）とは別の主体であるケースもあったが、実態的には「オール公共」と見なせる関係と言える。

これに対して、指定管理者制度やBTOの場合、施設の所有者である公共と代行者となる指定管理者は完全に別の主体となり、例えば修繕経費の支払いをすべきかどうかと言う点に関しても利益相反の関係となる。

かつて旧イギリス国鉄の事例において、鉄道施設の所有と経営を分離した“上下分離”を行った際、施設所有者は設備投資を行っても線路使用料収入が増加する訳ではないため、設備投資を怠った結果、大事故が連続して発生してしまった。

日本において最も多いBTOや指定管理者制度の場合に

おいても、民間事業者が部分最適を追求する結果、施設が劣化し、人命に関わる大事故を引き起こしてしまう懸念も指摘できる。

また、旧イギリス国鉄の事例の反省に鑑みると、施設の経営に直接関与しなくなった所有者は、現場の実態が見えにくくなるとともに、経費の支払いに関しては指定管理者と利益相反の関係となるため、施設や設備の更新に対して今まで以上に繊細な判断が必要となると考えられる。

こうしたことから、「利用者の安全の確保」と「ライフサイクルコストの最適化」を両立させるため、公共と民間企業が共同して日常点検、定期点検、長期修繕（計画）の最適解を施設ごとに検討することが必要であろう。

4 | 最後に

本論において分析したとおり、指定管理者制度や市場化テスト等、日本における望ましい官民パートナーシップを実現していくためには、適切なリスク移転等、様々な配慮が必要となる。

既に幅広い分野において数多く導入されているPFI／PPPではあるが、過去におけるPFI事業における失敗事例の原因を学ぶことを通じて、より望ましい官民パートナーシップが築かれることを願い、本論の結びとしたい。

【注】

¹ VFM（Value for Money）とは、一般的には「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。

² 内閣府PFI推進室「PFI法の主な改正事項」 <http://www8.cao.go.jp/pfi/gaiyou.pdf>

³ http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/171003mha_r1.pdf

⁴ 例えば、高橋進、PFIのリスクは民間が負い金融機関はプロジェクト・ファイナンス方式で関与。金融財政事情。金融財政事情研究会、1998、p.12～17。等

⁵ http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline_r.pdf

⁶ 高瀬達夫、小山健、森一基、需要リスクを考慮したPFIによる再インフラ整備に関する研究。建設マネジメント研究論文集。土木学会建設マネジメント委員会。土木学会、2002、p.115～122。

⁷ 小路泰広、PFI事業における交通需要リスクの分担方法について。交通学研究。日本交通学会。日本交通学会、2003、p.149～158。

⁸ 小川学、PFI事業方式における需要リスク分担について。六甲台論集経済学編。神戸大学。神戸大学、2004、p.26～37。

⁹ 王立武具博物館の概要については、太下義之「PFIによる博物館・美術館の整備のあり方について」（『SRIC MOOK 004』）より作成

¹⁰ なお、王立武具博物館のプロジェクトは、同博物館も含むClarence Dock地区（底地の所有者は英国運河庁）における都市再生プロジェクトの中核プロジェクトとして位置付けられているが、本稿においては、PFI事業及びその失敗原因に焦点を当てた分析を行うため、都市開発プロジェクトに関連する分析は割愛する。

¹¹ 王立武具博物館の管理者は、当初は「環境省」であった。1992年に「国民遺産省」が設立されると同省が管理者となり、さらに1997年に「文化・メディア・スポーツ省」が設立されて以降は、同省が管理者となっている。

- ¹² BOT (Build-Operate-Transfer) 方式とは、民間事業者が施設等を建設 (Build) し、維持・管理及び運営 (Operate) し、事業終了後に公共施設等の管理者等に施設所有権を移転 (Transfer) する事業方式のこと。
- ¹³ ノン・リコース：プロジェクトがデフォルト (破綻) した場合にも、出資者にまで償還の請求が遡及しないファイナンス
- ¹⁴ LIBOR (London Interbank Offered Rate)：ロンドンの主要銀行間における貸出金利のことであり、金融市場の指標として利用されている。
- ¹⁵ bp (basis point)：100分の1パーセント。100bpとは1.0%のこと。
- ¹⁶ IRR (Internal Rate of Return)：内部収益率
- ¹⁷ 「マダムタッソー蝨人形館」で有名なEU最大手の観光産業グループ。なお、2007年3月に、「レゴランド」等のテーマパークを運営するMerlin Entertainment Groupによる買収が発表された。
- ¹⁸ マネジメント・バイ・アウト：企業の経営者が、買収または合併に対抗するため、自社株を買い取って株式を非公開にすること。
- ¹⁹ DSCR (Debt Service Coverage Ratio)：債務返済の支払い能力 (キャッシュフロー) に対する比率
- ²⁰ この「需要リスク移転のパラドックス」については、3 (1) においてあらためて検討する。
- ²¹ なお、現在では英国においても日本においても、PFI事業を実現化するにあたっては、市場における競争が重視されている。
- ²² 英国・文化メディア・スポーツ省HP http://www.culture.gov.uk/global/press_notices/archive_2006/dcms032_06.htm
- ²³ 王立武器博物館は、2000年4月1日に導入。
- ²⁴ http://www8.cao.go.jp/pfi/shiryo_b_17_5_3.pdf
- ²⁵ 当初に福岡市が設定した上限額は17億円であった。
- ²⁶ <http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk56.pdf>
- ²⁷ <http://www.city.fukuoka.jp/download/159105379274.pdf>
- ²⁸ <http://www.city.fukuoka.jp/download/159105379270.pdf>
- ²⁹ <http://www.city.fukuoka.jp/download/159105379272.pdf>
- ³⁰ なお、福岡市Reportでは「福岡市が過大な需要リスクを民間に移転する意図があったとは認めがたい」としている。
- ³¹ <http://www8.cao.go.jp/pfi/160603tyukanhoukoku.pdf>
- ³² 民間資金等活用事業推進委員会「PFI推進委員会中間報告—PFIのさらなる展開に向けて—」(2004年6月)
- ³³ 調査対象は、2002年11月末までに実施方針が公表された87案件。
- ³⁴ <http://www.pref.kagawa.jp/joho/kagakukan/1nyuasasusetumeisyo.PDF>
- ³⁵ 本事例に関しては、三和総合研究所 (現・三菱UFJリサーチ&コンサルティング) が (社) 日本プロジェクト産業協議会 (JAPIC) からの委託で調査研究を行なった「次世代民活 (PFI) 事業に関する報告書—プロジェクト・ファイナンスの実現に向けて—」(1999年11月) より引用。
- ³⁶ (社) 日本プロジェクト産業協議会「次世代民活 (PFI) 事業に関する報告書」(1999年1月) より。
- ³⁷ http://www.giac.or.jp/kenkyu/h16_5_3.pdf
- ³⁸ 日本経済新聞 (2005年8月24日) より。
- ³⁹ 現在の三菱UFJリサーチ&コンサルティング
- ⁴⁰ 「つくばエクスプレス」プロジェクトの当時の名称
- ⁴¹ <http://www.soumu.go.jp/hyouka/dokuritu-gyouseihoujin.htm>
- ⁴² <http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/990427honbu/houjin1-h.html>
- ⁴³ <http://www.natmus.jp/column/archives/2004/12/15.html>
- ⁴⁴ 「平成16年度 独立行政法人国立博物館 国立博物館総評 実績報告書」 www.natmus.jp/hyoka/2004/jigyohoukokushoFY2004.pdf
- ⁴⁵ 日本経済新聞 (2006年4月5日「自由席」)
- ⁴⁶ 文部科学省「独立行政法人評価委員会 社会教育分科会 国立科学博物館部会 (第25回) 議事録」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/dokuritu/gjjiroku/003/003c/yousi/06032315.htm
- ⁴⁷ 「独立行政法人国立美術館の平成16年度に係る業務の実績に関する評価」
http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/d_kekka/05090901/025.pdf
- ⁴⁸ 目的積立金に関しては、岡本義朗「現行の独立行政法人の課題と改善提言」(『季刊 政策・経営研究』2007 vol.2) に詳述されているので参照されたい。
- ⁴⁹ (財) 広域関東産業活性化センター「自治体の行政改革とPFI等民間ビジネスチャンスについて 調査報告書」(平成17年3月)
- ⁵⁰ LCCとは、ライフサイクルコスト (Life cycle cost) の略。公共施設などの費用について、建設～使用～廃棄の全段階をトータルとして考えた費用。仮に建設費を低価格で発注しても、使用中のメンテナンス費用が高い場合、結果的にLCCが高く掛かることもある。
- ⁵¹ BTO (Build Transfer Operate) 方式とは、民間事業者が施設等を建設 (Build) し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転 (Transfer) し、民間事業者が維持・管理及び運営 (Operate) を行う事業方式のこと。