

第4章 利用料金収入のある事業のあり方に関する考察

4.1 利用料金収入がある場合の、独立採算事業としての考え方

従来、PFI事業の事業類型としては、「サービス購入型」「独立採算型」「ジョイントベンチャー型」の3類型があると一般的に言われてきた。しかし、3事業類型の定義は論者によって異なることから、本書では、民間資金等活用事業推進委員会資料の定義に従い、第Ⅰ類型～第Ⅲ類型という表現を使用している。この分類は、財政負担の程度に応じた分類で、従来、「サービス購入型事業」と呼ばれた事業は第Ⅰ類型事業に相当し、同じく、「独立採算型事業」は第Ⅱ類型事業に、「ジョイントベンチャー型事業」は第Ⅲ類型事業に相当することになる（第2章 2.1.2参照）ので、本項においては、第Ⅰ類型～第Ⅲ類型事業とそれぞれ同じ意味で「サービス購入型事業」、「独立採算型事業」「ジョイントベンチャー型事業」という呼称を用いることとする。

利用料金収入がある事業がすべて独立採算型のPFI事業として実施できる訳ではない。事業内容や事業を行う場所等によって、利用者から得られるであろう利用料金収入の規模が異なるとともに、今後の動向についての見方も様ではない。従って、事業内容に即して、PFI事業としても組み立てを検討する必要がある。具体的には以下のポイントを総合的に勘案することが望ましい。

① 事業の政策的位置付け、必要性

当該事業は、政策的に何が優先事項なのか（例えば、安定的したサービスの提供、低廉な価格でのサービスの提供など）

② 民間事業者のノウハウ活用の目的

民間事業者のノウハウ活用の目的はどこにあるのか（例えば、安定的したサービスの提供、低廉な価格でのサービスの提供など）

③ サービス需要の変動と需要想定

需要変動の幅の大きい事業なのか、あるいは、サービス需要の想定が難しい事業なのか

④ 利用料金の価格弾力性

利用料金の改訂を通じて、利用者の受益に見合った適切な料金設定ができるタイプの事業であるのか

⑤ 事業性と民間事業者の参画意欲

独立採算事業とした場合に、上記を考慮した合理的な前提の下で、一定の事業性が確保され、民間事業者の興味を喚起し、参画は見込まれるか

上記ポイントの検討を踏まえて、基本的な事業類型を設定するとともに、事業スキーム上の工夫を行うことが考えられる。

例えば、広範なサービス需要が予想され、かつ、低廉な価格でのサービス提供が政策上優先される場合、民間事業者の創意工夫に期待する点は、サービス

の質の向上とともに、施設の効率的な整備や運営費用の低減など、サービス提供の価格に影響する点ということになる。このような事業において、利用料金をPFI事業者が設定でき、利用料金収入をPFI事業者の収入とする単純な独立採算方式で実施した場合は、PFI事業者は過度に収益性を重視する形で事業性を優先し、料金を高めに設定することも想定され、公共の期待する低廉なサービス価格の実現が阻害される可能性もある。このため、利用料金設定に一定の上限を設定することも考えられるが、高い料金は需要を抑制する効果もあり、事業性とのバランスが考慮されることをも勘案し、慎重な検討が必要になる。他方で、採算性が見込めない事業や分野においては事業費の一部を補填する場合や、利用料金収入を公共の収入として、別途、PFI事業者が負担する事業費用をサービスの対価として公共が全額支払う、いわゆるサービス購入型事業とする場合もあろう。

また、利用者の増加等に民間事業者のノウハウを活用する観点から、利用料金収入をPFI事業者の収入とすることや、事業に関する公共の制約や関与を可能な範囲で弱めるとともに、一定規模以上の超過収益に対して公共側に還元することを定めることも考えられる。

反面、利用料金収入は見込めるものの、需要変動が大きく、安定したサービスの提供が難しいという事業や、民間事業者の参画意欲が低いという事業もあろう。このような事業であっても、安定したサービスの提供が政策的に求められる場合には、公共により一定の支援を行うことにより民間事業者の参画意欲を刺激してPFI事業として実施する場合もあろう。

あるいは、需要想定が難しい事業においては、一定期間経過後に利用料金の見直し等を行うことをあらかじめ定めて事業に着手することも考えられるなど、当該事業の内容、性格に応じてきめ細かい検討、工夫が望まれる。

4.2 需要変動リスクの取扱い

利用料金収入のある事業をPFI事業として事業化する場合、需要変動リスクをどのように扱うかは、事業の成否をわける重要なポイントとなる。

(1) 基本的な考え方

事業目的を原則として選定事業に限定されているPFI事業者にとって需要変動リスクは大きな負担である。しかしながら、需要変動リスクの中で事業を成功させることを得意とする民間事業者もあるところであり、期待されているところでもある。需要変動リスクは「下ぶれ」だけではなく「上ぶれ」もあり得るものであり、損失だけではなく収益の機会でもある。公共と比べて民間事業者がよりコントロールしやすいリスク、民間事業者がコントロール可能なリスクを適切に評価すること、分担のあり方を考慮すること、そして、民間事業者が負担するリスクに見合った収益を獲得できるような事業スキームを構築することが、民間事業者のノウハウ、創意工夫の活用を図るうえで重要なポイントとなろう。

また、公共及び民間事業者、さらには民間事業者に融資を行う金融機関や保険を扱う保険会社などPFI事業の構成メンバーがそれぞれの立場で需要変動リスクをコントロールして事業を成功に導くための工夫を積み上げていくことが重要である。需要変動リスクの扱いに関して留意すべき事項を以下に述べたい。

(2) 事業の政策的必要性の確認

まず、利用料金収入のある事業をPFI事業として実施する前提としては、当該事業が公共サービスを提供する事業として、その政策的必要性に関して公共側及び市民の合意形成がなされている事業である必要がある。利用料金収入がある事業は、サービスの受益者である利用者から利用料金という形で、サービスの提供に要する費用を回収することができるため、サービスの内容が公共サービスとして認識されないものであれば、PFI事業ではなく、いわゆる「民間事業」として実施されることが望ましい。公共事業として実施するか、あるいは民間事業とするかの判断に当たっては、整備しようとする施設等の政策的必要性、経営安定性等を総合的に判断の上、慎重に検討することが必要となる。一般的に考えて、実施主体として公共、民間いずれも考え得る事業において、PFIで実施するものは、公共的な観点から事業実施が必須であり、かつ、PFIの方式により、民間のノウハウを活用することにより、公共が自ら事業を行うよりも効率的に事業実施ができ、公と民のリスク分担等により民間として経営的に成り立つものと言うことができる。PFI事業として事業化するのであれば、何らかの公共の関与のもと、公共サービスの提供であるという認識を公共側も、そしてサービスの受け手である利用者側も共有していることが、事業計画検討の前提となるものである。

(3) 事前調査等の実施と民間事業者の参画可能性の検討

次に、事前調査等を行い、事業実施地点や事業内容等に即して、a) どの程度の需要が想定されるのか、b) 需要変動リスクの大きさはどの程度か、c) 公共サービスの提供としての制約条件は何かなど、民間事業者が負担するリスクと期待する収益を想定し、民間事業者の参画可能性を検討することが望ましい。

当然、民間事業者がすべてのリスクをコントロールないしヘッジできるものではないので、事業内容に即して、民間事業者には負担できないほど大きなリスクとなる場合は公共側が一部負担するなど、検討内容を踏まえて、どのようにすれば民間事業者が参画しやすい事業となるか、事業内容の工夫を行うことが重要である。

例えば、サービス需要の減少がPFI事業者の収入減少に直結する独立採算事業の場合、鉄道事業のように固定費負担の大きな事業であれば需要変動のダウンサイドケースとなった場合の影響は非常に大きなものとなる。需要変動の受容幅が小さい事業は、少しの需要減でも大きく収支が悪化する事業であり、需要変動リスクの影響が大きい事業と言えるため、このような事業では、ダウンサイドケースの対応策を検討し、事業内容にあらかじめ組み込んでおくことが必要である。

また、利用料金として一般的に受容されるレベルが事業に応じて異なることから、投資回収に要する期間が長期化する事業も出てくることが考えられる。事業期間の長期化は需要変動の見極めを難しくする等、いろいろなリスクを抱え込むことになるため、事業契約において、一定期間経過後に料金水準の見直しを行うなどの見直しに関する取り決めを定めるなど、長期間にわたり安定的に事業を継続できるような仕組みが必要となろう。

(4) より適切なリスク分担を有する事業スキームの構築

この事前調査結果を基に、公共サービスとしての必要性の程度と公共としての支援の必要性の程度を勘案して、事業の内容を組み立てることになる。ここでいう「公共としての支援」とは施設整備に対する補助金の支給や、事業費をサービスの対価として支払うこと等の直接的な支援もあるが、より広義に、事業内容や民間事業者の実力に即した、より適切なリスク分担を有する事業スキームの構築を目指していく作業として捉えることが肝要である。また、民間事業者がその分担するリスクに見合った収益を得られるような仕組みを導入するとともに、公共による支援のあり方も事業の需要の上ぶれ下ぶれにより公共の支援を変動させる方法等、長期の事業期間を視野に入れた検討が望まれる。

利用料金収入がある事業といっても、すべて独立採算型PFI事業として実施できるものではない。当該公共サービスの提供に要する費用をすべて「サービスの対価」として民間事業者へ支払う場合もあるであろうし、公共側が設定した料金体系に従って、公共側の支援なしに事業を行い得る場合もあろう。上記のような観点から、公共の負担、民間事業者の負担をきめ細かく検討、工夫

した結果が両者の間のいずれかの段階として設定されることになり、いわゆる「サービス購入型」「独立採算型」などの事業類型は事後的に分類されるだけであることに留意すべきである。

4.3 複数事業をPFI事業として行う場合の留意点

PFI事業の本体事業として、利用料金収入のある事業とない事業、あるいは、サービス購入型事業と独立採算型事業など、事業の性格が異なる複数の事業を一つのPFI事業として実施する場合、単独の事業を行う場合に比べて、計画段階から留意すべき点が多い。

(1) 複合事業の事業性評価

PFI事業がいくつかの複合事業（施設）から構成されている場合、各個別事業が同時に民間事業として遂行できるだけの事業性を備えていることを必要とするという評価もある。PFI事業の場合、個別施設毎にPFI事業者とは別の民間事業者へ運営を委託することが一般的と考えられることから、ある事業から別の事業へ内部補助を行うことを前提とした事業資金計画を立てることは不適切と考えられる。

同一事業者が複数事業を行う場合であっても、公共サービスの提供にかかる費用の一部を、利用料金でも公共の財政負担でもなく、公共サービスの受益者ではないPFI事業者である民間事業者に負担させることから、不健全な事業を助長することにもなるため、内部補助を前提とした事業化は厳に慎むべきであるとする。それぞれ単独の事業部分で民間事業として成立するに足るサービスの対価を見積もり、その上で、VFMがあるか否かを判断することが望まれる。独立採算型事業（公共の財政負担のない事業）を想定している場合は、提供する公共サービスの水準、内容の見直しの検討が望まれるところである。

【表 4.3： 複合施設のPFI事業の事業性の評価】

	PFI事業			公共事業としての全体評価	備考
	施設 (a)	施設 (b)	合算 (a) + (b)		
A事業	○	○	○	○	
B事業	○	×	○	×	施設 (a) から施設 (b) へ内部補助が必要
C事業	×	○	○	×	施設 (b) から施設 (a) へ内部補助が必要

※ 上記評価は定量評価であるので、実際の事業に即して定性的要因も加味して検討することが望ましい。

(2) 区分経理

実際の事業において、一つのSPCが複数事業を行う場合、個別事業の収支を確認し、運営状況を把握するため、各事業別に区分経理を行うことが望ましい。

複数の事業を一つのPFI事業として行う背景には、一つのSPCが複数事業を行うことに経済合理性があるとともに、複合化による事業の効率化を公共も期待しているということが挙げられる。従って、複数事業に共通する費用が発

生することが予想されるが、この共通経費が適切に区分経理がなされているかに留意する必要がある。

具体的には、共通費用の処理によりサービス購入型事業から独立採算事業へ、実質的な利益の内部移転、あるいは内部補助が行われることとなり、その際、区分経理が適切に行われず、それが運営状況の悪化した事業を把握できなくすることのないよう、共通経費の配賦基準の明示を求めるなど、経費処理が適切に行われていることを把握する工夫を組み込みことが重要である。この点は、本体事業と付帯事業との観点においても同様であり、複数事業の組み合わせにおいては、区分経理の適切な把握方法にも留意されたい。

(3) リスク分析

複数の事業はそれぞれ事業内容が異なることから、当然、事業が有するリスクの態様も様々である。リスクが混在し、リスク分担が不明確となれば、資金調達コストなどにも跳ね返るとともに、事業の危機を招来する可能性もある。

複合事業のPFI事業化に当たっては、専門アドバイザーを活用する等により、可能な範囲で詳細なリスク分析を事業毎に行い、リスク分担も、事業内容に即してそれぞれ適切な分担に努めることが重要である。また、その結果は、事業契約において明確な取り決めを行い、金融機関など事業関係者に対しても明確となるように努めることが望ましい。

また、複数の事業をPFI事業として行う場合、社会状況の変化等により、公共側の判断によって、一方の事業を中止することとなった際に、一つの事業の中止が他の事業の収支に大きな影響を与えることが想定される。事業の実施に当たっては、複数PFI事業の一つが中止となった場合の他のPFI事業の扱いに関して、あらかじめ検討・整理しておくことが望ましい。

(This page(p188) is intentionally kept blank.)