

東京都における PFI の取り組みと基本的な考え方

東京都財務局経理部総務課 企画主査 日野 浩志

1. PFI 導入の背景

バブル経済の崩壊により、東京都においては、戦後一貫して右肩上がりを続けてきた都税収入のうち、基幹税目である法人二税の大幅な落ち込みが続き、財政状況は悪化の一途をたどってきた。そして、ついに、平成10年度決算では、18年ぶりに1,068億円にもものぼる実質収支の赤字を記録した。この間、東京都では、財政再建団体への転落を回避する方法として、都債の発行などによる財源対策を講じてきたが、その結果、基金がほとんど底をつく状態に陥り、これまでのような財政運営を続けることは不可能な事態となった。

そこで、平成11年7月には、「財政再建推進プラン 都財政自主再建への道」を策定し、東京の活力の再生に向けて、新たな施策展開を行う強固で弾力的な財政体質を確立することを目的として、財政構造改革に取り組むこととした。このプランに掲げた財源確保の方策の中に、投資的経費の削減策として「PFIなどの民間主導による公的施設の建設等の方策」についての検討を行うことを盛り込んだ。しかし、この「財政再建推進プラン」に基づく財政再建を進めるためには、行政改革を今まで以上に強力に進めることが必要であった。

こうした状況を受け、平成12年12月には、東京都自らが行財政システムを再構築することを主眼として、「都庁改革アクションプラン 都政改革ビジョン I」を策定し、地方自治の拡充と経営

革新を目指して都政改革に取り組むこととした。ここで示した改革の視点は、①地方主権の確立、②都民・企業との協働、③スピードの重視、④コスト意識の徹底、⑤成果の重視、の五つからなっており、また、このプランの大きな柱の一つとして「都と民間との役割分担の見直し」を掲げ、「PFIなど民間活力を活用した事業の展開」を明示した。

このように、東京都における PFI 導入は、財政危機をその背景に持ちつつ、都政改革のツールとして、民間との協働を進めることにより、鋭敏な経営感覚やコスト意識の醸成など、都庁の仕事の仕方自体を改革していくという役割を担うこととなった。

2. 「東京都における PFI 基本方針」の策定

東京都では、PFI 法が施行（平成11年9月）される以前から、全国に先駆けて PFI 事業に取り組んできた。法施行の前年である平成10年9月には、都庁内に「PFI 研究会」を発足させ、PFI の仕組みについて研究を進めるとともに、わが国初の PFI 事業となった「金町浄水場常用発電 PFI モデル事業」を平成12年10月に稼働させ、ノウハウを積み上げていった。

そして、平成12年12月には、先述の「都庁改革アクションプラン」と同日付で「東京都における PFI 基本方針」を発表し、東京都が PFI を導入するに当たって、最も相応しい手順を定めるとともに、これに沿って PFI 事業を実施していくこ

とを明確に打ち出した。

この基本方針では、PFIの取り組み体制を示しており、まず、事業実施局において、いかにして良質なサービスをより効率的に提供していくか、という考え方にに基づき事業手法を検討し、その中でPFIが最も適切な手段と判断した場合、PFIを導入することとしている。

一方、PFIは、その導入段階において、財務面、法務面、技術面の専門的なチェックを行うことが重要であるため、予算・財政、契約、財産管理、施設建築・保全の各部門を所管する財務局がその役割を担うこととした。そして、平成13年4月には、PFIに関する具体的な相談の窓口である「PFI担当」およびPFIをはじめとする民活手法の採用・継続の妥当性等を検討、評価するための「民活手法検討委員会」を財務局内に設置し、PFIに関する知識やノウハウを蓄積していくこととした(図1)。

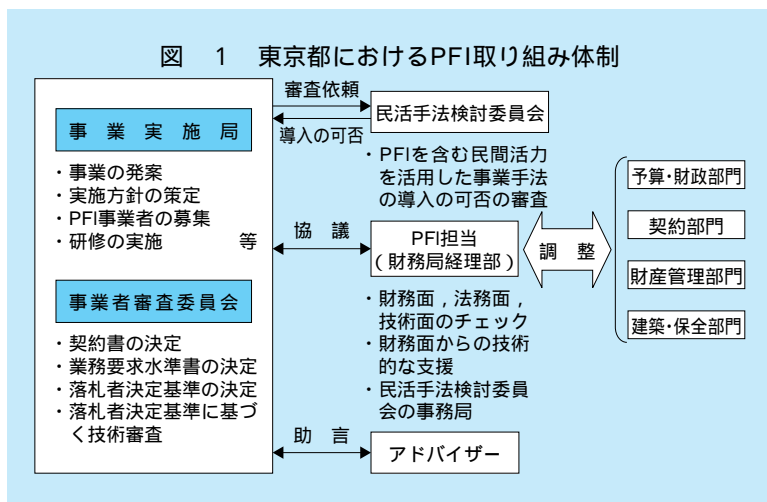
また、この基本方針の特徴としては、PFIを導入する際の東京都の基本的な考え方を明記しており、①PFIは、施設の整備等に当たって、既存の事業のあり方や進め方を見直し、より効率的かつ効果的に事業を実施していくための一手法であること、②PFIを導入すること自体が目的化し、PFI事業を他の事業に優先して実施することは、PFIの適切な導入とはいえないこと、の2点を踏まえた上で、行政と民間の適切な役割分担に基づくPFI事業の実施により、VFMが達成される可能性が高いと判断された場合に、PFIの導入検討を進めることとしている。

3. さまざまな民活事業の展開

これまでに、東京都が導入したPFIの実例としては、先述の「金町浄水場常用発電PFIモデル事業」を皮切りに、平成12年11月に「朝霞浄水場・三園浄水場常用発電設備等整備事業」、平成13年4月に「区部ユース・プラザ(仮称)整備等事業」、同年9月に「森ヶ崎水処理センター常用発電事業」、そして平成14年7月には「多摩地域ユース・プラザ(仮称)整備等事業」の実施方針を相次いで公表し、いずれもPFI事業者の決定にまで至っている。

このうち、平成15年7月に事業契約を締結した「多摩地域ユース・プラザ(仮称)整備等事業」は、昭和30~40年代に都内7カ所に設置され老朽化した「青年の家」に代わる新たな社会教育施設として、ユース・プラザを区部と多摩地域に1カ所ずつ再整備する、という方針によるものである。この事業の計画に当たっては、平成16年3月に閉校予定である都立八王子高陵高校が築15年程度であることに着目し、全国で初めてRO(Rehabilitate Operate)方式を本格的に導入することで、既存の施設の有効活用を図ることが可能となった。それに加え、この事業では、現行制度の枠にとらわれないさまざまな工夫をこらすこととした。例えば、校舎等の行政財産を用途廃止した後、普通財産として無償で貸し付ける形態をとることで、事業開始当初から、PFI事業者に固定資産税の負担をかけないようにしたことや、事業者

の募集に際して、SPCの設置を義務付けず単独企業での参加を認めたこと、また、改修業務に中小ゼネコンの参加を可能にし、入札参加要件の大幅な緩和を行ったこと等、さまざまな民間事業者の参入意欲刺激策を打ち出した。そしてさらに、周辺環境、ニーズや需要動向の変化による事業リスクを軽減するため、事業期間を10年に設定したことなど、先行している多くのPFI事業と一線を画したことが特徴である。



その他の事業としては、すでにアドバイザー契約を結び具体的な検討に入っている「都立病院改革マスタープラン」に基づく都立病院の再編整備等、複数の事業がPFI導入の検討やPFIの導入可能性調査に入っている。

また、PFI法に基づくPFI事業のみならず、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用したさまざまな事業手法も取り入れている。例えば、都営住宅の建て替えと併せて、区の公共施設や民間住宅、商業施設などを民間事業者が一体的に整備する「南青山一丁目団地建替えプロジェクト」では、PFIのコンセプトに加え、定期借地権や総合設計制度の活用などをミックスさせた手法を採用している。東京都では、このようにPFI法に準じた手法のことを「PFI的手法」と呼んでいる。

また、老朽化した歴史的建造物を民間事業者の負担で修復することを条件に貸し付けることで、この建造物に相応しい活用を図る「旧小笠原邸貸付事業」や、地形図の更新および新規作成業務を民間事業者に委ね、著作権を東京都と民間事業者で共有することにより、作成した地形図の最大活用を図る「東京都縮尺2,500分の1地形図更新事業」等、ハード部分である公共施設の整備に主眼を置きがちなPFI法の枠に収まらず、ハードからソフトに至るまでさまざまな事業展開を進めている。

4. PFIの導入に係る基準の整備

このように、東京都では、「東京都におけるPFI基本方針」の策定後、さまざまな民活手法の導入を進めてきた。しかし、その一方で、国や他の自治体では、PFI導入に際しての統一的な判断基準がなく、また、民活手法の導入・実施から事業終了に至るまでの一貫した事業評価の仕組みもっていなかったため、今後、東京都が事業を進めるに際しても、さまざまな時点で障害が起こり得る可能性が十分あると懸念された。そこで、平成15年3月に、都における「PFI導入判断基準」と「PFI事業評価基準」の二つの統一的な基準を策定し、都庁内で民活手法の導入を検討・実施して

いる事業実施局に向けて通知した。

なお、これら二つの基準では、①VFMの最大化を目指すとともに、事業の安定性・継続性を確保するため、プロジェクトに融資する金融機関の審査と同レベルの評価・検証を、東京都の責任において行うこと、②事業期間中におけるPFI事業者の経営状態を的確に把握し、PFI事業者の経営破たんによる事業中断など、万が一の事態を未然に防止する手立てを講じること、の2点を作成の趣旨としている。

このうち、PFI導入の判断基準についてであるが、多くの地方自治体で策定されている「PFI活用指針」や「ガイドライン」等の中において、「事業規模が何億円以上のプロジェクトは必ずPFI導入の検討を行うこと」というような基準が書かれているが、東京都の「PFI導入判断基準」における基本的な考え方としては、①VFMが確保できるか、②PFI事業者の長期・安定的な収益が確保できるか、の2点にまず着眼することとし、外形的に金額の安さで割り切ることを一義的には求めていない。これは、民活手法の導入に当たって、その対象をできる限り広く捉えるべきであり、また、さまざまな事業方式や各事業で異なるリスク分担があるPFIに、適切な事業規模を一律に示すことは適当でないと考えたからである。ただし、いずれの事業であっても、当該プロジェクトに対し、金融機関が融資するだけの魅力を備えたものでなければならないことから、金融機関の審査に係る固定的なコスト等を考慮し、建設費相当分で50億円、運営費その他で30億円以上の事業規模を一応の目安として提示した。また、導入可否判断に当たって、PFI事業者の長期・安定的な経営を確保する観点からプロジェクトの収益性を評価する必要があるため、その代表的な指標の望ましい水準値として、①現在正味価値はより早くプラスに転じること、②内部収益率はおおむね5～15%程度、③DSCRおよびLLCRはおおむね1.2～1.7程度、等のような目安を示している(図2)。

次に、PFI事業契約期間中における事業評価の基準を示す「PFI事業評価基準」についてであるが、一般的には、①PFI事業者が提供するサービス水準の妥当性や都民ニーズとの適合性をチェッ

図 2 PFI 導入可否判断の目安

	最低ライン	望ましい水準	留意事項
正味現在価値 (NPV)	事業終了時点でプラス (0以上) であること	より早くプラスに転じること	割引率の選択によって結果が異なる
内部収益率 (IRR)	借入金の金利または配当利回り以上であること	おおむね 5 ~ 15% 程度 (借入金の金利または配当利回りよりもおおむね 2 ~ 5 ポイント程度上回ること)	内部収益率は事業規模を考慮しない
DSCR	1 以上であること	各年度平均で おおむね 1.2 ~ 1.7 程度	金融機関が融資の審査をする際に、特に重視する指標
LLCR	1 以上であること	おおむね 1.2 ~ 1.7 程度	

(注) 本表は、あくまでも一般的に許容できると思われる水準の範囲を示したもので、個別具体的プロジェクトにおいて必要とされる水準は、当該プロジェクトの性格やリスクの状況などから、個々に判断すべきものである。
 ・正味現在価値 (NPV: Net Present Value) とは、プロジェクトから生み出されるネット・キャッシュ・フロー (元利返済前) の割引現在価値から、初期投資の現在価値を差引いたもの。
 ・内部収益率 (IRR: Internal Rate of Return) とは、投下資本額と資金回収額の現在価値が等しくなるような割引率のこと。
 ・DSCR (Debt Service Coverage Ratio) とは、各年度ごとの元利返済前キャッシュ・フローが、当該年度の元利金支払額の何倍かを示す比率のこと。
 ・LLCR (Loan Life Coverage Ratio) とは、借入期間にわたる元利金返済前キャッシュ・フローの現在価値が、借入元本の何倍に相当するかを示す指標のこと。

クするもの、②PFI 事業者の経営状況をチェックするものの2種の基準で構成されるものであるが、東京都においては、PFI 事業者の経営評価を中心にとりまとめている。具体的には、一般に経営分析で活用されている財務諸表 (貸借対照表・損益計算書・キャッシュフロー計算書) から導き出される各種分析指標 (流動比率や経常利益率等) のうち、PFI 事業者の経営状況を把握するのに適した指標を抽出し、レーダーチャートやチェックシートにまとめて経年の変化や、PFI 事業者の強みや弱みを把握することを主な内容とする。そして、これらの指標を用いて検証した結果を、PFI 事業者のパフォーマンスに対する適切な指導に活用し、当該事業を引き続き PFI により展開していくことの是非を判断する有力な材料としていくわけである。

東京都では、新規に PFI を導入する案件や施設整備が終了して運営段階に入る PFI 事業について、今回策定した評価基準に基づき評価・検証を行っていくこととしているが、今後、増加することが予想される PFI が成功する可否かは、導入可否判断の際の最適なスキームの構築と、民間事業者のノウハウを最大限に引き出せるプランを組み立てることにかかっている。また、それ以上に、東京都が PFI 事業の運営状況、経営状況について厳正なモニタリングを行っていくことで、公共サービスの停止という最悪の事態を未然に防

止することができ、その結果、納税者である都民に対して東京都の責務を果たすことができるのである。

5. さらなる民間との協働に向けて

東京都では、歳入の根幹をなす都税収入の低迷と、一向に進まない国から地方への税源移譲等の影響により、平成15年度予算編成において約2,500億円もの財源対策を余儀なくされ、このままでは平成16年度以降も引き続き巨額の財源不足が見込まれるなど、財政再建団体への転落の危機は今も続いている。このため、

平成15年6月には「途半ばにある財政再建 第二次財政再建推進プランの策定に向けて」を発表し、その中で、引き続き内部努力を強力に進め、高止まりを続ける経常経費にもメスを入れながら、財政規模を身の丈にあった適切な水準まで引き下げて財源不足を解消するという「量的改善」とともに、財政の弾力性を回復させる「質的改善」に取り組み、「持続可能な財政運営」の実現を図ることとした。そして、このような状況において、これまで以上に大きく注目されるのは「民間活力の活用」である。

したがって、これからは、PFI 法に準拠して官民協働を進めていくだけではなく、さまざまな民活手法のうち、使えるものは使う、あるいは、使いやすい部分をミックスして独自のスキームを構築する等、事業手法の採用におけるフレキシビリティを、これまで以上に発揮する必要があると思われる。民間の資金、経営能力や技術的能力を活用した事業手法は、PFI に留まらず、あらゆる行政活動の中に応用し、また、活用できるものである。このような、官民パートナーシップによる公共サービスの提供手法として、東京都が実質的に展開するに至った PPP (Public Private Partnership) を、今後ますます発展させていくことが、今後の都政運営において、最良の行政サービスを提供する手法の一つではないかと考えている。