

「改正」PFI法に関する問題点と見解

NPO法人 建設政策研究所

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、1999年施行)の「改正」案が5月24日、国会で可決成立しその一部が6月1日から施行された。

本「改正」案は東日本大震災の直前に国会に上程されたものの、政府の大震災対応や与野党の政争のなかで、十分な審議が行われることなく国会を通過した。

建設政策研究所では1999年にPFI法が制定されて以降、一貫してPFI事業には懐疑的、批判的であり、その見地を「日本版PFIを問う一新たな民活方式のねらい」(2000年、自治体研究社)、「検証・日本版PFI」(2002年、自治体研究社)の出版書籍において明らかにし、また2005年のPFI法の「改正」時には「PFI法の一部改正に関する見解」において、民間事業者の収益確保にいつそうの特典を与え、国民の公共の権利を剥奪するものと批判的見解を明確にしてきた。

これまでの批判的見解の主要な内容は、公共施設等の整備・運営を民間事業者に委ねることにより、

- ① 住民や利用者の要望が反映されなくなる。
- ② 計画・設計や運営段階における住民参加の道が閉ざされる
- ③ 企業の営利を目的とした経営理念が優先され、企業の発想から公共施設等の設計・整備、公共サービスの運営が行なわれ、「公共性」が喪失する
- ④ 事業経営の失敗の後始末を公共機関牽いては国民・住民が被ることになる
- ⑤ 国や地方の財政縮減に必ずしもつながらず、財政負担や行政への依存を増大させるケースがある
- ⑥ 公正な競争環境が阻害され、新たな官民癒着を生じさせる
- ⑦ 国民の財産を民間企業に長期に渡り貸与し、憲法に違反し営利活動に利用させる

などという点であり、頭から全面反対ということではないが、これまでのPFI事業の具体的事例を検証しつつ、問題点を明らかにしてきた。

今回の「改正」は、従来のPFIの枠組みをさらに拡大し、公共施設等の運営権を民間企業に委ね、民間企業が公共施設等の利用料金を自由に決めることを認めた。さらに、民間企業からのPFI事業の提案を可能とし、公務員を民間事業者に派遣する枠組みをも設定した。

この点では、従来の問題点をより深化させるとともに、公共施設の建設・利用の面で新たな問題を生じさせることになる。

そこで、以下のとおり「改正」PFI法の概要および問題点を明らかにし、建設政策研究所としてあらためて批判的立場を明らかにするものである。

I. 「改正」PFI法の概要

1. 民間事業者に「公共施設等運営権」という権利を付与(第10条の三)

1999年のPFI法制定以来、日本のPFI事業は民間資金を活用して公共施設等の建設、

運営・維持管理を行なう PFI 事業者に対し、公共機関が民間からのサービスを購入するという形態をとり、その費用を施設等の管理・運営期間内に年賦等の形態で支払う「サービス購入型」が主流を占めていた。それに対して今回の「改正」は PFI 事業者が公共機関から公共施設等の運営権を譲渡され、PFI 事業者が施設等の建設・運営・維持管理に要する費用を施設利用者の利用料として設定し、利用者が事業者に利用料を直接支払うことによりこれらの費用を回収するという PFI 事業者（公共施設等運営権者）の「独立採算型」に主眼を置くことを主要な内容としている。

「改正」PFI 法では PFI 事業者が「公共施設等の運営及び維持管理ならびにこれらの企画を行い、料金を自らの収入として収受する」と規定している（第 10 条の十の 1）。

この場合、当該 PFI 事業（公共施設等運営事業）の利用料金を負担する利用者とは公共施設等を利用する個人（または団体）ということになる。また、利用料金の設定は公共機関に届けることを条件に実施方針の枠内で PFI 事業者が自主的に決めることができる。（第 10 条の十の 2）

PFI 事業者が公共施設等を新規に整備し、運営・維持管理する場合は、それらに要する資金を調達（プロジェクトファイナンス）し、利用者からの料金徴収で返済するとともに、公共機関に対して運営権の対価を支払うことになる。

また、既存公共施設等（公共機関により建設済みの施設等）の運営・維持管理のみを PFI 事業者が行なう場合には、公共機関に対して運営権の対価とともに公共施設の整備に掛かる費用の一部を支払うことになる（第 10 条の七）。

2. 「公共施設等運営権」は物権とみなし、抵当権の設定等が可能（第 10 条の十一、十二）

「改正」PFI 法では「公共施設等運営権」を物権とみなし、不動産に関する規定を準用することが明記されている。このことにより公共施設等運営権は限りなく不動産所有権に近いものとして、一般承継や譲渡、滞納処分、強制執行、仮差押えや仮処分、抵当権の目的になるという仕組みを導入することにより、公共施設等の運営事業に、民間からの資金や経営ノウハウの導入をしやすくしている。具体的には、金融機関は運営権に抵当権を設定することにより民間事業者への融資等を行ないやすくするなどである。

3. PFI 事業の適用範囲を拡大（第 2 条三、五）

従来の PFI 法による PFI の対象施設は

- ① 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設
- ② 庁舎、宿舍等の公用施設
- ③ 公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、厚生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設
- ④ 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、研究施設

であったが、今回の「改正」で新たに次の対象施設が追加された。

- ① 賃貸住宅（公営住宅が削除されて、賃貸住宅となった）
- ② 船舶・航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む）

すでに、PFI の対象施設は従来の対象施設に網羅されており、今回の「改正」で追加されたのは 2 分野のみである。公共施設等運営権との関係で、利用料金を収受する公共施設

設等の運営事業としては、料金収入の上位別にみると、上水道、下水道、公営地下鉄、空港、港湾、公共賃貸住宅などインフラ施設が対象となる。

4. 民間事業者側から PFI 事業の提案が可能に（第 5 条の二）

従来の PFI 法では国や自治体側から事業の提案を行なうことしかできなかったが、「改正」PFI 法では民間側から事業実施の提案が可能なることを明確にした。さらに民間からの提案を受けた公共機関はその提案を検討し、その結果を民間側に早期に回答することを義務付ける仕組みを導入した。

5. 国や自治体の公務員の民間事業者への派遣が可能に（第 18 条の二）

PFI 事業の円滑で効率的な遂行を図るため、国や地方自治体の業務に従事する公務員を出向等の形態で民間事業者へ派遣し、運営に必要な人的援助を行なうことを可能にした。

II. 「改正」PFI 法の問題点

1. さまざまな公共施設等が民間企業による営利追求事業方式で運営される可能性

これまで PFI 事業の運営権は民間企業への譲渡を認めていなかったが、今回の PFI 法の「改正」により、事業運営権を民間企業に譲渡し、民間企業に料金の設定・徴収を含むあらゆる業務を実施する権限が与えられた（コンセッション方式）。そのため、すでに利用料金を徴収している公共施設等だけでなく、現状では利用者が無料で利用している公共施設等においても有料にし、民間企業が営利追求型事業方式で運営することが可能となった。今後、民間事業者から PFI 事業化の要望の高い、上下水道事業や空港・港湾事業さらには公共賃貸住宅事業などの分野、およびこれまで無料であった教育文化施設や廃棄物処理、公園、地下街施設等の PFI 事業化による有料制の可能性がある。

このように国民・住民の生活に密着した公共施設が民間企業設定の利用料金で営利追求事業方式により運営される可能性がある。

2. 公共施設利用者の利用料金の高額化や公共サービスの質の悪化の可能性

PFI 事業を民間企業の「独立採算型」で実施した場合、所有権は公共施設等の整備後、公共機関に移転される（BTO 方式）としても、運営権は PFI 事業者へ付与されるため、PFI 事業者は施設の整備費、維持管理費、運営経費および利息など施設の計画時から運営期間終了時までの諸費用を加味した利用料金を設定することになる。特に PFI 事業はプロジェクトファイナンスであり、プロジェクトごとに金融機関や投資家から融資・投資を受け、その返済や利払い・配当を行なうとともに運営権に対する費用を支払わねばならない。

国等からの支援（行政資産の無償貸付、税制等支援、財政支援、既存施設建設費や運営権費用の減額等）が予測されるにしても、従来からの公共施設等の利用料金との競争性が要求されるため、民間ノウハウに基づく経営の効率化、コストダウンが必要とされる。そのため、従来より高額な料金体系が設定される可能性とともに、人件費等のコストダウンの結果、公共サービスの質の低下が懸念される。

3. 民間企業からの PFI 事業の提案による、さまざまな公共施設等の民間運営の可能性

「改正」PFI法が民間事業者からのPFI事業の提案を可能とし、公共機関にその提案の検討を義務付けたため、これまで公共機関により運営されていた公共施設等も民間事業者の提案により民間運営が行なわれる可能性がある。また、あらたな公共施設の企画や設計を民間企業から提案を受け、住民・市民の意見や要望を反映することなく民間企業ベースで事業化を計画、進行していく可能性がある。具体的には、公共用地に公共施設だけでなく民間施設等を建設する計画が民間企業から提案され、周辺事業を含め、民間企業による大型開発事業が促進される可能性がある。

さらには東日本大震災の復興事業としての公共施設や復興住宅建設を含むまちの再建事業、空港や港湾復旧事業などが民間事業者の提案によるPFI事業になる可能性がある。

このように、民間事業者からの提案を受け付けるしくみの導入により、今後さまざまな公共事業（製造を含む）が民間企業運営の営利事業に変質する可能性がある。

4. PFI事業に公務員を派遣することによる公務労働の公共性の喪失の可能性

「改正」PFI法は国家公務員および地方公務員をPFI事業の遂行のために、PFI事業者の下に派遣することに配慮している。

上下水道事業や港湾建設・管理事業などがPFI事業化した場合、公務としてその事業に携わっており、運営ノウハウを有する公務員が出向等の形態で民間手法の営利事業の支援を行うことになる。これは、国民や住民のための公共施設等の運営・維持管理に力を発揮していた公務員が企業の営利追求型の企業経営方式を学ぶことにより、住民や利用者の利益よりも事業の効率性やコスト管理に重点を置く公共運営を行なう公務員に変質させられ、公務労働の公共性を喪失させられる可能性がある。

おわりに

1999年のPFI法制定時には、当事者から「小さく生んで大きく育てる」と言われていたが、PFI法の「改正」の度にそのことが裏付けられてきた。

2001年のPFI法の「改正」で、公共施設と民間施設の「合築」における民間事業者への行政財産（公有地など）の貸付など新たな特典を民間事業者に与え、公共機関が民間事業者の事業の確保と利益保証に貢献するしくみを作った。また、2005年の「改正」では「合築」以外の形態による民間施設の併設の場合、民間施設を第三者に譲渡（再譲渡）した場合、さらにはPFI事業期間終了後においても、行政財産（公有地など）をそのまま貸与し続けることを可能とした。

今回の「改正」は、指摘してきたように、従来のPFIの枠組みをさらに拡大し、事業運営や事業提案において民間企業が前面に立つことにより、国民・住民の安全を守り、生活の利便性、文化性などを豊かにする公共事業の公共性がいつそうあいまいになる。そして公共施設等の利用者負担の増大、運営の効率化、公共サービスの低下、公共財産の民間企業の活用など、公共事業が民間企業の営利追求目的の事業にいつそう変質することになる。

建設政策研究所は、以上のような問題点を指摘し、今回のPFI法「改正」に対し、強い批判的立場を表明するものである。