自治体経営の創造と公会計

第7回 PFI事業における安定的、継続的な公共サービスの提供とモニタリング

宗和暢之 公認会計士／監査法人トーマツ パブリックセクター部シニアマネジャー
text by Souwa Nobuyuki

はじめに

平成11年7月に「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（以下、PFI法）」が成立し、これ以降、国内においても社会資本整備のひとつの手法として多くの自治体でPFI事業が進められるようになった。自治体では財政状況が悪化する中、PFI事業はLCC（Life Cycle Cost）の削減と初期投資負担の軽減効果から新たな社会資本整備の方法として魅力的なものである。しかし、安易なPFI事業の導入は、公共サービスの安定的な提供を損なうとともに自治体の財政後年度負担が増大し、自治体の財政規律が守られないことになる。そこで今回、PFI事業導入にあたり、安定的、継続的な公共サービスの提供が確保されるために重要となるモニタリングについて解説する。

モニタリングの重要性・ガイドラインの概要

多くの自治体でPFI事業の導入が進む中、安定的、継続的な公共サービスの提供を確保するため、本年6月23日に民間資金等活用事業推進委員会から「モニタリングに関するガイドライン」（以下、ガイドライン）が公表された。ガイドラインでは、「モニタリングとは、選定事業者による公共サービスの履行に関し、約定に従い適正かつ確実なサービスの提供がなされているかどうかを確認する重要な手段であり、選定事業の公共施設等の管理者等の責任において、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視（測定・評価）する行為」と位置付けている。また、モニタリングの実施にあたっては、民間事業者に対する関与を必要最小限のものにすることに配慮しつつ、PFI事業契約でモニタリング実施方法について合意しておくこととされている。モニタリングは、事業選定者によって提供される公共サービスの水準を監視（測定・評価）することと、事業選定者が安定的、継続的に公共サービスの提供可能な財務状況にあることを確認することが考えられるが、ガイドラインでは、主に公共サービスの水準の監視について解説されている。

ガイドラインでは、通常時に公共サービスの水準を確保・維持するための仕組みとして資料1のステップを示している。

モニタリングの実施

資料1のサービス水準の測定・評価（モニタリング）では、あらかじめ事業選定者が提供する公共サービスの履行状況を検証するための指標を設定し、事業選定者はその指標の推移を管理者等に報告することとなる。PFI事業では、管理者等は事業選定者から公共サービスを購入することになるため、指標はアウトカム（成果：住民に対する便益）と関連したものでなければならない。

事業選定者には、指標の基礎となるデータの収集、目標値と実績値の差異分析、差異が生じた場合の改善プロセスの確立など、品質管理のための内部統制を確立することが求められる。また管理者等は、事業選定者からの報告に基づいて履行内容の確認を行うこととなるが、併せて事業選定者の内部統制の状況についてもモニタリングの基礎とすることができる。

ガイドラインでは、「公共サービスの水準の確保、維持を図るため、選定事業者が債務不履行確認時に自らの責任でこれを改善する」ことを前提に、要求水準が満たされない場合には、改善のための一定期間の設定や、経済的動機から改善を促すた

めの支払額の減額措置が考えられる。

選定事業者の財務状況のモニタリング

PFI事業において安定的、継続的に公共サービスが提供されるためには事業選定者の財務状況が良好であることが不可欠である。そこでガイドラインは、「管理者等は、公共サービスの要求水準の確保や事業継続性を担保するため、選定事業者が安定的及び継続的に公共サービスの提供が可能な財務状況にあることを確認する必要がある」とし、その具体的な方法として「定期的に選定事業者から提出される監査済みの財務諸表について、選定事業の健全な運営を阻害するおそれのある事象あるいは原因を確認する」ことや「選定事業に重大な悪影響を与えるおそれがある事態が発生した場合には、必要に応じ専門家による調査などを実施する」ことが示されている。

PFI事業が安定的に運営されるためにはSPC（Special Purpose Company／特定目的会社）の財務状況をモニタリングするだけでは不足である。PFI事業では、SPCのもとコンソーシアムを構成する各企業から公共サービスが提供されることとなる。例えば、SPCの財務状況に影響を与えなくてもコンソーシアムを構成する一企業の財務状況が悪化すれば予定された公共サービスの提供が滞ることになる。したがって、PFI事業における財務状況のモニタリングは、コンソーシアムを構成する各社の財務状況にまで及ぶこととなる。

コンソーシアムを構成する各社の財務状況のモニタリングは、公認会計士協会が公表した「継続企業の前提に関する開示について（監査基準委員会報告第74号）」（以下、報告書）が参考になる。報告書では継続企業の前提に重要に疑義を抱かせる事象又は状況として資料2の項目を挙げている。

報告書ではこれらの項目について検討を加えた上で、企業の継続性について総合的に判断するとされている。また、これらの状況の改善に向けた経営者の対応や経営計画のについても併せて検討し、企業の継続性について評価を行うとされている。これらの検討はコンソーシアムを構成する企業の継続性を評価する場合にも有効である。

PFI事業は、事業計画立案段階を公共部門がにない、それ以降、設計、建設、運営段階を民間企業が担う。そうすることで民間企業は設計段階から事業完了までの全体を通じて事業の最適化を図ることができる。民間企業は効果的、効率的な運営ができるように設計段階から工夫を凝らすことになる。PFI事業では公共部門は運営段階において公共サービスを購入することとなる。したがって、公共部門の役割として運営段階においてあらかじめ定められた要求水準が達成されているかを監視することが重要となる。また、PFI事業で提供される公共サービスの多くは住民にとって不可欠なものであることが多い。運営期間途中でPFI事業が行き詰まれば、公共部門の負担に跳ね返らないとも限らない。したがって、運営期間中に問題が生じた場合、公共部門としても、より早期の対応が必要となる。そのためにもモニタリングの実施は不可欠である。また、運営期間が長期に及ぶことを考慮すると予想し難い課題に直面することも考えられる。そのためには、モニタリングの実施と併せて公共部門と民間部門とで「協議会」を設置することも有効である。PFI事業の成否は、公共サービスの安定的、継続的な提供をいかに担保するかにかかっている。

資料1 通常時の公共サービスの水準維持の仕組み

①サービスの内容と質（要求水準）
(a) 要求水準・測定指標（判断基準）の設定
②サービス水準の測定・評価（モニタリング）
(a) 公共サービスの提供の履行状況の測定、記録
(b) 報告方法や費用分担等の検討
③サービス対価支払
(a) 要求水準を満たさない場合等の支払額（減額）
(b) 改善期間等の設定

参考：「モニタリングに関するガイドライン」（民間資金等活用事業推進委員会）

資料2 継続企業の前提に重要な疑義を抱かせる事象

財務指標関係
- 売上高の著しい減少
- 継続的な営業損失の発生又は営業キャッシュフローのマイナス
- 重要な営業損失、経常損失、当期純損失の計上
- 重要なマイナスの営業キャッシュフローの計上
- 債務超過

財務活動関係
- 営業債務の返済の困難性
- 借入金の返済条項の不履行や履行の困難性
- 社債等の償還の困難性
- 新たな資金調達の困難性
- 債務免除の要請
- 売却を予定している重要な資産の処分の困難性
- 配当優先株式に対する配当の延滞又は中止

営業活動関係
- 主要な仕入先からの与信又は取引継続の拒絶
- 重要な市場又は得意先の喪失
- 事業活動に不可欠な重要な権利の失効
- 事業活動に不可欠な人材の流出
- 事業活動に不可欠な重要に資産の毀損、喪失又は処分
- 法令に基づく重要な事業の制約

その他
- 巨額な損害賠償金の負担の可能性
- ブランド・イメージの著しい悪化

参考：「モニタリングに関するガイドライン」（民間資金等活用事業推進委員会）

1964年生まれ。1988年神戸商科大学商経学部卒業。同年公認会計士2次試験合格。同年サンワ・等松青木監査法人（現監査法人トーマツ）入所。民間企業の監査、M &A等のコンサルティング業務に従事。また、財務省造幣局の独立行政法人化支援業務、島根県、京都府舞鶴市、和歌山市、北海道千歳市、兵庫県伊丹市、兵庫県宝塚市など多くの自治体において行政評価システム導入支援業務、兵庫県宝塚市などで企業会計手法導入のコンサルティング、岡山県、神戸市などでPFI事業のコンサルティングに従事。大阪市（平成11、12、13年度）、愛媛県（平成14年度）外部監査補助者。関西大学大学院講師（現職）。著書に『行政評価導入マニュアルQ&A』（共著/中央経済社・2001）。