

公共事業体における ESCO 事業の現状と PFI 法の課題

R06040 篠原 圭
指導教員 池田 将明

1. 研究の背景と目的

去年 9 月、鳩山由紀夫総理大臣が国際舞台で「2020 年までに温室効果ガス 25%削減する」と演説したのはまだ記憶に新しい。ESCO 事業は、既存の建築物の省エネルギー化の手段として期待されている。

民間企業では、1990 年代半ばから ESCO 事業の導入が始まり、350 億円を超える事業分野として定着しつつある。公共施設へも導入が進み、2006 年までに 116 件の公共施設に導入された。しかし、公共事業体が行っている ESCO 事業方式の多くは法律に則したものではなく、契約完了後における所有権の移転方法など、不明朗な点が多いといわれている。

そのような中、埼玉県が推進しているのが PFI 法に準拠して行う ESCO 事業である。これはこれまでの不明朗な点を解消させる方法と考えられるが、PFI 法に準拠した例は非常に限定的である。

そこで本研究では、公共事業体における ESCO 事業の導入状況を調査し、全体的な実施方法を把握するとともに、いくつかの実施例に基づく詳しい分析を経て、公共事業体における ESCO 事業を PFI 法に準拠して行う上での PFI 法の問題点を検討し、考察した。

2. ESCO 事業とは

(1)定義

ESCO(Energy Service Company)事業とは、ESCO 事業者が省エネルギーに関する包括的なサービスを提供し、その顧客が省エネルギー化に伴う利用を享受し、地球環境の保全に貢献するビジネスモデルであり、省エネルギー効果の保証(パフォーマンス契約)により、顧客が省エネルギー化により得られる利益の一部を事業者が報酬として受取るスキームとなっている。

従来から行われている一般的な方法は、改修工事のみか診断プラス改修工事であるのに対し、ESCO 事業は工事後の効率的な運用を行うことにより、省エネルギー効果を ESCO 事業者が保証する。

(2)特徴

ESCO 事業の主な特徴は以下の通りである。

a)エネルギー効果の保証

事業導入による省エネルギー効果を ESCO 事業者が保証することで、自治体の利益を保証する。

b)包括的サービスの提供

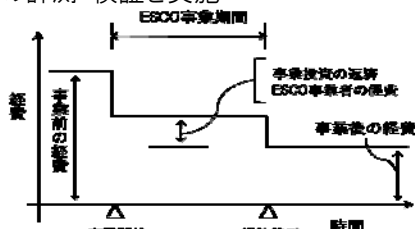
事業者は、省エネルギー診断に基づく改修計画を立案した後、施工、運転・維持管理などを一括して請負う。

c)財政負担を軽減

全ての費用(建設費、金利、ESCO 事業者の経費)を省エネルギー改修で実現する光熱水費等の削減分で賄うことを基本としており、自治体の新たな財政支出を必要としない。

d)省エネルギー効果の計測・検証を実施

定期的に設備の稼働状況や省エネルギー効果の確認を行うため、期待される省エネルギー効果を持続させることが可能となる。



(3)主な事業方式

a)ギランティード・セイビングス方式

発注者が初期費用について資金調達を行う方式(自己資金型)。発注者は、事業実施で実現する削減額から一定額を金融機関に返済し、ESCO 事業者にはサービス料を支払う。以下ギランティード方式と呼ぶ。

b)シェアード・セイビングス方式

ESCO 事業者が初期費用について資金調達を行う方式(民間資金活用型)。発注者は、事業実施で実現する削減額から初期投資の返済分とサービス料を事業者を支払う。以下シェアード方式と呼ぶ。

両方式別の実施額の推移は右図の通りである。

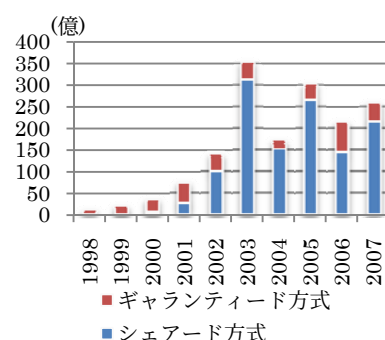


図2 官民合わせた実施額の推移

3. 公共事業体の取組み

(1)導入の経緯

公共自治体における ESCO 事業は 1997 年の三重県庁舎がはじめての事例である。導入初期の段階ではギランティード方式での実施であったが 2000 年に大阪府立母子保健医療センターでシェアード方式が初めて採用された。これをきっかけにシェアード方式での実施が広がり、現在では最も採用の多い方式となっている。

2002 年には石川県で初めて PFI 法に準拠した事業が行われた。その後、埼玉県でも PFI 方式を採用されているが、他での実施例はない。この PFI 法に準拠する方式とシェアード方式とは事業実施の手続きにおける違いであり、事業実施形態は同じである。



図3 公共事業体における ESCO 事業の実施方式

(2)事例 ～栃木県立がんセンター～

1986 年に開設された本施設は、宇都宮市に所在し、医療、研究等の用途で、4つの建物からなる総延床面積 37,185 m²の施設である。ESCO 事業者が設備回収費用を負担するシェアード方式により、2007 年から 9 年間契約で実施されている。

契約書に契約終了後の改修設備の所有権に関しては「県は、契約期間終了後、契約事業者が設置した ESCO 設備等の所有権の移転について協議することができるものとする」と表記されており、しっかりと

明記されていないのが気になる点である。

事業開始までの流れは、募集要項の作成、事業に対する説明会、事業への参加者受付、参加者が現地調査で状況を把握するワークスルー調査、提案書受付、技術面・コスト面を総合的に判断した上での審査、結果公表、議会への承認、最終的な事業者の決定、契約といったフローとなっている。

4. PFI 法に準拠する方式

(1)PFI とは

PFI とは Private Finance Initiative の略称であり、一般的には、「民間が資金調達から設計・建設・運営までを一体して行う公共施設整備方法」と定義される。そのため公共事業体のみが導入できる方式である。1990 年頃、英国で考案されたこの手法は 99 年に我が国も導入に至り、その際 PFI 法が作成された。

(2)事例 ～埼玉県県民活動総合センター～

本施設は 1990 年に建てられた 3 階建てで延床面積 23,314 m² 程の文化施設である。老朽設備の高効率機器への転換を目的に 2008 年に 11 年間の事業契約で実施されている。

PFI 法の規定に則り、「実施方針の策定・公表」、PFI 事業として成り立つかを VFM という指標に従って算出し、評価する「特定事業の評価」、外部委員会による「公募前の議会承認」等の手続きを経て事業化に至る。契約終了後、所有権を移転する「BOT 方式」を採用し、実施方針に明記。

(3)採用状況

2002 年に始まった PFI 方式による ESCO 事業だが、2010 年に予定されている事業も含め、8 件程度であり、そのうち 7 件は埼玉県での事業であるのが現状である。

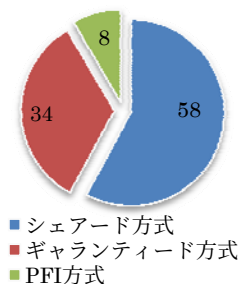


図 4 公共事業体における導入方式の比較

5. シェアード方式とPFI方式の比較

PFI 方式の普及が非常に限定的であるという調査結果を踏まえ、全国的普及に至らない要因を先ほどの 2 つの事例を基にキーワードをいくつか抽出し、比較していく。

(1)事業の評価方法について

ESCO 事業に限らず、事業を実施する際には、どれだけ効果が見込めるかを知ることが必要である。シェアード方式では、省エネルギー率・CO₂ 削減率によって省エネルギー効果を算定し、それにコストを含めた総合的な視点で評価を行う。

それに対し PFI 方式では VFM という算定方法を使用している。「VFM(Value For Money)」というのは、PFI 事業を行う際に官民どちらで実施した方が効果的かを算定する指標であり、PFI 法で用いることが規定されている。

しかし、ESCO 事業の場合、最初から民間により実施することが前提なので、この VFM という概念は必要性が乏しいと考えられる

(2)事業者選定手続きについて

公共が民間と複数年契約で共に進めていく ESCO 事業の場合、事業者と契約を交わすまでには特に多くの手続きが必要となる。

シェアード方式の場合は、先程の栃木県立がんセンターで説明した手順で進められる。

それに対し、PFI 方式の場合は、これに加えて、PFI 法の規定により定められた以下の手続きを行わなければならない。

- PFI 事業実施方針等の策定及び公表
- 特定事業の評価・選定及び公表
- PFI 契約の締結に係る事前の議会承認

埼玉県県民活動総合センターでは、この手続きに 1 カ月程度を費やしており、PFI 法の採用が敬遠される一因となっている。

(3)所有権の移転について

ESCO 事業で建設する設備の耐用年数は 20 年程度といわれている。ESCO 事業は 10 年程度である。すなわち、契約終了の際はまだ使える状態である可能性が高い。すると、契約終了後の所有権の取り決めが大切な事項である。

PFI 方式の場合は、契約の段階で所有権の移動についての取り決めが、PFI 法により必ず明記される。それに対し、シェアード方式の場合、栃木がんセンターの例で説明したように「契約終了後、協議する。」とされ、曖昧な表記が目立つ。

これは、法律に基づかないシェアード方式に割賦販売と同様の側面があるとの見方がされる恐れがあり、所有権の移転に関する明記を故意に避けることにより、対応していると考えられている。

数億円規模の事業としては非常に不明朗な印象を受ける。

6. 考察

事業終了後の所有権移転の問題など、法的に不明朗なため、公共事業体としては PFI 法に準拠した方法で進めていくべきであると考え。そのためには PFI 法の選定手続き等の煩雑さを実態に合わせて簡略化することが必要である。

まず、ESCO 事業の効果算定方法に関しては VFM を用いず、省エネルギー率等をコスト等と比較し、総合的に審査することがベストであると考え。その中で省エネルギー率とコストの明確な評価基準を設ける必要もある。

事業量に関しては、小規模事業に対応する PFI 法への改訂が必要であると考え。例えば事業費 10 億円以下の場合には必要手続きを減らすなどが考えられる。

【参考文献】

- 1)ESCO推進協議会編著「ESCO 導入ガイド」、省エネルギーセンター、2008
- 2)筒見憲三著「エネルギー・マネジメント」、(株)日本電気協会新聞部、2003
- 3)埼玉県PFI活用指針、埼玉県
- 4)埼玉県 ESCO 推進マスタープラン策定調査報告書、埼玉県、2006
- 5)ESCO 導入の手引き、省エネルギーセンター
- 6)栃木県 ESCO 推進マスタープラン、栃木県、2006