

PFI の理論と実際～自治体における導入～

立山 敏男・久原美樹子
石森 久広・小泉 和重

目 次

1. PFI とは
 - (1) NPM の潮流と PFI の登場
 - (2) PFI とは
 - (3) PFI の進展とその効果
2. PFI 導入の問題点
 - (1) PFI の具体的手法
 - (2) 第三セクターとの違い
 - (3) PFI 導入に対する課題と問題点
3. 自治体における PFI の導入
 - (1) PFI と自治体
 - (2) PFI の導入事例
 - (3) 日本型 PFI の論点

1. PFI とは

平成11年9月24日に「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（通称 PFI 推進法）」が施行され、日本においても PFI (Private Finance Initiative、以下 PFI) の手法による公共施設の整備が本格的に実施される運びとなった。国、地方を問わず、財政逼迫状況にあり、それに伴い公共事

業の大幅縮小が行われている今日、PFIの手法に基づく公共施設等の設置には、行政のみならず、民間企業も熱い期待を込めているところであろう。PFIによる公共施設等の設置は、行政側からすればこれまでのように多額の初期投資を必要としない公共事業であるがゆえに、将来の運営計画や設備の維持管理等について、契約当事者間での厳しいリスク負担の感覚が求められることになる。またPFIは、「公共施設の設置は行政側で行うもの」という、従来の公共事業に対する考え方を大きく転換するものでもあり、その意味でこれまで以上に、行政側の発想の柔軟性、推進力も必要とされてくる。加えて、昨今熊本県でも政策目標として掲げられている「パートナーシップ」の点から見ても、公共施設の設置を行政が企画立案し、建設し、管理維持していくというこれまでの一元的な構造から、公共施設の整備に関して民間も主導権を持つという、まさに「行政と民間とが対等な立場で行う公共性の実現」への転換でもあると言えるだろう。

ここでは、PFIが登場する背景を中心に考察しながら、日本におけるPFIという公共施設整備の一手段が目指すべき方向とその抱える問題点について見ていくことにする。

(1) NPMの潮流とPFIの登場

PFIは、イギリスにおいて行政改革の一環として登場した公共サービスの供給方法であり、日本においてはイギリスの成功例を元に、いわば「輸入品」のような形で取り入れられてきた。イギリスにおいてPFIがどのような進展過程を辿り今日に至るのかを知ることは、PFIの背後にある当時のイギリスの行政改革を知ることには他ならない。PFIの基本理念とも言える一連のNPM(New Public Management)と呼ばれる世界的な行政運営の潮流は、現在の日本にも「民営化」や「独立行政法人化」などの改革案に浸透してきており、日本で導入された、いわゆる「日本版PFI」を知るためにもNPMについては言及せざるを得ない。

第二次世界大戦後、イギリス、フランスをはじめとしたEU諸国においては、社会民主主義勢力の影響により、混合経済的な経済理念のもと、公益事

業だけでなく基幹産業や先端産業の一部まで国有化が進められていた¹⁾。このような兆候は他の先進諸国においても見られる現象であり、1960年代から1970年代にかけては、リベラリズムの潮流の中で混合経済体制の全盛期を迎え、一貫して公的部門の役割が増大し、財政運営や市場経済への介入なども含む規模と権限の面での「大きな政府」が形成されたのである²⁾。

1970年代後半から1980年代半ばにかけて、これらの国々では新保守主義の潮流を受け、一気に公的企業の民営化が加速する。特に有名なのはイギリスの保守党政権であるサッチャー政権と、アメリカのレーガン共和党政権の登場によるものである。これにより、これまで公的部門で独占されていた産業の国有企業等に対して民営化・規制緩和の波が押し寄せることになる。この背景には、1970年代までの「大きな政府」による「政府の失敗」があり、公的サービスについては最大限、市場メカニズムに委ねようとする「新古典派」的政策判断によるその是正がある。先進諸国経済は、累積する財政赤字の拡大と産業の活力低下など、マクロ、ミクロ両面で抜本的な構造改革を必要としていた。とりわけ、イギリスにおいては、主要な産業分野において国有企業が重要な役割を果たしているにもかかわらず、労働党政権により労働者の権利が強くなりすぎたことも拍車をかけ、国有企業のパフォーマンスの悪化が問題となり、公的企業への貸付額の増大が進み財政赤字の主たる要因となったのである³⁾。

そのような中、1979年に誕生したサッチャー保守党政権は、「政府の失敗」の克服を目指し、均衡財政を厳しく守った上で公的部門を縮小するという、いわゆる「小さな政府」を目指す改革を大胆かつ劇的に進めることとなる。それは、政府は市場にはできるだけ干渉せずに、市場と競合する政策領域からは可能な限り撤退する、もしくは市場の自律機能に委ねるという改革であった。この小さな政府を目指す改革は、具体的には「公的企業の民営化」に代表されるように肥大化した公的部門の無駄を省き、累積されてきた財政赤字を減らすなどの効果をあげるものが中心であったが、1990年代に入り、公的部門のパフォーマンス改善という観点から、次第に公的部門全体の包括的な変革へ変貌していく。それらに共通する特徴として、市場メカニズムの活

用、公共サービスの顧客である住民を重視する顧客主義、業績成果（パフォーマンス）による統制、機能及び権限の細分化・分権化などがあり、それらを総合してNPM (New Public Management) と呼ぶようになった。このNPMの手法についてより具体的事例をあげるとすれば、公的部門の民営化といった「狭義の民営化」にとどまらず、行政サービス分野の民間委託やバウチャー制度導入などの「広義の民営化」の実施、また執行部門を分離独立させる「エージェンシー化」、また1992年に導入された「PFI」などがある⁴⁾。これらは、民間企業で活用されている市場原理やマネジメント方法を公的部門へ可能な限り導入していこうとする動きであった。

このようにイギリスでは、公共部門に可能な限り市場原理を用い、民間側に委ねられるものはできるだけ民間に委ね、公共側が従来の「行政サービスの供給者」という立場から逆に「行政サービスの購入者」となる改革を行ってきた。この改革をサッチャー政権から受け継いだメジャー政権は1992年、公共事業の一手法として制度化した。こうしたPFIの登場は「公的資本の民間所有」から始まるのである。

(2) PFIとは

PFI とは何か、これを直訳すれば「民間資金活用政策」⁵⁾ であり、具体的に言えば、従来公共側のみで行ってきた公共施設等の整備を、立案・施行・管理から民間と対等な立場、あるいは民間主導で行っていく手法と言える。これまでの公共施設の設置については、施設の設計、施行、維持管理まで全て行政側の負担（資金・人的管理等）により行政側主導により行われてきた。また基本的に、建設される施設の所有権は当該行政側が保有し、建設にあたっては一般財源、起債、その他国庫補助金という行政側の財政負担のみで賄われてきた。つまり、「公共施設の所有」と「資金調達」という二つの面において全て行政側が単独で担っていたのである。もちろん、地方自治法第244条の2第2項「公の施設の管理委託」のように、施設の維持管理の一部を民間企業(公共的性質の強い第三セクターなど)に委託するという方法もとられてはいたが、その場合においても運営の主導権は公共側にあったというのが

その実態である。PFI においては、施設の設計、建設、維持管理等を一括して民間事業者 (SPC: Special Purpose Company) と契約し、事業においては民間事業者が自ら調達し、その経営能力及び技術的能力を活用して運営等を行っていくことになる。民間資金を導入することにより、行政側の予算制約が回避できること、また民間の経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ高品質な公共サービスの実現が可能となること、が PFI の最大の目的とされている。

PFI 法制定の際の立法趣旨によると、PFI の目的は第一に財政状況の悪化の中でも社会資本の着実な整備を図るため、第二に効率的かつ効果的に社会資本を整備するため、そして第三に民間事業者の事業機会を創出し、もって国民経済の発展に寄与するため、とされている。日本においては現在、国及び各地方自治体においても財政状況が厳しくなっており、多額の初期投資を必要とする事業については削減・見直しが行われているのが現状である。PFI においては、資金調達は事業主体である民間事業者が行うことになり、その結果、自治体側は整備に伴う初期投資が少なく済み、しかもその後の施設運営に関しては、民間事業者との契約期間における予測できる一定の支出に抑えられるという利点がでてくる。これは公共施設のサービス供給の面から見れば、事業期間中の安定した運営を保障できるものであり、住民の満足度もそれにより向上すると考えられるだろう。また、実際のサービス面においては、民間事業者の経営ノウハウを活かした弾力的運営により効率的な運営が期待できる。もちろん、公共施設が本来目的とする公共的意義の追求については、行政側と民間事業者との間において、その基盤となる契約において明確に規定する必要がある、それを無視した効率性、合理性の追求はできないことが担保されていることは言うまでもないだろう。

(3) PFI の進展とその効果

① イギリスにおける PFI の進展過程

イギリスにおいては、NPM 理論を背景に PFI の導入がなされてきたが、その基本には、サッチャーが行った徹底した民間活力の導入があり、積極

的民活路線の一手法として PFI は出現したのである。

サッチャーは行財政改革において規制緩和や民営化を推し進めたが、その一環として、公共事業への民間資金導入を検討するための委員会を設置し、そこで二つの原則を提示している。それは、第一に、公共側が事業を実施するよりも効率的に実施されること、第二に、導入した民間資金分は公共事業予算を削減すること、である。この二つの原則は、当時の大蔵大臣ライリー卿が提唱したことからライルールと呼ばれている⁶⁾。日本においても平成12年3月31日、PFI 法第4条第1項に基づき内閣総理大臣が「基本方針」を定め、ライルールの原則に準ずるような5つの原則をあげている。それにおいては、ライルールの第一原則に匹敵するものとして「効率性の原則」を掲げているものの、第二原則である「導入した民間資金分の公共事業予算削減」はない。これはイギリスと日本における PFI の考え方の違いであり、日本における PFI の導入が公共事業予算の削減に主眼を置くことなく、むしろ民間企業に対する公共事業の機会創出という点を強調するものであることを示しているといえるだろう。

引き続きイギリスの PFI の進展過程を見てみると、1990年メジャーが政権をとり、シチズンズ・チャーターにおける Value for Money (以下「VFM」) の原則に基づき、政府が行ってきた公共サービスの提供を民間企業に委ね、政府はそれによって提供されるサービスの購入媒体となる、という方針が示されている⁷⁾。この方針に基づき1992年には PFI が正式導入されることとなるのである⁸⁾。ここで、イギリスにおける PFI の出発点は民間が整備するサービスを公共側が購入する、という形であったということに留意すべきであろう。また、この時示された VFM については、PFI を導入する際に重要な基準となるものであり、次項で詳しく述べることにする。

PFI 推進の動きは、労働党政権となったブレア政権にも引き継がれており、PPP (Private Public Partnership) として移行されている。これは、公共部門が民間部門によって提供された公共サービスを購入するという考え方から、公共部門と民間部門とが対等な立場でパートナーシップを結び、共に公共サービスの供給者となるという点を強く押し出しており、さらに

事業リスクのすべてを民間に移転するのではなく、公的部門と民間事業者の各々の長所を引き出しながら両者が連携してプロジェクトの効率性を向上しようとする点に特徴を持っている。このような特徴は、日本版PFIにも基本的方針として取り入れられており、日本における今後のPFIの発展においても、このようなパートナーシップの観点からの発展を期待したいと考える。

② VFM (Value for Money)

PFIを考える際の基本となる考えの一つがVFM (Value for Money) であることは前項でも述べたところである。VFMとは「支払った税金に対する価値」とも言えるが、平たく言えば「一定の支払いに対して最も高いサービスを提供すること」とも解される。これをさらに突き進めると次の2点になる。第一に「同じ質のサービスを受けるなら安いサービスを」、そして第二に「同じ値段のサービスなら、より質の高いサービスを提供すること」である⁹⁾。これまでの行政サービスについては、住民のみならず行政の側においても「民間が手を出さないような利益の出ない施設あるいはサービスについては、行政側がその税金で穴埋めをして行っていくべき」という考え方が強かった。もちろん、行政サービスの種類によってはそのようなサービスも存在し、それについてすべて合理的に排除するということはできないであろう。しかし、「支払っている税金の価値」に見合うだけのサービス供給を「身の丈にあった自治体経営」で、という視点から考えれば、必要なサービスと考えられるものにはそれだけのお金を住民側も負担すべきであるということが必然的に出てくる結論であろう。また支払うお金ができるだけ少なくてすみ、しかもその支払ったお金に対しては最大限良好なサービスを受けたいという考えは、住民の当然の要求でもある。これまでの行政側に欠けていたのはこのような観点から見た行政サービスのあり方であり、そのためには最も効率的で高品質の行政サービスを目指すことが必要で、その際にはサービスの供給主体から見なおすべきである、という考えに裏打ちされているのがこのVFMの考え方なのである。これには、徹底した顧客主義が必要となる。つまり当該地域住民を公共サ

サービスの受け手（顧客）とみなし、顧客に最大限満足していただけるサービスを提供していく、という考え方である。顧客の側に立ち、最も効率的なサービスの供給形態を考え、民間が行うサービスの供給方法を取り入れる方が、より効率的で質もよい、ということになれば民間に供給してもらう。このような考えでサービスの分配を行っていくことにより、住民のサービスに対する満足度を高めていくのである。

PFIにおける公共施設の整備については、このVFMを数値化することにより住民に対してその「費用対効果」を明確に示し、経済的効果を測定することを義務づけている。その具体的手法は、「従来型公共サービスにかかる費用」－「PFIによる公共サービスにかかる費用」＝「VFM」という公式を基本とし、事業形態あるいは施設目的等によりその施設に特有の数値化を行い示される。このVFMが高ければ高いほどその事業はよりPFIに適した事業と考えられる。このように施設の効用や住民の満足度を数値化していくVFMの考え方は、サービスの受け手である住民にとってもわかりやすいものであり、アカウンタビリティの点から見ても当然必要な基準といえるであろう。

イギリスにおいて、PFIが導入された際、このVFMの数値化が必須とされたため、日本においても同様の手法で導入されているが、これはPFIに限った考え方ではない。もちろん、他の行政サービスについてもこのVFMの観点を活かし、数値化できるものについては数値化し、住民に対して公表していくことが必要である¹⁰⁾。

2. PFI導入の問題点

(1) PFIの具体的手法

以上のようなPFIの進展過程を踏まえ、日本版PFIの具体的手法を見てみよう。

図1のとおり、PFIの分類については、その事業特性に着目して分類する「事業類型」による分類と、施設所有と運営主体に応じて分類する「事業方

式」の分類がある。どちらも観点が若干異なるものの運営主体をどこに置くかという点では大きな違いはない。ここでは主にサービスの供給に対してどちらが主導権を持つかというところに着目し、事業類型で検討してみることにする¹¹⁾。

① サービス購入型

前章でもみたとおり、イギリスにおけるPFIの導入はこの「サービス購入型」から始まっている。これは民間事業者と行政が契約を締結し、行政側は本来であれば行政側が自ら調達して行うべきサービスを民間事業者から購入して当該地域住民に提供していく、という方法である。民間事業者は行政側から購入代金として支払われたサービスの対価で事業費用を賄うことになる。この場合、民間事業者へ購入代金として支払われる金額はVFMに基づいて算出することになる。もちろん民間事業者が提供するサービスは、一定の規格や関連法に抵触しないことは前提となる。

考えられる事例としては、庁舎や公立病院などがある。

② 独立採算型

民間事業者が設計・建設、運営から資金調達まで全て行い、サービスの受益者である住民から徴収したサービスの対価で事業費用を賄っていく方式である。この場合、行政側は事業の許認可等を民間事業者に与えるのみで、住民との間に直接的なサービス供給の関係は持たない。原則的に需要リスクは民間事業者が負担することになる。

考えられる事例としては、有料道路や有料橋、駐車場などがあるが、現状においては新規に施設整備を行ってもなおかつ独立採算を行っていく、つまり採算がとれる事業はかなり限定されてくると思われる。

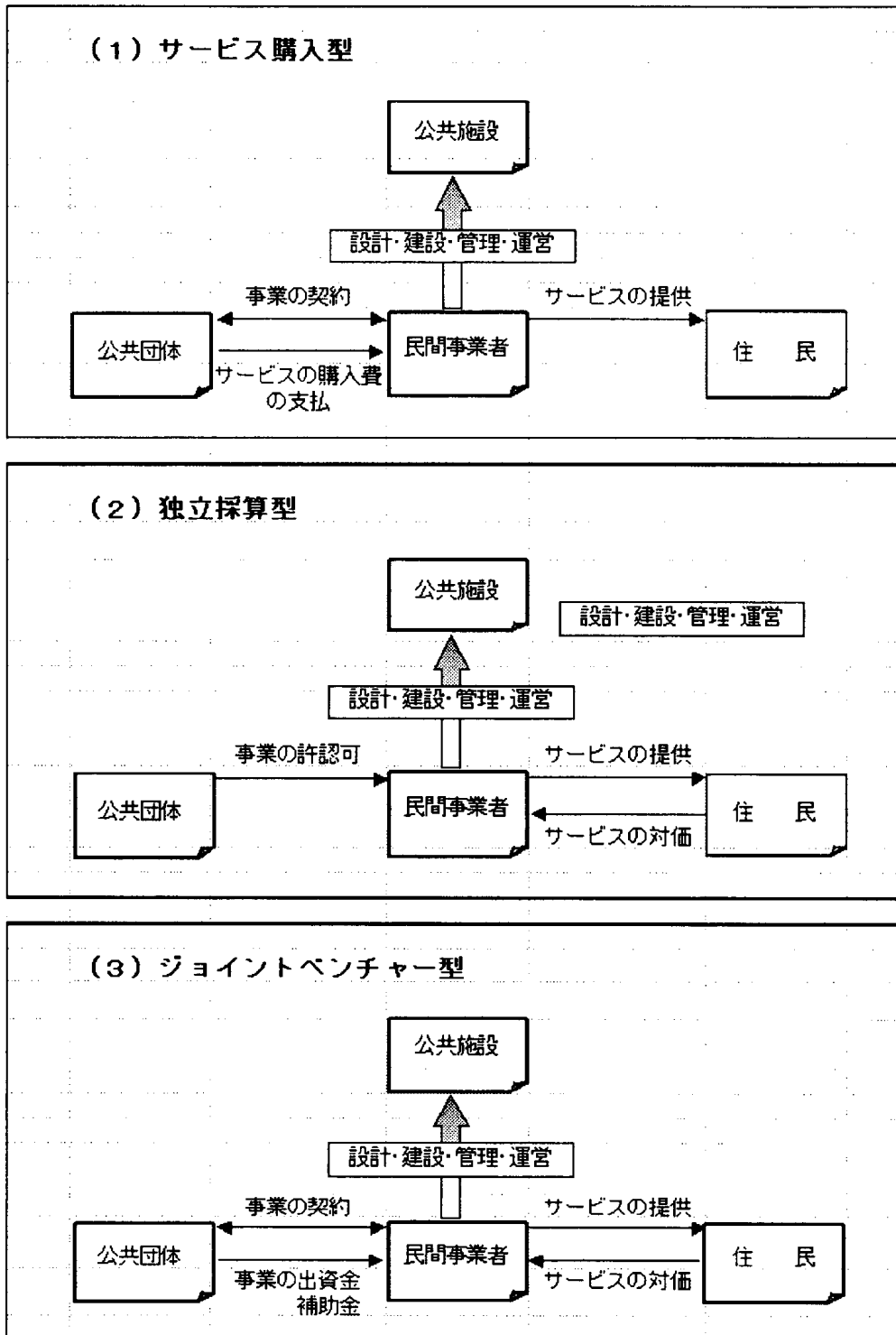
③ ジョイントベンチャー型

行政側と民間側の両方の資金を用いるものの、施設の運営・管理等については民間事業者のイニシアチブに任せていく方式である。行政側が単独で行うよりも利害を同じくする民間事業者と共同で一体的に整備すること等により事業費を削減できる場合などがこれに該当する。独立採算型においては、経費が十分に賄えない施設についてはPFIで設置することが困

難であるが、ジョイントベンチャー方式であれば商業ベースに乗らない部分を行政側が補っていくことも可能となる。この場合、重要なことは、行政側と民間側との間での事業分野を明確にしておくことである。また、リスク負担は契約により定めることになるが、その点についても厳密に明示しておくことが必要となる。

具体例としては、民間施設併設型公営住宅、高架道路の下部空間利用の事業などが考えられる。

図1. PFIの分類



研究員作成

出所) 彩の国さいたま人づくり広域連合自治人材開発センター政策研究部研究員作成
 (http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/参照)。

(2) 第三セクターとの違い

1986年、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）」の制定により、公共事業への民間活力の導入が促進されることとなり、第三セクターがもてはやされるようになった。第三セクターとは、行政を第一セクター、民間企業を第二セクターと考え、行政と民間企業が共同出資した会社形態の法人をいい、官と民の長所を互いに発揮しながら公共的な事業を行っていかうとするところに特徴を持つものである。行政側における公益性という側面と民間企業における効率性・合理性という側面が互いに良さを発揮しながら、従来の硬直的で非効率な公共事業から弾力的で機動的、効率的な経営を可能にするものであると強調されたものである。

PFI 推進法は議員立法として成立したが、その策定過程で、政府・与党内において第三セクターとの相違点や第三セクターの二の舞にならない立法措置などに関して議論となったという経緯がある。これも、PFI が一見すれば従来の第三セクターの手法と類似する面があるという危惧からであろう。

PFI と第三セクターとの違いは、大きく分類すればその「適用事業の範囲」、「事業に対する主導権と役割分担」、「リスク負担に関する考え方」、の三点に絞られると考えられる。

第一に「適用事業の範囲」の面であるが、第三セクターが公共部門と民間部門との境界線に位置する事業、あるいは完全に民間企業として行うべき事業を行っていくのに対し、PFI ではあくまで公共施設の整備が基本であり、第三セクターに比べて公共部門に深く入り込んだ部分も対象とでき、営利を目的とした完全な民間部門に対しては事業の対象とはできない。これは、従来、行政側が条例等設けて設置する公共施設（行政財産）に対しても PFI は事業主体たりうるが、第三セクターの場合はこのような公共施設については、特別法等がない限りは制度的に設置できないというところからも明らかである。

第二に「事業に対する主導権と役割分担」の面であるが、第三セクターの場合、事業に対する主導権自体は第三セクターが持つことになるにもかかわ

らず、実質的には出資団体である行政側が主導権を持っている、あるいは持たざるを得ないという事実がある。これにはもちろん出資団体である行政側の信用力に大きく依存した資金調達に関係していたと思われるが、突き詰めて考えれば官と民の役割分担がうまく発揮できていなかったということ、また公的信用力に依存した安易な経営管理体制であったということがあげられるだろう。つまり、第三セクターは民間企業であり効率的運営により収益をあげることが必要な立場でありながら、一方で公益性を追求しなければならないという側面があり、第三セクター自体が自らの存在意義を確立し得なかった点、つまり公益性と効率性の二つについて、行政側と民間側の役割分担が明確にされていなかった点に問題がある。

第三に「リスク負担」の面であるが、第三セクターにおいては公共側の出資が存在していることから、その信用力を担保に容易に資金が調達されていた。しかし、事業が暗礁に乗り上げた際に実質的に責任を追求すべき主体が第三セクターにあるのか行政側にあるのか、という点で明確にされておらず、またリスク管理の問題においても、時代背景にバブル経済の影響もあり、見込みの甘い設定がなされており、リスクに対する整備も殆どできていなかったのが現状である。この点、PFIにおいては、関連するすべてのリスクの所在を確認・分析し、それらのリスクに対して関係当事者がどのように分担するかということを厳密にかつ詳細に取り決めることが必要とされる。これには利害が真っ向から衝突するため、どんなに親しい間柄であってもこの議論を甘くすることはできないという共通の理解が必要である。わが国においては、概して事前に将来の紛争発生等、負の部分的前提とした厳密な取り決めをすることは好まれず、契約書の規定以外の問題が発生した場合には、その時点でお互い話し合うという契約内容を交わす傾向があるが、PFIにおいては、契約期間にかかわるすべての考えられる問題（リスク）に対して取り決めを行う必要があるため、契約書についても曖昧なものは許されず、その量も膨大なものになる。このような徹底したリスク負担の明文化が、PFIには必要であり、この点が昨今問題になっている第三セクターの失敗の原因とは根本的に異なっている点であるといえるだろう。

(3) PFI 導入に対する課題と問題点

1でもみてきたとおり、イギリスにおいてPFIは、あくまでも行政改革の一環として導入されている。しかし、日本におけるPFIの導入は、主に昨今の景気低迷における財政的制約が強まる中での景気浮揚策として導入された側面が強い。PFIは、公共施設整備等のための「一手法」であり、PFIを導入すること自体が「目的」ではない。分かり切っていることではあるが、この点は自治体においても肝に銘じておかなければならないことであろう。つまり、公共施設を整備する際に、単に財政的余力がないということを第一の理由として、安易にPFIに走るのではなく、その公共施設の整備が本当に必要な事業であるのか、そしてどのように建設・運営を行えばその施設の設置目的を最も効率的に達成できるのか、そして住民に対して最も有効なサービスを提供できるのか、という視点を持ち、その一手法としてPFIという方法が最適であると考えられればそれを選択する、というプロセスが重要となるのである。そうでなければ、PFIの持つ効率性や有効性が十分に発揮できなくなってしまふことは前述したことからも明らかであろう。PFIを、単に景気浮揚策としての位置付けで導入し、従来の事業内容や省庁間の予算配分を硬直化させたまま公共事業を行っていけば、市場原理に基づかない経営で再び累積赤字を抱える結果となってしまう、第三セクターの二の舞になってしまう。

また、行政側と民間事業者側においては、考えられ得るリスクについて、徹底したリスク負担の契約を行うことが必要とされるが、従来日本において行われてきた契約方法では、リスクという負の部分について事前に積極的に討議するという習慣がついていないことが多い。これには相手を信用するというよりはむしろ完全に疑ってかかることが必要であり、日本人の「和」の気質に合致しない部分も多いのである。特に行政側においては、民間事業者と比べ、このような徹底したリスク管理ができておらず、発想力も弱い部分があることを否めない。しかし、PFIはあくまでも公共性の追求を主眼としている部分が大きく、住民への安定したサービス供給を最優先で考えなけれ

ばならない。これには公共性の実現を第一に担っている行政側が主導権を握るとともに、そのリスクを回避していく努力を払っていかねばならない。行政側に期待された任務を果たしていくうえでも、行政側のリスク管理能力の向上が必要となるだろう。

最後に、わが国のPFIはその法律においても「公共施設の整備」を対象としており、行政サービス一般を対象とはしていない。これは前述のとおりPFIを景気浮揚策として位置付け、インフラの整備に偏った立法措置となっているからである。しかし、公共施設は建設することが目的ではなく、その施設の目的とする公共性を実現していくことが目標なのである。そのためには、どのようにすればその公共性の実現を図れるかについて、施設整備だけでなく、民間施設や民間サービス等を利用するといった視点、つまりソフト面から考えていくことも必要である。これは、行政側が民間側を「共に公共性を実現していくパートナー」として認識することでもあり、その認識が相互に行われることが「パートナーシップ」であるといえるだろう。PFIを施設整備に主眼を置いて導入した結果、本来の行政サービス自体が効率よく発揮できなくなってしまうおそれさえ考えられる。自治体の側ではハードのみならずソフト面においてもVFMをより大きく達成できる手法を考える必要があり、今後は施設整備のみならず行政サービス全般においてPFIを導入できるような立法措置を期待したい。

注)

1) 大住 莊四郎著『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』（日本評論社、1999年）13ページ参照。

2) 前掲15ページ参照。

3) 前掲19ページ参照。

4) 玉村雅敏「新公共経営（New Public Management）と公共選択」（Public Choice Studies 編集委員会・現代経済研究センター編『公共選択の研究』第31号 頸草書房、1998年）61ページ参照。

5) 長谷川 専「社会資本整備の新しい事業手法としてのPFI」（三菱総合研究所／所報第37号 2000年）参照。

6) 井熊均『PFI 公共投資の新技术』（日刊工業新聞社、1998年）32～33ページ参照。

7) 前掲同33ページ参照。

8) PFIは法律的根拠を持たず、イギリス大蔵省から順次示された要綱に基づいて実施されている。

9) <http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/>参照。

10) その際に基準とすべき視点が3Eと呼ばれており、Economy(経済性)、Efficiency(効率性)、Effectiveness(効果)である。Economy(経済性)とは、行政サービスに対する資源の調達をいかに経済的に行えたかということであり、Efficiency(効率性)とは、投入された資源(INPUT)に対してどれだけの結果(OUTPUT)を得ることができたか、ということであり、Effectiveness(効果)とは、投入された資源(INPUT)でどれだけの成果(OUTCOME)をあげることができたか、ということである。最近はこれに+IEということでEquity(公平性あるいは妥当性)という概念も追加されて議論されることが多くなった。自治体がVFMすなわち3E+1Eを追求しながら行政サービスを行うことは限られた資源の配分という点からも当然のことであり、今後広く応用されていくべき課題と言えるだろう。

11) 参考文献：日本版PFI研究会編著『「日本版PFIのガイドライン」解説』(大成出版社、1999年)、(株)コーエイ総合研究所著『Q&A 日本版PFIのすべて』(東洋経済新報社、1999年)、埼玉県企業局「公営企業におけるPFI事業導入検討調査報告書」(2000)
(久原美樹子)

3. 自治体におけるPFIの導入

(1) PFIと自治体

ここでは、自治体におけるPFIの導入の経緯とその状況を、個別事例を交えつつ見ていくことにする。また、これまでのPFI研究をサーヴェイし、論点を整理し紹介することにする。

PFIの法的整備

日本において、PFIが具体的な政策手段として登場するのは、橋本内閣以降である。同内閣では、97年11月の「21世紀を切り拓く経済対策」の中でPFIの導入を打ち出したのである。その後もPFIは、98年4月の「総合経済対策」、同年11月の「緊急経済対策」にも盛り込まれていった。

これと同時に法的な整備も進められた。98年5月には、自民、社会、さきが

けの議員立法で「民間資金活用による公共施設等の整備促進に関する法律案」が提出された。同案は、衆議院建設委員会に付託されたものの、審議されず撤回された。しかし、翌99年6月には、建設委員会が「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」(PFI法)を衆議院に提出。同案は9月施行されることになった。

これを受け、2000年3月に総理府で基本方針が策定された。また、2001年1月に事業実施プロセス、リスク分担に関するガイドラインが、同年7月にVFMに関するガイドラインが取りまとめられ、PFI実施の基本的な枠組みが構築された。

2001年秋の臨時国会では、PFI法の一部改正が行なわれた。主な改正点は、1) 行政財産に関する規制緩和を行ない、PFI事業者に対して行政財産の貸付が可能になった。例えば、PFI事業と民間収益施設等との合築を行なう場合、一定条件の下、PFI事業者に対して、行政財産である土地の貸付けを行なえるようになった。2) 公共施設等の管理者等の範囲が拡大され、行政府だけでなく立法府、司法府も対象となった。これにより、裁判所、衆議院議員の議員宿舎の立替もPFI事業で行なえるようになった。

自治体レベルでのPFIのガイドラインの策定も進められている。2000年9月には神奈川県が「神奈川県におけるPFIの活用指針」を、同年12月に東京都が「東京都におけるPFI基本方針」を策定している。現在、この2つを含め10都道府県(他、北海道、青森県、岩手県、福井県、岐阜県、三重県、大阪府、広島県)、5市(京都市、浜松市、川崎市、神戸市、福岡市)がガイドラインを策定している。

自治体におけるPFIの導入状況

PFIの導入は、地方自治体レベルを中心に進められている。現在、実施方針が策定されているプロジェクトは、国レベルでは5つ(1)移動体通信施設整備運営事業、2)衆議院赤坂議員宿舎整備事業、3)公務員宿舎赤羽住宅(仮称)整備事業、4)公務員宿舎駒沢住宅(仮称)及び池尻住宅(仮称)整備事業、5)中央合同庁舎第7号館整備等事業)である。

これに対して、自治体レベルでは、表1に示すように48もある。そのうち、契約締結にまで至ったプロジェクトは15である。さらに、日刊建設通信新聞社の調べによれば、事業計画中のものまで含めると298件になる（分野別では、教育・文化・スポーツ施設69件、給食施設6件、庁舎35件、宿舍6件、公営住宅10件、社会福祉施設20件、医療施設13件、廃棄物施設26件、余熱施設6件、斎場8件、公園・観光施設13件、駐車場11件、港湾・空港施設7件、上・下水道8件、道路3件、開発14件、情報施設2件、エネルギー施設2件、ESCO2件、その他31件）¹⁾。

国に比べ自治体がPFI事業に積極的な理由は、1つには、地方財政が逼迫している中、公共サービスの提供に必要な資金を確保する手段として、PFIが期待されていること。2つには、地方分権一括法の成立以降、地方独自の行政運営の展開が期待されており、PFIを通じた民間の発想、ノウハウの活用が求められていること。3つに、公共事業に対する住民の視線は一層、厳しくなる傾向があり、PFI導入で効率性の向上を目指して行くことの3点とされる²⁾。

特に、1)の地方財政の悪化は深刻である。財政悪化の主な原因は、バブル崩壊後の国の景気対策（住民税減税、公共事業及び単独事業の拡大）に地方財政が動員されたこと、累次の景気対策が行なわれたにもかかわらず景気回復が遅れ、税収が低迷したことにある。その結果、財政の硬直化と財政赤字の累積が生じることになった。とりわけ、大都市における財政状況は厳しい。経常収支比率は89.4%。京都市、大阪市、神戸市では、90%を超えている。起債制限比率は14.2%。神戸市、千葉市、福岡市、仙台市では危険ラインの15%を超えている。また、近年、財政健全化債を発行しなければ財政収支が維持できない団体も増えている。こうした財政状況の下、社会資本整備におけるPFIのコスト削減効果が注目されているのである。

次に、自治体で行なわれているPFI事業を分野別に整理する。各分野の事業件数と事業例は以下のとおりである。

教育・文化関連施設11件（神奈川県近代美術館等特定事業）、廃棄物処理施設4件（彩の国資源循環工場整備事業）、複合公共施設5件（大分県女性・消費生活会館整備事業）、駐車場・駐輪場4件（江坂駅南立体駐車場整備事業）、義務

表1 自治体のPFI事業

事業名	自治体	事業方式	選定方式	施設の種類
神奈川県近代美術館(仮称)等特定事業	神奈川県	BOT	総合	教育・文化
神奈川県立湘南海岸公園海洋総合文化ゾーン施設整備等事業	神奈川県	BOO(一部BTO)	公募	教育・文化
区部ユースプラザ(仮称)整備等事業	東京都	BOT	総合	教育・文化
(仮称)国分寺市立市民文化会館整備運営事業	国分寺市	BTO	総合	教育・文化
杉並公会堂改築並びに維持管理及び運営事業	杉並区	BOT	総合	教育・文化
(仮称)山崎地区屋内温水プール施設整備事業	鎌倉市	BOT	公募	教育・文化
千葉市少年自然の家(仮称)整備事業	千葉市	BTO	総合	教育・文化
(仮称)加古川市立総合体育館整備PFI事業	加古川市	BTO	公募	教育・文化
大館周辺広域市町村圏組合・ごみ処理場	大館市等	BOO	総合	教育・文化
羽島市民プールの整備・運営事業	羽島市	BOT	公募	教育・文化
情報通信科学館(仮称)整備等事業	香川県	BOT	総合	教育・文化
留辺蘂町外2町一般廃棄物最終処分場整備及び運営事業	留辺蘂町 他	BOT	総合	廃棄物
彩の国資源循環工場整備事業	埼玉県	BTO/BOO	公募	廃棄物
(仮称)新リサイクルセンター整備等事業	田原町等	BOT	公募	廃棄物
倉敷市・資源環境循環型廃棄物処理施設整備運営事業	倉敷市	BOO	制限	廃棄物
千葉市消費者生活センター・計量検査複合施設整備事業	千葉市	BOT	公募	複合施設
桑名市図書館等複合公共施設整備事業	桑名市	BOT	総合	複合施設
(仮称)滋賀県21会館整備PFI事業	滋賀県	BOT	総合	複合施設
大分県女性・消費生活会館(仮称)整備事業	大分県	BOT	総合	複合施設
取手駅北地区C街区共同ビル整備事業	取手市	BTO	公募	複合施設
(仮称)川俣町学校給食センターの整備・運営等事業	川俣町	BOT	公募	義務教育
調布市立調和小学校整備並びに維持管理及び整備事業	調布市	BTO	総合	義務教育
市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂整備等並びに保育所整備PFI事業	市川市	BTO	公募	義務教育
野洲町立野洲小学校及び野洲幼稚園整備並びに維持管理事業	野洲町	BTO	公募	義務教育
八雲村学校給食センター施設整備事業	八雲村	BTO	総合	義務教育

常陸那珂港北埠頭公共コンテナターミナル施設の整備及び管理運営事業	茨城県	BOO	公募	港湾
マリニピア神戸フィッシャリーナ施設整備等事業	神戸市	BOO	公募	港湾
ひびきコンテナターミナルPFI事業	北九州市	BOT	公募	港湾
神戸市摩耶ロッジ整備事業	神戸市	BTO	公募	観光
近江八幡市民病院整備運営事業	近江八幡市	BOT	公募	病院
高知医療センター整備運営事業	高知県・高知市	BTO(病院)、BOT(宿舎)	公募	病院
当新田環境センター余熱利用施設の整備・運営事業	岡山市	BOT	公募	余熱
福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業	福岡市	BOT	公募	余熱
朝霞浄水場・三園浄水常用発電施設等整備事業	東京都	BOO	公募	発電
東京都下水道局森ヶ崎水処理センター常用発電整備事業	東京都	BTO	公募	発電
杉並区新型ケアハウス整備等事業	杉並区	BTO	公募	福祉
痴呆性高齢者グループホーム等の整備・運営事業	中央区	BTO	公募	福祉
市川市ケアハウス整備等PFI事業	市川市	BTO	公募	福祉
長岡市「高齢者センターしなの(仮称)」整備、運営及び維持管理事業	長岡市	BOT	公募	福祉
神奈川県衛生研究所等施設整備事業	神奈川県	BOT	総合	試験場
岡山リサーチパーク・インキュベーションセンター(仮称)整備等事業	岡山県	BTO	総合	産業
長井海の手公園整備等事業	横須賀市	BTO/BOT	総合	都市公園
戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業・仮設店舗整備等事業	横浜市	BTO	公募	再開発
(仮称)札幌市第2斎場整備運営事業	札幌市	BOT	総合	その他
日上市温泉利用施設等整備事業	日上市	BOO	公募	その他
金沢競馬場省エネルギー対策事業	石川県	BTO	公募	その他
とがやま温泉施設整備事業	八鹿町	BOT	公募	その他
県営上安住宅(仮称)整備事業	広島県	BTO	公募	その他

注) 総合・・・総合評価一般競争入札の略、公募・・・公募プロポーザルの略、制限・・・制限付一般競争入札の略。

出所) (財) 地域総合整備財団自治体 PFI 推進センターまとめ (<http://www.pficenter.jp/>) 参照。

教育施設等5件（調布市立調和小学校整備事業）、港湾施設3件（ひびきコンテナターミナル事業）、観光施設1件（神戸市麻耶ロッジ整備、並びに維持管理及び運営）、病院2件（高知医療センター整備運営事業）、ごみ処理施設の余熱利用施設、プール2件（福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業）、発電設備2件（東京都下水道局森ヶ崎水処理センター常用発電整備事業）、社会福祉施設4件（杉並区新型ケアハウス整備等事業）、試験研究機関1件（神奈川県衛生研究所等施設整備事業）、産業育成支援施設1件（岡山リサーチパークインキュベーターセンター）、都市公園1件（長井海の手公園整備等事業）、再開発事業1件（戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業・仮設店舗整備等事業）、その他5件である。教育・文化、環境、福祉を中心にプロジェクトが推進されている。また、いわゆる「ハコモノPFI」と呼ばれる施設整備事業が多い。

これらの事業の方式は、多様である。BOT (Build Operate Transfer) が22件、BOO (Build Operate Own) が7件、BTO (Build Transfer Operate) が18件、複合型が4件である。事業方式の違いを簡単に整理しておくと、BOTは、民間事業者が施設等の資金調達、建設、運営を行ない、自治体との契約期間の終了後に、施設を自治体に譲渡（例えば簿価をベースとして）する方式である。BOOは、BOTのように自治体に施設を譲渡せず、所有し、事業を継続する方式である。そして、BTOは、民間事業者が施設等の建設後、自治体が購入し、その後、民間事業者が施設の使用権ないし使用許可を供与し、民間事業者はその権利ないし許可に基づき施設を運営する方式である。

イギリスのPFIは、BOTが原則とされるが、日本の事業環境ではどの方式が優れているか一概に言えない。BOTは、民間事業者が事業期間中、施設を所有できるので、運営の裁量性、自由度が高まり、民間のもつノウハウや発想を活かしやすい方式とされる。また、BOTは、建設後、自治体がすぐに買い取るBTOと異なり、イニシャル・コストの増大を回避でき、自治体のコスト負担を長期に平準化できるメリットがある。

しかし、BOTの場合、次ぎのデメリットもある。1) PFI事業者が建物の所有権を持つため固定資産税が課税されたり、火災保険料等の負担が増えることになる。その分、VFMが低下することになる。2) 施設の減価償却を行なう場

合、税法上の減価償却期間は PFI の事業期間よりも長いため、費用化できない施設が残る。つまり、償却損が発生する恐れがある。3) 資金調達の点でも、民間資金で調達するため、金利負担が相対的に高くなる場合がある。4) 国からの補助金についても、未だ検討中のものが多く、その対象分野が狭いことが挙げられる。その点、BTO の場合、自治体が所有権を持つため、税負担、償却損の問題は発生しないし、低利な公債で資金調達でき、補助金の対象分野も広い³⁾。

例えば、表 2 に示すように、公立小・中学校、学校給食施設、学校体育諸施設、水道施設、駐車場、都市公園等（以上、検討中）、ケアハウス、保育所、リサイクル施設、情報通信施設、商業・サービス業集積関連施設等（以上、交付できないもの）については、BTO では補助金の一括交付可能であるが、BOT では検討中ないしは交付できないものとされている。

選定方式は、公募プロポーザル方式が33件、総合評価一般競争入札が17件、制限付一般競争入札が1件である。国のプロジェクトの場合、5件全てが総合評価一般競争入札である。

公募プロポーザル方式とは、公募により提案書を募集し、予め示された評価基準に従って最優秀提案書を提出した後、その提案者との間で契約を締結する方式である。総合評価一般競争入札方式とは、価格、維持管理、運営水準、リスク分担のあり方等を総合的に勘案する総合評価を採用した一般競争入札方式である。

WTO 政府調達規定、会計法令では、一般競争入札を前提としており、公募プロポーザルは随意契約とされる。しかし、PFI は、デザインや事業性といった非価格要素の評価も重要であるため、事業者と発注者が時間をかけて交渉を行ない、契約内容の精度を高めていける公募プロポーザル方式のメリットも大きいとされる。この点、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」では、「会計法令の適用を受ける契約に基づく PFI 事業においては、一般競争入札が原則であるが、競争によることが不可能又は困難な場合、随意契約によることが可能である」（4-1 民間事業者の募集、評価・選定）と規定している。

ところで、自治体レベルにおいても PFI 導入の動きは必ずしも活発ではな

表2 PFI事業に対する国の補助金

<p>1. BOT/BTO方式で一括交付可能なもの</p> <p>留学生宿舎（文科省）、医療施設（厚労省）、産業再配置促進に資する施設、廃棄物発電（経産省）、一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設（環境省）</p>
<p>2. PFI事業期間にわたる補助金の分割交付可能なもの</p> <p>駐車場（国交省）（BTOは可能、BOTは検討中）</p>
<p>3. BTO方式で一括交付のみ可能なもの</p> <p>(1) BTO方式に対する補助金の交付については検討中のもの</p> <p>公立小・中学校、学校給食施設、学校体育施設、特殊教育諸学校、幼稚園、産業教育施設（文科省）、水道施設（厚労省）、卸売市場（農水省）、市街地再開発事業、土地区画整理事業、駐車場等（都市再生交通拠点整備事業）、都市公園、下水道、河川、砂防施設、地すべり防止施設、急傾斜地崩壊防止施設、海岸保全施設、道路、公営住宅、港湾、空港（国交省）、合併処理浄化槽（環境省）</p> <p>(2) BOT方式に対する補助金の交付はできないもの</p> <p>ケアハウス、保育所、勤労者家庭支援施設（厚労省）、リサイクル施設、情報通信施設、農林業等活性化基盤施設、種子種苗生産施設、有機物処理・利用施設、市町村有林整備（農水省）、商業・サービス業集積関連施設（経産省）</p>
<p>4. 現時点でPFI事業に対する補助金の交付ができないもの</p> <p>(1) PFI事業に対する補助金の交付について検討中のもの</p> <p>警察施設（警察庁）、社会福祉施設、保健衛生施設（厚労省）、社会体育施設（文科省）、農道、かんがい排水施設、圃場、農業集落排水施設、漁港（農水省）、工業用水道、地域新事業創出基盤施設（経産省）、鉄道（国交省）、自然公園（環境省）</p> <p>(2) PFI事業に対する補助金の交付ができないもの</p> <p>消防施設（総務省）、障害者職業能力開発校（厚労省）</p>

出所) 内閣府「地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について」(平成14年度当初予算成立時点現在)参照。

い。内閣府の「PFIに関する全国調査」(2002年4月公表)⁴⁾を見ると、全国自治体(2678団体)で、「何らかの形でPFIの推進体制(担当部署の設置、職員の研究会の立ち上げ、有識者等の研究会の立ち上げ、PFIに関する指針の策定中ないし策定済)を取っている」と答えた自治体は15%に過ぎない。しかも、「PFIに関する指針の策定が完了している団体」は、わずか0.5%の状態である。「体制を取るに足りない」が79.2%、特に関心がないが5.7%である。自治体の規模が小さい団体ほどPFIに消極的になる傾向がある。人口30万以上の団体の87.5%は、「何らかの体制を取っている」と解答しているが、逆に5万未満の自治体では、85.2%が体制を取るに足りないと答えている。

PFI導入が今一つ芳しくない理由はどこにあるのだろうか。全国調査では、PFIを導入する際の課題についても解答を求めている。これによると、行政側の認識不足、行政内の推進体制の未整備といった内部的な事情が一番多いことが指摘されている。しかしその一方で、PFI自体の問題やPFIを自治体が導入することの困難さもあることが指摘されている。例えば、1)民間事業の選定の難しさ、2)民間事業者の倒産等の措置、3)周辺に民間事業者がいない、4)契約書作成の難しさ、5)公共サービス水準の維持困難、6)公募条件選定の難しさ、7)公的施設管理等の規制の制限、8)従来より手続きに時間が必要、9)補助金に係る課題、10)税制上の課題が挙げられている。

既に計画の見直し事例も報告されている。その1つに、三重県の「東紀州交流拠点事業」がある⁵⁾。同事業では、1)深層水販売、アミューズメント施設、健康・スポーツ施設の建設を予定していたが、深層水の需要見通しが暗いこと、2)県の財政負担(県の初期投資81億円)が重いこと、3)経営予測でも事業開始後、15年まで営業利益の赤字が継続し、最終年度の20年度にも11億円の赤字が残ることが指摘された。元々、同事業は、第3セクターとして立ち上げることが予定されていたが、昨今の第3セクターの相次ぐ経営破綻を受けて、PFI事業へと切り替えて再検討していた。しかし、結局は、採算性が見通しがないことから、事業契約の締結直前に頓挫することになった。事業計画中の4年間で、3億円以上の調査、コンサル料が支出された。

これ以外でも、江東区の温浴施設の「ドリームアイランド(仮称)」では、事

業化を民間類似施設の進出により断念した。大阪府八尾市の産業振興センター、福岡県古賀市の総合健康文化公園でも採算性の面から事業化が困難と判断され、PFI から公設公営方式へと転換を図っている⁶⁾。

(2) PFI の導入事例

先に見たように、多様な分野で PFI 事業が検討、実施されている。ここでは、ヒアリング調査を行なった高知県の高知医療センター整備運営事業、千葉市の千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設と九州の PFI の事例を紹介することにする。

高知医療センター整備運営事業

高知県と高知市では、既存の県立中央病院と高知市民病院の統合を契機に、PFI 方式による新病院、高知医療センター（病床数648床、延べ床面積約67,000㎡、その他施設（職員宿舎等））を立ち上げることにした。事業の運営主体は、一部事務組合の高知県・高知市病院組合である。この病院組合が行なう業務は、診療、看護、検査等の総括的な医療サービスに係る業務である。これに対して、PFI 事業者の業務内容は、病院本館施設、職員宿舎等その他施設整備及び維持管理業務、医療関連サービス業務（滅菌消毒、洗濯、診療報酬請求等）等である。事業方式としては、病院本館施設は BTO、職員宿舎などは BOT 方式をとる。選定方式は公募プロポーザルによる。事業期間は事業契約締結日（2002年）から30年としている。

総事業規模は、2,321億円。従来の公立病院方式と比較してコスト削減効果は、30年間で165億4,000万円（公立と比べ6.7%減）と見込まれている。また、民間事業者との長期的な協働体制が組まれるため、病院経営の効率化、患者サービスの向上、医療の質の向上につながるものと期待されている。他方、こうした大規模事業の場合、事業主体は経営力、ノウハウを持つ大手ゼネコンにしか事業化できないのが実情である。このため、大手事業者が SPC（特定目的会社）を設立する場合、SPC に地元企業の参加を求めたり、事業者の審査基準として、地域経済社会への貢献を盛り込むといった地元への配慮もなされた。結果的に

は、2002年8月、SPCはオリックス・グループに決定された。オリックス・グループは、プロポーザル審査委員会では、地元経済への貢献度は減点評価されていた。このため、同委員会では、今後は、オリックス・グループに地元経済への貢献について（地場企業の採用など）具体的な提案を求めると言明している。

厚生労働省によると、自治体の経営する公立病院の約86%が赤字経営とされる（99年度の統計）。このため、従来より、公立病院では、医療事務、給食等のサービスについては民間委託が行なわれていた。高知県医療センターのPFI事業は、まさにこの方向を全面的に進めるものである。公立病院経営の効率化の先駆けになりえるか期待が持たれている。

千葉県消費生活センター・計量検査所複合施設

千葉県では、市有地における消費生活センター（消費者からの苦情処理、相談、啓発活動等）と計量検査所を併設した公共複合施設をPFI方式で建設、維持・管理をすることにした。

具体的には、1）公共複合施設の設計、建設及び、事業期間終了後までの施設の所有と運営（BOT方式）。2）従来、市が行なっていた特定計量器定期検査業務のPFI事業での実施。3）余剰容積を活用した民間の収益施設の併設と運営である。民間の収益施設は、市有地である同施設用地から消費者サービスセンターと計量検査所（必要容積）を除いた部分（余剰容積）に設けることができるとされた。もともと、この部分は、公共用地であるから、地域の活性化、利便性の向上、市民サービスに寄与する機能を有した施設であるべきとする条件付けがなされた。

PFI方式による経費節減効果は、市が直接、整備、運営する場合よりも、全事業期間（30年）を通じて6～29%低いと推計された。特定計量器の定期検査業務については、約9%節減できると推計された。建設費だけとって、従来型の事業の場合、29億円かかるが、PFIでは27.1億円と節減できるとされた。しかも、余剰容積部分を民間事業者へ賃貸することで生じるSPCのリース収入は21.6億円になると見積もられた。なお、PFI事業者に対する支援措置として、

市有地はPFI事業者は無償貸与することにした。

選定は公募型プロポーザル方式をとり、前田建設工業、日本管財がSPCを組む「(株)ちばシティ消費生活ピーエフアイサービス」が事業を請負うことになった(図2)。前田建設工業が設計、建設。日本管財が維持管理。(有)中山が特定計量器定期検査業務を行なう。建物の全容積は3,900m²。うち公共施設の必要容積は2,700m²、民間の余剰容積は1,200m²。余剰容積には、前田建設工業と定期借家契約を締結した生鮮食品スーパーのフレックとドラック・ストワーのマツモト・キヨシが入居することになった。

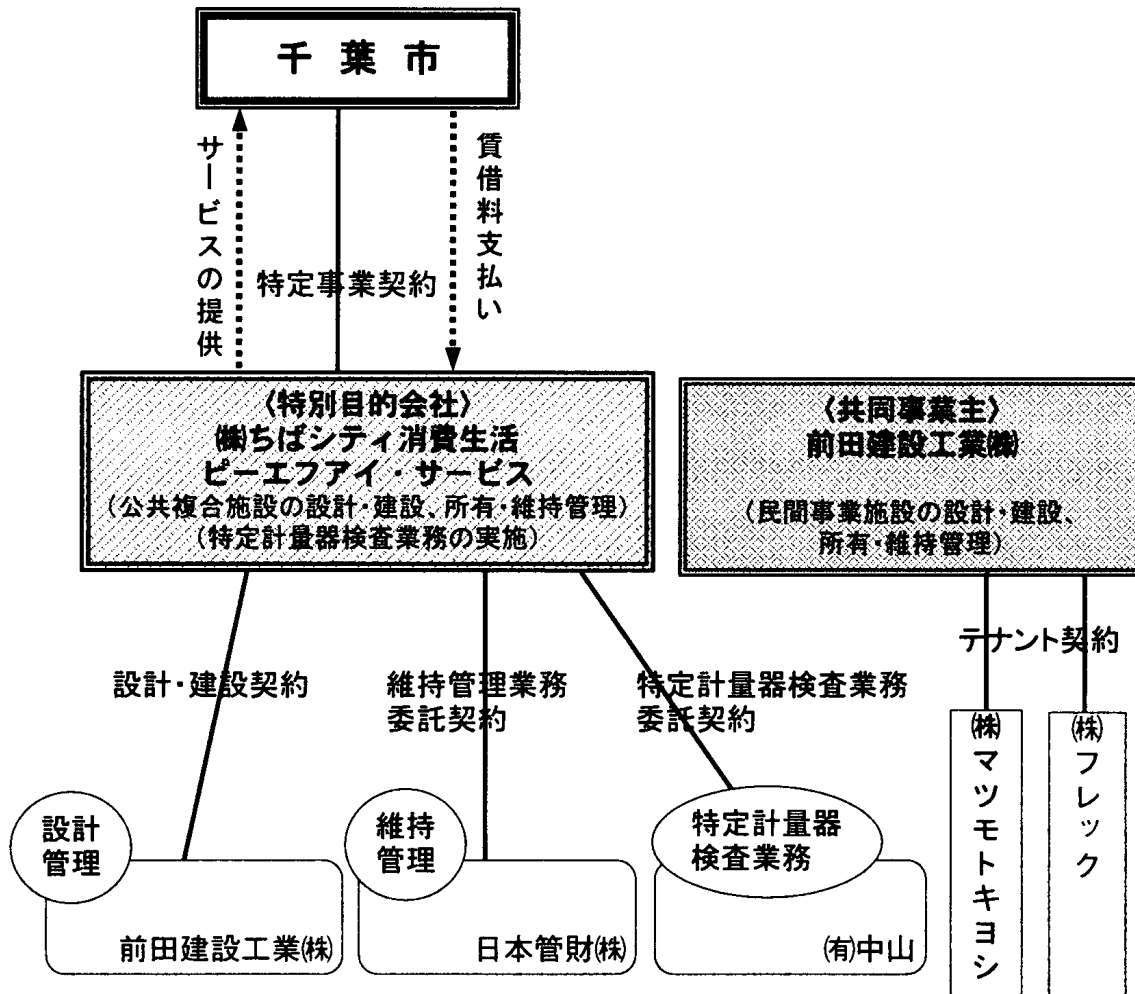
千葉市ではこれ以外にも、BTO方式により「千葉市少年自然の家」を整備することを決定している(2002年実施方針公表、2005年オープン予定)。また、「広域発酵処理施設(家畜糞尿を堆肥化するなど有機物資源を有効利用できる施設)」や「大宮給食センター」の整備も予定している。

千葉市がPFIに積極的な理由は、厳しい財政状況にもかかわらず、他政令市に比べ社会資本整備が遅れていることにある。千葉市の財政状況(1999年決算)は、起債残高5,350億2,700万円、公債費負担比率18.8%、起債制限比率15.4%である。特に、起債制限比率は神戸市(阪神大震災という特殊事情を抱えることで高い)に次ぎ政令市では2番目に悪い数値である。「千葉市新行政改革推進計画」でも、「財源使用の効率化、市債残高の増大の防止、市民サービスの向上等の観点から、積極的にPFIの導入を図る」ことが示されている。また、これに加え重要な理由は、千葉市がもつ民活型の社会資本整備の経験である。例えば、千葉市ではこれまで、PFIと類似した形態で、「千葉ポートスクエア」、「中央コミュニティーセンター」、「蘇我コミュニティーセンター」、「高原千葉村」を整備してきた実績がある。この経験やノウハウの蓄積がPFIの早期実施を可能にしたと思われる。

九州におけるPFI事業

PFIは大都市中心に導入が進んでいる。地域別に見ると、東京、千葉、神奈川などの首都圏が圧倒的に多い。地方圏ではやはり出足は鈍い。九州において実施ないし検討されている事業は次ぎの通りである⁷⁾。福岡市の臨海工場余熱

図2 PFI事業の執行体制と施設の概要



	公共複合施設 (約2,700m ²)	民間事業施設 (約1,200m ²)
3階	研修講義室、商品テスト室	
2階	消費者相談コーナー 消費者相談コーナー 消費者活動コーナー他	
1階	情報プラザ 計量検査所	生鮮食品スーパー (株)フレック (店舗：約500m ²) ドラッグストア (株)マツモトキョシ (店舗：約400m ²)

利用施設。前原市の図書館。北九州市のひびきコンテナターミナル、清掃工場、駐車場。大牟田市のレジャー施設。長崎県の衛生公害研究所。佐世保市の市街区再整備。大分県の女性・消費生活会館、運動公園内施設、職員住宅。大分市の公園内飲食施設。指宿市の道の駅といった整備事業である。このうち、既に事業化されたものに、福岡市の臨海工場余熱利用施設整備事業、北九州市のひびきコンテナターミナル事業がある。この2つの事例を紹介しよう。

福岡市の臨海工場余熱利用施設整備事業は、市の臨海工場、すなわち清掃工場の余熱利用施設の整備事業である⁸⁾。具体的には、ごみ焼却の際に発生する余熱で発電を行い、その電力を利用する温海水プール等の施設を整備するという事業である。事業方式はBOT方式がとられた。すなわち、民間事業者が資金調達、施設の設計、建設を行い、市との契約期間（15年）の間、運営するというものである。事業者は市民から利用料金を徴収し、その運営を行なう。また、市は事業者に対して、土地の無償譲渡、電気の無償供給、サービス手数料を提供する。また、市との契約期間終了後は、市に無償譲渡されることになる。福岡市は15年の事業期間、11億9,000億円支払うことになるが、従来型の市直営の整備に比べ総コストで45%削減できるとしている。同事業が、BOT方式を採用した理由は、BTOの場合、1) 運営に対する対価性が低くなり、事業継続のインセンティブが低下する。2) 事業が破綻した場合でも、施設費相当額を事業者を支払わなくてはならない。3) 市の所有となることでかえって、施設の維持管理、リニューアルの取り扱いや責任の所在が不明確になるといった問題があるからである。

事業会社は、2001年2月、大木建設、ヴィピーピーエンタープライズ、日立建設設計、沖電気工事から構成されるSPC(株)タラソ福岡に決定された。2002年4月に開業している。

ひびきコンテナターミナル事業は、北九州港（国際港湾指定）の国際海上ターミナルの整備事業である⁹⁾。同事業は、コンテナ船の大型化に対応できる九州唯一の大水深バースを建設し、北九州港を国際的なハブポート（中国・環黄海地域における北米・欧州向け貨物の中継拠点）に整備することを目的としている。PFI事業者の役割は、ガントリークレーン等の荷さばき施設等の整備並

びに維持管理、コンテナターミナルの運営である。

2002年1月、SPCの「ひびきコンテナターミナル」は、シンガポールのPSA社（シンガポール政府が全額出資、港湾世界大手）を中心に設立。PSA社が過半数を超える60%を出資し、残りを新日鉄、上組など日本企業16社が出資する。2005年、供用開始予定で、初の外資主導のPFIと注目されている。

なお、同事業は、現在、国が進める「特区構想」にも名乗りを上げている。プサン港など近隣諸国との競争上、物流コストの大幅節減が課題とされており、特区による規制緩和で、通関検疫の24時間化、電力・水の売買の自由化を行なうとしている。

(3) 日本型PFIの論点整理

日本のPFIは産声を上げたばかりの制度であり、様々な課題を有している。最後に、最近のPFI研究をサーベイして、幾つかの論点を紹介することにする。

まず、イギリスのPFI制度との比較である。古屋邦彦氏は、PFIの誕生の地イギリスと日本型PFIの相違を検討している¹⁰⁾。大きな違いは、イギリスでは、行財政改革の一環としてPFIを位置づけるのに対して、日本の場合、景気回復策としての色合いが強いことを指摘している。また、日本型PFIの問題点として、ガイドライン（「実施プロセスガイドライン」、「VFMガイドライン」、「リスク分担ガイドライン」）について「全体的に記述が曖昧で行政当局や官僚による恣意的な判断にまかされる個所が随所にみられる」とする。例えば、実施プロセス・ガイドラインの3-3の公的財政負担の見込み額の算定及び公共サービスの評価の客観性、透明性の向上については、単なる努力規定に終わっている点、4-1の民間事業者の募集、評価・選定に当たって、具体的な実施方針が示されていないといった指摘がなされている。

井熊均氏も、イギリスのPFIの導入過程と比べ、日本型PFIは底が浅く、その位置付けも財政構造改革で減少した公共事業の穴埋め程度に理解されている点を批判する¹¹⁾。イギリスでは、PFI導入の前段階で、アウトソーシングやエージェンシー化が推進され、民間が公共施設の維持管理のノウハウを蓄積しえたが、日本の性急なPFIの導入過程ではそれがない。よって、「真のPFI」を実

現するため、既存施設のアウトソーシングを徹底する、公共事業を業界保護（例えば、「ぶつ切り発注による工事のばら撒き」）から住民志向に転換する、財政運営責任を明確にする、スタッフ機能を強化し、首長のリーダーシップが発揮しやすい体制にかえるといった点を挙げている。

事業上の論点として、江口直明氏は、事業規模に応じてPFI事業における契約交渉を検討すべきだと指摘する¹²⁾。プロジェクト・ファイナンスに適する融資規模は通常100億円以上とされる。これを下回る事業の場合、当事者－自治体、融資銀行団、SPC企業グループ間でかつちりした契約交渉を行なえば、膨大なコストと時間を要する割に、採算が合わない場合も生じる。事業規模に見合った形での契約交渉の進め方を指摘している。また、コンソーシアムの形成についての課題も指摘している。住民にベストなサービスを提供するには、SPCにはベストな設計会社、建設会社、運営会社が参加すべきであるが、「これまでの合弁会社方式では、ベストの設計・建設会社と三番手の運営会社が共同入札者を組成したりしている」。これでは、ライフサイクルでVFMを最大化することは困難となる。このため、「場合によっては運営会社はPFI会社とは別に地方公共団体が入札でベストの会社を選ぶという手法もあってよい」かもしれないと述べている。

杉岡和憲氏は、実務上の経験として、VFM測定の難しさを指摘する¹³⁾。VFMはPFIか従来の直営事業かを判断する基準であるが、「（VFMを）算定する際によりどころとすべき基準は少ないため、作業がやりづらだけでなく、信憑性に不安が残る。しかしながらその算定根拠・算定方法はアカウタビリティに資するためにも明確でなければならない」と。また、VFMを測定すると、金利負担、租税負担のウェイトが重く「PFIとして実施するには厳しい事業も多いと考えられる」とし、税制面においての免除規定が必要であるとする。さらに、VFMの測定に際しては、建設費や維持費をコスト計算するだけでなく、事業期間中に発生すると予測されるリスクを定量化してコストに含めなければならない。このリスク・プレミアムの計算は、「ノウハウやデータに乏しいため非常に難しい作業のひとつであるが、早急にこの手法を確立すべき」と指摘する。

この点、大石正明氏もPFIのリスク管理の難しさを指摘する¹⁴⁾。リスク予測

は基本的に過去のデータからの予測である。しかし、未来が過去のトレンドと連続しているか事前に予測することは困難であるし、新たに出現するリスクを事前に把握することも困難である。このため、PFI 事業に係わるあらゆるリスクを抽出し、計量化すること（PFI 協会の言う「リスクをすべてコストとして表現する」）は、自ずと限界を伴うとする。「リスクの客観的な評価手法の開発は、二十一世紀の課題の一つ」であると指摘する。

嘉祥寺光雄氏は、自治体における PFI 導入の論点を整理している¹⁵⁾。導入時の問題点として、1) PFI に対する職員の理解不足、2) 自治体直営事業の縮小と雇用への不安、3) 全庁的な取組みの体制の未整備、4) 事業期間の長さに対する懸念、5) ハコモノ事業への偏重、6) 民間への過度なリスク移転の要求を挙げている。また、PFI 導入に向けての今後の課題として、1) 自治体は「まず PFI ありきの姿勢」から脱却し、事業特性や類似手法—公設民営、アウトソーシング、民営化等—との比較検討の上で、PFI を選択すること、2) PFI 導入に向けて庁内の基本的な考えを示す「基本指針」を策定し、一定金額以上の事業は PFI の導入を検討するように義務付けること、3) 自治体の役割をサービス提供主体からモニタリング主体に転換し、そこで雇用の吸収を図ること等を挙げている。

PFI 事業の拡大を危惧する指摘もある。入谷貴夫氏は、サービス購入型 PFI と自治体財政の関係を検討している¹⁶⁾。PFI はサービス購入型の場合、国、自治体から総合的なインセンティブ（補助金、税制措置、無利子融資）が付与されることで、経常利益、税引後当期利益が保証されると共に、公共側が需要者となることで営業利益も保証される。しかも、PFI 事業では、国庫債務負担行為による支出制限は30年まで延長でき、債務の繰延べが可能である。こうした至れりつくせりの事業環境を用意し、PFI を景気対策として多用すれば、自治体の財政事情が一層悪化するのではないかと危惧している。

建設政策研究所・公共事業問題プロジェクトでは、PFI の問題点として、1) 公共事業理念のルールが放棄され、公共施設が無秩序に事業化される、2) そうすると、需要の過多で料金格差が生じ、公共サービスの享受において、不平等が拡大する、3) 債務負担行為の30年延長をみるように、長期的な財政支出

は抑制されず、自治体財政を悪化させる、4) PFI 事業への支援措置（国有・公有財産の無償使用、無利子貸付、投資の為の地方債発行の特例、土地収用法の発動、規制緩和）が多過ぎる、5) 透明性の確保に保障がない、6) 市場原理が優先され、住民参加や環境保護が後景に追いやられるといった5点を挙げている¹⁷⁾。

田中博氏はコスト節減効果に対して次のように批判している。「自治体が直接実施する場合より財政負担がほんのわずかしかな軽減できないようなPFI事業もどんどん出ている。それでも、「鉛筆をなめて数字を変え、さも軽減効果があるように見せかけていることもある」と自治体のアドバイザーを多く手がける大手シンクタンクの研究員は打ち明ける」と¹⁸⁾。PFIが「第2の第3セクター」になる危険性を孕んでいると指摘している。

なお、別の視点からPFI批判は経済界からも挙がっている。日本経済団体連合会の「PFIの推進に関する第二次提言」（2002年6月17日）¹⁹⁾では、既に検討・実施されているPFI事業は、PFIの特性を生かした事業内容になっていないと指摘する。同団体が実施した企業アンケート（PFI事業を手がけた企業60社に対するもの）では、8割の企業が「事業内容などについて必ずしも満足できる状態になく、環境整備を図る必要がある」と答え、3割の企業はPFIの趣旨からすると、事業内容は「あまり適当でない」と答えている。当面の財政負担の繰り延べを目的とした割賦方式の事業が多く、民間の発想やノウハウを活かせるBOT方式が前提とされないこと、民間に過度にマーケットリスクが移転されていること、PFIの特性に合致しない税制上の問題（BTOは固定資産税、都市計画税非課税）一等がその背景にある。

注)

- 1) PFIの事業計画については、<http://www.pfinet.jp/>参照。
- 2) 日本興業銀行産業調査部「PFI元年 民間活力への期待」日本経済新聞社、1999年8月19日付け。
- 3) 両方式の選択は事業の内容で決定される。BTO方式の例として、高見茂「移転に伴う大学施設—京都大学桂キャンパスの整備」『地域開発』Vol.455、2002年、38ページ参照。BOT方式の例として、高橋道弘「財政危機を経験した自治体からみたPFI—BOT方式に

よる学校給食センター」『地域開発』Vol.455、2002年、16ページ参照。

4) アンケート調査については、<http://www8.cao.go.jp/pfi/>参照。

5) 日本経済新聞2001年8月6日付け。

6) 日刊建設新聞2001年6月26日付け。

7) 日本経済新聞2002年6月27日付け。

8) 杉岡和憲「福岡市におけるPFI事業の取組み」『地方財政』2001年2月号、193～201ページ参照。

9) 橋本哲治「ひびきコンテナターミナルPFI事業」『地域開発』Vol.455、2002年、29～34ページ参照。

10) 古屋邦彦「日本型PFIの問題点－英国型PFIとの問題点の比較において」『九州国際大学法学部論集』8巻3号、2002年3月参照。

11) 井熊均「自治体におけるPFIの適用」『地方財務』No.572、2002年2月、37～41ページ参照。

12) 江口直明「PFIへの取組みのススメ（下）プロジェクト・ファイナンスの地方銀行にとってのメリットと注意点－」『銀行法務21』No.604、2002年、50～51ページ参照。

13) 杉岡前掲書、196～197ページ参照。

14) 大石正明「PFIとRISK処理」『経済学研究（九州大学）』第68巻第4・5号、2002年、218～220ページ参照。

15) 嘉祥寺光雄「調査 自治体におけるPFI導入の現状と今後のあり方－関西の自治体における取組み実態を中心として」『経済調査』（大和銀行総合研究所）652号、2002年、23～27ページ参照。

16) 入谷貴夫「PFI事業の基本構造と財政」『宮崎大学教育文化部紀要 社会科学』第4号、2001年、16ページ参照。

17) 建設政策研究所・公共事業問題プロジェクト編著『「日本版PFI」を問う 新しい「民活方式」のねらい』自治体研究社、2000年、64～67ページ参照。

18) 「国民負担増大に結びつきかねない「PFI」事業の意外な落とし穴」『週刊ダイヤモンド』90巻25号、2002年6月29日、16ページ参照。

19) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2002/034/honbun.html#s1>参照。

(小泉和重)

(本研究は、平成12年度熊本県立大学地域貢献研究事業の成果の一部である)