

PFI 10年の軌跡

～PFIが我が国社会システムにもたらしたもの～

生田 美樹

財団法人日本経済研究所 調査局 主任研究員

1. はじめに

1999年9月にPFI¹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平成11年法律第117号）が施行されて10年が経過しました。本論ではこの10年を振り返り、PFIが我が国の社会システムにどのような影響を与え、何をもたらしたのかについて整理するとともに、今後、PFIが我が国の社会経済の発展に資するために解決すべき課題とその対応等について展望します。

2. 我が国 PFI の展開過程

我が国 PFI 10年の軌跡を4つのステージに分けて整理します。

(1) 導入期【～2001年度】

1) 英国における PFI の登場と展開

PFIは1992年にイギリスで始まった試みで、これまで公共が提供してきた公共サービスを民間のノウハウや資金を活用して効果的かつ効率的に提供しようとするものです。

PFIがイギリスで始まった背景は、80年代前半サッチャー政権時代における行財政改革まで遡ります。

この行財政改革では政府の役割のうち民間に委ねられるサービスは出来るだけ公共から民間に移すという方針がとられたため、小さな政府を目指した民営化、エージェンシー²化等の流れの中でPFIが登場しました。そしてサッチャー政権に続くメジャー政権下でPFIは病院、学校など様々な分野でこれまで公共が実施していた事業について民間が設計～建設～維持管理、資金調達を行う新たな手法として導入・活用されることとなりました。

一般にPFIは公共サービスの提供について官民でコスト比較を行ない、公共が直接実施するよりもPFIにより実施する場合の方が公共側の負担コストが安い場合、PFIを導入する意義が認められることとなります。この差額をVFM（Value for Money）³と呼んでいます。VFMがより多く出る事業はそれだけ民間の活力を有効活用でき、コスト削減の効果が大きな事業であるともいえます。

2) 我が国における PFI 導入の背景

我が国にPFIが紹介されたのは1990年代半ばに遡ります。当時の日本の公債発行残高は既に約250兆円を超えており⁴、こうした財政難の中で低迷する景気浮揚を図るため1997年11月に自由民主党が

¹ Private Finance Initiative：公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法。民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFI手法で実施することとしている（内閣府PFI推進室ホームページ）。

² 日本では独立行政法人などと訳されているが、イギリスでサッチャー政権下（1988年）に導入された。行政効率を高めるために政策立案部門を除く事業実施部門を独立させ、人事や事務運営について大幅な裁量権を与える制度である。出典：PFIと事業化手法 日本開発銀行PFI研究会（株）金融財政事情研究会 1998年

³ 支払に対して最も価値の高いサービスを提供するという考え方である。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを提供する方を他に対し「VFMがある」といい、残りの一方を他に対し「VFMがない」という。出典：VFMに関するガイドライン 内閣府PFI推進室 ホームページ

【生田美樹のプロフィール】

1993年日本大学経済学部卒業、当研究所入所。2007年法政大学大学院経営学研究科中退（マーケティング）。2005年4月より現職。専門分野はPFI等公民連携、地域振興、まちづくり等。PFIについては1999年のPFI法施行時より携わる。著書に『地域経営改革！』（ぎょうせい 財団法人日本経済研究所調査局編著）。

「緊急国民経済対策（第2次）」を公表、「21世紀を切り開く緊急経済対策」が閣議決定され、この中でPFIの活用が取り上げられました。我が国のPFIはイギリスのPFIのように行政改革の手法としてではなく、経済対策の一環として登場した点が特色であると思われます。

経済対策であるということは出来るだけ早くその実施が求められることとなります。そこで、1998年2月に自由民主党「民間資本主導の社会資本整備（PFI）推進調査会」が発足、早くも1998年5月には当時の与党3党がいわゆるPFI推進法を議員立法の形で国会に提出、経済企画庁をはじめ各省庁でPFIに関する検討が重ねられた後、1999年9月に

PFI推進法が施行されることになりました。このように我が国PFIは経済対策が背景にあったため、早期に議員立法により制度が形成された結果、PFI法施行の後でPFIと既存法制度との整合性を検討していくことになりました。このことから「走りながら考える」という我が国PFIの制度面での特色を運命づけられたといえましょう。

3) 我が国PFIの仕組み構築

PFI推進法に基づき2000年3月に内閣総理大臣が策定した基本方針の中で「公共性原則」「民間経営資源活用原則」「効率性原則」「公平性原則」「透明性原則」という5つの原則、「客観主義」「契約主義」

【我が国PFI導入の歩み】（導入期）

年 月	内 容
1996.10	財政制度審議会（蔵相諮問機関）海外特別調査報告 財政再建の取組の一つとしてイギリスのPFIを紹介
1997.8	旧経済企画庁（現内閣府）「社会資本の構造改革に向けての論点整理」
1997.11	自由民主党「緊急国民経済対策（第2次）」発表 政府「21世紀を切りひらく緊急経済対策」閣議決定 ・新しい社会資本整備手法（PFI等）の検討
1998.2	自由民主党「民間資本主導の社会資本整備（PFI）推進調査会」発足
1998.5	PFI推進法案の国会提出
1998.6	旧通産省（現経済産業省）「日本版PFIの実現のために」公表
1999.7	「PFI推進法」成立
1999.9	「PFI推進法」施行
1999.10	「民間資金等活用事業推進委員会」（PFI推進委員会）発足
2000.3	内閣総理大臣が「基本方針」策定
2001.1	PFI事業実施プロセスに関するガイドライン公表（内閣府） PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン公表（内閣府）
2001.7	VFM（Value for Money）に関するガイドライン公表（内閣府）
2003.6～	契約に関するガイドライン—PFI事業契約における留意事項について—公表（内閣府） モニタリングに関するガイドライン公表（内閣府）

⁴ 出典：財務省ホームページ。2008年度末の公債残高は約553兆円。

「独立主義」3つの主義の基本理念の下でPFI事業を推進することとしています。

PFI事業では一般にプロジェクトファイナンスによる資金調達が見込まれており、SPC（Special Purpose Company：特別目的会社）を設立して事業を実施し、事業に参加する各主体間の関係は全て契約により規定されることとなります。こうしたSPCの活用による「契約」を介した官と民のパートナーシップは、PFIが実質我が国に初めてもたらしたものといえるかもしれません。また実務面でもPFIでは従来の公共事業とは異なる新たな取組が必要となりました。事業期間中の法令変更や不可抗力等様々な事態への対応や手続きを定めるために、官と民のリスク分担表や事業契約書を地方自治体が弁護士やコンサルタント⁵を活用しながらプロジェクト毎に作成していくようになったのもこうした新しい取組の一つです。

4) 地方自治体における先進的な取り組み

日本でPFI推進法に沿ったPFIもしくはPFI的な事業に最初に取り組んだのは地方自治体でした。PFI導入期にこれを所轄していた旧経済企画庁（現内閣府）はPFI推進法施行時の1999年9月に今後PFI事業の候補となる可能性のある又はPFI事業のモデルとなる主な案件として以下の案件を取り上げています。これを見ると日本の初期のPFIは、公共事業の主たる発注者である地方自治体が試行錯誤しながら果敢に推進してきたといえるでしょう。

今後PFI事業の候補となる可能性のある又はPFI事業のモデルとなる主な案件（法施行時）

- ✓ 君津地域広域廃棄物処理・発電事業（木更津市、君津市、富津市、袖ヶ浦市）
- ✓ 大牟田市リサイクル・RDF発電事業（福岡県・熊本県下の7清掃組合）
- ✓ 東京都水道局金町浄水場常用発電事業（東京都水道局）
- ✓ 移動通信実験用施設整備事業（独立行政法人通信総合研究所）
- ✓ 県立保健・医療・福祉系大学（神奈川県）
- ✓ 近代美術館新館整備事業（神奈川県）
- ✓ 新衛生研究所整備事業（神奈川県）

出典：内閣府ホームページ PFI推進委員会第1回合同部会（1999年10月13日）より作成

(2) 普及期【2002～2004年度】

1) 国の取組み（総合地球環境学研究所、国立大学法人等）と事業分野の拡大

我が国PFIの導入期においては地方自治体が進行的にPFI事業に取り組んだ後、国のPFI案件が登場するようになりました。これは自治体が日本のPFIの基礎を構築した後で、国がその成果を活用してPFI導入に取り組んでいったものと思われます。また導入期を担った自治体は引き続き「普及期」においても斎場、給食センターをはじめ取組分野を拡大する等果敢なチャレンジを続けていきます。これらは当時の自治体PFI担当者の多大な努力によるところが大きかったといえましょう。

そして、2002年には中央合同庁舎7号館（文部科学省等）⁶、総合地球環境学研究所⁷、国立大学法人の改修事業等国レベルのPFI事業が出てくるようになりました。改修案件が登場したのは施設の老朽

⁵ 一般にPFIアドバイザーと呼ばれ、国や自治体にPFIの技術面、金融面でアドバイスを行います。

⁶ 文部科学省、会計検査院、金融庁等が入居する庁舎。民間収益施設も併設。約882.7億円（事業者の提案金額）出典：内閣府PFI推進室ホームページ

⁷ 地球環境問題の解決に向けた学問の創出のための総合的・統合的な研究（地球環境学）を行う目的で大学共同利用機関として2001年に創設されました。所在地は京都。

化の推移や耐震改修の視点から改修ニーズが山積する中、財政難のため少しでも改修コストを抑えようとする行政側の意向があったものと思われます。この時期取組み分野については住宅、庁舎、在外日本国大使館、警察学校など幅広い分野でPFIが活用されるようになりました。

2) 大型案件の登場（羽田空港へのPFIの活用）

案件数が増加し、自治体主導の比較的小規模案件から羽田空港（ターミナルビル）のような大型プロジェクトにもPFIが活用されるようになっていきました。羽田空港PFIの最大のポイントは、広く一般に利用される基幹空港の国際化にあたり民間事業者が独立採算⁸でターミナルビルを整備・運営するという点あると考えられます。PFI事業は施設整備を行なうことから建設会社等がSPCを組成し、SPCの構成員である建設会社が工事を施工する場が一般的ですが、羽田空港の事例ではSPCが建設会社を入札で選定するという点が特徴的であるとされます⁹。この事業方式を採用した背景には、建設会社が関与していないSPC（運営主体）が主導で事業を運営していくことへの期待があったものと思われます。

3) 内閣府PFI推進委員会中間報告の概要（2004年6月3日「PFIのさらなる展開に向けて」）

PFI法が施行されて5年が経過した段階で、内閣府PFI推進委員会から中間報告が公表されました。この中間報告におけるポイントは以下のとおりです。

内閣府PFI推進委員会中間報告のポイント

- ▶ 運營業務の比重が大きい複雑な事業（医療・福祉、廃棄物処理施設、刑務所等）は業務全体の履行をマネジメントする能力が不可欠。
- ▶ 市場が成熟した段階では、成熟市場に相応しい多様な資金調達スキームを構築する経済合理性が生まれる。新たな金融技術が活用されることにより我が国における金融手法のイノベーションの拡大が進む。
- ▶ 融資金融機関等による事業リスクへの与信判断がPFI事業の安定性と継続性の確保を確認するための機能として重要性が増すこととなる。

この中間報告では、我が国へのPFI導入初期段階における実務上の課題が的確に整理されている点に加え、今後の我が国PFI事業の展開の方向性として「運営重視型」「金融技術活用型（インフラ型）」「地域活性化型」等多様化を指摘している点が注目されます。

(3) 定着期【2005年度～2008年度】

1) 事例に学ぶ

内閣府PFIアニュアルレポートによると、2008年度迄で実施方針を公表した案件は339件、サービスを開始した案件は205件に上り、事業費は約3兆円を超えています。

	実施方針 公表件数	サービスを開 始した事業数	事業費
1999年度	3件		
2000年度	14件	1件	297億円
2001年度	40件	3件	1,444億円
2002年度	87件	12件	4,654億円
2003年度	132件	19件	7,512億円
2004年度	178件	43件	9,234億円
2005年度	218件	90件	1兆4,798億円
2006年度	257件	131件	1兆9,718億円
2007年度	301件	176件	2兆4,722億円
2008年度	339件	205件	3兆100億円

出典：PFIアニュアルレポート（2008年度）内閣府

⁸ 民間事業者が旅客施設使用料やテナント料収入等で施設整備費を回収する事業方式を採用しています。

⁹ 同様に知的障害者施設の緑風園（新潟県）、にしき園（新潟県）でも運営主体である社会福祉法人が建設会社を入札で選定する事業方式を採用しています。

事業数からしても PFI が我が国経済社会に一定の定着をしたものと評価すべきでしょう。ただ、これだけの事業が積み重なってくると残念ながらサービスが中断したり、トラブルが発生した事例も散見されます¹⁰。こうしたトラブルの原因は全て PFI そのものに起因するのではなく、そもそも「事前の需要予測に問題があった」「発注先である自治体の考え方が首長交替により激変した」等によるトラブルも存在します。しかしながら PFI 事業者が破綻しサービス提供の中断に至った福岡市の「タラソ福岡」や、プール天井落下に伴い負傷者を出した仙台市の「スポパーク松森」等の事例からは、リスクマネジメントのあり方、金融機関を含めた官民の関わりのあるあり方等 PFI 事業に取り組む上での重要な教訓を学んだことも事実です。

こうしたトラブル事例から学んだ教訓の例（PFI 導入可能性調査段階の重要性、継続的モニタリングの重要性）を示せば以下のとおりです。

PFI 事業を導入、安定的かつ継続的に公共サービスを提供していくためには、実は PFI の適否を判断する PFI 導入可能性調査のステージが非常に重要です。この段階でコンサルタントを活用しながら民間事業者の参画可能性、事業スキームの実現可能性、リスク分担の妥当性、VFM、スケジュールの適切さ等を検証していくことは、後に公共サービスの中断を予防することにもつながるといえるでしょう。事前に事業そのものの動向や事業環境変化等様々なケースを検討しておくことも大変重要です。起こり得る全てのケースを事前に予測することは困難ですが、需要リスクが介在する案件については、需要が予測より大幅に下回った際の対応策を予め検

討しておくことも、需要リスクが顕在化した場合、その影響を最小限にとどめるためには必要であると考えられます。

また、建物が完工すれば PFI 事業が終了のではなく、完工してからが公共サービスの開始であり、サービス開始後、その PFI 事業者によるサービスを技術面、財務面、法務面でモニタリングを行なうことも大切です。このため継続的にアドバイザーを起用するもの一案でしょう。官側の担当者が人事異動で代わり、アドバイザーもつかなくなるとそれまでの官民での議論の経緯が分からなくなる状況が発生することも考えられます。そのような状況は官民が信頼関係を構築する上で好ましい状況とはいえないでしょう。

2) 社会貢献型事業の実施

2007年4月に我が国初の PFI 事業により整備運営される刑務所が山口県美祢市にオープンしました。この事業では民間事業者（PFI 事業者）による最新の警備体制により刑務所全体をマネジメントするとともに、受刑者の社会復帰を目的とした職業訓練の実施、人材を地元から雇用、食材や物資を出来るだけ地元から調達している点等がポイントです。勿論、我が国で刑務所の整備運営に PFI 事業が導入された最大の要因は近年、刑務所の収容能力が限界に近づく中、早急かつ効率的に刑務所を整備することでした。しかしながら上記のとおり、美祢の刑務所では単なる効率的な公共サービスの提供のみでなく、地域や社会に貢献するサービスの提供が実現されているといえるでしょう。

¹⁰ 詳細はタラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書 2005年5月12日 福岡市 PFI 事業推進委員会、仙台市 PFI 方式による公共サービスの安全性確保に関する調査検討報告書 2006年3月24日 PFI 方式による公共サービスの安全性確保に関する検討委員会

刑務所 PFI のポイント

- ▶最新式の警備システムを導入（受刑者の衣服に装着した無線タグで受刑者の所在を把握）※従来は受刑者が施設内を移動するときは刑務官が付き添っていた。
- ▶外壁は既存の刑務所のようなコンクリートではなく赤外線センサーを設置し、多重のフェンスにより構成されるセキュリティベルトを採用。
- ▶再犯防止を目的とした職業訓練・教育（パソコン教育を全受刑者に実施）
- ▶地域との共生（人材を地元から優先的に雇用、食材や物資を出来る限り地元から調達）

(4) 転換期【2009年度～】

これまで見てきたように我が国における PFI 事業は事業分野も庁舎、学校、図書館、病院、刑務所、廃棄物処理施設等広範多岐にわたっており、代表的公民連携手法として我が国経済社会に一定の定着をしたものと評価されます。

しかしながら近時、官民双方に「PFI 事業は難しい」「労多くして報われない」等 PFI を敬遠する傾向も認められるなど、一定の閉塞感が漂っているように思われます。

1) 病院 PFI をめぐる課題

こうした閉塞感を醸成している最大の要因は病院 PFI 事業等のトラブル、失敗が広く喧伝されていることではないかと思われます。病院 PFI 事業は①規模が大きい、②市民生活にとって身近かつ重要、③関係者が多く業務内容も多岐にわたる等から社会的な関心も高く、契約解除等その先事例における昨今のトラブルが「PFI の失敗」として広く認識されることになりました。実際の病院 PFI 事業をめぐるトラブルは単に PFI のみに問題があるわけではありませんが、「SPC のマネジメント力」「材料等調達コストの増加」「診療報酬改定や医師不足に伴う病院経営の悪化」等『見込みと違う事態の発生

への対応』が難しい問題となっていることは否定できません。

このような病院 PFI をめぐる問題に的確に対応していくことが、今、漂っている閉塞感を打破し、PFI 事業全体の更なる定着・普及を実現するための鍵になると思われます。我が国 PFI は、法施行後 10 年にして今まさに、このまま埋没するかあるいは公民連携手法として更なる発展をと遂げるかの転換期にあるといえましょう。

2) 課題解決のポイントー閉塞感打破を目指してー
病院 PFI を再活性化するために解決すべき PFI 実務上の主要課題は以下の 4 点です。

- ① 事業者求められる役割と能力の明確化
- ② 成長と変化への対応
- ③ 事業の下振れリスクへの対応
- ④ 応募者、発注者、双方の負担感の軽減

これらの課題に対し「官民の意思疎通の充実とリスク認識等問題意識の共有」等解決策が提示できれば、病院のみならず PFI 業務全般の推進に寄与しうるものと思われます。具体的にはこうした官民の適切な意思疎通をどのような形で実施していくかが、重要な検討事項となりましょう。

3. PFI が我が国社会システムに与えた影響と今後の課題

上記 2 で述べた我が国 PFI 10 年の軌跡を踏まえ、PFI の我が国社会システムへの影響と今後の課題について有識者等へのヒアリングも参考にとりまとめれば以下のとおりです。

ヒアリング調査

【ヒアリング調査期間】

平成 21 年 7 月～8 月

【ヒアリング先】

地方公共団体、民間事業者、金融機関、大学教授、

弁護士、シンクタンク

【ヒアリング内容】

日本版 PFI 10年における重要事項、我が国社会システムに与えた影響、今後の課題

日本版 PFI 10年における重要事項

- ▶ PFI が導入される以前は公共工事の約款が主流であった。PFI が導入されたことにより公共と民間との契約スタイルが変わってきた。プロジェクト毎によって契約のバリエーションがあっても良いということになった。
- ▶ 透明性、契約主義を具体的に提示した。
- ▶ プロジェクトファイナンスが PFI 法施行の頃から取り上げられるようになった。
- ▶ リスク分担、契約に対する官民の認識が進んできた。
- ▶ 公共サービスの提供のあり方を個別に経済合理性により決めるという新しい概念を提供した。
- ▶ 競争的対話の実施により官と民が対話をするようになった。今後も実施すべき。

PFI が我が国社会システムに与えた影響

- ▶ 新たな官民パートナーシップの構築
 - ・ 事業契約に基づく対等の関係
- ▶ 新たな問題意識の醸成
 - ・ 性能発注に基づくライフサイクルの一括管理、リスク最適配分
- ▶ 新たな事業取組視点の導入
 - ・ 長期的、包括的契約に基づく事業の実施
- ▶ 新たな実施プロセスの提示
 - ・ 透明性、公平性を重視した事業者選定、事業遂行

PFI をより活用していくための今後の課題

- ▶ PFI の手続きが煩雑なので今後は簡素化していくべきではないか。PFI の使い勝手が悪いと手法として使われなくなってしまう。

- ▶ サービスの質の評価や PFI に関する広告宣伝が重要ではないか。国が中心となってサービスの質を評価し、情報発信していくべき。
- ▶ 民間にとってインセンティブがわくような PFI 事業を構築していくことが重要。プロジェクトの収益性が低く、どの案件も収益を上げてはならないのではないか。
- ▶ 金融機関のモニタリングは効いているのだろうか。金融機関のモニタリングが効くような仕組みをつくるべきではないか。
- ▶ 開業後のモニタリングは非常に重要ではないか。
- ▶ もう少し様々なタイプの PFI があっても良いと思う。必ずしもゼネコン主導でなくても良いのではないか。

我が国 PFI の10年は「トライしては課題に出会い、その都度解決策を考えて前進する」という「走りながら考える」の連続でした。その結果、PFI は我が国経済社会に代表的な公民連携手法として定着するとともに、「契約に基づくパートナーシップ」や「透明性、公平性を重視したプロセス」等新しいシステムをもたらしました。

一方、10年目の閉塞感の中にあるのも事実で課題も多くまだまだ発展途上段階といえるでしょう。民間活力活用の流れが続く中で PFI が我が国の地域や経済社会の発展に一層寄与していくためには①「官民の適切な意思疎通の徹底」(PFI 導入可能性調査段階から各ステージ毎)、②「事業や地域の特性にあった取組みやすい新世代 PFI¹¹の導入」、③「市民、地域社会等における理解の醸成」(実施事例のレビューと発信)等に官民双方で努力を重ねていくことこそが重要なのではないのでしょうか。

¹¹ 各事業ステージで民間の意向を取り入れ、事業内容、事業スキームが明解で行政、民間事業者はじめ金融機関等多様な主体が取り組みやすい PFI 事業。