

PFI の10年を振り返って



企業リポート

富岡 洋*

Review PFI for 10 years

Key Words : PFI

1. はじめに

PFIという言葉テレビ、新聞報道で目にする機会も増えて、一般的にはまだ馴染みの少ない言葉だと思えます。PFIはPrivate (民間) Finance (資金) Initiative (主導) の頭文字をとったもので、公共事業の民営化の一手法です。英国のサッチャー政権が小さな政府を目指すなかで概念が生まれ、メジャー政権下で1992年に導入されました。我が国では、1999年に「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 (PFI促進法)」が成立してスタートし、今年でちょうど10年になります。本稿では、私が(株)神戸製鋼所にて携わったPFI事業をご紹介します、民間事業者としてPFIについて振り返ってみたいと思います。

2. PFIの現状

PFIは毎年その事業数を増やしており、国、自治体が事業方針を公表した事業数は379件 (平成21年2月時点) に達します。PFIは実施方針公表から事業者募集、事業者選定、設計、施工を経て供用開始に至るまで3～4年の期間を有しますので、供用開始された事業は187件 (平成21年2月時点) です。事業規模でみると、平成19年度まででPFI事業案件の総額 (施設整備費と事業終了までの運営維持管理費の合計) は約2.6兆円に至ります。ラフにまと

めると、一年間で案件数が50件程度、事業費として5000億円程度の規模となります。

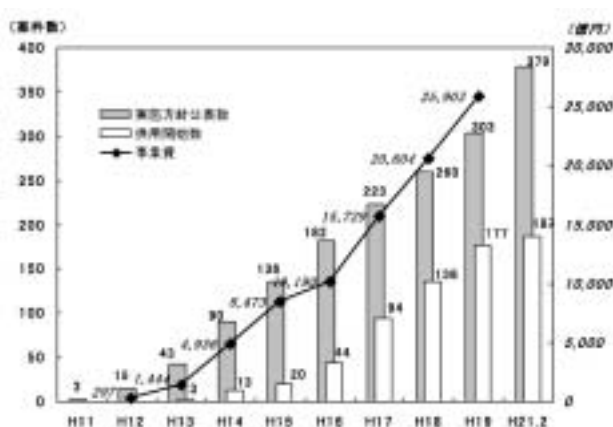


図1 PFI事業数の推移

表1 PFI事業のセグメント

区 分	施設内容	事業数
教育と文化	学校、図書館、体育施設など	98
健康と環境	病院、ごみ処理場、斎場など	54
生活と福祉	老人福祉施設など	15
産 業	観光施設、卸売市場など	13
まちづくり	公営住宅、駐車場、下水施設など	35
安心・安全	警察・消防施設、刑務所など	18
庁舎・宿舍	庁舎、宿舍など	38
その他	道の駅、複合施設など	32
合計 (平成19年度まで)		303



*Hiroshi TOMIOKA

1958年1月生
 大阪大学大学院工学研究科建築工学専攻
 修士課程修了 (1982年)
 現在、(株)神戸メディカルケアパートナ
 ーズ 取締役 プロジェクトマネジャー
 TEL : 078-303-0310
 FAX : 078-303-0330
 E-mail : tomioka.hiroshi@kobelco.com

平成19年度までに事業方針が公表された303件の事業分野で分類すると表1のようになり、様々な分野でPFIが活用されていることがわかります。事業費における建設費と運営費の比率では、学校、公営住宅、警察・消防施設、庁舎、宿舍などは建設費の比率が高く、ゴミ処理場、刑務所、病院などは運

営費の比率が高い事業です。運営期間は10年～20年が大半であり、病院など30年に及ぶ事業もあります。

施設の所有形態では、BOTとBTOに大別されます。BOTは事業者が事業終了時に施設所有権を公共に引渡す方式であり、BTOは施設竣工時に所有権を公共に引渡す方式です。BTOの場合は建設費が事業期間で割賦返済されることになり、多くの場合運営期間には建設費のリスクを残しません。金融機関にとってBTOの方が融資しやすい形態といえます。BTO案件の比率は70%弱、その他のBTOに近い形態を含めると80%を超えます。

事業の形態では、独立採算型、建設費を割賦返済し運営サービスの対価を公共が支払うサービス購入型、ジョイントベンチャー型に分けられます。建設費も含めた独立採算型は少なく、大部分はサービス購入型と運営費の一部において事業者が収益リスクを負うジョイントベンチャー型で占められています。

3. PFI事業例の紹介

1) 神戸ウイングスタジアム（現ホームズスタジアム神戸）

2002 FIFA ワールドカップ（W杯）の神戸会場として建設された球技専用スタジアムで、ヴィッセル神戸（Jリーグ）のホームスタジアムとして使用されています。本案件は、1998年に神戸市が公募し、神戸製鋼が大林組とコンソーシアムを組み落札しました。事業範囲は、W杯用スタジアム（仮設スタンド付）の建設、W杯後の改築工事、15年間の運営維持管理です。PFI推進法が制定前に契約締結した事業でありPFIではなく公設民営型の事業です。



建設において神戸市から求められたのは、W杯

会場として整備すること、開閉屋根付き常緑天然芝の球技専用スタジアム（Jリーグ仕様）として整備すること、230億円（消費税込み）以内で整備することでした。建築に関する内装仕様、設備仕様等の細かな要求水準はなく、W杯、Jリーグ運営に支障がない施設建設の責任が事業者に求められました。1998年12月に設計開始し、2001年11月に一次竣工、W杯開催を経て2003年3月に二次竣工しました。建設費は神戸市が調達し出来高払いでした。

運営維持管理は運営会社として神戸ウイングスタジアム株式会社を設立し行っています。PFI事業におけるSPC（特別目的会社）の位置づけです。私は建設終了時に本案件から離れました。運営において市から求められたのは、スタジアムおよび付帯施設の運営維持管理と、スタンド下で賑わい施設を整備し運営することでした。運営期間は15年間です。事業費は一部の基礎的施設維持費を市が負担するほかは独立採算であり、ヴィッセル神戸他からのスタジアム使用料、賑わい施設のスポーツクラブの収入など運営会社がリスクを負っています。サービス購入型のPFI事業よりむしろPFI的な事業だと思います。運営開始から6年経過しましたが、ヴィッセル神戸のスタジアム使用料が当初計画を達成しており、ほぼ順調に事業を継続しています。

運営における特徴としては、地域・市民とのコラボレーションを推進していることが挙げられます。スタジアムボランティア隊を募集して結成し、試合開催時の観客誘導補助、スタジアム見学会の開催などで活躍いただいています。また、市教育委員会、神戸芸術工科大学と協働で、地域型スポーツクラブのフラッグ作成事業を推進しております。市内小学校169校の地域型スポーツクラブが参加し、大学生がワークショップ形式でフラッグを製作する事業です。スタジアムのコンコースにも掲示しアートの役割も果たしております。市、地元への貢献もひとつの柱として運営を継続しています。

2) 加古川市立総合体育館

2002年に加古川市が公募したPFI事業で、バスケットボールコート3面が入るメインアリーナとサブアリーナを持つ体育館です。2006年兵庫のじごく国体の会場として使用されました。事業形態は、BTO、サービス購入型です。神戸製鋼と鹿島建設



がコンソーシアムを組み落札しました。

建築の特徴は、光を取り込む明るいメインアリーナ、多様な利用が可能なサブアリーナ、両アリーナをつなぐ明るくゆったりしたラウンジです。三世代が集う体育館をテーマに、スポーツだけでなく多様に市民が利用する体育館がコンセプトです。設計に市からの追加的な注文はほとんどなく、ほぼ提案書通りの姿で竣工しています。

2005年4月に運営を開始しました。運営期間は20年間です。運営での特徴は、事業者が独立採算で行う活性化事業にあります。まず市とともに誘致した女子バレーVプレミアリーグの開催です。2006年度から3年間継続中ですが、毎年満員で活気のある大会となっており、加古川市に定着したイベントとなりました。他にも活性化事業としてニュースポーツ、文化教室を積極的に展開しており、特にフラダンスとカローリングは発表会や大会を開くなど大きく育っております。また、地元住民とも良好な関係を構築しており、毎月地元自治会と周辺地域のクリーンアップ活動を実施しております。本案件も市、地元と協働関係で事業を推進しています。

4. PFIについての所感

PFIは、発注者である公共、請負者である民間事業者、融資する金融機関の3者で成り立っています。しかし、これら3者の事業に対するスタンスは必ずしも一致せず、むしろ相反する部分があります。事業者決定までは相思相愛であっても、事業開始後はそれぞれの思いや周辺環境の変化により提案書通りには建設、運営が進まず、その歪が事業費にシワ寄せてきます。以下に、私の経験を振り返ってPFIに

ついて感ずることを述べたいと思います。あくまで民間事業者としての私見であることをご容赦いただきたいと思います。

まず、公共に対しての要望です。入札要項と共に提示される要求水準書には施設やサービスに求める性能に加え細かな仕様が多々記載されており、質疑で仕様が過剰であると指摘しても覆ることはほとんどありません。過剰仕様の排除や民間仕様の活用こそがVFMを生む源だと思います。入札の公平性への対応という課題はありますが、提案時に仕様変更を許容し、それを正当に評価することを公共にご検討いただきたいと思います。

次に金融機関についてです。金融機関は事業者の構成や提案内容を吟味し融資条件を決め、事業の監視を行い、万が一事業継続が困難になった場合には介入して事業者の変更までも行って事業を継続させる役割があります。しかし実際は資金回収の確実性（ほぼノーリスク）を求めていると感じられます。収益にリスクがあるチャレンジャブルな提案には消極的です。金融機関も重要なプレーヤーとして事業者とともに考えリスクに対峙していただきたいと思っています。

最後は民間事業者についてです。PFI推進法の施行後3年目から案件数が増えたのは、政府の方針によりBTOサービス購入型の採用が容易になったことに加え、民間事業者の入札価格が予定価格よりはるかに低くPFIの経済的メリットに大きな期待を抱かせたことにあると推察します。起債より高い金利負担、運営リスクへのコンティンジェンシー、事業会社によるマネジメント費用などコストアップの要素が多いにもかかわらずです。現在は公共が定める予定価格（前例が参考にされていると考えられる）の範囲内に入札価格を納めるのに苦労しております。PFIは長期に渡るビジネスであり、特に運営期間におけるコストには余力が必要だと思います。

PFI事業は公共事業です。民間事業者には公共事業の担い手としての自覚と事業期間を全うする覚悟が必要だと思います。万が一事業が中断したら、サービスを受ける住民に迷惑をかけます。民間業者のコンソーシアム内では応札前に事業破綻の条件を協議しますが、むしろ如何にして事業を継続するかを考えることの方が大切だと思います。最後まで逃げない覚悟のある事業者でありたいと思います。

5. 病院 PFI について

現在、私は神戸市立中央市民病院整備運営事業を SPC の PM として推進しています。病院 PFI では、英国の病院 PFI 第一号案件ダートフォード国立病院が 2000 年に開業し成功事例として広く知られており、わが国でも病院 PFI は運営比重の大きい PFI 事業として期待されていますが、特に急性期病院の PFI 事業は課題が多いと感じております。

病院 PFI では、運営の主体は SPC ではなく医療を行う医療スタッフ（公共側）にあります。PFI では要求性能を満たすことが運営主体である SPC に求められますが、病院の場合は性能だけでなく要求仕様（医療スタッフ側が欲する業務手順や設計仕様）が求められます。入札段階にて病院の要求仕様を取りまとめることは非常に困難なことであり現実的なものでもありません。実際、建築設計、システム設計、運営計画の各フェーズで事業者は提案時の前提条件と医療スタッフの要望との落差と固定的な事業費の狭間で大いに頭を悩ますことになります。

また、開院後においても医療を取り巻く環境の変化につれて病院経営も大きく変化していくものと思われます。病院運営費において事業者の担当である医療支援業務は 15% 以内で事業者の努力が病院収支に寄与する額は僅かでしかなく、やはり病院自身が変化に応じた経営方針を出し健全経営を維持していかなければなりません。当然、事業者の業務も医療の方針に応じて変化していかなければなりません。また、約 30% を占める薬品、診療材料は医師の指示に従うものであり、医療機器、医療技術の進歩への対応など、SPC ではコントロールできない要素が大部分です。運営期間においても、事業費一定という PFI の大原則と変化への対応が求められる実務の狭間で悩むことになりましょう。つまり、変化の要素が多い病院 PFI では建設費、運営費とも適切な調整が可能な方式が望まれます。

病院 PFI においては、近江八幡市民病院 PFI が昨年契約解除となり、高知医療センター PFI が今年度末までに契約解除も視野に入れて協議すると報道されましたが、両案件とも PFI という事業形態に問題があるわけではないと思います。公立病院において、民間事業者をパートナーとして経営改革、意識改革を進めることは有効な手段だと思えます。当然、事業者にも病院を第一に考える見識と覚悟が必要だと思います。

6. おわりに

PFI 事業に対する評価は、サービスを受ける利用者の評価により決まります。施設の評価より運営期間での総合的评价が重要です。また開設当初と 10 年経過後では、施設の経年劣化や社会的ニーズの変化などがあり、それにつれて各事業の評価も変わっていくものと思います。変化への対応も重要なのです。今後、益々供用開始される事業数が増え、各事業の運営経過期間も長くなっていくなかで、PFI 事業というシステムそのものの評価がなされると思います。

公共・民間事業者ともに、利用者が受けるサービスレベルの適切な維持もしくは向上という本来公共事業が有する使命を双方の目的として、官民協力の関係を構築し、PFI が発展していくことを願います。私も民間事業者が公共事業の担い手であることを肝に銘じて PFI 事業を推進していきたいと思えます。

注) VFM (Value for Money) : 従来型の公共の発注方式と PFI 方式を比べた場合の経済的メリット

SPC (Special Purpose Company) : 民間事業者のコンソーシアムが当該 PFI 事業だけを行なうために設立する特別目的会社