

# 「日本における PFI の今までとこれから」

010133Y 瀧 純代 010149K 松本 千穂

はじめに

『PFI (Private Finance Initiative) とは、社会整備資本などの公共サービスを、民間事業者の資金とノウハウを導入して実施し、公共側がその対価を支払う仕組みのことである。1990年代からイギリスで広がり、現在では東南アジアの開発途上国でも応用されている。』<sup>1</sup>PFI では民間主導で事業が行われるため、資金も民間のものが使用される。ということは、それによって国は社会資本を整備しつつ、公的投資を削減することができるのだ。そういった利点があることを考えると、この PFI という手法は財政難に陥っている現在の日本にとって、非常にいいもののように思われる。

ここでは PFI 誕生の経緯、歴史、詳しい事例などを見ていき、日本における PFI の必要性、将来性について検証していく。

## 1 PFI の歴史

### (1) イギリス

『PFI は、1992年にイギリスで誕生した新しい公共サービスを提供するための手法である。PFI の導入は、イギリス政府の予算不足で、民営化や公の事業についてアウトソーシングを進めるなかで、エリザベス3世橋の建設に初めて導入された。

現在イギリスでは、道路や橋梁、病院、刑務所、学校、文化施設、発電施設、情報通信システム、庁舎、廃棄物処理施設等において PFI 事業が推進され、公共事業全体の10%以上が PFI 事業であるといわれている。』<sup>2</sup>

### (2) ドイツ

ドイツは他の欧州の国々に比べ、PFI 政策では遅れをとっている。そのため、公式な部門やプロジェクトは政府内に存在していない。しかし、民営化への動きは主流になっており、主に道路の整備、運営については、民間事業者の経営力を導入する事を目的とした「高速道路民間資金法」に基づいた2件の PFI が実施されようとしている。また、他の分野でも検討が始まっている。

ドイツでは法制度上、道路等の公共施設に関して日本と類似した公物という概念が存在し、原則公共所有地の上に民間所有の建物を建てる事が出来ない等の制限が課せられており、公共施設は公共が所有している事が前提となっている。そのため、前述した「高速道路民間資金法に」基づく PFI 事業の際にも、BOT(施設利用権方式)を採用している。即ち、民間事業者が道路を整備した後、直ちに公共セクターに施設を譲渡、その見返りとして施設

利用権を取得してこれを運営するという手法が採用されているのである。

### (3) 日本

『平成11年7月 「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) を制定。

日本で初めてPFI事業を実施したのは、東京都である。平成11年に金町浄水場において自家発電施設を設置すること、それが日本初のPFI事業であった。自家発電施設を作ることになったきっかけは、阪神大震災による停電のために浄水場のポンプが止まり、市民生活に大きな影響を与えたことである。そこで、東京都は災害時にも水道を使うことができるように、すべての浄水場に自家発電施設を作ることを決めた。』<sup>3</sup>

とはいえ、平成10年に約8億円の赤字を出していた東京都の水道局にとって、その建設費を出すことは容易ではなかった。そこで、財政に負担をかけず民間の資本を使用するPFI方式を採用することにしたのだ。

## 2 PFIのあれこれ

### PFIにおける事業方式バリエーション

#### ・BOT方式 (Build Operation Transfer)

民間が資金調達、施設を建設し、一定期間施設を運営することにより得られる収入により整備費用を回収、その後公共に施設を譲渡する。

#### ・BTO方式 (Build Transfer Operation)

民間が資金調達、施設を建設後、所有権は公共に移転し、その引き替えに民間は一定期間の施設運営権を得て整備費用を回収する。

#### ・BLT方式 (Build Lease Transfer)

民間が資金調達、施設を建設後、公共に施設をリースする。民間はリース期間内に得られるリース料により整備費用を回収、リース期間終了後、施設は公共に譲渡する。

#### ・BOO方式 (Build Own Operation)

民間が資金調達、施設を建設後、所有権を保持したまま運営を継続する。

### (補足) PFIに関するキーワード

#### ・NPM (New Public Management)

『民間企業で活用されている経営理念や手法を、可能な限り公的部門へと適用することにより、公共部門のマネジメントの革新を図ろうとする新しい公共経営の総称。基本理念として 顧客主義への転換(住民を公共サービスの顧客と見ること)、業績/成果による統制(数値目標の設定と行政評価)、ヒエラルキーの簡素化(組織のフラット化等)、市場メカニズムの活用(民営化、エージェンシー、PFI等)が定義されている。』<sup>4</sup>

.PPP (Public Private Partnership)

1970年代後半英国サッチャー時代に使われ始めた言葉であり、一般的にはNPMの進化形であるといわれている。『わが国では、民間委託、PFI、民営化、独立行政法人化などの事業推進手法を通して、従来公共で行われていたサービスを民間に解放することを言う。』<sup>5</sup>

### 3 具体例

#### (1) イギリス

PFIが誕生したイギリスには、日本よりももっと多くのPFI事業が行われている。今回はその中の1つ、ノッティンガムのローダム・グランジ刑務所についてみていく。

イギリスにおいては、民間事業者が儲けがたい事業の入札を政府が提示した場合、入札者がいないこともありうる。「儲かるから」ということがイギリスで民間資本を集めるポイントなのだ。儲からない事業には投資は集まらない。このローダム・グランジ刑務所の事業についても、当初政府は“囚人の数で政府が民間に使用料を支払う”つもりになっていた。しかしそれについて民間が“将来の囚人の数は予測できない”と反発し、その結果“囚人の数ではなく、独房の数で計算する方式”へ変更になった。このように「儲かる仕組みを提示することにより、民間資本が殺到した。

現在この刑務所は、英国の施設管理会社と米国の民営刑務所運営会社の共同出資によるSPCによって運営されている。PFIを導入することにより、想定していた建設・運営費よりコストを10%削減することに成功した。その方法とは、十字路上の刑務所にすることで、職員の数が少なくても監視できるようになり、その結果職員数を25%削減できる

囚人の待遇を改善することにより、暴動を減らし、暴動による施設の損害を少なくすることができる。独房を現場で組み立てる方式にすることにより、工期を半減できる...など。提示されると当たり前のように思えるこれらの方法であるが、もしかすると政府のアイデアだけでこの事業を行っていたら、このような案は提示されていなかったかもしれない。

#### (2) ドイツ

『カールスルーエ市のサーモセレクト方式の廃棄物ゴミ処理施設は次世代ゴミ処理技術として世界から注目されており、ガス化溶融炉プロセスの実用機としては世界で2番目の設備である。この施設は、ドイツの電力会社バーデンヴェルク社がカールスルーエ市と20年以上のゴミ処理を契約し、PFIで運営している。』<sup>6</sup>

と上記のような文章を見つけたが、バーデンヴェルク社に関する資料が今回見つからなかった。ドイツ語のサイトを見るなどして今後研究していきたい。ドイツにおけるPFIは実際のところ本当に少ないようで、まだまだ日本と同じように研究段階なのだなと思った。

もう一つの例としては、ベルリンのイギリス大使館のPFI事業を挙げたいと思う。これ

は、ドイツ政府が発注したのではなく、イギリスが発注したものであるが、ドイツの企業がPFI業者として事業にあたっているため、掲載しておく。

『老朽化のため、建て替えの必要に迫られたこの大使館は、どのような事業手法が最適かを検討した結果、採算性、財政面の問題からPFI方式を採用した。事業期間は30年である。入札の結果、ドイツのコンソーシアム（特定の事業を遂行するために複数の企業などが結成した企業体。）が5000万ポンド（約90億円）で落札した。現在、このコンソーシアムは、施設設計・建設から車両管理、建物維持管理、医務室などの福利厚生、秘書手配などのオフィスワークまで様々な業務を請け負っている。』<sup>7</sup>

### （3）日本

日本におけるPFI事業の詳しい例として、今回は調布市立調和小学校の事業を取り上げることにした。この事業は、初の学校教育施設におけるPFI事業であるため、全国から注目を集めている。平成12年11月30日に事業の概要が公表され、平成14年9月から施設の供用が始まった。調和小学校は施設の供給開始から約1年経った今、実際に現地に行ってみた。調和小学校の校舎は、現在注目を集めているオープンスクール<sup>8</sup>と呼ばれるものであり、従来の校舎で勉強してきた私にとっては、とても新鮮なものだった。調和小学校へ行ってみて分かったことなどについては後ほど述べることにして、まずはこの事業の概要について述べていきたいと思う。

『調布市では、児童・生徒の教育環境を良好に保つため、過小規模校の解消又は過小規模校化の防止を含めた学校規模の適正化方策の一つとして、調布市立野川小学校及び調布市立大町小学校の両校を統合して調布市立調和小学校を新設した。この事業は、調和小学校において、「21世紀にふさわしい、夢のある学校施設」を目指し、児童の教育効果の面はもとより生涯学習施設としての機能面、地域の拠点としての学校の役割等が十分に発揮できるよう、「特色ある学校作り」、「地域に開かれた学校づくり」を行うことを目的として、新校舎等の整備及び運用・維持管理事業をPFI事業として実施するものである。』<sup>9</sup>

この事業を落札した三井物産グループ<sup>10</sup>は、共同出資により調和小学校市民サービス株式会社と呼ばれるSPC<sup>11</sup>を設立し、調布市とPFI契約を結ぶ。そのSPCは富士銀行から融資を受け、事業に必要な経費を出していく。そして鹿島建設(株)・(株)間組・林建設(株)の建設企業体に建設を請け負わせ、(株)ハリマビシステムに温水プールの運営を委託する。野川小学校と大町小学校を統合して調和小学校を新設することが決まった当時、わが国においてPFI法<sup>12</sup>が成立していなかったため、調布市は従来のやり方での建設計画を考えていたようである。とはいえ、平成10年度から厳しい財政赤字が続いていたため、この計画実現のための財政確保に調布市は思案していた。そこに、ちょうどいいタイミングで日本でのPFI法が成立し、それを活用した計画の実現を実現するために動き出したのだ。当初の市の試算によると、従来の方式での建設にかかるコストは約64億円が見込まれていたが、競争入札の結

果では44億円で事業契約をすることとなった。この事業における事業期間は、平成13年4月から平成29年3月までの16年間であり、その事業期間中に市はSPCに対して整備費用を支払っていく。

この事業は、2章(1)で述べたうちのBT0方式によって実施されている。現在、(株)ハリマビシステムが主な管理・運営を行っている。そこで、(株)ハリマビシステムの担当の方にお話をうかがうことができたので、続いて調和小学校へ実際に行ってみたときのことについて述べていく。

調和小学校はまだ施設使用開始から1年経っていないので、とてもきれいな校舎であった。地域図書館と小学校が繋がった造りになっているので、最初見た時はどこまでが小学校でどこからが地域に開放されているのか分からなかった。小学校と地域開放施設は引き戸で分けられており、その場所は共用の会議室となっている。つまり、地域開放の施設から引き戸を開けると会議室があり、そこを通過してまた引き戸を開けるとそこには小学校があるのだ。私の想像以上に地域に開放された空間であった。

(株)ハリマビシステム業務企画室の金川さんにお時間をいただいたことができたので、今までに持っていた疑問などをうかがってみた。

\* 調和小学校市民サービス株式会社は、平成29年以降はどうなるのですか？

なくなる。この会社はあくまでこのPFI事業をやるためだけのペーパーカンパニーだから。とはいえ、株主総会は毎年やっている。

\* 温水プール以外の施設も有料で市民に開放されているのですか？

無料で開放している。体育館は主にSHC<sup>13</sup>が使用している。

\* この施設を運営するにあたり、何か大変なことはありますか？

調和小学校はオープンスクールであるため、一般の人が小学校にもそのまま入ってきてしまうこともある。そういった人たちをどう区別し、対応していいかの判断が大変。

\* 最後に何かお願いします。

施設の供用が始まってもうすぐ1年が経つのですが、今後は避難訓練などの行事を学校と地域の施設の合同でやっていけたら、と思います。PFIだからこそ、という特徴ある行事をやっていけることを期待しています。

また、調和小学校に行く前に(株)ハリマビシステムへ質問をさせていただいた際、営業企画室の濱口さんにも回答をいただくことができたので、そちらについても掲載させていただきます。

\* この事業を行うメリットは何があると思いますか？

維持管理業務を専業とする我々にとって、多数の施設の管理ノウハウ(約2000物件)を基にしたLCM(ライフサイクルマネジメント)の実践による技術ノウハウの発揮・育成のフィールドであり、長期間に渡る公共施設案件の安定的な業務受注のチャンスであると考えています。

\* 反対に何かデメリットは感じておられますか？

弊社はその事業（参加する事業）自体の継続性や公共事業としての必要性などが重要と考えています。従って参加してきた事業そのものをPFIでやるデメリットはあまり感じていません。ただし、1つだけ言うと、入札や契約までに時間とコストがかかり「とても手間がかかる！」

\* 公立学校のPFI事業を担って（感想）？

教育施設及び地域開放施設（プールなど）の事業につき、公共サイドの事業目的が当初より明確なため運営段階に入ってから新たな驚きは少なかったのですが、実際の事業運営には、契約に規定できていない様々な事象を乗り越えてゆかなければなりません。改めて官民リスク分担の重要性を感じています。

\* 今後、同様の事業があれば参加されますか？

参加する（事業内容を検証の上、経験やノウハウを活かしたいと考えます）  
（瀧）

## 5. 栃木県におけるPFIの取り組み

栃木県内においては、宇都宮市が古くなった斎場の建て替えを兼ねた建設事業の方法としてPFIを導入しようとしている動きがある。この件に関して、宇都宮市役所に問い合わせをしたが、返答がなかったため、今回、宇都宮市がどのようにPFI事業に取り組もうとしているのか知る事は出来なかった。しかし、栃木県庁にPFIについてどのような考えを持っているのかを問い合わせたところ、県行政システム改革室の仲山さんが快く質問に応じてくれるとのことだったので、県庁を訪ねてみた。

県の行政改革室を訪ね、仲山さんのお話を聞いていくと、栃木県自体もPFIについては模索段階であり、まだまだ実際に導入していくには研究不足だということだった。他県のPFI事業を研究したり、一般に発売されているような本を読んだり、今の私たちが研究調査しているようなことを県が調べているのだと思うと、PFIというものがいかに複雑でわかりにくいものなのかを示しているような気がした。前述した「宇都宮市の斎場におけるPFI事業」について、県が把握しているのか気になったので質問してみると、「宇都宮市が行う事業に関して、それを県に報告するという義務はない。事業の認可義務は県にはない」とのことだった。栃木県の各市町村が行っていることは、県にチェックされていると思っていた私にとってそのことは意外なことであった。さらに、質問をすすめていき、実際の県のPFI担当者としての問題点や困った点などを尋ねた。そうすると、「リスク費の計算が大変だ」とのことだった。「県としては、以前から公共事業等で建設などの経験があるため、建設費などの費用はある程度把握できるのだが、先を見越したリスク管理費の計算というものが、とても大変だ」とおっしゃっていた。PFI事業においては、細部まで行政が細かな設定をしなければならず、先を先をという考え方が必要になっている。更に、PFI事業者を選択する際の問題についても語ってくださった。

公共施設を民間主導で整備するPFI法に基づく衆院赤坂議員宿舎の建て替え事業で、大手デベロッパーの森ビル（東京）が13日、衆院議長の事業者選定処分取り消しと国に1億円の賠償を求める訴訟を東京地裁に起こしたことについて話して下さったのだが、まずこの事件について、少し補足説明を加えておく。この提訴は、上記にもあるとおり、衆議院赤坂議員宿舎の立替事業の建て替え事業の際、行政側の「評価基準」に森ビルが納得いかなかったとしたものである。森ビルは当初、民間施設の充実を売りにした事業案を提出していた。この事業には3グループが応募。結局、衆院側の算定する評価値が最高の鹿島グループが事業者選ばれた。入札価格は最も低く、森ビルグループとは56億円の差があった。この選定に対して森ビルは「選定基準は将来の収入の多寡を考慮しておらず、国の財政負担を減らしながら社会インフラ整備を目指すPFIが形がい化してしまう」と主張し、提訴に踏み切ったわけである。この提訴から言えることは、評価基準の設定がとても難しいということである。金額面だけをみて決定する事はもちろんできない。その企業の能力を見極め、将来的にどのような利益を出しながら運営するかを瞬時に判断しなければならないのである。民間能力をうまく見極め、それに応じた評価基準を設定しなければ、今回のような提訴が再び起こりかねないというわけである。行政側にとっても大きなリスクを負うときがあるのである。

最後の質問として（一番気になっていたこと）もし、PFI事業を担っている民間会社が不景気で傾いてしまったらどうするのかということまで聞いてみた。それに対しては、「もし、PFI業者が運営の面で傾いたとしたら、金融機関と協議する」とのことでした。この時の金融機関は、行政が設定した機関ではなく「PFI事業社」に融資している銀行である。その協議の中で 既存の業者を支援する。別の業者と入れ替える。といった事を決めていくそうだ。銀行としても、PFI業者への融資の返済は県が必ずしてくれるという協定になっているため、PFI業者にこだわるということはないそうだ。とにかく、PFI事業において、一番大切なことは、公共サービスを与え続ける環境を維持していくことである。そのための最大限の努力は惜しまないとのことであった。\*普通PFI業者は、PFI事業に専念する会社がほとんどなので、傾くことはほとんどないだろうとおっしゃっていた。

おわりに

こうしているいろいろなPFI事業を見ていくと、従来の公共事業に比べるとやはり民間のアイデアやノウハウが多く生かされている。PFI事業は各事業者の提案が競争入札によって選定されるため、入札する側は自分たちが持つアイデアやノウハウを最大限に生かし、それを売りこまなければならない。となると、各事業者が提出する事業案は独自の特徴が発揮されたものとなり、行政側もそれらの様々な提案の中から自分たちの希望に合った事業案を選定することができるだろう。

とはいえ、多くの PFI 事業には非常に多くの時間がかかる。30 年かけて事業を終えるものも珍しくはない。そこまで長い時間をかけて PFI 事業を実施するとなると、財政面などでその期間中事業者側をバックアップする体制を備えておくことも必要となってくるだろう。

日本において、PFI とはまだまだ新しい事業方式である。これから先、PFI を推進することによってますます多くの問題も生じてくるはずである。しかし私は PFI を推進していくことには賛成である。すべての公共事業を PFI 方式でやる必要はないだろうが、少なくとも検証してみる価値はあると思う。3 章 1 節で述べたように「儲かる仕組みを提示する」ことで、イギリスのように PFI 事業に対する多くの投資をこの日本でも得られるのではないだろうか。

最後に、お忙しい中多くの質問に答えて下さった(株)ハリマビシステム営業企画室の濱口さん、そしてわざわざ調和小学校で質問に答えて、そして案内までして下さい下さった業務企画室の金川さんに感謝して、このレポートを締めることとする。(瀧)

わたしが今回 PFI に関して調べていくうちに考えた事がある。それは、自分はあまりにも県政や国政の動きを把握していなかったなということである。PFI という言葉自体、この調査をするまで知らなかった言葉であるし、触れなければ一生触れないで済んでしまう言葉であったと思う。

しかし、それではいけないと思う。国民が無関心である以上、いくら PFI だ、PPP だと叫んでも、その真の価値は決して伝わらないものである。国がどのような政策を考えていて、PFI とは国民にとってなんの利益になるのかということ国民一人一人が意識していく必要があるはずである。

今の、日本の PFI は「名前」先行して、なんとなくただの看板になってしまっているところも何個かあるように思える。もしも、PFI が単なるブームのやり方だという考えであるなら、そんな PFI は必要ないと思う。もっともっと、国民に PFI とは何なのかをアピールし、何が PFI として必要なのか国民が考えられるようになった時、PFI は効力を発揮するのではないだろうか。PFI が、公共事業の改革の鍵をにぎっているのは間違いのないのだから。

最後に、忙しい時間をさき、質問もまとまっていなかったわたしたちの訪問を歓迎して下さった仲山さん。行政サービス改革室のみなさんに感謝をこめて、このレポートを締めることにする。(松本)

---

1 <http://www.asahi.com/market/keyword/980421.html> から引用

2 <http://rmnavi.ms-ins.com/pfi/business.html> から引用

3 <http://rmnavi.ms-ins.com/pfi/rekishi02.html> から引用

- 
- 4 [http://www.pref.shizuoka.jp/governor/talk/npm1/npm1\\_01.htm](http://www.pref.shizuoka.jp/governor/talk/npm1/npm1_01.htm) から引用
- 5 <http://japan.internet.com/public/technology/20030312/1.html> から引用
- 6 <http://www.mni.ne.jp/~t48628/german.htm> から一部引用
- 7 <http://www.mskj.or.jp/jukuho/0103jkrep21.html#NO1> から引用
- 8 子供の能力や適性に応じて個別に教育計画を立て、開放された空間で自主的な学習を進める教育形態。あるいは、そうした教育を行う学校。
- 9 [http://www.pficenter.jp/shiryuu/jichitai/0011/121130\\_1.pdf](http://www.pficenter.jp/shiryuu/jichitai/0011/121130_1.pdf) から引用
- 10 三井物産(株)、鹿島建設(株)、(株)間組、林建設(株)、(株)ハリマビシステム、セントラルスポーツ(株)からなる。
- 11 special purpose company の略称。特定目的会社のこと。
- 12 平成 11 年 7 月に成立。
- 13 調和 SHC 倶楽部のこと。SHC とは Sports Health Culture の頭文字をとっている。