

PFI が創出する新たな社会資本整備について

財団法人 岡山経済研究所
阿 部 嘉 徳

序 文

我が国の財政をみると、長期の景気低迷を受けて厳しい環境が続く中、従来型の社会資本整備による景気浮揚効果は期待できない状況にある。一方で、国民は公共事業の効率性に対し、今まで以上に厳しい目を向けており、国民ニーズの質の高度化に伴い、行政サイドはよりハイレベルな公共サービスの供給を求められている。

そのような状況の中、英国で誕生した PFI という新たな社会資本整備手法が我が国にも導入された。橋本内閣時の1999年9月に「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 法）」を施行後、基本方針やガイドラインを制定し、PFI 導入に関わる制度面のフレームが整備されつつある。そして、2002年6月に小泉内閣が示した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」においても、政府活動の効率化を通じた高コスト構造の是正に向けて社会資本整備について積極的に民間委託及び PFI 等の活用を進めることとしており、無利子貸付など様々な支援体制も整備されていることから、県や市など地方公共団体を中心に、PFI 導入の気運が高まりつつある。2002年12月20日現在、全国で85件の事業が実施方針の策定・公表に至っており、公共事業費の縮小・削減の進捗を受けて、財政支出を抑えつつ、より高度な社会資本整備を可能とする PFI の事業規模はさらに拡大するものと思われる。

もっとも、社会資本整備の全てに PFI を導入すれば、どの事業でも財政支出が抑制できるとともに行政サービスの質的向上を最大限図ることができるといった幻想を抱いている向きが少なからず見受けられる。PFI は万能ではなく、活用方法を誤ると公共資源の無駄遣いとなり得ることも十分念頭に置くことが求められる。

I. PFI の成り立ち

(1) 英国で起こった背景

サッチャー首相（79～90年）の就任以前より、英国は、長期的な景気低迷や財政赤字の拡大により経済活動の疲弊が続いた。そこで、政府は“小さな国家”への転換を目指し、国有企業の民営化のほか、官から民への権限譲渡などによる効率的でハイレベルな公共サービスの提供を進めた。そして、90年に発足したメージャー政権においても、この行財政改革の潮流は受け継がれ、91年には、行政サービスの基本原則となる市民憲章

(The Citizen's Charter) が発表されたほか、大蔵省では基本概念を標準化するガイドラインとして“Green Book”を制定し、92年11月、遂に PFI の導入を正式発表するに至った。

次に政権に就いた労働党ブレア首相は、サッチャー、メージャー保守党政権時に確立された PFI の導入方針について改善を実施した。97年、ベイツ報告の作成、翌年、PFI 推進役として大蔵省内に Private Finance Taskforce を組織するなど、PFI の推進体制に関する改善は進み、97年5月の労働党政権発足後、契約件数は著しく拡大した。

英国における PFI 事業の代表例としては、英仏海峡横断トンネル鉄道やノーザンライン、DBFO (Design Build Finance Operate) 道路、グリーンウィッチ学生寮、王立武具博物館が挙げられ、その他、橋や庁舎、情報施設、医療施設など幅広い事業範囲で実施されている。

(2) 我が国での歴史

80年代以降、財政赤字が拡大傾向を続ける中、行財政の抜本的な改革が急務とされた。82年の第2次臨時行政調査会が第3次答申で「増税なき財政再建」と方向付け、翌83年には、行政改革に関する第5次答申が打ち出され、タテ割り行政の弊害を排除や、可能な限りの統合・調整、内部部局再編、現業・特殊法人改革、予算・会計・財投改革、行政事務改革など、多岐に亘り改革の道筋を示した。

公共投資は、従来、雇用創出や総需要の拡大など、景気浮揚のためのカンフル剤として経済政策に活用されてきた。しかしながら、バブル経済の崩壊後、地価や株価の大幅な下落による不良債権の激増、総需要の縮小による企業活動の停滞化などを背景に、国・地方公共団体は、税収減による歳入不足が慢性化するようになり、公共投資に対して、質や効率性などにおいて、非常にシビアな施策が求められるようになった。そこで、英国発の公共投資手法の導入が検討され始め、社会資本整備の新たな選択肢として、急速に日本版 PFI の整備が進められている。

表1：日本版 PFI の取り組み経緯

平成9年	10月	通商産業省「民間主導型インフラ研究会」設置	11年	8月	総理府内に民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)を設置
	11月	建設省「民間投資を誘導する新しい社会資本整備検討会」設置		9月	PFI法施行
10年	2月	自民党「民間資本主導社会資本整備(PFI)推進調査会」設置	10月	PFI推進委員会開催	
	3月	与党(PFI)プロジェクト・チーム設置			
	4月	政府「総合経済対策」を打ち出す	12年	3月	政府「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」公表
	5月	第142回通常国会に PFI 法当初案提出			
	6月	通商産業省研究会中間報告「日本 PFI の実現のために」公表	13年	1月	第6回 PFI 推進委員会「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」がとりまとめられる
	9月	経済企画庁「PFI 推進研究会」設置		7月	第7回 PFI 推進委員会「VFM に関するガイドライン」がとりまとめられる
11年	1月	経済企画庁研究会中間取りまとめを公表	11月	平成13年度第1次補正予算で、地方公共団体が実施方針や VFM の検討を行うための調査費用の一部の補助制度(民間資金等活用事業調査費補助金)が創設され、予算計上される。	
	6月	衆議院本会議で PFI 法案可決			
	7月	参議院本会議で PFI 法案可決成立			
		PFI 法公布	12月	参議院本会議で改正 PFI 法が可決成立。	
	8月	経済企画庁研究報告書公表		改正 PFI 法公布、同日施行。	

※内閣府資料より当研究所にて作成

II. PFI の定義とメリットについて

(1) 日本版 PFI とは

PFI (Private Finance Initiative : プライベート・ファイナンス・イニシアティブ) とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等において民間企業の調達資金、経営能力及び技術能力を活用する社会資本の整備手法である。つまり、公共部門で実施されてきた社会資本整備を、民間主導で実施した方が効率的・効果的とみなされる事業については PFI で実施することで、国や地方公共団体における公共事業のコストを削減するとともに、限られた財源で最大限の行政サービスを提供するという概念である。

99年7月に施行された「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)」及び2001年12月に施行された「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の一部を改正する法律 (改正 PFI 法)」を根拠法としており、2000年3月に公表された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」や、2001年1月にとりまとめられた「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」、同年7月にとりまとめられた「VFM に関するガイドライン」などが、実際に事業を遂行する際の細目として打ち出された。

表 2 : 施設の所有形態による分類

BOO (Build Own Operate)	民間事業者が施設等を建設 (Build)、所有権を保持 (Own) したまま維持管理・運営 (Operate) する。発注者である国や地方公共団体への所有権移転はない。
BOT (Build-Operate Transfer)	民間事業者が施設等を建設 (Build) し、維持管理・運営 (Operate) を行い、事業期間終了時に、発注者である国や地方公共団体へ所有権移転 (Transfer) する事業形態。
BITO (Build-Transfer-Operate)	民間事業者が施設等を建設 (Build) した後、発注者である国や地方公共団体へ所有権移転 (Transfer) した状態で、民間事業者が維持管理・運営 (Operate) を行う事業形態。
BLT (Build-Lease-Transfer)	民間事業者が施設等を建設 (Build) し完成後、発注者である国や地方公共団体へ施設等をリース (Lease) し、維持管理・運営を行う。事業終了後は施設の所有権を公共に移転 (Transfer) する。

※各種資料より当研究所にて作成

表 3 : 投下資本の回収方法による分類

独立採算型	PFI事業者は、公共から許認可や実施計画を受けて、資金調達及び施設等の設計・建設・維持管理・運営を実施し、施設利用者から徴収する利用料金収入により投下資本を回収する。
ジョイントベンチャー型	官民共同出資のPFI事業者が公共施設等の設計・建設・維持管理などを民間主導で実施する。公共負担の料金補助、事業費補助などの一部や、利用料金収入により投下資本を回収する。
サービス購入型	公共部門がPFI事業者から提供されたサービスの購入主体となり、事業費の回収方法の分類としては最も一般的。公共部門からの支払により投下資本を回収する。

※各種資料より当研究所にて作成

(2) VFM (Value For Money) の最大化

PFI の基本理念である VFM の最大化とは、「財政資金の最大限の効率的活用」を意味し、同じレベルのサービスを最小限の財政支出で賄うため、また、同額の財政支出であれば、より良質のサービスを提供するという概念で、事業の効率性を計る判断基準一種となる。社会資本整備を実施する際、従来からの公共事業の手法を用いたケースと、PFI による手法を用いたケースとを比較して、PFI の LCC (Life Cycle Cost^{*}) が PSC (Public Sector Comparator^{**}) を下回った場合に、本事業につき PFI 事業を採択する。VFM の主

な発生要因としては、

- 大規模事業を一括発注することによるスケールメリット。
- 民間企業のノウハウ、アイデアを活用した、徹底したコスト削減や効率的運営。
- 公共と民間で明確かつ適切なリスク分担。

などが挙げられる

社会資本整備に PFI を活用する目的は、2001年7月に制定された「VFM のガイドライン」に示されている通り、VFM の最大化による財政資金の効率的かつ効果的な活用に加えて、公共サービスの質の向上も挙げられている。つまり、PFI の LCC が PSC と比べて低廉であるという定量評価だけでなく、長期に亘る事業期間に公共サービスの質的向上を図れるかという定性評価も、事業提案を選定する際の重要な検討材料となっている。

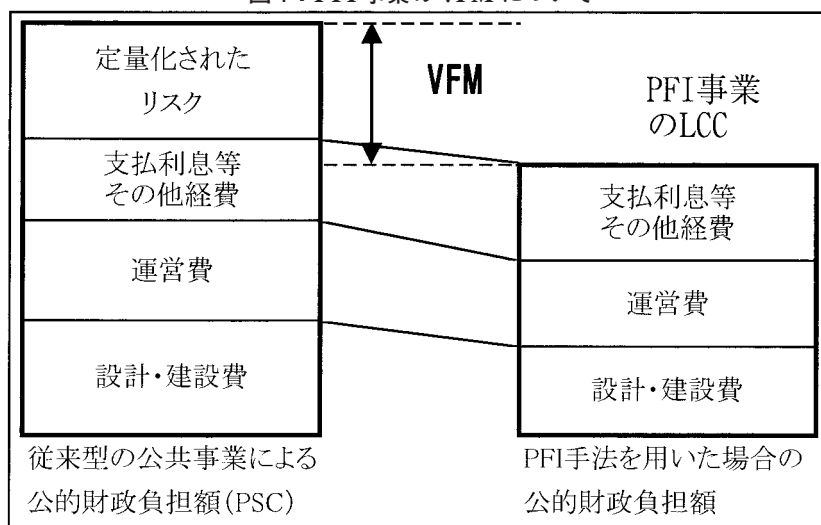
* PFI 事業の LCC

PFI 事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値

*** PSC

公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込み額の現在価値

図1：PFI 事業の VFM について



資料:内閣府

(3) PFI を導入するメリット（地公体、企業、市民の立場から）

我が国における PFI 事業は、制度導入から歴史が浅く、実施案件もまだ少ないため、導入による明確なメリットを列挙し難い。しかしながら、英国での成功事例や、綿密な VFM の算出結果を鑑みると、実現可能と考えられるメリットは少なくない。そこで、発注元である地方公共団体、全般に亘って事業を請け負う民間企業、そして、それらの公共施設等から直接サービスを享受する市民のそれぞれの立場からみた導入メリットを挙げてみた。

国・地方公共団体

PFIの基本原則であるVFMの概念を徹底することで、公共投資に係る財政支出の効率化が期待できる。もっとも、全ての公共事業が既存手法と比べ、必ずしもメリットが発生するというのではなく、事業によっては、PFIがそぐわない場合もある。

民間企業

国・地方を問わず、公共事業関係予算の削減が進む中、新規事業の見直しにより、建設業界やその関連産業は厳しい経営環境を余儀なくされている。そのような状況下、PFI手法の導入は、これまで公共セクターが担ってきた公共事業の設計や建設、維持管理、運営などの行政サービスを、民間企業が20～30年という長期間に亘り運営していくことから、総需要の縮小が続いている日本経済において、新たな事業機会の創出が期待される。

住民（納税者）

PFIは、公共施設等の設計や建設、維持管理、運営を長期間に亘り民間企業が請け負うことから、民間企業が蓄積しているコスト削減や良質なサービスに関するノウハウ、創意工夫などを取り入れて事業遂行する。そこで、市民（納税者）は、自らが納めた税金の最大限の有効活用が成されるとともに、既存手法と比べ、より良質で効率的なサービスを享受することができる。

(4) PFIと第三セクターの相違点

我が国では、80年代以降、行財政改革や民活路線を進めていく中、地方公共団体と民間企業の共同出資による第三セクターの設立が加速し、様々な公共的事業に活用された。

しかしながら、事業計画や経営見通しの甘さ、景気の低迷による消費の落ち込みなどを要因として、第三セクターは観光・レジャー開発型を中心に赤字経営を余儀なくされており、2001年における全国の第三セクターの破綻は22件にのぼった。岡山県をみると、岡山空港開発が2001年2月に民事再生法の適用を申請し（負債総額99億90百万円）、県内の第三セクターで初の破綻となった。

表4：PFIと第三セクターの主な相違点

PFI	第三セクター
○ 民間企業を中心とした出資会社（SPC）が事業主体	○ 自治体と民間企業の共同出資会社が事業主体
○ 公共の貢献と利潤の追求の両立を目指す	○ 目的は利潤の追求ではなく公共の貢献
○ 官と民のリスク分担を明確化している	○ リスク分担が不明確（公共依存が多い）
○ 利益が確実に見込まれる公共事業向き	○ 採算性の追求よりも公共性、住民ニーズを優先。

※各種資料より当研究所にて作成

そのような状況で、PFI のメリットばかりがクローズアップされ、第三セクター方式を批判的に捉える認識が少なからず見受けられるが、第三セクターの意義、効用に適した事業に活用することで、市民に対して最大限の貢献をすることは不可能ではない。つまり PFI も第三セクターもそれぞれ民活の一形態であり、それぞれ最適な事業に活用することが重要である。

(5) 明確かつ適切なリスク分担

PFI 事業を実施するうえで発生する可能性のあるリスクとしては、事故や需要の変動、天災、大幅な物価変動など経済状況の変化などが考えられる。そこで VFM を最大限活用するとともに、PFI 事業者と発注者（国、地公体）間のトラブルを回避するためには、契約締結時に想定されるリスクについて、可能な限り明確かつ適切に分担することが必要不可欠である。このことは2001年1月に制定された「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」にも記載の通り、リスク分担は想定されるリスクをできる限り明確化した上で、「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」との概念に基づいている。

公共サイドからみると、従来型の公共工事において、負担していたリスクは極力民間事業者にシフトさせることで、リスクの顕在化による財政支出をヘッジしようとするものの、民間事業者に過度のリスク負担を負わせることは、最適な VFM を達成できず、PFI の効用を引き下げることとなる。

PFI 事業には、形態、方式、規模、種類、民間事業者が持っているノウハウの強み（弱み）など、様々なケースが存在する。そこで、その選定事業から想定されるリスクを可能な限り明確化し、各リスクごとの最適な負担者を決めていかなければ、結果的に、PFI 手法を選択したメリットがなくなることになることに留意する。

(6) PFI の基本原則

PFI 事業は、公共性のある施設等の整備について、民間の資金や経営能力、ノウハウを最大限活用し、財政資金を効率的に利用し、適切な運営を実施するため、「PFI の基本方針」の中に様々な原則や主義が定められている。

○公共性原則

PFI 事業の対象は、公共性のある施設等の整備に限定されている。

○民間経営資源活用原則、効率性原則

PFI 事業は、効率的で効果的な社会資本整備を行い、質の高い公共サービスを提供するために、民間企業の資金、経営能力、ノウハウやアイデアなどを最大限活用し、財政資金を効率的に使用することを目的としている。

○公平性原則、透明性原則

PFI 事業は、特定事業の選定及び民間事業者の選定においては公平性が担保されると

ともに、特定事業の発案から集結に至る全課程を通じて透明性を確保することが求められる。

○客観主義

PFI 事業の実施にあたっては、各事業段階について客観性が求められる。

○契約主義

公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意については、書面により民間・公共の担うべき役割、適切なリスク分担等の契約内容を明確にすることが必須となる。

○独立主義

PFI 事業を担う PSC は、経理や法人格上で、親会社との独立性が確保されることが必要である。

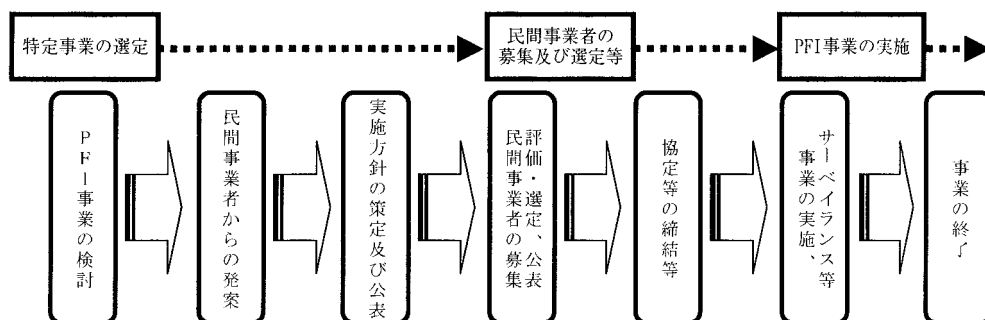
Ⅲ. PFI 導入のプロセス

(1) 標準的な事業プロセス

PFI 事業の標準的な事業プロセスを図 2 にまとめた。従来の公共事業のプロセスとの大きな違いとしては、事業に対して民間企業からアイデアを受け付ける点や、民間事業者の参入を配慮した実施方針を公表する点、さらに、価格面を定量的に審査するだけでなく、定性的な面も含めた提案を審査する点であろう。

官と民が適切なリスク分担について話し合いの場を持つことにより、従来の公共事業のプロセスより複雑化することは否めないものの、長期間の事業を効率的かつ効果的に遂行し VFM の最大化を図るためには、事業評価や細部に亘る交渉、綿密な打ち合わせ、慎重な提案審査などのプロセスは必要不可欠である。

図 2：PFI 事業のプロセス

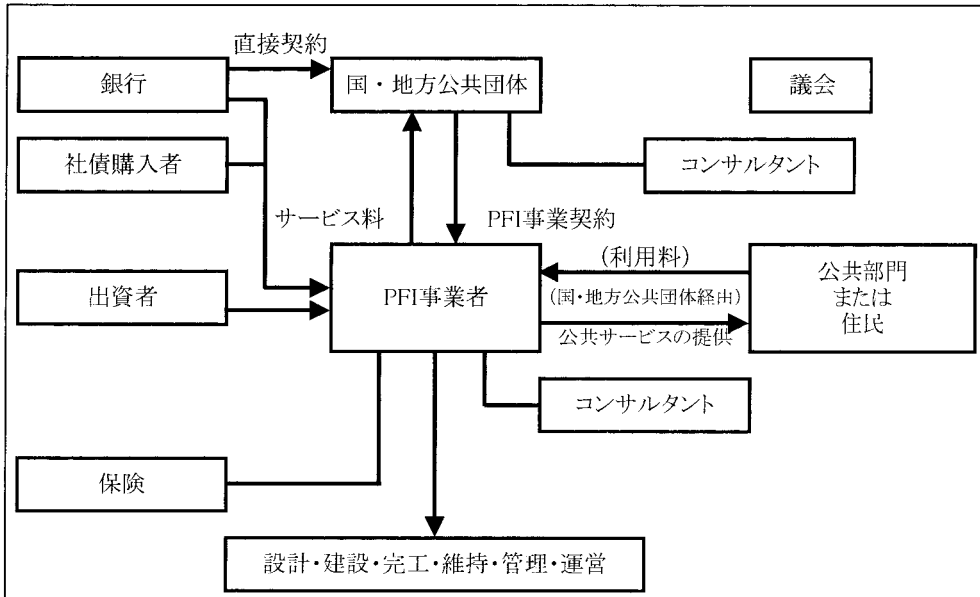


資料：内閣府資料より当研究所にて作成

(2) プロジェクトファイナンス

PFI 事業においては、資金調達者の役割を民間側が担っているため、金融機関から大型プロジェクトに対し巨額の資金を調達しなければならない。従来からの借入方式である

図 3：PFI の基本的な事業スキーム



資料：日本PFI協会

コーポレートファイナンスによる資金調達是不可能的ではないが、PFI 事業においては、貸手、借手の双方でプロジェクトファイナンスを活用する方がメリットが多いと考えられる。

コーポレートファイナンスは、企業の信用力や資本金力、財務内容、保証人資力などを審査対象とする融資方式である。一方、プロジェクトファイナンスは、ある特定の事業を実施する会社（SPC）が親会社とは独立し事業に対して貸付を受ける方式で、以下の特徴が挙げられる。

- ① プロジェクトファイナンスは、親会社の信用力は影響を与えず、対象のプロジェクトの事業価値のみを審査対象として事業者（SPC）に融資する。
- ② 親会社は、事業が破綻し債務不履行に陥っても返済義務はない。
- ③ 事業活動が産み出すキャッシュフローが償還原資となるため、資金調達が弱い企業にとっても事業内容次第で巨額の資金調達が可能となる。

地価の下落による担保価値の減少を受けて、金融機関は担保第一主義の貸出姿勢からの脱皮を図りつつある中で、企業のキャッシュフローを償還原資とし、企業信用力ではなく事業に貸出をするプロジェクトファイナンスは、PFI の発展に伴い、今後、拡大していくであろう。

(3) 国・地方公共団体の支援体制

PFI 事業の実施状況をみると、積極的に取り組んでいる自治体もあれば、そうでない自治体もあり、各地方自治体間で温度差がみられている。背景としては、小規模な自治

体では、PFI 導入メリットが十分発揮できるような大型プロジェクトが発生しにくいことや、PFI についてのメリットは理解しているものの、従来からの公共事業と比べて手続きが煩雑なうえ、導入の是非を問うために事前に入念な調査・検討を要することで、自治体に対して新たな財政負担となることなどが考えられる。

そこで、国・地方公共団体の支援制度を PFI 法に明文化したほか（表 5）、2001 年度第 1 次補正予算では、地方公共団体が実施方針や VFM の検討を行うための調査費用の一部を補助する制度を創設（民間資金等活用事業調査費補助金）した。その後、2002 年度予算においても、調査や検討に係る費用や設備整備に係る費用などの補助金、日本政策投資銀行の無利子融資などを盛り込んでおり、PFI 事業の導入検討している自治体を金銭面で支えると同時に、法制面や制度面などの環境を整備し、導入検討を促している。

表 5：国・地方公共団体の支援

支援内容	国	地方公共団体
債務負担行為	30 年度以内 (第 11 条)	(現行制度で可能)
財産の無償使用等	国有財産を無償又は時価より低い対価で選定事業者可以使用させることができる。 (第 12 条第 1 項)	公有財産を無償又は時価より低い対価で選定事業者可以使用させることができる。 (第 12 条第 2 項)
無利子貸付け	予算の範囲内で特に公共性が高いと認めるものについて、無利子貸付けすることができる。 (第 13 条第 1 項)	(現行制度で可能)
資金の確保、地方債についての配慮等	国・地方公共団体は、必要な資金の確保等、地方債の配慮に努める。 (第 14 条)	
国・地方公共団体の支援	国・地方公共団体は、法制上、税制上、金融上の支援を行うものとする。 (第 16 条第 1 項)	

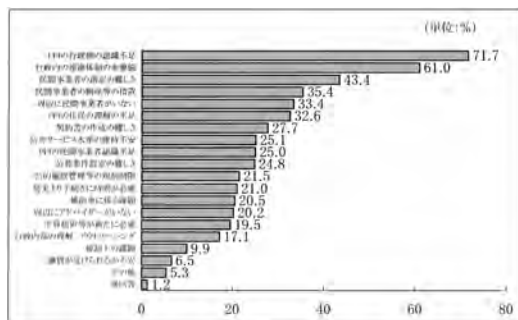
資料：日本 PFI 協会

Ⅳ. 全国自治体の PFI の取り組み状況～内閣府アンケートより～

内閣府は 2002 年 1 月、全国の自治体における PFI 事業の取り組み状況を把握するためアンケート調査を実施した。この調査結果によると、自治体における PFI の導入可能性（図 4）では、「導入済み、及び既に検討」と回答した自治体は、人口 30 万人以上の自治体では 39% と高いウエイトを占めたのに対し、人口 5 万人以下の自治体では 5% にとどまり、「しばらく様子を見たい」が大多数を占めた。このことは、①自治体の規模によって、PFI 導入に関する意識の格差が明確になっている、② PFI 事業の事例がまだ少ないため、他の自治体が実施した後に、そのメリット・デメリットなどの情報を十分に把握することが先決と考えている自治体が多い、などの背景が考えられる。

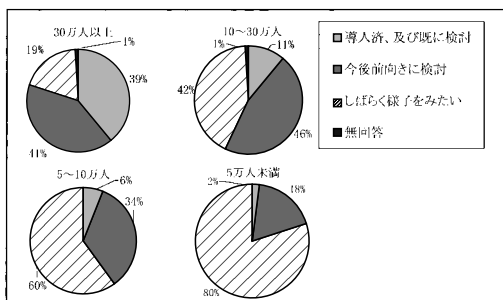
また、PFI 導入にあたっての課題（図 5）を挙げると、トップに「PFI の行政側の認

図4：PFI導入可能性



資料：内閣府「PFIに関する全国自治体アンケート」

図5：PFI導入にあたっての課題



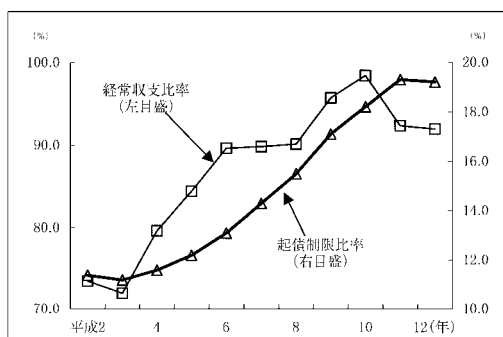
資料：内閣府「PFIに関する全国自治体アンケート」

識不足」(71.7%)で、「行政内の推進体制の未整備」(61.0%)が続き、「補助金に係る課題」(20.5%)、「予算措置等が新たに必要」(19.5%)、「税制上の課題」(9.9%)など金銭的課題を挙げる自治体は相対的に低水準となっており、全体ではPFI事業に関するノウハウや情報の収集、意識改革が最優先すべき課題としている自治体が多くを占めた。もっとも、大型プロジェクトが発生しやすい人口30万人以上の自治体の回答では、「補助金に係る課題」がトップとなっており、情報収集する体制づくりやPFI事業を推進するための組織整備などの初期段階から、現実的な財政上の問題に及んでいることが窺える。

V. 岡山県内のPFI事業

岡山県の財政状況をみると、起債制限比率が95年以降、都道府県中で最も高い水準が続いているほか、経常収支比率も高水準にあるなど、極めて厳しい状況となっている(図6)。そこで県は、97年11月に岡山県行財政改革大綱を策定、さらに99年11月には第2次行財政改革大綱を策定し、行財政改革に対する取り組みが加速させた。PFIに関する動きとしては、2000年4月の庁内組織再編で「行政改革・PFI推進室」を創

図6：岡山県の財務状況の推移



資料：岡山県

表6：都道府県別PFI推進状況

PFI事業件数、上位5県		
	件数	参考：県内総生産 (12年度、カッコ内は全国順位)
1 東京都	18件	85兆23百億円(1位)
2 神奈川県	9件	30兆58百億円(4位)
3 岡山県	6件	7兆11百億円(21位)
4 千葉県	4件	19兆34百億円(8位)
5 兵庫県	4件	19兆93百億円(7位)
事業件数3件の6府県		
茨城県、埼玉県、滋賀県、京都府、大阪府、福岡県		
事業件数2件の5道県		
北海道、宮城県、石川県、岐阜県、愛知県		
事業件数1件の12県		
秋田県、福島県、新潟県、福井県、三重県、奈良県、島根県、広島県、香川県、高知県、熊本県、大分県		

※内閣府資料より当研究所にて作成

(注)基本方針策定以降に実施方針が策定・公表されたPFI事業件数(2002年11月8日現在)

設したほか、同年「岡山県版 PFI 推進のための実務マニュアル」の策定など、導入基盤の整備が進められており、2002年11月現在における県内の PFI 導入件数（実施方針公表ベース）をみると、県発注事業が3件、岡山市発注事業が2件、倉敷市発注事業が1件の計6件と、他県と比して積極的な取り組み状況となっている（表6）。そこで、県内で実施方針を打ち出した事業について簡単に紹介したい。

(1) 当新田環境センター余熱利用施設整備・運営 PFI 事業（発注者：岡山市）

岡山市は県内初の PFI 事業として、隣接する当新田環境センターで発生する余熱を利用した健康増進施設の整備・運営事業についての実施方針を2000年8月に公表した。本事業は「健康づくりと癒し」を基本コンセプトに、「地域に調和した健康的でさわやかな」施設を志向し、市民の健康増進、リラクゼーション及びコミュニケーションの場の提供、地域の活性化を図るとともに、余熱を有効活用することで化石燃料の消費を抑制し、環境の保護に資することを目的としている。また本事業では、経営努力のモチベーションを高めるため、事業者は集客リターン（リスク）を抱えることとしており、サービスの質的向上などによる収益向上が期待できる。

その他、事業の目的から逸脱しないことを条件として、飲食コーナー、フィットネス事業など、企業からの自由な事業提案も認められており、民間企業のノウハウが活かされる部分も盛り込まれている。

表7：当新田環境センター余熱利用施設整備・運営 PFI 事業の概要

事業内容	当新田環境センターから発生する余熱を有効利用するスポーツ健康増進施設の整備・運営。
事業目的	・市民に対してスポーツ健康増進、リラクゼーション及びコミュニケーションの場を提供するため。 ・余熱を有効利用することで、化石燃料の消費を抑え、地球環境保護を図る。
優先交渉権者の提案金額	1,966,140千円…市負担額の縮減率45% (債務負担行為の基礎金額で消費税相当額除く)
事業方式	BOT方式
運営期間	15年間
スケジュール	2000年 8月 募集要項の公表 10月 特定事業として選定 2001年 7月 優先交渉権者決定（ロ・エフアイ岡山等落選） 2004年 4月 施設供用開始<予定>
主な特長	・市は事業者が提供するサービスの対価として、サービス購入費を支払う。 ・民間事業者にサービスの質的向上についてモチベーションを持ってもらうため、市が支払うサービス購入費の一部を利用者に応じて支払うことを想定している。 ・事業の目的の範囲内で、事業者独自のプログラムを実施することができる。

資料：岡山市

表8：倉敷市・資源循環型廃棄物処理施設整備運営事業の概要

事業内容	倉敷市域で収集される一般廃棄物等（約300トン/日）に産業廃棄物（約250トン/日）を加えて混合処理を行う。
事業方式	BOT方式
運営期間	20年間
スケジュール	2002年 3月 本契約締結（水島エコワークス） 2003年 3月まで 環境影響評価 4月 建設工事着手 2005年 4月 供用開始
財政の削減効果	倉敷市設計額 28,626,000千円（現在価値換算額） 落札者入札額 25,461,314千円（現在価値換算額） 倉敷市財政負担額の削減効果 3,164,686千円（11.06%）
主な特長	・ダイオキシン類の発生を抑制できる。 ・PFIを活用してゴミ処理施設の整備運営事業を実施するケースは、全国で2例口。 ・廃棄物のエネルギーをクリーンなガスとして回収する。 ・全ての回収物を再資源化することにより、最終処分場を必要としない。

資料：倉敷市

(2) 倉敷市・資源循環型廃棄物処理施設整備運営事業（発注者：倉敷市）

県内最大の工業集積地である水島コンビナートを抱える倉敷市では、既存の廃棄物処理施設の老朽化が進んでおり、処理施設の新設が急務とされていた。また、2001年4月、保健所政令市となり、岡山県から産業廃棄物行政を譲り受けた。そこで、厳しい財政状況の中、新たな財政負担（約300億円）からの回避から、2001

年2月、同市は「倉敷市・ごみ処理事業概要書」を発表し、PFI方式による産業廃棄物処理施設建設のプロジェクトを打ち出した。

同施設は、一般廃棄物（可燃ごみ、他のごみ焼却施設で排出された焼却灰、下水汚泥）を処理すると同時に、①施設規模拡大に伴うスケールメリットの確保、②高カロリーな産業廃棄物を補助燃料材としての活用し灯油などの化石燃料の削減、③一般廃棄物処理のコストダウン効果、などを目的として、産業廃棄物を同時に処理する。また、ガス化溶融炉という高温の焼却炉を設置することで、ダイオキシンの発生も大幅に抑制でき、通常発生する灰が溶けた後に残る副生成物を建設資材等に活用することが可能となる。

(3) 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 （発注者：岡山県）

岡山情報ハイウェイの整備などで全国屈指のIT先進国であり、水島コンビナートなど生産拠点が集積している岡山県では、地場産業の育成及び新規産業の創出による地域産業の活性化が急務とされていた。そこで、IT関連も含めた基盤的技術産業の育成及び、それを支える新技術開発を促進し、地域産業の振興を図る目的で、2001年8月、インキュベーションセンターの整備等事業の実施方針を公表した。

本事業は、通信インフラ整備における優位性や産業集積などの本県の強み・特性を活かすため、「IT」及び「ものづくり」を事業の対象分野として、入居者間のネットワークを構築することで、様々な技術の融合による新しい事業の創出も目指している。

(4) 岡山市東部余熱利用健康増進施設整備・運営PFI事業（発注者：岡山市）

岡山市は、市民の健康増進、休養・休息及びコミュニケーションを図ることによる地域活性化と公共福祉の増進、また、環境保護の観点から化石燃料を抑制することを目的として、岡山市が誘致を進めている工業団地「新産業ゾーン」内に建設された東備クリーンセンター（ごみ処理能力が450トン／日）から発生する余熱を活用した温水プールや、温浴施設、会議室などを建設、運営する事業をPFI方式にて行うこととし、2002年9月、本事業の募集要項を公表した。

表9：岡山リサーチパーク・インキュベーションセンター（仮称）整備等事業の概要

事業内容	東部クリーンセンターから発生する余熱を有効利用する温水プールと温浴施設を中心とした健康増進施設の整備、運営、維持管理。
事業目的	・本事業により、市民の健康増進、休養・休息及びコミュニケーションの場を提供することで、地域の活性化と公共福祉の増進を図る。 ・余熱を有効利用することで、化石燃料の消費を抑え、地球環境保護を図る。
事業方式	BOT方式
運営期間	15年間
スケジュール	2002年6月 実施方針の公表 年9月 特定事業として選定 2003年5月上旬 優先交渉権者決定<予定> 年8月上旬 事業(仮)契約締結<予定> 2004年11月 施設運営開始<予定>
主な特長	・市は事業者が提供するサービスの対価として、サービス購入費を支払う。 ・民間事業者にサービスの質的向上についてモチベーションを持ってもらうため、市が支払うサービス購入費の一部を利用者数に応じて支払うことを想定している。 ・事業の目的の範囲内で、事業者独自のプログラムを実施することができる。

資料：岡山市

(5) 新総合福祉・ボランティア・NPO 会館(仮称)等整備事業(発注者：岡山県)

県民総参加のもと、ボランティア、NPO、各種団体が手を携えて、多参画社会の形成を図るとともに、県民と行政が協働して地域福祉を推進することができる総合拠点施設をPFI方式として整備を目指し、岡山県は2002年10月、本事業の実施方針を公表した。

本事業は、整備方針で打ち出しているように、旧建物(旧国立岡山病院)をリニューアルして活用することで、建設廃棄物の削減による地球環境への負荷軽減を図っているほか、全国有数の通信インフラである岡山情報ハイウェイに光ファイバーで接続することで、施設全体を高度な情報化対応施設として整備することとしている。

表10：岡山市東部余熱利用健康増進施設整備・運営PFI事業の概要

事業内容	東部クリーンセンターから発生する余熱を有効利用する温水プールと温浴施設を中心とした健康増進施設の整備、運営、維持管理。
事業目的	・本事業により、市民の健康増進、休養・休息及びコミュニケーションの場を提供することで、地域の活性化と公共福祉の増進を図る。 ・余熱を有効利用することで、化石燃料の消費を抑え、地球環境保護を図る。
事業方式	BOT方式
運営期間	15年間
スケジュール	2002年 6月 実施方針の公表 年 9月 特定事業として選定 2003年 5月上旬 優先交渉権者決定<予定> 年 8月上旬 事業(仮)契約締結<予定> 2004年11月 施設運営開始<予定>
主な特長	・市は事業者が提供するサービスの対価として、サービス購入費を支払う。 ・民間事業者にサービスの質的向上についてモチベーションを持ってもらうため、市が支払うサービス購入費の一部を利用者数に応じて支払うことを想定している。 ・事業の目的の範囲内で、事業者独自のプログラムを実施することができる。

資料：岡山市

(6) 岡山県総合教育センター(仮称)整備等事業(発注者：岡山県)

教育改革による初任者研修制度の全面实施等教員研修の充実が図られたことに加え、県内の不登校児童・生徒の出現率が全国平均を上回ったことや、急速に高度化している情報社会への対応など、教育をめぐる諸問題が山積している状況にある。また現在の施設では、障害児教育に関する専門施設が設置されておらず、老朽化が著しい。そのよう

な背景で、教職員の資質と指導力向上と学校教育の一層の充実を支援することを目的として、岡山県は2002年10月に、岡山県総合教育センター(仮称)整備等事業の実施方針を公表した。

表11：新総合福祉・ボランティア・NPO 会館(仮称)等整備事業の概要

事業目的	県民総参加のもと、ボランティア、NPO、各種団体などが手を携えて、いきいきと活動しながら社会づくりを進める多参画社会の形成を目指す。 県民と行政が協働して地域福祉を推進することのできる総合拠点施設の整備。
整備方針	・バリアフリー対応するとともに、すべての方に使いやすいユニバーサルデザインに配慮する。 ・旧建物を活用することにより建設資材の廃棄物の排出を抑制するとともに、太陽光発電の利用等により環境への負荷軽減を図る。 ・岡山情報ハイウェイに光ファイバーで接続し、情報化の進展に施設全体で対応できるものとする。
事業方式	BOT方式
運営期間	15年間
主な特長	・施設は既存建物(旧国立岡山病院)を活用して、リニューアルにより設計、建設する。 ・岡山県立図書館を併設し、公文書等を体系的に収集・保存し、関連の調査研究を行う拠点とする。
スケジュール	2002年10月 実施方針の公表 12月 特定事業の選定、公表<予定> 2003年 5月 落札者の決定<予定> 6月 事業契約の締結<予定> 2005年11月 開館<予定> ～12月頃 2020年 3月 事業期間終了<予定>

資料：岡山県

表12：岡山県総合教育センター(仮称)整備等事業の概要

事業内容	岡山県教育センターと岡山県情報教育センターを統合し、それらを発展拡充した総合教育センターを整備・運営する。
事業目的	・学校教育を活力あるものにし、教育の質的水準を維持・向上させるため。 ・現在の施設は老朽化が著しく、障害児教育に関する専門施設が設置されていないため。
事業方式	BOT方式(ROT方式の可能性もある)
運営期間	20年間
スケジュール	2002年10月 実施方針の公表 12月 特定事業の選定、公表<予定> 2003年11月 落札者の決定<予定> 2004年 3月 事業契約の締結<予定> 4月より 施設の設計及び建設<予定> 2006年 4月 施設の供用開始<予定> 2026年 3月 事業期間終了<予定>

資料：岡山県

Ⅶ. PFI 定着のための課題と地域での発展について

< 1 > 課題について

(1) 事業の必要性、優先度

PFI は、民間企業が事業の資金調達を行うため、発注者である公共セクターは、財政支出を分割できるメリットがあるが、このことは財政の繰り延べ支出であり、長期の負担となることを忘れてはならない。

自治体は財政難の中、純然たる公共事業である PFI を実施しながら、財政支出が抑制できるという点だけに着目し、事業の必要性、優先度についての検討を疎かにしてしまう可能性も否めないことから、不必要な、または優先度が低い事業を闇雲に立ち上げるような政策は慎み、行政は民間（建設会社、アドバイザー、コンサルタント、金融機関など）とともに必要性、優先度を十分に吟味しなければならない。

(2) PFI に関する誤解

上述した岡山県内の事例のほか、全国でも病院、教育施設、官舎など、多くの事業計画が進められているが、そこで危惧されるのは、PFI が持つ機能やシステムなどについての把握が不十分な状況で、“PFI = 財政支出削減”と誤解し、無用な事業さえも PFI として実施し、その結果、さらに財政状況を悪化させてしまう点である。社会資本整備の一手法である PFI の本来の趣旨は、自治体の財政負担の圧縮ではなく、財政の有効活用である点を再認識し、事業を進める際には、従来方法や第三セクター方式、民間委託、完全民営化、独立行政法人設立、アウトソーシングなど、様々な手法の中から特性に合ったものを選択すべきである。もっとも、手法の採用基準には、VFM の最大化や財政の効率化について求められることは当然であるが、その前提として住民ニーズがあるか否かという点が最も重要である事を忘れてはならない。

(3) 現行制度上の課題

公物管理法をはじめとした公的財産に関する法律が存在する中、事業遂行を妨げるような規制の撤廃や緩和を盛り込んだ PFI 法が、今後、本来の趣旨通り機能しない可能性も予想される。また、所有権を保有しているか、抵当権の設定が可能か、などの点から資金調達面で制約を受けることも想定される。

一方で、国土交通省は2002年8月29日に公表した見解によると、

- 公物管理法における公物管理者に関する規程は、国民等に対し、公物を管理する最終的な責任を負う主体を規程するものであって、民間事業者への事務委任、一定の範囲における占有、公物を所有した場合の抵当権設定などを禁止していない。
- PFI 事業者が行う公共施設の整備等に関する行為は、あくまで公物管理者との協

定等に基づく公物管理そのものであり、占用許可や承認工事の承認の為の手続きは不要である。

- つまり、協定等により、公物管理法が PFI 事業遂行の制約にはならない。

このように、PFI の実施主体である事業者と国との間で見解の相違が窺える。そこで、国土交通省が出した見解以外の具体的事例についても、早期に整理していくとともに、PFI 事業者の立場を明確にし、法令上・制度上の基盤整備が急がれている。

(4) 地域経済への寄与

本県だけでなく、地方共通の課題として PFI 導入目的には地場企業は優先されないという点がある。PFI の基本概念は厳格な競争原理に基づいているため、税金を最大限有効活用することで、地域振興策とは概念が異なる。それは、国内のみならず国外企業の応募も考えられる。そのため、PFI の提案、実施・運営に携わることができる企業は、鉄鋼メーカーや大手ゼネコン、商事会社などが大半を占めているのが現状である。

(5) 企業の取り組み姿勢の変化

PFI 法が施行して 3 年以上が経過し、PFI に対する参入企業の取り組み方針にも変化がみられている。施行当初は新たなビジネスチャンスとして、参入企業の積極的に取り組む姿勢が目立ったが、現在では、建設業など企業の経営環境が厳しくなっている中、他県では入札件数がゼロとなる案件もみられるなど、プロジェクトの取り上げ要件が厳しくなっている。

< 2 > 県内で PFI が定着・発展するためには

PFI が定着し普及していくためには、解決すべき課題や問題点は山積しているが、我が国に、PFI の概念が取り入れられて、まだ数年しか経っておらず、短期的な成果のみについて考えるのではなく、長期的な視点に立って、その有効性を議論していく必要がある。

本県は、IT 関連では全国有数の情報インフラである岡山情報ハイウェイを有しているほか、新見市では全国初の電子投票を実施するなど、一部の分野で先進的な事例がみられている。PFI に対する取り組み状況をみても、2002 年 12 月現在、実施方針を公表している事業は 6 件と、他県と比べ積極的な取り組み姿勢がみられている。そこで、県内自治体と民間企業が一体となってチャレンジ精神やバイタリティーの旺盛さを発揮するとともに、IT 関連や「ものづくり」の分野などの強みを十分活かしていけば、地場の優位性を活かした提案による県内企業の事業参入機会も全くないとは言えず、今後、PFI が定着・発展し、地域経済の発展に寄与する可能性は十分にあると考えられる。

以上

【参考文献】

- 「PFIと事業化手法」（日本開発銀行 PFI 研究会編著、98年、金融財政事業研究会）
- 渡辺隆之「英国における PFI の導入と活用について」（日本銀行「日本銀行調査月報99年2月号」）
- 「PFIとプロジェクトファイナンス」（第一勧業銀行国債金融部編、99年、東洋経済新報社）
- 宮木康夫「第三セクターと PFI—役割分担と正しい評価—」（2000年、ぎょうせい）
- 「行財政改革レポート vol.1～4」（岡山県総務部行政改革・PFI 推進室編）
- 「PFIに関する全国自治体アンケート」（2002年、内閣府）
- 「日本経済と公共工事 第2章2.2～ PFI の現状と課題～」（建設経済研究所「建設経済レポート2002年7月号」）
- 山下明男「PFI の発展にむけて」（日本地域開発センター「地域経済2002年8月号」）
- 日本 PFI 協会ホームページ
- 内閣府民間資金等活用推進室（PFI 推進室）ホームページ
- 内閣府「国民経済計算年報」
- 岡山県総務部行政改革・PFI 推進室ホームページ
- 岡山市企画局総合政策部事業政策課 PFI 推進班ホームページ
- 倉敷市環境施設課ホームページ