

問題解決のための処方箋1：PFI

菅原 尚子

日本経済研究所調査局 主査

1. PFI とは

(1) PFI の誕生

PFI は、公共部門が公共サービスを住民に提供するための新しい方法の一つとして、英国で誕生しました。いま、日本でも「公共事業のあり方を抜本的に変える仕組み」として、注目を集めています。

PFI は、「従来公共部門が対応してきた社会資本の整備事業や公共サービスの提供について、民間の資金やノウハウを活用し、公共部門が直接実施するよりも効果的かつ効率的に実施する方法ないしその考え方」と定義づけることができます。その発想の原点は、従来公共部門が担ってきた事業やサービスの提供について、資金調達も含め「民間に委ねられるものは民間に委ねていく」ことにあります。これまでは公共部門自らが業務を実施してきた公共事業ですが、これからは民間事業者も公共事業の担い手として期待されるようになったというわけです。

ここで、従来型の手法とPFIで最も違う点として特記されるべきは、従来型における公共部門の調達対象物が「ハードとしての施設」であったのに対し、PFIでは、ハードである施設そのものではなく、「施設を活用して提供される公共サービス（ソフト）を公共部門が購入する」と考える点です。

(2) PFI の基本的な仕組み

ここでは、PFIの基本的な仕組みを簡単に説明します¹。

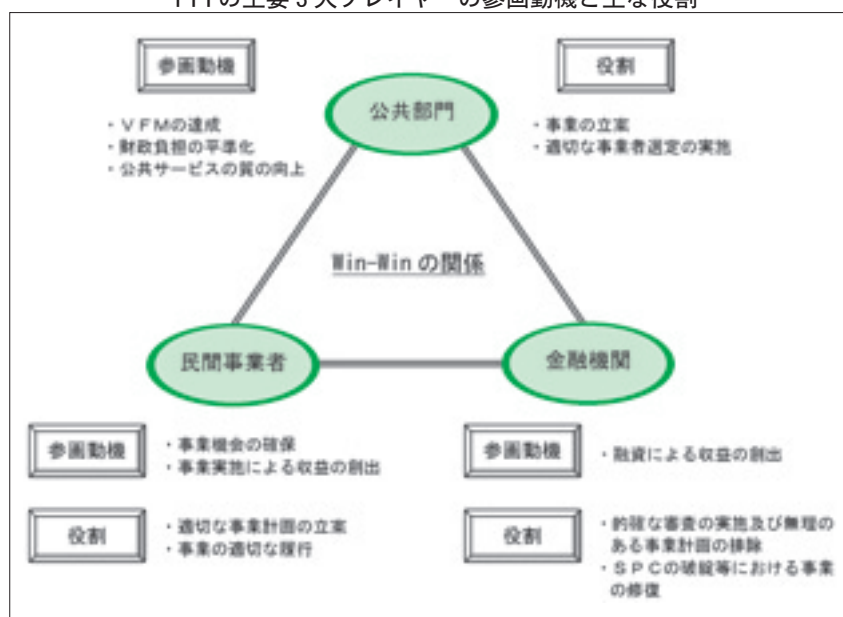
PFIは、具体的な業務の実施方法、実施手順等については民間事業者に委ねられますが、あくまでも公共事業であり、公共施設等の管理者としての責任は依然として公共部門が担います。公共部門は、個別事業ごとに、適切な民間事業者を競争により選定し、選定された民間事業者の設立した特別目的会社（SPC）との間で、SPCに求められる役割や、SPCが提供すべきサービスの内容、官民間のリスクの分担などを規定した事業契約を締結します。この事業契約に基づいて、公共部門の監視のもと、SPCは長期間にわたり、公共部門の求める水準のサービスを提供し続けるのです。

ここでポイントとなるのは、公共部門が「選定された民間事業者と」ではなく、「選定された民間事業者の設立した特別目的会社（SPC）と」の間で事業契約を結ぶ点です²。PFIは長期に及ぶ事業ですから、その事業期間中に、出資者（SPCを設立するための資本を払い込む民間事業者）が何らかの理由によって破綻してしまわないとも限りません。この破綻の影響がSPCに及ぶこと、ひいては長期安定的な公共サービスの提供を阻害することのないように、出資者が自らとは別の、本事業の実施のみを目的としたSPCを設立し、出資者の破綻等の影響

¹ PFIの概要と基礎知識、日本におけるPFIの導入とその後の展開、PFI導入手続、具体的な導入事例、日本版PFIの課題と展望等については、本月報2003年9月号～2004年9月号において全12回にわたり、「シリーズ：飛躍の時迎えた日本版PFI」と題して日本経済研究所調査局PFI推進室による連載が行われました。これらは、日本経済研究所HP（<http://www.jeri.or.jp>）にて閲覧あるいはPDFファイルによるダウンロードが可能です。あわせてご覧ください。

² ただし、事業規模が小さく、また業務内容も比較的単純な事業の場合には、SPCが設立されないものもあります。

PFIの主要3大プレイヤーの参画動機と主な役割



がPFI事業に及ぶことのないようにある程度「倒産隔離」をして、事業の安全性を確保するわけです。もし事業期間中に、出資者の破綻等ないしSPCの債務不履行が発覚した場合は、別の民間事業者が破綻した出資者から株式を譲り受ける、あるいは新たな事業者がSPCの事業契約上の地位を継承する等の手段により、事業契約を解除することなく、事業を引き継ぎ、継続性を確保します。公共部門の契約相手先を、選定された民間事業者ではなく新たに設立したSPCとする理由は、まさにこの「倒産隔離」にあります。

なお、SPCは、公共部門の契約の相手方として、契約の履行の責任を負いますが、一方で、上記を目的として新規に設立された会社であり、したがって、SPCそのものが業務を実施するわけではありません。施設整備業務、維持管理業務、運営業務等の具体的な個別業務は、SPCから建設会社、維持管理会社、運営会社等に委託され、SPCのマネジメントのもと、これらの業務受託企業によって公共サービスの提供が行われます。

(3) PFIの主要3大プレイヤーの参画動機と主な役割

PFIの主要3大プレイヤーは、公共部門、民間事業者、金融機関ですが、各プレイヤーが各々の役割を適切に行っていること、そして、各プレイヤーの参画動機に則して関係者の間にWin-Winの関係が成立していることが、PFI事業の成功には必要不可欠です。

① 公共部門

公共部門にとって、PFI事業に取り組もうとする最も大きな理由は、「VFMの達成」です。VFMは、「より良質な公共サービスをより効率的に提供するという考え方」であり、VFMの達成とは、「従来型の手法との比較において、PFIを導入した場合に公共部門の財政負担額が削減されること」を意味します。このほか、「財政負担の平準化」、「公共サービスの質の向上」も、公共部門にとってのPFIのメリットとして挙げられます。

また、果たすべき役割としては、① 事業立案段階において、整備しようとする公共施設の社会的必要性や求めるサービスの内容等を考慮した上での事業の立案、② 事業者選定段階において、当該公共施設に求められるサービスが間違いなく得られるよ

うな適切な審査基準の設定や審査の実施等、が考えられます。前者においては、整備しようとする公共施設の社会的必要性が確認できたならば、「安かろう、悪かろうの公共サービス」や「価格が高く、華美な公共サービス」を納税者である住民に提供することのないように、基本計画や業務要求水準書等を通じて当該事業で求めるサービスの内容やレベル、グレードを的確に民間事業者に伝えることが求められます。後者については、表面上の価格の安さやサービスの内容のみで評価が決まることのないような審査基準等を設定し、その上で、提案された事業計画の実現可能性をも踏まえながら、当該事業を担うに相応しい事業者を選定することが必要です。さらに、事業実施段階においては、公共部門は、求められる業務水準を達成した状態で公共サービスが適切に提供されていることを確認するために、事業の監視（モニタリング）を行います。

② 民間事業者

民間事業者にとって、PFI 事業への参画の目的は、「新規事業に進出し、その事業から収益をあげることにあります。すなわち、参画動機は、「事業機会の確保」と「事業実施による収益の創出」の主に2点です。

期待される役割としては、「事業リスクを踏まえた上での適切な事業計画の立案」と「事業の適切な履行」が挙げられます。民間事業者は、収益獲得を目的として事業に参画するわけですが、一方で、PFI により実施される事業は公共事業であるため、PFI の公共性に対する理解を欠き、リスクに対する十分な分析や備えを持たないまま単に目先の受注のみを目的として事業に参画することは、無理のある事業計画の立案に繋がり、PFI 事業を破綻に至らしめる恐れがあるため、厳に慎まなければなりません。

③ 金融機関

金融機関にとっての PFI 事業への参画動機は、「融資による収益の創出」です。PFI においては、施設の整備に必要な資金は、民間事業者が独自に民間金融機関から借り入れるのが一般的であり、そのため、民間金融機関の事業に対する深い関与が PFI 事業の特徴の一つとなっています。

金融機関に「期待される役割」としては、主に以下の2点があります。

1 点目は、「融資段階における民間事業者の事業計画に対する的確な審査の実施、並びにこれによる無理のある事業計画の排除」です。PFI では、「プロジェクト・ファイナンス」と呼ばれる借入れ方式が一般的です。プロジェクト・ファイナンスは、プロジェクトから生ずるキャッシュ・フローのみを返済の財源とする点で、従来のような企業の信用力や不動産等の担保価値に依存したコーポレート・ファイナンスとは異なります。すなわち、プロジェクト・ファイナンスでは、民間事業者により事業が円滑に遂行され、民間事業者の提供したサービスに対する対価が公共部門から支払われてはじめて金融機関は融資資金を回収できることとなります。そのため、金融機関にとっては無理な事業計画に対する融資は、自らの資金の回収不能に繋がることから、そうした事態を未然に防ぐべく審査は慎重に行われ、結果として、実現性を欠いた事業計画は市場から排除されることとなります。

2 点目は、「事業期間中に、SPC による安定的・継続的サービスの提供が困難となる事由が発生した場合の事業の立て直し」における役割です。事業実施段階において、例えば、SPC の破綻等、SPC による安定的・継続的なサービスの提供が困難になる事由が発生した場合であっても、公共部門と金融機関が協力して事業を中断することなく公共サービスが提供し続けられるよう、公共部門と金融機関との

間で、その場合の対応について予め契約を結んでおきます（この契約を「直接協定（ダイレクト・アグリーメント）」と言います）。公共部門にとって、必要な公共サービスを継続的に提供することが重要なことは言うまでもありませんが、金融機関にとっても、SPCの破綻等による事業の中断は、自らの資金回収に直結する問題ですから、事業を中断させるよりも継続させることを選好します。このため、SPCの破綻等、事業が不安定になるような事態が発覚した場合は、直接協定に基づき、金融機関は公共部門と協議の上、事業の修復に乗り出すことになります。

以上、PFIの主要3大プレイヤーの参画動機と役割について述べましたが、これらはPFIの事業構築のベースを為すものです。参画動機はそれぞれ異なるわけですから、当然のことながら、PFI事業に対する関わり方には相反する要素もあります。しかしながら、3者がメリットを享受することが可能な領域において、各々の動機付け（インセンティブ）を最大限に活用した事業構築が為されれば、有機的で、かつ、ダイナミックな事業として成立するものと考えられます。

なお、PFI事業においては、主要3大プレイヤーのほか、アドバイザー、保険会社、住民等、様々なプレイヤーの関与があります。

(4) PFIの今後の展開

日本においてPFI推進の基本的枠組みとなっているいわゆるPFI法（正式には「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」）が施行され、5年の歳月が経ちました。各方面の熱

心な取り組みの甲斐あって、日本におけるPFIは順調に発展し、2004年12月末現在で実施方針等が公表された事業は179件にも上ります。また、数ばかりでなく、PFIを導入する事業分野も拡大してきました。

このように順調に進展してきたPFIですが、今後、さらなる展開が望まれるPFI事業として、① 運營業務の比重が大きい複雑な事業、② 新たな金融技術が活用される事業、③ 地域産業の活力を向上する事業、が考えられています³。

2. 具体的事例にみる地域の課題解決への効果・貢献

以下においては、地域における最も基本的な社会資本であり、かつ、多くの課題を抱える公立病院事業に焦点をあて、PFIが地域の抱える課題にどのように応えることができるのか、また、その効果・貢献をさらに向上させるためのポイントは何かといった点について考察します。

(1) 病院事業における課題

近年、病院施設を巡る環境の変化は目まぐるしく、人口の減少と高齢化を背景とした疾病構造の変化や個人の価値観の多様化などから、医療サービスに対するニーズが多様化するとともに、一層の質的向上が求められています。一方、財政の悪化から、効率的な公的医療提供の必要性が一層重視されるようになっており、このため、地域における公立病院は、病院の健全性を維持しながら、医療ニーズの多様化にも対応しなければならないという、極めて両立が難しい課題を抱えています。

³ 2004年6月、内閣府民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）、「PFI推進委員会中間報告－PFIのさらなる展開に向けて－」

(2) 病院事業への PFI 導入に期待する効果

このような課題を抱える病院事業に PFI を導入することで、どのような効果が期待できるのでしょうか？ 主として、以下の 2 点が期待できると考えられます。

① VFM の確保

② 民間事業者のプロジェクト・マネジメント能力の活用による品質の確保

ここで、病院 PFI における「VFM の源泉」について、少し確認しておきたいと思います。「VFM の源泉」すなわち「PFI 導入により VFM を達成するためのポイント」は、事業の性格、内容、リスク分担等により、個別事業ごとに異なるものですが、病院 PFI における最大の「VFM の源泉」は、「医療関係サービスを一括して担うことによる、業務横断的マネジメントの実施」にあると考えられます。病院の業務は、一般に良く知られているように極めて複雑で多岐にわたるものです。したがって、業務横断的に実施手順や実施体制を見直し、業務間の隙間や重複を排除し、業務プロセスを再構築することにより、医療関連サービスは相当程度効率化されるものと考えられます。

ところで、この業務横断的マネジメントによる医療関連サービスの効率化のためには、「BPR (Business Process Reengineering)」の発想が必要とされています。BPR とは、「業務の効率化、サービスの向上などを達成するために、業務手順等を根本的に再設計すること」と定義づけることができます。要は、短い時間、少ない人数で仕事をこなせるように、既存の業務プロセス（業務のやり方、流れ、仕組み）を組み立て直すことを目指すものです。

なお、ここでは、BPR のポイントを 5 つ挙げておきます。

まず 1 点目は、「BPR の発想の原点は、分業体制

〈BPR の 5 つのポイント〉

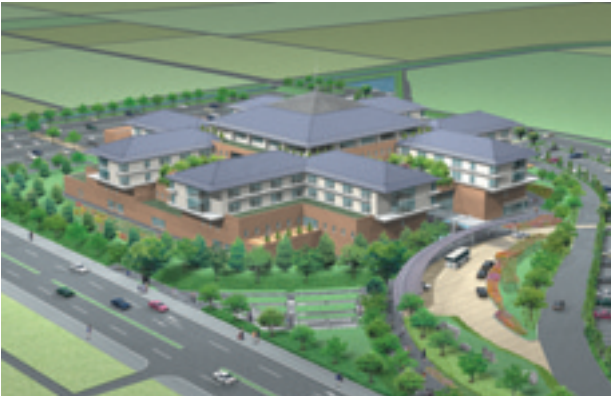
- BPR の発想の原点は、分業体制の見直しにあり！
- 品質、スピード、コストの 3 つの視点から業務を再構築！
- 「患者満足の向上」をすべての業務の中心に！
- 業務の枠を超えて、業務横断的に！
- 「部分最適化」から「全体最適化」へ！
⇒ 質の高いパフォーマンスの実現！！

の見直しにあり！」ということです。病院には様々な委託業務がありますが、今までは、これらの業務は強い連携を取ることなく、別々の業者によって、個別に実施されてきました。このような分業体制では、病院全体の仕事の流れが見えにくく、業務間の調整が必要となるなど、業務効率の面でのマイナス効果が指摘されています。PFI 事業においては、複数業務を民間事業者が一括で担うこととなりますので、細分化されていた業務の機能構造を見直し、業務の統合、業務プロセスの再設計などが期待されているところです。

2 点目は、「品質、スピード、コストの 3 つの視点から業務を再構築！」ということです。BPR は、すなわち、短い時間、少ない人数で仕事をこなせるように、既存の業務プロセス（業務のやり方、流れ、仕組み）を組み立て直すことにありますので、業務の再設計に当たっては、品質、スピード、コストの 3 つの視点から業務プロセス全体を見直すこととなります。

3 点目は、「『患者満足の向上』をすべての業務の中心に！」ということです。病院事業の究極の目的は、「よいサービスを患者さんに提供すること」です。したがって、病院で行なわれる業務は、いずれも「よいサービスを患者さんに提供すること」のために行なわれるものでなければなりません。業務プロセスの見直しに当たっては、「患者満足を向上さ

新近江八幡市民病院完成イメージ図



(出典：近江八幡市提供)

せるための一連の活動」という視点を軸にして行なわれることとなります。

4点目は、「業務の枠を超えて、業務横断的に！」ということです。質を保ちつつ、トータルの業務のコストを革新的に下げるためには、1つの業務の枠組内だけの改善では限界があります。本当の意味での業務改革を行うためには、「業務の枠を超えて、業務横断的に」行なわれることが必要です。

5点目は、「『部分最適化』から『全体最適化』へ！」です。これまでの業務は、細分化されていたことにより、改善を加えてきてはいたものの、それぞれの業務は「部分最適化」を目指していたに過ぎませんでした。PFI事業では、民間事業者が複数の業務を束ねることになりますので、業務、業者間の障壁がなくなり、一気通貫した業務プロセスを新たに構築することができると考えられます。すなわち、これまでの「部分最適化」から「全体最適化」へと志向を転換することになります。

以上、これらの5つを軸に業務設計が行なわれることにより、VFMが確保され、かつ、質の高いサービスの提供が実現されるものと考えられます。

(3) 病院 PFI の具体的導入事例

現在、自治体病院の約9割は赤字と言われてい

新病院の受付イメージ図



(出典：同左)

収益性の高い診療科目ばかりではなく、幅広い診療体制を整えることが求められています。そのため、自治体病院の効率的な経営を実現する手法のひとつとして PFI には少なからぬ期待が寄せられています。

このような中、わが国では、2004年12月現在、5つの公立病院事業において PFI が導入されており、事業者選定終了あるいは選定の途中段階にあります。このうち、病院 PFI の実質的リーディング案件は、滋賀県近江八幡市と高知県・高知市病院組合による事業であり、日本で初めての病院 PFI 事業に果敢にチャレンジし、先鞭をつけた案件として評価されています。

こうした第1世代に続く第2世代として現在注目を集めているのが、東京都が計画している都立病院の PFI 事業です。SPC に期待する役割として「マネジメント能力」を強調する、民間事業者の能力に立脚した審査を行うなど、新たなコンセプトを打ち出している点で大いに注目に値する案件です。

各地でのこうした取り組みが積み重なるにつれ、PFI の病院事業に対する効果・貢献は、単に期待のみならず、目に見えるものとして徐々に姿を現しつつあります。

今回は公立病院における PFI の事例をご紹介しましたが、病院に限らず、地域における公共サービ

スの効率的・効果的な提供方法の一つとして、いま、PFI に大きな期待がかかっています。

〈参考文献〉

- 日本経済研究所調査局 PFI 推進室「シリーズ：飛躍の時を迎えた日本版 PFI」
『日経研月報』(2003年9月号～2004年9月号)
- 近江八幡市民病院整備運営事業ホームページ

<http://www.kenkou1.com/navi.html>

- 日本経済研究所、2002年度厚生労働省民間資金活用等経済政策推進事業「医療関係 PFI 複合施設併設型事業化検討調査研究報告書」(2003年3月)
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/isei/pfi/>
- 日本経済研究所主催「第1回 病院 PFI のあり方に関する研究会」説明資料(2004年7月8日)



【菅原尚子のプロフィール】

1997年英国ロンドン大学経済政治学院(LSE)大学院開発学専攻修士課程卒業。1998年当研究所入所。2003年4月より現職。
専門分野は、PFI・PPP、公共経営など。