

5分でわかるPFI

1. PFI方式

PFI (Private Finance Initiative) は、民間が事業主体としてその資金やノウハウを活用して、公共事業を行う方式です。PFI方式は、1980年代の英国において始まり、その後世界的な民営化の流れの中で、各国で導入・普及してきている。英国では、当時首相主導により行財政改革「小さな政府」を目指し、大規模な公的部門の民営化が行われた。しかし、次第に民営化すべき事業分野も少なくなり、小さな政府を維持しながら経済を活性化するために、PFIがその有力な施策・制度として浮上り、社会資本の整備とより良い公的サービスの実現ためにインフラから医療機関までの広い分野において活用された。

日本においては、平成11年9月に好転しない経済環境や国と地方の財政赤字が危機的な状況のなかで、行政の効率化と公的財政の健全化の必要性から「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。以下、「PFI法」という。)が施行され、PFIが本格的に導入された。

PFIは、公共施設等の設計、建設、維持管理および運営に民間の資金やノウハウを活用し、従来の公共が自ら行うよりも効率的に公共サービスを提供すること目的としている。PFIの実施状況は、内閣府の発表によると、平成22年12月時点で375事業(実施方針後方案件)、総事業費で3兆円を超える規模となっている。

また、その拡大や目的達成のために、制度の見直し改善が積極的に行われており、本年(平成23年)6月の改正を含め、今までに9回の法改正が行われている。

2. PFIの対象施設

PFIを実施するためには、いくつかの条件が定められており、その基本的な要素は次のとおりである。

【8要件：5原則3主義】¹

- 公共性原則：公共性のある事業が対象
- 民間経営資源活用原則：民間の資金・経営能力および技術的能力の活用
- 効率性原則：民間の自主性と創意工夫を尊重することによる効率的・効果的实施
- 公平性原則：特定事業および民間事業者²の選定における公平性の担保
- 透明性原則：事業の全過程を通じての透明性の確保
- 客観主義：各段階の評価決定についての客観性
- 契約主義：明文による当事業の役割および責任分担等契約内容の明確化
- 独立主義：企業体の法人格上の独立性または事業部門の区分

PFIの対象施設は、PFI法第2条に次の施設が定められており、2条3においては医療施設がP

¹ 「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(平成12年3月13日総理府告示第11号)」(以下、「基本方針」という。)前文参照。

² 民間企業一般を意味していると考えて差し支えない。つまりPFI事業者として民間企業を選定する際の公平性。

FIの適格性事業として定められている。

【PFI対象施設】

- 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
- 庁舎、宿舍等
- 賃貸住宅および教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等
- 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く）観光施設及び研究施設
- 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む）

※斜体は、平成 23 年 6 月改正

3. PFIの事業類型

PFIは、施設・資産の所有形態等により事業方式が類型化されている。現在は、PFI事業者が施設を建設した後、施設の所有権を公共側に移管したうえで、その施設の運営を行うBTO方式が多い。一方、英国などでは、PFI事業者が運営期間中も資産を所有するBOT方式が主流となっている。

【資産の所有形態の類型】

事業方式		内容
BTO	建設・移管・運営 Build・Transfer・Operate	PFI事業者が施設を建設（Build）した後、施設の所有権を公共側に移管（Transfer）したうえで、PFI事業者がその施設の運営（Operate）を行う方式
BOT	建設・運営・移管 Build・Operate・Transfer	PFI事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）し、契約期間にわたり運営（Operate）・管理を行って、資金回収した後、公共側にその施設を移管（Transfer）する方式
BOO	建設・保有・運営 Build・Own・Operate	PFI事業者が施設を建設（Build）し、そのまま保有（Own）し続け、事業を運営（Operate）する方式
BLO	建設・リース・運営 Build・Lease・Operate	PFI事業者が建設（Build）した施設を、公共側が買い取り、PFI事業者はその施設をリース（Lease）し、PFI事業者がその施設の運営（Operate）を行う方式
BLT	建設・リース・移管 Build・Lease・Transfer	PFI事業者が建設（Build）した施設を、公共側に一定期間リース（Lease）し、予め定められたリース料で事業コストを回収した後、行政に施設の所有権を移管（Transfer）する方式
DBO	設計・建設・運営 Design・Build・Operate	PFI業者に設計（Design）、建設（Build）、運営（Operate）を一括して委ね、施設の所有、資金の調達については公共側が行う方式

（資料）東京都におけるPFI基本方針（平成12年12月）より要約

4. 病院PFIの系譜

(「病院PFI推進ガイドライン改定版」日本医業経営コンサルタント協会 より抜粋)

【「第一世代」～暗中模索してのチャレンジ～】

いわゆる「第一世代」とは、高知医療センター、近江八幡市立総合医療センター、八尾市立病院を指している。先例がない中で病院事業にPFI手法を導入した世代であるがゆえ、PFI導入の経緯やその段階、事業スキーム等は三者三様である。

「第一世代」が既に運営開始してきた中で大きな課題として認識されてきたことは、以下に示す病院事業の特性である。

- 業務範囲が広範多岐にわたり、かつ各々の業務に対する専門性が高いこと。
- 日々の業務内容に流動性があること。
- 将来的に医療環境が著しく変化する可能性が高く、業務内容、施設設備に対し対応が求められること。
- PFI事業者と病院職員が協働しなければならない業務が多いこと。

これらの特性については、当然ながら運営開始前より考慮されていたが、PFIによる運営の中で実際には大きな課題としてクローズアップされる結果となった。

その最大の要因は、広範な業務範囲に対する統括マネジメント能力や病院業務に精通した人材がPFI事業者に不在だったことである。結果として、そうした能力および人材の不在により病院現場に混乱が生まれたことは反省点の一つであろう。

【「第二世代」～マネジメント能力の要求～】

「第二世代」とは、東京都多摩総合医療センター・小児総合医療センター、東京都がん・感染症医療センターを指し、「第一世代」で顕在化した課題に対応できるように事業範囲や要求水準を見直した世代である。

「第二世代」は、なお課題は残るものの、事業範囲等を見直し、その改善成果を新たな事業スキームとして取り込んでいる。具体的には、PFI事業者に（統括マネジメント能力、BPR能力を含めて）病院事業への深い理解を求めているものである。その対応策として、大きくは以下の4点が挙げられる。

- 統括マネジメント業務に要求水準を設定し、マネジメント能力を評価できる仕組みを構築したこと。
- 公共側がPFI事業者に求める能力を明確に示したこと。
- 二段階審査を採用し、一次審査の段階で、医療に対する理解、マネジメント能力が把握できるような評価基準を設定したこと。
- 入札時点においては、「協力企業」³の特定を義務付けないようにしたこと。

³ PFIでは病院の各種委託業務をPFI事業者が一括して受託し、当該PFI事業者がその各種業務を各種専門業者に再委託する。「協力企業」とは、PFI事業者から当該専門サービスを再委託される企業を意味する。

【その後の取り組み】

「第二世代」に共通しているのは東京に立地しているということであり、これは民間企業にとって大きな魅力である。そのため、「第二世代」では「第一世代」での課題の多くが解消されていくものと期待されながらも、その事業スキームが一般的・普遍的なものとなることはないと思われる。言い換えれば、東京だからこそ可能であり、他地域では不可能であろう部分も内在する。

しかしながら、「第二世代」で改善・進化させることができた内容を「第一世代」にフィードバック（事業内容への反映）することで、かなりの改善がなされている部分もある。また、「第二世代」のその後の取り組み事例には愛媛県立中央病院、筑波大学等があるが、これらの事例では東京都のスキームをベースとしながらも、残された課題に対する解決策等、独自の工夫を追加した新たな事業スキームを構築している。（以上、「病院PFI推進ガイドライン改定版」日本医療経営コンサルタント協会 より抜粋）

その後、長崎市立病院では、事業範囲を絞り込んだ新たな取り組みを行っている。（次のホームページ参照 <http://www.nmh.jp/newhospital> ）

5. PFIとPPP

近年、PPPという名称や事業方式が広く使われている。PPPは、パブリック・プライベート・パートナーシップの略であり、官と民がパートナーを組んで事業を行う新しい官民協力の形態である。PPPは、たとえば水道や交通などの地方自治体が自ら行ってきた事業に、民間企業が企画・計画段階から参加して、設備は官が保有したまま、設備投資や運営を民間事業者任せの民間委託などを含む手法を指している。PFIとの違いは、PFIは公共が基本的な企画計画をつくるが、PPPでは企画計画段階から民間事業者が参加するなど、より幅広い範囲を民間に任せる手法となっている。

（個人の見解を述べたものであり、当社の意見を代表するものではありません）