

PFI 事業における経営リスク要因と解決策に関する若干の考察

Studies on Inherent Risk Factor of PFI Projects and Its Solutions

安 登 利 幸 (亜細亜大学都市創造学部都市創造学科 教授)

Toshiyuki ANDO (Professor, Faculty of Urban Innovation, Asia University)

〔要旨 / Abstract〕

PFIの事業方式には、サービス購入方式、独立採算方式、ジョイントベンチャー方式がある。サービス購入方式には、収益性のあるものと収益性のないものがあるが、収益性のあるものについては、民間による経営リスクの取りやすい独立採算方式またはジョイントベンチャー方式にできるだけ移行すべきである。

キーワード：公民連携、PFI、サービス購入、独立採算、ジョイントベンチャー

The method of PFI consists of Service purchase, Independent account and Joint venture. Service purchase method consists of profitable and unprofitable projects. Among them profitable projects should be transferred from Service purchase to Independent account or Joint venture, because management risk is definitely easier taken by the private sector through both methods compared with Service purchase.

keywords : Public Private Partnership, Private Finance Initiative, Service purchase, Independent accounting, Joint venture

1. PFI 事業の現状

(1) これまでの実績

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7月30日法律第117号）、いわゆるPFI法が施行されて20年が経過した。この間に実施された事業数（実施方針公表件数ベース）は平成30年3月31日現在で666事業、契約金額で約5兆8,000億円に達する（図表1）。制度が軌道に乗ったと考えられる平成13年度から平成29年度までの17年間の年度当たり実施件数は約38件である。

このように、わが国におけるPFI事業は、一定の定着を見たように思われ、また幸いなことに大きく社会問題となるような失敗事例も見当たらない。

(2) 事業内容

一方、PFI事業の実施主体を見ると、地方自治体の占める割合が8割を超えており、国と独立行政法人（国

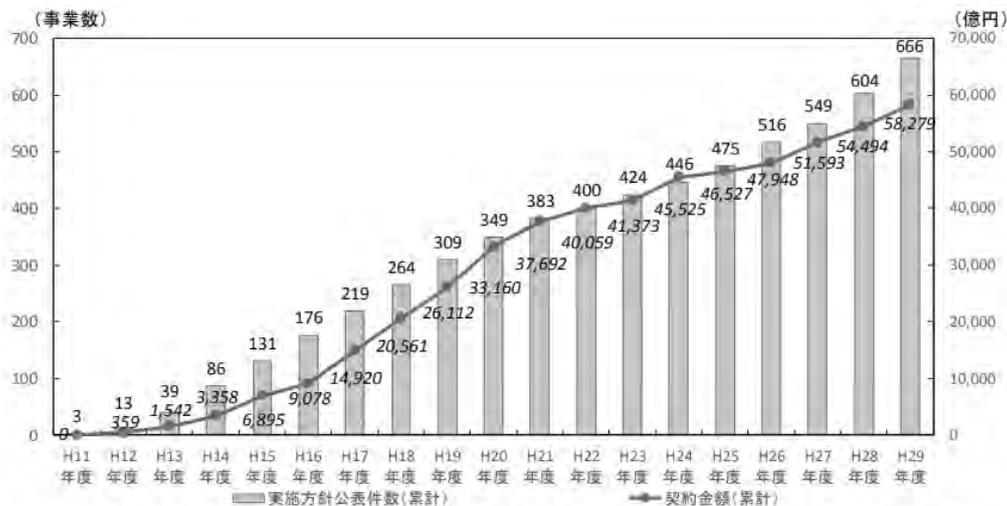
立大学法人など）は併せても2割程度にとどまる（図表2）。これは、地方自治体が、いわゆる「公の施設」や学校、廃棄物処理施設など住民にとって身近な公共施設を数多く提供していることによる。内訳をみると、地方自治体では社会教育施設や文化施設、医療施設や廃棄物処理施設、或は公園や港湾施設が多く、一方、国では事務庁舎や公務員宿舎が多くなっている。その他では国立大学法人などの教育機関において相応の普及が見られる。

2. PFI における経営リスク要因の分析

(1) 事業方式分類の再構成

PFIの事業方式は通常、①サービス購入方式（サービス提供の委託者（国や地方自治体。以下「委託者」という。）がサービスの見返りとして一定額を受託者である特別目的会社（以下「SPC」という。）に支払うもの）、②独立採算方式（委託者がSPCに事業の実施権を付与するが、金銭的な支払いはせず、SPCの収入で

(図表1) 事業数及び契約金額の推移 (平成30年3月末現在)



(注1) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握しているPFI法に基づいた事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。
 (注2) 契約金額は、実施方針を公表した事業のうち、当該年度に公共負担額が決定した事業の当初契約金額を内閣府調査により把握しているものの合計額であり、PPP/PFI推進アクションプラン(平成30年6月15日民間資金等活用事業推進会議決定)における事業規模と異なる指標である。
 (注3) グラフ中の契約金額は、億円単位未満を四捨五入した数値。

(出処) 内閣府民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室)

https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou_set.pdf

(図表2) 分野別実施方針公表件数 (平成30年3月末現在)

分野	事業主体別			合計
	国	地方	その他	
教育と文化(社会教育施設、文化施設等)	3	179	38	220
生活と福祉(福祉施設等)	0	23	0	23
健康と環境(医療施設、廃棄物処理施設、斎場等)	0	105	2	107
産業(観光施設、農業振興施設等)	0	12	0	12
まちづくり(道路、公園、下水道施設、港湾施設等)	18	129	1	148
安心(警察施設、消防施設、行刑施設等)	8	18	0	26
庁舎と宿舎(事務庁舎、公務員宿舎等)	43	15	4	62
その他(複合施設等)	7	60	1	68
合計	79	541	46	666

(注) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握しているPFI法に基づいた事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

(出処) 内閣府民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室)

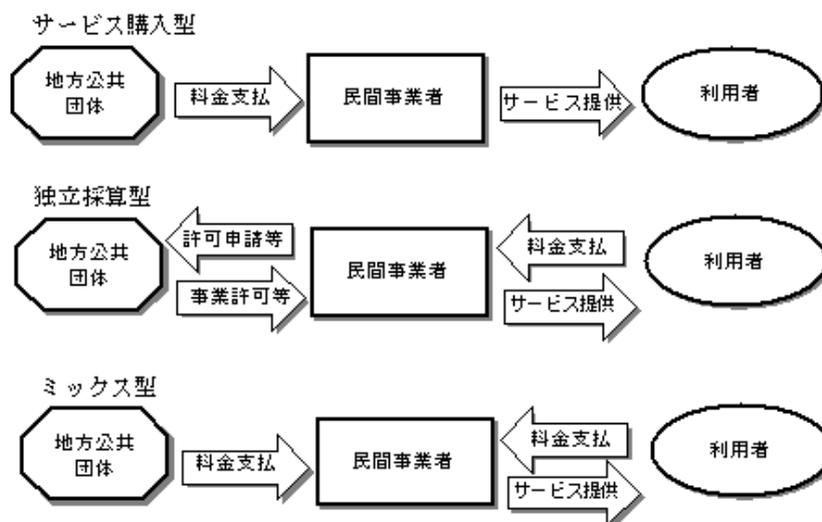
https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou_set.pdf

運営するもの)、③ジョイントベンチャー方式(委託者が一定額をSPCに支払うが、不足分はSPCの収入で運営するもの)といった分類がなされている。例えば、サービス購入型、独立採算型、ミックス型のような分類である(図表3)。なお、図表3では「サービス購入型」などと表記されているが、本稿では「サービス購入方式」「独立採算方式」「ジョイントベンチャー方式」

として記載する。

しかしながら、このような分類からは経営リスクの所在が必ずしも明確にはならない。そこで、本稿では以下のように分類することとした(図表4)。すなわちサービス購入型を「収益型サービス購入方式」と「管理型サービス購入方式」に細分類する。

(図表 3) PFI における事業方式の一般的な分類



(出処) 内閣府 HP¹

(注) ミックス型はジョイントベンチャー型 (方式) と同意。

(図表 4) 収益性とリスクの観点から見た PFI の事業分類

PFI の事業方式	事業全体の収益性	SPC の経営リスク	委託者の経営リスク	委託者の費用負担
独立採算方式	○	○	×	×
ジョイントベンチャー方式	△ (一部)	○	×	△ (一部)
収益型サービス購入方式	○	×	○	○
管理型サービス購入方式	×	×	×	○

(出処) 筆者作成

(2) 独立採算方式およびジョイントベンチャー方式におけるリスク要因

独立採算方式とジョイントベンチャー方式は、委託者が費用の一部を負担するか否かで分けられるが、SPC が経営リスクを取って事業を主導する点では同じである。この場合、経営リスクは全面的に SPC に帰属する。委託者の費用負担は公益性などの理由により収支を下支えするものであり、SPC が経営困難に陥った際にサービスが一時的にストップすることはあるが、経営リスク自体を負うものではない。

したがって、収益性の見誤りや予期せぬ経費の増大による経営リスクは SPC に対する倒産法制によって民事的に処理される。具体的には事業の売却や民事再生法の適用といった形を取る。以下、具体的事例に沿ってみていくこととする。

(a) タラソ福岡の事例

福岡市 PFI 事業推進委員会²によれば、「福岡市は、

ごみ焼却処理施設である「クリーンパーク・臨海」建設に際して、施設建設に対する周辺地域住民の理解を得るための関連施設として、地元要望、市民ニーズ、ごみ処理から生じる余熱の効率的な利用等の観点等から、ごみ焼却により生じる熱エネルギーを利用して市民に健康づくりなどのサービスを提供する施設（以下、「本施設」という。）を整備することとし、「温海水プールにおいて水中運動を行い心身の回復を目的とする施設（タラソセラピー）及び地域交流の促進を目的とする施設を併設し整備することとされたが、福岡市は平成11年7月のPFI法公布及び同年9月の施行を受け、本施設がソフト面を重要視する用途であることに鑑み、「設計」「建設」及び「運営・維持管理」を一括的な管理の中で行う民間事業者の参画が有効であると考え、またサービスの質的向上と効果・効率性の発揮において、民間事業者の有するアイデア、ノウハウが最大限自由に発揮できる手法を採用する必要があると考えた。その結果、福岡市の財政支出における費用対効果も考

えあわせ、タラソ福岡事業を福岡市初のPFI事業として実施した。そして「福岡市の財政支出額の比較を行った結果、福岡市が土地の無償貸付及び電気の無償供与を行い、一定のサービス提供料（15年間で約17億円を上限）を支払うことでPFI事業としての実施が可能と判断した。またPFI事業の先行事例が少ない中であったが民間事業者のノウハウを最大限活用できるよう、事業収入における需要リスクを民間事業者が負担する事業スキームを採用し、これにより、事業者の収入源が福岡市からの一定のサービス提供料の支払及び利用者からの料金収入の2本立てとなるスキームとなった。福岡市は、タラソ福岡事業に関し、PFI法に則り、平成12年3月30日に実施方針を策定し、同年5月30日に特定事業の選定を行った（傍点は筆者。以下同じ）。福岡市は、特定事業選定後に事業者選定を行うための公募要項を作成した。最終的に福岡市が採用した大木建設株式会社（以下、「大木建設」という。）を代表事業者とするグループの提案においては、タラソセラピーの与える付加価値を考慮し、通常のフィットネスクラブにおける料金よりやや高めを設定する一方、利用者数見込みを「一般のフィットネスクラブにおけるデータから推計し」「年間利用者数を24.7万人、年間総売上高を4.4億円と見込ん」だ。「平成14年4月に開業したタラソ福岡は、大木建設グループが事業提案時に想定していた利用者数見込み24.7万人に比べ初年度利用者数は10.9万人と目標の半分にも到達しなかった。また、タラソセラピーとしての特性を明確にしたうえで付加価値の高い施設としての収入を見込んでいたが、レストラン、ショップ等の付帯事業の不振等により、利用者一人あたりの売上についても事業提案時の見込みを下回った。その結果、事業提案時の総売上額見込み4.4億円に対して平成15年3月における決算は総売上額2.1億円と大きく下回り、約6千万円の損失を計上するに至った。

タラソ福岡の申し出により、同社の経営改善のため平成15年7月に本施設のリニューアルが行われた。レストランやショップを廃止し、トレーニングマシンの増設やスタジオの拡張を行い、運営を外部運営業者に委託したことにより利用者数はやや持ち直したが、タラソ福岡の抜本的な収支改善はなされず、平成16年3月期の利用者数は13.3万人となったが、総売上額は2.2

億円と伸び悩み、決算においても1億円以上の損失を計上し、債務超過に陥った。」「大木建設は、劣後融資及びリニューアル工事代金の返済猶予、出向役員の報酬の放棄を行いタラソ福岡の経営を資金繰りの面から支援していた。

しかし、平成16年4月に大木建設が民事再生手続きを開始し、これらの支援続行ができなくなったためタラソ福岡事業の継続が困難となった。」「福岡市は、タラソ福岡が経営破綻した場合に本施設の運営を継続する具体的な方策につき十分な準備がなく、一時的な施設運営についても事業契約や法令における規定について事前に整備することができなかったため、タラソ福岡の本施設閉鎖により、市民へのサービス提供が中断された。」「しかし、平成16年11月30日の施設閉鎖後、新たな民間事業者がPFI事業としてのタラソ福岡事業のスキームを引き継ぐこととなり、平成17年4月より本施設の営業が再開された。当初に施設を建設・運営した大木建設は平成16年に破綻し、別の特定目的会社（SPC）が事業を引き継いだが、会員数の低迷や温海水プールのボイラー改修などの修繕費が足かせとなり、平成29年3月末の契約満了で撤退することになった³。

福岡市は施設の取り壊しも検討したが、タラソの存続を求める利用者の声や事業者からの問い合わせを受け、既存施設を居抜きで貸し付ける方針を決定。

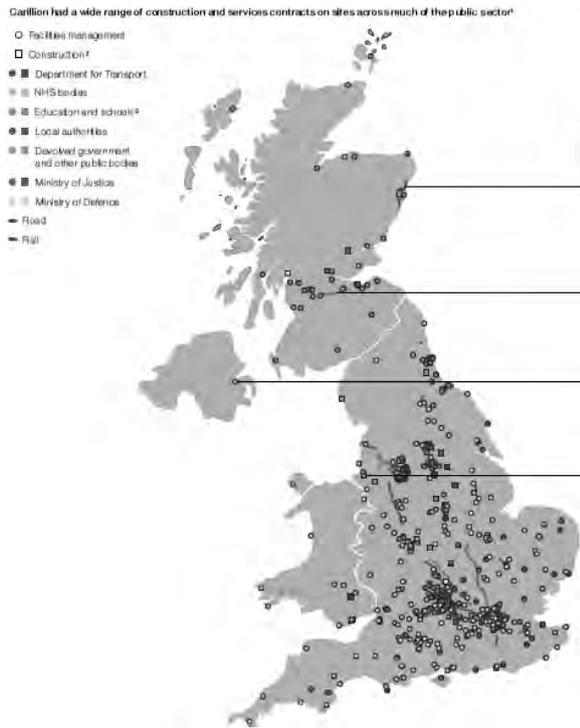
いったん閉鎖した福岡市東区の健康増進施設・旧タラソ福岡が、会員制の総合フィットネスクラブ「ダンロップスポーツクラブ 福岡箱崎店」としてリニューアルされ、平成30年4月13日に約1年ぶりに営業を再開した⁴。

このように福岡市は様々な形で行政的な責任を負うこととなったが、経営リスクについては終始、SPCすなわち民間企業が負担する形となっている。

(b) 英国建設大手カリリオン社の事例

日本経済新聞（2018/1/15）によると、英国建設2位でロンドン証券取引所に上場するカリリオン社は2018年1月15日、即時の会社清算を裁判所に申請した。多額の借入金の返済に行き詰まったためである。取引銀行や政府に資金支援を申し入れていたが、前日までの交渉で合意を得られなかった。カリリオン社は英国を軸にカナダや中東などで建設事業を展開し、従業員数

(図表5) カリリオン社による公共施設運営事業の分布



(出処) NAO (英国会計検査院) 報告書⁸

は世界で約4万3千人にのぼる。英メディアによると、退職給付債務の積み立て不足を含めて約15億ポンド(約2300億円)規模の負債を抱え、資金繰りに窮していた。公共案件に強い同社はこれまで、鉄道や学校のほか政府機関向けの建設を多く手掛けている。英国政府は公

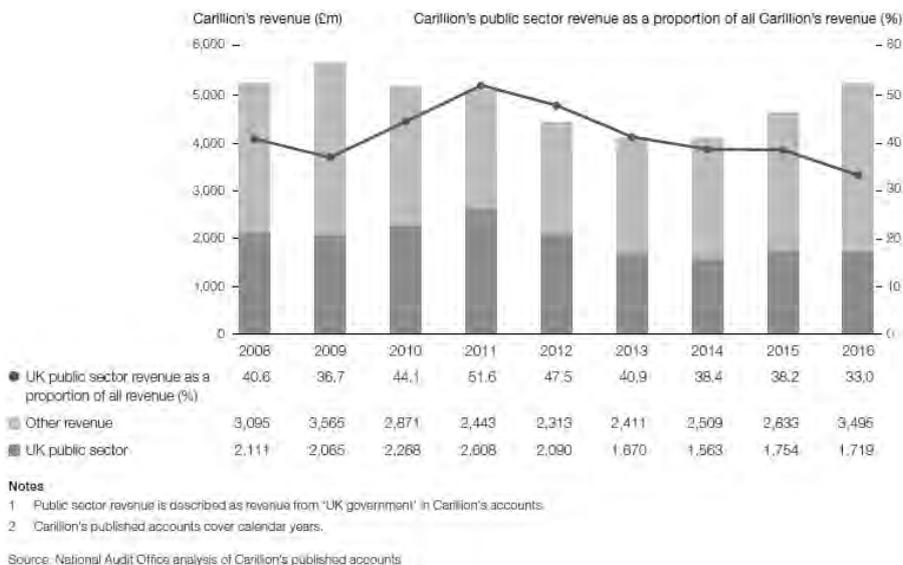
共施設の建設や運営に支障が出ないように、破産管財人に対して当面必要な支援を行う方針を明らかにした。⁵

カリリオン社は、1999年、道路舗装材料の老舗 TARMAC 社から分離独立して設立され、その後、M & A (企業合併) により英国内の公共事業、特に FM (Facility Management 公共施設運営) 市場や PPP (公民連携) 市場に注力し、海外市場(カナダ及び中東)へも拡大展開していた。NAO (National Audit Office 英国会計検査院)によると、カリリオン社の公共部門売上高は国防/鉄道/病院を中心に1,719百万ポンド(2016年度)で契約数は学校/病院/鉄道を中心に423件(2018年1月時点)であった。2018年1月の政府による支援拒否に至る際に4案(即時清算/段階的清算/売却/救済)を検討し段階的清算(代替企業に経営を移管した後、清算)が選択された。⁶

一方、英国の競争当局である競争・市場庁は18日、英監査業界の改革に関する最終報告書を公表し「ビッグ4」と呼ばれる4大監査法人グループについて、監査とそれ以外の業務を組織内で分離するよう求めた。大手4社の寡占が監査の質を下げていると問題視し、上場する大企業には複数の監査法人による共同監査を義務付けることも提言した。

英政府は報告書への見解や対応方針を90日以内に明らかにし、法制化の必要性などを判断する。英国では建設大手カリリオンが2018年1月に経営破綻したのを

(図表6) カリリオン社における公共施設運営事業の社内シェア



(出処) NAO (英国会計検査院) 報告書⁹

機に、経営悪化を見抜けなかった外部監査人のKPMGなど大手監査法人への批判が強まったため、競争・市場庁が2018年12月、利益相反リスクを減らすため監査とそれ以外の非監査業務を組織内で分けたり、共同監査を導入したりする案を示して意見を募っていた。最終報告書はこれまでの議論を踏襲し、まず大手4グループについて、決算書類が正しいか調べる監査業務と、経営や税務戦略を指南するコンサルティングなどの非監査業務を運営上分離するよう求めた。また、グループ内で経営や収益管理などを分け、監査部門は監査に集中すべきだと訴えた。⁷

この事例は、SPCが経営リスクを負って破綻したのであるが、さらにスポンサー企業が経営不振になってしまったことによる影響が大きい。福岡市の事例では大木建設の破綻の影響は限定的であった（大木建設がPFI事業を数多く手掛けていたわけではない）が、カリリオン社の場合は、SPCとスポンサーの倒産分離が十分ではなく、加えてカリリオン社のPFI事業への参画数が多く、カリリオン社の経営もPFIに依存する率が高かったことが事態をより深刻にした。このような事態を受けて現在、英国ではPFIと、その後継であるPFI 2について公民連携政策を検証中である。¹⁰

(c) まとめ

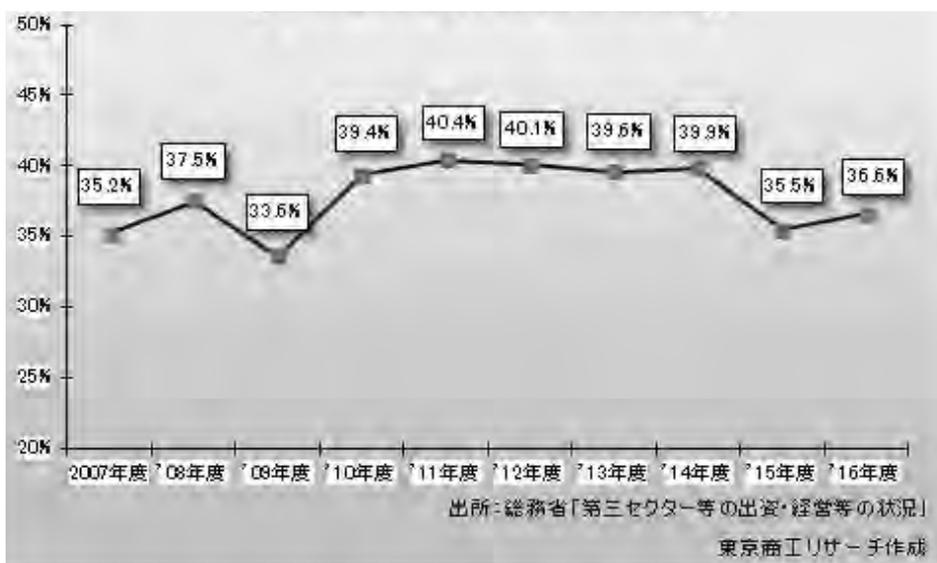
以上、2つの事例について見てきた。タラソ福岡は

失敗事例として紹介されることが多いが、倒産法制が機能し、行政側の経営リスクに歯止めがかかったという意味では逆説的ではあるが成功事例かもしれない。実際には事業譲渡の形を取って事業が継続されたが、委託者である福岡市が赤字経営にずると引き込まれるといった事態にはならず比較的短期間に事業の再建に移行できたといえるからである。赤字経営にずると引き込まれていく事例の多かった第三セクターの反省といった視点から見れば成功事例であろう（図表7）。

この事例について大和総研グループの報告書（2011）も以下のような指摘をしているが、まとを得たものといえよう。¹²

「失敗事例として、しばしば採り上げられるタラソ福岡PFI事業であるが、民間にリスクを移転できた官民連携ファイナンスの観点からみれば、むしろ成功事例なのではないか。従来型の「第三セクター」で典型的な、官側が無制限にリスクを負ってしまうモデルに対しての話である。自治体は、(かつては)第三セクター等がローン契約を結ぶに際して金融機関に損失補償を供していた。補助金や追加出資で赤字を補てんすることもあった。ビジネスは生もので営業収入に不安定さが付きまとう。返済その他の支払に際し資金ショートすることもある。第三セクター等がそうならないよう、自治体が保険者のようにふるまって第三セクター等の

(図表7) 第三セクター等の経常赤字法人比率



(出処) 東京商工リサーチ HP¹¹

キャッシュフローを調整していたのだった。保険者たる自治体からみれば、予測がつかない補てん金を支出するリスクを抱えることになる。ポイントは、支出そのものよりむしろその支出が不確定なことが本質的な問題であることだ。」

一方、カリリオン社の事例においても、倒産法制が機能しており、独立採算方式のためカリオン社は事業ができない状態に至った。しかし、この事例では3つの大きな課題を提起していると思われる。第一は、事業の公益性が強いため英国政府としてサービスの停止を座視することができず、事業継続のために財政出動を余儀なくされたこと、第二に、SPC とスポンサー企業であるカリリオン社との間でいわゆる倒産隔離が働かず、カリリオン社の倒産がSPC に直ちに波及したこと、第三に、カリリオン社の公共施設運営事業への依存度が非常に高く影響が広範囲に及んだことである。(図表5) (図表6)

ついでにといっては語弊があるが、監査法人における監査機能の欠陥までもが露呈してしまった。これはモニタリング機能の問題であるので、この稿では取り上げない。

逆説的に言えば、この3点を回避する点に留意することで、独立採算方式およびジョイントベンチャー方式において、より健全なPFI事業を運営することが可能となろう。健全という意味は、SPCの経営上のリスクは倒産法制によってコントロールし、委託者は、行政責任を負うものの、コントロールの困難な民事上の責任をできるだけ回避することができるということである。

(3) 収益型サービス購入方式におけるリスク要因

収益型サービス購入方式は、委託者に経営リスクがあり、SPCにはサービス購入費として一定額が支払われるためSPCの業務範囲は狭く、かつ経営リスクも限定的である。したがって、SPCが支援し委託者が経営する事業が赤字に転落するなど、委託者の経営に問題があった場合に、SPCの経営の巧拙とは関係なくPFI事業は頓挫する。

例えば、近江八幡市立総合医療センターのケースがこれに相当する。この事例では「近江八幡総合医療センターは、旧市民病院を移転する形で、施設整備費約

145億円で2006年10月に開院。ゼネコン大手の大林組を代表とする特定目的会社 (= SPC) 「PFI 近江八幡」が建設、運営し30年後に市に無償で譲渡する契約だった。」

「近江八幡総合医療センターの当初計画では、新築効果を期待して医業収益を年間100億円と見込んだ。しかし入院患者が伸びず06年度は75億円、07年度は84億円にとどまり、実質赤字は8億5000万円に膨らんだ。自治体の財政負担を減らすため民間資本を活用して公共施設を建設、運営する「PFI方式」を病院では全国に先駆けて導入した近江八幡市立総合医療センターであったが、このように経営難に陥り、2018年12月にPFI契約を解除した。経営再建のため市が設置した検討委員会は当初計画を「経営上の試算は井勘定」と指摘。榎系院長も今年3月の論文で「医師数が確保されていない中では机上の数字。甘い計画のツケが押しつけられた」と発表した。¹³

「近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言書」(2008年1月)では、このままではPFI事業の継続が市財政を圧迫し、2011年度に市が財政再生団体に転落する恐れもあると指摘した。これを受け、近江八幡市は再建築として、SPCに支払う建設費の金利総額99億円をなくすため、病院施設をSPCから一括で買い取ることとし、SPCに委託している清掃や給食業務を、市が業者に直接委託し、PFI契約は損害賠償をしたうえで解除した。¹⁴

このようなケース、すなわち収益型サービス購入方式においては、委託者である自治体が経営リスクをコントロールできないまま経営を続けていく可能性があり、倒産法制が希薄な行政システムの中で、ずるずると赤字経営を継続していく可能性がある。幸い近江八幡市の場合は、財政問題が深刻になる前にPFI事業の契約を破棄する形で仕切り直しをしており評価できよう。しかし、収益型の事業でありながら、サービス購入方式としたために委託者に経営リスクが内在し、かつ、そのリスクの把握が不十分であったことは否めない。

(4) 管理型サービス購入方式におけるリスク要因

一方、管理型サービス購入方式では、基本的には公共施設を運営、維持管理するだけであり、収益事業を

行わないので、経営リスクといったものはほとんど生じない。すなわち運営部分が少なく効率的な維持管理に重点が置かれる。PFI 制度を利用する狙いとしては委託者と SPC の間における経営リスクの分担というよりも公共施設の複合化、多機能化、バンドル化などによる維持管理の効率化、つまり費用対効果の最大化が主眼となる。

ここでは、失敗事例との指摘もある桑名市立中央図書館のケースをとりあげる。設立の経緯は以下のとおりである。¹⁵

桑名市の旧図書館は市役所の旧庁舎を利用していたため、狭隘で機能面での限界もあり、図書館建設への要望が強かった。市は1998年度の「第4次総合計画で図書館を総合的な生涯学習の拠点施設と位置付け、1999年2月に桑名市 PFI 推進委員会を設置した。

PFI 法が制定されたことにより、PFI を行革の手法として位置づけたことによる。その後、図書館のほか、保健センター、勤労青少年センターとの集約、複合施設化へと計画は移行した。2000年9月に PFI 導入可能性調査を日本経済研究所に委託している。そして、可能性調査によって、市の財政負担削減率2.5%~9.5%で VFM が達成されるとの結論を得ている。(中略) 中央図書館が入る複合施設「くわなメディアライブ」には1階に多目的ホール、プレイルーム(託児所)、生活利便施設としてタリーズコーヒーが入っている、2階に中央保健センター、勤労者青少年ホーム、そして3階・4階に中央図書館が入る。このうち、運営まで PFI 事業者の業務としているのは図書館だけである。

落札したのは鹿島・TRC グループで、総額約116億4,000万円、30年契約で PFI によって財政負担削減率は約22%(21億5,200万円)とされている。PFI 事業者(SPC)の事業範囲は、くわなメディアライブの設計・建設、維持管理と図書館運営業務の一部となっている。30年間の契約期間終了時に、施設の所有権を市に無償譲渡する BOT 方式である。土地は市が PFI 事業者に無償で貸与している。保健センターと勤労青少年ホームは市の直営による運営であり、図書館についても運営・サービス方針の決定、図書館資料の選定、除籍の決定などは市がおこなう。このため図書館長をはじめ正規職員2名、嘱託職員4名が図書館に配置されている。

しかし、前掲書¹⁶では、桑名市立中央図書館は失敗であるとして批判している。その理由は以下のようなものである。

- ① 財政負担の軽減すなわち VFM の根拠が不明である。
- ② 支払いの平準化というメリットは副次的なものである。
- ③ 不十分な図書購入費に拘束されており市民の要求に十分に答えられない。
- ④ 契約社員を使って人件費を抑制している。
- ⑤ 選書、貸出し、レファレンス、児童サービスのよ様な専門的業務は英国のように直営でやるべきである。また、以下のような指摘もある。

「桑名では、PFI を選択することによって21億5,200万円の財政負担削減が達成されたとしている。しかし、桑名市立中央のサービス購入量は田原市全館の図書館費より高額であるにもかかわらず、図書館活動の実績では劣っている。桑名と田原の経費、活動実績を比較すると、PFI によって「低廉かつ良好なサービスの提供」が実現しているとはいえない。」

しかしながら、前掲書の批判は、PFI を導入することが間違っているという根拠になるものとは到底思えない。例えば、財政負担の軽減が見込めない、VFM の計算根拠が曖昧である、という指摘を受ける余地はあるかもしれないが、より透明かつ精緻に計算することによって、この問題は解消できる。支払いの平準化という手法は乱用してはならないが、副次的であっても工事期間の短縮を可能にすることによる経費の縮減などのメリットもある。したがって平準化することが悪いということはない。図書購入費は市の予算の問題であり PFI とは無関係である。契約社員を採用するのが是非かは議論の余地があるかもしれないが、潜在的な民間人材をタイムリーに採用して投入することができるという PFI 方式のほうが、公務員型の採用方式よりも弾力的でありタイムリーであるという点では優れているといえよう。選書などの業務を公務員の業務領域に留めることは可能であり、そのほうが良ければ、そういう選択肢は行政の判断で可能である。

事細かに反論を展開してみせたが、筆者が指摘したのは、図書館事業のサービスのあり方における桑名市の「図書館行政の巧拙」(たとえ拙い点があったにせ

(図表 8) PFI における事業類型の比率

	国	独法等	地公体	合計
サービス購入型	83.9%	87.5%	85.5%	85.4%
ジョイントベンチャー型	1.1%	4.2%	7.3%	6.3%
独立採算型	15.1%	8.3%	7.2%	8.2%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

2018.4.1現在 (646件中)

(出処) PFI 年鑑2018年版 (PFI 協会)

よ)に対する批判と「PFIという手法を採用すること」の是非への批判が混在していて、すべてPFIが悪いという方向で説明しようとしている点で間違っているのではないかということである。

結論を言えば、管理型サービス購入方式においては、大して経営リスクはなく、PFIの導入に何ら問題はないと思われる。実際、指定管理者制度を用いてレベルの高い図書館経営をしている自治体も少なくない。例えば東京都武蔵野市にある武蔵野プレイスは、図書館や生涯学習支援、市民活動支援、青少年活動支援など複数の機能を融合させた複合施設であるが、「活発な活動を誘発する」として高く評価され、ファシリティマネジメント大賞の最優秀賞を受賞している¹⁷。基本コンセプトが良ければ指定管理者制度によっても優良なサービスが可能であり、PFIであっても指定管理者であっても大きな違いはないだろう。

3. 経営リスク要因の分析と回避策

(1) PFI 事業における経営リスクの所在

以上の事例分析から得られるPFI事業における経営リスクとは何であろうか。

PFI事業の大半は、サービス購入方式として位置付けられている(図表8)。その中には病院や集客施設のように委託者が経営責任や経営リスクを負うものと、庁舎など経営リスクのない事業についてSPCに運営、維持管理を委託するだけのものがある。

一方、独立採算方式とジョイントベンチャー方式においては、収益性の程度によって、委託者からSPCへの支援の程度は異なるもの、経営責任と経営リスクは基本的にSPCにある。このことから、PFI事業において重要なことは、経営リスクが委託者にあるのか、それともSPCにあるのかであって、サービス購入方式であるか、独立採算方式ないしジョイントベンチャー方

式であるかということではない。

(2) 経営リスクの所在に基づく事業方式の再確認

上記から惹起される問題点として提起したい点は以下のとおりである。

収益型サービス購入方式のPFI事業は、そもそも行政は企業会計を通して経営リスクを負担する仕組みになっていないのであるから、経営リスクを負担する収益型サービス購入方式によってPFI事業を行うことは望ましくない。事業を実施するとしても経営リスクの限定される一部の事業に限定すべきである。さらに言えば、サービス購入方式を通じて行うPFI事業は、できるだけ管理型サービス購入方式に限るべきであろう。

一方、独立採算方式やジョイントベンチャー方式においては、企業会計や倒産法制を通じて経営リスクをコントロールできるのであるから、収益性のあるサービス購入事業については、できるだけ、独立採算方式によるのが望ましい。収益性が低い、或は著しく公益性の高い事業については、ジョイントベンチャー方式を採用して公益性のレベルに応じて資金援助をすべきである。このような方法で行政の経営リスクを限定することができるのではないだろうか。

参考文献

- ・内閣府 HP 民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室)
https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou_set.pdf
- ・内閣府 HP 民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室)
https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso11_01.html
- ・「タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」平成17年5月12日発表
- ・https://www.nishinippon.co.jp/feature/local_councilor/article/313809/
- ・<http://qbiz.jp/article/131818/1/>
- ・<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO25714580V10>

- C18A1TI1000/ を基に筆者加筆
- ・ 建築コスト研究 No.105 (2019年4月号)
 - ・ 日本経済新聞 (2019/4/18)
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO43919350Y9A410C1EAF000/>
 - ・ Investigation into the government's handling of the collapse of Carillion by National Audit Office
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Investigation-into-the-governments-handling-of-the-collapse-of-Carillion.pdf>
 - ・ Investigation into the government's handling of the collapse of Carillion by National Audit Office
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Investigation-into-the-governments-handling-of-the-collapse-of-Carillion.pdf>
 - ・ 東京商工リサーチ https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20181002_01.html
 - ・ 大和総研グループレポート (鈴木文彦) 2011.3.30
<https://www.dir.co.jp/report/consulting/reg-revitalization/110330.html>
 - ・ 近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言書 (2008)
<http://www.city.omihachiman.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000001/1508/teigensyo.pdf>
 - ・ 2008/10/31 共同通信
http://www.shikoku-np.co.jp/national/medical_health/20081031000048
 - ・ 「PFI 神話の崩壊」2009 (自治体研究社)
 - ・ http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/018/836/musashino122_012_topics1-2_sai.pdf
 - ・ PFI 年鑑 (PFI 協会) 2018年版
- 注
- 1) 内閣府 HP https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso11_01.html
 - 2) 「タラン福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」平成17年5月12日発表
 - 3) https://www.nishinippon.co.jp/feature/local_councilor/article/313809/
 - 4) <http://qbiz.jp/article/131818/1/>
 - 5) <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO25714580V10C18A1TI1000/> を基に筆者加筆
 - 6) 建築コスト研究 No.105 (2019年4月号) p58-65
 - 7) 日本経済新聞 (2019/4/18) を基に筆者加筆 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO43919350Y9A410C1EAF000/>
 - 8) Investigation into the government's handling of the collapse of Carillion by National Audit Office p12
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Investigation-into-the-governments-handling-of-the-collapse-of-Carillion.pdf>
 - 9) Investigation into the government's handling of the collapse of Carillion by National Audit Office p16
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Investigation-into-the-governments-handling-of-the-collapse-of-Carillion.pdf>
 - 10) https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn181106/
三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング2018.11.6
 - 11) https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20181002_01.html
 - 12) 大和総研グループレポート (鈴木文彦) 2011.3.30
<https://www.dir.co.jp/report/consulting/reg-revitalization/110330.html>
 - 13) <http://www.tokyo-np.co.jp/s/article/2008103101000072.html>
https://kurie.at.webry.info/200810/article_66.html
「近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言書」
<http://www.city.omihachiman.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000001/1508/teigensyo.pdf>
 - 14) 2008/10/31 共同通信
http://www.shikoku-np.co.jp/national/medical_health/20081031000048
 - 15) 「PFI 神話の崩壊」2009 (自治体研究社) pp110-111
 - 16) 「PFI 神話の崩壊」2009 (自治体研究社) pp112-124
 - 17) 武蔵野プレイスは「第12回日本ファシリティマネジメント大賞」において最優秀賞 (鵜澤賞) を受賞した。
http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/018/836/musashino122_012_topics1-2_sai.pdf