

我が国 PFI 15年の軌跡と今後の展望（抄録）

～波乱の展開から 今 新たなステージへ～

かなや たかまさ
金谷 隆正

一般財団法人日本経済研究所 上席研究主幹

序 「今 なぜ PFI を考えるのか」

—本稿の背景・目的と問題意識—

(1) 本稿の背景 《期待高まる PFI の活用》

今、国や地方公共団体の財政事情が厳しさを増す中で、「全国各地の公共施設やインフラ等の老朽化・更新対策」等、我が国経済社会が直面する重要課題の解決手法として、久々に「PFI」が世の注目を集めている。

そもそも PFI は、今から約15年前、当時、我が国経済が閉塞状態にある中で、「民間の活力を活用、公共施設整備等を効果的かつ効率的に実施し得る新たな事業手法」として、苦境打破の期待を担い英国より導入されたものである。（1999年9月いわゆる PFI 法施行）

以来15年、PFI は「官から民へ」の社会潮流を追い風に、公民連携事業手法として、我が国に一定の普及・定着を見る一方、近年、実務上のトラブルや課題の顕在化等もあり、その事業実施状況は低迷を余儀なくされている。

ところが、昨今、失速気味の PFI が、冒頭に示したような重要課題解決の切り札として急浮上、再び世の期待を集めているのである。そして国が動いた。2011年6月の新成長戦略、さらに2013年6月の「日本再興戦略」で、インフラ事業等における「PPP／PFI の推進」を重要施策として位置付けるとともに、その実現に向けて2011年及び2013年に PFI 法を改正するなど制度面の整備を行ったのである。

まさに、我が国 PFI のリスタートに向け、機は熟し、舞台も整った感はある。問題は、我が国でインフラ PFI 事業等の実績が乏しい中、いかにイン

フラはじめ多様な分野への PFI 活用の具体的な道筋を見出していかである。今後の我が国経済社会の成長に向け、今や「PFI の有効活用」が重要な一つのキーワードになっている。

(2) 本稿の目的 《PFI をより有効に活用していくために》

本稿では、上記背景に鑑み、我が国 PFI について、導入以来15年間の軌跡を丁寧に辿ることによりその特性や課題を把握したうえで、インフラ事業等への PFI 有効活用のポイントを明らかにするとともに、今後の望ましい発展の方向性を提示していくことにしたい。

具体的には、我が国 PFI の過去・現在・未来を俯瞰することにより、以下の4つの論点（①「我が国 PFI の特性と課題」 ②「近年の PFI をめぐる動向」 ③「インフラ事業等への PFI 活用のポイント」 ④「今後の望ましい PFI 発展のあり方」）を明らかにしていく。

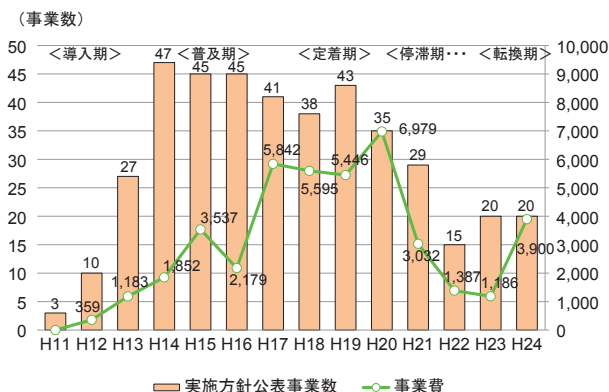
（なお、本稿は同名の研究レポートの概要版として、その一部を抜粋編集したものである）

I 我が国 PFI 導入と当初10年間の展開

—順調な普及と表出した特色・課題—

我が国 PFI の15年の歴史を振り返ることにより、我が国 PFI の特色と課題、事業環境の変化等、PFI の現状や未来を考える上での重要な要素が浮かび上がってくる。そこで、まずは第 I 章で PFI が我が国に導入され、普及・定着を見るも停滞状況に陥る1999年から2009年頃までの前半10年間を振り返ってみたい。

図表1 PFI実施方針公表件数と事業費



〔出典〕内閣府「PFIの現状について」（平26/2）より作成
データは平25年9月末現在

最初に1999～2012年度の14年間にわたる我が国PFI事業実施状況（実施方針公表件数と事業費）を俯瞰する【図表1】。導入後当初4年間で急速に普及、以後9年目頃までは安定裡に推移、我が国への定着も窺われたが、10年目頃より伸び悩み傾向が明らかになっている。こうした実施状況の盛衰は何を意味するのか？ その背景には何が？ まさにPFI導入からの10年間は波乱万丈の時代だ。そして、この期間に我が国PFIの枠組みや特色が形成されるとともに、PFIに係る様々な課題も表出したのである。

以下、この導入当初10年間について、「導入期」「普及期」「定着期」「停滞期」の4つのステージに分け、事業実施状況、環境変化、制度整備、事例、発生課題等を略述していきたい（その後の5年間は「転換期」としてⅡ章で言及）。

なお、この導入当初10年間における主な出来事を年表に示せば【図表2】の通りである。

Ⅰ-1 導入期 [1999～2001年頃]

《PFI来たる！ 地方公共団体の挑戦》

(1) 我が国PFIの誕生とその背景

—景気対策としてスピード導入—

PFIは、英国において1990年頃行財政改革の実施策として生まれたものであるが、90年代後半、景況

図表2 我が国PFIのあゆみ(1)（当初10年の流れ）

97年秋	緊急経済対策でPFIの導入言及
98年5月	いわゆるPFI法 法案国会提出
99年9月	PFI法施行
00年3月	国のPFI基本方針公表
01年1月	「実施プロセス」「リスク分担」の2ガイドライン公表
	以降03年6月までに「VFM」「契約」「モニタリング」の3ガイドライン公表
04年6月	内閣府PFI推進委員会 中間報告（今後の方向性提示）
06年11月	PFI関係省庁連絡会議幹事会申し合わせ（競争的対話の提示）
07年11月	内閣府PFI推進委員会 報告（課題の総括と対応策）
09年4月	内閣府よりPFI事業契約に関連した基本的考え方を提示
09年9月	民主党中心の新政権発足

低迷や財政逼迫に苦しむ我が国では、国や地方公共団体の多額の財政負担なしに社会資本整備等を実施し得るPFIの仕組みに着目、景気対策の視点からその導入が進められた。導入目的が「景気対策」にある以上、重要なのはスピード実施であり早期普及だ。1997年秋の緊急経済対策で導入に言及以来、PFI法施行（1999年9月）まで僅か2年。我が国PFIはこうした景気対策を目的としたスピード導入により、他の法制度との関係調整や具体的実務プロセスの構築等を十分行わずに、早期の事業実施に取り組んだ結果、①「走りながら考えるPFI」（実施してみて課題が発生すればその都度対応を検討）②「発注者が主導権を握るPFI」（国等が設定した枠組みがない中、地方公共団体等発注者が早期に事業を形成・実施）③「財政負担減重視のPFI」（景気対策である以上、公共側はPFIの財政負担繰延効果や削減効果に期待。事業実施の際もVFMを重視）といった個性を導入当初より宿命的に有することになったのである。

(2) スタートダッシュ成功の要因

—地方公共団体の果敢な挑戦—

スピード導入された我が国PFIは、実施件数の急伸、活用分野の広がり等、早期普及に向け予想以

上の好スタートを切ることに成功した【図表1】。この最大の要因としては、地方公共団体によるPFI事業への果敢な挑戦があげられる。その挑戦を可能にしたのは、厳しい財政事情、首長以下の進取の精神や優れた実務能力、地域事情にマッチした事業形成、民間企業や金融機関の優れた対応力、そしてアドバイザーの支援 等であったといえよう。

(3) 導入期のPFI事業案件の特色

ーモデル案件の創出ー

図表3は、各ステージ別に主なPFI事業事例を整理したものである。導入期から、その後のPFI実務のモデルとなる案件、民間ノウハウを活用した案件等、先駆的案件が相次いで表出している。

図表3 各期別主なPFI事業例の概要

期	〔発注者〕／事業名	事業概要	実施時期
導入期	1. 〔神奈川県〕 県立近代美術館新館等整備事業	新設する新館の整備維持管理、運営（一部）と既設の本館・別館の維持管理	実：2000/7 契：2001/7 開：2003/10
	2. 〔桑名市〕 図書館等複合公共施設整備	図書館、保健センター等の移設建替における整備。 維持管理、図書館等の運営	実：2001/6 契：2002/6 開：2004/10
	3. 〔杉並区〕 公会堂改築・維持管理・運営事業	公会堂改築における施設整備、維持管理及びホール、カフェ等の運営	実：2001/12 契：2002/12 開：2006/6
普及期	4. 〔文科省、国交省〕 中央合同庁舎7号館整備事業	文科省、会計検査院の建替における、庁舎及び付帯する民間施設の整備・管理運営	実：2002/6 契：2003/7 開：2007/10
	5. 〔法務省〕 美祢社会復帰促進センター整備・運営事業	男女併設型初犯刑務所の設置における施設の整備、維持管理、運営	実：2004/3 契：2005/6 開：2007/4
	6. 〔仙台市〕 新天文台整備・運営事業	プラネタリウム等を有する新天文台整備における建設、維持管理、運営	実：2004/2 契：2005/6 開：2008/7
定着期	7. 〔東京都〕 多摩広域基幹病院等整備等事業	都立病院の統合・再編に伴う新病院（1350床）整備、管理、診療以外の運営	実：2004/10 契：2006/9 開：2010/3
	8. 〔国交省〕東京国際空港国際線旅客ターミナルビル整備運営	国際線旅客ターミナルビル駐車場等の設計、監理 維持管理、運営	実：2005/4 契：2006/7 開：2010/10
	9. 〔墨田区〕 総合体育館建設等事業	区立体育館等の建替における施設整備、維持管理、運営	実：2005/7 契：2007/4 開：2010/4
停滞期	10. 〔横浜市〕 川井浄水場再整備事業	基幹浄水場の更新における浄水場全体の再整備、維持管理、運転	実：2007/12 契：2009/2 開：2014/4
	11. 〔国交省〕 甲府地方合同庁舎及び公務員宿舎整備等	地方合同庁舎整備における施設整備、維持管理、運営。公務員宿舎整備、維持管理	実：2008/2 契：2009/3 開：2012/1
	12. 〔東京大学〕（本郷） 総合研究棟施設整備事業	総合研究棟建替における施設整備、維持管理及びレンタルラボ、食堂等運営	実：2009/4 契：2010/3 開：2012/12
転換期	13. 〔まんのう町〕 中学校・図書館等複合施設整備＋図書館運営	中学校の改築・維持管理、図書館・体育館の整備・維持管理・運営、町内公共施設62の維持管理	実：2010/4 契：2011/8 開：2013/4
	14. 〔徳島県〕 県営住宅集約化PFI事業	12の県営住宅団地を3団地に集約整備、維持管理及び付帯福祉事業等	実：2012/2 契：2013/3 開：2016/3
	15. 〔女川町〕 水産加工団地排水処理施設整備	水産業関連施設に係る排水処理施設整備・運転	実：2013/7 契：2014/3

注 〔実施時期欄〕 実：実施方針 契：PFI事業契約締結 開：供用開始、開業。
PFIインフォメーション、関係地方公共団体HP等をもとに筆者作成。

I-2 普及期 [2002~2004年頃]

《本格派 PFI 案件の登場》

(1) 国等による大型案件・運営重視型案件始動

—これぞ PFI 本格派案件登場—

スピード導入された我が国 PFI は、順調に普及が進み、事業実施件数も導入 4 年目の 2002 年度には 47 件、続く 2003、2004 年度とも 45 件を記録する等

【図表 1】、代表的な公民連携事業手法としてのポジショニングを確保した。この背景には、当時の「官から民へ」の社会潮流の下、導入期に続く地方公共団体の着実な取り組みや、国の PFI 始動に伴う「大型」（中央合同庁舎）、運營業務に重点をおいた「運営重視型」（刑務所）など本格派 PFI の登場等があったものと思われる。我が国 PFI は、導入後約 5 年に

事業形態	所有形態等	事業期間等	事業の特色等
混合型（基本はサービス購入型。一部独立採算あり）	BOT	開館後30年 8グループ応募	我が国 PFI 実務の基本型。レストラン、ミュージアムショップ等で民間ノウハウをフル活用
サービス購入型	BOT	開館後30年 6グループ応募	初の本格的図書館 PFI 事業 図書館運営の大部分が PFI 対象 中心市街地活性化にも寄与
混合型（事業者収入は、ホール等収入+区のサービス購入費）	BOT	開館後30年	初の文化ホール PFI 事業。PFI 事業者の収入は、ホール、カフェ等の利用料収入と区からのサービス委託料の組合せ
混合型（庁舎部分はサービス購入型。民間部分は独立採算型）	BTO 事業費883億円	契約後20年 （開館後15年） 3グループ応募	超大型庁舎 PFI。民間収益施設との併設、都市再開発事業との一体的実施等が特色
混合型（基本はサービス購入型。売店、食堂等は独立採算型）	BTO 事業費517億円	約20年 （開設後15年） 3グループ応募	初の刑務所 PFI 事業。大型かつ運営重視型事業。構造改革特区を活用。地方活性化にも寄与
サービス購入型	BOT	約33年 （開館後30年） 2グループ応募	運営は PFI 事業者（市より順次移管） PFI 事業者を指定管理者に選任、サービス購入費は入館者数に連動
サービス購入型	BTO 事業費約2000億円	約19年 （開設後15年） 4グループ応募	最大の病院 PFI 事業。 PFI 事業者には病院業務マネジメント能力を期待。2段階審査実施
独立採算型	BOT 事業費約800億円	30年 4グループ応募	初の本格的空港 PFI で、最大の独立採算型事業。運営能力重視のため施工を PFI 事業から除外。
混合型（事業者収入は、施設利用収入・事業収入+区委託料）	BTO 事業費147億円	23年 （開設後20年） 3グループ応募	好立地もあり、PFI 事業者が体育館運營業務の大部分を実施。民間活力フル活用事業
サービス購入型	BTO 事業費265億円	約25年 （供用開始後20年） 4グループ応募	初の本格的水道 PFI 事業で、インフラ PFI の先駆的案件。民間の技術ノウハウ活用も期待
混合型（基本はサービス購入型。一部食堂等独立採算型）	BTO 事業費93億円	約13年 （供用開始後10年） 1グループ応募	合同庁舎と公務員住宅の一体整備 防災拠点機能、まちづくりへの貢献等も特色
混合型（食堂等一部独立採算型）	BTO（レンタルラボ等一部 BOT） 事業費78億円	約14年 （開館後11年） 3グループ応募	BTO（教育研究施設）と BOT（レンタルラボ付帯施設等）が併存、民活と適切な官民リスク分担を図る
サービス購入型 本体6グループ応募 図書館運営3グループ	BTO 及び BOT （民間提案による） 事業費約82億円	本体業務は供用開始後20年か25年 （民間提案による） 図書館運営20年	小規模自治体による複合型 PFI、本体業務（施設整備・維持管理等）と図書館運営を別個に事業者選定 所有形態、期間は民間提案による
混合型（基本はサービス購入型。付帯事業は独立採算型）	BOT 事業費65億円	21年 （供用開始後18年） 6グループ応募	大型公営住宅 PFI（対象645戸）。 施設所有・管理、付帯福祉事業運営等広範に民間活力を活用
サービス購入型	BTO 事業費	20年 1グループ応募	震災復興に係る PFI 事業。水産関連排水の一元的处理・管理に寄与

して全国に普及、そして「これぞPFI」というべき本格派案件の登場をみるに至ったのである。

(2) 国等による事業実施環境整備の進捗

—実務ガイドラインの公表等—

導入以来、現場先行で推移してきた我が国PFIであるが、普及期において、実務面、制度面など国等による事業実施環境の整備が進捗した点は注目に値しよう。先行する現場の動向に国等の環境整備がキャッチアップしてきたのである。国等によるその主な取組みとしては、①我が国PFIの司令塔ともいべき内閣府PFI推進委員会による5つの実務ガイドライン（実施プロセス、リスク分担、VFM、契約、モニタリング）の順次公表〔2001年5月～2003年6月 国としてのPFI実務に関する方向性提示〕②内閣府による全国市町村に対するPFI事業調査費補助〔2001～2005年度実施 PFIの全国普及に寄与〕③内閣府PFI推進委員会中間報告〔2004年6月公表 我が国PFI 5年の回顧と展望を的確に提示〕④ふるさと財団による全国地方公共団体へのPFI情報・ノウハウ等の伝播等 がある。

(3) 指定管理者制度の創設とPFI

—PPP時代到来の予兆—

2003年地方自治法改正により指定管理者制度が登場、これにより民間事業者たるPFI事業者も指定管理者となることで、「公の施設」の管理運営を担うことが可能となった。PFIと指定管理者とは別個の制度ではあるが、両者の連携によりPFIも更なる活用の道が拓けたといえよう。また、これはPFIをはじめ多様な民活事業手法が活用される時代、すなわち「PPP時代到来の予兆」「PFIからPPPへの第一歩」であったといえるかもしれない。

(4) 普及期のPFI事業案件の特色

—先導的案件と基本型案件の並存—

普及期の案件を俯瞰すれば、①大型・運営重視型等本格派案件、②地域活性化に寄与する地域共生型案件、③都市再開発事業との一体的実施、構造改革特区の活用、指定管理者制度との併用等PFI史上特筆すべき案件が目立つ一方で、④「施設整備中心の箱モノPFI」といった我が国PFIの基本型が全国各地に多数展開したことも注目される。

I-3 定着期 [2005～2006年頃] 《公民連携手法としての定着とトラブル事例発生》

(1) PFI事業の我が国への定着

—導入後7～8年目での定着—

我が国PFIは、1999年の導入以来、予想を上回る速度と広がりを持って普及が進捗した。実施件数は導入4年目の2003年度以降、毎年ほぼ40件を超えるレベルで推移、7年目の2005年度も41件、続く2008年度には38件、累計件数も250件を超えるに至った【図表1】。また活用分野も、教育文化施設等公共建築物はもとより、上下水道施設、空港に至るまで広範多岐に展開、事業実施地域もほぼ全国に及ぶなど、PFIは導入後7～8年で、代表的な公民連携事業手法として我が国経済社会に一定の定着をしたといえよう。

(2) 実務プロセス・内容の成熟

—競争的対話の提示—

我が国PFIは、導入以来、事業実施経験を踏まえ制度等を順次充実させていく「走りながら進化する」スタイルをとってきたが、定着期には、制度面もPFI法改正等更なる整備が進められ、一定の完成レベルに至った感がある。具体的には、2006年11月のPFI関係省庁連絡会議幹事会申合せの発出により官民意思疎通のための対話（競争的対話）の意

義、実施方法等が明示されたことなどがあげられる。

(3) トラブル事例の発生とその教訓

—タラソ福岡とスポパーク松森の教訓—

我が国 PFI が社会に定着するに至り、いくつかの深刻なトラブル事例も発生した。その後の PFI の展開に大きな影響を与えたトラブル事例としては、過度な需要想定に基づき事業を実施、PFI 事業者の経営破綻、事業中断（2004年12月）に至った「福岡市 タラソ福岡」、必要設備の未設置により地震に伴う天井崩落事故（2005年8月）が発生した「仙台市 スポパーク松森」があげられよう。この2件のトラブルは、需要リスク、施設損傷リスクといったそれぞれ異なるリスクの顕在化に起因するものであるが、「リスクマネジメントの重要性」という共通の重要な教訓を私たちにもたらしたといえよう。大切なのは、トラブル事例で得た教訓を今後の PFI の発展に向け活かすことである。

(4) 定着期の PFI 事業案件の特色

—箱モノ PFI の功罪—

各地で我が国 PFI の基本型ともいふべき「施設整備中心の箱モノ PFI」が数多く実施された。これは、対象は箱モノ（公共建築物）で官が支えるサービス購入型、所有は BTO、事業期間は15～20年といった内容で、PFI の経験・ノウハウの乏しい地方公共団体等でも取り組みやすいシンプルさが特色である。この基本型の広範な展開は我が国 PFI のスピード普及に大いに貢献したが、一方で我が国 PFI を、「民間活力の有効活用」等の面で魅力に欠けるものにしたとの指摘もなされている。その反面、図書館、体育館、病院等の分野では、定着期らしい経験・ノウハウを結集した成熟度の高い案件も発現している【図表3参照】。

I-4 停滞期 [2007～2009年頃] 《実施案件が提示した諸問題 10年目の閉塞感》

(1) PFI 事業の低迷とその要因

—実施経験がもたらした PFI への逡巡—

我が国 PFI は、導入後7～8年で代表的な公民連携事業手法として社会に定着、その後も更なる発展が期待されたが、事態は予想外の展開を見せる。PFI 事業の年間実施件数が、2007年度の43件をピークに、導入10年目の2008年度は35件、2009年度は29件と減少に転じたのである。また、年間事業費も従来の5000億円レベルから2009年度は3000億円に低下、導入以来、順調に推移してきた PFI 事業実施状況が10年目を迎え、初めて後退を示すこととなった。

後退の要因としては、2点考えられる。第1は外的要因、国や地方公共団体の一層の財政逼迫やリーマンショック等に伴う景況低迷である。これが、我が国 PFI の主たる対象であった公共施設整備事業自体の減少、公共側の一層の予算抑制、民間側の事業参画意欲減退等を招来、PFI 事業環境を沈滞させることとなった。そして第2は PFI 自体の要因、これまでの PFI 事業がもたらした諸問題の存在である。具体的には、1) 病院 PFI 事業等におけるトラブルの続出 2) 実務上の未解決課題の顕在化（①官民の適切な意思疎通 ②事業環境変化、技術進歩等への対応 ③リスクマネジメント） 3) 官民双方の PFI 実務負担感の増大 4) 市民、議会等地域社会における忌避感 等の諸問題である。官民双方の10年間の PFI 実施経験が、逆に上記諸問題を認識させ、新たな取組みへの逡巡を生むことになったのは、皮肉な結果といえよう。

(2) 停滞期の PFI 事業案件の特色

—大型インフラ事業の登場—

停滞期では、PFI 事業実施案件数自体は後退を余

儀なくされたが、案件の内容を俯瞰すれば、①従来、箱モノPFI的な色彩が強かった国立大学PFI事業や地方合同庁舎PFI事業でも「運営民活タイプ」に取組むなどPFI事業としての進化が認められた点、2)横浜市川井浄水場更新PFIの登場により、「(大型)インフラ事業におけるPFI活用」という我が国PFIにとって新たなステージへの扉が開かれた点等、着実な前進が認められた。

I-5 我が国PFIの特色と課題《導入10年 波乱の展開がもたらしたものは》

(1) 我が国PFIの特色

—現場主導 公共主導 リスク回避 3つの特色—

ここでこれまで見てきた我が国PFIの10年、波乱の展開から浮かび上がってくるその特色、課題、導入の効果等について整理しておきたい。

我が国PFIの特色は、下記の通り、スピード導入がもたらした個性を背景に10年の展開の中で形成されている。

〈個性1〉走りながら考える

⇒ 〈特色1〉現場主導による事業への取組み

〈個性2〉発注者が主導権を握る

⇒ 〈特色2〉公共側主導による案件形成

〈個性3〉財政負担減を重視する

⇒ 〈特色3〉リスク回避志向の事業スキーム

上記3つの特色は、官民双方にとってシンプルで取組みやすい「施設整備中心の箱モノPFI」を急速に普及させた。しかしながら、我が国PFIの発展を担い得る大型・運営重視型・民間活力フル活用型等の先導的事业は、事業リスクの存在など上記の特色とは相容れない面もあり、大きな広がりを示すには至らなかった。こうした新たな展開が生まれにくい我が国PFIの特色、一種の保守性は、PFI自体を導入10年目にして長期の停滞を余儀なくさせるこ

ととなった。そして、それは今後想定される多額の資金、高度なノウハウ、十分なリスク対応力等を必要とする「インフラ事業への新たな展開」、すなわち「第1世代PFIから第2世代PFIへの展開」においても、超えるべき一つの課題となろう。

(2) 我が国PFIの課題

—実務、情報共有、プレーヤー、啓発 4つの課題—

我が国PFIの停滞要因や上記の特色を踏まえ、導入以来10年で明らかになった我が国PFIをめぐる主要課題を改めて列挙すれば以下の4点である。そしてこれらはPFIが閉塞状態を打破し、更なる発展を遂げるために解決すべき課題なのである。

〈課題1〉実務上の重要課題の解決

具体的には、①官民の適切な意思疎通 ②事業環境やニーズの変化、技術進歩等への対応 ③リスクマネジメントの充実 ④重い実務負担の軽減が重要課題としてあげられる。解決策は、各課題に対応し提示されるべきであろうが、総じて課題解決の基本となるのは「官民の信頼関係の構築」に他ならない。

〈課題2〉実務に係る情報・ノウハウの蓄積・共有と伝播機能（「リエゾン機能」）

PFIの進化のためには、散在する各現場の取組み、それに伴う経験・ノウハウを収集・蓄積、これを次なる取組みに発信・伝播していく機能（仮称「リエゾン機能」）が必要。

〈課題3〉プレーヤーの拡大

今後、大型事業、運営重視型事業等に取組むためには、より広範な民間事業者、投資家、融資者等の参画が必要。

〈課題4〉市民・地域社会等における理解の醸成

我が国PFIの普及・展開過程で、「PFIは大手が優位、地域のためにならない」との認識から各

地の企業や議会でPFI反対の動きが急速に拡大、また市民の認知度も低いだけに、地域社会に対する啓発活動及び地域社会に対する的確な情報発信の充実が重要。

(3) 我が国PFIがもたらした効果

—公共事業への新たな理念の導入—

PFI導入は我が国経済社会に二つの注目すべき効果ももたらしている。第1は「公共施設等整備の効率的推進」だ（導入以来10年でPFI累計事業費は約3.3兆円（14年では4.3兆円）、PFI導入による事業費削減額は平均削減率20%として6000～7000億円（14年約8000億円））。第2は「我が国公共事業・公共サービスへの新たな理念の導入」である。具体的にはPFIが、1）対等関係の官民パートナーシップ 2）リスク分担、VFM等の問題意識 3）長期・包括的契約等の事業の枠組み 4）透明性、公平性を重視した実務プロセス 等の新たな理念を我が国経済社会に提示したことである。これにより公共事業実施に関し、合理性、透明性向上等意義ある改革が進められたのは特筆に値しよう。

II インフラ事業におけるPFI活用の道 《転換期迎えた我が国PFI》

II-1 転換期 [2010年頃～] 《11年目以降の新展開》

(1) 山積する未解決課題

—長引く閉塞状態—

我が国PFI15年史の後半、2010年以降の展開を述べる。但し、我が国PFIに関する最近の動向、そしてその最大の焦点である「我が国インフラ事業とPPP/PFI活用のポイント」等については、本誌別稿に詳しいので、本稿では略述にとどめる。

2010年以降、近時5年の我が国PFIをめぐる主な動向は【図表4】の通りである。この時期のPFI

図表4 我が国PFIのあゆみ(2) (近時5年の動向)

10年1月	国交省成長戦略会議重点5分野の1つに「官民連携」を位置付け
10年5月	国交省 成長戦略発表 「戦略的なPPP/PFIの活用拡大」「新たな制度の構築」を提起
10年6月	国の「新成長戦略」閣議決定 PFI/PPP活用の必要性明示
11年6月	改正PFI法公布（コンセッション方式の導入、民間提案制度明示等）
12年3月	改正PFI法（11/6改正）基本方針策定
12年12月	現 安倍政権発足／〈笹子トンネル天井崩落事故〉
13年6月	PFI法改正（官民連携ファンド創設）及び空港運営民活法成立 PFIガイドライン改正・策定（11/6法改正等を反映） 内閣府「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」公表 日本再興戦略閣議決定（公共施設等運営権の民間開放を位置付け）
13年9月	2020年東京五輪開催決定
13年10月	PFI推進機構（株民間資金等活用事業推進機構）設立

に関する取組みは2点に集約される。第1は「2008年頃から続く閉塞状態からの脱却に向けた課題解決への取組み」、第2は「インフラ事業への活用等新たなステージに向けた法改正等環境整備の取組み」である。

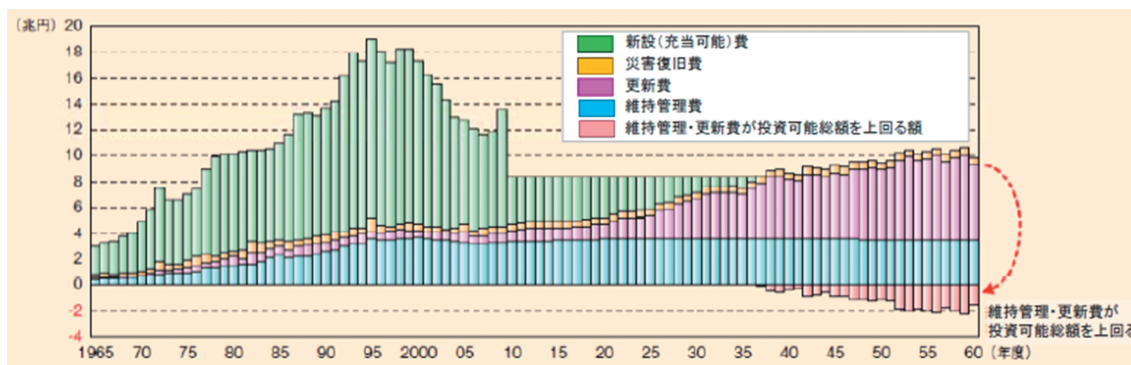
第1の課題解決への取組みは、官民双方に根付いたPFIに対する忌避感を払拭するまでには至らず、PFI事業年間実施件数も2010年以降は15～20件と一層後退【図表1】、閉塞状態は続くことになる。一方、この時期のPFI事例には、地域の公共施設整備・管理等を包括した事業、公営住宅再編を包括した事業等、画期的な取組みも存在している【図表3】。

(2) 新展開に向けた環境整備

—インフラ展開への道開く2回の法改正—

第2の取組みは、これまでの我が国PFIの展開、そして停滞等とは一線を画し、「インフラの老朽化・更新対策」という我が国が直面する重要課題の解決手段としてPFIを活用しようというものである。この難題が注目されたのは、【図表5】の「①

図表5 更新期を迎える我が国の公的ストック



〔出典〕国土交通省「平成21年度 国土交通白書」

主に高度成長期に整備された我が国のインフラは、今後続々と更新時期を迎える⇒②従来通り公共事業で更新していくと更新投資費が順次増加する⇒③将来、公共事業費の制約下で新規投資が実施困難となり、更には更新投資自体も困難になる」という悪夢のシナリオが明示されてからである。こうした老朽化・更新対策は、国民生活の安全と利便性の確保といった観点からも回避することは許されない。そこで、その解決手段としてPFIの活用が浮上したのである。公共インフラの更新等でPFIに期待される役割としては、①民間資金の活用 ②コストの削減 ③統廃合含め合理的な更新プログラムの作成・実施 の3点があげられよう（図表5は国土交通省所管8分野（道路、港湾、空港、公的賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸）について維持管理・更新費を推計したもの。投資可能額が2010年度以降横ばいの場合、更新費の増大により2037年度以降新規投資余力がなくなり、更新費も一部賄えない状況となる）。

インフラ事業へのPFI活用に関する動きは、2010年5月の国土交通省成長戦略会議報告書で「インフラ整備や維持管理への民間資金・ノウハウの活用」と「そのための制度整備の必要性」が明示されたことから本格化する。空港、港湾、鉄道、道路、下水道、住宅、公園等多くのインフラを所管する国

土交通省が発した「インフラの民間開放」についてのメッセージであるだけに、その影響は大きかった。以降のインフラ事業へのPFI活用に関する国による政策提示やそれに伴うPFI法改正等については、本誌別稿（内閣府井上氏、日本政策投資銀行足立氏他）に詳しいので省略する。主要事項は【図表4】の通りである。

これらの結果として、2011年6月第1のPFI法改正により「公共施設等運営権制度の導入」がなされ、多くのインフラでPFI事業者による事業運営が可能となった。更に2013年6月第2のPFI法改正を経て、同年10月インフラPFI事業等に資金支援や案件形成支援を行う（株）民間資金等活用事業推進機構（以下「機構」と略す）が設立された。

以上のように、最近4年間で、第2世代PFIともいべきインフラ事業への展開に向け、その舞台は整えられた。導入以来、常に実施が環境整備を先行してきた我が国PFIにとっては、環境整備が先行するのは初めてのこともかもしれない。今や最大の問題は、いかに具体的にインフラPFI事業を実施するかである。

(3) インフラPFI事業の特性

—実績乏しいインフラPFI—

我が国PFIは導入以来、約15年、一定の普及は

したものの、多くは公共建築物に関する施設整備中心のいわゆる「箱モノPFI」として実施されてきた。一方、本格的なインフラ事業におけるPFI活用事例は、空港ターミナル、浄水場更新等、数件にとどまっている。これは、第1に我が国では多くのインフラ事業（整備・管理・運営等）に公物管理法が存在し、PFIも含め民間による実施が限定されがちといった環境問題、第2にインフラ事業の特性（①大規模かつ広範な事業 ②多額の資金が必要 ③長期安定的なサービス提供が必要 ④的確なリスク対応が必要 ⑤高度かつ専門的なノウハウが必要）に、これまでの我が国PFIの取組みが対応できていないというミスマッチ問題に起因する。第1の問題は、近時におけるPFI法改正等の制度整備により解決されつつある。よって、我が国でのインフラ事業へのPFI活用のポイントは、第2の問題、即ちインフラ事業の特性に対応したPFI事業をいかに構築し得るかにあるといえよう。

(4) インフラ事業におけるPFI活用のポイント

—カギ握るPFI4つの進化—

インフラ事業の特性にマッチしたPFI事業とは、これまで注目されるも主流となり得なかった大型、運営重視型、民間活力フル活用型であり、我が国PFIの基本型ともいべき「箱モノPFI」とはかなり遠い存在である。よって、PFIが世の期待通り、インフラの老朽化・更新対策等の難題の解決手段として機能していくためには、すなわち第2世代PFIにステップアップしていくためには、従来のPFIを進化させなければいけないし、箱モノPFIとは決別していかなければならないのである。

インフラ事業での活用に向けたPFI進化のポイントを4点あげる。第1は事業の大型化、運営業務の多様化に対応し、ともすれば限定的であった民間事業者や資金供給者等《プレイヤーを拡大・多様

化》することだ。これには前述の機構の活用もカギとなろう。第2は官が主導権を握っていた案件形成を改め、民間提案制度の活用や官民協働の事業スキーム構築等《民間活力・ノウハウをフル活用》することである。第3はリスク回避志向を改め、官・民・金融機関が事業リスクと向き合い、《適切なマネジメントや分担》を行うことである。例えば公共施設等運営権事業でも独立採算型のみならず、官民で一定のリスク分担を行う混合型事業を構築するのも一案であろう。そして第4は官民でトライを重ねながら《ベストプラクティスを構築》、世にモデルとして提示、一種の風を起すことである。

現在、こうした公共施設等運営権方式等によるインフラ事業へのPFI活用の具体的検討は、「関西国際空港・伊丹空港の一体経営」や「仙台空港をはじめとした国管理空港の経営改革」といった空港分野、上下水道事業分野等で進められており、空港分野については近々事業が始動する見込みである。そしてこれを契機に今後、インフラ事業へのPFI活用が定着し得るかは、我が国PFIが上記の進化を遂げられるにかかっているといえよう。

(5) 震災復興におけるPFIの活用

—震災復興から始まる新たなPFI—

2011年3月に発生した東日本大震災の復興事業へのPFI活用についても言及しておく。震災以来約3年、これまでは、被災地における「補助金活用等公共事業の優先実施」「PFI事業に係る時間・人手・情報・経験・担い手となる事業者等の構造的不足」等の事情によりPFI活用は限定的であった。しかしながら今後は、震災復興が復旧から創造的復興段階に進む中、PFI事業活用のニーズは高まると見込まれるだけに、PFI自体も被災地で取り組みやすいよう実務の簡略化、専門家による支援の実現等進化しなければならない。震災復興は我が国PFI成

長のひとつのチャンスといえよう。震災復興は我が国が背負う長期的重要課題である。PFI等公民連携による取組みは不可欠であるし、それは必ずや復興の推進に貢献するはずである。

Ⅲ 我が国 PFI の新たな発展に向けて 《提案 3つの方向性と3つのポイント》

(1) 15年目のステップアップへ

—機熟し舞台整う あとは実行……—

最近も我が国 PFI をめぐる動きは活発だ。2013年6月、政府は「日本再興戦略」で、インフラ整備運営等への PPP/PFI の活用拡大が明示するとともに、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」(本誌別稿(内閣府井上氏、鹿島建設吉田氏)に詳述)を公表した。まさに PFI にとっては追い風、新たなステップアップの機は熟し、舞台は整えられたといえよう。ところがその一方で、最近「PFI 活用の具体的な動きが相変わらず見られない」という声を耳にする。地方公共団体等では、依然として先細る公共事業を選好する傾向が強いという。要するに従来から蓄積していた諸課題が完全に解決しておらず、官民双方の現場の PFI に対する

忌避感が根強いのだ。前述のインフラ事業への展開という新しい課題に加え、これまで蓄積された課題の解決に向けても進化していくことが重要なのである。

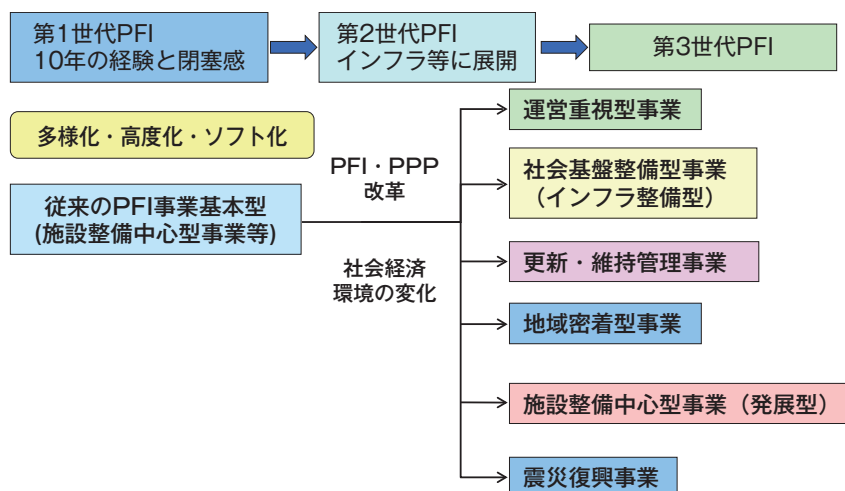
(2) 望ましい PFI 発展の方向性

—第3世代 PFI へ 3つの道—

では、我が国 PFI は、注目のインフラ事業—第2世代への展開を実現できれば十分なのか。いや、我が国 PFI の発展の可能性はさらに大きいと考える。第2世代の先にあるいわば「第3世代 PFI」への望ましい発展の方向性として、次の3つの道を提案したい。

第1の道は「多様化(多様性への対応)」である【図表6参照】。今後、社会資本整備や公共サービスに対するニーズが益々多様化する中で、その実施手法 PFI も多様化すれば、第1世代を担ってきた施設整備中心型事業はもとより、運営重視型事業、インフラ事業、維持管理・更新型事業、地域密着型事業等様々なタイプのニーズや事業に対応することが可能となる。これまでの取組みでそれぞれの兆しは見えている。

図表6 PFI/PPP の今後の方向性「多様化への展開」



第2の道は「高度化〈PPPへの展開〉」である。今後、社会のニーズは一層多様化していくだけに、PFI自体がその多様化に加え、PFIからPPPへとより広範多様な事業手法として高度化していくことも重要である。前述の「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプログラム」にもあるように、今後はPFIに先導性のある公民連携事業PPP（収益施設併設型、公的不動産活用型等）も加えてインフラ等社会資本整備を進めていくことになる。またPFI法に基づくPFIに比べ、PPPではより広範かつ柔軟な対応が可能になると見込まれる。そしてPPPへの展開によりPFIに根付いた閉塞的イメージの融解も期待されよう。

そして第3の道は「ソフト化〈地域・都市等のマネジメントへの展開〉」である。今、国や地方公共団体等では、公共施設やインフラ等の老朽化、財政状況の逼迫等諸問題に直面する中で、将来に向け公共施設やインフラのあり方を提起する「公共施設（アセット）マネジメント」への取組みが重要課題となっている。これには、①現状と課題把握 ②再編等計画策定 ③再編整備運営等実施 等を通じ、公共のみならず地域・社会協働の取組みが必要であり、PFI/PPPの役割も、施設整備運営のみならずソフト面も含めた地域・都市等のマネジメント全体に及ぶものと想定される。PFI自体が「多様化・高度化・ソフト化」等弛まず進化すれば、その活用の道は地域づくりに、そして社会全体へと大きく広がっていく。

(3) 我が国PFIのさらなる躍動に向けて

—我が国PFIを育てる三つの提案—

第3世代に向けて我が国PFIの望ましい発展を実現するためには、PFI自体が「多様化・高度化・ソフト化」等進化することに加え、PFIをめぐる機能や取組み等の向上も必要である。最後に我が国

PFIを逞しく育てるための3つのキーポイントを提案したい。

〈提案1〉「PFIに係る情報交流機能の充実」（前述のリエゾン機能。官民に点在する情報・ノウハウの効果的収集蓄積・受発信はPFI発展のカギ。制度設計と現場実務との連携も重要。機構の活用も一案。）

〈提案2〉「官民協働による事業形成」（官民協働の案件形成、スキーム構築、リスクマネジメント等への取組みと、金融機関の知恵の活用等により良質な魅力的なPFI事業を形成。）

〈提案3〉「明るいPFI事業の実現」（実務の効率化、官民協議や広範なPPP手法の活用等により、硬直的イメージのPFI事業を柔軟かつ前向きに実施、閉塞感、忌避感を払拭。）

小 括

我が国PFIの15年の歴史を振り返り今後は展望するとき、改めて感じるのは「PFIは事業手法である」という点だ。そして事業手法である以上、「社会環境やニーズの変化に対応し進化し続けること」「使い手である私たちがその特性や課題をよく理解すること」が重要なのである。我が国では導入以来15年、「箱モノPFI」等の第1世代PFIが一定の普及・定着をみたものの、今後、社会的期待を集める「インフラ事業等における活用」、いわば第2世代PFIに展開していくためには、制度面、実務面とも一層のステップアップが求められている。そして、その先には多様化、高度化、ソフト化等更なる進化を遂げることで、より大きな可能性、社会全体の活性化に寄与する第3世代PFIへの展開も見えてくる。

何れにせよPFIでは、官民の信頼関係を構築、常に公共、民間、市民・地域社会等関係主体それぞれにとって望ましい事業を実現する努力を重ねていくことこそが最も重要といえよう。