

# 地方公共団体における民間事業手法の活用に関する考察

－手法の異なる2つの事業を事例として－

河 藤 佳 彦

## A Study on the Use of Private Business Techniques in the Local Autonomous Body

－ A Case Study on the Projects of Different Two Techniques －

Yoshihiko KAWATO

### Summary

The purpose of this paper is to study about the problem and correspondent policy when a local autonomous body carry out a project efficiently and effectively with a case study on two projects by the third sector and PFI (Private Finance Initiative).

A local autonomous body should bear clear business risk and expense after having grasped device of the project technique enough, and draw the business effect for public interest purpose realization to the maximum by dividing them adequately with private enterprises.

### 1. はじめに

地方公共団体の主要な役割は、住民福祉の実現のために、公共性が高く収益性が見込めない公共サービスを、税を財源として提供することにある。収益性が見込める事業は、通常、民間事業者が実施する。しかし現実には、地方公共団体は収益性を伴う事業も営んでいる。その担い手は、地方公共団体の直営である「地方公営企業」のほか、地方公共団体が出資（出捐を含む）する法人である「地方独立行政法人」、「地方公社」、「第三セクター」などである。また、民間事業者の事業力を活用する場合もある。

地方公共団体において収益性を伴う事業形態は、住民サービスを最適な形で提供する手段の1つとして選択される。すなわち、税のみを財源として充てる行政サービスには公平性・平等性が強く求められるが、上水道や下水道のように、サービスの本質的な性質上、利用者の受益に差が生じる場合や、文化芸術イベントなどのように、多様化・個性化する個人ニーズに応じた個別性の強いサービスを提供する場合など、応分の受益者負担を設定することが適当である

場合に選択される。しかし近年では、地方公共団体は、収益性を伴わない事業であっても、効率性や経費削減、サービスの質的向上を図るために、必要な経費を負担して出資団体や民間事業者に委ねる場合が増えている。

本稿では、地方公共団体が民間事業者の事業力を有効活用できれば、その事業手法は住民サービスの向上に貢献するという認識を持ち、その認識の妥当性や将来の方向性などについて考察することを目的とする。

民間事業者の事業力の活用において、主要な担い手となるのは、財団法人、社団法人、株式会社など、地方公共団体が民間事業者と共同出資する「第三セクター」である。しかし、地方公共団体が直接、民間の資金や事業ノウハウを取り入れて行政サービスの効率性や質の向上を目的する「指定管理者制度」、「PFI」などの有効活用についても併せて検討する必要がある。そこで本稿では、「第三セクター」と「PFI」という性格の異なる2つの事業手法を採りあげる。

## 2. 開発型第三セクター事業の困難性を捉える視点

第三セクターによる事業は、これまで多くの破綻を経験してきたが、成功事例も数多く見られる。第三セクターの特性を生かし、的確に活用すれば、地方公共団体の事業目的を効果的に実現できる事業手法であることを、まず確認しておく必要がある。例えば河藤(2009; 2010a; 2010b)は、農林漁業地域の産業振興において第三セクターが重要な役割を担っている事例について考察している。

しかし、大規模な開発を伴う開発型第三セクター事業では、巨額の初期投資が巨額の赤字と負債の要因となって破綻し、重大な社会問題を引き起こすケースが多く見られる。第三セクターによる事業手法を採用する場合の留意点や対応策を検討するためには、このような破綻した開発型第三セクター事業の問題点を検証することが有効な手段となる。

小川(2005)は、第三セクターが1988年から1996年にかけて、全国の自治体でまさに雨後のタケノコのごとく乱立した要因について、中曽根内閣により1986年5月に制定された「民活法」(民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法)に象徴される「民間活力の活用」、1987年6月の「リゾート法」(総合保養地域整備法)などを挙げている。また、両法に共通の項目として、国税、地方税の減免、地方債の特例発行、多額の国・自治体の補助金、公的な債務保証、NTT-C無利子貸付など資金の確保、関連公共施設の建設などの促進策が盛り込まれたことを指摘している。

一方、破綻に直面した開発型第三セクターに共通する点として、過大な利用予測に基づく巨大な施設をつくり、赤字経営が続いていたこと、そして首長や自治体幹部や議会は責任逃れに終始し、処理を遅らせて、ますます膨れ上がる支援資金を投入せざるを得なかったことを指摘している。そして、巨額の負債を抱えて破綻した開発型第三セクター事業の事例として、泉佐野コスモポリス(特別清算1998年)、苫小牧東部開発(特別清算1999年)、2000年にやはり特別清算したむつ小川原開発(特別清算2000年)などを挙げている。

さらに小川(2005)は、2000年前後に第三セクターの危機が急激に顕在化してきた要因とし

て、バブル経済の崩壊、2001年に発足の小泉内閣の竹中金融担当相（当時）のもとで強力に進められた銀行の不良債権処理による銀行の第三セクターからの撤退などを挙げている。

これらの小川の指摘は、開発型第三セクターの設立が促進された社会的要因、破綻や経営危機の要因などを的確に示している。

一方、赤井（2005）は、商法観光・レジャー分野の第三セクターの個別財務データによる実証分析によって、経営悪化の要因として次のことを挙げている。①マクロ的な景気悪化の影響による、大規模な開発を行った法人の経営に対する打撃、②官と民の責任分担の曖昧性からくる民の努力の低下による経営の悪化、③官と官の責任分担の曖昧性からくる官の努力の低下による経営の悪化、④地域における需要競争（同業者との競合）による経営の悪化、⑤雇用確保としての設立・継続による経営の悪化、⑥地域における政治的圧力を通じた過大投資による経営の悪化、⑦情報公開の不備による説明責任の不備による経営の悪化、⑧リポート法などのマクロ政策による非効率的な設立を通じた経営悪化。

そして、今後、第三セクターやPFIを活用し、民間活力を効率よく利用していくためには、次のような制度整備が必要だとしている。①官と民の責任分担の明確化および官と官の責任分担の明確化、②本来の目的（公共サービスの供給）以外の目的による設立の排除（雇用確保や地域産業保護などの政治圧力からの脱却）、③情報公開による当事者の説明責任の確保。

第三セクターの経営悪化の要因に関して、これらの指摘は的を射たものである。第三セクターによる事業においては、民間の出資事業者が自らの利益確保を重視することは非難できないが、事業は高い公益性を有するものであるから、自らの直接利潤の獲得という目的とは一線を画して事業参画することが求められる。民間事業者にとっての事業参画により得られる利益とは、公益性の高い事業に参画して地域貢献をすることにより、地域における自らの企業イメージや信頼性を高めることである。第三セクターには、公益性を基本的な行動理念とし、事業成立性の確保を念頭に置き自立性を持って事業を遂行することが求められる。そのためには、事業当事者としての意識と能力を十分に持つ経営陣・スタッフが事業に参画する必要がある。

### 3. 開発型第三セクター事業の失敗事例：泉佐野コスモポリス計画

本章では、開発型第三セクター事業の失敗要因について具体的に検討するため、大阪府により第三セクターを事業主体として計画が推進されたが、1990年代半ばに事業破綻した「泉佐野コスモポリス計画」の経過を辿る。この事業は第三セクターによる大規模な開発事業の典型であることから、この事業の破綻要因を分析することにより、開発型第三セクター事業の困難性について確認すると共に、事業に必要な要件について考察する。そのため、次の(1)、(2)において、『財政再建プログラム試案資料（3プロジェクト）』（大阪府改革プロジェクトチーム、2008年4月）に基づき、泉佐野コスモポリス計画の経過について概観する。そのうえで、(3)で事業の失敗要因と対応策について検討する。

#### (1) 構想・調査・計画

泉佐野コスモポリス計画は、1980年度に行われた大阪府商工業振興審議会の答申「大阪産業

ビジョン'80」において、新空港の設置とそれを契機とする南大阪における地場産業の近代化と新規産業の誘致、そのための用地の確保が提唱されたことに端を発する。1982年度には、『大阪府総合計画』において「泉佐野コスモポリス構想」として次のように位置づけられた。「南部丘陵部を中心に、宅地開発とも関連させながら、大学、試験研究機関、先端産業の立地を誘導するなど、自然環境と調和した産業文化ゾーンの形成を図る」。

計画としての正式な位置づけを受けて1983から1984年にかけて大阪府と、泉佐野市および同様の構想を持つ地域である岸和田市、和泉市により共同で調査が実施され、「泉佐野市丘陵部開発事業化計画調査報告書」（1985年3月、関西情報センター）として取りまとめられた。そして具体的な事業化に向け、1985年10月に「泉佐野コスモポリス地域開発推進機構」が設立された。構成は、大阪府、泉佐野市、銀行7社、ゼネコン2社、公益企業3社、その他4社である。

こうした経過を受けて、1987年9月に「泉佐野市コスモポリス計画」が決定された。事業主体は第三セクターの株式会社、計画面積は100.14haで、開発方式が予定された。資金計画については、利益が67億円確保され事業採算性が成立するものと予測された。計画決定時の資金計画は、次のとおりである。

<計画決定時の資金計画>

①事業費総計328億円

主な経費：用地取得費120億円（3万円/坪）、造成工事費114億円

※ともに1987年ベースで、以後それぞれ4.5%、3.8%の上昇見込み

借入金利55億円

②収入合計385億円 大学用地25.75ha（20万円/坪）、産業用地35.93ha

（23万円/坪）※ともに1987年ベースで、以後3.9%地価上昇見込み

（最終利益67億円）

この計画に基づいて、1987年11月に事業実施のための第三セクター「株式会社泉佐野コスモポリス」（以後、「泉佐野コスモ会社」とする。）が設立された。この時点では、泉佐野コスモ会社は企画調査会社で資本金は1億円であった。1988年7月に増資されて3億円となり、大阪府の出資比率は20%で6千万円となった。1990年6月の泉佐野コスモ会社の取締役会では収支計画が以下のように説明され、用地買収総額482億円（上限額）の予算が承認された。

<1990年6月の収支計画>

①支出合計1,161億円 主な変更：用地取得費120億円→482億円、

造成工事費114億円→148億円、

借入金利55億円→374億円

②収入合計1,252億円 主な変更：分譲単価9.2万円/㎡→31万円/㎡

（最終利益39億円）

計画決定時の資金計画と比較すると、支出（事業費）、収入ともに大きく膨れ上がっていることが分かる。ただし、事業費の大幅な増加の見込みに対応する、収入見込みの大幅な上方変更の根拠の確実性については確認できない。

その後、バブル経済の崩壊という厳しい現実に直面することになるが事業は継続され、1991年11月には、泉佐野コスモ会社は定款変更をして事業実施会社に移行した。その際、資本金は

10億円に増資され、この時点における大阪府の出資比率は16%、1.6億円となった。同11月の取締役会の時点における収支計画は、次のとおりである。

<1991年11月の収支計画>

- ①支出合計1,133億円 主な変更：用地取得費482億円→509億円，  
造成工事費148億円→216億円，  
借入金利374億円→273億円

- ②収入合計1,185億円 (最終利益13億円)

この内容を1990年6月の収支計画と比較すると、借入金利は圧縮されているが、用地取得費と造成工事費が計画決定時と比較してさらに大きくなっている。特に用地取得費の見込みが、計画決定時の4倍を上回る状況となり増加を続けていることが際立っている。

同取締役会では、総額547億円の事業資金の借入れが決定され、銀行団から500億円の借入れが実行された。そして、1991年12月から用地買収が開始された。併せて銀行団から大阪府に対して支援要請が行われ、銀行団融資には大阪府も、泉佐野コスモ会社に対して融資を実施することが条件づけられた。1993年8月の時点における収支計画は、次のとおりである。

<1993年8月の収支計画>

- ①支出合計1,014億円 主な変更：用地取得費509億円→489億円，  
造成工事費216億円→200億円，  
借入金利273億円→181億円

- ②収入合計1,027億円 (最終利益1.4億円)

支出見込み額は1991年11月時点よりも減少しているが、同時に収入見込み額も減少しており、結果として最終利益が減少している。

大阪府は、泉佐野コスモ会社に1992年6月に70億円の融資を行った。大阪府は更に、1993年8月には銀行団に対して50億円の追加融資を要請し、それは銀行団によって実行された。このように大阪府は、事業計画の見込みが厳しさを増すなかで事業を継続するため、銀行団に対して事業遂行の協力要請をするだけでなく、補完的資金支援などにより積極的に事業を推進していたものと考えられる。

## (2) 事業破綻と処理経過

1994年11月には用地買収が終結したが、その後、金利不払いの状況なども生じ、1995年7月には事業の清算に向け関係者と協議していくことで大阪府と銀行団が合意し確認書が締結された。それを受け、1996年3月に泉佐野コスモ会社の取締役会において、当初事業計画の見直しが決議され、事業は大きな転機を迎える。

そして、1997年2月の大阪府議会に事業処理案が提出された。その要点は次のようなものである。①泉佐野コスモ会社の事業用地は公共主体（大阪府と泉佐野市）が196億円（うち大阪府183億円）で全体を購入、②土地売却代金は債権者に返済、③ゼネコン団は、銀行団の貸付金に係る損失を軽減するため一定額を負担。しかしこの案は、次のような理由により大阪府議会で否決された。①面積相違や同一土地の重複買収など、土地買収過程が不明瞭であり、責任の有無の明確化が必要、②関係者の合意形成が整っていない、③関係資料が開示されず議論をなし



得ないなど。

その後1997年9月には、泉佐野コスモ会社が、大阪府、泉佐野市、銀行団を相手方として民事調停を申し立てた。1998年1月に調停条項案が提示され、翌2月に大阪府議会に民事調停案および関連予算案が提出されたが、合意が得られず取り下げられた。しかしその後、再調停を経て1998年4月の大阪府議会に民事調停の修正案および関連予算案が提出され議決された。その修正案の要点は次のようなものである。①泉佐野コスモ会社の事業用地は、大阪府と泉佐野市が142億円で購入、②土地売却代金は、銀行団に対する償還原資として債務の返済に充当、③大阪府の貸付金債権（70億円）を全額放棄、④泉佐野市が解決金3億円を支払う（債務の一部返済に充当）。このような経過を経て1998年5月に民事調停が成立した。この時点における泉佐野コスモ会社の債務は、大阪府に99.5億円（借入金70.0億円+利息+遅延損害金）、銀行団に607.35億円（借入金550.0億円+利息+遅延損害金）であった。

1998年8月には、大阪府と泉佐野市が民事調停に従い、泉佐野コスモ会社の所有地を次のとおり買収した。大阪府：大阪府土地開発公社資金を活用して76.5haを約130.5億円、泉佐野市：8.8haを約11.8億円。そして、同年9月には泉佐野コスモポリスは解散し、10月に特別清算手続きを終結した。

### (3) 事業の失敗要因について

泉佐野コスモポリス計画の失敗要因については、1997年に当時の泉佐野市長であり、泉佐野コスモ会社社長でもあった向江昇氏が次のように述べている（向江，1997）。「第3セクター特有の官民の「もたれ合い」だといわれれば、それは否定できません。民は「官がからんでいるから、何をやっても心配ない」と考え、官は「これは民との事業だから少々の行き過ぎは仕方ない」と思ってしまう。官も民も、自覚が足りない面はありました」、「91年12月に用地買収が完了しました。しかし、すでにバブル崩壊が始まっていたのです。誘致しようとした企業には、高い土地を買って研究所を設けるような余力は、すでに残っていませんでした」、「泉佐野コスモポリスの取締役会は、危機感が全くなかった」、「取締役であることより先に、出資母体という“債権者”側の代表者であり、商法上の取締役の責任なんて、少しも感じていない。これが第3セクターの経営陣の実態です」、「そもそも第3セクターの開発会社とは、地価が上がり続けると考えられていた時代に生まれ、土地を買っておけば勝手に含み資産が増えていくという発想にもとづくものです。今の経済環境では、頭を使って効率的な経営をしていかなければ利益など出ません。今にして思えば、破綻して当然だったのかもしれない」。また佐々木（1998）も、第三セクター破綻の本質的な原因について、「官民の役割分担や経営責任が曖昧であったこと、さらには経営環境の変化に対応できなかったことにある」としている。

開発型第三セクター事業は事業規模が大きなものが多く、事業採算性の確保のため周到な事業計画の策定と慎重な事業進行が求められる。元来、第三セクター事業の事業参画者に期待されることは、地方公共団体には高い公共性、民間事業者には高い事業遂行能力である。高い公共性による利点とは、地方公共団体の関与による事業への信頼性の向上、許認可など事業に必要な公的手続きの円滑化などである。また、民間事業者の参画による利点とは、収益事業の事業成立性の確保に関する実務能力である。

しかし現実には、多くの場合、地方公共団体は経営を専ら民間企業に任せ無関心になり、民間企業は、事業が行き詰った際の地方公共団体の救済力を過信する。すなわち、事業に共同責任を負うべき地方公共団体と民間事業者が過度に依存し合うことによって、両者が共に事業に対して無責任となる。そのため、事業が破綻に直面しても、事業の断念など重大な判断が的確に行われない。また、各事業参画者から派遣されている第三セクター職員は派遣元の利益を優先する傾向が強く、第三セクター事業の利益が軽視される。

このように、第三セクターによる開発事業は、様々な要因が複合して舵取りが遅れ、失敗する危険性を本質的に内包している。事業規模が大きくなるほど、事業関係者の相互依存心が強くなって当事者意識が希薄になり、その危険性は高まる。

#### 4. PFIによる事業を捉える視点

第三セクターと併せ、公共施設の整備・運営に民間の事業力を活用するための事業手法として注目されるPFIについて考察する。まず本章で、PFIの意義や基本的な枠組みについて概観する。

##### (1) PFIの由来と意義

PFIの由来と意義について、山内（2003）は、次のように述べている。「PFI（Private Finance Initiative）という考え方は、1980年代終わりから1990年代初頭にかけてイギリスで生まれたものである」、「イギリスではサッチャー政権誕生以来、行財政改革が国政の重点課題として取り組みられ、その一環としてPFIという考え方が生まれてきた。PFIという言葉自体は、メジャー政権になってから使われだしたものだが、実態的にはそれ以前からPFIを先取りする形で導入されてきた」、「メジャー政権は、「Market Testing」「Value for Money」（VFM）などという概念を矢継ぎ早やに打ち出した。これらの政策は、市場原理を上手に使いながら行政サービスをいかに安く、同時に質の高いものを提供するかということをめざしたものである」、「PFI事業の基本原則は、①「Value for Money」の徹底、②官民間での適切な責任およびリスクの分担、③事業遂行における透明性の確保、事業機会の提供の3点に集約される」としている。また、第一勧業銀行国際金融部（1999年）は、英国のPFI事業の採択基準を次のように紹介している。「英国の基準に従えば、1. 民間事業者による運営ニーズがあること、2. 民間事業者にリスク移転が可能であること、3. 市場性のある事業であることの三つの条件がガイドラインとして示されている」（p.18）。

このようにPFIは、イギリスで行財政改革の推進のために実施された事業手法であり、合理性を備えた事業手法であると言える。しかし、日本の公共事業に適用するためには、その仕組みを十分に理解してメリットを生かすと共に、日本の社会経済システムに適合するよう改良する必要がある。

一方、伊藤（2009）は、行財政改革や財政逼迫などを原因として進む地方公共団体の業務・事業の外部的・民営化（アウトソーシング）の問題点や課題について、特に図書館などの文化施設に焦点を当てて概観している。伊藤（2009）はまた、多様化する自治体業務のアウトソーシ

ング手法として、業務委託、指定管理者制度、PFI、地方独立行政法人、指定機関、民間移譲、市場化テストを挙げている。そしてPFIについては、「その動機は、バブル崩壊後の公共事業縮小への危機感から生まれたもので、自治体の財政効率が強調されるが、実態はむしろ民間事業者の都合のいい方向に運営されていると筆者は考えている」としている。また、その理由として、「そもそもPFIは、導入可能性調査があいまいで、しかも公開されることが少ないという問題や、年々事業期間が短くなっているという問題もある」としている。そして、事業運営期間が15年の場合もあるとして、「これは大規模改修の前に事業を終えることを意味しており、まさに民間事業者がうまみだけを掠め取るものと言ったら言い過ぎだろうか」として疑問を呈している。

PFIのメリットについては、事業に参加する民間事業者より先に、地方公共団体にとっての利益が不可欠の要件となる。地方公共団体にとっての利益とは、事業コストの削減と公共サービスとしての事業効果の拡大である。しかし、事業手法に関する知識や技術の面においては民間事業者が大きく優位に立っていることから、地方公共団体の利益が十分に確保されている保証はない。

## (2) PFIによる事業の枠組みと留意点

PFIによる事業の枠組みについて、内閣府の資料<sup>2)</sup>および、その他のPFIに関する諸資料に基づいて概観したうえで、その留意点について考える。

### (a) PFI (Private Finance Initiative) の意義

PFIとは、公共施設等の建設、維持管理、運営などを、民間の資金、経営機能及び技術的能力を活用して、競争入札で選んだ民間の業者に任せる方式（官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成）であり、法的根拠は「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」（1999年法律第177号）（以下、「PFI法」とする。）である。

PFI法は基本理念として、「事業は公共と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点を踏まえつつ、行政の効率化や公共主体の財産の有効利用にも配慮し、当該事業により生ずる収益などをもって必要な費用を支弁することが可能であることなどの理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるもの」としている。また、「PFIによる事業を実施する民間事業者は、公共主体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、収益性を確保するとともに、公共主体の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとすることにより民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉で良好なサービスが国民に対して提供されることを旨として行われなければならない」としている。

この事業手法の特色を有効に活用するためには、施設的设计から建設、管理運営におけるまでの全プロセスを民間事業者が一体として実施することが最も望ましいと考えられる。地方公共団体が事業全体に関わる従来の事業では、設計、建設、事業運営、施設管理などの各段階において、入札など競争的な手法により、必要な技術やノウハウ、資材、サービスなどを最も適切な価格で購入するという方法が取られてきた。この方法は、事業プロセスの各段階において部分最適を追求し、結果として事業全体が最適な状態になることを追求するものである。しか



し、事業における部分ごとの最適化の集積が全体の最適を保障するものとは必ずしも言えない。

それに対しPFIは、原則として事業全体を特定の民間事業者のグループが担当することにより、事業全体をハード・ソフトの両面から総合的にマネジメントし、それによって全体最適を実現できる事業手法であると言える。ただし、事業の種類によっては、事業プロセスの中に民間事業者では担当できない公共性の高い業務が含まれる。むしろ全事業プロセスを民間事業者<sup>3)</sup>に委ねることができる事業は少ないが、部分的にでもPFIの事業手法を適用することによって、より全体最適に近い効果を期待できる。この全体最適の効果が得られるか否かを判断するための指標がVFM（Value For Money）である。

(b)VFM（Value For Money）

内閣府民間資金等活用事業推進委員会（2001；2008改定）は、VFMを次のように説明している。「VFM」（Value For Money）とは、一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。公共施設等の整備等に関する事業をPFI事業として実施するか否かは、PFI事業として実施することにより、当該事業が効率的かつ効果的に実施できることを基準として判断される。PFI事業として実施することが、公共部門が自ら実施する場合に比べてVFMがある場合、効率的かつ効果的に実施できるという当該基準を満たす。したがって、PFI事業としての実施を検討するに当たっては、VFMの有無を評価することが基本となる。

(c)プロジェクト・ファイナンス

第一勧業銀行国際金融部（1999）は、プロジェクト・ファイナンスについて次のように説明している。「プロジェクトファイナンスとはあるプロジェクトの資金調達を行う場合に（中略）プロジェクトを遂行する別会社SPC（特別目的会社：Special Purpose Company）を設立し、この会社を事業者として、独立して借入を行う資金調達の仕組みである」（pp.18-19、「SPC」は筆者加筆）。そして「プロジェクトファイナンスとは「特定のプロジェクトに対するファイナンスであり、そのファイナンスの元利金の返済原資を原則として当該プロジェクトから生み出されるキャッシュフローに限定し、またそのファイナンスの担保を当該プロジェクトの関連資産、権利に依存して行う金融手法」と定義される」（p.19）。

当該事業に限定したファイナンスは、事業収支が悪化した場合でも、民間事業者や公共主体に新たな負担を強いるリスクはないという面では評価できるが、資金調達コスト（金利）は、例えば、地方公共団体が起債によって施設を建設する場合と比べると一般的に高くなる。その理由は、地方公共団体が資金調達する場合は、公共主体としての高い信用力を背景として活用できるのに対して、プロジェクト・ファイナンスの場合、資金回収の担保となるのは当該事業に限定されるため回収リスクが高まる。従って、資金調達コストの大きなプロジェクト・ファイナンスを活用してもなお、事業全体のコストパフォーマンスが公共主体にとって有利になることが必要となる。

(d)事業手法に関する留意点

PFIは合理的な事業手法であり、そのメリットを生かすことができれば、公共主体が実施する事業も効率性を高めることができる。しかし、留意点も同時に認識しておくことが重要である。

PFIでは、可能な限り民間事業者が自立性を発揮して、独立採算により事業が実施できることが望ましい。事業の性質上、独立採算によることが不可能である場合には、事業実施に必要な経費を地方公共団体が応分に負担する必要があるが、地方公共団体による財政負担は民間事業者にとっては事業リスクの軽減になることから、民間事業者が経営努力を怠る要因にしないためには、その金額は厳密に算定し明示する必要がある。

## 5. PFI事業の失敗事例：近江八幡市立総合医療センター

本章では、PFIの手法による事業の失敗事例として近江八幡市立総合医療センター（以下、「総合医療センター」とする。）を採りあげ、その失敗要因について検討する。また、それによってPFIの事業を成功させるための留意点などについて考察する。

### (1) 総合医療センターの概要

近江八幡市立総合医療センター（2009）によると、総合医療センターの概要は次のとおりである。2006年10月に移転新築し、東近江医療圏の中核病院として、急性期病院を目指してきた<sup>4)</sup>。そして、当該医療圏約23万人の医療を担うだけでなく、救急医療（新型救命救急センターの設置）や、小児医療（新生児集中治療室・NICUの設置）などの分野においては、他の医療圏をもカバーしている。また、災害拠点病院、臨床研修病院、地域周産期母子医療センターなど数々の指定を受けている。

現在、外来診療科26科、入院一般病床403床・感染症病床4床、合計407床、看護基準10対1看護配置で運営されている（2009年3月現在）。滋賀県の医療体制整備においても重要な位置を占め、「滋賀県保健医療計画：2008年3月改定版」による保健医療連携体制計画で、「近江八幡市総合医療センターが、地域医療の面から欠くことのできない位置にある」とされている。

### (2) PFIの問題点・解約への取り組み

総合医療センター新築事業を事業手法の特色という視点から捉えると、PFIの事業手法を活用したことにある。しかし、PFIによる事業は開業して間もなく行き詰まり、わずか2年半で事業手法をPFIから近江八幡市による直営方式に変更することとなった。

近江八幡市立総合医療センター（2009）によると、経過は次のとおりである。PFIの事業手法によっても急激な収益増は不可能であること、市からの繰入金に頼ることは市自体の財政的な破綻を招くことなどから、2007年12月に「近江八幡市立総合医療センターあり方検討委員会」（以下、「あり方検討委員会」とする。）を設置し、2008年1月にはその答申を受けた。翌2月にはPFI事業の検討を始めるため、総合医療センター内に経営対策担当を配置し、PFI事業の解約という方向で2008年度中に協議が重ねられた。そして、2008年12月に民間事業者側との解約合意が整い、市議会においてもPFI解約の議決をし、2009年3月をもって解約することになった。その後、総合医療センターの経営は、起債による借換えによって市の直営に移行している。

加藤（2009）も、「政府起債への借換えを国が全面的承したことは、その手直しを認めたと

言う点で、国が進めるPFI事業の破綻のひとつの表れと言えるのではないかとしており、PFIの適用が容易なものでないことを示している。

総合医療センターについて、PFIによる新病院の建設が決定してからの、PFI事業に関する主な経緯を（表1）に示した。

（表1）PFI事業に関する主な経緯

2001年 3月	PFIによる新病院建設決定
2003年11月	新病院建設運営にかかる事業締結（大林組グループ）
2004年 4月	地方公営企業法の全部適用（管理者設置）
2004年10月	新病院建設着工
2005年10月	事業管理者と院長の分離
2006年 4月	新病院竣工式（PFI近江八幡㈱主催）
2006年10月	名称を「近江八幡市立総合医療センター」に改称し新病院開院（RC造5階建・免震構造・延床面積33,873㎡）、完全院外処方実施、事業管理課設置（PFIモニタリング）、経営企画課設置、救命救急センター設置、回復期リハビリテーション病棟設置
2007年12月	あり方検討委員会の設置
2008年 1月	あり方検討委員会から提言を受ける
2008年12月	PFI解約（2009年3月末）合意
2009年 4月	直営委託化開始、DPC（包括医療）導入開始

注：病院の旧称は、「近江八幡市民病院」である。

出典：近江八幡市立総合医療センター『近江八幡市立総合医療センター病院改革プラン』2009年3月

このように、病院の新築・開業から僅かの期間にPFIによる事業遂行が不可能となった経過について、近江八幡市立総合医療センターあり方検討委員会（2008）は、次のように分析している。

2005年度までは自治体病院の中でも優れた経営がなされていたが、2006年10月に新たに開院した新病院においては、医業収支、経常収支ともに赤字を計上し、2007年度にいたってはさらに赤字額が大幅に増えることが見込まれている。

総合医療センターの経営上最大の問題点は、経営上の実際の資金が枯渇していることにある。2007年度末の見込みでは、資金不足により約8億円の一時借入金が発生する見込みとなった。資金不足の要因は諸々あるが、最大の理由は、当初計画では収入と支出の金額が共に相当高い水準であったにも関わらず、収入が見込みほど確保できずに、支出だけが予定通り発生したことが挙げられる。

2007年度の収支内容をもとに今後の収支状況を試算すると、収入に市の繰入金11億円を含めても、しばらくは、毎年10億円以上の資金流出が進むと想定されるとする。そして、2011～2013年度にはこの資金不足額が約50～70億円に膨らむと見込まれ、この金額の規模は近江八幡市が財政健全化法上の財政再建団体に転落する水準であるとする。あり方検討委員会で独自に試算した、総合医療センターの資金収支の予測によると、2013年度の収支内訳は（表2）のとおりであり、厳しい資金状況が予測されることが確認できる。

(表2) 総合医療センターの資金収支の予測 (2013年度の収支内訳)

<支出> 必要支出総額 (A) 10,070,381千円 収益的支出：9,449,231千円 (内訳：医業費用8,796,640千円，医業外費用652,591千円…支払利息 (PFI) 490,983千円・ 支払利息 (企業債分) 47,236千円・その他114,372千円) 資本的支出：621,150千円 (内訳：施設設備費等の元本支払い (PFI) 458,612千円，企業債の元本返済162,538千円)
<収入見込み額> (B) 9,700,000千円 収益的収入：8,600,000千円 (内訳：医業収益 (市繰入金を除く) 8,500,000千円，医業外収益 (市繰入金を除く) 100,000千円) 資本的収入：1,100,000千円 (内訳：市の一般会計からの繰入金1,100,000千円)
<単年度資金不足額> (B) - (A) ▲370,381千円
<年度末資金不足額>▲6,620,394千円

出典：近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会  
『近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言』2008年1月

### (3) 総合医療センター・市のPFI導入についての評価

近江八幡市立総合医療センター (2009) は、総合医療センター・市のPFI導入についての評価を、次のように整理している。

#### (a) 「公営企業健全化計画」に記載されているPFIの課題抽出 (2008年11月)

〔当初計画での問題点〕①当初計画と現状の乖離：PFI導入にあたって想定された経営シミュレーションの目標達成困難，②契約期間中の支払額の固定，③起債を採用しなかったことによる金利負担の増，④支払計画の不備，〔医療・経営環境の変化〕①医療を取り巻く環境の変化：2006年度の診療報酬の改定，②経営を取り巻く環境の変化：補助金が起債措置に置き換わったことによる元利償還金の発生，システム関連費の前倒し，金利の上昇

#### (b) 「近江八幡市立総合医療センターにおけるPFI事業の検証」に記載されているPFIの課題抽出 (2009年3月)

①総額 (定額) 契約とインセンティブ：病院経営には関係なく固定経費をSPCへ30年間支払うため，民間のインセンティブが働かない。②総額契約とモニタリング (その1)：総額契約でもモニタリングシステムが完備していれば民間の活力を生かせることができたが，その構想は中断したままであった。③モニタリング (その2)：モニタリングシステムを契約後に作成し，ペナルティーを設けることは総額契約による支払いを脅かすことになるため受け入れにくいものとなった。④業務の効率化と間接委託：SPCを通じて二次委託された事業委託制となっているため，指揮命令系統での手続きが煩雑になり，硬直的な形態になった。⑤民間資金活用とコスト削減：起債を導入可能であったが，結果的にスプレッドの上乗せをしてSPCを通して民間から借りるという形になった。金利が高くてVFMは成り立つことから民間資金のみになり，後年度負担を大きくした。⑥契約内容の行間の不透明性：総額契約のため多少不透明な部分も総括的に契約されているものと多くの病院職員が理解していたが，実際には不明確な部分は病院の持ち出しとなることがほとんどであった。

以上の指摘内容から、総合医療センターにPFIの事業手法を導入したことによる基本的な問題点を見出すことができる。それは、民間事業者は本質的に収益を上げることを目的とする主体であることを十分に認識していなかったことである。民間事業者は、事業リスクを最小限にして収益を最大限にしようとする。民間事業者の行動に関するこの基本原理を認識していれば、総額契約によりPFI事業者の経営努力への意欲が低下することが十分に予測された。それにも関わらず、その防止措置を事前に講じなかったことに根本的な問題があったと言える。

また同様の観点において、ファイナンスについても、民間事業者の利潤最大化を基本とした行動を見ることができる。すなわち、PFI事業ではプロジェクト・ファイナンスを基本としているため、固定資産を担保としたり、地方公共団体が信用力を背景として起債などにより資金を調達する場合などと比べ、事業リスクを高く見る必要があることから、金利は高く設定されることが通常である。もし事業リスクに見合う事業責任を民間事業者が全て負い、また収支見通しが立つのであれば、高い金利を支払うことも経済活動としては当然のことである。しかし、事業経営が悪化したときには当該事業の実施主体である地方公共団体が財政的支援をするならば、金融機関は小さなリスクで大きな収益を上げるという結果になる。

金融機関への利潤偏在を防止し、民間事業者のリスクと収益のバランスを適正なものとするためには、予めモニタリングシステムを明確に盛り込む必要がある。これもPFI事業では重要なことであるが、実行されていなかったという。

また、契約主義の持つ本質的な意味を、事業発注者である市が十分に理解していなかったものと考えられる。すなわち、双方が各々に持つ権利義務関係は、詳細に契約書の中に書き込んでおく必要があるが、その記述が十分ではなかったものと考えられる。それは、PFIの発祥の地である欧米と日本の社会文化に起因する面もあると考えられる。欧米諸国では、互いの権利義務関係を契約によって規定する契約主義が歴史的にも社会に定着しているのに対して、日本では成文化しない互いの信頼関係をベースとして社会活動の基本が形成されている。すなわち、事業実施に関して契約を締結する場合にも、大枠だけを決めておき、問題が生じた場合には、適時双方が協議して解決を図ることが一般的である。

日本とは異なる社会文化に立脚した、契約制度を基盤として構築されたPFIを、その本質を十分に理解することなく日本的な感覚で利用すると、大きな不利益を当事者が被ることになる。特に、PFIに関する事業や金融に関するスキルが民間事業者に比べて低い地方公共団体が不利益を被る場合が多い。不利益を回避するための方策としては、当該事業とは利害関係を持たない専門性の高い事業コンサルタントを活用するなどして、事業に関する客観的評価や事業実施に関するマネジメント能力を高めることが重要となる。

## 6. 民間事業者の事業力活用求められる視点

本稿ではこれまで、民間事業者の事業力を活用して実施された、開発型第三セクターによる事業とPFIによる事業の2つの失敗事例について、その経過や要因などについて検討してきた。その結果から、地方公共団体が民間事業者の事業力を活用して業務を遂行する場合の重要な課題としては、次のようなことが挙げられる。



- (a) 公民の役割分担の明確化：事業を計画するに当たって、民間事業者に期待すること、および地方公共団体の役割の範囲を明確にする必要がある。その際、実際の事業内容における役割分担の明確化と共に、適正な費用分担について明確な共通認識を民間事業者と地方公共団体が持つことも重要である。公共性の高い業務の費用は地方公共団体が負担する必要があるが、それを超えて費用負担が生じることになれば、民間事業者の事業力を導入する重要な意義が失われることになる。
- (b) 民間事業者の事業力活用の本質的な意義への理解：民間事業者は本質的に、利潤を最大限に得ることや低いリスクで事業を拡大することを行動原理とする。従って、民間事業者については、地方公共団体が必要な義務的条件を設定しなければ、公共性の高い目的のために行動することを期待することは困難である。

地方公共団体が民間事業者の行動原理を十分に理解し、そのメリットを有効活用することが重要となる。すなわち、民間事業者が自助努力によって収益を確保できる事業フレームを設定し、その事業利益が地方公共団体にとっても公益の拡大になる、Win-Winの関係を構築することが必要となる。

- (c) 事業成立性の客観的な評価：(a)を別の観点から捉えると、公共主体が負担すべき費用を見極めて事業全体から控除した後の費用は、民間事業者が負担すべきものである。その費用を賄える収益が期待できなければ、当該事業は事業成立性が確保できないことから、事業は実施すべきではない。

さらに、民間事業者の事業力を活用する際の基本的な留意点として、「互いの貢献を漠然と期待しないこと」が挙げられる。すなわち、地方公共団体は民間事業者に対して当然に公益を優先するものと期待してはならないし、民間事業者は地方公共団体に対して公的信用力を背景とした事業リスクの回避を期待してはならない。相手に対して期待のみを持てば、逆に相互依存に陥り、各々の悪い面が相乗効果をもって顕在化する。自ら提供できるメリットを明確に認識し、積極的にそのメリットを提供する努力を行うことが重要となる。

## 7. おわりに

本稿では、公と民の役割分担のあり方を基本的な課題として、地方公共団体における民間事業者の事業力の活用方策について、第三セクターとPFIの2つの事業手法を事例として考察してきた。民間事業者の事業力を活用する場合には、事業手法について十分な理解がなければ、地方公共団体が単独で事業を実施する場合よりも費用やリスクの負担が増大する。また、地方公共団体と民間事業者の双方に、事業に対する当事者意識を十分に持つことが求められる。すなわち、互いに相手の強みに期待するより、各々が自己の強みを事業に十分生かすことが必要となる。

民間事業者には、自己利益より参加事業の事業成立性を優先することが求められる。すなわち、参加事業から直接利益を多く得ることを求めるのではなく、公共性の高い事業に参画することによって社会的信頼性を高め、中長期的に本業における収益性を高めることを目指すことを理念とすることが求められる。一方、地方公共団体には、事業手法に関する知識やノウハウ

は民間事業者の方が優れていること、そのため事業から生じる利益やリスクが民間事業者に有利に誘導される可能性が高いことを十分に認識し、事業効果を公益実現のために最大限に引き出す手段を講じることが求められる。

なお、民間事業者の事業力を活用する事業手法はこの2つに限らない。地方公共団体における民間事業者の事業力の活用について事例研究を重ねることにより、地方公共団体による望ましいサービス提供のあり方について考察を深めていきたい。

（かわとう よしひこ・本学地域政策学部准教授）

〔注〕

- 1) 開発方式は、都市計画法の許可を受けて実施される開発であり、開発事業者が多数の地権者から土地を買収して集約して開発許可を受け、事業を実施する方式である。
- 2) 内閣府PFIホームページ (<http://www8.cao.go.jp/pf>, 2010年12月2日取得)
- 3) 具体的には、VFMは次のような方法で把握する。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額の現在価値を「PSC」(Public Sector Comparator)とし、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を「PFI事業のLCC」(LCC:Life Cycle Cost)とする。VFMの評価を同一の公共サービス水準の下で評価する場合、VFMの評価はPSCとPFI事業のLCCとの比較により行う。出典：内閣府民間資金等活用事業推進委員会『VFM (Value For Money)に関するガイドライン』2001年7月27日(2008年7月15日改定)
- 4) 東近江保健医療圏の構成市町村は、近江八幡市、東近江市、安土町、日野町、竜王町の2市3町、人口約23万5千人、面積約647km<sup>2</sup>である。出典：近江市立総合医療センター『近江八幡市総合医療センター病院改革プラン』2009年3月 出所：『滋賀県保健医療計画』2008年3月

〔参考文献〕

- 赤井伸郎「第三セクターの経営悪化の要因分析」井堀利宏編『公共部門の業績評価：官と民の役割分担を考える』東京大学出版会、2005年、pp.139-168
- 伊藤久雄「公共サービス運営主体の多様化と課題：自治体の図書館などの文化施設の現状を概観する」『現代の図書館』第47巻第3号、2009年9月、pp.135-144
- 大阪府改革プロジェクトチーム『財政再建プログラム試案資料（3プロジェクト）』、2008年4月
- 近江八幡市立総合医療センター『近江八幡市立総合医療センター病院改革プラン』2009年3月
- 近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会『近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言』2008年1月
- 小川明雄「列島を脅かす第3セクター危機の構造」東京市政調査会『都市問題』第96巻第3号、2005年3月号、pp.4-9
- 加藤昌宏「第1章 病院PFIからの脱却」尾林芳匡・入谷貴夫編著『PFI神話の崩壊』自治体研究社、2009年、pp.11-50

- 河藤佳彦「離島振興における産業政策の役割に関する考察：島根県隠岐郡海士町を事例として」  
『産業研究』第43巻第1号，高崎経済大学附属産業研究所，2009年，pp. 13-29
- 河藤佳彦「酪農地域における経済活性化に関する考察：岩手県岩手郡葛巻町の取組み」『地域政策研究』第12巻第4号，高崎経済大学地域政策学会，2010年a，pp. 77-95
- 河藤佳彦「農林漁業地域の産業振興方策：2つの地域の比較分析」『日本都市学会年報』第43号，日本都市学会，2010年b，pp. 75-84
- 佐々木 麗「第三セクター再生のカギは「説明責任」」『週刊東洋経済』東洋経済新報社，1998年7月，pp. 44-46
- 第一勧業銀行国際金融部編『P F Iとプロジェクトファイナンス』東洋経済新報社，1999年  
内閣府民間資金等活用事業推進委員会『V F M (Value For Money) に関するガイドライン』  
2001年7月27日 (2008年7月15日改定)
- 向江 昇「地域開発の3セクが破綻 寄り合い，無責任体制に限界」『日経ビジネス』第911号，  
1997年10月
- 山内弘隆「1. P F Iの基本的考え方と実施プロセス」山内弘隆・森下正之監修『自治体版P F I』  
地域科学研究会 (<地域科学>まちづくり資料シリーズ33)，2003年，pp. 3-9