

# トラブル事例にみる わが国 PPP／PFI 実施上のポイント

いくた みき  
生田 美樹

一般財団法人日本経済研究所 調査局 主任研究員

## 序 トラブル事例からの示唆

わが国の PPP／PFI は、1999年の PFI 法施行から2019年9月で20年を迎えた。わが国 PPP／PFI 事業の今後の進化を考えるうえでも、PPP／PFI 事業に係るトラブルの背景や要因等の分析・整理に関する重要性は高まっているが、これらに関する既存研究、文献等は極めて少ない状況にある。

一方で、PPP／PFI 事業の実施方針公表件数は、現時点で累計700件を超えているが、この中には何らかのトラブルが発生し、そのトラブルが原因で残念ながら事業の中止、中断や契約解除に至った事例も存在する。

例えば、タラソ福岡（福岡市）PFI 事業では事業者の経営破綻、スポパーク松森（仙台市）PFI 事業では地震に伴う施設損傷といったトラブルが発生、事業の一時中断を余儀なくされたものの、有識者を入れて原因を調査のうえ、事業を再開、当初 PFI 事業終了後の現在も、民間事業者への施設貸付という形で事業を継続している<sup>1</sup>。福岡市や仙台市の事例は、わが国 PFI 事業では比較的初期の案件であったにもかかわらず、トラブルの原因や背景、対応策等を調査し、その調査報告書を公表するなど、トラブルの教訓を広く発信しており、こうした地方自治体や関係者の努力が、その後の PPP／PFI のトラブルの防止や事業の推進につながっていると考えられる。

そこで本稿では、多様な分野にわたる PPP／PFI トラブル事例について、ヒアリング調査、文献調査

によりトラブルの背景や要因を整理、PPP／PFI 事業をトラブルなく実施するうえでのポイントを提示することにより、今後のわが国における円滑な PPP／PFI 活用のあり方を明らかにしてみたい。

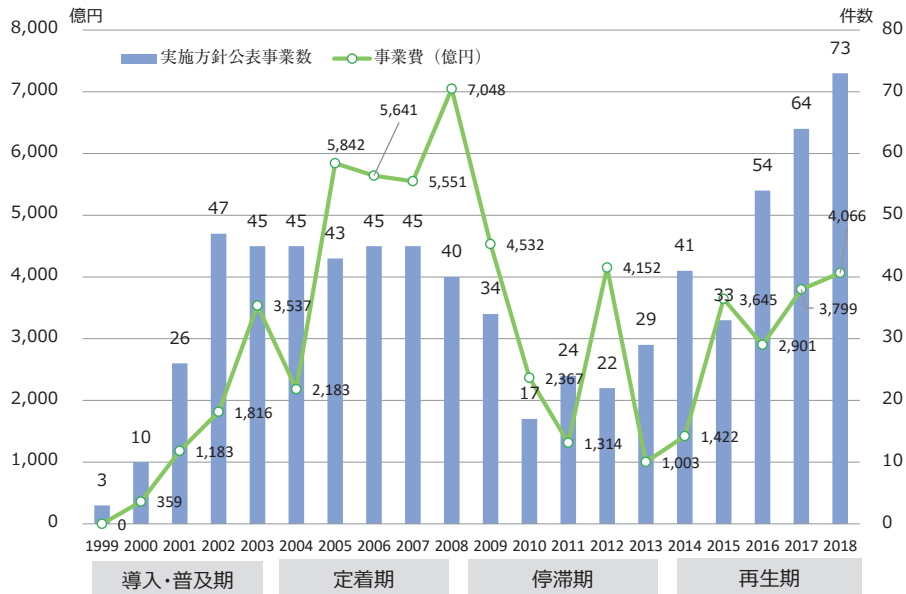
## 1. わが国 PPP／PFI 20年の展開と トラブル事例の発生

それでは、わが国 PPP／PFI の20年の展開のなかで、2018年度末の PFI の実施状況は、累計740件、事業費は6.2兆円で、事業分野は住宅から空港まで広範多岐にわたり、事業実施主体は地方自治体が約8割を占めている。この20年間の展開は、4つのステージに分けることができる。第1ステージは、導入・普及期（1999～2003年度）で、PFI のスピード導入と順調な普及が特徴となっている。第2ステージは、定着期（2004～2008年度）で、箱モノ中心に活用が進み、年40件ペースで実施方針が公表されている。第3ステージは、停滞期（2009～2013年度）で、事業環境悪化、実務課題湧出等から年間の実施方針公表件数が30件以下に落ち込んでいる。第4ステージは、再生期（2014年度～）で、国の推進策等が地域に浸透し、実施方針公表件数がV字回復、2018年度には年間実施方針公表件数が初の70件超えを達成した【図表1参照】。

こうしたわが国の PPP／PFI 20年の展開とトラブル事例の発生について時系列でみると、トラブルが比較的多く発生した時期は、2004年～2007年頃に

<sup>1</sup> タラソ福岡（福岡市）は PFI 事業期間が終了し、その後、市有財産の貸付事業として公募を行い、現在、株式会社ダンロップスポーツウェルネスがダンロップスポーツクラブ福岡箱崎店として運営している。スポパーク松森（仙台市）も PFI 事業期間が終了し、民間事業者に公募で貸付を行い、現在、コナミスポーツ株式会社及びミズノスポーツサービス株式会社が運営を行っている。

図表1 PFI事業実施方針事業数及び事業費の推移



出所：内閣府

図表2 トラブル事例の発生時期

年代	出来事	ポイント
1999年頃	スピード導入されたPFI	走りながら考えるPFIの誕生
1999～2002年頃	地方公共団体のチャレンジ	普及をリードした地域・現場の取組み
2003年頃	指定管理者制度の登場	PPP時代到来の予兆
2004～2007年頃	普及の主役・箱モノPFIの功罪	日本版PFIの原点 評価と限界
2004～2007年頃	相次ぐトラブル事例の発生 タラソ福岡、(仮称)国分寺市立市民文化会館、スポパーク松森、名古屋港イタリア村、高知医療センター、ひびきコンテナターミナル、近江八幡市民病院	貴重な教訓と多大なインパクト
2008～2011年頃	PFI法改正とコンセッション登場	インフラ分野への活用に向けた新展開
2011年頃～	東日本大震災とPFI	創造的復興における活用に向けて
2011～2016年頃	コンセッション事業動く (工事リスクが顕在化 香川県まんのう町) 2013年頃～	抜本改革アクションプランとその効果
2014年頃～	地域普及・活用の推進	地域発PPP/PFIの実践に向けて
2017年頃～	PFIがV字回復 首長交代によるPFI事業の見直し 愛知県西尾市	インフラ、地域、そして課題多様化へのチャレンジ

かけてである。この時期には、タラソ福岡（福岡市）、(仮称)国分寺市立市民文化会館（国分寺市）、スポパーク松森（仙台市）、名古屋港イタリア村（名古屋港管理組合）、高知医療センター（高知県・高知市病院組合）、ひびきコンテナターミナル（北九州市）、近江八幡市民病院（近江八幡市）といったトラブル事例が発生している。このように定着期にトラブル事例が多く発生しているのは、官民ともPFI事業に関する知見・経験が十分でないなかで、

導入・普及期以来、全国各地で広範多様な分野にわたりPFI事業に取り組み、予期せぬ課題に直面した結果といえよう。

その後2011年以降は、PFI事業のインフラ分野への活用を進めるべく、コンセッションの導入等が実施されるなか、工事リスクが顕在化した事例や、2017年にはPFI事業件数がV字回復するなか、首長交代の影響を受け事業見直しに至った事例も発生している。

## 2. トラブル事例のポイントと 要因について【図表3参照】

次に、これまで発生した主なトラブル事例の具体的内容についてみてみよう。トラブルの要因と課題は多様であり、ケースバイケースである。仙台市のスポパーク松森のケースでは、地震により屋内温水プールの天井が落下、負傷者が出たが、事故の要因としては、建築物の構造の特殊性を踏まえた耐震性への配慮不足、施工監理、体制の不備等があげられている<sup>2</sup>。

タラソ福岡（福岡市）のケースでは、リスクに対する官民の意識の甘さ、プロジェクトファイナンスに対する理解不足、PFIに関する知識・経験不足を背景とする要因が考えられる。具体的には、①当初事業者が大幅に需要予測を誤り、市からの低廉なサービス委託額を提案した、②市が大幅に需要予測を外した事業者を選定した、③市が期待していた金

融機関による財務チェックや事業への介入等、PFI事業の自浄機能が作用しなかった、④当初事業者の代表企業が本業不振により破綻し、本事業の支援を継続できなくなった点が要因としてあげられている<sup>3</sup>。

また、相次いで大型事業が契約解除に至った病院PFI事業のトラブルについては、当初見込みと異なる収支の大幅な落ち込みに伴う事業の混迷や首長の交代に伴う事業の見直しに加えて、自治体が担う医療のコア業務（医療行為）とPFI事業者が担う医療のノンコア業務（清掃等）の経営主体が異なることに伴う非効率性が背景にあるものと思われる。それだけに、トラブルの回避に向けては、病院経営を担う「官」とPFI事業者として病院経営をサポートする「民」との信頼関係に基づく融合が必要とされよう。

いずれにせよ、こうしたトラブルの背景には、需要リスク、政治リスク、施工リスク、社会環境変化リスク等のリスクの顕在化があり、トラブル発生防

図表3 主なトラブル事例のポイント

タラソ福岡（福岡市） 2000.3.30※	ひびきコンテナターミナル （北九州市）2000.5.11※	高知医療センター （高知県・高知市病院組合）2001.2.21※
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過大需要を見込んだPFI事業者の経営が悪化。代表企業の会社更生法申請もあり、経営破綻。</li> <li>・ 事業者が大幅に需要予測を誤り、低廉な額で契約、事業実施。</li> <li>・ 市が大幅に需要予測を外した事業者を選定。</li> <li>・ 市が期待していた金融機関の事業チェック、介入等、事業保全機能の不成功。</li> <li>・ 事業者の代表企業が本業不振により破綻、PFI事業の支援も打ち切り。2004年11月事業中断（2005年4月から新事業者がサービス提供を再開）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 需要が計画に比し大幅に減少。3セクPFI事業者の経営が悪化したため、PFI事業範囲を大幅縮小。</li> <li>・ 2005年4月に事業開始。需要予測を大きく下回り、SPC（第三セクター）の経営は悪化。</li> <li>・ 2007年10月に、管理者（北九州市）がSPCの保有する施設を約40億円で購入。ターミナル運営は市の直轄に移行。事業者の業務の範囲は、施設管理業務へと大幅に縮小。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当初計画に比してのコスト増等に伴う官民の契約見直しが合意されず契約解除。</li> <li>・ 2008年度決算は約21億円の赤字。累積欠損金は80億円。</li> <li>・ 材料費を医療行為で得られる収入の23.4%以下とすることとしていたが、実際は30%に近くなった。予算を8億円以上超過する事態。</li> <li>・ 新市長は、前市長によるPFI事業契約を問題視。事業者への支払い削減等契約見直しを提示するも事業者との合意に至らず。</li> <li>・ 2010年3月に契約解除。</li> </ul>
近江八幡市立総合医療センター （近江八幡市）2001.5.7※	スポパーク松森（仙台市） 2002.11.8※	名古屋港イタリア村 （名古屋港管理組合）2003.11.26※
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当初計画に比して病院経営の悪化、市長交代等に伴う官民の契約見直し協議が合意せず、契約解除。</li> <li>・ 当初計画に比し、診療報酬改定、医師不足に伴う診療体制縮小により病院収支が悪化。2006年度に3億円、2007年度に27億円の赤字を計上。</li> <li>・ 新市長は、前市長によるPFI事業契約を問題視。事業者への支払い削減等契約見直しを提示するも事業者との合意に至らず。</li> <li>・ 2009年3月に契約解除。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2005年8月16日 宮城県沖を震源とする震度5強の地震が発生。屋内温水プールの約9割の天井が落下。</li> <li>・ 原因は、建築物の構造の特殊性を踏まえた耐震性への配慮不足、施工監理、体制の不備（4ヶ月後にサービス提供が再開）。</li> <li>・ 利用者が負傷を負うなどして4ヶ月以上施設閉鎖。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ イタリアをテーマにした飲食・物販施設の需要が見込みを大幅に下回り、経営破綻。</li> <li>・ イタリア村は愛知万博にあわせて2005年4月に開業。初年度は入場者が400万人であったが、閉幕後は入場者数が200万人を下回る。</li> <li>・ 「名古屋港イタリア村株式会社」が自己破産手続きに入り、経営破綻。</li> <li>・ 2008年9月に契約解除。</li> </ul>

注：事例は実施方針公表順。※は実施方針公表年月公表資料より筆者作成

<sup>2</sup> 「PFI方式による公共サービスの安全性確保に関する検討委員会—中間報告」（2005年12月）

<sup>3</sup> 「タラソ福岡の経営破綻を超えて～PFI事業の適正な推進のために～タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」2005年5月12日（福岡市PFI事業推進委員会）

図表4 トラブル要因と課題のポイント（有識者等ヒアリング結果<sup>4</sup>）

ヒアリング先	トラブルの要因と課題のポイント
大学教授	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本では、リスクワークショップをそれほど実施していないのではないか。イギリスでは、モンテカルロシミュレーションを実施し、リスクの発生頻度、プロジェクトの影響度、損害の金額を試算している。本来は、1日かけてリスクワークショップをやるべきである。</li> <li>新しいPFI事業を実施する場合は、プロジェクトのどこにリスクがあるのか、明確化しなければならないのではないか（日本ではこれが十分ではない）。</li> <li>危険性の高い提案に対する認識の共有が重要。</li> <li>失敗の本質は①目的設定の失敗、②リスク分担の失敗、③非競争の失敗、④メッセージの失敗、⑤ガバナンスの失敗がある。</li> </ul>
弁護士	<ul style="list-style-type: none"> <li>病院のケースでは、医療コア業務（医療行為）とPPP/PFI事業者が担う医療のノンコア業務（清掃など）の経営主体が異なる点が最大の問題である。</li> <li>大きなトラブルではないが、小さなトラブルはある。第三者が、器物を損壊したようなケースである。</li> <li>ある施設のケースでは、以前は利用者が施設の壁を直していたが、PFIとなった場合、契約書に記載がないと、壁が棄損した場合、行政は根拠がなく、支払いができない。予算がないと、トラブルが放置されてしまう。</li> <li>行政は引き継ぎをせず、契約書の解釈によってペナルティがついたりつかなかったりする。官民で要求水準書の見直し作業が必要である。</li> <li>財政的にどのような効果があったのか、何のためにPFI事業を実施しているのかが不明確になってきている。日本のPFIは財務省主導ではないので、財政面での効果が明らかになっていない。</li> </ul>
民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>①タラソ福岡（福岡市）、②スポパーク松森（仙台市）はトラブルの要因を検証した調査報告書を公表したことで、次の事業につながっており、こうした対応がPFI事業の進化につながっている。病院のケースでは、市長の交代が大きく影響しているのではないか。トラブル事例は中立的な第三者を入れたうえで、公共側から検証報告書を公表することが重要だと思う。</li> <li>PFIの事業評価は今後、PFIを推進していくうえで重要である。最終的にVFMは出たのか、地域住民への説明が必要ではないか。現状、自治体はアカウントビリティーを果たしていない。民間活力を活用して、どのくらい効果があったのかを把握すべきである。</li> </ul>

筆者作成

止にあたっては、これらリスクに対する官民的確かな認識と対応や、適切なリスクマネジメントが不可欠と考えられる。したがって、わが国において今後PPP/PFI事業を円滑に実施していくためには、海外に比し、リスクマネジメントが不十分といわれるだけに、リスクの発現の頻度、プロジェクトへの影響度、損害額等リスクについて、官民でのさらなる検討、認識共有を進めることが必要である。

なお、PPP/PFI事業におけるトラブルとその要因、課題につき、学識者、弁護士、民間事業者といったPPP/PFIの専門家等へのヒアリング結果をまとめれば、【図表4】の通りである。

### 3. トラブル事例の類型化と対応の検討

文献調査、ヒアリング調査結果から、トラブル事例をその要因タイプ毎に整理すると、①タイプA：事業計画・PPP導入計画の問題、②タイプB：首長、議会、地域社会の問題、③タイプC：社会経済環境の問題、④タイプD：リスクマネジメントの問題の4タイプに整理・分類できる。

①タイプA：事業計画・PPP導入計画の問題 事業

計画、PPP導入計画には、当該事業に対するニーズが乏しい等計画の実現性に関する問題が多く、対応策については、事業の妥当性、実現性等の再精査、市民ニーズや民間意向の確認を行うことが重要である。

②タイプB：首長、議会、地域社会の問題 首長の反対や交代、議会の反対によりPPP事業実施が困難になるケースがあり、対応策としては、主に行政による庁内はもとより、議会、地域社会等への情報提供、地域との信頼関係の構築が重要と考えられる。

③タイプC：社会経済環境の問題 ニーズの変化によりPPP事業実施が困難になるケースがあり、事業期間等の社会経済・環境やニーズ変化に的確に対応し得る官民連携・協働体制の構築、事業スキーム、契約事項等の見直し可能性を共有することが想定される。

④タイプD：リスクマネジメントの問題 官民のリスクに関する認識不足、リスクマネジメント不足によりPPP事業が実施困難になるケースがあり、対応策としては、リスクに関する認識を官民で共有し、適切なリスク分担とリスクマネジメントの充実、官民連携によるモニタリング体制を構築してい

<sup>4</sup> 2019年9月～2019年11月に実施。

図表5 トラブル要因のタイプ別トラブル内容と対応策

トラブル要因のタイプ	トラブルの内容	対応策	該当する事例
タイプA 事業計画・PPP 導入計画の問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>ニーズが乏しい等事業計画自体に実現性、必要性等の面で問題があり、実施が困難に。</li> <li>民間に委ねる事業範囲、事業スキーム等、PPP導入計画に問題があり、民間が事業性、ノウハウ等の面で担えず、実施が困難に。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業の妥当性、実現性等の再精査。市民ニーズや民間意向の確認。</li> <li>PPP導入計画の明確化、民間意向を踏まえた連携手法、事業スキーム等の検討・構築。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>名古屋港イタリア村</li> <li>高知医療センター</li> <li>ひびきコンテナターミナル</li> </ul>
タイプB 首長、議会、地域社会の問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>首長の反対や首長交代により事業実施やPPP導入が困難に。</li> <li>議会の反対や地域企業等に地域社会の認識不足によりPPP導入が困難に。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>主に行政による庁内はもとより、議会、地域社会等への情報提供、地域との信頼関係の構築。</li> <li>いわゆる議会・政治リスクに関する行政側の責任及び役割の明確化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>近江八幡市民病院</li> <li>高知医療センター</li> </ul>
タイプC 社会経済環境の問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>少子・高齢化、経済環境変化、ニーズ変化等事業をとりまく環境の変化により、PPP事業の実施が困難に。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業期間等の社会経済、環境やニーズ変化に的確に対応し得る官民連携・協働体制の構築。</li> <li>PPP事業スキーム・内容、契約事項等の見直し可能性の共有。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>近江八幡市民病院</li> </ul>
タイプD リスクマネジメントの問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>官民的的確なリスクに関する認識、分担、コントロール、発生時の対応等リスクマネジメント力の不足により、PPP事業の実施が困難に。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>早い段階より、リスクに関する認識を官民で共有。適切なリスク分担とリスクマネジメントの充実。</li> <li>官民連携によるモニタリング体制の構築、実施（施設・設備面、運営面、事業・経営面）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>タラソ福岡</li> <li>スポパーク松森</li> </ul>

筆者作成

くことが重要である。

#### 4. 事業主体別のトラブル予防のポイント

文献調査、ヒアリング調査によると、トラブル事例は過去20年のなかで、定着期（2004年～2008年）に発生している。背景にはPPP/PFIがスタートした初期の頃に計画が検討され、PPP/PFIに対して官民双方が十分に理解がなされないなかで、事業を進めた点が1つの要因であると考えられる。

トラブルの要因となるリスクのタイプは、大きくは①事業計画/PFP導入計画リスク、②議会・政治リスク、③社会経済環境の変化、④リスクマネジメントの4タイプに分類されよう。1つのトラブル事例で、その背景に複数のリスクが関連しているものもあるが、大きくは上記の4タイプのいずれかに該当する。トラブル要因のなかでも、再発予防が可能であるものと、そうでないものがあり、②議会・政治リスク以外は概ね何らかの対応が可能である。

事業主体別の対応策としては、①事業計画/PFP導入計画リスクについては、行政はPFI導入可能性調査を的確に実施し、適切なリスク分担や予算の確保、事業の採算性等を十分検討することが重要である。民間事業者等はマーケットサウンディ

ングや地域PPPプラットフォームに参画することで、民間の意見を早い段階から反映させていくことが可能となり、これは事前にトラブルを予防することにもなろう。必要に応じて、リスク認識の共有や適切なリスクマネジメントを目指し、官民の事業関係者によるリスクワークショップを実施することも一案である。

リスクの中でコントロールが難しいと思われる②議会・政治リスクについては、主に首長交替による政策変更や議会の反発に伴う事業見直し等であり、これらに関する行政側のペナルティについてより詳細に明記することで、契約解除を回避することも可能になると考えられる。訴訟となった場合は長期にわたる可能性があり、PPP/PFIについては普及はしていないものの、専門家を入れて1回で終了することができる仲裁制度を活用することも一案である。こうしたリスク発現の予防策としては、早い段階でPPP/PFIについて市民や議会から理解を得られるよう説明会の開催等情報発信を行うなどして、当該地域へのPPP/PFI活用のメリットを数字で示し、地域の理解を得ることも必要である。

③社会経済環境の変化への対応については、官民双方で協力していくことが想定されるが、予期せぬ事態に対応できるよう予め契約書の見直し条項を明

図表6 主体別 トラブル予防のポイント

	PFI 事業開始前のポイント		PFI 事業開始後のポイント	
	①事業計画／PPP・PFI 導入計画 リスク	②議会・政治リスク	③社会経済環境の変化	④リスクマネジメント
行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ PFI 導入可能性調査の実施</li> <li>・ 適切なリスク分担</li> <li>・ スケジュールの妥当性</li> <li>・ 必要な予算の確保</li> <li>・ 市民や議会への説明</li> <li>・ マーケットサウンディングの実施</li> <li>・ リスクワークショップの開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ モニタリングの重要性（設計・建設時、維持管理・運営時）</li> <li>・ 事業評価の実施（VFM、満足度、効果の把握）</li> <li>・ 市民や議会への説明</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 必要な予算の確保、柔軟な対応</li> <li>・ 契約書に見直し条項を予め記載</li> <li>・ 国や関係機関との交渉</li> <li>・ 市民や議会への説明</li> <li>・ 提案内容の適切な審査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 提案内容の適切な審査</li> <li>・ モニタリングの重要性（設計・建設時、維持管理・運営時）</li> <li>・ 適切なアドバイザーの確保</li> <li>・ 必要な予算の確保、柔軟な対応</li> <li>・ 市民や議会への説明</li> <li>・ 検証報告書の作成・公表</li> </ul>
民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間の経験・ノウハウを活かした実現性のある提案</li> <li>・ コンプライアンスの重視</li> <li>・ マーケットサウンディングへの参加</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> <li>・ リスクワークショップへの参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適切な事業の実施</li> <li>・ コンプライアンスの重視</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会経済の変化への柔軟な対応</li> <li>・ 想定される社会経済環境の変化への準備</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業の適切な実施</li> <li>・ コンプライアンスの重視</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> </ul>
金融機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ マーケットサウンディングへの参加</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> <li>・ リスクワークショップへの参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ モニタリング結果の行政への報告</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ダウンサイドケースの検討</li> <li>・ キャッシュリザーブの確保</li> <li>・ 提案内容の実現性の検討</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 提案内容の実現性の検討</li> <li>・ モニタリング結果の行政への報告</li> <li>・ トラブル発生時の協力</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> </ul>
市民・利用者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ マーケットサウンディングへの参加</li> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> <li>・ 事業評価への協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域プラットフォームへの参加</li> <li>・ 検証報告書作成への協力</li> </ul>
アドバイザー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ PFI 導入可能性調査の実施</li> <li>・ 事業の採算性の調査（独立採算事業、コンセッション）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業評価の実施</li> <li>・ 仲裁制度の活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 維持管理・運営段階での課題解決のアドバイス</li> <li>・ 仲裁制度の活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 検証報告書の作成支援</li> </ul>

筆者作成

記し、金融機関も含めダウンサイドケースについて議論しておくことが考えられる。見直しを行う場合、国や関係機関との調整等、行政でなければならない点は行政が行うことが望ましい。

④リスクマネジメントについては、特に需要リスクを伴う場合は、行政側として、一定の需要想定を行ったうえで、民間から提案された数字の根拠を把握、評価する工夫が必要である。数字の根拠的確性によっては、民間提案を採用しない選択肢も可能となろう。不幸にもトラブルが発生してしまった場合は、（第三者を入れて）原因を検証することが重要である。トラブルの要因を分析せず、トラブルとその対応策等について検証していない地方自治体では、トラブルに伴い生じた負の記憶から脱却できず、その後の PPP/PFI 事業の推進が困難になるケースが多いように思われる。これは地域にとって自らビジネスチャンス进行を失い、成長の機会が失われ

ているといえるのではないか。再発防止や当該地域の今後の PPP/PFI 事業の推進のために、福岡市や仙台市のようにトラブル発生時に第三者を入れるなどして、客観的に原因を検証し、調査報告書を自治体自ら広く公表することが望ましい。

トラブル事例の検証はもとより、一般的な PPP/PFI 事業の評価も忘れてはならない。PFI 法が施行されて20年余りが経過し、現在、当初の PPP/PFI 事業期間が終了、2期目の事業期間に入っている事業も存在する。1期目事業について、PFI を導入した当初の目的を果たしているか、どのような効果があったのか等、適切なタイミングで事業評価を行うことは極めて重要である。事業評価にあたっては、東京都調布市<sup>5</sup>、大阪府八尾市<sup>6</sup>等での事例にもあるように、利用者満足度や VFM、PPP/PFI の効果等について発注者である行政側が調査し、結果を公表していくことが次世代の PFI につなげるた

<sup>5</sup> 「調布市立調和小学校 PFI 事業終了時評価」（2017年8月調布市）

<sup>6</sup> 「八尾市立病院 PFI 事業検証のための実態調査・分析業務報告書」（2009年12月 アイテック株式会社）、「八尾市立病院 PFI 事業検証業務報告書」（2015年12月 株式会社病院システム）

めの重要なステップの1つになろう。こうした評価を通じ、市民・納税者への説明責任を果たすことによって、官民の事業関係者の間及び市民ともにPPP/PFIの活用に対する理解が深まり、さらなるPPP/PFIの推進につなげていくことが可能となる。

## 5. 提言

以上、トラブル事例の分析と教訓を踏まえ、今後のわが国PPP/PFIの円滑な実施に向け、次の4点を提言したい。

第一に、的確な計画（共創）が必要である。事業計画を作成する際、行政のみならず、地域の関係主体や外部の専門家、アドバイザーを入れて、広範多様な視点からの的確な計画づくりを一定の時間、適切な予算を措置して行うことがトラブルを予防するために極めて重要である。地域のニーズの把握や民間事業者へのヒアリングも重要であり、この段階で実現性が見込みにくい事業内容や事業スキームは修正ないし排除しておくことが望ましい。

第二に、リスクマネジメントの充実（共有）である。官民で事業に関するリスクを認識し、適切なリスク分担を検討することが必要である。海外のように、官民等関係主体でリスクワークショップを行い、リスクの影響度や発生確率等につき、PPP/PFIスキーム企画段階等において、当事者間で検討・共有していくことも考えられる。それによってトラブルを未然に防ぐことも可能となる。モニタリングも重要であり、サービスの質を確保するために、事業開始後も施設面、運営面の双方で官民が協働でモニタリングを継続していくことが重要である。

第三に、柔軟な社会経済環境の変化への対応（協

働）である。事業期間中は、入場者数の減少や診療報酬の改訂等さまざまな社会環境やニーズの変化、制度の変化が起きる。予期せぬ事態も想定されるため、官民協働により一定の範囲内で事業期間中に契約内容や要求水準書の見直しを可能にしておくことも考えられる。

第四に、首長、議会、社会の理解醸成（連携）である。地域に理解されないPPP/PFI事業が成果を上げることは困難であり、PPP/PFIの導入による地域のメリットや効果を数字で説明していく必要がある。それによって地域での理解が深まり、PPP/PFIのさらなる推進につなげていくことが可能となろう。

最後に、これら4つの提言を実践していくうえでの、PPP/PFI事業実施上の3つのポイントを述べておきたい。

ポイント1：官民間の信頼関係の構築

ポイント2：地域社会等に対する事業目的、PPP/PFI導入目的、導入成果等に関する丁寧な説明と理解醸成

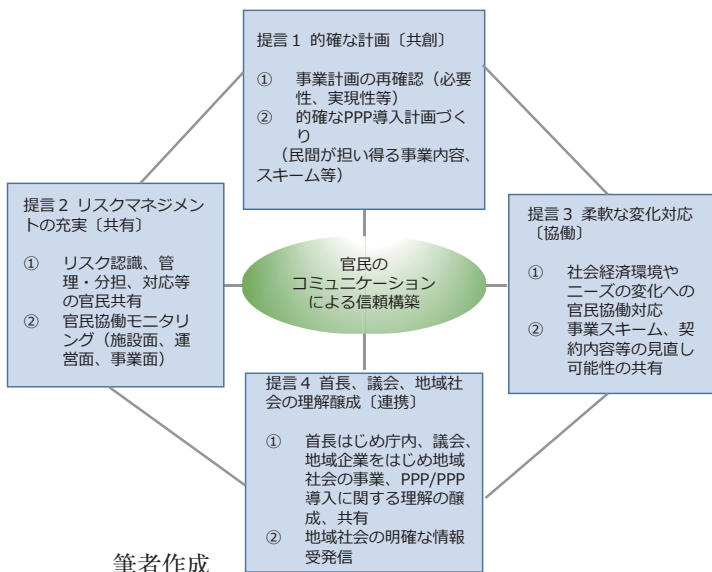
ポイント3：官民による的確なリスク認識の共有と適切なリスクマネジメント

ポイント1は、必要な情報を官民で共有し、協力し合う体制の構築が極めて重要である。トラブルが発生しても、官民の信頼関係が構築できていれば、的確に対処することも可能となろう。初期の病院PFI事業のいくつかがトラブルに見舞われるなか、八尾市立病院は当初PFI事業期間を終了、2期目のPFI事業期間に入っているが、この背景には、1期目事業以来培った官民の信頼関係があるものと考えられる<sup>7</sup>。

ポイント2は、市民を含む地域社会に対して

<sup>7</sup> 過去2回にわたり実施された現PFI事業の事業検証では、当病院とSPCとの良好な信頼関係の構築（パートナーシップの形成）や、長期契約によるSPCや協力企業の業務の習熟・人材育成の実現による業務の質的向上が図られているなど、総じて高い評価がなされている。また、実績に応じて支払う医薬品・診療材料等の調達コストについても、妥当な価格で購入しているとの評価が示されている（出典：「PFI事業期間終了後の八尾市立病院の維持管理・運営事業に関する検討報告書」2017年2月 八尾市立病院）

図7 提言のまとめ



旧タラソ福岡（現・ダンロップスポーツクラブ）  
※旧タラソ福岡は、現在、ダンロップスポーツクラブとして運営されている。

PPP/PFI 導入目的や導入の成果を示し、理解を醸成することである。何のために PPP/PFI を導入するのか、地域が享受するメリットは何か等について、地域への説明責任を果たし地域社会で認識を共有することが重要である。

ポイント3は、前述の事例にあるように、リスクに対する官民の認識が乏しい場合、トラブルの発生を防げない、トラブル発生時の的確な対応もとれない等の事態も危惧されるだけに、早い段階で官民でリスクに対する認識を共有し、施設整備、運営、財務等について適切にモニタリングを行っていくことが重要である。

### おわりに

PPP/PFI がわが国に導入されて以来、20年余りが経過した。導入当初は、官民双方が PPP/PFI について馴染みがなく、市民からも十分な理解を得られない状況であった。こうしたなか、PPP/PFI 事業の実施にあたり、リスクマネジメントや採算性の問題等さまざまなトラブルが発生したが、福岡市や仙台市のようにそのトラブルについて第三者を入れて自ら原因を解明し、調査報告書を公表しているケースは限られている。その後、福岡市と仙台市で

は複数の PPP/PFI 事業が企画・実施され、現在に至っている点を勘案すると、スポパーク松森とタラソ福岡はトラブル事例であると同時に、今や貴重な先進事例になっているといえよう。トラブルを単なる失敗で終わらせるのではなく、その教訓を全国の後続の事業に伝播していくことこそが重要なのである。そのためには、まずは、トラブルの内容、背景、原因、影響はもとより、当該 PPP/PFI 事業の目的、成果等を市民や地域社会に丁寧に示していくことが必要となる。

トラブル事例は、その性格からして、公表資料や既存調査は必ずしも十分ではないが、そこから得られた教訓が、今後のわが国 PPP/PFI の発展に重要な糧になると思われるだけに、その検証作業や調査分析の充実が望まれるところである。こうしたなか、この拙稿は情報収集力や調査分析力の不足もあり、各トラブル事例からみたわが国 PPP/PFI の本質を把握・明示するまでには至っていないが、トラブル事例分析研究のささやかな第一歩となれば幸いである。

（なお、本稿は、筆者の意見・見解によるものであり、筆者の所属する組織の意見・見解を述べたものではない。）