



良質の公共サービスを効率的に実現する 新しい公共事業の手法 PFI

PFIとは

PFIとは、良質の公共サービスをより少ない税金で提供することを目的とした新しい公共事業の手法です。その特徴は、公共部門と民間部門の役割の見直しにあります。従来の公共事業では、官が事業の計画立案から執行までのすべての活動を主体的に行いますが、PFIは、計画立案及び監視機能を公共部門が担い、実施についてはできるだけ民間部門に任せるものです。公共部門が計画立案した事業に対して、民間部門が知恵とアイデアを絞り、設計から建設・維持管理・運営までの一連のプロセスを、最も効果的かつ効果的に実施する事業方法を考え実施するものです。

PFIの考え方は、公共事業における従来の発注者重視の姿勢を、利用者重視へと大きく転換させる画期的な手法と評価されています。

PFIの理念

次の三つの視点が、PFIを支える基本的な理念です。

- 納税者のための公共事業**
第一の視点は、事業が国民に対して生み出す「価値」を最も重視することです。PFIは、国民にとって利便性が高いサービスを安く提供するには何をなすべきかという、国民のための公共事業を出発点としています。立派な施設でも、利用頻度が低く使い勝手の悪いものであれば、価値は小さいと判断します。
- 官は公共サービスの購入者**
第二の視点は、公共事業の対象を施設というハードではなく、施設を利用して提供されるサービスにあると捉える点です。公共部門は、国民に必要な公共サービスの内容や水準を民間部門に示し、そのサービスを提供するために必要な施設の仕様や

維持管理・運営の方法ならびに価格に関する提案を求めます。安くて質の高い効率的な事業提案を行った事業者が選定され、事業者は提案した事業計画に従ってサービスを提供します。公共部門から民間部門への支払い、施設の購入費ではなく、サービスへの対価です。

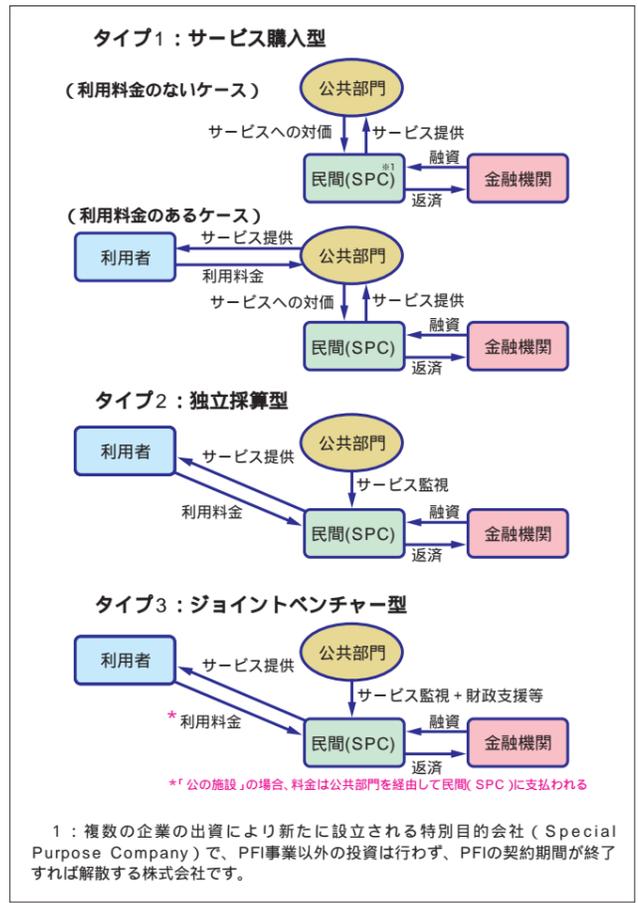
- 官民対等なパートナーシップ**
従来の公共事業では、公共部門が詳細な仕様書を作成し、民間部門はその仕様書に忠実に業務を実施するという、「民は官の下請け」との関係がありました。PFIでは、公共部門が国民のニーズと政策目的に従って事業計画を立案し、設計・建設・運営・維持管理という事業は民間部門に一括して任せるのが基本です。官民は異なる強みと専門性を最適に組み合わせるための対等なパートナーになるのです。

VFMを生み出す原動力

PFIの具体的な目的は、効果的かつ効率的な事業の指標であるVFMを最大化することです。

- 性能発注に基づく一括管理**
画一的かつ硬直的な仕様を定めて価格競争を行うのではなく、民間部門のアイデアを尊重し、事業内容の提案を求め、安全性・技術力・品質を含めて総合的に事業者の選定評価を行います。一つの民間事業体に設計・建設・運営・維持管理を一括して任せることで、最適な事業プロセスが実現し効率性が高まります。
- リスクの最適配分**
予測し得ない事態(＝リスク)への対応費用(＝管理コスト)を細かく分析し、「公共部門による管理コストより民間部門の管理コストの方

PFIの事業スキーム



が低いリスクだけ民間に移転する」という原則に基づいて官民で責任分担します。これにより、リスクに対する費用が最小限に抑制できます。

(3) 業績に連動した支払い

公共部門は、契約期間中、要求どりのサービスが提供されているかを監視し、その結果に応じて支払うべきサービスへの対価を変更します。サービスの質が低下した場合にはサービスへの対価を減額し、業績の低下が長期化する場合には契約の変更や業者の入れ替えなどのペナルティ措置をとります。この業績に連動した支払システムが、サービス水準

(4) 競争原理の導入

公共部門が要求するサービス水準を実現するための効率的かつ効果的な事業手法を提案するため、民間事業者はそのノウハウを競い合います。この競争原理を支えているのが「公平性の原則」と「透明性の原則」であり、徹底した情報公開がなされています。

PFIの事業スキーム

民間事業者は、サービス提供に必要な施設整備を行います。この資

金回収の方法により、PFI事業は次の三つの類型に分けられます。

タイプ1 サービス購入型

公共部門の支払うサービスへの対価によって資金回収が行われるものです。PFI事業の基本スキームでサービス対価の支払基準をサービス水準に連動させ、民間部門の努力を行政目的に合致するよう誘導できるメリットがあります。

タイプ2 独立採算型

PFI事業の利用者(＝国民)が支払う料金によって資金回収が行われるものです。独立採算で成り立つ公共事業は少なく、駐車場・駐輪場・水族館など実績はわずかです。

タイプ3 ジョイントベンチャー型

基本は利用料金による回収ですが、不足分を公共部門が支援するものです。独立採算型を財政支援で補うものですが、公共部門と民間部門の責任配分が不明確にならないよう支援内容を限定しておく必要があります。事業例としては、国民宿

1: PFI Private Finance Initiativeの略で1992年英国で生まれました。国民に良質なサービスを安く提供するためには、民間部門(Private)の経営ノウハウや資金(Finance)を活用することが有効であるとの考えにより、英国政府の政策(Initiative)として導入されたものです。

2: VFM Value For Moneyの略で「国民が投じたお金(Money)に対する対価(Value)」を表す概念です。PFIは、この「単当たり投資額の価値」であるVFMの最大化、言い換えると納税者にとっての価値の最大化を目的としています。

3: 性能発注 公共部門が要求するサービスの内容や水準を明示し、その達成方法について民間部門から自由に提案を求める発注方式です。従来の公共部門が作成した詳細な仕様書に従ってできるだけ安い実施方法を求める仕様発注とは異なります。



女性客を想定しながらも、山を愛する市民の憩いの施設として、神戸の洒落たオーベルジュを目指して建設された

阪神大震災復興に挑んだ 全国初の観光施設PFI事業 神戸市国民宿舎「オテル・ド・摩耶」

昭和三十二年、神戸市交通局の保養施設として建設され、昭和四十五年には、一部増築して神戸市立国民宿舎に変更、市の外郭団体に運営を委託していた「摩耶ロッジ」。延床面積七百坪、百二十人収容、全館和室、共同トイレ・共同浴場の施設は、阪神大震災によるケーブル・ロープウェイの不通に伴う稼働率の低下もあり、平成八年三月に閉鎖されました。

その後、神戸市では、ケーブル・ロープウェイの復旧に合わせ、観光施設としては最後の震災復旧事業として、平成十三年七月、PFIの手法を取り入れてロッジを再建、

1 事業の経緯

六甲山系において、六甲山エリアと摩耶山エリアはそれぞれ一つの観光群をなしています。六甲山エリアの施設はほとんどが阪神電鉄など民間系の施設であるのに対し、摩耶山エリアにある施設は大半が市の施設です。しかし、震災後、七百万人以上であった観光客



が五百万人に減少、市街地の復興が進んでも山の観光客は戻ってきませんでした。

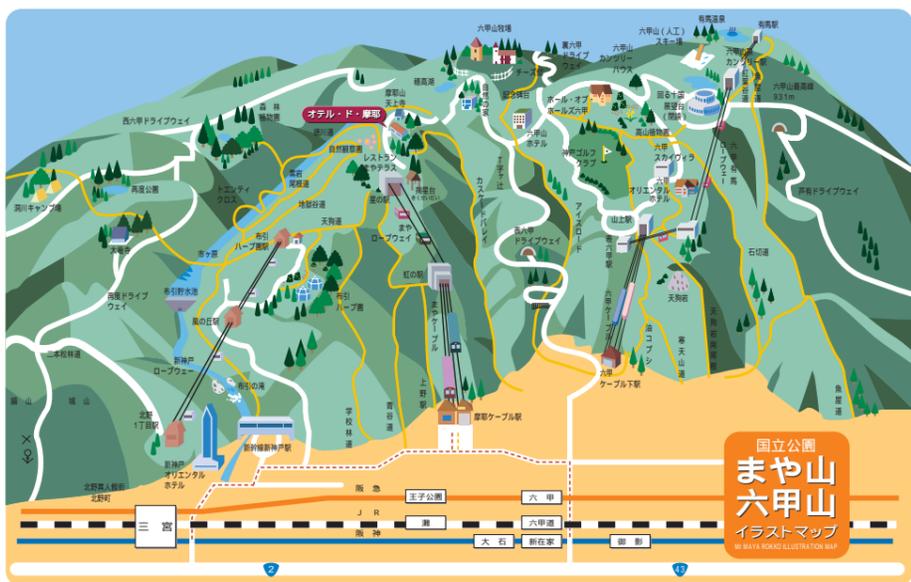
経験者や地元住民に広く意見を求めました。神戸市では、研究会の提言に基づき、まず摩耶エリアへのアクセスの確保として、「神戸市都市整備公社」を事業主体とした「まやケーブル・ロープウェイ」の復旧を決定しました。



神戸市生活文化観光局 観光交流課 係長
宮道成彦さん

さらに、アクセスの復旧にあたり山上の魅力付けが必要であること、

加えて、「アスリートタウン構想」を推進する神戸市にとって、登山が盛んな摩耶山エリアは同構想を実現する場でもあり、「山上の魅力ある施設、さらに市民の健康づくりをサポートする施設として摩耶ロッジは復旧すべきである」と判断し、その手法の検討を始めました。



大都市を背景とした好立地だが、それだけに民間施設と観光客を競う厳しさもある

表1 オテル・ド・摩耶PFI導入の時のスケジュール

整備スケジュール	
平成12年 8月	実施方針、特定事業の選定、募集要項配布、現地説明会
9月	提案書受付
10月	事業者選定審査委員会1回目・2回目、事業者選定
11月	仮契約書締結
12月	契約書締結
平成13年 1月	環境省より変更に係わる同意、工事着工
3月	グラスハウス竣工
7月	グランドオープン
契約期間	
平成13年7月～平成33年3月	

2 基本理念

オテル・ド・摩耶の建設にあたっては、単なる国民宿舎というだけでなく、六甲・摩耶全体の賑わいを取

しかし、震災復興等で市の財政が厳しかったため、経費削減が可能とされていたPFI事業導入の検討に入りました。これには、当時の市の産業振興局長(現助役)が国のPFI推進委員会のメンバーであり、PFI事業制度に精通していたことが効を奏しました。「先進的な事業であるPFI導入には庁内のコンセンサスを得るのが難しい」とよく言われますが、神戸市の場合、先進事業に精通したトップの英断がPFI事業を促進しました。(表1参照)

り戻すための集客につながる施設として、また、ハイキングなどを楽しむ市民のサポート施設としての機能も期待されています。市民の山として活気を取り戻し、多くの観光客を呼び戻すためには、ここが六甲・摩耶の情報を発信していく場になることも必要でした。

そして、観光施設に関する経営ノウハウの活用、経費削減、この両方を狙ってPFI事業を



宿泊以外に本格イタリア料理を楽しむために訪れる人も多い

導入したのです。しかし、民間事業者との間に問題がなかった訳ではありませんでした。

国民宿舎としては多くの人のニーズを広く浅く満たすべきという公共性も求められますが、長期にわたり健全な運営を行うためには、まず顧客として女性に支持される施設であるべきだとする民間の経営ノウハウとの調和など、従来型の考えを改めなければなりませんでした。しかし、建て前の公共性にこだわれば、中途

半端な施設になっていったでしょう。他にも、オーベルジュ的なコンセプトが受け入れられるのか不安もありました。

しかし、細やかな点に気がつく女性の視点に立つたからこそ、気持ちよく過ごしていただける施設として、メディアや口コミで幅広い層に評判となり、結果的に性別や世代を問わず、多くの人に利用していただけるようになったのだと思います。

3 事業の仕組み

主人公は、PFI事業契約者である「神戸市」と「鹿島建設」そして運営会社である「ジェイコム」で、二十年間のBOT事業です。(図1参照)

4 事業のメリット

(1) 資金の効率化

今回のPFI事業では、「設計+建設」で五億円を費やしています。このため、官の仕様により、設計建設、運営を分割発注する従来型の場合よりも効率的になり、運営経費も含めて、従来型の建設で第三セクターが運営した場合に比べて六割のVFM(十二頁参照)が算出されています。第三セクターが利用料金制度で運営する想定(収支ゼロ)で算出したため少し低めですが、以前は

設が実現できたことです。従来の方法であれば、施設建設後に運営方法を検討するといったこともありましたが、今回は、施設の設計に運営会社であるジェイコムの意向が強く反映されたため、ソフトを生かすハードが無駄なく建設できたと考えています。

(3) 民間の経営ノウハウの活用

前述の一括発注とも関係しますが、特にこのように観光施設の場合、最初に想定する戦略に民間の経営ノウハウが活かされたことも大きなメリットです。利用者(ターゲット)の絞り込み、利用方法の想定、サービ

(4) 官民によるリスク分散

PFI事業の特徴として、契約書主義というものがありません。非常に細かなことまで契約書に記載するので一見面倒と思われるのですが、将来起こるリスクに対して、誰が何を背負うのかを明確に取り決め

表2 リスク分担表

段階	種類	内容	負担者	
			市	事業者
共通	物価	急激な物価の変動		
	不可抗力	大規模な災害等による負担増・建設中止		
	募集要項の誤り	募集要項の誤りによるもの		
	法令等の変更	市の条例・規則の変更 上記以外の場合		
	事業の中止・延期	市の責任による遅延・中止 民間事業者の責任による遅延・中止		
	住民問題	民間事業者の事業法規・破綻 施設整備に関する住民反対運動、訴訟 施設利用者からの苦情、訴訟		
	第三者賠償	再整備・維持管理・運営において第三者に損害を与えた場合		
	金利	急激な金利の変動		
	性能・サービス水準	仕様の不適合		
	安全性の確保・環境の保全	再整備・維持管理・運営における安全性及び周辺環境の保全		
設置	保険	施設の整備における保険及び維持管理・運営期間中のリスクを保障する保険		
	応募コスト	落選時の応募コストの負担		
	工事中の事故等	工事中の事故・火災等による損害		
	設計及び後期の変更、工事費等の増大	市の提示条件の変更 上記以外の場合		
	測量調査等の誤り	必要な資金の調達 民間事業者が実施した測量・現地調査・設計の不備・誤り		
運営者	計画変更	市の責任による事業内容の変更		
	市場環境の変化	利用者の減少、競合施設の増加		
	施設の損傷	事故・火災による施設の損傷		
	施設の改修	施設の改修		
	開業の遅延	工事遅延・未完工による開業の遅延		
運営費の増大	急激な物価の変動や市の責任による事業内容の変更以外の要因による運営費の増大			

ておくことで、責任ある行動が期待できることも、無用なトラブルを避けることができると思っています。例えば、望ましい利用状況にならなかった場合のリスクは事業者が負いますが、市は業務改善の勧告ができ、従わない場合は、委託料の減額も可能です。逆に、物価が大きく上昇し、宿泊料金が相場に合わない場合は、事業者から市に対し、宿泊料金を改定するよう請求することができます。(表2参照)

(5) 入札制度の厳正化・公開化

情報公開や説明責任など、行政の

透明性が要請される今日、PFI事業における競争入札制度は、発注仕様書による業者の一般公募、民間事業者の企画書及びその評価の公開を通じて、今後の開かれた入札制度のあり方を示す一例として期待されています。

5 事業の成果

(1) 予想を上回る利用者数

平成十二年七月のオープンから一年間の運営状況は、下記の通りです。

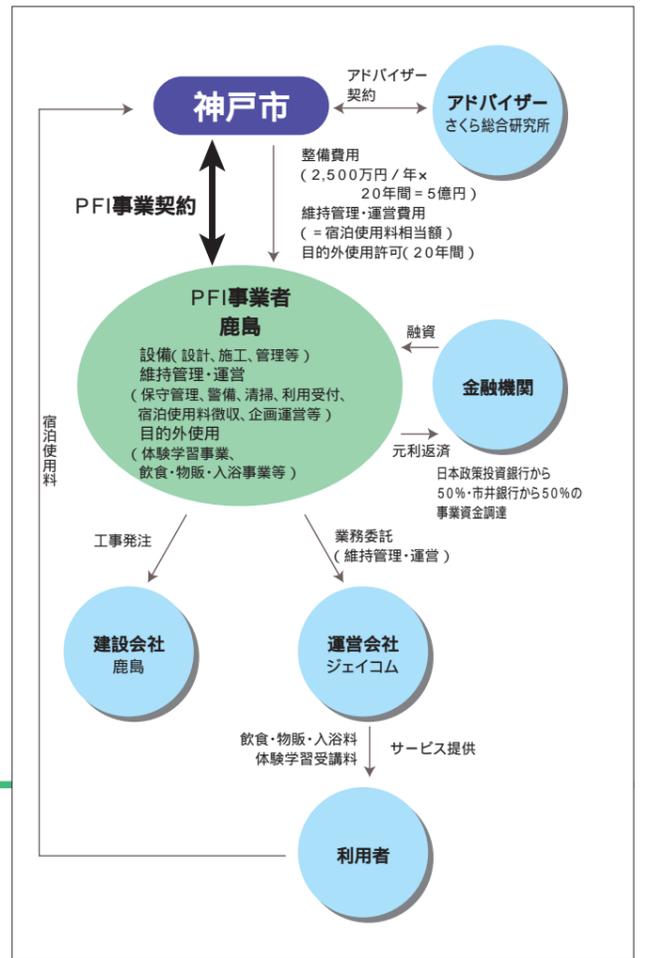
利用者数	
・ 宿泊	13,328人
・ 外来利用	15,678人
客室稼働率	56.5%
宿泊利用率	50.2%
宿泊利用率は全国216施設中21位相当です。	

初年度の夏期は開業景気もあり、平日も含めほぼ満室に近い客室稼働率でした。一、二月の落ち込みも予測範囲内で、初年度の客室稼働率・収支はともに事業コンベ提案時の当初予測をクリアできました。二年目は落ち着いた利用状況でしたが、三年目に入りリピーターも増え、初年度以上の好調を維持しています。

(2) マスコミによる情報発信

今年六月二十八日付けの日経プラスワンで「専門家お薦め国民宿舎」のNo.1に取り上げられたり、七月に女性向けの地元情報誌「SAVVY」に「私のお気に入り」として掲載さ

図1 神戸ロッジ整備等PFIの事業スキーム



赤字であったため、実質的なVFMはかなり高いと考えています。

(2) 一括発注制度の効果 「設計+建設+運営」を一括に発注するため、運営方針にそった施設建



日本三大夜景の一つ 神戸の壱千万ドルの夜景

オテル・ド・摩耶を支える人たち

知人を迎えるように お客様をお迎えしたい



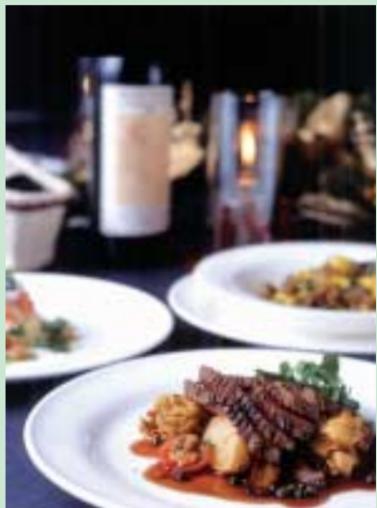
オテル・ド・摩耶
広報促進マネジャー
西田晴江さん

大丈夫、「オムツ替え」の用意もあ
るんですよ。国民
宿舎という宿泊
が中心だったので
すが、「おいしい
イタリアンを食べ
にいこう」とラン
チに来ていただい
ても、「ちよつと

庭先をお掃除していたときに
会った年配のご夫婦から、「普段
は洋食はいただかないのですが、
ここのイタリアンだけは月二回、
ご馳走になりに来るんですよ。空
気もきれいで、夜景も素晴らしい
とお聞きしたときは、本当に嬉し
かったです。料理はイタリアンに
特化しましたが、お客様は特定層
に特化されませんでした。今お話
したご年配のご夫婦は七〇歳を超
えておられるとのことでした。

出かけて行っていい空気を味わ
う」と散歩に来ていただいても
「ご満足いただけるようにと努めて
います。
ハープバスや電動アシスト自転
車の貸し出し、タクシープランな
ど、民間が新しいものを生み出し
ていくことに、神戸市は本当に協
力的で、従来の「官」という堅い
感じはしませんが、思ったこと
をすぐに提案できる、文書など要
求されない、この気軽さが何より
です。一つのアイデアを実行して
いくために皆で頑張っている、そ
う感じしています。
このオテル・ド・摩耶には、高級
なアメニティグッズはありませんし
人目を引く装飾品もありませんが
シンプルだからこそメインサービス
が見えてくるのだと思います。

国民宿舎といえば、料金の安い
公共の宿、和食が定番というイメ
ージがあります。この国民宿舎で
どうやって魅力を創り出そうかと考
えた末、「自分の持ち味を出すしか
ない、個人レストランの延長でい
こう」と決まりました。この摩耶
ロッジには四十年の歴史がありま
すから、イタリアンだけとなると
離れていけるフ
ァンもいらっしや
るでしょう。でも、
本当においしいイ
タリアンで新しく
ファンになってい
ただいたお客様を
大切にしていこう
そう考えたのです。
メニューはイタ
リアンですが、



お客様の「ご要望」にお応えします



オテル・ド・摩耶
料理長
奥野俊彦さん

「素材の好き嫌
い」、「塩分など
の味付け」、特
に「アレルギー
への対応」など、
お客様の個別の
ご要望にできる
だけお応えして
いきたいと考え
ています。です
から、宿泊予約の際にも料理に関
する細かなご要望を聞き取って
もらえるようスタッフにもお願いし
ています。秋や冬の感謝祭には、
ホールでワゴンサービスを行って、
お客様への料理の取り分けをする
など、「顔の見えるシェフ」を目指
しています。

今後さらに推進していきます。

6 事業の課題

国民宿舎という公の施設であるこ
とから、宿泊使用料は条例により定
められるため、民間事業者が、提供
するサービス内容に応じて、自由に
価格設定することが困難でした。

加えて、国立公園内にある国民宿
舎ということで、看板の掲示や外観
の制限などがあり、民間事業者の戦略
を実施していくには、自然公園法な
どの法的規制との調整も課題となり
ました。

また、将来の観光客のニーズの変
化に対応した施設整備、特に大規模
修繕への対応が課題として残ってい
ます。

7 PFI事業を 検討している 自治体へのアドバイス

- (1) 先進事例研究の重要性
PFI事業の仕組みについては、
先進事例などを通じて、各事業者の
役割分担を把握することが重要で
地元の弁護士や税理士などの専門家
と委員会を組織するのも効果的かも
しれません。
- (2) 小規模事業でも可能
一般に大型事業の方がVFMが大

きくなりPFI事業に有利と考えら
れていますが、小規模事業でも対応
可能です。むしろ、小規模であれば
地元企業の参加が容易となり、地元
貢献度の高いPFI事業が期待でき
るのではないのでしょうか。

(3) 指定管理者制度の活用

今年九月から、施設管理に関する
指定管理者制度が改正されました。
PFI事業に限らず、効率的な施設
管理には、この制度の有効活用が期
待されます。

(4) パートナーとしての民間活力

PFI事業は官民がそれぞれ得意
分野を担当する事業で、民間への過
度の依存、あるいは民間へのリスク
の押し付けを目的とするものであ
ってはなりません。官と民が一体とな
って事業を推進していくために、窓
口の一本化やモニタリング以外にも
日頃のコミュニケーションに基づく
信頼関係が重要と考えられます。

コラム

指定管理者制度

今年9月2日、改正地方自治法が施行さ
れ、「公の施設」を地方公共団体の指定
を受けた「指定管理者」が管理を実施で
きるようになりました。指定管理者は議
会決定があれば特段の制約を設けない
というものであり、株式会社でも議会決
定があれば指定業者になれるようにな
りました。「官から民」への構造改革推
進の一手法といわれています。

れたり、それがさらに利用客の増加
を招いているといった好循環が生ま
れています。これは、「オテル・
ド・摩耶」の発信にとどまらず、副
次的に期待していた「六甲・摩耶全
体の情報発信」という面にもつな
がり、多くのマスコミで、「オテル・
ド・摩耶」「六甲・摩耶」が取り上
げられるようになりました。

(3) 六甲山活性化を刺激

阪神電鉄が約八億円の事業費をか
け、六甲山再開発に取り組み、平成
十五年四月十八日に、六甲ガーデン
テラスとして、洒落たカフェ・レス
トラン・スパ・アパレル・プロムナ
ードをオープンしました。間接的な
効果ではありませんが、これには、神
戸市が施設整備に取り組んだことに
加え、オテル・ド・摩耶のコンセプト

が好評であることも少なからず影響
していると思われます。オテル・ド・
摩耶が好調であることが、六甲・摩
耶活性化に波及していることが何
よりの事業成果ではないでしょうか。

(4) 六甲有馬観光特区へ発展

この「六甲・摩耶活性化」をさらに
推進するために、平成十五年十一月
二十八日、六甲・摩耶に有馬温泉を
加えた地域を対象に、観光特区の認
定をいただきました。遊休保養所の
利活用を促進し、国立公園内での集
客イベントを実施するため、健康
保険組合所有の保養所に関する、保
養所の用途廃止後から売却までの間
の賃貸の可能化と、「国立・国定
公園における自然を活用した催しの
容易化事業」を規制の特例とした内
容です。特例を活かした集客事業を



月の見える展望ジャグジー