

第6章:PFIの更なる展開に向けて

6.1 わが国におけるPFIの一般的な課題:

6.2 再編成・統合を踏まえた新たなPFIの展開:

第6章:ポイント

- * 地域社会において持続可能性のある公的医療サービスを提供するためには、自治体を跨る公的医療施設間の広域的再編成・統合化は避けられない趨勢にある。地域医療の将来を見据えて、かかる再編成・統合化を企図する場合、その実現の手法としてPFIを併用して実践する場合、大きな効果をもたらす可能性が高い。
- * 官官・官民間の連携と協力、これを繋げるPFIの考えは今後の地域医療のあり方を考える際のキーワードになる。地域における医療・保健・福祉関連業務は将来的にはより合理化・効率化を迫られ、医療分野との連携・協力も必須の要素になる。PFIはこの分野においても応用的に活用できる側面がある。
- * PFIの実践には未だ制度的・実務的課題も多いが、財政難の時代において、多様な展開と発展の可能性があることも事実になる。社会的なニーズの高まりもあり、今後とも医療分野においてその利活用が検討されることが望まれる。

第6章：PFIの更なる展開に向けて

既に述べたとおり、自治体立病院は現状様々な課題を抱えており、これら問題を解決するための一つの手法として、自治体立病院の組織そのものを改革し、複数施設を再編成したり、統合したりすることが着目されている。自治体立病院の再編成・統合は地域社会において効率的・効果的な公的医療を提供する仕組みを実現する一つのアプローチでもある。PFIはこの再編成・統合をより効果的に実現するための最適なツールの一つになる。この意味では、PFIと再編成・統合化の動きとは矛盾せず、逆にこれら二つの手法を併用することにより、費用縮減や業務の効率化に関し、最大の効果を得られることがある。

一定組織の再編成・統合は組織を変え、組織構成員の意識を変え、組織自体を活性化させる好機でもあり、民間の利活用を旨とするPFIをうまく併用し、活用することにより、公的医療部門の再生に資することができる。

6.1 わが国におけるPFIの一般的な課題

このような自治体立病院の再編成・統合の動きの中で、PFI手法をより多くのケースでより有効に活用できるようにするには、PFI手法自体が地方公共団体や関連する企業職員等にとり、より身近で、使いやすい手法であることが好ましい。一方、現在の我が国のPFI制度においては以下の一般的な課題があると考えられる。制度としての課題や問題を段階的に除去し、PFIをより使いやすい実務手法にしていくことが、自治体立病院PFI案件等のような複雑な案件の実現可能性を増すことになると想定される。

推進手順の標準化：

自治体の合併や、個別事業のために複数自治体が共同で新たな特別地方公共団体を組成することはただでさえ複雑な業務を伴う。この実現にPFI手法を組み合わせることが問題を更に複雑化する側面はあるが、現実的には時系列的に明確に枠組みの実現と、施設整備や実際の体制構築は分かれるため、フェーズを明確に区切りながら実践することができれば業務を手がけやすくなる。

自治体立病院PFIの分野に関しては、これまでに医療PFI事業案件の他、複合PFI事業案件の経験が積み重ねられてきていることから、各フェーズ毎の計画検討手順や協定・契約類等の標準化を進める環境は整ってきているともいえる。この意味では、自治体・病院・住民・候補事業者等の取組みを易くすることは可能であると考えられ、今後「自治体立病院の再編成・統

合」の PFI 事業化プロセス⁷⁰の標準化の進展が期待される。

PFI 事業とコア医療業務の一体化：

これまでの医療 PFI 事業においては、コア医療業務はあくまでも公共(自治体)側が担う業務であり、PFI 事業として民間事業者が担うのは施設整備と周辺業務に限定される前提で考えられ、実践されてきた。今後は、a) コア医療業務と周辺業務を PFI 事業者が実質一体で運営できる仕組みを整備する、b) 医療法人等の民間医療事業者と民間 PFI 事業者が連携して公的医療事業を担うことを可能にする(例:PFI 事業と指定管理者制度の一体運営)等により、医療のコア・周辺業務のより緊密な効果的・効率的事業運営を可能にすることで、事業採算の向上を図る方策を検討することも一つの手法として考えられる。実現すれば、公的医療事業の赤字補填の為に繰入金負担に耐えられなくなっている自治体が、同事業の廃止に追込まれるのを防止する可能性が出てくることになる。

医療 PFI と隣接業務との複合化：

本調査・研究では、公的医療分野を広域的に捉えることにより問題の解決策を探ることを目的としてきたが、医療事業と関連が深い福祉・介護事業等の隣接事業と融合することにより、事業採算を改善し、住民にとっての利便性を更に向上することも今後は可能になると考えられる。その場合には、異なる種類の事業の設置基準の整合性と、補助金を含めた制度間の諸調整も必要になる。

ファイナンス及びリファイナンス市場の整備：

PFI 事業の実施件数も増加し、銀行を中心に PFI 事業への融資に取り組む金融機関も増加してきているものの、PFI ファイナンスの市場整備も、内容と規模共に未だこれから進めなければならない段階にある。殊に医療関連 PFI 事業では、必要資金規模が他の種類の事業に比して大きくなることから、ファイナンスの容易さと低廉なファイナンス・コストを実現できる環境を整備することが極めて重要である。

また、事業の開始とファイナンスの実行の後に、リファイナンスを行うことによって、金融の流れをスムーズにし、且つライフサイクルコストとしてのファイナンス・コストの削減を図ることは今後の重要課題になると考えられる。このためにも PFI ファイナンスにおいて証券化手法や信

⁷⁰ 本調査報告では一般的な手順を解説しているが、ここでいう PFI 事業化プロセスとは、多様な分類の PFI のあり方に関し、その実現の各フェーズ毎の計画検討手順や協定・契約等の標準化、実務マニュアル化などを意味し、本調査報告で解説した考え、手法、一般的手順をより詳細化したものというイメージでとらえている。

託等を活用する方策も検討されるべきである⁷¹。

信用保険市場の整備：

英国の PFI においては信用保険であるモノライン・インシュアランス関連のビジネスが随伴的に発展し、PFI 事業の推進に寄与している。プロジェクト・ファイナンス方式で PFI ファイナンスが行われる場合、PFI 事業に対してモノライン・インシュアランスが附されることが、PFI 事業の推進に効果的であると考えられるが、我が国では未だ PFI 事業そのものにかかる信用保険が附されることは無く、信用保険の市場そのものが発展していないのが現状である⁷²。今後モノライン・インシュアランス・ビジネスの発展に向けた検討が為されることが求められる。

事業者選定入札制度の改善：

既に平成 17 年 8 月成立の改正 PFI 法の附則において、入札手続の改善を目的として「段階的事業者選定方法の導入等の検討」が謳われているが、これはより合理的な事業者と事業提案の選定方法を目指し、EU 法に基づくコンペティティブ・ダイアログ(競争的対話)方式⁷³に類似的な事業者選定方法を我が国の PFI に導入する為の必要な検討をすることを意味している。現在基本となっている一般競争総合評価入札方式が、必ずしもより良い PFI 事業を齎すとは限らないと考えられていることから、段階的事業者選定の検討が求められているのであるが、一方で公正な選定方法としての要件をどのように設定するかという課題も解決する必要がある。

⁷¹例えば、一般的な BTO 案件において、発注者である公共部門に施設を譲渡したことにより、PFI 事業費のうち施設整備に係る部分については対価の額がほぼ確定することから、当該施設整備部分に相当する PFI 事業費に係る民間事業者(公共部門と当該 PFI 事業に係る事業契約を直接締結する相手先であり、一般には当該事業の遂行のみを目的とする法人となる場合が多い。)の債権について、証券化のみを目的として別途設立される SPC に当該民間事業者が譲渡し、当該譲渡を受けた SPC が PFI 事業費債権を証券化するスキーム等が想定される。但し、この考えは優れて施設部分の固定的延払に着目した考えでもあり、PFI 事業契約が支払い行為にもたらしべき本来的な規律が保持されなくなるリスクも高い。かかる考え方が医療 PFI 案件に適切か否かは別の観点からの検証も必要であろう。

⁷²ここでいう信用保険とは、所謂火災保険などの損害保険とは異なり、プロジェクト・リスクに対する与信補完の枠組みのことをいい、金融市場を活性化させる一つのツールになる。

⁷³「競争的対話方式」(Competitive Dialogue)とはとは 2003 年欧州統合公共調達指令(2003/18/EC)により定められた新しい例外的な公共調達手法で、EU 法でいう公開入札(Open)、限定入札(Restricted)、交渉契約手続き(Negotiated)の他に特例的に設けられた入札手続きで、「工事・役務の性格ないしは付随するリスクにより予め全体の価格設定ができない例外的なとき」あるいは「調達の対象となる役務の正確のために、契約の仕様を十分な正確さをもって設定できない理由が生じ、公開入札ないしは限定入札の手法をもってしては、最も適切な落札者を選定できないとき」に適用される入札手続きとなる。入札過程で競争条件を保持しながら、応札者と対話をしながら、応札条件を詰めていく仕組みでもあり、PFI や官民連携の考えである PPP に適合的な入札手続きとして欧州法において定義されたもの。2006 年 1 月以降、各国の国内法の整備がなされ、この考えは EU 域内で実践されるに至っている。

6.2 再編成・統合を踏まえた新たな PFI の展開

医療 PFI 自体は既に様々な地方公共団体において、実績が積み重なりつつあり、今後ともこの分野における経験や知識が蓄積していくものと想定されている。PFI は法施行後 6 年目に至り、その具体の適用のあり方は、従前にも増して、複雑化したり、本来難しい分野への適用が積極的に試みられているのが現状になる。公的医療分野における再編成・統合を実現する手法としての PFI の活用も今後期待することのできる新しい分野への適用でもあるので、上記に挙げた課題の解決が進展することにより、複雑に見える自治体立病院の再編成・統合に PFI 手法を活用することも進むと期待される。

この分野における今後の PFI 手法の展開のあり方は、下記の如くに纏めることができる。

地域医療の広域的再編は避けられない趨勢、PFI はその実現の為に効果的な手法：

公的医療を提供する組織の再編成・統合とは、一定広域となる地域全体の現在及び将来における医療ニーズを正確に認識・把握することにより、あるべき公的医療施設の姿と、既存の施設の役割・機能の再編成のあり方を考えることである。これは限られた資源や多様な制約要因の中で、地域全体としての医療の最適化を実現するためには、考慮の前提にせざるを得ない選択肢でもある。この考えを多種多様な利害関係者と共有し、利害の調整、合意を経て、初めてかかるスキームが実現可能になる。公的医療施設の機能、役割を再編し、再構成するということは、既存の民間委託のあり方や、従来公的部門が担ってきた多様な医療支援サービスをも民間委託の対象として検討し、財政負担の縮減を実現する試みを平行的に考え、実践することを可能にする。これを効果的に実現する手法が PFI になる。この意味では PFI という選択肢の考慮を抜きにして、公的医療主体の再編成・統合を考えることはできない。必ず検討の対象とせざるを得ない選択肢であることに留意する必要がある。

官官・官民間の連携と協力、ネットワーク化、PFI は今後の地域医療を考えるキーワード：

この様に、公的医療施設が担う業務自体を再編し、再構築する場合、PFI/民間委託などの手法を効果的に組み合わせ、全体費用の縮減を図ることが大きな効率をもたらす、全体の仕組みがより効果的になる。また、施設整備のみならず、医療を支援する様々な支援サービスや周辺サービス業務の一体化や統合的な民間委託による効率化もこの仕組みにとり、重要な要素になることを認識する必要がある。医療施設間あるいは官民の間における緊密な連携や協力こそがかかる考え方の実践を可能にする。施設整備や情報装備は中核的基幹施設となる医療施設を中心になされるべきだが、同時平行的に分院やサテライト施設、診療所などとの連携・協力を図る意味においても、最低必要な改装や情報装備投資がなされること

がかかる連携と協力を強める効果がある。この場合、民に対する業務委託のあり方は、単一施設ではなく、面としての複数施設を対象とするものになる。施設間の連携と協力、ネットワーク化は、今後の公的医療施設にとっては最も重要な概念になる。かつこの考えは公的医療施設のみに留まらず、福祉や介護施設、あるいは PFI 事業者を含む多種多様な民間主体との関係においても考慮の前提になる。この様に、医療の分野は今後益々面的な広がり連携の中での医療サービスの提供が進むことになると予測され、PFI 事業の分野においても、PFI 対象の面的な広がり(複数異種施設の同時 PFI 化)は今後確実に実現する PFI の一つの方向性になる。バラバラではなく、広域的に全体を見て、全体の費用縮減を図ることがその目的でもある。

VFM の実現、財政負担の縮減が PFI の目的、地域医療の再編はこれを実現する：

地域社会において将来に亘り、持続可能性のある政策医療を提供し、地域住民に対し、質の高い医療サービスを確保することが公的医療部門には求められている。PFI 手法を活用しながら、病院の再編や統廃合を図ることは、限られた財源の範囲と財政負担の制約環境下において、地域社会を活性化させ、地域住民の医療サービスに対する満足度を高める効果的な手法になる。また、広域的な医療圏において、あるいは合併する市町村にとって、地域内における合理的な医療サービスのあり方を再考し、これを再構成することにより、医療の質を高めるための効果的な手法でもある。現状を放置した場合、将来的に複数施設の同時的な改築や更新が必要になり、大きな財政負担を伴わざるを得ない事情が生まれることも想定される。この場合、全体の費用を縮減し、負担を平準化する意味でも PFI 手法は大きな効果をもたらす。PFI を実践することにより VFM を実現し、財政負担を縮減しながら、現状を変え、医療の質を高めることができる。

医療の再編成や PFI の推進は今後地域単位での医療・介護・福祉等の統合化を促進する：

地域社会に偏在する限られた医療資源を如何に効果的、効率的に一定地域内において活用し、かつ活性化させることができるかは地域社会における今後の重要な政策目標の一つになる。既に、地方においては保健、医療、福祉を地域内で一体的に取り組み、一定地域内において、一般的な診療や住民の健康・福祉を守ることを完結させることが考えとして推進されつつある。より広域的な視点で医療や福祉に関し、対住民サービス提供のあり方を考えることが地域社会にとっても効率的・効果的となることが多く、かつ住民の満足度や安心感も高まることになる。実現の為の手法や考えは既に存在している。ニーズは明確にあることは間違いないが、必ずしもまだ十分な実践がなされていないことも実態である。今後、分野的な融合は医療の再編・統合が実践されるに伴い加速するものと思われ、統合的な施設やサービス需要も増えることが推定される。PFI はこれを実現するための効果的なツールになる。

地方分権の推進と共に、今後は、地域社会と地域住民が行政と共に、地域全体の長期的な医療や福祉のあり方を考えていくべき時代になりつつある。道路網の発展やモータリゼーションの進展は住民による日常生活圏の拡大をもたらし、従来の自治体行政の枠にとられない住民へのサービス提供が可能になりつつある。持続可能性のある医療を提供するシステムや施設をより広域的な面単位で考えていくべき時代的要請がここにある。地域医療の広域的な再編・統合に際し、PFI手法を効果的に活用することにより、これは達成可能となる。