

高齢者福祉施設における PFI 事業の実態に関する研究 - PFI 事業によるケアハウスの事例考察を通して -

石井研究室 大槻 浩次
中川 大輔

キーワード：PFI 事業，高齢者福祉施設，
制度・政策，SPC

1．研究背景と目的・方法

PFI（民間資金を活用した社会資本整備）とは、英国で生まれた公共事業手法であり、民間の技術力や経営力等を活用して、より少ない税金で良質な公共サービスを効率的に提供することを目的としている。本来 PFI 事業では、事業の遂行を目的とした SPC（特別目的会社）を設立する。発注者となる公共側と SPC との間で事業契約を結び、SPC を中心として、グループの各企業が設計・施工や運営など個々の業務を分担する仕組みである。

本研究では、高齢者福祉施設の PFI 事業の背景や事例を通して実態とその特殊性を把握し、体系的な構造を明らかにすることを目的とする。これまで日本で整備された高齢者介護福祉施設における PFI 事業は 10 件あり、そのうち 9 件はケアハウス及びケアハウスを含む複合施設である。ケアハウスの運営について SPC で行っているものは東京都中央区の事業だけであり、その他は全て単独事業者で運営されている。今回はその中の SPC で行われた事業を含めた 3 事業の自治体及び各施設へのヒアリング、各種公表資料により調査を行った。

2．高齢者福祉施設の PFI 事業の背景

政府は「民間にできるものは民間に」という考えの下、PFI 事業を推進してきた。各省庁に PFI の積極的導入を求める中、厚生労働省は高齢者介護福祉施設に民間事業者を参入させることには抵抗があった。しかし一方で、要介護高齢者が増加する中で介護施設の数が増やしていかなければならない状況もあった。また、今まで特別養護老人ホームと有料老人ホームの間を埋めるような中間所得者層の介護施設が存在していないことも課題であった。補助金行政の観点から見ると、これまでは社会福祉法人に対して補助金を投入する手法をとってきたが、国

の財政の悪化もあり補助金により介護施設を増加させることが困難な状況もある。

そこで、上記の様々な状況を解決する手段として 2001 年に厚生労働省はケアハウスについて PFI による民間参入を認めることとした。PFI のスキームを活用して、PFI 法に基づいて民間事業者が建設し、自治体が買い上げ、民間事業者が運営する方式（BOT 方式）をとる場合に限り、その買い上げ費用に対して整備費の補助を行う制度を創設した。これがケアハウス PFI である。高齢者福祉施設の PFI 事業は上記の背景もあり、本来の PFI 事業とは異なり特殊性があることがわかった。

3．新型ケアハウスにおける施設整備補助金の実態

高齢者福祉施設の PFI 事業では介護保険制度の下に事業が行われる。よって、介護保険制度の枠を超えられないという課題がある。ケアハウス PFI が整備された当時の法制度では自治体が施設を買い取る場合、国からの施設・設備整備費補助金で整備してきた。

しかし、2005 年の大幅な法改正により、施設・設備整備費補助が一般財源化された。これにより個々の施設整備事業に助成するのではなく、各自治体が策定する整備計画全体に対し交付する仕組みになり、自治体にとっては PFI を活用してケアハウスを整備するメリットは少なくなった。

4 「新型ケアハウス整備・運営事業のための PFI 導入マニュアル」の実態

新型ケアハウス整備にあたり厚生労働省は技術的助言として「マニュアル」の整備を行った。自治体は作成されたマニュアルに従うことで簡単に PFI 事業を進めることができる。煩わしい作業がなく、PFI 事業を知らなくてもケアハウスが整備できる。また、自治体には補助金が入ってくるので、自治体自体が自己資金をほとんど出さずに整備できるメリットがあった。一方、マニュアルには、従来の SPC のような「実態のない会社」では介護

表 1 行政の政策に対する厚生労働省の政策

政府における政策（内閣府）		
横断的制度・政策	規制改革（規制緩和推進3か年計画、規制改革推進3か年計画、規制改革・民間開放推進3か年計画、等）（1998年）	
	P F I 法（1999年）	
	構造改革特別区域制度（2002年）	
		
厚生労働省PFI事業におけるケアハウスについての民間参入）（2001年）		
設置者・管理運営者	・国、地方公共団体、社会福祉法人 ・一部の老人福祉法人は民間企業も可能（社会福祉法、老人福祉法）	
補助対象費用	買収費 （施設整備費～2004年度まで）	市町村への交付金 （2005年度～施設整備事業経費）
補助対象事業	B T O のみ	B O T にも適用可能と考えられる
マニュアル・手引書	新型ケアハウス整備・運営事業のためのP F I 導入マニュアル	

表 2 高齢者福祉施設における PFI 事業

PFI 事業	老人福祉施設	
	設置者・管理運営者	民間事業者
	事業方式（件数）	・ BTO：7 件 ・ BOT：1 件 ・ BOO：2 件
	事業者の組成	・ 単独株式会社：3 件 ・ 社福・医療法人も含むコンソーシアム：5 件 ・ 社会福祉法人のみ：2 件
	事業者の業務範囲	施設整備、維持管理、運営
	施設種	・ ケアハウス（特定施設）単独型：3 件 ・ 複合福祉施設（ケアハウス含む）：6 件 ・ 養護老人ホーム：1 件

事業は行えないように記載されている。つまり、コンソーシアムを組んでSPCで事業を行うためには、SPC自体が介護保険の事業主体となれるように都道府県の認可が必要となる。このマニュアルは“技術的助言”であるが、自治体等は「指導」として捉えることが多いので、結果として単独事業者で行う自治体がほとんどである。

事実上、PFIでなく単なる事業者を選定するプロセスにPFIの手法を活用されるにすぎない。SPC型ケアハウス（中央区事例）では、自治体はマニュアルは参考程度に活用しているのみで、コンサルタントとの共同で、本来のPFIを目指して事業を進めている。また、SPCに参加企業が出資するなどして、「実体のある会社」としてSPCを組み、そこが介護事業者の認可をとって進めるなど、他には例のない意欲的な形をとっている。

5．事例における比較

設置者・運営者

マニュアル型事例では単独事業者で行っているが、SPC型事例では、4社からなるコンソーシアムによってSPCを組んでいる。規模も大きいことからPFIの効果が表れやすくなっている。

施設規模

マニュアル型事例はケアハウス単体の整備で施設規模が小さい。中央区の事例は、ケアハウスを含めた複合施設で、スケールメリットをPFIで活かそうとしている。

コンサルタントの関与

マニュアル型事例では、自治体の担当課主導でマニュアルに沿って進めており、コンサルタントの関与は少ない。一方、SPC型事例ではコンサルタントを入れている。

実施方針公表から供用開始までの期間

マニュアル型事例では実施方針を公表してから約2年で供用開始に至っている。それに対しSPC型事例では3年7ヶ月の期間を経て供用開始している。これによってSPC型ケアハウスでは事業に対して時間をかけていることが見てとれる。この「時間」によってタイムラグが生じてしまい、介護保険制度の変化や社会の変化に対応することが難しいという課題も浮かび上がる。

選定委員の構成

マニュアル型事例の杉並区、高浜市では選定委員の構成が福祉の観点に重点を置いている。しかし、SPC型事例では、建築的な学識経験者として2人の選定委員を置いている。また、その他福祉の学識経験者やPFI事業の専門家を置き、様々な観点から事業を検討している。

主な仕様

マニュアル型事例では壁及び天井にビニルクロス貼を使用しており、技術的な特別な工夫は見られず、低コストを意識した仕様である。一方で、SPC型事例では、壁に不燃クロス貼を使用し、天井は珪藻土吹付けとなっているのが特徴的である。単にコストを抑えるだけでなく、居住環境を豊かにしようとする意図も見られる。

表3 事例における比較

		杉並区新型ケアハウス 整備等事業	高浜市新型ケアハウス 整備等事業	中央区福祉性高齢者グ ループホーム等の整備・ 運営事業			
類型		マニュアル型（単独事業者型）		SPC型			
施設規模		地上5階	地上3階	地上8階・地下1階			
延べ床面積		1,983.06㎡	1,824.27㎡	7,364.71㎡			
買取価格		4.2億円	2.5億円	21.3億円			
ケアハウス定員		50名	30名	80名			
複合施設		なし	なし	グループホーム定員18名 デイサービス定員30名			
SPC(協力会社含む)				・運営会社 ・建設会社2社 ・維持・管理会社 ・設計会社 ・医療法人			
コンサルタントの関与		なし	なし	あり			
実施方針公表		2002年2月	2002年5月	2002年3月			
実施方針公表～供用開始		2年1ヶ月	2年	3年7ヶ月			
事業期間		15年	15年	20年			
選定委員の構成(分野別)		福祉：2人	建築：0人	福祉：3人	建築：0人	福祉：1人	建築：2人
		自治体：4人	その他：1人	自治体：4人	その他：0人	自治体：4人	その他：2人
主な仕様	床	長尺塩ビシート		長尺塩ビシート		長尺塩ビシート	
	壁	ビニルクロス貼		ビニルクロス貼		不燃紙クロス貼	
	天井	ビニルクロス貼		ビニルクロス貼		珪藻土吹付け	

6．まとめ

本来PFI事業は設計・建設から運営までを包括的に民間事業者へ発注する事業であることから、民間事業者の技術力・経営力・創意工夫等を活かせる範囲は幅広いはずである。しかし、マニュアル型事例では、発注者となる自治体はマニュアルに従うのみであり、独自の検討・工夫はほとんど行っていない。必要となる労力は極めて少なく済むが、単に補助金を民間に投入する目的の事業となっている。従って、民間事業者の能力を最大限引き出すためには、期待するレベルの設定や行政側の思いやビジョンを民間事業者に伝える必要がある。

SPC型事例では、自治体が期待するレベルを明確に提示しており、民間事業者が持つ専門的な能力やノウハウが発揮でき、事業効果もあがっていると考えられる。規模も大きく、単にコストを下げるだけでなく、質の高いサービスを提供することを目的としており、PFIであることのメリットを自治体も事業者も最大限得られるような工夫や実践がされている。

しかしながら、高齢者福祉施設におけるPFI事業では介護保険制度の枠を超えられないというジレンマもある。事業者の収入は介護報酬のみの独立採算である。事業の成果を出しても、得られる利益は限られており、PFIで行うメリットはそれほど大きくない。

また、2005年以降は施設整備補助金が一般財源化されたことで、これまでのように補助金が外から入ってくる仕組みとは変わった。自治体にはケアハウスをPFI事業で整備することのメリットが少なくなり、PFIでの整備が進んでいないのが現状である。

国は、介護事業におけるPFI導入のプラスやマイナス面をさらに考慮しながら高齢者福祉施設において、民間事業者の高いノウハウが導入できるような制度等のあり方を検討していく必要がある。