

## 第4部 参考資料

### 1 PFI法の沿革

PFIは1980年代イギリスのサッチャー政権下で考案、1992年に正式導入され、有料橋、鉄道、病院、学校などの公共施設の整備など、様々な分野で実施された。

わが国においては、平成11年に「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」（平成11年7月30日法律第117号 同年9月24日施行）（以下「PFI法」という。）が制定されるとともに、平成12年3月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」が制定され、PFIを推進するための枠組みづくりが行われた。その後、PFI法は数次の改正が行われ、平成27年9月18日（法律第71号）に最終改正が行われている。

わが国におけるPFI法及び関連通知等の主な動き（平成29年3月現在）

公布等年月	概要
平成7年12月	WTO政府調達協定の締結及び交付 [WTOの「政府調達に関する協定」(Agreement on Government Procurement : 略称GPA)は、ウルグアイ・ラウンドの多角的貿易交渉と並行して交渉が行われた結果、1994年4月にモロッコのマラケシュで作成され、1996年1月1日に発効した国際約束(条約)。日本は、1995年12月に協定の締結及び公布。 その後2012年3月に「政府調達に関する協定を改正する議定書」が採択され、我が国では、2014年3月19日に公布が行われ、同年4月16日から同議定書の効力が生じている。]
平成11年7月	「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」制定(平成11年7月30日法律第117号)
平成11年9月	民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する法律施行令(平成11年9月22日政令第279号)(最終改正:平成28年11月30日政令第362202号)
平成11年9月	民間資金等活用事業推進委員会(PFI推進委員会)令(平成11年9月22日政令第280号)(最終改正:平成12年6月7日政令第303号)
平成12年3月	「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」制定(平成12年3月13日総理府告示第11号)
平成12年3月	自治省が「地方公共団体におけるPFI事業等について」を通知(平成12年3月29日自治画第67号)
平成13年1月	「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」及び「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」策定(平成13年1月22日)(最終改正:平成27年12月15日民間資金等活用事業推進会議決定)
平成13年7月	「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」策定(平成13年7月27日)(最終改正:平成27年12月15日民間資金等活用事業推進会議決定)
平成13年12月	PFI法の一部改正(平成13年12月12日法律第151号) (主な改正点:国の立法府、司法府及び会計検査院の長の追加。行政財産の貸付が追加)

公布等年月	概要
平成 14 年 14 月	総務省が「地方公共団体における PFI 事業等について」の改正を通知（平成 12 年 3 月 29 日自治画第 67 号）（平成 14 年 4 月 1 日一部改正）
平成 15 年 6 月	「契約に関するガイドラインーPFI 事業契約における留意事項についてー」及び「モニタリングに関するガイドライン」策定（平成 15 年 6 月 23 日）（最終改正：平成 27 年 12 月 15 日民間資金等活用事業推進会議決定）
平成 17 年 8 月	PFI 法の一部改正（平成 17 年 8 月 15 日法律第 95 号） （主な改正点：PFI 事業がサービス分野を対象とすることの明確化 基本理念等で国公有財産の有効利用等の観点を明確化 国公有財産（行政財産）の貸付けの拡充 民間事業者の選定に当たっての評価方法の明確化 等）
平成 17 年 10 月	総務省が「地方公共団体における PFI 事業等について」の改正を通知（平成 12 年 3 月 29 日自治画第 67 号）（平成 17 年 10 月 3 日一部改正）
平成 19 年 3 月	工業用水道事業費補助対象に PFI 事業 BTO 方式追加（平成 19 年 3 月 30 日経済産業省告示第 105 号）
平成 23 年 6 月	PFI 法の一部改正（平成 23 年 6 月 1 日法律第 57 号） （主な改正点：公共施設等の対象の拡大、民間事業者による提案制度の創設、公共施設等運営権に係る制度の創設、民間資金等活用、事業推進会議の設置等の措置 等）
平成 23 年 6 月	民間資金等活用事業推進会議令（平成 23 年 6 月 24 日政令第 177 号）
平成 23 年 11 月	民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する法律施行規則（平成 23 年 11 月 28 日内閣府令第 65 号）（最終改正：平成 27 年 12 月 1 日内閣府令第 70 号）
平成 23 年 11 月	公共施設等運営権登録令施行規則（平成 23 年 11 月 28 日内閣府令第 66 号） （最終改正：平成 28 年 3 月 31 日内閣府令第 22 号）
平成 23 年 11 月	公共施設等運営権登録令（平成 23 年 11 月 28 日政令第 356 号）（最終改正：平成 29 年 2 月 15 日政令第 19 号）
平成 25 年 6 月	PFI 法の一部改正（平成 25 年 6 月 12 日法律第 34 号） （主な改正点：（株）民間資金等活用事業推進機構による特定選定事業者等の支援等の追加 等）
平成 24 年 3 月	民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針（平成 24 年 3 月 27 日閣議決定）（最終改正：平成 27 年 12 月 18 日閣議決定）
平成 25 年 6 月	「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」（平成 25 年 6 月 6 日民間資金等活用事業推進会議決定）（最終改正：平成 29 年 3 月 31 日同会議決定）
平成 25 年 10 月	（株）民間資金等活用事業推進機構支援基準（平成 25 年 10 月 4 日内閣府告示第 232 号）（最終改正：平成 26 年 8 月 20 日内閣府告示第 254 号）
平成 26 年 12 月	工業用水道事業費補助対象に PFI 事業の BOT 方式追加（平成 26 年 2 月 6 日 20140131 財地第 1 号）
平成 26 年 6 月	
平成 26 年 6 月	「地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続き簡素化マニュアル」（平成 26 年 6 月公表）（内閣府 民間資金等活用事業推進室）
平成 27 年 9 月	PFI 法の一部改正（平成 27 年 9 月 18 日法律第 71 号） （主な改正点：コンセッション事業（公共施設等運営事業）の円滑かつ効率的な実施を図るため、専門的ノウハウ等を有する公務員を退職派遣させる制度を創設。）

平成 27 年 12 月	「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」決定（平成 27 年 12 月 15 日民間資金等活用事業推進会議決定）
平成 28 年 3 月	「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引き」（平成 28 年 3 月公表）（内閣府 民間資金等活用事業推進室）
平成 29 年 1 月	「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程運用の手引き」（平成 29 年 1 月公表）（内閣府 民間資金等活用事業推進室）
平成 29 年 3 月	「工業用水道事業法施行規則」の一部改正（平成 29 年 3 月 31 日） （主な改正点：公共施設等運営権者の申請手続きを追加） 「工業用水道事業法に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準等について」の一部改正（平成 29 年 3 月 31 日） （主な改正点：公共施設等運営権者の審査基準を追記） 「工業用水道料金算定要領」の一部改正（平成 29 年 3 月 31 日） （主な改正点：公共施設等運営権者の料金要領を追加）

## 2 PFI の事業分野等

PFI 法第 2 条では、PFI 事業の対象となる公共施設等として次のものを掲げている。

PFI 法第 2 条において定義されている公共施設等

対象施設	具体例
公共施設	・道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
公用施設	・庁舎、宿舍等
公益的施設	・公営住宅賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等
その他施設	・情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設 ・船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）

注) PFI 法第 2 条 1 項 6 号「前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの」は、規定されていない。

PFI 法第 3 条第 1 項では、「公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体（これらに係る公共法人を含む。以下この条及び第 77 条において同じ。）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、行政の効率化又は国及び地方公共団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等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等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委ねるものとする」という基本理念が定められている。

また、PFI 法によって民間事業者でも「公の施設」の管理ができることとなるが、平成 17 年の法改正において「指定管理者の指定にあたっての配慮等」が次のとおり規定されている。

PFI 法第 13 条（指定管理者の指定にあたっての配慮等）

「地方公共団体は、この法律に基づき整備される公共施設等の管理について、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の規定を適用する場合においては、同条第 4 項から第 6 項までに規定する事項について、選定事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をするとともに、同条第 11 項の規定に該当する場合における選定事業の取扱いについて、あらかじめ明らかにするよう努めるものとする。」

地方自治法第 244 条の 2 (公の施設の設置、管理及び廃止)

第 3 項 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第 244 条の 4 において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

第 4 項 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。

第 5 項 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。

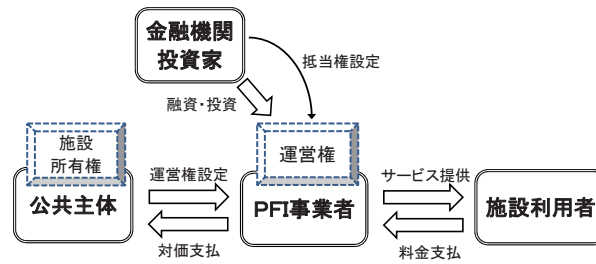
第 6 項 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

第 11 項 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないとき認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

また、平成 23 年の法改正において「公共施設等運営権」が新たに規定されている（第四章 公共施設等運営権 第十六条～第三十条）。その概要は以下のとおり（公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドラインから）。

- (1) 運営権は、利用料金の徴収を行う公共施設等について、当該施設の運営等を行う権利を民間事業者に設定するものである。
- (2) 利用料金の決定等を含め、民間事業者による自由度の高い事業運営を可能とすることにより、民間事業者の創意工夫が生かされ、既存インフラの価値が高まり、利用促進が図られることにより、公共施設等の管理者等、民間事業者、利用者の三者にとってそれぞれ有益なものとなることが期待される。
- (3) 運営権を財産権と認め、その譲渡を可能とするとともに、抵当権の設定、減価償却等による資金調達円滑化等が図られることが期待される。

## 運営権の事業スキーム



## 運営事業のプロセス

また、平成 25 年の法改正において「民間資金等活用事業による特定選定事業等の支援等」が新たに規定されている（第五章 株式会社民間資金等活用事業推進機構による特定選定事業等の支援等 第三十一条～第六十七条）。

なお、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（平成 25 年 9 月 20 日 閣議決定）が示されている。その概要は以下のとおり。

PFI 事業のための資金調達方法として、プロジェクト・ファイナンス<sup>\*)</sup>等新たな手法を取り入れることに加え、株式会社民間資金等活用事業推進機構が、金融機関が行う金融及び民間の投資を補完するための資金の供給等を行うことにより、我が国におけるインフラ投資市場の整備の促進につながることが予想される。

<sup>\*)</sup>：事業（プロジェクト）の生み出すキャッシュフローを返済財源とする融資形態。プロジェクトの信用力で信金調達を行う。

### 3 PFI 事業推進の基本原則

PFI の基本理念や期待される効果を実現するため、「基本方針」では、次に掲げる 5 つの原則、3 つの主義に基づいて PFI 事業を進めることが求められている。

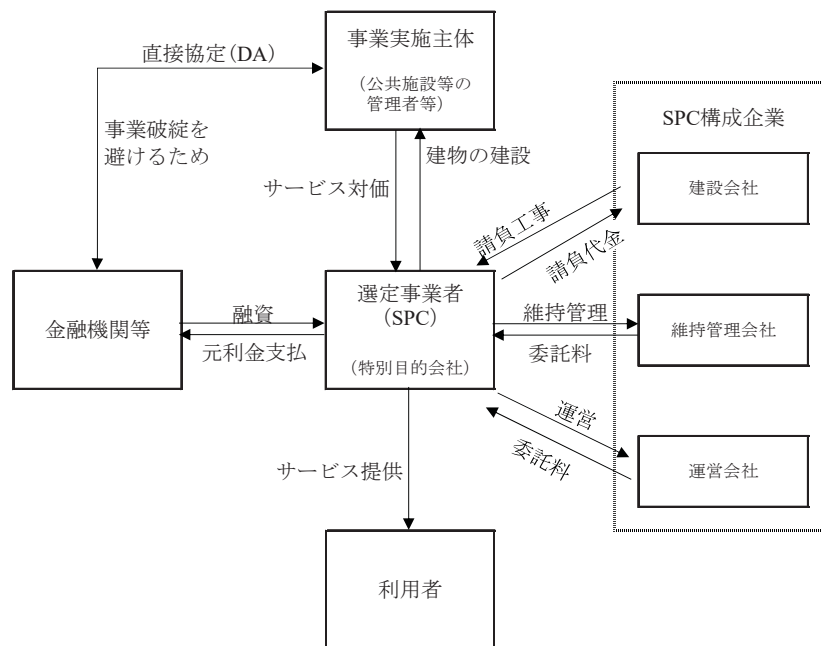
#### PFI における 5 原則 3 主義

5 原則	
公共性の原則	PFI 事業は、公共性のある事業が対象
民間経営資源活用の原則	PFI 事業は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用
効率性の原則	PFI 事業は、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施する
公平性の原則	PFI 事業として実施することが適切であると認める事業を選定する特定事業の選定や、PFI 事業を実施する民間事業者の選定など各段階において、公平性が担保されていることが必要
透明性の原則	PFI 事業では、公共施設等の整備等に PFI 手法の適否を検討する特定事業の発案の段階から PFI 事業の終了までに至る全過程を通じて透明性が確保されていることが必要
3 主義	
客観主義	PFI 事業の実施にあたっては、選定、実施、終了等の各段階について、客観性のある評価基準に基づいて評価を行うことが必要
契約主義	公共施設の管理者と PFI 事業者とは、当事者の役割や責任分担、リスク分担等について合意した内容を契約書等により明確にすることが必要
独立主義	特定の PFI 事業の実施を目的として設立された PFI 事業者は、その親会社に対し法人格上の独立性をもつ必要があり、また、複数の事業を実施している企業が PFI 事業者となった場合には、事業部門の区分、経理上の独立性の確保が必要

## 4 PFI 事業方式等

### 4.1 事業スキーム

PFI による事業実施は、発注者と受託者（SPC：特別目的会社）との契約を基本とし、金融機関等を含めて一般的に、次図のような事業スキームで行われる。



出典： <http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi-jisshizyokyo.pdf>

### 4.2 事業方式

PFI の事業方式の主なものは次のものがある。

- **BT0 (Build Transfer and Operate) 方式**

<b>B</b>	<b>T</b>	<b>O</b>
Build (建てて)	Transfer (移転して)	Operate (管理・運営する)

民間事業者が施設等を建設し、施設等完成直後に公共主体に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式。
- **B0T (Build Operate and Transfer) 方式**

<b>B</b>	<b>O</b>	<b>T</b>
Build (建てて)	Operate (管理・運営する)	Transfer (移転して)

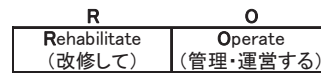
民間事業者が施設等を建設し、維持・管理運営し、事業終了後に公共主体に施設所有権を移転する事業方式。
- **B00 (Build Operate and Own) 方式**

<b>B</b>	<b>O</b>	<b>O</b>
Build (建てて)	Own (所有して)	Operate (管理・運営する)

民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の事業方式。



- R0 (Rehabilitate Operate) 方式

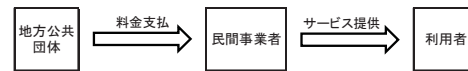


民間事業者が、施設を改修した後、維持管理・運営を事業終了時点まで行う方式。

### 4.3 事業類型

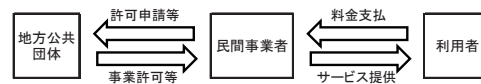
事業類型には、次のものがある。

- サービス購入型



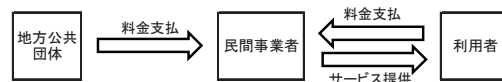
民間事業者が公共施設等を整備・運営し、公共主体はそのサービスに対して民間事業者に対価を支払う形態

- 独立採算型



民間事業者が公共主体から事業許可を受け、利用者からの料金収入により公共施設等を整備・運営する形態。

- ミックス型



民間事業者のコストが、公共主体から支払われるサービス購入料と、利用料金収入等の利用者からの支払の双方により回収される形態。

現在、工業用水道事業だけによる PFI 事業はなく、水道と共用されている施設を対象にしたものとなっている。現在の PFI 事業の状況を下表に示す。

なお、工業用水道事業における補助の対象は、BTO 方式、BOT 方式となっている。

方式	事業体	対象施設	概要	期間
BTO	埼玉県企業局	大久保浄水場	排水処理施設等建設、維持管理	H16.12.24 ～H40. 3.31
	愛知県企業庁	知多浄水場始め 4 浄水場	脱水処理施設等整備・運営事業	H18. 4. 1 ～H38. 3.31
	愛知県企業庁	豊田浄水場始め 6 浄水場	排水処理施設整備・運営事業	H23. 4. 1 ～H43. 3.31
	愛知県企業庁	犬山浄水場始め 2 浄水場	排水処理及び常用発電等施設・整備 運営事業	H26.12.25 ～H49.3.31
DBO <sup>*)</sup>	大阪広域水道 企業団	大庭浄水場	脱水処理施設等建設、維持管理 (資金は府)	H17. 3. 1 ～H33. 3.31
DBO <sup>*)</sup>	大阪広域水道 企業団	八尾ポンプ場	八尾ポンプ場非常用発電施設整備 維持事業	H26. 2.21 ～H42. 3.31

<sup>\*)</sup> : DBO (Design Build Operate) 方式 (PFI に準じた方式。民間事業者に設計、建設、運営を一括して委ね、施設の所有、資金の調達については行政が行う方式)

## 5 内閣府ガイドライン等の概要

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 (PFI 法) は、平成 11 年 7 月 23 日可決成立し、7 月 30 日に公布され、最終改正は平成 27 年 9 月 18 日法律第 71 号となっている。また、PFI 法の公布後、PFI 法の基本理念に基づいて、特定事業の実施に関する事項について基本的な方針である「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(基本方針) が、平成 12 年 3 月 13 日に定められ、最終変更は平成 27 年 12 月 18 日閣議決定になっている。

さらに、PFI 法及び基本方針に基づいて、PFI 事業に対する理解や PFI 事業に関わる関係者の便宜を図るため、内閣府は、民間資金等活用事業推進委員会を設置し、6 つのガイドラインを作成した。国が PFI 事業を実施する場合、PFI 法及び基本方針に則った上で、これらのガイドラインに沿って PFI 事業を実施することが望ましいものと位置づけられている。また、国以外の者が実施する PFI 事業においても参考となりうるものであるとされている。

これら、ガイドラインの他に同委員会は、「地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続簡易化マニュアル」(平成 26 年 6 月) を公表している。

No.	ガイドライン等名	概要
1	PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン	PFI 事業の実施に関する一連の手続について、その流れを概説するとともに、それぞれの手続における留意点を示したもの
2	PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン	PFI 事業におけるリスク分担等を検討する上での留意事項等を示したもの。
3	VFM (Value For Money) に関するガイドライン	特定事業の選定等に当たって行われる VFM (Value For Money) の評価について解説したもの。
4	契約に関するガイドライン	PFI 事業契約において規定が置かれることが想定される事項ごとに、主たる規定の概要、趣旨、適用法令及び留意点等を解説したもの。
5	モニタリングに関するガイドライン	PFI 事業においてモニタリング (監視) を検討する上での留意事項等を示したもの
6	公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン	公共施設等運営権及び公共施設等運営事業について解説したもの。
7	地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続簡易化マニュアル	地方公共団体の実務担当者を対象として、従来の公共調達手法や通常の PFI 事業の実施に関し、手続期間の短縮及び事務負担の軽減について、具体的な対応策を解説したもの。

## 5.1 PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン

PFI 事業の実施に関して、一連の手続きの流れと留意事項について示したものである。事業実施プロセスは、次の各ステップを踏むこととなっている。

特定事業の選定	
ステップ 1	事業の発案
ステップ 2	実施方針の策定及び公表
ステップ 3	特定事業の評価・選定、公表
民間事業者の募集及び選定等	
ステップ 4	民間事業者の募集、評価・選定、公表
	選定方式① 競争的対話方式
	選定方式② 総合評価一般競争入札 (技術提案制度の活用)
ステップ 5	協定等の締結
PFI 事業の実施	

ステップ6	事業の実施、監視等
ステップ7	事業の終了

上記の手続きを踏んで、PFI事業の検討を行い協定等の締結等（契約）に至るまでには、概ね2～4年を要する。そのため、補助金の交付手続きや事業認可の手続きが必要な場合などは、事業の契約に至るまでのスケジュールの設定やPFI事業の開始時期、施設の供用開始時期あるいはサービス調達の時期等について配慮が必要である。

なお、PFIの検討にあたっては、金融、法務、技術等の専門知識やノウハウを必要とするため、外部のコンサルタントまたは、アドバイザーを活用することも有効である。

## 5.2 PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン

PFI事業では、公共主体と民間事業者との契約の中で、リスクが顕在化した場合の追加的支出の分担を具体的かつ明確に規定する。

リスクとは、契約締結時点ではその影響を正確には想定できない、不確実性のある事由を言う。例えば、事故、需要の変動、天災、物価や金利の変動、測量・調査のミスによる計画・仕様の変更、工事遅延による工事費の増大、事業開始の遅れ、関係法令や税制の変更等により事業にとって損失が発生する可能性などである。これらのリスクをできる限り明確にした上で、事業契約段階において公共主体側と民間事業者側において「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」との考え方で、取り決める必要がある。

リスクの分担方法としては、

- ① 公共施設等の管理者等あるいはPFI実施事業者のいずれかが全てを負担
- ② 双方が一定の分担割合で負担（段階的に分担割合を変えることがあり得る）
- ③ 一定額まで一方が負担し、当該一定額を超えた場合①又は②の方法で分担
- ④ 一定額まで双方が一定の分担割合で負担し、当該一定額を超えた場合①の方法で分担

といった方法がある。リスク分担の検討にあたっては、リスクが選定事業ごとに異なるものであり、個々の選定事業に即してその内容を評価し検討すべきことが基本となる。一般的に考えられるリスクの要素は、次のとおりである。

リスクの項目	概要
調査、設計に係るリスク	設計等の完了の遅延、設計等費用の約定金額の超過、設計等の成果物の瑕疵等
用地確保に係るリスク	公共施設等の敷地、工事の施工上必要な用地の使用権
建設に係るリスク	工事の完成の遅延、工事金額の約定金額の超過、工事に関連して第三者に及ぼす影響、工事目的物の瑕疵

維持管理・運営に係るリスク	運営開始の遅延、維持管理・運営の中断、施設の損傷、維持管理・運営に関わる事故、技術革新、修繕部分等の瑕疵
事業終了段階でのリスク	公共施設等の譲渡、一部又は全部を撤去しての原状復旧
各段階に共通に関連するリスク	不可抗力、物価・金利・為替レートの変動、税制の変更、施設等の設置基準、管理基準等関連法令の変更、許認可の取得等

### 5.3 VFM (Value For Money) に関するガイドライン

VFM (Value For Money) とは、一般に「支払いに対し、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。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを供給する方を他に対し「VFM がある」といい、残りの一方を他に対し「VFM がない」という。

公共主体は、公共サービスを提供する期間にかかる費用の総額である LCC (Life Cycle Cost) を軽減することにより、より効率的な経営を行っていくことが求められている。従来通り公共事業として実施する場合の LCC を「PSC」(Public Sector Comparator) といい、PFI 事業として実施する場合に、公共主体が負担する見込額を「PFI 事業の LCC」という。VFM の評価は PSC と PFI 事業の LCC との比較により行う。

VFM の評価は、特定事業の選定にあたって必ず行われなければならない。ただし、その時点において算定が可能である範囲において精度を確保するものとする。

### 5.4 契約に関するガイドライン

PFI 事業の実施等に関しては、従来型の工事や業務契約とは異なるだけでなく、契約を根源とした様々な取り決めが必要となる。その契約のなかでも重要な契約は、PFI 事業契約と呼ぶものである。この PFI 事業契約は、従来型の公共工事の請負契約と比して、長期に亘ることが通例であり、また、選定事業者、コンソーシアム構成企業、受託・請負企業、及び融資金融機関など、関係者が多数に及ぶ。

PFI 事業契約は、PFI 事業の中核をなす契約であり、PFI 事業契約の一方の当事者となる選定事業者のみならず、コンソーシアム構成企業、受託・請負企業及び融資金融機関等関係者にも直接的な影響を与えるものである。公共主体側は、PFI 事業にかかる契約関係の安定性を確保する観点から、これら関係者に与える影響にも配慮しつつ、継続的かつ安定的な公共サービスの提供等を実現する PFI 事業契約の規定について検討する必要がある。

PFI 事業の契約及び契約を根源とした様々な取り決めには、一般的に以下のものがある。

- 1) PFI 事業契約
- 2) 基本協定
- 3) 直接協定
- 4) 事業関連契約 (業務委託契約、業務請負契約など)

- 5) 融資契約
- 6) 担保関連契約
- 7) 債権者間契約
- 8) 出資者支援契約
- 9) 株主間協定

#### 1) PFI 事業契約

公共主体と選定事業者との間で結ばれる契約である。選定事業者は選定事業にかかる施設の設計、建設工事、維持管理及び運営の業務及びかかる資金調達を行うことにより、公共主体側の要求する水準の公共サービスを公共側に対し提供する義務を負い、公共主体側は選定事業者に対し提供される公共サービスの対価を支払う義務を負うことなどを規定する。

#### 2) 基本協定

公共主体側とコンソーシアムの構成企業との間で結ばれる契約である。選定事業に関し、コンソーシアムが落札者として決定されたことを確認し、公共主体側及び当該コンソーシアムの義務について必要な事項を定める。

#### 3) 直接協定

公共主体側と融資金融機関等との間で直接結ばれる協定である。選定事業者による選定事業の実施が困難となった場合などに、公共主体側による PFI 事業契約の解除権行使を融資金融機関等が一定期間留保することを求め、資金供給している融資金融機関等による、選定事業に対する一定の介入を可能とするための必要事項を規定する。

#### 4) 事業関連契約（業務委託契約、業務請負契約など）

選定事業者とコンソーシアム構成企業又は受託・請負企業との間で結ばれる契約、受託・請負企業と下請企業との間で結ばれる契約である。

選定事業者とコンソーシアム構成企業又は受託・請負企業との間で結ばれる契約は、選定事業者が PFI 事業契約に従い施設の設計、建設、維持管理及び運営の業務を実施し、公共サービスを提供するため、これら業務を第三者たるコンソーシアム構成企業又は受託・請負企業に委託し、又は請け負わせるため締結するものである。

さらに、受託・請負企業と下請企業との間で結ばれる契約は、これら業務を委託された、又は請け負ったコンソーシアム構成企業又は受託・請負企業がこれら業務をさらに下請企業に委託し、又は請け負わせるため締結するものである。

#### 5) 融資契約

融資金融機関等と選定事業者との間で締結される契約である。融資金融機関等が選定事業者に対して融資することに関するものとなっている。

#### 6) 担保関連契約

融資金融機関等が選定事業にかかる資産及び権利について、担保権を取得することを目的とした契約である。

#### 7) 債権者間契約

債権者間の基本的な権利義務関係を定める債権者間で結ばれる契約である。複数の融資金融機関等により融資機関団が組成される場合に、融資機関団の債権者としての権利行使等にあたっての意思決定方法、担保権の実行方法等に関するものとなっている。

#### 8) 出資者支援契約

融資金融機関等と選定事業者の株主となる出資者（コンソーシアム構成企業）との間で締結される契約である。出資者による追加の資金拠出の義務（株式出資又は劣後貸付）、選定事業者に対する支援協力義務等に関するものとなっている。

#### 9) 株主間協定

選定事業者の株主（コンソーシアム構成企業その他出資者）間で、当該株式会社の運営や、選定事業の運営にかかる責任分担等についての基本的な合意事項を定める協定である。

### 5.5 モニタリングに関するガイドライン

モニタリングとは、選定事業者による公共サービスの履行に関し、契約等に従い適正かつ確実なサービスの提供の確保がなされているかどうかを確認する重要な手段である。

モニタリングは、施設の設計、建設、維持管理、運営と各々の段階において行う必要があるが、本ガイドラインでは、施設整備完了後、供用又はサービス提供の開始された段階から事業終了までの間のモニタリングに関連する考え方等が整理されている。

モニタリングに先立っては、公共側が提示する業務要求水準書やPFI事業契約書において、以下の項目について、具体的に規定しておくことが必要である。

- ① 選定事業者により提供される公共サービスの要求水準（内容と質）とその評価基

準

- ② 同要求水準が満たされていることの確認手法及び測定する実施体制の確立
- ③ その測定結果に基づくサービス対価支払の考え方
- ④ 同要求水準が満たされない（債務不履行）時の措置

また、これらに基づいて、次のようなモニタリングを実施していくことになる。

- ① 選定事業者が提供する公共サービスの履行状況の把握と履行状況を検証するためのデータやサンプルの収集
- ② 提供された公共サービスの水準が PFI 事業契約に規定された要求水準を満たしていないことが確認された場合の速やかな改善措置の実施
- ③ 収集されたデータやサンプル、改善措置の実施状況等について、要求されている公共サービスの水準を満たしているかの測定及びその結果に基づく実績評価等

## 5.6 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン

本ガイドラインは、公共施設等運営権（運営権）及び公共施設等運営事業（運営事業）について解説したものである。

事業を実施する場合、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（平成 11 年法律第 117 号。（PFI 法））及び法に基づく下位法令（PFI 法令）等にとった上で、本ガイドラインに沿って PFI 事業を実施することが望ましいとしている。

また、本ガイドラインは、国以外の者が実施する PFI 事業においても参考となり得るものである。

本ガイドラインは、各省庁が、運営事業の円滑な実施のため、PFI 法令にとった上で、状況に応じて工夫を行い、本ガイドラインに示したものの以外の方法等によって運営事業を実施することを妨げるものではない。

本ガイドライン（第一版）は、運営権に関し、現時点で判明している論点等をまとめたものである。運営事業はこれから本格的に実施されるものであり、今後の実施状況や同事業に係る調査・検討の進展等を踏まえ、必要に応じ本ガイドラインの一部若しくは全部を変更し（第二版）、又は新たなガイドラインを示すこととしている。

## 5.7 地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続簡易化マニュアル

本マニュアルは、PFI 推進委員会の下に設置された「手続簡易化ワーキンググループ」において検討された PFI 事業の円滑化・迅速化に資する手続簡易化に関する検討結果をまとめたもの。

本マニュアルにおいて、PFI 事業未実施地方公共団体への PFI 事業の普及を念頭に、地方公共団体の実務担当者にとっての見やすさ、わかりやすさ、使いやすさを重視し、PFI 事業実施手続の簡易化方法の解説がされている。

本マニュアルで対象としている業務等は、以下のとおり。



- ① 施設整備業務の比重の大きい事業、維持管理・運営業務の内容が定型的な事業
- ② 過去の PFI 事業において同種事業の実績が数多く存在する事業

特に、従来の公共調達手法や通常の PFI 事業の実施に関する手続からの手続期間の短縮及び事務負担の軽減に焦点を当てて、具体的な対応策について解説されている。

また、専門的な知識が必要となる手続への対応については、PFI 事業手続を進めていく中で必要な業務についても、地方公共団体とアドバイザー間における業務分担を示し、PFI 手続におけるアドバイザーの活用についても触れるとともに、PFI 実施手続に必要な書類を作成する際の業務負担の軽減のため、標準契約や各種書類の作成素材が示されている。

## 6 PFIのメリット、課題・デメリット

### 6.1 PFIのメリット

PFIにより事業実施することのメリット（効果）には、PFIの性質から見て一般的に以下のようなものが考えられる。

- 1) 質の高い公共サービスの提供
- 2) 事業コストの削減
- 3) 財政支出の平準化
- 4) 官民パートナーシップの形成
- 5) 説明責任（アカウンタビリティ）の確保と職員の意識改革の推進
- 6) 民間の事業機会の創出
- 7) 技術革新
- 8) 的確で客観的な事業性の判断
- 9) 行政運営の効率化

#### 1) 質の高い公共サービスの提供

PFI事業では、利用者のニーズを把握し、満足度を高めるような民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用することができるため、より質の高い公共サービスの提供が可能となる。

#### 2) 事業コストの削減

PFI事業では、施設の設計から建設、維持管理及び運営の全部又は一部を一体的に民間事業者に委ねることに伴い、一括発注で、性能発注方式がとられることにより、事業コストの削減が期待される。

#### 3) 財政支出の平準化

PFI事業では、従来方式のように施設の建設年次に大きな財政支出は発生せず、財政支出は契約期間にわたって平準化された民間事業者へのサービスの対価として支払われることになる。

#### 4) 官民パートナーシップの形成

民間で可能な分野はできるだけ民間に任せる、という考え方のもと、公共サービスの提供手段の選択肢を拡げ、それぞれに適した民間参加の方式を作ることにより、官民の適切な役割分担に基づく新たなパートナーシップが形成されていくことが期待される。

## 5) 説明責任（アカウンタビリティ）の確保と職員の意識改革の推進

事業は、事業の発案から終了まで、手続きの透明性が要求される仕組みとなっている。具体的には、実施方針の公表や特定事業の選定といった手続きを通じて、公共の説明責任が求められ、行政運営において透明性が確保される。

また、PFI 事業への取組みを通じて、従来 of 制度慣習にとらわれない考え方、コスト意識（事業期間全般にわたる長期のライフサイクルに関するコスト意識）、経営感覚の醸成等、職員の意識改革が図られる。

## 6) 民間の事業機会の創出

PFI 事業は、従来、公共主体が行ってきた事業を民間事業者に委ねることから、民間事業者に対して新たな事業機会をもたらすこととなる。

さらに、PFI 事業のための資金調達方法として、プロジェクト・ファイナンス等の新たな手法を取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンスマーケットの創設にもつながる。

このように、新規産業創出、経済構造改革推進の効果が期待される。

## 7) 技術革新

PFI 事業では、従来のような仕様発注ではなく、性能発注が原則であり、必要なサービス水準が満たされていれば、それを提供する上での手法（仕様）は問われない。

このため、民間事業者は、自らが得意な分野の技術などを最大限活用することが可能となり、その進展によっては、コストを削減するための新たな技術、手法の開発を促すといったことが期待できる。

## 8) 的確で客観的な事業性の判断

PFI 事業は、VFM の検証などの検討過程を通じて、事業性をよりの確に判断することができる。また、学識経験者などが参加する事業選定委員会や民間事業者などを通じて第三者の提案や意見を取り入れるシステムが含まれることから、より客観的な事業性の判断が可能となっている。

## 9) 行政運営の効率化

公共主体が自ら実施する方式と PFI 方式のどちらが効率的であるかを比較検討することで、最適な資源（予算・人員）配分を実現し、行政運営の効率化に寄与することが期待される。

## 6.2 PFI の課題・デメリット

PFI による事業実施の課題やデメリットには、PFI の性質から見て一般的に以下のようものが考えられる。

### 1) 時間及び労力

ア) PFI 事業を導入するまでには、事前調査や PFI 導入可能性調査に始まり、実施方針の策定から民間事業者との契約までの手続きが煩雑であり、先行事例によると事業の発案から PFI 実施契約まで約 4 年といった長時間を要する。

イ) リスクの民間事業者との分担が難しく、その契約事務が非常に複雑なものとなる。

### 2) 費用等経費

ア) PFI の導入により、従来の事業方式と比較して、コストが上がる要因もある。例えば、「複雑な入札手続・契約」や「コンサルティングに係る費用」などが考えられる。

イ) PFI 事業に参入しようとする民間事業者側においては、性能要求水準を満たすための技術的検討、リスク分担の検討や関連事業法及び契約等に関する法律的検討、資金調達に関する調整等の財政的検討、スポンサー企業や協力企業間との調整等について、多様な検討を行うため入札に係る費用が増大する。

### 3) その他

ア) 事業によっては補助金が交付されないものがあり、交付されるとしてもほとんどの場合、分割交付が認められていない。

イ) PFI 事業の事業主体となる民間事業者には、長期の事業期間にわたって、必要な資金の調達能力とリスクを負う能力が求められることから、事業主体として選定される応募者は、一定のノウハウをもった企業に限定される可能性が高く、業界での経験、大規模事業の建設経験、資金調達等に関する専門知識が求められるようになる。

したがって、参画する企業は必然的に大企業に限られてくることが想定されるが、一方で、地域経済の振興という視点からは、事業主体として参画できるような地元企業の層を広げていくことが課題となる。

### 6.3 PFI 事業方式によるメリット・デメリット

工業用水道 PFI 事業化調査報告書(「工業用水道における PFI ガイドライン 基礎編」から 経済産業省 平成 17 年 3 月) から、BTO 方式、BOT 方式におけるメリット、デメリットを下表に、また、参考に DBO 方式についても同様にそれぞれ示す。

#### 【BTO 方式におけるメリット、デメリット】

メリット		デメリット	
公共主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設の所有者と自然災害リスクの分担者が一致し整合が取れる。</li> <li>・自分の所有物なので、施設を急に変更しなければならないときも自由に行える。</li> <li>・所有権が PFI 事業対象施設のみ民間事業者で、他の既存施設は公共主体といったときの管理の煩わしさが無い。</li> <li>・施設の所有権が現況と同じである点で導入しやすい。</li> <li>・DBO 方式とは異なり、銀行の関与による SPC の財務チェックがなされる。</li> </ul>	公共主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設所有に伴うリスクを民間への移転が限定的となる。</li> </ul>
民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・DBO 方式に比べ資金に柔軟性がある。</li> <li>・法人税のみで固定資産税等がかからない。</li> </ul>	民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業会社にとり、お金を動かす自由度は BOT より小さい。</li> <li>・資産の所有が公共主体にあるため、施設の改造を伴う場合、自治体と調整する必要がある。</li> </ul>

【BOT 方式によるメリット、デメリット】

メリット		デメリット	
公共主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設所有に伴うリスクを民間に移転できる。</li> <li>・施設購入の債務は発生せず、サービスへ対価のみ毎年払えばよい。</li> <li>・サービスが不十分な場合は減額等でき、民間へのリスク移転が確実に担保できる。</li> </ul>	公共主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設所有に伴うリスクを民間に移転することで、コストが増大する恐れがある。</li> </ul>
民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事故等のとき施設の所有者である事業会社へ保険がすぐにおりる。</li> <li>・運用中の資金を事業会社がより自由に動かせる。</li> <li>・運用中の補修等の自由度が大きい。</li> <li>・DBO 方式に比べ資金に柔軟性がある。</li> </ul>	民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法人税の他に固定資産税等がかかる。</li> <li>・運用方法が単純である施設の場合、施設所有による創意工夫の余地は少なく、施設所有のリスクがあるのみとなる。</li> </ul>

【参考 DBO 方式によるメリット、デメリット】

メリット		デメリット	
公共主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・契約交渉の負担がPFIよりも小さい。</li> </ul>	公共主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公的資金の確実性が工夫や効率化のインセンティブを低下させる恐れがある。</li> </ul>
民間事業者		民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算を組み確保しなければならないため、資金の面で硬直的。</li> </ul>

## 7 PFI 関連情報源

### 7.1 民間資金等活用事業推進委員会ガイドライン

内閣府民間資金等活用事業推進室（PFI 推進室）ホームページにおいて、内閣府に設置された民間資金等活用事業推進委員会がまとめた各ガイドラインが閲覧入手できる。

<http://www8.cao.go.jp/pfi/>

### 7.2 地方公共団体の PFI ガイドライン等

都道府県及び政令市による PFI ガイドライン・マニュアル類は、自治体 PFI 推進センターホームページ（ホームページ＞ PFI 情報＞PFI 情報リンク＞自治体方針・基本方針）において、閲覧できる。

<http://pficenter.furusato-ppp.jp/>