

P F I 推進委員会報告

—真の意味の官民のパートナーシップ（官民連携）実現に向けて—

平成19年11月15日

民間資金等活用事業推進委員会

目次

1. はじめに	1
2. 我が国 PFI の現況等	2
2-1 我が国 PFI の現況	2
2-2 平成 17 年 PFI 法改正以降本委員会及び政府が講じた主要な措置... 2	
1) VFM 算定	3
2) 入札契約制度	3
3) 税制及び国庫補助金等	3
4) 情報発信機能の強化	4
2-3 現下の政策課題への対応	4
3. 現下の PFI の課題と今後の対応の方向性	7
3-1 現状についての認識	7
3-2 個別の課題	8
1) 要求水準の明確化	8
(1) 要求水準書作成前の段階での明確なコンセプト形成の必要性	9
(2) 要求水準書の具体化、明確化、精緻化の必要性	9
(3) コストと要求水準書の内容（サービスの質）との関係を明確化する 必要性	10
2) 契約書等の標準化の推進	11
3) リスクの分析及びリスクマネジメントについての考え方の整理の必要 性	12
4) より透明性が高く民間の創意工夫が生かせる入札プロセスの実現.... 13	
(1) 透明性の確保	14
(2) 対話方式の充実	15
(3) より民間の創意工夫が生かせる入札プロセス	15
5) 運営段階における課題に対する適切な対応	16
(1) 制度変更、技術革新等に伴う当初定めた要求水準書の内容の変更に 適切に対応するメカニズムの導入	16
(2) 事業の運営が適切になされるようなモニタリング、支払いメカニズ ムの充実	16
① 要求水準書、モニタリング、支払いメカニズムの連動の必要性.... 17	

②	金融機関のモニタリング等の役割の重要性とユニタリーペイメント についての普及啓発	18
③	直接協定のガイドライン等への適切な位置づけ等の検討等	19
④	インセンティブのあり方等支払いメカニズムの充実の検討	19
⑤	建設段階のモニタリングの実施方法等についての検討	19
(3)	中立的な裁定機関の必要性	20
(4)	事業期間終了後の課題に対する対応	20
(5)	運営の比重の高い事業における選定事業者のマネジメント能力の重 要性	21
6)	VFM 評価についての継続的検討	21
7)	ファイナンスについての検討	21
(1)	資金調達のあるり方についての検討	22
(2)	地域金融機関の活用の必要性	23
8)	補助金、税制等の支援措置のイコールフットイングの必要性	24
9)	他の官民連携手法とのノウハウの共有、活用及び必要な調整の実施	25
10)	コンサルタントの役割の更なる向上の必要性	25
11)	官民双方がノウハウの共有化をはかる効率的な仕組みの検討	26
12)	プレーヤーの拡大の必要性	27
13)	PFI の市場の拡大に向けた検討	27
14)	地球温暖化防止への対応	28
15)	災害対応その他現下の政策課題にかかわる検討	29
3-3	これらの課題にかかわる具体的な対応策を検討する際の留意事項	30
1)	あるべき規範の充実化及び標準化	30
2)	知識と経験の共有化と普及	30
4.	重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題	31
1)	個別具体のプロセスごとの課題	31
2)	他の官民連携手法とのノウハウの共有、活用及び必要な調整の実施	31
3)	地球温暖化防止への対応	31
4)	補助金、税制等の支援措置のイコールフットイング	32
5.	おわりに	33

1. はじめに

平成 17 年 8 月に改正された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。以下「PFI 法」という。）附則第 2 条において、政府は、少なくとも 3 年ごとに、同法に基づく特定事業の実施状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされた。このため、民間資金等活用事業推進委員会（以下「本委員会」という。）では、第 14 回委員会（平成 19 年 6 月 29 日）において、PFI 法に基づく事業に対する国等の取り組み状況等を検証した上で、今後の PFI のあるべき展開方法や、PFI を一層効率的に活用するために対応すべき課題について、総合的に検討することとした。

その後、平成 19 年 7 月から 11 月までの間に総合部会を計 8 回開催し、PFI に関する諸課題について検討を行ってきており、この間、民間事業者（経済団体、金融機関）、関係各省、地方公共団体からのヒアリング、地方公共団体等の公共施設等の管理者等（以下「管理者等」という。）へのアンケート、国民各層からの公開意見募集を行い、PFI に関する幅広いご意見、ご要望を聴取した。

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 12 年 3 月 13 日総理府告示第 11 号。以下「基本方針」という。）に示されているとおり、PFI 事業の着実な実施は、低廉かつ良質な公共サービスの提供、公共サービスの提供における行政の関わり方が改革されることによる新たな官民パートナーシップの形成等、民間の事業機会を創出することを通じた経済の活性化という三つの成果をもたらすものと期待される。

今回、このような観点から、意見聴取等の成果も踏まえ、検討を行い、真の意味の官民のパートナーシップ（官民連携）実現に向けた課題と今後の方向性について、本委員会の報告としてとりまとめたものである。

本報告では、これらの課題と今後の対応の方向性について項目ごとに整理を行い、そのうち重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題について抽出を行った。今後、本報告に掲げた今後の対応の方向性に基づいて引き続き検討を行うとともに、政府においては、本報告の趣旨を踏まえ、所要の措置を講じる必要がある。

本検討に当たりヒアリング、アンケート、公開意見募集等を通じ貴重なご示唆をいただいた関係者各位にこの場を借りて厚く御礼申し上げます。

2. 我が国 PFI の現況等

2-1 我が国 PFI の現況

平成 11 年 9 月に PFI 法が施行されて以来 8 年が経過したが、その間、PFI 事業は実施方針公表済みのもので 289 件（平成 19 年 9 月末現在。以下本章において同じ。）となっており、ここ数年は年間 40～50 件程度の増加が見られる。また、管理者等も国等、都道府県、政令指定都市、市区町村のいずれにも及び、地域的にも大都市を中心に全国的な広がりを見せている。さらに近年では総事業費が 1 千億円を超える大規模プロジェクトが現れており、事業費の総額では約 2 兆 4 千億円¹に達するなど、件数、事業規模等において着実に伸展しつつある。

また、実施方針公表済みの事業数のうち既に施設の供用が開始された事業（運営段階に至っている事業）は 157 件と全体の半数を超えるようになり、PFI 事業の多くが運営段階に移行しつつある。事業分野においても PFI 事業は拡大しつつあり、特に病院や刑務所など運営段階の比重の高い分野において事業の伸展が見られるほか、大規模ないわゆる「独立採算型」²の事業も登場しており、PFI 事業の多くが運営段階に移行しつつあることとあいまって、運営段階での様々な課題も顕在化しつつある。

2-2 平成 17 年 PFI 法改正以降本委員会及び政府が講じた主要な措置

こうした背景を踏まえ、本委員会及び政府においては、PFI 事業をより円滑に進めるため、これまで緊急性・重要性の高いものから検討し措置してきた。

¹ ただし、公共負担額に限る集計値である。

² VFM（Value For Money）に関するガイドラインでは、いわゆる「独立採算型」について、「PFI 事業の事業費を利用者から徴収する料金ですべて賄い、公共部門の支出が生じない事業」としている。独立採算型と呼称されている事業についても、公共の実質的なコスト負担があることが多く、その意味で独立採算型の定義がはっきりしない形で使われていることに留意する必要がある。

1) VFM 算定

特に管理者等から要望が多かった VFM 算定については、平成 19 年 6 月に本委員会が公表した「VFM に関するガイドラインの一部改定及びその解説」において、VFM が当該事業を PFI で行うべきか否かの判断基準であること等の本質的な課題や、PSC、PFI-LCC の算定方法等の解説等の実務的な課題について整理した。

2) 入札契約制度

入札契約制度については、事業者選定における審査委員会の在り方について、平成 19 年 6 月に本委員会において「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」（以下「プロセスのガイドライン」という。）を改定し、審査事項の専門性にふさわしい審査プロセスを確保すること等を定めている。

また、欧州における競争的対話方式の導入の状況も参考とし、平成 17 年の PFI 法改正の附則第 3 条において規定された特定選定における民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方等にかかわる検討の一環として、管理者等と入札応募した民間事業者との意思疎通をより円滑に行うための具体的方法等を内容とした関係省庁連絡会議幹事会申合せが平成 18 年 11 月にとりまとめられた。

3) 税制及び国庫補助金等

税制に関しては、BTO 方式と BOT 方式のイコールフットイングをはかる観点から、個別の事業分野別（港湾における公共荷さばき施設（コンテナ荷さばき施設）、一般廃棄物処理施設、国立大学の校舎）について、固定資産税、不動産取得税、都市計画税の課税標準を二分の一とする特例措置が逐次講じられており、さらに平成 17 年度の税制改正では、分野を特定せず、BOT プロジェクトであり、公共代替性が強く民間競合のおそれがないもの等一定の要件を満た

すものについて、分野別特例措置と同等の措置が認められた。国庫補助金等についても、従来方式の場合に交付される国庫補助金等について PFI 事業として行った場合にも交付されるよう、関係省庁により補助要綱等の改正が逐次なされた結果、平成 17 年 3 月現在で、BTO 方式の 90%、BOT 方式の 69%についてイコールフットイングが実現している。

4) 情報発信機能の強化

PFI 事業に関する情報発信機能の強化の一環として、平成 18 年 12 月には初の「PFI アニュアルレポート」を内閣府が公表したほか、事業実施主体、民間事業者その他 PFI に携わる方々に向けた各種のセミナー、講演会等が開催されている。

2-3 現下の政策課題への対応

地方財政の健全化、地域活性化、国有財産の有効活用、社会資本ストックの老朽化、地球温暖化対策等、現下の政策課題に対応する手法の一つとして、PFI はその活用が見込まれている。

また、国際的な PPP/PFI 契約等の標準化の動きもみられるところであり、PFI の今後の課題を検討するにあたっては、これらの動向にも十分留意する必要がある。

昨今の地方財政は極めて厳しい状況にある。このような状況のもと、地方公営企業に関しては、「地方公共団体における行政改革のための新たな指針の策定について」（平成 17 年 3 月 29 日付け総務事務次官通知）において、PFI 事業を含む民間的経営手法の導入を促進すること、また、第三セクターに関しても、「第三セクターに関する指針の改定について」（平成 15 年 12 月 12 日付け自治財政局長通知）において、地方公共団体が新たに事業を行うに際し、第三セクター方式を選択するか否かを判断するに当たっては、PFI 方式等他の手法と比較衡量する必要があるとの方向性が示されている。なお、実質公債費比率、将来負担比率等の指標を用い、地方公共団体の財政の早期健全化をはかること等を内

容とした「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(平成 19 年法律第 94 号)が成立し、指標の公表については、平成 19 年度決算より適用されることとなる。

地域活性化は、政府の重要課題であり、平成 19 年 2 月にまとめられた地域活性化政策体系では、都市再生、中心市街地活性化、構造改革特区、地域再生について一体となって推進していくこととされ、平成 19 年 10 月 1 日の福田総理の所信表明演説では、「内閣に置かれた地域再生などの実施体制を統合し、地方の再生に向けた戦略を一元的に立案し、実行する体制をつくり、有機的、総合的に政策を実施していく」とされたところである。また、地域経済の成長力強化のため、「地域力再生機構」の創設等の作業も併行して進められている。PFI においては、例えば美祢社会復帰促進センター整備・運営事業において、雇用創出や地元産品消費を通じて地域経済の活性化をはかっている例があるが、特に最近、地域金融機関（地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用組合等）の PFI を通じた地域活性化への貢献が顕著となっている。

国有財産については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」において、資産・債務改革の一環として、売却・有効活用等に努めることとされ、財務大臣主催の「国有財産の有効活用に関する検討・フォローアップ有識者会議」が本年 6 月にとりまとめた「国有財産の有効活用に関する報告書」では、「PFI 等により、多様な資金調達手法や先端的な技術などの民間の知見・手法を活用した有効活用の一層の推進を図るべき」と示されているところであり、今後国有財産の有効活用に PFI 手法の活用が見込まれる。

また、国土交通省では、平成 19 年 6 月に社会資本整備審議会・交通政策審議会計画部会において「次期『社会資本整備重点計画』の策定について」がとりまとめられ、その中で、高度経済成長期を通じて社会資本が着実に整備されてきた結果として一定のストックが蓄積されてきたが、建設後の年数が経過するにしたがって、今後、老朽化したストックが急速に増加していくという課題が顕在化しており、維持管理の重要性が高まっていると示されている。同報告では、既存のストックの老朽化に伴う管理コストの増大等の課題に対応しつつ質の高い公共サービスを提供するため、民間の能力・資金の活用により効率的かつ効果的に実施できる適切な事業分野において、PFI を一層推進するとともに、既存の公的施設の管理・運営についても外部委託等をさらに推進すべきとしているところである。

さらに、地球温暖化対策については、2005 年 2 月に発効した京都議定書の中

で、日本は 2008 年から 2012 年までの期間に温室効果ガスの排出量を 6%削減すべきこと（基準年（1990 年）比）とされている。温室効果ガスの排出量を部門ごとにみると、PFI 事業で整備される学校、病院、官庁等の施設のほとんどが属する「業務その他部門」（商業、サービス、事務所等）の伸びが特に著しく（基準年比 2005 年度+44.6%）、その対策が急務となっている。

PFI 事業においては、要求水準書で地球温暖化対策について明確に示している例があるほか、温室効果ガス削減についての配慮の有無を審査基準の項目としている例もあり、管理者等の関心は比較的高いと考えられる。

なお、2006 年より世界銀行が開催している PPP/PFI に関する国際会議等を通じ、PPP/PFI を実施する諸国間での国際的なノウハウ共有が盛んになりつつあるが、そのような潮流の一環として、PPP/PFI にかかわる契約等の国際的な標準化の動きがある。

2007 年 10 月には、ソウルにおいて国連アジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）主催の「インフラ整備の PPP に関する 2007 年アジア太平洋大臣級会議」が開催され、標準契約等の情報の共有、標準化のために各国の協力等を内容に含む宣言が採択された。

3. 現下の PFI の課題と今後の対応の方向性

3-1 現状についての認識

このように着実に進捗し、現下の政策課題にも貢献することが見込まれる PFI であるが、最近、官民ともに PFI の制度や慣行をよりよいものとし、PFI を積極的に活用していこうという熱意が、従前に比し、後退しているのではないかと指摘がある。

民間事業者からは、本来 PFI は官民が対等な関係を構築し、民間事業者が PFI 事業に取り組みやすい環境の整備がなされるべきものであるが、個々の事業の実際の進捗の状況を見ると、官民が対等な立場にあるとは言い難い状況にあるという根強い不満が示されている。

具体的には、プロセスの透明性が必ずしも確保されていないため、提案した内容が正当に評価されていない懸念があること、また、管理者等の間でのノウハウにばらつきがあり、民間事業者からみると管理者等の対応につき、予見可能性に乏しいこと、さらに、国等において行ったガイドラインの改定、関係省庁での申合せ等が必ずしも現場に浸透していないこと等が指摘されている。

これらの民間事業者の根強い不満の背景には、要求水準書等の設定が不十分、また、入札段階等での官民の意思疎通が不十分であるため、後ほど契約締結段階や運営段階で実務上の問題が生じている事例があること、さらには、公正、公平な契約条件か、また、官民のリスク管理能力に応じた適切なリスク分担になっているかについて強い不信感があること等があると考えられる。

一方、管理者等の側からは、PFI は手間がかかり、使いやすい手法となっておらず、その反面、効果が明確に確認しえないこと、本来事業進捗のプロセスの中で内容や質の向上がなされるべきものの、現実には必ずしもなされていないことにより、満足する効果がでていないこともあること、さらに、本来これらに対する処方箋となるべき国等による規範の充実化、標準化、さらには、グッドプラクティスやノウハウの共有も不十分であることから、PFI を敬遠する動きもあることが指摘されている。

このような状況を打破していくためには、PFI の本質は官民の対等なパートナーシップを構築することにあるとの明確な認識のもと、その阻害要因を除去

し、対等なパートナーシップを実現する環境の整備を速やかにはかっていく必要がある。あわせて、必要な部分については、標準化、ノウハウの共有化等をはかることにより、PFI についてより使いやすく透明性の高い制度となるよう改善し、その成果を現場に速やかに浸透させ、従来の行政手法で欠けている点の改善等、PFI の成果を真の意味で発揮させていく必要がある。

以上の観点を踏まえ、本委員会総合部会での議論等、また、総合部会での議論と同時平行で行った公開意見募集及び管理者等に対するアンケートの結果に示されたご意見を整理したうえで、以下の通り 15 の個別課題に集約しそれぞれにつき今後の対応の方向性を整理した。

なお、対応の方向性については、規範の充実化をはかるとともに標準化を促進すること、また、知識と経験の共有化と普及をはかることの二点を大きな軸としたうえで整理を行った。

3-2 個別の課題

1) 要求水準の明確化

PFI においては、管理者等の意図は、入札説明書公表時に示される要求水準書によって示されることとなる。しかしながら、要求水準書作成前の段階で、管理者等が何を求めているのか明確に整理しきれず、結果として民間事業者に丸投げになっている事例があること、また、アウトプット仕様である要求水準書に示された管理者等の意図を民間事業者が完全に把握することができず、後ほどの段階である契約締結段階等で管理者等と民間事業者の認識の不一致からくる齟齬が生じている事例があること、さらには、予定価格と要求水準書が必ずしも整合性がとれた形で作成されておらず、入札参加者に当該予定価格では実現不可能な過大な内容の要求水準書を示している事例が見受けられること等が指摘されている。以下、それぞれについて対応の方向性につき、個別に触れることとする。