

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

PFI の事業の継続性をより高めるものとして、管理者等と金融機関との間の直接協定がある。金融機関のモニタリングが有効に機能するか否かは、事業が財務的に難航した場合の治癒期間において管理者等、金融機関等の関係者がどのように行動するかという点にかかっており、これらについての規定が含まれる直接協定は重要な意味を有する。このような観点から直接協定のガイドライン等への適切な位置付け等につき検討する必要があるとともに、直接協定についてのノウハウを共有していくため、その公表を促していく必要がある。

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

減額のほか、インセンティブをうまく組み込んでいる例は我が国にもあり、インセンティブについても検討の余地がある。これについては、インセンティブを与えることにつき、経済的なメリットがあるということが明確に整理されている必要があることのほか、要求水準を達成するのが事業者の責務となっている枠組みの中で、安易にボーナスを支払うというシステムをとることは、PFI のそもそもの目的からはずれる可能性があるとの議論もある。しかしながら、現実には、事業者にサービス向上のインセンティブを与える仕組みのある事業も相当程度みられ、そのうちのほとんどにつき管理者等がインセンティブにつき効果があると認識している¹⁶ことから、上記の議論に十分留意しつつ、インセンティブのあり方等支払いメカニズムの充実に向けた検討を行い、必要な事項につきガイドライン、「標準契約書モデル及びその解説」に位置付ける必要がある。

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

¹⁶ 内閣府が行ったアンケート調査によれば、インセンティブを与える仕組みがあるのは全体の約 4 割であり、そのうち約 9 割の事業でインセンティブが効果があると認識されている。

PFI における安全性の確保、環境の保全に対する検査等の必要性を踏まえると、建設段階におけるモニタリングの実施方法等についても、PFI の特性を踏まえた検討を行い、検討の内容について「モニタリングに関するガイドライン」等において提示する必要がある。

(3) 中立的な裁定機関の必要性

入札手続きや運営開始後において管理者等と民間事業者との間で意見が対立し、両当事者間の調整では結論がでない場合も想定されるが、このような両当事者間の係争を解決するためには、裁定機関を将来的には設置することを前提とはしながらも、まず、係争の処理の考え方、段階的な処理の進め方、具体的な手順等を明確に示し、これを規範化していくことが必要である。

英国の標準 PFI 契約や国際コンサルティング・エンジニアリング連盟 (FIDIC) が発行している土木建設約款等においては、両当事者間に加え中立的な専門家が入り調整する仕組みを契約で位置付けることとしており、これらの事例も参考としながら、今後、PFI の「標準契約書モデル及びその解説」において、紛争処理の仕組みを位置付ける必要がある。

(4) 事業期間終了後の課題に対する対応

事業期間終了時の施設の機能の状況等について不明確な要求水準書が多く、事業期間が終了し施設が管理者等に引き渡される際に施設の機能等が著しく劣化しないよう、何らかの確保策を検討することが必要である。

また、事業期間中、施設を診断し、予防的保全を行うとともに、施設の維持管理についてもモニタリングを行い、施設の劣化が進まないような措置を講じることは、ライフサイクル全体のコストの削減という PFI 本来の効果を実効あらしめるために必要であることは言をまたないが、事業期間終了後の課題に対応するうえでも必要であることに注意を喚起

していく必要がある。さらに、大規模修繕については、事業期間終了直前、ないしは直後に行われる事例が多いが、この場合、「大規模修繕」の定義を明確にするとともに、「大規模修繕」のどの部分を民間事業者が行うのか、「大規模修繕」のどの部分を事業終了後に施設を引き継いだ管理者等が行うのかを明確にしておく必要がある。

(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

病院等の運営の比重の高い事業では選定事業者のマネジメント能力が事業の成否を左右するが、運営の比重の高い PFI 事業が増加している一方で、選定事業者のマネジメント能力の不足が指摘されている事例が現れている。このような状況を踏まえ、選定事業者のマネジメント能力の向上に向けた具体的方策について検討を行うことが必要であるが、このような検討を行うに際しては、選定事業者のみならず、出資企業、受託請負企業等を含めたマネジメントを行う実体的な主体を視野に入れることが必要であることに十分留意する必要がある。

6) VFM 評価についての継続的検討

VFM は、PFI の核となる考え方であり、本年 6 月の「VFM に関するガイドライン」改定の際、税の取り扱いとイコールフットィング、リスクの評価、プライシングをしたうえでの移転、いわゆる「独立採算型」PFI 事業における VFM 評価等、今後の検討事項とされたものについては、その検討を継続的に実施する。

また、今後の検討事項の一つである「公的部門の職員のキャパシティビルディング」の一環として、管理者等がより簡易に VFM の算定が行えるようなツールの作成等を行う必要がある。

7) ファイナンスについての検討

(1) 資金調達のあるり方についての検討

PFI の資金調達は負債（デット）と出資（エクイティ）に二分され、このうち負債（デット）については、金融機関からの融資（ローン）と債券（ボンド等）に二分される。

英国等では、PFI の導入当初から融資（ローン）による資金調達に加えて、債券（ボンド等）発行による資金調達が行われており¹⁷、PFI 事業の案件の性格によって最適な資金調達手法が採択できる選択肢の幅がある。また、既発行証券や債権を売買する市場であるセカンダリーマーケットも発達しており、融資債権の流動化、リファイナンス¹⁸等も一般化している。このような諸外国の状況も踏まえ、資金調達について、我が国においても、選択肢をできるかぎり広くさせて、市場を形成していくべきであるとの議論がある。

そもそも、ローンによる調達とボンドによる調達については、それぞれに特性がある¹⁹。特に、ボンド発行による資金調達については、引受、販売、格付け取得等を要し、手間もコストもかかるが、その一方で、投資家も増えることになる。

現状では、金利水準が低位であるほか、金融機関の収益であるスプレッドに関しても競争力のある市場が存在している事例も多い我が国の状況を勘案すると、我が国におけるローンのコストは、ボンドのコストに比較し優位性があると考えられる。また、流動化、投資家による資金提供ということになると、金融機関による継続的なモニタリングによる事業の適切な進捗の担保という PFI の核となる考え方からは、基本的には

¹⁷ 内閣府調査によれば、2003 年の英国 PFI 事業における資金調達の内訳は、ローン 35 億ポンド、ボンド 20 億ポンドである。

¹⁸ SPC の金融費用の軽減をはかる観点から、当初の調達資金より低いコストの資金に切り替えることを目的として借り換えを行うこと。運営段階に入り、完工リスクが消滅し、事業安定化後（維持管理運営期間において数年経過後）に当初のローンを返済して債券を発行して行うことが多い。

¹⁹ 具体的には、ボンドによる調達の場合、一般的にはローンと比べると多額の調達が容易といわれているが、資金提供者は投資家であり不特定多数となりうることを前提とすべきこと、ボンドの方が一般的にはローンよりも長期対応が可能であるが柔軟な対応に難があるとされていること、ボンドにより調達した場合、ローンにおけるリスク管理や助言機能を果たす金融機関にかわるリスク管理機構が必要とされること等である。

離れていく懸念がある。

このほか、我が国で融資債権の流動化、リファイナンス等が進まないのはそのインセンティブがないからとの指摘がある。その理由としては、①管理者等がそもそも固定金利を選好することがあげられ、この場合、事業期間の通期をカバーするファイナンスでやらざるをえないこと、②英国等でリファイナンスが盛んなのは、完工リスクがあるからだが、我が国では完工リスクについての認識があまりないこと、③英国でモノライン保険会社²⁰や格付け審査機関が参加する仕組みが構築されているのは、英国では審査能力が相対的に軽装備な金融機関や投資家が多いことによるものだが、我が国には、英国等にはない金融機関として審査能力を備えた地域金融機関があり、これが我が国におけるファイナンスを下支えする潜在的な基盤となっていること等が挙げられる。

我が国のファイナンスの現況は上記のとおりであるが、今後の経済情勢により金利動向、また、資金の需給動向も変わる可能性もあり、我が国においても、資金調達のある方につき、継続的に検討をしていく必要がある。

この際、検討すべき制度的障壁としては、担保法制等の法制面等があるが、実務的には対応が進みつつあること、また、検討にあたっては、金融のことはまず市場に聞くべきということを前提にして議論がなされるべきことに十分留意する必要がある。

(2) 地域金融機関の活用の必要性

地域金融機関は、地域の情報を幅広く有していること、また、長期にわたる運営期間についてもモニタリングについて実効性をもって対応できること、さらには、地域の情報を有しているため、有事の場合も迅速的確に対応できること等の強みがある。地域金融機関の中には、地域企業のためのセミナー等を開催して PFI 参加に必要なノウハウを提供する

²⁰ 事業を保証し、事業自体の格付けを最上の格付け（トリプル A）として債券を発行することを業務とした保険会社。火災保険や自動車保険は扱わず、金融保証だけを業務とするので、この名称がついたもの。保証をしない場合の事業の格付けの際の金利と、保証を行い最上の格付けを得、低下した金利との差額の一部が、モノライン保険会社の収入となる。

ほか、地域への経済波及効果が実現するよう、様々な努力を行っている例がある。ただ、PFI のファイナンスでアレンジャーを行う等中心的な役割を果たしたことがある地域金融機関は限られており、いわゆるメガバンクに比較するとノウハウにおいては不足しているところがあるので、ノウハウの移転等が促進されるような方策を検討する必要がある。この際、地域金融機関に対する知識、ノウハウの普及をはかるために即効的な手法としてフォーラムの開催が効果的であると考えられる。

また、PFI 案件は、大型で複雑な案件と主に市町村発注にかかる小規模で住民の生活に密着している案件に二極化してきている傾向にある。地域経済への波及効果の大きい事業、また、小規模で住民の生活に密着しているような事業は、今後、管理者等、地域金融機関、地域企業の三者が連携して進めていく傾向が高まると考えられる。この場合、ノウハウが一地域にかたよらず共有されるよう、地域金融機関等のネットワークづくりをどのように行うか等につき検討を行う必要がある。

8) 補助金、税制等の支援措置のイコールフットィングの必要性

PFI 法施行以来、税制や国庫補助金等の制度が PFI 導入の阻害要因とならないよう、政府において様々な措置が講じられている。税制については、固定資産税、不動産取得税、都市計画税について、個別の事業を所管している省庁により、逐次分野別の措置が拡充されてきたところであるが、平成 17 年度の税制改正で、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の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課税標準を二分の一とする特例措置が認められた。また、国庫補助金についても通常の公共事業として行われた場合と PFI 事業として行われた場合についてのイコールフットィングについては、平成 17 年 3 月現在で BTO については 90% について、BOT については、69% について実現しているところである。しかしながら、未だ完全なイコールフットィングは実現しておらず、また、管理者等からその実現に向けての要望も強いことから、今後とも継続的にイコールフットィングの実現に向けて努力する必要がある。

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

PFI と同じく官民連携の手法である指定管理者制度、市場化テスト等も視野に入れて今後の PFI についてのあり方を検討する必要がある。

例えば、市場化テストについて、PFI 法制定後に成立した「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成 18 年法律第 51 号）」では、従来の制度では民間事業者が参入できなかった事業について、同法において法令の特例を定めることにより、これらの業務につき、民間事業者に委託をすることを可能とした。このような PFI 法制定後に他の制度で具体化された措置について、PFI について検討する際には、参考とする必要がある。また、事業者の選定について、指定管理者制度においては、行政処分的一种である「指定」によるのに対し、PFI においては、契約によるものであることから、両方の制度を併用する場合、それぞれの制度による複数の手続きが必要であるとの指摘が特に実務サイドからなされている。

PFI、市場化テスト、指定管理者制度については、連携を進める必要があり、他の官民連携の手法も視野に入れて PFI についてのあり方を今後とも継続的に検討することとあわせ、様々な実務的な課題については、関係省庁から構成される「官民連携手法に関する関係省庁連絡協議会」において、地方公共団体等の現場で生じている官民連携手法に関する実務上の課題について早急の実態把握を行うこと、PFI と指定管理者制度の併用その他官民連携手法に関する実務上の課題等について連携して助言等を行っていくこと、これらの制度の関係について地方公共団体等から問い合わせがあった場合に、例えば内閣府民間資金等活用事業推進室が責任をもって担当省庁に確認して質問者に回答すること等の検討を行う必要がある。

10) コンサルタンの役割の更なる向上の必要性

我が国の PFI の発展にコンサルタントが果たした役割は少なからず大きいものがあると考えられる。管理者等のうち、複数事業を実施しているいわゆる PFI

リピーターは少数にとどまるのが現状である今日、事業にかかわるノウハウの移転、グッドプラクティスの伝承等はコンサルタントや数多くの事業経験のある民間事業者によって実質的になされてきた部分が多いと考えられる。

我が国の場合、管理者等につくコンサルタントは、専門性の高い業務についてそれにふさわしい専門性を有する者が個別に管理者等と直接契約を締結することはあるものの、一般的には、英国等とは異なり、当該コンサルタントが、法律事務所、設計事務所、ファイナンシャルアドバイザー等と個別に契約を締結すること等により、管理者等に対し、ワンストップショップのように包括的にアドバイスをを行い、さらに、導入可能性調査の段階から契約締結に至るまで、一貫してアドバイスを行うことが多い。

基本方針に示されているとおり、PFI の成果の一つは、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り新たな官民のパートナーシップが形成されていくことである。コンサルタントの活用を通じ、管理者等の職員が、自ら学習し、自らの主体的な判断で事業の進捗をはかることが可能となるよう、その資質を高めていくことが、基本方針に示された趣旨にかなうことと考えられる。

今後の PFI の更なる発展を考えたとき、このような管理者等の職員の資質を高めていく努力を支援するため、コンサルタントの活用をどのようにはかるべきかについての指針²¹の作成等について検討する必要がある。また、運営段階に至った事業が全事業の過半となったことに対応し、たとえば、モニタリングに対する支援、また、SPC の経営状況の把握等、コンサルタントに求められる新しい役割、あり方について、また、委託料の積算基準等の必要な制度環境を整えることについて、検討することが必要である。

1 1) 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

これまでの PFI 事業に関する情報やノウハウを蓄積し、官民双方が、先行事例における知見を活かして、より効率的な仕組みを構築する必要がある。この

²¹ 英国においては、財務省のタスクフォースがこのような趣旨のテクニカルノートを公表している (Treasury Taskforce Guidance Series3-Technical Notes “How to Appoint and Manage Advisers to PFI Projects”)。

際、英国財務省が中心となって設立した PUK (Partnerships UK) 等や、自治体へのアドヴァイス、サポートを行う 4ps (Public Private Partnerships Programme)、さらには韓国の PIMAC (Public and Private Infrastructure Investment Management Center) 等、諸外国の組織体制も参考にしながら、我が国における体制のあり方について検討を深めていく必要がある。

1 2) プレーヤーの拡大の必要性

様々なノウハウを有する海外企業が我が国の市場の新たなプレーヤーになることは、我が国の PFI の発展にとっても歓迎すべきものと考えられる。しかしながら、海外からのプレーヤーはほとんど来ておらず、日本市場に入りにくいという声もあり、結果として、我が国における PFI に関与する事業者、コンサルタント、金融機関等の固定化を招き、これが我が国の PFI 市場の停滞の要因の一因となっていると考えられる。

このため、より国際標準に即したルールの導入、透明度の高い事業プロセスの促進等、海外企業にも活用しやすい PFI 制度の活用環境の整備等をはかる必要がある。

1 3) PFI の市場の拡大に向けた検討

PFI 事業は、総じて取引費用が高いものの、多数を占める比較的単純なリスク移転の少ない施設整備中心の案件は、収益ポテンシャルが減少してきており、民間事業者にとって付加価値がなく、また利益も少なく魅力の少ないものとなっている。その一方で、創意工夫を発揮でき、収益ポテンシャルもある案件は限定されており、このことも民間事業者の市場参入意欲の減少傾向につながっているとの指摘がなされている。

また、PFI のファイナンスの市場を維持、拡大していくためには、相応の規模、適切な民間リスク移転(予測可能リスクに限る)、相応のリターンのある案件が供給されることが必要であるとの指摘もなされており、これらを踏まえると、民間事業者の市場参入を促進するためには、リスク移転を促進して、より

複雑で大規模な、民間事業者にとって魅力的な案件が増加していくことが必要であるといえる。

この場合、これまで官の事業領域とされていた公共サービス分野についても対象とするべきとし、特に公営企業及び公共インフラ整備とその管理についての民間活力の活用をいかにして進めるかが重要な課題であるとの指摘がある。PFI の今後のさらなる展開を見据えた際には、新たな金融手法の活用、また、制度の見直しも視野に入れながら、このような指摘も踏まえた検討を行う必要がある。なお、この場合、行政の果たすべき責任は何なのかという点についても、あわせて検討を行う必要がある。

また、今後、様々な既存のストックが老朽化していくことが想定されるが、これに伴う管理コストの増大等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これらの課題に対応できる分野において、PFI の活用をはかる必要がある。この場合、既存のストックについては、潜在的瑕疵リスクがある、また、提案できる余地が少ない等の指摘もあるが、これらについては、たとえば、既存ストックの管理データをあらかじめ可能な限り公表すること、潜在的瑕疵リスクが顕在化した際の官民の負担をあらかじめ決めておくこと等、英国等における経験も参考にしながら²²、対応策の検討を深めていくことが必要である。

さらに、民間事業者の発案については、基本方針等にも位置づけられているところであるが、事業の企画段階から民間事業者が参加するべきとの議論も英国等ではなされているところであり、PFI に限ることなく民間の活用をはかるためになされている様々な議論についても参考とし、民間の創意工夫をより生かしていく観点から、検討を深めていくことが必要である。

14) 地球温暖化防止への対応

来年は温室効果ガスの排出量の削減を定めた京都議定書の第一約束期間の初

²² 英国では、社会保険省が 700 の既存の事務所の効率的、適切な維持管理・運営をはかるべく、これらの事務所を SPC に売却したうえで、当該施設の利用というサービスの提供を受ける PFI のスキームを組成し、実施している例がある（事業の頭文字をとって通称 PRIME 事業と呼ばれている。）。また、ポーツマツ市、バーミンガム市で道路の維持管理につき PFI 事業を行った例がある。