

PFI 推進委員会報告概要版

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

1. はじめに

- ・ PFI 法附則第 2 条を受け、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、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。
- ・ 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、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、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、公開意見募集の成果も踏まえ検討、とりまとめ。
- ・ 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。

2. 我が国 PFI の現況等

2 - 1 我が国 PFI の現況

- ・ PFI 法施行以来、PFI 事業は件数、事業規模等において着実に伸展。
- ・ 既に施設の供用が開始された事業が全体の半数を超えるようになり、運営段階での様々な課題も顕在化。

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

- ・ 本委員会及び政府においては、緊急性・重要性の高いもの（VFM 算定、入札契約制度、税制及び国庫補助金等、情報発信機能の強化）から検討、措置。

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もの。
- ・ 国際的な PPP/PFI 契約等の標準化の動きにも十分留意することが必要。

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

- ・ 民間事業者からは、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存在。
- ・ 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等から、PFI を敬遠する動きもあること等が指摘。
- ・ 以上の観点を踏まえ、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。

3 - 2 個別の課題

1) 要求水準の明確化

(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

- ・ 民間事業者からの管理者等が何を求めているか明確に整理しきれず、民間事業者に丸投げしているとの指摘に対応するため、要求水準書作成前に管理者等のニーズの検討状況を「事業コンセプト書」(仮称)として書面にとりまとめることにつき、「プロセスのガイドライン」等へ位置付け、公表。

(2) 要求水準書の具体化、明確化、精緻化の必要性

- ・ 要求水準書は、管理者等の意図を入札参加者に示すものであり、事業者選定等がなされた後も管理者等の意図に即したサービス水準が確保されてい

るか否かを確認するための基準となるべきもの。

- ・したがって要求水準書の具体化、明確化、精緻化をはかる必要があり、要求水準の具体的な作成のあり方を示す指針を作成するとともに、事業分野ごとの要求水準書の標準化の促進が必要。

(3) コストと要求水準書の内容（サービスの質）との関係の明確化の必要性

民間事業者からの入札参加者に「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との指摘に対応するため、

要求水準の内容をまとめた上で PSC、PFI-LCC を積み上げ、要求水準に即した「予定価格」を設定

可能な限り要求水準の明確化をはかった上で、上限拘束性のない参考価格を提示する、または、「予定価格」の算定根拠を提示

等の選択肢を検討し、現行制度の枠組みの中で可能なものから「プロセスのガイドライン」等に位置付け、公表。

2) 契約書等の標準化の推進

- ・契約書の作成等案件組成にかかるコスト等の縮減をはかる観点からの契約書等の標準化はなされるべき。
- ・この場合、条文のみを示すのではなく、背景となる考え方を付し、さらにそれぞれの事業の状況に応じて適切にそして柔軟に活用されるよう十分留意すべき旨も付したうえで、条文案とこれら背景となる考え等を示した文書（以下「標準契約書モデル及びその解説」という。）を示すことが必要。
- ・単一の標準契約を作成するのみでは不十分であり、事業分野ごとに作成が必要。

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

- ・現行の「リスクの分担等に関するガイドライン」に記載のない、リスクワークショップの考え、リスクの評価、具体的なリスクの管理手法、リスクが顕在化する場合の基本的な対応方法、リスクマネジメント等における金融機

関の役割等、リスクマネジメント等を行う際に実務上配慮すべき点について、今後具体的な指針を示すことが必要。

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

(1) 透明性の確保

・民間事業者からの審査委員会のあり方、非選定理由の開示等につき、透明性が確保されていないとの指摘については、本年6月に改定した「プロセスのガイドライン」に明記されているので、その内容を管理者等の現場に周知徹底するとともに、具体的な手続きについて示すべきものについてはガイドラインに位置付け。

(2) 対話方式の充実

・平成18年11月の関係省庁連絡会議幹事会申合せによる対話方式等についてより広範に現場に浸透させるとともに、その具体的な手順を「プロセスのガイドライン」に盛り込む。

・また、現行法制度の枠組みの中で、さらに、入札プロセスについて引き続き改善すべき点がないかどうか不断に検討。

・さらに、多段階審査方式、対話方式について国内法令への位置付け等を検討。

(3) より民間の創意工夫が生かせる入札プロセス

・より民間の創意工夫を生かすため、ヴァリューエンジニアリング（VE）提案の活用、さらに管理者等が示した要求水準には一部合致しないが、管理者等のニーズには合致し、かつVFMを向上させることができる応募者独自の提案（ヴァリアントビッド）を行う仕組みの検討等、具体的な方法についての検討が必要。

5) 運営段階における課題に対する適切な対応

(1) 制度変更、技術革新等に伴う当初の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

- ・ 検討結果を「標準契約書モデル及びその解説」に位置付け。

(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

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

- ・ 管理者等の先駆的な取り組みを支援、促進するため、ガイドライン、「標準契約書モデル及びその解説」等において指針を提示。

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

- ・ 金融機関のモニタリング等の役割の重要性につき普及啓発するとともに、BOTにつきサービス水準の維持への強い動機付けをはかるため、ユニタリーペイメントの積極的導入につき普及啓発。

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

- ・ 直接協定のガイドライン等への適切な位置付け等を検討するとともに、ノウハウを共有していくため直接協定の公表を促進。

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

- ・ ボーナスの支払い等の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。

建設段階のモニタリングの実施方法等についての検討

- ・建設段階におけるモニタリングの実施方法等について、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。

(3) 中立的な裁定機関の必要性

- ・「標準契約書モデル及びその解説」において、管理者等と民間事業者との間の紛争処理の仕組みを位置付け。

(4) 事業期間終了後の課題に対する対応

- ・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。

(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

- ・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を高めるための具体的方策について検討。

6) VFM 評価についての継続的検討

- ・VFM 評価について、今後、継続的に検討。

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

- ・我が国の PFI の資金調達については、ローンのコストがボンドのコストに比較し優位性があることから、ローンによる資金調達が主流であり、また融資債権等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いない

のが現状。

- ・しかしながら、今後、金利動向、資金の需給動向が変わる可能性もあり、選択肢をできるだけ広くさせて、市場を形成していくため、資金調達のあり方について継続的な検討が必要。

(2) 地域金融機関の活用の必要性

- ・地域金融機関の活用のため、ノウハウの移転等が促進されるような方策を検討。また、地域経済への波及効果の大きい事業等は、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、地域金融機関等のネットワークづくりの検討が必要。

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

- ・補助金、税制等について今後とも継続的にイコールフットイングの実現に向けた努力が必要。

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

- ・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。
- ・官民連携手法に関する実務上の課題等について地方公共団体等に対し関係省庁が連携して助言等を行っていくことが必要。

10) コンサルタントの役割の更なる向上の必要性

- ・PFI の発展にコンサルタント等が果たした役割は大きいが、今後の役割の更なる向上に向けて、コンサルタントの活用についての指針の作成等について検討が必要。

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

- ・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生かして、より効率的な仕組みを構築することが必要。

1 2) プレーヤーの拡大の必要性

- ・国際標準に即したルールを導入、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ことが必要。

1 3) PFI の市場の拡大に向けた検討

- ・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、より複雑で大規模な、民間事業者にとって魅力的な案件の増加が必要。
- ・既存ストックの老朽化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対応できる分野において、PFI の活用が必要。
- ・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、民間の創意工夫を生かしていく観点から、検討を深めていくことが必要。

1 4) 地球温暖化防止への対応

- ・地球温暖化対策につき位置付けること等につき、要求水準書の具体的な作成のあり方を示す指針に明記するとともに、審査基準に温室効果ガスの削減への配慮を示すべきことにつき、管理者等に対し普及啓発。
- ・PFI 事業のうち一定のものについては、光熱費を PFI-LCC に算入していないとの指摘があるが、VFM の向上、温室効果ガスの削減の観点から、一定の前提のもとで光熱費を PFI-LCC に算入する等の適切な対応策を検討。

1 5) 災害対応その他現下の政策課題にかかわる検討

- ・災害対応の分野についても PFI の活用の可能性について検討が必要。
- ・2 - 3 に示された地方財政の健全化、地域の活性化、国有財産の有効活用

への対応については、PFIの具体的な活用の方策等について、今後さらに検討を深めることが必要。

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

1) あるべき規範の充実化及び標準化

・現在のガイドラインの充実化をはかるとともに、現行の枠にこだわることなく、不断の変化や様々な状況に対応する多様な手法により、あるべき規範を段階的に整理し、知識の集約化・共有化をはかることが必要。

2) 知識と経験の共有化と普及

- ・多様な主体によるグッドプラクティス、参考となりうる事例・経験の整理、情報公開をさらに促進するとともに、グッドプラクティス事例のマニュアル化、データベース化が必要。
- ・知識と経験の共有化と普及のため、PFIに必要な専門的知識を学べる研修・説明等の場等、キャパシティビルディングを行う場の提供が必要。

4 . 重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題

1) 個別具体のプロセスごとの課題

・要求水準の明確化、 契約書の標準化の推進、 リスクマネジメント等についての考え方の整理、 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、 運営段階における課題の対応について一括して整理検討を行い、必要な事項につき、速やかに措置。

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

・官民連携手法が、その本来の効用を発揮し、「官から民へ」の動きを更に促進していくため、必要な対応を実施。

3) 地球温暖化防止への対応

- ・地球温暖化防止への対応について、PFI における具体的な対応策について検討し、速やかに措置。

4) 補助金、税制等の支援措置のイコールフットイング

- ・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、イコールフットイングの実現に向けて不断の努力が必要。

5. おわりに

- ・今まさに求められているのは、変化する時代に即応したスピードであり、この報告書を踏まえ、政府において、真の意味の官民のパートナーシップ(官民連携)がはかられ、官民双方にとって使いやすい手法となるよう速やかな措置が講じられることを期待。

【補 注】

本文中、以下の用語については下記の趣旨で使用しているのでご参照されたい。

管理者等……………PFI 法第 2 条第 3 項に規定された公共施設等の管理者等。国、特殊法人、独立行政法人、国立大学法人、地方公共団体等の PFI 事業の発注者。

ガイドライン……………PFI については、 P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン、 P F I 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン、 VFM(Value For Money)に関するガイドライン、 契約に関するガイドライン、 モニタリングに関するガイドラインが策定されている。

支払いメカニズム……………PFI においては、要求水準に見合うサービス水準を満たすことができなかった場合、サービス提供の対価として管理者等が支払う額を減額等する仕組み（計算方法、点数化等）が導入されている。これを支払いメカニズムと称している。

ユニタリーペイメント……支払いメカニズムに示した減額の対象をサービス提供要素ごとに区分せずサービス対価全額とすること。
具体的には、減額の対象に施設整備費まで含めることをいう。