

PFI推進研究会 報告書

平成11年8月
経済企画庁 総合計画局

P F I 推進研究会委員名簿

委員(12名)

	(氏名)	(現職)
座長	樋口 廣太郎	アサヒビール(株)取締役相談役 名誉会長
	井上 繁	(株)日本経済新聞社 論説委員
	小幡 純子	上智大学法学部 教授
	梶田 邦孝	(財)日本経済研究所 理事長
	鹿谷 崇義	(財)東京都新都市建設公社 理事長
	鳴戸 道郎	富士通(株)取締役 副会長
	西野 文雄	政策研究大学院大学 教授
	原 早苗	消費科学連合会 事務局 次長
	前田 又兵衛	日本建設業団体連合会 会長
	宮脇 淳	北海道大学 法学部 教授
	森地 茂	東京大学大学院 工学系研究科 教授
	山内 弘隆	一橋大学 商学部 教授

特別委員(7名)

	有岡 正樹	(株)熊谷組 エンジニアリング本部長
	植田 和男	ピーエフアイ ジャパン(株) 代表取締役
	高橋 良和	グローバルバスターメントアドバイザーズ(株)代表取締役
	広実 正人	パシフィックコンサルタンツ(株) 企画部部長
	前田 博	三井安田法律弁護士事務所
	光多 長温	鳥取大学 教育地域学部 教授
	美原 融	三井物産(株) プロジェクト開発部部長代理

幹事(1名)

	岸 道雄	(株)富士通総研 研究員
--	------	--------------

(平成11年7月8日現在)

PFI 推進研究会 検討経緯

- | | |
|--------------------|--|
| 第1回 平成10年9月1日(火) | <ul style="list-style-type: none">・ PFI 推進に係る経過及び今後の予定について・ PFI 推進に向けた論点について・ 議事の公開方法について・ 研究会の検討スケジュールについて |
| 第2回 平成10年10月6日(火) | <ul style="list-style-type: none">・ PFI 推進に向けた主な意見と論点について・ 報告書の構成(案)について |
| 第3回 平成10年10月20日(火) | <ul style="list-style-type: none">・ 報告書に盛り込むべき内容について |
| 第4回 平成10年11月6日(金) | <ul style="list-style-type: none">・ 海外調査報告について・ 報告書概案について |
| 第5回 平成10年12月4日(金) | <ul style="list-style-type: none">・ 中間取りまとめ(案)について |
| 第6回 平成10年12月17日(木) | <ul style="list-style-type: none">・ 中間取りまとめ(案)について |
| 第7回 平成11年1月26日(火) | <ul style="list-style-type: none">・ 中間取りまとめ(案)について |
| 第8回 平成11年6月14日(月) | <ul style="list-style-type: none">・ PFI 法案の審議状況について・ PFI の普及・啓発に関する取り組みについて・ 「実施方針」に盛り込まれる事項の一覧について |
| 第9回 平成11年7月8日(木) | <ul style="list-style-type: none">・ PFI 推進研究会報告書(案)について |

目 次

はじめに	1
1. PFI 推進の基本的考え方	2
1.1 PFI の目的	2
1.2 基本コンセプト	3
1.3 事業形態	6
2. 実施プロセス	10
2.1 事業の選定	10
2.2 事業者の選定	11
2.3 「契約」の締結	12
2.4 事業の実施	13
2.5 事業の円滑な実施の確保	14
2.6 事業の終了	15
3. PFI 推進の課題への対応	16
3.1 PFI 推進に必要な各種制度の検討	16
3.1.1 規制緩和の推進	16
3.1.2 補助金等の在り方	17
3.1.3 国有財産・公有財産の使用	18
3.2 PFI 普及のための環境整備	18
3.2.1 国民の理解と支持を得るための方策	18
3.2.2 官民相互間における技術・ノウハウの移転	19
3.2.3 資金調達に関する制度整備	19
3.3 具体的な PFI 事業の早期実現	19
4. PFI 推進の体制と役割	21
4.1 国の推進体制	21
4.1.1 関係省庁を挙げての推進	21
4.1.2 個別事業所管省庁	21
4.1.3 民間資金等活用事業推進委員会	22
4.2 地方公共団体	22
4.3 民間部門の役割	23
4.3.1 民間事業者	23
4.3.2 コンサルタント	24
4.3.3 金融機関・投資家	24
4.3.4 政府系金融機関	24
4.3.5 保険機関	24
4.4 住民	25

(別添) 基本方針の策定に向けて(提言)	26
1. 基本方針策定の意義	26
2. 特定事業の選定	26
(1) 選定基準	27
(2) 選定方法	27
3. 民間事業者の募集及び選定	28
(1) 募集及び選定	28
(2) 民間事業者の備えるべき参加資格要件	28
4. 民間事業者の責任の明確化その他事業の適正かつ確実な実施の確保	29
(1) 官民の責任分担の明確化	29
(2) 事業の円滑な実施の確保	29
(3) 事業計画又は協定の解釈に疑義が生じた場合における措置	30
(4) 事業の継続が困難になった場合における措置	30
(5) 事業終了時・契約解除時の手続	30
5. 法制上・税制上の措置、財政上・金融上の支援	30
6. その他特定事業の実施に必要な事項	31

はじめに

PFI (Private Finance Initiative) とは、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという考え方である。PFI については、英国で成果を挙げて注目されており、我が国では「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」(以下「PFI 法」という。)が成立するなど、その導入に係る取組が各方面で行われている。

政府としても、PFI 推進の必要性を踏まえ、その推進体制整備を進めるとともに、PFI 事業の実施に必要な「基本方針」及び「実施方針」の策定に向けて所要の検討を行っているところである。また、一昨年来推進されている 3 度の経済対策において、PFI の導入により財政制約がある中で社会資本整備の拡充を図るとともに需要を創出するという経済効果が期待されているところでもある。

このように PFI に対する期待が大きい一方で、我が国の公共部門の体制、金融等経済システム、公共サービスの水準等の点で英国とは大きな相違がみられ、社会資本の効率的な整備等を進める手法の一つとして、PFI が我が国においても着実に定着するよう、その具体的な導入の道筋について明らかにすることが求められている。

本報告書は、我が国における PFI の方向性及び PFI 事業を実施するための課題を明らかにすることによって、今後の施策に反映されるべきと考えられる PFI 推進に関する基本的事項を PFI 推進研究会 (経済企画庁総合計画局長の私的研究会) として取りまとめたものである。本報告書の指摘を踏まえ、今後、政府は「基本方針」及び「実施方針」の策定に向けた検討を早急に進めるとともに、関係省庁の緊密な連携の下、PFI の普及・啓発、具体的事業の発掘等引き続き課題の解決に臨むことが必要である。

1. PFI 推進の基本的考え方

1.1 PFI の目的

「小さな政府」への指向は、世界的な流れである。世界の主要国では、1980 年代に「小さな政府」への取組が具体化し、各種の規制緩和、民営化、外部委託等が推進された。英国では、こうした動きの一環として、1979 年のサッチャー政権以降、従来公的部門が整備、運営等を行ってきた分野における民間資金の活用について検討が行われてきており、PFI (Private Finance Initiative) は、公共サービスの提供に民間の資金やノウハウを活用しようとする考え方として 1992 年に導入された。このように PFI は英国で生まれた構想であるが、これに類似した公共事業分野への民間参画の取組は世界各国においても行われており、PFI は「小さな政府」や「民営化」等行財政改革の流れの一つとして捉えられる。

我が国においても、1980 年代以降国鉄、電電公社等の民営化が行われたほか、社会資本整備への民間活力の活用が図られてきたが、今後は、社会資本整備及び公共サービスの提供への民間の資金やノウハウの活用について、積極的に推進していく必要がある。PFI 導入の検討は、今後の行財政改革及び新しい官民パートナーシップの構築に資するものと期待される。

効率的かつ効果的な公共サービスの提供

国民に対し、いかに低廉で良好な公共サービスを提供するかということは、公的部門の大きな課題である。一方、我が国の財政状況は大変厳しい状況にあり、着実に財政構造改革を進めていく必要がある。

こうした中で、PFI は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を幅広く公共施設等の「設計」¹、「建設」、「維持管理」及び「運営」に導入することにより、財政資金の有効活用を図り、公共サービス²を効率的かつ効果的に国民に対し提供することを目的とする極めて有効な手段である。国民にとっては、PFI の導入により低廉かつ良好なサービスを早期に受けることが期待される。

官民の適切な役割分担への契機

PFI は、「行政関与の在り方に関する基準(行政改革委員会、平成 8 年 12 月)」に示された「民間でできるものは民間にゆだねる」との考え方を受け、官民の適切な役割分担の観点に基づいた新たな官民パートナーシップの形成に資するものである。

¹ PFI 法では、公共施設等の整備等を「公共施設等の建設、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。」としているが、ここでいう「建設」には当然「設計」が含まれるものと解すべきである。本報告書では、以下、PFI の正しい理解を促すため、あえて「設計」を明示的に記載する。

² PFI 法では、「公共施設等の整備等」に国民に対するサービスの提供を含むことを明示している。

民間事業機会の創出

公共施設等の整備等は、これまでは、主として国、地方公共団体等の公的部門により行われてきた。PFI は、公共性が高く、本来公的部門が整備すべき公共施設等の整備等に関する事業について、官民の適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点から踏まえつつ、民間事業者に行わせることが適当なものについて、その実施をできる限り民間事業者にゆだねることにより、新たな事業機会をもたらすものである。その結果、景気拡大に資するとともに、新規産業の創出を促進するとの点で経済構造改革の推進にも寄与するものと期待される。

1.2 基本コンセプト

我が国での PFI 導入に関しては、英国や開発途上国の経験も踏まえ、公共政策、実務等様々な観点から議論が行われている。PFI の適用対象となる公共施設等及びこれにより提供される公共サービスは多様であり、PFI の基本コンセプトについて国、地方公共団体、民間事業者、国民が共通の理解をもって当たることが PFI 事業³の円滑な推進にとって不可欠である。

PFI の基本理念

PFI 事業の対象

PFI 事業の対象となる公共施設等は、PFI 法第 2 条第 1 項に規定するとおり、幅広いものであり、PFI の適用の検討に当たっては、公共性が高く、本来公的部門が整備、運用等を行うべき分野であれば、施設の種類、整備内容等について限定的に考えるべきではない。PFI 事業は交通、地域振興、文化、環境、福祉等の広く国民生活に関連する分野を対象として、その導入の可否・効果などを検討すべきものである。したがって、公共施設等の整備等に関する事業を広く検討対象とした上で、それらのうち PFI の手法を適用しやすい分野から導入を進めていくべきである。

「設計」、「建設」、「維持管理」、「運営」の組合せ

PFI 法においては、公共施設等の「設計」、「建設」、「維持管理」、「運営」に関して様々な組合せが想定されているものと考えられる。

英国では、一般に、PFI は公共施設等の「設計」、「建設」のみならず「維持管理」や「運営」を含め施設のライフサイクル全体に及ぶ期間にわたって幅

³ PFI 法第 2 条では、「公共施設等の整備等（公共施設等の建設、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。）に関する事業であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるもの」を「特定事業」と定義している。さらに、第 6 条において、「公共施設等の管理者等は、基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると認める特定事業を選定することができる。」としている。以下では、この選定された特定事業を「PFI 事業」と記述する。（「2.1 事業の選定」参照）

広く事業を民間事業者主導で行うことにより、効率的・効果的な公共サービスの提供を図るものとされているが、PFI法の趣旨を踏まえれば、「設計」及び「建設」あるいは「維持管理」、「運営」のいずれかのみであっても、以下に述べるPFIの必要条件を満たすならば、既存の公共施設等の効率的活用や更新需要への対応も含めPFI事業の対象とすべきである。

ただし、民間事業者が新規施設を建設し、それを公的部門に賃貸又は分割譲渡する方式については、あらかじめPFI事業の対象として排除するものではないが、民間事業者の有するノウハウをいかすことのない単純なリース方式等では、以下に述べるPFI適用の必要条件のうち、財政資金の効率的使用及び官民間のリスク分担を満たすことができないものと考えられる。

PFI適用の必要条件

PFI事業は、以下の4つの条件を満たすことが必要である。

将来にわたる財政資金の効率的使用

英国のPFIでは、VFM（Value for Money：一定の支払に対し、最も価値の高いサービスを提供するという考え方）を原則の一つとしている。我が国においても、PFI法第3条における「財政資金の効率的使用の観点」を十分に踏まえ事業の選定に当たる必要がある。具体的には、公共サービス提供期間中にわたる国及び地方公共団体の財政支出（適切な割引率により現在価値化された総事業コスト）の軽減が図られ、あるいは、一定の事業コストの下でも、経済・社会の変化に対応したより水準（質と量）の高い公共サービスの提供が可能となることがPFIでは必要である。

事業コスト削減の観点からは、公的部門が行った場合の事業コストの推計値⁴よりも、民間事業者が行った場合の事業コストが低下することが必要である。特に、PFIは事業のライフサイクル全体を視野に入れた事業方式であるため、事業コストの軽減については、当該公共サービス提供期間全体を見据えた中で判断すべきである。

公共サービスの向上という観点からは、民間の自主性を尊重しつつ、民間の経営能力、技術的能力等のノウハウを活用することにより、公共サービスの水準（質と量）の向上が図られ、国民生活の向上に資することが必要となる。

官民間の役割・責任・リスク分担と「契約」⁵によるこれらの明確化

PFIの実効性を確保するためには、官民間の役割・責任・リスクの分担の範

⁴ 英国では、公的部門が従来方式により公共サービスの提供を行った場合の事業コストの推計値はPSC（Public Sector Comparator）と呼ばれている。

⁵ PFI法では、「選定事業は、基本方針及び実施方針に基づき、公共施設等の管理者等及び選定事業者が策定した事業計画若しくは協定又は選定事業者（当該施設の管理者である場合を含む。）が策定した事業計画に従って実施される」と規定している。本報告書では「事業計画」や「協定」を「契約」という用語を用いて記述する。

困を「契約」において明確に約定すべきである。

民間が負担すべきリスクについては、一方的に民間のリスク負担が大きくなることのないよう、適切に事業リスクを民間に移転し、併せてできる限り民間事業者が事業の実施をゆだねる。

公共性の確保⁶

PFI が公共サービスに適用される手法であることにかんがみると、PFI 事業の実施については、できる限り民間事業者にゆだねた上で、安全性や公平性の確保等民間事業者が遵守すべき事項及びそれらを担保する具体的な方法等を「契約」において明確に約定すべきである。

収益性の確保

PFI 事業では、公共サービスの提供に伴うリスクの主要な部分を公共施設等の管理者等から民間事業者に移転するが、こうした PFI 事業に民間事業者が参入するインセンティブはリスクに見合った収益である。したがって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、その創意工夫が公共サービスの提供に発揮されるためには、民間事業者の収益機会が確保される事業の枠組を構築することが必要である。その際、民間事業者の経営努力に対する収益が妥当なものとなるよう、PFI 事業の選定及び民間事業者の選定が競争的環境の下で行われることが必要である。

民活事業や第三セクター事業の実施状況を踏まえた PFI の実施

一部の民活事業や第三セクター事業では、官民のリスク分担が明確でなかったため、公的部門が最終的なリスク負担を行うことに民間部門が過度に依存(モラルハザード)することとなり、経営が悪化した場合の公的部門の負担が大きなものとなった等の指摘がある。このような民活事業や第三セクター事業での経験を踏まえ、PFI の適用に当たっては、PFI 事業者が第三セクターである場合、公共施設等の管理者等が発注者であるとともに、出資者又は拠出者であることとなり、その関係が複雑であることから、事業計画の段階で、官民間の役割分担・責任関係を明確化し、各種支援策等は「契約」において明確化された範囲にとどめる⁷。また、出資者又は資金拠出者間の権利義務関係は別途協定で取り決めることも考えられる。

⁶ PFI 法第 4 条第 3 項第 1 号において、PFI 事業の選定に関する配慮事項として「公共性の確保」を規定している。

⁷ PFI 法第 10 条第 2 項では、PFI 事業者が第三セクターである場合には、「当該選定事業者の責任が不明確とならないよう特に留意して、前項の事業計画又は協定において公共施設等の管理者等との責任分担が明記されなければならない」とされ、官民の責任分担の明確化の必要性が更に強調されている。

PFI 事業を実施するメリット・デメリット

公的部門や利用者の視点からみた PFI 事業の主なメリットとしては、以下のようものが考えられる。

- イ．官民の適切なリスク分担により事業全体のリスク管理が効率的に行われる結果、事業コストの縮減が期待できる。
- ロ．利用者のニーズを公共サービスに反映させ、利用者の満足度を高めるといった民間の柔軟な発想や努力等により公共サービス水準の向上が期待できる。
- ハ．「設計」、「建設」、「維持管理」及び「運営」までを含む事業の場合には、これを一体的なプロジェクトとして効率的に扱うことにより、全体として事業コストの縮減が期待できる。
- ニ．公的部門が実施するにはなじまない収益事業と組み合わせる場合には全体として事業コストの縮減が期待できる。
- ホ．財政制約がある中で、社会資本の整備等が促進されるとともに、公共サービスの早期提供開始が期待できる。

一方、PFI は 10 年から 20 年以上にわたる長期の事業であり、関係者も多岐にわたるため、事業全体について詳細な検討を加えるとともに、高い水準の「契約」の規律が要求される。このため、入札から契約に到るまでの間に民間事業者が負担する入札費用が多額に上る、長期債務負担行為による後年度負担が累増すれば財政が硬直化するなどのデメリットが生ずる可能性があり、それを克服する工夫が必要である。

1.3 事業形態

英国では、代表的な PFI のタイプとして以下の 3 つが例示されている。

独立採算型

公的部門からの事業許可等に基づき、民間事業者が公共施設等の「設計」、「建設」、「維持管理」及び「運営」を行い、利用料金収入等の受益者からの支払によって事業コストを回収する。

サービス購入型

民間事業者が公共施設等の「設計」、「建設」、「維持管理」及び「運営」を行い、公的部門はそのサービスの購入主体となる。民間事業者は、公的部門からの支払により事業コストを回収する。

ジョイント・ベンチャー型

官民双方の資金を用いて公共施設等の「設計」、「建設」、「維持管理」及び「運営」を行うが、事業の運営は民間が主導する。

英国においても、これらの事業形態に限られているところではないが、我が国においてはこれら以外で PFI 法の趣旨に適うものとして、収益事業との組合せによる事業など様々な事業形態によるものが考えられる。PFI 事業の対象となる公

共施設等は、PFI 法第 2 条第 1 項に規定するとおり、幅広いものであり、交通、地域振興、文化、環境、福祉等の広く国民生活に関連する分野を対象として、その導入の可否・効果などを検討すべきものである。

ここでは、現在関係省庁等において PFI 事業について検討されている施設の例を紹介することとする。

(1) 廃棄物処理・リサイクル・発電施設

民間事業者が、その技術力を利用し、廃棄物の広域処理を行うための廃棄物処理施設の整備を行うとともに、その経営ノウハウを活用し、広域処理による複数自治体からの廃棄物処理の受託、売電等の販売等を行い、収益をあげる。

(2) 観光施設

民間事業者が、その有する企画、運営等のノウハウを活用し、観光による地域振興に資する地域の歴史・文化等の資源をいかした資料の展示施設、体験施設等、地域の中核となる観光施設の設計、建設、維持管理、運営を行う。

(3) 物流基盤施設

民間の物流事業者等が、物流効率化を促進するとともに、大気汚染・交通混雑等の地域環境の改善に資する公共インフラと一体的に整備される物流基盤施設(倉庫、配送センター、トラックターミナル等)の設計、建設、維持管理、運営を行う。

(4) 商業基盤施設

民間事業者等が、顧客その他の地域住民の利便の増進を図るため、コミュニティホール、街路灯、駐車場等の商業基盤施設の設計、建設、維持管理、運営を行う。

(5) 移動通信実験用サーキット施設

民間事業者が、移動通信技術をはじめとする無線通信技術の研究開発を促進するため、ITS(高度道路交通システム)の実用化に向けた移動通信実験用サーキット施設を整備し、各研究機関の利用に広く供する。

(6) 有料道路

民間資金等を活用して橋梁等の有料道路を整備し、利用者の料金によってそ

の整備に要した費用をまかなう。

(7) 公営住宅

公営住宅の新規建設あるいは他の施設等との合築・併設等を行う際に、事業の企画・設計・建設・管理等において官民が協調して効率的な事業の遂行を図る。

(8) 公園

自然公園

民間事業者が、その有する企画、運営等のノウハウを活用し、例えば、博物展示施設（ビジターセンター）において自然解説展示機能を高度化するとともに、休憩、環境教育関連商品の販売等の機能を併せ有することにより、自然とのふれあい行事等における地域の中核となる施設の設計、建設、維持管理、運営を行う。

都市公園施設

都市公園法第5条（公園管理者以外の公園施設の設置等）に基づく民間事業者等が行う公園施設の設置・管理について、従来の施設単体での事業（例：レストラン、売店、水族館等）のみならず、公園内の一定区域の整備・管理（特に、まちなかの老朽化、陳腐化した公園のリニューアル）に関する民間事業者からの企画提案を募集し、優れた内容の提案に対し当該区域の整備・管理を一括して許可する。

(9) 街路（市街地再開発）

幹線街路等の公共施設の整備を伴う市街地再開発事業について、事業の早期の段階から民間資金を導入できるよう、特定事業参加者制度等が設けられており、今後、施行主体において当該制度の活用を図る。

(10) 美術館

民間事業者が、その有する企画力、関連ビジネスのノウハウを活用し、美術品の収集・展示、保存・修復、研究、教育・普及その他の美術館が担う機能との総合的な調和を図りつつ、ミュージアムグッズや書籍の販売やスペース貸しといった美術館施設の商業的利用を行う。

(11) スポーツ・レクリエーション施設

民間事業者が、その有する企画力、関連ビジネスのノウハウを活用し、多様化、高度化した住民のスポーツニーズに対応したスポーツ・レクリエーション施設の設計、建設、維持管理、運営を行う。

(12) 公共荷捌き施設

民間事業者が、利用効率の向上や物流コストの低減に資する荷役機械等の港湾施設の整備を行う。

(13) 庁舎（在外公館施設を含む）

民間事業者が、その有する企画力、オフィスビル等に関するノウハウ等を活用し、庁舎の設計、建設、維持管理、運営を行う。

等

以上に掲げた例は、それぞれ検討状況に熟度の差はあるものの、現段階で何らかの検討が行われているものである。これらには、PFI 事業として実現すべく検討がなされている具体的案件のある例もあれば、PFI 方式を導入する可能性を探る観点から、事業スキーム等について検討がなされている例もある。

なお、PFI 事業についての検討は、これらの例に限られるものではなく、今後一層幅広い分野の施設について行われることが期待される。

2. 実施プロセス

ここでは、個別の PFI 事業の実施プロセスに係る基本的な事項を実施の段階を追って示す。実際の事業は、PFI 法に規定された「基本方針」にのっとり、「実施方針」に従って事業形態や公共施設等に応じて適切に対応することが必要である。

2.1 事業の選定

事業の発案

「実施方針」の策定に先立ち、国や地方公共団体等（公共施設等の管理者等）は長期の整備計画等に掲げられている事業のうちから PFI 方式による実施が期待できる事業を選択し、その事業の必要性を十分に把握し、目的を明確にするとともに費用便益分析等により、できるだけ定量的に評価する必要がある。

民間事業者の自主的な発案の機会を確保するために、あらかじめ発案に関する手続を定めておくことが必要である。

以上の検討に基づき、公共施設等の管理者等は「実施方針」を定め、公表する。

事業方式の検討

「実施方針」に掲げられた事業を PFI 事業として実施するかどうかの検討に当たっては、民間事業者の参加意向等に係る市場調査を行いつつ、従来方式と PFI 方式の双方に要する財政支出（事業コスト）と提供される公共サービスの水準を客観的に評価する必要がある。ただし、財政支出を伴わず、料金徴収等により独立採算が可能な事業については、英国の場合と同様に従来方式との比較を省略し、公共サービス水準の評価のみとすることも考えられる。

客観的な評価に当たっては、適切な割引率により将来の費用、便益を現在価値に割り引くとともに、事業に伴う費用超過や便益機会喪失のリスクをできる限り定量化して、事業コストに加える。また、補助金・税制措置等の支援が行われる場合には、これに要する費用も事業コストに算入する等、官民間の事業コスト比較に当たって基本的な条件が同等となるように留意しなければならない。具体的な事業コストの算出方法については、今後検討する必要がある。

PFI 事業の選定

民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を特定事業に導入することにより、事業コストの削減効果若しくは公共サービス水準の向上が期待できる等、効率的かつ効果的に公共施設等が整備される場合は、これを PFI 事業として選定する。

計画段階における留意事項

コンサルタントの活用

PFI 事業の計画及び実施には、広範な分野で専門的な知識・ノウハウを要するため、事業発案の初期段階からコンサルタントを活用することを考慮すべきである。PFI 事業は従来の事業方式と異なることから、法務、資金調達、建設エンジニアリング関連分野等については、公共部門がある程度 PFI 事業に関するノウハウを蓄積するまでの間、その参画を得ることが適切な場合がある。

リスクの明確化

事業の実施に当たってのリスクの洗い出しを徹底的に行い、リスク分担方法を明確にすることで、民間事業者が明確な事業実施の見込みを持って参加できるようにすべきである。

2.2 事業者の選定

民間事業者への情報提供

民間事業者の選定においては、事業概要、リスクの分担と責任の取り方に係る基本的事項等について公告する。特に、事業概要では、必要とされる公共サービスの水準を確保する観点からの基準（アウトプット仕様または性能）を示すべきである。また、民間事業者による事業条件を明確化するため、必要な情報を開示するとともに、国公有財産の使用の有無、法制上・税制上の措置並びに財政上・金融上の支援の内容及びその支援措置を受けるための条件についても、できる限り明示する。加えて、応募の意思を表明した民間事業者には、公共施設等の整備等に関する情報について質問の機会を与えることが必要である。

民間事業者の創意工夫をいかす選定方法の採用⁸

民間事業者の選定は、公開の競争によることが原則であり、手続の透明性をできる限り高めつつ民間事業者の創意工夫を引き出すことができる選定方法を選択する必要がある。広く民間事業者からの提案を募集し、より公正な基準で評価を行うために、プロポーザル方式や民間事業者の創意工夫を柔軟に評価できる方法を活用するなど、適切な選定方式の採用が必要である。最近、公共工事において、入札における落札者の決定において、価格その他の要素を総合的に判断して、発注者にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者とする総合評価方式⁹の適用範囲を拡大する動きがあるこ

⁸PFI 法附則第 3 条においては、「政府は、公共施設等に係る入札制度の改善を踏まえつつ、特定事業を実施する民間事業者の選定の在り方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する」と規定している。

⁹「地方自治法施行令の一部を改正する政令」が平成 11 年 2 月 17 日から施行され、地方公共団体が締結する契約における落札者決定方式の一つとして、総合評価方式の導入が可能となった（地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2）。なお、国においてはすでに総合評価方式が制度化されており、公共工事、コンピューター製品、電気通信機器、医療技術製品等の調達で採用されている。

とを踏まえ、必要とされる技術等の個別条件に合わせて事業の効率的かつ効果的な実施を確保する観点から、総合評価方式を採用することを検討する。

事業の提案を評価するに当たっては、リスク分担、提供される公共サービスの水準、工期、公共性、安全性、環境の保全等いくつかの評価基準に基づき、総合的に最も財政資金を効率的に使用できる提案を選定する。民間事業者から、より効率的な官民のリスク分担と責任の取り方に係る提案があった場合には、その実現性及び効果についても併せて評価し、事業全体の財政負担の縮減若しくはサービス水準の向上（VFM）をさらに高めるための工夫が必要である。

民間事業者の入札参加に要する費用の軽減、事業に関する発案・ノウハウ等に対する保護措置についての検討が必要である。

民間事業者の備えるべき参加資格要件

入札に参加する民間事業者（コンソーシアム等による場合を含む。）は、PFI事業を確実に実施する能力を備えていなければならない。すなわち、民間事業者は、自ら必要な資金調達を行うことのできる健全な経理的基礎及び資金を効率的に使用し、高い水準の公共サービスを提供することができる等技術的適性を有していなければならない。また、PFI事業の遂行に関し、収入及び支出、事業コストと収益が明確に把握できるように、民間事業者においてPFI事業を他の事業と区分して会計上の管理ができる体制が整備されている必要がある。

選定プロセスの透明性確保

民間事業者の選定が行われるときには、選定過程の透明性を確保するため、国は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）¹⁰等に基づき、事業計画、募集要綱、事業設計、提案内容、評価基準等の関連資料を情報公開する。さらに、地方公共団体や特殊法人においても、PFI事業に関する情報提供に積極的に努めることが必要である。

2.3 「契約」の締結

公共施設の管理者等は、選定された民間事業者と「契約」を締結する。

「契約」には、事業内容、工期、事業期間、官民の役割・リスク・責任の分担、公共施設の管理者等の事業費負担額・負担時期、当該契約の解釈について疑義が生じた場合における措置、紛争発生時・事業破綻時の対応等広範な事項に関して明確な定めが必要となる。特に、官民の役割・リスク・責任の分担、契約の解釈について疑義が生じた場合における措置及び事業破綻時の対応については、以下の点を踏まえるべきである。

¹⁰ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律(情報公開法)は平成11年5月14日に公布された。

官民の役割・リスク・責任の分担

PFI 事業の実施には、問題発生時の対応、違約行為とその修復、契約解除の在り方等を含めて、より適切にリスクを管理できる者がリスクを負担し、それに応じた報酬を得るという原則の下に、適切にリスクの明確化及びその配分を行い、事業全体のリスク管理のための費用の最小化を図る。

契約の解釈について疑義が生じた場合における措置¹¹

契約は、解釈に疑義が生じないように可能な限り想定し得る事態を想定して詳細に定めるべきである。しかし、それでもなお、契約の解釈について公共施設等の管理者等と民間事業者との間で疑義が生じた場合に、これを解消するための措置を事前に約定する。例えば、契約当事者による相對協議、第三者による調停、仲裁等選択的あるいは段階的にこれらの措置を定めることが考えられる。

事業の継続が困難になった場合における措置¹²

想定可能な事業の継続が困難となる事由をできる限り具体的に列挙し、事業の修復に関する方法を明確に定めるとともに、万一事業が破綻する場合に備えて、それぞれの場合に応じた実効性のある最終的な責任の負担について事前に適切かつ正確に「契約」で約定する。

2.4 事業の実施

民間事業者の主導による事業の実施

PFI 事業は、公的資金が導入されている場合を含め、公共性・安全性の確保、環境の保全に留意しつつも公的部門の関与は必要最小限にとどめ、民間事業者主導の下に進める必要がある。このため、公共施設等の管理者等の役割として、事業計画の立案、提供される公共サービスの水準等の設定及び民間事業者の事業の実施状況に対するモニタリング等をはじめ、公的部門の関与の在り方について十分議論することが必要である。

資金調達

PFI 事業に関する資金は、自己資金に加えて、金融機関等からの出融資、必要な場合における公的部門からの補助金、出資等によりまかなわれる。これらの資金は、事業開始時や運営時に必要な資金それぞれの用途に応じた最適な方法で調達し、資金調達コストを削減する工夫を行う必要がある。

PFI 事業に必要な資金の調達手段としてプロジェクトファイナンスの手法等、事業の規模や内容に応じた新たな資金調達方法を取り入れることも考え

¹¹ PFI 法第 5 条第 2 項第 5 号では、「事業計画又は協定の解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項」を「実施方針」においても具体的に定めることとしている。

¹² PFI 法第 5 条第 2 項第 6 号では、「事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項」を「実施方針」においても具体的に定めることとしている。

られる。

事業用地の取得

PFI 事業に使用する土地の取得を民間事業者が行うのが適切であると判断される場合には、円滑に取得又は使用できるよう、土地収用法に基づく収用その他関係法令に基づく許可等の処分について適切な配慮を行う必要がある。

また、PFI 法第 20 条の規定により、担保権実行に伴う損失の繰延償却が可能となれば、担保不動産の処分が促進され、低未利用地の有効利用による PFI 事業のための事業用地の取得が容易になるものと考えられる。

リスク管理と保険

工事完成保証、信用保証、損害保険等、事業の実施に関するリスク管理手法として、保険を活用することも有効である。

紛争への対応

長期にわたる事業においては、事業を取り巻く環境に様々な変化が予想されるため、事業関係者間に紛争が発生する可能性がある。紛争処理に関して、あらかじめ裁判管轄を定めるとともに、迅速な紛争処理を図る観点から仲裁等、裁判外紛争処理の活用についても検討すべきである。

なお、裁判外紛争処理を行う機関は、当事者から独立していることが当然であるが、紛争処理を適切かつ迅速に行うため、PFI に関する専門家等を登録するなどの工夫について検討が必要である。

2.5 事業の円滑な実施の確保

公共施設等の管理者等は、「契約」で定められたサービス水準が提供され、公共の利益が図られているかどうかの監視を行う。公共施設等の管理者等が事業の実施状況を監視する範囲は、PFI 事業者の経営責任を明確にするため、提供されるサービスの水準、施設のメンテナンス状況等、必要最低限とする。このとき、提供される公共サービスの水準に基づいて代金を支払い、あるいはペナルティを課すことについて「契約」で定めておく必要がある。また、監視が恣意的にならないよう、その基準は客観的かつ明確なものとし、結果について公表するとともに、必要な場合には「契約」に定めた是正措置をとるべきである。さらに、疑義が生じた場合のために第三者的な判断を示す専門家を選定しておくなどの公平性への配慮が必要である。

事業実施段階及び終了時における財務状況監査については、当該事業会社における監査役が監査を行う必要がある。また、外部からの財務監査については、会計監査人等の専門家が厳正な監査と結果の公表を行い、金融機関による資金回収に必要な状況確認等も行われる。

また、会計検査院において、国等における事業実施プロセスの改善に資するため、公共施設等の整備・管理・運営等について経済性、効率性及び有効

性の観点から行っている検査を通じて、PFI 事業の目的に即して一層の財政資金の効率的使用やサービス水準の向上が可能ではなかったかについて検査を行うことを期待する。

地方公共団体においても、事業の実施状況を監視する体制を整えるとともに、外部監査等を活用するなど、監査機能の充実が図られるよう検討する必要がある。

2.6 事業の終了

期間満了による終了

事業期間の延長・短縮の可能性を含め、事業終了時期を明確にするとともに、原状復帰義務の在り方並びに民間事業者から公的部門への施設移管が行われる場合は、その時期及びその譲渡価格又は譲渡価格の決定方法に係る事項等を「契約」において定める必要がある。

事業破綻による終了

民間事業者の帰責事由による破綻

事業の破綻が生じ、又は生じるおそれがある場合、公共施設等の管理者等は、直ちに事業を中断するのではなく、その事由の深刻度に応じた一定期間の PFI 事業者による事業継続努力を認めるべきである。金融機関は、公的部門及び PFI 事業者と締結した債権保全のための「契約」に基づいて事業の第三者への譲渡を含め、事業の健全化や継続のための手段を講じる場合がある。合理的な努力にも関わらず事業が中断する場合は、関係当事者間の「契約」に基づいて再度選択可能な手段すべてを検討し、VFM 等を勘案の上、最も妥当な方法が選択される必要がある。

公共施設等の管理者等の帰責事由による破綻

事業を終了させ、民間事業者に対して、「契約」で定めた方法で計算された事業からの撤退費用（逸失利益を含む）を公共施設等の管理者等が補償すべきである。

不可抗力による破綻

大規模な災害等の理由により、保険契約による修復、一定期間の事業修復に向けた変更契約等当事者の合理的な努力にも関わらず事業が破綻若しくは破綻のおそれがある場合、事業の継続が強く要請されるときには、適切な代価支払を以って公共施設等の管理者等が引き継ぐこととし、継続が要請されないときには現状の資産評価に基づいて清算するべきである。引き継ぎ、清算に係る事項については、「契約」で定めておく必要がある。

3. PFI 推進の課題への対応

3.1 PFI 推進に必要な各種制度の検討

3.1.1 規制緩和の推進

規制緩和¹³の必要性

規制緩和の議論については、行政改革推進本部規制改革委員会において、PFI に関しても念頭に置きながら、引き続き調査審議が行われているところであるが、経済的規制（通達、行政指導等によるものを含む。）については、それぞれの事業所管省庁において、個々の事業を実施していく上で、民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げないかどうか具体的に検討する。また、PFI 事業を展開するには、建設関係だけではなく施設の運営等に係るものを含む広範な法や規制についても上記検討が必要である。

公共施設等の整備・管理等について定めている現行法令との関係における PFI 事業者の法的立場の位置付け

PFI 事業を実施するに当たって、民間事業者を法的にどのように位置付けるかという問題は、金融機関の立場から見て融資適格性を有するかという観点からも重要である。以下では、PFI 事業と公共施設等の管理者を定めている現行法令との関係について整理する。

PFI 事業の対象となり得る公共施設の中には、公共施設等の管理者を定めている現行法令上、その管理者等が規定されているものも存する。PFI 事業をこのような現行法令に明確に位置付けるために、法律改正を含めた検討を求める意見がある。具体的には、PFI 事業の継続・実行性や資金調達等を確保するため、公共施設等の整備・運営主体に関する法的な規制を早急に撤廃・緩和し、民間事業者を公物の管理者とすること等の可能性を検討すべきとする。

他方で、公共施設等の種類や事業形態によっては、当該現行法令を改正せずに PFI 事業を実施することが可能であるとする意見がある。この場合、資金調達等事業の円滑な実施に支障がないよう民間事業者の法的地位を明確にすることが必要である。

こうした課題に対処するため、早急に、公共施設等の管理者を定めている現行法令の所管省庁が現行法制の下での PFI 事業実施の法的枠組みを個別分野毎に具体的に示すことにより、PFI 事業を推進する。また、円滑な PFI 事業の実施が可能となるよう法的地位の明確化のために必要な措置を講ずるべきである。

¹³ PFI に関する規制緩和の考え方としては、PFI 法第 17 条において、「国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和を速やかに推進するものとする。」と規定されており、また、附則第 2 条の規定による特定事業の実施状況についての検討においても、「民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和の状況を含む」ことが明示されている。

3.1.2 補助金等の在り方

PFI 事業者に係る支援措置¹⁴について整理すれば以下のとおりである。

補助金

補助金については、従来補助対象となっていた事業を PFI 事業として実施するに当たっては、PFI 法第 4 条第 3 項第 3 号において「財政上の支援については、現行の制度に基づく方策を基本とし、又はこれに準ずるものとする。」と規定されていることから、現行の補助対象事業における国と地方の負担割合も踏まえつつ、財政資金の効率的使用や各々の事業の公共性・公益性の観点から、適切な財政措置を行うこととする。

以上に加え、国・地方公共団体が、民間事業者に対して、どの段階で、どのような助成策を講じるかを確定する時期も重要である。例えば、民間事業者が PFI 事業への参入を検討する時点において補助金が交付されるか否か分からなければ、採算性を見通しを立てることができず、合理的な判断ができないからである。PFI 事業を実施する民間事業者を公募の方法等により募集する段階において、例えば、事業費に対しどの程度の補助率で補助金が交付されるかなどが示されるように、必要な措置を講ずるべきである。

地方財政措置

PFI 事業に係る地方負担については、地方債等による適切な地方財政措置を検討すべきである。地方交付税制度における PFI 事業の取扱いについては、地方交付税制度がそもそも各地方公共団体の「標準的な財政需要」に係る財源を保障するための制度であることを踏まえて検討する必要がある。その検討に当たっては、PFI 事業の経費がどのように「標準的な財政需要」に含まれると判断されるものなのか、また、含まれる部分にはどのような指標を用いて算定を行うのが地方交付税制度の趣旨に沿うものなのかについても検討する必要がある。

無利子貸付け

PFI 法の基本理念は、公共施設等の整備において官民の責任分担を明確化し、民間事業者の有する能力・創意工夫を十分に発揮させようとするものであるから、資金調達も民間事業者の創意工夫と責任において行われるべきであるが、特に公共性が高い事業については、その事業に要する費用を補填することによって必要な限度内において収益性を補うことで民間事業者の事業意欲を喚起し、もって事業の促進を図る政策的観点から、財政上の特別措置とし

¹⁴ PFI 事業に係る支援措置については、無利子貸付け（PFI 法第 13 条）等のほか同法第 16 条第 1 項において、「国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行うものとする。」と規定されている。

て、国が無利子貸付けを行うことができることとしている。

無利子貸付けを行うに当たっては、安易な信用供与により将来の財政負担の増加を来すことのないよう、その償還を確実なものとするために事業計画について十分な審査を行うこと及び事業開始後のモニタリングが行われることが不可欠である。また、貸付け事務についても、既存の機関を活用することが効率的であることから、PFI 法第 13 条第 2 項の規定に基づき、国は、日本開発銀行等の政府系金融機関等の審査機能又は貸付け機能を活用する。

出資

地方公共団体は、PFI 法による民間事業者への特別の出資に関する規定の有無にかかわらず、民間事業者への出資が可能である。また、政府系金融機関においても一定の場合に出資を行うことが可能である。出資に際しては、公共目的の確保及び出資対象事業の事業性の評価を行うことが重要である。さらに、地方公共団体は、公共施設等の管理者としての発注者であるとともに、民間事業者に対する出資者ともなることから、その関係が複雑であり、特に契約において責任分担の明確化を図る必要がある。

3.1.3 国有財産・公有財産の使用

国有財産法及び地方自治法の規定に基づき、PFI 事業者は国有財産・公有財産を使用することができる。PFI 事業に国有財産・公有財産を使用する際は、公共施設等の管理者についてその他の法令による特段の定めがない限り、原則として普通財産として分類され、現在行政財産である国有財産・公有財産を使用する場合も、行政財産の用途廃止が行われた上で普通財産に分類される。普通財産の使用に際しては、個別の PFI 事業に応じたものとなるようにする必要がある。

3.2 PFI 普及のための環境整備

3.2.1 国民の理解と支持を得るための方策

PFI の普及・啓発に当たっては、財政負担の縮減若しくはサービス水準の向上(VFM)、従来の第三セクター事業や民活事業との差異等 PFI の意義を示しつつ、一般利用者の理解を得ることに努めることが不可欠である。特に、PFI 事業の形態によっては、施設利用者の負担によって公共施設等を整備するという事も考えられるが、この場合、PFI に対する市民の正しい理解が事業の円滑な推進に大きく寄与する。このため、既に、国・地方レベルでのシンポジウム等が開催されるとともに、地方公共団体首長へのアンケート調査、優良事業形成及び早期実施のための調査が実施されているところであるが、引き続き PFI の普及・啓発を進めていくべきである。

また、PFI 法における特定事業を PFI 法の略称も念頭において「民促事業」等の親しみやすい名称で呼ぶことも国民の理解を得るための方策であろう。

3.2.2 官民相互間における技術・ノウハウの移転

PFI 事業の推進に当たっては、官民の役割分担を明確化する一方で、技術・ノウハウに関して積極的な交流が図られるべきである。

例えば、民間事業者においては、公共施設等の設計、建設、維持管理、運営を通じて、様々なノウハウを取得し、これらノウハウの活用による採算性の向上などにより公共施設等の設計、建設、維持管理、運営を一層効率的かつ効果的に実施することが可能となるものと期待され、一方、公的機関においても、契約で定めた範囲内で民間事業者の実施状況をモニタリングする中で、運営手法等のノウハウを取得することにより、公共施設等の整備等に反映させることが可能となるものと期待される。

3.2.3 資金調達に関する制度整備

プロジェクト・ファイナンスの導入は、民間資金の活性化に寄与することが期待される。プロジェクト・ファイナンスの実施に当たっては、契約書上、各関係者の権利義務関係を取り決めて、事業関連資産の範囲内で担保を設定することとなることから、これらの事業関連資産に適切に担保が設定できることが前提となる。

このため、公共施設等の管理者等との間において締結された公共サービスの提供に関する契約における地位の承継の可能な範囲をできる限り明確化するなどの措置が必要である。

また、PFI 事業の実施に当たっては、特定目的会社制度や土地信託制度などの関連制度の活用及び拡充を図ることにより、効率的かつ効果的な事業の実施に努める必要がある。これと同時に、「資産対応証券」の発行による資産の証券化を用いた資金調達手法についても活用を図っていく必要がある。

さらに、長期にわたる PFI 事業においては、公的部門の長期債務負担行為を要することがあり得るが、その際、当該債務額を適切に評価する手法を確立することが必要である。

3.3 具体的な PFI 事業の早期実現

早期の立ち上げ

PFI 事業の推進に当たっては、国民のニーズが高く、民間事業者にとって収益を確保しやすい等の理由から PFI に適した分野、事業規模のものを選び出し、その早期の実現を図ることによって、速やかに PFI 事業実施における官民の経験を蓄積することが重要である。事業の多くが地方公共団体により実施されることとなることにかんがみ、関係省庁は、早期実現が見込まれる分野について、実施方針や契約を策定する際の参考となる資料を作成すべきである。

先導的事業

PFI 事業の展開の先例として、以後の事業選定の参考となり得る事業は、「先導的事業」と位置付けられる。

PFI の推進を先導するとの観点から、国と並んで、特に事業量が多いと考えられる地方公共団体において、先導的事業への取組がなされることが期待される。この場合、地方公共団体は、経験、ノウハウが他事業においても生かせるようにするため、参考となる資料を公開すべきである。

先導的事業の実施を通じて、PFI 事業の実施プロセス、各分野における具体的な規制緩和、法制上の措置、財政・金融上の支援等を検証し、必要があれば、所要の措置を講ずることが PFI の普及・促進のために重要である。

4. PFI 推進の体制と役割

4.1 国の推進体制

4.1.1 関係省庁を挙げての推進

国では、関係省庁間における連絡・調整を十分に行うとともに、地方公共団体との連携を深め、PFI に関する普及・啓発活動を積極的に展開し、民間事業者からのアイデアの募集及び PFI 事業の早期発掘に向けての具体的支援が必要である。

さらに、総理府において民間資金等活用事業推進委員会の庶務を処理することが考えられることから、そのための組織体制の整備が不可欠である。このため、調査、PFI 事業に伴う必要な支援、関係職員等の研修その他の必要な措置を講ずることにより、委員会を強力に支えていく体制づくりを行う必要がある。

4.1.2 個別事業所管省庁

事業の実施体制整備等

事業実施省庁は、法施行後、基本方針の策定を受けて速やかに実施方針を策定し、PFI 事業の推進に向けて取り組むことが期待される。このため、部内における推進体制を整備するに当たり、従来から実施している公共事業の評価システムの確立やコスト縮減対策などをさらに推進するとともに、特定事業の選定及び民間事業者の選定を行うに当たって必要となる客観的な基準・評価手法の確立に速やかに取り組むべきである。

この際、必要に応じ、英国の PFU¹⁵のように部内において PFI の推進に資する検討を行う機関を設置することが考えられる。また、特定事業の選定に当たり民間事業者の自主性を尊重するための措置を講ずることが必要であるが、特に、PFI 導入の初期段階においては、公共施設等の管理者等が主体的に特定事業の選定に取り組むことが必要である。

さらに、PFI 事業の実施に当たっては、法律、会計・契約、工学その他多岐にわたる知識を要することから、職員が十分かつ正確な理解をもって事業に当たることができるように、研修等人材育成に努めるとともに、PFI 事業に関するノウハウの蓄積に努め、その共有化・データベース化に努めるべきである。その際、情報公開の必要性に十分留意すべきである。

地方公共団体における事業の促進

事業実施省庁においては、地方公共団体が実施する PFI 事業に資するよう、指針等の作成や周知徹底に努めるべきである。その際、地方公共団体の発案、創意工夫等が損なわれないように十分に留意すべきである。

また、国と地方公共団体とが緊密な連絡体制を構築することが極めて有効である。特に、地方公共団体の中には、民間資金等の活用による公共施設等の整

¹⁵ Private Finance Unit：英国の中央政府の各省庁毎に設けられた PFI を専門に担当する部門。

備等に関して先駆的に取り組んでいるところもあることから、これらの先進事例に関する調査等を引き続き積極的に実施すべきである。

4.1.3 民間資金等活用事業推進委員会

民間資金等活用事業推進委員会（以下「委員会」という。）は、基本方針に関する議決を行うほか、実施方針の策定状況、特定事業の選定状況、特定事業の客観的な評価状況その他民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等の実施状況を調査審議するとともに、PFI 事業に関する民間事業者等からの意見を受け、国に意見を述べるができる機関として PFI 法上位置付けられている。また、同法附則第 2 条においては、法施行後 5 年以内における検討義務が規定されているが、その際、委員会における調査審議結果が極めて重要な役割を担うこととなると考えられる。

このような委員会の位置付けを踏まえれば、委員会は、PFI 事業に関する情報を広く収集・蓄積し、調査審議を頻繁かつ広範に行うとともに、民間事業者等から提出された意見に対しては、可能な限り迅速に対応する必要がある。

PFI の推進においては、委員会の機能が、十分に発揮されることが重要である。そのためにも、民間主導の考えの下、委員は、深い学識経験を有する者から構成される必要がある。また、委員会の所掌事務が幅広い事業・実務にわたることを考慮すれば、多種多様な事項についての調査審議を円滑かつ適切に実施するためには、法務、経理、工学等専門的な事項に習熟した専門委員を置くことが極めて有効であると考えられる。

なお、委員等の選定に当たっては、委員会の PFI 推進に果たす重要な役割にかんがみ、透明性を確保する必要がある。

さらに、PFI の推進に資するべく調査審議事項に応じて、適宜、部会が設置されるべきである。この場合、委員会の調査審議の効率化・円滑化を図る上で、具体的にどのような部会等を設置すべきかということについては、委員会において検討され判断されることとなるが、例えば、

事業推進部会 … 実施方針の策定状況を踏まえ、PFI 事業の一層の進捗のために必要な促進策や制度に関する調査審議を行う部会

評価基準部会 … 特定事業の選定及び民間事業者の選定に係る客観的評価基準に関する通則的事項等に関する調査審議を行う部会

などの設置が考えられるのではないか。

4.2 地方公共団体

地方公共団体は、国と並んで PFI 事業の主要な実施主体として位置付けられるものであることから、地域住民の意向を踏まえつつ、PFI 事業を積極的に推進していくことが期待される。また、PFI 事業の実施に当たっては、これまで実施してきた第三セクター事業や民活事業等の経験を踏まえ、地域の特性を念頭に置き、

どのような事業にどのような形でPFIを適用すべきかという点を十分に検討することが求められている。一方で、速やかに実施方針を策定し、PFIの推進に向けて取り組むことが期待されていることは、国と同様である。

このため、部内における推進体制を整備するとともに、特定事業の選定及び民間事業者の選定を行うに当たって必要となる客観的な評価手法の確立に速やかに取り組み、一方で、従来から実施してきた民活事業等の運営状況の再評価等を行うべきであり、そのために、国と同様、担当職員等がPFIに対して十分かつ正確な理解をもって当たることができるように、研修等人材育成に努めるとともに、PFIに関するノウハウの蓄積に努め、その共有化・データベース化に努めるべきである。特に、PFI事業の実施については、公的部門から民間事業者への長期にわたる債務の負担が想定されるため、健全な財政運営の確保には留意すべきである。

さらに、PFI事業の実施状況を調査審議することにより、PFIの適切な推進を図る仕組みをつくることが望ましい。

また、英国の「4P's (Public Private Partnerships Programme Ltd.)」のように、PFIに係る知識・経験等を蓄積し、地方公共団体を支援するような方策も検討すべきである。

4.3 民間部門の役割

4.3.1 民間事業者

PFIの目的が民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に公共施設等の整備等を実施することにあることから、民間事業者が資金、経営能力及び技術的能力を駆使し、創意工夫を凝らすことがPFI事業の成否に当たって極めて重要である。

このような観点から、民間事業者においては、積極的なリスクの分担と適正な収益の確保のために、事業内容について積極的に提案を行っていくことが求められる。

そのためには、事業リスクの適切な評価・管理のためノウハウの蓄積が不可欠である。

特に、事業の実施に当たっては、事業の特性を踏まえつつ、最も事業遂行に適した事業団体(コンソーシアム)を結成することがその成否を左右するものであることを考慮すれば、事業団体全体としてどのような事業リスクの分担を図るかということが重要な検討事項となる。この場合、海外のPFI事業の経験が豊富な者が参加することにより、過去の経験に即して事業リスクの分担が円滑に図られるとともに、事業実施に当たってあらゆるアドバイスが得られることも期待される。

なお、選定事業者においては、PFI事業とその他の事業とを経理上分離し、収支の確認等が明確になされるようにしておく必要がある。

4.3.2 コンサルタント

PFIは、特定事業の選定を行う公共施設等の管理者等においても、また、特定事業の選定に関する発案等を行う民間事業者においても、契約において最も重要となる法務事務や資金調達事務のほか、事業に関するコスト管理・工程管理・品質管理事務、会計事務等に豊富な知識・経験を有するコンサルタントに対する期待は大きいと考えられる。

コンサルタントは、このような期待に応えるべく、事業の公共性と効率性の両面に配意しつつ、公共施設等の管理者等及び民間事業者に対して適切な提案、助言を行っていくべきである。

4.3.3 金融機関・投資家

関係者間におけるリスク負担関係の明確化が不可欠であるPFI事業においては、その資金調達手法として、従来型のコーポレート・ファイナンスに加え、事業関係者のそれぞれが負うべきリスクを限定しつつ、事業の最適化及び全体リスクの管理を実現する「プロジェクト・ファイナンス」の導入も必要となると考えられる。しかしながら、国内においてはプロジェクト・ファイナンスの先行事例は少なく、これに関する研究も多くないと考えられる。このため、海外の事業において豊富な経験を有する金融機関・投資家を中心に、先行事例の検討等を積極的に図っていくべきである。

また、債権者の立場として、PFI事業の的確な監査機能を発揮すべきである。

4.3.4 政府系金融機関

日本開発銀行、北海道東北開発公庫¹⁶、沖縄振興開発金融公庫その他の政府系金融機関は、PFI事業における資金調達の段階において、民間金融機関との協調融資の軸となることが期待されるとともに、PFI法においては、無利子貸付けを行うことができることが規定されるなどPFI事業においてその審査機能及び貸付け機能が活用されることとされている。

さらに、政府系金融機関は、金融審査に当たり、民間事業者に対してPFI事業の円滑な実施に資するべく的確な助言等を行うべきである。

4.3.5 保険機関

PFIにおいては、事業関係者間におけるリスク分担の明確化が必要となるが、事業リスクを適切に管理するために、損害保険業者等がPFI事業に積極的に関与することが期待される。特に、民間事業者が自ら公共施設等を所有し、運営している期間において、事業リスクを自ら管理することが困難である場合には、適切な保険が必要となるが、この場合、保険機関による査定を通じて、PFI事業者による当該事業リスクの評価が真に妥当なものであったかどうかということが改めて評価されるという側面が期待される。

¹⁶ 日本開発銀行及び北海道東北開発公庫は、平成11年10月1日から「日本政策投資銀行」に改組される。

4.4 住民

PFI 法第 8 条において特定事業の選定及び民間事業者の選定に関する評価結果の公表が規定されるなど PFI 事業の実施に当たっては情報公開に十分に配慮がなされて行われるものであり、住民においてもこのような公開された情報等を踏まえ、PFI 事業に対して積極的に関心を有していくことが期待される。また、地域にとって必要な公共サービスが提供されるよう、特定事業に関する発案¹⁷、計画段階への参画等 PFI 事業に住民が主体的に参加していくことが期待される。さらに、PFI 事業者が発行するコミュニティボンドの引受けや PFI 事業者に対する出資等を通じて、住民が事業の資金調達に参加することも考えられる。

公共施設等の管理者等においても、公共施設等の整備等に当たっては利用者の意向が的確に反映されることが必要であることから、特定事業の選定段階、公共施設等の「設計」、「建設」、「維持管理」及び「運営」の各段階において、住民に対して PFI 事業に関する広報及び情報公開を実施する必要がある。

また、公共施設等の利用に関し、利用者から業務の改善や見直しの提案及び苦情の申出があった場合に、これに的確に対応できるような仕組みが必要である。

¹⁷ PFI 法第 21 条第 3 項は、「民間事業者等は、委員会に対し、民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等に関する意見を提出することができる」と規定しており、ここにいる「民間事業者等」には住民が含まれると解される。

(別添) 基本方針の策定に向けて(提言)

「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(以下、「PFI法」という。)」の成立を受け、同法に基づく「基本方針」及び「実施方針」の策定に向けて検討を早急に進める必要がある。

そのため、本研究会における検討と並行して、政府においては、平成10年度に各種の調査検討が実施された。すなわち、PFI事業に共通する諸問題の検討が進められるとともに、平成11年度における個別PFI事業の実施を念頭において、「実施方針」の案、ないしは、そのひな形、「契約」に盛り込むべき条項の具体的内容等について検討が進められている。「基本方針」の策定においては、本編における指摘に加えて、これらの調査を通じた「実施方針」の案等の検討を踏まえる必要がある。

本資料は、政府において行われている諸検討に本研究会の指摘を反映させるとともに、今後、それらの検討結果を踏まえつつ、「基本方針」の策定に向けて検討を進めていくため、提言するものである。

1. 基本方針策定の意義

PFI法はPFI事業推進の基本理念と事業実施手続の枠組みを与えようとするものであるが、同法が規定する基本方針を定める意義は、事業所管省庁が自主的に取り組むことを基本としつつ、政府全体として共通の方針に従ってPFI事業の推進を図ること、並びに、公共施設等の管理者等がPFI事業を実施する方針を民間事業者に対して明らかにして、その参入を促進することにある。

また、地方公共団体が実施するPFI事業については、地方公共団体の自主性を尊重しつつ、その促進のために必要な事項に係るものを定めることにより、その促進が図られる。

2. 特定事業の選定

公共施設等の管理者等は、PFI事業として実施すべき事業の選定及び民間事業者の選定を行おうとするときは、この基本方針にのっとり、PFI事業の実施に関する方針(実施方針)を定め、公表することで、PFI事業の公共性を確保しつつ効率的かつ効果的に事業を実施するとともに、民間事業者に提案する機会を提供することが可能となる。なお、民間事業者の自主的な発案の機会を確保するために、あらかじめ発案に関する受付手続及び処理手続等を定めておくことが必要である。

国及び特殊法人その他の公共法人(以下、「国等」という。)が実施する特定事業を選定する場合には、以下の選定基準と選定方法により行うものとする。また、地方公共団体が実施する特定事業の選定について、その促進のために必要な場合には、所管省庁において、以下の選定基準及び選定方法に準じて、通則的又は公共施設等の種類に応じた指針を示すものとする。

(1) 選定基準

PFI 事業として選定される事業は、PFI 事業として実施することにより事業に要する費用の縮減等資金の効率的使用が図られる可能性があるものでなければならない。その際、評価基準については、効果・費用等の評価項目を明確にするとともに、できる限りその定量化に努め、定量化が困難な項目についても、その透明性を確保するものとする。

また、実施方針を定めるに当たっては、PFI 法に示された基本理念¹を踏まえ、PFI 事業の選定対象とする事業は、公共施設等の種類、官民の役割分担等の事業形態、事業規模等の制約を設けることなく、幅広く考える必要がある。

しかしながら、実施方針の策定には時間と費用を要するとともに、公共施設等の整備等に関する事業には、PFI 事業で行うのに適した分野、事業規模もあると考えられることから、適した分野、事業形態、事業規模を想定して、早期に着手すべき事業から実施方針の策定に当たる必要がある。その際、民間事業者の参加の意向についても十分踏まえることが望ましい。

とくに、当該分野における PFI 事業展開の先例として、今後の事業選定の参考となるべき事業については、先導的事业と位置づけ、優先的に推進する必要がある。

(2) 選定方法

PFI 事業の選定に当たっては、公共性を確保しつつ事業に要する費用の縮減等資金の効率的使用を図るため、以下の手順を踏むことを基本とする。

当該事業の目的である公共サービスの水準について、できる限り明確に特定する。

公共施設等の利用期間全体を視野に入れた費用便益分析を実施し、得られる便益が費用を相当程度上回り、費用総額及び各年の支払額が負担可能な範囲内にあることを確認する。その分析手法については、できる限り標準的なものを採用して恣意的な取り扱いを排除する。また、適切な割引率により将来の費用、便益を現在価値に割り引くとともに、事業に伴う費用超過や便益機会喪失のリスクをできる限り定量化して、分析に加えるものとする。

費用便益分析により明らかとなった各年の費用を基礎とし、民間資金の調達、標準的な収益性を前提として、PFI 事業として実施した場合に公共部門が負担する費用の総額(現在価値)が代替的な形態で事業を実施した場合と比較して少なければ、これを選定する。また、必要な限度内で補助金等の財政上、税制上及び金融上の支援が行われる場合には、これらに要する費用を算入するとともに、民間事業者からの税収がある場合には、これを費用から控除するものとする。

¹ PFI の基本理念については、PFI 法第 3 条第 1 項において「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踏まえつつ、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であるものについては、できる限りその実施を民間業者にゆだねるものとする。」と規定されている。

選定結果及び選定における客観的な評価については、当該事業が選定されなかった場合を含め、遅滞なくこれを公表するものとする。

3. 民間事業者の募集及び選定

(1) 募集及び選定

国等が基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適当であると認める特定事業を選定したときは、あらかじめ参加資格要件を適切に設定し、明確にした上で、当該事業を実施する民間事業者を公開の方法により募集する。民間事業者の提案により特定事業を選定したときも同様とする。

民間事業者の公募に際しては、事業概要、リスクの分担に係る基本事項、提出を要する資料等について提示するが、民間事業者が事業収支の見積もりを行いやすくするため、国公有財産の使用・利用権、法制上・税制上の措置並びに財政上・金融上の支援の内容及びその支援措置を受けるための条件については、できる限り明確に提示する。応募の意思を表明した民間事業者には、公共施設等の整備等に関する情報についての質問の機会を与え、入札等で不利にならない範囲でできる限り広範かつ詳細に情報提供する。

民間事業者の選定は、公開の競争によることが原則であり、手続の透明性をできる限り高めつつ民間事業者の創意工夫を引き出すことができる選定方法を選択する必要がある。

事業の提案を評価するに当たっては、工期・提供されるサービスの水準・リスク分担等いくつかの評価基準に基づき、総合的に最も財政資金を効率的に使用できる提案を選定する。その際、公共工事において総合評価方式の適用範囲を拡大する動きがあることを踏まえ、必要とされる技術等の個別条件に合わせて事業の効率的かつ効果的な実施を確保する観点から、総合評価方式を採用することについて検討する。また、民間事業者から、より効率的な官民のリスク分担と収益配分に係る提案があった場合には、その実現性及び効果についても併せて評価し、事業全体の財政負担の縮減若しくはサービス水準の向上（Value for Money）をさらに高めるための工夫が必要である。

民間事業者の選定が行われたときには、選定過程の透明性を確保するため、情報公開法等に基づき、事業計画、募集要綱、事業設計、提案内容、評価基準等の関連資料を情報公開するものとする。

また、政府は、公共施設等に係る入札制度の改善の検討を踏まえつつ、特定事業を実施する民間事業者の選定の在り方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する。

(2) 民間事業者の備えるべき参加資格要件

入札に参加する民間事業者（コンソーシアム等による場合を含む。）は、当該PFI事業を確実に実施する能力を備えていなければならない。すなわち、民間事業者は、自ら必要な資金調達を行うことのできる健全な経理的基礎及び資金を効率的に使用し、公共性や安全性の確保、環境の保全を担保した水準の高いサ

ービスを提供することができる等技術的適性を有していなければならない。

4. 民間事業者の責任の明確化その他事業の適正かつ確実な実施の確保

PFI 事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、国等の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとするにより民間事業者の有する経営ノウハウ、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に提供されることを旨として行われなければならない。

PFI 事業は、基本方針及び実施方針に基づき、公共施設等の管理者及び民間事業者が協議の上策定した事業計画若しくは協定又は選定事業者(当該施設の管理者である場合を含む。)が策定した事業計画に従って実施されるが、事業計画又は協定においては、以下の諸点が明確に規定されていなければならない。また、選定事業者が国又は地方公共団体の出資又は拠出に係る法人(いわゆる第3セクター)(当該法人の出資又は拠出に係る法人を含む。)である場合には、当該選定事業者の責任が不明確とならないよう特に留意して、責任分担を明確化しなければならない。

なお、事業計画又は協定が策定されたとき及び改定されたときには、遅滞なくこれを公表するものとする。

(1) 官民の責任分担の明確化

PFI 事業は、公的資金が導入されている場合を含め、公的部門の関与は必要最小限にとどめ、民間主導で進める必要がある。このため、事業計画又は協定において定められる公共施設等の管理者等の役割は、事業により提供される公共サービスの水準等の設定、大規模災害時の対応等民間事業者では対応困難な管理者責任、民間事業者に対する公共性や安全性の確保、環境の保全に対する検査・モニタリング等に限定するとともに、設定された水準の公共サービスの提供、移転されたリスクの適切な管理に関する民間事業者の責任を明確に約定するものとする。

PFI 事業の実施に伴うリスクについては、想定されるリスクを明確化した上で、より適切にリスクを管理できる者がリスクを負担することによって費用を最小化するとの原則の下に、官民のリスク配分を明確に規定する。

(2) 事業の円滑な実施の確保

民間事業者の経営責任を明確にするため、公共施設等の管理者等が事業の実施状況を監視する範囲は、提供されるサービスの水準、メンテナンス状況等事業の円滑な実施に必要な条件、財政資金の効率的使用の達成度合い、公共性や安全性の確保、環境の保全等必要最低限のものとする。

事業の適正かつ確実な実施のためには、設計、建設、維持管理及び運営に関する保証や保険を付すことを「契約」に盛り込むことも考えられる。

なお、第三者機関による事業実施状況の監視を行った場合には、その結果を公表するものとするとともに、必要な場合には「契約」に定めた是正措置をと

るべきである。

(3) 事業計画又は協定の解釈について疑義が生じた場合における措置

事業計画又は協定の解釈について公共施設等の管理者等と民間事業者との間で疑義が生じた場合に、これを解消するための措置を事前に約定する。

(4) 事業の継続が困難になった場合における措置

想定される事業の継続が困難となる事由を具体的に列挙し、事業の修復に関する方法や手段を明確に定めるとともに、公的サービスの安定的供給を確保するため、事業破綻時における官民の対応について、介入権、契約解除、事業引継、施設の移管等破綻事由に応じて事業計画又は協定において具体的かつ明確に約定するものとする。

(5) 事業終了時・契約解除時の手続

事業の終了時期（資金回収が済んだ時点とする場合を含む。）を明確にするるとともに、事業終了において施設移管がある場合には、あらかじめ法律又は予算で認められた範囲内において、その時期及び譲渡価格（無償の場合を含む。）ないしは譲渡価格の決定方法を定め、事業計画又は協定において約定するものとする。

官民それぞれの帰責事由による場合の契約解除について、それぞれの場合における解除条件及び官民の対応を事業計画又は協定において約定するものとする。

5. 法制上・税制上の措置、財政上・金融上の支援

国等が実施する PFI 事業の円滑な推進及び地方公共団体が実施する PFI 事業の促進において、必要な限度内において、国は、事業実施に必要な許認可に関連した配慮及び事業者の法的立場の明確化等の法的措置等の法制上の措置及び適用可能な税制上の特例措置等の税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、PFI 事業の用に供する国有財産・公有財産の無償使用等、PFI 事業者への無利子融資及び PFI 事業の実施のために必要な資金の確保若しくはその融通のあっせん等の財政上及び金融上の支援を行うものとする。また、それらの措置及び支援は整備される施設の特性、事業の実施場所等に応じた柔軟かつ弾力的なものであり、かつ、地方公共団体の主体性が十分に発揮されるよう配慮されたものでなければならない。さらに、財政上の支援については、現行の制度に基づく方策を基本とし、又はこれに準ずるものとする必要がある。

PFI 事業に使用する土地等の取得を民間事業者が行うのが適切であると判断される場合には、円滑に取得又は使用できるよう、土地収用法に基づく収用その他関係法令に基づく許可等の処分について適切な配慮を行う必要がある。

なお、必要な資金の確保若しくはその融通のあっせんに当たっては、政府系金融機関等の審査機能又は貸付け機能を活用する。

これらの措置並びに支援のうち、民間事業者の事業実施に係る提案に影響を与

えるものについては、「実施方針」において、できる限り明確に適用条件と支援の具体的内容を提示するものとする。

6. その他特定事業の実施に必要な事項

国は、PFI事業の円滑な実施が促進されるよう、地方公共団体及び民間事業者との協力体制を整備すること等により相互に協力するものとする。

PFI事業の円滑な推進については、国民、地方公共団体、民間事業者のPFIに対する十分な理解が不可欠であることにかんがみ、PFIに関する知識の普及、情報公開法等に基づく情報公開等を行うとともに、住民の理解、同意及び協力を得るための啓発活動を推進するものとする。

PFI事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため、民間事業者に対する技術的な援助について必要な配慮をするとともに、特許等の技術利用の調整その他民間事業者の有する技術の活用について特別の配慮をするものとする。

PFIは公共サービスを対象としており、PFI事業に係る安全性等は国等が実施する場合のそれを下回らないようにする必要がある。このため、実施方針には、安全性への配慮及び公共による検査・監督に関する事項が明記される必要がある。

環境の保全に十分配慮するものとし、PFI事業に係る環境アセスメントの水準は国等が実施する場合のそれを下回らないようにする必要がある。このため、実施方針には、環境保全への配慮及び環境アセスメントの実施に関する事項が明記される必要がある。

【問い合わせ先】

〒100 - 8970

東京都千代田区霞が関3 - 1 - 1

経済企画庁 総合計画局 P F I 推進室

TEL 03 - 3581 - 1538

FAX 03 - 3581 - 0887

<インターネット>

経済企画庁では、P F Iに関するホームページを開設し、皆様からの御意見、御要望、御提案などを募集しています。

P F I 推進研究会の議事録については、このホームページで公開しています。

ホームページアドレス <http://www.epa.go.jp/98/a/19981027jpmenu/pfimenu1.html>