

P F I 事業に関する
政策評価書
(要旨)

平成20年1月

総務省

目 次

	頁
第1 評価の対象とした政策等	
1 評価の対象とした政策	1
2 評価を担当した部局及びこれを実施した時期	1
3 評価の観点	2
4 政策効果の把握の手法	2
5 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項	3
6 政策の評価を行う過程において使用した資料その他の情報	3
第2 政策の概要	
1 政策の背景事情等	4
2 施策の概要	5
第3 政策効果の把握の結果	
1 政策効果の発現状況	9
2 P F I 事業の現況	10
(1) P F I 事業の実施状況	10
(2) V F Mの算出及び公表の状況	13
(3) 官民のリスク分担の状況	15
(4) モニタリングの実施状況	16
(5) 民間事業者の創意・工夫の発揮	17
第4 評価の結果及び勧告	
1 評価の結果	18
2 勧告	20

第1 評価の対象とした政策等

1 評価の対象とした政策

P F I (Private Finance Initiative) とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して、社会資本の整備を図ること等を目的とした手法である。

P F I は、1992 年に英国において新しい公共調達的手法として誕生し、英国の行財政改革に重要な役割を果たしてきた。

我が国では、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（平成 11 年法律第 117 号。以下「P F I 法」という。）が制定され、同年 9 月から、P F I 事業が進められてきている。

P F I 法により、公共施設等の整備等は、民間事業者に行わせることが適切なものは、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるとの基本理念の下、国、地方公共団体及び公共法人（P F I 法第 2 条第 3 項第 3 号に規定される法人をいう。）は、「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。）にのっとり、内閣府の民間資金等活用事業推進委員会（以下「P F I 推進委員会」という。）が作成した、P F I 事業を実施する上での実務上の指針となる五つのガイドラインに沿って、P F I 事業を行うことが望まれている。

また、P F I 法においては、国及び地方公共団体は、民間事業者に対し、行政財産の貸付けなどができるとともに、規制緩和の推進の支援施策を行うこととされている。

本評価書においては、これらの P F I の推進施策を評価の対象としている。

2 評価を担当した部局及びこれを実施した時期

総務省行政評価局 評価監視官（国土交通担当）

平成 17 年 12 月から平成 20 年 1 月まで

（実地調査担当部局）

管区行政評価局：全局（北海道（旭川行政評価分室を含む。）、東北、関東、中部、近畿、中国四国、九州）

四国行政評価支局

行政評価事務所：15 事務所（山形、茨城、千葉、東京、石川、岐阜、三重、福井、京都、兵庫、島根、岡山、山口、熊本、鹿児島）

（実地調査期間）

平成 18 年 4 月から 7 月まで

（調査対象機関等）

調査対象機関：全府省

関連調査対象機関：公共法人（PFI法第2条第3項第3号に規定される法人のうち、独立行政法人、特殊法人、国立大学法人及び大学共同利用機関法人をいう。以下同じ。）、都道府県、市町村、関係団体、事業者等

3 評価の観点

PFI推進施策について、PFI法の目的や基本方針に照らして、どの程度効果を上げているかなどの総合的な観点から評価を行った。

4 政策効果の把握の手法

- ① PFI法の施行から平成19年3月末までに実施方針（注）が公表された266件のPFI事業の事業主体、実施地域、施設類型、実施プロセス、所有形態、事業期間、事業規模等を調査・分析

（注）実施方針とは、特定事業の選定、民間事業者の選定等に関する方針であり、PFI法第5条において、公共施設等の管理者等（PFI法第2条第3項各号に掲げる者。以下同じ。）は、PFI事業を行うに当たり、実施方針を定めて、これを公表しなければならないとされている。

- ② 実施方針が公表されているPFI事業のうち、163件を任意抽出し、公共施設等の管理者等及びPFI事業を受注した民間事業者（以下「選定事業者」という。）に対し、
 - i) PFI事業に対する取組状況、
 - ii) VFM（注）の算出状況等、
 - iii) 官・民の役割分担の状況、
 - iv) 民間事業者の創意工夫を發揮するための仕組みの運用状況等を実地に調査し、分析

（注）VFM（Value For Money）は、「一定の支払い（Money）に対して、最も価値の高いサービス（Value）を提供する」という考え方であり、PFIの導入を検討するに当たって最も重要視されている評価指標である。

具体的には、i) PFI事業として実施する場合とii) 従来の公共事業として実施する場合とを比較して、i)の方がii)よりも支払に対して価値の高いサービスを提供できることになれば、PFI事業として採用する判断の一つとなる。

- ③ 公共法人、地方公共団体、民間事業者、金融機関及びPFI施設利用者へのアンケートにより、PFI事業に対する取組状況、PFIの推進施策に対する意見・要望、PFI施設に対する満足度等を調査・分析

（注）アンケートの種類は、以下のとおりである。

- i) 公共法人に対するアンケート（対象法人数233法人）
- ii) 全地方公共団体に対するアンケート（対象団体数1,867団体）
- iii) 民間事業者（金融機関を除く。）に対するアンケート（抽出対象事業者数4,410事業者）
- iv) 金融機関に対するアンケート（抽出対象事業者数741事業者）
- v) PFI施設利用者に対するアンケート（抽出対象者数2,634人）

5 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

(1) 政策評価・独立行政法人評価委員会（政策評価分科会）

本政策評価の企画立案及び評価書の取りまとめに当たって、以下のとおり、政策評価・独立行政法人評価委員会の下に置かれる政策評価分科会の審議に付し、本評価の全般に係る意見等を得た。

① 平成17年11月30日（水） 政策評価計画

② 平成19年5月28日（月） 調査の状況（政策評価の方向性）

なお、上記分科会の議事要旨及び議事録については、総務省ホームページで公表している。

(http://www.soumu.go.jp/hyouka/dokuritu_n/gijiroku/seisaku_bunkakai.html)

(2) 「PFI事業に関する政策評価」に係る研究会

本評価において対象とした政策の関係分野における学識経験者から成る研究会を平成18年2月に発足させ、政策効果の発現状況の把握方法、把握したデータの分析手法等に対する具体的な助言、本評価書の取りまとめに当たっての意見等を得た（3回開催）。

研究会名簿：碓井光明委員（東京大学大学院法学政治学研究科教授。PFI推進委員会委員）

小幡純子委員（上智大学大学院法学研究科教授。PFI推進委員会専門委員）

西野文雄委員（政策研究大学院学事顧問）

光多長温委員（鳥取大学地域学部教授。PFI推進委員会専門委員）

山内弘隆委員（一橋大学大学院商学研究科長。PFI推進委員会委員）

(3) 有識者ヒアリング

「PFI事業に関する政策評価」に係る研究会の委員（故西野文雄委員を除く4名）及びPFIに関する知見を有する前田博弁護士（西村あさひ法律事務所。PFI推進委員会委員）から、本評価書の取りまとめについて、個別に意見を求め、助言を得た。

6 政策の評価を行う過程において使用した資料その他の情報

当省が実施した調査（アンケートを含む。）の結果のほか、主として次の資料を使用した。

① 内閣府及び公共施設等の管理者等のホームページ

② PFI推進委員会中間報告（平成16年6月3日PFI推進委員会）

③ PFIアニュアルレポート（平成17年度内閣府）

- ④ 第13回PFI推進委員会総合部会（平成19年5月24日）資料
- ⑤ VFM評価に関するワーキンググループ報告書案（平成19年4月PFI推進委員会VFM評価に関するワーキンググループ）
- ⑥ 英仏におけるPPP/PFI動向調査（日本政策投資銀行地域政策研究センター編）

第2 政策の概要

1 政策の背景事情等

PFIは、1992年（平成4年）に英国において、新しい公共調達の手法として誕生し、英国における行財政改革に重要な役割を果たしてきた。

英国におけるPFI事業は、制度導入後、入札手続の簡素化や標準契約書の整備等の改善、地方自治（契約法）法の改正により地方公共団体がPFIの主体になることが明確にされたことなどを契機として、1997年（平成9年）以降急速に増加し、2005年（平成17年）末には741件の事業が行われている。

一方、我が国では、平成8年10月に、大蔵省財政制度審議会（当時。現在は財務省財政制度等審議会）の財政構造改革特別部会海外調査報告の中で、財政再建の取組の一つとして英国のPFIが紹介され、その後、政府や自由民主党内で検討が行われた。

その結果、平成11年7月、PFI法が制定され、同年9月に施行された。また、同年10月にPFI法に基づきPFI推進委員会が設置された。

さらに、平成12年3月、PFIの理念とその実現のための方法を示す基本方針が策定され、続いて、国がPFI事業を実施する上での実務上の指針として、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」（平成13年1月22日策定、平成19年6月29日一部改定。以下「事業実施プロセスガイドライン」という。）、「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」（平成13年1月22日策定。以下「リスク分担ガイドライン」という。）、「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」（平成13年7月27日策定、平成19年6月29日一部改定。以下「VFMガイドライン」という。）、「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」（平成15年6月23日策定。以下「契約ガイドライン」という。）及び「モニタリングに関するガイドライン」（平成15年6月23日策定。以下「モニタリングガイドライン」という。）の五つのガイドラインが策定された。

また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（平成14年6月25日閣議決定）において、公共投資の実効ある効率化の実現に向けて、「PFIの一層の活用」が掲げられた。

PFI法については、平成13年12月と平成17年8月の二度にわたって改正されている。平成13年12月の改正においては、①事業実施主体（公共施設等の管理者等）の範囲の拡大、②国有財産や公有財産の貸付けに関する特例措置の創設が盛り込まれた。ま

た、平成17年8月の改正においては、①PFIがサービス分野を対象とすることの明確化、②基本理念等において国公有財産の有効利用等の観点を明確化、③「基本方針」を定めるに当たっての特定事業の選定に係る配慮事項の追加、④国公有財産（行政財産）の貸付けの拡充、⑤PFI法の少なくとも3年ごとの見直し等が盛り込まれた。

2 施策の概要

PFIの目的は、「効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」（PFI法第1条）である。

- (1) PFI事業は、基本方針において、公共性のある事業（公共性原則）を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して（民間経営資源活用原則）、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ものであり（効率性原則）、特定事業の選定及び民間事業者の選定においては公平性が担保され（公平性原則）、特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されねばならない（透明性原則）とされている。

さらに、PFI事業の実施に当たっては、各段階での評価決定についての客観性が求められ（客観主義）、公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意について、明文により、当事者の役割分担及び責任分担等の契約内容を明確にすることが必須であり（契約主義）、事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性が確保されなければならない（独立主義）とされている。

- (2) PFI事業の着実な実施により、①国民に対して低廉かつ良質な公共サービスが提供されること、②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、③民間の事業機会を創出することを通じて経済の活性化に資することが期待されている。

- ① 「国民に対して低廉かつ良質な公共サービスが提供されること」は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、官民の適切なリスク分担によって事業全体の効率的なリスク管理を達成するとともに、建設、維持管理及び運営を一体的に扱うこと等による事業期間全体を通じた事業コストの削減を図り、安価で質の高いサービスの提供を図ることである。

- ② 「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」は、民間事業者にゆだねることが適切なものについて、民間事業者の自主性、創意工夫を尊重しつつ、事業をできる限り民間にゆだねて実施することによって、財政資金の効率的利用と官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成を図ることである。

- ③ 「民間の事業機会を創出することを通じて経済の活性化に資すること」は、従来、国や地方公共団体等の公共部門が担ってきた事業を民間にゆだねることにより民間

の新たな事業機会を創出するとともに、プロジェクトファイナンス等新たな資金調達手法を取り入れることによる市場環境等の整備等を通じて、経済構造改革を推進することである。

- (3) PFI事業を実施する上での実務上の指針として、①「事業実施プロセスガイドライン」、②「リスク分担ガイドライン」、③「VFMガイドライン」、④「契約ガイドライン」及び⑤「モニタリングガイドライン」の五つのガイドラインが策定されている。

それぞれのガイドラインにおいて、国がPFI事業を実施する場合、PFI法、基本方針にのっとりつつ、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こと、地方公共団体等国以外の事業主体が実施するPFI事業においても参考となり得るものであることが明記されている。

各ガイドラインの概要は、次のとおりである。

① 「事業実施プロセスガイドライン」

PFI事業の発案から終了までのPFI事業の実施に関する一連の手續について、七つのステップに分けてその流れを概説するとともに、各段階の手續における留意点を示したものである。平成19年6月、本ガイドラインについては、公共施設等の管理者等がPFI事業の提案内容を審査をするため設ける審査委員会における審査方法を充実するなどの一部改定が行われている。

② 「リスク分担ガイドライン」

「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」との考え方に基づくことに留意が必要であること等、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を示したものである。

③ 「VFMガイドライン」

VFM評価の基本的な考え方、PSC（注1）の算定方法、PFIのLCC（注2）の算定方法、VFMの評価における留意事項等、特定事業の選定に当たって行われるVFMの評価について解説したものである。平成19年6月、本ガイドラインについては、VFMの位置付けや源泉を整理するなどの一部改定が行われている。

（注1）「PSC」（Public Sector Comparator）とは、公共施設等の管理者等が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値をいう。

（注2）「PFIのLCC」（Life Cycle Cost）とは、PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値をいう。

④ 「契約ガイドライン」

PFI事業の契約、直接協定及び基本協定の締結に係る検討を行う上での実務上の指針の一つとして、PFI事業の契約の主たる規定の概要、趣旨、適用法令及び留意点等を解説したものである。

⑤ 「モニタリングガイドライン」

P F I 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を示したものである。

- (4) 基本方針、五つのガイドラインの策定のほか、P F I 法において、①国の債務負担行為の年限を 30 年以内とすること（第 11 条）、②行政財産の貸付け（第 11 条の 2、第 11 条の 3）、③国有財産の無償・廉価使用（第 12 条）、④無利子貸付け（第 13 条）、⑤土地の取得等への配慮（第 15 条）、⑥規制緩和の推進（第 17 条）、⑦担保不動産の活用（第 20 条）等が定められている。

また、P F I 事業を円滑に実施するため、固定資産税、都市計画税、不動産取得税の特例措置の拡充、国庫補助金を通常の公共事業として実施する場合と同一条件（イコールフットイング）となるよう交付要綱等を見直すこと、日本政策投資銀行を通じた低利融資制度等が P F I 関係省庁連絡会議申合せや関係省庁により措置されている。

なお、P F I 推進施策の脈絡図は、図表 1 のとおりである。