

中間的とりまとめ（案） ＋宮本修正提案版（5:30 07May' 10）

1. PFI 制度の現況

平成 11 年 9 月に PFI 法が施行されて以来 11 年目を迎え、その間の累積事業件数は 366 件(平成 21 年 12 月末現在、実施方針公表済みのものに限る)、うち、事業者が決定している 337 件の事業規模(累計)は約 4.7 兆円と推計される。<sup>(注)</sup> このように、PFI は公共施設等に関する事業を行う場合の一手法として着実に定着してきている。

近年では、刑務所や給食センターなどの運営段階の比重が高い事業分野においても PFI 事業が拡大しつつあるほか、独立採算型の事業も徐々に増加してきている。

しかしながら、事業規模でみても 100 億円以下の事業が約 8 割を占めるなど、小規模・ハコモノが主流となっている。 また、少なからずの事業において民間への適切なリスク移転が行われず、民間の創意工夫、ノウハウを十分に活用し、国民に対して低廉かつ良好なサービスが提供されることを旨とする PFI 法の基本理念が必ずしも十分には実現されているとは言えない。 また、近年、地方公共団体においては、現行の PFI 制度では手間がかかり使い勝手がよくないという認識から、PFI の採用に対し消極的な動きもみられている。また、民間企業においても、PFI 入札手続が従来の公共事業的な考え方から脱却していないとの批判的意見がある。

国、地方ともに財政状況は極めて厳しく、今後一層の公共事業の削減が見込まれる中で必要な社会資本整備や既存施設の維持管理・更新を効率的に進めていかななくてはならず、経済成長と財政再建の両立を実現するためには PFI の積極的な活用は不可欠である。その中でも、適切なリスク移転がなされる事業形態や、特にこれまであまり事例のなかったインフラ整備等の大規模事業及び運営重視の事業が拡大していくよう、法制および税制上の措置も含め、PFI 制度を見直していく必要がある。

また、以下に例を示すようにいくつかの具体的に問題点もし適されている。まず、①入札手続きにおいて、十分な意思疎通がなされないままに入札が行われることが多く、民間のノウハウや創意工夫が十分に活用されていない。また、入札は 1 度だけしか行われないため、施設の設計を含めかなりのコストをかけて準備してきた参加者にとって、落札できない場合には損失が大きく、多くの事業者が PFI に参加することに躊躇する原因にもなっているとの指

<sup>(注)</sup> うち、事業者決定等により公共負担額が決定した 234 件の累計契約金額は 3 兆 1135 億円、VFM は 6596 億円となっている。

コメント [m1]: サービス購入型や BTO が悪いというわけではありません。誤解を招くと思います。

削除: 依然として全体の約 7 割がサービス

削除: 購入型、BTO 型が占めており、

削除: これらは総じて

削除: リスク移転が少なく

コメント [m2]: 独立採算型と BOT 型という問題ではなく、適切なリスク移転が課題です。また、独立採算型と BOT 型は別の分類軸での定義となりますので、同列で書くのは適切ではありません。

削除: 独立採算型、BTO 型

コメント [m3]: この部分は現況における課題の提示ですから、2. から移動し、修正を加えています。

コメント [Kazu4]: 全ての事業において競争的対話が必要との誤解を与える恐れがあるため削除しています。

削除: 発注者と入札参加予定者とは 1 対 1 での対話を行うことがなされておらず、

コメント [Kazu5]: 地方の中小事業者のみの問題ではないと考えます。

削除: 地方の中小

摘もある。次に、②フランス、韓国などの諸外国においては、料金収入をと  
 もなう交通インフラなどの分野において整備・運営はコンセッション方式（こ  
 こでは、公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、  
 インフラ等の事業運営・開発に関する権利を長期間にわたって付与する方式  
 を指す。）によって行われているケースが多数存在する。諸外国では、この方  
 式により、民間は需要リスクを負担しながら、付与された権利を財産権とし  
 て位置づけ、資金調達を容易にする一方、国や地方公共団体には付与する権  
 利の対価として収入が財政再建に資している。然るに、わが国においてはこ  
 のような方式のPFI事業はこれまで行われていない。以上のような状  
 況を受け、民間資金等活用事業推進委員会では、法改正も視野に入れ、PFI  
 制度の抜本の見直しに向けて本年2月から5月にかけて全5回にわたって  
 検討を行った。検討に当たっては、民間事業者、地方公共団体、関係省庁か  
 らもヒアリングを行い、その成果等も踏まえつつ、PFI制度の諸課題及び  
 今後の方向性について中間的なとりまとめを行った。今後、法改正が必要と  
 なる事項に重点を置いて、成果が達成されるように効率的に作業を進める必  
 要がある。

また、中・長期的視点を踏まえて、技術的な課題をも含めて、緊急に対応  
 すべき項目と中・長期的に取り組む項目を明確にしていく必要がある。

## 2. 今後の対応の方向性

PFIは厳しい財政的制約の中で、必要な社会資本整備や維持・更新を効  
 率的に実施して、日本の成長を支えていくための重要な手法として位置づけ  
 られる。しかし、これまでは必ずしもPFIが有効に活用されてきたとは言  
 えない面もあり、前述したとおり、リスクの適切な移転が実現していない事  
 例や民間事業者選定手続きにおいて従来の公共事業的な考えから脱却できず  
 民間の創意工夫を生み出すには不十分であるなど、いくつかの重要な問題点  
 が指摘されている。その他の課題も含めて、以下個別の対応の方向性を示す。

なお、これらは中長期的視点に立ったものも多いため、その緊急性と  
 実行可能性を適切に判断しつつ、また、「PFI推進委員会報告 一真の意味  
 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）をも踏まえて、そのロードマップの検討を進めていくものである。

### ① 目標設定と導入判定に関する関係機関への働きかけ

イ 今後の施設等の整備・維持・更新等の中期的目標と財政見通しに基づ  
 き、PFI導入に関する具体的な方針の策定を求める。

ロ 法律に規定された施設に対して未だ実績がない場合は、その理由等に関  
 して説明を求める。

コメント [m6]: 電力は既に民営  
 化されており例としては不適切と  
 思います。

コメント [m7]: コンセッション  
 に関しては各国においても定義が  
 異なり、一般的に確立した定義は  
 ありません。限定して使うべきで  
 す。

削除:

削除: 移転が少ないことや

コメント [m8]: 1. これは現況  
 における問題点ですから、「1. P  
 FI制度の現況」に移動しました。

削除: より具体的

削除: に問題点を例示する。①入  
 札手続きにおいて、発注者と入札  
 参加予定者とは1対1での対話を  
 行うことがなされておらず、充分  
 な意思疎通がなされないままに入  
 札が行われることが多く、民間の  
 ノウハウや創意工夫が十分に活用  
 されていない。また、入札は1度  
 だけしか行われないため、施設の  
 設計を含めかなりのコストをかけ  
 て準備してきた参加者にとって、  
 落札できない場合には損失が大き  
 く、地方の中小事業者がPFIに  
 参加することに躊躇する原因にも  
 なっているとの指摘もある。②フ  
 ランス、韓国などの諸外国におい  
 ては、料金収入をともなう交通イ  
 ンフラ、電力などの分野において  
 整備・運営はコンセッション方式  
 （公共施設の所有権を民間に移転

削除: ○ 個別の課題と対応の方  
 向性

ハ 事業種別に PFI 導入に関する判定ガイドラインの策定を求める。その際、事業評価（経済評価）の実施と、それに基づいて、規律ある資金調達が可能であることの確認、さらには、適正な利用料金設定等の標準的な事業スキームの提示を含める。そのためのモデル判定ガイドラインを策定する。

② 改めての啓発とインセンティブ

イ 関係機関に対して PFI 導入のメリットとデメリットに関して改めて再整理し、財政支出価値（VFM）に関してより具体的かつ説得力がある形で啓発する。

ロ 関係機関における PFI 導入に対する財政的インセンティブに関して財政当局および関係省庁と検討する。インセンティブとしては、導入に対しての補助金の付与（英国における PFI クレジット）や導入しないことに対する予算減額等が考えられる。

ハ 民間事業者に対して、参入意欲を高め、PFI 制度を更に積極的に活用するため、PFI に関連する制度や運用の見直しを図る。特に、早期の事業形成への参加、多段階選考、競争的対話、入札準備費用の適切な補償、柔軟かつ適切な事業期間および事業費の設定のあり方等に関して検討する。

③ PFI 阻害要因への対応

イ PFI 導入に対する阻害要因に関しては法制および税制上の措置も含め、PFI 制度を見直していく。既存の法制度における特例措置等から進めていく。道路法などの公物管理法において、そもそも民間事業者が事業を行うことを想定していない法律は、PFI を導入した場合を想定して早急に改善すべきである。現行法で PFI の導入を阻害している条文はないと言うが、明確に PFI を想定した条文に改正すべきである。地方自治体に対する通達類や解説本の類も同様である。

ロ これまで実施されていない事業においては、想定される阻害要因に関しては事前に対応を図り、より具体的なものは、モデル事業の事業形成を通して特定化しその対応を進める。

ハ 事業ノウハウの民間への移転や VFM を達成するための公共セクターの当該事業における人員削減のためには公務員の出向が不可欠である。そのためには、その身分と権利を保全しながらの公務員の民間事業者への出向を促進する制度を英国の TUPE 等を参考に構築する。

ニ その他、PFI 事業を実施するに当たって必要な規制緩和等については、民間事業者や公共施設の管理者の意見を聞いて、所要の措置を講ずる。

ホ 従来型の請負慣行による甲乙関係が散見されるとの指摘もあること

から、改めて適切な官民パートナーシップのあり方に関して啓発を行う。  
へ 公共側事由による設計変更や業務追加・要求水準の変更に伴う公共側の支払いを担保するため、契約上の協議や紛争処理手続きの整備を図ると同時に柔軟性が高い予算制度のあり方について検討する。

#### ④ 対象分野の拡大

イ 諸外国では多くの実績がありながら我が国ではほとんど実績がないインフラ分野等への適用を新設のみではなく、維持管理、更新事業を含めて積極的に検討する。インフラ事業においてもサービス購入型事業と利用者から料金を徴収する事業があり得る。有料事業とする場合は、経済分析等に基づいて料金と料金収入の事業費に占める割合を合理的に決定する必要がある。また、対象事業がもたらす社会的便益の範囲内における規律ある資金調達を担保しなければならない。また、補修、修繕、更新等の定義やインフラ特有の用地や法制度に関するリスクを明確にする等のさらなる配慮が必要である。

ロ PFIを活用する範囲が限定されることがないようにするため、船舶、人工衛星等の移動施設について、PFI施設の対象の見直しを行う。

#### ⑤ 民間投資の促進・インフラ整備

イ 多様な投資家の参加を可能として民間の資金をより活用するため、SPC（特別目的会社）の株式の移転や契約上の地位の譲渡を弾力化するための措置を講ずる。

ロ 民間のリスク負担と経営努力を通じて、民間のリターンと国民・利用者の負担軽減を図るため、コンセッション方式の導入を図る。また、コンセッション方式の導入を前提とし、公物管理権の民間への部分開放を実施する。必要に応じて、PFI制度において、既存の法制度の特例を設ける。

#### ⑤ 民間提案の奨励

イ 民間の創意工夫やノウハウを十分に活用し、民間事業者の提案を事業により反映させるため、民間事業者選定手続の整備を図る。

ロ 最初の提案があった民間会社に対し何らかのプライオリティを授け、例えば半年以内に、他社からオリジナルの提案を超える提案がなされなければ最初の提案に従ってPFIを行わなければならないとするなどの仕組作りを行う。

#### ⑦ 地域活性化・地域の自主性の強化

削除: なお、その際、

削除: インフラ事業における

削除: 利用料金の設定はその

削除: 行い、

コメント [Kazu9]: 既に公営住宅の事業は自治体で実施済みです。

削除: 及び公的賃貸住宅

削除: ① 規制緩和等

イ 民間の創意工夫やノウハウを十分に活用し、民間事業者の提案を事業により反映させるため、民間事業者選定手続の整備を図る。

ロ 民間事業者の参入意欲を高め、PFI制度を更に積極的に活用するため、PFIに関連する制度や運用の見直しを図る。

ハ PFIを活用する範囲が限定されることがないようにするため、船舶、人工衛星等の移動施設及び公的賃貸住宅について、PFI施設の対象の見直しを行う。

ニ 事業ノウハウの民間への移転や公共セクターの効率化を図るため、公務員の民間への出向の円滑化を図る。

ホ イから二までのほか、PFI事業を実施するに当たって必要な規制緩和等については、民間事業者や公共施設の管理者の意見を聞いて、所要の措置を講ずる。

削除: ②

削除: ③

イ 地方公共団体自らの判断と責任でPFI事業を実施することを明確化するため、PFI法の義務付け・枠付けの見直しとそれに対するインセンティブの付与及び地方公共団体の議決に関する制限の弾力化を図る。

コメント [Kazu10]: 原文におけるこの意味が不明です。補足をお願いします。

ロ 今後発生が見込まれる多額の更新投資に適切に対応するため、社会资本の老朽化情報を把握するとともに、民間の提案を幅広く求めてその解決を図る手法を導入する。この場合においても、規律ある資金調達に留意する。

コメント [m11]: 順番を入れ替えています。ロとハ(修正版ではニ)の重要度が違います。

ハ PFIにおいては一般に手続き費用に見合う事業規模がなければかえって非効率になるため、同種事業に関してのバンドリングの促進を図る。適切な場合は、自治体の枠を超えたバンドリングも促進する。

ニ 地域の既存施設を有効活用するため、民間提案を活用して、簡略な手続の下で、小規模で多様な公共サービスを行う手法の導入を図る。

削除: ハ

### ⑧ リスク分析ガイドラインとリスクデータベース

イ PFIにおいて最も重要な過程は民間事業者へのリスクの適切な移転であるが、これまでの事業形成においては、必ずしも適切に行われてきたとは言えないため、リスク分析に関するより実務的なマニュアルの作成を行う。

削除: ④ 地方公共団体の支援  
小規模な地方公共団体がPFI事業を実施しやすくするため、地方公共団体におけるPFI事業の成果を共有するための地方公共団体向けデータベースの供用を開始したところであるが、その内容の充実を図るなど、地方公共団体への情報提供・支援措置の充実を図る。

ロ これまでもPFI事業におけるリスク事象については調査しているところではあるが、今後はより制度的にその報告を求め、適切に公開することにより、今後の事業形成に役立てるため、リスクデータベースを構築する。

削除: ⑤ 情報公開  
国民・住民のニーズに適合した事業の実施と適切なサービス水準を確保するため、民間事業者の権利や競争上の地位に留意しつつ、情報公開を進める。

### ⑨ 事業者選定に関わるガイドライン

イ 提案書審査についてのより一層の「公平性」「透明性」を確保するため、事業者選定に関わるガイドライン作成を目指す。特に競争的対話など、PFI公募の多様化に対応するためその重要性はより高まると考えられる。

### ⑩ 情報公開

イ 小規模な地方公共団体がPFI事業を実施しやすくするため、地方公共団体におけるPFI事業の成果を共有するための地方公共団体向けデータベースの供用を開始したところであるが、その内容の充実を図るなど、地方公共団体への情報提供・支援措置の充実を図る。

ロ 国民・住民のニーズに適合した事業の実施と適切なサービス水準を確

保するため、民間事業者の権利や競争上の地位に留意しつつ、情報公開を進める。

⑪ 標準契約の作成

イ 「PFI標準契約1（公用施設整備型・サービス購入型版）」を作成したところではあるが、今後、それぞれの事業形態に即した標準契約の作成を目指す。

ロ 特に海外事業も想定される大規模な事業においては国際標準を視野に入れたものの作成を目指す。

コンセッションに関しては各国においても定義が異なり、一般的に確立した定義はありません。限定して使うべきです。

に問題点を例示する。①入札手続きにおいて、発注者と入札参加予定者とは1対1での対話を行うことがなされておらず、十分な意思疎通がなされないままに入札が行われることが多く、民間のノウハウや創意工夫が十分に活用されていない。また、入札は1度だけしか行われないため、施設の設計を含めかなりのコストをかけて準備してきた参加者にとって、落札できない場合には損失が大きく、地方の中小事業者がPFIに参加することに躊躇する原因にもなっているとの指摘もある。②フランス、韓国などの諸外国においては、料金収入をともなう交通インフラ、電力などの分野において整備・運営はコンセッション方式（公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業運営・開発に関する権利を長期間にわたって付与する方式）によって行われているケースが多数存在する。諸外国では、この方式により、民間は需要リスクを負担しながら、付与された権利を財産権として位置づけ、資金調達を容易にする一方、国や地方公共団体には付与する権利の対価として収入が財政再建に資している。然るに、わが国においてはこのような方式のPFI事業はこれまで行われていない。

その他の課題についても、以下、個別に対応の方向性を示す。