

## PFI 推進委員会総合部会報告（案）

## 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.....	3
2 . 我が国PFIの現況等.....	5
2 - 1  我が国PFIの現況.....	5
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 ....	5
1 ) VFM算定 .....	6
2 ) 入札契約制度 .....	6
3 ) 税制及び国庫補助金等 .....	6
4 ) 情報発信機能の強化.....	7
2 - 3  現下の政策課題への対応 .....	7
3 . 現下のPFIの課題と今後の対応の方向性.....	10
3 - 1  現状についての認識 .....	10
3 - 2  個別の課題 .....	11
1 ) 要求水準の明確化 .....	11
( 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.....	12
( 2 ) 要求水準書の具体化、明確化、精緻化の必要性 .....	12
( 3 ) コストと要求水準書の内容（サービスの質）との関係を明確化する 必要性 .....	13
2 ) 契約書等の標準化の推進.....	14
3 ) リスクマネジメント等についての考え方の整理の必要性.....	15
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 ...	16
( 1 ) 透明性の確保.....	16
( 2 ) 対話方式の充実 .....	17
( 3 ) より民間の創意工夫が生かせる入札プロセス.....	18
5 ) 運営段階における課題に対する適切な対応.....	19
( 1 ) 制度変更、技術革新等に伴う当初定めた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.....	19

( 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.....	19
( 3 ) 中立的な裁定機関の必要性 .....	22
( 4 ) 事業期間終了後の課題に対する対応 .....	22
( 5 ) 運営の比重の高い事業におけるSPCのマネジメント能力の重要性	23
6 ) VFM評価についての継続的検討.....	23
7 ) ファイナンスについての検討 .....	24
( 1 ) 資金調達のあるり方についての検討.....	24
( 2 ) 地域金融機関の活用の必要性 .....	25
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 .....	26
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	27
10 ) コンサルタントの役割について再認識の必要性 .....	28
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.....	29
12 ) プレーヤーの拡大の必要性 .....	29
13 ) PFIの市場の拡大に向けた検討 .....	29
14 ) 地球温暖化防止への対応.....	31
15 ) 災害対応その他現下の政策課題にかかわる検討 .....	31
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	32
1 ) あるべき規範の充実化及び標準化.....	32
2 ) 知識と経験の共有化と普及 .....	32
4 . 重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題.....	34
1 ) 個別具体のプロセスごとの課題 .....	34
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.....	34
3 ) 地球温暖化防止への対応、イコールフットィング.....	34
5 . おわりに.....	36

## 1. はじめに

平成 17 年 8 月に改正された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「PFI 法」という。）附則第 2 条において、政府は、少なくとも 3 年ごとに、同法に基づく特定事業の実施状況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された。このため、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、第 14 回委員会（平成 19 年 6 月 29 日）において、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、総合的に検討することとした。

その後、平成 19 年 7 月から 11 月までの間に総合部会（以下「本部会」という。）を計 8 回開催し、PFI に関する諸課題について検討を行ってきており、この間、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、地方公共団体等の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、国民各層からの公開意見募集を行い、PFI に関する幅広いご意見、ご要望を聴取した。

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。）に示されているとおり、PFI 事業の着実な実施は、低廉かつ良質な公共サービスの提供、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る新たな官民パートナーシップの形成等、民間の事業機会を創出することを通じた経済の活性化という三つの成果をもたらすものと期待される。

今回、このような観点から、意見聴取等の成果も踏まえ、検討を行い、真の意味の官民のパートナーシップ（官民連携）の実現に向けた課題と今後の方向性について、本部会の報告としてとりまとめたものである。

本報告では、これらの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を行った。今後、本報告に掲げた今後の対応の方向性に基づいて引き続き検討を行うとともに、政府においては、本報告の趣旨を踏まえ、所要の措置を講じる必要がある。

本検討に当たりヒアリング、アンケート、公開意見募集等を通じ貴重なご示

竣をいただいた関係者各位にこの場を借りて厚く御礼申し上げます。

## 2. 我が国 PFI の現況等

### 2 - 1 我が国 PFI の現況

平成 11 年 9 月に PFI 法が施行されて以来 8 年が経過したが、その間、PFI 事業は実施方針公表済みのもので 289 件(平成 19 年 9 月末現在。以下本章において同じ。)となっており、ここ数年は年間 40~50 件程度の増加が見られる。また、管理者等も国等、都道府県、政令指定都市、市区町村のいずれにも及び、地域的にも大都市を中心に全国的な広がりを見せている。さらに近年では総事業費が 1 千億円を超える大規模プロジェクトが現れており、事業費の総額では約 2 兆 4 千億円<sup>1</sup>に達するなど、件数、事業規模等において着実に伸展しつつある。

また、実施方針公表済みの事業数のうち既に施設の供用が開始された事業(運営段階に至っている事業)は 157 件と全体の半数を超えるようになり、PFI 事業の多くが運営段階に移行しつつある。事業分野においても PFI 事業は拡大しつつあり、特に病院や刑務所など運営段階の比重の高い分野において事業の伸展が見られるほか、大規模ないわゆる「独立採算型」<sup>2</sup>の事業も登場しており、PFI 事業の多くが運営段階に移行しつつあることとあいまって、運営段階での様々な課題も顕在化しつつある。

### 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

こうした背景を踏まえ、本委員会及び政府においては、PFI 事業をより円滑に進めるため、これまで緊急性・重要性の高いものから検討し措置してきた。

---

<sup>1</sup> ただし、公共負担額に限る集計値である。

<sup>2</sup> VFM( Value For Money )に関するガイドラインでは、いわゆる「独立採算型」について、「PFI 事業の事業費を利用者から徴収する料金ですべて賄い、公共部門の支出が生じない事業」としている。独立採算型と呼称されている事業についても、公共の実質的なコスト負担がある場合があり、その意味で独立採算型の定義がはっきりしない形で使われていることに留意する必要がある。

## 1) VFM 算定

特に管理者等から要望が多かった VFM 算定については、平成 19 年 6 月に本委員会が公表した「VFM に関するガイドラインの一部改定及びその解説」において、VFM が当該事業を PFI で行うべきか否かの判断基準であること等の本質的な課題や、PSC、PFI-LCC の算定方法等の解説等の実務的な課題について整理した。

## 2) 入札契約制度

入札契約制度については、事業者選定における審査委員会の在り方について、平成 19 年 6 月に本委員会において「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」(以下「プロセスのガイドライン」という。)を改定し、審査事項の専門性にふさわしい審査プロセスを確保すること等を定めている。

また、欧州における競争的対話方式の導入の状況も参考とし、平成 17 年の PFI 法改正の附則第 3 条において規定された特定選定における民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方等にかかわる検討の一環として、管理者等と入札応募した民間事業者との意思疎通をより円滑に行うための具体的方法等を内容とした関係省庁連絡会議幹事会申合せが平成 18 年 11 月にとりまとめられた。

## 3) 税制及び国庫補助金等

税制に関しては、BTO 方式と BOT 方式のイコールフットイングをはかる観点から、個別の事業分野別(港湾における公共荷さばき施設(コンテナ荷さばき施設)、一般廃棄物処理施設、国立大学の校舎)について、固定資産税、不動産取得税、都市計画税の課税標準を二分の一とする特例措置が逐次講じられており、さらに平成 17 年度の税制改正では、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が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措置が認められた。国庫補助金等についても、従来方式の場合に交付される国庫補助金等について PFI 事業として行った場合にも交付されるよう、関係省庁により補助要綱等の改正が逐次なされた結果、平成 17 年 3 月現在で、BTO 方式の 90%、BOT 方式の 69%についてイコールフットイングが実現している。

#### 4) 情報発信機能の強化

PFI 事業に関する情報発信機能の強化の一環として、平成 18 年 12 月には初の「PFI アニュアルレポート」を内閣府が公表したほか、事業実施主体、民間事業者その他 PFI に携わる方々に向けた各種のセミナー、講演会等が開催されている。

### 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。

また、国際的な PPP/PFI 契約等の標準化の動きもみられるところであり、PFI の今後の課題を検討するにあたっては、これらの動向にも十分留意する必要がある。

昨今の地方財政は極めて厳しい状況にある。このような状況のもと、地方公営企業に関しては、「地方公共団体における行政改革のための新たな指針の策定について」(平成 17 年 3 月 29 日付け総務事務次官通知)において、PFI 事業を含む民間的経営手法の導入を促進すること、また、第三セクターに関しても、「第三セクターに関する指針の改定について」(平成 15 年 12 月 12 日付け自治財政局長通知)において、地方公共団体が新たに事業を行うに際し、第三セクター方式を選択するか否かを判断するに当たっては、PFI 方式等他の手法と比較衡量する必要があるとの方向性が示されている。なお、実質公債費比率、将来負担比率等の指標を用い地方公共団体の財政の早期健全化をはかること等を内容

とした「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(平成19年法律第94号)が成立し、指標の公表については、平成19年度決算より適用されることとなる。

地域活性化は、政府の重要課題であり、平成19年2月にまとめられた地域活性化政策体系では、都市再生、中心市街地活性化、構造改革特区、地域再生について一体となって推進していくこととされ、10月1日の福田総理の所信表明演説では、「内閣に置かれた地域再生などの実施体制を統合し、地方の再生に向けた戦略を一元的に立案し、実行する体制をつくり、有機的、総合的に政策を実施していく」とされたところである。また、地域経済の成長力強化のため、「地域力再生機構」の創設等の作業も併行して進められている。PFIにおいては、例えば美祢社会復帰促進センター整備・運営事業において、雇用創出や地元品消費を通じて地域経済の活性化をはかっている例があるが、特に最近、地域金融機関(地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用組合等)のPFIを通じた地域活性化への貢献が顕著となっている。

国有財産については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において、資産・債務改革の一環として、売却・有効活用等に努めることとされ、財務大臣主催の「国有財産の有効活用に関する検討・フォローアップ有識者会議」が本年6月にとりまとめた「国有財産の有効活用に関する報告書」では、「PFI等により、多様な資金調達手法や先端的な技術などの民間の知見・手法を活用した有効活用の一層の推進を図るべき」と示されているところであり、今後国有財産の有効活用にPFI手法の活用が見込まれる。

また、国土交通省では、6月に社会資本整備審議会・交通政策審議会計画部会において「次期『社会資本整備重点計画』の策定について」がとりまとめられ、その中で、高度経済成長期を通じて社会資本が着実に整備されてきた結果として一定のストックが蓄積されてきたが、建設後の年数が経過するにしたがって、今後、老朽化したストックが急速に増加していくという課題が顕在化しており、維持管理の重要性が高まっていると示されている。同報告では、既存のストックの老朽化に伴う管理コストの増大等の課題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実施できる適切な事業分野において、PFIを一層推進するとともに、既存の公的施設の管理・運営についても外部委託等をさらに推進すべきとしているところである。

さらに、地球温暖化対策については、2005年2月に発効された京都議定書の

中で、日本は 2008 年から 2012 年までの期間に温室効果ガスの排出量を 6%削減すべきこと（基準年（1990 年）比）とされている。温室効果ガスの排出量を部門ごとにみると、PFI 事業で整備される学校、病院、官庁等の施設のほとんどが属する「業務その他部門」（商業、サービス、事務所等）の伸びが特に著しく（基準年比 2005 年度 + 44.6%）、その対策が急務となっている。

PFI 事業においては、要求水準書で地球温暖化対策について明確に示している例があるほか、温室効果ガス削減についての配慮の有無を審査基準の項目としている例もあり、管理者等の関心は比較的高いと考えられる。

なお、2006 年より世界銀行が開催している PPP/PFI に関する国際会議等を通じ、PPP/PFI を実施する諸国間での国際的なノウハウ共有が盛んになりつつあるが、そのような潮流の一環として、PPP/PFI にかかわる契約等の国際的な標準化の動きがある。

2007 年 10 月には、ソウルにおいて ESCAP 主催の「インフラ整備の PPP に関する 2007 年アジア太平洋大臣級会議」が開催され、標準契約等の情報の共有、標準化のために各国の協力等を内容に含む宣言が採択された。

### 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

このように着実に進捗し、現下の政策課題にも貢献することが見込まれる PFI であるが、最近、官民ともに PFI の制度や慣行をよりよいものとし、PFI を積極的に活用していこうという熱意が、従前に比し、後退しているのではないかと指摘がある。

民間事業者からは、本来 PFI は官民が対等な関係を構築し、民間事業者が PFI 事業に取り組みやすい環境の整備がなされるべきものであるが、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示されている。

具体的には、プロセスの透明性が必ずしも確保されていないため、提案した内容が正当に評価されていない懸念があること、また、管理者等の中でのノウハウにばらつきがあり、民間事業者からみると管理者等の対応につき、予見可能性に乏しいこと、さらに、国等において行ったガイドラインの改定、関係省庁での申合せ等が必ずしも現場に浸透していないこと等が指摘されている。

これらの民間事業者の根強い不満の背景には、要求水準書等の設定が不十分、また、入札段階等での官民の意思疎通が不十分であるため、後ほど契約締結段階や運営段階で実務上の問題が生じている事例があること、さらには、公正、公平な契約条件か、また、官民のリスク管理能力に応じた適切なリスク分担になっているかについて強い不信感があること等があると考えられる。

一方、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、本来事業進捗のプロセスの中で内容や質の向上がなされるべきものの、現実には必ずしもなされていないことにより、満足する効果がでていないこともあること、さらに、本来これらに対する処方箋となるべき国等による規範の充実化、標準化、さらには、グッドプラクティスやノウハウの共有も不十分であることから、PFI を敬遠する動きもあることが指摘されている。

このような状況を打破していくためには、PFI の本質は官民の対等なパートナーシップを構築することにあるとの明確な認識のもと、その阻害要因を除去

し、対等なパートナーシップを実現する環境の整備を速やかにはかっていく必要がある。あわせて、必要な部分については、標準化、ノウハウの共有化等をはかることにより、PFI についてより使いやすく透明性の高い制度となるよう改善し、その成果を現場に速やかに浸透させていく必要がある。

以上の観点を踏まえ、本委員会総合部会での議論等、また、総合部会での議論と同時平行で行った公開意見募集及び管理者等に対するアンケートの結果に示されたご意見を整理したうえで、以下の通り 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した。

なお、対応の方向性については、規範の充実化をはかるとともに標準化を促進すること、また、知識と経験の共有化と普及をはかるとの二点を大きな軸としたうえで整理を行った。

### 3 - 2 個別の課題

#### 1) 要求水準の明確化

PFI においては、管理者等の意図は、入札説明書公表時に示される要求水準書によって示されることとなる。しかしながら、要求水準書作成前の段階で、管理者等が何を求めているのか明確に整理しきれず、結果として民間事業者に丸投げになっている事例があること、また、アウトプット仕様である要求水準書に示された管理者等の意図を民間事業者が完全に把握することができず、後ほどの段階である契約締結段階等で管理者等と民間事業者の認識の不一致からくる齟齬が生じている事例があること、さらには、予定価格と要求水準書が必ずしも整合性がとれた形で作成されておらず、入札参加者に当該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事例が見受けられること等が指摘されている。以下、それぞれについて対応の方向性につき、個別に触れることとする。

## (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

要求水準書作成前の段階で、管理者等が何を求めているのか明確に整理しきれず、結果として民間事業者に丸投げになっている事例があるとの指摘があるが、そもそも、管理者等は、要求水準書を作成する前の段階で、どんな目的でどんな効果を期待するのか、基本構想、基本計画の内容として、そのコンセプトを十分に検討する必要がある。

このため、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、評価項目や評価内容との整合性をチェックする等の手続きを要求水準書の作成を行う前に行うことを「プロセスのガイドライン」等に位置付け、公表する必要がある。なお、この際、既存の手続きにいたずらに屋上屋を重ね官民双方の負担増にならないよう、検討の際には十分留意する必要がある。

## (2) 要求水準書の具体化、明確化、精緻化の必要性

アウトプット仕様である要求水準書に示された管理者等の意図を民間事業者が完全に把握することができず、後ほどの段階である契約締結段階等で管理者等と民間事業者との認識の不一致からくる齟齬が生じている事例があるとの指摘がある。

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、さらに、事業者選定がなされた後も、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である。したがって、数値的な基準等を盛り込む等、具体化、明確化、精緻化をはかる必要がある。このような考え方に従った要求水準書の作成の促進をはかるため、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を促す必要がある。病院等の運営の比重の高い事業については、個別性が高いこと、また、運営部分についてのノウハウの蓄積が未だ不十分であることから、このような具体化、明確化、精緻化が困難であり、これが、落札した後の民間事業者の大きな負担の要因となっている。今後効率的にノウハウの蓄積等

をはかることにより、このような隘路を打開していく必要がある。

また、このような背景を踏まえ、指針を作成する際には、廃棄物処理施設等のプラント型事業、病院等の運営の比重の高い事業等提供されるサービスの類型ごとに整理していくことが有用と考えられる。

### (3) コスト<sup>3</sup>と要求水準書の内容（サービスの質）との関係を明確化する必要性

本来、性能発注の仕様である要求水準に見合ったコストが検討され、これがいわゆる予定価格として設定されるべきであるが、現実には必ずしもこのような検討の過程を経て要求水準書が作成されておらず、結果として、入札参加者に当該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事例が見受けられることが指摘されている。

PFI は行政の最終的な責任をアウトプット仕様である要求水準書により明確に示すところに意義があるが、その前提としてインプット仕様において価額を積み上げる必要があり、その意味で両者は不即不離の関係にある。しかしながら、一定のインプットを投入すると必ず想定したアウトプットが達成できるとは限らず、そこにリスクが生じることとなる。いずれにしても、このリスクを最小化していくために、コストと要求水準書の内容を可能な限り整合性のとれたものとするべきである。

コストと要求水準書の内容を整合性のとれたものとするには、

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すること（廃棄物処理施設等のプラント型事業、また、一部の大規模病院等で既にこのような事例がみられる。）

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示すこと

等が、具体的な対応策として提示されたところである。これらの選択肢

---

<sup>3</sup> なお、ここでいうコストについて、PSCについては、管理者等が従来手法で実施する場合とほぼ同様の方法で積算するものであり、その意味で、通常の公共調達で用いられる予定価格の考え方とほぼ同じ考え方によっているといえるが、PFI-LCCについては、一定の想定のもとで算定されるものであるため、幅のある概念ともいえ、想定コストといった概念でとらえるのが適切ではないかとの指摘があった。

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、公表していくこととする。

なお、この際、あわせて、予定価格について、PSC、PFI-LCC いずれの数値を使用すべきかについての考え方を統一し「プロセスのガイドライン」等に位置付け、公表することとする。

## 2) 契約書等の標準化の推進

英国でPFIが飛躍的に発展した要因の一つが、PFIに特有な契約書等を作成するためのコストや手続きに費やされる時間コスト等の案件組成にかかるコスト（以下「プロセスのコスト」という。）の縮減策の実施であり、英国では、契約書や、その他の文書、手続きの標準化が様々な分野で進められている。一例をあげると、BSF<sup>4</sup>（「将来のための学校建設プログラム」）の場合、BSF用の詳細な各種ガイドライン、標準文書（入札文書、PFI事業契約及び解説、要求水準、設計建築契約、マネジメントサービス契約等）の整備がなされている。自治体の主体性の確保と標準化によるコスト削減のバランスをいかにとるかがここでは重要なテーマであり、自治体が柔軟な対応ができるよう配慮がなされている一方、基本的な部分は標準化されるべきとの考え方である。

我が国は英国等と比較すると、契約書等の標準化は進んでおらず、これが、管理者等が、PFIは手間がかかるとして敬遠している要因の一つとなっているとも推測される。

また、国際的にも契約書等を標準化し、グローバルスタンダードを確立していこうという動きがあり、このような動きに適切に対応していく観点からも、契約書等の標準化は必要である。

---

<sup>4</sup> Building Schools for the Future (BSF) とは、PFI、DB (Design and Build) 等を用いてイングランドの全中学校 (Secondary School 約3500校) を21世紀に相応しい水準の施設とするために建替え、改築を行なうプログラムである (2003年教育技能省により策定)。BSFでは、学校が地域住民が利用する地域コミュニティのためのワンストップショップ (生涯教育、図書館、スポーツ、ヘルスケア、ソーシャルケア等) となることを目指す一方、民間事業者とともに自治体も出資してLEP (Local Education Partnership) を組成し、LEPがPFIのSPCの株式を保有する仕組みとした上で、事業の計画から遂行まで自治体が主体的に関与することが想定されている。

もとより、複雑な運営の比重の高い事業、いわゆる「独立採算型」事業等個別性の高いものも含むすべてのPFIについて、標準化を進めるべきかどうか、また、進めることが可能かどうかについては、議論のあるところであるが、プロセスのコストの縮減をはかる観点からの標準化はなされるべきである。なお、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まとめた形（以下「標準契約書（案）及びその解説」という。）で示していく必要がある。また、単一の標準契約では不十分であり、事業分野ごとに作成を行うべきである。

なお、契約の内容は要求水準書で規定されるのであり、要求水準書の書き方、提案書様式等の標準化も検討することが必要である。また、標準化は幅広く投資家を集めるためにも有用である。

### 3) リスクマネジメント<sup>5</sup>等についての考え方の整理の必要性

リスク<sup>6</sup>とは、「事業の実施にあたり、事業契約の締結時ではその影響を正確には想定できない、不確実性のある事由によって損失が発生する可能性」をいうものである。したがって、リスクについて検討する場合、リスクイベントの発生確率だけ取り上げても意味がなく、損失の内容、即ち、数値的に把握したリスクインパクト（経済的影響）をみる必要がある。

このようにリスクを明確に認識したうえで、「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負担する」との考え方に従って、官と民のリスク管理能力に応じてリスクを配分することにより、事業全体のリスクコストを低減することが、PFIの核となる考え方の一つである。また、リスク分担が不明確であると将来発生しうる債務の特定が困難となり、適切な会計処理を行ううえで支障が生じる可能性がある<sup>7</sup>。

<sup>5</sup> ここでは、リスクに対する対応策等をいう。

<sup>6</sup> リスクの振り分け方については、様々な考え方があるが、そのうちの一つに 純粋リスク 投機的リスクという分け方がある。前者は、リスクをコストとしてみる考え方であり、後者は、リスクイベントの分布確率をみるとリスクはプラスもマイナスもあるという考え方である。ここでいうリスクは前者の考え方によっている。

<sup>7</sup> なお、PFIの会計処理にかかわる関連事項として、政府部門もバランスシートを導入してい

これらのリスクのマネジメントを行うには、事業実施のプロセスの流れの中で段階的にリスクの特定を進め、その対応策を具体化していく必要がある。要求水準書等を作成する段階を例にとると、管理者等においてリスクワークショップを実施し<sup>8</sup>、特定されたリスクを要求水準書で開示していくことが必要である。また、入札公告後は、管理者等のリスクについての考え方が明確に入札参加者に認識されるよう、対話方式を活用し、意思疎通を円滑に行うとともに、入札参加者においてもリスクの特定を進め、その対応策を具体的な提案に盛り込むことが必要であることとなる。

現行の「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」は、リスクマッピングやリスクワークショップの考え、リスクの評価、具体のリスクの管理手法、リスクが顕在化する場合の基本的な対処のあり方、リスクマネジメントにおける金融機関の役割等リスクマネジメントを行う際に実務的におさえるべき点が欠けていることから、これらについて今後具体的な指針を示すことが必要である。また、これらの指針の作成とあわせて、実際に実施された事業において顕在化したリスク事例をまとめたデータベースを作成する必要がある。

#### 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

民間事業者からは、行政側で組織されている事務局と審査委員会との役割分担が不明確であり、「プロセスのガイドライン」に示されている「民

---

る国々では、PPP/PFIの資産や債務の計上を官民どちらのバランスシートに振り分けるべきかについて、リスクの性状、また、リスクの負担の度合いに応じて行うべきと示している規範がある。たとえば、EU委員会統計局（EUROSTAT）は、民間セクターが建設リスクを負担すること、民間セクターがアベイラビリティリスクか需要リスクを負担することの二つの条件のいずれも満たす場合には、民間セクターがほとんどのリスクを負担するものとしたうえで、PPP/PFIに係わる資産については、非政府部門に属するものとし、政府部門のバランスシートには計上しない（オフバランスシート）ものとするべきであるとしている（EUROSTAT, 2004, News Release No18, February 11, "Treatment of Public Private Partnerships"）。

<sup>8</sup> ここでは、管理者等の職員により、事業のリスクを特定、評価するための議論を行うために行われる会合。英国では、ファシリテーターと呼ばれる中立的な進行役によるグループディスカッションが行われる。

間事業者の選定に対する意思決定の責任、説明責任は公共施設等の管理者等にあることに留意する」との趣旨が浸透していない事例があること、提案の審査には高い専門性が求められるが審査委員が専門外の事項を審査する事例が見受けられ、適正な評価になっていない可能性があること、さらに、非選定理由について非選定事業者に対し、十分な説明が行われていないこと等の指摘がある。

これらについては、本年 6 月に改定した「プロセスのガイドライン」において、「審査委員会で審査する事項のうち専門性の高いものについては、当該事項の専門性を踏まえた審査委員を選定し、専門分野ごとに審査を行う等、事業の規模等に応じ、当該事項の専門性にふさわしい審査のプロセスを確保すること」と新たに明記したほか、審査委員会の位置付け及び審査委員会で審査をするべき事項を明確にし、事前に公表すべきこと、また、非選定事業者に対し、非選定理由の説明機会を設けることは必要との趣旨が従来より明記されている。しかしながら、これらの趣旨が必ずしも管理者等に周知徹底されていないと考えられることから、様々な手段を講じ、管理者等の現場にガイドラインの趣旨を浸透させていくことが必要である。また、内閣府が民間事業者に対して行ったアンケート調査によれば、非選定事業者に対し管理者等が落選理由について、対面かつ口頭で説明を行うべきであるとする意見が多数を占めていることから、我が国におけるグッドプラクティスの例、また、対面かつ口頭で説明を行う英国におけるデブリーフィング等も参考にしつつ、その具体的な説明のあり方等について検討し、「プロセスのガイドライン」に位置付け、公表すること等により、事業者選定手続きの透明性のさらなる確保をはかることとする。

## (2) 対話方式の充実

性能発注が有効に機能するためには、要求水準書に示された管理者等の意図をより具体的に入札参加者が把握することが必要なため、両者の間の意思疎通（対話）が必要である。この点を踏まえ、平成 18 年 11 月に関係省庁連絡会議幹事会申合せがなされたところであるが、この対話

方式等についてより広範に現場に浸透させるとともに、具体的な手順について「プロセスのガイドライン」に盛り込むべきである。

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することが必要である。

また、入札段階における官民の意思疎通にかかわる課題を抜本的に改善するための一手法として、今後、欧州における競争的対話方式の導入の状況も参考とし、多段階審査方式について、また、対話方式について、国内法令への位置付け等の検討を行うことが必要である。

### (3) より民間の創意工夫が生かせる入札プロセス

民間の創意工夫、ノウハウを生かすことにより、要求水準書を充足した場合に生み出される VFM 以上の価値を達成していくべきとのスタンスを明確に示したうえで、そのための具体的方法論を検討すべきである。このため、管理者等が提示する設計図書につき VFM 向上の観点から改善点を検討するヴァリューエンジニアリング(VE)提案<sup>9</sup>の活用、さらには、英国において提案が奨励されている管理者等のニーズの本質やコンセプトを変えずに、VFM 向上の観点から要求水準書を見直した応募者独自の提案(ヴァリアントビッド<sup>10</sup>)を行わせる仕組み等も参考にしつつ、具体的な方法論について検討する必要がある。ただし、英国において、ヴァリアントビッドが可能であるのは、VFM の向上が評価の項目として明確に位置付けられていること、また、競争的対話方式が適用されていることから、入札のプロセスの中で応募者独自の提案のメリット等を十分に説明できるため、要求水準をいわば大きく逸脱する提案につき管理者等

<sup>9</sup> 管理者等が提示する設計図書に対して、施設、設備の価値向上を目的に、デザイン、品質及び管理・保守を低下させることなく、最小のコストで必要な機能を達成するために工法、手続き、時間等の改善について、応募者が行う技術提案。次に示すヴァリアントビッドのように要求水準そのものを見直すものではない。

<sup>10</sup> 英国では、リファランスビッドという発注者の提示した要求水準に基づく提案を必ず提出するとともに、VFM がより高まるように要求水準書を見直した応募者独自の提案であるヴァリアントビッドの提出が奨励されている。一例としては、内務省本庁舎の建て替え事業につき、要求水準書は、三カ所に分かれた庁舎を順次建て替えをするものであったのに対し、採用されたヴァリアントビッドは、一カ所に庁舎施設を集中して新築すること等により、VFM を大幅に向上させることとしたものがある。

の理解が得られやすいこと等によるものであり、検討にあたってはこれらの点を十分に踏まえる必要がある。

## 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定めた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

年月の経過により当初想定していた条件が変わることはありうることであり、その際、金融機関も含めて合意が形成されるような契約変更のあり方を整理する必要がある。

なお、英国では、一定の期間ごとにその時点におけるサービスの支払い対価や支払い方法あるいはサービスの要求水準と比較しこれらを変更できるような仕組み（ベンチマーキングテスト、マーケットテスト）を構築し、契約規定とすることが推奨されており、これらも参考にしながら、当初定めた要求水準書の内容の変更に適切に対応するメカニズムについて「標準契約書（案）及びその解説」に位置付ける必要がある。

### (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

PFIにおいて当初想定されたVFMが実際の事業の実施の段階で適切に発揮されるためには、アウトプット仕様である要求水準書において、サービス水準が数値的な基準等により明確に示され<sup>11</sup>、このサービス水準が運営段階で確保されているか否かをモニタリングによりチェックし、確保されていない場合、支払い対価の減額等支払いメカニズムの発動を行う仕組みが担保されている必要がある。また、もとより事業の内容によって柔軟に対応すべきものであり、硬直的な運用を避けるべきであるが、

---

<sup>11</sup> 3 - 2 1)(2) 参照。

一般的には、サービス水準が示された要求水準書とモニタリングの基準、支払いメカニズムは連動するべきものであり、これらを一括して入札参加者に示し、管理者等の意図を踏まえた提案がなされることが必要であるといえ、このような環境の整備を進めていく必要がある。なお、モニタリングの基準を作成するにあたっては、サービス水準が確保されているか否かを判断する客観的な評価指標<sup>12</sup>を設定することが有用である。

しかしながら、我が国では、このような慣行は未だ浸透していない。運営段階に至ってはじめて、維持管理・運営のサービスの内容・品質等を規定した文書（業務仕様書等）の作成を実施している事業ですら一部にとどまる<sup>13</sup>のが現状である。

このような状況ではあるものの、最近管理者等のなかには、要求水準書とモニタリングの基準、また、支払いメカニズムについて一体として作成し、これらを一括して入札参加者に示していこうという動きがみられる。

今後このような管理者等の先駆的な動きを支援し、さらに促進するため、「モニタリングに関するガイドライン」、「標準契約書（案）及びその解説」等において作成のための指針を示すとともに、あわせてベストプラクティスの伝播をはかることとする。

モニタリングを行うに際しては、施設のアベイラビリティ（利用可能性）<sup>14</sup>とサービスのパフォーマンス（業績）という二つの指標で要求水準を充足しているか否かをチェックし、要求水準に到達していない場合、サービス購入対価の支払いを減額する等の措置をとることとなる。この際、減額の対象には施設整備費も含めるいわゆるユニタリーペイメントを採用している例がある。「契約に関するガイドライン」は、BTOについては、施設の建設工事業務に相当する「サービス対価」は確定債権とし

---

<sup>12</sup> 英国では、パフォーマンスパラメータ（選定事業者が履行しなくてはならないサービス水準を具体的に測定可能な項目に落とし込んだもの）やKPI（選定事業者が提供するサービスの品質を把握し、PFI事業の目的達成を促進するための経営管理的な指標）が用いられている。

<sup>13</sup> 内閣府が行ったアンケート調査によれば、業務仕様書を作成している事業数は全体の3割にとどまる。

<sup>14</sup> 「施設が利用可能な状態である」場合に対価をはじめて支払うこととすることにより、施設の不具合や維持管理の不備により施設が利用できないリスクを選定事業者に移転することになる。

て減額の対象としないとしている。

しかしながら、本来、PFI においては、融資している金融機関にとっては事業の継続こそが債権回収の有効な手段であり、金融機関は、資金収支状況をチェックすること等モニタリングを行うことにより、適切な事業執行について重要な役割を果たすべきものである。

このような金融機関の本来の役割を適切に発揮させるためには、管理者等に対し、まず、PFI における金融機関のストラクチャリング、モニタリング等の役割の重要性について、普及啓発を行う必要があるが、これとあわせて、特に BOT についてはユニタリーペイメントについて積極的導入をはかるよう、その実効ある具体的方策について検討し、その結果につき管理者等に対し普及啓発を行う必要がある。なお、この場合、事業の性格に応じ、必要な場合は減額する場合についても一定の限度にとどめる等の条件を付すことをあわせて検討する必要がある。

また、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。

また、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<sup>15</sup>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（案）及びその解説」に位置付ける必要がある。

また、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」に位置付ける必要がある。

### （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、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（案）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コンディション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のコンディションについて、何らかの確保策を検討することが必要である。

---

<sup>15</sup> 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。

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。また、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 SPC のマネジメント能力の重要性

運営の比重の高い事業では SPC のマネジメント能力が事業の成否を左右するが、現状では SPC が未成熟な一方で、運営の比重の高い PFI 事業が増加している。PFI の期待する効果を実現するには SPC のマネジメント能力を高める必要があり、その具体的方策について検討を行うことが必要である。

#### 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<sup>16</sup>、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<sup>17</sup>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<sup>18</sup>。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り、また、参加者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

---

<sup>16</sup> 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。

<sup>17</sup> 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。

<sup>18</sup> 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。

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、基本的には離れていくことになる。

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、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、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、英国でモノライン保険会社<sup>19</sup>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方銀行があり、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、資金調達のあり方につき、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ので、有事の場合も迅速

---

<sup>19</sup> 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。

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べきである。

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。

知識や経験を共有化し、また、普及していく方法の一つとしてフォーラムの開催が効果的であるが、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を行うべきである。

## 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

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きている。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イングについては、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イ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イ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べきである。

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、参考とすべきである。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) コンサルタントの役割について再認識の必要性

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大きいと考えられる。

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、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、あたかも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のが通例である。

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<sup>20</sup>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。

---

<sup>20</sup> 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”）。

### 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。この際、英国財務省が中心となって設立した PUK (PartnershipsUK) 等や、自治体へのアドバイス・サポートを行う 4Ps (Public Private Partnership Program)、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、総じてプロセスのコストその他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<sup>21</sup>、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。

---

<sup>21</sup> 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。

#### 1 4 ) 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年にあたるが、PFI 事業で整備される施設の大半が属する業務その他部門の温室効果ガスの排出量の伸びがもっとも著しく、その対策が急務となっている。

PFI事業においては、要求水準書でライフサイクル二酸化炭素排出量（LCCO<sub>2</sub>）の削減目標値を定め地球温暖化防止対策について明確に示している例があるほか、温室効果ガスの削減についての配慮がなされているか否かを総合評価の際の非価格要素の一つとして加点評価の対象としている例もあり、管理者等の関心は比較的高いと考えられる。また、比較的規模の大きい省エネルギー改修事業（ESCO事業）につき、PFI事業で実施した例もある。

このような動きをさらに促進するため、地球温暖化対策につき明確に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、普及啓発をはかることとする。

また、特に管理者等が使用する施設であってBTO方式を採用しているものについては、光熱費をPFI-LCCに算入しないことが一般的との指摘がある。しかしながら、省エネ機器の導入等により光熱費をライフサイクル全体として削減し、あわせて温室効果ガスの削減にも資することが可能であるならば、VFMの向上に資するのみならず、地球温暖化防止にも資することとなる。このため、運営段階における光熱使用にかかわる官民の負担のあり方をあらかじめ決めておくこと等を前提としたうえで、光熱費につきPFI-LCCに算入すること等、適切な対応策について、検討することとする。

#### 1 5 ) 災害対応その他現下の政策課題にかかわる検討

阪神・淡路大震災等の大規模災害の際の経験に照らすと、地方公共団体の災害対応業務の多くは通常行政とは質の異なる業務であり、このような業務の中には、企業の災害対応の努力等民間ノウハウの活用により、質が上がり、コス

トが下がるものもある。したがって、今後このような分野についても PFI の活用の可能性について検討を行うことが考えられる。また、この際、いつ起こるかわからない災害のための準備（mobilization）を、官民連携して、いかに効率的に行うかについても議論する必要がある。

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ていくものとする。

### 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

以上の 15 の個別課題についての対応の方向性の整理にあたっては、規範の充実化をはかるとともに標準化を促進すること、また、知識と経験の共有化と普及をはかるとの二点を大きな軸としたものであるが、今後具体的な個別の対応策をさらに検討していくにあたり、留意すべき事項を以下に示すものとする。

#### 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である。

#### 2) 知識と経験の共有化と普及

多様な主体によるベストプラクティス、参考となりうる事例・経験はすでに一定程度市場に蓄積されつつあり、これらの情報の整理、情報公開をさらに促進するとともに、ベストプラクティス事例のマニュアル化、データベース化をはかることが必要である。

なお、この場合、ベストプラクティスとして公表されているものには、本当のポイントは出ていないことが多く、公表されない本当のポイントを共有でき

るようにしていく必要がある。

また、知識と経験の共有化と普及をはかるためには、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である。

#### 4．重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題

以上の15の個別課題の中から、PFIの本質である官民の対等なパートナーシップを構築するための阻害要因の除去、環境の整備をはかり、あわせて官民双方にとってより使いやすい手法としていくため、重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題について以下のとおり整理を行った。

##### 1) 個別具体のプロセスごとの課題

真の意味の官民のパートナーシップ（官民連携）を実現し、官民双方にとって使いやすい手法としていくためには、個別具体の事業のプロセスごとの課題についてその対応方策につき重点的に検討し速やかに措置を講ずることが必要である。これらの課題は相互に密接に関連しており、この点からも一括して整理し、検討していく必要がある。

したがって、まず、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、速やかに措置を講ずることとする。

##### 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

また、PFI法制定後、創設、導入された指定管理者制度、市場化テストについては、そのノウハウの共有、活用等の必要性が指摘されているところである。また、PFIと指定管理者制度のように実際に併用されているものもあり、現場からは、様々な意見が出ている。官民連携手法が、その本来の効用を發揮し、「官から民へ」の動きを更に促進していくためにも、これらの意見に必要な対応をしていくことが求められる。

##### 3) 地球温暖化防止への対応、イコールフットイング

さらに、地球温暖化防止への対応については、来年が京都議定書に規定された第一約束期間の初年であることを鑑みると、PFI における具体的な対応策について早急に示していく必要がある。また、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、イコールフットィングの確保に向けて不断の努力が必要である。

## 5 . おわりに

ドッグイヤーという表現がある。犬にとって感じられる年月の経過は人間に比べて早いと考えられることから、急速なスピードで時流が変化している現代をなぞらえる表現として最近しばしば使われることがある。

21 世紀に入り、まさに、10 年がたとうとし、少子・高齢化時代に既に突入した今、私たちに求められているのは、まさに変化する時代に即応したスピードである。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するものである。