

資料編

目次

1	P F I の概要（平成 1 7 年度アニュアルレポートより抜粋）	1
2	P F I 年表	26
3	民間資金等活用事業推進委員会の経緯	28
4	関係省庁連絡会議、同幹事会の経緯	30
5	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（P F I 法）	32
6	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	42
7	その他参考資料	51
8	図表目次	63

1 PFIの概要（平成17年度アニュアルレポートより抜粋）

PFIは、1992年¹に英国において新しい公共調達の手法として誕生し、そ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（1999）年の「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。）の施行を契機に、その導入が開始された。

本章では、PFIの基本的な考え方、事業スキーム、制度、支援措置等の概要について整理する。

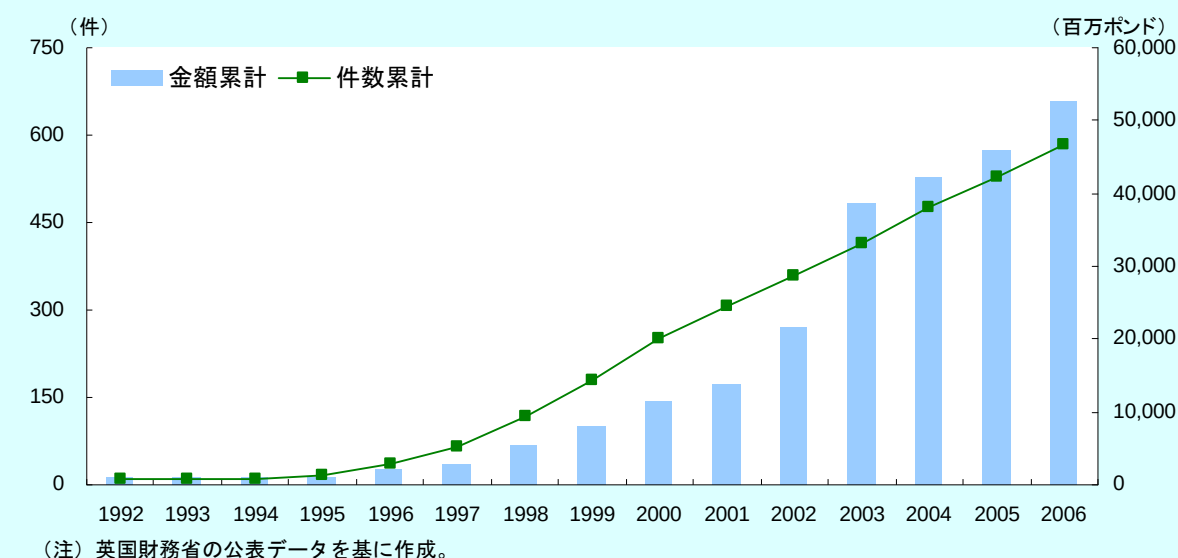
1-1 PFI導入の経緯

PFIは、英国において新しい公共調達の手法として誕生した。英国においては、1970年代後半に保守党のサッチャー政権が発足して以来、従来公共部門が担い手とされていた事業の民営化を図る等、「英国病」の克服、小さな政府の実現に向けて様々な施策がとられていた。

さらに、PFIが導入された1992年当時、英国は「欧州連合条約」（マーストリヒト条約）における通貨統合参加基準を満たすため、単年度の財政赤字を削減する必要にも迫られていた。このような環境のもと、保守党政権は、公共投資の水準維持と単年度の財政赤字の削減の両立を図るためにPFIの導入を積極的に推進したとされている。

その後、1997年の政権交代後の労働党政権でもPFIは引き継がれ、入札手続きの簡素化、標準契約書の整備等の改善が行われた。さらに、「地方自治（契約）法」が改正され、地方公共団体がPFIの契約主体となることが明確にされた。この前後から、PFI事業は飛躍的に増大している。

図表 1-1-1 英国PFIの事業数推移



¹ 1992年11月に下院で当時の財務大臣 Norman Lamont 氏によりなされた Autumn Statement で初めて表明された。

我が国では、平成 8（1996）年 10 月に、財政制度審議会財政構造改革特別部会海外調査報告の中で、財政再建の取り組みの一つとして英国の PFI が紹介され、その後、政府や自民党内で活発な検討が行われた。

その結果、我が国では、平成 11（1999）年 7 月に PFI 法が議員立法により成立し、同年 9 月に施行された。8 月には「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関係省庁連絡会議」（以下、「関係省庁連絡会議」という。）第一回会合が開催されるとともに、総理府内政審議室に民間資金等活用事業推進室（以下、「PFI 推進室」という。その後、平成 13（2001）年の中央省庁再編に合わせ内閣府に移行。）が設置され、同年 10 月には同法に基づき民間資金等活用事業推進委員会（以下、「PFI 推進委員会」という。）が設置された。さらに、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（以下、「基本方針」という。）、5 つのガイドラインの策定、その後の二度にわたる PFI 法の改正を経て、今日に至っている（図表 1-1-2）。

図表 1-1-2 PFI に関するこれまでの経緯

平成 11（1999）年	7 月	PFI 法成立
	8 月	総理府内政審議室に PFI 推進室設置 関係省庁連絡会議設置
	9 月	PFI 法施行
	10 月	PFI 推進委員会設置
平成 12（2000）年	3 月	PFI 法第 4 条に基づき内閣総理大臣が「基本方針」を策定・公表
平成 13（2001）年	1 月	中央省庁再編（PFI 推進室が内閣府に移行）
		「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」
		「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」
	7 月	「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」
	12 月	PFI 法改正法成立・施行（一部改正）
平成 15（2003）年	6 月	「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」
平成 16（2004）年	6 月	「PFI 推進委員会中間報告－PFI のさらなる展開に向けて－」公表
平成 17（2005）年	8 月	PFI 法改正法成立・施行（一部改正）

1-2 PFIの基本的考え方

ここでは、PFIの基本的考え方として、PFIの目的・効果、PFIの特色及びPFIの対象施設等について解説する。

1-2-1 PFIの目的・効果

PFIの目的は、公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、効率的かつ効果的な社会資本整備を図ることにある。

基本方針では、PFI事業の着実な実施は以下のような成果をもたらすものと期待されるとしている。

① 国民に対する良好かつ低廉なサービスの提供

民間の資金、経営能力、技術力(ノウハウ)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、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はかり、安価で質の高いサービスの提供をはかる。

② 公共サービスの提供における行政の関わり方の改革

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パートナーシップの形成をはかる。

③ 民間の事業機会の創出等による経済構造改革の推進

従来公共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の整備等を通じて、経済構造改革を推進する。

1-2-2 PFIの主要な特色

PFIの主要な特色として、(1) 一括発注（包括発注）、長期契約と性能発注、(2) 「VFM」による評価、(3) 官民間での適切な責任及びリスクの分担等が挙げられる。

我が国においては、(1)については、PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン、(2)については、VFMに関するガイドライン、(3)については、PFI 事業におけるリスク分担に関するガイドラインで、それぞれその留意事項が定められている。

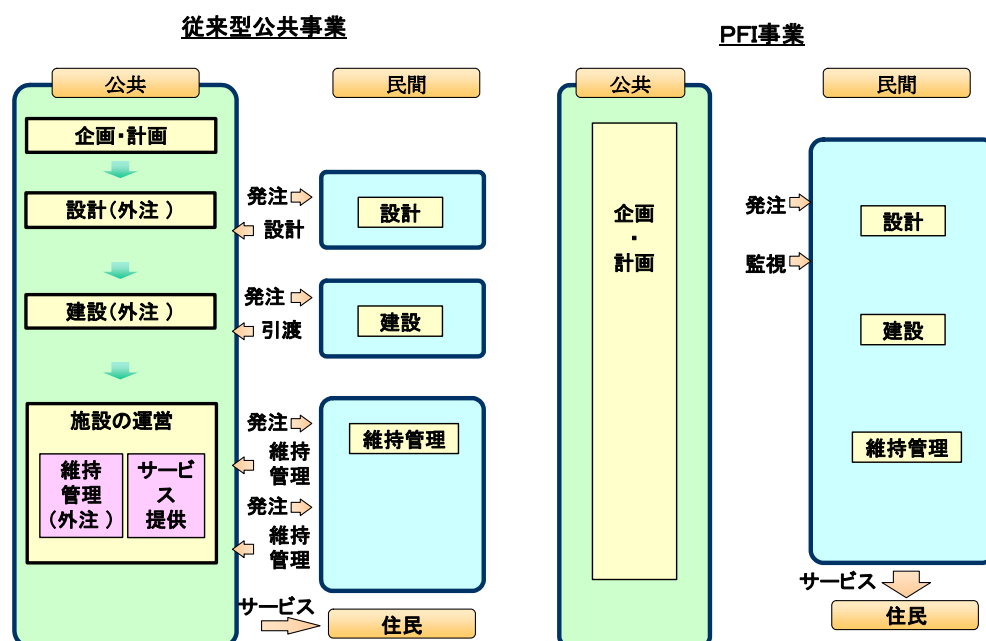
(1) 一括発注（包括発注）、長期契約と性能発注

従来の公共事業では、設計、建設、維持管理、運営の各業務がそれぞれ分離・分割して発注されることが一般的であった。また、これらの業務が複数年度にわたる場合でも、発注は毎年度行われることが一般的であった。これに対し、PFI ではこれらの業務が、包括的に、複数年度にわたる長期契約の形態で発注される。

また、従来の公共事業では、発注者である公共部門が策定する詳細な仕様に基づき発注されることが一般的であった。一方、PFI 事業では、提供されるべき公共サービスの水準を必要な限度で示すことを基本とし、構造物、建築物の具体的な仕様の特定については必要最小限にとどめるといふ、いわゆる性能発注の考え方が採られている。

これらにより、PFI 事業を実施するために選定された事業者（以下、「選定事業者」という。）が、公共部門から要求された水準の実現のために、複数の業務の相互の関連性や長期の事業期間を視野に入れた創意工夫を図ることが可能となる。さらに、経営能力の活用等による改善努力を行い、効率性を追求することによって、その対価として、高い収益性が得られるというインセンティブが付与される。

図表 1-2-1 PFI 事業と従来手法の比較



(2) VFM (Value for Money) による評価

PFI の導入にあたっては、「VFM」という概念、すなわち「支払いに対して、最も価値の高いサービスを提供する」という考え方が重視されることとなる。

基本方針においては、特定事業の選定において、特定事業が効率的かつ効果的に実施できることを基準とするが、その際は VFM があること等を選定の基準とするとされている。具体的には、PFI 事業で行う場合と従来方式で行う場合とを比較し、前者の方が、支払いに対して価値の高いサービスを提供すること等になれば、PFI 事業で行う場合に「VFM」があることになり、選定の基準を満たすこととなる。

Value for Money に関して ―VFMに関するガイドラインより―

VFMとは、「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」という考え方のことである。VFMに関するガイドラインは、VFMの評価に当たり、同一の公共サービス水準の下で評価する場合と、公共サービス水準を同一に設定することなく評価する場合についてそれぞれ考え方を示している。同一の公共サービスの提供水準の下で評価する場合、VFMの評価は、公共部門が自ら実施する場合と、PFIにより実施する場合の公的財政負担の見込額の現在価値の比較により行われる。

公共サービス水準を同一に設定した場合の VFM は、公共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(PSC:Public Sector Comparator)と 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(「PFI 事業の LCC」(LCC:Life Cycle Cost))を用い、その差額により、または、以下の計算式に基づいて示されることが多い。

$$\text{VFM (\%)} = \frac{\text{PSC} - \text{PFI 事業の LCC}}{\text{PSC}} \times 100$$

また、公共サービス水準を同一に設定することなく評価する場合、PSC と PFI 事業の LCC が等しくても、PFI 事業において公共サービス水準の向上が期待できるとき、PFI 事業の側に VFM がある。

●VFM の評価

VFM の評価は、特定事業の選定時には必ず行われなければならない。その他の段階において行うか否かは、事業実施主体(公共施設等の管理者等)の判断にゆだねられるが、民間事業者の選定においては、選定しようとする民間事業者の事業計画について VFM があることを確認することが適当である。

なお、特定事業選定時、民間事業者選定時それぞれにおいては、以下のとおり、行うことが適当としている。

1) 特定事業選定時

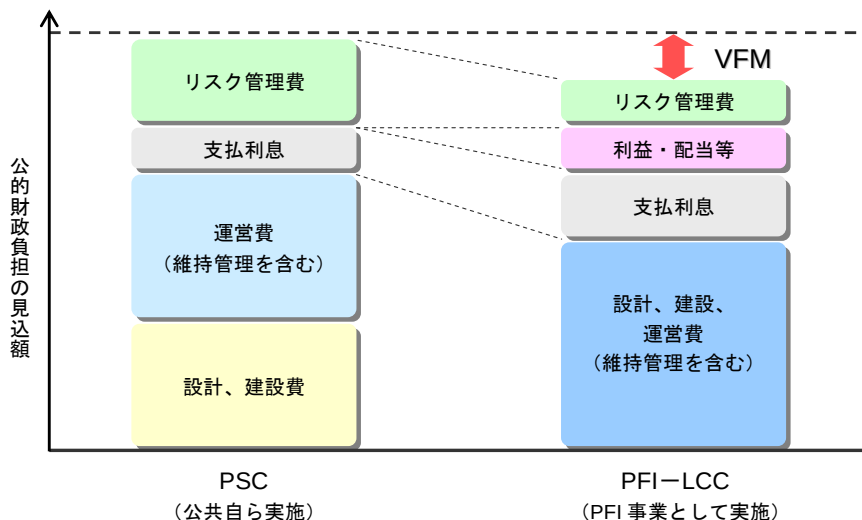
当該事業を PFI 事業として行うべきかどうかの選定の基準となる。民間事業者の計画がまだ明らかになっていないことから、公共サービス水準を同一に設定した上で PSC と PFI 事業

の LCC をそれぞれ算出し、これらを比較することが基本になる。

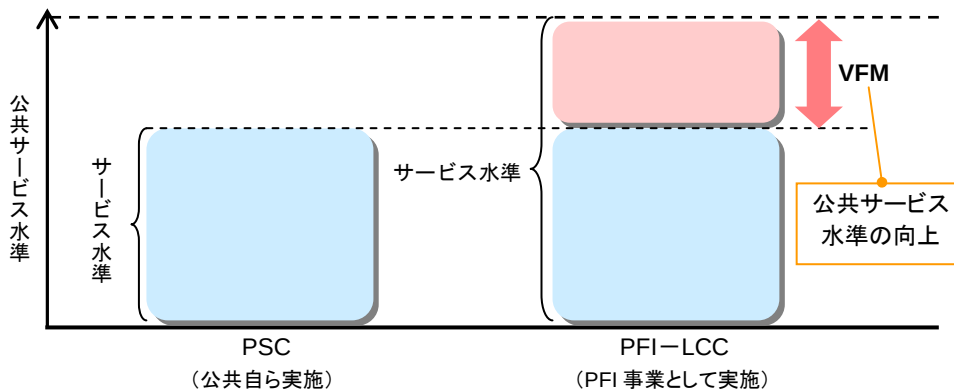
2) 民間事業者選定時

落札者の提案金額をもとに、実際のコスト削減効果を測定するために算定される。民間事業者の計画が具体的に明らかである場合、当該計画の公共サービス水準を評価し、これを VFM の評価に加えることができる。この場合、民間事業者の募集に当たり明示された評価基準により評価する。

① 同一の公共サービスの提供水準の下で評価する場合



② PSC と PFI 事業の LCC が等しい前提の下で評価する場合



※LCC（ライフサイクルコスト）：

設計・建設費、事業期間中の維持管理費・運営費等事業に係わるすべての費用

※現在価値化：

事業期間全体の総費用を割引率で割り引いて現在の価値に置き換えること

※割引率：

割引率については、「VFM に関するガイドライン」において、リスクフリーレートを用いることが適当との考え方が示されており、例えば、長期国債利回りの過去の平均や長期的見通し等を用いる方法があるとされている。

(3) 官民間での適切な責任及びリスクの分担

事業契約を締結する時点では、事業期間中に発生する可能性のある事故、需要の変動、天災、物価の上昇等の経済状況の変化等、一切の事由を正確には予測し得ず、これらの事由が顕在化した場合、事業に要する支出又は事業から得られる収入が影響を受けることがある。リスクとは、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のことをいう。

PFI では、「リスクを最もよく管理することのできる者が当該リスクを分担する」との考え方に基づき、事業実施主体（公共施設等の管理者等）と選定事業者は、事業契約においてリスクが顕在化した場合の追加的支出の分担を含む措置について、できる限りあいまいさを避け、具体的かつ明確に規定することが必要である。

1-2-3 PFI の対象施設

PFI 法第 2 条では、PFI の対象となる事業を以下のように規定している。従来、公共部門が自ら整備・運営してきた公共施設等が概ね対象となっている。

以下の各施設（設備を含む）の建設、改修、維持管理もしくは運営、また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。

○道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設

○庁舎、宿舍等の公用施設

○公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設

○情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く）、観光施設及び研究施設 等

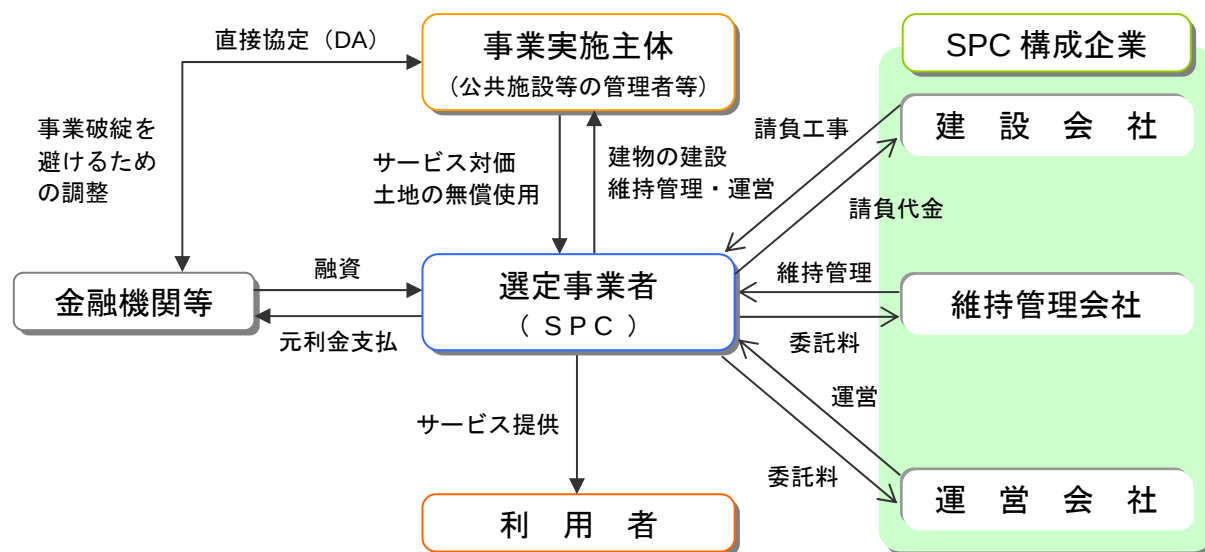
1-3 PFIの事業スキーム

1-3-1 事業スキーム・事業類型

(1) 事業スキーム

一般的な事業スキームは以下のとおりである（図表 1-3-1）。

図表 1-3-1 PFIの一般的な事業スキーム



PFI 事業では、実際に業務を行う建設会社や維持管理会社等が事業実施主体（公共施設等の管理者等）の契約の相手方となるのではなく、これらの企業が出資して設立する SPC（Special Purpose Company：特別目的会社）が契約の相手方となるのが一般的である。

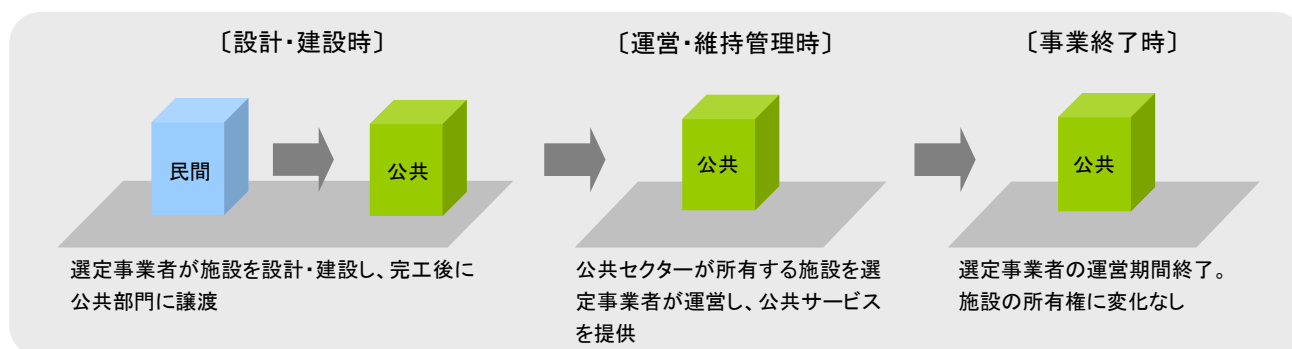
これは、基本方針に示されているとおり、「事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性が確保されなければならない（独立主義）。」という考え方によるものであり、SPC を設立することにより、SPC が実施する PFI 事業に対する出資企業の経営状況等の影響を減殺することが可能となり、PFI 事業を実施するうえで一般的な資金調達方法であるプロジェクトファイナンスを行うことも容易となる。さらに、SPC の設立は、PFI 事業以外のリスクを可能な限り回避したい公共側のニーズにも資することとなる。

(2) 所有形態別の類型

事業期間中の施設の所有権や事業内容等によって、PFI の施設の所有形態別の類型は、BTO 方式、BOT 方式、BOO 方式、RO 方式、O 方式等に分類される。

●BTO 方式

BTO 方式とは、「Build-Transfer-Operate 方式」の略で、選定事業者が対象施設を設計・建設し、完工直後に公共部門に施設所有権を移転後、公共部門の所有となった施設の維持管理及び運営を行う事業方式である。



●BOT 方式

BOT 方式とは、「Build-Operate-Transfer 方式」の略で、選定事業者が対象施設を設計・建設し、完工後も対象施設を所有し続けたまま維持管理及び運営を行い、事業期間終了時に公共部門に施設所有権を移転する事業方式である。



●BOO 方式

BOO 方式とは、「Build-Own-Operate 方式」の略で、選定事業者が対象施設を設計・建設し、これを所有したまま維持管理及び運営を行う点では BOT 方式と同じだが、事業期間終了時に、選定事業者が対象施設を解体・撤去する点が異なる。

●RO 方式

RO 方式とは、「Rehabilitate-Operate」方式の略で、選定事業者が対象施設を改修した後、その施設の維持管理及び運営を事業期間終了時まで行う事業方式である。

●O 方式

O 方式とは、「Operate」方式の略で、選定事業者は、施設の設計・建設や保有は行わ

ず、施設の維持管理及び運営のみを事業期間終了時まで行う事業方式である。

(3) 事業類型

PFI の事業類型には、サービス購入型、いわゆる独立採算型、混合型（サービス購入型といわゆる独立採算型をあわせた形態）がある。これらの事業類型は、官民の係わり方や選定事業者の収入の源泉等の違いに基づいて分類される。

●サービス購入型

選定事業者は、対象施設の設計・建設・維持管理・運営を行い、公共部門は選定事業者が受益者に提供する公共サービスに応じた対価(サービス購入料)を支払う。選定事業者のコストが公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収される類型である。



●いわゆる独立採算型

選定事業者が自ら調達した資金により施設の設計・建設・維持管理・運営を行い、そのコストが利用料金収入等の受益者からの支払いにより回収される類型をいう。この場合、公共部門からのサービス購入料の支払いは生じない。ただし、公共部門により施設整備費の一部負担や事業用地の無償貸付が行われる場合もある。したがって、厳密に言うところこれらの類型について独立採算型と呼称するのは適切でない。本レポートでは、このような観点から、このような類型を、「いわゆる独立採算型」と呼称することとする。



●混合型

選定事業者のコストが、公共部門から支払われるサービス購入料と、利用料金収入等の受益者からの支払いの双方により回収される類型をいう。いわば「サービス購入型」と「いわゆる独立採算型」の複合型である。VFM に関するガイドラインに示されている「いわゆるジョイント・ベンチャー型」と同義である。



1-4 我が国におけるPFI制度、支援措置等の概要

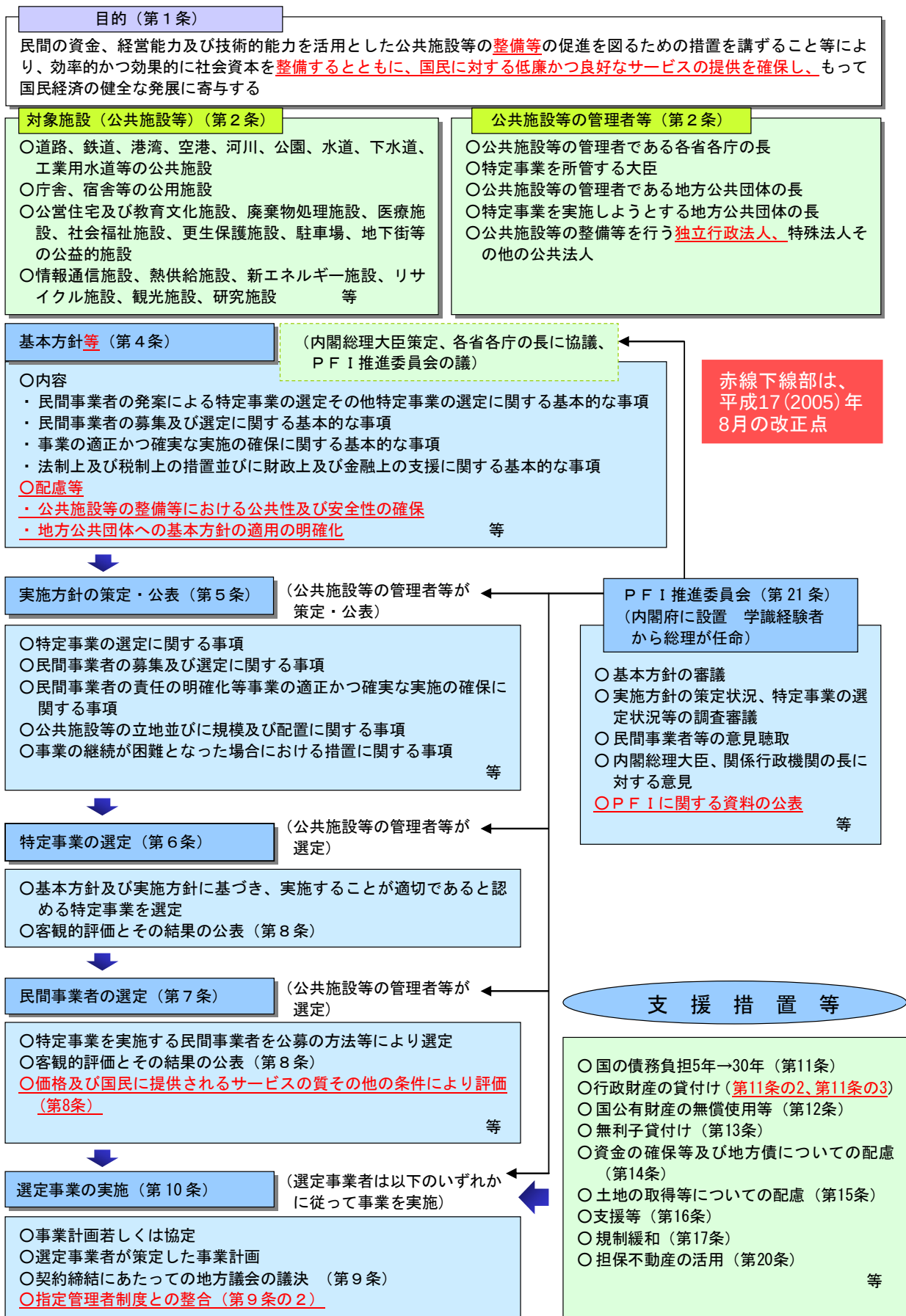
1-4-1 制度の枠組み

(1) PFI法の概要

PFI法は、PFIの促進を図ることを目的として平成11（1999）年7月30日に公布され、同年9月24日に施行された。その後、二度にわたる改正を経て今日に至っている。

PFI法には、PFIの基本理念や対象施設、事業実施主体（公共施設等の管理者等）をはじめ、基本方針、実施方針等、PFI事業の実施手続に関する事、国公有財産の貸付の特例措置・財政上及び金融上の支援に関する事、PFI推進委員会に関する事等が規定されている。なお、PFI法の具体的な概要は図表1-4-1のとおりである。

図表 1-4-1 PFI法の概要



(2) PFI 法改正の概要

ア 平成 13（2001）年 12 月の改正

緊急経済対策で中央官庁の庁舎等への PFI の活用が位置づけられる中、平成 13（2001）年 12 月に、PFI 手法の一層の促進を図るため、PFI 法の一部改正が行われた。具体的内容は次のとおりである。

第一は、事業実施主体（公共施設等の管理者等）の範囲の拡大である。

具体的には、第 2 条第 3 項に規定する「公共施設等の管理者等」に、衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官及び会計検査院長を追加するものである。これにより国会や裁判所等についても PFI 事業を行うことが可能となり、現在、衆議院、参議院の議員会館の建て替えや裁判所の庁舎の整備等が行われている。

第二は、国有財産や公有財産の貸付に関する特例措置の創設である。

第一点は、PFI 事業の実施のためには、たとえば、行政財産である土地において施設を民間所有としたままで PFI 事業を実施する場合（BOT）のように、行政財産の安定的な利用が不可欠、または合理的な場合がある。このような場合において、これまで国有財産法又は地方自治法により私権の設定等が一般的に制限されている行政財産について、選定事業者に対し、PFI 事業の用に供する範囲内において、その貸し付けを認めることとしたものである。

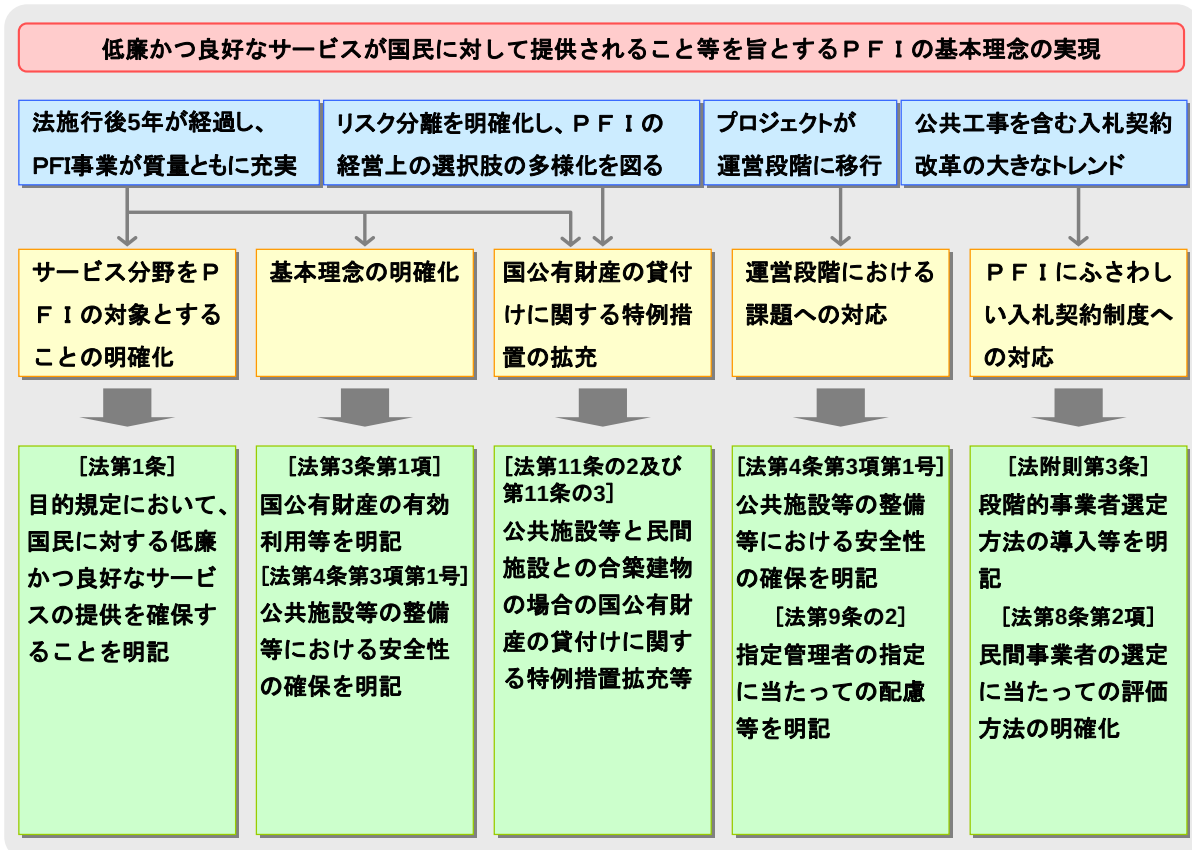
第二点は、土地の有効利用や民間事業者の事業機会の拡大等を図る観点から、PFI 事業として実施する公共施設等と、PFI 事業以外の他の事業として実施する民間収益施設等との複合施設として事業を行う場合（いわゆる合築）においても、行政財産である土地について、選定事業者に対しその貸し付けを認めることとしたものである。

これにより、いわゆる合築が可能となり、現在、中央合同庁舎第 7 号館の整備等が進められている。

イ 平成 17（2005）年 8 月の改正

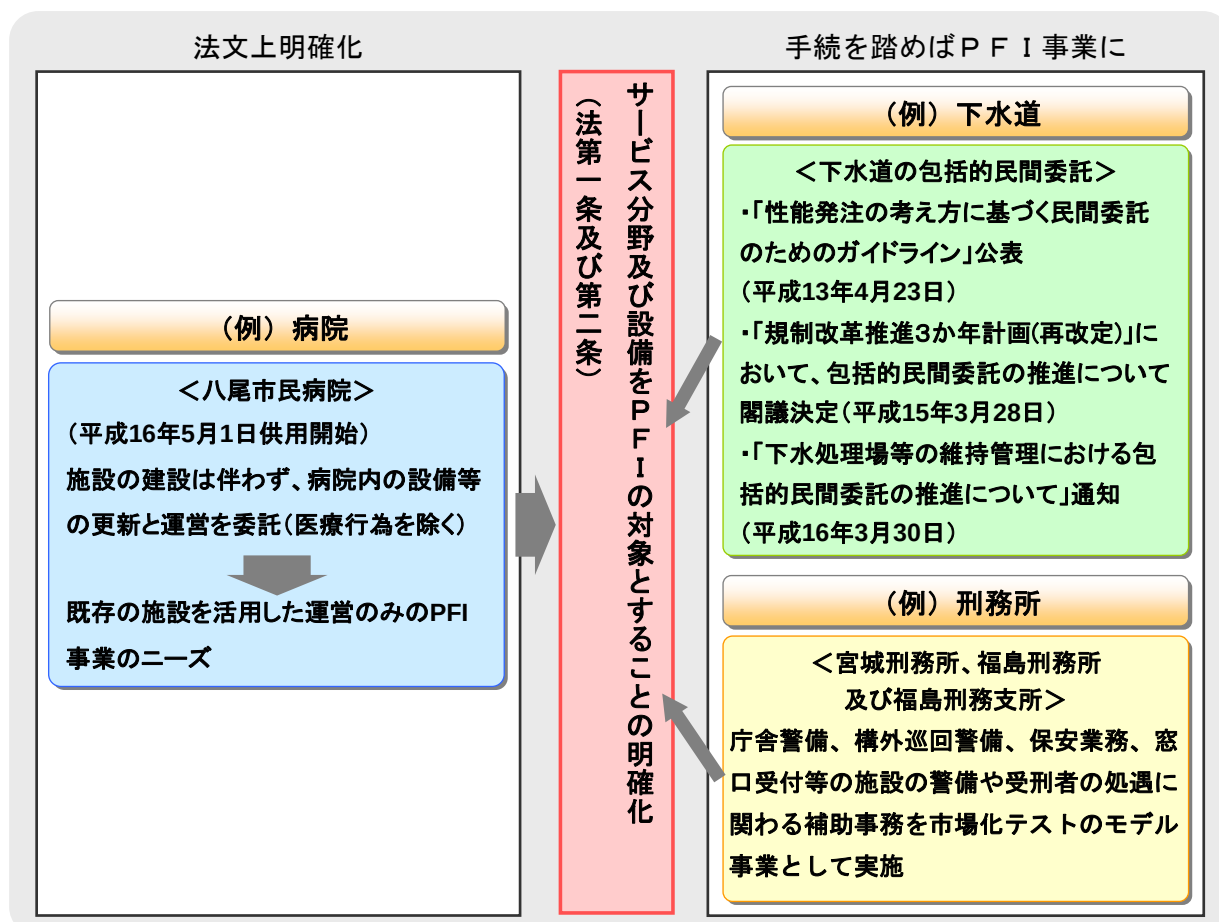
さらに、平成 17（2005）年 8 月には、PFI 法施行後 5 年間の PFI 事業の実施状況を踏まえた改正が行われた。具体的には、PFI 事業がサービス分野を対象とすることの明確化、基本理念等において国公有財産の有効利用等の観点の明確化、国有財産や公有財産の貸付の特例措置の拡充、PFI 事業者選定に当たっての評価方法の明確化等である。

法改正のポイントは以下のとおりであり、以下主要な点につき個別に触れることとする。



●PFI がサービス分野を対象とすることの明確化（第1条関係）

従来より PFI の対象にサービス分野が含まれるというのが法の趣旨であったが、今回の改正においてその趣旨を明確にするため、目的規定において、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保することを明記したものである。



●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（第3条第1項関係）

PFI 事業として民間事業者にゆだねるに際しては、行政の効率化又は国公有財産の有効利用にも配慮することを明記している。

●「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を追加（第4条第3項関係）

安全性を確保しつつ、国民に対するサービスの提供における行政の係わり方の改革、民間の事業機会の創出その他の成果がもたらされるようにすることを追加している。特に安全性の配慮については、PFI 事業において配慮すべきことは PFI 法に規定される否かにかかわらず当然のことであるが、PFI 法改正の議論がなされていた時期に起こった JR 西日本の事故等に鑑み、確認的に規定されたものである。