

第2節 PFI手法の導入事例

近年、我が国のPFI事業は様々な分野の施設に導入されている。ここでは、各分野から抽出した国等及び地方公共団体の8事例を紹介する。

紹介する内容は、公表データ及びそれぞれの管理者等に対して実施したヒアリング（事業の特徴、PFI手法を採用したことの評価、事業者選定後の状況等）の結果に基づいてまとめたものである。

ヒアリングの結果から、民間事業者の創意工夫の活用によるサービス水準の向上や公共部門の財政支出の削減、民間事業者へのインセンティブ付与等による施設利用者の増加等がそれぞれの事業において実現されていることがうかがえる。

紹介事例	特色
1 新仙台市天文台整備・運営事業	我が国初の天文台 PFI 事業
2 長井海の手公園整備等事業	我が国初の体験型総合公園を対象とした PFI 事業
3 東大阪市消防局・中消防署庁舎整備事業	我が国で初めて消防庁舎、指令システム及び支援システムに PFI を導入した事業
4 京都市立小学校冷房化等事業	我が国初の空気調和設備 PFI 事業
5 杉並区井草介護強化型ケアハウス整備等事業	運営全般の民間委託・需要リスクの移転により、低廉で質の高いサービスの提供を可能にしたケアハウス PFI 事業
6 東北大学（三条）学生寄宿舍整備事業	国立大学法人初の寄宿舍 PFI 事業
7 益田地区広域クリーンセンター整備及び運営事業	広域行政事務組合によるごみ処理施設 PFI 事業
8 大久保浄水場排水処理施設等整備・運営事業	大規模浄水場排水処理施設の PFI 事業

我が国初の天文台 P F I 事業

我が国初の天文台 PFI 事業

運營業務に関する暫定措置を採用

サービス購入費の業績連動支払の採用

1 事業の概要

公共施設の管理者	仙台市	
施設概要	所在地	仙台市青葉区錦ヶ丘 9 丁目 29 - 32
	敷地面積	25,039.75 m ²
	延床面積	6056.24 m ²
	施設内容	天文台
事業期間	約 33 年（設計・建設約 2.5 年、維持管理・運営約 30 年）	
施設の所有形態	BOT 方式	
事業類型	サービス購入型	
総事業費	約 200 億円（税抜き、落札金額）	
選定事業者の業務内容	施設の設計・建設、維持管理、運營業務	
経緯	実施方針公表	平成 16（2004）年 02 月 19 日
	特定事業選定	平成 16（2004）年 05 月 21 日
	入札公告	平成 16（2004）年 07 月 05 日
	落札者決定	平成 17（2005）年 02 月 24 日
	契約締結	平成 17（2005）年 06 月 24 日
	供用開始	平成 20（2008）年 07 月 01 日

2 本事業の特徴

我が国初の天文台 PFI 事業

仙台市（以下、「市」という。）中心部に立地していた既存天文台は老朽化が進み、市民に対して十分なサービスが提供できない状況にあった。市は、移転整備に向けて検討を進め、その過程で、PFI 手法の導入の検討を行った。その結果、我が国で初めて天文台施設に PFI が導入されることとなった。



天文台外観（中央円筒形部分はプラネタリウム）

できるかぎり多くの応募者が参加可能な資格要件を設定

事業者選定にあたり、大型望遠鏡の設置費など初期投資負担が大きい天文台施設では民設民営の事例がなく、天体観測業務の実績を有する民間事業者が存在しないこと、大型望遠鏡やプラネタリウムを製作している民間事業者数も限られていたこと等より、応募者が確保できるかどうか懸念された。

これらの課題に対応するため、まず、導入可能性調査の段階で意向調査を行い、民間事業者の応募可能性を十分に把握した。そのうえで、最終的には、一部の業務を行う民間事業者は一定の条件を満たせば重複参加できるように参加資格要件を定めた。

導入可能性調査段階で業務要求水準書(案)を作成し、民間事業者に対するヒアリング(参考見積)調査を実施したうえでPFI-LCCを算出

導入可能性調査のVFM評価時に、PFI-LCCを算定するにあたり、いわゆる削減率を採用する方法も検討したが、根拠が曖昧で対外的な説明が困難であったため、コンサルタント主導で、公募による民間事業者へのヒアリング(参考見積)調査を実施することとした。実施にあたっては、申込みのあった応募者に対し、市が事前に作成した業務要求水準書(案)を参考資料として提示し、それを基に見積書の作成を依頼した。

結果として、説得力があり実現性の高いコスト算定を行うことができた。また、意向調査に協力した民間事業者にとっては、早い段階で業務要求水準書(案)の内容を把握することができたため、十分な検討期間を設けることが可能となった。

運営業務に関する暫定措置を採用

運営業務には、観測業務や学校教育支援業務など、民間事業者にノウハウや実績の乏しい業務が含まれていたため、旧天文台の業務の実施状況をもとに、市が新天文台における主要な運営業務の業務内容や実施手順を「別冊 運営業務参考資料(案)」に整理し、民間事業者がこれらの業務の詳細を理解できるようにした。

また、天文台の運営における業務の専門性を考慮し、一部の運営業務については、当初の一定期間は市の職員が行い、これまでの天文台の運営理念を発展させていく手法などを検討・実施したうえで、選定事業者に業務を引き継ぐこととし、平成25年度以降には全体の運営を選定事業者が行うこととした⁶。

サービス購入費の業績連動支払の採用

入館者数の増加に対する選定事業者のインセンティブを働かせるため、毎年度の入館者数の増減実績に応じて、選定事業者に支払うサービス購入費の増額または減額を行う業績連動支払スキームを採用した。

具体的には、平成23・24・25年度の延べ入館者数の平均を算出して基準人数とし、

⁶ 開館後一定期間市が行う業務は、観測業務、学校教育支援業務、大型望遠鏡説明業務、ボランティア活動支援業務、観測機材等の館外貸出し業務である。

平成 26 年度以降、年間延べ入館者数の実績と比較してサービス購入費の増減額を決めることとしている。

展示業務に係るサービス購入費は固定とし、提案内容のみで評価

展示業務は天文台施設の根幹をなす業務の一つであるが、提案内容による入札価格のばらつきが大きいことが想定された。低価格での応募を避け、一定の水準を担保するため、展示業務に係るサービス購入費を固定することで、提案内容を重視して評価することとした。

3 PFI 手法を採用したことの評価

選定事業者による積極的な自主事業の展開

本事業は選定事業者が施設を所有する BOT 方式であり、また、維持管理・運営期間 30 年と長期にわたる事業ということもあり、選定事業者は、本施設を“自分たちの施設”という強い思いを持って事業に取り組んでいる。具体的には、「宇宙を身近に」をコンセプトに、講演会やワークショップを開催したり、観光キャンペーンに協力し、協賛事業を実施したりするなど、施設ににぎわいをもたらすための自主事業を積極的に展開している。また、土曜日の夕方には、展示業務の終了時から夜間の観望会までの時間を有効に活用し、トワイライトサロンと称して天文台長自らが講演会を実施するなどの催しが行われている。

民間のノウハウや実績の活用

プラネタリウムの番組制作や運営については、運営担当事業者が豊富な実績やノウハウを有しており、本施設の運営においても、それらが十分に発揮され、質の高いサービスが提供されている。また、施設の維持管理業務についても、専任の担当者を配置し、不測の事態に迅速な対応が可能な体制を整えている。

まとめ

本事業は、我が国で初めて天文台施設に PFI 手法が導入された事業である。

運營業務に関しては、市が想定する天文台の運営イメージが適切に伝わるよう、業務内容や実施手順を参考資料として提示したり、民間事業者では実績やノウハウに乏しいと思われる業務については、一定期間市が行った後、民間事業者に引き継いだりするなどの工夫がなされている。

選定事業者のインセンティブを働かせるため、毎年度の入館者数の実績に応じてサービス購入費の増・減額を行う業績連動型支払スキームが採用されている。

講演会やワークショップの開催、観光キャンペーン協賛事業の実施等、施設ににぎわいをもたらすため、選定事業者による自主事業が積極的に展開されている。

我が国初の体験型総合公園を対象とした P F I 事業

我が国で初となる体験型総合公園を対象とした PFI 事業

1 つの事業に BTO 方式と BOT 方式の 2 つの事業方式を採用

社会ニーズの変化への対応を踏まえ、維持管理・運営期間を 10 年間に設定

1 事業の概要

公共施設の管理者	横須賀市	
施設概要	所在地	横須賀市長井 4 丁目地内
	敷地面積	21.3ha
	延床面積	10,831.37 m ² (施設部分合計)
	施設内容	都市公園
事業期間	約 11.5 年 (設計・建設 1.5 年、維持管理・運営 10 年)	
施設の所有形態	BTO 方式、BOT 方式	
事業類型	サービス購入型 (BTO 部分) 混合型 (BOT 部分)	
総事業費	約 76 億円 (税込み、提案金額)	
選定事業者の業務内容	公園の設計、建設、維持管理、運営業務	
経緯	実施方針公表	平成 14 (2002) 年 01 月 07 日
	特定事業選定	平成 14 (2002) 年 04 月 01 日
	募集公告	平成 14 (2002) 年 10 月 07 日
	落札者決定	平成 15 (2003) 年 06 月 20 日
	契約締結	平成 15 (2003) 年 09 月 29 日
	供用開始	平成 17 (2005) 年 04 月 29 日

2 本事業の特徴

我が国で初となる体験型総合公園を対象とした PFI 事業

対象地は旧日本海軍の施設跡地であり、平成 17 (2005) 年 4 月に旧軍港市転換法に基づいて横須賀市(以下、「市」という。)に譲渡された。昭和 57 (1982) 年に、「四施設利用計画協議会」において、対象地を総合公園又は農業研修センター附属実習農場として整備する方針が策定されたことを踏まえ、市は譲渡に先立ち、長井海の手公園の基本構想及び基



ホテル館外観 (手前じゃぶじゃぶ池)

本計画を策定し、それを基に基本設計に着手した。しかし、バブル崩壊以降、市の財政事情が悪化し、市の単独事業として整備するには財政負担が大きかったため、第三セクター方式など、財政負担を軽減しつつ地元産業の育成にも貢献できる公園事業の進め方を検討してきた。

検討を進める中で、新たに PFI 法が施行されたことから、平成 12(2000)年度に導入可能性調査を実施した。その結果、従来型手法に比べ、財政支出の軽減と初期費用の平準化が図られ、工期の短縮化が期待できるという点から、PFI 手法を導入することを決定し、我が国で初となる体験型総合公園 PFI 事業として進められることとなった。

1 つの事業に BTO 方式と BOT 方式の 2 つの事業方式を採用

本事業には、BTO 方式と BOT 方式の 2 つの事業方式が併用されている。

本施設には、レストランや売店、温浴施設などの収益が見込める施設と、広場や園路などほとんど収益の見込めない施設が併存しているが、事業方式を検討するにあたり、収益の見込める施設は BOT 方式として民間事業者の運営ノウハウが最大限発揮されることを期待し、一方、収益が見込めない施設は BTO 方式として市が維持管理費を負担することとした。

社会ニーズの変化への対応を踏まえ、維持管理・運営期間を 10 年間に設定

総合公園に求めるものは社会・経済環境によって変化するため、利用者の要望に適切に対応していくためには維持管理・運営期間は比較的短期間とすることが望ましいとされた。また、収益施設が含まれており、維持管理・運営期間が長期となれば選定事業者の収入変動リスクが大きくなることから、リスク負担の軽減にも配慮し、維持管理・運営期間は短期間の 10 年間に設定した。

3 PFI 手法を採用したことの評価

豊富な実績を活かした南仏風デザインの体験型総合公園の実現

民間事業者からは、体験農園などに関する豊富な運営実績を生かした魅力的な提案がなされている。具体的には、フランス風農園での農業体験やプロヴァンス地方の町並みを再現したレストランでの食事や加工体験、馬やポニー、牛など動物の飼育とふれあい体験など、子どもから高齢者、障害者までが広く楽しめる施設が提案された。

また、民間事業者の数多くの実績を踏まえた実現性の高い商圈設定や来園者数予測、精緻なデータ分析に基づく駐車場の手当て、雇用人員の算出、体験教室、遊具等の料金なども提案された。

積極的な広報・宣伝活動の取り組みによる PR 効果の向上

施設の広報・宣伝業務の実施において、テレビやラジオのスポット CM や折込チラシ、雑誌への広告掲載など、選定事業者による積極的な広報活動や施設の PR が行われてい

る。これは従来方式では困難であった。

財政支出の削減

最終的には4グループの応募があり、PFI手法の導入によって、従来方式における市の財政支出に比べ、約22億円（約22%）のVFM（コスト削減効果）が発揮された。

初期投資費用の平準化による公園整備の早期実現

公園整備費として50億円程度が必要であり、従来方式では、単年度の財政負担が大きいため、約10年をかけて段階的に整備することが予想された。しかし、PFI手法を導入し、民間資金を活用することによって、初期投資費用を平準化することができたため、従来方式の約5分の1の期間（約2年）で整備することが可能となった。

4 事業者選定後の状況

当初の見込みどおりの利用者数及び交流人口の増加

当初、市では、県内の既設都市公園や市内の公園などの利用実態等を参考に、年間70万人の来園者を予測していたが、開園後3年間で平均年間約66万人の利用者数（うち家族連れが90%程度）があり、おおむね見込みどおりの利用者数が確保されている。

また、横浜市や川崎市に加え、神奈川県外からの利用者数も多く、本事業の目標の一つである交流人口の増加も達成されている。

地元雇用・地元連携の充実

地元雇用やボランティアの活用などについて定量的な提案がなされ、それに基づく地元雇用の充実が図られている。また、地元食材の販売にあたり、地元農業生産者や漁協との関係を深めるなど、地元との連携が積極的に行われている。

モニタリングの状況

選定事業者が提出する月報の確認、及び市が実施する公園利用者を対象とした対面式のアンケート調査（年2回実施）、実地調査によりモニタリングを実施している。本施設は集客施設であることから、実地調査にあたっては、業務要求水準の達成状況を確認するだけでなく、従業員の接客態度や施設内の清掃状況などについて、調査員が利用者と同じ目線で詳細に状況を確認している。

上記により、市と選定事業者が一定の緊張感を持って取り組むことによって、より質の高いサービスの提供が実現されている。

まとめ

本事業は、我が国で初めて体験型総合公園にPFI手法を導入した事業である。対象施設の収益性を踏まえ、積極的に民間のノウハウの活用を期待する施設にはBOT方式を採用し、収益性が見込めない施設にはBTO方式を採用している。総合公園に求められる社会ニーズの変化や民間事業者の収入変動リスクの軽減等を踏まえ、維持管理・運営期間は長期とせず、10年間に設定した。

我が国で初めて消防庁舎、指令システム及び支援システムに P F I を導入

我が国で初めて消防庁舎、指令システム及び支援システムに PFI を導入
 徹底した維持管理によるシステム障害発生防止
 市民に開かれた消防庁舎の実現

1 事業の概要

公共施設の管理者	東大阪市	
施設概要	所在地	大阪府東大阪市稲葉 1 丁目 1-9
	敷地面積	5,000 m ²
	延床面積	8,349.37 m ²
	施設内容	消防庁舎（消防局、消防署、防災学習センター） 消防訓練施設、高機能消防指令センター
事業期間	消防庁舎、消防訓練施設：22 年（設計・建設 2 年、維持管理・運営 20 年） 高機能消防指令センター：12 年（設計・建設 2 年、維持管理・運営 10 年）	
施設の所有形態	BTO 方式	
事業類型	サービス購入型	
総事業費	約 69 億円（税込み、契約金額）	
選定事業者の業務内容	消防庁舎及び消防訓練施設の設計、建設、維持管理業務 高機能消防指令センターの設計、設置、維持管理業務	
経緯	実施方針公表	平成 16（2004）年 01 月 23 日
	特定事業選定	平成 16（2004）年 04 月 02 日
	募集公告	平成 17（2005）年 05 月 11 日
	落札者決定	平成 17（2005）年 10 月 31 日
	契約締結	平成 18（2006）年 03 月 30 日
	供用開始	平成 20（2008）年 04 月 01 日

2 本事業の特徴

我が国で初めて消防庁舎の指令システム及び支援システムに PFI を導入

旧消防庁舎は、老朽化によって防災活動拠点としての機能が低下したため、新たな庁舎を整備する必要があった。整備計画の検討にあたり、より効率的な整備手法を採用するため、PFI 導入可能性調査を実施した結果、最新技術の導入が期待でき、財政支出の平準化及び軽減が見込



消防庁舎外観

まれることから、本事業を PFI 事業として実施することとなった。本事業は、我が国で初めて消防庁舎とその指令システム及び支援システム（以下「システム」という。）に PFI が導入された事業である。

より多くの入札参加が可能となるような条件面の工夫

本事業では、システムを整備できる民間事業者が国内で数社に限られていたため、より多くの応募者が入札に参加できるように、条件面での工夫が行われた。具体的には、情報システム企業の入札参加資格要件の設定にあたり、従来方式では、東大阪市（以下、「市」という。）の人口規模から、⁷型のシステム整備実績がある民間事業者のみ参加できるという条件であったが、本事業では同種業務として 型の業務実績、又は類似業務実績として 型の業務実績を有する場合も本事業に応募できることとし、参加資格要件を緩和した。さらに、情報システム企業の重複参加を認めることとした。

また、業務要求水準書の作成にあたり、他市町村でシステム設置等業務を発注する場合の仕様書を収集、内容を比較・検証し、特定の民間事業者のみが実施できる仕様は除外することとした。

定性的事項の評価に足きり基準を設けることで、提案内容の一定の質を確保

本事業は、災害対策の指揮・情報伝達に関する中枢機能であり、人命救助にかかわる施設を対象とするため、提案内容に一定水準以上の質を確保することが重要であった。そこで、提案が業務要求水準を満たしている場合でも、定性的評価事項について、60 点以下（100 点満点中）の提案は選定対象から除外することとした。その結果、コスト削減とともに内容の優れた提案を採用することができた。

業務要求水準の伝達方法の工夫

訓練施設は、消防隊員のみが利用する施設であり、民間事業者側に十分なノウハウがなかったため、文章による業務要求水準のみでは、民間事業者に諸室・設備の利用目的や方法が十分に伝わらないことが懸念された。そのため、訓練施設の平面図や立面図を作成して、参考資料として添付し、さらに、既存施設の見学会を実施して詳細を説明することで、応募者の理解を促すよう工夫した。

3 PFI 手法を採用したことの評価

徹底した維持管理によるシステム障害発生の防止

本事業では、選定事業者の帰責事由によってシステムに障害が発生した場合は、減額ポイントを課す仕組みが採用されている。特に障害の発生は、消防・救命活動に多大な影響を及ぼす可能性が大きいいため、減額ポイントが大きく設定されている。その結果、従来方式では年に数回程度しか実施されなかった保守管理業務が、日単位で頻繁に実施されるようになった。システム機器に不具合発生の兆候がみられる場合は、選定事業者

⁷ システム整備事業は、地理的事情、人口規模、都市構造等を勘案して、離島型・ 型・ 型に区分される。人口規模による区分の目安は、 型は 10 万人以上 40 万人未満、 型は 40 万人以上の市町村である。

が早期に発見し、自主的に修繕・交換を行う等、障害発生を未然に防ぐ努力がなされている。

また、選定事業者の提案により、システム障害が発生した場合でも、遠隔操作によって最長でも 24 時間以内にプログラムの改修・復旧が可能となり、システムダウンしても、手動で機器の操作を可能とする等、障害発生時の対策が幾重にも施されている。さらに、市と同様のシステムを採用している他市の指令システムとの連携も視野に入れ、業務要求水準を上回る数の総合指令台⁸が整備される等、随所にシステム運用面での工夫がなされている。

民間事業者の創意工夫の発揮によるコスト削減等

施設計画や維持管理上の様々な点で、選定事業者の創意工夫が発揮されている。たとえば、フリーアクセスフロアの採用による工期の短縮、深夜電力の活用やライトシェルフ⁹の活用等によるライフサイクルコストの削減が可能となり、PFI 手法の導入によって従来方式における市の財政支出に比べ、約 30%の VFM（コスト削減効果）が発揮された。

4 事業者選定後の状況

モニタリングの状況

市と選定事業者の間で、毎月 1 回協議会を開催している。協議会では、選定事業者から提出される前月の月報の内容を相互で確認し、必要に応じて、業務内容の改善を要求している。また、翌月の業務計画の確認・検討も行っている。

市民に開かれた消防庁舎の実現

本施設には、選定事業者の計画に基づき防災学習センターが設置されており、主に家族連れや小学生等の団体に多く利用されている。

通常、市民が消防庁舎を訪れる機会は少ないが、本センターでは、展示により防災の基礎知識を学んだ後、災害発生時の状況を体感し、防災活動を体験することができる等、市民が気軽に来庁して、災害時の対処方法等を身に付けることができる。

まとめ

本事業は、初めて消防庁舎とシステムに PFI 手法を導入した事業である。応募者が参加しやすいように業務要求水準等を工夫した。

高機能消防指令センターについては、選定事業者による徹底した予防保全がなされており、随所にシステム運用面での工夫がなされている。

庁舎内にある防災学習センターでは、選定事業者の提案により、防災に関する基礎知識を、学習・体験により習得することができるプログラムが実施されている。

⁸ 自動出動指定装置、日本語ディスプレイ、地図検索装置、車両動態位置管理装置、指令制御装置（有線系、無線系）、総合表示板、録音再生装置等を一体型に集約した総合指令操作卓。

⁹ 窓部分に取り付けた庇下窓への太陽光の直射を遮蔽しつつ、庇の屋根部に反射した光を欄間などの上部拡散窓から取り入れ、室内天井面に反射させ、柔らかい光を室内奥まで導入する方法。

我が国初の空気調和設備 P F I 事業

我が国で初めて空気調和設備に PFI を導入
 市内 156 校約 2,500 教室の冷房設備を短期間に一括して整備
 環境に配慮した最新型機種導入の実現

1 事業の概要

公共施設の管理者	京都市	
施設概要	所在地	京都市立小学校 156 校
	敷地面積	
	延床面積	
	施設内容	空気調和設備
事業期間	約 13.5 年（設計・施工 0.5 年、維持管理・運営 13 年）	
施設の所有形態	BTO 方式	
事業類型	サービス購入型	
総事業費	約 46 億円（税込み、提案金額）	
選定事業者の業務内容	空気調和設備の設計、施工、工事監理、維持管理業務等	
経緯	実施方針公表	平成 17（2005）年 05 月 20 日
	特定事業選定	平成 17（2005）年 06 月 27 日
	入札公告	平成 17（2005）年 06 月 30 日
	落札者決定	平成 17（2005）年 11 月 18 日
	契約締結	平成 18（2006）年 03 月 17 日
	供用開始	平成 18（2006）年 08 月 24 日

2 本事業の特徴

我が国で初めて空気調和設備に PFI を導入

京都市（以下、「市」という。）では、快適な教育環境実現のため、市内の小中高校等の普通教室への空気調和設備（以下、「空調設備」という。）の導入を進めてきた。高等学校・総合支援学校は、平成 16（2004）年 6 月までに全普通教室への導入が完了しており、小・中学校には、平成 16 年度から 5 年間で、順次導入する計画であった。しかし、導入対象となる小学校は、市内 156 校、約



空調設備の室外機（写真中央部）

2,500 教室と膨大であるため、従来方式では、学校において空調設備の設置時期が数年単位でずれ、この間における教育条件の学校間格差が生じるといった課題があった。

こうした課題を解決するため、従来の考え方にとらわれない新たな整備手法が検討され、平成 16 (2004) 年度に PFI 導入可能性調査を実施した。その結果、早期かつ同時期に整備されると共に、事業経費の削減及び単年度支出の抑制等の効果が確認されたため、我が国で初めて空調設備に PFI が導入されることとなった。

より多くの入札参加が可能となるような事業スキームの構築

本事業では、より多くの民間事業者の参入が可能となるよう、電気やガスなどのエネルギーの供給方式を民間事業者が選択できることとした。また、民間事業者のリスク負担が過度とならないよう、空調設備の耐用年数に合わせて維持管理・運営期間を 13 年間とするなどの工夫も行った。

エネルギーコストを定量的に評価

本事業の落札者決定基準では、入札価格(初期費用及び維持管理費用の総額)に加え、事業期間内の空調設備の運用時に市が負担するエネルギーコストについても、定量的評価の対象とした。提案審査の審査委員には、教育、金融、建築の専門家に加え、エネルギーや住環境に関する専門家を審査委員とし、応募者が提案したエネルギーコスト削減計画の妥当性等について、専門的な観点から審査を行った。

3 PFI 手法を採用したことの評価

性能発注による高性能機器の設置

従来方式では、市が機器仕様を指定していたが、本事業では、性能発注の考え方に基づき、具体的な機器の仕様は応募者提案とした。また、従来方式ではイニシャルコストの削減が重視されていたが、PFI 手法では、ライフサイクル全体でのコスト削減も重視され、応募者からはイニシャルとランニングのコストバランスを考慮した提案がなされ、環境に配慮した高性能機器が設置されることとなった。

選定事業者の創意工夫の発揮による短期間及び一括の整備

PFI 手法の導入により、単年度財政負担の軽減化がはかれる等の効果があり、空調設備を一括して整備することが可能となった。また、学習環境への影響を避けるため、夏休み期間中に工事を行う必要があったが、対象の 156 校を 4 グループに分けて整備する等の事業者提案により、期間内での整備が可能となった。

その結果、当初計画では平成 20 年度末までに整備を完了し、21 年度夏季より稼動する予定であったが、予定より 3 年以上早い平成 18 (2006) 年 8 月には全 156 校に設置・稼動することができた。

市の財政負担の軽減の実現

最終的に5グループの応募があり、PFI手法の導入によって、従来方式における市の財政支出に比べ、約17.6億円(27.5%)のVFM(コスト削減効果)が発揮された。

4 事業者選定後の状況

ライフサイクルコスト削減の工夫と安定した維持管理業務の実施

供用開始後、選定事業者が空調設備の操作方法に関するマニュアルを作成のほか、各校の教職員に対し効果的な利用方法について助言を行う等、ライフサイクルコスト削減のための工夫が行われている。また、24時間の遠隔監視システムが導入され、機器の故障や不具合の発生時には即時対応できる体制が整備されている。

モニタリングの状況

毎月及び半期ごとの定期モニタリングにおいては、選定事業者から提出される月報・半期業務報告書に基づいて、シーズンイン点検結果報告書の確認や故障に対する修繕等の対策の確認を行う維持管理モニタリングと、各校の空調設備の運転状況(稼働時間、温度設定状況、エネルギー使用量等)の計測結果報告書により、空調設備の性能が提案水準を満たしているか否かを検証する性能モニタリングを行っている。実際の室内温度が業務要求水準書の設定条件から大幅に逸脱している場合は、選定事業者に分析報告書の提出を求め、随時実地調査を行っている。モニタリングの結果、選定事業者の業務実施内容がモニタリング基準を客観的に達成していない場合、当該事項の是正を勧告し、是正期間内に改善が認められない場合、サービス購入費の減額を行うこととしている。

ウェブサイトの運用による情報提供

本事業では、選定事業者が提案に基づき、本事業の内容説明や空調設備の利用方法、地球環境問題に関する取組等を掲載したウェブサイトを運営していることも特徴となっている。

本サイトは、主に小学校の環境教育の教材として利用され、保護者や市民にも公開されている。今後、事業期間にわたって運営されることとなっており、本事業のPRに寄与するとともに、児童に対する環境教育の一助となっている。

まとめ

本事業は、我が国で初めて空調設備にPFIを導入した事業であり、PFIの導入により、空調設備を短期間に一括して整備することが可能となった。

入札価格だけではなく、運用時に市が負担する空調設備のエネルギーコストも、定量的評価の対象とした。

高性能機器の設置や徹底した維持管理業務の実施により、エネルギーコスト削減とともに、快適な学習環境が提供されている。

事例 5

杉並区井草介護強化型ケアハウス整備等事業

運営全般の民間委託・需要リスクの移転により、低廉で質の高いサービスの提供を可能にしたケアハウスPFI事業

余剰地を活用したいわゆる独立採算型ケアハウス事業で、区の財政負担を最小限にして住民に低廉かつ良質なサービスを提供

SPC 設立を義務づけない一方、参加資格要件の工夫により安定したサービスを確保

運営全般の委託、需要リスクの移転により創意工夫を促し、質の高いサービスを実現

1 事業の概要

公共施設の管理者	杉並区	
施設概要	所在地	東京都杉並区井草3丁目13-18
	敷地面積	2,479.12 m ²
	延床面積	2,477 m ²
	施設内容	ケアハウス
事業期間	約 21.5 年（設計・建設約 1.5 年、維持管理・運営 20 年）	
施設の所有形態	BTO 方式	
事業類型	いわゆる独立採算型	
総事業費	約 5 億円（税込み、契約金額）	
選定事業者の業務内容	ケアハウスの設計、建設、維持管理及び運営業務	
経緯	実施方針公表	平成 16（2004）年 02 月 05 日
	特定事業選定	平成 16（2004）年 02 月 26 日
	募集公告	平成 16（2004）年 04 月 08 日
	落札者決定	平成 16（2004）年 07 月 30 日
	契約締結	平成 16（2004）年 11 月 01 日
	供用開始	平成 18（2006）年 04 月 01 日

2 本事業の特徴

介護強化型ケアハウス PFI 事業

杉並区（以下、「区」という。）では、特別養護老人ホームへの入所希望者が平成 15（2003）年 7 月末時点で 1,661 人に達しており、高齢者福祉施設の整備が急務であった。

一方、厚生労働省は、「規制改革推進 3 力年計画」に基づき、民間事業者によるケアハウスの運営の検討を行い、平成 13（2001）年度、



ケアハウス外観（右手がエントランス）

PFI 法に基づき、地方自治体が土地・施設の賃貸を前提にしてケアハウスを買い上げる方式をとる場合、その買い上げ費用に対して整備費の補助を行う制度を創設した。

このような状況を踏まえ、区では、PFI 手法により介護強化型ケアハウス事業を実施することとした。本事業は、平成 16(2004)年 4 月に運営が開始された「杉並区新型ケアハウス整備等事業」に続き、区で 2 件目となる介護強化型ケアハウス PFI 事業である。

介護強化型ケアハウスの特徴

介護強化型ケアハウスは、特別養護老人ホームの代替的な機能を有する一方、要介護度 1~5 に該当する高齢者の入居が可能である。特別養護老人ホームと比較して、要介護度が低い高齢者でも入居が可能であるため、利用者のサービス選択肢を増加させることが可能となった。

参加資格要件の工夫による事業の安定性の確保

当初は、コンソーシアムによる SPC(特別目的会社)の設立を前提とした参加を認めることを想定していたが、質の高い介護サービスを提供できる高齢者施設を整備するという目的や SPC を設立するには事業規模が小さいこと等から、最終的には、SPC を設立せず、単独事業者での応募を条件とした。

しかし、SPC を設立しない場合、通常の民間企業である選定事業者の経営が悪化したときにサービスが中断される可能性が高いため、いかに事業の安定性を確保するかが課題となった。特に、本事業はいわゆる独立採算型であり、また、居住目的の施設であるため、サービスの中断は利用者に非常に重大な影響を及ぼすことから、事業の安定性確保は非常に重要であった。そこで、応募者の参加資格として、「直前期末決算での純資産 3 億円以上及び最近 1 年間の税引前利益 1 億円以上」又は「国内の証券取引所に上場している」(東京証券取引所、大阪証券取引所、名古屋証券取引所の場合は 1 部又は 2 部に限る)ことを要件とした。

マニュアルの活用による迅速な公表資料の作成

本事業の公表資料は、NPO 法人地域ケア政策ネットワークにより作成された「新型ケアハウス整備・運営事業のための PFI 導入マニュアル(平成 14(2002)年 2 月)」(以下、「マニュアル」という。)を基に、区が作成した。また、モニタリングの項目も含めた締結済 PFI 事業契約書もウェブサイト上で公表しているなど、公表資料も充実している。

3 PFI 手法を採用したことの評価

運営を委託し、需要リスクを選定事業者に移転

本事業では、施設完成後に一旦区が施設を買い取るものの、その後は、選定事業者が運営を行い、利用料金も選定事業者が受領した上で、区に対して賃借料を支払うという需要リスクを選定事業者に移転するスキームになっている。賃貸料は、区による買取価格から国からの補助金相当分(2 億 3 千万円)を控除した額とし、実質的には区の財政

負担は生じない仕組みとなっている。これにより、区は余剰地を活用して、区に財政負担をかけることなく、住民に低廉なサービスを提供することが可能になった。

サービスの質と連動した利用料金の上限設定による選定事業者のインセンティブの向上

入居者が負担する費用は、生活費、事務費、管理費、個室光熱水費、介護保険自己負担分、その他特別なサービスに要する費用である。ただし、公募の際の条件において、介護体制を入居者3人に対し直接処遇職員を1人以上配置した場合は、付加的介護費として、利用料金に介護報酬の25%を上限に上乗せして徴収してもよいこととした。これにより、4人部屋が中心の従来の特別養護老人ホームと異なり、1人部屋を中心とすることで入居者の生活習慣を重視した個別的処遇等を実施することが可能となる等、サービス水準の向上がはかられた。

4 事業者選定後の状況

施設整備や運営面での選定事業者のノウハウ発揮による安心で快適な施設の実現

PFI手法を導入することで、選定事業者による豊富な介護サービスの実績やノウハウを活かした運営業務が実施されており、また、独自の提案により、居室以外に「リビング&談話コーナー」や「園芸スペース」、「展示ギャラリー」、「地域交流ホール」等の共有スペースが整備され、入居者が快適に生活することができる施設が提供されている。既存の施設と比較して、サービス水準を同等以上に保ちながら、利用料金が安いということで入居者から高い評価を得ている。

モニタリングの状況

選定事業者は年度ごとに自己評価を行い、「事業評価報告書」を作成し、区に提出している。区は実地調査を行った上で、報告書と調査結果の相違点、不明点等について、選定事業者にヒアリングを行っている。

また、本事業はいわゆる独立採算事業であり、事業の安定性や継続性を担保する必要があることから、選定事業者から毎月の利用状況の報告を受け、財務モニタリングとして、毎年度の財務諸表を確認している。

さらに、施設運営の透明性を確保し、区民への説明責任を果たすために、各年度のモニタリング結果を区のホームページ上で公表している。

まとめ

事業内容や事業規模を考慮し、SPCを設立しないスキームを採用する一方、応募者に厳しめの参加資格要件を課すことにより、事業の安定性を確保している。

いわゆる独立採算型を採用し、区は余剰地を活用して、区に過大な財政負担をかけることなく、住民に低廉なサービスを提供することが可能になった。

設計、建設、維持管理に加えて、運営全般についても委託し、需要リスクも移転することにより、施設整備、運営の様々な面で、民間事業者の創意工夫が発揮され、安心で快適な施設が実現しており、利用者から高い評価を得ている。

国立大学法人初の寄宿舍 P F I 事業

国立大学学生寄宿舍への PFI の導入

交流を促す施設整備の実施、質の高い生活環境の実現

居室の配置計画、サイン計画等における選定事業者のノウハウの発揮

1 事業の概要

公共施設の管理者	国立大学法人 東北大学	
施設概要	所在地	宮城県仙台市青葉区三条町 19 - 1
	敷地面積	約 8,363 m ² （計画範囲）
	延床面積	約 10,107 m ²
	施設内容	学生寄宿舍 416 室（8LDK×52 ユニット、各室の広さは 10 m ² ～13 m ² ）
事業期間	約 14 年（設計・建設 2 年、維持管理・運営 12 年）	
施設の所有形態	BTO 方式	
事業類型	サービス購入型（備品レンタル等はいわゆる独立採算型）	
総事業費	約 25 億円（税抜き、提案金額）	
選定事業者の業務内容	学生寄宿舍の設計、建設、維持管理、運営業務	
経緯	実施方針公表	平成 16（2004）年 05 月 17 日
	特定事業選定	平成 16（2004）年 07 月 27 日
	募集公告	平成 16（2004）年 08 月 20 日
	落札者決定	平成 17（2005）年 01 月 07 日
	契約締結	平成 17（2005）年 03 月 16 日
	供用開始	平成 19（2007）年 04 月 01 日

2 本事業の特徴

多様な学生を対象とした寄宿舍の整備

国立大学法人東北大学（以下、「大学」という。）では、仙台市内に 8 つの学生寄宿舍を設置し、学生の勉学環境及び生活環境の充実をはかってきた。しかし、外国人留学生や女子学生の急増、大学院重点化に起因する大学院生の増加等により、寄宿舍に対する新たな需要が発生していたこと、及び、各施設の老朽化が進行し、一部の施設の焼失事故も重なっ



寄宿舍外観（左手及び右手奥の建物）

たことを受け、寄宿舍の再整備の必要性が高まっていた。

また、国際化の時代に対応した人材育成を目的として、留学生交流等が推進されており、国際感覚の涵養、異文化理解の促進に寄与する施設の整備が望まれていた。このような背景から、「高度の知的交流の機会」と「質の高い生活環境」を提供することを目的とした宿泊施設「ユニバーシティ・ハウス」の整備構想を策定し、その構想に基づき、三条地区に留学生、学部生、大学院生等の男女を対象とした新たな学生寄宿舍を整備することとなった。

国立大学法人初の寄宿舍 PFI 事業の実施

国立大学等の施設については、平成 13(2001)年 4 月に文部科学省が策定した「国立大学等施設緊急整備 5 か年計画」の中で、整備事業の具体的実施に当たって PFI を積極的に活用することが求められており、本事業においても、財政負担の縮減及び民間の資金、経営能力等の積極的な活用等を目的とし、PFI 手法導入の検討を実施した。VFM の有無、事業開始後のリスクの軽減のための基本計画の策定等の実施状況、民間事業者の参入意欲を高める事業形態・範囲等、PFI 実施のための大学の事務体制、事業の重要性等の観点から評価検討が行われた結果、平成 16(2004)年度に事業化する PFI 事業として文部科学省により選定され、国立大学法人として初めて PFI 手法による寄宿舍整備を実施することとなった。

交流を促す施設整備、質の高い生活環境の実現

本事業では、上記のとおり、「高度の知的交流の機会」、「質の高い生活環境」の提供を目的として施設整備及び運営が行われている。

各フロアは 8 つの個室に共同のリビング等を配した 8LDK のユニットごとに構成され、外国人留学生と日本人学生の入居割合が 2 対 6 (又は 3 対 5) となっている。個室部分があるため、外国人留学生と日本人学生がプライバシーを確保しながら日常的に交流することが可能となり、国際感覚の研鑽とともに、相互の文化的理解を深めることに寄与している。また、学生ホール等の共同スペースの設置や、隣接する国際交流館(既存施設)の活用により、様々なイベント等を通しての交流もはかられている。

本寄宿舍への入居期間は基本的に 1 年以内に限定されているため、入居者の入れ代わりの頻度が高く、新規の留学生や大学一年生の利用が多いという特徴を持っている。そのため、「バグー一つで、大学生活がスタートできる」をコンセプトに、家具の備え付けのほか、インターネット環境の整備、布団・シーツなどのレンタル、食事(朝・夕食)の提供等が運営業務の一環として実施されており、気軽に入居できると同時に、勉学に集中できる環境が提供されている。

3 PFI 手法を採用したことの評価

居室の配置計画、サイン計画等における選定事業者のノウハウの発揮

本寄宿舎は、大学にとって新しいタイプの施設であったため、PFIを導入し性能発注を行うことにより、施設整備や維持管理業務において、民間事業者の多様なアイデアを取り入れることが有効であった。

例えば、居室の配置計画においては、事業者提案に基づき学部生向けユニットの共用スペースを2層吹抜けとすることにより、開放的な空間が生まれた。サイン計画（利用者案内設備等に関する計画）においても、多言語、多文化の生活環境に配慮し、各国の花の絵をユニットごとのマークとして配置するなどの工夫がなされている。また、個室のロックについては、部屋換え時の作業が不要な方式が提案されており、ライフサイクルコストが大幅に低減されることとなった。

施設の維持管理面では、隣接する国際交流会館の維持管理業務も選定事業者の業務範囲とすることにより、業務範囲の拡大、効率的な業務実施の実現がはかられている。

財政支出の削減

最終的には9グループの応募があり、PFI手法の導入によって、従来方式における市の財政支出に比べ、約37%のVFM（コスト削減効果）が発揮された。

4 事業者選定後の状況

施設の運営状況

平成19年4月の供用開始以来、外国人留学生、日本人学生とも高い入居率が維持されている。施設内では、入居経験者等から選考されたアドバイザーを中心として、各種イベントが実施されるなど、学生同士の交流も盛んである。

選定事業者は、学生に対して利用状況に関するアンケートを直接実施しているほか、独自に留学生向けの日本語講座等を開催する等、積極的にサービス向上をはかっている。

モニタリングの状況

選定事業者からの業務報告書、大学教育・学生支援部による定期的な現地モニタリングの他、必要に応じて随時施設を訪問し、モニタリングを実施している。事業契約上は、大学が入居者に対して直接ヒアリングを行うことも可能となっている。

まとめ

本事業は、国立大学法人初の寄宿舎PFI事業である。「高度の知的交流の機会」「質の高い生活環境」を目的とし、男女の留学生、学部生、大学院生等を対象とした学生寄宿舎の整備、維持管理、運営が実施されている。

学生同士の交流を促進するため、8LDKのユニット単位の施設となっている。また、選定事業者の提案により、居室の配置計画、サイン計画等においても、様々な工夫がなされている。

広域行政事務組合によるごみ処理施設 P F I 事業

広域市町村圏事務組合による PFI 事業

副生成物の有効利用等、環境に配慮したごみ処理施設

BOT 方式の採用及び審査対象の拡大による民間活力導入の最大化

1 事業の概要

公共施設の管理者	益田地区広域市町村圏事務組合	
施設概要	所在地	島根県益田市多田町 1 0 8 2 - 7
	敷地面積	約 3ha
	延床面積	約 4,430 m ²
	施設内容	ごみ処理施設
事業期間	約 18 年（設計・建設 3 年、維持管理・運営 15 年）	
施設の所有形態	BOT 方式	
事業類型	サービス購入型	
総事業費	約 80 億円（税抜き、契約金額）	
選定事業者の業務内容	ごみ処理施設の設計、建設、維持管理、運營業務	
経緯	実施方針公表	平成 16（2004）年 03 月 01 日
	特定事業選定	平成 16（2004）年 08 月 05 日
	入札公告	平成 16（2004）年 08 月 06 日
	落札者決定	平成 17（2005）年 03 月 14 日
	契約締結	平成 17（2005）年 05 月 31 日
	供用開始	平成 19（2007）年 10 月 01 日

2 本事業の特徴

広域市町村圏事務組合による PFI 事業の実施

益田地区広域市町村圏事務組合（以下、「事務組合」という。）は、島根県益田市・津和野町・吉賀町の 1 市 2 町を圏域とする地方自治法上の一部事務組合である。

益田地区においては、旧処理施設の老朽化に伴い、3 市町から発生する収集可燃ごみ、直接搬入可燃ごみ等を適正に処理する新たなごみ処理施設の整備を検討することとな



施設外観（南西側より）

った。

その際、財政支出の平準化、競争原理の発揮と性能発注による最新技術導入等の観点から、PFI手法の導入を検討した。平成14～15年度に、事業用地に関する生活環境影響評価（アセスメント）及びPFI導入可能性調査を行い、その結果等を踏まえ、本事業をPFI事業として実施することとした。

副生成物の有効利用等、環境に配慮したごみ処理施設の整備

本事業においては、「廃棄物循環型社会に貢献できる施設であること、地域の環境保全に十分配慮した施設であること、地域特性（ごみ質、ごみ量等）に配慮した施設であること」を基本方針としている。

ごみの処理方式に関しては、ごみ処理方式検討委員会で選定した3方式（シャフト炉式ガス化溶融方式、ストーカ+灰溶融方式、流動床式ガス化溶融方式）に、民間事業者に対する意向調査において提案のあった2方式（ストーカ+灰セメント原料化方式、流動床式炭化炉方式）を追加した5方式を提案対象とした。最終的には、ごみをストーカにより燃焼させるとともに、燃焼によって生じた灰を溶融し、スラグとして再利用する「ストーカ+灰溶融方式」の提案を採用した。この方式により、ごみのリサイクルを行うと同時に、最終処分場の負荷の軽減がはかられている。

また、工場内の排水を一切外部に出さないクローズドシステムを採用し、唯一排出される排ガスについても、高度な排ガスシステムにより無害化をはかるなど、環境に配慮した施設設計となっている。

3 PFI手法を採用したことの評価

BOT方式の採用及び審査対象の拡大による民間活力導入の最大化

本事業では、民間活力を最大限に活かすことが一貫して目指されており、民間事業者がリスクを管理し、効率的な運営を行うことができるよう、BOT方式が採用されている。選定事業者が施設を所有することによって、運営はもとより、施設の修繕、変更等の業務を民間事業者自らの判断で行うことが可能となり、事務組合の事務負担の軽減がはかれることとなった。また、運営業務を一括して選定事業者に委ねることにより、これまでの同種の施設と比べ、より効率的な人員計画が実現されている。

事業提案においても、民間ノウハウを積極的に活かすための工夫がなされている。ごみ処理手法については、当初から複数の手法を審査対象としていたが、上記のように、意向調査における民間事業者からの提案に基づいて、選択肢を更に増やし、提案の自由度を拡大した。また、応募者の負担を軽減するために二段階の審査も行っている。

提案評価における専門性の確保

焼却施設のように高度な技術レベルを要する施設の整備については、妥当な技術方式、運営方法について、事務組合内部での評価等が難しい。本事業では、PFI 手法の導入によって、外部委員を登用し、専門的な事項に関しても、公正で透明な評価を行うことが出来た。その結果、長期的な視点から、最も効率のよいごみ処理施設を整備することが可能となった。

財政支出の削減

事業者提案の第一次審査では8グループ、第二次審査では2グループの応募があった。PFI 手法の導入によって、従来方式における財政支出に比べ、現在価値換算額で約 28 億円（約 35.2%）の VFM（コスト削減効果）が発揮された。

4 事業者選定後の状況

施設の稼働状況

平成 19（2007）年 10 月 1 日に「益田地区広域クリーンセンター」として施設がオープンして以来、2 炉の焼却炉、熔融炉、その他の設備とも順調に稼働している。周辺環境に対しては、施設敷地内、近隣公民館に公害監視装置を設置し、排出ガスのデータを公開するなどの配慮がなされている。また、施設見学に訪れる団体等も多く、地域の環境教育にも貢献している。

モニタリングの実施

モニタリングの方法としては、月 1 回の定期モニタリングにおいて、選定事業者が提出する運営・維持管理報告書の内容が、業務要求水準、事業者提案等を満足しているかどうか、減額対象事項が発生していないかどうか 90 項目についてチェックしている。

このほか、随時モニタリング、周辺環境モニタリング及び年 1 回の財務モニタリングを実施している。

まとめ

本事業は、PFI 方式により事務組合が実施する、ごみ処理施設の整備・管理運営事業である。

ごみのリサイクルと最終処分場の負荷の軽減がはかられているとともに、周辺環境への配慮もなされた施設となっている。

民間ノウハウの最大限の発揮を目指し、BOT 方式が採用されているほか、意向調査結果に基づくごみ処理方式の選択枝の増加、二段階審査の実施等の工夫がなされている。

大規模浄水場排水処理施設の P F I 事業

大規模浄水場排水処理施設の PFI 事業

排水処理施設や電源設備の仕様を事業者提案として効率的に整備

発生土の有効活用を実現

1 事業の概要

公共施設の管理者	埼玉県	
施設概要	所在地	埼玉県さいたま市桜区大字在家 355 番地他
	敷地面積	約 22,000 m ²
	延床面積	約 8,800 m ²
	施設内容	排水処理施設 非常用電源施設
事業期間	約 23 年（設計・建設約 3 年、維持管理・運営約 20 年）	
施設の所有形態	BTO 方式	
事業類型	サービス購入型	
総事業費	約 254 億円（契約金額）	
選定事業者の業務内容	施設の設計・建設、維持管理、運営業務	
経緯	実施方針公表	平成 15（2003）年 10 月 20 日
	特定事業選定	平成 15（2003）年 12 月 24 日
	入札公告	平成 16（2004）年 03 月 26 日
	落札者決定	平成 16（2004）年 11 月 02 日
	契約締結	平成 16（2004）年 12 月 24 日
	供用開始	平成 20（2008）年 04 月 01 日

2 本事業の特徴

大規模浄水場排水施設の PFI 事業

埼玉県（以下、「県」という。）の大久保浄水場は、16 市 1 町（約 367 万人）¹⁰に対する水道水の供給や、108 事業所に対する工業用水道水の供給を行っている我が国で第 4 番目の大規模浄水場である。排水処理施設については経年劣化が著しく、安定給水のためには施設の更新が急務とさ



浄水場（航空写真）

¹⁰ 平成 19 年 3 月 31 日現在

れていた。事業手法として、サービスの価値を最大にし、コストを最小限に抑えることが求められており、PFI 手法について導入可能性調査を行った結果、その有用性が確認できたところから、老朽化が進んでいた非常用電源施設と合わせ、PFI 手法により整備されることとなった。

排水処理施設や電源設備の仕様を事業者提案とし効率的に整備

本事業で整備する排水処理施設や電源設備は、民間事業者の有するノウハウを活用するために、処理水量、脱水能力などの性能を示し、仕様については、応募者の提案とした。その結果、選定事業者から独自のノウハウに基づく様々な提案が行われ、効率的な整備が実現された。

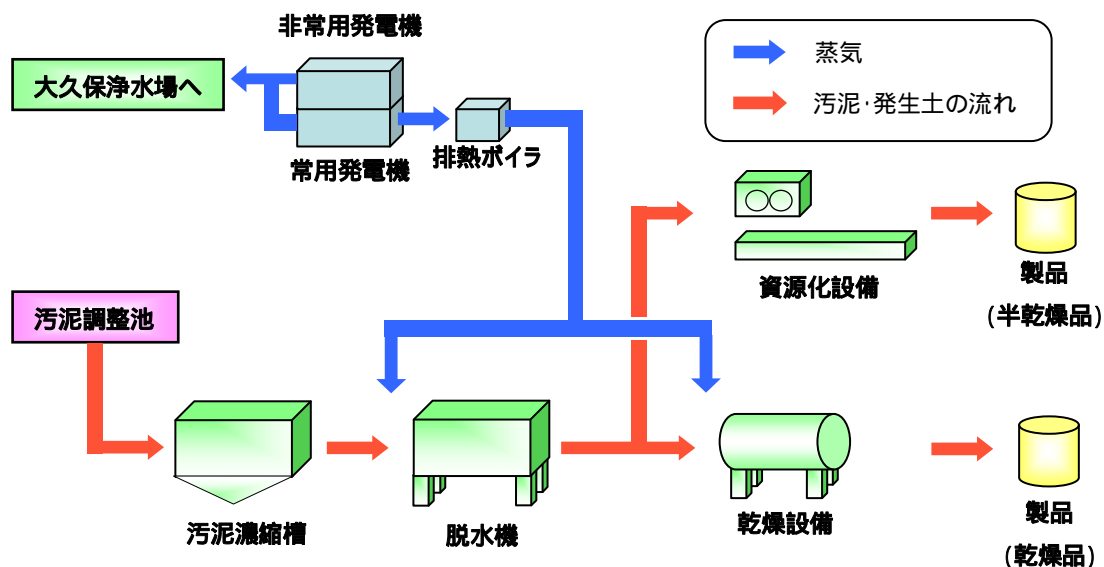
発生土の有効活用を実現

排水処理施設から発生する発生土については、従来は、産業廃棄物としてセメント業者などに有償で処分を依頼していた。廃棄物の発生抑制や循環型社会の推進が社会的要請となっている中で、その減量化や再生利用を前提としたシステムの構築が求められていたため、本事業では、発生土の一部を民間事業者が買い取り、有効活用することとし、その買取量や価格を応募者の提案とした。その結果、民間事業者がグラウンド整備用土や園芸用土として販売するなど有効活用するスキームが提案され、発生土の処理費用の大幅な削減と廃棄物の有効活用が実現されることとなった。

事業内容に関する説明の充実

本事業の事業内容について民間事業者の理解を深めるため、7日間にわたり、希望者に対して現地見学会を行い、個別に施設の説明を行った。また、既存施設の設計図書等の資料などできるだけ多くの情報を開示した。さらに、業界紙などに本事業についての情報提供を行うなど、多くの民間事業者の関心を得るための努力が行われた。

発電と汚泥・発生土の処理フローのイメージ



3 PFI手法を採用したことの評価

選定事業者による積極的な提案

本事業には応募者から以下のような提案が行われた。

正方形の汚泥濃縮槽の採用：従来手法では円形に整備されていた汚泥調整池を正方形に整備することにより、汚泥濃縮槽用のスペースを縮減し、製品ヤードや乾燥品ヤードのスペースを広く確保することを可能とした。

コジェネレーションによる常用電源供給施設の提案：常用電源については任意提案であったが、発電とともに発生する熱を汚泥水の加温や発生土の乾燥に利用し、エネルギーの効率的利用に資するコジェネレーションシステムによる常用電源供給施設が提案された。なお、提案審査に当たり、常用電源供給施設が提案された場合には、入札価格に電力削減効果額等を反映させることとした。

短時間脱水装置の提案：従来方式では、主として24時間の長期サイクルで行われていた脱水を40分の短期サイクルとし、状況に応じて柔軟かつ効率的な運用を可能とした。

発生土の有効活用の提案：発生土の有効活用策として、脱水された発生土を粒化して園芸用土として利用することや、乾燥させてグラウンド整備用土として利用することが提案された。

財政支出の削減

コンパクトなコジェネレーションシステムの導入、発生土の有効利用などにより、施設整備費や運営費の削減が実現され、従来手法における県の財政支出と比べ、購入電力の削減効果を含めた場合、約109億円（約39%）のVFM（コスト削減効果）が発揮された。

まとめ

本事業は、我が国第4番目の大規模浄水場の排水処理施設等にPFI手法が導入された事業である。

7日間にわたる説明会の実施や、個別の民間事業者に対する施設の説明の実施、既存施設の設計図書資料などの情報開示などにより、民間事業者に対する事業の説明が綿密に行われた。

排水処理施設や電源設備については、処理水量、脱水能力などの性能を示し、仕様については選定事業者の提案とした結果、選定事業者のノウハウを活用した様々な提案が行われ、効率的な整備が実現された。

発生土の一部を民間事業者が買い取り有効活用することとし、その買取量や価格を事業者の提案とした結果、発生土の処理費用の削減と廃棄物の有効活用が実現されることとなった。

第2章のまとめ

第1節 PFI事業の実施状況

PFI事業数（実施方針の公表件数）は、平成19（2007）年度末時点で303件ののぼり、着実に増加している。また、既に運営段階に至っている事業も177事業と全体の6割近い件数にまで増加している。

管理者等については、国等で78事業、地方公共団体で225事業が実施されており、平成18（2006）年度に比べ、特に国等で16事業と大きく増加している。

事業分野の割合についてみると、「教育と文化」98事業（31%）、「健康と環境」54事業（18%）の順に多い。平成18（2006）年度に比べると、特に「宿舎」（9事業）や「給食センター」「小中学校」（ともに5事業）が増加した。

事業類型別事業数では、「サービス購入型」が202件（66%）と最も多く、次いで「混合型」が84事業（28%）、「いわゆる独立採算型」が17件（6%）となっている。「いわゆる独立採算型」は、平成17（2005）年度以降増加していない。

アンケート調査結果によれば、「いわゆる独立採算型」の事業については、落札者決定時において効率的かつ効果的に事業を実施できるかという評価を実施しているとした事業は8事業（62%）にとどまった。評価根拠については、コンサルタントの意見を参考としたものが多く、評価の根拠の公表を行っているとした事業は、特定事業選定時で9事業（64%）、落札者決定時は4事業（50%）あった。

直接協定に関しては、「既に締結をした」とした事業が93事業（68%）あった。直接協定の締結時期としては、事業契約締結後とした事業が89件（94%）あり、事業契約と同時に締結したとした事業は、6事業（6%）にとどまった。また、直接協定に内容は、ほとんど全ての事業で公表されていないことが明らかとなった。

コンサルタントについては、「事業契約書の作成」、「入札説明書の作成」、「審査委員会用資料の作成」、「民間事業者の意向の把握」、「事業費算定」のいずれの業務についても、80%以上の事業で活用していることが明らかとなった。コンサルタント活用のメリットについては、「豊富な知識・経験の活用」とした事業が最も多く、次いで「行政のマンパワーの不足」、「民間事業者に聞きにくいことをコンサルタントを通じて聴取できる」の順で回答が多かった。

第2章のまとめ

第2節 PFI手法の導入事例

PFI手法を導入した管理者等へのヒアリングから、PFI事業では選定事業者の創意工夫の活用によるサービス水準の向上、公共部門の財政支出の削減、民間事業者へのインセンティブ付与等による施設利用者の増加等が実現されていることが明らかとなった。

PFI法施行以来、PFIの事業分野も順次拡大しており、天文台（新仙台市天文台整備・運営事業）、体験型総合公園（長井海の手公園整備事業）、消防庁舎（東大阪市消防局・中消防庁舎整備事業）、空気調和設備（京都市立小学校冷房化等事業）等のこれまでの我が国のPFIでは実施されていなかった種類の施設についても、供用開始を迎えている事業が現れてきた。

各事業においては様々な面で民間事業者のノウハウが活用され、サービスの向上や利用者数の増加、コスト削減等が実現されている。選定事業者が夜間開放や講演会を自主事業として実施している事例（新仙台市天文台整備・運営事業）、事業者の豊富な実績を活かし、加工体験、馬やポニー、牛などの動物の飼育とふれあい体験など様々な事業が楽しめる提案がなされた事例（長井海の手公園等整備事業）等がある。

さらに、施設設備計画上の創意工夫によるコスト削減もPFI導入の大きな効果の一つとして認識されている。具体的には、事業者の提案により「リビング&談話コーナー」や「園芸スペース」、「展示ギャラリー」、「地域交流スペース」等の各種共有スペースが整備された事例（杉並区井草介護強化型ケアハウス整備等事業）、事業者提案によりコージェネレーションシステムの導入が行われ、省エネルギーに貢献した事例（大久保浄水場排水処理施設等整備・運営事業）、事業者の提案により共有スペースを2層吹抜けにすることにより、開放的な空間を確保した事例（東北大学（三条）学生寄宿舍整備等事業）等が挙げられる。

一方で民間事業者が参入しやすくなるための様々な工夫が行われている。導入可能性調査時点で業務要求水準書（案）を示し、民間事業者に対するヒアリング（参考見積）調査を行い、また、民間事業者にノウハウや実績の乏しい一部の運營業務に関しては、事業開始から一定の期間は市の職員が行ったうえで、選定事業者を引き継ぐこととした事例（新仙台市天文台整備・運営事業）、情報システム設置業務を担当する企業の重複参加を認めることとした事例（東大阪市消防局・中消防庁舎整備事業）、ヒアリングにおいて民間事業者から提案のあったごみ処理方式を提案対象として認めた事例（益田地区広域クリーンセンター整備及び運営事業）、民間事業者に対して、7日間にわたり現地見学会を開催したほか、個別の民間事業者に対しても施設の説明を実施した事例（大久保浄水場排水処理施設等整備・運営事業）等があった。

第3章

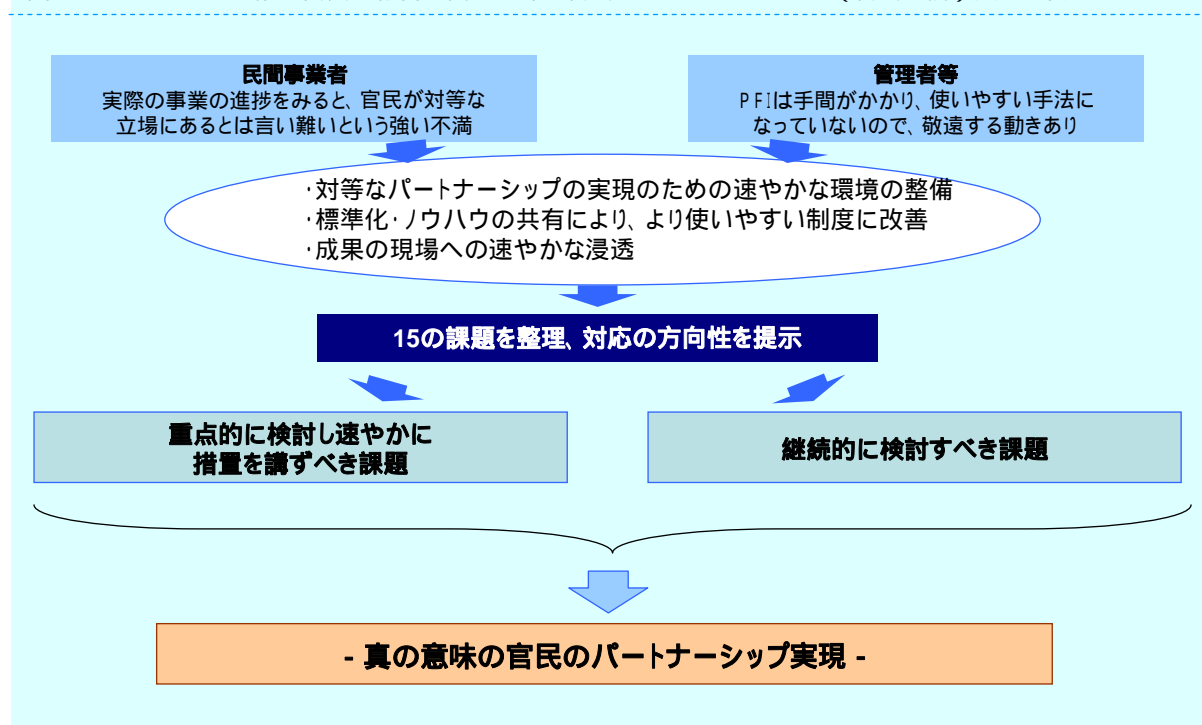
我が国のPFIの課題と今後に向けて

第1節 「PFI推進委員会報告」

1 経緯

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。）は平成17（2005）年8月に改正され、PFI法附則第2条において、政府は、少なくとも3年ごとに、PFI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こととされた。この検討条項を受けて、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。）では、平成19（2007）年7月から11月までの間に民間事業者（経済団体、金融機関）、関係省庁、地方公共団体からのヒアリング、管理者等へのアンケート、国民各層からの公開意見募集を行い、PFIに関する幅広い意見、要望を聴取した上で、PFIに関する諸課題について検討を行った。この検討結果を踏まえ、第15回PFI推進委員会（平成19年11月15日）において、「PFI推進委員会報告 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」（図表3-1-1）をとりまとめた。

図表 3-1-1 PFI推進委員会報告 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



(重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題：課題ア～ク)

15の個別課題		重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題
ア	リスクの分析及びマネジメントについての考え方の整理の必要性	個別具体のプロセスごとの課題
イ	要求水準書の明確化	
ウ	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	
エ	契約書等の標準化の推進	
オ	運営段階における課題に対する適切な対応	
カ	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	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
キ	地球温暖化防止への対応	地球温暖化防止への対応
ク	補助金、税制等の支援措置のイコールフットINGの必要性	補助金、税制等の支援措置のイコールフットINGの必要性

(継続的に検討すべき課題：課題ケ～ソ)

15の個別課題	
ケ	VFM 評価についての継続的検討
コ	ファイナンスについての検討
サ	コンサルタントの役割の更なる向上の必要性
シ	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
ス	プレーヤーの拡大の必要性
セ	PFI の市場の拡大に向けた検討
ソ	災害対応その他現下の政策課題にかかわる検討

2 「PFI 推進委員会報告 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」

PFI は、本来、官民が対等なパートナーシップを構築し、推進していくべきものであるにもかかわらず、実際の事業の進捗を見ると、官が強く、官民が対等な立場にあるとは言い難いという民間事業者側からの不満が聞かれた。一方、管理者等側からは、PFI は非常に手間がかかり、使いやすい手法になっていないので、敬遠する動きがあるという指摘がなされた。

これらの指摘を踏まえ、本報告の中で3つの方向性が打ち出された。

第1に、官民の対等なパートナーシップを実現するための速やかな環境の整備をはかるべく、その具体的な対応の方向性について示すこと。

第2に、標準化、ノウハウの共有化をはかっていき、より使いやすい制度に改善していくべきこと。

第3に、ガイドライン等のPFI推進委員会等で講じた措置がPFIの現場になかなか伝わっていないという状況を受け、このような成果を速やかに現場に浸透していくようにすること。

これら3つの方向性に沿って、課題と今後の対応の方向性について15の項目ごとに整理を行った。さらにこの15の個別課題の中から、重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題として大きく4つの課題を抽出した。以下では、15の個別課題と4つの重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題について概要を説明する。

(1) 15の個別課題

ア 業務要求水準の明確化

業務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

業務要求水準書作成前の段階では管理者等が何を求めているか明確に整理しきれず、民間事業者の混乱を招いている事例があるとの指摘がある。

このため、業務要求水準書作成前に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ること、この事業コンセプト書(仮称)と入札時やモニタリング時における評価項目、評価内容との整合性をチェックする等の手続きを業務要求水準書作成前に行うこと、これらについて「プロセスのガイドライン」等へ位置付け、公表する必要がある。

業務要求水準書の具体化、明確化、精緻化の必要性

本来、業務要求水準書は、管理者等の意図を応募者に示すものであり、また事業者選定後に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。しかし、業務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、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が顕在化している事例があるとの指摘がある。

このため、業務要求水準書本来の役割を再認識し、業務要求水準書の具体化、明確化、精緻化をはかる必要がある。

コストと業務要求水準書の内容(サービスの質)との関係を明確化する必要性

業務要求水準に見合ったコストが検討されるべきにもかかわらず、「予定価格」では実現不可能な過大な内容が業務要求水準書に示されている事例があるとの指摘がある。

この指摘に対応するため、

業務要求水準の内容をまとめた上でPSC、PFI-LCCを積み上げ、業務要求水準に即した「予定価格」を設定すること

可能な限り業務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」の算定根拠を提示すること等の選択肢を検討し、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」等に位置付ける必要がある。

イ 契約書等の標準化の推進

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、このことが、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もある。このように、案件組成にかかるコストの縮減をはかる観点及び国際的な動きに適切に対応していく観点から、契約書等の標準化が必要である。なお、契約書等の標準化には、事業分野ごとに条文案とこれら背景となる考え等を示した文書（以下「標準契約書モデル及びその解説」という。）を作成することが考えられる。

ウ リスクの分析及びリスクマネジメントについての考え方の整理の必要性

「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。

これらのリスクの分析及びマネジメント(以下「リスクマネジメント等」という。)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。

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」には、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、具体的なリスクの管理手法、リスクが顕在化する場合の基本的な対処のあり方、金融機関の役割等リスクマネジメント等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。

エ 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

透明性の確保

管理者等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ること、審査委員が専門外の事項を審査し適正な評価になっていない可能性がある事例があること、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課題の指摘がある。

これらの課題については、平成 19(2007)年 6 月に改定した「プロセスのガイドライン」(第 2 節参照)において対応がなされているが、改定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。このため、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、事業者選定手続きの透明性のさらなる確保をはかるための具体的な手続きについて検討し、「プロセスのガイドライン」に位置付ける必要がある。

対話方式の充実

応募者が業務要求水準書に示された管理者等の意図をより具体的に把握し、性能発注が有効に機能するためには、両者間の意思疎通(対話)が必要である。対話方式等についてより広範に現場に浸透させるため、平成 18(2006)年 11 月の関係省庁連絡会議幹事会申合せ「PFI 事業に係る民間事業者の選定及び協定手続について」が取り決められたところである。この申合せの普及啓発を行うとともに、対話方式等の具体的な手順を「プロセスのガイドライン」に盛り込む必要がある。

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必要がある。さらに、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、対話方式について国内法令への位置付け等の検討も行う必要がある。

より民間の創意工夫が生かせる入札プロセス

より民間事業者の創意工夫、ノウハウを生かすための具体的な方法を検討する必要がある。具体的には、VE 提案の活用、英国において奨励されているヴァリアントビッドを行う仕組みの検討等が必要である。

オ 運営段階における課題に対する適切な対応

制度変更、技術革新等に伴う当初定めた業務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

制度変更、技術革新等年月の経過により当初想定していた条件が変わった場合の契約変更のあり方に関する考え方を整理する必要がある。

この際、英国で実施されているベンチマーキング、マーケットテストなどとも参考にしながら、当初定めた業務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検討する必要がある。

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 業務要求水準書、モニタリング、支払いメカニズムの連動の必要性

PFI では、業務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、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。

しかし、実態としては業務要求水準書については入札公告とともに示すものの、支払メカニズム、モニタリングについては抽象的なものしか入札公告の段階で示されていないものが多く、さらに運営段階に入っても具体的なモニタリングの基準が作成されていない事業が少なくない。そこで、業務要求水準書とモニタリングの基準、支払いメカニズムが適切に連動するようこれらを作成した上で、一括して応募者に示すことができるよう、環境の整備を進めていく必要がある。このことについて、「モニタリングに関するガイドライン」等において指針を示すとともに、グッドプラクティスの伝播をはかる必要がある。

金融機関のモニタリング等の役割の重要性とユニタリーペイメントについての普及啓発

PFIにおける金融機関のモニタリング等の役割を適切に発揮させるために、その重要性について、普及啓発を行う必要がある。また、特にBOTについては、サービス水準維持への強い動機付けをはかるためユニタリーペイメントについて積極的導入をはかる必要がある。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。

直接協定のガイドライン等への適切な位置づけ等の検討等

金融機関のモニタリング等重要な規定が含まれる管理者等と金融機関との間の直接協定について、ガイドライン等へ適切に位置付けること等について検討する必要がある。また、直接協定についてのノウハウを共有していくため、その公表を促進していく必要がある。

インセンティブのあり方等支払いメカニズムの充実の検討

業務要求水準を超えるサービスの履行がなされた場合、サービス対価を増額することについても検討の余地がある。ただし、このような扱いをする場合には、管理者等にとって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。また、業務要求水準を達成することが選定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。これらについて検討を行い、必要な事項についてはガイドライン等に位置付ける必要がある。

建設段階のモニタリングの実施方法等についての検討

安全性の確保、環境の保全に対する検査等の必要性の観点から、設計・建設段

階におけるモニタリングの実施方法等について、PFI の特性を踏まえた検討を行い、「モニタリングに関するガイドライン」等において提示する必要がある。

中立的な裁定機関の必要性

入札手続きや維持管理・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出ない場合が想定される。このような両当事者間の係争を解決するために、中立的な紛争裁定機関を設置すること等係争の処理の考え方、段階的な処理の進め方、具体的な手順等を明確に示し、これを規範化していく必要がある。

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状況等について、業務要求水準書の中の記載が不明確な事業が多くある。事業期間が終了し、施設が管理者等に引き渡される際に施設の機能等が著しく劣化しないよう、何らかの確保策を検討することが必要である。

また、事業期間終了後の対応を想定し、事業期間中の施設の劣化が進まないようにするため、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うよう注意喚起していく必要がある。さらに、事業期間終了時に行われる「大規模修繕」の定義や「大規模修繕」の官民の分担が明確になるよう、何らかの確保策を検討する必要がある。

運営の比重の高い事業における選定事業者のマネジメント能力の重要性

運営の比重の高い PFI 事業が増加している一方で、選定事業者のマネジメント能力の不足が指摘されている事例が現れている。このような状況を踏まえ、選定事業者のマネジメント能力の向上に向けた具体的方策について検討を行うことが必要である。

カ VFM 評価についての継続的検討

平成 19 (2007) 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イング、リスクの評価、いわゆる独立採算型事業における 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、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。

キ ファイナンスについての検討

資金調達のあり方についての検討

我が国の PFI の資金調達については、現状の金利水準が低いこと等により、融資（ローン）のコストが債券（ボンド）のコストに比較し優位性があると考えられ、ローンによる資金調達が主流である。一方で、英国等では、PFI の導入当初から口

ーンによる資金調達に加えて、ボンド等による資金調達が行われており、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、選択肢の幅がある。また我が国は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らず、英国のように融資債権の流動化、リファイナンス等の一般化がなされていない。

経済情勢により金利動向、資金の需給動向が今後変わる可能性はあるが、資金調達の選択肢ができるだけ広がるよう、我が国においても、このような諸外国の状況も踏まえ、資金調達のあり方について継続的な検討が必要である。

地域金融機関の活用の必要性

地域金融機関の中には、地域の民間事業者のために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。

しかし、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いう指摘がある。地域金融機関の活用のため、ノウハウの移転等が促進されるような方策を検討する必要がある。この際、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が効果的であると考えられる。

また、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。

ク 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

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、様々な措置が講じられている。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、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（2005）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争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様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ィングが、BTO については約 9 割、BOT については約 7 割実現しているところである（第 6 節参照）。しかしながら、未だ完全なイコールフットィングは実現しておらず、また、管理者等から要望も強いことから、今後とも継続的にイコールフットィングの実現に向けて努力する必要がある。

ケ 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る必要がある。

また、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に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。

コ コンサルタントの役割の更なる向上の必要性

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ており、我が国の PFI の発展にコンサルタント等が果たした役割は大きいと考えられる。

今後のコンサルタントの役割の更なる向上に向けて、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の作成等について検討する必要がある。また、たとえば、モニタリングに対する支援や、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。

サ 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(Partnerships UK)等や、自治体へのアドバイス、サポートを行う 4ps(Public Private Partnerships Programme) 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。

シ 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日本市場に入りにくいという声があり、ほとんど参入していない。結果として、我が国における PFI に関与する民間事業者、コンサルタント、金融機関等の固定化を招いている。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。

ス PFIの市場の拡大に向けた検討

PFI事業は総じて取引費用が高いものの、PFI事業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、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。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。

このためには、これまで官の事業領域とされていた公共サービス分野、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指摘されている。

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、民間資金・ノウハウの活用により効率的かつ効果的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。

セ 地球温暖化防止への対応

PFI事業において地球温暖化対策を取り入れている例としては、業務要求水準書でLCCO₂の削減目標値を定めている例、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がある。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いて、業務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、一般的にはエネルギー調達を民間事業者の業務範囲に含めていないとの指摘があるが、VFMの向上、温室効果ガスの削減の観点から、エネルギー調達を民間事業者の業務範囲に含めること等、適切な対応策について、検討する必要がある。

ソ 災害対応その他現下の政策課題にかかわる検討

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、民間の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。今後このような分野についてもPFIの活用を可

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) 重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題

ア 個別具体のプロセスごとの課題

業務要求水準の明確化、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は、相互に密接に関連しているため、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。

イ 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

前項ケにも記載したとおり、同じ官民連携手法である指定管理者制度、市場化テストについては、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ることから、官民連携手法が、その本来の効用を発揮し、「官から民へ」の動きを更に促進していくため、必要な対応を実施する。

ウ 地球温暖化防止への対応

前項セにも記載したとおり、PFI 事業で整備される施設の大半が近年温室効果ガスの排出量の伸びが著しい「業務その他部門」であることから、その対策が急務となっている。京都議定書に鑑み、業務要求水準書、審査基準に地球温暖化対策について位置付けることを促進すること等、PFI における地球温暖化防止への具体的な対応策について検討し、速やかに措置を講ずる必要がある。

エ 補助金、税制等の支援措置のイコールフットイング

前項クにも記載したとおり、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、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、不断の努力が必要である。

第2節

「VFM (Value for Money)に関するガイドラインの改定」 及び「PFI事業実施プロセスに関するガイドラインの改定」について

1 「VFMに関するガイドラインの改定」(平成19年6月29日)

(1) 改定の背景・経緯

「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」(以下、「VFMガイドライン」という。)(平成13年7月)は策定されてから5年以上が経過した。VFMガイドラインは実務上の一つの指針として、PFI事業を実施する管理者等に対して、VFM評価に関する考え方を示してきたという点で一定の成果があった。

しかし、実施事例が増加するにつれ、VFMガイドラインが多様化する実務的要請に十分応えきれてないという指摘や、算定方法の背景、算定結果の利用方法等について管理者等における理解が十分ではないとの指摘がなされるようになった。

こうした指摘に対し、PFI推進委員会では、総合部会に「VFM評価に関するワーキンググループ」を設置し、平成18年9月から平成19年4月にかけて検討を重ねた。これらの議論を踏まえ、ワーキンググループ報告書が取りまとめられた。この報告書を踏まえてVFMガイドラインの改定が行われた¹¹。

具体的にはVFM評価に関する23の課題を抽出し、これらの課題についてVFM評価に関する「本質的課題」と「実務的な課題」とに分けて議論が行われた。本質的課題については、「VFMの位置づけ」、「VFMの源泉」を中心に、実務的課題については「割引率の設定方法」、「PSCの算出方法」、「PFI事業のLCCの算出方法」を中心に整理された。

(2) 改定内容とその解説

ア VFM評価に関する本質的課題

「一 VFM評価の基本的な考え方 1 VFMとは (9)」の新設

(9) VFMとは効率性の議論であり、必要性の議論ではない。必要性の議論は公共性原則、即ち、行政サービスとしてどうしても必要なのかという観点から、また、後年度財政負担能力(Affordability)の観点から、VFMの議論とは別異に行う必要がある。公共施設等の管理者等は、このようなVFMの正確な理解をもって、自らが組み立てたVFMについて説明責任を果たすべきことに留意する必要がある。

本項では、VFMは、その事業を行うべきか否かの基準(必要性の議論)ではなく、

¹¹ 本節の枠内で、「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」の一部を抜粋している。なお下線部は改正箇所である。

PFIで行うべきか否かを判断する基準（効率性の議論）であることを明示している。

例えば、VFMが出ない場合、事業そのものを中止するケースがあるが、これは、必要性和効率性の議論を混同したものであるといえる。VFMが出ないということは、その事業をPFIで行うことが効率的ではないということの意味しているだけであり、事業実施の可否は行政サービスとしての必要性和後年度財政負担能力を加味して別途判断すべきである。このように、VFMの議論とは別に必要性の議論を行うことが必要である。

特に、VFMの評価を行う導入可能性調査の前に、「公共性原則」を充足するか否か、すなわち、そもそも公共事業として行うかどうかの検討過程をきっちりと踏むことが必要である。

また、VFMは不確実な要素を含みうる前提の上に組み立てられた合理的期待値であり、保証値や絶対値ではない。このため、管理者等は合理的な信頼感に基づき、一定の評価・判断をせざるを得ないことになる。このようなVFMの位置付けにつき正確な理解をもって、管理者等自らが組み立てたVFMについて説明責任を果たすことが求められる。

「－ VFM評価の基本的な考え方 1 VFMとは (10)」の新設

(10) また、VFMは単に計算すればよいというものではなく、事業の企画、特定事業評価、事業者選定の各段階において、事業のスキームについて検討を深めつつ、改善を図るべきものである。その際には、各段階の状況を適切に反映させつつ段階的に評価を試みることが必要である。このような観点からみた場合、VFM評価における導入可能性調査の役割は極めて重要である。

本項では、VFM評価における導入可能性調査の役割の重要性を明示し、またVFMの源泉の評価をPFI事業選定のプロセスの流れの中でとらえ、段階ごとに順次評価を詳細化すべきであると説明している。

なお、導入可能性調査については、経験・知見を有するコンサルタントを適切に活用するなどの手法が有効である。

「－ VFM評価の基本的な考え方 1 VFMとは (11)」の新設

(11) VFMの源泉の要素としては、ライフサイクル全体を民間にゆだねること、つまり、リスクの適切な分担、組み合わせのメリット、早期実施による便益の向上等が挙げられ、これらを明確に意識し、どのように向上させていくのかについて議論することが重要である。

本項では、VFMの評価に当たっては、VFMの源泉は何かということは今一度明確に認識し、それらをどのように向上させていくのかにつき議論すべき旨、明示している。

VFMの源泉の要素としては、リスクの適切な分担、現物の単価、サービスの単価、組み合わせのメリット、ライフサイクル全体の民間委託、早期実施等が挙げられる。このうち、ライフサイクル全体を民間事業者にゆだねるということが、VFMの源泉の大きな要素ではないかと考えられる。この具体的な内容としては、取引費用（Transaction Cost）、垂直的統合利益、リスクの適正な(官から民への)移転等が考えられる。特に、リスクについてはVFMの源泉の主要なものの一つであるにもかかわらず、リスク分担のあり方やその評価に関しては、VFMガイドラインでも記述が少なく、また、公共側の認識も薄い。あらためて中心課題として議論することが不可欠である。

「－ VFM評価の基本的な考え方 3 VFM評価を行う時点」の改定

- (2) また、上記1(10)で述べたとおり、VFM評価は事業の企画、特定事業評価、事業者選定の各段階において実践を試み、事業のスキームについて検討を深めつつ、改善を図るべきものである。この意味では、導入可能性調査を実施する段階においてもVFM評価を行うことが必要である。
- (3) また、事業者選定時点においても、選定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と共に、前提条件等のレビューを通じ、考え方の適切さを検証することが適当である。この場合、PSCについては、原則として、特定事業の選定において算定したものを使用する。

本項では、上記1(10)に記載された事業の企画、特定事業評価、事業者選定の各段階におけるVFM評価の必要性の議論を踏まえ、導入可能性調査段階及び事業者選定段階におけるVFM評価の必要性を示している。

イ VFM評価に関する実務的課題

実務的課題に対応するために、VFMガイドラインに解説を追加した。特に管理者等から要望が多い、「割引率の設定方法」、「PSCの算出根拠」、「PFI事業のLCCの算出方法」について詳しく解説を行った。

主な留意点として、PSCとPFI-LCCを比較する際には、その計算の根拠も共通していることが原則であること、PFI-LCCでは算定されているが、PSCでは必ずしも算定されていない、間接コスト、取引費用（Transaction Cost）の算定の仕方等いわば「見えざるコスト」の算定のあり方につき、リスク調整のあり方とあわせ、今後、さらに検討を深めるものであること等を挙げている。

2 「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」の改定 (平成19年6月29日)

「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。)は、事業者選定における審査方法及び総合評価方式について改定されている。前項で示したとおり、同時期にVFMガイドラインの改定についてPFI推進委員会にて議論がなされていたが、VFMの評価と事業実施プロセスとは密接な関連があるため、事業実施プロセスに関わるさまざまな課題のうち、特に必要なものについて、プロセスのガイドラインの改定をすることになった¹²。

具体的には、事業者選定における審査方法に審査委員会の審議に係る留意事項を追加し、また、事業者選定において総合評価方式を原則とする平成17(2005)年のPFI法改正にあわせ改定した。具体的な改定内容は以下のとおり。

(1) 事業者選定における審査方法について

PFI事業においては、総合評価を行う際の審査委員会が具体的に提案書を審査する形になっているが、必ずしもその提案の専門性に見合った委員が審査をしているわけではないという実態があるという指摘があった。また、審査委員会が提案書を審査するにはある程度時間をかける必要があるが、実際には必ずしも提案内容の審査に十分な時間をかけていないという状況があるという指摘があった。

以上のような課題に対処するために、審査委員会の審査の方法と、審査委員会を設ける場合等の留意点の整理を行った。

これらの具体的な改定は「ステップ4. 民間事業者の募集、評価・選定、公表」の「4-1 民間事業者の募集、評価・選定」の「(11) (審査方法)」で行われている。

ア コンサルタントの活用に関する改定(11)の)

外部のコンサルタント等の活用を図ることが有効な場合としては、例えば公共施設等の管理者等が、事業提案につき要求水準を満たすか否かの審査を行う際に活用すること等が考えられるが、この場合、上記1-1(6)に留意する。

具体的に、コンサルタントを活用することが有効な場合の例として、事業提案の業務要求水準との適応性の確認のケースを新たに示している。

イ 審査委員会を設ける場合の留意事項に関する改定(11)の)

¹² 本節の枠内で、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」の一部を抜粋している。なお下線部は改正箇所である。

また、審査委員会を設ける場合、次の点について留意する。

ア 審査委員会委員を事前に公表すること。

イ 審査委員会の位置付け及び審査委員会で審査する事項を明確にし、事前に公表すること。

ウ 設計等の技術的評価の定量化を図り、各項目について複数の委員による評価を行う等、評価の客観性を確保するような措置を講じること。

エ 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。

オ 審査委員会での審査に当たっては、十分な時間的余裕を持って審査できるよう配慮すること。

また、審査委員会の審査の効率性及び実効性を確保するため、必要に応じ提案の内容の要約版を応募者に提示させる等の工夫を行うこと。なお、要約版を応募者に提示させる場合は、その負担に配慮するとともに、その位置付けを明確にすること。

なお、いずれの場合においても、民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。

専門性の高い審査事項については、専門性の高い審査委員の選定や専門分野ごとの審査を行うこと、審査にあたっては十分な時間的余裕を確保する配慮の必要性に加え、審査の効率性・実効性確保のため、応募者による提案内容の要約版を提示させる等の工夫の必要性が示されている。

(2) 総合評価について

民間事業者の選定にあたっては、通常の公共事業の場合、価格で評価すること（価格評価方式）が原則であり、一定の事情がある場合については総合評価を行うことも認められることになっている。しかし、PFIの場合、民間事業者の創意工夫が発揮されるよう、価格だけではなく国民に提供されるサービスの質も含めて評価すること（総合評価方式）が原則となっている。これは、平成17(2005)年にPFI法が改正された際、第8条第2項に明記された。

この平成17(2005)年のPFI法改正を踏まえ、プロセスに関するガイドラインでは、いわゆる総合評価方式が原則である旨、改定が行われた。

具体的には、以下のとおり「ステップ4. 民間事業者の募集、評価・選定、公表」の「4-1 民間事業者の募集、評価・選定」の「(1) (基本的な考え方)」の該当部分が、改定されている。

- (1) 特定事業の選定に続いて、これを実施する民間事業者の募集、評価・選定を行う。民間事業者の募集、評価・選定に当たって、別途適用を受けるべき現行法制度がある場合はこれに従うこととなるが、いずれの場合においても、次の事項に留意する。

「公平性原則」にのっとり競争性を担保しつつ「透明性原則」に基づき手続の透明性を確保した上で実施すること。

できる限り民間事業者の創意工夫が発揮されるよう留意すること。このため、民間事業者の有する技術及び経営資源、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対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする。

- (3) 性能発注を行うに当たっては、これに応募する民間事業者の創意工夫の結果を適切かつ客観的に評価することが必要である。このため、民間事業者の提案を評価するための客観的な評価基準の設定が必要となる。さらに、公共サービスの水準等について、やむを得ず定性的な評価基準を用いる場合でも、評価結果の数量化により客観性を確保することが必要である。このような評価を行う場合には、次の事項に留意する。

原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとするが、その場合には、評価項目、評価基準、配点等を募集の際にあらかじめ明示すること。

(会計法令の適用を受ける場合)

- (10) 会計法令の適用を受ける契約によって実施される事業については、次の事項に留意する。

民間事業者の選定については、会計法令に基づき、一般競争入札によることが原則である。

一般競争入札においては、民間事業者の有する技術及び経営資源、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対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により選定を行うものとする(いわゆる「総合評価一般競争入札」)。

1 VFMの算出及び公表における現況と課題

PFI法第8条では、管理者等は、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は、客観的な評価を行い、その結果を公表しなければならないとされている。他方、実際の実施事例等を見ると、特定事業の選定結果の公表内容や民間事業者の選定段階におけるVFMの公表については、管理者等の対応が必ずしも一様ではないため、VFM評価の十分な透明性や客観性を確保できていないとの指摘もみられる。

ここでは、VFM算出及び公表における現況と課題について整理する。

2 総務省「PFI事業に関する政策評価書」(平成20年1月)

総務省は「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づき、政府全体の統一性を確保する見地から評価する必要があるもの、総合的な推進を図る見地から評価する必要があるものについて、政策評価を実施しており、この一環として平成17(2005)年12月から平成20(2008)年1月にかけて、PFI事業に関する政策評価を実施し、平成20(2008)年1月に内閣府に対して勧告を行っている。

主な勧告事項は VFM算出の客観性・透明性の確保、官民のリスク分担、施設の設計・建設段階のモニタリング、民間事業者の創意工夫の発揮や応募しやすい環境の整備の4点である。特にVFM評価については、VFM算出の具体的な方法を示すなどガイドラインの充実、VFM算出にかかる事例の蓄積・情報提供、支援方策の充実が求められている。また、VFMの算出過程や算出方法を公表することについても、当面既存のVFMガイドラインの趣旨の普及啓発をはかること等所要の措置を講ずることが求められている¹³。

¹³ 次頁の枠内で、総務省「PFI事業に関する政策評価書」(平成20年1月)の一部を抜粋している。

VFM 算出の客観性及び透明性を確保するため、次の事項を実施すること。

公共施設等の管理者等における VFM の適切な算出が推進されるよう、

）VFM 算出の具体的な方法を示すなどガイドラインを充実させること、

）VFM 算出に係る事例を蓄積し、情報提供すること、

）コンサルタントへの委託の要否を検討する際に VFM を試算することや、コンサルタントが算出した VFM をチェックすることができる知識を習得できる研修を開催することなど、VFM 算出に係る支援方を充実させること。

特定事業の選定時においては、PSC、PFI の LCC、割引率等 VFM の算出過程や算出方法を公表することについて、当面 VFM ガイドライン等の趣旨の普及啓発を図ること等所要の措置を講ずること。また、民間事業者の選定時においては、選定事業者が決定された後、当該選定事業者の事業計画に基づく VFM が算出されるとともに、その算出方法を含め公表することについて、当面 VFM ガイドライン等の趣旨の普及啓発を図ること等所要の措置を講ずること。

独立採算型 PFI 事業の選定のための評価における需要予測及び収益性の積算に資する事例を蓄積し、情報提供すること。

リスク分担が円滑に行われ、適切なリスク管理が行われるようにするため、リスク項目の分担内容及びその分担の理由を明示した事例を蓄積し、情報提供すること。また、事例蓄積を通じて、リスク分担及びリスク管理などリスクマネジメントを行う際に実務上必要な事項を明確にするため、これをガイドラインに盛り込むこと等所要の措置を講ずること。

施設の設計・建設段階でのモニタリング事項を明確にするため、これをガイドラインに盛り込むこと等所要の措置を講ずること。また、SPC が設立されていない場合における選定事業者の経理上の独立性を確保する上で必要な事項を明確にするため、これをガイドラインに盛り込むこと等所要の措置を講ずること。さらに、モニタリングの具体的な方法に関する事例を蓄積し、情報提供すること。

民間事業者の創意工夫の発揮や応募しやすい環境を整備し、PFI 事業として適切な審査を行うため、次の事項を実施すること。

要求水準の明確化のための方策等性能発注の在り方に関する事項をより明確にするため、これを具体的にガイドラインに盛り込むこと等所要の措置を講ずること。

募集内容を民間事業者に適切に伝えるために必要な質疑応答の機会及び期間の設定を公共施設等の管理者等が行うべきことについて、関係省庁連絡会議幹事会申合せの趣旨の周知を徹底するとともに、その具体的な手順を明確にするため、これをガイドラインに盛り込むこと等所要の措置を講ずること。

提案項目の絞り込み、要求水準の明確化、提案様式の標準化など提案に係る負担軽減策を講ずること。

民間事業者から創意工夫が発揮された提案を引き出したり、民間事業者の提案費用に係る負担を軽減したりするために、公共施設等の管理者等が工夫した事例を蓄積し、情報提供すること。

3 VFM 算定方法等の公表に関するアンケート結果

本項においては、平成 19（2007）年 12 月までに PFI 事業の実施方針を公表した事業のうち、PFI 事業の実施を中止したもの等を除いた 287 事業を対象としたアンケート結果の VFM に関連する項目について分析する。なお、アンケートに対して回答があったのは、165 事業（回収率 58%）である。

VFM の客観性及び透明性を高めるためには、その算出過程や算出方法を公表する

こと等の手法が有効であると考えられる。本アンケート調査では、特定事業選定時及び事業者選定時のVFMに関して、現時点で実際にどのような形で公表が行われているかを把握することを目的としている。

(1) 特定事業選定時のVFMに関する事項について

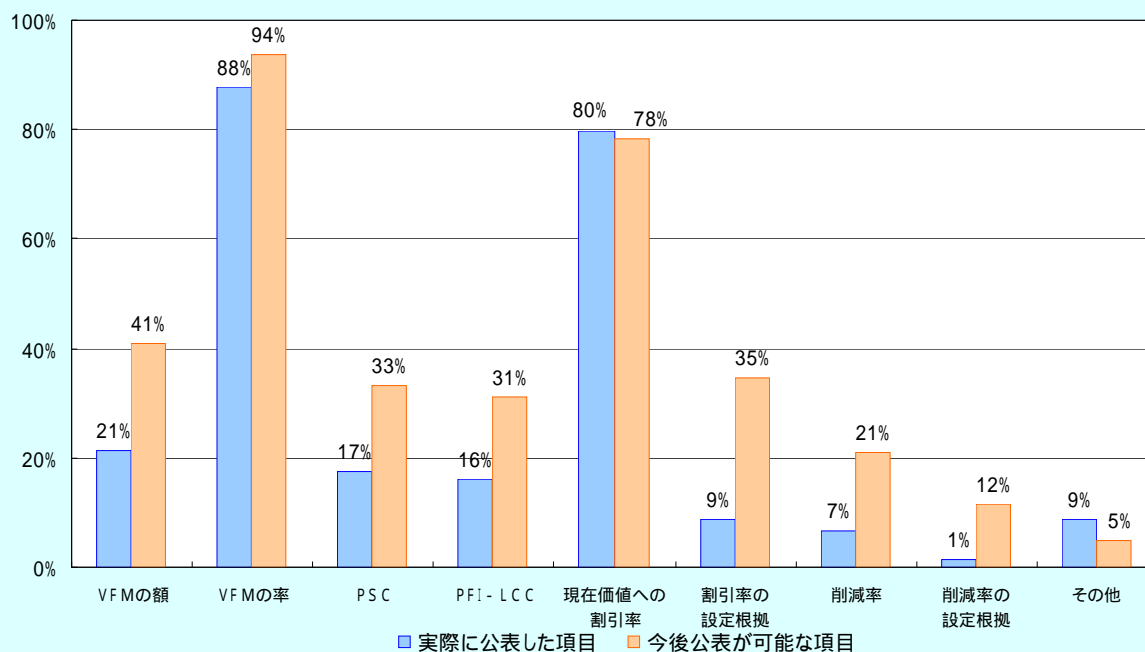
ア 特定事業選定時のVFMの公表

本アンケート結果では、特定事業選定時に公表した内容として、VFMの率を挙げた事業が88%と最も多く、次いで現在価値算出のための割引率を挙げた事業が80%あった(図表3-3-1)。その他の公表内容としては、「インフレ率」「リスク調整値」などが挙げられた。

また、実際に公表したかどうかにかかわらず今後公表が可能かについては、今後公表が可能な事業の割合が、実際に公表した事業の割合を、ほぼ全ての項目で大きく上回っており、今後、公表内容を拡大する余地があることがうかがえる(図表3-3-1)。

なお、図表3-3-1中の「削減率」とは、PFI方式で実施することによって一定の比率で各費用の削減がみられるものと想定する方法を用いた場合の比率を指す。VFMガイドラインでは、やむを得ず削減率を採用する場合でも、少なくとも合理的な根拠が必要であり、そうでない場合には厳にその採用は慎まれるべきであるとされている。

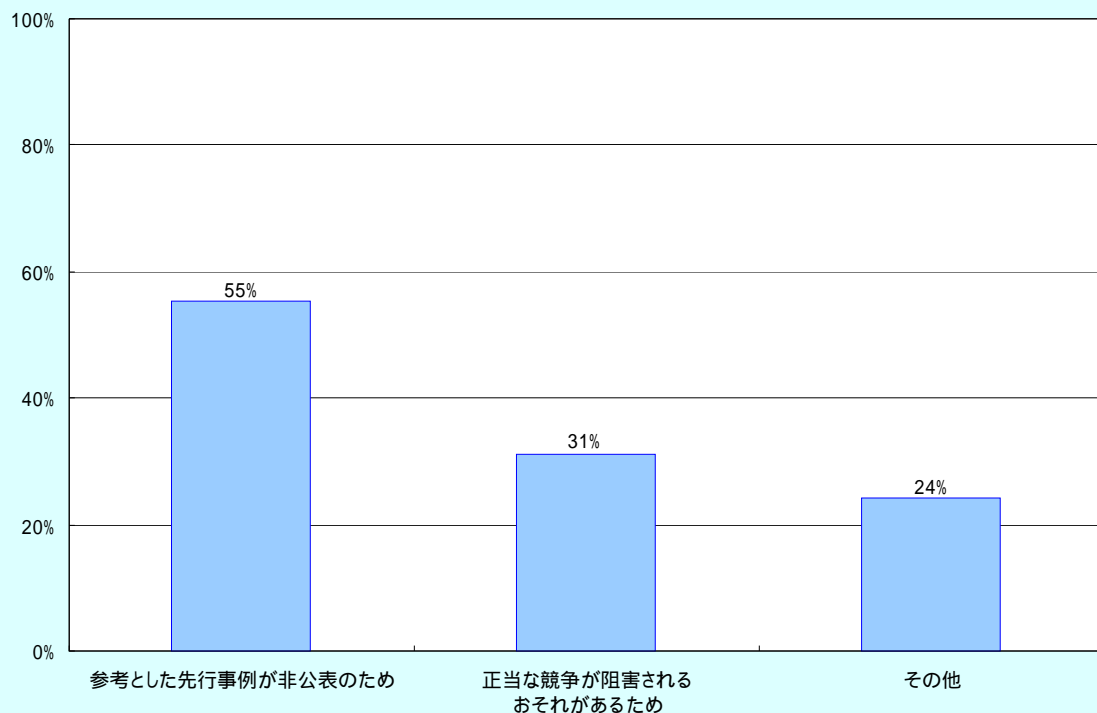
図表 3-3-1 特定事業選定時のVFM算定結果公表項目



また、特定事業選定時にVFMの率を公表したが、額を公表しなかった理由として

は、参考とした先行事例が非公表だったためとした事業が 55%と最も多かった(図表 3-3-2)。また、正当な競争が阻害されるおそれがあるためとした事業が 31%あり、その他の回答の中でも主に国からの回答の中には、「予定価格が類推される恐れがあるため」等の理由が挙げられた。国が管理者等である場合には、予算決算及び会計令(昭和 22 年 4 月 30 日勅令第 165 号)の規定により、一般競争入札により落札者を決定するときには、予定価格の公表ができないのに対し、地方公共団体が管理者等である場合には、このような法令・規定はなく、その判断により予定価格の公表の可否を決定することができる。よって国及びその判断により予定価格を公表していない地方公共団体については、VFM の率と額を公表することにより、予定価格が類推されること等への懸念を持っているものと考えられる。

図表 3-3-2 特定事業選定時に VFM の率を公表したが、額を公表しなかった理由



(注) 複数回答 (N = 103)

イ 特定事業選定時の「PFI-LCC」の算定方法

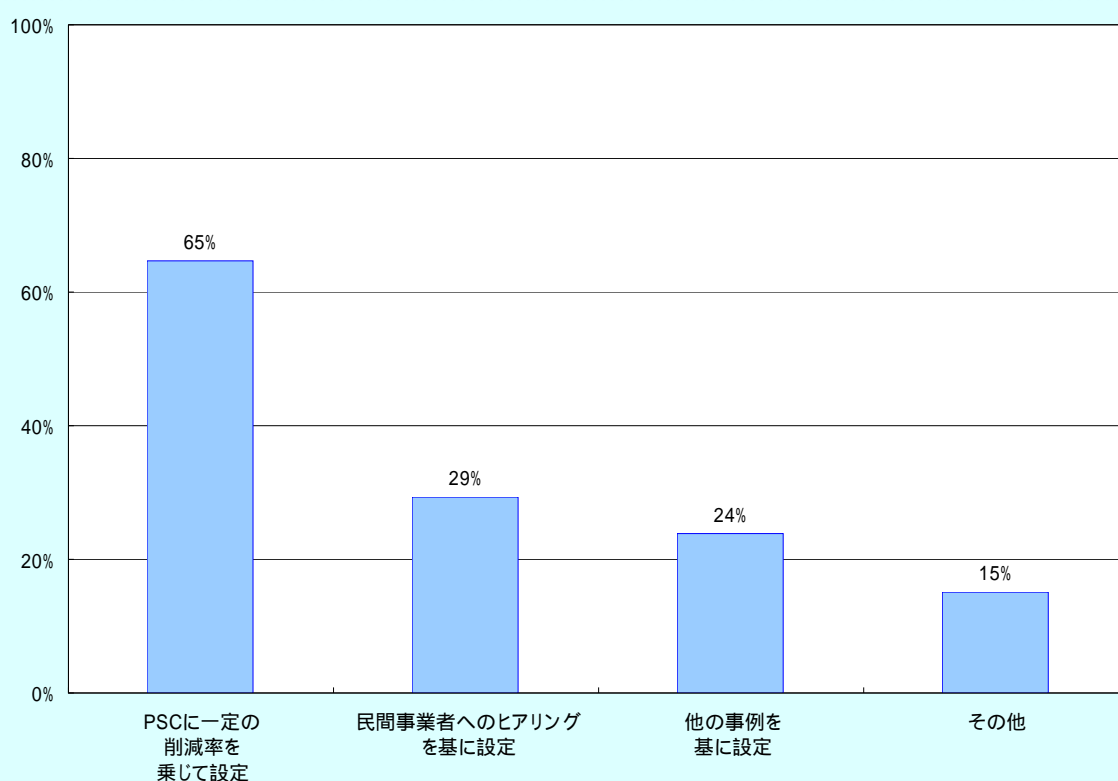
PFI-LCC について、VFM ガイドラインでは、「民間事業者が当該事業を行う場合の費用を、設計、建設、維持管理、運営の段階ごとに推定し、積み上げ、その上で公共施設等の管理者等が事業期間全体を通じて負担する費用を算定する」こととしている。また、「積み上げに当たっては、コンサルタント等の活用や類似事業に関する実態調査や市場調査を行う等して、算出根拠を明確にした上で、民間事業者の損益計画、資

金収支計画等を各年度毎に想定し、計算する」との留意点も挙げている。

しかし、特定事業選定時の PFI - LCC の算定方法の実態についてアンケート調査をしたところ、PSC に一定の削減率を乗じて設定した事業が 65% と最も多かった(図表 3 - 3 - 3) ¹⁴。

さらに、特定事業選定時の PFI - LCC の算定方法の公表については、公表しなかった事業が 63% あり、公表した事業の数を上回った(図表 3 - 3 - 4)。公表しなかった理由としては、「入札への影響を懸念した」、「参考とした先行事例が非公表だった」、「コンサルタントのノウハウであるため非公表とした」などが挙げられた。

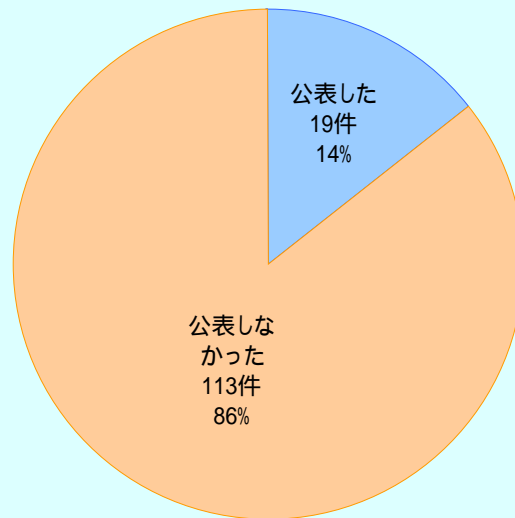
図表 3 - 3 - 3 PFI-LCC の算定方法



(注) 複数回答 (N = 147)

¹⁴ VFM ガイドラインに記載されているように、このような削減率を用いる場合には、削減率に合理的な根拠があることが必須条件であることに留意しなければならない。102 ページ「4 VFM の透明性・客観性確保に向けた動き」参照

図表 3 - 3 - 4 PFI-LCC の算定方法の公表



(注) N = 132

(2) 事業者選定時点の VFM に関する事項について

ア 事業者選定時の VFM の確認及び検証

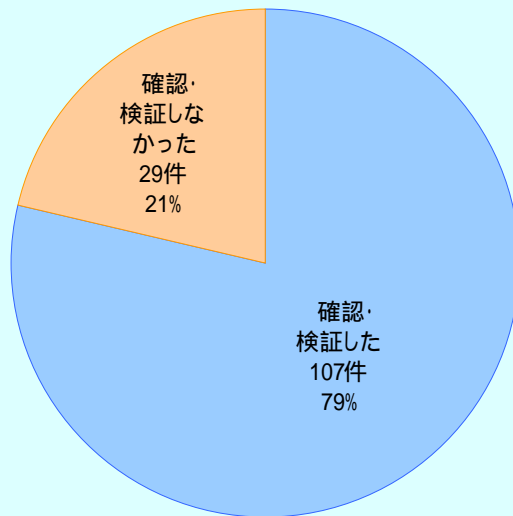
前項で述べた VFM ガイドラインの改定では、「事業者選定時点においても、選定する民間事業者の事業計画について VFM があることを確認すると共に、前提条件等のレビューを通じ、考え方の適切さを検証することが適当である。」という項目が新たに追加されており、具体的な事業者提案に基づいた VFM の確認を行うことが求められている。

本アンケート結果では、事業者選定時の VFM について確認・検証を行ったとした事業が 79% (107 件) あり、現時点でも多くの事業で選定事業者の計画に基づいた VFM の算定が実施されていることが明らかとなった (図表 3 - 3 - 5)。

また、VFM ガイドラインでは、事業者選定時の VFM 算定にあたり、事業者提案金額と比較する PSC については、「原則として、特定事業の選定において算定したものを使用する」とされている。これは、特定事業選定時の VFM と事業者選定時の VFM を平等な条件で比較する必要があるためである。

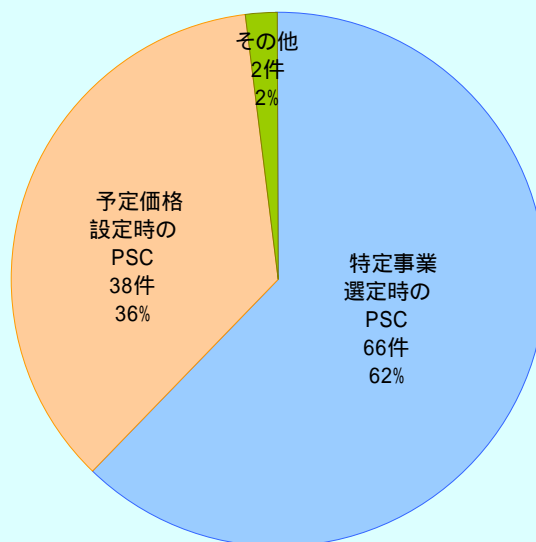
本アンケートの結果では、事業者提案金額と比較した金額としては、特定事業選定時の PSC とした事業が 62% (66 件)、次いで、予定価格設定時の PSC とした事業が 36% (38 件) であった (図表 3 - 3 - 6)。その他としては、「予定価格」、「導入可能性調査時の PSC」の回答があった。

図表 3-3-5 事業者選定時のVFMの確認・検証の実施



(注) N = 136

図表 3-3-6 事業者提案金額と比較した金額



(注) N = 106 (確認・検証を行った事業のうち、無回答を除く)

イ 事業者選定時のVFMの公表

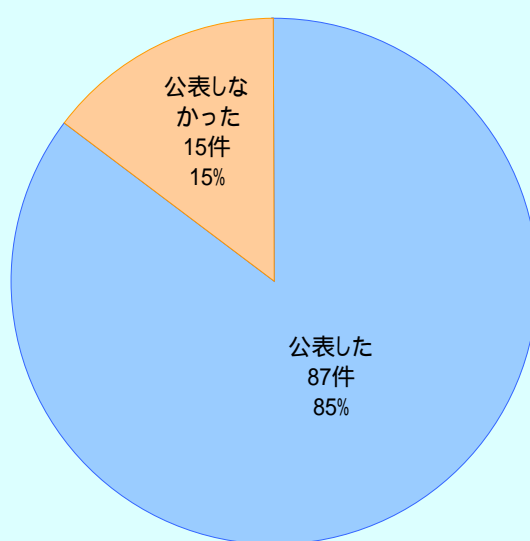
事業者選定時のVFMについても、特定事業選定時と同様に、可能な限り結果及び根拠が公表されることが望ましいと考えられる。

本アンケート結果では、事業者選定時のVFMの算定を行った事業のうち事業者選定時のVFMを公表した事業は85% (87件)あり、事業者選定時のVFMの算定を行

った事業のうち、結果を公表していない事業は少数であることが明らかとなった（図表 3 - 3 - 7）。

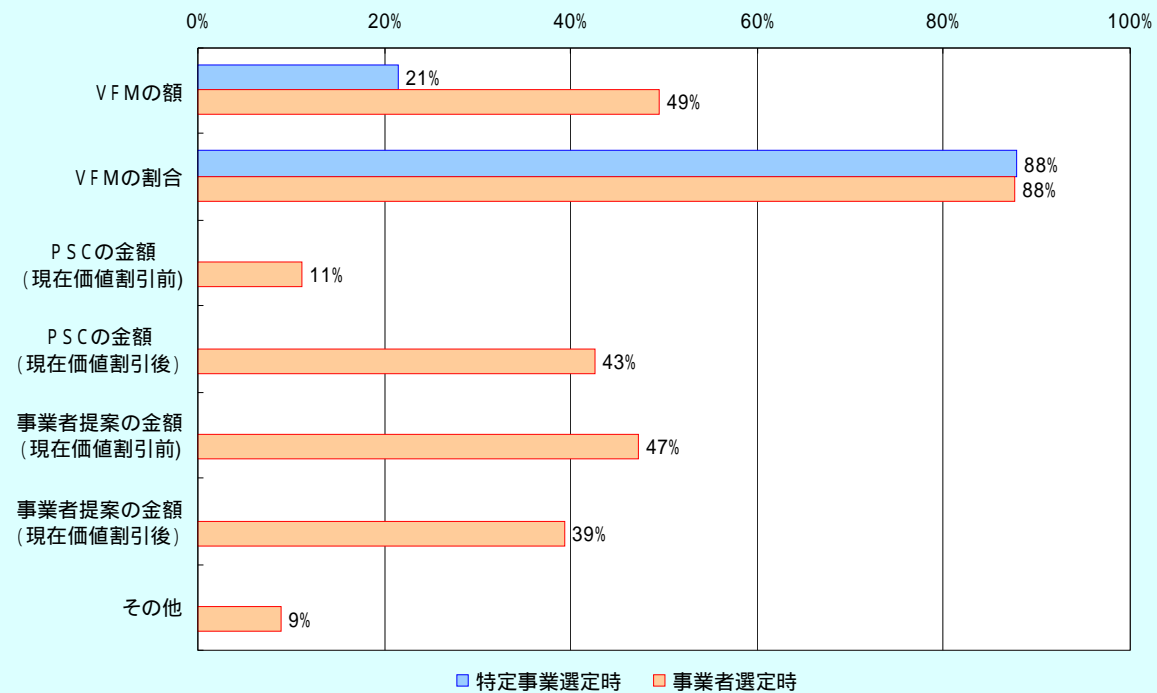
また、事業者選定時の VFM の公表内容としては、「VFM の割合」を挙げた事業が 88% と最も多く、次いで「VFM の額」（49%）、「現在価値割引前の事業者提案金額」（47%）の順で回答があった。特定事業選定時と比較すると、事業者選定時の「VFM の割合」を公表している事業の割合は同程度に高く、さらに「VFM の額」を公表している事業の割合も特定事業選定時を大きく上回っている（図表 3 - 3 - 8）。

図表 3 - 3 - 7 事業者選定時の VFM の公表



（注） N = 102（確認・検証を行った事業のうち、無回答を除く）

図表 3-3-8 VFMの公表内容



(注) 1. 複数回答
 2. 特定事業選定時 N = 149、事業者選定時 N = 89
 3. 特定事業選定時のデータは、「VFMの額」、「VFMの割合」の2項目のみ

4 VFMの透明性・客観性確保に向けた動き

本アンケート結果では、公表内容の決定における最大の要因は他事例に倣ったとされており、今後は、よりVFMの透明性・客観性を確保すべくグッドプラクティスを普及していくことが望まれる。そのための一つの方法として総務省の政策評価書にあるように、特定事業選定時のVFMについてPSCやPFI-LCC、割引率等の算出過程や算出方法の公表について、VFMガイドライン等による趣旨の普及啓発をはかることは有効であろう。また、事業者選定後のVFMについても、VFMを算出すること及びその算出方法や公表について同様の普及啓発をはかることは有効であろう。

また、アンケート結果から、PFI-LCCの算定に削減率が安易に使用されている可能性があること懸念される。合理的根拠がない場合には削減率を使用すべきでないという点においても、今後VFMガイドラインの周知徹底をはかっていくべきである。

以上のように、各段階に応じて公表すべき内容や公表方法等について、統一的な考え方を示していくこと等、早急な対応が必要である¹⁵。

¹⁵ このため、上記趣旨を踏まえPFI推進委員会(平成20年7月15日)において、VFMの透明性・客観性の確保の観点から「VFM(Value for Money)に関するガイドライン」の改定が行われたところである。「VFM(Value for Money)に関するガイドライン」http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline3_v.pdf、「VFM(Value for Money)に関するガイドラインとその解説」http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline3_vk.pdf

1 英国等における標準化の状況

(1) PFI 契約の標準化

英国では、1999年、財務省(HM Treasury)より Standardisation of PFI Contracts(SoPC : 「PFI 契約の標準化」)が発表された。これは契約書に盛り込まれるべき内容を詳細に示したガイダンスであり、多くの具体的な条文例も記載されている。その後第2版が2002年に、第3版が2004年に、そして第4版が2007年に公表されている。第1版、第2版は拘束力を有していないが、第3版、第4版は拘束力を有しており、これらと異なる定めを行う場合には、財務省の承認を得る必要がある¹⁶。さらに「PFI 契約の標準化」を踏まえて、4ps (Public Private Partnerships Programme)及び各省庁では、財務省によって承認された個別の分野の標準契約書を示している。

(2) 4ps による調達パック (Procurement Pack)

4ps は、自治体の調達に関する総合的なサポートを行うために、イングランドとウェールズの自治体協会により1996年に設立された。自治体のPPP・PFI事業に関するアドバイザリーサービス、自治体職員のトレーニングを行っている他、分野ごとに調達パック (Procurement Pack) を公表している。

調達パックは、どの分野も構成はほぼ同じであり、序：調達パックの説明、第1部 戦略的背景 (Strategic Context)、第2部 事業の実施、第3部 事業の計画、第4部 業務要求水準 (の説明)、第5部 支払メカニズム、第6部 標準契約 (の説明)、第7部 事前資格審査、第8部 競争的対話、第9部 落札者の決定、第10部 (入札手続の) 完了時の問題となっている。さらに、分野別の業務要求水準、標準契約その他入札に関連する書類の各種の標準文書が添付されている。

現在では以下の分野で調達パックが公表されている。

- ア 「PFI 契約の標準化」第3版に対応した標準契約を含むもの
 - ・住宅PFI (Housing PFI : 2004年)
- イ 「PFI 契約の標準化」第4版に対応した標準契約を含むもの
 - ・複合施設PFI (Joint Service Centres: PFI and NHS LIFT : 2007年)
 - ・消防及び警察 (Fire and Rescue Service and Police : 2007年)
 - ・ソーシャルケア (Social Care : 2008年)
 - ・街灯 (Street Lighting : 2008年)

¹⁶ 拘束力を有しない部分もある。「PFI 契約の標準化」第4版 1.4.1 参照

- ウ PFI クレジットの対象外のため財務省の承認を受けていないが、「PFI 契約の標準化 (SoPC)」第 4 版に準拠した標準契約を含むもの
- ・スポーツ及びレジャー (Sports and Leisure : 2007 年)

(3) その他の分野での標準化

ア Building Schools for the Future (BSF : 将来のための学校建設)

BSF とは、PFI、DB (Design and Build : 設計建設) 等を用いてイングランドの全中学校 (Secondary School 約 3500 校) を 21 世紀にふさわしい水準の施設とするために建替え、改修等を行うプログラムのことである。同時に学校を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) とすることも目指している。BSF は、2003 年 2 月に創設され、第 15 次 (Wave) 計画まで実施される予定であり、15 年間で 450 億ポンドの投資を見込んでいる。第 1 号案件は 2007 年 9 月に開校し、2008 年 9 月現在で 35 校が開校している。

本スキームの特徴は、各地域で民間事業者とともに自治体も出資した LEP (Local Education Partnership)¹⁷ が組成されていることがある。LEP が PFI の SPC の株式を保有する仕組みとした上で、BSF の事業の計画から遂行までを自治体が主体的に関与することが想定されている。

また、BSF では、ノウハウの共有のために様々な工夫がなされている。例えば、BSF 用の詳細な各種ガイドライン、標準文書 (入札関係文書、PFI 事業契約及び解説、業務要求水準、設計建築契約、マネジメントサービス契約など) が整備されている。さらに、PUK と教育技能省 (Department for Education and Skills)¹⁸ の出資で設立した Partnerships for Schools (PfS) が BSF の各案件をサポートしている。PfS は、LEP の出資者として全 BSF スキームに関与しており、各種標準文書、ガイドラインも PfS のウェブサイト公表されている¹⁹。

それぞれのプロジェクトでも、初めに少数の学校で行ってから残りの学校についての作業を始めるなど、ノウハウを生かすための工夫がなされている。さらに、一校 Pathfinder プログラムが導入されている²⁰。

¹⁷ LEP は、長期的なパートナー関係の構築を目指して、民間企業 8 割、Partnerships for Schools (PfS : PUK と教育技能省の出資で設立) 1 割、自治体 1 割の割合の出資により作られるジョイント・ベンチャーである。なお、自治体は、LEP との間で戦略的パートナー契約を、PFI プロジェクト会社との間で PPP 事業契約を締結する。

¹⁸ 省庁再編により、2007 年 6 月より子供学校家庭省 (Department for Children, Schools and Families) が出資者となっている。

¹⁹ <http://www.partnershipsforschools.org.uk/library/library.jsp>

²⁰ 第 10 次から第 15 次計画の対象となっている地域において、教育施設の改善方法のテストのために行われるプログラムのこと。国からの補助がなされている。

イ LIFT (Local Improvement Finance Trust)

英国には、多くの住民が病気になったときにはじめに訪れる施設として、プライマリーケア施設がある。このプライマリーケア施設（8割以上は民間所有）は、特に都市部において老朽化が進み、かつ、老朽化のため医者が確保できないという状況が生じていた。しかし、プライマリーケア施設への公共投資は限定され、一方、多くの施設は民間からの投資も期待できなかった。そこで、2000年に保健省 (Department of Health)によって質の高い医療のためのワンストップサービス施設としてのプライマリーケアセンターを創設するための制度、LIFT(Local Improvement Finance Trust)が作られた。この制度では、地域ごと(原則として Health Authority の管轄区域ごと)に LIFTCo が設立されている。LIFTCo ではプライマリー施設の建設、維持管理を行い、施設を一般開業医などに賃貸し賃料を受領するという独立採算型 PFI (BOO) 類似の枠組みが採用されている。なお、はじめの 42 事業の資本投資見込額は 7.11 億ポンドである。

LIFT では、PFI 及び初期の LIFT プロジェクトの経験をもとに文書の標準化、ノウハウ共有が進められ、大量の標準文書及びガイダンスによってコスト削減をはかっている²¹。また、保健省及び PUK が出資した PfH (Partnerships for Health) が全 LIFT 案件にアドバイザー、株主として関与しており、LIFT の第 1 次計画及び第 2 次計画においては全ての事業のために一括して財務、法務に関する民間コンサルタントを選任した。重要な問題は中央で解決することとすることにより同じ問題が各地で生じることを防ぐこと、各地域がコンサルタントを効率的に活用できるようにすることを目指している。なお、PUK の PfH の持ち分は 2006 年に保健省に譲渡され、PfH の機能は保健省の内部に移転している。

ウ その他

保健省 (Department of Health) では、病院 PFI に関する標準契約、標準業務要求水準の他、各種のガイダンスを公表している²²。防衛省 (Ministry of Defence) では、「PFI 契約の標準化 (SoPC)」第 3 版に準拠した標準契約を公表している (2008 年 10 月現在、第 4 版に準拠したものにするために改訂中)²³。環境食糧地方省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs) では、廃棄物関係インフラに

²¹ 標準文書化が進んだ第 3 次計画におけるコンサルティング費用 (1 件当たりの平均) は、第 1 次計画の半分以上になっている。National Audit Office: Innovation in the NHS: Local Improvement Finance Trust P15

²² <http://www.dh.gov.uk/en/Procurementandproposals/Publicprivatepartnership/Privatefinanceinitiative/index.htm>

²³ <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/FinanceandProcurement/PFU/TheModPrivateFinanceInitiativeProjectAgreementVersion1.htm>

ついて独自の調達パックを用意している²⁴。

コラム
2

業務要求水準の標準化と KPI について

英国においては、分野ごとに業務要求水準が標準化され、現在、学校（BSF）、病院、街灯、消防署・警察署、ソーシャルケア、スポーツ・レジャーの各分野で公表されています。しかし、契約とは異なり、分野ごとにフォーマットや用語の使い方が異なっていることがあるので注意が必要です。

例えば、病院 PFI に関する標準業務要求水準では、項目ごとにパフォーマンス指標、重要度、許容範囲、猶予時間、モニタリング方法等が記載されている他、これらとは別にパートごとに KPI (Key Performance Indicator) として、民間事業者のパフォーマンスの傾向をみるための指標（例えば従業員の定着率、正当な苦情の数等）が作成されています（平成 18 年度アニュアルレポート 158 頁以下参照。なお、KPI は 2007 年 4 月の改訂版では、継続的改善指標 (Continuous Improvement Indicators) に名称変更）。ソーシャルケア、スポーツ・レジャー、学校の PFI の標準業務要求水準でも、病院 PFI のものに類似した形式が用いられ、モニタリング方法等が項目ごとに記載されていますが、KPI ないし継続的改善指標が各パートについているという形にはなっていません。一方、消防署・警察署については、KPI という用語は使用されていますが、内容はむしろパフォーマンス指標に近いもので、病院 PFI のものとは異なっています。

(4) オーストラリア・ヴィクトリア州の標準化に向けた取組

オーストラリア・ヴィクトリア州のパートナーシップ・ヴィクトリア (Partnerships Victoria) は 2001 年に「リスク分担及び契約に関する課題 (Risk Allocation and Contractual Issues)」を公表し、さらに 2005 年に日本でいえばサービス購入型の BOT 事業に適用される「標準的な取引条件に関する指針 (Standard Commercial Principles)」を公表している。本指針と異なる定めをする場合には、財務省 (Department of Treasury and Finance) の承認が必要である。

そして、「標準的な取引条件に関する指針」は 2008 年に改定されている。主要な改

²⁴ <http://www.defra.gov.uk/environment/waste/localauth/funding/pfi/procurement-pack.htm>

定箇所は、建設の遅延の際の治癒、運営段階における介在事由、民間事業者の債務不履行及び公共の権利、光熱費、変更手続、一般的法令変更、不可抗力、解除時の支払などである。

将来的には、取引費用及び交渉に要する時間を減少させるために、標準条項を含むものに改定していくことが想定されている。

2 我が国の標準化に向けた取組

PFI 推進委員会報告（第 1 節参照）では、契約書作成に要するコストの削減、PFI への投資の促進等を目的として、契約の標準化を進めるべきとされた。契約の標準化のための試みには、現に使われている契約の最大公約数のものを作るのではなく、重要な課題を解決するものとなることが期待されている。具体的には、サービス内容・対価等の変更メカニズム、業務要求水準書・モニタリング・支払いメカニズムの連動、中立的な専門家による紛争解決などが挙げられ、これらの点を中心に検討が進められている。

また、PFI 推進委員会報告では、業務要求水準書が管理者等の意図を応募者に示すものであり、ま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ことから、業務要求水準書の具体化、明確化、精緻化がはかられる必要があるとされた。現在、業務要求水準の明確化に向けて、業務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べく、契約の標準化と併せて検討が進められている。

ベンチマーキング及びマーケットテスト

業務要求水準書の変更の際には、サービス対価の変更額の算定方法が重要です。英国で用いられている方法としては、ベンチマーキング（市場価格を調査し、それに応じて対価を決定する方法）や、マーケットテスト（特定のサービスを SPC が入札にかける方法）などがあります。マーケットテスト(Market Testing)は、「市場化テスト」(「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」に基づく官民競争入札)の原語ですが、英国 PFI における Market Testing は日本の市場化テストとは多少異なります。英国 PFI では、SPC を発注者として下請業者を選ぶ入札を行い、入札の管理も基本的には SPC の責任となっています。ただし、公共が応札者として入札に参加し、その結果公共が落札したという事例はあります。ベンチマーキング、マーケットテストについては、一部の分野別標準契約の別紙でも詳細な手順が規定されている他、最近相次いでガイダンス等が公表されています(第 7 節参照)。

1 様々な官民連携手法について

(1) 官民連携手法の概要

従来、公共サービスの供給は公共が担ってきたが、近年、官と民が協調して公共サービスの供給を行う様々な官民連携手法が導入されている。民間が有するノウハウなどが活用されることによって、公共サービスの効率的な供給や質の向上などの実績を挙げている。

第1節に示したとおり、平成19(2007)年11月15日に公表された、PFI推進委員会報告において、PFI以外の官民連携手法とのノウハウの共有・活用についても、「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」として、重点的に検討し速やかに措置を構すべき課題の一つとして取り上げられている。同報告では、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ること、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等が掲げられた。

代表的な官民連携手法としては、例えば、PFI、民営化、第三セクター、指定管理者制度、市場化テスト、包括的民間委託等が挙げられる。それぞれの制度の概要は以下の通りである²⁵。

ア PFI

PFIは、財政再建の取組の一つとして英国で初めて実施された制度である。公共施設整備等の事業において、民間資金・ノウハウを活用することにより、質が高く、コスト効果の優れた公共サービスを提供する手段として我が国に紹介された。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。

PFIの目的は、公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間資金、経営能力及び技術的能力を活用し、効率的かつ効果的に社会資本整備をはかるところにある。

PFIの主な特徴として、(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。

イ 民営化

民営化とは、公共の部門や外郭団体などが民間企業として組織を改め、その民間

²⁵ 民営化は、官民連携手法に含まれないとも考えられるが、本節では便宜上官民連携手法の一つとして扱っている。また、それぞれ紹介する類型は、厳密な定義が定まっていないものもあり、一応の説明に止まることに留意されたい。

企業に既存のサービス業務を委譲することをいう。基本的には利用者からの収入により独立採算で事業を継続することが求められており、採算性の無い事業では成立しない。我が国では、通信事業、鉄道事業、たばこ生産事業などで実施されている。

ウ 第三セクター

第三セクターとは、国又は地方公共団体（第一セクター）と民間企業（第二セクター）とが共同出資して設立する組織体のことを指す。社会資本分野に民間資金・ノウハウを活用する一方で、事業の公共性を確保する必要がある場合などに積極的に導入された²⁶。

しかし、第三セクターの中には赤字の累積等により経営が深刻化しているものあり、設立団体の財政運営に大きな影響を及ぼすこともある。その場合には、事業自体の見直しや抜本的な経営改善が求められる。

エ 指定管理者制度

指定管理者制度とは、公の施設の管理を地方公共団体が指定する法人その他の団体に代行させる制度のことである。公の施設の管理に民間の能力を活用し、住民サービスの向上及び経費の節減等をはかることを目的としている。平成15（2003）年6月の地方自治法改正により導入され、同年9月に同法は施行された。

これにより行政処分に該当する使用許可を指定管理者が行うことが可能となり、また、条例により定められた枠組みの中で、指定管理者が利用料金を設定し、料金収入を自らの収入として収受することも制度上可能となった。

オ 市場化テスト

市場化テストとは、民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から、国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して、その実施を官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を実現する制度のことである。平成18（2006）年6月に「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下、「市場化テスト法」という。）が成立し、同年7月に施行された。

公共が、自ら実施する公共サービスの全般について対象とする点や、官と民が競争入札に参加し、より効率的に業務を実施することができるものがサービスを行うことになる点に特徴がある。

カ 民間委託（包括的民間委託）

以上の他にも、様々な形態の民間委託がある。例えば、性能発注を採用すること

²⁶ 経済社会資本計画（1973）より

により、維持管理・運営の方法の詳細については民間事業者の裁量に任せ、民間事業者の有するノウハウを活用する民間委託がある。これは、一般に包括的民間委託などと呼ばれているが、明確な定義があるわけではない。

(2) 官民連携手法の適切な導入・選定にあたっての留意点

昨今の厳しい財政状況の中で、公共においては行政改革による事業費の節減や公共事業の選択と集中など、効率的な事業実施に努めているところである。低廉かつ良好なサービスを実現する官民連携手法も、公共による効率的な事業実施に貢献しているが、一方で最適な手法を選定しないと十分な効果が得られないこともある。

以下において、官民連携手法を選定するにあたっての留意点を示すこととする。ただし、ここで示す留意点はあくまでも一例に過ぎず、事業によっては他にも様々な留意点が考えられる可能性がある。各発注者である公共が以下のような留意点を踏まえ、それぞれの状況に応じて官民連携手法を選定することが期待される。

ア 官民連携手法を導入・選定する上での前提条件

確保すべきサービスの質の明確化

事業を実施する場合、事業の目的に従って、確保すべきサービスの質を明確化しておく必要がある。新規事業であれば、少なくともどのような質のサービスを提供していかなければならないのか、既存事業であれば、従前の事業と比較しサービスの質をどのようにしていくのか等を明確にすることにより、最適な官民連携手法を選定することが可能となる。サービスの質に比べ財政支出削減が優先される傾向にあるが、サービスを楽しむ住民の視点に立って確保すべきサービスの質を明確化する必要がある。

サービスの質と公共の財政支出削減とのバランス

サービスの質の確保が重要であることは言を俟たないが、厳しい財政状況においては財政支出の削減も求められるところである。行政改革の観点からも無駄なサービスを削減することは重要であるが、いくら財政状況が厳しいからといって、過度にサービスの質を低下させることは必ずしも望ましいことではない。したがって、サービス内容の優先順位を決めた上で、サービスの質と財政支出の削減のバランスについて十分留意する必要がある。

官民連携手法導入自体が目的化しないこと

官民連携手法を選定するにあたっては、各手法の特徴にあわせて決定すべきであるが、例えばPFIを導入することが目的で事業を実施するなど、官民連携手法導入ありきで事業が実施される場合もある。このように、官民連携手法の導入自体が目

的化されてしまうと、当初想定されていた効果が得られない場合もある。このため、どのような目的で当該官民連携手法を導入するのか明確にする必要がある。

イ 官民連携手法の適切な導入・選定にあたっての留意点

様々な官民連携手法がある中で、その手法の導入を決定し最適なもの選定するための前提として、以下の点に留意する必要がある。

当該事業を実施する必要性

新規事業については事業を実施する必要があるかどうか、既存事業については見直す必要があるかどうかについて検討する必要がある。その結果、事業を実施する必要がない場合は事業を中止したり廃止したりすること、また、既存事業の見直しのために、官民競争入札（民間競争入札）を導入する必要がある場合は市場化テストの導入を検討することが考えられる。

公共が事業実施する必要性

当該事業を公共が直接事業を実施する必要があるかどうかを検討する必要がある。その結果、民間の事業としても収益性が確保されることが見込まれ、公共が事業実施する必要がないと考えられる場合には、民営化を検討することが考えられる。

事業実施主体及び事業の性質に関する検討

公共が事業を管理する場合でも、事業実施主体が公共でなければならないかどうか、また、事業の性質上民間に任せることが可能かどうかについて検討する必要がある。法令の制限や公平性・公益性の確保が重視されること等により、民間に任せることができない事業であれば公共が直接事業を実施することが考えられる。

民間資金・ノウハウの活用による費用対効果の検証

民間資金・ノウハウを活用することにより、費用対効果が高くなるかどうかについて検討する必要がある。費用対効果が低い場合は、公共が直接事業を実施することが考えられる。

少なくとも以上の点を考慮した上で、民間資金・ノウハウを活用する必要があるとの結論に至った場合、特徴に応じて官民連携手法を選定する必要がある。

2 PFI以外の官民連携手法とのノウハウの共有・活用について

(1) 官民連携手法の実態及び実務上の課題についてのアンケート調査の概要

PFI、指定管理者制度、市場化テストの実態及び実務上の課題などについて把握するために、内閣府は、平成20(2008)年1月末から2月にかけてアンケート調査を実施した²⁷。

調査対象は、PFIについては、PFI事業で実施方針公表済みの事業のうち運営段階に至っている160事業の管理者等、指定管理者制度については、レクリエーション施設、産業振興施設、基盤施設、文教施設、医療・社会福祉施設の5分野より各12事業を抽出した60事業の管理者、市場化テストについては、既に事業を実施している全事業(計11事業)とした。なお、市場化テストについては、地方公共団体の事業のうち、市場化テスト法に基づいて実施しているものがなかったことから、同法施行以前から地方公共団体で自主的に実施している事業を対象とした。

本アンケート調査の結果、それぞれの制度により実施状況に差があることが明らかとなった。各制度の特徴は以下の通りである。

ア PFI

PFIは、事業期間が長期にわたることに特徴がある。長期間の業務の実施を選定事業者按要求した水準で行わせる必要があるため、リスク分担の検討、定量的な水準を用いた業務要求水準の規定、モニタリングと支払いメカニズムの連動による選定事業者の事業実施水準の確保がなされている割合が高い。さらに、事業内容の検討段階における住民、学識経験者、民間事業者への意見聴取、事業者選定段階における公平性と透明性の確保、問題発生時に協議を行うことの規定、選定事業者破綻時のサービス継続の規定を盛り込むことについては、実施されている割合が高い。しかしながら、職員の処遇方法の具体的な措置の規定や事業実施段階の利用者によるサービス評価、モニタリング結果の公表については、他の制度に比べ実施されている割合が低い。

イ 指定管理者制度

指定管理者制度は、公の施設という広く一般市民に利用される施設に適用されていることから、利用者である住民への配慮が充実している。具体的には、審査委員会の一部の委員を住民から選出する等の受託者選定段階における住民参加の機会の設定や、事業実施段階の利用者によるサービス評価、モニタリング結果の公表を

²⁷ 「PFI制度等の官民連携手法の活用に関するアンケート調査の結果について」
<http://www8.cao.go.jp/pfi/publicprivate.html>

実施している事例が多い。しかし、事業内容の検討段階における住民や学識経験者への意見聴取、受託者選定段階における公平性と透明性の確保、受託者破綻時のサービス継続の規定を盛り込むことについては、他の制度に比べ、実施されている割合が低い。

ウ 市場化テスト

市場化テストは、公共サービスの質と価格の両面において競争する中で、公平性・透明性が十分確保される必要がある。そのため、実施要項の作成時から合議制機関の議を経ることが定められている。このように、透明性・客観性の十分な確保の観点から、従来の実施状況や実施コスト等の開示、受託者選定段階における外部委員任用による公平性・透明性の確保等が実施されている割合が高い。さらに、事業内容の検討段階における住民や学識経験者の意見聴取、職員の処遇方法の具体的な措置の規定、受託者破綻時のサービス継続についての規定を盛り込むことについても、実施されている割合が高い。しかし、受託者選定段階における住民参加は実施されている割合が低い。また、事業実施段階にある市場化テスト事業数が少なく、アンケート回答件数が極めて少なかったため、事業実施段階における実施状況の把握は今後の課題である。

(2) PFI、指定管理者制度、市場化テストのノウハウ共有について

以上の調査結果に示されたように、各制度の特徴を考慮しつつ、これらの官民連携手法を更に充実させていくために、それぞれの官民連携手法が有しているノウハウを共有し、例えば、PFIで培われたリスク分担に関するノウハウを指定管理者制度や市場化テストで活用するなど、各官民連携手法に不足している点を補っていくことが望まれる。官民連携手法のノウハウ共有について、図表3-5-1のイメージが考えられる。

具体的なノウハウの補完のあり方としては、以下が考えられる。

ア 公平性・透明性の確保

市場化テストでは、他の制度に比べ公平性の確保のために実施要領の作成時から合議制の議を経る事がより多く行われている傾向にあり、PFIや指定管理者制度でも同様の対応を検討できる。

PFIや市場化テストでは、指定管理者制度に比べ事業者選定における公平性の確保のための外部委員の任用や、審査基準や審査結果の開示による透明性の確保がより多く行われている傾向にあり、市場化テストでも同様の対応を検討できる。

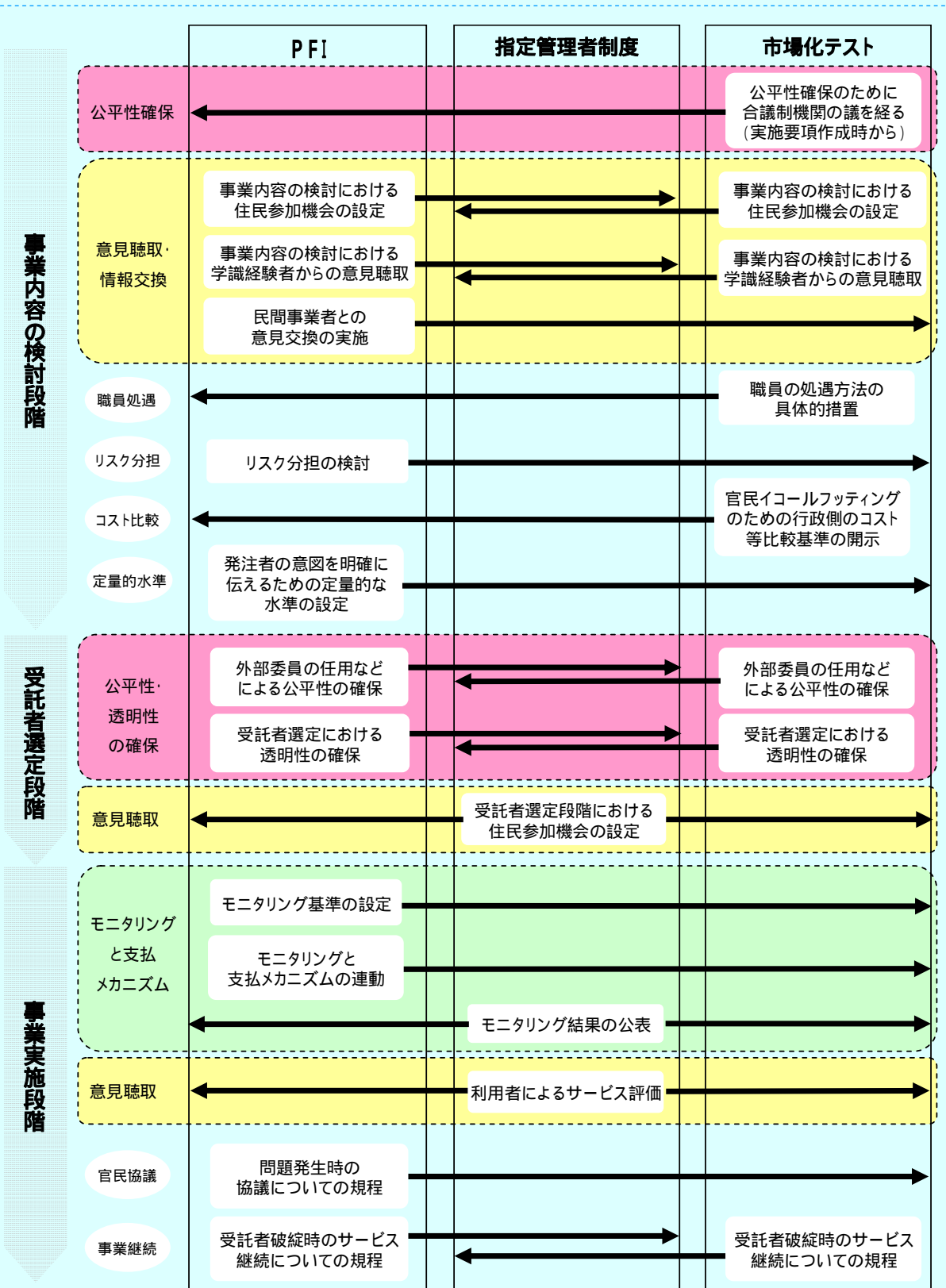
イ モニタリングと支払いメカニズム

PFI では、他の制度に比べ選定事業者の業務実施水準を監査するモニタリング制度の充実と、支払いメカニズムとの連動により、選定事業者に要求された水準の業務を遂行するインセンティブを与えていることが多い傾向にある。指定管理者制度や市場化テストでも同様の対応を検討できる。

ウ モニタリング結果の公表

指定管理者制度では、他の制度に比べモニタリング結果の公表がより多く行われている傾向にあり、PFI や市場化テストでも同様の対応を検討できる。

図表 3-5-1 官民連携手法ノウハウ共有イメージ



(注) 出典：「PFI、指定管理者制度、市場化テスト等の官民連携手法の効果的な活用と適切な選定等について」

第6節 国の補助金・税制等のイコルフットイングの現況

1 国の補助金等のイコルフットイングについて

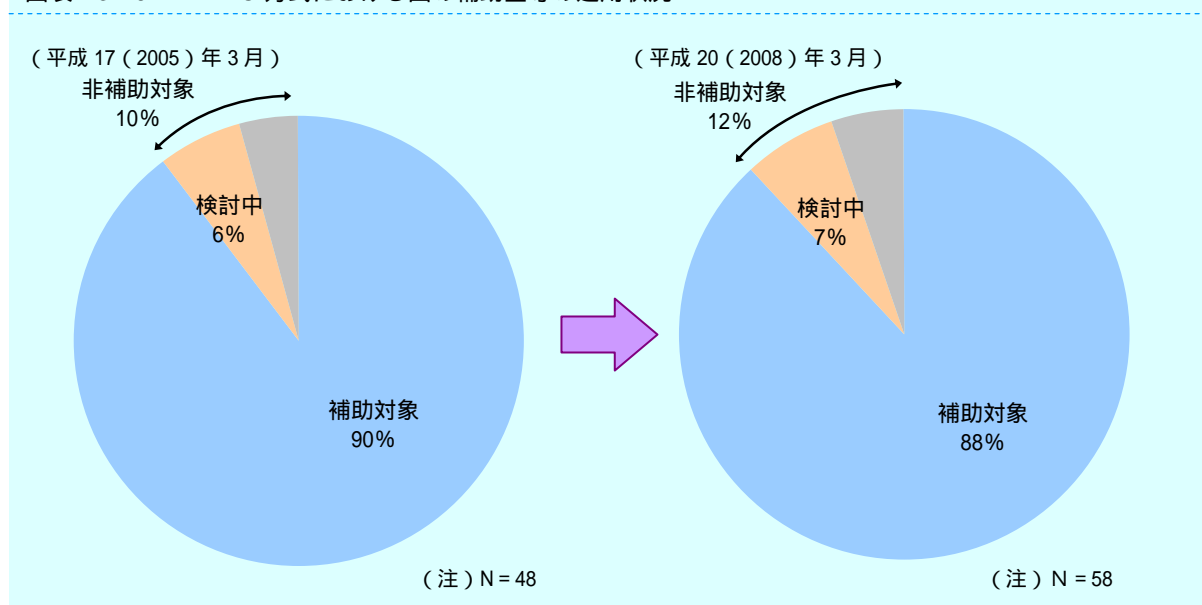
(1) 国の補助金等の適用状況に関する調査の概要

第1節に示したとおり、平成19(2007)年11月15日に公表された、PFI推進委員会報告の中で、補助金・税制等の支援措置のイコルフットイングについては、重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題に位置づけられており、今後とも継続的にイコルフットイングの実現に向けて普段の努力を行う必要があるとされている。そこで、関係省庁に対し、地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の平成20(2008)年3月末時点の適用状況について調査を実施した。なお、補助金だけでなく交付金も調査対象に含めている²⁸。

ア BTO方式における国の補助金等の適用状況

PFI法第2条第1項各号に掲げる公共施設等の整備に対する補助金等のうち、従来方式と同様BTO方式でも国の補助金等が適用になっている割合は88%であり、ほぼイコルフットイングがはかられていることが確認できた(図表3-6-1)。

図表 3-6-1 BTO方式における国の補助金等の適用状況

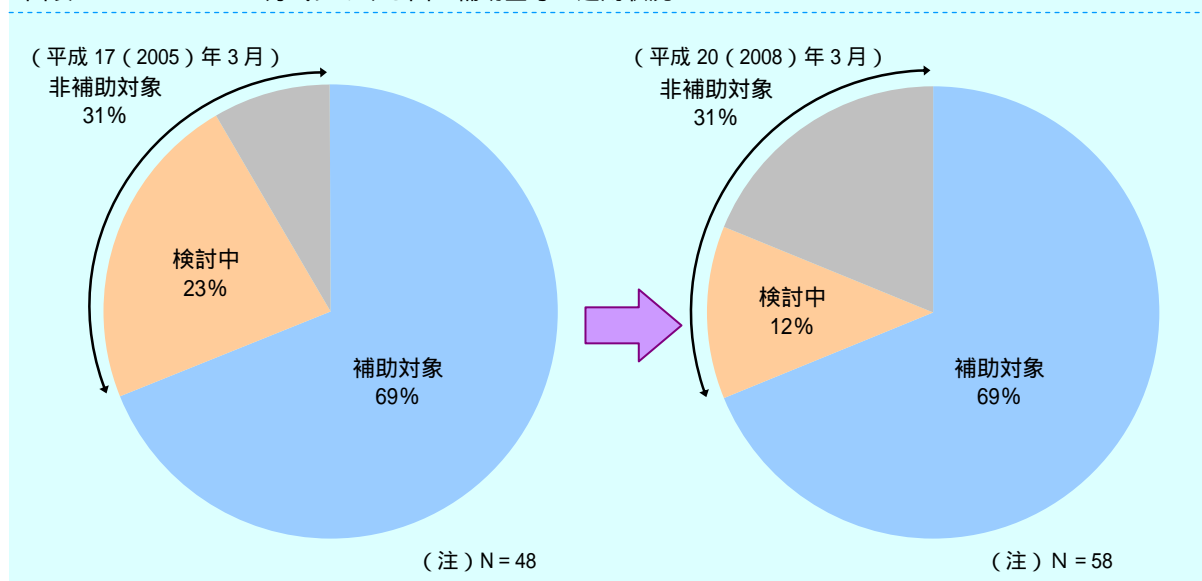


²⁸ 調査結果の詳細は内閣府 PFI 推進室ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/pfi/200630hojyokin.pdf>) 参照

イ BOT方式における国の補助金等の適用状況

PFI法第2条第1項各号に掲げる公共施設等の整備に対する補助金等のうち、従来方式と同様BOT方式でも国の補助金等が適用になっている割合は69%であり、前回(平成17(2005)年3月末時点)調査結果と変わらなかった(図表3-6-2)。補助対象とならない理由については、「民間事業者の所有施設に対する補助制度ではないため」が最も多く、次いで「事業の性質上BOT方式は対象外であるため」、「BTO方式しか想定していないため」等が挙げられた。

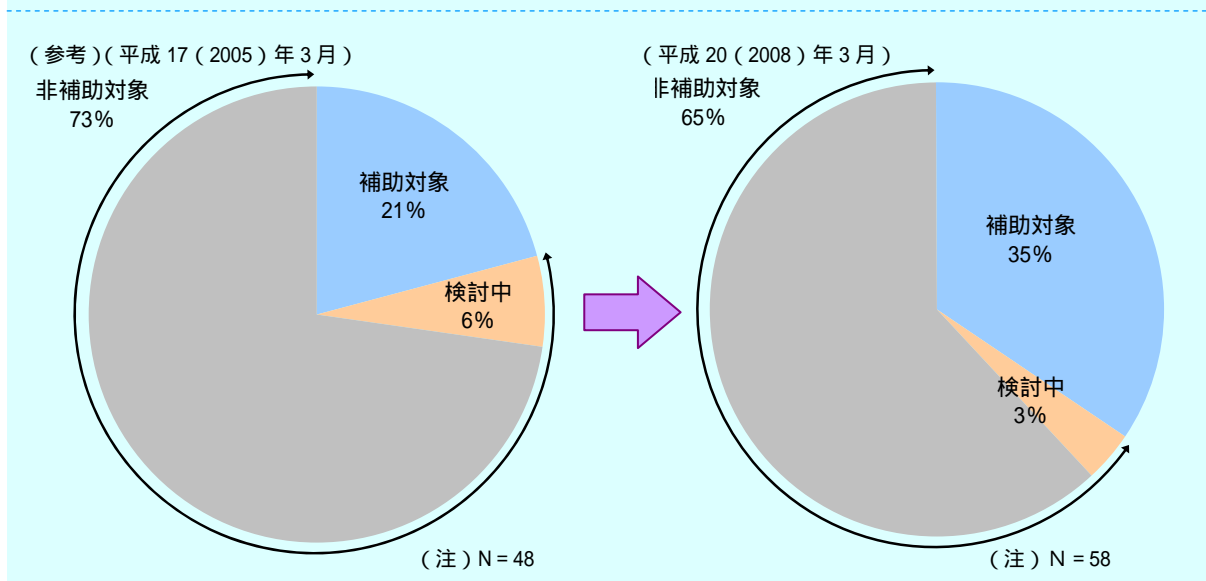
図表 3-6-2 BOT方式における国の補助金等の適用状況



ウ BOO方式における国の補助金等の適用状況

PFI法第2条第1項各号に掲げる公共施設等の整備に対する補助金等のうち従来方式と同様BOO方式でも国の補助金等が適用になっている割合は35%であり、前回(平成17(2005)年3月末時点)調査よりも14%高い結果となった(図表3-6-3)。補助対象とならない理由については、「民間事業者の所有施設に対する補助制度ではないため」等が挙げられた。

図表 3-6-3 BOO方式における国の補助金等の適用状況



(2) 今後の補助金等のイコールフットイングについて

今回の補助金等の調査の結果、BOO方式はイコールフットイングが改善されているが、BTO方式もBOT方式も前回とはほぼ変わりはない。なお、BOT方式については、「検討中」の回答数が減少しているが、これは、前回調査時以降、各省庁で検討した結果、民間事業者の所有施設に対する補助制度ではないことが明確になったためである。

しかし、「今後具体的な要望があった時点で補助対象とするかどうか検討する」と回答しているところもあり、内閣府としては今後更なるイコールフットイングを推進していきたいと考えている。

2 税制のイコールフットイングについて

(1) 不動産取得税・固定資産税・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、逐次分野別の税制の特例措置が導入されている。具体的には、港湾公共荷さばき施設等（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の二分の一とするという特例措置が講じられている。さらに平成17(2005)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のないもの等一定の要件を満たすものについては、分野別特例措置と同等の税制上の特例措置が認められた²⁹。

(2) その他

ア 特別土地保有税

地方税法（昭和25年7月31日法律第226号）第586条第2項第1号の7において、PFI事業の特別土地保有税についての特例措置が規定されている。これは、PFI事業の用に供する土地及びその取得に関して、特別土地保有税を非課税とするものである。

イ 売買とされるPFI事業について（法人税の取扱い）

BOT方式の場合、PFI事業用資産の耐用年数が事業期間よりも長く、かつ事業終了時の買取価格が簿価よりも低い場合、賃貸借収入と減価償却費の計上時期のズレが生じ、毎年の利益が過大に計上されることが問題として指摘されていた。これについては、国税庁が「売買とされるPFI事業について（平成14年12月）」を公表し、BOT方式について、

PFI事業用資産の賃貸借が一定の要件を満たす場合には、管理者等側への売買取引として取り扱われること、

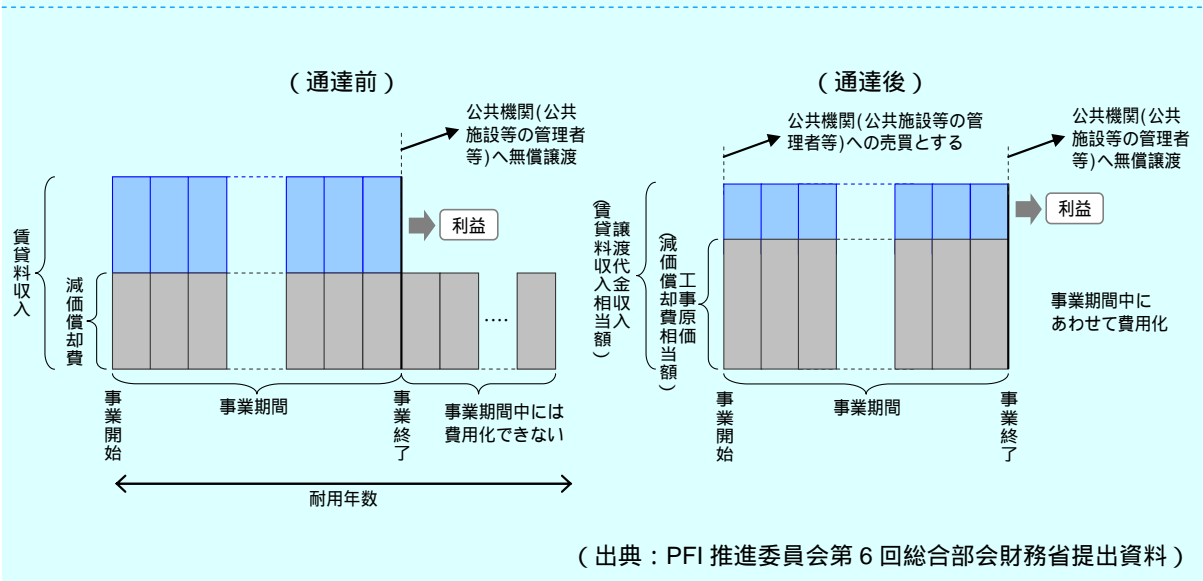
その際、その売買取引に係る収益・費用の延べ払い基準により経理した場合には、収益（賃貸借収入に相当する譲渡代金）に応じて費用（減価償却費相当額を含む工事原価）の計上が行えること、

を法令の解釈として明確化している。これに該当すれば、PFI事業用資産の減価償却費相当額を事業期間中にすべて費用計上することが可能となる（図表3-6-4）³⁰。

²⁹ 詳細は内閣府 PFI 推進室ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/170606renraku.pdf>) 参照

³⁰ 詳細は国税庁ホームページ (<http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/shitsugi/hojin/26/03.htm>) 参照

図表 3-6-4 売買とされるPFI事業について

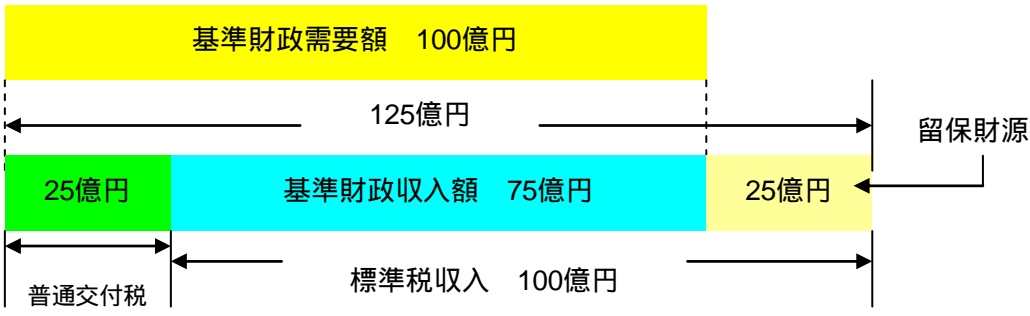


コラム
4

地方債の元利償還金に対する交付税措置について

国から地方公共団体へ交付する地方交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整するため、国税として国にいったん徴収され、全ての地方公共団体が一定の水準を維持するよう再分配されるものです。

地方交付税は普通交付税（94％）と特別交付税（6％）とに分けられ、普通交付税は財源不足団体に交付されるのに対し、特別交付税は普通交付税で捕捉されない特別の財政需要に交付されるものです。普通交付税は基準財政需要額から基準財政収入額を引いた額を基準に算出します。



地方交付税制度の概要（総務省HP）より作成

この基準財政需要額の算定にあたっては、人口や面積などのほかに公債費(地方債を発行した場合の毎年の元利償還金)の一部も算入することになります。すなわち毎年の元利償還金の一部を基準財政需要額に算入できるような地方債を発行した場合は、普通交付税の金額も増えることになり、結果として国が地方債の元利償還金の財源を補償(交付税措置)する形になります。

地方債を発行すれば、国がその元利償還金の一部を補てんするため、地方公共団体にとっては一見すると地方債を発行した方がよいかのように見えます。しかし、不交付団体(普通交付税が交付されない地方公共団体)では交付税措置はもちろんありませんし、普通交付税が交付される団体であっても、元利償還金の全額ではなく一部しか交付税措置されないため、地方債の発行により将来世代への負担が増えることになりありません。事業を実施するにあたっては、各事業の収支のみならず、財政状況にも留意する必要があります。

コラム 5

PFI と財政健全化のための指標について

起債制限比率の算定の際、サービス購入型 PFI の施設整備費相当部分は、起債をした場合と同様に扱われてきました。そして、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(地方公共団体財政健全化法)に基づく実質公債費比率、将来負担比率についても、施設整備費相当部分は起債の場合と同じように扱われます。

起債でもサービス購入型 PFI でも将来において支出が義務付けられることは同様であり、これらの財政健全化のための指標を取り扱う際、PFI 事業の場合を起債の場合とで異なる扱いをする理由は乏しいと考えられます。PFI の場合を除外すると、長期的には地方公共団体の財政にとってむしろ悪影響を及ぼす場合にまで PFI が採用されてしまう可能性が生じ望ましくありません。

公会計に関する制度は国ごとに異なりますが、諸外国の状況を見ると、「オフバランス化」を目的として、すなわち発注者の「債務」と扱われないようにすることなどを目的として、PPP(日本でいえば PFI)が採用されることもありました。

しかし、最近では、オフバランス化を目的として PPP を行ったり、オフバランス化のためにスキームを変更したりすることには否定的な意見が強いように思われます。すなわち、オフバランスが実現されるとしても長期的にみれば負担(支出)が増えるようなスキームは採用すべきではないこと、もっぱらオフバランスを実現するためにリスクを移転するのは不適切であること(会計制度上、オフバランス化のためには一定のリスクの移転を要件としていることが多い)、オフバランスが実現できるか否かは VFM とは無関係であることなどが指摘されています。

このような観点から見れば、我が国において、サービス購入型 PFI における施設整備費相当部分を起債と同様の扱いをしていることは PFI の健全な発展に寄与しているといえます。また、地方公共団体財政健全化法に基づく実質公債費比率、将来負担比率が低くなるスキームが常に自治体にとって最適なスキームになるとは限らないことにも留意すべきです。例えば、将来負担比率は債務負担行為の額によって左右されますが、債務負担行為の額が小さなスキーム(民間事業者が利用料金を直接利用者から收受し、施設の整備費用の一部又全部に充当するスキームなど)が常に最適なスキームとなるとは限りません。どのスキームを採用するかは、長期的にみて地方公共団体の財政にとって最も有利なスキームは何かなどを基準に判断すべきであり、将来負担比率を下げするためにこれを犠牲にすることは適切ではありません。すなわち、公共事業を行う場合において、PFI と他の手法を比較する際、あるいは PFI の中でどのスキームを採用すべきかを検討する際は、あくまでどのスキームが最も効率的かつ効果的に事業を実施できるかを基準とすべきであり、地方公共団体財政健全化法上の各種指標を良好に見せるために、長期的に見ると負担が増加するスキームを採用するようなことは厳に慎むべきです。

また、民間企業の会計と同様公会計制度は進化するものです。したがって、現行制度の下で比率の算定から除外されるスキームでもその扱いが将来変更されないという保証があるわけではありません。この点からも、あくまで現実に地方公共団体の財政健全化に資するスキームを作ることが重要となります。

英国、オーストラリア（ヴィクトリア州）、韓国などでは、2000年前後にPPP/PFI制度の本格的整備が進み、新規事業数が増加した。そしてPPP/PFI事業の場合、構想から運営開始まで数年を要するため、近年になって運営段階に入る事業数が増加している。運営段階の事業数の増加に伴い、制度全体について様々な課題も判明してきており、これらの課題に対処するための制度改正、ガイドラインの作成・改定等の動きが近年見られるようになってきている。すなわち、これらの諸外国では、制度を創設する時期から現実の事業の経験から得た教訓を踏まえてPPP/PFI制度を調整していく時期に入ってきていると言えよう。本節では、各国で議論されている課題や公表資料等の紹介等を行う。

1 PFI推進室の活動

(1) 第2回日韓定期PFI推進交流会議の開催

ア 第2回日韓定期PFI推進交流会議の概要

日韓定期PFI推進交流会議は、PPP/PFI分野における情報と経験の共有をはかることを目的として、原則として年一回の頻度で開催している。第2回日韓定期PFI推進交流会議は、平成19（2007）年11月26日、27日にソウルにて開催された。日本側からは、内閣府PFI推進室の他、法務省、文部科学省、国土交通省、防衛省、在大韓民国大使館から計14名が出席し、韓国側からは企画予算処民間投資企画官室、同室民間投資制度チーム、同室民資事業管理チーム、同室民資事業支援チーム、教育人的資源部、国防部、環境部、建設交通部、海洋水産部、韓国開発研究院から、計15名が出席した。

イ 議論の概要

第2回日韓定期PFI推進交流会議では、日韓のPPP/PFIの概要の他、韓国側からは、大学、国防分野、下水道設備の更新、高速道路、港湾のPPPについて、日本側からは国立大学、防衛、刑務所、庁舎のPFIについての発表がなされた³¹。

ウ 韓国のPPPの動き

韓国ではPPI（Private Participation in Infrastructure）が日本のPFIに類似する制度であり、1994年に制定されたインフラ民間投資法で規定されている。従来は経済関連分野が中心であったが、社会福祉関連分野に重点が移ってきている。

³¹ 詳細については、内閣府PFI推進室のウェブサイト（http://www8.cao.go.jp/pfi/3rdpfimeeting_jpn.html）参照

韓国の PPI は主に BTO 方式と BTL (Build-Transfer-Lease) 方式の二つの類型に分けられる。

BTO 方式は、民間事業者が施設を建設し、公共に譲渡し、運営を行うものである。韓国の BTO 方式は利用者からの収入により民間が運営を行い(ただし、土地は公共が用意する。また、建設費も補助が出ることがある。) 需要リスクが民間に移転されているところに特徴があり、道路、鉄道、港湾などの整備で使用されている。1998 年には、通貨危機を乗り越え民間資本を誘致するために、最低収入保証制度 (Minimum Revenue Guarantee : MRG) が導入された。MRG とは、収入の一定部分を政府が保証するものであり、導入当初は 90% を上限に保証していた。しかし、過大な需要予測による MRG 支払の増加などの弊害が生じたため、2006 年に制度を改正し、政府告示型事業 (Solicited Project) の場合は 75% を上限とし、民間提案型事業 (民間が事業を提案する : Unsolicited Project) の場合は MRG の適用外とすることにした。

BTL 方式は、日本の PFI のサービス購入型 BTO 方式に相当し、民間が施設を建設し、公共に譲渡した上で、運営を行うものである。事業に要する費用は公共が支払い、民間は需要リスクを負わない点において BTO 方式と異なる。BTL 方式は 2005 年に導入され、学校、福祉・医療施設、文化施設などに使用されている。また、BTL 方式については、適正な規模を確保するため、複数の施設をまとめて実施することが重視されている。BTO 方式と異なり、BTL 方式の場合には民間提案型はない。

BTO 方式、BTL 方式とも、政府の財源不足を民間資本によって補い、インフラの早期整備に貢献するものである。PPI による投資額も年々増加しており、1998 年にはインフラへの公共投資額の 3.8% (約 5000 億ウォン) であったものが、2007 年にはインフラへの公共投資額の 14.4% (約 3.1 兆ウォン) となっている。しかし PPI による投資額が増加しすぎると将来の財政に大きな負担となると考えられる。そこで、PPI 関連支出 (BTO の土地取得費、建設費への補助、BTL 方式のリース料など) の総額が、全体の歳出予算の 2% 以内に収まるよう管理されている。さらに、BTL 方式はすべて税込によってまかなわれるものであるため、施設の種類ごとに上限額を設けている。

(2) ウェブカンファレンス 2008 の主催

内閣府 PFI 推進室は、平成 19 (2007) 年に引続き、各国政府の PPP/PFI 推進部門 (PPP/PFI ユニット) が直面している課題について解決策を見出していくために、意見交換、情報の共有を行う場として、PPP/ PFI に係るインターネット上の国際会議

「PPP Web Tokyo Conference」を開催した。平成 20（2008）年は、標準契約等を共通のテーマに、イギリス、カナダ、オーストラリア等の PPP/PFI 担当者の中で議論がなされた³²。

（3）世界銀行 PPPI Days 2007 への参加

世界銀行研究所（World Bank Institute）の主催により PPPI Days 2007（Public Private Partnership in Infrastructure：インフラ整備に関する官民連携）が平成 19（2007）年 6 月 7 日、8 日にワシントンで開催され、日本も発表者として参加した。この会議は平成 18（2006）年に開催された PPPI Days 2006 に続く第 2 回目の会議であり、参加者数も大幅に増加して 38 カ国となった（去年は 23 カ国）。議論されたテーマ及び意見の例の要約は以下のとおりである³³。

ア PPP を選択する理由（発表者：フランス、パートナーシップ・ブリティッシュ・コロンビア（カナダ））

フランスでの PPP（Partenariats Public-Privé）の位置づけ及び特徴

利用者から料金を収受する形態の伝統的 PPP（コンセッション等）は長い歴史があるが、1980 年代からは政府が対価を支払う形態の新しいタイプの PPP が導入された。この新しいタイプの PPP では、民間のベストプラクティスにより行政が現代化されることが期待されている。また、地方分権の一環として、自治体が新規のインフラ整備を自らの責任によって行えるようにするための手段としても位置づけられている。このため、地方自治体を利用しやすいよう最低金額を設けていない（参考：英国は、2000 万ポンド以上とされている）。一方、PPP の数を増やすこと自体は重視しないため、「公共投資額の % を PPP とする」といったような目標は定めておらず、初めの 35 のパイロット事業以外は、事業数をコントロールしないという立場をとっている。なお、フランスは成文法の国であるので、予め法律で詳細に全て決めることが重視されている。

カナダ ブリティッシュ・コロンビア州の PPP

1996 年 PPP に関するタスクフォースが設置された。また、1999 年に自治体のための PPP ガイドが、2002 年には資本的資産管理指針が作成された。2006 年には、2000 万カナダドル以上のインフラ事業については、PPP を原則とすることとなった。

イ PPP のガバナンス（発表者：チェコ PPP Centrum）

PPP におけるガバナンス：PPP のガバナンスのために重要なのは、(1)ルールを明

³² 詳細は内閣府 PFI 推進室ホームページ（http://www8.cao.go.jp/pfi/ppp_discussion2008/pppkokusai.html）参照

³³ 正確な内容は、<http://info.worldbank.org/etools/PPPI-Portal/2007PPPI/index.htm> 参照

確に示すこと、(2)商業的成功と社会的な進歩、(3)紛争の効果的な解決、(4)安全性の確保である。(1)の明確なルールの要素としては、説明責任、透明性、秘密保持、利益相反の管理、誠実な監査人の確保がある。

ウ 契約管理（発表者：南アフリカ、チリ）

PPP は提供される公共サービスの価値の増大に寄与するものであるが、VFM 実現には、公共による適切な契約管理が重要である。適切な契約管理のためには、有能な事業責任者が存在していること、責任者が交代しないことなどが重要である。

エ 病院 PPP（発表者 パートナーシップ・ヴィクトリア (Partnerships Victoria)）

オーストラリア・ヴィクトリア州の PPP の歴史

ヴィクトリア州では、1980 年代には、オフバランスの資金調達手段として PPP が行われた。具体的には、州の借入れの制限を回避する手段として使われていたこと、民間へのリスク移転は限定されること、資金提供者の利益率が確保されていることが特徴であった。1990 年代には、民間の関与が発展成長と効率性を促すという信念の下に PPP が行われた。この時期は、民間へのリスク移転を最大化することが重視されていたが、その結果いくつかのプロジェクトは継続不能となってしまった。このような状況を踏まえて 2000 年にパートナーシップ・ヴィクトリア基本方針が策定された。基本方針では、PPP は VFM の達成を目的とすること、民間の方がより効率的に施設整備や運営等が実施可能と仮定しないこと、ライフサイクルでの費用を考慮すること、リスク移転を「最大化」するのではなく「最適化」すること等が規定されている。

パートナーシップ・ヴィクトリアが関与した病院 PPP からの教訓

「出口」に関する課題（SPV の株主の変更）（発表者：パートナーシップ・ヴィクトリア、世界銀行研究所 (World Bank Institute)）

SPV の株主の変更（Change in Ownership）の際の留意点：リスク及び VFM への影響の評価、SPC の履行能力への潜在的影響の評価、契約上の手続の遵守、適切なデューデリジェンス（SPC の株式保有及びマネジメントの構造等の精査）が重要である。

オ 英国の学校 PFI（発表者 パートナーシップ UK）

英国では、学校 PFI は、当初は単独の学校で実施されたが、次にグループで実施されるようになり、さらに「プログラム」として実施されるようになっている（第 4 節参照）。この際、プログラム作成の際に重要なことは、強い政治的なコミットメント、今後のどのような事業が実施予定かを明確に示すこと、一貫したアプローチを明確に規定し使用することである。また、運用の際に重要なことは、公共が何を

欲し、何が予算の範囲内で可能かを認識すること、提案を評価する際に重要なことは、運営段階をより重視すること、建設会社と FM (Facility Management : 施設の維持管理) プロバイダの間のインターフェイスを重視すること、客観的に計測可能なパフォーマンス指標を使用すること、全てが明確になるように詳細な交渉を持つこと、FM プロバイダを入札段階でより関与させること、初期段階から利用者に関与させること等である。

図表 3-7-1 議論されたテーマ及び意見のその他の例

議論のテーマ	主な内容	発表者
PFI の政策及び実施状況の紹介	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者選定手続 ・日本の PFI の特徴等 	日本
ファイナンスに関する課題と工夫	<ul style="list-style-type: none"> ・PPP のメリット、課題、リスク分担、金融機関が関与するメリット及び留意点、リスクの軽減方法 ・国際的投資家の PPP からの撤退 (2000 年頃) とその原因、新しい PPP モデルの出現、今後の課題 	Depha 銀行 国際金融公社 (International Finance Corporation)
空港 PPP	<ul style="list-style-type: none"> ・ヨルダンのクイーンアリア (Queen Alia) 国際空港に関する PPP 事業紹介。 	国際金融公社 (International Finance Corporation)
ペルーにおける PPP	<ul style="list-style-type: none"> ・ペルーにおける PPP のプロセス及び ProInversion の役割 	ProInversion (ペルー) (ProInversion はペルーにおける PPP 推進組織。)
学校 PPP	<ul style="list-style-type: none"> ・世界各地で用いられている学校 PPP 制度の紹介 	コンサルタント (ニュージーランド)
病院 PPP	<ul style="list-style-type: none"> ・ネットケア社の英国、南アフリカ等における医療 PPP の取組 	ネットケア社 (Network Healthcare Holdings Limited) (南アフリカ)
医療 PPP	<ul style="list-style-type: none"> ・医療 PPP の類型 (民間が医療行為を行う類型を含む) 及び諸課題 	国際金融公社 (International Finance Corporation)

2 諸外国の公表資料

(1) 英国

ア 財務省 (HM Treasury)

英国財務省の PPP に関するウェブサイトでは、各種ガイダンスが公表されている。比較的最近公表されたものとしては、例えば以下のようなものがある。

図表 3-7-2 英国財務省の公表資料及びウェブサイトアドレス

公表資料の例
基本政策
・2006年3月「PFI：長期的パートナーシップの強化 (PFI: strengthening long-term partnerships)」
・2008年3月「インフラの調達：長期的な価値の実現 (Infrastructure procurement: delivering long-term value)」
標準契約
・2007年3月「PFI契約の標準化 第4版 (Standardisation of PFI Contracts (SoPC) Version 4)」
・2007年8月「変更条項に関する指針 (Change Protocol Principles)」
・2008年10月 リファイナンスに関する条項を改定
VFM
・2006年11月「VFM評価ガイダンス (Value for Money Assessment Guidance)」
・2007年3月「PFI：VFM定量的評価 (PFI Value for Money Quantitative Assessment)」及び「定量的評価利用者ガイド (Quantitative Assessment User Guide)」
運営段階タスクフォース ^(注)
・「ベンチマーキング及びマーケットテストガイダンス (Benchmarking and Market Testing Guidance)」
・「移行段階のガイダンス (Project Transition Guidance)」
・「(PFI契約書の標準化第4版以前に契約が締結された)運営段階にある事業のための変更条項 (Variations Protocol for Operational Projects (entered into prior to Standardisation of PFI Contracts version 4))」
事業評価
・「手続き及び実施基準 (Process and Code of Practice)」
・「評価の枠組み 評価担当者へのガイダンス (Evaluation Framework - Guidance to Reviewers)」及び「第2段階評価プロセス (2nd Stage Review Process)」
その他
・「2008年競争的対話 (Competitive Dialogue in 2008)」
ウェブサイトアドレス： http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm

(注) 運営段階タスクフォースは、運営段階にある PFI 事業の発注者である公共側を支援するために 2006 年に設立された組織である。PUK が財務省からの委託を受け、運営を行っている。無料で発注者である公共からの相談に応じている他、ガイダンスの作成も行っている。

イ PUK (Partnerships UK)

PUK は、財務省から委託を受けて各種ガイダンス等の作成を行う一方、公共側をクライアントとしてアドバイザーサービス (個々のプロジェクトの支援) を行っている組織 (会社) である。株式の 49 パーセントを政府が、51 パーセントを民間が保有しており、自治体及び民間出身の銀行取引、会計、法律、プロパティ、調達

等様々な専門分野のスタッフ約 60 名を有する。また、政府組織の外に置くことにより、柔軟な給与設定による優秀なスタッフの獲得が可能となる他、多くのスタッフが 5 年以上勤務であり、短期間で移動してしまうためノウハウの集積ができないという公務員ならではの欠点を克服している。

図表 3-7-3 英国 PUK の公表資料及びウェブサイトアドレス

公表資料の例
<ul style="list-style-type: none"> ・ PPP/PFI 事業のデータベース ・ 「PFI : 2007 年のマーケットの状況 (PFI: State of the Market 2007)」: PFI にしばしば参加している主な金融機関、民間事業者、コンサルタントなどが記載 ・ 「運営段階の PFI 事業に関する報告書 (Report on Operational PFI Projects : 2006 年)」 ・ 「ベンチマーキング及びマーケットテスト支援パック (Benchmarking and Market Testing Help Pack : 2007 年)」
ウェブサイトアドレス : http://www.partnershipsuk.org.uk/

ウ 4ps (Public Private Partnerships Programme)

4ps では、以下の資料を公表している。

図表 3-7-4 英国 4ps の公表資料及びウェブサイトアドレス

公表資料の例
<ul style="list-style-type: none"> ・ 分野ごとの調達パック ・ 分野ごと (Bus Rapid Transport (BRT)、Social Care、Housing、Street Lighting、Schools、Leisure、Waste) の運営段階評価 ・ 「PFI 及び PPP 事業における契約管理ガイド (A guide to contract management for PFI and PPP projects)」 ・ 用語集 (Glossary)
ウェブサイトアドレス : http://www.4ps.gov.uk/

エ 会計検査院 (National Audit Office : NAO)

会計検査院は、政府の財務諸表の監査等を行う英国の国家機関であるが、公金の支出に関して VFM が認められるかの調査、報告書の作成も行っている。VFM は、経済性、効率性及び効果から評価される。VFM 評価の対象は非常に広く PPP/PFI に限定されないが、NAO はこの 10 年間で PFI 及び PPP に関して 50 以上の報告書を公表している。

図表 3 - 7 - 5 英国会計検査院の公表資料及びウェブサイトアドレス

公表資料の例
<ul style="list-style-type: none"> ・「運営段階の PFI 事業における変更 (Making Changes in Operational PFI Projects : 2007 年)」 ・「 PFI 事業の継続中のサービスに関するベンチマーキング及びマーケットテスト (Benchmarking and market testing the ongoing services component of PFI projects : 2007 年)」 ・「 PFI の入札手続の改善 (Improving the PFI tendering process : 2007 年)」 ・「 PFI のデットのリファイナンス及び PFI エクイティ市場に関するアップデート (Update on PFI debt refinancing and the PFI equity market : 2006 年)」 ・「会計検査院報告: PFI 事業の実施の評価のための枠組み(Report by the National Audit Office: A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects : 2006 年)」
<p>ウェブサイトアドレス :</p> <ul style="list-style-type: none"> ・英国会計検査院 : http://www.nao.org.uk/default.aspx ・「 PFI 及び PPP に関する勧告データベース (PFI and PPP Recommendations database)」^(注) http://www.nao.org.uk/what_we_do/other_specialist_expertise/private_finance/recommendations.aspx

(注) 会計検査院に加えて下院の PFI/PPP に関するレポートが閲覧できる。

(2) オーストラリア

ア 連邦政府

連邦政府の各省では、以下の資料を公表している。

図表 3-7-6 連邦政府の公表資料及びウェブサイトアドレス

公表資料の例
財務・規制撤廃省 (Department of Finance and Deregulation) <ul style="list-style-type: none">・「PPP 入門 (Introductory Guide to PPPs)」・「オーストラリア政府 PPP に関する基本施策 (Australian Government Policy Principles to PPPs)」・「PPP：事業計画の作成 (PPP: Business Case Development)」・「PPP リスクマネジメント (PPP: Risk Management)」・「PPP 契約管理 (PPP: Contract Management)」 (全て 2006 年に公表)
各州の PPP 推進組織に関する情報 インフラストラクチャー・オーストラリア(Infrastructure Australia) <ul style="list-style-type: none">・「国の PPP 基本方針(National PPP Policy Framework)」・「国のガイドラインの概要(National PPP Guidelines)」・「調達の実施方法に関する分析(Procurement Options Analysis)」・「実務家ガイド(Practitioners Guide)」・「社会インフラについての取引条件(Commercial Principles for Social Infrastructure)」・「PSC ガイダンス(Public Sector Comparator Guidance)」・「割引率設定方法(Discount Rate Methodology)」 (全て 2008 年に公表)
ウェブサイトアドレス <ul style="list-style-type: none">・財務・規制撤廃省： http://www.finance.gov.au/procurement/procurement-policy-and-guidance/public-private-partnerships/index.html・インフラストラクチャー・オーストラリア^(注) http://www.infrastructureaustralia.gov.au/

(注) 2008 年に、連邦法である 2008 年インフラストラクチャー・オーストラリア法(Infrastructure Australia Act 2008)に基づき、政府にアドバイスを行うこと等を目的として設立された。

イ ヴィクトリア州

州の財務省 (Department of Treasury and Finance) 内にある PPP 推進組織である パートナーシップ・ヴィクトリア (Partnerships Victoria) のウェブサイトでは、次の資料を公表している。

図表 3-7-7 ヴィクトリア州の公表資料及びウェブサイトアドレス

公表資料の例
<p>ガイダンス</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「パートナーシップ・ヴィクトリア基本方針 (Partnerships Victoria Policy : 2000 年)」 ・「契約管理に関する指針 (Contract Management Policy : 2003 年)」 ・「公表に関する指針 (Public Disclosure Policy : 2007 年)」 ・「実務家ガイド (Practitioners' Guide : 2001 年)」 ・「リスク分担及び契約に関する課題 (Risk Allocation and Contractual Issues : 2001 年)」 ・「契約管理ガイド (Contract Management Guide : 2003 年)」 ・「標準的な取引条件に関する指針 (Standard Commercial Principles : 2008 年改定)」 ・「PSC (Public Sector Comparator : 2001 年)」 ・「PSC に関する追加技術ノート (Public Sector Comparator Supplementary Technical Note : 2003 年)」 ・「割引率の使用 (Use of Discount Rates in the Partnerships Victoria Process : 2003 年)」 ・「物価上昇率の決定 (Determining the Inflation Rate : 2005 年)」 ・「利率リスクの管理 (Managing Interest Rate Risk : 2005 年)」 ・「アドバイザーの利益相反の公表及び管理 (Disclosure and management of conflict of interest for advisers : 2005 年)」 ・「交渉入札手続 (Interactive Tender Process : 2005 年)」 <p>事業に関する情報 (一部事業は調印版契約書含む)</p>
ウェブサイトアドレス : http://www.partnerships.vic.gov.au/

ウ ニュー・サウス・ウェールズ州

ニュー・サウス・ウェールズ州では、以下の資料を公表している。

図表 3-7-8 ニュー・サウス・ウェールズ州の公表資料及びウェブサイトアドレス

公表資料の例
<p>ガイドライン</p> <ul style="list-style-type: none"> ・民間資金活用事業に関するガイドライン (Guidelines for Privately Financed Projects : 2006 年) ・「リスク分担及び取引条件 (Risk Allocation and Commercial Principles : 2007 年)」 <p>事業情報 (現在 16 件)</p>
ウェブサイトアドレス : http://www.treasury.nsw.gov.au/wwg/index

エ ナショナル・PPP・フォーラム

ナショナル・PPP・フォーラムでは、以下の資料を公表している。

図表 3-7-9 ナショナル・PPP・フォーラムの公表資料及びウェブサイトアドレス

公表資料の例
オーストラリア全土の PPP に関する案件情報
ウェブサイトアドレス : http://www.pppforum.gov.au/

(3) その他

カナダ、シンガポール、米国等においても、以下の資料を公表している。

図表 3 - 7 - 10 その他各国の PPP / PFI 推進組織及びウェブサイトアドレス、公表資料一覧

国名	組織名及びウェブサイトアドレス	公表資料概要
カナダ (ブリ ティ ッシュ コロ ンビ ア州)	パートナーシップ・ブリティッシュ・コロ ンビア (Partnerships British Colombia) http://www.partnershipsbc.ca/	<ul style="list-style-type: none"> ・事業情報、アニュアルレポート、ガイドライ ン (「PPP による調達に関する情報開示 (Procurement Related Disclosure for Public Private Partnerships : 2007 年改定)」、 「PPP におけるリスクマネジメント入門 (Risk Management in Public Private Partnerships : 2006 年)」) ・特に事業情報は充実 (各事業に関する VFM レポート、ニュースリリース、入札関係書類)
カナダ (ケベ ック 州)	PPP ケベック (L'Agence des partenariats public-privé du Québec) http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?lang=en	<ul style="list-style-type: none"> ・PPP に関する基本方針 ・事業情報、報告書
シンガ ポール	財務省 http://www.mof.gov.sg/policies/ppp.html	<ul style="list-style-type: none"> ・PPP ハンドブック ・各事業の情報等
アメリカ	連邦道路庁 http://www.fhwa.dot.gov/ppp/index.htm	交通関連の PPP に関する資料 <ul style="list-style-type: none"> ・各種タイプの PPP の説明 ・ユーザーガイドブック ・各州の PPP 関連立法の状況 ・PPP モデル法 (案) ・ケーススタディー ・Q & A、用語集
南アフリ カ共和国	南アフリカ共和国財務省 http://www.ppp.gov.za/default.aspx	<ul style="list-style-type: none"> ・PPP の概要 ・PPP に関する法令 (公的資金調達管理法 (The Public Finance Management Act) など) ・PPP マニュアル ・PPP 標準契約条項 (Standardised Public-Private Partnership Provisions : 2004 年) ・自治体の PPP に関連する規則 ・観光事業 PPP 用ツールキット (PPP Toolkit for Tourism : 2005 年)
エジプト	財務省 PPP 中央ユニット (PPP Central Unit) http://www.pppcentralunit.mof.gov.eg	<ul style="list-style-type: none"> ・事業情報 ・ガイダンス (PPP のストラクチャー、調達プ ロセス、VFM 及びアフォードビリティ)
チェコ	PPP Centrum (財務省出資の会社) http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=ho me&lang=en	<ul style="list-style-type: none"> ・事業情報 ・PPP 関連法令 ・EU 及び諸外国の情報へのリンクが充実
その他 の国	<ul style="list-style-type: none"> ・ギリシア http://www.ppp.mnec.gr/en/legal.html ・アイルランド http://www.ppp.gov.ie/ ・スコットランド http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/18232 	

第3章のまとめ

第1節 「PFI推進委員会報告」

PFI推進委員会では、民間事業者（経済団体、金融機関）、関係省庁、地方公共団体からのヒアリング、管理者等へのアンケート、国民各層からの公開意見募集を行い、PFIに関する幅広い意見、要望を聴取した上で、PFIに関する諸課題について検討を行った。この検討結果を「PFI推進委員会報告 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」として平成19年11月にとりまとめた。

同報告では、官民の対等なパートナーシップを実現するための速やかな環境の整備をはかるべく、その具体的な対応の方向性について示すこと、標準化、ノウハウの共有化をはかっていき、より使いやすい制度に改善していくべきこと、ガイドライン等がPFIの現場になかなか伝わっていないという状況を受け、成果を速やかに現場に浸透していくようにすること、という3つの方向性が示された。これら3つの方向性に沿って、課題と今後の対応の方向性が15の項目ごとに整理された。さらにこの15の個別課題の中から、重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題として大きく4つの課題が抽出された。

第2節 「VFM (Value for Money) に関するガイドラインの改定」及び 「PFI事業実施プロセスに関するガイドラインの改定」について

PFI推進委員会では、総合部会に「VFM評価に関するワーキンググループ」を設置し、平成18年9月から平成19年4月にかけて検討を重ね、ワーキンググループ報告書を取りまとめた。この報告書を踏まえてVFMガイドラインの改定が平成19年6月29日に行われた。

具体的にはVFM評価に関する23の課題を抽出し、これらの課題についてVFM評価に関する「本質的課題」と「実務的な課題」とに分けて議論が行われた。本質的課題については、「VFMの位置づけ」、「VFMの源泉」を中心に、実務的課題については「割引率の設定方法」、「PSCの算出方法」、「PFI事業のLCCの算出方法」を中心に整理された。「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」については、事業者選定における審査方法及び総合評価方式について改定が行われた。

具体的には、事業者選定における審査方法について、外部コンサルタントの活用や審査委員会の審議に係る留意事項が追加された。また、事業者選定は総合評価方式を原則とした平成17(2005)年のPFI法改正にあわせ、プロセスのガイドラインにおいても同様に総合評価方式を原則とするよう改定された。

第3章のまとめ

第3節 VFM評価の透明性・客観性の確保

総務省の「PFI事業に関する政策評価書」(平成20年1月)では、VFM評価について、VFM算出の具体的な方法を示すなどガイドラインの充実、VFM算出にかかる事例の蓄積・情報提供、支援方策の充実等が求められた。また、VFMの算出過程や算出方法を公表することについて、当面既存のVFMガイドラインの趣旨の普及啓発をはかること等、所要の措置を講ずることについても求められている。

内閣府は、特定事業選定時及び事業者選定時のVFMに関して、現時点で実際にどのような形で公表が行われているかを把握することを目的にアンケートを実施した。その結果、特定事業選定時VFMの率や現在価値への割引率についての公表が行われている事業の割合が高いことがわかった。また、「事業者選定時のVFMに関する事項」については、事業者選定時にVFMの確認・検証を行ったとする事業は回答先の79%あり、そのうち事業者選定時のVFMの公表を行ったとする事業は85%あることが判明した。

特定事業選定時のVFMについてPSCやPFI-LCC、割引率等の算出過程や算出方法の公表や、民間事業者の選定後にVFMを算出すること及びその算出方法や公表等についてVFMガイドライン等による趣旨の普及啓発をはかることは有効と考えられる。

第4節 標準化の推進

英国やオーストラリアなどでは、契約書や、業務要求水準書等の標準的な例やガイドラインが整備され、公共側のノウハウの共有化が推進されている。

我が国でも、サービス内容・対価等の変更メカニズム、業務要求水準書・モニタリング・支払

いメカニズムの連動、中立的な専門家による紛争解決などを中心に、契約書の標準化や、業務要求水準書の明確化に向けた検討が進められている。

第5節 PFI制度等の官民連携方法の活用方策

内閣府では、PFI、指定管理者制度、市場化テストについての実態及び実務上の課題などについて把握するために、事業管理者を対象にアンケートを実施した。その結果、それぞれの制度により、実施状況に差があることが明らかになった。

今後は、各制度の特徴を考慮しつつ、これらの官民連携手法を更に充実させていくために、それぞれの官民連携手法が有しているノウハウを共有し、例えば、PFIで培われたリスク分担に関するノウハウを指定管理者制度や市場化テストで活用するなど、各官民連携手法に不足している点を補っていくことが望まれる。

第3章のまとめ

第6節 国の補助金・税制等のイコールフットイングの現況

内閣府は、関係省庁に対し、地方公共団体が PFI 事業を実施する際の国の補助金等の平成 20 (2008) 年 3 月末時点の適用状況について調査を実施した。その結果、BOO 方式ではイコールフットイングが改善されているが、BTO 方式も BOT 方式も前回とはほぼ変わりがなかったことが判明した。内閣府としては今後更なるイコールフットイングを推進していきたいと考えている。

税制については、個別の事業を所管している省庁により逐次分野別の税制の特例措置が導入されている。具体的には、港湾公共荷さばき施設等(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の二分の一とするという特例措置が講じられており、さらに平成 17 (2005) 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のないもの等一定の要件を満たすものについては、分野別特例措置と同等の税制上の特例措置が認められた。

第7節 PPP/PFIにおける国際的な情報共有

英国、オーストラリア(ヴィクトリア州)、韓国などでは、多くの PPP/PFI 事業が運営段階に至り、運営段階の様々な課題も判明してきている。諸外国では、現実の事業の経験から得た教訓を踏まえて PPP/PFI 制度を調整していくことが求められており、国際的な情報共有の試みが行われている。

内閣府 PFI 推進室は、平成 19 (2007) 年度、国際的な情報共有のため、以下の取組を実施した。

日韓定期 PFI 推進交流会議

PPP/PFI 分野における情報と経験の共有をはかることを目的として、年一回の頻度で開催している。平成 19 (2007) 年度は第 2 回目であり、韓国で開催された。

ウェブカンファレンス

各国政府の PPP/PFI 推進部門(PPP/PFI ユニット)が直面している課題について解決策を見出していくために、意見交換、情報の共有を行う場として、PPP/PFI に係るインターネット上の国際会議「PPP Web Tokyo Conference」を開催している。平成 20 年(2008)年は、標準契約などをテーマに議論を行った。

世界銀行 PPPI Days 2007 への参加

世界銀行研究所(World Bank Institute)の主催により PPPI Days 2007(Public Private Partnership in Infrastructure: インフラ整備に関する官民連携)が平成 19 (2007) 年 6 月 7 日、8 日にワシントンで開催され、発表者として参加した。