

P F I 事業に関する  
政策評価書  
(要 旨)

平成 20 年 1 月

総 務 省

# 目 次

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

## 第1 評価の対象とした政策等

### 1 評価の対象とした政策

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

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

我が国では、平成 11 年 7 月、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号。以下「P F I 法」という。）が制定され、同年 9 月から、P F I 事業が進められてきている。

P F I 法により、公共施設等の整備等は、民間事業者に行わせることが適切なものは、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるとの基本理念の下、国、地方公共団体及び公共法人（P F I 法第 2 条第 3 項第 3 号に規定される法人をいう。）は、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（平成 12 年 3 月 13 日総理府告示第 11 号。以下「基本方針」という。）にのっとり、内閣府の民間資金等活用事業推進委員会（以下「P F I 推進委員会」という。）が作成した、P F I 事業を実施する上での実務上の指針となる五つのガイドラインに沿って、P F I 事業を行うことが望まれている。

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

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

### 2 評価を担当した部局及びこれを実施した時期

総務省行政評価局 評価監視官（国土交通担当）

平成 17 年 12 月から平成 20 年 1 月まで

（実地調査担当部局）

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

四国行政評価支局

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

（実地調査期間）

平成 18 年 4 月から 7 月まで

（調査対象機関等）

調査対象機関：全府省

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

### 3 評価の観点

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

### 4 政策効果の把握の手法

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

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

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

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

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

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

（注）アンケートの種類は、以下のとおりである。

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

## 5 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

### (1) 政策評価・独立行政法人評価委員会（政策評価分科会）

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

① 平成17年11月30日（水） 政策評価計画

② 平成19年5月28日（月） 調査の状況（政策評価の方向性）

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

([http://www.soumu.go.jp/hyouka/dokuritu\\_n/gijiroku/seisaku\\_bunkakai.html](http://www.soumu.go.jp/hyouka/dokuritu_n/gijiroku/seisaku_bunkakai.html))

### (2) 「PFI事業に関する政策評価」に係る研究会

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

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

小幡純子委員（上智大学大学院法学研究科教授。PFI推進委員会専門委員）

西野文雄委員（政策研究大学院学事顧問）

光多長温委員（鳥取大学地域学部教授。PFI推進委員会専門委員）

山内弘隆委員（一橋大学大学院商学研究科長。PFI推進委員会委員）

### (3) 有識者ヒアリング

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

## 6 政策の評価を行う過程において使用した資料その他の情報

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

① 内閣府及び公共施設等の管理者等のホームページ

② PFI推進委員会中間報告（平成16年6月3日PFI推進委員会）

③ PFIアニュアルレポート（平成17年度内閣府）

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

## 第2 政策の概要

### 1 政策の背景事情等

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 施策の概要

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

(1) PFI事業は、基本方針において、公共性のある事業（公共性原則）を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して（民間経営資源活用原則）、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施するものであり（効率性原則）、特定事業の選定及び民間事業者の選定においては公平性が担保され（公平性原則）、特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されねばならない（透明性原則）とされている。

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

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

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

② 「公共サービスの提供における行政の関わり方が改革されること」は、民間事業者にゆだねることが適切なものについて、民間事業者の自主性、創意工夫を尊重しつつ、事業をできる限り民間にゆだねて実施することによって、財政資金の効率的利用と官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成を図ることである。

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

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

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

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

各ガイドラインの概要は、次のとおりである。

① 「事業実施プロセスガイドライン」

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

② 「リスク分担ガイドライン」

「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」との考え方に基づくことに留意が必要であること等、PFI事業におけるリスク分担等を検討する上での留意事項を示したものである。

③ 「VFMガイドライン」

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

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

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

④ 「契約ガイドライン」

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

⑤ 「モニタリングガイドライン」



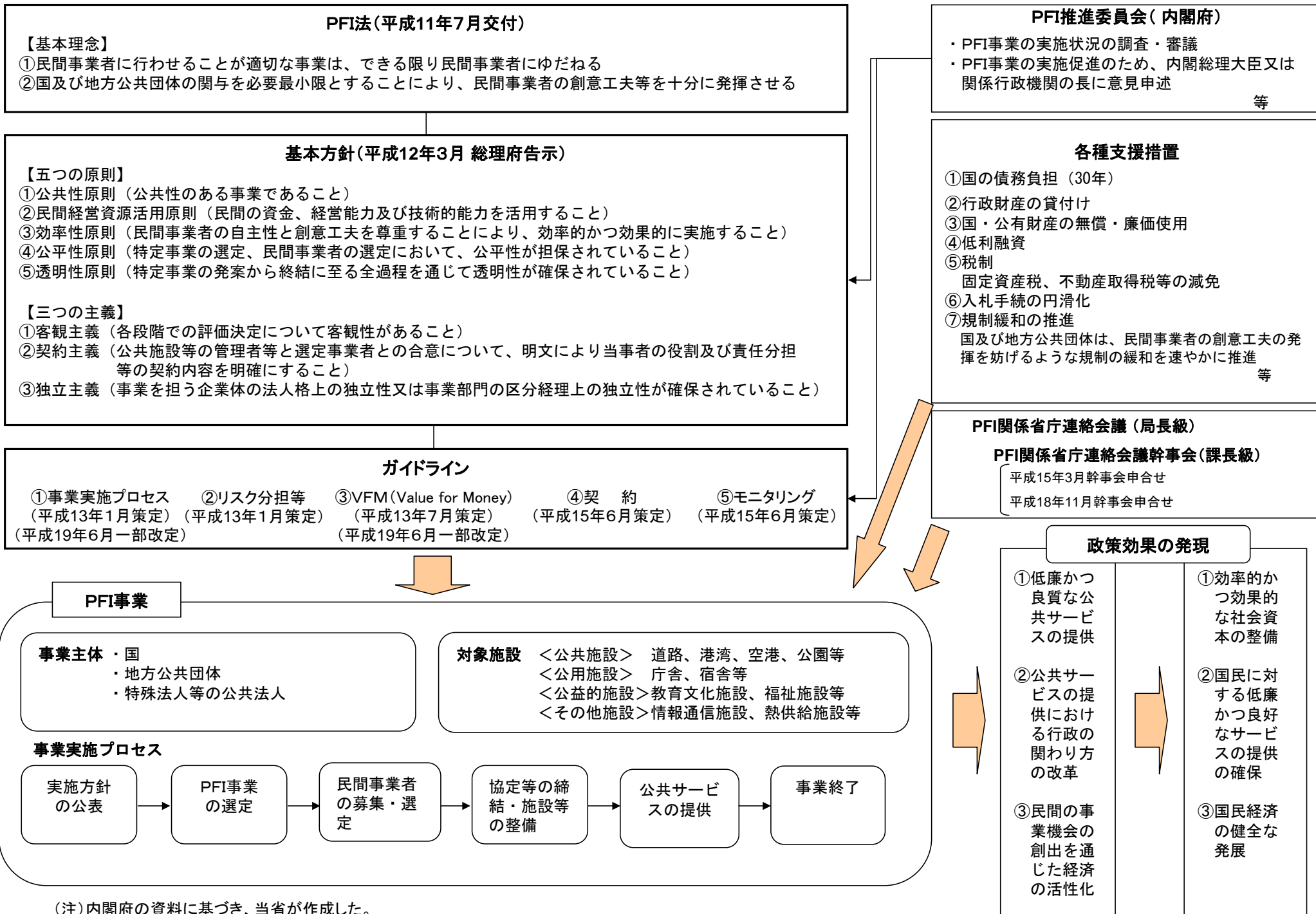
P F I 事業においてモニタリング（監視）を検討する上での留意事項を示したものである。

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

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

なお、P F I 推進施策の脈絡図は、図表 1 のとおりである。

図表1 PFI推進施策の脈絡図



(注)内閣府の資料に基づき、当省が作成した。

### 第3 政策効果の把握の結果

#### 1 政策効果の発現状況

- (1) 評価の対象としたPFIの推進施策の目的は、「効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」(PFI法第1条)とされている。また、PFI事業を推進することで、①公共サービスの提供における行政の関わり方が改革されること、②民間の事業機会が創出されることを通じて経済の活性化に資することなどの効果が期待されている。

このため、本評価においては、PFI事業の実施により、国民に対する低廉かつ良好なサービスが提供されているかとの観点から評価を行うこととした。

現在、国民に対する低廉かつ良好なサービスが提供されているかについては、VFMによって測る方法が確立しているが、公共サービスの水準をどのように設定するのか、その水準の向上をどのように定量化するかについては検討課題となっている。このため、専ら、提供される公共サービスの水準は公共施設等の管理者等が自ら実施する従来型の公共事業と同様なものと仮定し、公的財政負担の縮減状況(額及び率)によって評価する方法が考えられている。

我が国のPFI事業は、事業が終了したものが平成19年3月末現在で1件しかなく、PFI事業のライフサイクルを通じた公共サービスの提供量やその水準、公的財政負担の縮減状況を把握・測定することが困難な状況の中、現段階で把握可能な指標として、特定事業選定時及び民間事業者選定時のVFMの算出値があり、その分析検討により、PFI事業の効果の一端について評価することができ、それが現実的な手法であると考えられる。

しかし、当省の調査対象事業163件のうち、VFMの算出時におけるコスト削減効果の設定根拠が明示されているものがわずかであること、民間事業者選定時のVFMを算出していないものがあることなどから、これらの事業のVFMによる公的財政負担の縮減状況を総体として正確に把握することは困難な状況にある。

- (2) このような状況において、PFI事業全体の実施状況、公共施設等の管理者等や民間事業者に対するアンケート結果、PFI事業の各実施段階における個別事例などを分析した。

この結果、当省の調査対象事業163件をみると、個別事業においては、既に事業が終了した1件で、約3,218万円、約6.7%の公的財政負担の縮減効果があったものとみられ、また、民間の創意工夫をいかして、効率的・効果的な施設の整備・運営が行われ、一定水準の行政サービスが提供されている事例がみられる。さらに、調査対象事業163件のうち、PSCとPFIのLCCとの差(以下「VFMの額」という。)及びPSCとPFIのLCCとの比(以下「VFM率」という。)の見込みが判明した

106 件（事業が終了した 1 件を含む。）の合計で約 2,726 億円、約 20.3%の公的財政負担の縮減状況（額及び率）があるものとされていることなどから、今後、PFI 事業が適切に推進されれば、相当の効果が発現するものと考えられる。

このような効果が見込まれる PFI 事業の現況をみると、後述の 2-(1)「PFI 事業の実施状況」のとおり、①PFI 事業の規模（総事業費）は公共事業全体からみるとわずかであり、年度ごとの実施方針の策定件数も近年増加していないこと、②事業実施地域をみると、47 都道府県のうち 6 県で事業実績がなく、事業実施施設についても、道路、鉄道、河川などの社会資本整備はほとんどみられないこと、③PFI 事業の範囲を大幅に縮小し、公共施設等の管理者が資産を保有することとなった事例があること、④アンケート結果において、いまだ、多くの公共法人、地方公共団体で PFI 事業の実施の検討が進んでいないことや PFI に関する実務的な情報の提供を求める声が多いことなどから、PFI 事業の促進により更に効果を発現する余地があることが認められる。

しかし、後述の 2「PFI 事業の現況」に記載のとおり、PFI 事業の各実施段階において、①VFM 評価の客観性及び透明性が確保されているとは認め難い状況があること、②PFI 事業を行う上でのリスク分担に当たって、官民双方がリスク分担の設定に苦慮している状況があること、③公共施設等の管理者等による選定事業者の事業の実施状況や経営状況の確認・対応などのモニタリングが、十分行われているとは必ずしも認め難い状況があることなどの問題・課題が認められ、その解消が必要となっている。

## 2 PFI 事業の現況

### (1) PFI 事業の実施状況

ア 我が国の PFI 事業は、平成 19 年 3 月末現在、266 件の実施方針が策定・公表されている。

これを策定年度別、事業実施主体別、施設類型別、実施地域別、事業期間別、実施プロセス別、事業方式別、事業類型別及び事業者選定方式別にみると、次のとおりである。

- (ア) 年度別に実施方針の策定状況をみると、平成 11 年度から 16 年度までは毎年度増加傾向にあったが、16 年度の 49 件をピークに、17 年度は 41 件（対前年度 16.3%減）、18 年度は 40 件（対前年度 2.4%減）となっている。
- (イ) 事業実施主体別にみると、国が 33 件（12.4%）、地方公共団体（事務組合を含む。）が 203 件（76.3%）、公共法人が 30 件（11.3%）となっている。
- (ウ) 施設類型別にみると、公共施設が 31 件（11.7%）、公用施設が 43 件（16.2%）、公益的施設が 148 件（55.6%）、その他施設が 44 件（16.5%）となっている。ま

た、これらの中で、道路、鉄道、河川については、PFI事業の実績はない。

- (エ) 実施地域別にみると、東京都（40件、15.0%）、大阪府（17件、6.4%）、神奈川県（16件、6.0%）、愛知県（16件、6.0%）等、いわゆる大都市圏でPFI事業が多く実施されている一方で、青森県、群馬県、奈良県、和歌山県、鳥取県及び宮崎県では、PFI事業は実施されていない。
- (オ) 事業期間別にみると、10年以上20年未満の事業が139件（52.3%）と、過半を占めている。
- (カ) 実施プロセス別にみると、公共サービスの提供を開始している事業が135件（50.8%。事業が終了した1件を含む。）と、過半を占めている。
- (キ) 事業方式別にみると、BTO方式（注1）が195件（73.3%）と、BOT方式（注2）等他の事業方式と比較して圧倒的に多い。

また、PFIの主な事業方式であるBTO方式とBOT方式の年度別実施件数をみると、BTO方式はほぼ横ばいであるが、BOT方式は減少傾向にある。

（注1）BTO（Build-Transfer-Operate）方式とは、選定事業者が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転し、選定事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式をいう。

（注2）BOT（Build-Operate-Transfer）方式とは、選定事業者が施設等を建設し、施設等の所有権を持ったまま、維持・管理及び運営を行い、事業終了後に施設等の所有権を公共施設等の管理者等に移転する事業方式である。

- (ク) 事業類型別にみると、サービス購入型（注）が169件（63.5%）と、最も多い。  
（注）サービス購入型とは、選定事業者が施設等の設計・建設・維持管理・運営等を行い、公共施設等の管理者等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）を支払う類型をいう。
- (ケ) 事業者選定方式別にみると、総合評価一般競争入札方式が179件（67.3%）と、最も多い。

イ PFIの導入効果を評価する指標として最重要視されるVFMの額及び率をみると、既に事業が終了した1件で、約3,218万円、約6.7%の節減効果があったものとみられ、また、調査対象事業163件のうち、VFMの額及び率が判明した106件（事業が終了した1件を含む。）の合計で約2,726億円、約20.3%の節減効果が見込まれている。

ウ 公共投資に占めるPFI事業費の割合をみると、国については0.48%、地方公共団体については0.61%と、いずれもわずかである。

エ 公共サービスの提供を開始しているPFI事業の中には、民間の創意工夫をいかして、効率的・効果的な施設の整備・運営が行われているものがみられる。その一方で、需要の伸び悩みで事業者の経営が悪化したため、PFI事業の範囲を大幅に

縮小し、公共施設等の管理者が資産を保有することになったものがみられる。

オ 公共施設等の管理者等である公共法人及び地方公共団体に対し、当省が実施したアンケート結果によると、

- (ア) P F I 事業に対する取組について、「特段の取組を行っていない」とするものが、公共法人では 71.4%、地方公共団体では 52.0%と、多数を占めており、いまだ、多くの公共法人、地方公共団体で P F I 事業の実施の検討が進んでいない状況がうかがえる。
- (イ) P F I に最も期待するメリットについて、公共法人では「単年度の債務負担の軽減」とするものが 34.9%と最も多く、また、地方公共団体では「長期的な公的財政負担の軽減」とするものが 60.4%と最も多いことから、P F I に財政負担の軽減を期待している状況がみられる。
- (ウ) どのような場合に P F I 事業の実施を検討するかについては、「事業費が一定規模以上のすべての事業について P F I の実施を検討している」とするものは、公共法人 0%、地方公共団体 12.8%、「特定の分野については、すべて P F I の実施を検討している」とするものは、公共法人 0%、地方公共団体 1.2%に過ぎない。このようなことから、公共法人や地方公共団体において、客観的基準に基づき主体的に P F I 事業に取り組んでいるものが少ない状況がうかがえる。
- (エ) P F I 事業の検討を行った結果、P F I 以外の手法を選択したことの有無について、有るとするものが、公共法人では 19.4%、地方公共団体では 35.8%あり、その理由として、「V F M が期待できなかったため」とするものが、それぞれ、42.9%、46.4%と最も多い。
- (オ) P F I の推進に有効と考えられる施策について、「P F I に関する実務的な情報とノウハウの蓄積・提供」とするものが、公共法人では 66.7%、地方公共団体では 73.8%と、それぞれ最も多く、P F I に関する実務的な情報の必要性が高い状況がうかがえる。

カ 以上のとおり、当省の調査対象事業 163 件をみると、一定の公的財政負担額が削減できると見込まれていること、また、民間の創意工夫をいかして、効率的・効果的な施設の整備・運営が行われている事例がみられることから、今後、P F I 事業が適切に推進されれば、相当の効果が発現するものと考えられる。

しかし、その一方で、P F I 事業の実施は、①公共事業全体からみるとわずかであり、年度別実施方針策定件数も近年増加していないこと、また、一般的に民間事業者の創意工夫が発揮されやすいとされる B O T 方式については、税負担や補助事業の採択の面で B T O 方式よりも不利であるため、実施件数はあまり増えておらず、平成 18 年度の実施方針の策定件数はわずか 2 件であること、②事業実施地域をみると、6 県で事業実績がなく、事業実施施設についても、道路、鉄道、河川などの社

会資本整備については、P F I 事業の実績がないこと、③P F I 事業の範囲を大幅に縮小し、公共施設等の管理者が資産を保有することとなった事例があること、④アンケート結果において、いまだ、多くの公共法人、地方公共団体でP F I 事業の実施の検討が進んでいないことやP F I に関する実務的な情報の提供を求める声が多いことなどから、P F I 事業の促進により更に効果を発現する余地があることが認められる。

## (2) V F Mの算出及び公表の状況

ア 公共施設等の管理者等は、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(P F I 法第8条)。また、特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されねばならないとされている(基本方針前文) ことなどから、P F I 採用の適否及びP F I 採用による費用削減の効果をみる上で、客観性及び透明性が求められている。

イ 調査対象事業 163 件におけるV F Mの算出及び公表の状況等を把握・分析した結果は、以下のとおりである。

### (ア) V F Mの算出態勢

公共施設等の管理者等におけるV F Mの算出態勢をみると、146 件(特定事業選定に至っていない事業1 件及び公共部門の支出が生じない事業16 件の計17 件を除く。)のうち、コンサルタントを利用しているものが140 件と、全体の95.9%を占めている。公共施設等の管理者等がコンサルタントを利用している理由として、ほとんどの者が、V F Mの算出について、専門的知識、技術的分野のノウハウ、市場調査等によるデータの蓄積がないことを挙げており、中には、コンサルタントが算出したV F Mをチェックしていないもの又はチェックが不十分なものが16 件みられる。また、調査対象とした公共施設等の管理者等からは、V F Mを算出するための具体的な方法を示したマニュアルの作成、V F Mの算出に係る事例の蓄積・情報の提供、V F Mに特化した研修の開催など、V F Mの算出に係る支援方策の実施を求める意見・要望がみられるなど、公共施設等の管理者等が、知識・ノウハウを有していないため、事業実施主体としてV F Mの算出を主体的に行うことが困難な状況にあることが認められる。

### (イ) V F Mの算出及び公表

#### a P S C及びP F IのL C C

公共施設等の管理者等が算定したP S C及びP F IのL C Cについては、原則として特定事業の選定の際に公表する。ただし、P S C及びP F IのL C Cを示すことにより、その後の入札等において正当な競争が阻害されるおそれが

ある場合等においては、VFMの額又はVFM率によりVFMの程度のみを示すこととしても差し支えないこととされている（VFMガイドライン四-4）。

調査対象事業 163 件のうち、特定事業選定に至っていない事業 1 件及び公共部門の支出が生じない事業 16 件の計 17 件を除く 146 件の公表状況をみると、すべての事業でVFMを算出し、公表しているものの、PSC及びPFIのLCCを公表しているのは、26 件（17.8%）に過ぎず、残りの 120 件（82.2%）は、VFMの額又はVFM率を公表するにとどまっている。

#### b コストの削減率及び割引率

① PFIのLCCの算定を公共施設等の管理者等が行うに当たって、事業者の創意工夫が期待できるとして、ほとんどの場合、PSCに一定の削減率を乗じているが、この削減率をどのように設定するかによってVFMは大きく変化する。

このため、公共施設等の管理者等は、VFMの公表時において、コストの削減率及びその設定根拠を明らかにすることが、PFI方式採用の適否及びPFI採用による費用削減の効果について、客観性及び透明性を確保する観点から重要である。

しかし、コストの削減率及びその設定根拠を示しているものは、上記 a の 146 件のうち、1 件（0.7%）のみであった。

② PSCとPFIのLCCとを比較するには、長期国債利回りの過去の平均値等のリスクフリーレートを用いた割引率で現在金銭価値に換算する必要があるが、PSCとPFIのLCCとで支払の方法が異なる場合、割引率の違いによってVFMは大きく変化する。

このため、VFMの公表時において、割引率及びその設定根拠を明らかにすることが、PFI方式採用の適否及びPFI採用による費用削減の効果について、客観性及び透明性を確保する観点から重要である。

しかし、適用した割引率の設定根拠を示している事業は、上記 a の 146 件のうち、2 件（1.4%）であり、この 2 件についても、国土交通省が作成した「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針」（平成 16 年 2 月、国土交通省策定）において示された割引率（4%）を引用しているに過ぎない。

#### c 民間事業者の選定時におけるVFM

民間事業者の選定時においても、当該事業に関する透明性の確保等のため、選定事業者の事業計画に基づく公的財政負担の縮減の見込額等について、算出・公表することが適当であるとされている（VFMガイドライン、事業実施プロセスガイドライン）。



しかし、調査対象事業 163 件のうち民間事業者選定に至っていない事業 15 件と公共部門の支出が生じない事業 16 件の計 31 件を除く 132 件の VFM の算出及び公表状況をみると、VFM に関する情報を公表していないものが 20 件 (15.1%) みられ、VFM の算出自体を行っていないものが 12 件 (9.1%) みられる。

(ウ) 独立採算型 PFI 事業の効率性等に関する評価の実施状況

施設の建設並びに維持管理及び運営に係る費用を利用者から徴収する料金ですべて賄い、公共施設等の管理者等の支出が生じない事業（いわゆる「独立採算型 PFI 事業」）については、PFI 事業として実施することにより、効率的かつ効果的に実施できるかとの観点から評価を行うこととされている（VFM ガイドライン）。

しかし、効率性等に関する評価は、ガイドラインの趣旨にかんがみ、収益性の積算やその根拠を明らかにして定量的に実施すべきところ、調査した独立採算型 PFI 事業の中には、定性的な評価にとどまり、かつ、収益性や借入金返済確実性が見込まれる根拠も不明確なまま事業が開始されたが、需要の伸び悩みで事業者の経営が悪化したため、PFI 事業の範囲を大幅に縮小し、公共施設等の管理者が資産を保有することになった事業などがみられる。

ウ 以上のとおり、PFI 事業において重要となる VFM については、公共施設等の管理者等が、知識・ノウハウを有していないため、事業実施主体として VFM の算出を主体的に行うことが困難な状況にあること、特定事業選定時の PSC 及び PFI の LCC の公表がわずかであること、コストの削減率や割引率の根拠が不明確であること、民間事業者の選定時の VFM に関する情報が全く公表されていないものがあることなど、客観性及び透明性が確保されているとは認め難い状況になっている。

### (3) 官民のリスク分担の状況

ア PFI 事業の効果は、公共施設等の管理者等と選定事業者とが事業の実施に伴い想定されるリスクを適切に分担し、事業全体のリスク管理が効率的に行われることにより、発現するものである。

内閣府は、基本方針では、「想定されるリスクをできる限り明確化した上で、リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担するとの考え方に基づいて取り決めること。また、経済的に合理的な手段で軽減又は除去できるリスクについては、適切な措置を講ずるものとし、協定等において、その範囲及び内容を、できる限り具体的かつ明確に規定すること」としており、リスク分担ガイドラインにおいて、リスク分担の設定に当たって留意すべき事項を示している。

イ 官民のリスク分担の状況を把握・分析した結果は、以下のとおりである。

(ア) 調査対象事業 163 件の中には、i) 不可抗力リスクを分担させられたことに選定事業者側が不満等を有しているもの、ii) 不可抗力リスク、物価変動リスクなどの項目の分担が事業間でまちまちとなっているものなどの事例がみられる。また、iii) 調査対象とした地方公共団体や事業者から、リスク分担ガイドラインの充実を求める意見がみられる。

(イ) 公共施設等の管理者等と民間事業者を対象に当省がアンケートを行った結果、リスク分担の設定について、公共施設等の管理者等と民間事業者との間で意見の相違があったとするものが、公共施設等の管理者等で 32.4%、民間事業者で 34.0%あり、意見相違の内容として、「リスク分担があいまいなものがある」（公共施設等の管理者等 38.9%、民間事業者 50.0%）や「自らの管理に適さないリスクを負わされた」（公共施設等の管理者等 30.6%、民間事業者 46.8%）を挙げるものが多くみられる。また、リスク分担ガイドラインの充実を求めるものが、公共施設等の管理者等で 65.0%、民間事業者で 63.3%みられる。

ウ 以上のとおり、PFI 事業を行う上でのリスク分担に当たって、官民双方がリスク分担の設定に苦慮している状況がみられる。

#### (4) モニタリングの実施状況

ア モニタリングは、公共施設等の管理者等が選定事業者による公共サービスの提供等が適切かつ確実に行われていることを確認する重要な手段であり、内閣府は、基本方針及びモニタリングガイドラインにおいて、公共施設等の管理者等による立入検査等の事実確認や事業者に対する財務状況の確認が必要であること等を規定している。

イ 調査対象事業 163 件のうち、公共サービスの提供を開始している 94 件について、モニタリングの実施状況を把握・分析した結果は、以下のとおりである。

(ア) 特殊な建築物であるにもかかわらず、施設の建設段階における公共施設等の管理者等の完工確認（モニタリング）が十分でなかったため、選定事業者が契約どおりに施工しなかったことなどに起因して施設が損壊し、負傷者が発生した事例が 1 件みられる。

(イ) 公共施設等の管理者が、選定事業者の過大な需要予測や選定事業者の経営悪化に適切に対応しなかったことなどに起因して、公共サービスの提供が中断された事例が 1 件みられる。

(ウ) 選定事業者による公共サービスの内容が契約書に規定された要求水準を満たしているかを、公共施設等の管理者等が実地に確認せずにサービス対価を支払っている事例が 12 件（公共サービスの提供を開始している 94 件の 12.8%）みられる。

また、調査対象事業 163 件のうち、民間事業者を選定済みの 148 件について、公共サービスの提供等が安定的かつ継続的に提供される上で必要となる選定事業者の独立性の確保状況を把握・分析した結果、選定事業者の法人格上の独立性を確保するための特別目的会社（以下「SPC」(Special Purpose Company) という。）が設立されていない 16 件の中には、PFI 事業部門の区分経理が行われていない事例が 3 件みられる。

ウ 以上のとおり、選定事業者による公共サービスの提供や選定事業者の経営状況に対するモニタリング等が、十分行われているとは必ずしも認め難い状況がみられる。

## (5) 民間事業者の創意・工夫の発揮

ア PFI 事業は、民間のノウハウを幅広く活用することにより、低廉かつ良質な公共サービスの提供を実現させるものであり、内閣府は、基本方針及び事業実施プロセスガイドラインを策定し、整備する建築物等の具体的な仕様を必要最小限にとどめる「性能発注」の考え方を採ること、民間事業者の選定に当たっては、民間事業者に質問の機会を与えることや応募者の負担を軽減するよう配慮することなどを規定している。

イ 調査対象事業 163 件における発注方式の状況、質問・回答の機会の設定状況及び事業者の提案費用を把握・分析した結果は、以下のとおりである。

(ア) 調査対象事業 163 件のうち、民間事業者を選定済みの 148 件について、採られた発注方式の状況をみると、発注側は性能発注のつもりでも、選定事業者側が、仕様発注と認識し、その創意工夫の発揮が妨げられたとしているものが 15 件（事業者選定済み 148 件の 10.1%）みられる。

(イ) 調査対象事業 163 件すべてにおいて、入札公告から入札までの間、事業者から発注者（公共施設等の管理者等）への質問の機会が複数回付与されている。

しかし、調査対象とした選定事業者のうち、代表企業（注）94 事業者の中には、質問の機会について、「再質問の機会を設ける等質問ができる機会をもっと増やしてほしい。」とする者が 19 事業者（調査対象事業者 94 事業者の 20.2%）、「入札説明書等の公表から質問までの期間が短いのでもう少し時間がほしい。」とする者が同じく 19 事業者（同 20.2%）みられ、「提案書に反映させるため、質問への回答は提案書提出までの期間に余裕を持ってしてほしい。」とする者が 8 事業者（同 8.5%）みられるなど、質問の機会及び期間に関する意見・要望を有する者がみられる。また、「質問に対する回答があいまい。」とする者が 10 事業者（同 10.6%）、「『募集要項のとおり』とする回答など、質問に対する回答になっていないものがある。」とする者が 6 事業者（同 6.4%）みられるなど、質問に対する公共施設等の管理者等の回答に不満を有する者がみられる。このように、質問・回

答の機会を設定されているものの、その機会、期間及び内容(回答方法)が十分ではなく、民間事業者に公共施設等の管理者等の意図が適切に伝わっていない状況がうかがえる。

- (ウ) 調査対象事業 163 件のうち、入札のための提案書作成費用を把握できた 107 件について提案書の作成費用をみると、500 万円ごとの価格帯の分布では、501 万円～1,000 万円までが 26 件と最も多く、次いで 500 万円以下が 18 件となっているが、全体の半数を超える 63 件は 1,000 万円を超えており、平均額は約 3,400 万円に上っている。また、民間事業者を募集済みの事業 140 件の選定事業者のうち、提案書の提出枚数や部数の削減を求める意見を有する者が全体の 33.6%みられるなど、選定事業者が提案費用の高さを憂慮している状況がうかがえる。

ウ 以上のとおり、民間事業者の創意工夫の発揮や応募しやすい環境が、必ずしも十分整備されているとは認め難い状況がうかがえる。

(注)「代表企業」は、調査対象事業 163 件に係る各選定事業者のうち、各事業の S P C (特別目的会社) や応募グループの代表者となっている事業者。「構成企業」は、「代表企業」以外の事業者。

## 第 4 評価の結果及び勧告

### 1 評価の結果

- (1) 我が国の P F I 事業は、事業が終了したものが平成 19 年 3 月末現在で 1 件しかなく、P F I 事業のライフサイクルを通じた公共サービスの提供量やその水準、公的財政負担の縮減状況を把握・測定することが困難な状況の中、現段階で把握可能な指標として、特定事業の選定時及び民間事業者の選定時の V F M の算出値があり、その分析検討により、P F I 事業の効果の一端について評価することができ、それが現実的な手法であると考えられる。

しかし、当省の調査対象事業 163 件のうち、V F M の算出時におけるコスト削減効果の設定根拠が明示されているものがわずかであること、民間事業者選定時の V F M を算出していないものがあることなどから、これらの事業の V F M による公的財政負担の縮減状況を総体として正確に把握することは困難な状況にある。

- (2) このような状況において、P F I 事業全体の実施状況、公共施設等の管理者等や民間事業者に対するアンケート結果、P F I 事業の各実施段階における個別事例などを分析した。

この結果、当省の調査対象事業 163 件をみると、個別事業においては、既に事業が終了した 1 件で、約 3,218 万円、約 6.7% の公的財政負担の縮減効果があったものとみられ、また、民間の創意工夫をいかして、効率的・効果的な施設の整備・運営が行われ、一定水準の行政サービスが提供されている事例がみられる。さらに、調査対象

事業 163 件のうち、VFMの額及びVFM率の見込みが判明した 106 件（事業が終了した 1 件を含む。）の合計で約 2,726 億円、約 20.3%の公的財政負担の縮減状況（額及び率）があるものとされていることなどから、今後、PFI事業が適切に推進されれば、相当の効果が発現するものと考えられる。

このような効果が見込まれるPFI事業の現況をみると、①公共事業全体からみるとわずかであり、年度ごとの実施方針の策定件数も近年増加していないこと、②事業実施地域をみると、47都道府県のうち6県で事業実績がなく、事業実施施設についても、道路、鉄道、河川などの社会資本整備はほとんどみられないこと、③PFI事業の範囲を大幅に縮小し、公共施設等の管理者が資産を保有することとなった事例があること、④アンケート結果において、いまだ、多くの公共法人、地方公共団体でPFI事業の実施の検討が進んでいないことやPFIに関する実務的な情報の提供を求める声が多いことなどから、PFI事業の促進により更に効果を発現する余地があることが認められる。

しかし、PFI事業の各実施段階において、以下のとおりの問題・課題が認められ、その解消が必要となっている。

① PFI事業において重要となるVFMについては、公共施設等の管理者等が、知識・ノウハウを有していないため、事業実施主体としてVFMの算出を主体的に行うことが困難な状況にあること、また、特定事業選定時のPSC及びPFIのLCCを公表しているものがわずかであること、コストの削減率や割引率の根拠が不明確であること、民間事業者の選定時のVFMに関する情報が全く公表されていないものがあることなど、客観性及び透明性が確保されているとは認め難い状況になっている。

このような状況がみられる原因として、公共施設等の管理者等におけるVFM算出方法についての認識不足があるが、現行のVFMガイドラインは、VFM算出の実務を行い得るような具体性がないため、支援方策として十分に機能していないことが考えられる。また、コストの削減率や割引率の設定などVFMの算出根拠について、公表に関する具体的な規定がないことなどから、公共施設等の管理者等においても、その必要性の認識があまりないことが考えられる。

② PFI事業を行う上でのリスク分担に当たって、官民双方がリスクの設定に苦慮している状況がみられる。

このような状況がみられる原因として、官民双方ともリスク分担についての認識不足があるが、現行のリスク分担ガイドラインにおいては、リスク分担の設定の実務を行い得るような指針や具体例が示されていないため、支援方策として十分に機能していないことが考えられる。

③ 公共施設等の管理者等による民間事業者の事業の実施状況や経営状況の確認・対

応などのモニタリングが、十分に行われているとは必ずしも認め難い状況がみられる。

このような状況がみられる原因として、公共施設等の管理者等におけるモニタリングの重要性についての認識不足があるが、現行のモニタリングガイドラインにおいては、建設・設計段階におけるモニタリング事項については示されておらず、また、モニタリングの実務を行い得るような具体例が示されていないことなどから、支援方策として十分に機能していないことが考えられる。

- ④ 民間事業者の創意工夫の発揮や応募しやすい環境が、必ずしも十分整備されているとは認め難い状況がうかがえる。

このような状況がみられる原因として、公共施設等の管理者等において、民間事業者の創意工夫の発揮を求めるための「性能発注」や「質問の機会」についての認識不足があるが、現行の基本方針やプロセスガイドラインにおいては、「性能発注」、「質問の機会」など民間事業者の募集及び選定に関する実務の具体的な方法が示されていないため、支援方策として十分に機能していないことが考えられる。また、現行のプロセスガイドラインでは、応募者の負担を軽減するよう配慮することが示されているが、具体的に提案に係る負担軽減を促す記載はないため、公共施設等の管理者等において負担軽減に関する意識が低いことが考えられる。

## 2 勧告

内閣府は、PFI事業を効率的かつ効果的に推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 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。
- i 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、i) 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、ii) VFM算出に係る事例を蓄積し、情報提供すること、iii) 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算出に係る支援方策を充実させること。
  - ii 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。
  - iii 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。

- ② 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。
- ③ 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。
- ④ 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。
  - i 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。
  - ii 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。
  - iii 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。
  - iv 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。