

日本再興のためのPFIの課題解消にむけて ～「PFIの推進に関する行政評価・監視」結果の概要～

総務省行政評価局
調査官 楠原 修

目 次

I はじめに

- 1 行政評価局の役割
- 2 行政評価局調査のプロセス
- 3 最近の行政評価局調査の実績

II PFIの概要

- 1 PFIとは
- 2 PFI事業のプロセス

III 「PFIの推進に関する行政評価・監視」結果の概要

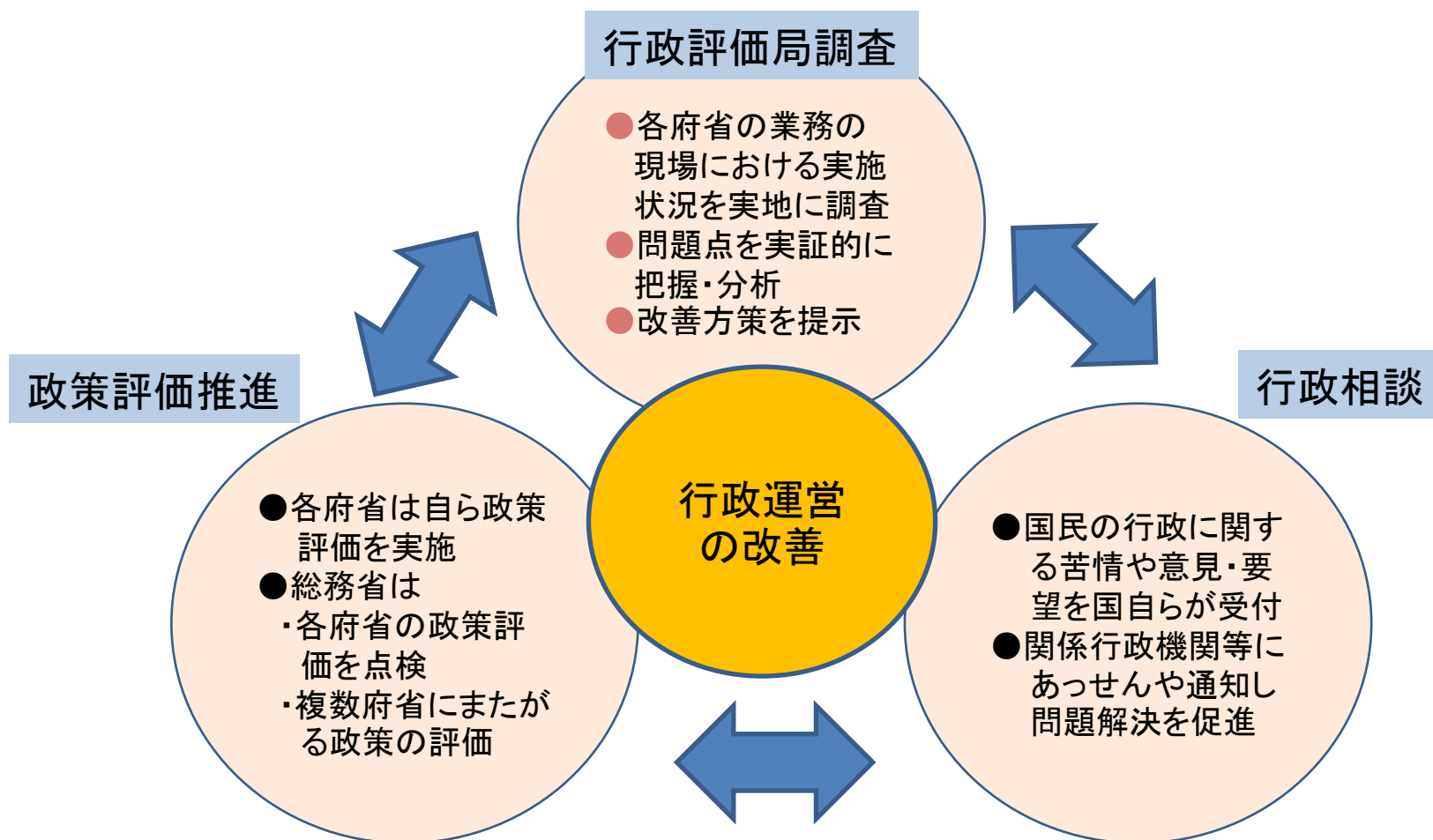
- 1 調査の背景等
- 2 調査の概要等
- 3 調査結果に基づく勧告の概要等

I はじめに

1 行政評価局の役割

行政評価局では、国民に信頼される質の高い行政を実現するため、①行政評価局調査、②政策評価の推進、③行政相談に関する業務を実施

～行政評価局の3つの機能～



2 行政評価局調査のプロセス

(1) 「行政評価等プログラム」の策定(毎年度当初に公表)

- 中期的な業務運営方針の策定
- 当該年度の行政評価局調査実施テーマの決定



(2) 行政評価局調査の実施

- 事前準備
 - ・ 情報収集等 → 具体的な調査計画の策定
- 実地調査の実施
 - ・ 本省、管区局及び事務所による全国規模の調査 → 調査結果を本省に集約
- 調査結果の取りまとめ
 - ・ 実地調査結果の整理・分析



(3) 勧告等、結果公表

- 関係府省に対する改善事項の指摘等
- 調査結果の公表



(4) 勧告等に基づく改善措置状況に関する回答を原則2回徴収

- 1回目の回答: 勧告からおおむね6か月後
- 2回目の回答: 1回目の回答徴収からおおむね1年後
(必要に応じて3回目のフォローアップや再調査の実施)

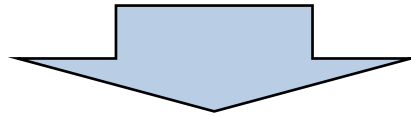
3 最近の行政評価局調査の実績

年度	テーマ名
平成 26	<ul style="list-style-type: none"> ○ 消費者取引に関する政策評価(26.4.18勧告) ○ 設立に認可を要する法人に関する行政評価・監視(26.6.24勧告) ○ 震災対策の推進に関する行政評価・監視－災害応急対策を中心として－(26.6.27勧告) ○ 外国人旅行者の受入環境の整備に関する行政評価・監視(26.7.18勧告) ○ 生活保護に関する実態調査(26.8.1勧告) ○ 規制の簡素合理化に関する調査－関係者からの意見・要望への対応－(26.10.14勧告) ○ 医師等の確保対策に関する行政評価・監視(27.1.27勧告) ○ 気象予測の精度向上等の取組に関する行政評価・監視(27.2.27勧告) ○ 温室効果ガスの排出削減に係る国の補助事業に関する行政評価・監視(27.3.27勧告)
平成 27	<ul style="list-style-type: none"> ○ PFIの推進に関する行政評価・監視(27.4.21勧告) ○ 自転車交通安全対策に関する行政評価・監視(27.4.24勧告) ○ 許認可等の統一的把握結果(27.5.29) ○ 国の債権管理等に関する行政評価・監視(27.6.5勧告) ○ 災害時に必要な物資の備蓄に関する行政評価・監視(27.7.24勧告) ○ グローバル人材育成に資する海外子女・帰国子女等教育に関する実態調査 (27.8.21勧告) ○ 再生可能エネルギーの利用促進に関する行政評価・監視(27.9.4勧告)

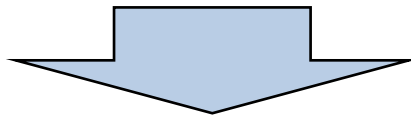
Ⅱ PFIの概要

1 PFI(Private Finance Initiative)とは

- PFIは、公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、同じ水準のサービスをより安く、又は、同じ価格でより上質のサービスを提供する手法
- 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。「PFI法」)に基づき実施



民間の資金、ノウハウの活用により、公共施設等の整備等に係るコスト縮減



国の厳しい財政状況の中、必要な社会資本整備や老朽化に伴う既存施設の維持管理・更新需要に民間の資金やノウハウを活用することにより、経済活性化及び経済成長を実現

1 目的(第1条)

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、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。

2 対象施設(公共施設等)(第2条)

- 公共施設(道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園等)
- 公用施設(庁舎、宿舍等)
- 賃貸住宅及び公益的施設(教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、駐車場等)
- 情報通信施設、熱供給施設、研究施設等
- 船舶、航空機、人工衛星等

公共施設等の管理者等(第2条)

- 各省各庁の長(衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長含む)
- 地方公共団体の長
- 独立行政法人、特殊法人、その他の公共法人

・基本方針(第4条)

特定事業の実施に関する基本的な方針(閣議決定)

PFI推進会議(第20条の2)

会長:内閣総理大臣 委員:国務大臣
基本方針の案の作成、関係行政機関相互の調整

事業の実施

- ・実施方針の策定・公表(第5条) ← 民間事業者による提案(第6条)
- ↓
- ・特定事業の選定(第7条)
- ↓
- ・民間事業者の選定(第8条)
- ↓
- ・選定事業の実施(第14条) ← 公共施設等運営権方式(第10条の3)

PFI推進委員会(第21条)

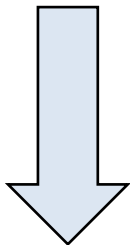
委員:学識経験者から内閣総理大臣が任命(9名)
基本方針の審議、PFIの実施状況の調査審議

支援措置等

- 国の債務負担5年→30年(第11条)
- 行政財産の貸付け(第11条の2、第11条の3)
PFI事業に供するため、国・地方の行政財産(土地・建物等)の貸付けが可能
- 国公有財産の無償使用等(第12条)
PFI事業に供するため、国公有財産の無償・低廉な対価での使用が可能 等

2 PFI事業のプロセス

特定事業の選定

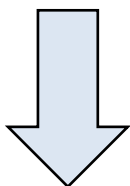


ステップ1 事業の提案(民間事業者からの提案を含む)

ステップ2 実施方針の策定及び公表

ステップ3 特定事業の評価・選定、公表

民間事業者の募集・選定等



ステップ4 民間事業者の募集、評価・選定、公表

ステップ5 事業契約等の締結等

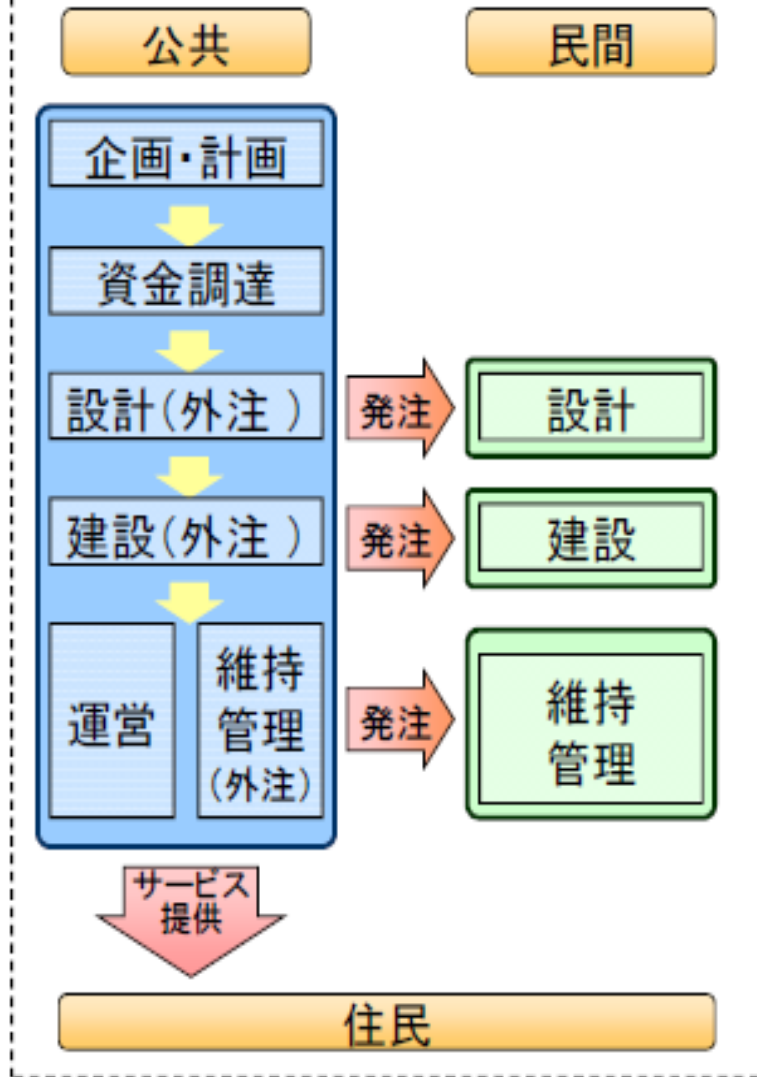
PFI事業の実施

ステップ6 事業の実施、監視等

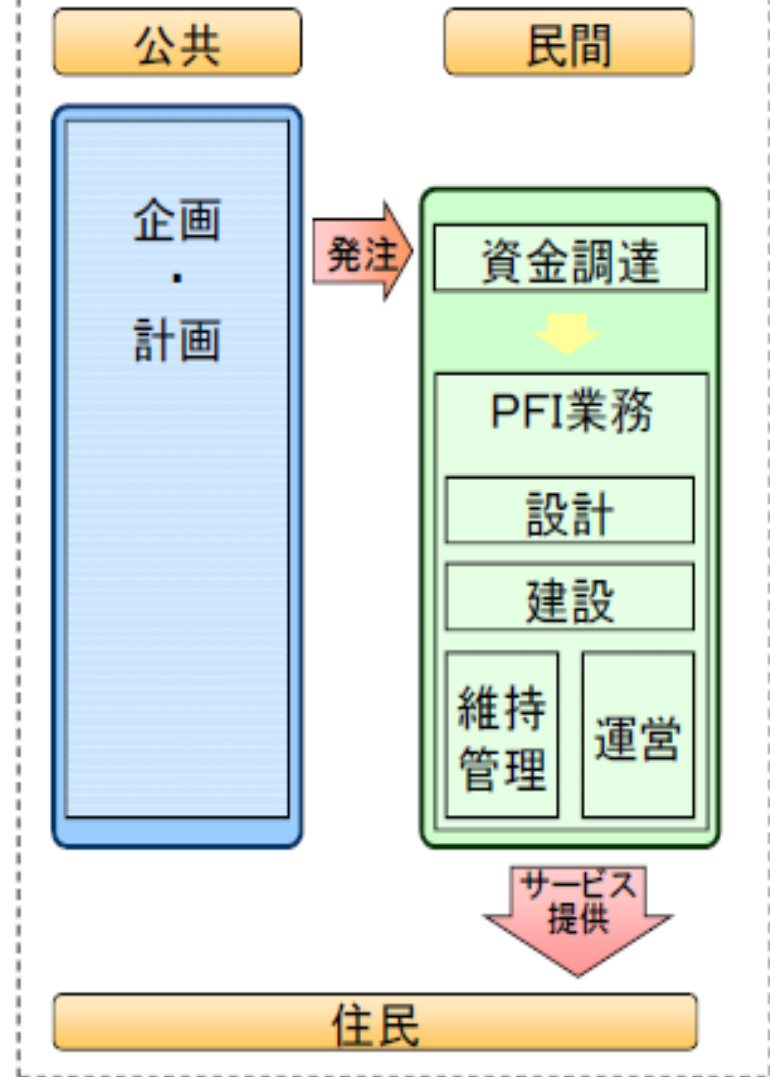
ステップ7 事業の終了

(注)PFI事業実施プロセスに関するガイドライン(抜粋)

従来型公共事業



PFI事業



VFMとは

VFM (Value For Money)

支払に対するサービスの価値
VFMの最大化がPFI事業の目的の一つ

VFMがある(出る)

公共がサービスを直接提供するよりも、
民間に委ねた方が効率的

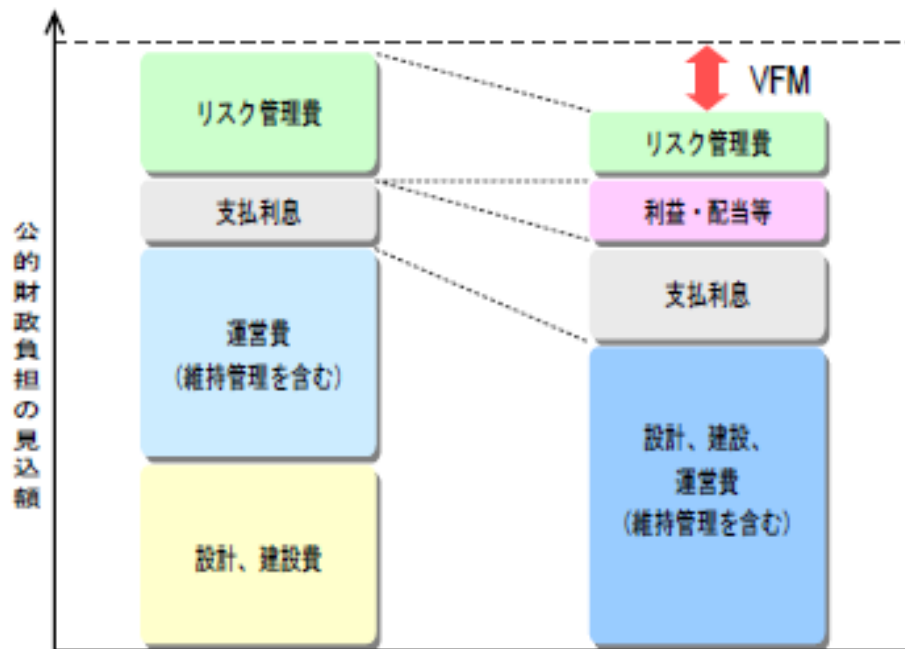


同一水準のサービスをより安く
同一価格でより上質のサービスを

VFMの源泉

- ① 性能発注
- ② リスクの最適配分
- ③ 業績連動支払い
- ④ 競争原理

同一の公共サービスの提供水準の下で
評価する場合



PSC

(公共自ら実施)

※LCC: 設計・建設費、事業期間中の維持管理費・運営費等事業に関わるすべての費用(ライフサイクルコスト)

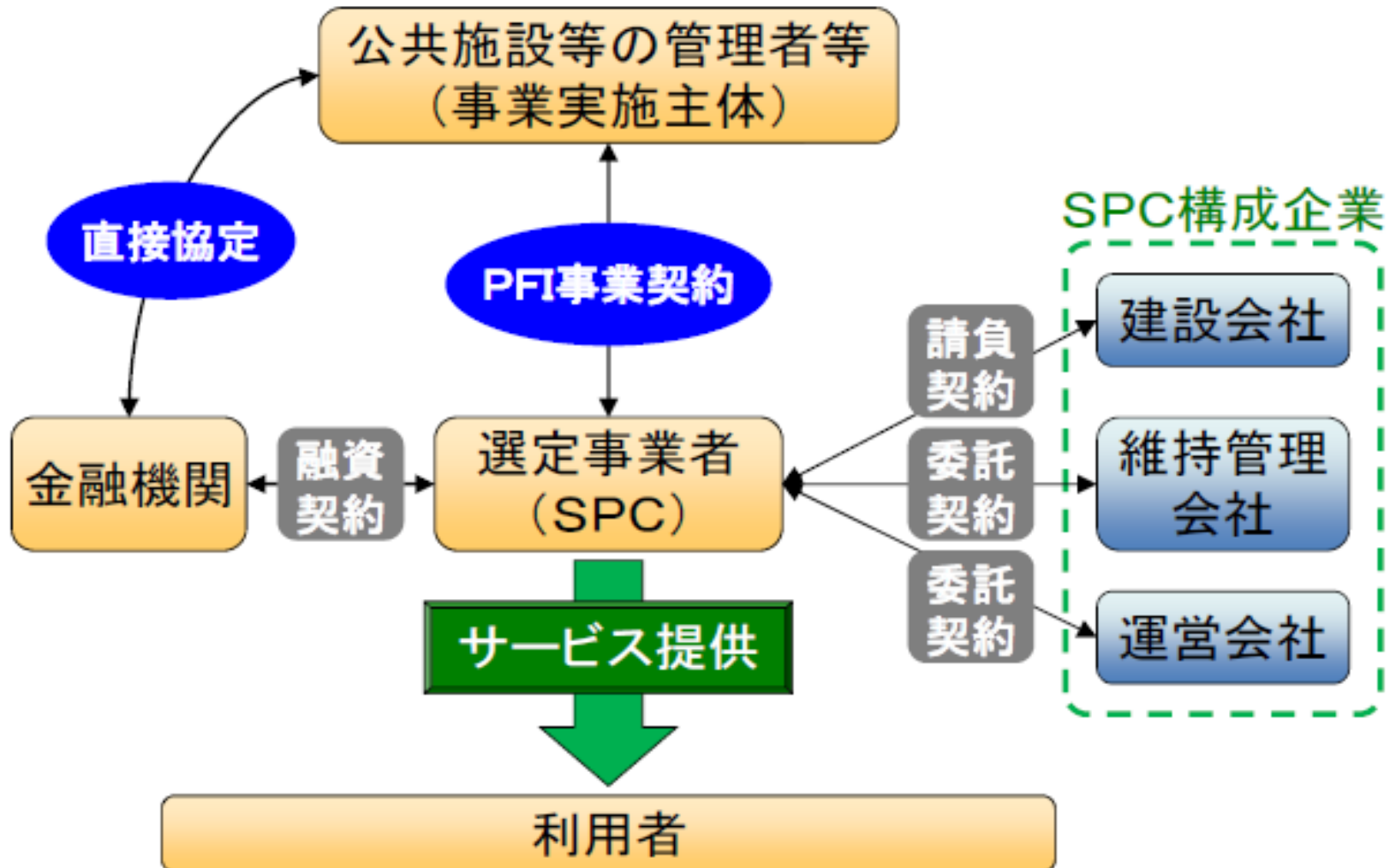
※PSC: 公共自らが実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値

※PFI-LCC: PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値

PFI-LCC

(PFI事業として実施)

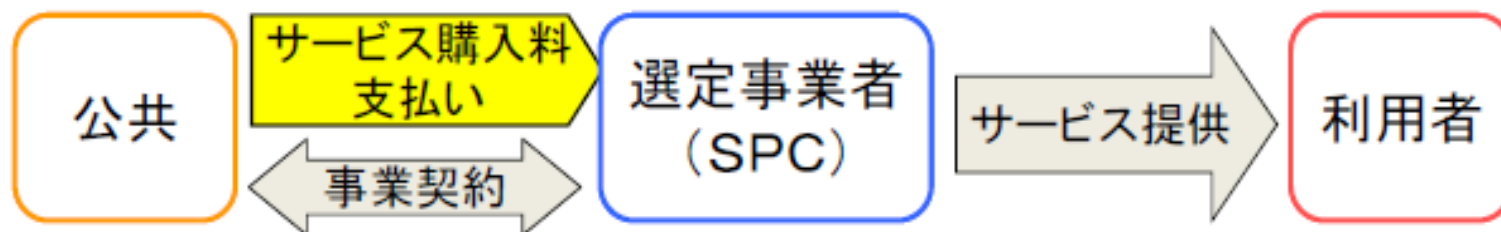
PFIの一般的な事業スキーム



PFIの事業類型(事業費の回収方法による分類)

● サービス購入型

選定事業者のコストが公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収される類型



【事業例】

中央合同庁舎7号館

- ・庁舎整備等の費用を、国からのサービス購入料で回収



PFIの事業類型(事業費の回収方法による分類)

● 独立採算型

選定事業者のコストが利用料金収入等の受益者からの支払いにより回収される類型



【事業例】

羽田空港国際線
旅客ターミナルビル

- ・ターミナルビル整備等の費用を、航空旅客からの空港使用料等で回収



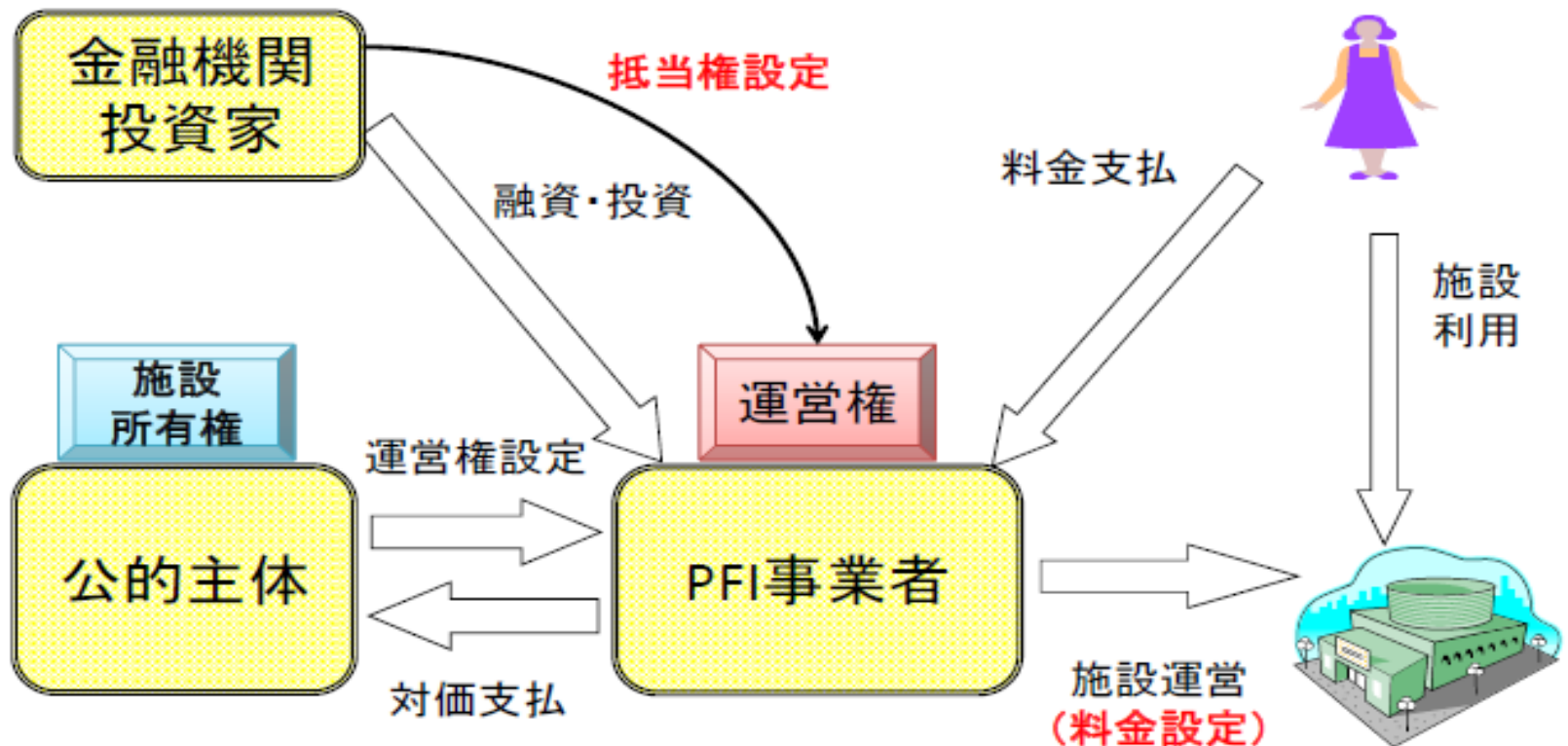
公共施設等運営権制度の概要

(参考7)

公共施設等運営権とは

- ・ 利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者を設定する方式
- ・ 既存の施設においても、新設の施設においても設定が可能

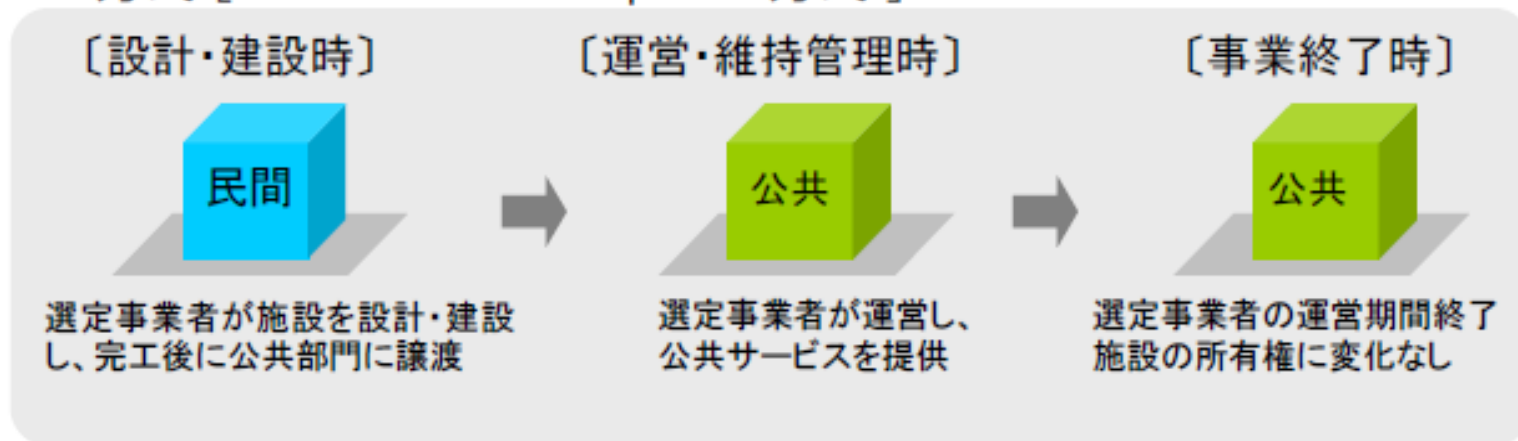
公的主体が所有する公共施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とすることにより、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供



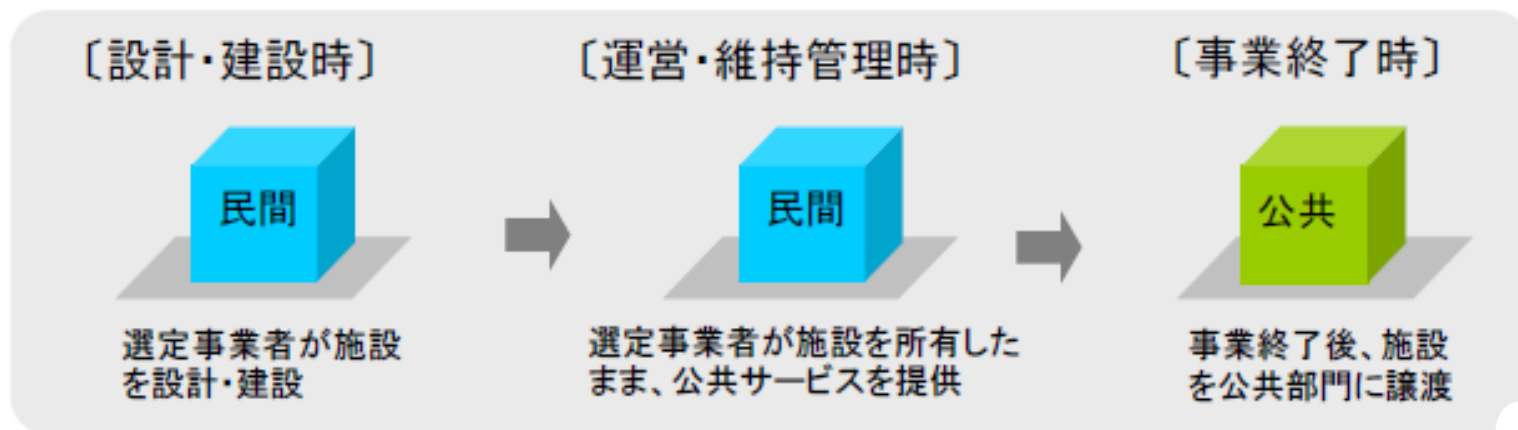
(注)内閣府資料

PFIの事業類型(施設の所有形態による分類)

●BTO方式 [Build-Transfer-Operate方式]



●BOT方式 [Build-Operate-Transfer方式]



事業例

○徳島県県営住宅集約化PFI事業 <http://www.pref.tokushima.jp/docs/2012021400163/>

発注者	徳島県	施設概観
施設概要	名東(東)団地 ・県営住宅 88戸 ・高齢者向け住宅 16戸 ・福祉施設 万代町団地 ・県営住宅 112戸 ・高齢者向け住宅 45戸 ・福祉施設 津田松原団地 ・県営住宅 100戸 ・福祉施設	
事業内容	・県営住宅の設計、建設、維持管理等 ・福祉施設等の設計、建設、維持管理及び運営	
事業期間	22年	
VFM	14% (特定事業選定時)	
契約金額	約55.5億円 (税込、落札価格)	
実施方針公表	平成24年2月23日	
特徴	・福祉施設の併設に加え、避難施設として地元との連携による地域に開かれた県営住宅を整備。 ・県営住宅整備事業は、税財源のみで費用を回収し、福祉施設等事業は、利用料金収入で費用を回収する事業として実施。	

事業例

○北九州市黒崎副都心「文化・交流拠点地区」整備等PFI事業

http://www.city.kitakyushu.lg.jp/ken-to/file_0240.html

発注者	北九州市(福岡県)	施設概観
施設概要	図書館、ホール、広場・緑地	 <p>出典:北九州市HP</p>
事業内容	・図書館、ホールの整備、管理運営 ・広場・緑地の整備	
事業期間	約17年間(管理運営は15年間)	
VFM	12.5%(落札者決定時)	
契約金額	105億円(税込)	
実施方針公表	平成21年5月27日	
特徴	<p>・黒崎地区の中心市街地活性化計画の核となるプロジェクトとして実施。</p> <p>【収益施設】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業者の提案による収益施設(サービス付き高齢者向け住宅、生活便利施設、分譲集合住宅)の設置。 ・定期借地(50年):訪問・通所介護事業所併設したサービス付き高齢者向け住宅 ・事業用定期借地(30年):生活便利施設(スーパーマーケット) ・売却:分譲集合住宅 	

3 「PFIの推進に関する行政評価・監視」 結果の概要

1 調査の背景等

- ◇ 国は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るためPFI法に基づきPFI事業を推進
- ◇ PFI事業の実績は、PFI法の制定から平成25年度までに、事業件数440件、事業費約4兆3千億円
- ◇ しかし、利用料金等の税財源以外の収入により費用を回収する方式(独立採算方式)のPFI事業は僅か、法本来の目的が必ずしも十分に達成されているとは言い難い状況
- ◇ 厳しい財政状況の中、民間の資金・ノウハウを最大限活用することが急務
- ◇ 国は、平成23年にPFI法を改正し、公共施設等運営権(コンセッション方式)を導入するとともに、「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」(平成25年6月)を策定し、平成25年から34年までの10年間で、公共施設等運営権を活用したPFI事業等、12兆円規模に及ぶ事業を重点的に推進する方針



PFI事業を推進する上での課題等を調査し、関係行政の推進に資するため実施

民間と地域の双方にとって魅力的なPPP/PFI事業として、今後10年間(平成25～34年)で12兆円規模に及ぶ、下記の類型による事業を重点的に推進

(1) 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業: 2～3兆円

○ 空港、上下水道事業における運営権制度の積極的導入等

(2) 収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業等: 3～4兆円

○ 高速道路(特に大規模改修が必要な首都高)など、公共施設の維持・更新にPPP的手法の導入検討等

(3) 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業: 2兆円

○ 民間提案に係るガイドラインの発出や提案窓口の整備

○ 政府横断的な案件形成支援のため、英国のInfrastructure UKを参考とした官民連携体制の構築等

(4) その他の事業類型(業績連動の導入、複数施設の包括化等): 3兆円

○ PPP/PFIの抜本改革に重点的に取り組む各省庁及び地方公共団体に対する適切な評価を踏まえた各種補助金・交付金の重点化等

平成25年6月6日民間資金等活用事業推進会議決定

集中強化期間の取組方針について(概要)

公共施設等運営権方式について、集中強化期間・重点分野・数値目標を設定し、アクションプランの事業規模目標(10年間で2～3兆円)を前倒しし、政府一体となって推進

○ 重点分野及び数値目標

集中強化期間 : 向こう3年間(平成26年度から28年度)

重点分野 : 空港、水道、下水道、道路

数値目標 : (1) 事業規模目標: 2～3兆円(今後10年間の目標を前倒し)

(2) 事業件数目標: 空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件

平成25年6月16日民間資金等活用事業推進会議決定

2 調査の概要等

(1) 調査事項

- ① PFI事業の概況
- ② アクションプランに基づく各府省等の取組状況
- ③ PFI事業で整備する公共施設等に係る個別制度の運用状況
- ④ PFI事業推進に関する国の支援の実施状況 等

(2) 調査対象機関等

- ① 関係府省庁(18)(内閣府、宮内庁、公正取引委員会、国家公安委員会(警察庁)、金融庁、消費者庁、復興庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省)
- ② 公共法人(2)、都道府県(20)、市区町村等(59)、民間事業者等

(3) 調査期間

平成25年9月～27年4月

(4) 勧告日・勧告先

勧告日:平成27年4月21日

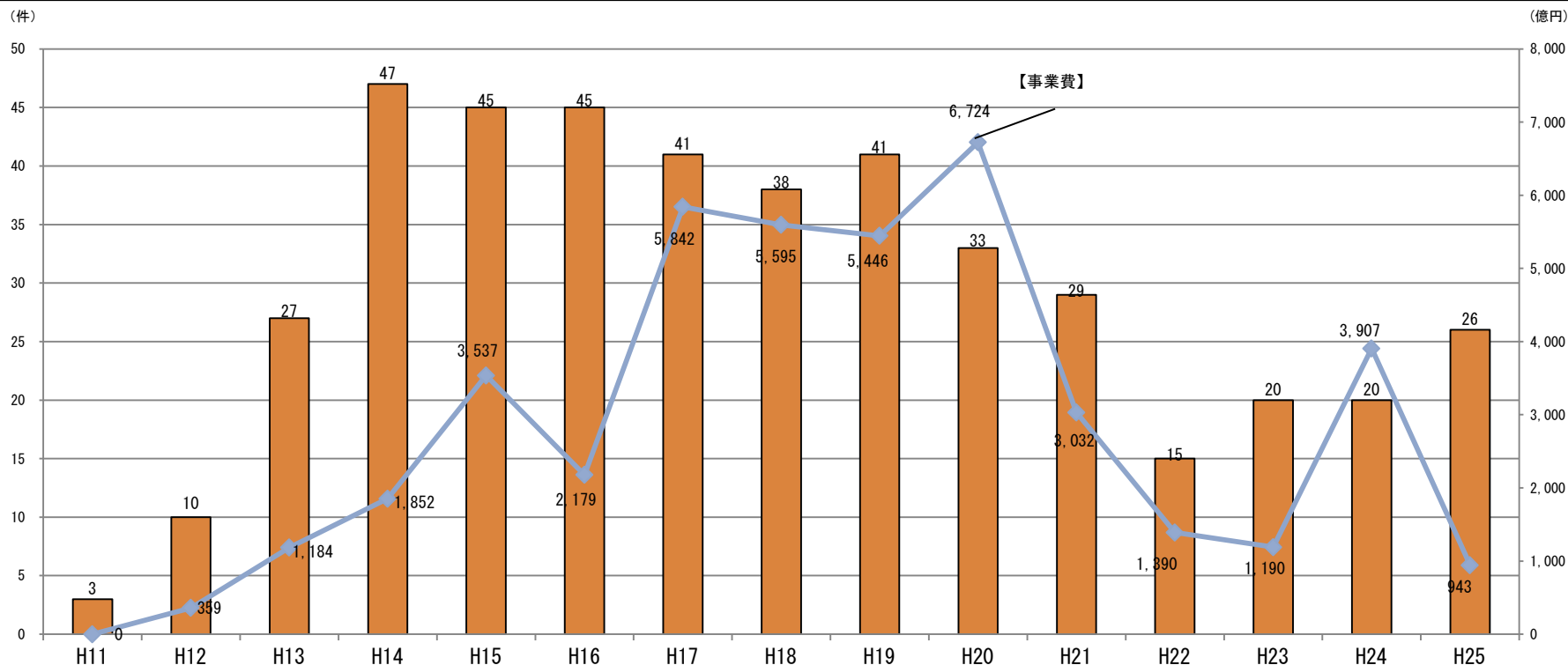
勧告先:内閣府、文部科学省、環境省

3 調査結果に基づく勧告の概要等

(1) PFI事業の概況

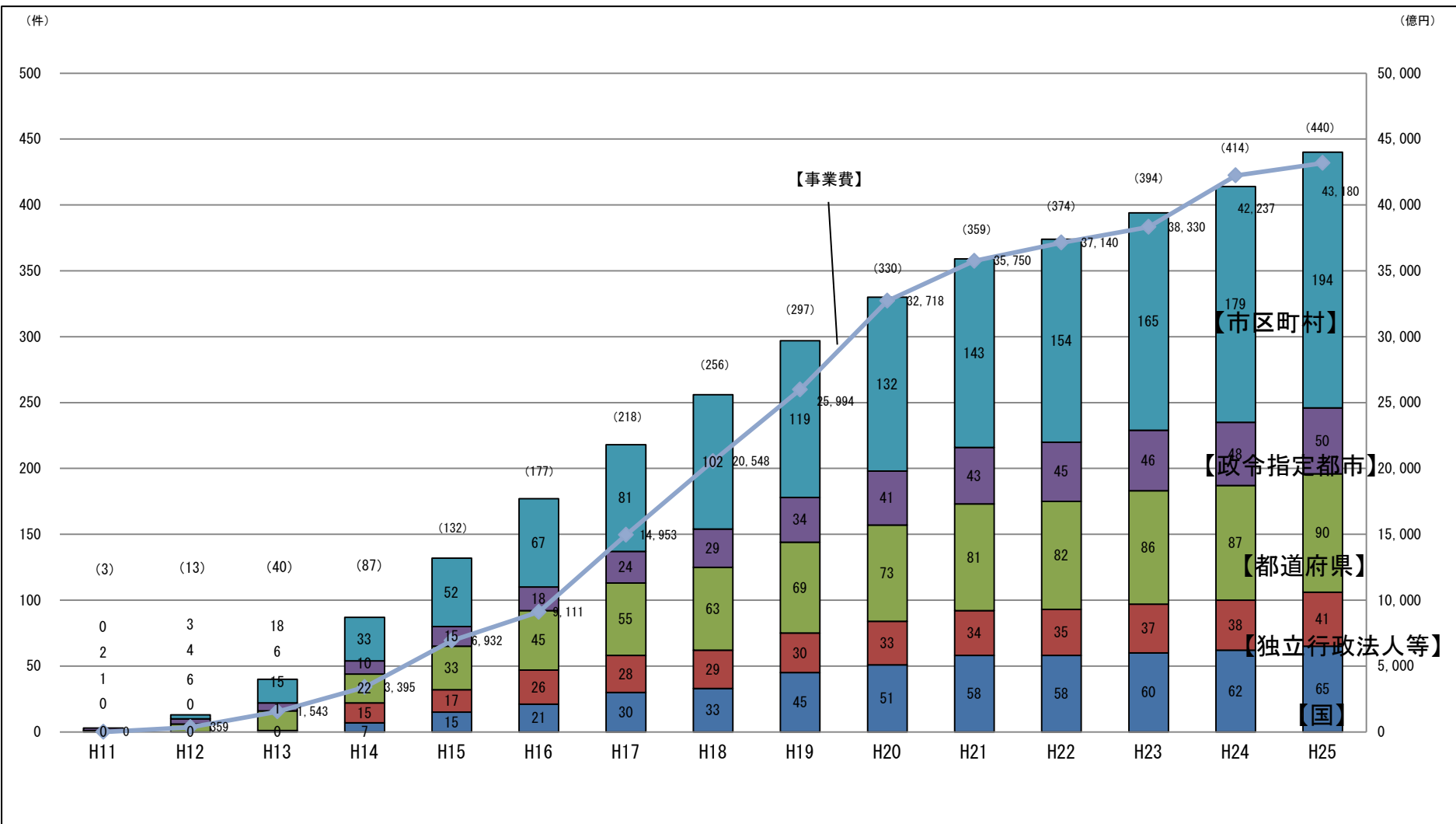
- ・PFI事業数は、14年度から19年度まで、毎年ほぼ40事業超で推移。20年度以降は減少し、22年度は15事業となった後、再び増加傾向
- ・PFI事業費は、13年度から20年度は増加傾向。17年度から20年度までは毎年5,000億円超で推移していたが、21年度以降減少傾向

事業数及び事業費の推移(年度別)



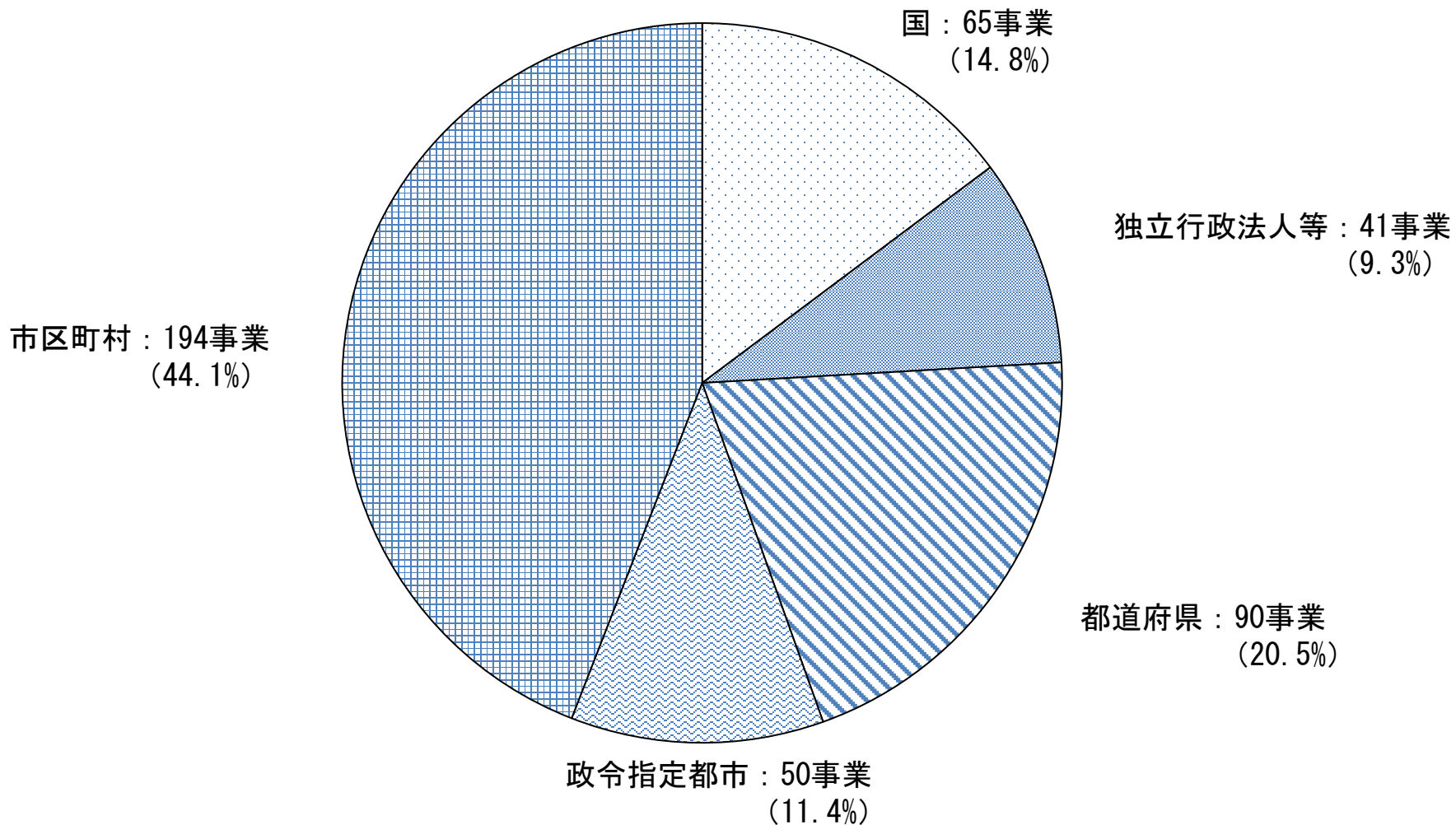
平成25年度末現在までの累計事業数は440事業、事業費は合計で4兆3,000億円

事業数及び事業費の推移(累計)



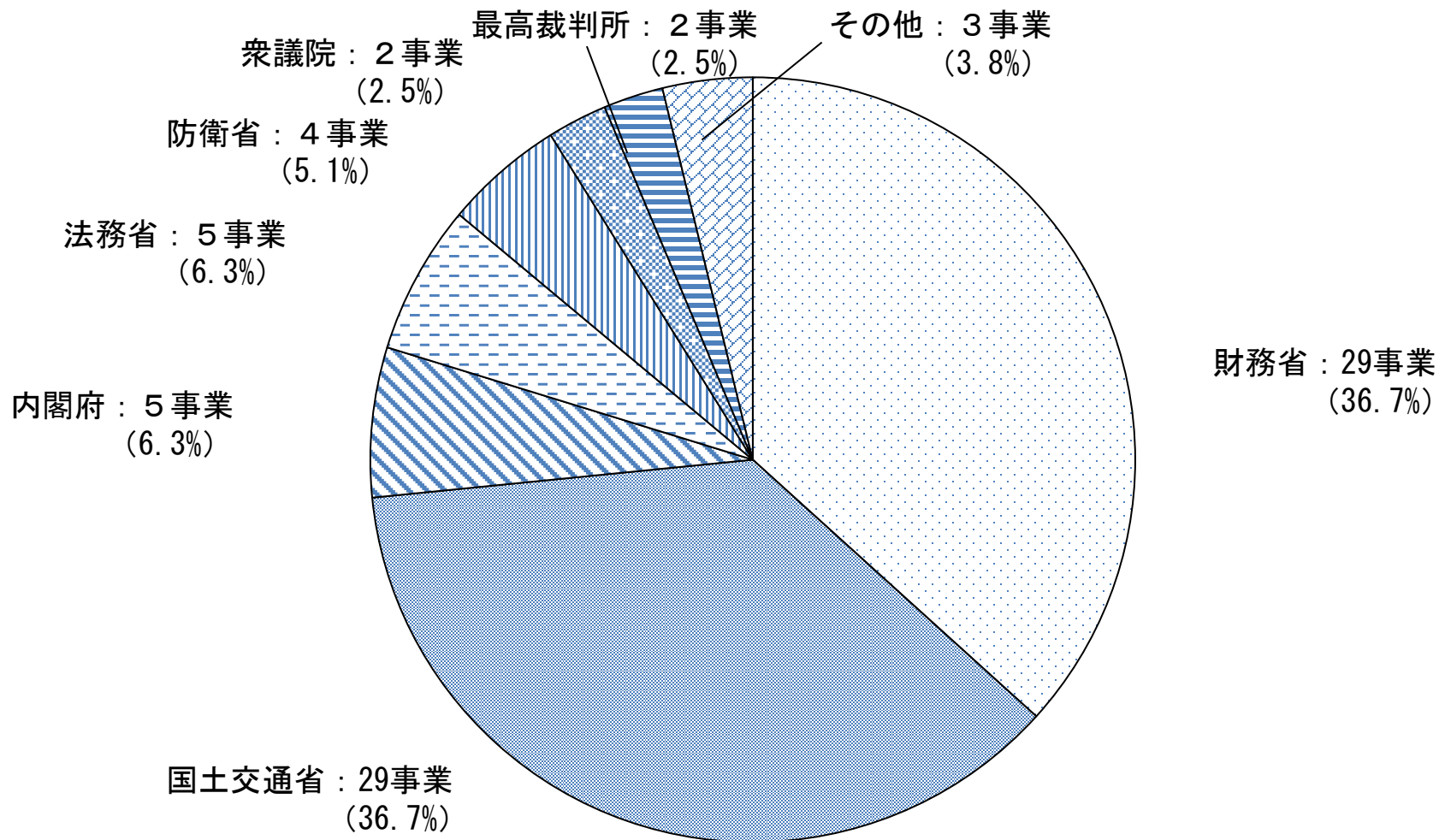
- ・ P F I 事業数を事業主体別にみると、市区町村が44.1%、都道府県が20.5%、国が14.8%、政令指定都市が11.4%、独立行政法人等が9.3%の順
- ・ 4割以上が市区町村が実施する事業

事業主体別のPFI事業数



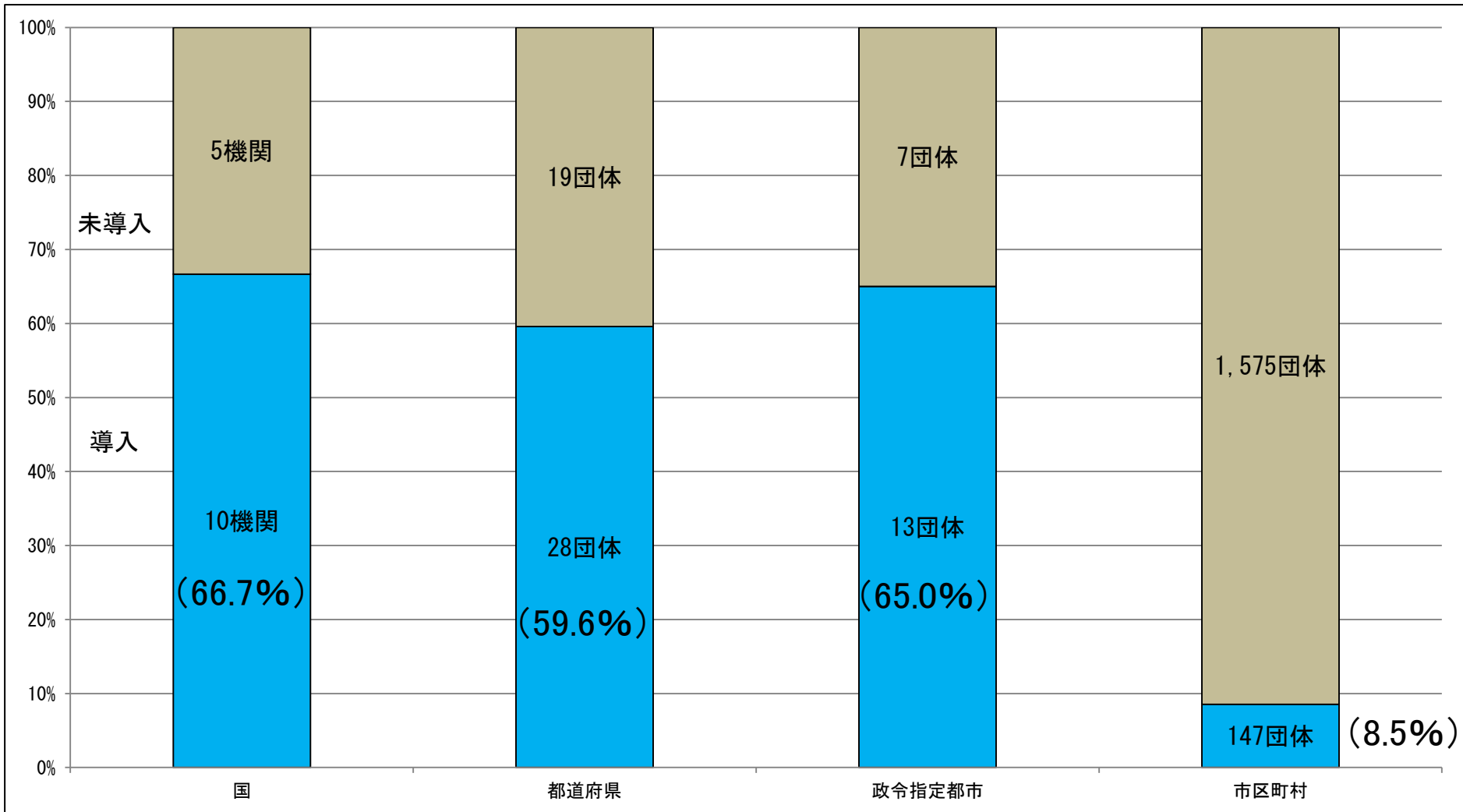
- ・国のPFI事業(延べ79事業)の府省別の内訳をみると、財務省が36.7%、国土交通省が36.7%、内閣府が6.3%、法務省が6.3%など
- ・宿舍や庁舎の整備を所管する財務省、国土交通省が実施するPFI事業が多数

国のPFI事業(延べ79事業)の府省別の内訳



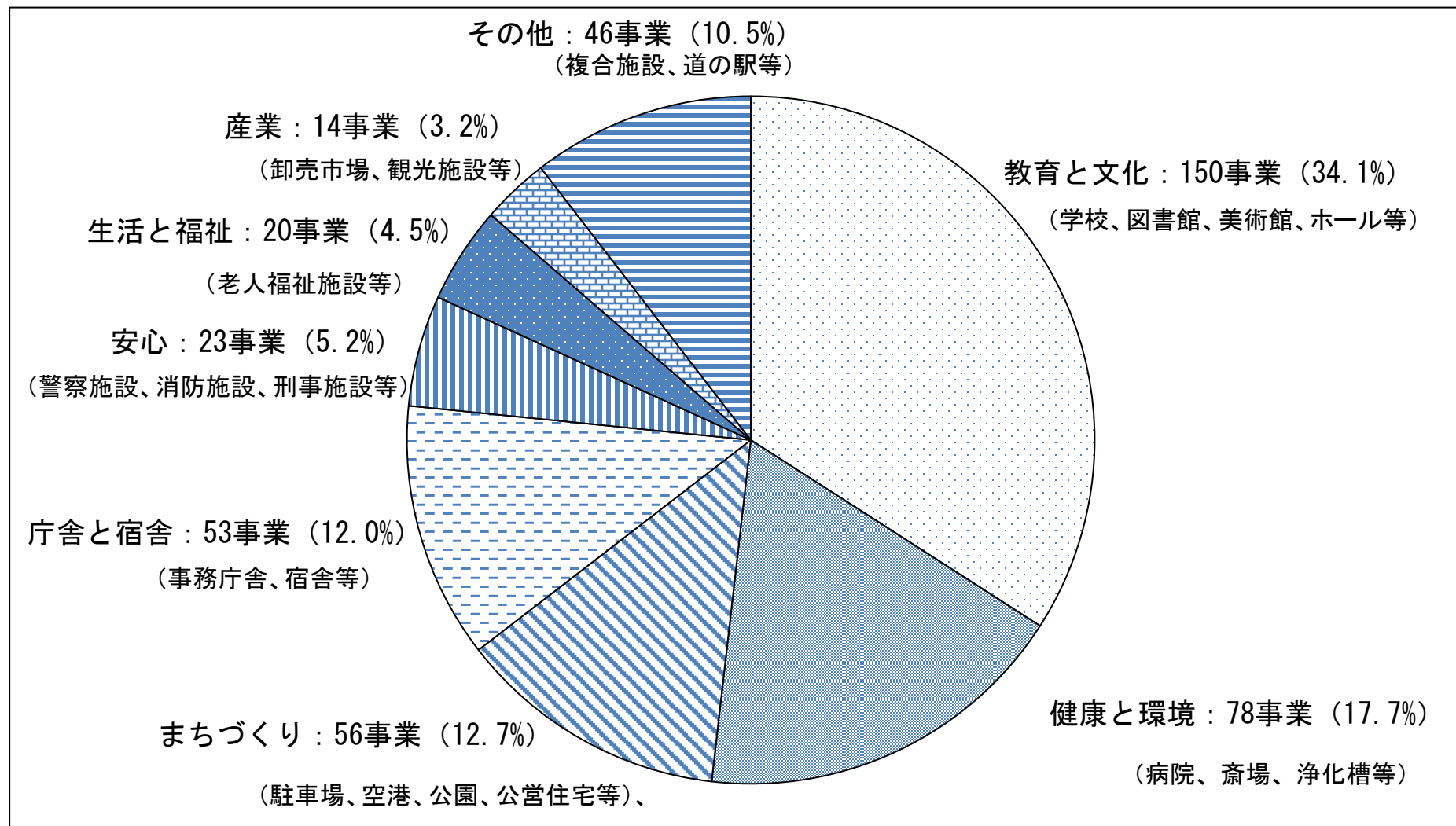
- ・国及び地方公共団体におけるPFI事業の実施割合をみると、国は66.7%、都道府県は59.6%、政令指定都市は65.0%に対し、市区町村は8.5%

国及び地方公共団体におけるPFI事業の実施割合



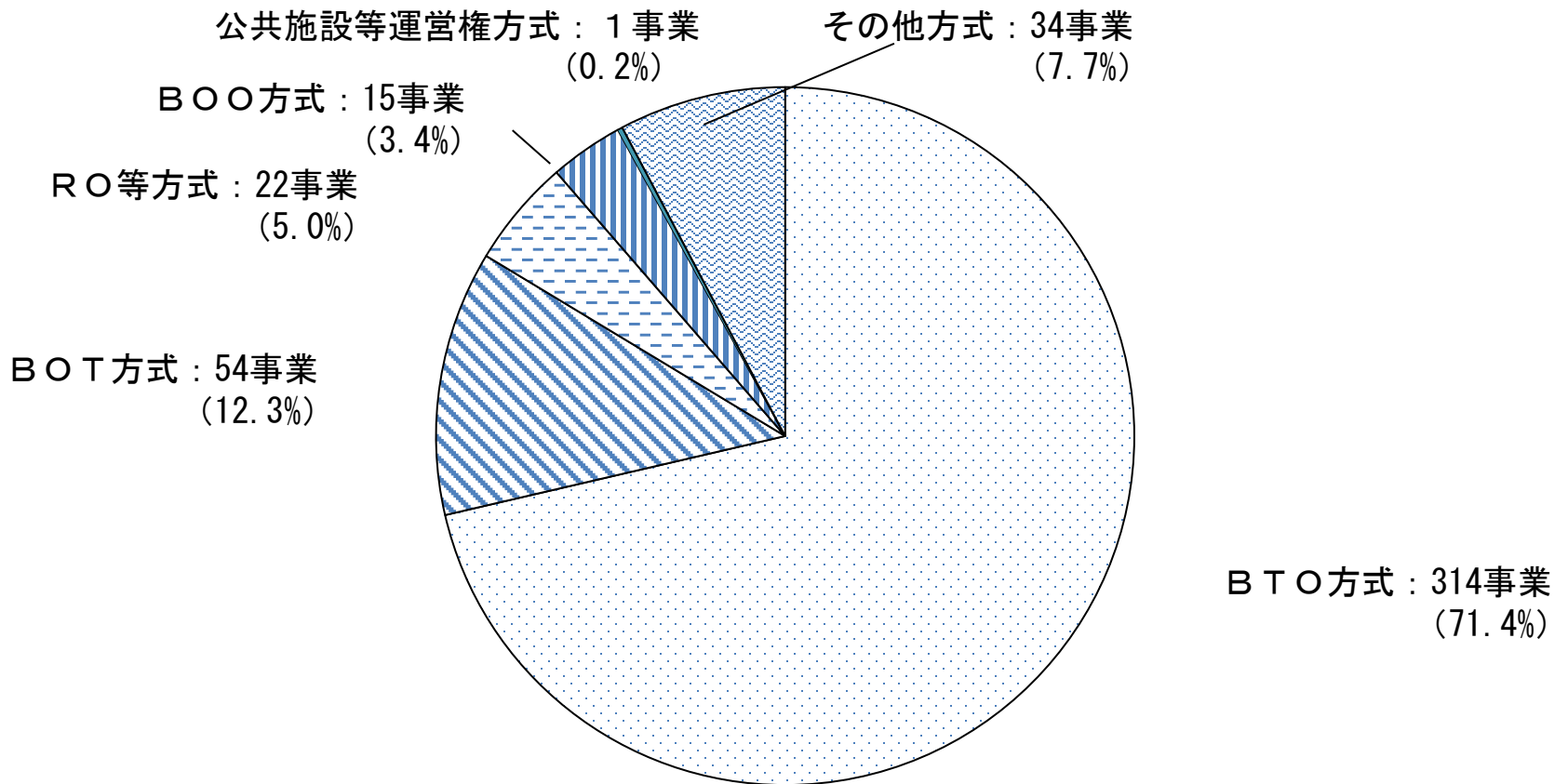
PFI事業分野別にみると、学校、図書館等の「教育と文化に関する施設」が34.1%、病院、浄化槽等の「健康と環境に関する施設」が17.7%、公園、公営住宅等の「まちづくりに関係する施設」12.7%など

事業分野別のPFI事業数



PFI事業数を事業方式別にみると、BTO(Build-Transfer-Operate)方式を採用しているものが全体の7割超

事業方式別のPFI事業数



(注) BTO方式: 選定事業者が対象施設を設計・建設し、完工直後に公共部門に施設所有権を移転後、公共部門の所有となった施設の維持管理及び運営を行う事業方式

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

RO方式: 選定事業者が対象施設を改修した後、その施設の維持管理及び運営を事業期間終了時まで行う事業方式

(2) アクションプランに基づく各府省等の取組状況

① 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業

- 但馬空港、仙台空港、関西国際空港・大阪国際空港及び国立女性教育会館の公共施設等運営事業の実施方針を作成・公表
- 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律(平成25年法律第67号)制定
- 「水道事業における官民連携に関する手引き」を策定(平成26年3月、厚労省)
- 「下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン(案)」を策定
(平成26年3月、国交省)
- 「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」を閣議決定
(平成27年4月、国交省)
- 「公共施設等運営権ガイドライン」を取りまとめ・公表(平成25年6月、内閣府)
- 公務員を運営権者へ出向させるためのPFI法改正(平成27年9月、内閣府)

② 収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業等

- 警察施設に収益施設を併設するPFI事業の導入を検討(警察庁)
- 首都高速道路築地川区間等をモデルケースとし具体化を検討

③ 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業

- プロセスガイドライン改正(平成25年6月、内閣府)
- 太陽光発電設備やオープンカフェ等の大型占用物件の道路占用料を減額(平成25年7月、国交省)

④ その他の事業

- 社会資本整備総合交付金の交付対象に追加(公営住宅整備事業に係るPFI導入可能性調査費用)、補助金の交付方法見直し(平成26年度～国土交通省)

(3) PFI事業の環境整備

① BOT方式のPFI事業における負担金等の交付

○ 文部科学省では、公立学校施設(校舎、学校給食施設等)の整備に対し公立学校施設整備費(公立学校施設整備費負担金及び学校施設環境改善交付金)を交付

○ PFI事業で実施する場合、交付金等の、i) 交付対象となる費用は所有権の移転時に要する買収費、ii) 交付時期は所有権の地方公共団体への移転時

⇒ BOT方式の場合、所有権移転時に買収費が無償で行われる移転に対しては負担金等が交付されない懸念。また、交付は所有権が地方公共団体へ移転される事業期間終了後

勧告

公立学校施設をBOT方式で整備・運営するPFI事業に対する公立学校施設整備費の交付に際しての課題を整理し、必要な取組を検討すること

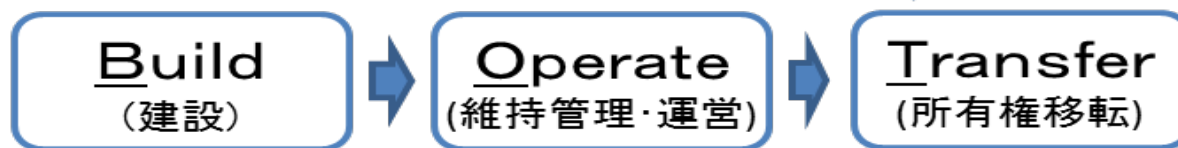
(文部科学省)

(BTO方式)



- 負担金等の算定時期
- 負担金等の交付時期

(BOT方式)

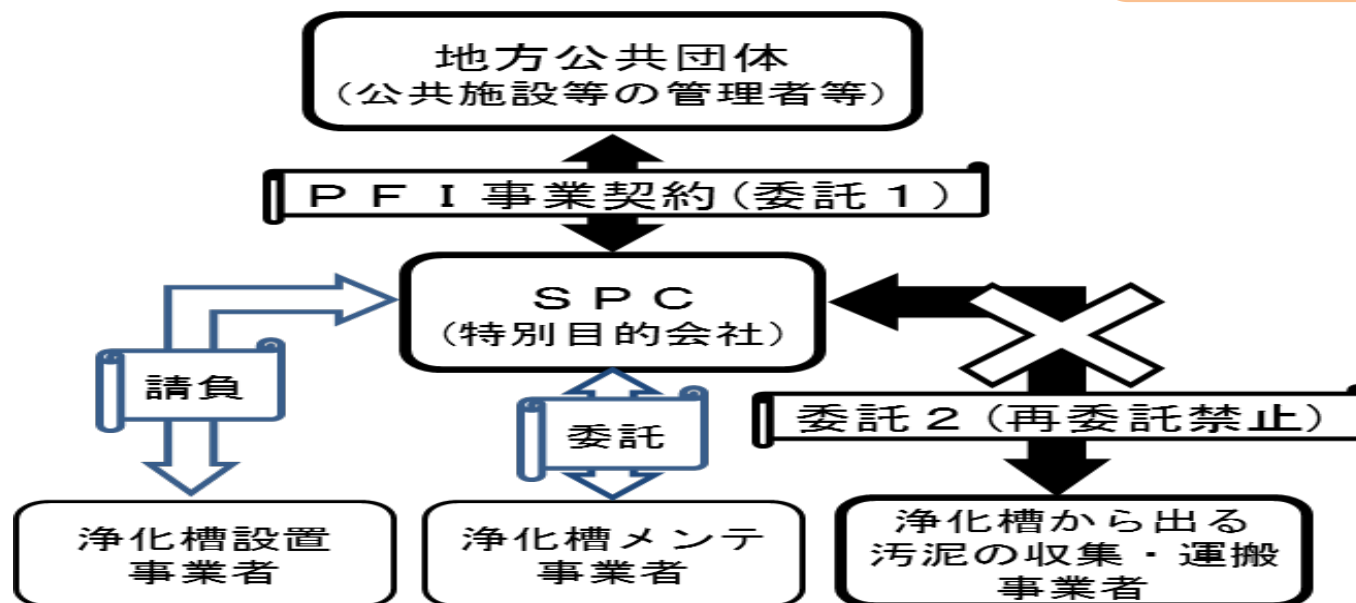


② 業務の再委託の禁止

- PFI事業は、公共施設等の管理者等と特別目的会社（SPC）との間で締結されるPFI事業契約に従って実施
 - 施設等の建設、維持管理、運営等の個々の業務はSPC構成企業が実施
 - 浄化槽事業における汚泥の収集・運搬業務は適正な処理の確保に支障が生じるおそれがあるとして廃棄物処理法で再委託が禁止
- ⇒ 浄化槽PFI事業では、地方公共団体とPFI事業契約を締結したSPCから構成企業への当該収集・運搬業務の委託は、禁止されている再委託に該当するおそれ

勧告

汚泥の収集・運搬業務を含むPFI事業を実施する場合における、禁止されている再委託には該当しないPFI事業契約締結の要件を明確にした上で、当該要件について、地方公共団体に対し周知すること（環境省）



(4) P F I 事業に関する支援の効果的な実施(専門家派遣事業)

勧告

- 内閣府では、地方公共団体におけるPFI事業の活用を支援するため、地方公共団体から派遣要請に応じて、コンサルタント等を派遣しアドバイス等を行う専門家派遣事業を実施
 - ⇒ 平成25年度までの実績は、内閣府の想定派遣件数の6割未満、予算執行率は3割未満で推移
 - ⇒ 調査した76地方公共団体のうち、専門家派遣事業を利用したものは6団体のみ

P F I 事業に係る案件形成支援を効果的に実施する観点から、専門家派遣事業について見直しを行うこと
(内閣府)

専門家派遣事業の予算額及び実績

(単位:万円、%、件)

年度	予算額	執行額	執行率	派遣実績/想定派遣件数
平成23年度	420	49	11.7	9/60(15.0)
24年度	568	141	24.8	33/60(55.0)
25年度	485	144	29.7	34/60(56.7)
26年度	334	—	—	18/50(36.0)

(5) P F I 事業の実施に資する情報提供

- 内閣府は、PFI事業の実施に当たって参考となるよう各種ガイドラインや手引き等を作成・公表
 - PFI事業を実施する場合に必要なとなる手続に関する事例（実施方針等）をホームページで情報提供
- ⇒ 各種ガイドラインや手引きの中には、PFI法改正内容等、最新情報が反映されておらず、PFI事業の実務において活用が困難なものあり
- ⇒ 実施方針等の事例は平成22年以降更新なし
- ⇒ モニタリング結果に基づく、インセンティブ事例に関する情報提供を求める意見あり

勧告

リスク分担ガイドライン等、PFI事業実施に参考となる情報について、地方公共団体等に対し適切に提供すること。また、提供情報を適時・適切に更新すること（内閣府）

ガイドラインの種類

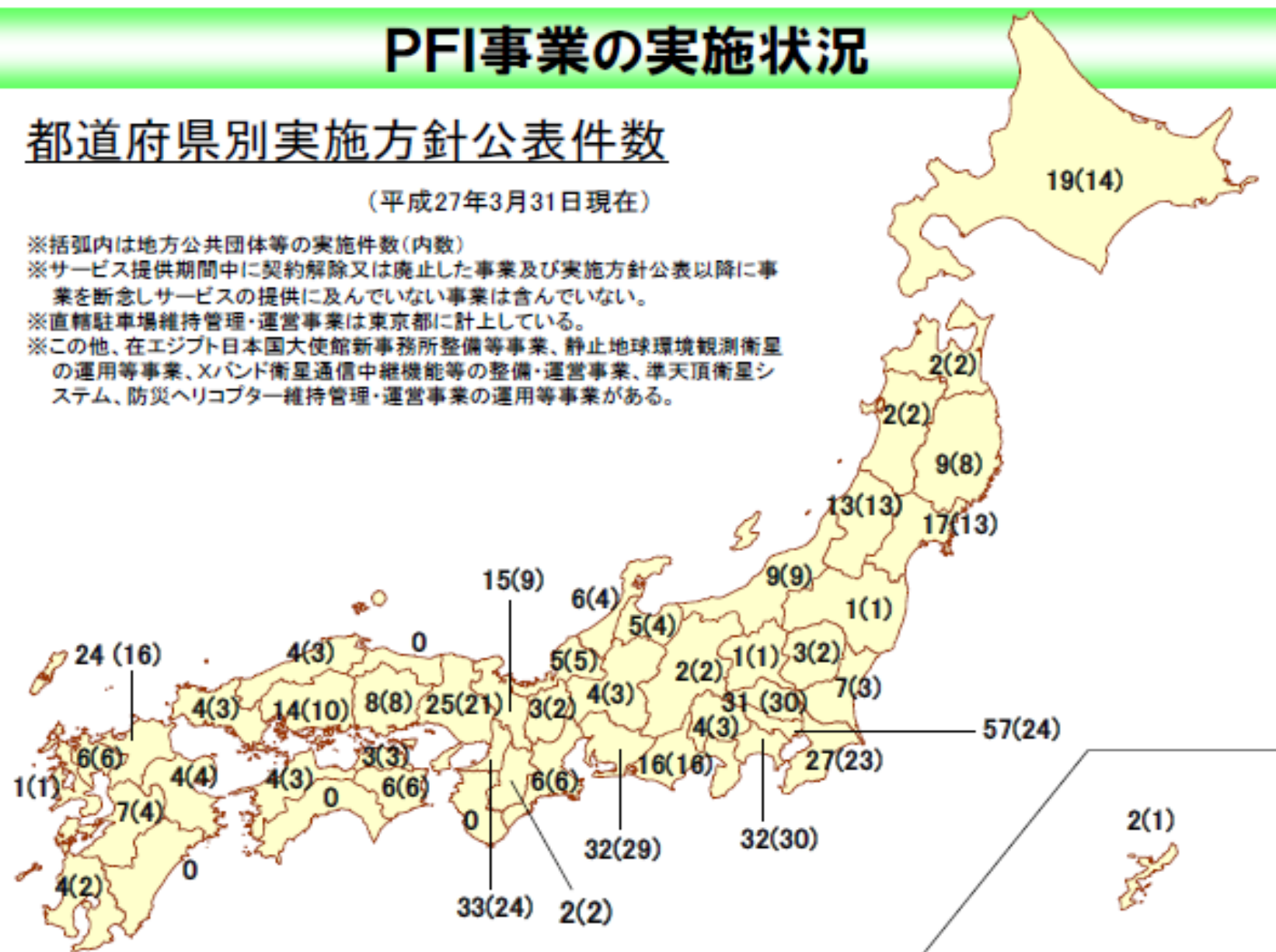
- ① PFI事業実施プロセスに関するガイドライン
- ② PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン
- ③ VFM(Value For Money)に関するガイドライン
- ④ 契約に関するガイドラインーPFI事業契約における留意事項についてー
- ⑤ モニタリングに関するガイドライン
- ⑥ 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン

PFI事業の実施状況

都道府県別実施方針公表件数

(平成27年3月31日現在)

- ※括弧内は地方公共団体等の実施件数(内数)
- ※サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。
- ※直轄駐車場維持管理・運営事業は東京都に計上している。
- ※この他、在エジプト日本国大使館新事務所整備等事業、静止地球環境観測衛星の運用等事業、Xバンド衛星通信中継機能等の整備・運営事業、準天頂衛星システム、防災ヘリコプター維持管理・運営事業の運用等事業がある。



(注)内閣府資料