

PFI 事業に関する政策評価

<評価の結果及び勧告>

ポイント

- 「PFI: Private Finance Initiative」(※)は、公共事業の新たな手法として平成11年7月に導入。従来型の公共事業よりも、低廉かつ良質な公共サービスの提供が行われるなどの効果が期待されている。総務省では、PFIの推進施策について、法の目的等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、政策評価を初めて実施
- 当省の調査の結果、PFI事業は適切に推進されれば、公的財政負担の削減など相当の効果が発現する可能性があると考えられる。しかし、事業の各実施段階において、以下のような問題・課題あり
 - ① PFI事業の導入の適否とその効果をみる上で最も重視される指標であるVFM(Value For Money。従来の公共事業に替えてPFIで行うことにより軽減される公的財政負担額)の算出根拠を公表しているものがわずかであるなど、客観性及び透明性が十分確保されていない状況あり
 - ② PFI事業の効果発現を左右する各種リスクの分担の決定について、官と民との双方が苦慮している状況あり
 - ③ PFI事業による公共サービスが適切に提供されていることを確認するための公共施設等の管理者等によるモニタリングが、必ずしも十分でない状況あり
 - ④ 民間事業者の創意工夫の発揮やPFI事業へ応募しやすい環境が、必ずしも十分整備されていない状況あり
- 平成20年1月11日、内閣府に以下のとおり改善を勧告するとともに、関係省庁に評価の結果を通知
PFI事業の実務の指針となるガイドラインの充実、実務の参考となる事例の蓄積・情報提供等

(※) PFIは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金(調達)、経営能力、技術的能力を活用して社会資本の整備を図る手法。「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)、平成12年3月に策定された基本方針等に基づき事業が進められており、平成19年3月末現在、266件のPFI事業が開始。今回、163件を抽出して調査



評価の対象

「PFI推進のための施策」

「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。)

「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。)

評価書 P9

【指針等】

- ・「プロセスに関するガイドライン」(平成13年1月22日、平成19年6月29日一部改定)
- ・「リスク分担等に関するガイドライン」(平成13年1月22日)
- ・「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」(平成13年7月27日、平成19年6月29日一部改定)
- ・「契約に関するガイドライン」(平成15年6月23日)
- ・「モニタリングに関するガイドライン」(平成15年6月23日)
- ・PFI関係省庁連絡会議幹事会申合せ(平成15年3月、18年11月)

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実施

施策のスキーム

5つの原則

①公共性原則、②民間経営資源活用原則、③効率性原則、④公平性原則、⑤透明性原則

3つの主義

①客観主義、②契約主義、③独立主義(経理上の独立)

【PFI事業の実施プロセス】

実施方針の公表

PFI事業の選定

民間事業者の募集・選定

協定等の締結・施設等の整備

公共サービスの提供

事業終了

調査対象等

■実地調査

当省の出先機関(7管区行政評価局、四国行政評価支局、15行政評価事務所)を動員し、26都道府県のPFI事業163件を調査

■アンケート調査

- 全地方公共団体、独立行政法人、国立大学法人等の公共法人(233法人)
- 民間事業者(建築事業者を中心とした4,410事業者)
- PFI施設の利用者(2,634人)

政策効果の把握手法

平成19年3月末現在で、事業計画が終了したPFIが1件のみで、そ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であるため、以下の手法で効果を把握

- ① 平成19年3月末現在、実施方針が策定・公表されている266件のPFI事業について、年度別策定件数、事業実施主体、施設類型、実施地域、事業期間、実施プロセス、事業方式、事業規模等を調査・分析
- ② PFI事業163件を抽出し、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から、実地に、VFMの算出及び公表の状況、リスク分担、モニタリングの実施状況等を調査・分析
- 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推進施策に対する意見・要望等を調査・分析

■ 調査結果の概要

PFI事業の実施により見込まれる効果

調査対象163件のうち、当省の調査において、VFM額が判明した106件の公的財政負担の縮減見込み額は、合計で約2,726億円

一般的に長期にわたるPFI事業が適切に推進されれば、相当の効果が発現する可能性

PFI事業の実施状況

- PFI事業の実績は、公共投資全体からみるとわずかであり、年度別の実施方針策定件数も近年増加なし
- PFI事業の実施地域をみると、大都市圏に多くみられる一方、6県で事業実績なし
- 施設の種別をみると、道路、鉄道、河川については事業実績なし
- PFI事業の範囲が大幅に縮小された事例や公共サービスの提供が中断された事例あり。一方で、効率的・効果的事例あり
- 事業の実施現場からPFI事業に関する実務的な情報等の提供を求める多くの意見あり

PFI事業に対する当省の評価

PFI事業の促進により、更に効果を発現する余地はあることが認められる。

しかし、当省の調査の結果、PFI事業の各実施段階において問題・課題が認められ、その解消が必要

問題・課題の解消に向けて、改善策を勧告

- | | |
|-----------------------------|------|
| 1 VFM算出の客観性及び透明性の確保 | 4☞参照 |
| 2 リスク分担の円滑化、適切なリスク管理 | 5☞参照 |
| 3 モニタリングの的確な実施 | 6☞参照 |
| 4 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 | 7☞参照 |

左記の観点から具体的な改善策を勧告

- 勧告日：平成20年1月11日
- 勧告先：内閣府

■ 勧告事項 1 VFM算出の客観性・透明性の確保

制度の概要等

VFM(注)は、PFI事業の導入の適否及びPFI事業の実施による公的財政負担の削減効果をみる上で、最も重視されている評価指標。しかし、VFMは、不確実な要素を含みうるものであるため、その算出根拠や算出方法の客観性及び透明性が強く求められる。このため、VFMは、合理的根拠に基づき算出され、その根拠を含めて公表されることが必要。

しかしながら…



問題・課題

VFM算出の客観性及び透明性の確保が不十分な状況あり

- ① 公共施設等の管理者等のVFM算出に関する知識・ノウハウが不十分。調査対象163件のうち、コンサルタントを利用している140件についてみると、コンサルタントが算出したVFMを十分チェックしていないものが16件あり
- ② VFMは、i 従来の公共事業で実施した場合と ii PFIで実施した場合の公的財政負担額との差額(i - ii)として算出。VFMを算出した146件(調査対象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件を除く。)についてみると、i と ii の場合の公的財政負担額を公表しているのは26件のみ。さらに、それぞれの公的財政負担額の算出根拠であるコストの削減根拠及び割引率の設定根拠について公表しているものは、それぞれ1件及び2件のみ
- ③ 民間事業者選定時に算出するVFMについては、事業者の事業計画に基づくもので、公的財政負担の削減効果がより明らかになるものである。しかし、民間事業者を選定した132件(調査対象163件のうち、民間事業者選定に至っていない事業15件及び公共部門の支出が生じない事業16件を除く。)についてみると、公表していないものが20件みられ、VFMの算出自体を行っていないものが12件あり

末尾事例4参照

別添資料5参照

別添資料6参照

改善するために



勧告：以下の措置をとること

- 1 VFM算出の具体的な方法のガイドラインへの明示、VFM算出に係る事例の蓄積・情報提供など、VFM算出に係る支援方策の充実
- 2 VFMの算出過程や算出方法の公表を進めるための措置の実施

(注) i 従来の公共事業として実施する場合よりも、ii PFI事業として実施する場合が、価値の高いサービスを提供できることを表す指標。例えば、提供される公共サービスの質の比較が難しい場合には、i の場合の公的財政負担(PSC:Public Sector Comparator)とii の場合の公的財政負担(PFIのLCC:PFIのLife Cycle Cost)との差額をVFMとみなす。

■ 勧告事項 2 リスク分担の円滑化、適切なリスク管理

制度の概要等

PFI事業の効果は、官と民とが事業に関す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。基本方針において、「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」という考えに基づいて取り決めるよう規定。また、リスク分担を検討する上での留意事項を示したガイドラインを策定

しかしながら…



問題・課題

リスク分担が適切に行われていない場合、管理することができないリスクを負い、事業の破たんを招くおそれや不適切なコスト転嫁による公的財政負担の増大を招くおそれがある。しかし、**官民がリスク分担に苦慮している状況あり**

- ① リスク分担の根拠が不明確などとして民間事業者側が不満等を有しているものが、163件中5件あり
同種の施設における同様のリスク項目をみると、リスク項目によっては事業間で分担方法にバラツキあり
- ② 官民双方へのアンケートにおいて、「リスク分担があいまいなものがある」、「自らの管理に適さないリスクを負わされた」など、リスク分担の設定について意見の相違があったとするものが、官民双方で3割以上あり
- ③ 実地調査やアンケートにおいて、ガイドラインの充実を求める意見・要望が、官民双方で6割以上あり

末尾事例5参照

別添資料7参照

別添資料8参照

改善するために



勧告：以下の措置をとること

- 1 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理由を明示した事例の蓄積・情報提供
- 2 事例蓄積を通じて、リスク分担及びリスク管理に実務上必要な事項のガイドラインにおける明示等の実施

■ 勧告事項 3 モニタリングの的確な実施

制度の概要等

- ・ PFI事業においては、公共施設等の管理者等が、公共サービスの適切かつ確実な実施を確認する「モニタリング」が重要。基本方針及びガイドラインにおいて、立入検査等の実施や民間事業者の財務状況の確認が必要である旨規定
- ・ PFI事業以外の経営状況による悪影響を受け、PFI事業が停止・中止されることを防ぐため、基本方針において、
i)民間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の設立、ii) i)でない場合は事業部門の区分経理上の独立性の確保を規定

しかしながら・・・

問題・課題

公共サービスの提供や経営状況についてモニタリングが必ずしも十分でない状況あり

これまでに公共サービスの提供を開始した94件についてみると、

- ① 特殊な建築物であるにもかかわらず、建設段階における公共施設等の管理者の完工確認(モニタリング)が十分でなかったため、施設が破損し、負傷者が発生した事例が1件あり 末尾事例2参照
- ② 公共施設等の管理者が、民間事業者の過大な需要予測や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件あり 末尾事例3参照
- ③ 民間事業者によって提供されているサービス内容が契約書に規定された要求水準を満たしているかについて、公共施設等の管理者等が実地で確認していない事例が12件あり
- ④ 公共サービスを安定的かつ継続的に提供するために必要とされる、民間事業者のPFI事業部門の区分経理が行われていないものが3件あり 末尾事例6参照

改善するために

勧告：以下の措置をとること

- 1 施設の設計・建設段階でのモニタリング事項のガイドラインにおける明示等の実施
- 2 モニタリングの具体的な方法に関する事例の蓄積・情報提供
- 3 民間事業者の経理上の独立性を確保する上で必要な事項のガイドラインにおける明示等の実施

■ 勧告事項 4 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

制度の概要等

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。
基本方針及びガイドラインにおいて、i「性能発注」について、提供されるべき公共サービスの水準を必要な限度で示し、仕様の特定は必要最小限にとどめること、ii 入札公告から入札までの間には民間事業者に複数回、質問の機会を与えること、iii 応募者の負担を軽減するよう配慮することなどを規定

しかしながら…



問題・課題

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ない状況あり

- ① 発注者は性能発注のつもりであっても、民間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、148件（調査対象163件のうち、民間事業者選定に至っていない15件を除く。）中15件あり
- ② 性能発注に当たっては、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重しつつ、公共施設等の管理者等の意図を的確に民間事業者に伝え、理解を得ることが必要となる。しかし、入札公告から入札までの間について、「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。」などとする意見が、回答のあった94事業者中19事業者から出るなど、質問の機会の充実を求める意見・要望あり
- ③ 応募に要する負担を軽減し、民間事業者が応募しやすい環境を整備することが重要である。しかし、事業者の提案書作成費用が判明した107事業についてみると、平均が約3,400万円で、半数を超える63事業で1,000万円を超えている。さらに、提案書の提出枚数や部数の削減など応募に要する負担軽減を求める意見・要望あり

末尾事例7参照

別添資料9参照

別添資料10参照

改善するために



勧告：以下の措置をとること

- 1 性能発注の在り方に関する事項のガイドラインにおける明示等の実施
- 2 質疑応答の機会及び期間の設定について公共施設等の管理者等がすべき具体的な手順のガイドラインにおける明示等の実施
- 3 要求水準の明確化、提案様式の標準化など民間事業者の提案に係る負担軽減策の実施
- 4 創意工夫が発揮される提案の引き出しや提案費用の負担軽減について工夫した事例の蓄積・情報提供

▼ PFI事業に関する主な事例(問題があるもの)

【PFI事業の範囲が大幅に縮小された事例】

事例1

コンテナターミナルを整備し、運営を開始。財政負担の評価において、「独立採算型であることから公共の負担が発生しない。」とし、また、民間事業者のノウハウ及び投下資金回収努力による施設稼働率の向上や維持管理におけるコストダウン、サービス水準の向上や取扱貨物量の増大が「期待できる」と定性的な評価がなされているのみで、その収益性や効率的かつ効果的な運営が達成できるかの根拠が定かでない。

このような状況の下、平成17年4月に事業が開始されたが、貨物取扱量は、17年度5,823TEU（1TEU=20フィートコンテナ1個分。以下同じ。）、18年度2万9,358TEUと、需要予測（17年度7万TEU、18年度14万TEU）を大きく下回り、事業者（三セク）の経営は悪化した。今後、管理者が、事業者の保有する施設を約40億円で購入する予定。事業者の業務の範囲は、一元的なターミナルオペレート業務からターミナルの運営補助・施設の保守点検などの施設管理業務へと大幅に縮小された。

【公共サービスの提供が中断された事例】

事例2

屋内温水プールを整備し、運営を開始。平成17年8月に発生した地震により、屋内温水プールの吊り天井が落下し、プール室内にいた利用者35名が負傷した。落下した天井を改修し、営業を再開するまでの約4か月間、屋内プールによる公共サービスの提供が中断された。

この原因として、i) 事業者の契約不履行（天井の変位を抑える斜め振れ止め設置に係る要求水準を満たした工事が行われていなかったこと）、ii) 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の完工確認（モニタリング）が十分でなかったこと、などがあげられる。

【公共サービスの提供が中断された事例】

事例3

余熱利用施設（温水プール等）を整備し、運営を開始。事業者は、事業提案時に余熱利用施設（温水プール等）の利用者を年間24万7,000人と見込んでいたが、実績は、平成14年度10万9,000人（見込みに対する割合44.1%）、15年度13万3,000人（同53.8%）と、見込みを大幅に下回っている。この結果、事業者の財務状況は悪化し、15年度決算において債務超過に陥った。さらに、16年3月、事業者の親会社が、民事再生手続の適用を申請し、経営支援の継続が困難となった。このため、余熱利用施設は16年11月に閉鎖され、17年4月、別の新しい事業者が引継ぎ、営業を再開するまでの4か月間、公共サービスの提供が中断された。

この原因として、次のとおり、公共施設等の管理者において、民間事業者選定時の事業内容の審査やモニタリングが不十分であったことなどが挙げられる。

- i) 民間事業者の過大な需要予測に対し、その実現見通しを客観的に審査しなかったこと。
- ii) 財務状況をモニタリングする意識が乏しく、民間事業者に財務状況に関する書類の提出を求めていなかった上、事業者の経営悪化の報告を受けた後も、融資者が事業に介入するであろうという期待を持ち、民間事業者の経営悪化に迅速に対応しなかったこと。

▼ PFI事業に関する主な事例(問題があるもの)

【コンサルタントが算出したVFMをチェックしていない又はチェックが不十分な事例】

事例4

PFI事業を担当する部署の職員が、コンサルタントが算出したVFMをチェックすることとしているものの、計算式等が複雑で、チェックしておらず、ほとんどコンサルタントまかせになっている。また、担当者に知識がないため、精度の高いチェックは困難であるとして、算出根拠資料を確認しているものの、VFMのチェックは特に行っていないなど、コンサルタントが算出したVFMをチェックしていない又チェックが不十分な事例がみられる(16件)。

【同一種類の事業間でリスク分担にバラツキがある事例】

事例5

同一の施設種別(庁舎)の事業4件における埋蔵文化財調査リスクをみると、「官」のみがリスクを負うとしている事業が2件、逆に「民」のみとしている事業が1件、「官民両方」としている事業が1件と、事業間でバラツキがみられる。

【PFI事業の経理上の独立性が確保されていない事例】

事例6

省エネルギー設備を整備し、運営を開始。事業規模が小さいことなどから、特別目的会社(SPC)は設立されていない。公共施設等の管理者は構成企業4社と事業契約を締結し、4社間では、「コンソーシアム実施覚書」により、事務分担の合意がなされているが、事業の運営は、代表企業の自己資金で行われており、PFI事業部門の区分経理がなされていない。

【事業者の創意工夫の発揮が妨げられている事例】

事例7

斎場を整備し、運営を開始。公共施設等の管理者は、民間事業者の発注に当たって、要求水準書において、施設の設計及び建設・維持管理等については、「①市民福祉の向上、②環境保全対策の充実、③周辺環境との調和、④火葬行政推進への協力、⑤ライフサイクルコスト削減の5つの視点に立って、PFI導入により事業者へ期待したい最低限の水準を示したものであり、当該水準を上回る水準が確保できる場合等には、そのような提案を制限するものではない。」として、「性能発注」であるとしている。

しかし、要求水準書の内容をみると、「施設概要・仕様等」の項目を置き、当該項目には、施設の各室等单位で、詳細な仕様条件が付与されており、この仕様の中には、一定の要求水準の確保を超えて、各室等の配置や附帯設備の個数等を具体的に拘束し、実質的に民間事業者の自由な設計・施行の余地を減少させるような条件もみられる。

このことについて、落札事業者は、当該事業における発注については、諸室の構成(レイアウト及び施設設備の仕様・個数の具体的な指示)、火葬炉設備(炉のメーカーの特定)などについて仕様が詳細に規定されているため、仕様発注であるとしている。なお、火葬炉については、要求水準書において特定メーカーの製品にしかない仕様を示していたため、要求水準書公表後に他のメーカーからの指摘があつてメーカーを特定する記述が削除された。

▼ PFI事業に関する主な事例(効率的・効果的に実施されているもの)

事例8

図書館や保健センター等の複合施設を整備し、運営開始。図書館では、書籍をICタグ（電子荷札）で管理し、自動貸出機も3台導入し、また、閉館時間を午後5時から午後9時に延長した。その結果、PFIで整備する以前の図書館の利用者が年間約6万8,000人だったのに対し、PFIで整備後は年間の利用者が約49万5,000人と約7倍になるなど、民間事業者の創意工夫の発揮により効率的・効果的に事業が運営されている。

本事業では、事業者の募集・選定を総合評価一般競争入札で実施したが、定量審査の評価の配点について、入札価格の配点割合を抑え、運営・維持管理に関する提案部分の配点割合を高くし、提案の自由度を高めたことで、民間事業者の創意工夫がより一層発揮されることになったとされている。

なお、本事業のVFM（民間事業者選定時）は、約22億円（22%）が見込まれている。

事例9

刑事施設（刑務所）を整備し、運営開始。地域経済の活性化を図るため構造改革特区の認定を受けた山口県美祢市に、我が国で初めてPFI事業で整備されたものである。

同センターにおいては、懲罰、仮釈放の申請等は刑務官が行い、警備、受刑者の職業訓練等は民間事業者が実施している。また、受刑者にはICタグを着け、受刑者の現在位置等を把握するほか、遠隔操作可能な電子錠を導入することにより、効率的・効果的な警備を実施している。

なお、本事業では、国庫債務負担行為限度額に比し、約48億円（約8.5%）の節減が図られているほか、地元資源の有効活用、地域に開かれた環境整備、地域雇用の増大などの効果も見込まれている。

[本件連絡先]

総務省行政評価局 国土交通担当評価監視官室

評価監視官：横山 均 (内線：2437)
調査官：根上 純一 (内線：2501)
上席評価監視調査官：荒木 和久 (内線：2479)

電話(代表)：03-5253-5111

(直通)：03-5253-5454

ファクシミリ：03-5253-5457

電子メール：kans2038@soumu.go.jp