

P F I の推進に関する行政評価・監視
結果に基づく勧告

平成27年4月

総 務 省

前 書 き

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ことを目的として、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。）に基づき、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（以下「P F I 事業」という。）を推進している。

これにより、P F I 事業の実績は、P F I 法の制定から平成 25 年度までに、事業件数が 440 件、事業費が約 4 兆 3 千億円となっている。

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の P F I 事業は僅かで、P F I 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であり、また、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とされている。国は、平成 23 年に P F I 法を改正し、公共施設等運営権を導入するとともに、「P P P / P F I の抜本改革に向けたアクションプラン」（平成 25 年 6 月 6 日民間資金等活用事業推進会議決定。以下「アクションプラン」という。）を策定し、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 P F I 事業（公的主体が所有する利用料金を徴収する施設について運営等を行い、利用料金を自らの収入とする事業）等、12 兆円規模に及ぶ事業を重点的に推進することとしている。

このアクションプランに基づく取組の推進については、平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」及び「日本再興戦略」にも盛り込まれている。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、P F I 事業の概況、アクションプランに基づく取組を含めた P F I 事業の実施・推進状況、P F I 事業で整備する公共施設等に係る個別の制度の運用状況、P F I 事業推進に関する支援の実施状況及び情報提供の実施状況を調査し、P F I 事業を推進する上での課題の解消に必要な指摘を行うために実施したものである。

目 次

1	P F I の推進に関する施策の実施状況等	1
(1)	P F I を巡る動向	1
ア	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の制定等	1
イ	推進・検討体制	1
ウ	P P P / P F I の抜本改革に向けたアクションプランの策定等	2
エ	インフラの老朽化対策における P P P / P F I の活用	3
オ	P F I に関するガイドライン及びマニュアルの見直し等	3
(2)	P F I 事業の概況	5
ア	事業主体別の P F I 事業数	6
イ	国の P F I 事業の府省別の内訳	6
ウ	国及び地方公共団体における P F I 事業の実施割合	6
エ	事業分野別の P F I 事業数	7
オ	事業方式別の P F I 事業数	7
(3)	アクションプランに基づく取組の推進状況	7
ア	アクションプランに基づく各府省等の取組状況	8
イ	地方公共団体の対応	12
2	P F I を推進する上での課題	13
(1)	P F I 事業環境の整備	13
ア	B O T 方式の P F I 事業における負担金等の交付	13
イ	P F I 事業における業務の再委託の禁止	18
(2)	P F I 事業に関する支援の効果的な実施	22
ア	専門家派遣事業	22
イ	案件形成支援事業	23
ウ	ワンストップ窓口	25
(3)	P F I 事業の実施に資する情報の提供	27
ア	ガイドラインによる情報の提供	27

イ 事例等の提供	30
ウ VFM算定ツールの提供	33

1 P F I の推進に関する施策の実施状況等

(1) P F I を巡る動向

ア 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の制定等

P F I (Private Finance Initiative) 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である。

我が国では、平成 11 年に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、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ことを目的に、同法に基づく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(以下「P F I 事業」という。)が実施されている。

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創意工夫を最大限活用していく必要があることなどから、平成 23 年には P F I 法が改正され、① P F I 事業対象施設の見直し(公営住宅を賃貸住宅に改めたほか、船舶、航空機、人工衛星を追加)、②民間事業者による提案制度の導入、③公共施設等運営権の導入等に係る規定が新たに追加された。

イ 推進・検討体制

国は、平成 23 年の P F I 法の改正において、P F I 事業を一層推進するため、民間資金等活用事業推進会議(以下「P F I 推進会議」という。)及び民間資金等活用事業推進会議幹事会を設置し、また、従来から設置されている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。)も含め、P F I に関する重要施策についての審議等を実施している。さらに、内閣府においては、民間資金等活用事業推進室(以下「P

F I 推進室」という。)が設置されており、各府省と連携したP F I 推進施策の取りまとめや、P F I に関する地方公共団体等への助言・支援(制度研究、事例把握等)を実施している。

また、平成 25 年のP F I 法の改正に基づき、同年 10 月、株式会社民間資金等活用事業推進機構(以下「推進機構」という。)が設立された。推進機構は、インフラ整備等への民間投資を促進し、インフラ投資市場の拡大を図ることにより、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を一層促進するため、独立採算型P F I 事業等を実施する民間事業者に対する支援を行うことを目的としており、事業者に対する出資、資金の貸付け、助言、専門家の派遣等の業務を行うこととされている。

なお、平成 26 年度末現在、推進機構は、4 事業について支援決定を行っている。

ウ PPP/P F I の抜本改革に向けたアクションプランの策定等

国は、できるだけ税財源に頼ることなく、かつ、民間にとっても魅力的な事業を推進することにより、民間投資を喚起し、必要なインフラ整備・更新と地域の活性化、経済成長につなげていくため、平成 25 年 6 月に「PPP/P F I の抜本改革に向けたアクションプラン」(平成 25 年 6 月 6 日民間資金等活用事業推進会議決定。以下「アクションプラン」という。)を策定し、今後 10 年間(平成 25 年～34 年)で 12 兆円規模に及ぶ事業を重点的に推進することとしている(注)。

また、平成 26 年 6 月に「PPP/P F I の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」(平成 26 年 6 月 16 日民間資金等活用事業推進会議決定。以下「集中強化期間取組方針」という。)が策定され、アクションプランにおける公共施設等運営権方式の事業規模の目標を前倒して取り組むこととされた。

(注)「PPP」(Public Private Partnership)とは、P F I を内包する概念であり、官民連携による広義の事業方式をいう。

エ インフラの老朽化対策におけるPPP/PFIの活用

平成25年11月の「インフラ長寿命化基本計画」（平成25年11月29日インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定）の策定を受け、総務省では「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（平成26年4月22日付け総財務第74号。各都道府県知事、各指定都市市長宛て総務大臣通知）において、地方公共団体に対し「公共施設等総合管理計画」の策定を要請するとともに、「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」（平成26年4月22日付け総財務第75号。各都道府県公共施設マネジメント担当部長等宛て総務省自治財政局財務調査課長通知）において、同計画の策定に当たっての指針を示すとともに、公共施設等の更新等に際してのPPP/PFIの積極的な活用の検討及び公共施設等に関する情報の積極的な公開について要請している。

オ PFIに関するガイドライン及びマニュアルの見直し等

PFI推進会議では、国がPFI事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、PFI事業の実施に関する一連の手続について、その流れを概説するとともに、それぞれの手続における留意点を示した次のガイドラインを作成している。

- ① 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。以下「プロセスガイドライン」という。）
- ② VFM（注）に関するガイドライン（平成13年7月27日策定。以下「VFMガイドライン」という。）
- ③ 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（平成25年6月6日策定。以下「公共施設等運営権ガイドライン」という。）
- ④ 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。）
- ⑤ 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。）

⑥ 契約に関するガイドライン—P F I 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）

（注）VFM（Value For Money）とは、VFMガイドラインにおいて、一般に「支払いに対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払いに対して価値の高いサービスを提供する方を他に対し「VFMがある」といい、残りの一方を他に対し「VFMがない」というとされている。

国が実施するP F I 事業については、これらのガイドラインに沿って、事業を実施することが望ましいとされており、また、同ガイドラインは、国以外の者が実施するP F I 事業においても参考となり得るものであるとされている。

また、P F I 推進委員会では、P F I 事業全体の取組を推進するため、平成 25 年 11 月 28 日に開催した同委員会において、次のワーキンググループ（WG）を設置し、各ガイドラインの検証・見直しを行っている。

① VFM・リスク分担WG

独立採算型事業や収益施設併設・活用型事業等におけるVFMの評価やリスクの勘案を的確に実施するため、VFMガイドライン及びリスク分担ガイドラインの在り方等を検討

② モニタリング・事業促進WG

民間の創意工夫の活用やサービスレベルの測定等を的確に推進するため、モニタリングガイドラインの在り方や地方公共団体の取組を促進するための更なる方策等を検討

③ 手続き簡易化WG

主に施設整備事業を対象とした事業実施プロセスの迅速化を図るため、手続き簡易化の可能性やプロセスガイドラインの在り方等を検討

手続き簡易化WGでは、P F I 導入に当たっての課題として、事務負担の軽減や手続き期間の短縮が指摘されていることから、サービス購入型P F I 事業を対象に、P F I 手続きの簡易化方法について検討を行い、平成 26 年 6 月 16 日に、手続きの簡易化に関連し、プロセスガイドライン及びVFMガイドラインについて、他のWGの成果に先行して改正している。

また、P F I 推進委員会では、プロセスガイドライン及びV F M ガイドラインの改正に合わせ、P F I 事業未実施地方公共団体におけるP F I 事業の普及を念頭に、地方公共団体の実務担当者を対象として、手続簡易化の具体的な方策を解説するとともに、手続に必要な書類作成のための各種作成素材を付した「地方公共団体向けサービス購入型P F I 事業実施手続簡易化マニュアル」（以下「簡易化マニュアル」という。）を平成26年6月16日に作成している。

さらに、P F I 事業は、①行政主導で事業が実施されることが多いこと、②P F I 事業を実施している地方公共団体は全体の1割程度と低調となっていること、③入札参加者がおらず不調に終わるP F I 事業があるなどの状況がみられたことから、平成23年のP F I 法改正において、民間事業者の積極的なP F I 事業への参入を促進し、そのノウハウを十分に活用することを目的として民間提案制度が導入された。これを踏まえ、モニタリング・事業促進WGでは、平成26年12月に「P F I 事業民間提案推進マニュアル」を作成し、この中で、民間提案の実施手続について、i) 対象事業の抽出、ii) 提案受付に係る窓口、提案書作成に必要な情報提供、iii) 提案に係る検討体制、iv) 提案に対するインセンティブ等について先導的な取組事例を紹介しているほか、提案書のひな型などが提示されている。

(2) P F I 事業の概況

P F I 事業は、P F I 法に規定されたプロセスに沿って実施されるものであり、①事業の提案、②実施方針（注1）の策定及び公表、③特定事業の評価・選定、公表、④民間事業者の募集、評価・選定、公表、⑤事業契約の締結等、⑥選定事業（注2）の実施、監視等のプロセスで行われ、事業契約等に定める事業の終了時期となったとき、選定事業は終了となる。

（注1）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をいう。

（注2）選定事業とは、P F I 法第7条の規定により選定された特定事業をいう。また、同法第2条第5項において、同法第8条第1項の規定により選定事業を実施する者として選定された者を選定事業者という。

実施方針が公表されたPFI事業数の平成11年度から25年度末までの推移をみると、14年度から19年度まで、毎年ほぼ40事業超で推移していたが、20年度以降は減少し、22年度は15事業となった後、再び増加傾向にある。また、これらの事業費の推移をみると、13年度から20年度は増加傾向にあり、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年度以降減少傾向にある。さらに、25年度末現在までの累計の事業数は440事業、事業費は合計で4兆3,000億円となっている。

平成25年度末までに実施方針が公表された440事業について、事業主体別等に見ると、次のとおりとなっている。

ア 事業主体別のPFI事業数

PFI事業数を事業主体別にみると、市区町村（注1）が194事業（44.1%）、都道府県が90事業（20.5%）、国（注2）が65事業（14.8%）、政令指定都市が50事業（11.4%）、独立行政法人等が41事業（9.3%）となっており、4割以上が市区町村が実施する事業となっている。

（注1）「市区町村」には政令指定都市を含まない。さらに、平成25年度末時点では政令指定都市であるものの、実施方針公表時点では政令指定都市でなかった場合については、市区町村の実績として計上している。

（注2）「国」は1府11省（内閣府、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）のほか、衆議院、参議院及び最高裁判所をいう。

イ 国のPFI事業の府省別の内訳

国の65のPFI事業（複数府省共管の事業を含め延べ79事業）の府省別の内訳をみると、財務省が29事業（36.7%）、国土交通省が29事業（36.7%）、内閣府が5事業（6.3%）、法務省が5事業（6.3%）などとなっており、庁舎や宿舎の整備を所管する財務省及び国土交通省が実施するPFI事業が多くなっている。

ウ 国及び地方公共団体におけるPFI事業の実施割合

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15府省等のうち10府省等（66.7%）、都道府県は47都道府県のうち28都

道府県（59.6%）、政令指定都市は20市のうち13市（65.0%）でPFI事業を実施している。一方、市区町村は1,722市区町村のうち、147市区町村（8.5%）となっている。

エ 事業分野別のPFI事業数

PFI事業数を事業分野別にみると、学校、図書館などの教育と文化に係る施設に係るものが150事業（34.1%）、病院、浄化槽などの健康と環境に係る施設に係るものが78事業（17.7%）、公園、公営住宅などのまちづくりに係る施設に係るものが56事業（12.7%）などとなっている。

オ 事業方式別のPFI事業数

PFI事業数を事業方式（注）別にみると、BTO方式を採用しているものが314事業（71.4%）、BOT方式を採用しているものが54事業（12.3%）、RO等の方式を採用しているものが22事業（5.0%）などとなっている。

（注）1 BTO方式とは、「Build-Transfer-Operate方式」の略で、選定事業者が対象施設を設計・建設し、完工直後に公共部門に施設所有権を移転後、公共部門の所有となった施設の維持管理及び運営を行う事業方式である。

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

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

(3) アクションプランに基づく取組の推進状況

平成11年にPFI法が制定されて以降、利用料金等の税財源以外の収入により費用を回収するPFI事業は僅かであり、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して、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するというPFI法の本来の目的は十分に達成されているとは言い難い状況となっている。

このような状況を踏まえ、国は、更なる公的負担の軽減を図り、民間投資を喚起するためにアクションプランを策定し、この中で重点的に推進する以下の4つの事業類型を示している。このアクションプランに基づく取組の推進については、「経済財政運営と改革の基本方針」（平成25年6月14日閣議決定）及び「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）にも盛り込まれている。

- ① 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業
- 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 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
- ④ その他の事業類型

また、「成長戦略進化のための今後の検討方針」（平成26年1月20日産業競争力会議決定）において、PPP/PFIの活用促進に向けた事業環境・体制の整備について検討を加えることとされ、これを受けて、産業競争力会議フォローアップ分科会（立地競争力等）において、アクションプランにおいて求められている公共施設等運営権制度と指定管理者制度の手続の一体的実施や運営権者への公務員の出向等の取組等についての検討が行われ、集中強化期間取組方針が策定された。集中強化期間取組方針では、アクションプランにおける公共施設等運営権方式の事業規模目標を前倒して取り組むこととされ、平成26年度から28年度までの集中強化期間における、重点分野（空港、水道、下水道、道路）の事業規模及び事業件数の目標が設定された。この集中強化期間取組方針の内容は、「経済財政運営と改革の基本方針2014」（平成26年6月24日閣議決定）及び「日本再興戦略」改訂2014」（平成26年6月24日閣議決定）においても盛り込まれている。

ア アクションプランに基づく各府省等の取組状況

今回、各府省及び地方公共団体におけるアクションプランの事業類型ごとの取組状況を調査した結果は、以下のとおりである。

(7) 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業

アクションプランでは、本事業を推進するため、①空港、上下水道及び有料道路事業における公共施設等運営権制度の導入、②公共施設

等運営権制度及び指定管理者制度の一体的手続、③公務員の出向等に関する法的根拠の整備等の具体的取組を推進することとしている。

平成 26 年 12 月現在、空港 3 事業（但馬空港運営事業、仙台空港特定運営事業、関西国際空港及び大阪国際空港特定空港運営事業）及び独立行政法人国立女性教育会館公共施設等運営事業の 4 事業について、公共施設等運営権制度を活用した事業の実施方針が公表され、取組が進められている。

なお、アクションプランに基づき、内閣府等による案件形成支援事業の実施、横断的なワンストップ窓口の設置等の具体的取組も進められている。

a 空港、上下水道及び有料道路事業における公共施設等運営権制度の導入

空港については、空港への公共施設等運営権制度の導入を推進するため、平成 25 年に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。以下「民活空港運営法」という。）が制定されるなどしている。

また、上水道については、厚生労働省が、平成 26 年 3 月に「水道事業における官民連携に関する手引き」を策定するなどしており、下水道については、国土交通省が、平成 26 年 3 月に「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）」を策定している。

さらに、道路については、平成 24 年 3 月に、民間事業者による公社管理道路の運営を可能とするようにとの愛知県からの構造改革特別区域制度における規制の特例措置の創設の提案を受け、27 年 4 月に「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」が閣議決定されている。

b 公共施設等運営権制度及び指定管理者制度の一体的手続

内閣府は、公共施設等運営権の設定及び指定管理者の指定について、手続を一体的に行えるよう、条例の制定等に関して留意すべき

事項を公共施設等運営権ガイドラインにまとめ、平成 25 年 6 月に公表した。

また、空港、上水道及び下水道事業の公共施設等運営権設定時における指定管理者制度の必要性について、各施設の所管省と指定管理者制度を所管する総務省が協議を行い、その結果、それぞれ公共施設等運営権の導入に当たって、指定管理者制度の指定は不要であると結論付けられている。

総務省では、このほかに「地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続調査研究報告書」（平成 26 年 3 月）の公表などを行っている。

c 公務員の出向等に関する法的根拠の整備

内閣府では、公務員を運営権者へ出向させるため、P F I 法の改正を検討しており、平成 27 年 3 月 24 日に P F I 法の改正案が閣議決定されている。

(イ) 収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する P F I 事業等

アクションプランでは、本事業を推進するため、①収益性の高い事業を P F I 事業等として実施する案件形成の支援・促進、②事業の掘り起こし、事業モデルの具体化・提示、案件形成に対する支援、地方公共団体への周知・推奨等による案件形成及び事業化の促進、③高速道路（特に大規模改修が必要な首都高）等の公共施設の維持・更新における P P P 的手法の導入検討等の具体的取組を推進することとされている。

これを受けて、警察庁では、警察施設に収益施設を併設する P F I 事業の導入について検討を進め、導入事例をモデルとして、各都道府県警察に情報提供することを検討している。

また、国土交通省では、道路上部空間の利用等を可能とする道路法（昭和 27 年法律第 180 号）等の改正を踏まえ、首都高速道路築地川

区間等をモデルケースとし、都市再生と連携した高速道路の老朽化対策の具体化に向けた検討を進めている。

(ウ) 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

アクションプランでは、本事業を推進するため、①民間提案に係るガイドラインの発出、②道路占用制度の弾力化による道路維持管理への民間活用等の具体的取組を推進することとされている。

これを受けて、内閣府は、平成25年6月にプロセスガイドラインの改正を行い、民間事業者の提案に係る記述を追加した。

また、国土交通省では、平成25年7月、地方整備局等に対し、「道路占用制度の弾力化による道路維持管理への民間活用について」（平成25年7月1日各地方整備局道路部長、北海道開発局建設部長、沖縄総合事務局開発建設部長、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構総務部長宛て道路局路政課長通知）を発出し、太陽光発電設備やオープンカフェ等の大型占用物件は、エネルギー関連ビジネスや地域の観光産業の強化に資するとして、道路占用料を減額している。また、民間活力の活用によって財政支出の軽減を図るため、占用主体が道路の維持管理（道路施設への電力供給又は占用区域周辺の除草、清掃）を実施できることとした。これらの措置を活用した事例としては、平成25年度に札幌駅・大通駅周辺地区オープンカフェ事業が開始されており、同省では、同制度の運用による好事例を集めて公表し、更なる普及・促進を図ることとしている。

(イ) その他の事業

アクションプランでは、従来から取り組んできたPFI事業についても、民間事業者の創意工夫を喚起し、公的負担の軽減を図ることが重要とされている。

国土交通省では、平成26年度から、公営住宅整備事業に係るPFI導入可能性調査に係る費用を社会資本整備総合交付金の交付対象としている。

また、P F I 事業をB O T方式で実施する場合、従来は地方公共団体を經由して民間事業者に対し補助金を交付していたが、平成 26 年度からは民間事業者に直接補助することができるよう、制度を拡充した。

イ 地方公共団体の対応

アクションプランについては、平成 26 年 6 月に内閣府及び総務省から都道府県及び市区町村に周知されており、その中で、地方公共団体は、アクションプランの方針を踏まえ、P F I 事業の円滑な実施に努めることとされている。

今回、調査対象とした地方公共団体のP F I 事業の取組状況を調査した結果、①収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する事業、②複数施設の整備を束ねて一つの事業とする包括的な契約、③公有地を活用した定期借地権方式によるP P P事業などに取り組む地方公共団体がみられた。これらは、アクションプラン策定前から地方公共団体独自の工夫により取り組んでいる先進的な事例であると考えられる。

2 PFIを推進する上での課題

PFI事業は、PFI法の規定に加え、整備する公共施設等に係る個別の法律等の規定に基づき実施するものであることや、従来の公共事業とは異なる手続で実施するものであることから、個別法等との必要な調整、公共施設等の管理者等におけるPFI法の十分な理解、PFI事業に関する情報・ノウハウの蓄積等が重要と考えられる。

また、国は、PFI事業を推進するため、アクションプランの策定、各種ガイドライン・マニュアルの整備等の取組を行っているが、現状では、PFI事業の事業費ベースの実績が近年、減少傾向になっていること、市区町村におけるPFI事業の実施割合が低調なものとなっていることから、国による効果的な支援の実施も重要と考えられる。

今回、PFIの推進に関する関係行政の実施状況を調査した結果、PFI事業を実施する上で必要な環境の整備、PFI事業の検討・導入に対する支援、PFI事業を実施する上で参考となる情報の提供等について、次のような課題がみられた。

(1) PFI事業環境の整備

ア BOT方式のPFI事業における負担金等の交付

PFI事業の事業方式には、BTO方式、BOT方式、BOO方式、RO方式、RTO方式等がある。

平成25年度末現在の440のPFI事業の事業方式別の事業数をみると、BTO方式が314事業と最も多く、次いで、BOT方式が54事業、RO・RTO方式が22事業となっており、BTO方式及びBOT方式で全体の83.6%（368事業）を占めている。

BOT方式は、PFI事業期間中、PFI事業を実施する民間事業者自らが公共施設等を所有しているため、そのメリットとして、①BTO方式に比べ、運営の裁量性・自由度が増す等、事業者の創意工夫を一層発揮し易い、②修繕リスク等、想定されるリスクの多くをPFI事業を実施する民間事業者に移転し易いとしている地方公共団体もみられる。

このように、BOT方式は、民間のノウハウの活用拡大、地方公共団

体におけるリスク負担の軽減等のメリットがあると考えられる。

また、BOT方式のデメリットと考えられていた災害時の緊急対応についても、東日本大震災において、迅速な対応による学校給食センターの復旧が進められており、BOT方式であるがゆえの制約は発生していない（民間所有であるBOT方式であるがゆえに、より迅速な復旧が進められたとの見方もある。）としている地方公共団体もみられる。

PFI事業の事業方式は、公共施設等の管理者等が、事業の特性や制度上の制約等を総合的に勘案し、最終的に決定するものであるが、BOT方式を選択するに当たって支障となると考えられる以下の課題がみられた。

(7) BOT方式のPFI事業における負担金等の交付算定

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（復興特会事業を含む。）。以下同じ。）を交付しており、公立学校施設整備費負担金は、公立学校の校舎の新築、増築等を、学校施設環境改善交付金は、公立学校施設の改築等を交付の対象としている。

BOT方式で施設を整備する場合、公共施設等の管理者等からPFI事業を実施する民間事業者に対する当該施設の新築等の整備に要した費用に相当する額の支払いは、当該施設が建設された時点での一時支払いとPFI事業期間を通じた割賦支払いの併用、PFI事業期間を通じた割賦支払い等、複数の方法が考えられ、また、当該民間事業者から公共施設等の管理者等への施設の所有権の移転（譲渡）は、無償又は有償で行われる。

これら無償又は有償で行われる所有権の移転時に要する買収費が、施設の新築等に要した費用に相当する額として公立学校施設整備費の交付対象となる。文部科学省では、交付の算定方法等は、PFI事業以外の場合と同様であるとしているが、当該交付対象となる買収費は、所有権移転時に要した費用であることから、無償で行われる移転

に対しては、交付が行われないことが懸念される。

また、BOT方式で学校給食センターの整備・運営を行うPFI事業を実施しているものの中には、公立学校施設整備費の交付を想定し、独自の交付額の想定に基づきVFMを算定しているものがある。当該事業に係る施設整備費相当額の支払いは、維持管理・運営期間中、毎年四半期ごとに支払うこととし、所有権の譲渡は無償としているが、これらの想定等が異なる可能性がある。

(イ) BOT方式のPFI事業における負担金等の交付時期

公立学校施設整備費は、「公立学校施設費国庫負担金等に関する関係法令等の運用細目」（平成18年7月13日。18文科施第188号文部科学大臣裁定。以下「運用細目」という。）において、地方公共団体が所有権を有する施設を交付の対象としている。

今回、調査した43のPFI事業のうち、公立学校施設（校舎、学校給食施設等）の整備等を内容としているものは5事業である。このうち、1事業の公共施設等の管理者等では、BOT方式はBTO方式に比べ長期間にわたる最適な維持管理が期待できるとして、公立中学校、公立体育館（兼中学校体育館）及び公立図書館の3施設の整備等を内容とするPFI事業をBOT方式により実施することを考えていたものの、BOT方式で実施した場合、当該負担金等の交付時期が負担金等の交付対象施設の所有権が公共に移転されるPFI事業期間終了時（25年後）となるため、当該負担金等の交付対象となる公立中学校及び公立体育館については、BTO方式で実施している。このことについて、当該地方公共団体では、BOT方式であってもBTO方式と同様に、施設の完工時点での負担金等の交付が受けられるようにしてほしいとしている。

また、PFI事業を未実施の調査対象地方公共団体から、給食施設をBOT方式で整備する場合、補助の適用時期が事業期間終了後となり、採用が困難であることから、BTO方式と同様に施設の完工時に補助適用となるよう改善してほしいとの意見がみられた。

一方、文部科学省では、公立学校施設整備費について、BOT方式における公立学校施設の完工時の負担金等の交付について、以下のとおり説明している。

- ① 公立学校施設整備費の支出対象は公共の資産を形成するものに限定されており、BOT方式における施設完工時に国庫補助を行うことは、資産を形成しない事業に対し補助を行うことと同義である。
 - ② 運用細目の規定において、交付の対象となる経費である買収費には、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）第8条第1項の規定に基づいて選定された民間事業者が施設を整備した後、地方公共団体が当該施設の所有権を取得する方式に係るものを含む。」とされており、現時点では、所有権を取得していない地方公共団体に対し、国庫補助を行うことはできない。
 - ③ 公立学校の管理者たる地方公共団体に学校施設の所有権がないことは、直ちに法令に違反するとは解されないが、円滑な義務教育活動を担保する上で、地方公共団体が学校施設を所有していることが望ましいことは明らかであり、学校施設の所有権を有し円滑な義務教育が保障されることと、PFI事業の民間事業者が倒産すること等のリスクを抱えてでもBOT方式による施設完工時に国庫補助を行うこととのメリット・デメリットを比較衡量し、後者のメリットがより大きいことを対外的に説明できるかの検討が必要である。
- 文部科学省では、上記のとおり、公立学校施設整備費について、BOT方式における施設の完工時における負担金等の交付を現時点においては認めていないが、BTO方式もある中で、BOT方式を選択するメリットや必要性が明確なものとなっているのであれば、BOT方式における施設の完工時における負担金等の交付の可能性もあるとしている。

公立学校施設におけるBOT方式のメリットとしては、例えば、① BTO方式の場合、施設の修繕や改修に当たり、当該施設の所有権を

有する公共施設等の管理者等において修繕等すべき場合が生じた際における必要な調達事務手続に時間を要することや、予算に不足が生じれば、児童や生徒の使用する当該施設の修繕等が翌年度とならざるを得なくなること等が生じることもあるが、BOT方式の場合、当該施設の所有権を有する民間事業者自らが修繕等を行うことにより、これらを解消できること、②学校給食センターにおいて、当該センターの使用を通じた調理設備の大規模な配置の変更等における民間事業者の創意工夫の余地の拡大や迅速な対応ができることなどが考えられる。

また、PFI事業の場合、公共施設等の管理者等とPFI事業を実施する民間事業者との間でPFI事業契約が締結されるが、「PFI標準契約1（公用施設整備型・サービス購入型版）」（平成22年3月30日民間資金等活用事業推進委員会）においても記載されているとおり、PFI事業契約には、①PFI事業を実施する民間事業者が整備した公共施設等のPFI事業期間中の譲渡等の禁止、②公共施設等の引渡し、所有権の公共施設等の管理者等への移転、③PFI事業を実施する民間事業者の経営が悪化し、義務を履行できない場合に備えた契約保証金の納付、④PFI事業を実施する民間事業者の経営状況の報告、⑤公共施設等の管理者等と金融機関との直接協定の締結等について規定されることが通例である。これらを規定することにより、BOT方式であっても、負担金等の交付対象施設がPFI事業期間終了時に公共施設等の管理者等の所有（公共の資産）となることを担保することは可能であり、負担金等の交付について、当該交付対象施設を公共による資産を形成するものと同等の取扱いとすることが許容されることが考えられる。また、負担金等の交付目的である公立学校施設の整備の促進による教育の円滑な実施に必要な施設、PFI事業を実施する民間事業者の安定的な経営やPFI事業の継続を維持することは可能であると考えられる。

さらに、PFI事業契約において、不動産登記法（平成16年法律第123号）第105条に基づく施設の所有権の移転の仮登記を行う旨を規

定し、当該規定による施設の所有権の公共施設等の管理者等への移転の仮登記を行うことにより、P F I 事業期間終了時における公共施設等の管理者等による施設の所有権の取得を担保することも可能と考えられる。

イ P F I 事業における業務の再委託の禁止

P F I 事業は、P F I 法第 8 条第 2 項及び第 14 条第 1 項に基づき、公共施設等の管理者等と P F I 事業を実施する民間事業者として設立される特別目的会社（以下「S P C」という。）との間で締結される P F I 事業契約に従って実施されることが通例となっており、公共施設等の建設、維持管理、運営等の個別の業務は、S P C を構成する事業者等が実施している。

また、P F I 事業契約は、公共施設等の管理者等と S P C との間で締結されるため、当該 S P C から S P C を構成する事業者等への P F I 事業に含まれる業務の委託は、再委託の形態となる。しかし、業務によっては、法律等で再委託が禁止されているものがあり、以下のとおり、当該再委託の禁止が、P F I 事業の実施に当たり、支障となる場合がある。

(7) 病院、診療所等における日常的な清掃業務の再委託の禁止

病院、診療所等の日常的な清掃業務については、厚生労働省に設置された「医療関連サービス基本問題検討会」の「院内清掃及び消毒委員会」が平成 4 年 8 月 11 日に取りまとめた「院内清掃及び消毒業務の委託の在り方に関する報告」において、「委託業務のうち、日常的な業務の再委託は認めるべきではない」とされ、当該業務については、厚生労働省が都道府県に対し発出した「病院、診療所等の業務委託について」（平成 5 年 2 月 15 日指第 14 号各都道府県衛生主管部（局）長宛て厚生省健康政策局指導課長通知）において、「委託業務のうち、日常的な清掃業務は再委託してはならないこと」とされ、再委託が禁止されている。

今回、調査した 43 の P F I 事業のうち、病院の整備等を内容としている P F I 事業の公共施設等の管理者等からは、S P C が P F I 事業

を実施する事業者へ病院、診療所等の日常的な清掃業務を委託することは、契約体系としては再委託となるものの、当該委託が禁止されている再委託に該当するか否かが明らかとなっていないため、その旨を明らかにしてほしいとの意見がみられた。

これについて、厚生労働省では、PFI事業における当該業務の委託に関する契約について、①公共施設等の管理者等、SPC及び構成企業等との間で三者契約が締結されている場合、②SPCは契約の事務手続等を行っているのみで、実際の業務委託契約は公共施設等の管理者等と構成企業等との間で締結されている場合、③公共施設等の管理者等が、病院等の日常的な清掃業務を実際に行う構成企業等を認識した上で、公共施設等の管理者等とSPCとの間で、その旨が明示されたPFI事業契約が締結されている場合には、外形上は再委託であるが、再委託に該当しないとしている。

また、同省では、地方公共団体等から再委託の取扱いについて照会がある場合には、個別に助言等を行っているとしている。

同省では、当省の調査を契機として、平成26年11月、都道府県、保健所設置市及び東京都特別区に対し、「医療法第15条の2の規定に基づく業務委託におけるPFI事業の取扱いについて」（平成26年11月19日各都道府県、保健所設置市、特別区衛生主管部（局）宛て厚生労働省医政局地域医療計画課医療関連サービス室事務連絡）を发出し、上記の再委託に該当しない取扱いについて周知した。

(イ) 汚泥の収集・運搬業務の再委託の禁止

環境省では、一般廃棄物である汚泥の収集・運搬業務について、当該業務の再委託により、一般廃棄物の処理責任が不明確になること、実際の一般廃棄物の処理が市町村の一般廃棄物処理計画に適合しなくなる可能性があること等から、市町村の処理責任の原則の下での適正な処理の確保に支障を生じるおそれがあるとしており、当該業務については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）第7条第14項により、再委託が

禁止されている。

今回、P F I 事業を未実施の調査対象地方公共団体から、浄化槽事業における汚泥の収集・運搬業務は、廃棄物処理法で再委託が禁止されているが、S P C の構成員となっている事業者が当該業務を行う場合には、再委託には当たらないことが明確にされれば、汚泥の収集・運搬業務を含むP F I 事業の実施を改めて検討したいとの意見がみられた。

これについて、環境省では、①浄化槽P F I 事業では、汚泥の収集・運搬業務を別契約としている場合が多い（平成 26 年 2 月現在、全国の 14 地方公共団体において浄化槽P F I 事業を実施しており、このうち、汚泥の収集・運搬業務を含むものは 3 地方公共団体）、②再委託に該当するか否かの判断は、処理責任の所在が明確化されているかによるものであり、P F I 事業契約であることをもって再委託に当たるか否かを判断することは困難であり、市町村において個別の契約内容等に基づいて判断すべきとしているものの、P F I 事業における当該業務の委託に関する契約において、i) 公共施設等の管理者等、S P C 及び構成企業との間で三者契約が締結されている場合には再委託には該当しないと考える、ii) 公共施設等の管理者等において実際に汚泥の収集・運搬業務を行う者を認識し、その旨、契約書において明記されていることが望ましいとしている。

一方、環境省では、再委託の取扱いについて、都道府県に対し「市町村と事業協同組合との一般廃棄物処理業務の契約について」（平成 17 年 5 月 16 日事務連絡）を発出し周知を行っているが、当該通知の内容はP F I 事業に言及したものとなっていない。同省では、P F I 事業における汚泥の収集・運搬業務の再委託に係る考え方について、浄化槽整備事業における民間活用事業の推進等を目的とした調査の中で検討している段階であり、地方公共団体等から再委託の取扱いについて照会がある場合には、検討状況を踏まえ、個別に助言等を行うこととしている。

また、環境省が民間活用による浄化槽整備及び維持管理に関する手

順、知見、課題への対策や事業推進に関する手法等を整理したマニュアルを作成し、普及促進に資することを目的として行った「平成 25 年度民間活用による浄化槽整備及び維持管理の手法調査業務」の報告書（平成 26 年 2 月）において、廃棄物処理法における当該業務の再委託の問題が懸念されるとされている。同省では、今後、浄化槽整備事業における民間活用事業の推進等を目的とした検討会において、浄化槽 P F I 事業における汚泥の収集・運搬業務の再委託に該当しない考え方についても、検討を行うこととしているとしている。

【所見】

したがって、文部科学省及び環境省は、P F I 事業の推進を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 公立学校施設を B O T 方式で整備・運営する P F I 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）
- ② 公共施設等の管理者等が汚泥の収集・運搬業務を含む P F I 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 P F I 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）

(2) P F I 事業に関する支援の効果的な実施

ア 専門家派遣事業

内閣府は、平成 23 年 10 月から、地方公共団体等における P F I 事業の活用を支援するため専門家派遣事業を実施している。当該事業は、P F I の案件形成段階における地方公共団体等からの派遣要請に応じて、内閣府に登録されている P F I 実務に通じた関係団体、総合コンサルタント等の民間企業又は P F I 実務に係る専門的知見を有する有識者等を 1 日派遣し、地方公共団体等の P F I 担当者からの質問への回答や、専門的立場からのアドバイスを行うものとなっている。

専門家派遣事業の平成 23 年度から 26 年度までの予算額及び有識者等の派遣実績の推移をみると、予算額は 23 年度は 420 万円、24 年度は 568 万円、25 年度は 485 万円及び 26 年度は 334 万円と、24 年度以降減少傾向となっており、予算執行率は、23 年度は 11.7%、24 年度は 24.8% 及び 25 年度は 29.7% と、3 割未満で推移している。

内閣府では、当該事業の予算の積算に当たって、平成 23 年度から 25 年度（23 年度は 10 月以降）まで想定派遣件数を毎年度 60 件としているが、派遣実績は 23 年度 9 件、24 年度 33 件、25 年度 34 件となっており、派遣実績は想定派遣件数に対して最大でも 57% であり、毎年度、想定派遣件数に達していない。また、平成 26 年度は、想定派遣件数 50 件に対して、派遣実績（同年 11 月末時点）は 18 件となっている。

今回、調査対象とした 76 地方公共団体（注）における専門家派遣事業の利用状況を調査した結果、当該制度を利用したものが 6 団体、利用していないものが 70 団体となっている。

専門家派遣事業を利用していない団体では、その理由として、①利用するような案件がないため（43 団体）、②コンサルタント会社を利用したため（8 団体）、③専門家派遣事業を承知していないため（5 団体）、④一般財団法人地域総合整備財団（以下「ふるさと財団」という。）が実施する公民連携アドバイザー事業を利用したため（5 団体）、⑤事業における具体的な支援内容が分からないため（2 団体）、⑥1 日限り、短時間の派遣のため利用場面が限定されるため（2 団体）などとしている。

(注) 調査対象とした 79 地方公共団体から、PPP 事業実施機関として調査した 3 地方公共団体を除いたもの。

一方、内閣府では、専門家派遣事業の執行率及び派遣実績ともに増加傾向にあり、同事業はアクションプランを推進するための PFI 案件発掘の重要なツールであるとして、地方公共団体のニーズに応じて随時派遣できるという特性をいかし、①内閣府ホームページ等による積極的な広報、②同一地方公共団体に対する複数回の派遣、③専門家派遣事業を利用した地方公共団体に対する、内閣府職員によるフォローアップ等の運用改善を早急に実施することとしている。

なお、ふるさと財団では、平成 12 年度から、地方公共団体等を対象に PFI アドバイザー派遣事業(注)を実施しており、PFI 等による公共施設等の整備・維持管理や運営等を推進する地方公共団体等の要請に応じ、ふるさと財団に登録されているシンクタンク等の専門家等又は財団職員を 1 日派遣し、アドバイスをを行っている。

(注) 平成 25 年度より「公民連携アドバイザー派遣事業」となり、対象事業が i) PFI 等、ii) 指定管理者制度、iii) 公共施設マネジメントの 3 類型に拡大されている。

イ 案件形成支援事業

内閣府、国土交通省及び復興庁では、地方公共団体等における PFI 等に係る先導的な案件形成等のための検討に対する支援（以下「案件形成支援事業」という。）として、次の事業を実施している。

(7) 内閣府及び復興庁

内閣府は、平成 25 年度から PPP/PFI を活用した案件募集事業を実施しており、内閣府が委託した建設コンサルタント等が公共施設等運営権制度を活用する等の具体的な案件を実施しようとする地方公共団体等に対して、当該案件の実施に向けた可能性調査の検討に対する支援を行うものである。

また、内閣府及び復興庁は、平成 24 年度から PPP/PFI を活用した震災復興案件募集事業を実施しており、内閣府が委託した建設コンサルタント等が、東日本大震災復興特別区域法（平成 23 年法律第

122号)の対象区域内の地方公共団体等(以下「被災地方公共団体等」という。)に対して、公共施設等運営権制度を活用する等の具体的な案件の実施に向けた可能性調査の検討に対する支援を行うものである。

(イ) 国土交通省及び復興庁

国土交通省は、平成23年度から先導的官民連携支援事業を実施しており、国土交通省が、同省の所管する事業であって、対象施設の種類、事業規模、事業類型、事業方式等の面で先導的である具体的な案件を実施しようとする地方公共団体等に対して、当該案件の実施に向けた検討・準備業務等のための調査費用に対する補助を行うものである。

また、国土交通省及び復興庁は、平成24年度から震災復興官民連携支援事業を実施しており、国土交通省が、同省の所管する事業であって、公共施設の整備に民間のノウハウ等を活用する等の具体的な案件を実施しようとする被災地方公共団体等に対して、当該案件の実施に向けた検討・準備業務等のための調査費用に対する補助を行うものである。

これらの案件形成支援事業は、先導的な案件等の実施を検討しようとする地方公共団体等に対する支援であるが、先導的官民連携支援事業及び震災復興官民連携支援事業は、国土交通省の所管分野を対象としているのに対し、PPP/PFIを活用した案件募集事業及びPPP/PFIを活用した震災復興案件募集事業は、各府省の所管分野にとらわれずに広く対象としているほか、複数の府省にまたがるものや、所管する府省が明確でないものも対象としており、採択案件をみると、水道・工業用水道や、下水道・農業集落排水施設等の運営に係る事業、病院整備に係る事業、社会福祉施設整備に係る事業などがある。

(ウ) 案件形成支援事業の予算額及び採択実績

内閣府、国土交通省及び復興庁が実施している案件形成支援事業の

予算の執行状況及び採択実績をみると、先導的官民連携支援事業及び震災復興官民連携支援事業の予算執行率は、各年度いずれも90%以上となっている。また、PPP/PFIを活用した案件募集事業は、平成25年度の予算執行率は97%となっているほか、26年度（9月末時点）は採択実績が既に想定件数に達している。一方、PPP/PFIを活用した震災復興案件募集事業の予算執行率は、平成24年度76%、25年度は17%となっている。

内閣府は、PPP/PFIを活用した震災復興案件募集事業の予算の積算に当たって、平成24年度の想定採択件数を35件としているが採択実績は14件、25年度は想定採択件数を20件としているが採択実績は7件となっており、いずれの年度も、採択実績は想定採択件数に達していない。また、平成26年度においては、想定採択件数を5件としているが、採択実績は同年9月末時点で1件にとどまっている。

内閣府では、PPP/PFIを活用した震災復興案件募集事業の採択実績が想定採択件数に達していないことについて、被災地方公共団体等に復興交付金が交付され、PFIを活用する機会が低下したためとしており、平成26年度は、前年度の活用実績を踏まえて予算及び想定件数を削減しているほか、当該事業は、同年度で終了している。

ウ ワンストップ窓口

内閣府では、地方公共団体に対してPFI事業の実務に関するアドバイス等の支援を行うため、地方公共団体からPFIに関する照会があった際に、PFI推進室内に配置している専門家、あるいは当該専門家を通じて外部の専門家（金融、法律、会計、コンサルタント等）の意見を聴取し、一括して回答するワンストップ窓口を平成24年度から設置している。

ワンストップ窓口の照会受付実績は、平成24年度142件、25年度168件、26年度（11月末現在）142件となっている。

今回、調査対象とした地方公共団体からの照会に対する、ワンストップ窓口における対応状況について調査した結果、次の事例がみられた。

- ① 浄化槽整備PFI事業を実施する場合には、浄化槽の設置及び管理に関する条例を制定する必要がある旨外部から指摘があったことから、平成24年4月にPFI推進室に対し、実施方針策定後の当該条例制定の可否について照会したが、同室からの回答が同年12月となり、議会における審議に間に合わなかった。
- ② SPCから施設の引渡しを受けた後に発生した施設の不具合への対応方法等を照会するため、PFI推進室に出向き、他のPFI事業における同種の問題事例の有無やその対応、また、問題事例についての調査依頼先や相談機関などについて教示を求めたが、何らの説明も得られなかった。

上記事例の対応経緯について、内閣府では、通常は問合せ内容とその回答をデータ管理しており、類似の内容の照会へ活用するなどの対応を行っているとしているが、これらについては、記録がないため不明であるとしている。

【所見】

したがって、内閣府は、PFI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必要がある。

また、内閣府は、PFIの推進に資するため、ワンストップ窓口における対応経緯を確実に記録する必要がある。

(3) P F I 事業の実施に資する情報の提供

ア ガイドラインによる情報の提供

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 25 年 9 月 20 日閣議決定。以下「基本方針」という。）において、選定事業のリスク分担については、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もの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とされている。

また、リスク分担ガイドラインにおいて、選定事業の適正かつ確実な実施を確保する上で、リスクが顕在化した場合、当初想定していた支出以外の追加的な支出が現実に必要なと見込まれることがあるため、公共施設等の管理者等と選定事業者は、協定等において、リスクが顕在化した場合の追加的支出の分担を含む措置について、できる限り曖昧さを避け、具体的かつ明確に規定することに留意する必要があるとされている。

今回、調査対象とした 43 の P F I 事業におけるリスク分担の状況について調査した結果、管理者等及び民間事業者（選定事業者）において、以下のとおり、リスク分担の設定に苦慮している状況がみられた。

- ① 事業区域が条件不利地であるために事業者に分担させる需要リスクの判断に苦慮したなど、リスク分担に苦慮したものが延べ 8 管理者等みられた。そのリスクの内訳は、i) 需要変動リスクに関するもの（2 管理者等）、ii) 不可抗力リスクに関するもの（2 管理者等）、iii) 物価変動リスクに関するもの（1 管理者等）、iv) 要求水準未達リスクに関するもの（1 管理者等）、v) その他リスク全般に関するもの（2 管理者等）となっている。
- ② リスク分担に不満を有しているなど、リスク分担の方法等について意見・要望を有しているものが延べ 16 事業者みられた。そのリスクの内訳は、i) 物価変動リスクに関するもの（10 事業者）、ii) 不可抗力リスクに関するもの（3 事業者）、iii) その他リスク全般に関するもの（3 事業者）となっている。

③ 事前のリスク設定や実際にリスクが発生した際の対応のために、個別事業ごとのリスク事例等について、ガイドラインに掲載するなどの情報提供を要望しているものが6 管理者等みられた。

一方、リスク分担に当たって、既存事業におけるリスク分担の例を参考としたものが21 管理者等みられた。

内閣府では、平成25年11月からPFI推進委員会の下にVFM・リスク分担WGを設置し、サービス購入型及び新たな事業類型（収益施設併設型、運営権活用型）のVFM及びリスク分担に係る検討を行い、26年9月2日の第36回PFI推進委員会において、中間とりまとめを報告している。

中間とりまとめに至るまでの当該WGにおけるリスク分担に関する検討状況をみると、まず、PFI事業実施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というリスクマネジメントを実施する上での効果的な手段として「リスクワークショップ」(注)があり、リスクワークショップの活用は、既往の類似実績がなく定型化し難い案件に対して有効であると考えられるとしている。

また、事業期間中の物価変動リスク及び需要変動リスクについては、民間事業者が懸念するリスクの一つであり、効果的なリスク管理方法が望まれていることから、国内外における当該リスクの管理方法の考え方を紹介している。

このほか、収益施設併設型事業における附帯事業のリスクについては、附帯事業の収益性の悪化等のリスクが本体事業に影響を与えないようにするために、例えば、事業主体の分離等の方策を講じることが考えられるとしている。

(注)「リスクワークショップ」とは、PFI事業におけるリスクの抽出及び対応策を精査し官民の適切なリスク分担を構築するために、実施する事業の関係者が集まり議論する場である。

上記の検討内容は、リスク分担に苦慮している現状を解決する一つの手段として考えられるが、当該検討内容をリスク分担ガイドラインに反映するなど、管理者等に対し、周知できる状況にまでは至っていない。

これについて、内閣府では、これまでVFM・リスク分担WGにおいて検討した内容を速やかにリスク分担ガイドラインへ反映するとともに、その後は、新たな事業類型についての動向を見据えつつ、さらに検討していく予定としている。

以上の状況から、リスク分担ガイドラインの改正に係る検討を促進し、管理者等に対し、改正されたリスク分担ガイドラインを早期に提供する必要があると考えられる。

また、内閣府では、PFI事業の実施に当たっての参考等とするため、各種ガイドラインや手引き等を作成しているが、これらの手引き等の中には、PFI法の改正内容等、最新の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がみられ、調査対象とした地方公共団体から、以下のとおり、これら手引き等の更新を要望するものがみられた。

- ① 「地方公共団体におけるPFI事業導入の手引き」(平成17年3月)
は、地方公共団体のPFI事業担当者がPFIについての理解を深め、PFI事業を円滑に導入できるよう平成17年3月に作成されたが、それ以降更新されていない。このため、平成23年のPFI法改正の内容が反映されておらず、業務の参考にならないことから、同手引きを更新してほしい(4団体)。
- ② 「VFM(Value For Money)に関するガイドライン(平成13年7月27日)の一部改定及びその解説」(平成20年7月15日改定)は、VFMガイドラインが平成25年9月に改正されているにもかかわらず、20年7月以降更新されていないことから、業務の参考とならない。現行のVFMガイドラインに対応した解説版を作成してほしい(1団体)。
- ③ 「地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について」(平成20年6月)は、平成20年6月以降更新されておらず、その後の国におけるイコールフットイングの検討結果が反映されていないため、検討結果を踏まえたものに更新してほしい(1団体)。

イ 事例等の提供

(7) 実施方針等の事例

公共施設等の管理者等は、PFI法第5条第1項において、PFI事業を実施するに当たり、PFI法第4条に基づく基本方針にのっとり、PFI事業の実施に関する方針を定めることができるとされている。

内閣府では、平成26年6月16日に、PFI事業未実施の地方公共団体にPFI事業を普及させるために、PFI事業実施手続の簡易化方法を解説した簡易化マニュアルを作成し、その別冊（PFI実施手続のための作成素材）として、実施方針等の各種ひな形を提供しているが、調査対象とした43のPFI事業の公共施設等の管理者等からは、提供されたひな形を始め、地方公共団体のホームページはURLの変更等で参照できないものが多いとあるため、実施方針等の公表資料のデータバンクを作成・公表してほしいとの要望もみられた。

また、調査対象とした43のPFI事業の公共施設等の管理者等の中には、実施方針の策定等に当たって、①当該公共施設等の管理者等が過去に実施したPFI事業において策定した実施方針、②給食センターの整備において、過去に全国で実施された給食センター整備等のPFI事業の資料、③保育所の整備において、近隣の地方公共団体が実施したPFI事業の資料を参考として、効率化を図っているものがみられ、過去に実施されたPFI事業において策定された個別の実施方針等は、他の公共施設等の管理者等にとって有用なものと考えられる。

これについて、内閣府では、PFI事業の推進に資するため、平成22年12月31日現在のPFI事業について、公共施設等の管理者等別、分野別等に整理するとともに、PFI事業別に実施方針、特定事業の選定、入札説明書等の情報を、公共施設等の管理者等の許可を得て、ホームページにおいて公表している。

内閣府では、これまでの情報提供については、一定の役目を果たしてきたことから、今後は、アクションプランにおける位置付け等を踏まえて、必要性の高いものを選択して更に情報を提供していきたいと

している。

また、内閣府では、P F I 推進委員会において、内閣府のホームページの情報にリンク切れがある等の指摘を受けていることから、今後、ホームページの見直しに向け、在り方を検討するとしており、その中で、平成 22 年末現在で整理し提供している実施方針等の情報についても検討するとしている。

当該情報は、平成 22 年までのものであるが、アクションプランにおいても、その他の事業類型として従来型の P F I 事業が盛り込まれていること、P F I 事業の実績は、22 年度末の 374 事業から 25 年度末の 440 事業へと増加しており、これら増加した P F I 事業の中には、公共施設等運営権制度を活用した事業の実績もあることなどから、地方公共団体等にとって有効な方法による情報の提供や更新は有用と考えられる。

(イ) モニタリング結果に基づくインセンティブに係る事例

モニタリングガイドラインにおいて、モニタリングとは、選定事業者による公共サービスの履行に関し、約定に従い適正かつ確実なサービスの提供の確保がされているかどうかを確認する重要な手段であり、選定事業の公共施設等の管理者等の責任において、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視（測定・評価）する行為とされており、施設の設計、建設、維持管理、運営と各々の段階においてモニタリングを行う必要がある。

また、モニタリングガイドラインにおいて、債務履行を促すためにサービス対価の支払いを留保あるいは減額するなどの経済的動機付けを与えることを考慮することも一つの効果的な手法と考えられるとしており、サービス対価の減額等を規定する際の留意点及び減額の方法について記載されている。

一方、インセンティブ（注）については、「P F I 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—」（平成 19 年 11 月 15 日民間資金等活用事業推進委員会）において、「（サ

ービス対価の) 減額のほか、(中略) インセンティブについても検討の余地がある」とされており、また、「P F I 事業契約に際しての諸問題に関する基本的考え方」(平成 21 年 4 月 3 日民間資金等活用事業推進会議)においては、「リカバリーポイントを付すことによって、より柔軟なサービスに対するインセンティブシステムを構築することも考えられる。」とされている。

(注) 当項目における「インセンティブ」は、サービス対価の減額などのペナルティを除いた債務履行を促すための動機付けを意味する。

今回、調査対象とした 43 の P F I 事業における事業契約書へのインセンティブの規定状況について調査した結果、インセンティブに係る規定を設けているものが 6 管理者等みられ、これらの管理者等では、インセンティブを規定することにより、施設の利用者数の増加、現場のモチベーションの維持・向上等の効果があるとしている。また、減額規定のみでは民間事業者のモチベーションが上がりにくい等の理由からインセンティブを求めるものが 7 事業者みられた。

一方、インセンティブの導入については、第 3 回モニタリング・事業促進WG (平成 26 年 5 月 20 日)においても、民間によるサービスレベルの更なる向上や創意工夫を引き出すようなインセンティブの付与についても検討すべきではないかという課題が提示されている。同WGの委員から、「モニタリングにおいて、ペナルティだけでなくインセンティブにも目を向けるべき」等の意見が出されており、内閣府は、モニタリングガイドラインの改正案において、業務意欲を高める仕組み(報奨金や表彰制度等)を導入することで選定事業者の良い取組を正当に評価することも重要であると記載しており、P F I 推進委員会で取りまとめたモニタリング基準(作成素材)にその趣旨を反映させている。また、内閣府は、改正後のモニタリングガイドラインについて、広報、講演会等により周知を行っていく予定としているが、周知は、一般的な情報提供とし、個別に相談があった場合に詳しい情報を提供するとしている。

しかし、今回、調査対象とした43事業の管理者等のうち、他の地方公共団体におけるインセンティブに係る規定の情報が少なく、インセンティブの設定に苦慮したためインセンティブに係る事例等の提供を求めるものが3管理者等みられることなどから、専門家派遣事業等による個別相談など、管理者等に対し情報提供を行う際に、具体的な事例を含めることは有用と考えられる。

ウ VFM算定ツールの提供

公共施設等の管理者等は、PFI法第7条の規定により、実施方針を公表したときは、基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると認められる特定事業を選定することができることとされている。

また、PFI法第11条第1項において、特定事業の選定を行うに当たっては、客観的な評価（当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。）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。

基本方針においては、PFI法第7条に基づく特定事業の選定及び第11条に基づく客観的な評価については、i) 特定事業の選定の評価に当たっては、民間事業者に委ねることにより、公共サービスが同一の水準にある場合において公的財政負担の縮減を期待することができること又は公的財政負担が同一の水準にある場合においても公共サービスの水準の向上を期待することができることを基準とすること、ii) 公的財政負担の見込額の算定に当たっては、財政上の支援に係る支出等が現実に見込まれる場合において適切な調整を行い、現在価値に換算すること、iii) 定量化が困難なものを評価する場合においては、客観性を確保した上で定性的な評価を行うことなどに留意して行うものとされている。

また、基本方針におけるこれらの留意点については、VFMガイドラインにおいて、「VFMの評価と同じ趣旨である。」とされている。

さらに、PFI事業として実施することが公共部門が自ら実施する場合に比べてVFMがある場合、効率的かつ効果的に実施できるという基準を満たすこととなり、PFI事業としての実施を検討するに当たっては、VFMの有無を評価することが基本となるとされている。

今回、調査対象とした43のPFI事業におけるVFMの算定状況を調査した結果、①VFMの算定を設計・工事経験のある技術系職員や専門的知識がある職員で行ったもの(3事業)、②コンサルタントが算定したもの(30事業)、③コンサルタントからの助言を受けるなどして職員が算定したもの(10事業)となっている。

なお、多くのPFI事業において、VFMの算定をコンサルタントが実質的に行っている実態となっており、VFMをコンサルタントが算定した30事業のうち3事業においては、コンサルタントが算定したVFMについて職員による確認は行っておらず、その理由を、専門的知識がないため等としている。

内閣府では、簡易化マニュアルにおいて、特定事業選定におけるVFMの算定を含む専門的な知識が必要となる手続については、PFI事業手続に精通した外部の専門的なコンサルタント等とアドバイザリー契約を締結し、当該手続に関する業務を外注することが有効であるとしている。

VFMの評価については、VFMガイドラインにおいて、事業の企画、特定事業評価等の各段階において検討を深めつつ、改善を図るべきものとされており、今回、各府省におけるVFM算定に係る支援状況等を調査した結果、内閣府のVFMガイドライン及び簡易化マニュアルの作成のほか、次のとおり、PFI事業の導入可能性の検討段階におけるVFM算定に係るソフト等の提供を行っているものがみられた。

① 国土交通省における支援

国土交通省では、PFI適用を考えている事業について、その導入可能性の判断を支援するため、「VFM簡易計算ソフト」を同省のホームページを通じ提供(平成20年6月公表)している。

同ソフトは、それまでVFMの評価は発注者が予算措置をして外部コンサルタントに依存せざるを得ない状況にあり、事前にPFI事業としての実施を判断することが困難であったことから、発注者が事業の構想段階からPFI事業の実施について判断し、必要な予算措置などPFI事業手続の根拠とできるよう、VFMを簡易に算定・評価で

きるツールとして開発されたものであり、民間が資金を調達し、発注者が毎年平準化したサービス対価を支払う一般的なサービス購入型PFIのVFM算定を行うものであるとされている。

② 文部科学省における支援

文部科学省では、公立学校の設置者が迅速に耐震化に取り組めるよう、公立学校の耐震化に特化した「公立学校耐震化PFIマニュアル」を作成（平成20年3月。同年10月一部修正）しており、同マニュアルの付録として、「VFM簡易算出シート」（CD-ROM）を提供している。

同シートは、PFI導入可能性を検討するに当たり、VFMを簡易に算定するものである。

③ 環境省における支援

環境省では、同省の平成21年度循環型社会形成推進科学研究費補助金「人口減少を踏まえた生活排水処理施設整備手法の評価システムの構築」の研究の一環として、鳥取大学等（鳥取大学、富士常葉大学、京都大学、静岡県立大学、大阪府公衆衛生研究所）で開発された浄化槽市町村整備推進事業への「PFI事業導入判定ソフト」について、同省のホームページ及び「市町村浄化槽整備計画策定マニュアル（官民連携による浄化槽の積極的な普及促進に向けて）」（平成26年2月）において紹介している。同ソフトは、浄化槽PFI事業の導入の可否に係る概略の検討を行うためのものである。

また、同ソフトは、鳥取大学の「持続的過疎社会形成研究プロジェクト」のホームページにおいても公表（平成25年6月10日）されている。

上記のうち、国土交通省のVFM簡易計算ソフトについては、①同省において、収入・支出が定常的に見込めるサービス購入型のPFI事業であれば同省所管に係る事業であるか否かは問題ではなく、それ以外の事業の検討においても使用可能としていること、②地方公共団体のPFI推進担当部局において、事業担当部局からPFI導入検討対象事業調書が提出された際に同ソフトを活用して簡易的にVFMを算定すること

で、効率的に導入可能性調査を実施できるとしているものがみられることから、今後のPFI事業の導入可能性の検討段階におけるVFMの評価において、公共施設等の管理者等が広く活用可能と考えられる。

また、文部科学省では、「公立学校耐震化PFIマニュアル」（平成20年3月作成。同年10月一部修正）を作成し、平成20年7月に各都道府県及び市区町村に対し送付しており、同マニュアルの付録としてVFM簡易算出シート（CD-ROM）を作成している。

さらに、環境省のホームページ等で紹介されている浄化槽のPFI事業導入判定ソフトについては、同ソフトの作成に携わった大阪府が、同ソフトを活用している地方公共団体があるとしていることから、今後の浄化槽PFI事業の導入可能性の検討段階におけるVFMの評価において、公共施設等の管理者等が活用可能と考えられる。

一方、内閣府では、今後のホームページの在り方の検討において、各省等が独自に作成しているVFM算定に係るソフト等の提供については、各省等と調整の上、適切な情報提供を検討している。

当該提供に当たっては、内閣府のホームページにおいて、各省が個々に提供等しているソフト等をワンストップ的機能の観点から提供することや、ソフト等を活用できる事業の段階や事業の特性に関して、各省が提供等に当たり紹介している情報を併せて提供することが重要と考える。

【所見】

したがって、内閣府は、PFI事業実施に係る作業の効率化に資するため、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、地方公共団体等に適切に提供する必要がある。また、当該提供に当たっては、提供情報を適時・適切に更新する必要がある。

