「PFI事業に関する政策評価（総合性確保評価）」の方向性（骨子イメージ）（案）

資料１－１

評価の対象政策	民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進等に関する法律（平成 11 年法律第 117 号。以下「ＰＦＩ法」という。）に基づく、ＰＦＩの推進のための政策
対象政策の目的	（ⅰ）効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、（ⅱ）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。
対象政策の効果	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。

【政策の枠組】

ＰＦＩ法（平成 11 年７月）
【基本理念】
① 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
② 国・地方公共団体の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとする

ＰＦＩ推進委員会（内閣府。学識経験者から総理が任命）
・ＰＦＩ事業の実施状況の調査・審議

基本方針（平成 12 年総理府告示）
【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

ガイドライン
①事業実施プロセス
②リスク分担等
③ＶＦＭ
※従来方式に比べ、ＰＦＩ事業の実施により見込まれる公的財政負担の縮減額
④契約
⑤モニタリング

支援措置等
①国の債務負担＜30 年＞
②行政財産の貸付け
③国・公有財産の無償・廉価使用
④低利融資
⑤税制（固定資産税、不動産取得税等の減免）
⑥入札手続の円滑化
⑦規制緩和の推進　等

ＰＦＩ事業

事業主体：国、地方公共団体、特殊法人等の公共法人
対象施設：＜公共施設＞道路、港湾、空港、公園等
＜公用施設＞庁舎、宿舎等
＜公益的施設＞教育文化施設、福祉施設等
＜その他施設＞情報通信施設、熱供給施設等

事業プロセス
①実施方針の公表（10 件）、
②ＰＦＩ事業の選定（3 件）、
③民間事業者の募集（25 件）・選定（8 件）、
④協定等の締結・施設等の整備（75 件）、
⑤公共サービスの提供（123 件）、
⑥事業終了（1 件）
（注）総事業数 245 件（平成 18 年８月末）

【評価の観点】

ＰＦＩ法の目的や基本方針に定める期待される効果に照らして、どの程度効果を挙げているかなどの総合的な観点から評価。

【把握・分析手法】

① ＶＦＭの算出状況、ＰＦＩ施設の利用者の満足度
② 官民の役割分担の状況、民間事業者の創意工夫を発揮するための仕組みの運用状況　等

● 公共法人、地方公共団体、民間事業者及びＰＦＩ施設利用者を対象にアンケートを実施
● 「ＰＦＩ研究会」等学識経験者の知見の活用

【調査対象】

・制度所管府省
　内閣府等関係11府省
・実地調査対象
　164ＰＦＩ事業（全ＰＦＩ事業の67%）を実地調査
　（公共施設等の管理者）
　衆議院、参議院、最高裁判所、内閣府等関係６府省、独立行政法人（16）、都道府県（17）、市町村（48）、民間事業者（94社）
・アンケート対象
　公共法人（233 うち回答数 168）
　地方公共団体（1,867 うち回答数1,504）
　民間事業者（金融機関を除く。）（4,410 うち回答数 1,838）
　金融機関（741 うち回答数 390）
　ＰＦＩ施設利用者（2,634）

〔政策効果の把握結果〕

【政策効果の把握結果の概要】

実施方針が策定されているＰＦＩ事業については、一定のＶＦＭ（従来の公共事業をＰＦＩ事業で実施する場合の公的財政負担の軽減割合）が示されており、仮にこれが事業終了後まで継続するならば、効率的かつ効果的な事業の実施に関しては一定の効果が発現するものと考えられる。

しかし、その一方で、ＰＦＩ事業の実施は、公共事業全体からみると僅かであることに加え、国が事業主体であるものは少なく、事業実施施設についても、「ハコモノ」以外のものはほとんどみられない。

その理由として、ＶＦＭの算出に関わるコスト削減率及び割引率の設定根拠が不明確となっていること、官と民のリスク分担の方法が不明確となっていることが考えられる。

また、公共サービスの提供に当たっては、行政の関わり方の改革が期待されているところであるが、調査したＰＦＩ事業の中には、基本方針及びガイドラインの内容に照らして、モニタリングが十分行われていないもの、民間事業者の創意工夫を発揮させる環境が整備されているとは認め難いものがみられる。

【説明】

１　ＰＦＩ事業の実施状況

① ＶＦＭ（注）は、平成 17 年度末時点で、事業選定時平均 10.0%、事業者選定時平均 25.9%（事業選定時と事業者選定時のＶＦＭの差は 15.9 ポイント）。また、調査対象事業 164 事業についてみると、事業選定時平均 6.3%（1,134 億円の節減）、事業者選定時 20.9%（3,095 億円の節減）（同 14.6 ポイント）となっており、仮にこれらが事業終了まで継続するならば、ＰＦＩ事業は一定の効果が発現するものと考えられる。【資料１－３のＰ１，２】

② ＰＦＩ事業は、平成 18 年８月末日現在 245 件の実施方針が策定・公表されているが、平成 17 年度における国及び地方公共団体の公共事業費に占めるＰＦＩ事業費の割合は、それぞれ 0.15%（国）、0.25%（地方公共団体）と僅かである。（精査中）【資料１－２のＰ８，16～17】

③ ＰＦＩ事業を事業主体別にみると、地方公共団体が大半（186 件、約 76%）を占めているのに対し、国（31 件、約 13%）と公共法人（特殊法人、独立行政法人等）（28 件、約 11%）は低調となっている。さらに、国の事業（全 31 件）については、宿舎（12 件、39%）と庁舎（11 件、35%）が事業の大半を占めている。【資料１－２のＰ９，13】

④ ＰＦＩ事業を施設類型別にみると、教育文化施設（59件、24%）、庁舎・宿舎（40件、16%）等いわゆる「ハコモノ」がほとんど（216件、88.2%）となっており、その他（水道、下水道、浄化槽等）は29件（11.8%）である。なお、道路、鉄道、河川については事業実績がない。【資料１－２のＰ12】

２　ＶＦＭの算出及び公表の状況

（１）ＶＦＭの算出時におけるコスト縮減効果の算出・公表状況

① ＰＦＩ事業の選定に当たっては、客観的な評価を行い、その結果を公表することが義務付けられている（法第８条）。

民間が事業を実施する場合の費用（ＰＦＩのＬＣＣ）の算定に当たって、事業者の創意工夫が期待できるとして、官が事業を行う場合の費用に一定のコスト削減率を乗じているが、コスト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、ＶＦＭの公表時において、コスト削減率やその設定根拠を明らかにすることが、ＰＦＩ方式を採用したことの妥当性を第三者が検証できるようにする観点から重要である。

しかし、コスト削減率の明確な設定根拠を示しているものは、調査対象事業 147 件中２件のみであった。
【資料１－３のＰ４】

② 官が実施する場合の費用（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、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方式を採用したことの妥当性を第三者が検証できるように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調査対象事業中２件（1.4%）であり、その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」において示された割引率（４%）を引用しているに過ぎない。【資料１－３のＰ６～９】

〔政策効果の把握結果〕

（２）民間事業者選定時におけるＶＦＭの公表状況

民間事業者の選定を行うに当たって、客観的な評価を行い、その結果を公表することが義務付けられている（法第８条）。さらに、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み額についても、透明性の確保等のため、公表することが適当とされている（ガイドライン）。

しかし、民間事業者選定時にＶＦＭに関する情報が公表されていないものが、調査対象事業中 29.1％（148 件中 43 件）ある。このようなものについては、ＰＦＩを採用したことによるＶＦＭが不明確で、ＰＦＩ採用の妥当性や事業を効率的かつ効果的に実施できるかどうかを第三者が検証できるものとはなっていない。

【資料１－３のＰ10～11】

（３）独立採算型ＰＦＩ事業の効率性等に関する評価の実施状況

施設の設計・建設・維持管理・運営を利用者から徴収する料金ですべて賄い、公共部門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いう評価を行うこととされている（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鑑み、収益性の積算やその根拠を明らかにし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、ｉ）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が不明確な事業やⅱ）定量的な評価は実施したものの、需要予測が過大に見積もられたため実績値が予測値を大きく下回っている事業がある。【資料１－３のＰ12～14】

３　官・民のリスク分担の状況

ＰＦＩ事業の効果は、官・民が適切にリスクを分担・管理することにより、事業全体のリスク管理が効率的に行われることなどで発現するものであり、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とされている（基本方針）。

しかし、

①　調査対象事業の中には、ｉ）不可抗力リスクを分担させられたことに民側が疑義を有しているものが４件ある、ⅱ）不可抗力リスク、物価変動リスクなどの項目の分担にバラツキがある、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、リスク分担に関するガイドラインの充実を求める意見がみられる、

②　アンケート調査の結果、リスク分担の設定について、官と民との間で意見の相違があったとするものが、官で 33％、民で 34％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」（官 38％、民 50％）や「自らの管理に適さないリスクを負わされた」（官 26％、民 47％）を挙げるものが多くみられる。また、リスク分担に関するガイドラインの充実を求めるとするものが、官で 65％、民で 63％みられる、

など、ＰＦＩ事業を行う上でリスクの分担に当たって、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。【資料１－３のＰ15～19】

４　モニタリングの実施状況

モニタリングは、公共サービスが適切かつ確実に行われていること等を官が確認する重要な手段であり、その方法として、官による立入検査等の事実確認や選定事業者に対する財務状況の確認が必要であるとされている（ガイドライン）。

しかし、①特殊な建築物であるにもかかわらず、官による検査等の事実確認が十分でなかったため、民間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、②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、事業の中断を招いた事例があるほか、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を官が実地で確認せずに、サービス対価を民間事業者に支払っているものが 13 事業（調査対象 94 事業の 13.8％）あり、モニタリングが十分行われていない状況がみられる。【資料１－３のＰ20～22】

５　民間事業者の創意工夫の発揮

ＰＦＩ事業では、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、仕様の特定を必要最小限にとどめる「性能発注」の考え方を採ることが必要とされている（基本方針等）。また、民間事業者には質問の選定に当たっては、民間事業者には質問の機会を与えることとされている（基本方針等）。

しかし、①民間事業者の創意工夫を発揮させるための性能発注方式は浸透しているが、発注側は性能発注のつもりでも、事業者側からは仕様発注ととらえられ、その創意工夫の発揮を妨げている発注方式のものが 17 事業（調査対象 146 事業の 11.6％）みられる、また、②入札公告から入札までの間、事業者から発注側への質問の機会が複数回設定されているが、「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。」とする意見が 19 事業者（調査対象 94 事業者の 20.3％）でみられるなど、民間事業者の創意工夫を発揮させる環境が整備されているとは認め難い状況があることがうかがわれる。【資料１－３のＰ23～26】

６　ＰＦＩ事業の独立性の確保

ＰＦＩ事業の実施に当たっては、民間事業者の経営状況に悪影響を受け、事業が停止・中止されることがあってはならないため、事業を担う企業体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とされている（基本方針）。

しかし、特別目的会社が設立されていない16事業の中には、ＰＦＩ事業部門の区分経理がなされておらず、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独立性の確保が十分でないものが３事業みられる。【資料１－３のＰ27～28】