

章 PFIの概要

1. PFIの基本概念

(1) PFIとは

PFI（Private Finance Initiative）は、公共施設等の建設・維持管理・運営等に民間の経営ノウハウと資金を活用し、効率的かつ効果的に「公共サービスの提供」を行うためのひとつの方法である。

従来の公共事業では、「設計」「建設」「維持管理」「運営」の各段階を個別に捉え、一部を公共が実施し、一部を民間へ委託するなどの個別発注的手法が主流であった。

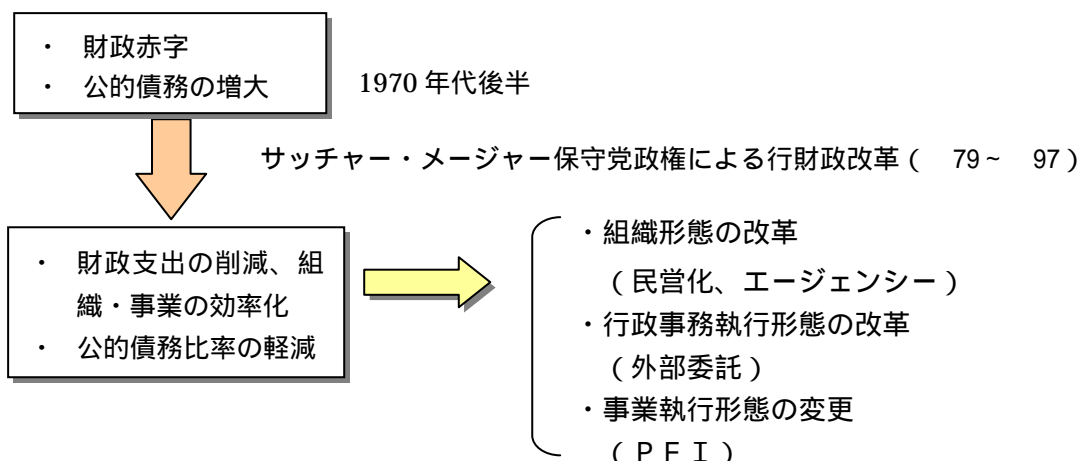
それに対し、PFIは「設計」から「運営」までを民間事業者に「一括して調達」することでサービス水準の向上およびライフサイクルコストの縮減化を図り、また官民の適切なりスク分担により事業の効率化を図るものである。つまり、PFIは、その公共サービスを提供するために使われる税金をより少なくし、税金を効率的に使うことを目的とした「サービス提供のための手段」であり、わが国におけるPFIの導入は公共サービスの調達手段の選択肢を拡げることを意味しているといえる。

(2) 英国におけるPFI

英国においてPFIが正式に導入されたのはメージャー政権下の1992（平成4）年であり、その背景には、先代のサッチャー政権時以前から経済が低迷状態にあり、10年以上にわたって国営企業の民営化やアウトソーシング（外部委託）、政府機関等のエージェンシー化などの行財政改革が遂行されていたにもかかわらず、財政難が深刻化していたという状況があった。さらに、同時期にヨーロッパ各国においては、EU統合に向けた財政健全化という大きな課題があったことから、公的債務比率の軽減化が急がれていた。その流れを受け、メージャー政権時には「民間で行える分野はできる限り民間に任せ、政府の関与は最小限」とする「小さな政府」を志向した一方針としてPFIが導入されたが、案件の成立が思うように進まなかったことから、1994（平成6）年には「ユニバーサル・テストング」という大胆な施策を投入した。これは、200万ポンド（約3億円）を超えるすべての公共事業をPFI方式で検討させ、PFIの導入を検討しない事業には一切予算をつけないという強行策であったが、こうして政府が積極的にPFIの普及を進めた結果、急速に案件は増加していったのである。

また、ブレア政権では、推進体制の整備、ノウハウの蓄積、入札コストの削減等に取り組むとともに、新規事業を民間企業に公示する前に政府が事業を評価し、優先順位を付ける方策が導入された。

英国における行財政改革の流れとPFIの位置づけ



出典：三菱総合研究所 PFIの基礎（平成14年12月）を加工

(3) 日本におけるPFI

わが国においては、橋本政権時代に打ち出された五大構造改革の議論の中で、PFI導入の検討に着手したことが始まりである。

バブル崩壊後、日本経済が停滞し、公的債務が増大する中、財政改革の一環として公共事業費の縮減政策が具体化した。

平成9年、橋本首相の指示により通商産業省が研究会を設置し、それに続いて建設省や各種業界においてPFI導入の検討が進められ、翌年には自民党PFI推進調査会が結成された。

これにより、議員立法による法制化が加速し、平成10年5月に法案が国会に提出され、一部修正を経て平成11年7月、「民間資金等の活用による公共施設等の促進に関する法律」（平成11年法律第117号。以降「PFI法」という）が制定、同年9月24日に施行されたのである。

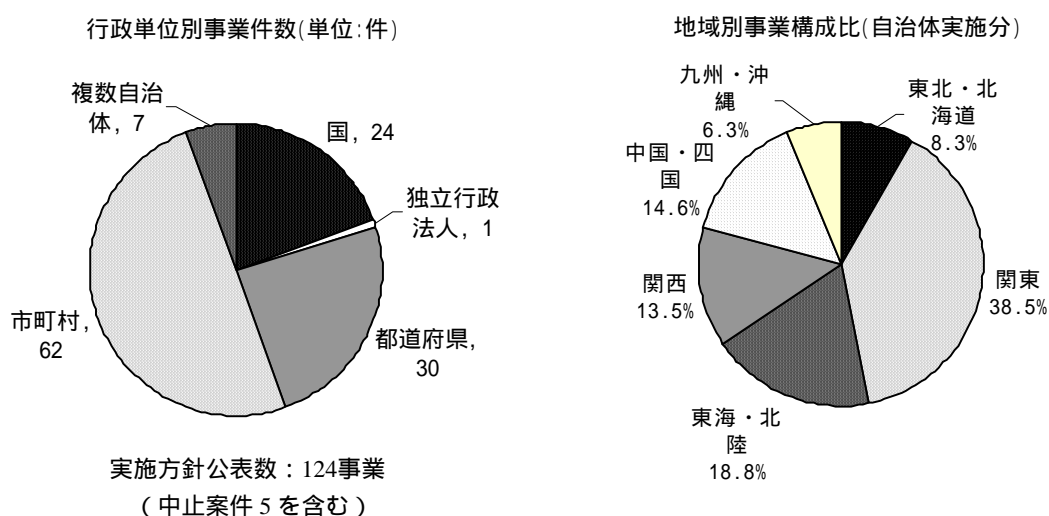
日本におけるPFI法策定等の流れ

1998.5	PFI法を議員提案として国会に提出
1998.5	「日本版PFIのガイドライン」(建設省)
1998.6	「日本版PFIの実現のために」(通産省)
1999.1	「PFI推進研究会報告書」(経済企画庁)
1999.7	PFI法可決成立(9月施行)
2000.3	PFI基本方針発表
2000.3	地方公共団体におけるPFI事業について(自治省通知)
2000.3	PFI法に基づいて地方公共団体が実施する事業に係る地方財政措置について(自治省通知)
2001.1	「プロセスに関するガイドライン」
	「リスクに関するガイドライン」
2001.7	「VFMに関するガイドライン」
2001.12	PFI法一部改正
2002.4	地方公共団体におけるPFI事業について(一部改正)(総務省通知)
2003.3	PFI事業に係る民間事業者の選定及び協定手続きについて(総務省通知)
2003.6	「契約に関するガイドライン」
2003.6	「モニタリングに関するガイドライン」

2 . 日本における P F I 導入状況

平成 15 年 11 月末現在、実施方針が公表されている事業は 124 件(中止案件 5 事業を含む)あり、P F I 導入については地方公共団体が先導的役割を果たしている。

これまでと同様、教育文化・社会施設などの公益施設や庁舎・宿舍などの公用施設といった、いわゆる箱モノ事業中心の傾向は変わらないものの、新型ケアハウス、斎場など新たな施設も出件され、施設の多様化が見られる。



事業分野別実施方針公表数(自治体実施分)

事業分野	都道府県	市町村	計
教育文化施設	6	8	14
図書館等	0	2	2
庁舎(複合庁舎も含む)	1	3	4
小学校・中学校・高等学校等	1	7	8
給食センター	0	5	5
病院、職員宿舍	0	3	3
社会福祉施設(ケアハウス等)	1	8	9
駐車場・駐輪場	1	3	4
公園・公園施設等	2	1	3
斎場	0	4	4
港湾施設	3	2	5
常用発電施設	2	0	2
温泉施設等	0	2	2
省エネルギー設備機器等	2	0	2
公営住宅等	3	0	3
廃棄物処理施設・余熱処理施設	1	11	12
浄水場排水処理施設等	3	0	3
その他	5	9	14
計	31	68	99

(注)平成 15 年 11 月 28 日現在、実施方針公表済みの案件を分類

3 . 対象分野および施設

P F I 法第 2 条で定められた対象分野および施設は、下表のとおりである。

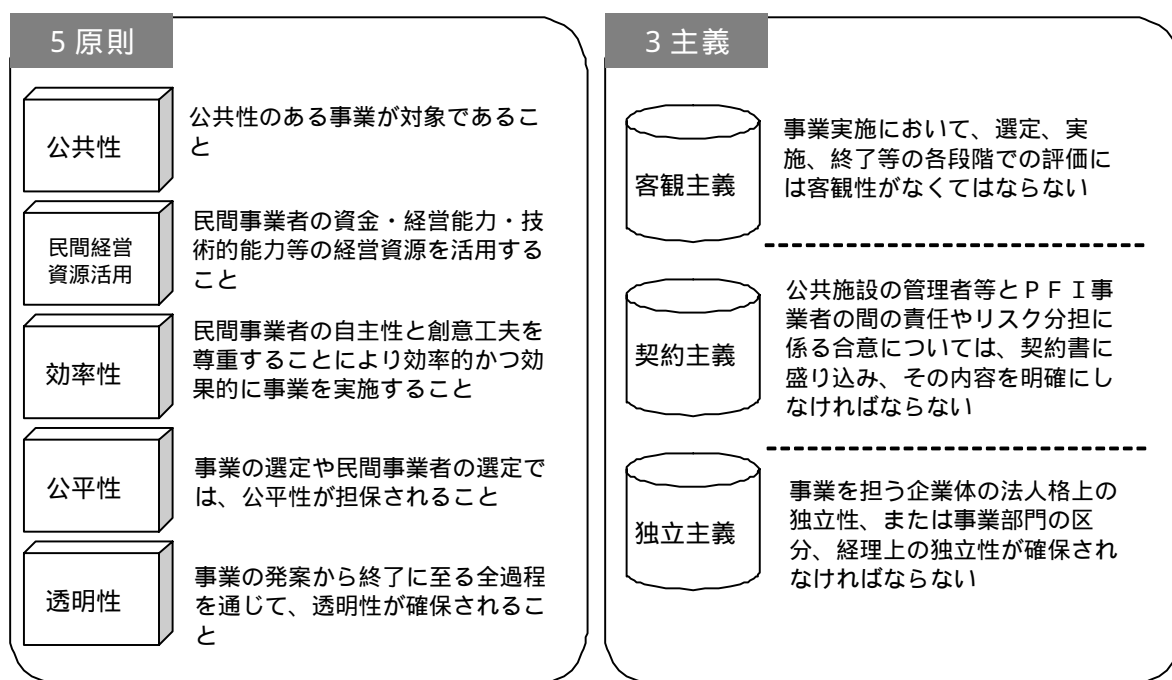
対象施設を見ると、公共的な性格を有する社会資本全般に対して P F I 導入の可能性があると見えるが、施設の設置目的や運営方法等によっては P F I が適さないものも存在することに留意が必要である。

対象分野	対 象 施 設
公 共 施 設	道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
公 用 施 設	庁舎、宿舍等
公益的施設	公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更正保護施設、駐車場、地下街等
その他の施設	情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、研究施設等

4 . P F I の原則と主義

P F I の基本理念は、「官民の適切な役割及び責任の分担の下に、公共施設等の整備等事業の実施を民間事業者に行わせることが適切なものについてはできる限り民間事業者にゆだねる」(P F I 法第 3 条) である。

事業実施の際は、これに準拠し、かつ「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」(総理府告示第 11 号、平成 12 年 3 月制定。以降「基本方針」という) に示された次の「5 原則・3 主義」に沿って事業を進める必要がある。



5 . N P M理論から誕生した P F I

N P M (New Public Management : ニューパブリックマネジメント) は、民間企業の経営理念や経営手法などを取り入れ、行政の効率化、活性化を図ることを目的とした「行政経営」理論であり、P F I や「事務事業評価システム」はその具体策である。

公共事業を評価するという方法や、住民を顧客と捉えて行政サービスを提供すること、また行政に民間企業の経営手法やノウハウを取り入れるといった発想は、これまでの行政にはなかった。しかし、社会状況の変化などから、もはやこれは「新しい行政経営理論」とは言えない。「今後、行政が積極的に取り入れるべき経営理論」として認識しておくべきである。

N P M (ニューパブリックマネジメント)

1980年代半ば以降、赤字財政・公的債務の肥大化や公的部門のパフォーマンス(業績/成果)の悪化等を背景に、英国などの欧米諸国を中心に形成された新公共経営理論。主に、行政実務の現場から形成されてきたマネジメント理論であり、積極的に民間部門の経営理念・手法等を公的部門に導入し、行政の効率化・活性化を目指す。

具体的には下記の4つの考え方を基本としている。

業績/成果による統制(成果重視、契約型システムへの転換)

市場メカニズムの活用(民営化、エージェンシー化、P F I 導入)

顧客主義への転換(住民を『顧客』ととらえる)

ヒエラルキー簡素化(業務単位に細分化した組織に改革)

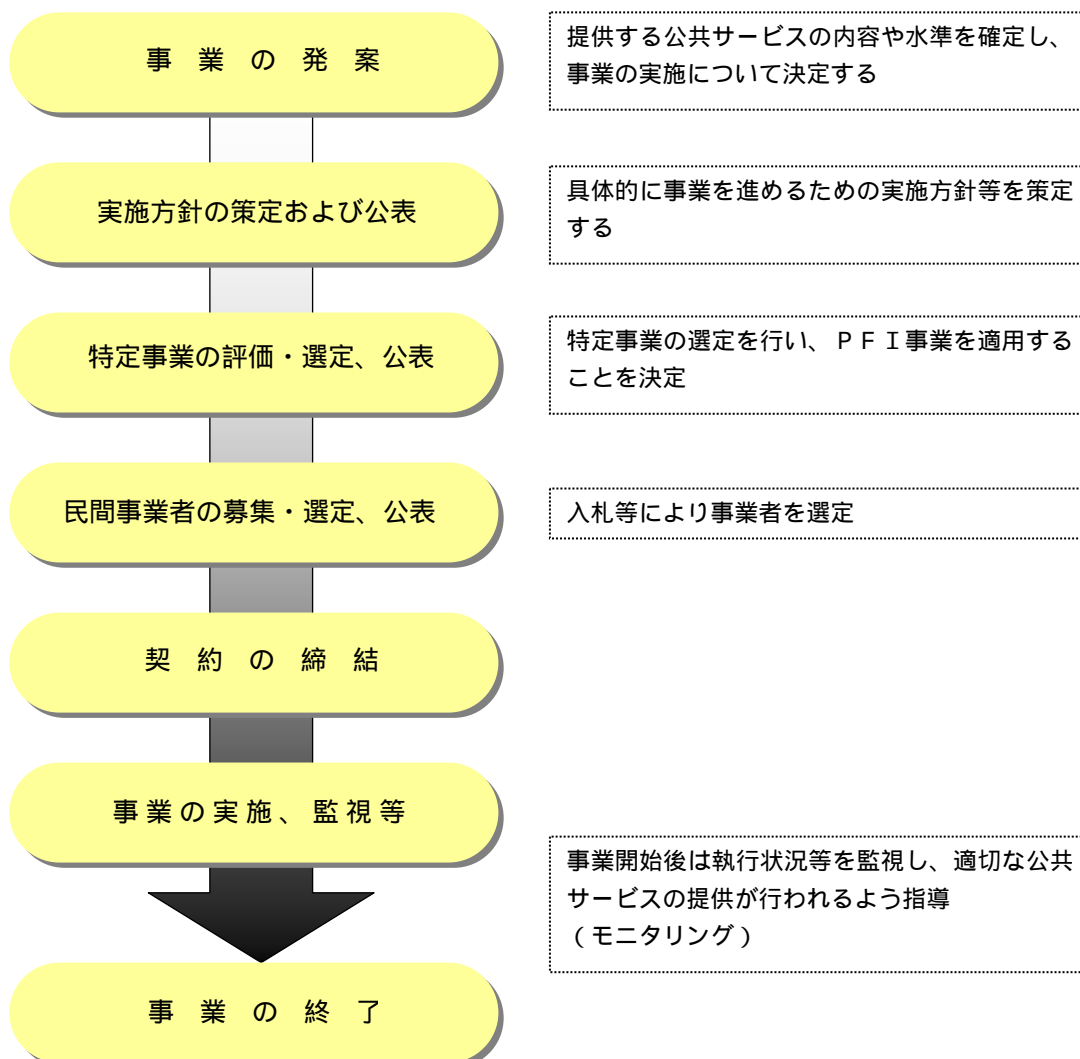
6 . P F I 事業のしくみ

(1) 作業スケジュール

P F I の基本的な作業スケジュールは、「 P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン」(平成 13 年 1 月)によると次の 7 段階に分けられる。各プロセスにおける詳細の手続きについては 2 章で述べる。

なお、「事業の発案」は、民間事業者から提案を受けて検討を進めることも可能である。その場合は、事業の公共性、ニーズ、優先順位等を評価し、 P F I で実施することが適切かどうかを検討する必要がある。 P F I が適していると判断した場合には、自らの発案の場合と同様に実施方針の策定等の手続きを行う。

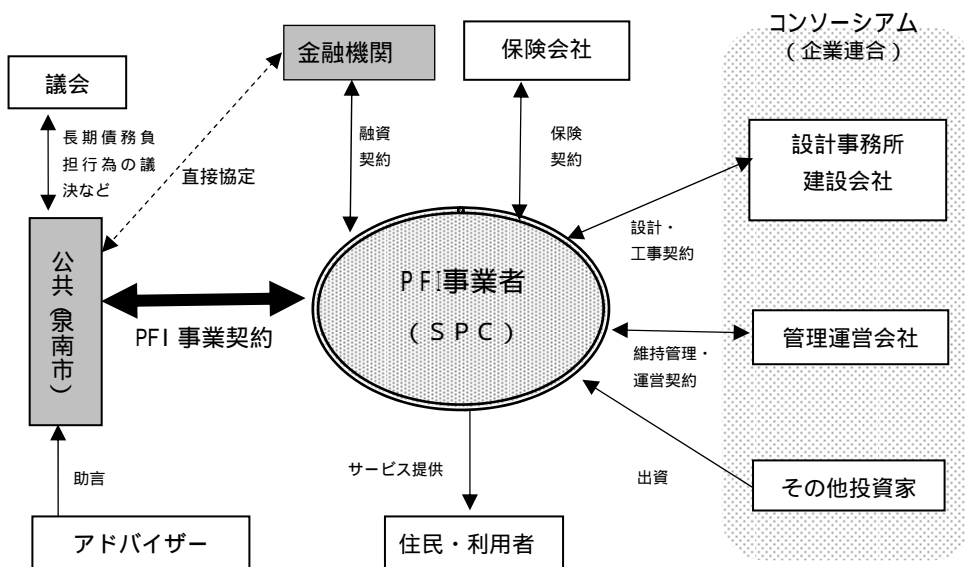
P F I 事業の一般的な作業スケジュール



(2) 基本的な事業スキーム（仕組み）

事業スキームには当該事業の性格等によって様々な形態があると考えられるが、ここでは「公共」「PFI事業者（SPC、特別目的会社ともいう）」「金融機関」の3大プレーヤーを中心に構成する一般的な例を示すこととする。

基本的な事業スキーム（仕組み）



3大プレーヤーの役割

公 共	<ul style="list-style-type: none"> ・ 提供する公共サービスの内容や水準を確定し、事業の実施について決定する ・ 具体的に事業を進めるための実施方針等を策定し、特定事業の選定を行い、PFI事業を適用することを決定する ・ 入札等により事業者を選定し、事業を実施 ・ 事業開始後は執行状況等を監視し、適切な公共サービスの提供が行われるよう指導する
PFI事業者 (SPC)	<ul style="list-style-type: none"> ・ PFI事業に応募しようと企業は、複数の異業種企業とコンソーシアム（企業連合）を組み、入札等に参加する ・ PFI事業者を選定されたコンソーシアムは、それぞれが出資してPFI事業を遂行するための「特別目的会社（SPC）」を設立し、公共とPFI事業契約を締結 ・ 必要に応じてコンソーシアムに参加している企業や、コンソーシアムに参加していないその他の企業と、工事請負契約や維持管理・運営委託契約などの個別契約を結ぶ
金 融 機 関	<p>SPCに融資を行う</p> <p>サービスの安定供給の確保のため、公共と直接協定（ダイレクトアグリーメント）が結ばれることがある</p>
その他の役割 アドバイザー	公共に、金融、法務、技術等に関する助言等を行う
保 険 会 社	SPCのリスクをカバーする

(3) 資金調達方法

P F I 事業の資金調達方法は、プロジェクトファイナンスが採用されるケースが多い。

プロジェクトファイナンスは、特定の事業に着目し、その事業収入だけで金融機関からの融資を返済する資金調達方法である。P F I では、特別目的会社 (S P C) 自体が事業全体の信用で借り入れを行うため、ファイナンスの担保は事業のキャッシュフローに依存し、資金調達の条件はプロジェクトの事業性に左右されることになる。そのため、事業に係るリスクを可能な限り明確化し、関係者が最も適切にリスクコントロールできるよう分担する必要がある。なお、担保は、事業に関連する資産や契約書に記載されている範囲に限定される。

資金調達方法の比較

	プロジェクトファイナンス	コーポレートファイナンス
借入主体	特別目的会社(事業主体)	親会社等 (スポンサー)
返済原資	当該事業のキャッシュフロー	企業が得る利益
親会社等の リスク責任	親会社等は責任を持たない	親会社等が全ての責任を負う
ファイナンス上 のリスク分担	事業主体と金融機関等の中でリスク分担を行う (リスクが高い分、金利等のファイナンスコストは高くつく)	親会社等が全て負担する
担 保	当該事業に関する資産・権利等の全てが担保となる	企業(親会社等を含む)の資産全てに担保設定することが可能

7. 事業類型

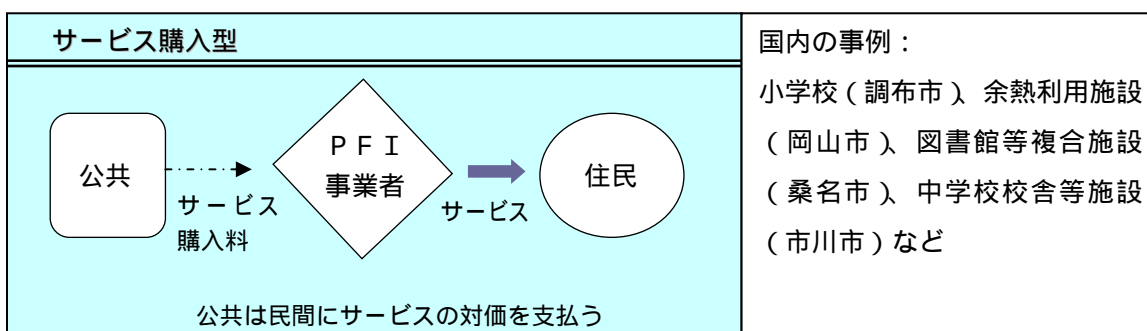
(1) 事業費の回収方法による類型

事業費の回収方法は、主に「サービス購入型」「独立採算型」「ジョイントベンチャー型」の3つの類型に分類される。定義は次のとおりである。

なお、施設内に商業店舗等が存在する場合は、一事業内に「独立採算型」と「サービス購入型」の2類型が複合することもある。

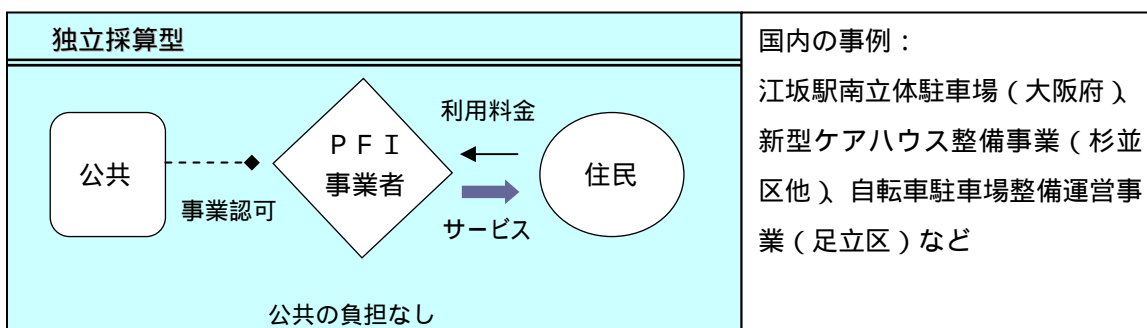
[1] サービス購入型

PFI事業者が公共から支払われるサービス購入料により事業費を回収するスキームで、わが国において最も多く適用されている。利用者から利用料金等を徴収しない施設(学校・図書館など)で適用されることが多い。



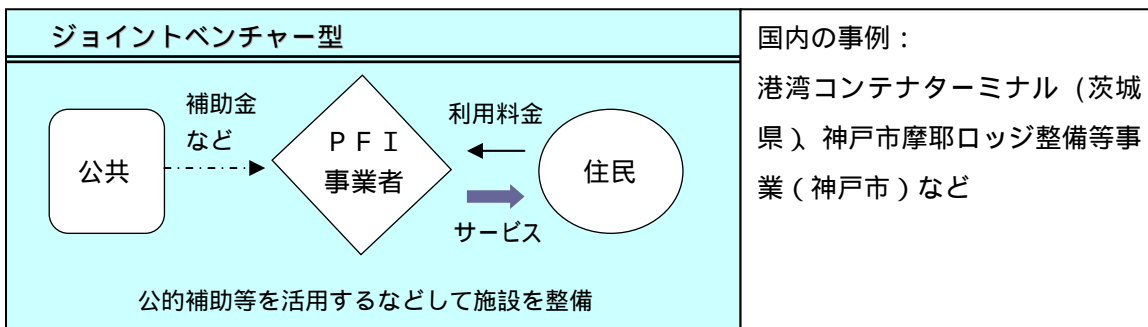
[2] 独立採算型

PFI事業者が一定期間運営を行い、利用者から利用料金等を直接徴収して事業コストを回収するスキームである。公共にとっては、原則的に公共の財政負担がないというメリットがあるが、利用料金のみで採算がとれる公共事業はそれほど多くないため適用分野は限られる。



[3] ジョイントベンチャー型

利用者から徴収する利用料金および公共からの補助金等により、民間事業者が整備費用を回収するスキームである。公共は、補助金や料金の補填などの形で財政支援を行うが、事業主体はあくまでPFI事業者（＝民間の100%出資会社）であり、公共と民間双方で会社を立ち上げるといったものではない。



(2) 事業方式による類型

事業方式を、設計・建設、管理・運営、事業終了までの過程における施設の所有権に着目して下表のとおり分類した。国内で採用されている主な事業方式は、BOTとBTOである。

BOT Build Operate Transfer (建設 - 運営 - 譲渡)	BTO Build Transfer Operate (建設 - 譲渡 - 運営)	BOO Build Own Operate (建設 - 所有 - 運営)
<p>PFI事業者が施設を建設 (Build) し、契約で定められた期間中、施設を所有して管理・運営 (Operate) を行い、事業期間終了後に公共側に施設を譲渡 (Transfer) する方式。</p>	<p>PFI事業者が施設を建設 (Build) し、その所有権を公共に譲渡 (Transfer) したうえで、施設の維持管理・運営 (Operate) を行う方式。</p>	<p>PFI事業者が施設を建設 (Build) し、契約で定められた期間中、施設を所有 (Own) して管理・運営 (Operate) を行う方式。事業期間終了後は、事業者が保有し続けるか、若しくは撤去するかを選択する。</p>
<p>【事業例】 千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設整備事業 (千葉市)、 福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業 (福岡市)、 神奈川県衛生研究所等施設整備等事業 (神奈川県) など</p>	<p>【事業例】 神戸市摩耶ロッジ整備等事業 (神戸市)、 調布市立調和小学校整備並びに維持管理及び運営事業 (調布市) など</p>	<p>【事業例】 朝霞浄水場・三園浄水場常用発電設備等整備事業 (東京都)、 マリンピア神戸フィッシャリーナ施設整備等事業 (神戸市) など</p>

現在、国内事例で多く採用されているBTO方式では、事業期間中の施設の所有権が公共にあるため、BOT等に比べ民間事業者の運営の自由度は低くなる。その反面、施設の所有に係る課税負担が発生しないという点や、補助制度の適用対象となりやすいという点からVFMの達成が図りやすい。

一方、BOT方式やBOO方式においては、施設の所有権が民間側にあるため、運営に関して民間の創意工夫を図りやすい。また、事業期間中の主なリスク（改修工事等）は民間が負うことになるので、公共にとってはPFIの理想の方式といえる。

なお、BOT方式とBTO方式の比較は、章において詳細に述べることとする。

アドバイザー（コンサルタント）について

PFI事業では、財務・金融・法務・技術など広範な分野での専門的知識を必要とするため、少なくとも事業ノウハウを蓄積するまでの間は、豊富な知識・経験を有する外部アドバイザー（コンサルタント）を活用することが有効である。アドバイザーに委託する業務には、可能性調査、実施方針案、募集書類、契約書等の作成がある。

導入可能性調査から契約に至るまでのプロセスにおいて、アドバイザーをいかに有効活用できるかが事業の成功に大きく影響するため、選定にあたっては十分な吟味が必要である。また、選定の際は、委託料の額面だけでなく、PFIに関する実績・熟度、また課題に対する取組み姿勢等について多面的に判断しなければならない。

8 . 他事業手法との比較

(1)従来型公共事業手法との主な相違点

従来型公共事業手法とPFI手法の主な違いは下記のとおりである。

PFIの特徴である「リスク管理」「性能発注・一括発注」「事業評価」は、従来型公共事業実施時においても採用することが望ましいプロセスである。

従来型公共事業手法との主な相違点

	PFI手法	従来型手法
関係者	公共：事業主体 SPC（特別目的会社） 企業連合、金融機関、保険会社等	公共：事業主体 建設コンサルタント、建設会社 維持管理会社等
事業企画	事業主体（公共）および民間による提案	事業主体（公共）
事業範囲	建設から運営まで一体的実施が主	建設・維持管理・運営を独立実施
発注方法	【性能発注】 公共が事業の性能（質や水準）のみを指定し、民間はこれに適する事業を自由に実施	【仕様発注】 構造・材料などに関する詳細な仕様書を公共が作成し、民間に発注
	【一括発注】 設計、建設、維持管理、運営までを一括して事業者が発注	【段階別・工種別発注】 設計、建設、維持管理、運営を分割して発注
設計	民間事業者が直接、または建設コンサルタント等への委託により実施	建設コンサルタント等への委託により実施
契約方式	事業協定・契約など（長期）	請負契約（短期）、委託契約
コストの考え方	設計、建設、維持管理、運営に係る総事業費（LCC）で考える	設計、建設、維持管理、運営を分割し、特にイニシャルコストを重要視
リスク	官民双方で、そのリスクを最も適切に管理できるものが負担	基本的に公共が負担
資金調達	民間事業者（SPC）が金融機関等から調達（公的補助を併用する場合もある）	公共が調達（一般財源・国庫補助・起債・交付金など）
事業の評価	VFM評価、公共によるモニタリング等	これまではほとんどされていない

(2)民間委託との相違点

民間委託の場合は、事業主体である公共の定めた仕様をもって民間に委託し、その範囲内で事業を行うため、民間の創意工夫はあまり機能しないことが多い。

一方、PFI事業の場合、施設整備から維持管理、運営等を一括して民間事業者任せるので、民間事業者は施設の設計段階において「効率的な運営を実現する施設」を建設することが可能となり、その技術や運営能力を発揮しやすい。

(3)第3セクター方式との相違点

第3セクターとは、事業主体となる民間と公共が共同出資し、主として公共性が高く収益性のある民間事業を実施する場合の当該会社等のことをいう。

PFI事業と第3セクター方式による事業は、適用分野と官民の責任分担のあり方において大きく異なる。第3セクター方式は、事業収入は見込めるものの、民間が単独で行うには採算性が低く、公共による財政支援が必要とされる分野に適用されてきたのに対し、PFIは、本来公共事業として実施すべき分野に民間の資金とノウハウを導入するものである。

また、PFIでは、事前に責任・役割分担を契約書で規定するため官民の責任分担が明確化されているのに対し、第3セクターでは官民の責任分担を明確にしないままスタートしたケースが多く、中でも、地域振興に重点が置かれたことなどから事業内容が精査されないまま実施に至ったものについては経営破綻しているケースもある。

PFI手法と第3セクター方式との比較

	PFI手法	第3セクター方式
地方公共団体との資本関係	なし	あり（官民共同出資）
事業の性格	事業契約に基づく運営（裁量範囲小）	会社法に基づき運営（裁量範囲大）
事業の領域	公共事業および公益的事業	民間事業の低収益・公共的分野
公共の負担	プロジェクトファイナンスの場合は基本的に発生しない。但し、金融機関協議により発生の可能性有り	有限責任。損失補填があり得る
公共の監督	事業契約に沿って指導（直接的）	株主、役員派遣でのコントロール、行政指導（間接的）
融資の担保	事業の信用（介入権行使可能性）	公共の信用（損失補填契約あり）

9 . V F Mの達成

(1) V F Mとは

V F M(Value For Money)とは、P F Iにおける最も重要な概念の一つである。

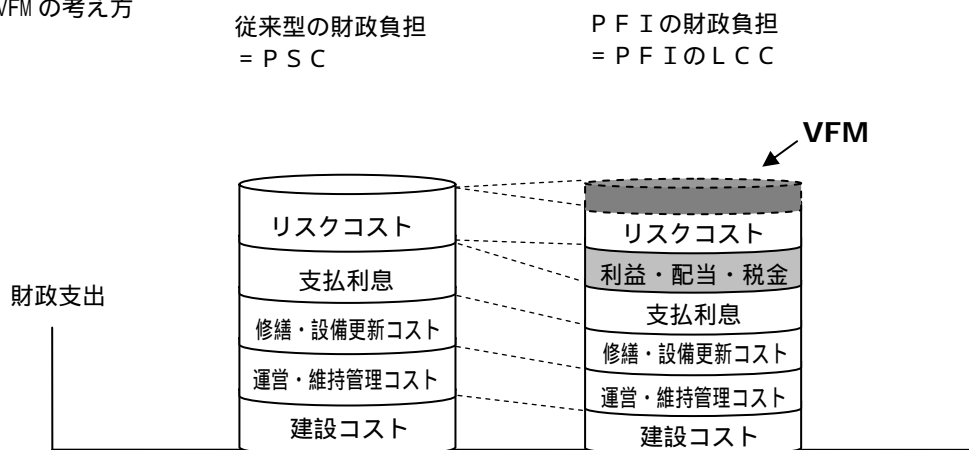
V F Mは、一般に「支払い（公的財政負担）に対し最も高い価値（サービスの質）を供給する」という考え方であり、公共事業においては税金（Money）の使用価値（Value）を最も高めようとするをいう。

V F Mの評価は、従来型の公共事業手法で実施した場合の行政コストの推計値（P S C：Public Sector Comparator）と、P F I手法で実施した場合の行政コスト負担予想額（P F IのL C C：Life Cycle Cost）との比較から求められる。言い換えると、V F Mの算定とは「P F I方式で事業を実施した場合に、従来型事業に比べて（L C Cベースで）コストの削減や質の向上が望めるか」どうかを検証する作業である（V F M評価の基本的な考え方については「V F Mに関するガイドライン」（内閣府）で詳述されており、また本報告書の第3章では詳細な算出方法を掲載しているので参照されたい）。

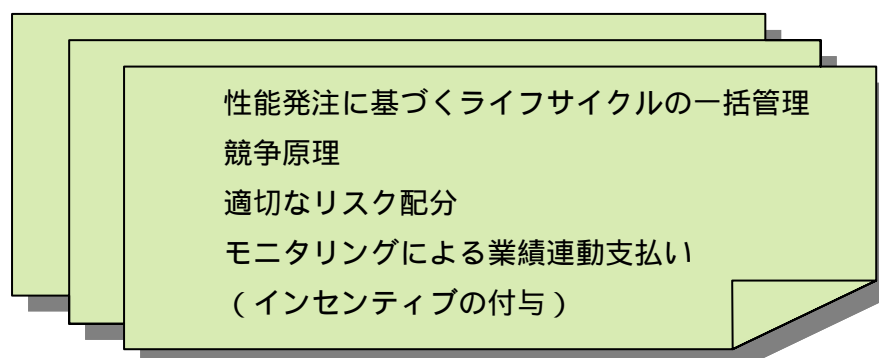
P S CとP F IのL C Cの比較に際しては、公共から民間へのリスク調整を適切に行うこと、事業期間が長期にわたるため財政支出額を現在価値で比較すること、また官民の条件差をなくすためのイコールフィッティングを行うことなどに留意する必要がある。

- ・ P S C > P F IのL C C → V F Mがある
- ・ P S C < P F IのL C C → サービス水準が向上していればV F Mはある

V F Mの考え方



(2) VFMを生み出す4つの源泉



性能発注に基づくライフサイクルの一括管理

PFI事業では、施設等の建設から管理、運営までの全ライフサイクルを一事業者がトータルで行うため、効率的な管理・運営が可能となり、全体のコストダウンにつながる。

- ・性能発注 公共部門が要求するサービスの内容や水準を指標として明示し、その達成手段については民間に自由に提案させる



- ・仕様発注 発注した外形基準を重要視。成果としての公共サービスの内容に焦点は当てられない(従来の公共事業の手法)

競争原理

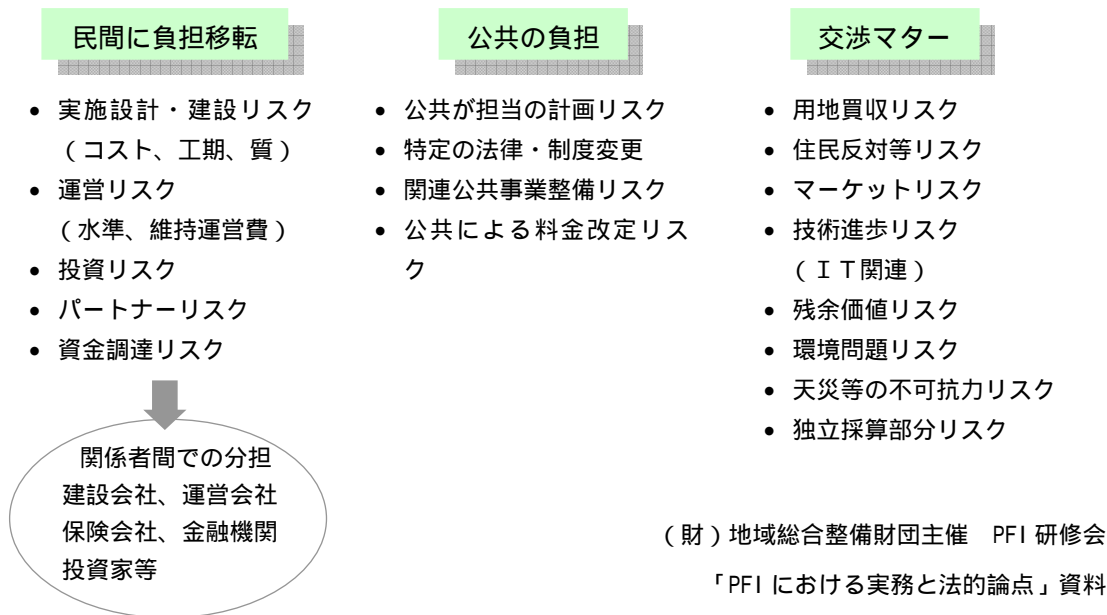
PFI基本方針においても「公平性」「透明性」がうたわれており、民間事業者の募集および選定において競争を促そうとする国の姿勢がうかがえる。また、選定においては価格だけでなくサービスの質や技術力などが総合的に評価されるため、入札参加企業は当該事業の運営・管理上、最も効果的で効率的な手法を提案すべく切磋琢磨し、VFMが生み出される。

適切なリスク配分

PFI事業におけるリスクとは、協定等締結の時点ではその影響を正確には想定できない不確実性のある事由によって、損失が発生する要素・可能性のことをいう。

PFIのリスク分担の考え方は、従来公共が全面的に負っていたリスクを民間に転嫁するという発想ではなく、個々のリスクを最も効率的に管理できる主体が負担すること、すなわち「適切なリスク分担」がVFMの向上につながるというものである。

官民のリスク分担例（簡易版）

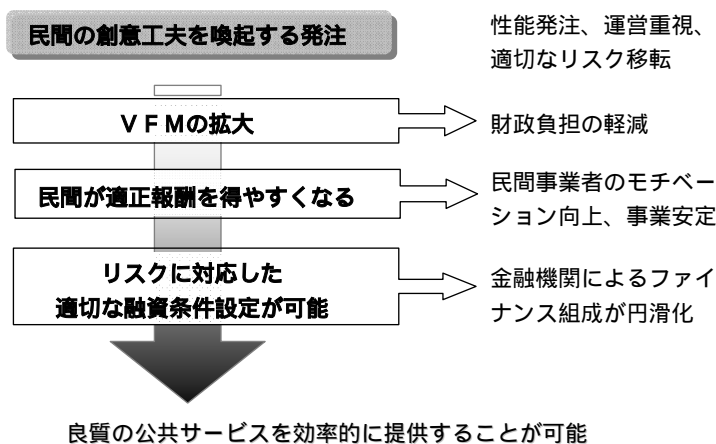


モニタリングによる業績連動支払い（インセンティブの付与）

モニタリング（監視）は、事業の運営期間が長期にわたるため事業者のモチベーションが低下していないか、また要求した水準のサービスを提供しているかどうかをチェックするために行う。

モニタリングによる業績連動支払いとは、モニタリングを行い、提供するサービスの質が維持もしくは向上している場合にはボーナスを付与し、反対にサービスの質が低下した場合にはサービス料を減額する等、業績に連動してインセンティブを付与することをいう。

これにより、事業者のモチベーションの向上および事業の安定を図ることができ、VFMを生み出すことができる。



VFMの最大化に重点を置く事業構築は、関係者（公共・民間・金融機関）全員の利益に寄与する

10 . P F I 導入の効果

(1) 民間企業による良質なサービスの提供および効率的な運営

P F I 導入の最大のメリットは、民間事業者のノウハウを生かした質の高い行政サービスの提供が可能となることである。民間事業者が「設計」から「運営」までを一括して行うことで、事業全体を通しての効率化を図り、民間事業者のノウハウを効果的に活かすことができ、低廉で質の高いサービスの提供が可能となる。

(2) 事業コストの削減および財政支出の平準化

これまでの公共事業では、施設の設計・施工・運営を分離して別々の業者に発注していたが、P F I では設計・施工・運営を一括して民間事業者に委ねるため、民間の創意工夫により事業費総額を縮減することが可能となる。

また、民間事業者に対するサービス対価の支払いが当該事業の契約期間を通じて割賦されることから、公共側の財政支出が平準化される。

(3) 官民の適切な役割分担に基づく新たな協力関係の形成

P F I 市場は民間に新たな事業機会をもたらすとともに、公共と民間が適切な役割分担に基づき公共事業を協働実施することで、官民の新たな協力関係の形成が期待できる。

また、事業者の資金調達にプロジェクト・ファイナンスが取り入れられた場合は、金融機関の新たなファイナンス業務の創出やマーケットの多様化を図ることが可能となるなど、経済の活性化に資する効果が期待される。

(4) リスクの管理の最適化

P F I では、「リスクを最もよく管理できる主体がそのリスクを引き受ける」との原則に基づき、契約段階でリスク分担および想定外リスク発生時の対応策を可能な限り具体的に規定する。従来の公共事業実施時には、リスク対応は実施主体である公共のみが行っていたが、このようにリスクを官民間で適切に分担することによって、事業の安定性を高め、リスク管理にかかるコストを最小化することができる。

1 1 . 自治体としての課題

(1) 事業企画時の配慮

事業企画時には、国内における完了事業はいまだ存在せず、PFI手法の確実性は保障されていないことに留意してその導入の適否を判断する必要がある。

また、国内PFI事業の草創期においては民間側に十分な参画意欲が見られたが、PFI事業数が増加し一定の実績を得た現在では、プロジェクトの内容を厳しく吟味した上で魅力のある事業だけを選択する傾向にある。そのため、民間事業者にとって魅力のある事業でなければ、応募者（公共側から見ると「選択肢」）が少ないという状況も起こりうるので、公共にとって今後はさらに民間事業者に魅力的なプロジェクトとなるよう誘引条件を整え、より多くの企業の参画を促すような事業企画を行うことが必要である。

(2) 実務に関する課題

PFI事業では、事業の可能性調査やリスク分担案・審査基準案作成等の作業が必要となるため、従来型公共事業よりも複雑かつ広範囲の事務処理や調整作業が生じる。また、限られた期間内に複雑な実務を効率良く進めるため、事業の企画段階において適切なスケジュールを設定することが求められる。

庁内調整上の業務としては、文書法務や工事費積算、財産管理などの専門的作業が必要となることから、関係部局内で事業の進捗度に関する情報を共有できるようPFI担当者を設置するなど、庁内横断的な推進体制の整備が必要である。

(3) 地域の活性化

PFI事業は大規模事業であることが多く、事業者には異業種とのコンソーシアム構成員や資金調達力等が求められるため、地元企業はその面で大手企業に比べて不利な状況にある。また、これまでの公共事業のように地元企業に配慮した事業発注を行うことはほとんどなく、地元企業がSPCの中核になることは現実的に厳しいと考えられる。

しかし、部分的な下請け施工や維持管理等、個々の業務について地元企業が参入することは十分可能であることから、ある程度の地域活力の活用は可能だと思われる。

今後、さらにPFI事業が推進されれば、民間事業者に新たな事業機会を提供することができ、新規産業の創出や地域経済の飛躍の契機となり得る点からも、PFIの成果が期待される。

(4) 行財政改革への対応

本市においては、厳しい財政状況を打開し、財政基盤を安定させ行政サービスの向上を図るため、平成8年12月に「行財政改革大綱」、平成13年2月に「新行財政改革大綱」を策定し、行財政改革を進めてきた。その後も、バランスシートの作成や、行政評価システム導入等の取り組みを進めており、このほど「第3次行財政改革大綱(案)」を策定したところで

ある。

「第3次行財政改革大綱(案)」においても、現在市が提供しているサービスのうち、民間に委ねた方がより効率的で効果的となるサービスについては、官民の適切な役割分担に基づいて民間に積極的にアウトソーシングしていくことを提言しており、本市においても民間活力の導入は政策課題となっている。

本市において、現段階ではPFI手法に適合する規模の公共事業を実施する予定はないが、今後何らかの計画案が発生した際には、PFIを前述の目的を達成する有効な手段のひとつとして行財政改革との整合性をもって検討を行っていくことが望ましい。

12. 制度面での課題

(1) 税制度

〔1〕 課税措置

事業者に対する現状の課税額は事業方式ごとに異なっており、BOT BTO PSCの順となっている。その差が適切な事業手法選択の妨げになっているという指摘もあり、従来方式とPFIの各事業方式との課税格差を是正する「イコールフィッティング」や、税制上の優遇策の拡充が検討されている。

また、内閣府の「平成15年度税制改正要望」では、BOT方式とBTO方式との間で税負担を同一にするよう下記の要望が出されている。

- ・ PFI法に基づき実施される公共施設等の整備等に係る非課税措置（固定資産税、都市計画税及び不動産取得税）の創設
- ・ PFI事業に係る登録免許税（不動産）の非課税措置の創設
- ・ PFI事業に係る法人税の未償却分に対処する措置の創設

事業方式ごとの課税措置（○は課税対象、×は非課税）

契約条件等によっては本表と異なる措置がある

税目	課税主体	BOT	BTO	従来型
法人税	国			×
法人事業税	大阪府			×
法人府民税	大阪府			×
事業所税	市			×
固定資産税	市		×	×
都市計画税	市		×	×
不動産取得税	大阪府		×	×
登録免許税	国		×	×

「自治体PFIハンドブック」を参考に作成

〔2〕補助金・交付税等の国の助成制度について

P F I 事業に係る地方財政措置については、P F I 法および自治事務次官通知（平成 12 年 3 月 29 日付）に基づき、地方自治体の P F I 事業を 2 種類に分類し、それぞれの地方財政措置や地方債措置について定めている。

国庫補助負担金が支出される事業（いわゆる補助事業）

国庫補助負担金の内容に応じて、地方公共団体が直接整備する場合と同等の地方債措置または地方交付税措置を講じる

地方単独事業として実施される P F I 事業（当該事業を直営事業として実施）

・施設の種別に応じた財政措置の仕組みがある施設

施設整備費相当額（金利相当額を含む）の合計額に対し、直営事業の場合の充当率・交付税措置率を勘案した上で財政措置が同等となるように均等分割して、一定期間交付税措置を講じる

・施設の種別に応じた財政措置の仕組みがない施設（公共性が高く、かつ非収益的な施設で一定の要件を満たすものに限る）

施設整備費相当額（金利相当額を含む）の合計額の 20% に対して、その負担額がいつ支出されるかに関わらず、均等分割して地方交付税措置を講じる

上記以外にも、資金手当のための地方債措置、用地を取得する場合の経費に対する地方債措置、地方公営企業における P F I 事業に対する措置等が規定されている。

具体的に検討する際は、事業担当課は財政課及び大阪府・関係省庁等と協議し、これら地方財政措置の適用の有無を確認の上、事業を進める必要がある。

公の施設の管理に関する制度改正

公の施設は、公共ホールや図書館、公民館のように、住民の福祉を増進する目的をもって公共の利益のために設置される施設（地方自治法第 149 条第 7 項）であり、その設置及び管理に関する事項は条例で定めることになっている。

これまで公の施設の管理は、地方公共団体の管理権限の下、第 3 セクターや土地改良区等の公共団体等の「一定の条件を満たす管理受託者」が行うと定められていたため、管理受託者の要件を満たさない P F I 事業者は利用料金を収入として収受することや料金を定めることができなかった。このことから、従来方式では公の施設として位置づけられていたものについても、顧客サービスや事業者のインセンティブ確保のため公の施設として位置づけられない例も見られるなど、P F I 事業者の裁量の範囲が狭く制度の見直しが必要であることが指摘されていた。

これらの動きを受け、平成 15 年 9 月に地方自治法が一部改正施行され（第 244 条の 2）、公の施設の管理者の範囲について特段の制約がなくなり、民間事業者でも地方自治体による指定を受けることで管理者となることができる「指定管理者制度」が導入された。本改正によって、公の施設の管理運営に民間の発想や能力を十分取り入れ、効率的かつ効果的な施設管理を行うことが可能となると思われる。

**P F I で整備した施設について、P F I 事業者による
利用料金制も含めた管理代行が可能に**

改正前	管理受託者	改正後	指定管理者
受託	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体の出資法人のうち一定要件を満たすもの（一定の第 3 セクター等） ・ 公共団体（土地改良区等） ・ 公共的団体（農協、生協等） 	代行	P F I 事業者(S P C 等の株式会社)も、議会の議決を経て指定を受けることで管理者となることが可能

改正法案のポイント

- ・ 指定管理者の範囲について特段の制約はない
- ・ 指定管理者も「使用の許可」等処分性の認められる事務を行うことができる
 管理委託制度では、行政処分としてとらえられる公の施設の利用関係の設定を委託することはできなかった。
 指定管理者制度では、具体的な個々の利用許可について、当該公の施設の管理行為の一部として「指定管理者」の責任において行うことが可能

「P F I 推進施策の動向（(財)地域総合整備財団 P F I 研修会資料）」をもとに作成