

第1章 PFIの概要

1. PFIとは

PFI (Private Finance Initiative) とは、公共サービスを提供するための事業手法のひとつであり、従来の官主導による公共事業と違い、公共施設等の設計・建設、維持管理及び運営を民間事業者任せるという新しい手法です。

この手法は1992年に、英国のサッチャー政権が提唱した行財政改革推進のための新たな手法で、英国においては、既に有料橋、鉄道、病院、学校等の社会資本の整備がPFIによって実施され、大きな成果をあげています。

わが国のPFIは、議員立法によって法制化され、制度導入に関し積極的な促進が図られてきています。民間の資金とノウハウの活用による効率的・効果的な社会資本の整備が期待され、行財政改革の一つの手法となっています。

PFIの対象となる公共施設等 (PFI法第2条)

- 一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道その他の公共施設
- 二 庁舎、宿舎その他の公用施設
- 三 教育文化施設、スポーツ施設、集会施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街その他の公益的施設及び賃貸住宅
- 四 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（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設
- 五 船舶、航空機その他の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）
- 六 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの

2. PFIの特徴

(1) VFMの概念

VFM(Value for Money)は、PFIにおける最も重要な概念の一つで、「住民が支払う税金に対して、最も価値の高いサービスを提供する」という考え方です。PFIではこのVFMが達成されていることが求められており、VFMの検証が必要です。

VFMは、公共が事業を直接実施した場合の設計、建設、維持管理、運営にかかる公共側が負担するコスト(PSC:Public Sector Comparator)とPFIで実施した場合に公共が負担する総見込み額(LCC:Life Cycle Cost)を現在価値ベースで算定し、これを比較することで検証されます。

また、公共が従来型事業手法で事業を行った場合と、PFI手法で行った場合を比較して、どのような点で利便性の向上(例えば「PFI事業手法を採用し、民間事業者が施設の運営を行うと、利用時間・日数が延長されて、夜間にも利用しやすくなる」等)などが見込まれるかについて検討を行います。

(2) リスク分担

リスクとは、事故、需要の変動、物価や金利の変動、測量・調査のミスによる計画・仕様の変更、工事の遅延等による工事費の増大、関係法令や税制の変更等の予測できない事態により損失が発生する可能性のことをいいます。

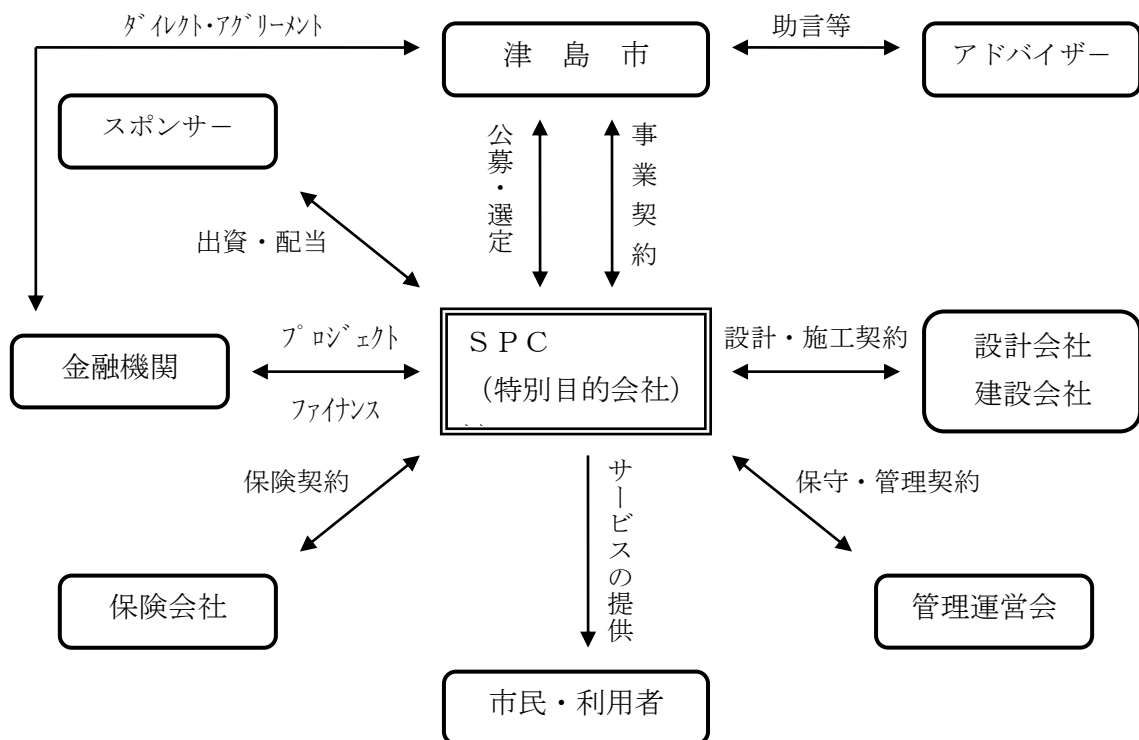
従来型事業手法においては、リスクは基本的に公共側が負担することとし、不確実性が高いリスクについては、その発生時に契約当事者間で協議するという形態が一般的である。PFI手法においては、事業期間中に発生する可能性のあるリスクを契約締結の時点で詳細に明確化した上で、リスクの一部を民間に移転する。そのうえで、官民の役割分担を具体的かつ明確に規定し、追加的支出を未然に防ぐことを基本としています。

VFMを最大化するために必要なのは、民間への「より多くのリスク移転」ではなく、官民による「合理的なリスク分担」である。PFIにおける合理的なリスク分担とは「各々のリスクは、それを最も適切に管理することができる者が負担する」ことであり、これがVFMの最も高い状態と言える。リスクは、その分野に精通し、かつ、その分野を最も得意とする主体において管理することが、最も効率的であり、その結果、事業コストが最小化されるからです。

(3) PFI事業の仕組み

PFIでは、その事業の性格等に応じて様々な形態が想定されるが、一般的にプロジェクトの特別目的会社(SPC:Special Purpose Company)を設立して資金調達を行い、公共施設等の設計・建設、維持管理、運営等を民間主導で行います。PFIでは、事業に参加する各主体間の関係は、すべて契約により明確に規定されます。また、公共とPFI事業者への融資を行う金融機関との間で、公共サービスの安定供給の確保のためダイレクト・アグリーメントが結ばれます。

< P F I の事業スキーム >



※プロジェクトファイナンス

あるプロジェクトの資金調達において、返済原資をその事業から生み出されるキャッシュフローのみに依存するファイナンスのこと。また、担保は当該事業に関連する資産（含む契約上の権利）に限定し、プロジェクトを行う親会社の保証、担保提供等は原則としてない。

※ダイレクト・アグリーメント（Direct Agreement）

直接契約。民間事業者に事業を委託している公共と民間事業者に対する貸し手である金融機関との間で直接結ばれる契約。民間事業者の経営が行き詰まった場合、公共が民間事業者との事業契約を解除する前に、貸し手である金融機関が直接その事業に介入する権利（Step in Right）を与えることによって、事業再建を図る機会を与えること。また、公共にとっても金融機関の資金供給停止や担保権の実行に際し、事前に調整する機会を持つことによって急な公共サービスの停止を防ぐことができる。

※SPC（Special Purpose Company）

特別目的会社、ある特定の事業を実施する目的で設立された事業会社。特定のプロジェクトから生み出される利益で事業を行うことにより、親会社の責任・信用から切り離すことができる。PFIでは、PFI事業を目的とする新規事業会社を共同企業体（コンソーシアム）が出資して設立する場合が多い。

(4) 従来手法との比較

従来型が、請負発注、段階別・工種別発注といった分離分割した仕様発注を原則とする手法に対し、PFIは、設計から建設、維持管理・運営を包括した長期契約として、民間の創意工夫を最大限に発揮するための性能発注を原則とし、リスク分担の最適化等と併せ総事業費の削減が期待できる手法です。またPFIは、VFMに基づくライフサイクルコスト(LCC)の検討や民間事業者から見た事業の採算性、アドバイザー費用など、新たな経費や手続に要する時間が必要となります。

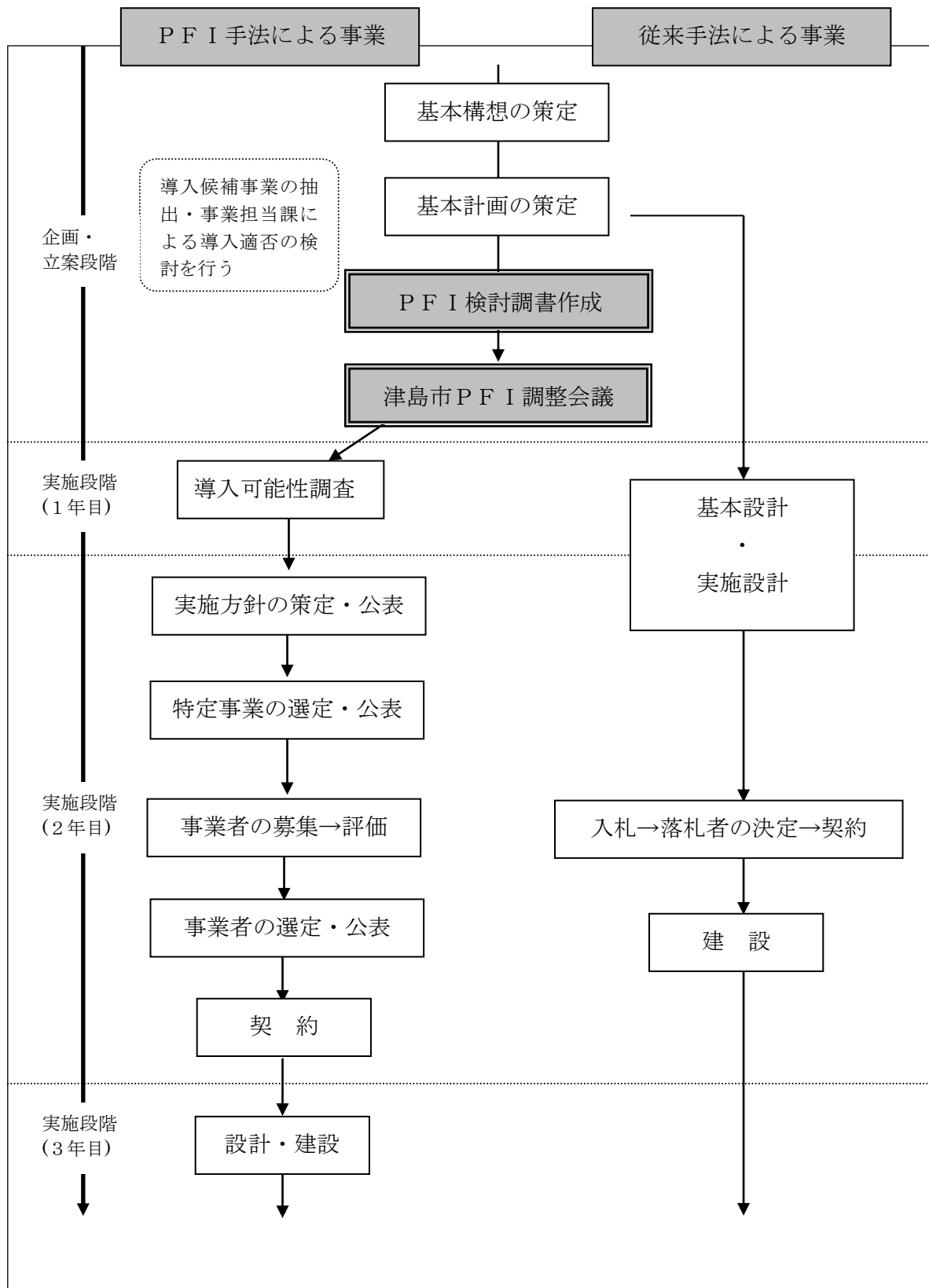
従来手法とPFI手法の相違点については、主に次のような点があげられます。

項目	PFI手法	従来手法
事業実施方法	基本的に、施設の設計・建設から運営まで民間が一体的に実施します。	施設の設計、建設、維持管理、運営をそれぞれ独立して公共が実施します。
発注方法・内容	【性能発注】 公共がサービスの内容や水準のみを規定し民間は、これに見合う事業をノウハウを活かして自由に行います。	【仕様発注】 構造・材料等に関する詳細な仕様書を公共が作成し、民間に発注します。
	【一括発注】 設計、建設、維持管理、運営を事業者(SPC)に一括して発注します。	【分離分割発注】 設計、建設、維持管理、運営を分割して発注します。
責任分担	官民の双方で分担します。	基本的に公共が責任を負います。
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)で考えます。	設計、建設、維持管理、運営を分割して考えます。特にイニシャルコストが重要視されます。
資金調達	民間がプロジェクトファイナンスにより資金調達を行います。	財政資金(起債、一般財源、交付金、国庫補助金等)
契約方法	事業権契約(長期)	請負契約(短期)
事業評価	公共による監視、VFM評価、モニタリング等	行政評価

※モニタリング

PFI事業において、事業開始後における民間事業者のサービス提供の水準が公共の要求水準を満たしているか否かについて公共がチェックを行うこと。

＜P F I手法と従来手法の事業実施フローの比較＞



(5) 第3セクター方式との違い

PFIは、第3セクター方式と類似しているが、第3セクター方式は、公共と民間が共同事業者として出資し、事業の実施を行う方式であるのに対し、PFI方式は、基本的に民間事業者が設計、建設、維持管理、運営をゆだね、公共はサービスの内容や水準が履行されているかを監視（モニタリング）し、適切に業務を行わせる事業方式です。

項目	PFI方式	第3セクター方式
対象事業	本来公共が整備・運営すべき施設	公共施設そのものでなく、公共的に利用される施設の整備・運営
リスク	リスク分担は、あらかじめ契約で可能な限り具体的に規定します。	リスク分担までは取り決めず、発生のつど協議します。
運営	できる限り民間の創意工夫に任せます。	経営への関与が大きく、公共の出資、役員派遣をします。
公共の財政負担	サービスの提供度合いに則し、契約期間内にサービス提供料として支出します。	当初に集中的に出資し、事案による協議に応じた負担も発生します。

3. PFI活用の効果

(1) 公共サービス水準の向上

民間の資金経営力技術力を活用することにより利用者のニーズを的確に把握し満足度を高めることができるため、公共サービス水準の向上が期待できます。

(2) 事業コストの削減

施設の設計から建設、維持管理及び事業運営を一体的に民間事業者にゆだねることから、民間の創意工夫が図られるとともに、事業全体のリスク管理が効率的に行われることから、事業コストの削減が期待できます。

(3) 財政支出の平準化

民間事業者が公共サービスを事業期間、一体的に行うことから、公的部門はサービス提供に対して事業期間中対価を支払い続けることになり、結果として公的部門側の財政支出は、直接事業を行った場合に比べ、後年度に平準化されます。

(4) 産業の振興

従来、公共が行ってきた事業を民間に新たな市場として開放することにより、民間事業者の事業機会が創出される。また、事業に係る資金調達はプロジェクト・ファイナンスの手法が一般的であるため、金融機関のみならず投資家等新たなファイナンス・マーケットの創出が図られます。

(5) 構造改革への対応

今までの産業振興、社会資本整備の充実などにおいて、行政が果たしてきた役割は大きい。しかし、近年はその弊害も指摘されており、もう一度行政の役割を見直そうと各自治体で積極的な取り組みが見られるところである。行政評価、バランスシートの作成、情報公開、パブリックコメント制度の導入などは、この流れに沿ったものであり、PFIの導入は、こうした動きとともに、本格的な構造改革に向けて重要な役割を担うものと期待されます。

4. P F I の事業形態と事業方式

P F I には、主に3つの事業形態と事業方法があります。各事業形態と事業方式については、個々の事業の性質により異なってきます。

(1) 事業形態

P F I 事業は、公共の関与の仕方に着目すると、次の3つの事業形態に区分されます。P F I の実施にあたっては、法制度や採算性、民間事業者の動向等を踏まえ、最も効率的・効果的な事業形態を構築する必要があります。

- サービス購入型

P F I 事業者が公共施設等の設計、建設、運営及び維持管理を行い、公共側はサービスを購入し、所定の基準に合ったサービス提供の対価としてP F I 事業者に対して利用料金を支払う。この事業形態がP F I の主流となっているが、これは、公共事業の本来の特性として、サービス提供の対価（料金）を全面的には利用者から徴収していない例が多いことを反映したものである。

- ジョイント・ベンチャー型

比較的大規模なP F I 事業において、官民双方の資金を用いて公共施設等の設計、建設、運営及び維持管理を行うが、事業の運営は民間が主導する形態である。P F I 事業者は、利用者から利用料金を徴収する。しかし、当該事業収入だけでは賅いきれない部分について、例えば、交通混雑の解消などの社会的便益部分が当該事業に伴って存在することを考慮して、公共が補助金等により費用負担を行う。

- 独立採算型

公共からの事業許可等に基づき、P F I 事業者が公共施設等の設計、建設、運営及び維持管理を行い、利用者から利用料金等を徴収して事業コストを回収する。

(2) 事業方式

事業の設計、建設、維持管理、運営の過程における、公共と民間との事業資産の所有形態等に着眼した分類として、主に次のような方式があります。

- BOT (Build Operate Transfer)

民間事業者が資金調達を行い、施設を建設し、契約で定められた期間中施設を所有して維持管理・運営を行って、資金を回収した後、公共に施設を譲渡する方式である。この方式が、わが国のPFIの主流となっている。

- BTO (Build Transfer Operate)

民間事業者が資金調達を行い、施設建設後に当該施設の所有権を公共に譲渡した上で、さらに、契約で定められた期間中施設の維持管理・運営を行って、資金を回収する方式である。

- BOO (Build Own Operate)

民間事業者が資金調達を行い、施設を建設し、契約で定められた期間中施設の維持管理・運営を行って、資金を回収する方式である。BOTでは、契約期間が終了した時点で施設を公共に譲渡するのに対して、この方式では、施設の譲渡を行わず、撤去するか、又は民間事業者が保有し続ける。

5. P F I の 5 つの原則、3 つの主義

P F I 事業を行うに当たっては、P F I が公共施設等の整備に関する事業を行う場合の実施方法の一つであることに留意し、公共性原則、民間経営資源活用原則、効率性原則、公平性原則、透明性原則の 5 原則及び客観主義、契約主義、独立主義の 3 原則を確保しながら手続きを進めなければなりません。

5 つの原則

- 公共性原則

P F I 事業は、市民ニーズの高い公共サービスを、長期間にわたり提供する事業であること。

- 民間経営資源活用原則

P F I 事業は民間の資金経営能力及び技術的能力を活用する事業であること。

- 効率性原則

P F I 事業は、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施される事業であること。

- 公平性原則

P F I 事業では、特定事業の選定及び民間事業者の選定をする際に、公平性が担保されなければならないこと。

- 透明性原則

P F I 事業では、特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されなければならないこと。

3 つの主義

- 客観主義

P F I 事業の実施に当たっては、各段階での評価決定についての客観性が求められる。

- 契約主義

P F I 事業の市と選定事業者との間の合意について、明文により当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にすることが必須である。

- 独立主義

P F I 事業を担う企業体の法人格上の独立性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。