

はじめに

現在、島根県では危機的財政状況の中、持続可能な行財政構造を構築するため、「中期財政改革基本方針」を策定したところであり、その財政改革の基本的な考え方の中で、「民間にできることは民間に委ねる」という考えに立って、民間活力の積極的な導入が必要と位置づけており、PFIについては「新たに導入指針を策定し、民間活力を有効に活用した整備手法の可能性を広く追求する」こととしている。

PFIについては、民間活力を活用して低コストで良質な行政サービスが提供でき、官民パートナーシップのもと透明性のある整備手法として、平成11年度に「PFI法」が制定されてから全国的に170余りの事業が公表されているが、島根県においては、初めてのPFI事業として「こころの医療センター（仮称）」が現在入札手続中であり、ようやく取組みの緒に就いたばかりである。

PFI事業は、「取組みが難しい」「効果があるかよくわからない」といった先入観が強く、PFI導入に消極的な姿勢が残念ながら見受けられるが、PFI導入を検討することは、「良質な行政サービスを効率的に県民へ提供するには」、「民間のノウハウをどのように活用するか」などの視点に立って、従来手法の見直しを行い、PFIも含めたあらゆる民活手法を検討することに繋がるものである。

この「島根県PFI導入指針」は、PFI事業の効率的で適切な導入を図るため、職員を対象とした実務的な手引書として策定するものであり、特にその中でPFI導入に向けての本県の進め方について以下のとおり明示した。

- | |
|---|
| <p>《基本的考え方》PFI手法の導入を積極的に検討することにより、PFIも含めた民間活力を活用する事業手法の適切な導入を図っていく。</p> <p>《庁内推進体制》PFI事業のより効率的な実施を図るため庁内関係課長で構成する「PFI推進調整会議」を設置、またその中に、事業所管課のPFI検討や事業実施を支援するため、財政等専門部門の職員による「PFI検討チーム」を置く。</p> <p>《検討手順》設計建設費用10億円以上の建築物は、必ずPFIの検討を行うこととし、事業所管課で発案した内容を、「PFI推進調整会議」で検討し、政策企画会議に諮って決定する。</p> |
|---|

最後に、本指針の活用により、職員一人一人が、県民に対し良質な行政サービスを提供するための有効な手法として、PFIを含めた民間活力の導入を積極的に検討することを期待するものであり、また今後この取組みを行っていく中で、本指針は随時見直しを行い充実させていくものとする。

平成16年12月

第1章 PFIの概要

1. PFIとは

「PFI (Private Finance Initiative : プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)」とは、公共施設等*1 の設計、建設、維持管理、運営等(以下「公共施設等の整備等」という)を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法であり、効率的で質の高い行政サービスの提供を目的としている。

我が国では、「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」(以下「PFI法」という)が平成11年7月に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「PFI基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会(PFI推進委員会)の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の枠組みが設けられた。

平成16年12月現在で、既に170余りのPFI事業が全国の自治体や国等において計画・実施されている。

*1 PFIの対象となる公共施設等(PFI法 第2条)

ア 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設

イ 庁舎、宿舍等の公用施設

ウ 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、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設

エ 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

オ これらの施設に準ずる施設として政令で定めるもの

2. PFIの仕組み

) 基本的な仕組み

PFI事業では、民間企業がPFI事業を行う主体になり、一般的には自ら資金を調達して施設の設計・建設から維持管理・運営までのサービスを提供することになり、行政は、提供されるサービスの内容や水準を決定し、サービス内容の水準を保つための監視等を行う。

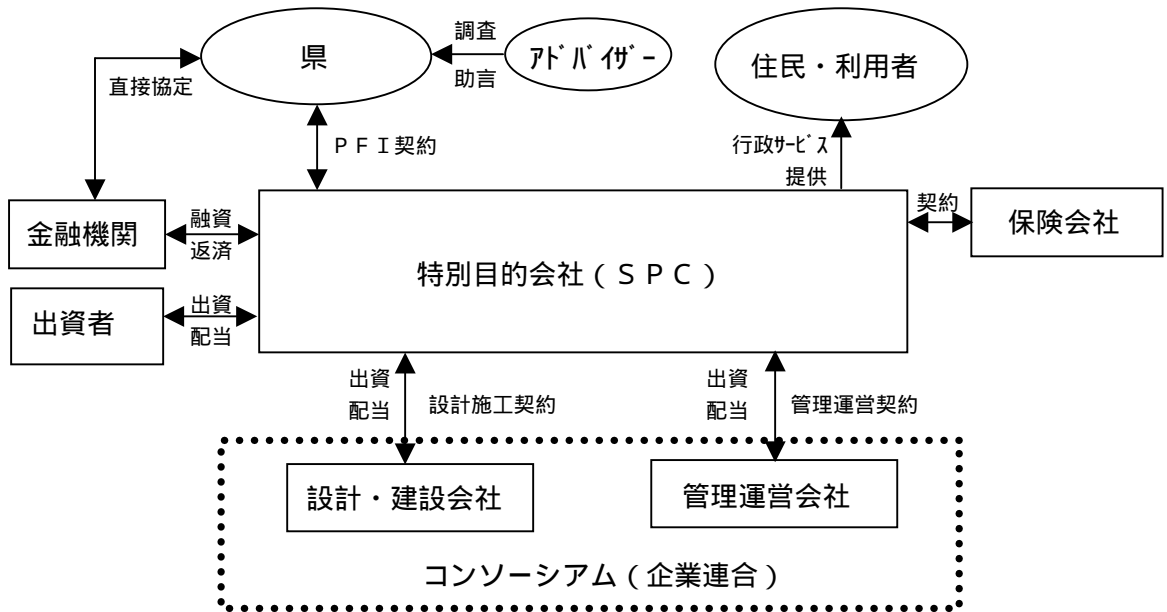
提供するサービス内容が施設の設計、建設に加え、施設の維持管理、運営までを含んでいるため、PFI事業に応募しようとする企業は、複数の異業種企業等とコ

ンソーシアム（企業連合）を組むケースが多い。

なお、P F I事業は公共事業であり、サービスの安定的かつ継続的な提供が求められるため、コンソーシアムに参加する企業の経営状態がP F I事業に悪影響を与えないように、それぞれが出資してP F I事業を実施するための「特別目的会社」(S P C : Special Purpose Company) を設立し、この親会社から独立したS P CがP F I事業を実施することが一般的である。

S P Cは、事業に必要な資金をプロジェクト・ファイナンス（P . 40 参照）により調達し、コンソーシアムに参加している企業と工事請負契約や管理運営委託契約などの個々の契約を結び、P F I事業を実施することが一般的である。さらに、S P Cは必要により、事業のリスクをカバーするため、保険会社と保険契約を締結する場合もある。

P F I事業の基本的な仕組みは、下図のとおりである。



）P F Iの分類

P F Iは、次のとおり「行政関与の形態」「事業資産の所有形態」の観点で分類されることが多い。

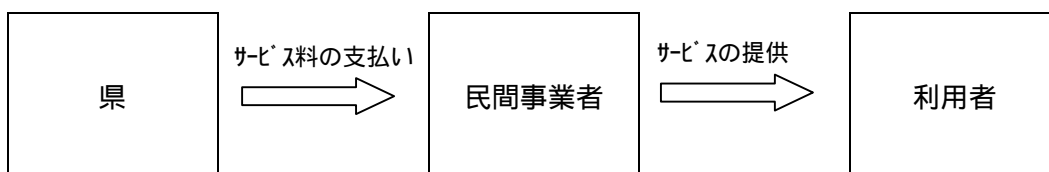
ア) 行政関与の形態による分類

行政関与の形態により、以下の3つの形態に分類される。「サービス購入型」が最も多く、「独立採算型」は利用料収入に基づく採算性の高い事業に限られることから、実施例は少ない。

a) サービス購入型

民間事業者が公共施設等の設計、建設、維持管理、運営を行い、行政はその行政サービスを購入する。民間事業者は主に行政からの支払いにより P F I の事業費を回収する。この形態が P F I の主流となっている。

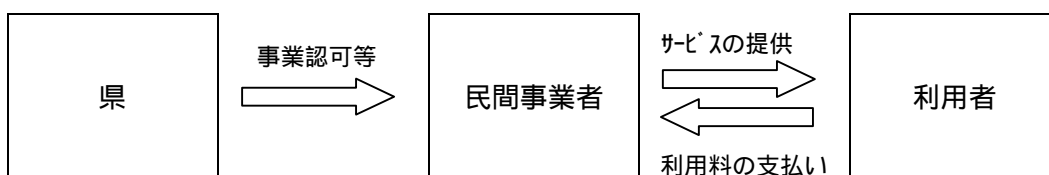
例) 岡山サービス・インキュベーションセンター(岡山県) (P. 41 参照)、こころの医療センター(仮称)(島根県)



b) 独立採算型

民間事業者は、行政からの事業認可等に基づき、公共施設等の設計、建設、維持管理、運営を行い、利用者からの利用料金等により P F I の事業費を回収する。

例) 江坂駅南立体駐車場(大阪府) (P. 42 参照)、緑風園(新潟県)



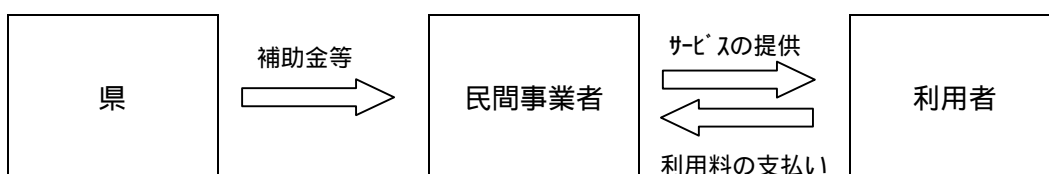
c) ジョイント・ベンチャー型

利用者からの利用料金等では民間事業者が P F I の事業費を回収できない場合に、行政が一定の財政負担(補助金等)をすることによって、民間事業者による行政サービスの提供が可能となる形態である。

例) 神戸市麻耶ロτζ整備等事業(神戸市) (P. 43 参照)

さらに、行政の関与の仕方により、次のように分類される。

- ・政策的に利用料金を低くする必要があり、行政が料金を補助する形態
- ・初期投資額が大きく、事業期間内での回収が困難なため、行政が事業費の一部を負担する形態
- ・民間事業者が、施設の建設・管理を行い、行政がサービスの提供を行う、行政と民間が独立して共存する形態



イ) 事業資産の所有形態による分類

事業資産の所有形態を「建設(Build)」「運営(Operate)」「所有権移転(Transfer)」のプロセスに着目した基本的分類。

a) B O T (Build Operate Transfer)

民間事業者が公共施設等の設計建設(Build)を行い、その施設を所有したまま運営、維持管理(Operate)を行う。事業期間終了後、その施設は行政側に譲渡(Transfer)する。

公共施設等が民間事業者所有であるため、運営するのに民間事業者の自由度が高く、民間の創意工夫が図りやすい。

一方、固定資産税等を負担するなど税務上不利(P . 40 参照) であり、また国庫補助金等の対象にならないケース(P . 44 参照) もある。

b) B T O (Build Transfer Operate)

民間事業者が公共施設等の設計建設(Build)を行い、その施設を行政側に譲渡(Transfer)した後、その施設の運営、維持管理(Operate)を行う。

民間事業者は B O T に比較し税務上有利であるが、施設用地、施設とも県の公有財産となることから、民間事業者の運営上の自由度が低い。

c) B O O (Build Own Operate)

民間事業者が公共施設等の設計建設(Build)を行い、その施設を所有(Own)したまま運営、維持管理(Operate)を行う。民間事業者は、事業期間終了後、行政に所有権を移転しない方法で、施設を撤去する、あるいは、その施設を継続して所有し、行政サービスの提供を契約の継続などにより引き続き行う。

3 . P F I の特徴

) 民間活力の活用 ~ 「性能発注」 + 「一括発注」 + 「長期契約」 ~

P F I は、公共施設等の整備等を民間に委ねることにより、民間事業者の有する技術や経営資源、その創意工夫等を活用するものである。

・「性能発注」

従来の公共施設等の建設等では、行政側が設計図書により寸法や使用する材料などあらゆる仕様が細かく定められているが、P F I では求めたい性能のみを示すことにより、民間事業者が有する技術や経営資源、その創意工夫を引き出す。

・「一括発注」

設計から建設、維持管理、運営までのすべてを一括発注することにより、全体を

見据えた工夫や、コスト削減に導く経営ノウハウを誘導する。

・「長期契約」

従来の発注形態では、維持管理や運営は単年度契約により行っているが、PFIは10年～30年といった長期の契約を行うことにより、人員体制や必要機器の配備にあたって、計画的、効率的に実施することが可能となる。

）VFM (Value for Money) の評価

公共施設等の整備等に関する事業を、PFI事業として実施するかどうかについては、PFI事業として実施することが、行政部門が自ら実施する場合に比べて、効率的かつ効果的に実施できる場合、即ちVFMがある場合であり、PFI事業としての実施を検討するにあたっては、VFMの有無を評価することが基本となる。

VFMとは、一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方であり、PFI事業に関するVFMの評価を行うにあたり、行政部門自らが実施する場合に対して、PFI事業として実施する場合の行政サービス水準をどのように設定するかによって評価の際の比較方法が異なる。

ア) 同一の行政サービス水準の下で評価する場合

VFMの評価はPSC (*1) とPFI事業のLCC (*2) との比較により行う。この場合、PFI事業のLCCの現在価値がPSCの現在価値を下回ればPFI事業にVFMがあり、上回ればVFMがないということになる。

VFMはPFI事業のLCCとの差額あるいは率により示される。

$$VFM = PSC_{NPV} - PFI \cdot LCC_{NPV} \text{ (円)}$$

$$VFM = (PSC_{NPV} - PFI \cdot LCC_{NPV}) / PSC_{NPV} \times 100 \text{ (\%)}$$

NPV：現在価値

*1 PSC_{NPV} (Public Sector Comparator_{Net Present Value})

行政が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた、公的財政負担の見込み額の現在価値 (P. 44参照) で、従来の手法では、行政が費用として算定していなかったリスク調整*3を含むものである。

*2 LCC_{NPV} (Life Cycle Cost_{Net Present Value})

PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込み額の現在価値

*3 リスク調整

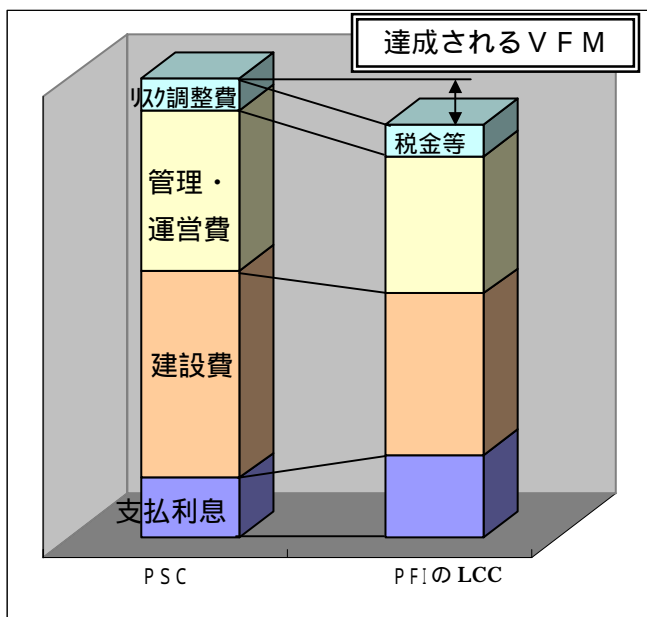
PSCにおけるリスク調整とは、当初の見積もりよりもコストが高くなる恐れがあるケースを抽出して、定量的に評価したものを指す。

イ) 行政サービス水準を同一に設定することなく評価する場合

P F I 事業の L C C が P S C と等しい、あるいは上回っても、P F I 事業において行政サービス水準の向上が期待できるときは、P F I 事業に V F M がある。ただし、この場合、期待できる行政サービス水準の向上を、何らかの方法により P S C や P F I 事業の L C C と同一の尺度で定量化できることが前提条件となる。

< 参照：V F M に関するガイドライン（H13.7.27） >

V F M の概念（同一の行政サービス水準の場合）



支払利息：P S C < P F I の L C C

県が調達するよりも民間企業が調達する方がコストが高い。

建設費：P S C > P F I の L C C

性能発注により、民間事業者の有する技術や経営資源、その創意工夫等を活用でき、また一括・長期契約できることからコストの削減が図れる。

管理・運営費：P S C > P F I の L C C

設計段階から効率的な管理運営を考えて設計でき、また一括・長期契約できることからコスト削減が図れる。

） リスク分担の明確化

P F I 事業では事業実施にあたって、行政と民間事業者との契約の中で、リスクが顕在化した場合の追加的支出の分担を具体的かつ明確に規定を行う。

ここでリスクとは、協定等の締結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可能性をいう。

従来の行政サービスの提供においては、官民とも「リスク」という概念が欠落していたため、全国的な第 3 セクターの失敗に見られるように、発生したリスク対応が曖昧なまま、官側が最終的に処理することになり、事業運営に支障を来していた。

P F I 事業における責任分担の基本的考え方は、「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」であり、行政と民間事業者が適正にリスクを分担することによって本計画事業に係る総リスク = 総コストを低減させることである。

ここで「最もよく管理することができる者」とは、リスクを分担するにあたり、それに係る追加的支出を最も少なくできる者であり、P F I 事業者である S P C は、契約で分担することになったリスクについては、コンソーシアムの中で最も適切にリスク管理できる会社と契約することによりリスク移転を行い、総コストの低減を図るこ

とになる。また、資金融資を行う金融機関は、融資資金の回収リスクを担うことになる。

<参照：PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン（H13.1.22）>

「こころの医療センター（仮称）」の「リスク分担の考え方」（代表項目のみ）

	リスクの説明	県	選定事業者	分担
計画段階				
募集リスク	入札説明書等に誤りがあったために生じる費用負担や損害。			
測量調査リスク	選定事業者が行った測量・調査に誤りがあったために生じる費用負担や損害			
設計段階				
設計遅延	県の事由により設計が遅延することにより生じる費用負担や損害			
設計水準の未達	設計事業者が契約で定める水準の本計画施設を設計できないことにより生じる費用負担や損害			
建設段階				
用地リスク	予見できなかった用地に関する事由により建設費の増大、工期遅延が生じることによる費用負担や損害			
建設工事に伴う近隣対策	施設整備期間中の周辺環境への配慮、住民対策、苦情処理により生じる費用負担や損害			
維持管理段階				
施設・設備の瑕疵	契約で定める瑕疵担保期間に、施設・設備などに瑕疵があることが判明した場合の費用負担や損害			
本計画施設の損傷・故障等	患者による過度な問題行動に起因し、要求水準に示した仕様等では防止が困難な損傷・故障等についての費用負担			
その他				
不可抗力	不可抗力（自然災害など）による費用負担や損害			
金利変動	維持管理等期間中に金利が変動することによる費用の変化			

4. PFI導入の効果と原則

) PFI導入の効果

ア) 低コストで良質な行政サービスの提供

P F I 事業では、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用できる。また事業全体のリスク管理が効率的に行われることや、設計・建設・維持管理・運営の全部または一部を一体的に扱うことにより、良質な行政サービスの提供とコストの削減が期待できる。

イ) 民間の事業機会の創出

従来行政が行っていた分野を民間に委ねることから、民間市場に新たな事業機会を創出する。また、民間事業者による資金調達から、金融機関におけるファイナンス業務の拡大が図れる。

ウ) 官民のパートナーシップの形成

行政が行ってきた事業を民間事業者が行うようになるため、官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップが形成されていくことが期待できる。

エ) 事業の透明性の確保

実施方針や特定事業の選定の公表といった手続きを通じて、事業の透明性及び公平性が確保できる。) P F I 導入の原則

P F I 法では、P F I 事業を実施するにあたって、5つの原則、3つの主義を掲げている。

《5つの原則》

- ・ 公共性原則：公共性のある事業であること。
- ・ 民間経営資源活用原則：民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用すること。
- ・ 効率性原則：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すること。
- ・ 公平性原則：特定事業の選定及び民間事業者の選定においては公平性が担保されること。
- ・ 透明性原則：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ること。

《3つの主義》

- ・ 客観主義：各段階での評価決定についての客観性があること。
- ・ 契約主義：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。
- ・ 独立主義：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ること。