

# 第1章 PFIの概要

## 第1 PFIについて

### 1 PFIの意義

PFI (Private Finance Initiative) とは、従来、国や地方公共団体等の公共が担ってきた公共施設等の設計、建設、維持管理および運営を民間に委ねることにより、公共が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスの提供を行う整備手法である。

#### 公共

国、地方公共団体のほか、特殊法人等の公共法人も含む。(PFI法第2条第3項)

公共施設等(PFI法第2条第1項)

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

庁舎、宿舍等の公用施設

公営住宅および教育文化施設、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

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。)

観光施設および研究施設

～ に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの(注：現在のところ政令で定めたものはない。)

### 2 PFIに関する国、地方公共団体の動向

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(いわゆる「PFI法」)が平成11年7月30日に公布、同年9月24日に施行されている。その後、国は、PFI事業の実施に関する基本方針、国のPFI事業実施上の指針である各種ガイドラインを公表している。

国において、現在のところ、PFI方式を導入した事例はないが、今後、国家公務員宿舎、中央合同庁舎等について、PFI方式での整備の検討、事業の実施を行う方針である。地方公共団体では、東京都、神奈川県などにおいて、PFI方式による具体的な取組みが進められている。

なお、平成13年12月には、PFI法の一部改正が行われ、PFI事業の用に供するために行政財産の貸し付けを行うことができるようになった。

#### PFIに関する国の動向

- ・平成11年7月 PFI法の成立(平成11年9月施行)
- ・平成11年9月 「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施行令」(平成11年9月22日政令第279号。以下「PFI施行令」という。)の公布、施行
- ・平成12年3月 「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12年3月13日総理府告示第11号。以下「基本方針」という。)の告示
- ・平成13年1月 「PFI事業の実実施手続プロセスに関するガイドライン」および「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」の公表
- ・平成13年7月 「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」の公表
- ・平成13年12月 PFI法の一部改正法の公布、施行

### 3 PFIの特徴

#### (1) 民間の資金とノウハウの活用

PFIは、公共が対応していた公共施設等の整備を民間に委ねる事業手法であり、そのことにより民間の資金、経営能力および技術的能力などを活用する。

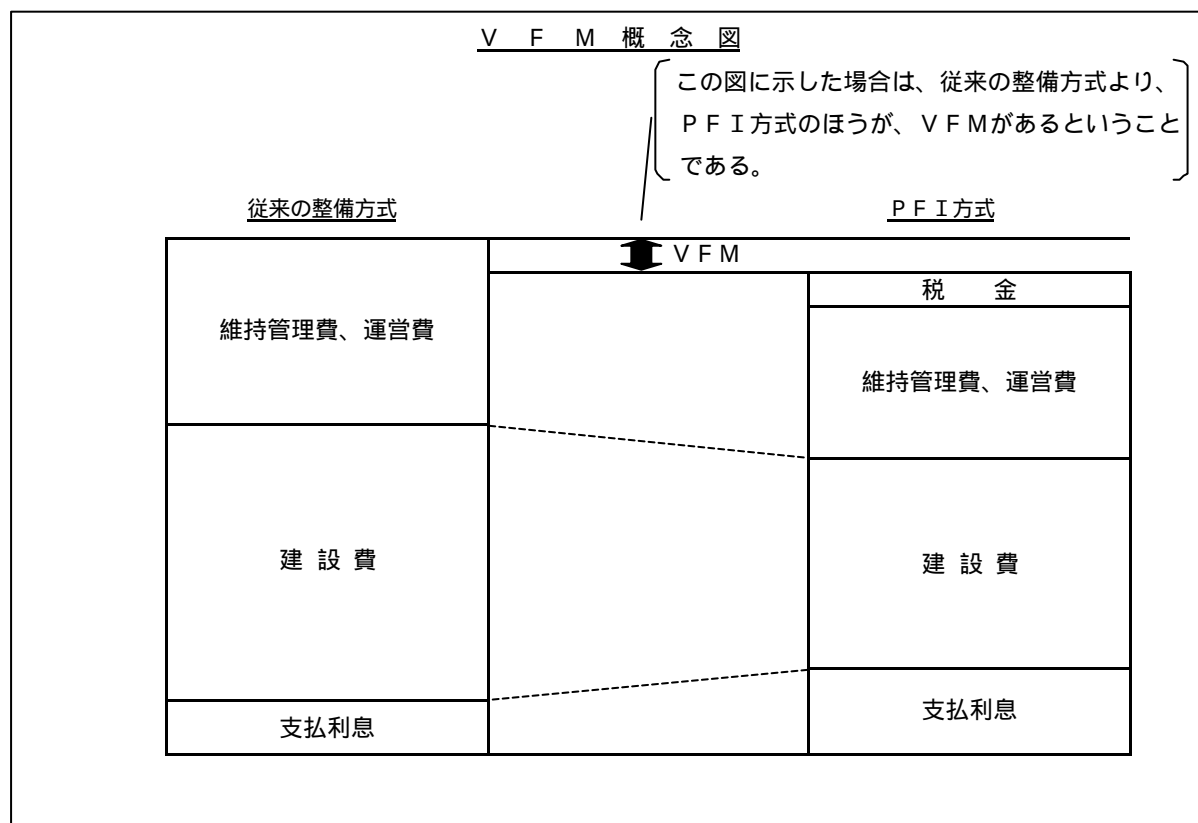
そのため、公共側の関与は必要最小限にとどめ、民間の創意工夫を積極的に導き出すように努める必要がある。

#### (2) VFMの達成

PFIにおいては、VFM (Value For Money = 租税等一定の支払いに対し、最も価値あるサービスを提供するという考え方) が達成されていることが必要である。

VFMが達成されているかどうかは、従来型の整備方式により公共が直接事業を行った場合とPFI方式により民間事業者が行った場合を比較して、公共が負担するコストが低下することやサービスの向上が図られることなどを検証して判断する。(第4章第6-2「VFM評価」P32参照)

なお、公共が負担するコストが低下したかどうかは、当該公共サービス提供期間全体を通じたライフサイクルコスト(事業の設計、建設、維持管理・運営の各段階を経て事業が終了するまでの全体を通じたコストの総計(金利変動および物価変動の影響を含む。))で判断する。



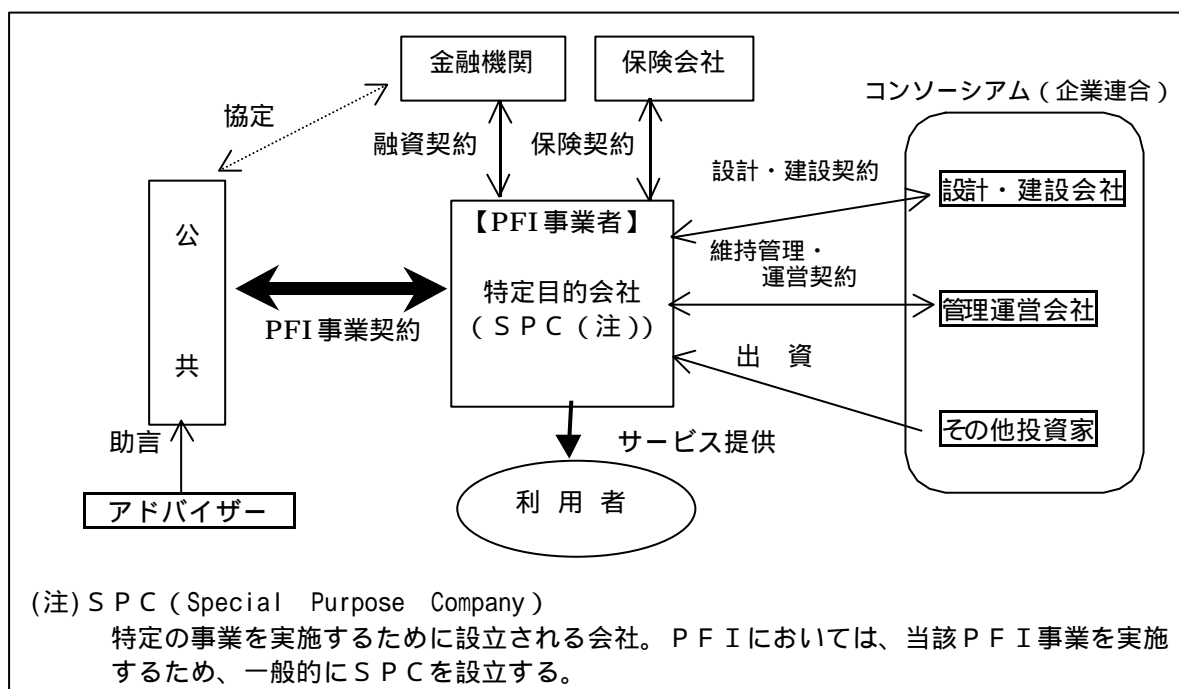
### ( 3 ) リスク分担の明確化

事業実施期間中には、事故、需要の変動、天災、物価の上昇等予測できない事態により損失が発生するおそれ（リスク）がある。従来の整備方式では、公共が基本的にこれらのリスクをすべて負うが、P F I 事業では、リスクを公共と民間で分担することになる。

公共と民間のリスク分担に当たっては、想定されるリスクをできる限り明らかにした上で、リスクを公共、民間のどちらが負担するかをあらかじめ契約で明確にする必要がある。（第 4 章第 5 「リスク分担について」 P 3 1 参照）

## 4 P F I 事業の仕組み

一般的な P F I 事業の仕組みは、次のとおりである。



### P F I 事業における公共の役割

P F I 事業において、公共は、事業の実施を決定し、具体的に事業を進めるための「実施方針」の策定、入札の実施等を行い、事業者を選定する。また、事業が実施される間は、P F I 事業者から提供される公共サービスの内容等を監視する。

なお、P F I 事業の実施に当たっては、金融、法務、技術等の専門知識やノウハウが必要であるため、公共は、民間シンクタンク等とアドバイザー契約を締結する。（第 4 章第 2 「アドバイザーの委託について」 P 2 7 参照）

公共とPFI事業者（SPC）との間の契約（PFI事業契約）

PFI事業では、サービスを提供する施設の設計、建設から維持管理、運営までを行うため、通常はPFI事業に応募しようとする企業は、複数の異業種企業がコンソーシアム（企業連合）を組む。そして、そのコンソーシアムに参加している企業が出資して、PFI事業を行う特定目的会社（SPC：Special Purpose Company）を設立する。

この特定目的会社（SPC）が、公共とPFI事業契約を締結し、PFI事業を遂行することになる。

SPCと金融機関との間の契約

特定目的会社（SPC）が資金調達を行うため、金融機関との間でファイナンスに関する取り決めを行う。PFI事業の場合、プロジェクト・ファイナンスという資金調達手法がとられることが多い。

プロジェクト・ファイナンス

プロジェクトにおける資金調達手法。当該事業の収益によって借入れの元利を返済する資金調達手法。

単に企業の信用力や保有資産の担保価値を裏付けとする通常の融資と異なる。

その他の契約

特定目的会社（SPC）は、実際の施設の設計、建設、維持管理および運営については、設計会社、建設会社、維持管理会社や運営会社と契約を締結し、それぞれの会社に当該業務を行わせることになる。

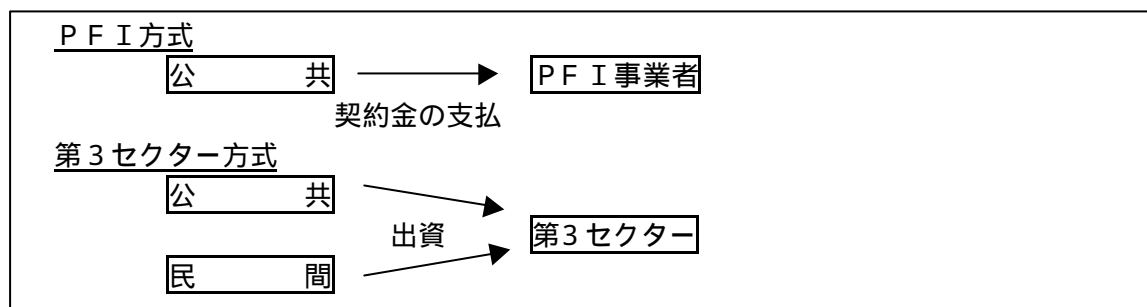
また、SPCは契約期間内に生じうる事故等による損失の負担を軽減するため、保険会社との間で、保険契約を締結する。

そのほか、公共と金融機関との間で、SPCの破綻により事業遂行に支障が生じる場合への対応を定めた協定を締結することがある。

## 5 第3セクター方式との違い

PFI方式は、基本的には公共側は求める公共サービスの水準を設定して発注する役割にとどまって、民間事業者が設計、建設から維持管理、運営までを行い、事業終了に至るまで、役割と責任の分担を事前に契約により明確にする手法である。

一方、第3セクター方式は、公共と民間が共同事業者として資金を出し合い、事業の実施（設計、建設、維持管理、運営）を行う手法である。



P F I方式と第3セクター方式の主な相違点は、以下のとおりである。

項 目	P F I 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・運営が中心
リ ス ク の 負 担 関 係	リスク分担は、契約であらかじめ具体的に定める。	リスク分担までは取り決めない。
事 業 運 営	できるだけ民間の創意工夫にまかせる。	公共の出資、コントロールが大きい。
公共の財政負担	サービスの提供度合いに応じた長期的な支出	当初に集中支出(業績とは原則無関係)

## 6 P F I導入の効果

P F I事業を実施することにより、次のような効果が期待される。(国の「基本方針」前文参照)

### (1) 低廉かつ良質な公共サービスの提供

P F I事業による公共サービスの提供が実現すると、

公共と民間それぞれのリスクの適切な分担により、事業全体のリスク管理が効率的に行われること

設計・建設・維持管理・運営の全部または一部を民間事業者が一体的に扱うこと

等により、全事業期間における財政負担の縮減と同時に、質の高い公共サービスの提供が期待できる。

### (2) 公共サービスの提供における行政の関わり方の改革

P F I事業は、民間事業者の自主性、創意工夫を尊重しつつ、公共施設等の整備等に関する事業をできる限り民間事業者に委ねて実施するものである。このことによって、財政資金の効率的利用が図られ、また、公共と民間の適切な役割分担に基づく新たなパートナーシップが形成されていくことが期待されている。

### ( 3 ) 民間の事業機会の創出

P F I 事業は、従来公共部門が行ってきた公共施設等の整備等の事業を民間事業者に移すことによって、新たな事業機会を生み出すこととなる。

また、P F I 事業のための資金調達方法として、プロジェクト・ファイナンス等新たな手法を取り入れることにより、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンス・マーケットの創設につながる事が予想される。

### ( 4 ) 財政支出の平準化

P F I 事業においては、公共が直接事業を行った場合のように、施設の建設年次内に多額の施設整備費を負担する必要がなく、財政支出は契約期間全体にわたって平準化される。

このため、厳しい財政状況の下でも、必要な社会資本整備等を進めることが可能となるとともに、公共サービスの早期提供も期待できる。

## 7 P F I 導入における基本原則

こうしたP F Iの意義やP F I導入により期待される効果を実現するためには、次の5つの原則と3つの主義のもとで、P F I事業を実施しなければならない。(国の「基本方針」前文参照)

### ( 1 ) 5つの原則

「公 共 性 原 則」 住民ニーズの高い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、経営能力およ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」 P F I事業の選定、P F I事業者の選定において公平性が担保されること。

「透 明 性 原 則」 P F I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。

### ( 2 ) 3つの主義

「客 観 主 義」 各段階での評価決定について客観性があること。

「契 約 主 義」 公共施設等の管理者等とP F I事業者との間の合意について、明文により、当事者の役割、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または事業部門の区分経理上独立性が確保されること。

## 第2 PFIの事業形態、事業方式、実施手続

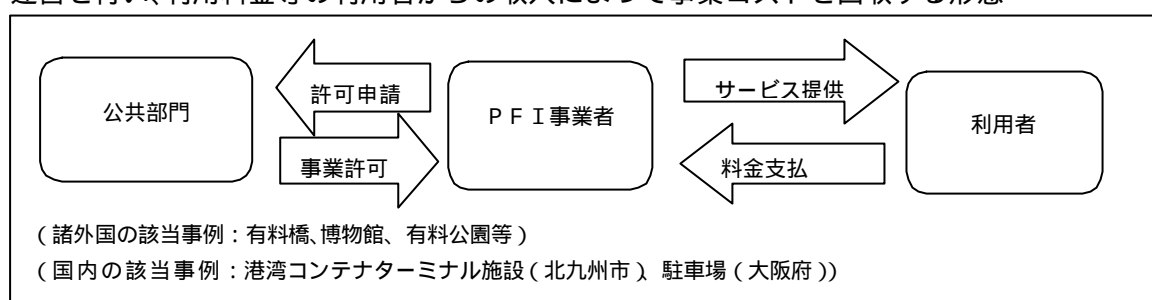
### 1 事業形態

PFIの事業形態としては、PFI事業への公共の関与のあり方に着目して、次の3つの形態に区分できる。

実際の事業の実施に当たっては、これらの形態を参考に、最も効果的で効率的なサービスが提供できる事業スキームを構築する必要がある。

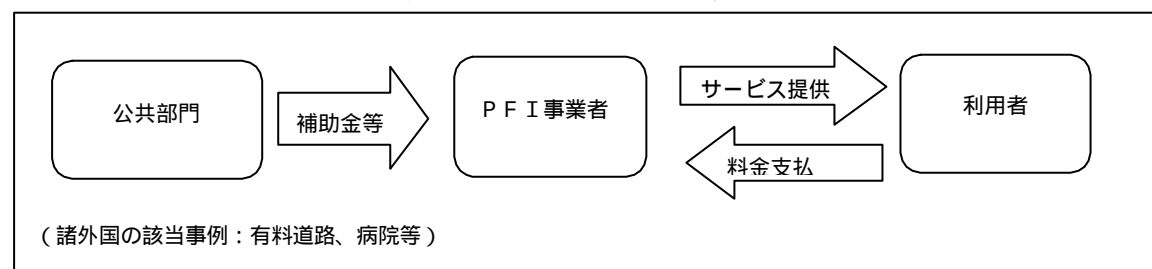
#### (1) 独立採算型

公共からの事業許可等に基づき、PFI事業者が公共施設等の設計、建設、維持管理および運営を行い、利用料金等の利用者からの収入によって事業コストを回収する形態



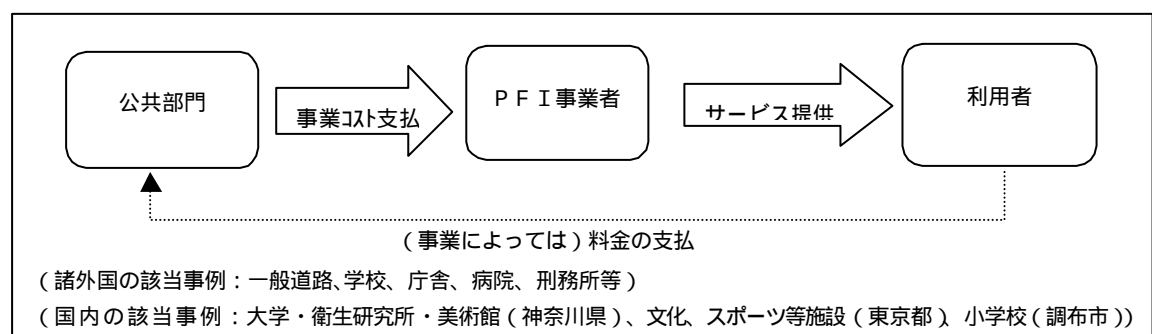
#### (2) ジョイント・ベンチャー型(JV型)

公共とPFI事業者の両者の資金を用いて、PFI事業者主導で、公共施設等の設計、建設、維持管理および運営を行う形態。PFI事業者は、公的支援(例えば、補助金等)と利用者から徴収する利用料金によって、事業コストを回収する。



#### (3) サービス購入型

PFI事業者が公共施設等の設計、建設、維持管理および運営を行い、公共はそのサービスの購入主体となる形態。PFI事業者は、主として公共からの支払により事業コストを回収する。



## 2 事業方式

P F Iの事業方式には、事業の実施過程（資金調達 設計建設 維持管理運営 事業終了）における公共と民間との関係に着目して分類すると、典型的なものとして次のようなものがある。

なお、これら以外にも様々な方式があり、当該事業に適合した方式を構築する必要がある。

### （１）B O T（Build Operate Transfer）

P F I事業者が施設を建設（Build）し、契約期間にわたり施設の維持管理、運営（Operate）を行い、資金回収した後、公共にその施設の所有権を移転（Transfer）する方式

### （２）B O O（Build Own Operate）

P F I事業者が施設を建設（Build）し、そのまま保有（Own）し続け、施設の維持管理、運営（Operate）を行う方式。B O Tと異なる点は、事業終了段階で施設の所有権移転を行わず、P F I事業者が保有し続けるか、撤去をするところである。

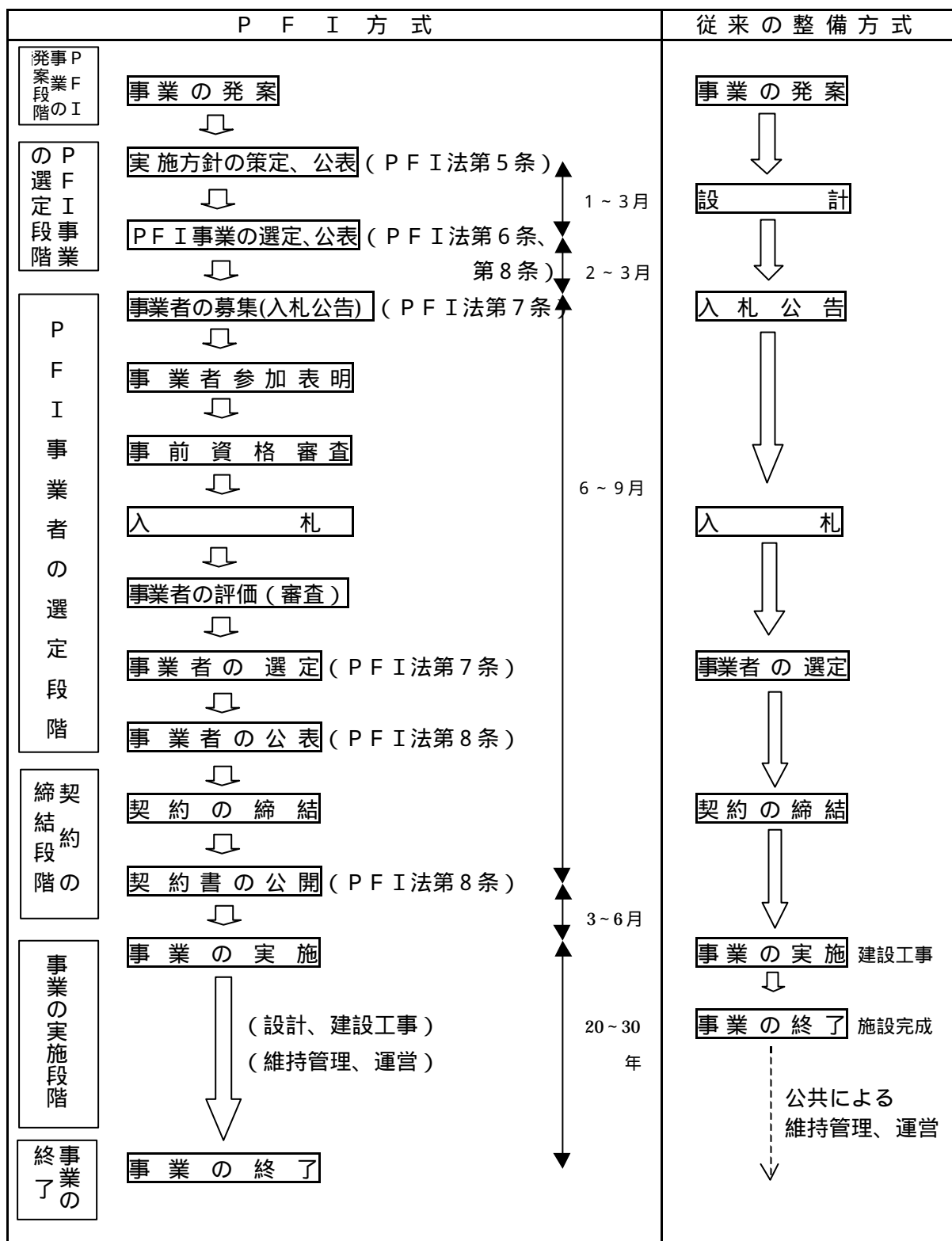
### （３）B T O（Build Transfer Operate）

P F I事業者が施設を建設（Build）した後、施設の所有権を公共に移転（Transfer）したうえで、P F I事業者が施設の維持管理、運営（Operate）を行う方式

種 類	資金調達	設計・建設	維持管理運営	契約期間中の 施設の所有	事業終了後の 施設の所有
B O T	P F I事業者	P F I事業者	P F I事業者	P F I事業者	公 共
B O O	P F I事業者	P F I事業者	P F I事業者	P F I事業者	P F I事業者 または撤去
B T O	P F I事業者	P F I事業者	P F I事業者	公 共	公 共



### 3 PFI法等に定めるPFI実施手続概要



(注1) 上記に示した手続は、一般競争入札の場合である。

(注2) 期間は、おおよその期間であり、実際には様々な場合がある。

## ( 1 ) 従来の整備方式の手続との違い

P F I 方式の実施手続では、特に、「実施方針の策定、公表」、「P F I 事業の選定、公表」を行う点が、従来の整備方式と異なっている。

### ア 「実施方針の策定、公表」

公共が P F I の導入を進めようとする場合に策定し、事業内容や民間事業者の募集方法などについて、外部に公表し、事業を進める意思表示を行うものである。

その意義は、当該事業を P F I 事業として選定する前に、事業内容を公表し、当該事業に関する民間事業者の意見を求めること、当該事業への参加を希望する民間事業者に対し、当該事業内容に関して周知し、事業参加への検討を行う時間的余裕を提供すること、県民に対し当該事業の周知に資することである。

### イ 「P F I 事業の選定、公表」

実施方針を公表した事業について P F I 事業として実施することを、公共として決定することである。

実施方針の策定、公表をした後に P F I 事業の選定を行うのは、民間事業者等からの意見を参考にしながら、P F I 事業として実施することが適切かどうかを判断するためである。

## ( 2 ) 実施手続の公平性、透明性の確保

前ページの図で示したように、P F I 法、国の P F I 基本方針およびガイドラインでは、P F I の実施手続において、実施方針の公表、P F I 事業の選定結果の公表、事業者の選定結果の公表、契約書の公開を求めている。

また、実施方針や入札説明書で示した内容について、民間事業者に質問の機会を与えるとともに、質問に対する回答については、全て書面により行い、その内容は他の応募者にも公表することを求めている。

このように、P F I 実施手続において公平性、透明性の確保が強く求められる理由として、第 1 に P F I 事業は、従来公共が直接提供してきた公共サービスを長期間にわたり民間事業者に委ねることになることから、公共サービスの利用者である県民への説明責任を果たす必要があること、第 2 に、P F I 事業の発注に当たっては民間事業者の創意工夫を図るため一般的に性能発注方式（注）をとることから、民間事業者は多額の費用を負担しており、入札に参加した事業者への説明責任を求められることが挙げられる。

### （注）性能発注

公共側が施設の実施設計を行い、その設計図面をもって公募を行うという発注方式（仕様発注）ではなく、公共側は施設等の基本的な性能要件を提示し、民間側は、提示された性能を満たすような設計を行い、施設等を建設するという方法である。

民間側にとり、公共側が示した性能要件を満たす枠内で自由に提案ができることになり、民間の創意工夫を活かすことができる一方、民間の入札コストは、多額になる。