

目 次

特定課題研究について.....	2
研究会の基本スタンス.....	4
はじめに.....	6
第 1 章 P F I の概要.....	7
第 2 章 地方自治体の P F I 等民活手法の導入に向けて.....	23
第 3 章 P F I 適格事業の分析.....	37
ま と め ー地方自治体の P F I 等民活手法の効果的な導入に向けてー.....	65
付 録 「P F I 報告書」メイキングストーリー.....	67

巻末資料

1 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..... (平成 11 年法律第 117 号 最終改正平成 13 年 法律第 151 号)	79
2 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)	84
3 P F I ガイドラインの概要.....	91
4 P F I 関連テクニカルターム集.....	95
主要参考文献.....	104
研究員名簿.....	105

この報告書では次の略称を用いています。

P F I 法：「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」

(平成 11 年法律第 117 号 最終改正平成 13 年 法律第 151 号)

P F I 基本方針：「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)

特定課題研究について

この報告書は、自治人材開発センターの平成13年度政策課題共同研究事業の「特定課題研究」として、埼玉県及び川口市職員6名が約5ヶ月をかけ、「『お役所』を変えるPFI～あなたは民間活力をどう使う？～」をテーマに研究した結果をとりまとめたものである。お気づきになった方もおられるだろうが、この政策研究は、平成12年度の県・市町村職員共同政策研究『あなたのまちにPFIを』をベースにしている。12年度の政策研究が、県及び市町村が直面する「共通」課題の解決に焦点を当てていたのに対し、今回は「特定課題研究」、つまり「特定」の自治体の個別具体的な政策課題をテーマに、より実践性の高い政策提案を行うことを目標としている。これは、自治体研修機関が実施する政策研究事業という枠を一步踏み出し、「自治の現場のリアルな問題」の解決に役立つことを目指した政策研究であり、どちらかというプロジェクトチームに近い性格と使命を持つものである。

今回の政策研究のパートナーとして御協力をいただいた川口市からは、研究テーマとして、「数百もの自治体事業の中から、PFIに適した事業を的確に選別するにはどうしたらよいか」「PFI導入の適否を判断する過程を通じて、各事業の目的等を再認識し、事業手法を見直し、効率化を促すシステムを構築できないか」の2点をご提案いただいた。

川口市は、すでに11年度から自主研究グループがPFI導入のシミュレーションを行っており、12年度『あなたのまちにPFIを』研究チームにも研究員を派遣していただくなど、県内市町村の中でも積極的にPFI導入に関する取組を進めている自治体である。

このように、PFIに対する認識が深い自治体であるからこそ、「PFIを導入しさえすれば、万事うまくいくはずという『PFI万能論』に警鐘を鳴らしたい」「PFI向きの一部ビッグプロジェクトだけでなく、あらゆる事業にPFIや民間活力導入を推進できるシステムを構築したい」という視点が生まれてきたのであろう。このオーダーを踏まえ、当研究会では「自治体版ユニバーサル・テストング」を提案することになったものである。

今回の特定課題研究の実施に当たり、研究テーマの提案をはじめ、貴重な資料や情報の提供など、川口市の関係各課所の皆様には多大な御協力をいただいた。さらに、「研究成果を、県内自治体職員のみなさんにもぜひ活用していただきたい」との趣旨のもと、川口市の具体的な事例の検討から出発しつつも、自由闊達でオープンな議論を行い、汎用性の高い政策提案を行うことを勧めていただいた。今回の研究会が、短期間・少人数という制約の中で、実りある議論と成果をあげることができたのも、川口市の御協力ときめ細かな御配慮によるものであり、この場を借りて心から感謝申し上げます。

平成12年度県・市町村職員共同研究

「あなたのまちにPFIを ―公共事業の新しい鍵―」要旨

(1) PFIとは何か

PFIとはイギリスで生まれた公共事業の新手法で、「公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金やノウハウ等を活用して、公共サービスの提供を民間主導で行う」ものである。

民間事業者の資金や創意工夫の活用を通じて、公共サービスの効率化や質の向上が期待される一方、公共部門には、住民の視点に立ち、サービスの質を厳しく評価するという新たな役割が求められるようになる。このように、PFIは、事業の効率化により財政負担を軽減するだけでなく、官民の役割や責任分担を根本的に見直し、行政のあり方を大きく転換させる「鍵」となりうる手法なのである。

PFIの本質を正しく理解し、その理念を活かした導入を図らなければ、第3セクター破綻の轍を踏むことになりかねない。そのためには、NPM (New Public Management) 理論を通じてPFIを正しく理解することが必要である。

NPM理論とは、「成果志向」「顧客志向」といった民間企業の経営理念・手法を行政に導入し、行政運営の効率化・活性化をめざす考え方である。NPM理論を踏まえると、PFIの導入にあたり、事業効率化によるコスト削減だけではなく、「顧客」である住民により多くの利益をもたらす、満足度を向上させることも同様に重要であることが理解できる。

(2) PFIに対する県内市町村の意識

平成12年10月に、公共事業やPFIに対する意識等について県内92市町村にアンケート調査を実施した。PFIについては、約8割の市町村が「関心がある」と回答しているが、「取り組む予定はない」とする地方自治体も3割あり、関心の度合いと取組の意識は必ずしも一致しない。PFIを「実施している」市町村はなく、「実施の予定がある」が2市、「検討中である」が9市町であった。

(3) 住民に身近なPFI

NPM理論の重要な理念である「顧客志向」を具現化するためには、住民に密着した公共サービス、なかでも市町村のサービス分野において、積極的にPFIを導入することが必要ではないだろうか。住民に身近な公共サービス分野では、PFI導入に伴うサービスの質的变化や、それに対する住民の満足度の変化等を把握しやすく、コスト面以外のPFIの導入効果を認識しやすいと考えられるからである。

一方、地方自治体、特に市町村がPFI導入を検討する際、事業規模が小さいことがネックになると考えられる。(事業規模が小さいとコスト削減額が小さく、経済的メリットを得ることが難しくなるため。)そこで、報告書では、小規模事業でも経済的メリットを生み出せるような支援体制づくりを提案している。

このほか、PFI特有の複雑な契約や手続を簡略化した「手軽なPFI」の導入や、従来手法に比べ、コスト削減、競争性、透明性の面で優れる「デザインビルド・オペレート」というPFI的手法の活用を提案する。

これらはいずれも完全なPFIとはいえないとしても、経験の乏しい自治体が、複雑なスキームを持つPFI事業にいきなり挑むより、どのような形であれPFI的要素を用いた事業を行うことで、契約に必要な知識やコスト意識などを職員が身につけ、その資質を向上させていくこととなる。このことが自治体の財産となることは間違いない。

研究会の基本スタンス

平成12年度に「あなたのまちにPFIを一公共事業の新しい鍵」という研究報告書を取りまとめたところ、連日のように各方面から報告書の送付希望や問い合わせをいただき、10か月ほどの間に1,500冊もの報告書を全国の読者の方々にお送りしたところである。こうした方々のお話をうかがうと、PFIの長所・短所を慎重に見極めた上で、行財政改革やビジネスチャンスに活かそうと真摯に取り組まれている方々がほとんどであるが、「とりあえずうちの自治体でも『PFI事業』を実施してみたいのだが、どうしたらいいか」といった類の問い合わせがあることも事実である。

小さな違和感を覚える。さて、『PFI事業』とは何だろうか。

PFIとは、実施する事業（つまり、「何をやるか」）が決まった後で、それを「どうやるか」という手段を検討するときの選択肢のひとつに過ぎない。例えば、ある地域に保育所を整備したいと考えた場合、まず、保育所整備の必要性が客観的に説明できなければならない。その上で、行政がすべて直営で整備・運営した方が効率的か、それとも民間の力を借りた方がよいか、その場合の民間の関与の度合いはどの程度が最も効率的なのかを検討する。そして、考える様々な選択肢の中で、PFIが最も効率的な手法であると認められた場合に、はじめて保育所がPFIで整備されるのであって、「とにかくPFIをひとつやってみようから、新設する保育所あたりで試してはどうか」という発想は本末転倒なのである。つまり、PFIは、手法選択の単なる結果であって、『PFI事業』などという、当初からPFI導入を前提とした事業などは存在しないのである。

地方財政が逼迫する中、どの自治体でも行財政改革の推進を迫られている。ともすれば行財政改革の切り札として、PFIが万能の特効薬のように受け止められがちな風潮の中で、私たちはあえて「PFI導入ありき」的発想へのアンチテーゼとして、次の2点を提案したい。

第一に、PFIにこだわることなく、「民間の力をいろいろな形で活用しよう」ということである。民営化やPFI以外にも、アウトソーシングやPFI的手法など、民間活力活用スタイルは数多くある。その事業に最も適したマネジメントのスタイルはどれか、PFI以外の選択肢まで視野に入れて、最もふさわしい手法を見極めることを提唱したい。

ところで、事業にふさわしいマネジメントスタイルを検討する際には、「その事業は、そもそも何を目指して、誰のために行うのか」という原点に立ち返って考える必要がある。

英国では、PFIの公募に先立ち、事業の目標や必要性、ライフサイクルコスト等を記載したアウトライン・ビジネス・ケース（Outline Business Case：OBC）を作成する。OBCを作成する主目的は、事業の実施手段を選択する際の情報の整理にあるが、OBC作成を通じて担当者が事業の目的やスキームの理解を一層深めるという効果もある。また、OBC作成のために集めた資料が公募段階の資料（実施方針や公募要項）作成に役立つというメリットもある。

そこで、第二の提案であるが、PFI向きと考えられがちな大規模プロジェクトのみならず、自治体を実施する主要事業すべてについてOBCを作成してはどうだろうか。本書において、私たちは自治体版OBCともいうべき「事業の性格分析票」、「民間活力導入検討チャート」の2つのチェックシートを提案している。そして、チェックシートの作成は自治体の実施計画^①策定時に行うこととし、事業を実施する目的の再確認や、事業のライフサイクルコストの把握に結びつけたい。この提案は、自治体版ユニバーサル・テストング^②とも位置づけられるし、政策評価（事務事業評価）と民活手法導入検討作業の融合ととらえていただいてもよい。

現在、数多くの自治体でPFI導入に向けた検討が進んでいるが、なかには時流に遅れまいとして、PFIの全容を理解しないまま、強引に導入に踏み切ろうとしているケースや、民間事業者が戦略的に実施している「ディスカウント・PFI」に便乗しているケースもあるのではないだろうか。PFIは極めて長期にわたる事業である。発意の際の動機や環境がどのようなものであれ、いったん着手・導入されれば、事業終了までの長期間、納税者に負担を強いることになる。したがって、PFI導入の決定にあたっては、職員自身がPFI手法の導入の必要性や見込まれる成果、リスク等を正しく認識すると同時に、納税者への説明責任をきちんと果たさなければならない。これを実現するために、事業の性格分析は必然的に通らねばならないプロセスなのである。

なお、今回の研究会では、川口市との連携による政策課題研究ということもあり、読者は主に市町村の職員を想定して書かれている。本書は、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」^③に示されている「PFI事業のプロセス」の、さらに手前の段階において、私たち自治体職員が手がけるべきことを提案するものである。ここでいう自治体職員とは、PFI担当課職員だけを指すのではない。自治体の実務に携わるすべての職員。そう、もちろんあなたも含まれているのですよ。

① 市町村において、自治体の基本計画を実施していくための事業実施計画。通常は3か年程度の計画であり、毎年度、以降3年間の見通しを修正しながら改訂していく。

② 英国で1994年に導入されたもので、すべての公共事業に対し、PFIの適用可能性を検討することを義務づける施策。

③ 巻末資料p91参照

はじめに

「まちにPFIがやってくる。」という噂が流れた。ある者は歓喜の声を上げ、ある者は不安に思い、また、ある者は困惑していた。「PFIはこんなにあるらしい。」

「PFIはとんだお荷物だ。」「PFIをどう扱おうか。」etc。

しかし、実のところ誰もPFIが何なのかを知らなかった。大きいのか小さいのか。どんな姿なのか。どんな性格なのか。安全なのか危険なのか。

そして、いよいよPFIがやってきたとき、人々は、..... 人々はそれに気付かなかった。あんまり普通だったので。

私たちは「PFI」という言葉に「何か特別で、素晴らしいもの」というイメージを無意識に重ね合わせてしまい、あたかもPFIを導入すること自体に意義があるかのような錯覚をしてはいないだろうか。その結果、「民間の資金を活用した」公共事業を行うことが目的化してしまい、そもそも一般に民間が行っている事業であるにもかかわらず、公共側が土地を提供したり、施設建設のリース代を負担してまで民間に運営してもらおうというもので出てきそうな勢いである。これでは、同じ「PF」でも、プライベートファイナンスを活用した公共事業ではなく、パブリックファイナンスを活用した民間事業である。

PFIとは、民間の資金や能力を最大限活用して、公共だけで行うよりも「安く」または「便利な」サービスが提供できるようにする事業手法のことである。もちろんPFI法等の定める手続を踏んだ「特定事業（いわゆるPFI事業）」が、その主眼になるには違いないのだが、法の求める要件等を必ずしも満たさない手法であっても、従来より「安く」または「便利な」サービスの実現を可能にするものであれば、幅広く導入の対象として検討してもよいのではないだろうか。PFIのみを特別視せず、その他の民間活力活用手法も含め、自治体事業への円滑な導入を図るためのシステムを提案するのが本書の目的である。

この報告書の構成は次のようになっている。

「第1部 PFIの概要」PFIに関する基礎知識

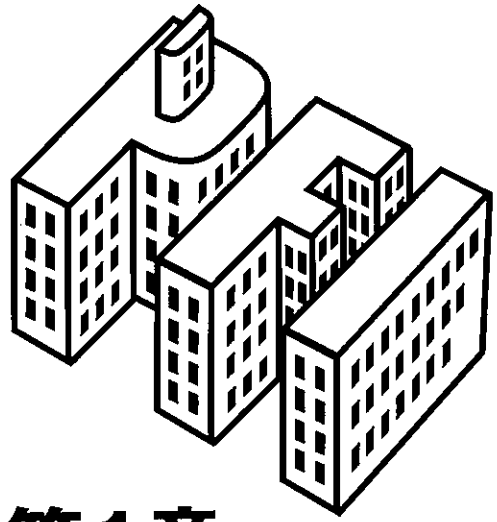
「第2部 地方自治体のPFI等民活手法の導入に向けて」

PFI等の民活手法を効果的に導入するための庁内推進システム等を提案

「第3部 PFI適格事業の分析」

各事業にどの民活手法を導入すべきかを判断するチェックシートを提案

このほか、約5ヶ月にわたる研究会の議論の経過をまとめた「メイキングストーリー」、PFI関連法令集やテクニカルターム集を巻末に掲載した。読者のみなさんの関心に応じて、どこからでも読める構成になっているので、お好きなところから御覧いただきたい。



第1章

PFIの概要

第1章 PFIの概要

1 PFIとは何か

PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ：Private Finance Initiative）とは、「公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金とノウハウを活用することにより、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る」手法^①である。

これまでは、公共部門が社会的に必要と認められる事業（公共事業）の実施を決定し、基本計画を策定した上で、公共部門自らが設計・建設・運営等を行い、必要に応じて事業プロセスの一部（たとえば、建設のみ）を民間事業者に請け負わせることが通例であった。PFIにおいては、公共事業の実施決定や基本方針の制定等は公共部門によってなされるが、設計・建設・運営など、サービスを提供する過程は一括して民間事業者にゆだねられ、民間資金やノウハウを最大限に活用しながら、公共部門に優る効率的なサービスを提供することが期待される。

PFIの導入対象となるのは、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、行政が直接実施するよりも効率的、効果的に公共サービスを提供できると判断される事業である。一般的に、民間事業者による公共施設の整備や公共サービスの提供期間は20～30年の長期にわたり、その期間内に民間事業者は、事業収入や公共部門からの支払により、投下した資金を回収する。

近年、PFIに対する関心が急速に高まっているが、その背景には、国・地方の財政が逼迫し、社会資本の整備等に係る支出軽減が喫緊の課題となっていることや、公共サービスの質の向上に注目が集まるようになったことなどがある。

① 民間事業者の資金・ノウハウを活用する方法には、PFI以外にも「民営化」「アウトソーシング」などがある。PFIは、事業運営段階において民間資金やノウハウを活用するが、最終的には公共部門が公的資金の支出をもって一定水準の公共サービスの提供を確保する点で、あくまでも公共部門が執行する公共事業であるといえ、この点が民営化と異なる。また、PFIは、事業運営プロセスを一括して民間事業者にゆだねることでリスクの移転を図り、民間事業者の創意工夫等によるダイナミックな効率化等を目指す点において、単純業務等を外部委託するアウトソーシングとも異なる。アウトソーシングは民間事業者から「労務」（役務）を購入するのに対し、PFIは「公共サービス」そのものを購入するということもできる。

日本でPFIが注目されるようになった背景

英国を発祥の地とするPFIという手法に対し、日本の政府・自治体・企業等が関心を寄せるようになったのには、次のような背景があります。

(1) 政府・地方自治体の財政悪化

政府や地方自治体を取り巻く経済環境は、依然厳しい状況にあります。長引く不況により税収は低迷している上、これまで整備してきた都市基盤や公共施設の維持管理コストが巨額の固定費として財政を圧迫しています。このことから、財政の一層効率的な運用が求められるようになりました。

(2) 新たな社会資本整備の必要性

わが国では、今後も少子高齢化が進行すると見込まれており、これに伴う福祉施設の充実（高齢者福祉・介護施設・保育施設等の整備、既存福祉施設の改善）が求められています。このほかにも、環境対策（ダイオキシン等環境ホルモン発生抑制、地球温暖化対策、水資源確保）、既存社会資本の維持・更新（老朽化・陳腐化対応、マルチメディア社会への対応）など、社会資本整備のニーズは引き続き高い状況にあります。このような社会資本整備を実施するには、膨大な事業資金が必要であり、公共事業の一層の効率化が求められています。

(3) 民間事業者の事業フィールド拡大の必要性

公共事業は、本来の目的である社会資本等の整備のほかにも、不況時に民間経済活動を刺激し、景気回復を図るという経済対策の面においても重要な役割を果たしてきました。

しかし、近年では、地方自治体の財政悪化に伴い、国の公共投資方針を地方自治体が吸収できない状況に陥っています。（事業費のうち、国からの補助金を除いた自己財源相当分が不足し、公共事業が実施できないなど。）

このことから、従来型の公共事業のスタイルを転換し、これに代わる新たな民間事業者の公共事業への参画のあり方としてPFIが注目されています。これは、単に民間事業者が収入を得る機会を提供するレベルにとどまらず、民間事業者が主体的に事業にかかわり、創意工夫を加えながら、事業の効率化や新たな産業の創出につなげる、ダイナミックな経済構造改革の推進まで期待するものです。

2 英国におけるPFIの発展経緯

1979年のサッチャー政権成立前の英国では、景気の長期低迷により経済は疲弊し、財政赤字も拡大する一方であった。サッチャーは、「小さな政府」を目指し、国営企業の民営化、公共サービスのアウトソーシングやエージェンシー（独立行政組織）化など、相次いで行財政改革の取組に着手した。続くメージャー政権で、1992年、民間事業者に公共サービスの提供をゆだねるPFIが導入されている。

このように、英国では、民営化、アウトソーシング、エージェンシーという多様な民活手法の検討プロセスを経た上で、PFIという新しい手法が生まれていることに注目すべきである^②。つまり、完全な民営化から公共部門の直営まで多彩なバリエーションを持つ官民役割分担のパターンの中から、その事業にとって最も効率的な役割分担のパターンに応じた民活手法を選択することこそが重要なのである。一方、わが国においては、「PFI」という手法ばかりに注目が集まってしまい、官民の役割分担が十分に議論される前に、PFI導入論が先行してしまっている傾向も見受けられるので、注意が必要である。

なお、PFIを導入する際の判断基準の中心には、「バリュー・フォー・マネー(Value For Money。以下「VFM」という。))」、すなわち「一定の支払に対する最も高い価値を提供する」という重要な概念がある。国民(住民)から集めた税金の価値を最大に高められるよう、最も効率的なサービス提供主体に事業を行わせようというのがPFIの本質である。

1994年には、約3億円(200万ポンド)を超える全ての公共事業についてはPFIを適用できるかどうかを必ず検討させ、検討されない事業はいっさい予算をつけない(公共事業として認可しない)という「ユニバーサル・テストング」が採用された。このように、なかば強制的にPFIの普及を進めた結果、急速にPFI案件は増加していった。

その後、ブレア労働党政権は、①プロセスの改善(ユニバーサル・テストングの廃止^③、事業実施プロセスの標準化)、②ノウハウの蓄積(PFI対象事業に優先順位付けを行い、事業実施を促進)、③入札コスト削減(入札手続の合理化、標準化)等を行い、公共事業に占めるPFI事業のウェイトは1997年以降、顕著に高まった。また、PFI事業の位置付けも、それまでの「民間事業者に効率的に公共サービスを行わせる」という考え方から「官民それぞれの長所を活かし、両者の緊密な協力により事業を効率的に行う」という考え方へ移行し、現在は一層広い官民協力を含んだ「パブリック・プライベート・パートナーシップ・プログラム(4Ps: Public Private Partnership Program)」に発展し、現在に至っている。

② 完全に民営化した場合、企業が利益最大化を優先する結果、サービスの質が低下するおそれがあるが、PFIでは公共部門の関与・統制によりサービスの質を担保している。また、単なる外注レベルのアウトソーシングに比べ、PFIでは民間へのリスク移転の度合いや期待されるコスト削減額が大きい。このように、後発であるPFIには、先行する様々な民活手法のデメリットを補う点が見受けられる。

③ すべての事業にPFIを導入しようとする、民間企業の限られた資源が分散されてしまい、競争力のある効果的な企業参入が期待できなくなると判断されたため。

3 日本におけるPFIをめぐる動向

我が国では、英国のPFI導入から7年後の平成9年、経済企画庁（当時）がPFI導入の検討に着手した。その後、公共財政の悪化が懸念される中、民間の資金・ノウハウを導入した効率的な社会資本整備の可能性について、各省庁とも検討を開始し、通商産業省（当時）、建設省（当時）が研究委員会を発足させて検討を進めたほか、自由民主党が9年の「第2次緊急国民経済対策」でPFI導入のガイドライン策定を盛り込み、翌10年には「PFI推進調査会」を発足させた。同年5月には「PFI法案」を議員立法により国会に提出し、一部修正を経て、11年7月30日に「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」（PFI法）が制定され、同年9月24日から施行された。

また、PFI法に基づき、総理府（現内閣府）に有識者を中心とする「PFI推進委員会」が設置され、12年3月に「PFI基本方針」が定められた。

「PFI法」は、その目的、定義及び基本理念などPFI事業を実施するための骨格を述べたものであり、「PFI基本方針」は、法の趣旨を受けて、国や地方自治体などが公共施設等の管理者として行うPFI事業の基本的な事項について肉付けしたものである。

なお、現時点では、わが国においてPFI事業を積極的に導入・検討しているのは政府よりも地方自治体である。しかし、自治体財政には、国庫補助金、地方債、交付税が大きなウェイトを占めており、PFI導入による社会資本整備を行った場合に、こうした財政上の支援措置が受けられなくなることは、PFIを全国の自治体に普及させる上での大きな障壁になると予想された。このため、PFIを導入した場合にも、従来と同様の財政支援措置が適用されることが必要であるとして、自治省（当時）は、平成12年3月29日付通知（自治画第67号（事務次官）及び自治調第25号（自治省財政局長））により、地方自治体におけるPFIへの留意事項、自治省としての財政支援等の方向性を示した。

さらに、13年1月には「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」及び「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」が、同年7月には「VFMに関するガイドライン」がとりまとめられた。

なお、地方自治体が行うPFI事業に関しては、既にいくつかの先行地方自治体において、独自の基本方針にあたるものが策定されている。

PFIの対象事業

PFI法では、我が国でPFIを導入する対象事業として、下記施設の整備等を挙げています。およそ公共的な性格を有する社会資本全般の整備に対して、PFI導入の可能性があるといます。

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

公益的施設等：公営住宅、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

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

4 PFI導入のメリット

(1) 公共サービスの効率化

従来、公共部門が独占的に供給していたサービス分野に、新たに民間事業者が参入することにより、競争によるサービスの効率化や質の向上などが期待できるようになる。

なお、これまでも、公共サービスの提供に関し、民間事業者が施設建設や事業運営委託を請け負うケースはあったが、民間事業者の努力や創意工夫によって効率化を図っても、自社の利益に直接還元されるような仕組みにはなっておらず、積極的に効率化を図ろうとするインセンティブがなかった。

しかし、PFIを導入した場合には、事業提案段階において、複数の民間事業者が専門性や創意工夫を活用しながら最も効率的なスキームを競うことになるため、従来の公共事業に比べて、より効率的な行政サービスを提供することが可能になると期待できる。

(2) 一括発注、性能発注による事業コストの削減

従来の公共事業の発注方法は「仕様発注」と呼ばれ、行政側であらかじめ細かな仕様を決めた上、一つの事業の設計、建設、維持管理・運営のプロセスごとに別々に発注、委託するのが一般的であった。PFIでは、民間事業者の創意工夫を十分に活かすため、全プロセスを一体的に民間事業者にゆだねることが多い。このため、維持管理・運営などの後過程を見据えた効率的な設計、建設が行われ、コストの削減が可能になる。

なお、PFIでは、行政が要求する公共サービス水準のみを設定し、民間事業者が「どのようにやるか」はあまり問題としない「性能発注」方式となる。性能発注方式を採用することで、民間事業者は自らの持つノウハウを最大限に発揮して提供方法を工夫する結果、設計、施工、維持管理・運営の各段階でコスト削減の余地が拡大し、事業コストが削減される。

(3) リスクの明確化と最適なリスク分担

PFIでは、事業に関する様々なリスクを事前に明確化し、将来における責任や財政負担をあらかじめ定めておく。個別のリスクについて、公共部門と民間部門のどちらがリスクの発生率を下げられるか、事故等が発生した場合の損失を最小限に食い止められるのはどちらかなどを考えてリスク分担を行うため、最も効率よく事業を行っていくことが可能になる。

公共事業の場合、施設の老朽化や陳腐化による追加投資等のリスクを伴うが、PFIを導入した場合、一般にこうしたリスクは民間に移転され、行政のリスクを減少させることが可能になる。

一般的なリスク分担は下記のとおりである。なお、事業の特性によってこのリスクの移転内容は異なってくる。

段階		内容	リスク分担例 (従来型)		リスク分担例 (PFI)	
			行政	民間	行政	民間
共通	制度変更リスク	法令変更、政策方針、議会承認、許可、公共支援	●		●	
	税制リスク	国全般に係る新税、税率の変更	●			●
		当該事業に係る新税、税率の変更	●		●	
	経済リスク	物価水準、金利、為替の変動	●			●
	住民・環境問題リスク	反対運動、環境問題、訴訟	●		●	
	天災による破綻リスク	地震、水害等	●		●	
計画 段階	応募リスク	応募・入札費用の負担		●		●
	設計・調査リスク	設計・調査不十分による設計変更	●		●	▲
	遅延リスク	環境調査等による計画遅延	●		●	
	資金調達リスク	資金確保の不確実性	●			●
建設 段階	用地取得リスク	用地買収	●		●	
	工事遅延リスク	工事の遅延、未完工	▲	●		●
	費用増加リスク	工事費の増大	▲	●		●
	性能リスク	仕様の不適合		●		●
運営 段階	需要予測リスク		●			●
	運営費用リスク	維持、管理、運営費用の変動	●			●

▲印：事例によっては、リスク負担が発生する。

出典：平成12年度 県・市町村職員共同政策研究「あなたのまちにPFIを」

図表 I—1 従来型手法とPFIとのリスク分担比較

（４）財政支出の平準化

サービス購入型のPFIを導入した場合、事業を実施・運営する民間事業者に対し、公共部門が一定額のサービス購入費を支払うことになる。このことにより、建設費のような巨額の単年度負担を、長期にわたる固定的なサービス購入費に代え、財政支出の平準化を図ることが可能になる。なお、PFIの導入により、事業実施に係る固定費は行政のバランスシートから切り離されることになる（オフバランス）。

（５）公共事業の透明性向上

PFIを導入する場合、事業の発案から終結までの過程を公表することで、住民にオープンな形で事業が進められることになる。事業実施プロセス、提供されるサービスの内容も明らかになり、住民の満足度を常に意識^④することが必要となる。

なお、従来の公共事業においては競争入札が原則であるが、運営段階での回収を見込んで、ダンピングのように不当に低い価格で建設工事を落札するなど、必ずしも公正とはいえない発注や落札価格の決定が行われるケースがあった。これについても、PFIを導入した場合には、契約価格とサービス水準の両方が評価の対象となるため、適正な価格で内容の優れた提案が採用されることが期待され、公正な競争が実現すると考えられる。

（６）新たな事業機会の創出

これまで公共部門のみが行ってきた公共サービス分野に、民間事業者が参入できるようになることで新たな事業機会が創出され、民間事業者にとってはビジネスチャンスの拡大、地方自治体にとっては地域の産業振興という効果が見込める。

（７）官民の新たな役割分担の実現

これまで、公共サービスはもっぱら公共部門がサービスの提供主体となっていた。PFIを導入した事業では、民間事業者が公共部門に代わって主体的に公共サービスを提供し、公共部門はサービス内容のモニタリング機能を担うという新たな役割分担に変わる。その結果、公共部門自らが実施する場合に比べて、質の高い公共サービスを実現することが可能になると考えられる。

^④ これまでの公共事業では、民間事業者の顧客は契約相手である政府や地方自治体であったが、PFIではこれまでの顧客（地方自治体等）の顧客である「住民」（カスタマーズ・カスタマー）が民間事業者の顧客になる。このように、PFIには、民間事業者がはじめて公共事業のエンドユーザーである住民を直接意識して事業運営を行うという画期的な意味があり、この点こそが公共サービスをめぐる官民役割の変化といわれるゆえんである。

PFIの理念・原則・主義

PFIの導入に当たっては、民間事業者をサービス提供主体とすることで、行財政の効率化、財政資金の有効活用（VFM）を実現し、公共サービスの水準の向上を図ることに留意しなければなりません。このため、「PFI基本方針」では、次のような理念・原則・主義が述べられています。

基本理念

財政資金の効率的使用及び官民の適切な役割分担の観点を踏まえ、公共施設等の整備等に関する事業について、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。

5原則

- ①公共性の原則：公共がやるべき事業
- ②民間経営資源活用の原則：民間の資金や経営能力・技術的能力を活用
- ③効率性の原則：民間事業者の自主性と創意工夫を尊重し、効率的かつ効果的に実施
- ④公平性の原則：事業の選定や民間事業者の選定において公平性を担保
- ⑤透明性の原則：事業の発案から事業完了までの全過程において透明性を確保

3主義

- ①客観主義：評価決定についての客観性
- ②契約主義：契約内容を明確にすることが必須
- ③独立主義：区分経理上の独立性が確保

5 VFM (Value For Money) とは

VFMとは、PFIにおける最も重要な概念の一つで、「一定の支払いに対し、最も高い価値（サービスの質・量）を提供する」という意味である。言い換えれば、「国民（住民）のために財政資金を最大限有効活用する」ということになる。

公共事業をPFIで行うかどうかは、従来方式で行った場合とのコスト比較、サービスの質の比較で判断されるが、

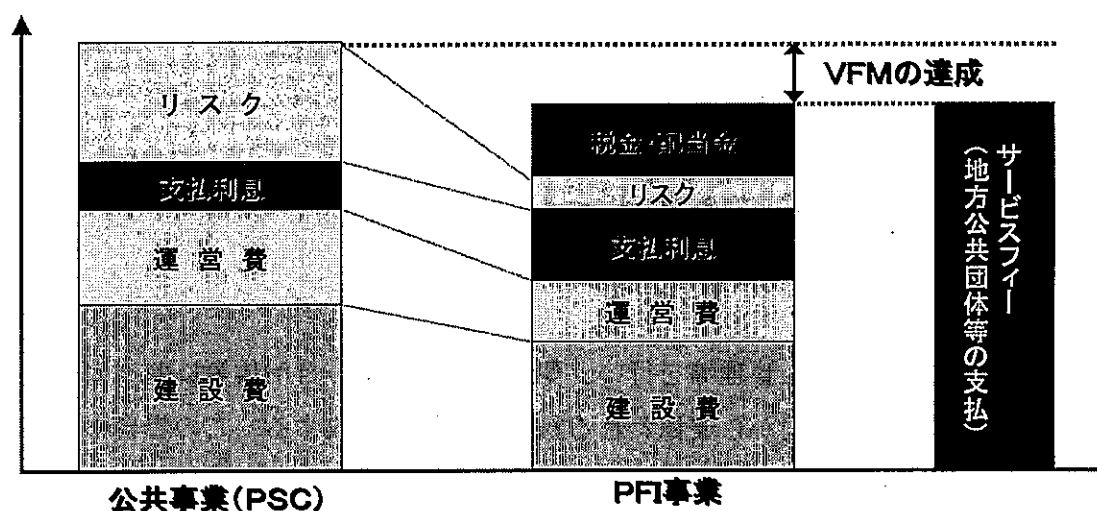
- ①サービス水準が一定であれば、行政の負担するコストが従来より低減する
- ②コストが従来と同等であれば、サービス水準が向上する

のいずれかは達成できることを測定した上で、PFIの実施を決定することとなる。

PFIを導入する事業を選定する段階においては、公共サービス水準を同一に設定した上で、地方自治体の費用負担額について、従来型公共事業として地方自治体が直接整備した場合と、PFIを導入して民間事業者主体で整備した場合を比較することになる。

VFM = (従来型の公共事業方式のライフサイクルコスト)

－ (PFI事業方式の場合の公共側財政負担額)



「PSC:パブリック・セクター・コンパラター」はPFIと同じ事業を従来通りの公共事業として実施した場合の総コスト

費用は現在価値(NPV:ネット・プレゼント・バリュー)での比較

「リスク」とは、建設コストの超過、事業の遅延等

図表 I-2 VFM算出の概念図

この費用負担額の比較は、初期投資部分だけではなく、事業期間全般にわたるライフサイクルコストで比較し、現在価値(NPV:ネット・プレゼント・バリュー)ベースで行う。

現在価値とは、元々は債券投資での考え方であるが、将来における価値を現時点の価値に置き換えたもので、利回りが4%であるとした場合、現在の100円と、1年後の104円の価値は等しいとする考え方である。

6 PFI事業の種類

PFI事業の種類は次のとおりである。

○独立採算型

民間事業者が設計・建設、運営、資金調達を行い、民間事業者がサービス受益者から直接徴収した料金で事業費用を回収する。地方自治体は事業許可等を与えるのみで、需要リスク等は原則として民間事業者が負う。

(事業例：有料道路、有料橋、空港関連施設等)

○サービス購入型

民間事業者が施設の建設・管理等を行い、契約を結んだ地方自治体等にサービスを提供し、その報酬として公的部門から支払われる料金で費用を回収する。この場合の地方自治体等の支出は、VFMの考え方に基づいて算定される。

民間事業者が提供するサービスへの対価支払いは、一定の規格や関連する法条件などを満たしていることが前提となる。サービス提供に瑕疵等があった場合に備え、支払額減額・契約解除等のメカニズムを組み込むことが必要となる。

(事業例：庁舎、公立病院等)

○ジョイントベンチャー型

官民双方の資金を用いて施設の建設・管理等を行うが、あくまでも民間事業者が事業を主導する。地方自治体の役割は、商業ベースで採算が採れないプロジェクトの場合、民間事業者が期待する収益が得られるように分担金の設定等を行うことである。

都市開発等の場合には、地方自治体が土地とインフラの一部を提供し、新規建設は民間が担当するといったケースが考えられる。

(事業例：都市開発、鉄道、路面電車等)

7 PFI事業方式

PFIを実施する際の主な事業方式は次のとおりである。

OBTO方式 (Build Transfer Operate)

民間事業者が施設を建設し、建設終了後、施設の所有権を地方自治体に譲渡する。譲渡と引替えに民間事業者は地方自治体から施設の使用権の承諾を受け、運用収入を得る。

BTOは、整備する施設等にかかる法制度の制約上、公共部門が施設を所有することが必要な場合等に適用される。民間事業者は固定資産税等の回避、資産圧縮などの点でメリットがあるが、施設の性能、維持管理等に関する責任分担を明確にすることが必要になる。

OBOT方式 (Build Operate Transfer)

民間事業者が施設を建設し、一定期間にわたり運営・管理し、事業権契約終了後に施設の所有権を地方自治体に譲渡するもの。譲渡価格（有償譲渡・無償譲渡）について検討が必要になる。

OB OO方式 (Build Operate Own)

民間事業者が施設を建設し、地方自治体との契約に基づき事業を実施する。契約終了後も民間事業者が施設を保有し、事業を継続もしくは施設を撤去し、現状復帰させる。民営化手法としては一般的で、米国の廃棄物処理事業において多用される方式であるが、契約期間終了後の事業の確保等に関する検討が必要である。

	事業方式	概 要	資金	設計	建設	所有	運営
公共 関与 ↑	公設公営	従来型公共事業	公共	公共	公共	公共	公共
	公設民営	運営は、公共からの業務委託により民間が行うが、リスクは公共が負う	公共	公共	公共	公共	民間
民間 関与 ↓	BTO	民間が建設、完成後所有権を公共へ移転、民間が事業権を受け持つ	公共	民間	民間	公共	民間
	BOT	民間が建設、運営し、事業権終了時に公共へ資産移転	民間	民間	民間	民間	民間
	BOO	民間が建設、運営し、事業権終了時、施設撤去又は民間事業継続	民間	民間	民間	民間	民間

B: Build (建設) T: Transfer (資産の移転) O: Operate (運営)

O: Own (所有) 土地については一般的に公共側が提供

図表 I—3 PFIの事業方式

PFI事業のプロセス

地方自治体で、実際にPFIを導入する場合、具体的にどんなプロセスをたどることになるのでしょうか。「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」では、次のようなステップが示されています。

【特定事業の選定】

公共施設等の管理者等

民間事業者からの発案

- 民間事業者の発案に係る受付、評価等を行う体制の整備等



事業の発案

- PFI事業として実施することの検討、民間事業者からの発案の積極的な取り上げ
- PFI事業としての適合性が高く、かつ、国民のニーズに照らし、早期に着手すべきものと判断される事業から、実施方針を策定する等の手続きに着手



実施方針の策定及び公表

- 公平性、透明性に配慮した、早い段階での実施方針の策定、公表
- 民間事業者の参入に配慮した内容の具体性と検討進捗に伴う内容の順次詳細化、補完の許容
- 公共施設等の管理者等の関与、想定されるリスク及びその分担をできる限り具体的に明確化
- 必要な許認可等、民間事業者が行い得る公共施設等の維持管理又は運営の範囲、適用可能な補助金、融資等の具体的内容をできる限り明確化



特定事業(PFI事業)の評価・選定・公表

- 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ことが基準（同一サービス水準の下での公的財政負担の縮減、同一負担水準の下での公共サービス水準の向上等）
- VFM算定にあたっての公的財政負担の総額の現在価値換算による評価
（所要の適切な調整を行った上で）
- 定量的評価の原則と、これが困難な場合における客観性を確保した上での定性的評価
- 選定の結果等の公表における透明性の確保

【民間事業者の募集及び選定等】

公共施設等の管理者等

民間事業者の募集、評価・選定・公表

- 競争性の担保、手続きの透明性の確保
- 民間事業者の創意工夫の発揮への留意、提案準備期間確保への配慮
- 価格以外の条件をも考慮した「総合評価」を行う場合における評価基準の客観性の確保
- いわゆる性能発注の重視
- 民間事業者の質問に対する公正な情報提供
- 選定の結果等の公表における透明性の確保

↓

協定等の締結等

公共施設等の管理者等と選定事業者

- 協定等による規定とその公開
 - ・当事者間の権利義務等についての具体的かつ明確な取決め
 - ・適正な公共サービス提供の担保のための規定
 - －公共サービス水準の監視（サーベイランス）
 - －実施状況、財務状況についての報告
 - －問題があった場合の報告と第三者である専門家による調査・報告の提出
 - －公共サービスの適正かつ確実な提供を確保するための必要かつ合理的な措置等
 - －安全性の確保、環境の保全等に必要な範囲での公共の関与
- ・リスク配分の適正化に配慮したリスク分担の明確化、リスクの軽減・除去への対応の明確化
- ・事業終了時、事業継続困難の場合、契約解除に関する具体的かつ明確な規定
- ・選定事業の態様等に応じた適切な取決め
- ・協定等の解釈に疑義が生じた場合等についての具体的かつ明確な規定

【PFI事業の実施】

公共施設等の管理者等と選定事業者

事業の実施・監視等

- 協定等に従った事業の実施
- 提供される公共サービスの水準の監視等

↓

事業の終了

- 土地等の明渡し等、あらかじめ協定等で定めた資産の取扱いにのっとりた措置

PFIのスキームとプロセス

地方自治体がPFIを導入することとなった場合、関係する主体がどのようなスキームのもとに、どのような流れで事業に携わるかを簡単に説明します。

まず、PFI導入の検討にあたり、地方自治体は、アドバイザーやコンサルタントを活用しながら、PFI導入の可否を判断します。

次に、PFIを導入することとなった場合、公開入札により民間企業より事業実施者を募集・選定します。

選定された民間事業者は、対象事業を実施する「PFI事業会社（SPC：Special Purpose Company）」を設立します。

PFI事業会社は地方公共団体との間で、事業権契約・事業に提供される公有地の賃貸契約等を締結します。

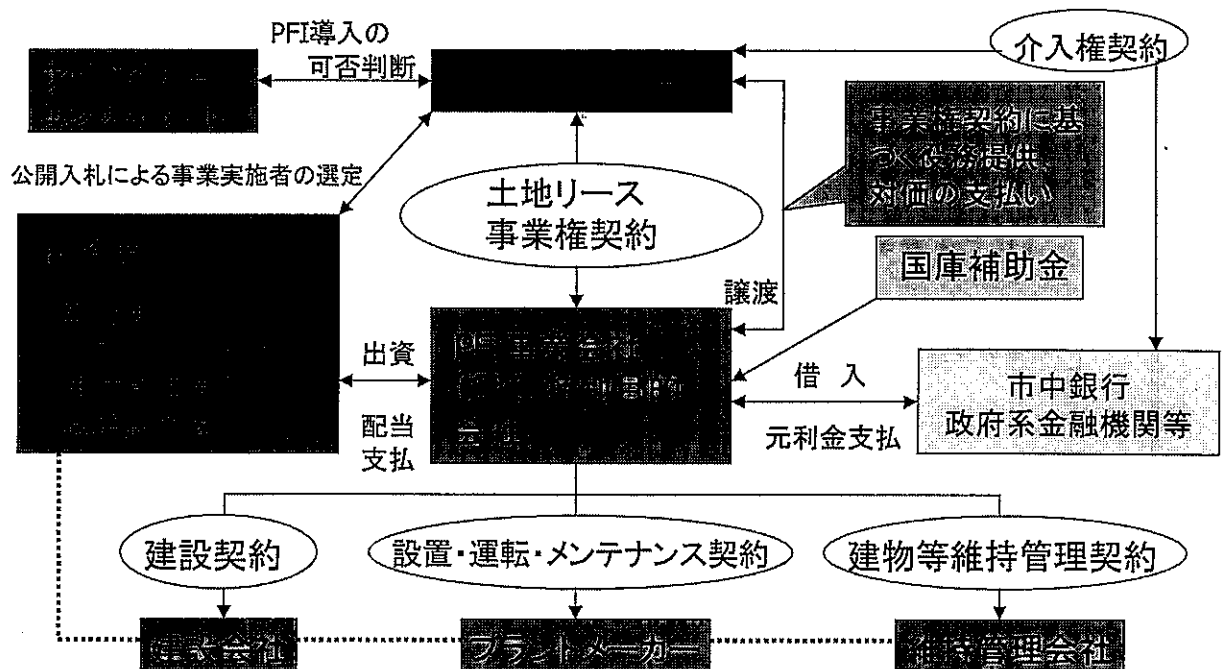
また、PFI事業会社は、事業実施に必要な資金を銀行借入等により調達します。

さらに、PFI事業会社は、建物の建設・設備の設置・施設の維持管理等の業務について、出資者である民間企業と契約を締結します。（事業期間最長30年）

地方自治体はPFI事業会社に対し、事業権契約に基づき提供される公共サービスの対価として「サービス料」を支払います。PFI事業会社は受け取ったサービス料により、借入金返済や配当金支払を行います。

事業終了後、PFI事業会社は解散し、施設等の資産は地方自治体へ譲渡（有償／無償）されます。

※介入権契約→PFI事業会社破綻時、一時的に金融機関が事業を実施継続する契約



8 自治体事業へのPFI導入上の課題

(1) 契約締結に関する課題

PFIの実施にあたっては、20～30年もの長期にわたる契約を結ぶことを要する。地方自治体の予算は、会計年度独立の原則にしたがうこととされているが、PFIのように複数年度にわたる支出がある場合には、事業全般にかかる支出総額（純額）を限度額として債務負担行為を設定する必要がある。その際、事業者の役務の提供状況によって地方自治体の支払額を増減する場合などには、支出額の算定にあたり配慮を要する。

また、PFI事業にかかる契約書を作成することとなるが、契約書には事業に関し、想定されるリスクを網羅し、リスク発生時の責任の所在を明らかにすることが求められる。これまでの官民間の契約においては、こうしたリスクの想定をはじめ、PFI事業にかかる契約書締結のためのノウハウが十分蓄積されていない。このため、契約書締結にあたっては、官民双方が弁護士等専門家の力を借りて交渉に臨むこととなり、大きな法務費用が発生する。

(2) 事業化プロセスに関する課題

「事業の発案」に当たり、自治体が実施する様々な事業の中から、PFIを導入することが適している事業を的確に選別することが必要である。

また、事業者選定段階における公平性の確保の観点から、選定基準等の検討とともに、有識者など、外部の人材も含めた選定委員会の設立も視野に入れる必要がある。なお、民間事業者の募集にあたっては、PFI事業にかかる豊富なノウハウの蓄積があることから、これまで海外においてPFI事業等を実施した経験を有する大手企業が中心になるケースが多いと想定されるが、地域の振興という観点から、地元事業者の参画が妨げられないような、広く公平な応募資格・条件となるよう検討することが必要になる。

(3) 情報公開の範囲

PFI事業の各プロセスにおいて、透明性を確保するため、情報公開が求められるが、民間事業者から応募される提案内容には各企業独自のノウハウが盛り込まれている可能性がある。このため、情報公開をどの範囲まで行うかについて、配慮が求められる。

(4) 破綻した際の公共サービスの継続維持

PFI事業会社が破綻という事態が発生した場合においても、公共サービスを中断することのないよう万全の対応が必要である。このため、事業契約審査会での十分な審議、融資金融機関と地方公共団体との事業介入権契約締結等を検討することが必要になる。

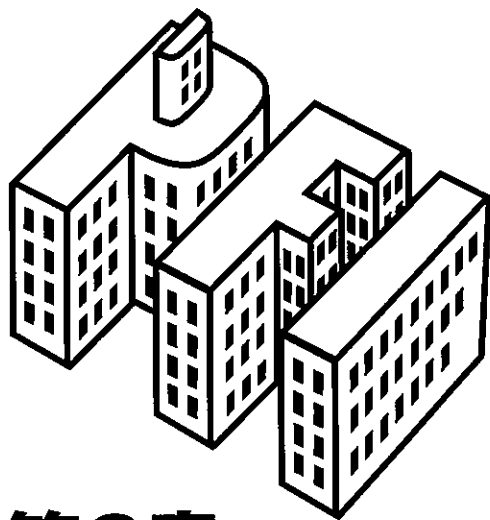
9 自治体運営にPFIの理念を活かすために

国や地方自治体の厳しい財政状況を背景に、PFIには多くの注目が集まっている。本格的にPFIを導入するまでには、クリアすべき課題は多いものの、PFIには「性能発注方式の採用」や「適正なリスク分担」、「ライフサイクル単位でコストをとらえる視点」など、行財政改革に活かすべき有益な視点や発想が数多く含まれている。したがって、自治体は、PFIというスキームを正しく理解し、その効用を自治体運営に積極的に取り込む工夫を講じることが必要になると考えられるが、このことは必ずしも「早急にPFI事業の実績をつくる」ことを求めるものではない。地方自治体にとって最も重要なのは、最大の効果をあげるための最適の手法を正しく選択して事業を実施するということなのであって、手法選択のための十分な検討を経ないまま、やみくもにPFIの導入を急ぐことはむしろ危険ではないだろうか。

連日のように新聞の紙面に「PFI」の文字が踊り、官民あがてPFIの導入を急ぐ風潮の中、必ずしもすべてのPFI案件が、PFI本来の理念に則って実施されているわけではないように見受けられる。たとえば、これまで何らかの事情で着手することができなかった事業にあえてPFIを導入する事例からは、「民間に任せれば民間が何とかしてくれる」という発想がかいま見える。また、民間事業者サイドでも、PFIの実績づくりを急ぐあまり、適正な価格水準を無視し、赤字覚悟で受注に走る傾向はないだろうか。

ここでもう一度、英国行政改革の歩みをたどりながら、改めて行革の原点を確認してみたい。効率的な行政運営のためには、民営化やアウトソーシング、エージェンシーやPFIなど、様々な民活手法の中から、最もその事業にふさわしい手法を見つけだすことが重要であるということ。そして、手法選択の過程が透明であり、誰の目から見ても納得できる客観的な選定理由を持つことが大切ということである。したがって、最初から「PFIありき」的発想で、とりあえず手ごろな事業にPFIを導入してみるということではなく、正しい手法選択のプロセスを経て、PFI導入に適した事業を抽出するというのが、英国PFIの理念に沿った行政運営のあり方ではないかと考える。

そこで、次章では、自治体の行うすべての事業を対象に、各事業に最も適した民活手法を選別するため、自治体の総合計画策定作業とリンクした手法選別システムの構築について考えてみたい。



第2章

地方自治体の PFI等民活手法の 導入に向けて

第2章 地方自治体のPFI等民活手法の導入に向けて

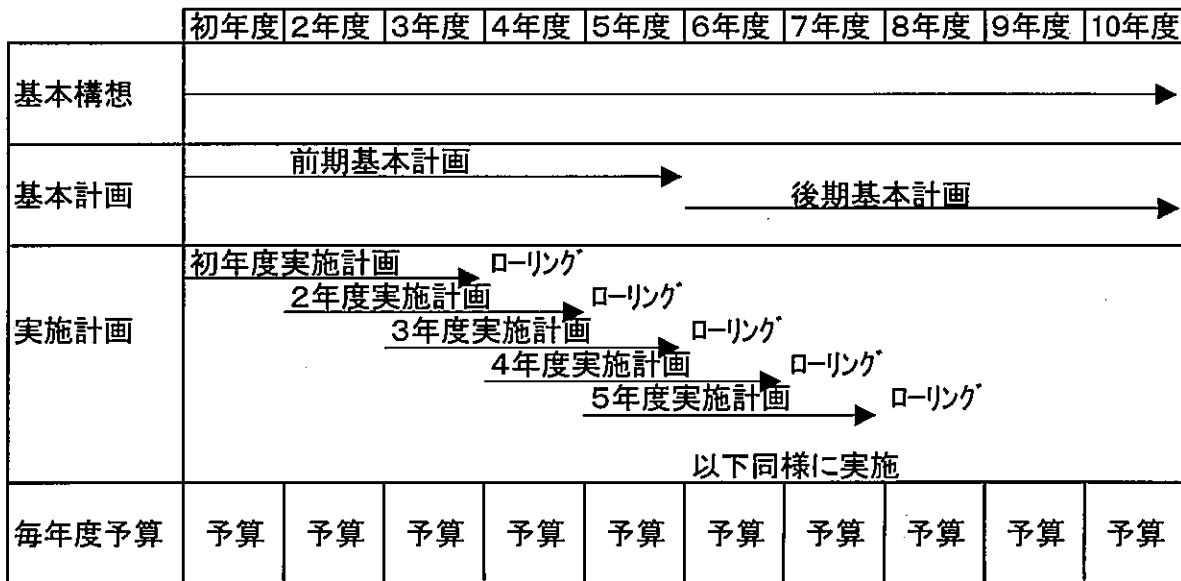
1 PFIのメリットを活かす総合計画策定のあり方

前章では、PFIの優れた特性についてふれたが、本章では、こうしたPFIの効用を自治体の総合計画策定プロセスに取り込み、今後の自治体改革に活かす方を提案する。

(1) 地方自治体の計画体系

わが国の地方自治体には、計画的な行政運営を図るための総合計画の策定システムが定着している。なかでも市町村においては、総合計画（マスタープラン）のモデルとして、「基本構想—基本計画—実施計画」という3体系の計画を整備することが一般的である。^①

「基本構想」については、地方自治法第2条第5項でこれを定めることが求められていることもあり^②、ほとんどすべての市町村で策定されているが、基本計画・実施計画についても大半の市町村で策定されており、これらを包括して「市町村総合計画」と称することが多い^③。



図表Ⅱ—1 市町村の総合計画体系

① (財)国土計画協会におかれた市町村計画策定方法研究会の報告(1966年)の提案を受けて、この3体系計画が市町村の総合計画モデルになったとされている。

② 地方自治法で定める「基本構想」とは、「基本構想—基本計画—実施計画」体系の中の基本構想よりは包括的なレベルのもの(地方自治体の将来ビジョン)を想定していると考えられる。

③ なお、都道府県では、市町村のような計画策定義務は法定されていない。かつて都道府県における基本構想の法定化が検討されたこともあったが、都道府県レベルではすでに地域総合開発計画としての都道府県計画策定システムが根付いていたこともあって、法定化は実現しなかった。その結果、現在、都道府県では、一般的に市町村の総合計画より自由度の高い総合行政計画が策定されている。

(2) 基本構想

基本構想は、おおむね10年程度の長期的な将来展望に基づく基本方針を明らかにしたものであり、その市町村の望ましい将来像と、それを実現するための運営のあり方を総合的かつ包括的に示したものである。

一般的には、その地域社会の将来展望等を表す表現や、将来達成すべき計画目標や目標水準、当該目標を達成していくための手段が盛り込まれるが、その内容は市街地・交通基盤等の整備、生活環境の整備、産業振興や行政運営の基本的事項であり、個別具体的な事業計画の記述はなじまないとされている。

(3) 基本計画

基本計画は、基本構想を具体的に実現していくための中・長期的計画であり、通常前期・後期の各5年計画となっている。基本構想の政策方針にしたがって主要な事業計画をまとめており、計画目標の達成手段（具体的な施策群）が総合的に表記されている。各計画の達成目標が明示されることが多いが、これはあくまで5～10年スパンでとらえた目標水準や財政見通しの把握が目的となっており、各年度ごとの目標達成水準や具体的な予算まではふれないケースが多い。

(4) 実施計画

実施計画とは、基本計画を毎年度実施していくための事業実施計画であり、その目的は、基本計画と毎年度の予算を結びつけることにある。通常は3カ年程度の計画であり、毎年度、以降3年間の見通しを修正しながら、実施計画を改訂していく（ローリング）。なお、実施計画にない新規事業は予算要求できないといった庁内ルールを設けて、コントロールを行うケースもある。

(5) 市町村総合計画の実際

市町村では、総合的かつ計画的にまちづくりを進めるための指針として、こうした3計画体系による総合計画をほとんどの自治体で策定している。その呼称や計画期間には自治体ごとに差があるものの、あらゆる分野の行政計画の基本となる点では共通している。反面、総花的な記述が目立ち、計画目標達成のためのコストや手段が不明瞭であるなどの指摘も少なくない。

なかには各事業ごとの目標値を適切に設定し、必要なコストを算出し、財政的な裏付けを精査した計画も存在するであろうが、一般的には、中長期的視点にたって財政的許容可能性を総合的に検討したり、事業計画をライフサイクル的スパンでとらえているケースはきわめて稀ではないかと考えられる。

このため、市町村の総合計画を読んでみても、バラ色の夢が描かれ、美辞麗句が連なっているものの、その実現に向けたコストはどの程度かかるのか、限りある財政・人的資源をどのように配分して目標を達成するのかは明らかにされておらず、真の「計画」として自治体職員や住民に活用されているものはほとんどないのが現状である。

（6）これからの総合計画策定のあり方 ～PFI導入可能性チェックを応用して～

事業をライフサイクルレベルでとらえて官民のコストを比較し、さらに affordability（財政的許容可能性：下記コラム参照）を精査することは、いうまでもなくPFIを導入する際に必要不可欠な要素である。

まず、PFIを導入する際には、事業の目標となる指標を設定し、その目標を達成するためのコストや、サービスを維持するためのコストがどのくらいかかるのかをあらかじめ算出する。そして、民間が主体となって実施した方が、行政が直接行う場合に比べて安価なコストで目標を達成する可能性（=VFMの実現）が確認されなければならない。

さらに、affordabilityの立証が求められる。いかにVFMが見込める事業であっても、その事業期間内に支払う公共側の負担額を確保し続けることができるかどうかを検証することが必要だからである。

affordability

affordabilityとは、辞書的にいえば「入手可能なだけの余裕（の度合い）」という意味で、財政的許容可能性などと訳されています。

英国のPFIにおいては、ステップのかなり早い段階から affordability が問われており、事業の目的を達するために必要な施設等の仕様を選択する際に、法令等や政府の方針との抵触などと並んで検討すべきものとされています。発注者は、どのレベルのサービスなら財政的に実現可能か（将来にわたって支払可能か）を認識しておく必要があるのです。

なお、VFMと affordability は別のものであって、VFMのある事業が必ずしも財政的実現可能性のある事業であるとはいえません。

こうした、①事業コストをライフサイクルスパンで把握し、②affordabilityを検討するという「PFI導入可能性チェックの際に求められる視点」を、総合計画を策定する際にも導入してはどうだろうか。個々の事業レベルでは、それぞれ実施の必要性があり、その財源を確保する目途があったとしても、それらを全部実施した場合に、果たして財政的に対応可能なのか、また、将来のある時点において新たな行政需要が生まれた場合に対応できるだけの財政的余力があるかどうかを確認しておくことはきわめて重要である。

このため、総合計画策定にあたり、PFI導入可能性チェックを応用したシステムを、

新たに導入してはどうだろうか。具体的には、「基本構想－基本計画－実施計画」という3体系の計画のうち、実施計画策定時に、主要事業として計画に計上されるすべての事業について、ライフサイクルレベルで、コスト、財源、実施主体（担当課）等を把握できるようなシステムを構築するのである。かつて英国では、約3億円を超える公共事業を実施する場合には、必ずPFIの導入可能性を検討させる「ユニバーサル・テストング」が導入された。私たちの提案は、実施計画に掲載する事業は、必ずライフサイクルコストや affordability を事前にチェックさせるという意味において、市町村総合計画策定作業にユニバーサル・テストングを導入するものといえる。なお、総合計画策定作業にPFI導入可能性チェックの視点を導入するのは、必ずしもすべての事業にPFIを導入することを目的とするものではなく、全庁で実施される事業のプライオリティを見極め、これまで以上に事業を総合的に「マネジメント」するための手段として提案するものである。

なお、実施計画に着目したのは、基本構想・基本計画レベルでは個別具体的な事業計画が記述されないため、具体的な数値等の把握ができないが、実施計画であれば主要事業がラインナップされ、財政・企画・事業部門による全庁レベルでの総合的な調整が可能になると考えられるためである。

総合計画 ～川口市の場合～

川口市においても、基本構想（市の都市づくりビジョンを明らかにしたもの）、基本計画（基本構想を実現するために必要な施策を総合的、体系的に定めたもの）、実施計画（基本計画に定めた施策を計画的・効率的に、財源面での整合を図りながら推進していくもの）の3層構造の総合計画のもとに、市政を推進しています。

このうち、「実施計画」には、市の重要事業に位置付けられる176件（第3次川口市総合計画・第1次実施計画の場合）の主要事業が取りあげられています。

主要事業とは、次の要件を満たすものです。

建設事業については、

- ・事業費の総額が1億円以上のもの
- ・単年度事業の事業費の総額が3,000万円以上のもの
- ・事業期間が2か年以上のもので、その期間内のいずれかの年度の事業費が3,000万円以上のもの

事務事業については、

- ・事業費の総額が3,000万円以上のもの
- ・単年度事業の事業費の総額が1,000万円以上のもの
- ・事業期間が2か年以上のもので、その期間内のいずれかの年度の事業費が1,000万円以上のもの

2 PFI等民活手法を円滑に導入するために

(1) PFI等基本方針の策定

市町村総合計画策定作業にユニバーサル・テストिंग的発想を導入し、PFI等民活手法の導入に適した事業を選別するシステムを構築した場合において、その後、各事業に実際に民活手法を円滑に導入していくためにも、全庁的な取組の方針を明らかにした「PFI等基本方針」を策定しておく必要がある。

都道府県・政令指定都市など大規模な自治体レベルでは、既にPFI基本方針に相当するものを策定しているケースも多いが、一般市町村レベルでは策定事例はまだ少ないようである。しかし、PFI等の民活手法を行財政改革の優れた手法として捉え、単発・試行的な実施ではなく、全庁レベルで継続して行うのであれば、地方自治体の取組姿勢を内外に示す上でも策定しておくべきものである。

なお、今回、私たちはPFIのみならず民営化やアウトソーシングも含めた様々な民活手法の積極的な適用を視野に含めていくべきと考え、「PFI基本方針」ではなく、あらゆる民活手法の包括的な活用を目指す「PFI等基本方針」の策定を提案する。なお、基本方針には、おおむね次のような事項を掲載することが妥当と考えられる。

PFI等基本方針の中に定めるべき事項

①基本方針の位置付け

時代の変化や、地方自治体の置かれている状況など、基本方針を策定することとなった背景や理由を明らかにする。

②基本認識

PFI法、PFI基本方針等を踏まえた上で、地方自治体がPFIを導入する際の基本的な考え方を整理する。

あわせて、今後、効率的で効果的な行政運営や質の高い公共サービスの提供に向けて、PFIのみならず、民営化やアウトソーシング等の民活手法を積極的に導入することにより、幅広い事業分野において改革が進むことが期待できることにもふれる。

③適用範囲

地方自治体の実施計画に位置付けられるすべての事業を対象とすることを示す。

④民活手法の選別方法

各事業へのPFI等民活手法導入の適否をどのように判断していくか、そのプロセスやシステムを明らかにする。なお、手法選別の判断に先立ち、事業の実施目的を確認したり、ライフサイクルコストを算定する作業は、政策評価のための作業と重複する部分も多い。このため、既に政策評価システム等を導入し、または導入を検討している自治体においては、事業評価作業と、PFI等民活手法導入選定作業との関連を明確にしておく必要がある。

⑤PFI適格事業の進め方

各事業に適した民活手法を選定した結果、PFIに適していると判断された事業(PFI適格事業)については、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」にしたがい、特定事業の選定に向けた下記の手続を踏むべきことを示す。

- ①民間事業者からの発案の受付
- ②実施方針の策定及び公表
- ③特定事業の評価・選定、公表
- ④民間事業者の募集、評価・選定、公表
- ⑤協定等の締結等
- ⑥事業の実施、サーベイランス等

⑥民活手法等の導入推進体制

PFI等民活手法を全庁レベルで円滑に導入するための庁内推進体制を示す。

⑦各種審査委員会の設置

PFI等民活手法を導入した事業を推進する過程で、透明性、公平性を確保するため、事業の各段階（適格事業の選定、事業者の選定、事業実施の監視等）において設置する第三者を含めた審査委員会を示す。

⑧その他

その他PFI等事業の推進のための事項（広報、啓蒙、モニタリング等）についてふれる。

(2) 庁内推進体制

自治体事業へのPFI等民活手法導入が、職員のノウハウ不足、理解不足や庁内サポート体制の欠如のためにとん挫することなく、民活手法導入が円滑に進むように、行政組織の全体にわたる推進体制（マネジメントシステム）を構築する必要がある。

その際、PFIのような専門的知識を要求される高度な事業手法の実施方法等が、職員に正しく理解され、庁内の事業運営の中に着実に根付くためには、一定の期間を要すると考えられる。知識の普及や啓発のための期間を十分にとらず、性急にPFI等の導入を急ぐことは、民活手法に対する誤解や反感等を招きかねない。

このため、ここではPFI等民活手法が、いまだ十分に浸透していない地方自治体を想定して、民活手法導入の「初動期」と「成熟期」における庁内推進体制のモデルを示すこととする。

ア 庁内各セクションの役割

PFI等民活手法の導入を全庁的に推進するための庁内推進体制は、下記の関係各セクションにより構成される。

①PFI等推進担当課

PFI等民活手法全般にかかる情報・ノウハウの収集、蓄積、分析を行い、庁内外への情報提供、研修等の実施、事業担当課や関係機関等との連絡調整を行う。

また、地方自治体版ユニバーサル・テストングを導入した実施計画の策定作業にあたり、事業の性格分析調査等のとりまとめや各課ヒアリング、事業手法の選定事務などを担当し、庁内各課所を主導する。

なお、特に高度な専門知識を求められるPFI事業については、民間発案の受付、特定事業の選定・調整など、PFI事業推進にあたっての主要事務に関与するほか、PFI事業推進委員会の事務局等も担当する。

②PFI事業推進委員会

庁内職員から構成される内部委員会で、各部局へのPFI普及啓発等や事業手法選定事務の協力等を行う。

③事業担当課

PFI等推進担当課と連絡調整を行いながら、所管する事業へのPFI等民活手法の導

入について検討するとともに、所管する事業を実施・運営する。

④審査委員会

有識者など外部委員を含む委員会で、PFI特定事業の選定、事業者選定、事業実施の監視等、公平性や客観性を求められる事項全般について審査等を行う。

⑤庁議及び政策会議

庁議は、三役及び部局長等で構成される、庁内における最高意思決定機関である。

政策会議は、三役、部局長等で構成される会議であり、庁議における意思決定に先立ち、庁議審議事項の詳細な検討と判断材料の整理等を行う。

⑥関係各課

PFI等民活手法の導入に際し、ある一定の分野に特に深く関わる事務を所管する課。具体的には管財課、契約課、財政課、法規審査課等があげられる。

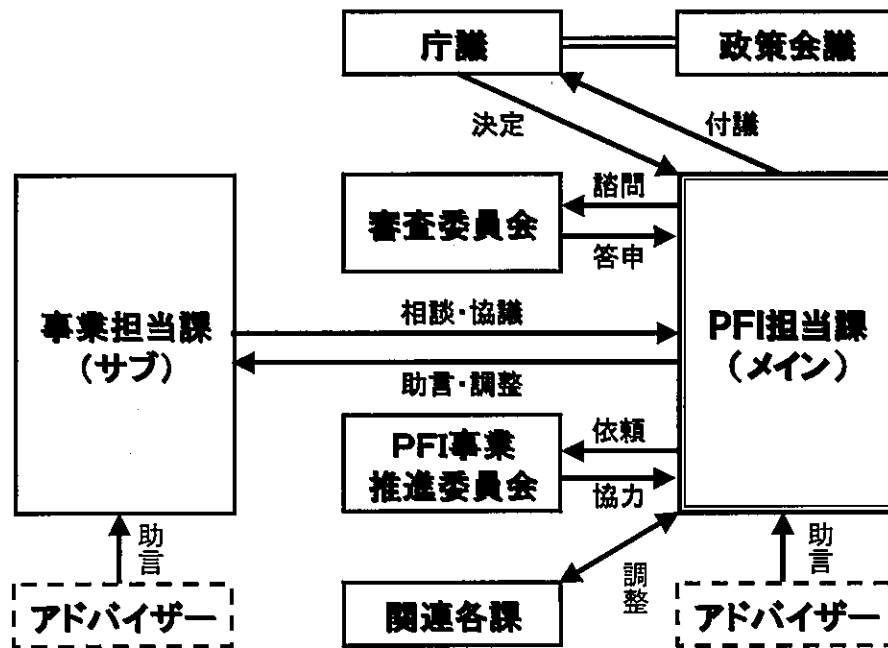
以上が、各課等の定義及び役割の説明であるが、「初動期」と「成熟期」では、民活手法に対する庁内の知識の蓄積や理解の熟度の高まりを反映して、各課等の役割に若干の変化が現れることになる。

イ 初動期における庁内体制

PFI等民活手法導入に取り組み始めたばかりの時期は、民活手法導入に対する各課の知識・理解が必ずしも十分ではないため、PFI等推進担当課が庁内をリードするかたちで研修の実施や啓発活動を進め、庁内の民活手法導入マインドを醸成するとともに、各課の相談役として全面的にサポートを行う必要がある。

たとえば、PFI導入の検討に値するPFI適格事業があった場合、事業を所管する事業担当課と審査委員会・PFI事業推進委員会・関係各課の仲立ち的役割を果たしながら、情報等が円滑に交流するように努める。

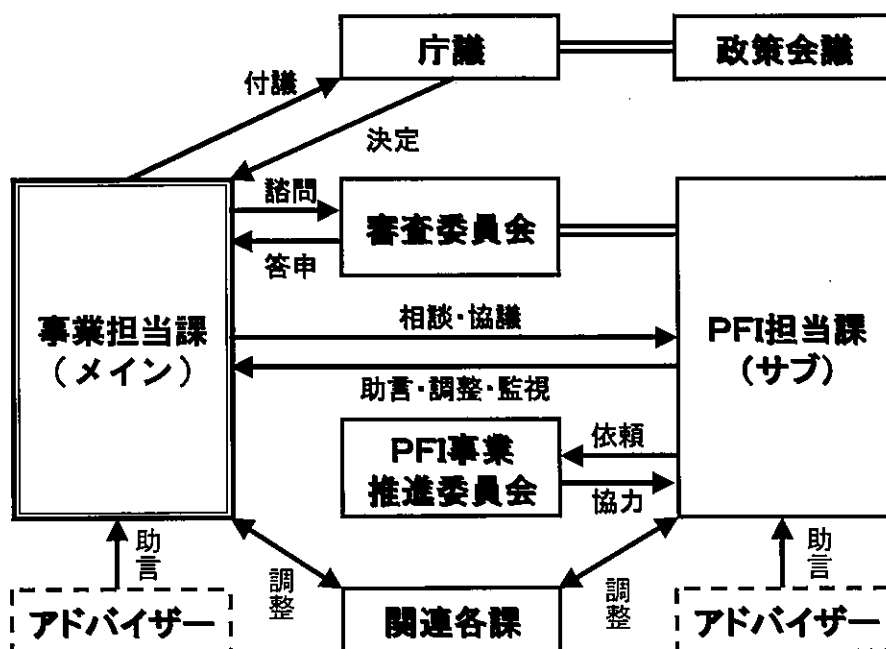
この時期、PFI等推進担当課が主導的役割を果たすことで、庁内の民活手法導入事例が着実に増えるとともに、各課事業への関与を通じて、PFI等推進担当課にも有益なノウハウの蓄積が期待される。



図表Ⅱ—2 初動期における庁内体制

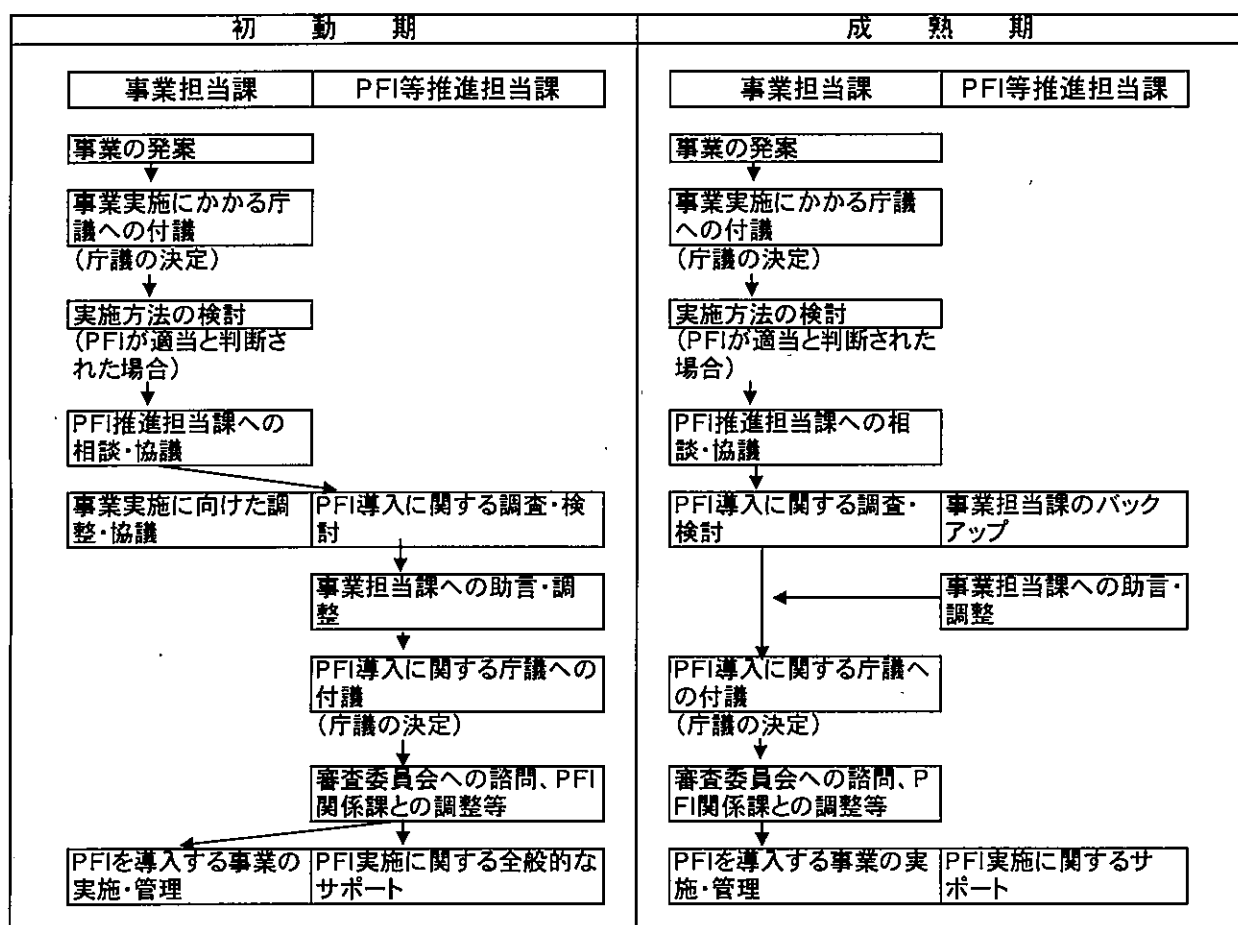
ウ 成熟期における庁内体制

PFI等民活手法に対する各課の知識・理解も高まり、PFI等推進担当課のフォローやサポートがなくとも各課が自立的に判断・実施できるようになる成熟期には、民活手法導入のイニシアチブを各課が持てるような体制に移行する。このことにより、それぞれの所管事業の特性をきめ細かに反映した民活手法の選択など様々な工夫を、各課の職員が主体的に行えるようになり、各課のノウハウの蓄積や職員の意欲向上に結びつくと考えられる。



図表Ⅱ—3 成熟期における庁内体制

初動期と成熟期のPFI等推進担当課と事業担当課の役割変化は次のとおりである。



図表Ⅱ－４ 初動期と成熟期の役割変化

(3) PFI等民活手法の導入はどんな影響を与えるか

ア 「市民」にはどんな影響があるか

PFI等民活手法の導入により、どのような影響が現れるのだろうか。おそらく、その効果が及ぶ範囲は、庁内のみにとどまらない。そこで、まず、PFI等民活手法を導入することによって、市民にどのような影響が及ぶのかを考えてみたい。

これまでの公共事業は、設計から建設、サービスの提供に至るまで、あくまでも行政が主体となって推進していくことが前提であった。最近では、ワークショップ手法の導入等により、設計段階から住民の意向を取り入れて、公共事業を進めるケースも増えてきたが、事業に投入するコストやサービスの質を問題とするような議論はまだ少ないと考えられる。

しかしながら、公共事業の受益者（利用者）はほかならぬ住民であり、本来、住民の存在を無視した公共事業の設計・実施はできないはずである。とりわけ、PFI事業においては、住民との関わり方が深く問われることになると考えられる。

それは、まず第1に、PFI事業では、これまでの公共部門が提供していたサービスを、民間事業者が担うことになるためである。公共サービスをめぐる住民と地方自治体との接点や関わり方といったものが、根本的に変わる判断に際し、財政負担の軽減や効率性の追求などといったいわば公共側の都合だけで決定してしまうのは危険ではないか。PFIの導入に関しては、住民への説明や意見交換の場において、コストに関する説明のみに終始することなく、今後の住民と自治体との関わり方、公共サービスをめぐる官民の役割分担についても、住民に正しく理解してもらえるような配慮と対話が必要である。

第2に、PFIを導入した結果、少なくとも、従前に地方自治体が提供していたサービス水準は維持されなければならない。その上で、効率性やコスト意識等の民間の経営感覚・手法が組み入れられ、コストの圧縮やサービスの質の向上が図られるべきである。こうしたサービスの「質」の把握、モニタリングにあたっては、サービスの受け手である住民の関与は不可欠である。サービスの「量」的把握に関しては、公共部門であっても対応が可能と考えられるが、サービスの「質」が要求水準に達しているかどうかの測定にあたっては、住民自身が確認するほかはない。したがって、住民の意向を十分に反映したサービスの設計や、サービスの質等を住民が評価し、伝達できるようなシステムづくり等が実現しなければならない。

第3に、PFIは数十年の長期にわたる契約関係を生み出すシステムであり、導入当初の意思決定が従来型の公共事業以上に重みを持つものであるということを、正しく住民に理解してもらう必要があることである。導入当初の意思決定を行う公共部門の当事者（首長、議員等）は、住民による選挙を通じて選ばれた者であるが、PFI導入時点の決定が将来数十年にわたり、サービスの内容やサービス提供者を規定することになる。こうした重要な「政治的判断」を伴うPFI事業採択の妥当性について、住民が正しい理解と深い関心を持てるよう、地方自治体からも必要な情報提供や啓発を行う必要がある。

イ 「議会」にはどんな影響があるか

議会は、これまでも、予算の議決や決算の認定等を通じて、公共事業に対する関与を行ってきた。しかしながら、予算・決算はいわゆる性質別予算が作製されるのが一般的であり、個別の事業や施設単位でのコストをチェックすることは極めて困難であった。今後は、自治体サイドが事業別予算編成への移行や、ライフサイクル単位のコスト情報の提供を増やすことにより、議会におけるチェック機能も、さらに高度化することが予想される。

また、前述したとおり、PFIは数十年の長期にわたる契約関係を生み出すシステムであり、このことから様々なリスクが発生すると考えられる。したがって、PFIの導入にかかる意思決定過程において、議会は民意を反映する議論の場としての重みがより一層増すことになると考えられる。

ウ お役所はどう変わるか

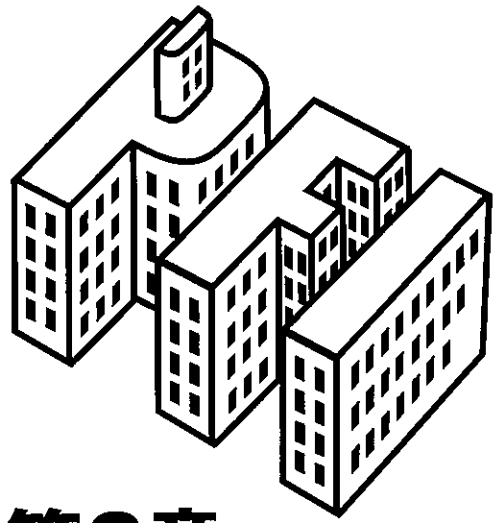
自治体総合計画策定作業の中にPFI導入可能性チェックを取り入れたり、地方自治体の事業に積極的にPFI等民活手法を導入した場合、庁内にはどのような変化が期待できるだろうか。

ひとつには、自治体職員一人ひとりが、自分の担当する事業にかかるチェックシートの作成作業を通じて、ライフサイクルコストや最終的な目標（アウトカム）といった新たな視点やツールを獲得するとともに、事業の実施目的や実施方法について、原点に立ち返って見直すきっかけが生じることである。

さらに、公共部門と民間部門の効率性や特性を比較する作業を通じて、自治体職員にコスト感覚が身に付き、効率的な事業運営に向けた民間事業者とのパートナーシップの重要性が改めて認識されるという効果が見込まれる。

また、職員個人レベルにとどまらず、全庁レベルで全事業のライフサイクルレベルのコスト把握が可能になり、客観的な数値等の情報に基づいた財政収支の長期展望が可能になるとともに、効果的な優先順位づけができるようになるなど、行政運営のマネジメントが高度化すると考えられる。また、これまで美文の羅列に走りがちであった自治体総合計画も、実施計画策定時に蓄積した豊富な情報をもとに、より実効性の高いものに生まれ変わる可能性もある。

次の第3章では、自治体総合計画策定作業の際に行う「PFI導入可能性チェック」（自治体版ユニバーサル・テストイング）とは具体的にどのようなものなのか、イメージをつかんでいただくために、研究会として設計したチェックシートの試案を提示することとしたので、参考にさせていただきたい。



第3章

PFI適格事業の 分析

第3章 PFI適格事業の分析

1 PFIは結果論？

「あなたのまちにPFIを」^①では、一般に大規模事業向きといわれるPFIを市町村等の実施する小規模事業に導入することの重要性を提唱した。NPM理論を裏付けとするPFIの重要な理念である「顧客志向（＝住民本位）」を具現化するためにも、住民に身近な公共事業にこそ、PFIの導入を進めるべきである。そして、その際には完全なPFIにこだわることなく、「PFI的手法」も選択肢に含めることが大切である。なぜなら、PFI的手法等の導入を通じて、職員が官民のパートナーシップの重要性を認識したり、契約に必要な知識やコスト感覚を身につけるなどの成果が見込まれ、公共事業全体の変革が期待できるからである。まさしく、PFIは公共事業の新しい鍵なのである。

道路管理、ゴミ処理、健康診断、住民票の発行、消防……、地方自治体ではすぐには数え切れないほどの、実に多様な事業が実施されている。それでは、これらすべての事業にPFIを導入することができるのであろうか。PFIに向かない事業もあるのだろうか。

「研究会の基本スタンス」でも触れたが、私たち研究チームでは前研究からの延長として、次のように考えている。

「そもそも『PFI事業』なるものは存在しない。なぜなら、『PFI』は手法選択の結果に過ぎないからである。『アウトソーシング』や『行政直営』についても、手法選択の結果であるという点では同様である。

PFIは高度な専門知識や様々な条件を要求する、いわばハードルの高い手法なので、「完全なPFI」の実施にこだわろうとすると、導入可能な事業の選択肢は狭くなってしまふ。しかし、PFIを構成する要素やその効用は、独立したパーツとして分解することができる。例えば、性能発注や一括発注のシステムを採用したり、ライフサイクル単位でコストを把握する視点を導入するというように、ある事業の実施にあたり、PFIの要素のうち採用可能なものだけを取り出して事業に活用させることが可能なのである。

適切なパーツを選択して出来上がった事業を改めて見たときに、それが結果として『PFI的要素の強いもの』であったり、『PFI風』であったりするわけである。完全なPFIにこだわるよりも、「PFIのいいところ取りをする」という柔軟な発想で、幅広い事業分野に「使える要素」を適用させていくことが効果的なのではないか。」

^① 平成12年度県・市町村職員共同政策研究「あなたのまちにPFIを ―公共事業の新しい鍵―」のこと。
本書p3要旨参照。

そこで、ここではPFIの原点であるNPM理論に立ち返り、その理念である「公共部門への積極的な民間的経営手法の導入」を踏まえ、地方自治体が各事業を実施するに際し、民間活力を活用できないかを検討し、その場合どのような方式が適当かを選別する仕組みづくりを考えていきたい。

PFIに真に適した事業（以下「PFI適格事業」という。）へのPFI導入が進むことこそ、その効果を最大に高めることにつながる。その結果、旧態依然として行われてきた公共事業に風穴をあけることになるのである。

NPM理論

1980年代の半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論です。その核心は、民間企業の経営手法の中から行政に応用可能なものを選び出し、導入していこうとするものです。

基本的なコンセプトは次の4点です。

- ① 業績／成果による統制
- ② 市場メカニズムの活用
- ③ 顧客主義への転換
- ④ ヒエラルキー（職務階層）の簡素化

この中で中心をなすのが、①業績／成果による統制です。業績／成果による統制というのは、行政運営の評価にあたり、「事業をどう行ったか」ではなく、「事業を行った結果、何がどう変わったか」という業績／成果を重視することです。

その際、②市場メカニズムを活用することにより、行政システムに競争原理を導入し、業績／成果による統制に実効性を持たせます。

併せて、③顧客主義への転換により、公共サービスの利用者である住民を「お客様」と見立て、公共サービスの「業績／成果」を「住民ニーズ」の視点から評価することとします。

また、④ヒエラルキー（職務階層）の簡素化により、「業績／成果」の測定がしやすいように、組織を業務単位に細分化・簡素化します。

2 PFI適格事業の選別方法

それでは、数ある地方自治体の事業の中から、PFI適格事業をどのように選別すればよいのだろうか。

第2章でも述べたが、自治体で実施される事業について、民間活力の活用を視野に入れながら、それぞれの事業の特性に応じた実施手法を判別するシステムを築くことによって、結果としてPFI適格事業なるものも抽出される。そのためには、事業の特性を、原点に立ち返って再認識することが大切であり、事業の目的やスキームを再認識することを通じて、効果的・効率的な事業の実施の促進という副産物も得ることができる。

そこで、研究チームでは次のような「地方自治体版ユニバーサル・テストイング」の導入を提案する。

(1) 地方自治体版ユニバーサル・テストイング

ア ユニバーサル・テストイングとは

ユニバーサル・テストイングとは、約3億円（200万ポンド）を超えるすべての公共事業にPFIを導入可能かを検討させ、検討されない事業には予算を一切つけないという英国のルールである。1994年11月、PFIに消極的な官庁の態度を憂慮したメジャー政権下で取り入れられた。なかば強制的にPFIの普及が進められ、PFI案件は増加していったが、'97年5月にブレア首相率いる労働党が政権に就くと、ユニバーサル・テストイングはすぐに廃止された。すべての事業にPFIを利用させようとすると、民間の限られた資源が分散され、競争力のある効果的な参入が望めなくなることがわかったからである。

このルールには、「従来型よりも高くつくことが明らかな事業すべてをPFIで検討して入札に掛けるのは、時間の無駄である」という反対論も少なくなかったが、一方で「ユニバーサル・テストイングなしに英国のPFIはここまで発展しなかったであろう」とも言われている。

この英国におけるPFIの足跡にヒントを得たのが地方自治体版ユニバーサル・テストイングである。自治体が実施するすべての事業の性格分析を行い、各事業に適した事業手法を判別する過程で、特にPFIに適していると判断される事業を抽出して、具体的なPFI事業の検討手続きに進ませるものである。

ここで、全事業の性格分析を行うのは英国版と同様に時間の浪費ではないかと思われるかもしれないが、これはやみくもにPFIを検討することがねらいではなく、事業の実施に際し、最大の効果を上げるため、最適の事業手法を見極めることを目的とするものである。

イ テストイングのフロー

地方自治体版ユニバーサル・テストイングでは、次の4つのステップを経て、自治体の実施する事業の最適手法の判別を試みる。ステップ1で事業の特性を再確認し、事業の目的や事業手段を明確にする。ステップ2・3では民間活力導入の可能性があるものを抽出し、それらの事業特性に応じた官民の役割分担を検討することにより、最も効果をあげる事業手法を選定する。続いて、ステップ4ではPFIが適格とされた事業について、個別にPFIによる事業化を検討する。

地方自治体版ユニバーサル・テストングのコンセプト

地方自治体へのPFI導入を進めるため、PFI導入に適した事業を的確に見極めるとともに、アウトソーシングなど、他の民間活力活用の可能性も探る。各事業の特性に応じた事業手法を用いることにより、事業を効率的・効果的に実施することを目指す。

STEP 1 事業の性格分析調査

対象事業：実施計画に掲げられたすべての事業

目的：事業の性格を分析することにより、事業目的及び事業手段を明確にする。また、施策に関する事業体系を再確認する。

STEP 2 民間活力導入検討シート

対象事業：実施計画に掲げられたすべての事業

目的：これまで行政自らが実施していた事業に民間活力を導入できる可能性があるかを検討、さらに民間活力を導入する際にはどのような方式を採用するのが効果的であるかを検討する。

STEP 3 公共の関与度チェック

対象事業：STEP 2で民間参入の可能性が大きいと判断された事業

目的：公権力の行使にあたるか、法の規制があるかなど、民間にゆだねることのできない要因が存在するかを検討する。

STEP 4 PFI事業の検討

対象事業：STEP 3でPFI、PFI的が適当と判断された事業

目的：PFI事業実施プロセスに沿って、個別事業ごとにVFMの有無を検証するなど、PFIによる事業成立の可否を探る。

ウ テスティングの実施時期

このテストは、事業の最適な実施手法を識別するシステムである。もちろん、事業着手以前にこのフィルターに通し、事業手法を決定しなければならない。

第2章でみたように、市町村では基本構想－基本計画－実施計画を整備するのが一般的であり、事業内容が具体化した実施計画策定期間にこのテストを実施するのが最も効果的である。なぜなら、民間活力のノウハウの活用メリットを測定する際には、費用（コスト）対効果（アウトカム）を指標とすることが少なくないが、このアウトカム水準が定まるのが実施計画策定期間だからである。また、都道府県においても同様の計画を策定する際に、このテストを導入するのが適当であろう。

なお、テストの実施体制については第2章で示したとおりである。

エ 各ステップの内容

STEP 1 事業の性格分析調査（様式は p 43 に掲載）

○調査の目的

事業のプロパティを分析することにより、事業目的及び事業手段の明確化を図る。

その際、目標と現状のギャップを問題ととらえ、その問題の解決策が政策（施策、事業）であることを再確認する。

○調査の対象

実施計画に掲げられたすべての事業を対象とする。

ただし、「事業の性格分析調査」導入2年度目以降は新規事業のみでもよい。

○CHECK項目

次のCHECK項目を記入するアクションを通して、各事業の特性を把握する。

① 施策内容

各市町村で策定する総合計画の項目に沿って施策体系、施策内容を記入する。

日常業務の処理に忙殺され、ともすると「なぜ、この業務をすべきなのか」を忘れてしまいがちである。施策体系における各事業の意義を再確認する。

② 事業内容

事業目的にはどういう状態にしたいのか、最終的に目指すイメージを掲げ、そのためにどのような目標を設定し、現状とのギャップを解消するため、どのような手段を講じるかを記入する。

ここでは現状、手段（何をするか“アウトプット”）、目標（どのような状態にするか“アウトカム”）を端的に把握するため、できるだけ数値を用いて記入し、美辞麗句の作

文に陥らないようにする。

積算条件は事業費算定に当たっての条件を記入する。今後の課題、改善案は、担当レベルで気付いた点を、どのような細かいことでも構わないので記入してもらう。

③ 事業費計画

事業の計画から運営に至るまでの総事業費（＝ライフサイクルコスト）を性質別、段階別の2方向から算定する。事業の終了後に施設の撤去費等が必要な場合には、その費用も計上する。通常、事業費の算定に当たっては、総務管理費に一括計上されている人件費が看過されがちであるが、その事業に従事する職員数に応じて算入する。

また、使用料、手数料を徴収する事業においては、使用料、手数料を財源に算入する。当該事業主体を起点として考えれば、使用料、手数料もまたその事業費を構成する要素となるからである。

なお、事業費計画及びSTEP2の指標1「経費の削減」の記入に当たっては、下記の整理表をあらかじめ作成しておくことと便利である。

		基本計画		建設	うち 用地費	運営	維持管理	修繕	合計	
										うち 用地費
節 別 内 訳	01報酬									
	02給料									
	人件費(@ × 人)									
	09旅費									
	11需用費									
	12役務費									
	13委託料									
	15工事請負費									
	18備品購入費									
										
合計										
財 源 別 内 訳	使用料									
	手数料									
	国庫補助金									
	県補助金									
	市債									
	一般財源 その他財源									

図表Ⅲ－1 事業計画整理表

事業の性格分析調査票

■施策内容

施策体系	
大柱	第1章・第3節 ・イ 高齢者福祉
中柱	福祉施設の整備・充実
小柱	2-(1) 在宅サービス施設の整備
施策内容	
老人福祉計画に基づき、デイサービスセンター、ショートステイ、老人介護支援センター、グループホームなどの施設整備に努める。	

■事業内容

事業名		
〇〇老人介護支援センターの整備		
事業目的 (どのような状態にしたいのか、最終的に目指す状態をイメージして記入してください。)		
老人介護支援センターを整備し、高齢者が介護を必要とするようになった場合でも、できる限り住み慣れた家庭や地域で安心して生活が続けられるよう、在宅福祉サービスを充実させる。		
現状(13年度)	手段 →	目標(17年度)
市内のセンターは3か所であり、利用希望者が1週間に1度しか利用できない。	何をして(アウトプット) 1日100人利用できる施設を〇〇地区に新設する。	どのような状態にする(アウトカム) 希望者が週に2度利用可能とする。
積算条件 (下表の事業費算定の条件を記入してください。施設の概要、提供するサービスの内容など。)		
敷地面積 $\times \times \text{m}^2$ 、総床面積 $\times \times \text{m}^2$ 鉄筋コンクリート3階建 開所時間 午前9時から午後7時まで 職員数 15名 非常勤職員 20名		
今後の課題		
市全域でみれば、利用者ニーズを達成できるレベルに達するが、〇〇地区での利用希望者が多いため、利用施設の分散促進や施設の再編を検討しなければならない。		
改善案 (事業効果を高めるアイデア等があれば、書いてください。)		
既存施設の有効利用を図れないか。		

■事業費計画

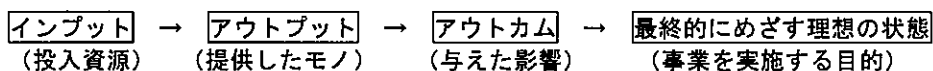
	性質別		合 計	段階別			
	事業費	用地費		計画段階 (~ 年度)	〇〇段階 (~ 年度)	建設段階 (~ 年度)	運営段階 (~ 年度)
合 計							
使 用 料							
手 数 料							
国庫補助金							
県補助金							
市 債							
その他財源							
一般財源							

図表Ⅲ-2 事業の性格分析調査票 (様式)

インプット・アウトプット・アウトカムって何？

「事業を実施した結果、どんな成果があがったのかを測定すること」、これが昨今話題になっている「行政評価」の第一歩です。

測定にあたっては、事業にどれだけの資源（予算・人員など）を投入したか（＝インプット）、事業を実施した結果、どれだけのモノやサービスを生み出したか（＝アウトプット）、事業の実施により住民や地域社会にどのような影響を与えたか（＝アウトカム）を把握しなければなりません。



例 A市の福祉ボランティア促進事業

インプット：福祉ボランティア促進プログラムへの支出（100万円）

アウトプット：福祉ボランティア講習会の開催回数（10回）

アウトカム：昨年、福祉ボランティア活動をした住民の割合（人口100人あたり）
3人→7人に増加

最終的にめざす理想の状態：住民の福祉ボランティア活動が活発になる

（『行政経営の基礎知識 50』p20を参考に作成）

アウトプット・アウトカムとインプットの割合を比較することで、効率性（生産性）が計測できます。（上記の例では講習会1回あたりの経費は10万円ですが、B市が5万円で開催している場合、A市の効率性は相対的に低いことになります。）

また、アウトカム・アウトプットの内容が、最終的にめざす理想の状態にどれだけ貢献しているかが「実効性」になります。つまり、いくら効率的に仕事をしていても、最終目標達成に結びつかない事業であれば、それは的はずれな努力になってしまうのです。このことから、有効な政策を正しく選択することがいかに重要であるかがわかりますね。

なお、これまで多くの自治体では、「わが市は高齢者福祉政策に力を入れており、今年度は〇〇〇万円の予算を措置しました。」のように、もっぱらインプットベースで事業をとらえていました。今後は、「その結果、どうなったか」というアウトプット、アウトカムベースでの説明がより重視されるようになって考えられます。

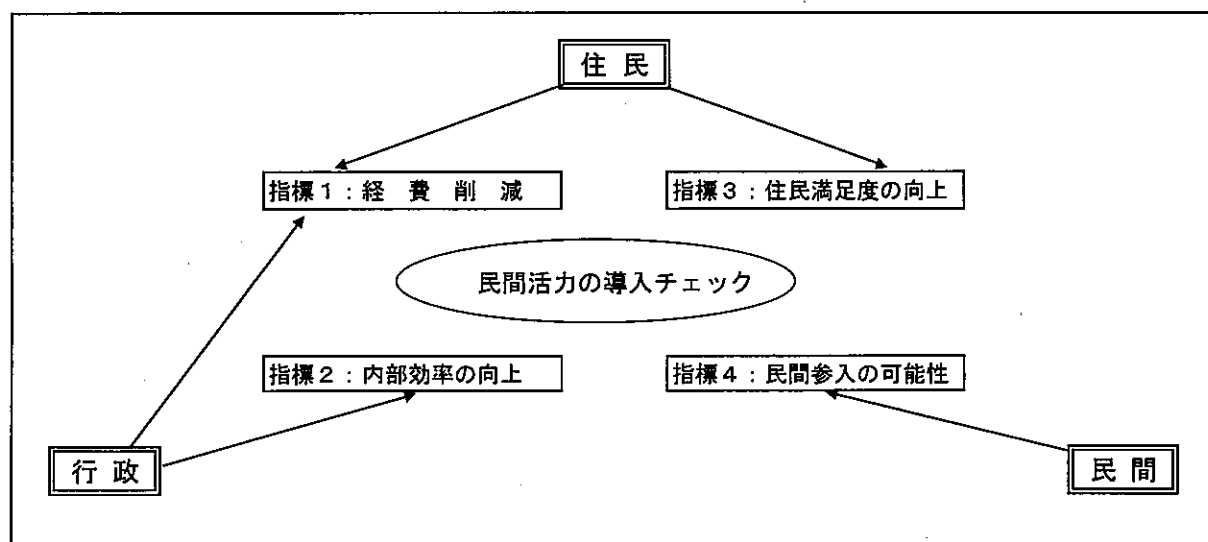
STEP 2 民間活力導入検討シート（様式はp50に掲載）

○作成の目的

地方自治体で実施する事業に民間活力導入の余地があるかを検証する。

○民間活力導入を検討する際の4つの指標

民間活力の導入の可能性を経費削減（住民及び行政の視点）、内部効率性の向上（行政の視点）、住民満足度の向上（住民の視点）、民間参入の可能性（民間の視点）の4つの指標から測定する。



図表Ⅲ－３ 民間活力導入検討の４つの指標

○対象事業

実施計画に掲げられたすべての事業を対象とする。ただし、「民間活力導入検討」導入2年度目以降は新規事業のみでもよい。なお、シートを作成する事業単位は、ライフサイクルコストを算定可能な最小単位ごととする。（例えば、複数の老人介護支援センターを建設する場合には、施設ごとにシートを分けて検討を行う。）

■指標１ 経費削減

【着眼点】

事業実施段階を時系列でとらえ、各段階ごとに「経費削減の余地がどれだけあるか」を計測する。

【CHECK項目】

基本計画から修繕に至る事業実施段階ごとに、経費の金額と、その金額が総事業費に占める比率を記入してもらう。

基本計画から建設施工までの段階は、現状で既に民間委託が相当進んでいるため、今後民間活力導入による新たな経費の削減効果は期待できないと考えられる。したがって、民間の創意工夫の余地が多いとされる運営、維持管理、修繕の経費がそれぞれ総事業費の何割を占めるかを算定し、経費削減の余地があるかを検討する。すなわち、ここでは総事業費に対して運営、維持管理、修繕に要する経費が多いほど、民間活力導入による

経費削減の可能性が高いとする^②。

Point欄の計上方法は下記のとおり。

運営、修繕＝LCCに対する比率÷10

維持管理＝LCCに対する比率÷10×1/2

維持管理は運営、修繕に比して民間の創意工夫の余地が見込めないと考えられるため、ウェイトを1/2に下げるものである。ここでのポイントが高いほど、民間活力の導入により経費削減が見込める事業である。

	経費金額	LCC(A)に対する比率(%)	Point
基本計画			
基本設計			
実施設計			
建設施工			
運 営		B	…B×1/10
維持管理		C	…C×1/20
修 繕		D	…D×1/10
計	A	100	

□各プロセスに計上する経費の主なもの

基本計画：基本計画の策定に要する費用／報償費、委託料

基本設計：基本設計に要する費用／報償費、委託料

実施設計：実施設計に要する費用／報償費、委託料

建設施工：建設や施設の整備に要する費用、工事監理費／工事請負費、備品購入費、用地に係わる使用料及び賃借料、需用費

運 営：施設を用いて行われる事業の運営費用／給料、賃金、役務費、委託料、使用料及び賃借料、需用費

維持管理：施設の性能を発揮させるために必要な費用（毎年行う小修繕を含む。）

／役務費、委託料、使用料及び賃借料、需用費

修 繕：施設の修繕（毎年行うものは除く。）に要する費用／役務費、工事請負費、需用費

【注意点】

- ・計画策定は何らかのアクションを起こすための準備過程と位置付けられることから、計画策定事業については、計画に続く執行段階に包括して一の事業としてとらえることとする。例えば、ある施設の建設にあたり、計画策定をA課が担当し、建設等をB課が担当している場合には、A・B所管分を一本化して調書を作成する。
- ・期間が無期限のものや期間を区切ることが難しいもの（住民票の発行、道路の維持管理など）は、単年度事業とみなして算定する。
- ・総事業費には人件費（職員の給与等）、用地費（賃借した場合との比較を可能とするため）を含む。人件費はすべて運営段階に、用地費はすべて建設段階に計上する。

^②東京都や神奈川県のパフィ基本方針等でも、「総事業費に占める運営、維持管理の比重が大きい事業ほど、民間ノウハウ活用によるコスト削減の効果が大きい」として、こうした事業はパフィに適していると判断している。

■指標2 内部効率の向上

【着眼点】

事業実施段階を時系列でとらえ、「民間の有するノウハウを活用することにより、事業の内部効率向上の余地があるプロセスがどれだけあるか」を計測する。

【CHECK項目】

民間活力導入により期待される行政内部の改善余地を、①機械化によるもの（無人化、24時間化など）、②マネジメントシステムの優位性（企業経営手法など）、③人的資源の活用によるもの（専門家の存在、スタッフの流動性など）の3点から検討する。

指標1と同様に、基本計画～建設施工段階には既に民間活力の導入が進んでいるため、それ以外の段階での導入余地を計る。総事業量を各段階ごとに細分化して計上し、当該段階で効率化が期待できる場合には上記①～③の該当する欄に○を付し、○の付いた段階の事業量割合に応じたPointを積み上げていく。

すなわち、総事業量に占める割合が大きなプロセスで効率化が見込める場合、大きなポイントが計上され、ポイント合計の大小により民間活用の余地を測定する。

Point欄の計上方法は下記のとおり。

・Point＝事業量の割合（％）÷10とし、処理能率の向上、手続きの簡素化、繁閑ギャップ対応のどの点で民間活用の余地があるかに○を記入する。

	事業量の割合 (a)	Point (a)×1/10	処理能率の向上 (機械化など)	手続きの簡素化 (システム)	繁閑ギャップ対応 (人的資源等)
基本計画					
基本設計					
実施設計					
建設施工					
運 営					
受付申請許可					
維持管理					
修 繕					
計	100		—	—	—

【注意点】

- ・運営段階の各項目（受付、申請、許可など）は、事業の性格により内訳が異なるため、枠のみ設定しておき、内訳は担当者に自由に記入してもらう。
- ・「処理効率の向上（機械化など）」欄には、民間活力導入を通じて機械化が進む結果、

無人化に伴う経費削減など事務の効率化が見込める場合に○を付ける。

- ・「手続きの簡素化（システム）」欄には、企業の合理的なマネジメントシステムの導入により、サービスを受けるまでの手続きの簡素化（オンライン予約や決裁ラインの短縮など）が見込める場合に○を付ける。
- ・「繁閑ギャップ対応（人的資源等）」欄には、民間活力導入により、専門家やアルバイトの活用をはじめ、スタッフの配置等を柔軟かつ効率的に行えるようになり、業務の繁閑の差にスムーズに対応できるようになると見込まれる場合に○を付ける。

■指標3 住民満足度の向上

【着眼点】

住民と何らかの接点がある事業について、民間活力を導入した場合、行政サービスの最終受益者である住民の満足度向上が望めるかを計測する。

【CHECK項目】

住民の立場から、①行政サービスそのものの質の向上と、②サービスを享受するプロセスの改善の2点において、満足度向上の余地があるかどうかを検討する。

「住民満足度を高めるためには、どのような工夫が考えられるか」を自由に記入し、民間活力の導入により、それが可能となる余地がある場合、1項目につき1ポイントを計上する。ポイント化されない場合は、point欄への記入の必要はない。住民と何らかの接点がある事業はすべて調査対象となり、接点がない場合はポイントを0とする。

最大を10ポイントとし、10ポイントを超えたものは10ポイントとする。

住民満足度を高めるために考えられる工夫		Point
質	(自由記載)	
	ex.夜間・休日のサービス提供	
	専門家による対応	
	サービスの選択肢が豊富になる	
プロセス	(自由記載)	
	ex.申請に出向く手間や費用が軽減される	
	申請手続きが簡素化される	
	料金の支払いが簡便になる	
計		

【注意点】

- ・「住民満足度を高めるために考えられる工夫」を恣意的に細分化して記入することにより、高ポイントが計上される可能性がある。このため、恣意性が認められるかの判断は、取りまとめ担当機関（第2章における「PFI等推進担当課」）が行うこととする。

■視点4 民間参入の可能性

【着眼点】

これまで行政が自ら実施していた事業に対して、民間が参入する意欲を持つことができるかを計測する。

【CHECK項目】

指標1～3では民間のノウハウの提供を「受ける側」（自治体）のメリットの有無を検討したのに対し、ここでは、現在、行政が直営で行っている事業分野に民間参入のインセンティブがあるかを検討する。

①受益者数をカウントできるか、②受益者、供給者が複数存在し、市場価格が形成される環境であるか、③サービスの需給関係が一定期間継続しているか、④サービスの受益者が市民に限定されるなど新たな受益者を獲得する上で制約があるかの4点を精査する。

Point欄は、設問1～3がYESであれば各3ポイント、設問4がYESであれば－3ポイントを計上し、設問1～4ともそれぞれNOであればポイントを0とする。ポイントが多いほど民間参入の可能性が高いことを示す。

	YES	Point
1 受益者数をカウントできるか		
2 受益者、供給者が複数存在し、市場価格が形成されているか		
3 サービスの供給関係が一定期間継続しているか		
4 民間が新たな収益を獲得する上で、制約があるか		
計	－	

●民間活力導入検討シート

視点1 経費削減

民間活力の導入による経費削減効果が見込める運営、維持管理、修繕の比重の大きい事業をチェック

	経費金額	LCC(A)に対する 比率(%)	Point
基本計画			
基本設計			
実施設計			
建設施工			
運営		B	…B×1/10
維持管理		C	…C×1/20
修繕		D	…D×1/10
計	A	100	

視点2 内部効率の向上

民間活力の導入による内部効率向上が見込める事業をチェック

	事業量の割合 (a)	Point (a)×1/10	処理能率の向上 (機械化など)	手続きの簡素化 (システム)	繁閑ギャップ対応 (人的資源等)
基本計画					
基本設計					
実施設計					
建設施工					
運営					
維持管理					
修繕					
計					

視点3 住民満足度の向上

民間活力導入による住民満足度の向上が見込める事業をチェック

	住民満足度を高めるために考えられる工夫	Point
質		
プロセス		
計		

視点4 民間参入の可能性

これまで行政直営で実施されていた事業に民間が参入する可能性があるかチェック

	YES	Point
1 受益者数をカウントできるか		
2 受益者、供給者が複数存在し、市場価格が形成されているか		
3 サービスの受給関係が一定期間継続しているか		
4 民間が新たな収益を獲得する上で、制約があるか		
計		

Point集計表

	Point
視点1 運営、維持管理修繕の比重が大きい	
視点2 内部効率向上が見込める	
視点3 住民満足度向上が見込める	
視点4 民間参入の可能性はある	

図表Ⅲ-4 民間活力導入検討シート（様式）

■レーダー分析

【レーダー分析のねらい】

STEP 2の民間活力導入検討シートの各指標に計上されたPointをレーダーチャートに落とし、レーダーチャート上に現れた形を手がかりにして、その事業に最も適した実施手法を判断することがレーダー分析の目的である。

分析に入る前に、再確認の意味も含めて各事業手法の特色を概観しておきたい。

ここで取り上げる事業手法は、民間活力の導入度合いの少ない順に、「アウトソーシング（従来型を含む。）」、「デザインビルド・オペレート（PFI的手法）」、「PFI」、「民営化」の4つとする。

○アウトソーシング

公共事業において、本来公共部門が行うべき業務の一部を、民間事業者に委託するものである。設計業務や、建物の清掃等の維持管理業務など、既に従来型の公共事業の一環として外部委託を行うことが定着してしまっているものから、建物維持管理の総合（一括）業務委託に至るまで、いろいろなレベルが考えられる。いずれの場合においても公共部門側の仕様に基づき、特定の業務を特定の期間（通常単年度）のみ契約するものである。

アウトソーシングのメリットは、①コストが削減できる、②サービスが向上する、③内部効率性が向上する、などが挙げられる。したがって、①～③の可能性のある事業はアウトソーシングを検討することとなる。

○デザインビルド・オペレート（DBO）

サービスが提供される施設の設計から、建設・運営・維持管理までを一括して発注するものである。受注者である民間事業者は後工程となる運営・維持管理の際の利便性を考慮した設計を行うため、ライフサイクルコストを低く抑えることができる。なお、事業期間全体にわたる契約となるため、債務負担行為などの予算措置が必要になる。

ライフサイクルコストという概念が存在し、建設費用に比して運営・維持管理の費用が大きくなるような事業については、コスト削減の効果が期待できる。

○PFI（BOTなど）

従来型のものと大きく異なるのは、受注者である民間事業者がサービス提供主体となり、サービス提供に必要な施設を事業者が所有又は専有することとなる点である。民間事業者は、施設の取得費用（又はリース代）を調達する必要がある、サービス提供の代価（利用者又は公共部門から支払われる）をもって、その費用を回収する。

提供するサービスの内容が初期投資を回収できるかどうかに大きくかかわってくるため、民間事業者がサービス提供におけるリスクを負うことになる。つまり、このリスクを事業者がコントロールできる環境が存在することが必要である。

○民営化

PFI との大きな差異は、事業が公共事業であるか否かである。ここでの公共事業の定義は、単に公共団体が行う事業であるというだけでなく、市場に供給をゆだねることができない理由が存在するかどうかといった側面からも議論されるべきものである。

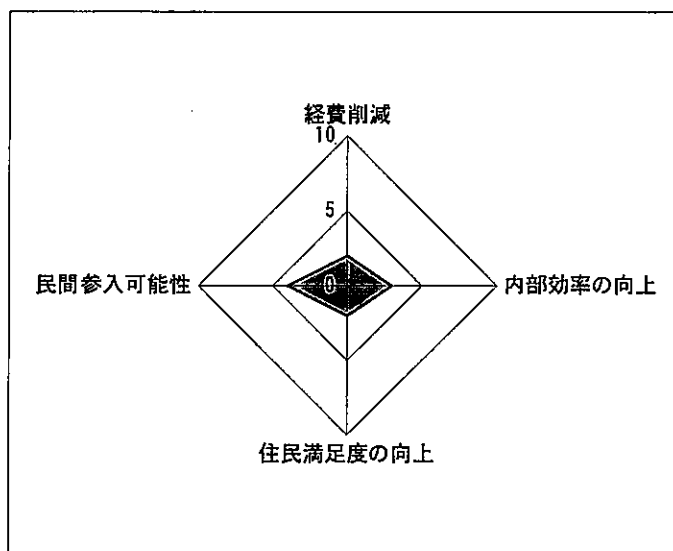
たとえば、そのサービスがナショナルミニマムにかかわるものであったり、代替性のないものであったりする場合には、当該サービスの提供について公共部門が何らかのコントロールを行う必要があるため、民営化には馴染まない。

ここでは、これらの各事業手法の特性や効用を踏まえた上で、次の4パターンの類型を示し、STEP 2の各指標ごとのPointをレーダーチャートに置いた結果と照らしあわせて適性判断を行うこととする。

類型Ⅰ 公設公営型

傾向分析：全ての指標のポイントが低い。

適性判断：従来型の事業手法（行政直営）で行われることが適当である。



図表Ⅲ－５ 類型Ⅰのレーダーチャートイメージ

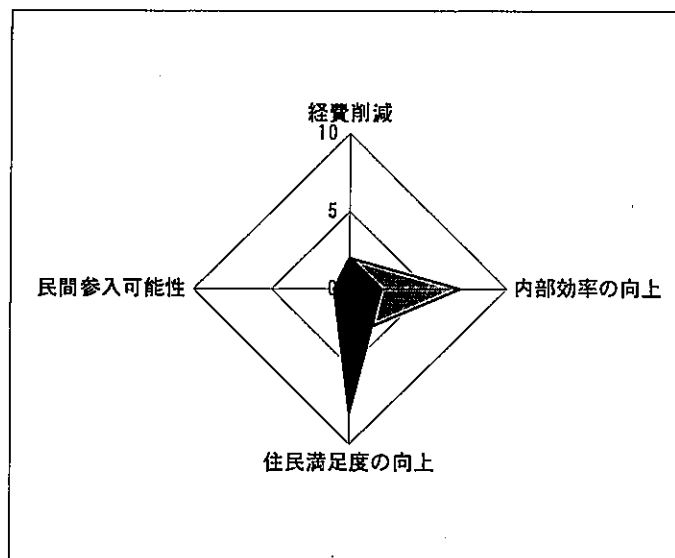
類型Ⅰに該当するケースでは、民間活力を導入したとしても、経費削減、内部効率の向上、住民満足度の向上のいずれについても大きな効果が期待できず、また民間参入のインセンティブも乏しいので、民間事業者が事業に積極的に参入する可能性も低いと考えられる。

◆類型Ⅱ アウトソーシング型

傾向分析：

- ・経費削減に関する指標でポイントが少ない。
- ・内部効率の向上又は住民満足度の向上のいずれかの指標のポイントが高くなっている。
- ・民間参入の可能性に関する指標のポイントが低い。

適性判断：業務の一部をアウトソーシングすることが適当である。



図表Ⅲ－6 類型Ⅱのレーダーチャートイメージ

類型Ⅱに該当するケースでは、民間活力の導入により、内部効率の向上や住民満足度の向上等が見込まれるものの、経費削減の指標が低い（全事業費に占める運営・維持管理等に要する経費の比率が低く、民間事業者の創意工夫の余地が少ない）ため、民間事業者が事業の企画・設計段階から主体的に参画する効果は少ないと考えられる。

また、民間事業者サイドにも、この事業の実施主体となって積極的に関与しようとするだけの十分なインセンティブはない。

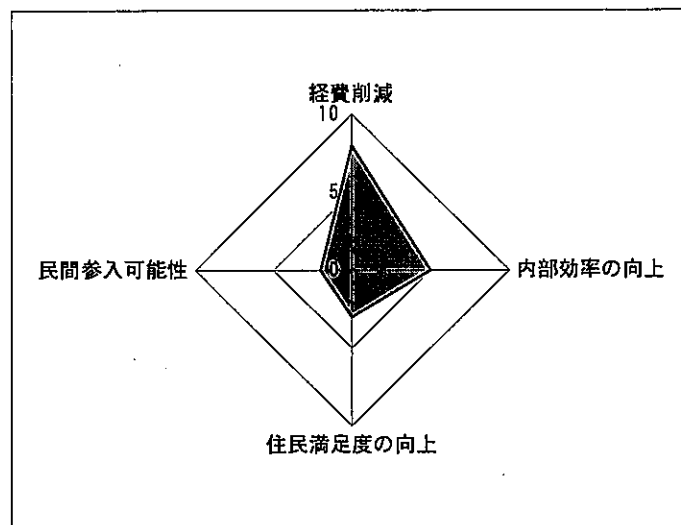
このため、公共部門が事業の仕様等をあらかじめ定めた上で、必要に応じて事業の一部を外部に委託する従来型のアウトソーシングが適当である。

◆ 類型Ⅲ PFI 的手法（DBO）型

傾向分析：

- ・経費削減に関する指標でポイントが高くなっている。
- ・内部効率向上及び住民満足度の向上の2指標のポイントの大小は適性判断に影響しない。
- ・民間参入の可能性に関する指標のポイントは低い。

適性判断：PFI 法等の定めにとつた PFI ではなく、事業の性格に応じて PFI の特性・効用等の一部を抽出して組み合わせた「PFI 的手法」の導入が適当である。



図表Ⅲ－7 類型Ⅲのレーダーチャートイメージ

類型Ⅲに該当するケースは、経費削減の指標のポイントが高い（全事業費に占める運営・維持管理等に要する経費の比率が高く、民間事業者の創意工夫の余地が大きい）ため、民間事業者が当初から事業の企画・設計段階に主体的に参画することによる大きな効果が期待できる。しかし、民間参入の可能性にかかるポイントが低いことから、民間事業者サイドには、この事業の実施主体となって積極的に関与しようとするだけの十分なインセンティブはない。したがって、初期投資費用の調達をはじめ、事業実施上の様々な制約の伴う PFI そのものを導入するよりは、当該事業の実施上効果的な PFI の特性や効用を部分的に取り出し、独自のアレンジを加えた「PFI 的手法」を導入することが適当である。

なお、PFI 的手法、PFI、民営化など、民間活力の関与の度合いが非常に高いレベルにおいては、民間事業者の参入意欲や民間事業者が活動を行う上での制約の有無が、当該事業手法の導入可能性の判断における重要なファクターになり、内部効率の向上や住民満足度の向上の与える影響の度合いは相対的に低くなる。このため、この類型においては、2 指標のポイントは参考情報程度として取り扱い、適性判断には直接反映させていない。

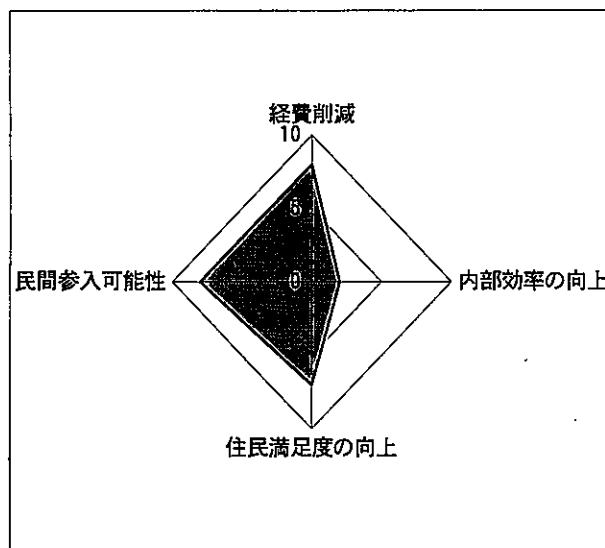
◆ 類型Ⅳ PFI又は完全民営型

傾向分析：

- ・経費削減に関する指標のポイントの大小は適性判断に影響しない。
(PFIか民営化かを判断する際の参考材料として扱う。)
- ・内部効率向上及び住民満足度向上の2指標のポイントの大小は適性判断に影響しない。
- ・民間参入の可能性に関する指標においてポイントが大きい

適性判断：

PFIや完全民営化など、民間事業者の関与の度合いの高い手法の導入を検討すべきである。



図表Ⅲ－8 類型Ⅳのレーダーチャートイメージ

類型Ⅳに該当するケースは、民間参入の可能性にかかる指標ポイントが高く、民間事業者サイドに、この事業の実施主体となって積極的に関与しようとするだけの十分なインセンティブがある。したがって、独立採算型をはじめとするPFI手法の適用や、完全な民営化の可能性も含めて検討すべきケースである。また、民間活力の導入に伴い、内部効率の向上や住民満足度の向上が見込まれるケースについては、より積極的に民間活力の導入を検討すべきである。

ただし、類型Ⅲと同様、PFI、民営化など、民間活力の関与の度合いが非常に高いレベルの事業手法の検討にあたっては、民間事業者の参入意欲や民間事業者が活動を行う上での制約の有無が、当該事業手法の導入可能性の判断における重要なファクターになり、内部効率の向上や住民満足度の向上の与える影響の度合いは相対的に低くなる。このため、類型Ⅳにおいても、この2指標のポイントは参考情報程度として取り扱い、適性判断には直接反映させていない。

なお、経費削減の指標の大小については、次のように考えることができる。

まず、経費削減指標のポイントが高い（全事業費に占める運営・維持管理等に要する経費の比率が高く、民間事業者の創意工夫の余地が大きい）場合には、民間事業者が当初から事業の企画・設計段階に主体的に参画することによって大きなコスト削減が期待できるということになる。このため、この事業を、PFIを導入した「公共事業」として実施した場合、公共部門側には財政支出の削減等が期待できる。一方、民間事業者側にとっても、コストの圧縮を通じて、初期投資した費用を契約期間に確実に回収することが見込める。このように、このタイプの事業には官民双方にPFI導入のメリットが存在するため、PFI事業として成立する可能性が高いと判断できる。

一方、経費削減指標のポイントが低い場合はどうだろうか。これは、現在の公共による直営でも十分効率的に行われている（だから、実施主体が民間に代わっても効率性にあまり変化はない）ことを示している。しかし、民間事業者も参入意欲を持つ事業であることから、官民の競合（民業の圧迫）が起こりうる。この場合、公共部門による直接のサービス提供を行わなければならない理由が特段存在しないのであれば、完全民営化も視野に入れることができる。すなわち、このタイプの場合は、PFIのように「公共事業」でありつづけることにこだわるよりも、完全に民間事業者に事業をゆだねてしまったほうが、より自由度の高い環境の中で民間事業者の強みを発揮することが期待できるのである。

以上は、主に経費の削減効果や民間参入のインセンティブの有無の側面から、事業手法の選択について考えてみたものである。実際にはその事業が提供するサービスの性質いかんによって、実施手法を見極めなくてはならないという重要な側面が残っている。これについては、次のSTEP3「公共の関与度チェック」において検証する。

STEP 3 公共の関与度チェック

○調査の対象

STEP 2 のレーダーチャートで類型Ⅳに該当した（民間参入の可能性にかかる指標のポイントが高い）事業

（＝PFI又は民営化が適当であると判断された事業）

○調査の目的

民間が参入する可能性が大きな事業について、法令上の制約や、公権力の行使に当たるかなど公共が関与しなければならない重要な要因が存在するかどうかを検討する。

○CHECK項目

類型Ⅳに該当するケースは、PFI又は民営化が適当とされる事業である。下記に示した設問に関し、チェックがまったくつかないものは公共の関与を必要としないものと判断されるので、積極的に民営化を検討すべきである。

このうち、設問1にチェックがついたものは、実施主体の代替ができないものであることから、やはり行政が主体となって実施すべきものである。仮にSTEP 2でPFIが可能とも思われるものであっても、公共部門が実施主体となるよう措置することが適当である。（いわゆるPFI「的」手法の採用など。）

それ以外のものは、何らかのかたちで公共が関与すべき事業であり、PFIのように公共によるコントロールが確保できる手法で実施するのが効果的である。

① 実施主体とならないことが行政責任の放棄に当たるか

ナショナルミニマムの確保などの公平性や、確実な有効性などが望まれ、行政が実施主体となることが求められているものか。

② 公権力の行使に当たるか

許認可や警察権の発動など行政のみに許されている権力の行使に該当するか。

③ 政策的判断が必要か

住民に対して、その組織独自の価値を提供することができる中核的な能力であるコア・コンピタンス^③を必要とするか。

^③ 中核的組織能力。他社（他の組織）がまねすることのできない、自社（自分の組織）ならではの価値を創出する重要な能力のこと。今日、アウトソーシングにこれほど注目が集まるようになったのは、企業が熾烈な競争を勝ち抜くために、限られた資源を自社のコア・コンピタンスの強化に振り向け、それ以外の業務をアウトソーシングするという戦略をとるようになったからである。

④ 情報の漏洩が懸念されるか

行政が公権力の行使により申請を求めた個人情報など、行政のみが保有する機密情報が漏洩する可能性があるか。

⑤ 公共で実施したほうが効率性が高い

設備面でのメリットなど公共で実施することが効率的なものであるか。

⑥ 法律や条例で民間に任せることが禁止されている

まさに文字通りである。しかし、法令上の規制は、将来の法改正に伴い解決するケースもあるので、この項目のみにチェックがついているものについては、今後、民間にゆだねる余地が生まれる可能性があることに留意しなければならない。（PFI 法改正により、行政財産である土地に民間施設との合築が可能となるなどの法改正も行われている。）

⑦ 民間ではリスクマネジメントが難しい

社会的必要性のある事業ではあるが、投資リスクが大きく民間では負担が大きすぎるものか。

	Check
1 実施主体とならないことが行政責任の放棄に当たるか	
2 公権力の行使に当たるか	
3 政策的判断が必要か	
4 情報の漏洩が懸念されるか	
5 公共で実施したほうが効率性が高い	
6 法律や条例で民間に任せることが禁止されている	
7 民間ではリスクマネジメントが難しい	

図表Ⅲ－9 公共関与度チェックシート

なお、「公共の関与度チェック」が、なぜSTEP 3というチェックの最終段階で行われるのかについてふれておきたい。

当初、「その事業は公共でしか行えないものであるかどうか」にかかるチェックは、STEP 1など、早い段階で実施してはどうかという意見もあった。実際のところ、現在、このような事業性格分析を行っている地方自治体の大半では、法令等で定める禁止規定等により民間に任せられない事業については、調査の初期段階でこれを分別し、排除してしまうシステムを採用している。

しかし、法令等を根拠に「これは行政がやらなければならないもの」と決めてかかり、民間に任せた場合の有効性をいっさい検証しないのは、ある種の思考停止状態に陥っているのと同様であり、官民の役割分担の議論はそれ以上進展しなくなってしまう。

法律で定めたことは、将来変わる可能性もある。このため、私たち研究会では、現行の法・システムの枠組みを超えて、原点から事業の性格を分析し、民間に運営をゆだねる余地があるかどうかを検討すべきことを提案することとしたものである。

STEP4 PFI事業の検討

STEP1からSTEP3を経て、地方自治体で実施する各事業の最適手法を見極めてきた。行政直営、アウトソーシングが適当となった事業については、これまで行われてきた手順にしたがって進めていくことになる。また、PFI的手法、PFIが適当となった事業は、今後、第1章に示したPFI事業のプロセス（p18参照）に従って、個別にPFI（的手法）による事業化の検討に着手する。

地方自治体がPFIを導入するに当たっては、PFI法、PFI基本方針、PFI事業実施プロセスに関するガイドライン、PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン、VFM（Value For Money）に関するガイドラインにのっとり、「各地方自治体におけるPFI基本方針」を策定し、的確な運用に努めることが大切である。

策定に当たっての要旨は第2章で示したとおりである。事業実施プロセスは第1章でも掲載したが、その詳細については、上記ガイドライン等を参考にしていきたい。

3 自治体事業にユニバーサル・テストングを導入する意義

地方自治体版ユニバーサル・テストングは、地方自治体で実施される各事業が、事業の特性に見合った実施手法を正しく選択できるようにするシステムであり、手法の適切な選択を通じて、事業が効果的・効率的に実施されることを目指すものである。チェックの結果、導き出された手法が、仮に従来の選択どおりの行政直営、アウトソーシングになったとしても、チェックの過程を通じて、改めてその手法を選択することの意義や正当性を確認することが重要なのである。

客観的又は科学的な根拠を積み重ね、最も効率的な実施手法を選択しうるシステムを構築することは、「住民に対し、わかりやすい数値（指標）や言葉を用いて、施策や実施手法の選定経過等を説明し、理解してもらうこと」に資するのではないだろうか。これは、アカウンタビリティの実現にほかならない。

なお、民営化については、現在国レベルで特殊法人の民営化の検討が大きな注目を集めているところである。地方自治体においては、その所掌する事業の性格上、民営化に適するものはそう多くないと思われるが、事業手法の選択に当たっては常に視野に入れておかなければならないものである。今回、私たち研究チームが発足した時の共通認識は、PFIあるいはPFI的手法の地方自治体への導入については、今や議論の段階を過ぎ、具体的な検討段階に入ったのではないかということであった。

自治体にとって、PFIはいわば「コロンブスの卵」である。本来、実現可能なことであっても、最初に敢えてアクションを起こすには大きな勇気と決断力を要する。

しかも、PFIに関しては、決断にいたるまでの慎重な検討と、確信を持てるだけの十分な判断材料がなければ、無謀な航海への船出につながりかねない危険性がある。

本書を御覧いただいたあなたはもう、コロンブス自身である。行財政システムを改革し、公共部門の新しい役割を見いだす可能性を秘めたPFIという手法に対し、慎重にその可能性を見極める視点とともに、判断材料を収集する有効なツールを携えて検討を進めていただきたい。その結果、PFIの導入に活路を見いだせる確証を手にしたときには、臆することなく手にした卵を立てるべきである。美辞麗句やブームに踊らされない冷静な姿勢と、新しいアクションを決断する強い意志と行動力こそが、これからの自治体職員に求められるものである。本書を読まれたあなたの行動が、今後の行政改革へ向けた、新たな航海の第1歩となることは間違いない。

参考：

STEP 1 事業の性格分析調査作業イメージ

事業の性格分析票

■施策内容

施策体系	
大柱	第1章・第1節 ・イ 保健・医療
中柱	保健予防活動の推進
小柱	2-(1) 健康づくりの充実・意識啓発
施策内容	
	自らの健康は自らが守るという市民の自主的な健康管理意識を高めるため、健康手帳の発行など啓発活動の充実や、調和のとれた生活を築くための総合的健康支援活動を推進する。

■事業内容

事業名		
〇〇市健康増進センターの整備		
事業目的 (どのような状態にしたいのか、最終的に目指す状態をイメージして記入してください。)		
健康寿命の延命のために、市民が日常生活の中で自ら健康の維持増進を行えるよう、健康健康支援活動の拠点となる健康増進センターを整備する。		
現状(13年度)	手段 →	目標(17年度)
市内には健康増進施設はない。	何をして(アウトプット) 1日200人利用できる施設を新設する。	どのような状態にする(アウトカム) 希望者が週に1度利用可能とする。
積算条件 (下表の事業費算定の条件を記入してください。施設の概要、提供するサービスの内容など。)		
敷地面積 13,000㎡、総床面積 2,500㎡ 鉄筋コンクリート2階建		
開所時間 午前10時から午後6時まで 職員数 2名 非常勤職員 7名		
今後の課題		
民間の類似施設とのすみ分けを図るメニューを提供をする必要がある。		
改善案 (事業効果を高めるアイデア等があれば、書いてください。)		
市実施の健康診断との連携により、減量を要する人や腰痛等を有する人のためのメニューを設定し、ホスピス機能を高める。		

■事業費計画

(単位:千円)

	性質別		合 計	段階別			
	事業費	用地費		計画・設計段階 (~ 年度)	建設段階 (~ 年度)	運営段階 (~ 年度)	〇〇段階 (~ 年度)
合 計	6,817,875	450,000	7,267,875	19,000	1,305,220	5,476,385	
使 用 料	3,623,130		3,623,130			3,623,130	
手 数 料	-		-				
国庫補助金	-		-				
県 補 助 金	120,000		120,000		120,000		
市 債	630,000		630,000		630,000		
そ の 他 財 源	61,530		61,530			61,530	
一 般 財 源	2,833,215	450,000	3,283,215	19,000	555,220	1,791,725	

事業計画整理表イメージ

節 別 内 訳		基本計画	基本設計	実施設計	建設	うち用地費	運営	維持管理	修繕	合計	うち 用地費
節 別 内 訳	01報酬						1,324,250	180,000		1,504,250	
	02給料						370,000			370,000	
	人件費(@ × 人)										
	09旅費						3,080	870		3,950	
	11需用費						2,024,280	63,000	6,800	2,094,080	
	12役務費						21,000	6,000		27,000	
	13委託料		6,500	12,500	6,560		1,534,110	45,000		1,604,670	
	15工事請負費				1,298,660	450,000		90,000	57,000	1,445,660	
	18備品購入費						8,550	3,600	15,000	27,150	
.....							191,115			191,115	
総計			6,500	12,500	1,305,220	0	5,476,385	388,470	78,800	7,267,875	450,000
財 源 別 内 訳	使用料						3,623,130			3,623,130	
	手数料										
	国庫補助金										
	県補助金				120,000					120,000	
	市債				630,000					630,000	
	一般財源		6,500	12,500	555,220		1,791,725	388,470	78,800	2,833,215	
その他財源							61,530			61,530	
			6,500	12,500	1,305,220	0	5,476,385	388,470	78,800	7,267,875	

民間活力導検討入シートイメージ

●民間活力導入検討シート

視点1 経費削減

民間活力の導入による経費削減効果が見込める運営、維持管理、修繕の
比重の大きい事業をチェック

	経費金額	LCC(A)に 対する 比率(%)	Point	
基本計画		—		
基本設計	6,500	0		
実施設計	12,500	0		
建設施工	1,305,220	18		
運 営	5,476,385	75	7.5	…B×1/10
維持管理	388,470	5	0.3	…C×1/20
修 繕	78,800	1	0.1	…D×1/10
計	7,267,875	100	7.9	

視点2 内部効率の向上

民間活力の導入による内部効率向上が見込める事業をチェック

	事業量の割合 (a)	Point (a)×1/10	処理能率の向上 (機械化など)	手続きの簡素化 (システム)	繁閑ギャップ対応 (人的資源等)
基本計画					
基本設計	1				
実施設計	2				
建設施工	7				
運 営					
受付等	15	1.5		○	○
健康相談	40	4.0			○
企画	20	2.0			○
維持管理	10	1.0			
修 繕	5	0.5			
計	100	9.0	—	—	—

民間活力導入による住民満足度の向上が見込める事業をチェック

	住民満足度を高めるために考えられる工夫	Point
質	営業時間の延長	1.0
プロセス	プリペイドカード導入による支払い手続きの簡素化	1.0
	送迎バスの導入によるアクセスの向上	1.0
計		3.0

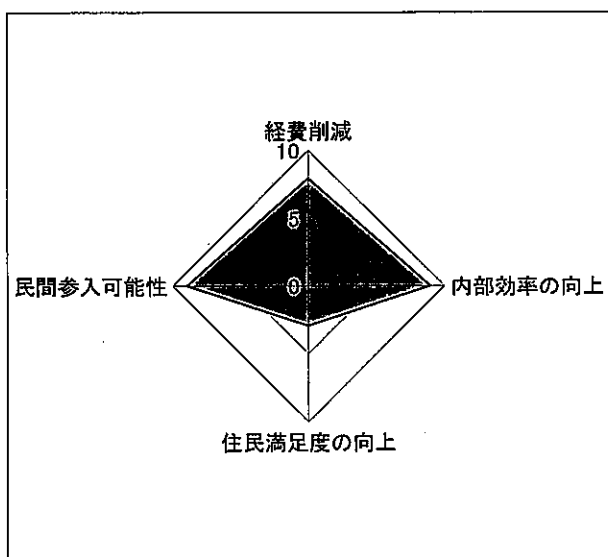
視点4 民間参入の可能性

これまで行政直営で実施されていた事業に民間が参入する可能性があるかをチェック

		YES	Point
1	受益者数をカウントできるか	YES	3.0
2	受益者、供給者が複数存在し、市場価格が形成されているか	YES	3.0
3	サービスの受給関係が一定期間継続しているか	YES	3.0
4	民間が新たな収益を獲得する上で、制約があるか	NO	-
計		-	9.0

Point集計表

		Point
視点1	運営、維持管理修繕の比重が大きい	7.9
視点2	内部効率向上が見込める	9.0
視点3	住民満足度向上が見込める	3.0
視点4	民間参入の可能性はある	9.0



レーダーチャートから、この事業は類型Ⅳに分類される。

まとめ

－地方自治体のPFI等民活手法の効果的な導入に向けて－

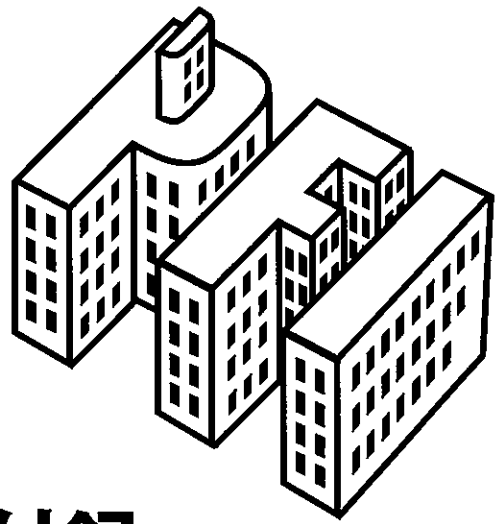
研究会発足に当たり、私たち研究員の共通認識として確認したのは次の2点である。

まず、第一に「PFIを導入しさえすれば、全てうまくいくはずという、PFI万能論の危険性を指摘し、事業を実施する際のひとつの選択肢としてのPFIの位置付けを正しく理解してもらうこと」である。この点については主に第1章でふれたが、PFIというパッケージそのものの導入を目的とする「PFIありき」的発想から脱却し、PFIの様々な特性や効用のうち、導入可能な要素のみを抽出して事業運営に役立てるという発想に切り替えることを提案する。また、PFI以外にも、様々な民間活力の活用手法はある。英国PFIの経緯を踏まえ、民営化やアウトソーシングなど民活手法全般への理解を深め、その適用可能性について検討すべきではないか。

第二に、「PFI等民活手法導入のメリットを、全庁の事業に反映できるようなシステムをつくりたい」ということである。第2章に総合計画策定作業とリンクした事業手法選別システムの構築、基本方針づくりや庁内推進体制整備などを提案したので、参考にしていただきたい。

以上2つの基本認識のもとに、研究会からの提案として示したものが、第3章の地方自治体版ユニバーサル・テストングの実施に向けたチェックシート試案である。地方自治体が抱える数多くの事業から、PFI等に適した事業を抽出するためにはどうしたらよいのか、私たちなりの考えを各調書のフォーマットに反映させてみた。事業分析の作業を通じて地方自治体の職員にもコスト感覚を養い、事業の実施目的を再認識してもらえるよう工夫を盛り込んだつもりである。PFIをはじめとする民活手法の導入については、各自自治体で模索を続けている段階にあるので、是非、自分が担当する業務を当てはめて試していただきたい。

自治体改革の有効な手段としてのPFIの活用にかかる知見の確立に向けて、自治体職員が自ら考え、解決しなければならない課題はまだ多く残されている。本書が「あなたの役所を変える」議論の端緒となれば幸いである。



付録

「PFI報告書」

メイキングストーリー

付 録 「PFI報告書」メイキングストーリー

NPM理論の眼目は「成果主義」にあり。
おっしゃるとおり。私たちも重々承知しております。
でも、何かを創り出すとき、産みの苦しみの「プロセス」から見えてくるものもあるはずです。

私たち研究員が、半年間議論を重ねた「成果」は本編に記載したとおりですが、ここにたどり着くまでの経緯からも、何か読者のみなさんの参考になる部分があるかもしれない。

そこで、8回の研究会における議論の経過を公開してしまおう！というのが、この付録の趣旨です。

なぜ、本編のような提案を行うに至ったか、その背景や考え方について参考にしていただければ幸いです。

そして、もうひとつ、研究会の記録を公にする理由があります。

私たちが半年間通った「自治人材開発センター」は、自治体職員の研修機関。これからの自治体職員には「政策形成能力の向上」が不可欠として、政策形成研修や政策研究事業に力を入れています。

また、今回川口市から参加した研究員は、自主的政策研究グループのメンバーとして、地道にPFIの研究を続けてきた職員です。

今後は、各自治体においても、政策研究事業や、自主的な政策研究の取組が活発になると予想されます。

そのとき、どんなステップで政策研究を進めていったらよいのか、どのように議論を掘り下げていけばよいのか、ひとつの事例としてお読みいただきたいと思います。

研 究 会 日 程

1	平成13年10月11日	研究会発足、研究基本方針の検討
2	平成13年10月25日	公共事業の性格を分析するブレインストーミング等
3	平成13年11月30日	チェックシートの設計にかかる検討
4	平成13年12月25日	チェックシートの詳細設計にかかる検討
5	平成14年1月17日	チェックシートの詳細設計にかかる検討
6	平成14年1月31日	報告書骨子等の検討
7	平成14年2月7日	報告書原稿の検討
8	平成14年2月28日	報告書原稿の検討

＝ 「PFI報告書」メイキングストーリー ＝

第1回研究会：平成13年10月11日（木）

今日はPFI研究会の初日。何の因果か、気がつけば、今年もまたPFI研究にかかわることになってしまったボク。そういえば、去年の今頃も、研究会の前日は徹夜で宿題をこなすことが多くて、研究会当日は眠い思いをしていたっけ。今日も、このところ残業続きだったせいで、やっぱり眠いや。

でも、今回のメンバーは少数精鋭だということで、研究員はわずか6人。コーディネーターの目が光ってるから、居眠りなんかとてもできないよね…。

第1回研究会日程（9：30～16：00）

- 開講あいさつ／オリエンテーション／メンバー自己紹介
- 研究に対するオーダーについて（川口市メンバーによる説明）
- 研究方法について検討（フリーディスカッション）

◆「特定課題研究」ってナンだ？！

研究会冒頭のオリエンテーションで、今回の研究が「特定課題研究」という新規事業だということが説明された。

これまで、自治人材開発センターで行われてきた政策研究は、ある特定のテーマに関心を持つ県・市町村の職員が研究チームをつくり、約1年間をかけて研究報告書を作成するというパターンだった。こうした研究を通じて、地方自治の課題や問題解決に向けた提言をたくさんの人たちに読んでもらったり、研究チームメンバーの間にネットワークができたりと、さまざまな成果はあったんだけど、自治体職員の政策形成能力向上が求められている今日では、目の前にある現実の政策課題をテーマに、実地ですぐに役立つような具体的な政策提言を行う研究も重視されているらしい。

そこで、今年度から、特定の市町村から具体的な政策課題をあげてもらい（＝つまり、われわれ研究チームに、研究を「発注」してもらうわけだ）、半年という短期間で課題解決に向けた提案を行おうというのが、この「特定課題研究」の目的ということだ。

◆研究に対するオーダー

川口市のメンバーから、今回の研究に盛り込みたいコンセプト等を説明してもらった。

PFIブームに影響されて、何でもいいからとりあえずPFI導入の実績をつくりたいという

「PFIありき」的発想や、「PFIを導入すればすべて丸く収まる」というPFI万能論は危険であることを指摘したい、というコメントには強く共感。PFIの本質を理解しないまま、やみくもに突っ走ることは、将来に禍根を残しかねない非常に危険なことだ。

さらに、「PFIは業務の片手間なんかでとてもは対応できない。覚悟を決めて、本腰を入れて取り組まなければならないPFIの専門性を認識してもらいたい。」というコメントからは、さすが市でPFI推進を担当している職員ならではの重みを感じられた。

また、「行革大綱にPFIの理念を盛り込んだり、総合計画の策定過程とPFI事業の選定作業をうまく結びつけたりして、市の政策の中にPFIを効果的に根付かせたい」というアイデアや、「議決さえすれば、住民の了解はとれたと考えるのではなく、PFIの導入について、もっと住民に積極的に説明することの必要性を訴えたい」という発言にも共感できた。

今回の研究会、初日からさっそく意気投合できそうな雰囲気だな。

市から提案された研究内容

- 研究会では、川口市の実施計画で認められた事業の中からPFIに適した事業を選定するシステムや川口のPFI基本方針の考え方などについて研究してほしい。
- 今回の研究成果は、川口だけにとどまらず、県内市町村で共通して使えるマニュアルなど、汎用性の高いものを作りたい。行政マンの視点から、PFI導入時に配慮すべき点、注意すべき点を盛り込み、自由な発想・アイデアのもとに「使いやすい本」を作っていきたい。

◆フリーディスカッションの内容

1 ユニバーサル・テストングを導入しよう！

- 一定規模以上の事業は、すべてPFIの適性の有無をチェックにかけるという「ユニバーサル・テストング」を、日本の自治体にとりいれるというアイデアを提案してはどうか。
- ユニバーサル・テストングは2段階で行う。まず、PFIに適しているかどうかを「定性面」で評価するフローチャート。次に、VFMの算定など定量面でPFIの適性を評価する計算シート。

「フローチャートの各設問はB^{ブレインストーミング}Sで考えてもいいね。」

「そうだね。フローチャートを作ったプロセスや考え方、フローチャートから基本方針を導き出すという研究会の作業プロセスそのものが成果物になるんじゃないかな。」

2 実施計画策定作業とPFI事業選定をリンクできないか？！

- 市町村では、基本計画に基づく実施計画（3年計画）策定時の財政査定が重要な意味を持っており、あわせて各事業の事前評価を行うことが多い。このタイミングで各事業のPFI適性審査を義務づけるというアイデアはどうか。

3 住民にPFIをどう説明するか

- PFIを住民に説明する場合、行政改革の中で官民の役割が変わるということを理解してもらう必要がある。なかには施設等の運営主体が公から民に変わることによって不安感を覚える住民もいると思う。こうした不安を払拭する説明がなされなければならない。
- 具体的に、サービスのどの部分が向上するのか、メリットは何なのかを住民の視点で説明することが必要。

◆次回の作業内容 報告書骨子の再検討

川口市の主要事業のリストを用意してもらい、実際の事業内容をメンバー全員で確認しながら、ブレインストーミングで各事業の性格を洗い出す。

【作業のねらい】

ブレインストーミングで洗い出した様々な事業の性格をKJ法で整理すれば、「行政サービス」の側面をいくつかのカテゴリーに分類した上で体系化できる。「行政サービスとは何か」を、体系的に理解することで、ある事業がPFIに向くかどうかを判断する設問を抽出できるのではないかな。

◆次回までの宿題

- 川口市メンバー／市の実施計画の中から、次回ブレインストーミングにかける主要事業をリストアップすること
- 埼玉県メンバー／川口市の基礎情報を理解しておく
(基本計画、実施計画等を読みこんでおくこと)

第2回研究会：平成13年10月25日（木）

川喜田二郎さんはすごいよね。誰って？「KJ法」という発想法を提唱した人だよ。しかも発想法の名前に自分のイニシャルを付けちゃうんだもんね。ボクもなんか考えて「MH法」という名前で普及してみようかな。おっと、「ムリムリ」というツッコミが入りましたよ。

第2回研究会日程（9：30～16：00）

- オリエンテーション／前回の議論の確認と今日の作業スケジュール確認
- ブレインストーミングとKJ（テーマは「公共サービスとは何か」）
- フリーディスカッション

◆研究方針の確認 ～研究スタートにあたり～

川口市から示された報告書構成案をもとに研究方針を確認する。

【研究方針】

- 市の全事業を対象に、「その事業には、PFIをはじめとするさまざまな民活手法を導入する余地はあるか」を事業計画策定段階でチェックするシステムの構築を提案する。チェックのタイミングは、市の実施計画策定時に、重要事業にかかる調書を作成する際に、あわせて「適格事業の選定」用の新たなチェックシートを作成してもらうようにする。
- 実態に即した現実的な政策提案ができるように、議論に先立ち、川口市の重要事業リストを使って「市事業の性格」を分析するブレインストーミングを行う。

◆公共サービスって何だろう？～公共事業の性格を理解するためのブレインストーミング～

川口市の重要事業リストをもとに、「そもそも公共サービスとは何か」について、ブレインストーミングで意見を出し合う。具体的には、リストにある事業名から連想するイメージ（例えば、「××環境センター建設事業」からは、「廃棄物問題」「ハード建設」「補助金」というように）を、声を出しながら付せんんに書いてテーブルの中央に貼りだしていく。出されたアイディアは100あまり。これをKJ法を用いて分類・整理した結果、公共サービスの目的や性格などを自分たちの言葉で整理し直すことができた。

①公共サービスの性質別分類

ニーズやトレンドの変化に速やかに対応することが求められるサービス分野（ITなど）と、安定したサービス水準の維持が重視される分野（社会的弱者支援、教育、防災など）に大別される。

②公共サービスの実施主体別分類

行政が直接サービスを提供するケース（以下「直営」という）と、行政以外の主体の実施を誘導するケース（助成・金銭給付、啓発・表彰等）に大別できる。

③公共サービスの種類別分類

直営の公共サービスは下記のとおり分類できる。

ソフトか、ハードか／新規整備か、既存施設等の活用（改修・修繕含む）か

また、公共サービスには、次のような特性が含まれると考えられる。

公平性／公益性／誰でも使えるか、一定の制約（年齢制限等）があるか／ナショナル（シビル）ミニマムの維持／信頼性（守秘義務等）を要求される／継続的供給／透明性を要求される／効率性（行政内部の効率向上と、サービスの受けての利便性向上の2つの側面が求められる）／専門性

→これらの特性に着目しながら、個々の事業に民間活力導入の余地があるかどうかを判断する設問を検討することにした。

◆次回までの宿題

- 「PFI等民活手法適格事業を選定するためのチェックシートのイメージ」と、
- 「民活導入適格事業を選定するための設問」を各自が考えてくる。

第3回研究会：平成13年11月30日（金）

みんなが熱い議論を交わしている間、あまった付せんに落書きをするボク。別に遊んでるわけじゃないよ。みんなの話は聞いているよ。ほらっ、こんな感じでレーダーチャートにしてみたらどう？えっ採用？！（まさかこの落書きが最終回まで引っ張ることになるとは…）

第3回研究会日程（9：30～16：00）

- オリエンテーション／前回の議論の確認と今日の作業スケジュール確認
 - フリーディスカッション
- チェックシートづくりに向けて各メンバーの宿題を持ち寄り、意見交換

◆フリーディスカッション1 ～チェックシートのイメージを固めよう～

- チェックシートで、「その事業は行政・民間のいずれが行うべきか」を判断する前に、そもそも「その事業をやるべきか（必要性）」「今やるべきか（緊急性）」をチェックする必要があるが、これはどちらかという政策評価の範疇になる。川口市では14年度から政策評価が始まる。したがって、実施計画に掲載されている段階で、既にやるべきかどうかの審査は済んでいるという前提で考えて良いと思う。
- PFIとは結局何か。本来、民間主体が行った方が効率的な事業であるが、「行政が責任を負うべきサービス」とされているから、民営化でなく「PFI」という方法を選んでいるのではないか。では、何が「行政が追うべきサービス」と規定しているのか。おそらく法令の定めだろうが、法令の整備が進めばいずれ民営化に移行するものも増えるだろう。現在、PFIに注目が集まっているのは、過渡期的な状況かもしれない。
- チェックシートのイメージは、1つは各事業の性格を分析し、「何のために市はこの事業を行っているのか」を再認識するための「事業の性格分析調査票」。必要な情報をコンパクトにまとめた、記述式の調書になる。その際、「事業の目的」を記述は、総合計画等にありがちな美辞麗句の抽象的な作文にしたくないので、「……が、……を、……する。」（（主体）が（対象）を（行為）する）調に分解して簡潔に書くことにしてはどうか。
2つめは、その事業がPFIやアウトソーシングをはじめとする様々な民活手法を導入するのに向いているかどうかを判断するシート。これは各設問の回答結果をポイントに置き換えて、レーダーチャートにしてはどうか。
- ある事業がPFIに向いているかどうかは「結果論」。その事業の性格を分析し、この部分はアウトソーシング向き、この部分は民営化可能と振り分けていき、民間活力を導入しつつも、どうしても公が関与しなくてはならない部分があるものについてはPFIを選択することもあるということ。したがって、チェックシートの目的は、ある事業が『PFIに向いているかどうか』の判別ではなく、PFIという選択肢を選ぶにあたっての事業の性格分析にある。

◆フリーディスカッション2 ～チェックシートの設計開始～

- 民活手法の導入に向いているかどうかを判断するレーダーチャートの軸は、6本にする。民間が関与することによって「①経費の削減が期待できるか」「②専門性の向上が見込めるか」「③行政内部の効率性の向上が期待できるか」「④住民参加の促進が図れるか」「⑤サービスの向上が見込めるか」「⑥その事業には民間が参入するインセンティブがあるか」の計6項目。

◆次回までの宿題

- ・レーダーチャート6項目ごとの設問づくり
- ・事業の性格分析調査票（第2案）の作成
- ・報告書に掲載する「PFIの基礎知識」作成のための情報収集

第4回研究会：平成13年12月25日（月）

♪きっときみはこな〜い ひとりきりのクリスマス…

う〜んにゃ、一人じゃないよ！メンバーのみんながいるから。今日の研究会の後にはメンバー初めての飲み会もあるし。

ところでボクは、今年はPFIに関しては「2足のわらじ」をはいているんだ。もうひとつの「わらじ」っていうのは、設計コンペのプロジェクトチーム。なんでも設計課題の中でPFIの仕組みを提案するにあたり、ボクをスカウトしてほしい。この研究会と同様、いつの間にかメンバーに名を連ねていたんだけどさ。カーッ、何でボクはこんなにPFI三昧なの？！年明けキツそうだな〜。

第4回研究会日程（9：30～16：00）

- オリエンテーション／前回の議論の確認と今日の作業スケジュール確認
 - フリーディスカッション
- チェックシートづくりに向けて各メンバーの宿題を持ち寄り、意見交換

◆「事業の性格分析調査票」の検討

- 事業の担当者が、「自分は何のためにこの仕事をするのか」を再認識する上で、「事業目的」欄を記入する意義は大きい。このため、記述にあたっては、美辞麗句をそぎ落とし、「誰が、何を、どうしたいのか」という端的な記述を求めることを徹底したい。たとえば、都市公園の整備であれば、「子どもが安全に遊べるスペースを××㎡確保する」というように、目的と数値目標をはっきり書くのが理想。
- 事業目的を明確にすることは、アウトプットの明確化であり、民間活力を導入する際不可欠な作業。発注側のオーダーがあいまいでは、委託（または民営化）した事業の評価などできない。また、アカウントビリティの面でも「どんな目的のもとに、その事業を、どのような方法で実施しているか」を明確にすることが欠かせない。
- 「事業目的が存在し、それに従って事業が論理的・体系的に実施される」のが理想であることはわかるが、行政の現場では、必ずしも理想のパターンに従って仕事が進むものではない。たとえば、実務の現場では、まず材料（諸事情で買収しなくてはならない土地、消化しなくてはならない予算）があり、事業の実施理由（用地買収や予算執行の理由）は後づけで考えなくてはならない場面もままある。したがって、現場の職員は、この調書のような「まず、事業目的から考え、その後に事業の方法を検討する」という発想になじめるか疑問がある。

「確かに理想と現実の間にギャップがあることは事実だね。でも、この研究会での議論は理想の実現をめざす研究を行うことにあるのだから、「あるべき論」を論じ、報告書を通じて内外にアピールすることも大切だと思う。」

「報告書では『あるべき姿』を示し、各自治体は報告書の理念を実務レベルに適用させる段階で、それぞれの個別事情に応じてアレンジを加えればよいのではないか。」

◆「レーダーチャート」の検討

- ①経費削減については、事業実施プロセスを「計画段階・建設段階・運営段階」等に分類し、各プロセスごとに「経費削減の余地がどれだけあるか」を計測する。基本計画から建設施工までのプロセスは、既に民間委託がベースになっており、今後改めて民活による経費削減効果は期待できないだろう。したがって、検討対象とするプロセスは、維持管理、運営、修繕くらいでよいのではないかと。「維持管理」「運営」「物資調達」段階では、各段階のコストが、事業のLCCの何割を占めるかを算定し、コスト占有率ごとにあらかじめ定めたポイントを積み上げてはどうか。
- ②専門性の向上も、事業のプロセスごとに「民間の有する専門性を活用する余地がどれだけあるか」を計測する。民間の有する専門性は、「機械の積極的導入による専門性向上（例：無人化、24時間化）」「人的資源の活用による専門性向上（専門家の存在、スタッフの流動性など）」「マネジメントシステム等の優位性活用による専門性向上（企業経営手法など）」に大別されるのではないかと。どんな専門性活用が期待できるかは事業の内容によって千差万別。特に「運営」段階のサービスの内容は多岐にわたるので「運営」の内容は調査記入者に自由に記載させた方がよいだろう。
- ③行政内部の効率性の向上は、「事務処理能率の向上」「行政サービスを受ける手続きの簡素化」「（人員を柔軟に配置すること等による）業務の繁忙期のギャップへの柔軟な対応」に集約する。「内部効率性の向上」とは、民間の専門性を活用した「結果」行政の効率があがること、と位置付ければ、③内部効率の向上を②専門性の向上に集約させることができるのではないかと。
- ④住民参加の促進について検討した結果、そもそも「住民参加の促進」を民間活力導入の成果に位置付けるのは無理がある、という結論に達した。
- ⑤サービスの向上については、受け手である住民の視点に立った場合、サービスが向上するポイントは3つに区分できる。「サービスを受けるまでのプロセスにおける改善」（申請に出向く手間やコストが削減される、申請手続きが簡素化される、など）、「サービスを受けるときの煩雑さの改善」（行政サービスの最も煩雑な部分は「料金の支払」（カード不可、窓口で現金支払いなど）なので、「料金支払の有無」がポイント）、「受けるサービスの質」（夜間・休日にも提供して欲しい、トレンドに対応した豊富な選択肢を提供して欲しいなど）の3つに大別できる。
- ⑥民間参入の可能性は、①～⑤の設問が、「ある事業を民間に委託したとき、効果があがる余地があるかどうか」を判断するものであったのに対し、民間が参入する意欲を持つことができるかどうかを判断する部分。「受益者数等がカウント可能か（＝供給したサービスと受益者の関係を把握でき、料金徴収等を行えるかどうか。）」「供給者、受益者が複数存在しており、両者の関係で市場価格が形成される関係になっているか。」「継続的なサービス供給を予定しているか（一時的なサービスでないか。）」「必須不可欠、シビルミニマムなサービスであるかどうか」「サービスの受益者が住民に限定されているなど、新たな顧客の開拓を図る上で何らかの制約があるか。」などが設問として想定される。

◆次回までの宿題

- ・事業の性格分析調査票の再検討
- ・「はじめに」の再検討
- ・PFI基礎知識の継続検討
- ・レーダーチャートの再検討

第5回研究会：平成14年1月17日（木）

そろそろ原稿書かないとまずいよなあ。去年の今頃は若手（ボクも一応若手だけど）を中心に正月返上でバリバリ原稿を書いてたもんなあ。ハードディスクがガリガリいうほど重いファイルがeメールで送られてきてさ。パソコンが壊れるかと思ったよ。

さて今年のボクの執筆パートは？

第5回研究会日程（9：30～16：00）

- オリエンテーション／前回の議論の確認と今日の作業スケジュール確認
 - フリーディスカッション
- チェックシートづくりに向けて各メンバーの宿題を持ち寄り、意見交換

◆「事業の性格分析調査票」の検討

- このシートは、「LCCが算出できるレベルごとに調書を作成する」を原則にする。
たとえば、同時期に建設するデイサービスセンターの第1号施設と第2号施設は、それぞれ独立した事業ととらえる。
- 既存事業についても、調査票に記入してもらう。既に着手済みの事業について、改めて目標を設定することに抵抗があるかもしれないが、事業実施にあたっては目標を設定することが必要という意識を持ってもらうためにも、あえて全事業について記載を求める。（目標が書けない事業は廃止も検討、といった強い姿勢で。）

◆レーダーチャートの検討

- ①経費削減については、維持管理プロセス以降のみ抽出して記載させると、書き手が意図を理解できないと思われるので、全プロセスを示して経費を記載させた上、維持管理プロセス移行のコスト比率のみ計算させるスタイルに変更する。
- ②専門性の向上は、タイトルを「内部効率の向上」に変更する。
- ③「サービス向上」というタイトルでは、行政サイドによるが独善的評価に陥るおそれもあるので、より住民（顧客）本位の視点で評価を行うことを念頭においた「住民満足度の向上」というタイトルに変更する。住民と何らかの接点がある事業は、（たとえば「道路整備事業なども」すべてチェック対象になる。
- ④民間参入の可能性の設問は次の4つ。「受益者数をカウントできるか。」「供給者と受益者が複数存在し、市場価格が形成される環境になっているか。」「サービスの需給関係が一定期間継続しているか。」「サービスの受益者が住民に限定されるなど、新たな受益者を獲得する上で制約があるか。」

◆次回までの宿題

報告書のパートをメンバーに割り当て、素案を作成してくることになった。

第6回研究会：平成14年1月31日（木）

先日、去年の報告書の表紙デザインをしてくれたデザイナーの子に、今回の報告書のデザインをお願いしたら、また引き受けてくれた。やったー！どんなデザインをしてくれるのか楽しみだなあ。

去年、彼女に報告書の内容をわかりやすく伝えようと、「PFIはじめて物語」というのを書いてみたので、今年も同じようなものを書こうかなあと思ったんだけど、…う～ん書けないや。内容が難しいもん～、今回のやつ。ときどき自分でも分かんなくなっちゃう。えっ、「あふおうだびりてい」って何ですか？（ボクと同様「あふおうだびりてい」がわからない人は、p25へGO!）

第6回研究会日程（9：30～16：00）

- オリエンテーション／前回の議論の確認と今日の作業スケジュール確認
 - フリーディスカッション
- 報告書第3・4部の骨子、文案について意見交換

◆報告書各パートの素案検討

第3部「自治体へのPFI導入に向けて」

1 これからの行政計画のあり方（仮）

- 総合計画とは何か（基本構想～実施計画の構造／市町村事業における総合計画の位置付けと意義）、総合計画の特徴（特に短所（課題）の整理）、性質別予算から事業別予算への移行の重要性などを記載する。記載にあたっては、①現状はどうなっているか、②今後はどうあるべきか、③PFI適格事業の選定作業と総合計画策定作業の連携（今回の政策提案）を導入することで、何がどう変わるか（何が変わると期待されるか）がわかるように整理する。

2 効率的で開かれた行政サービスを推進する体制づくり

- 公共サービスを提供する行政内部の現体制と、公共サービスをめぐる議会・住民の現状はどうなっているかを示した上で、今後、行革推進に向けて庁内体制、住民・議会とのコミュニケーションはどうあるべきか、PFI等民活手法適格事業の選定作業と総合計画策定作業の連携（今回の政策提案）を導入することで何がどう変わるか（何が変わると期待されるか）

第4部・PFI等民活手法適格事業の選定チェックシート

- 「事業の性格分析表」に、新たに「事業費記載シート」と、「事業費の使途別／財源別内訳整理シート」を追加する。なお、費用の積算にあたっては、「用地費」を含めることとし、運営段階の人件費も計上することとした。
- レーダーチャートは、「民間活力導入検討シート」とし、①経費削減、②内部効率の向上、③住民満足度の向上、④民間参入の可能性とする。

番外編「メイキングストーリー」

- 「政策提案」に至るまでの議論の経過の記録を「メイキングストーリー」として掲載することとした。

「この半年間、どういう経過をたどって政策提案が導き出されたのかも、読者のみなさんの議論の参考にしてもらえたらうれしいね。」

◆次回までの宿題

報告書の各パートごとに素案を作成して持ち寄る。

第7回研究会：平成14年2月7日（木）

今年の風邪はすごいねえ。あの鬼コーチまでもがダウンしちゃったよ。えっ、誰のことかって？それじゃここでこの研究会のメンバーの紹介をしよう。

まずは「鬼コーチ」こと…ちなみにボクが名付けたんじゃないからね…去年からすっかりお世話になってます、コーディネーターのHSさん。それと、今日はHSさんがいなくて、「平和・平和」と連呼するもう一人のコーディネーターのSKさん。それから、K市のPFIをリードするこのメンバーのリーダーのKNさん。普段は普通の女の子、でも彼女から鬼のような原稿チェックを受けて沈没した者は数知れず…去年からのメンバーで今年サブリーダーのOTさん。そしてPFIの知識と音楽では誰もかなわない、去年メンバーのリーダーのITさん。それから打合せのとき、原稿執筆のとき、謙虚に鋭いツッコミを入れてくれるK市のIMさん。それと、去年からのメンバーでボクの深夜の友、K市の方々を引っばってきてくれたKAさん。そして最後にボク…第2回研究会で名乗ってますけどMHです。

以上の8人のメンバーより、この報告書をおとどけしま〜す。

第7回研究会日程（9：30～16：00）

- オリエンテーション／前回の議論の確認と今日の作業スケジュール確認
- フリーディスカッション
報告書各章の骨子、文案検討

◆報告書各パートの文案検討

はじめに

- 読者を引き込めるようなインパクトのある内容にしたいので、アイディアをメンバーから募集する。

第1章 PFIの基礎知識（仮）

- 文案はほぼ完成。

第2章 地方自治体のPFI導入について（仮）

- 自治体総合計画策定作業とPFI導入可能性チェック作業の関連性を明確にしたい。
自治体総合計画の構造や Affordability のような専門用語については、コラムや脚注等でわかりやすく説明する必要がある。
- 庁内のPFI推進体制については、現在の公共事業の実施体制、先進自治体のPFI推進体制などと適宜比較しながら、本研究会の提案する体制を提案したい。

第3章 PFI適格事業の選別シート（仮）

- コンセプトはほぼ固まったので、今後は説明文を加える作業。

参考資料

- PFI業務に携わる人のテキストとしても活用できるよう、必要な資料を掲載する。

◆次回までの宿題

報告書の各パートの文案を作成して持ち寄る。

第8回研究会：平成14年2月28日（木）

うわーっ、今日は最終回だ！まだボクの原稿上がってないぞ…はいすみません、eメールで送りますから、もうちょっとお待ちください。まあまあ落ち着いて、今日はとりあえずタイトルを決めましょうよ。今日デザイナーの子から表紙のデザインをもらえるんですよ。すごく楽しみ♪

第8回研究会日程（9：30～16：00）

- オリエンテーション／前回の議論の確認と今日の作業スケジュール確認
- フリーディスカッション
報告書各章の文案・図表の検討、
- 報告書タイトルの検討、チームリーダーの決定

◆報告書各パートの素案検討

研究会の基本スタンス、第1章は、ほぼ完成。

第2章 地方自治体のPFI導入について（仮）

PFI等民活手法を推進するための「庁内推進体制」について議論。

- 最初からパーフェクトな体制を目指すのでは、ハードルが高すぎる。このため、庁内のPFI等に対する知識や理解が不足気味の状態から、段階的に理想的な体制にステップアップするイメージを示すことになった。
- 「初動期」と「成熟期」の2つのパターンを対比させることにする。
庁内体制のスキーム図作成をめぐり、ホワイトボードを使って何度も書き直ししながら、図を完成させた。
- PFIにかかる政治的決定は市民にとってのリスクにもなるということを記述する。
PFIを導入する決定行為は政治の領域ではあるが、「その結果、何が変わるのか」ということを市民が理解していないと、リスクを生む可能性がある。

第3章 PFI適格事業の分析

- チェックシートフォーマットはほぼ確定したが、記入例を示すにあたり、現に稼働しているある公共施設の実数の数値をチェックシートにおとしてみることにする。

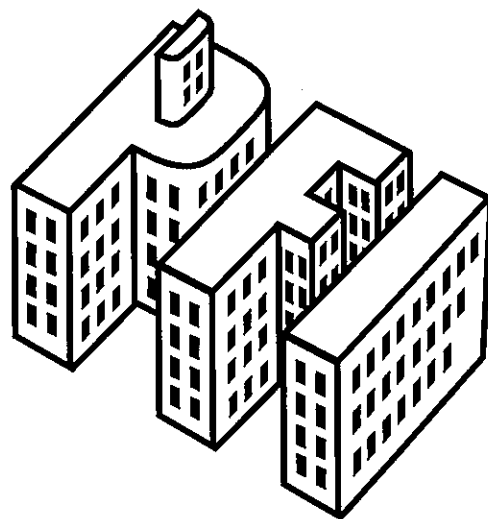
メイキングストーリー

- 本日の研究会の記録をもって作業完了予定。

◆報告書タイトルについて

ブレインストーミングでタイトル案を考える。

「PFIをどう使う」「誰も知らないPFI」「教えて！PFI」「まちにPFIがやってくる」
「PFIを望むなら」「PFIでまちが変わる、仕事が変わる、あなたが変わる」「YES！PFI」
「あなたのまちにPFIを・2」「続・あなたのまちにPFIを」「アドバンスPFI」
「役所を変えるPFI」等の案の中から検討し、
「『お役所』を変えるPFI ～あなたは民間活力をどう使う？～」に決定！



卷末資料

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

(平成 11 年 7 月 30 日 法律第 117 号

最終改正平成 13 年 法律第 151 号)

(目的)

第一条 この法律は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「公共施設等」とは、次の各号に掲げる施設をいう。

- 一 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
- 二 庁舎、宿舍等の公用施設
- 三 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
- 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 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 この法律において「特定事業」とは、公共施設等の整備等（公共施設等の建設、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。）に関する事業（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を含む。）であつて、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいう。

3 この法律において「公共施設等の管理者等」とは、次の各号に掲げる者をいう。

- 一 公共施設等の管理者である各省各庁の長（衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長及び大臣をいう。以下同じ。）又は特定事業を所管する大臣
- 二 公共施設等の管理者である地方公共団体の長又は特定事業を実施しようとする地方公共団体の長
- 三 公共施設等の整備等を行う特殊法人その他の公共法人（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を施行する組合を含む。）

4 この法律において「選定事業」とは、第六条の規定により選定された特定事業をいう。

5 この法律において「選定事業者」とは、第七条第一項の規定により選定事業を実施する者として選定された者をいう。

(基本理念)

第三条 公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点を踏まえつつ、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする。

2 特定事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、収益性を確保するとともに、国等の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとするにより民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されることを旨として行われなければならない。

(基本方針)

第四条 内閣総理大臣は、基本理念にのっとり、特定事業の実施に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。

2 基本方針は、特定事業の実施について、次に掲げる事項（地方公共団体が実施する特定事業については、特定事業の促進のために必要な事項に係るもの）を定めるものとする。

- 一 民間事業者の発案による特定事業の選定その他特定事業の選定に関する基本的な事項
- 二 民間事業者の募集及び選定に関する基本的な事項
- 三 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する基本的な事項
- 四 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する基本的な事項

五 その他特定事業の実施に関する基本的な事項

3 基本方針は、次に掲げる事項に配慮して定められなければならない。

- 一 特定事業の選定については、公共性を確保しつつ事業に要する費用の縮減等資金の効率的使用を図るとともに、民間事業者の自主性を尊重すること。
- 二 民間事業者の選定については、公開の競争により選定を行う等その過程の透明化を図るとともに、民間事業者の創意工夫を尊重すること。
- 三 財政上の支援については、現行の制度に基づく方策を基本とし、又はこれに準ずるものとする。
- 四 内閣総理大臣は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、各省各庁の長に協議するとともに、民間資金等活用事業推進委員会の議を経なければならない。
- 五 内閣総理大臣は、基本方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するとともに、各省各庁の長に送付しなければならない。
- 六 前二項の規定は、基本方針の変更について準用する。

(実施方針)

第五条 公共施設等の管理者等は、次条の特定事業の選定及び第七条第一項の民間事業者の選定を行おうとするときは、基本方針にのっとり、特定事業の実施に関する方針（以下「実施方針」という。）を定めるものとする。

2 実施方針は、特定事業について、次に掲げる事項を具体的に定めるものとする。

- 一 特定事業の選定に関する事項
- 二 民間事業者の募集及び選定に関する事項
- 三 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項
- 四 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項
- 五 第十条第一項に規定する事業計画又は協定の解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項
- 六 事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項
- 七 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する事項
- 八 その他特定事業の実施に関し必要な事項

3 公共施設等の管理者等は、実施方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

4 前項の規定は、実施方針の変更について準用する。

(特定事業の選定)

第六条 公共施設等の管理者等は、基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると認める特定事業を選定することができる。

(民間事業者の選定等)

第七条 公共施設等の管理者等は、前条の規定により特定事業を選定したときは、当該特定事業を実施する民間事業者を公募の方法等により選定するものとする。

2 前項の規定により選定された民間事業者は、本来同項の公共施設等の管理者等が行う事業のうち、第十条第一項に規定する事業計画又は協定において当該民間事業者が行うこととされた公共施設等の整備等を行うことができる。

(客観的な評価)

第八条 公共施設等の管理者等は、第六条の特定事業の選定及び前条第一項の民間事業者の選定を行うに当たっては、客観的な評価（当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。）を行い、その結果を公表しなければならない。

(地方公共団体の議会の議決)

第九条 地方公共団体は、特定事業に係る契約でその種類及び金額について政令で定める基準に該当するものを締結する場合には、あらかじめ、議会の議決を経なければならない。

(選定事業の実施)

第十条 選定事業は、基本方針及び実施方針に基づき、公共施設等の管理者等及び選定事業者が策定した事業計画若しくは協定又は選定事業者（当該施設の管理者である場合を含む。）が策定した事業計画に従って実施されるものとする。

2 選定事業者が国又は地方公共団体の出資又は拠出に係る法人（当該法人の出資又は拠出に係る法人を含む。）である場合には、当該選定事業者の責任が不明確とならないよう特に留意して、前項の事業計画又は協定において公共施設等の管理者等との責任分担が明記されなければならない。

（国の債務負担）

第十一条 国が選定事業について債務を負担する場合には、当該債務を負担する行為により支出すべき年限は、当該会計年度以降三十箇年度以内とする。

（行政財産の貸付け）

第十一条の二 国は、必要があると認めるときは、国有財産法（昭和二十三年法律第七十三号）第十八条第一項の規定にかかわらず、選定事業の用に供するため、行政財産（同法第三条第二項に規定する行政財産をいう。次項及び第三項において同じ。）を選定事業者に貸し付けることができる。

2 前項に定めるもののほか、国は、選定事業者が一棟の建物の一部が当該選定事業に係る公共施設等である当該建物の全部又は一部を所有しようとする場合において、必要があると認めるときは、国有財産法第十八条第一項の規定にかかわらず、行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該選定事業者に貸し付けることができる。

3 前二項に定めるもののほか、国は、前項の規定により行政財産である土地の貸付けを受けた者が同項に規定する建物の一部を選定事業の終了後においても引き続き所有しようとする場合において、必要があると認めるときは、国有財産法第十八条第一項の規定にかかわらず、当該行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、その者に貸し付けることができる。

4 地方公共団体は、必要があると認めるときは、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百三十八条の四第一項の規定にかかわらず、選定事業の用に供するため、行政財産（同法第二百三十八条第三項に規定する行政財産をいう。次項及び第六項において同じ。）を選定事業者に貸し付けることができる。

5 前項に定めるもののほか、地方公共団体は、選定事業者が一棟の建物の一部が当該選定事業に係る公共施設等である当該建物の全部又は一部を所有しようとする場合において、必要があると認めるときは、地方自治法第二百三十八条の四第一項の規定にかかわらず、行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該選定事業者に貸し付けることができる。

6 前二項に定めるもののほか、地方公共団体は、前項の規定により行政財産である土地の貸付けを受けた者が同項に規定する建物の一部を選定事業の終了後においても引き続き所有しようとする場合において、必要があると認めるときは、地方自治法第二百三十八条の四第一項の規定にかかわらず、当該行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、その者に貸し付けることができる。

7 前各項の規定による貸付けについては、民法（明治二十九年法律第八十九号）第六百四条並びに借地借家法（平成三年法律第九十号）第三条及び第四条の規定は、適用しない。

8 国有財産法第二十一条及び第二十三条から第二十五条までの規定は第一項から第三項までの規定による貸付けについて、地方自治法第二百三十八条の二第二項及び第二百三十八条の五第三項から第五項までの規定は第四項から第六項までの規定による貸付けについて、それぞれ準用する。

（国有財産の無償使用等）

第十二条 国は、必要があると認めるときは、選定事業の用に供する間、国有財産（国有財産法第二条第一項に規定する国有財産をいう。）を無償又は時価より低い対価で選定事業者に使用させることができる。

2 地方公共団体は、必要があると認めるときは、選定事業の用に供する間、公有財産（地方自治法第二百三十八条第一項に規定する公有財産をいう。）を無償又は時価より低い対価で選定事業者に使用させることができる。

（無利子貸付け）

第十三条 国は、予算の範囲内において、選定事業者に対し、選定事業のうち特に公共性が高いと認めるものに係る資金について無利子で貸付けを行うことができる。

2 国は、前項の規定により無利子で貸付けを行う場合には、日本政策投資銀行、沖縄振興開発金融公庫その他の政府系金融機関等の審査機能又は貸付け機能を活用することができる。

（資金の確保等及び地方債についての配慮）

第十四条 国又は地方公共団体は、選定事業の実施のために必要な資金の確保若しくはその融通のあつ

せん又は法令の範囲内における地方債についての特別の配慮に努めるものとする。

（土地の取得等についての配慮）

第十五条 選定事業の用に供する土地等については、選定事業者が円滑に取得し、又は使用することができるよう、土地収用法（昭和二十六年法律第二百十九号）に基づく収用その他関係法令に基づく許可等の処分について適切な配慮が行われるものとする。

（支援等）

第十六条 第十一条の二から前条までに規定するもののほか、国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行うものとする。

2 前項の措置及び支援は、整備される施設の特性、事業の実施場所等に応じた柔軟かつ弾力的なものであり、かつ、地方公共団体の主体性が十分に発揮されるよう配慮されたものでなければならない。

（規制緩和）

第十七条 国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和を速やかに推進するものとする。

（協力）

第十八条 国、地方公共団体及び民間事業者は、特定事業の円滑な実施が促進されるよう、協力体制を整備すること等により相互に協力しなければならない。

（啓発活動等及び技術的援助等）

第十九条 国及び地方公共団体は、特定事業の実施について、知識の普及、情報の提供等を行うとともに、住民の理解、同意及び協力を得るための啓発活動を推進するものとする。

2 国及び地方公共団体は、特定事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため、民間事業者に対する技術的な援助について必要な配慮をするとともに、特許等の技術の利用の調整その他民間事業者の有する技術の活用について特別の配慮をするものとする。

（担保不動産の活用等）

第二十条 選定事業者が選定事業を実施する際に不動産を取得した場合であつて当該不動産が担保に供されていた場合において、当該不動産に担保権を有していた会社、当該不動産を担保として供していた会社又は当該不動産に所有権を有していた会社に損失が生じたときは、当該会社は、当該損失に相当する額を、当該事業年度の決算期において、貸借対照表の資産の部に計上し、繰延資産として整理することができる。この場合には、当該決算期から十年以内に、毎決算期に均等額以上の償却をしなければならない。

2 前項の規定の適用がある場合における商法（明治三十二年法律第四十八号）第二百九十条第一項及び第二百九十三条ノ五第三項（これらの規定を他の法律において準用する場合を含む。）の規定の適用については、同法第二百九十条第一項第四号及び第二百九十三条ノ五第三項第三号中「第二百八十六条ノ二及第二百八十六条ノ三」とあるのは、「第二百八十六条ノ二及第二百八十六条ノ三並ニ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第二十条第一項」とする。

（民間資金等活用事業推進委員会）

第二十一条 内閣府に、民間資金等活用事業推進委員会（以下「委員会」という。）を置く。

2 委員会は、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を調査審議するほか、実施方針の策定状況、特定事業の選定状況、特定事業の客観的な評価状況その他民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等の実施状況を調査審議する。

3 民間事業者等は、委員会に対し、民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等に関する意見を提出することができる。

4 委員会は、前二項の場合において必要があると認めるときは、民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等の促進及び総合調整を図るため、内閣総理大臣又は関係行政機関の長に意見を述べることができる。

5 内閣総理大臣又は関係行政機関の長は、前項の意見を受けてとった措置について、委員会に報告しなければならない。

6 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長、関係地方公共団体の長又は関係団体に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることが

できる。

（委員会の組織）

第二十二條 委員会は、学識経験者のうちから、内閣総理大臣が任命する委員九人で組織する。

2 専門の事項を調査審議させる必要があるときは、委員会に専門委員を置くことができる。

3 委員会に、必要に応じ、部会を置くことができる。

4 前三項に定めるもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。

（政令への委任）

第二十三條 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のため必要な事項は、政令で定める。

附 則（抄）

（施行期日）

第一條 この法律は、公布の日から起算して三月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（検討）

第二條 政府は、この法律の施行の日から五年以内に、この法律に基づく特定事業の実施状況（民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和の状況を含む。）について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

第三條 政府は、公共施設等に係る入札制度の改善の検討を踏まえつつ、特定事業を実施する民間事業者の選定の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

（以下 略）

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)

前文

21世紀を迎えるに当たり、本格的な少子・高齢社会が到来する中で国民が真に豊かさを実感できる社会を実現するためには、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、質の高い公共サービスを提供することが、国、地方公共団体及び特殊法人その他の公共法人の公共施設等の管理者等に課せられた重要な政策課題であるが、この実現のために、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、財政資金の効率的な使用を図りつつ、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（公共施設等の建設、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。）に関する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ことが求められている。

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（以下「PFI事業」という。）は、公共性のある事業（公共性原則）を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して（民間経営資源活用原則）、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ものであり（効率性原則）、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（公平性原則）、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ねばならない（透明性原則）。さらに、PFI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（客観主義）、公共施設等の管理者等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り（契約主義）、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なければならない（独立主義）。公共施設等の管理者等は、公共サービスの提供を目的に事業を行おうとする場合、当該事業を民間事業者に行わせることが財政の効率化、公共サービスの水準の向上等に資すると考えられる事業については、できる限りその実施をPFI事業として民間事業者にゆだねることが望まれる。

このPFI事業の着実な実施は、次のような成果をもたらすものと期待される。

第一は、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である。この目的を達成することは、もとより公的部門の重要な課題である。しかし、近年国及び地方公共団体の財政は極めて厳しい状況にあり、着実に財政構造改革を進めていく必要があるところ、民間事業者の経営上のノウハウの蓄積及び技術的能力の向上を背景に、公共施設等の整備等にその経験と能力の活用を図ることが求められている。このような状況の下で、PFI事業による公共サービスの提供が実現すると、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、加えて、建設（設計を含む）、維持管理及び運営の全部又は一部が一体的に扱われること等により、事業期間全体を通じての事業コストの削減、ひいては全事業期間における財政負担の縮減が期待できる。また同時に、質の高い社会資本の整備及び公共サービスの提供を可能にするものである。このPFI事業を円滑に実施することにより、他の公共施設等の整備等に関する事業においても、民間の創意工夫等が活用されることを通じて、その効果が広範に波及することが期待される。

第二は、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である。PFI事業は、民間事業者にゆだねることが適切なものについて、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ゆだ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、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ものと期待される。

第三は、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である。PFI事業は、従来主として国、地方公共団体等の公的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ゆだねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらす効果があることに加えて、他の収益事業と組み合わせることで実施することによっても、新たな事業機会を生み出すことになる。また、PFI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ことを予想される。これらの結果、新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待される。

以上のような認識の下に、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重したPFI事業の促進を図ることは、喫緊の政策課題といえる。国及び地方公共団体においては、公共施設等の

管理者等が特定事業の実施を円滑に進められるように、以下に示すところにより、所要の財政上及び金融上の支援、関連する既存法令との整合性の明確化、規制の緩和等の措置を講ずる必要がある。

本基本方針は、公共施設等の管理者等が、共通の方針に基づいてPFI事業を実施することを通じて、効率的かつ効果的な社会資本の整備が促進されることを期し、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（平成11年法律第117号。以下「法」という。）第4条第1項の規定に基づき、特定事業の実施に関する基本的な方針として定めるものである。なお、本基本方針は、国等（法第2条第3項第1号及び第3号に掲げる者をいう。以下同じ。）が公共施設等の管理者等として行うPFI事業について主として定めるものであり、同時に、地方公共団体においても、法の趣旨にのっとり、本基本方針の定めるところを参考として、PFI事業の円滑な実施の促進に努めるものとする。

一 民間事業者の発案による特定事業の選定その他特定事業の選定に関する基本的な事項

1 特定事業に係る一般的事項

国等は、公共施設等の整備等に関する事業を行う場合、民間の持つ資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されることが可能な事業であって、民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする。

2 実施方針の策定及び公表

- (1) 国等は、PFI事業の円滑な実施を促進していくためには、具体的な特定事業を早期に実現し、その実施過程の中で諸制度の整備、改善を図っていくことが必要であるとの観点に立ち、公共施設等の整備等に関する事業のうち、事業の分野、形態、規模等にかんがみ、PFI事業としての適合性が高く、かつ、国民のニーズに照らし、早期に着手すべきものと判断される事業から、法第5条に定める実施方針を策定する等の手続に着手することとする。また、民間事業者からの発案のあった事業については、下記4に従い、積極的にこれを取り上げて、必要な措置を講ずるものとする。
- (2) 国等は、実施方針の策定及び公表を、公平性及び透明性の確保の観点から、当該事業に関する情報が早くかつ広く周知されるよう、なるべく早い段階で行うこととする。
- (3) 国等は、実施方針において、法第5条第2項各号に掲げる事項を定めるものとする。実施方針の策定に当たっては、民間事業者にとって特定事業への参入のための検討が容易になるよう、当該特定事業の事業内容、民間事業者の選定方法等についてなるべく具体的に記載するものとする。この際、実施方針は、公表当初において相当程度の具体的内容を備えた上で、当該特定事業の事業内容の検討の進行に従い、順次詳細化して補完することとしても差し支えない。

3 特定事業の選定及び公表

国等は、実施方針の策定後、当該事業の実施可能性等を勘案した上で、これを特定事業として実施することが適切であると判断したときは、法第6条に基づく特定事業として選定することとする。法第6条に基づく特定事業の選定及び法第8条に基づく客観的な評価の結果の公表については、次の点に留意して行うものとする。なお、下記(2)及び(3)の算定及び評価については、漸次その客観性及び透明性の向上を図るよう努めていく必要がある。

- (1) 特定事業の選定に当たっては、PFI事業として実施することにより、公共施設等の建設、維持管理及び運営が効率的かつ効果的に実施できることを基準とすること。これを具体的に評価するに当たっては、民間事業者にゆだねることにより、公共サービスが同一の水準にある場合において事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減を期待することができること又は公的財政負担が同一の水準にある場合においても公共サービスの水準の向上を期待することができること等を選定の基準とすること。
- (2) 公的財政負担の見込額の算定に当たっては、財政上の支援に係る支出、民間事業者からの税収その他の収入等が現実に見込まれる場合においてこれらを調整する等適切な調整を行って、将来の費用（費用の変動に係るリスクをできる限り合理的な方法で勘案したものとする。）と見込まれる公的財政負担の総額を算出の上、これを現在価値に換算することにより評価すること。

- (3) 公共サービスの水準の評価は、できる限り定量的に行うことが望ましいが、公共サービスの水準のうち定量化が困難なものを評価する場合においては、客観性を確保した上で定性的な評価を行うこと。
- (4) 特定事業の選定を行ったときは、その判断の結果を、評価の内容（公共サービスの水準について定性的な評価を行った場合は、その評価の方法と結果を含む。以下同じ。）と併せ、民間事業者の選定その他公共施設等の整備等への影響に配慮しつつ、速やかに公表すること。なお、実施方針の策定及び公表後に、事業の実施可能性等についての客観的な評価の結果等に基づき特定事業の選定を行わないこととしたときも同様とすること。
- (5) 上記（４）の公表のほか、選定又は不選定に係る評価の結果に関する詳細な資料については、民間事業者の選定その他公共施設等の整備等の実施への影響に配慮しつつ、適切な時期に適宜公表すること。

4 民間事業者の発案に対する措置

国等は、PFI事業の促進にとって有益な民間事業者からの活発な発案を促すため、民間事業者からの発案に関し、次の点に留意して対応するものとする。

- (1) 施設等の管理者等は、民間事業者の発案に係る受付、評価、通知、公表等を行う体制を整える等、適切な対応をとるために必要な措置を積極的に講ずること。
- (2) 民間事業者からの発案に対してこれを実施に移すことが適当であると認めたときは、実施方針の策定等について、公共施設等の管理者等が発案したPFI事業の場合と同じ手続を行うこととすること。
- (3) 民間事業者の発案による事業案について相当の期間内に実施方針の策定までに至らなかった場合には、その判断の結果及び理由を発案者に速やかに通知すること。さらに、これらの事業案の概要、公共施設等の管理者等の判断の結果及び理由の概要につき、当該事業者の権利その他正当な利益及び公共施設等の整備等の実施に対する影響に留意の上、適切な時期に適宜公表すること。

二 民間事業者の募集及び選定に関する基本的な事項

- 1 国（法第2条第3項第1号に掲げる者をいう。以下同じ。）は、法第7条第1項に基づく民間事業者の選定及び法第8条に基づく客観的な評価の結果の公表については次の点に留意して行うものとする。
 - (1) 民間事業者の募集及び選定に関しては、「公平性原則」にのっとり競争性を担保しつつ、「透明性原則」に基づき手続の透明性を確保した上で実施するよう留意すること。加えて、できる限り民間事業者の創意工夫が発揮されるように留意するとともに、所要の提案準備期間の確保にも配慮すること。
 - (2) 会計法令の適用を受ける契約に基づいて行われる事業を実施する民間事業者の選定に際しては、会計法令に基づき、一般競争入札によることを原則とすること。
 - (3) 競争入札に際し、会計法令の規定に従い価格及びその他の条件により選定を行うこととする場合には、客観的な評価基準を設定すること。公共サービスの水準等について、やむを得ず定性的な評価基準を用いる場合でも、評価結果の数量化により客観性を確保すること。
 - (4) 会計法令の規定の適用を受けない場合においても、競争性を担保すること。また、この場合又は随意契約による場合においても、上記（３）の趣旨にのっとり客観的な評価を行うことを条件とすること。
 - (5) 募集に当たっては、民間事業者の創意工夫が極力発揮されるように、会計法令に定めるところの範囲内において、提供されるべき公共サービスの水準を必要な限度で示すことを基本とし、構造物、建築物等の具体的な仕様の特定については必要最小限にとどめること。
 - (6) 民間事業者には質問の機会を与えるとともに、質問に係る情報提供に当たっては、競争条件を損なわないよう、公正に行うこと。
 - (7) 民間事業者の選定を行ったときは、その結果を評価の結果、評価基準及び選定の方法に応じた選定過程の透明性を確保するために必要な資料（公表することにより、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるものを除く。）と併せて速やかに公表すること。
 - (8) 民間事業者の募集及び選定に係る過程を経た結果、民間事業者を選定せず特定事業の選定を取り消すこととした場合においては、上記一（４）及び（５）に準じ、

公表すること。

- 2 特殊法人その他の公共法人（法第2条第3項第3号に掲げる者をいう。）は、民間事業者の選定等について、上記1（1）から（8）までの規定に準じて、公正かつ適正に実施するものとする。
- 3 国は、上記1（3）及び（4）に記載された客観的な評価基準、定性的な客観性の確保等に関しては、PFI事業に係る評価手法と評価手続の特性を考慮して、漸次、その手法及び手続と規範の在り方を実務的に定め、透明性の向上を図るよう努めなければならない。

三 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する基本的な事項

国等は、選定事業の適正かつ確実な実施の確保を図るため、国等及び民間事業者の責任の明確化等について次の点に留意して措置するものとする。

- 1 公共施設等の管理者等は、実施方針において、選定事業における公共施設等の管理者等の関与、リスク及びその分担をできる限り具体的に明らかにすること。
- 2 事業計画又は協定等（以下「協定等」という。）において、以下の諸点に留意して規定し、協定等は公開すること（ただし、公開することにより、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのある事項については、あらかじめ協定等で合意の上、これを除く。）。
 - （1）協定等は、選定事業に係る責任とリスクの分担その他協定等の当事者の権利義務を取り決めるものであり、できる限りあいまいさを避け、具体的かつ明確に取り決めること。
 - （2）公共施設等の管理者等は、協定等において、選定事業者により提供されるサービスの内容と質、サービス水準の測定と評価方法、料金及び算定方法等、協定等の当事者双方の負う債務の詳細並びにその履行方法に加えて、当事者が協定等の規定に違反した場合に、選定事業の修復に必要な適切かつ合理的な措置、債務不履行の治癒及び当事者の救済措置等を規定すること。
 - （3）公共施設等の管理者等は、民間事業者に対する関与を必要最小限のものにすることに配慮しつつ、適正な公共サービスの提供を担保するため、以下の事項等を考慮し、協定等でこれらについて合意しておくこと。
 - （イ）公共施設等の管理者等が、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視することができること。
 - （ロ）公共施設等の管理者等が、選定事業者から、定期的に協定等の義務履行に係る事業の実施状況報告の提出を求めることができること。
 - （ハ）公共施設等の管理者等が、選定事業者から、公認会計士等による監査を経た財務の状況についての報告書（選定事業の実施に影響する可能性のある範囲内に限る。）の提出を定期的に求めることができること。
 - （ニ）選定事業の実施に重大な悪影響を与えるおそれがある事態が発生したときには、公共施設等の管理者等は選定事業者に対し報告を求めることができるとともに、第三者である専門家による調査の実施とその調査報告書の提出を求めることができること。
 - （ホ）公共サービスの適正かつ確実な提供を確保するために、必要かつ合理的な措置と、公共施設等の管理者等の救済のための手段を規定すること。
 - （ヘ）公共施設等の管理者等による選定事業に対する、上記（イ）から（ホ）までに基づく協定等の規定の範囲を超えた関与は、安全性の確保、環境の保全に対する検査・モニタリング等、選定事業の適正かつ確実な実施の確保に必要とされる合理的な範囲に限定すること。
- （4）選定事業のリスク分担について、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。また、経済的に合理的な手段で軽減又は除去できるリスクについては、適切な措置を講ずるものとし、協定等において、その範囲及び内容を、できる限り具体的かつ明確に規定すること。
- （5）選定事業の終了時期を明確にするとともに、事業終了時における土地等の明渡し等、当該事業に係る資産の取扱いについては、経済的合理性を勘案の上、できる限り具体的かつ明確に規定すること。
- （6）事業継続が困難となる事由を、できる限り具体的に列挙し、当該事由が発生した場合又は発生するおそれが強いと認められる場合における協定等の当事者のとるべ

- き措置を、その責めに帰すべき事由の有無に応じて、具体的かつ明確に規定すること。事業修復の可能性があり、事業を継続することが合理的である場合における事業修復に必要な措置を、その責めに帰すべき事由の有無に応じて、具体的かつ明確に規定すること。事業破綻時における公共サービスの提供の確保については、上記（５）に規定する当該事業に係る資産の取扱いを含め、当該事業の態様に応じて、的確な措置を講ずることを規定すること。
- （７）協定等の解除条件となる事由に関し、その要件及び当該事由が発生したときに協定等の当事者のとるべき措置について、上記（５）及び（６）に留意の上、具体的かつ明確に規定すること。
- （８）上記（４）から（７）までに規定する協定等の当事者の対応が、選定事業における資金調達の種類、期間、コストその他の条件に大きな影響を与えることに留意し、適切かつ明確な内容とすることに留意すること。また、当該選定事業が破綻した場合、公共施設等の管理者等と融資金融機関等との間で、事業及び資産の処理に関し直接交渉することが適切であると判断されるときは、融資金融機関等の債権保全等その権利の保護に配慮しつつ、あらかじめ、当該選定事業の態様に応じて適切な取決めを行うこと。
- （９）選定事業者の責任により組成される金融の仕組みによって、選定事業者の破綻に伴い、金融機関等第三者が選定事業の継承を要求し得る場合には、公共性、公平性の観点に基づき、継続的な公共サービスの提供を確保するために合理的である限りにおいて、あらかじめ、協定等において適切な取決めを行うこと。
- （１０）協定等若しくはその規定の解釈について疑義が生じた場合又は協定等に規定のない事項に関し係争が生じた場合に、これらを解消するための手続その他の措置については、当該選定事業の態様に応じ、あらかじめ、具体的かつ明確に規定すること。

３ 選定事業者が、国又は地方公共団体の出資又は拠出に係る法人（当該法人の出資又は拠出に係る法人を含む。）である場合、公共施設等の管理者等は、具体的かつ明確な責任分担の内容を、選定事業者その他の利害関係者に対し明らかにし、透明性を保持するよう特段の配慮をすること。

４ 選定事業者が、当該選定事業以外の他の事業等に従事する場合に、かかる他の事業等に伴うリスクにより当該選定事業に係る公共サービスの提供に影響を及ぼすおそれがあるときは、この影響を避けるため又は最小限にするため、協定等に必要な規定を設ける等、適切な措置を講ずること。また、選定事業者が、選定事業を実施するために新たに設立された法人である場合に、選定事業の実施に係る懸念を解消するため適当なときは、公共施設等の管理者等と選定事業者の出資者との間で、選定事業の適正かつ確実な実施を担保するために必要な措置を、経済合理性を勘案の上、別途合意しておくこと。

四 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する基本的な事項

- １ 政府は、特定事業の実施に係る法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関して、ＰＦＩ事業の円滑な推進を図るため、次の基本的な考え方に立ち、適切な措置を講じていくものとする。
- （１）財政上の支援については、本来公共施設等の管理者等が受けることのできる支援の範囲内で、民間の選定事業者が受けられるように配慮すること。
- （２）税制上の措置については、現行の制度に基づくものを基本としつつ、ＰＦＩ事業の推進のために必要な措置を検討すること。
- （３）政府系金融機関等による金融上の支援における選定事業の位置付けを整備し、選定事業者に対する政府系金融機関等の融資が、円滑に実施されるように配慮すること。
- （４）法第 17 条の規定の趣旨に十分配慮して、業法及び公物管理法等について、ＰＦＩ事業推進のために必要な規制の撤廃又は緩和を速やかに推進すること。なお、選定事業者の法的地位の明確化が必要であるとの観点に立ち、同事業の円滑な推進に支障が生じないよう、法令の解釈、適用等を含め、法制上の位置付けを整備すること。また、民間事業者の選定に関する手続については、法附則第 3 条の規定を踏まえ、整備を図ること。
- （５）国有財産を無償又は時価より低い対価で選定事業の用に供することについては、法第 12 条第 1 項の規定の趣旨を踏まえ、早急にその具体的な取扱いを定めること。
- （６）直接金融、間接金融を問わず、民間資金を多様な手段によって効率的、効果的に

活用できることが、PFI事業の円滑な実施に資することにかんがみ、選定事業に係る協定等の締結に当たり、選定事業者による多様な手段を通じた民間資金の円滑な調達が可能となるように配慮し、このために必要な環境の整備を図ること。

- (7) 選定事業における金融の仕組みがプロジェクト・ファイナンスである等、当該選定事業より生ずる収入と、当該選定事業に係る有形資産又は無形資産の担保化に専ら依拠する場合において、協定等の当事者がかかる手法の態様を考慮し合理的かつ適切な協定等を取り決めることができるように、担保に関する制度等に関し、必要な環境の整備を図ること。
- (8) PFI事業のために取得される不動産に担保が設定されている場合、法第20条第1項に基づき、当該不動産の担保権者、担保提供者又は所有権者に生ずる損失は、繰延資産として整理した上で、10年以内の償却が認められることに留意し、担保不動産の活用について周知を図ること。
- 2 国等は、民間事業者の特定事業への参入のための検討が容易となるよう、実施方針の中で、次の点について具体的な内容をできる限り明らかにするものとする。
 - (1) 選定事業の実施に当たって必要な許認可等及び選定事業者が行い得る公共施設等の維持管理又は運営の範囲
 - (2) 適用可能な選定事業者への補助金、制度融資等
 - (3) 適用可能な税制上の優遇措置
 - (4) 選定事業の用に供する国有財産を無償又は時価より低い対価で選定事業者を使用させることに関する事項

五 民間資金等活用事業推進委員会に関する基本的な事項

民間資金等活用事業推進委員会（以下「推進委員会」という。）は、法第21条の規定に基づき、政府と協力して、PFI事業の実施を促進するために、以下の役割等を担う。

- 1 民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等（以下五において「国の公共施設等の整備等」という。）については、推進委員会がその実施状況や民間事業者等からの意見について所要の調査審議を行い、PFI事業の実施の促進のために必要があると認める場合、内閣総理大臣又は関係行政機関の長に意見を述べ、国の公共施設等の整備等の促進及び総合調整を図る。
- 2 推進委員会は、政府とともに、内外のPFIに関する情報、選定事業の実施状況、PFI事業に関連する法制度、税制等に関する情報等、PFI事業の円滑な推進に寄与する情報を収集し、国民のPFI事業に対する理解やPFI事業に関わる関係者の便宜のためにこれらの情報を広く一般に供する。
- 3 推進委員会は、上記1のとおり内閣総理大臣等に対し意見を述べるほか、国がPFI事業を実施するに当たり、その円滑な推進のために要請したときには、国の公共施設等の整備等の総合調整を図る観点から当該機関に対し適切な助言を行う。
- 4 国の公共施設等の整備等に関する民間事業者等からの意見、提言又は苦情については、推進委員会が受け付け、PFI事業の実施の促進のために必要があると認める場合、国の公共施設等の整備等の促進及び総合調整を図るため、内閣総理大臣又は関係行政機関の長に意見を述べる。
- 5 推進委員会は、推進委員会の活動について国民の理解を深めるよう広報に努めるとともに、広く国民のPFI事業についての理解を深め、PFI事業の円滑な実施を図るため、政府の行う広報に協力する。
- 6 推進委員会は、上記各項目に係る調査審議に資するため、収集されたPFI事業に関する情報について分析し、PFI事業の実施促進に必要な調査を行うことその他以上の活動に伴い必要なPFI事業の実施を促進する上で必要な業務を遂行する。

六 地方公共団体における特定事業の実施に関する基本的な事項

地方公共団体においては、前項までの事項を参考として、次の事項に留意の上、特定事業の円滑な実施に努めるものとする。

1 支援

- (1) 必要があると認めるときは、選定事業の用に供する間、公有財産を無償又は時価より低い対価で選定事業者の使用させることができること。
- (2) 選定事業の実施を支援するために必要な資金の確保又はそのあっせんに努めること。
- (3) 実施方針に照らして、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行うこと。
なお、選定事業者に対する支援は、整備される施設の特性、事業の実施場所等に
応じた柔軟かつ弾力的なものであること。

2 規制緩和

民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような地方公共団体独自の規制については、その撤廃又は緩和を速やかに推進すること。

3 P F I 事業の推進

- (1) 特定事業の選定、民間事業者の評価、選定に当たっては、公平性、透明性の確保を図ること。
- (2) 特定事業の実施に際し必要となる諸手続については、円滑に事務処理を行い、その促進を図ること。
- (3) 民間事業者の発案に係る受付、評価、通知、公表等を行う体制を整える等、適切な対応を図ること。
- (4) P F I 事業に関する情報の収集を行うとともに、特定事業の実施に関して、住民に対する知識の普及、情報の提供等を行い、住民の理解、同意及び協力を得るための啓発活動を推進すること。
- (5) 民間事業者に対する技術的な援助について必要な配慮を加えるとともに、特許等の技術の利用の調整その他民間事業者の有する技術の活用について、特段の配慮を行うこと。
- (6) 協定等に基づき債務負担行為を行う場合は、長期的な財政負担の在り方に十分配慮しながら、財政の健全性と柔軟性を保持し、中長期的な観点からの財政負担の縮減を図ること。
- (7) 民間事業者の選定に当たっては、競争性を担保しつつ、総合評価方式、性能発注方式の活用など、P F I 事業の態様に適した方法を採用するよう努めること。

七 その他特定事業の実施に関する基本的な事項

- 1 政府は、推進委員会の協力の下、内外のP F Iに関する情報、選定事業の実施状況、P F I 事業に関連する法制度、税制等に関する情報等、P F I 事業の円滑な推進に寄与する情報を収集し、国民のP F I 事業に対する理解やP F I 事業に関わる関係者の便宜のため、これを広く一般に供する。
- 2 政府は、広く国民のP F I 事業の理解を深め、P F I 事業の円滑な実施を図るため広報を行う。

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 22 日）

本ガイドラインは、国が P F I 事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、P F I 事業の実施に関する一連の手続について、その流れを概説するとともに、それぞれの手続における留意点を示すものである。国が P F I 事業を実施する場合、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（平成 11 年法律第 117 号。以下「法」という）及び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）にのっとり、本ガイドラインに沿って P F I 事業を実施することが望ましい。また、本ガイドラインは、国以外の者が実施する P F I 事業においても参考となり得るものである。

本ガイドラインは、各省庁が、P F I 事業の円滑な実施のため、法及び基本方針にのっとり、状況に応じて工夫を行い、本ガイドラインに示したもの以外の方法等によって P F I 事業を実施することを妨げるものではない。

また、P F I 事業はこれから本格的に実施されるものであり、今後の P F I 事業の実施状況や同事業に係る調査・検討の進展等を踏まえ、必要に応じ本ガイドラインを変更し、又は新たなガイドラインを示すこととする。

なお、本文中の用語については、特に断りのない限り、法及び基本方針における定義に従うものとする。

【ガイドラインの概要】

P F I 事業のプロセス

- ステップ 1 事業の発案
 - 1-1 P F I 事業の検討
 - 1-2 民間事業者からの発案
- ステップ 2 実施方針の策定及び公表
 - 2-1 実施方針の策定及び公表
 - 2-2 実施方針策定に当たっての留意事項
- ステップ 3 特定事業の評価・選定、公表
 - 3-1 特定事業の評価・選定
 - 3-2 選定結果等の公表
 - 3-3 公的財政負担の見込額の算定及び公共サービスの水準の評価の客観性、透明性の向上
- ステップ 4 民間事業者の募集、評価・選定、公表
 - 4-1 民間事業者の募集、評価・選定
 - 4-2 民間事業者の選定結果の公表
 - 4-3 民間事業者の選定をせず、特定事業の選定を取り消す場合
- ステップ 5 協定等の締結等
 - 5-1 協定等の取決めに当たっての留意事項
 - 5-2 協定等の公開
 - 5-3 選定事業者が第三セクターである場合の特段の配慮
 - 5-4 選定事業者が、当該選定事業以外の事業等に従事する場合の措置、又は、新設法人である場合における別途合意
- ステップ 6 事業の実施、監視等
- ステップ 7 事業の終了

◆ ガイドラインの内容をご覧になりたいときは、下記 URL へ
<http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline.html>

P F I 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン

(平成 13 年 1 月 22 日)

本ガイドラインは、国が P F I 事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、P F I 事業におけるリスク分担等を検討する上での留意事項等を示したものである。国が P F I 事業を実施する場合、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（平成11年法律第117号。以下「法」という。）及び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。）にのっとり、本ガイドラインに沿って P F I 事業を実施することが望ましい。また、本ガイドラインは、国以外の者が実施する P F I 事業においても参考となり得るものである。

本ガイドラインは、各省庁が、P F I 事業の円滑な実施のため、法及び基本方針にのっとり、本ガイドラインに示したもの以外の事項にも留意して P F I 事業の適正かつ確実な実施の確保を図ることを妨げるものではない。

また、P F I 事業はこれから本格的に実施されるものであり、今後の P F I 事業の実施状況や同事業に係る調査・検討の進展等を踏まえ、必要に応じ本ガイドラインを変更し、又は新たなガイドラインを示すこととする。

なお、本文中の用語については、特に断りのない限り、法及び基本方針における定義に従うものとする。

【ガイドラインの概要】

- 一 リスクの分担等の基本的留意点
- 二 リスク分担の検討に当たってのリスク要素と留意事項等
 - 1 調査、設計に係るリスク
 - 2 用地確保に係るリスク
 - 3 建設に係るリスク
 - 4 維持管理・運営に係るリスク
 - 5 事業終了段階でのリスク
 - 6 各段階に共通に関連するリスク
- 三 その他の留意事項

◆ガイドラインの内容をご覧になりたいときは、下記 URL へ
<http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline.html>

V F M (Value For Money) に関するガイドライン

(平成13年7月27日)

本ガイドラインは、国がP F I事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、特定事業の選定等に当たって行われるV F M (Value For Money) の評価について解説するものである。国がP F I事業を実施する場合、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（平成11年法律第117号。以下「法」という。）及び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。）にのっとり、本ガイドラインに沿ってP F I事業を実施することが望ましい。また、本ガイドラインは、国以外の者が実施するP F I事業においても参考となり得るものである。

本ガイドラインは、各省庁が、P F I事業の円滑な実施のため、法及び基本方針にのっとり、状況に応じて工夫を行い、本ガイドラインに示したものの以外の方法等によってP F I事業を実施することを妨げるものではない。

また、P F I事業はこれから本格的に実施されるものであり、今後のP F I事業の実施状況や同事業に係る調査・検討の進展等を踏まえ、必要に応じ本ガイドラインを変更し、又は新たなガイドラインを示すこととする。

なお、本文中の用語については、特に断りのない限り、法及び基本方針における定義に従うものとする。

【ガイドラインの概要】

- 一 V F M評価の基本的な考え方
 - 1 V F Mとは
 - 2 P F I事業の類型とV F M評価
 - 3 V F M評価を行う時点等
 - 二 P S Cの算定
 - 1 算定の前提条件
 - 2 算定方法
 - 3 間接コスト
 - 三 P F I事業のL C Cの算定
 - 1 算定の前提条件
 - 2 算定方法
 - 四 V F M評価における留意事項
 - 1 リスクの定量化
 - 2 基本方針－3（2）の「適切な調整」について
 - 3 現在価値への換算
 - 4 評価結果の公表
 - 五 公共サービスの水準等に対する評価
 - 1 公共サービスの水準
 - 2 その他
- 別表 P S C算定のための参考様式例

◆ガイドラインの内容をご覧になりたいときは、下記U R Lへ
<http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline.html>

P F I ・ 民 間 活 力 導 入 関 連 テ ク ニ カ ル タ ー ム

五十音順

ア

アウトソーシング (Outsourcing)

ある組織から他の組織に対して、組織の機能やサービスの一部を委託すること。

本来、アウトソーシングという概念には、従来から行われている単なる外部委託から、外部の専門家の知識を活用することや、設計から運用まで一括して外部委託することまですべて含まれるが、近年、民間企業を中心に、単なる外注・請負を超え、コア・コンピタンス（中核的組織能力）に経営資源を集中させて機動性や競争力を強化する「戦略的なアウトソーシング」が注目を集めている。

深刻化する財政危機、住民ニーズの多様化といった課題に直面する自治体においても、行政運営の効率化を図るために、政府が行うべきことと民間に任せたほうがよいものを峻別する必要性が高まっている。アウトソーシングの活用を通じて、経費削減、業務のスピーアップ、負荷変動の大きい事業への柔軟な対応、住民サービスの向上（サービス料金の低下など）、専門性の向上、自治体コア・コンピタンスの実現（政策立案等に予算・人材を集中できる）、市民参加の促進（ボランティア・地域団体への業務委託を通じて）などが期待される。

一般に、単純・定例的な事業、負荷変動の大きい事業（調査回収・一時的調査など）、設備管理・警備などの変則的勤務・臨時的業務、検査・情報システムなど専門性の高い事業、施設運営管理など住民にとって自治意識の高揚につながるもの、経済性に優れている業務等はアウトソーシングに向いているといわれる。

一方、公権力の直接行使にあたる業務、政策形成に関する業務、機密保持やプライバシー保護が必要な事業、行政運営上の安定性・公平性が必要な事業、外部委託により職員のスキルが空洞化しては困る事業等については、アウトソーシングになじまないとされる。

アウトプット仕様 (Output Specification)

P F I 事業において、公的部門が求める行政サービスの内容・水準を仕様書で規定し、要求水準を満たすサービスが提供できさえすれば、「どのようにして」という運営等の方法は民間事業者の創意工夫に任せるもの。

アウトライン・ビジネス・ケース (Outline Business Case)

P F I 導入の検討にあたり、P F I 導入対象プロジェクトを当初計画どおりに実施すべきかどうか、公式の入札手続きを開始する許可を出すかどうか等を決定する際の参考として作成される。具体的には、事業の必要性や正当性、ライフサイクルにおいて自治体が負担すべきコストなど、プロジェクトの詳細に関する情報を提供する。

アウトライン・ビジネス・ケースの作成は、第一義的には政策決定者の意思決定の基礎をなすものであるが、一方で主管部局の担当者の事業スキームに対する理解を深める機会となるとともに、作成のために収集した資料が公募段階の資料として活用できるというメリットもある。

アカウンタビリティ (Accountability)

説明責任のこと。公共部門は、PFI事業及び民間事業者の選定過程、さらに事業が協定（契約）内容に基づいて適切に執行されているかどうかなどについて、客観的データに基づき説明する責任を負う。

オ

公の施設の管理委託

公の施設とは、地方自治体が設置する施設のうち、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設けられる施設であり、公園、病院、学校、博物館等が挙げられる。

公の施設の管理は、地方自治体の長の権限であるが、設置の目的を効果的に達成する必要があると認められるときは、管理を委託することができる。ただし、管理の委託先は地方自治体が出資している法人で政令で定めるものまたは公共団体もしくは公共的団体に対してのみ可能であるとされる。PFIの事業主体は民間事業者になることが多いため、公の施設の管理受託要件を満たすことは難しい。このため、平成12年3月29日付自治事務次官通知において、①施設の維持補修等のメンテナンス・警備・清掃といった事実上の行為、②入場券の検認、利用申込書の受理といった管理責任や処分権限を地方公共団体に留保した上で、管理や処分の方法についてあらかじめ地方公共団体が設定した基準に従って行われる定型的行為、③私人の公金取扱いの規定に基づく使用料等の収入の徴収（ただし、徴収のみであり、これがそのまま事業者の収入になるということではない）、④当該施設運営にかかるソフトの企画といった業務を行わせることを可能としている。

オフバランス (Off-Balance)

貸借対照表に表示されないこと。

キ

基本方針（PFI法第4条）

「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日公表）。PFI事業の実施に関する基本的事項を定めたもの。

ケ

現在価値 (NPV, Net Present Value)

将来価値を一定の割引率で割り引いた価値（金額）。正味現在価値。

プロジェクトの（正味）現在価値（NPV）とは、プロジェクトが獲得する毎年の収益（金利等の資本コストを控除する前のネット・キャッシュフロー）の合計から、投資額を差し引いたもので、金額はいずれも現在価値に換算したものを使用する。

$$(\text{正味}) \text{ 現在価値} = \sum \{ n \text{ 年後キャッシュフロー} / (1 + \text{割引率}/100)^n \} - \text{投資額}$$

（正味）現在価値は、プロジェクトの実施妥当性を判断する重要な指標の一つで、

$NPV > 0$ ならば一応そのプロジェクトは実施妥当性があると判断される。

サ

サービス購入型

公共事業をPFI方式で整備する場合の一つの事業類型。

PFI事業者の提供するサービス（建設＋運営）に対して、公共部門が毎年、契約で定められた方式に従って料金を支払う方式。

債務負担行為

歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の総額の範囲内におけるものを除くほか、地方公共団体が債務を負担する行為につき、その行為の内容を定めておくもの。複数年にわたる債務の履行に関して設定されることが多い。

PFI事業に関しても、サービス提供型を含め、複数年の事業期間にわたる支出がある場合には、期間及び限度を定めて債務負担行為を設定する必要がある。なお、国の債務負担行為の限度は30年、地方自治法上には上限の定めはない。

シ

実施方針（PFI法第5条）

PFI事業を行う国、地方公共団体等が、基本方針に則り実施に関する方針を定めたもの。具体的に定める事項については、特定事業の選定に関する事項や、民間事業者の募集及び選定に関する事項等がある。

シャドウ・トール（Shadow Toll）

仮想料金。施設のユーザー（サービス受益者）が料金を支払うのではなく、ユーザーに代わって公共部門がPFI事業者を支払う料金

ショート・リスト（Short List）

英国の入札で、2段階の選考過程をとる場合、行政が当初の応募者（ロングリスト）から、絞り込んで選んだ応募者リスト。

ジョイントベンチャー（官民協調）型

公共事業をPFI方式で整備する場合の一つの事業類型。

受益者からの対価支払いだけでは投下した資本を回収することができないと見込まれる場合に、事業の公共性を考慮して公共部門が一定の財政負担を行うもの。官民が協力して双方の資金を用いて施設の建設・維持管理等を行うが、民間事業者が事業運営の主体となる。

仕様発注方式

施設の構造、建設、施工方法、資材等について、発注段階においてあらかじめ発注者から詳細な指示のある発注のこと。

セ

性能発注方式

要求するサービスの内容、水準のみを規定し、要求水準をどのように満たすかという運営等の方法の部分は民間事業者の創意工夫に委ねる発注方式。PFI事業については、性能発注方式の方がPFI法の趣旨である「民間の創意工夫の発揮」が実現しやすくなる。

性能発注方式の仕様書は、英国PFIではアウトプット仕様書と呼ばれている。

ソ

総合評価方式

入札における落札者の決定において、価格その他の要素を総合的に判断して決定する方式。PFIでは多くの場合、価格のみによる評価ではなく、設計・建設の技術水準、管理運営面のサービス水準なども含めて民間事業者の選定を行う。

ト

特定事業（PFI法第2条第2項）

PFI事業として、整備される事業を指す。

特別目的会社（SPC, Special Purpose Company、SPV, Special Purpose Vehicle）

特定の事業を実施するために設立される会社。PFI事業を行う際には、SPCを設立するのが一般的である。

独立採算型

公共事業をPFI方式で整備する場合の一つの事業類型。

公共部門は財政的な関与を行わず、民間事業者が事業を遂行していく。

ハ

発生主義（会計方式）

従来の官公庁における一般的な会計方式は、金の出入りのみを追った現金主義会計だが、発生主義の会計方式とは、この公会計に企業会計手法を導入したもの。

発生主義会計の導入目的は、自治体の管理する資産と負債を掌握し、コスト意識を高め、行政サービスの提供に伴う費用対効果の関係を明確にすることである。

国際的には米国や英国等において、公会計基準として発生主義会計を採用している。

パブリック・セクター・コンパラター（PSC, Public Sector Comparator）

公共部門のコストモデル。PFI提案の可否の判断材料となる。

PSCは、従来の手法により調達した場合に、契約期間全体を通じて公共部門に発生するすべてのコストを積算したもので、提案されたPFI事業が従来型の公共事業方式に比

べ、より良いVFMが得られるか否かの評価を行う際に使用される。PSC算定に当たっての原則として、以下の3点が挙げられる。

- ①現在価値で比較する。
- ②現在価値への割引時点は、PFI入札で想定されている時期と同時点とする。
- ③共通の割引率・インフレ率を用いる。

$PSC = \text{建設コスト} + \text{運営コスト} + \text{リスク調整}$

(PSCにおけるリスク調整とは、当初の見積よりもコストが高くなるおそ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)

公共部門によるPSCの金額の開示の是非については、競争環境の程度により異なる。競争環境が十分に確保されていれば公表すべきであるが、競争環境が不十分な場合には、開示に慎重な意見もある。

また、公表する場合は、リスク調整前の数字とすることが推奨されている(英国国防省の場合)。その理由は、最終的に、民間事業者に移転されるリスクのみを定量化することが目的であり、リスク調整前のPSCより入札金額が低ければ、リスクの定量化を行う必要が無いことから、事前に公表する場合のリスク定量化が徒労に終わる可能性があることが挙げられている。

なお、PSCはVFMを確認するための唯一絶対の基準ではなく、むしろ、審査の透明性を維持するための客観的指標として利用すべきものといえる。

パブリック・プライベート・パートナーシップ (PPP, Public Private Partnership)

官民協力。PFIよりも広い概念であり、すべてを民間にというのではなく、より柔軟な官民協力体制を模索しようというもの。英国では、1997年の保守党から労働党への政権交代後、労働党により提唱された。また、ドイツやカナダにおいても、PPPによる社会資本整備の効率化が図られている。

フ

プロジェクト・スキーム (Project Scheme)

事業の仕組み・構成。

プロジェクト・ファイナンス (Project Finance)

資源開発、大型プラント建設、大規模土木事業などのビッグ・プロジェクトで用いられてきた資金調達手段で、従来のコーポレート・ファイナンスが親会社自体の信用力や土地を主な担保とするのに対して、事業自体のキャッシュフローを主な返済原資とする事業融資方式。

資金調達者側のメリットとしては、ノン・リコース、あるいは、リミッティド・リコース型の借入となるため、基本的にはプロジェクト破綻時の負担が限定される。さらに、プロジェクトの実施主体となるSPC(特別目的会社)を設立し、SPCがプロジェクトの信用力で資金調達を行うことを目指すので、親会社から見た場合にオフバランスの効果も期待できる。

一方、公共部門のメリットとしては、プロジェクト事業体が契約に基づく確実なファイナンスを受けていることにより、プロジェクトが安定する結果、長期にわたるサービス提供の安定的確保が期待できる点にある。

ミ

民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）

内閣府に設置された委員会。委員 9 名、専門委員 10 名で構成され、基本方針の策定後、そのフォローアップ等にあたる。

ユ

ユニバーサルテスト（Universal Testing）

1994 年 11 月にイギリスで導入された、すべての公共事業に対し、PFI の適用を検討することを義務づけるという施策。

1992 年の導入当初は、民間資金の利用はコスト上昇につながるという懐疑的な考えが多く、官僚らも民間への権限委譲を危惧したことから、PFI 事業はなかなか成立しなかった。このため、クラーク蔵相は「PFI の可能性を検討したプロジェクト以外は公共事業として承認しない」と宣言し、200 万ポンド（約 3 億円）を超えるすべての公共事業について PFI 方式で実施することの検討を強制した。

しかし、発注者・民間事業者ともに十分な受け入れ準備が整っていなかったことや、本来 PFI にふさわしくない事業まで検討対象の俎上にのることが非効率を招いたため、ブレア政権成立後まもなくユニバーサルテストは廃止されている。

ラ

ライフサイクルコスト（LCC, Life Cycle Cost）

施設の企画・設計から建設、維持管理、修繕、解体・撤去まで、当該施設の生涯にかかる総費用。

リ

リスク（Risk）

リスクとは不確実性のことであり、事業に関わるリスクとは事業期間において生じる可能性のあるすべての不確実要素を指す。PFI 事業は、これらの事業遂行に関するリスクを、官民双方で適切に分担するという考え方にに基づき遂行される。

そのためには、リスクの所在を明確化（特定）し、個々のリスクについてはそれを最も効率的に管理できる主体が責任をもって負担する、という「最適なリスク分担」が必要となる。リスクの定量化は容易ではないが、可能な限り定量化し、VFM の評価においてコストとして調整されることが求められる。

リスクの所在の明確化と分担方法については、事前に契約の中で明確に規定されることが重要である。

アルファベット順

B

B O T (Build-Operate-Transfer) 建設－運営－譲渡

P F I 事業者が事業の資金調達を行い、施設を建設し、その運営・サービスを提供する事業手法。民間事業者による資産の所要が制度上可能な場合に成立する。

事業の契約期間終了時に、施設を公共団体に譲渡する。

B T O (Build-Transfer-Operate) 建設－譲渡－運営

P F I 事業者が施設を建設後、その所有権を公共団体に引き渡すが、施設の使用権又は使用許可を P F I 事業者に供与し、施設の運営・サービスを提供する一つの事業手法。

B O O (Build-Own-Operate) 建設－所有－運営

P F I 事業者が事業の資金調達を行い、施設を建設し、所有したまま、その運営・サービスを提供する事業手法。

B O S (Build-Own-Sell) 建設－所有－売却

P F I 事業者が事業の資金調達を行い、施設を建設し、公共団体へ施設を売却して、その売却益を償還原資金とする一つの事業手法。

P F I 事業者は施設売却後、公共団体とリース契約を結んで、施設貸与を受けるため施設の所有権は持たない。

B L T (Build-Lease-Transfer) 建設－リース－譲渡

P F I 事業者が施設を建設後、その施設を公共団体がリースする一つの事業手法。

P F I 事業者は、公共団体からリース代金を受け取り、投下資金を回収した後に所有権を公共団体に引き渡す。

D

D B F O (Design-Build-Finance-Operate) 設計－建設－ファイナンス－運営

英国 P F I 事業における民活化手法の一つの形態で、民間事業者による公共団体へのサービス提供型。

一般道路や刑務所等の直接受益者から利用料金を徴収しない施設について、設計 (Design)、建設 (Build)、資金調達 (Finance)、運営 (Operate) を P F I 事業主体が一括して実施し、一般道路ならば交通量等サービスの提供度合いに応じた影の料金 (シャドウ・ツール) を政府から受け取る方式。D B F O 道路事業は、英国保守党政権が 1992 年に開始した民間資金構想 (P F I) を一般の道路事業に適用したもので、政府資本支出の削減を目的としている。

D C M F (Design-Construct-Manage-Finance) 設計－建設－管理－資金調達

英国 P F I 事業における民活化手法の一つの形態で、内容的には、D B F O と基本的に相違する部分はほとんどない。ただし、D B F O の場合は政府資本支出の削減を目的としているが、この場合は刑務所等の管理運営費用といった経費削減に主眼がある。

N

NPM (New Public Management)

1980年代の半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論。その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて、行政部門の効率化・活性化を図ることにある。

基本的なコンセプトは次の4点である。

①業績／成果による統制（契約型システムへの転換）

行政運営の統制手段を、従来の「ルール・ドライブ（法令・規則等の遵守による統制）」から、「ミッション・ドライブ（業績や成果による統制）」に転換すること。

中枢（企画立案）部門と実施（サービス提供）部門を分離した上、実施部門は「あらかじめ決められた業績目標の達成」を条件に「予算、人員配置等にかかる裁量」の幅を広げる。そして、実施部門にとっては、これまで以上に結果（業績や成果）が重視されることになる。

②市場メカニズムの活用

従来の行政システムでは競争メカニズムが働かないため、契約型システムへの転換を担保する制度的なしくみとして、「市場メカニズム」を可能なかぎり活用すること。

契約型システムには、民営化、PFI、エージェンシーなどがあるが、提供するサービスの性格に応じて、より統制しやすい契約型システムを選択することになる。

一般的に、ごみ収集サービスや道路の維持・補修など、一定のアウトプットに対するインプットの最小化を図るサービス（経済性重視）には民間委託やPFIが適しており、経済性や効率性だけでは図りきれない領域にはエージェンシー等が適しているといわれる。

③顧客主義への転換

住民を公共サービスの「顧客」ととらえること。

①の「業績／成果」を測定する際には、「住民のニーズ」に基づいた価値観を基準とし、市場調査や顧客満足度調査などの経営学的手法を活用して、住民ニーズを意思決定プロセスに直接反映させることを目指す。

④ヒエラルキー簡素化

統制しやすい組織に変革すること。

①の「業績／成果」を測定するためには、業務単位に細分化した小規模組織のほうが測定・評価しやすくなるため。

P

PFI (Private Finance Initiative)

公共サービスの提供を民間主導で行うことで、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという考え方である。「小さな政府」を目指す行政改革の一環として、1992年に英国で導入された。

日本では、97年11月の緊急経済対策や98年4月の総合経済対策に盛り込まれ、99年7月にPFI法が成立、同年9月に同法が施行された。これに伴い、内閣内政審議室に民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）が設置された。

2000年3月にはPFI法の規定に基づき「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」が公布された。

V

VFM (Value for Money)

VFM（バリュー・フォー・マネー）とは、PFIにおける最も重要な概念の一つで、国民の税金（Money）の使用価値（Value）を最も高めようとする考え方。

PFI方式の採用によるVFMの達成は、従来の公共事業方式と比べ、

- ①サービス水準が一定であれば公共部門の負担するコストが従来より低減すること
- ②コストが従来と同等であればサービス水準が向上すること

により検証される。

この場合のコストは、公共部門（国、地方公共団体）が事業期間（ライフサイクル）にわたって支出する財政支出額（公共部門が負担するリスクの調整分を含む）を適正な割引率で現在価値に換算したものが用いられる。

従来の公共事業方式に代わりPFI方式を採用するに当たっては、PFI方式によってVFMが向上することの検証が求められる。PFI事業を実施する民間事業者の選定においても、VFMは最も重要な選定要因となる。

*このテクニカルターム集の用語説明は、

『「日本版PFIのガイドライン」解説、(株)大成出版社、1999.11』、

『PFI関連テクニカルターム集、(社)日本建設業団体連合会・社会資本委員会PFI部会、2000.5、http://www.nikkenren.com/yougo/yougo_index.htm』

『PFI関連用語集』日本政策投資銀行プロジェクトファイナンス部、

『自治体のアウトソーシング戦略』島田達巳編著

『行政経営の基礎知識50』大住莊四郎編著

を参考にさせていただきました。

主要参考文献

【書籍】

書名	著者(編者)名	出版社	発行年
行政経営の基礎知識50	大住 莊四郎	東京法令出版	2001
PFI関連用語集	日本政策投資銀行		2001
完全網羅日本版PFI	西野文雄	山海堂	2001
講座行政学4	西尾勝・村松岐夫	有斐閣	1995
自治体のアウトソーシング戦略	島田達巳	ぎょうせい	2000
実践自治体政策評価	斎藤達三	ぎょうせい	1999
PFI成功へのステップ	(財)広域関東圏産業活性化センター		2001
あなたのまちにPFIを ー公共事業の新しい鍵ー	彩の国さいたま人づくり広域連合自治人材開発センター		2001
PFIの概要及び最近の動向	(株)あさひ銀総合研究所		2001

【ガイドライン等】

書名	発行元	発行年
福岡市PFIガイドライン	福岡市	2001
東京都におけるPFI基本方針	東京都行政改革推進室	2000
神奈川県におけるPFIの活用方針	神奈川県総務部	2000

平成13年度特定課題研究
「『お役所』を変えるPFI ―あなたは民間活力をどう使う?―」
研 究 員 名 簿

役割等	課所名	職名	氏名
リーダー	川口市企画財政部政策審議室	主査	小池 紀晃
サブリーダー	埼玉県総務部統計課	主任	小野寺 智子
	(財)埼玉県県民活動総合センター	主任	磯野 隆一
	川口市南平公民館	主任	板倉 誠
	川口市都市計画部都市計画課	主任	栗原 明宏
	埼玉県浦和土木事務所朝霞支所	技師	森川 肇
コーディネーター	自治人材開発センター	主査	堀口 幸生
コーディネーター	自治人材開発センター	主任	鈴木 健司

表紙デザイン／佐々木 久枝