

英国におけるPFIの導入と活用について（資料）

国際局 渡辺隆之*

はじめに

PFI（Private Finance Initiative）とは、公共事業に市場メカニズムを導入する手法である。すなわち、従来、一般財政で行なってきた社会資本整備についても、コスト・ベネフィット分析を導入し、効率性を追求することに大きな特徴がある。また、社会資本整備に伴う様々なリスクを、官民で配分しあう点も特徴である。本資料では、英国におけるPFIの導入に至る沿革及び事業スキームの概要を紹介する。

1. PFI導入に至る沿革

英国でPFIが制度として正式に導入されたのは、1992年のメイジャー保守党政権時代（1990～1997年）のことである。もっとも、同政策はメイジャー政権の産物というより、むしろサッチャー政権（1979～1990年）が推進した、一連の規制緩和策の延長線上に位置付けることができる。サッチャー政権が大胆な規制緩和策を実施した背景には、同政権が誕生した1979年当時の英国の経済事情が大きく関係する。当時、同国は長引く不況や財政赤字の拡大などで経済の疲弊が限界に達しており、早晚サプライサイ

ド面の改革実施を迫られていた。サッチャーは、それまでの福祉国家政策から「小さな政府」への転換を旗印に行財政改革を強力に推し進めることで、サプライサイドの強化を試みた。具体的には、政権発足当初の国有企業の民営化（Privatization）を皮切りに、政権2期目の1984年以降では、通信、電力、ガス、水道、航空など、典型的な公共サービスを丸ごと民間企業に委託する外注化（Contracting out）を進めた（後掲図表1）。その他の行政サービスについても、その質的水準、効率性を検証し、その結果、公務員の削減、事務効率化、エージェンシー化などの行政改革を同時並行で行なった。

こうした一連の改革の中で、1980年代後半以降、PFIの萌芽となる動きが加速し始める（注1）。1986年には、PFIの代表事例とされるクイーン・エリザベスⅡ世橋（Queen Elizabeth II Bridge）の契約が英国交通省（The Department of Transport）とダートフォード・リバー・クロッシング社（Dartford River Crossing Ltd.）の間で結ばれ、1989年には、メイジャー蔵相が公共事業に対して民間資金を活用する考えを明確に表明した。

（注1）1981年には、大蔵省によりライリー卿を中心とする委員会が設置され、「ライリー・ルール」と呼ばれる公共事業における民間資金活用の考え方が整理された。

本論文で示された内容や意見は筆者個人に属するもので、日本銀行の公式見解を示すものではない。

* 日本銀行国際局国際調査課（E-mail：takayuki.watanabe@boj.or.jp）

こうした流れを引継ぎ、メイジャー政権誕生後の1991年には、行政サービスを改善するための基本原則であるThe Citizen's Charter（市民憲章）^{（注2）}が発表され、同原則に基づき、大蔵省はガイドラインとして『Appraisal and Evaluation in Central Government（通称“Green Book”）^{（注3）}』を発行した。同ガイドラインで特筆すべきは、

公共事業についての事前の分析・評価においてVFM（Value for Money）を用いている点である。VFMは公共事業の効率性を計測する指標であり、これを最大化することは「支払額に対する受取価値の最大化」を意味する。これにより、公共事業の質・量を維持しつつ、いかに総コスト（事業に伴うリスクを含む）を下げるこ

（図表 1）英国での PFI 導入までの経緯

1979 年	サッチャー保守党政権誕生
1979～	国有企業の民営化を開始 British Petroleum(1979～1987 年) British Aerospace(1981～1985 年) British Telecom(1984～1993 年) British Gas(1986 年) British Airways(1987 年) Rolls Royce(1988 年) British Steel(1988 年) Water companies(1989 年) Electric companies(1990～1994 年)
1984～	行政サービスのアウトソーシング化を開始
1988～	行政のエージェンシー化を開始
1990	メイジャー政権誕生
1991	The Citizen's Charter（市民憲章）を発表
1992	PFI 導入を決定（11 月）
1993	PFI 推進組織である Private Finance Panel を設置
1994	Universal Testing の導入を決定
1997	プレア労働党政権発足 ベイツ報告（The Bates Review of PFI）提出 Universal Testing を廃止 Private Finance Panel を廃止 Private Finance Taskforce を設置

（出典）通産省産業政策局新規産業課 [1998]

広松隆志 [1998]

（注 2）The Citizen's Charterとは、行政サービスを改善するための基本原則（The six principles of public service）で、①サービスの標準化（Standards）、②情報公開（Information and Openness）、③国民のニーズを基本に置いた選択肢の提供（Choice and Consultation）、④洗練され使い勝手の良いサービス（Courtesy and Helpfulness）、⑤苦情処理手続きの充実（Putting Things Right）、⑥Value for Moneyから構成される。

（注 3）Green Bookは、行政全般（政策、施策、プロジェクト全てを含む）に対する事前・事後評価、及びこれらに利用される費用便益分析等の基本的考え方や手順等について、省庁間で標準化することを目的に制定された。

とができるかを計量的にみることができる（後掲BOX1参照）。そして、1992年11月、公共事業のうちとくに民営化や完全な外注化が難しいものについて、事業効率改善を進めるための切り札として、PFI導入が正式に発表されるに至った（注4）。

メイジャー政権は、中央政府（注5）におけるPFIの推進体制として、1993年11月に、大蔵省から独立した機関であり官民の有識者から成るPrivate Finance Panel（注6）を設立し、官民間の仲介役として、個別プロジェクトの推進について様々なアドバイスを行なわせた。また、同政権下では、クラーク蔵相の「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（“…I am announcing today that, in future, the Treasury will not approve any capital projects unless private finance options have been explored.”）」という宣言にもみられる通り、全ての公共事業に対してPFIの適用検討を義務付けた（Universal Testingの導入）。

もっとも、保守党政権下における公共支出に占めるPFIの実績の推移をみると、際立ってPFI事業への公金支出が増加しているわけではない（後掲図表2）。その理由として、Universal Testingの導入により、本来PFI事業に相応しくない案件までPFI適用の検討対象として俎上に上るため、PFI事業として正式に認可され予算が配分されるまでに時間が掛かり過ぎることなどが挙げられる。

その後、1997年5月に発足したブレア労働党新政権（1997年～）は、PFIを再び活気づけることを目的に、英国の実業家であるベイツ氏（Malcolm Bates；Chairman of Pearl Group and Chairman of Premier Farnell）を長とする委員会を設置し、PFIに関して包括的な検討を行なうよう求めた。その間、PFIの総責任者であるロビンソン主計担当相（Geoffrey Robinson；Paymaster General（注7））は、①保守党政権下での、見込みのない事業にまで及んだPFI適用という行き過ぎた民営化方針を改め（Universal

（注4）1992年、ラモント蔵相は、PFI導入を公表するに際して以下の3つの目標を掲げた。第一にThe Citizen's Charterに沿って公的サービスの質を民間部門の基準まで引き上げること、第二に継続的に公的支出の削減を求め、効率性を上げること、第三に民営化を推進し民間部門の規律、技術を公共部門に導入することである。

（注5）一方、地方レベルにおけるPFIの推進体制の整備については、1996年4月に、地方政府の代表組織である地方政府協会（The Local Government Association）が、PFIの支援組織として「官民連携プログラム組織（4Ps：Public Private Partnerships Programme Ltd.）」を設立。現在、4Psは中央省庁からの支援を受けながら、教育、社会サービス、交通、住宅、レジャー等地方政府にとって重要な分野について「パスファインダー・プロジェクト（Pathfinder Project）」と呼ばれる先導的事業の実施を支援している。また、労働党政権発足以降、大蔵省は将来的にPFI（PPP）予算を一般予算の増減によらず、かつ他の目的に使用できないものとして中央政府のPFI予算を確保している。また、英国の場合、「ベイツ報告」の指摘にもあるように、保守党政権時代は地方自治体の信用力（支払いの継続性、格付けの低さに起因するファイナンスの困難等）等の問題から、地方自治体主導のPFI事業がそれほど進んでいなかった。そこで、労働党政権は大型の地方自治体PFI向け特別予算枠（5億ポンド）を作り、1997年11月には、地方政府契約法（The Local Government Contract Act 1997）が制定され、地方公共団体のプロジェクトに対し中央政府が信用保証を行なうことを可能にした。この結果、英国では地方自治体の信用力をサポートする国・地方間の協働体制が構築された。

（注6）大蔵大臣100%出資の有限会社で、10数名の管理者と20数名の実務経験者から構成。

（注7）英国大蔵省の主計担当大臣で、PFIの責任者である（The Paymaster General has Ministerial responsibility for PFI throughout Government.）。

(図表 2) 英国の公的資本形成の実績及び計画

(£ 10 億、%)

	1992- 1993	1993- 1994	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998 estimate	1998- 1999 forecast
中 央 政 府	10.9	9.8	9.1	8.6	6.5	6.0	6.0
地方公共団体	7.2	6.7	7.3	7.2	6.4	6.4	7.0
公 営 企 業	3.6	3.4	4.2	4.2	4.4	4.6	4.6
公 的 部 門 計	21.6	19.9	20.6	20.0	17.3	17.0	17.9
P F I (A)		0.1	0.2	0.4	1.1	1.5	3.0
総 計 (B)	21.6	20.0	20.8	20.4	18.4	18.5	20.9
総計に占める PFI の割合 (A/B)	—	0.5	1.0	2.0	6.0	8.1	14.4

(出典) HM Treasury (英国大蔵省), “Financial Statement and Budget Report March 1998”

Testingの廃止)、②各省庁にPFI事業の優先順位付け (prioritisation) をリスト化すること等を求める声明を発表した。

翌6月には『ベイツ報告 (The Bates Review of PFI)』(後掲BOX2参照)が提出され、保守党政権下で進められたPFIには非効率性が残っている (“PFI procurement has been plagued by inefficiencies”) として、①組織形態 (Institutional structure)、②プロセスの改善 (Improving the process)、③ノウハウの蓄積 (Learning lessons)、④入札コスト (Bid costs) の4点について、具体的な改善策が提案された。ロビンソン主計担当相は、同報告を全面的に承認したうえで、①諮問機関に過ぎなかったPrivate Finance Panelを廃止し、②それに代わって、PFI実施に対して決定権を有するPrivate Finance Taskforceを大蔵省内に設置することを決定した。

なお、英国では、PFI導入に際して包括的な法律を定める方式はとっておらず、個々の事

業法の改正によりPFI導入に対応してきた。例えば、地下鉄事業に関しては1994年にロンドン交通法 (London Transport Act) を改正することで、公立病院については1997年に国民保健サービス法 (National Health Service Act) を改正することで、PFI適用を可能にしてきた。

2. PFIのスキーム概要

(1) PFI (PPP) の基本理念 (フィロソフィー)

ブレア労働党政権は、PFI (Private Finance Initiative) に代わりPPP (Public Private Partnerships) というコンセプトを打ち出した。同コンセプトは保守党政権下のPFIのように事業リスクのすべてを民間に移転するのではなく、公的部門と民間事業者の各々の長所を引き出しながら両者が連携してプロジェクトの効率性を向上しようという考え方である (…partnerships between the public and private sectors have, over the years, made a considerable impact, often achieving excellent value for money.

The government is keen to build on this success and realise the potential for better value for money through the use of a wide spectrum of partnerships that combine public and private sector skills.)。

（２）PFIの推進主体

1997年9月に大蔵省内に設置されたPrivate Finance Taskforceは、民間部門の有するPFI実施のための情報、ノウハウ（資金調達、プロジェクトの評価手法等）等の公的部門への移転を目的に設置された。同Taskforceは主計担当相（Paymaster General）の指揮の下、各省庁に対して実務面のアドバイスをこなう「事業チーム（注8）（Project Team）」（民間実務者6～8名）と、法制面や事業効果の向上（省庁間の原則、書類の共通化等）を担当する「政策チーム（Policy Team）」（政府職員9名）から構成され、各省に設けられたPFI担当課であるPrivate Finance Unitと連携して、入札までのプロジェクト評価（採算性の審査等）、プロジェクトの進捗の監視等を行なっている（図表3）。

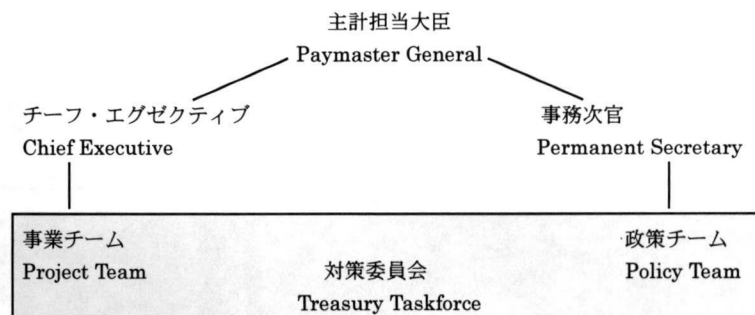
（３）事業の効率性の考え方

PFI導入の目的は、民間ノウハウの活用による公共事業の効率化にある。この点につき、英国では次のような考え方を採っている。

すなわち、従来型の公共事業方式では、民間へのリスク移転が不完全であったため、民間サイドの事業改善、事業努力に向けるインセンティブが欠如し、VFM（Value for Money：「事業リスクを含む総コスト」－「PFI事業とした場合の公共セクターが支払う費用」）であり、これを最大化することが公共事業の効率化に繋がる）に改善の余地が残っていた。それに対しPFIでは、契約時に官民間のリスク・シェアリングを明確にし、官民各々が予め定められたリスクを負うことによりVFMの最大化を図ることができる。民間サイドには、リスク分担が明確になることにより、事業努力をして収入を増やしたり、あるいはコスト削減の取組みを工夫することで収益の最大化を図るインセンティブが生まれる。

また、民間へのリスク移転の度合については、VFMを最大化するようなものを選ぶ必要があ

（図表3）英国大蔵省 Taskforce の構造



（出典）<http://hm-treasury.gov.uk/>（英国大蔵省ホームページ）

（注8）事業チームは、チーフ・エグゼクティブのモンタギュー氏（Adrian Montague；Co-Head of Global Project Finance at Dresdner Kleinwort Benson）の下、1999年末まで活動を継続（2年間の時限組織）。

る。この点について、英国大蔵省では、事業特性（資金回収方法、公共と民間の役割分担）等に応じて、①「サービス提供型（Services sold to the public sector）」、②「独立採算型（Financially free-standing projects）」、③「ジョイント・ベンチャー型（Joint Ventures）」の3種類に大別したうえで、リスク移転度合について、仔細な判断を行なっている（後掲BOX 3

参照）。

（４）具体的手順

英国大蔵省のPFI実施手続きに関するガイドライン（Guides to PFI, 14 stage guide to PFI procurement）によると、以下のように各段階毎の考慮事項が定められている。

第 1 段 階 (Stage One)	事業ニーズの確立 (Establish business need) 既存の公共サービスの提供方法を変更する（PFI方式に切り替える）必要性の有無等を検討する。
第 2 段 階 (Stage Two)	代替案の評価 (Appraise the options) PFI方式以外で同じ効果を達成するための代替案を検討する。
第 3 段 階 (Stage Three)	事業概要の策定 (Outline business case) 提供すべきサービス内容を明確化するとともに、それを達成するための実現可能な方策を検討する。
第 4 段 階 (Stage Four)	プロジェクトチームの結成 (Creating the project team) 担当省庁内にプロジェクトチームやプロジェクト管理委員会等の適切な推進組織を発足させる。プロジェクトチーム・リーダーは専任でなければならない。内外の専門家をチームに加えるのも有効である。
第 5 段 階 (Stage Five)	欧州広報 (OJEC ; Official Journal of European Community) への公示 (Publication of OJEC notice) 事業概要を欧州広報 (OJEC) に公示する。本公示において、民間事業者を検討を促すため、十分な事業概要と選定条件（民間事業者の経営状況や技術水準等）を提示する。
第 6 段 階 (Stage Six)	事業者選定方法の決定 (Deciding tactics) 民間事業者の選定方法について、何段階の選定手続を設けるか、どの段階で最終選定を行なうか等の詳細な事項を決定する。
第 7 段 階 (Stage Seven)	入札者の事前審査 (Prequalification of bidders) 欧州広報の公示に応募した事業者について、第1次候補者リストを作成するための絞り込みを行なう。ここでは、応募者の技術水準、実績、経営状況等を審査する。

第 8 段 階 (Stage Eight)	第二次候補者リストの作成 (Shortlisting) 民間事業者の事業遂行能力を個別に審査のうえ、第二次候補者リストを作成する。民間事業者に対し、リスク分担、資金調達、価格等についての詳細な情報提示を求めることもありうる。
第 9 段 階 (Stage Nine)	プロジェクトの再評価 (Revisit and refine the original appraisal) これまでの選定手続の中で得られた新たな情報等を踏まえて、当初の事業概要等について再評価を行ない、必要があれば修正を加える。
第 10 段 階 (Stage Ten)	交渉への呼びかけ (Invitation to Negotiate) 第二次候補者リストに掲載された民間事業者に対し、最終的な選定交渉に入るうえでの諸条件を提示する。なお、この段階で提示される事項は、①要求されるサービスの具体的内容、②明確な事業範囲、③期間、支払方法等の契約条件、④事業者の選定基準など詳細かつ多岐に亘る。
第 11 段 階 (Stage Eleven)	入札者との交渉 (Negotiation with bidders) 入札者と個別に提案内容や契約条件等に関する交渉を行なう。それを踏まえて、各入札者に対して最終提案 (Best and Final Offer) の提示を求める。
第 12 段 階 (Stage Twelve)	民間事業者の最終選定 (Selection of Preferred Bidder and Negotiation to Financial Close) 民間事業者からの最終提案に基づき、最終的に事業者を決定する。
第 13 段 階 (Stage Thirteen)	契約締結 (Award Contract) 選定された事業者と契約を締結し、その旨を欧州広報 (OJEC) に公示する。
第 14 段 階 (Stage Fourteen)	契約の管理 (Contract Management) 締結された契約をベースとして、事業の運営・管理に入る。

（出典）<http://hm-treasury.gov.uk/>（英国大蔵省ホームページ）

（５）PFI事業の具体例

英国におけるPFIは、交通、厚生、防衛、官公庁施設、情報、教育、都市開発等の幅広い分野に適用されており、1992年の導入以来、1997年10月までの5年間で総額75.5億ポンド（約1.5兆円）相当の契約が締結されている。契約金額ベースでは、交通・運輸分野が最も大きい。また、刑務所、防衛関連等、これまで公共性が非常に高く、民間企業に委託することが想定されなかった分野にもPFIが導入されている点は注目に値する（後掲図表4）。もっとも、労働党政権は、学校、病院などにPFI事業の重点を移していった。

— なお、英国のPFIの対象範囲は、「民営化・外注化が困難な公共サービスのうち、キャピタル・アセットの形成が必要な事業」と定義されており、ここでいうキャピタル・アセットとは「有形固定資産のみならず、コンピュータ・ソフトや特許権、無形資産」を含んでいる。これは、ハード面の社会資本のみならず、NIRS2（注9）に代表されるIT（Information Technology）分野を中心としたソフト面の社会資本でもPFI導入が行なわれていることを示している。

（注9）National Insurance Recording System 2（国民保険記録システム）の略。

(図表 4) 各省庁別の PFI プロジェクト

(£百万)

分野・省庁	事例、() 内は各事業の契約金額	契約金額
交通・運輸 Transport	英仏海峡横断トンネル鉄道(3,000) ノーザンライン(400) DBFO 道路(563) ダートフォード橋(150) 等	5,382
防衛 Defence	ヘリコプター訓練校(118) ヘリコプター・シミュレーター(100) 等	524
内務 Home Office	ファザカーリー刑務所(88) ブリジェンド刑務所(74) 等	298
厚生 Health	ダートフォード・グラベシャム病院(115) カーリスル病院(85) 等	302
環境 Environment	ドックランド鉄道延長(200) 等	215
教育 Education	グリーンウィッチ学生寮(11) スポーツ施設(30) 等	65
社会保障 Social Security	国民保険記録システム(150) 等	270
内国歳入庁 Inland Revenue	マンチェスター庁舎(29) 等	38
文化博物館 DCMS	王立武具博物館(42) 等	69
スコットランド Scotland	M74/M6 道路(160) フォート・ウィリアム水道(45) 等	335
ウェールズ Wales	大学病院(10) オシリス (Osiris) (14) 等	24
その他	大法官情報システム (LOCCS) (11) 北アイルランド医療設備(3) 等	23
合計		7,545

(出典) Financial Times [14/11/1997]

(6) 個別事業の業績評価

会計検査院^(注10)(NAO: National Audit Office)は、①公金が適正かつ効率的に使われているか (Financial audit)、②公共事業が効率

的に運用されているか (Value for money audit) という観点から行政活動を監査している。個別のPFI事業についても同様の観点から監査を行っており、例えば、DBFO^(注11)道路の

(注10) NAOは行政活動に関する監査を、定期的に年間50件程度実施している。対象はPFIを含む行政活動全体であり、また、支出に関する監査に加えて、活動成果に着目した業績監査も実施している。

(注11) Design Build Finance Operateの略。民間事業者が主体的に施設の設計、整備及び必要な資金調達を行ない、一定期間、施設を運営した後、公的部門に譲渡する方式。

ケースでは、道路プロジェクトに優先順位をつけて、PFIの多用でネットワークが歪まないよう配慮すべきであるとの提言を行なっている。

—— 個別事業における、PFI導入によるコスト削減効果（従来型公共事業対比）の計量的な推計は、英国大蔵省Taskforceのホームページに一部掲載されている。これによると、DBFO道路については15%、2つの刑務所（Bridgend and Fazakerley prison）で10%以上、国民保険記録システム（NIRS2）で約60%、内務省のITプロジェクト（the Home Office's Immigration Casework IT project）では少なくとも40%の費用削減効果があると報告されている。

おわりに

以上のように、PFI制度は、保守党政権時代の徹底した公共事業に対する市場メカニズム導入から始まり、労働党政権下での官民間のパートナーシップ（Public Private Partnerships）の下、学校、病院など社会インフラ整備に重点を置いた施策への転換に至るまで、約20年にも亘る試行錯誤を経て改善・発展してきた。今後の労働党政権におけるPFI事業の課題としては、VFM算定に必要不可欠なPSC（注12）算定についてのガイドラインが未整備であるなど、PFI実施の手続面に改善の余地がみられることが挙げられる。

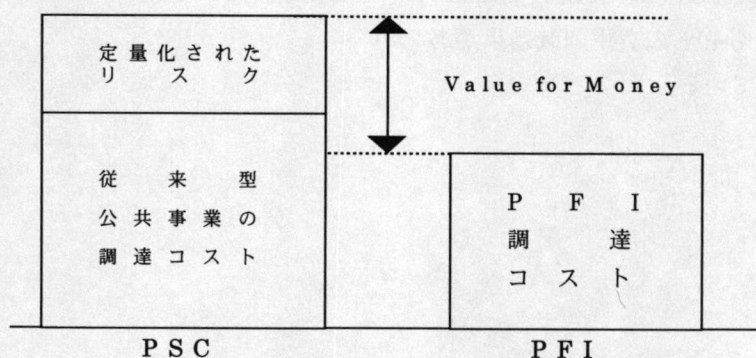
（注12）Public Sector Comparatorの略。従来型公共セクター事業方式で見込まれる総事業コストを指す。

(BOX 1)

VFM (Value for Money) の考え方

VFMは、公共事業の効率性を、従来型公共事業の事業総コストとPFI事業化した場合に公共セクターが支払うコストとの対比により計測する指標である。具体的には、①公共セクターによる従来型公共事業の事業リスクを含む費用総額(PSC(注13): Public Sector Comparator)を、プロジェクトの想定存続期間に公共セクターが支出する費用総額の現在価値に、公共セクターで発生する諸リスクを定量化して上乗せしたものの総計により算定する。次に、②PFI事業とした場合の調達コスト(PFI調達コスト)を、PFI事業で公共セクターが支払う費用として試算する。①と②の差額がVFM (Value for Money)となる(BOX 1の図表参照)。PSCに対してPFI調達コストが低ければPFI事業として採用されることとなる。

(BOX 1 の図表) Value for Money の算出方法



(注) 上記はいずれも Net Present Value で比較。

事業に伴うリスクの算定方法について、理論値を求める方法を例示すると以下の通り。

- ① 刑務所の場合、囚人の脱走と現状への回復リスク、物品の盗難リスクなどについて発生時期と金額を想定する。
- ② 想定されたリスクについて、それぞれ「ベスト」、「中間」、「ワースト」を予測し、確率を乗じて加重平均し、リスクコストを算定、その現在値を求める。その場合の発生確率はモンテカルロ・シミュレーション(注14)を用いて算出。
- ③ なお、Net Present Valueを求める際の割引率は、英国債利回りを参考として定められる。

(注13) 個々のPFI事業におけるPSCはこれまでのところ一般には公表されていない。

(注14) 繰返し乱数を発生させて将来起こることを仮想的に計算する手法。

（BOX 2）

ベイツ報告（The Bates Review of PFI）（注15）の概要
“REVIEW OF PFI（PUBLIC/PRIVATE PARTNERSHIPS）”の抄訳

1. 組織形態

従来のPrivate Finance Panelについては、早急に解体すべき。

政府全体でPFIを推進するための中心的組織として、Private Finance Taskforceを大蔵省に設置すべき。

Private Finance Taskforceや各省庁のPFI担当部門（Private Finance Unit）については、民間部門からプロジェクト・マネジメント等の専門家を雇うことで機能強化を図るべき。

Private Finance Taskforceは、合意されたスケジュール通りにプロジェクトが進捗しているか否かについてのモニタリングを行なうべき。

2. プロセスの改善

Private Finance Taskforceは、1997年10月までに準拠すべき事業告知の様式を策定すべき。

Private Finance Taskforceは、外部専門家の均質性を確保するため、その知識や能力等の評価手法を確立すべき。

他のモデルとなるようなPFI事業を構築するためには、プロジェクトの優先付けを重視すべき。

中央省庁以外（地方政府等）が実施する小規模なPFIプロジェクトについては、財政面での効率化を図るため、いくつかのプロジェクトをグループ化すべき。

公的部門は、PFI事業においては、資産の調達のみではなく、適切なサービスの調達の側面が重要であることを再認識すべき。

大蔵省は、1997年9月30日までに会計検査院（NAO）等からの助言を得て、会計に関するガイドランスを作成、公表すべき。

大蔵省は、「各省庁がPFI事業に係る契約を締結した後は、民間事業者が契約内容を適切に履行する限りにおいて、各省庁のPFIに係る歳出額が削減されることはない」旨の声明を1997年9月30日までに策定すべき。

大蔵省は、中央省庁以外の公的部門が締結するPFI契約においても、契約期間中確実に支払いが行なわれるものである旨、各省庁が出資者に説明するよう要請すべき。

Private Finance Taskforceは、VFMを最大化するため、最低限確保すべき契約期間に関するガイドラインを策定すべき。

政府は、必要に応じ、地方政府を含む公的部門の法的権限に関する法律を制定すべき。

3. ノウハウの蓄積

PFI事業には、プロジェクト・マネジメント、プロジェクト・ファイナンス、交渉術等に関する高度かつ専門的な知見が求められるため、公務員に対する研修を強化すべき。

事例集と専門のマニュアルを整備すべき。

PFIに関するあらゆる文書を所蔵する図書館を大蔵省に設立すべき。

Private Finance Taskforceは、民間セクターの知見をPFI事業の立案に反映させるため、民間との密接な連携体制を構築すべき。

Private Finance Taskforceは、1997年9月30日までにVFMを評価する際のPublic Sector Comparators等の計算方法に関するガイドラインを策定すべき。

（注15）ベイツ報告は、PFIに関する包括的な検討を行なうため、ロビンソン（Geoffrey Robinson ; Paymaster General）により任命されたベイツ（Malcolm Bates）を長とする委員会により1997年6月23日に提出された。

4. 入札コスト

Private Finance Taskforceは、民間事業者の入札コストを最小化すべく努力する。そのため、以下の手法を検討すべき。

- ・事業の採算性の評価手法等の改善。
- ・入札者に要求する情報の必要最小限化。
- ・入札者数の制限（最高4社）。
- ・プロジェクト・マネジャーやアドバイザーに対する成功報酬制度の確立。
- ・民間部門からの短期間の人材起用や、そのための専門的なリクルート機関の設置による政府の事業管理技術の向上。
- ・入札者の能力以外の事由（不可抗力等）により事業の中断が決定した場合の、入札費用払い戻し制度の創設。

（BOX 3）

PFIの事業類型と具体例

英国のPFI事業は、同国大蔵省によると、コストの回収方法の違い、公共と民間の役割分担の違いから、次の3つに分類できる。

- ・ サービス提供型（Services sold to the public sector）…民間部門が、施設・インフラの建設、運営を担う。また、コストは当該民間部門へサービス提供の対価を公共部門が支払うことで回収する。公共の関与は、計画策定、認可、法的手続きの実施などと、対価支払いに限定される。
- ・ 独立採算型（Financially free-standing projects）…民間部門が、施設・インフラの建設、所有、運営を担う。また、コストは利用者からの収入で回収する。公共の関与は、計画策定、認可、法的手続きの実施などに限定される。
- ・ ジョイントベンチャー型（Joint Ventures）…公共部門が財政支援（補助金ないし交付金の供与<grant>）を行なう形で関与し、官民が協力して施設・インフラを建設するが、運営は民間部門が担う。

— なお、これまでの実績としては、以下の理由から「サービス提供型」が多い。

- ① サービス提供型は事業者にとって支払者が公共であるため、回収リスクが低い。
- ② 独立採算型が少ない背景は、i) 市場メカニズムが成立しないからこそ公共事業が存在するのであり、ii) 独立採算が可能ならば、PFI導入以前に民営化の道が選ばれているはずである。
- ③ ジョイント・ベンチャー型が少ない背景は、権利調整が複雑で、かつ準備や投資回収期間が長いものに限定して適用されるため。

さらに、民間が社会資本整備に関して如何なる側面から具体的に関与するか、との観点からみると、主に次の4類型がある。

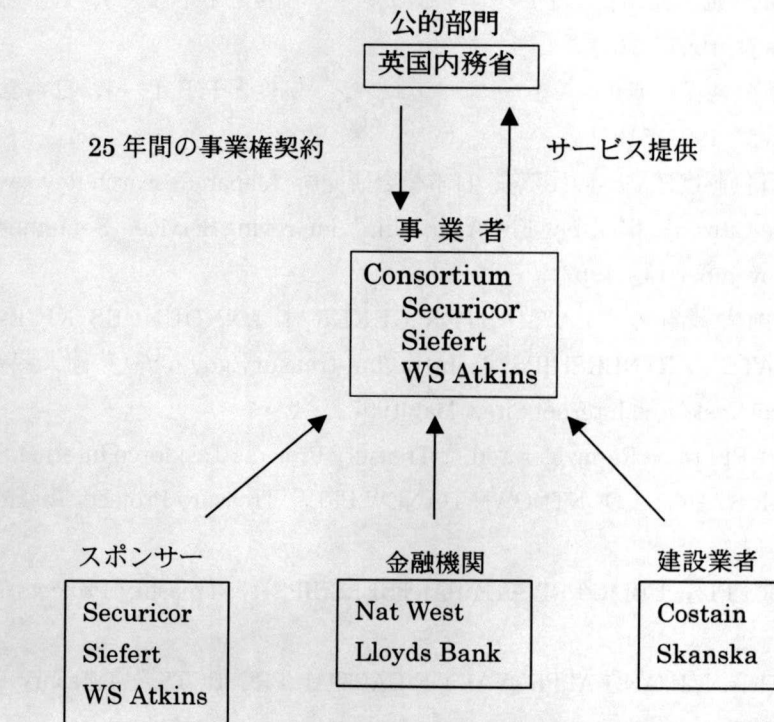
- ・ DBFO方式…Design Build Finance Operateの略。民間部門が事業の設計、建設、資金調達、運営に関するリスクを負担、実施する方式。
- ・ DCMF方式…Design Construct Manage Financeの略。民間部門が事業の設計、建設、維持、資金調達に伴うリスクを負担、実施する。
- ・ BOO方式…Build Own Operateの略。民間部門が主体的に施設を整備し、最後まで事業を継続する方式。

・BOOT方式…Build Own Operate Transferの略。民間部門が建設、所有、運営を担うが、形成された社会資本の所有権を、最終的には公的部門に移転する方式。

上記の事業類型に則して、PFI事業として実施された刑務所（Bridgend Prisons）の一例を紹介すると、次の通り。

施設概要	刑務所（800人の収容規模）
事業方式	BOOT（Build Own Operate Transfer）、サービス提供型
担当機関	英国内務省
事業主体	Securicor（警備会社）、Siefert（設計会社）、WS Atkins（エンジニアリング会社）の Consortium
事業時期	1993年に公示、1995年に事業契約締結
事業期間	25年間
主な公的支援措置	需要リスクの負担等
特徴	囚人の交流、安全な環境等の維持、施設管理状況等を点数化し、その点数によりサービスへの対価を決定

<事業スキーム図>



（出典）通産省産業政策局新規産業課 [1998]

[参考文献]

- 石黒正康、小野尚、『PFI日本導入で、何が、どう変わる』、日刊工業新聞社、1998年
- 井熊均編著、『PFIビジネス参入の戦略』、日刊工業新聞社、1998年
- 井熊均、「「公共事業」への市場原理の導入」、日本総合研究所『Japan Research Review』、1997年8月
- Construction Industry Council編、『PFI実践ガイド』、日経BP、1998年
- ジェフリー・ロビンソン、「PFIを活かす（上）、公共サービスの改革者」、『日本経済新聞』、1998年6月8日
- 通商産業省産業政策局新規産業課 新エネルギー・リサイクル等PFI推進協議会監修 民間主導型インフラ研究会編、『PFI入門』、商事法務研究会、1998年
- 通商産業省大臣官房政策評価広報課、「政策評価の現状と課題」、1998年
- 日本開発銀行 PFI研究会編著、『PFIと事業化手法』、金融財政事情研究会、1998年
- 日本プロジェクト産業協議会 次世代民活事業研究会、『次世代民活事業に関する中間報告書（本編）』、1998年
- 『次世代民活事業（PFI）に関する報告書』、1999年
- 広松隆志、「PFIは景気の救世主?」、『日経ビジネス』、1998年6月22日号
- 宮脇淳、「行財政改革の世界標準化（1）—エージェンシー制度とPFI—」、日本総合研究所『Japan Research Review』、1997年10月
- 「行財政改革の世界標準化（2）—エージェンシー制度とPFI—」、日本総合研究所『Japan Research Review』、1997年12月
- 森本美紀子、「政策評価制度確立への展望」、日本総合研究所『Japan Research Review』、1998年10月
- Cabinet Office, “The Citizen’s Charter - Five Years On,” Improving Service, September 1996
- Financial Times, November 14 1997
- HM Treasury（英国大蔵省）, “PAYMASTER GENERAL ANNOUNCES KICK-START TO PFI (PUBLIC/PRIVATE PARTNERSHIPS),” <http://hm-treasury.gov.uk/>（英国大蔵省ホームページ）, Treasury Projects Taskforce Internet Site, May 1997
- “Bates Report-PFI to be Re-invigorated,” Treasury Projects Taskforce Internet Site
- “PAYMASTER STARTS COUNTDOWN TO NEW PFI,” Treasury Projects Taskforce Internet Site, June 1997
- “REVIEW OF PFI (PUBLIC/PRIVATE PARTNERSHIPS),” Treasury Projects Taskforce Internet Site, 1997
- “PRIVATE FINANCE AND APPROVAL OF CAPITAL PROJECTS,” Treasury Projects Taskforce Internet Site, 1995
- “Partnerships for Prosperity,” Treasury Projects Taskforce Internet Site

- “A Step-by-Step Guide to the PFI Procurement Process,” Treasury Projects Taskforce Internet Site
- “14 stage guide to PFI procurement,” Treasury Projects Taskforce Internet Site
- National Audit Office (英国会計検査院), “NAO Annual Report 1997,” <http://www.open.gov.uk/nao/home.htm>,
National Audit Office Internet Site
- “NAO Annual Report 1996,” National Audit Office Internet Site
- “The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts,” National Audit Office Internet Site