

CLAIR REPORT

英国における民間活力導入施策

—The Private Finance Initiative (PFI)—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 194 (March 13, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

目次

はじめに	1
第1章 概要	2
1 PFIとは	2
2 サービスの提供者とサービスの購入者	2
3 どのようなサービスを購入するのか	2
4 利用料という概念	3
5 サービスの水準	3
6 サービスの質の確保	3
7 十分なサービスが提供されない場合	3
8 メリット	4
9 最終的な費用負担者	4
10 どのような分野で事業が行われているのか	4
11 類型	5
12 サービスが提供されるまでの時間	5
13 従来の事業との比較及びデメリット	5
第2章 背景	8
第1節 保守党政権下での動向	8
1 民間資金活用の発想	8
2 PFIの誕生	9
3 資本支出の動向	9
4 公共部門借入指数	9
第2節 労働党政権後の取り組み	12
1 基本的方向性	12
2 ベイツ氏によるPFIの見直し	12
3 現状及び今後の動向	13
第3節 地方団体の動向及び実績	16
1 保守党政権下	16
2 労働党政権下	16
3 地方自治（契約）法の改正	17
4 実績	17
5 事業例	18
第3章 類型	20
第1節 類型	20
1 類型	20
2 関連用語	21
第2節 PFIとPPPs	21
1 パブリック・プライベート・パートナーシップ (PPPs)	21
2 PPPsの類型	22

第4章 基本的な考え方	24
第1節 「サービスの提供者からサービスの購入者へ」	24
第2節 バリュー・フォー・マネー（VFM）	24
第3節 リスク移転	25
第4節 単一の利用料	32
第5節 アウトプット仕様書	32
第6節 契約の終了	33
1 契約の終了について	33
2 「契約期間の満了」に伴う契約の終了	33
3 契約の取り消し	34
第7節 情報公開と守秘義務	37
1 情報公開	37
2 非公開の情報と会計検査院に対する例外	38
3 守秘義務	38
第5章 関係機関	39
第1節 大蔵省タスクフォース	39
1 事業チーム	39
2 政策チーム	40
3 PFI図書館	41
4 情報提供、会議、職員研修	41
第2節 4Ps (パブリック・プライベート・パートナーシップス・プログラム)	41
第3節 事業評価グループ	42
第4節 英国会計検査院	42
第6章 事業の進め方	44
第7章 地方団体とPFI	52
第1節 地方団体におけるPFIと資本財政規則	52
1 資本財政規則について	52
2 PFIクレジット	55
第2節 地方団体と政府からの補助金	56
1 概要	56
2 事業承認のための要件	56
3 PRGから承認を受けるための手続き	57
4 PFIクレジットに関する国からの承認通知類	59
5 PRG承認の効果	59
6 PFIクレジットの総額	59
7 補助金の種類及び額	60
8 承認の対象	62
9 その他	62
第3節 省庁別優先基準	65
1 環境運輸地域省	65
2 教育雇用省	67

3	保健省	68
4	内務省	68
5	大法官府	69
第4節	地方団体の民間企業への関与と ジョイント・ベンチャー・カンパニー	70
1	類型	70
2	地方自治体（企業）規則	70
3	地方自治体（企業）規則と資本財政規則の改正	71
4	JVCとPFI	71
第5節	DSO/DLOとPFI	72
第8章	ケース・スタディー 「コルフォックス中高等学校建設運営事業」	74
1	自治体の概要	74
2	事業の概要	74
3	基本的な考えに関する事項	76
4	計画初期段階について	79
5	資格審査について	81
6	条件交渉について	81
7	資金及び支払いについて	82
8	職員について	83
9	その他	84
第9章	アドバイザー	86
第1節	アドバイザー	86
1	アドバイザーを必要とする場合	86
2	アドバイザーの種類	86
3	アドバイザーと職員	87
4	現状	87
第2節	法律面アドバイザー	88
1	訪問した法律事務所の概要	88
2	聴取内容	88
参考文献		92
付録		94
	アウトプット仕様書	
	契約済み事業名一覧	
	重要事業一覧	
	地方団体のPFI事業（PRG承認分）	

はじめに

1970年代から80年代、巨額の財政赤字を抱えていたイギリスにおいては、行政改革による「市場原理の導入と小さな政府実現」に向けて様々な規制緩和や民営化、外部委託などの考え方が生み出され、実施されている。民間資金の活用や民間の経営ノウハウを活用して社会資本整備をしようとして考え出された「プライベート・ファイナンス・イニシアティブ (Private Finance Initiative, 以下「PFI」)」という手法もその一環として考え出されたといえる。

誕生国であるイギリスでは、手法がすでに完成していると思われがちだが、現実としては、様々な要因から、手続き等を簡略しより容易に事業を行えるようにするために、中央省庁を中心に見直しを行いながら一步一步進化しているように見える。

「2ダース以上の国々が英国の経験を学ぶために大蔵省タスクフォースに訪問している(1998年7月24日付けファイナンシャル・タイムズより)」という報道からも分かるように、この試みは世界的に脚光を浴びている。また、アメリカやアジアでは、同様の手法による社会資本整備が進んでいる。我が国においても、引き続き財政難の一方で、公共施設・生活基盤の継続的、かつ安定した整備が求められており、PFI導入の準備が進んでいる。

そこで、当事務所では、PFIの母国ともいえるイギリスの手法について、基礎的な理解に必要と思われるポイントを取り急ぎとりまとめたクレア・サマリー32号「英国における民間活力導入施策(速報版)」を発刊した。今回のこのレポートは、それをベースにして、ケーススタディーを交えながらイギリスのPFIについて報告することを目的としている。

PFIは事業の数だけ考え方が存在するといわれており、リスク配分のあり方や事業内容などについて統一したやり方は存在しないといわれている。そこで、本レポートに掲載された内容は、あくまでも一つの考え方として理解していただきたい。

本レポートは、当事務所調査員ランダル・スミス博士の協力の下、各種資料をもとに当事務所所長補佐である青山正則(埼玉県から派遣)が執筆したものである。

調査活動にあたりご協力いただいた、ドーセット・カウンティ・カウンシル、ワイト島カウンシル、4Ps(パブリック・プライベート・パートナーシップス・プログラム)、ウェストミンスター区、ブレント区、その他の関係者に、この場を借りて感謝の意を表したい。

なお、地方団体についての記述は、特に断りのない限り、人口が集中しているイングランドを対象としており、その他の地域(スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)は対象としていない。

第1章 概要

1 PFIとは

PFIは、「民間部門とのパートナーシップを活用することにより、公共部門が金銭的効率性（バリュー・フォー・マネー、Value for Money、VFM）を向上するための一つのメカニズムである」といわれている。

目的としては、公共部門と民間部門の双方のために、新たなパートナーシップを創出することにより、「民間資本の活用によりインフラ投資を加速すること」「民間のノウハウを活用して、施設のデザイン、建設、維持の方法を改善すること」が挙げられる。

英国においては、一部民営化の失敗等から反論はあるものの、公共部門よりも民間部門の方が、資産の運営・管理や、資金調達をより得意としているといわれている。また、住民にとってみれば、同じサービスを受けるのであれば、そのサービスの提供主体は、公共部門でも民間部門でもかまわないとの考えもある。そこで、施設の建設から運営、サービスの提供までを民間部門に任せ、公共部門はそのサービスの質をチェックした上で購入するというシステムが考え出されたのである。

ここでは、PFIのイメージのために、三類型あるといわれているPFIのうち、現在、英国の地方団体における手法として多く使われている「公共部門へのサービス提供タイプ」のDBFOの考え方にそって説明する（類型については、第3章で説明する）。

2 サービスの提供者とサービスの購入者

PFIによって実施される事業は、原則として「設計・建設・資金調達・運営」のすべてを民間部門が担当し、公共部門は、そのサービスを購入する。つまり、サービスの提供者が公共部門から民間部門に変わり、公共部門はサービスの購入者となる。

3 どのようなサービスを購入するのか

従来の社会資本整備事業では、例えば、建物の建設を民間部門に委託し、その建物（資産）を公共部門が購入していた。

しかし、PFIにおいては、公共部門は、建物や道路といった資産を購入するのではない。例えば、室温が一定で清潔に保たれた建物の状態や安全に管理されている道路の状態という、民間部門から提供されるサービスを購入することになり、公共部門及び民間部門双方にとって、新しい発想の転換が必要となる。

4 利用料という概念

公共部門は、サービスを購入する対価として、長期間に渡り定期的に（毎年、4半期毎、毎月など）利用料を民間部門に支払うことになる。その利用料の額及び算定方法は契約当時に合意されており、一般的には、提供されるサービスの水準（利用可能性、パフォーマンス）や公共部門が利用した量に応じて支払われることになる。

5 サービスの水準

サービス水準については、詳細に契約書の中に記載されることになる。その部分はアウトプット仕様書と呼ばれており、PFIによる事業を進める上で、最も重要な点となってくる。このアウトプット仕様書は、公共部門が求めるサービス水準を詳細に定めており、この仕様書をもとにサービスの水準をチェックする。提供されるサービスが十分にこの水準に達していない場合には、利用料が減額されるか、又は、支払いが停止されることになる。

なお、このアウトプット仕様書については、付録で説明する。

6 サービスの質の確保

公共部門は、サービスを購入するに際して、サービスの提供方法を契約として定めるのではなくて、むしろサービスのレベル・水準を規定することになる。

例えば、学校の校庭の管理においては、「月に何回芝刈りをする」という定めかたではなく、「芝の長さは5センチメートルであること」というように、結果に重点を置き、サービスの提供方法は、民間部門に任せることになる。このようにすることにより、民間部門は創造性を働かすことができるようになるので、費用削減につながると考えられている。

アウトプット仕様書どおりのサービスの質が確保されているかどうか、公共部門は、そのチェック体制を充実させることになる。

7 十分なサービスが提供されない場合

利用料は、サービスの程度に応じて減額されることになる。最悪の場合には、利用料の支払い停止や契約の取り消しもあり得る。

契約の取り消しの場合には、介入権（Step-in Right）というものが行使される。これは、公共部門と出資者（主に銀行）との直接合意事項となるもので、運営者（サービス提供者）の変更を可能とする権利である。

8 メリット

(1) 公共部門（及び住民）

「民間部門のノウハウを活用してより良いデザイン及び効率的な運営により、より良い事業とより良いサービスがより少ない費用で提供されること」

これは、民間部門に適当なリスクを移転することにより、そのリスクを管理する費用が軽減されると考えられるからである。民間部門においては、そのリスクを負担する以上に経営効率を上げようとするインセンティブが働くこと、また、自ら運営することを前提に事業を実施するのでより機能的な設計を行うようになることになる。

民間部門は公共部門が求めるサービスをどのように提供するかという方法に力点をおく一方、公共部門においては、どのようなサービスが提供されるべきかという結果や、その提供されたサービスは満足いくものであるかチェックすることに力点をおいている。

(2) 民間部門

「従来は公共部門が実施していた範疇の内容まで事業を拡大できるという新たなビジネスチャンスが生まれること」

刑務所を例に挙げると、刑務所の日々の運営は従来公共部門が行っていたが、そのことまでも民間部門が実施することが可能となる。

なお、刑務所事業については、インターネット上で契約書の一部を入手できるので参考までに紹介する。

http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series_other/contract/contents.htm

9 最終的な費用負担者

一般的には、最終的な費用負担者は、公共部門となる。そこで、一時の支出額にとられることなく、契約期間全般に渡り、全体としてVFMが確保されているかどうかPFIの手法を採用するかどうかのカギとなる。

10 どのような分野で事業が行われているのか

現在、PFIの手法は、有料橋、庁舎（警察署を含む）、地下鉄、病院、図書館、刑務所、インフォメーション・テクノロジー、学校、福祉施設、裁判所といった様々

な分野で活用されている。

1.1 類型

PFIの類型は、「公共部門へのサービス提供タイプ」、「財政的自立タイプ」、「ジョイント・ベンチャー・タイプ」と大きく3つに分けることができるが、これについては、第3章で説明する。

1.2 サービスが提供されるまでの時間

平均すると、事業計画から契約締結まで18か月、契約締結から実際にサービス提供が開始されるまでに、さらに9か月から16か月を要するといわれている（出典“integrated Waste Solutions and the Private Finance Initiative” by Fred Portnell of the 4Ps, Waste Management, September 1998）。

1.3 従来事業との比較及びデメリット

一般的には、PFIの手続きは、25年や30年間といった長期に渡る契約を締結しなければならないので、従来手法と比較すると、契約項目が多岐に渡り、複雑であるといわれている。そのために、契約締結に至るまでの時間がかかったり法律相談料がかさむことや、民間部門の調達金利は公共部門よりも高利であるといったデメリットが指摘されている。

PFIの場合、民間部門がコンソーシアムを形成することが一般的なので、一つの事業に複数の企業に関係することになる。それぞれの企業間でチェック機能が働くというメリットも考えられる。しかし、関係機関が増えれば増えるほど意思統一に時間がかかることや、鉄道事業を例に上げると、線路の維持管理と車両のメンテナンス主体が異なる場合に、電車が遅れた場合の責任をどちらがとるのかというように、責任のなすりつけあいが起こる危険性も指摘されている。

次は、ロンドンにあるウエストミンスター区が、ローカル・ガバメント・クロニクル1998年10月30日号に掲載した記事をもとに作成したものである。

(表1 従来事業との比較)

	従来手法	PFI
手続きの容易さ	容易	困難
契約締結に至るまでの費用	低額	高額
資金調達方法	公共部門が借入又は起債	民間が責任をもつ

資金調達の実率	低利	高利
最終的な費用負担者	公共	公共

(1) 民間部門と契約締結に至るまでの流れ

① 従来の資金調達（ウェストミンスター区の例）

- 第1段階 学校の新築／改修の必要性（行政需要）の立証
- 第2段階 教育法により要求される手続き
- 第3段階 財源（基本起債許可又は追加起債許可）が確保されるかどうかの確認
- 第4段階 学校の新築・改築の設計
- 第5段階 計画許可の取得
- 第6段階 建築契約

（注）清掃や給食といったサービスの提供（教育自体を除く）は、教育委員会及び地方団体の学校計画に適合するように行われる。

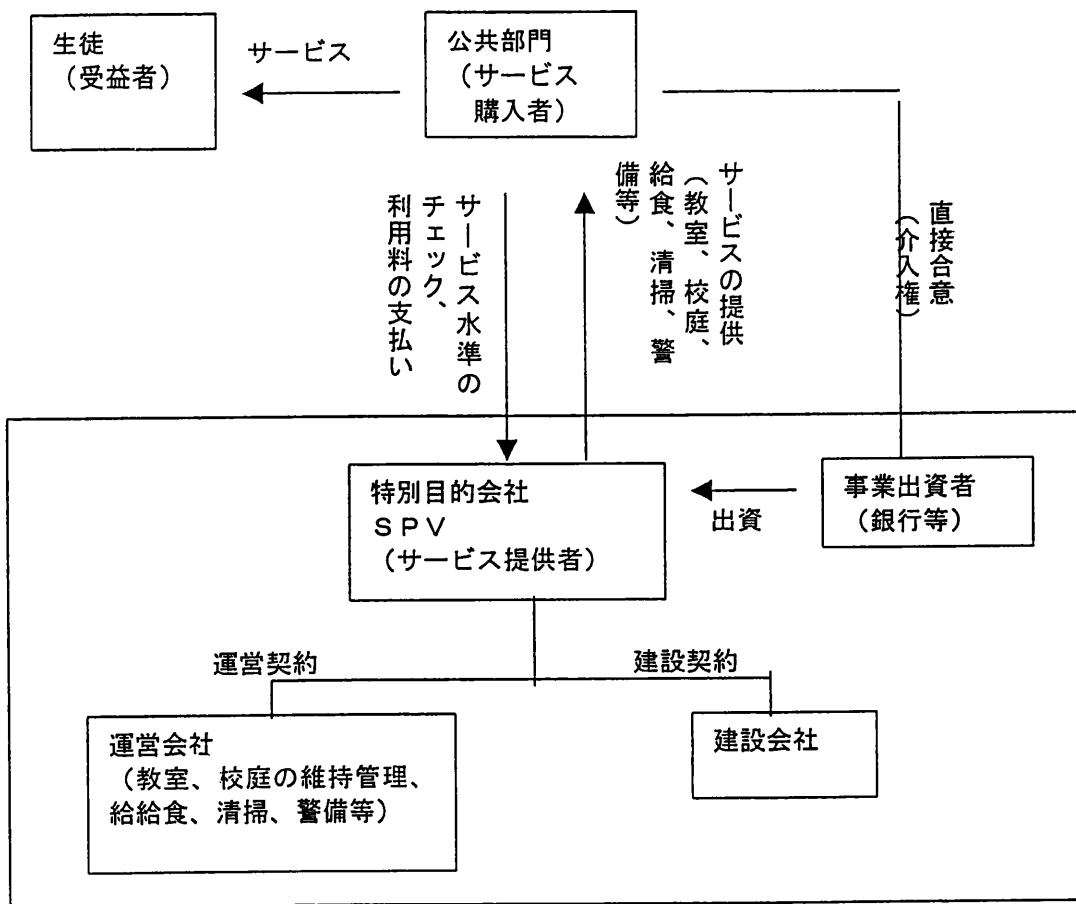
② PFIによる資金調達（ウェストミンスター区の例、一般的な手続きは、第6章で説明する）

- 第1段階 学校の新築／改修の必要性（行政需要）の立証
- 第2段階 教育法により要求される公式な審議の開始
- 第3段階 事業計画概要書の準備
- 第4段階 4Psとの打ち合わせ。所管省庁、大蔵省からの承認
- 第5段階 専門的なアドバイザーの任命
- 第6段階 細部に渡る仕様書の作成及び条件交渉の基礎となる入札への招待
- 第7段階 最も好ましい入札者の選定。同時に、入札費用とPSCを比較し、VFMであることを確認する
- 第8段階 資本コスト、リスク移転（開発者によって生じるリスク）、そして、提供されるサービスについて、最も好ましい入札者との交渉
- 第9段階 入札者は、特別目的会社（special purpose vehicle）を形成
- 第10段階 最も好ましい入札者が、計画許可申請。これにより生じる変更事項を再度検討し直す。
- 第11段階 建設及び運営契約が締結され、建設が開始される。カウンスルは、経常支出として費用を約30年間計上する。

(2) PFIの契約構造

図1のとおり

図1 PFIの構造（学校建設運営事業の例）



(注) 特別目的会社 (Special Purpose Vehicle=SPVまたは Special Purpose Company=SPC) : 建設会社や運営会社等の出資会社が、事業目的を達成するために設立する。

第2章 背景

第1節 保守党政権下での動向

1 民間資金活用の発想

1970年代後半、サッチャー政権の誕生により「市場原理と小さな政府への回帰」が目標とされ、その一環として公共部門が民間資本を公共事業に活用しようとする機運が高まってきた。そこで、1981年に大蔵省は、ウィリアム・ライリー卿のもと民間資本をいかに公共事業に投入させるか検討するための委員会を発足させ、その委員会は民間資金の活用に関する二つの原則を発表している。

- 民間資金を活用した事業は、公共部門が実施するよりもよりよい費用対効果（cost-effective）を証明できなければ実施してはならない。
- 一部の例外を除き、民間資金が投入された分だけ公共支出は削減（相殺）されなければならない。

この原則は1989年まで適用され、その間にPFIの原形ともいえる民間資金を活用した事業がいくつか実施されている。

その例としては、1987年に契約締結され、1991年に開業したクイーン・エリザベス二世橋事業が上げられる。

クイーン・エリザベス二世橋の概要

最初の大規模なPFI事業。公共部門の資金投入が全くない事業（financially free standing project）で、設計、建設、資金調達そして運営（Design, Build, Finance and Operate, DBFO）について民間部門のコンソーシアム（組合）と契約を締結し、費用回収は、民間部門が利用者の利用料徴収により賄うというものである。

契約期間は最長20年で、負債総額を完納する料金収入があった場合には、その時点で契約が終了する。

民間部門へのリスク移転については、次の二つの条件が前提となっている。

- 20年以内に目標額を回収する旨については合意しているものの、契約期間は、利用量に応じた需要に関するリスクが重要な要素となっている。
- 契約期間終了後、橋の所有権は公共部門に移転するものとする。仮に、その後、隠れたる瑕疵が発見された場合には、政府が修復義務を負うことになる。

しかし、この二つの原則のうち、特に後者を厳格に適用すると、民間資金投入分だけ各省庁の予算が削減されることとなり、公共部門は民間資金を活用した事業を実施するためのインセンティブがないとの批判を受けていた。そこで、その点を改善するために、1989年に、ジョン・メージャー大蔵大臣は、「民間資金が導入された事業であっても、その導入分を公共支出分と相殺しなくてよい」という声明を発表し、

民間資金導入について条件を緩和している。

2 PFIの誕生

1992年、秋季声明において、ノーマン・ラモント大蔵大臣が新たな政策である「プライベート・ファイナンス・イニシアティブ (Private Finance Initiative, PFI)」を発表し、PFIという名前が誕生したわけである。

その後、PFIによる事業をさらに推進するためにケニース・クラーク大蔵大臣は、1993年の秋季声明において、プライベート・ファイナンス・パネル (Private Finance Panel) の設置を発表している。このパネルは、民間部門及び公共部門双方に対してより積極的に事業を展開するように奨励する旗振り役や、PFIによる事業の推進を妨げるような法的制約等を改善することが主な業務であった。

この当時、国レベルにおいては、事業は主に運輸省（現在は、環境運輸地域省へ併合）において積極的に展開されていたが、次第に各省庁もPFIに関心を示すようになってくる。

1994年11月に、クラーク大蔵大臣は、NHSが考え出したアプローチを一般化し、「今後、大蔵省はPFIによる手法が検討された後でなければ、いかなる社会資本整備事業も承認しない」と発表。民間資金の導入が不適切又は民間活力の導入によってはVFMが期待できない分野についてのみ、従来の手法で公共部門が社会資本整備をするという保守党政権下での原則ができあがった。

3 資本支出の動向

PFIという考え方が導入されて以降の資本支出の動向としては、表2及び図2を見てみると分かるように、PFIによる投資額が着実に伸びている。現在では、交通、住宅、教育、国防、情報、保健といった様々な分野でこの手法が活用されている。

なお、表2におけるPFIによる投資額は、あくまでも資本投資額を示したものであり、サービス面を含めた全体の契約額とは一致しない。契約締結に至った事業の契約額（資本価値の合計（総資産価値））は、98年6月現在で91億6千万ポンドである。

4 公共部門借入指数 (Public Sector Borrowing Requirement, PSBR)

PSBRは、公共部門（政府、公共部門、公営企業）の要借入額（政府の歳出と歳入の差）を示す指数である。政府の財政状況、特に赤字の規模を計る指標であり、大蔵省と協力して統計局 (Office for National Statistics) から毎月発表されている。

英国においては、この指数を低下させるように、民営化等様々な努力が行われている。

る。PFIにおいては、資本投資を中心とする長期間の契約であるので、一見、未支払額が借入となりこの指数に影響を与えるように思われるが、政府は、あくまでも、民間部門からサービスを購入すること、および、資金調達等の点で民間部門に十分なリスクが移転していることを理由に、この指数に影響を与えない取り扱いとしている。

この取り扱いに対しては、公認会計士協会 (Public Accounts Committee) および会計標準委員会 (Accounting Standards Board、ASB) は、反対の見解を表明しており、PFIにおいても従来 of 公共事業と同じ取り扱いをすべきであると主張している (出典 “What’s Afraid of the Private Finance Initiative?”, Private Finance Initiative Journal, Volume3, Issue6, by Professor Christopher Bovis, Professor of European & Business Law University of Central Lancashire)。

ちなみに、欧州統一通貨に加入した11か国 (英国は未加入) は、公共部門の赤字がGDPに占める割合の目標値を3%以内としている。

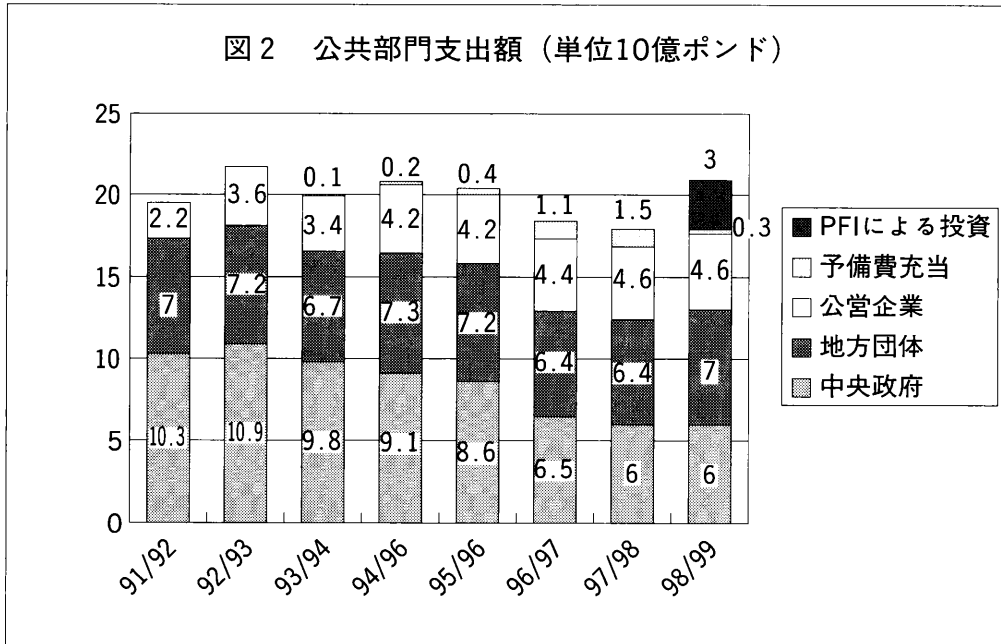
表2 公共部門資本支出額

(単位 10億ポンド)

	決算値	決算値	決算値	決算値	決算値	決算値	推計	
	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	計画値
中央政府	10.3	10.9	9.8	9.1	8.6	6.5	6.0	6.0
地方団体	7.0	7.2	6.7	7.3	7.2	6.4	6.4	7.0
公営企業	2.2	3.6	3.4	4.2	4.2	4.4	4.6	4.6
予備費充当								0.3
公共部門直接投資	19.5	21.6	19.9	20.6	20.0	17.3	17.0	17.9
PFIによる投資			0.1	0.2	0.4	1.1	1.5	3.0
直接投資+PFI	19.5	21.6	20.0	20.8	20.4	18.4	18.5	20.9

(出典 Financial Statement and Budget Report 1998-99, HMSO, 1998
91/92年度の決算値は1996年度版から)

図2 公共部門支出額 (単位10億ポンド)



第2節 労働党政権後の取り組み

1 基本的方向性

1997年5月に労働党政権が誕生すると、PFIという考え方は保守党時代に考案されたものであり、また、公共サービスの提供のために民間部門を活用することは、イデオロギー的に反対するのではないかという声が聞かれた。しかし、1997年の総選挙の党公約には、そのような見解は見られず、むしろ、未だ社会資本整備は不十分であり、特に学校の校舎の老朽化が進み緊急な建て替え又は改修が必要であるといった理由から、PFIを含むパブリック・プライベート・パートナーシップによる社会資本整備が必要であるという確固たる方針が打ち出されていた。政権掌握後は、予想外の早さで、PFIの問題点の把握、改善が進められている。

2 ベイツ氏によるPFIの見直し（ベイツ・レビュー）

政権発足後、わずか8日目にあたる5月8日に早速マルコム・ベイツ氏にPFI全般に渡る改善勧告を提出するよう委任し、見直しを開始した。その後、6月23日には「ベイツ・レビュー」と呼ばれる29項目の勧告がなされている。

それによると、「PFIによる事業は、非常に複雑でかなり高度な商取引等に関する知識が要求されるにも関わらず、その知識の蓄積が中央省庁にないので、それを組織的に改善することが必要である」という問題点が指摘された。現在はPFIによる事業を実施する場合には、官民双方のトップレベルで協議が行われている現状も踏まえ、PFIの手法は、より簡素化され、いわゆるルーティン化する必要性が認識されていたのである。そして、「制度上の構造」「手続きの改善」「教訓（多くの場合前例）の修得」「入札費用」という大きく4つに分けた課題が提出され、それを解決するためには、旗振り役となるタスクフォースの創設や公務員研修の充実、さらには、入札費用の減少のための努力といった勧告がなされている。

さらに、地方団体においては、権限の関係でそもそも地方団体がPFIによる契約主体になり得ないのではないかと懸念から、民間団体が地方団体との事業を進めることに消極的であったとの指摘もあった。

そこで、中央政府は勧告に基づき、一つ一つ法的また技術的障害を取り除くために次々と改善に取り組んだ。大蔵省タスクフォース（第5章で説明）の創設や地方団体が契約主体となり得ることを明確にするためになされた1997年地方自治（契約）法の改正もその一つである。

3 現状及び今後の動向

1992年から保守党が政権を掌握していた1997年4月までのPFIによる事業は、契約額（資本価値）にして約70億ポンドであった。その後労働党下においては、約1年間で約20億ポンドにおよぶPFI事業が締結されており、1998年6月現在で総額約91億6千万ポンドの契約が締結されている（表3、図3）。

さらに、次の5か月間で約20億ポンドに上る契約が締結され、合計110億ポンドとなっている。

労働党政権が発足してから、急激に増加しているのは、タスクフォースの協力により、スムーズに事業が進み始めたことが大きな理由の一つといわれている。

大蔵省タスクフォースによると、英国全体で社会資本にして年間30億ポンドから40億ポンド相当の事業量が理想とされており、今後3年間で、さらに総額110億ポンド分の投資が見込まれている（表4 省庁別投資内訳のとおり）。

なお、PFIによる契約締結済み事業名及びそれぞれの事業ごとの契約額は、付録のとおりである。

表3 PFI 契約締結事業数及び契約額

(単位 百万ポンド)

	全契約(a)			労働党政権後の契約(b)			(b)/(a)*100	
	事業数	契約額	割合(%)	事業数	契約額	割合(%)	事業数(%)	契約額(%)
環境運輸地域省	23	5,673	61.93	5	81	3.88	21.74	1.43
国防省	15	758	8.28	6	404	19.38	40.00	53.30
スコットランド省	11	447	4.88	5	159	7.63	45.45	35.57
内務省	10	300	3.28	3	32	1.53	30.00	10.67
保健省	6	629	6.87	5	527	25.28	83.33	83.78
教育雇用省	21	403	4.40	6	340	16.31	28.57	84.37
社会保障省	4	740	8.08	2	470	22.54	50.00	63.51
内国歳入庁	3	47	0.51	2	18	0.86	66.67	38.30
文化メディア・スポーツ省	3	69	0.75			0.00	0.00	0.00
ウェールズ省	3	32	0.35	1	8	0.38	33.33	25.00
大法官府	2	41	0.45	1	30	1.44	50.00	73.17
貿易産業省	1	1	0.01			0.00	0.00	0.00
外務省	3	4	0.04	1	3	0.14	33.33	75.00
重犯罪省	1	4	0.04	1	4	0.19	100.00	100.00
北アイルランド省	3	12	0.13	3	9	0.43	100.00	75.00
合計	109	9,160		41	2,085		37.61	22.76

出典 全契約数については、PFI(Public Private Partnerships): Signed deals: June 1998。

労働党政権後の契約については、1998年7月24日付けファイナンシャル・タイムズ。

全契約事業数については、「その他」として計上されている事業を便宜上1事業としている

割合(%)については、端数処理のため合計は100%にならない

図3 全契約に占める労働党政権後の契約締結事業の割合(契約額)

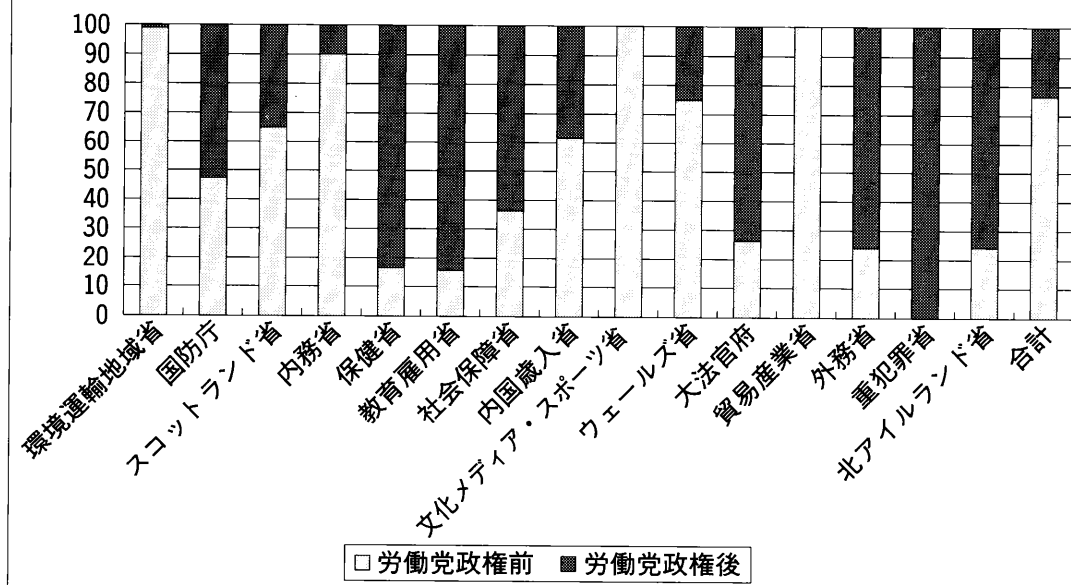


表4 省庁別投資内訳

(単位：百万ポンド)

	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度
国防省	200	340	300	220
外務省	0	20	30	0
農漁業食糧省	10	20	20	20
貿易産業省	10	30	60	20
環境運輸地域省	920	1070	1520	1380
教育雇用省	0	30	20	20
内務省	170	180	330	330
法制省	10	30	20	20
文化・メディア・スポーツ省	10	10	20	10
保健省	50	320	590	790
社会保障省	10	70	270	150
スコットランド省	70	360	540	300
ウェールズ省	10	90	70	70
北アイルランド省	0	50	100	80
大法官府	20	50	40	40
地方団体	10	300	300	150
合計	1,500	2,970	4,230	3,600

(出典 Financial Statement and Budget Report 1998-99 HMSO, 1998)

第3節 地方団体の動向及び実績

1 保守党政権下

もともと地方団体においては、PFIという概念が生まれる前から、民間とのパートナーシップを活用した事業が多く行われていた。しかし、1995年までは、地方団体におけるPFIによる事業はほとんど進展していなかったのが実情である。

そこで、当時の環境省（現在は環境運輸地域省）や大蔵省プライベート・ファイナンス・パネルは、どのようにすれば地方団体におけるPFIがより積極的に展開されるか調査研究し、その結果、地方団体に対する資本支出統制に関する規制を変更し、統制を緩和する事が必要であることが分かった。これを受けて、サッチャー政権誕生以降に導入した地方団体の資本支出統制に関する規定の緩和を1996年にかけて行い、初めて本格的なテコ入れが環境省によって実施されたのである。しかし、この時期に契約締結まで至った事業はない。

2 労働党政権下

1997年5月に労働党が政権を掌握すると、政府はマルコム・ペイツ氏にPFIの手法を見直すように指示しており、その改善勧告の中には地方団体に関係するものもいくつか見受けられる。

それによると、

- 地方団体が契約主体となれるかどうかという権限の明確化
- 資本支出を統制している資本財政規則（Capital Finance Regulation）の改正
- ノウハウの蓄積および所管省庁、4Ps（第5章第2節で説明）との役割分担
- 事業規模が小さい場合があるので、類似の事業のグループ化による発注といった点について、勧告がなされている。

そこで、1997年12月に地方自治（契約）法を改正し、権限の問題を解決するとともに、1998年3月に資本財政規則の改正し、PFIによる事業を行う場合には、従来の手法と比較して、財政上有利な取り扱いを受けられるようになっている（第7章第1節で説明）。また、国レベルでも十分なノウハウが蓄積されていない状況においては、地方団体レベルの事業が調達手続きに入る前に、それが商業的に成立するかどうか確認する必要性が強調されている。そこで、地方団体が中央政府から交付金の交付を受ける場合には、まず所管省庁を通じて大蔵省タスクフォースが中心的役割を果たす事業評価グループ（Project Review Group、PRG）の審査が必要とされるようになった。

このPRGは、事業承認のための一般的な基準を設定している。さらに、所管省庁

は、優先事業（重点事項）を定め、地方団体の事業が効果的に展開されるような体制が整えられている。この点については、第7章第2節および第5節で説明する。

3 地方自治（契約）法の改正

地方団体におけるPFIが進まなかった他の理由として、「権限」の問題があった。

民間部門は、地方団体との契約が違法だった場合に、それまでに投資したコストに対して補償があるかどうか、重要な関心事である。しかし、地方自治（契約）法が改正されるまでは、そもそも地方団体がPFIのように、本来公共部門が行わなければならないサービス提供を民間部門が行ない、そのサービスを公共部門が購入することが可能なのか、また、20年や30年といった長期契約に入れるかどうかという権限の問題があった。

1997年地方自治（契約）法の改正は、1997年12月30日に行われている。その概要は次のとおりで、この改正により、地方団体がPFI契約主体になることが明確化され、民間部門がPFI契約に安心して入れるようになったといわれている。

- 民間部門との契約をする権限が明確になった。また、事業出資者と直接合意（例 介入権）を結ぶことが可能となった
- 民間部門との長期契約に入れる旨、地方団体自ら書面をもって証明できるようになった。ただし、契約が越権行為や契約の恐れがある場合には、関係者は裁判や監査員による監査を行う余地は残されている。
- 裁判や監査により、民間部門に損害が発生した場合には、その損害補償を請求することができるようになった
- 書面による証明手続きにより、裁判で違法と判断されても、裁判所は当該契約の継続を判決することができるようになった

書面による証明手続き（certification procedure）

5年以上の契約には、この証明手続きが必要となった。この証明書は、地方団体が自ら作成するもので、その中には、契約期間や目的、契約主体となるための根拠（法律及びその条項）などが記載され、関係者に交付されることになる。

4 実績

地方団体における初めてのPFIによる事業は、1997年10月にロンドンバラの一つであるハローが契約締結したインフォメーションテクノロジー事業であり、その後ワイト島のゴミ処理事業、ドーセット・カウンティ中等学校事業と続いている。

1999年12月3日現在では、66団体、87事業がPRGから承認を受けている。そのうち、4Psが草分けの事業として認定しているものが23事業、タスク

フォースが重要事業（第5章第1節で説明）と認定しているものが13事業、実施に契約締結まで至ったものが18事業である。この一覧表については、付録のとおり。

契約済みの事業は、今のところ数は少ないものの、多岐に渡っており、地方団体の業務の様々な分野でPFIによる事業が可能であることを示している。

5 事業例

次は、1998年9月現在の地方団体におけるPFIの事業例である。なお、ドーセット・カウンティの中高等学校建設運営事業については、第8章「ケース・スタディー」で説明する。

図書館建設運営事業 — ボーンマス・バラ・カウンシル

(現在交渉中)

ボーンマス・バラにおいては、図書館の老朽化が進み、キャパシティーも不足してきたことから、図書館本館の建て替え及び地域内にある図書館を結ぶ情報ネットワーク・サービス事業を現在計画中である。

公営住宅 — ノース・イースト・ダービシャー

(1998年8月契約締結)

地域需要から、若者及び一人暮らしの高齢者向け住宅の建設、運営契約をサウス・ヨークシャー住宅供給公社(Housing Association)と締結した。契約期間は15年で契約期間終了後は、契約の更新(15年間)をすることができる。

なお、この事業は、ノース・イースト・ダービシャーにとっては、地域再開発計画の一部をなしている。

ヴィクトリア小学校 — キングストン・アポン・ハル・シティ・カウンシル

(1998年7月契約締結)

キングストン・アポン・ハル・シティは、設計・建設・資金調達・運営による小学校新築運営契約を1998年7月に締結した。契約期間は25年で、資産価値は2百万ポンド。落札した企業は、地元の企業で、校舎の建設を担当、その子会社が、小学校の維持管理、運営を担当する。

この事業により、小規模のPFIによる事業の実行可能性を証明したといわれている。

庁舎統合化事業 — ノース・ウィルトシャー・ディストリクト・カウンシル

(調達手続き中)

現在、6つに分散している庁舎を1か所に統合しようとするもの。様々な事業方法を検討した結果、PFIによる庁舎の統合化は、ディストリクトの事業目的に一致するだけでなく、VFMを達成できるという結論に至っている。

公営住宅エネルギー供給事業 — マンチェスター・シティ・カウンシル

(交渉中)

マンチェスター・シティは、住宅政策の一環として、十分な熱供給と環境に悪影響を与える発熱の減少を両立させるために、当事業を計画している。

計画では、1960年に建てられた公営住宅（マンション）6棟、計420世帯を対象としている。現在の熱供給は、一企業が独占しており、方法は、132世帯に電気で、288世帯にガスで供給されている。しかも、休憩室（ラウンジ）と廊下に限られている。このシステムは、非効率であると苦情も多い。

そこで、この点を改善するために、各世帯に満足のいくレベルの暖房を供給するとともに、世帯毎にメーターを設置し、各世帯の費用を区別できるようにする内容を含んで、運営会社は、設計、設置、運営をすることになる。

駐車場 — メイドストーン・バラ・カウンシル

（財政的自立タイプ）

メイドストーン・バラは、立体駐車場の立て替えをPFIにより開始した。現在の駐車場は、自動車の大きさが現在よりもかなり小さい時期に設計されており、現在の状況にそぐわなくなっている。

1998年3月現在、最も望ましい入札者と交渉をしており、1999年後半には駐車場の利用が可能となる予定である。財政的自立タイプで、中央政府の補助金申請をしていない。

高齢者用ケア付き住宅 — サリー・カウンティ・カウンシル

（1998年3月契約締結）

サリー・カウンティは、高齢者用ケア付き住宅のために莫大な費用が必要となった。

そこで、事業の公告をし、資格審査等をした結果、4業者を選定し、条件交渉に入り、最も望ましい入札者を選定して、20年間に渡るPFI契約を締結した。この契約では、住宅の立て替え及び十分な介護（ケア）を民間部門が提供することになる。

エア・サポート（ヘリコプター） — ウィルトシャー警察

（1997年12月契約締結）

エア・サポート（ヘリコプター）は、治安維持のために費用面で効果的な方法といわれている。契約では、安全性や収用能力、パフォーマンスの進歩に応じ、職務遂行上最も適した最新ヘリコプターを使用することができるようになる。資産価値は300万ポンドで、利用料の支払いは、ヘリコプターが使用できるようになれば直ぐに行われる（1998年の秋予定）。

（出典 Local Government and the Private Finance Initiative, An explanatory note on PFI and Public/Private Partnerships in local government, updated September 1998, by Department of the Environment, Transport and the Regions）

第3章 類型

PFIによる事業は、公共部門の関わり方によって、大きく次の3つに分類することができる。しかし、民間部門が設計、建設、資金調達そして運営を行い、行政部門が求めるサービスを提供するという基本原則に変わりはない。そのサービスを購入する者は、時には公共部門そのものであったり、利用者である住民であったりする。

なお、現在政府は、パブリック・プライベート・パートナーシップ（Public Private Partnerships、PPPs）という公共と民間の協力事業を推進しており、VFMが確保されており、かつ、民間部門に適切にリスクが移転されているかどうかPFI実施の重要な点であるとしている。

第1節 類型

1 類型

(1) 公共部門へのサービス提供タイプ（Services sold to the public sector：民間部門の提供するサービスを公共部門が購入する事業）

英国においては、これがPFIの基本タイプといわれている。民間部門が契約当事者である公共部門からの利用料収入により、事業費用を賄う。

公共部門は、ある一定の質が確保されたサービスを購入する。民間部門の多くは、コンソーシアム（共同企業体）を形成し、設計、建設、資金調達、運営の全般に渡る責任を有し、事業を実施することになる。

（例）道路、刑務所、病院

(2) 財政的自立タイプ（Financially free-standing projects：公共部門の資金投入が全くない事業）

政府からの事業許可に基づき、民間部門が建設し、事業を運営。コストは、利用者（利益享受者＝住民）から直接利用料として回収する。公共部門の関与は、初期計画、事業の許可・認可、付随的な法的手続きの手伝いなどで、事業がスムーズに進行するように援助する程度になる。これ以上公共部門はリスクに関して関与しない。

（例）有料橋（第二セバーン橋、クイーン・エリザベス二世橋）

(3) ジョイント・ベンチャー・タイプ（Joint ventures：公共資本が投入されて、資本形成が行われる事業）

最終利用者からの費用徴収に加えてある一定の公共資金の補助を受けて、費用を回収するタイプ。

（例）鉄道（Manchester's Metrolink, Docklands Light Railway Extension,

2 関連用語

PFIにおいては、「設計、建設、資金調達、運営」を民間部門が担当するという趣旨に変わりはないが、それを表現する言葉としてDBFO、DCMF、BOO、BOOTといった用語が使われている。

なお、政府は、地方団体におけるPFIの原則を、「設計」「建設」「資金調達」「運営」の点において民間部門に多くのリスクが移転するDBFO型としている。

- DBFO: Design, Build, Finance and Operate (設計、建設、資金調達、運営)
- DCMF: Design, Construct, Manage and Finance (設計、建設、経営、資金調達)
- BOO: Build, Own and Operate (建設、所有、運営)
- BOOT: Build, Own, Operate and Transfer (建設、所有、運営、譲渡)

契約期間中は、民間部門が資産の所有権を有しているが、契約終了後にその所有権が公共部門に移るかどうかの違いは次のとおりである。

DBFO: 契約による

DCMF: 資産の譲渡が前提

BOO: 資産の譲渡なし

BOOT: 資産の譲渡が前提

なお、DCMFは通常刑務所事業に使用されている。

第2節 PFIとPPPs

1 パブリック・プライベート・パートナーシップ (PPPs)

労働党政権が発足してから地方団体に関する本格的なホワイト・ペーパー「Modern Local Government – In Touch With the People」が、環境運輸地域省から1998年7月30日に発表されている。このホワイト・ペーパーによると、地方団体においては、社会資本整備事業を実施する場合には、公共部門と民間部門とのパートナーシップによる事業（パブリック・プライベート・パートナーシップ、PPPs）展開を検討することが必要であり、PFIはその重要な選択肢の一つであると位置づけている。

PPPsは、従来の事業方法からの革新を前提としており、しかも、より長期間にわたる事業が多くなるといわれている。

政府は、地方団体が PPPs をより積極的に展開することにより、ベスト・バリューを達成しようとするものである。それが最終的には地方団体の近代化に繋がるとしている。

そのホワイト・ペーパーによると、地方団体がパートナーシップによる事業を推進するために重要な点は次のとおりとなる。

- VFM の実施
- 地方財政のアカウントビリティ
- 公共サービス分野における資本投資のための新たな財源の提供
- 資本財政システムの簡易化
- 一般的、特別的事項におけるパートナーシップ

パートナーシップによる事業を効果的に実施するためには、公共部門と民間部門との明確な責任分担が重要となってくる。

PFI により学校建設運営事業を行っているドーセット・カウンティでは、ジョイント・ベンチャーによる PPPs 型事業も現在計画中である。その担当者によると、「PFIの方が PPPs よりも、より責任の所在が明確なので、事業がやりやすい」とのことである。これは、PPPs の場合には、サービスを提供するための運営に、より多くの機関（民間だけでなく公共部門も）が関わってくるので、意思統一に時間がかかるとともに、責任の所在が不明瞭になる恐れがあることを指摘している。

2 PPPs の類型

法律面のアドバイザーとして有数の法律事務所である Bevan Ashford 社の事業マネージャーであるヘレン・サムナー（事務）弁護士（solicitor）が執筆した記事（“Walk this way”, MJ, 30 October 1998）によると PPPs を次のように整理することができる。

（1） PFI

PFI は、民間部門とのパートナーシップにより VFM を向上させる重要な手法で PPPs の一つの類型と考えられている。特に、民間部門がより直接的に「設計」「建設」「資金調達」「運営」をすることによりサービスを提供するという点に特徴がある。

（2） ジョイント・ベンチャー及び地方公営企業（Joint ventures and local authority company）

ジョイント・ベンチャーについては、特にこれといった定義はない。しかし、特定の事業を目的とした、又は、長期間に渡る共通目標を実現するために2つないし3つ

の機関が協力することによって実施されることになり、PPPsの一つの類型とされている。詳しくは、第7章第4節のとおり。

(3) 外部委託 (contracting out)

サービスの提供は民間部門に契約により移転する。地方団体が顧客で民間部門が請負人サービス提供者であるという明確な線引きが存在する。

双方での共同企業体としての意識が低い場合には、これをパブリック・プライベート・パートナーシップに分類することは難しい。

(4) 民営化 (privatisation)

サービス提供のための運営すべてが民間部門に移転する。この手法は、地方団体の間ではそれほど人気がなく、他の手法が好まれる。しかし、これがPPPsの一類型と位置づけられるかどうかは疑問が残るところである。

(5) 外庁化 (externalisation)

民間部門にサービス提供を移転する手法である。外部委託や民営化と類似しているが、それらと比較すると、地方団体にコントロールする権限がより残っているという点に特徴がある。

第4章 基本的な考え方

第1節 「サービスの提供者からサービスの購入者へ」

PFIにおいては、今までの公共部門の役割、民間部門の役割、そしてそれぞれの関係が大きく変わることになる。

従来、公共部門は資産（道路、橋、建物など）の所有者であったり、また住民が求める行政サービスを運営し、住民にサービス提供していた。PFIにおいては、建設はもとより長期に渡るサービスの提供を、民間部門が設計・建設・資金調達・運営を通じて公共部門にサービスを提供し、公共部門は、その管理されたサービスを購入することになる。つまり、行政の役割は、「サービスの提供者からサービスの購入者へ」変化する。

管理されたサービスの内容は契約によるが、公共部門はサービスが完全に提供されるまでは支払いを始める必要はなく、また、公共部門が求める水準を達成していなければ、公共部門はその程度に応じて支払額を減額することも可能である。

第2節 バリュー・フォー・マネー（VFM）

VFMとは

最も単純にVFM（金銭的効率性）を達成するということは、最小のコストで必要を満たすことである。経済性（エコノミー、economy）、能率性（エフィシエンシー、efficiency）、効率性（エフェクティブネス、effectiveness）の3Eが、バリュー・フォー・マネーの鍵となる要素である。

PFIにより事業を実施する場合には、公共部門が同じ内容の事業を自ら実施するよりも経費が削減されるという点で金銭的効率性（VFM）を達成しなければならない。もし、VFMが達成されなければ、PFI以外の手法で事業を行った方がよいことになる。

一般的には、このVFMはPFIによって経費削減がもたらされると考えられている。その経費節減は次の点から期待できる。

- 同一の主体が、設計、建設そしてサービス運営をするという統合とその相乗効果
- 革新的な設計、過剰な仕様（over-specification）の回避、新しい材料又はより効率的な運営（適当な時期に行われる補修管理を含む）
- 最も安価にリスクを管理できる部門へのリスクの割り当て
- 資産のより徹底的な活用（施設・設備の共有及び余剰資産の譲渡から生じる追加収入）

事業を始める前にまず、PFIの手法が適切で、VFMを実現可能かどうか検討す

ることが重要である。そして、事業規模を検討する際には、「事業を行わない場合」「事業は行うが最低レベルの事業を行う場合」なども、検討項目の一つとする。さらに、民間部門の提案が適切かどうか比較する客観的な指標との比較が必要となる。多くの場合、公共部門比較指標（Public Sector Comparator, PSC）が使われている。

また、VFMを実現するためには、「市場原理が働くような健全な競争環境」が必要といわれている。

PSCとは、PFI以外の方法によって事業を実施した場合の公共部門の費用を示したものである。この場合、公共部門が資産やサービスをすべて直接提供することを必ずしも前提としておらず、ある程度の関与があればよいとされている。

この指標には、過去の経験によって、事業実施中に増加する費用も含めることになる。具体的には、費用超過（cost overrun）、時間超過（time overrun）、契約内容の変更（variation orders）、サービス運営（long-term cost of maintaining operational standards）から生じる費用増加分を含めることになる。さらに、リスクも費用化して計上することになる。

重要な点は、公共部門が民間部門の提示した入札金額がVFMであるかどうか比較検討するための適切な指標を持っているかどうかである。

この比較検討結果は、事業計画概要書（Outline Business Case）に記載することになる。

PFI事業の最適な契約期間は事業ごとに異なる。そこで、VFMと契約期間との基本的な考え方は、「市場原理が著しく低下しない限りにおいて、契約は、VFMを達成するために十分な長さの期間であること」ということになる。

現実問題としては、次の条件がそろってVFMを実現しやすいといわれている。

- 民間部門のノウハウにより良好なサービス提供が可能であるということに力点が置かれていること
- 事業自体が、契約期間全般に渡って、VFMのために、民間部門に十分なリスクが割り当てられていること
- 資金調達や事業を実施するために入札に加わっても良いと民間部門が魅力的に感じる事業であること

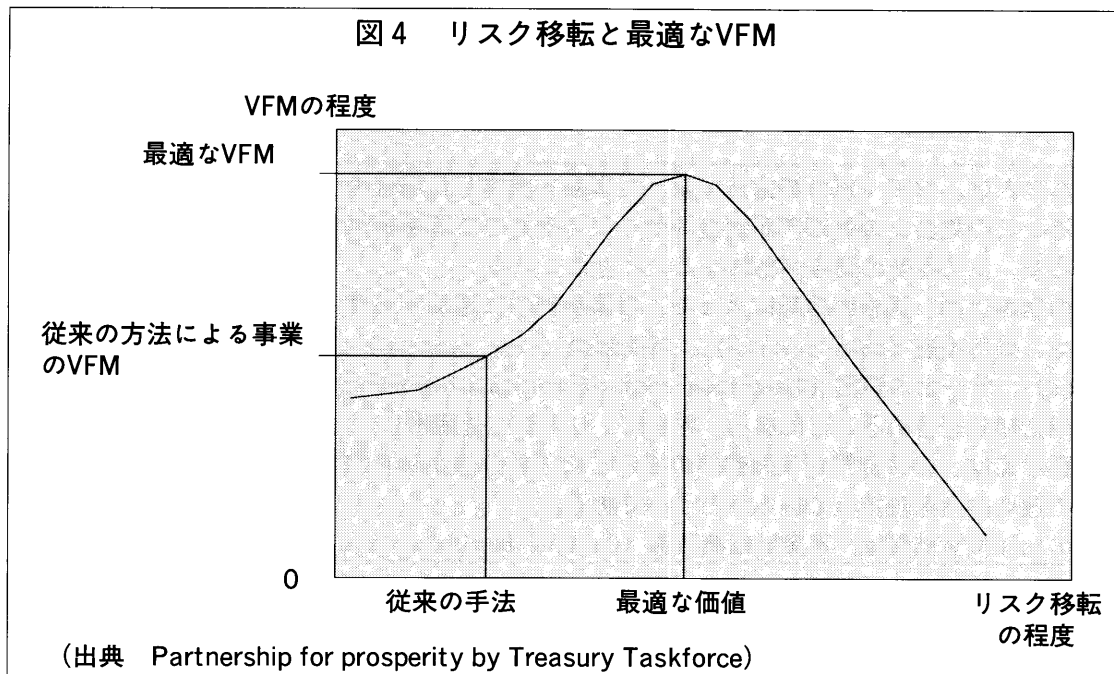
第3節 リスク移転

PFIにおいては、事業を実施する上で問題となるリスクを、誰が負担するのか契約で明確に決めておくことが重要である。

従来 of 公共事業においては、多くの場合、公共部門がそのリスクを負担していたが、PFIにおいては、VFMを実現するために、「公共部門、民間部門を問わず最も安価にリスクを管理できる部門にリスクが割り当てられるべきである」という原則をとっている。

民間部門にとって十分管理できないリスクを移転すると、その管理のためにより多

くの費用がかかることになりかねない。そこで、最良のリスク移転というものは、リスクを最も多く移転するというよりも、VFMが実現されるために、リスクが適切に配分されることを意味する（図4）。



リスクの移転は、どの程度まで民間部門に主体性を持たせるかによって大きく左右される。

例えば、民間部門が施設を所有し、運営全般に渡って自ら主導権を有しながらサービスを提供する場合には、民間部門はすべてのリスクを負ってもVFMが実現されやすいといわれている。これは、民間部門は自ら運営できるので、建設の早期終了やより多くの利益獲得のための経営の効率化といったインセンティブになるからである。

逆に、民間部門は施設を所有するものの、公共部門が運営に対してかなり関与し（実質的に運営権を公共部門が掌握し）、しかも事業が失敗した場合のリスクを民間部門に移転すれば、その分だけ民間部門は単に価格を上げることになる（そして、結果としてVFMが損なわれることになる）。

リスク移転において最も重要な点は、費用対効果が高く、より質の高いサービスを計画通りに民間部門が提供する動機を与えるところにある。

ちなみに、PFIの場合、サービスの提供が実際に始まって初めて支払いを受けることができることになっている。しかも、公共部門の支払いは、契約に基づいたある一定のサービス水準が達成されているかどうかにより減額されることもある。このことは逆に、民間部門にとっては契約を履行すれば十分な見返りがあることを意味する。

一般的には、少なくとも次のリスクを民間部門に移転するかどうかを検討されなければならない（詳しい内容については、表5を参照）

- 設計及び建設に関するリスク（費用と時間）

- 権限委任（commissioning）及び運営に関するリスク（維持管理（メンテナンス）を含む（運営コスト、実現可能性、履行））
- 需要（量／使用量）に関するリスク
- 残余価値に関するリスク
- 技術革新及び技術退行に関するリスク
- 法制度改正に関するリスク（課税、開発許可を含む）
- 資金調達（プロジェクト・ファイナンス）に関するリスク

VFMを最大にするリスク移転の組み合わせは、事業タイプや契約により異なってくる。しかし、PFIの趣旨からいって、一般的には、設計、建設、資金調達そして運営に関するリスクは民間部門に移転しなければならないといえる。それ以外のリスクの移転については、VFMを追求する上で、交渉により決まってくるのが原則である。

PRGが事業を評価する際には、事業が商業的に成り立つかどうかにか点を置くことになる。その際に、民間部門に商業上のリスクが移転しているかどうか、次のリスクについて検証することになる。

- 需要に関するリスク（量及び第三者からの収入に関するもの）
 - 利用可能性及びパフォーマンスに関するリスク
 - 価格決定に関するリスク
 - 残余価値に関するリスク
 - 運営に関するリスク
 - 設計に関するリスク
- この商業上のリスクが移転しているかどうかは、表6のとおり検証される。

表5 検討しなければならない主なリスク

種類	内 容	リスク 移転
設計及び建設に関するリスク（費用と時間）	<p>ある一定の水準を満たさない場合や超過費用（契約を上回る費用）や超過時間によって生じる損失を負担するリスク。</p> <p>時間超過に関するリスクというのは、契約内容を満たす水準のサービス提供が開始されるまでは、公共部門は支払いを行わないということである。</p> <p>なお、公共部門が求めるサービスを提供するための設計をする場合に、斬新なデザインや開発を行う裁量を民間部門に与えることは、民間部門がサービスを提供する上で非常に重要な要素となる。</p>	○
権限委任（commissioning）及び運営に関するリスク	<p>どこまで運営に関する権限を移転し、また、運営に起因するミスなどから生じた損失を負担するリスク。</p> <p>民間部門は、資産及びサービスの両方を提供しなければならないという点において、通常の外部委託よりも多いリスクが移転する。</p>	○
需要（量／使用量）に関するリスク	<p>市場の需要（収入が直接需要や使用量にリンクしている場合の量、使用量）に基づいて、公共部門が費用を支払う場合、その需要の予測を誤ったことから生じる損失を負担するリスク。</p> <p>例えば、道路の使用量といったものは予測が非常に困難又は不可能であるなど、このリスクの移転はケースバイケースのことが多い。そこで、数量に対して上限や下限を設定して、リスク移転に関して場合分けをしないとすることも必要になる。</p> <p>なお、刑務所事業においては、このリスクを含んだ見積もりと含まない見積もりの提出を求め、このリスク移転を含まない方が、VFMを達成できるという結果も出ている。</p> <p>公共部門は、民間部門にインセンティブを啓発するために、なるべく需要に関するリスクを多く移転することが望ましいが、過度なリスクの移転は費用増加を招くことがある。</p> <p>病院における入院患者数や学校の生徒数の予測など、民間部門がコントロールしにくいものについては、一般的に公共部門が負うことが多い。</p>	△

○：リスクが民間部門に移転する

△；リスクが移転するかどうかは事業の性格や契約による

×；リスクは公共部門に残る

表5 検討しなければならない主なリスク（続き）

種類	内 容	リスク 移転
<p>残余価値に関するリスク</p>	<p>契約終了時の資産の価値に対する合意から生じるリスク。 契約終了後の所有権を移転するが、その引き取り価格を事前に決めている場合や決めていない場合、また、所有権移転を事前に決めずに、しかも、その資産が良好な状態で適切な価格で公共部門が買い取らなければ、事業総費用を民間部門が回収出来ないような契約を結ぶ場合、契約終了時にある一定の水準を保っていれば延長契約に応じる場合など、様々な組み合わせが考えられる。</p> <p>いずれの場合においても、資産を良い状態に保とうとするインセンティブを民間部門がもつかどうかは鍵となる。</p> <p>なお、残余価値に関するリスクには二つの大きな決定要因がある；</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 契約終了時での資産の状態 ・ 資産に対する需要（代替使用方法があるかどうか） <p>ちなみに、このリスクが商業的に移転しているかどうかは、次の考え方による。</p> <p>①契約期間中に支払われる利用料が資産のすべて又はほとんどをカバーする場合、また契約が長期間で純現在価額（Net Present Value）に換算すると資産価値がほとんどゼロの場合： それほど、このリスクは重要な意味をもたない。 （例えば、契約期間が25年以上の場合には、民間部門は、入札や交渉の際に、残余価値をゼロとすることが多いから）</p> <p>②契約終了時に無償又は固定価値で購入団体（公共部門）に自動的に移転する場合： 購入団体（公共部門）が負う</p> <p>③契約終了時に、購入団体（公共部門）がその資産を時価（Market Value）で購入するかどうか選択肢を有している場合： 民間部門が負うことになる。</p> <p>④契約終了時に、購入団体（公共部門）がその資産を時価以外の価格で購入するという選択肢を有している場合： 様々な選択肢を事前に検討しておかなければならない。</p>	<p>△</p>

表5 検討しなければならない主なリスク（続き）

種類	内 容	リスク 移転
技術革新及び技術退行に関するリスク	<p>契約期間を通じて最良の技術でサービスを提供するために生じる費用負担に関するリスク。</p> <p>このリスクは、インフォメーションテクノロジー関連事業以外では、通常それほど重要ではない。当該分野においては、ある一定の基準を示すのではなくて、市場の最先端であるソフトの更新といふように外部とのベンチマーキングを活用する方法が考えられる。</p> <p>また、残余価値に関するリスクへのアプローチと同様の方法をとることも可能である。つまり、最初の契約期間終了時点では、まだ費用が十分に回収することはできないような契約を結び、民間部門に資産が十分な機能を保持させるようにするインセンティブを働かせる方法もある。</p>	△
法制度改正に関するリスク（課税、開発許可を含む）	<p>将来法制度の変更によりサービスの運営に影響が生じた結果発生する損失を負担するリスク。</p> <p>これは、法律変更が、当該契約にのみ適用されるのかどうかにより判断されることが望ましい。つまり、一般的に適用される法律の変更については、民間部門がリスクを負い、当該事業の特定分野に関する法律変更については、公共部門がリスクを負うこととなるのが望ましいと考えられている</p> <p>なお、重大な変更が生じた場合には価格を調整することが可能である旨、あらかじめ契約書に再交渉規定などを盛り込むことも可能である。</p> <p>事業の開発許可等は、事業全体の許可の責任を有するが、個々の計画許可の取得については、設計上の責任として、民間部門に移転することが望ましい。また、民間部門がすべての計画許可をとることも可能である。</p>	△
資金調達に関するリスク	<p>十分な資金を市場から調達するリスク。本質的には、民間部門（サービス提供者と資本家）によって管理されることになる。ただし、公共部門は、事業主体の資金調達能力を十分に考慮しなければならない</p>	○
仕様書作成ミスに関するリスク	<p>仕様書を作成する際の要件設定ミスによって生じる負担に関するリスク。通常このリスクは民間部門に移転しない。</p>	×
批判に関するリスク	<p>事業に対する住民等からの批判を受けるリスク。</p> <p>たとえ民間部門がサービスを提供していたとしても、公共サービスの提供の失敗に関する批判は、すべて公共部門にある。</p>	×

(出典 Private Opportunity, Private Finance Panel, Public Benefit, November 1995
 Partnership For Prosperity, Treasury Taskforce, November 1997
 PFI Technical Note No.1 How to Account for PFI Transactions, Treasury Taskforce
 Private Finance Policy Team, September 1997)

表6 商業上のリスク

リスクの種類	商業上のリスクが移転していない証拠	商業上のリスクが移転している証拠
需要に関するリスク ・量に関するもの ・第三者からの収入	利用料が、量に左右されない 運営者に収入が入らない	すべての利用料が、量に左右される 運営者に収入が入る
利用可能性及びパフォーマンスに関するリスク	利用料は固定され、合意したサービス水準を達成しているかどうかには左右されない	利用料は、利用可能性やサービス水準を達成しているかどうかには左右される
価格（利用料）決定に関するリスク	利用料は、かかった費用により変動する	利用料は、事前に契約した要因（例 小売物価指数Retail Price Index, RPI）等で、変動する
残余価値に関するリスク	契約終了後、資産は公共部門に戻り、その資産価値はゼロであるか、または事前に固定されている	契約終了後に、資産が公共部門に移転するかどうかはその時の協議になる。そして、その資産価値は契約終了時の時価による
運営に関するリスク	運営費用の増加の多くを、公共部門に請求する	運営者は、すべての運営に関する費用に責任を有する
設計に関するリスク	公共部門が提供する設計に基づき、サービスを提供する。その設計は、事業目的に添っていると公共部門が保証する	運営者は、事業目的に適合するような設計をする責任を有する

(出典 PFI Technical Note No.1 How to Account for PFI Transactions, Treasury Taskforce Private Finance Policy Team, September 1997)

第4節 単一の利用料

PFIによる支払いは、単一の利用料 (unitary service payment) という形で、契約期間全般にわたり定期的に公共部門から民間部門に支払われることになる。

利用料は、契約によって契約期間中の金額が定められるとともに、その額は、契約により決められた指数によって増減することがある。例えば、物価上昇率に応じた増加というように、GDPデフレーターといった指標を使うことが可能である。また、原料費 (ガス、電気、石油等、運営上必要とされるもの) の上昇分を反映させることも可能である。しかし、これ以外の原因による値上げは、その値上げの原因が民間部門になくとも、原則として反映することは望ましくないとされている。

しかし、ベンチマークの結果、多大な費用増加が必要とされる場合には、VFMが達成されるという前提で、次のような対応を取ることが可能となる。

- 一時金の支払い：契約で規定している場合には、可能となる
- 契約内容の変更：利用料について再交渉をする。この場合には、再度契約構造テストを行わなければならない。

実際の利用料の支払額は、一般的に、「利用可能性 (availability)」と「パフォーマンス (performance)」によって決まる。また、需要に関するリスク (Demand Risk) を民間部門に移転している場合には、さらに「利用量」も構成要素となることがある。

庁舎事業の例

タスクフォースが1999年2月に発表した「PFI契約の標準化 (Standardisation of PFI Contracts)」によると、次のように考えることができる。

- 利用可能性は、資産が利用可能 (usable & accessible) な状態をさす。利用料との関係では、庁舎の例を挙げると、資産を全体として考えるのではなくて、個々の執務室や廊下等の一つ一つユニットとし、そのユニットごとに利用可能かどうか判断し、利用可能でなければ、その分を減額するという手法が考えられる。
- パフォーマンスに関しては、サービスのパフォーマンスをレベル化して、減額要素がある場合には、レベルに応じてポイントを付ける。そのポイントが累積し、ある一定のポイントを超えると、利用料を減額することになる。

第5節 アウトプット仕様書

PFIでは、従来の調達方法 (例 資産の購入) と異なり、管理されたサービスを購入するという発想の転換が必要となる。

この根底に流れているのは、サービスの提供方法を定めるよりも、アウトプットという結果に焦点を当てることにより、サービス提供者（民間部門）は提供手段の選択の幅を広げ、より革新的で柔軟性のあるサービス提供方法を選択することができるようになる。これが民間の経営ノウハウを活かして、より安くより良いサービスが提供されVFMが達成されるという考え方につながってくる。

なお、アウトプット仕様書については、大蔵省が1996年10月に発行した「Practical Guidance to the Private Finance Initiative: Writing an Output Specification」を取りまとめたものを付録のとおり添付してある。

第6節 契約の終了

ベイツ・レビューにより、タスクフォースは、モデルとなる契約条項案作りをすすめている。保守党政権下での「Basic Contractual Terms」「Further Contractual Issues」「Transferability of Equity」やベイツ・レビューの後に発表された「Partnership for Prosperity」にとってかわる総合的な手引き書の作成を進めている。そのたたき台となる「事業契約条項手引き案（Taskforce Guidance on Project Agreements（コンサルテーション・ドキュメント）」が1998年9月25日に発表されている。契約の終了について、この手引き案に基づき説明する。

ただし、実際の契約内容は、事業の性質により異なってくるので、ここに記載する取り扱いは、あくまで一つの考え方として理解していただきたい。

なお、現在タスクフォースは、各方面から寄せられた意見を集約し、最終的なモデル契約条項に関する手引き書が作成されることとなる。

1 契約の終了について

契約の終了は、「契約期間の満了」または「契約の取り消し（Early Termination）」による。

契約の取り消しは、「公共部門の債務不履行」「民間部門（サービス提供者）の債務不履行」「不可抗力」「汚職」「公共部門に留保されている任意の取り消し権」の事由による。

すべての事由についての取り扱いが、契約書に記載されることになる。特に資産の取り扱い及びその資産から生じる公共部門の補償のレベルは、「取り消しの理由」「資産の所属」「資産の代替活用方法の有無」などにより決定される。

2 「契約期間の満了」に伴う契約の終了

一般的には、資産の活用方法があるかないかにより、取り扱いが異なるといわれている。

(1) 現在の用途以外に活用方法がある場合

事務所（オフィス）のように、契約終了後他の活用方法がある場合には、残余価値に関するリスクの移転を考慮して内容を決定することになる。

契約終了後の資産の扱いは、「公共部門が資産を買い取る」「再入札をする」「公共事業に当該資産が必要なくなったので公共部門は特に何も補償しないで事業から手を引く」などが考えられる。

これらの中からどの方法を選択するか（または組み合わせるか）は、資産を良好な状態に保つために、利用料の額や契約期間の長さを検討して最終的に最もVFMを達成できるようにしなければならない。

(2) 現在の用途以外に活用方法がない場合

学校、病院、刑務所、道路など、契約終了後に他の活用方法がない（または、制限されている）場合。一般的には、契約終了後、資産は公共部門に移転する、民間部門は、特にその資産の代替活用方法がないので、資産引き渡し時点で、事業費用をすべて回収することを望んでいる。

資産の移転は、利用料や契約期間との兼ね合いで、「無償で行われる」場合や、「公共部門がその契約終了時点での資産状況に応じて買い取る」場合、「契約を再更新（または再入札）する」場合などが考えられる。

(3) 契約終了時の支払い（Terminal payment）

公共部門が資産を買い取る場合には、「契約により定められた額」または「資産の時価（market value）」を支払うことが考えられる。このような支払額を、（Terminal Payment）と呼んでいる。

契約終了時、このような支払いをするための取り決めをするのは、資産の状態をより良好に保つためのインセンティブになると考えられているからである。

3 契約の取り消し

一般法による任意の取り消しもあるが、パートナーシップの原理から、契約の取り消しの事由を契約書に列記するのが望ましい。しかし、契約取り消しの事由が民間部門にあるか公共部門にあるかを問わず、事業目的を達成するために、債務不履行の状態を改善するための十分な時間を与えることが必要である。

(1) 公共部門による契約の取り消し

① 取り消し事由

「目的とするサービスが民間部門から提供されない場合」、つまり、サービ

ス提供に関し「民間部門の債務不履行」があった場合に、公共部門は契約を取り消すことができる。しかし、契約の取り消しを直ぐに行うのではなく、次のような段階を経て、十分に民間部門がサービスを提供できるような時間を与えた上でも、満足のいく内容のサービスが提供されない場合に可能となる。

(7) 利用料の減額

(i) 介入権の行使 (q. v.)

(u) 民間の負担による改善

(x) 契約の取り消し

契約により「任意の取り消し」を規定することも可能である。その場合には、補償問題が生じてくるが、「公共部門の債務不履行により、民間部門が契約を取り消した場合」と同じ内容の補償責任が生じてくる。任意の取り消しイコール公共部門の債務不履行と自動的にみなされる。

② 債務不履行の内容

一般的には、十分な改善がなされないまま、「サービス提供が行われないこと」「汚職、詐欺」「サービス提供者の破産」等が考えられる。

③ 公共部門による補償

補償の内容は、事業によって異なってくるが、公平の原則に立って規定することが必要である。しかし、補償内容は、公共部門への債務不履行による取り消しの場合の補償内容よりは範囲が限定されるようにし、民間部門が債務不履行しないようにするインセンティブを与える内容でなければならない。

④ 建設の遅れによる契約の取り消し

建設が遅れた場合に、公共部門は契約を取り消すことができる規定を設けることも可能である。しかし、契約取り消しは、あくまでも最終手段と考えるべきであり、建設が遅れた場合には、利用料の支払いをしないというように、利用料で対応したほうが、民間部門へのインセンティブとなる。

(2) 民間部門による契約の取り消し

① 取り消し事由

民間部門が契約を取り消すことができる事由としては、「公共部門の債務不履行（長期に渡る利用料支払いの滞り、支払いの拒絶）」が考えられる。

パートナーシップの理念及び、運営が困難になった場合に容易に民間部門が撤退してしまう恐れがあるので、「任意の取り消し」には制限がかかることになる。

② 公共部門による補償

上記により契約が取り消された場合には、一般的に民間部門は、次の内容の補償を公共部門に請求することができることになっている。

負債（debt）及び純資産（equity）（見込利益（anticipated profit）を含む）に対するすべての補償を請求することが可能。民間部門（サービス提供者及び事業出資者）は、事業が期待どおりに進行した場合に生じるであろう利益と同様の内容を請求することができる。

③ 公共部門が変遷（a change of identity）した場合

省庁再編により契約主体がある省から別の省へ変更があった場合、外庁化（エイジェンシー化）された場合でも、権限が公共部門にとどまっている場合には、契約主体が変わったことをもって、直ちに民間部門は契約の取り消しを行うことはできない。ただし、民営化された場合には、場合により、契約を取り消すことができる。

（3）不可抗力（Force Majeure）

戦争や革命、放射能汚染、科学汚染、生物汚染などが起こり、契約に基づく義務を履行できなくなり、かつ、契約に基づく期間内（例 6か月）に、事業を再スタートさせるための合意ができなかった場合に、民間部門または公共部門は契約を解除することができる。

① 利用料の支払い

公共部門は、サービスの提供を受けた内容に応じて支払いをすることになる。

② 効果

ある一定の期間後、民間部門、公共部門を問わず契約を取り消すことができる。なお、公共部門は、一定期間経過後は、サービスが提供されていると仮定した利用料を支払うことにより、民間部門の契約取り消し権に抗弁することができる。

③ 公共部門による補償

公共部門は、民間部門の費用に応じて補償をするが、その範囲は、「公共部門の債務不履行の場合」のように、十分な補償をする必要はない。

（4）契約取り消しと補償の例

次は、「ドックランド・ライト・レイル」及び「DBFO道路建設運営事業」の例である。

①ドックランド・ライト・レイル（DLR）

契約の取り消しが、民間部門の責めに帰する場合には、公共部門からの補償は特にない。ただし、次の事由により契約が取り消された場合には、民間部門は補償金を請求することができる。

- 法律改正により、契約自体が違法となった場合
- 公共部門（DLR）に対して、財産の差し押さえ、土地の収用があった場合。
また、DLR自体が解散した場合
- 利用料の支払いが長期間に渡り滞っている場合
- DLRが他の期間に合併され、契約主体として義務を果たせなくなった場合

② DBFO道路建設運営事業

契約の取り消しが、公共部門（ハイウェイ・エイジェンシー）の責めに帰する場合には、民間部門は、持ち分を含むすべての損害について補償を請求することができる。契約の取り消しが、民間部門（この場合にはサービス提供者及び事業出資者）の責めに帰する場合には、公共部門は特に補償を行わない（こうすることにより、サービス提供者が債務不履行に陥った場合には、出資者が新たにサービス提供者を見つけるインセンティブになると考えられている）。

第7節 情報公開と守秘義務（Information & Confidentiality）

第6節同様、事業契約条項手引き案（Taskforce Guidance on Project Agreements（コンサルテーション・ドキュメント））」によると、次のように取り扱われている。

1 情報公開

PF I 契約に関する情報は、原則非公開とされていた。しかし、現政権になってから「オープン・ガバメント」の方針により、公共部門は、原則公開の立場をとるようになってきている。

さらにこの方針は、PF I 図書館で必要資料を閲覧可能し、情報を共有するためにも必要な要素であるといわれている。

政府の情報公開を定める規定としては、「The Code of Practice on Access to Government Information, 1994」が内閣府（Cabinet Office）により定められている。それによると、原則として次の情報は、情報公開の請求があっても、非公開として取り扱われることになる。

- 商業上の秘密（commercially sensitive information）
- 公共の利益に反する情報（information contrary to the public interest）
- 個人情報（information which is personally private）

商業上の秘密は、「商業上秘密として扱われるように、契約で双方が合意している情報」と考えられる。具体的には、「価格」や「利用料の支払い構造」「リスク移転の内容」「運営方法・運営手段」といったものが上げられる。これらについては、サービス提供者選考の段階で、官民双方で協議の上決定することが望ましいと考えられている。

2 非公開の情報と会計検査院に対する例外

会計検査院は、VFMが達成されているかどうか確認するために必要であれば非公開とされている情報にアクセスし、その結果を国会に報告することができる。

3 守秘義務

守秘義務については、PFI契約で定めらることになる。モデル契約条項では、まず契約当事者（公共部門、運営会社など）が、従業員が秘密を漏らさないようにする旨の規定を定め、次にその義務は、契約期間中及び契約終了後も拘束することを明示している。

刑務所建設運営事業では、「下請け会社を含むすべての関係者は、PFI契約期間中または、PFI契約終了後、従業員契約終了後も関連法令（1991 Criminal Justice Act第91条及びOfficial Secret Acts1911-1989の規定）に基づく守秘義務が適用される」旨定めている（出典Conditions of Contract for Design, Construction, Management and Financing of a Custodial Service at Agecroft, Salford, H.M. Principal Secretary of State for the Home Department）。