

我が国におけるPFI手法の高度化に向けた課題考察

Consideration of the issues of PFI procedure sophistication in Japan

PFI (Private Finance Initiative) 法は1999年に施行された後、国・地方自治体で導入実績が増加し、現状では300件に迫る実績件数となっている。このことは、我が国における今日的な民活手法として定着しつつあることを示唆している。強い財政制約が続く中で、成熟型社会に見合った行財政運営を実践していくためには、民間企業のノウハウを有効に活用しながら公共サービスの提供を行っていくことは今後も強く求められていくものと考えられるが、個々のPFI手法が理想的な運用状況になっているとは言い難い現状である。本稿では、現行制度下においてPFI手法を高度化していくために、必要となる課題認識と対策方策について提言するものである。

In Japan, central and local government agencies are trying to use Private Finance Initiative (PFI) to construct public facilities. Currently, about 300 PFI projects are either under way or in the planning stages. This indicates that PFI is becoming established as an up-to-date method to utilize private enterprises in our country. Under the continuing tight fiscal constraints, provision of public services by effectively utilizing know-how of private enterprises will be desired also for the future, in order to conduct administrative and fiscal management fitting for a mature society. However, it can hardly be said that each method of PFI has been used ideally. In this paper, we would like to suggest the recognition of challenges and the responses necessary to refine the PFI method under the present system.



1 | はじめに

平成11年にPFI法¹が施行されて以来、7年余が経過した。この間、国・地方自治体をはじめとする公共主体は、あらゆる分野でPFI手法の導入を図り、現状での全国の導入実績は300件に迫る状況となっている。このことは、PFI手法が行政手法として定着しつつあることを裏付けているものと解される。我々は、PFI手法の導入可能性検討や、実施段階のアドバイザー業務を通して、身近にPFI論議の現場の実態を見てきている。ここで感ずるPFIの功罪を冒頭に紹介しておきたい。

(1) PFIの功罪

PFI手法のもたらした功績について2点を述べておきたい。まず、行政運営の現場にもたらした最大の功績は、単なる施設整備費や維持管理の単年度予算を確保するための従来型の検討姿勢から、長い事業期間を通したライフサイクルコストの観点から最も費用効率の高い手法を検討するという新しい姿勢への転換を促したことではなからうか。バブル期の重いつけを財政負担として背負わされている多くの自治体は、従来、公共事業の計画着手の段階で「建設ありき」の発想であったはずで、供用開始後の維持管理方法やその予算については、必ずしも時間を割いた議論がなされてこなかった。しかし、今日のような低成長時代の成熟社会にあっては、強い財政制約の中で住民の福祉の増進に資する公共事業を、いかに実践していくかが行政運営上の知恵の絞りどころとなっている。従って、整備段階、維持管理・運営段階の各段階を通した費用効率の最大化を指向しなくては事業の実現や円滑な財政運営を行うことができない状況にある。このことを手法として具体化したのがPFI手法であった。PFI手法を通してライフサイクル単位での事業手法の選択という検討が根付いたわけであり、この意味で今日的な行政運営手法のあり方を提示したPFI手法の果たした役割は大きいものと考えられる。

今一つのPFI手法のもたらした功績は、行政執行主体としての新たなパートナーとして民間企業を本格的に位置

づけたことである。財政制約が強くなる一方で住民の行政サービスニーズが多様化する今日にあっては、従来のように全ての公共事業を公共主体の予算と人員によって執行していくことは不可能である。当然の事ながら、行政サービスの領域によってはNPO法人等が新たな担い手となって既に活躍している場面も少なくない。しかし一方では、公共事業における民間事業者の位置づけは、総じて請負者として限定されていた。PFI手法は、公共事業の新たな担い手（パートナー）として、多様なノウハウを持っている民間事業者の本格的な位置づけを図ったものであり、この意味で困難を極めていた行財政運営の舵取りにあたって新たな活路を見いだしたとも言えよう。

PFI法が施行された以降も、指定管理者制度や市場化テストといった民活手法が次々と制度化されたのは、上記の潮流が高い必然性を有していることの証とも解される。

こうした功績がPFI手法に認められる一方、今日のPFI手法が最適の状態となっているとは必ずしも言い難い。また、既に実施されたPFI事業が、今後新たな問題に直面する可能性も否定できない。それは、PFI法の下に各行政機関は暗中模索で実施を図ってきたことに由来するのであるが、理想的なPFIの姿がPFI法の下に共有されているとは言い難い状況が現実なのである。

PFIの功罪における「罪」とは、現状として内包されている課題を抽出して整理することに置き換えたい。本稿はこの点に焦点を当てている。

理想的なPFIの姿を希求しPFI手法を高度化していくために、さらに知恵を絞っていくためのたゆまぬ努力が必要であり、我々はその一端を着実に担っていかなければならないものと認識している。本稿では、PFIの現場から実感できる課題を整理し、今後の糧とすることで、我々の社会的職責を真摯に再認識していく意味も含め一考を提示したい。

(2) PFI事業の高度化に向けた課題の構成

本稿では、PFI事業のプロセスに従って、今後のPFI手法の高度化に向けた3つの課題を抽出し概説するとともに、これらへの対応の視点についても言及することとし

た。プロセスに従った3つの課題とは、下記の通りである。

- ①PFI事業のスキーム構築段階……事業形態の選定に関する課題
- ②PFI事業の公募段階……事業者の募集・選定段階に関する課題
- ③PFI事業の運営段階……運営段階のリスクに関する課題

以下の各章は、上記の3つの課題に従って構成されている。いずれも、PFI論議の現場感覚を重視した課題の抽出となっており、PFI事業の実践に携わる各界の方にご一読願いたい。

2 PFI事業における事業形態の選定における課題

(1) 本章の位置づけ

これまでに導入された国内のPFI事業について、年度別に事業形態の変遷を分析すると、図表1のとおりである。平成13年度までは、BOT²方式が実施事業の半数程度を占めていたものの、平成14年度を境に急激にBTO³方式の割合が増加し、平成18年度（平成18年12月末現在）では、BOT方式は僅か1件しか選定されていない。これ

までの累計をみても、BTO方式が約7割を占める一方で、BOT方式は2割にも満たないのが現状である。

しかし、こうした現状から「なぜBTO方式は急激に増加し、BOT方式が近年ほとんど行われないのか」、「先行するPFI事業は、その特性に応じた適切な事業形態が選定されているのか」といった素朴な疑問がわいてくる。これまでもBTO方式やBOT方式といった事業形態に関する議論は、様々な機会において行われているが、案件数が260⁴を超え、実際に供用開始が各地で始まりつつある中、PFI事業による効果や課題を改めて整理・検討する必要性も早晚生じてくるものと考えられる。

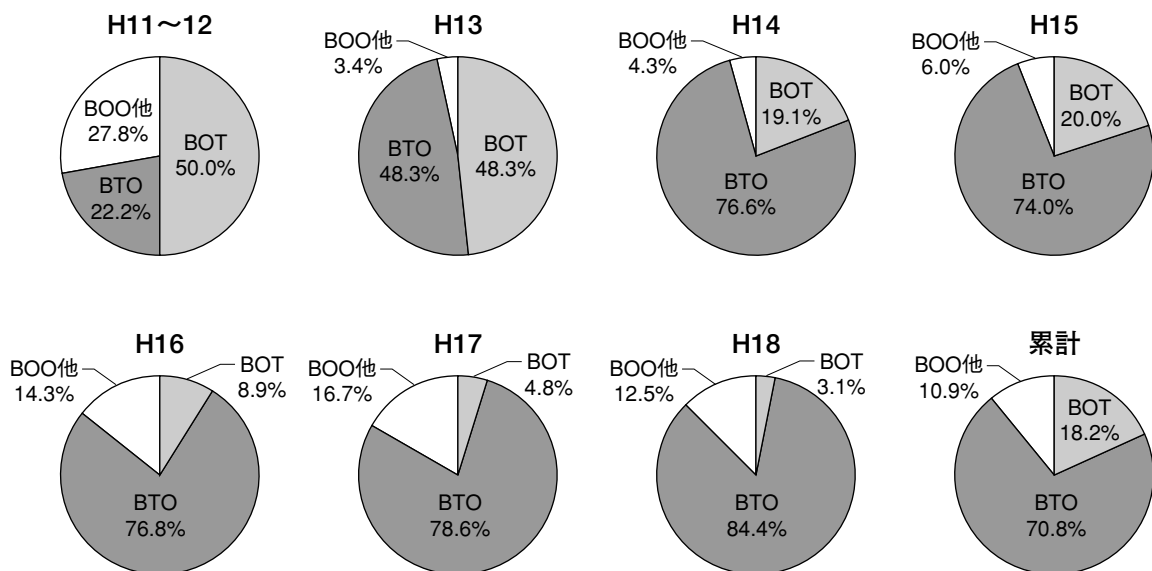
本章では、こうした認識の下、「事業形態の選定のあり方」に関する課題について概説する。

(2) 分野別及び事業主体別に事業形態の現状

事業形態を事業分野別及び事業主体別に見た場合、その傾向はそれぞれ図表2及び3のとおりとなる。

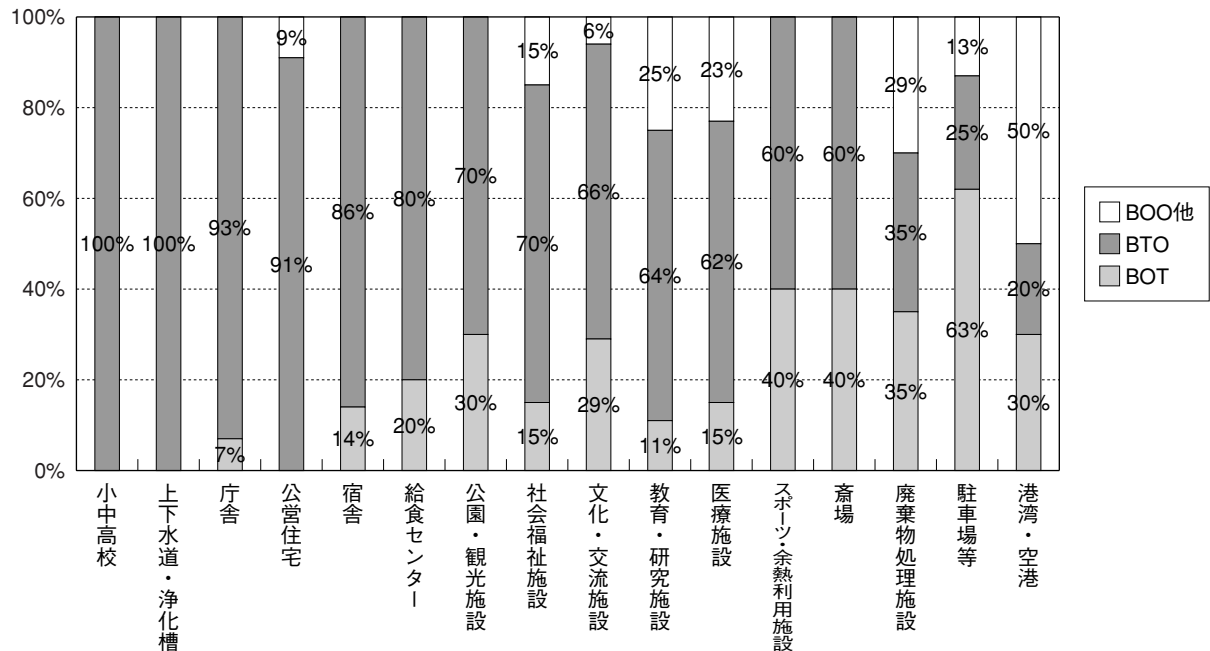
分野別では、「小中高校」及び「上下水道・浄化槽」の全ての案件でBTO方式が選定されており、以下「庁舎」、「公営住宅」が9割以上、「宿舍」、「給食センター」が8割以上と続く。一方、BTO方式の比率が低い分野は、「港湾・空港」、「駐車場等」及び「廃棄物処理施設」の3分

図表1 年度別事業形態の現状



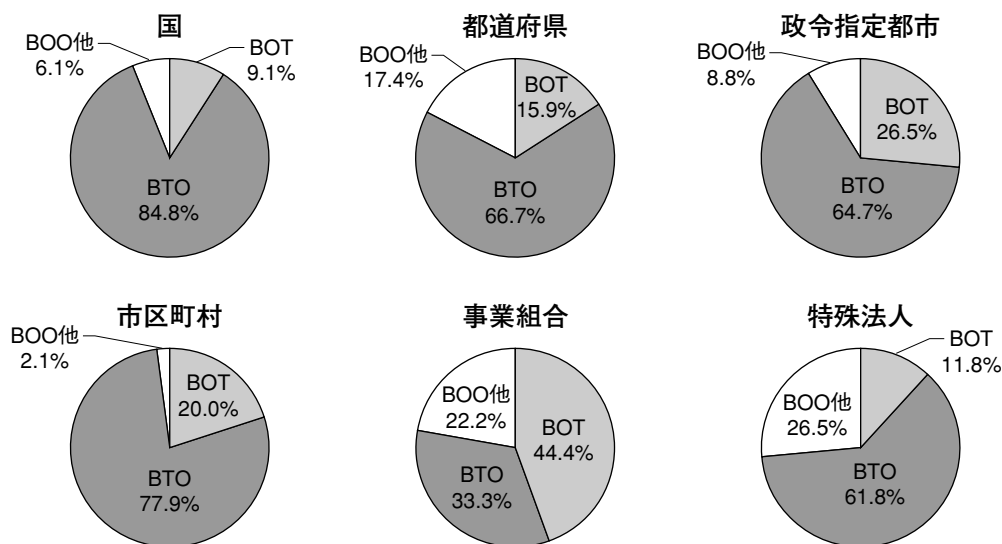
資料：内閣府PFI推進室ホームページより三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

図表2 分野別事業形態の現状



注：事業分野の分類は内閣府PFI推進室ホームページと同様。
資料：内閣府PFI推進室ホームページより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表3 事業主体別事業形態の現状



資料：内閣府PFI推進室ホームページより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

野である。

事業主体別では、BTO方式の比率が「国」及び「市区町村」で8割程度と特に高く、「都道府県」、「政令指定都市」及び「特殊法人」は約6割程度、「事業組合」のみBOT方式の比率がBTO方式のそれを上回っている状況である。

特に、国及び特殊法人の案件でのBOT方式の少なさが目立つ。

なお、先述の年度別の傾向において平成14年度から急激にBTO方式が増加したのは、国及び特殊法人の事業が一斉に動き出したことが1つの要因である。

(3) BTO方式が急増（BOT方式が急減）した原因

上記の実態把握からも明らかなとおり、我が国のPFI事業の事業形態は近年BTO方式が主流となっている。特に平成16年度以降は、BOT方式の事業が激減しており、分野を問わず事業形態がBTO方式に移行しつつあるような状況である。このような傾向がみられる原因としては、次のようなものが上げられる。

1) BOT方式と比較してコストメリットが出やすい

BTO方式増加の最大の要因は、BOT方式と比較して行政側が負担するコスト面での優位性が高くなる仕組みであるためである。コスト優位性が出やすい具体的な要因は下記の通りであるが、PFIの導入の是非を判断する上で、最も重視されるのは財政負担額である。そのため、行政が政策決定を行うにあたり、定性的に各事業形態の優位性等を説明しても、実際に得られるか否かの明確性・具体性が問われるため、数値として評価できる財政負担額が重視され、最も縮減しやすい事業形態が選定されることとなる。具体的な要因を以下に記述する。

①施設所有等に係る税制度の不整合

第一にあげられる要因は、施設の所有に係る税制度の違いである。当該理由は、以前から制度的な問題点として長く指摘されており、同時に税制度改正の要望が出されていた。これを受けて、BTO方式のPFI事業については、不動産取得税、固定資産税、都市計画税の課税評価額を2分の1とする措置が講じられたが、完全な整合には至っておらず、依然としてBTO方式の優位性が残る制度

実態となっている。

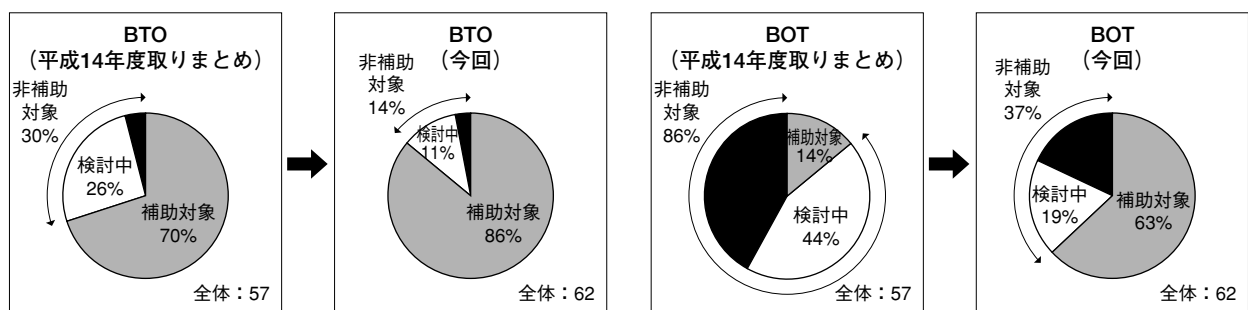
②イコールフットィング⁵されていない補助制度

国庫補助対象事業において補助金適用の有無は、地方自治体にとって政策決定の重要な判断材料である。しかし、PFI事業を実施する際、図表4のとおり当初と比べると幾分改善されているものの、現在も全ての事業分野でPFI事業に対する国庫補助が交付されるわけではなく、しかもBTO方式のみに交付する場合があるなど、事業形態により交付の可否が異なる事業もある。このように事業形態により補助制度がイコールフットィングされておらず、BTO方式のみを交付対象とする事業が多ければ、必然的に選択が集中することとなる。さらに、補助制度と併せなければ発行できない地方債もあり、こうした財政制度が事業形態の選定に大きな影響を及ぼしている。

③修繕積立金が認められない

BOT方式によってPFI事業者が事業期間にわたり施設を保有する場合、PFI事業者は大規模修繕を行うためにこれに係る費用を積み立てる必要がある。しかし、その積立は、経費計上が認められていないため支払われた対価は課税対象となる。従って、予定する大規模修繕費用を積み立てるためには、修繕のために必要となる費用以上の対価を支払わなければならない、財政負担額は膨らむこととなる。そこで、BTO方式で所有権を発注者に移転させ、大規模修繕業務を業務範囲から除外することで、上記問題の発生を抑制することが解決策の一般形となっている。

図表4 補助金適用状況



資料：地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について（内閣府PFI推進室）より

2) リスク分担

当該事業のリスクに関する検討が必ずしも十分になされないまま、事業形態が選定されてしまうことで、コストを優先した評価となりBTO方式が増加しているとの仮説が成立する。「VFMIに関するガイドライン⁶⁾」にも記されているとおり、本来はPFI事業を実施することにより民間事業者へ移転されるリスクについて考慮した上で選定することとされているものの、十分なリスク評価の仕組みが根付いているとは現状言い難く、その結果これが軽視され、事業費のみを対象とした比較評価となっている場合が少なからずあるものと見ている。

3) 維持管理運営期間の事業規模が小

これまでの多くの事例（特にPFI法施行まもなくの初期段階の事例）では、維持管理・運営期間における業務の事業全体に占める割合が小さいものが多い。こうした場合は、事業全体の一括したサービスを購入するというより、延べ払いで建築物を購入するという性格が強い。そのため、敢えてBOT方式とする必然性がなく、BTO方式を選定した事例が多くなったとも考えられる。

4) 施設整備に係る対価の支払いが担保されることの影響

BTO方式の場合、施設の所有権がPFI事業者から発注者に移転されるため、施設整備に係る対価は、確定債権として取り扱われる。従って、運営期間中にSPC⁷⁾が債務不履行を起こしても施設整備に係る支払いが担保されているため、特に金融機関や建設事業者にとって資金回収リスクが小さくなる。この結果、BTO方式の場合のプロジェクトファイナンス⁸⁾の金利水準が下がる要因となり、BOT方式に比して財政負担額の軽減に結びつきやすい。また、財政当局側も割賦部分の支払い計画を立てやすいとして評価する向きもある。こうしたことから、BTO方式の方が相対的に行政、事業者の双方にとってメリットがあるようにみえることも要因の一つとしてあげられる。

(4) BTO方式における事業実施上の課題

上記の原因等により、BTO方式が次々と選定される中、BTO方式が内包する課題も適切に認識しておかねばなら

ない。ここでは、我々の経験や先行事例等の報告等を踏まえ、BTO方式が有する事業遂行上の課題について整理する。

1) 民間事業者の創意工夫の余地が少ない

BOT方式は、自ら施設を所有するため、施設にかかるリスクを考慮した整備及び管理運営を行うこととなり、まさにPFI事業者自らの創意工夫により長期間事業を実施しやすい状態で維持しようと心がけることが可能になる。また、運営実態にあわせた施設の改良など柔軟な対応も可能である。一方、BTO方式の場合、自らの所有物でないため、創意工夫の余地は小さく、特に、結果責任が重視される事業の場合、この違いは大きいといえる。

2) BTO方式の特質に照らした業務範囲の齟齬

先行事例の中には、BTO方式もBOT方式も施設の所有権がどちらにあるかだけの違いのみで、業務内容が事業形態の違いを明確に示していないものが散見される。これらは、事業形態に対する十分な理解がないままに事業形態が選定されていることが想定され、具体的には次のような事項がある。

①BTO方式で大規模修繕業務が事業範囲

BTO方式で大規模修繕業務（特に資本的支出を伴うもの）が業務範囲に含まれているものがある。これは、修繕部分の所有権の移転の問題、対価の負担方法の問題など制約が多く、手続きが煩雑になるとともに、税負担の問題や民間事業者の自由度が低いため必ずしも効率的であるとは言えない。

②BTO方式で施設整備費に係る対価を減額対象とする枠組み

BTO方式の場合、一般的には確定債権であると言われている施設整備に係るサービス対価を「サービス対価の不可分性」と称して、債務不履行によるサービス対価の減額の対象に含まれている事例がある。これは、BTO方式の仕組みを十分に理解しないまま、他の事業形態の良いところのみを引用した可能性が考えられる。

3) 保険の付保に関する制約

BTO方式は、事業者が所有権を有しないため、火災保

險等の施設の保証に係る保険を付保する場合は行政側が被保険者となる。そのため、掛け金そのものは、事業者が負担するものの、保険金が行政側に支払われることとなり、当該リスク発生が原因で行政側に違約金等の支払いが必要となった場合には保険料と相殺される場合があり、必ずしも全額が事業者に交付されるとは限らない。このような場合、不足額については事業者が別途負担を行わなければならない、採算性は低下するだけではなく、本来事業者が保険を付保していた意義そのものが薄れることとなる。

以上のとおり、BTO方式は創意工夫の余地が限定される点が実務上の代表的な課題になると考えられ、この点については今後供用開始される案件が多くなるに従い、当該問題が顕在化してくるものと思われる。

また、事業形態の特質や各事業が有する固有の条件を十分に理解しないまま先行事例の形態を引用してその枠組みが構築されることが、BTO方式を増加させている要因の一部となっている可能性があり、この場合は事業に内在するリスクを十分に認識しないまま実施されていることを意味し、当該リスクの早期顕在化が懸念される。

(5) 今後の事業形態の選択指針に関する一考察

先述のとおり、現行制度及びコスト算定方法に基づいて試算すると前提条件が同一の場合、BOT方式と比較してBTO方式がコスト面で優位性があるのは明らかであ

る。しかし、両方式はコスト面だけではなく、事業内容や行政目的等により実務面での特質に違いがあり、それらのメリット・デメリットを充分考慮した上で、事業形態を選定する必要がある。

そこで、事業形態を選定する際の1つの考え方として、次のような観点の下に選択指針を仕分けすることができる。

【観点1】：PFI事業の対象範囲について

適用対象事業に係る業務のうち、全てを一括してPFIの事業範囲としているか。それとも、業務の一部を包括した形でPFIの事業範囲としているものか。

【観点2】：期待される要求水準について

事業実施に伴い事業者が期待される業務要求水準として、最終的なアウトプットを重視する事業（モニタリングとして性能評価が可能な事業）なのか、それとも、実施のプロセス（過程）を重視する事業（モニタリングで性能評価が困難な事業）なのか。

複合的な事業を除き多くの場合は、概ねこの2つの観点から4つに分類される。主な事業分野について各カテゴリーに分類した一例を示すと図表5のように整理される。

特に、事業全体の業務を一括して事業範囲とし、主に結果責任を業務水準として重視されるカテゴリーに分類される廃棄物処理のような事業の場合、事業者の裁量に

図表5 事業特性を踏まえた事業形態仕分け例

	結果責任が重視される事業	プロセス責任が重視される事業
事業の全てを一括して事業者が実施	BOTが適 ・プラント系事業 (廃棄物処理、上・下水道処理、浄化槽等) ・国民宿舎 ・駐車場等 ・観光施設 ・スポーツ・余熱利用施設 ・文化・交流施設	BOTもしくはBTO ・スポーツ・余熱利用施設 ・文化・交流施設 ・刑務所 ・社会福祉施設
事業の一部を事業者が実施	BTOもしくはBOT ・畜場 ・港湾・空港 ・給食センター ・公園	BTOが適 ・小中高校 ・庁舎 ・宿舎（国民宿舎除く） ・公営住宅 ・医療施設 ・教育・研究施設

より最適なアウトプットを出せる仕組みの方が望ましいため、BOT方式が適当であると考え。一方で、業務範囲が限定的で、かつ業務水準としてその過程が重視される主に箱もの整備事業と維持管理業務のみをセットにした事業の場合、事業者の裁量が限定的になり、業務委託に近い事業が事業者自身が施設を所有するインセンティブが低く、BTO方式が適当であると考え。

なお、実際は先述のとおり税制や財政制度の制約を受けるなど、事業特性のみで事業形態を選定できない環境にあるため、事業別の事業形態が図表5のような分類となっていない。

(6) まとめ

以上を踏まえ、今後の事業形態の選定にあたって、次のような検討が行われることを期待したい。

そもそもPFIの基本理念は、官民の適切なリスク分担によるVFMの最大化である。従って、事前の可能性調査等において十分なリスクに係る検討を行い、民間事業者に移転すべきリスクを抽出・評価する仕組みを定着させ、その内容を公開する必要があると考える。

また、机上の検討では把握できないPFIそのものが有する数値に表れない定性的なメリットを事業形態の選定に活かされるよう、先行事例の運営状況やモニタリング状況に関して積極的な情報公開や情報交換等により、問題意識を共有できる場が必要である。こうした取り組みにより、先行事業に内在するリスクや課題が浮き彫りになり、今後の事業にその教訓が還元されることにつながると考える。特に、現状、事業者選定までの情報公開は積極的に行われているものの、事業者選定以降の情報は限定的であり、積極的な公開が望まれるところである。

3 | 民間事業者の募集及び選定における課題

(1) 本章の位置づけ

国のガイドライン⁹によれば、PFI事業のプロセスは、「特定事業の選定」、「民間事業者の募集及び選定等」、「PFI事業の実施」、の3つのプロセスに大別される。このうち、民間事業者の募集及び選定等の段階において、公

共が民間事業者を募集、選定し、公共と選定事業者との間で、双方の役割分担、リスク分担等を契約として定めるときに、PFI事業は成立する。民間事業者の募集・選定に関する手続きは、PFI事業についても従来の民間事業者選定と同様に、国であれば会計法「第4章 契約」、地方公共団体であれば地方自治法第2編・第9章「第6節 契約」の手続き規定に基づくことになり、即ち民間事業者の募集・選定とは「契約のプロセス」である。

昨今、運営主体型の事業、民間収益施設などの附帯事業が含まれる事業の増加等により、事業が複雑化・高度化している。加えて、応募企業の指名停止といった直近の社会情勢などにより、募集・選定に関連する事業環境も変化している。

本章では、実務的な視点から、民間事業者の募集・選定に関連する課題等について概説する。

(2) 民間事業者の募集・選定方法の課題

1) 募集・選定方法の原則

国の基本方針¹⁰では、国のPFI事業における民間事業者の選定は、「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」とある。地方公共団体の場合であれば一般競争入札を原則とし、総合評価一般競争入札の活用を図ることとされている¹¹。

一方で、基本方針においては、随意契約¹²（会計法第29条の3第3項及び第4項）による方法も規定されており、これがいわゆる公募型プロポーザル方式となる。

本項では、地方公共団体における、総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル方式の適用の可能性や課題などを整理する。

2) 一般競争入札と公募型プロポーザル方式

総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル方式の違いは、図表6のように整理される。

図表6のとおり、総合評価一般競争入札は、原則、契約交渉や提案内容の変更ができず、公募型プロポーザル方式はこれが可能である。しかし、総合評価一般競争入札であっても、交渉や変更が行われるなど、実態は、公募型プロポーザル方式に類似した形で運用されているこ

図表6 総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル方式の比較

	総合評価一般競争入札	公募型プロポーザル方式
本質・概要	・一般競争入札 ・入札価格と提案内容を総合的に勘案し落札者を決定する方式	・随意契約 ・提案価格と提案内容を総合的に勘案し優先交渉権者（最優先順位者）を選定する方式 ・随意契約の相手方を選定するための予備的手続き
事業者決定後の契約交渉	・入札公告時の入札説明書、事業契約書案等の条件の変更はできない ・落札者の入札額や提案内容の変更はできない	・契約内容の詳細は契約交渉で定められるとの考え方に基づくため、募集要項、事業契約書案（条件規定書）の協議・交渉ができる ・優先交渉権者の提案価格や提案内容に関する協議・交渉ができる
交渉不調の場合の措置	・落札者が契約を締結しない場合、次順位者以降の入札者と落札額の範囲で随意契約することができる ・随意契約ができない場合は再入札となる	・次順位者（次点交渉権者等）と交渉し、契約することができる
メリット	・落札者決定後の契約交渉の負担が少なく、公募型プロポーザル方式と比較し短期間に契約締結が可能	・優先交渉権者との契約交渉が可能であり、契約内容（条件、提案内容）の変更することができる
デメリット	・入札公告後、契約内容（条件、提案内容）を変更することができない	・契約交渉の負担が大きく、総合評価一般競争入札と比較し契約締結に時間を要する

とが多い。

3) 募集・選定方法のあり方

PFI事業は性能発注を基本としており、分離分割発注における仕様発注のように明確な仕様が規定されているわけではないため、性能について官民の協議・交渉が必要となる。従って、一般競争入札により、上表のような現行規定を遵守した上で、PFIの特性や効果を十分に発揮することは難しい。ただし、これは、PFIの性質上否定されるものではなく、関係省庁連絡会議幹事会申合¹³せでも、入札前に公表された契約書案、入札説明書等の内容について、協定締結時に変更が一切許容されないものではない、としている。

また、PFI事業の担い手、公共のパートナーとなる民間事業者からは、官民双方の入札手続に係る負担軽減、PFIの効果を実現する方法として公募型プロポーザル方式の適用、法的位置づけを必要としている¹⁴。

募集・選定方法として、事業内容やサービス水準が固まっており民間事業者の提案に係る部分が少ない事業は一般競争入札、要求水準等で明示できる内容やサービス水準が少なく民間事業者の提案の余地が大きい事業は公募型プロポーザル方式が適しているとの見方もある。しかし、国、都道府県や政令指定都市については、WTO政府調達協定¹⁵の対象となることが多く、一般競争入札が

原則となる。

また、公募型プロポーザル方式において協議・交渉が行われれば万事上手くおさまるというものではない。事前に条件として提示されていない事柄に関しては、原則的に公共がリスクを負うことになる。すなわちあくまで一定のサービス水準を求めるのであれば提案価格は増額するし、提案価格を固定するならばサービス水準の質を下げることが自然であり、VFMの概念と相反する現象が起こる。また、その逆であれば、「公平性」、「透明性」の確保に反することになり、審査結果の形骸化にもつながる（この点は一般競争入札であっても同様である。）。

こうした両者の有する特質を十分に踏まえた上で、募集方法を採択しなければならない。

(3) PFIに対するニーズの多様化に伴う課題

1) PFI事業への指定管理者制度の導入

平成15年の地方自治法の改正において、地方公共団体が「公の施設」の管理を他の団体に行わせる場合の仕組みとして、「指定管理者制度」が導入された。その目的は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図ること」とされており、PFIの趣旨とも極めて整合的である。このため、特別目的会社（SPC）を指定管理者に指定する

PFI事業も多く見られる。

ここでは、「公の施設」におけるPFI事業に指定管理者制度を導入する際の制度上の課題を整理する。

①PFIの契約と指定管理者指定のプロセス

PFIと指定管理者制度を活用する場合で、PFIと指定管理者制度それぞれについて、図表7の議決項目が必要となる¹⁶⁾。

PFI法上の契約と指定管理者制度とは、基本的には別個の制度であり、一方の手続きが「自動的」に他方の手続きを兼ねるとすることはできないため、個別に議会の議決を得る必要がある。

また、PFIに係る事業契約等は地方自治法上の「契約」であるのに対して、指定管理者の指定に係る手続きは地方自治法上の「行政処分」であり、そもそも両者の性格は本質的に異なるものであることに留意が必要である。

②SPCを指定管理者に指定する場合の留意事項

図表7内の②PFI事業契約の締結と、⑥指定管理者の指定の議会の議決の時期については、特に規定等はなく、先行事例もその時期は様々である。

万が一の場合であるが、②PFI事業契約の締結の後に、⑥指定管理者指定の議会の議決という手続きとした場合で、⑥指定管理者の指定の議会の議決が否決された場合¹⁷⁾、SPCは指定管理者となることができない。この場合、事業契約上の公の施設の管理運営業務（管理の代行）について契約変更が必要となる。あくまで、指定管理者制度を導入するのであれば、新たに指定管理者の公募・選

定が必要となる（再度、SPCを指定管理者に指定する議案上程も考えられる）。

他方が否決された場合の官民の責任の所在やリスク分担については、入札説明書や実施方針の「リスク分担表」等における官民のリスク分担の解釈に基づくこととなるが、議会对応リスクについては、民間事業者でコントロール不可能なリスクであり、基本的には行政がリスクを負担することとなる。こうしたことを念頭に置いて、議決スケジュールの構築を図る必要がある。

2) 収入の原因となる契約を含む場合の募集・選定方法

PFI事業においては、公共施設としての特定施設以外に特定民間施設として民間収益施設等を設置することが可能である。PFI法の改正により、PFI事業者が設置した特定民間施設について、第三者に譲渡すること、この際、当該第三者が特定民間施設を所有するために、公共がPFI事業敷地である行政財産を当該第三者に貸し付けることが可能となった。この法改正を受け、PFI事業敷地の余剰地や余剰容積の活用といった事業が増加している。

今後、公有地の有効活用や効率的な財政運営、公共施設を中心としたまちづくりの促進、多様化する住民ニーズへの対応という観点から、特定民間施設を含む事業、余剰地や余剰容積の活用を一体とする事業が増加することが予想されるが、この点についても募集・選定方法について留意すべき事項がある。

余剰地や余剰容積の活用にあたっては、公共がPFI事業者や民間事業者、有償で土地を貸し付け又は売り払う

図表7 PFIと指定管理者制度を活用する場合の議決項目

	議決事項	備 考
P F I	①債務負担行為の設定	
	②P F I 事業契約の締結	
指定管理者制度	③公の施設の設置管理条例の制定	・公の施設の位置、規模等に関する条例の制定（改正）
	④指定管理者設置条例の制定	・公の施設に指定管理者制度を導入することについての条例の制定（改正） ※③と同一の条例によることも可能
	⑤利用料金の制定	・事業者の提案に基づく利用料金の制定（改定） ※③と同一の条例によることも可能
	⑥指定管理者の指定	・指定の議会の議決までに③、④、⑤の制定（議会の議決）が必要

ことが一般的であり、余剰地等の活用に関しての契約は、収入の原因となる契約となる。一方で、地方自治法施行令では、総合評価一般競争入札の適用は、支出の原因となる契約を前提としている。

これら有償による売払いや貸付けをPFIの事業契約と一体の契約とし、支出＞収入となるのであれば、これを包含し支出の原因となる契約とも解される。ただし、公有財産の売払いや貸付けは、一定金額・面積規模の土地の場合、事業契約とは別に議会の議決が必要となり、事業契約とは別の収入を原因とする契約として顕在化することになる。

収入の原因となる契約が、総合評価一般競争入札の適用条件である「価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なもの」の「その他の条件」に含まれるとも解されるが、総合評価一般競争入札に対する解釈が統一されているとは言い難い状況である。従って、収入・支出の双方を原因とする契約を想定する事業の場合、この点を十分考慮した契約構造を準備段階で検討しておかなければならない。

（４）応募者の参加資格要件

「協力企業でリスク回避」。先日、業界紙で、PFIに関連してこのような見出しが踊った。PFI事業で、応募グループの１社の指名停止によって応募グループ全体が失格となることなどを「指名停止リスク」とし、地方公共団体の参加資格要件の内容を紹介するものである。様々な業

界が贈収賄や談合により摘発される中、落札者を選定したが指名停止リスクが顕在化し、又は入札参加者がなく、再入札を余儀なくされた事業が散見される。

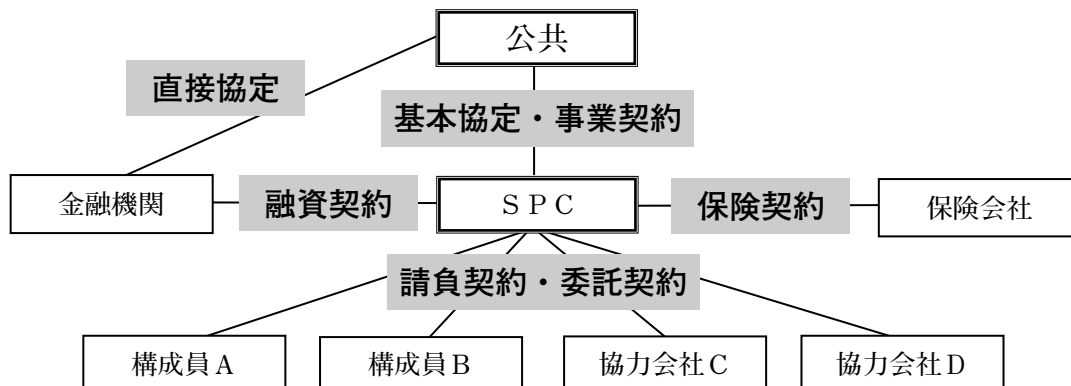
談合等の反社会的行為の善悪については議論の余地がなく、そのような行為は容認されるものではない。ここでは、応募者の参加資格要件についても、従来の競争入札の募集・選定手続きや契約の在り方に通じるものがあり、PFI事業における契約構造や契約プロセスの観点から整理する。

１）参加資格要件の考え方

PFI事業では、当該地方公共団体から指名停止の措置を受けていないこと（参加要件）、類似施設の設計・建設実績などの一定の実績を有すること（資格要件）を、参加資格要件とすることが一般的である。

一方で、PFI事業においては、「独立主義」に基づき当該事業を実施する特別目的会社（SPC）を設立することが一般的であり、応募グループに属する構成員（SPCへの出資者）や協力企業は、SPCと工事請負契約や業務委託契約を締結することになる。これは民民契約に基づくものであり、従来の公共事業とは契約構造を異にする。このため、SPCのコアとなる代表企業や出資者である構成員には参加要件を付したとしても、協力企業には参加要件を付さないという考え方もある。しかしながら、民民契約であるとはいえ、本源的には公共事業であり、協力企業についても、一定の参加資格要件を付す必要があ

図表 8 参加資格要件の考え方



り、SPCと協力企業の契約時点を資格審査基準日とする
ことも選択肢となろう。

また、そもそも、PFI事業とは、公共サービスとしての
アウトプットを求めるものであり、そのプロセスについ
ては問わないとの考え方もある。運営中心型の事業であ
れば、代表企業や運営業務を担う企業が明示され、当該
企業に対して参加資格要件を付せば足りるとも言える。

いずれにしても、PFI事業は事業者の募集及び選定プロ
セスが長いと、参加資格要件が事業の成否に与える影
響が大きい。このため、公正性の確保を大前提としつつ、
事業の特性に応じた参加資格要件の付与について事前に
検討することは、重要な課題と認識すべきである。

2) 指名停止に伴う措置

直近の事例をみると、上記新聞記事でいうところの指
名停止リスクが顕在化した場合の措置、これらを背景と
した公募・選定における手続きは様々である。

①落札者が指名停止となった場合

落札者が指名停止となった場合、上記の総合評価一般
競争入札の整理の通り、次順位者以降の入札者と落札額
の範囲で随意契約することができるが、先行事例の多く
は、次順位者と随意契約する場合、再入札する場合、PFI
導入を断念する場合の3パターンがあり、自治体等の判
断により分かれるところである。

②応募者が1社の場合

参加表明等した応募者が1社にとどまり、入札が1社入
札となる場合の公共の対応も異なる。このまま1社入札
により手続きが進められる場合が多いが、競争性の確保
の観点から、再度入札公告する（応札者が複数になるま
で入札公告を繰り返す）場合もある。後者について、競
争性の確保という点は理解できるが、再度入札公告する
ことは公平性という点と整合するか疑問であり、入札公
告時点の参加資格要件が形骸化しているのではないかと
の指摘も受けよう。

③応募者がなかった場合

参加表明時に応募者がなかった、入札予定者が辞退し
た場合の対応も様々である。応募者がなかった理由が、

指名停止等によるのか、事業に魅力がなかったことによ
るのかによって、判断が分かれる。再度入札公告する場
合、PFIの導入を断念する場合の2パターンに分かれる。

事象に応じて、また、事業の置かれた状況によって、
対応が異なるのは必然であるがその場しのぎになってい
る感も否めない。現状では、スケジュールを重視するの
であればPFIの導入を断念し、従来方式等での事業化に変
更することが考えられる。一方、あくまでPFIの導入を目
指すのであれば、スケジュールを伸ばし民間事業者を募
集・選定することとなる。しかし、本源的には当該事業
の狙いや、これを踏まえたPFI事業者を求めるノウハウ等
に立脚した対処方針が、当初の検討段階で論議されてい
なければならない。従って、導入可能性調査の段階で、
リスク分析等の項目の中でこのような検討項目を想定す
ることが必要となろう。

3) 競争原理の顕在化

PFI事業は、「性能発注」を基本として、価格、サービ
ス水準の双方で民間の創意工夫が発揮されVFMが導出さ
れる。また、応募者によってその創意工夫の内容や程度
が違いため、提案協議を活性化させ、応募者間において
競争原理を顕在化させることにより、価格、サービス水
準の双方でVFMの拡大が期待される。

民間事業者の募集及び選定において最も留意すべきは、
PFIの基本的性格である、いわゆる5原則・3主義の「公
平性」及び「透明性」を確保することであるととも、
VFMの最大化という観点から、「競争性」を担保するこ
とも重要な視点である。

直近の事例をみると、競争原理を顕在化できなかった
事例もみられる。指名停止に関連するリスクは、公共で
コントロールできるものではない。このため、上記のPFI
独自の契約構造を踏まえた参加資格要件の設定が必要と
なる。

(5) まとめ

従来の仕様発注における契約プロセスは、入札行為に
凝縮され、非常に短期的なものである。これに対して、
PFIの契約プロセスは、民間事業者の募集、入札（提案）、

審査、選定、契約交渉、契約締結という手続きにより、一般的には数ヶ月を要する。場合によってこれに指名停止に関する問題が加わり、従来の契約プロセスとは異なる課題が顕在化するほか、期間がさらに伸長することになる。

一方で、この数ヶ月程度で、当該事業の向こう15年ないし30年という事業期間中のサービス内容や事業の成否の方向性が決定づけられるのもPFIの契約プロセスの特徴である。このため、性能発注を基本とするPFIの契約プロセスにおいては、従来の競争入札等と比較し、官民の濃密なコミュニケーションを含む十分な事前検討が必要である。これらの点を背景として、関係省庁連絡会議幹事会から、段階的な事業者選定の在り方（段階的審査）、民間事業者との対話の在り方（対話）についての申合せ¹⁸が公表された。

当面上記の申合せ等を含め、従来の入札方式、契約方式を柔軟に運用することになるが、今後、PPPなど、より広範な官民協調による公共サービスの提供が推進されることから、PFIやPPPについて、契約プロセスについての制度の再整備が必要になるだろう。

4 | PFI事業の運営段階におけるリスクへの対応と事業スキームにおける課題

（1）本章の位置づけ

PFI事業では、事業提案や契約、施設整備の段階に注目が集まりがちであるが、PFIにより民間事業者の手で整備された施設といえども、公共施設であることに変わりはない。PFIの目的は、市民に対して従来型の事業より優れたサービスを提供することであるから、実際に市民へのサービス提供を行う運営段階において、どのようにして適切な運営を確保するかは重要な課題である。

本章では、今後PFI論議の中心に位置づけられる可能性が大きい運営段階におけるリスクとその対応方法、及び実務上の課題について概説する。

（2）運営リスクの発生原因と課題

PFI事業の運営段階に潜むリスクには、SPCの経営に係る資金繰りや会計面での問題、或いは外部環境の変化

による収益の変動などの財務面でのリスク（以下「財務リスク」という）とPFI事業契約によってSPCが行う維持管理業務、運営業務の履行の適切性に係るリスク（以下「オペレーショナルリスク」という）という二種類のリスクが考えられる。これらは相互に密接に関係しているものであり、一方のリスクの具現化が他方のリスクに波及する関係にある。

多くのPFI事業では、プロジェクトファイナンスによる資金調達方法が採用されているが、この手法では融資を行った金融機関によってSPCの財務や資金に対する厳格な管理がなされる¹⁹と同時に、ファイナンススキームの構築過程で、スポンサー企業へのリスクのパススルー²⁰や保険の付保等を行うことにより、財務リスクの具現化の可能性を減少させている。また、多くのPFI事業では、いわゆるサービス購入型の収益スキームを採用しており、行政によるモニタリングによる減額を除けば、収益の変動の可能性は低くなっている²¹。このことから、PFI事業における運営リスクは、オペレーションにおける失敗が主な原因となると考えられる。

このオペレーションの失敗は、次のようなものを原因として発生する。

[PFIの運営段階における課題]

- ①オペレーションルールが不明確なままとなっている。
また、行政によるモニタリング基準や手順が明確になっていない。
- ②民間事業者によるマネジメント（民間側の自主モニタリングも含む。）が不十分である。
- ③事業契約やファイナンススキームの制約により変化への柔軟な対応が困難となっている。

以下では、上記の3点について、現状と課題を概説する。

（3）オペレーションルール、モニタリング基準の設定

PFI事業に関して、識者の中に、PFI事業は性能発注を基礎としているのであるから、これに対してモニタリングを行う際には、事業において達成すべき性能指標を設定し、これらの達成度を持って、モニタリングとしての

評価とすべきという意見がある。

PFI事業が、民間事業者に対して経営権（及びその実行方法、結果責任）の全てを委託し、実際の業務内容については民間事業者の判断に応じてフレキシブルに見直せるようなものであれば、そうしたことも可能かもしれない。また、性能指標の設定の容易な一部の事業においては、性能指標を中心としたモニタリングがなされているようである²²。

しかし、多くのPFI事業では、いわゆる建物の維持管理業務として、建物保守、設備保守、清掃、警備、植栽等を委託しているものが多く、運営に関しても、受付や貸し出しといった内容が中心である。

PFI事業者が達成すべき成果が契約により限定され、収入源が行政からのサービス対価に依存しており、かつその対価は、原則的に変更が困難という現状では、PFI事業者が当初提案した内容を確実に実行することによって、契約に定められた金額を行政から対価として受け取ることがSPCの存続の前提条件となっている。また、プロジェクトファイナンスによる資金調達もこのようなスキームを前提として成り立っている。

こうした状況の下では、性能指標の設定のみでのモニタリングは困難であり、契約に定められた対価に見合うサービス内容（業務内容）を運営業務の開始前に明確化することが必要となる。すなわち「性能の仕様化」というプロセスが必要となる。

この「性能の仕様化」というプロセスは、各業務に関する仕様を明確化した業務計画書を作成することが必要となる。これにより、民間事業者が行うべきオペレーションルールを明確化することができると同時に、行政が何に対して対価を支払うのか、すなわちモニタリングのための根拠・基準が明確になる。

もちろん性能的な評価が可能な側面については、上記にモニタリングとあわせて評価を行うことが望ましい。

（４）マネジメントシステムの確立

個々の業務の適切な管理については前項でも述べたように性能の仕様化という観点からオペレーションルール

を明確にして、それに対応するモニタリングルールを整備することで対応することが可能であるが、PFI事業では委託される業務自体は多岐にわたるため、それらの業務を統合的に管理してゆくためには、マネジメントシステムを構築することが必要になる。マネジメントシステムとは、Plan（計画）、Do（実行）、Check（確認）、Act（改善）のプロセスを明確化することにより、業務の目標設定から達成度の確認、そして課題への対応等を一連のプロセスとして管理する手法である。これにより各業務間の隙間をなくし統合的な管理が可能となる。

また、PFI事業は、民営化と異なり、常に行政と民間事業者が当事者として存在する事業であるため、個々の業務において官民パートナーシップを重視することが欠かせない。これらをふまえてマネジメントを有効に行うには、民間事業者が行うマネジメントを明確にするだけでなく、当該事業に関連して行政が行うマネジメントを明確することが重要になる。その上で、行政と民間事業者のマネジメントとのインターフェースを明確にして、官民相互のマネジメントの連携方法を明確にすることで、PFI事業において生じがちな、行政と民間事業者が行う業務の隙間をなくすることも可能となる。

さらに、マネジメントシステムの構築においては、将来の変化への対応策として、改善の仕組みを組み込むことで、改善活動の実施による変化の兆しの把握と変化への対応を行うことが重要となることに留意することが必要である。

（５）将来の変化への対応

PFI事業は長期にわたって民間事業者との契約を締結し、業務を委託するものであるため、長期にわたる契約の期間において、行政需要の変化や技術の革新などにより、PFI事業を取り巻く環境が大きく変化することも想定される。

PFI事業で整備や運営を行う施設は、市民にサービスを提供する公共施設であるため、これらの変化への対応が求められることになる。また、こうした市民のニーズ変化を把握して、迅速に対応することに対する民間のノウ

ハウへの期待も大きい。

一方、PFI事業は、事業当初に事業期間全体にわたる事業契約を締結し、契約に基づくリスク分担のもとで事業スキームを構築するため、安定性は高いものの変化への対応の柔軟性に乏しい面も否めない。そのため、PFI事業は、基本的には行政需要が安定しており、サービス内容の変化、陳腐化の少ない事業の方が向いていると考えられる。

しかしながら、15年もしくは30年という長期の事業期間では、維持管理業務や運営業務の範囲が限られているものであったとしても、何らかの状況の変化により、契約内容の変更の必要性が生じる可能性は十分にあると思われる。

PFI法が施行されてから、まだ7年が経過した程度にすぎないため、オペレーションが始まって経過した期間は、最も長い事業でも5年程度である。このため、将来の変化に対する対応の必要性、方法は未知数な面が多いが、これまでのPFI事業の事業スキームにおいて、そうした将来の変化への対応が十分に考慮されているとは言いがたい。具体的には、将来のオペレーショナルリスクをヘッジするには、将来の時点で、オペレーションルールやマネジメントシステムを見直して、最適化を図らなければならないが、現状を見ると、これらへの対応は、事業スキーム構築時点では必ずしも明確にされていない。

特に、マネジメントルールの見直しの仕組みが、事業スキームに織り込まれていないケースが多く見受けられる。また、マネジメントルールの見直しに伴う契約の見直しルールの明確化も必要となる。

なお、最近では、特に運営重視型のPFI事業において、変化への対応を事業スキームに織り込んでいる事例が増加している。例えば、多摩広域基幹病院整備事業では、PFI事業者がBPR²³による業務革新を義務化することで変化への対応を促す仕組みを採用しており、また、神戸市立中央市民病院整備運営事業では、マネジメントシステムの中でも改善の要素を強調することにより、改善活動を通じて、将来の変化に対応しようとしている。

一方で、PFI事業では、事業当初の段階で、財務リスクのヘッジのために、プロジェクトファイナンスによる強固なファイナンススキームを構築しており、これがオペレーションのフレキシビリティを拘束しているケースが少なくない。

維持管理、運営がスタートして数年が経過し、環境の変化に対してオペレーションルールの変更が必要となった場合に、これがSPCの資金計画に影響を及ぼす場合²⁴には、オペレーションを変更するために、金融機関の了承を得なければならない。

PFI事業では、複数の金融機関によるシンジケーションによりファイナンスされているケースも多く、全ての金融機関からこの了承を得るために、多大な時間と労力を要する場合もある。これでは、時宜を逃さずに、市民へ適切なサービスを提供することを困難にすることになる。金融機関という第三者が介在するため、難しい問題であるが、これは金融機関がPFI事業において事業の当事者としてどのように関わるかという問題でもある。今後のファイナンススキームの検討においては、オペレーショナルリスクを見込んだファイナンススキームの構築が求められるとともに、直接協定の締結や金融機関との個別の合意において、これらに対する対応策を盛り込んでおくことが求められる。

(6) まとめ

運営リスクの問題は、事業スキームの構築全体で考える必要がある。具体的には、事業の各段階で、以下の検討が必要である。

まず、維持管理、運営に係る事業範囲、要求水準及び事業契約書については、民間事業者への委託を想定している業務において、民間事業者がそのリスクへ対応可能なかを十分に検討する必要がある。「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。」²⁵という、PFI事業の基本原則に基づいた事業範囲の設定及びリスク分担が必要となろう。

さらに、事業者によるマネジメントシステムの仕組み（特に計画方法と改善方法）の検討が必要となる。このマ

ネジメントシステムを考慮するに当たっては、行政によるモニタリングの方法のみならず、事業における具体的な官民パートナーシップの方法、特に行政側のマネジメント体制の検討が重要性を増していくものと考えている。

加えて、プロジェクトファイナンスによる資金調達を行う場合には、事業の性質に応じて将来の変化の可能性（契約変更の必要性）を十分に吟味し、そうした変化に対応できるような条件化をしておくことが必要になると考える。

5 | おわりに

本稿に記述した課題およびその対応方向に関する一考は、PFI法をはじめ地方自治法等の関係法制度の制度改革を伴わなくても対処できるもので構成している。即ち、現行法制下であっても、適切なタイミングで議論・検討

できる時間を確保することができれば、可能な限り対処しPFI事業の高度化を図ることが可能であるものに限定して提示した。

PFI事業の現場は忙しい。PFI法そのものが手続きを多段階化しているため、多様な検討を同時にこなしていかななくてはならず、行政側の負担感は大きいのが実情である。従って、類似事例をテキストになるべく短時間で庁内合意を図っていくことに汲々とする場面が散見される。しかし、ライフサイクル型で公共事業を検討するPFI手法であるからこそ、拙速な議論は避けたい。

現行法制度の下に、PFI手法を高度化し、将来に憂いを残さない民活手法を導出することで、行財政運営の効率的で円滑な運営に資していくことこそ、我々の責務だと考えている。本稿が、共に議論頂くための契機となれば幸甚である。

【注】

- 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7月30日法律第117号）
- ² Build Operate Transferの略。民間事業者が施設等を建設し、維持管理及び運営し、事業期間終了後に公共施設等の管理者等に施設所有権を移転する事業方式。
- ³ Build Transfer Operateの略。民間事業者が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持管理及び運営を行う事業方式。
- ⁴ 内閣府民間資金等活用事業推進委員会HP（平成19年3月末日現在）より。
- ⁵ 競争条件を同一化すること。
- ⁶ 「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」（平成13年7月27日）
- ⁷ Special Purpose Companyの略。特定の事業の推進のみを目的として設立される単一事業目的会社。PFIでは、PFI事業を目的として落札者である複数の民間事業者により設立されることが多い。
- ⁸ あるプロジェクトの資金調達を行う場合SPCが借入を行い、返済原資を事業そのものから生み出されるキャッシュフローのみに依存し、親会社の保証等の直接的な信用補完を受けない資金調達の仕組み。
- ⁹ 「PFI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）
- ¹⁰ 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）
- ¹¹ 「地方公共団体におけるPFI事業について」（平成12年3月29日付け自画第67号）
- ¹² 地方公共団体の場合、11の通知により、随意契約（地方自治法第234条第2項）による方法が規定されている。
- ¹³ 「PFI事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて」（平成15年3月20日・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関係省庁連絡会議幹事会申合せ）
- ¹⁴ 経団連は、PFI事業の募集・選定方法として、段階的に事業者を絞り込む（多段階選抜）、入札前に入札説明書等の内容を官民で協議する（入札前協議）、落札者決定後協議により契約内容を変更する（落札後の契約書案変更）が明確に行える必要があると指摘している（「PFIの推進に関する第二次提言」（平成14年6月17日（社）日本経済団体連合会）、「PFIの推進に関する第三次提言」（平成16年1月20日同））。
- ¹⁵ ウルグアイ・ラウンドの多角的貿易交渉と並行して交渉が行われた結果、1994年4月にモロッコのマラケシュで作成され、1996年1月1日に発効した国際約束（条約）。
- ¹⁶ 「PFIと指定管理者制度について」（総務省）を参考に作成。
- ¹⁷ 応募者の参加資格要件を、指定管理者指定の議会の議決まで具備することになれば、後段の応募者の参加資格要件の「指名停止リスク」との関係でこのような事態も想定される。
- ¹⁸ 「PFI事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて」（平成18年11月27日・PFI関係省庁連絡会議幹事会申合せ）
- ¹⁹ SPCの財務や資金に関する管理の例としては、融資契約時に盛り込まれる財務制限条項やキャッシュウオーターフォール規定等がある。
- ²⁰ 例えば、多くの事例では、行政のモニタリングによるサービス対価の減額リスクは、SPCから業務を請け負っている企業に転嫁されている。

- ²¹ 独立採算型のPFI事業（独立採算の要素の強い事業を含む）では、財務リスクがオペレーショナルリスクに影響を及ぼすことも考えられる。これまでに実施されたPFI事業の中で唯一SPCが破綻するに至った福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業（以下「タラソ福岡PFI」という。）では、PFI事業における運営リスクに注目が集まったが、この事業は事業費の大部分をSPCの直接の収益に依存するものであった。ただし、これまでに実施されたPFI事業の中で、このようなスキームを採用しているものは限られている。なお、タラソ福岡PFI事業と同様の余熱利用施設PFI事業は、他にも存在する（例えば、当新田環境センター余熱利用施設整備・運営事業（岡山市）、岡山市東部余熱利用健康増進施設の整備・運営事業、（仮称）松森工場関連市民利用施設整備事業等（仙台市）、市川市クリーンセンター余熱利用施設整備・運営事業等がある。）。これらの事業の中には、収益性に応じて、民間の独立採算部分のウェイトを限定するスキームを採用しているものもあり、これにより民間のリスク負担を減らすことで、事業の継続性を確保している。PFI事業で整備する施設は公共施設であり、市民へのサービスの継続性を考えるならば妥当な措置といえるが、一方で、マーケットの収益環境が当初の想定を大きく上回っており、PFI事業者の努力によらずに想定以上の収益を上げた場合の措置については課題が残る。
- ²² 性能指標を設定しやすい事業には、廃棄物処理施設や集客施設が考えられる。例えば、廃棄物処理施設では処理量を性能指標とすることが考えられ、集客施設では集客数を性能指標とすることが考えられる。性能指標は事業の目的が明確かつ限定されており、事業におけるインプットとアウトプットな関係が明確であるものに向いていると考えられる。
- ²³ Business Process Reengineering の略。業務プロセスの抜本的な見直しによる再構築。
- ²⁴ 必ずしもマイナスの影響に限らない。例えば、SPCが行政からPFI事業に関連する業務を別途発注を受けるようなケースも含まれる。
- ²⁵ 「PFI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）