

交野市PFI基本方針

平成19年7月9日

交野市

はじめに

高度経済成長時代とは異なり、自治体財政の成長には限界があることが明白となった今日、地方分権の進展ともあいまって、いかにして限られた財源で、自主・自立した行財政基盤を築くことができるか、従来の価値観、手法の転換が全国の自治体において推進されております。

本市においては、かつての積極的な投資が多額の負債となって残り、税収の落ち込みとともに、三位一体の改革による歳入の減少や退職手当の増加、今後も見込まれる安心・安全のための基盤整備や各施設の改修、これに加え土地開発公社の経営健全化など、同時並行して推進しなければならない負荷要因が山積しており、非常に厳しい財政状況にあります。

これらを踏まえ、その財政をなんとか建て直そうと、平成 16 年度に交野市財政健全化計画を策定し、①守備範囲の見直し、②安心・安全に向けた基盤づくり～施策の重点化～、③財政構造の再構築、④土地開発公社の健全化、以上の 4 つ改革の柱を掲げ、鋭意取り組んでいるところで

す。この中で、「サービス供給の効率化を図るため、行政による直接管理・運営が望ましいものを除き、公共施設の管理及び運営については、基本的には、民間委託及び民営化を推進する。また、PFIのような新たな管理・運営手法の活用の可能性について積極的に検討する。」と掲げ、PFIをはじめとする民間活力の活用や行政と民間との適切な役割分担、住民などとの協働による社会資本整備と自治体運営に取り組むこととしています。

このPFIは、平成11年の7月に「PFI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)として制定、同年9月に施行されたものによって制度として整備されたもので、その後、平成12年に基本方針、平成13年にガイドラインが策定されるなど、PFI導入に向けた枠組みや環境整備が進められました。

このような背景を踏まえ、本市が実施する事業についても、これまでの整備手法にとらわれず、様々な手法の中から最適な方法を選択し、PFIが有効と考えられる事業についてはPFIの適切な導入を図っていく必要があることから、検討を進めてきました。

この基本方針は、これまでの検討結果を受け、市としての基本的な考え方として取りまとめたもので、具体的な手順などについては、国が示すガイドライン等に依存することとし、必要最小限にとどめて、決めました。

今後は、この基本方針に沿って、PFIをはじめとする最適な事業手法の検討や、民間との協働による最良の事業実施を図っていくこととします。

なお、制度改正や運用実績に伴い、必要に応じて適宜見直すことがあることを付記しておきます。

平成 19 年 7 月

目 次

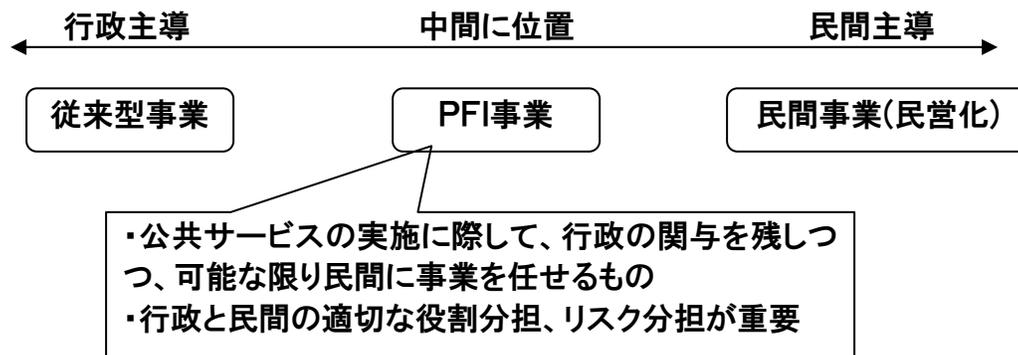
第1章	PF I 事業の現状	
1.	PF I の特徴	1
2.	従来発注からPF I 事業への転換	6
第2章	PF I 事業導入のスケジュール	
1.	標準的な流れによるスケジュール	8
2.	PF I 導入の手順	9
第3章	交野市PF I 基本方針	
1.	基本的な考え方	14
2.	基本原則等	14
3.	事業検討の基準	15
4.	導入体制・留意事項	15
おわりに		18
参考資料		
<hr/>		
参考資料1	PF I 研究の経過	19
参考資料2	PF I 関連法令の経緯	20

第1章 PFI事業の現状

1. PFIの特徴

PFI (Private Finance Initiative: プライベート<民間の>・ファイナンス<資金>・イニシアティブ<主導権>)とは、今まで公共部門が実施してきた公共施設等の設計、建設、維持管理、運営などの事業を、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用し、良質で低廉な公共サービスの提供を実現するため官民の新たなパートナーシップの構築を前提とした手法です。

■PFIの位置づけ



(出典:ふるさと財団 PFI研修(事例編)資料)

(1)民間の創意工夫の活用

PFIは、従来公共が自ら担っていた公共施設の整備や公共サービスの提供を民間事業者に委ねる事業手法であり、民間の創意工夫が十分発揮されるよう、公共の関与は必要最小限にとどめるとともに、公共と民間事業者との役割分担を明確にしなければなりません。

(2)性能発注

従来の公共工事では、詳細に施設の構造や資材などを定めた仕様書による仕様発注が行われていました。PFIでは、構造物、建築資材などの具体的な仕様の特定については必要最小限とし、公共が最終的に求める公共サービスの内容・水準を示すことにとどめる性能発注を行います。

PFI事業者は、構造や資材、運営方法などについて、求められる水準の中で自由な提案をすることができ、公共サービスの向上や一層の事業費の削減に向けた民間事業者のノウハウを活かせることとなります。

(3)VFMの達成

① VFMの概念

VFM(Value For Money: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、税金(Money)の使用価値(Value)を最も高めようとする考え方です。つまり、「一定の支払いに対し、最も高いサービス(質・量)を提供する」ということで、PFIを導入するには、VFMが確保されていることが要求されます。

② VFMの評価

a. コストの視点から見たVFMの考え方

従来のように市が直接事業を実施した場合の総経費(PSC)^{※1}とPFIにより民間業者が実施した場合の総経費(LCC)^{※2}を比べて、PFIの方が低ければVFMがあることとなります。その際、時間の経過とともに貨幣価値が変化することになるため、年度ごとの収支額を基準時点の貨幣価値に割り引いて(現在価値へ)換算して合計することが求められています。一般的に割引率としては、これまで4%とされることが多いようです。なお、VFMの算定に当たっては国の「VFMに関するガイドライン」を参考にするとともに、事業期間中の金利動向などをできるだけ的確に予測し、算出に反映する必要があります。

b. サービスの視点から見たVFMの考え方

PSCがPFI事業のLCCとほぼ同じ水準となる事業でも、PFIを活用することによりサービス水準の向上が認められる場合にはVFMがあると評価されます。

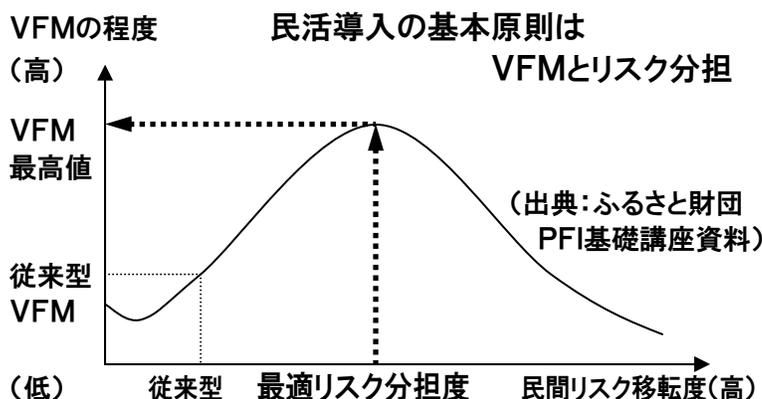
(4)官民の最適なリスク分担

リスクとは、①事故や需要の変動、②物価や金利の変動、③測量や調査のミスによる計画や仕様の変更、④工事の遅延などによる工事費の増大、⑤関係法令や税制の変更など予測できない事態により損失が発生するおそれのことをいいます。

従来の手法では、リスクは基本的に公共側が負担し、不確定性の高いリスクについては、発生時に契約

当事者間で協議するという形態が一般的でした。PFIでは、従来公共側が負担していたリスクのうち、民間のリスク管理能力が活かせる部分は民間に任せることにより、事業全体のリスク管理能力を高め、損失の回避と行政の支出削減を図り、VFMの最大化につながります。

よって、行政と民間のリスク分担については、当該リスクを最もよく管理できる者が当該リスクを分担するよう契約で明確に定め、両者がそれぞれの役割を果たすことを義務付けることとなります。なお、天災・暴動などによるリスクのように、両者で負担する場合があります。



(5)収益性・公共性の確保

民間がPFI事業に参入する際のインセンティブ^{※3}は、リスクに見合った収益であることから、民間の収益の機会が確保される事業の枠組みを構築することが必要となります。

PFIはあくまでも、公共事業を民間に委ねるものであることから、市民への公平なサービス提供や事業の継続性を確保するため、遵守事項等を「契約」に盛り込むなど、公共性の確保を図る必要があります。

※1. PSC(Public Sector Comparator:パブリックセクターコンパラター):公共が従来どおり直営で公共施設を整備した場合の、設計、建設、維持管理、運営などのすべての段階の費用を合わせた総事業費のことで、LCCと比較するために算出するものです。

※2. LCC(Life Cycle Cost:ライフサイクルコスト):PFIを導入して仮に公共施設の設計、建設、維持管理、運営などを一体的に公共からPFI事業者へ委ねる場合に、設計、建設、維持管理、運営などのすべての段階の費用を合わせた総事業費のことで、PFIを導入した場合の公共からPFI事業者への負担見込み額となります。

※3. インセンティブ(incentive):誘引。目標を達成するための刺激。

(6)長期契約

公共が直接公共施設を建設、維持管理、運営を行う従来方式の場合、公共と民間との契約の多くは単年度ごとに結ばれてきました。PFI事業を国が行った場合、PFI法により30年度以内の長期の契約期間が想定されています。

これは、PFIを導入する場合、公共施設の設計や建設だけでなく、維持管理や運営まで幅広く民間事業者任せることが多いと考えられるため、それに対応できるよう長い契約期間が想定されているもので、これまでの事例においては、15年から30年程度の期間が多くなっています。

(7)低廉かつ良質な公共サービスの提供

民間事業者の資金、経営能力および技術的能力を活用して、設計・建設・維持管理・運営の全部または一部が一体的に行われること、官民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などから、事業計画全体を通じて事業コストの削減と質の高い公共サービスの提供が期待されます。

(8)財政負担の平準化

PFI事業では、民間事業者に対する費用の支払いが当該事業の契約期間全体にわたって行われることから、地方公共団体の財政負担が平準化されます。ただし、債務負担行為として将来的な財政負担が発生するので、長期的な財政計画に十分配慮する必要があります。

(9)官民の適切な役割・責任分担に基づく新たな協力関係

従来、公共が行ってきた事業を民間が行えるようにするため、適切な役割分担に基づく公共と民間の新たな協力関係の形成が期待されます。

事業に伴うさまざまなリスク・責任を、PFIにおいては官民で適切に分担し、新たな官民パートナーシップによる事業の円滑な執行を図ります。

(10)民間の事業機会の創出による経済の活性化

従来、公共が行ってきた事業を民間に委ねることから、民間に対して新たな事業機会が創出されます。

また、他の収益事業と組み合わせることにより、さらに事業機会が生み出されるなど、経済の活性化に資する効果が期待されます。

(11)事前コスト

PFIで、性能発注の競争入札を行う場合、プロポーザル提案する民間企業や提案を評価する公共側にとっても準備コストは大きなものとなります。

公共におけるコストとしては、アドバイザー費用、司法書士費用、弁護士費用(詳細契約書の作成など)、融資組成手数料、印紙税等があります。

(12)保険コスト

公共事業の場合、安全性は公共事業であることが担保で、何か事故が起きた場合の支払いは、公共財源全体の中で行われ、個別のプロジェクトコストには反映されません。PFIの場合は、PFI事業者が保険に入ることが義務付けられます。

(13)資金の調達コスト

民間資金の場合、調達金利が公共より高いため、事業コストの上昇をもたらします。調達金利

については、自治体の破綻法制等により、返済の裏づけとなるサービス対価の支払いは、自治体が行うものですから、民間の資金調達において自治体の信用力によってファイナンスの判断にされますので、利率に大きく影響してきます。

■PFI事業の資金調達の概要と特徴

		概要	公共からみた特徴
民間調達		民間事業者が自らの責任で資金調達を行う。	<ul style="list-style-type: none"> ・調達金利が公共調達より上昇する。 ・契約期間における財政支出の平準化が可能である。
	プロジェクトファイナンス	親会社の保証が不要または限定的である。	<ul style="list-style-type: none"> ・ファイナンス組成過程において、金融機関の審査機能が期待できる。 ・実施段階において金融機関の監視機能が期待できる場合もある。 ・事業破綻時等において金融機関等の介入が期待できる場合もある。 ・調達金利は、一般的に公共調達の場合と比べて高く、プロジェクトの信用力により異なる。 ・ファイナンス組成手続きに時間や費用を要する。
	コーポレートファイナンス	親会社の信用力により、資金を調達する。	<ul style="list-style-type: none"> ・調達金利は親会社の信用力により、幅がある。 ・ファイナンス組成に要する時間や費用が少ない。
公共調達	DBO	建設に必要な資金を自治体の一般財源や起債によりまかなう。	<ul style="list-style-type: none"> ・起債が充当できない経費には、一般的財源の支出が必要となる。 ・民間調達より調達金利が低下する。 ・ファイナンスにかかる事務が簡素化できる。

※公共調達と民間調達の双方を用いる事例も存在する。（出典：自治体PFI推進センター専門委員会報告書）

(14)利益の配分コスト

事業主体としての適正な利益、税金の支払いなどがあります。

■事業方式ごとの課税措置の基本的な例

(○課税、×非課税)

科目	課税主体	BOO	BOT	BTO	RO	ROT	民営	直営
法人税	国	○	○	○	○	○	○	×
登録免許税	国	○	○	○×	×	○	○	×
法人事業税	都道府県	○	○	○	○	○	○	×
法人府民税	都道府県	○	○	○	○	○	○	×
事業所税	都、市	○	○	○	○	○	○	×
固定資産税	都、市町村	○	○	×	×	○	○	×
都市計画税	市区町村	○	○	×	×	○	○	×
不動産取得税	都道府県	○	○	○×	×	○	○	×
特別土地保有税	都、市町村	×	×	×	×	×	○	×

BOO：民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設(Build)し、一定期間(数十年)管理・運営(Operate)を行うが、所有権は公共に移転しない。

BOT：民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設(Build)し、一定期間(数十年)管理・運営(Operate)を行い資金回収後、公共に施設を移転(Transfer)する。

BTO：民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設(Build)し、その所有権を公共に移転(Transfer)し、その代わりに一定期間(数十年)管理・運営(Operate)する権利を得る。

RO：民間事業者が自ら資金を調達し、既存の施設を改修・補修(Rehabilitate)し、一定期間(数十年)管理・運営(Operate)を事業終了時点まで行う。

ROT：民間事業者が自ら資金を調達し、既存の施設を改修・補修(Rehabilitate)し、一定期間(数十年)管理・運営(Operate)を行い資金回収後、公共に施設を移転(Transfer)する。

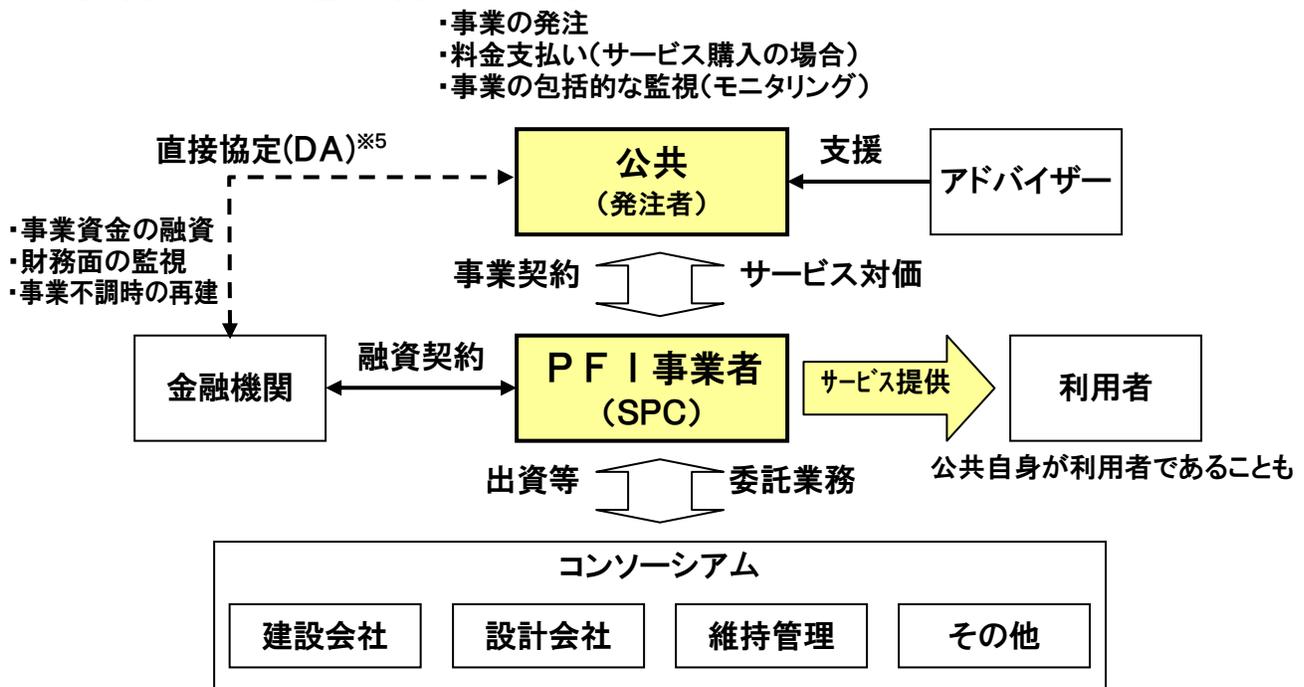
(出典：自治体PFI相談室)

(15)事業構成

行政は提供されるサービスの内容や水準を決定し、サービスの内容の水準を保つための監視などを行うこととなります。PFI事業に応募しようとする企業は、提供するサービスの内容が施設的设计、建設、維持管理、運営までを含んでいるため、複数の異業種企業などとコンソーシアム(企業連合)^{※4}を組むケースが多いようです。

また、PFI事業は公共事業でありサービスの安定かつ継続的な提供が求められるため、コンソーシアムに参加する企業の経営状態がPFI事業に悪影響を与えないように、それぞれが出資してPFI事業を実施するための「特定目的会社」(SPC:Special Purpose Company)を設立し、この親会社から独立したSPCがPFI事業を実施することが一般的です。このSPCは、事業に必要な資金をプロジェクト・ファイナンス等などの融資方法により調達し、コンソーシアムに参加している企業と工事請負契約や管理運営委託契約などの個々の契約を結び、PFI事業を実施することとなります。さらに、SPCは必要により、事業のリスクをカバーするため、保険会社と保険契約を締結する場合があります。

■一般的なPFI事業の基本的な仕組み(例)



(出典:ふるさと財団 PFI研修(事例編)資料)

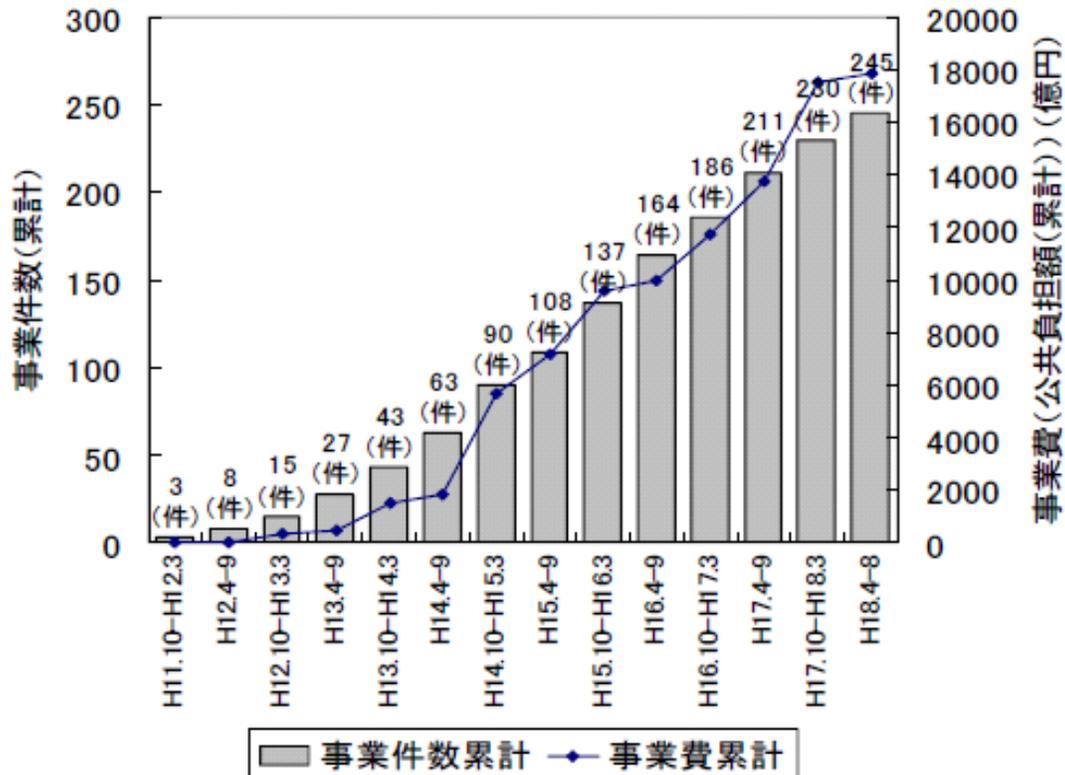
※4. コンソーシアム(企業連合):PFIでは、設計、建設、運営・維持管理(清掃、警備等)等の業務が多岐にわたるため、それぞれの企業がSPCの受け皿となる共同企業体を結成する。PFI事業の基本的な仕組みは、以下のとおりになります。

※5. 直接協定(Direct Agreement:ダイレクトアグリーメント):公共とPFI事業者に対する貸し手の金融機関との間で直接結ばれる契約で、安定的に行政サービスを提供するために結ばれます。民間事業者の経営が行き詰まった場合、公共が民間事業者との事業契約を解除する前に、貸し手である金融機関が直接その事業に介入する権利(Step in Right)を与えることによって、事業再建を図る機会を与えること。また、公共にとっても金融機関の資金供給停止や担保権の実行に際し、事前に調整する機会を持つことによって急な公共サービスの停止を防ぐことができる。

2. 従来発注からPFI事業への転換

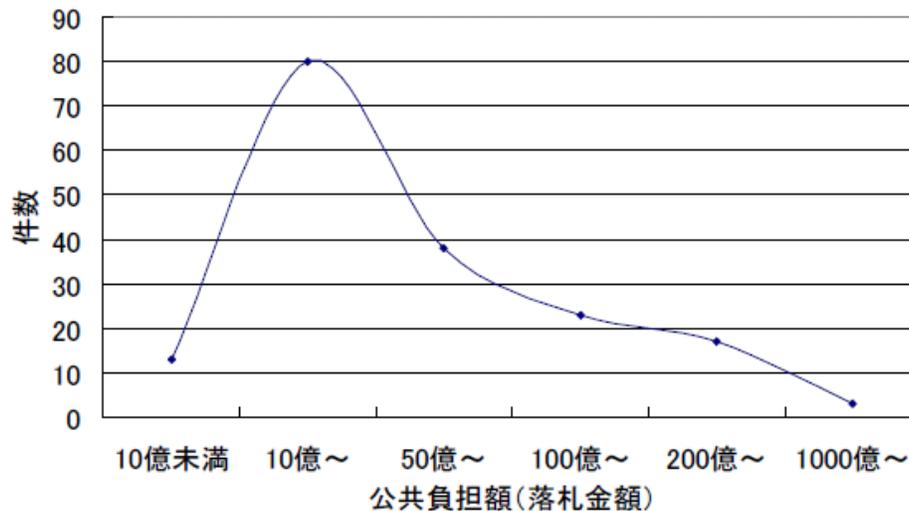
平成18年11月末現在で、実施方針が公表されている事業は251件あり、PFI導入については地方公共団体が先導的役割を果たしています。

■PFI事業件数の累計(実施方針の策定件数)と事業費(公表金額ベース)の累計



平成18年8月31日現在(出典:内閣府PFI推進委員会資料)

■落札金額の分布



平成18年8月31日現在(出典:内閣府PFI推進委員会資料)

■事業分野別実施方針公表件数(中断事例を除く) ()内はサービスの提供が開始されている事業件数

分野	国	都道府県	政令指定都市	市区町村	事務組合	特殊法人 その他の 公共法人	合計
教育と文化 (学校施設、文化施設、給食センター等)	1	12 (4)	12 (3)	27 (14)		27 (24)	79 (45)
生活と福祉 (福祉施設 等)		2 (2)		10 (8)			12 (10)
健康と環境 (医療施設、廃棄物処理施設、斎場等)		12 (4)	8 (3)	22 (14)	4 (3)	1	47 (24)
産業 (商業振興施設、農業振興施設等)		4 (2)	3 (2)	5 (2)	1 (1)		13 (7)
まちづくり (道路、公園、下水道施設、港湾施設等)	6 (1)	15 (9)	5 (2)	5 (4)	1		32 (16)
安心 (警察施設、消防施設、行刑施設等)	6	7		2	1		16
庁舎と宿舎 (事務庁舎、公務員宿舎 等)	20 (6)	1 (1)	1	3 (2)		1 (1)	26 (10)
その他 (複合施設 等)		6 (5)	4 (2)	16 (7)			26 (14)
合計	33 (7)	59 (27)	33 (12)	90 (51)	7 (4)	29 (25)	251 (126)

平成18年11月10日現在(出典:内閣府PFI推進委員会資料)

■PFI導入を検討する施設規模について(全国自治体のガイドラインにみる事例)

導入金額の区分	基準金額	自治体名
初期投資額 (イニシャルコスト)	3億円以上	藤沢市・山梨県・長野県
	5億円以上	秋田県
	10億円以上	函館市・宮城県・仙台市・さいたま市・所沢市・狭山市・千葉市・東京都北区・浜松市・富士宮市・富士市・豊川市・豊橋市・津島市・鈴鹿市・香川県・島根県・山口県・福岡県・熊本市
	20億円以上	埼玉県・兵庫県・明石市
	30億円以上	東京都
維持管理・運営費(年間) (ランニングコスト)	5千万円以上	藤沢市
	1億円以上	函館市・秋田県・宮城県・さいたま市・所沢市・狭山市・千葉市・東京都北区・国分寺市・金沢市・浜松市・富士宮市・富士市・豊川市・津島市・熊本市
総事業費(PFI事業総経費LCC)	10億円以上	長野県・金沢市
	20億円以上	姫路市
	30億円以上	三重県
	50億円以上	京都市
	20~300億円程度	岐阜県
その他(豊川市)	(初期投資額/初期投資額+事業期間中の維持管理・運営費)<0.4	

(出典:日本PFI協会「PFI年鑑2006年版」)

■PFI導入を検討する施設規模について(国土交通省のガイドラインにみる事例)

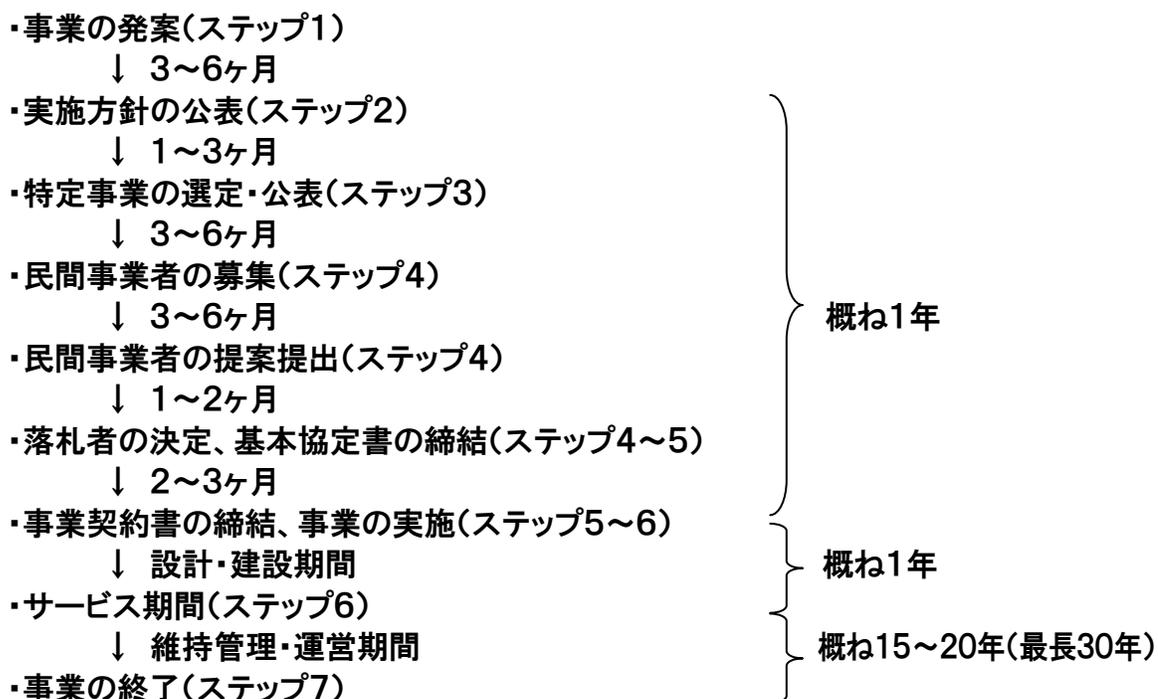
導入金額の区分	目安金額	
初期投資額 (イニシャルコスト)	10億円程度	都市部
	5億円程度	地方部

(出典:国土交通省所管事業を対象としたVFM簡易シミュレーション第1次確定版P18~19(H15. 2))

事業件数については、平成13年度から毎年50件ペースで推移しています。また、落札金額については、10億円以上50億円未満が最も多く、10億円未満の事業がごく少数を占めています。全国の自治体のガイドラインでは、設計費と建設費を含めた初期投資額に10億円以上、年間の維持管理・運営費に1億円以上を目安に導入の検討を行う自治体が多くあります。

第2章 PFI事業導入のスケジュール

1. 標準的な流れによるスケジュール



(出典:国土交通省 官庁施設のPFI事業手続き標準)

2. PFI導入の手順

(1)事業の発案(ステップ1)

① 担当課による事業の発案

事業担当課において、構想、基本計画の段階でPFI事業としての適切な規模を有している事業について、事業抽出を行います。なお、適切な事業規模を有していないと判断された事業についても、PFIを導入することにより、民間活力の活用が図られる事業についても抽出する必要があります。

② 導入可能性調査

PFIで実施することが適当だと判断した事業については、法制度上の課題、事業構造の想定や簡易VFMの試算等を実施し、適用の可否を検討します。

(2)実施方針の策定及び公表(ステップ2)

① 実施方針の策定

導入可能性調査の結果、PFIにて実施することが効果的だと判断した場合には、当該事業の方針を周知するため実施方針を策定して公表します。

実施方針の公表により民間事業者に事業の情報を提供し、それに対する質問や意見を聴取することで、当該事業に対する民間の考え方や参画意欲を把握することが可能です。

② 実施方針の内容

実施方針の提示内容については、民間事業者が容易に検討を行えるよう、事業内容や事業者の選定方法、リスク分担等についての考え方をできるだけ具体的に記載します。

③ 実施方針の公表

実施方針を策定した際は速やかに公表します。早期段階において事業概要を公表することは、民間事業者に対する準備期間の提供だけでなく、関係住民への周知にもつながります。公表にあたっては市のホームページへの掲載や報道機関への情報提供など幅広い広報手段を用いて行うことが必要です。また、実施方針の公表に併せて民間事業者への説明会を開催することも考えられます。

(3)特定事業の選定、公表(ステップ3)

① 特定事業の選定

実施方針を策定・公表した事業について、市がPFI事業としての実施を正式に決定することを「特定事業の選定」といいます。

この決定は、当該事業をPFIで行うことにより、公共施設等の整備・運営等が効率的かつ効果的に実施できるかどうか、VFMの評価により行います。

特定事業の選定を判断するVFM評価は、PFI導入可能性調査等により既に検証したVFMに、その後の民間事業者からの意見や市場動向調査の結果を踏まえて精査するとともに、リスク分担を反映させ、必要な場合は事業スキーム(事業の仕組み)に変更を加え、再度VFMを算定し、総合的に判断します。

② 特定事業の選定におけるVFM評価の考え方

事業担当課は、アドバイザーと連携し、一度検証したVFMを再度、より綿密にし、PFI事業と

して実施することの定量的評価^{※6}や、定性的評価^{※7}に基づく総合的な評価を行い、その上で特定事業として選定します。

③ 特定事業の公表

特定事業の選定後、その選定結果を評価の内容と合わせて速やかに公表する必要があります。その際、この時点で算出された公的財政負担の総額について公表するのが原則ですが、入札の過程において正当な競争が阻害されるおそれがある場合においては、公的財政負担の縮減額又は割合の見込みのみを提示することも可能です。いずれの場合でも、どのような前提条件でVFMを算定したのか、計算の根拠や算定にあたっての考え方をできるだけ詳細に示すことが重要であり、特定事業の選定を行わない(当該事業をPFI事業として実施しない)と決定した場合も同様に公表しなければなりません。

④ 債務負担行為の設定

PFI事業では、市と民間事業者の間で長期にわたる契約を締結することとなるため、債務負担行為設定のための議会の議決を得る必要があります。

債務負担行為の設定額は、特定事業選定の際のVFM評価にて算出された「事業期間全体にかかる事業費総額」が基礎となりますが、VFMの算出は現在価値ベースでの数字であるのに対し、債務負担行為の金額は単純総額で現在価値への割引換算を行わないため、特定事業選定時の想定事業費よりも大きくなることに留意しておかなければなりません。

(4) 民間事業者の募集、評価・選定、公表(ステップ4)

① 民間事業者の募集

特定事業の選定後、民間事業者の募集を行います。募集の際には、事業実施上の制約やリスク分担を入札説明書(公募プロポーザルの場合は公募要領)にできるだけ詳細に示し、民間事業者が事業イメージを把握しやすくするよう留意しなければなりません。また、民間事業者の創意工夫が有効に発揮されるよう、建物の具体的な仕様の特定は必要最小限とし、サービス水準や質を規定する、いわゆる性能発注の活用が重要です。民間事業者は、本段階において事業全体の重要な作業・調整を行うことから、募集期間から応募締切までは十分な期間を設定するよう留意します。募集期間中に民間事業者が行う主な作業は、①入札説明書(公募要領)^{※8}をもとに設計図面や提案書を作成、②SPCに出資する企業を探して最適なコンソーシアム(企業連合)を形成③資金調達プランを作成して融資機関との調整を行うことなどです。

※6. 定量的評価

・PSCの算定、PFI事業のLCC、リスク調整、現在価値への換算(PSCとPFIとの比較)

※7. 定性的評価

・コスト削減などの定量的な評価以外に、サービスの水準などの定量化が困難なものについても、客観性を確保した上で、評価に加えます。

・効果的な維持管理、運営の実施(一括発注や民間事業者の創意工夫の発揮による運営の効率化が期待できるか)

・利用者ニーズに応じた低廉、良質なサービスの提供

・リスク分担の明確化による安定した事業運営(責任分担の明確化による問題発生時の迅速な対応が可能)

※8. 入札説明書(公募要領)等は、実施方針に対する質問回答や特定事業の選定・公表を踏まえた最終条件の提示資料であり、民間事業者にとってはPFI事業参画の判断材料となるものです。作成にあたっては、事業の目的や構造、リスクなどを確定させ、民間事業者が事業イメージを把握しやすくすることが必要です。また、原則として性能発注による事業内容の記載が求められます。

② 民間事業者の選定

民間事業者選定については、「地方公共団体におけるPFI事業について」(平成12年3月29日自治事務次官通知)において、「総合評価一般競争入札の活用を図ること」とされています。また、民間事業者の創意工夫を活かす余地の大きい事業については、「公募プロポーザル方式」なども採用できることから、事業内容を勘案した上、適切な事業者選定方式を選択することとなります。いずれの選定方法を採用するにせよ、透明性、公平性、客観性の確保に努めなければなりません。

また、平成17年8月に改正されたPFI法の附則第3条において、「事業者選定時における民間事業者との対話のあり方、段階的な事業者選定のあり方、事業者選定手続の透明性及び公平性の確保等について検討する」即ち、新しい入札制度の導入について検討することが明記されました。これを受けて内閣府では、平成18年3月に「PFIにおける今後の入札契約制度の在り方に関する検討委員会」を設置され、EUでの「競争的対話方式」や「交渉手続方式」という新たな契約方式の導入可否への検討が、現在とりまとめが行われているところです。

■選定方法の比較

方式	総合評価一般競争入札方式	公募プロポーザル方式
概要	評価点の最も高い事業提案を行った者を落札者とする。	評価の最も高い事業提案を行った提案者を優先交渉権者とする。
適した分野	・性能発注が容易。 ・サービスの内容・水準が長期的に安定している事業。	・性能発注が困難。 ・サービスの内容・水準が募集時点での変動の可能性が高い。
事業者の選定	公募プロポーザル方式よりも価格による要素が大きい。	・価格よりも提案を重視して最も優れた提案を採用できる。 ・入札に比較して自由度が高い。
落札基準 ^{※9}	事前に落札基準を定め、その際に学識経験者の意見を聞くことが求められている。	落札基準についての法制度上の制約はない。
契約交渉	基本的に不要。(詳細部分の調整のみ)	必要
契約書(案)の作成	・入札前に市側から提示。 ・入札前に数ヶ月間の作成期間を要する。	・公募前に「条件規定書」という形で骨格を提示。 ・契約書(案)に比べて粗いものでよい。
契約内容の変更	事業者選定後には基本的に契約書の内容は変更できない。	基本的には条件規定書に従うが、事業者の提案に応じて契約内容を決めていく。
交渉不調の場合の対応	落札金額の範囲内での随時契約、あるいは再入札。	次位交渉権者と交渉。
地方自治法上の位置付け	入札	随時契約

(出典：西尾市PFI研究会報告書)

※9. 落札者決定基準(優先交渉権者選定基準)については、価格とその他の性能基準について、できる限り詳細かつ明確な基準・配点方式を設定するものです。地方公共団体がPFI事業を行い、その選定方式が総合評価一般競争入札の場合、あらかじめ学識経験者の意見を聴取した上で落札者決定基準を適切に定めることが定められています(地方自治法施行令第167条の10の2第4項)。

③ 事業者選定結果の公表

事業者選定結果は、速やかに公表するものとします。併せて、事業者選定過程の透明性を確保するために、審査結果や評価基準、および審査の経緯等について公表することとします。

ただし、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害を害するおそれのある事項は除きます。

(5) 協定等の締結等(ステップ5)

① 事業契約の締結^{*10}

事業担当課は、落札者(優先交渉権者)の提案内容を踏まえ、具体的な契約内容(事業内容や事業条件等)に関する詳細な確認・調整又は交渉を行います。

契約の内容については、個別の事業ごとに異なりますが、事業に係る契約当事者双方の責任やリスクの分担、公共サービス水準の維持、民間事業者への関与、事業終了時における資産等の取り扱い、事業継続困難時における措置など、想定し得る事項について、当事者の権利義務を具体的かつ明確に規定します。

公募プロポーザル方式では優先交渉権者と契約内容について交渉を行えますが、総合評価一般競争入札では予め示された契約書(案)を落札者の提案内容と整合させるための調整が行われる程度であり、契約書(案)からの条件の変更等は行えないことに留意する必要があります。

なお、最近の国通知においては、予め入札前に契約の内容を明示的に確定することができなかった個別事項については、協定を締結する段階において、発注者と事業者との間で明確化を図ることは、PFI事業の円滑な実施に資するものであり、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、契約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ますので適切な対応が求められます。

② 直接協定(DA:ダイレクトアグリーメント)の締結

PFI事業では、PFI事業者が事業の遂行が困難になった場合に、資金供給を行っている金融機関が事業の修復を目的に事業介入を行うことについて、市と金融機関との間で、直接契約・協定(ダイレクトアグリーメント)を締結する場合があります。

これにより、事業の遂行が困難となった場合や業績が悪化した場合、金融機関が直接市と交渉を行い、問題のある事業者を他の事業者と替えるなど、事業の建て直しの機会を与えることにより、事業破綻のリスクを軽減することができます。

※10. 仮契約の締結:一定規模以上の契約には、市議会の承認が必要となるため、市と落札者(優先交渉権者)の間でまず仮契約を締結し、議会の承認を受けてから本契約を締結します。仮契約の締結は、総合評価一般競争入札の場合は落札者の選定後、公募プロポーザル方式の場合は契約交渉終了後に行います。

本契約の締結:PFI事業に係る契約は、PFI法施行令により、市の場合予定価格の金額(公共施設等の買入れ又は借入れ)が1億5千万円以上の場合には議会の議決が必要とされています(PFI法第9条、PFI法施行令政令第279号)。この場合の金額は、PFI契約金額のうち、維持管理、運営等に要する金額を除いて判断するとされています。

(6)事業の実施、監視等(ステップ6)

PFI事業者は、契約書に基づき選定事業を実施します。

PFI事業は、PFI事業者が自らの創意工夫のもとで主体的に実施する事業であり、市が契約における規定事項以上に関与することは避けるべきですが、公共サービスが提供されるため、契約内容に従い適正な公共サービスの水準が確保されているかなど、市はPFI事業に対して十分な監視(モニタリング)を行うことが必要です。

※ リスク発生時における事業者との協議

リスクの発生により、公共サービスの提供に支障が生じた場合や追加コストが発生した場合などについては、契約におけるリスク分担の規定に基づいて所要の措置を講ずるとともに、市とPFI事業者の費用負担が行われることとなります。

また、契約に規定されていないリスクが発生した場合などについては、契約規定に基づいて市とPFI事業者が誠意を持って協議し、対応するようにします。協議が整わない場合には司法の判断を仰ぐこととなります。

※ 事業破綻時の対応

何らかの理由により、PFI事業者から契約に基づく公共サービスの提供が受けられなくなるような事業破綻時の対応策については、市とPFI事業者との間での責任の所在や対応方法を、予め具体的かつ明確に契約で定めておくことが必要です。

破綻の事由としては、市またはPFI事業者の債務不履行による場合や両者の責に帰すことのできない不可抗力の場合などがあります。

また、事業破綻を理由にPFI契約が終了した場合、PFI事業者から資産等を市に移管することを同意する場合がありますので、このような場合には、予め買取権又は買取義務の条件や資産等の価格の決定方法あるいはその他移管に要する費用分担などを決めておくことも必要です。

(7)事業の終了(ステップ7)

選定事業の終了時期は、契約書等に明確に規定します。

契約書等に定める選定事業の終了時期となった場合は、土地等の明け渡しなど、あらかじめ契約書等で定められた資産の取り扱いにのっとり措置がなされ、事業は終了します。

事業期間満了に伴う選定事業の終了に際しては、事業期間の延長の可否や回復義務の必要性、所有権の移転等に関する基本的な取り扱いについて、予め契約書に規定しておきます。

※ 施設等の引渡し価格については、無償譲渡の場合と有償譲渡の場合があります。

無償の場合は、PFI契約期間が当該施設の法定耐用年数より短い場合、SPCにおいて償却しきれない除去損が発生するため、事業実施段階における税処理を適切に行う必要があります。

有償の場合は、譲渡価格の算定として、当該施設の残存簿価や収益還元価格などが考えられます。

※ 事業終了に伴い、基本的にSPCが清算されるものと考えますが、この場合、施設に関する瑕疵担保、事業に関する債務不履行や不法行為等の責任の所在については、予め取り決める必要があります。

第3章 交野市PFI基本方針

1. 基本的な考え方

交野市におけるPFIの導入については、PFI法並びに関係法令及び国より示される各種ガイドライン等に基づいて行うことを基本とし、かつ、以下に定める基本的な考えを踏まえて、導入してまいります。

- ① 事業計画に当たっては、常に従来手法、その他の手法等との比較検討を行うことはもとより、長期的視点に立った負担の軽減を前提として、慎重に事業実施を検討するものとします。なお、PFIは、市の負担を軽減して実施できる万能の事業手法ではなく、通常は公共資金より金利負担の大きい民間資金を活用する以上、従来手法以上に将来にわたっての負担が大きくなるおそれが強い手法であることに留意します。
- ② PFIが最もその効果を発揮するのは、民間資金の導入による設計、建設、運営の一括発注という視点だけでなく、資産の所有権に連動したリスクを民間に持たせることによって付加価値を生み出させることにあり、その付加価値が、公共の資金調達コストと民間の資金調達コストの差よりも大きくなることによって、民間資金を利用する価値があるので、このことを前提として多面的に事業のあり方を検討するものとします。
- ③ PFI導入決定に当たって、その効果の十分な検証を行うとともに、民間によって提供されるサービスの質の確保等においても十分な検討を行い、市民の理解が得られるようにしなければなりません。さらに、PFI導入以前の問題として、事業の重要性、緊急性をはじめ、効果や代替可能性などを十分に検討し、事業実施そのものの必然性について説明責任を果たすために、事業の本質的な意義の検討を行うものとします。

2. 基本原則

PFI事業の実施を検討するにあたって、次の事項を基本原則といたします。

- ① 必然性の原則
当該事業に市として実施すべき重要性、優先性に基づく必然性が認められるものであること。
- ② 公共性の原則
市民ニーズの高い公共性のある事業であること。
- ③ 民間経営資源活用の原則
民間の資金、経営能力及び技術的能力を総合的に活用するものであること。そのため、性能発注を原則とし、可能な限り運営に比重をおいて民間経営資源を活用すること。
- ④ 効率性の原則
民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施することであること。この具体的評価に当たっては、提供される公共サービスが公共と民間で同一水準の場合にあっては、全事業期間を通じた公的財政負担の軽減を期待できることであること、又は、全事業期間を通じた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できることであること等を基準とすること。
- ⑤ 公平性の原則

事業の選定及び民間事業者の選定においては、一般競争入札を原則とし、公平性が担保されること。

⑥ 透明性の原則

事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されること。

⑦ 客観主義の原則

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客観性を確保すること。この場合、できる限り、定量的評価を行うものとするが、定量的評価が困難な項目についても、可能な限り客観性を確保した定性的評価を行うものであること。

⑧ 契約主義の原則

契約期間が長期にわたることから、維持する公共サービスの水準、リスクの分担、将来にわたっての事業実施の安定した確保のための様々な合意事項について、可能な限り具体的に、明文により、当事者間の契約内容を明確にすること。

⑨ 独立主義の原則

事業の安定した実施と透明性確保のため、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ること。

3. 事業検討の基準

PFI事業の検討に当たっては、次の基準によるものとします。

① 事業規模がPFIの導入に適していること。

PFIが事業実施に至るまでの準備期間における投資を必要とすることから、VFM確保の観点からも、一定の事業規模以上であることが必要になります。具体的な規模としては、設計費と建設費を含めた初期投資額に10億円以上、年間の維持管理・運営費に1億円以上を基準として検討します。

② 事業実施までに時間的余裕があること。

PFIは性能発注を原則とし長期契約となることから、業者決定までに十分な提案と審査の期間を必要とし、また国等関係機関との調整も必要となります。こうしたことから、標準的な期間としては、事業の発案から施設の竣工まで概ね3年を要するため、十分な時間的余裕をみて、従来以上に長期的視点に立った計画的な取り組みができる事業を基準に検討します。

③ 建設経費に比較して将来の運営経費の比重が高い事業であること。

PFIの効果がより強く発揮されるのは、運営面における民間経営資源の活用であり、建設を主とする場合は、VFMがあがりにくい。このため、可能な限り民間のノウハウを生かした運営の比重が建設経費に比較して高くなる事業を基準に検討します。

④ その他PFIの効果が期待できる事業であること。

上記の基準に該当しない場合でも、VFMが明らかに期待できるなど、PFIの効果があると想定される事業については、積極的にPFI導入を検討するものとします。

4. 導入体制・留意事項

PFIの導入については、基本的に事業を所管する部課の発案により検討を開始し、PFI導入の方法やその後の手続きも事業を所管する部課において進めるものです。

しかしながら、PFIは個別事例によって手法がさまざまであり、導入の可能性の検討過程や手

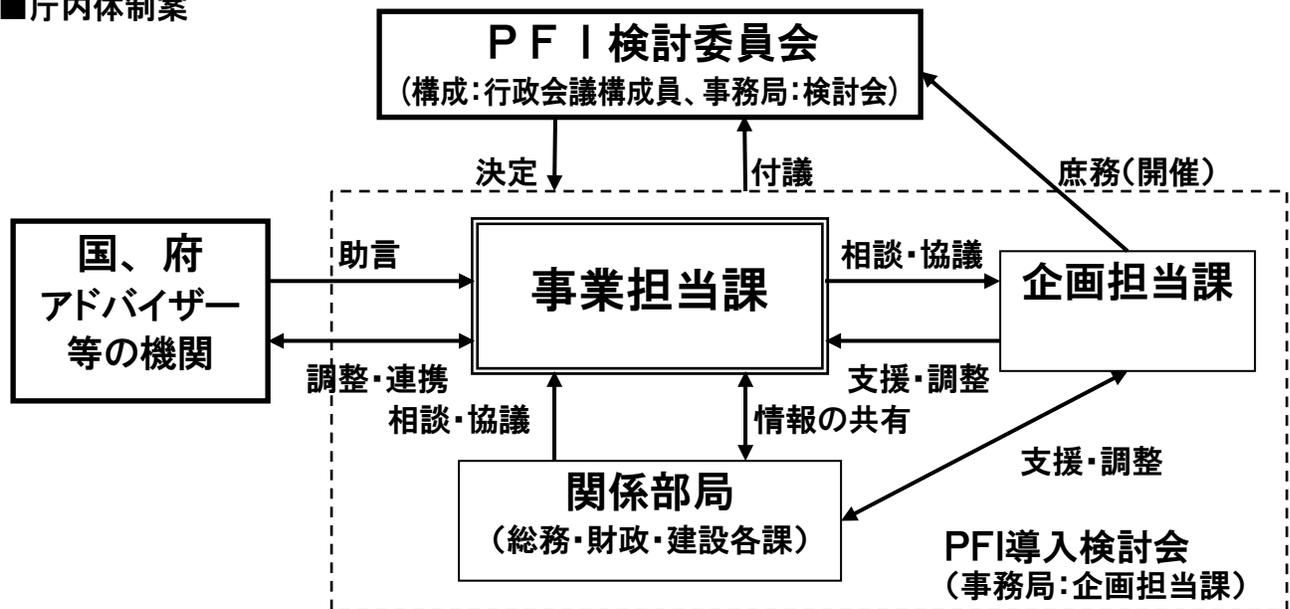
続きの過程において、建築、土木などの技術面や、財産管理、契約、予算などの制度面での専門的知識を要する課題が多くあります。

このため、事業担当課における予算要求前の検討段階から、PFI事業者と契約する段階まで、PFI導入による協議、連携、支援を行うため、事業担当課を中心に企画担当課及び関係部局でサポートする庁内体制を構築します。

(1) 庁内体制について

PFIの導入に関しては、PFIとしての事業適否の判断並びに可能性調査を進めるための調整、その他事業推進にあたり必要となる事項の調整を行う「PFI導入検討会」及び、導入方針並びに事業推進にあたり必要となる事項の協議、承認を行う「PFI検討委員会」を設置し、市としての意思決定体制を整えます。

■ 庁内体制案



① 事業担当課(主な実行作業:基本計画の推進、事業化手法の検討)

PFIの導入検討及び具体的な実施にあたっては、事業担当課が中心になり事業を進めます。この際、事業担当課は企画担当課や関係部局、国、県、アドバイザーなどの機関と調整・連携のもと、円滑な事業の実施を図ります。

② 関係部局(主な実行作業:行政改革、PFI適性事業の絞込み)

VFMの試算・施行期間・施行方法等の関係として建設担当課、契約・予算執行等の関係として財政担当課などの関係部局と事業担当課とが相談・協議及び情報の共有化を常に行うものとします。

③ 企画担当課(主な実行作業:PFIに関する理解の深化・コンセンサス醸成、PFI基本指針・ガイドラインの適用調整)

総合計画や実施計画などからPFIなどの導入を検討する必要があると思われる事業については、事業担当課へ検討を要請します。また、PFI導入に関する情報提供など、円滑な事業実施が行われるように事業担当課、関係部局へ支援及び調整を行います。

(2)事業企画について

PFI事業数が増加し一定の実績を得た現在では、プロジェクトの内容を厳しく吟味した上で魅力のある事業だけを選択する傾向にあります。そのため、民間事業者にとって魅力のある事業でなければ、応募者が少ないという状況も起こりうるので、公共にとって今後はさらに民間事業者に魅力的なプロジェクトとなるよう誘引条件を整え、より多くの企業の参画を促すような事業の企画に努めます。

(3)アドバイザーの活用

PFI事業導入検討については、専門的な知識やノウハウが要求されることから、金融、法律、技術等についての専門家(アドバイザー)の的確な助言のもとで手続きを進める必要があると考えます。外部のアドバイザーを活用することは非常に有効な手段ではありますが、事業の実施手法の検討段階での外部委託については、十分な検討を行います。

外部委託について、主な業務としては、PFI導入可能性調査、VFMの検証・評価、実施方針の作成支援特定事業の選定に関する支援、入札説明書、業務要求水準書、落札者決定基準案の作成支援、契約書案の作成支援等を対象とします。

(4)国、府との調整などについて

① 国(内閣府、総務省、関係省庁)

事業担当官公庁への協議、相談は当然ですが、PFI導入検討時には、補助金等の調整やPFI法の改正動向について、内閣府、関係官公庁に適時、連絡・相談します。特に、地方債等の国による財政措置を利用する場合、必ず事前(実施方針公表前)に総務省自治行政局地域振興課へ連絡します。また、地域振興課では、PFIに関する相談も受け付けており、積極的に活用するものとします。

② 大阪府(市町村課)

国への連絡、相談、協議は大阪府を通して行います。このことから、可能性調査実施後など、より早い時期から大阪府の担当課に連絡、相談を行うものとし、慎重な対応に努めます。

③ 市民、地元企業など

PFI事業の全過程をホームページなどで公開することにより、市民に事業概要などの説明責任を果たし、意見をいただくことで市民ニーズに沿った事業展開を進めるものとします。また、こうした作業は、地元企業への情報提供をすることとなり、事業機会の創出が期待できます。

(5)事業者選定について

PFI事業の選定方法については、「総合評価一般競争入札」の活用を図ることを原則としますが、現時点までの先進事例では、PFI事業の事業者選定が実施されたうち、「総合評価一般競争入札」が6割、「公募プロポーザル方式」が4割となっており、民間事業者の創意工夫を活かす余地がより大きいとされる「公募プロポーザル方式」も依然として多い状況にあります。

本市においては、「総合評価一般競争入札」「公募プロポーザル方式」の事例はなく、「プロポーザル方式」においても事例が少ないため、事業者選定の入札方式については、先進類似事例の研究や、体制、手続きなどの検討を十分に行い、適切な方式を選定します。

(6)地域の活性化について

従来の公共事業では、分割発注が行われているケースが多かったため地元業者も一定の受

注が可能でしたが、PFIは設計、建設、維持管理を一括して発注するため、大手資本が受注するケースが多く、地域経済への波及効果が弱まることが懸念されます。

PFIと地元中小企業対策の両立については、地元業者が部分的な下請けや維持管理等、個々の業務について参入することにより可能だと思われませんが、地域経済への波及効果は限定的にならざるを得ないと思われます。

一方、主体的な地元企業の参入には、提案書等の作成コストや、長期契約に耐えうる企業規模であるか等の難しい要素があるものの、地域の市場需要を高めることに努めます。

おわりに

PFIの手法を具体的事業実施にあたって検討するためには、VFMの試算やリスク分担などについて、総合的に調査、研究を進めることが必要となります。

また、PFI導入スケジュールを見ても、従来公共事業に比べて時間を要するために、事業の構想段階での十分な検討が必要であり、より長期的、計画的に事業実施を位置づけなければなりません。

このように、PFIは複数の担当課による長期にわたる協働作業となり、かつ、民間コンサルタントを活用し、その専門性と客観性を確保するなど、事業選定プロセスからの重大プロジェクトです。

こうした手法を導入するには、慎重な取り組みが必要ですが、それが成功することによる成果が非常に大きなものがあり、大胆な取り組みもまた同時に必要となってまいります。

今後、対象となる事業については、躊躇することなく積極的な検討を行い、その可能性を最大限に追求し、新たな公共空間の形成手法として取り組んでいくことが肝要であり、そのための指針としてこの基本方針を活用してまいります。

参考資料

参考資料1 PFI研究の経過

平成17年1月

PFIの概要をまとめ、全課に送付

平成17年7月22日

PFIの入門研修を実施(ふるさと財団の支援)

平成18年3月

民間活力の導入に関する検討において、一つの手法としてPFI手法を研究することに

平成18年5月22日

PFIの研究会を設置(政策調整課)

■目的

多様な民間活力の手法の一つとして、PFI制度を学ぶとともに、学校耐震化や給食センター改築など本市が直面する課題への適応を検討する。

平成18年5月30日～6月1日

ふるさと財団主催PFI研修へ2名派遣

平成18年6月22日

第2回PFI研究会開催(上記研修成果の報告、次回の質問項目作成)

平成18年7月6日

PFI研修(事例編)を実施(ふるさと財団の支援)

学校耐震化、給食センターの先進事例を元に講演及び意見交換

平成18年8月31日

第3回PFI研究会開催(上記研修成果の報告、職員レベルでの検討の可能性について)

平成18年9月27日

第4回PFI研究会開催(学校給食センターをメインに検討をすすめることが、最も事業化の可能性が高い事業として、今後の方向性を確認。)

平成18年11月21日

第5回PFI研究会開催(本研究会報告書(案)を提示)

平成19年2月8日

PFI研究会報告書提出

参考資料2 PFI 関連法令の経緯

平成11年7月30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法律(通称PFI法)」制定(同年9月24日施行)

我が国においてPFIを実施する上で基本となる法律。全23条からなり、理念、手続、財政上の支援措置、規制緩和の促進等を定めている。

平成12年3月13日「民間資金等の活用による公共施設等の整備に関する事業の実施に関する基本方針(PFI基本指針)」策定

PFI法第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を定めたもの。PFI事業における原則、特定事業の選定、民間事業者の募集および選定、事業の適性かつ確実な実施の確保、各種の措置・支援、PFI推進委員会、地方公共団体における特定事業の実施等に関する基本的事項が定められている。

平成12年3月29日 自治事務次官通知「地方公共団体におけるPFI事業について」

PFI基本方針を受け、地方自治体におけるPFI事業についての留意点、地方自治法との関係等を示したもの。PFI事業に係る債務負担行為の位置付け、地方財政措置、税制上の措置、契約関係、公の施設関係、公有財産関係等について示されている。(H14. 4およびH15. 9)

平成12年3月29日 自治省財政局長通知「PFI法に基づいて地方公共団体が実施する事業に係る地方財政措置について」

国庫補助負担金が支出されるPFI事業、地方単独事業として実施されるPFI事業、それぞれにおける地方交付税措置の考え方、資金手当てのための地方債、PFI事業者に貸与するための土地取得に要する地方債、地方公営企業におけるPFI事業等についての財政措置等について定める。

平成13年1月22日「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」策定

PFI事業を実施の上での事務上の指針の一つとして、PFI事業の実施に関する一連の手続きについて、その流れを概説するとともに、それぞれの手続きにおける留意点を示したもの。PFI推進委員会によりとりまとめられた。

平成13年1月22日「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」策定

PFI事業を実施の上での事務上の指針の一つとして、PFI事業におけるリスク分担等を検討する上での留意事項を示したもの。PFI推進委員会によりとりまとめられた。

平成13年7月27日「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」策定

PFI事業を実施の上での事務上の指針の一つとして、特定事業の選定時にあたって行われるVFMの評価について解説したもの。PFI推進委員会によりとりまとめられた。

平成13年12月5日「PFI法」改定(同年12月12日施行)

主な改正内容は、「公共施設等の管理者等の範囲拡大」と「選定事業者を行政財産の貸与対象とすること」の2点。

平成15年3月31日 自治省財政局行政課長通知「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」

国の関係府省は、申し合わせにより「民間事業者の選定方法」においてPFIを実施する上で基本となる法律。全23条からなり、理念、手続、財政上の支援措置、規制緩和の促進等を定めている。

平成15年6月23日「契約に関するガイドライン-PFI事業契約における留意事項について」策定

多くのPFI事業契約において規定が置かれることが想定される事項ごとに、主たる規定の概要、趣旨、適用法令及び留意点を解説したもの。PFI推進委員会によりとりまとめられた。

平成15年6月23日「モニタリングに関するガイドライン」策定

PFI事業においてモニタリング(監視)を検討する上での留意事項について示したもの。PFI推進委員会によりとりまとめられた。

平成17年8月5日「PFI法」改定(同年8月15日施行)

主な改正内容は、「PFI事業がサービス分野を対象とすることの明確化」と「国公有財産(行政財産)の貸付の拡充」と「PFI事業と指定管理者制度との整合」の3点。