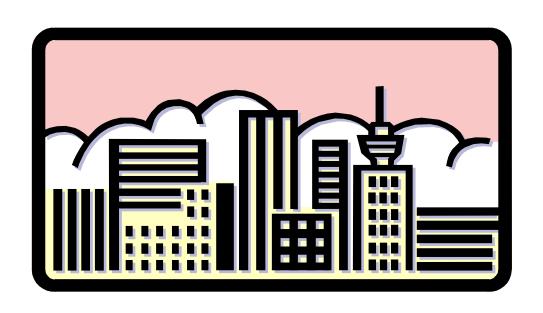
# 柏崎市PFI等導入指針

Private Finance Initiative >



平成19(2007)年 7月 策 定

平成22(2010)年12月 一部改訂

平成26 (2014) 年 3月 一部改訂

令和 2(2020)年 3月 一部改訂

柏崎市

柏崎市の財政状況は、年々減少する原子力発電所関連財源、少子高齢化の進展などによる社会構造の変化に対応するための財政需要の増加により、その環境は依然として厳しい状況にあります。今後、さらなる行政需要の多様化・高度化に対応していくためには、従来の行政運営の手法にとらわれず、新しい視点や発想に立った斬新な事業手法の導入が求められています。

このことから、民間資金やノウハウを活用し、効率的な行政サービスの提供を行う「PFI」を始め、より広範なフィールドの「PPP(官民協働)」にまで枠を広げながら、 従来手法と比較した上で導入の検討をしていく必要があります。

こうした中で、本市においては、平成13年9月に官民合同による「柏崎市PFI合同研究会」を設置し、翌年5月にケーススタディの分析を含めた基礎的研究の成果として「柏崎市PFI研究報告書」を作成しました。

この「柏崎市PFI等導入指針」は、上記報告書の発展版という位置付けとしながら、本市におけるPFIを始めとした官民協働手法の効率的かつ適正な導入を図るための指針として策定するものであります。今後、庁内の各部署においてPFI等の導入を検討する際の手引書として活用されることを期待します。

なお、本導入指針については、現時点での法令等の下に策定したものであり、今後、 法令等の変更や導入過程に生じてくる課題等を踏まえ、適時必要な見直し・改訂を行い ながら、内容の充実を図ることとします。

> 平成19年7月 柏崎市財務部長

# ◆ 目 次 ◆

第1章 官民協働による施設整備・運営手法の基本的な考え方・・・・・1 1 PPPの概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ (1) <u>PPPとは</u> (2) <u>PPP活用の背景</u>
<ul> <li>(3) PPPの類型</li> <li>2 PPP導入の目的 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・</li></ul>
3 PPP/PFI手法に係る優先的検討・・・・・・・・・・・・・・・  (1) 導入評価の方法  (2) PPP/PFIの適用要件  (3) 検討対象事業  (4) 対象事業の例外
第2章 PFI導入推進の基本的な考え方・・・・・・・・・・・・・12 1 PFI導入検討の対象となる事業規模・・・・・・・・・・12 (1) 民間事業者の事情 (2) 金融機関の事情
<ul> <li>(3) PFI導入検討対象事業の要件</li> <li>2 PFIの導入適性評価・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・</li></ul>
3 PFIの推進体制・・・・・・・・・・・・・・・15 (1) 基本的視点 (2) 庁内推進体制
第3章 PFI導入手順・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

	(7)	PFI事業者等審査委員会の設置
2	実旅	E方針の策定及び公表・・・・・・・・・・・・・・22
	(1)	アドバイザーの活用
	(2)	実施方針(案)の作成
	(3)	実施方針(案)の検討及び決定
	(4)	実施方針等の公表
	(5)	説明会の開催
	(6)	質問受付・回答
	(7)	意見聴取
3	特定	🗄事業の評価・選定、公表・・・・・・・・・・・・・25
	(1)	特定事業の評価・選定
	(2)	特定事業の選定結果の公表
	(3)	債務負担行為の設定
4	民間	『事業者の募集、評価・選定、公表・・・・・・・・・・・26
	(1)	審査委員会の開催
	(2)	入札公告(公募)及び説明会の開催
	(3)	入札参加資格の確認
	(4)	入札の実施
	(5)	優先交渉権者の選定及び公表
	(6)	PFI事業として実施しない場合の措置
5	契約	りの締結・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28
	(1)	契約書の作成
	(2)	仮契約の締結
		契約締結の議決
	(4)	契約の締結
6	事業	きの実施、監視等・・・・・・・・・・・・・・・・・・32
	(1)	事業監視(モニタリング)の実施
	(2)	リスク発生時の対応
	(3)	事業破綻時の対応
7	事業	色の終了・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・33
	(1)	事後評価
	(2)	事業継続の可能性検討

## 第1章 官民協働による施設整備・運営手法の基本的な考え方

この「柏崎市PFI等導入指針」は、主としてPFIの適正な導入判断を行うために策定するものですが、前段として、PFIを含めた種々の官民協働手法(PPP)の導入にあたっての基本的な考え方について整理します。

## ◆ 1 PPPの概要

### (1) PPPとは

Public Private Partnership の略で、これまで行政が担ってきた公共サービスの提供 (社会資本整備を含む) について、できるだけ市場メカニズムを活用し、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」ことを原則とし、官民が連携して公共サービスの提供を行う様々な仕組みのことを言います。

PFIよりも広い意味を示す用語であり、PFIもPPPに含まれると考えるのが一般的であり、提供されるサービスの属性に応じて、業務委託、指定管理者制度、PFI、民営化、独立行政法人化等の手法があります。

## (2) PPP活用の背景

住民ニーズの高度化・多様化が加速する一方で、国・地方とも財政状況が悪化しており、公的部門の見直しや再構築の必要性が高まっています。PPPは単に「行政のスリム化」、「官から民へ」の手法ではなく、全国画一的な行政サービスを地域にとって真に必要なものへと転換するための取組でもあります。行政、民間企業、NPO団体、住民個人等が「官」と「民」の隔たりなく連携し、地域が自立的発展を進めるためには、PPの推進は避けることのできない選択肢と言えるでしょう。

## (3) PPPの類型

新たな社会資本整備及び既存施設の維持管理運営の両面で活用が想定されるPPPの 主な事業類型について整理します。

## ア 業務委託

公共直営のいわゆる「公設公営」スキームにおいて、公共が施設の維持管理・運営を行う中で、清掃、警備、設備管理等の一部業務を民間事業者に委託する形態をいい、施設の管理運営責任は行政が負うことになります。委託業務に要する費用については、公共が委託費として負担します。

## イ 指定管理者制度

住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための「公の施設」の管理の委託先は、これまで公正な管理を図る観点から、公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人に限定(管理委託制度)されてきましたが、平成15年6月の地方自治法の一部改正により、その対象を民間企業やNPO等まで広げた「指定管理者制度」が創設されました。

指定管理者制度は、公の施設の管理に民間ノウハウを幅広く活用することで、住民サービスの質的向上と運営効率化を図るとともに、公共サービスを民間に開放することによる地域経済の活性化を目的とするものです。

#### ウ DBO (Design-Build-Operate)

民間事業者を主体として施設の設計、建設請負工事(建設主体は公共)、維持管理・ 運営を一体的に委ねる形態をいいます。この手法は、公共が要求するサービスの内容や 水準のみを明示する性能発注を導入するので、民間事業者のノウハウを活かした効率的 な建設工事が可能となります。また、維持管理・運営コストの低減を目的とする施設整備が可能となることから、結果的に設計、建設、維持管理・運営を通じたライフサイクルコスト(LCC=Life Cycle Cost)が抑制されることにより、財政負担の軽減が期待できます。この手法はPFIに近似していますが、建築発注主体が公共(民間事業者は建設請負主体)であることと、資金調達についても公共が担う点がPFIと異なるため、「PFI的」手法と呼ばれています。

#### I PFI

施設等の設計、建設、維持管理・運営及び資金調達を民間事業者に一括して委ね、民間の資金と経営・技術ノウハウを活用して公共サービスの提供を行う形態をいいます。 (施設建設を伴わない維持管理・運営だけのPFI事業も可能です。)

民間事業者は公共との契約に基づいたサービス水準を保持しながら、課せられたリスクを負担することにより事業を遂行します。

PFIの手法は、平成11年(1999年)に制定された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する法律」(平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。)等に即した手続により進められるべきものであり、その手続を省略した手法は一般的に「準PFI手法」又は「PFI的手法」と称されています。しかし、この手法は、PFI法に基づかないこととなるため、税制支援措置、補助金交付等の優遇措置が受けられない可能性があることに留意が必要です。

## オ コンセッション方式(公共施設等運営権)

平成23年(2011年)5月にPFI法が改正され、公共施設等運営権制度が導入されました。

利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共に残したまま、運営権を民間事業者に設定する方式です。

公共が所有する施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とすることにより、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供します。

指定管理者制度との違いは、指定管理者制度が地方自治法に定められる「公の施設」を対象とし、インフラ施設や収益事業施設(競輪場等)、庁舎等に適用できないこと、指定管理者制度は施設の運営を民間企業や NPO 等に「委任」する「行政処分」であるのに対して、コンセッション方式は事業契約に基づき実施します。

したがって、コンセッション方式は、上・下水道、鉄道、空港等が対象として想定されるとともに、事業期間は20年から30年などの長期契約となります。

#### 力 民営化

民営化の手法は大きく下記の二つに分けられます。ひとつが a. 公共事業そのものを 民間に譲渡する方式、もう一つは b. 公共事業主体の株式を民間に譲渡するあるいは民 間に株式を割り当てる方式です。

- a. は資産等の事業に必要なものを含む公共事業全体を、ある期日において、適切な 対価にて民間に譲渡する方式です。譲渡先としては、民間企業に売り渡す場合や、譲受 対象事業のためだけに特別目的会社を作り、その会社に譲渡する場合もあります。
- 一方、b. はいったん公共が株式会社を作り、一定期間後、その株式を民間に譲渡する、あるいは民間に対し、第三者割当増資を行うものです。

公共側にとって、民営化に取り組むメリットは、「民間ならではの価格・品質の両面

による優れた商品・サービスの提供」と、「売却による当該事業費の削減及び事業等の 売却による代金収入の確保」等が挙げられます。反面、民営化によるサービスの安定供 給への不安を解消するなど、市民の理解を得るための対応が必要となります。

## キ 地方独立行政法人制度

地方独立行政法人法は、国の組織を対象とした独立行政法人の進捗状況を踏まえて、 地方公共団体でも独立行政法人が設立できるよう平成16年(2004年)4月に施行 されました。

地方独立行政法人は地方公共団体でもなく、民間事業者でもない、その中間に位置する独自の法人格を持つ公共性の高い法人で、住民の生活、地域社会及び地域経済の安定などの公共上の見地から、その地域において確実に実施される必要のある事務・事業のうち、地方公共団体自身が直接実施する必要のないもの、民間主体に委ねた場合には確実な実施が確保できないおそれがあるものを効率的・効果的に行わせることを目的に地方公共団体が設立するものです。

対象となる業務は、「試験研究」、「大学の設置・管理」、「公営企業に相当する事業の経営」、「社会福祉事業の経営」、「一定の公共的な施設の設置・管理」となります。地方公共団体の指示した中期目標に基づき、それを達成するための計画を作成したうえで、原則企業会計により業務実施します。

## ク 市場化テスト

「市場化テスト」とは、国や地方公共団体が提供している公共サービスを対象に、官 と民が対等な立場で競争入札を行い、より優良なサービスを効率的に提供できる主体が 事業者となり、公共サービスを提供していく仕組みです。

競争入札の結果、サービスの提供主体が官民どちらになった場合も、競争の原理により従来から効率的・効果的な公共サービスが実現され、具体的な効果としては、「公共サービスの質的向上」、「公共サービスのコスト削減」、「民間企業のビジネスチャンスの拡大」、「公務員の意識改革」等が期待されます。その反面、「プライバシーの侵害」や「個人情報の漏洩」等が懸念されていることから、市場化テストの導入に当たっては、公共サービスの受益者である住民の意見を十分に踏まえていく必要があります。

#### 《「市場化テスト」の名前の由来》

現在、日本で一般的に使われている「市場化テスト」という用語は、1990年代にイギリス中央政府で実施されていた官民競争入札の名称であった"market testing"もしくは"market test"の邦訳といわれています。

#### ケ 第三セクター

我が国における第三セクターの概念は、「公共部門(第一セクター)と民間部門(第 ニセクター)からの共同出資により設立された法人」とされています。メリットとして は、①民間のノウハウが活用できる②行政の支援が行いやすく、民間が単独実施するよ りも低コストで公益的サービスが提供できる等が挙げられます。逆にデメリットは、① リスク分担について事前に詳細な取り決めがされておらず、公共と民間の責任の所在が 明確でない②体質に甘えが生じることから効率的な経営が行われず、経営不振に陥る恐れがある等が挙げられます。

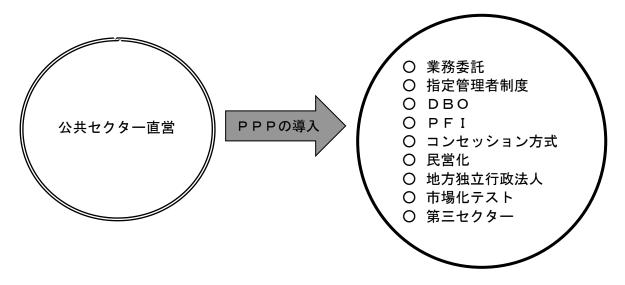
第三セクターの設立に当たっては事業の必要性、公共性、採算性等その意義及び行政 関与の必要性について十分な検討を行ったうえで、一般的に次のような事業に限って活 用されることが適当とされています。

- (ア) 社会的便益が広く地域にもたらされる事業
- (イ) 事業収益を一定程度地域社会に帰属させることが望ましい事業
- (ウ) 民間資本を中心とする事業であるが、地域振興等の観点から地方公共団体が資本参加をする必要があると認められる事業

なお、地方公共団体が損失補償等を行っている第三セクター等に係る債務については、 本来求められる民間企業と同様の市場規律やガバナンスが働かないケースも多くあり、 その経営状況が著しく悪化している場合は、将来的に地方公共団体の財政に深刻な影響 を及ぼすことが予想されます。

総務省から平成26年(2014年)8月に「第三セクター等の経営健全化等に関する指針の策定について」及び平成30年(2018年)2月に「第三セクター等の経営健全化方針の策定について」の通知が出され、各地方公共団体において、関係を有する第三セクター等について自らの判断と責任による効率化・経営健全化に取り組むことが示されました。

特に地方公共団体に相当程度の財政的リスクが存在する第三セクター等において、経営が著しく悪化している場合には、速やかに抜本的改革を含む経営健全化に取り組むことが強く求められています。

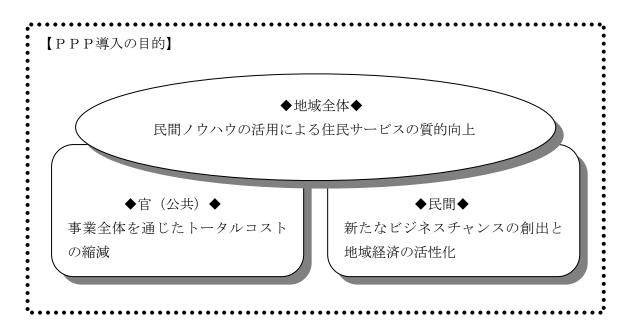


# 【新たな社会資本整備及び既存施設の維持管理運営等におけるPPPの主な事業類型】

			役割	分 担	
手法	概    要	建設	所有	管理 運営	資金 調達
●公設公営	いわゆる公共直営方式				
業務委託	公共が建設、維持管理・運営する施設等 について、維持管理・運営に係る一部業 務(清掃・警備等)を民間主体に委託す るもの	公共	公共	公共 (-謝熟: 뮄)	公共
●公設民営	公共が施設等を建設した上で、その維持 管理・運営を民間主体に委ねるもの				
指定管理者制度	公共が施設等を建設・所有し、その維持 管理・運営を民間主体に委託するもの ≪指定管理料支払型・利用料金型≫	公共	公共	民間	公共 -部: 民間
施設貸与	公共が施設等を建設・所有し、当該施設 等を民間に貸与、民間主体にその維持管 理・運営を担わせるもの	公共	公共	民間	公共
DBO (Design-Build-Operate)	公設民営方式を採用する際、民間主体に 設計、建設請負工事、維持管理・運営を 一体的に委ねるもの。なお、施設等の所 有、資金調達、建設請負工事の発注(建 設主体)は公共が担当する。	公共	公共	民間	公共
コンセッション	公共が所有する利用料金の徴収を行う 施設等について、所有権を公共に残した まま、運営権を民間主体に設定するもの	公共	公共	民間	民間
●民設公営	施設等の建設は民間主体に委ね、その維持・管理を公共が行うもの				
施設借用	民間主体が施設等を建設・所有し、当該 施設等を公共が借り受け、維持管理・運 営も公共が担うもの	民間	民間	公共	民間
●民設民営	施設等の建設、維持管理・運営ともに民間主体で行うもの				
PFI (BTO - BOT - BOO)	民間主体に施設等の設計、建設、維持管理・運営、資金調達を一体的に委ねるもの ※施設等の所有については、BTO=公共、BOT=民間、BOO=民間となる。	民間	公共 民間 ※	民間	民間
第3セクター	民間 (第3セクター) に施設等の設計、 建設、維持管理・運営、資金調達を一 体的に委ねるもの	民間	民間	民間	民間
●民営化	事業自体を公共から民間に移管する。				
民間譲渡	行政所有の施設等を民間に譲渡し、併せ て事業運営も民間に移管する。行政自ら サービス提供を行う必要性が薄れたも のが対象	民間	民間	民間	民間

# ◆ 2 PPP導入の目的

地方財政が厳しい環境にあり、公的部門の縮小が避けられない状況の中で、財政の効率化と住民生活の質的向上を図る必要があります。行政、民間、そして住民が多様な形で連携すること、すなわちPPPの活用により、新たなパートナーシップを形成することで、以下にまとめた導入目的を達成していきます。



## (1) 住民サービスの質的向上

行政サービスの提供において民間の経営的、技術的ノウハウを導入することにより、 住民が享受するサービスの質的向上が図られます。官民が協働、連携しながら最適主体 が最適サービスを提供することにより、豊かで持続可能な地域社会が実現されます。

## (2) 事業全体を通じたトータルコストの縮減

施設の設計、建設、維持管理・運営を個々にとらえるのではなく、事業全体を一体ととらえ、最も効率的な事業実施が可能な手法を導入することにより、ライフサイクルを通じたトータルコストの縮減を図ります。 PFIでは、包括的・長期的に委託することにより、一層トータルコストの縮減が可能となります。

## (3) 民間の新たなビジネスチャンスの創出と地域経済の活性化

民間企業も「行政サービス供給業」という低成長下での新たなビジネスを拡大していくことが可能となります。PFI事業においては、法改正により行政財産について民間収益施設との合築が認められたことから、行政財産の一部を利用した新たなビジネスチャンスの追求が可能となりました。また、民間資金調達による金融業界の活性化やリスク管理における保険会社の活用など、多岐にわたり地域経済の活性化に貢献します。

# ❖ 3 PPP/PFI手法に係る優先的検討

政策立案、公権力の行使など、本来行政が直接実施すべき事業を除くすべての公共サービスについてPPP/PFI導入検討の対象とします。

## (1) 導入評価の方法

## ア 事業企画段階における民間活用の検討

新たな社会資本整備等(新設・建替え・大規模改修など)に民間主体を活用する場合や、現在行政によって提供中の公共サービスに民間主体を活用する場合において、基本構想・基本計画等の策定段階から広く民間資金、経営能力、技術的能力の活用が可能かどうかの検討を行います。

※別紙1 (P10)「PPP/PFI導入事前検討シート」によりチェック

## イ PPP/PFI導入評価の進め方

PPP/PFI導入の適合性については、(2) に掲げる適用要件に沿って幅広く検討を行います。その結果、PPP導入の適合性があるとされた場合には、PFI導入の可否についても併せて検討を行い、最適な事業手法を選定します。

## (2) PPP/PFIの適用要件

PPP/PFIの導入の適性については、基本構想や基本計画段階から民間の経営能力、技術的能力、民間資金の活用等が可能か否か、次の適用要件から検討を行うこととします。

## ア 民間事業者の参入が見込まれる事業

住民のニーズが高く、長期にわたり公共サービスの提供が可能な事業で、民間に類似した業界が存在することなどにより、民間事業者の参入が見込まれる必要があります。

## イ 民間のノウハウを活用する範囲が広く、効率的なサービス提供が可能な事業

民間の創意工夫を活かす余地が施設内容や運営部分において大きく、民間ノウハウの活用により効率的な住民サービスの提供が可能であることが必要です。とりわけ民間の経営ノウハウを活用することにより、需要の増加や運営面での収益性の向上が期待できるものは導入の適性が高いものといえます。

## ウ 法制度上における制限がないもの

設置主体や管理主体の制限など、法的に民間事業者が事業主体になることが制限されていないことが必要となります。また、一部に制限がある場合でも、制限のない範囲を民間に任せられるかどうかの検討が必要となります。

## エ 公共性による関与の必要性が高くないもの

公権力の行使の有無や、市民生活の安全性を確保すべき観点からみて、公共が直接行う必要性が高くないものであることが求められます。

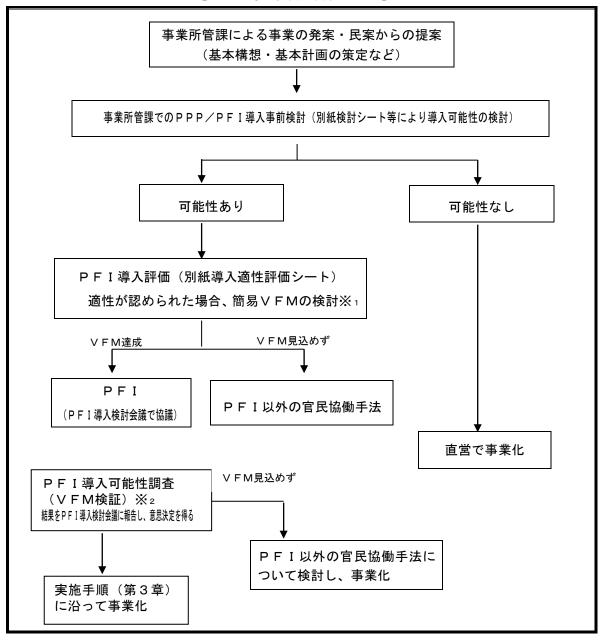
## オ 事業計画の具体化・民間との役割分担の明確化ができるもの

事業の政策目標や事業計画が具体化しており、また、民間に委ねる事業範囲が整理されているなど、民間との適切な役割分担を明確にする必要があります。

## カ 民間に期待する成果が明確であるもの

民間に委ねた事業の成果が数値化できるなど、民間が達成すべきサービス水準を明確に規定できることが必要となります。このことにより提供されるサービスの客観的評価が可能となります。

### 【PPP導入検討の評価フロー】



- ※1簡易VFMの検討・・・事業所管課は、「PFIの導入評価」において適性が認められ、検討対象とされた事業について、PFIの導入決定に向け、簡易にVFMの検討を行います。設計・建設、維持管理・運営を通したコスト面における適性評価(VFM達成の可能性)が確認できるか否か概算により検討します。
- ※2VFMの検証・・・・PFI事業を実施する場合、VFM(従来型事業と比較してLCCベースでのコストの削減やサービスの質的向上)を確認する必要があります。本格的なVFMの算定については、専門的な知識が必要となるため、経験・ノウハウの豊かなコンサルタントを活用する必要があります。

## (3) 検討対象事業

PPP/PFIは財政負担の軽減とサービスの質的向上等を図るため、これまで行政が独占してきた公共サービスについて幅広く民間に開放することを前提にしており、以下のような様々な事業が考えられます。

## ア 新規施設整備を必要とする事業

- 学校、図書館、美術館等の教育文化施設
- 病院等の医療施設
- 保育園、介護施設等の社会福祉施設
- 廃棄物処理施設
- 道路、港湾、空港、河川、公園、上下水道、駐車場整備 等

## イ 施設整備を必要とせず公共サービスを提供する事業

- 各種申請、登録、交付等の窓口業務
- 公園等の維持管理・運営業務
- 駐車違反の取締り

## ウ 施設の運営・更新が中心となる事業

- 上下水道事業、ガス事業
- 公営交通事業
- 医療情報システム
- 税務・国民保険システム
- 道路、港湾、河川等の管理 等

## エ 行政内部の間接業務

- 職員研修業務
- 庁舎管理業務
- 消耗品等の調達業務
- 情報機器等の保守・運用業務
- 給与・旅費等の総務事務業務

## (4)対象事業の例外

第2章の1-(3) PFI導入検討対象事業の要件(P12~13)にかかわらず、次に掲げる公共施設整備事業を優先的検討の対象から除くものとする。

- ・既にPPP/PFI手法の導入が前提とされている公共施設整備事業
- ・競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(平成 18 年法律第 51 号)に 基づく市場化テストの導入が前提とされている公共施設整備事業
- ・民間事業者が実施することが法的に制限されている公共施設整備事業
- ・災害復旧事業等、緊急に実施する必要がある公共施設整備事業

## - キーワード

VFM: Value For Money の略。従来の公共事業で実施した場合の負担コスト(PSC)と比較して、PFIで実施した場合どれだけコストダウンできたか、あるいは提供するサービスの質的向上が達成されたかを示すもの。コスト比較はLCCベースにより行う。

LCC: Life Cycle Cost の略。設計・建設費と事業期間中の維持管理・運営費等、事業に関わるすべての費用

PSC: Public Sector Comparator の略。VFMの評価を行う際に算出される、公共が当該事業を直接実施した場合におけるコスト負担額

# 事業所管課 PPP/PFI導入事前検討シート

担当部課	
担当者(記入者)	氏名
事業名	

下記の各項目について事業の特性に応じて該当する選択肢に〇を付け、その理由を右の欄に記入してください。(導入の適性 ①>②>③>④)

「官民協働手法(PPP)」の適用要件について 理 由		
①民間の経営・運営・技術的ノウハウを活かすことができるもの		
安定的かつ継続的な サービス需要が見る まれるか		
民間に同種・類似の第 務が存在するか	<ul><li>①多く存在する</li><li>②ある程度存在する</li><li>③存在しない</li></ul>	
民間のノウハウを活 用することにより効 率的なサービスの提 供が可能か	②ある程度可能である	
収益性の程度はどの くらいか	①収入で初期投資や運営費用の回収まで可能 ②収入で運営費用まで賄えるが初期投資回収は不可能 ③収入では運営費用も賄えない	
②公共が直接行う必要性が	「低く、民間に委ねる部分が存在するもの	
施設所有者(設置者) が法令等により制限 されないか		
施設管理者が法令等により制限されないか	①制限されない	
公権力の行使の有無 や市民生活の安全性 の確保の観点から、2 共による関与の必要 性は高くないものか	な事業への責任は民間事業者が負う ②公共は事業目的やサービス水準を提示し、民間事業	
③公共と民間の役割分担な		
事業計画の具体化制 階で民間との役割が 担が明確化できるか	.   9	
民間に期待する成身 が明確であるか	<ul><li>①明確である</li><li>②ある程度明確である</li><li>③明確でない</li></ul>	

## www.www.www ≪どこが違うの?PFIとPPP≫

PFIは、公共施設等の設計・建設・資金調達・運営を一体的に民間事業者に委ねるものであり、広く公共サービスの提供に民間主体の活用を図るPPPの一部を構成する手法である。主な相違は、以下の4点である。

### (1) 民間主体活用の範囲

PFIは、上記のとおり、公共施設等の設計・建設・資金調達・運営を一体的に民間主体に委ねる手法であるが、PPPは、必ずしもこれらすべて一体ではなく、建設あるいは運営のいずれかに民間主体を活用する公設民営、民設公営なども対象となるなど、対象範囲がPFIよりも幅広い。

## (2) 公共サービスの範囲

PFIは新たな社会資本整備等を行う際に活用される場合が中心であるが、PPPは 前述のとおり、現在行政により提供中の公共サービスについて、民間委託や民営化等に より民間主体を活用する場合も対象となりえ、こうした面でも、PFIよりも対象範囲 が広い。

※PFI手法は、現在行政によって提供中の公共サービスに民間主体を活用する場合にも導入可能なケースがある点には留意を要する。

## (3) プロセス・手続

わが国におけるPFIでは、いわゆるPFI法やPFI基本方針等に即し、実施方針の策定・公表、特定事業の選定といったプロセス・手続が必要となるが、PPPの場合、必ずしもこうしたプロセスや手続を経なくても対象となりうる。

#### (4) 行政との連携対象

PFIは一般に民間企業との連携が基本となるが、PPPの場合には、前述のとおり、 民間企業のみならずNPOや住民等との連携を重視する。

本来的なPFIは、公共サービスの提供に民間主体を活用するPPPの類型の中でも、官民の役割・リスク分担の明確化や手続の透明性などから見て最も望ましい手法の一つと考えられるが、仮にPFIの活用が困難な場合であっても、PPPの他の手法により相当広範に民間主体を活用することが可能である。一方、手続等の容易さから安易にPPPに流れることは避け、上記のPFIの利点を尊重した活用が必要である。

「PPPではじめる実践'地域再生'」(編著: DBJ地域企画チーム)より

## 第2章 PFI導入推進の基本的な考え方

前章において官民協働手法の導入適性が確認された事業については、引き続きPFIの 導入検討を行うことになります。PFIは種々の官民協働手法の中でも、事業を通しての 官民の役割分担が明確であり、また、手続きの透明性が確保されているなどから判断して も、最も理想的な手法の一つと言われています。

この章では、PFIの適切な導入を推進するため、事業規模や導入適性評価及び推進体制について整理します。

# ◆ 1 PFI導入検討の対象となる事業規模

従来手法と比較してコストアップ分であるアドバイザー費用等を吸収してもなお、安価な事業費を達成するためには、相当程度の建設費や維持管理運営費の縮減が必要になります。

例えば建設費が5%縮減され、アドバイザー費用等が5000万必要な場合、初期投資部分のみでVFMを達成するためには建設費が10億以上必要な計算になります。

また、平成15年(2003年) 12月に公表された国土交通省作成のVFM簡易シミュレーションにおいて、PFI化検討時における初期投資の下限目安を10億円と想定し、また、資金調達のしやすさの観点からとらえた上限目安が初期投資額で100~200億円程度と記載されています。

さらに、PFI事業の重要なパートナーとなる民間事業者や金融機関の立場に立って 考察してみると、下記のとおりとなります。

## (1) 民間事業者の事情

民間事業者にとって、厳しい競争に勝ち抜くためには的確なリスク管理が必要となり、詳細な図面や運営計画等を作成しなければなりません。加えて、行政とのPFI契約、下請事業者との業務委託契約、金融機関との融資契約などに備えた弁護士費用も必要となります。このことから、PFI事業に応募する際の民間事業者側の準備コストはかなりのものとなり、その投資を回収するためにはある程度の事業規模がないと難しいのが現状です。あまりに規模の小さい事業については、内容以前に応募の対象から外す事業者も増えてきています。

## (2) 金融機関の事情

プロジェクトファイナンスには入念な審査への対応や弁護士費用等が必要となり、 そのための費用は相当な額になるといわれています。また、低金利時代の影響により、 金融機関として納得のいく利益を確保するためには、ある程度の融資規模が必要にな ります。

### (3) PFI導入検討対象事業の要件(事業費基準)

以上を踏まえ、次の基準を満たす事業について当面のPFI導入検討対象とし、適宜 その適応条件を見直していくこととします。

ただし、立地条件が良好な独立採算型や、全国的に発展が見込まれる分野の第1号 案件、地方企業の新規参入が見込まれる事業については例え規模が小さくてもPFI 導入初期のようなコスト削減効果 (VFMの達成) が期待できるかもしれません。

発注方法の改善や透明性の確保等、「幅広い観点から従来方式の見直しを図る契機」として適正な事業規模とするもの以外についてもPFI導入可能性について検討を深めることは意義のあることと考えられます。

#### 事業費基準 \_\_\_\_\_\_

# 原則として「柏崎市第五次総合計画」に位置付けられている事業で、下記のいずれかに該当するもの

- ① 初期投資額(設計・建設等の施設整備費)がおおむね10億円を超えるもの
- ② 年間の維持管理運営費が1億円を超えるもの
- ③ LCC(生涯事業経費)が30億円を超えるもの

※公共施設整備事業の特殊性等により、上記により難い特別の事情がある場合は、これを下回る事業費の額を基準とすることができる。

## **◆2** PFIの導入適正評価

事業所管課は事業提案後、導入事前検討シート(P10)により民間との協働が可能かどうかの評価を行います。その評価により民間活用の適性が認められた場合、次の段階としてPFIの導入可能性について別紙2(P18)の「PFIの導入適性評価シート」を記入することにより、導入の適否を判断します。

#### (1) PFI手法の適用要件

## ア 適当な事業規模があり、民間の創意工夫が活かされる範囲が大きい事業

PFIの導入にあたっては、従来の手法と比較して可能性調査やアドバイザー委託料等の手続に関する費用や、民間資金調達コストがかさむことが予想されます。これらの追加コストを上回るコスト削減を図り、VFMを達成するためには、一定以上の事業規模が必要となります。事業の規模が適切であれば、民間企業の参入意欲や金融機関の投資意欲を高めることになり、より円滑な事業実施が可能となります。また、事業の性質上、民間の創意工夫できる範囲が大きく、様々な業種や規模の民間事業者の参入が期待できることが必要です。

## イ 初期投資の比率が小さい事業 (運営部分の比率が大きい事業)

PFIは民間資金を調達することによる金利負担の増大というデメリットがあるため、事業費全体のうち、初期投資である施設建設費が大きすぎると、この金利負担の差を補うことが難しくなります。

## ウ 施設の整備から運営まで一括して発注できる事業

PFIは施設の設計・建設、維持管理・運営を民間事業者がノウハウを活かしながら一体的に扱うことにより、事業全体の経費を削減することができることに加え、維持管理・運営面を考慮した施設の設計・建設が可能となります。

なお、維持管理・運営のみの事業は、施設の維持補修及び設備更新等も含めて発 注することになります。

## エ PFIを導入することで補助金等の面における資金調達に不利益が生じない事業

PFIは事業主体が民間事業者であるため、従来の手法では受けることができた 国庫補助負担金等の交付対象外となってしまうケースがあります。よって、PFI を導入した場合でも従来と同じように補助金や地方財政措置が受けられ、資金調達 上のデメリットが生じないことが必要となります。

## オ PFIの諸手続を進めていく時間的余裕がある事業

PFIは法に基づく事務手続きが煩雑であり、相当の時間を要します。また、各事業段階において民間事業者がノウハウを活かせる提案等を作成するのに十分な時間を確保しなければならず、ゆとりあるスケジュールを設定する必要があります。

## (2) VFMの検討

PFIの実施にあたっては、VFMの有無を検証し、PFI手法による事業実施の妥当性を検討する必要があります。上記(1)でPFIの適性があり、検討対象とされた事業については、導入決定に向けて次のとおりVFMの検証を行います。

#### ア 簡易VFMの検討

導入可能性調査の実施前に、庁内で簡易にVFMのチェックを行います。既存施設や同種・類似施設等の設計・建設費、維持管理・運営費等を参考に、PSC(公共実施コスト)とPFIのLCCの概算を行います。この2者を比較し、VFMが確認できるものについては、コンサル等を活用した導入可能性調査を実施します。

#### イ 導入可能性調査内でのVFM検証

事業所管課は簡易VFMのチェックにおいてVFM達成の可能性があると判断された場合、「PFI導入検討会議」に付議し、その結果、さらにPFI導入の検討を進めることとされた場合、コンサル等への委託により、次の項目を精査した上でPFI導入可能性調査を実施します。

- (ア) PFIの導入目的
- (イ) PFIの事業内容及び事業範囲
- (ウ) PF I 事業スキーム (事業方式、事業類型、事業期間等)
- (ヱ)リスク分担
- (オ) VFMの有無

#### (3) PFI導入の決定

事業所管課はPFI導入可能性調査の結果を踏まえ、PFIとして実施するか否かをPFI導入検討会議に付議して、最終的な導入の意思決定を得ることとします。 PFIを導入しないこととした場合は、これまでの検討結果に基づき、PFI以外の官民協働手法での実施を検討した上で方針を決定します。

## (4) PFI事業としての実施手続

事業所管課は、PFIとしての実施が決定された事業について、「第3章 PFI 事業導入手順」に沿って所定の手続を進めていきます。その際、コンサルタント等 とアドバイザリー契約を結び、詳細かつ専門的作業について協力を得る必要があり ます。

## ニュンサルタントの活用 ニ

民間コンサルタント等を導入するタイミングとしては、下記の2つが考えられます。

#### 1 導入可能性調査の実施

庁内検討において、PFI導入の適合性が確認された事業について、具体的な事業方式、 VFMの試算などを行いながら事業成功のためにどのようなスキームを活用すべきか総 合的に判断します。費用は、先行事例によると 400~700 万円程度となるようです。

2 実施方針の策定から事業者選定、事業契約の締結まで

実施方針の策定からPFI事業契約の締結までの複雑な手続において、財務・法務・技術等の各分野の専門知識が必要なことから、それらを総合的に提供できる民間アドバイザーを活用することが有効です。このアドバイザリー業務の費用は、先行事例によると2,000~5,000万円程度となるようです。

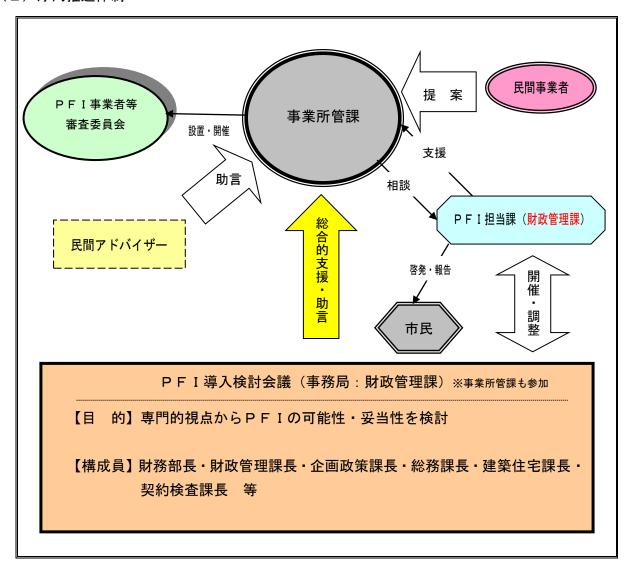
# **◆3** PFIの推進体制

前章で示したように柏崎市では公共施設の整備・運営を始めとする住民サービス提供にあたり、民間のノウハウを活かした様々な手法を検討し、導入を進めていきますが、中でもPFIは官民の役割分担・リスク分担の明確化や手続の透明性など、民間との協働の観点からすると「官民協働手法(PPP)」の最も望ましい手法であるため、積極的に取組んでいくこととします。

#### (1) 基本的視点

PFIはあくまでも公共事業の実施手法の一つであり、基本的には事業所管課が主体となった提案により導入検討を開始し、導入の方針決定及びその後の諸手続を進めることになります。事業所管課は事業を推進する直接の役割を担い、PFI担当課(財政管理課)は事業の各段階において事業所管課への支援を行います。しかし、PFIは財政、施設建設、財産管理、契約等の多様な観点から検討する必要があるため、事業の提案段階から次のような横断的庁内推進体制により事業所管課における円滑なPFI事業導入を支援します。

## (2) 庁内推進体制



## ア「PFI事業所管課」

事業所管課は、自らの提案又は民間事業者からの提案を受けて、課内でPFI導入に向けた検討を行い、アドバイザーや庁内関係課からの専門的な助言を活かし、主体的に導入の決定及びその後の具体的な事業実施を行います。

#### イ「PF I 担当課 (財政管理課)」

PFI担当課(財政管理課)は各段階において事業所管課を支援しながら、事業化へ向けた庁内の意思決定等、総括的な調整を行います。また、民間提案の受付や、庁内職員及び市民への啓発等についても担当します。

## ウ「民間アドバイザー」

PFI事業実施に当たっては、事業全般に関して法務・財務・金融・技術等の専門知識が必要となるため、市職員の保有する従来の知識のみでは不十分な状況が発生します。また、事業の魅力を高めることによって、民間事業者の参入意欲を向上させるための事業スキームの構築についても専門的ノウハウが必要であり、この点からも民間アドバイザーの活用は効果的です。

## エ「PFI導入検討会議」

PFI導入の検討や事業手続については、事業所管課が主体的に進めますが、財政面や技術面等で専門的な知識を要する課題が多く存在します。このことから、PFI事業のより円滑かつ効果的な実施を図るため、庁内において専門知識を担当する関係課長で構成する「PFI導入検討会議」を設置します。

## ≪PFⅠ手法の導入における役割分担≫

事業手順	事業所管課	PFI担当課(財政管理課)
事業の提案	・事業概要の作成 ・民間提案の受付	
庁内での検討	<ul> <li>「PPP/PFI導入事前検討シート」の記入による導入評価</li> <li>「PFI導入適性評価シート」の記入による導入評価</li> <li>・簡易VFMの検討</li> <li>・PFI導入検討会議への付議</li> <li>・PFI導入可能性調査の予算要求</li> </ul>	・「PPP/PFI導入事前検討シート」及び「PFI導入適性評価シート」における導入評価、簡易VFMの検討支援及び検討結果を調整・PFI導入検討会議の開催
PFI導入可能性調査	・PFI導入可能性調査のコンサルへ の委託 ・PFI事業適用の検討 (VFM評価、事業計画等)	・VFM評価検討、事業計画策定へ の支援
PFI事業の導入決定	・PFI導入検討会議への付議 ・議会への説明 ・アドバイザー委託経費の予算要求	・PFI導入可能性調査の結果を踏まえ、PFI導入検討会議の開催

# 【PFI導入適性評価シート】

担当部課	
担当者(記入者)	氏名
事業名	

1 「柏崎市第五次総合計画」における位置付けを記載してください。

事 業 名	事業概要

2 下記の各項目について事業の特性に応じて該当する選択肢にOをつけ、その補足説明を右欄に記入してください。

PFIの適用要件について 補足説明		
①適当な事業規模があり、民間の創意工夫が活かされる範囲が大きいもの		
初期投資額(施設の設計・建設費) は適当か ※用地関係費除く		
年間の維持管理・運営 費は適当か ※大規模修繕費等は除く	①年間の維持管理・運営費が1億円以上か ②年間の維持管理・運営費が1億円以下か	
L C C (ライフサイク ルコスト = 事業生涯 経費) は適当か ※大規模修繕費等は含む	① L C C が 3 O 億円以上か ② L C C が 3 O 億円以下か 【参考】 想定される大規模修繕費()年後に()千円	
事業の性質上、民間の 創意工夫が活用され る範囲が大きいか	①創意工夫の活用範囲が大きい ②ある程度創意工夫の活用範囲がある ③創意工夫活用の範囲が小さい	
総事業費に対し、初期 投資の比率はどうか	①10%~30% ②30%~50% ③50%以上	
②PFI特有のスキームに	対する適性があり、コスト縮減効果が高いもの	
一括発注が可能か	①建設、維持管理、運営を一括して発注できる ②建設、維持管理を一括して発注できる ③一括発注できない(個々に発注)	
性能発注が適しているか	①性能発注が適している ②おおむね性能発注が可能であるが、一部仕様発注が必要 ③性能発注が適さない	
民間の競争原理が機 能するか	①多くの民間事業者の参入が見込まれる ②ある程度の民間事業者の参入が見込まれる ③民間事業者の参入が見込めない	
③従来手法と比較して不利	益が状況が生じないもの	
PFI導入時に受けられる補助金制度はあるか	<ul><li>①ある</li><li>・補助金の内容を記入( )</li><li>②ない</li></ul>	
PFI諸手続を進める時間的余裕はあるか	<ul><li>①相当の余裕がある</li><li>②ある程度余裕がある</li><li>③ほとんど余裕がない</li></ul>	_

## 適性評価結果

事業所管課のコメント	PFI担当課のコメント



## 第3章 PFI導入手順

この章では、事業の提案から事業の終了までの各プロセスについて、国が公表している「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」等を参考にしながら、PFI事業の具体的な導入手順について示すこととします。

## ◆ 1 事業の提案(公共施設等の管理者による)

事業所管課において、公共施設等の整備(新設・建替え・大規模改修等)を実施する場合は、その事業としての必要性、緊急性等を入念に検討し、早期実施の必要性が確認された場合は、最も効率的・効果的に実施できる手法の選択を行います。

## - 民間提案への対応

「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」及び「PFIの実施に関する基本方針」においては、民間事業者からの事業提案に対して、下記の3点に留意した対応を行う旨が示されています。

- ①民間事業者の提案に係る受付、評価、通知、公表等を行う体制の整備
- ②自治体自らの提案による事業と同様の手続の実施
- ③提案に対する判断の結果及び理由を提案者に速やかに通知

以上のことから、本市においても民間事業者から実施することが適当と認められる事業提案があった場合は、以下のとおり積極的に対応することとします。

- ① 民間事業者からの提案は、各事業所管課で受付を行いますが、その対象は事業の具体性が確認できるものとし、単なる思いつき程度のものは対象外とします。
- ②事業所管課は受け付けた民間提案について、事業の必要性、妥当性、緊急性の観点から検討を行い、その結果、PFI事業として実施することが適当と認められる場合は、自ら提案した場合と同様の手続を開始します。

取り上げないこととした場合は、その判断結果及び理由を提案者に速やかに 通知することとします。

- ③上記の提案の概要及び市の判断結果、理由については適切な時期に適宜公表するものとします。
- ④その提案により事業実施に至る場合は、事業者選定時、提案者に適正なイン センティブを付与するものとします。

## (1)「PFI導入適性評価シート」等の作成

事業所管課は、「PFI導入適性評価シート」や事業概要等を作成し、PFIの導入効果について検討します。その結果、PFIの導入効果が見込まれると判断される場合は、PFI導入検討会議への付議を行います。

## (2) PFI導入検討会議における導入検討

PFI導入検討会議は、事業所管課から提出された「PFI導入適性評価シート」 等に基づき、導入の適否について検討を行います。

検討の結果、PFI導入の適性が確認された場合はその旨を事業所管課に通知します。事業所管部長は、検討会議の報告を受け、PFI導入の庁内意思決定を図るべく 庁議への発議を行います。 一方、PFI導入の適性が確認されなかった場合は、他の事業手法の選択を促すための新たな方向性を示し、事業所管課に報告します。

## (3) 庁議の開催

事業所管部長の発議により、PFI導入検討会議の検討結果を踏まえ、事業内容について助言等を行いながらPFI導入のための可能性調査の実施について庁内決定を行います。

## (4) PFI導入可能性調査等に係る予算措置

PFI導入可能性調査の実施について庁内決定を得た事業所管課は、財政管理課と協議し、調査委託費の予算を確保する必要があります。さらに、PFI事業を行う場合、事業を通して財務・法務・技術等に関する専門知識が必要となることから、アドバイザリー業務委託費用を予算計上します。

## (5) PFI導入可能性調査の実施

事業所管課は、民間コンサルタント等に委託し、PFIの導入可能性調査を実施します。下記の項目等を中心に検討した上で、PFIの導入可能性について総合的に判断します。

## ①具体的な事業内容の検討

- PFI導入検討の経緯整理
- ・法制度上の規制、課題や国等の支援措置活用の検討
- ・事業スキーム(事業方式・事業類型・事業期間等)の検討
- ・施設等のコンセプト及び仕様

## ②VFMの試算

- ・PSC※の算定 ※P9参照
- ・PFIのシミュレーション
- ・リスク調整(民間へのリスク移転)及び定量的評価
- ・現在価値換算後の市負担額の比較
- ・住民に提供するサービスレベルの確認

#### ③市場調査の実施

- 調査のための事業概要書の作成
- ・民間意向の把握(事業概要書に対する民間企業の意見、事業参画の見込み)
- ・類似事業 (施設) の実態調査

## 4総合評価

・上記①~③を踏まえた上で、PFIの導入可否についての総合評価

#### (6) PFI導入の方針決定

PFI導入可能性調査の結果を踏まえ、事業所管課は「市にとってPFI導入が事業手法として最適か」「長期間の財政負担に問題はないか」「事業のスケジュールは無理がないか」等の視点による検討をPFI導入検討会議に付議します。

PFI導入検討会議での検討の結果、導入の適性が認められた場合には、事業所管部長

の発議により、庁議においてPFI導入に係る市の最終意思決定を行います。

## (7) PFI事業者等審査委員会の設置

事業所管課は個別事業ごとに「PFI事業者等審査委員会」を設置し、委員を選任します。下記「所掌事務」に示した事業のポイントとなる各段階において随時開催します。

## ア 設置の必要性

PFI事業の実施に当たっては、透明性及び公平性を確保する必要があり、また、 PFI事業の審査には各分野の専門性が強く求められることから、学識経験者を加 えた審査委員会の設置が必要となります。事業所管課は、事業のポイント毎に開催 する審査委員会での審議内容及び結果について、速やかに公表することとします。

## イ 委員の構成

審査委員会は、民間事業者から提出された様々な提案に対し、専門的な見地から 判断できる専門家を選任する必要があります。市職員としては原則として事業所管 部長を委員としますが、委員長については、外部委員から選任することが一般的で す。また、委員の選任については、あらかじめ公表することとします。

なお、総合評価一般競争入札により事業者を選定する場合は、地方自治法施行令 第167条の10の2及び地方自治法施行規則第12条の3の規定に基づき、総合 評価一般入札を実施しようとする時、優先交渉権者決定基準を策定する時及び優先 交渉権者を決定する時は2名以上の学識経験者の意見を聞くこととされています。

## ウ 所掌事務

PFI事業者等審査委員会の所掌事務はおおむね次の項目についての審査等とします。審査委員の事業内容に対する認識を深め、より良い事業形成を図る上からも、 実施方針等の策定段階から審査委員会を設置します。

- ① 「実施方針等策定段階」
  - ・ 実施方針(案)、要求水準書(案)、契約書(案)の内容審査
  - 優先交渉権者決定基準(案)、条件規定書(案)の内容審査
- ② 「入札実施段階」
  - 入札説明書、要求水準書、優先交渉権者決定基準の確定
  - ・ 契約書内容の確定
- ③ 「優先交渉権者決定段階」

優先交渉権者決定基準に基づき、優先交渉権者を選定



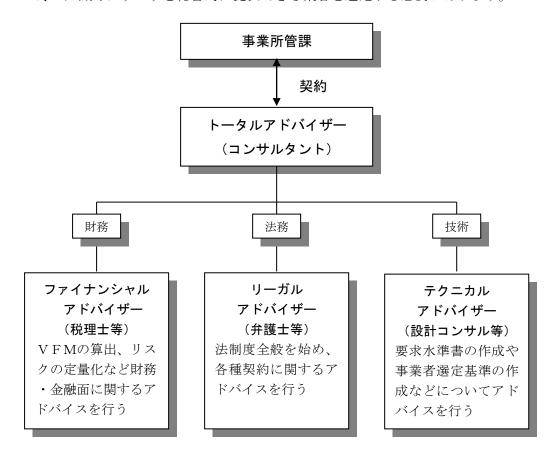
# ❖ 2 実施方針の策定及び公表(公共施設等の管理者による)

実施方針の策定及び公表は、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)第5条及び第6条に規定されていることから、PFI事業の検討により特定事業の選定を行おうとする場合は、その前に必ず実施方針の策定及び公表を行う必要があります。公平性及び透明性を確保する観点から、当該事業に関する情報が早期に民間事業者や住民に周知されることを目的として実施方針を公表します。

## (1) アドバイザーの活用

## ア アドバイザーの役割

実施方針の策定及び公表からPFI事業契約の締結までの間がアドバイザリー業務の対象となります。アドバイザーの選定に当たっては、財務・法務・技術等の各分野の知識やノウハウを総合的に提供できる業者を選定する必要があります。



## イ アドバイザーの選定方法

PFI事業の成否は、アドバイザーの持つ能力に大きく左右されると言われています。よって、その選定方法としては、競争性を確保する必要がある反面、専門的かつ特殊な業務内容でもあることを勘案すると、単に価格のみではなく、PFIを導入しようとする事業分野における実績や体制、課題等への取組姿勢などについて多面的に判断する必要があります。一般的には入札方式とプロポーザル方式のうち、上記の選定基準を達成しやすいプロポーザル方式(随意契約)で選定するケースが多くなっています。

また、効率性や蓄積した情報の活用の観点から、導入可能性調査を委託したコンサルタントを選定することも有効といえます。

## ウ アドバイザリー業務の内容

アドバイザリー業務における委託内容は、下記のとおりとなります。

- 事業スキームの精査(事業範囲、事業方式、事業類型、資金調達、リスク分担等)
- 実施方針の策定
- 特定事業の選定に関する支援
  - 事業の適性評価
  - 民間参加意向の市場調査
  - ・VFMの算出 (PSCの算定等)
  - ・リスク調整 (定量的評価)
  - ・関連法令との整合性確認
- 入札説明書等の作成に関する支援
  - 入札説明書の作成
  - ・要求水準書の作成
- 民間事業者からの質問への回答作成
- 事業者選定に関する支援
  - ・優先交渉権者決定基準(選定基準)の作成
  - PFI事業者等審査委員会の運営に関する支援
  - ・選定に関する支援(事業者提案の整理等)
- 契約の締結に関する支援
  - ・契約書の作成支援
  - ・契約内容の整理
  - ・関連法令の確認
  - ・契約交渉の支援(随行)
- その他事業所管課が必要とする事項

## (2) 実施方針(案)の作成

市としてPFI事業を進める意思表示を行うため、PFI法第5条第2項に示されている8つの項目に基づき、実施方針を策定します。実施方針(案)の作成に当たっては、下記の事項について市の考え方を明らかにする必要があります。

## 【実施方針(案)に定める事項】

## ア 特定事業の選定に関する事項

- (ア) 事業名称、事業目的、事業範囲、事業方式・類型、事業内容、事業費用の負担
- (イ) 事業期間、事業スケジュール、事業終了時の措置
- (ウ) 遵守すべき根拠法令、規則、許認可事項等
- (エ) 特定事業の選定方法、選定基準、選定手順等

## イ 民間事業者の募集及び選定に関する事項

(ア)募集方法、応募の手続、募集スケジュール

- (イ) 応募者の参加資格要件、提出書類、審査及び選定の考え方
- ウ 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項
  - (ア) 基本的な考え方
  - (イ) 予想されるリスクの内容と責任分担
  - (ウ) 事業実施状況のモニタリング方法
  - (エ) 自治体による業務適正化(改善)措置
- エ 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項
  - (ア) 施設の立地条件(敷地面積、用途地域など敷地に係る規制等)
  - (イ) 土地の取得、施設の機能、施設内容、設計要件
- オ 事業計画又は協定の解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項
  - (ア) 疑義が生じた場合の協議方法
  - (イ) 紛争の際の裁判手続
  - (ウ) 協定に違反した場合の措置
  - (エ) 選定事業の修復のための措置
- カ 事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項
  - (ア) 具体的事由、当事者間の措置、金融機関との協議事項
  - (イ) 契約解除及び事業の引継ぎに関する事項
- キ 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する事項
  - (ア) PF I 事業者の法的立場
  - (イ) 税制上の扱い
  - (ウ) 適用可能なPFI事業者への国県補助金
  - (エ) 公的金融機関における融資等の支援制度
- ク その他PFI事業の実施に関し必要な事項
  - (ア) 議会の議決に関する事項
  - (イ)情報公開等の方法
  - (ウ) 質問受付窓口
  - (エ) 知的所有権の配慮

## (3) 実施方針(案)の検討及び決定

事業所管課は作成した実施方針(案)についてPFI事業者等審査委員会を開催し、 実施方針を決定します。実施方針(案)と併せて要求水準書(案)、落札者決定基準(案)、 条件規定書(案)を作成し、PFI事業者等事業審査委員会でこれらも併せて検討を行います。

## (4) 実施方針等の公表

事業所管課は決定した実施方針等について、広く速やかに周知する必要があることから、記者発表や市ホームページ、民間のPFI関連サイトへの掲載等により公表します。

## (5) 説明会の開催

事業所管課は、より多くの事業応募を促進するために関心のある民間事業者に対し、 実施方針等についての説明会を開催します。

## (6) 質問受付·回答

事業所管課は、実施方針等に対する民間事業者の疑問点を解消するための質問受付を行います。注意すべき点として、実施方針等の公表から質問受付及び締切までの期間は、民間事業者が十分に事業内容等を検討できるように配慮する必要があります。先行事例では、公表から受付開始までを2週間程度、受付期間を1週間程度、受付締切から回答までの期間を3週間程度確保しているケースが多いようです。

なお、回答について事業所管課は質問内容を精査した上で、書面により回答書を作成します。その回答については、公平性・透明性を確保する観点から、民間事業者独自のノウハウに係る事項を除き、原則としてすべての民間事業者に公開します。

## (7) 意見聴取

質問に対する回答後、民間事業者から事業全体に係る意見等を聴取し、必要に応じ特定事業の選定や民間事業者の募集時に反映させることが適当です。民間事業者から適切な意見等が受けられるように質問回答後十分な期間を設けて実施する必要があります。民間事業者から実施方針等に反映すべき意見等があった場合は、見直しを行った上、速やかに公表します。

# ❖ 3 特定事業の評価・選定、公表(公共施設等の管理者による)

事業所管課は、実施方針を公表した事業について、VFMの評価を行った上で、PFI事業として実施するか否かを決定し、評価の結果と併せて速やかに公表します。

#### (1) 特定事業の評価・選定

「特定事業の評価」とは、実施方針を公表した事業について、VFMの評価を行うことです。また、「特定事業の選定」とは、行政内部や審査委員会等で検討を行い、当該事業をPFI事業として実施することを市として意思決定することです。

## **= VFMの評価**

VFMの評価は、特定事業の選定時に必ず行わなければなりません。市が直接事業を実施する場合と、PFIを導入して実施する場合とを比較して評価し、PFI事業で実施することにより、公共施設等の設計・建設、維持管理運営が効率的かつ効果的に実施できるかを判断することをいいます。その評価については、導入可能性調査時に行ったVFMの検証をより詳細に、かつ、精度を高めて実施する必要があります。

## (2) 特定事業の選定結果の公表

事業所管課は、特定事業の選定の際に実施した評価の結果については、その評価の内容と併せて広くかつ速やかに公表します。なお、公表に際して、VFMの評価により算定した市の財政負担額(市が直接実施する場合のコスト=PSC及びPFI事業で実施する場合のコスト=PFIのLCC)は原則として公表することとしますが、公表する

ことにより、その後の入札等において正当な競争が阻害される恐れがある場合においては、市の財政負担縮減額(PSCとPFIのLCC差額)又は割合(PSC100%に対し、PFIのLCC○○%など)の見込みだけを示すことも可能です。

## (3)債務負担行為の設定

PFI事業は複数年度にわたる契約であることから、事業所管課は事業期間を通しての総事業費について、議会の議決を得て、債務負担行為の設定を行う必要があります。

債務負担行為の限度額は、建物の設計・建設、維持管理運営に係る費用の総額、つまり市がPFI事業者に支払う見込みの総額(契約予定金額)とします。また、現在価値に換算する前の金額を用いるとともに、金利や物価の変動なども考慮の上設定し、設定期間は、PFI事業の契約期間とします。

## **❖ 4** 民間事業者の募集、評価・選定、公表(公共施設等の管理者による)

事業所管課はPFI事業者等審査委員会を開催し、入札公告(公募)時に必要な書類の内容を確定するとともに、事業者の選定方法についても決定します。

なお、事業者の選定方法については、PFI法第7条第1項により公募の方法等で選定するものとされています。原則的には価格要件だけでなく、他の評価項目も加えて総合的に選定する「総合評価一般競争入札」ですが、事業者との交渉により、事業内容を向上させていく必要がある場合には「公募型プロポーザル方式」を採用します。

前例においては、順次民間のノウハウ、創意工夫が取り入れられる「公募型プロポーザル方式」によるケースが多くなっています。

## (1) 審査委員会の開催

事業所管課は、入札公告(公募)の前にPFI事業者等審査委員会を開催し、入札説明書(募集要項)、要求水準書、優先交渉権者決定基準(事業者選定基準)、契約書案の内容を確定するとともに、民間事業者の選定方法を決定しておく必要があります。

#### 【多段階選抜方式の必要性】

民間事業者の募集に当たっては、可能な限り民間事業者の負担を軽減するため、二段階で審査を行うなどの多段階選抜を行うことも考えられます。PFI事業の契約内容は広範囲かつ複雑であることから入札コストが非常にかさむため、落札できない場合、民間事業者にとっては、大きな損失となってしまいます。現状のままでは、民間事業者のPFI事業への参入意欲が減衰するという事態を招きかねません。

行政にとっても、入札希望者を絞り込んだ後に具体的な議論を行うことで、事務負担 等が軽減されることになることから、多段階選抜方式は官民双方にとって合理的である といえます。

## 《事業者選定方式の比較》

項目	総合評価一般競争入札	公募型プロポーザル方式
契約形態	競争入札	随意契約
	評価の最も高い事業提案を提出し	評価の最も高い事業提案を提出し
	た者を優先交渉権者とする。	た者を優先交渉権者とする。
入札公告(公募)時	変更不可	変更可能
の条件		
適した事業形態	<ul><li>性能発注が容易</li></ul>	・性能発注が困難
	・サービスの内容が定期的	・サービスの内容が変動的
評価基準	優先交渉権者選定基準を策定、公表	評価項目によっては数値化できな
	し、評価項目ごとに数値化	いものがあっても可とし、定性的
		評価を行う
審査の形式	事業審査委員会の設置により、2人	複数の者からなる事業審査委員会
	以上の学識経験者の意見聴取を行	を設置
	5	
審査基準	数値化による客観的基準による審	事業審査委員会の会議により審査
	查	(一定の審査基準は必要)
補欠者の設定	原則不可	可
債務負担行為の設定	入札公告前	事業者選定後、契約締結前
時期		
手続きに要する期間	公募型プロポーザル方式と比較す	総合評価一般競争入札と比較する
	ると短期間	と、事業者との交渉等に時間が必
		要なことから、長い期間が必要
適した事業分野	性能仕様が容易で、サービスの内容	性能仕様が困難で、サービスの内
	や水準が長期的に安定的な事業	容や水準が変動する可能性が高い
		事業

## (2)入札公告(公募)及び説明会の開催

事業所管課は、PFI事業者等審査委員会で確定した諸書類をホームページ等で公表するとともに、入札(公募)に参加の意思を示す民間事業者に配布します。その後、説明会を実施し、公表した内容に対する民間事業者の質問や意見を書面により受け付けます。質問受付の期間については、民間事業者が十分に検討できる日数を設定する必要があります。事業所管課は受け付けた質問内容を十分に精査したうえで回答書を作成し、すべて書面により回答します。質問・回答の内容については、公平性・透明性を確保するため、民間事業者独自のノウハウ等、守秘内容に係る事項を除き、原則として公表することとします。

## (3)入札参加資格の確認

事業所管課は、当該事業への参加表明書と資格確認申請書の提出を受け付けます。その後、提出を受けた書類に基づき、民間事業者の参加資格や業務遂行能力について審査を行い、その結果については応募者に通知するとともに、ホームページ等で速やかに公

表します。

## (4)入札の実施

事業所管課は、入札参加資格の確認を得た民間事業者から、入札書及び提案書を受け付けます。

## (5)優先交渉権者の選定及び公表

事業所管課は、PFI事業者等審査委員会を開催し、民間事業者から提出された入札書(提案書)に基づいた評価を行い、優先交渉権者を選定した後、速やかにその結果を公表します。なお、公表に際し、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を損なうおそれがある事項を除き、選考過程の透明性、公平性を確保するために必要な資料(選考経過、選考方法、選考結果等)を併せて公表します。また、選定されなかった応募者に対し、非選定理由を説明する機会を設けるなどの配慮が必要です。

## (6) PFI事業として実施しない場合の措置

民間事業者の募集、評価・選定において、最終的に応募者がいない、又はVFMの達成が見込めない等の理由により、当該事業をPFI事業として実施することが適当でないと判断される場合には、民間事業者の選定を行わず、特定事業の選定を取り消すこととなります。これらのケースがあることについては、募集の際にあらかじめ明示しておく必要があります。また、特定事業を取り消した場合は、その理由を必要な資料とともに速やかに公表します。

このようにPFI事業が不調となった場合は、事業スキームの見直し、又は他の手法の選択について検討を行うことになります。

# ❖ 5 契約の締結(公共施設等の管理者と選定事業者による)

事業所管課は、財政管理課、総務課、契約検査課等と協議し、<u>選定事業者と契約条件</u> <u>の交渉を行った上で</u>※契約書の詳細を決定します。その後、仮契約の締結、議会議決を経て、選定事業者と契約の締結を行います。

|※総合評価一般競争入札の場合は、入札公告時において公表された契約書案について、 事業者選定後、交渉によりその内容を変更することはできないことから、契約書案の 内容を変更しない範囲内で、事業の細部についての交渉を行うことになります。また、 公募型プロポーザル方式の場合は、積極的に民間提案を取り込んでいくために契約交 渉を行います。ただし、選定されなかった応募者との間で不公平な取扱いとならない よう、募集要項等に規定された事項や応募書類に記載された内容については変更すべ きではありません。

## (1)契約書の作成

PFI事業においては、あらゆる事態を想定した契約を締結する必要があります。事業実施に係る責任の所在とリスク分担、その他契約の当事者の権利義務を定めるため、可能な限り曖昧な記載を避けた上で、具体的かつ明確に取り決める必要があります。

## 【契約書記載項目(例)】

項目	記載内容
総則	<ul> <li>・事業目的</li> <li>・事業概要</li> <li>・事業スケジュール</li> <li>・事業の資金調達等</li> <li>・事業用地に関する事項</li> <li>・法令に定める許認可の取得</li> </ul>
施設の設計	<ul><li>・各種調査等の実施</li><li>・設計の実施</li><li>・設計図書の変更</li></ul>
施設の建設	<ul> <li>・施設の建設</li> <li>・施工計画書等</li> <li>・工事監理者の設置</li> <li>・市による確認事項</li> <li>・工期の変更等</li> <li>・第三者への損害等</li> <li>・完工及び引渡し</li> </ul>
施設の維持管理・運営	<ul><li>・業務の実施等</li><li>・業務計画書の提出</li><li>・モニタリングの実施</li><li>・リスク分担 (※別表3参照)</li><li>・保険等</li><li>・サービス対価の支払</li></ul>
契約金額	・契約金額
契約期間	・契約期間 ・契約終了時の措置
事業継続困難時の措置	・事業継続が困難となる事由(事業者の債務不履行、市の債務 不履行、法令変更、不可効力) ・事業継続のために必要な措置
その他	<ul><li>・公租公課の負担</li><li>・紛争の解決手段</li><li>・財務書類の提出</li><li>・秘密保持に関する規定</li></ul>

## 別表3

## リスクの種類と分担について

段階	リスクの種類		リスクの内容	公共	民間
共通	募集要項リスク		募集要項の誤り、内容の変更に関するもの	0	
	議会リスク		PFI契約が否決された場合	0	
	契約リスク		契約全般に関するもの	0	0
	政治的リスク	法令リスク	関係法令の変更	0	
		政策変更リスク	政策方針の変更	0	
		税制リスク	契約後の新税・税率等の変更	0	
	経済リスク		インフレ・デフレ、金利等に関するもの	0	0
	社会リスク	住民問題リスク	住民反対運動、訴訟に関するもの	0	
		環境問題リスク	工事による環境破壊に関するもの		0
		第3者賠償リスク	工事による騒音・振動等に関するもの		0
	資金調達リスク		必要な資金の確保に関するもの		0
	不可抗力リスク		天災、戦争等による事業内容の変更に関するもの	$\circ$	0
計画設計	計画設計リスク	設計リスク	公共の提示条件、指示の不備・変更に関するもの	0	
			事業者のミスによる設計変更に関するもの		0
		測量・調査リスク	公共が実施した測量・調査に関するもの	0	
			事業者が実施した測量・調査に関するもの		0
		応募リスク	応募費用に関するもの		0
建設	建設リスク	用地リスク	建設予定地の確保に関するもの	0	
			建設予定地の土壌汚染に関するもの	0	
			建設に要する資材置き場の確保に関するもの		0
		工事遅延リスク	工事の遅延及び未完工に関するもの		0
		工事監理リスク	工事施工監理に関するもの		0
		性能リスク	要求仕様不適合(施工不良を含む)		0
		工事費増大リスク	公共の指示による工事費の増大	0	
			上記以外の工事費の増大		0
運営 管理	運営リスク	需要予測リスク	利用者の減少、稼働率の低下	0	0
		運営コストリスク	管理・運営・維持費の上昇		0
		計画変更リスク	事業内容の変更に関するもの	0	
		施設損傷リスク	事故・災害による施設の損傷に関するもの		0
	維持管理リスク	計画変更リスク	用途の変更等、公共の責による事業内容の変更	0	
		性能リスク	要求水準不適合		0
		施設瑕疵リスク	工事の瑕疵に関するもの		0
		修繕費リスク	修繕・更新費の増大に関するもの		0
移管	施設移管リスク		施設移管に伴うコストの発生に関するもの		0

## (2) 仮契約の締結

一定規模を超えるPFI事業の契約締結には議会の議決を得る必要があるため、事業所管課は優先交渉権者との間でまず仮契約を締結します。そのタイミングについては、総合評価一般競争入札の場合、優先交渉権者の選定後に、公募型プロポーザル方式の場合は契約交渉終了後に行います。その際、契約締結の議決がなされた時点で本契約となることを明記する必要があります。

## (3) 契約締結の議決

事業所管課は、PFI契約の予定価格の金額のうち、維持管理、運営等に関する金額を除いた金額が1億5千万円以上となる事業については、事業の契約締結議案を議会に提出し、議会の議決を得る必要があります。これは、長期間にわたるPFI事業において、将来の財政負担等を議会においてチェックする目的により設けられています。

## (4)契約の締結

事業所管課は、議会の議決後、選定したPFI事業者と本契約を締結します。原則として、契約書等は公開しますが、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるものについては除外します。

#### ■ 契約における留意事項

- 1 契約の当事者双方の負う債務の詳細及び履行方法等
  - (1) 提供されるサービスの内容と質
  - (2) 提供されるサービス水準の測定と評価方法
  - (3) 市が支払うべき金額とその算定方法等
  - (4) 当事者が契約に違反した場合の措置
- 2 市のPFI事業者への関与
  - (1) 提供される公共サービスの水準の監視
  - (2) 契約の義務履行に係る事業の実施状況報告の提出
  - (3) 公認会計士等による監査を経た財務状況報告の提出
  - (4) 事業の実施に重大な悪影響を与えるおそれがある事態が発生したときの報告及び専門家による調査の実施、調査報告書の提出
  - (5) 公共サービスの適正かつ確実な提供を確保するための必要かつ合理的な措置及び市の救済のための手段
- 3 リスク分担
- 4 事業終了時の取扱い等
  - (1) 事業の終了時期
  - (2) 事業終了時における土地の明渡し等、事業資産の取り扱い
- 5 事業継続困難時の措置等
  - (1) 事業継続が困難となる事由
  - (2) 事業修復に必要な措置
- 6 契約の解除

契約の解除条件となる事由について、その要件及び当該事由が発生したときに当 事者のとるべき措置

- 7 第三者による選定事業の継承の要求についての取り決め 選定事業の破綻に伴い、金融機関等第三者が選定事業の継承を要求し得る場合には、公共性、 公平性の観点に基づき、継続的な公共サービスの提供を確保することについての取決め
- 8 契約の疑義等の解消手続等

## ❖ 6 事業の実施、監視等(公共施設等の管理者と選定事業者による)

PFI事業者が、契約に基づき設計・建設、維持管理・運営を行います。事業所管課は適正な公共サービス水準が確保されているか、事業の監視(モニタリング)を実施し、その結果によりPFI事業者に対してサービス提供の対価を支払います。

## (1) 事業監視(モニタリング)の実施

事業所管課は、施設の設計、建設、維持管理、運営の各段階において、契約に定めた 規定事項以上に関与することを避けた上で、下記のような事業の監視(モニタリング) を行い、原則その結果を公表します。ただし、民間事業者の権利、競争上の地位その他 正当な利益を害するおそれのあるものについては除外します。

- ア PFI事業者により提供される公共サービス水準の監視
- イ PFI事業者からの契約の義務履行に係る事業の実施状況の定期的な報告
- ウ PFI事業者からの公認会計士等による監査を経た財務の状況についての報告書の定期的な報告(選定事業の実施に影響する可能性のある範囲内に限る。)
- エ 選定事業の実施に重大な悪影響を与えるおそれがある事態が発生したときには、 PFI事業者に対し報告を求めるとともに、第三者である専門家による調査の実施とその調査報告書の提出を求めること

※モニタリング実施に際しては、内閣府が公表している「モニタリングに関するガイドライン」 を参考にします。

#### (2) リスク発生時の対応

事業所管課は、事業期間中にリスクが発生した場合、契約におけるリスク分担の規定に基づいて必要な措置を講ずることとします。

また、契約に規定されていないリスクが発生した場合については、契約規定に基づき、 速やかにPFI事業者と協議を行い、対応を検討する必要があります。

## (3) 事業破綻時の対応

何らかの事由により、PFI事業者から契約に規定する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と対処方法についてあらかじめ具体的に契約で定めておく必要があります。

また、事業が破綻したことを理由にPFI契約が終了した場合、PFI事業者から事業資産等を市に移管する場合も想定されますので、あらかじめ買取権又は買取義務の条件及び業務資産等の価格決定方法などを取り決めておく必要があります。

#### - サービス対価の減額

PFI事業者の提供するサービス水準が要求水準を下回った場合はペナルティとしてサービス対価を減額する仕組みを講じる必要があります。ただし、それを行うことによりPFI事業者の財務状況の急速な悪化を招き、サービス提供そのものが損なわれてしまうことがないように配慮する必要があります。

## ❖ 7 事業の終了(公共施設等の管理者と選定事業者による)

契約に定める事業の終了時期の到来により、PFI事業はそこで終了することになります。事業終了時の土地の明渡し等については、契約で定められた資産の取扱いの規定に基づき、適切な措置を講じます。

## (1) 事後評価

事業所管課は、PFI事業終了時に、発生した問題とその対処方法、市の事業運営及び管理体制の問題点等の事後評価を行うとともに、VFMについても当初見込みとの比較を行います。それらの評価結果については、次期のPFI事業の参考とします。

## (2) 事業継続の可能性検討

事業終了後、当該施設等の維持管理・運営については、再度PFI事業者等の選定を行い、事業を継続する方法や、PFI事業者であった民間事業者と委託契約等を締結することで事業を継続する方法などが考えられます。事業所管課は、事業開始前に、あらかじめ事業終了後に選択する手法を具体的に取り決めておく必要があります。

## <参考> 関係法令・参考文書等

- ・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
- ・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(内閣府)
- ・PF I 事業実施プロセスに関するガイドライン (内閣府)
- ・PFI事業におけるリスク分担に関するガイドライン(内閣府)
- ・VFM (Value For Money) に関するガイドライン (内閣府)
- ・契約に関するガイドライン (内閣府)
- ・モニタリングに関するガイドライン(内閣府)
- ・公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン(内閣府)
- ・地方公共団体におけるPFI事業について(総務省)
- ・PPP/PFI手法導入優先的検討規程策定の手引(内閣府)
- ・PPP/PFI手法導入優先的検討規程運用の手引(内閣府) 等

# 柏崎市PFI等導入指針



平成19 (2007) 年 7月 策 定 平成22 (2010) 年12月 一部改訂 平成26 (2014) 年 3月 一部改訂 令和 2 (2020) 年 3月 一部改訂

# 柏崎市財務部財政管理課

〒945-8511 新潟県柏崎市中央町5番50号 TEL 0257-23-5111 (代表)

http://www.city.kashiwazaki.lg.jp