

身延町 P F I 事業導入指針

平成 1 9 年 2 月

身延町

P F I 事業導入における基本姿勢

厳しい財政状況の下、公共投資額をできる限り抑制しながら、住民生活や経済活動等に必要な社会資本を整備し、効率的・効果的な公共サービスの提供を図ることが求められている。

そうした中、これまで公共部門が担ってきた「社会資本整備を伴う公共サービスの提供」業務を、施設等の設計、建設、維持管理、運営等を一体として民間に委ね、行政が公共サービスの購入者となる」という P F I の考え方は、行財政改革実現のために国を中心に組み込まれている N P M (New Public Management) 理論の具体的な手法でもある。N P M は、民間企業における経営理念・手法、成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて、公的部門の効率化・活性化を図ることを目的としたものであり、単に公的部門に対して市場原理的発想を当てはめるのではなく、制度やサービス提供の方法自体を見直し、公的部門に対する外部資源の投入を拡大すると同時に、官民の役割分担や責任領域を明確にする中で事業運営に対して民間的運営と発想を取り込むものである。

P F I では、こうした官民における業務提携を中心とした新たなパートナーシップの関係構築により、より水準が高く高次の公共サービスを最小の経費で提供することを目指しているため、P F I の導入に当たっては、手法の導入自体を目的とするのではなく、個々の事業について、公共が関与することが妥当であるかどうか、公共部門が直接執行するよりも民間事業者が実施した場合、経費がかからず、価値の高いサービスを提供することができるかどうか、複数の民間事業者の参加が想定でき、民間への適切なリスク配分が可能であるかどうか、などを十分に検討することが重要である。

また、P F I については、財政負担の軽減や民間の事業創出などの効果が期待できる一方で、民間事業者による事業の確実な履行や、最適リスク配分の手法の確立などの課題も指摘されている。そのため、P F I 事業を実施するに当たっては、こうした点を十分に検証しながら検討を行う必要がある。

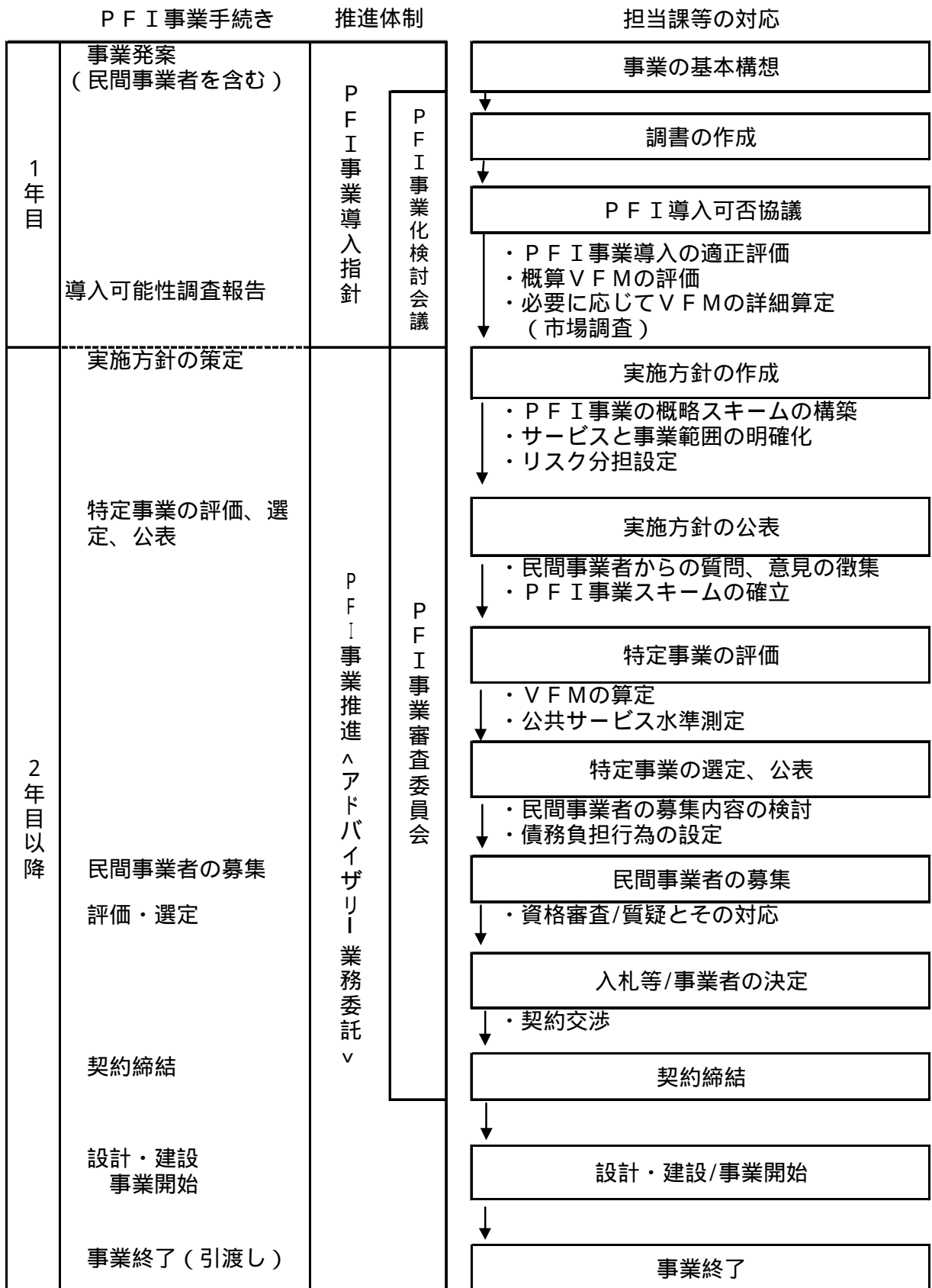
以降に、町として P F I 事業を導入する上で統一的な基準となるガイドラインを示す。

P F I 事業の取組方針

1 . P F I 事業の基本的な流れと推進体制

P F I 事業を実施する上で必要となるプロセスについては、国の「P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン」と同様、以下の 8 つのステップによることとする。事業の発案から事業の実施まで、最短で 1 年、長くなると 2 年半以上の日時が必要となる。

P F I 事業を推進していく上で必要な手続きと、推進体制の関係を次に示す。



(1) P F I 事業導入体制

P F I 事業導入にかかる実施体制は事業担当課、事務局、P F I 事業化検討会議（仮称：庁内会議）を中心とし、これに、検討に際して調整が必要となる関係課と、必要に応じて市場調査等を行う外部のコンサルタント等により構成する。また、P F I 事業導入の判断は、本「P F I 事業導入指針」により行う。

P F I 事業導入体制

(2) P F I 事業推進体制

P F I 事業候補として選定された事業の推進にかかる実施体制は、事業担当課、事務局、P F I 事業審査委員会(外部委員会)を中心とし、これに、事業を推進していく上で調整が必要となる関係課と、必要に応じて専門的かつ技術的視点から助言を行う外部のアドバイザーにより構成する。

P F I 事業の導入方針

1. 導入の原則

P F I に関する基本方針と同様、期待される成果を実現するため、P F I 事業に対して次の点(5原則3主義)を求めることとする。

公共性原則：公共性のある事業を対象とすること

民間経営資源活用原則：民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用すること

効率性原則：民間の自主性と創意工夫を尊重し、効率的かつ効果的に実施すること

公平性原則：特定事業及び民間事業者の選定における公平性を確保すること

透明性原則：事業の全課程を通じての透明性を確保すること

客観主義：各段階での評価決定についての客観性

契約主義：明文化による責任分担等契約内容の明確化

独立主義：事業体の法人格上及び経理上の独立性の確保

これらの原則を踏まえながら、次の要件に該当する事業に対してP F I の導入を行います。

公共が関与する必要がある事業であること

事業執行主体は、民間事業者が妥当であること

2. 導入の手順

(1) 所管部局での事業の検討

各事業担当課が、事業(民間事業者の発案事業を含む。)の中から対象事業の条件を満たすものを抽出

抽出された対象事業を調査表に記入

記入した調査表を事務局に提出

(2) 所管部局と事務局の協議（1次評価）

調査表の記入事項を確認

記入に不備がある場合は、当該担当課へ修正を依頼

調査表に基づいて、事務局が事業担当課へヒアリングを実施

調査表及びヒアリング結果に基づき、総合評価シートを記入し、1次評価を実施

(3) PFI事業化検討会議への付議（2次評価）

事務局による1次評価を通過した対象事業について2次評価を実施

市場調査が必要な事業については調査を実施し、その結果を踏まえて修正した調査表の再提出

(4) PFI事業候補の決定

PFI事業化検討会議において、PFI事業として実施することが望ましいと判断された事業を「PFI事業候補」として選定

PFI事業の選定方針

PFI事業候補の選定は、次に基づいて行う。

1. 対象事業の要件

PFI事業候補の選定対象となる事業(以下、「対象事業」という。)は、次の3つの要件を満たすものとする。

(1) PFI法(第2条)で定めるPFIの対象施設

公共施設（道路、河川、公園、水道、下水道等）

公用施設（庁舎、宿舍等）

公益的施設（教育文化施設、医療施設、社会福祉施設、駐車場、公営住宅 等）

その他の施設（情報通信施設、熱供給施設、観光施設、研究施設 等）

上記施設に準じるもので政令で定める施設

(2) 投資額が3億円以上の事業（既存公共施設等の管理運営の抜本的な見直し事業を含む。）

(3) 基本構想程度(事業規模、業務内容等について想定できる程度)までの検討がなされている事業

2. 評価方法と評価基準

2-1 評価方法

PFI事業候補の選定は、次の評価方法によって行う。

(1) 定性評価 (2) 定量評価 (3) 総合評価

2-2 定性評価

定性評価は、次の項目を基準に評価を行う。

これらのうち ~ の項目は、必須項目であり、その他の項目については、事業の性格や状況によって判断する。

長期的な需要の確保

少なくとも事業期間にわたり、その施設に対するニーズがあること
類似の民間施設等が近隣に存在しないこと、あるいは整備の計画がないこと
需要確保のために公共が過大な協力を必要としないこと

事業領域の明確化

P F I 事業の対象となる業務が、他の事業(周辺事業)の影響を受けない、あるいは影響が少ないこと
P F I 事業の対象となる業務が明確であること
リスクの分担が明確にできること

事業成果の計測

事業の成果または業績を客観的に計測できること(数値化が可能であること)
計測するためのモニタリング手法が確立されていること
モニタリングを行うのに必要な経費が適切であること
民間事業者がコントロール可能な指標、あるいは基準であること
顧客満足度などを計測する場合は、恣意性や特殊性を排除できること

民間事業者のノウハウの活用

同種・類似の事業を行う民間事業者が存在すること
民間事業者のノウハウを活用しうるアウトプット仕様が規定できること
活用されると予想されるノウハウが具体的、現実的であること
業績連動支払い等によりノウハウを引き出すインセンティブが付与できること

その他

P F I の適用により、補助金等の資金調達の制約を受けないこと
法・制度上、民間事業者の参入が制限されることがないこと
複数の民間事業者の参入が可能であること

2-3 定量評価

定量評価では、当該事業を P F I で行った場合、どの程度の V F M が期待できるかを評価する。そのため、公共事業として行った場合の概算総事業費(概算 P S C)と同事業を民間事業として行った場合の概算総事業費(概算民間 L C C)を算出し比較することにより、期待できる概算の V F M を算定する。

(注) P S C (パブリック・セクター・コスト) : 従来型公共事業の調達コスト(建設コスト)に、契約期間全体を通じて公共に発生するすべてのコスト及び定量化されたリスクを加えた数値 L C C (ライフ・サイクル・コスト) : 施設の企画・設計から建設、維持管理、修繕、解体・撤去までの建物の生涯にかかる総費用

V F M (バリュー・フォー・マネー) : 利用者の立場から見て、最も少ない公共資金(マネー)で行政サービス提供における最大の効果(バリュー)を得ること。P F I 事業方式と従来型公共事業方式を比較したとき、同一水準のサービスである場合のV F Mは、L C CとP S Cの差から算出

2.4 総合評価

定性評価及び定量評価結果からP F I 事業候補選定フローに基づいて、総合的に判断し、P F I 事業候補としての可否判断を行う。

3. P F I 事業候補の分類

P F I 事業候補を事業執行主体の観点から、次のとおり分類する。

(1) P F I 事業

P F I 事業型

定性評価及び定量評価に基づく総合評価により分類された3つのタイプのひとつである。サービス水準を固定した上で、総事業費でV F Mが期待できると判断される事業である。

サービス向上機会導入型

運用段階において民間のノウハウを活用することにより、大幅なサービスの向上が期待されることから、P F I 導入が望ましいと判断される事業である。

需要変動リスク担保型

将来にわたる需要変動リスクを民間が担保することにより、運営部門において高い効果が期待できることから、P F I 導入が望ましいと判断される事業である。

民間投資誘発型

民間が自主的に投資を行うことにより、サービス水準を維持しながら安定した需要の確保とそれに伴う収入の確保が見込まれることから、P F I 導入が望ましいと判断される事業である。

(2) 従来型公共事業

初期投資重点型の中で、最終的にP F I 導入が難しいと判断された事業が該当します。初期投資額のみであれば、C M方式や設計段階のV E 導入等により、従来型の公共事業によってもコスト縮減等が可能となる事業である。このタイプでは、P F Iで行うことによりB T O方式であっても、民間事業者が事業を行うに際して法人税や金利・配当等が発生し、事業全体としてはコスト削減効果が上がらない状況がある。

(注)

V E (バリュー・エンジニアリング) : デザイン、品質及び管理・保守を犠牲にすることなく最小のコストで必要な機能を確実に達成するために、建設構造物、工法手続き、時間などの改善を検討する技法

C M (コンストラクション・マネジメント) : 建設において、発注者の代理人または補助者として、発注者の

業務支援と利益を守る立場から、設計検討、工程管理、品質管理、原価管理などの全体、または一部について行うマネジメント

(3) 運営委託事業

管理運営重点型の中で、最終的にPFI導入が難しいと判断された事業が該当する。当該事業をPFI事業で行う場合、民間事業者が事業を行うに際して法人税や金利・配当等が発生するが、初期投資額が小さいためにそれによるコスト増は極めて少ないと想定される。しかしながら、事業スキーム自体が、施設内容を大きく変更せず施設の運営のみを民間事業者に委託することによりその経費の縮減を期待するのであれば、通常の民間事業者へ運営委託を行う方が、PFI事業よりも高いVFMが得られる。

(資料) PFIの基本

1. PFIとは

PFI (Private Finance Initiative: プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)とは、これまで公共部門によって行われてきた「社会資本形成を伴う公共サービスの提供」の分野において、民間事業者の資金、経営能力、技術的能力等を活用して、より効率的・効果的な公共サービスを民間から調達するための手法である。

PFIでは、明確な公共部門と民間の役割分担のもと、競争性、透明性を確保することにより、民間から社会資本の整備を伴う公共サービスを調達し、VFM (Value for Money: 「利用者の立場から見て、最も少ない公共資金で最大の行政サービスを得ること」)の達成を目指す。

このことからPFIを推進することにより、公共部門は施設の所有、運営の主体からサービスの購入者へと、一方民間はサービスの提供者へと従来とは異なる新しいパートナーシップの関係を構築していくこととなる。

PFIの効果

低廉かつ良質な公共サービスの提供

民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力の活用による良質な公共サービスの提供、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を扱うことによる事業コストの削減が期待できる。

公民の役割分担の見直し

民間事業者の自主性、創意工夫を尊重しつつ、できる限り民間事業者に委ねて事業を実施することによる、公民の役割分担に基づく新たなパートナーシップの形成が期待できる。

民間の事業機会の創出

行政が直接実施してきた事業分野への民間参入を促進することによる民間事業者の新たな事業機会の創出が期待できる。

財政負担の平準化

民間のサービス開始後、契約期間全体にわたって民間事業者へサービスの対価として支払うことによる財政負担の平準化が期待できる。

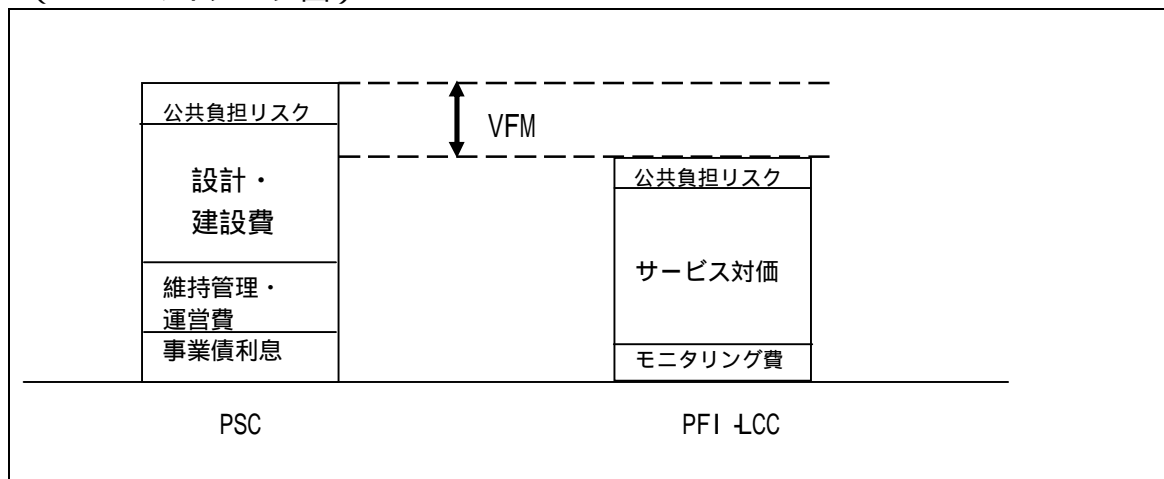
2. VFMとは

PFIにおける最も重要な概念であるVFMとは、PFIの事業期間全体における投下費用(Money)と期待できる効果(Value)との最適な組み合わせを意味する。すなわち、同一目的の2つの事業を比較したとき、

同一の経費の下で、より質の高いサービスを提供する

同一水準のサービスである場合は、より低い経費で提供する方が、高いVFMを達成したことになる。

(VFMのイメージ図)



(1) PFIによるコスト削減要因

PFIでは、民間事業者による資金調達コストや利潤の確保、アドバイザー費用など、従来の公共事業手法にはない費用が発生するため、VFMを生み出すためにはこれらの追加発生費用を上回る新たなコスト削減要因が必要となる。

PFIによるコスト削減の要因としては、次のようなものがある。

計画、設計、建設から維持管理・運営までの一括的な管理(=ライフサイクルの一括管理)に伴う効率化の実現によるもの

公共サービス調達の各局面において、民間が適切に管理することが可能な部分(=リスク)を最大限民間が分担することによるもの

その他、イノベーション、競争入札、他の用途への転用、最適な事業判断などから生み出されるもの

(2) VFMの最大化

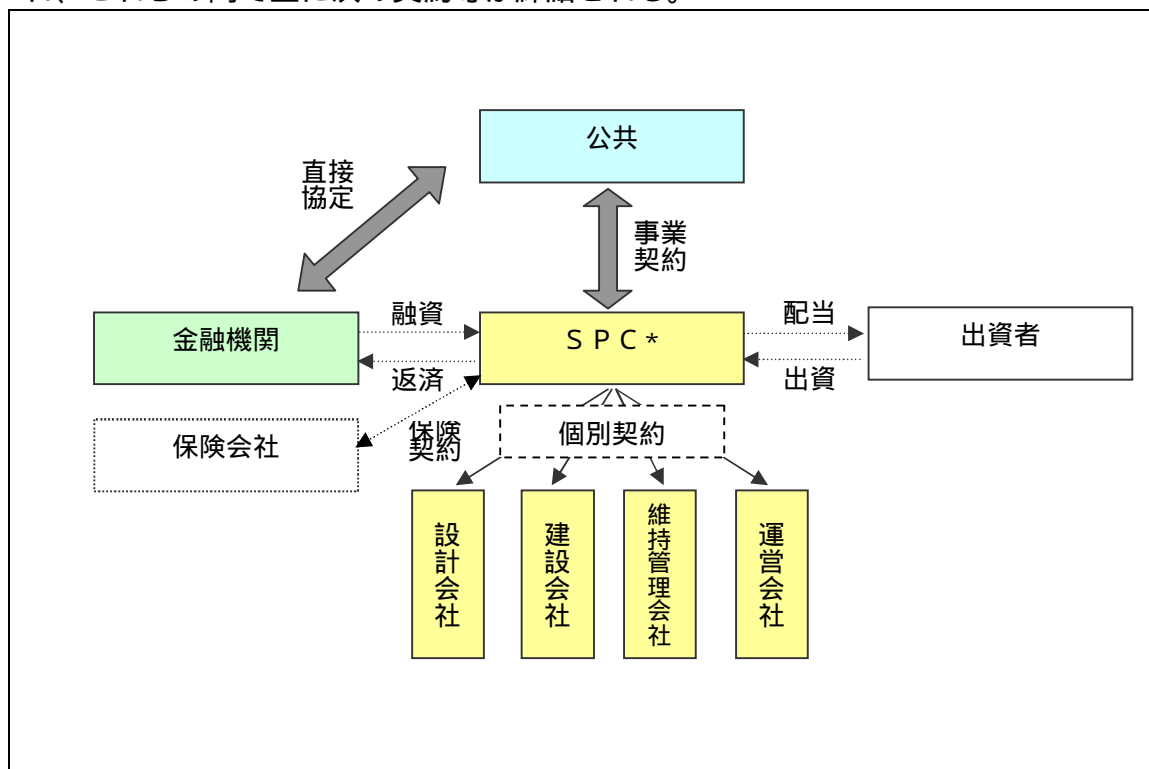
VFMの最大化を図るためには、公共サービス調達の各局面において、民間事業者がもつ技術、経営ノウハウ、リスク管理能力を最大限に発揮することが重要であり、それにより事業の効率性と質の向上を図ることが可能となる。そのためには、VFMの基本原則ともいえる次の仕組みを踏まえて、PFI事業の実施に当たる必要がある。

- リスク最適配分 : 公共サービス調達に伴うリスクとその分担主体を明確化すること
- アウトプット仕様の特定 : 公共は計画責任を負うことから調達しようとする公共サービスのアウトプットを特定し、民間が負った経営責任を果しているかどうかを、その特定したアウトプット指標をモニタリングすることにより確認すること
- 成果主義(業績連動支払) : モニタリング結果から業績に見合った支払いと動機付けを行うこと
- 市場競争原理(競争入札) : V F Mを担保するための「競争性の確保」を図ること

3 . P F I 事業の構成

P F I 事業では、施設の設計、施工、管理、運営を一括発注するため、事業に参加する民間事業者は、異業種の複数の企業と企業連合を組むことになる。これらの企業等は出資をし、事業を遂行するための S P C (Special Purpose Company : 現行の株式会社等の定款を工夫して設立される「特別目的会社」)を設立し、それが P F I 事業全体を総合的に管理運営していくことになる。

P F I 事業は、この S P C、公共部門、金融機関等融資団の 3 者によって構成され、これらの中で主に次の契約等が締結される。



- S P C と公共部門との P F I 事業の実施に関する契約
- S P C が事業実施のために各事業者と結ぶ契約や出資者間の契約
- S P C が金融機関等の資金提供者と結ぶ融資契約
- 公共部門と金融機関等の資金提供者が事業継続や債権保全のために結ぶ直接契約

S P Cの資金調達方法

P F I事業では、プロジェクトファイナンスという方法により資金調達を行う場合が多くなる。プロジェクトファイナンスでは、プロジェクトから生み出される収益のみを返済原資とし、担保はプロジェクトに関する資産とキャッシュフローに限定されるため、債務保証等の最終返済責任が親会社に遡及されることはないが、プロジェクトの事業性、ファイナンスの仕組み等がどのように評価されるかにより、資金調達の条件が大きく左右されることになる。

4 . 事業の種類

(1) 施設の所有形態による類型

P F I 事業は、施設の所有形態によって次のように類型化される。

B O T (Build Operate Transfer)

民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設(Build)・所有し、事業期間にわたり維持管理・運営(Operate)を行った後、事業終了時点で公共に施設の所有権を移転(Transfer)する方式。民間事業者による事業資産の一体的な所有が制度上可能な場合に成立する。

B O O (Build Own Operate)

民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設(Build)・所有(Own)し、事業期間にわたり維持管理・運営(Operate)を行った後、事業終了時点で施設を解体・撤去するか、保有し続けるかする方式。

B T O (Build Transfer Operate)

民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設(Build)した後、施設の所有権を公共に移転(Transfer)し、施設の維持管理・運営(Operate)を民間事業者が事業終了時点まで行っていく方式。

それぞれの形態によるメリット、デメリットがあり、公共にとっては、リスク移転の度合いやサービスの質の向上という観点から、事業の特性、P F I の導入目的を踏まえて適切な方式を採用することが望ましいと考えられる。

(2) 事業費の回収方法による類型

事業費の回収方法では、次のように類型化される。

サービス購入型

最も一般的なPFIの形態であり、収益性のない庁舎や学校等に用いられる。



ジョイントベンチャー型

国内における導入事例は少ないが、収益性がある事業で独立採算型としては実施できない事業に対して導入される。



独立採算型

ジョイントベンチャー型と同様、国内における導入事例は少ないが、公共からのサービス料や補助金がなくても実施可能な事業に対して導入される。



(類型内容公共の関与該当例)

類型	事例
サービス購入型	山梨県立中央病院駐車場整備運営事業(山梨県) 神奈川県衛生研究所等施設整備等事業(神奈川県) 桑名市図書館等複合公共施設整備事業(桑名市)
ジョイントベンチャー型	神戸市摩耶ロッジ整備等事業(神戸市) とがやま温泉施設整備事業(養父市)
独立採算型	神戸大学医学部附属病院立体駐車場施設整備等事業(神戸大学) 第2クリーンセンター(仮称)整備・運営事業(岩手県)

5. 収益施設の取り扱い

(1) 民間収益施設

国内のPFI事業の事例では、公共施設とともに当該施設内の一部の収益施設の運営を民間事業者が実施するケースが多く見られるが、なかには、民間収益事業からの収入により、直接的あるいは間接的に公共の財政負担が軽減されることを期待

して行われているものもある。

しかしながら、P F I 事業は、本質的には「公共事業」であり、事業の必要性、事業内容から、収益施設が本来必要か否かについて十分に検討する必要がある。また、併せて、次の点にも留意する必要がある。

民間収益事業が公共事業部分に与える影響(P F I 事業者の経営への影響)

民間収益事業を義務づける理由の明示

余剰容積を有効活用する場合のP F I 事業終了時の処理

事業収入の取り扱い

(2) 民間施設の合築

平成13年12月のP F I 法の一部改正により、P F I 事業者がP F I 事業に係る公共施設等の全部又は一部を所有することが可能となった。これにより、これまでは公共または公的機関にしか認められなかった行政財産の土地の上での合築が、P F I 事業者に限り例外的に認められたことになる。事例はまだないが、上記と同様の課題があると認識の上、民間施設の合築を行う場合は十分な検討が必要となる。