

上尾市PFI活用マニュアル

～PFI導入に向けて～



上尾市PFI活用研究プロジェクト・チーム

～ ま え が き ～

日本経済の景気低迷が長引く今日、かつてのような高い成長はここしばらくは望めないものと予想される。今後は、これまでに造られた社会資本を活用しながら安定した財政水準を維持することが必要となる。

同時に、経済成長期と並行して形成されてきた公共事業の手法についても、景気が低迷している状況の中で、事業のプロセスや財源の確保等に対して見直しが迫られている。

そこで、公共事業の新たな手法として注目されているのがP F Iである。

今まで行政が行ってきた事業に対し、P F Iを導入することにより、**民間の資金、ノウハウを活用し、官民の適切な役割分担を図り、より公平性、透明性を持たせた効率的で質の高い行政サービスの提供**を目指していく方法が提案されている。しかし、上尾市においては、P F Iに関するノウハウが蓄積されていないために、導入可能性の検討や契約までの過程において、どのような手続を踏み、また従来の方法とはどのような面で違いがあるのかなどが、大変理解しにくいものとなっている。

そこで、上尾市職員が共通の認識を持った上でP F Iの導入を円滑に推進することを目的として、上尾市におけるP F I導入の『基本的な考え方』・『従来方式との相違』・『標準的な手続事項や留意点』などについて、体系的なとりまとめを行い、「**上尾市P F I活用マニュアル**」を作成したものである。



平成14年10月

埼玉県上尾市
P F I活用研究プロジェクト・チーム

上尾市 P F I 活用マニュアル 目次

P F I の基礎知識 編

第 1 章 はじめまして、P F I

1	P F I とは何か	
1 - 1	公共事業に対する新たな手法の必要性	1
1 - 2	P F I とは	6
1 - 3	P F I の理念・原則・主義	7
1 - 4	P F I のポイント	8
2	P F I 事業	
2 - 1	P F I の対象事業	1 1
2 - 2	事業類型	1 3
2 - 3	事業手法	1 4
2 - 4	契約の方式	1 7
3	P F I 導入による効果	
3 - 1	P F I 導入による効果	2 2
3 - 2	P F I 導入の注意点	2 5

第 2 章 P F I 導入へ向けて

1	上尾市における現状と課題	
1 - 1	従来方式による事業の流れ	3 0
1 - 2	従来方式における課題	3 5
2	上尾市における P F I 導入	
2 - 1	上尾市における P F I 導入の考え方	3 6
2 - 2	P F I 導入の検討	3 7
2 - 3	P F I 導入における課題	4 0

第3章 PFI導入の手続マニュアル

1	対象事業の抽出	
1 - 1	事業の発案	4 8
1 - 2	事業主管課での企画・調整	4 8
1 - 3	行財政三ヵ年実施計画事業申請書作成 (事前検討書の添付)	4 8
1 - 4	PFI検討調書作成	4 9
1 - 5	市場調査	5 1
1 - 6	PFI候補事業として選定	5 1
1 - 7	予算要求・措置	5 2
2	PFI事業化可能性の検討	
2 - 1	PFI導入の検証 (対象期間：PFI実施計画書作成まで)	5 3
2 - 2	業務委託 (PFI実施計画書作成に係る)	5 3
2 - 3	PFI実施計画書作成	5 3
2 - 4	事業へのPFI方式の導入	5 4
3	実施方針の作成・公表	
3 - 1	アドバイザーの選定 (対象期間：実施方針作成から契約まで)	5 5
3 - 2	アドバイザー契約 (実施方針の作成から契約まで)	5 6
3 - 3	実施方針(案)の作成 (PFI法第5条)	5 7
3 - 4	実施方針の公表	6 2
3 - 5	実施方針に関する質問及び意見の受付	6 2
3 - 6	質問に対する回答	6 2
3 - 7	実施方針の修正	6 2
3 - 8	修正した実施方針の公表	6 3
4	特定事業の選定・公表	
4 - 1	評価資料作成	6 4
4 - 2	特定事業の選定	6 6
4 - 3	選定された特定事業の公表	6 6

5	事業者の公募		
5 - 1	募集準備	.....	6 7
5 - 2	公募（公告）	.....	7 6
6	事業者の選定・公表		
6 - 1	第一次審査募集要項（入札説明書）配布 及び説明会の開催	.....	7 7
6 - 2	質問受付と回答	.....	7 8
6 - 3	第一次提案書の受付	.....	7 9
6 - 4	第一次評価案の作成	.....	7 9
6 - 5	第二次審査対象者のリストアップ・公表	.....	7 9
6 - 6	第二次審査募集要項配布及び説明会の開催	.....	8 0
6 - 7	質問受付と回答	.....	8 1
6 - 8	第二次提案書の受付	.....	8 1
6 - 9	第二次評価案の作成	.....	8 2
6 - 10	優先交渉権者（落札者）の決定・公表	.....	8 4
7	契約の締結		
7 - 1	要求仕様と提案内容の精査	.....	8 6
7 - 2	P F I 契約書（案）の作成	.....	8 6
7 - 3	契約条件の交渉 （「公募型プロポーザル方式随意契約」のみ）	.....	9 1
7 - 4	仮契約の締結	.....	9 2
7 - 5	P F I 事業契約の締結の議案提出	.....	9 2
7 - 6	本契約の締結	.....	9 3
7 - 7	契約結果報告書の作成	.....	9 3
8	事業の実施から終了まで		
8 - 1	P F I 事業の実施	.....	9 4
8 - 2	P F I 事業のモニタリング	.....	9 4
8 - 3	P F I 事業の終了	.....	9 5
8 - 4	事後評価	.....	9 5

資料編

1 様式集

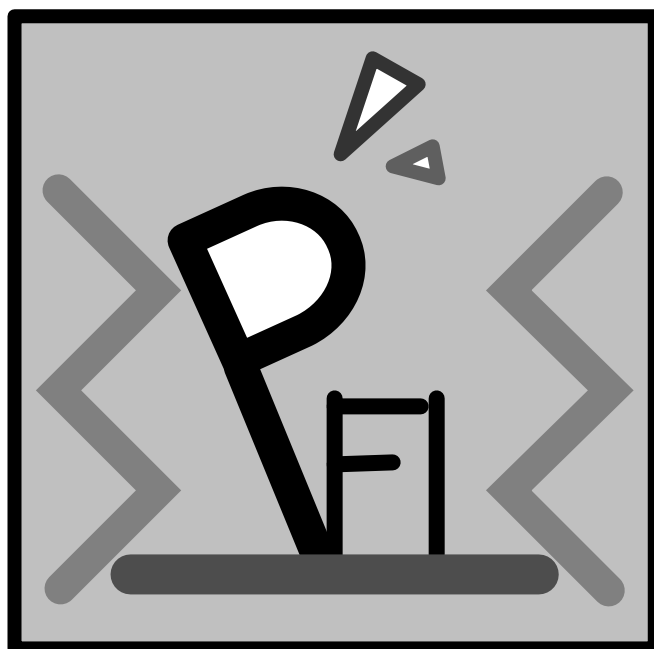
様式 1	P F I 事前検討書	.....	9 7
様式 2	P F I 検討調書	.....	9 8
様式 3	P F I 検討調書 (チェックシート)	.....	9 9
様式 4	P F I 検討対象事業リスト	.....	1 0 0
様式 5	民間事業者発案受付書	.....	1 0 1
様式 6	実施方針に関する質問受付・回答		
	公表について.....		1 0 2
様式 7	実施方針に対する質問書	.....	1 0 3
様式 8	実施方針に関する意見・提案の受		
	付等について.....		1 0 4
様式 9	実施方針に対する意見・提案書	.....	1 0 5
様式 1 0	一次審査評価表	.....	1 0 6
様式 1 1	二次審査評価表	.....	1 0 7
様式 1 2	モニタリング実施計画書	.....	1 0 8
様式 1 3	モニタリング実施書	.....	1 0 9

2 参考例

参考例 1	P F I 事前検討書記入例	.....	1 1 0
参考例 2	P F I 検討調書記入例	.....	1 1 1
参考例 3	P F I 検討調書 (チェックシート)		
	記入例.....		1 1 2
参考例 4	P F I 検討対象事業リスト記入例	.....	1 1 3
参考例 5	P F I 実施計画書参考例	.....	1 1 4
参考例 6	P S C 及び V F M の計算例	.....	1 1 7
参考例 7	P F I 実施方針 (案) 参考例	.....	1 1 8

3	関係法令等	
	関係法令等 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.....	1 2 4
	関係法令等 2	
	民間資金等の活用による公共施設等の整備等の	
	促進に関する法律の施行期日を定める政令.....	1 2 9
	関係法令等 3	
	民間資金等の活用による公共施設等の整備等の	
	促進に関する法律施行令.....	1 2 9
	関係法令等 4	
	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.....	1 3 0
	関係法令等 5	
	P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン	1 3 9
	関係法令等 6	
	P F I 事業におけるリスク分担等に	
	関するガイドライン	1 5 4
	関係法令等 7	
	V F M (Value For Money) に	
	関するガイドライン.....	1 6 7
	関係法令等 8	
	地方公共団体における P F I 事業について	1 7 7
	関係法令等 9	
	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 1 1 年法律第 1 1 7 号)	
	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	1 8 4
	関係法令等 1 0	
	平成 1 4 年度 P F I 関連支援措置等	1 8 7
4	用語集	1 9 4

P F I の基礎知識 編



第1章 はじめまして、PFI

1 PFIとは何か

1-1 公共事業に対する新たな手法の必要性

(1) コストの削減として

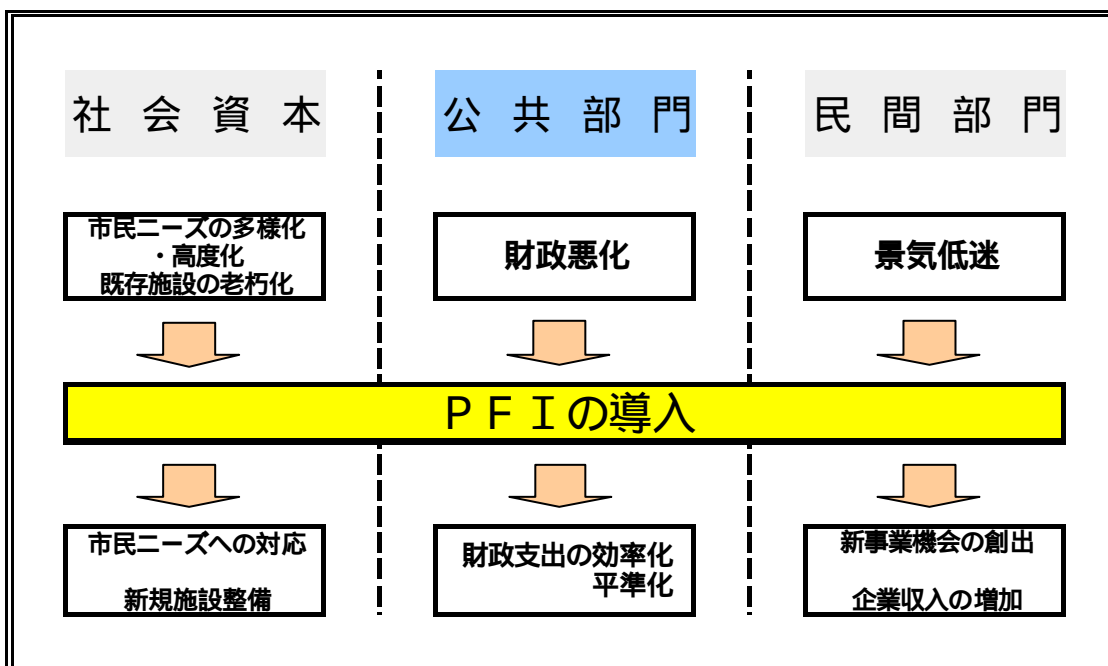
社会経済状況が停滞し、市税収入が低下する中で、上尾市においても、市民ニーズや行政需要の拡大など、社会状況の変化に対応しなければならないという課題を抱えている。

また、人口急増期や高度経済成長期に整備された施設が老朽化を迎える時期にあたり、その維持管理に要する経費が毎年増加しているのが実状である。

しかし、現在の厳しい財政状況の中では、従来の方法に則って、すべての公共施設の整備を行うことは困難なこととなっている。そのため施設整備及びその運営・維持管理に要するコストをいかに削減するかという視点から、公共施設整備事業のあり方を見直すべき時期に来ている。

そこで上尾市は、より安価で質の高い公共サービスの提供が可能なものについては極力民間に任せ、財政支出の平準化などを図りながら効率的な公共施設を整備するための新たな手法を導入し、多様な行政課題を解決していく必要がある。

PFI導入の必要性



(2) 行政の運営手法の見直しとして

現在、コストの削減とは別に行政運営の手法として、民間企業の経営手法を可能な限り公的部門に導入し、効率化・活性化を図るという行財政マネジメントの考え方がある。これがNPM(New Public Management)理論である。

NPM理論は、1980年代に英国サッチャー政権が民営化政策などを進める上での根本的な考え方となった発想である。現在、各自治体で取り組んでいる貸借対照表の作成をはじめ、PFI・政策評価・事務事業評価などの手法は、このNPM理論を基礎としている。

(3) NPM理論による新たな行政運営の必要性

我が国の経済・社会は、今大きな転換期を迎えている。行政を含め社会全体として、今までのシステムや考え方を大きく変える新たな変革の時代を迎え、NPM理論の考え方により、抜本的な見直しが必要となっている。

従来からの行政目標は、施設の数や整備率など行政主導による供給サイドに立ったアウトプット(結果)を目標に行われてきた。しかし、NPM理論の考え方は、市民を顧客と考え、利用率や満足度などの行政サービスを受ける需要サイドに立ったアウトカム(成果)を目標とし、それに基づいて行政評価まで行うという点で今までの行政運営と大きく変わるものである。言い換えれば、行政を運営するという感覚から経営(マネジメント)するという積極的な意識に変えようというもので、行政改革にも採り入れられている考え方である。

NPM理論の基本原則

業績・成果による統制	企画・立案部門と実施部門を分離させ、実施部門の裁量の幅を広げることにより成果を重視させる
市場メカニズムの活用	サービスの内容に応じて民営化、エージェンシー、PFI等の手法の中から最良のものを選択する
顧客主義への転換	住民を公共サービスの顧客とみて、住民ニーズを直接反映させることを目指す
ヒエラルキーの簡素化	組織そのものを統制しやすいものに変革させる

しかし、行政評価やPFIなどの手法を個々に活用しているだけでは本来のNPM理論による効果は生まれない。「顧客である市民が望むサービス」を「市場メカニズム」により最小の経費で最大のサービスを提供するだけでなく、「利用する制度やサービスの提供方法」までを見直し、「顧客である市民のニーズを満足」させ、そこから生じた「改善点をフィードバック」させるという「意思決定に結び付けることができる柔軟な組織」にまで及ぶ一連の流れ全体を変えていくという新しい発想がNPM理論である。

その一つの手法としてPFIの活用があり、PFIを行うのが目的ではないことを十分認識する必要がある。

公共事業評価手法 6項目テスト

1 公共性テスト

それは皆の役に立ちますか

2 公共関与テスト

それは国が自治体がやらなければいけませんか

3 国と地方の役割分担テスト

それは市民、国、地方と役割を分担してできませんか

4 民間委託テスト

その一部でも民間に委託できませんか

5 効率性テスト

それでどれほどの効率が良くなりますか

6 財源テスト

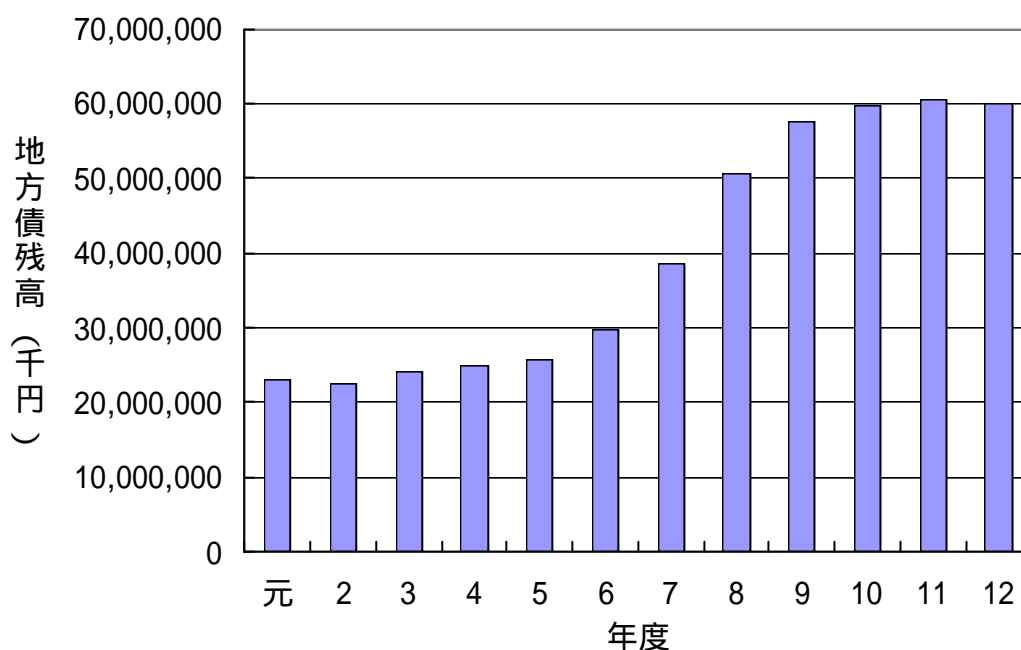
厳しい財政状況でもやる意味がありますか

上尾市の台所事情って、どうなの？



苦しいと言われている上尾市の財政状況の様子を少しだけ見てみましょう。

地方債残高の推移



地方債って何？

家を建てるときに、銀行からお金を借りたりしますね。

上尾市も、大きい施設を作るときには借金をしています。そして、同じように利子をつけて返済するのです。

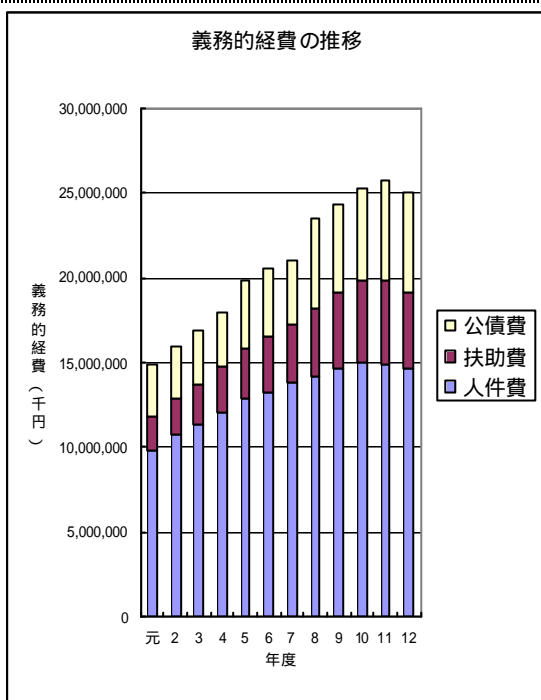
借金自体は悪いことではありません。でも、借金が多くなると返済額が多くなり、新規の住民ニーズに対応するための余力がなくなります。

グラフの説明

平成12年度末の地方債残高は、約600億円です。

10年前に比べると、2.5倍になっています。また、平成12年度末では、市民1人あたり約28万円の地方債残高となっています。

平成8年度前後に残高が急増しているのは、上平公園・環境センター・恵和園などの建設事業が集中したためです。



義務的経費って何？

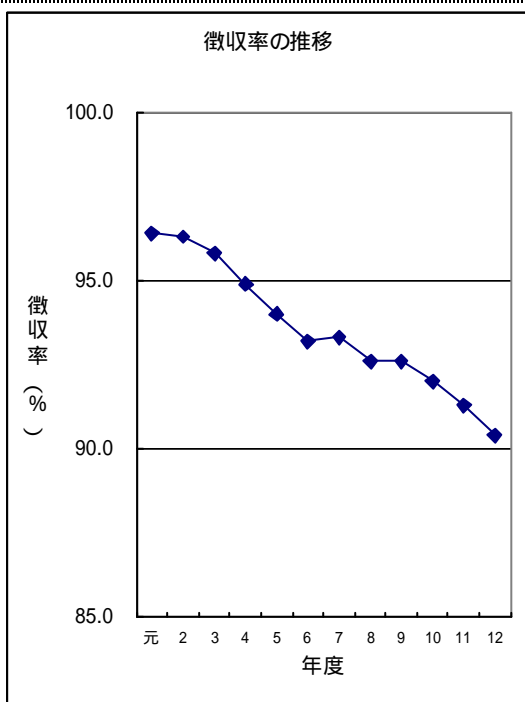
絶対に支出することが決まっている必要経費のことです。つぎの3つの合計額です。

- 公債費 ... 地方債の返済金
- 扶助費 ... 高齢者・障害者・乳幼児への手当・医療費、生活保護費など
- 人件費 ... 職員の給料など

義務的経費が増えるということは、その時々々の住民ニーズに柔軟に対応するためのお金が減っているとも言えます。

グラフの説明

平成12年度の義務的経費は、約250億円です。10年前に比べると、1.5倍になりました。



上尾市の収入の根幹となるものは、やはり「市税」です。

市税徴収率の下降！

しかし、景気の低迷などにより、その徴収率が下がってきています。収税担当課の努力にもかかわらず、ほとんどの国・県・市町村で同じ悩みを抱えています。

上尾市の場合、徴収率が1%下がると、収入が3億円も少なくなってしまう。

グラフの説明

10年前は96.3%あった徴収率が、平成12年度は90.4%まで下がってしまいました。

上尾市の財政事情は、確かに厳しくなっています。しかし、年間約300億円もの貴重な税金を預かっているわけですから、より良い市民サービスを提供していく義務があります。そのためにも、公共事業のあり方を見直すことが必要となっているのです。

1 - 2 P F Iとは

(1) P F Iとは

P F I (Private Finance Initiative)とは、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営を、民間の資金、経営能力、技術的能力の活用により、効率的で質の高い公共サービスとして提供する手法である。

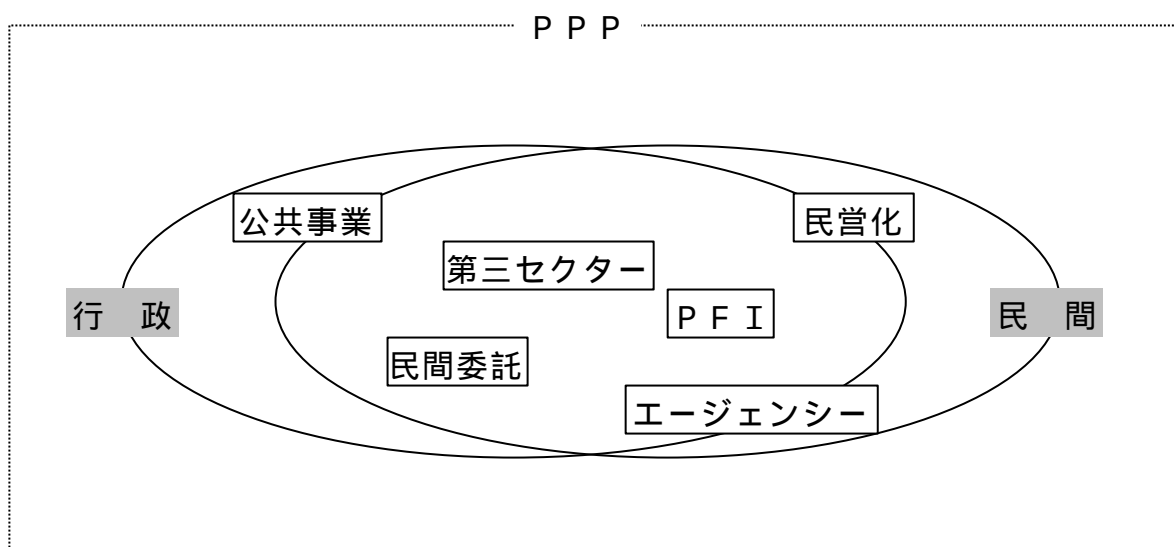
(2) P F I法について

日本では、「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」(P F I法)が平成 1 1 年 7 月に制定され、平成 1 2 年 3 月には、P F Iの理念と実現のための方法を示す「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」(P F I基本方針)が策定され、P F I事業の枠組みが設けられた。

(3) P F IからP P Pへ

P F Iの先進国である英国においては、現在のブレア政権下でP P P (Public Private Partnership)という新たな概念が導入されている。これは言葉の通り「官民のパートナーシップ」という意味で、P F I・民営化・アウトソーシング・ジョイントベンチャーといった様々な手法を包含する考え方である。

英国でも、P F Iの事務作業の煩雑さ、契約主義の徹底による事業の硬直、といった課題も見えてきたため、P P Pの導入によってP F Iの概念を相対化しつつ、幅広い視野で官民のパートナーシップのあり方を模索していく試みが行われている。



1 - 3 P F Iの理念・原則・主義

P F I事業を行うときには、民間事業者をサービス提供主体とし、「民間ノウハウの活用」「行財政の効率化」「公共サービスの向上」を図らなければならない。そのために留意しなければならない「基本理念・原則・主義」を以下に示す。

P F I事業のすべての段階において、これらのことが大前提となる。

基本理念	官民の適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点を踏まえ、公共施設等の整備等に関する事業について、民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限り民間事業者にゆだねる。	
5つの原則	公共性の原則	公共性のある事業である
	民間経営資源活用の原則	民間の資金、経営能力・技術的能力を積極的に活用する
	効率性の原則	民間事業者の自主性と創意工夫を尊重し、効率的・効果的に行う
	公平性の原則	民間事業者の選定等、あらゆる面で公平性を確保する
	透明性の原則	P F I事業の全過程において、透明性を確保する
3つの主義	客観主義	P F I事業の全過程において、客観的な評価決定を行う
	契約主義	各当事者の役割・責任分担等の契約内容を明文化する
	独立主義	事業を実施する事業者の法人格上の独立性、事業部門の区分経理上の独立性を確保する

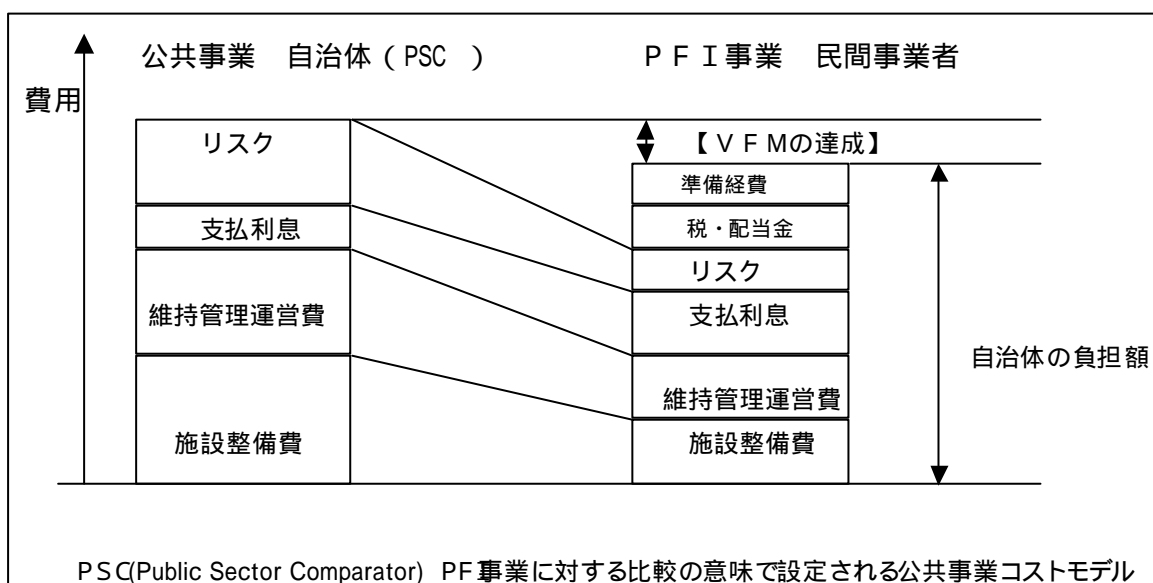
1 - 4 P F Iのポイント

(1) 民間の資金とノウハウの活用

P F Iは、公共が行っている社会資本整備や公共サービスの提供を民間にゆだねる事業手法であり、民間の持つ技術やノウハウ、事業管理能力などを活用するため、行政側の関与は必要最小限にとどめ、民間の創意工夫を積極的に導き出すように努める。

(2) V F Mの達成

P F I事業では、V F Mが達成されていることが必要となる。V F Mが達成されているかどうかは、従来の整備手法により公共が直接事業を行った場合と民間事業者が行った場合を比較して、公共が負担するコストが低下することや、サービスの向上が図られることなどを検証する。



(3) リスク分担と長期契約

P F I事業は官民協働事業であることから、事業遂行に関するリスクについても官民双方で適切に分担することが必要である。つまり、「より適切にリスクを管理できる者がリスクを負担する」という考え方である。

また、P F Iの事業期間は長期にわたることから、想定されるリスクを明確化し、その内容を契約書に明記することが重要である。



P F Iを知るために欠かせない二つの言葉を説明します。

V F M (Value For Money)

「支払に対してもっとも価値の高いサービスを提供する」という考え方。

つまり、同じ金額で、より良いサービスを提供できる！

同じサービス水準を、より安い金額で提供できる！

このような場合、「V F Mがある」といいます。

サービス水準 (大きいほど良い)

= 最大値にしよう！

コスト (金額) (小さいほど良い)

ライフサイクルコスト (L C C)

ひとつの事業が始まってから終わるまでの、すべての費用の合計。

事業の一生 (施設運営の場合)

企画・設計

建設

維持管理・運営・修繕

解体・撤去

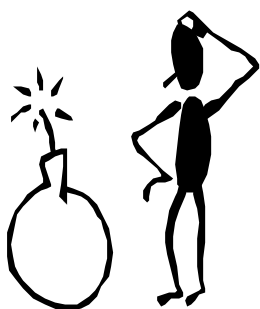
この長い期間のすべての費用を合計します。

「V F Mがあるか」の判断も、ライフサイクルコストの比較で行います。

例えば、建設費が安くても、運営に膨大な費用が掛かるようでは困りません。施設運営は、30年間にも及ぶ場合があるのですから...

P F Iを採用しない場合でも、ライフサイクルコストを考えながら事業を進めることが大切です。

リスク = 予定外の事態による支出の増加！



事業が計画どおりに進んでいけば、その費用も予算額で収まるでしょう。しかし、様々な予定外の事態により、更なる支出が必要になる場合があります。今までの公共事業では、その予定外支出については上尾市が負担しています。

P F Iでは、その予定外支出に対する責任を、「民間事業者」と「上尾市」とで明確に分担し、契約書に記載するのです。

どのようにリスクを分担するのでしょうか？ 具体例をみてみましょう。

段階	リスクの種類	リスクの概要	想定されるリスク分担		コメント
			公共	民間	
共通	制度・法令リスク	関係法令・許認可・規制の変更等に係るリスク。当該法令、制度等の変更により本事業が遂行不能になった場合の損害等の負担にかかるもの			基本的には民間ではコントロールできないリスク
	パートナーリスク	出資者、事業パートナーの経験・力不足に伴う計画の変更、遅延に伴うコスト増大			民間破綻の場合の事業継続の考え方、公共の関与が必要？
設計計画	測量・調査リスク	現地調査のミス、不備に伴う計画、仕様変更による費用増大			
	設計リスク	設計ミス等による仕様変更、遅れによるコスト増大			設計・計画まで民間に任せる場合
建設段階	資金調達リスク	金融機関等からの資金調達が出来ないリスク			
	・工事遅延リスク ・未完工リスク ・コストオーバーランリスク	工事の遅延・未完工、工事費の増大のリスク。但し、制度・法令リスク、関係施設整備リスク等の事業者の責によらない遅延・未完工、工事費の増大は除く。			
	不可抗力リスク	天災等により、損害を受けた施設の修復等のコスト増大リスク			一般的には公共が主に負担
	需要リスク	需要が予想を下回るリスク、再資源化品の需要・価格、場内電力の需要・価格等			基本的には民間がとるべきリスク、但し公共が最低取引量等を定める場合もあり得る。
運営段階	原料供給リスク	燃料や原料の供給が停止されるリスク。また、燃料や原料の価格が上昇するリスク			
	性能リスク	要求されている性能に不適合であるため、撤去又は改善工事が必要となるリスク			
	不可抗力リスク	天災等により損害を受けた施設の修復等のコスト等			一般的には公共が主に負担

民間事業者にリスクを押し付けるという考え方ではなく、リスクを受け持つのが相応しい側が、責任を持つという考え方です。民間事業者へのリスクが多いのに、それに見合う収益機会が設定されていない場合は、民間参入の意欲が失われてしまうという一面も意識しましょう。

2 PFI事業

2-1 PFIの対象事業

「PFI法」の中では、下記のとおり殆ど全ての公共施設等整備事業がPFIの対象事業となっている。

土木施設	道路・河川・公園・水道・下水道など
福祉施設	保育所・保健センター・子育て支援施設・障害者支援施設・高齢者支援施設など
環境施設	廃棄物処理施設・リサイクル施設など
教育施設	小学校・中学校・図書館・体育館・公民館・文化センターなど
その他の施設	消防施設・庁舎など

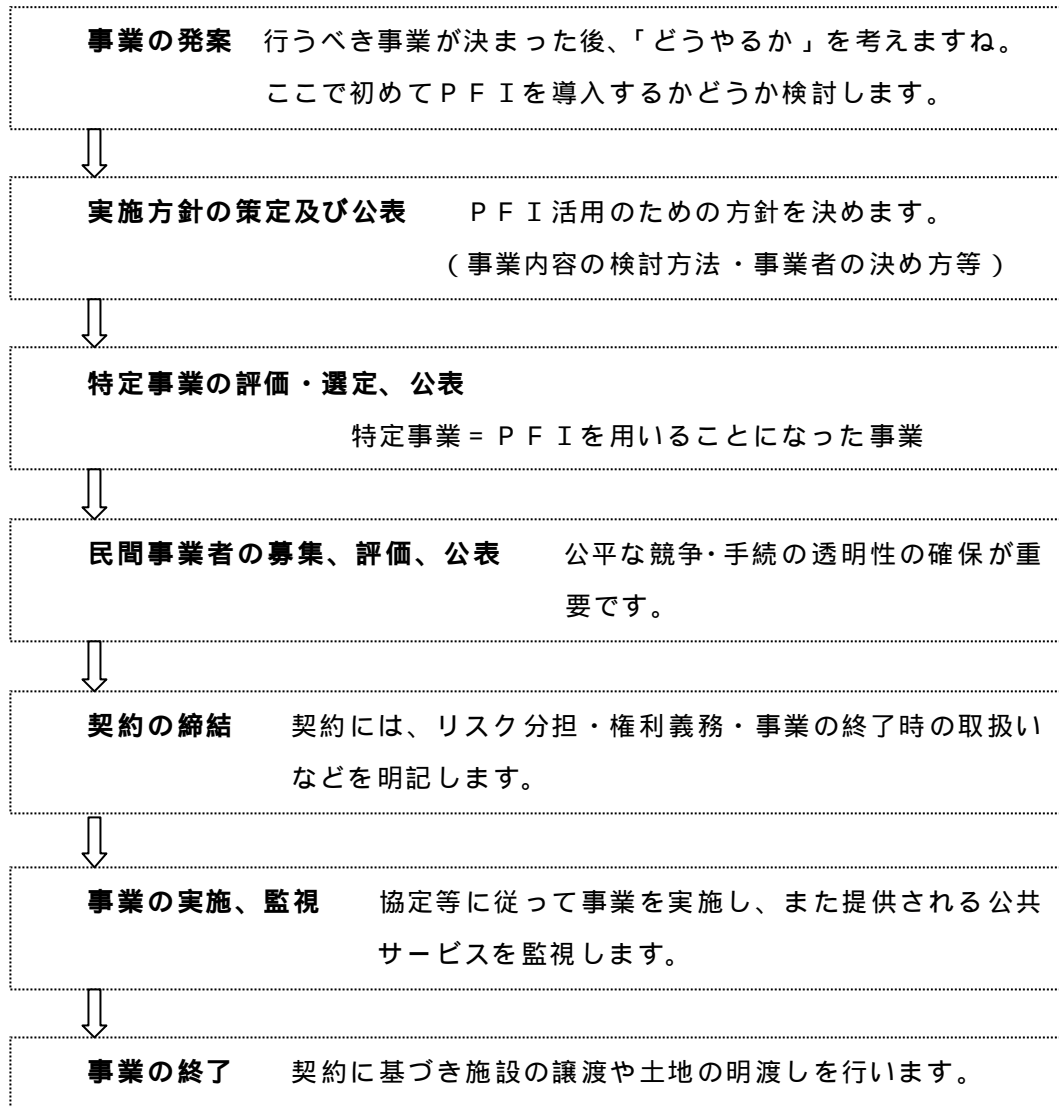
しかしながら、PFIを用いて公共サービスの向上を図ることができるかどうかは、事業種類だけではなく、事業の形態・内容によっても変わってくるので、総合的に判断して精査する必要がある。

PFIを用いることが適当だと考えられる例

項目	基準	例
基本適性	「事業計画」が具体化している 必要性等が精査されている	総合計画、実施計画に位置づけられている事業
	民間事業者が創意工夫を発揮できる 民間事業者が実際にノウハウを持っている	《類似市場》が存在する 廃棄物処理施設 教育文化施設など
	「需要」が安定的・継続的	水道・廃棄物処理施設 社会福祉施設など
	客観的評価ができる モニタリングが可能	数値による評価がしやすい 水道・廃棄物処理施設など
	民間との明確なリスク分担を行える	文化会館・観光施設など商業ベースで対応が可能なもの
制度的適性	民間事業者が事業主体になれる	法的（公物管理法等）に制限がないもの
	従来方式と比較して、著しいデメリットがない	補助金や起債に制限がない事業
効果適性	財政的メリットがある	事業費削減効果
	サービスの質が向上する	民間ノウハウが最大限に発揮できる事業

P F I 事業の一般的な流れ

P F I 事業は、どのように進んでいくのでしょうか？



アドバイザーの活用 ... P F I を採用するには、様々な専門知識や複雑な契約が必要になります。法律面・金融面・技術面などの専門知識をもつ民間コンサルタントなどをアドバイザーとして活用し、的確な助言を得ながら手続を進めます。

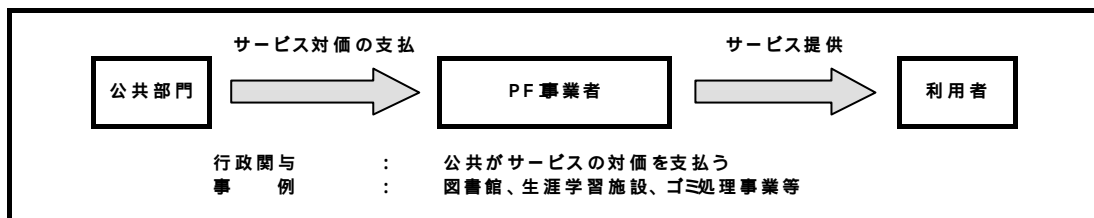
2 - 2 事業類型

P F I 事業は、公共の関与の仕方によって、一般的に次の3つのタイプに分けられる。事業を実施するにあたっては、事業内容を勘案し最も効率的で効果的なサービスが提供できる形態を選定する。

(1) サービス購入型（公共へのサービス提供型ともいう）

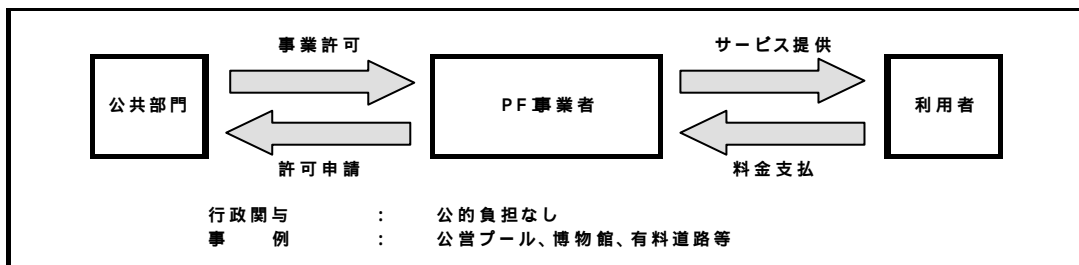
P F I 事業者が施設の設計、建設、維持管理及び運営を行い、公共は事業の発注者、サービス購入者となる。

P F I 事業者は、主に公共からの支払によりコストを回収する。この形態が P F I の主流となっている。



(2) 独立採算型

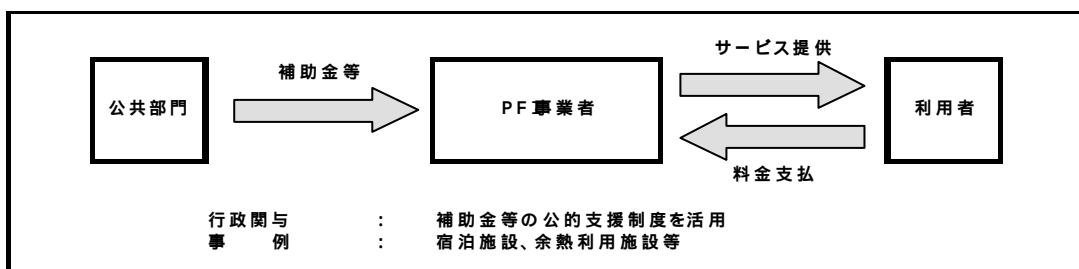
公共からの事業許可に基づき、P F I 事業者が施設の設計、建設、維持管理及び運営を行い施設の利用者から直接料金を徴収することでコストを回収する。



(3) ジョイントベンチャー型（官民協調型ともいう）

公共と P F I 事業者の両方の資金を用いて施設の設計、建設、維持管理及び運営を行い、利用者から直接料金を徴収することでコストを回収する。

事業の運営は主に P F I 事業者が主導で行い、公共は補助金等で公的支援をすることとなる。



2 - 3 事業手法

P F Iの事業手法としては、「設計」、「建設」、「所有」、「維持管理」及び「運営」等の事業推進過程における公共と民間との関係に着目し、対象事業に最適なD、B、O、L、T、S、Rの柔軟な組合せを検討する必要がある。

D = 設計・デザイン (Design)

B = 建設・建築 (Build)

O = 所有 (Own)

O = 運営 (Operate)

L = リース (Lease)

T = 資産の移転 (Transfer)

S = 資産の売却 (Sell)

R = 補修 (Rehabilitate)

関与 度合	P F I事業手法	概 略	財産 保有	運営 主体	資金 調達	公共への所 有権移転	特 徴 等
公 共 ↑	DBO方式	資金調達は公共、設計・建設・運営管理を民間に委託	公共	民間	公共		・資金は起債・一般財源等、財政の平準化効果は無い。 ・現行地方財政の枠組で可能
	BTO方式	民間が建設、完工後所有権を公共へ移転、民間が事業権を受け運営	公共	民間	民間	完成時	・固定資産税課税対象外 ・民間破綻の場合も公共の財産所有権に影響なし
	BLO方式	民間が建設、完工後所有権を公共へ移転、民間が施設のリースバックを受け運営	公共	民間	民間	完成時	・BTO方式に準ずる特徴 ・民間に資産買取オプションを与える
	BLT方式	民間が建設、完成後公共へリース、運営は公共が行う	民間	公共	民間	契約終了時	・運営は公共が行い、民間は金融面での関わりが中心
	BOT方式	民間が建設、運営し、事業契約終了時に公共へ資産譲渡	民間	民間	民間	契約終了時	・固定資産税課税対象 ・民間の創意工夫を引き出すインセンティブ大
民 間 ↓	BOO方式	民間が建設・運営、契約終了時は施設撤去または民間事業化	民間	民間	民間		・固定資産税課税対象 ・公共にとり陳腐化リスク回避のメリット有り

(1) D B O (Design Build Operate): デザイン - 建設 - 運営

公共が施設の所有、資金調達を行い、P F I事業者には設計 (Design)、建設、運営を一括してゆだねる手法。

(2) B T O (Build Transfer Operate): 建設 - 譲渡 - 運営

P F I事業者が施設を建設後、その所有権を公共に引き渡すが、施設の使用

権又は使用許可を P F I 事業者に供与し、施設の運営・管理を行う手法。

(3) B L O (^{ビルト} Build ^{リース} Lease ^{オペレート} Operate): 建設 - リース - 運営

P F I 事業者が施設を建設後、公共が買い取り、P F I 事業者はその施設をリース(Lease)し、P F I 事業者がその施設を運営する手法。

(4) B L T (^{ビルト} Build ^{リース} Lease ^{トランスファー} Transfer): 建設 - リース - 譲渡

P F I 事業者が施設を建設後、その施設を公共へリースする手法。P F I 事業者は、公共からのリース代金を受け取り、投入資金を回収した後に所有権を公共に譲渡する。

(5) B O T (^{ビルト} Build ^{オペレート} Operate ^{トランスファー} Transfer): 建設 - 運営 - 譲渡

P F I 事業者が資金調達を行い、施設を建設(Build)、契約期間にわたり運営(Operate)・管理を行い、資金を回収した後、契約期間終了時に、施設を公共に譲渡(Transfer)する手法。P F I 事業として最も典型的な手法。

(6) B O O (^{ビルト} Build ^{OWN} Own ^{オペレート} Operate): 建設 - 所有 - 運営

P F I 事業者が施設を建設し、移管せずそのまま所有(Own)し、事業を運営する手法。B O T と異なる点は、事業終了後も施設の譲渡を行わず P F I 事業者が継続して所有するか、若しくは撤去する。

これ以外にも R O T , R T O など、既存施設の補修による事業手法もある。

全国の自治体で

具体的に検討されているPFI事業の概要



内閣府が行った「PFIに関する全国自治体アンケート」のなかで、検討中の事業概要を具体的に回答した自治体は61、事業として82でした。

どんな事業なのでしょう？

(延べ回答数を自治体数で除しているため、構成比の合計は100%になりません。)

検討されているPFI事業の施設

～ 教育文化施設が最も多い ～

施設の種類	構成比 %
教育文化施設	39.0
庁舎	12.2
社会福祉施設	7.3
観光施設	7.3
港湾	6.1
公営住宅	4.9
公園	3.7
廃棄物処理施設	3.7
その他	21.7

事業方式

～ BOT方式が最も多く約2割 ～

BOT方式 18.3%	BTO方式 11.0%	その他 9.8%	未定 43.9%	無回答 20.7%
----------------	----------------	-------------	-------------	--------------

事業類型

～ サービス購入型が最も多く約3割 ～

サービス購入型 26.8%		その他 6.1%	未定 37.8%	無回答 28.0%
------------------	--	-------------	-------------	--------------

独立採算型 2.4%

ジョイントベンチャー型 1.2%

(出典：「PFIに関する全国自治体アンケート」平成13年度内閣府委嘱調査)

2 - 4 契約の方式

P F Iを導入するにあたり、手続の上で契約方法は大きく変化する。従来の方式では指名競争入札が主体であったが、P F Iを導入する際には総合評価一般競争入札及び公募型プロポーザル方式随意契約が主に用いられることになる。

(1) 契約の種類

請負業者を選定するための契約方式は、地方自治法により、一般競争入札、指名競争入札、随意契約の3方式が定められている。

< 一般競争入札 >

競争に付する工事の概要等を示した公告をし、希望者すべてを競争に参加させ、最低価格の入札者を落札者とする契約方式。また近年では、以下のような特殊な一般競争入札も行われている。

- ・ 技術提案一般競争入札（入札時V E）
- ・ 総合評価一般競争入札
- ・ 設計施工一括発注一般競争入札
- ・ 契約後V E一般競争入札

V E・・・バリューエンジニアリング

< 指名競争入札 >

発注者があらかじめ競争参加希望者の資格審査を実施しておき、具体的な工事等発注が予定される場合に、有資格者の技術的・地理的適性等からみて適当と認められる特定業者を複数指名して競争させる契約方式。実務上では公共工事契約方式の主流といえるほど活用されている。

< 随意契約 >

発注者が請負業者を選定するのに競争入札の方法ではなく、任意に選定した特定業者を契約の相手方とする方式。この方式においても近年の建設業界を取巻く構造改革は目覚ましく、設計・コンサルタント業務の分野でも以下のような新たな方式が示された。

- ・ コンペによる随意契約
- ・ 公募型プロポーザルによる随意契約

《 契約の種類 》

契約の種類		比較要素	特徴	契約例	
一般競争入札方式	一般競争入札	価格	公告をし、希望者を競争に参加させ、最低価格の入札者を落札者とする。	建設工事 業務委託 他一般	
	特殊な方式	技術提案 一般競争入札 (入札時 V E)	価格	事前に提出された技術提案を審査し、適した提案と判断されたものについて、その技術を前提とした入札を行い、最低価格の入札者を落札者とする。	建設工事
		総合評価 一般競争入札	価格+提案	価格以外に提案を考慮した総合評価により落札者を決定する。	建設工事 業務委託 P F I 事業
		設計施工 一括発注 一般競争入札	価格	特別な設計施工技術が要される工事等で、個々の業者が有する設計施工技術案を受付、競争に参加させ、最低価格の入札者を落札者とする。	建設工事 設計業務委託 等
		契約後 VE 一般競争入札	価格	契約後、請負業者から積極的に工法等に係る提案を受付、性能を低下すること無く、請負価格を下げる方式	建設工事
指名競争入札方式	指名競争入札	価格	あらかじめ発注者が特定の業者を指名して競争入札に参加させ、最低価格の入札者を落札者とする。	建設工事 業務委託 他一般	
随意契約方式	随意契約	価格	発注者が任意に選定した特定の者と契約する。	建設工事 業務委託 他一般	
	特殊な方式	公募型 プロポーザル	提案	提案を募り、最も優れた案の提案者を選定して、交渉過程を経て契約相手を決定する。	業務委託等 P F I 事業
		コンペ	提案	具体的な図面・企画書・模型等を募り最も優れたものを選定し、交渉過程を経て契約相手を決定する。	設計業務委託 等

(2) 情報の公開等

これまでの入札行為に対し不正の排除や契約の透明性を確保するため、平成 13 年度に「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」が施行され、情報公開などに関する事項が具体的に規定された。

これを受けて上尾市でも平成 13 年度から、入札者の名称、入札金額、入札及び契約の過程に関する事項などを公表するようにした。また、同法に規定される不正防止の措置や報告なども同時に行われるようになった。

(3) P F I による契約の考え方

P F I 事業においては、長期にわたって運営の水準を確保し、またリスク分担のあり方についても適正さを保つ必要がある。このため、単純にその入札価格だけで P F I 事業者を選定することは好ましくなく、事業者の考え方や技術等を総合的に把握した上で選定することが重要である。

P F I における契約方式

P F I 法第 7 条第 1 項により、P F I 事業者の選定方法は一般競争入札によることが原則とされている。

この場合、P F I 事業に係る契約においては、価格のみならず、維持・管理又は運営の水準、リスク分担のあり方、技術的能力、企画に関する能力等を総合的に勘案する必要があることから、地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2 に規定する「総合評価一般競争入札」の活用を図ることとしている。

また、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項各号に該当することにより、随意契約によることができる場合には、必ずしも「総合評価一般競争入札」によらず、「公募型プロポーザル方式随意契約」を活用することも可能である。

いずれの契約方式にせよ、透明性、公平性、客観性の確保に努めて実施しなければならない。

W T O 政府調達協定

W T O 政府調達協定とは、世界貿易の拡大・自由化の観点から、政府調達に関して、国内業者の保護及び国内外の業者間差別を行わず、手続を透明で外国企業にも分かりやすいものにするを目的として締結された国際協定である。この協定に該当する事業については、随意契約の制限が課せられており、原則として競争入札を採用することとされ、応募事業者の事業所の所在要件の設定や最低制限価格制度の利用も禁じられるなど様々な取り決めがあるので、これに沿った手続を実施することが必要である。

なお、この協定は、地方公共団体においては都道府県及び政令指定都市にの

み適用され、政令指定都市以外の市及び町村には適用されない。しかしながら、上尾市においても、入札・契約等の手続において当該協定の趣旨は踏まえておく必要のあることに十分留意すべきである。

W T O 政府調達協定に該当する事業区分

都道府県・政令指定都市においては、契約の区分ごとに、予定価格がこの表に定める額以上となると、W T O 政府調達協定が適用される。

区 分	平成 12 年 4 月 1 日 ～ 平成 14 年 3 月 31 日	平成 14 年 4 月 1 日 ～ 平成 16 年 3 月 31 日
物品等の調達契約	2 0 万 S D R	2 0 万 S D R
	3, 3 0 0 万円	2, 9 0 0 万円
特定役務のうち建設工事の 調達契約	1, 5 0 0 万 S D R	1, 5 0 0 万 S D R
	2 5 億円	2 2 億 2, 0 0 0 万円
特定役務のうち建築のため のサービス、エンジニアリ ング・サービスその他の技 術的サービスの調達契約	1 5 0 万 S D R	1 5 0 万 S D R
	2 億 5, 0 0 0 万円	2 億 2, 0 0 0 万円
特定役務のうち上記以外の 調達契約	2 0 万 S D R	2 0 万 S D R
	3, 3 0 0 万円	2, 9 0 0 万円

上段の金額は、国際通貨基金（I M F）の特別引出権（S D R）を単位としたものである。
下段の金額は、2 年ごとに財務大臣が示す基準により上段の金額を邦貨換算した額である。



実際にPFIを活用している自治体では、
 どのような選定方法を用いたのでしょうか
 具体例を見てみましょう。

先行事例における民間事業者の選定方法

(平成13年12月現在)

選定方法	事業数	事例
総合評価一般競争入札	14件	神奈川県(衛生研究所、美術館)、 桑名市(図書館)など
制限付一般競争入札	1件	倉敷市(廃棄物処理施設)
公募型プロポーザル方式	23件	東京都(朝霞浄水場)、 千葉市(計量検査所)など



やはり、
 「総合評価一般競争入札」と
 「公募型プロポーザル方式」が
 圧倒的に多いですね。

では、ふたつの選定方法のポイントを
 まとめておきましょう。

方式	概要	公募時の条件	交渉不調	適した分野
総合評価一般競争入札	評価点の最も高い事業提案を行った者を落札者とします	基本的には変更不可	落札額の範囲での随意契約が不可能な場合、再入札	<ul style="list-style-type: none"> 性能仕様が容易 サービスの内容・水準が長期的に安定している事業
公募型プロポーザル方式	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します	若干の修正可能	次位交渉権者と交渉	<ul style="list-style-type: none"> 性能仕様が困難 サービスの内容・水準について募集時点で変動の可能性が高い事業

3 PFI導入による効果

3-1 PFI導入による効果

(1) 質の高い公共サービスの提供

PFI事業では、設計、建設、維持管理及び運営が一体的に扱われ、民間事業者の技術的能力を活用することにより、効果的な維持管理を前提とした設計、建設を行うことができる。また、公共サービスの運営面を民間事業者にゆだねることにより、これまで公共部門が独占的に供給していたサービスにも競争原理が働く。

このようなことから、民間事業者の能力を積極的に活用した、質の高い公共サービスの提供が見込まれる。

(2) 性能発注方式採用による事業コストの削減

民間事業者の創意工夫を十分に活かすため、全プロセスを一体的に同一民間事業者にゆだねることが多い。このように一括して発注することにより事業コストを削減することができる。また、提供されるサービス内容を重視し、要求するサービス水準のみを仕様で定める性能発注方式を採用することにより、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を最大限に発揮させ、さらなる事業コストの削減が期待できる。

性能発注方式とは？

要求するサービスの内容・水準のみを規定して、それを達成するための方法は民間事業者任せます。つまり、民間事業者が自分たちのノウハウや創意工夫を発揮しやすい発注方式なのです。

1日に300tのごみを処理する施設を造りたい 性能発注の場合

1日に300tのごみを処理することが条件で、その方法は事業者任せられます。

つまり、焼却炉の燃焼方式はなんでも良いのです。

効率よくごみを焼却できる炉を開発して、コストを削減する。小さくても高性能な炉を使って施設規模を縮小し、建設費を削減する。

事業者は、さまざまな技術・方法を駆使しながら提案を行います。



気をつけよう！

このケースの場合、排出ダイオキシン量の規制や騒音の防止などの条件を事前に提示することが大切です。

(3) リスクの明確化による事業の効率化

P F I では、事業に関する様々なリスクを事前に明確化し、将来における責任や財政負担をあらかじめ契約書で詳細に規定する。天災や事故、経済状況の変化等による損失を最小限に抑制することなどを考慮し、効率的なリスク分担により、事業全体の効率化を図ることになる。

(4) 財政支出の平準化

P F I においては、巨額な初期投資の資金調達を民間にゆだねることにより、公共には施設の建設年次における大きな財政支出は発生しない。財政支出はサービスの対価として民間事業者へ契約期間全体にわたり支払われるので、公共にとっては財政支出の平準化が図られることになる。

(5) 民間の事業機会の創出による経済の活性化

P F I 事業は、従来国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者にゆだねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらす効果があることに加えて、他の収益事業と組み合わせることによっても、新たな事業機会を生み出すこととなる。

また、P F I 事業のための資金調達方法として、プロジェクト・ファイナンスを取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しい金融市場の創出につながることも予想される。

このように新規事業が創出され、金融市場が活性化されること等を通じ、生産性の低い産業部門から高い部門への労働力や資本の移動が活発となり、その結果として経済構造改革が一層進展するといった効果も期待される。

(6) 事業の透明性

事業発案から終結までの過程を公表することにより、市民にオープンな形で P F I 事業は進められる。事業実施プロセスはもとより、提供されるサービス内容も明らかになるため、住民の満足度を常に意識することが必要となる。

2つの資金調達方法

資金調達方法の代表的なものはコーポレート・ファイナンスと、プロジェクト・ファイナンスです。

2つの資金調達方法の特徴は、表のようになっています。

コーポレート・ファイナンス	プロジェクト・ファイナンス
親会社（自治体）を信頼してお金を貸す方法。 親会社・自治体の活動全体で返済	事業を信頼してお金を貸す方法。 （民間・公共...同じ） 事業が生む利益から返済
事業が破綻したとき 親会社（自治体）が、活動全体の中から返済する。	事業が破綻したとき 事業の「権利関係」が担保になっている。 親会社（自治体）は返済責任なし。
利率 自治体などは信頼度が高いため、低い利率で借りられる場合が多い。	利率 一般的にリスクが大きいため、利率が高くなる。



3 - 2 P F I 導入の注意点

(1) 事業規模

事業を P F I で行う場合、契約締結等にかかるコスト（アドバイザー費用等）が必要となる。この準備費用は、事業規模にかかわらず必要となるため、小規模な事業の場合は、P F I 導入が困難になっている。

(2) V F M の算出

P F I 事業化の検討に当たっては、より正確な V F M の算出が重要である。そこで、P S C の算出や P F I 事業として実施した場合のコスト算出を行う際には、客観性を確保するためにもアドバイザー等を活用し検討することが重要である。

(3) 契約における専門知識の必要性

P F I 事業は、民間事業者とのリスク分担などを契約により詳細に取り決めなければならないが、このような複雑な契約は従来の公共事業ではあまり例がない。契約期間が長期にわたることもあり、仕様内容の設定不備や契約内容の規定の曖昧さにより、事業実施後に問題が生じることを未然に防ぐためにも、官民ともに専門知識を得て契約時において十分に検討することが重要である。

(4) 中小企業の参入

P F I は導入コストが多くかかるため、資金力や経験の面で中小企業の参入は困難なことが多く、地域経済への波及効果が弱まるという意見もある。このため中小企業独自の技術、知識を活かすことのできる事業の組立てに配慮すること、あるいは審査基準において、地元経済の活性化や地元雇用の創出に資する提案内容になっているかどうかといった評点項目を加えるなどの工夫も必要である。

また、事業者の募集や選定にあたり、いかに応募事業者の負担軽減を図るかに留意する必要がある。

(5) 第三セクターとの混同

第三セクターと P F I は、いずれも公的部門の関与が必要な社会資本整備において、民間の資金とノウハウを活用するという点では同じである。このことだけに着目し両者を混同する人もいると思われるが、従来型の第三セクターと P F I は異なる手法であり、官民の役割分担を明確化する等、様々な違いがある。

従来型の第三セクターとP F Iの違いを整理すると下表のようになる。

	第三セクター	P F I
事業主体	官民共同出資会社	民間事業者
官民の役割分担	不明確 (官と民が一つの会社に入り同じ役割を担うことが多い)	明確 (P F I の特徴のひとつ)
事業対象分野	民間分野に近い事業	基本的には行政分野の事業
資金調達	財政投融资、補助金、出資金等、公的支援	プロジェクト・ファイナンス等(多様)
契約	単年度契約	長期契約
事業者の選定方式	官民の共同出資、多数の関係企業の出資バランス等からなる企業	公正で透明性のある事業者選定
規制緩和	不要	必要

(6) 地方自治法上の取扱い

< 公の施設関係 >

地方自治法第 2 4 4 条第 1 項に規定する公の施設を整備しようとする場合は、その施設の設置及びその管理に関する事項等を同法第 2 4 4 条の 2 第 1 項の規定に基づき、条例で定めなければならない。これは P F I 事業で施設の所有権が整備後直ちに市には移転しない事業手法(B O T 方式、 B O O 方式など)を用いたとしても例外なく適用される。

また、P F I 事業者がその施設の所有権を有することとなる場合(B O T 方式など)には、賃借権、使用貸借権などの所有権以外で施設を市民が利用するに十分な、安定的な使用権原を取得しておく必要がある。

< 公の施設の管理 >

公の施設を P F I により整備した場合、その施設の管理を受託することができるのは、地方自治法第 2 4 4 条の 2 第 3 項の規定により、公共団体、公共的団体及び第三セクターに限られる。しかし、この条文に定める公の施設の管理

受託者の要件を満たしてはいない民間事業者に対しても、次のような諸業務を行わせることは可能とされていることから、民間事業者に対してこれらの業務を包括的にPFI事業として行わせることができる。これらの業務は、事実上の業務あるいは定型的な行為であるからである。

下記のような事実上の業務

- ・施設の維持補修等のメンテナンス
- ・警備
- ・施設の清掃
- ・展示物の維持補修
- ・エレベーターの運転
- ・植栽の管理

管理責任や処分権限を市に留保した上で、管理や処分の方法についてあらかじめ市が設定した基準に従って行われる下記のような定型的行為

- ・利用申込書の受理
- ・利用許可書の交付
- ・入場券の検認

当該施設運営に係るソフト面の企画

さらに、上記 ~ のほか、私人の公金取扱いの規定（地方自治法施行令第158条）に基づいて、使用料等の収入の徴収もPFI事業として行わせることが可能である。

しかし、地方自治法第244条の2第3項に規定する公の施設の管理受託者の要件を満たしてはいないPFI事業者が、当該公の施設の利用に係る料金を当該PFI事業者の収入として収受することやその料金の額を定めることはできないということに注意する必要がある（地方自治法第244条の2第4項、第5項）。

< 公有財産関係 >

PFIにより公有地上に公共施設等を整備する場合において施設の所有権が整備後直ちに市に移転し供用されるとき（BTO方式など）は、当該施設の用地は、地方自治法第238条第3項に規定する行政財産として位置づけられる。

これに対し、施設の所有権が一定期間経過後に地方公共団体に移転する場合（BOT方式の場合）であって、当該期間中、PFI事業者に対してその用地を地方自治法第238条第3項に規定する普通財産として貸し付けることとな

るときは、最終的に施設の所有権が市に移転し市の行政財産になる時点において、施設用地も普通財産から行政財産に切り替える必要がある。

< P F I 事業の特例 >

一般に、地方公共団体の行政財産については地方自治法第238条の4第1項の規定により原則として私権を設定することができないとされているので、地方公共団体の行政財産を民間事業者に貸し付けることはできない。

しかし、P F I 事業の用に供する目的の場合には、地方自治法第238条の4第1項の規定にかかわらず、P F I 法第11条の2第4項の規定により行政財産をP F I 事業者に貸し付けることが可能である。したがって、この特例により、P F I (B O T 方式) により公有地上に公共施設等を整備するにあたり、施設用地を行政財産のままP F I 事業者に貸し付けることも可能である。

さらに、必要があると認められる場合においては、P F I 法第12条第2項の規定により、普通財産であっても行政財産であっても、無償又は時価より低い対価でP F I 事業者に貸し付けることができる。

< 財産貸し付けに関する議会の議決 >

適正な対価なくして公有財産を貸し付けるときには、条例で定める場合を除いて、地方自治法第237条第2項の規定を受けた同法第96条第1項第6号の規定により、議会の議決が必要であるとされている。従って、P F I 事業に係る公有財産を無償又は時価より低い対価で貸し付けようとする際には、あらかじめ議会に付議する必要がある(上尾市においても「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」が制定されているが、この条例には、P F I 事業者が公有財産を無償又は時価より低い対価で貸し付けることを可能とする規定はない)。

(7) 地方財政措置について

市がP F I 法の実施方針を定めて実施するP F I 事業に対する地方財政措置に関して、国は、基本的に、従来どおり行う公共事業として実施した場合よりも地方財政上不利にならないよう、措置を講じるという考え方をとっている。

具体的には、自治省(現:総務省)通知によれば、市が実施するP F I 事業のうち一定の要件を満たすものに係る施設整備費について、市がP F I 事業者(選定事業者)に対して財政的支出を行う場合に、財政措置が講じられることとされている。

これは、平成12年3月29日付け自治画第67号自治事務次官通知中第3及び平成12年3月29日付け自治画第25号自治省財政局長通知(以下「財

政局長通知」という。)において示されており、その通知においては、市が行うPFI事業を、国庫負担金が支出される事業と、地方単独事業として実施される事業の大きく2種類に分類して、それぞれの地方財政措置の仕組みについて定め、さらに、資金手当のための地方債措置などについて定めている。

市が実施するPFI事業に係る地方財政措置の扱いとして、主に次の3点が挙げられる。

- PFI事業に対する地方財政措置は、一定の要件を設けたうえで、市が従来どおり行う公共事業として実施した場合と同等の措置を行う。
- 国庫補助負担金が支出されるPFI事業の場合は、当該国庫補助負担金の内容に応じて地方財政措置が行われる。
- 地方単独事業として実施されるPFI事業の場合は、施設の種別に応じた財政措置の仕組みがある施設については、従来どおり行う公共事業の場合の措置と同等、そのような仕組みがない施設については、一定の範囲で地方交付税措置が講じられる。

これらの財政措置は、PFI法に基づいて市が実施方針を定めて実施するPFI事業に係る措置であり、PFI法に基づかないで行われる事業については適用されないことに注意する必要がある。

また、国庫負担事業のなかで一部の事業については、PFI事業として事業を実施した場合にも国庫負担金が交付されることが明確にされているが、多くの事業については、要綱がPFI事業に対応していないことや、実績が少ない等の問題があるため交付がなされるか否かが明確でない場合が多い。このため、実際の交付に当たっての事務等についても従来どおり行う公共事業と異なる場合があり得るため、具体的事業の実施を検討する段階に至った場合、早期に各補助事業所管省庁へ相談をする必要がある。

以上に記載したもののほか、地方財政措置の内容、及びその留意事項については、財政局長通知を参照すること。

第2章 PFI導入へ向けて

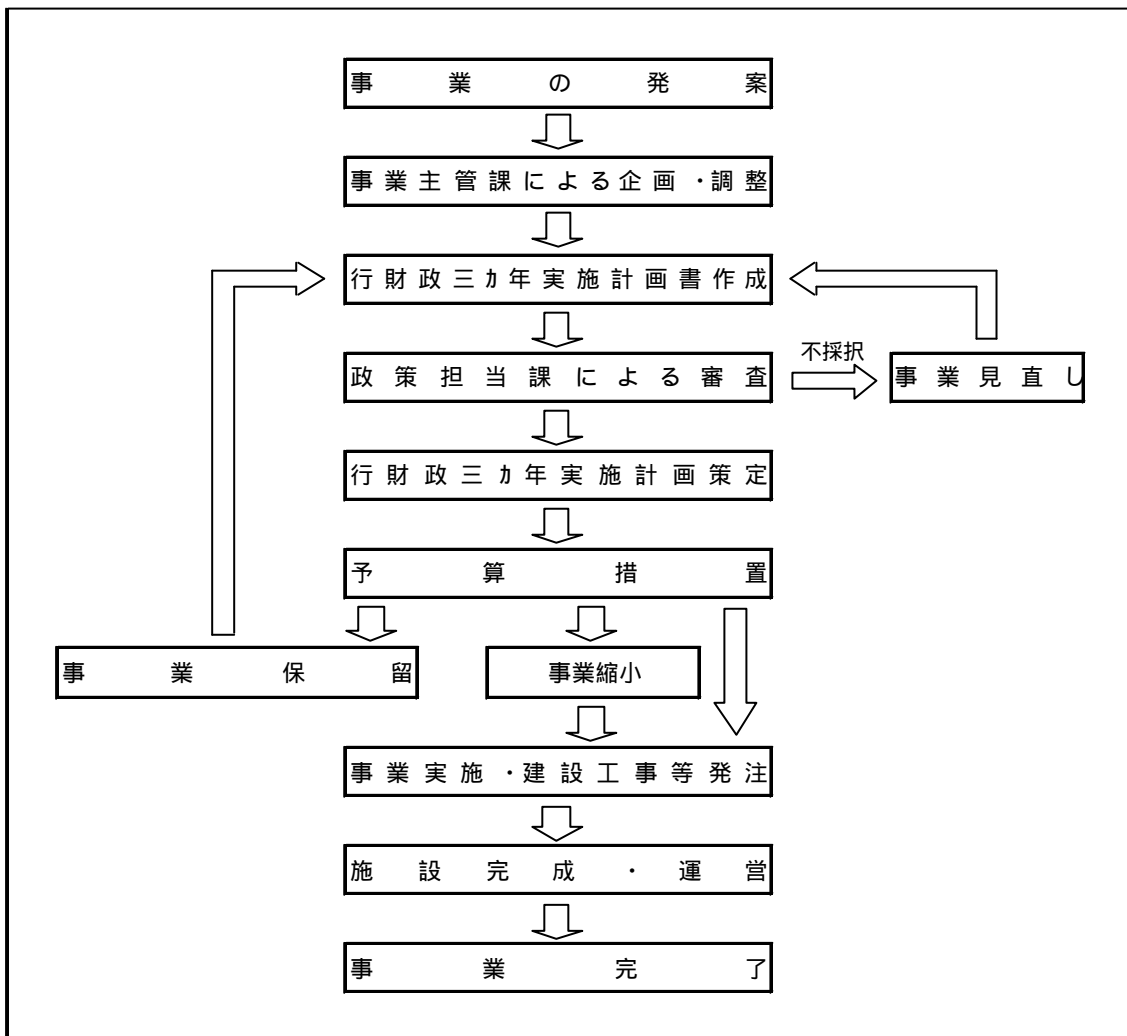
この章では、上尾市において行われている事業の発生から完了までの過程の中で、どのような形でPFIが導入されるかを段階ごとに検討していくものとする。

1 上尾市における現状と課題

1 - 1 従来方式による事業の流れ

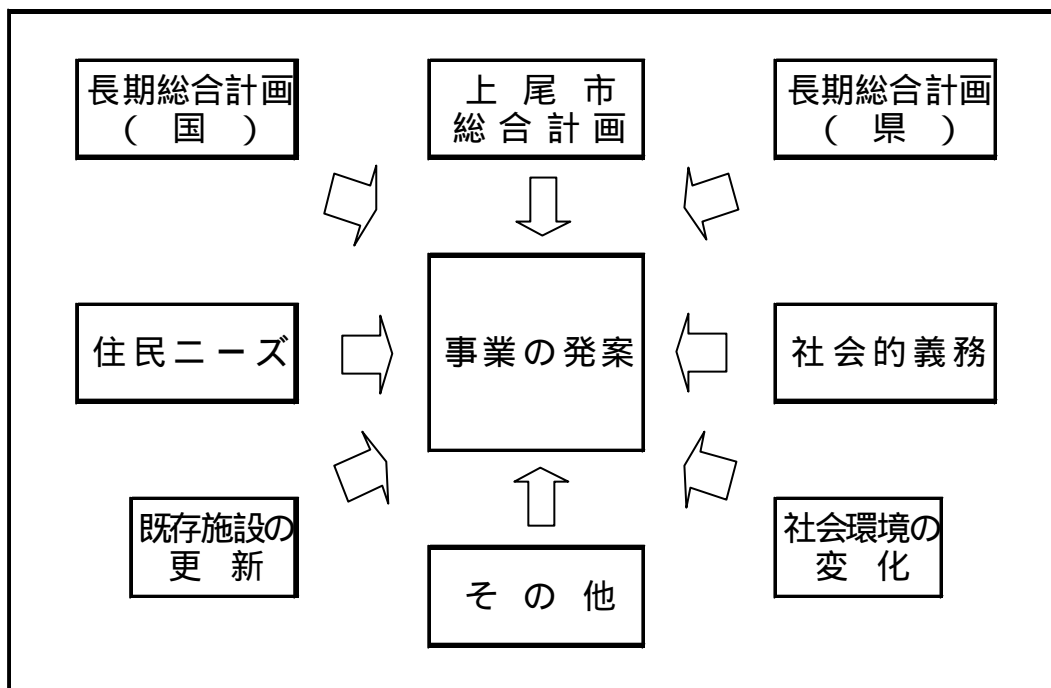
現在、上尾市で行われている一般的な公共事業の発案から完了までの手順の概略は、図1に示すようになっている。

図1 従来の事業の流れ



(1) 事業の発案

上尾市では、市民に対し良質な公共サービスを提供するため、公共施設整備事業をはじめとする様々な事業を行っている。これらの事業は、社会的背景の変化により生じ、市民要求となって現れる。この要求は各事業主管課により検討されて、新規事業として発案される。



(2) 事業主管課による企画・調整

発案した事業は事業主管課において、その実現に向けて、様々な検討がされていく。関係法令（根拠法令、規則等）に照らし合わせ、許認可事項の有無や、すでに実施されている類似事業との重複、国庫補助金等の制度の確認などが行われる。

さらに、施設の種類、事業場所、目的、サービス内容、施設の規模（施設能力・機能）等を細かく設定していき、用地の確保、施設建設、維持管理、運営など事業の概算額を検討算出していく。

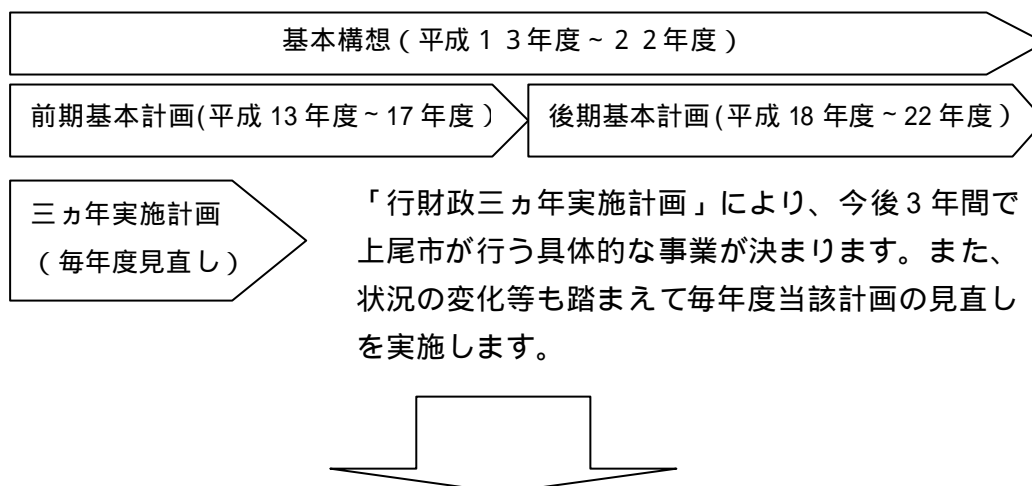
また、検討された事業は、政策会議などにより、事業の必要性・重要性が審議される。そして、国や県の総合計画、上尾市総合計画、市における各分野の推進計画などとの整合性を調査確認し、市が実施すべき事業として位置づけられていく。

上尾市総合計画と各分野の推進計画

上尾市総合計画 ～ みんなでつくる いきいき都市 あげお ～

総合計画は、上尾市が目指していく将来像です。総合計画は、基本構想・基本計画・実施計画により構成されており、基本構想・基本計画に基づいた具体的な事業を決めるのが、「三ヵ年実施計画」です。「三ヵ年実施計画」は、毎年度見直されます。

総合計画の体系



各分野の推進計画

総合計画で目指している上尾市の将来像を実現するために、さらに分野ごとの推進計画を定めています。

- ・ 上尾市国際交流推進計画
 - ・ 上尾市人権教育・啓発推進計画
 - ・ 上尾市男女共同参画計画
 - ・ 上尾市高齢者保健福祉計画
 - ・ あげお子どもプラン
 - ・ 上尾市緑の基本計画
 - ・ 上尾市一般廃棄物処理基本計画
 - ・ 上尾市都市計画マスタープラン
 - ・ 水道事業基本計画
- この他にも、多くの計画があります。

(3) 行財政三ヵ年実施計画事業申請書の作成

事業主管課で企画・調整のなされた事業は、当該事業主管課によって事業計画としてまとめられていく。この事業計画を市の正式な事業実施計画とするために「行財政三ヵ年実施計画事業申請書（以下「申請書」という。）」を作成する。申請書の内容として、事業名称・事業概要・事業の必要性と、次年度から3年間における年度別事業費の概算を積算したものを記載しておく。この積算の基礎として、起債・補助金等の有無やその充当率なども概算して記載しておくことになる。そして、政策担当課に提出する。

(4) 政策担当課による審査～事業実施決定

事業主管課から政策担当課に提出された申請書（事業計画）は、上尾市総合計画の体系ごとに区分され、その事業の緊急度や重要度の高いものから、市全体の実施計画としてまとめられていく。そして、採択された事業は「行財政三ヵ年実施計画」に位置づけられる。

採択されない事業は、次年度に事業内容の見直しを行ったうえで、改めて申請するということもある。

このようにして、採択された事業は、予算措置がなされれば実施することのできる段階となる。

(5) 予算措置

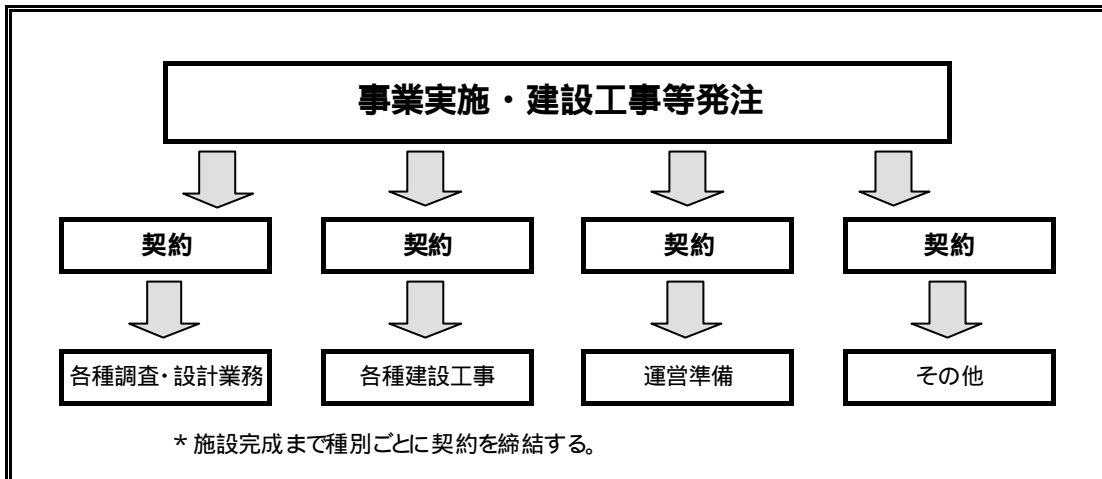
「行財政三ヵ年実施計画」において採択された事業について事業主管課は、予算要求書を提出する（当初予算申請）。提出された予算要求書の事業及びその予算額は、財政担当課の査定を経て、市長が予算案として決定し市議会に提出される。

しかし、年々財源が減少するなか、次年度の予想される歳入と歳出のバランスをとるため、また他の事業との予算配分などから、事業の内容を縮小したり、事業そのものを延期または保留をせざるを得ないものが増えてきている。予算措置されなかった事業は、事業内容の見直しなどを行った上で、次年度に改めて申請するということもある。

(6) 事業実施・建設工事等発注（契約）

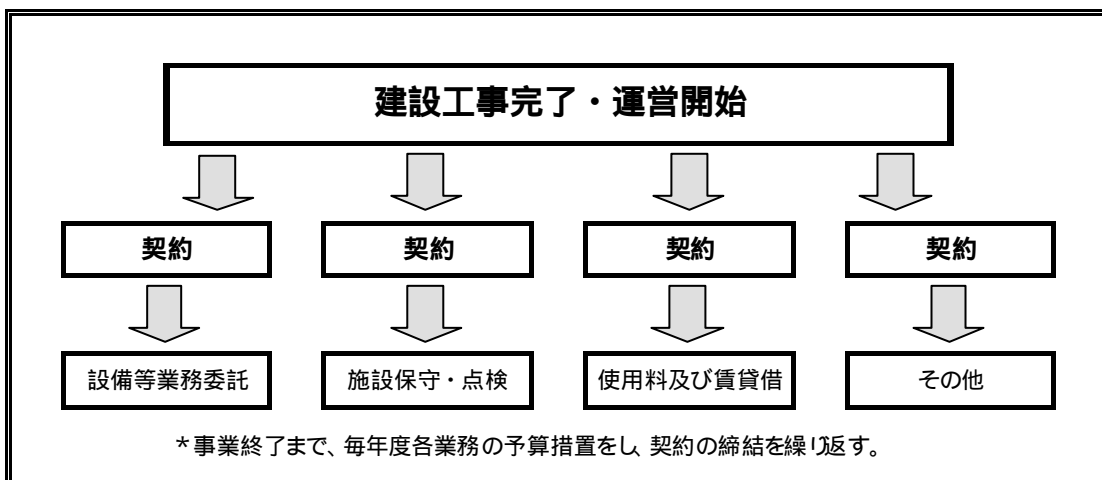
予算措置された事業に対し、事業着手から公共施設完成までの一連の流れの中で種別ごとに契約が締結される。これらは、細かく仕様を決めて、それに対し入札するという仕様発注形式で行われている。

契約方法は一般競争入札・指名競争入札・随意契約があり、なかでも、指名競争入札が多く行われている。



(7) 施設工事完了・運営開始

施設が完成すると維持管理と運営を行う担当課に引継がれる。そして、事業の終了までの間、各業務ごとに契約を締結する。



1 - 2 従来方式における課題

(1) 財政的影響

従来方式は、「請負発注」「工種別発注」を原則としているため、予算が十分に確保できていれば比較的短期間に事業実施ができる反面、財政的な支援措置や国庫補助金等のない事業については、なかなか実現に至らないことが多い。つまり、事業者が市（第三セクターを含む）である場合、市民ニーズやその必要性よりも市の財政状況に左右されやすいことが、事業実施の機会を失う要因となっている。

(2) 契約に関する問題

契約において、その公平性や透明性の確保等がまだ完全には確立していない。公平・競争の原則を無視し、落札価格をなるべく高くしようとする不正な行為があることが指摘されている。

最近では入札記録の公開や予定価格の事前公表等様々な不正防止努力が行われているが、いまだに新聞等では談合や指名停止などの報道が後を絶たない。

このことは、工事や業務の内容を細かく定め、もっとも安価で入札した事業者と契約するという「仕様発注方式」による弊害といえる。

また、現在の契約方式では、価格以外の要素が反映されにくいという欠点がある。

(3) 契約の複数化

契約は、そのほとんどが種類別に行われている。このため管理運営の段階では、多くの委託業務がほぼ同じ内容であるにも関わらず、毎年度、契約を締結することになっている。契約の種類は、大きな施設においては数十種類以上に及ぶことさえあり、これらの事務量は膨大になっている。これらのことはより良い住民サービスのための創意工夫や業務内容の改善にとって、大きなマイナス材料となる。

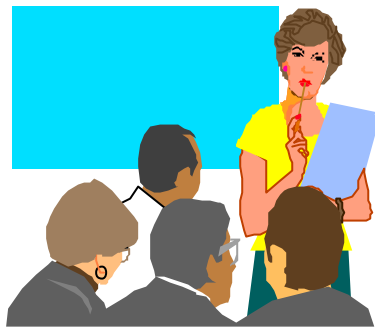
(4) その他

その他にも、事業の提案が市だけで行われているために、民間事業者の技術能力や経営ノウハウの活用が直接的に反映しにくいこと、リスクをすべて市が受け持たなければならないことなど、契約を締結するうえで制限されていることが数多くある。

2 上尾市におけるPFI導入

2 - 1 上尾市におけるPFI導入の考え方

上尾市では、上尾市総合計画基本計画の重点プロジェクトとなる事業に対して、行財政三ヵ年実施計画として位置づける過程の中で、PFI事業として可能かどうかの検討を加える。



とても重要です！

単にPFIか従来方式かを選定するのではなく、行政運営の効率化、市民サービスの向上、財政構造の再構築といった観点から、最もVFMが得られる手法を選択することが重要である。

PFI導入検討にあたっては、「必要性」の高い事業に対し、行財政三ヵ年実施計画として採択される前の段階から、その考え方を取り入れることが大切である。

また、たとえその事業がPFI事業として成立しなくとも、PFIの基本方針である「透明性・公平性の確保」と「情報の公開」を基調とした意思決定手続の明確化を図るための仕組みを構築することや、民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用、公共・民間のリスク分担、税金等の公共資金の効率的な活用といった、PFIの理念を積極的に導入していくこととする。

2 - 2 P F I 導入の検討

上尾市において P F I を導入した場合の事業の概略は、図 2 に示すようになっている。P F I 方式は従来方式の手續に加え、P F I 法に基づいた作業が追加されることになる。P F I を導入するまでの内容は、次のようなる。

(1) P F I 事前検討書の提出

事業の発案から行財政三ヵ年実施計画策定までの手續は基本的に従来方式と同じであるが、申請書提出時に、P F I 事前検討書を添付する。この P F I 事前検討書は、その事業に対し P F I の導入が可能かどうかを事業主管課が検討するものである。

P F I 導入の可能性については、この段階では簡単な検討しか行わないが、その事業が、行財政三ヵ年実施計画として採択された場合には、本格的な検討に入ることになる。

また、P F I 導入には、十分な準備期間が必要であることに加え、アドバイザーとの契約など新たな支出が生じるため、これらの経費相当分を考慮する必要がある。

(2) 検討調書の作成と対象事業リストの公表

行財政三ヵ年実施計画に策定された事業が、P F I 事業として可能かどうか、P F I 事前検討書をもとに、さらに検討を進めて行く。この段階で V F M が見込めないと判断された事業は、従来方式で進めて行くことになる。

P F I 事業としての可能性が有ると判定された事業は、次に P F I 対象事業の適合性について、検討調書を作成する。

提出された検討調書の内容を P F I 検討委員会で審査し、政策会議で了承された事業は、P F I 候補事業として P F I 検討対象事業リストにまとめ公表する。

(3) 市場調査

公表した P F I 検討対象事業リストに掲載されている事業に対する市場の反応を調査する。

市場調査の結果、事業に対する問い合わせ等があった場合、回答を行い公表する。ここでの公表は、P F I の基本方針である公平性と透明性の確保の観点から行う。

(4) 市場調査に対する審議考察

一定期間の公表の後、市場調査による問い合わせ等の有無をまとめ、P F I

検討委員会で審査し、その結果が政策会議に提出され、それをもとにPFI導入の可能性を判断する。ここで可能性が低いと判断されたもの（不採択）については、従来方式へ移行する。

（５）PFI候補事業としての選定

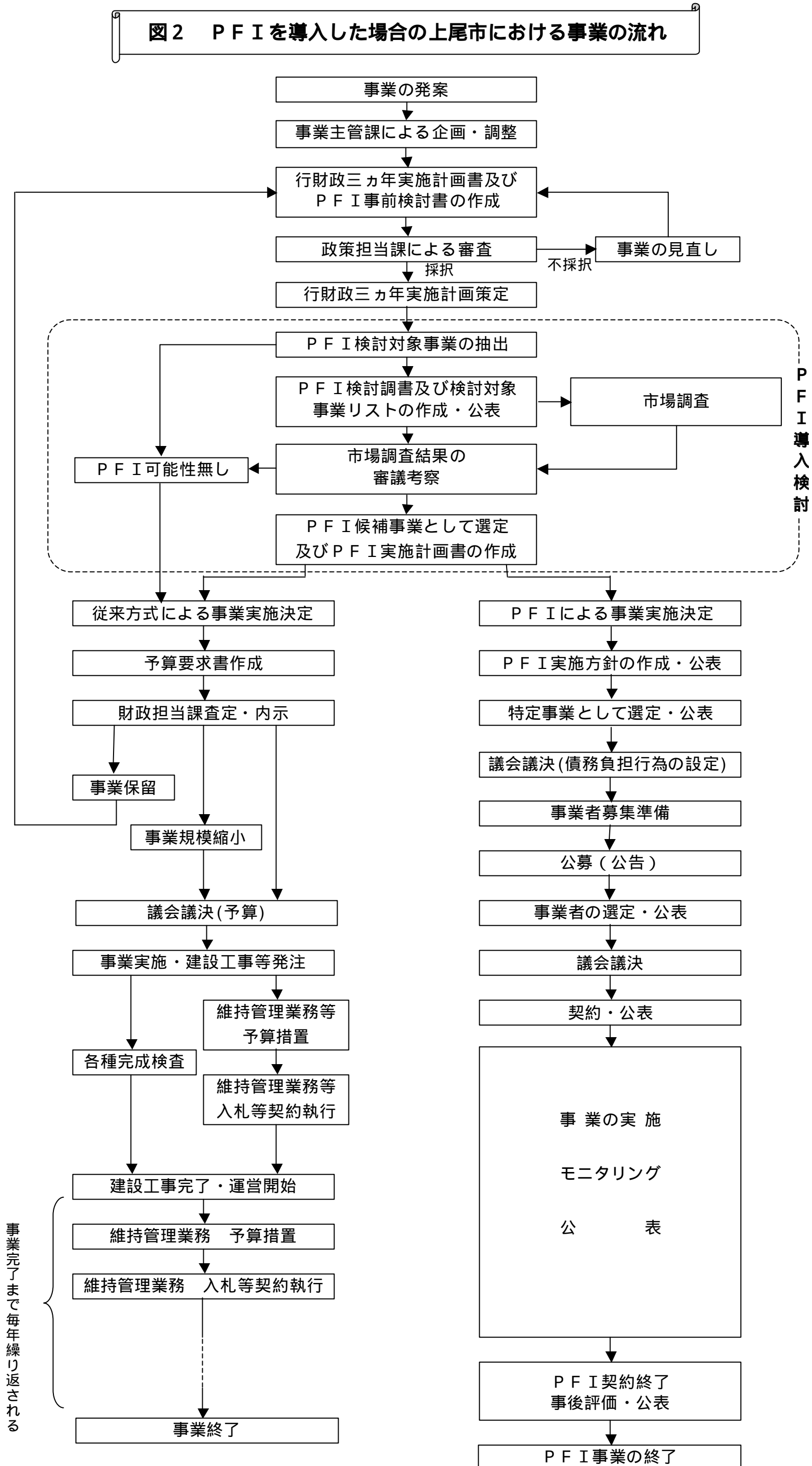
市場調査の結果、PFI事業化の可能性が高いと判断された事業は、PFI候補事業として、その事業化に向けてVFMの試算等、詳細な実施計画の策定に入る。そのため、これらの作業に必要な予算等の要求もこの段階で行うことになる。

（６）PFI実施計画書の作成

PFI事業としての可能性を詳細に検討したPFI実施計画書は、PFI検討委員会の審査と政策会議の了承を受け、最終的にこの事業をPFI事業として行うか、従来方式事業で行うかを判断する根拠とする。

これにより、PFI方式の導入が決定された事業は、PFI法に基づいてその事業が進められていくことになり、PFI方式には向かないと判断された事業は、従来方式へと移行する。

図2 PFIを導入した場合の上尾市における事業の流れ



2 - 3 P F I 導入における課題

一般的にいわれている P F I 導入の注意点のほかに、上尾市の課題として以下のようなことが挙げられる。

(1) P F I 事業に対する体制の未構築

上尾市において、P F I 導入に関するシステムは、まだ確立されていない状況にある。現段階では、従来の事業方式に対し P F I を導入するためのノウハウが無いため、P F I 事業の抽出や可能性の判定、候補事業の公表等の手続、V F M の算出などのシステムを今後、構築していかなければならない。

(2) P F I 事業の未経験

全国的にみても P F I 事業の件数はまだ少なく、上尾市においては未経験の状態である。現段階において、どのような事業が P F I 事業に適しているかなどの判断を下すことは困難な状況にあるが、このことによって、P F I 事業の導入や推進が妨げられることのないようにしなければならない。

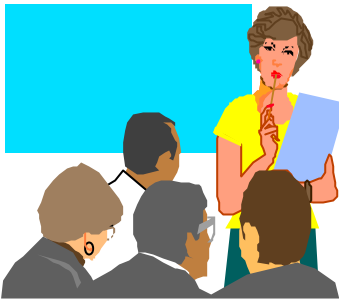
(3) 情報公開のシステムの確立

P F I 事業では、事業の発案から終了までの間に随時、情報公開が必要となる(特定事業の公表、事業者の公募、事業者の選定、契約、事業実施、事業終了等)。これらをスムーズに行うため、情報公開のシステムの確立が必要である。

(4) ソフト面に対する活用

P F I は、公共施設整備といったハード事業面での活用として考えられるが、福祉サービスなどや施設運営・業務管理といったソフト事業面においても、活用される可能性がある。したがって、今後はソフト面に対する活用についても検討されることを認識しておく必要がある。

P F I を活用するためには時間がかかる？



P F I を活用する際には、事業内容の精査・V F M の算出に加えて、庁内の内部手続・民間事業者との対話・議会調整など予想外の日数を必要とします。

特に初めての場合は、「もう一度戻って考える・修正する」ための時間も考慮しましょう。

先行事業における P F I 事業スケジュール

事業段階	平均	最長
P F I 導入検討	7.4 ヶ月	20 ヶ月
実施方針の策定・公表	3.8 ヶ月	10 ヶ月
特定事業の選定・公表	2.9 ヶ月	9 ヶ月
民間事業者の募集	3.3 ヶ月	7 ヶ月
民間事業者の選定	3.2 ヶ月	7 ヶ月
契約の締結	4.4 ヶ月	20 ヶ月

(出典 : P F I アンケート (平成 13 年 12 月ふるさと財団実施))

「時間がない」「議会日程が近づいている」などを理由に、十分な検討なく手続を進めることは絶対に避けましょう。

民間事業者との交渉においては、適切なリスク分担に至ることができず、本来行政サイドが負担すべきでないリスクまでをも抱え込んでしまうという結果を招くことも考えられます。

なお、先行事例の増加など P F I に関するノウハウが蓄積されることによりスケジュールを短縮させていくことは、十分に可能です。