

# 明石市 P F I 基本方針

平成 18 年 2 月策定

平成 25 年 2 月改正

平成 29 年 4 月改正

明 石 市

## はじめに

P F I (Private Finance Initiative:プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)とは、公共施設等の設計、設置、維持管理及び運営に民間の資金やノウハウを活用し、公共サービスを民間主導で行うことにより、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという手法です。

平成 11 年 7 月に、「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)」が制定されて以降、国や地方公共団体において P F I 事業の枠組みが設けられるとともに、その導入が進められています。

明石市においては、平成 18 年 2 月に P F I を検討・実施する上での基本的な考え方をとりまとめた P F I 基本方針を策定しています。

また、平成 23 年 11 月の P F I 法の改正を受け、平成 25 年 2 月に P F I 基本方針の改正を行いました。

このたび、平成 27 年 12 月の「多様な P P P / P F I 手法導入を優先的に検討するための指針」を受け、P F I 基本方針の改正を行います。

今後、公共施設等の整備にあたっては、この P F I 基本方針を活用し、P F I 導入の検討を行っていきます。

平成 29 年 4 月

# 目 次

## 第 1 章 P F I の概要

1	P F I とは	1
2	P F I の対象施設	2
3	P F I の効果	2
(1)	低廉かつ良質な公共サービスの提供	2
(2)	事業コストの削減及び財政負担の平準化	2
(3)	官民の適切な役割分担に基づく新たな協力関係の形成	2
(4)	リスク管理の最適化	3
4	P F I の基本理念と性格	3
(1)	5つの原則	3
(2)	3つの主義	4
5	P F I の特徴	4
(1)	民間の資金とノウハウの活用	4
(2)	長期契約の締結	5
(3)	V F M (Value For Money)	5
6	リスク分担	6
7	P F I の仕組み	7
8	P F I の事業形態	7
(1)	サービス購入型	8
(2)	ジョイントベンチャー型	8
(3)	独立採算型	8
9	P F I の事業方式	8
(1)	公共施設等の設計・建設・改修、維持管理・運営等を伴う手法	9
(2)	公共施設等の維持管理、運営等を行う手法	11
10	提案制度	12
11	P F I 事業の流れ	13

## 第2章 明石市におけるPFI導入の基本的な考え方

1	PFI導入検討の前提	14
2	PFI導入可能性の検討の視点	10
(1)	PFI導入による障害となる現行法制度の制約等がないか	14
(2)	民間事業者の経験、ノウハウ等の活用余地がある事業かどうか	14
(3)	民間事業者の参入が見込まれる事業かどうか	14
(4)	事業スケジュールに余裕はあるか	14
(5)	適当な事業規模はあるか	15
3	PFI導入の検討開始時期と対象	15
4	PFI導入の推進体制	11
(1)	PFI導入の推進体制	17
(2)	PFI事業審査委員会	17
(3)	外部アドバイザー	18
5	その他PFIの実施にあたっての留意点	15
(1)	PFI事業と指定管理者制度について	21
(2)	公有財産の使用	21
(3)	財政上、法制上及び税制上の措置	22
(4)	民間事業者からの提案	22

### 第3章 PFI事業の実施

1	PFI導入の検討	21
(1)	優先的検討の実施	23
2	実施方針の策定・公表	22
(1)	実施方針の内容	25
(2)	実施方針の公表	27
3	特定事業の選定・公表	26
(1)	特定事業の選定	29
(2)	特定事業の選定結果の公表	29
4	PFI事業者の選定・公表	27
(1)	PFI事業者の選定方法	30
(2)	総合評価一般競争入札方式	30
(3)	公募型プロポーザル方式	30
(4)	PFI事業者の選定結果の公表	31
5	議会の議決	28
(1)	債務負担行為の設定	31
(2)	契約の締結	32
(3)	財産の貸付	32
(4)	考えられる議会のスケジュール	32
6	契約の締結	28
(1)	協定の締結	33
(2)	契約の交渉	33
(3)	仮契約	33
(4)	契約の締結	33
7	PFI事業の実施	34
8	PFI事業の終了	34
	PFI導入可能性の検討フロー	35
	PFI事業の推進フロー	36

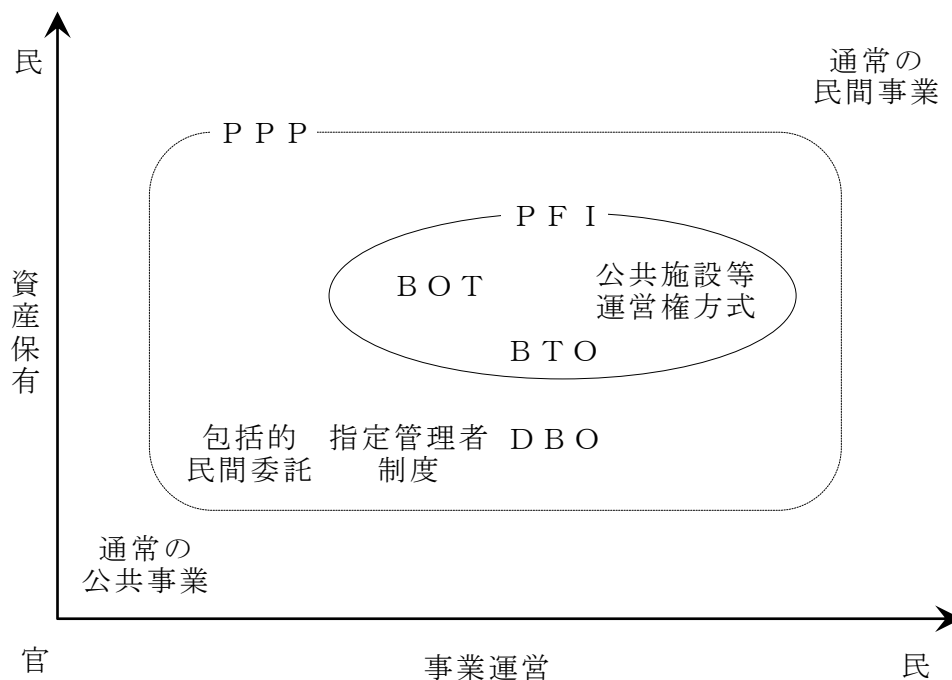
# 第1章 PFIの概要

## 1 PFIとは

PFIは、「Private Finance Initiative:プライベート・ファイナンス・イニシアティブ」の略で、これまでの行政主導による公共事業とは異なり、公共施設等の設計、建設、維持管理、運営に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、民間主導で公共事業を行う新しい手法である。

PFIは、英国において「小さな政府」の実現をめざす中で、行財政改革の取り組みの過程における公共サービス提供の手法として確立され、今日においては、民営化、アウトソーシングなどの手法を含めた、官民のパートナーシップにより、効率的かつ効果的な公共サービスを提供することをめざすPPP（Public Private Partnership）のひとつの手法として位置づけられ、推進されている。

(PPP概念図)



※BTO等の説明は後述

## 2 P F I の対象施設

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律 117 号。以下「P F I 法」という。）第 2 条に規定されている P F I 事業の対象となる公共施設等は、次のとおりである。

対象分野	対 象 施 設
公共施設(1号)	道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
公用施設(2号)	庁舎、宿舍等
公益的施設(3号)	賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等
4号	情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設
5号	船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）

## 3 P F I の効果

### (1) 低廉かつ良質な公共サービスの提供

民間事業者が設計、建設、維持管理、運営の全部または一部を一体的に扱うことで、事業全体を通しての効率化を図り、民間事業者のノウハウを効果的に活かすことができ、低廉かつ良質な公共サービスの提供が期待できる。

### (2) 事業コストの削減及び財政負担の平準化

P F I では設計、建設、維持管理、運営の全部または一部を一括して民間事業者に委ねるため、民間の創意工夫により事業コストの削減が期待できる。また、民間事業者に対するサービス対価（業務委託費等）の支払いが事業期間全体を通じて割賦されることから、財政負担の平準化が期待できる。

### (3) 官民の適切な役割分担に基づく新たな協力関係の形成

これまで行政が直接実施してきた事業分野へ民間参入を促進することによ

り、民間の事業機会を創出するとともに、官民が適切な役割分担に基づき公共事業を協働実施することで、官民の新たな協力関係の形成が期待できる。

#### (4) リスク管理の最適化

従来の公共事業実施時には、リスク対応は実施主体である公共のみが行ってきたが、リスクを官民で適切に分担することにより、事業の安定性を高め、リスク管理にかかるコストを最小化することが期待できる。

### 4 P F I の基本理念と性格

P F I は「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、行政の効率化又は国及び地方公共団体の財産の有効利用にも配慮し、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする。」という基本理念に基づいて行われる。

この基本理念や期待される効果を実現するため、P F I の導入にあたっては次の5つの原則と3つの主義を担保する必要がある。

#### (1) 5つの原則

##### ① 公共性原則

公共性のある事業であること。

##### ② 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。

##### ③ 効率性原則

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。

##### ④ 公平性原則

事業の選定、民間事業者の選定において公平性が担保されること。

##### ⑤ 透明性原則

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。



## (2) 3つの主義

### ① 客観主義

各段階での評価決定について客観性があること。

### ② 契約主義

公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意について、明文により当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にすること。

### ③ 独立主義

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。

## 5 P F I の特徴

### (1) 民間の資金とノウハウ（経営上のノウハウ及び技術的能力）の活用

#### ① P F I 事業者による設計、建設、維持管理、運営等の一体的取り扱い

従来の公共事業では、設計、建設、維持管理、運営等について、それぞれを公共の責任で行っていたが、P F I ではそれらの全部または一部を民間事業者に一括してまかせることで、将来の維持管理や運営のコスト削減を考慮した設計や建設など、民間のノウハウを生かすことができる。

#### ② 性能発注の実施

従来の公共事業では、詳細に施設の構造や資材等を定めた仕様書による仕様発注が行われてきたが、P F I では構造物、建築資材等の具体的な仕様の特定は最小限とし、公共が最終的に求める公共サービスの内容や水準を示す性能発注を原則としていることから、民間事業者は、構造や資材、運営方法等について、求められる水準の中で自由な提案をすることが可能となり、民間のノウハウを生かすことができる。

#### ③ 公共サービスの提供実績に応じた支払い

P F I 事業者には、設定された公共サービス水準を達成することが求められ、公共側はモニタリングにより監視し、サービス水準の達成度に応じた支払いをするのが一般的で、サービスが基準に達しない場合には、支払いの額の減額が可能とされるなど、サービス水準の確保、さらにはより高い水準のサービスの提供に向けて、民間のノウハウを生かすことができる。

## (2) 長期契約の締結

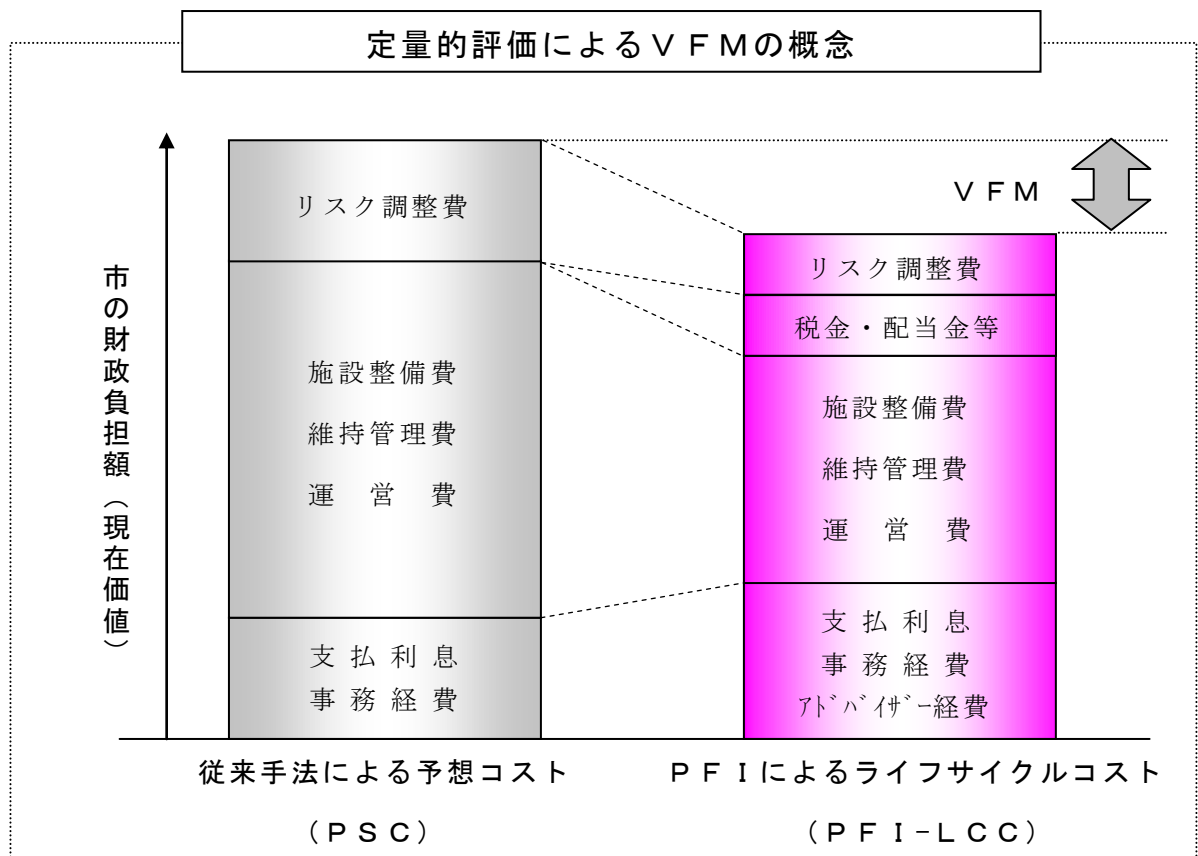
公共が公共施設等の建設、維持管理、運営を行う従来方式の場合は、公共と民間との契約の多くは単年度ごとに結ばれてきたが、P F Iの場合は、公共施設等の設計、建設、維持管理、運営等を一括して民間事業者にまかせることとなるため、それに対応できるよう長い契約期間が想定されるもので、これまでの事例においては、15年から30年程度の期間が多くなっている。

## (3) V F M (Value For Money)

V F Mとは、P F Iにおける最も重要な概念のひとつである。一般に「税金 (Money) などを原資として供給される一定の支払いに対して、最も価値 (Value) の高いサービスを供給する。」という考え方である。P F Iを導入する際にはV F Mが、確保されていることが前提になる。

また、事業期間全体を通じた総経費を算出する際、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換算（現在価値への換算）して合計することが求められる。

なお、V F Mでの評価には、コストの視点から評価した定量的評価（公共サービスが同一の水準である場合において、事業期間全体を通じて公的財政負担の縮減が期待できること。）とサービスの視点から評価した定性的評価（公的財政負担が同一の水準にある場合において公共サービスの水準の向上ができること。）がある。



## 6 リスク分担

リスクとは、事故、需要の変動、物価や金利の変動、測量・調査のミスによる計画・仕様の変更、工事の遅延による工事費の増大、事業開始の遅れ、関係法令や税制の変更等の様々な予測のできない事態により損失が発生するおそれのことである。

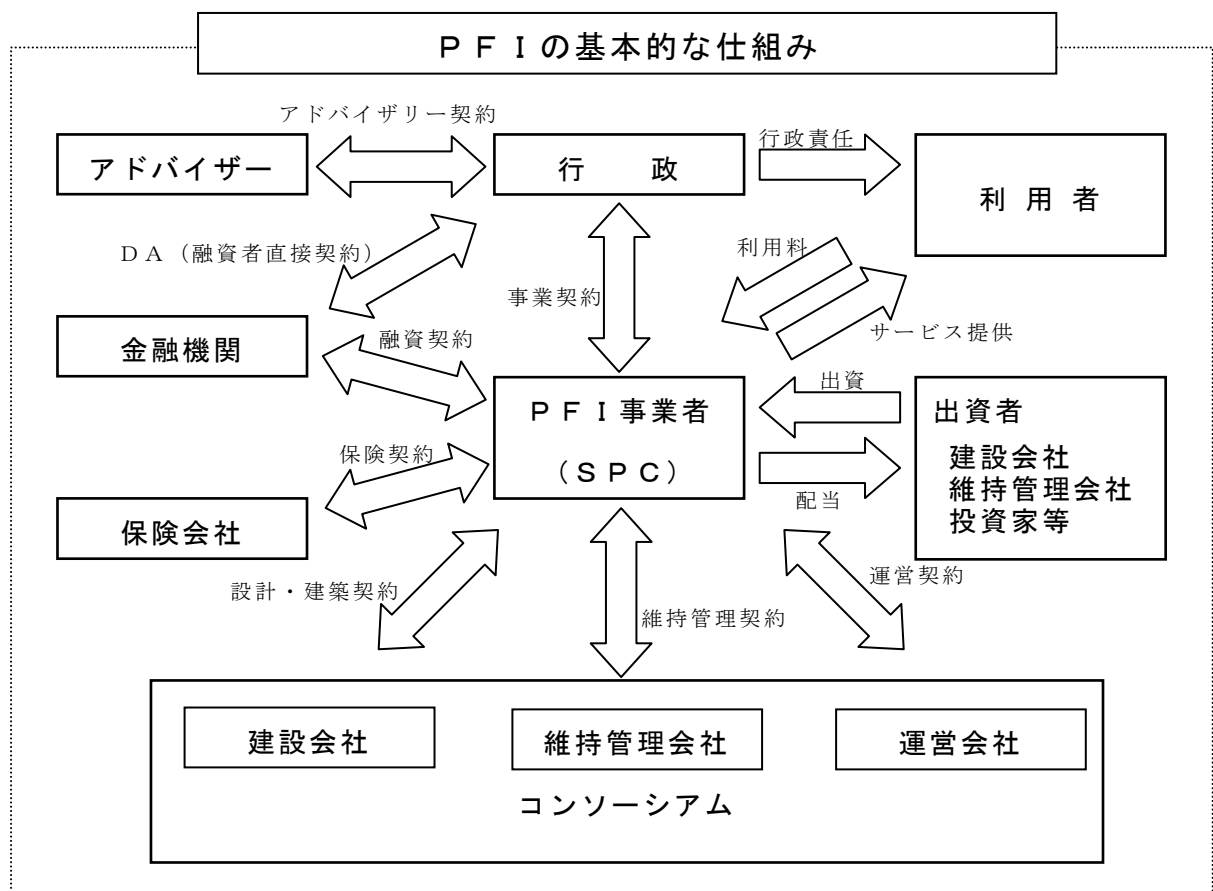
従来手法では、リスクは基本的に公共側が負担し、不確定性の高いリスクについては、発生時に契約当事者間で協議するという形態が一般的であったが、PFIでは、事業契約期間中に想定される個々のリスクについて、公共と民間のどちらが発生率を下げられるか、発生した場合の損失を極力小さくし得るかにより、公共と民間の間で適切なリスク分担を行うことによって、事業契約期間を通してのリスク管理コストの最小化を図っていく必要がある。

## 7 P F I の仕組み

P F I の仕組みとしては、一般的に、事業の実施方針を定める「行政」、契約に基づき、実際に P F I 事業を行う「P F I 事業者」、P F I 事業者に出資を行う「民間事業者（出資者）」、さらには、融資を行う「金融機関」や公共に技術的・法的な助言等を行う「アドバイザー」、リスクをカバーする「保険会社」などが参画する形態となっている。

P F I に応募する企業は、サービスの内容が、設計、建設、維持管理、運営等多岐に渡るため、複数の異業種企業などと企業連合（コンソーシアム）を組むケースが多く、この企業連合に参加する企業が出資して、P F I 事業を遂行するための「S P C（Special Purpose Company：特別目的会社）」を設立し、この S P C が P F I 事業者として事業を実施するのが一般的である。

なお、S P C については、P F I 事業には公共事業としてサービスの安定かつ継続的な提供が求められることから、企業連合に参加する企業の経営状態が P F I 事業に影響を与えないよう、親会社から独立した会社となっている。P F I の基本的な仕組みは、以下のようなになる。



## 8 P F I の事業形態

P F I の事業形態としては、公共と P F I 事業者と利用者との関係に着目すると、次の 3 つの形態に区分できる。これらは P F I 事業の基本的な形態であり、実際の事業の実施にあたっては、これらの形態を参考とし、最も効果的で効率的なサービスが提供できる事業スキームを構築する必要がある。

### (1) サービス購入型

P F I 事業者が、公共施設等の設計、建設、運営・管理を行い、利用者に公共サービスを提供する。P F I 事業者は、公共からサービスの対価として業務委託費を受け取る。



### (2) ジョイントベンチャー型

公共と P F I 事業者の双方の資金で公共施設等の設計、建設を行うが、事業の運営は民間主導で行う。P F I 事業者は、利用者にサービスを提供し、料金を徴収し、公共は補助金等の公的支援を P F I 事業者に行う。



### (3) 独立採算型

P F I 事業者は、独自に資金を調達して公共からの事業許可に基づき、公共施設等の設計、建設、運営および維持管理を行い、利用者に公共サービスを提供し、料金などを徴収する。



## 9 P F I の事業方式

P F I 事業の方式には、事業の設計、建設、維持管理、運営の過程における公共と P F I 事業者との事業資産の所有形態等に着目した分類として次のような方式がある。

### (1) 公共施設等の設計・建設・改修、維持管理・運営等を行う手法

<p>B T O 方式 Build-Transfer-Operate</p>	<p>民間事業者が公共施設等を設計・建設し、施設完成直後に公共側に施設の所有権を移転し、民間事業者が維持管理・運営等を行う方式</p> <div style="border: 1px dashed gray; padding: 10px; margin: 10px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ サービス購入型の P F I 事業等で広く採用されており、採用されている施設の種類の多岐にわたる。</li> <li>・ 維持管理・運営期間中の民間事業者の業務範囲は、長期間の契約の対象とすることが適切か等の観点から検討・決定される。</li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 業務範囲に、設計・建設、維持管理・運営等を含むことが一般的</li> <li>○ 対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的</li> </ul>
<p>B O T 方式 Build-Operate-Transfer</p>	<p>民間事業者が公共施設等を設計・建設し、維持管理・運営等を行い、事業終了後に公共側に施設の所有権を移転する方式</p> <div style="border: 1px dashed gray; padding: 10px; margin: 10px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間事業者が利用料金収入を直接收受するなど民間事業者の裁量の余地が広い P F I 事業等で採用されている。</li> <li>・ 民間事業者が維持管理・運営期間中に公共施設等の所有権を有しているため、改修等を含め、維持管理・運営等の自由度が広がっている。</li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 業務範囲と契約は B T O 方式と同様</li> <li>○ 対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的</li> </ul>

<p>B O O 方式 Build-Own-Operate</p>	<p>民間事業者が公共施設等を設計・建設し、維持管理・運営等を行い、事業終了時点で施設等を解体・撤去するなど公共側への施設の所有権移転がない方式</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・維持管理・運営期間を施設の需要期間や耐用年数等に合わせることができる P F I 事業等で採用されている。</li> <li>・損傷や陳腐化等により一定のサイクルで更新すべき施設での活用が考えられる。</li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 業務範囲と契約は B T O 方式と同様</li> <li>○ 対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的</li> </ul>
<p>B T 方式 Build-Transfer</p>	<p>民間事業者が公共施設等を設計・建設し、公共側に施設の所有権を移転する方式</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共施設等の建設後、別の公共施設等とともに一括して、建設を行う民間事業者以外の者に維持管理・運営等を委託する P F I 事業等において採用されている。</li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 業務範囲に、設計・建設を含むことが一般的</li> <li>○ 対価は、施設の引渡しまでに支払うことが一般的</li> </ul>
<p>R O 方式 Rehabilitate-Operate</p>	<p>既存の公共施設等の所有権を公共側が有したまま、民間事業者が施設を改修し、改修後に維持管理・運営等を行う方式</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・改修や大規模修繕が必要な既存施設について、改修等及び維持管理・運営を委託する P F I 事業等において採用されている。</li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 業務範囲と契約は B T O 方式と同様</li> <li>○ 対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的</li> </ul>

<p>DBO方式 Design-Build-Operate</p>	<p>民間事業者に公共施設等の設計・建設と、維持管理・運営等を一括して発注する方式</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 廃棄物処理施設の分野等で、PFI 手法と並び採用されている。</li> <li>・ 資金調達、所有は公共側が担うスキーム。</li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 業務範囲に、設計・建設、維持管理・運営等を含むことが一般的</li> <li>○ 設計・建設の対価は、施設の引渡しまでに支払うことが一般的</li> </ul>
---------------------------------------	--

※DBO方式は資金の調達を公共側が担うことから、PFI事業ではないが、PFI法に則り事業を進める場合は、本基本方針の対象とする。

(2) 公共施設等の維持管理、運営等を行う手法

<p>公共施設等運営事業（コンセッション）</p>	<p>利用料金を収受する公共施設等について、公共側が施設の所有権を有したまま、民間事業者が運営権を取得し、施設の維持管理、運営等を行う方式</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 利用料金を収受する施設等で、民間事業者による効率的な維持管理・運営が期待される事業において採用されている。</li> <li>・ 空港、水道、下水道、道路、文教施設、公営住宅が重点分野として取り組まれている。</li> </ul> </div>
<p>O方式 Operate</p>	<p>民間事業者に公共施設等の維持管理・運営等を長期契約等により一括発注や性能発注する方式</p>



< P P P / P F I 手法の比較 >

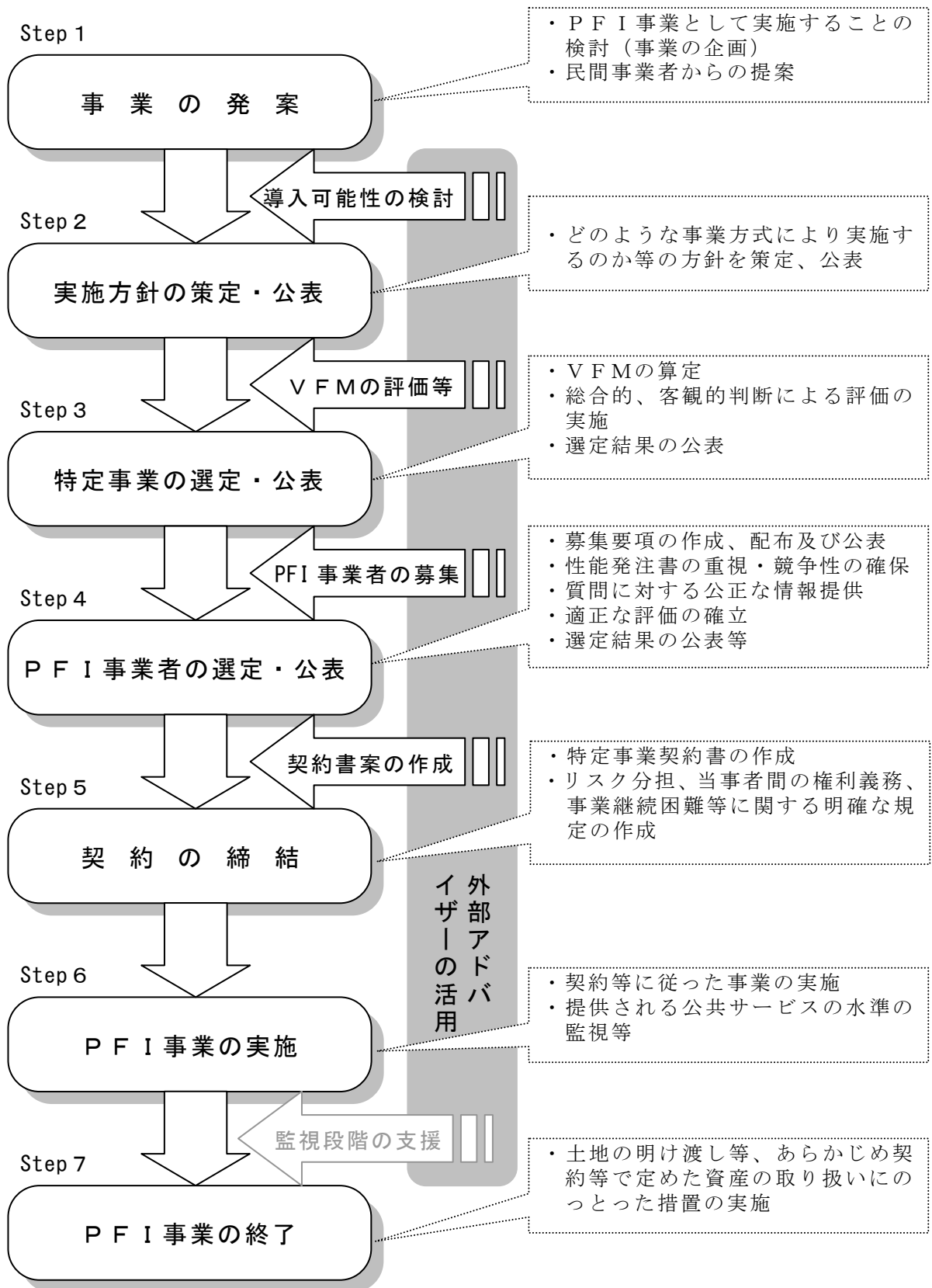
		施設提供 (設計・建設)	サービス提供 (維持管理・運営)	資金調達	サービス水準 決定・監視	
従来型公共事業		公 共	公 共	公 共	公 共	
P P P 手 法	包括的民間委託	公 共	民 間	公 共	公 共	
	指定管理者制度	公 共	民 間	公 共	公 共	
	DB方式	民 間	公 共	公 共	公 共	
	DBO方式	民 間	民 間	公 共	公 共	
	P F I 手 法	公共施設等 運営権方式	公 共	民 間	民 間	公 共
		O方式	公 共	民 間	公 共	公 共
		BT方式	民 間	公 共	民 間	公 共
		BTO、BOT、 BOO、RO方式	民 間	民 間	民 間	公 共
	民 営 化	民 間	民 間	民 間	民 間	

## 10 提案制度

特定事業を実施しようとする民間事業者は、行政に書類（事業の概要、事業の効果及び効率性の評価結果を示す書類等）の提出を行うことができる。提案を受けた行政は、事業の意義や必要性、実現可能性等の観点から検討を行い、検討結果を遅滞なく提案者に通知しなければならない。なお、提案の内容等に応じて検討に必要な期間は異なることから、検討期限の法的な定めは無い。

## 11 P F I 事業の流れ

P F I 事業は、一般的には、次のステップにより実施することになる。



※特定事業：P F I 事業として整備される事業のこと

## 第2章 明石市におけるPFI導入の基本的な考え方

### 1 PFI導入検討の前提

PFIは、公共施設等の整備に関する事業を行う場合の実施手法の一つであり、当該事業を実施する必要があるのか、また優先して実施すべきなのかについて十分に検討することが必要である。

その結果、優先して実施すべきであると判断された事業については、従来の手法にこだわることなく、事業に最適な事業手法を検討し、PFIという事業手法が最も適切と判断される場合に導入することになる。

### 2 PFI導入可能性の検討の視点

本市におけるPFIの導入については、次の視点から導入の検討をすすめるものとする。

#### (1) PFI導入による障害となる現行法制度の制約等がないか

事業主体、施設の用途・規模・サービス内容等について、法令、通達等の制約がないのかどうか、国庫補助制度、地方交付税措置など、資金調達上デメリットがないのかどうか等を検討する必要がある。

#### (2) 民間事業者の経験、ノウハウ等の活用余地がある事業かどうか

設計から建設、維持管理、運営までの全過程において、民間事業者の経験やノウハウ等を活用する余地がどの程度あるのかを検討する必要がある。

#### (3) 民間事業者の参入が見込まれる事業かどうか

事業の収益性（民間事業者が、調達した資金の返済や出資者への配当などを行いながら、利益を得ることができるかどうか）、事業の安定性（長期にわたり安定して実施されるかどうか）の面から、民間事業者の参入が見込まれる事業であるか等を検討する必要がある。

#### (4) 事業スケジュールに余裕はあるか

PFIの場合、その手続き等に多くの時間を要することから、サービス開始時期までのスケジュールに余裕があるか検討する必要がある。

## (5) 適当な事業規模はあるか（V F Mの確保）

P F I は、事業規模が小さい場合には、V F Mが發揮されにくい手法であり、事業規模が大きいほど導入効果は大きく現れてくる。

また、従来型の公共事業と比較して、民間にとっても相当な労力やコストを費やすため、事業規模がある程度以上のものでなければ費用対効果が発生しないことから、一般的には事業規模が大きいほど民間の参加意欲は強くなる。

## 3 P F I 導入の検討開始時期と対象

事業担当課は、明石市 P P P / P F I 手法導入優先的検討の基本方針に定める「5 優先的検討の開始時期」及び「6 優先的検討の対象とする事業」に基づき、P F I 導入について検討するものとする。

### (明石市 P P P / P F I 手法導入優先的検討の基本方針抜粋)

#### 5 優先的検討の開始時期

次に掲げる場合に、事業担当課は従来型手法に優先して多様な P P P / P F I 手法を検討することとする。

公共施設等の整備を伴う場合には、建物等の竣工までの期間を考慮し、適切な時期に検討を開始する必要がある。

- |  |
|--|
| ・ 新たに公共施設等の整備（建設、製造、改修等）を計画するとき（基本構想、基本計画等の策定、整備方針の検討時等） |
| ・ 公共施設等の集約化又は複合化等を検討するとき                                 |
| ・ 公共施設等の運営等の見直しを行うとき                                     |
| ・ 市有地の未利用資産等の有効活用を検討するとき                                 |

(明石市PPP／PFI手法導入優先的検討の基本方針抜粋)

6 優先的検討の対象とする事業

次の(1)及び(2)双方に該当する公共施設整備事業(建設、製造、改修、維持管理、運営、企画、サービスの提供を含む。)を優先的検討の対象とする。

(1) 次のいずれかに該当する公共施設整備事業

- |  |
|--|
| ・建築物又はプラントの整備等に関する公共施設整備事業                 |
| ・利用料金の徴収を行う公共施設整備事業                        |
| ・民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用する効果が期待できる公共施設整備事業 |

(2) 次のいずれかの基準を満たす公共施設整備事業

- |  |
|--|
| ・施設整備費の総額が10億円以上の公共施設整備事業                                    |
| ・単年度の維持管理・運営費が1億円以上の公共施設整備事業<br>(運営等の見直しを伴わない施設・設備等の改修時を除く。) |

(3) 対象事業の例外

上記(1)及び(2)の該当状況によらず、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手法の活用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)に基づく官民競争入札・民間競争入札(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  |

## 4 P F I 導入の推進体制

### (1) P F I 導入の推進体制

P F I 事業を推進するにあたっては、事業担当課と P F I 推進の所管課（都市開発室）が連携を図りながらすすめる。

P F I 事業は、導入の検討から実施の各段階において、法律・技術及び財務などさまざまな専門知識を要するため、外部委員と庁内検討委員で構成する「P F I 事業審査委員会」を設置するとともに、P F I の専門的な立場で調査や助言を行う「外部アドバイザー」を活用する。

### (2) P F I 事業審査委員会

P F I 事業の可能性を客観的に評価し、各段階において専門的見地から事業内容の精査を行い、結果について事業担当課に通知する。

また、P F I 事業に適合すると判断した事業については、P F I 事業実施方針の策定や P F I 事業者の選定等を行う。

なお、P F I 事業審査委員会は、次のメンバーで構成する。また、事務局は事業担当課とし、都市開発室がオブザーバーとして加わるものとする。

外部専門委員（委員長を含む複数名） 政策局長 総務局長
-----------------------------------

また、外部専門委員は、金融、法律、技術に関する専門的知識を有する大学教授、弁護士、公認会計士、税理士、建築士、金融専門家から選任する。

P F I の導入によって検討すべき内容は多岐にわたることから、委員の人選には十分に留意し、金融、法律、技術など各分野から委員を選任することが望ましい。また、地方自治法において、総合評価一般競争入札により P F I 事業者を選定する場合には、学識経験者 2 名以上の意見聴取が必要とされていることから、2 名以上の学識経験者を含むものとする。

P F I 事業審査委員会の検討事項は、次のとおりである。

- ① P F I 事業化の検討
- ② 実施方針や特定事業の選定の検討
- ③ 募集要項（入札説明書）等の検討
- ④ 要求水準書（仕様書）、事業者の選定方法の検討
- ⑤ 民間事業者から提出された提案書の審査、評価
- ⑥ 優先交渉者（落札者）の選定基準の検討
- ⑦ 契約書、条件規定書等の検討

### **(3) 外部アドバイザー**

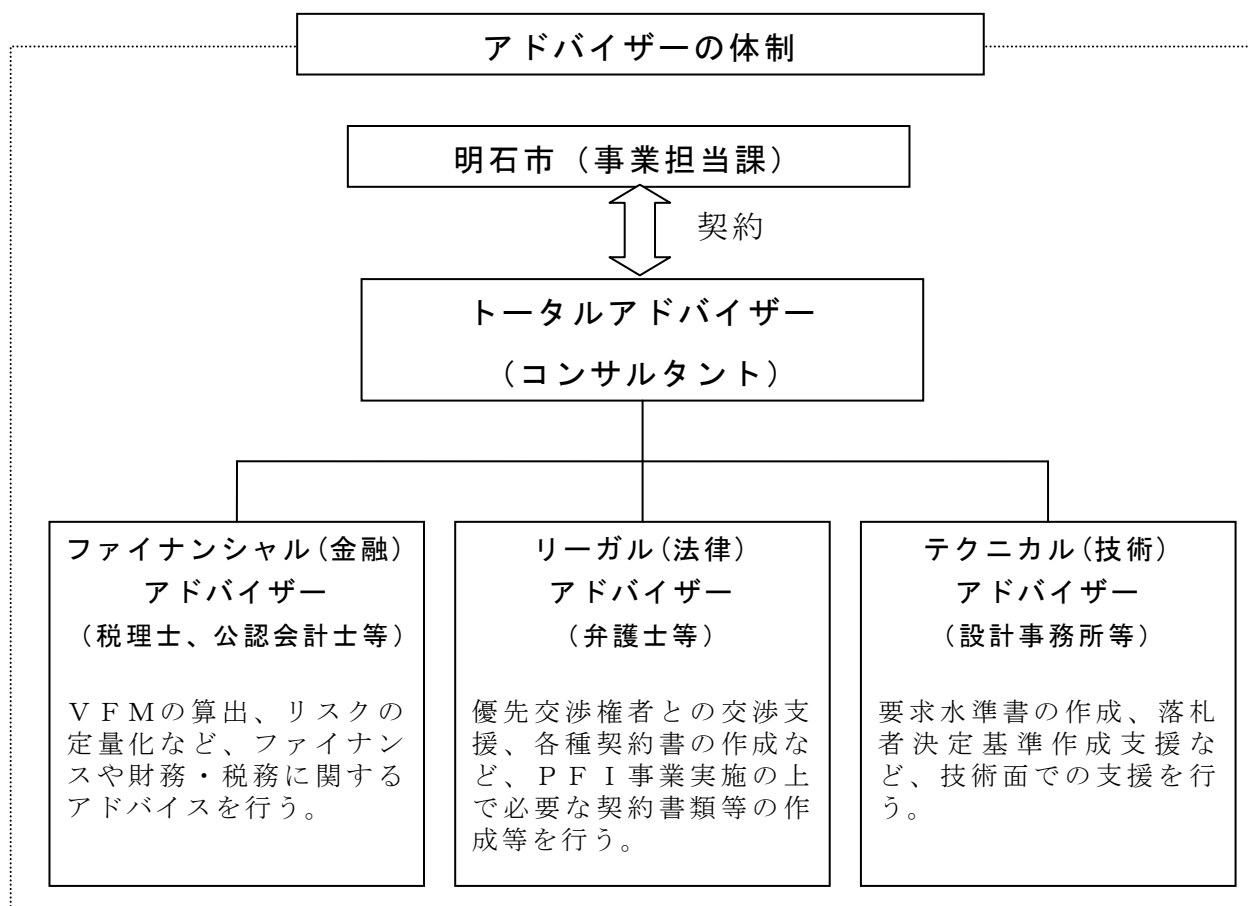
#### **① 外部アドバイザーの概要**

P F I 事業の実施にあたっては、法務、財務、金融、技術などの広範囲にわたって専門知識が必要となるため、P F I 導入可能性調査およびP F I 事業者選定時等において外部アドバイザー（コンサルタント）を活用する。

事業担当課は、事業推進にあたり、外部アドバイザーを委託するために必要な経費等の予算措置を行う。

#### **② 外部アドバイザーの体制**

P F I のアドバイザーは主に金融、法務、技術等のアドバイザーで構成されているが、通常はこれらのアドバイザーを統括するトータルアドバイザーと市が契約する。一般的にはトータルアドバイザーは金融、法務、技術等の専門家のうち、いずれかを兼ねる事も多く、当該事業に必要な業務について委託することになる。



### ③ 外部アドバイザーの役割

PFI事業における外部アドバイザーの役割は、以下のとおりである。

#### ㊦ PFI導入可能性調査

- 1) 事業内容の検討
  - ア) 事業内容の整理（業務の内容、施設の機能及び概要等を整理）
  - イ) 法制度上の課題や支援制度（補助金・税制等）の適用の検討
  - ウ) PFIの枠組み（事業形態・事業方式）の検討
- 2) VFMの検証
  - ア) 従来方式による事業のコスト（PSC）の算定
  - イ) PFI事業の採算シミュレーションの算定（事業性の評価）
  - ウ) 民間事業者とのリスク分担の整理と移転リスクの評価
  - エ) 現在価値換算後の市の負担額の比較（定量的評価）
  - オ) サービス水準の比較（定性的評価）
- 3) 民間事業者へのヒアリングの実施



#### ① P F I 事業者選定時

- 1) 事業範囲、資金調達等事業の仕組みの検討
- 2) 実施方針の作成支援
- 3) V F M の評価
  - ア) 行政が直接実施する場合の費用（P S C）の積算支援及び P F I で実施する場合の費用（P F I の L C C）の積算支援
  - イ) 特定事業の選定書類作成支援等
- 4) 入札説明書及び入札提案に係る審査基準の作成支援
  - ア) 入札提案書の審査
    - イ) 応札する民間事業者の企業能力、適格性の評価の支援や入札提案書に関する整理・評価支援
  - イ) 契約書等の作成
    - イ) 契約条件の整理及び契約書の作成にかかる支援 等

#### ④ アドバイザーの選定にあたっての留意点

アドバイザーの選定にあたっては、コンサルタントの P F I 事業に対する知識や実績の有無、人員体制、事業に対する専門知識の有無等を考慮することが必要である。アドバイザーの選定方式は入札方式、プロポーザル方式等があるが、P F I 事業を円滑に実施するために、アドバイザーの実績やノウハウ・専門知識（金融、法務、技術）などを総合的に判断して選定できるプロポーザル方式を活用することが効果的である。

また、アドバイザーの作業は大きく分けて、P F I 導入可能性調査の段階と、その後の P F I 事業者の選定段階とに分けられる。P F I 事業方式の検討やリスク分担、V F M の検討などの作業が連続して行われることや、事業に対する情報の蓄積などにより P F I 導入の手続きがより円滑に行われることが期待されるため、同一のコンサルタントに委託することが多いことに留意し、導入可能性調査を委託するコンサルタントを選ぶときに重要となる。

## 5 その他PFIの実施にあたっての留意点

### (1) PFI事業と指定管理者制度について

#### ① 指定管理者制度

PFI事業の対象となる公共施設等には地方自治法上の公の施設として維持管理・運営されるべきものも多いが、株式会社であるPFI事業者は改正前の地方自治法の「管理委託制度」の下では、公の施設の管理受託者となることができなかった。しかし、平成15年6月の改正で「指定管理者制度」が創設されたことから、PFI事業者が公の施設の「指定管理者」として指定されることにより、施設の使用許可、収入としての料金収受を含む管理運営を行わせることができるようになった。

#### ② PFI事業の指定管理者制度の適用

PFI事業として公の施設を整備し、その施設の管理を包括的にPFI事業者に行わせる場合には、原則的に指定管理者制度を適用する。

#### ③ 指定管理者候補者の選定

PFI事業として整備される公の施設の適正な維持管理・運営を確保するため、明石市公の施設に係る指定管理者の指定手続き等に関する条例（平成17年条例第22号）第2条ただし書き「公の施設の適正な運営を確保するため必要と認められるとき」を適用し、公募を行わずにPFI事業者を指定管理者候補に選定する。

また、この場合には、PFI事業に係る債務負担行為の中に、指定管理者に対して支払う指定管理料が含まれているものとみなす。

#### ④ 指定期間

指定管理者の指定期間については、「公の施設の指定管理者制度に関する指針」（平成17年6月策定）で、原則3年間としているが、PFI事業者を指定管理者として指定する場合には、PFI事業期間の範囲内で別に指定期間を定める。

### (2) 公有財産の使用

PFIの実施にあたっては、普通財産のみならず行政財産についても事業者に貸し付けることができる(PFI法第11条の2第6～8項に規定)。

事業の期間中、公有財産（普通財産及び行政財産）を無償又は時価より低い対価で民間事業者を使用させること（PFI 法第 12 条第 2 項に規定）については、事業ごとに検討していく必要がある。例えば、施設の建設については、基本的に公有地を民間事業者は無償貸与し、余剰容積を民間部門として活用する場合は、該当する部分のみ有償貸与する。

### (3) 財政上、法制上及び税制上の措置

地方公共団体が P F I 事業を実施するにあたり、事業者に対して財政的支出を行う場合の財政措置や法制上、税制上の措置を国が定めており、留意が必要である。

また、今後の国庫補助制度や税制面での取り扱い、規制緩和等の動向を注視しつつ、対象事業に対し設けられている政府系金融機関等による無利子、低利融資等の制度を積極的に活用する必要がある。

### (4) 民間事業者からの提案

P F I 事業は、P F I 法により民間事業者からの提案が認められていることから、民間事業者からの提案に次の要旨・要件が備わっている場合には、事業担当課が受理し、事業担当課が事業を計画した場合と同様の検討を行う。

- ① 事業の趣旨、内容
- ② 事業スキーム
- ③ 事業資金の調達方法及び事業の採算分析
- ④ 想定されるリスクと官民の分担
- ⑤ P F I により達成される効果

なお、事業担当課は、検討の結果及びその理由を可能な限り速やかに当該民間事業者に通知するものとする。

## 第3章 P F I 事業の実施

### 1 P F I 導入の検討

#### (1) 優先的検討の実施

「第2章 3 P F I 導入の検討開始時期と対象」に合致した場合、または、民間事業者から提案があり、その内容が「第2章 5 (4) 民間事業者からの提案」に記載の要旨・要件を備えている場合は、明石市 P P P / P F I 手法導入優先的検討の基本方針に記載の「7 適切な P P P / P F I 手法の選択」「8 簡易な検討」「9 詳細な検討」「10 検討結果の公表」に従い、検討手法の選択、検討資料の作成、各委員会の運営及び検討結果の公表等を行う。

なお、「9 詳細な検討」についての補足事項を以下に示す。

#### ① 「9 詳細な検討」補足事項

事業担当課は、「8 簡易な検討」において、P F I 導入の検討が適当であると決定された事業について、外部アドバイザー（コンサルタント）に委託して導入可能性調査を実施し、専門的視点での調査検討を行う。

また、P F I 事業化の検討及び P F I 事業化が決定された事業を実施するため、その事業毎に要綱を制定し、P F I 事業審査委員会を設置・開催する。

## 民間事業者へのヒアリングの重要性

P F I 導入の効果を最大限に引き出し、円滑な事業化を進めるための鍵となるのは、いかに民間事業者の参入意欲を喚起できるかという点にある。そのため、民間事業者の積極的な参入意欲を得ることによってはじめて、事業化の手続きをスムーズに進めることができると同時に、十分な競争性の確保によるコスト削減効果が実現されることになる。

民間事業者の最大の関心事は、リスクに見合った適切な利益の確保であることから、事業スキームを構築するにあたっては、個々の事業の性質に応じ適切なリスク分担とそれに見合う事業者利益の確保を図るようにしなければならない。

こうした点から、P F I 導入可能性調査の段階においては、民間事業者からの意見を幅広く、かつ、できるかぎり具体的に聴取し、その結果を事業スキームに反映させていくことが重要である。

## 2 実施方針の策定・公表

### (1) 実施方針の内容

事業担当課は、P F I 法第 5 条の規定に基づき、民間事業者の選定を行う前に、P F I 事業審査委員会にて実施方針の内容を検討の上、実施方針を策定・公表する。

実施方針は、民間事業者が事業への参入のための検討がしやすいよう、できるだけ具体的な内容のものを策定する必要がある。

なお、P F I 法により次の事項を具体的に定めなければならない。

実施方針の内容	
<b>1 特定事業の選定に関する事項</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 事業名称、対象となる公共施設等の種類、事業内容</li><li>・ 公共施設等の管理者、事業者が行う業務範囲及び事業方式</li><li>・ 事業期間、事業スケジュール及び事業終了時の措置</li><li>・ 根拠法令、規則、許認可事項</li><li>・ 特定事業の選定の方法・基準、選定結果の公表方法 など</li></ul>
<b>2 民間事業者の募集及び選定に関する事項</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 募集方法や選定手順</li><li>・ 募集スケジュール、参加資格要件、提出書類、審査・選定の考え方など</li></ul>
<b>3 民間事業者の責任の明確化など、事業の適性かつ確実な実施の確保に関する事項</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 責任分担の基本的考え方</li><li>・ 予想されるリスクと責任分担</li><li>・ 設計、建設、運営、維持管理における確認方法及び監視の方法 など</li></ul>

#### 4 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項

- ・施設の立地条件（建設地、敷地面積、用途地域・地区、現況等）
- ・土地の取得・貸付条件
- ・施設整備の要件（施設整備内容、配置、規模） など

#### 5 事業契約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

- ・協議方法
- ・紛争解決の方法（管轄裁判所等） など

#### 6 事業継続が困難となった場合における措置に関する事項

- ・具体的事由、当事者間の措置の方法
- ・金融機関との協議方法 など

#### 7 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

- ・国や県、公的金融機関等の補助・支援制度 など

#### 8 その他特定事業の実施に関し必要な事項

- ・質問事項受付窓口
- ・実施方針に対する意見の受付と回答
- ・市議会の議決、債務負担行為の設定
- ・情報の公開 など

また、運営権設定時には、「運営権を設定する旨・運営権に係る運営の内容・運営権の存続期間・費用を徴収する場合にはその旨・運営権実施契約に定めようとする事項及び解釈に疑義が生じた場合における措置に関する事項・利用料金に関する事項」も定めなければならない。

## (2) 実施方針の公表

事業担当課は、実施方針の説明会を開催するとともに、民間事業者だけでなく、関係住民に対しても事業内容を周知するため、報道やインターネットなどを活用して実施方針を公表する。

また、実施方針に記載した事業内容や公募方法等について、民間事業者から質問・意見を受け付け、回答する。

なお、民間事業者に対する準備期間を提供するため、公表から意見・質問の受付期間は、一定の日数を確保するとともに、回答については、公平性、透明性を確保するため、全て書面により行い、その内容は民間事業者の独自のノウハウに係る事項等を除いて、原則として公表する。

また、寄せられた意見等については、必要に応じ、実施方針の変更(変更点は公表)、特定事業の選定、民間事業者の募集等に反映する。

## (3) リスクの分担

P F I 事業の実施に際しては、将来のリスクを誰が負担するかをあらかじめ規定しておく必要がある。リスクの分担は、原則的には民法の規定に沿ったものとなるが、不可抗力に際して現実的な解決が図られるよう、当事者間の責任の所在や負担割合をあらかじめ具体的に決めておくことが重要である。



## (リスク分担表の事例)

段階	リスクの種類	リスクの内容	負担者(例)	
			市	民間
共通	募集要項の誤り	募集要項の誤りによるもの	○	
	法令等の変更	本事業に特定のに影響を及ぼす法令等の変更	○	
		一般の民間事業全てに影響を及ぼす法令等の変更		○
	第三者賠償	調査・工事による騒音・振動・地盤沈下等による場合		○
	住民問題	本事業を実施することに関する住民反対運動等	○	
		調査・工事の実施に関する住民反対運動等		○
	事故の発生	設計・建設・運営する上での事故の発生		○
	環境の保全	設計・建設・運営する上での環境の破壊		○
	測量等調査の誤り	測量等の調査の誤りによるもの		○
	事業の中止・延期	市の指示、議会の不承認によるもの	○	
		施設建設に必要な許認可等の遅延によるもの		○
事業者の事業放棄、破綻によるもの			○	
物 価	事業協定締結後のインフレ・デフレ		○	
金 利	金利の変動		○	
不可抗力	天災、暴動等による事業実施の変更、中止又は延期	○	○	
計画	設計変更	設計ミスによる設計変更、遅れによるコスト増		○
		環境アセス、公聴会による変更	○	
設計	応募コスト	落選時の応募コストの負担		○
	資金調達	必要な資金の確保に関すること		○
建設	用地の確保	建設工事に要する資材置き場等の確保に関する こと		○
	設計変更	市の提示条件・指示の不備、変更によるもの	○	
		事業者の指示・判断の不備によるもの		○
	工事遅延・未完工	工事の遅延・未完工による開業の遅延		○
	工事費増大	市の指示による工事費の増大	○	
		上記以外の工事費の増大		○
	性 能	要求仕様の不適合（施工不良を含む）		○
一般的損害	工事目的物、材料、他の関連工事に関して生じた損害		○	
瑕疵担保	隠れた瑕疵の担保責任		○	
運営	需要変動	利用者数の増減による営業収入の変動		○
	計画変更	用途の変更等、市の責による事業内容の変更	○	
	運営費の上昇	物価変動や計画変更以外の要因による運営費の増大		○
	施設損傷	事故、災害による施設の損傷		○
性 能	要求仕様の不適合		○	

### 3 特定事業の選定・公表

#### (1) 特定事業の選定

公表した実施方針に対する意見・質問等を踏まえ、P F I 事業審査委員会は、P F I 事業として実施することが適切であると判断された事業について、P F I 法第6条に基づき、特定事業として選定することについて検討する。

P F I 事業審査委員会は、事業担当課から示された客観的指標（V F M評価等）をもとに判断する。

特定事業の選定におけるV F Mの評価とP F Iの判断	
1	従来方式により市が直接実施する場合の市のコスト（負担額）を算定 ・初期投資（設計、建設）、維持管理費、設備更新費（修繕費）、地方債償還に係る費用
2	P F Iで実施する場合の市のコスト（負担額）を算定 ・外部アドバイザー費用、サービスに対する費用、監視費用、P F I事業者からの租税の調整
3	将来のコストや収入等を現在価値に換算し、市の負担額を比較
4	P F Iにより見込まれるサービスの向上等の定性的な評価を行う
5	1から4による評価を基に、総合的に比較し判断する

#### (2) 特定事業の選定結果の公表

特定事業の選定を行ったときは、その判断の結果、評価の内容を速やかに公表する。その際、市の財政負担額については、原則として公表することとするが、その後の入札等において支障がある場合は、市の財政負担の軽減割合の見込みを示すこととする。

## 4 P F I 事業者の選定・公表

### (1) P F I 事業者の選定方法

P F I 事業者の選定については、一般競争入札によることが原則とされており、「総合評価一般競争入札」の活用を図ることとされているが、民間事業者の創意工夫を活かす余地の多い事業については、「公募型プロポーザル方式」も採用できることから、事業内容を勘案し、適切な選定方式を選択する。

事業担当課は、評価基準（落札者決定基準）、要求水準書、条件規定書、入札説明書、入札手順、契約書案などを含む募集要項案を策定し、P F I 事業審査委員会に諮った後、これらを公表する。

また、現地説明会を開催し、P F I 事業の概要などを説明し、民間事業者からの質問や事業への意見を聴取するが、質問はすべて書面によって受け付け、回答は公表する。

### (2) 総合評価一般競争入札方式

予定価格の範囲内において、価格だけでなくその他の条件（公共施設等の機能性、公共サービスの水準等）も加味し、総合的に勘案して落札者を決定する方式である。

この方式による場合は、選考の際の透明性確保のため、評価項目、評価基準、配点などを募集の際にあらかじめ明示する。原則として、募集の際に明示していない項目については評価しない。なお、募集時の事業・サービス内容、事業者選定基準などの変更ができないことから、事前に十分な検討と策定期間が必要となる。

### (3) 公募型プロポーザル方式

契約方式としては随意契約に分類され、公募によって民間事業者からの提案書の提示を受け、あらかじめ示された評価基準に従って、最も優れた提案を行った民間事業者との間で契約を締結する方式である。

選定にあたっては、提案書の作成に多額の費用の負担がかかることから、民間事業

者の負担を考慮し、２段階の選定方式も検討する必要がある。

事業・サービス内容については、基本的には、公募条件によることとなるが、民間事業者の提案に応じて、交渉し契約内容や価格を決定することができる。ただし、契約交渉に時間を要することや契約交渉が不調になる場合もあることから、第二順位の交渉権者を決めておくこともできる。

#### (4) P F I 事業者の選定結果の公表

事業担当課は、民間事業者からの提出書類を取りまとめP F I 事業者の選定・評価についてP F I 事業審査委員会に依頼する。

P F I 事業審査委員会は、応募した民間事業者がP F I 事業を確実に遂行できる能力を有しているかを審査するため、参加資格、決算状況、事業実績、提案概要等の参加資格審査及び技術審査を行い、P F I 事業者を評価し、最優秀提案者の選定を行う。

事業担当課は、これを受け落札者（プロポーザル方式にあつては優先交渉権者）を決定する。P F I 事業者の選定結果は、速やかに公表する。あわせて、P F I 事業者選定過程の透明性等を確保するため、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害さないよう配慮の上必要な書類、評価結果なども公表する。

## 5 議会の議決

### (1) 債務負担行為の設定

P F I 事業は、複数年にわたる契約となり、また事業全体にかかるトータルコストで考える必要があるため、債務負担行為を設定する必要がある。債務負担行為の議案は、基本的に入札や契約の実施前に議会へ上程する。

また、債務負担行為の設定の基準となる金額については、V F Mの検証に基づき算出された事業期間全体にかかる事業費の総額（現在価値換算する前の実際の支払予定額）をベースとし、適切な限度額を設定する。

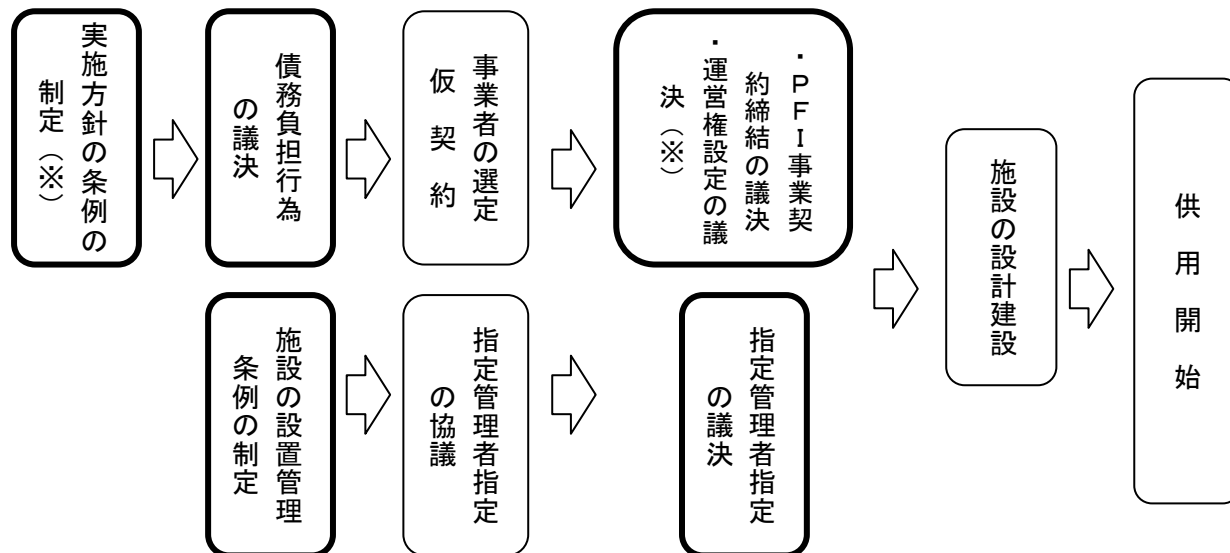
## (2) 契約の締結

事業者とのPFI事業の維持・管理・運営を除く金額が1.5億円以上の契約を締結する場合は、議会の議決が必要である。なお、本市では、地方自治法第96条第1項第5号の規定により議会の議決に付さなければならない契約を、1.5億円以上の工事又は製造の請負と規定している。

## (3) 財産の貸付

財産の貸付や譲渡については、地方自治法第96条第1項第6号で、条例で定める場合を除いて適正な対価なくして譲渡や貸付けを行う場合、議会の議決が必要であるとされている。このため、PFIの実施にあたって、土地等を無償又は時価より低い対価で事業者へ貸し付ける場合は、議会の議決が必要となる。

## (4) 考えられる議会のスケジュール



※ 運営権設定時には実施方針の条例の制定、運営権設定の議決が必要

## 6 契約の締結

### (1) 協定の締結

P F I 事業者の選定後の手続きは、協定後に契約となる。事業契約を締結する相手方は S P C である P F I 事業者となるが、この段階では S P C が設立されていないため、選定された民間事業者との間で、事業やスケジュールについて、募集要項の内容に沿って大筋で合意するもので、S P C を設立することや契約の調印に向けての市と民間事業者の双方の協力を定めるための協定書を締結する。

### (2) 契約の交渉

総合評価一般競争入札の場合には、基本的には既に示している契約書案に基づくこととなり契約交渉の余地はないが、選定された民間事業者からの提案に係る部分を加える必要がある。ただし、契約書案の条件や内容を変更する事項を加えることはできない。

公募型プロポーザル方式の場合には、条件規定書をもとに、選定された民間事業者の提案の取り込みなど契約交渉を行っていく必要がある。ただし、条件規定書で定めた基本的な事項については変更することはできない。

### (3) 仮契約

P F I 事業の契約金額のうち、P F I 事業者が建設する公共施設等の予定価格が 1.5 億円以上の場合には、契約の締結について議会の議決を得る必要がある。そのため、P F I 事業者が設立した S P C と議会の議決を得る前に契約書案を仮契約として締結する。

### (4) 契約の締結

事業担当課は、議会の議決後、P F I 事業者が設立した S P C と契約を締結する。また、金融機関との間で融資者直接契約（D A）を締結する。

P F I 事業における契約書は、長期間にわたり提供されるサービスの内容、対価の

支払い、あるいは様々なリスクに対する対応など、多くの事項を網羅しておく必要があるため、外部アドバイザーも活用して慎重な検討を行うことが重要である。また、各項目については、後で疑義が生じないように、明確に記述していくことが必要である。

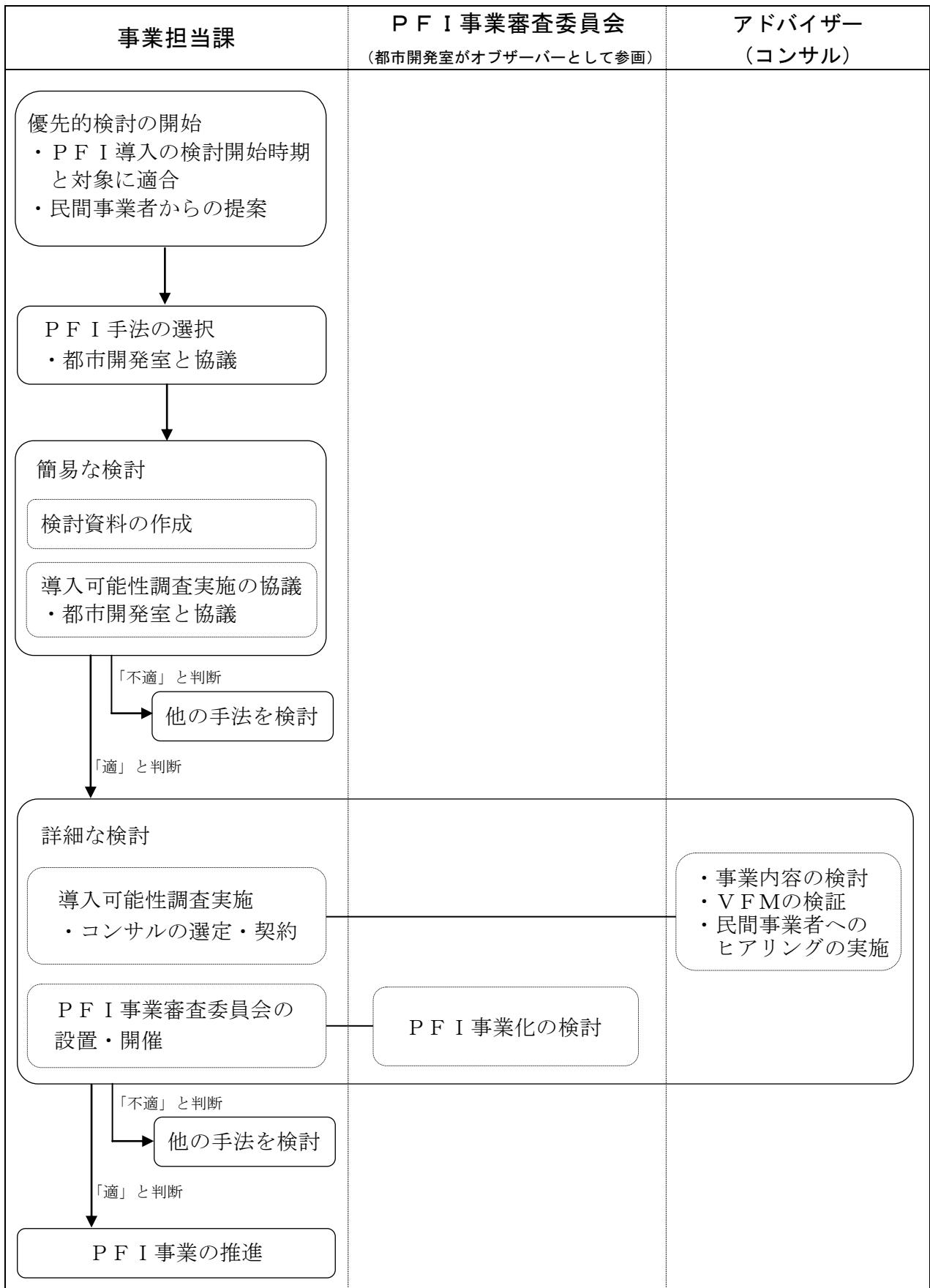
## **7 PFI事業の実施**

事業の実施については、公共サービスの適正な水準の確保や財務状況の確認など事業の監視（モニタリング）を適切に行っていく必要がある。また、民間事業者が事業を行う上で支障が生じないように、現行制度の範囲内でできる限りの支援を行う。

## **8 PFI事業の終了**

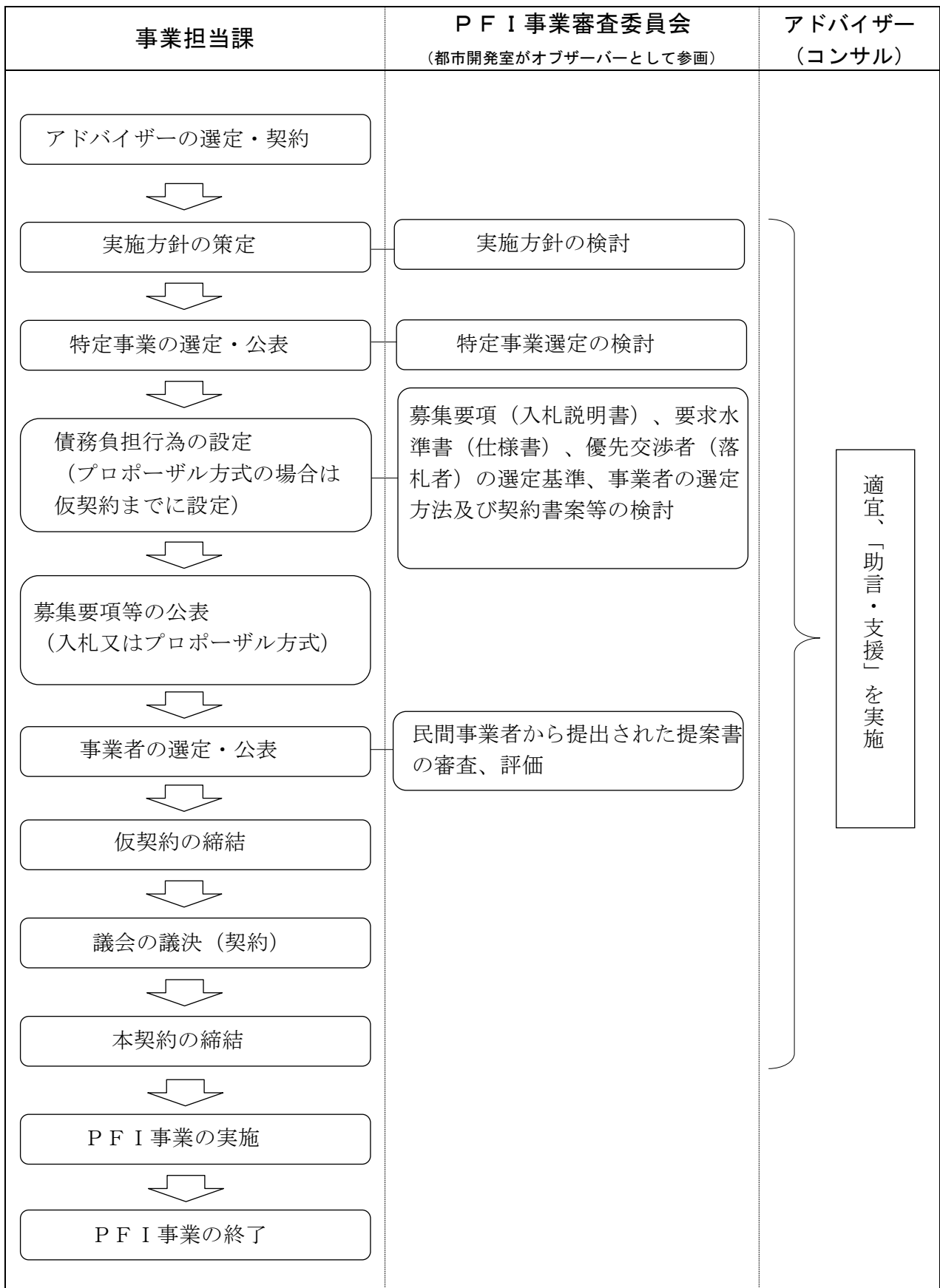
資産の取り扱い等について契約で取り決めた措置に従い、事業を終了する。

P F I 導入可能性の検討フロー





P F I 事業の推進フロー



---

明石市 P F I 基本方針

明石市政策局都市開発室

作成 平成 18 年 2 月

改正 平成 25 年 2 月

改正 平成 29 年 4 月

---