

京都市 P F I 導入基本指針

〈概 要 版〉

平成 1 4 年 6 月
(平成 2 8 年 2 月改定)



京 都 市

はじめに

P F I（Private Finance Initiative）とは、従来、公共部門によって行われてきた公共施設等の建設、設計、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力、技術的能力を活用して行う事業手法です。

国においては、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に関する法律」（以下「P F I法」という。）を制定するとともに、平成12年3月には「基本方針」（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）が策定されました。

その後、P F I法は、民間事業者による提案制度及び公共施設等運営権方式の導入等、5度の改正が行われました。

また、P F Iを実施するうえでの実務上の指針として、6つのガイドライン（実施プロセス、リスク分担、V F M（Value For Money）、契約、モニタリング、公共施設等運営権）を策定するなど、P F I事業推進に向けた環境整備が行われています。

本市では、21世紀のまちづくりの方針を示す「京都市基本構想」を具体化するものとして、全市的観点から取り組む主要な政策を掲げた「京都市基本計画」を平成13年1月に策定しました。

この中で、市民との適切な役割分担を図りつつ、協働して政策を実施するための取組項目として、P F I手法の検討を掲げ、取組を進めてきました。

また、平成22年12月に策定した「「はばたけ未来へ！京プラン（京都市基本計画）」においては、持続可能な行財政の確立のため、公民の役割分担を絶えず見直し、最適な市民サービスを提供することとしています。

P F Iは、導入自体を目的とするのではなく、個々の事業について十分な検討を行ったうえで、より効率的、効果的に事業を進めることができると判断される場合に導入すべきものです。

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、受託事業者による事業の確実な履行やリスク分担などの課題も指摘されています。

P F I手法を導入するに当たっては、こうした点を十分に検証しながら検討を行う必要があります。

この「京都市P F I導入基本指針」（以下「基本指針」という。）は、良質な公共サービスを効率的に提供していくために、P F I手法の導入を検討する際の本市の統一的な考え方や検討手順等を示し、本市が取り組む個別事業についてP F I手法を適切かつ円滑に導入するための基本となる統一的な指針とするとともに、P F I手法についての理解を深めるために策定したものです。

第1章 基本方針

1 PFIの基本概念

(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、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金や経営能力、技術的能力を活用することにより、効率的かつ効果的に公共サービスの提供を図る手法です。

(2) VFMについて

VFM (Value For Money バリュー・フォー・マネー) とは、PFIにおける最も重要な概念であり、支払に対して最も価値の高いサービスを提供しようとする考え方です。

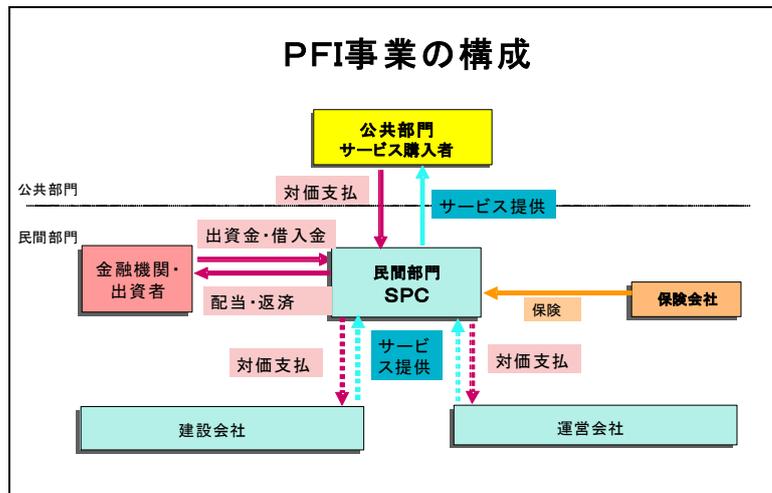
VFMの評価は、具体的には、従来型の整備手法により事業を行った場合の設計・建設費や維持管理・運営費など事業期間全体における予想コストと、PFI手法を用いて事業を行った場合の公共部門の負担見込額とを比較して行います。

※ 従来手法による予想コストを「PSC」(Public Sector Comparator パブリック・セクター・コンパラター)といい、PFI手法による負担見込額を「PFI事業のLCC」(Life Cycle Cost ライフ・サイクル・コスト)といいます。

(3) PFI事業の構成

PFI事業は、施設の設計、建設、維持管理、運営を含むため、通常、PFI事業に参加する企業は、異業種の複数の企業と企業連合を組み、これらの企業が出資して、PFI事業を遂行するための特別目的会社(SPC:スペシャル・パーパス・カンパニー)を設立します。

公共部門は、この特別目的会社とPFI事業に係る長期の事業契約を締結し、サービスの提供を受けることとなります。



(4) PFIの類型

民間事業者の建設、維持管理、運営段階における所有の仕方によって、一般的に次のように分類されます。

類 型	内 容
BOT (Build Operate Transfer)	民間事業者が施設を建設(Build)し、契約期間にわたる運営(Operate)・管理を行って、事業期間終了後、公共部門に施設を移管(Transfer)する方式で、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もの
BOO (Build Own Operate)	民間事業者が施設を建設(Build)し、そのまま保有(Own)し続け、運営(Operate)・管理を行う方式。BOOでは、施設の譲渡は行わず、民間事業者が保有し続けるか、若しくは事業期間終了後撤去する。

BTO (Build Transfer Operate)	民間事業者が施設を建設(Build)した後、施設の所有権を公共部門に移管(Transfer)したうえで、民間事業者がその施設の運営(Operate)・管理を行う方式
RO (Rehabilitate Operate)	民間事業者が既存の施設を改修(Rehabilitate)し、維持管理及び運営(Operate)を行う方式。施設の所有権は移管しない。
公共施設等運営権	利用料金の徴収を行う公共施設等において、施設の所有権を公共に残したまま、当該公共施設等の経営を民間事業者が行う制度

2 PFIの活用指針

(1) VFMを生み出す原理

PFI導入の前提となるVFMを高めるためには、次の原理を踏まえる必要があります。

①アウトプット仕様	提供されるサービスの質を仕様とし、サービスの提供に必要な仕様は規定せず、民間の創意工夫にゆだねる。
②リスクの最適配分	事業に係るリスクの種類、影響の程度等を把握し、各々のリスクについて最も確に管理し得る主体が負担することにより、事業全体のリスク管理コストの極小化を図る。
③成果主義(業績連動支払)	目標達成度に応じ、業績に連動した支払を行うことで、経営努力を促す。
④市場競争原理(競争入札)	アウトプット仕様方式の下で、民間事業者同士がアイデアやノウハウについて競争することによって、コスト引下げに加え、質の高い公共サービスを効率的に提供できる適切な事業の仕組みや提案を引き出す。

(2) 取組方針

PFIは、導入自体を目的とするのではなく、個々の事業について十分な検討を行ったうえで、より効率的、効果的に事業を進めることができると判断される場合に導入すべきものです。

このため、PFI手法の導入に当たっては、個々の事業について、PFI手法の期待される効果だけでなく、課題も含め多方面から検討し、PFI手法に適したものについて積極的に取り組むこととします。

PFIの期待される効果	PFIの課題
① 低廉かつ良質な公共サービスの提供	① 長期間にわたる民間事業者による事業継続の確保
② 公民の役割分担の見直し	② 従来手法とのコスト比較や実施方針の策定、複雑多岐にわたる契約を締結する必要があるなど、従来手法以上に手続や期間を要する。
③ 民間の事業機会の創出	③ コスト比較や事業の推進に関するアドバイザー契約に伴う費用負担
④ 財政負担の平準化	

※ PFIに期待される効果を実現するために、次の原則及び主義に基づいて実施する必要があります。

①公共性の原則、②民間経営資源活用原則、③効率性の原則、④公平性の原則、⑤透明性の原則、の5つの原則と、①客観主義、②契約主義、③独立主義の3つの主義

3 PFI事業の選定

(1) 事業選定の考え方

PFI事業を選定するに当たっては、従来手法とのコスト比較など詳細な検討が必要であり、本市のすべての事業を検討対象とすることは非効率であるため、まず、簡易な評価を行い、PFIに適性があると見込まれる事業について、PFIによる事業化について詳細に検討を進める2段階方式で事業を選定するものとします。

(2) 簡易評価によるPFI導入可能性検討

まず、①「PFI手法不適性の視点」に照らし、PFI手法になじまないと考えられる事業を除外したうえで、②「適性検討の視点」によって当該事業がPFI手法の導入に適しているかどうかを検討します。ただし、「事業規模」については、基準額を下回る案件でも、他の要素によりPFIの効果が期待できるものは、導入の検討対象とできるものとします。

① PFI手法不適性の視点

区分	PFI手法不適性の視点	視点の趣旨 (PFIに適した事業の特徴)
事業規模	PFI特有の費用が増加する要因 (アドバイザー費用等) があるため、VFMを生み出すためには、一定の事業規模が必要。当面、事業期間に係る総事業費がおおむね50億円未満、又は建設事業費がWTO協定に基づく基準額 (注) 未満のもの	一定規模以上の事業規模があること。又は小規模な事業を束ねて事業規模を大きくすることが可能であること。
市場	民間に事業経験がないもの	対象事業又は類似事業が民間に存在し、民間事業者に運営能力があること。
業績連動	民間事業者の裁量による事業運営の余地がないもの	民間事業者により提供されるサービス水準の程度によって、業績に連動した支払を行うことで、民間事業者の経営努力を促すことができること。
技術革新	規制等により、民間の創意工夫や技術革新を生かすことが困難であるもの	設計、建設段階において、運営段階も考慮したコスト削減に係る創意工夫や技術革新の導入の可能性があること。
リスク移転	民間に移転できるリスクがほとんどないもの	民間事業者の方がリスクを効率的に管理できる可能性があること。

(注) 24億7千万円 (平成28年4月1日～30年3月31日までの締結分において適用)

② 適性検討の視点

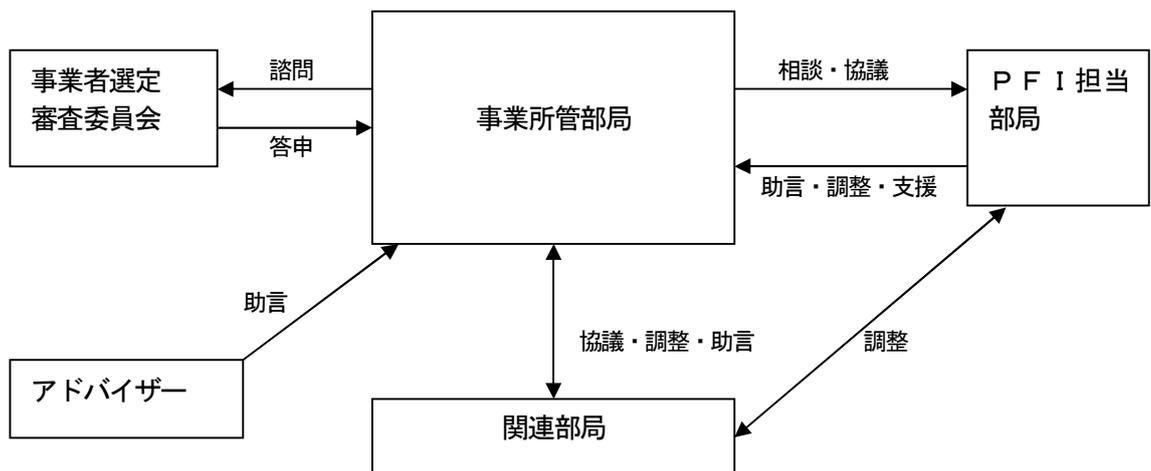
区分	適性検討の視点	視点の趣旨
事業規模	適正な規模であり、事業実施のための資金調達が可能であるもの	手続に経費を掛けてもなお、それを上回る経費の削減が可能で一定の規模が必要であるが、規模があまりにも大きい事業は民間事業者がリスクを負担することや資金調達が困難になる。
市場	長期にわたり安定的、継続的なサービスの需要が見込まれ、競争性が確保できるもの	安定的、継続的なサービスの需要が見込まれるため、民間事業者も事業計画が立てやすく、多くの事業者の入札参加が見込まれることで、事業者間の競争による効果が期待できる。
業績連動	運営、維持管理の比重が大きいもの	総事業費に占める運営、維持管理費の比重が高いと民間の経営能力を生かした人件費や補修費の削減による総事業費の削減の効果が期待できる。
	事業の成果の計測が容易で、客観的評価が可能であるもの	事業の評価が客観的にできるものであれば、民間事業者からサービスを購入する基準が明確になり、サービスの質の検査も行きやすいため、PFI事業として組み立てやすい。
技術革新	民間事業者が技術的能力を活用して創意工夫できる範囲が広いもの	建物を例にすれば、改修のみを行うより新築、更には設計段階から関与できる場合の方が民間の技術的能力を一層活用でき、PFIで行う効果が期待できる。
リスク移転	民間事業者が破綻しても何らかの方法によりサービスを継続して確保できるもの	民間事業者が、何らかの事情でサービスを供給できなくなった場合でも、他の事業者から供給を受けることでリスクの軽減が図れる。

区分	適性検討の視点	視点の趣旨
事業用地	事業用地が確保されているもの、又は確保できる目途があるもの	民間事業者による事業用地の確保を含めたPFI手法を想定する場合には、地権者等の関与により、リスクの推定が困難となる。
その他	PFIの適用により、補助金の有無が左右されないもの	従来型の事業手法にのみ補助金制度がある場合には、PFIにより補助金を超えるVFMが求められ、現実的にはVFMを得ることは困難になる。
	民間事業者による事業実施やサービス提供について規制がないもの	民間事業者が事業主体になることや、民間事業者が資金調達することが困難である場合には、PFIの効果を期待できない。

4 庁内体制

PFIは事業手法の一つであり、他の事業と同様に、基本的には事業を所管する部局において検討を進めるべきものであることから、事業所管部局が中心となって、財政、財産管理、契約、施設建設などの関係部局やPFI担当部局と協議しながら、事業を推進するものとします。

○ PFI事業実施体制



○ 事業所管部局とPFI担当部局の役割

事業所管部局	PFI担当部局
① 事業の発案 ② アドバイザーの選定・委託 ③ 実施方針の策定、VFMの算定、特定事業の選定、募集要項等の策定 ④ 事業者選定審査委員会の運営 ⑤ 入札、契約、公表等、個別のPFI事業に係る関係部局及び国等との調整、提案等	① PFIの共通課題の検討 ② 「京都市PFI導入基本指針」の改訂等 ③ PFIの共通課題に係る国等との調整、提案等 ④ PFI事業の検討、選定等に係る事業所管部局への助言、支援等

第2章 実施プロセス

PFI手法の導入は、実施プロセスを次の8段階に区分して取組を進めます。

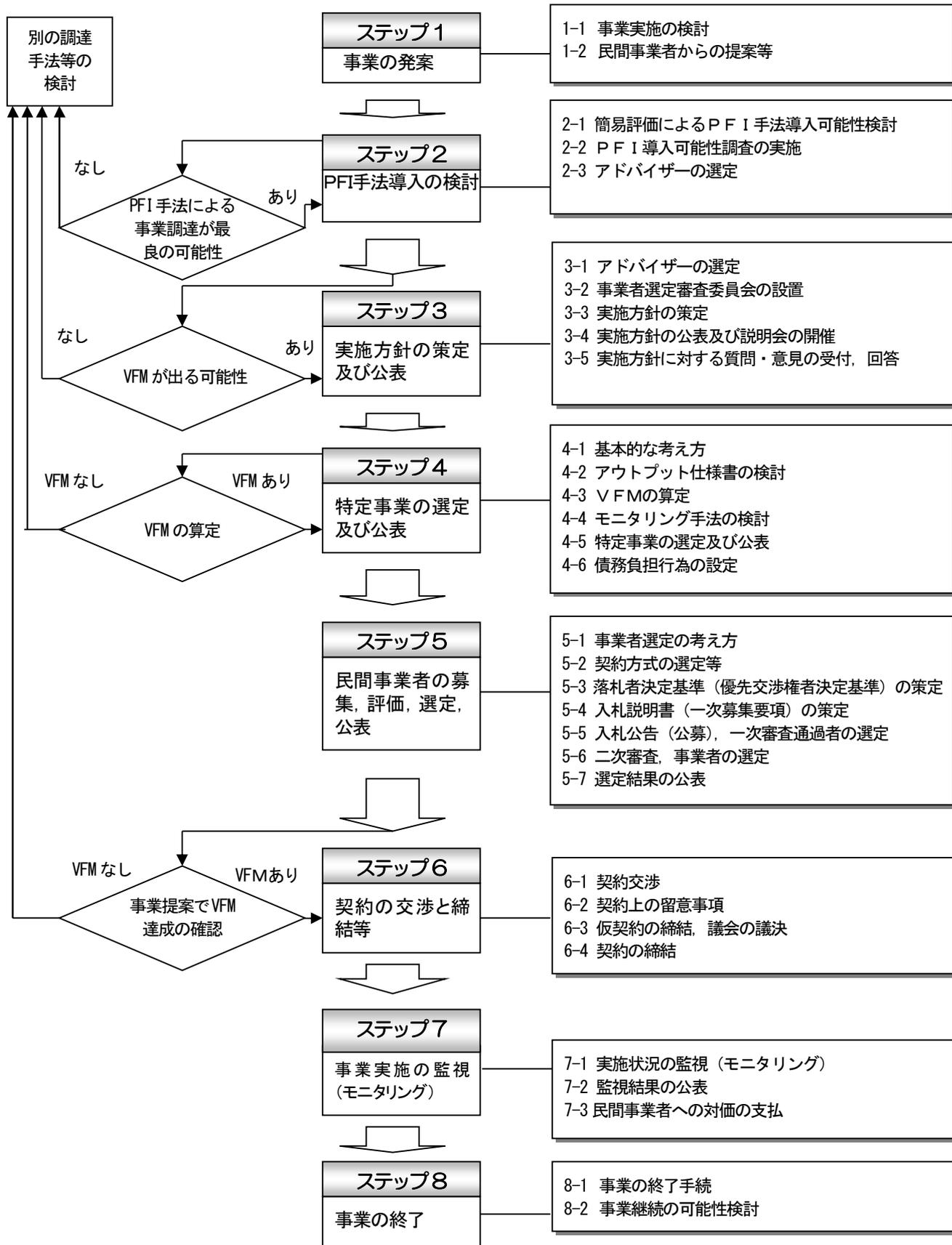
○ 各ステップの概要

ステップ		概 要
1	事業の発案	各事業部局が所管する公共サービスの現状、ニーズ、上位計画との整合性を確認しつつ事業計画を策定
2	PFI手法導入の検討	ステップ1で策定された事業計画に対して、PFI手法の導入を検討 各事業部局が簡易的な手法によりPFI導入の適性を検討し、適性があると判断された場合には、PFI導入可能性調査を実施
3	実施方針の策定及び公表	ステップ2においてVFMが生じる可能性が高いと判断された事業について、PFI法に定める「実施方針」を策定し、公表
4	特定事業の選定及び公表	ステップ2における可能性調査の内容を精査し、より精度の高い手法を用いてVFMを算定。VFMが確認された事業をPFI法に定める「特定事業」として選定し、公表
5	民間事業者の募集、評価、選定、公表	「特定事業」について、民間事業者から事業提案を公募。一次審査において、民間事業者の実施能力及び事業に対する基本的な考え方等を審査し、一次審査通過者から事業提案を受け付け、二次審査を行い、優先交渉権者（落札者）を選定
6	契約の締結等	優先交渉権者（落札者）と交渉し、詳細な契約を締結
7	事業実施の監視（モニタリング）	民間事業者が設計、建設、運営といった一連の事業を進めていく中で、本市が事業の監視（モニタリング）を行い、民間事業者が提供するサービスが、契約で定められた水準を満たさない場合には、民間事業者への支払を減額
8	事業の終了	契約に基づき事業の終了手続を行い、場合によっては、事業継続の可能性を検討

VFMの確認

ステップ

本市の主な検討項目



第3章 手引

PFIを導入する際に本市が検討する必要があるもので、従来手法と比べ特殊な事項について基本的な考え方を示すことにより、個々の事業を検討する際の手引とします。

1 アウトプット仕様の考え方

- 公共サービスを提供するために必要な効果、成果、機能を規定するアウトプット仕様は、VFMを生み出す大きな要因である「業績連動支払」、「ライフサイクルにおける一括発注」、「事業の監視」を機能させるうえで非常に重要です。
- アウトプット仕様は詳細の度合いを高めると、サービスの要求水準をより正確に示すことができますが、民間事業者の創意工夫の余地を低下させることになるので、サービスの要求水準が十分に伝わる範囲で、創意工夫を最大限引き出す程度の仕様の詳細度が求められます。

2 VFMの算定の考え方

PFI手法の選択に当たっては、従来手法と比較してVFMが得られることを事前に確認したうえで、PFI事業として選定する必要があり、VFMは次により算定します。

項 目	内 容
① PSCの基本コストの算定	従来方式により公共部門が直接実施する場合の基本コスト（設計費、建設費、維持管理費、運営費等）を算定
② 「リスク調整額」の算定	PFI事業のライフサイクルコストには、PFI事業で民間事業者が負担すると想定したリスクの対価が含まれることから、PSCにおいても、それに対応するリスクを金額化した「リスク調整額」を算定し、①の基本コストに加算してPSCを算定
③ PFI事業のライフサイクルコストの算定	民間事業者が当該PFI事業に含まれる設計、建設、維持管理、運営の各段階のすべてを一元的に実施するものと想定し、アドバイザーの活用や市場調査等に基づき、これらに係る費用を推定し、公共部門が事業期間全体を通じて負担する費用を算定
④ VFMの算定	PSCとPFI事業のライフサイクルコストを現在価値に換算し、PSCからPFI事業のライフサイクルコストを差し引くことによりVFMを算出

3 リスク分析の考え方

PSCを構成するリスク調整額は、次により算定します。

① リスク認定	当該事業に想定されるリスクの洗い出し
② リスク重要度の査定	発生確率と影響度から①のリスク認定で洗い出されたリスクの重要度を査定
③ リスク軽減策の検討	リスクの回避又は軽減策を検討し、リスク重要度を再評価
④ リスク配分の検討	公民のリスク配分を検討
⑤ リスクの定量化	民間事業者に移転するリスクを発生確率や影響金額から定量化
⑥ リスク調整額の算出	リスク定量化によるリスク金額を、発生する時期を考慮し現在価値に換算

4 PFI事業における契約の考え方

- PFI事業における契約は、あらかじめ公民のリスク配分を定めておく点や、PFI事業者が資金調達を円滑に行うため、将来のリスク負担を確定させておく意味でも極めて重要です。
- 非常に長期にわたる契約であり、契約期間中にニーズの変化や法制度の変更など、事業を取り巻く環境が変わることが予想されるため、可能な限り、問題が生じたときの対処方法や、変化に応じた調達機能を契約で規定しておく必要があります。
- PFI事業には、公共部門とPFI事業者（SPC：特別目的会社）との契約のほか、PFI事業者が締結する金融機関や建設会社等との契約など、多数の契約が相互に関連することになるため、それぞれの整合性を図る必要があります。

5 事業破綻

(1) 事業破綻を回避するための直接契約

- 直接契約とは、PFI事業者が事業の遂行が困難となった場合において、資金供給を行っている金融機関が事業の修復を目的に事業介入を行うことについて公共部門と金融機関とで契約することをいいます。
- 直接契約により、公共部門は金融機関の資金供給停止等による公共サービスの停止リスクを回避でき、また、金融機関は公共部門による一方的な事業破棄リスクを回避できるほか、公共部門がPFI事業者との契約を解除する前に、PFI事業の再構築の機会を確保できることとなります。

(2) 事業破綻時の対応

事業破綻時の対応は、破綻の原因が公民のいずれにあるかによって異なりますが、基本的には、PFI事業者による事業の修復が困難である場合には、直接契約に基づき金融機関が介入し、事業が修復されない場合には、事業の清算、直営化、民間事業者を代えることなどの対応を検討することになります。

6 業績連動支払の仕組み

- 業績連動支払とは、民間事業者から提供されるサービス水準に応じて、公共部門から民間事業者への支払額を増減させることをいいます。
- 民間事業者への支払の減額は、施設やサービスの重要度に応じて減額の程度を調整します。
- 公共施設等の利用状況に応じて支払額を増減させる場合には、民間事業者に需要リスクを過度に負わせるとVFMが生じないおそれがあります。
- 民間事業者への支払に係る基本的な減額方法に対する考え方は、募集要項において提示しておく必要があります。

用語集（概要版）

<カタカナ>

[ア]

アウトプット仕様 (p. 7)

事業の効果や成果を目安とした性能発注の仕様。PFI では、公共部門として政策意図の実現に必要なサービスの内容と水準を提示し、そのサービスを最も効率的かつ確実に提供する民間事業者に任せることになるため、提供されるサービスの質を仕様とする。

アドバイザー (p. 3)

PFI 事業において求められる、財務、法務等の専門知識、経験等についてアドバイスする専門家。活用が想定されるアドバイザーとしては、総合アドバイザー、財務アドバイザー、技術アドバイザー、法務アドバイザーが挙げられる。

[マ]

モニタリング (p. 5)

民間事業者から提供されるサービスが、契約内容どおり実行されているかどうかを監視すること。アウトプット仕様を基準として、モニタリングの結果を業績連動支払に反映させる仕組みを構築することができる。

[ラ]

ライフサイクル (p. 7)

事業における設計、建設、維持管理、運営といった全事業期間をさす。

ライフ・サイクル・コスト

(LCC : Life Cycle Cost) (p. 1)

一般的には、事業の開始から終了までの経費を指す。PFI 手法を用いて事業を行う場合には、公共部門の負担見込額をいう。民間事業者が当該 PFI 事業に含まれる設計、建設、維持管理、運営の各段階のすべてを一元的に実施するものと想定し、民間事業者が当該事業を行う場合の費用を各段階ごとに推定し、積み上げたうえで、公共部門が事業期間全体を通じて負担する費用を算定して算出する。

リスク (p. 2)

事故、需要や物価、金利の変動、測量・調査のミスによる計画・仕様の変更、工事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といった予測できない事態により損失を及ぼすおそれのある不確定要素をいう。

リスク調整額 (p. 7)

PFI 事業の LCC には、PFI 事業で民間事業者が負担すると想定したリスクの対価が含まれているため、PSC の算定において、事業に関連するリスクのうち、PFI による場合に公共部門から民間事業者に移転されるリスクを定量化し、現在価値に換算したものをいう。

リスク分析 (p. 7)

PSC を構成するリスク調整額を算定する一連の分析を指す。リスク分析に当たっては、①リスク認定 ②リスク重要度の査定 ③リスク軽減策の検討 ④リスク配分の検討 ⑤リスク定量化 ⑥リスク調整額の算出 という手順を踏む。

＜アルファベット＞

BOO (Build Own Operate) (p.1)

民間事業者が施設を建設 (Build) し、そのまま保有 (Own) し続け、運営 (Operate) ・管理を行う方式

BOT (Build Operate Transfer) (p.1)

民間事業者が施設を建設 (Build) し、契約期間にわたる運営 (Operate) ・管理を行って、事業期間終了後、公共部門に施設を移管 (Transfer) する方式で、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もの

BTO (Build Transfer Operate) (p.2)

民間事業者が施設を建設 (Build) した後、施設の所有権を公共部門に移管 (Transfer) したうえで、民間事業者がその施設の運営 (Operate) ・管理を行う方式

PFI (private Finance Initiative)

(p.1)

従来、公共部門によって行われてきた公共施設等の建設、設計、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力、技術的能力を活用して行う新しい事業手法

PSC (Public Sector Comparator) (p.1)

従来型の整備手法により公共部門が直営で事業を行った場合の設計・建設費や維持管理・運営費など事業期間全体の予想コスト

RO (Rehabilitate Operate) (p.2)

民間事業者が既存の施設を改修 (Rehabilitate) し、維持管理及び運営 (Operate) を行う方式で施設の所有権は移管しない。

SPC (特別目的会社) (p.1)

民間事業者の出資によって設立される事業目的を特定した会社。PFI 事業の場合は、通常、PFI 事業に参加する複数の企業が出資して、PFI 事業を遂行するための SPC を設立し、公共部門は、その SPC と PFI 事業に係る長期の事業契約を締結する。

VFM (Value For Money) (p.1)

PFI における最も重要な概念であり、支払に対して最も価値の高いサービスを提供しようとする考え方。例えば、同一目的の2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを提供する事業をもう一方の事業より「VFM がある」という。したがって、「同一のコストの下で、より質の高いサービスを提供する」又は「同一水準のサービスならば、より低いコストで提供する」方に VFM があることになる。

VFM の評価は、通常、従来型の整備手法により事業を行った場合の設計、建設費や維持管理、運営費など事業期間全体における予想コストと、PFI 手法を用いて事業を行った場合の公共部門の負担見込額を比較して行う。