

第3章 手引

P F I手法の導入の検討に当たっては、従来手法とのコスト比較やリスク分担など、P F I導入の妥当性について特有の綿密な検討が求められます。

P F I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、特殊な次の事項について、基本的な考え方を示すことにより、個々の事業について具体的に検討する際の手引とするものとします。

- アウトプット仕様の考え方（3. 1）
- V F Mの算定の考え方（3. 2）
- リスク分析の考え方（3. 3）
- P F I事業における契約の考え方（3. 4）
- 事業破綻（3. 5）
- 業績連動支払の仕組み（3. 6）
- 関連法（3. 7）

3. 1 アウトプット仕様の考え方

アウトプット仕様とは、公共部門の政策実現に必要な公共サービスの具体的な成果、あるいは施設の性能や機能を規定したものです。アウトプット仕様を策定するには、まず、どのような公共サービスのニーズがあるのかを把握し、それに対して何を公共部門として提供しなければならないのかを明確にする必要があります。そして、そのニーズを達成する公共サービスを提供するために、例えばどのような建物が必要かを規定するのではなく、アウトプット仕様では、その建物等が生み出す効果、成果、機能というものを規定するという手順を踏みます。

（1）従来型インプット仕様との比較

ア インプット仕様

従来の公共事業においては、公共部門が政策意図に基づき、住民にとって必要な効果、機能を考慮して、その効果や機能を達成するためにどのような手法、仕様、プロセスで事業を進めるかを決定していました。この中で、公共部門が期待している達成目標を明確にするというよりは、何を作るかに焦点が当てられて仕様が定められてきましたが、このような目的物の内容、製作手順等を規定する仕様書をインプット仕様と呼びます。

イ 仕様に係るリスク負担

インプット仕様の場合には、当該施設等が生み出す効果、成果、機能が、期待と異なる結果が生じた場合のリスクは公共部門が負うこととなりますが、P F Iで用いられるアウトプット仕様では、当該施設等が生み出す効果、成果、機能を規定し、その効果等に応じて支払が行われます。そのため、構造物、建築物の具体的な仕様については民間にゆだねられることになり、期待していたものと異なった結果が生じた場合のリスクは、民間が負うこととなります。

ウ インプット仕様とアウトプット仕様の違い（「道路照明灯の設置事業」を例に）

公共部門が、道路照明灯設置事業を従来型のインプット仕様により行う場合には、使用する道路照明灯の柱の仕様や、照明灯の取り付け方、塗装材料、各照明の間隔等の条件を詳細に定め、民間事業者は、その条件に対して価格で競争（入札）することになります。

しかしアウトプット仕様の場合には、道路照明灯として求められる機能や性能を示すこととなるため、例えば、路面を15ルクスの照度以上に保つことという条件を提示する方法が考えられます。この場合、15ルクス以上の照度さえ保てれば、あまり明るくないが安価な照明器具を多数設置するか、又は、明るく球切れを自動的に通報する機能を備えるなど高性能で高価な照明器具を少数設置するか等は、民間事業者が選択することになります。民間事業者は、維持管理やモニタリング（監視）の費用も考慮し、数十年に及ぶ事業期間中、常に路面が15ルクス以上の照度であることを確保するためには、どういう照明器具をどれぐらいの間隔で設置し、どういう維持管理やモニタリングを行うのが最も効率的かを検討し、最適な方法を提案することになります。

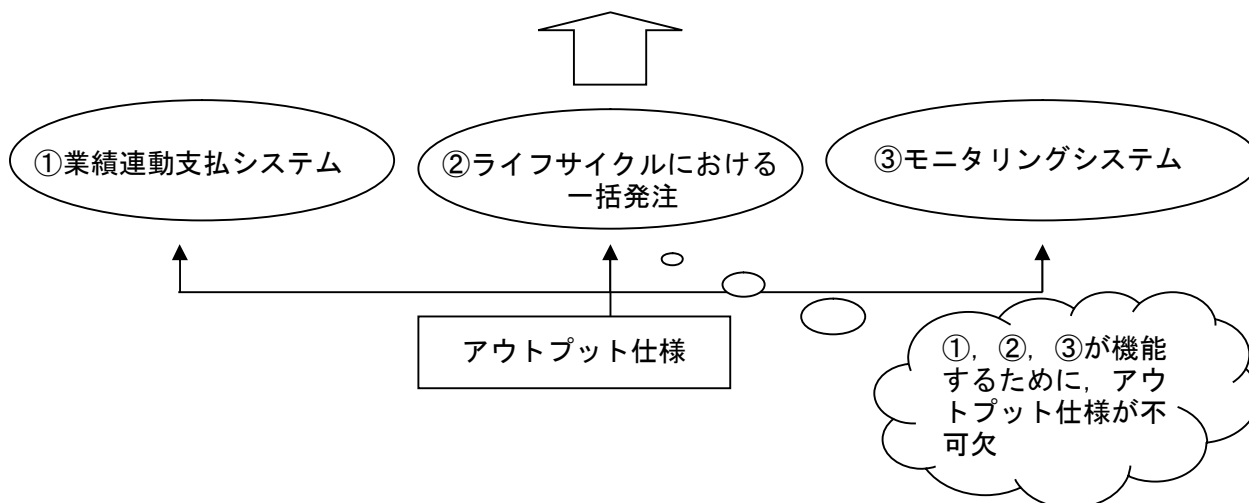
インプット仕様とアウトプット仕様の違い －道路照明灯の設置事例－		
区分	仕様	
	インプット	アウトプット
柱	<ul style="list-style-type: none"> 高さ H=8.0m 出幅 W=1.8m 	<ul style="list-style-type: none"> 周辺環境を考慮に入れたデザインであること。 ライフサイクルで最も低廉かつ安全基準を満たしたものであること。
照明灯	<ul style="list-style-type: none"> 灯具形式 KSC4形 水銀灯 400W 	<ul style="list-style-type: none"> 常に路面の照度が15ルクス以上に保たれていること。 ライフサイクルで最も低廉な電球を用いること。
設置間隔	<ul style="list-style-type: none"> 設置場所又は間隔を指定 L=30mごと 	<ul style="list-style-type: none"> 上記と同様、常に路面の照度が15ルクス以上に保たれ、ライフサイクルで最も低廉となる間隔に設置すること。

（京都市・PwC作成）

（2）アウトプット仕様のPFI全体の中での位置付け

アウトプット仕様は、PFIにおいてVFMを生み出す大きな要因とされる「①業績連動支払システム」、「②ライフサイクルにおける一括発注」、「③モニタリングシステム」を機能させるうえで、非常に重要な役割を果たします。

VFMの向上



① 業績連動支払システム

業績連動支払システムは、民間事業者から提供されるサービスに応じて、公共部門から民間事業者への支払額を上下させるものであるため、提供されるサービスについて、アウトプット仕様により、可能な限り内容や水準を数値化する必要があります。

② ライフサイクルにおける一括発注

アウトプット仕様としてサービスの効果や成果を設定することにより、設計段階から、建設・維持管理、モニタリングを含むライフサイクルを考慮した、最も低廉で良質なサービスを提供するための創意工夫を民間事業者から引き出すことにつながります。

③ モニタリングシステム

モニタリングは、民間事業者から提供されるサービスが、アウトプット仕様において定めた水準を満たしているかを測定することです。したがって、アウトプット仕様なしでは、必要なサービスがきちんと提供されているかを判断することができません。アウトプット仕様書を基準として、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必要があります。

(3) アウトプット仕様書作成上の留意点

① モニタリングの実施

アウトプット仕様により規定するサービスの内容は、そのサービスが要求水準を満たしているかモニタリングできることが重要です。モニタリングができないサービスは、民間事業者が提供するサービスが不十分であっても、その不十分さを立証できないため、支払額を減額することができません。そのため、アウトプット仕様書の表現を、できる限りモニタリングができるように考慮する必要があります。定量化した基準によるモニタリングが困難な場合においても、何らかの手法でモニタリングを実施することが可能な場合があります。

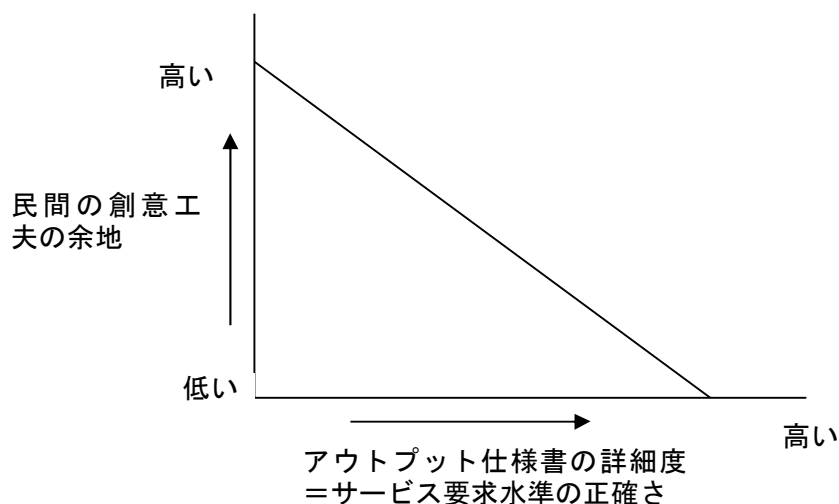
例えば、庁舎の受付係のサービスについてモニタリングを行う場合、アンケート調査を活用することによって利用者の満足度を測定し、満足度を指標として利用することができます。具体的

には、アンケート調査の結果、受付のサービス内容に満足と答えた人が一定割合以下で、改善が一定期間内に見られない場合は、減額の対象にするといった設定を行うことができます。

② アウトプット仕様書の策定

アウトプット仕様書の詳細度を高めると、「サービスの要求水準の正確さ」は上昇しますが、「民間の創意工夫が活かせる余地」は低下することになります。アウトプット仕様書の策定に際しては、サービスの要求水準が十分民間事業者に伝わる範囲で、民間の創意工夫を最大限に引き出す程度のアウトプット仕様書の詳細度が求められます。また、民間事業者からの提案を評価する際に、公共部門の要求する性能を満たしているか判断する必要があるため、最低限公共部門が求める性能に関しては、できるだけ明確に示すことが重要です。アウトプット仕様書の詳細度と民間の工夫の余地との関係は、状況によって様々ですが、単純化すると次の図のように示すことができます。

アウトプット仕様書の詳細度と民間の工夫の余地の関係



(4) 実施プロセスの進捗に伴うアウトプット仕様書

「第2章 実施プロセス」における進捗段階に応じて、アウトプット仕様書を順次詳細なものにしていきます。

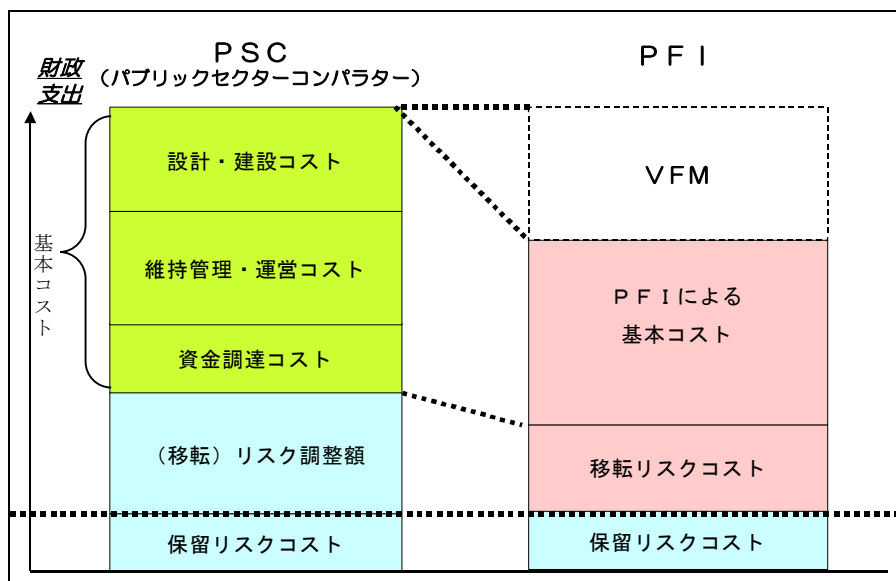
まず、「ステップ2 PFI手法導入の検討」において、アウトプット仕様書の概要版を作成しますが、この段階では、PFI導入可能性調査の一環として実施する市場調査において民間事業者に対してヒアリングを行う際に、民間事業者が当該事業をPFI手法により行う場合の事業内容についてその概要を理解できる程度を基本とします。

「ステップ4 特定事業の選定及び公表」及び「ステップ5 民間事業者の募集、評価、選定、公表」段階において、アウトプット仕様書を作成する際には、「ステップ2 PFI手法導入の検討」段階で作成した概要版を詳細化することになります。

3. 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、特定事業として選定する必要があります。このため、従来手法で調達した場合の公共部門の予想コストであるPSCを作成し、PFIによる場合の公共部門の負担見込額であるPFI事業のLCC（ライフ・サイクル・コスト）と比較するのが一般的です。提供されるサービスを同一水準に設定した場合の両者の差額をVFMと呼びます。以下において、PSCの算定方法を中心に、VFMの算定に関する基本的な考え方を示します。

図 PSCとPFIの比較によるVFMの検証



(京都市・PwC作成)

(1) PSCの算定

ア PSCの算定要素

PSCは、次の2つの主要な要素により成り立ちます（上記図を参照）。

① 基本コスト

設計・建設コスト、維持管理・運営コスト、資金調達コストに関する費用を現在価値に換算し、合計したものを「基本コスト」と呼びます。

② (移転) リスク調整額

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、当該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、現在価値に換算します。これを「(移転) リスク調整額」と呼びます。

※ 上記②の（移転）リスク調整額のほかに、引き続き公共部門により負担されるリスクで、「保留リスク（注1）コスト」と呼ばれるものがありますが、従来手法及びPFI手法の双方において同額含まれ、PSCとPFI事業のLCCを比較する際に影響を与えないため、通常VFMの算定に含みません。

イ PSC算定に係る基本原則

PSC算定の基本的な原則は次のとおりです。個々の事業の具体的な検討の際には、事業内容に応じた検討が必要となります。

- ① 可能な限り最近実施された類似事業を基準として作成します。
- ② 公共部門が当該事業を自ら行うことを想定した場合において、合理的に実現可能と見込まれる将来における事業の効率性の向上を考慮したものとします。
- ③ PFIの実施過程において初めて知り得た、入札者の提案に含まれる革新的な発想や合理化策などはPSC算定の際には考慮に入れません。
- ④ 公共と民間の間で大きくコストが異なる可能性のある要因は、すべて網羅することが重要です。
- ⑤ 現在価値への換算に当たっては、PFI事業のLCCを算定する際の割引率（注2）を用いるものとします。

ウ 基本コストの算定

基本コストの算定方法は、一般的に事業計画立案の際に事業期間中に発生する費用予測を行う場合と、基本的に変わりありません。

（ア）事業概要の想定

基本コストの算定には、まず、公共部門が当該事業を行う場合の事業概要を想定する必要があります。この時点では、通常基本設計等は行われておらず、詳細な施設仕様等を想定することは不可能ですが、コストを予測するために次に示すような最低限の仕様の想定は必要となります。

コスト予測に必要な最低限の想定事項例

- 事業範囲
- 事業スケジュール
- 用地の有無（PFI事業者が公共が土地を提供する場合は用地費の考慮不要）
- 資金調達方法（一般財源、積立金取崩し、地方債発行、補助金・交付税措置の有無等）

注1) 保留リスク：公共が民間より効率的・効果的に管理できるリスクに関しては、民間へ移転せずに従来どおり公共が保持し続けます。これらのリスクはVFMに影響を与えず、公共が持ち続けるという意味で、保留リスクと呼びます。

注2) 割引率：将来の貨幣価値が現在どれだけの価値に相当するかを計算するときに適用される割引率。実務上は、長期国債利回りの過去の平均や消費者物価指数などの推移を勘案して算定されます。

(イ) 基本コストの算定に係る基本的な考え方

基本コストを算定するに当たって検討が必要となる「設計・建設コスト」、「維持管理・運営コスト」、「資金調達コスト」に区分して基本的な考え方を示します。

設計・建設コスト

a 概算的な手法によるコスト予測

公共事業における建設工事費の積算については、従前から旧建設省による積算基準が確立されており、詳細な工事科目別の市場単価の調査も頻繁に行われています（注1）。しかし、その単価で積算した価格で落札しているわけではなく、また、通常、PSCの算定時点では詳細な仕様が決められていないことから、これらのデータをそのまま使用することは困難であるため、より概算的な手法によるコスト予測を行うのが一般的です。

b 算出方法

(a) 基本的な考え方

コストの概算予測は、施設規模（延床面積等）に単位当たりコストを乗じて算出します。可能であれば、基礎工事／駆体工事／内部仕上／外部仕上／諸設備等の科目に分けて、それぞれの数量×単位コストの算出を行うことが望ましいと考えられます。

(b) 施設規模の算定

必要な施設規模を予測するためには、既存の公共施設との比較を行うのが一般的です。例えば、庁舎の延床面積を算出する際には、職員一人当たりの所要面積と職員数等を掛け合わせることで、所要執務室面積を算定します。しかし類似施設がほとんどないなど費用の算定が困難な場合においては、概略設計が必要となることもあります。

(c) 単位当たりコストの算定

次のような方法で算出します。

- ① 既存の類似公共施設を参考にします。ただし、建設時期に応じた物価補正（注2）や地域補正（注3）が必要です。
- ② 建設業界における各種統計・調査データ（注4）を活用します。
- ③ 建設業者へのヒアリングを行います。

(d) 設計・監理費等

設計・監理費や各種調査・コンサルティング料など、建設に関連して見込まれるコストもすべて網羅することが必要です。通常、設計・監理費は、建設費の5～10%を見込む例が多いようですが、施設内容や地域性等を考慮した個別の検討が求められます。

(e) 留意事項

PSCの算定における建設コスト予測の精度には限界があるため、不必要に詳細な予測を行うより、想定した条件、使用したデータ、補正の方法等の予測根拠、入手情報の限度等を明確に提示しておくことが重要です。

注1) (財) 建設物価調査会、(財) 経済調査会等による調査

注2) 国土交通省による建設工事デフレーター、(財) 建設物価調査会による建築費指数等に基づく。

注3) (財) 経済調査会、(社) 日本不動産鑑定協会等による地域別建築費指数に基づく。

注4) 国土交通省「建築着工統計調査」、前掲の各財団・社団法人による概算コストデータなど

維持管理・運営コスト

維持管理・運営期間中に発生するコストは事業内容によって異なるため、個別の事業ごとに想定される費用項目を抽出して、個々に予測を行う必要があります。予測に必要なデータは建設コストの予測と同様に、①既存の類似公共施設の例、②業界における各種統計・調査データの活用、③各業者へのヒアリング等により入手します。主な項目としては、次のようなものが挙げられます。

① 人件費

一般的な事業の管理に必要な人件費について、福利厚生費まで含めたコストを算出します。公共部門における実績値を基礎として算出します。

② 施設維持管理費

清掃、警備、設備運転・管理、各種法定検査、植栽管理等の費用について算出します。

③ 修繕費

P F I 事業期間中に発生する修繕費についても適切な予測を立てることが必要です。簡易的に算定する場合は、例えば、おおむね3～5年ごとの小規模修繕費用と10～15年ごとの大規模修繕費用に分けて、それぞれについて建設費の一定割合を見込むといった算定方法もあります。

④ 光熱水費・消耗品費等

当該施設等の運営において必要とされる光熱水費・消耗品費等を、類似施設の過去のデータや統計資料等を用いて推定します。

資金調達コスト

地方債の発行等により資金調達を行う場合は、その金利等のコストも見込む必要があります。地方債の金利は過去の金利動向を勘案するとともに、現在の金利水準に基づいて算出します。地方債の発行期間は現状では20～30年程度ですが、元本償還期間はP F I 事業期間と同一とするのが通常です。事業種類により、国庫補助金や地方債償還に係る交付税措置が見込まれる場合にはそれも考慮する必要があります。

基本コストの算定においては、上記「設計・建設コスト」、「維持管理・運営コスト」、「資金調達コスト」以外に下記の項目を考慮に入れる必要があります。

その他調整事項

① 第三者からの収入

P F I 事業が利用者からの利用料金などの第三者からの収入を見込めるものである場合には、適切な収入予測を行って、事業コストを算出する必要があります。そのためのサービスの需要予測と利用料金の想定を行うためには、既存の類似公共施設のデータ等を利用するとともに、場合によっては外部専門家による需要調査等が必要となります。

② 資産価値

想定されるPFI事業の条件が、事業期間終了時に公共部門への資産返還を伴わないものである場合(BOO方式の場合)、PFI入札価格には事業期間終了時の資産価値が含まれないこととなります。そのため、PSCの算定の際には事業期間終了時の資産価値を控除して考える必要があります。

資産価値の算定に当たっては、施設の法定耐用年数に応じた残存簿価を想定する算定方法や、施設を他の用途に転用することが可能であれば、その用途から得られる収益に基づく収益還元法による算定方法などが考えられます。

エ リスク調整額の算定

「3.3 リスク分析の考え方」において、リスク調整額の算定に係る基本的な考え方を示します。

(2) PFI事業のLCCの算定

PFI導入可能性調査や特定事業の選定を行う際に、VFMを算定する必要があるため、実際の入札に先立って、PFIによる場合の公共部門の負担見込額であるPFI事業のLCC(ライフ・サイクル・コスト)を算定する必要があります。

PFI事業のLCCは、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します。

PFI事業のLCCの算定に当たっては、アドバイザーの活用や、類似事業に関する実態調査や市場調査の実施等により算出根拠を明確にしたうえで、民間事業者が求める適正な利益や配当を織り込んで、民間事業者の損益計画や資金収支計画等を毎年度ごとに想定し、計算する必要があります。

(3) VFMの算定

VFMは、PSCからPFI事業のLCCを差し引くことによって算定されます。PSCとPFI事業のLCCは、いずれも同じ割引率で割り戻した現在価値で示す必要があります。

$$\boxed{\text{PSC}} - \boxed{\text{PFI事業のLCC}} = \boxed{\text{VFM}}$$

(4) 実施プロセスの進ちよくに伴うVFM算定の詳細化

「第2章 実施プロセス」における進ちよく段階に応じて、VFMの精度を高めていきます。

まず、「ステップ2 PFI手法導入の検討」の段階において、VFMの概算を算定しますが、この段階では、VFMが見込めることを事前に確認しておくことを目的とするため、上述した算定手順と基本的に同様ですが、費用対効果を考慮に入れて検証の精度を設定する必要があります。

「ステップ4 特定事業の選定及び公表」の段階では、PFI手法により事業化することを判断する根拠とすることから、より詳細な検討を行い、精度の高いものとする必要があります。

3.3 リスク分析の考え方

リスク分析とは、PSCを構成するリスク調整額を算定する一連の分析を指します。リスク分析に係る作業の手順を次の6段階に区分し、その概要と基本的な考え方を示します。

リスク定量化の手順

(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

「(1) リスク認定」から「(4) リスク配分の検討」までは、リスクを抽出し、その特徴を整理する作業となります。整理した結果は次の表に示すようなリスク分析表に記載します。

リスク分析表の例

リスクの種類	リスク(a)	影響の説明(b)	重要度(c)	軽減策(d)	軽減策実施後の重要度(e)	リスク配分(f)		
						公共	民間	分担
建築リスク	完工遅延	公共サービス提供が遅れることにより市民が被害を被る。	高	工程表の実現性に関して第三者に評価を依頼し遅延につながりそうな要素を洗い出し、集中的な管理を行う。	中		○	
	建設費の超過		高		中		○	
法律変更リスク	建築基準の変更		中		小			○
	安全基準の変更		中		中		○	
	税率の変更		高		中	○		

(1) リスク認定

リスク認定とは、当該事業に想定されるリスクを洗い出す作業のことです。事業が進むにつれて新たに発見されたリスクはそのつどリスク分析表に追加していきます(上記表の(a)(b)を作成します)。リスク認定の方法としては、主に以下の3つが挙げられます。

① 専門家へのヒアリング

過去に類似した事業に参加した公共部門の担当者や技術コンサルタント等の専門家に対してヒアリングを行います。

② ブレーンストーミング

ブレーンストーミングとは、数人が集まり思いつきなどを自由に出し合って討論することにより、様々なアイデアを引き出していく方法です。

この技法を活用して公共部門の担当者のほか、技術、財務、法務の専門家等を集めたワークショップを行い、テーマごとに当該事業において考えられるあらゆるリスクを抽出します。

③ 統計資料の利用

既存の統計資料（例えば建設事故の統計など）を用いて、事故原因を含めて検討することによりリスクを抽出します。

(2) リスク重要度の査定

「(1) リスク認定」において洗い出したリスクについて、重要度を査定します。これは、認定した数多くのリスク項目のうち、どの項目が重要であるかを認識するとともに、定量化作業を行うリスク項目を重要なものだけに絞り、作業効率を上げるために行います。査定された結果は、リスク分析表に追加します（前記リスク分析表の(c)を作成)。

リスクの重要度の査定には、P-I法と呼ばれている手法を用いるのが一般的です。これは、リスクの発生する可能性(Probability)とリスクが発生した場合の影響度(Impact)を幾つかの段階に分けて、それぞれの段階ごとに設定した点数の積を各リスク項目の点数とする方法です。配点方法は、事業ごとにそれぞれ設定します。以下は、P-I法の配点の例です。

P-I法の配点の例

			リスク影響度		
			低	中	高
			1	2	3
リスク発生確率	低	1	1	2	3
	中	2	2	4	6
	高	3	3	6	9

- (ア) リスク発生確率：
 低（ほとんど発生する可能性がない。）
 中（発生する可能性がある。）
 高（発生する可能性が高い。）
- (イ) リスク影響度：
 低（発生しても影響が軽微である。）
 中（発生した場合コスト増加を招く。）
 高（発生すると極めて深刻なコスト増，死傷等を招く。）
- (ウ) 配点：
 リスク発生確率（定比例による配点）
 リスク影響度（定比例による配点）

以上のP-I法の例では、3点以上（表の網掛け部分）のリスクに対して定量化を行うことを想定しています。

(3) リスク軽減策の検討

リスクに対して、取り得る軽減策の検討を行います。これには、そのリスクの発生を避けるための方法（例えば、工事中の事故リスクに対して作業員の安全教育を行ったり、ルールを守らない者を入場禁止にしたりする等）、あるいはリスク発生時の影響を低くするための方法（例えば、工事中の事故リスクに対して保険を掛ける等）があります。軽減策は前記リスク分析表の例の（d）に追加します。

ア リスク重要度変更の可能性

リスクの軽減策を講じることにより、「(2) リスク重要度の査定」におけるリスクの重要度の査定の判断に影響を与える可能性があります。軽減策を講じた場合のリスクの重要度の再評価を行い、その結果をリスク分析表に追記します（前記リスク分析表の（e）に追加）。

イ リスク管理の考え方

検討されたリスクの軽減策をPFI事業の枠組みに組み込むことにより、事業に係る総費用を低減させることも考えられ、その結果、PFI事業自体のVFMを高める効果が期待できます。リスク管理の観点から軽減策を検討することは重要ですが、リスク軽減策を実行する費用とリスクを許容する費用の比較を行い、軽減策が効果的かどうかには留意しながら判断を行っていく必要があります。

(4) リスク配分の検討

認定されたそれぞれのリスクがPFI事業の枠組みの下で民間事業者に移転されるのか、公共部門に保留されるのか、あるいは民間事業者と公共部門の双方で分担されるのかを検討します。配分結果はリスク分析表に記載します（前記リスク分析表の（f）に追加）。

PFIにおいては、各々のリスクについて最も的確に予測、管理し得る主体が負担することにより、事業全体に係るリスク管理コストの極小化を図ることが必要であり、民間事業者に過度にリスクを移転するとVFMが低下することになります。

(5) リスクの定量化

ア リスクの定量化とは

「(4) リスク配分の検討」で民間に移転するリスクを定量化したものを、ここでは「リスク金額」と呼びます。その定量化した額をリスクが発生する年度に割り振り、更に現在価値に割り戻したものをリスク調整額と呼びます（(6) リスク調整額の算定を参照）。「リスク金額」は、リスクが発生した場合に負うことになる金銭的負担の期待値ということができることから、最も単純化した事業の「リスク金額」は、次の式により算出されます。

$$\text{リスク金額} = \text{リスク発生確率}(\%) \times \text{リスク影響金額}$$

この場合、リスク影響金額とは、リスク発生により生じる影響度を貨幣価値で表したもの（追加コスト金額、売上減少金額、必要となる補償金額など）をいい、保険により補えるリスクについては、保険料の金額をリスク金額とみなします。

イ 定量化のための手法

(ア) 単一発生確率分析

単一発生確率分析は、最も基本的なリスク定量化手法であり、単純にリスク発生確率とリスク影響金額を掛け合わせることによって算出します。

例えば、建築基準が変更された場合の損害額（リスク影響金額）が 10,000,000 円で、建築基準が変更される確率（リスク発生確率）が 70%である場合、リスク金額は、それらを乗じた 7,000,000 円となります。

(イ) シナリオ分析

シナリオ分析とは、各リスク項目について、リスクが発生した場合の影響について幾つかのシナリオを想定し、それぞれのシナリオごとの影響金額と発生可能性を予想する方法です。通常、次の 3 つのシナリオを想定します。

①ベストケース：	リスク発生による影響が軽微で済むケース
②最もあり得るケース：	リスク発生により最もあり得る影響が出るケース
③ワーストケース：	リスク発生による影響が最大規模となるケース

a 各シナリオのリスク影響金額及び発生確率の予測

各シナリオの想定に沿って、軽微な影響で済んだ場合の影響金額、最もあり得る影響金額、最大の影響金額、またそれぞれの発生確率を予測します。これらのデータは、一部、過去のデータや関連する統計データから推定する場合がありますが、データが入手できない場合は、担当者や専門家によるワークショップを実施し、ある程度経験則が用いられる場合もあります。

b リスク金額の算出

各シナリオごとのリスクの「影響金額」と「発生可能性」を、次のように乗じて合計したものを、対象リスクの「リスク金額」とします。それぞれのリスクは、次表のように算出されます。

「影響金額」は、ベストケースの場合において、かなり小さくなる可能性があります。想定する P F I 事業にほとんど影響のないと考えられる小さなリスクについては、「(2) リスク重要度の査定」の段階におけるリスク項目の絞込みにより除外されることから、「影響金額」があまりに小さくなる場合は、当該リスクの定量化の要否について再検討する必要があります。

「発生可能性」は、「ベストケース」、「最もあり得るケース」、「ワーストケース」の 3 つのケースを合計して 100%になるよう配分しています。前述の「①単一発生確率分析」に用いる確率は、実際に発生する確率であり、「シナリオ分析」における発生可能性とは意味合いが異なることに留意する必要があります。

シナリオ分析によるリスク金額算出表の例

リスク	影響金額 (億円)			発生可能性 (%)			リスク金額 (億円)			リスク金額合計 (億円)
	ワーストケース	最もあり得るケース	ベストケース	ワーストケース	最もあり得るケース	ベストケース	ワーストケース	最もあり得るケース	ベストケース	
	A	B	C	D	E	F	G=A×D	H=B×E	I=C×F	
建設費超過	9	3	1	15%	55%	30%	1.35	1.65	0.3	3.3
完工遅延	4	1	0.5	10%	60%	30%	0.4	0.6	0.15	1.15

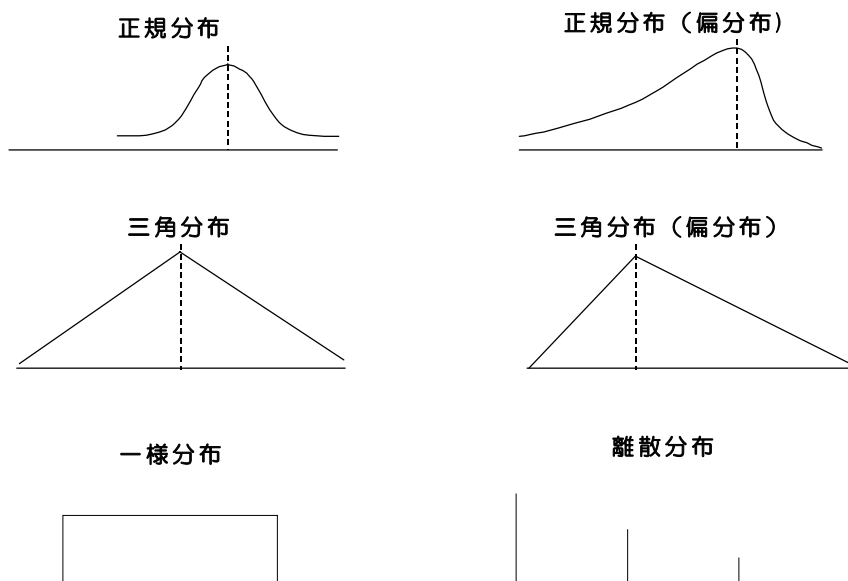
G リスク金額 (ワースト) = A 影響金額 (ワースト) × D 発生確率 (ワースト)
 H リスク金額 (最もあり得る) = B 影響金額 (最もあり得る) × E 発生確率 (最もあり得る)
 I リスク金額 (ベスト) = C 影響金額 (ベスト) × F 発生確率 (ベスト)
リスク金額 = G + H + I

(ウ) モンテカルロシミュレーション

リスクごとに発生する確率分布や各リスクの発生の相関を予想し、無作為なシナリオによる試行結果を分析する高度なリスクの定量化の手法で、次のような手順で行います。

a リスクごとの発生確率分布の予想

各リスクごとに、それが発生したときの影響金額を横軸にとり、縦軸に影響金額の発生確率をとった発生確率分布を予想します。正確に分布を予測することは、困難であるため、通常、下記の図に示したような幾つかのパターンを想定し、リスクごとに最も適切なものを当てはめます。



b 各リスク発生の特関係の予想

例えば、運営費の高騰するリスクと人件費の高騰するリスクなど、相互に連性のあると考えられるリスクについて、0から1の間で相関係数を設定します。実務上は、単純化して「0」、「0.5」、「1」の3段階の係数を当てはめることが多いようです。

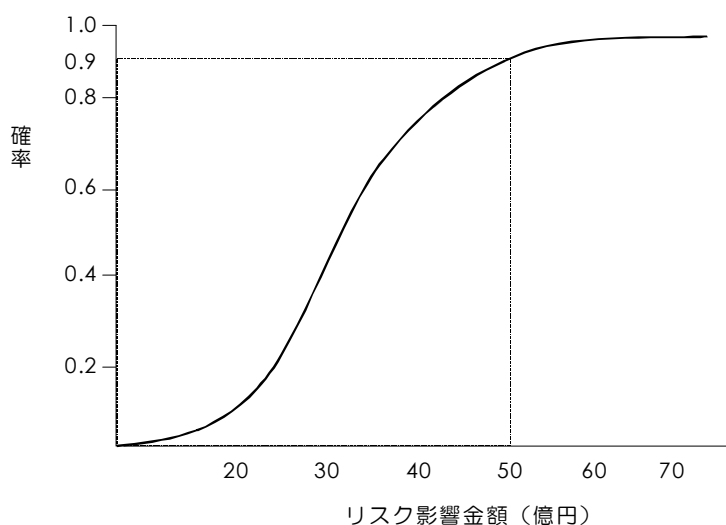
c 無作為なシナリオによる試行

上述 a, bにおいて想定した条件を下に、各リスクが確率分布に従って無作為に発生するシナリオを作成し、その結果、全体のリスク金額が幾らになるかを算定するシミュレーションを数百～数千回繰り返します。

d 結果の統計分析

cにより得られた結果を統計処理し、どの程度の信頼度（確率）でリスク影響金額が一定の金額以下に収まるかを分析します。このため、通常、分析結果は、信頼度（確率）とリスク影響金額との相関係数について累積頻度によるグラフで表わすことによりまとめられます。

例えば、次のグラフの例では、様々なリスクが発生した場合の影響金額が90%の確率で、50億円以下となることから、求められる信頼度が90%とした場合、当該事業全体のリスク金額としては50億円を見込むこととなります。



ウ 定量化手法の選択

リスクの定量化に当たって、経験則が存在する場合や前提条件が複雑なものではない場合には、簡易に分析ができる「シナリオ分析」を用いるのが一般的ですが、前提条件が複雑で指標の相互に相関係数が存在するなど、精度の高い分析が求められる場合には、「モンテカルロシミュレーション」を活用することとなります。

(6) リスク調整額の算出

PFI事業のLCCには、PFI事業において民間事業者が負担すると想定したリスクの対価を含むことから、PSCにおいても、当該事業を公共部門が実施する場合に、それに対応するリスクを公共部門が負うリスクとして計算し、加えることが必要です。

「(5) リスクの定量化」において算出されたリスク金額は、リスクの発生する時期が考慮されていないため、発生すると考えられる年度に、確率に応じて振り分け、各年度に発生するリスク金額を現在価値に割引率を用いて変換したうえで、最終的にリスク金額の現在価値の総額（民間事業者への移転分）が、PSCにリスク調整額として算入されます。

(7) 実施プロセスの進捗に伴うリスク分析の詳細化

「第2章 実施プロセス」における進捗段階に応じて、リスク分析を繰り返し行い、リスク分析の精度を高めていきます。

まず、「ステップ2 PFI手法導入の検討」の段階においては、前述の「(1) リスク認定」から「(4) リスク配分の検討」を中心に検討し、重要と考えられるリスクに限って「(5) リスク定量化」以降の検討を行うことが考えられます。

「ステップ4 特定事業の選定及び公表」の段階では、「(1) リスク認定」から「(4) リスク配分の検討」の見直しと「(5) リスク定量化」以降の検討をより幅広く行い、精度を高めていく必要があります。

どのステップで、どの程度詳細なリスク分析を行うかは、費用対効果を勘案したうえで、事業ごとに検討する必要があります。

3. 4 PFI事業における契約の考え方

(1) PFIにおける契約の重要性

ア 公民のリスク分担の明確化

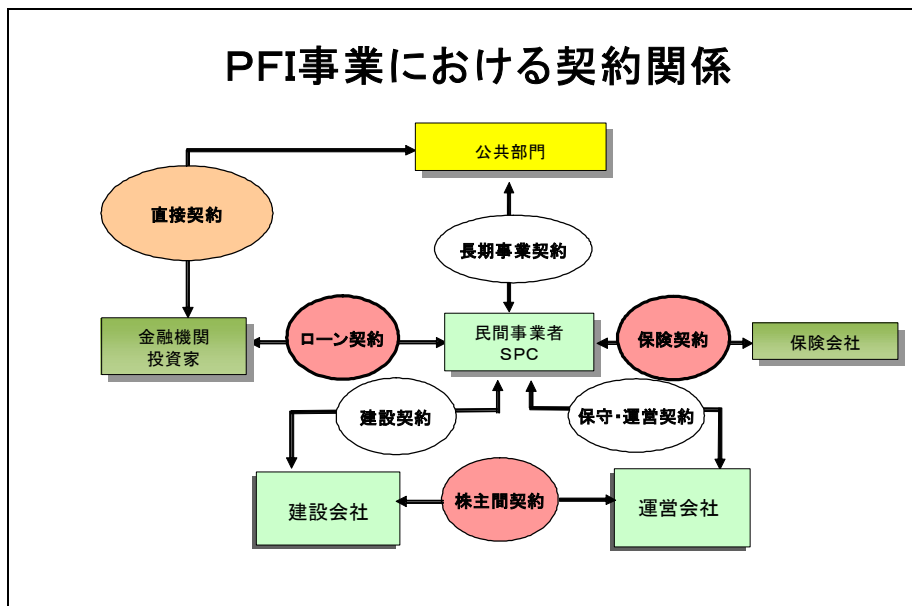
PFI事業における契約は、公共と民間の間で事前にリスクを適切に配分し、あらかじめ責任を確定するというPFI独特の仕組みを担保するうえで非常に重要です。

PFIにおいては民間事業者が、自ら予測し、管理し得るリスクについては民間事業者にリスクを移転し、民間事業者はリスクに応じた負担を価格に上乗せすることによって、将来の利益を確保します。一方、公共部門は、従来抱えていたリスクを民間に移転することにより、予定外の支出を抑えたり、予算の関係で施設の修繕が遅れるといった事態を回避することができます。これらの公民の間で取り決めたリスクの負担責任については、契約書によって明確に規定され、担保されていることが、公民双方にとって極めて重要です。

イ 民間事業者による資金調達

PFI事業において、民間事業者は特別目的会社（SPC）と呼ばれるPFI事業の運営会社を設立し、通常、PFI事業に対する金融機関の融資は、当該事業から生み出される収益を返済原資とし、担保は当該事業に係る資産や権利とされ、SPCの出資者への遡及はされないため、融資返済は、企業の信用ではなく、事業性に依存することになります。このため、将来のリスク負担が確定されておらず民間事業者の返済原資が減少する不確定要因が多いと、金融機関は融資をためらうか、又は不確定要因を織り込んだ高い金利を要求します。民間事業者が資金調達をすることができなければ、PFIは成り立たないことから、資金調達の観点からも、契約は極めて重要です。

(2) PFI事業における契約関係



(京都市・PwC作成)

P F I 事業における関係者の契約は、前記の図の形態が一般的です。主な契約の概要は次のとおりです。

ア 公共部門と民間事業者による長期事業契約（P F I 事業契約）

まず公共部門と民間事業者（S P C：特別目的会社）の間で、長期事業契約（P F I 事業契約）を結びます。長期事業契約は、P F I 事業の中で主契約と呼ばれる根幹となる契約で、S P Cが公共部門に対し、設計、建設、運営、維持管理を一括してサービスの提供を行い、公共部門はS P Cにサービス料を支払う旨や、公民の責任、役割、リスク分担、中途解約時の取扱いなどの詳細も取り決められます。事業期間については、P F I 法に「国が選定事業について債務を負担する場合には、当該債務を負担する行為により支出すべき年限は、当該会計年度以降三十箇年度以内とする。」（第68条）と規定されていますが、この規定は、国を基準にしていることから、地方自治体の場合は30年以上の契約期間とすることも可能です。

イ 民間事業者（S P C：特別目的会社）と建設会社、運営会社等による契約

公共部門とS P Cは長期事業契約を結びますが、S P Cは、実際の設計、建設、運営・維持管理等に関しては、その出資会社や下請けに発注します。建設に関しては建設契約を建設会社と、また、維持管理・運営契約では、保守運営契約をビル管理会社等と結びます。

ウ S P C出資者による株主間契約

S P Cに出資している建設会社、運営会社等の中で出資者契約を結びます。これらの会社は出資者契約を結ぶことにより、S P Cが破綻しないように信用補完をすることになります。また、S P C出資者である建設会社、運営会社による債務保証などにより、信用補完を求めているケースもあります。

エ 民間事業者（S P C：特別目的会社）と金融機関等によるローン契約

S P Cは、建設等の資金調達を金融機関や投資家から行います。その際に、金融機関、投資家とローン契約（ファイナンス契約）を締結します。

オ 公共部門と民間事業者による直接契約

公共部門と金融機関は、必要に応じて直接契約を結びます。直接契約とはS P Cが破綻した場合においても事業を継続できるようにするために締結するものであり、例えばS P Cが破綻した際に金融機関が介入し、新たな民間事業者により事業を継続することを公共部門が認めるといったものが想定されます。（3.5 事業破綻 参照）

（3）P F I 事業契約における基本的な留意点

民間事業者（S P C：特別目的会社）と締結するP F I 事業契約において、事業内容にかかわらずなく求められる共通の基本的な留意点としては、次のものが挙げられます。

① 長期契約への対処

P F I 事業契約は、非常に長期にわたる契約であり、契約期間中に必要とされるサービスに係るニーズが変化したり、法制度が変更されるなど、事業を取り巻く環境が変わることが予想されるため、これらの変化への対応や責任の所在、事業の周辺環境の変化等により契約内容を調整できるベンチマーク（注）と呼ばれる調整機能等を契約に盛り込んでおくことが重要です。

従来契約のように、将来の不確定事項について、発生した時点において契約当事者が誠意を持って協議をするという取決めでは、長期の資金調達に困難と考えられることから、可能な限り、問題が生じたときの対処方法、責任の所在を契約で規定しておくことが求められます。

② P F I 事業における多数の契約との整合性を図ること

P F I 事業における多数の契約は相互に関連しあっているため、それぞれの整合性を図りつつ同時並行的に契約締結作業を進めていく必要があります。例えば、金融機関がある特定のリスクについて公共部門が負うべきであると考え、それをファイナンス契約に規定した場合には、当該リスクについてはP F I 事業契約においても公共部門が負うリスクであることが明記されることが必要になります。同様に、S P Cの下請けとなる設計会社や建設会社等との契約に関しても、P F I 事業契約と相互に関連しており、それぞれの契約に反映させておく必要があります。P F I 事業契約は、下請け契約、ファイナンス契約などP F I 事業における多数の契約と整合性を図る必要があります。

注) ベンチマーク：例えば、インフレによって物価が上昇することに対処するため、消費者物価指数によって民間への支払額を毎年調整するなどの仕組みを組み込む場合があります。この場合、消費者物価指数に対して、どのように支払額が上下するかの設定をベンチマークと呼びます。

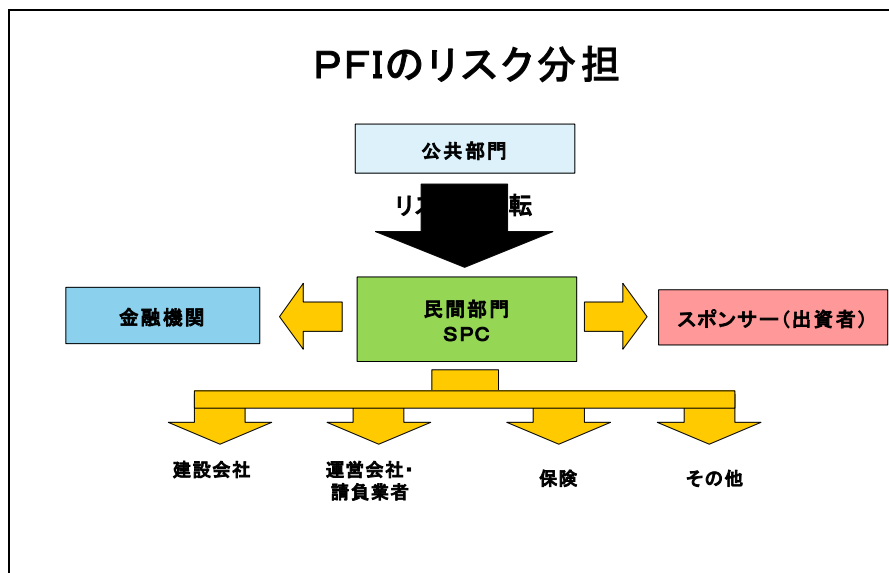
3. 5 事業破綻

(1) 事業破綻を回避するための直接契約

P F I 事業の破綻は、V F Mの達成を想定している公共部門や長期的な収入を期待している民間事業者にとって好ましいものではなく、特に、P F I 事業にかかわる事業者のうち資金提供を行う金融機関は、事業破綻により貸倒れの状態となり影響が大きいことから、公共部門と共に破綻防止に大きな役割を果たします。

ア リスク分担

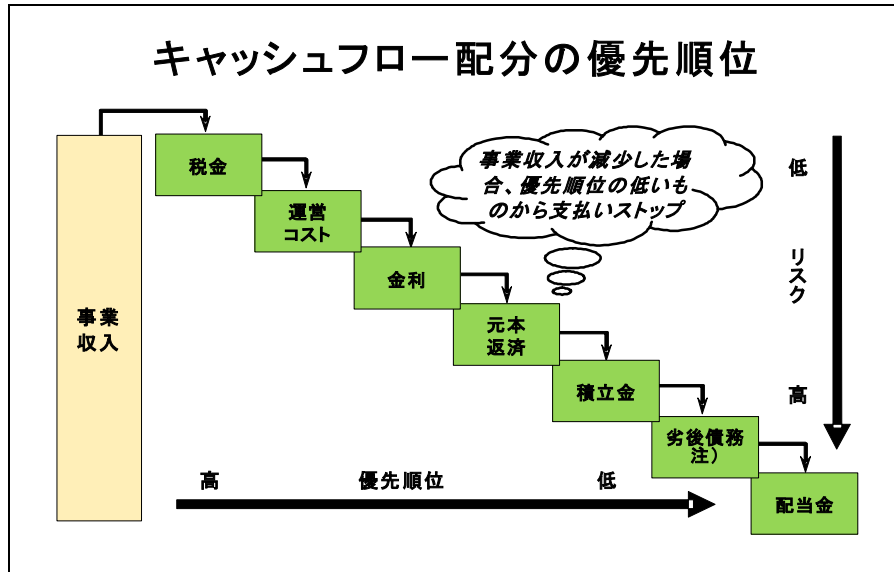
P F I 事業に関するリスクは、民間が適切に管理できるものに関しては、公共部門から民間に移転されるべきですが、移転されたリスクは、民間事業者（S P C）から各々のリスクについて最も的確に予測、管理し得る主体が負担する考え方に立ってP F I 事業の関係者に振り分けられます。下図は、リスクの振り分けを示したものですが、このようにリスク分担を明確にすることにより、相互に監視しあう機能を働かせ、事業破綻を防ぐことにつながります。



(京都市・P w C作成)

イ 金融機関の監視機能

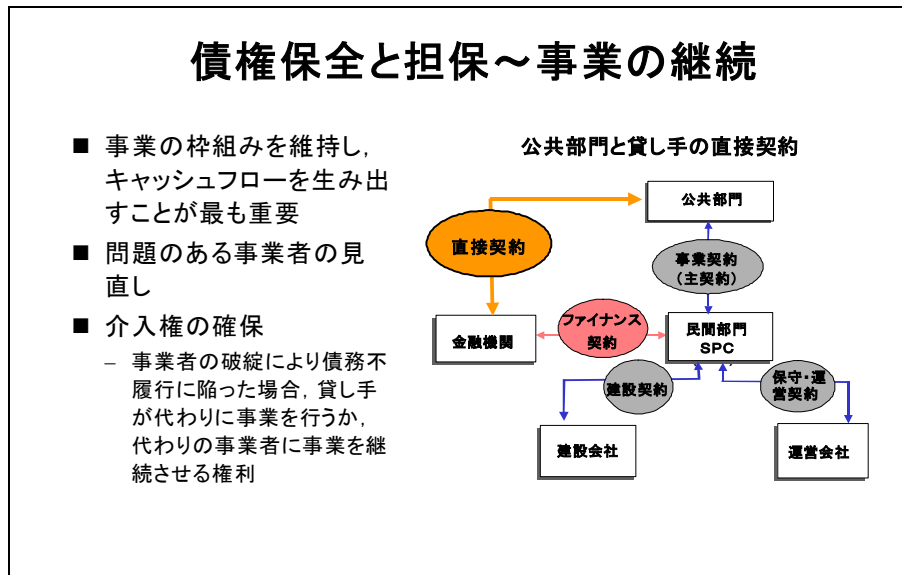
P F I 事業の破綻を回避するために重要な役割を果たす金融機関による監視機能は、P F I 事業にかかわる資金の監視です。金融機関によるP F I 事業に対する融資の返済原資は、P F I 事業から生み出される収益であるため、事業が破綻せず継続的に運営されていくよう、事業収入として得られるキャッシュフローの配分の優先順位付けを行い、口座を厳格に管理します。下図に示すように、事業を継続するうえで最も重要と考えられる税金、運営コスト、金利、元本の返済等の順番で行い、最後に配当金を支払うといった仕組みが一般的です。



(京都市・PwC作成)

ウ 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の間で契約するものです。これにより、事業の遂行が困難となった、又は業績が悪化したPFI事業について、金融機関が直接公共部門と交渉を行い、問題のある民間事業者を他の事業者と替えるなど、介入権を行使できるようにするもので、事業が破綻に至る前に様々な対処を施すことが可能となります。



(京都市・PwC作成)

注) 劣後債務：返済の優先順位の低い債務。一般債務（図でいうと、「元本返済」）が返済された後に初めて返済が開始されます。

(ア) 必要性

直接契約は、公共部門、金融機関の双方にとって次の点から必要があると考えられます。

a 公共部門側の必要性

- 公共サービスの安定性、継続性を確保し、債権保全を目的とする金融機関による資金供給の停止、資産処分による公共サービスの停止リスクを回避する。
- 金融機関の積極的な事業介入により事業の再建と継続を図る。

b 金融機関側の必要性

- 返済原資の源泉である事業の継続が資金回収の大前提であり、担保資産の売却による資金回収は困難であると考えられる。
- 公共部門側の一方的な事業破棄リスクを回避し、事業解除事由発生の場合に、契約解除前の金融機関による事業の再構築機会が確保できる。

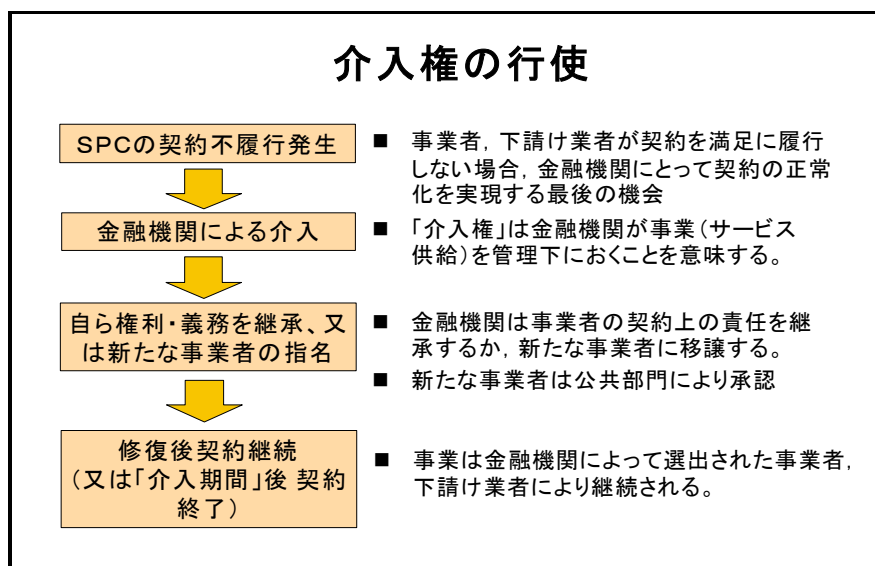
(イ) 契約内容

直接契約の内容としては、次のような事項が想定されます。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">● P F I 事業契約の解除事項発生時における公共部門からの通知● 公共部門と金融機関による協議事項（融資契約不履行に起因する資金供給停止や、担保権の実行の際の事業継続を前提とした協議等）● 事業修正期間の設定（修正期間終了後、公共は事業契約解除権を、金融機関は担保処分権を行使） |
|---|

(ウ) 介入権の行使

下図は、介入権を行使する際の手順を示したものです。S P Cの契約不履行が発生すると、契約の正常化を目的として、金融機関の介入が始まります。金融機関は、事業を継続するため、自ら権利や義務を継承する、又は新たな民間事業者を選定し、運営権を移譲するなどの対策を講じます。新しい民間事業者による場合には、公共部門の承認を得た後、事業を継続して行うこととなります。



(京都市・PwC作成)

(2) 事業破綻時の対応

PFI事業においては、公共サービスの安定的供給を確保するため、想定される事業の継続が困難となる事由や当該事由が生じた場合に当事者の執るべき措置等について、あらかじめ契約において具体的かつ明確に約定しておくことが必要です。

事業破綻時の対応は、基本的には、事業の継続が困難となり、事業が破綻した場合の責めに帰すべき事由の所在によって、次のように考えられます。

ア 事業破綻が民間事業者の事由による場合

(ア) 事業の修復

- PFI事業者による事業の修復が可能である場合
PFI事業者に修復の機会を与え、事業の修復を図ります。
- PFI事業者による事業の修復が困難である場合
金融機関との直接契約に基づき、PFI事業者に融資している金融機関に事業介入を求め、事業の修復を図ります。
状況によっては、公共部門が緊急避難的に介入することも想定されますが、そうした場合には、金融機関等と調整し、新たな民間事業者による事業の修復を図ります。

(イ) 中途解約

一定期間内に事業が修復されない場合には、PFI事業者との契約を解除します。中途解約後の事業継続の要否を検討し、事業の継続が不要と判断する場合には事業の清算を行い、事業の継続が必要な場合には、適正な市場価格で当該事業に係る残存資産を買い取るなどにより直営とすることや新たな民間事業者に代えることなどが考えられます。

なお、残存資産を買い取る場合には、買取りに係る適正な市場価格の設定方法についてPFI事業契約を締結する時点で明確に定めておくことが重要となります。

イ 事業破綻が公共部門の事由による場合

P F I 事業者に係る残存債務の返済、期待利益を含む出資金の返還、従業員の解雇に伴う費用等について、公共部門の責任が問われることが考えられます。

ウ 事業破綻が不可抗力による事由による場合

不可抗力を起因とする中途解約の場合には、当該事業に係る公共サービスが提供されなくなる場合の影響などを考慮し、あらかじめP F I 事業契約で定める処理方法による措置を講じます。

中途解約

- 民間事業者の過失による場合の補償
 - 事業の適正市場価格で残存資産を公共部門が買い取る。
 - 適正市場価格
 - ・ 事業権の再落札価格
 - ・ 契約残存期間のサービス料合計から同期間のサービス提供継続費用を差し引いた額
 - 残存資産価値がある限り、ペナルティとして無償譲渡を課すことは困難である。
- 公共部門の過失による場合の補償
 - 残存債務全額を民間事業者を支払う。
 - 期待利益を含む出資金を補償する。
 - 従業員解雇費用を補償する。
- 不可抗力の場合
 - 責任の分担をあらかじめ定めておく。

(京都市・P w C作成)

3. 6 業績連動支払の仕組み

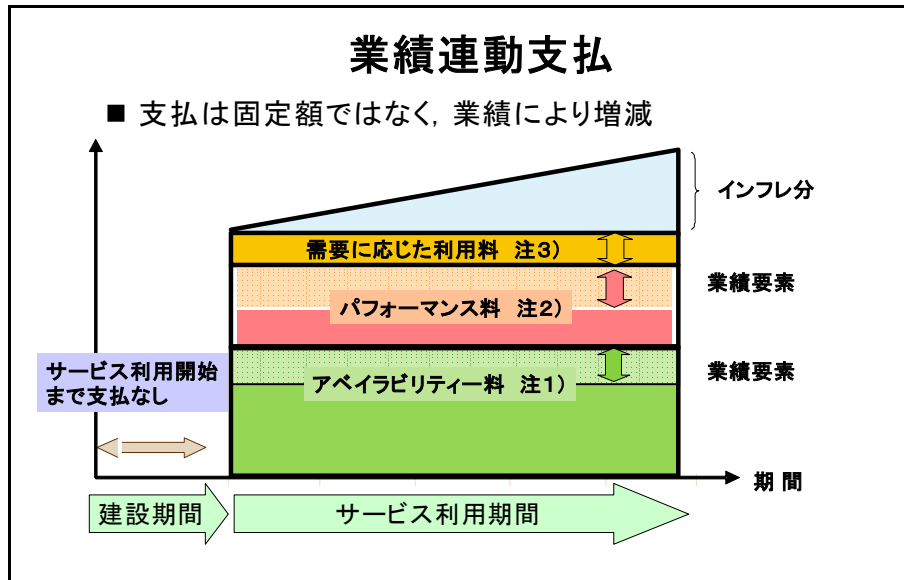
(1) 業績連動支払とは

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ものです。具体的には、アウトプット仕様書において定めた公共部門が必要とするサービス水準を下回るサービスが提供された場合には、公共部門から民間事業者への支払を減額し、業績が予定を上回ることにより公共部門が経済的恩恵を享受できる場合には、支払を増額するなど、目標達成度に応じ、業績に連動した支払を行う方策を講じることで、民間事業者にサービス水準を保つための創意工夫や経営努力を促すものです。

(2) 基本的な仕組み

ア 民間事業者への支払額の構成要因

次の図は、業績連動支払の基本的な仕組みを示しています。民間事業者への支払は、アベイラビリティ料、パフォーマンス料及び需要に応じた利用料の3つから構成されます。



(京都市・PwC作成)

① アベイラビリティ料

アベイラビリティ料とは、公共部門にとって利用可能な状態であることに対して、公共部門から民間事業者へ支払われるサービス料です。アベイラビリティ料は、例えば、会議室の機器や設備が正常に機能して利用可能な状態にある場合には支払われますが、空調設備が壊れて会議室が利用できない場合には減額されます。ただし、こうした場合においても、契約で定められた時間内に修繕がなされた場合は、減額の対象にはなりません。

② パフォーマンス料

パフォーマンス料とは、施設の利用が可能であるかどうかという視点ではなく、施設において提供されるサービスの内容・質に応じて公共部門から民間事業者へ支払われるサービス料のことです。パフォーマンス料は、例えば、トイレが契約で定める清潔さに保たれていない場合には減額されることになります。

③ 需要に応じた利用料

施設等の利用度に応じて公共部門から民間事業者への支払額を増減する場合があります。例えば、料金収入のある事業については、民間事業者が必要リスクをある程度負うことにより、施設利用者を増やすための経営努力を促すことにつながる場合があります。

イ 民間事業者への支払額の増減

(ア) アベイラビリティ料、パフォーマンス料の減額

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。PFI事業において提供される様々なサービスの重要度は、すべて一律であるとは考えられず、例えば、文化ホールの舞台の照明が壊れることの重要度と、文化ホールの執務室の照明が壊れることの重要度は異なります。

○ アベイラビリティ料の減額の一例

施設の重要度に応じたアベイラビリティ料に係る支払減額の程度については、例えば、次のように設定します。

$$\text{対象となる部屋の床面積} \times \text{施設の重要度} = \text{重要度調整床面積}$$

これにより、PFI事業が対象とする施設内の各部屋について、重要度調整床面積を設定し、各部屋が利用できない場合の1日当たりの減額料や、不具合が生じた際に修繕等を完了すべき時間の上限などを検討します。

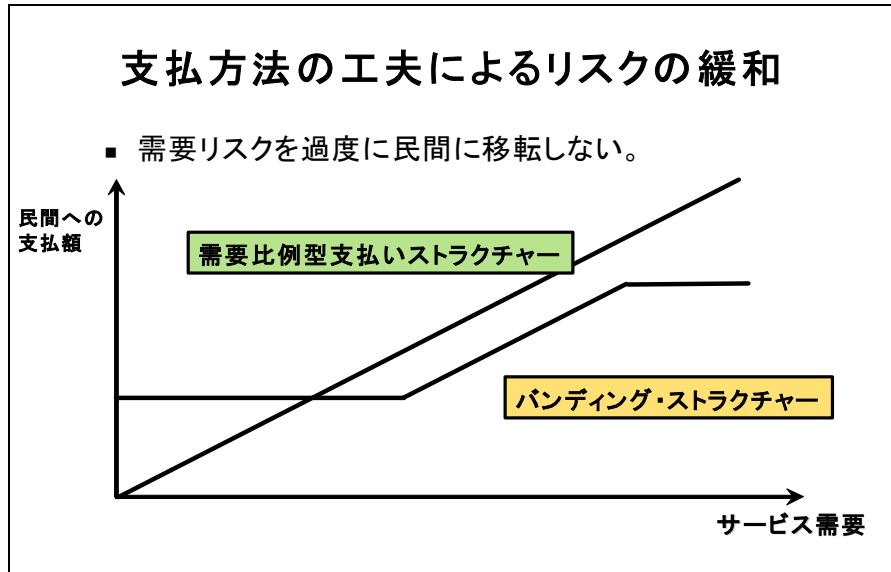
サービス水準に応じた減額の例

サービス	減額の対象
食事供給	<ul style="list-style-type: none">・ 栄養価が不十分・ 決められた時間に食事ができない。
清掃	<ul style="list-style-type: none">・ 決められた回数の清掃が行われていない（場所により異なる。）。
維持・補修	<ul style="list-style-type: none">・ 維持・補修が決められた時間（例、夜間）に行われていない。・ 維持・補修作業の質が予定の水準を10%以上下回る。・ 予定外の維持・補修工事が許容基準を20%以上上回る頻度で実施

（京都市・PwC作成）

(イ) 需要に応じた利用料の増減

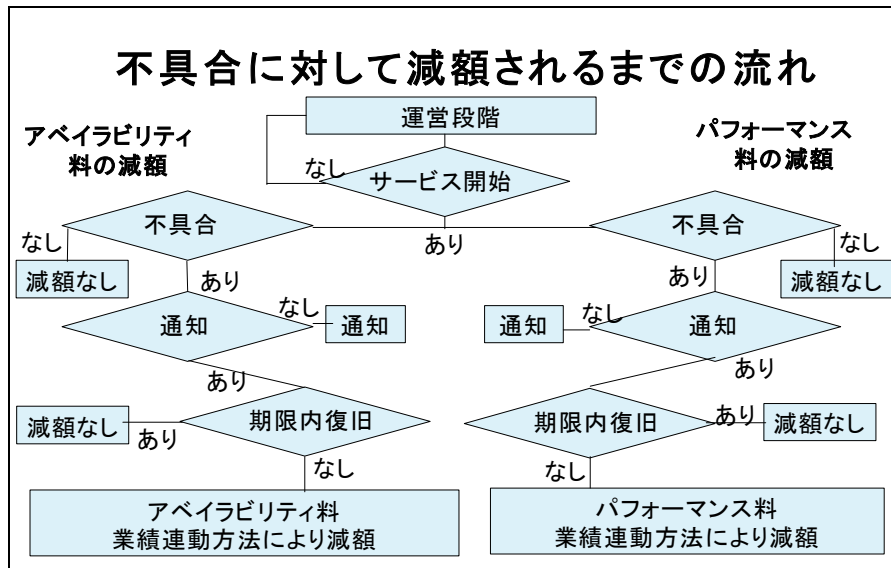
すべての需要リスクを民間事業者に移転することは、民間事業者が公共部門に求める支払額にリスクが添加され、結果としてVFMが出なくなる可能性もあるため、一般的に次の図のようなバンディングストラクチャーと呼ばれる、需要リスクを公民で分担する仕組みが用いられます。



(京都市・PwC作成)

ウ 不具合の発生から支払額の減額までの流れ

不具合の発生から支払額が減額されるまでに、次の図のような段階を踏むことになります。PFI事業が運営段階にあり、サービスの提供が始まっていることを前提としたうえで、まず、減額に係る考え方が異なるため、減額対象がアベイラビリティ料に関するものか、パフォーマンス料に関するものかを区別します。不具合が発生した場合には、公共部門からの通知に基づき民間事業者は、修繕等を行います。その修繕等が設定された時間内に完了した場合には、減額の対象とはなりません。



(京都市・PwC作成)

(3) 減額支払の仕組みを策定するうえでの留意点

① 計測可能なアウトプット仕様

業績連動支払は、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ものであり、業績連動支払を機能させるためには、業績評価の基準となるアウトプット仕様書において規定する公共部門が必要とするサービス水準をできる限り計測可能なものとしておく必要があります。

計測困難と考えられるアウトプット仕様についても、工夫次第で計測できる場合があります。例えば、受付係の対応は、的確かつ丁寧であることを求めた場合、定期的なアンケート調査や、一般利用者になりきった抜き打ち検査等により評価することも可能です。

② 減額方法に関する基本的な考え方の提示

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、募集要項において民間事業者に提示しておく必要があります。減額方法についても民間事業者が提案できるものとして募集の際にあらかじめ明示したうえで、民間事業者の選定のための評価項目の対象とすることも考えられます。

3. 7 関連法

P F I 事業の実施に際して留意すべき主な法規制を、検討事項の項目ごとに以下に抜粋し、その留意点を挙げます。

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
公有財産	<p>地方自治法（第 2 3 8 条の 4）</p> <p>1 行政財産は、次項に定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。</p> <p>2 行政財産である土地は、その用途又は目的を妨げない限度において、国、他の地方公共団体その他政令で定めるものに対し、政令で定める用途に供させるため、政令で定めるところにより、これを貸し付け、又はこれに地上権を設定することができる。</p>	<p>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） （行政財産の貸付け）</p> <p>第 6 9 条</p> <p>6 地方公共団体は、必要があると認めるときは、地方自治法第 2 3 8 条の 4 第 1 項の規定にかかわらず、選定事業の用に供するため、行政財産（同法第 2 3 8 条第 3 項に規定する行政財産をいう。次項から第 1 0 項まで及び次条第 5 項から第 8 項までにおいて同じ。）を選定事業者に貸し付けることができる。</p> <p>7 前項に定めるもののほか、地方公共団体は、特定建物の全部又は一部を所有しようとする場合において、必要があると認めるときは、地方自治法第 2 3 8 条の 4 第 1 項の規定にかかわらず、行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該選定事業者に貸し付けることができる。</p> <p>8 前 2 項に定めるもののほか、地方公共団体は、前項の規定により行政財産である土地の貸付けを受けた者が特定民間施設を選定事業の終了の後においても引き続き所有しようとする場合において、必要があると認めるときは、地方自治法第 2 3 8 条の 4 第 1 項の規定にかかわらず、当該行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、その者に貸し付けることができる。</p>	<p>1 平成 1 3 年 1 2 月の法改正後は、国及び地方自治体は、P F I 事業者に行政財産を貸し付けることが可能になりました。また、P F I 事業者が P F I 事業に係る施設の一部を所有する場合及び事業終了後に P F I 事業者が引き続き建物の一部を所有する場合において土地の貸付けが可能となりました。</p>

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
		<p>9 前3項に定めるもののほか、地方公共団体は、第7項の規定により行政財産である土地の貸付けを受けた選定事業者が特定民間施設を譲渡しようとする場合において、必要があると認めるときは、地方自治法第238条の4第1項の規定にかかわらず、当該行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該特定民間施設を譲り受けようとする者（当該公共施設等の管理者等が当該公共施設等の管理に関し適当と認める者に限る。）に貸し付けることができる。</p> <p>10 前項の規定は、第8項又は前項（この項において準用する場合を含む。）の規定により行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該特定民間施設（特定民間施設であった施設を含む。）を譲渡しようとする場合について準用する。この場合において、前項中「当該公共施設等の管理者等」とあるのは、「当該特定民間施設に係る公共施設等の管理者等（特定民間施設であった施設を譲渡しようとする場合にあっては、当該特定民間施設であった施設に係る公共施設等の管理者等）」と読み替えるものとする。</p> <p>11 前各項の規定による貸付けについては、民法第604条並びに借地借家法第3条及び第4条の規定は、適用しない。</p>	<p>2 平成17年8月の法改正後は、公共施設等と民間施設の合築施設について、P F I 事業者から民間施設部分を譲渡された第三者にも土地の貸付けが可能となりました。</p>

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
		<p>第70条</p> <p>5 前条第6項から第10項までに定めるもののほか、地方公共団体は、必要があると認めるときは、地方自治法第238条の4第1項の規定にかかわらず、特定民間事業の用に供するため、行政財産を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該特定民間事業を行う選定事業者に貸し付けることができる。</p> <p>6 前項に定めるもののほか、地方公共団体は、同項の規定により行政財産の貸付けを受けた者が特定民間事業に係る特定施設を選定事業の終了の後においても引き続き所有し、又は利用しようとする場合において、必要があると認めるときは、地方自治法第238条の4第1項の規定にかかわらず、当該行政財産を、その用途又は目的を妨げない限度において、その者に貸し付けることができる。</p>	<p>3 平成17年8月の法改正後は、合築以外の形態による民間施設併設の場合においても、P F I 事業者及びP F I 事業者から譲渡を受けた第三者に行政財産の貸付が可能となりました。</p>
債務負担行為設定	<p>昭和47年9月30日付 自治省財政局長通知</p> <p>債務負担行為の設定に当たっては、財政運営の健全性確保の見地から、債務負担行為に基づく支出額と公債費との合計額が地方債許可方針により起債制限を受けることとなる公債費相当額を超えることのないように特に配慮するとともに、その期間は本来の趣旨に鑑みできるだけ短期とすること。</p>	<p>平成12年3月29日付け自治事務次官通達 「地方公共団体におけるP F I 事業について」（自治画第67号）（平成17年10月3日一部改正）</p> <p>第2 P F I 事業に係る債務負担行為の位置付け</p> <p>P F I 法に基づいて公共施設等の整備を行うために設定される債務負担行為は、効率的かつ効果的な公共施設等の整備のために設定されるものであり、「もっぱら財源調達的手段として設定する債務負担行為」（「債務負担行為の運用について」（昭和47年9月30日付け自治導第139号））に該当するものではないと解されること。</p> <p>しかしながら、この場合においても財政の健全性を確保する必要があるため、P F I 事業における債務負担行為に係る支出のうち、施設整備費や用地取得費に相当するもの等公債費に準ずるものを起債制限比率の計算の対象とするものであること。</p>	<p>P F I 事業においても施設整備費や用地取得費に関しては、起債制限比率の対象となることに留意する必要があります。</p>

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
入札方式	<p>地方自治法（第234条）</p> <p>1 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。</p> <p>2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。</p> <p>WTO協定</p> <p>公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画</p> <ul style="list-style-type: none"> 国及び政府関係機関の工事で、基準額以上の調達については、一般競争入札方式で調達を行う。 国及び政府関係機関の公共工事に係る設計・コンサルティング業務で、基準額以上の調達については、公募型プロポーザル方式又は公募型競争入札方式で調達を行う。 政府は、都道府県及び政令指定都市が行う基準額以上の調達については、行動計画に準じた必要な措置を原則として採るよう勧める。 <p>(交渉)</p> <p>WTO協定第14条 4</p> <p>機関は、交渉において異なる供給者の間に差別をしてはならないものとし、特に、次のことを確保する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 参加者の排除は、公示及び入札説明書に定める基準に従って行われること。 基準及び技術的要件についての全ての変更は、引き続き交渉に参加する全ての者に対し書面により通知されること。 引き続き交渉に参加している全ての者は、変更された要件に基づき新たな又は修正された提案を行う機会を与えられること。 	<p>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（平成12年3月13日総理府告示第11号）（平成27年12月18日一部改正）</p> <p>十 地方公共団体における特定事業の実施に関する基本的な事項</p> <p>3 P F I 事業の推進</p> <p>(7) 民間事業者の選定に当たっては、競争性を担保しつつ、総合評価方式、性能発注方式の活用など、P F I 事業の態様に適した方法を採用するよう努めること。</p> <p>平成12年3月29日付け自治事務次官通達 「地方公共団体におけるP F I 事業について」（自治画第67号）（平成17年10月3日一部改正）</p> <p>第5 契約関係（抄）</p> <p>1 契約の相手方の選定方法の原則</p> <p>P F I 契約においては、(略) 総合評価一般競争入札（地方自治法施行令第167条の10の2）の活用を図ること。</p> <p>2 随意契約による場合の留意点</p> <p>上記1によらず、随意契約の方法によるためには、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を要する。</p> <p>3 政府調達協定の適用を受けるP F I 契約についての留意点</p> <p>設計契約について随意契約によることができるとしている特例政令第10条第1項第6号は、P F I 契約には該当しない。</p> <p>地方自治法施行令（第167条の2）</p> <p>随意契約によることができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。</p> <p>① 予定価格が（略）普通地方公共団体の規則で定める額を超えないとき（e x. 請負工事250万円以下）。</p> <p>② 契約の性質又は目的が競争入札に適しないとき。</p>	<p>P F I 事業においては、基本的に総合評価一般競争入札が用いられることとされています。ただし、総合評価一般競争入札を用いることが適切でないと判断される事業に関しては、民間事業者との交渉等の幅が広い随意契約もあり得ます。</p>

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点								
	<p>・引き続き交渉に参加している全ての者は、交渉が終了した場合には、これらの者に共通の期限までに最終的な入札を行うことを認められること。</p> <p>○ 調達内容別適用額…下記基準額以上が適用</p> <p>上段：国</p> <p>下段：都道府県・政令指定都市</p> <table border="1" data-bbox="309 427 875 823"> <tr> <td data-bbox="309 427 638 507">物品</td> <td data-bbox="638 427 875 507">1, 900万円 2, 900万円</td> </tr> <tr> <td data-bbox="309 507 638 587">建設サービス</td> <td data-bbox="638 507 875 587">66, 000万円 222, 000万円</td> </tr> <tr> <td data-bbox="309 587 638 746">以上の適用を受ける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</td> <td data-bbox="638 587 875 746">6, 600万円 22, 000万円</td> </tr> <tr> <td data-bbox="309 746 638 823">その他のサービス</td> <td data-bbox="638 746 875 823">1, 900万円 2, 900万円</td> </tr> </table> <p>総合評価一般競争入札方式 地方自治法施行令第167条の10の2</p> <p>・競争入札において総合評価一般競争入札方式を採用することができる。</p> <p>・予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる。</p> <p>・総合評価一般競争入札方式による場合には、あらかじめ落札者決定基準を定めなければならない。</p> <p>・次の場合には、あらかじめ学識経験者の意見を聴かなければならない。</p> <p>総合評価一般競争入札方式を行おうとするとき。</p> <p>総合評価一般競争入札方式において落札者を決定</p>	物品	1, 900万円 2, 900万円	建設サービス	66, 000万円 222, 000万円	以上の適用を受ける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	6, 600万円 22, 000万円	その他のサービス	1, 900万円 2, 900万円	<p>③ 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。</p> <p>④ 競争入札に付することが不利と認められるとき。</p> <p>⑤ 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結できる見込みのあるとき。</p> <p>⑥ 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。</p> <p>⑦ 落札者が契約を締結しないとき。</p>	
物品	1, 900万円 2, 900万円										
建設サービス	66, 000万円 222, 000万円										
以上の適用を受ける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	6, 600万円 22, 000万円										
その他のサービス	1, 900万円 2, 900万円										

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
	<p>しようとするとき。 落札者決定基準を定めようとするとき。 ・総合評価一般競争入札による入札公告には、総合評価一般競争入札による旨及び落札者決定基準も公告しなければならない。</p>		
<p>税制優遇措置</p>		<p>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） （支援等） 第75条 第69条から前条までに規定するもののほか、国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行うものとする。</p> <p>2 前項の措置及び支援は、整備される施設の特性、事業の実施場所等に応じた柔軟かつ弾力的なものであり、かつ、地方公共団体の主体性が十分に発揮されるよう配慮されたものでなければならない</p> <p>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（平成12年3月13日総理府告示第11号）（平成27年12月18日一部改正） 六 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基本的な事項</p> <p>1 （1） 財政上の支援については、本来公共施設等の管理者等が受けることのできる支援の範囲内で、民間の選定事業者が受けられるよう配慮すること。 （2） 税制上の措置については、現行の制度に基づくものを基本としつつ、P F I 事業の推進のために必要な措置を検討すること。また、運営権の存続期間中の更新投資などの会計処理につき、必要な基準が明確となるよう必要</p>	<p>公共施設を民間事業者が保有することにより、不動産取得税、固定資産税等の支払が発生します。従来からの公共事業とP F I の格差を是正し、民間事業者のP F I 参入意欲を促すために、税制上の優遇策が拡充されつつあります。</p>

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
		<p>な環境の整備に努めるとともに、税制上の措置について周知を図ること。</p> <p>平成12年3月29日付け自治事務次官通達 「地方公共団体におけるP F I 事業について」(自治画第67号)(平成17年10月3日一部改正)</p> <p>第4 税制上の措置</p> <p>(1) P F I 事業者がP F I 事業の用に供する土地については、特別土地保有税の非課税措置が講じられていること。</p>	
財政措置		<p>平成12年3月29日付け自治事務次官通達 「地方公共団体におけるP F I 事業について」(自治画第67号)(平成17年10月3日一部改正)</p> <p>第3 P F I 事業に係る地方財政措置</p> <p>P F I 事業のうち1の要件を満たすものに係る施設整備費について、地方公共団体がP F I 事業者に対して財政的支出を行う場合、2の財政措置を講じること。なお、具体的内容については「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」(平成12年3月29日付け自治省財政局長通知)を参照すること。</p> <p>1 要件</p> <p>ア 当該施設の所有権が一定期間経過後に地方公共団体に移転(当該施設の整備後直ちに移転する場合を含む。)するもの又はP F I 契約が当該施設の耐用年数と同程度の期間継続するものであること。</p> <p>イ 通常当該施設を地方公共団体が整備した場合に国庫補助負担制度がある事業については、P F I 事業で整備する場合にも同等の措置が講じられるものであること。</p> <p>2 財政措置の内容</p> <p>ア 国庫補助負担金が支出される事業</p>	<p>1 左記財政措置は、施設整備費相当分についての措置であり、地方公共団体の支出が運営費、維持管理費等も含んでいる場合には、適切な方法により施設整備費相当分を分別して財政措置を行う必要があります。</p> <p>2 左記財政措置が実施されるP F I 事業を実施しようとする場合は、事前に総務省に相談する必要があります。</p> <p>3 財政措置に関しては、募集時点で事業者の情報開示し、公的支援の実現を選択肢とした検討を民間事業者に要請することが考えられます。その場合、以下に留意する必要があります。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事業者の資金調達計画への影響 ・ 日本政策投資銀行の融資(低利子、無利子)、ふるさと融資等を活用する場合は、事業者決定後に調整が必要

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
		<p>当該国庫補助負担金の内容に応じて、地方公共団体が直接整備する場合と同等の地方債措置又は地方交付税措置を講じること。</p> <p>イ 地方単独事業として実施されるP F I 事業</p> <p>地方公共団体が直接整備する場合に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当該措置内容に準じて、そのような財政措置の仕組みがない施設（公共性が高く、かつ非収益的な施設で一定の要件を満たすものに限る。）については一定の範囲で、地方交付税措置を講じること。</p>	
公の施設の管理	<p>地方自治法（第244条の2）</p> <p>3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第244条の4において「指定管理者」という。）に当該公の施設の管理を行わせることができる。</p>	<p>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）</p> <p>（指定管理者の指定に当たつての配慮等）</p> <p>第13条 地方公共団体は、この法律に基づき整備される公共施設等の管理について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項の規定を適用する場合には、同条第4項 から第6項までに規定する事項について、選定事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をするとともに、同条第11項の規定に該当する場合における選定事業の取扱いについて、あらかじめ明らかにするよう努めるものとする。</p> <p>平成16年12月15日総務省「P F I と指定管理者制度について」</p> <p>P F I 法上の契約と指定管理者制度とは、基本的には別個の制度であり、一方の手続きが「自動的」に他方の手続きを兼ねるということとはできない。</p> <p>しかし、（中略）議会や住民に説明がつくのであれば、公募等の方法によって指定管理者を選定することは必ずしも必要とされず、P F I 事業者が指定管理者となることができるよう条例で規定することも可能である。</p>	<p>1 平成17年8月の法改正後は、P F I 施設を指定管理者にゆだねる場合には、指定の期間等についてP F I 事業の円滑な実施に配慮することを明記されました。</p> <p>2 指定管理者制度とP F I の関係、必要な議決事項、議決のスケジュール等について整理されています。</p>

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
		<p>平成12年3月29日付け自治事務次官通達 「地方公共団体におけるP F I 事業について」（自治画第67号）（平成17年10月3日一部改正）</p> <p>第6 公の施設関係</p> <p>2 P F I 事業により公の施設を整備しようとする場合にあつては、施設の設置及びその管理に関する事項等については条例でこれを定めるものであること。</p> <p>4 P F I 事業により公の施設を整備しようとする場合であつて、当該施設の管理を包括的に民間事業者に行わせる場合は、原則として地方自治法第244条の2第3項に規定する公の施設の指定管理者の制度を採用すること。</p> <p>ただし、民間事業者に対して、包括的な委任でなく、例えば下記の諸業務をP F I 事業として行わせることは可能であり、また一の民間事業者に対してこれらの業務のうち複数のものをP F I 事業として行わせることも可能であること。その場合にあつては、当該民間事業者については、当該公の施設の利用に係る料金を当該民間事業者の収入として收受させること及び当該料金を当該民間事業者が定めることとするとはできないこと。</p> <p>① 下記のような事実上の業務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 <p>② 管理責任や処分権限を地方公共団体に留保した上で、管理や処分の方法についてあらかじめ地方公共団体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</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 入場券の検認 	<p>3 公の施設の管理を包括的に行わせる場合は、原則、指定管理者制度を採用すること及び包括的な委任でない場合に民間事業者がP F I 事業として行うことができる業務の範囲の例示が示されています。</p>

検討事項	従来からの法規制	P F I 関連法等による処置	留意点
		<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用申込書の受理 ・ 利用許可書の交付 <p>③ 私人の公金取扱の規定（地方自治法第243条，同法施行令第158条）に基づく使用料等の収入の徴収</p> <p>④ 当該施設運営に係るソフト面の企画</p> <p>5 P F I 事業において，指定管理者の制度を採用する場合には，指定管理者に関し条例に定める事項（地方自治法第244条の2第4項），指定の期間（同条第5項）及び指定にはあらかじめ議会の議決を経なければならないこと（同条第6項）について，P F I 事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をするとともに，指定の取消し又は管理の業務の全部若しくは一部の停止の命令を行う場合におけるP F I 事業の取扱いについて，あらかじめ明らかにするよう努めるものとされていること。</p>	

