

京都市PFI導入基本指針

平成14年6月
(平成28年2月改定)



京 都 市

目次

はじめに

第1章 基本方針

| | |
|-------------------------|----|
| 1. 1 PFIの基本概念 | 1 |
| 1. 2 PFIの活用指針 | 4 |
| 1. 3 PFI事業の選定 | 9 |
| 1. 4 PFIの事業形態と事業方式による分類 | 12 |
| 1. 5 PFI手法と従来型手法との比較 | 15 |
| 1. 6 PFI手法と指定管理者制度の関連 | 17 |
| 1. 7 庁内体制 | 18 |

第2章 実施プロセス

| | |
|--------------------------|----|
| 2. 1 PFI手法の導入手順 | 20 |
| 2. 2 PFI手法の各ステップにおける検討内容 | 22 |
| ステップ1：事業の発案 | 22 |
| ステップ2：PFI手法導入の検討 | 24 |
| ステップ3：実施方針の策定及び公表 | 27 |
| ステップ4：特定事業の選定及び公表 | 33 |
| ステップ5：民間事業者の募集、評価、選定、公表 | 36 |
| ステップ6：契約の交渉と締結等 | 46 |
| ステップ7：事業実施の監視（モニタリング） | 49 |
| ステップ8：事業の終了 | 51 |

第3章 手引

| | |
|----------------------|----|
| 3. 1 アウトプット仕様の考え方 | 52 |
| 3. 2 VFMの算定の考え方 | 56 |
| 3. 3 リスク分析の考え方 | 61 |
| 3. 4 PFI事業における契約の考え方 | 68 |
| 3. 5 事業破綻 | 71 |
| 3. 6 業績連動支払の仕組み | 75 |
| 3. 7 関連法 | 80 |

参考資料

| | |
|--|------|
| 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（PFI法） | 資-1 |
| 2 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27年12月18日） | 資-15 |
| 3 地方公共団体におけるPFI事業について（平成12年3月29日 自治画第67号） | 資-27 |
| 4 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 自治調第25号） | 資-34 |
| 5 PFIと指定管理者制度について（平成16年12月15日 総務省） | 資-37 |

| | |
|-----|-----|
| 用語集 | 用-1 |
|-----|-----|

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. 1 P F I の基本概念

(1) P F I とは

P F I 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。

我が国においては、平成11年7月にP F I 法が制定されるとともに、平成12年3月には基本方針が策定されました。その後、6つのガイドラインが策定されるなど、P F I 推進に向けた環境整備が行われているところです。

(2) P F I の目的

P F I の目的は、より少ない財政支出で質の高いサービスを提供することであり、P F I の基本概念には、費用対効果の観点から公共資金(Money)の使用価値(Value)を最大化しようとするV F M (Value For Money バリュース・フォー・マネー) の考え方があります。

(3) V F M とは

V F M とは、P F I 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。

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「V F M がある」といいます。

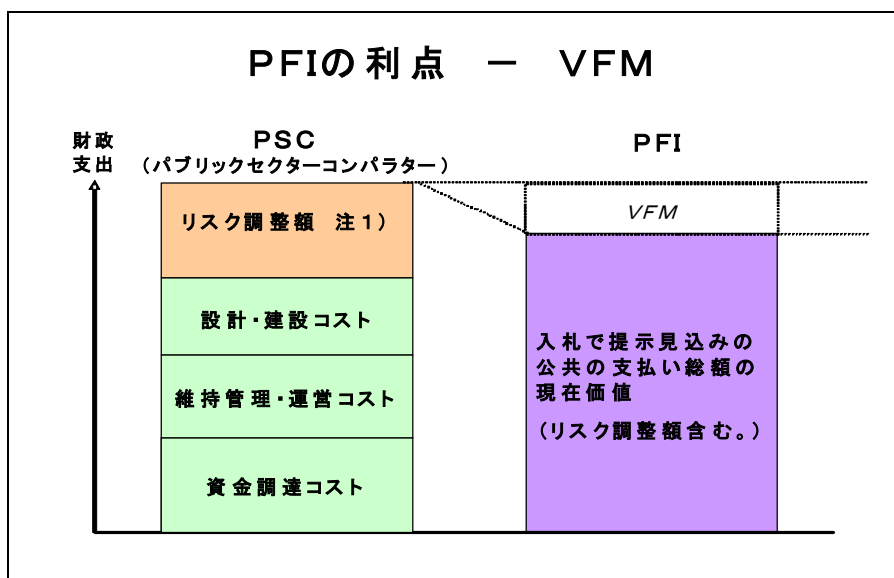
したがって、「同一の経費の下で、より質の高いサービスを提供する」又は「同一水準のサービスならば、より低い経費で提供する」方にV F M があることとなります。

(4) V F M の評価

V F M の評価は、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であるP S C (Public Sector Comparator パブリック・セクター・コンパラター) と、P F I 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であるライフ・サイクル・コスト(L C C : Life Cycle Cost)を比較して行うこととなります。

しかし、V F M を評価する要素としては、「支払」と「サービスの価値」の2つがあることから、公共サービスの水準を同一に設定することなく評価する場合は、P F I 事業において公共サービス水準の向上が期待できれば、P S C とP F I 事業のL C C が等しい場合や、P F I 事業のL C C がP S C を上回った場合でも、P F I 事業の方に「V F M がある」といえます。ただし、この場合においては、期待できる公共サービス水準の向上が何らかの方法により定量化できることが前提条件となります。

次図に、P S C とP F I 事業のL C C との比較の例を示します。



(5) VFMを生み出す要因

PFI手法では、民間事業者による資金調達コストや利潤の確保、アドバイザー費用等といった、公共部門が事業を直接行う従来手法にはない経費が追加されるため、VFMを生むためには、これらの追加発生コストを上回る新たなコスト削減要因が必要になります。VFMを生み出す要因としては、主に民間事業者による事業提案からのコスト削減と、公共から民間にリスク移転することから生まれるコスト削減の要因が挙げられます。

ア 民間事業者による事業提案からのコスト削減要因

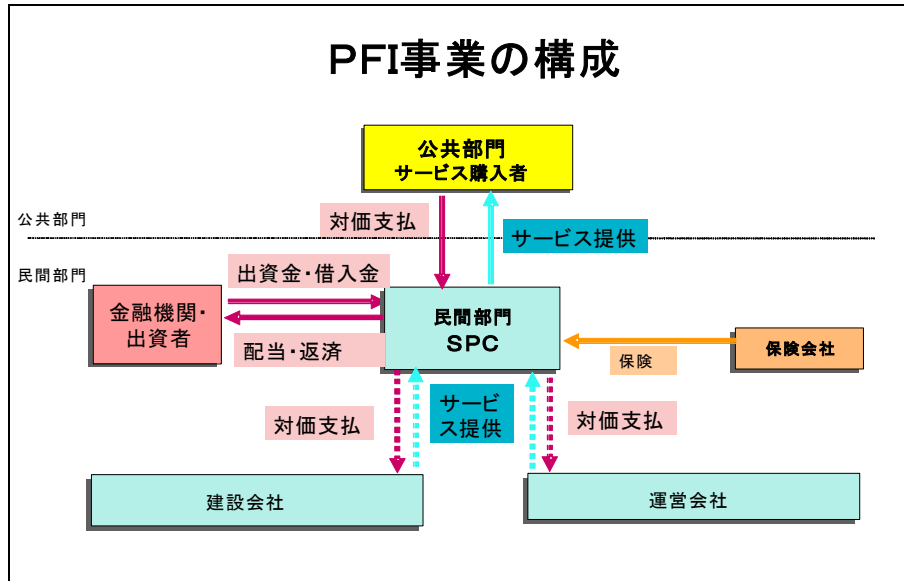
PFI事業は、施設の設計、施工をはじめ、施設の運営や維持管理までを含んでいます。

このため、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ます。これらの企業が出資して、PFI事業を遂行するためのSPC（「特別目的会社」：スペシャル・パーパス・カンパニー）を設立します。

このSPCによって、事業期間全体におけるコストを考慮した事業計画が立てられることや、専門サービスの知識や技術を生かすことによりコスト削減が期待されます。次図は、PFI事業におけるSPCの一般的ななかかわり方を示しています。

注1) リスク調整額：民間に移転されるリスクを金額化したもの

注2) PwC：プライスウォーターハウスクーパース フィナンシャル・アドバイザー・サービス株式会社



(京都市・PwC作成)

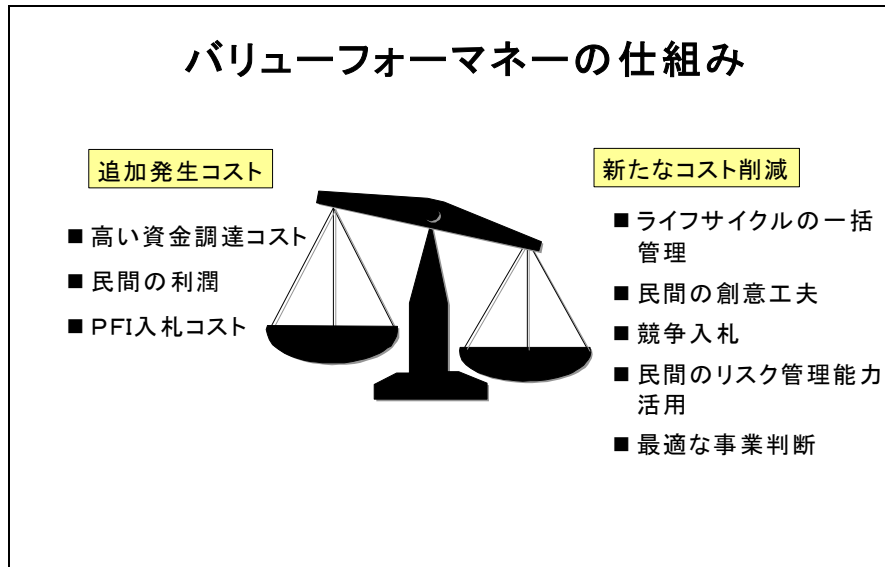
イ 公共部門から民間にリスク移転することから生まれるコスト削減要因

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様々な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のことであり、事業の遅延や大幅な追加コストなどをもたらす可能性があります。

従来、公共事業に伴う多くのリスクは公共部門が抱えており、発生した場合に新たな財政負担をもたらしてきました。

PFIでは、リスクをあいまいにしたまま事業を実施するのではなく、あらかじめどのようなリスクが発生し得るのか、発生する確率はどの程度あるのか、その経済的影響はどのくらいかなどを把握し、更に、公共部門と民間のそれぞれの管理能力に応じて個々のリスクを分担したうえで、それぞれが責任を持ってリスク管理を行うことにより公共事業のコスト削減が可能となります。

次図は、PFI導入による民間の資金調達コスト等の追加発生コストが発生しますが、それを上回る新たなコスト削減がPFIによって期待できることを示しています。



(京都市・PwC作成)

1. 2 PFIの活用指針

(1) PFIの効果と原則

ア PFIの効果

PFI手法を導入することにより、次のような効果が期待できます。

① 低廉かつ良質な公共サービスの提供

PFI事業においては、民間の資金、民間事業者の経営能力や技術的能力を活用することができるため、低廉かつ良質な公共サービスの提供が期待できます。

② 公民の役割分担の見直し

PFI事業においては、民間事業者にゆだねることが適切なものについて、民間事業者の自主性、創意工夫を尊重しつつ、できる限り民間事業者にゆだねて事業を実施することから、公民の役割分担に基づく新たなパートナーシップの形成を図ることが期待できます。

③ 民間の事業機会の創出

これまで行政が直接実施してきた事業分野への民間参入を促進することによって、民間事業者の新たな事業機会を創出することが期待できます。

④ 財政負担の平準化

PFI事業における財政支出は、民間のサービス開始後、契約期間全体(注)にわたって民間事業者へサービスの対価として支払うため、財政負担の平準化を期待できます。

注) PFI法においては、国の債務負担行為の年限を30年以内としています。

イ PFIの原則

PFIの基本理念や期待される効果を実現するためには、次の**5つの原則**と**3つの主義**に基づいて、PFI事業を実施する必要があります。

* 5つの原則

① 公共性の原則

市民ニーズの高い公共性のある事業を対象とすること。

② 民間経営資源活用の原則

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用すること。

③ 効率性の原則

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事業を実施すること。

④ 公平性の原則

事業の選定や民間事業者の選定において、公平性が担保されるものであること。

⑤ 透明性の原則

「事業の発案」から「事業の終了」までの全過程を通じて透明性を確保すること。

* 3つの主義

① 客観主義

PFI事業において、選定や評価を実施する場合には、客観性のある基準に基づいて行うこと。

② 契約主義

公共部門とPFI事業者との契約に当たっては、当事者間の役割やリスク分担等を明文化し、契約内容を明確にすること。

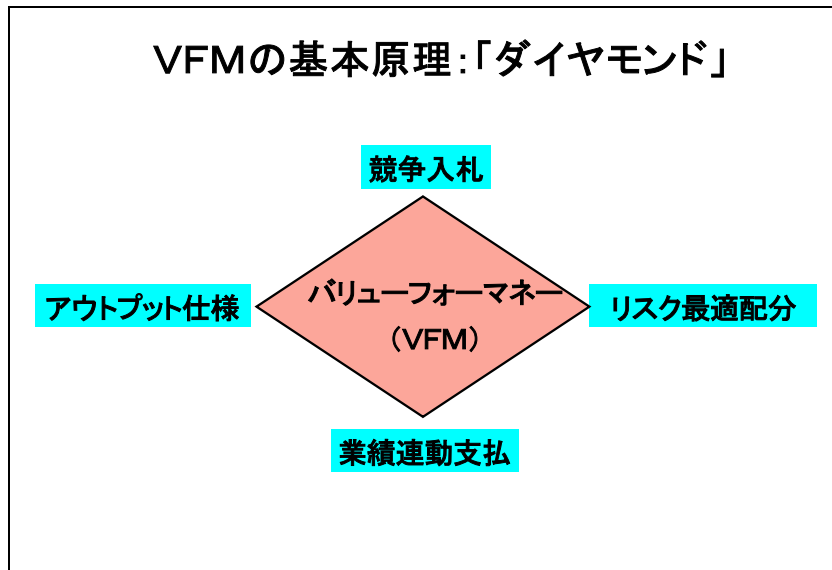
③ 独立主義

事業を実施するために設立された企業体は、法人格上の独立性を持つこと。

また、複数の事業を実施している企業体がPFI事業者となった場合には、PFI事業に係る経理をその他の部門の経理と区分し、管理すること。

(2) VFMを生み出す原理

PFI事業を実施する際の前提となるVFMを高めるためには、次のVFMを生み出す原理を踏まえて実施する必要があります。VFMを生み出す原理としては、①アウトプット仕様②リスク最適配分③成果主義（業績連動支払）④市場競争原理（競争入札）の4つを挙げることができます。これらの4つの原理は、VFMを生み出す最も重要な原理であり、次図で示すようにVFMのダイヤモンドと呼ぶことができます。



(京都市・PwC作成)

① アウトプット仕様

アウトプット仕様とは、事業の効果や成果を目安とした発注方式です。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任せることになるため、発注は、提供されるサービスの質を仕様とし、従来手法におけるインプット仕様（注）のように、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ことになります。

これによって、設計－建設－維持管理－運営という事業のライフサイクルを通じた民間事業者による事業プロセスの改善を促すことにより、公共部門の財政負担の軽減を図るとともに、これまで以上に、民間事業者の持つ経営能力や技術的能力を活用することができ、公共サービスの質の向上が期待できます。

次表は、インプット仕様とアウトプット仕様の違いを道路、学校及び橋の事例を用いて示したものです。

注) インプット仕様：ここでは、従来の公共事業において、事業者提示する一般的な仕様を指します。仕様書で性能（アウトプット）を規定するPFIに対して、投入するもの（インプット）を規定する従来の方式をインプット仕様としています。

インプット仕様とアウトプット仕様の違い

| 区分 | インプット仕様 | アウトプット仕様 |
|----|--|--|
| 道路 | <ul style="list-style-type: none"> ●車線の数 ●塗装材料 ●照明器具配置の間隔 | <ul style="list-style-type: none"> ●一日当たり通行可能交通量 ●事故発生件数 ●照度 |
| 学校 | <ul style="list-style-type: none"> ●教室数 ●運動施設の数 ●給食メニュー | <ul style="list-style-type: none"> ●長期的な生徒数の想定 ●生徒の健康・体力維持 ●栄養管理(栄養度) |
| 橋 | <ul style="list-style-type: none"> ●利用する資材の種類 ●橋げたの数 | <ul style="list-style-type: none"> ●耐久性 ●耐震性 |

(京都市・PwC作成)

② リスクの最適配分

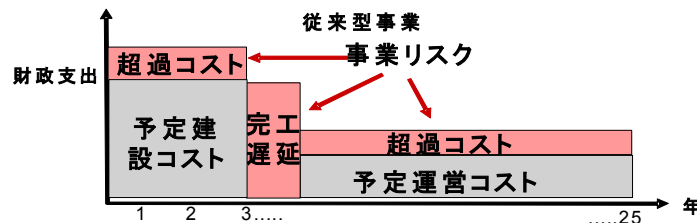
リスクとは、事業のコスト、時間、業績に影響を及ぼすおそれのある不確定要素のことで、追加コストの発生、遅延、サービスの質の低下をもたらす可能性があります。

PFI手法では、事業に係るリスクの種類、発生確率、影響の程度等を把握し、各々のリスクについて最も確に予測、管理し得る主体が負担することにより、事業全体のリスク管理コストの極小化を図っていきます。

次図は、従来の公共事業における事業リスクが、建設・運営コストにどのように上乗せされてきたかを示しています。

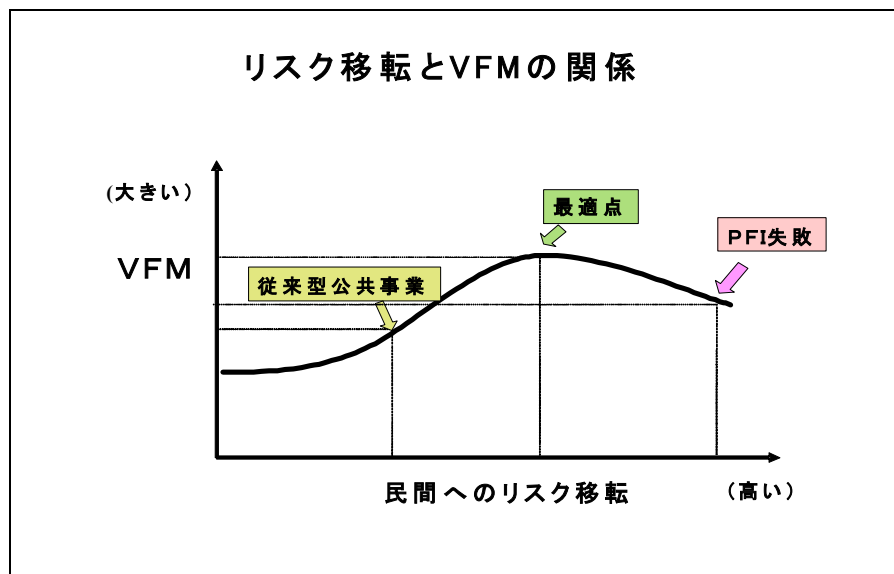
リスクとは何か？

- 事業のコスト、時間、業績に影響を及ぼす不確定要素
- 発生すると、追加コストの発生、遅延、サービスの質の低下をもたらす。



(京都市・PwC作成)

次図は、民間事業者に過度のリスクを移転した場合、逆にVFMが低下することを示しています。



(京都市・PwC作成)

③ 成果主義（業績連動支払）

PFI手法では、公共部門が必要とするサービスの水準を目標値として明示することから、契約期間の業績を厳しく監視し、目標値を下回った場合は、民間事業者に対する支払を減額したり、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、民間事業者の経営努力を誘発しVFMの向上を図る必要があります。

（業績連動支払の詳細については「第3章 手引 3.6 業績連動支払の仕組み」を参照）

④ 市場競争原理（競争入札）

上記①アウトプット仕様や②リスクの最適配分の効果は、競争原理が働くことによって、最大限に発揮されます。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、単にコストを引き下げることだけではなく、新しい技術やリスク管理のノウハウを駆使し、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ことにつながります。

(3) 取組方針

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 手法については、適切に導入された場合、これまでに述べたような効果が期待できますが、その反面、V F Mが発生するかどうかの検証が不可欠であること、公民の適切なリスク分担を行う必要があること、長期の契約期間内における受託事業者の確実な事業継続を確保する必要があること、実施方針の策定や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、期間を要することや、専門知識を有するアドバイザーとの契約に新たな費用負担を要することなどの課題もあります。

このため、本市においては、P F I 手法の導入に当たっては、個々の事業について、本市の財政状況を十分勘案のうえ、P F I 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、P F I 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。

1. 3 P F I 事業の選定

(1) 対象事業

P F I 法において、対象とする公共施設等は次のように規定されています（P F I 法第2条）。

P F I は、公共事業、公共サービスの提供に係る財政負担の軽減を目的の一つに掲げている手法であり、一定の利用料金が確保され、採算の見込める事業のみに限定されることなく、従来型手法に比べ財政負担を減らすことができれば対象となるため、P F I 法に掲げる幅広い事業に適用することができます。

| 区 分 | 対 象 施 設 等 |
|--------|---|
| 公共施設 | 道路，鉄道，港湾，空港，河川，公園，水道，下水道等 |
| 公用施設 | 庁舎，宿舍等 |
| 公益的施設 | 賃貸住宅，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 |
| その他の施設 | 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，観光施設，研究施設 船舶，航空機等の輸送施設及び人工衛星 |

(2) 事業選定の考え方

P F I 事業を選定するに当たっては、従来型手法とのコスト比較やリスク分担など、P F I 手法導入の妥当性についてP F I 特有の綿密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かえって事業の効率的な遂行の支障になる可能性があります。

したがって、P F I の導入可能性について、まず簡易な評価を行い、簡易評価の結果、適性があると見込まれる事業を対象に、P F I 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こととします。

(3) 簡易評価によるPFI導入可能性検討

PFI導入可能性の簡易評価に当たっては、①「PFI手法不適性の視点」に照らし、まず、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、次に、②「適性検討の視点」によって当該事業がPFI手法に適しているかどうかを検討するものとします。

① PFI手法不適性の視点

次の表に掲げる「PFI手法不適性の視点」に該当する場合には、PFIの効果が期待できないため、検討対象から除くものとします。ただし、「事業規模」については、基準額を下回る案件であっても、他の要素によりPFIの効果が期待できるものについては、必要に応じて、PFI導入に向けての検討対象とできるものとします。

| 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(民間による資金調達経費, アドバイザー費用等)があるため, VFMを生み出すためには, 一定規模以上の事業規模が必要。当面, 事業期間に係る総事業費がおおむね50億円未満のもの, 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。 |

② 適性検討の視点

①の「PFI手法不適性の視点」に該当しないと考えられる事業について、次の「適性検討の視点」から当該事業がPFIに適しているかどうかを検討します。この、「適性検討の視点」に多く該当するものほど、PFI手法に適する事業と考えられます。

注) 24億7,000万円(平成28年4月1日~平成30年3月31日までの間の締結分において適用)

| 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な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等が期待できる。 |
| | 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いやすいため、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、改修を行うより建設、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。 |
| 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の規制がないもの | 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。 |

1. 4 P F I の事業形態と事業方式による分類

(1) 事業形態

P F I 事業は、公共部門の関与の仕方によって、一般的に次の3つの形態に分類することができます。P F I 手法で実際に事業を実施する場合には、これらの形態を参考に最も効率的、効果的な公共サービスを提供できる事業の枠組みを構築する必要があります。

| 類 型 | 内 容 | 公共部門の関与 | 該 当 例 |
|-------|--|--|---|
| 独立採算型 | 民間事業者が公共施設等の設計、建設、運営、維持管理を行い、投資資金は利用者からの利用料金等によって回収する。 | サービス水準の規定など、公共性の確保に関する処理のみを行い、公共部門は財政の負担を行わない。 | ○ 海外例 有料道路、有料橋、博物館等 ○ 国内例 港湾ターミナル施設（北九州） |



| 類 型 | 内 容 | 公共部門の関与 | 該 当 例 |
|-------------|---|--|---|
| ジョイントベンチャー型 | 公共と民間双方の資金を用いて、公共施設等の設計、建設、運営、維持管理を行い、民間事業者が事業を主導する。投資資金は利用料金収入、公共部門による料金補助や事業費の一部負担などによって回収する。 | ○ 料金補助 政策的に低利用料金とするため、公共部門が事業費の一部を負担する。 | ○ 海外例 医療施設 ○ 国内例 宿泊施設（神戸）、余熱利用施設（福岡） |
| | | ○ 事業費補助 初期投資額が大きく、事業期間中での回収が困難であるため、公共部門が事業費の一部を負担する。 | ○ 海外例 鉄道 |



| 類 型 | 内 容 | 公共部門の関与 | 該 当 例 |
|---------|--|-------------------|--|
| サービス購入型 | 民間事業者が公共施設等の設計、建設、運営、維持管理等を行い、公共部門がサービスの購入主体となる。投資資金は公共部門からの支払により回収する。 | 公共部門がサービスの対価を支払う。 | ○ 海外例 一般道路、学校、庁舎、医療施設、刑務所等 ○ 国内例 大学、衛生研究所、美術館（神奈川）、小学校（調布）、浄水場発電施設等（東京） |



(2) 事業方式

PFIの事業方式は、事業推進過程における資産の所有形態に着目して分類すると、次のようになります。

ア 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です。

イ 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)・管理を行う方式です。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します。

ウ 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)・管理を行う方式です。

エ 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)を行う方式です。施設の所有権は移管しません。

参考) P F I に類似する手法

ア DB (Design Build)

民間事業者が公共施設等の設計、建設を行う。一般的には契約金額を固定し、民間事業者が建設コスト超過等のリスクを負う。公共部門は、公共施設の建設に係る資金調達、運営を行い、施設を所有する。

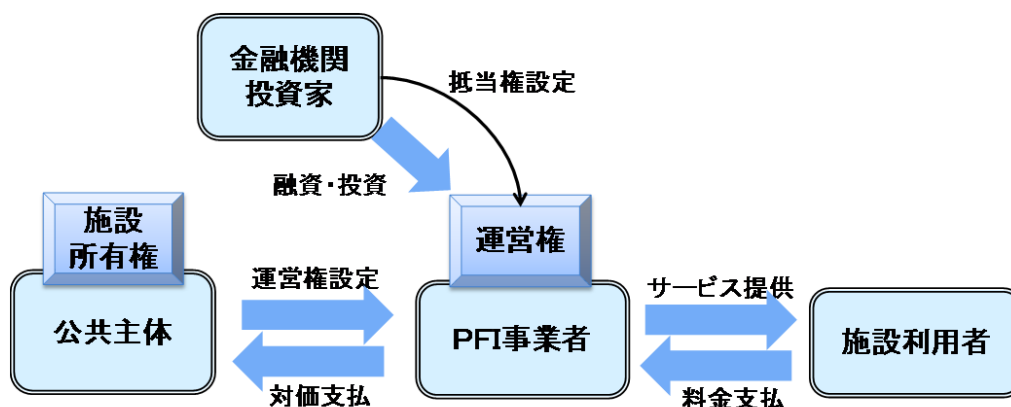
イ DBO (Design Build Operate)

民間事業者が公共施設等の設計、建設、運営、維持管理を行う。公共部門は、公共施設の建設に係る資金調達を行い、施設を所有する。

(3) 公共施設等運営権 (平成23年PFI法改正により導入)

公共施設等運営権とは、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です。独立採算型等の事業を実施する際には、事業契約に基づく通常のPFI事業か公共施設等運営権の設定 (行政処分) に基づく公共施設等運営権制度のいずれかを選択することができます。

| 主体 | 公共施設等運営権制度の効果 |
|----------|---|
| 公共部門 | 事業主体となる民間事業者から公共施設等運営権設定の対価を徴収することにより、施設収入の早期回収が可能 事業収支、マーケットリスクが公共から民間事業者に移転 |
| 民間事業者 | 公共施設等運営権を独立した財産権とすることで、抵当権の設定が可能となり、資金調達の円滑化し、自由度の高い事業運営が可能 公共施設等運営権の取得費用は減価償却可能 |
| 金融機関・投資家 | 公共施設等運営権への抵当権設定が可能となり、担保が安定化 公共施設等運営権が譲渡可能となり、投資リスクが低下 |
| 利用者 | 民間事業者による自由度の高い運営が可能となり、利用者のニーズを反映した質の高い公共サービスが提供 |



(内閣府 PFI 推進室「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」より抜粋)

1. 5 P F I手法と従来型手法との比較

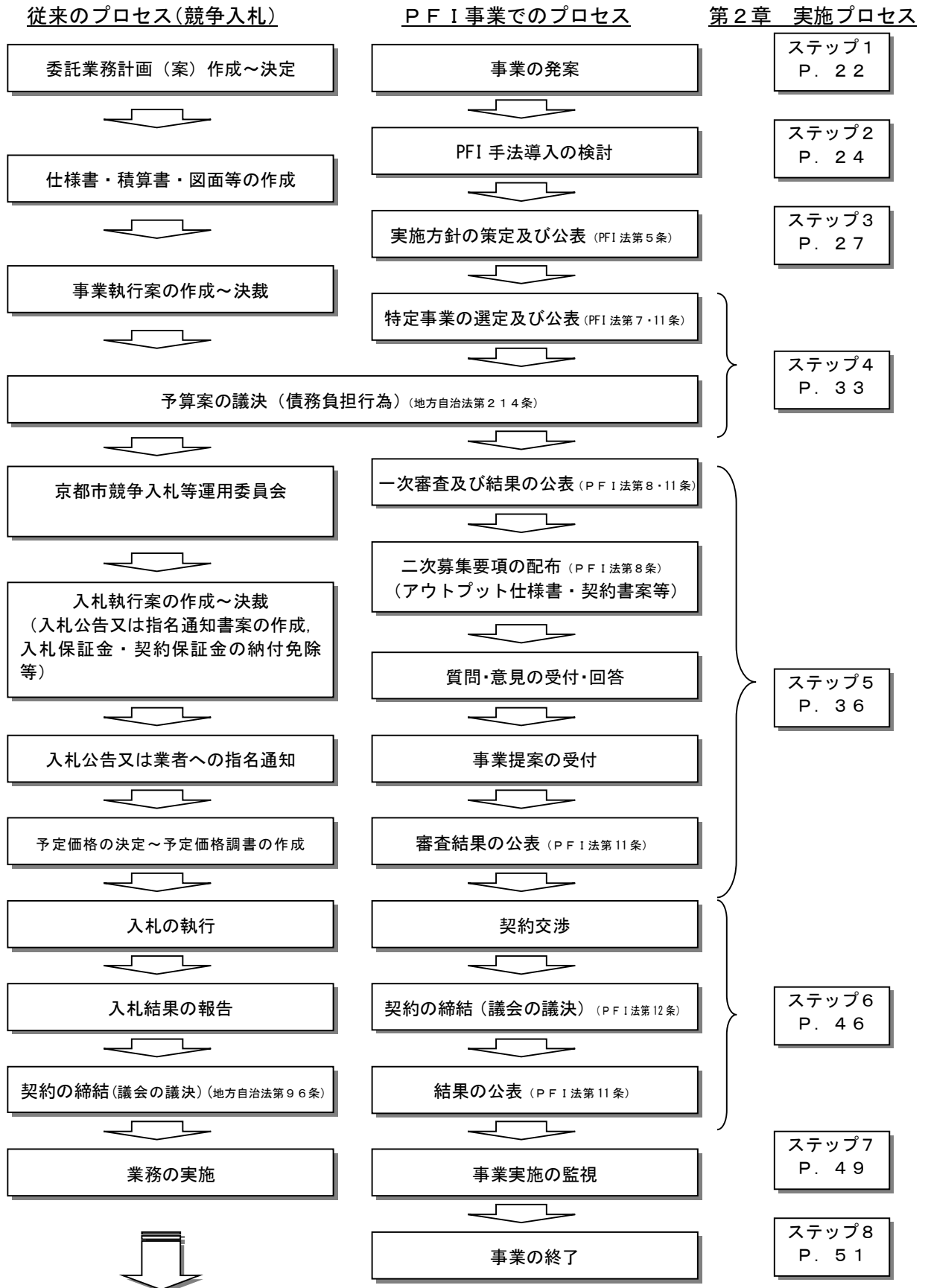
P F I手法については以上に述べたような特徴が挙げられますが、従来型手法と比較すると、次のようになります。

(1) 主な相違点

| 項 目 | 従 来 型 手 法 | P F I 手 法 |
|--------|------------------------------------|---------------------------------------|
| 発注 | 請負発注，段階別，工種別発注が原則 | 包括的発注（工区，工種を区別せず，運営等を含めて発注）を基本とした長期契約 |
| 管理運営主体 | 公共部門直営又は公共部門が主体として民間事業者に業務委託 | 民間事業者が主体となる管理運営であり，創意工夫の誘因となる。 |
| 支援措置 | 想定なし | V F Mの範囲で民間事業者の参画誘導のため措置する可能性がある。 |
| 契約方式 | 仕様発注，価格による入札が原則 | 性能発注，価格以外の要素を加味した総合評価方式が基本となる。 |
| リスク分担 | 公共部門がリスクを基本的に負担し，不確定要素の高いものは協議を行う。 | 契約時にリスクを明確化して，公民で役割分担を行う。 |

(2) 基本的な流れ

以下に、従来のプロセス（競争入札）とPFI事業でのプロセスを示します。



1. 6 P F I 手法と指定管理者制度の関連

(1) 基本的な考え方

P F I 事業により公の施設を整備する場合には、施設の種類に応じて、指定管理者制度導入の検討を行います。施設の管理を包括的に民間事業者に行わせる場合は、原則として指定管理者制度の導入を行います。この場合、P F I 事業者は、指定管理者の指定を受けることにより、「利用料金の収受や設定」及び「施設の使用許可」を行うことが可能となります。

一方、包括的な委任ではない場合、別の事業者を指定管理者として指定し、P F I 事業者には清掃・警備等の維持管理に関する業務を行わせる方法等があります。

なお、指定管理者制度を導入する場合には、P F I 法上の契約と指定管理者制度とは、基本的に別個の制度であり、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はできないことに注意する必要があります。

(2) 留意点

P F I 事業により公の施設を整備し、指定管理者制度の導入を検討する場合は、以下の点に留意する必要があります。

① 公の施設におけるP F I 手法と指定管理者制度の関係

P F I 手法と指定管理者制度は公の施設の管理業務において、「事実上の行為」、「定型的行為」、「使用料等の収入の徴収」、「ソフト面の企画」については共通して実施可能ですが、以下の項目において違いがあります。

| 公の施設の管理業務 | 通常のP F I (P F I 法) | 公共施設等運営権 (P F I 法) | 指定管理者制度 (地方自治法) |
|-----------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| 利用料金の収受 | × | ○ | ○ |
| 利用料金の設定 | × | ○ | ○ |
| 施設の使用許可 | × | × | ○ |

② 選定及び議決事項について

P F I 事業は、事業者の審査の段階で、外部委員を含めた審査委員会による事業者選定が既に行われているため、指定候補者の選定に当たって公募を行わずP F I 事業者に対して申請書の提出を求めることとなります。事業者選定を行う際の審査項目については、「京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針」に定める選定基準等が含まれるように定める必要があります。

この場合、公募を行わないことについて、あらかじめ指定管理者選定委員会に意見を聴く必要はなく、指定管理者選定委員会による申請書類の審査の必要もありません。

また、指定期間については、当該施設におけるP F I 事業の期間とします。

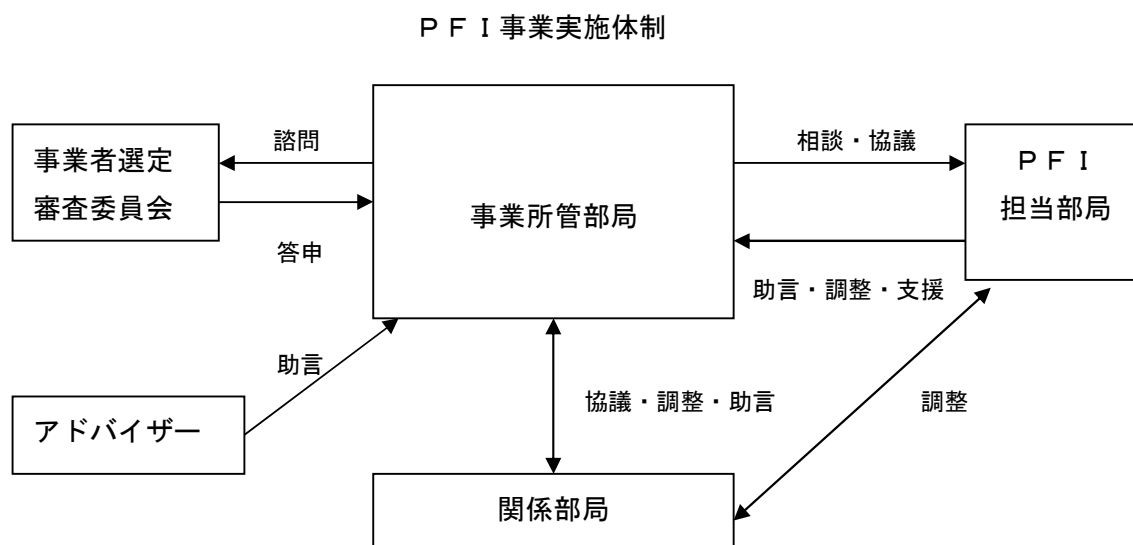
なお、P F I 事業者を指定管理者として指定する場合、P F I の事業契約の締結に加え、公の施設ごとに条例で指定管理者が行う業務範囲を定めた上で、指定管理者の指定についての議決が必要となります。(詳細は、総務省「P F I と指定管理者制度について」(平成16年12月15日)参照)

1. 7 庁内体制

(1) 基本的な考え方

基本的にはPFI事業も他の事業と同様に、あくまでも手法の一つであり、事業を所管する部局の発案により検討が開始され、導入の方針決定やその後の手続も事業を所管する部局によって進めるべきものです。

しかしながら、PFI手法については、導入可能性の検討や手続の過程において、財政、財産管理、契約、施設建設などの多様な観点から検討する必要があるため、事業の発案段階からPFI事業者と契約する段階まで、次に示すような庁内体制をもって取組を進めていきます。



(2) 事業所管部局の役割

事業所管部局は、次の個別事業に係る事務を所掌することとし、事業の発案段階からPFI事業者との契約段階まで、適宜、PFI担当部局や関係部局等と協議しながら事業を進めます。

- 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

(3) PFI担当部局の役割

PFI担当部局においては、事業所管部局との協議や支援等、庁内のPFIの総括として、次の事務を所管します。

- 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

(4) 関係部局等との協議

P F I手法では、V F Mの算定等に係るアドバイザー費用等といった、公共部門が事業を直接行う従来手法にはない経費が追加されることや、長期間にわたる契約を結ぶことなど、事業所管部局においては、事業検討の初期段階から適宜、財政部局と十分に協議する必要があります。

その他、事業実施に当たっては、事業の効果や成果を目安とした発注方式であるアウトプット仕様を行うことや、公共部門と民間のリスク分担など、導入可能性の検討や手続の過程において、財産管理、契約、施設建設など多様な観点から検討する必要があるため、事業所管部局においては、契約、建設等の関係部局やP F I担当部局とも十分に協議を行ったうえで事業を推進する必要があります。