

習志野市 P F I 導入指針

(改訂版)

平成 2 8 年 6 月

習志野市

目 次

はじめに	1
第1章 PFIの概要	3
1. PFIとは	3
2. PFIの目的	3
3. PFIの効果	3
4. PFIの原則・主義	3
5. PFI事業の仕組み	4
6. PFI事業の形態・方式	5
7. 従来の公共事業との比較	7
(1) VFM (Value For Money、バリューフォーマネー)	7
(2) リスクの明確化と分担	8
第2章 習志野市におけるPFI導入の基本方針	10
1. 基本的姿勢	10
2. 導入の検討の視点	10
3. 対象施設	10
4. 導入手順	11
5. 推進体制	14
6. 留意事項	16
(1) 関係法令等	16
(2) 指定管理者制度との関係	16
(3) 民間事業者とのコミュニケーションの場の確保	16
(4) 地域の事業者のPFI事業参加への配慮	16

はじめに

近年まさにPFI（Private Finance Initiative プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）を取り巻く環境は大きく変化しています。

国は、平成22年6月に閣議決定された新成長戦略において、PFIの積極的な活用を明記するとともに、平成23年11月には「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（平成11年法律第117号）」の改正が行われ、公共施設等運営権方式（コンセッション）を導入しました。

平成25年6月には、「PPP¹/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」が決定され、今後10年間（平成25年～34年）で12兆円規模の事業を進めるという具体的な数値目標を明示しています。

さらに、平成27年12月には、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」が地方公共団体に通知され、PFI導入を優先的に検討することが必要とされたところでした。国は地方公共団体に対し、公共施設等の整備及び維持管理運営に当たって、今後は従来方式に先んじてPFI方式をまず検討することとし、PFIに対するこれまでの姿勢を変えていくことを求めています。

そして、平成28年5月には、「PPP/PFI推進アクションプラン」が策定され、より一層のPPP/PFI推進の方針が示されたところです。

一方、本市では、老朽化した公共施設の再生を図る「習志野市公共施設再生計画」のモデル事業として取り組んでいる大久保地区公共施設再生事業において、平成27年5月に基本構想、平成28年1月に基本計画を策定する過程で、本市初となるPFIの導入を検討してまいりました。

厳しい財政状況が続く中で、今後の人口減少や人口構造の変化を予測すると、現在あるすべての公共施設を更新することは不可能であることは公共施設再生計画で明らかになっています。このような状況下にあっても、公共施設を整備し必要な市民サービスを提供していくためには、民間の経営能力や技術的能力、創意工夫を最大限生かしていくPFIがひとつの有効な手法であり、将来への道筋を描くこととなります。

このような近年の国における大きな変革の流れ、そして本市の取組を踏まえ、今般平成17年8月に策定した「習志野市PFI導入指針」の全面的な改訂を行いました。

我が国の社会を顧みると、今日まで民間が主となり原動力となり大きな発展を遂げてきました。日常において周囲を見渡せば、民間の力によって提供されたサービスが私たちに豊かな生活をもたらしていることを実感するところです。

¹ PPP…官民パートナーシップ (Public-Private Partnership)。民間事業者の資金やノウハウを活用して、公共サービスの充実を進めていく手法

市は民間の経済活動が活発化することにより生まれた税収によって、市政運営の基盤の安定が図られ、市が行うべきさまざまな施策を実施することができ、市の役割を果たしてきました。

そして今、地方創生が叫ばれる中、これまで以上に、民間活動を喚起し、新たな経済活動を萌芽させ、これを呼び水に更なる芽吹きを促し、経済循環を生み出すことで地域の活性化という果実につなげていく必要があります。

現在における時代の変化を的確に捉え、未来をいち早く見据え、より効果的・効率的な財政支出を行い、より良好なサービスを提供することを目指し、積極的にPFIの導入を検討していくこととするものです。

第1章 PFIの概要

1. PFIとは

PFIとは、従来は公共部門が実施してきた公共施設等の設計、建設、維持管理、運営等を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して効率的かつ効果的に実施する事業手法です。

2. PFIの目的

より効果的・効率的な財政支出で質の高い市民サービスの提供を実現することです。

3. PFIの効果

① 効果的・効率的な財政支出かつ良質な公共サービスの提供

PFI事業においては、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用することで、事業全体のリスク管理が効率的に行われること、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に取扱うこと等により、効果的・効率的な財政支出が期待できます。

あわせて、民間事業者の創意工夫等を通じて、質の高い公共サービスの提供が期待できます。

② 官民の新たな役割の形成

これまで市が行ってきた事業について、民間事業者に委ねることが適切なものを民間事業者に委ね実施することから、官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップが形成されることが期待できます。

③ 民間の事業機会の創出と地域経済の活性化

これまで市が直接行ってきた事業を民間事業者に委ねることにより、民間の新たな事業機会が創出され、また、他の収益的事業と組み合わせることによって更なる事業機会を生み出すことが期待できます。ひいては、地域経済の活性化に寄与することが期待できます。

④ 財政負担の平準化

PFI事業においては、公共の支出を事業期間にわたって平準化することで、初期投資等に係る一時的な支出の増大を避けることができるため、厳しい財政状況の下においても積極的な事業の促進が期待できます。

4. PFIの原則・主義

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

特定事業の選定、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

事業の発案から終了に至る全過程を通じて透明性が確保されること

3つの主義

① 客観主義

選定や評価について客観的基準に基づいて行うこと

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

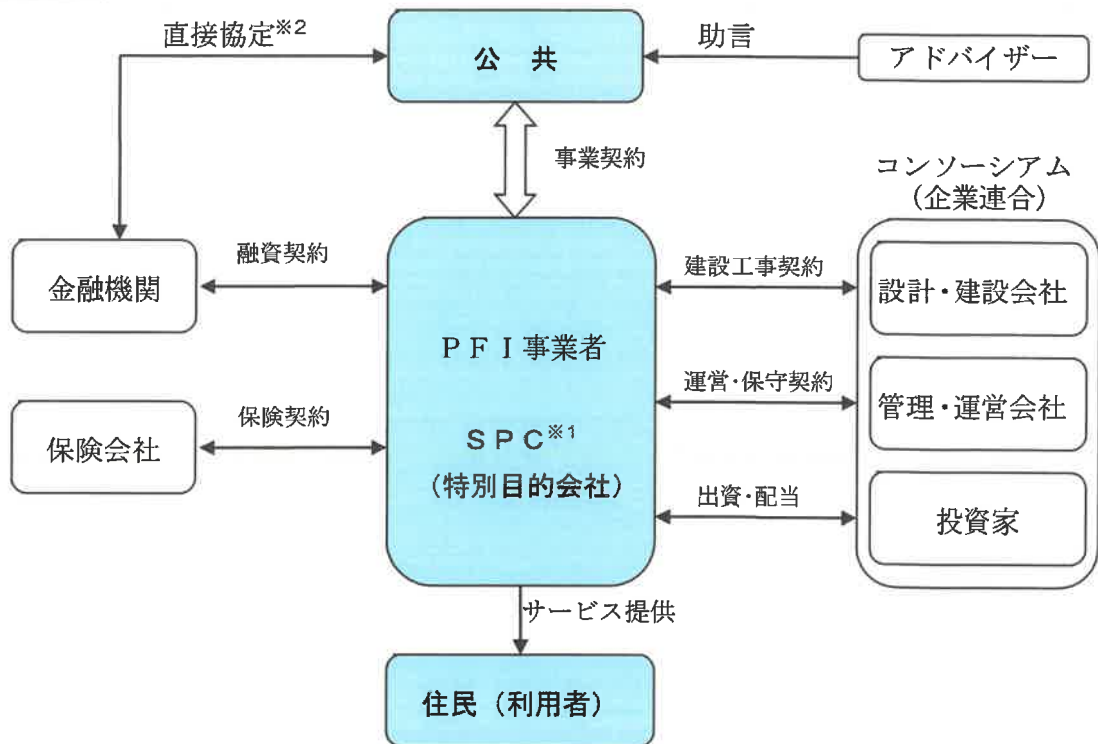
事業を担う企業体の法人格上の独立性を持つこと。また、事業部門の区分経理上の独立性が確保されること

5. PFI事業の仕組み

PFI事業は、事業の方針を定める「公共」と実際に事業を実施する「PFI事業者」が中心となり、それに加えて、融資を行う「金融機関」、リスクをカバーする「保険会社」、公共に技術的・法的な助言を行う「アドバイザー」、PFI事業者に出資する「投資家」などが参画して運営されるのが一般的であり、PFI事業においては、これらの参加主体の間で様々な契約が締結されることにより、各々の役割とリスクが明確に分担され、事業が実施されていくことになります。

また、「独立主義」を確保する観点及び民間事業者が当該事業以外の事業を行って破綻するリスクの回避の観点から、基本的に事業に参加する企業が出資して、PFI事業を実施するための「SPC^{*1}（特別目的会社）」を設立します。

PFI事業の仕組み



※1 SPC (Special Purpose Company)：倒産隔離のため規定した事業以外の禁止や株式の譲渡・売約の制限など、制限した会社法上の株式会社で、収益・支出も定められたPFI事業からのみに限られる会社。

6. PFI事業の形態・方式

(1) PFI事業の形態

PFIは、公共部門の関与の仕方によって、一般的に次の3つの形態に分類されます。これらは、PFI事業の基本的な形態であり、実際に事業を実施するに当たっては、個々の事業の性格により、各々適した事業の枠組みを構築する必要があります。

① サービス購入型

PFI事業者が資金を調達し、公共施設等の設計・建設・維持管理及び運営を行い、公共は、利用者に対して提供する公共サービスを購入し、その対価を一括もしくは事業期間に平準化してPFI事業者を支払います。



*利用者から利用料金を徴収する場合があります。

② 独立採算型

PFI事業者は、公共施設等の設計・建設・維持管理及び運営を行い、利用者から直接

料金を徴収して投資した事業資金を回収します。公共は、サービス水準を定めるなどの役割（事業許可）だけを行い、基本的に直接の財政負担は負いません。



③ ジョイントベンチャー型

公共とPFI事業者の双方の資金を用いて公共施設等の設計・建設・維持管理及び運営を行います。事業運営は主としてPFI事業者が行い、投資した資金は利用者からの料金収入、公共からの補助金などによって事業コストを回収します。公共は、補助金等の付与を中心とした公的支援措置が役割となります。



(2) PFI事業の方式

PFI事業の方式は、設計・建設・維持管理及び運営の事業推進過程における施設の所有権移転の時期などによって、次の事業方式に分類されます。

① BOT（Build Operate Transfer：建設－運営－譲渡）方式

PFI事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）し、事業期間にわたり管理・運営（Operate）を行い、事業期間終了後に公共に施設を譲渡（Transfer）します。

② BTO（Build Transfer Operate：建設－譲渡－運営）方式

PFI事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）し、その所有権を公共に譲渡（Transfer）したうえで、事業期間にわたり管理・運営（Operate）します。

③ BOO（Build Own Operate：建設－所有－運営）方式

PFI事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）し、そのまま所有（Own）して管理・運営（Operate）を行います。事業期間終了後は、PFI事業者が保有し続けるか、撤去するかを選択します。

④ RO（Rehabilitate Operate：補修－運営）方式

PFI事業者が自ら資金を調達し、既存の施設を改修・補修（Rehabilitate）し、一定期間管理・運営（Operate）を行います。施設の所有者は公共のままとなります。

⑤ BLT（Build Lease Transfer：建設－リース－譲渡）方式

PFI事業者が施設を建設（Build）し、公共にその施設をリース（Lease）して、公

共からのリース料で資金を回収した後、公共に施設の所有権を移転(Transfer)します。

＜参考＞PFIに類似する手法

① **DBO** (Design Build Operate : 設計-建設-運営) 方式

民間事業者に設計(Design)、建設(Build)、運営(Operate)を一括して委ね、施設の所有、資金の調達については公共が行う方式です。

7. 従来 of 公共事業との比較

(1) VFM (Value For Money、バリューフォーマネー)

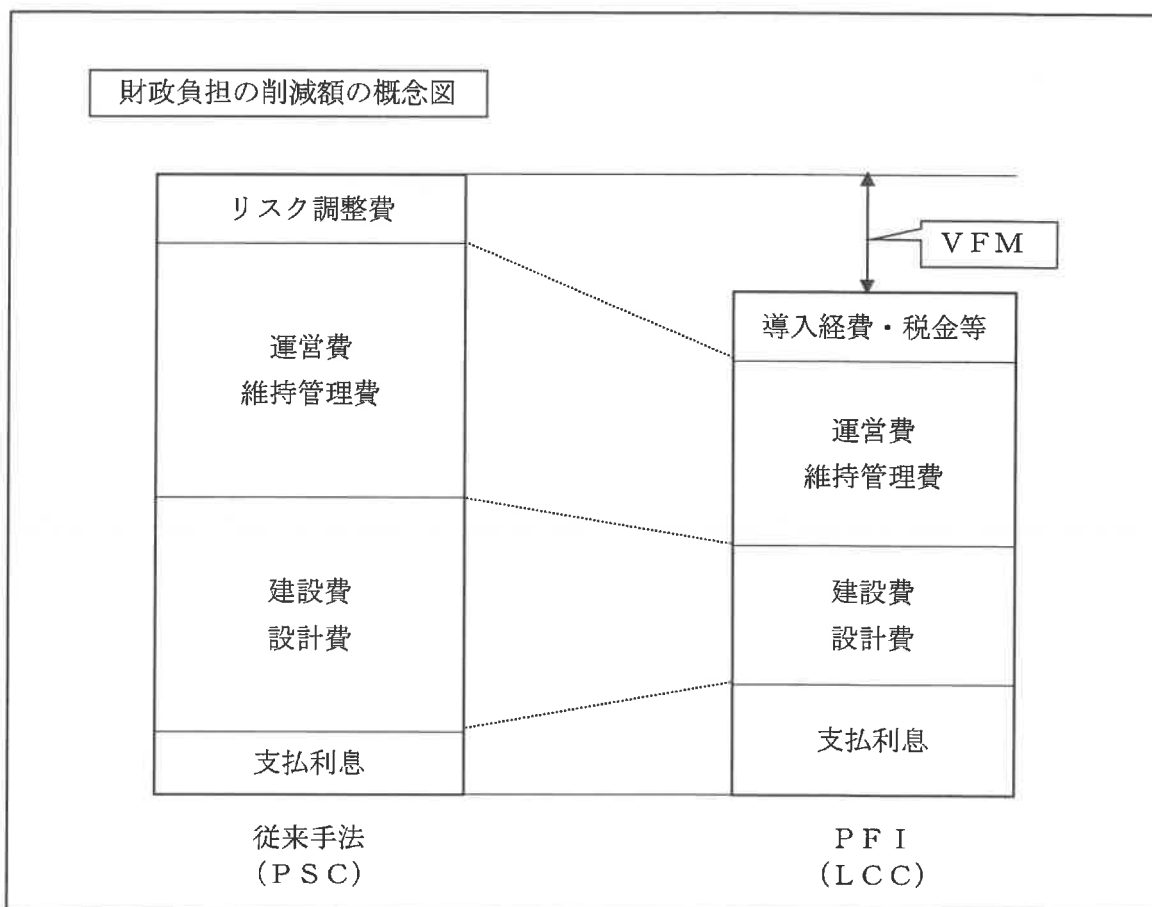
事業をPFIで行うか否かの検討に当たっては、従来型の事業手法による場合と比較してVFMが発生するかどうかを基準となります。

VFMは、従来型事業手法による行政コストの推計値(PSC: Public Sector Comparator パブリックセクターコンパラター: 公共が従来型の事業手法で公共施設を整備した場合の総事業費のこと)とPFIを用いた場合の行政コストの推計値とを比較することで求められます。

比較する際には、PFIが事業期間全体にわたってのコスト削減を目指していることから、事業期間全体のコストの総計(LCC: Life Cycle Cost ライフサイクルコスト: 設計、建設、維持管理、運営など、すべての段階の費用を合わせた総事業費のこと)を用います。

なお、PSCとPFIのLCCを比較する際には、これを現在価値※に換算して行うこととしています。

※ 現在価値に換算とは: 現在と将来の価値が異なるという考え方に基づき、将来の金額を現在の価値に換算するもの。



(2) リスクの明確化と分担

リスクとは、事故、需要の変動、物価や金利の変動などの予測できない事態によって損失が発生する可能性のことをいいます。

従来手法では、リスクは基本的に行政が負担していたのに対し、PFI事業においては、将来発生することが予見できるリスクをできる限り具体的に明確化し、そのリスクにより生じる費用と責任を誰が持つかを契約締結時にあらかじめ定めることとなります。

このリスクの分担については、「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」という考え方になります。リスクは、その分野に精通し、かつ、その分野を最も得意とする主体において管理することが最も効率的であり、その結果として、事業コストが最小化されます。

リスクの分担の検討に当たっては、いずれか一方に過度のリスクが偏ることのないように留意しなければなりません。

なお、実際の検討に当たっては、必ずしも先行事例と同じ分担になるとは限らないことに留意し、事業の特性を踏まえ、想定される事例をできる限り考えて、個々に詰めていく必要があります。

(参考) 従来の公共事業との比較表

項 目	従来手法	P F I 手法
実施方法	施設の設計・建設・維持管理・運営を個別に公共が実施	基本的に施設の設計、建設、維持管理、運営を民間事業者が一体的に実施
発注方法	仕様発注：構造・材料等の詳細な仕様書を公共が作成し、提示 分離分割発注：設計・建設・維持管理・運営を分離してそれぞれ発注	性能発注：公共は、事業の性能（質や水準）のみを指定し、民間は、ノウハウを活かして、これに見合う事業を実施 一括発注：設計、建設、維持管理、運営を民間事業者に一括して発注
事業者の選定方法	一般競争入札が原則	総合評価一般競争入札 公募型プロポーザル方式
リスクの分担	基本的に公共がリスクを負担	公共と民間事業者の双方でリスクを負担、厳密な事業契約で規定
資金調達の方法	地方債、補助金など、公共が資金を調達	民間事業者がプロジェクト・ファイナンス等により資金を調達
契約の方法	請負契約	事業協定・契約

第2章 習志野市におけるPFI導入の基本方針

1. 基本的姿勢

公共施設等の設計、建設、維持管理、運営等において、民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、市民サービスの向上及び財政効果が期待できる事業については、積極的に、機動的に、効率的にPFIを導入します。

2. 導入の検討の視点

① 事業の特性

- 民間事業者が保有する資金、経営能力及び技術的能力に基づき創意工夫を発揮することにより、市民サービスの向上と経費の削減が期待できる事業
- 長期にわたり安定して継続される事業

② 事業規模（次のいずれかに該当する事業）

- 原則として、事業費の総額が10億円以上の事業（建設、製造又は改修を含むものに限る）
 - 原則として、単年度の事業費が1億円以上の事業（運営等のみを行うものに限る）
- 内閣府「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」に基づき設定

なお、この基準に該当しない事業であっても、必要に応じて導入を検討します。

③ 複数の公共施設への包括導入

複数の公共施設（用途が異なる場合も含む）を合わせて、PFI事業として実施することも検討します。

3. 対象施設

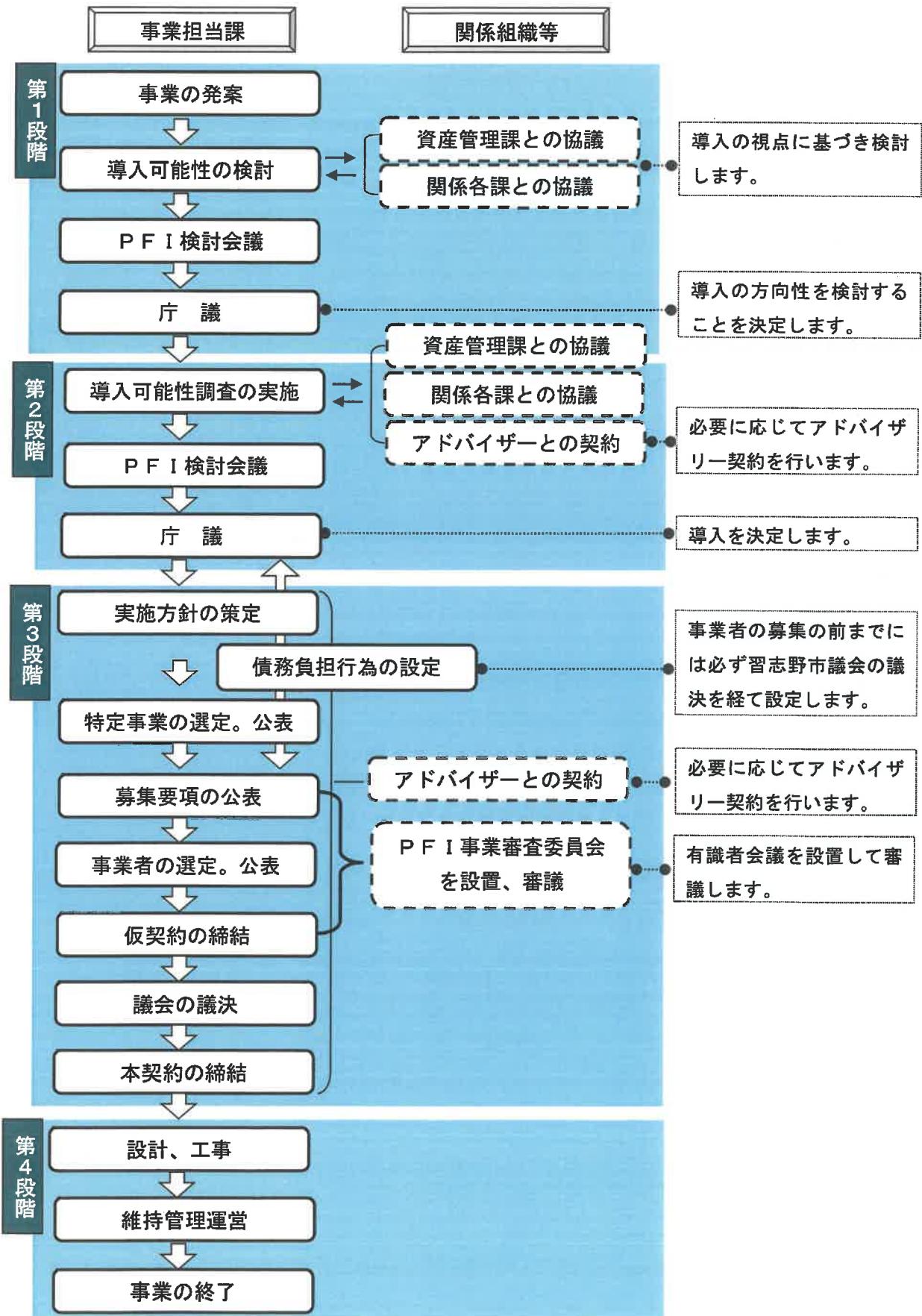
民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する法律（PFI法）第2条第1項では次のように定められています。

1	公共施設	道路・鉄道・港湾・空港・河川・公園・水道・下水道・工業用水道など
2	公用施設	庁舎・宿舍など
3	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・更正保護施設・駐車場・地下街など
4	その他施設	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（廃棄物処理施設を除く。）・観光施設・研究施設・船舶・航空機等の輸送施設・人工衛星など

なお、PFIは公共事業であるため、PFIの事業主体は、「各省各庁の長（衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長及び大臣）」、「地方公共団体の長（都道府県知事、市町村長など）」、「特殊法人その他の公共法人」に限られています。

4. 導入手順

基本的な手順は以下のとおりです。



第1段階

(1) 事業の発案

事業担当課は、基本方針に定める基準に基づき、PFIの導入可能性検討となる事業を発案します。

(2) 導入可能性の検討

事業担当課は、資産管理課（PFI総合窓口）及び関係各課と協議しながら、導入可能性を検討します。

(3) PFI検討会議

検討結果について、PFI検討会議で審議し、方向性を導き出します。

(4) 庁議

事業担当課による検討及びPFI検討会議の審議の結果について庁議に付議し、PFIでの事業導入方針の適否について市としての意思決定をします。

なお、この意思決定は、更に詳細な導入可能性調査を実施することを決定するという位置付けです。

第2段階

(1) 導入可能性調査の実施

専門的知識を有する外部のコンサルタントとアドバイザー契約を締結します。ただし、過去の事例等により市内部で調査が可能な場合はこの限りではありません。

調査では以下の事項について検討し、VFM（バリューフォーマネー）を算出します。

- ① 事業実施の課題等の整理
- ② 事業概要（施設整備及び管理運営計画）
- ③ 事業スキーム（事業形態及び事業方式）
- ④ 民間事業者の意向（ヒアリング、アンケート等）
- ⑤ リスク分担

(2) PFI検討会議

導入可能性調査の結果について、PFI検討会議で審議し、方向性を導き出します。

(3) 庁議

PFIの導入について、導入可能性調査及びPFI検討会議の審議結果に基づき、市としての最終的な意思決定をします。なお、効果がない場合にあっては庁議に報告し決定します。

第3段階

(1) 実施方針の策定。公表

PFI法第5条に基づき実施方針の策定及び公表を行います。実施方針とは、本市がPFI

Ⅰの手法で検討を進めていることを明らかにし、事業の枠組みを公表するものです。

同条第2項では次の事項を定めるものとしており、民間事業者が十分な検討ができるよう、事業内容をできる限り具体的に記載します。

- ① 特定事業の選定に関する事項
- ② 民間事業者の募集及び選定に関する事項
- ③ 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項
- ④ 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項
- ⑤ 事業計画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
- ⑥ 事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項
- 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
- ⑧ その他特定事業の実施に関し必要な事項

(2) 債務負担行為の設定

長期にわたる債務を負担することをあらかじめ決めることになることから、募集要項の公表の前までに習志野市議会の議決を得て債務負担行為を設定します。

(3) 特定事業の選定。公表。

実施方針の策定、公表の手続きを経た後、民間事業者の意見等を踏まえPFIによる実施可能性を勘案した上で、実施が適当であると認められるときはPFI法第7条に基づき特定事業の選定を行います。これにより、正式にPFIの導入が決定したことになります。

財政負担の見込額についても公表するのが原則ですが、見込額の公表によりその後の入札等における正当な競争が阻害されるおそれがある場合には、財政負担の縮減額又は縮減割合の見込みの公表をもってこれに代えることも可能です。

(4) 募集要項の公表

基本的に、募集要項、要求水準書、評価基準、契約条件又は契約書(案)について、PFI事業審査委員会の審査を経て、公表します。

(5) 事業者の選定

民間事業者の選定は、一般競争入札によることが原則とされているところですが、事業の性質によっては公募プロポーザル方式による随意契約も可能です。事業の性質によって、適切に決定をする必要があります。

① 総合評価一般競争入札方式

一般競争入札は、不特定多数の者を競争させ、最も有利な条件（最低の価格）を提示する者と契約を締結します。総合評価一般競争入札方式は、価格のみならず維持管理又は運営の水準、技術的能力、企画に関する能力等を総合的に勘案し、予定価格の範囲内で最も有利な条件を提示した者を落札者とする方式です。

② 公募型プロポーザル方式

公募型プロポーザル方式は、公共が提示した要求水準に基づく性能発注により、民間事

業者から提案を募集し、あらかじめ示された審査基準に従って、最優先提案をした民間事業者を優先交渉権者として選定するもので、随意契約に位置づけられます。一般的に民間事業者の創意工夫による提案を求める範囲が広い事業の場合に適用されます。

(6) 契約の締結

当該PFI事業の契約を締結する場合、PFI法第12条に基づき、予定価格が1億5千万円以上（維持管理、運営等に関する金額を除く）となる事業については、議会の議決を得る必要があります。なお、議会の議決を得るまでは仮契約の形になります。

第4段階

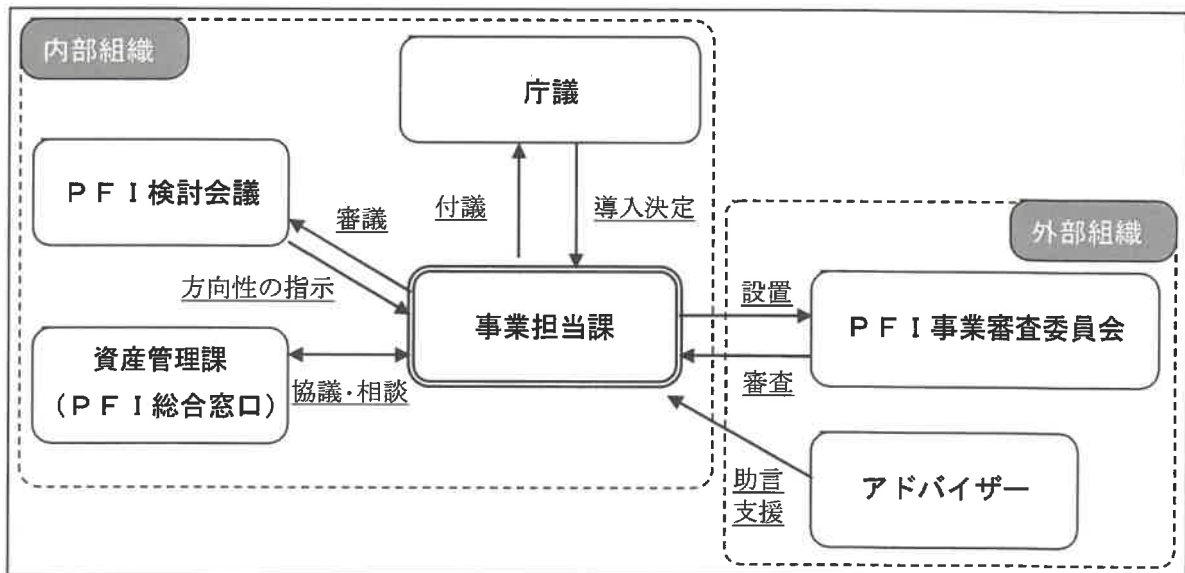
(1) 事業の監視

市は契約書に基づき、事業の監視（モニタリング）を実施します。また、必要に応じその内容を公開します。

(2) 事業の終了

契約に定める事業期間をもってPFI事業は終了となります。その後の資産の取扱いは契約で定められた内容に従い適切な処理を行います。

5. 推進体制



(1) 事業担当課

事業の実施主体となって、作業を進めます。

(2) PFI総合窓口

PFIの統一的運用を図るために、資産管理課をPFI総合窓口とします。庁内の連絡・調整や事業担当課との連携を図り助言を行います。また、PFI導入の検討が必要と認められる場合、事業担当課へ検討を要請します。

(3) PFI 検討会議

事業担当課で検討した結果について審議し、PFIの導入の是非、他の事業手法の検討等今後の方向性を示します。

【構成メンバー等】

委員長	政策経営部長
副委員長	資産管理室長
委員	政策経営部次長、総務部次長、協働経済部次長、健康福祉部次長、都市環境部次長、こども部次長、学校教育部次長、生涯学習部次長、消防本部次長、業務部次長、工務部次長
事務局	資産管理課

(4) 庁議

庁議は、PFI 検討会議での審議結果をもとに、PFIの導入について、市としての最終的な導入方針を決定します。

(5) PFI 事業審査委員会

事業担当課は、PFI 事業における民間事業者を、競争性、公正性、透明性を確保し厳正かつ公平に選定するため、個別事業ごとにPFI 事業審査委員会を設置します。

【審査委員会設置の留意点】

- ① 審査委員会は、学識経験者等により構成します。
- ② 審査委員会の主な所掌事項は、次のとおりとします。
 - ・ 募集要項、評価基準について
 - ・ 民間事業者の評価・選定について
- ③ 事務局は、事業担当課が担当します。
- ④ 審査委員会は、その設置目的を達成した時点で解散します。

(6) アドバイザー

PFI の実施に当たっては財務・金融・法律・建築技術等の各分野にわたる専門的な知識やノウハウが必要となることから、専門的知識を有する外部のアドバイザーを活用します。

原則として、PFI 導入可能性調査を実施する段階と、導入決定後の実施方針の策定から契約締結までの手続の段階の2つの段階について、契約を締結します。ただし、別契約とすることにより不利となると認められる場合には、導入可能性調査を担当したアドバイザーと再度契約を締結することも可能です。

導入決定後のアドバイザーの主な役割としては、

- ・ 実施方針策定に向けた事業内容の検討及び作成
- ・ 特定事業の選定内容の検討及び作成
- ・ PFI 事業者募集及び選定の支援
- ・ 契約書の内容の検討及び作成
- ・ 民間事業者との交渉支援

などがあります。

6. 留意事項

(1) 関係法令等

下記の法令等を参照することとします。

- ・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
- ・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（内閣府策定）
- ・P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン（内閣府策定）
- ・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（内閣府策定）
- ・VFM（Value For Money）に関するガイドライン（内閣府策定）
- ・契約に関するガイドライン（内閣府策定）
- ・モニタリングに関するガイドライン（内閣府策定）
- ・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（内閣府策定）
- ・地方公共団体におけるP F I 事業について（総務省通知）

(2) 指定管理者制度との関係

公の施設をP F I で整備する際、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、原則として指定管理者制度を適用することとし、P F I 事業者を指定管理者として指定することを前提に、P F I 事業者の募集及び選定等の手続を行います。

指定する場合、習志野市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例第5条第1項第1号の「当該施設の性質、目的、規模及び機能により公募することが適さないと認められるとき」に該当することから、公募によらずにP F I 事業者を指定管理者として指定することができます。

(3) 民間事業者とのコミュニケーションの場の確保

本市ではP F I 事業について、官と民が適切な役割を担い、お互いが手をしっかり携えるパートナーシップとして習志野市のまちづくりをともに実施していくことと考えています。

そこで、事業を進めるに当たっては、民間事業者に適時市から情報発信を行うとともに、民間事業者との対話、質疑応答、説明会、現地見学会等を積極的に実施していきます。

(4) 地域の事業者のP F I 事業参加への配慮

さまざまな分野でまちづくりの一翼を担う地域の事業者がP F I 事業に参加することにより、地域経済の健全な発展が図られます。そのために、平成27年度から実施している習志野市公共施設再生プラットフォーム等を通じて、産学金官の関係者への情報提供及び情報共有並びにネットワークの形成を行っており、地域の事業者が参加できる環境づくりを進めます。