

東海市 PFI 等活用指針

平成 29 年 5 月

東海市

目 次

I	PFI 等の活用の意義	.....	1
II	PFI 等活用指針の構成	.....	2
III	PFI 等の概要	.....	2
IV	PFI 等活用可能性の検討	.....	5
V	PFI 等の事業化に必要な業務と段階	.....	9
VI	事業の実施	.....	1 1
VII	地域活性化の推進	.....	1 1

I PFI等の活用の意義

東海市公共施設等総合管理計画（平成29年3月策定）では、長期的な視点を持って公共施設等の更新等を計画的に行うことで、財政負担の軽減や平準化等を目指しており、そのひとつの手法として、PPP^{※1}/PFI^{※2}をはじめとする「民間活力導入の推進」を掲げています。

この指針では、公共施設等の整備等（新設、更新、機能増進のためのリニューアル等）に関し、PFI手法によるものほか、PFI手法の手続きに準じ、民間事業者の技術的能力、経営能力等を活用した公共施設等の整備の手法を「PFI等」として表現することとします。

PFI等では、民間事業者の創意工夫を活用することによって、一般的に以下のような効果が見込まれます。

- ✓ 民間施設や他の公共施設等におけるノウハウを反映した設計、施工、維持管理及び運営をすることができる。
- ✓ 難しい工法や新しい技術を導入・実施できる事業者を選定することができる。
- ✓ 建物の配置、構造、材料等を工夫することで工事費を圧縮することができる。
- ✓ 設計期間及び施工期間を短縮することができる。
- ✓ 契約及び工事監理に関する発注者の事務負担を軽減することができる。
- ✓ 金融機関の監督機能により、リスクのある事業の監視能力を高めることができる。
- ✓ 余剰地の活用等の提案を求めることで、公共施設等の効率的な活用が期待できる。
- ✓ その他、行政が抱える課題を解決するための提案を期待することができる。

一方で、PFI等では、一般的には、事業実施までの準備行為に長期間を要することや、民間事業者の経営悪化等による影響が大きいことなどの課題も指摘されていますが、全国的にノウハウが蓄積されてきたこともあって円滑な制度の運用が図られています。

こうしたことを踏まえ、本市では、公共施設等の新設、更新、機能増進のためのリニューアル等にあたっては、この指針の内容に則り、民間活力の活用について検討を行い、効果的・効率的な公共施設等の整備等を推進することとします。

PPP^{※1}・・・Public Private Partnershipの略で、PFIや指定管理者制度など、行政と民間が連携して、それぞれがお互いの強みを生かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るもの。

PFI^{※2}・・・Private Finance Initiativeの略で、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の設計、施工、維持管理、運営等を行うことにより、質の高いサービスをより少ない財政支出で提供するものであり、いわゆるPFI法（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年法律第117号））に基づき実施されるもの。

II PFI 等活用指針の構成

「PFI 等活用指針」は、施設の設計、施工、維持管理、運営等の事業手法における PFI 等導入に向けた検討フローなど、PFI 等の活用に向けた基本的な指針を掲げるものとします。

事業手法決定後の具体的な手続き等については、実務マニュアルを整備し、必要に応じて追加又は改訂を行うことで、新たな手法についても適切に対応していきます。

III PFI 等の概要

1 PFI 等の対象

PFI 法第 2 条に規定されている「公共施設等」は、次のような施設等で、公共施設等の整備等（公共施設等の新設、更新、機能増進のためのリニューアル、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、市民に対するサービスの提供を含む。）に関する事業（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を含む。）が対象となります。

対象分野	対 象 施 設
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 等
公用施設	庁舎、宿舍 等
公益的施設	公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、厚生保護施設、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 等

※上記は、PFI 法に基づくものであり、本市が所有しない施設も含まれています。また、東海市公共施設等総合管理計画（27 ページ）における「施設の類型」との相違があります。

2 PFI 等の内容別の事業手法

具体的な内容	想定される事業手法
民間事業者が公共施設等の整備を担うもの	DB 方式 等
民間事業者が公共施設等の運営を担うもの	指定管理者制度、包括的民間委託制度、公共施設等運営権制度（コンセッション方式） ^{※3} 等
民間事業者が公共施設等の整備・運営を担うもの	収益施設の併設、活用など事業収入等で費用を回収する PFI 事業、その他の PFI 事業（BOT 方式、BTO 方式、BOO 方式、DBO 方式、RO 方式）、リース方式 等
民間事業者が公的不動産を活用した事業を提案して実施するもの	定期借地権方式、公共空間の活用（占有許可等）、等価交換方式、特定建築者制度を活用した再開発事業 等

公共施設等運営権制度（コンセッション方式）^{※3}・・・利用料金を徴収する公共施設等について、施設の所有権を公共が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式で、平成 23 年 5 月の法改正により新たに導入されたもの。

公共が所有する公共施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とすることにより、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供することができる。

3 PFI 等事業の種類

PFI 等事業は、公共と民間事業者と利用者の関係に着目すると、以下のとおりの類型に区分されます。この3つの類型は基本的なものであり、実際の事業実施にあたっては、採算性等を踏まえ、最も効率的かつ効果的なものを検討する必要があります。

(1) サービス購入型

PFI 等事業者が公共施設等の設計、施工、維持管理、運営を行い、公共からサービス提供の対価として支払われる料金で事業のコストを回収する。



(2) ジョイント・ベンチャー型

官民双方の資金を用いて公共施設等の設計、施工、維持管理、運営を行い、PFI 等事業者は、公共からの補助金等と利用者からの利用料金で事業コストを回収する。



(3) 独立採算型

公共から契約等に基づき事業許可を受けた PFI 等事業者が、公共施設等の設計、施工、維持管理、運営を行い、利用者から利用料金を徴収して事業コストを回収する。



4 事業手法

本市の公共施設等の整備等で想定する代表的な PFI 等の手法の概要と公民の役割分担は、以下のとおりです。

事業手法	概要	資金調達	設計・施工	維持管理	運営	所有	
						運営中	運営終了後
BTO	民間事業者が資金調達、設計、施工、維持管理、運営を包括して行う。 施設の所有権は、建設終了後、速やかに民間事業者から公共に移転する。 (Build Transfer Operate)	民間	民間	民間	民間	公共	公共
BOT	民間事業者が資金調達、設計、施工、維持管理、運営を包括して行う。 施設の所有権は、運営終了後、公共に移転する。(Build Operate Transfer)	民間	民間	民間	民間	民間	公共
BOO	民間事業者が資金調達、施設の設計、施工、維持管理、運営、運営終了後の解体を包括して行う。公共への施設の所有権の移転はない。(Build Operate and Own)	民間	民間	民間	民間	民間	民間
DBO	民間事業者が施設の設計、施工、維持管理、運営を包括して行う。施設の所有権は、建設終了後、速やかに民間事業者から公共に移転する。(Design Build Operate)	公共	民間	民間	民間	公共	公共
RO	民間事業者が施設の改修、維持管理、運営を包括して行う。施設の所有権の移転はない。(Rehabilitate Operate)	公共	民間	民間	民間	公共	公共
DB	民間事業者が施設の設計、施工を包括して行い、公共が維持管理、運営を行う。施設の所有権は、建設終了後、速やかに民間事業者から公共に移転する。 (Design Build)	公共	民間	公共	公共	公共	公共
R	民間事業者が施設の改修を行い、公共が維持管理、運営を行う。施設の所有権の移転はない。(Rehabilitate)	公共	民間	公共	公共	公共	公共
リース	民間事業者が資金調達、施設の設計、施工を行い、公共が施設を賃借する。行政又は民間事業者が、維持管理を行う。 賃貸借期間満了後、民間事業者が施設の所有権を行政に移転し、又は施設を撤去する。	民間	民間	公共又は民間	公共	民間	民間
(参考) 公設公営	公共が資金調達、施設の設計、施工、維持管理、運営を行う。	公共	公共	公共	公共	公共	公共

IV PFI 等活用可能性の検討

1 PFI 等検討対象事業

PFI 等の導入を検討する事業（以下「PFI 等検討対象事業」という。）は、本市の公共施設等の整備等（新設、更新、機能増進のためのリニューアル等）を対象とします。

老朽化等に伴う維持修繕は対象としませんが、公共施設等の設備等の一括更新等を行うことで経費の縮減や機能の増進・市民サービスの向上が期待できる場合など、事業内容から個別で判断し、対象とします。

2 検討の体制

PFI 等の導入を検討する事業については、検討の時期は適正か、PFI 等活用可能性判定フローに基づく導入見込みがあるかについて、所管部における検討を踏まえ、関係課との事前協議を行います。

事前協議の結果、PFI 等の活用可能性がないと判定された事業は、従来手法に基づいて、設計、施工等の業務を個別発注します。

PFI 等の導入可能性があると判定された事業は、必要に応じて、事業案の検討段階から官民対話^{*4}を実施するなどの方法により、民間事業者のアイデアを集約し、事業内容の質の向上等を図るとともに、具体的な事業実施にあたっては PFI 等導入可能性調査を実施し、事業手法の比較検討を行います。

PFI 等導入可能性調査の結果を踏まえ、客観性・公平性を確保したうえで事業手法の決定及事業者の選定を行います。

官民対話^{*4}・・・「PPP 事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド（平成 28 年 10 月公表 内閣府・総務省・国土交通省）に掲げる、PPP/PFI 事業の質の向上を図るための方策のことで、事業スキームを決定する前に、民間事業者によるアイデア・工夫を含む提案を募集することを目的として対話を実施するもの。

市場性の有無や実現性、公募条件の整理等を目的とする「マーケットサウンディング型」、事業化に対する民間事業者によるアイデア等を含んだ提案を募集し、提案採用決定後、提案採用事業者に対して公募に向けた条件整理のためのヒアリングを行い、事業者選定の評価においてインセンティブ付与を行う「提案インセンティブ型」、事業リスト等を示して民間事業者のアイデア等を含む提案を募集し、提案内容を審査して優先順位付けを行い、事業内容について競争的対話による協議を経て事業者を選定する「選抜・交渉型」がある。

3 PFI 等検討の時期

- (1) 簡易な検討（同種施設の事例から PFI 等導入効果が明らかである場合）

基本計画等^{※5}の着手前

- (2) 詳細な検討（専門業者による調査検討を前提とする場合）

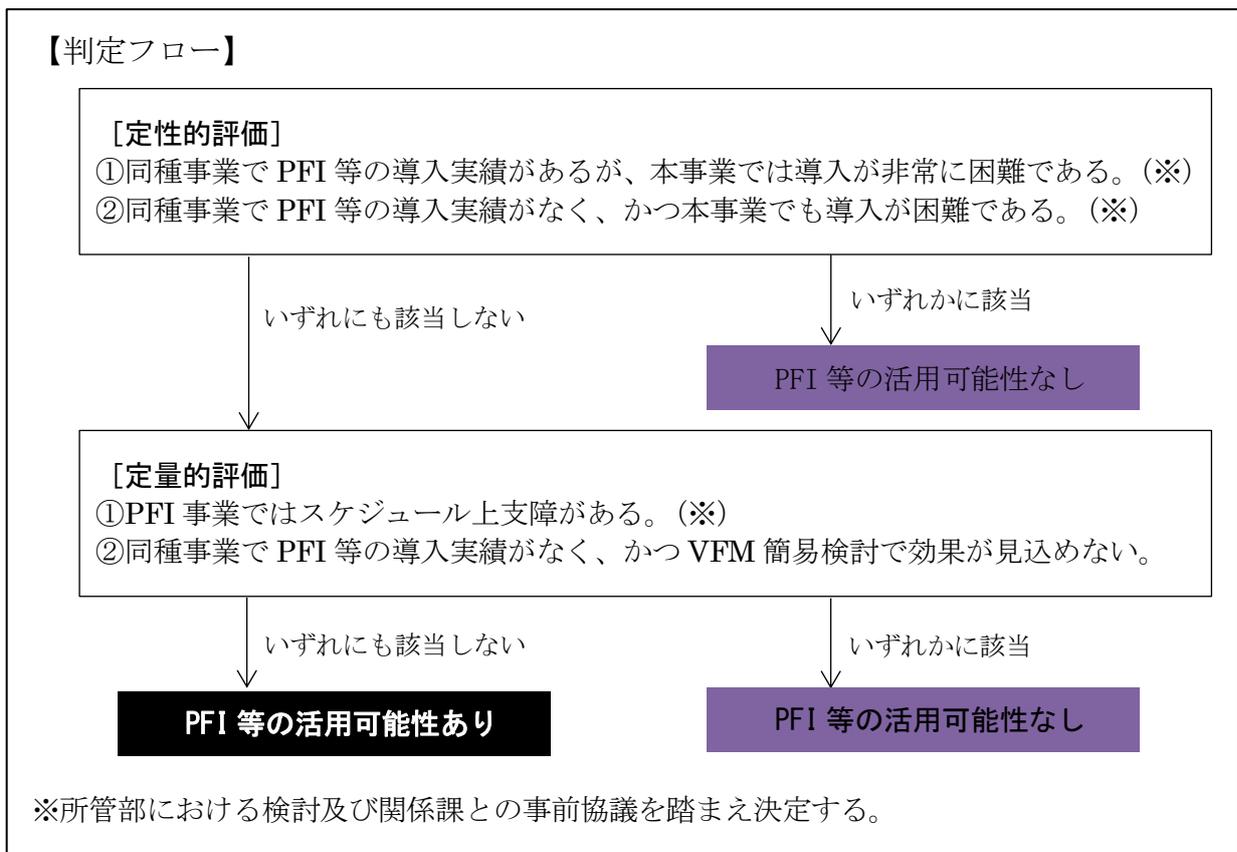
基本計画等の策定にあわせて、事業手法の検討に関する調査である PFI 等導入可能性調査を行い、結果を基本計画等に反映させる。

基本計画等^{※5}…本指針において、基本計画等とは、事業の規模、面積、配置計画、整備手法など、施設整備に関する検討を含む計画又は調査のことをいう。

4 PFI 等活用可能性判定フロー

- (1) 概要

PFI 等検討対象事業については、以下のフローに沿って PFI 等の適否を判断します。「PFI 等の活用可能性あり」と判断された場合、官民対話による民間事業者からのアイデア・工夫を含んだ提案募集等や、PFI 等導入可能性に関する調査を実施することとします。



(2) 定性的評価

[定性的評価①]「同種事業の PFI 等導入実績」

同種事業で PFI 等を導入した実績がある場合、民間事業者の創意工夫を活用する可能性が高いため、原則として次の段階である「定量的評価」に進みます。

同種事業とは、公共施設等の場合は設置根拠が同じであるか、運営内容等が類似している施設のことを指し、本市の施設、国又は他の自治体のいずれかを問いません。

同種事業で実績があっても、本事業では PFI 等の導入が非常に困難である場合には、所管課は導入が非常に困難である理由を示す必要があります。例えば、他の同種事業と比較して規模が著しく小さいことなど、民間提案を求める余地がないことなどの資料を事前協議で提出することが考えられます。

[定性的評価②]「民間ノウハウの活用可能性」

同種事業で PFI 等を導入した実績が見られない場合でも、設計、施工、維持管理又は運営のいずれかに民間が提案する余地があれば、民間のノウハウを活用して行政サービスを向上することが可能と考えられます。

(DB については「設計+施工」でなければ建設が困難であり、維持管理、運営を伴わない合理的理由があるものを想定しています。)

また、行政だけの判断が難しい場合には、「官民対話」を実施し、市場性の有無の確認や民間事業者による創意工夫のあるアイデア等の提案を募集することも考えられます。そこで、この場合でも、原則として次の段階である「定量的評価」に進むものとします。

しかし、同種事業に PFI 等の導入実績がなく、かつ、PFI 等の導入が困難である場合、PFI 等の活用可能性は低い、又はないものと考えられます。この場合、所管課は PFI 等の導入が困難であることの理由を示すことが求められます。例えば、設計の自由度が著しく小さく、提案を受ける余地が乏しいなどの資料を事前に提出することが考えられます。

(3) 定量的評価

[定量的評価①]「スケジュールの観点」

PFI 等は、これを採用するために PFI 等導入可能性調査を実施し、かつ事業者の公募のために従来手法とは異なる資料を作成する必要があることから、一般的に検討に時間を要すると言われています。

しかし、PFI 等の実績が蓄積されることにより、PFI 等導入可能性調査に必要な期間や、事業者の公募のための資料を作成する期間は短縮され、従来手法と大きな違いはなく、案件によっては、従来手法よりも早く施工を完了することも可能となっています。

また、各業務を個別に発注する従来手法では、それぞれの業務の遅れが後の業務の発注時期に影響を及ぼしやすいのに対し、業務を一括して発注する PFI 等では、事業の全体を管理する事業者の工夫により、ある業務の遅れを別の業務で吸収して事業全体の遅れを防止することができる場合があります。

そこで、PFI 等で実施した場合に想定されるスケジュールでは支障がある場合に限り、PFI 等の活用可能性はないものとします。

この場合、所管課は、当該 PFI 等検討対象事業を従来手法と比較した場合の想定スケジュール、PFI 等で実施した場合の想定スケジュール及び後者の場合に生じる事業遂行上の支障を示すことが求められます。例えば、従来手法のスケジュールが最短であり、当該スケジュールを厳守する必要性を示す資料を事前協議で提出することが考えられます。

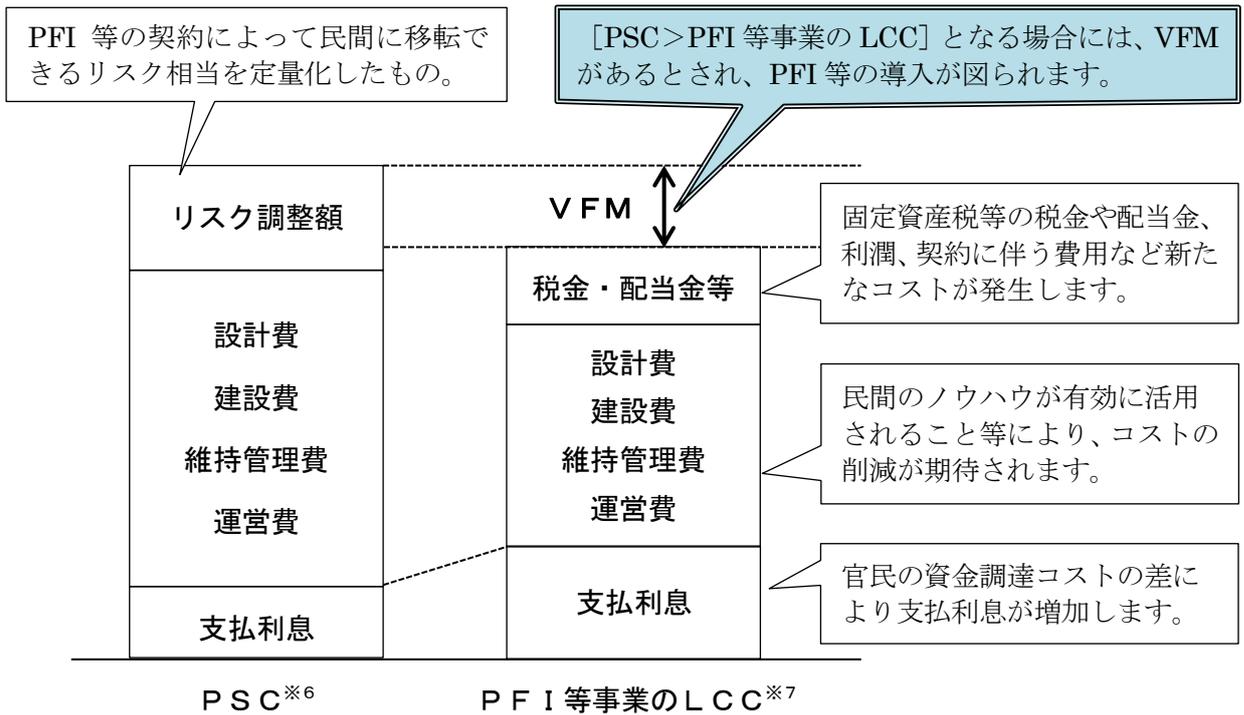
[定量的評価②]「VFMの観点」

ある事業を PFI 等で実施することによる効果を金銭価値で算定したものを「VFM (Value For Money)」と言い、VFM が発生する場合には、PFI 等の活用可能性があるものと言えます。

定量的評価②の段階における VFM の算定方法は、同種事業で PFI 等を導入した実績がある場合には当該事業でも VFM があるとみなし、PFI 等の活用可能性があるものとします。

これに対し、同種事業で PFI 等を導入した実績がないなどの場合には、VFM の算出方法について所管課と関係課との協議を踏まえ、簡易な VFM を算定したうえで判断します。

《VFMの概念》



PSC^{※6}・・・Public Sector Comparatorの略で、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた財政負担見込額の現在の価値（金額）のこと。
 PFI等事業のLCC^{※7}・・・LCCは、Life Cycle Costの略で、PFI等の手法で実施する場合の事業期間全体を通じた公共の財政負担見込額の現在の価値（金額）のこと。

V PFI等の事業化に必要な業務と段階

1 概要

[段階1]

PFI等の活用可能性があるかと判定された事業の所管課は、基本計画等の策定に際し、PFI等導入可能性調査（段階1）を併せて行い、その結果を基本計画等に反映させるものとします。

また、基本計画等の策定に関する業務を実施しない場合であっても、VFMの算出に必要な諸条件の整理を所管課で実施できれば、PFI等導入可能性調査のみを実施することができます。

[段階2]

アドバイザリー業務（段階2）については、事業手法をPFI等手法と決定した場合に実施することを原則とします。

2 調査項目

基本計画等の策定、PFI 等導入可能性調査及びアドバイザー業務を実施する場合の主な調査項目は次の表のとおりです。ただし、官民対話を用いた「交渉・選抜型」を実施する場合など、事業スキームによって柔軟な対応が必要です。

(主な調査項目)

	業務	調査項目 (例)	概要	
段階 1	基本計画等の策定	現状の整理	・現状及び課題を整理する。	
		導入機能の検討	・施設に導入する機能を検討する。	
		施設計画	・施設の規模、施設計画等を検討する。	
		施設運営計画	・管理及び運営に関する方法を検討する。	
		施設の概要図の作成	・施設の概要図を作成する。	
	PFI 等導入可能性調査	事業スキーム	事業の範囲	・設計、施工、維持管理、運営、その他民間事業者の創意工夫等に関する提案等をどの範囲で「1つの事業」として公募するか検討する。
			事業手法	・PFI 等の事業手法の比較検討を行う。
			事業期間	・事業期間を検討する。
			資金調達・収支見込	・資金調達の主体と額を算定する。 ・利用料金収入等を見込める施設では、利用料金収入等を試算する。
		リスク分担	・当該事業で想定されるリスクを抽出、分析する。	
		市場調査	・PFI 等を活用する場合の民間事業者の参画意向、事業スキーム等についての意向を把握する。	
		VFM の検討・評価	・概算事業費を算定する。 ・従来手法で実施した場合と PFI 等で検討した場合の財政負担額を比較する。	
		スケジュールの作成	・PFI 等を採用した場合の事業実施スケジュールを作成する。	
段階 2	アドバイザー業務	実施方針の検討・作成支援	・事業スキームを精査する。 ・実施方針の作成を支援する。 ・質問、意見に対する回答案の作成を支援する。	
		特定事業の選定・評価の支援	・VFM を算出する。 ・評価書の案を作成する。	
		民間事業者の募集・選定に関する支援	・入札公告書類等の作成を支援する。 ・質問、意見に対する回答案の作成を支援する。	
		事業契約締結支援	・契約の交渉、締結を支援する。	

3 事業者の選定

各業務は、市が提示する業務の仕様にとどまらず、民間事業者による創意工夫や対象事業の特色に応じた検討項目等の提案が期待できることから、できるだけ「公募型プロポーザル方式」を用いて事業者を選定します。

なお、事業手法決定後における事業実施者の選定については、外部有識者等で構成する審議会にて審議を行うなど、客観性・公正性を確保します。

4 提案及び審査

業務の適切な遂行を確保するため、事業者に対して、業務の実施体制、同種又は類似の業務の実績、業務スケジュール及び当該事業に関する課題の解決策等に関する提案を求めます。また、適正な財政支出という観点から、見積書の添付を求めます。

審査にあたっては、予め当該事業の特性に基づいて審査基準と配点を定めます。審査基準は、対象事業の特色に応じた優れた提案をした事業者を選定できる内容にします。

VI 事業の実施

所管課は、PFI 等導入可能性調査等の結果を踏まえ、PFI 等検討対象事業の事業手法を決定し、関係法令を遵守しながら円滑に事業を実施することとします。

円滑に事業を実施するため、具体的な手続きを定める実務マニュアルを整備します。

VII 地域活性化の推進

PFI 等の推進は、民間の資金、経営能力及び技術力を活用し、効率的かつ効果的に公共施設等の整備等を行うとともに、市民に質の高い公共サービスを低価格で提供し、さらには地域経済の健全な発展に寄与することを目的としています。

地域経済の健全な発展につながる PFI 等事業とするためには、地域の実情をよく知る市内事業者が積極的に参画することが望まれます。さらには、市内事業者が参画することにより様々な工夫と付加価値が加わった事業となることが期待されます。

このことから、PFI 等の実施にあたっては、市内事業者の意向把握に努め、参画機会の増大を図るため、以下の取り組みを実施します。

- ✓ 事業者選定においては「地域経済への配慮」の提案を求め、適正に評価します。
- ✓ PFI 等に関する知識の普及や情報提供を行うため、市内事業者を中心に勉強会等を開催します。