

地方自治体におけるPFI事業の展開について(その2)

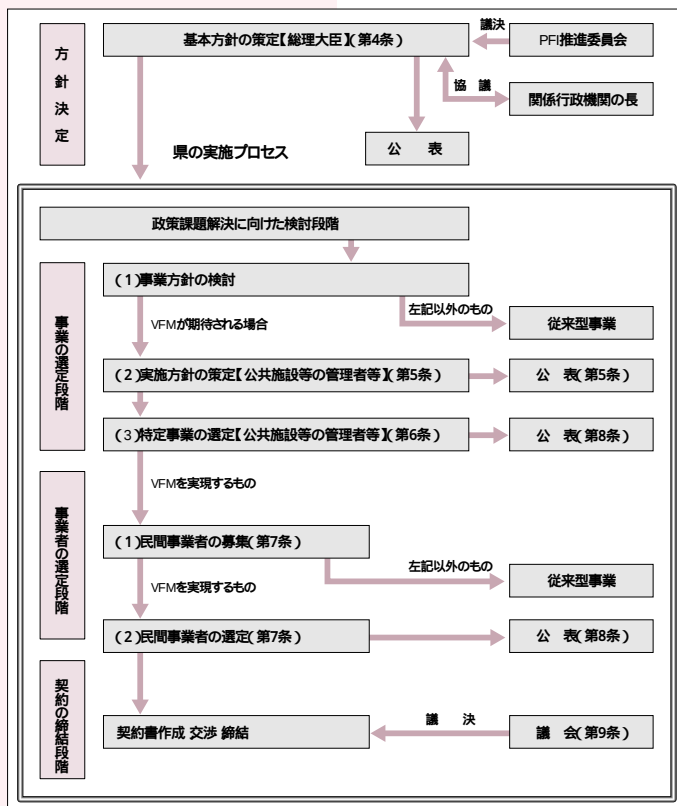
茨城県企画部企画課
政策研究グループ

前号「ふおるむ 第5号」においては、PFIの基本的な制度の仕組みや地方自治体における今後の活用方向等について説明しましたが、今回は、PFI手法により具体的事業を実施する際のプロセス等を中心にご紹介します。

PFI事業実施のプロセス

PFI事業実施のプロセスは、(図1)に示した流れとなる。その中の「県の実施プロセス」の部分について、個々の段階における留意事項等を詳細に説明する。

■ 図1：PFI事業実施のプロセス



まず、具体的手続き段階の前段階として「事業選定の前段階」があり、その後「1. 事業の選定段階」「2. 事業者の選定段階」「3. 契約の締結段階」の3つの手続き段階に分けられ、各段階における留意事項等は次の通りである。

事業選定の前段階

PFI方式についても、公共性がなければ単に民間で行うべき事業であることは従来方式と同様であることから、公共性についての考え方を事前に十分に整理する必要がある。

また、公共側の関与の程度について整理した結果、事業の性格上公共性が事業主体となれない場合は、従来方式を採用することとなることからPFI方式を検討する必要はない。

1 事業の選定段階

(1) 事業方式の検討(内部的な意思決定)

PFI方式により事業を実施出来るかどうかについて、従来方式と事業コストを比較することにより検討する。

具体的検討手順は次のとおりである。

1 従来方式の事業費の算出

従来方式の事業費の算出については、様々なリスクを考慮して、企画・設計・建設・運営の全期間のコスト(ライフサイクルコスト)の算出を行う。

ライフサイクルコスト：事業期間全体における費用のこと。(維持管理・運営等を含むコスト。)

2 PFI方式の事業費の算出

PFI方式の事業費の算出については、まず、検討対象事業について、それぞれの事業参加主体の役割等を明確にした事業スキームを検討する。その後、官民の役割分担を想定し、民間の類似事業などの事例を参考にして事業費を算出する。この場合、民間事業者の立場に立ち、VFM実現のための提案等を検討する。

PFI事業として実施できるかどうかの最終的な判断は、実際の民間事業者の提案を待たないと分からないので、この段階では、行政側が可能な限りPFI事業を想定して事業費の推計を行うことになる。

3 事業方式の選択

事業方式の選択基準は、行政サービス提供期間中にわたる国及び地方公共団体の財政支出(総事業コスト)の軽減を図ることができるか、あるいは、一定の事業コストの下でも、経済・社会の変化に対応したより水準(質と量)の高い行政サービスの提供ができることである。

(2) 実施方針の策定・公表

検討対象事業の事業方式を検討した後、国が定める基本方針にのっとり実施方針を策定し公表する。

実施方針は「公共施設等の管理者が特定事業の選定及び民間事業者の選定を行おうとするときに定めるもの」であり、その具体的な内容はPFI法において、表1の1～8の事項について具体的に定めるものとされている。

注 実施方針を策定・公表する目的

当該事業をPFI方式により検討を開始することの対外的な公表

民間事業者に対して正式な応募にあたって必要な事前の準備に関する情報提供

したがって、実施方針の内容は公表後に予定さ

れている「募集要項」及び「契約書」に落とし込む内容を網羅するものでなければならない。

■表1:実施方針の各事項と主な具体的な項目

実施方針の各事項	主な具体的な項目
1 特定事業の選定に関する事項	事業内容及び選定に関する事項
2 民間事業者の募集及び選定に関する事項	公募等の方法、募集期間、参加資格要件、提出資料、選定基準 等
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	リスクの分担、サービス水準、設計・建設・維持管理・運営に関する責任の履行事項、実施状況の監視方法 等
4 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項	建設所在地、施設の立地条件、施設の規模・配置 等
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	協議方法、裁判の管轄 等
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	想定される事業継続が困難となりうる事由の具体的列挙と対応措置 等
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	法制上の措置、税制上の措置、財政上の支援、金融上の支援
8 その他特定事業の実施に関し必要な事項	地方公共団体において契約時の議会の議決の必要の有無 環境保全への配慮及び環境アセスメントの実施 等

(3) 特定事業の選定・公表

PFI法において、特定事業の選定にあたっては、実施方針策定後特定事業を選定することとなっているが、実務的には事業を選定した後実施方針の策定を行っている。

2 事業者の選定段階

(1) 民間事業者の募集

特定事業として事業を選定後、当該選定事業を実施する民間事業者の選定を、公募の方法等で行うことになる。民間事業者選定は、公開の競争によることが原則で、手続きの透明性を出来るだけ高めつつ、民間事業者の創意工夫を引き出すことができる選定方法を選択する必要がある。

民間事業者の募集に当たっては、事前に「募集内容」と「民間事業者の備えるべき参加資格要件」等についての検討が必要である。

1) 募集内容

PFI事業は応募者による競争が重要なため民間事業者の募集・選定に関しては、民間事業者が事業コストを

算定して、事業への参画について経営判断を行うことができる内容の募集要項が必要となる。

また、募集要項作成においては、次の項目等に留意して明記する必要がある。

予想されるリスクの分類と官民間での分担について

「リスクを最も効率的に管理し得る主体が当該リスク管理費を負担し、それに応じた報酬を得る」という原則で、リスクの明確化及びその配分を適切に行い、

■表2:官民のリスク分担の例

段 階	リスクの種類	内 容	リスク分担			
			従来型		PFI	
			公 共	民 間	公 共	民 間
共 通	政治的リスク	立法化リスク	●		●	
		政治リスク	●		●	
		法規・許認可リスク	●		●	
		税制変更リスク	●		●	
		公共支援リスク	●		●	
	経済リスク	物価リスク	●			●
		金利リスク	●			●
		為替リスク	●			●
		資金調達リスク	●			●
	社会リスク	住民問題リスク	●		●	
環境問題リスク		●		●		
パートナーリスク	パートナーリスク	●			●	
	異常事態リスク	フォースマジュール	●		●	
計画段階	計画リスク	測量・調査リスク	●			●
		設計リスク	●			●
		計画変更・遅延リスク	●		●	
		応募リスク		●		●
建設段階	建設リスク	用地取得リスク	●		●	
		関連インフラ整備リスク	●		●	
		工事遅延リスク	▲	●		●
		コストオーバーランリスク	▲	●		●
		完工リスク		●		●
		性能リスク		●		●
		施設損傷リスク		●		●
運営段階	関連インフラリスク	周辺インフラ整備リスク	●			●
		マーケットリスク	●			●
		需要予測リスク	●			●
		料金リスク	●			●
		運営管理リスク	●			●
		施設損傷リスク	●			●
デフォルトリスク	デフォルトリスク	●			●	

注) 上表はリスクを単純化して示したものであり、実際には個々の事業毎にさらに細分化して、協定等において規定される。

分担したリスク管理の費用の最小化を図る必要がある。

民間事業者が明確な事業実施の見込みを持って参加できるようにするためにも、リスクの分担を明確にする必要がある。

リスクの官民の分担の具体例については、表2に示す。

提供されるサービス水準について

P F I方式においては、サービスの提供は、民間事業者の創意工夫が十分発揮されることが重要であるが、それと同時にサービス水準が常に一定に保たれていなければならない。従って、提供されるサービスの水準については契約等で事前に明確な内容にしておく必要がある。この場合、民間事業者がサービスの提供について創意工夫が十分発揮できるように、提供する行政サービスの仕様については必要最小限にする。

責任の履行に関する事項

事業継続性の確保の観点から、あらかじめ民間事業者が契約違反をした際の取り決め等について定める。

2 民間事業者の参加資格

P F I事業を確実に実施するための能力として、契約内容ごとの通常の入札参加資格の他に、個々の具体的な事業に応じて、以下の要件を加える必要がある。

- ・自ら必要な資金調達を行うことのできる健全なファイナンス能力
- ・資金を効率的に使用し、高い水準のサービスを提供することができる技術的能力
- ・P F I事業を他の事業と区分して会計上の管理ができる体制

(2) 民間事業者の選定

民間事業者の選定にあたっては、事業内容・選定手続きの透明性を確保して、客観的な評価を行うとともに、総合的に最も財政資金を効率的に使用できる提案を採用するために、民間事業者の創意工夫が十分発揮されるような選定方式を採用する必要がある。また、結果の公表については、提案者全員に通知するとともに、公表を行う。

公募型プロポーザル方式や総合評価方式の採用についても検討する必要がある。

3 契約締結段階

公共施設等の管理者と民間事業者は、契約において、問題発生時の対応、違約行為とその修復、契約解除の

在り方等を含めて、より適切にリスクを管理できる者がリスクを負担し、それに応じた報酬を得るという原則の下に、適切にリスクの明確化及びその配分を行い、事業全体のリスク管理のための費用の最小化を図る必要がある。

また、契約に当たっては、既存の契約約款などに準拠するものであるが、P F I事業においては、次の事項等について留意する必要がある。

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

契約は、解釈に疑義が生じないように可能な限り想定し得る事態を想定して詳細に定めるべきである。しかし、仮に契約の解釈について公共施設等の管理者等と民間事業者との間で疑義が生じた場合には、これを解消するための措置を事前に定めておく必要がある。例えば、第三者による仲裁機関の活用も含め、解決方法を明記する。

事業の継続が困難となった場合における措置

想定が可能な事業の継続が困難となる事由をできる限り具体的に列挙し、事業の修復に関する方法を明確に定めるとともに、万一事業が破綻する場合に備えて、それぞれの場合に応じた実効性のある最終的な責任の負担について適切かつ正確に定める必要がある。

特に公共性の高い施設等については、民間事業者が倒産した場合においても、その機能は維持しなければならないので、事業の継承等をどのように行うかについての定めが必要となる。