

札幌市 PFI 基本方針

(概要版)

平成 14 年 5 月

札幌市

1 . PFI の基本理念

(1)PFI とは何か

民間資金・ノウハウの有効活用

PFI (Private Finance Initiative) とは、公共サービスを提供するための事業手法の一つであり、従来公共部門が対応してきた公共施設等の設計、建設、維持管理、運営等について、民間の資金やノウハウを活用するとともに、公共が負担していたリスクを民間へ移転することなどにより、VFM (Value For Money) を達成しつつ、社会資本の整備や公共サービスの提供を行う手法です。

VFM の達成

PFI の根本には VFM , つまり「一定のコストの下で、最も高いサービス〔質・量〕を提供する」又は「同一水準のサービスを、より低いコストで提供する」という考え方があります。PFI は、民間事業者の資金や経営ノウハウを最大限に引き出し、提供される公共サービスについて VFM の考え方に基づく費用対効果を最大化することを目的としており、PFI を導入する際には、VFM が確保されていることが要求されます。

明確なリスク分担

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、工事の遅延等による工事費の増大、関係法令や税制の変更等の予測できない事態により損失が発生するおそれのことをいいます。

従来型事業手法においては、リスクは基本的に公共側が負担することとし、不確実性が高いリスクについては、その発生時に契約当事者間で協議するという形態が一般的ですが、PFI 手法においては、事業期間中に発生する可能性のあるリスクを契約締結の時点でできるだけ詳細に明確化した上で、リスクの一部を民間に移転します。そのうえで、官民の役割分担を具体的かつ明確に規定し、追加的支出を未然に防ぐことを基本としています。

PFI 法の制定

PFI は、英国において、1980 年代のサッチャー政権による行財政改革・財政再建への種々の取り組みを経て、1992 年に公共事業を改善する手法として導入されたものです。

わが国においては、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の促進に関する法律（以下「PFI 法」といいます。）」が公布され、同年 9 月に施行されました。

(2)PFI の導入により期待される効果

低廉・良質な公共サービスの提供

民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用して、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部が一体的に行われること、及び従来型事業手法においては基本的に公共が負担していたリスクが官民により適切に分担され、事業全体のリスク管理が効率的に行われることなどから、事業コストの削減が期待されるとともに、質の高い社会資本の整備及び公共サービスの提供も期待されます。

財政支出の平準化

PFI 手法においては、民間事業者に対するサービスの対価の支払いが、当該事業の契約期間全体にわたって行われることから、地方公共団体等の財政支出が平準化されることが期待されます。

官民の適切な役割分担に基づく新たな協力関係の形成（「協働型社会」への転換）

従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を、民間の自主性や創意工夫を尊重しながら、可能な限り民間事業者に委ねることによって、官民の適切な役割分担に基づく新たなパートナーシップが形成されていくことが期待されます。これは、札幌市が目指している多様な構成員がそれぞれの役割を果たしながら公共を担う「協働型社会」の実現に資するものと言えます。

民間の事業機会の創出による経済の活性化

従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者に委ねることから、国や地方公共団体等の専管事項と見られていたような事業分野にも民間事業者が新規参入するチャンスが開かれ、民間事業者の新たな事業機会が創出されます。また、他の収益事業と組み合わせることによっても、新たな事業機会が生み出されることとなります。このようにして、民間の事業機会を創出することを通じて、経済の活性化に資する効果が期待されます。

構造改革への対応

今までの産業振興、社会資本整備の充実などにおいて、行政が果たしてきた役割は大きいと考えています。しかし、近年はその弊害も指摘されており、もう一度行政の役割を見直そうと各自治体で積極的な取り組みが見られているところです。事務事業等の評価、バランスシートの作成、情報公開、パブリックコメント制度の導入などは、この流れに沿ったものであり、PFI の導入は、こうした動きとともに、本格的な構造改革に向けて重要な役割を担うものと期待されます。

２．札幌市における PFI の位置付け

(1)PFI の検討経緯

札幌市では、PFI 法成立以前の平成 10 年度に PFI に関する基礎的な調査を実施しています。同調査結果では、厳しい行財政環境の中で公共施設整備手法の多様化を図るために PFI 手法を採用する必要があること、また、その推進の仕組みをつくる必要があること、さらに、モデル事業により検討を進めることが急務であることが指摘されています。

平成 11 年 7 月に PFI 法が制定され、同年 9 月に施行されましたが、これを踏まえて札幌市では、同年 10 月に庁内に「札幌市 PFI 活用委員会」を発足させ、本格的に PFI を推進する体制を整えました。また、具体的に PFI に関する事業プロセスの検討及び制度上の課題の抽出を行うため、火葬場事業をモデルとして PFI 導入を想定した調査研究を行っています。

このような動きの中で、平成 12 年 1 月に策定した「第 4 次札幌市長期総合計画」の中では、その展開方針の一つとして、「都市経営基盤の確立と自律性のある行財政運営の推進」を掲げた上で、「従来は行政が担ってきた分野の社会資本整備やサービスの提供においても、より少ない費用で質の高い効果が期待され、公平性が確保される場合には、民間に対して、事業を部分的または包括的に委ねていく」という考え方を示しています。さらに、この方針を受けて、平成 12 年度からスタートした「第 4 次札幌市長期総合計画第 1 次 5 年計画」は、「PFI 等民間活用型手法の拡充」を計画の基本的な考え方の一つに据えて、「第 2 斎場建設」を PFI の推進モデルとして位置付けています。

「札幌市 PFI 活用委員会」では、平成 11 年 10 月の発足以降、国の動向や国内先行事例の整理分析と並行して、「第 2 斎場建設」事業への PFI 導入についての検討を担当部局とともに進め、平成 13 年 7 月に PFI の導入を前提に同事業を推進することを決定・公表しました。

こうしたこれまでの取り組みを踏まえつつ、札幌市の PFI 事業 1 号案件をスタートさせるにあたり、導入対象となる事業についての考え方や事業の進め方の手順など、札幌市として PFI を推進する上での基本的な考え方を、この「札幌市 PFI 基本方針」としてとりまとめました。

(2)PFI に対する取組方針

協働型社会実現のために取り組みます

平成 14 年 5 月に策定した「札幌市都市経営基本方針」は、市民、企業、行政といった都市の構成員みんなが公共を担い合う協働型社会の実現を都市経営の目標に掲げ、従来のように行政が公共の大部分を担うという考え方に基づいて行政が肥大化してしまった社会から、多様な都市の構成員がそれぞれの役割を果たしながら公共を担う「協働型

社会」へ転換することを目指しています。

この「協働型社会」実現のためには、どのような構成員が事業を担うべきかという行政の行動原理の見直しが必要であり、PFIはこの見直しを行うための重要な手法の一つとなります。なぜなら、PFIの導入を検討するという事は、従来行政が行ってきた事業について、まず行政が引き続き関与することの妥当性を確認し、その上で供給主体を民間に委ねることの可能性を検証する、ということの意味するからです。

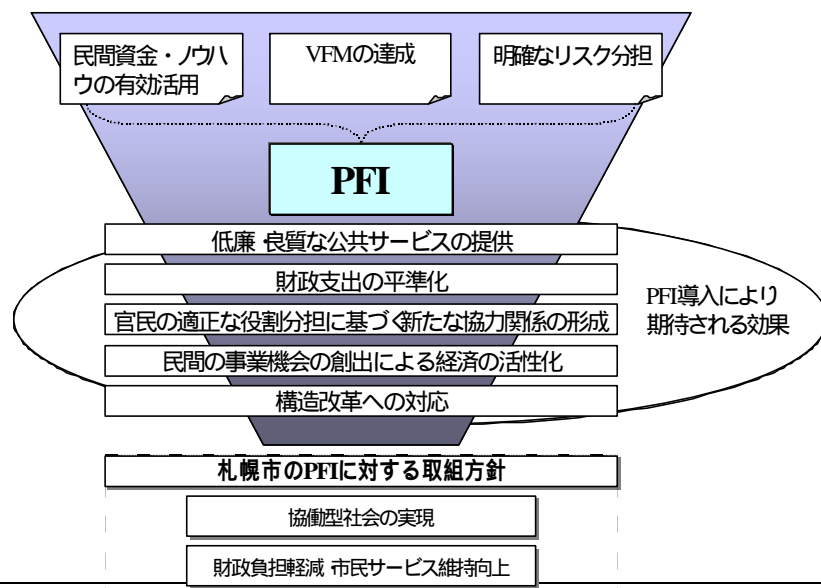
また、PFIとしては成立しにくい事業であっても、従来型事業手法と大きく異なる観点から導入可能性を検討することにより、民間経営資源の活用、透明性、客観性の確保など、PFI的な考え方を生かした手法を工夫して採用することが期待されます。このようなPFI的手法の採用も「協働型社会」の実現に資するものと言えます。

財政負担軽減・市民サービス維持向上のために取り組みます

札幌市では昭和 40～50 年代に人口が急増し、それに伴って増大した行政需要に対応するために多くの公共施設が建設されています。そのため、今後 25 年以内に公共施設の多くにおいて耐用年数が到来し、多額の支出が必要となります。

しかし、今後は財政的な制約が強まり、施設整備や事業の運営においては、従来以上に効率性が求められるようになり、また、施設を中心としたサービス体制の構築ではなく、施設を活用し、社会のニーズに適合したサービスを提供することが求められます。その際には、PFIのように初期投資額だけでなく施設の維持管理費・運営費を含めたトータルコスト（ライフサイクルコスト）と、提供されるサービスの質を比較することが求められます。

ところで、PFIはあくまでも手法の一つであり、全ての事業に対する万能薬的なものではありません。そのため、その事業の性格によって、PFI以外の既存の民間活用型手法を導入することが適当な場合もあることに留意しながら、個々の事業ごとに個別に検討していくことが必要です。



(3)PFI 導入にあたっての視点

札幌市にとって必要な事業であり，事業計画が具体化しているものであること

PFI はあくまでも公共事業の一手法です。したがって，公共が直営では実施できないような収益事業等については，PFI として不適当と考えられます。

また，公共事業である以上，事業の目標まで民間に委ねるものではないことから，具体的な政策目標がないまま，民間の創意工夫と提案を求めることは適切ではありません。

市としての基本的な方針のうえに事業計画が相当程度まで具体化しているものについて，はじめて民間のアイデアを加えていく形をとることとします。

制度的な障壁がなく民間に任せられる分野であること

一般的に，公権力の行使や行政の意思決定に係るもの以外の行政サービスの提供については，PFI 事業として民間に任せることが可能と考えられます。

しかし，個々の事業によっては，法的，制度的な規制も存在します。例えば，英国の PFI の事例として有料橋，刑務所などがよく紹介されていますが，わが国にはわが国固有の法規制，歴史，慣習があり，現状では英国等の例に倣って同じように民間に任せることができないものもあります。

PFI 事業とするためには，こうした制度上の障壁がないことを前提とします。

民間の創意工夫の発揮が期待できる事業であること

民間の経営ノウハウや技術的能力を活用して良質かつ低廉なサービス提供を行うためには，民間に同種ないし類似の業務が存在し，競争原理が働く分野の事業であることが必要です。

なお，公共側からのサービスの監視ないしサービス購入費用の支払いを行うためには，PFI 事業者によって提供されるサービスの水準が明確に測定できることも必要です。

長期にわたって安定的に継続される事業であること

PFI においては，従来型の公共事業に比較して準備のためにより多くの時間とコストを要することから，事業実施までのスケジュールに無理がないことが必要です。

事業の収益性，安定性の確保の観点からは，対象となる行政サービスが比較的短期間で終了するような事業には馴染まないと考えられます。ただし，民間事業者の資金調達の状況等を鑑みると，超長期間の事業も不適当です。また，事業の内容が頻繁に変更され，その都度契約変更の交渉や手続きが必要になるようなものも PFI には適しません。

適当な規模の事業であること

PFI 事業の規模はある程度の大きさであることが必要です。

PFI を実施するのにあたっては従来型の公共事業と比較して民間にとっても相当の時

間やコスト、労力を費やすことから、事業規模がある程度以上のものでなければ費用対効果が見合いません。このことは、民間事業者の参加意欲にも影響し、事業規模が大きいほど民間事業者の参加意欲は強くなり、それだけ競争原理が働くこととなります。

また、事業規模が小さい場合にはコスト削減の絶対額が小さくなり、VFM が発揮されにくくなります。反対に、事業規模が大きくなり過ぎると民間事業者は資金調達、リスクの面から参入しにくくなります。

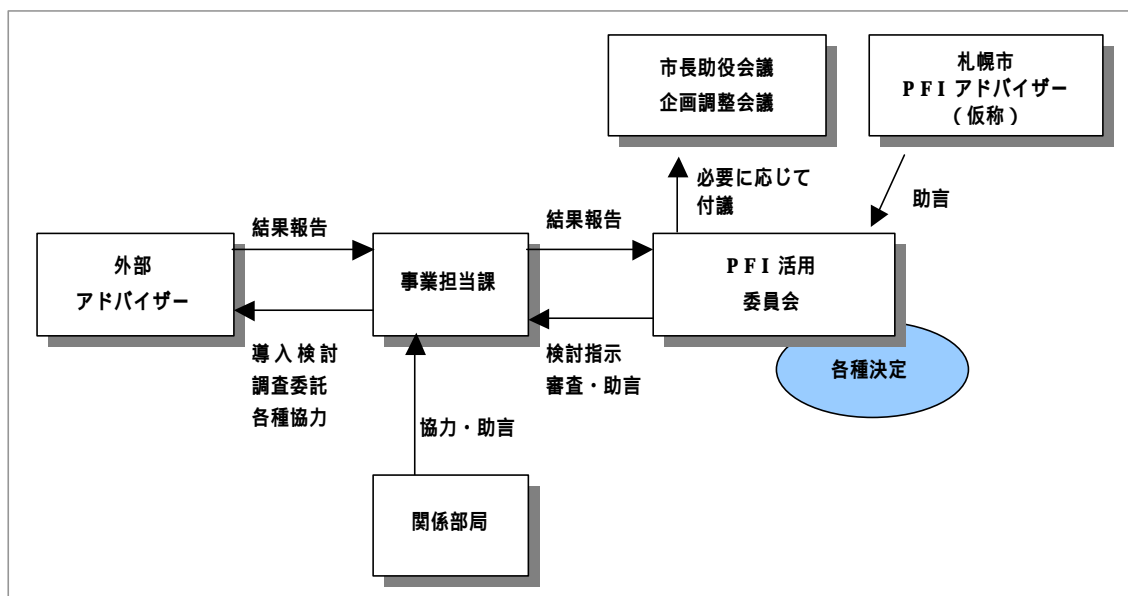
3．札幌市における PFI の検討体制

札幌市における PFI の取り組みは、関係 7 部室長からなる「札幌市 PFI 活用委員会」において推進していきます。

PFI 活用委員会は、「札幌市内部委員会等に関する規程」に定める委員会であり、本市において PFI を推進するために必要な関係部局間の連絡調整、各部局が実施する PFI 事業の調査及び審議などを行います。

さらに、外部からアドバイスを求めるため、学識経験者等数名を「札幌市 PFI アドバイザー（仮称）」に委嘱し、適宜意見を求めることとします。

また、特定の事業について PFI 導入を決定した場合には、当該事業への PFI 導入条件等の検討、事業者の選定等を行うために、学識経験者等を以って構成される事業者選定委員会を事業ごとに組織することとし、PFI 活用委員会はその実務的な事前チェックを行います。



4 . 札幌市における PFI の検討フロー

札幌市における PFI の検討フロー(例)は次のとおりです。(入札による場合)

		民間事業者
PFI 導入検討対象事業の抽出	発案	市は、事業評価システムや予算査定システムを利用して PFI 導入対象案件の抽出を検討します。 PFI 法に基づく民間事業者からの発案があった場合には、その採用の可否について検討します。
PFI 導入可能性の検討		外部コンサルタントの活用などにより PFI 導入可能性を検討します。調査結果については、PFI 活用委員会でチェックを行います。調査結果を踏まえて、市としての方針を決定します。
実施方針の策定・公表	意見・質問	対象事業についての市の考え方を示した上で、民間事業者からの質問、意見を受け付けます。
特定事業の選定・公表		定量的評価、定性的評価を通じて、VFM の存在を確認し、特定事業として選定します。
PFI 事業者の選定・公表		
仕様書案・契約書案の公	意見・質問	仕様書案・契約書案を公開し、民間事業者から意見等を聴取し、両案の改定作業等を行います。
入札公告	意見・質問	入札公告後、説明会を開催し、意見等を聴取します。
提案書受付	提案書提出	提案書受付後、事前に公表している審査基準に基づいて審査を行います。審査にあたっては、必要に応じてヒアリングを実施するとともに、外部委員からなる事業者選定委員会の意見を聴取します。
審査・選定・公表(講評)	ヒアリング等	
PFI 事業契約の締結		
仮契約締結	契約作業	選定した事業者と契約を締結します。予定価格が一定額以上のものについては、仮契約を締結し、議会の議決を得ます。
議会議決		
PFI 事業の実施		
モニタリング	事業実施	事業者は、契約に基づいて、施設整備等を行った上で、サービスの提供を行います。市は、契約に基づいて、提供されるサービスの内容を確認し、サービス購入料等を支払います。
事業の終了	事業等移管	運営期間終了後、市は事業者から事業の移管等を受けます。

～ 問い合わせ先 ～

札幌市企画調整局 企画部企画課

〒060-8611 札幌市中央区北1条西2丁目

TEL : 011-211-2192 FAX : 011-218-5112

札幌市ホームページ : <http://www.city.sapporo.jp/kikaku/pfi/>