

札幌市 PFI 基本方針

平成 14 年 5 月

札幌市

はじめに

PFI とは、公共施設等の建設、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行う新しい手法です。

PFI は、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高いサービスの提供を目指すものであり、民間の資金等を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業については、PFI 手法で実施することが求められます。

わが国では、「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)が平成11年7月に制定され、12年3月にPFI の理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が内閣総理大臣によって策定され、PFI 事業の枠組みが設けられました。

札幌市では、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」の中で、同計画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」を掲げており、「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。

このような方針を受けて、同じく平成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として掲げるとともに、「第2斎場建設」をPFI の推進モデルとして位置づけています。

この「札幌市 PFI 基本方針」は、札幌市における PFI 導入に関する基本的な考え方をとりまとめるとともに、具体的な手順や留意事項等について整理したものです。

PFI のおかれている現状としては、事業プロセスなどが従来の行政手法と大きく異なることから、税財政制度や金融制度等について、まだ必ずしも導入しやすい環境とはなっていません。

PFI 法では、同法施行後5年以内に、その実施状況を踏まえて適宜見直しを行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを規定しています。昨年12月には PFI 法が初めて改正され、行政財産の貸し付けの取扱い等について、規定が改められました。

この「札幌市 PFI 基本方針」も国の制度改正等や本市の PFI 推進モデル(「第2斎場建設」)事業を推進する過程で明らかとなる課題などを踏まえて、適宜改訂していく考えであります。

なお、PFI は、あくまでも事業手法の一つであり、その事業の性格によって、PFI 以外のパートナーシップ(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、個々の事業への導入を検討していきます。

平成14年5月

札幌市企画調整局企画部

第1部 基本的な考え方

1. PFIの基本概念.....	1
1.1 PFIの概要.....	1
(1) PFIとは.....	1
(2) VFMの達成.....	2
(3) リスク分担.....	4
(4) PFI事業の基本的な仕組み.....	6
(5) PFIの対象施設等.....	7
1.2 PFIの導入により期待される効果.....	9
(1) 低廉・良質な公共サービスの提供.....	9
(2) 財政支出の平準化.....	9
(3) 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）.....	9
(4) 民間の事業機会の創出による経済の活性化.....	9
(5) 構造改革への対応.....	9
1.3 PFI事業の性格.....	10
1.4 PFIの事業形態.....	11
(1) サービス購入型.....	11
(2) ジョイント・ベンチャー型.....	11
(3) 独立採算型.....	11
1.5 PFIの事業方式.....	12
(1) BOT (Build Operate Transfer).....	12
(2) BTO (Build Transfer Operate).....	12
(3) BOO (Build Own Operate).....	13
(4) BLO (Build Lease Operate).....	13
(5) BLT (Build Lease Transfer).....	13
(6) ROT (Rehabilitate Operate Transfer).....	13
(7) DBO (Design Build Operate).....	14
1.6 PFIの一般的な導入フロー.....	15
2. 札幌市におけるPFIの位置付け.....	16
2.1 PFIの検討経緯.....	16
2.2 PFIの意義.....	18
(1) 協働型社会実現のため.....	18
(2) 財政負担軽減・市民サービス維持向上のため.....	19
2.3 取組方針・体制.....	21
(1) 取組方針.....	21
(2) 取組体制.....	21
(3) 地元企業の活用.....	21
2.4 PFI導入の視点.....	23

第2部 導入の手引き

導入までのフロー（概要）	25
1. PFI 導入検討対象事業の抽出	27
(1) 通常の抽出方法	27
(2) 民間事業者からの発案	27
(3) 具体的な事業を検討する際の留意点	29
2. PFI 導入可能性の検討	31
2.1 PFI 導入可能性検討調査の実施	31
(1) 実施する目的	31
(2) 実施する内容	31
(3) 調査費の確保	32
2.2 市の検討体制	34
(1) 実施にあたっての主なフロー	34
(2) 外部アドバイザーの活用	34
(3) PFI 活用委員会等との調整	37
(4) 総務省との協議	37
3. 実施方針の策定	38
(1) 実施方針とは	38
(2) 実施方針の内容	38
(3) 実施方針策定・公表等にあたっての留意点	40
(4) 実施方針策定・公表等に関するフロー	41
4. 特定事業の選定	43
4.1 特定事業の選定	43
(1) 特定事業の選定とは	43
(2) 特定事業の選定の内容	43
(3) 特定事業の選定にあたっての留意点	43
(4) 特定事業の選定に関するフロー	44
4.2 事業者選定委員会の設置運営	45
(1) 事業者選定委員会とは	45
(2) 事業者選定委員会の設置運営にあたっての留意点	45
(3) 事業者選定委員会の設置運営のフロー	46
4.3 債務負担行為の設定	47
5. PFI 事業者の選定・公表	48
5.1 事業者の選定方法	48
(1) 選定方法の原則	48
(2) 総合評価一般競争入札	48

(3) 公募型プロポーザル方式	49
(4) 総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル方式の比較	51
(5) WTO 政府調達協定対象案件について	52
5.2 仕様書、契約書の作成	53
(1) 仕様書、契約書の作成について	53
(2) 検討すべき項目	53
(3) 検討方法	54
5.3 審査基準の作成	55
(1) 審査の方針	55
(2) 審査基準の概要	55
(3) 価格と価格以外の項目で総合的に評価する方法	56
(4) 価格以外の要素で足切りを行い、価格で評価する方法	56
5.4 入札公告	58
(1) 入札公告	58
(2) 調達手続きにおける主な要件	58
(3) 契約公報への登載	59
(4) 苦情処理手続	59
(5) 告示手続き	60
5.5 事業者選定フロー	61
(1) 事業者選定方法について	61
(2) 事業者選定委員会の設置	61
(3) 選定結果の公表	61
(4) 総合評価一般競争入札の場合の事業者選定フロー	62
(5) 公募型プロポーザル方式の場合の事業者選定フロー	63
6. PFI 事業契約の締結	64
6.1 契約交渉	64
(1) 総合評価一般競争入札の場合	64
(2) 公募型プロポーザル方式の場合	64
(3) 契約交渉の手順	64
6.2 契約の締結	67
(1) 仮契約	67
(2) 契約締結のフロー	67
(3) ダイレクト・アグリーメント（直接協定）	68
(4) 事業継続困難時の措置等	69
(5) 契約の解除条件等	69
7. PFI 事業の実施	70
7.1 施設運営開始前	70
(1) 事業実施と監視等	70
(2) 第三者によるモニタリング	70
7.2 施設運営開始後	71
(1) 施設運営開始後の監視	71

(2) モニタリングの方法	71
7.3 事業終了.....	72
(1) 事業終了時の対応.....	72
(2) 継続協議.....	72
(3) 事後評価報告書	72

第 1 部 基本的な考え方

1 . PFI の基本概念

1.1 PFI の概要

(1)PFI とは

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ある。民間の経営能力や技術的能力のみならず、民間の資金をも活用することにその特色がある。

PFI は、英国において、1980年代のサッチャー政権による行政改革・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。英国など諸外国では、有料橋、鉄道、病院、学校、刑務所などの公共施設、再開発等の分野で大きな成果を収めている。

わが国においても、効率的・効果的な公共サービスの提供を図る新たな社会資本整備等の手法として注目を集め、東京都など一部の自治体では国の動きに先駆けて調査研究やモデル事業の導入に取り組んだ。国の動きとしては、PFI 導入を図っていくための環境整備として、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 (平成 11 年法律第 117 号。以下「PFI 法」という。)」が公布され、同年 9 月に施行された。この法律において「特定事業」とは、公共施設等の整備等 (公共施設等の建設、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。)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。)であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいう¹。

また、平成 12 年 3 月には、PFI 手法に関して「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 12 年総理府告示第 11 号。以下「PFI 基本方針」という。)」が策定された²。

PFI 事業を実施する上での実務上の指針としては、次のような 3 つのガイドラインが示されている。これらは、国が PFI 事業を実施する上でのガイドラインとして、PFI 推進委員会

¹ (PFI 法: 第 2 条第 2 項) 後記「(5)PFI の対象施設等」参照

² (PFI 基本方針: 前文) 本基本方針は、公共施設等の管理者等が、共通の方針に基づいて PFI 事業を実施することを通じて、効率的かつ効果的な社会資本の整備が促進されることを期し、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第 4 条第 1 項の規定に基づき、特定事業の実施に関する基本的な方針として定めるものである。

³によりとりまとめられたものであるが、その前書きにもあるように、地方公共団体等がPFI事業を実施する際にも参考とされるものである。

名 称	策 定	
PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン (以下「プロセスガイドライン」という。)	PFI 推 進 委 員 会	平成 13 年 1 月 22 日
PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン (以下「リスク分担ガイドライン」という。)		平成 13 年 1 月 22 日
VFM (Value For Money) に関するガイドライン (以下「VFM ガイドライン」という。)		平成 13 年 7 月 27 日

その他、地方自治法との関係を整理したのものとして、平成 12 年 3 月の旧自治省通知「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)がある。

平成 13 年 12 月には PFI 法の一部を改正する法律が公布・施行され、また国が行う PFI 事業として、公務員宿舎や衆参の議員会館、国立大学の施設等への PFI 導入可能性調査が本格的に取り組み始められている。

(2)VFM の達成

VFM の概念

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」という考え方がある⁴。

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 を導入するには、VFM が確保されていることが要求される⁵。

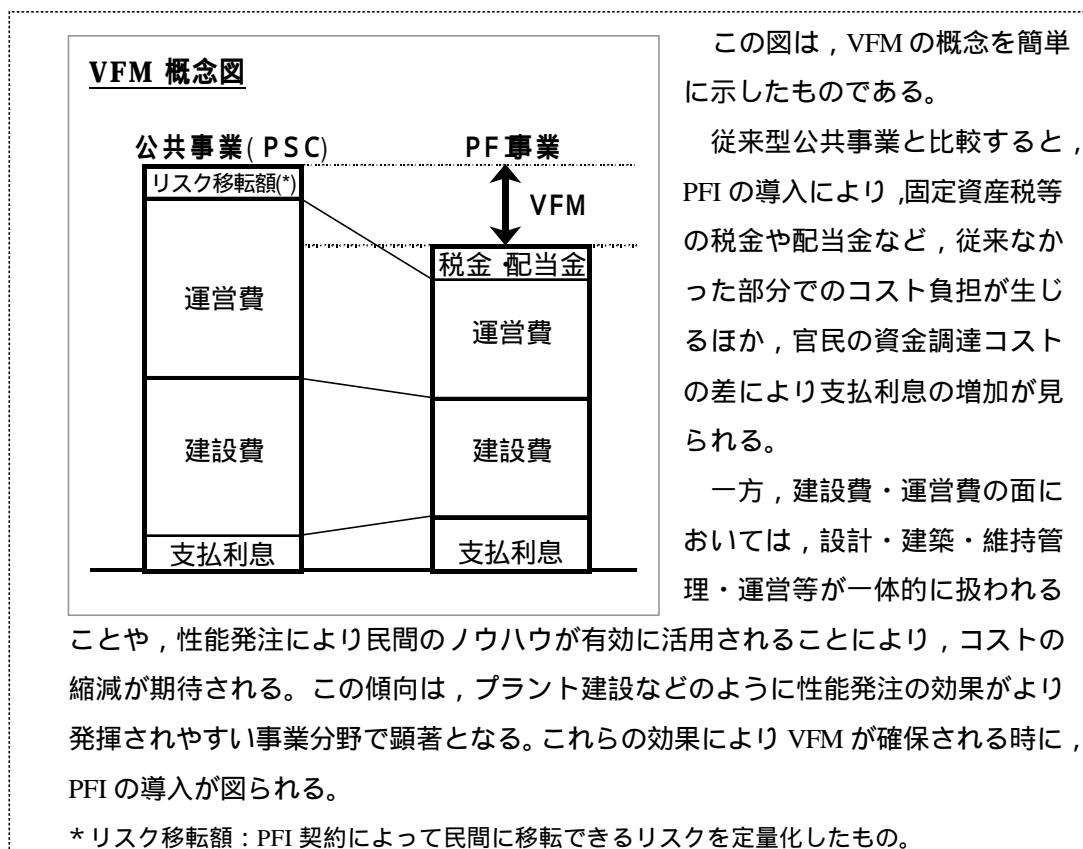
VFM は、従来型事業手法での行政コストの推計値 (PSC: Public Sector Comparator) と PFI 手法での行政コスト負担額との比較から求められる。PFI 事業が事業期間全体を通してのコスト削減を目指していることから、比較においては、事業期間全体にわたる事業全体のコストの総計 (LCC: Life Cycle Cost, ライフサイクルコスト) によって行われる。PFI 基本方

³ 民間資金等活用事業推進委員会 (PFI 推進委員会):PFI 法第 21 条の規定に基づき、内閣府に設置された組織

⁴ (VFM ガイドライン: -1(1)) 「VFM(Value For Money)」とは、一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方である。同一の目的を有する 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方を他に対し「VFM がある」といい、残りの一方を他に対し「VFM が無い」という。

⁵ (VFM ガイドライン: -1(2)) 公共施設等の整備等に関する事業を PFI 事業として実施するかどうかについては、PFI 事業として実施することにより、当該事業が効率的かつ効果的に実施できることを基準としている。PFI 事業として実施することが公共部門が自ら実施する場合に比べて VFM がある場合、効率的かつ効果的に実施できるという当該基準を満たす。したがって、PFI 事業としての実施を検討するに当たっては、VFM の有無を評価することが基本となる。

針においては、PSC と PFI 事業の LCC を比較する際、現在価値に換算して比較することが求められている。



現在価値への換算⁶

貨幣価値は、物価変動等の不確定要素や金利水準等の諸要因により、時間の経過とともに変化すると考えられる（通常の場合は、低下する）。このことを前提として、将来の支出や収入を現在の貨幣の価値に換算することを「現在価値への換算」といい、このときの換算法を「割引」という。また、換算に当たって用いる換算率が「割引率」である。

例えば、1年間の金利が1%であれば、現在の100万円は銀行に預金しておくとも1年後には101万円になる。したがって、現在の100万円の収入と1年後の101万円の収入は同じ価値と見ることができる。このとき、1年後の101万円の現在価値は100万円となる。

PFIのように長期的な事業について将来の収支の適正な比較を行うためには、このような視点に立って、事業の収支計画に基づいて将来の収支を現在の価値に換算することが必要となる。

⁶ 基本方針一3(2)において、PSC と PFI 事業の LCC を比較する際は、現在価値に換算して比較することが定められている。例えば、インフレ率を0として、10年後の1億円を割引率 r(年率)で現在価値に換算する場合、1億円 ÷ (1 + r)¹⁰ により計算される。(VFM ガイドライン: 四3(1))

VFM 評価

定量的評価（事業シミュレーション実施による公共の支出削減効果の検証）

公共が従来型事業手法で事業を行った場合と、PFI 手法で行った場合の前提条件を想定し、それをもとに事業期間中の事業の損益及びキャッシュフロー等についてシミュレーションを行い、併せて PFI 手法を採用した場合に公共の支出削減効果があるかどうかについて検証を行う⁷。

定性的評価

公共が従来型事業手法で事業を行った場合と、PFI 手法で行った場合を比較して、どのような点で利便性の向上（例えば「PFI 事業手法を採用し、民間事業者が施設の運営を行うと、利用時間・日数が延長されて、夜間にも利用しやすくなる」等）などが見込まれるかについて検討を行う。

(3) 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う⁸。

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ある。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詳細に明確化した上で、リスクの一部を民間に移転する。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る⁹。

VFM を最大化するために必要なのは、民間への「より多くのリスク移転」ではなく、官民による「合理的なリスク分担」である。PFI における合理的なリスク分担とは「各々のリスクは、それを最も適切に管理することができる者が負担する」ことであり、これが VFM の最も高い状態と言える¹⁰。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

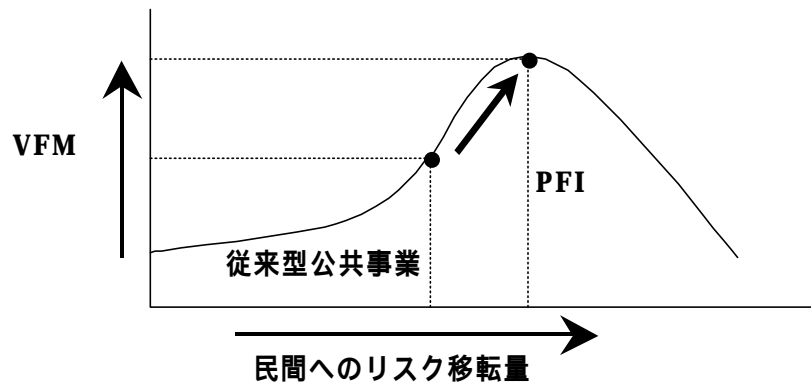
⁷ (VFM ガイドライン：－1(7)) 特定事業の選定の段階においては、民間事業者の計画がまだ明らかになっていないことから、公共サービス水準を同一に設定した上で PSC と PFI 事業の LCC をそれぞれ算定し、これらを比較することが基本となる（中略）。なお、PSC と PFI 事業の LCC に差が見られない場合には、他の要素も考慮した上で、法の趣旨に照らし当該事業を PFI 事業で実施すべきどうかを評価するのが適当である。

⁸ リスク分担ガイドライン：－1

⁹ (リスク分担ガイドライン：－2) 選定事業の適正かつ確実な実施を確保するうえで、リスクが顕在化した場合、当初想定していた支出以外の追加的な支出が現実必要となると見込まれることがある。このため、公共施設等の管理者等と選定事業者は、協定等において、リスクが顕在化した場合の追加的支出の分担を含む措置について、できる限りあいまいさを避け、具体的かつ明確に規定することに留意する必要がある。

¹⁰ (PFI 基本方針：三 2(4)) 選定事業のリスク分担について、想定されるリスクをできる限り明確化した上で、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の考え方に基いて取り決めること。また、経済的に合理的な手段で軽減又は除去できるリスクについては、適切な措置を講ずるものとし、協定等において、その範囲

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、事業コストが最小化されるからである。



次に示したのは、リスクの内容とその分担についてのイメージを一覧にしたものである。この表の内容は、あくまでも一例であり、リスクの内容はもとより、その負担者の区分については、事業の種別、性格等に応じて当然に異なる。

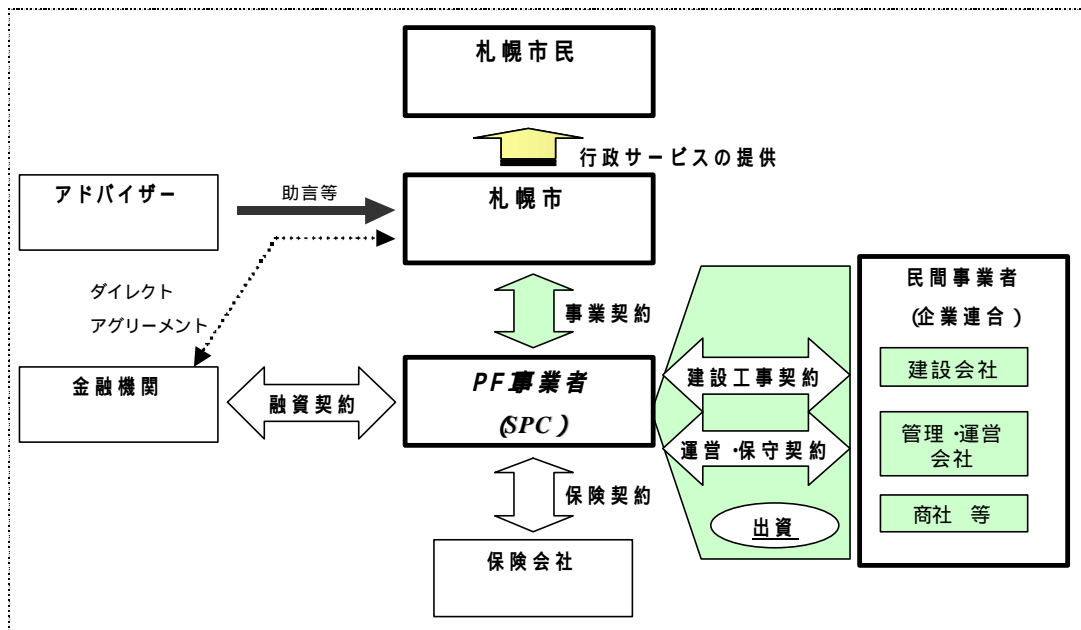
事業段階	リスクの種類	リスクの概要	リスク負担	
			公共	民間
共通	法令等の変更	当該事業に直接関係する法令等の変更		
		一般の民間事業者すべてに影響を及ぼす法令等の変更		
	第三者賠償	公共側に起因するもの		
		民間側に起因するもの		
	住民対策等	周辺住民の反対による施設整備・事業運営への支障		
	物価変動	インフレ、デフレ等によるリスク		
	金利変動	金利の変動に伴う事業者の経費増加		
	債務不履行	公共側の責めに帰すべき事由による場合		
民間側の責めに帰すべき事由による場合				
不可抗力	天災、暴動等による設計変更・中止・延期			
計画・設計	測量・調査	公共側が実施した測量・地質調査に起因するもの		
		民間側が実施した測量・地質調査に起因するもの		
	設計・設計変更	公共の指示による設計変更等によるコスト増		
その他の事由による設計変更のリスク				
	資金調達	金融機関等からの資金調達ができないリスク		
建設	用地の確保	建設用地の確保		
	工事費増大	建設費用の増大		

及び内容を、できる限り具体的かつ明確に規定すること。

	工 事 遅 延	工事の遅延（公共側の事由による場合を除く。）		
運 営	需 要 予 測	利用者の需要が予想を下回るリスク		
	コ ス ト 増 大	運営経費，維持管理費等の増加に伴うリスク		
	施 設 の 損 傷	事故・災害による施設の損傷リスク		

(4)PFI 事業の基本的な仕組み

PFI 事業の仕組み（ストラクチャー）については，その事業の性格等に応じて様々な形態が想定されるが，事業の実施を決定して実施方針等を定める「公共部門（地方公共団体等）」，実際に PFI 事業を実施する「PFI 事業者」，事業者に出資を行う「民間事業者（企業連合¹¹）」，融資を行う「金融機関」，リスクをカバーする「保険会社」，公共部門に技術的・法的な助言等を行う「アドバイザー」などが参画する形態をとるのが一般的である。事業者は，特別目的会社（SPC）¹²となることが中心と想定される。また，公共と PFI 事業者へ融資を行う金融機関との間で，公共サービスの安定供給の確保のためダイレクトアグリーメント¹³が結ばれることが多いと想定される。



¹¹ 当該事業に対して出資等をしようとする民間事業者が組成する連合体。コンソーシアムとも言う。

¹² SPC (Special Purpose Company / 特別目的会社) : 事業目的などを限定した商法上の株式会社。ここでは，企業連合を構成する企業が出資して，PFI 事業を遂行するために設立する会社のことを指す。

¹³ダイレクト・アグリーメント (Direct Agreement) : 公共と金融機関との間の協定であって，事業主体の事業遂行が不可能になった場合にプロジェクトを継承する企業連合を指名する権利等を金融機関に与えるもの。

(5)PFIの対象施設等

PFIの対象施設等について、PFI法では次のとおり定められている¹⁴。

PFI法の対象施設（PFI法第2条第1項）

PFI法では、「公共施設等」を以下のとおり定義している。

第1号では、道路等の公共施設を列挙している。（道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設）

第2号では、庁舎等の公用施設を列挙している。（庁舎、宿舍等の公用施設）

第3号では、公営住宅及び教育文化施設等の公益的施設を列挙している。（公営住宅及び教育文化施設、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、地下街等の公益的施設）

第4号では、情報通信施設等上記の類型にはなじまないが、PFI方式により整備が見込まれる施設を列挙している。（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)、観光施設及び研究施設）

第5号では、前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるものとされているが、実例はまだない。

特定事業（PFI法第2条第2項）

「特定事業」とは、「公共施設等の整備等」に関する事業であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、効率的かつ効果的に実施されるものをいう。この特定事業がPFI事業として実施され得る事業である。「公共施設等の整備等」とは、公共施設等の建設、維持管理、運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含んでいる。「運営」や「企画」は、建設、管理に含まれる概念であるが、PFI法により事業者が整備に参画する場合、プロジェクトの企画や施設の運営面での関与が期待されており、これを明記したものとされている。

条文上「国民に対するサービスの提供を含む」とあるのは、国民に対するサービスの提供は公共施設等の整備等に含まれる概念であるが、この点を明確にしたものとされている。

また、市街地再開発事業、土地区画整理事業等の市街地開発事業は、道路等の公共施設の整備が複合的に組み合わせられたものであり、「公共施設等の整備等に関する事業」に含まれるものであるが、全体の事業が特定事業であることを確認的に規定したものとされている。

なお、PFI法においては、公共施設等の「設計」、「建設」、「維持管理」、「運営」に関して様々な組み合わせが想定されているものと考えられる。¹⁵

¹⁴ 衆議院法制局の法律案逐条説明による。

¹⁵ 旧経済企画庁の「PFI推進研究会報告書」（平成11年8月）による。

英国では、一般に PFI は公共施設等の「設計」、「建設」のみならず「維持管理」や「運営」を含め、施設のライフサイクルコスト全体に及ぶ期間にわたって広く民間事業者主導で行うことにより、効率的・効果的な公共サービスの提供を図るものとされているが、PFI 法の趣旨を踏まえれば、「設計」及び「建設」あるいは「維持管理」、「運営」のいずれかのみであっても、PFI の必要条件を満たすならば、既存の公共施設等の効率的活用や更新需要への対応も含め PFI 事業の対象になると考えられる。

ただし、民間事業者が新規施設を建設し、それを公的部門に賃貸又は分割譲渡する方式については、あらかじめ PFI 事業の対象として排除するものではないが、民間事業者の有するノウハウを生かすことのない単純なリース方式等では PFI の必要条件を満たすことができないものと考えられる。

公共施設等の管理者等（PFI 法第 2 条第 3 項）

「公共施設等の管理者等」というのは、PFI 法により特定事業を PFI 事業者として民間事業者を実施させようとする公的主体である。第 1 項第 1 号の道路、河川等のように公物管理法上、国や地方公共団体が管理者として位置付けられている施設については、当然その管理者がここでいう「公共施設等の管理者等」に該当する。ただ、特定事業の対象施設には、「管理者」概念があてはまらないものもあり、その場合には、当該特定事業を民間事業者を実施させて社会資本の整備を進めようとする所管大臣や地方公共団体の長が「公共施設等の管理者等」ということになる。

PFI 法第 2 条 3 項第 2 号の規定は、地方公共団体が主体となる場合を定めたものであり、管理者がいる場合は管理者である地方公共団体の長、それ以外の場合は特定事業を実施しようとする地方公共団体の長である。ここで「実施しようとする」というのは、民間事業者を選定して特定事業を実施させようとする、という趣旨である。

なお、一つの事業ないし施設に複数の「公共施設等の管理者等」が存する場合、公的主体は誰か、という点については、「公共施設等の管理者等」は、第 5 条の実施方針を定め、特定事業及び事業者の選定を行う主体であり、実際に、その事業を民間と協調して実施していこうとしているのは誰か、によって自ずから決まってくるものと考えられている。

1.2 PFIの導入により期待される効果

(1) 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る。

(2) 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る。

(3) 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る。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る。

(4) 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る。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になる。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る。

(5) 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。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るところである。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る。

1.3 PFI 事業の性格

PFI の基本的な理念や期待される効果を実現するため、PFI 事業は次のような性格を持つことが求められている¹⁶。

(5 つの原則)

公共性原則

公共性のある事業であること。

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。

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。

公平性原則

特定事業の選定及び民間事業者の選定においては、公平性が担保されること。

透明性原則

特定事業の発案から終結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)

客観主義

PFI 事業の実施に当たっては、各段階での評価決定についての客観性があること。

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。

独立主義

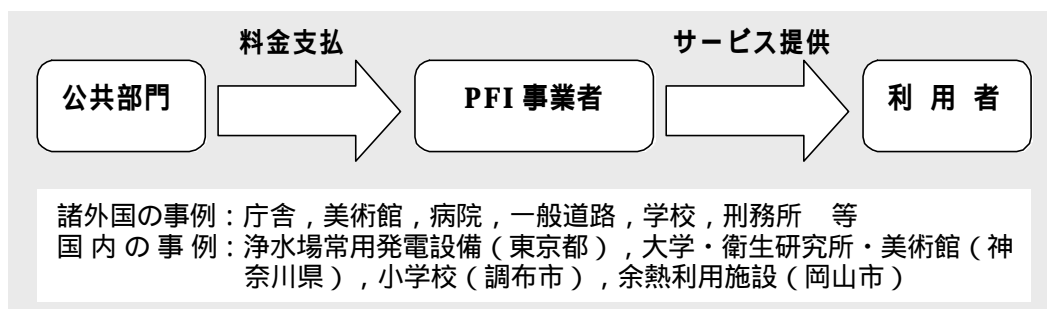
事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性が確保されること。

¹⁶ 基本方針前文

1.4 PFIの事業形態

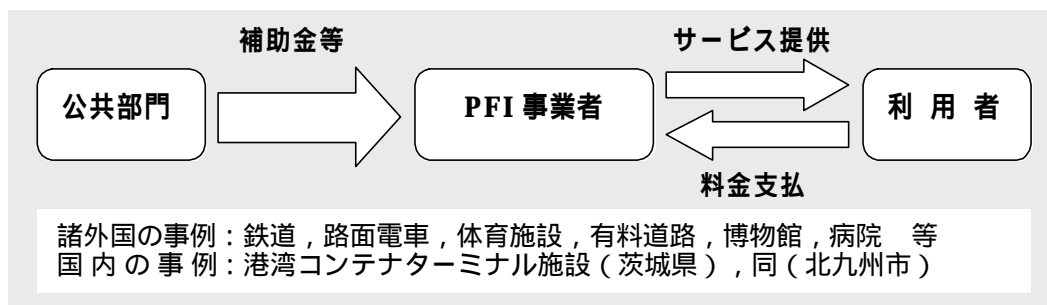
(1) サービス購入型

PFI事業者が公共施設等の設計，建設，運営及び維持管理を行い，公共側はサービスを購入し，所定の基準に合ったサービス提供の対価としてPFI事業者に対して利用料金を支払う。この事業形態がPFIの主流となっているが，これは，公共事業の本来の特性として，サービス提供の対価（料金）を全面的には利用者から徴収していない例が多いことを反映したものである。



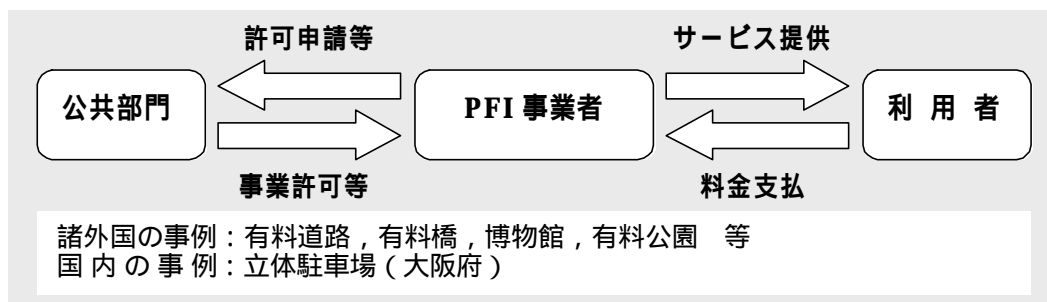
(2) ジョイント・ベンチャー型

比較的大規模なPFI事業において，官民双方の資金を用いて公共施設等の設計，建設，運営及び維持管理を行うが，事業の運営は民間が主導する形態である。PFI事業者は，利用者から利用料金を徴収する。しかし，当該事業収入だけでは賄いきれない部分について，例えば，交通混雑の解消などの社会的便益部分が当該事業に伴って存在することを考慮して，公共が補助金等により費用負担を行う。



(3) 独立採算型

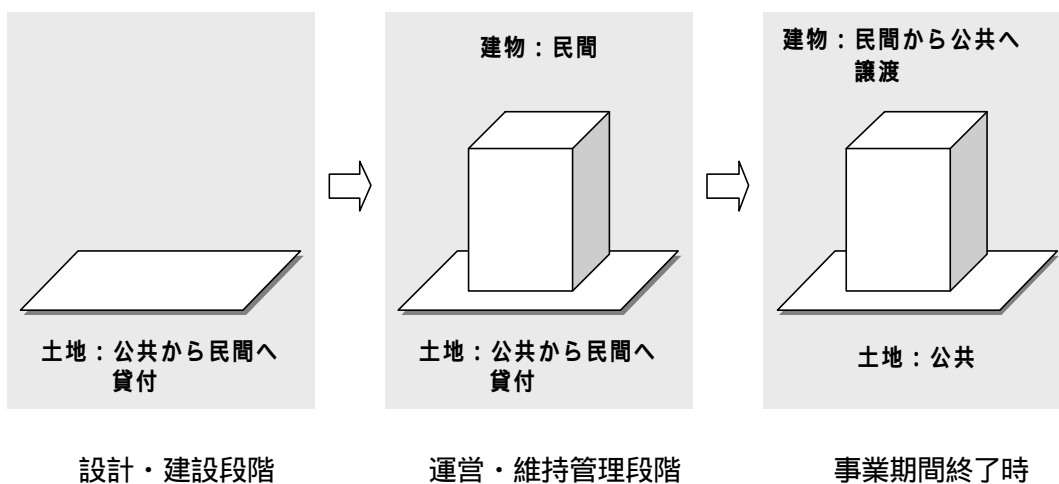
公共からの事業許可等に基づき，PFI事業者が公共施設等の設計，建設，運営及び維持管理を行い，利用者から利用料金等を徴収して事業コストを回収する。



1.5 PFIの事業方式¹⁷

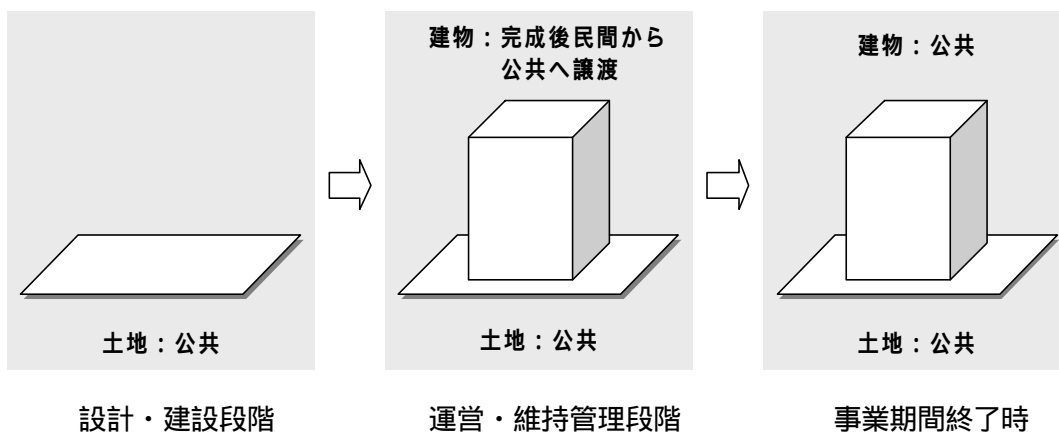
(1) BOT (Build Operate Transfer)

民間事業者が資金調達を行い、施設を建設し、契約で定められた期間中施設を所有して維持管理・運営を行って、資金を回収した後、公共に施設を譲渡する方式である。この方式が、わが国のPFIの主流となっている。



(2) BTO (Build Transfer Operate)

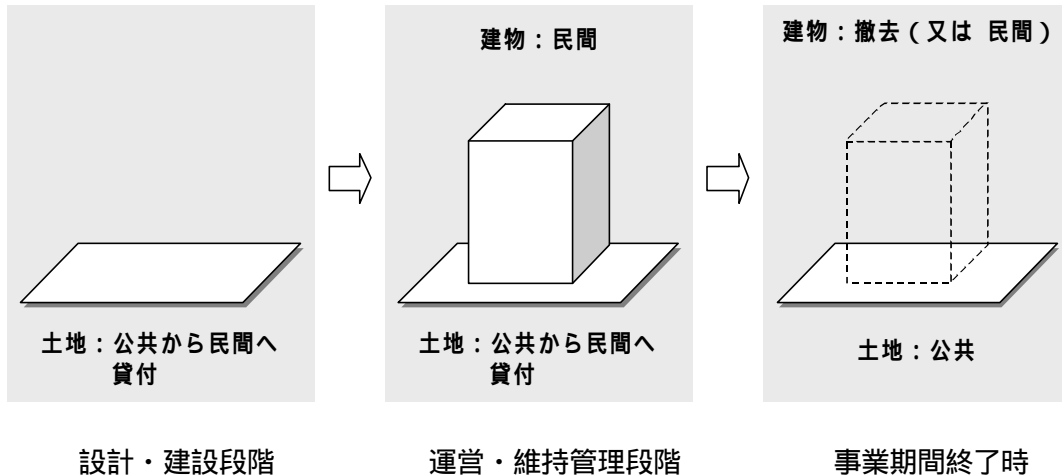
民間事業者が資金調達を行い、施設建設後に当該施設の所有権を公共に譲渡した上で、さらに、契約で定められた期間中施設の維持管理・運営を行って、資金を回収する方式である。



¹⁷ 以下に図示する事業方式は、すべて土地は公共が所有する、というケースである。

(3) B O O (Build Own Operate)

民間事業者が資金調達を行い、施設を建設し、契約で定められた期間中施設の維持管理・運営を行って、資金を回収する方式である。BOT では、契約期間が終了した時点で施設を公共に譲渡するのに対して、この方式では、施設の譲渡を行わず、撤去するか、又は民間事業者が保有し続ける。



(4) B L O (Build Lease Operate)

PFI 事業者が建設した施設を、公共が買い取り、PFI 事業者にその施設をリースし、PFI 事業者がその施設の運営を行う方式である。

(5) B L T (Build Lease Transfer)

民間事業者が資金調達を行い、施設を建設し、公共に施設をリースし、リース料を得て資金回収を行った後、公共に施設を譲渡する方式である。

(6) R O T (Rehabilitate Operate Transfer)

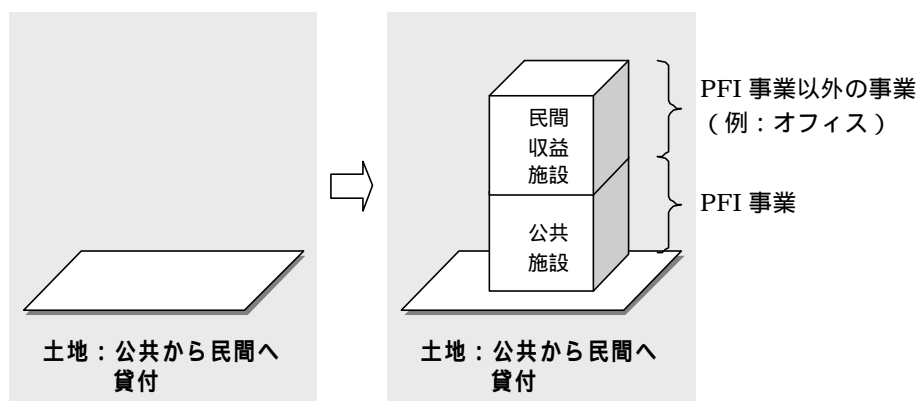
公共が所有する既存施設について、民間事業者が資金調達を行い、施設更新（既存施設の改善等を含む。）に係る設計、施工を行う。さらに、契約で定められた期間中、施設（既存部分を含む。）の一体的所有、維持管理・運営を行い、公共からの支払と利用料金収入を得て資金回収を行った後、公共に施設を譲渡する方式である。民間事業者による事業資産の一体的な所有が制度上可能な場合に成立する。

制度上、一体的な所有ができない場合は、新規投資部分の所有権を直ちに公共に移転する RTO (Rehabilitate Transfer Operate) となる。

(7) D B O (Design Build Operate)

民間事業者に設計，建設，運営を一括して委ね，施設の所有，資金の調達については公共が行う方式である。

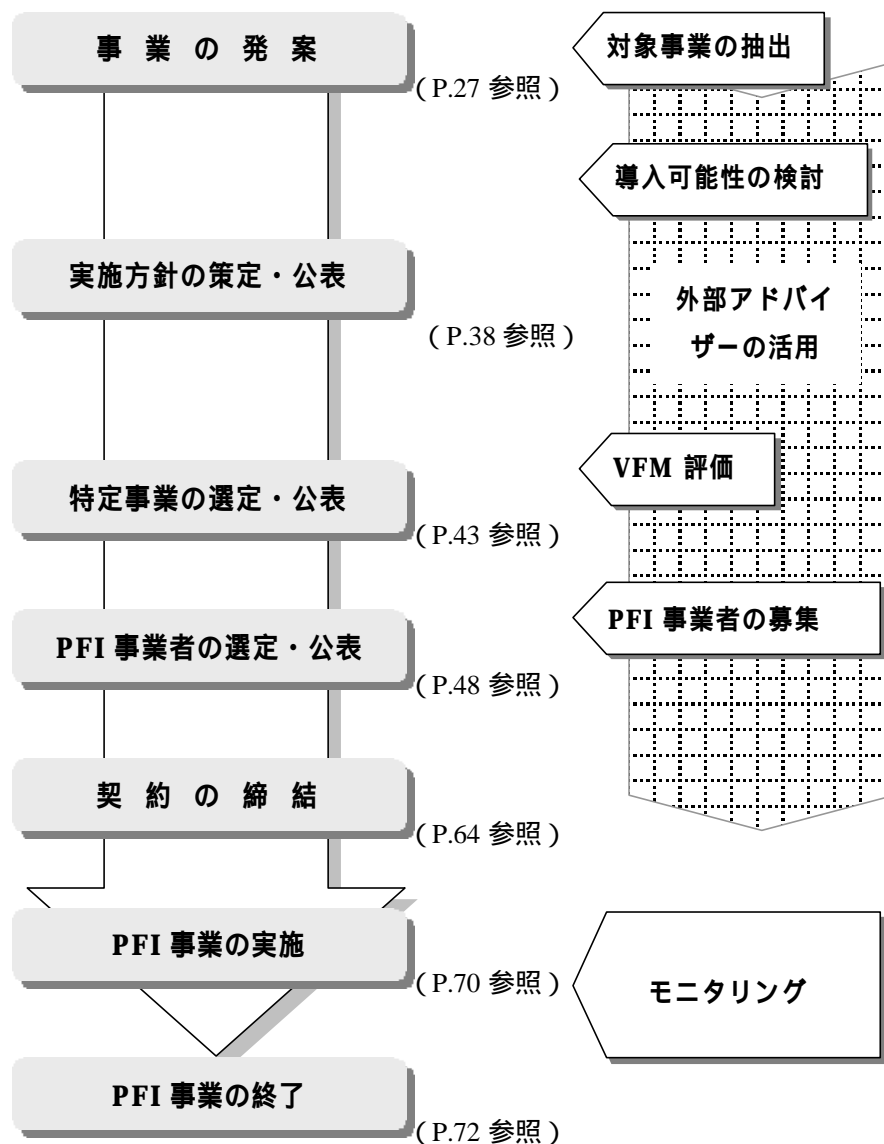
それぞれの方式において，PFI 事業で整備する公共施設と，民間事業者が PFI 以外の事業として整備する施設が併設されることも考えられる。このような官民複合施設を簡単に図示すると，次のようになる。



1.6 PFI の一般的な導入フロー

PFI 事業では、公共サービスとしての必要性やPFI を適用するか否かを検討する「事業の発案」に始まり、「実施方針の策定・公表」、PFI を適用した事業の実施を決定する「特定事業の選定・公表」、「PFI 事業者の選定・公表」、「契約の締結¹⁸」を経て「PFI 事業の実施」、そして「PFI 事業の終了」に至るのが事業の一般的な流れである。

PFI 事業の一般的なフロー



¹⁸ 契約については、公共と優先交渉権者（コンソーシアム）との契約が基本協定であり、公共と選定事業者（SPC）との契約が事業契約である、との考え方もある。

2. 札幌市における PFI の位置付け

2.1 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る。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る。

平成 11 年 7 月に PFI 法が制定され、同年 9 月に施行されたが、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た。

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た。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た。

「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当たり、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」としてとりまとめた。

札幌市における PFI 検討経緯

「民間資金等の活用による公共施設の整備・運営に関する調査」の実施（平成 10 年度）
札幌市内の公共施設は、政令指定都市移行前後に集中的に建設が進んだ。これらの施設は、今後順次更新時期を迎えることになる。既存公共施設の集中的な建て替え需要は、札幌市の行財政運営に大きな負担をかけ、必要な施設整備と市民サービスの提供を困難とすることが予想される。本調査においては、今後の公共施設の建て替え需要を正確に予測したうえで、新たな事業手法として、（PFI 法成立以前の）「民間資金等の活用による公共施設の整備・運営」方策を研究した。

「PFI 導入検討調査」の実施（平成 11 年度）

火葬場をモデルケースとして、PFI 導入にあたっての検討方法、検討ポイント、火葬場への PFI 導入可能性等を検討した。

PFI 活用委員会発足（平成 11 年 10 月）

市の PFI 推進体制の中心組織として、関係部長からなる委員会を設置した。

「第 2 斎場 PFI 導入検討調査」の実施（平成 12 年度）

第 2 斎場の整備に PFI 手法を導入した場合の VFM 等について検討した。

「パートナーシップ型社会資本整備の促進に向けた基礎調査」の実施（平成 12 年度）

PFI 手法を含む地方自治体と民間事業者の間のパートナーシップ型社会資本整備手法について検討した。

第 2 斎場建設事業への PFI 導入（平成 13 年 7 月）

5 年計画において、PFI という新たな事業手法の確立、ノウハウの蓄積、課題抽出等を行うため、「第 2 斎場建設」を PFI 推進モデル事業と位置付け、調査研究を行った（第 4 次長期総合計画 第 1 次 5 年計画 - 5 PFI 等民間活用型手法の拡充）。その結果を踏まえて、PFI 導入を前提に、事業化に向けて計画を進めていくこととした。

2.2 PFIの意義

(1)協働型社会実現のため

地方分権・市民自治の新たな時代に対応した都市経営の仕組みについて、札幌市では平成14年5月に「札幌市都市経営基本方針」を策定し、この方針に基づく取り組みをスタートさせたところである。

この「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る。その実現に向けて、市民と行政の相互理解を深めて「協働型社会を拓く人づくり・仕組みづくり」を進めるとともに、行政自らも「体質変革」や「財政の健全化」といった経営改革に取り組むこととしている。

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ることから、札幌市において、PFIはこの見直しを行うための重要な手法の一つとなる。なぜなら、PFIの導入を検討するということは、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ある。

また、PFIは成果を重視し、顧客の満足度を重視する民間の経営理念を行政に応用するものでもある。なぜならば、PFIの根本には一定のコストの下で最も高いサービス（質・量）を提供するというVFMの考え方があるからである¹⁹。

わが国の公共事業を取り巻く現在の環境は、必ずしもPFIを導入しやすいものではない。その理由の一つには、PFI手法が事業プロセスなどの点において従来型手法と比較して大きく異なるものであるにもかかわらず、関連する法律の改正など、法制面の抜本的な見直しが行われるまでには至っていないことが挙げられる。また、現行の税財政制度や金融情勢の下では、PFIに期待されている事業コストの削減効果も十分には発揮されにくい状況にある。このため、PFIの導入検討について懐疑的、消極的な考え方も見受けられるところである。

しかし、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る。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る。

また、PFIを導入しても、コストの削減効果がそれほど期待されず、定性的な側面からも

¹⁹（地方自治法第2条第14項）地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

従来型手法との差が見られないような事業であっても、協働型社会の実現に資すると認められるなどPFIを導入することが有効と判断されるような場合には、PFIの導入について積極的に検討を行う姿勢が望まれる。

(2)財政負担軽減・市民サービス維持向上のため

札幌市の財政については2つの特徴がある。1つ目の特徴は、市税などの自ら賄える財源（自主財源）の割合が低く、財政基盤が脆弱なことである。札幌市の財政力指数は0.643（平成12年度決算）で、政令指定都市の中で下から2番目となっており、地方交付税に依拠している部分が多い。2つ目の特徴は、義務的経費の割合や経常収支比率、起債制限比率などが比較的低く、財政の弾力性を保っていることである。しかし、近年は各指標が急速に悪化してきている。これは、政令指定都市移行前後に大量採用した職員が退職する時期にさしかかってきたこと、景気対策などで大量発行した市債の償還がピークにさしかかってきたことなどによるものである。この傾向は、年度ごとに差はあるものの、今後15年近く続くものと推測される。

一方、札幌市は今後多くの公共施設更新・新設需要に対応していかなければならない。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る。一定の条件の下でのシミュレーション結果によると、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、耐用年数通りに更新を行った場合には、波がありながらも着実に上昇し多額の支出が必要となる。それによると、平成21～24年が1回目のピークとなり、平成23年には500億円を超える。第2回目のピークは、主に市立学校の建て替えにより、平成33年頃となる。また、社会環境の変化に伴い、自治体においては、環境、福祉、文化といった分野でのサービスの提供、それに必要となる施設の整備が求められるようになる。また、既に整備されている施設等においても、期待される行政サービスの変化に伴って必要となる施設の機能が異なってくる可能性がある。例えば、少子化に伴って必要とされる学校数は減少すると予想されるが、IT教育や情報教育などの部分で質的な向上が求められる。このため、学校の整備や運営のあり方を見直していくことが求められる。

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る。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る。その際には、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る。また、従来型手法では、起債対象とならない部分は一時的の大きな資金負担となる場合もあり、財政支出の平準化を図っていくことも有効と考えられる。

札幌市の市民サービス提供において大きな役割を担っている市職員は、大量採用した職員の退職が平成21年度頃にピークを迎える。職員間でノウハウの移転に努めていくものの、

市職員が主体となった市民サービスの提供は難しくなっていく可能性がある。PFI 導入により、一定のノウハウをもった民間事業者に長期継続的に事業を委ねる方が、市民サービスの維持向上のために有効な場合もあると考えられる。

他方、わが国の PFI 先行事例において、事業費の大幅な削減や収益事業との組み合わせによる財政支出の軽減が見られたことなどから、全ての事業について PFI の導入をまず検討すべきであるとの考え方も見受けられる。しかし、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ない。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、個々の事業毎に個別に検討していくことが必要である。

2.3 取組方針・体制

(1)取組方針

対象事業の抽出

対象事業の抽出は、本 PFI 基本方針を踏まえて、事業担当課が個別に行う。また、PFI 活用委員会事務局においても、5 年計画策定の前年に概ねの候補を抽出する作業を行う。

関連システムとのリンケージ

行財政改革、職員定員管理、機構改革、予算編成、5 年計画策定、事業評価システム等の既存の様々な PFI に関連するシステムと、PFI の対象事業抽出、PFI 事業開始後のモニタリング等との密接な連携を図る。

ノウハウの蓄積

札幌市では、PFI 推進モデル事業として第 2 斎場の整備に PFI 手法を導入することを検討している。本事業への導入検討を通じて、PFI 手法に関するノウハウの蓄積を図る。また、蓄積したノウハウを活用して、地元企業への PFI 手法の啓発を行っていく。

(2)取組体制

札幌市における PFI の取り組みは、関係 7 部室長²⁰からなる「札幌市 PFI 活用委員会」において推進していく。

PFI 活用委員会は、「札幌市内部委員会等に関する規程」に定める常設の委員会であり、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う。事務局は企画調整局企画部におく。

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する。

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毎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う。

なお、PFI 導入決定にあたって市長助役会議・企画調整会議(企画調整システム)に付議すべき事項と認められる事業の場合は、PFI 活用委員会を企画調整会議の幹事会を兼ねる扱いとして開催する。

(3) 地元企業の活用

PFI 事業であっても、実際に事業を実施する際には、地元での人員採用等が必要となるた

²⁰ 都市経営室、職員部、企画部、財政部、管財部、市街地整備部、建築部の 7 部室。

め、基本的に地元での一定の経済効果は見込まれる。ただし、PFI 事業については、費用対効果の関係から一定規模以上の案件が多くを占めることが想定される。

札幌市の場合、建設工事を含む特定の調達契約が 22.2 億円以上の事業については、PFI が従来型かを問わず、W T O 政府調達協定対象事業となることから、国内外の事業者を無差別に取り扱わなければならない。

一方、W T O 政府調達協定対象外の規模のものについては、地域に密着した事業スキームや中小企業の企画力等を生かすことができる事業スキームを組み立てるなどして、地元企業の活用を図ることが考えられる。

なお、規模の大小を問わず、地元企業の PFI に対する関心を高めていくとともに、競争力のある提案が作成できるように、前述のとおり札幌市としても関係機関と連携し、研修会開催等の啓発を行っていく。

2.4 PFI 導入の視点

PFI 導入に際しては以下のような視点を持って検討していく。

(1)行政（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ある。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 として不相当と考えられる。

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ない。

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する。

(2)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る。

しかし、個々の事業によっては、法的、制度的な規制も存在する。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るが、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る。

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する。

(3)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ある。

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ある。

(4)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ある。

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る。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相当である。

また、PFI においては長期にわたる事業について公共が民間事業者と契約し、その経営に委ねることになる。したがって、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には適さない。

(5) 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ある。

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わない。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になる。

次に、事業規模が小さい場合には VFM が発揮されにくい。総事業費に対する比率が同じであっても、絶対額については総事業費が大きいほど大きく、小さいほど小さくなる。したがって、金額面での大きな効果を得るには事業規模が大きいほど効果は大きくなる。

また、プロジェクトファイナンス²¹の観点からも、事業規模があまりに小さい案件についてはプロジェクトファイナンスが組成できないという問題がある。ただし、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る。また、あまりに複雑で、かつ複数の事業から構成されるような事業である場合、コンソーシアム（企業連合）の形成が難しくなる。

²¹ 特定のプロジェクトに対するファイナンス。元利金の返済原資を原則として当該プロジェクトから生み出されるキャッシュフローに限定し、収益が不足して返済が不能になった場合においても、基本的には SPC の出資企業に返済義務が生じない。