

「PPP・PFIの推進」部会報告書（概要）


～PPP・PFIの推進に資する有用情報について～

I はじめに

<「PPP・PFIの推進」部会について>

- ・ 地方公共団体は、「厳しい財政状況」「人口減少と高齢化の進行」「多様な行政需要への対応」など様々な課題に直面しており、これらの課題克服にあたり、限られた職員で、更なる業務改革の推進が求められている。
- ・ PPP・PFIについては、国の「経済財政運営と改革の基本方針」等においても、積極的な活用の推進が示されている。
⇒ 各市町村の「PPP・PFIの取組推進」の実現に向けた検討及び研究を行うことを目的として「PPP・PFIの推進」部会を設置

II 現状と課題

- ① 各市町村では、PPP・PFIについて国等の動向（アクションプラン等）を踏まえ、必要性は認識しているが、「事業内容の理解不足」「参画する事業者の動向・情報が把握できない」等の理由から積極的な活用が進んでいない（昨年度実施した「行政改革に関するアンケート調査」等から）。
- ② PPP・PFIの活用に向けて、各市町村でルールがない。

- ① 各市町村がPPP・PFIの対象となる事業を実施する際に、一つの手法としてPPP・PFIの導入等の検討ができるよう「事業内容の理解不足」等を解消することが重要である。
- ② 優先的検討規程（群馬県策定済み）などの各市町村内でのルールづくりの検討が必要である。
 - ・ 以上2点を踏まえ、当部会では、**【最終目標（イメージ）】**を「各市町村が事業実施にあたり効果が見込める事業について、PPP・PFIの活用について検討・実施する（手法としてPPP・PFIの積極的活用）」とし、**【今年度目標】**を導入検討の際の①に着目し、以下のとおりとした。
「各市町村のPPP・PFIの推進に資する情報等を取りまとめ、提供する。」

III 課題解決への手法

1 有用情報の取りまとめ

- ① 身近な県内2先進自治体のPFI事業実施の事例発表及び意見交換会を開催し、事業実施時の課題や留意事項などの情報を収集した。
【1事例目（県内市町村PFI事業）】 <箱島湧水発電事業（東吾妻町）>
民間の資金、経営力及び技術力の活用を図り、地球温暖化防止対策への貢献、再生可能エネルギーの普及を促進するため、県水産試験場の流水を使用し、小水力発電事業を「PFI（BTO）方式」で実施。SPC（特別目的会社）が建築等の費用も全額負担する契約を締結し事業化した。
【2事例目（県内市町村PFI事業）】 <館林市立学校給食センター整備運営事業（館林市）>
建築から40年以上が経過し老朽化が著しい現在の学校給食センターについて、学校給食調理環境の改善を図り、より安全で安心な学校給食を提供できるようにするため、「公設公営」「公設民営」「リース方式」「PFI方式」等の整備手法を検討し、「PFI（BTO）方式」に決定し、平成30年8月を目途に移転及び改築を行う事業。
- ② ①の情報収集を踏まえ、「有用情報」を「全体的な流れ（事業フロー）」と「主なもの（事業フローから当部会で先進自治体との意見交換等から重要と思われる情報を抽出したもの）」に整理して、報告書に取りまとめた。

2 県内市町村PPP・PFIの導入事例のデータベース化

- ・ 県内市町村でPPP・PFIの導入・検討事例が増えてきたこと、身近で相談しやすい関係性の構築が可能となることを踏まえ、県内市町村に有意義な情報ツールとなる「県内市町村PPP・PFIの導入事例のデータベース化」について、当部会の総意として行政改革研究会に提言し、次年度以降に運用を開始する方向で検討することとした。

IV PPP・PFIの推進に資する有用情報について

1 PPP・PFIの定義、国の動向及びPFI事業の実施状況について

(1) PPP・PFIとは

PPP (Public Private Partnership) は、行政と民間が連携し互いの強みを生かすことにより、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である。

PFI (Private Finance Initiative) は、PPPの一類型であり、PFI法 (平成11年) に基づき、公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、同一水準のサービスをより安く、又は、同一価格でより上質なサービスを提供する手法である。

PPP・PFI手法には、民間事業者が担う業務範囲等により多くの手法がある。

(2) 国の動向について

国の近年の動向としては、「多様なPPP・PFI手法導入を優先的に検討するための指針(平成27年12月)」や「PPP・PFI推進アクションプラン(平成28年5月、平成29年6月一部改定)」などが示されているほか、「経済財政運営と改革の基本方針2017」等において、各種事業でPPP・PFIを積極的に活用することとしている。また、これらに対応するため、内閣府等では支援策 (各種マニュアル策定や専門家派遣制度等) を充実させている。

(3) PFI事業の実施状況について

平成11年のPFI法制定以降、国の動向等を踏まえ、事業数及び契約金額 (H12:13件、359億円⇒H28:609件、5兆4,686億円) は着実に増加し、各分野で全国的に取組が進んでいる。

2 PPP・PFIの推進に資する有用情報について

(1) 有用情報 (主なもの)

① 組織及び体制について

ア 総論 (内容については、内閣府HP等を参考に記載。以下同じ)

PPP・PFI事業を検討するためには、専門性等が求められる。そのため国では、各事業所管課がより効率的に検討を進めるにあたり、事業の指針となる「優先的検討規程」の策定や事業実施 (運用) を円滑に行うための「庁内体制構築」が必要としている。

イ 部会検討事項 (先進自治体の事例発表及び意見交換等を踏まえ検討。以下同じ)

PPP・PFI事業の検討にあたり、前段で以下手順を踏む必要性が確認された。

(ア) 施設の在り方検討委員会の設置等により、保有施設の今後について、公共施設等総合管理計画等を踏まえ、施設ごとに方向性を決定

(イ) 整備方針が決まった施設のリスト化

(ウ) リスト化された施設の事業手法を検討する中で、従来手法である公設公営等にとらわれず、PPP・PFIの可能性や有効性等が確認できるものについては、当手法を検討

このほか、案件拾い出しのための庁内スクリーニング基準や判定フローを定める必要性や案件形成の際、必要な庁内プロジェクトチーム等のスキームの事前検討・構築や専任職員の配置等の推進体制の整備が重要である点も確認された。

② アドバイザリー契約について

ア 総論

事業を進める上で、専門性が高いことや事業実績が少ないこと等から、アドバイザリー契約をコンサルタント等と締結し、PPP・PFI事業を形成している事例があることが、内閣府の先進自治体の事例の中からも確認でき、有効な一手段であると考えられる。

イ 部会検討事項

先進事例もアドバイザリー契約を締結しており、以下の点等で効果を確認できた。

(ア) 整備事業の基本構想や基本計画等の検討及び策定にあたり、PFIの導入検証

(イ) 導入可能性調査を実施する際の「調査票様式」「対象業者選定」等において、過去の実績 (他県等での) を基に提案

(ウ) 実施方針や要求水準書 (案) 等のひな型提供や的確なアドバイス

(エ) 提供のあったサウンディング調査のアンケート様式等は、他の事業でも代用が可能

アドバイザリー契約は、先例のない市町村で専門性の高い事業を効率的に実施する上で、効果が大きいことが確認できた。なお、契約締結に際し契約金が発生するため、各市町村で締結するか否かの判断が必要である。

③ 実施方針及び要求水準書の策定について

ア 総論

P F I 事業を進める上で、実施方針の策定及び公表等は P F I 法に位置づけがされており、P F I 事業の検討により特定事業の選定を行おうとする場合は、必ず選定前に、実施方針の策定及び公表をすることとされている。

また、要求水準書については、公共施設等の管理者等の意図を明確に民間事業者に伝達し、併せて民間の創意工夫を最大限に誘発するため、P F I 事業のプロセスにおいて、最も重要な文書のひとつとされている。

イ 部会検討事項

実施方針及び要求水準書の策定について、以下 3 点に留意すべきであることが確認された。

(ア) 記載内容の範囲

公共施設等の管理者等の意図を明確に民間事業者に伝達し、併せて民間の創意工夫を最大限に誘発する必要があるため、市町村として担保すべき部分は明確にし、なるべく民間事業者が発案しやすいよう性能発注とし、細かすぎる記載は避ける必要がある。

(イ) 策定時間の確保

先進事例では、短く設定した例と 4 ヶ月程度の期間を設定した例があったが、いずれも「自治体として当 P F I 事業の根幹となる内容」「民間事業者により良い提案をしてもらう方針となり重要」等の説明があり、一定期間の確保が必要であるとの確認がされた。

(ウ) 質問に対する慎重な回答

先進事例では、実施方針等への質問が多数あり、今後の事業が市町村にとって、不利益な方向に進まない様に、質問の趣旨等に注意し、慎重な回答をすべき点が確認された。

また、以上の 3 点において、共通する内容として以下の 2 点についても確認された。

(ア) 必要に応じた追加のサウンディング調査の実施

民間事業者の創意工夫を最大限誘発するための調査等で有効となる可能性がある。一方、追加実施の場合はプラスで一定時間の確保が必要となる。

(イ) コンサルタント等の活用

事例が多くないため、事業情報の蓄積がなく、市町村職員のみでの対応が難しいケースも想定され、P F I 事業に精通したコンサルタント等であれば、「実施方針及び要求水準書(案)への適確な意見」等、P F I 事業への的確な対応が期待できる。

④ 民間事業者の募集、評価・選定について

ア 総論

民間事業者の募集、評価・選定等は P F I 法に定められたプロセスの一つであり、民間事業者の募集の段階では、入札説明書(事業概要、当該入札参加の必要事項)の策定が必要となる。主な項目及び内容は、実施方針と重複する項目も多くあり、実施方針の時点修正や公表時には検討中であった事項を具体的に記載する必要がある。

また、評価・選定については、内閣府のホームページ等で得点化方法の提示やサービスの質確保等の対応が示されている。

イ 部会検討事項

先進事例から、上記③と一部重複するが、以下 4 点に留意すべきであることが確認された。

(ア) 質問に対する慎重な回答

③イ(ウ)と同様。なお、先進自治体の事例では、コンサルタント等の法務的な知識等が効果的であったとの内容も確認された。

(イ) 民間事業者に対する募集期間の確保

スピード感が薄れる可能性もあるが、地元事業者や中小事業者への時間的配慮等も含め民間事業者に対する募集期間について、一定期間の確保が必要であるとの確認がされた。

(ウ) 参加資格者基準の明確化

事業に不適格な民間事業者が入札に参加しないように、適切な入札参加資格の設定等、慎重な対応を行う必要があることが確認された。

(エ) 提案書の内容の審査

入札の際、各民間事業者から提案書類が提出されるが、実施方針や入札説明書との整合性について、入念なチェックが必要であることが確認された。

⑤ 監視(モニタリング(測定・評価含む))について

ア 総論

サービスの質を確保するため、全国先進事例では、主に次のことを行っている。

(ア) 事業契約書への明記

選定事業者が実施すべき事項(利用者等が支払う利用料等)を、事業契約書に明記する。

(イ) モニタリングの実施

地方公共団体は、選定事業者が契約内容を履行していることをモニタリングを通じて確認する。なお、モニタリングの実施についても、事業契約書に明記する。また、モニタリング支援業務をコンサルタント等に外部委託することも想定されるが、その際もモニタリングの最終責任者は地方公共団体にあることに留意する必要がある。

(ウ) サービス対価の減額等

モニタリングの結果、選定事業者が契約不履行の際、ペナルティを付与し、必要に応じてサービス対価の減額や事業契約を解除する。なお、減額方法等も事業契約書に明記する。

イ 部会検討事項

先進事例では、供用開始直後又は前のため、具体的な検討等まで議論がされなかったが、要求水準書等の内容を満たしているかどうかのチェック体制の構築が重要であることや専門性や事務効率等を考慮し専門業者へ委託とするのも有用であることが確認された。

⑥ 審査委員会について

ア 総論

審査委員会は、主に応募者提案の審査等を行うため、事業に関連する技術や知識、財務、法務、金融のほか地域の特性に精通した者等が必要とされる。

なお、「総合評価一般競争入札」による落札者決定基準の決定を行う際は、2名以上の学識経験者の意見を聴かなければならないため、当該分野に精通した学識経験者も必要となる。

また、審査委員会を設ける場合は、「審査委員会委員を事前に公表」「審査委員会の位置付けの明確化」「評価の定量化を行う等、評価の客観性を確保」に留意する必要がある

イ 部会検討事項

先進事例では、審査委員会の活用につき、以下の情報等が有用であると確認された。

(ア) 外部委員の選定では、契約したコンサルタント等からの紹介も有効であること

(イ) 提案書の評価等において外部委員は、予算面の考慮に重点を置かない傾向が見受けられたため、この点において内部委員とした地方公共団体職員の意見が有用であること

(ウ) 落札者決定基準の検討・決定について、各委員の専門分野で配点等の意向が異なるため、検討材料となる事務局の事前準備等が重要であること

⑦ 議会対応について

ア 総論

PFI事業において、「債務負担行為予算議案の議決」「事業契約締結議案の議決」の様に必須なものや「PFI事業者選定審査委員会設置条例議案の議決」の様に設置の場合に必要なものを含め、議会対応を要し、議会日程を加味したスケジューリングが必要となる。

イ 部会検討事項

先進事例発表を踏まえ、PFI事業は県内市町村において事例が少なく、一般的に馴染みが薄いため、手法そのものに対する懸念や議員の認識不足等も想定される。そのため、議会に対し要所要所において、執行部からの懇切丁寧な説明が最も重要である旨が確認された。

(2) 有用情報(PPP・PFI事業フロー)

PFI事業に係る事務等の流れを「時期」「取組内容」「対応部署等」で区分し、県内先進自治体の事例等を参考に部会でまとめたものである。(1)有用情報(主なもの)とリンクするように資料を作成している。

V おわりに

「PPP・PFIの推進」について、県内先進事例の取組等から当部会で検討し、有用と思われる情報を当報告書に取りまとめた。今後の国の動向等にも注視しつつ、行政改革の観点等から各市町村がPPP・PFIの対象となる事業を実施する際に、一つの手法としてPPP・PFIの導入等の検討ができるよう、事務等において当報告書を活用いただければ幸いである。