

《3》様々な公民連携の形

① P F I 民間のイノベーションの最大化と今後の展開へ向けて

1 P F I について

P F I (Private Finance Initiative) は、公共施設等の建設・維持管理・運営等、民間の資金・経営能力及び技術的能力を活用して効率的かつ効果的に実施し、市民サービスの向上やトータルコストの削減を図る事業手法である。

従来のように、「設計」「建設」「資金調達」「維持管理」「運営」を個別に行うのではなく、「設計」から「運営」までを一体的に民間事業者へ委ね、民間のノウハウを幅広い範囲で活用することにより、効率的かつ質の高い公共サービスの提供を図るものである。(図1参照)

2 P F I の経緯

国においては、平成11年に「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(P F I法)が制定され、平成12年には国の基本方針が定められた。さらに、平成13年には、P F I事業を実施する上での実務上の指針として、各種のガイドラインが示されている。

内閣府が公表している「P F Iに関する年次報告」によると、我が国のP F I事業数は年々増加している。平成21年度末時点で実施方針を公表したP F I事業数は366に上り、事業費も約3・2兆円に上っている。

本市においては、平成14年3月に「戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業・仮設店舗整備等事業」の実施方針が公表され、これがP F Iの第一歩となり、その後、本市のP F I導入にあたっての基本原則等を定めた「横浜市P F I等基本方針・ガイドライン」が平成15年3月に策定

された。

平成23年2月末現在において、政令指定都市で最多の事業数である8事業にP F Iを導入しており、終了した事業を含む8事業の契約金額総額は、787億円(一般会計400億円、特別会計23億円、下水道事業会計87億円、水道事業会計277億円)となっている。(表1参照)

3 P F I の主な特徴

①一括・性能発注、ライフサイクルコスト発注による民間ノウハウの幅広い活用

P F Iでは、設計・建設・資金調達・維持管理・運営といった業務を一括で発注するとともに、「性能を満たしていれば細かな手法は問わない」性能発注方式を採用している。

また、目先の支出額の大小ではなく、事業期間全体を通

じてのコスト縮減を目指していることから、長期間のライフサイクルコストに基づいて発注を行う。

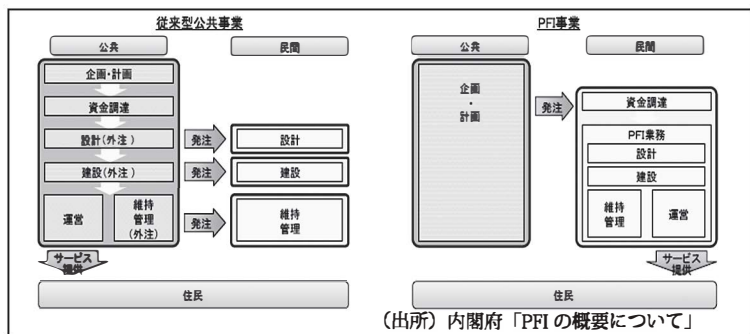
この一括・性能発注、ライフサイクルコスト発注により、民間によるB P R (ビジネスプロセスリエンジニアリング・現状の業務手順の再編・再構築)やイノベーションを引き出す余地を大きくし、低廉で質の良い公共サービスの提供を可能にする。

② V F M の確保

P F Iの基本には、V F M (Value For Money = 支払いに対して最も価値の高いサービスを提供する)という考え方が存在する。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供給する方を「V F Mがある」と言い、残りの一方を「V F Mがない」と言う。

P F I事業を実施する場合、このV F Mの有無を確認

図1 従来型公共事業とP F Iの違い



執筆

田中 準也

共創推進事業本部共創推進課担当係長

する必要がある。具体的には、従来型の公共事業手法で実施した場合とPFIで実施した場合を比較し、事業期間を通じた行政の財政負担額が少ない方式、また、行政の財政負担額が同一の場合は、より質の高いサービスを提供できる方式を採用することとしている。

③ 公民の適切なリスク分担

事業の実施にあたり、需要の変動、物価や金利の変動等の経済状況の変化、計画の変更、事故、天災等、予測できない事態により損失等が発生するおそれ（リスク）がある。PFIでは「リスクを最も適切に管理することができる者が当該リスクを分担する」という考え方が前提となる。この適切なリスク分担により、全体のリスクやコストを縮小させる。（図2参照）

④ プロジェクトファイナンスの活用

従来型の公共事業では、国費等特定財源を除く施設等整備に必要な費用は、地方債や一般財源で対応しているが、PFI事業では、事業者であるSPC（特別目的会社）が金融機関等から、返済の原資を当該事業から生み出されるキャッシュフロー（収益）のみに限定するプロジェクトファイナンスという手法で資金調達するのが一般的である。

る。

この資金調達手法により、行政は建設時期に一度に資金を支出する必要がなくなる。同時に、資金の確実な回収を目的とした金融機関等による事業自体に対するデューデリジェンス（事業についての詳細かつ多角的な調査）やモニタリングが働くことになり、事業の安定性向上に大きく寄与することになる。

⑤ 重層的なモニタリングと業績連動払いによる長期・安定的なサービス提供の確保

PFIでは、長期・安定的な市民サービスの提供を確保するため、PFI事業者によるセルフモニタリングの実施に加え、本市によるモニタリングを実施するなど、重層的なモニタリング体制を構築し、リスク顕在化の抑制、安定的なサービス提供を図ることとしている。

また、業績（モニタリング結果）とPFI事業者への支払いを連動させることで、当初に本市が要求していた業務水準等を確実に履行するインセンティブがPFI事業者に対して働くことになる。（図3参照）

4 「横浜市PFIガイドライン」の改正

8 事業へPFI導入を図

り、事業を運営する中で、実務的な課題が見受けられており、その課題へ対応するため、平成22年4月に、策定後初である大幅なガイドライン改正を行った。主な改正内容は次のとおりである。

① PFI導入の客観的評価となるVFMの一層の透明化

従来、VFMの公表にあたって、積算項目を中心に内容を公表していたが、よりプロセスの透明化を図るため、VFMの評価過程や評価方法に関しても、その後の入札等において正当な競争が阻害されるものを除き、原則公表することとした。

② 後年度財政負担の透明化

PFIに係る後年度財政負担額について、より透明化を図るため、普通会計貸借対照表へPFI事業の資産・負債等を適切に反映するとともに、その内訳を併せて公表することとした。

③ より一層のPFI事業を通じた地域活性化への寄与

PFI事業者の地域活性化への貢献を促進する取組として、事業者公募時に民間事業者から「地域活性化」の提案を求め、それを事業者選定審査の中で評価することとした。

また、PFI事業者が、建設、運営等の各段階で業務を発注する場合、中小企業を

む市内企業が最優先に活用されるよう働きかけを行うなど、引き続き市内企業参画促進の取組も実施することとしている。

④ 民間事業者に対する手続き負担の軽減

本市が民間事業者への業務を規定する要求水準書等をより早期に公表することにより、民間事業者の十分な提案書作成準備期間を確保する。また、事業者選定審査にお

表1 横浜市のPFI事業

（平成23年2月末現在）

事業名	所管局	事業期間	契約金額
戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業・仮設店舗整備等事業	都市整備	H14.9～22.3	2,320百万円
横浜市下水道局改良土プラント増設・運営事業	環境創造	H15.6～26.3	414百万円
横浜市立十日市場小学校整備事業	教育	H17.9～32.3	2,872百万円
横浜市立科学技術高校（仮称）整備事業	教育	H18.2～33.3	9,396百万円
横浜市環境創造局北部汚泥資源化センター消化ガス発電設備整備事業	環境創造	H20.8～42.3	8,254百万円
横浜市瀬谷区総合庁舎及び二ツ橋公園整備事業	市民	H20.12～38.3	10,820百万円
水道局川井浄水場再整備事業	水道	H21.4～46.3	27,679百万円
戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業に伴う公益施設整備事業	市民	H22.6～39.3	16,903百万円

図2 PFIでのリスク分担

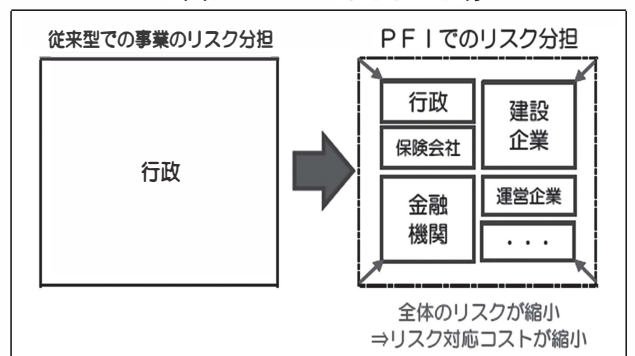
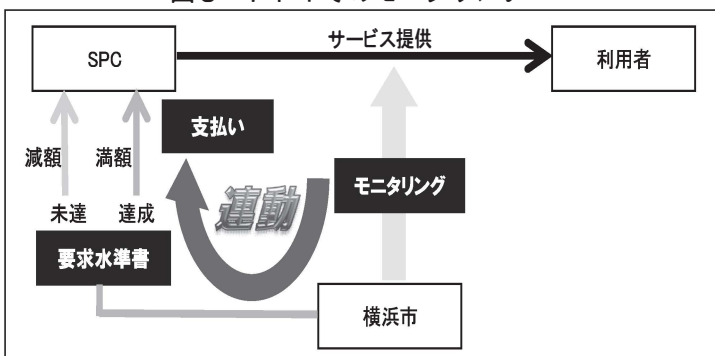


図3 PFIでのモニタリング



て、次点者及び次々点者へ報奨金を交付する公民協働事業応募促進報奨金制度をPFI事業にも適用することとした。このような取組などにより、手続き負担を軽減し、民間事業者のPFI事業への参画を促進させている。

●市のPFI事業者へのモニタリング方策

PFIの特徴である重層的なモニタリングと業績連動払いを効果的に実現するため、建設、運営等の各段階における具体的なモニタリング方策を示している。また、通常のモニタリングに加え、契約締結後のPFI事業の進捗状況等について、学識経験者等で構成するPFI事業審査委員会へ定期的に報告し、客観的な意見等を聴取することとした。PFI事業の進捗状況等について、有識者から意見を聴取し、その意見を公表することは全国的に初めての試みとなっている。

5 PFIの発展に向けて

●VFMの考え方のステップアップ

現行のVFMは、PFIが従来型より財政負担の削減が可能であるとの指標として活用されている。今後は、VFMⅡ歳出削減・効率化という議論をより一歩進め、例え

ば、地域活性化や雇用の創出などの便益も加味するなど、VFMの考え方を社会ニーズの変化とともに、ステップアップしていくことが重要と思われる。その結果、VFMは、PPPを含めたより広い政策決定に通用する概念として定着し、多くのステークホルダーがメリットを享受できる仕組みの構築につながると期待できる。

●民間資金活用のメリットへの理解促進

PFIは、主にプロジェクトファイナンスを活用することにより、金融機関等の事業に対するデューデリジェンスやモニタリングを活かし、事業の長期的・安定的な運用を目指している。

ただし、今後は、民間資金を事業のリスクヘッジという側面だけではなく、主に現預金で運用されている国民金融資産の流動化や地域の課題へ金融資産を活用していく視点など、マクロ経済面からの経済活性化策として捉え、民間資金を活用していくことも必要ではないだろうか。

このような視点を踏まえ、民間資金活用への理解を幅広い人々からいただくことができるよう、今後、活用効果を議論していくことが重要である。

●ライフサイクルコスト管理の普及

PFIは、事業のライフサイクルコストを認識したうえで、支出の裏付けを持つて、事業を進めている。よって、変化の激しい昨今、他の事業と比べ、PFI事業は将来的な財政負担等を拘束するという意見がある。

しかし、従来型事業においても、整備後、コストを費やし、長期間に渡り維持管理・運営等を行うこと自体は変わらないが、自治体の単年度予算主義の中では、長期的な財政負担額が見えにくい状況である。

PFIのプロセスにおけるライフサイクルコストの可視化という手法は、長期の財政負担を明確化し、当該事業自体の必要性の議論をより促すことができる。

また、ライフサイクルコスト管理の異なる側面として、民間企業は、長期間の運営が担保されるため、雇用の確保や長期的な視点からサービス向上を図ることができる余地が大きくなると思われる。

ライフサイクルコスト管理は、将来の財政負担を明確化できるとともに、長期的・安定的な管理運営の視点から、サービスの向上が期待できることから、PFI事業以外にも普及させるべき考え方は

ないだろうか。

●改修・維持保全へのPFI/PPP導入

今後、本市の公共施設等の老朽化が進行していくことが想定され、適切な維持保全と財源確保が必要な状況となっており、課題解決に向けた一つの手法としてPFI/PPPを本分野へ導入していくことが必要となっている。

ただし、公民のリスク分担の問題や、現状では行政が毎年度サービス購入費を支払う事業形態が多いと想定され、財政負担削減の効果が限定的であるという議論があり、課題の整理・解決を通して、PFI/PPP導入に向けて、環境整備を行う必要がある。

また、改修・維持保全にあたっては、地元企業の活躍フィールドに合致する部分が多いと思われることから、地域経済活性化に貢献する仕組みを検討することも重要なことと認識している。

国においては、「新成長戦略（平成22年6月閣議決定）」の中で、PFIの推進が位置付けられている。具体的には、公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業権（事業運営・開発に関する権利）を長期間にわたって付与する方式であるコンセッ

ション方式の導入や、PFIの事業規模を2020年までに、これまでの2倍以上の10兆円以上へ拡大することなどが定められている。

そのような中、本市では、今後のPFI導入に向けたマネジメントが課題になる。

これまでのPFI事業は、大規模な事業が多く、かつ専門的なノウハウが必要なことから、幅広い分野の企業が参入する市場として確立されていない状況である。

よって、より企業の競争を促し、民間のイノベーションを最大化させるために、今後、PFIへ参入する企業数を増加させ、参入企業のすそ野を拡大することが必要である。

その結果、より効率的な事業運営が可能になり、かつ更なる市民サービスの向上にもつながることになる。

そのためには、本市として、PFIの普及・理解の促進、PFIを導入する事業規模の多様化、各事業における民間企業への過度なリスク移転の抑制、民間企業の提案にあたっての更なる負担軽減などに対応することで、参入促進の環境づくりを行うことが重要である。