

枚方市PPP／PFI手法活用
優先的検討の基本方針

平成29年6月

枚方市

目 次

1. 基本事項	P. 1
(1) 定義	P. 2
(2) 対象とする PPP 手法	P. 3
2. 優先的検討の開始時期	P. 4
3. 優先的検討の対象とする事業	P. 4
4. 適切な PPP 手法の可能性の検討及び検討結果の公表	P. 5
(1) 第一次検討の実施	P. 5
(2) 第二次検討の実施	P. 6
(3) 第三次検討の実施	P. 7
(4) 検討結果の公表	P. 7
5. PFI 手法で実施する場合の進め方	P. 9
(1) PFI 事業の実施に関する基本方針	P. 9
(2) PFI 事業の仕組み	P. 10
(3) PFI 手法活用の検討基準と考え方	P. 12
6. PPP 手法の導入を進めるための留意すべき事項	P. 14
用語集	P. 15

1. 基本事項

少子高齢社会の進展に伴い医療・福祉など社会保障費の増加が見込まれることなどに加え、市民生活の変化や価値観の多様化など、これからの社会構造の変化に的確に対応するためには、より効率的かつ効果的に社会資本を整備し、質の高い公共サービスを提供していかなければならない。

その実現のために、枚方市（以下、「本市」という。）におけるこれからの公共施設等の整備、維持管理、運営については、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用するとともに、民間事業者による新たな事業機会の創出や民間投資を喚起し、行政と民間の適切な役割・責任分担の下に、民間事業者に行わせることがより効果的で適切なものについては、民間事業者にゆだねることを基本方針とする。

民間活力を活用した公共施設等の整備等の手法として、国の通知¹や基本方針、法手続きに基づいた多様な PPP⁽¹⁾ / PFI⁽²⁾（以下、「PPP」という。）手法の活用を検討するための優先的検討の基本方針を次のように定める。

¹ 平成 27 年 12 月 17 日付けで、内閣府と総務省の連名で、各自治体に対し「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」についての要請があったもの。

その趣旨としては、人口 20 万人以上の自治体においては、平成 28 年度末までに多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための優先的検討規程を定めるとともに、早期の優先的検討規程の策定が可能な団体においては、なるべく早い時期に定めるよう特段の配慮をお願いするもの。

(1) 定義

本基本方針において、次に掲げる用語の意義は、それぞれ次に定めるところによる。

①	PFI 法	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）
②	公共施設等	<p>PFI 法第 2 条第 1 項に規定する公共施設等</p> <p>第二条 この法律において「公共施設等」とは、次に掲げる施設（設備を含む。）をいう。</p> <p>一 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</p> <p>二 庁舎、宿舍等の公用施設</p> <p>三 賃貸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</p> <p>四 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</p> <p>五 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）</p> <p>六 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</p>
③	公共施設整備事業	<p>PFI 法第 2 条第 2 項に規定する公共施設等の整備等に関する事業</p> <p>2 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、製造、改修、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。）であつて、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。</p>
④	利用料金	<p>PFI 法第 2 条第 6 項に規定する利用料金</p> <p>6 この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であつて、第十六条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権（公共施設等を構成する建築物その他の工作物の敷地の所有権を除く。第二十九条第四項において同じ。）を有する公共施設等（利用料金（公共施設等の利用に係る料金をいう。以下同じ。）を徴収するものに限る。）について、運営等（運営及び維持管理並びに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。）を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう。</p>

⑤	運営等	PFI 法第 2 条第 6 項に規定する運営等
⑥	公共施設等運営権	PFI 法第 2 条第 7 項に規定する公共施設等運営権 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> 7 この法律において「公共施設等運営権」とは、公共施設等運営事業を実施する権利をいう。 </div>
⑦	整備等	建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、市民に対するサービスの提供を含む。
⑧	優先的検討	本基本方針に基づき、公共施設等の整備等の方針を検討するに当たって、PPP 手法の活用が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法 ⁽³⁾ に優先して検討すること。

(2) 対象とする PPP 手法

本基本方針の対象とする PPP 手法例は次に掲げるものとする。

①	民間事業者が公共施設等の運営等を担う手法	公共施設等運営権方式 ⁽⁴⁾ 、指定管理者制度、包括的民間委託 ⁽⁵⁾ 、O 方式（運営等 Operate） ⁽⁶⁾ など
②	民間事業者が公共施設等の設計、建設又は製造及び運営等を担う手法（下線は、PFI 手法を示す。）	<u>BT 方式⁽⁷⁾（建設 Build－移転 Transfer－運営等 Operate）</u> 、 <u>BOT 方式⁽⁸⁾（建設 Build－運営等 Operate－移転 Transfer）</u> 、 <u>BOO 方式⁽⁹⁾（建設 Build－所有 Own－運営等 Operate）</u> 、 DBO 方式 ⁽¹⁰⁾ （設計 Design－建設 Build－運営等 Operate）、 <u>RO 方式⁽¹¹⁾（改修 Rehabilitate－運営等 Operate）</u> など
③	民間事業者が公共施設等の設計及び建設又は製造を担う手法	BT 方式 ⁽¹²⁾ （建設 Build－移転 Transfer）、 DB 方式 ⁽¹³⁾ （設計 Design－建設 Build）、 ESCO ⁽¹⁴⁾ （Energy Service Company）、 民間建設借上方式及び特定建築者制度等（市街地再開発事業の特定建築者制度、特定業務代行制度及び特定事業参加者制度並びに土地区画整理事業の業務代行方式をいう。） など

2. 優先的検討の開始時期

本市は、新たに公共施設等の整備等を行うために基本構想、基本計画等を策定する場合及び公共施設等の運営等の見直しを行う場合のほか、次に掲げる場合その他の公共施設等の整備等の方針を検討する場合等に、併せて優先的検討を行うものとする。

- (1) 公共施設等の集約化又は複合化等を検討するとき
- (2) 市有地の未利用資産等の有効活用を検討するとき

3. 優先的検討の対象とする事業

本市は、次の(1)及び(2)に該当する公共施設整備事業を優先的検討の対象とする。

- (1) 次のいずれかに該当する事業その他民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用する効果が認められる公共施設整備事業

①	建築物又はプラントの整備等に関する事業
②	利用料金の徴収を行う公共施設整備事業

- (2) 次のいずれかの基準を満たす公共施設整備事業

①	施設整備費の総額が <u>概ね 10 億円以上</u> の公共施設整備事業 (建設、製造又は改修を含む。)
②	単年度の維持管理・運営費が <u>概ね 1 億円以上</u> の公共施設整備事業 (運営等のみを行う場合に限る。)
③	【PFI 手法の場合】 以下の内容を全て満たす公共施設整備事業 ア) 施設整備費の総額が <u>概ね 10 億円以上</u> イ) 維持管理・運営費が <u>概ね 1 億円/年以上</u> ウ) 施設整備費と維持管理・運営費の計が <u>概ね 25 億円以上</u>

※ ①から③の事業費については、PPP 手法の活用を優先的に検討するための目安である。また、対象外の事業については、本方針に準じた扱いとし、実行計画等の検討にあわせて行う。

(3) 対象事業の例外

本市は、次に掲げる公共施設整備事業を優先的検討の対象から除くものとする。

①	既に PPP 手法の活用が前提とされている公共施設整備事業
②	競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成 18 年法律第 51 号）に基づく市場化テストの導入が前提とされている公共施設整備事業
③	民間事業者が実施することが法的に制限されている公共施設整備事業
④	災害復旧事業等、緊急に実施する必要がある公共施設整備事業

4. 適切な PPP 手法の可能性の検討及び検討結果の公表

本市は、適切な PPP 手法の可能性の検討及び検討結果の公表を行うにあたり、次の検討プロセスを経ることとする。

(1) 第一次検討の実施

本市は、優先的検討の対象となる公共施設整備事業について、適切な PPP 手法の活用可能性を検討するため、まずは第一次検討として、事業担当課と政策推進課で協議を行うものとする。ただし、指定管理者制度の可能性を検討する場合は、事業担当課と行革推進課で協議（第二次検討の場を含む。）を行うものとする。

第一次検討では、当該事業の期間、特性、規模等を踏まえ、当該事業の品質確保に留意しつつ、最も適切な PPP 手法の活用可能性を検討するものとする。

手法	指定管理者制度以外の PPP 手法		指定管理者制度	
第一次 検討	協議者	事業担当課	協議者	事業担当課
		政策推進課		行革推進課

※ 検討を進めるにあたり、政策推進課と行革推進課は必要に応じ、関係課（財政課、契約課）と連携し、調整を行うものとする。

(2) 第二次検討の実施

本市は、第一次検討を行った結果、指定管理者制度を除く PPP 手法の検討を引き続き進めることとした場合は、第二次検討として、さらにその調査、検討及び審議等を行うための庁内委員会を事業担当課において設置し、PPP 手法の方向性を審議するものとする。なお、既に庁内委員会を設置している場合は、その庁内委員会において審議する。

第二次検討では、優先的検討の対象となる公共施設整備事業について、直営で公共施設等の整備を行う従来型手法による場合と、PPP 手法を活用した場合との間で、次に掲げる費用等の総額を比較し、PPP 手法の活用 of 適否を検討するものとする。

①	公共施設等の整備等（運営等を除く。）の費用
②	公共施設等の運営等の費用
③	民間事業者の適正な利益及び配当
④	調査に要する費用
⑤	資金調達に要する費用
⑥	利用料金収入

※ 過去の整備事例や類似施設の経費を参考に費用を算出することを基本とする。

※ この比較に当たっては、PPP 手法の活用について民間事業者との意見交換が行われている場合には、上記費用等の算定に当たってその内容を踏まえるものとする。

また、指定管理者制度については、第二次検討として、行政改革実施本部会議等において、指定管理者制度の活用 of 適否を報告・審議の上、活用する場合は決裁処理後、決定するものとする。なお、活用しない場合は、事業手法（従来型手法）についての決裁処理後、決定するものとする。

手法	指定管理者制度以外の PPP 手法	指定管理者制度
第二次検討	庁内委員会における検討 (事務局：事業担当課)	行政改革実施本部会議等において、指定管理者制度の活用 of 適否を報告・審議の上、決裁処理後、決定。 (事務局：行革推進課等)

(3) 第三次検討の実施

本市は、第二次検討を行った結果、指定管理者制度を除く PPP 手法の活用の適否の検討を引き続き進めることとした場合は、第三次検討として、PPP 手法の活用の適否を決定するものとする。

第三次検討では、専門的な外部コンサルタントを活用（可能性調査）するなどにより、要求水準、リスク分担等の検討を行った上で、詳細な費用等の比較を行い、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法による場合と、PPP 手法を活用した場合との間で、費用総額を比較・検討（PPP 手法の活用の適否を検討）するものとする。

また、その結果について、庁内委員会に報告・審議の上、活用する場合は決裁処理後、決定するものとする。なお、活用しない場合は、事業手法（従来型手法）についての決裁処理後、決定するものとする。

手法	指定管理者制度以外の PPP 手法	指定管理者制度
第三次 検討	外部コンサルタントの活用などにより、PPP 手法の活用の適否を検討し、その結果を庁内委員会に報告・審議の上、決裁処理後、決定。	

(4) 検討結果の公表

本市は、第一次検討から第三次検討の過程における PPP 手法の活用の適否について、市ホームページ等で公表するものとする。



上記（1）から（4）までの検討プロセスについては、次ページのとおり

適切な PPP 手法の可能性の検討・評価及び評価結果の公表までのプロセス

優先的検討の対象となる事業 ^(※1)

(※1) 詳細は、4 ページ「3. 優先的検討の対象となる事業」を参照。

事業担当課による、適切な PPP 手法の可能性検討

「PFI 手法活用の検討基準と考え方 (P. 12~13 参照)」等を参考に、事業担当課において適切な PPP 手法の可能性を検討する。

第一次検討 ^(※2)

PFI 手法

PFI 手法活用の可能性について、事業担当課と政策推進課で協議を行う。

協議の結果、PFI 手法の検討を進める場合⇒①へ
協議の結果、PFI 手法の検討を進めない場合⇒②へ

PFI、指定管理者以外の PPP 手法

PPP 手法活用の可能性について、事業担当課と政策推進課で協議を行う。

協議の結果、PPP 手法の検討を進める場合⇒①へ
協議の結果、PPP 手法の検討を進めない場合⇒②へ

指定管理者制度

指定管理者制度の活用可能性について、事業担当課と行革推進課で協議を行う。

協議の結果、指定管理者の検討を進める場合⇒③へ
協議の結果、指定管理者の検討を進めない場合⇒②へ

第二次検討

① PPP/PFI 手法の検討を進める場合

事業担当課にて庁内委員会を設置し、検討を進める。

既に庁内委員会が設置されている場合は、庁内委員会において検討を行う。

PPP/PFI 手法の活用を検討をさらに進める場合
PPP/PFI 手法の活用を検討をさらに進めない場合⇒②へ

外部コンサルタントの活用などにより、PPP/PFI 手法の活用可否を検討し、その結果を庁内委員会に報告・審議の上、決裁処理後、決定。

・活用する場合
事業担当課にて、PPP/PFI 手法を活用する旨を公表。
(政策推進課の合議要)
・活用しない場合 ⇒②へ

② PPP/PFI 手法の検討を進めない場合 (従来型手法)

事業担当課による事業手法の決裁処理後、決定。

(政策推進課又は行革推進課の合議要)

・庁内委員会が設置されている場合は、庁内委員会で諮ったのちに決裁処理を行う。
・事業担当課にて、PPP 手法を活用しない旨を公表。

③ 指定管理者の検討を進める場合

行政改革実施本部会議等において、指定管理者制度の活用可否を報告・審議の上、決裁処理後、決定。

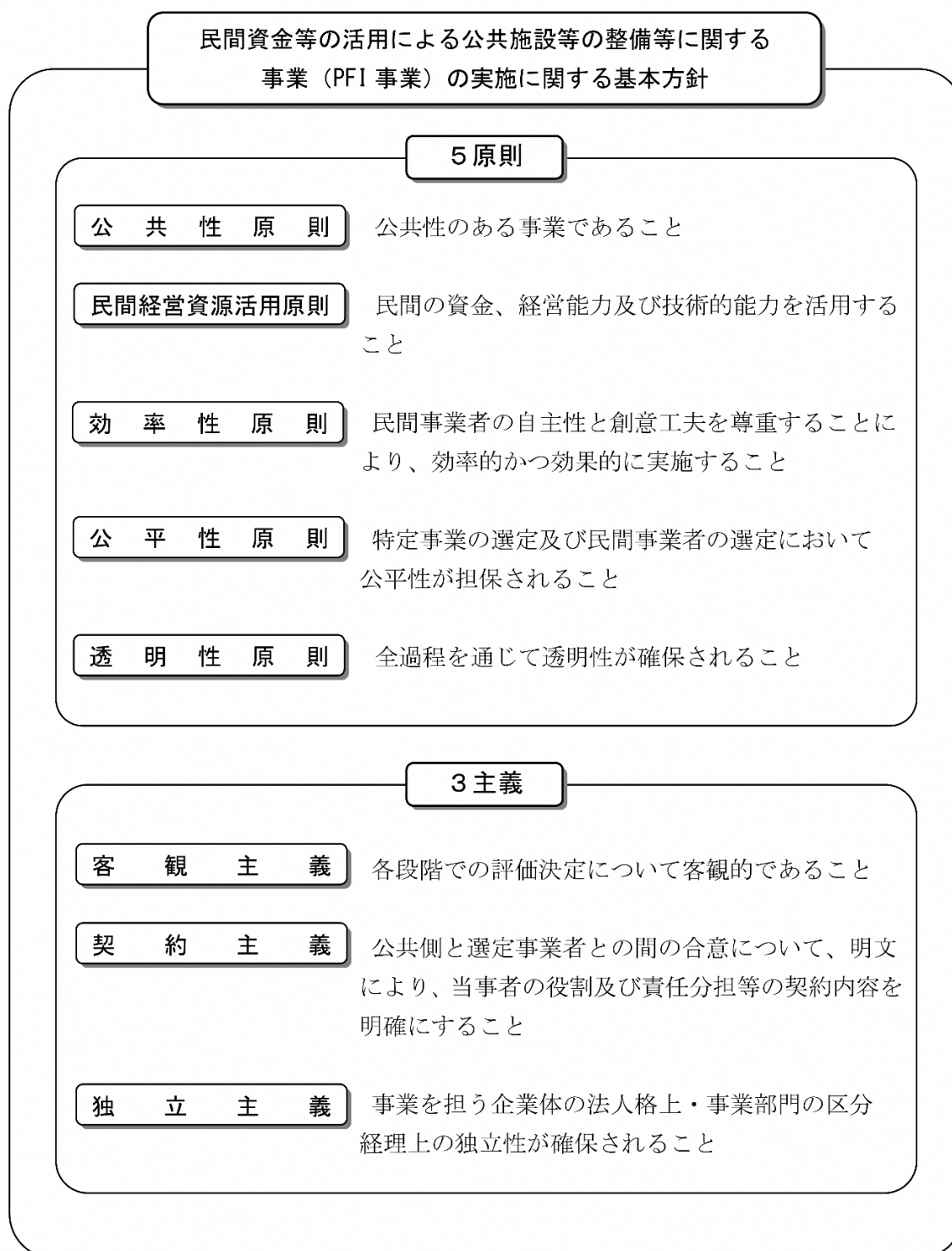
・活用する場合
事業担当課にて、指定管理者を活用する旨を公表。
(行革推進課の合議要)
・活用しない場合 ⇒②へ

第三次検討

(※2) 第一次検討の実施にあたり、政策推進課と行革推進課は必要に応じ、関係課 (財政課、契約課) と連携し、調整を行うものとする。

5. PFI 手法で実施する場合の進め方

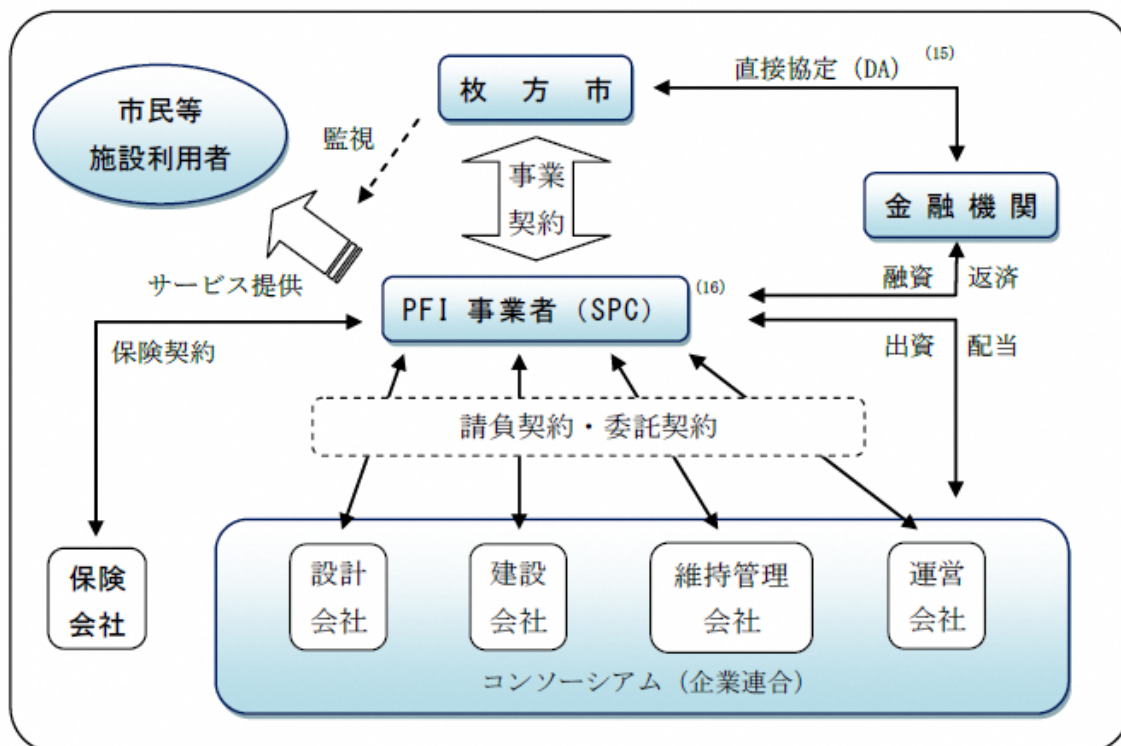
(1) PFI 事業の実施に関する基本方針



(2) PFI 事業の仕組み

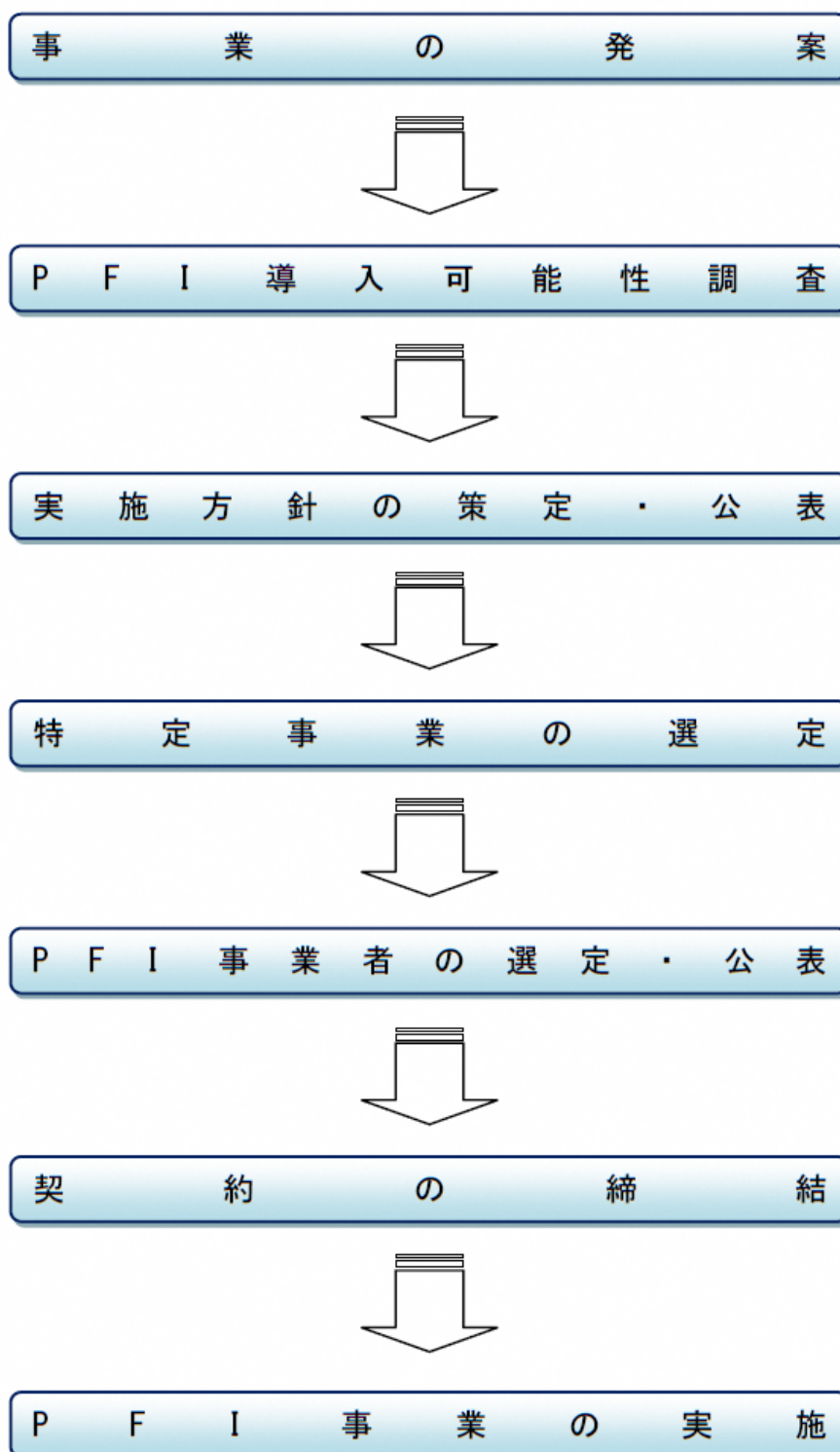
・事業スキーム (概略)

PFI 事業は、事業方針を決定する市との事業契約に基づき、PFI 事業者が中心となり事業を実施する。一般的に、融資を行う金融機関等や PFI 事業者に出資する設計・建設・維持管理・運営等を担うコンソーシアムなどが参画して進められる。



・PFI手法の導入手順

PFI手法の導入については、以下の手順に沿って進められるため、事業の発案から建設に至るまでの準備期間を要する。



(3) PFI 手法活用の検討基準と考え方

PFI 手法は、事業の実施にあたって広範に民間事業者による創意工夫の発揮を期待するものであるとともに、長期間にわたり民間事業者が公共施設等の整備、運営等を委ねる手法であるが、一般的に事業規模が大きい場合ほど導入効果は大きく現れてくる手法である。

また、従来手法と比較して、民間事業者にとっても相当な労力やコスト、時間が必要となるため、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発生しないことから、一般的には事業規模が大きいほど民間事業者の参入意欲は強くなる。これらのことから、PFI 手法を活用するに当たっては、予定する事業の規模や業務内容、運営等が一定の基準を満たしている必要がある。

そのため、本市においては、原則として、以下に示す PFI 手法活用の検討基準の全ての基準（定性的指標および定量的指標）を満たした場合において、PFI 手法の導入について庁内委員会で審議することとする。

PFI 手法活用の検討基準と考え方

1. 事業の基本特性が PFI 法に適合すること	
定性的指標	① 供用開始までに PFI 法に基づいた手続きが行える時間的余裕のある事業であるか
	PFI 手法で事業を実施する場合、PFI 法に基づき諸手続きを踏み、その後の施設の供用開始あるいは運営開始に至るまで、従来手法と比較して、より多くの期間を要することになるため、事前に時間的余裕が必要である。
	② 用地が確保、または確保される見込みがある事業であるか
	用地の確保の見込みが立っていない場合、施設建設の工事期間等、整備スケジュールの見込みを立てることが困難である。
③ 民間事業者による事業実施やサービス提供について制度面で支障がない事業であるか	
施設の建設主体や管理主体の制限など、法的に民間事業者が事業主体になることが可能であることが必要である。 例えば、道路法、河川法など個別の法律において管理主体が地方公共団体等に制限されている場合や設計に関する技術基準や管理基準が細かく規定されている等のことから、民間主導による創意工夫のインセンティブが働きにくく、VFM ⁽¹⁷⁾ の確保が担保できない場合があると考えられる。 【参考資料】 「公共施設等の整備等において民間事業者の行い得る業務範囲」について／内閣府民間資金等活用事業推進室 http://www8.cao.go.jp/pfi/160601gyoumuhani.pdf ※個々の事業ごとに所管省庁等への確認が必要	

定性的指標	2. PFI 事業のメリットが活かせる事業であること
	<p>事業実施のための資金調達に不利にならない事業であるか</p> <p>PFI 事業の場合、事業手法によっては、または事業主体が民間事業者であるために、従来の手法であれば受けとることができた国庫補助金等を受けられないことがある。したがって、PFI 事業の場合でも国庫補助金や地方財政措置との比較において、不利とならないか、また、民間事業者が資金調達の上で、著しいデメリットが存在しないか等についての確認が必要である。</p> <p>例えば、事業方式が BOT の場合、建設・運営期間中において、施設を民間事業者が所有するため、補助対象者が地方公共団体である国庫補助金等は受けられない可能性がある。</p> <p>【参考資料】</p> <p>地方公共団体が PFI 事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について／内閣府民間資金等活用事業推進室</p> <p>http://www8.cao.go.jp/pfi/200630hojyokin.pdf</p> <p>※個々の事業ごとに所管省庁等への確認が必要</p>
定量的指標	1. 事業期間
	維持管理・運営期間が一定年数以上の事業であるか
	PFI 導入事例では、事業期間が 7～30 年間となっていることを踏まえ、参考となる先進事例等を比較・検討した上で、維持管理・運営期間が一定年数以上となる必要がある。
	2. 事業規模（事業費）
施設整備費が 10 億円以上、維持管理・運営費が 1 億円／年以上、総事業費が 25 億円以上の事業であるか	
<p>PFI 事業は、従来型の公共事業と比較して、アドバイザー委託経費などの事業実施に付随して独特の諸費用が発生する。また、民間事業者にとっても事業提案に相当な労力やコストを要するため、VFM が確保できる程度の事業規模が必要である。PFI 事業を検討する事業としては、次のような基準値を設定。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・施設整備費 概ね 10 億円以上 ・維持管理・運営費 概ね 1 億円／年以上 ・施設整備費と維持管理・運営費の計 概ね 25 億円以上 	

6. PPP手法の導入を進めるための留意すべき事項

本市は、PPP手法の導入を進めるため、以下に示す項目について留意することとする。

- (1) PPP手法に関する職員の養成
- (2) 地域における人材育成、連携強化及び創意工夫の活用
- (3) 民間事業者からの提案の活用

(1) PPP

官民が連携して公共サービスの提供を行うスキームを PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ：官民連携）と呼ぶ。PFI は、PPP の代表的な手法の一つ。PPP の中には、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営（DBO）方式、さらに包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシング等も含まれる。

(2) PFI

PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）とは、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという考え方。

(3) 従来型手法

求める工事（業務）内容を仕様書等によって明確化した上で、基本的に単年度契約で民間事業者が発注する方式。（公共側の財政資金を用いて、設計・建設・維持管理及び運営業務について、それぞれ民間業者へ発注する方式。）

(4) 公共施設等運営権方式

利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者を設定する方式。

(5) 包括的民間委託

受託した民間事業者が創意工夫やノウハウの活用により効率的・効果的に運営できるよう、複数の業務や施設を包括的に委託する方式。

(6) O 方式

選定事業者は、施設の設計・建設や保有は行わず、施設の維持管理及び運営のみを事業期間終了時まで行う方式。

(7) BTO 方式

民間事業者が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う方式。

(8) BOT 方式

民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後に公共施設等の管理者等に施設所有権を移転する方式。

(9) BOO 方式

民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の方式。

(10) DBO 方式

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側が行う方式。

(11) RO 方式

施設を改修し、管理・運営する事業方式。所有権の移転はなく、地方公共団体が所有者となる方式。

(12) BT 方式

民間事業者が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転する方式。

(13) DB 方式

民間事業者に設計、建設を一括して委ねる方式。

(14) ESCO

省エネルギーに関する包括的なサービスを提供し、顧客の利益と地球環境の保全に貢献するビジネスで、省エネルギー効果の保証等により顧客の省エネルギー効果の一部を報酬として受取るもの。

(15) 直接協定

PFI 事業者による事業の実施が困難となった場合などに、地方公共施設等の PFI 事業契約の解除権行使を金融機関等が一定期間留保することを求め、資金供給している金融機関等が選定事業に対する一定の介入 (Step-in) を可能とするための必要事項を規定した地方公共団体等と金融機関等との間で直接結ばれる協定のこと。

(16) SPC

当該 PFI 事業を実施することのみを目的とする特別目的会社のこと。

(17) VFM

従来手法と PFI を比較して、「財政負担 (Money) に対して最も価値 (Value) の高いサービスを提供できる」場合に PFI を採用するという考え方。言い換えれば、「一定のコストの下で、より高い水準のサービスを提供できる」又は「同一水準サービスを、より低いコストで提供できる」ことが見込まれる場合に、PFI を採用することとなる。

VFM の算定に際しては、従来手法で事業を実施する場合の事業期間全体を通じた財政負担の推計値 (PSC) と、PFI 事業として実施する場合の事業期間全体を通じた財政負担の推計値 (LCC) を比較し、LCC が PSC を下回れば PFI 事業の側に VFM があり、上回れば VFM がないということになる。