

地方公共団体におけるPFI手法導入による 課題と対処方法に関する事例研究

調査報告書
【概要版】

平成29年3月

総務省地域力創造グループ地域振興室

調査の目的と調査内容

■ 調査の目的

PFI法の施行から16年が経過し、全国で実施方針が公表されたPFI事業は527件にのぼる(平成28年3月31日現在)。このうち、地方公共団体の事業は413件あり、全体の4分の3を占めている。

「PPP/PFI推進アクションプラン」において、平成25年～34年までの10年間で21兆円の事業規模目標が定められたところである。一方で、毎年度のPFI事業の実績は減少傾向にある。そこで、地方公共団体によるPPP/PFIの推進を図るため、PPP/PFIの事例について調査分析することで、今後より質の高いPPP/PFI事業実施に役立つ情報を地方公共団体へ還元することを目的として、本調査を実施する。

■ 調査の内容

① 調査内容

本調査においては、既に事業を実施しているPFI事業を対象に、実際の事業効果やメリット・デメリット、事業契約期間に生じた課題・対応方策、契約終了時における論点等について、対象となる地方公共団体にヒアリングや関係資料等の検討を行った。

なお、本報告書における事例調査の内容は、当該PFI事業に対するものであり、他の事業においては、状況等を考慮の上、別途検討を要するので注意が必要である。

② 調査対象先

事例研究の対象先については、PFI導入にあたっての課題を想定し、その観点から事例調査対象先を選定した。

事例調査の観点	事例調査対象先
PFI期間中における契約変更の実施手続きと効果	花と緑のふれあいセンター特定事業(神奈川県)
契約終了時における施設の検査と瑕疵担保責任の設定状況	横須賀市長井海の手公園整備事業(神奈川県横須賀市)
契約期間中における調達とサービス購入料の見直し	桑名市図書館等複合公共施設特定事業(三重県桑名市)
事業状況のモニタリング手法とその実施結果	八尾市立病院維持管理・運営事業(大阪府八尾市)
事業契約期間に発生した瑕疵とその対応状況	まんのう町立満濃中学校改築・町立図書館等複合施設整備事業(香川県まんのう町)

神奈川県立花と緑のふれあいセンター特定事業(神奈川県)

■本調査の特徴と検討事項

● 契約書に記載のないトライアル期間の設定と契約変更の手続き

平成22年の開業後約2年間において、当初計画で想定されていた入園者数を大幅に下回り、民間事業者の収支改善を図る必要が出てきた。このため、県と民間事業者が協議し、平成24～26年度の3年間にトライアル期間を設け、様々な経営安定化策の試行を行った。

トライアル期間後に、県と民間事業者が本特定事業の契約内容の一部及び業務要求水準の一部について変更を行っている。トライアルの設定経緯やトライアル期間前後の効果、条例変更、契約変更について調査を行った。



写真:花と緑のふれあいセンターの外観

■トライアル概要と効果

➤ トライアル概要

県は民間事業者と協定書を交わし、施設の魅力度の向上、プロモーション・イベントの強化、健康をテーマとした食と農の発信、事業の一部休止と合理化などに取り組んだ。

➤ 契約書上の取扱い

トライアルの導入につき、契約書上の取り決めはない。要求水準を満たさない場合において、「県がその状態を承諾している場合」はサービス対価の減額等の対象除外となること、モニタリング実施計画書で規定されている。そのため、特定事業契約に関する協定書を県と事業者で締結と議会への報告により、承諾しているものとして取扱いを実施している。

➤ トライアルの効果

トライアル期間終了年度の平成26年度をトライアル導入直前の平成23年度と比較すると、以下のような改善が見られた。

- ・入園者数は159.3%
- ・利用料金等収入は147.4%
- ・当期純損失額の減少

■条例変更と契約変更

➤ 条例の変更

- ・季節ごとの園の魅力度に応じた変動利用料金制を導入できるよう、入園料金の上限額を520円から1,000円に変更
- ・施設メンテナンス日の確保のため、休園日数を1年につき10日以内から30日以内に変更

➤ 契約の変更

以下の点について契約の変更を行った。

- ・入園者数の需要予測の変更
- ・変動利用料金制の導入に伴う利用料金等収入見込額の見直し
- ・年間の維持管理運営費の見直し
- ・入園料上限の引き上げ
- ・休園日を30日以内に変更

トライアル期間後においても、トライアル期間前と比較して、入園者数、利用料金等収入、民間事業者の財務状況のそれぞれに改善が見られた。

横須賀市長井海の手公園整備事業(神奈川県横須賀市)

■本調査の特徴と検討事項

●施設等の引き渡し時の規定と事前調査

平成27年3月末に10年間続いたPFI手法による管理運営期間が終了し、その後に指定管理者制度による管理運営を行っている。施設等の引き渡しに関する規定内容や、引き渡し前に施設状況を確認する事前調査に関して把握した。

●PFI事業者から新しい指定管理者への引継ぎ

平成15年～平成26年度のPFI期間の業務を担っていた民間事業者と、平成27年度以降の運営を担う指定管理者が異なる民間事業者であることから、引継ぎの実施内容につき、官民の双方の観点から検討を行った。



写真:横須賀市長井海の手公園の外観

■施設引き渡し時の規定と事前調査

	PFI契約書の規定と実施の対応
BTO施設	<ul style="list-style-type: none">・契約書においてPFI期間終了時における調査の規定はない。・横須賀市職員による検査を行ったが、10年間の経年劣化を超える損傷は見当たらなかった。
BOT施設	<ul style="list-style-type: none">・施設の状態について確認を行う、譲渡前検査の規定あり。・PFI運営期間10年間で償却終了しない施設については、契約時にPFI期間終了時の買取価格(固定価格)を設定。・当初契約通りの価格で市が買取を実施。
民間事業者が設置許可により設置した施設等	<ul style="list-style-type: none">・都市公園法に基づき設置許可による施設等は事業終了後に更地撤去。市長が認めれば、その限りでない旨の規定あり。・市とPFIを実施していた民間事業者と協議を行った。ゴーカートやボート等の遊具は、PFI事業者が別の施設で活用する意向を示したため、原則通り、PFI事業者が撤去した。

■PFI事業者から新しい指定管理者への引継ぎ

➤業務の引継ぎ

契約書に引き継ぎの際に協力を行う旨の記載があり、それに沿った引継ぎを民間事業者同士で行った。

➤従業員の引継ぎ

従業員の引継ぎに関する規定はない。

➤引継ぎ時の課題

PFIでは広範囲の業務内容を10年という長期で管理運営し、業務範囲も多岐にわたる(動物飼育やレストラン運営等)ことから、備品の量や種類が多くなる。PFI期間終了前に備品を把握する際には、市が備品と考えていても、民間事業者が消耗品と考えている場合もあり、全ての備品の所有権を明確にするのに時間を要した。

桑名市図書館等複合公共施設特定事業(三重県桑名市)

■ 本調査の特徴と検討事項

● 維持管理・運営期間中におけるサービス対価の変動

本事業においてサービスの対価を構成する項目は7項目(図書館等施設建設部分等、維持管理費、運營業務費、修理費、図書等購入費、システム整備保守管理費、その他業務費)ある。その中で、維持管理・運営期間中において、5年ごとにシステム整備保守管理費用の見直し、10年ごとの修理費の見直し、追加業務に関する追加費用の取扱いが特徴である。

長期の契約期間中に発生した新たな追加業務に関して、覚書を市と民間事業者で結び、必要に応じて市から民間事業者に追加の支払いを行う等、円滑に対応できていた。

本調査では、サービス対価の決定方法や予算措置、契約書の取扱い等の内容について検討を実施した。



写真: 桑名市中央図書館の外観

■ システム整備保守管理費の見直し

➢ 算定の考え方(契約書案一部抜粋)

5年毎の更新時費用については、技術革新リスクを鑑み将来予想される高スペック化に対応することを目的に、提案価格にその50%の額を加えた額を上限として当該サービスの対価の見直しを行う。

- $\text{初年度の支払価格} = \text{提案価格(初年度購入価格であり、更新までの5年間分の価格)} \div 5\text{年}$
- $\text{6年目以降の各年の支払価格} = (\text{提案価格} + (\text{協議を経て決定した場合})\text{提案価格の50\%以内}) \div 5\text{年}$

➢ 予算措置

30年間の債務負担行為は、直営手法による整備・運営・維持管理の試算金額を上限として設定し、PFI手法の長期運営期間における高スペック化(提案価格の上乗せ部分)の費用も含めている。

➢ 見直しの状況

平成21年度は提案価格の26.3%、平成26年度は16.7%の上乗せ。改定に向けたスケジュールは、約1~2年前からPFI事業者と打合せを行い、年2回開催される関係者協議会で承認を得る。

■ 修理費の見直し

➢ 算定の考え方

30年という長期のPFI期間となるため、10年目及び20年目において修理費の見直しに対し双方から協議を申し入れることができる旨規定している。

➢ 修理費に関する年間手続き

スケジュールは、年度初めの4月の関係者協議会で長期修繕計画書と備品等修繕更新計画書の承認を得て、その年度に更新していく。年度末に民間事業者から完成写真をつけて報告をし、4月関係者協議会で承認を得て、4月末に市から支払いを行う。

➢ 見直し状況

運営10年目にあたる平成25年に修理費の見直しについて協議を実施した。

当初見込んでいなかった修理内容も発生しており、実態に合わせるための協議を実施している。協議の結果、修理内容を見直したものの、契約当初の見込金額内で民間事業者が対応した。

八尾市立病院維持管理・運営事業(大阪府八尾市)

■本調査の特徴と検討事項

● 短期的な事業評価(モニタリング)

多様な業務があり正確性が必要とされる病院運営業務において、モニタリング項目やモニタリング結果を把握し、業務水準のコントロールやサービス対価の算出への影響について調査を実施した。

● 長期的な事業評価

事業期間全体を通じたPFI導入による効果と課題についての把握を、平成21年度と平成27年度のPFI事業検証業務で行っている。本調査においては、PFI導入後10年を超えた際のPFI導入に対する長期的な評価を検証報告書から把握した。



写真:八尾市立病院の外観

■短期的な事業評価の概要(モニタリング概要)

種類	方法
日常モニタリング	・SPCの責任により業務遂行状況について確認する。 (SPCによるセルフモニタリング)
定期モニタリング	・定期(毎月)に業務日誌、日常モニタリング報告に基づき業務遂行状況を確認する。 ・当院職員(医師、看護師、医療技術員等)及びSPC職員が出席する事業評価部会を月1回開催し、各業務が要求水準を満たしているか確認・評価し、その結果を四半期ごとに開催するモニタリング委員会に報告する。
随時モニタリング	・当院が必要と認める時は、随時、業務遂行状況についてSPCに報告を求め、必要に応じて現場監察を実施する。

モニタリング結果から減額ポイントが付与され、その3ヶ月の累計で減額率が決定する。減額だけでなく、民間事業者による自発的な創意工夫に対して、インセンティブが付与される仕組みとなっている。

■長期的な事業評価の概要

約5年に1度、PFI手法の導入について事業検証が行われている。経営状況の把握と課題の抽出・改善提案がなされており、業務改善につながっている。

以下の効果と課題は平成27年度の検証業務で把握された事項であり、課題への対応が行われている。

➤ PFI導入による主な効果

- ・病院職員とSPCの間に醸成された信頼関係
- ・的確なモニタリングによる要求水準の達成
- ・長期契約によるSPCや協力企業の人材育成が実現出来ており、業務の質的向上が実現されている

➤ PFI導入による主な課題

- ・調達コスト妥当性の経過観察
- ・PFI事業担当職員の不足
- ・債務負担行為の限度額の変更
- ・大規模修繕業務の進め方の検討

まんのう町立満濃中学校改築・町立図書館等複合施設整備事業（香川県まんのう町）

■ 本調査の特徴と検討事項

● 事業契約期間に発生した問題とその対応状況

PFI手法により整備した施設について、供用開始後に要求水準や契約を満たしていないという問題が発見され、その対応を適切に実施したことが本事業の特徴である。

本調査においては、施設の完工引き渡しの検査、瑕疵担保責任に関する契約書上の規定、地方公共団体による問題の原因の把握方法やその後の解決方法、手順について調査を実施した。

● 要求水準等の変更やモニタリング以外の事業確認方法

地方公共団体とPFI事業者が協議し要求水準等の変更など、より運営を行い易い形態を模索し、その変更を実施しており、その内容を把握した。また、運営期間中における、モニタリング以外の事業確認方法について調査を実施した。



写真：満濃中学校の外観

■ 品質問題の把握と対応

➢ 品質問題の調査

複数の調査を実施し品質問題の把握を行った。確認申請図書等と整備施設との間に約1,600の相違があることが報告された。そのうち420項目が調査対象項目として洗い出された。

➢ 施設の引渡し後の瑕疵担保に関する規定

契約書においては、完工確認を行った場合においても、瑕疵の修補をPFI事業者に請求できる規定になっている。

➢ 第三者委員会による検討

PFI事業遂行に精通した専門家及び町の状況に精通した委員により、第三者委員会が設置された。品質問題調査対象項目の420項目のうち、PFI事業者に修補等の実施要求を行った41項目及びPFI事業者自ら追加施工等を行う3項目について、PFI事業者による品質問題解決計画に関して検討し、修補等の確認を実施した。

➢ 維持管理業務における対応体制の強化

総括マネジメント業務を担う民間事業者が、総括マネージャーを選任し、施設内に常駐するとともに、町側では、完工完了調査時において、専門的な見地から検討するため、建築施工管理士を配置した。

■ 要求水準等の変更やモニタリング以外の事業確認方法

➢ 要求水準等の変更

- 利用対象者が少ないプログラム内容を変更した。
- 外部監査委員からの指摘により、要求水準におけるSLA（Service Level Agreement: サービスレベル合意書）とKPI（Key Performance Indicator: 重要業績指標）の変更を行った。

➢ 個別外部監査の実施

平成24年度から本業務に対し個別外部監査を実施している。町によるモニタリング実施状況を把握するため、個別外部監査を行う者が町による月1回のモニタリングに同行している。