平成 27 年度契約更新期を控えた

PFI 事業の事業継続に関する

調査検討業務

報告書（概要版）

平成 28 年 3 月

目次

１．調査の背景・目的..... 1
２．調査計画の立案..... 2
３．要求水準に定める基本的事項の整理..... 3
論点１　修繕業務の取扱い..... 3
論点２　事業の特性に応じた業務範囲の検討..... 5
論点３　次期事業における事業期間の設定のあり方..... 7
論点４　BOT 案件における資産の取扱い..... 9
論点５　備品における資産の取扱い..... 10
論点６　対価の支払方法の考え方..... 12
論点７　対価の改定方法（指標）の見直し..... 16
論点８　インセンティブの付与方法..... 18
論点９　事業の継続性維持の方法..... 21
論点１０ PSC の設定の考え方..... 22
論点１１ VFM 試算の考え方..... 24
論点１２ 過去の事業履歴を参照した具体的な効果の検証..... 26
論点１３ 内部コストの効果の反映..... 27
論点１４ リスク分担の見直し..... 28
論点１５ 修繕費に係る算定方法..... 30
４．次期事業における導入可能性調査の実施方法のポイント..... 31
５．次期事業の事業者選定フェーズにおける検討のポイント..... 33
６．モデルケースにおいて想定されるスキーム等..... 34

１．調査の背景・目的

PPP/PFI 事業の推進に関しては、平成 25 年 6 月に民間資金等活用事業推進会議においてアクションプランが取りまとめられ、PPP/PFI の抜本改革に向けて今後 10 年間(平成 25～34 年)で 12 兆円に PPP/PFI 推進に向けた目標及び具体的取り組みが示されたほか、経済財政運営と改革の基本方針 2015(平成 27 年 6 月 30 日閣議決定)においても、上下水道、公営住宅、空港などの社会資本や公共施設の整備・運営に関しては、公費負担の抑制につながる場合には、多様な PPP/PFI 手法について、地域の実情を踏まえ、導入を優先的に検討することにより、民間の資金・ノウハウの活用を大幅に拡大するとされている。

また、平成 27 年 12 月には民間資金等活用事業推進会議において、多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針が示され、コンセッション事業を始めとする PPP/PFI の積極的な活用を推進されているところである。

一方、平成 11 年の PFI 法施行から 17 年が経過し、PFI 事業の中には契約期間の終了に近づいた事業が出始めている。次期事業を PFI 事業とするかをはじめとして事業手法の検討など契約更新のあり方について関心がもたれつつある。

本調査では、契約更新期を迎える PFI 事業について、八尾市立病院維持管理・運営事業（以下、「八尾 PFI 事業」という。）などをモデルケースとして調査を行い、それらの実情や課題、問題点を把握しながら、適切な評価手法や対応策を検討し、次期契約を控える PFI 事業に関する導入可能性調査の在り方を示すことを目的とする。

２．調査計画の立案

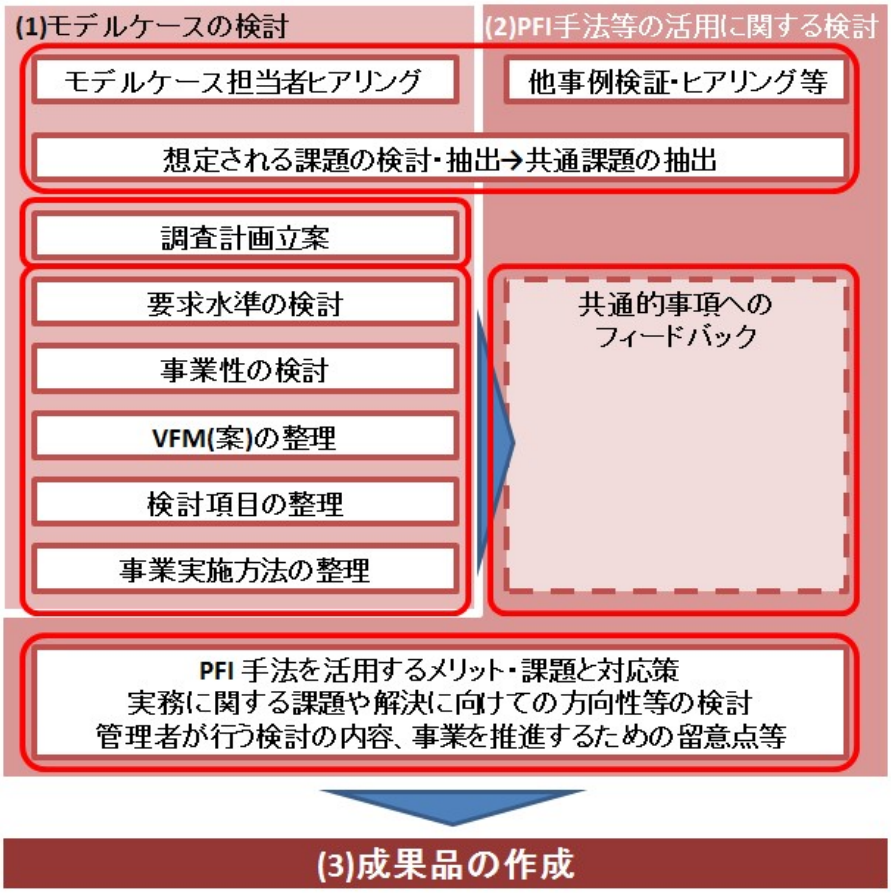
(1) 検討方針

今後、PFI 事業としての契約期間の終了に近づく案件について、多くの PFI 事業の公共施設等の管理者が類似の課題を抱えることが想定される。そのため、本業務の実施にあたっては、汎用的に活用することを念頭に置き、共通課題とモデルケースにおける個別課題の抽出を意識して調査・検討を行った。

また、モデルケースについては、モデルケースの公共側担当者及び PFI 事業者へのヒアリング等を実施し、初度の事業に対する評価や各事業が抱えている課題を把握した上で、今後の具体的な可能性調査をより効率的・効果的に実施するための検討課題の抽出と対応策についてガイドとなる検討・整理を行った。

(2) 調査フロー

本調査の業務フローは以下のとおりである。



３．要求水準に定める基本的事項の整理

論点１　修繕業務の取扱い

(1)課題認識

施設の年数が経過することで対応が必要となる大規模修繕等の修繕業務に関して、次期事業を実施するにあたって、修繕業務をどのように取り扱うのが望ましいか、また、どのような観点で見た場合に事業による修繕の取扱いに違いが生じるかという点が課題となる。以下に修繕業務と密接に関係する事業期間及び現行の PFI 事業の修繕業務の取扱いに係る課題について整理する。

①PFI 事業における事業期間の状況

我が国で実施されている PFI 事業の事業期間は、長い期間では 30 年、短い期間では 10 年未満のものもある。

一般に施設の竣工から 15 年程度を超えると、更新や改修を伴ういわゆる大規模修繕を実施する必要が生じるが、特に事業期間が 15 年未満の事業については、その後の修繕業務をどのように扱うのかという課題が生じることとなる。

②大規模修繕の考え方

大規模修繕は、建築基準法第 2 条 14 号において「建築物の主要構造部の一種以上について行う過半の修繕をいう。」とされているが、その他具体的な定義はされておらず、実務上は大規模修繕と経常修繕の区分けが明確にはされていないことがある。

そのため、次期事業の事業期間内に発生する修繕について、規模の大小を問わず全て PFI 事業者が対応する場合は問題はないが、仮に、経常修繕は PFI 事業者が実施し、大規模修繕を公共がそれぞれ分担する場合、大規模修繕の考え方について、明示する必要がある。

③PFI 事業における大規模修繕業務の取り扱いの状況

PFI 事業終了後の大規模修繕業務のあり方については、現在進行している PFI 事業において大規模修繕業務がどのように取り扱われているのかを加味する必要がある。

現在進行している PFI 事業で修繕を業務範囲に含めている場合は、リスク・責任の所在も明確となりやすい。しかし、PFI 事業の範囲に含まれておらず、実際に別途修繕業務が実施されている場合などでは、修繕業務に関する責任はもちろん、修繕が実施された箇所のその後の施設に関するリスク・責任の分担が明確になりにくい懸念がある。そのため、次期事業において業務範囲に含めることの可能性にも影響が出ることとなる。

(2)想定される対応策/選択肢

選択肢としては、業務範囲の度合いとリスク移転の度合いによって、下表のとおり、①PFI 事業の範囲に含めない、②一部の業務を PFI 事業に含める、③全ての業務を PFI 事業の範囲に含めるタイプが想定される。

【次期事業における大規模修繕業務の取扱い例】

想定されるパターン		①事業範囲に含めない	②事業範囲に一部業務を含める	③事業範囲に全ての業務を含める
修繕の対象範囲		全て対象外	一部（計画・設計、工事監理）	全部（計画・設計、工事監理修繕工事）
官民の役割分担				
	計画・設計	公共	民間	民間
	工事監理	公共	民間	民間
	工事	公共	公共	民間
リスク移転		なし	なし	あり
判断基準		発注者が相当程度の大規模修繕工事を実施しており、民間事業者の業務が限定的でリスク移転も困難な場合　等	全てのリスク移転は困難だが、修繕内容の適切な管理や運営面への影響への配慮を行う場合　等	民間事業者のノウハウを最大限に活用し、施設の性能維持を期待する場合　等
コメント		・民間事業者にとってはリスクが限定的で事業への参画しやすい可能性がある ・発注者の事由（予算措置等）により必要な修繕対応がされない可能性がある ・運営を担う PFI 事業者と大規模修繕業務の事業者が異なることから、適切な連携・調整ができない場合は運営に支障を与える可能性がある	・修繕内容・監理について民間ノウハウを活用可能 ・リスク顕在化に伴う対応等が遅れる可能性（トラブル発生時に維持管理・運営業務、大規模修繕工事のいずれに起因するか特定が難しい場合）	・発注者にとっては役割分担・リスク分担が明確化する一方、競争環境形成への影響を与える可能性がある ・PFI 事業者も一定のリスクを抱えるため、発注者・PFI 事業者双方に無理のないスキームか、十分な吟味が必要

論点２　事業の特性に応じた業務範囲の検討

(1)課題認識

PFI 事業を一定期間実施したことで、PFI 手法の効果を必ずしも充分に発揮していない業務や課題が生じている業務などがみられる場合に、次期事業ではそれらの業務をどのように扱っていくべきかの課題が生じる。

特に運営面における業務範囲が広い PFI 事業の場合は、業務の特性によっては PFI 手法の適用が必ずしも適切とはいえないものがあることも想定される。例えば、以下のような業務については、次期事業において業務範囲の検討・見直しを行うことが想定される。

①事業環境の変化が与える影響が大きい業務
②第三者の関与などにより発注者と PFI 事業者の間でのコントロールが難しい業務
③リスクの影響度が当初想定より大きく、民間事業者の許容範囲にない業務

(2)想定される対応策 /選択肢

選択肢としては、主に以下の対応が想定される。

対応方法	①PFI 事業からの除外	②PFI 事業に含めるが、一定期間で範囲の見直しや事業費の見直しを実施	③PFI 事業に含めるが精算制度を導入	④現行のまま PFI 事業に含める
判断基準・考え方	対象業務の変動要素が著しく大きく、将来の予測が困難と判断される場合	変動の影響要因や変動要素を一定ある程度見通せる場合	変動の影響要因や変動要素が明確に特定できる場合	左記以外の場合
得失と対応	○過度なリスクの低減 ●PFI 対象外とした業務の（直轄による）発注に関する公共側事務手続きの増加 →リスク顕在化にともなうリスクの所在について曖昧となることが懸念される →PFI 対象外とすることによる影響をあらかじめ詳細に精査する必要があ	○民間のノウハウを活かしつつ、リスクの分担が可能 ●事業費の見直しに関して、発注者と PFI 事業者の間での調整が膨大になり、見直しが困難となる懸念もある →見直しの要素、見直しに際しての尺度や進め方をあらかじめ検討し、明示する	○同左 ●同左 →事業者選定段階において精算部分にかかる単価の設定を行うことなどの対応が必要である	○発注者側の負担の軽減（事務負担等） ●民間にとってはリスクが高い可能性がある →初度の PFI 事業における状況を分析し、リスク分担のあり方を変更・調整する、あるいは特定のリスクが顕在化した場合には協議を行うなど、事業の特性に応じた方策を検討する必要がある

	る			

論点３　次期事業における事業期間の設定のあり方

(1)課題認識

初度のPFI事業とは異なり、維持管理や運営業務に関するデータの蓄積がされる反面、施設・設備の劣化など不確実な要素が次第に多くなる。そのため、次期事業において、どの程度の事業期間を設定することが望ましいのかは、発注者にとって大きな検討課題として認識され、以下の点に配慮して事業期間を設定する必要がある。

①PFI手法導入効果を考慮した場合の事業期間のあり方

発注者の視点としては、当初PFI事業を導入する際には、我が国において導入事例も少なく、大きなリスクを抱えることに対する懸念から事業期間をあまり長くしないといった例もみられているが、既に一定期間PFI事業で実施してきた経験を踏まえ、またPFI手法の導入に要する事務コスト等を考慮すると、極力長期間としたいという考え方もある。

とりわけ、初度のPFI事業の場合、施設整備面でのVFM向上効果が大きいが、次期事業の場合は、施設面での事業費の影響度が初度の事業ほど大きくないために、全体的に見込まれるVFM向上効果は限定的であると推察される。こうした場合に、短期間でのPFI事業とすると、VFM向上の効果が導入のための事務コストで相殺されてしまうという懸念がある。

②将来のリスク等を考慮した場合の事業期間のあり方

他方、上記のとおり、施設の劣化など将来において不確定な要素が大きくなることを考えると、あまりに長い期間を設定するのは、民間事業者の許容度を超える懸念や、仮に民間事業者が対応したとしても、リスクが顕在化した際に対処しきれなくなるのではないかという懸念もある。

大規模修繕を実施する場合には、運営面への影響が生じることから、実施段階で綿密な調整が必要とされる。しかし、それを現段階で想定することは現実的に困難である。

特に、修繕業務自体については業務実施にかかる対価を収受できたとしても、仮に修繕業務の実施に伴って運営が停止する事象が生じた場合、その程度によっては修繕業務の対価に対する減額対応などが想定されるが、同時に運営業務にかかる対価がどのように収受されるのかもPFI事業者の経営にとって大きな影響を及ぼす（修繕業務と運営業務の両方に対して減額が行われるか否かなど）。そのため、こうした支払関係のあり方とも関連させながら、期間のあり方を検討することが求められる。

(2)想定される対応策 /選択肢

①大規模修繕計画における修繕業務実施予定時期の前（短期の設定）

大規模修繕を実施するまでに事業を終了するという考え方である。具体的には、初度のPFI事業が終了するまでに、施設の劣化状況の診断等の対応を行い、修繕計画を検討したうえで、次の大規模修繕が必要となる時期までに次期のPFI事業を終了するというものである（結果的に、事業期間の設定は短期となる）。

この場合、大規模修繕を実施しないために、事業の不確定要素が少なくリスクが少ないという利点がある。一方、必ずしも事業期間中に修繕を実施せずに済むといった保証はできないため、事業期間中に修繕が必要となった場合の対処を想定しておく必要がある。

また、一般的には期間が非常に短くなるため、短期間で次の更新に対応する手続き等が増え、結果的に管理者としての手間が多くなるといった点や、その後の事業実施にあたり、修繕をどう取り扱うかの課題を抱える点に留意が必要である。

②大規模修繕計画における修繕業務実施予定時期の後（比較的長期の設定）

次期事業期間中に大規模修繕を実施する考え方である。この場合、事業期間の設定は比較的長くなり、初度の事業者以外の民間事業者では対応が困難となるといった懸念が想定される反面、次期事業の終了段階では大規模修繕を終了していることを条件とするため、事業の履行確認がしやすいといった利点がある。

ただし、事業期間終了時までに修繕が必要ないとなった場合に、それでも修繕を実施すべきであるか、また修繕したことに伴う瑕疵等がないかが確認できる期間を一定程度見込むべきかなど、いくつかの検討すべき課題がある点には留意が必要である。

論点４　BOT 案件における資産の取扱い

(1)課題認識

PFI 事業期間中は PFI 事業者が施設を所有し、事業終了時点で、施設の所有権を発注者に移転する BOT 方式は、日本 PFI・PPP 協会のデータによれば、PFI 事業の約 10%の事業に適用されている。これらの BOT 案件については、初度の PFI 事業期間終了後に、BOT 方式を継続することの良否､BOT 方式を継続するとした場合の契約上の対応について検討が必要とされる。

(2)検討事項とポイント

①BOT 方式を継続することの良否に関する判断

管理者としては、初度の PFI 事業の実施結果として大きな課題がなかった場合、契約上は事業終了時に所有権を管理者に譲渡することが原則であるものの、初度の PFI 事業と同様に「所有権を」PFI 事業者のままとしておきたい（BOT）と考えることが想定される。

他方、PFI 事業の場合、初度の PFI 事業者あるいは改めて応募する民間事業者に関わらず、事業期間次第では、将来的に施設の維持にかかるコストが多額となる懸念がある。業務範囲及びこれに対する対価などの条件面での合意がなされない限り、次期 PFI 事業への参画意欲が減退するおそれがある。

このため、事業方式の検討に当たっては、施設の劣化状況等を診断し、修繕業務の取り扱い、事業期間の検討、所有権の所在を総合的に検討することが必要である。

特に、初度の PFI 事業において契約上、終了時に管理者に施設を譲渡することとなっている場合には、次期事業での取り扱いによって契約変更等が必要となる可能性があるため、初度の PFI 事業が終了する数年前からこうした検討を進めておくことが求められる。

②BOT 方式を継続するとした場合の契約上の対応

次期事業において、BOT 方式を継続すると考えた場合、初度の PFI 事業者が次期事業も実施する場合においては、これに応じた初度の PFI 事業の契約変更を行うことと、次期 PFI 事業における終了時の扱いについて合意し､契約に定めることで特に大きな課題は生じないものと考えられる。

他方、初度の PFI 事業の事業者と、次期 PFI 事業の事業者が異なる場合には、事業者間での施設の譲渡が必要となるため、この場合の取り扱いについての整理が必要となる。具体的には、譲渡によって得られた収益はどのように取り扱うのかといった点である。

なお、通常は、初度の PFI 事業が BOT 方式の場合、公共が施設の譲渡を受け、次期事業は BTO 方式となることが一般的であると考えられる。但し、初度の PFI 事業者と次期事業者が同一となった場合に BOT 方式を継続するメリットがある場合には、次期事業を BOT 方式とすることが考えられる。

論点５　備品における資産の取扱い

(1)課題認識

施設のほかにPFI事業として留意すべき資産として什器・備品等が想定される。これらは事業によっては数量も膨大であり、取り扱いも煩雑である可能性があるため各事業の特性等を踏まえた上で、適正な取り扱いがなされることが必要である。

なお、初度のPFI事業で調達・管理していた備品等については、事業の枠組み上、発注者所有、PFI事業者所有の場合がある。これらは、事業期間の経過に伴い次期事業では使用が困難となっているものや、次期事業においても継続して使用可能なものなどいくつかに分類される。また、次期事業において当該備品の使用が必要であるもの、必要でないものなどの場合が想定される。このため、これらの備品について、以下の点の取り扱いを整理する必要が生じる。

①既存備品の終了時の取り扱い

②次期事業としての備品の取り扱い

(2)想定される対応策 /選択肢

①-1　事業終了時にPFI事業者所有の既存備品を発注者に譲渡する場合

現行の事業契約上、事業終了時にPFI事業者から発注者に譲渡することとなっている場合、契約書に定める条件でPFI事業者から発注者に譲渡することが原則となる。

その場合においても、現状、多くのPFI事業では、事業終了時には無償で備品を発注者に譲渡することとなっているものと考えられるため、譲渡に当たっての官民の対価のやり取りは生じないことが一般的となる。この場合、初度のPFI事業者は譲渡に当たっての備品リストを整理するとともに発注者は当該リストと実物の照合を行うことが必要である。その際には、備品の状態を確認し、仮に劣化や損壊等により、性能上、要求水準上の備品の機能を満たさないものについては、要求水準及び事業契約に照らしたうえで、当該備品をそのまま譲り受けるのか更新がなされた状態で譲り受けるのかなどの判断が必要とされる。

また、当該備品の譲渡に当たっては、PFI事業者の税務・会計上の取り扱いについても確認が必要である。一般に、法人の場合、資産の無償譲渡を行っても取引としては有償扱いとされることが通常である。このため、仮に当該備品の簿価が０であったとしても、性能として有価と判断がなされ、時価が計上可能との判断がなされるようであれば、時価相当額の益金計上及び同額での寄付金を費用として計上するなどの処理を行うことが必要となる可能性がある。こうした処理を行う必要が生じた場合に、益金として計上可能な金額と同額の寄付金計上が可能であるのかなど、税務面でPFI事業者に支障が生じないのかの確認が必要である。

なお、発注者が無償で譲り受ける場合は、譲り受ける側が行政であり、国や地方公共団体への寄付金は全額損金算入できるため、会計・税務上の問題は生じない（但し、独

立行政法人の場合はこれに該当しない）。他方、有償での譲受となる場合には、当該譲受金額の妥当性が問われることが想定されるため、金額算定の考え方などを十分に整理することが必要である。

①-2　事業終了時に初度の PFI 事業者所有の既存備品については当該 PFI 事業者が処分する場合

この場合は、事業契約上は事業終了時に備品の所有権は PFI 事業者に帰属する規定となっていることが前提となる。そのため、まず発注者としては、次期事業において改めて有償にて備品を調達する必要があることを認識する必要がある。

事業契約上において、事業終了後の備品の所有権が規定されていない場合は、あらかじめ事業者と協議し、所有権について取り決めておく必要がある。また、備品の処分に当たっては処分費（又は売却益）が生じる場合があることに留意が必要である。

②-1　発注者帰属の備品の管理を PFI 事業者に委ねる場合

次期事業において、発注者に帰属している備品の管理を PFI 事業者に委ねる場合、原則として当該備品の性状に関するリスクは発注者が負担することが前提となるため、事業開始時の備品の性状について十分に周知するとともに、更新の取り扱いを整理しておく必要がある。特に発注者帰属の備品については、既存の備品の劣化または性能低下等により更新が必要になった場合に、誰がどのように調達するのかを事前に整理しておく必要がある。

具体的には、発注者側・PFI 事業者側いずれかが調達するかに関わらず、劣化又は性能低下による更新の判断を誰が行うのか、また発注者としてどのようにこれに必要な事業費を確保し、PFI 事業者に支払うのか、それとも直接自らが調達するのかをあらかじめ定めておくことが必要となる。

②-2　PFI 事業者に帰属する備品の取り扱い

PFI 事業者に帰属する備品については、初度の PFI 事業における取り扱いと同様に、事業期間中における更新の考え方・方法をどうするのかを整理することが必要である。さらに、終了時に発注者、事業者いずれに帰属またはそれに応じて処分することとするのか、またこれと併せて事業期間にわたる備品の対価は、当該備品の調達及び管理にかかる対価と考えるのか、利用にかかる対価と考えるのかの考え方を整理することが必要である。特に初度の PFI 事業の実態を通して、各備品の内容に応じて、劣化状況や更新の必要性なども明らかとなっているものと思われるため、それらを踏まえて、発注者・事業者ともに合意可能な条件としておくことが求められる。

論点６　対価の支払方法の考え方

(1) 課題認識

①修繕業務にかかる支払方法

修繕業務を含める場合、当該業務にかかる支払方法をどのように考えるのかの課題が生じる。例えば、初度の PFI 事業において事業期間が 15 年程度の場合、事業期間内に大規模修繕が実施される可能性が低いことから、修繕業務に関する対価は事業期間にわたり平準化して支払われていることが多い。他方、次期 PFI 事業において大規模修繕業務の実施が含まれる場合、これを事業期間当初から平準化して支払うべきか否かに関して課題となることが認識される。

発注者としては、単年度の事業費負担を抑制したいという観点から、平準化して支払いたいという意向がある。一方、明らかに実施しているとは言えない大規模修繕業務に関する支払いを行うことに対する抵抗感があることも事実である。

法令上の観点からも、実施していない業務に対して検査を行い、支払いを行えるのかといった課題もある。

②備品等の更新にかかる支払方法

修繕業務と同様に、PFI 事業の中で調達する備品についても支払面では課題となることが認識される。

備品の場合は、事業期間中に更新が必要となる場合も想定されるため、複数のパターンが想定される。このため、事業の実情や発注者の財政状況などを踏まえた上で、どのような支払方法とするのが望ましいのか、支払い対価の性質としてどのような趣旨のものと理解できるのか、またそれは PFI 事業者が許容可能であるのか、PFI 事業者の税務・会計上も特に課題が生じることがないのかを十分に吟味したうえで、設定する必要がある。

③業務範囲の見直しにかかる支払方法・事業費の見直し

現行の PFI 事業の実態を踏まえ、業務範囲が見直しとなる場合はこれに付随して対価の支払方法や事業費の算定のあり方を検討する必要がある。特に事業費の算定に当たっては、発注者として想定する対価の変更内容が、現行の PFI 事業者や民間事業者の想定と必ずしも同じではない可能性があるため、その妥当性に関して十分に検討を行うことが求められる。

(2) 想定される対応策/選択肢

①修繕業務にかかる支払方法

1)平準化支払

初度の PFI 事業と同様に平準化して支払うという考え方である。ただし、この場合、前述のとおり、実施していない修繕に対して事前に支払いを実施すべきかどうかという課題がある。さらに、PFI 事業者は、修繕を実施していない時点で対価を収受すると、当該年度には多額の利益を計上することとなり、多くの法人税課税がなされ、結果として管理者の財政負担が大きくなるという課題が生じる。また、受領した修繕費を修繕事業者に支払ってしまった場合は、PFI 事業者として必要な修繕費が内部に留保されていないこととなり、将来の確実な履行が見通せないリスクも生じる。

2)実績支払い（一括）

修繕業務の実績に応じて、一括して支払うという考え方である。実績に応じて支払うことから、上記 1)のような無駄な財政負担が生じないことが利点である。反面、管理者としては一括支払いに必要な財政負担を確保する必要があるため、計画的に当該年度の支払い額の確保ができるよう調整を進め、予算が確保できないといったリスクを軽減する必要がある。

ただし、修繕の規模が大きくなり、支払額が多額となるようであれば、単年度での支出が困難となる懸念があるため、あらかじめ想定される修繕の規模を確認しておくことが必要である。

3)実施後平準化支払

上記 2)の課題を回避するために、修繕を実施した年度から複数年間平準化して支払う方法も想定される。これにより、多額の修繕費であっても平準化し、単年度支出額のインパクトを軽減できることとなる。ただし、事業最終年度での修繕業務実施となると結果的に上記 2)と同様となるため、留意が必要である。なお、もっぱら財源調達の手段として、当該方法を用いることは不適切と解される可能性があるため、留意が必要である。

②備品等の更新にかかる支払方法

1)平準化支払

事業期間にわたり、備品の使用の対価として平準化して支払うという考え方である。次期 PFI 事業において調達する備品、あるいは初度の PFI 事業でも平準化支払をしていた備品でそのまま継続して使用するものについては、平準化支払を適用することが想定される。この場合、使用の対価としての支払いという概念であるため、備品自体の更新等の有無や新旧、劣化度について影響されることなく、サービスとしての充足度として対価が支払われることが通常と考えられる。

2)更新時(一括)

上記 1)と異なり、備品の更新時に備品取得の対価として一括して支払うものである。一括して支払う場合、管理責任の如何に関わらず、原則として当該備品は管理者側に帰属するものとなる。多くの備品の更新が一時点で実施されることとなると当該時点での支出額が多額となるが、更新時期自体が分散されるようであればこうした懸念は軽減されることとなる。

3)更新時(平準化)

上記 2)と異なり、備品の更新時以降、事業期間にわたって平準化して支払うものである。この場合、通常のリース契約を参照すると、オペレーティングリースか、ファイナンスリースかで取り扱いが異なり、PFI 事業者の会計・税務処理も異なってくるため、支払額及び事業終了時における備品の帰属のあり方について留意が必要である。

オペレーティングリースの場合、原則は PFI 事業者に備品が帰属しており、これを使用しているという前提となるため、終了時点で管理者に帰属させる場合には、原則として有償での取得を前提とする必要がある。一方、管理者への帰属とさせない場合には、PFI 事業者の責任で換価処分等を行うこととなる。後者の場合には PFI 事業者として使用済みの備品が換価できない場合、PFI 事業者の負担が大きくなることから、取り扱いについては事前に十分吟味する必要がある。

他方、ファイナンスリースの場合、備品は事業期間中も管理者に帰属しており、管理者は割賦支払をしているため、事業期間中に全て支払いが終了していることが前提となる。

③業務範囲の見直しにかかる支払方法・事業費の見直し

1)変動支払を行う費目の範囲とその算定方法の見直し

初度の PFI 事業の実績を踏まえ、以前固定支払であったものを変動支払に、あるいは変動支払であったものを固定支払に変更するなど、リスク分担のあり方に応じて変動支払を行う費目を変更することが考えられる。

一般的に、PFI 事業者に工夫の余地があるものについては、固定支払としてリスクを PFI 事業者に移転し、反対に PFI 事業者に裁量の余地がないものなどについては、変動支払としてリスクを分担することなどが考えられる。その中でも、変動量を増加させたい方向であるのか抑制したい方向であるのかなどにより、一定の工夫を行うことなども想定される。

これらの見直し・判断に当たっては、初度の PFI 事業の分析はもとより、初度の PFI 事業者あるいは類似事業を実施している民間事業者に幅広くヒアリングを実施するなどし、妥当な内容を検討していくことが求められる。

論点７　対価の改定方法（指標）の見直し

(1)課題認識

①物価変動に関する改定

PFI 事業では、一部の対価について、市況を反映した物価変動指標等を活用し、定期的に見直しを行う仕組みを取り入れることでリスク分担を適正化している。一般的に、以下のような指標を採用し、当該指標の推移に応じて改定を行う。

【「サービス対価」の改定の基準とする物価指数（例）】

物価指数	内容
企業向けサービス価格指数（日本銀行）	物価動向を示す指標の一つであり、日本銀行が公表する卸売物価指数に企業間のサービス価格の動きを反映させた指数
勤労統計調査の実質賃金指数（厚生労働省）	賃金の実質的な購買力を示す指標。賃金指数を消費者物価指数(持家の帰属家賃を除く総合)で除して算出した指数
消費者物価指数（総務省統計局）	家計の消費構造を一定のものに固定し、これに要する費用が物価の変動によって、どう変化するかを指数値で示したもの
卸売物価指数（日本銀行）	企業間で取引される中間財(製品を作るための部品)や、原材料(小麦、鉄、石油など)の価格変動を示す経済指標
建設物価指数（修繕費に対応）（建設物価調査会）	工事費、資材価格、労務費等を再構成して作成した建築工事費に関する一種の物価指数

※1　対象業務ごと、対象費用項目ごとに、上記の指数を対応させる

※2　サービス対価改定の基準とする物価指数の採用にあたっては、選定事業者が実際に用いる財・サービスの市場価格が的確に反映される指数を採用するで、選定事業者の負担する物価変動リスクを減じることができる。

※3　基準とする指標の変動の多寡にかかわらず、一定期間(毎年又は３年ごととする場合が多い)に定期的に実施する場合と、基準とする指標が一定割合以上変動している場合にのみ改定する場合がある。

（出典：内閣府「契約に関するガイドライン」）

ただし、これらの指標が必ずしも対象業務の実態と合致していない、あるいは地域の固有事情の問題などから、統計上の指標とは必ずしも動きが同様とはいえないといった状況がみられる場合に、どのように適正に対応していくべきであるのかといった課題が認識される。

②事業特有の改定指標や改定の仕組みに関する対応の必要性

上記①とは別に、物価以外での変動要素を加味する必要がある業務など事業特有の改定指標の適切性についても、更新を機会に再考する必要性が認識される。

具体的には、現行の PFI 事業を実施している中で、例えば、需要の変動が業務に対して及ぼす影響が大きいことが明らかとなった場合など、当初は想定していない要素での改定が求められる場合には、現行の事業における状況を十分に把握したうえで、事業の特性に応じた改定の仕組みを組み込むことが必要とされる。

論点８　インセンティブの付与方法

(1) 課題認識

これまでの PFI 事業では、PFI 事業者のサービス維持等の観点に立ち、モニタリングの実施を行い、この結果に伴うサービス水準是正のための罰則である減額と業績連動型の支払方法によるインセンティブの付与の２つが行われていることが多い。しかしながら、インセンティブの付与に関しては、収益のある事業以外については、業績連動型の支払方法を採用されている事例も限定的である。一般的に PFI 事業は長期契約であり、PFI 事業者のモチベーションの向上につながるインセンティブの付与のあり方の検討も求められているところである。特に、次期事業の場合、初度の PFI 事業の実態を勘案した手法を考えることも可能である。

①対価の支払いの妥当性とインセンティブの関係

初度の PFI 事業においても、罰則としての減額に限定せず、モチベーション向上につながるインセンティブ付与のあり方は検討されてきたが、検討に当たっては支払い対価としての妥当性との関係が課題として認識される。

具体的には、業務が履行されない、あるいは要求水準を満たさないことを原因とする減額については一般的に理解が得られやすい。しかし、業務が履行されることあるいは要求水準を達成することを前提として算定されている支払い対価に対して、モチベーション維持の理由で、当該対価を超えるインセンティブを付与することについては理解が得られがたい点が課題として認識される。

このため、業務が当初予定どおりに履行されるというだけではインセンティブの付与が困難であり、それ以上のパフォーマンスや効果などが明確であるといった付加的要素が求められるといえる。

②自律的なインセンティブ付与のあり方

PFI 事業者に直接収入が見込まれる枠組みや事業などがある場合にはインセンティブが作用しやすい。そのため、次期事業のタイミングで、こうした要素を事業組み込むことなども想定される。ただし、事業内容としてこうした要素がない場合もあるため、留意が必要である。

③参画企業等にとって実質的にメリットとなるインセンティブ付与のあり方

PFI 事業の場合、通常は特別目的会社が実際の業務を履行する各企業に委託する形態が一般的であることなどから、これらの業務実施企業にとって実質的に恩恵があるようなインセンティブ付与のあり方などの可能性がないか、またこうした方策が発注者における入札・契約制度とどのように整合するのかなどが課題として認識される。

(2) 想定される対応策/選択肢

過去の PPP 事業（市場化テスト、PFI、指定管理者）を踏まえると、以下のような「インセンティブの付与」の形態が想定される。

枠組み	付与方法（例）
①委託費やサービス対価に影響するインセンティブ	・利用量に連動するサービス対価の算定方法の設定（＝需要変動に伴う対価の設定）
	・貢献に応じた対価(報酬)の支払い
	・利用料金制の採用によるインセンティブ（指定管理者の場合）
②委託費やサービス対価に影響しないインセンティブ	・インセンティブポイントの設定
	・次回提案におけるインセンティブの付与
	・受託企業に対する表彰制度

①委託費やサービス対価に影響するインセンティブ

1)利用量に連動するサービス対価の算定方法の設定

・利用量に連動してサービス対価を変動させる仕組み

【参考例】

・情報通信科学館（仮称）整備等事業（PFI 事業）

・桑名市図書館等複合公共施設特定事業（PFI 事業）

・中小企業大学校（市場化テスト）

2)貢献に応じた対価(報酬)の支払い

・当該事業への事業者の貢献に対して、対価を支払うもの

【参考例】

・八尾市立病院維持管理・運営事業

3)利用料金制によるインセンティブ

・利用料金を事業者の収入とする制度であるため、利用量に応じた収入変動が、事業者にとってのインセンティブとなる（指定管理者での適用）

【参考例】

・利用料金制を採用している指定管理者

②委託費やサービス対価に影響しないインセンティブ

1)インセンティブポイントの設定

・インセンティブポイントの付与の仕組みを設けて、減額ポイントと相殺する仕組み（例：リカバリーポイントの付与、エネルギー使用量の減少、業務実施状況に係るチェックシートに不備がないことなど）。

【参考例】

・東京国税局（仮称）整備等事業（PFI 事業）

・合同庁舎８号館（国土交通省）

・福岡市新病院整備等事業（PFI 事業）

2)次期事業の提案におけるインセンティブの付与

・事業を受託して業務を適切に遂行している事業者に対して、次期事業の提案において評価ポイント等のインセンティブを与える仕組み。契約期間が短い指定管理者にて採用されている傾向にある。

【参考例】

・横浜市指定管理者制度

・北九州市指定管理者制度

3)表彰制度の採用

・行政（あるいは SPC）が実施企業(あるいは個人)の業務を表彰する仕組み。

【参考例】

・八尾市立病院維持管理・運営事業

論点９　事業の継続性維持の方法

(1) 課題認識

初度の PFI 事業において施設整備が完了している場合、次期事業では多額の資金調達は不要となる。この場合、資金調達を伴うことによるいわゆる事業継続のインセンティブが作用しないという事業スキーム・契約上の課題がある。

この点については包括管理委託、指定管理者制度、市場化テスト等と同じ状況にあるため、そもそも PFI 手法を活用することならではの優位性が、どのような点にあるのかを十分に吟味しながら、手法選択の考え方を整理する必要がある。

(2) 想定される対応策/選択肢

①保証金の設定

事業期間の長さに応じて、一定の保証金の支払いを求めることが考えられる。PFI 事業者としては、当然資金調達は必要となるものの、保証金が一定の「重石」として作用することで、事業の継続性の担保が期待できる。

この場合には、保証金の金額の妥当性を十分に検討する必要がある。例えば、通常の工事や役務等に見られるように契約金額の１割とすることなども考えられるが、PFI 事業の場合、事業期間が長いために保証金額が多額となる懸念があるため、これを１年度あたりの支払額の１割とするなどの工夫が考えられる。運営業務の多い PFI 事業の場合、それでも多額となる恐れがある場合には、事前に十分なマーケットサウンディング等を実施することで妥当な水準を見極めるなどの工夫も必要である。

②他事業等への参加資格の喪失

PFI 法では、第９条に定めるとおり、公共施設等運営事業の取り消しがあった場合に、運営権者の経営を実質的に支配することが可能となる関係にある法人等については５年間 PFI 事業への参画ができない旨を規定している。

これに準じて、公共施設等運営事業でない場合においても、同様の措置を講じ、他の事業機会に影響が及ぶ可能性を示すことで、事業継続の担保とする場合も想定される。ただし、この場合は管理者単独での判断では実施が困難、あるいは効果が発現されないため、国等がその対処を検討することが望まれる。

③備品等の取得・保有による資金調達の必要性の設定

上記の他に、事業で必要な備品等を取得・保有させることで実質的に資金調達が必要な状況とすることなどが考えられるが、その金額の多寡により効果が限定的となる懸念や、目的は事業継続の担保にあることを踏まえ、過度な内容とならないように留意する必要がある。

論点 10 PSC の設定の考え方

(1)課題認識

PPP/PFI 手法により継続する事業内容については、LCC 縮減の効果を考慮した VFM の試算を行うことになる。次期事業の場合、長期にわたって民間が業務を担ってきた過去の履歴があることから、何を PSC として設定し、どのように、どの程度 PSC を算定しなおすのかという点について検討が必要である。

これまでの PFI 事業においては、建設面での効率化などが大きく、そのコスト削減効果が PFI 手法導入の可能性を高める要素となっていた。しかし、次期事業の場合はこうした建設面の要素がほとんどないために、導入の効果が明確とならない懸念がある。先行事例における業務範囲やその効果を把握しつつ、各事業の特性や実態を踏まえて、運営・維持管理面等で効果が大きいと思われる内容や、今後の事業において効果が高いと思われる内容を抽出し、事業スキームに取り込む可能性について検討を行うことも必要である。

(2)想定される対応策 /選択肢

①先行事例における PSC の設定、算定方法の対応

次期事業を実施した先行事例では、PFI 事業として一定期間取り組んできた実績はあるものの、「従来型＝直営方式」との整理で、次期事業の VFM の算定においても PSC は直営で行った場合のコストを設定しているとのことであった。但し、事業費の積算にあたっては、初度の PFI 事業の積算をベースにしつつ、アドバイザーが施設の状況を確認の上、施設に関連する積算の見直しを行っているほか、運営に関しては、初度の PFI 事業費の想定を踏襲したものや現地ヒアリングを踏まえて再見積りを行うなどの対応が行われていた。

②想定される選択肢

1)管理者側で従来の直轄方式による事業費を算定

初度の PFI 事業における PSC の算定と同様に、管理者側で従来の直轄方式で発注したと想定し、事業費を算定することが想定される。

この場合、各費目について積上げを行うことから、管理者側に多くの負荷がかかる可能性がある。そのため、PFI 事業の導入により効率化した管理者側の体制を、PSC 算定のために強化するなどの本末転倒な事態とならないよう工夫が必要である。

具体的には、初度の PFI 事業を実施している PFI 事業者が、現行の事業内容をもっともよく把握していることから、業務範囲や業務水準の観点について、これらの事業者の経験・知見を踏まえた参考見積もりを徴取することや、PFI 事業を実施する中で得た事業効果等を確認し、PSC 設定にあたっての参考とすることなどが考えられる。他方、初度の PFI 事業者のみからの情報の収集では、情報に偏りが生じる可能

性があるため、他の事業者等にも公平に情報を提供し、事業費算定にかかる参考見積り等を幅広く収集することなどの対応が必要である。

2)民間事業者から縮減効果を求める

初度の PFI 事業者が事業内容を熟知していることから、当該事業者に次期 PFI 事業の事業費(PFI LCC)を参考見積りとして依頼するとともに、以前の直轄方式で実施する場合と比較して、どのくらい効率化の効果が見込めるかの意見徴収を行うことが想定される。この場合、提供を受けた見積額と効率化の効果を元にして、PSC を算定することとなる。

但し、この方法においても、PFI 事業者から提供を受ける参考見積について、複数業者から見積りを聴取すること等を通じた妥当性の確認が必要である。また、効率化の効果の算定について、その他の民間事業者が、自らが修繕対応を行っていない事案の縮減効果についてどこまで十分な協力を得られるかという点が課題になる（上記 1)も同様である）。

3)初度の PSC を元に管理者側で従来の直轄方式による事業費を算定

上記 1)は、原則、PSC を一から積み上げることから管理者側に多くの負荷がかかること、2)は民間企業からの協力可能性という点に懸念が残る。そのため、例えば、初度の PFI 事業の PSC を基本として、時点修正を行う方法も考えられる。なお、初度の PFI 事業と次期事業で業務範囲に変更が生じた箇所や、初度の PFI 事業における要求水準では読み取れなかった官民の業務内容や役割分担が明確化した結果、業務内容・量と対価が見合っていない可能性のある業務がある場合などは、当該業務については新たに見積りを聴取し、設定を行うことが前提となる。

論点 11 VFM 試算の考え方

(1)課題認識

PFI 事業として実施する場合、VFM の試算は既存のガイドラインに準じることが原則であるが、ガイドラインでは次期事業であることを念頭に置いていない面もあるため、次期事業として加味すべき要素を念頭に置いて試算を行う必要がある。

特に修繕業務にかかるコストの算定は、現在の施設の状況に加え、修繕そのものの考え方や対応可能な市場等も大きく影響し、振れ幅が生じやすい。このため、現行の PFI 事業者の対応すべき業務範囲等も踏まえた上で、適切な協力を仰ぐなど、試算に当たっての取り組みのあり方を整理する必要がある。

(2)想定される対応策 /選択肢

①これまでと同様の考え方・算定方法

ガイドラインの原則により、初度の PFI 事業の際と同様に、PSC と PFI-LCC の比較による VFM を算出し、その効果を見極めるものである。前述のとおり、PSC 算出の方法についてはいくつか想定されるが、PFI-LCC の考え方を初度の PFI 事業のおおむね延長と考えられる場合、その算出についても、縮減率を中心とした設定を行うことが想定される。なお、その際の PFI-LCC の算出は、初度の PFI 事業者等の知見を有効に活用することで省力化を図り、効率的に VFM 算定を実施することが望まれる。

また、初度の PFI 事業で生じた想定外の事象等を精査し、そのリスク負担がどうであったかを整理することで、リスク分担のあり方を検証することはもとより、結果として PFI 事業者が負担しているものについては、リスク調整額として一部を加味し、VFM の精度を向上させることが必要である。

②効率的な VFM の算定方法・検証方法等の導入

次期事業は初度の PFI 事業の実績があること、施設整備を伴わない事業であることから、一般に初度の事業の VFM と比較してその効果が薄いと考えられる。そのため、初度の PFI 事業において効果が確認できている場合には、初度の PFI 事業の際と同様の期間やコストをかけるのではなく、効率的に VFM を試算できるような方法を検討し、確立していくことは、円滑な事業の継続に資するものであり、有益なものと考えられる。例えば、以下のように、初度の事業の効果に関する検証を行い、当該結果を以って次期事業の判断を行う効率的な方法が想定される。具体的には、次のとおりの方法が想定される

- VFM の試算としては必ずしも PSC との比較による VFM を算定するのではなく、初度の PFI 事業で従来型と比較して効果のあった内容を抽出し、その定量評価を行う。
- 上記を行った上で、事業手法の妥当性について、定性的な評価の他、利用者の意見を広く募ることで、すでに実施している PFI 手法自体についての反対や異論がなければそのまま PFI 手法の導入を前提として事業を進めていく。

また、海外諸国における VFM の考え方も変化してきており、英国の NAO(National Audit Office）の「Review of the VFM assessment process for PFI」によれば、VFM は、定量的に PFI 事業の実施可否の判断を行う基準の一つではあるとされているものの、定性的な要因（プロジェクトチームへの質問による PFI 事業の実行可能性の確認等）を加味した上で、PFI 事業の実施可否の判断をすることが望ましいとされている。

なお、内閣府では、平成 26 年 6 月 16 日、民間資金等活用事業推進会議において、PFI 事業の導入促進を図るため、ガイドラインの改正を決定し、「地方公共団体向けサービス購入型 PFI 業実施手続簡易化マニュアル」を作成している。手続きの簡略化として対象としているのは、サービス購入型事業であって、過去の PFI 事業において同種事業が数多く存在する事業のうち、“施設整備業務の比重の大きい事業”“維持管理・運営業務の内容が定型的な事業”のいずれかに該当する事業を対象としている。

「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」の改定では、VFM の算定の考え方についても示されており、過去の PFI 事業の VFM の実績等を用いるなど、効率的な算定方法について示されている。

「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」（抜粋）
(4) VFM算定の考え方
VFMの算定はPSCとPFI事業のLCCの比較により行われるが、通常のＰＦＩ手続においては、PSC、PFI事業のLCCに関しては、対象事業の設計、建設等の各段階における経費を積み上げ、現在価値化することで算出されている。
一方、施設整備業務の比重の大きい事業や維持管理・運営業務の内容が定型的な事業については、過去の PFI 事業における VFM の実績等を用いることにより、客観的な評価が可能と考えられることから、VFM の算定自体に多大な労力をかけ過ぎることのないよう留意する。

上記改訂は、対象とする事業が明示されていること、また新規に PFI 手法を導入するものを対象としていることから、次期事業や運営の比重の高い事業とは異なるものであるが、効率的な VFM の算定という観点からは、同ガイドラインの中で示されている VFM の算定の考え方は、次期事業の検討においても参考とすることが考えられる。

論点 12 過去の事業履歴を参照した具体的な効果の検証

(1)課題認識

特定事業の選定では、定量的評価の他に定性的評価を加味することとなっているが、初度の PFI 事業では、定性的評価については予測がしづらい面があり、一般的な記述にとどまっていることも多い。

次期事業では、初度の PFI 事業の蓄積や経験から、定性的な面での効果もより具体的に検証することができるものと期待される。そのため、事業の実施に先立って、考慮すべき定性的評価の内容やその検証方法を明らかにしておくことが求められる。

(2)選択肢・対応策

①初度の PFI 事業のモニタリング報告書の検証

PFI 事業では定期的にモニタリングを実施していることが一般的である。このモニタリングの結果を活用して、定性的な効果を抽出することが最も効率的な方法である。具体的には過去のモニタリング報告書から、当初に想定していたサービス水準を達成できているのかを検証することが考えられる。

特に、定期モニタリングで利用者満足度調査の実施を義務付けている場合は、その結果を分析することで、期待どおりの結果が表れているのか、当初より問題等が改善されているのか、当初の目的は達成されているのかなどを検証し、初度の PFI 事業の導入効果を取りまとめることが有益である。

②事業終了前での市民等利用者に対する満足度調査の実施

上記①とは別に、利用者に対して満足度調査を実施することなどが想定される。この場合には、民間を活用することが結果としてよい方向につながっているのか、あるいは民間を活用することで何か懸念されたことがあったか、実際に問題となったことがあったかといった点も含めて確認を行い、直接的な反応を見ることも考えられる。

③その他、独自の調査・検証結果等の活用

施設利用度のように以前の類似施設と比較可能な要素がある場合は、必要な調査・分析を行い、以前の事業よりも利用度が向上しているかどうかを整理することも有益であると考えられる。

論点 13 内部コストの効果の反映

(1)課題認識

PFI 事業の効果として、本来であれば毎年度必要となる公共施設等の管理者における各種契約実務等の簡略化などの内部コストの効率化が想定される。他方、モニタリング業務により PFI 事業固有のコストも発生しており、こうした内部コストの増減を評価に含める必要性について検討する必要がある。

(2)想定される対応策/選択肢

①当該事業に関与する職員の変動等の分析

初度の PFI 事業を実施する前と、実施した後で、具体的に当該事業に関与している職員の数を比較することが考えられる。

なお、実施前の場合、初度の PFI 事業に含まれている業務内容を職員が実施している可能性があるため、職員のみでの比較が困難な場合は、事業費とあわせての比較も想定される。

ただし、この場合は、事業内容自体が大きく変化している可能性もあるため、単純に比較してよいか否かを十分に見極める必要がある。同時に、モニタリングの実施に伴う増加要素がある場合は、当該業務に伴う追加人員等を盛り込んだ上で比較を行う必要がある。

②PSC 算定に当たっての関与職員の想定

PSC 算定の際に、直轄で実施した場合に必要となる職員の規模を想定することが考えられる。ただし、PSC 算出自体について簡便化を図っていくことが望まれるため、関与職員の想定に多くの検討時間を要することは本末転倒であることから、過去の事例や他の自治体等の事例等を参照するなどし、簡便に想定することが望ましい。

論点 14 リスク分担の見直し

(1)課題認識

次期事業となることを踏まえ、以下の 2 点について、リスク分担の見直しを行う必要がある。

①初度の PFI 事業の状況を踏まえたリスク分担の見直し

②次期事業として想定されるリスクに対する分担の検討

(2)選択肢・対応策

①初度の PFI 事業の状況を踏まえたリスク分担の見直し

1)顕在化したリスクの内容と対処にみるリスク分担の見直し

初度の PFI 事業において顕在化したリスクがある場合、当該内容とその際の対処方法を整理して、当初想定どおりのリスク分担として処理されているか、あるいは例外的措置が講じられているのかを分析し、その結果を反映することが考えられる。

例外措置が講じられた場合は、その内容と理由を精査し、当初のリスク分担の見直しを行うのか、あるいは例外措置が講じられる場合を限定的に列挙または例示することでリスク分担の詳細化を図るなどの対応が必要である。

次期事業の応募者に対する情報提供の公平性の観点からは、可能な範囲で実際に起きた事象と講じた措置を入札書類の参考資料として明示することが望ましいと考えられる。また、こうした対応により、次期事業実施に当たっての事業者に対する安心感を付加することになるといえる。

2)民間事業者に付与する裁量とリスク分担の関係についての整理

初度の PFI 事業の蓄積・経験があることで、次期事業ではよりリスクに対する受容度が高まっていると想定され、民間事業者側にリスクを移転しやすい状況となっていると考えることも可能である。このため、民間事業者にヒアリング等を実施しながら、例えば光熱水費の負担など、移転可能なリスクを検討していくことも考えられる。

②次期事業として想定されるリスクに対する分担の検討

1)変動要素を加味した柔軟なリスク分担の仕組みのあり方の検討

初度の PFI 事業の場合、管理者・PFI 事業者双方が当初に契約としてできるだけ多くのことを定めたいとの考えから多くの事象を定めるがゆえに、柔軟性・応用性があまりきかず、契約変更が容易でない仕組みとなっている事例等も見られる。他方、契約変更等を活用し、柔軟に対応している事例等もあることから、こうした知見を十分に活用し、変動要素が大きくなると思われる次期 PFI 事業に柔軟に対応可能な仕組みを導入することも重要である。

例えば、事業契約において、一定の事象を定めた上で、協議・見直しの条項を定めることや、修繕の実施時期に係る柔軟な支払方法の仕組みの採用による対応が想定される。

2)初度の PFI 事業に起因するリスクへの対処方法の整理

初度の PFI 事業と次期事業の事業者が変更となった場合で、次期 PFI 事業で何らかのトラブルが早期に生じた場合には、初度の PFI 事業者に起因するトラブルであっても、支障なく訴求できるのかといった点が課題となる。

とりわけ、PFI 事業者自体は SPC であることが一般的であるため、事業終了後に解散することが想定される。

次期事業の検討においては、初度の PFI 事業に起因するリスクを負担できる者がいないといった事態とならないよう、あらかじめ対処を検討しておくことが必要である。具体的には、初度の PFI 事業契約において、終了後の瑕疵への対処に関する定めを確認しておくとともに、必要に応じて、SPC もしくは SPC の株主や業務履行者に一定期間訴求できる措置などを講じておくことが求められる。

論点 15 修繕費に係る算定方法

(1)課題認識

経常的な維持管理・運営費については初度の PFI 事業の履歴があるため、当該情報を基礎として事業費の算定を行うことが容易である。一方、修繕費については、事業費の算定時において将来実施する修繕内容の確定が難しい。また、積算も容易でないことから概算であっても算定が容易でないことが課題となる。

管理者のニーズに基づいて、事業者選定の段階までに誰がどのように事業費を見定めていくのかも含め、修繕費等の概算事業費の簡易な算定方法のあり方を検討することが求められる。

(2)選択肢・対応策

修繕費に係る算定方法として下表の方法が想定される。

【修繕費の算定方法の比較】

修繕費の見積り方法	①複数の民間事業者から見積りを元に算定	②第三者（外部委託）による算定
考え方	現行事業者から資料提供（施設の劣化状況や修繕履歴等の資料）を受けた上で、複数の民間事業者に見積りと修繕計画の依頼するもの	建物の診断、長期修繕計画立案、修繕費の試算を第三者に委託する方法
メリット	・（現行事業者から十分な協力を得られる場合）施設の状態に即した情報提供に基づき、効率的に算定を行うことが可能。	・競争環境形成に向けた公平性、客観性の維持・確保が可能となる。
デメリット	・事業者間で前提とする条件のばらつきが生じて見積りの振れ幅が大きくなる可能性がある ・見積りには相応の労力を要することから、自らが関与していない案件について、十分な協力を得られない可能性がある。 ・現行事業者からの情報を前提条件の基礎とするため、公平性・客観性の観点から懸念が生じる可能性がある。	・①と比較すると、建物現状把握・診断から実施するため、期間、費用を要する。

４．次期事業における導入可能性調査の実施方法のポイント

次期事業では、初度の事業期間が経過している中で、当該公共事業自体が果たすべき役割が変容してきている可能性などもある。そのため、PFI 手法を導入するか否かの手法としての判断に先立ち、初度の事業の実施状況を踏まえて、管理者として次期事業でどのような方向をめざしていくべきであるのかを整理したうえで、それに適した手法を検討することが望まれる。

(1)調査の目的に関する留意事項

①初度の事業全体の評価を踏まえた、あるべき方向性の整理

次期事業のあり方の検討に先立って、初度の事業の実施状況、公共事業としての役割の変容の有無、当該地方公共団体における社会情勢の変容等などを考慮し、当該事業をどのような方向に進めていくべきかの方針設定がなされることが望ましい。

事業によっては、利用の需要が高まっているものや、人口減少に伴い需要の減退が見込まれる場合なども想定され、初度の PFI 事業とは同じリスクの環境にあるとは言い切れない。こうした状況を踏まえた上で、事業全体の位置づけや方向性を整理し、以降の事業の組み立て等に反映していくことが望ましい。

②初度の PFI 事業の評価を踏まえた、改善すべき方向性とその反映方法

上記①の方向性及び初度の PFI 事業の評価を踏まえ、事業として改善すべき方向性とその具体的な反映方法を検討することが望まれる。

具体的には、本検討において示したとおり、初度の PFI 事業における評価・分析を行い、改善すべき課題を抽出したうえで、改善方法を検討することが必要である。

③VFM 等、導入効果を踏まえた上でのあるべき事業手法の検討・選択

現在では、民間活力の活用方法についても、PFI 手法以外に多様な制度があるため、幅広く手法の検討を行うことが求められる。特に、施設整備を伴わないことから、指定管理者制度、市場化テストなどでも類似の効果等が得られる可能性がある。このため、PFI 手法ありきと考えるのではなく、多面的な視点からいずれの手法が望ましいのかを客観的に判断することが求められる。

⑵次期事業としての特性を踏まえた留意点

次期事業の特性は、初度の事業に比較して建設等の大規模な投資が見込まれないこと、初度の PFI 事業の実施に基づく多様なデータの蓄積があること、初度の PFI 事業者が存在していることである。これらの特性を考慮したうえで、以下のような工夫をしていくことが望まれる。

①VFM の効果を念頭に置いた効率的な検討の工夫

次期事業では建設等の大規模な投資が見込まれず、運営、維持管理の部分に限定されることで、VFM 向上の効果が限定的になるものと推察される。そのため、事業手法の検討に当たっても効率的な進め方を志向する必要がある。

②初度の PFI 事業の蓄積等の効果的な活用

初度の PFI 事業の蓄積として、事業に関するデータやモニタリングの報告書など多くの活用可能な情報があり、これらを効果的に活用することで検討を効率的に進めることが可能である。

また、初度の PFI 事業者がいることから、過度な負担とならず、また次期事業者の選定の公平性確保に支障が生じない範囲で、初度の事業の蓄積の活用にかかる協力を依頼することなども有益である。

③競争環境の形成に懸念があることの影響への留意

初度の PFI 事業では、競争環境が比較的形成されやすいという前提で、事業スキームを組み立てることができる。他方、次期の PFI 事業では、初度の PFI 事業者が存在していることから、必ずしも十分な競争環境は見込めない可能性がある。また、施設整備や多様な運営業務が含まれている事業の場合、初度の PFI 事業では建設会社が代表企業となるケースも多く見られたが、整備を伴わない次期事業の場合は、維持管理・運営を取りまとめる主体を見出すのが難しい場合もある。また、こうした競争環境の醸成が難しい中で、初度の PFI 事業の事業スキームから変更することについて初度の事業者も積極的とはならない懸念がある。

こうした競争環境の状況が、事業としてのあるべき姿に影響を及ぼすことは必ずしも望ましいことではないが、他方、対応可能な民間事業者が存在しなければ事業としての継続も困難である。他の事業手法を選択するということも念頭に置きながら、最適な調達方式や枠組みを検討することが望まれる。

５．次期事業の事業者選定フェーズにおける検討のポイント

次期事業は先行事例を見ても競争環境の醸成が難しく、初度の PFI 事業者のみの参加での選定になることも想定される。より良い提案（提案内容と価格）を求めることを考えると、発注者としては競争環境を醸成するための土台作りのための工夫が必要となる。他方、競争の結果、現行事業者が継続することも想定され、いずれの状況においても対応可能な検討を行うことが必要となる。

(1)競争環境の醸成に関する留意事項

①情報開示の方法・内容

競争環境の醸成のためには、初度の PFI 事業者以外の民間事業者も公平に参加できる環境を整備することが必要となる。そのために、初度の PFI 事業の実施履歴や、PFI 事業終了時の施設の状態・状況等が伝達できる資料等を分かりやすく整理し、提示することが望まれる。

公平性を担保するための情報開示が必要である一方、開示する資料について、どこまでが現行の PFI 事業者のノウハウであるかという点も整理が必要となる。特に、官民が協働して事業を行う業務の場合は､PFI 事業者が有するノウハウとの切り分けを早期の段階で協議し、整理する必要がある。

②対話を通じた情報共有・意思疎通

次期事業については、施設・備品等の状態や使われ方に関する情報提供や意見交換の機会、事業運営において期待することなどについて、新規事業者も含めて相互理解を深めることが有効である。対応として、競争的対話の導入や、施設の現状確認の機会を充実させることが想定される。

(2)その他～現行の SPC のあり方

次期事業について、初度の PFI 事業者が継続することも想定されるが、この場合、現行の SPC の継続について議論となることが考えられる。現行の SPC は、初度の PFI 事業のために設立された組織であるため、次期事業にそのままの形態で移行することはできない。しかし、定款や必要に応じて株主変更等を行うことで、次期事業の SPC として継続することも想定されるため、こうした枠組みをあらかじめ整理しておくことが必要である。

また、初度の PFI 事業期間の終了後に、現行の SPC(PFI 事業者)による業務から生じる問題が生じた場合、SPC が清算されている場合、一義的には、当該事象に対応する訴求先がなくなる事態も想定される。そのため、例えば、現行事業者が、自らの責による損害等が発生した場合に、次期事業の一定期間について責任を負う枠組みとすることも想定される。

６．モデルケースにおいて想定されるスキーム等

「３．要求水準に定める基本的事項の整理」に示した各論点に対する八尾 PFI 事業において想定される対応について、以下に示す。

論点１：修繕業務の取り扱い

現 PFI 事業では、大規模修繕は PFI 事業対象外としているが、建築に係る修繕は、都度対応となっており、修繕の実施時期は予算状況に影響を受けることになるため、事後保全となることで修繕に遅れが出る場合もある。

現時点では、以下の理由から、維持管理・修繕業務、大規模修繕業務（設計・工事監理・工事）の全てを PFI 事業の対象とすることが想定される。

- 「建築や施設・設備に関する知見を有した市側の職員が不足している状況にある」「施設の年数が経過することで修繕が多く発生することが想定される」ため、業務一式を SPC に委ねることで効率的・効果的で、計画的・機動的な施設管理が可能となる。
- 修繕への対応の遅れによって諸室が使えない状況が生じることは、医療への影響、利用者の利便性、さらには医業収益に直結する。損失を最小限に抑えるためにも、PFI 事業者の即時対応が求められる。

但し、支払いについては、精算払いとすることで、コストの妥当性の確認・検証、支払の柔軟性・確実性に留意する必要がある。また、現 PFI 事業の終了時の施設の状態を明確化し、業務範囲を示した上で募集を行う必要がある。

論点２：事業の特性に応じた業務範囲の検討

八尾 PFI 事業は、病院 PFI 事業の中でも PFI 事業者に委ねる業務範囲の幅が広い案件の一つである。特に、病院 PFI 事業の業務範囲検討で議論となることが多い以下の業務が全て業務範囲に含まれている点が特徴であり、これまでの実績を踏まえての検討が必要である。

1）医療機器類の整備･管理業務、医療機器類の更新業務

医療機器類の整備･管理業務、医療機器類の更新業務について、現八尾 PFI 事業では PFI の効果が発現されているため、次期事業においても現状どおりの業務範囲とすることが想定される。但し、同様の業務範囲及びリスク分担で対応可能な事業者が限定的な可能性もあるため、今後、次期事業の詳細検討に際しては、改めて広く事業者の意見を確認する必要がある。

なお、医療機器の更新に係る対価は、都度、支払いを行っているが、今後より一層、更新に係る費用の抑制、価格の妥当性の確認・検証を行うための体制強化や仕組みを考えることが必要となる。

2）システムの保守管理・更新業務

現 PFI 事業の経験から、医療情報システムの保守管理業務・更新業務を含めて包括契約を行うことによる業務間の連携やサービスの質の向上など効果が大きいと判断され、現在と同様の業務範囲とすることが考えられる。また、更新業務については、リスクを見込んだ保守的な見積りによる VFM の低下が生じないよう、現在と同様、都度払いなど柔軟な対応を行うことを想定する。

論点３：次期事業における事業期間の設定のあり方

八尾 PFI 事業のように幅広い業務を PFI の対象範囲とし、病院と PFI 事業者の連携が必須となる事業の場合、事業期間が短いと官民のパートナーシップの構築とその効果の事業への還元が十分にできないことが想定される。

初度の八尾 PFI 事業においても、事業開始後数年を経過して、現場の各部門と PFI 事業の各企業が勉強会や改善提案の実施などを通じて、病院の一部門としての SPC という認知と信頼関係を高め、PFI 事業者が病院運営・経営に貢献している。他方、仮に次期事業の事業期間を 15 年以上とした場合、施設としては供用開始後 30 年を経過することになり、医療機能に即した施設の改築・建替の可能性も検討する時期であるとも考えられる。こうした状況も踏まえ、事業期間は現在と同程度（15 年）の期間とすることが考えられる。

なお、医療情報システムや医療機器など、技術革新のスピードが早く、陳腐化リスクの高い業務については、更新費の見積りがリスクを見込んで保守的にならざるを得ない側面もあるため、耐用年数等に考慮した事業期間とすることも考えられるが、サービス対価の改定の仕組みの構築による対応も可能と想定される。

論点４：BOT 案件における資産の取り扱い

八尾 PFI 事業の施設は BTO であるため該当しない。

論点５：備品における資産の取り扱い

八尾 PFI 事業における備品の調達･管理は､PFI 事業者が自ら使用する備品だけでなく、市・病院が使用する備品や医療機器・什器等も含め、院内で発生する全ての調達物品の購入を行い、保守管理についても、PFI 事業者が一括して実施しているというシンプルな業務分担となっている（新病院開院前に市・病院が購入していた大型医療機器も同様）。

SPC 所有の備品は、事業期間終了時に無償譲渡することが契約書で規定されており、無償譲渡であるため、譲渡に際して対価のやり取りは生じないが、初度の PFI 事業者は、事業終了時に向けた備品リスト（台帳）を整理し、当該リストを市が確認することとなる。

なお､市に無償譲渡される SPC 所有のものには､PFI 事業者の業務で必要となる機器(検体検査、滅菌、SPD、洗濯等）が含まれる。検体検査、滅菌等の業務は次期事業においても民間事業者の業務範囲とすることが想定されることから、次期事業の事業者に譲渡することも考えられるが、事業者によって使用する機器が異なることも想定されるため、公募時にこれらの機器・備品を使用することを定めるか、リストを提示の上、次期の事業者の判断に委ねるかを定めておく必要がある。

論点６：対価の支払方法の考え方

八尾 PFI 事業で採用しているタイプ別の支払方法（タイプＡ：定量性、タイプＢ：需要変動制、タイプＣ：従量制）は、各業務の特性に沿った支払方法であり、次期事業においても継続して採用することが想定される。

なお、タイプＢ（需要変動制）の支払方法は実際の業務量に連動させるため、実態に即した方法ではあるが一方、「基準額と変動係数の提案（見積）の難しさ」や「事業期間中における見直し規定の必要性」といった課題が挙げられた。次期事業では過去の履歴が活用可能であるため、募集の際に必要な情報・データを提示することで、提案者が算定を行いやすくなることが想定されること、業務量と連動させることのできる支払方法のメリットを踏まえると、現在の枠組みの継続が妥当であると考えられる。なお、医療環境の変化等に応じた見直し規定を含めることも検討する必要がある。

論点７：対価の改定方法（指標）の見直し

八尾 PFI 事業では、日本銀行及び建設物価調査会の指標を用いて物価変動による見直しが行われている。次期事業では、現在採用している物価変動指数をベースに、統計上の指数と実態が著しく合致していない場合は、その要因（例：地域の固有の事情の問題）を調査の上、個別に協議・調整を行うことが考えられる。

論点８：インセンティブの付与方法

八尾 PFI 事業では、PFI 事業者が自発的に創意工夫を行い、継続的な改善や優れたサービスを提供し続けるには、事業スキームやサービス対価の支払いのメカニズムにインセンティブ付与の仕組みを盛り込むことが有効であるとの考えから、平成 26 年度よりインセンティブ付与の仕組みが導入されている。

八尾 PFI 事業で導入されているインセンティブ付与方策は、各企業のモチベーションアップにもつながっているとの声もあり、継続して実施することが想定される。他方、過去のペナルティポイントを相殺するリカバリーポイントの導入を行うような仕組みの導入や、現場スタッフからの推薦や患者満足度調査等アンケート結果等から、ボーナスポイントを付与する仕組みを設けている事例を参考とすることも考えられる。

論点９：事業の継続性維持の方法

初度の PFI 事業において施設整備が完了している場合、次期事業では多額の資金調達は不要となるため、資金調達を伴うことによるいわゆる事業継続のインセンティブが作用しないという事業スキーム・契約上の課題がある。八尾 PFI 事業の場合、初度の PFI 事業についても施設整備を市が実施しており多額の資金調達は発生していないものの、適切に事業継続がなされていることから、現行のスキームを継続することが想定される。

論点 10：PSC の設定の考え方

PSC の設定方法は、既に一定期間 PFI 事業として実施してきた経験や算定に係る発注者側の負担を踏まえ、効率的な算定方法の考え方を取り入れ、「初度の PSC を元に管理者側で従来の直轄方式による事業費を算定」することが考えられる。

但し、多様な運営業務が含まれている八尾 PFI 事業では、業務の内容・質・量について当初の設定と大きな差異がある場合は、当該内容を踏まえた再見積を行うことが必要である。また、PFI 手法の導入により、当初病院内の市職員が従事していた業務が PFI 事業者に移管されたことにより、病院内の市職員の人員が減少しているが、PSC の設定に当たっては、こうした人員を PSC に算入することも必要である。

論点 11：VFM 試算の考え方

事業手法の選択に際して、PFI 手法を適用可能か否かの判断は VFM が見込めるかどうかがポイントとなる。VFM は、ガイドラインの原則により、初度の PFI 事業の際と同様に、PSC と PFI-LCC の比較による VFM を算出し、その効果を見極めるものである。前述により算出した PSC に、PFI-LCC を算出し、縮減率を中心とした設定を行うことが想定される。なお、その際の PFI-LCC の算出は、初度の PFI 事業者等の知見を有効に活用することで省力化を図り、効率的に VFM 算定を実施することが望まれる。

論点 12:過去の事業履歴を参照した具体的な効果の検証

初度の PFI 事業のモニタリング報告書の検証（病院の幹部、主要な病院スタッフ等へのヒアリングを含む）により、定性的評価を行うことが想定される。また、八尾 PFI 事業では、事業終了前での市民等利用者に対する満足度調査（毎年行う患者への満足度調査の中での清掃、給食など PFI 事業者が提供するサービスの質についての設問）結果などを参照することが望ましい。さらに、八尾 PFI 事業では、SPC の構成員・協力企業による病院運営や経営への貢献に対して評価を行っており、そうした結果を活用することが考えられる。

論点 13：内部コストの効果の反映

八尾 PFI 事業での内部コスト効果の例として、病院内の市職員の人員減少に伴うコスト効果、PFI 事業者の業務から派生する業務の軽減（SPC による窓口の一本化による事務負担の軽減や、多数の院内会議の運営を PFI 事業者が支援することによる市側の業務が簡略化されることによる）効果が挙げられる。

論点 14：リスク分担の見直し

現在の業務の実施状況を踏まえると､PFI 事業のリスク分担を大きく変更する特段の要素は見受けられないが、次期事業は、初度の PFI 事業者が長期にわたり事業を行ってきた中での競争となるため、新規の事業者にとっては、リスク分担表のみでは斟酌することのできない事項があることも想定される。そのため、例えば、モニタリングで設定している減算ポイントの具体的な例や、その他リスクに関連する資料を示して、現行のリスク分担が他の事業者にとっても受入可能かを踏まえた上で、リスク分担の見直しを行うことも想定される。

論点 15:修繕費に係る算定方法

八尾 PFI 事業の場合、これまで施設に関する修繕業務は全て PFI 事業者が実施しており、PFI 事業者が修繕履歴を含め、施設の状態を熟知している状況にある。また、現在の PFI 事業期間内に、建物診断や長期修繕計画を行うことも予定されており、こうした検討とともに概算事業費の算定を行うことが効率的であると考えられる。但し、第三者による確認・精査を行うことによって、算定結果の妥当性や客観性を確保することが望ましい。