

公共施設等運営事業等におけるリスク分担等に関する検討業務【概要版】

平成24年3月

1. 業務の目的

- 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（PFI法）の改正により、新たに導入された公共施設等運営事業を含む官民連携事業における官民のリスク分担について、ケーススタディをもとに検討を行い、今後、官民連携事業を具体的に進める際の基礎資料や参考資料とするものである。
- ケーススタディ対象
 - ・下水道事業における公共施設等運営事業： 湖南省 習志野市
 - ・道路事業の官民連携事業： 錦江湾横断道路等の6つの道路事業

2. 業務の内容

【報告書目次】

1. PPP/PFI事業における共通リスクとその考え方
 - 1.1 既存PFI事業での共通リスクとその考え方
 - 1.2 公共施設等運営事業の要件から考えられる検討すべきリスク
 - 1.3 ケーススタディで詳細に検討するリスク
2. 下水道事業及び道路事業の関係法令等の整理
 - 2.1 下水道事業の関係法令等
 - 2.2 道路事業の関係法令等
3. ケーススタディ: 下水道事業
 - 3.1 下水道事業での公共施設等運営事業のケーススタディ
 - 3.2 事業者ヒアリング
 - 3.3 下水道事業において特に留意すべきリスク
 - 3.4 下水道事業における公共施設等運営事業の実現に向けた課題等
4. ケーススタディ: 道路事業
 - 4.1 道路事業におけるリスク分担のケーススタディ
 - 4.2 事業者ヒアリング
 - 4.3 道路事業において特に留意すべきリスク
 - 4.4 道路事業における官民連携事業の実現に向けた課題等
5. 官民のリスク分担の在り方検討
 - 5.1 リスク分担の基本原則
 - 5.2 本調査で重要と考えるリスク
 - 5.3 公共施設等運営事業等におけるリスク分担(案)

3. 検討結果概要

① PPP/PFI事業における共通リスクとその考え方

- 公共施設等運営事業等をはじめとしたPPP/PFI事業において普遍的に検討すべき「共通リスク」を、既存文献等から抽出し、リスク分担の基本的な考え方を整理した。
- 公共施設等運営事業を想定した場合に、その事業スキーム上で発生すると考えられるリスクを抽出した。
- 上記を踏まえて、ケーススタディで詳細に検討すべきリスクとして、政治関連リスク、不可抗力リスク、資金調達リスク、需要変動リスク、料金改定リスク等を抽出した。

② 下水道事業及び道路事業の関係法令等の整理

- 下水道事業及び道路事業について、関係法令等を整理し、PPP/PFI事業として実施する場合に留意すべき事項を整理した。

③ ケーススタディ: 下水道事業

- 湖南省、習志野市の下水道事業を対象に、公共施設等運営事業として実施することを想定して、官民連携時のリスク抽出を行った。
- 湖南省、習志野市と、複数の民間事業者、金融機関に対し、ヒアリングを実施し、受発注者及び金融機関の立場から懸念するリスクについて整理し、下水道事業におけるリスク分担一覧と、特に留意すべきリスクの分担の考え方を取りまとめた。

表 下水道事業で特徴的なリスクの例

段階	リスクの種類	リスクの内容
全段階 共通	1 環境問題リスク	流入汚水の水質に起因する放流水質の悪化
	2 資金調達リスク	資金調達の不調
	3 不可抗力リスク	地震による下水道管渠の損傷
計画・ 設計	4 計画変更リスク (計画・設計段階)	流域下水道の運用に係る計画変更
維持管理 ・運営	5 施設瑕疵リスク、 維持管理費増大リスク	想定以上の管渠の劣化等への対応
	6 施設・備品の損傷リスク	流入汚水の水質に起因する施設・備品の損傷
	7 需要変動リスク	想定以上の人口の減少
	8 料金設定リスク	使用料及び負担金の改定リスク
	9 料金設定リスク	料金算定方式の制約
	10 料金未払いリスク	使用料及び負担金の滞納による減収リスク

④ ケーススタディ:道路事業

- 6つの事業を対象に、考えられるリスクについて抽出した。
- 提案者、当該路線の道路管理者となりうる公共団体関係者、金融機関に対し、ヒアリングを実施し、受発注者及び金融機関の立場から懸念するリスクについて整理し、道路事業におけるリスク分担一覧と、特に留意すべきリスクの分担の考え方を取りまとめた。

表 道路事業で特徴的なリスクの例

段階	リスクの種類	リスクの内容
全段階 共通	1 法制度・法令変更リスク	道路管理者の変更
	2 住民対応リスク	住民の合意形成・協議
	3 環境問題リスク	自然環境への影響
	4 第三者賠償リスク	既存事業主体との協議・交渉
	5 物価変動リスク	物価上昇に伴う資機材の調達コスト、労務費の増大
	6 資金調達リスク	多額で長期間のプロジェクトファイナンスの難しさ
	7 不可抗力リスク	天災等、自然的又は人為的な現象のうち通常の予見可能な範囲外のもの
建設	8 設計変更リスク	設計の変更
	9 用地確保に係るリスク	用地買収・補償等の交渉難航
	10 地質障害リスク	設計段階と建設段階との地質条件の差異
維持管理 ・運営	11 工事費用増大リスク	公共の意向やマネジメント不足等による工事費の増大
	12 需要変動リスク	交通需要予測と実績との乖離
	13 需要変動リスク	事業環境の変化
	14 料金設定リスク	料金改定
	15 料金設定リスク	政治的判断による料金水準の変更
	16 施設瑕疵リスク	既設道路の瑕疵
	17 維持管理費用増大リスク	過積載車両の走行
	18 施設・備品の損傷リスク	第三者の過失による施設・備品の損傷
	19 維持管理に係る事故リスク	道路管理の瑕疵

⑤ 官民のリスク分担の在り方検討

【リスク分担の基本原則】

- PPP/PFIを実施するためには、官民のリスク分担について、将来的に問題が生じないよう出来る限り具体的に定めることが必要である。
- 官民で協議を行い、事業に関する各種の前提条件について精査するとともに、事業費、需要等に関する予測値について出来る限り現実性の高いものとする努力が必要である。
- それでも発生する変動要因(リスク)について、当該リスクを最も適切にコントロール出来る者が当該リスクを担うことが基本である。

- 公共施設等運営事業等における重要なリスクの分担について、リスクの概要やリスク分担の考え方を検討し、一部については、リスクの軽減策・対応策を検討した。

【対象としたリスク】

- 工事費用増大リスク
- 料金設定リスク
- 需要変動リスク
- 債務不履行リスク
- 運営権移転リスク
- 既存施設瑕疵リスク
- 資金調達リスク

- 公共施設等運営事業等においてモデルとなるリスク分担(案)を一例として整理した。

表 公共施設等運営事業等においてモデルとなるリスク分担(案)(一部抜粋)

段階	リスクの種類	共通 リスク No ※	No	リスクの内容	公共	民間	備考
選定段階	募集要項リスク	1	1	記載の誤りや内容の変更によるもの	○		
	応募コストリスク	2	2	応募に係るコストの増加に関するもの		○	
	契約リスク	3	3	民間事業者と契約が結ばない、契約手続に問題がかかるもの	○	○	各自で支出した費用は各自で負担することが考えられる。
	公共施設等運営権の移転リスク		33	公共施設等運営権の移転に係る議会で否決	○	○	公共施設等運営権の移転において、議決が否決するもの。否決の事由によって双方に分担することが考えられる。
	公共施設等運営権の取消リスク		34	公共施設等運営権の取り消しによるもの	○	○	公共施設等運営権の取消事由によって双方に分担することが考えられる。
	不可抗力リスク		19	35 天災等、自然的又は人為的な現象のうち通常の予見可能な範囲外のもの	○	△	自然災害又は人為的な現象のうち、通常予見可能な範囲外のものが起こった場合を想定している。一定の割合までは民間事業者が負担し、それ以上は公共が負担することが考えられる。
計画・設計 段階	測量・調査リスク	20	36	公共による地形・地質等調査に関するもの	○		
			37	民間事業者による地形・地質等調査に関するもの		○	
建設段階	設計の成果物の瑕疵リスク	25	46	(既存施設がある場合) 既存施設に関するもの	○		
			47	民間事業者が整備する新設施設に関するもの(更新した施設も含む)		○	
	用地確保に係るリスク	26	48	(公共が実施する場合) 用地確保に係り事業遅延や追加コストが発生	○		
			49	(民間が実施する場合) 用地確保に係り事業遅延や追加コストが発生		○	
地質障害リスク	27	50	公共があらかじめ事業用地についての情報として提示した資料から合理的に想定できなかった地質障害、地中障害物等	○			
維持管理・ 運営段階	施設・備品の損傷リスク	36	67	通常劣化によるもの		○	
			68	民間事業者起因によるもの		○	
			69	公共起因によるもの	○		事業上公共が負担することとなっているものも含む(下水道事業の場合は雨水部分)。
	需要変動リスク	37	71	公共が提示した統計データから想定できる需要の増減による運営収入の増減		○	
			72	公共が提示した統計データからは想定できない需要の増減に伴う運営収入の増減	○		
	料金設定リスク	73	73	政治判断、議会不承認、所轄官庁での不許可など、民間事業者以外の帰責によって料金改定ができない場合	○	△	議会の不承認や不許可の理由が、事前に把握可能であった条件に満たさないものであれば、民間事業者の負担とすることが考えられる。
			74	上記以外の事由によるもの		○	
料金未払いリスク	75	75	公権力の行使に基づく料金徴収権がなければ、未払い金を徴収できない場合	○			
		76	上記以外の事由によるもの		○		