

水道事業における
P F I 導入検討の手引き

厚生労働省 健康局 水道課

はじめに

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」(以下、PFI 法と言う。)が成立した。PFI 法に基づく公共事業の実施は、これまで国や地方公共団体等が実施していた公共施設等の建設、維持管理、運営等を、民間の資金やノウハウを活用して行う手法で、従来よりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供することを目指したものである。

将来とも事業性が安定しており、民間の創意工夫が発揮できる余地の大きい事業においては、当該事業の実施形態として PFI は有効な選択肢のひとつである。一方、我が国の水道事業において、これまで PFI 事業が実施されたのは、比較的大規模な事業体における常用発電設備等の設置・運営と排水処理施設の建設・運営の 2 種類の事業にとどまっている。

一般に PFI 法に基づく事業の実施は、設計・建設から維持管理・運営を長期間(概ね 20 年間程度)にわたって選定された民間事業者に委ねるものであり、長期間の事業実施に係る技術的、法律的及び財政的側面等について検討し判断する必要がある。また、契約に至るまでの手続きも多種・多様で複雑であり、通常数年を要する。

こうしたことから、本書は、水道事業における PFI 事業実施のための諸検討の適切かつ円滑な実施に資するため、厚生労働省から(財)水道技術研究センターへの委託事業により、先進事例等を活かした水道における PFI 事業の導入検討のための手引きとしてとりまとめたものである。

目次

I. 総説	
1. 本手引きのねらいと構成	1
1. 1 PFI の概要	1
1. 2 PFI 事業による効果	2
1. 3 国等のガイドライン	3
1. 4 本手引きのねらい	4
1. 5 本手引きの構成	5
II. PFI 導入可能性の簡易判定	
1. 簡易判定の基本的考え方と判定フロー	6
1. 1 簡易判定の基本的考え方	6
1. 2 判定フロー	6
2. 判定評価指標と判定基準	8
2. 1 判定評価指標	8
2.1.1 定性的指標	8
2.1.2 定量的指標	8
2. 2 簡易判定の基準と考え方	9
2.2.1 定性的指標による簡易判定の基準と考え方	9
2.2.2 定量的指標による簡易判定の基準と考え方	12
III. PFI 導入可能性調査	
1. 概要	14
1. 1 検討内容の概要	14
1. 2 検討の進め方	15
1. 3 検討体制及び検討期間等	16
2. 検討内容	17
2. 1 前提条件の整理	17
2. 2 先進事業・類似事業の調査	18
2. 3 法制度・支援措置等の整理	18
2. 4 事業スキームの検討	21
2. 5 対価の支払い方法とモニタリングの検討	25
2. 6 事業継続が困難な場合の措置の検討	28
2. 7 リスク分担の検討	29
2. 8 民間事業者の意向調査	47
2. 9 VFM の検討	48

2. 10	総合的評価	66
2. 11	スケジュールの検討	66

IV. 資料集

1.	PFI の基礎知識	70
2.	用語解説	86
3.	情報源情報	100

I . 総 説

1. 本手引きのねらいと構成

1. 1 PFI の概要

我が国では、昭和 61 年に、公共施設の整備とサービス提供を民間に開放するために、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（以下、「民活法」と言う。）が施行され、研究開発施設等 17 部門の「特定施設」の社会資本整備について官民の協業の枠組みが制度化された。

その後、英国で誕生した PFI は、より効率の良い社会資本整備手法のひとつとして、我が国においても期待されるものとなり、この制度を導入するにあたっては、我が国の諸制度等に合致した仕組みとして検討する必要があるがあった。そこで、民活法に比べてより規制緩和し、民間資金等を活用した公共施設等の整備ならびに公共サービスを「特定事業」として位置づけ、民間の技術的ノウハウや経営手法を発揮する機会を拡大させるものとして、PFI の検討が行われた。そのため、事業契約においては、官民の責任・リスク分担等を明確に定めるとともに、民間事業者の選定の透明性も強く求めるようにした。このようにして、「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」（以下、「PFI 法」と言う。）が、平成 11 年 7 月 30 日法律第 117 号として成立し、同年 9 月 24 日に施行された。

PFI 法の目的は、下記のとおりである。

第一条 この法律は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

従来の公共施設の整備における民間への委託では、「分割委託」、「仕様発注」、「単年度契約」が原則となっている。民間事業者には、事業プロセスの一部の作業のみを委託し、施設の所有権及び事業主体は公共側である。これに対し、PFI では、「包括委託」、「性能発注」、「複数年度契約」が原則となり、施設の所有権及び事業主体も民間事業者であることが多く、公共は民間から質の高い公共サービスを調達（購入）するという考えに基づくものである。

この公共サービスを調達する際、支払に対して最も価値の高いサービスが供給されるかどうかを計るため、VFM（Value For Money）という考え方がある。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他に対し「VFM がある」といい、残りの一方を他に対し「VFM がない」という。公共施設等の整備等に関する事業を PFI 事業として実

施するかどうかについては、PFI 事業として実施することにより、当該事業が効率的かつ効果的に実施できることを基準としている。PFI 事業として実施することが、公共部門が自ら実施する場合に比べて VFM がある場合、効率的かつ効果的に実施できるという当該基準を満たす。したがって、PFI 事業としての実施を検討するにあたっては、VFM の有無を評価することが基本となる。

1. 2 PFI 事業による効果

PFI 事業を行うことにより、次のような効果が期待される。

① 質の高い公共サービスの提供

PFI 事業では、利用者のニーズを把握し、満足度を高めるような民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用することにより、質の高い公共サービスの提供が可能となる。

② 事業コストの削減

PFI 事業では、施設の設計から建設、維持管理及び運営の全部又は一部を一体的に民間事業者に委ねることに伴い、一括発注が行われること、また、その際、仕様発注方式ではなく性能発注方式がとられることにより、事業コストの削減が期待される。

また、事業を進めていく上では、需要の変動、物価や金利変動等の経済状況の変化、事故、計画の変更、天災等様々な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）があり、PFI 事業では、これらのリスクを最もよく管理できる者がそのリスクを負担することを契約において明らかにし、事業全体のリスク管理を効率的に行うことにより VFM 極大化を図り、事業コスト削減を可能とする。

③ 官民パートナーシップの形成

「民間で可能な分野はできるだけ民間に任せる」という考え方のもと、公共サービスの提供手段の選択肢を拡げ、それぞれに適した民間参加の方式をつくることにより、官民の適切な役割分担に基づく新たなパートナーシップが形成されていくことが期待される。

④ 民間の事業機会の創出

PFI 事業は、従来、行政が行ってきた事業を民間事業者に委ねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらすこととなる。また、他の収益事業と組み合わせることによっても、新たな事業機会を生み出すこととなる。

さらに、PFI 事業のための資金調達方法として、プロジェクト・ファイナンス等の新たな手法を取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンスマーケットの創設にもつながる。

このように、新規産業創出、経済構造改革推進の効果が期待される。

1. 3 国等のガイドライン

PFI 法に基づく適切な事業実施に資するため、内閣府は民間資金等活用事業推進委員会を設置し、『PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン』をはじめとする 5 つのガイドラインを作成した。これらは、基本的に国が PFI 事業を実施する上での実務上の一つの指針として示したものであるが、国以外の者が実施する際にも参考となりうるものとしている（概要は第IV編 資料集 1. 2を参照のこと）。

また、各地方公共団体においても、上記ガイドラインを骨格として独自でガイドラインやマニュアル類を整備・公表している（資料集参照）。

PFI 法に基づいて事業を進めるにあたっては、国や地方公共団体のガイドライン類に沿って進めることとなる。これらのガイドライン類より、PFI 事業実施プロセスを示すと、図 1-1 のとおりである。

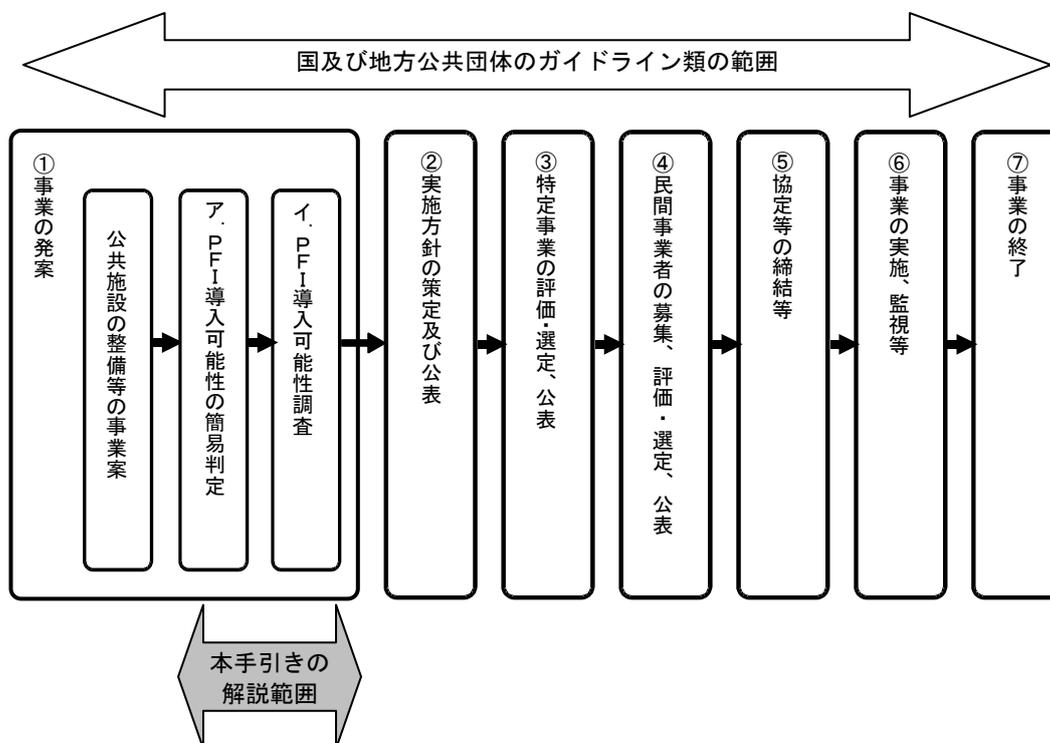


図 1-1 PFI 事業の実施プロセス

以下、図 1-1 のプロセスで示されている①～⑦について概説する。

- ① 「事業の発案」として、まず、公共施設の整備等の事業案のうち、各自治体の方針や民間の発案等を踏まえ、PFI の対象となりうるものについて、当該事業の PFI 事業化の検討を始める。
 - ア. 「PFI 導入可能性の簡易判定」では、当該事業が PFI 事業として適合するかどうかを判定することを目的として、定性的及び定量的な評価を行う。
 - イ. 「PFI 導入可能性調査」は、PFI の導入可能性について具体的な調査検討を加え、PFI の導入可能性について総合的に判断することを目的として実施する。
- ② 「PFI 導入可能性調査」の結果を踏まえて水道事業体の方針を決定し、「実施方針の策定及び公表」を行い、実施方針に対する民間事業者からの意見の聴取を行う。
- ③ 民間事業者からの意見を踏まえ、事業を正式に PFI で行うことを決定する「特定事業の評価・選定」を行い、「公表」する。
- ④ 「民間事業者の募集」を行う。PFI 事業を担う複数の民間事業者がグループを組織し（単独企業の場合もある）、応募する。グループ等の提案などを「評価」し、最も優れた提案をしたグループを PFI 事業者として「選定」し、その結果を「公表」する。
- ⑤ 水道事業体は、選定された PFI 事業者と基本協定を締結し、選定された PFI 事業者は、PFI 受託事業会社（SPC:特別目的会社）を設立する。水道事業体は、SPC との間で事業契約を締結する。その他、水道事業体と融資金融機関等、融資金融機関等と PFI 事業者など関係者間における「協定等の締結等」を行う。
- ⑥ SPC は、契約に基づき「事業の実施」にあたる。水道事業体は、事業の適正な実施を「監視（モニタリング）」する。
- ⑦ 「事業の終了」時には、財産は契約により移転あるいは処分される。また、SPC は、契約に基づいて解散する。

1. 4 本手引きのねらい

本手引きは、図 1-1 のプロセスの「事業の発案」において、対象となる公共施設等の整備等の事業に PFI を導入するかどうかを検討するために必要と考えられる「PFI 導入可能性の簡易判定」及び「PFI 導入可能性調査」の検討の進め方を示している。具体的には、内閣府のガイドラインで示されている「事業の発案」段階の概説に対して、本手引きでは、我が国の水道事業における既存の PFI 導入先進事例の知見等を活かして、PFI 導入を検討する際の考え方や留意事項、意思決定を行う際の判断材料等について、より実務的な解説を加えたものである。

1. 5 本手引きの構成

本手引きの構成は、以下のとおりである。

第Ⅱ編 PFI 導入可能性の簡易判定

水道及び他の事業分野における PFI 事業の実例等から、ある事業を実施しようとする時に、PFI 手法の導入について検討することが妥当か、また、粗い検討によっても PFI に拠ることが有効かどうかを判定することができるような、定性的評価及び定量的評価の方法を示す。

第Ⅲ編 PFI 導入可能性調査

PFI 導入の可能性を判断するために必要な検討事項と、そのポイントや留意事項について、水道事業における先進事例を示しながら解説する。

第Ⅳ編 資料集

PFI に関する基本的な事項と、PFI による事業方式のメリット、課題やデメリットについて解説する。また、水道事業における PFI 事業以外の民間活用手法等についても解説する。

さらに、PFI 事業に関する用語の解説、PFI 関連のホームページ等の情報源情報について示す。

II PFI 導入可能性の簡易判定

1. 簡易判定の基本的考え方と判定フロー

1. 1 簡易判定の基本的考え方

ある事業を PFI で実施するとの最終的な意思決定に当たっては、PFI 導入可能性調査を完了して実施方針等をまとめる必要があるが、この調査には通常 2~3 年を要する。このため長期に渡る本格的な検討作業に入る前段で、短期間の検討により PFI 活用の可能性を簡易判定することが有効である。

簡易判定は、PFI による事業実施に関する最も初期の段階の判定を行うものであり、判定結果に基づいて PFI 導入可能性調査を進める。

1. 2 判定フロー

PFI 導入検討の簡易判定は、図 2-1 に示すフローにしたがって、定性的指標及び定量的指標を用いて行う。

まず、定性的指標について、PFI 適合性があるか否かの検討を行い、適合性がある程度満たすものであれば、定量的指標の算定を行う。定量的指標については、原則として全ての判定基準を満足することが望ましいが、簡易判定段階では前提条件に工夫の余地があること、積算した事業費の精度が低いなどの制約があるため、より詳細な検討を進めることで PFI の適合性が高まる可能性があることを考慮して、柔軟に判断するものとする。

定性的指標あるいは定量的指標を用いた簡易判定により、PFI の適合性を判定し、適合性が高いと考えられる場合は、体制や予算等の準備を行い、「PFI 導入可能性調査」においてより詳細に検討を進め、より総合的な PFI 事業実施の判断を行うことが適切である。

PFI の適合性が必ずしも高いとは言い切れないが、より詳細に検討することに価値があると認められる場合は、同様に「PFI 導入可能性調査」を進める。

PFI の適合性がないと判断できる場合は、PFI 以外の手法により事業を実施することが適当である。

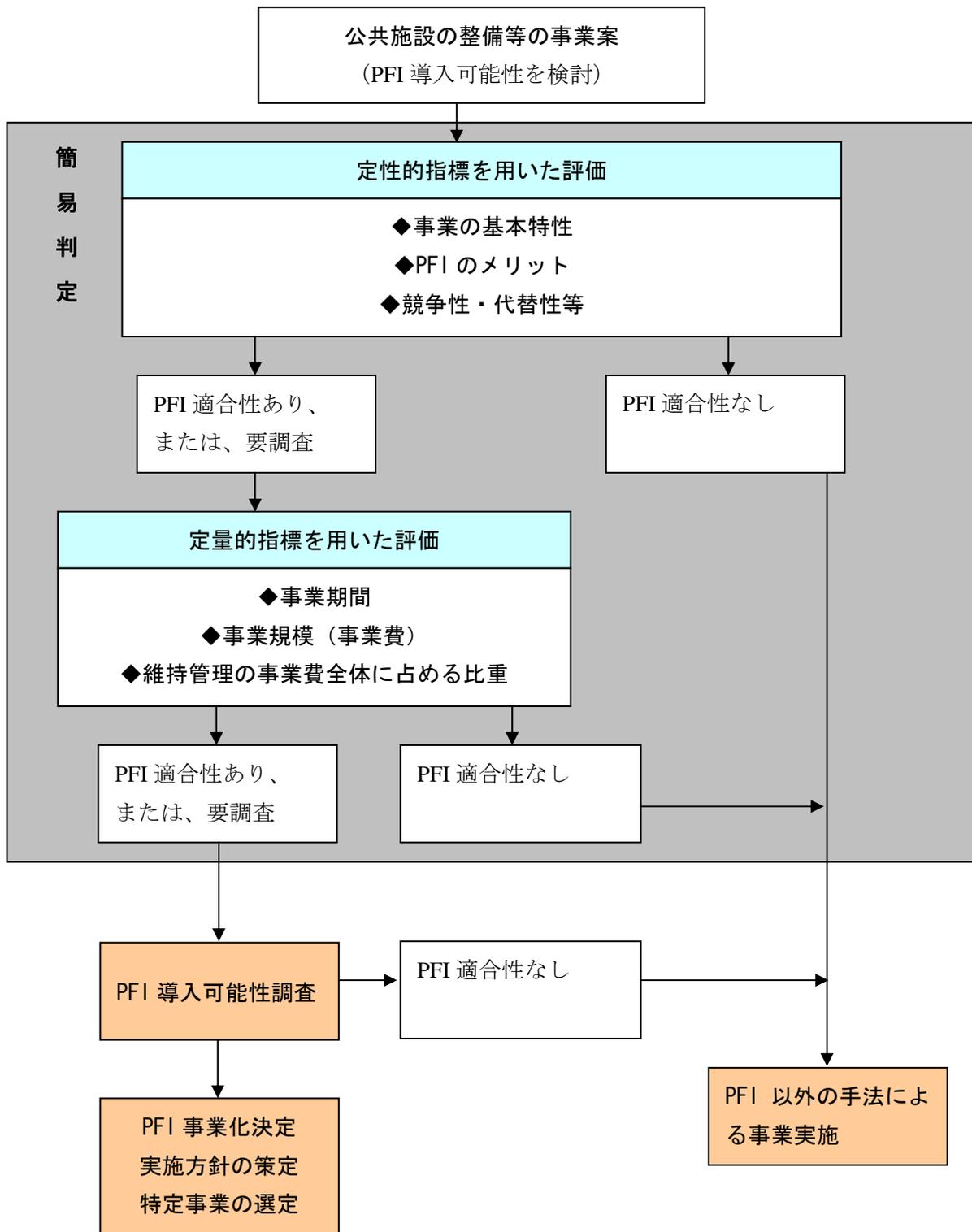


図 2-1 PFI 導入可能性の簡易判定フロー

2. 判定評価指標と判定基準

2. 1 判定評価指標

2.1.1 定性的指標

PFI 導入の目的や期待される効果などに関して、簡易判定に用いる定性的な指標には以下のような事項がある。

事業の基本特性が PFI に適合すること

- ①水道事業にとって必要な事業(であり事業計画が具体化しているもの)であるか
- ②事業実施までに時間的な余裕がある事業であるか
- ③長期にわたり安定した需要が見込まれる事業であるか
- ④水道事業体と民間事業者の責任分界が明確な事業であるか
- ⑤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

PFI のメリットが活かせる事業であること

- ①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
- ②民間の資金、経営能力及び技術的能力が活用できる範囲が広い事業であるか
- ③施設の整備から運営まで一括して取り扱うことによるコスト削減効果の高い事業であるか
- ④民間事業者へ適切なリスク移転ができる事業であるか

競争性・代替性等の確保ができる事業であること

- ①競争性を確保できる事業であるか
- ②効果の測定が確実にできる事業であるか
- ③民間事業者が破綻しても何らかの方法によりサービスを継続して確保できる事業であるか

2.1.2 定量的指標

簡易判定の段階において必要な情報が得られる場合に、定量化が可能と考えられる以下の事項を、定量的指標とする。

事業期間 : PFI 事業の設計・建設、運営・維持管理の全期間のうち、運営・維持管理期間とする。

事業規模 : 事業規模は、PFI 事業の施設整備費(設計・建設)と運営・維持管理費の計とする。

維持管理の事業費全体に占める比重 :

維持管理の事業費全体に占める比重は、 $\text{運営・維持管理費} \div (\text{施設整備費} + \text{運営・維持管理費})$ とする。

2. 2 簡易判定の基準と考え方

2.2.1 定性的指標による簡易判定の基準と考え方

(1) 事業の基本特性

- ① 水道事業にとって必要な事業（であり事業計画が具体化しているもの）であるか

老朽化・陳腐化あるいは耐震性向上等のため、更新・改良の必要性がある場合や、省資源・省エネルギー等を促進するために新設等が必要であるなど、施設建設・運営等の事業目的が明確になっていることが前提である。

- ② 事業実施までに時間的な余裕がある事業であるか

PFI 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、概ね4～6年を要することになるため、事前に適切な時間的余裕が必要である。

例)

水道の事例では、PFI 事業実施プロセスの事業方針公表から事業契約締結までに1～1.5年、設計・建設に2～3年を要しており、PFI 導入可能性調査等の期間を加えると、供用開始等までには、4～6年が必要である。

- ③ 長期にわたり安定した需要が見込まれる事業であるか

一般にPFI 事業により経済的効率性を求めるには、施設等の建設より、その施設の維持管理・運営期間が長期間に及ぶ場合の方が民間の創意工夫によりメリットが得られる。したがって、短期間で当該事業の維持管理・運営が終了する場合は、他の事業手法を採る方が経済的な場合がある。

- ④ 水道事業体と民間事業者の責任分界が明確な事業であるか

PFI による施設の維持管理・運営が、他の水道施設と連携あるいは一体とする場合、従来の公共側の維持管理・運営範囲とPFI による民間の維持管理・運営範囲及び責任分界点が明確であることが、PFI による事業のモニタリングやリスクの分担を図る上で必要である。

例)

排水処理施設の設計、建設、維持管理・運営をPFI 事業で行い、浄水処理施設とは区分ができること（責任分界点が明確であること）

- ⑤ 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。

(2) PFI のメリット

① 事業実施のための資金調達が不利にならない事業であるか

PFI の場合、事業方式によっては、または事業主体が民間事業者であるために、従来手法であれば受け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 の場合でも国庫補助金や地方財政措置を同じように受けることができるかどうか、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。水道事業では、水道施設等の整備等に対し、簡易水道等施設整備費又は水道水源開発等施設整備費による国庫補助金があるが、この補助対象者は地方公共団体であり、また、補助対象となる PFI 事業は BTO による事業方式の場合となっている。

② 民間の資金、経営能力及び技術的能力が活用できる範囲が広い事業であるか

施設内容や運営部分に民間の創意工夫を加える余地が大きく、民間ノウハウの活用により効率的なサービス提供が可能である事業に PFI を導入することは効果が大きい。特に、運営収入が見込める事業で、民間の経営ノウハウの活用により、需要の増加や収益性の向上が期待できるものが適切である。

③ 施設の整備から運営まで一括して取り扱うことによるコスト削減効果の高い事業であるか

PFI の場合、施設の設計・建設・維持管理・運営を民間事業者がノウハウを生かしながら一体的に担うことにより、全体に要する経費を削減することができる。そのため、維持管理・運営面を考慮した施設の設計・建設を行うようにするため、設計から維持管理・運営を一括発注できることが適当である。

④ 民間事業者へ適切にリスク移転ができる事業であるか

従来の公共事業実施時には、リスク対応は実施主体である自治体のみが行っていたが、PFI によってリスクの種類に応じて自治体と民間で適切に分担し、民間がリスクを負担する方が適切なものは民間にリスクを移転すれば、リスク管理にかかるコストを最小化することができる。

(3) 競争性・代替性等

① 競争性を確保できる事業であるか

PFIの事業主体となる民間事業者には、長期の事業期間にわたって、必要な資金の調達能力とリスクを負う能力が求められることから、事業主体として選定される応募者は、一定のノウハウをもった企業に限定される可能性が高くなる。そのため、競争性を確保するために、極めて限られた企業のみでの応募でなく幅広く企業の応募が得られるような事業内容とすることで競争性を高めることができる。

② 効果の測定が確実にできる事業であるか

民間事業者に公共サービスを委ねることによってサービス水準が低下することを防止するため、事業の成果が数値化できるなど、民間事業者が達成すべきサービス水準を明確に規定できることが必要である。また、このことにより提供されるサービスの質の検査も行いやすく、客観的な評価が可能となる。

③ 民間事業者が破綻しても何らかの方法によりサービスを継続して確保できる事業であるか

PFI事業の運営が事故等により支障が生じても、水道事業そのものの継続ができるように代替性が確保されることが必要である。

例)

常用発電設備においては、電力会社のバックアップがあり、代替性が確保でき、浄水場の機能停止が回避できること

2.2.2 定量的指標による簡易判定の基準と考え方

定量的指標による判定の考え方として、ガイドライン等や事例を踏まえた基準（目安）を示す。判定に当たっては、以下の点に留意することが適切である。

- ・以下の基準（目安）を全てクリアすることができれば、PFI 事業の経済的メリットが確実に得られる可能性が大きい。
- ・全ての基準（目安）を満たさない場合でも、それぞれの事業目的や事業特性を勘案して、PFI 事業としての適合性を判断し、適合性があると考えられる場合は、PFI 導入可能性調査においてより詳しい検討を進める。
- ・PFI 導入可能性の定量的評価指標に VFM があるが、この算出には技術的・財政的な検討などを十分行う必要があり、特定事業の選定段階で最終的に設定される値である。そのため、簡易判定段階では必ずしも VFM まで要求するものではない。

（1）事業期間（運営・維持管理期間）

事業期間は、施設・設備・機器等の耐用年数を基本におき、その上で、民間の工夫による耐用年数の延伸を図ることが可能な期間も考慮して設定するのが一般的である。

PFI 導入事例では、事業期間は 15～30 年間である。事業運営期間として最も多く採用されているのは、20 年間である。

これらを踏まえ、運営・維持管理期間が 15 年程度以上であることを目安とする。

（2）事業規模（事業費）

現在までの水道分野の PFI 導入事例における事業費は、約 140～約 600 億円の範囲である。他分野では、50 億円程度の事業でも PFI による事業が実施されている例がある。地方公共団体が策定した PFI に関するガイドライン・マニュアル類では、次のような PFI 事業を検討する事業としての基準額を設定している。

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| ① 施設整備費 | 10 億円以上 |
| ② 運営・維持管理費 | 1 億円／年以上 |
| ③ 施設整備費と運営・維持管理費の計 | 30 億円以上（事業期間 20 年に相当） |

これらを踏まえ、事業規模 30 億円以上を目安とする。

（3）維持管理の事業費全体に占める比重

事業規模の定量的指標に用いた事業費より、維持管理の事業費全体に占める比重を算定すると次のとおり、約 66%となるため、これを目安とする。

$$\frac{\text{運営・維持管理費 (20 億円)}}{\text{施設整備費＋運営・維持管理費の計 (30 億円)}} = 66\%$$

Ⅲ PFI 導入可能性調査

1. 概要

1. 1 検討内容の概要

PFI 導入可能性を判断するために行う「PFI 導入可能性調査」における検討内容の概要は、次のとおりである。

- ① 前提条件の整理
- ② 先進事業・類似事業の調査
- ③ 法制度・支援措置等の整理
- ④ 事業スキームの検討
- ⑤ 対価の支払い方法とモニタリングの検討
- ⑥ 事業継続が困難な場合の措置の検討
- ⑦ リスク分担の検討
- ⑧ 民間事業者の意向調査
- ⑨ VFM の検討
- ⑩ 総合的評価
- ⑪ スケジュールの検討

【解説】

「PFI 導入可能性調査」における検討内容の概要は、以下のとおりである。

- ① 前提条件の整理
PFI 検討の前提条件として、水道事業における当該事業の必要性を明確化し、当該事業の施設整備や運営上の条件及び事業概要、PFI により事業化することの目的・期待する効果などを整理する。
- ② 先進事業・類似事業の調査
PFI 事業の先進事例や類似施設の動向や事例等を調査し、調査結果を事業スキームの検討、リスク分担の検討、VFM の検討へ反映させる。
- ③ 法制度・支援措置等の整理
当該事業に関連する法規制を抽出し、PFI 導入時の課題を整理する。また補助制度など支援措置についても適用可能性について検討する。
- ④ 事業スキームの検討
事業内容、事業範囲を検討するとともに、事業類型（サービス購入型、独立採算型等）、事業方式（BOT、BTO 等）、事業期間を検討する。
- ⑤ 対価の支払い方法とモニタリングの検討
対価の支払方法及びモニタリング方法について検討する。
- ⑥ 事業継続が困難な場合の措置の検討
民間事業者が PFI 事業を継続することが困難となった場合の代替手段について検討する。

- ⑦ リスク分担の検討
事業期間中に生じる可能性がある各種リスクを想定し、水道事業体が負うべきものと民間事業者が負うべきものに分類する。
- ⑧ 民間事業者の意向調査
事業内容によっては実施可能な民間事業者数が少ないなど、PFI 導入を進めるに当たり水道事業体が事前に予測しがたい条件を有する場合も考えられるので、事業スキームの妥当性を確認し、円滑な事業進捗を図るために、当該事業について民間事業者に対し意向調査を行う。
- ⑨ VFM の検討
事業スキームに基づいて、VFM の算定を行い評価する。
- ⑩ 総合的評価
VFM の他に定性的な事項を含めて、総合評価を行う。
- ⑪ スケジュールの検討
実施方針の公表や SPC との契約、事業開始時期など、今後の事業スケジュールを検討する。

1. 2 検討の進め方

「PFI 導入可能性調査」における検討を円滑かつ確実に実行するためには、特に事業スキームなど、以下の事項について事前に検討し整理する必要がある。

[事前に整理しておくべき事項]

- ・前提条件
PFI による当該事業の必要性、目的及び期待効果と、事業の概要、施設整備及び運営上の条件等について
- ・先進事業・類似事業
PFI 事業の先進事例や類似施設の動向や事例等について
- ・法制度等の確認
当該事業を PFI により実施することに法的な問題が無いこと等について
- ・事業スキーム
事業内容や事業範囲と想定される事業類型や事業方式、事業期間について
- ・PFI 導入の評価
当該事業を PFI により実施することのメリットについて
- ・スケジュール
当該事業により整備する施設等の供用開始までの時間的な余裕について
これらの整理が不十分な場合は、「PFI 導入可能性調査」とは別に事前に調査・検討することも有効である。

1. 3 検討体制及び検討期間等

PFI 検討に際しては、専任職員の確保や、必要に応じて支援職員や民間アドバイザーの活用、行政 PFI 担当部署との連携や検討委員会の設置などにより、適切・必要な体制を整備する。また、十分な検討期間を設けることが望ましい。

PFI の検討体制は、専門的知識・知見・情報が必要なことから、技術職と事務職を合わせて3～5名程度以上の体制が望ましい。また、一般行政の PFI 担当部署がある場合は、アドバイスを求めることや、必要に応じて検討委員会（水道事業体内部の委員会等、あるいは一般行政部局と連携した委員会等）を設置することも有効である。PFI の検討にあたる職員は、実際の検討に入る前に、PFI の各種セミナー等に参画し、情報収集や研鑽に勤めることが重要である。

PFI 事業の検討にあたっては、金融、法務、技術等の専門知識やノウハウを必要とすることから、外部のコンサルタント又はアドバイザーを活用することが有効であり、特に初めての PFI 導入検討の際には必要である。民間アドバイザーを活用する場合、その選定方法には指名競争入札、プロポーザル方式等がある。その選定にあたっては、民間アドバイザーの専門的な知識や、PFI 事業全体をより効率的・効果的に構築できる能力・実績等を勘案し評価することが必要であり、事業内容及び委託内容に応じ、提案や実績により選定するプロポーザル方式などを活用することによって、適切な民間アドバイザーを選定することが望ましい。

「PFI 導入可能性調査」の検討期間は、専門的知識・知見・情報が必要なことと、PFI 事業の技術的検討を行うことも想定されることから十分な検討期間が必要である。

表 1-1 検討体制と検討期間の実施例*

事例	検討体制		検討期間	備考
	担当職員数	体制		
①	延べ27人	・水道事業体内部の 検討会・幹事会・WG ・一部民間委託	3ヶ月	PFI 経験あり
②	5人 (PFI 担当部署1人)	・一般行政部局と連携 した検討委員会 ・一部民間委託	4ヶ月	事前に調査を実施
③	2人	・一部民間委託	約12ヶ月	事前の調査なし
④	3人	・一部民間委託	5ヶ月	事前に調査を実施
⑤	1人	・一部民間委託	20ヶ月	事前の調査なし

* 実施事業体へのヒアリングによる

2. 検討内容

2. 1 前提条件の整理

PFI 検討の前提条件として、水道事業における当該事業の必要性を明確化し、当該事業の施設整備及び運営上の条件、事業概要及び PFI により事業化することの目的・期待する効果などを整理しておくことが必要である。

[解説]

PFI の適用可能性を検討する前提として、以下について明確にする必要がある。

- ① 当該事業が水道事業において必要であること
PFI あるいは PFI 以外の事業実施手法にかかわらず、例えば施設の老朽化に伴う更新や経済的な建設・維持管理が求められているなどといった事業目的を明確にする。
- ② 当該事業による施設整備及び運営上の条件及び事業概要（計画規模、供用開始時期、事業に求めるアウトプットなど）を明確にしておくこと。
- ③ 現在の水道事業の課題からして、当該事業を PFI により事業化することの目的・期待する効果（メリット）などを整理しておくこと。
- ④ 水道事業の認可変更が必要な事業内容かどうかについて、整理しておくこと。

[水道における既存事例]

事例 1)

常用発電設備の設置及び運営、次亜塩素酸ナトリウム設備の設置及び運営及び浄水場発生土の有効利用について事業を実施するにあたり

- ・ 事故時や震災時にも強い施設の構築
- ・ 地球環境への配慮及び安全性・信頼性の向上
- ・ 水道事業経営の効率化
- ・ 水道財政の安定化

等を目指し、多様な経営手法の中の 1 つである PFI の導入の検討を行った。

事例 2)

排水処理施設の更新及び維持管理運営、発生土の有効利用について事業を実施するにあたり

- ・ 老朽化している排水処理施設の更新が急務であること
- ・ 環境負荷低減のために、廃棄物の発生抑制や処理過程で発生する浄水発生土の減量化及び有効利用を前提としたシステムの構築が必要であること
- ・ ユーザーが享受できるサービスの価値を最大にし、そのサービス創出

のために投下するコストを最小限に抑えることが求められていること等の状況の対応策として、多様な経営手法の中の1つである PFI の導入の検討を行った。

2. 2 先進事業・類似事業の調査

PFI 事業の先進事例や類似施設の動向・事例等を調査し、調査結果を事業スキーム、リスク分担及び VFM の検討へ反映させる。

【解説】

国内における PFI 事業の導入事例は、実施方針が策定された事業数にして 200 件足らずで、完了した PFI 事業は未だ存在していない。また、水道においては、現段階で、PFI 事業の実施手法の事例は、必ずしも多いとは言えない。

そこで、水道をはじめ他の PFI 事業の先進事例とともに、PFI に係わらず類似施設における実績等の情報を収集し、各検討の考え方等の参考にすることが必要になる。また、必要に応じ、特にリスク分担等、VFM の検討における各コスト算出の参考になる情報の収集を行う。

調査内容として、以下が挙げられる。

- ・ 同種の公共施設等の実績等や先行 PFI 事業の事例
- ・ 事業の問題点やその解決策等の知見
- ・ 水道事業認可との関連 等

また、調査方法は、資料収集及びヒアリングまたはアンケート方式等による。なお、情報収集にあたって参考になると考えられる情報源情報を、巻末「資料集」に添付した。

2. 3 法制度・支援措置等の整理

2.3.1 事業関連法

事業内容、立地条件、この時点で想定される施設・設備規模等の条件から、事業に係る法律等をあげ、その手続き、課題等を整理する。なお、場合により、手続き、課題等について、早い段階から当該法律や条例の所轄機関と考え方等を協議しておく必要がある。

この整理結果は、事業スキーム、リスク分担の考え方、VFM 算定、スケジュールの検討の前提条件に反映される。

【解説】

PFI 法及び「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（平成 12 年総理府告示第 11 号）の他、事業に関連する法律

等について把握し、手続き、課題等を整理する。場合によって、早い段階からの検討・協議を要する事項もある。

例えば、以降のスケジュールに影響を及ぼす恐れがあるもの、その他重要と想定されるものについては、必要に応じ、当該法律や条例の所轄機関と当該手続き、課題等の考え方等を協議しておく。具体的には、環境影響評価、生活環境影響調査等の法律・条例が適用されることとなる場合、相当期間の調査を見込む必要がある。また、施設・設備等の設置者、責任者、届出者等について、SPC（特別目的会社）を設定することが可能なもの、不可能なもの等、当該法律や条例の所轄機関の考え方等によって、リスクの分担の検討やVFMの検討等にも影響が生じる可能性もある。

また、PFIの趣旨から見て、水道施設のPFI事業における維持管理・運営の段階では、原則として水道法第24条の3の第三者委託制度が適用されることから、当該規定に適合するような業務範囲やリスク分担を設定しなければならない。

【水道における既存事例】

適用される法令等は、事業内容、立地条件、施設・設備規模等の条件により異なるが、参考までに水道先進事例では、事業に必要と想定される関連法として、概ね表2-1の法律等を挙げている。

表2-1 水道先進事例における事業に必要と想定される関連法（例）

水道先進事業の事例	常用発電設備 等整備事業	排水処理施設等整備等事業		
	事例1)	事例2)	事例3)	事例4)
【法令・施行令・施行規則】				
建築基準法（昭和25年法律第201号）	○	○	○	○
都市計画法（昭和43年法律第100号）		○	○	○
河川法（昭和39年7月10日法律第167号）		○		○
消防法（昭和23年法律第186号）	○	○	○	○
水道法（昭和32年法律第177号）	○	○	○	○
工業用水道事業法（昭和33年法律第84号）			○	
水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）		○	○	○
廃棄物の処理及び清掃に関する法律 （昭和45年法律第137号）	○	○	○	○
大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）	○	○	○	○
騒音規制法（昭和43年法律第98号）	○	○	○	○

水道先進事業の事例	常用発電設備等整備事業	排水処理施設等整備等事業		
	事例 1)	事例 2)	事例 3)	事例 4)
振動規制法（昭和 51 年法律第 64 号）	○	○	○	○
悪臭防止法（昭和 46 年法律第 91 号）		○	○	○
電気事業法（昭和 39 年法律第 170 号）	○	○	○	○
建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）（平成 12 年法律第 104 号）			○	
資源の有効な利用の促進に関する法律（リサイクル法）（平成 3 年法律第 48 号）			○	
エネルギーの利用の合理化に関する法律（省エネルギー法）（昭和 54 年法律第 49 号）			○	
浄化槽法（昭和 58 年法律第 43 号）			○	
その他関連法令	○	○	○	○
【条例】				
環境影響評価条例	○		○	○
生活環境保全条例		○	○	
自然環境保全条例		○		
その他関連条例等	○	○	○	○

（注）下記の出典資料に記載されている法律等を抜粋し作成した一覧であり、○が付いていない法律については「その他関連法令」に括られている場合もあるので留意すること。

（出典）第IV編資料集 3. 3水道における PFI 事業の情報 「1 水道先進事例における事業に必要と想定される関連法（例）」参照

2.3.2 補助金や税制上の措置の検討

対象事業に係る補助金や税制上の適用可能性について検討する。

【解説】

地方公共団体が PFI 事業を実施する際の財政措置については、自治省（現総務省）は、通達「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）に基づいて地方公共団体が実施する事業に係る地方財政措置について」（平成 12 年 3 月 29 日付自治調第 25 号自治省財政局長通知）において、PFI 事業に対する国庫補助金や施設の種別に応じた財政措置の仕組みの有無等、要件に応じた PFI 事業に対する地方債や地方交付税等の財政措置の考え方が示されている。

一般に現行の国庫補助金制度では、補助対象を地方公共団体が設置者である場合に限定しているものが多く、また税制上も設置者が地方公共団体であるか民間事業者であるかにより措置内容が異なることがある。補助制度の適用拡大など従来型の公共事業により実施する場合との共通の条件設定を行うこと（イコール・フットイング）が課題となっているが、PFI を推進するにあたっては、対象事業について、現状の補助金や税制上の措置がどのようなになっているか十分確認しておくことが必要である。

水道事業では、水道施設等の整備等に対し、簡易水道等施設整備費又は水道水源開発等施設整備費による国庫補助金があるが、この補助対象者は地方公共団体であり、また、補助対象となる PFI 事業は BTO による事業方式の場合となっている。

2. 4 事業スキームの検討

2.4.1 事業内容、事業範囲の検討

PFI 対象事業の事業内容、事業範囲を設定する。

【解説】

PFI 対象事業の事業内容、事業範囲を設定する。

現在の水道事業における PFI 事例の水道事業における位置づけを、図 2-1 の水道事業分類図で示す。既存の PFI 事例は、「根幹事業」（浄水及び水供給などの水道事業の根幹となる事業）のうち、排水処理とこれに関連した汚泥の有効利用等の「副次的事業」、及び常用発電等の「副次的事業」に位置づけられるものである。

なお、PFI 事業においては、PFI 事業者が該当施設の運営を主体的に実施するものであり、特に「根幹事業」の PFI 事業実施における運営段階では、水道法第 24 条の 3 に基づく第三者委託制度に該当するものと考えられる。