

前田建設工業株式会社 提出資料

民間資金等活用事業推進委員会第18回合同部会

平成13年12月10日

千葉市 PFI 事例の説明及び PFI に関する要望

千葉市 PFI 特定事業 事業者代表
前田建設工業株式会社

1. 本件事業の概要

(1) 公共施設の名称：千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設

(2) 事業範囲と千葉市の支払い

	業務内容	市の支払い	
		名称	支払い方
PFI 事業 (BOT)	公共施設の 設計・建設	賃借料 固定部分	・ <u>支払額の平準化は提案の条件とせず。</u> ・ <u>金利リスクは 30 年間、民間負担。</u>
	公共施設の 所有・維持管理	賃借料 変動部分	・ <u>支払額の平準化は提案の条件とせず。</u> ・ 物価変動あり。
	特定計量器 定期検査業務	委託料	・ 定額部分と歩合部分に分かれる。 ・ 定額・歩合共に物価変動あり
PFI 事業 の範囲外	収益施設の 整備運営	なし	

(3) 事業期間：土地（市有地・普通財産）の引渡より 30 年間

(4) 事業期間終了時

公共施設 市への有償譲渡（市・事業者とも売買予約の完結権を有す。）
または PFI 事業の継続

収益施設 市への有償譲渡（市のみ完結権有す。）
または収益施設事業の継続
または第三者譲渡（市の承諾要す。）

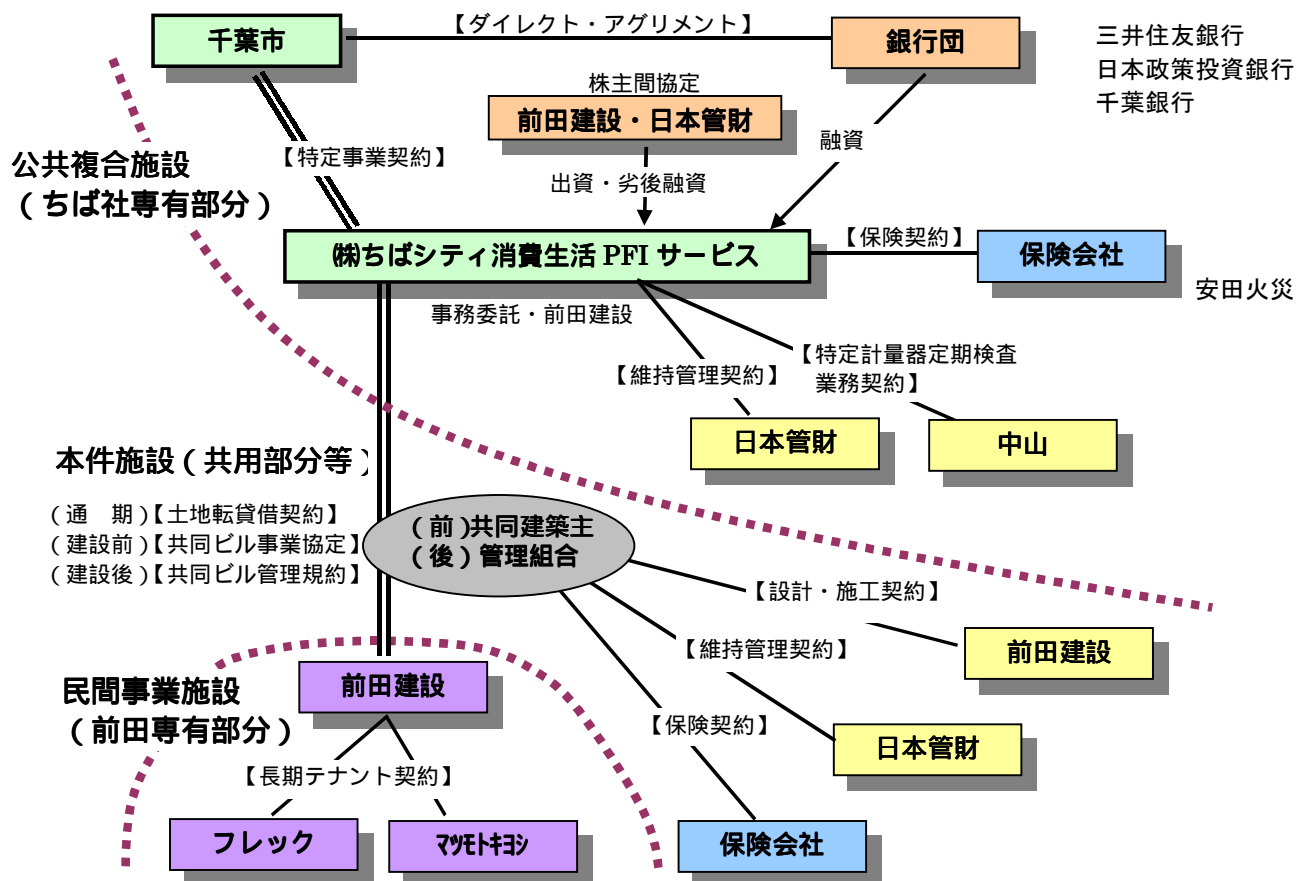
(5) 土地利用：

市 事業者 一般定借（50 年）但し 30 年後の建物譲渡特約付き
事業者 前田建（転貸） 一般定借（50 年）但し 30 年後の建物譲渡特約付き
【公共施設相当分の地代は免除。収益施設相当分は有償。（専有面積按分）】

(6) 事業実施体制

	役割	担当主体
PFI事業	公共施設の管理者	千葉市
	PFI事業者 (SPC)	(株)ちばシティ消費生活ピーエフアイ・サービス
	事業スポンサー (SPC株主)	前田建設工業(株) (67%)、日本管財(株) (33%)
	公共施設の設計・建設	前田建設工業(株)
	公共施設の維持管理	日本管財(株)
	特定計量器定期検査の実施	(有)中山計量事務所
収益事業	収益施設の整備・所有	前田建設工業(株)
	収益事業の運営 (収益施設テナント)	(株)フレック (生鮮スーパー・千葉市)
		(株)マツモトキヨシ (ドラッグストア・松戸市)

図は主な契約関係を表したものであり、実際の契約名称・数と一致しません。



2. 本件事業の特色（千葉市の取り組みにかかる事項）

（1）PFIの導入

全庁的なPFIへの正しい理解（H10年度）

公募の2年前から全庁的なPFI研究会にて研究・検討。

“プレ実施方針”の事前公表（H11年度）

正式な「実施方針」に先立ち、「事業概要書」を公表、民間企業アンケートを実施し、実施方針に効果的に反映された。（ガイドラインの考え方を先取り。）

16グループもの応募による活発な提案競争の実現

（2）公正かつ柔軟な事業者選定・契約手続き

事業者選定（H12年度）

- ・2段階選抜の採用と十分な提案準備期間・質問機会の確保
- ・詳細な提案条件、評価方法の事前公表
- ・外部専門家のみによる独立した審査委員会（“公開コンペ”の考え方）

「総合評価方式一般競争入札」と同等以上の公正な選定手続き

「条件規定書」をたたき台とした契約交渉が可能

- ・一般競争入札における「契約書案」とはちがい、契約の基本的な事項を定めた「条件規定書」をたたき台として、他の応募者との公平性に配慮しつつ、柔軟かつ官民対等な交渉が行われた。（不調の場合、次点者との交渉を明記）
- ・具体的には、官民リスク分担や手続きの詳細な明確化、設計の細部の変更などを協議。（後述）

「入札」方式では困難な、柔軟かつ官民対等な契約交渉の実現

（3）官民合築型PFI

- ・余剰容積の自由な活用を提案可能
- ・PFI事業と収益事業のリスク分離を重視

官民合築型PFIにおいて、一つのモデル的な考え方を提示

PFI法施行後初の、本格的なPFI事業として高い評価

(参考) 事業実施スケジュール

平成10年度		千葉市庁内に「PFI研究会」設置
	3月	「PFI研究会」報告書
平成11年度		アドバイザーの選定(パシフィックコンサルタンツ)
	9月22日	「事業概要書」(実質的な実施方針)の公表、民間企業への意見招請
	3月24日	正式な「実施方針」の公表、さらなる意見招請
平成12年度	4月11日	「特定事業」の選定
	4月13～19日	一次募集要項等の配布
	4月14日	募集要項等に関する説明会(57社120名が参加)
	4月17～18日	第1回質問の受付(212件)
	5月2日	第1回質問に対する回答
	5月9～10日	第2回質問の受付(120件)
	5月25日	第2回質問に対する回答
	6月7日	資格審査書類及び一次提案書の受付(16者が応募)
	7月13日	第2回審査委員会
	7月21日	一次審査通過者の決定・公表(6者が通過)
	7月21日	二次提案募集要項等の配布
	7月27～28日	第3回質問の受付(322件)
	8月11日	第3回質問に対する回答
	8月28日	第4回質問の受付(88件)
	9月11日	第4回質問に対する回答
	9月25日	二次提案書の受付(5者が提出)
	10月10日	第3回審査委員会(応募者からのヒアリング)
	10月10日	応募者に提案書確認事項の通知
	10月13日	応募者より提案書確認事項の回答
	10月27日	第4回審査委員会(最優秀案の選定)
	11月9日	事業予定者の決定
	11月10日	事業予定者の公表
	12月1日	市・事業予定者による「基本協定書」の締結
	12月～1月	特定事業契約にかかる交渉
	2月14日	特手事業契約(仮契約)の締結
	3月26日	債務負担行為及び特定事業契約書の議会承認
	3月26日	特定事業契約(本契約)の締結
平成13年度	4月18日	融資関係諸契約の締結(SPC・銀行団・SPC株主)
	5月7日	ダイレクトアグリーメントの締結(市・銀行団)
	6月22日	共同ビル事業契約の締結(SPC・前田建設)
	8月23日	建築基準法に基づく確認済み証の交付
	9月28日	実施設計・工事施工計画書の提出
	10月1日	着工
	10月8日	安全祈願祭
	10月	施設愛称の決定(市民公募)
平成14年度	9月1日	公共複合施設の賃貸借の開始(予定)
平成15年度	4月1日	特定計量器定期検査業務の開始(予定)
平成43年度	8月31日	公共複合施設の賃貸借の終了(予定)
	3月31日	特定計量器定期検査業務の終了(予定)

3. 前田建設グループの提案の特色

(1) グループ構成

- ・ 業界トップクラスの財務力を持つ事業スポンサー（前田建設・日本管財）
- ・ 地域に密着し、実力ある計量検査企業（中山計量事務所）
- ・ 千葉の消費者になじみ深い優良テナント企業（フレック・マツモトキヨシ）

安定した事業推進を強くアピール

(2) 施設計画

- ・ 公共施設と収益施設の効率的な合築による建設コストの低減
- ・ 更新性と耐久性に優れた、いわゆる「100年建築」の考え方

事業期間はもとより長期的な観点でもVFM向上を追求

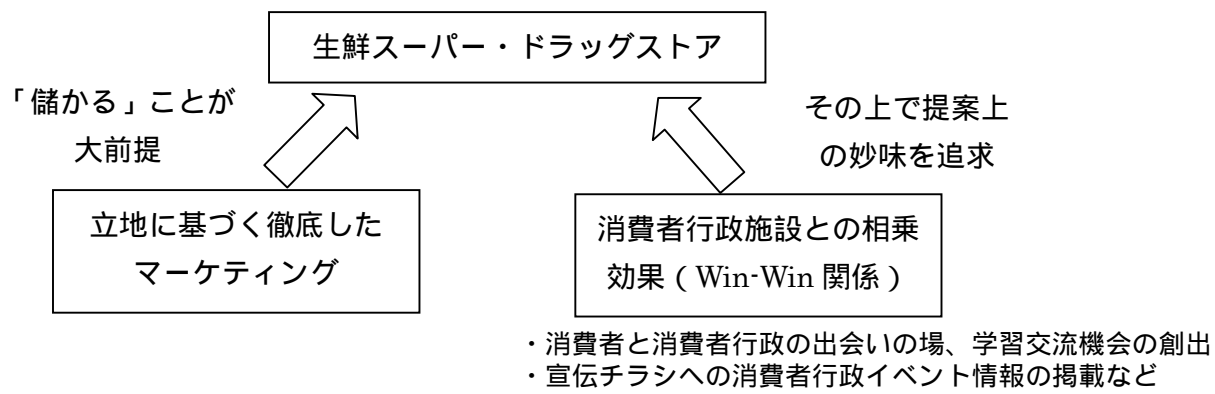
(3) 事業計画

- ・ プロジェクトファイナンス（non-recourse）による万全のリスク管理体制の構築
- ・ 収益事業の適切な業種選定、PFI事業とのリスク分離と一体性・整合性の両立

事業計画で最高得点（満点）を獲得

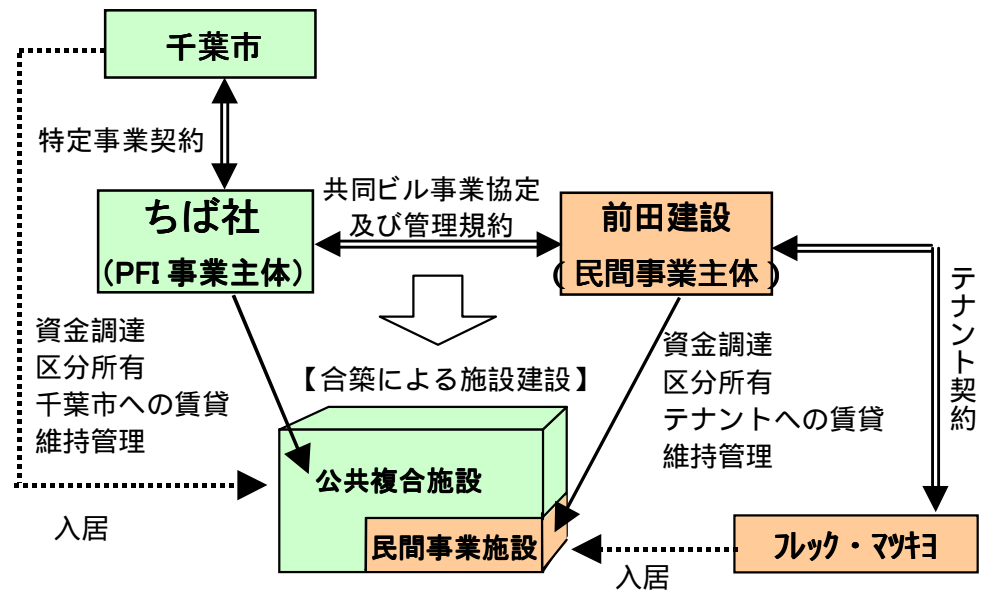
4. 官民合築型 PFI としての提案ポイント

(1) 適切な事業内容の選定



(2) 整備スキーム：収益事業リスクの PFI への影響を極小化

収益事業にかかる主なリスク	提案のポイント
整備資金の調達リスク	共同ビル事業方式(区分所有)により、左記リスクを SPC から完全に分離する提案
整備資金の元利償還リスク (収益リスク)	
施設所有リスク	
収益施設の管理・運営が、PFI 事業に悪影響を与えるリスク	収益施設の運営主体を SPC のメインスポンサー (前田建設) とし、PFI 事業との一体性・整合性を確保する提案



(3) 借家スキーム：PFI 事業との一体性・整合性の追求

貸主：前田建設

借主：フレック・マツモトキヨシ

期間：入居日～PFI 事業終了日までの定期借家契約にて提案。

市は、PFI 事業終了時に、市有地上の借地・借家関係を完全に終了できる。



千葉市にとって、30 年後の社会情勢、市民ニーズに応じて土地・建物全体の利用を公共的な観点から見直すことができる提案。



(施設計画：更新性と耐久性に優れた「100 年建築」の採用)

参考：官民合築型 PFI におけるリスク分離について

・共同ビル事業方式

PFI 事業者と収益事業者が協定を締結し、共同建築主として資金を出し合って一棟のビルを建設し、建設後に区分所有する事業方式。PFI 事業と収益事業の経営リスクを完全に分離できる。(千葉市 PFI 事例では、質問回答書における「経営主体の分離が望ましい」との記述を勘案し、本方式にて提案した。)

・サブリース方式

SPC が施設全体を建設・所有し、収益施設部分を収益事業者にサブリースする方法。

施設整備時に収益事業者から徴収する保証金とその償還条件の設定次第で、収益施設の整備資金の調達リスクと元利償還リスクを、SPC から収益事業者に完全に転嫁することも可能。

・両方式の比較

共同ビル事業方式では SPC と収益事業者が施設を区分所有することから、PFI 事業との一体性・整合性を損なうリスクや契約の複雑化リスクなどが懸念されるため、基本的には、サブリース方式が有効と思料される。この場合、公正な競争の観点からは、収益施設の整備資金に対する保証金の割合や償還条件等を、行政側が予め公募条件として提示することが望ましい。

なお、収益施設の所有にかかるリスクのうち、保険等でカバーできないリスクが無視できないほど大きい場合は、区分所有にも一定のメリットがあると思料される。

5. 契約交渉の主なポイント

(1) 設計細部の詳細協議

(2) 諸手続きの明確化

- ・官民双方の手続きにかかる日数を可能な限り明確化。
- ・賃借料の減額については、金融機関を交えた協議により段階的な手続きを明確化（いきなり元利返済CFが途絶するような事態とならないよう。）

(3) 土地の瑕疵の負担を詳細に規定

- ・土地の瑕疵は、建設コストに止まらない大きなコストオーバーリスクがあるため、よほど詳細な資料がない限り、存在を前提に規定すべき。
- ・契約では、瑕疵の修復にかかる設計費用及び直接工事費のほか、「将来の維持・修繕・更新にかかる費用、金融費用など」の負担も明確化。

(4) 施設賃借人としての市の義務を明確化

- ・水光熱費・通信費の負担（公共施設の維持管理にかかるものを含め。）
- ・市が購入整備した備品等にかかる市の管理義務
- ・市による施設の改造等の事前協議、図面提出、費用負担義務
- ・転貸・賃借権譲渡の禁止
- ・本来の用途外の使用禁止
- ・市による施設の破損・汚損の原状回復義務
- ・市の加えた造作等にかかる買取請求権・費用償還請求権の放棄

(5) SPCが整備・所有して市が使用する備品等の修繕（更新）責任を明確化

- ・理屈では、市の責による当該物の汚損・破損にかかる修理更新は市の責任となり、それ以外はSPCの責任となるが、実務的には判定が不可能。

そこで、次のように規定した。

- > 各物品ごとに定める耐用年数の経過前の修繕更新責任 : 市負担
- > 各物品ごとに定める耐用年数の経過後の修繕更新責任 : 事業者負担

(6) 終了時の施設譲渡における事業者の修繕責任・瑕疵担保責任の明確化

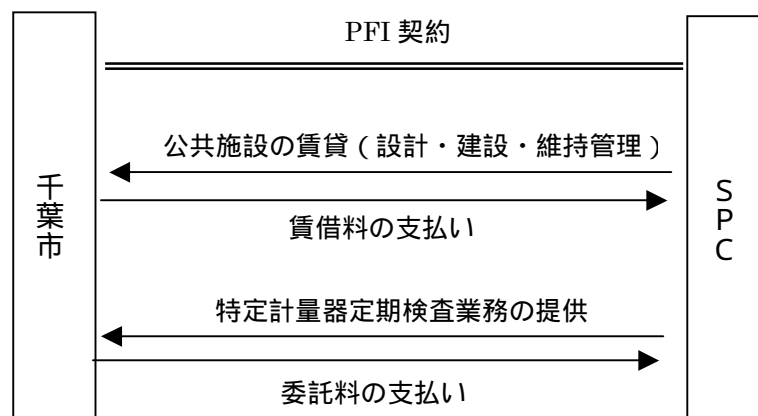
- ・次に該当するものはSPCの修繕義務・瑕疵担保の対象外とした。
 - a. 市の責めによる汚損、破損によるもの
 - b. 市による公共複合施設の変更、改良部分に係るもの
 - c. 契約どおりの維持管理業務の履行にかかわらず、避け得なかったもの
 - d. 通常の経年変化によるもの

(7) 官民双方が有する契約の解除権に対する考え方

条件規定書（公募時）における解除事由

相手方に次の事由が生じた場合、市または SPC は PFI 契約を解除できる

- ・ 公共施設の賃貸（設計・建設・維持管理）にかかる債務不履行
- ・ 特定計量器定期検査業務にかかる債務不履行



事業者側の主張

公共施設の賃貸（設計・建設・維持管理）にかかる業務と特定計量器定期検査業務とは、相互の関連性が薄く、どちらか一方の債務不履行により、直ちにすべての契約終了ということは、合理的でない。

解除権の濫用を禁止すべきであり、市・SPC 双方にメリットある。

契約書における規定

公募条件どおりの解除権を市・SPC 双方に認めた上で、市と SPC は、PFI 契約の定める債権債務のうち特に問題が生じていない部分については、可能な限り PFI 契約に沿って継続することを PFI 契約に明記。

6 . PFI に関する要望

(1) 今後の指針等にて啓蒙していただきたい事項

契約交渉の導入

PFI における発注方式は、会計法令に則り「一般競争入札」が「原則」とされており、この場合、契約に関する柔軟な交渉が困難である。

しかしながら、PFI 契約は長期かつ包括的な事業権を規定するものであり、行政が一方的に提示した「契約書案」どおりに締結する「一般競争入札」の考え方は、実務的に馴染まないものと思料される。

一方、「公募型プロポーザル方式」にて実施された千葉市 PFI 事例では、「総合評価方式一般競争入札」と同等以上に公正な提案コンペにより優先交渉権者を選定した上で、さらに詳細な契約交渉が行われたことで、官民リスク分担の一層の合理化・明確化が図られ、PFI 事業の安定性・継続性の向上に大きな成果があった。

従って、PFI 事業の発注方式について、「一般競争入札」に加えて「公募型プロポーザル方式」も選択可能であることを示すとともに、「一般競争入札」「公募型プロポーザル方式」を問わず、契約交渉を導入するための条件や留意点等を示して頂きたい。

なお、WTO 政府調達協定の対象となる PFI 事業についても、同協定に則った契約交渉が行えるよう、必要に応じて特例政令における随意契約要件の見直し等が速やかに行われることが望ましい。

実施方針のブラッシュアップ

PFI 法の最も良いところは、「実施方針」から「特定事業の選定」までの間に、納税者や民間事業者との「対話」のプロセスがある点と思料する。

しかしながら、現状では、当該期間が極端に短い事例や、形だけの意見招請にとどまる事例など、「対話」の趣旨が十分に反映されているとは言い難い事例が散見される。

一方、千葉市 PFI 事例では、「特定事業の選定」の半年前に実質的な実施方針を公表して民間の意見を採り入れたリーズナブルな事業スキームが提示され、結果として 16 グループの応募者による活発な提案競争が行われた。

従って、「実施方針」の段階的なブラッシュアップをより積極的に推奨するとともに、初版の「実施方針」から「特定事業の選定」までの具体的な期間の目安等を示して頂きたい。

民間への過度なリスク移転

現状では、“行政の使用備品にかかる修繕・更新リスクの SPC 負担(100%)”や、“犯罪や盗難等による行政側職員・財産の被害はすべて SPC 負担(免責無し)”など、極めて合理性に欠ける公募条件が提示されることが少なくない。

そのほか、業務水準が曖昧で不明確なケース、提案時点から融資組成までの金利変動リスクに一切配慮がないケースなども、過度なリスク移転の感が強い。

従って、過度な民間へのリスク移転はかえって VFM を損ねることを明示するとともに、参考として過度なリスク移転となりうる具体例等を示して頂きたい。

一括発注の妥当性

運營業務を含めた一括発注は確かに PFI の重要なファクターではあるが、いくつかの事例では、一括発注の妥当性が疑わしい業務まで PFI 事業に含めており、過度なリスク移転や契約(要求水準)の不明確化の大きな要因となっている。

従って、PFI 事業の範囲を決定するにあたり、当該業務を PFI 事業に含めて一括発注する妥当性があるか否か、十分な検討を行べき旨を明記した上で、検討にあたっての留意事項等を示されたい。

(参考：別紙「一括発注の妥当性を慎重に検討すべきと思料される業務について」)

(2) 法令・制度改正にかかる事項

税制上の優遇措置の創設

- ・事業期間内の PFI 施設の均等償却 (BOT 方式)
- ・修繕積立金の損金算入
- ・PFI 施設の取得・保有にかかる公租公課の免除

補助金のイコールフッティング

- ・補助金要綱等の見直し作業の加速

改正 PFI 法と各種公物管理規定との整合

例) 地下駐車場

改正 PFI 法 PFI 事業者への行政財産の貸し付け可

道路法 PFI 事業者への道路(地下)の貸し付け不可(「占用」のみ可)

以 上

参考：一括発注の妥当性を慎重に検討すべきと思料される業務について

慎重に検討すべきと思料される業務の種類		一括発注にかかる懸念	検討すべき内容	
他の業務との一体性・関連性が薄く、PFI事業として一括発注する必要性に乏しい業務	A	行政側が使用する備品の整備・所有業務	<ul style="list-style-type: none"> SPCの資金調達コストは、行政の資金調達コストより高いので、行政にとって、単に割高な買い物となる可能性が高い。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政が購入し、行政の資産として所有する方が安くないか。（行政の信用力で割賦・リース調達する場合と比較。）
	B	施設設計段階からのライフサイクル・コストの作り込みと関係が薄い業務	<ul style="list-style-type: none"> SPCが抱える事業リスクの総量が増大し、提案価格に反映される。 PFI事業者に行わせる場合、基本的には再委託先の変更はないため、他の事業者の当該業務への参入機会が消滅する。 	<ul style="list-style-type: none"> 別事業として単年度契約とするか、行政が直接業務を実施する場合と比べてメリットがあるか。 当該業務に、SPCの超長期独占を認めることに、公共調達の公平性の観点から妥当性があるか。
定型性が低く、要求水準の明確化が困難な業務	C	将来の業務内容（量・質）の変化が極めて予測困難な業務	<ul style="list-style-type: none"> 当該業務に精通している業者ほど、将来変化のリスクを過大に見積もり、提案価格が上昇する。（最悪なのは、曖昧な要求水準を逆に、確信犯的な低価格の事業者が選定された場合で、事業実施に大きな支障が出る。） 	<ul style="list-style-type: none"> 別事業として、必要な時に、必要なだけ調達する場合と比べてメリットがあるか。（PFI事業に含める方がよい場合も、当該業務部分に係る契約変更が容易なようにしておくことや、陳腐化が著しいものは、一定の更新リスクを行政が負担することを検討する。）
	D	事業期間中における民間の柔軟かつ独創的な企画力に期待している業務。（金銭的なインセンティブ無し。）	<ul style="list-style-type: none"> PFIの「契約主義」においては、インセンティブが無い限り、事業の実施段階において、民間企業が柔軟かつ独創的な企画力を発揮する可能性は低い。（むしろ、契約条件を少しでも有利に解釈して、利潤幅を拡大しようとする動機が強く、期待通りのサービスが得られない可能性が高い。） 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な時点で、ニーズを的確に示して、競争原理のもと、民間ノウハウによるサービスを柔軟に調達する方法と比べてメリットがあるか。
要求水準の達成リスクが、SPCではなく、行政のコントロール下にある業務	E	業務実施の途中で、度々、行政職員による指示命令、確認が行われるもの。その必要があるもの。（業務の実質的な指揮命令権者を行政職員として行った方が効果的であるもの。）	<ul style="list-style-type: none"> たとえ、最終の要求水準が明確であっても、業務実施の途中で行政職員の指示命令、確認に関する事項（タイミング、内容、承認条件）が公募時点で明確化されていないと、要求水準未達リスクを過大に見積もり、提案価格が上昇する。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政職員の指示命令、確認に関する事項（タイミング、内容、承認条件）を公募時点で明確化できるか。
	F	行政が使用する備品の修繕・更新業務	<ul style="list-style-type: none"> 使用者が行政の場合、その維持管理リスクはSPCがコントロールできない。要求水準も不明確なものとなることが多く、応募者がリスクを過大に見積もり、提案価格が上昇する。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政が使用する備品は行政が修繕・更新リスクを負うものとする。

このような業務がPFI事業にふんだんに盛り込まれながらも、事業者選定の結果でVFMが達成されている場合には要注意である。
 なぜならば、比較対象であるPSCの積算が甘くない限り、以下のいずれかの事態に陥る可能性が高いものと思料されるからである。
 プロジェクトファイナンス不能による事業開始の遅延。（もしくはコーポレートファイナンスへの切り替え。）
 事業者・銀行団からの契約締結遅延を盾にとった懇願により、行政に不利な事業契約（またはDA）の締結。
 事業期間中のSPCの破綻・事業放棄。（もしくは破綻・放棄をさけるための行政側の譲歩。）