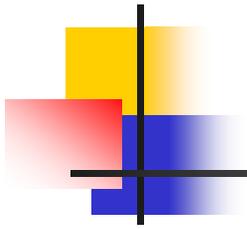


仙台市におけるPFI事業の 現状と課題

平成19年8月24日
仙台市企画市民局
総合政策部政策企画課
事業手法調整(PFI)担当

<http://www.city.sendai.jp/kikaku/tyousei/pfi/>



本日のご説明内容

1. 仙台市におけるPFIの取り組み状況
2. スポパーク松森天井崩落事故の教訓
3. スポパーク松森の教訓の反映
4. 仙台市PFI活用指針(第3版)改訂のポイント
5. PFI事業推進上の課題

1. 仙台市におけるPFIの取り組み状況

| 年 | 仙台市の取り組み | 年 | 仙台市の取り組み |
|---------------|--|------|--|
| 1999 ~2000 | 国等の研究会等を通じて、PFIについて研究 この頃は庶務課(総務局)が担当(2001年度まで) | 2006 | 3月 「PFI方式による公共サービスの安全性確保に関する調査検討報告書」公表 |
| 2001 | 東京事務所建替(後に導入断念)、スポパーク松森等へのPFI導入検討 | | 4月 宮城野区文化センター 落札者と契約しない旨決定・公表 |
| 2002 | 4月 事業手法調整室(財政局)設置 | | 5月 新天文台 着工 |
| 2003 | 1月 「仙台市PFI活用指針」策定 | | 7月 宮城野区文化センター 再入札公告 |
| 2004 | 3月 スポパーク松森 SPCと契約締結 | | 10月 「仙台市PFI活用指針」(第3版)策定 |
| | 4月 調整課(現企画市民局)に総括担当が変更 | | 12月 新野村学校給食センター SPCと契約締結 |
| 2005 | 7月 「仙台市PFI活用指針」(第2版)策定 | 2007 | 1月 新高砂学校給食センター 導入可能性調査業務委託業者選定 |
| | 6月 新天文台 SPCと契約締結 | | 4月 新野村学校給食センター 着工 |
| | 7月 スポパーク松森 運営開始 | | 5月 宮城野区文化センター 入札取りやめ |
| | 7月 宮城野区文化センター 入札公告 | | 12月(予定) 新天文台 竣工 |
| | 8月 スポパーク松森 天井崩落事故により運営停止 | | |
| | 10月 「PFI方式による公共サービスの安全性確保に関する検討委員会」設置 | | |
| | 12月 スポパーク松森 全面営業再開 | | |

2. スポパーク松森天井崩落事故の教訓

(1) 事故の概要

- ・平成17年8月16日に宮城県沖を震源とする震度5強の地震が発生し、「スポパーク松森」の屋内温水プール天井の約9割が崩落
- ・負傷者数 35名
(重傷 2名、中等症 1名、軽症 32名)



プール水面に崩落した天井
(平成17年8月17日撮影)

(2) 事故の原因 (スポパーク松森事故対策検討委員会報告書より)

技術面:

- ・耐震性への配慮不足
- ・建築物の構造の特殊性

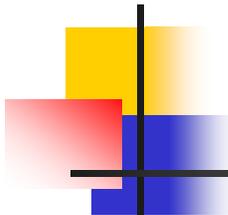
耐震性低下を招く複数要素の存在
上下動の影響の存在が想定



これらの状況が
複合的に作用し崩落

施工体制面:

- ・設計者、工事監理者、施工者の意思疎通の欠如、チェック機能が機能せず



2. スポパーク松森天井崩落事故の教訓

(3) 「PFI方式による公共サービスの安全性確保に関する検討委員会」による調査検討

【委員会の目的】

スポパーク松森天井崩落事故を契機に、PFIによる公共サービスの安全性確保の観点から、PFIの運用の課題を検討

【検討委員会調査検討報告書(平成18年3月)の趣旨】

- () PFI事業は公共サービスの一環であり、市民に対する最終的な責任は市が担うもの
- () スポパーク松森の施工監理では、市と事業者の重層的な安全システムが機能せず
- () 「建物損壊を防ぐためのマネジメント」と「事故後の影響を最小限にするためのマネジメント」の2つの視点から、今後取りうる対応についての検討を実施
- () 「PFIでは事故は避けがたい」という見解は不適切で安全性担保メカニズムは構築可能

【検討委員会調査検討報告書(平成18年3月)での7つの提言】

市民・利用者を保護する安全規定の明確化

- ・安全な施設利用確保のための事業者の義務について契約条項を整備
- ・被害が事業者の責めに起因する場合の事業者への求償、支払い減額の仕組みを検討

安全性を確保するための設計、施工確認のあり方

- ・市による安全性の確保と確認(仕様・施工状況の確認、完工後の定期安全点検等)が必要

2. スポパーク松森天井崩落事故の教訓

(3) 「PFI方式による公共サービスの安全性確保に関する検討委員会」による調査検討 【検討委員会調査検討報告書(平成18年3月)での7つの提言】(つづき)

危機管理マニュアル等の整備

- ・危機管理手順等の事前の取り決め及び情報公開による市民への周知
- ・危機管理上必要な対応手順等をマニュアルとして整備

保険付保の重要性の再認識、保険付保項目と保険で付保できない項目への対応

- ・保険利活用のあり方を検討することが必要

不可抗力事由の取り扱いの明確化

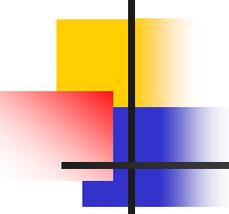
- ・不可抗力事由の適用範囲や条件、成立要件をできる限り明確化する契約的工夫を実践

リスクの明確な認識とそのマネジメント

- ・市場に存在する多様な実務上のツールを参照し具体的に実践

官民リスクワークショップ実施の検討

- ・官民リスクワークショップの円滑な導入に向けた環境整備に前向きに取り組むべき



3. スポパーク松森の教訓の反映

後発事業への反映の例

本市技術担当課の助言・支援に基づく設計図書・施工状況の確認実施

【新天文台・新野村学校給食センター】

技術担当課(営繕課・設備課)職員の助言・支援に基づき、建物・設備について、設計図書・施工計画書の内容確認、竣工時の工事完成確認を行う官民双方の重層的な体制を構築

官民リスクワークショップの実施

【新天文台】

市側(事業担当課及び技術担当課の職員)、SPC側の関係者が出席したリスクワークショップを随時開催することで、リスクを明確に共通認識し対応策を検討

概略

- ・施設の設計・建設に関して想定されるリスクの洗い出し
(例:敷地周辺の崖への利用者の転落、地震による研修室天井の落下)
- ・リスクに対する対応策の検討
- ・対応策の実施

3. スポパーク松森の教訓の反映

後発事業への反映の例 (つづき)

施設整備費相当額にまで踏み込んだサービス購入費減額システムの導入

【新天文台】

施設整備の要求水準を満たしていない場合に、該当する室の重要度、要求水準に達していない度合い、改善までに要した時間等に基づき施設整備費相当額を減額（維持管理業務の不履行に起因する場合も同様の取り扱いとする。）

計算式

減額金額 = 当該室1m²当たり時間単価 × 減額対象時間 × 当該室の利用不可能な面積 × 減額係数

維持管理・運營業務において要求水準を満たしていない場合には、別途、維持管理・運営費相当額を減額（減額は累積ポイントが基準を超えた段階で実施）

一方で、入館者数の増減に応じたサービス購入費の業績連動払いのシステムを構築することで、SPCに運営面でのインセンティブを付与している。

【新野村学校給食センター】

維持管理・運營業務の要求水準を満たしていない場合に、施設整備費相当部分を含むサービス購入費全体を減額対象とする（減額は累積ポイントが基準を超えた段階で実施）
ユニタリーペイメントの考え方を採用

4. 仙台市PFI活用指針(第3版)改訂のポイント

スポパーク松森天井崩落事故の発生など、PFI手法の活用にあたって考慮すべき諸課題に適切に対応するため、平成18年10月に従来の指針(第2版)を全面改訂

指針改訂のポイント

(1) 実施体制の強化

PFIの実施体制に技術担当課を位置付け役割を明記するなど、全庁的な実施体制を強化し、サービス提供におけるリスク管理の徹底を図る

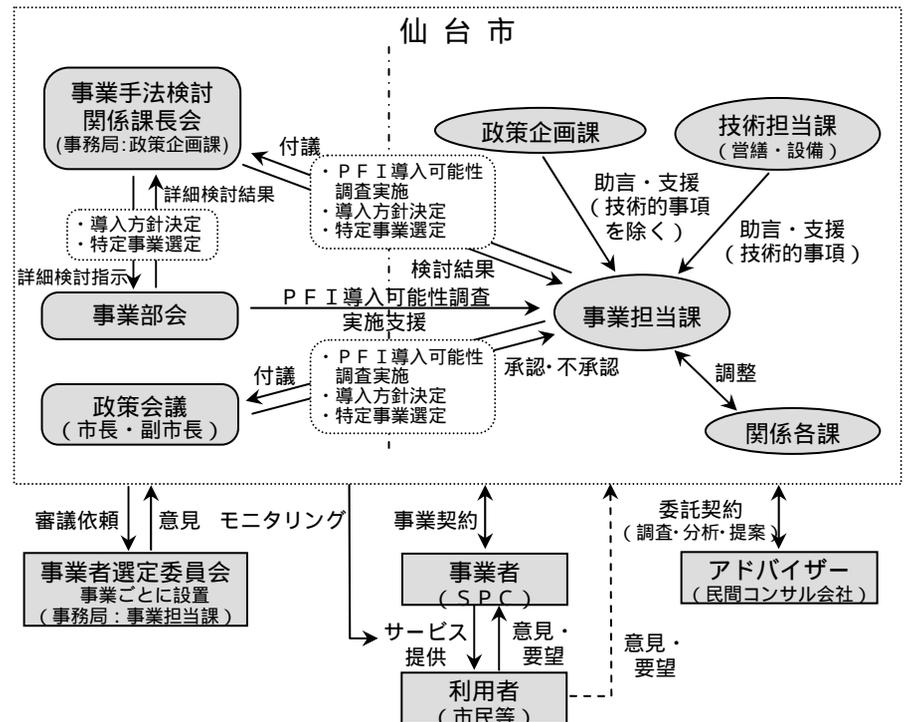
(2) PFI導入検討候補事業の基準

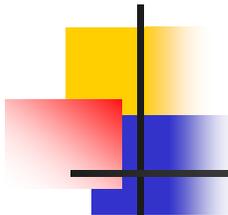
PFI導入可能性調査実施を必ず検討する事業

下記1、2の双方を満たす事業

- 1 施設の新築・改築等を内容とし、かつ、施設整備費が10億円以上
- 2 施設整備費に維持管理・運営経費(15年分)を加えた総事業費が30億円以上

仙台市におけるPFI事業の実施体制





4. 仙台市PFI活用指針(第3版)改訂のポイント

指針改訂のポイント(つづき)

(3) 手法導入への基本姿勢の明確化

有効な事業手法の一つとして積極的に導入を推進

- ・PFI手法が最適と認められる場合は、今後とも積極的に導入を推進

PFI導入可能性調査を重視

- ・導入判断の拠り所となる導入可能性調査の成果イメージを提示

民間事業者との対話を促進

- ・官民の意思疎通と理解促進を図り、事業についての認識のずれを防ぐ

公共サービスの品質管理とリスク管理を徹底

- ・官民の確実な意思疎通によるリスク管理の徹底

地元企業の参画を促進

- ・地元企業のPFI事業への応募を促進する取り組みを明記

4. 仙台市PFI活用指針(第3版)改訂のポイント

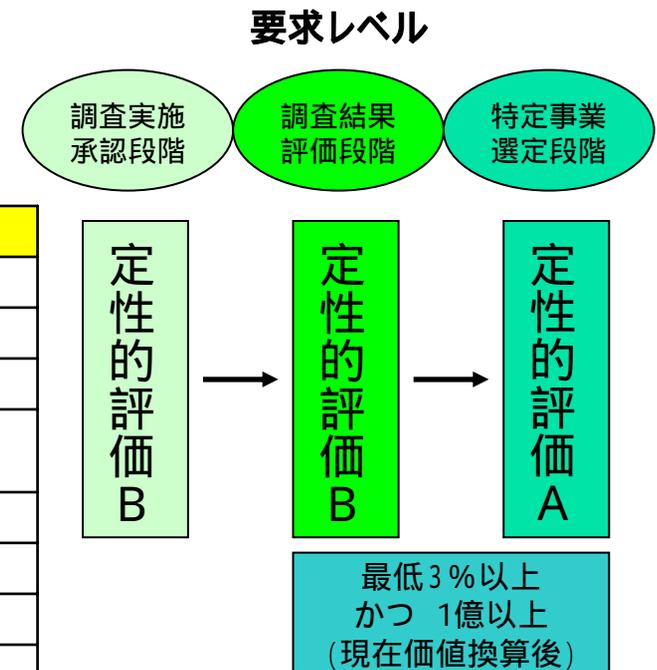
指針改訂のポイント(つづき)

(4) チェックリストを用いた事業評価方式の導入

3つの段階において、PFI手法が最適な選択肢といえるかどうかをチェック項目に基づきその都度評価

「最適な事業手法の選択と事業実施条件に関するチェックリスト」の項目概略

| | チェック項目 |
|-------------------|--|
| ・実施条件の充足 | 1. 事業用地確保の有無 2. 庁内の合意形成、財政計画との整合性、検討期間の確保 |
| ・民間活力活用の適切性及びメリット | 3. 施設の設置者・管理者を限定する法令上の制約等の存在 4. 設計・建設・維持管理・運営を民間事業者に包括的に委託することによる可能性 |
| ・PFI事業としての適性 | 5. 民間資金活用のメリットの存在 6. 今後の需要動向を踏まえた事業計画の構築 7. 複数グループによる競争原理発揮の可能性 8. 性能発注の可否と、モニタリング等を通じたサービス品質確保のための仕組みの構築 9. 維持管理・運営業務のウェイト、事業全体を通じた創意工夫の可能性 |
| ・定量的評価 | 10. 現段階で最低でも達成可能と想定されるVFMの水準 |



【凡例】
 定性的評価A: すべてのチェック項目を充足
 定性的評価B: 次の段階で充足すれば可の項目以外のすべてのチェック項目を充足

4. 仙台市PFI活用指針(第3版)改訂のポイント

指針改訂のポイント(つづき)

(5) 要求水準、サービス評価基準、サービス対価減額基準の三要素が連動するシステムの構築

事業者による主体的なサービス提供を促すとともに、サービスの質を確保するため、実施方針公表時など早い段階からのシステム構築を目指す

システム構築時のポイント

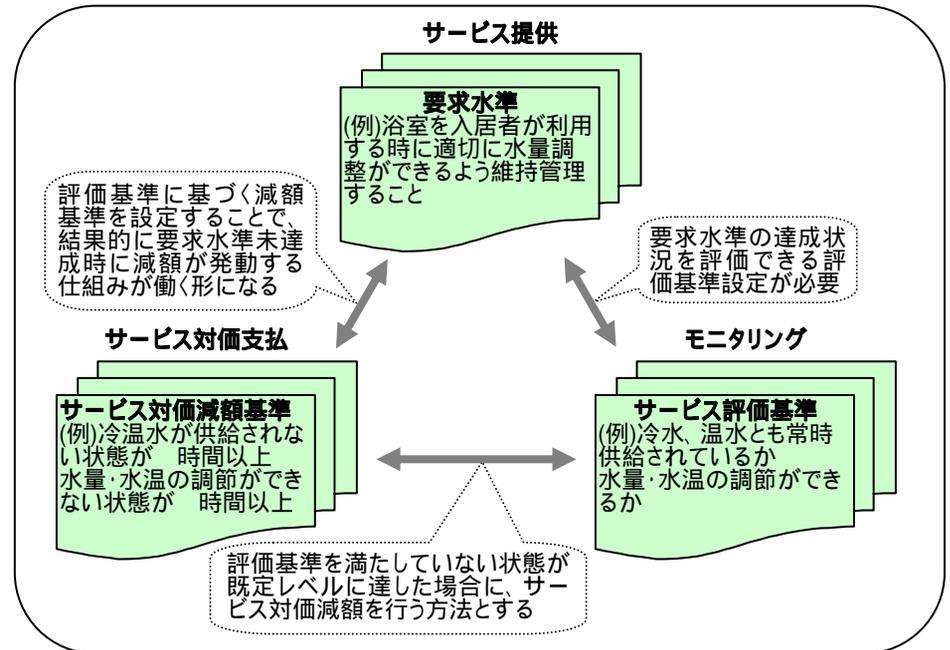
三要素(要求水準、サービス評価基準、サービス対価減額基準)の一体的検討

民間側との十分な意見交換・協議を踏まえた仕組みの構築

サービス水準を明確かつ客観的に評価できるサービス評価基準の設定

サービス対価減額に至るまでの措置は段階的に実施

三要素(要求水準、サービス評価基準、サービス対価減額基準)の関係



5 . P F I 事業推進上の課題

P F I は特殊ではない！
従来手法でもしっかり
検討されるべき！

(1) 基本構想・基本計画の重要性

- ・要求水準書作成のためには、「どんな施設でどんなサービスを提供したいのか」という事業の基本構想や基本計画の十分な検討が必須
- ・この基本構想や基本計画において、事業の目的や効果を明確化することが、民間に公共の考えを的確に伝達できる要求水準書の作成につながる
(アウトプット仕様による性能発注を行うためには、事業の目的や効果の明確化が必須)
- ・しかし、この基本構想や基本計画の策定が十分になされなかったため、P F I 導入手続きにて検討作業が滞る事例が見られる
- ・「P F I は大変である」という意識が公共側の職員内に広がっているが、その負担軽減のためにも基本構想・基本計画の検討作業が重要であるという意識変革が必要

(2) 発注者側の事業者側への適切な関与のレベル(さじ加減)が難しい

- ・P F I では民間の創意工夫が発揮できるような事業実施条件が求められる
- ・一方で、サービスの品質確保(施設の安全性も含む)のためにも公共側の関与が必要だが、関与するほど、民間側の創意工夫を阻害する仕様発注的な要求に公共側は陥りがち
- ・上記の双方を両立できるバランスの取れた関与のレベルを見いだすことはなかなか難しい

5. PFI事業推進上の課題

基本計画・基本構想に関するイメージ図

基本構想・基本計画
「どんなサービスを提供したいのか」(事業目的・効果)

この検討が十分に行われた場合

【公共側の誤解】 ・PFIは民間の創意工夫を活用するもの
・公共側があれこれ言うのは民間の自由な発想・ノウハウを阻害する

この検討が不十分な場合

総花的な
要求水準書

公共側が求めるサービスが何か民間側には伝わりにくい

結果

契約後、両者間で不満・トラブルが発生
・こんなはずじゃなかった！

総花的な
落札者決定基準

公共側がどのような事業者をパートナーにしたいのか民間側には伝わりにくい

結果

パートナーとしてふさわしくない事業者が選定
・なぜこのような事業者を選んできたのか！
・誰もが納得できる審査講評が書けない！

【公共側の誤解】 ・PFIは大変だ！難しい！

サービスの品質管理 三要素の連動

公共側が求めるサービス内容(水準)が読み取れる **要求水準書**

公共側の着眼点が明確な **モニタリング手法**

公共側が求めるサービス内容に応じた **サービス対価の支払(減額システム)**

適正なリスク移転

・リスクの抽出
・不明確な(過度な)リスク移転の回避

・基本構想・基本計画の検討を十分に行うことで、PFIの手続の手間が減る！
・そもそも従来手法でも、基本構想・基本計画の十分な検討は必須事項！

この両者のバランスの適正水準を見いだすことにまだ手探りの状態

スポパーク松森の教訓
サービス提供の最終的な責任は公共側にある

公共の責任を果たすべく、必要以上に事業への関与の度合いを高めると、民間の創意工夫を阻害する可能性がある(仕様発注的になってしまう)

この「大変だ」という意識をいかに変えるかがポイント
今後引き続き取組む必要あり

5 . P F I 事業推進上の課題

事業期間終了後に
交付申請しろ！
と言われても...

(3) 国庫補助金(交付金)における従来手法との取り扱いの整合性

- ・従来方式とPFI方式の国庫補助金(交付金)のイコルフットィングについては、関係省庁による補助要綱等の改正が順次なされているが、まだ100%には至っていない
- ・さらに、内閣府のPFIアニュアルレポート(平成17年度)でも触れているように、BOT方式はBTO方式に比べ、イコルフットィングが図られていない状況

事業終了後、地方公共団体が当該施設の所有権を取得する年度に交付申請する旨の回答を得た事例あり... 自治体の財政計画を立てにくい

併せて税制面(固定資産税、不動産取得税、都市計画税)でも、BTO方式とBOT方式とのイコルフットィング(非課税範囲を1/2から全額に拡大)が求められる

5 . PFI事業推進上の課題

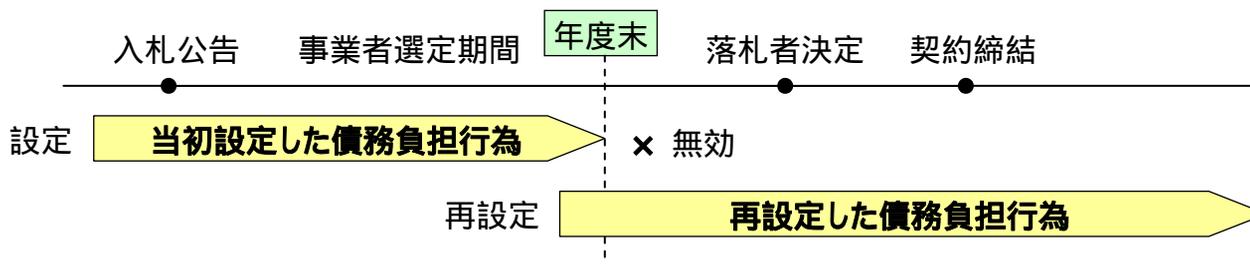
(4) PFI手法と既存諸制度との関係で実務上感じている点

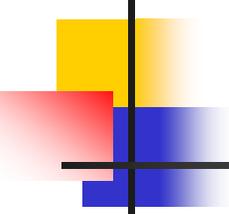
議会对応

PFI事業推進にあたり、債務負担行為の設定から指定管理者の指定まで、議決が必要な項目があるため、複数回での議会对応が必要になる。

() 債務負担行為の設定

- ・入札公告前に債務負担行為の設定(議会の議決)が必要
- ・しかし、行政実例上、設定年度内に契約締結に至らない場合は、債務負担行為の再設定(議会の議決)が必要となり、入札公告から契約締結までに相当程度の期間を要した事業で債務負担行為の再設定した事例がある





5. PFI事業推進上の課題

議会对応 (つづき)

() 契約案件の議決

- ・PFI事業契約案件の議決においては、議決事項に契約金額が含まれる

() 公の施設設置条例の制定又は改正の議決

- ・PFI対象施設が公の施設の場合、公の施設設置条例の制定又は改正が必要となる

() 指定管理者の指定の議決

- ・PFI対象施設が公の施設の場合、指定管理者の選定・指定の手続も別途必要となる

都市計画法の開発許可等SPCが申請者になる場合の留意事項

- ・従来手法では公共側で負ってきた開発許可や建築確認などのリスクを民間側に移転するため、それに伴い発生する民間側の作業や手続きについて、導入可能性調査実施段階などの早い段階から公共、民間の双方が認識する必要がある

(例) 市街化調整区域内での付帯事業の許容可能性

住居地域内での給食センター等の工場系施設建設にかかる建築審査会の同意

仙台市のPFI事業

事例のご紹介

【事例のご紹介】

松森工場関連市民利用施設整備事業 (スポパーク松森)



| | |
|--------------|---|
| 事業概要 | 清掃工場の余熱を利用した温水プール、温浴施設、スポーツジム等の屋内施設及びテニスコート、フットサル場等の屋外施設を整備運営 |
| 事業方式 | BOT方式(サービス購入型) |
| 事業期間 | 16年(設計・建設期間1年を含む) |
| 契約期間 | 平成16年3月～平成32年4月 |
| VFM | 19.5%(694百万円) 特定事業選定時 2.8% |
| PSC / PFILCC | 3,563百万円 / 2,869百万円 (現在価値換算後) |
| 予定価格 / 落札価格 | 4,635百万円 / 3,629百万円 |
| 入札参加者数 | 3グループ |
| 落札者 | 杜の都PFI研究会グループ(代表企業:仙建工業) |
| 事業者選定方式等 | 総合評価一般競争入札、加算方式(提案評価:価格評価 = 7:3) |
| 進捗状況 | ・平成17年7月 開業 ・平成17年8月 天井崩落事故発生、営業一時中断 ・平成17年12月 全面営業再開 |
| 事業の特徴 | 地元の複数の建設企業によるグループが、大手運営会社等と連携した「地域完結型PFI事業」 |

【事例のご紹介】

新仙台市天文台整備運営事業



| | |
|--------------|---|
| 事業概要 | 大型望遠鏡、市民観察用望遠鏡、プラネタリウム、展示室等を備えた新天文台の整備・運営 |
| 事業方式 | BOT方式(サービス購入型) |
| 事業期間 | 33年(設計・建設期間3年を含む) |
| 契約期間 | 平成17年6月～平成50年3月 |
| VFM | 12.9%(1,727百万円) 特定事業選定時 4.5% |
| PSC / PFILCC | 13,433百万円 / 11,705百万円 (現在価値換算後) |
| 予定価格 / 落札価格 | 21,984百万円 / 19,979百万円 |
| 入札参加者数 | 2グループ |
| 落札者 | 伊藤忠商事グループ(代表企業:伊藤忠商事) |
| 事業者選定方式等 | 総合評価一般競争入札、加算方式(提案評価:価格評価 = 7:3) |
| 進捗状況 | ・平成17年6月 事業契約締結 ・～平成18年5月 設計 ・平成18年5月 着工 ・平成20年7月 開館(予定) |
| 事業の特徴 | 我が国有数の規模、機能を有する天文台 |

【事例のご紹介】

新野村学校給食センター整備事業



| | |
|--------------|---|
| 事業概要 | 老朽化が進む現センターに代わる新たな給食センターの改築整備・運営 (供給能力11,000食/小学校7,000食、中学校4,000食) |
| 事業方式 | BOT方式(サービス購入型) |
| 事業期間 | 約16年(設計・建設期間1年数ヶ月を含む) |
| 契約期間 | 平成18年12月～平成35年3月 |
| VFM | 8.0%(590百万円) 特定事業選定時7.9% |
| PSC / PFILCC | 7,413百万円 / 6,822百万円 (現在価値換算後) |
| 予定価格 / 落札価格 | 9,528百万円 / 9,488百万円 |
| 入札参加者数 | 4グループ(1グループ辞退) |
| 落札者 | 杜の都PFI研究会グループ(代表企業:仙建工業) |
| 事業者選定方式等 | 総合評価一般競争入札、加算方式(提案評価:価格評価 = 7.5 : 2.5) |
| 進捗状況 | ・平成18年5月 入札公告 ・平成18年12月 事業契約締結 ・平成19年4月 着工 ・平成20年4月 供用開始(予定) |
| 事業の特徴 | アレルギー食に対応する本市初の学校給食センター |

【事例のご紹介】

宮城野区文化センター等整備事業

事業概要： 市民センター、文化センター、区中央児童館、市政情報センター、図書館の5つの施設で構成される複合施設の整備

事業方式： BTO方式 / 事業期間：約19年(+設計・建設期間)

予定価格(平成19年1月変更後)： 8,601百万円

進捗状況：

- ・平成17年7月 入札公告
- ・平成17年12月 入札、提案書受付
- ・平成18年2月 落札者決定・公表
- ・平成18年4月 落札者と契約しない旨公表
- ・平成18年7月 再入札公告
- ・平成18年9月 入札参加資格審査書類受付(1グループ応募) 入札延期
- ・平成18年11月 入札参加資格審査書類再受付(新たな応募なし) 入札延期
- ・平成19年3月 入札参加資格審査書類再受付(新たに1グループ応募、計2グループ)
- ・平成19年5月 1グループが入札辞退
- ・ " 入札の取りやめ

その他、新高砂学校給食センター整備事業、泉岳少年自然の家改築事業の2事業についてPFI手法導入に向けた検討作業を実施中