

視 察 調 査 報 告 書

委 員 会 名	P F I 事業検証特別委員会																																									
参 加 者	委 員 長 原 紀彦 副委員長 中根 武彦 委 員 大原 昌幸 伊藤 正義 鈴木 雅子 金山 直樹 野島さつき 鈴木 英樹 田口 正夫																																									
視 察 日 時	令和7年5月12日（月）10：30～12：00																																									
視察先・概要	京都府京都市 人口：143万4,956人 世帯数：75万7,655世帯 面積：827.83 k m ²																																									
視 察 項 目	P F I 事業の取組について																																									
視 察 概 要	1 P F I 事業の取組方針 P F I 事業を民間の資金、ノウハウ等の活用により、公共施設等の整備コストの縮減やサービス充実を図る有効な手段として捉え、「京都市P F I 導入基本指針」（平成14年6月）を策定し、これまで12の事業でP F I を導入している。																																									
	<table><tr><th>事業名</th><th>事業方式</th><th>事業年度</th></tr><tr><td>京都御池中学校・複合施設整備等事業</td><td>B T O</td><td>H16～R2</td></tr><tr><td>京都市立小学校冷房化等事業</td><td>B T O</td><td>H18～H30</td></tr><tr><td>京都市伏見区総合庁舎整備等事業</td><td>B T O</td><td>H19～R5</td></tr><tr><td>京都市立音楽高等学校移転整備事業</td><td>B T O</td><td>H20～R6</td></tr><tr><td>京都市左京区総合庁舎整備等事業</td><td>D B M</td><td>H21～R7</td></tr><tr><td>京都市立病院整備運営事業</td><td>B T O・R O</td><td>H21～R9</td></tr><tr><td>京都市立小中学校耐震化P F I 事業</td><td>R O</td><td>H21～H27</td></tr><tr><td>京都市立学校耐震化P F I 事業</td><td>R O</td><td>H22～H27</td></tr><tr><td>京都市上京区総合庁舎整備等事業</td><td>D B M</td><td>H24～R11</td></tr><tr><td>京都市八条市営住宅団地再生事業</td><td>B O T</td><td>H30～R12</td></tr><tr><td>鳥羽水環境保全センター下水汚泥固形燃料化事業</td><td>D B O</td><td>H30～R22</td></tr><tr><td>京都市上下水道局南部拠点整備事業</td><td>B T O</td><td>R1～R20</td></tr></table>			事業名	事業方式	事業年度	京都御池中学校・複合施設整備等事業	B T O	H16～R2	京都市立小学校冷房化等事業	B T O	H18～H30	京都市伏見区総合庁舎整備等事業	B T O	H19～R5	京都市立音楽高等学校移転整備事業	B T O	H20～R6	京都市左京区総合庁舎整備等事業	D B M	H21～R7	京都市立病院整備運営事業	B T O・R O	H21～R9	京都市立小中学校耐震化P F I 事業	R O	H21～H27	京都市立学校耐震化P F I 事業	R O	H22～H27	京都市上京区総合庁舎整備等事業	D B M	H24～R11	京都市八条市営住宅団地再生事業	B O T	H30～R12	鳥羽水環境保全センター下水汚泥固形燃料化事業	D B O	H30～R22	京都市上下水道局南部拠点整備事業	B T O	R1～R20
	事業名	事業方式	事業年度																																							
	京都御池中学校・複合施設整備等事業	B T O	H16～R2																																							
	京都市立小学校冷房化等事業	B T O	H18～H30																																							
	京都市伏見区総合庁舎整備等事業	B T O	H19～R5																																							
	京都市立音楽高等学校移転整備事業	B T O	H20～R6																																							
	京都市左京区総合庁舎整備等事業	D B M	H21～R7																																							
	京都市立病院整備運営事業	B T O・R O	H21～R9																																							
	京都市立小中学校耐震化P F I 事業	R O	H21～H27																																							
	京都市立学校耐震化P F I 事業	R O	H22～H27																																							
	京都市上京区総合庁舎整備等事業	D B M	H24～R11																																							
	京都市八条市営住宅団地再生事業	B O T	H30～R12																																							
	鳥羽水環境保全センター下水汚泥固形燃料化事業	D B O	H30～R22																																							
京都市上下水道局南部拠点整備事業	B T O	R1～R20																																								
2 P F I 手法の採用を検討する際の流れ（P F I 手法採用基準）																																										
(1) 事業規模																																										
P F I 特有の費用が増加する要因があるため、V F Mを生み出すためには、一定規模以上の事業規模が必要。																																										
事業期間に係る総事業費がおおむね50億円未満のもの、または建設事業費がW T O協定に基づく基準額未満のものは不適性とする。																																										
(2) 市場																																										

対象事業または類似事業が民間に存在し、民間事業者に運営能力があること。

(3) 業績連動

民間事業者により提供されるサービス水準の程度によって、業績に連動した支払いを行うことで、民間事業者の経営努力を促すことができること。

(4) 技術革新

設計・建設段階において、運営段階も考慮したコスト削減に係る創意工夫や技術革新の導入の可能性があること。

(5) リスク移転

民間事業者のほうがリスクを効率的に管理できる可能性があること。

※ ただし、上記の条件外であっても他の要素によりPFI事業の効果が期待できるものについては、必要に応じて検討を行っており、導入実績12件のうち5件は基準額以下で導入した。

3 事業評価の方法・状況

市PFI指針での定めはないものの、次期事業手法について検討するため、必要に応じて事後評価を実施している。

既に事業期間が終了した4事業のうち2事業で事後評価を実施。その他、事業終了が迫っている3事業においても実施中または実施を検討している。

事後評価の実施に当たっては、PFI事業における事後評価等マニュアル（内閣府民間資金等活用事業推進室、令和3年4月）を参考としている。

4 議会への報告の在り方

実施方針の策定及び公表、契約の締結の議会議決について、また債務負担行為の議会議決等については、それぞれPFI法及び地方自治法の定めにより実施。

その他、運用として議会への報告について細かく定めているものはないが、それぞれの所管局にて、適切なタイミングで議会に報告を行っている。

5 PFI事業の評価、課題

(1) 評価

- ・設計から運営まで一括契約を行うことで、事業者の創意工夫が発揮され、経費節減につながった。
- ・事業者のネットワークの活用により、必要な人的確保が確実にできている。民間企業なのでフットワークが軽い。

(2) 課題

- ・VFMにおいて一定の財政効果が出ているものの、物価等の上昇により、事業者選定時の落札価格（契約金額）から実績額が大幅増となった。
- ・長期契約かつ要求水準等でサービス内容が規定されているため、環境の変化に応じた柔軟な対応が行いにくい。（または都度契約変更が必要）

	6 今後の展開 ・引き続き民間活力導入の一つの手法としてPFI事業は有効と考えているが、VFMの出やすい大型公共事業が減少していることから、検討の俎上に載る案件数も減少している。 ・建設から運営まで一括契約を行うことによるメリットが大きい手法のため、次期期間の手法に難航する。(現時点で2期に突入した事業はない)
所 感 ※視察しての感想や岡崎市への提言など	・PFI事業を決定する段階において、直営だと幾らか、PFIだと幾らかを対比できる資料の提出がされる仕組みになっている。また、PFI決定までのプロセスを公表している。本市のPFI事業においては、施設の完成後、引渡しの折に総額の75%を払い、残りの25%を分割払いにしているが、京都市においては全額を分割払いとしている。どちらの方法がよいか結論づけにくい、検討の余地は十分あると思う。行政が直接施工をすることができないのだから、それは一般企業に任せて、国の補助金であるとか、認可、許可や金融機関からの借入れなどは行政が担当するとか、各々が適材適所でやり繰りをする必要がある。PFI事業を進めることの欠点として、一般的に「事業に関わるノウハウが蓄積されない」「事業のノウハウを持った人材を育てることができない」と言われる。京都市は、専門部隊的な課をつくり、100万円以上の施設設備については専門の課が検討していくようだ。予算の平準化を図ることで、年度ごとの固定費が増える危険性はないかと思うが、その予算的なバランスは財政部局がいつも管理している。最近になって、PFIの事業評価実施の声が多くなってきた。京都市は、公表はしていないが、自主的な評価分析はしている。契約満期二、三年前から今後の事業運営を検討する必要がある。透明性を担保する意味から議会への説明は必要である。 ・京都市では、新規PFI事業採用の検討の際に、他自治体にて実施されたPFI事業の事後評価報告書を参考資料として活用しているので、本市においても積極的に他自治体の事例や事後報告書などを収集し活用することを提案する。また、本市において、PPP/PFI手法導入手引きの中にPFI事業の契約終了時の事後評価の有効性に関する記載があるが、可能な限り詳細な内容の事後評価を行っていくことで、確実に今後の本市のノウハウの蓄積に資する内容としていき、さらに事後評価報告書をホームページ等にて市民に広く公表していくことを提案する。京都市では、PFI事業の事業者選定の考え方として、市内中小企業へ発注するよう努めるとともに、WTO協定に基づく基準額を超える場合であっても、構成員に市内中小企業を加えるように求めることを行っているので、本市においてもPFI事業の選定には市内中小企業の受注機会の増大に取り組むことを提案する。そして、議会中の議員からの質疑に対する答弁や、行政から議会への情報提供として、例えば、契約金額の変更があった場合には、変更金額の内訳を議会に対して提供していくことを提案する。 ・京都市では事業期間を終了して事後評価をした事業が出てきている。事後

評価は4事業のうち2事業のみ行い、その結果、PFIをやめる事業、継続する事業があるということだった。また、事後評価は必ずしも行うことになっておらず、定期的に行うモニタリングの結果は、議会へ報告するというルールはなく、聞かれれば答えるということだった。本市において、モニタリングの結果をどれくらいの頻度で議会に報告してもらうか、事後評価実施のルール、そして事後評価の結果を以後のPFI導入検討時に生かす仕組みなど、本市としてのルールを決めていく必要があると感じた。

・12のPFI事業が実施済みで、既に事業年度を超えた事業もある。特に注目したのは、京都市立病院整備運営事業だった。単純な建物の建設と一般的な維持管理を行う以外のPFI事業は本市でも火葬場があるが、人の命を預かるものではない。その点で病院のPFIがどのように管理運営されているか興味があった。既に京都市立病院は独立行政法人となっており、市の直営から外れていることがPFI事業にしやすいのではないかと感じた。資材の調達だけでなく、既に薬剤の調達も民間委託されている。さらに、この病院は令和9年度に事業が終了するが、令和6年度に既に事後評価を実施し、年度終了後、PFI及び包括的民間委託が候補として挙げられている。モニタリングの実施結果も公表されており、例えば医療事務業務での個人情報に関する不適切行為の発生について、是正勧告を実施するなどとしてある。また、業務に係る不十分な食事の対応があったことも注意によって委託料の減額となっている。こうした不適格な事例が詳細に市民に知られることが必要と感じる。VFMについても資料で触れているが、当初見込んでいたサービス対価は、支出が予定より2,165万8,000円増額となっている。これは、主にはコロナによる受診控えもあった時期ではあるが、果たしてPFIのメリットは十分に発揮されているのか疑問。議会への報告は、債務負担行為が議案として上がる半年前に委員会にて行われている。京都市ではPFI導入の条件は事業費がおおむね50億円のものとしているが、これではかなり絞られる。実際には、五つの事業で50億円以下であってもPFIで実施している。PFI事業の評価課題も示されている。今後、本市でもPFI事業を行うのであれば、十分に他市の経験を参考にすべきである。担当者も「PFIが全てよいわけではない」と述べていた。

・本市では、総合政策部がPFI導入の主体となり、全庁的な調整、推進を担っている。一方で、各所管部門においては、導入前の事業検討段階及び導入後の運用・評価段階において、それぞれの事業特性に即したモニタリング項目、評価基準の精査と設定が求められている。このような状況を踏まえ、PFI方式の効果を最大化しつつ、行政としての役割と責任を明確化するためにも、政策部門（総合政策部）と所管部門との役割分担、担当範囲、責任区分を整理し、統一的なガイドラインの整備を市に対して提案する必要があると強く感じた。

・PFI事業を推進するに当たり、施設所管部署が市PFI指針にのっとり、PFIを含めた事業手法の検討から、サウンディング調査、VFMの

	算定等も行い、最終的に手法を決定して入札まで行っており、制度所管部署（しごとの仕方改革推進室）は所管部署から相談があれば必要な支援を実施しているとのこと。所管部署が初めから最後まで責任を持っている点は、人材育成の面からも大変重要であると思う。次期事業手法の検討は、必要に応じて期間中の約３年前から事後評価を実施している。P F I 手法の導入を視野に入れて外部のコンサルタントに委託しているが、必ずしも P F I 手法になるわけではない。技術屋の専門部隊が庁内にはあるそうだが、職員が減っていることもあり、ノウハウを育成しにくくなっており、コンサルタントにお願いしているとのこと。モニタリング調査などは技術職員がチェックできるようリスト化することで、ノウハウの蓄積ができると思う。 ・ 12事業の実績と、期間満了４事業中２事業で更新されていることから、三つの点で参考になった。１点目は、議会への議案審議や、情報の透明性を考慮し、導入方針に明文化されていた。２点目は、P F I 事業を契約の手法として、各所管部署が契約の目的や手続、議会説明などを独自で対応をしていた。３点目は、期間満了に向け、３年前からその事業の手法を検討していた。本市でも透明性は上がってきたが、さらに方針などに、議会も含め、何を公開するかなどを明文化し、さらなる透明性を進めるべきと提言したいと思う。 ・ 事業選定の考え方は、建設事業費がW T O協定に基づく基準額を超える場合を除いて、市内中小企業へ発注するように努めることや、W T O協定に基づく基準額を超える場合であっても、構成員に市内中小企業を加えるように求めることなど、市内中小企業の受注機会の増大に努めるようにしている。事業を推進するための庁内体制では、新たな施設整備や大規模改修の検討の際に、市P F I 指針にのっとって、P F I を含めた事業手法の検討、V F Mの算定により、最終的な手法を決定する。今回の視察は政令指定都市で、市の大きさ及び財政規模の違いがあり、少し理解がしにくい場面があったため、同等の市等への視察も必要だと思われる。
委員長の総括	P F I 事業を推進する庁内体制について、新たな施設整備や大規模改修の検討の際に、P F I を含めた事業手法を、施設所管部署が市P F I 指針にのっとって検討～最終的な手法の決定をしており、しごとの仕方改革推進室（本市でいう企画課）は、相談などの必要に応じた支援のみとなっている。 議会への報告について、P F I 手法採用の可否において指定管理者制度や直営の場合などと比較するなどした資料も提出されており、本市においても分かりやすい形で確認ができるとよい。 費用の支払いについて、どのP F I 事業においても分割払いで行われている。本市のように最初に75%支払う形にこだわらず、どの方法が最適か検討する必要はあるのではと感じられた。