

# 2

## 新型ケアハウスにおける PFI方式の導入プロセス

## 2-1. PFI方式による新型ケアハウスの事業化の基本的な流れ

### ①新型ケアハウスの導入の適否、必要性の判断

- ・各地方自治体における高齢者の状況（入居希望者、所得層）や施設の整備状況、公有地活用の可能性等を総合的に勘案して、新型ケアハウスの導入の適否、必要性を判断する。



### ②PFI法に基づく民間事業者の公募、選定

（以下、選定された民間事業者を「選定事業者」という）



### ③選定事業者による新型ケアハウスの設計・施工



### ④建設された新型ケアハウスについて、地方自治体による買い取り

- ・買取費用に対して、社会福祉施設整備費・設備整備費の補助を行う。
- ・自治体負担分の整備費・設備費については通常のケアハウスと同様の起債が可能である。



### ⑤地方自治体から選定事業者への新型ケアハウスの建物の貸与

- ・建物は、地方自治法上は普通財産と位置づけることとなるため、選定事業者への貸与が可能となる。賃料は、買取費用から補助金を控除した額を基準として計算されることとなる。（地方自治体として独自に負担を行う部分は無いと考えられ、地方自治法第237条第2項の条例又は議会の議決は不要と思われる。）また、地方自治法第244条の2にいう「公の施設」に該当しないと解されることから、設置・管理条例の制定は不要である。

\* 平成13年秋の臨時国会において、PFI法の改正法が可決・成立し、今後は、PFI法に則った形で整備する場合には、自治体は施設を行政財産として事業者に貸与することが可能となった。

しかしながら、行政財産と位置づける以上、地方自治法上の「公の施設」に該当し、設置・管理条例を制定する必要があることとなり、ケアハウスについてそのような形で整備するインセンティブが市区町村として高いものでない以上、このマニュアルに沿って普通財産として整備した上で貸与する方式が主流になると考えられる。

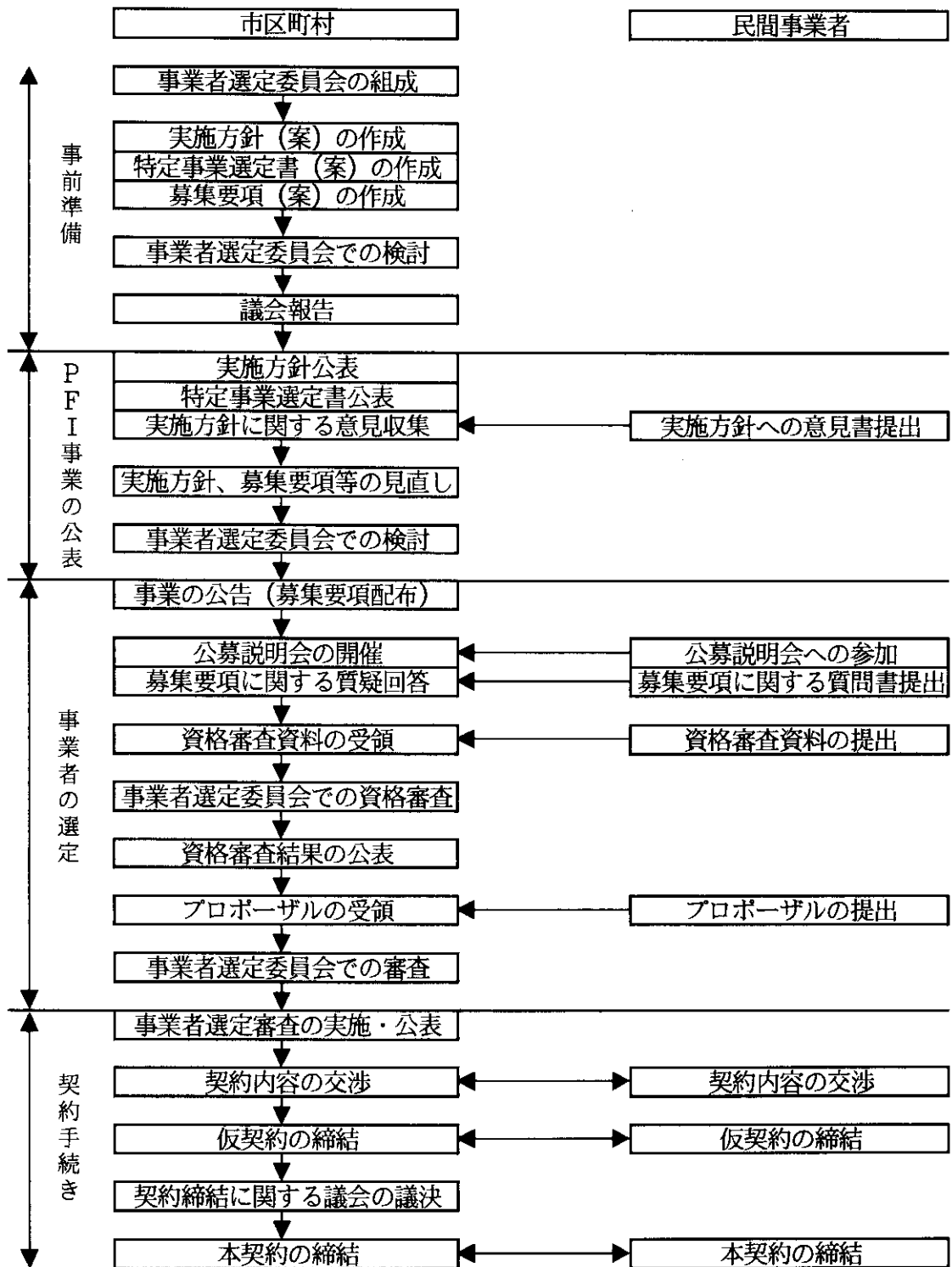
- ・選定事業者が入居者から家賃その他の必要経費を徴収し、このうち家賃については、建物（ケースによっては建物及び敷地）の賃借費用として地方自治体に支払う。



⑥選定事業者による新型ケアハウスの運営

- ・ 地方自治体と選定事業者の関係は、運営委託関係ではなく、建物等の賃貸借関係となる。したがって、運営は、選定事業者の責任と創意工夫の下で行われ、運営に伴うリスクは、原則として全て選定事業者が負う。
- ・ 地方自治体としては、入居者保護等の観点からサービス水準について監査等を行うこととなる。また、万が一事業者が撤退したり契約が解除された場合には、当該事業者とともに入居者保護について責任を持つこととなる。
- ・ 運営費用は、介護報酬（特定施設入所者生活介護）と入居者からの費用負担を基本とし、事業者が低所得の入居者の事務費徴収額の減額を行った場合には、事業者が負担した部分は「軽費老人ホーム事務費補助金」に基づく助成の対象となる。地方自治体の単費の持ち出しは想定されていない。

2-2. 標準的な進め方



## 2-3. PFI法に基づく事業化の具体的な手順と手続き

### (1) 実施方針策定

- ・PFI法第5条では、公共施設等の管理者等が、特定事業の選定及び民間事業者の選定を行おうとするときは、特定事業の実施に関する方針（実施方針）を定めることとされている。
- ・基本的には、実施方針はPFI事業を実施する際の事業条件や基本的考え方を表明するものであり、可能性調査で検討した事業フレーム及び募集要項で詳細に述べる事業リスクの分担や事業条件の基本方針が内容として記載される。

#### PFI法第5条

2 実施方針は、特定事業について、次に掲げる事項を具体的に定めるものとする。

- 一 特定事業の選定に関する事項
- 二 民間事業者の募集及び選定に関する事項
- 三 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項
- 四 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項
- 五 第十条第一項に規定する事業計画又は協定の解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項
- 六 事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項
- 七 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する事項
- 八 その他特定事業の実施に関し必要な事項

(以上、様式1「新型ケアハウス整備等事業 実施方針」を参照のこと。)

### (2) 特定事業選定

- ・特定事業の選定とは、PFI手法の導入を想定している公共事業について、VFM (Value For Money) の検討を行うことで、PFI方式の導入効果を確認し、対象事業をPFI事業として位置づけることを目的としている。
- ・VFMとは、一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。同一の目的を有する二つの事業を比較する場合に、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。PFI事業が、公共部門が自ら実施する場合に比べてVFMがある場合、PFI事業として実施することが妥当であると判断される。
- ・VFMの評価に際しては、「コスト」と「サービス水準」、「リスク移転」の三つの視点から、検討が行われる。しかしながら、新型ケアハウスは民間の独立採算型事業であり、コスト面での比較ができないことから、「サービス水準」、「リスク移転」に関する定性的評価でVFMを評価するものとする。

(注) 独立採算型のPFI事業である北九州市・ひびきコンテナターミナルにおけるPFI事業ではVFM評価においてコスト評価を行っていない。

(以上、様式2「新型ケアハウス整備等事業に係る特定事業選定書」を参照のこと。)

### (3) 募集要項等の作成

- ・民間事業者の選定を行う場合、地方自治体はあらかじめ募集要項等を準備し、これを公表する。資格審査を通過して応募提案に参加する民間事業者は、自治体によって準備された募集要項の条件を遵守することを前提として応募提案を行う。
- ・募集要項は以下に示す募集要項（本体）、審査基準書、建築仕様書の三つの図書で構成され、契約書案、参考資料とともに提示されるのが一般的である。

#### ①募集要項（本体）

プロジェクトの背景、概要、発注に至るまでの流れ、応募提案に際しての前提条件、民間事業者が提供すべきサービスの水準・仕様等を記載した資料

#### ②審査基準書

応募した事業者からの提案を審査、選考するための基準を示した資料

#### ③建築仕様書

対象となる施設等のハードに関する要求性能、設計条件等を記載した資料

#### ④契約書案

行政が選定された事業者と締結する契約書の案。原則としてこれを前提とした契約の詳細の詰めが行われる。

#### ⑤参考資料

対象となる事業に関して、応募者の参考としたいが、その実現性等に関して「公共施設等の管理者等」である行政が約束しがたい内容を含んだ資料。

### (4) プロポーザル（提案書）の審査、選定事業者の決定

#### ①新型ケアハウス選考の視点

- ・新型ケアハウスの選考に際して最も重要な視点は、高いレベルのケアの質が継続的に安定して提供されることである。ケアの質を測る方法は、事業が始まる前の段階で予測により評価しなければならない難しさがある。最も頼りになるのは、これまでの類似事業（有料老人ホーム、痴呆性高齢者グループホーム、ケア付き高齢者住宅等）の事業実績と思われる。このほかには、運営理念や予定しているケア方針、人材の取扱い等が考えられる。これらは、ヒアリングによって確認することが適当である。
- ・ケアの質を大きく左右する要因の一つである職員配置については、
  - A：一律に指定する方法（例えば、3：1）と、
  - B：一定の範囲内で競わせる方法（例えば、3：1以上）の2通りが考えられるが、ケアの質を競わせるという観点を徹底しようとするれば、Bの方が望ましい。Bについては、入居者の費用負担が過度に大きくなることを防ぐために、

上乗せ分の入居者費用負担の上限（例えば、「介護報酬額の〇割増まで」等）を仕様書に定めておくべきと考える。

・入居者の費用負担は、以下のように分けられる。

- ①「生活費」：食材料費、共用光熱水費等（11月から3月まで冬期加算あり）
- ②「事務費」：職員人件費等
- ③「管理費」：建物（及び敷地）の賃借料負担分
- ④「個室の光熱水費」
- ⑤「介護費」：介護保険自己負担（+上乗せ配置負担がある場合あり）
- ⑥「その他費用」：④及び⑤を除く「特別なサービスに要する費用」

（参考資料（4）：第4の2（6）、参考資料（5）：3（4）ア）

→このうち、①、②は、「軽費老人ホーム設置運営要綱」（参考資料（4）の別表：このマニュアルでは掲載せず）により、⑤のうち介護保険自己負担は介護保険関係法令により定められている。③は、自治体からの施設及び用地の賃借料等により決まる。

→さらに、残る⑤のうち上乗せ配置負担についても、上乗せ配置をどの程度にするのかによって額の水準が概ね決定されることから、額の高低で評価することは難しく、むしろ、額の上限の考え方を条件に示した上で、選定後に選定事業者と地方自治体との調整にゆだねる方が適切と考えられる。なお、選定事業者は、地方自治体の了解を得て、毎年度あるいは数年に一度、介護費の上乗せ配置負担について、介護報酬改定や国家公務員給与人事院勧告等を参考にして、額の改定を行うことができることとする。

- ・こうしたソフト面に続いて考えられる選考の視点としては、ハード（建設物）に関するものがあり、具体的には、建設費用の安さと構造・設備の工夫が考えられる。例えば、建設費用に関しては、国の整備費補助基準を上限価格とすることが考えられる。
- ・いずれにしても、新型ケアハウスのPFI事業の選定に関しては、価格面ではなく良質なケアの提供能力に重きを置くべきであり、価格に偏った評価を行った場合には適切な選定を行ない得ないことに十分留意する必要がある。

## ②総合評価型プロポーザル方式による選考

- ・一般的にはPFI事業の選定は一般競争入札が望ましいとされるが、新型ケアハウスの以下の特徴を踏まえると、評価の客観性の確保に十分留意した総合評価型のプロポーザル方式によって選考するのが適当である。
  - ・良質なケアの提供能力を主としつつ建設価格の安さ等を加味して総合的に評価する必要があること
  - ・評価の段階では、応募をしてきた事業者の実施設設計の作成まで求めることは落選した場合の費用損失まで考えると難しく、基本設計のレベルで判断することから、建設費用を確定させることができないこと

### ③選考手続き例

- ・具体的には、例えば、以下のような手続きにより選考することが考えられる。

#### (a) 事業者選定委員会の設置

6人～10人程度の事業者選定委員会を設置する。参考として8人により構成する場合における一つの構成イメージを以下に示す。

- ・学識経験者（痴呆ケア、ユニットケアに造詣の深い者）
- ・学識経験者（痴呆ケア、ユニットケアに造詣の深い者）
- ・福祉関係者（痴呆ケア、ユニットケアに造詣の深い者）
- ・住民代表（利用する立場から）
- ・当該地方自治体職員（福祉部局）
- ・当該地方自治体職員（福祉部局）
- ・当該地方自治体職員（福祉部局）
- ・当該地方自治体職員（建設部局）

#### (b) 公募前の事業者選定委員会の開催

- ・実施方針（案）、募集要項（案）の説明
- ・総合評価型プロポーザル方式によること、選考基準についての審議、了解

#### (c) 資格審査及び基礎審査による応募者の絞り込み

- ・資格審査
- ・要求条件を満たしていることの確認（基礎審査）

#### (d) 事業者選定委員会によるプロポーザルの審査

##### ア) 応募者によるプレゼンテーション

プレゼンテーションでの必須的説明事項は以下のとおり。

- ・これまでの類似事業実績（「実績の着眼点」を説明する資料）
- ・ケアに関する事項（「ケアの着眼点」に対する回答）
- ・人材に関する事項（「人材の着眼点」に対する回答）
- ・基本設計及び建設費予定費用
- ・設計コンセプト、構造の工夫に関する事項（「構造の工夫の着眼点」に対する回答）

##### イ) 審査基準に基づく審査

同点の場合は、委員の多数決とし、更に同数時は委員長決定とする。審査基準の例を様式3「募集要項」中の様式3-2「審査基準書」として示す。

（以上、様式3「新型ケアハウス整備等事業 募集要項」を参照のこと。）



## (5) 選定事業者との契約

- ・本件PFI事業に関し、地方自治体と民間事業者（＝選定事業者）の間には、事業のフェーズに対応して、下記のとおり法律関係が生じる。
  - ① 施設整備期：地方自治体が民間事業者から施設を購入するにあたっての売買契約  
→当該契約においては、売買成立に至るまでの各種リスク負担が規定されるとともに、売買成立のための条件として、民間事業者が建設過程において満たすべき事項や、建設過程における地方自治体によるモニタリングが規定される。
  - ② 施設運営期：民間事業者が地方自治体から施設を賃借するにあたっての賃貸借契約  
→当該契約においては、賃貸借期間中の各種リスク負担が規定されるとともに、賃貸借の解除条件として、民間事業者が事業運営において満たすべきサービス水準の地方自治体によるモニタリングが規定される。
- ・民間事業者との間で上記①②の契約を個別に締結することも考えられるが、本件事業全体の一体性を重視する観点からは、事業全体に関する地方自治体と民間事業者の基礎的な法的関係を規定する基本協定書を締結し、各フェーズにおける詳細な法的関係を規定する契約書は基本協定書の付属文書とする、いわゆる「アンブレラ方式」を採ることが望ましい。

## (6) 施設の設計・施工、所有権移転

### ①契約形態（基本協定書例第4条第1項）

- ・通常、土地所有者が、当該土地の上に自らの所有に係る建造物を構築する場合、土地所有者自身が施主となって建築業者に施工を請け負わせる、請負契約によって行うのが一般的である（いわゆる「注文建築」）。この場合、建築過程において請負人が当該土地を使用するのは当然の前提となることから、とくに土地の使用許可に関する規定を設ける必要はない。
- ・しかしながら、本件事業は、Build-Transfer-Operateという一連の流れの中で、BuildとOperateの関連性が極めて高く、Operateを担当する民間事業者が直接に施主となってBuildにあたる方が望ましい。このため、添付の契約書案の雛型（以下、「契約書例」という。）においては、建築請負契約ではなく、建築過程における自治体側のモニタリングに関する規定と、施工完了を停止条件とする売買契約とをカバーする形で構成したところである。
- ・このような構成を採用したことから、契約書例においては、建設期間における土地の使用承諾に関する規定をとくに盛り込んでいるところである。

### ②付属初度設備の範囲（基本協定書例第4条第2項、整備契約書例 別紙2）

- ・本件PFI事業においては、施設本体の買取費用が施設整備費補助金の対象となるのみならず、初度設備の買取費用も設備整備費補助金の対象となる。したがって、本件事業における整備・所有権移転の対象には、施設本体のみならず、基礎的な初度設備も含まれる場合が多いと考えられる。

- ・設備整備費補助金の初度一般設備費は、設備・備品に関する渡切費的な運用がなされている場合も散見されるが、いかに補助金がつくからといっても、あまり細かい備品まで付属初度設備に含めてしまうと、所有権譲渡後の自治体における備品台帳管理が極めて煩瑣になってしまうことから、抑制的な運用が望ましい。
- ・施設本体－設備－備品の間には公的なメルクマールは存在しないが、契約書例においては、以下のメルクマールに従って、整備・所有権移転の対象となる標準的な「付属初度設備」を定めたところである。
  - ア) 施設本体に固着しているもの（便器、洗面鏡、カーテンレール等）
    - 「本件施設」に含まれるものとして別紙2からは除外。
  - イ) 移設可能ではあるが、取り外して移動することが現実的でないもの（ベッド、ナースコール、湯沸器等）
    - 「付属初度設備」として別紙2に記載。
  - ウ) 移設可能であり、その物自体が単独での価値を有するもの（車イス、ストレッチャー等）
    - 「備品」として別紙2からは除外。

#### ③土地に関する瑕疵担保責任のあり方（整備契約書例第2条第2項）

- ・契約書例においては、本件施設の建設過程において、自治体側は土地を現状にて引き渡す義務のみを負い、土地に関する瑕疵担保責任を負わないとする構成を採ったところであるが、逆に自治体側が瑕疵担保責任を負うとする構成もあり得る。この場合の条文体は以下のとおり。

第2条を削除して、第3条に以下の項を追加する。

3 乙が、第1項の規定に基づく地質調査を行った結果、本件土地に瑕疵（軟弱地盤、湧水、土壌の汚染、不発弾、遺跡等により建設工事に大きな支障をきたす状態を含む。）があることが判明した場合、甲は、当該瑕疵の修復に起因して事業者が発生した合理的な追加費用（設計費用及び直接工事費のほか、将来の維持、修繕及び更新に係る費用並びに金融費用を含む。）を負担するものとする。

- ・土地の実情（瑕疵のリスクが高いか低いか、事業者が当該リスクを負担してでも応募しきそうかどうか、等）に応じて、いずれかの構成を適宜選択されたい。

#### ④CM方式の活用（整備契約書例第8条第1項）

- ・契約書例においては、必ずしも施工を1社が請け負う形（ゼネラル・コンストラクション（GC）方式）を前提にはしていない。PFIの活用によるコストダウン効果を最大限引き出すためには、欧米で主流となっている施工主による施工管理下での複数の請負人に対する分離発注形式（コンストラクション・マネジメント（CM）方式）の活用も有効な手段と考えられることから、請負人が複数存在し得る条文の形式を採ったところである。

#### ⑤施工完了に至る検査の段階（整備契約書例第16条～第18条）

- ・①でも触れたとおり、契約書例においては、事業者が施主となって本件施設を施工することを想定している。このため、工事完成（建築・消防の確認を含む。）の後、民間事業者による施主としての完工検査（第16条）→自治体側の買取検査（第17条）→施工の完了（第18条）という段階を規定しているところである。

#### ⑥その他

- ・整備契約書例第6条第2項、第8条第2項、第17条第1項・第5項については、あくまで標準的と考えられる期間を定めたものである。各自治体の実情に応じて適宜設定されたい。
- ・整備契約書例第21条第3項、第24条第3項、第26条第2項については、あくまで標準的と考えられる率を定めたものであり、経済状況や各自治体の実情に応じて適宜設定されたい。

#### （7）施設の賃貸借・運営

##### ①賃貸借の対象物（基本協定書例第5条第1項、賃貸借契約書例第1条）

- ・ケアハウスの運営という観点からすれば、本件施設及び付属初度設備に関する借家契約のみであっても施設運営の安定性は十分に担保される。（実際には考えにくいですが、仮に、土地の所有権のみ自治体から第三者へと譲渡されたとしても、当該借家権は法定地上権（民法388条）に基づき当然に保全されるため。）
- ・しかしながら、契約書例においては、基本協定書例第4条第1項において建設過程における土地の使用許諾をとくに明記したこと、及び施設本体以外の部分（駐車場用地等）に関する事業者の権利を保全する観点から、とくに「本件土地、本件施設、付属初度設備」に関する借地・借家契約として構成したところである。なお、借地料と借家料の内訳についてはとくに明示する必要はなく、土地建物全体に対する賃借料を設定すれば足りるものとする。

##### ②保証金（賃貸借契約書例第5条）

- ・建設工事等においては、契約保証金が有効な制度として確立されているが、長期にわたる賃貸借契約においては、保証金（＝敷金）の管理その他の課題もあり、有効性が明確でない。本件事業の実施主体は、社会福祉法上、十分な経営的基礎を有する法人のみに限定されていることから、契約書例においては、契約保証金は徴収しないこととした。

##### ③初度設備の新規購入（賃貸借契約書例第11条）

- ・付属初度設備については、各自治体において備品登録が必要であるが、耐用年数の経過等で修繕するよりも新規購入した方が経済的効用が高くなってしまったような場合、市区町村の「不用決定」を経なければならないことに注意が必要である。

#### ④公租公課（賃貸借契約書例第14条）

- ・ 貸借物件の全てが地方自治体所有である場合には、貸借物件に公租公課が生じることは考えにくいことから、この場合、賃貸借契約書例第14条第1項の規定は後述する第2項の前提として必要であるという以上の意味を持たないが、地方自治体が民有地の貸与を受けて、これを事業者に転貸する形で本件事業を実施するような場合には、本件土地に関する公租公課は事業者が直接負担するものでない（実質的には賃借料に上乗せして徴収することは考えられる。）ことを規定するという実質的な意味を持つ。
- ・ 第2項の規定は、賃貸借契約の終了時に、地方自治体側の承諾の下で造作物ごと貸借物件が返還された場合、事業者側が当該造作物についてそれ以降公租公課の責任を負わないことを規定している点に実質的な意味を有するものである。

#### ⑤付保義務（賃貸借契約書例第15条）

- ・ 賃貸借契約書例第15条は、火災、地震等による本件施設への損害の発生に備え、市区町村と事業者がそれぞれの所有範囲について十分な損害保険を付保する義務を定めたものである。損害補てんは当該損害保険から行うものとし、例えば甲の所有部分への損害に対して乙に帰責性があったとしても、保険会社から乙への求償の形で処理し、相互の直接求償は避けるのが適当であると考えられる。

#### ⑥モニタリング及び水準未達の場合の契約解除（賃貸借契約書例第18条）

- ・ 施設運営のフェーズにおける基礎的な法関係は、本件施設・設備の賃貸借契約に過ぎない。したがって、事業内容に関するモニタリングは、「あらかじめ設定された」運営内容を逸脱する場合や「あらかじめ設定された」運営水準を満足しない場合における賃貸借契約の解除権を、一種の強制力として活用することにより実施するほかない。（この点、運営委託の場合とは異なることに注意が必要である。）
- ・ 事業者保護の観点からは、要求する運営内容やその水準を契約条件としてあらかじめ固定的に設定しておくことが求められるが、これがあまりに固定的であると、時代の変化等に対応できない硬直的な監査基準になってしまう。
- ・ このため、契約書例においては、要求する運営内容（＝評価項目）については、事業者側の要求を起点にしてのみこれを見直すことができるという比較的硬直性の高い構成を採りつつ、要求する運営水準（＝評価基準）については、毎年度の評価に先立って自治体側と事業者側とが協議して適宜設定できるという比較的柔軟な構成を採り、そのバランスを取ったところである。

#### ⑦「住民優先入居」に関する考え方（基本協定書例別紙3-3）

- ・ 施設運営のフェーズにおける基礎的な法関係は本件施設・設備の賃貸借契約に過ぎない。もし、募集要項等において、事業者に対して（一定期間の）「市区町村民優先」を求めらるのであれば、契約書例のように、当該措置によって入居率が低位に止まった場合の賃借料軽減措置などの救済策を予め設けておくことが望ましい。

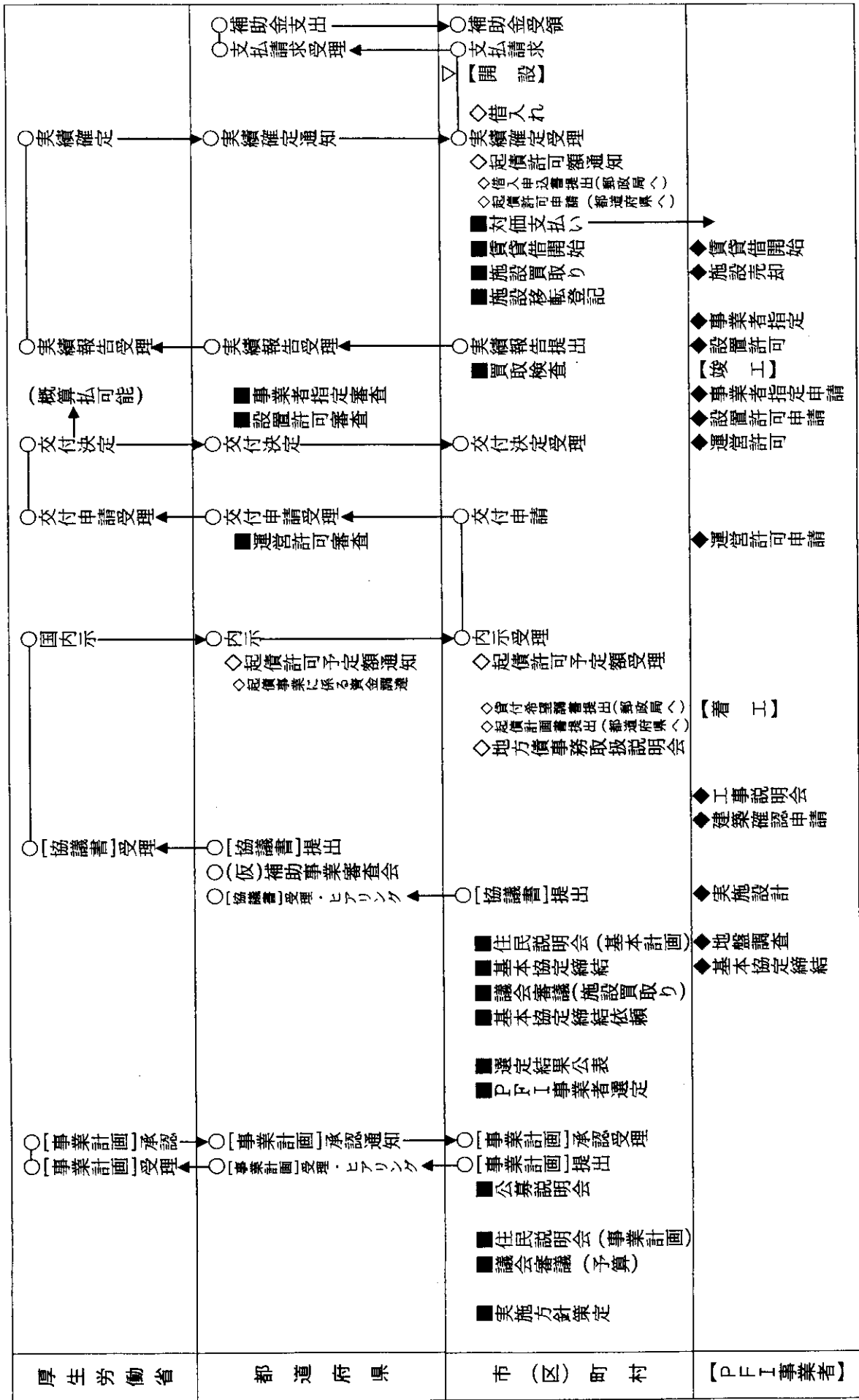
- ・なお、市区町村民優先及びこれに対する救済策を取るべき期間については、標準的と考えられる期間を定めたものであり、各自治体の実情に応じて適宜設定されたい。

#### ⑧その他

- ・賃貸借契約書例第4条第1項の賃貸借期間については、利用者に対するサービスの安定した提供や地域に与える影響、建物の耐用年数等を考え、契約期間は民法上の賃貸借の最長期間である20年が適当と考えたところである。なお、同条第2項の期間満了後の自動更新の期間設定については、ここでは標準的と考えられる3年としたところであるが、各自治体の実情に応じて適宜設定されたい。
- ・賃貸借契約書例第7条に規定する普通財産の賃借料については、市区町村の規則等に年度払い、前納払い、納付書による支払方法等が規定されている場合があり、各自治体の状況に応じて、適宜アレンジされたい。
- ・賃貸借契約書例第19条第3項、第20条第2項については、あくまで標準的と考えられる違約金の水準を定めたものであり、各自治体の実情に応じて適宜設定されたい。

(以上、様式4「新型ケアハウス整備等事業 契約書案」を参照のこと。)

2-4. PFI方式による新型ケアハウス整備に係る補助手続きフロー



概ね1.5~2年