

彦根市 PPP/PFI 導入基本方針

令和6年3月

彦根市

目次

第1章 PPP/PFI 導入基本方針策定の目的	1
1 策定の背景	1
2 策定の目的	1
第2章 PPP/PFI の概要	2
1 PPP/PFI とは	2
2 PFI 手法	6
3 PPP/PFI による効果	9
4 官民対話の方法	10
第3章 PPP/PFI 手法導入について	12
1 優先的検討の対象とする範囲	12
2 推進体制	12
3 PPP/PFI 導入の流れと優先的検討	15
第4章 公共施設整備事業における優先的検討プロセス	16
1 優先的検討プロセス	16
2 事業発案(ステップ0)	16
3 優先的検討の開始(ステップ1)	17
4 適切な手法の選択(ステップ2)	18
5 簡易な検討(ステップ3)	18
6 詳細な検討(ステップ4)	22
第5章 公有財産利活用事業における優先的検討プロセス	23
1 優先的検討プロセス	23
2 事業発案(ステップ0)	23
3 優先的検討の開始(ステップ1)	24
4 対象財産の取扱方針の整理(ステップ2)	24
5 簡易な検討(ステップ3)	25
巻末参考資料	27

第1章 PPP/PFI導入基本方針策定の目的

1 策定の背景

(1) 国の動向

国は、平成27年12月15日に、民間資金等活用事業推進会議において、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針(以下、「優先的検討指針」という。)」が決定されたことを受け、都道府県、政令指定都市に「優先的検討規程(多様なPPP/PFI手法の導入が適切かどうかを自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法に優先して検討するための手続および基準等)」の策定を要請しました。

その後の重ねての要請(平成29年1月31日)もあり、都道府県・政令指定都市および人口20万人以上の市区においては策定が進んでいます。地方公共団体におけるPPP/PFIのさらなる導入促進を図るべく、国は優先的検討指針を改定(令和3年6月18日)し、人口10万人以上20万人未満の地方公共団体についても令和5年度末までの策定を要請(令和3年6月21日)、人口10万人未満の団体には必要に応じた同様の取組を求めています。このように、国による優先的検討規程策定の要請は小規模自治体にまで拡大しています。

(2) 本市の現状

本市では、変化し続ける社会情勢や本市を取り巻く環境に対応するために、「彦根市公共施設等総合管理計画」において、計画的な更新、統廃合、長寿命化を図るなかで民間の資金やノウハウの活用などの積極的な検討を行うことを掲げており、民間活力の導入に向けて気運が高まっています。

近い将来には、人口減少や少子化・高齢化のさらなる進展などが予想されており、本市の財政状況等は、今後一層、厳しいものとなることが見込まれています。そのような状況下においても、限られた経営資源を無駄なく効率的に、多様化・複雑化する市民ニーズに対応した質の高い公共サービスに集中していくことが求められ、特に公共建築物・都市インフラの整備・維持管理や公有地活用等の幅広い領域において、前例や既存の手法にとらわれない、民間との連携等、これまでよりもより効果的・効率的な手法の選択が重要とされています。そのため、PPP/PFI導入に向けた一層の取組が重要となっています。

さらに、市民ニーズに対応した質の高い公共サービスの提供にとどまらず、公共サービスの提供を通し持続可能な地域・経済社会の実現も求められており、この点においても民間との連携等に期待が高まっているところです。

2 策定の目的

本市は、国の動向(要請)も踏まえ、PPP/PFI手法の活用をより積極的に検討するための基本的な考え方や手順等を示した「彦根市PPP/PFI導入基本方針(以下「基本方針」という。)」を策定します。なお、基本方針は、国からの要請を受け策定する優先的検討規程に相当するものとします。

基本方針は、PPP/PFI手法の導入を検討していくために必要となる基本的な知識を整理するとともに、本市がPPP/PFI手法導入を従来手法に優先して検討していくに当たり、検討の対象となる事業分野や検討プロセス等の基本的な考え方を示すものであり、今後、本市における適正な運用と推進に資することを目的として策定するものです。なお、本方針は必要に応じて適宜見直し・改定することとします。

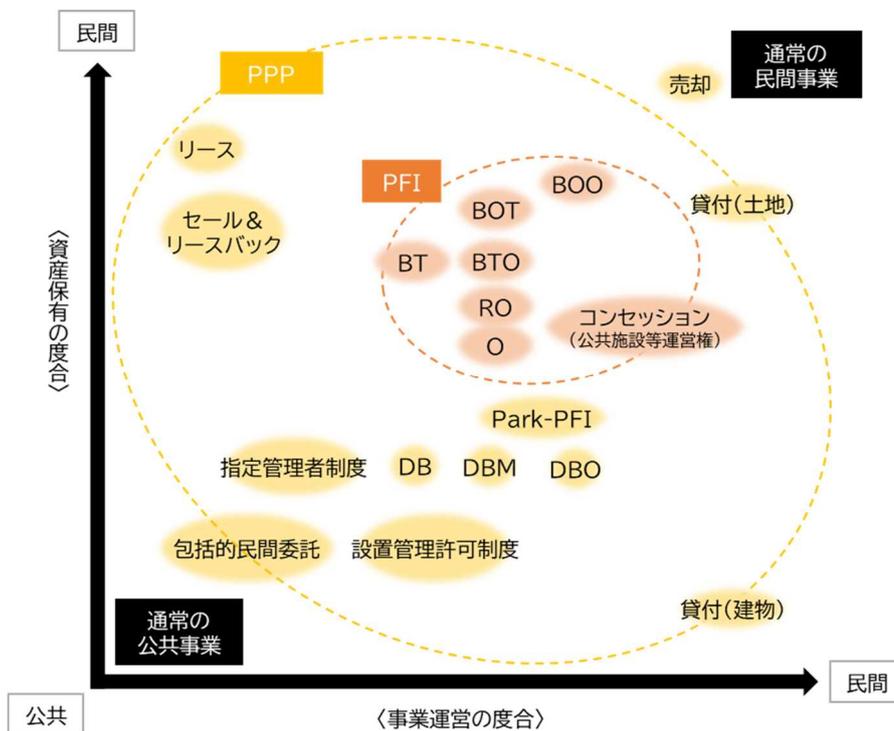
第2章 PPP/PFIの概要

1 PPP/PFIとは

(1) PPP/PFI手法

PPP(Public Private Partnership)とは、公共と民間が連携・協働し、互いの強みを生かすことによって最適な公共サービスの提供や望ましいまちづくりを行うための手法であり、PPPを活用することで地域の価値や住民満足の最大化を図ることを目的とします。PPPには、PFI(Private Finance Initiative)を始め、指定管理者制度や包括的民間委託、公有財産利活用等が含まれます。

図 1 PPP/PFI 手法の位置づけ



出典：内閣府資料を基に作成

(2) 公共施設等の整備・管理運営事業等に適したPPP/PFI手法

本方針で想定している公共施設等の整備・管理運営事業、維持管理・運営事業それぞれに適した主なPPP/PFI手法は、次表のとおりです。

公共施設等の整備・管理運営事業等に適した PPP/PFI 手法一覧

PPP手法		業務範囲				施設の所有者	資金調達	所有権移転	概要	
		設計	建設	維持管理	運営					
PFI手法	整備・管理運営事業に適した手法	BTO (Build Transfer Operate=建設・移転・管理)	民間	民間	民間	民間	公共	民間	竣工時	・民間事業者が自ら調達した資金により公共施設等を整備した後、公共に施設の所有権を移転し、民間事業者が維持管理・運営等を行う方式
		BOT (Build Operate Transfer=建設・運営・移転)	民間	民間	民間	民間	民間	民間	契約終了時	・民間事業者が自ら調達した資金により公共施設等を整備し、維持管理・運営等の事業終了後、公共に施設の所有権を移転する方式
		BOO (Build Own Operate=建設・移転・管理)	民間	民間	民間	民間	民間	民間	移転しない	・民間事業者が自ら調達した資金により公共施設等を整備した後、運営等を行い、契約終了時に施設等を解体・撤去・民営化するなど公共側への施設の所有権移転がない方式
		RO (Rehabilitate Operate=改修・運営)	民間※1	民間※2	民間	民間	公共	民間	-	・既存の公共施設等の所有権を公共側が有したまま、民間事業者が自ら調達した資金により施設を改修し、改修後に運営等を行う方式
		BT (Build Transfer=建設・移転)	民間	民間	-	-	公共	民間	竣工時	・民間事業者が自ら調達した資金により公共施設等を設計・建設し、公共側に施設の所有権を移転する方式
	維持管理・運営事業に適した手法	公共施設等運営権(コンセッション)	-	-	民間	民間	公共	民間※3	-	・利用料金を収受する公共施設等について、公共側が施設の所有権を有したまま、民間事業者が運営権を取得し、施設の維持管理、運営等を行う手法
O (Operate=運営)		-	-	民間	民間	公共	-	-	・民間事業者に公共施設等の維持管理・運営等を長期間にわたり一括発注(性能発注)する方式	
PPP手法以外のPFI手法	整備・管理運営事業に適した手法	DBO (Design Build Operate=設計・建設・運営)	民間	民間	民間	民間	公共	公共	-	・民間事業者に公共施設等の設計・建設・維持管理・運営を一括して発注する方式 ・資金調達および施設所有は公共が担う
		DBM (Design Build Maintenance=設計・建設・維持管理)	民間	民間	民間	-	公共	公共	-	・民間事業者に公共施設等の設計・建設・維持管理を一括して発注する方式 ・資金調達および施設所有は公共が担う
		DB (Design Build =設計・建設)	民間	民間	-	-	公共	公共	-	・民間事業者に公共施設等の設計・建設を一括して発注する方式 ・資金調達および施設所有は公共が担う
		設置管理許可制度(設置許可)	民間	民間	民間	民間	民間	民間	-	・都市公園法に基づき、公園管理者が、公園管理者以外の者に公園施設の設置を許可できる制度
		公募設置管理制度(Park-PFI)	民間	民間	民間	民間	民間※4 ----- 公共※4	民間	-	・都市公園法に基づき、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の特定公園施設の整備、改修等を一体的に行う民間事業者を、公募により選定する制度
		リース	民間	民間	民間	民間	民間	民間	移転しない	・民間事業者が建設した施設を公共が期間を定めて借り上げ、公共サービスを提供する方式
		セール&リースバック	民間	民間	民間	民間	民間	民間	売却時	・既存の公共施設を民間事業者に売却し、民間事業者が施設を改修・改築後、公共とリース契約を締結する手法
	維持管理・運営事業に適した手法	指定管理者制度	-	-	民間	民間	公共	公共	-	・地方自治法に基づき、「公の施設」の管理を包括的に民間事業者(指定管理者)が実施する手法
		包括的民間委託	-	-	民間	民間	公共	公共	-	・複数の公共施設等の維持管理・運営に係る業務を、性能発注により長期間にわたり業務委託する手法
		設置管理許可制度(管理許可)	-	-	民間	民間	公共	公共	-	・都市公園法に基づき、公園管理者が、公園管理者以外の者に公園施設の管理を許可できる制度

- ※1 改修に係る設計が対象
- ※2 改修に係る工事が対象
- ※3 施設の増改築のために追加投資する場合
- ※4 公募対象公園施設は民間所有、特定公園施設は公共所有

【参考】コンセッションと指定管理者制度の違い

PFI手法の一つである公共施設等運営権制度(コンセッション)と指定管理者制度は、ともに維持管理・運営事業に適した手法ですが、次表に示すような違いがあります。

【参考】コンセッション方式と指定管理者制度の比較

	公共施設等運営権制度 (コンセッション)	指定管理者制度
概要	・利用料金の徴収を行う公共施設等に対して、施設の所有権を公共主体が有したまま、運営を行う権利を民間事業者(運営権者)に設定する	・公の施設について民間事業者等を指定して維持管理・運営させる手法
特徴	・民間事業者が多くの裁量・自由度を有し、収益向上のための事業展開やグレードアップ投資が促進され、効率的・効果的な施設の運営・管理が行われる	・行政処分であり、委託契約と異なり維持管理・運営に関する包括的な権限が移譲される。 ・修繕は軽微なものを除き公共が行うのが一般的となっている
根拠法	PFI法	地方自治法
事業期間	・概ね15年以上の長期間で設定されている(※法的制限はなし) ・上限、下限に対する特段の定めはない。	・一般的に3～5年が原則(※法的制限はなし) ・ただし、PFI方式等と併用することで、より長期間の指定を可能とすることが一般的。
利用料金	収受可(収受できる施設で実施) ※予め管理者等に届出	収受可(利用料金制の場合) ※予め管理者等に承認を受ける
使用許可権限	なし	あり
公共の収入	運営権対価の徴収	収入の一部の納付を求めることが可能

(3) 公有財産利活用事業に適したPPP手法

本方針で想定している公有財産利活用事業に適した主なPPP手法は、以下のとおりです。

公有財産利活用事業に適した PPP 手法

手法	対象 資産	土地 所有	建物 所有	運営	資金 調達	概要
貸付	建物	公共	公共	民間 ※1	民間	<ul style="list-style-type: none"> ・公共が、地域課題解決や望ましいまちづくりに資することを条件として、民間事業者に未利用の公有財産の土地・施設を貸付ける手法 ・貸付の対象となる公有財産は普通財産と行政財産があり、取扱いが異なる ・行政財産は、行政処分として行政財産の一部を民間事業者を使用させることも可能
	土地	公共	民間	民間	民間	
売却	建物	公共	民間	民間	民間	<ul style="list-style-type: none"> ・将来的にも公共として利用する予定がない普通財産に該当する土地・施設を、地域課題解決や望ましいまちづくりに資することを条件として付すなど、公共が一定程度関与したうえで売却する手法
	土地	民間	民間	民間	民間	

※1 施設の貸付範囲によっては一部を公共が運営する場合があります

なお、基本方針が対象としている公有財産利活用事業は、公共利用の予定のない公有財産の利活用を図ることで地域課題解決や望ましいまちづくり等に資することを目的としているため、単純売却や単純貸付は想定していません。

2 PFI手法

(1) PFI手法とは

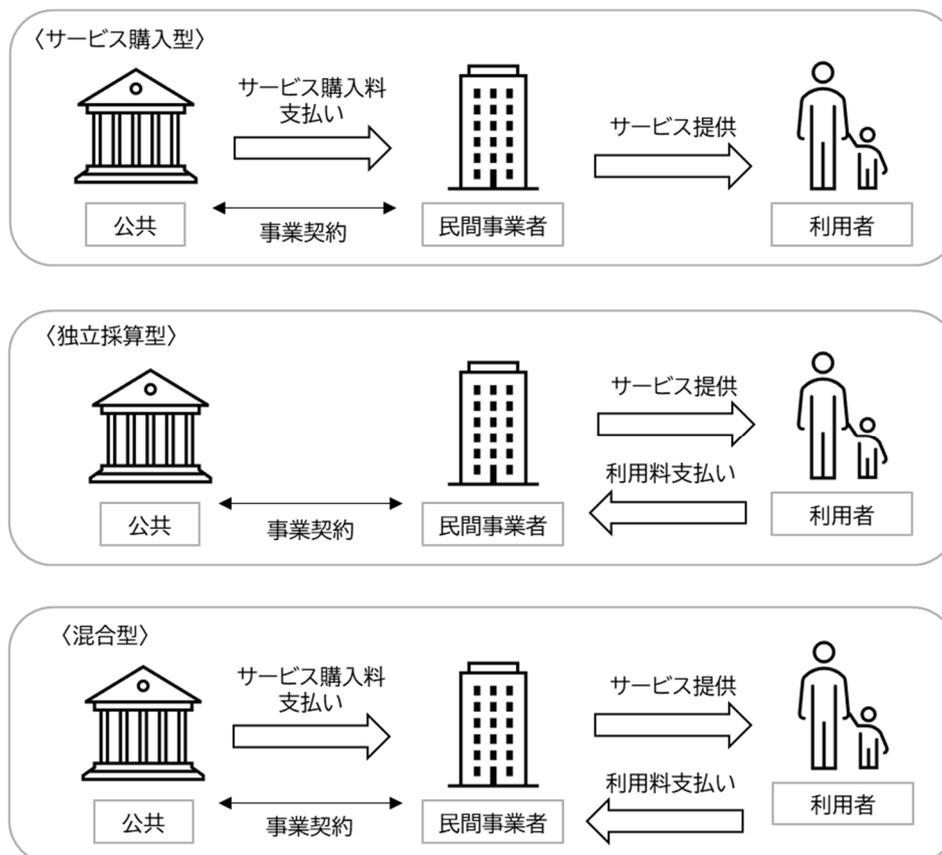
PFI(Private Finance Initiative)とは、PPPの一類型であり、PFI法(民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律)に基づき、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う手法です。

(2) PFI手法の種類

PFI手法には、民間事業者の資金回収の観点から次表に挙げる種類があります。

類型	内容
サービス購入型	民間事業者は公共からのサービス購入料により資金を回収する
独立採算型	民間事業者は施設利用者からの料金収入のみで資金を回収する
混合型	民間事業者は公共からのサービス購入料と施設利用者からの料金収入の両方から資金を回収する

図 2 事業類型



(3) 従来型手法との契約形態の違い

① 一括発注、長期契約

従来型手法による公共事業では、設計、建設、維持管理、運営の各業務を分割し、年度ごとに民間事業者が発注します。一方、PFI手法では設計、建設、維持管理、運営の業務を長期の契約として一括して民間事業者へ委託します。

② 性能発注

PFI手法では従来のように細かな仕様を定めるのではなく、発注者が求めるサービス水準や性能を明らかにし民間事業者が満たすべき水準として規定する「性能発注」の形態を採用します。

③ 特別目的会社(SPC)の設立

PFI手法では、公募提案する共同企業体(コンソーシアム)が、新会社を設立して、設計・建設・維持管理・運営を行う形態が多く採られます。また、特別の事業を行うために設立された事業会社のことを特別目的会社 SPC(Special Purpose Company)といいます。

図 3 従来型手法

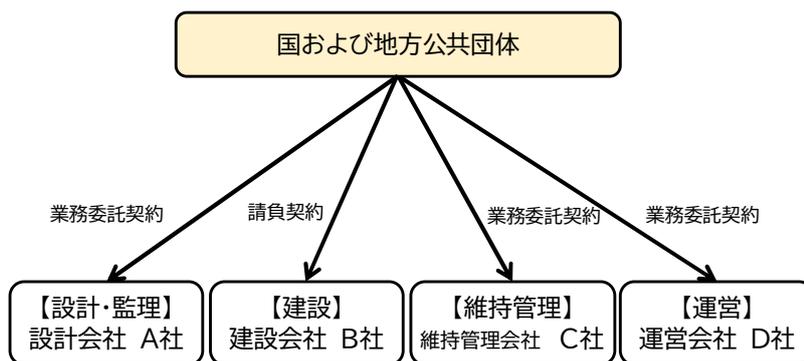
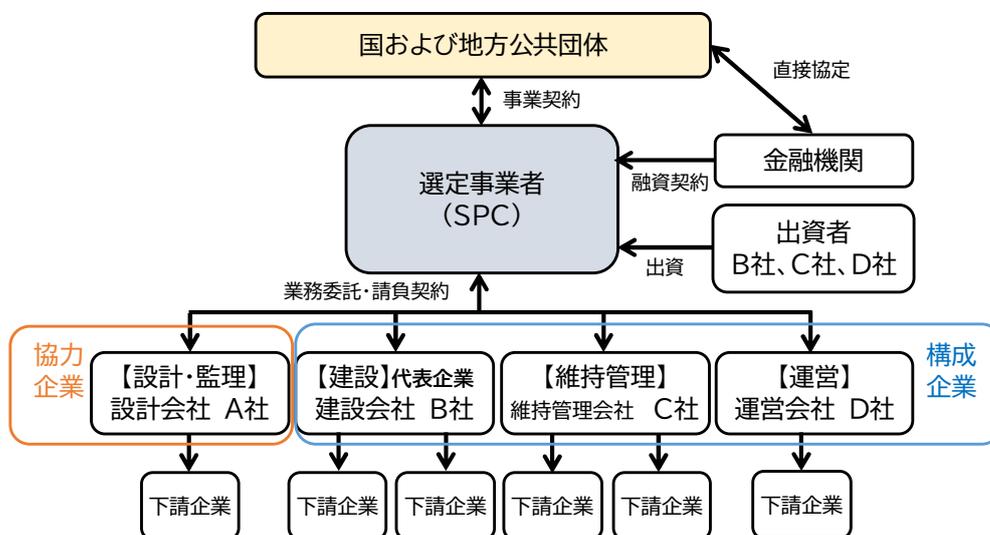


図 4 一般的な PFI 手法



【注】・代表企業は、応募グループの代表者であり、募集の際に「代表企業は SPC に対して出資を行うこと」と規定される場合が多い。

・構成企業は、定義は各事業で異なるが、複数の企業で構成する応募グループの一員であり SPC に対する出資を行うとともに、本事業で実施する施設の設計、建設、維持管理および運営業務のいずれかの業務を SPC から直接受託予定の企業である。

・協力企業は、定義は各事業で異なるが、一般には、構成企業と同様に応募グループの一員であり SPC から直接業務を受託予定の企業であるが、出資の義務がないことが多い。

(4) リスク管理

事業を進めていく上では、事故、需要の変動、物価や金利の変動等の経済状況の変化、計画の変更、天災等さまざま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)があります。PFI手法では、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します。具体的には、公共側が最もよく管理できるか、もしくはSPCからの業務受託者、スポンサー、融資金融機関または保険会社のいずれかが最もよく管理できるかという観点から検討することになります。他のPPP手法(DBO等)においてもPFI手法と同様にリスク管理の考え方をとる場合があります。

(5) VFM

① VFM とは

VFM(Value For Money)は、支払い(Money)に対して最も価値の高いサービス(Value)を供給するという考え方です。

PFI手法により実施することで、公共施設等の整備等において、「公共サービスが同一の水準にある場合において事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減を期待できる」、または「公的財政負担が同一の水準にある場合において公共サービスの水準の向上を期待でき、効率的かつ効果的に実施できる」ときに、「VFMがある」といいます。

② VFM の評価

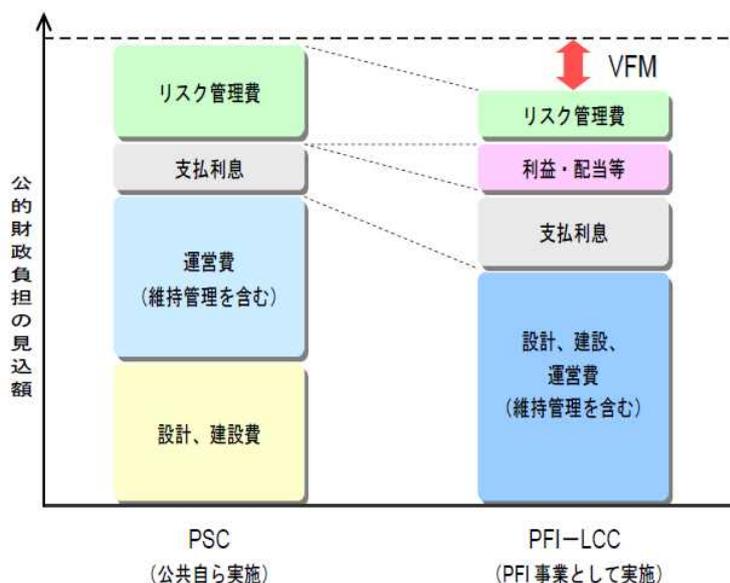
VFMの評価は、従来型手法により事業を実施した場合の事業期間全体を通じた総コストであるPSC(Public Sector Compactor)と、PFI手法により実施した場合の事業期間全体を通じた総コストLCC(Life Cycle Cost)との比較により行います。

なお、PSCとPFIのLCCは、割引率(※1)を用いた現在価値(※2)換算後の値を使用します。PFI手法におけるVFMの評価は法律上義務付けられており、他のPPP手法(DBO等)においても評価することがあります。

※1 割引率：現在価値を算出する際に用いる利率であり、割引率については、リスクフリーレート(無リスクで運用できる金融商品の利回り)を用いることが適当である。

※2 現在価値：複数年に渡る事業の経済的価値を図るために、将来価値を一定の割引率で置き換えたものをいう。

図 5 VFM のイメージ



出典：内閣府資料

3 PPP/PFIによる効果

PPP/PFIの手法に応じて、次のような効果が期待されます。

(1) 低廉かつ良質な公共サービスの提供

民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用し、質の高い公共サービスの提供が期待できます。また、事業全体のリスク管理が効率的に行われることや、設計・建設・維持管理・運営の全部または一部を一体的に扱うことによる事業コストの削減が期待できます。

(2) 財政負担の平準化

PFI手法やリース方式では、民間事業者が資金を調達の上施設整備を行い、公共はその対価を事業期間にわたり支払います。これにより、公共は、建設時における多額の支出を避け、財政負担を平準化することが可能となります。

(3) 財政収入の増加

民間事業者によるサービスの質の向上や新たなサービスの提供等によって施設利用者からの収入増につながり、その収益の一部を公共が受け取る場合があります(プロフィットシェアリング)。また、コンセッション方式では、運営権対価の設定により財政収入が期待できます。

公有財産利活用事業においては、売却・貸付等を通じて、財政収入を得ることが可能です。

(4) 新しい官民パートナーシップの形成とそれによる地域課題解決

従来、公共が行ってきた事業を民間事業者が行うことで、官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成が期待されます。そして、新たな官民パートナーシップのもと、民間ならではの発想による公共サービスの提供や公有財産の利活用により、地域課題解決や望ましいまちづくりの実現が期待できます。

(5) 民間の事業機会創出を通じた経済の活性化

公共が行ってきた事業を民間事業者にゆだねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらします。また、公有財産利活用事業においても、未利用の公有財産が民間の新たな事業の場となります。

こうした民間の新たな事業機会の創出は、地域企業の活躍の場を促し、また地域の雇用を増やします。それにより、地域経済の活性化につながることを期待できます。

4 官民対話の方法

PPP/PFI手法を導入していくためには、民間事業者と公共が情報を共有し、事業に対する相互理解と信頼度を深めることが重要です。より幅広く、様々なPPP/PFI手法を検討し導入していくため、民間事業者と公共が情報共有、意見交換等を行い、より多角的に検討を行うことが重要となります。

官民対話の方式には、オープン型とクローズ型があります。各方式の概要とメリット・デメリットは次表のとおりです。

官民対話の方式

方式	オープン型	クローズ型
概要	<ul style="list-style-type: none">・対話の展開を見学する傍聴者がある中で、民間事業者から意見聴取を行う・個別に意見聴取を行う場合や同時に複数の民間事業者から意見聴取を行う場合がある・検討の川上段階の案件を扱うことが多い	<ul style="list-style-type: none">・対話の展開を見学する傍聴者がいない中で、個別に民間事業者からの意見聴取を行う・検討の川下段階の案件を扱うことが多い・意見の取扱いに慎重を要するため、閉鎖的な空間で対話を行う事が多い
メリット	<ul style="list-style-type: none">・民間事業者にとって他の民間事業者がどのような点に関心を持っているかを情報収集できるため、コンソーシアム組成を促す上で有効・同時に多数の事業者の意見を確認することが可能	<ul style="list-style-type: none">・具体的なアイデアやノウハウを聞き出すことが可能
デメリット	<ul style="list-style-type: none">・具体的なアイデアやノウハウを聞き出す上で制約となる	<ul style="list-style-type: none">・対話の事業者数が限定される

また、意見聴取の相手方を決める方法は、公募あるいは公共が任意に選定した相手と対話をする方法や、地域プラットフォームを活用し、その参加者との対話を行う方法があります。

なお、サウンディング型市場調査を実施する際は、国土交通省の「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引」を参考に実施要領などを作成します。当手引には、一般的なサウンディング型市場調査実施手順のほか、民間事業者からの提案内容や独自ノウハウに関して知的財産保護の観点等から情報の取扱いに関して留意が必要であることなどが取りまとめられています。

意見聴取の方法

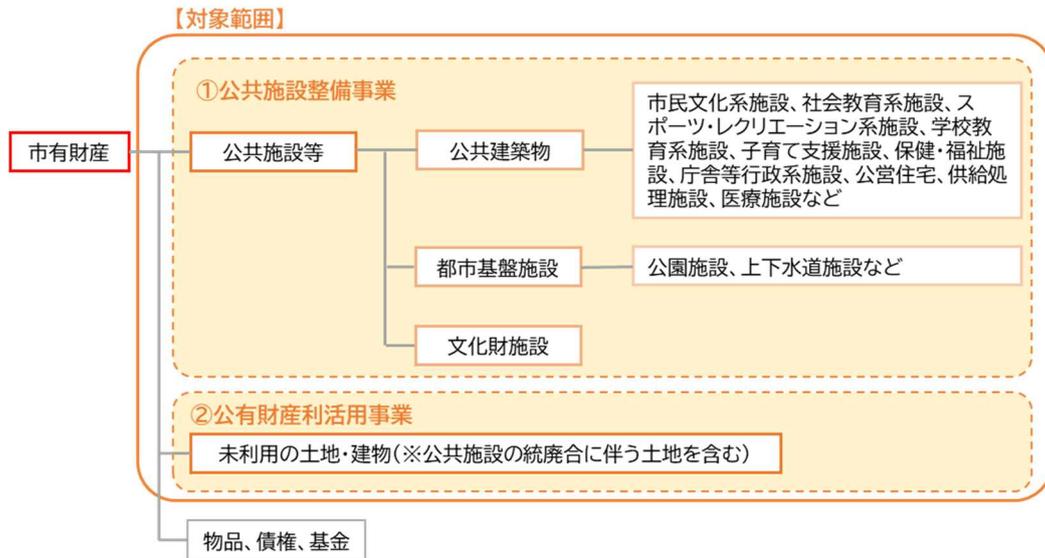
方法	内容
公募による意見聴取 (サウンディング型市場調査)	<ul style="list-style-type: none"> ・公共が官民対話の相手方を公募し、意見聴取を行う。 ・効果的なアイデア・工夫を得るために、対話の際に提案を求め、提案が採用された民間事業者には事業者選定の評価においてインセンティブを付与することも可能である。
任意による意見聴取	<ul style="list-style-type: none"> ・公共が対話の相手方を公募せずに任意に決定し、個別に意見聴取を行う。
地域プラットフォームの活用	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域プラットフォーム」は、地域の企業、金融機関、地方自治体等が集まり、PPP/PFI 事業のノウハウ習得と案件形成能力の向上を図り、具体の PPP/PFI 案件形成を目指した取組である。 ・地域プラットフォームの参加者から、意見聴取を行う。

第3章 PPP/PFI手法導入について

1 優先的検討の対象とする範囲

公共施設等総合管理計画に基づく将来的な事業発案の中心となる分野を踏まえ、本市における優先的検討の対象とする範囲は以下のとおりとします。

図 6 優先的検討の対象となる事業分野



優先的検討対象分野の概要

①公共施設整備事業	公共施設等の整備またはその維持管理・運営等を通じて市民等に対して行われる役務の提供、その他公共の利益の増進に資する事業
②公有財産利活用事業	公共施設等の見直しや統廃合に伴い、今後、本市による利用予定がない土地・建物を対象に、周辺地域のまちづくり、地域課題解決、市の歳入確保等を目的に一定の条件を付して賃貸借や売却を図る事業

2 推進体制

(1) 庁内体制

PPP/PFI手法の導入に当たっては、従来の手法と異なるプロセスや新たな事務等が生じることとなります。そのため、事業担当課は、PPP/PFI導入の検討や具体的な事業手続を円滑に進めていくために、制度所管課である働き方・業務改革推進課等の関係課と協議しながら、官民対話等を通じ検討を行います。

働き方・業務改革推進課は、事業担当課の各検討段階において支援を行い、国の支援・プラットフォームの活用に係る調整等を行います。PPP/PFI導入における重要事項は、庁内検討組織である「公共施設マネジメント戦略本部」において協議することとします。

また、必要に応じて各事業に係る審議会等(公有財産審議会等)を開催することについても留意す

る必要があります。

(2) 外部の活用等

① 国等の支援策活用

PPP/PFIの推進においては、内閣府や国土交通省等の支援策を活用していくことが考えられます。

ア 内閣府

(ア) PPP/PFI 専門家派遣

専門的知見、ノウハウ、経験をもつ専門家を派遣し、PPP/PFIの基礎的な講義や個別具体的な事業に係るPPP/PFI導入時の疑問点などを相談することができます。

(イ) PPP/PFI 行政実務専門家派遣

行政実務に関しての実務経験・実績を有する地方公共団体等の職員を派遣し、庁内推進体制の構築や検討ルールの整備、予算対応、議会对応、庁内合意形成など、PPP/PFI事業の行政実務について相談することができます。

(ウ) 高度専門家による課題検討支援

公共施設等運営事業(コンセッション事業)等の実施を検討している地方公共団体等に対し、法律・会計・税務・金融等の高度な専門的知識を有する専門家による助言や情報提供等の支援を実施しています。

イ 国土交通省

(ア) 専門家派遣によるハンズオン支援

人口20万人未満の市町村に専門家を派遣し、事業スキーム案の検討、サウンディング型市場調査等の準備・実施、事業スキームの具体化、公募書類作成等、事業化に向けて必要な手続きを地方公共団体職員自らが行えるようハンズオン支援を行い、当該地方公共団体の案件形成を推進するとともに、その成果を横展開することを目的として「専門家派遣によるハンズオン支援」を実施しています。

(イ) 官民連携事業の推進のための地方ブロックプラットフォーム開催

国土交通省は、内閣府と連携して、9つの地方ブロック(北海道、東北、関東、北陸、中部、近畿、中国、四国、九州・沖縄)に設置した産官学金からなる「地方ブロックプラットフォーム」において、PPP/PFIに関する情報・ノウハウの横展開を図っています。

また、ブロックプラットフォームにおいて官民対話の場を設け、事業に係る市場性の有無や実現性の高い事業スキーム等について、民間事業者から幅広くアイデア・意見を聴取する機会も提供しています。

② 特定非営利活動法人日本 PFI・PPP 協会の活用

特定非営利活動法人日本PFI・PPP協会は、地方公共団体や民間企業がPFI事業方式の考え方や実施手順を正しく理解し広範に活用することを支援するための啓蒙活動、そして政府・関係機関に対する政策提言等を行っています。他自治体で推進されているPFI事業の目的や進め方等の情報収集や、相談窓口としての活用が考えられます。

③ 地域プラットフォームの活用

地域プラットフォームの中で、個別案件についての官民対話を実施するといった活用が考えられます。県内では、国立大学法人滋賀大学、滋賀県、株式会社滋賀銀行、株式会社しがぎん経済文化センターが連携して取り組む「淡海公民連携研究フォーラム」が形成されているため、当フォーラムを活用し、官民連携の知識や先進事例を学ぶ、あるいは官民対話を実施するなどが可能です。

④ 外部アドバイザー(コンサルタント)の活用

外部アドバイザー(コンサルタント)は、PPP/PFI事業において求められる実務、財務、法務および技術等の専門知識等についてアドバイスする専門家です。

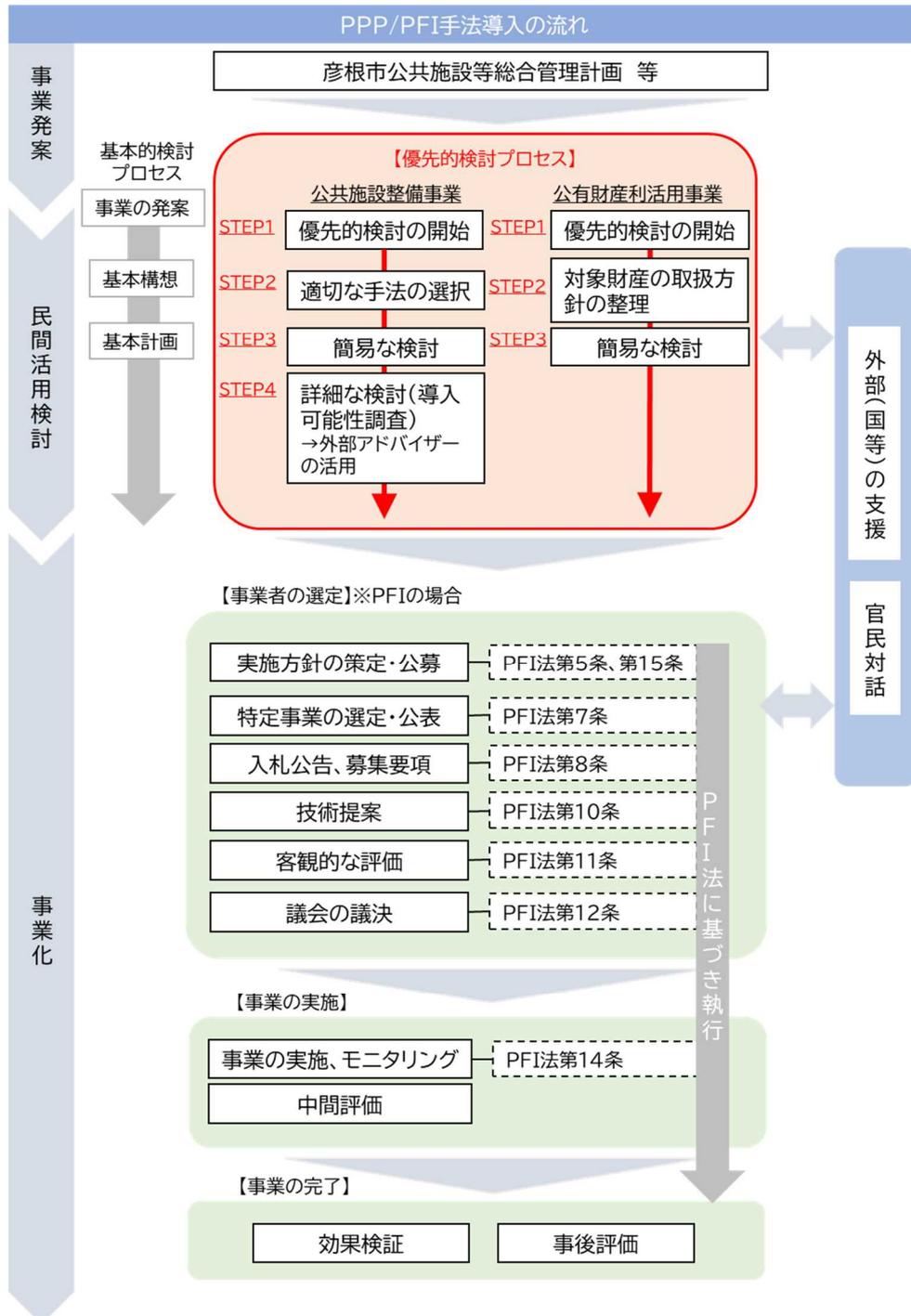
外部アドバイザーに委託する業務は、優先的検討での詳細な検討段階における「導入可能性調査業務」と、その後の事業化段階における「事業者選定アドバイザリー業務」とに分けられます。また、必要に応じて事業実施段階における「モニタリング支援業務」を委託することも考えられます。

3 PPP/PFI導入の流れと優先的検討

(1) PPP/PFI導入の流れ

事業発案からPPP/PFI導入検討、事業化までの流れは以下のとおりです。基本方針の対象は、民間活用検討の段階に当たる「優先的検討プロセス」(赤枠内)の部分です。

図 7 PPP/PFI 導入の流れ

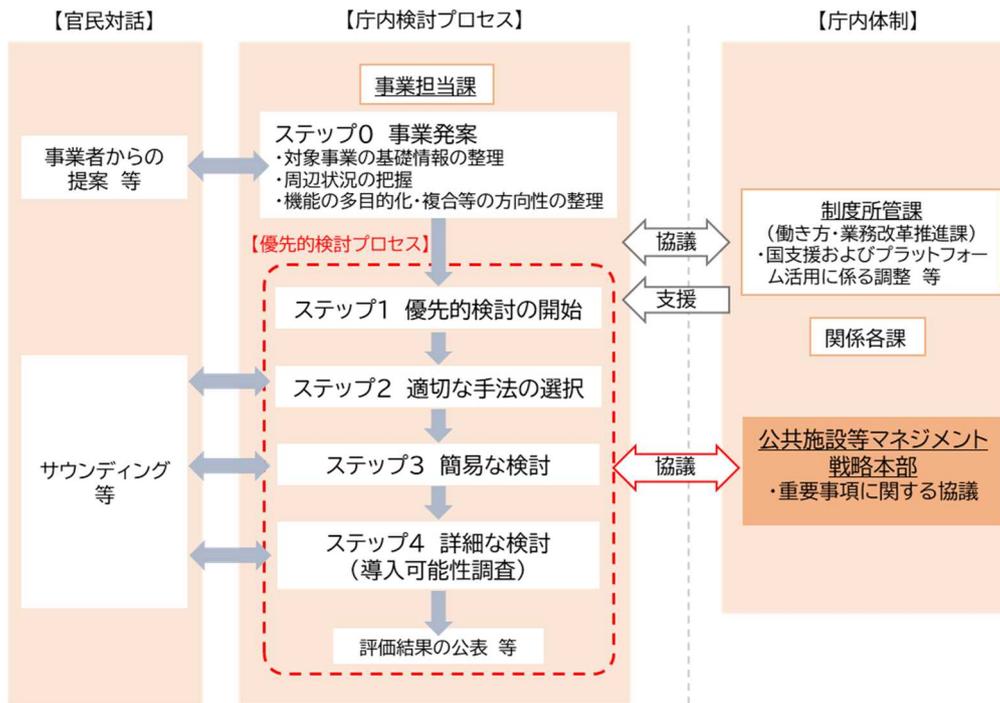


第4章 公共施設整備事業における優先的検討プロセス

1 優先的検討プロセス

優先的検討プロセス、官民対話のタイミング、庁内手続き等の流れとの関係を踏まえた、当該事業分野の優先的検討プロセスの全体像は以下のとおりです。

図 8 公共施設整備事業における優先的検討プロセスの全体像



2 事業発案(ステップ0)

事業発案のタイミングは、公共施設等の整備・管理運営の方針を検討する時期などであり、具体的には以下のとおりです。

事業発案のタイミング	
①	新たに公共施設等の整備等を行うために基本構想、基本計画等を策定するとき
②	公共施設等のあり方や、維持管理・運営等の見直しを行うとき

事業担当課は、働き方・業務改革推進課と協議し、事業発案時に大まかな対応の方向性を検討するための基礎情報を可能な範囲で整理します(「PPP/PFI導入可能性検討調書」別紙1-1および別紙2-1を活用)。整理する主な基礎情報は以下のとおりです。

整理する主な基礎情報
① 対象事業の現況
② 事業実施時期
③ 整備規模(事業規模および概算事業費)
④ 都市計画、法令の確認
⑤ 市民ニーズや地域課題 等
⑥ 他自治体における同種同規模事業のPPP/PFI導入事例の有無

3 優先的検討の開始(ステップ1)

(1) 優先的検討の対象事業

以下に該当する公共施設整備事業を優先的検討の対象とします。なお、①②に該当しない場合でも、本市または他自治体で実績のある事業で民間事業者の参入が期待できるものは導入を検討できるものとします。

優先的検討の対象事業
① 事業費の総額が10億円以上の公共施設整備事業(建設、製造または改修を含むものに限る。)
② 単年度の事業費が1億円以上の公共施設整備事業(運営等のみを行うものに限る。)

(2) 優先的検討の対象外とする事業

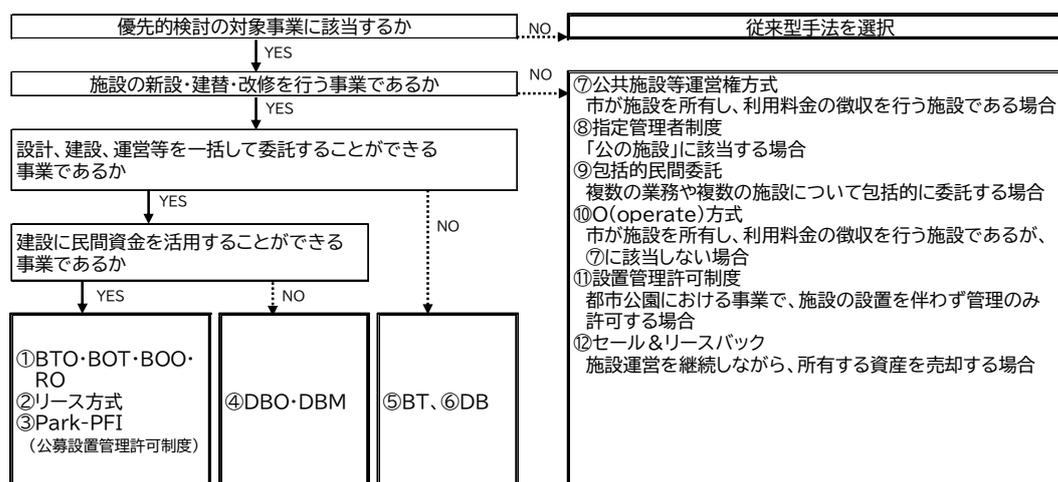
次表のいずれかに該当する事業は、優先的検討の対象外とします。

優先的検討の対象外事業
① 既にPPP/PFI手法の導入が前提とされている公共施設整備事業
② 民間事業者が実施することが法的に制限されている公共施設整備事業
③ 災害復旧事業等、緊急に実施する必要がある公共施設整備事業
④ その他、施設や事業の性質上、PPP/PFIの手法に馴染まない・見込みがない公共施設整備事業

4 適切な手法の選択(ステップ2)

事業担当課は、働き方・業務改革推進課とともに、優先的検討の対象事業について、当事業の期間、特性、規模等を踏まえ、最も適切なPPP/PFI手法を選択するものとします。唯一の手法を選択することが困難である場合は、複数の手法を候補とします。具体的には、以下のフローチャートおよび第3章を参考に、簡易な検討に先立ち対象となるPPP/PFI手法を探ります。

図 9 事業手法選択に関するフローチャート



※ 事業の特徴によっては複数手法の組み合わせが可能である。

例① 公共施設整備＋維持管理運営⇒PFI-BT＋公共施設等運営権方式

例② 公の施設の整備・維持管理運営⇒PFI-BTO＋指定管理者制度

例③ 公共施設整備・維持管理運営＋民間収益施設整備⇒PFI-BTO＋定期借地権方式(貸付)

5 簡易な検討(ステップ3)

(1) 事業内容の整理

PPP/PFI手法の導入見込みについて、事業の目的・方向性等の事業内容を整理します。整理する主な項目は次表のとおりです。

整理する主な項目
① 事業概要(事業発案時の基礎情報を踏まえた、市が想定する事業の目的、方向性、規模、概算事業費(従来型手法の場合)等)
② 民間活用を導入する目的(民間に期待する事項)
③ 事業スキーム(事業手法、(民間に任せる)業務範囲、事業期間等)
④ 民間が実施することに対する法的制約
⑤ 事業スケジュール

(2) 評価

前項の項目を整理したうえで、定性評価と定量評価を行います。評価項目等の詳細は、次のとおりです。

① 定性評価

簡易な検討段階の定性評価は、類似事例の調査や官民対話を通じ、民間事業者の創意工夫・ノウハウ発揮の余地や、それによる事業目的に照らした多様な効果、民間事業者の参画可能性があるかについて各PPP/PFI導入可能性検討調書(別紙1および2)に整理した上で行います。

ア 類似事例の調査

類似事例の調査は、他の地方公共団体等の公表資料(実施方針等)やヒアリング等を通じ、採用手法や想定される効果・課題、民間ノウハウの活用可能性、スケジュール等を取りまとめます。必要に応じて、国(内閣府や、国土交通省)や日本PFI・PPP協会等の公表資料も活用します。

イ 官民対話

サウンディング型市場調査等により、官民対話を行います。簡易な検討段階において想定される官民対話の項目は次表のとおりです。

簡易な検討段階における官民対話の項目
① 導入機能に係るアイデア
② 民間事業者の創意工夫やノウハウの発揮の余地
③ 事業内容の妥当性
④ (事業目的と関連した)経済的・社会的価値向上の可能性など多様な効果
⑤ 事業スケジュールの妥当性
⑥ 民間事業者の参画可能性等

② 定量評価

採用手法について、従来型手法による場合との費用総額の比較を行い、採用手法の導入の可否を評価します。費用総額の比較は、国(内閣府)の簡易VFMシート(別紙3「簡易な検討の計算表(内閣府)」)活用して行います。定量評価における主な費用項目は、次表のとおりです。

定量評価における主な費用項目	
初期投資コスト	
	公共施設等の整備等の費用
	資金調達に要する費用
	調査に要する費用
	その他費用
維持管理運営期間の収入・費用	
	利用料金収入
	公共施設等の維持管理・運営等の費用
	民間事業者の適正な利益および配当(税引後損益)(SPCに係るもの)
	その他費用

なお、複数の手法を候補としたときは、各々の手法について費用総額を算定し、その最も低いものと、従来型手法による場合の費用総額との間で比較を行うものとします。なお、定量評価が困難なときは、定性評価のみとすることも可能とします。

③ 総合評価

ア 多様な効果の把握

類似事例、官民対話の結果ならびに費用検討を通じて、事業目的に照らし、PPP/PFI手法導入によって期待される多様な効果を把握します(別紙1簡易な検討(ステップ3)の(3)①を参照)。なお、多様な効果の例は次表のとおりです。

多様な効果と効果の具体例		
効果		効果の具体例
公共サービス水準の向上	サービス・利便性向上	<ul style="list-style-type: none"> ・魅力あるコンテンツの充実 ・施設性能の向上 ・利用の自由度の向上 ・ニーズへの柔軟な対応 ・高い専門性の発揮 ・利用者満足度向上 ・利用実績の向上
	業務効率改善	<ul style="list-style-type: none"> ・効果的、効率的な業務運営 ・生産、製造効率の向上 ・経営改善 ・経費削減
経済的価値	地域経済波及効果	<ul style="list-style-type: none"> ・経済波及効果 ・地域企業の参画 ・地域企業への発注 ・地域経済の活性化 ・地域雇用の創出 ・地域企業の取引拡大 ・地域企業の競争力強化
	地域内人流	<ul style="list-style-type: none"> ・にぎわいの創出
社会的価値	新たな政策課題	<ul style="list-style-type: none"> ・新技術の実証研究・普及・導入 ・災害対応 ・健康意識の向上 ・ウェルビーイングの向上 ・シビックプライドの醸成 ・地域人材の育成(PFI 経験等) ・子育て環境の向上 ・高齢社会への対応
	環境への貢献	<ul style="list-style-type: none"> ・環境負荷低減 ・環境教育の推進

イ PPP 手法導入適否の判断

事業担当課は、働き方・業務改革推進課とともに、事業内容、定性・定量評価結果および多様な効果等を「PPP/PFI導入可能性検討調書(別紙1)」(都市公園の場合は別紙2を活用)に取りまとめます。

公共施設等マネジメント戦略本部では、事業担当課からの簡易な検討結果を受け、PPP/PFI導入可能性検討調書に記載の「導入の判断基準」に基づき、導入可能性調査(詳細な検討)実施の可否等について協議します。

6 詳細な検討(ステップ4)

(1) 詳細な検討の実施

公共施設等マネジメント戦略本部における協議の結果、PPP/PFI手法導入に向けた詳細な検討を実施すべきと決定をした場合は、外部コンサルタントに委託する導入可能性調査費用の予算化等、次のステップに進むための準備をします。

簡易な検討の結果を踏まえ、専門的な外部コンサルタントや官民対話を活用し、次に掲げる項目等を検討します。

検討項目
① 従来型手法およびPPP/PFI手法の長所・短所の整理ならびに短所の解決策の検討
② 民間事業者に委託する業務の範囲および要求水準の検討
③ 採用手法に設計、建設および運営等を一括して委託する手法が含まれる場合にあっては、当該事業の長期契約への適否の検討
④ リスク分担の検討
⑤ 採用手法に公共施設等運営権(コンセッション)方式が含まれている場合は、次に掲げる検討 ア 当該事業の長期契約への適否の検討 イ 既存の公共施設等の状態に関わるリスク分担の検討
⑥ 従来型手法およびPPP/PFI手法を導入した場合のそれぞれの費用総額の算出および比較
⑦ PPP/PFI手法で期待する多様な効果に関する定性面および定量面からの検討
⑧ 事業期間中に多様な効果が実現しているか否かを確認するための具体的手法の検討

(2) PPP/PFI手法導入の可否等の決定

① PPP/PFI手法の導入を決定した場合

詳細な検討の結果、PPP/PFI手法の導入が決定した場合は、事業者選定アドバイザー業務の予算化の準備等に進みます。

また、事業者選定手続き終了後、適切な時期において、詳細な検討結果の概要もホームページ等で公表します。

② PPP/PFI手法を導入しないと決定した場合

詳細な検討の結果、PPP/PFI手法を導入しないと決定をした場合は、従来型手法を選択することとなります。

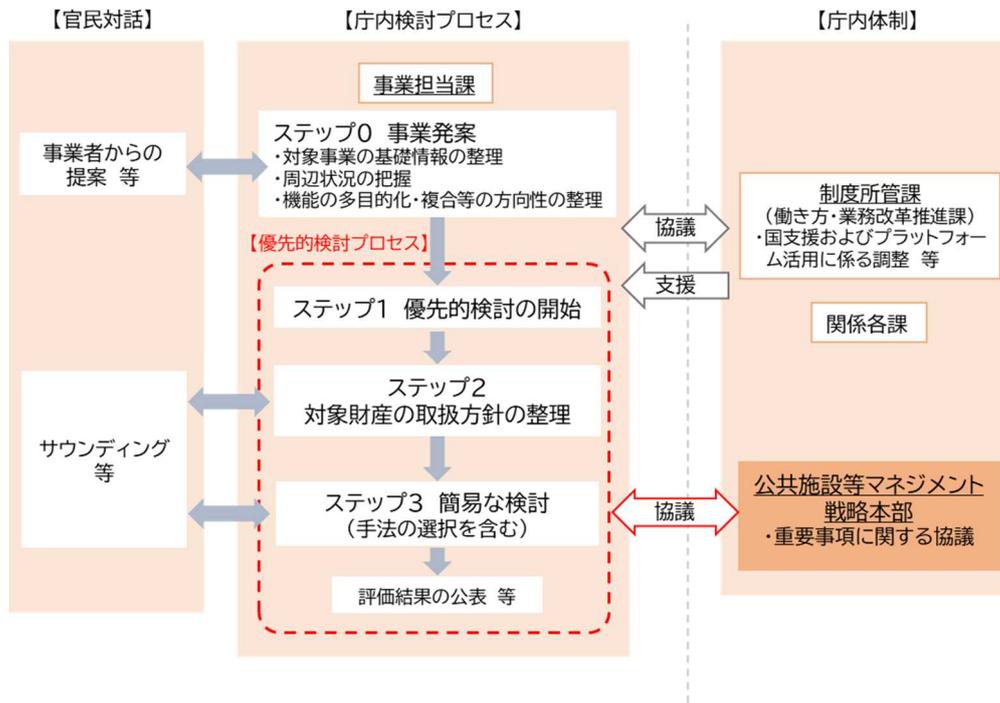
なお、導入しないと決定した後、遅滞ない時期に、PPP/PFI手法を導入しないこととした理由をホームページ等で公表します。

第5章 公有財産利活用事業における優先的検討プロセス

1 優先的検討プロセス

庁内検討プロセス、民間との対話のタイミング、庁内意思決定の流れとの関係を踏まえた、当該事業分野の優先的検討プロセスの全体像は以下のとおりです。

図 10 公有財産利活用事業における優先的検討プロセスの全体像



2 事業発案(ステップ0)

本市における公有財産利活用事業は、公共施設等の統廃合などにより、未利用となる公有財産の有効な活用方針を検討する時点を事業発案とします。

事業担当課は、未利用公有財産につき、利活用の方向性を検討するための基礎情報を可能な範囲で整理することとします。整理すべき主な基礎情報は以下のとおりです。

整理すべき主な基礎情報
① 対象財産の現況(所在地、規模(土地・建物面積)、交通アクセス、接道条件等)
② 都市計画、法令の確認
③ 市民ニーズ・地域課題 等
④ 公共施設等総合管理計画の確認

3 優先的検討の開始(ステップ1)

(1) 優先的検討の対象財産

本市においては、次表の基準に該当する未利用公有財産を優先的検討の対象とします。

優先的検討の対象財産
① 公共施設等の統廃合などにより、行政利用が見込まれなくなった財産
② 民間活用に支障がない財産

(2) 優先的検討の開始における庁内体制

優先的検討を開始した財産については、事業担当課は働き方・業務改革推進課へ報告を行い、次のステップへ進みます。

4 対象財産の取扱方針の整理(ステップ2)

簡易な検討に先立ち、行政として財産保有の必要性を確認します。その際には、次のチェックリストを用いて、対象財産の処分(売却(無償譲渡含む)、取壊し等)の可否を検討します。チェックリストのチェック項目のうちいずれか一つに該当する場合は、対象財産の処分を行わない利活用方法を検討するものとします。

対象財産の処分に係るチェックリスト
〈対象財産となる土地に関する項目〉
① 立地・形状等の観点から、将来的に活用する可能性はある
② 取得の経緯や文化的・歴史的な価値、地域住民等の理解等の観点から、引き続き所有することが望ましい
③ 項目1および2に該当しないが、引き続き所有することが望ましい
〈対象財産となる建物に関する項目(対象財産に建物が含まれない場合はチェック不要)〉
④ 老朽化や耐震性等の観点からも継続利用は可能
⑤ 取得の経緯や文化的・歴史的な価値、地域住民等の理解等の観点から、引き続き存続させることが望ましい
⑥ 項目4および5に該当しないが、引き続き存続させることが望ましい

なお、採用手法としては、処分を行わない場合は「貸付」、処分を行う場合は「売却」となります。

5 簡易な検討(ステップ3)

事業担当課は、働き方・業務改革推進課と連携し、公有財産を利活用することで、まちづくりや地域の課題解決に資するとともに財政収入が見込めることを客観的に評価するために、次に掲げる方法で採用手法の導入の可否について検討を行います。

(1) 定性評価

簡易な検討段階の定性評価においては、官民対話や類似事例の調査を通じ、民間にとって民間収益事業としての活用可能性が高いか、また、望ましいまちづくりや地域の課題解決等に資する活用にあたり創意工夫・ノウハウ発揮の余地があるか、民間の参画可能性があるかについてPPP/PFI導入可能性検討調書(別紙4)を活用した整理ならびに評価を行います。

① 類似事例の調査

類似事例を調査し、PPP手法やその導入効果・課題、民間ノウハウの活用状況、スケジュール等についてとりまとめます。類似事例調査については、他の地方公共団体等の公表資料やヒアリング等を通じて実施します。

② 官民対話

公有財産利活用事業では、対象財産に対する民間事業者の関心度や参入意欲の高さといった対象財産のポテンシャルを把握することが重要です。

サウンディング型市場調査やプラットフォームを活用し、事業発案時に整理した対象事業の基礎情報および対象財産の取扱いの方針を踏まえて民間との対話を行います。簡易な段階において想定される民間との対話項目は次表のとおりです。

対話項目(例)
① 対象財産のポテンシャル(民間収益事業として活用可能性が高いか)
② 導入機能のアイデア
③ 事業手法に係る要望、妥当性
④ 事業スケジュールに係る要望、妥当性
⑤ 事業者の参画可能性

(2) 総合評価

事業担当課は、働き方・業務改革推進課とともに、対象財産の概要、取扱方針、定性評価結果、およびそれらに基づく総合評価等を「PPP/PFI導入可能性検討調書(別紙4)」にまとめます。

公共施設等マネジメント戦略本部は、事業担当課からの簡易な検討結果を受け、以下の「導入の判断基準」に基づき利活用の可否、あるいは詳細な検討実施の可否等について協議します。

導入の判断基準
① 事業目的を達成できるか
② 民間事業者等の能力やノウハウを活用することにより、望ましいまちづくり地域の課題解決に資する事業となることが期待できるか。また、同種事例は存在するか
③ 民間事業者等の能力やノウハウを活用することにより、財政収入が期待できるか
④ 法律等による利活用に明確な制約がないか
⑤ 民間との役割分担が明確か ※事業効果検証、基盤整備等の役割分担

(3) 利活用の可否等の決定

① 利活用すると決定した場合

利活用が決定した場合は、事業者選定の準備等に進みます。また、適切な時期において、利活用する旨とおおよその公募時期等を市ホームページ上で公表します。

② 利活用しないと決定した場合

利活用しないと決定した場合には、事業担当課は、公有財産利活用事業としての事業化や事業化の断念、単純売却・貸付も含めて事業内容を再度検討します。

なお、利活用しないこととした後、遅滞ない時期に、利活用しないこととした理由およびその他当該公有地の単純売却・貸付等にあたっての予定価格の推測につながらない事項等を市ホームページ上で公表します。

巻末参考資料

内閣府を始め、国ではPPP/PFIの導入を検討および手続を進める等に当たって参考となるマニュアルやガイドラインを整理しています。主な資料は以下のとおりです。この他、各分野・施設の特徴を踏まえたガイドライン・手引き等が各省庁等によって整備されています。

資料	発行
PPP/PFI 導入優先的検討規程策定の手引き(平成28年策定、令和4年更新)	内閣府
PPP/PFI 導入優先的検討規程運用の手引(平成 29 年)	内閣府
PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン(平成 13 年策定、令和3年更新)	内閣府
PPP/PFI 導入可能性調査簡易化マニュアル(平成 31 年)	内閣府
VFMに関するガイドライン(平成 13 年策定、平成 30 年更新)	内閣府
VFM 簡易算定モデル、VFM 簡易算定モデルマニュアル(平成 29 年)	内閣府
地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続簡易化マニュアル(平成 26 年)	内閣府
公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン(平成 25 年策定、平成 31 年更新)	内閣府
PPP 事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド(平成28年)	内閣府・総務省・国土交通省
「専門家派遣によるハンズオン支援」から得られた官民連携事業の具体化のポイント(令和3年)	国土交通省
地域プラットフォームの取組から得られた「円滑な官民対話」のポイント(令和元年策定、令和2年更新)	国土交通省
地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き(平成 30 年策定、令和元年更新)	国土交通省
PPP/PFI 事業民間提案推進マニュアル(平成 26 年策定、令和3年更新)	内閣府
地域プラットフォーム設置・運用マニュアル(平成29年策定、令和5年更新)	内閣府・国土交通省
PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン(平成 13 年策定、令和3年更新)	内閣府
契約に関するガイドライン(平成 15 年策定、令和 3 年更新)	内閣府
モニタリングに関するガイドライン(平成 15 年策定、平成 30 年更新)	内閣府
PFI 標準契約1(公用施設整備型・サービス購入型版)(平成 22 年)	内閣府
PFI 事業における事後評価マニュアル(令和3年)	内閣府

