

長崎市PPP手法の優先的検討方針

平成29年3月

長崎市

1 背景と目的

長崎市はこれまで人口の増加や経済発展にあわせて、多くの公共施設を建設してきました。現在、これらの公共施設は建築後30年以上を経過したものが過半数を超え老朽化が進んでおり、これから一斉に建替えや大規模改修の時期を迎えます。

一方、今後、人口減少や少子高齢化がますます進むなかで、公共施設の利用者数や、利用者の年齢構成も公共施設の当初の建設時と比べると変化してきており、併せて公共施設に求められる役割も多様化しています。

また、財政面を見てみると、長期的には人口減少等による市税収入の伸び悩み、少子高齢化社会の進展に伴う扶助費等の義務的経費の増大などによる財政状況の悪化が懸念されます。いかにして施設整備や運営に係る財源の確保を図りながら公共施設の適正な維持管理を行っていくかは、喫緊の課題です。

ところで、公的主体と民間が連携し互いの強みを活かしながら、公的主体と民間の適切な役割分担のもと、両者が連携して公共サービスの提供を行うスキームを意味する幅広い概念をPPP（Public Private Partnership：パブリック・プライベート・パートナーシップ。「官民連携」「公民連携」などと称される。）といい、PPPの手法の一つであるPFI（Private Finance Initiative：プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）や指定管理者制度については、本市は既に取り組んでいます。

このような状況の中、PPPを推進することは、公共施設の適切な維持管理や、これからのまちづくりにおいて有効な手段の一つと考えています。

そこで本市は、民間活力を取り入れた事業手法の積極的な検討と適切な活用を図るため、公共施設等の整備及び運営に当たり従来型手法（市の直営実施）に優先してPPP手法を検討することを目的として、本方針を定めます。

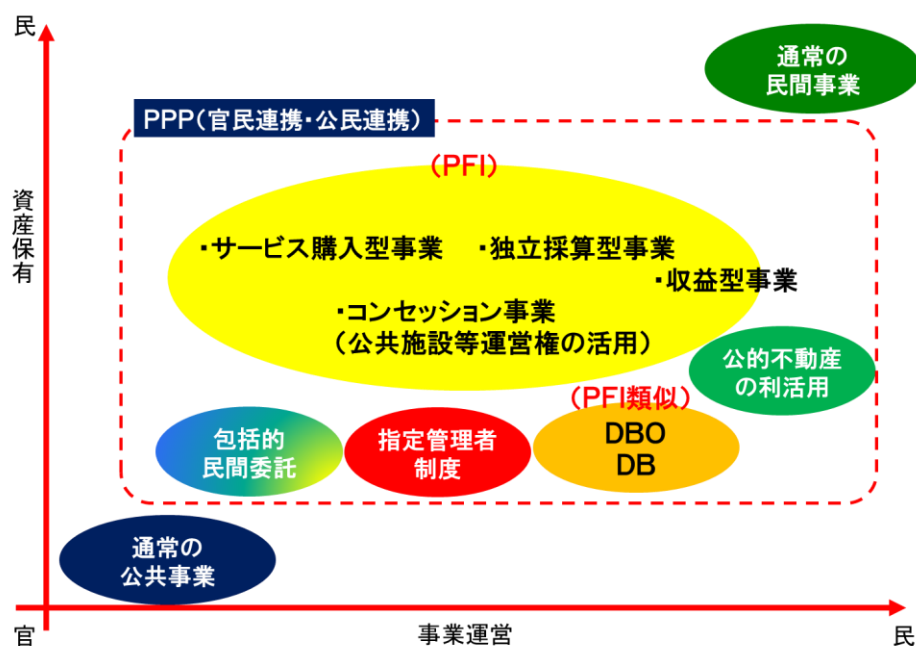


図1 PPPの範囲（出典：国土交通省資料 一部編集）

PPP手法を導入する効果としては、民間の創意工夫や、行政に無い発想を取り入れた行政サービスの提供を図ることによる市民サービスの向上や、施設の建設・維持管理・運営等に民間資金を活用することにより、民間のビジネス・チャンス新たに創出することで地域経済の活性化につなげること、ひいては市の財政負担の縮減・平準化に資することなどが期待されます。

2 定義

本方針における、次に掲げる用語の定義は以下のとおりとします。

- (1) 公共施設等 長崎市が所有する建築物及びインフラ施設（道路・橋梁・公園・上下水道など）
- (2) 整備 公共施設等の設計、建設、製造、改修
- (3) 運営 公共施設等の運営、維持管理及び市民に対するサービスの提供を含む
- (4) 優先的検討 本方針に基づき、公共施設等の整備、運営の方針を検討するに当たって、多様なPPP手法の導入が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備、運営を行う従来型手法に優先して検討すること

3 PPPの手法類型

主なPPPの手法は以下のとおりです。

名称	概要	スキーム図	事業範囲							
			設計	建設	維持管理	運営	施設所有	資金調達		
PFI	公共施設等の設計、建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することで効率化や行政サービスの向上を図る公共事業の手法。 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(平成11年法律第117号))に基づき実施する。									
サービス購入型事業	PFI事業者が施設の設計、建設、維持管理、運営等を行い、公共はそれらのサービスの対価を支払う。 ※運営期間中の施設所有が、BTOは公共、BOTは民間。	<p>公共</p> <p>所有 (BTO: 建設後, BOT: 運営後)</p> <p>公共施設</p> <p>PFI事業者</p> <p>整備費 + 運営費</p> <p>設計、建設、維持管理、運営</p>	民	民	民	民	公 / 民※	民		
独立採算型事業	PFI事業者が施設の設計、建設、維持管理、運営等を行い、施設利用料金等の収入で事業費を回収する。公共はサービスの対価を支払わず、公共施設の建設・運営の認可等を行う。 ※運営期間中の施設所有が、BTOは公共、BOTは民間。	<p>公共</p> <p>所有 (BTO: 建設後, BOT: 運営後)</p> <p>公共施設</p> <p>PFI事業者</p> <p>料金収入等</p> <p>設計、建設、維持管理、運営</p>	民	民	民	民	公 / 民※	民		

名称	概要	スキーム図	事業範囲								
			設計	建設	維持管理	運営	施設所有	資金調達			
収益型事業	<p>PFI事業により整備する公共施設に収益施設の併設・活用等を行う手法。 関連事業等からの収入により、施設整備等の事業費を回収する。</p> <p>※公共施設は、運営期間中の施設所有が、BTOは公共、BOTは民間。 収益施設の施設所有は民間。</p>	<p>公共 所有 (BTO: 建設後、BOT: 運営後)</p> <p>関連事業 民間施設</p> <p>公共施設 PFI事業者</p> <p>関連事業等からの収入</p> <p>設計、建設、維持管理、運営</p>	民	民	民	民	公/民間※	民			
コンセッション事業 (公共施設等運営権制度の活用)	<p>PFI法に規定される公共施設等の運営権^(※)を活用する手法。利用料金の徴収を伴う公共施設等について、施設の所有権を公共に残したまま、施設の運営権をPFI事業者を設定し、公共はその対価を得る。 PFI事業者は施設の維持管理、運営を行い、施設の利用料金を自らの収入とする。</p>	<p>公共 所有</p> <p>運営権設定</p> <p>公共施設 PFI事業者</p> <p>料金収入</p> <p>運営権の対価</p> <p>維持管理、運営</p>	既存施設の場合								
			-	-	民	民	公	民	施設を新設する場合		
民	民	民	民	公	民	<p>※公共が施設の所有権を有したまま、利用料金を徴収する公共施設等について、維持管理・運営を行い、利用料金を自らの収入として収受する権利。運営権は、財産権と認められ(みなし物権)、譲渡ができるとともに、抵当権の設定もできる(PFI法第24、25条)。</p>					
PFI類似手法	PFI法に基づかない手法。資金を 公共が調達 する点で、PFIと異なる。										
DBO (設計・建設・運営 Design・Build・Operate)	民間事業者に設計、建設、維持管理、運営等を長期契約などにより一括発注・性能発注する手法。	<p>公共 所有</p> <p>設計、建設、維持管理、運営の一括・性能発注</p> <p>公共施設 民間事業者</p> <p>整備費 + 運営費</p> <p>設計、建設、維持管理、運営</p>	民	民	民	民	公	公			
DB (設計・建設 Design・Build)	民間事業者に設計、建設等を一括発注・性能発注する手法。建設後、維持管理・運営は公共が行う。	<p>公共 所有</p> <p>設計、建設の一括・性能発注</p> <p>公共施設 民間事業者</p> <p>整備費</p> <p>設計、建設</p>	民	民	公	公	公	公			

名称	概要	スキーム図	事業範囲					
			設計	建設	維持管理	運営	施設所有	資金調達
指定管理者制度	<p>公の施設の維持管理、運営等を管理者に指定した民間事業者を実施させる手法。</p> <p>※利用料金制度を採用する場合は、公の施設の利用料金を指定管理者の収入とする。</p>		-	-	民	民	公	公
包括的民間委託	<p>民間事業者に公共施設の維持管理、運営等の複数業務を包括的に委託する手法。複数種の業務や複数施設の業務を一括し、複数年・性能発注で委託することにより、事務やコストの効率化が図られる。</p>		-	-	公/民 委託する業務内容(範囲)による。		公	公

(出典：内閣府資料 一部編集)

そのほか、次の手法もあります。

名称	概要
公的不動産の利活用	<p>活用予定がない市所有の土地・建物や公共施設の余剰スペースの民間事業者への売却、貸付による活用を図る手法。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●将来にわたり、活用の見込みがない未利用資産の場合 →【売却】 ●活用の見込みがない土地を利用し、不足する民間機能の誘導を図る場合 →【条件付き売却】：利用目的などの条件を付して、土地を売却する方法。 ●現在活用予定がないが、立地等を鑑み、将来も市が保有し続ける必要がある土地の場合 →【定期借地権方式を活用した貸付】： 定期借地権を設定し、土地を貸し付ける方法。通常は定期借地期間満了時に土地を更地返還するため、当面活用の予定がない土地を一定期間貸し付けて、活用できる。 ●既存公共施設に余剰スペースがある場合 →【地方自治法に基づく貸付】： 公共施設の余剰スペースを、地方自治法第238条の4第2項第4号に基づき貸し付ける方法。行政財産の目的外使用許可と異なり、長期の貸付や競争入札による貸付料の設定が可能であり、より柔軟に資産の活用ができる。

(長崎市の取組事例)

PFI (サービス購入型) …長崎市立図書館整備運営事業、長崎市新市立病院整備運営事業
PFI 類似 (DBO) …長崎市新西工場整備運営事業
公共施設余剰スペース貸付…自動販売機設置の競争入札

4 本方針の位置付けと検討体制

(1) 本方針の位置付け

本方針は「長崎市公共施設等総合管理計画」に基づき、公共施設等の整備や運営の導入、見直しに際して、多様なPPP手法の導入が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備や運営を行う従来型手法に優先して検討することを示したものです。

詳細な導入手順等については、PFI、PFI類似手法は「長崎市PFI等手法導入の手引き」、指定管理者制度は「長崎市公の施設の指定管理者制度に関する指針」にて取り扱うものとします。

(2) 検討体制

PPP手法の導入検討に当たっては、事業担当部局が主体となって進めることとなりますが、検討段階から運営段階まで長期にわたり、財政や法務等の専門的な知見を要するため、全庁的な協力体制のもと取り組む必要があります。

PPP推進の所管部局（資産経営室）は、PPP手法導入の推進のため、庁内における導入検討プロセスの構築に取り組むとともに、事業担当部局が進める検討に対する支援やPPPに関する情報提供を行います。

また、優先的検討の推進のためには、事業担当部局によるPPP手法の検討結果や導入可能性調査結果に対して、その内容をチェックする機能の強化が重要です。そこで、「PFI等事業推進委員会」、「長崎市公の施設管理運営調整委員会」などにより、全庁的な視点で客観的な意見を求め、そのチェック機能の強化を図ることとします。

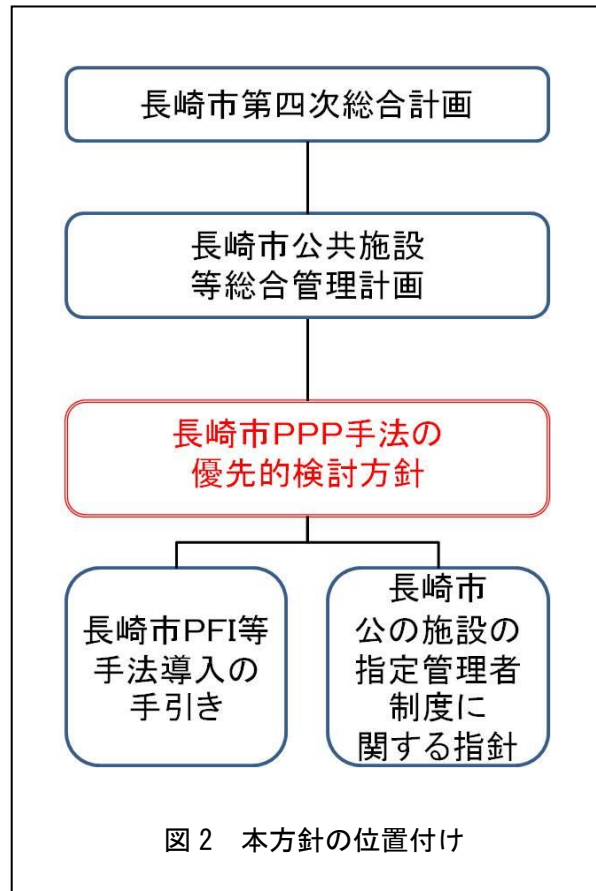


図2 本方針の位置付け

5 事業手法の検討手順

新たに事業を企画する場合や直営を含む既存事業の見直しを行う場合は、本方針に基づき、最適な担い手による公共サービスの提供を図るため、適切な事業手法等を選択するための検討を、9ページの図3の検討手順により進めます。

(1) 事業検討の開始（優先的検討の開始）

次に掲げる場合、そのほか公共施設等の整備、運営の方針を検討する場合に、併せて優先的検討を行うものとします。

- ア 新たに公共施設等の整備や運営を行うための基本構想策定時や、既存施設の更新時など庁内検討を行う場合（基本計画の着手前）
- イ 公共施設等の運営の見直しを行う場合
- ウ 市有地や公共施設の未利用資産等の有効活用を検討する場合
- エ 公共施設等の集約化又は複合化等を検討する場合

(2) 検討対象事業の選別

ア 検討対象事業

次の事業を優先的検討の対象とします。

- (ア) 次のいずれかの事業費基準を満たす公共施設等の整備事業及び運営事業
 - ・ 事業費の総額が 10 億円以上の公共施設等の整備事業
 - ・ 単年度の事業費が 1 億円以上の公共施設等の運営事業
- (イ) 上記事業費に関わらず民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用する効果が見込まれる公共施設等の整備や運営、及び公的不動産の利活用事業等

イ 検討の対象外とする事業

次に掲げる事業は優先的検討の対象から除くものとします。

- (ア) 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等の整備事業及び運営事業
- (イ) 災害復旧事業、緊急に実施する必要がある公共施設等の整備事業及び運営事業

(3) 検討する PPP 手法の選択（事業担当部局による PPP 手法の検討）

ア 検討する PPP 手法の選択

公共施設等の整備事業のうち事業費の総額が 10 億円以上の場合は、まず P F I 手法の導入を検討することとし、公の施設の運営事業については、指定管理者制度の導入を検討することとします。

その他、前述した「3 PPPの手法類型」や「図4 検討するPPP手法の選択フローチャート」等を参考に、導入を検討する最も適切なPPP手法（以下「検討手法」という。）を選択することとします。

ただし、この段階で唯一の手法を選択することが困難であるときは、複数の手法を選択し、検討できるものとします。

イ 検討項目

検討手法の選択に当たっては、事業担当部局は、以下の2つの視点で評価します。

(ア) サービス・機能による評価（定性評価）

公共施設等の整備事業、運営事業ともに、民間事業者の創意工夫を発揮する余地の有無を下記の視点で評価します。

- ・ 住民サービスの向上
- ・ 管理運営の効率化
- ・ 新たな発想の活用
- ・ 施設の目的・機能
- ・ 個別の法律による制約

(イ) 費用総額の比較による評価（定量評価）

公共施設等の整備事業、運営事業ともに、自ら公共施設等の整備、運営を行う従来型手法による場合と、検討手法による場合との間で、次の表中の費用等の総額（以下「費用総額」という。）を比較し、検討手法を評価することとします。なお、費用総額は、各手法において活用可能な財政措置を含め算出します。

費用項目	整備事業	運営事業
公共施設等の運営の費用	○	○
利用料金収入	○	○
民間事業者の適正な利益及び配当	○	—
公共施設等の整備の費用	○	—
調査に要する費用	○	—
資金調達に要する費用	○	—

また、複数の検討手法を選択した場合は、各々の手法について費用総額を算定し、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、検討手法の過去の実績が乏しいこと等により費用総額の比較が困難と認めるときは、定量評価によることなく、次に掲げる評価その他公的負担の抑制につながることを客観的に評価することができる方法により、検討手法を評価することができるものとします。

- ・ 民間事業者への意見聴取を踏まえた評価
- ・ 類似事例の調査を踏まえた評価

ウ 事業担当部局による手法の検討後の検討手順

上記評価をもとに、事業担当部局が、検討手法を選択した場合は、事業担当部局による検討結果に対する検証（全庁的な視点による検証）へ進むこととなりますが、PFI、PFI類似手法、指定管理者制度以外のPPP手法を選択し、同種の手法の実績に照らし、検討手法の導入が適切であると評価できる場合は、前述の検証以降の手順を省略し、当該PPP手法を採用して事業実施へ進むことができます。

(4) 事業担当部局による検討結果に対する検証

公共施設等の整備事業のうち、事業担当部局がPFI手法を選択した場合はそのまま導入可能性調査へ進みます。PFI手法以外を選択した場合は「PFI等事業推進委員会」に諮ることとします。

運営事業のうち、事業担当部局が公の施設の指定管理者制度の導入を検討する場合は、「長崎市公の施設管理運営調整委員会」に諮ることとします。

なお、同委員会において、指定管理者制度を導入することが適切と評価した場合は、事業実施へ進みます。

(5) 導入可能性調査

PFI手法、PFI類似手法を選択した場合は、専門的な外部コンサルタントの活用などにより、要求水準、リスク分担等の検討を行った上で、詳細な費用の比較、民間事業者の参画可能性の検討等を行い、検討手法の導入の適否を評価することとします。

(6) 調査結果を踏まえた選択する事業手法の判断

PFI手法、PFI類似手法において導入可能性調査を行った場合は、「PFI等事業推進委員会」に諮り、導入可能性調査の結果を踏まえ選択する事業手法について判断を行います。

6 PPP手法不採用結果公表

事業手法検討の結果、PPP手法の導入に適しないと判断した場合は、PPP手法を導入しないこととした旨及び評価の内容をインターネット上で公表することとします。

なお、公表については、その後の業者選定手続き等の公正さを確保するため、業者選定手続き終了後等の適切な時期に行うものとします。

7 地域経済への配慮

PPP事業については、地域における実施事例が少なく、地元企業に事業のノウハウが十分蓄積されているとは言えない状況です。

そこで、地域における事業機会の創出、地域資源の活用その他地域の活性化を図る観点から、PPP事業を実施する民間事業者の選定を行うに当たっては、事業の内容及び事業手法に応じ、地元民間事業者の事業への参画機会創出に努めます。

参考

PPPに関する事例等の情報については、次のホームページなどが参考になります。

- ・ 内閣府PFI推進室ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>
- ・ 国土交通省官民連携ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/index.html>>
- ・ 日本PFI・PPP協会ホームページ<<http://www.pfikyokai.or.jp/index.html>>

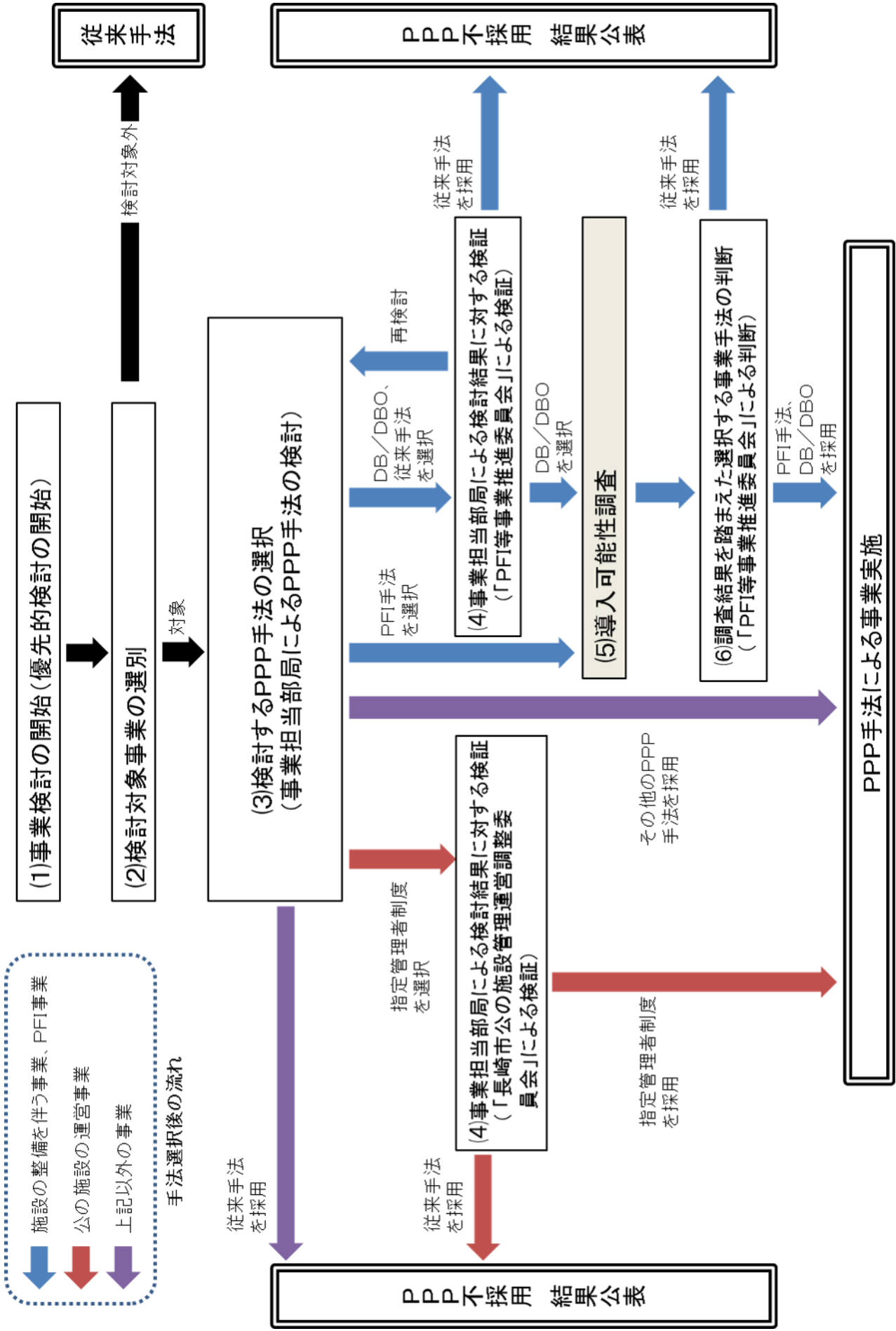


図3 検討手順

検討するPPP手法の選択フローチャート

施設の整備を伴う事業である

NO (運営事業)

公の施設の運営事業については、以下の手法が検討対象となる。

1 指定管理者制度

「公の施設」の運営事業については、**指定管理者制度**の導入を検討することとし、検討に際しては「長崎市公の施設の指定管理者制度に関する指針」を参照すること。

※ただし、地方自治法の指定管理者制度と個別の公物管理法は一般法と特別法の関係にあるため、個別の法律（道路法、河川法、学校教育法等）において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採用することができないものもある。

2 コンセプション事業（公共施設等運営権制度の活用）

PF I法に基づく手法。利用料金の徴収を伴う公共施設等（公の施設を含む。）について、施設の所有権を公共に残したまま、施設の運営権（みなし物権）をPF I事業者に設定し、公共はその対価を得る。PF I事業者は、施設の維持管理、運営を行い、施設の利用料金を自らの収入とする。

PF I手法と指定管理者制度

- ・ 公の施設の行政処分(施設の利用許可等)は、地方自治法により行政または指定管理者が行うこととされている。
- ・ PF I事業契約では、事業者は行政処分を行うことが出来ない。
- ・ 公の施設にコンセプション事業手法を導入し、行政処分を含む運営事業を行うためには指定管理者制度との併用が必要となる。

包括的民間委託

上記1、2のほか、公共施設等の維持管理、運営等に関する手法として包括的民間委託がある。
これは、業務を受託した民間事業者が創意工夫やノウハウの活用により効率的・効果的に運営できるよう、複数の業務や施設を包括的に委託するもの。民間事業者の創意工夫を引き出すため、複数年契約、性能発注にする場合が多く、行政事務やコストの効率化を検討する。

YES (整備・運営事業)

整備と運営を一括して委託する

NO (整備のみ)

整備に民間資金を活用する

YES

PF I (BT)

NO

DBO

整備、運営に民間資金を活用する

YES (整備+運営)

YES

PF I
(BTO・BOT・RO)

PF I手法等

- ・ PF I及びPF I類似手法（DBO、DB）は別途定める「長崎市PF I等手法導入の手引き」に基づいて、導入を検討する。
- ・ 施設整備に伴い、敷地に余剰が生じる場合は、**公的不動産の利活用**と併せて実施することも検討する。

公的不動産の利活用

公的不動産の利活用

活用予定がない市所有の土地・建物や公共施設の余剰スペースを民間事業者へ売却、貸付を行い、利活用を検討する。
(具体的な活用方法については、本文掲載の手法類型や他の事例を参考に未利用資産の状況に適した方法を検討する。)

図4 検討するPPP手法の選択フローチャート