

豊中市
公共施設公民連携手法の
選定に関する基本指針

平成 29 年（2017 年）3 月

豊中市

目 次

第1章 本指針について	2
1 本指針の目的	2
2 本指針の位置づけ	2
第2章 公民連携手法の概要	3
1 公民連携手法とは	3
2 公民連携手法の類型	4
第3章 豊中市における公民連携手法の導入方針	8
1 基本的な考え方	8
2 検討の手順	9
3 対象事業	9
4 評価方法	10
5 検討体制	12
6 検討結果の公表	12
7 その他	12
(別表1) 公民連携手法の一覧と特徴	13
(別表2) 公民連携手法 簡易評価の実施例	14

第1章 本指針について

1 本指針の目的

本市をはじめとする全国の自治体が、人口減少や少子高齢化、さらには、厳しい財政状況の中で、いかにして質の高い公共サービスを提供していくかという課題に直面しています。とりわけ、公共施設マネジメントについては、今後多くの公共施設が更新・改修時期を迎える中で、経費の増大に対応しながら、効率的かつ質の高い公共サービスを提供していくことが求められています。

本市では、平成29年（2017年）3月に、「豊中市公共施設等総合管理計画」を策定し、公共施設マネジメントにかかる基本姿勢を明らかにしました。同計画の中で、今後の公共施設マネジメントの基本方針の一つとして、「公民連携の促進」を掲げています。公共施設マネジメントにおける公民連携手法としては、公共施設の建設や維持管理・運営について民間の経営的・技術的なノウハウ等を活用する PPP（Public Private Partnership）や、さらに民間資金を積極的に活用する PFI（Private Finance Initiative）などが挙げられます。

我が国でも、平成11年（1999年）に、「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（PFI法）」が成立して以来、PFIをはじめとする様々な事業手法を通じた、公民が連携した公共サービス提供の取組みが進んでいます。また、平成27年（2015年）12月には、国の「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」が決定され、様々な公民連携手法を通じた、効率的かつ質の高い公共サービス提供の可能性が広がることが期待されています。

こうした状況の中、本市でも、公民連携による事業運営について、指定管理者による公共施設の管理運営をはじめ、多様な PPP・PFI 方式の採用について検討や取組みを行っていますが、今回、公民連携手法の導入・検討に関する本市の基本的な考え方や、具体的な検討手順・検討体制などについて明らかにすることを目的に、本指針を策定しました。今後は、本指針に定める内容に基づき、公共施設の整備（更新を含む）や運営方法の見直しを行う際には、公民連携手法の導入に関する検討を行うものとします。

2 本指針の位置づけ

本指針は、公共施設の整備や維持管理・運営について、公民連携手法の導入について検討する際の考え方や方針を示すものです。公民連携の推進にあたっては、『豊中市外部活力導入のガイドライン』（平成20年策定）の内容も踏まえるものとします。

また、指定管理者制度を導入する際には、『新・豊中市指定管理者制度導入に関する指針』（平成21年策定、平成28年改定）に従い、公募選定や運営の進め方を検討するものとします。

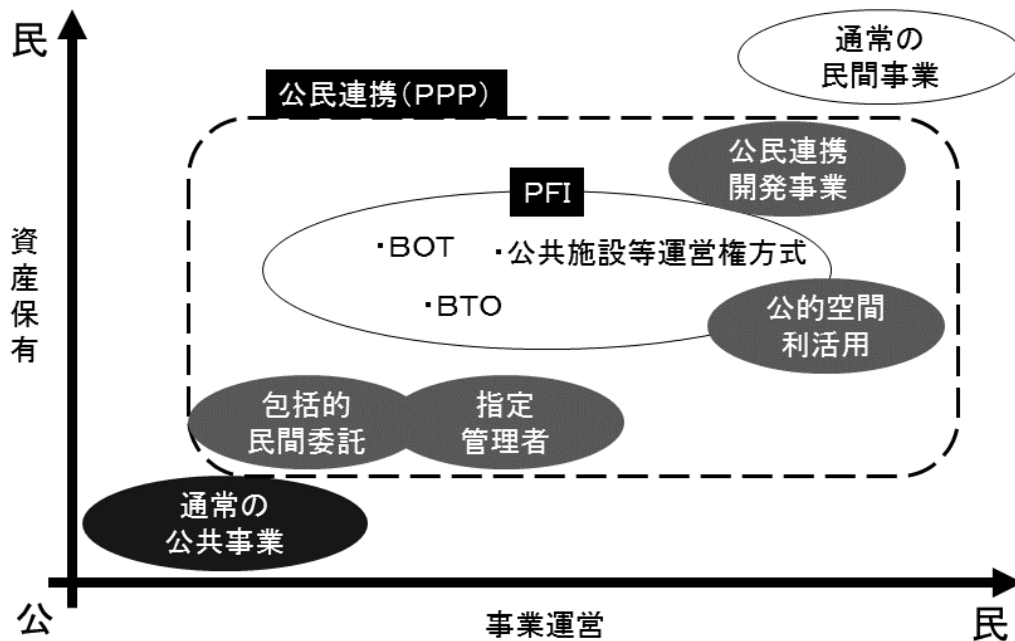
第2章 公民連携手法の概要

1 公民連携手法とは

公民連携手法とは、PPP（Public Private Partnership）とも言われ、公共と民間が連携して公共サービスの提供を行うものを指します。従来は、公共のみで行ってきた公共サービスの提供という分野に、民間が参入することで、民間の経営・運営・技術等に関するノウハウが活かされた新たなサービスの提供や、民間の新たな事業機会の創出による経済活性化といった効果が期待されます。

公民連携手法にも様々な種類があり、公共事業の一部を民間に委託する「業務委託」から、施設の維持管理・運営を民間事業者などが一括で行う「指定管理者制度」、民間事業者の資金・経営能力・技術的能力を活用する「PFI」、さらには公共の未利用財産（土地や建物）の貸付まで、その事業手法は多岐にわたります。

公民連携手法の概念図を以下の図1に示します。図の左下が従来型（公共が個別に施設の建設工事などを発注し、公共で施設の運営を行う）の手法で、右上にいくほど、事業における民間の占める割合が大きいと云えます。



(図1) 公民連携手法の概念図：国土交通省総合政策局資料をもとに作成

公民連携手法には様々なメリットがある一方、デメリットや課題も存在します。例えば、提案募集や応募に係る事務が生じることから、公共・民間ともに事務量が増え、結果としてコストがかかってしまう可能性もあります。また、公共と民間が様々なリスクを分担することになるため、リスク分担を明確化しておかなければ、責任の所在が曖昧になるという課題もあります。

公民連携事業を選択する際には、多様な手法について、メリット・デメリットを整理した上で、最も相応しい手法を選択することが重要です。

2 公民連携手法の類型

公民連携手法は、民間の事業に対する関わり方（資金調達・運営など）によって様々なタイプに分類され、それぞれに特徴やメリット・デメリットがあります。以下に、公民連携手法の一例を挙げます。

(1) 既存施設の維持管理・運営を民間が担う手法

既存施設の維持管理・運営を民間が担う手法としては、公民の役割分担の形式によっていくつかのタイプに分類されます。それぞれ根拠法令が異なることも特徴です。

事業手法	特徴
業務委託	<ul style="list-style-type: none"> 施設の維持管理や運営の一部を民間事業者に委託する方法です。 施設の警備や清掃等、多くの施設が何らかの業務委託を行っています。
包括的民間委託	<ul style="list-style-type: none"> 施設の維持管理や事業の実施について一括で民間に委託する方法です。 市が定めるサービス水準（要求水準）を満たしていれば、受託者の裁量で事業形態等を決定することも可能です。
指定管理者制度	<ul style="list-style-type: none"> 包括的民間委託で与えられる裁量に加え、指定管理者は施設の管理権限を有し、施設の使用許可等を行うことができます。 利用料金制度（利用者からの料金を指定管理者の収入とすること）を採用することも可能です。
公共施設等運営権方式 （コンセッション方式） ※PFI法で規定される 制度です	<ul style="list-style-type: none"> 施設の所有権は公共が有したまま、民間事業者が施設の運営権に基づき事業実施等を行う方式で、利用料金の決定や収受に係る権限を有します。 民間事業者は、運営権を担保とした資金調達も可能です。

(2) 設計・建設・運営等を一括発注する手法

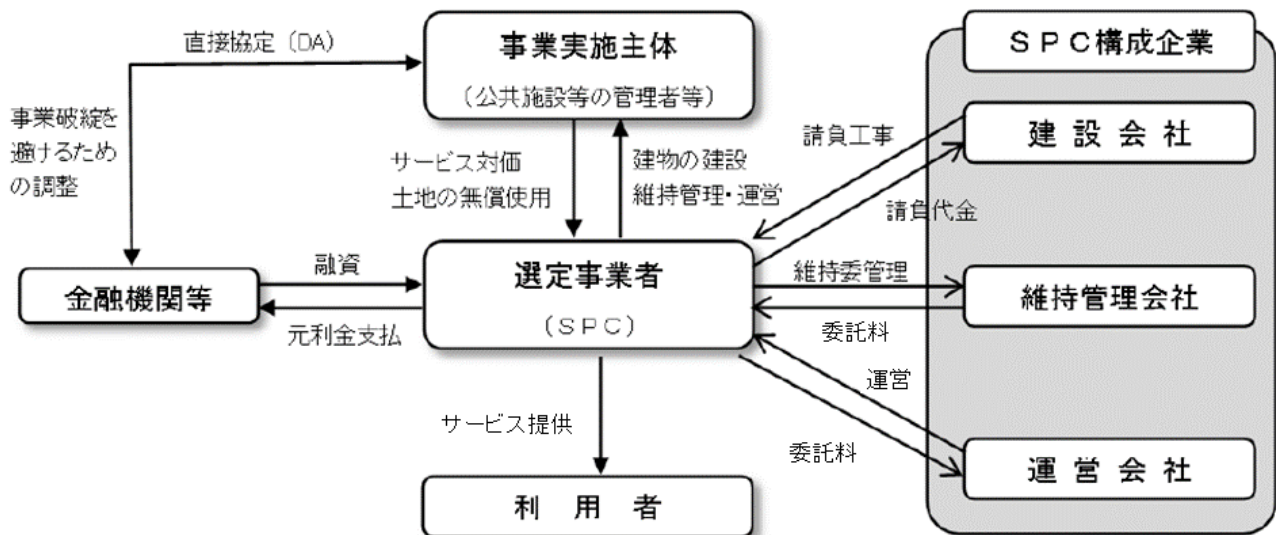
新たに公共施設を整備する際に、設計と建設（施工）、更にはその後の運営も含めて発注する方式です。建設や運営等、後段階でのコスト削減も念頭に置いた設計や建設を行うため、トータルコストの削減や、運営段階での効率化（設計段階から運営主体者の意見を十分に反映することができるため）が期待できます。

事業手法	特徴
DB（デザインビルド）方式	<ul style="list-style-type: none"> 設計と建設（施工）を一括で発注する方法です。 大規模な施設の場合、設計を「基本設計」と「実施設計」に分けて行うことが一般的ですが、基本設計のみ分離発注する方式、基本設計も含めて発注する方式があります。

事業手法	特徴
DBO方式	<ul style="list-style-type: none"> ・ DBOとは、「デザイン・ビルド・オペレート」の意味で、設計・建設・運営を一括で発注するものです。 ・ 運営については、指定管理者制度や包括的民間委託に基づいて民間事業者が行う方法が一般的です。

(3) PFI方式

PFIとは、「Private Finance Initiative」の略で、公共施設等の建設・維持管理・運営等を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法です。従来の公共施設整備は、市の一般財源・基金・市債などにより、公共が資金調達を行うのに対し、PFIは、民間資金を活用して行うことが特徴です。主に、設計・建設・運営等、多分野の事業者で構成される「特別目的会社(SPC=Special Purpose Company)」が金融機関から資金を借り入れ、施設の整備や事業の実施を行うこととなります(図2)。



(図2) PFIの仕組み(関係図): 内閣府『PFI事業の実施状況について』(平成26年度)より

PFIの事業形態は、SPCの事業費回収方法により、大きく三つに分類されます(図3)。

「サービス購入型」では、SPCが公共サービスを提供し、その対価を公共が支払う事業形態です。

「独立採算型」は、公共が設定したサービス水準に基づき、SPCがサービスを提供、利用者からの利用料金収入により資金を回収する事業形態で、公共はSPCに対し財政負担を行いません(ただし、施設整備費の一部負担や事業用地の無償貸付等を行う場合があります)。

そして、「混合型」は、上記の二つの事業形態を混合したもので、SPCのコストが、公共から支払われる対価と、利用料金などの両方で回収されるものです。

○サービス購入型



○混合型



○独立採算型



(図3) PFIの事業形態：内閣府『PFI事業の実施状況について』（平成26年度）より（一部改編）

公共で施設整備を行うと、整備時に莫大な投資が必要になるのに対し、PFIでは、SPCが金融機関から資金を借入れ、事業期間において均等なペースで公共がサービス対価を支払うことが多いため、財政負担を平準化できることも挙げられます。

PFIの事業手法は、施設の所有権を民間から公共へ譲渡するタイミング等により、以下のとおりに分類されます。

事業手法	特徴
BOT方式	・PFI事業者が施設を建設（Build）し、施設を管理運営（Operate）、事業期間終了後に、施設を公共側に譲渡（Transfer）する方式です。
BTO方式	・PFI事業者が施設を建設（Build）し、施設の所有権を公共側に譲渡（Transfer）したうえで、施設の管理運営（Operate）を行う方式です。
BOO方式	・PFI事業者が施設を建設（Build）し、施設をそのまま所有（Own）し、施設の管理運営（Operate）を行う方式です。 ・事業期間終了後もPFI事業者が施設をそのまま所有し、単独で事業を継続するか、施設を撤去し事業を終了させるかを、事業期間終了後に選択します。
RO方式	・公共が所有する既存施設を改修・補修（Rehabilitate）したうえで、施設の管理運営（Operate）を行う方式です。

事業手法	特徴
○方式	・施設の管理運営（Operate）のみ PFI 事業者が行う方式です。

（４）その他の公民連携手法

この他，公民連携手法としては，市有財産の定期借地等が挙げられます。

事業手法	特徴
定期借地方式	<ul style="list-style-type: none"> ・公共が所有する未利用の財産（土地・建物）を民間に貸し付けし，施設を建設・運営する方式です。 ・一定の公共性を持ったサービス（保育所・福祉施設等）を提供する施設を建設・運営し，具体的な政策課題の解決に資する場合や，にぎわいを創出するなど，地域活性化につながる施設を建設・運営する場合などがあります。 ・公共としては，未利用財産の有効活用や市の施策に沿った事業を民間で提供してもらえるメリットがある一方，サービスを提供する民間としても，条件付であれば低い金額で土地・建物を借りられるメリットがあります。

なお，各事業手法の一覧と特徴については，[別表 1](#)のとおりです。

第3章 豊中市における公民連携手法の導入方針

1 基本的な考え方

<基本的な考え方（概要）>

- 公民連携手法は、従来通りの公共サービスを安価に提供するための手段として捉えるのではなく、民間との協働とパートナーシップに基づき、公民が連携し、より良い公共サービスを創出・提供するための手段として捉えます。
- 一定規模以上の公共施設に関する整備・更新等を行う際には、事業費やサービス面でのメリット・デメリットを整理し、多様な事業手法間での比較検討を行うものとします。
- 事業手法間での比較については、コスト等の客観性のある指標に基づき行うものとします。
- 事業手法の検討は、市長・副市長・関係部長で構成され、市の重要施策について審議する「政策会議」において行い、その結果は、客観的な比較検討データ等とともに、市のホームページで公表するものとします。

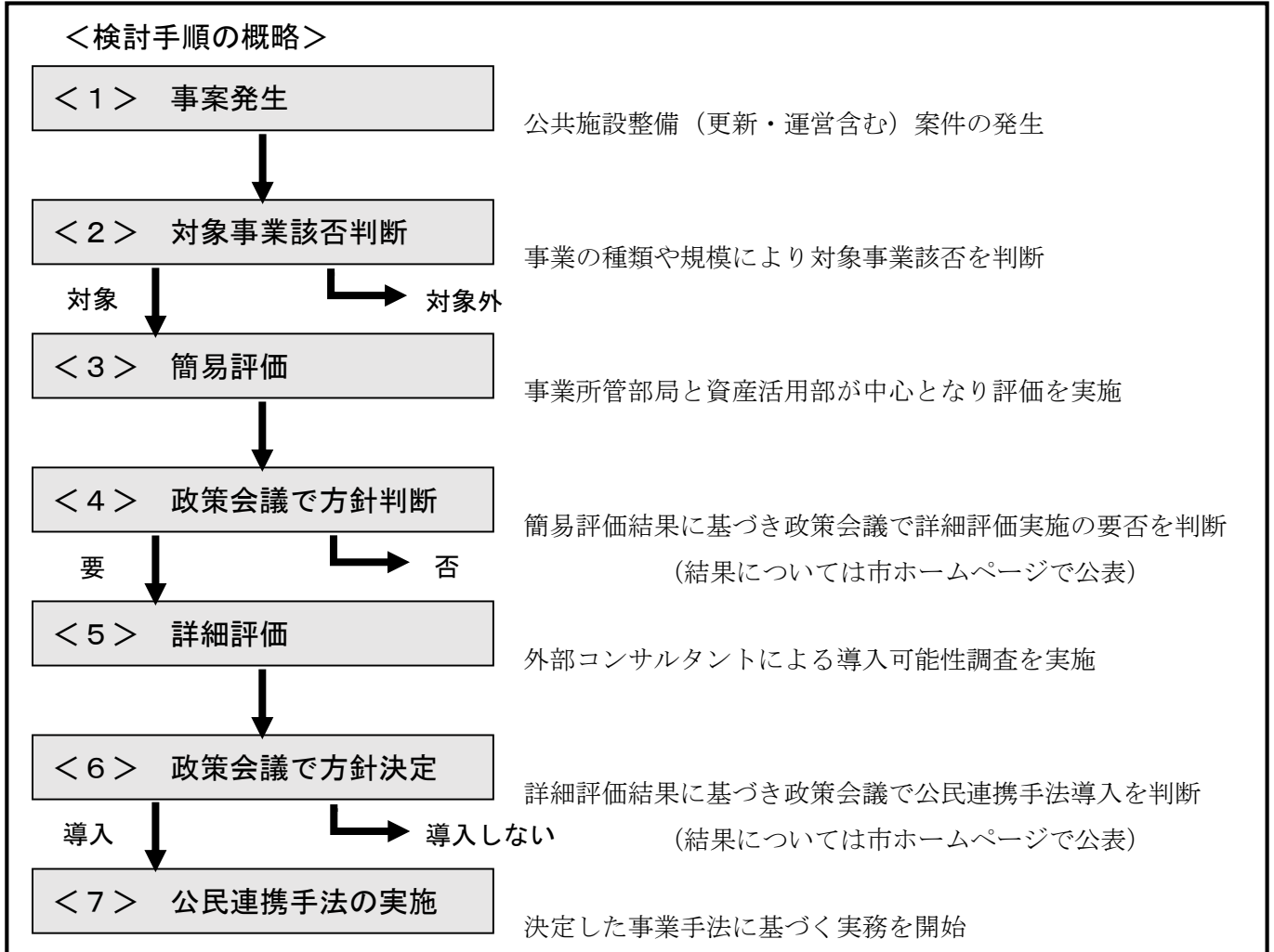
公民連携手法の導入が広がっている背景には、各自治体が厳しい財政状況に直面する中で、コスト削減や財政負担の平準化をはかりたいという点が挙げられます。もちろん、財政負担の軽減と平準化は本市においても重要な課題ですが、一方で、「民間に任せれば無条件にコストは下がる」と考えるのではなく、並行して公共が直接サービスを提供する際にも一層の効率化を進めねばなりません。また、民間との連携についても、コスト削減に加え、公民がアイデアを出し合いながら、これまでには無かったような公共サービスを提供することも、重要な目的の一つであるという認識を持たねばなりません。

第3次豊中市総合計画の基本構想の中でも、「多様化・重層化する市民ニーズに対し、従来のように行政主導で施策を立案・執行していく手法には限界がある」としており、地域課題の解決に積極的に取り組む民間事業者等とともに、公共サービスを提供していただくことが、現代の多様化する市民ニーズに対応するうえで必要不可欠です。

そのうえで、一定規模以上の事業において、今後の公共施設における整備や更新、或いは、管理運営方式の見直しを行う場合は、従来の発想にとらわれず、多様な事業手法について、客観的な事実に基づいた比較検討を行うものとします。具体的な検討手順や、最終的な検討結果の公表方法については、本章の次項以降にまとめます。

2 検討の手順

公民連携手法を導入するかどうかの検討は、次項以降で示す手順に従って行うものとします。
以下に検討手順の概略を示します。



3 対象事業

以下の（１）及び（２）に該当する公共施設整備事業については、公民連携手法の導入に関する検討を、次項以降に示すフローに基づいて行うものとします。ここで言う「公共施設整備事業」とは、PFI法第2条第2項に規定する公共施設等の整備等（公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。）を指すものとします。事業規模等は、内閣府『PPP/PFI手法導入優先的検討規程策定の手引き』を参考としています。なお、（１）及び（２）に該当しない事業についても、公民連携手法の導入によりコスト削減やサービス水準の向上といった観点で大きな効果が得られると認められる場合は、対象となる場合があります。

(1) 事業の種類

- ・建築物またはプラントの整備等に関する事業
- ・利用料金の徴収を行う公共施設整備事業
- ・その他、民間事業者の資金・経営能力・技術的能力を活用する効果が認められる公共施設整備事業

(2) 事業の規模

- ・事業費総額（初期投資）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）
- ・単年度運営費が 1 億円以上の公共施設事業（運営費には、光熱水費などの維持管理費、事業実施等にかかる費用、人件費、修繕費等を含みます）

なお、次に掲げる公共施設整備事業については、公民連携手法の導入に関する検討を行う対象からは除外します。

- ・既に公民連携手法の導入が前提とされている公共施設整備事業
- ・競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成 18 年法律第 51 号）に基づく市場化テストの導入が前提とされている公共施設整備事業
- ・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
- ・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 評価方法

前項の基準に基づき対象となった事業については、(1) 簡易評価、(2) 詳細評価の順で公民連携手法の導入に関する検討を行います。

(1) 簡易評価

本市が自ら公共施設等の整備を行い、運営についても自ら行う手法（公設公営）と、第 2 章 2 で示した公民連携手法のうち、コスト削減について効果が大きいと判断される事業について、次に掲げる費用等の総額を比較するものとします。

<費用の比較対象>

項目	概要・補足
①公共施設等の整備費用	<ul style="list-style-type: none">・公共施設等の設計および建設にかかる事業費です。・設計・建設を一括で行うことで、コストが削減されることがあります。

項目	概要・補足
②公共施設等の運営費用	・公共施設等の維持管理・運営（サービス提供）・事業期間内における修繕および改修等にかかる費用です。
③民間事業者の利益・配当	・PFI手法を導入した際の民間事業者の適正な利益と配当です。
④調査・公募等にかかる費用	・詳細評価（導入可能性調査）にかかる費用や、公募およびその他事務にかかる費用です。 ・公民連携手法を選択する場合は、導入可能性調査のための費用などがかかることがあります。
⑤資金調達に要する費用	・整備費に対する補助金・交付金、起債、一般財源、民間資金の割合から算出します。 ・とりわけ資金の借入れについては、市が市債を発行するか、民間事業者が金融機関から借入れるかで、金利が異なります。
⑥利用料金収入	・体育施設等、利用料金を徴収している施設で想定されます。 ・民間事業者が運営することにより、新たなサービスが提供され、収入が増えることが想定されるケースがあります。
⑦税金	・PFI事業におけるSPCが負担する法人税や、民間事業者が建物を所有した際の固定資産税等です。

なお、費用等の総額を比較する際には、「現在価値」での比較を行うものとします。現在価値とは、複数年にわたる事業の経済的な価値をはかるために、将来の支出や収入を現在の貨幣価値に換算する考え方です。例えば1年間の金利が3%、現在手元に100万円あったとすると、この100万円を銀行に預ければ、1年後には103万円になります。よって、「現在の100万円」と「1年後の103万円」は同じ価値であると見なすことができます。

基本的には各事業手法間での費用比較を行い、(2)詳細評価の要否を決定するものとしますが、費用以外に、「公民連携手法を導入することで、サービス水準の向上や現状課題の解決が期待される場合」については、コスト比較とそれらの効果の大きさを総合的に判断し、(2)詳細評価を行うかどうかを決定するものとします。

また、採用手法の過去の実績が乏しいこと等の理由により、費用比較困難な場合等は、民間事業者への意見聴取や、類似事例の調査を踏まえ、総合的に(2)詳細評価を行うかどうかを検討するものとします。

簡易評価の実施例については、**別表2**のとおりです。

簡易評価を行う際には、前提条件としていくつかのパラメータ（公民連携手法導入時のコスト削減効果・起債や民間事業者の資金借入利率・現在価値換算時の割引率など）を設定する必要がありますが、内

閣府『PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引き』のほか、類似事例等の実績を踏まえ、適当な値を選択するものとします。

(2) 詳細評価

(1) 簡易評価において、公民連携手法の導入について、効果が期待されるとの結論に至った事業については、専門的な外部コンサルタントを活用するなどにより、要求水準や公民のリスク分担等の検討を行ったうえで、費用の詳細やサービス水準等に関する比較を行い、採用手法の検討を行うものとします。

5 検討体制

新たな事業案件が発生した段階で、事業の所管部局と資産活用部が連携して検討を行うものとします。

「4 評価方法」で示した(1) 簡易評価および(2) 詳細評価を踏まえたその後の方針決定は、政策会議(市の重要施策について、市長・副市長・市長が指名する部長などで構成するメンバーで審議する会議)において行うものとします。

6 検討結果の公表

4 (1) 簡易評価および(2) 詳細評価を踏まえた検討結果については、コストやサービス水準に関する分析結果とともに、遅滞なく本市のホームページにおいて公表するものとします。

ただし、当該公共施設整備事業の予定価格の推測につながる内容については、入札手続終了後の適切な時期に公表するものとします。

7 その他

- ・ 本指針に基づく運用は、平成 29 年(2017 年) 4 月 1 日から行うものとします。
- ・ 今後、新たな事業手法の確立や法改正、その他本指針を見直す必要が生じた際には、随時本指針を改定するものとします。

別表1 公民連携手法の一覧と特徴

		公設公営・公設民営				PFI					その他
		従来方式	DB	DBO	指定管理者制度・包括的民間委託	BTO方式	RO方式	BOT方式	BOO方式	O方式・コンセッション	定期借地
資金調達		公	公	公	—	民	民	民	民	—	民
設計／建設		公	公	公※	—	民	民	民	民	—	民
施設所有		公	公	公	公	公	公	民	民	公	民
実際の事業運営主体		公	公	民	民	民	民	民	民	民	民
民間 関与の メリット	設計・建設・運営の一体化		△	○		○	○	○	○		○
	運営への民間ノウハウ導入			○	○	○	○	○	○	○	○
	リスク管理・金融機関の関わり					○	○	○	○	○	△
従来 方式との 比較	利用者	長所	—	—	公民連携により高水準のサービス享受が期待できる (利用時間の延長・新たなサービスの利用など)						—
		短所	—	—	事業者撤退による一時的なサービス停止のリスクがある 従来とはサービス提供の形態が異なる可能性がある						—
	事業者	長所	—	施工を見据えた設計が可能	施工・運営を見据えた設計が可能	個別委託に比してより効率の良い事業展開が可能	従来は公共が独占していた市場に参入できる・事業期間が長く大胆な投資が可能 個別委託に比してより効率の良い事業展開が可能				事業内容によっては低い価格での土地利用が可能
		短所	—	施工者側に偏った設計になるおそれ	施工者・運営者側に偏った設計になるおそれ	幅広いノウハウが必要(必要に応じJV組成も)	応募にコストがかかる・投資回収期間が長い・PFIに関するノウハウの少ない事業者が参画しづらい				事業撤退が難しく中長期的な展望が必要
	行政	長所	—	一元発注によるコスト削減 (質の高い公共サービスを提供できる可能性が高まる)			少ない財政負担で質の高い公共サービスを提供できる可能性が高まる 財政負担の平準化				未利用財産の有効活用 条件付与により政策目的に沿った事業者への貸付が可能
		短所	—	品質管理やチェック機能に課題		選定に伴う事務増モニタリングの必要性	契約事務の煩雑化に伴う事務量の増加・契約までに時間がかかる・ 導入可能性調査等のための投資リスク モニタリングの必要性				
	備考		一部業務委託	—			事業形態や施設の所有権等により方式が異なる				保育所や福祉施設の例が挙げられる

※DBOの設計／建設では、その段階から運営事業者が関与します

別表2 公民連携手法 簡易評価の実施例

- (前提条件)
- ・現状公設公営で行っている施設の更新を検討
 - ・施設の更新には 50 億円，年間の管理運営費は 5,000 万円
 - ・毎年の利用料金収入は 1,000 万円
 - ・公民連携を行う場合の事業期間は 20 年
 - ・現在価値割引率は 2.6%*
 - ・起債充当率は 75%
 - ・起債利率は 1.3%，民間金融機関からの借入利率はこれよりも 0.5 ポイント高い 1.8%*

※現在価値割引率や各種利率，下表の想定値等は内閣府『PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引き』を参考に設定

	公設公営	DBO 方式	PFI (BTO) 方式
①整備費用	50.0 億円	45.0 億円	45.0 億円
(算出根拠)	—	10%削減を想定	10%削減を想定
②運営費用	10.0 億円	9.0 億円	9.0 億円
(算出根拠)	0.5 億円×20 年	10%削減を想定	10%削減を想定
③民間利益配当	—	—	0.05 億円
(算出根拠)	発生しない	発生しない	内部収益率 5%を想定
④調査公募費用	—	0.1 億円	0.25 億円
(算出根拠)	発生しない	類似事例より	類似事例より
⑤資金調達費用	5.3 億円	4.8 億円	9.0 億円
(算出根拠)	起債充当率 75% 起債利率 1.3%	起債充当率 75% 起債利率 1.3%	借入利率 1.8% (起債利率 1.3+0.5 %)
⑥利用料金収入	▲2.0 億円	▲2.2 億円	▲2.2 億円
(算出根拠)	0.1 億円×20 年	10%増加を想定	10%増加を想定
⑦税金	—	—	0.03 億円
(算出根拠)	発生しない	発生しない	法人実効税率 32.11%
合計 (①～⑦の合計)	63.3 億円	56.7 億円	61.1 億円
合計 (現在価値)	51.7 億円	46.0 億円	47.2 億円