

# 公共施設等における公民連携推進指針

令和5年3月 佐伯市

第2次佐伯市総合計画にのっとり、今後の公共施設等の整備・運営等を進めるにあたっては、民間の資金調達力・企画経営能力・技術力を活用することで、行財政運営の合理化及び健全化並びに市民サービスの一層の向上を図りながら、新たな事業機会の創出や民間投資の喚起を促すことを目的とする「公民連携手法（PPP※）」の導入を積極的に推進することとし、その指針を以下のとおり示します。

なお、本指針における「公共施設等」とは、佐伯市公共施設等総合管理計画が対象とする公共建築物（重要な付属設備を含みます。）及びインフラ施設とします。

本指針は、今後の本市の総合計画及び公共施設等総合管理計画等の改訂状況、国の制度の動向等に合わせて都度見直しを行います。

※「PPP」とは、Public Private Partnership（パブリック・プライベート・パートナーシップ）の略称で、公共施設等の整備・運営等を公共団体と民間事業者の連携により実施し、お互いの強みを生かすことで、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図ろうとするものです。

## 1. 各種PPPの整理

全国各地において、様々な状況や課題に対応することを目的に、次のような各種PPPが各地の実情にあわせて検討・実施されています。

(1) 公設民営方式（市が公共施設等の設計・建設又は製造を実施し、民間事業者が当該公共施設等の維持管理・運営を委ねるもの）

### ①指定管理者制度

民間事業者を含む法人や団体が議会の議決を経た後に市から指定を受けて公共施設等の管理を代行する手法で、本市も多くの公共施設等で本手法を活用しています。

### ②包括的民間委託

民間事業者の創意工夫や自由な裁量により運営できるように複数の業務や公共施設等の維持管理・運営を複数年契約や性能発注等により民間に委託する手法で、主に下水道施設で導入されています。

### ③公共施設等運営権（コンセッション）

公共施設等の所有権を市が所有したまま、運営権を民間事業者に設定する手法で、国は、空港・上下水道・有料道路・文教施設・公営住宅を重点分野としています。

(2) 民設民営方式（民間事業者に公共施設等の設計・建設又は製造・維持管理・運営を委ねるもの）

① DBO (Design (設計) Build (建設) Operate (運営))

市が資金調達を行い、設計・建設又は製造・維持管理・運営を民間に委ねる手法で、PFIと比較して、資金調達コストが低く、事業全体のコスト削減効果が期待できることから、採用例が増加しています。

② PFI (Private Finance Initiative (プライベート・ファイナンス・イニシアティブ))

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）を根拠に、民間事業者の資金調達力・企画経営能力・技術力を総合的に活用し、公共施設等の設計・建設又は製造・維持管理・運営及びそれらに関する資金調達を民間事業者に委ねるPPPの代表的な手法で、公共施設等の所有権の取り扱いにより、概ね次の事業手法に分類されます。

【BTO (Build Transfer (所有権移転) Operate)】

民間事業者が公共施設等の設計・建設又は製造を行い、完成後に市に所有権を移転し、民間事業者が維持管理・運営を担う。

【BOT (Build Operate Transfer)】

民間事業者が公共施設等の設計・建設又は製造・維持管理・運営を行い、事業終了後に市に所有権を移転する。

【BOO (Build Own (所有) Operate)】

民間事業者が公共施設等の設計・建設又は製造・維持管理・運営を行い、事業終了後は民間事業者が継続保有か撤去する。

【RO (Rehabilitate (改修) Operate)】

市が保有する公共施設等を民間事業者が設計・改修し、改修後は民間事業者が維持管理・運営を行う。

【BT (Build Transfer)】

民間事業者が公共施設等の設計・建設又は製造を行い、完成後に市に所有権を移転する。

(3) 民設公営方式（民間事業者が公共施設等の設計・建設又は製造を担い、市がその民間事業者所有施設を利用するもの）

① リース

民間事業者が整備した施設を、市が借りて公共施設等として管理運営する手法です。民間事業者の資金調達に関与ができないため、事業期間等によっては市の単年度の負担が大きくなる恐れがあります。期間終了後に施設を除去する方式と所有権を市に移転する方式があります。

#### (4) その他の方式

##### ①民営化

市が所有する公共施設等を民間事業者に譲渡し、事業運営も民間事業者に移管する手法で、サービス水準等への市の関与が薄れる恐れがありますが、契約又は出資等により、一定の公的関与を残すことが可能です。

##### ②公的不動産※の利活用

主に市有財産（土地・建物）を民間事業者に貸し付ける手法と譲渡する手法に大別され、貸付については、期間を定める定期借地権を設定することが一般的です。いずれの手法でも、市として使用する予定のない市有財産の管理コストの削減と民間事業による地域活性化等の効果が図られます。

貸付・譲渡以外にも、「公共所有床の活用」や「占用許可等の公的空間の利活用等」の方式があります。

※「公的不動産」とは、市が保有する不動産のことで、PRE (Public Real Estate (パブリック・リアル・エステート)) とも言われています。

##### ③Park-PFI (パークPFI)

都市公園法を根拠とし、民間資金等の活用によって民間事業者が都市公園（公園・広場・緑地）の設計・改修又は新設・維持管理・運営を行う手法で、公園等の魅力向上と民間事業者のビジネス機会の拡大を図りながら、市の維持管理・運営コスト削減が期待できます。

##### ④DB (Design Build)

市が資金調達を行い、設計・建設又は製造を一括して民間に委託する手法です。DBOと違い維持管理・運営が分離されるため、事業検討段階における市の運営計画等の反映は、限定的になります。

## 2. PPPに対する基本的な考え方

新たな公共施設等の建築及び改築等の施設整備や運営方法等の見直し（以下「整備事業等」という。）を行う際に、公共施設等の所管課は、民間事業者の実施が法的に制限されているものや災害復旧事業など緊急に実施する必要があるものを除き、原則として、市が自ら公共施設等を設計・建設又は製造・維持管理・運営を行う従来型手法（以下「従来型手法」という。）に優先して、「1. 各種PPPの整理」で列記したいずれかの手法の導入を進めます。

各種PPPのうち、公共施設等の設計・建設又は製造を民間事業者に委ねるDBO及びPFIは、民間事業者の資金調達力・企画経営能力・技術力を活用する効果の有無を事業に着手する以前に把握しておく必要があることから、優先的な導入を検討する基準を次のとおり定めます。

## 【DBO及びPFIの優先的な導入の検討対象とする事業の基準】

### ア. DBO

- ①公共施設等の新築及び改築等で、施設整備（設計、建設又は製造のための経費計）のための経費見込みが「5億円以上」の事業
- ②民間事業者から本市に対してDBOに関する具体的な提案があり、同等規模の他自治体における同類事業の実績がある事業

### イ. PFI

- ①公共施設等の新築及び改築等で、施設整備（設計、建設又は製造のための経費計）のための経費見込みが「20億円以上」の事業
- ②民間事業者から本市に対してPFIに関する具体的な提案があり、同等規模の他自治体における同類事業の実績がある事業

## 3. PPP導入検討の開始時期

検討の開始時期は、整備事業等を具体的に発案するとき（概ね次のア、イ、ウのいずれかの状況になったとき）とします。

- ア. 新たな公共施設等整備を行うための基本構想、基本計画等の策定に着手しようとするとき
- イ. 集約化又は複合化等による公共施設等の整備等の基本構想、基本計画等を策定しようとするとき
- ウ. 公共施設等の運営方法等の見直しを行おうとするとき

## 4. PPP導入検討の手順

公共施設等の所管課は、まず実施又は継続しようとするサービスや機能について、真に必要なものか、本市が実施すべきものかどうかに関する調査検討を行います。

本市が実施すべきと判断された施設の整備事業等におけるPPP導入については、「【別紙1】PPP選択検討フロー」を基に検討を行い、「総合計画実施計画」としての事業採択を受けた後に、整備事業等に着手します。

標準的な手続きの手順は、概ね次のとおりとし、公共施設等総合管理計画推進委員会事務局（行政マネジメント課）は、当該整備事業等を円滑に進めるために必要な助言等を行います。

### (ア) 事業の頭出し

- ①公共施設等の所管課による事業の調査・検討、発案を行います。
- ②必要に応じ、公共施設等総合管理計画推進委員会等での方向性の決定や事務局（行政マネジメント課）による助言等を行います。
- ③市民の意見・提案、専門家の知見等を反映させるため、公共施設等整備

検討委員会等を設置し、必要に応じて当該公共施設等の所管課を中心に関係課で構成するプロジェクトチームを発足します。

- ④公共施設等整備検討委員会等においては、「6. その他留意すべき事項」等を考慮しながら基本構想の方向性や大まかなスケジュール、概算事業費等の事業の骨子を構築します。
- ⑤できる限り早い段階での官民対話（サウンディング型市場調査）の実施を検討し、民間事業者等の意見や提案を広く募ります。
- ⑥「1. 各種PPPの整理」で列記するいずれかの手法の導入検討を必須とします。
- ⑦「2.【DBO及びPFIの優先的な導入の検討対象とする事業の基準】」に該当することが見込まれる整備事業等は、手法導入の検討を開始します。

#### (イ) 事業の具体的な企画立案（PPP導入の検討・選択）

- ①「【別紙1】PPP選択検討フロー」に基づき最適な手法の検討を行います。
- ②必要に応じて、国の「PPP/PFI専門家派遣制度」等を活用します。
- ③「2.【DBO及びPFIの優先的な導入の検討対象とする事業の基準】」に該当する整備事業等は、(ウ)に進みます。
- ④「2.【DBO及びPFIの優先的な導入の検討対象とする事業の基準】」に該当しない整備事業等は、「1. (1) 公設民営方式」に列記するいずれかの手法の導入検討を進めます。
- ⑤「2.【DBO及びPFIの優先的な導入の検討対象とする事業の基準】」に該当しない整備事業等においても、公共施設等のライフサイクルコスト\*を考慮した事業計画を策定します。

※「ライフサイクルコスト」とは、公共施設等の計画・設計・建設又は製造・維持管理・運営・修繕・事業終了・解体までの事業全体にわたって必要なコストのことで、生涯費用やLCCと言われることもあります。これからは、建設費用（イニシャルコスト）だけでなく、公共施設等のライフサイクル全体を視野に入れ、長期的な視点を持って効率的かつ戦略的に公共施設等の管理運営を行っていく考え方が求められます。

#### (ウ) 簡易な検討の実施

- ①整備事業等の内容等に応じ、専門的な外部コンサルタント等の活用を検討します。
- ②「PPP/PFI手法簡易定量評価調書（内閣府）」等を参考に、従来型手法とDBO又はPFIを導入した場合との間で、次に掲げる費用の総

額等を比較して採用手法の導入の適否を評価します。

- 公共施設等のライフサイクルコスト
- 民間事業者の適正な利益及び配当
- 調査に要する費用
- 資金調達に要する費用
- 利用料金収入

- ③ DBOとPFIのどちらの手法がより効果的なのか等について比較検討を行います。PFIについては、いずれの事業手法が最も適正なのかについて検討します。
- ④ 民間事業者からDBO又はPFIに関する具体的な提案等があり、かつ当該提案において従来型手法による場合と採用手法を導入した場合との間での費用の総額の比較等の客観的な評価を行った結果、当該採用手法の導入が適切であるとされる場合、本手続きは省略し、詳細な検討へ移行します。
- ⑤ 検討を開始した整備事業等のうち、詳細な検討へ移行しないこととした整備事業等については、その理由等を市公式ホームページ等で公表します。
- ⑥ 詳細な検討へ移行しないこととした整備事業等については、「1. (1) 公設民営方式」に列記するいずれかの手法の導入を進めます。

#### (エ) 調査事業実施の決定

- ① (ウ)において、詳細な検討へ移行することとなった整備事業等については、「総合計画実施計画」としての整理を行い、市長・副市長ヒアリング等を経て、調査事業（詳細な検討）の事業採択を受けます。

#### (オ) 詳細な検討の実施

- ① (ウ)において、DBO又はPFIを導入した方が有利と判断された整備事業等について、専門的な外部コンサルタント等を活用して要求水準、リスク分担等の検討を行うとともに詳細なVFM<sup>\*</sup>等の検証を行い、採用手法の導入の適否を最終評価します。

※「VFM」とは、Value for Money（バリュー・フォー・マネー）の略称で、PPPにおける最も重要な概念の一つと言われており、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のことで、従来手法と比べて総事業費をどれだけ削減できるかを示す指標のことです。

$$\textcircled{V}FM(\%) = (\text{従来手法のLCC} - \text{PPPのLCC}) \div \text{従来手法のLCC}$$

- ② 最終評価結果を市公式ホームページ等で公表します。DBO又はPFIを導入しないこととした整備事業等については、その理由等を明記しま

す。

- ③DBO又はPFIを導入しないこととした整備事業等については、「1. (1) 公設民営方式」に列記するいずれかの手法の導入を進めます。

#### (カ) 事業実施の決定

- ①PPP導入検討の結果に基づき、「総合計画実施計画」として整理を行い、市長・副市長ヒアリング等を経て、整備事業等の事業採択を受けます。

#### (キ) 事業実施

- ①公共施設等の所管課において必要な手続きを経て、事業を実施します。  
②DBO又はPFIによる事業実施にかかる詳細な手順等は、公共施設等の所管課が整備事業等ごとに内閣府や国土交通省等、国の機関が発行する資料や他自治体の例等を参考にしながら構築します。

### 5. 公的不動産の利活用手順

本市は、普通財産として、現在 230 万㎡を超える土地（山林を除く。）と総床面積約 3 万㎡の建物を所有し、そのほかにも未利用・低利用の行政財産を数多く管理・運営していますが、これからもその全てを所有し、管理し続けることは、財政的にも非常に困難です。

今後は、公的不動産のうち、将来的に行政目的としての利用が見込めない財産については、積極的に民間事業者等へ譲渡又は貸付を行うことで、民間のノウハウや資金等を活かしたまちづくりを推進するとともに、公共施設等の維持管理等行政サービスのための財源の確保を図ります。

検討の手順等は、「【別紙 2】普通財産の譲渡・貸付等検討手順」により、公共施設等総合管理計画推進委員会を中心とした体制で進めます。

なお、本市のまちづくりや財産管理上特に必要と認められる普通財産については、譲渡は行わずに貸付けることとします。

### 6. その他留意すべき事項

公共施設等総合管理計画により、公共施設等の大規模修繕、改修、更新等に当たっては、特に以下の点に留意し、施設総量の適正化を推進し、財政負担の軽減と平準化を図ります。

#### ア. 公共施設等の更新等を行う場合の施設規模

施設総量の適正化を推進するため、既設の公共施設等の更新、複合化及び集約化を行う際の施設規模については、次の考え方を原則とします。

◎ 『 $F \leq (A + B \dots) \times Y / Z$ 』

F：整備予定施設の床面積

A、B…：元の施設の床面積

Y：施設整備を行う直近の市人口、特定受益者数等

Z：公共施設等総合管理計画策定時点（平成28年3月）の市人口、特定受益者数等

#### イ．市産木材の利用の促進

「佐伯市建築物等における市産木材の利用の促進に関する基本方針」に沿った整備事業を実施し、九州一広大な森林の保全と地域木材の利用の両立を推進します。

#### ウ．ユニバーサルデザイン化の推進

高齢者、障がいのある方、乳幼児や小さな子どもを連れている人、外国人等すべての人にとって「使いやすい」、「わかりやすい」ユニバーサルデザインの配慮に努めます。

#### エ．脱炭素化の推進

「佐伯市地球温暖化対策実行計画」に基づき、再生可能エネルギーの活用や省エネルギー型機器への転換等を進め、脱炭素化に向けた取り組みを推進します。



## 【別紙1】PPP選択検討フロー

佐伯市公共施設等総合管理計画が対象とする公共建築物  
及びインフラ施設の整備事業等かどうかを確認

[ステップ1] 民間事業者の関与にかかる法的制限等を確認

※「公共施設等の整備等において民間事業者の行い得る業務範囲について（内閣府民間資金等活用事業推進室）」等により確認

・民間事業者の関与に法的制限等がないもの

[ステップ2] 都市公園法施設の仕分け

都市公園法施設以外

都市公園法施設  
(公園、広場、緑地等)

Park-PFIの検討

・検討の結果、導入しないと判断されたもの

[ステップ3] リース及び民営化（既存施設）を検討

・制度上どうしても公設（市の整備事業）等により実施せざるを得ないもの

《民設民営方式・公設民営方式による検討へ移行》

[ステップ4] DBO・PFIを検討

DBO優先的検討事業

- ①整備等にかかる経費の見込みが5億円以上の事業
- ②民間事業者等からの提案があり、同等規模の他自治体での実績がある事業

PFI優先的検討事業

- ①整備等にかかる経費の見込みが20億円以上の事業
- ②民間事業者等からの提案があり、同等規模の他自治体での実績がある事業

・DBO・PFIよりも従来型手法の方がより効果大きいと判断されたもの  
・優先的検討事業に該当しないもの

[ステップ5] 包括的民間委託・公共施設等運営権等を検討

・性質上、包括的民間委託等がどうしても馴染まないもの

[ステップ6] 指定管理者制度を検討

・性質上、指定管理者制度による運営では非効率となるもの  
・「公的不動産の利活用」等の手法を導入することで、より大きな効果が期待できるもの

従来型手法（部分委託、DB等）

## 【別紙2】普通財産の譲渡・貸付等検討手順

