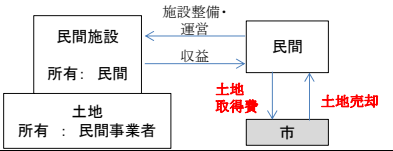
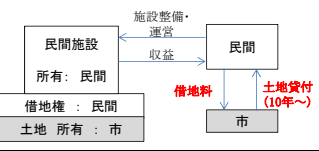
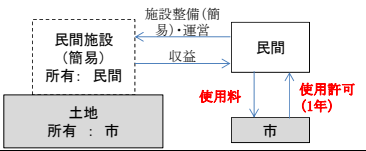


4-2 事業性の整理

(1) 二町谷公有地

二町谷公有地の利活用について、想定されるスキームを以下の通り整理した。

図表 13 公有地利活用の想定スキーム比較

	分譲	定期借地	使用許可
概要	市と民間事業者が土地の売買契約を締結し、民間が市に対して地代を支払い、市は民間に所有権を移転する。 民間事業者は地区計画等の制約の範囲内で、敷地内で施設を整備し、事業を実施	市と民間事業者が定期借地権として賃貸借契約を締結する。民間事業者は賃貸借契約に基づき事業を実施し、市に対して賃料を支払う。	市が民間事業者の申請を受けて使用許可を行う。民間事業者は許可条件に基づき事業を実施し、市に対して使用料を支払う。民間が使用許可を受けて土地利用。
スキーム			
対価	市場価格に連動して民間が市に支払う（減免の可能性あり）		条例に基づいて民間が市に支払う
期間	定めなし	10～50 年	概ね 1 年程度
公共の関与	所有権は民間にあるため、ほとんど関与不可	土地所有者として一定の関与が可能	許可権者として強い関与が可能。
土地利用制限	都市計画（地区計画等）の制約を受けるが、比較的自由度が高い。自ら所有する土地のため、第三者への譲渡や貸付については任意に行うことができる	都市計画（地区計画等）の制約や借地条件への遵守が必要。また、第三者への転貸については市の許可が必要	基本的に、第三者への転貸は不可。また原則として 1 年ごとの更新が必要。公共都合による取り消しの可能性も。期間終了後は原状回復。
市の財政負担軽減効果	売却益により市の負債を軽減できる可能性がある一方、売却価格が市の負債額に満たない場合は市の債務回収が困難となる可能性。	契約期間が長ければ、借地料収入で市の負債を軽減できる可能性がある一方、事業者の撤退等により全額回収が困難となる可能性も。	使用料収入によって市の負債軽減効果はあるものの、使用料の額は借地料と比べて少額であり、負債を全額回収できる可能性は低い
民間意向	分譲方式を希望する事業者は限定的と考えられる。	借地方式の場合には一定の民間参画の可能性	初期投資が比較的少ない事業について一時利用の可能性

(2)卸売市場と公有地の連携スキームの考え方

ここでは、二町谷公有地と卸売市場との連携スキームを3パターン設定し、連携効果や課題を整理した。

実際にはどのような二町谷利用が行われるかによって、詳細な連携方策を検討していく必要がある。民間提案の中でも、卸売市場との連携について民間からのアイデア募集を行う等、両施設の連携を促進するための方策整理が必要と考えられる。

図表 14 公有地利活用の想定スキーム比較

	水産流通機能の連携	観光振興機能の連携	海業振興機能の連携
概要	卸売市場を通じて調達することで市場の流通量が増加するなど、活性化に貢献	三崎地区に観光客が回遊する仕組みを構築し、三次産業の活性化を図る	水産加工企業が加工、販売とともに、観光客に開放して観光資源化も図る
効果と課題	シナジーが高く効率化の可能性はあるが、ノウハウある企業の参画が必要	収益向上の面で効果が期待できるが、シナジー効果は限定的	消費者目線での市場運営の高付加価値化が期待されるが、参画企業は限定

4-3 民間提案を引き出す方策の整理

(1)二町谷公有地

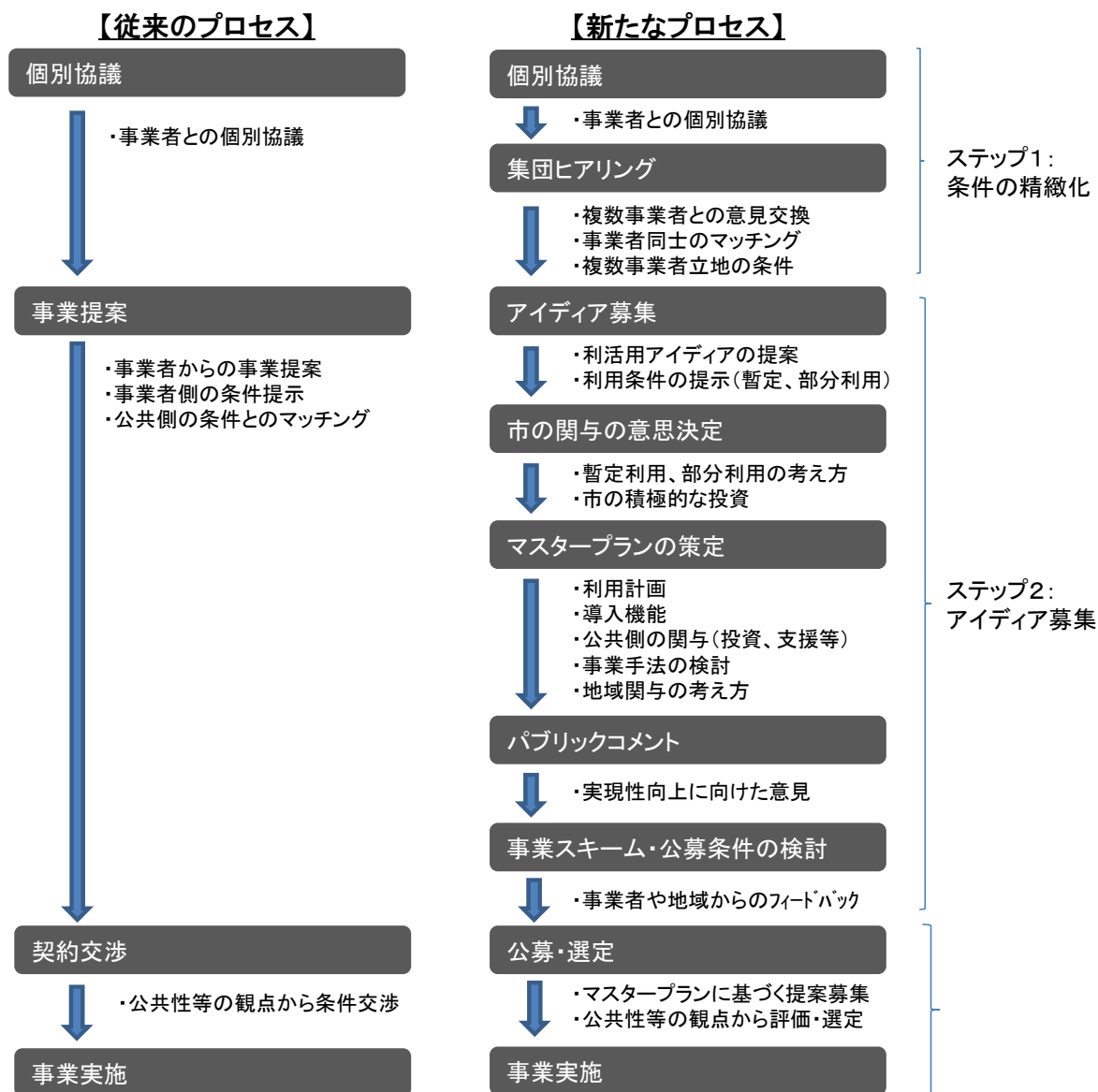
事業者ヒアリング等から、二町谷公有地の利活用に向けて、より効率的かつ綿密なアプローチの必要性が見えてきたことから、従来の相対型アプローチに加えて、事業者との合意形成を図りながら事業の実現性を高めていくために下記の3つのアプローチ（ニーズマッチ型アプローチ）を提案した。

図表 15 「ニーズマッチ型」アプローチの考え方

段階	考え方
複数当事者型 アプローチ	・ 公有地の利活用に関心のある企業が複数集まる機会を創出し（集団ヒアリング等）、市と民間事業者とが対話しながら、有効活用に向けた土地利用条件の精査や公共に求める役割等を精緻化していく。
段階的 アプローチ	・ 公的不動産の規模が大きい場合、1社で全ての土地を使いきれない可能性があり、複数の民間事業者が立地することも考えられる。各事業者が立地を決めるためには、周辺環境の将来像などを踏まえた経営判断が必要となる。 ・ 最終的な民間事業者の意思決定に資するため、市が民間の意見を取り入れて土地利用のマスタープランを策定するなど、集団合意形成に向けた段階的アプローチを取り入れていくことが考えられる。
試行型 アプローチ	・ 市場環境が急激に変化する可能性がある中、大規模な投資に踏み切れない事業者に対して、分譲だけでなく定期借地や使用許可等の多様な事業手法の選択を提示することが考えられる。 ・ これにより、事業者がトライアンドエラーを積み重ねながらビジネスモデルを改良し、恒常的な土地利用につなげる可能性も出てくると思われる。

前記のアプローチを実現するために、以下のような具体的なプロセスを提示するとともに、ステップごとの留意点についても整理を行った。

図表 16 公有地活用に向けた新たなプロセス



■ステップ1 公募条件の精緻化：個別協議に加えて、多様な事業者を複数集めた意見交換の場を設け、部分利用や暫定利用など、民間事業者が立地を検討する上での具体的なイメージを官民、民民間で共有する。また、民間が立地を判断する上で必要な条件等について把握する。

■ステップ2 民間からのアイデア募集：二町谷地区への立地意向のある民間から具体的な利活用アイデア提案を受け付ける。提案を求める内容としては事業目的や

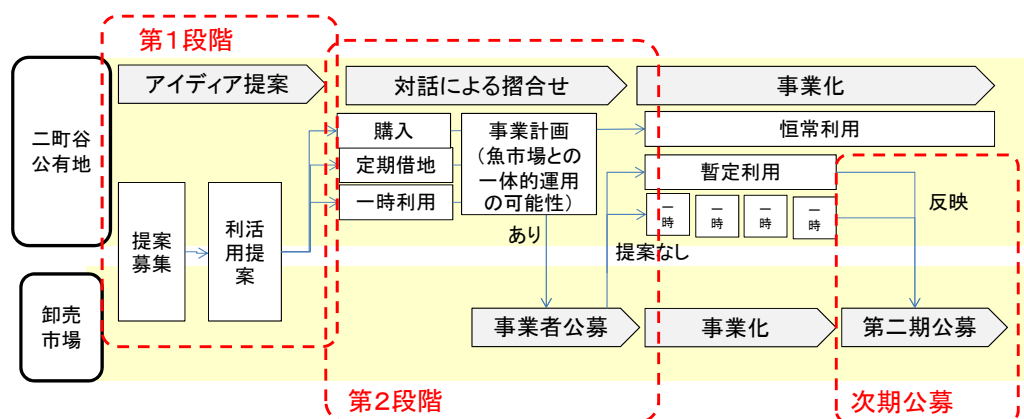
事業内容など事業そのものの基本情報に加え、公有地の利活用形態（暫定利用、部分利用等）や契約形態（譲渡、借地等）、地代（金額、支払いタイミング等）といった事業スキームに関する条件も想定される。これらの提案について、公共側として意思決定を行うための判断基準や市としての方向性を定めておくことが望ましい。

- ステップ3 事業化に向けた事業スキーム・公募条件への反映：民間事業者による土地利用を実現するための事業スキームや公募条件の検討を実施する。検討にあたり、民間事業者が参画しやすい条件や適切なリスク分担等に留意が必要となる。

(2)卸売市場と一体となった民間提案プロセス

三崎地区全体の活性化を図るため、二町谷公有地の事業提案プロセスに卸売市場の事業者募集プロセスを組み合わせ、両者を一体的にとらえた提案を求めることを想定した場合の、両者の連携プロセスについて整理した。

図表 17 卸売市場と一体となった民間提案の実施プロセス（イメージ）



II. PFI 手法を活用した事業実施方法の整理

1. 業務要求水準書（骨子）の作成

(1) 業務要求水準書に定めるべき事項の検討

業務要求水準書に定めるべき項目と主な内容例について、下表のとおり整理した。

図表 18 業務要求水準書に定めるべき項目（例）

項目	記載すべき事項
1. 総則	要求水準書の位置づけ、目的 用語の定義、基本事項、遵守すべき法令等
2. マネジメント業務	マネジメント業務の対象 業務の実施内容、及び要求水準
3. 維持管理業務	維持管理業務の対象 業務の実施内容、及び要求水準
4. 運營業務	運營業務の対象 業務の実施内容、及び要求水準
5. 自主事業	自主事業の対象 事業実施の条件

(2) 要求水準書の記載事項に関する主要な論点

a. 施設利用者の確保に関する事項

本事業では、施設使用者からの確実な使用料徴収が事業成立の観点から極めて重要となるため、料金等のインセンティブにより継続利用を働き掛ける等の工夫が求められる。しかし、料金変更に関して条例等の規定もあり、民間の裁量をどの程度まで認めるかといった判断基準を提示することが必要と考えられる。

国内の独立採算型官民連携事業では、契約において一定の幅で民間が料金を設定することができるような規定を設けており、最終的な料金設定の承認権を公共側に残しており、民間事業者が過度な収益確保に走ることがないように監視する機能も盛り込まれている。本事業においても、民間事業者が施設利用者の意向や利用実態を勘案したうえで料金を変更できる仕組みを導入するとともに、公共の承認を義務付ける等により公共性を担保する工夫を行うことが考えられる。

b. 修繕業務の取扱い

大規模修繕の定義があいまいな場合には、民間側が本来負担する必要のない費用を負担して収益圧迫要因となる可能性や、逆に公共側が本来負担しなくて良い大規模修繕費用まで負担してしまう可能性がある。

内閣府の「公共施設等運営事業ガイドライン」によると、運営権には「（大規模修繕を含む）維持管理」は含まれるが、「改修」は含まれないこととなっているため、基本的には全面除却を行わない修繕業務は基本的に「大規模修繕」として民間事業者が負担することとなる。なお、民間事業者が運営権業務の一環として行う施設の大規模修繕や増改築について、公募時にあらかじめ図面等で規模や増改築部分を示すなど明確化しておくことが望ましい。

c. 二町谷公有地との一体的運営に係る業務要求水準

二町谷公有地との一体的運営を前提としたスキームの場合、実際にどのような事業を実施するかについては事業者提案により様々であるため、要求水準書においてあらかじめどの程度の条件を提示しておくべきかが課題となる。

公有地の利活用に関する条件として提示するものとしては、二町谷公有地の分譲や定期借地権を設定する方法、利用条件、公共が求める事業内容の方向性等を提示することが考えられる。

2. モニタリング基本計画（骨子）の作成

2-1 モニタリングの考え方

各種ガイドライン等を踏まえて、以下の通りのモニタリングを実施することが想定される。

図表 19 モニタリングの種類と内容

モニタリングの種類	業績監視の内容・方法
維持管理・運営業務計画作成時等のモニタリング	①長期業務計画の確認(業務開始時) 事業者が各業務を開始するにあたり、要求水準の達成が可能か、業務提案時の提案内容が実現可能かを確認するため、事業者の提出する業務計画書を確認 ②業務計画の確認(年度開始時) 各年度の各業務について、要求水準の達成が可能か、業務提案時の提案内容が実現可能かを確認するため、事業者の提出する業務計画書を確認 ③業務計画変更の確認 要求水準の見直しが発生した場合等に事業者の提出する業務計画書の変更を確認
維持管理・運営業務に係るモニタリング	①日常モニタリング 【SPC】セルフモニタリングの実施（自らの業務遂行状況について毎日モニタリングを実施。必要に応じて自主事業の実施状況も確認・報告） モニタリング結果に基づく業務日誌の作成 【市】業務日誌の確認のほか、必要に応じて実地モニタリング ②定期モニタリング 【SPC】業務日誌及びその他市への報告事項をとりまとめ、業務月報、業務年報等として提出 【市】日常モニタリングの結果、業務月報に基づき、毎月及び毎年、定期モニタリングを実施 ③随時モニタリング 【SPC】公共の随時モニタリングへの対応 【市】職員等からの苦情があった場合その他必要な場合に随時に、業務遂行状況について、事業者から必要な報告を求め、必要に応じて実地モニタリングを実施 さらに、運営事業の実施に重大な影響が懸念される場合は、第三者による調査や運営権行使の停止命令を実施

2-2 本事業におけるモニタリングの考え方

(1) インセンティブの付与方法と事例

本事業は公共施設等運営事業として民間事業者が自発的に創意工夫を行い、事業期間を通じて継続的な改良や優れたサービスを提供し続けることが期待されており、このような動きを活性化するために、事業スキームやサービス対価の支払いのメカニズムにインセンティブ付与の仕組みを盛り込むことが有効である。

「インセンティブの付与」という場合、様々な形で付与の形態(枠組み)があるが、過去のPFP事業(PFI、指定管理者等)を参考に想定されるインセンティブの枠組みを以下の通り整理した。

図表 20 インセンティブの枠組み

枠組み	付与方法と考え方
① 委託費やサービス対価に影響するインセンティブ	1) 利用量に連動するサービス対価の算定方法の設定 → 需要変動に伴う対価の設定
	2) 貢献に応じた対価(報酬)の支払い → 収入のある事業の場合、PFI 事業者の貢献に応じて対価を支払うことが想定されるが、PFI 事業者の貢献と収入との関係を明確にすることが難しいこと、予算措置の問題があることから採用されている事例は見当たらなかった
② 委託費やサービス対価に影響しないインセンティブ	1) ポイント制 (インセンティブポイントの設定) → インセンティブポイント (リカバリーポイントの付与) の付与の仕組みを設けて、ペナルティポイントと相殺する仕組み。ポイント制を採用している PFI 事例は多い
	2) 次回提案におけるインセンティブの付与 → 事業を受託して業務を適切に遂行している事業者に対して、次回提案において評価ポイント等のインセンティブを与える仕組み
	3) 受託企業に対する表彰制度 → 行政が受託企業の業務を表彰する仕組み。

3. 実施方針（案）の作成

3-1 記載すべき項目の検討

各種ガイドラインの内容に基づき、公共施設等運営事業における実施方針の記載項目を抽出、整理した。なお、以下では各項目について主要な論点を挙げ、対応の考え方を示す。

(1) 特定事業の選定に関する記載事項の留意点

a. 公募の趣旨、概要

- ・ 応募予定者に、本事業に対する理解を深めてもらうことを目的として、民間事業者の公募に至った背景をわかりやすく整理する。
- ・ また、当施設を公の施設に指定する旨を明示し、指定管理者制度の導入により期待する効果についても示す必要がある。

b. 民間事業者が行う業務の範囲

- ・ 民間事業者が行う業務については業務要求水準書に示すこととなるため、ここでは業務の目標やアウトライン等を簡潔に示すにとどめる。
- ・ なお、本事業では運営権対価が発生する可能性があり、最終的な運営権対価の支払い方法については契約書等で示すこととする。

(2) 民間事業者の募集及び選定に関する記載事項の留意点

(a) 事業者の選定及びスケジュール

- ・ 本事業では、公共施設等運営事業と指定管理者制度の併用を想定しており、公共施設等運営権実施契約と指定管理者の指定に係る議会の議決のタイミングに留意が必要となる。
- ・ 総務省による PFI 事業契約と指定管理者の指定にかかる議会の議決スケジュールの考え方（下記）を踏まえ、公共施設等運営権実施契約と指定管理者の指定に係る議決を同じ議会において行うことが可能であり、その旨を明記しておくことが望ましい。

(b) 申請者の資格要件

- ・ 本事業の運営業務を行う者には、これまで市が築いてきた市場関係者との良好な関係を維持、構築していく観点から、これまでの経緯をある程度把握している地元企業等の参加が期待される。一方、市場管理運営のより一層の効率化を進め、財政負担の軽減を図るために、卸売市場の管理運営に精通した事業者の参画も望まれる。さらに、自主事業の実施による市場のにぎわい創出や、二町谷公有地の利活用による三崎地区全体の活性化等も視野に入れると、水産分野にとどまらず、観光を始めとした様々な事業者が参画できる条件とする必要がある。

- ・ これらの条件を満たす事業者を求めるためには、公募要項において、公共側が求める新たな市場運営の姿を明確に示しつつ、参加企業に求める条件や実務経験等を明記することで、経験、能力を有する事業者の参画を誘導することが考えられる。

(3)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記載事項の留意点

(a)役割分担、リスク分担

- ・ 本事業が指定管理者（利用料金制）により実施することを考慮すると、民間事業者による料金徴収リスクについても一定の範囲で民間が負うことに留意が必要である。特に、民間による料金の強制徴収は困難と考えられる等、その制約を事前に明示することが重要である。
- ・ ただし、既存の施設使用者の撤退リスクについては本事業の継続性そのものに多大な影響を及ぼす重要な要素であるが、民間事業者がコントロールできないリスクでもあり、公共による負担の可能性も提示することが考えられる。

(4)公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する記載事項の留意点

- ・ 修繕や維持管理にかかる費用を適切に見積もることができるよう、設備については要求水準書（案）等で可能な限り詳細なリスト等を公表することが望ましい。
- ・ また、二町谷公有地等での自主事業も念頭に、土地利用条件についても明示しておく必要がある。

(5)公共施設等運営権実施契約等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記載事項の留意点

- ・ 紛争が生じた場合の協議の方法については、「PFI 事業契約に際しての諸問題に関する基本的考え方」における紛争時の対応の考え方を参考に、別途定めることも考えられる。

(6)事業の継続が困難となった場合における措置に関する記載事項の留意点

- ・ 事業の継続が困難になった場合の基本的な考え方を整理する。詳細については入札説明書及び実施契約に示すこととなる。

(7)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記載事項の留意点

- ・ 本事業で民間事業者に対する税制上の支援措置等を講じる場合には、支援内容について詳細に記載する必要がある。

3-2 実施方針（案）の作成

上記の整理に基づき、実施方針（案）を作成した。

III. PFI 手法の活用に関する課題等整理

1. 競争性が働きにくい事業における競争環境の確保策

(1) 検討結果の概要

本業務では、平成 30 年度をめどに高度衛生管理型市場へと改良工事が行われる卸売市場の維持管理・運営において、官民連携手法の可能性を検討するため、①対象施設の維持管理・運営の現状整理、②民間事業者が行う業務範囲や期間等の設定、を行ったうえで、③想定される官民連携スキームについて検討を行った結果、「PFI（RO）＋指定管理者方式（利用料金制）」、「公共施設等運営事業（修繕含む）＋指定管理者方式（利用料金制）」及び「直営（修繕）＋指定管理者方式（利用料金制）」が比較的優位な結果となった。いずれのスキームについても、付帯施設の維持管理・運営業務の担い手の存在が不可欠な状態であり、この担い手との対話を踏まえたスキームの精査が必要と考えられる。

(2) 事業化に向けた検討課題

一般的に PFI 事業を始めとした官民連携事業では、施設運営や経営ノウハウのある民間事業者が参画することにより、管理運営の効率化によるコスト縮減や、利用者ニーズへの迅速な対応などサービス向上を図り、財政負担の軽減と施設の利用促進効果が期待されている。スキームが複雑となるほど、PFI 事業等の実績のある企業が経験を活かすことができ、地元企業の参画が困難なケースが多くなる。

一方、本事業のように、地元企業や団体等の地域主体が施設利用者であるとともに、施設の維持管理・運営に密接に関係しているような場合には、これらの地域主体を除くと事業そのものが成立しない状況も発生するため、地域主体の参画を前提とした官民連携事業を組み立てる必要がある。

他方、これらの地域企業の多くは、PFI 事業等に求められる高度なノウハウや知見（例えば、多様な業種の連携による相乗効果の発揮や、マーケットニーズに柔軟にこたえる多様なサービス開発、多様な資金調達手法による事業の安定確保、等）が限られることから、以下のような対応を行うことが考えられる。

図表 21 想定される対応（例）

段階	対応
公募前	・ 地元企業を中心とした PFI 事業等説明会や勉強会を開催し、PFI 事業等に対する知見を深める機会を提供する。
公募時	・ 地元企業と大手企業とのマッチングの機会を創出するため、事業参

	画を希望する地元企業をリストアップして公表する（事前エントリー制度等）。 ・ 公募条件に地元企業の参画を要件化するなど、地元企業の活用を誘導する。 ・ 評価基準において、地元参画や地域貢献に対する評価項目を設け、積極的な提案を求める。
提案時	・ 地元からの資機材調達や地元人材の確保に対する提案を求める。さらに数値目標の提示も求めることも考えられる。

なお、上記の対応は、官民連携のノウハウがある大手企業の参加を念頭に、地元企業を巻き込むための方策を整理したものであるが、今後は地方創生の動きの中で、必ずしも収益性は高くないが、地域に根付いた企業が中心となってコンソーシアムを組成する「身の丈に合った」官民連携の動きも多くなるものと思われる。このような場合には、企業間の競争が働きにくく、コスト縮減やサービス向上の余地は限定的というデメリットはあるものの、民間事業者が経営努力によりコスト縮減を図ったら公民で利益をシェアするなど（例：境港卸売市場の事例）、インセンティブの仕組みを導入することで、改善される可能性もある。

地域に根差して雇用を守り続ける地域が存在し続けるための手法として、PFI 事業等に参画することができれば、安定的経営の一助となるビジネスチャンスになるだけでなく、地域に根差した官民のパートナーシップ形成にもつながる可能性もあるものと思われる。従来の地域企業と公共との関係性をベースとし、地元企業が官民連携事業を通じてノウハウ・スキルを獲得することにより、地域活性化の一助とすることも今後の施策として有効であると考えられる。

2. 公的不動産の活用にかかる民間提案の引き出し方

(1) 検討結果の概要

三浦市では、二町谷公有地の活用について様々な計画策定を行い、事業者との対話を重ねてきた。本業務では、これらの成果をベースとし、①二町谷公有地の有効活用に向けた導入機能の精査とビジネス成立要件の整理、②民間事業者ヒアリングによる参画意欲の確認、を行ったものの、敷地規模の大きさ等の理由から、分譲用地を全面活用して事業を行いたい、という意欲のある企業が見当たらなかった。

このため、従来のような個別企業との相対型アプローチに加えて、複数の事業者候補との合意形成を図りながら事業の実現性を高めていくための新たなアプローチが必要と考え、「ニーズマッチ型」アプローチを提案した。

(2) 事業化に向けた検討課題

地方においては、将来的な公共施設用地として活用するために先行取得されたものの、経済環境や市民ニーズの変化等により活用されなくなった公有地や、公共施設の統廃合等により未利用地となった土地・建物等が多く存在しており、有効活用が課題となっている。三浦市をはじめ未利用公有地を抱える自治体では、職員自らやまちづくり公社等が事業者候補とコミュニケーションを取りながら誘致を働き掛けているものの、高い関心を寄せる企業と出会う確率は低く、また個別企業が提示する条件に対してどこまで配慮すべきかといった基準も明確ではないなど、効果的なマッチングに至っていない可能性がある。

このような課題に対して、本検討で提案した「ニーズマッチ型」の新たなアプローチにより、従来は関心を持つことが無かった事業者が公有地活用に関心を持つきっかけが生まれ、関心の高い民間事業者が立地するために公共側で取り組むべき内容が具体化されたりと、公有地の利活用に向けて公民が同じ意識を持ち、パートナーシップにより協力・連携し合いながら事業化を進める機運が生まれるものと期待される。

今後は、幅広い民間事業者と対話を重ねながら公有地の利活用を進めるために、提案募集の詳細な内容や条件、手続き等について検討をすすめることにより、地域の遊休公有地が有効活用され、雇用創出等の活性化につながる取り組みが期待される。