
令和 2 年度
石垣市における PPP/PFI 民間提案活用に関
する調査検討支援業務

概 要 版

令和 3 年 3 月

令和2年度 石垣市における PPP/PFI 民間提案活用に関する調査検討支援業務
概要版
目次

1.	業務概要.....	1
1.1	業務目的.....	1
1.2	業務フロー.....	1
2.	石垣市における対象案件の事業化、事業者選定に向けたシナリオ・手順フロー図等の検討支援.....	2
2.1	支援対象事業の概要.....	2
2.2	事業までのシナリオ・手順フローの作成.....	2
2.2.1	民間提案を受ける上での基本条件の整理.....	2
2.2.2	対象案件の事業化に向けたシナリオ・手順フロー図等の検討支援.....	2
2.2.3	事業者選定に向けた民間提案の手順フローの整理.....	3
3.	石垣市が行う民間提案に関する一連の公募手続きに対する支援.....	4
3.1	石垣市が行う民間提案の公募要領案の作成.....	4
3.2	石垣市が行う民間事業者への事前説明資料の作成.....	5
3.2.1	市場調査の実施.....	5
3.2.2	事業スキームの検討.....	6
3.3	石垣市が行う民間事業者の提案内容確認に係るサウンディング調査の実施.....	8
3.4	提案について石垣市が行う評価.....	8
3.5	民間提案募集の実施手順.....	9
3.6	提案内容を実施方針へ反映することを想定した場合の留意点の整理.....	10
4.	民間提案の普及拡大方策の検討.....	10
4.1	支援を通じて得られた知見の整理.....	10
4.2	普及拡大方策の検討.....	11

2. 石垣市における対象案件の事業化、事業者選定に向けたシナリオ・手順フロー図等の検討支援

2.1 支援対象事業の概要

支援対象	沖縄県石垣市、竹富町、与那国町（以下「3市町」という。）
対象事業	八重山会館整備事業（以下「本事業」という。）
事業内容	民間提案制度を活用した、沖縄本島における島民のための宿泊施設の整備及び管理運営 PFI 事業
事業の背景・目的	<ul style="list-style-type: none">・3市町から構成される八重山地域では、離島県のさらに諸島地域という特殊性から、輸送・渡航費のコストが高く、大きな離島格差の要因となっている。・とりわけ、沖縄本島への渡航は群民の家計への大きな負担となっている。・これらの課題解決のため、3市町広域連携のもと、沖縄本島に宿泊施設である「八重山会館」の整備を行うことを検討している。・本事業においては、3市町の財政負担を最大限軽減できるよう、民間事業者の資金・ノウハウを最大限活用できる事業スキームでの実施を期待しており、事業の具体化に向けて、民間事業者より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（以下「PFI法」という。）第6条に基づく民間提案を求めるものである。

2.2 事業までのシナリオ・手順フローの作成

2.2.1 民間提案を受ける上での基本条件の整理

(1) 民間事業者への市場調査の実施

本事業は、沖縄本島での土地取得を含めた事業スキームの提案となるため、事業の基本条件を明らかにするため、宿泊施設の建設・管理・運営の実績のある民間事業者に市場調査を行った。3市町に対しては、市場調査の調査内容の検討のほか、ヒアリングの実施に関する支援を行った。

(2) 民間提案の条件に関する関係部局との協議

本事業で想定している内容や事業スキームを把握するとともに、宿泊施設に関する民間提案を受ける上での条件を明らかにするため、3市町の関係部局との協議することに加え、活用を想定している交付金の担当部局（内閣府沖縄総合事務局 総務部 調査企画課）にヒアリングを実施することとした。3市町に対しては、協議に関する資料作成支援及び協議支援を行った。

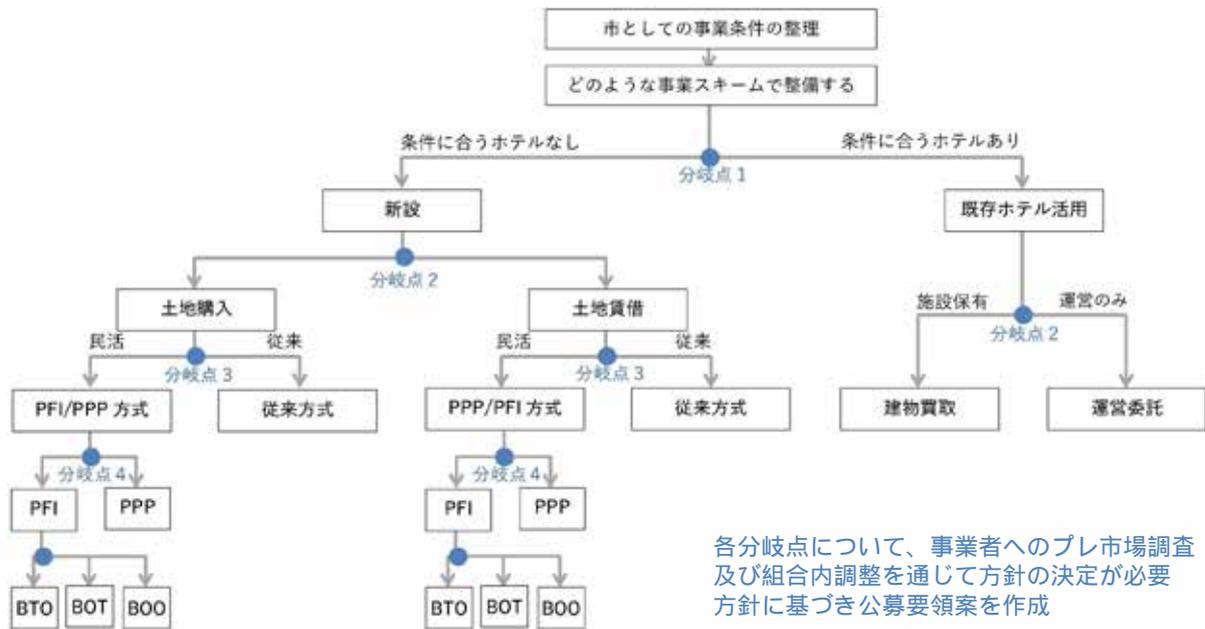
2.2.2 対象案件の事業化に向けたシナリオ・手順フロー図等の検討支援

(1) 事業スキームのための検討フロー図の整理

本事業は、土地取得を含めて事業者から事業スキームの提案を期待しており、建物の新設又は既存施設の活用のほか、土地を購入するか賃借かにより、複数の事業スキームのパターンが想定された。

そこで、建物および土地の所有形態の違いによりどのような事業スキームが考えられるか分岐点を明確にしたフロー図を作成し、これらの視点で事業スキームを検討するよう助言を行った。

< 事業スキームのための検討フロー図 >



(2) 公募方法の検討

民間事業者の公募において、評価基準を明確に審査するためには、公募段階で事業規模や公共負担額も明示する必要があるが、民間提案に委ねるところが大きい本事業のスキームでは、3市町で事業規模や公共負担額を決定することが難しい状況であった。

そこで、最初に事業規模の決定を目的とした公募型サウンディング調査を実施し、その後、評価基準（価格を含む）を定め、民間提案を実施する公募方法について提案助言を行った。

2.2.3 事業者選定に向けた民間提案の手順フローの整理

2.2.2 の考え方を踏まえ、公募型サウンディング調査と民間提案の2段階で進めることとした。事業者選定までの手順フローを示す。

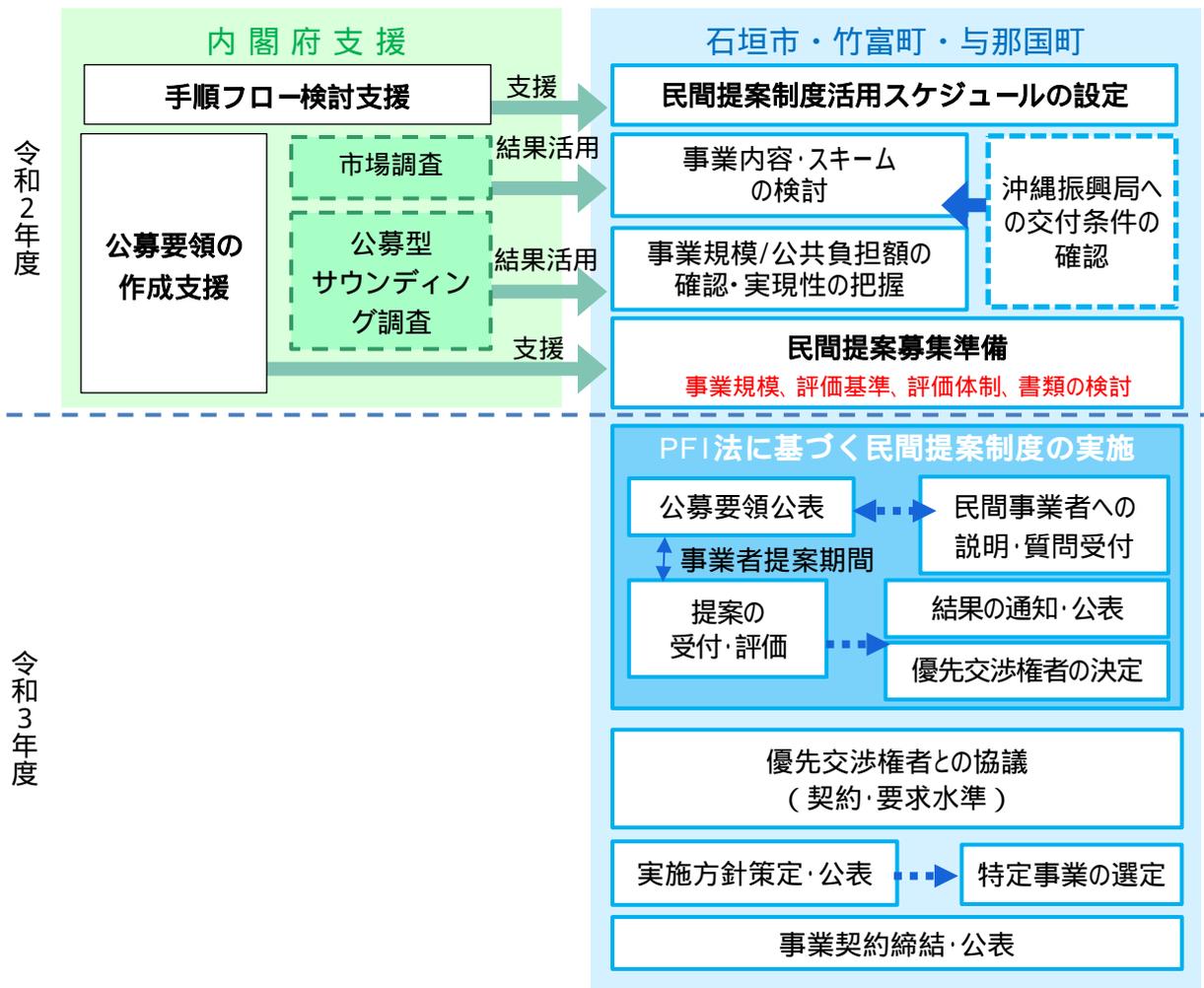
公募型サウンディング調査

- ① 民間が提案する事業内容等について書面での提出を求め、対話も含めて、3市町と提案者双方で事業のイメージ等の共有を図る。
- ② 公募型サウンディング調査で提示された内容は評価対象とせず、PFI法に基づく民間提案の評価にも影響しないこととする。
- ③ 公募型サウンディング調査に参加せず、PFI法に基づく民間提案から途中参加することは認められる。

PFI法に基づく民間提案

- ① 特定事業の案、VFM評価等についての提案書類の作成・提出を求め、3市町がその提案を採用するか否かについて審査・評価を行う。
- ② 提案を採用することとなった場合には、提案者（採用する提案が複数の場合には、最も高い評価を得た者）に優先交渉権を付与して協議・交渉を行い、協議・交渉が成立した場合は事業契約を締結することを想定する。
- ③ 途中段階で提案を辞退することについては、ペナルティは設けないこととする。
- ④ 優先交渉権者を公平に審査するため、公募段階で評価基準及び事業規模や公共負担額を明示する。

< 事業者選定に向けた手順フロー図 >



3. 石垣市が行う民間提案に関する一連の公募手続きに対する支援

3.1 石垣市が行う民間提案の公募要領案の作成

民間提案公募要領の作成に際して以下の検討・助言を行い、民間提案公募要領を作成した。

助言箇所	助言内容
提案の範囲	<ul style="list-style-type: none"> 建物・土地の所有形態により複数の事業スキームが考えられることから、判断の分岐となるフロー図の作成や市場調査の実施により、事業スキームをパターン化して示し、考え方を助言した。 それらをもとに、内閣府沖縄総合事務局への交付条件を確認するための資料作成を支援した。
提案に必要な情報	<ul style="list-style-type: none"> 内閣府沖縄総合事務局への交付条件の確認結果を踏まえ、本事業の前提条件を整理・提案した。 公募型サウンディング調査に必要な事業概要資料を作成支援した。
公募方法	<ul style="list-style-type: none"> 事業予定地や土地・建物の所有形態等、事業スキーム全体の提案を募集するため、民間事業者がVFMを算出する際に、公共負担総額を確認できるよう公募要領では提示する必要があったが、市では公共負担額を算定できないため、民間事業者が想定する宿泊施設の規模やスキームに合わせて公共負担総額の提案にかかる公募型サウンディング調査として、民間提案募集の前に実施し、事業規模を確認する募集方法を提案した。

助言箇所	助言内容
	・なお、事業予定地を含めた提案であることから、民間提案選定事業者には、優先交渉権者として随意契約とする形式とした。
提案の評価方法	<ul style="list-style-type: none"> ・民間提案の評価方法については、過年度の民間提案事例を参考としつつ、3市町との協議を行い、提案者の体制等に関する必須項目、事業内容の提案に関する評価項目の2類型で構成した。 ・PFI法に基づく民間提案において優先交渉権の付与を想定しており、一般的な事業公募に近い形で評価を行う必要があるため、公募要領の段階において、配点基準等の詳細を公表することとした。
提案書のノウハウの保護方法	・事業予定地を含めた提案のため、公募型サウンディング調査における、事業者の提案内容は公表しないこととした。
スケジュール	・公募型サウンディング調査を実施した後の、事業者選定までのスケジュールおよび整備スケジュールをまとめた事業スケジュールを作成支援した。

3.2 石垣市が行う民間事業者への事前説明資料の作成

3.2.1 市場調査の実施

本事業への民間活力の導入に向け、事業の条件や参画可能性等について、市場調査を実施した。

調査概要	調査目的	実績のある民間事業者の参画意向、宿泊施設の事業スキームや面積・立地条件等の把握
	調査期間	令和2年10月
	調査内容	<ul style="list-style-type: none"> ○ 会社の概要 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 事業内容、本社所在地、資本金、従業員数 ○ 導入機能・規模 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 導入機能、延べ面積、駐車場 ○ 事業スキーム <ul style="list-style-type: none"> ◦ PFI事業の成立可否、事業方式 ◦ PPP事業の土地・建物の所有形態 ◦ 事業期間 ◦ 宿泊施設（公共施設）の整備費、売却費、賃貸料 ◦ 土地や建物の所有形態や必要面積 ◦ 宿泊施設（公共施設）整備費における市負担なしのアイデア ○ 候補地 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 沖縄本島内の候補地および立地条件 ○ 事業の成立可能性 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 宿泊施設の官民連携事業（PFI/PPP）の成立可否 ○ 整備スケジュール <ul style="list-style-type: none"> ◦ 宿泊施設整備の設計期間、建設期間 ○ 参画意向 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 参画意向、組織形態 ◦ 地元企業との協力について
調査対象	宿泊施設又は宿舎のPPP事業に選定又は応募実績を有する企業、沖縄本島で宿泊施設の開発等を行ったことのある企業、沖縄県の地方銀行等の事業者を対象に実施	

3.2.2 事業スキームの検討

本事業における PFI/PPP 事業による事業スキームを以下のとおり検討した。

事業手法	PFI 手法（BTO 方式、RO 方式）又は PPP 手法
事業形態	（施設整備）サービス購入型 （維持管理運営）独立採算型
事業期間	約 30 年（維持管理運営期間）
建物形態 土地・建物の所有	敷地：更地（新築の場合） パターン 1 - 1：土地と建物は公共所有で、民間施設はテナント入居 パターン 1 - 2：土地は公共・民間で共有、建物は官民で区分所有 パターン 1 - 3：土地及び建物は民間所有、公共はテナント入居 パターン 1 - 4：土地は民間・公共で共有、建物は官民で区分所有 敷地：既存ホテル（既存施設の場合） パターン 2 - 1：土地と建物は公共所有で、民間施設はテナント入居 パターン 2 - 2：土地は公共・民間で共有、建物は官民で区分所有 パターン 2 - 3：土地及び建物は民間所有、公共はテナント入居 パターン 2 - 4：土地は民間・公共で共有、建物は官民で区分所有

八重山会館整備の民間活力導入における想定される事業スキームの想定（権利関係、事業費目等）を P.7 にまとめる。

< 事業スキームの想定 >

パターン1 (新設の場合)		1-1	公共ホテル 民間が床を賃貸 (新築)	1-2	官民複合ホテル 土地は公共・民間で共有 (新築)	1-3	民間ホテル 公共が床を賃貸 (新築)	1-4	官民複合ホテル 土地は民間・公共で共有 (新築)
概念図									
事業スキームの説明		公共がPFI事業として施設整備を行い、民間施設を賃貸する。土地は公共が購入、民間施設の持分に応じて賃貸。		公共がPFI事業として施設整備を行い、民間施設が区分所有する。土地は公共が購入し、民間施設の持分に応じて共有。		民間が整備した新設施設に、公共施設を賃貸する。土地は、民間所有。		民間が施設整備を行い、公共は区分所有する。民間所有の土地を公共施設の持分に応じて共有。	
建物形態		新築		新築		新築		新築	
事業方式		PFI事業 (BTO方式)		PFI事業 (BTO方式)		建物賃貸借方式		PPP事業	
所有	土地	公共		公共と民間で共有		民間		民間と公共で共有	
	建物	公共		公共と民間で区分所有		民間		民間と公共で区分所有	
方契約	土地	公共が購入 (土地売買契約)		公共が購入		民間と公共の定期建物賃貸借契約		区分所有建物売買契約	
	建物	PFI事業契約 公共と民間の定期建物賃貸借契約		PFI事業契約		民間と公共の定期建物賃貸借契約		区分所有建物売買契約	
事業費目		土地購入費、施設整備費、維持管理運営費		土地購入費、施設整備費、維持管理運営費		賃料		土地・建物購入費、維持管理運営費	
パターン2 (既存施設の場合)		2-1	公共ホテル 民間が床を賃貸 (既存)	2-2	官民複合ホテル 土地は公共・民間で共有 (既存)	2-3	民間ホテル 公共が床を賃貸 (既存)	2-4	官民複合ホテル 土地は民間・公共で共有 (既存)
概念図									
事業スキームの説明		公共が既存施設を土地を含め購入。建物は公共が修繕し、民間施設が一部賃貸する。		公共が既存施設を購入し修繕する。民間施設と区分所有する。土地は公共が購入し、民間施設の持分に応じて共有。		民間が所有する既存施設に、公共施設を賃貸する。土地は、民間所有のまま。		民間が所有する既存施設に、公共が区分所有する。民間所有の土地を公共施設の持分に応じて共有。	
建物形態		既存		既存		既存		既存	
事業方式		土地建物購入 / PFI事業 (RO方式)		土地建物購入 / PFI事業 (RO方式)		建物賃貸借方式		PPP事業	
所有	土地	公共		公共と民間で共有		民間		民間と公共で共有	
	建物	公共		公共と民間で区分所有		民間		民間と公共で区分所有	
方契約	土地	公共が購入 (土地売買契約)		公共が購入		民間と公共の定期建物賃貸借契約		区分所有建物売買契約	
	建物	建物売買契約、PFI事業契約、公共と民間の定期建物賃貸借契約		建物売買契約、PFI事業契約		民間と公共の定期建物賃貸借契約		区分所有建物売買契約	
事業費目		土地・建物購入費、修繕費、維持管理運営費		土地・建物購入費、修繕費、維持管理運営費		賃料		土地・建物購入費、維持管理運営費	

3.3 石垣市が行う民間事業者の提案内容確認に係るサウンディング調査の実施

民間事業者との対話形式による公募型サウンディング調査を以下のとおり実施した。なお、本事業は土地を含めた提案であり、民間事業者のノウハウによる内容が多く含まれるため、対話の実施結果については非公開とした。

調査概要	調査目的	<ul style="list-style-type: none"> ・本事業の事業内容・事業手法の検討 ・本事業の周知 ・民間提案制度の公募条件等の確認
	調査内容	<p>本事業で想定される事業予定地、整備予定施設の機能・規模・配置望ましい事業スキーム（事業規模、事業範囲、公共施設の宿泊定員）とその理由</p> <p>本事業において、民間事業者が担える役割、付加できる施設等</p> <p>事業予定地または事業予定施設の取得にあたっての課題や工夫を要する条件とその解決策</p> <p>本事業実施にあたって、上記以外の3市町への意見・提案</p>
	調査方法	対話形式
	調査対象	石垣市ホームページにて公募型サウンディング調査を募集し、応募のあった事業者
	調査期間	令和3年2月～3月

3.4 提案について石垣市が行う評価

提出された民間提案について、PFI事業検討委員会にて提案内容の評価や採否を行う際の評価項目の設定や配点、採否基準について提案し、3市町と協議を行った。

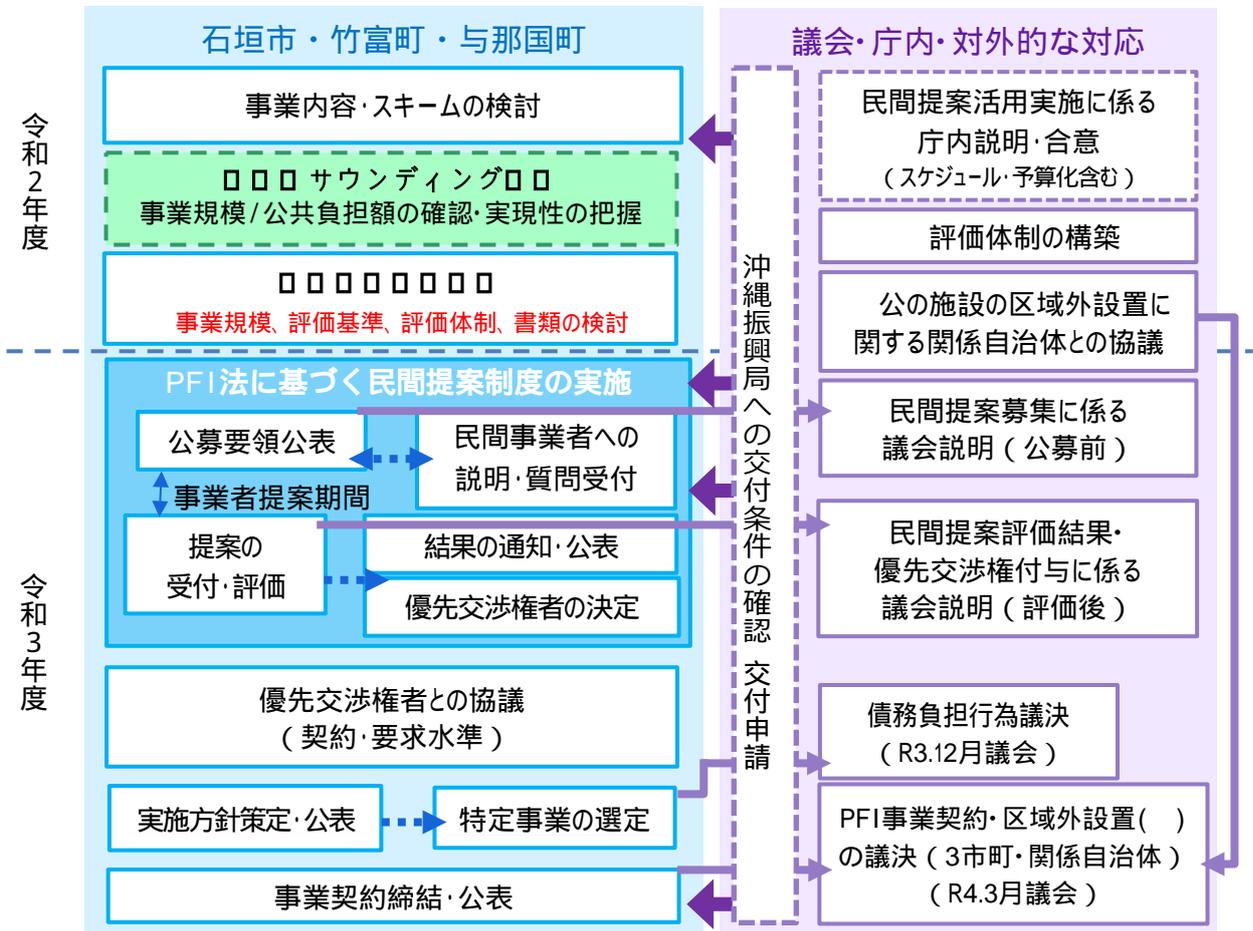
3市町と協議した評価項目案の概要を以下に示す。評価項目および加点要素等は、民間提案募集の詳細検討と並行して今後検討課題である。

評価項目			配点
必須項目	制度の理解、3市町の課題・事業の理解、業務遂行能力		25
評価項目	実現性	実効性、リスク管理	24
	効率性	サービスの質の向上、コスト削減	33
	独創性	創意工夫	18

3.5 民間提案募集の実施手順

3市町にて民間提案募集を行う場合の実施手順及び民間提案募集の実施におけるポイントを以下に示す。

< 民間提案募集の実施手順 >



【民間提案募集の実施におけるポイント】

- 評価体制の構築
- 石垣市、竹富町、与那国町及び八重山広域市町村圏事務組合（以下「組合」という。）のいずれかが事業主体となる必要がある。
 - PFI 法第 6 条に基づく民間提案に関する意見聴取等を行うため、本事業に関する PFI 事業者審査委員会を設置する必要がある。
 - 審査委員会の委員は、3 市町及び組合の職員の他、公平性の観点から、PFI 事業の実施に関する金融、法務、技術等の専門分野に関する有識者や、同種類似事業に対し豊富な知識を有する者等を含めることが望ましい。
- 公の施設の区域外設置に関する関係自治体との協議
- 本事業は、3 市町の区域外である沖縄本島に公共施設を整備する事業であるが、地方自治法第 244 条の 3 第 1 項より、普通地方公共団体は、その区域外においても、関係普通地方公共団体との協議により、公の施設を設けることができるとされている。
 - その場合、関係普通地方公共団体との協議は、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならないとされている。
 - PFI 法に基づく民間提案募集を開始する前に協議が必要である。(事業契約までに議会承認が必要。)

沖縄振興局への交付条件の確認・交付申請

- ・募集段階で、事業内容が交付条件を満たしていることを確認することに加え、民間提案を受け事業者と対話を行う段階でも交付条件の適否を確認し、事業者の提案内容によっては交付条件を満たす事業スキームについての協議が必要である。
- ・想定している交付金は、当該年度中に完了し支出が見込まれるものに対して、当該年度に交付決定されるため、交付決定の時期と交付金の支払い時期が異なることは認められないことになっている。
- ・そのため、適切なタイミングで沖縄振興局に確認または協議しながら進める必要がある。

3.6 提案内容を実施方針へ反映することを想定した場合の留意点の整理

実施方針は庁内決済や議会手続きに時間を要することから、民間提案の募集段階において、提案内容が実施方針の要件と齟齬が発生しないよう確認することが必要である。

提案内容を実施方針に反映する際の留意点を以下に示す。

【民間提案募集の実施におけるポイント】

参加資格要件

- ・事業実施体制（設計企業、建設企業、工事監理企業、維持管理企業、運営企業等）の構成
- ・業務実施企業の資本金、同種・類似事業の実績、当該市の入札参加有資格者名簿の登録状況 等

事業スケジュール

- ・提案内容で事業スケジュール上制約となることがないか
- ・交付金申請のスケジュールや条件との整合は取れているか

4. 民間提案の普及拡大方策の検討

4.1 支援を通じて得られた知見の整理

支援対象団体を支援する過程で得られた知見について、民間提案のフェーズごとに整理する。

なお、本業務での支援内容は公募要領等の案の作成までであるため、今年度実施した公募型サウンディング調査等を通じて得られた知見を含めて整理する。

(1) 民間提案募集までに決定・確認しておく事項の整理

- ・事業の課題や目的、事業内容、必須条件といった、民間事業者からより良い提案を引き出す上で必要な事項について、検討段階で確認することができれば、公募要領作成の前に、不足している調査や検討を進めることができ、地方公共団体等において、より実効性の高い民間提案募集が可能となると考える。
- ・石垣市では、以下の項目を明らかにし、事業内容・事業条件についての検討を深めるとともに、公募要領等の精度を高めた。
 - ・現況・課題の整理
 - ・施設の規模や整備水準イメージの整理
 - ・施設利用者のイメージ及びニーズの整理（沖縄本島の宿泊ニーズの整理）
 - ・土地・建物の所有形態別事業スキームの検討
 - ・市場調査（民間事業者に対するアンケート調査等）
 - ・事業規模および公共負担額の想定

(2) 民間事業者の負担軽減と適切なインセンティブの付与

- ・本事業は、提案内容が複雑で民間事業者の負荷が予想されたため、民間提案募集の前に公募型サウンディング調査で、民間事業者の提案する事業内容や公共負担額を把握し双方の意見を確認した上で、その後、民間提案募集を行う公募方法を提案した。
- ・事業予定地を含めた提案であるため、民間提案で選定された事業者が有利であることが明白である事業の特性から、本事業の民間提案では、最優秀提案となった事業者に対し、事業の優先交渉権を付与する方法を採用した。

(3) 公平性を担保するための公表時における評価基準の明確化

- ・公平性を担保するため、公募要領に定性評価・価格点のバランスの取れた評価基準を明記し、配点も記載し、審査で何を重視しているかをわかりやすく明示することとした。(通常のPFI法に基づく民間提案の募集要領では、評価基準までは明記していない)

(4) 中立的な立場の体制の構築

- ・中立かつ公正な立場で、提案の審査・評価結果等について適切に審議を行うことができる有識者等から構成される体制を構築することが重要であり、民間提案募集前に設立・準備をすることで、公募要領や評価基準、インセンティブの付与の方法、評価方法について事前に協議でき、各種書類や公募方法に、協議内容を反映することができる。
- ・支援団体のケースの様に複数の自治体・団体で事業を実施する場合は、検討手順や意思決定を明確にするため、推進体制の整備が求められる。

4.2 普及拡大方策の検討

(1) 民間提案制度の課題・留意点

- ・事業予定地や建物形態の提案の等、民間ノウハウの発揮の余地が大きい事業においては、民間提案募集における事業の条件について地方公共団体だけでは検討できない場合が想定されるため、実現可能な事業条件を精査するため、民間提案を募集する前に地方公共団体等と民間事業者の対話の機会を設けることが有効となる。
- ・形式としては、最初にアンケートやヒアリングで複数の関連事業のおおまかな意向を把握し、その後公募型サウンディング調査として個別に広く意見聴取することで、様々な事業者の意向把握と民間が参加しやすい公募条件を具体的に検討することができ有効である。
- ・公募型サウンディング調査は市況把握を目的としており、民間提案募集の参加の制限や促進させるものではないことに留意する必要がある。
- ・本事業のように民間提案の段階で事業者が選定される場合、評価基準(評点を含む)や評価基準をわかりやすく算定するための前提条件として公共負担総額を整理し、公募段階でそれらの公表を行うことが重要である。
- ・提案内容の公平な審査を行うため、有識者を含めた審査体制を構築することも、民間提案募集の事前準備として必要である。

(2) PFI 事業民間提案推進マニュアルの改善提案

- ・PFI 事業民間提案推進マニュアル(以下「マニュアル」という。)では、民間提案の対象事業を抽出した後の手続を主とした構成となっているが、今回の支援業務の様に、計画の位置づけや事業化に向けた予算計上等はしておらず、民間提案の検討と並行して同時に検討する場合も想定される。
- ・石垣市の支援において検討した内容等を踏まえ、民間提案募集に至るまでの検討内容や、公募型サウンディング調査や民間発案による意向把握の方法など、民間提案募集の前段階の検討の手法をマニュアルに記載することが考えられる。
- ・民間提案において、インセンティブとして優先交渉権の付与を要する事業の特性や、優先交渉権の付与とするまでの庁内での検討プロセス、付与する場合の留意点など、石垣市の支援において検討した内容等を踏まえ、マニュアルに記載することが考えられる。