

茂原市における PPP/PFI 手法優先的検討規定策定・運用に
関する調査検討支援業務

報告書(概要版)

平成 31 年 3 月

内閣府民間資金等活用事業推進室

第Ⅰ章 業務の目的.....	1
第Ⅱ章 事業内容.....	1
1. PPP/PFI手法の導入を優先して検討する取組の定着要因の整理.....	1
1.1 検討対象自治体の抽出.....	1
1.2 優先的検討規程対象事業の整理.....	2
1.3 簡易な検討内容の整理.....	4
1.4 庁内体制及び運用プロセスの整理.....	5
1.5 その他特徴的な取組の整理.....	6
1.6 定着要因の整理.....	6
2. 優先的検討規程案の策定支援.....	7
2.1 優先的検討規程策定目的の整理.....	7
2.2 PPP/PFI基本指針(改定案)の作成.....	8
3. 優先的検討規程案に基づいた運用支援.....	9
3.1 支援事業概要.....	9
3.2 支援概要.....	9
4. 優先的検討規程に対するプロジェクト群の支援.....	12
4.1 支援対象事業概要.....	12
4.2 小学校空調設備整備事業(仮称).....	13
4.3 道の駅等都市交流拠点設置事業.....	15
4.4 学校統廃合事業(仮称).....	16
5. 優先的検討規程の策定・運用に関する課題等整理.....	18
5.1 小規模自治体における事例の蓄積.....	18
5.2 優先的検討規程の実効性の確保.....	19
5.3 簡易な検討段階における個別事業の相談窓口の必要性.....	19

第 I 章 業務の目的

内閣府では、地方公共団体等が公共施設等の整備にあたり、効率的かつ効果的に実施できる仕組みを構築することを推進している。この仕組みとして挙げられるのが、PPP/PFI 手法の適用を従来の調達等の手法に優先して検討する規定である「優先的検討規程」の策定・運用であり、「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」(平成 27 年 12 月民間資金等活用事業推進会議決定)において枠組みとなる指針が定められている。

本業務は、支援対象となる地方自治団体が「優先的検討規程」を策定・運用しようとする取組に対し、その運用が適切かつ継続的に実施されるよう支援するとともに、支援を通して得られた知見をもって、他の地方公共団体における仕組みの取組の参考となるような事例を作成するものである。

第 II 章 事業内容

1. PPP/PFI 手法の導入を優先して検討する取組の定着要因の整理

- PPP/PFI 事業を積極的に実施している自治体がある一方で、PPP/PFI の取組は指定管理者制度の活用のみになり、PFI 事業や公有地活用等は全く実施されていない自治体が多くある。
- 茂原市の優先的検討規程の策定に向け、PPP/PFI に積極的に取り組んでいる自治体における PPP/PFI 手法の導入を優先して検討する取組の定着要因を整理する。

1.1 検討対象自治体の抽出

- 人口 20 万人未満の優先的検討規程策定自治体のうち、複数の案件の PPP/PFI 手法導入の検討・事業化をしている次の 5 つの自治体を対象とし、優先的検討規程の定着要因を整理する。

表 1 定着要因整理対象自治体

自治体	人口	優先的検討規程策定期間	優先的検討規程策定以降の PPP/PFI 手法導入の検討・事業化実績
和光市 (埼玉県)	約 8.3 万人	平成 29 年 4 月基本指針改定	・和光市広沢複合施設整備運営事業(H30.6 募集要項公表) ・庁舎スペースの有効活用検討中(内閣府支援)
八千代市 (千葉県)	約 19.5 万人	平成 29 年 3 月【第 3 版】導入指針改訂	・児童発達支援センター、子育て施設に関するサウンディング(H30.1) ・少年自然の家サウンディング(H31.2) ・八千代市立小中学校空調整備事業実施方針公表(H30.12)
美濃加茂市 (岐阜県)	約 5.7 万人	平成 29 年 10 月優先的検討規程策定	・新庁舎整備について PPP を検討中(基本計画策定段階) ・前平公園内市民プール跡地整備導入可能性調査実施(H30)

自治体	人口	優先的検討 規程策定期	優先的検討規程策定以降の PPP/PFI 手法導入の検討・事業化実績
鳥取市 (鳥取県)	約 18.8 万 人	平成 29 年 10 月 PPP 導入検討指針策定	<ul style="list-style-type: none"> ・鳥取市民体育館再整備 (H31.2 実施方針公表) ・新本庁舎の包括管理業務委託についてサウンディング型市場調査実施 (H30.4) ・小中学校空調整備についてサウンディング型市場調査実施 (H30.9)
別府市 (大分県)	約 12.1 万 人	平成 29 年 12 月改訂 版べっぴん公民連携 ガイドライン (PPP 導 入推進指針)	<ul style="list-style-type: none"> ・鉄輪地獄地帯公園整備運営事業 (H31.1 公募設置等指針公表) ・PPP ロングリスト・ショートリスト公表 ・複数サウンディング調査実施

1.2 優先的検討規程対象事業の整理

- ・ 検討対象となる事業の基準により、優先的検討規程に則った検討が必要であるかが変わるため、優先的検討規程検討対象の基準が重要となる。
- ・ 優先的検討規程策定以降に PPP/PFI の検討・事業化の実績のある自治体における基準を整理する。

表 2 優先的検討規程対象事業の整理

自治体	検討を始める時期	検討対象となる事業 (下線:金額の基準)
和光市 (埼玉県)	-	<p>①ある程度の事業規模</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>事業費の総額が 5 億円以上の公共施設整備事業</u> (建設、製造または改修を含むものに限る。) ・<u>単年度の事業費が 5 千万円以上の公共施設整備事業</u> (運営等のみを行うものに限る。) <p>※ただし、事業の性格から従来型の手法によることが適切であると客観的に明らかな事業は除きます。</p> <p>②長期にわたり安定し継続する事業 (15 年を目安とする)</p> <p>③民間の経験やノウハウが活用できる事業</p> <p>④民間による事業実施に制度的障壁がない事業 (指定管理者制度との組合せ含む)</p>
八千代市 (千葉県)	-	<p>①<u>施設建設費 (設計費及び建設費) が 10 億円を超える事業</u></p> <p>②<u>単年度の維持管理運営費が 1 億円を超える事業</u></p> <p>※施設を複合化して整備等を行う事業や複数の施設の維持管理運営を一括して行う事業については、単体ではなく全体の事業費で判断するものとします。また、公共施設等の整備等を含まない事業については、引き続き効率的活かつ効果的に市民サービ</p>

自治体	検討を始める時期	検討対象となる事業 (下線:金額の基準)
		<p>スを提供しているか、事務事業全般にわたって点検を行うとともに、最適な運営手法を検討し、積極的に民間活力を導入する等、経費の節減等を図るものとしします。</p>
<p>美濃加茂市 (岐阜県)</p>	<p>(1) 新たに公共施設等の整備等を行うために基本構想、基本計画等を策定するとき。 (2) 公共施設等の運営等の見直しを行うとき。 (3) 美濃加茂市公共施設等総合管理計画の改定又は同計画に基づく個別施設計画の策定若しくは改定を行うとき。 (4) 市有地の未利用資産等の有効活用を検討するとき。 (5) 公共施設等の集約化、複合化等を検討するとき。 (6) 前各号に掲げるもののほか、公共施設等の整備等の方針を検討するとき。</p>	<p>①次のいずれかに該当する事業その他民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用する効果が認められる公共施設整備事業 ア 建築物又はプラントの整備・維持管理・運営等に関する事業 イ 利用料金の徴収を行う公共施設の整備・維持管理・運営等に関する事業 ②ア <u>事業費の総額(設計から建設、製造又は回収までに要する費用、用地取得費その他費用経費を含む整備費)が1億円以上の公共施設整備事業</u> イ <u>運営等のみを行う事業は、事業費基準を設定しない。</u></p>
<p>鳥取市 (鳥取県)</p>	<p><施設整備(更新)> 公共施設再配置基本計画に基づく事前届出制度に沿って施設整備等の企画段階から PPP 手法の導入について検討を開始 <施設活用等> 民間事業者からの提案に基づき実施</p>	<p>-</p>
<p>別府市 (大分県)</p>	<p>基本構想等を策定する段階</p>	<p>(対象)公共施設の整備事業等 (基準)次のいずれかを満たすもの i <u>事業費(設計と施工を含む施設整備費)の総額が10億円以上の事業(建設、製造又は改修を含むものに限る。)</u> ii <u>単年度の事業費(維持管理費、運営費)が1億円以上の事業</u> ただし、事業内容によっては、比較的小規模な事業であってもPFIを導入している事例もあります。このため、公共施設等の種類、目的、規模等に応じて、他自治体の取組等も参考にしながら、適当な事業規模かどうかを判断します。</p>

- ・ 検討を始める時期については、事業の見直し・企画する段階、基本構想策定段階等としている自治体が多いが、鳥取市では、公共施設再配置基本計画に基づく事前届出制度と関連して位置付けている。
- ・ 検討の対象となる事業規模については、施設整備は1億円から10億円まで幅があり、鳥取市では具体的な金額を設定していない。運営費についても年間5千万円から1億円までの幅があり、これについても美濃加茂市や鳥取市では具体的な金額の基準を定めていない。
- ・ 金額を「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引」(内閣府、平成28年3月)(以下「優先的検討規程策定の手引」という。)で例示されている施設整備費10億円の基準より下げる、または金額の基準を定めないことで、人口20万人未満の自治体においても、優先的検討規程に則り検討する案件数が増加するものと考えられる。
- ・ PFI 事業においては、SPC を設立することが一般的であるため、SPC の設立や運営にかかる経費が発生し、事業費規模が小さい事業の場合は従来方式に比べてコストが嵩むことが懸念されてきた。しかし、PFI 方式に限らず様々な PPP 事業を検討するにあたり、必ずしも10億円という事業費規模では図れないため、基準金額を下げることで、より多様な PPP への対応、PPP の推進を行うことが可能となる。

1.3 簡易な検討内容の整理

- ・ 簡易な検討については、庁内で実施されるものであり、事業担当部署が中心となって検討を行うことが多い。そのため事業、担当部署が作成する検討資料の内容等が事業担当部署の PPP/PFI への取組意欲にも繋がると考えられ、作成する検討資料が複雑であればあるほど、優先的検討規程に則った運用を行うことをためらう可能性もある。そこで、優先的検討規程を活用している自治体で簡易な検討において作成している資料やその内容等について整理する。

1.3.1 作成資料について

- ・ 和光市、美濃加茂市においては、簡易な検討段階での作成資料様式をガイドライン等と合わせて公表している。和光市においては定性評価に関する資料、美濃加茂市については定性評価及び定量評価に関する資料の作成を求めている。
- ・ 和光市においては、検討をチェックシート方式とし、各項目の評価とその理由を記載する形式となっている。美濃加茂市においては記載する項目数は多いものの、和光市同様、PPP/PFI の導入検討に直接的に関わる部分についてはチェックシート方式とし、各項目の評価とその理由を記載する形式になっている。また、美濃加茂市においては、PPP/PFI の導入に関係する内容以外にも、事業の必要性についても「PPP/PFI 導入可能性調書」に記載する形式となっている。
- ・ 以上2事例より、PPP/PFI 手法とするか判断する基準に関わる部分については、具体的に示しチェックシート方式とすることで、初めて簡易な検討を行う事業担当部署であっても検討しやすく、負担を軽減できるものと考えられる。

1.3.2 事業手法検討フロー

- ・ 優先的検討で対象となる事業手法はPFI方式に限らず、指定管理者制度、包括的民間委託、DBO 方式等の様々な手法がある。しかし、実際に検討を行う事業担当部署においては PPP/PFI に関する知識が不十分である場合も多く、複数ある事業手法から1つの手法を選択するか判断するために必要な知識を事業担当部署が十分に持っているとは限らない。
- ・ そのような事業担当部署の検討を補助するものとして、複数ある PPP 手法から適切な手法を選択するためのフローを公表している自治体もある。美濃加茂市での事業手法検討フローを整理する。
- ・ 美濃加茂市においては、「優先的検討規程作成の手引」を基にガイドラインが作られており、PPP 手法の分類が、「①BTO・BOT・BOO・RO」「②DBO」「③BT・リース等」「④公共施設等運営権方式、⑤指定管理者制度、⑥包括的民間委託、⑦O (Operate) 方式」となっている。PPP 手法の中でも、「施設整備を含むか」、「運営を含むか」、「民間の資金調達によるものか」の3つの判断基準によって、事業方式の回答が得られるようになっている。

1.4 庁内体制及び運用プロセスの整理

- ・ 優先的検討規程を策定し、実際に庁内で運用するにあたり、庁内での PPP 担当部署の関わり方は、庁内での PPP/PFI 推進や、事業担当部署の PPP/PFI の知識不足を補う面で重要となる。
- ・ また、優先的検討規程に則った検討プロセスが記載されていることで、事業担当部署において、PPP/PFI 事業とした場合のスケジュール等の全体像把握の一助となるため、優先的検討規程を活用している自治体での庁内体制及び運用プロセスについて整理を行う。

1.4.1 庁内体制

- ・ 和光市、美濃加茂市、別府市において庁内の推進体制を明確に示している。
- ・ 各自治体において、事業の発案については各事業担当部署が行うものの、PPP を所管する部署があり、事業担当部署の支援や検討のための委員会の事務局の役割を主に担っている。
- ・ また、PPP 導入にあたり、PPP 検討を専門に行う庁内組織等で検討を行うほか、PPP 導入検討に限らない市の方針決定を行う庁内組織にて方針が決定されている。

1.4.2 運用プロセス(事業の発案から、PPP 手法導入の決定まで)

- ・ PPP 手法導入検討の庁内運用プロセスについて、和光市及び美濃加茂市において詳細に整理されている。
- ・ 両自治体とも、簡易な検討の最終段階にて、事業担当部署と PPP 担当部署との協議を実施するものとなっており、事業担当部署だけでなく、PPP 担当部署も関わりながら PPP 手法導入決定までのプロセスを経ていることが分かる。

1.5 その他特徴的な取組の整理

- 1.3 及び 1.4 で示した要因以外の、優先的検討規程における特徴的な取組の事例を整理する。

表 3 優先的検討規程における特徴的な取組の整理

取組	自治体	概要
サウンディング型市場調査等	鳥取市	<ul style="list-style-type: none"> ・鳥取市では「鳥取市公共施設整備等における PPP 導入検討指針」(平成 29 年 10 月)において、サウンディング型市場調査や民間提案制度といった、民間事業者との対話や提案を募集する仕組みを取り入れている。 ・サウンディング型市場調査の対象となる事業は不特定多数が利用する大規模な集客施設や、収益性のある施設、民間施設との合築が想定される施設等とし、整備(更新)の基本方針に反映できるよう、可能な限り早い段階において対話を実施するとしている。鳥取市では、サウンディング型市場調査は次図のとおり、PPP 手法導入決定前にサウンディング調査を行うものとして位置付けられている。
事業実施の判断材料となる 3 つの仕組み	別府市	<ul style="list-style-type: none"> ・事業実施の判断材料となる民間資金やアイデア、ノウハウの活用により市民サービスの向上や財政負担の軽減を図ることが可能であるか否かについて検討するため、3 つの仕組みを設けている。 ・3 つの仕組みは、PPP ロングリスト・ショートリストへの掲載、サウンディング調査、べっぷ公民連携 LABO である。これらを実施し、民間事業者の意見等を把握しながら事業スキームを組み立てていっている。
PPP/PFI 検討段階での市民とのかかわりに関して記載	和光市	<ul style="list-style-type: none"> ・和光市では、PPP/PFI の検討プロセスにおいて、庁内・民間事業者以外に市民とのかかわりについても位置付けをしている。具体的には、基本方針・基本計画の策定段階での市民ワークショップや無作為抽出アンケート、説明会、パブリックコメントを行っている。

1.6 定着要因の整理

- 1.3～1.5 における、優先的検討規程を活用している自治体における優先的検討規程の取組の定着要因として、大きく次の 2 点が挙げられる。
 - 自治体において想定される事業に対応する、優先的検討規程の検討対象事業の設定
 - 事業担当部署での PPP/PFI へのハードルを下げる取組

1.6.1 自治体において想定される事業に対応する、優先的検討規程の検討対象事業の設定

- ・ 「優先的検討規程策定の手引」に示されている施設整備費規模の例示とは別に、人口 20 万人未満の自治体においては、自治体の事業規模に合わせた検討対象事業の設定をしている自治体が複数みられた。
- ・ これにより、人口 20 万人未満の自治体においても、一定数の優先的検討規程対象事業が想定され、多くの事業化が期待できるほか、定期的に優先的検討規程が運用されることで、優先的検討規程の形骸化を防ぐことが可能になる。

1.6.2 事業担当部署での PPP/PFI へのハードルを下げる取組

- ・ PPP/PFI に関する十分な知識のない事業担当部署においても PPP/PFI の検討が可能、優先的検討規程運用のハードルを下げる取組として次の 4 点が挙げられる。
 - 「簡易な検討」段階での作成資料の簡素化
 - PPP 手法選択のフローチャートの掲載
 - 庁内における PPP/PFI 担当部署による支援
 - 民間事業者の意見を聞く取組(サウンディング、プラットフォーム)
- ・ 簡易な検討段階においては、アドバイザー等への委託をせずに事業担当部署を中心に実施することが一般的である。これらの取組により、事業担当部署への補助として、PPP/PFI 担当部署による支援はもちろん、簡易な検討を複雑なものとしなないことで、事業担当部署における検討のハードルを下げるのが可能となる。
- ・ また、民間事業者の意見を聞く取組を優先的検討規程内に位置付けることで、事業の内容が詳細に決定していない段階から民間事業者の意見・アイデアを聞くことができ、新たなアイデアが期待できるほか、事業担当部署にとっても、PPP/PFI とした場合の事業を想像することの一助となると考えられる。

2. 優先的検討規程案の策定支援

- ・ 優先的検討規程案の策定支援のため、茂原市において既に策定されている「茂原市 PFI 基本指針」(以下、「現基本指針」という。)の課題を整理し、改定案を作成した。

2.1 優先的検討規程策定目的の整理

- ・ 茂原市における優先的検討規程を策定する目的は次のとおりである。
- ・ 茂原市では、平成 13 年「茂原市 PFI 導入基本指針」が策定されているものの、ほとんど運用されておらず、今後 PPP/PFI を積極的に推進し、民間ノウハウの活用をするにあたり、優先的検討規程を策定するものである。

< 優先的検討規程策定目的 >

平成 19 年 12 月、「茂原市 PFI 導入基本指針」を策定したが、PFI 手法が導入されたのは、H29 年に行

われた学校給食センター建設のみである。対象となる事業がなかったこともあるが、PFI 手法に対する積極的な理解と活用の意識がなかった。

今後見込まれる人口減少や厳しい財政状況の中で、事業を効率的かつ効果的に進めるために、従来手法に加えて、PFI などの民間事業者の資金やノウハウを積極的に活用することが必要となってきた。

そのため、PFI 等の導入を検討する際、導入検討部分において客観的な基準により従来手法との比較を行うことで PFI 手法に限らず、DBO 方式等様々な手法への対応や導入対象事業の明確化を図ることができる。さらに、公民連携による事業の効率化や職員の意識の向上を図ることができることから、茂原市において優先的検討規程の導入を検討することとした。

2.2 PPP/PFI 基本指針(改定案)の作成

- ・ ヒアリングや現状の PPP/PFI の動向を踏まえ、現基本指針の課題を整理し、現基本指針の改定案となる、「PPP/PFI 基本指針(改定案)」(以下、「改定案」という。)を作成した。現基本指針の課題及び改定案での変更箇所は次のとおりである。

表 4 現基本指針の課題と改定案での対応内容

現基本指針の課題	改定案での対応内容
PFI 事業のみを対象としている	<ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 事業のみを対象とせず、公有地活用等の PPP 全体の事業を対象事業の絞込みの対象手法とする。また、PFI 方式を選択しない場合の選択肢として挙げられていたリース方式については PPP/PFI の 1 つとも考えられるため、対象手法の一つとして整理。 ・ PPP 事業に関する説明等を追記。 ・ 対象とする事業手法が増えたため、事業手法選択のフローチャートを作成。 ・ 一方で、既に茂原市において多くの実績のある指定管理者制度については、詳細な検討は不必要である旨を記載。
PPP の最新動向と一致していない	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共施設等運営権制度について追記。 ・ PPP/PFI 事業の事例について、現指針策定後の主な事例を追記。 ・ 参考資料に PPP/PFI の検討の参考となる内閣府の PPP/PFI ポータルや PPP/PFI に関する支援内容を追記。
検討対象事業の建設費規模基準が今後想定される事業の施設整備費と比べ高い	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今後想定される事業の建設費を踏まえ、対象規模を 5 億円に変更。
その他対象基準があいまい	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「民間事業者のノウハウを活用して、創意工夫できる範囲が広い事

現基本指針の課題	改定案での対応内容
	<p>業」の記載が曖昧であるため、具体的な内容に変更。「優先的検討策定の手引」を参考とし、「建築物又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」と修正。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 一方で、対象事業の例外についても具体的に記載した。具体的には災害復旧事業等は対象事業とならない旨を記載し、優先的検討規定が災害復旧事業等の緊急性を要する事業等を妨げるものではないことを明確に記載。
優先的検討規程策定を踏まえたプロセスとなっていない	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「優先的検討規程策定の手引」に対応したプロセスとなるよう、現状のプロセスにおいて、「簡易な検討」「詳細な検討」に該当する部分について、「簡易な検討」「詳細な検討」として整理。 ・ 内閣府の VFM の簡易算定ソフトにより市にて簡易算定が可能となっていることから、「施設整備事業コスト計算書」ではなく「PPP/PFI 簡易定量評価調書」に変更。
調書の作成が事業担当部署の負担となる	<ul style="list-style-type: none"> ・ PPP/PFI の導入可否については、一部チェックシート方式を導入し事業担当部署の負担を削減。 ・ 添付資料の提出は必須から任意に変更。 ・ 記入例を作成し、掲載。

3. 優先的検討規程案に基づいた運用支援

3.1 支援事業概要

- ・ 新市民会館建設事業は、老朽化した市民会館及び隣接する中央公民館について、再整備するものである。
- ・ 平成 29 年度には新市民会館整備に向け「(仮称)茂原市民会館建設基本構想」を策定、平成 30 年度には「(仮称)茂原市民会館建設基本計画」を策定することとしている。

3.2 支援概要

3.2.1 民間提案受付にかかる支援

1) 背景

- ・ ホール施設の特性上、利用者数を増加させるための取組みを行うことで、事業にかかる費用のみならず配置するスタッフの person 費や光熱水費等のコストが増加し、利用料金収入の増加に比べ維持管理・運営費が増加することが懸念事項として挙げられている。
- ・ ホール施設を整備するのであれば、利用者が増加し、文化施設としての目的・機能を果たすことが期待さ

れるが、利用者が増加することで、市の支出がより増加することは、市の財政負担を考えると望ましくない。この問題は、PFI 方式の場合だけでなく、公設+指定管理とした場合も共通の課題となるため、民間提案を活用し、課題解決のためのアイデアを民間事業者から得るための検討を行う。

2) 民間提案について

(1) 民間提案の適用について

- ・ PPP/PFI 事業を対象とした民間提案は大きく分けて次の3つに分けられる。本事業において採用する民間提案手法は、次の検討結果より民間事業者よりアイデアを受け付け、幅広く民間事業者からの意見を聞き、今後の管理運営計画等の検討材料とすることが可能なサウンディング調査とする。

表 5 民間提案手法の本事業への適用

手法	概要	適合	内容
① サウンディング調査	事業検討の初期段階での公有資産の市場性や活用アイデアの把握、公募前の公募条件の検討のため個別に民間事業者から広く意見を聞く。	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間事業者からアイデアを受け付ける面で本事業に適しているといえる。 ・ 幅広く民間事業者から意見を聞き、今後の管理運営計画等の検討材料とすることが可能。
② 民間発案	事業リスト等で対象事業を限定し、民間事業者からアイデアレベルの提案を受け付ける。公共にて提案の採用・不採用を決定。	△	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間事業者からアイデアレベルの提案を受け付ける面では本事業に適しているといえる。 ・ 一方で、基本計画策定段階であり、今後管理運営計画を策定するため、各民間事業者の提案を採用・不採用の判断をする段階にはないといえる。
③ PFI 法に基づく民間提案	民間事業者が、公共に変わって PFI 事業の詳細な案(VFM の算定やリスク分担を含む)を提案する。公共にて提案の採用・不採用を決定し、採用する場合は実施方針を公表する。	×	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本事業は、事業方式が確定しているものではないため、PFI 法に基づく民間提案は適さない。

(2) サウンディング調査について

a) サウンディング実施にあたっての留意点と本事業における対応策

- ・ サウンディング実施にあたっては、民間事業者が提案しやすい環境を作ること、また市にとっても有意義な

提案が得られることが必要である。実施にあたっての留意点を次に示す。

表 6 サウンディング調査の留意点の整理

留意点	内容	本事業での対応策とその効果
①民間事業者に提案のインセンティブがあること	提案することでメリットが生じるようにし、民間事業者からの提案が得やすくなる。民間事業者にとってのメリットとは、提案作成費用や情報が得られることや、今後の事業者選定段階でのインセンティブなどがある。	民間事業者が参加するインセンティブとなるよう、参加法人名を「公表可」とした企業については、他の参加法人名を「公表可」とした企業リストを提供する。企業リストを提供することで、民間事業者間のマッチングを促すことができ、民間事業者にとってもメリットとなる。
②民間事業者のノウハウ(知的財産)が保護されること	サウンディングは民間事業者のノウハウによる提案・意見を期待するものであるが、アイデアは民間事業者にとっては、有価な財産であり、提出したアイデアが広く公表されてしまうことがないよう、適切に知的財産の管理をする必要がある。	サウンディング内容は公表するが、公表前に事前に民間事業者が公表資料内容のうち当該民間事業者に係る内容を確認できるようにし、公表可否を判断できるようにする旨を募集要項にて明確にする。 また、関係者(議会含む)への結果報告は最小限とする必要がある。
③実現性のある提案が誘導されること	過大な公共投資を期待する提案や、採算性等の実現性を見込めない提案等の民間事業者の主体性のない提案を排除する必要がある。	提案時に必要に応じて簡略なスキーム提案を求め、対話時の議論で実現性を検証する。事業性のない提案を排除でき、簡略なスキームに留めるため、提案者の負担を軽減することができる。 本事業においては、代表企業またはホール運営企業に対して簡略なスキーム提案を求めることで実現性のある提案を誘導する一方で、地元企業等への対話の門戸を広げる。

b) 実施要領(案)の作成

- ・ 上記留意点及び本事業での対応策を踏まえ、実施要領(案)を作成した。

c) サウンディングの実施にあたっての留意点

- ・ 実施要領(案)を用いてサウンディングを実施する場合、自治体として民間事業者に求める「ノウハウの発

揮」の方向性を検討する必要がある。

- ・ サウンディングを実施するにあたり、民間事業者のノウハウをどのような部分に発揮することを期待するのかを整理する必要がある。例えば、市としては施設の利用率向上を求めるものであっても、民間事業者の提案が余剰地の売却等の全く方向性の異なった提案となる可能性もあるため、市として期待する点を明確に示す必要がある。
- ・ さらに、検討した方向性や検討状況や課題を踏まえて、市の期待する民間ノウハウを聞きだせるような対話項目を検討する必要がある。

4. 優先的検討規程に対するプロジェクト群の支援

4.1 支援対象事業概要

- ・ 茂原市で今後 PPP/PFI の検討が見込まれる事業を優先的検討規程に則り、検討するためのプロジェクト群の支援を行った。

表 7 対象プロジェクト群

事業名	概要
小学校空調設備整備事業(仮称)	<ul style="list-style-type: none"> ・現在、茂原市において小学校の普通教室において空調設備が設置されていない。 ・文部科学省大臣官房文教施設企画・防災部(仮称)関連の 2019 年度予算の概算要求で「公共学校施設の安全対策・防災機能の強化等の推進」において、前年度予算額 68,194 百万円を上回る 243,231 百万円を要求し、全国的に小学校の空調設備整備を行う流れとなっている。
道の駅等都市交流拠点設置事業	<ul style="list-style-type: none"> ・茂原市では、今後、道の駅等の都市交流拠点の施設整備について検討する可能性がある。
学校統廃合事業(仮称)	<ul style="list-style-type: none"> ・茂原市において、少子化により、児童生徒数が今後も減少が続くものと見込まれており、子供たちにより良い教育環境の確保のため、平成 29 年 3 月に茂原市教育委員会は「茂原市学校再編基本計画」を策定した。「茂原市学校再編基本計画」の中で、適正規模の維持のため、全市的な視点で再編を実施する旨が記載されている。 ・今後、「茂原市学校再編第二次実施計画」の策定が予定されており、茂原市において学校の統廃合を実施するにあたり、学校施設の新設・増築等の整備が想定されるほか、廃校となった学校施設の活用についても課題となっていくことが考えられる。

4.2 小学校空調設備整備事業(仮称)

4.2.1 空調設備事業の特徴

- ・ 学校空調整備は、地域間の公平性の観点から地域毎等で段階的に整備するのではなく、市内全域の該当施設に対して同時期に行うことが望まれる。一体的に行うことにより事業規模が拡大するため、初期投資費は民間の資金調達に委ね、市の財政負担額の平準化が可能な PFI 事業とする事例も数多く存在する。
- ・ また、市内全域に対して同時期に実施する必要があるほか、閉館することができないという学校施設の特徴から授業のない長期休暇期間に集中的に実施する必要があることから、民間事業者の確保のため全国

的な市場を踏まえた検討を行う必要がある。

4.2.2 支援内容

1) 先行類似事例整理

- ・ 次のとおり、事業期間、事業者選定スケジュール、公表する現況資料、参加資格について整理・検討を行った。

表 8 空調設備先行類似事例整理

項目	内容
事業期間の整理・検討	・空調設備 PFI 事例における事業期間は、次のとおりである。施工は学校が休みである期間に行う必要がある、夏休み期間に設計・施工期間を終える事業が多い。また、設計・施工期間は 1 年以内とする事例が多く、集中した期間に各教室に空調設備を整備している。
事業者選定スケジュールの整理・検討	・実施方針公表から契約締結までが短い事業では約 6 ヶ月、長い事業では約 1 年となっている。契約締結時期は 3 月が多く、これは学校が休みとなる春休みや夏休みに工事をする必要があるためだと考えられる。茂原市においても、夏季休暇中に空調設備を PFI 事業として整備するのであれば、4 月～5 月に募集要項公表、6～7 月に入札公告とし 3 月契約とすることが望ましい。
公表する現況資料の整理	・空調設備 PFI を実施するのにあたり、学校に関する資料を提供し民間事業者に提案を求める必要がある。しかし、空調設備 PFI は複数校において一体的に空調設備を整備するものであり、全ての学校において図面検討を行う場合、十分な提案期間が必要となる。しかし、学校施設においては、普通教室の規模は法令で定められていることから、複数の学校であっても施設が類似しており、全ての空調設備 PFI 事業において、事業者選定段階においては、モデル校 1 校のみの提案を求めている。ただし、事業費総額を積算するためには、対象校全ての状況を把握する必要があり、多くの空調設備 PFI 事業において、対象校全ての各種図面の提示や対象校全ての見学会を行っている。
参加資格の整理	・設計企業、建設企業、工事監理企業、維持管理企業に分けて参加資格について整理したほか、地元要件の整理を行った。

2) 事業化に向けた課題の整理

- ・ 以上を踏まえ、PFI 事業として事業化するにあたり、課題となる点は次のとおりである。

(1) スケジュール上の課題

- ・ 小学校空調整備は平成 30 年度夏の猛暑の影響もあり、早急な対応が求められている。しかし、PFI 事業として実施する場合、事業者選定に約 1 年かかることから、平成 31 年度夏に空調設備の供用開始することは難しい。
- ・ 今後は、スケジュールを踏まえた事業手法の検討が必要となる。

(2) 工事等の人員確保の課題

- ・ 2020 年東京オリンピック・パラリンピックに向けた建設工事の需要が大きく、また、小学校空調整備は文部科学省の予算要求等もあり、全国的に小学校空調整備を検討・事業化している自治体が複数ある。そのため、全国的に工事のための人員確保が難しい状況となっており、工事費も高騰することが想定される。PFI 事業とする場合、従来方式で整備する場合どちらの場合でも、空調整備の業者の確保が重要となるため、事前に市内事業者へのヒアリング等を実施することが望ましい。

4.3 道の駅等都市交流拠点設置事業

4.3.1 道の駅整備事業の特徴

- ・ 道の駅は物販・飲食事業を含むことが多く、大規模事業とならない場合においても民間ノウハウの発揮余地が大きい。
- ・ 多くの道の駅は新施設のため用地選定・用地買収を行う事業が多いが、PFI 事業として実施する場合、従来方式と比べスケジュールが大きく異なる部分がある。

4.3.2 支援内容

1) 先行類似事例の整理

- ・ 道の駅整備に関しては PFI 方式のほか、DBO 方式を使った事業も複数みられる。

2) スケジュール検討支援

- ・ 道の駅整備事業を PFI 事業として実施する場合のスケジュール上の特に留意すべき点事項のうち一つは用地買収スケジュールである。
- ・ 入札公告までには用地買収契約を済ませることが望ましく、契約締結までが難しい場合であっても用地買収を確約できることを示す必要がある。これは、提案まで受けた段階で、用地買収ができず事業が成立しな

いリスクを避けるためである。このようなリスクが入札公告段階で残存する場合、民間事業者がリスクとして認識し、参画しない可能性がある。

- ・ なお、PFI 事業においては提案期間が長く、設計施工が一体的になることから、従来方式で実施する場合に比べ早い段階での契約が必要となる。

3) 事業化に向けた課題の整理

(1) 用地選定及び確保

- ・ 前面交通量等が道の駅利用者数に大きく影響することから、道の駅事業において用地選定及び確保は極めて重要である。
- ・ 設計・建設・維持管理・運営を一体的に行う PFI 方式等とした場合は前述のとおり、用地確保のスケジュールが従来方式とは異なるため、スケジュールについても留意が必要である。

(2) 施設のコンセプト等の検討

- ・ 道の駅整備にあたり、今後、基本構想・基本計画等を策定することになるが、基本構想・基本計画の策定段階で、PPP/PFI で実施するにあたり、施設に求めるもの・方向性を具体的に示すことが望ましい。
- ・ 道の駅施設は観光施設としての機能を有することも多く、他の公共施設とは異なり、市民利用中心ではなく、市外の人々を利用中心として想定する施設も数多くある。
- ・ 本事業において、市民を対象とするのか、観光客等の市外の人々を利用対象とするのか、それとも両方を対象とするのかにより、用地決定だけでなく施設の内容やコンセプトにも影響する。また、PFI 事業とする場合、市の想定する施設と民間事業者の提案する施設が大きく異なることのないよう、想定利用対象者を検討し、示すことが望ましい。

4.4 学校統廃合事業(仮称)

4.4.1 支援内容

1) 先行類似事例の整理

- ・ 学校の整備において PFI 手法を活用する事例は数多くある。そのうち、小中学校整備に係る PFI 事業(空調設備整備を除く)は 4 事例であり、いずれの統廃合事業についても跡地活用は含んでいない。

2) 想定されるスキームパターン整理

(1) 跡地(廃校)活用方法

- ・ 跡地(廃校)活用方法としては、先行事例より活用主体によって次の 3 種類に分類することができる。

表 9 跡地(廃校)活用方法分類

パターン	概要	主な事例
自治体が活用	廃校を教育施設や福祉施設等のその他の用途の公共施設に転用。 管理運営は民間事業者に委託する場合もある。	・もりや学びの里(茨城県守谷市) ・都市交流施設・道の駅保田小学校(千葉県鋸南町)
地元が活用(賃貸借・使用貸借・譲渡)	廃校を自治会や地域協議会等の団体が活用。 賃貸借※・使用貸借※・譲渡(有償・無償)によるものが想定される。	・ふるさと知来館(北海道佐呂間市)
民間企業・NPO 等が活用(賃貸借・使用貸借・譲渡)	廃校を民間企業や NPO 等が活用。 賃貸借※・使用貸借※または譲渡(有償・無償)によるものが想定される。	・生ハム加工工場(青森県大鰐町) ・ちょうなん西小(宿泊施設)(千葉県長南町)

※賃貸借は有償、使用貸借は無償の貸借となる。

- ・ 跡地(廃校)の活用方法については、施設の種類や、立地場所、施設の使用年数等の様々な条件によって決定される。

(2) 民間ノウハウの発揮が期待できる統廃合に伴う施設整備スキーム

- ・ 統廃合に伴う施設整備および跡地(廃校)活用のスキームをそれぞれ組み合わせて実施していく必要がある。民間ノウハウの発揮が期待できる統廃合に伴う施設整備スキームとしては、施設整備は設計・建設から維持管理運営までを一体的に行う DBO 方式や PFI 方式、跡地(廃校)活用については民間企業・NPO 等による活用がある。
- ・ これらの統廃合に伴う施設整備と跡地活用を一体的に行うか別事業として行うかについては、次のとおり整理する。

表 10 民間ノウハウの発揮が期待できるスキームの整理

パターン	利点	留意点
施設整備と跡地活用を1つの事業として実施	・事業規模が大きくなり、PPP 事業とした場合に民間ノウハウの発揮余地が高まる。 ・施設整備と連携した内容の跡地活用が期待できる。	・文部科学省「みんなの廃校プロジェクト」に登録について確認する必要がある。 ・施設整備を実施する民間事業者と跡地活用事業者のマッチングが必要となる。
施設整備と跡地活用	・文部科学省「みんなの廃校プロ	・施設整備の事業規模が小さい

パターン	利点	留意点
を別事業として実施	「プロジェクト」への登録による、周知が可能。	場合、施設整備を PPP 事業とするメリットが小さくなる。

- 施設整備を含めた一体的な事業として実施する場合には、事業全体の民間ノウハウの発揮余地は高まるものの、廃校活用事業者と施設整備事業者が異なる場合、そのマッチングが必要となる。
- 一方、別事業とする場合は、施設整備の事業規模が小さい場合 PPP 事業とする場合のメリットが小さくなるものが懸念されるものの、廃校活用としては、国の制度等を活用することができる。
- よって、施設整備に民間ノウハウを発揮する場合は、廃校活用と一体的な事業とすることが望ましい。一方、跡地活用のみ民間ノウハウの発揮を期待する場合は別事業とすることで廃校活用を検討している民間事業者への国の制度を活用した周知が可能となり幅広い提案が期待できる。

3) 事業化に向けた課題の整理

(1) 跡地活用に向けた地域住民との合意形成

- 学校施設から他の施設に変わるにあたり、近隣住民への影響が大きいため、跡地(廃校)活用においては、施設の近隣住民と跡地活用の方向性・跡地活用に求める内容等について、合意形成を行った上で、廃校利用の方針を定める必要がある。
- 合意形成に向けた住民参加の取組としては、住民説明会の開催や、廃校活用の方針等の検討組織の設置、ワークショップ、アンケートの実施等がある。

(2) 敷地条件を踏まえた跡地活用

- 跡地(廃校)活用を行う場合、敷地に係る法制度の観点から、設置可能な施設が制限される場合が多い。そのため、敷地に係る法制度上の制限内容を確認した上で、跡地活用の方針を定める必要がある。

5. 優先的検討規程の策定・運用に関する課題等整理

5.1 小規模自治体における事例の蓄積

- 小規模自治体においては、公共施設数が相対的に少ないことから、事業規模等から優先的検討規程を策定しても、該当する事業が少ない可能性が高い。
- 案件数が少ないことで、単純に PPP/PFI の件数が少なくなるだけでなく、PPP/PFI 担当部署において PPP/PFI の検討、特に簡易な検討段階でのノウハウや知識の蓄積がなされず、事業担当部署への支援が十分にできなくなる可能性も考えられる。そこで、適正な基準に従って検討事例を蓄積していくことが望ましい。
- 優先的検討規程に則って検討するために、自治体の規模に合わせた適切な基準を定める必要がある。特に、施設整備費の規模については、自治体の今後想定される事業をリスト化し、当該自治体での一般的な

公共施設整備の規模を把握した上で設定することが望ましい。

5.2 優先的検討規程の実効性の確保

- ・ 優先的検討規程を実効性のあるものとするため、庁内での周知や確実に適用される仕組みが必要となる。
- ・ 周知にあたっては、優先的検討規程を実際に運用した具体的な事例を用いた勉強会の開催等が考えられる。PPP/PFI の一般的な勉強会に比べ、具体的な庁内の過去の事例や、現在検討中の事例を提示することで、参加者の具体的な質問や深い理解が期待できる。
- ・ また、優先的検討規程が確実に適用される仕組みを検討することも必要である。優先的検討規程の対象事業であっても、認知されず適用されない、または忘れられているのであれば、優先的検討規程が形骸化の恐れがある。
- ・ そこで、新規事業の検討段階において、確実に優先的検討規程対象事業は検討を行うための庁内でのモニタリング体制を整備することが望ましい。
- ・ 例えば、庁内の資産を管理する部署や財政担当部署で管理を行う、公共施設等再配置計画等において施設整備を行う場合は PPP/PFI 担当部署に提出を義務付ける等の方法が考えられ、PPP/PFI 担当部署と関連部署で連携しながら確実に優先的検討規程を運用する体制の構築が必要である。

5.3 簡易な検討段階における個別事業の相談窓口の必要性

- ・ 簡易な検討を行うにあたって、事業担当部署は、PPP/PFI 担当部署の支援の上、検討を行う。しかし、PPP/PFI 担当部署では PPP/PFI の一般的な支援は可能であるものの、事業種別毎の知識までは有していないことが多い。
- ・ 一方で、事業担当部署においては、PPP/PFI 事業で実施することを検討するにあたり、PPP/PFI 手法と従来方式では手続きがどのように変わるのか等を把握する必要がある。一般的な手続きの違いについては、PPP/PFI 担当部署が知識を有していることが多いが、その事業の種別によるものや、固有の課題については、PPP/PFI 担当部署だけでは十分な支援ができない場合が想定される。
- ・ 例えば、本業務で支援したプロジェクト群のうち、道の駅事業は用地確保を伴う場合が多く、PPP/PFI 事業の場合、一括発注の性質上、従来方式に比べて早い段階から用地確保を実施する必要がある。詳細な検討をアドバイザーが実施していれば、それらの問題は詳細な検討段階において解決することは可能であるが、事業全体に影響する事項等は簡易な検討段階でアドバイザー等に相談することが望ましい。
- ・ この課題に対して、対応できる制度としては、内閣府のワンストップ窓口や、内閣府専門家派遣等が該当し、自治体が積極的に活用することが望ましいと考えられる。