

被災地（宮城県塩竈市）における  
公共施設等運営権を活用した  
魚市場運営事業に関する支援等業務

平成 26 年 3 月



被災地（宮城県塩竈市）における公共施設等運営権を活用した  
魚市場運営事業に関する支援等業務  
【概要版】

目次

<b>I.</b>	<b>調査の背景</b> .....	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>被災地において PFI 手法を活用する検討の支援</b> .....	<b>2</b>
1.	前提条件の整理.....	2
2.	要求水準に定める基本的事項の整理.....	4
3.	リスク分担（案）の整理.....	7
4.	施設の維持管理における PFI 事業化による効果の整理.....	8
5.	事業性の整理.....	9
6.	VFM（案）の整理.....	12
7.	年次計画の整理.....	14
<b>III.</b>	<b>P F I 手法を活用した事業実施方法の整理</b> .....	<b>15</b>
1.	業務要求水準書（骨子）の作成.....	15
2.	モニタリング基本計画（骨子）の作成.....	16
3.	実施方針（案）の作成.....	17
<b>IV.</b>	<b>被災地における P F I 手法の活用に関する課題等整理</b> .....	<b>20</b>
1.	庁内検討体制の整備.....	20
2.	民間との密なコミュニケーションによるスケジュールの円滑化.....	21
3.	リスク分担の柔軟な対応.....	21



## I. 調査の背景

塩竈市魚市場は、昭和 40 年に整備されて以来全国的な水産物の生産・流通の拠点を担い、マグロを始めとした「魚のまち」として大きな観光資源の一つとなっている。一方、本市場の施設は整備後 50 年以上が経過し、老朽化及び水産物の取扱量の変化が著しいうえ、東日本大震災により大きな損傷を受けたことから、水産庁の補助事業を活用して高度衛生管理型の市場として再整備されることとなった。

本業務では、再整備後の施設（以下、「高度衛生管理型施設」という。）の維持管理・運営においてコスト削減や漁業及び水産業の復興の推進を目的として、公共施設運営権を活用した魚市場運営事業に関する検討を行うものである。

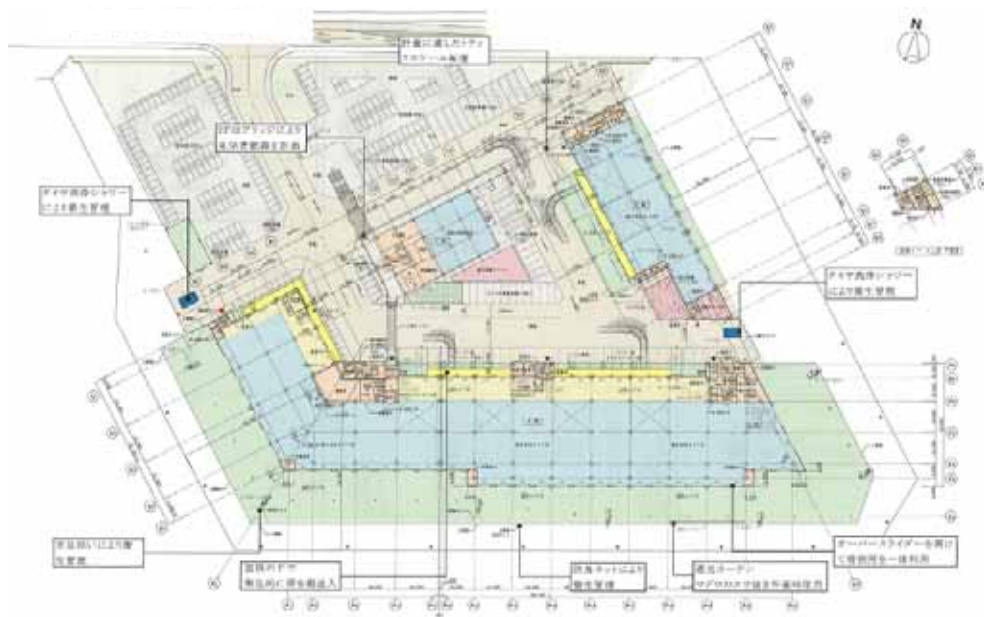
## II. 被災地において PFI 手法を活用する検討の支援

### 1. 前提条件の整理

#### 1-1 対象施設に関する前提条件

高度衛生管理型施設における施設配置図、整備イメージ及び敷地条件は下記の通りである。

図表 1 施設平面図 (1 階)



図表 2 施設外観イメージ

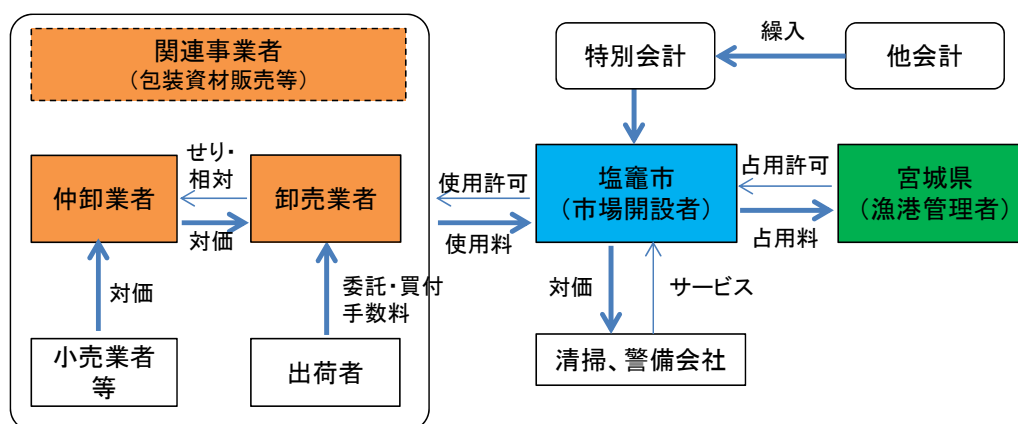


敷地面積	52,000 m <sup>2</sup>
土地所有権	底地は漁港管理者である宮城県が保有 市は県から使用許可を受けて使用
建物所有権	魚市場の建物は市が保有
主な施設	荷捌き所、管理事務所、貸事務所、 見学ロビー等

## 1-2 維持管理・運営に関する前提条件

- 既存施設の維持管理・運営スキームは以下の通りである。

図表 3 現行の維持管理・運営スキーム



## 1-3 経営状況および近隣市場との比較

- 既存市場の水揚げ状況は、水揚量、金額とも近年減少傾向となってきたが、直近では緩やかな回復傾向にある。
- また、既存市場の収支バランスを見るため、歳入のうち使用料及び手数料と歳出のうち市場費（総務管理費）を比較したところ、近年のコスト縮減努力により両者がバランスしている。
- 近隣の気仙沼及び石巻卸売市場と比較すると水揚げ高は震災の影響が少なく、概ね横ばいから微増となっている。また、生鮮マグロに特化しているため、他市場と比べて高いブランド力を有している。

## 1-4 法令上の要件

- 卸売市場法、塩竈市地方卸売市場条例及び関係規則、地方自治法等の関係法令を整理し、民間事業者が行い得る業務の範囲等を整理した。
- また、事業手法により民間事業者の行える業務内容や権限、手続き等が異なるため、従来型 PFI 事業、公共施設等運営事業及び指定管理者の各方式についての前提条件を整理した。
- 更に、施設利用に係る条件として、塩竈市魚市場や塩釜漁港（県管理）に関する条例の規定や、及び補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の適用条件について整理した。

## 2. 要求水準に定める基本的事項の整理

### 2-1 業務範囲の検討

法令上の要件等を踏まえ、民間事業者による実施が想定される業務項目を以下の通り設定した。

図表 4 想定される業務項目

業務項目		業務内容
1. 統括マネジメント業務		魚市場の設置目的を達成するために、各種業務の全体統括や実施管理を行う。また、魚市場事業特別会計の経理事務や庶務業務、各種関係者から提出される申請書類の受付業務等を含む
2. 維持管理業務	①保守、清掃、警備関連	事業期間にわたって施設が所与の性能を保ちつづけるよう、建物や設備の保守点検、清掃等を行う。また、利用者の安全確保等のための場内警備や、各種法令に基づき適切に廃棄物処理を行う。
	②修繕	使用に伴う建物や設備の劣化等を未然に防ぐとともに、耐用年数を迎えた設備機器の更新を行い、市場が常に安全・適切に使用できる環境を整える。
3. 運営業務	①利用管理業務	市場を使用する卸売機関や仲買人、出荷者等に施設使用の許可を行うとともに、適切な使用に向けた指導や入場制限等の規制を行う。また、施設利用者から条例に基づく使用料等を徴収する。
	②市場衛生管理業務	施設利用者が高度衛生管理計画に沿って適切に業務を遂行していることを確認するための管理業務や、利用者に対する研修業務等を行う
	③統計調査業務	県に卸売予定数量や売り上げ結果を報告するため、卸売業者等からの報告書等を受理するとともに、日々のデータを収集、整理する。
	④塩釜漁港に関する業務	県が管理する漁港施設の一部（照明等）の維持管理を行う。
	⑤市場活性化業務	広報活動や見学者対応、食堂や直売所の運営による観光客の確保といった、市場のにぎわい創出を実施する。
4. 付帯事業		民間事業者が、市場の敷地の一部や建物の一部を利用して、魚市場との相乗効果が見込まれる収益事業を行う。



## 2-2 事業方式

本事業が維持管理・運営のみを対象としていることから、想定される事業方式として以下の3つを取り上げ、スキームの条件や事業条件等を整理した。

図表 5 各事業手法の前提条件の整理

	指定管理者制度 (利用料金制)	指定管理者制度 (代行制)	公共施設等運営方式 (独立採算又は混合型)
スキーム	<p>■概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>指定管理者制度に基づく指定管理契約の締結。</li> <li>利用料金制を採用することで、民間事業者が直接料金徴収をすることも可能となる。</li> <li>施設所有権は公共が保有。管理のみを指定管理者が行う。</li> </ul>	<p>■概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>指定管理者制度に基づく指定管理契約の締結。</li> <li>公共が民間事業者に指定管理料を支払って、当該費用をもとに管理運営することになる。</li> <li>施設所有権は公共が保有。管理のみを指定管理者が行う。</li> </ul>	<p>■概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PFI法に基づく公共施設等運営事業の実施。</li> <li>施設所有権は公共が保有。大規模修繕、管理運営を民間事業者が行う。</li> <li>公共は運営権対価を受け取ることもできる。</li> <li>運営権に抵当権の設定が可能。</li> </ul>
	<p>■基本的な考え方</p> <p>卸売市場の管理を民間等に利用料金の收受、利用も含めて包括的に委任しようとするような場合が考えられる。</p>	<p>■基本的な考え方</p> <p>卸売市場の管理を民間等に包括的に委任しようとするような場合が考えられる。ただし、民間による利用料金の收受は行わない。</p>	<p>■基本的な考え方</p> <p>基本方針では中央卸売市場においても公共施設等運営権の設定が可能と解釈されている。地方卸売市場での適用は明確ではないが、同趣旨と解される。</p>
事業条件	<p>■民間事業者が行いうる範囲</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>管理責任や処分権限のうち民間事業者が行い得る行為</li> <li>利用料金の收受</li> <li>当該施設運営に係るソフト面の企画</li> <li>いわゆる事実上の業務</li> </ul>	<p>■民間事業者が行いうる範囲</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>管理責任や処分権限のうち民間事業者が行い得る行為</li> <li>私人の公金取扱いの規定に基づく使用料等の収入の徴収</li> <li>当該施設運営に係るソフト面の企画</li> <li>いわゆる事実上の業務</li> </ul>	<p>■民間事業者が行いうる範囲</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>当該施設運営に係るソフト面の企画</li> <li>いわゆる事実上の業務</li> <li>使用料等の收受</li> </ul>
	<p>■事業期間</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治法に基づく制限なし</li> </ul>	<p>■事業期間</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治法に基づく制限なし</li> </ul>	<p>■事業期間</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PFI法に基づく制限なし</li> </ul>
	<p>■契約手続き</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>管理者の指定に当たっては、地方公共団体の議会の議決が必要。</li> </ul>	<p>■契約手続き</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>管理者の指定に当たっては、地方公共団体の議会の議決が必要。</li> </ul>	<p>■契約手続き</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PFI法に基づく公募手続きが必要。</li> <li>運営権契約及び運営権登録が必要。</li> <li>一定規模以上の公的負担が生じる契約や公共施設等運営権の設定に当たって議会の議決が必要。</li> </ul>

### 2-3 運営体制

他の卸売市場における民間事業者の構成等を参考に、3 パターンの運営体制の考え方を整理し、評価を行った。

図表 6 運営体制パターンと本事業にかかる評価

パターン	地元企業	大手企業＋地元企業	大手企業
本事業に係る評価	基本的には、既存事業者が本事業の事業者の候補になると考えられる。ただし、競争環境の構築や事業全体のマネジメントや付帯事業などの対応可能性については課題がある。  【例：大阪府中央卸売市場】	大手・地元の連携による効率的・効果的な運営体制やマネジメント、付帯事業の拡大などが期待される。ただし、大手企業と地元企業の協力体制の構築が課題となる。  【例：神戸中央卸売市場】	付帯事業を含む高度な運営ノウハウの活用による効率的・効果的な事業実施が期待される。ただし、地元企業の支援なしでの大手企業の参入可能性や、大手企業の参入を促す、魅力ある事業条件の構築に課題がある。  【例：-】

### 2-4 事業期間

民間事業者の創意工夫を最大限に発揮でき、かつ大規模修繕等に係るリスクの軽減や民間事業者による収益性の高い付帯事業の可能性を考慮すると、15年程度の期間設定が適切であると考えられる。

### 3. リスク分担（案）の整理

本事業で特に検討を要する事項として「需要変動リスク」「不可抗力リスク」を取り上げ、他事例も参考に、官民のリスク分担の考え方と想定される対応策の整理を行った。

図表 7 各リスク分担の考え方

リスク	官民リスク分担の考え方	想定される対応策
需要変動	<p>本事業の収入は、社会経済状況の変化により趨勢的に減少することが想定される。</p> <p>民間事業者が使用料収入を自らの収入にする独立採算または混合型事業の場合、このような収入減少は採算性の悪化に直結する恐れがあるため、事業の安定的な継続のためにも、民間事業者の収益機会の拡大や、公共による収入減少に対する一定のリスク分担が必要と考えられる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆収益機会の拡大：料金値上げ／事業期間延長／収益機会の多様化</li> <li>◆コスト縮減：経営努力によるコスト縮減／要求水準引き下げ</li> <li>◆保険の活用：利益保険の付保</li> <li>◆公共による負担：アベイラビリティペイメント、サービス購入の拡大</li> </ul>
不可抗力	<p>東日本大震災による地震や津波による被害を受けて施設が損壊した経緯があり、不可抗力への備えは重要。</p> <p>不可抗力による施設損傷は、原則として施設所有者である市が負担するものであるが、他事例では一定の範囲で民間もリスクを負担しているケースがある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆保険の活用：火災保険、地震保険等の付保</li> <li>◆内部留保等：計画的な積立、出資者への要請 等</li> </ul>

#### 4. 施設の維持管理における PFI 事業化による効果の整理

高度衛生管理型施設における維持管理・運営費及び想定収入を試算し、費用と収入のバランスを確認したところマイナスとなることが分かった。そのため、維持管理・運営業務においては市が一定の費用負担を行う必要がある可能性が確認できた。

なお、PFI 事業化に伴い、高度衛生管理型施設における適切な受益者負担の考え方を導入することで、市費負担を軽減できる可能性が示唆されたが、実現に向けては関係者との調整など総合的な判断が必要となる。

図表 8 維持管理・運営費と収入の整理

##### ■維持管理・運営費の想定

費目	想定コスト
人件費	38,804,684
需用費	66,701,350
役務費	6,480,827
委託料	41,608,460
使用料及び賃借料	38,330,838
合計	191,926,159

##### ■料金収入の想定

費目	想定収入
魚市場使用料	50,000,000
貸事務所使用料	52,150,308
給電・給水使用料	7,275,925
係船岸壁給水施設使用料	1,370,711
その他収入	3,785,315
雑入	14,738,963
その他	12,307,415
合計	141,628,638

(単位：円／年)

図表 9 高度衛生管理型施設に伴う経費、収入の増減

	維持管理・運営費	料金収入	市費負担
既存施設	127	83	44
高度衛生管理型施設	192	142	50
増減	+65	+59	+6

(単位：百万円／年)

## 5. 事業性の整理

公共施設等運営事業の実施に関し、民間事業者の参入可能性について検討し、公共施設等運営事業により実施する事業の事業範囲、事業期間、事業スキーム、事業収支等について他の手法と比較検討を行った。その結果を次頁に示す。

図表 10 想定スキーム比較表

想定手法	想定スキーム 1： 公共施設等運営事業+指定管理者制度（利用料金制）	想定スキーム 2： 指定管理者制度（代行制）	想定スキーム 3： 指定管理者制度（利用料金制）
スキーム概要	民間事業者が公共施設等運営権を設定し、民間が料金を収受して、原則独立採算で管理運営及び大規模修繕を行うものである。民間事業者を指定管理者に指定することで、一定の公権力の行使を伴う業務（使用許可等）も実施できる。	公共が民間に委託料を支払い、民間が指定管理者として維持管理・運営を行うものである。民間事業者は指定管理者として、一定の公権力の行使を伴う業務（使用許可等）も実施できる。	民間が指定管理者として、直接利用料金を徴収して維持管理・運営を行うものである。利用料金のみで維持管理運営費をカバーできないため、公共から不足分の委託費を支払う混合型となる。民間事業者は指定管理者として、一定の公権力の行使を伴う業務（使用許可等）も可能である。
イメージ			
条件	<p>事業期間 15～20年間</p> <p>業務範囲</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・民間が行う業務範囲は以下の通り。 統括マネジメント 維持管理（大規模修繕を含む） 運営（漁船誘致を含む） 付帯事業（ハード整備を含む）</li> </ul> <p>民間の収入</p> <p>利用者が支払う使用料が基本となる。 不足分について、市がサービス対価を支払う。</p>	<p>3～15年間</p> <p>・民間が行う業務範囲は以下の通り。 維持管理（大規模修繕を除く） 運営（利用料金は徴収代行、漁船誘致を除く） 付帯事業（ソフト事業に限定）</p> <p>市が支払う委託料のみとなる。</p>	<p>同左</p> <p>・民間が行う業務範囲は以下の通り。 統括マネジメント 維持管理（大規模修繕を除く） 運営（漁船誘致を除く） 付帯事業（ソフト事業に限定）</p> <p>利用者が支払う使用料が基本となる。 不足分について、市が委託料を支払う。</p>
民間活用効果	<p>市場活性化</p> <p>大規模修繕により施設の老朽化を早期に対応でき、市場の付加価値向上を通じた利用促進が期待できる。</p> <p>付帯事業の取り組み</p> <p>民間事業者の権利が比較的安定しており、施設整備を伴うような大規模な付帯事業の資金調達も比較的容易。ただし、適化法の制約を受ける可能性があるため、実施する付帯事業の内容については補助金との整合性に留意が必要となる。</p> <p>競争性の担保</p> <p>適切な入札価格の算定が困難なうえ、コンソーシアム組成の難航や参画のハードルが上がることで、競争性が低下する可能性がある。</p> <p>民間の参画可能性</p> <p>大規模修繕を含むため、コンソーシアムのメンバーとして建設会社を含むことが求められる。</p>	<p>委託のため、市場活性化に積極的に取り組むインセンティブが働きにくく、新規市場に伴い期待される活性化効果は限定的。</p> <p>「指定」という行政処分によるものであり、PFI事業と比べて民間の権利が弱くなるため、資金調達が必要となる大規模な付帯事業の実施は困難。</p> <p>民間事業者の経営リスクが低く、事業への参画ハードルは低いため、競争が働きやすい。</p> <p>既存市場でも民間への業務委託を行っており、担い手となる事業者は一定数存在する。</p>	<p>使用料を自らの収入とできるため、市場活性化に積極的に取り組むインセンティブが働く。民間事業者の主体的な取り組みによる市場活性化効果が期待。</p> <p>同左</p> <p>ただし、事業者の経営努力のインセンティブが働きやすいことから、収益性の高いソフト的な付帯事業の実施が考えられ、相乗効果の向上も期待。</p> <p>利用料金制のため、経営リスクは比較的高くなるが、不足分について市の委託費でカバーできるため、一定の競争性は担保される。</p> <p>市場マネジメントや付帯事業の実施による活性化を期待するため、ノウハウのある企業の参画意向を確認する必要がある。</p>

本事業の特徴を「事業性」「施設特性」「付帯事業」「担い手」の面から整理し、各スキームのメリット、デメリットを整理した結果、民間事業者が創意工夫により収益向上に取り組むインセンティブが働きやすいという点で、「想定スキーム1：公共施設等運営事業＋指定管理者制度（利用料金制）」と「想定スキーム3：指定管理者制度（利用料金制）」が優位性が高いと考えられる。

図表 11 想定スキームの評価

視点	想定スキーム1： 公共施設等運営事業 ＋指定管理者制度 （利用料金制）	想定スキーム2： 指定管理者制度 （代行制）	想定スキーム3： 指定管理者制度 （利用料金制）
事業性の留意点	○： 収益向上インセンティブがあるため、公共負担が軽減される可能性がある。 （ただし、大規模修繕の不確実性に留意（下段））	△： 収益向上のインセンティブが働かず、継続的な公共負担が発生。	○： 収益向上インセンティブがあるため、公共負担が軽減される可能性がある。
施設特性の留意点	○： 大規模修繕に伴う不確実性がある。	◎： 特に問題なし	◎： 特に問題なし
付帯事業の留意点	○～◎： ハード整備を伴うものからソフト的的事业まで、多様な付帯事業を行い得る。 ただし、土地利用の制約から、大規模な設備投資が難しい可能性がある。また、物販系の事業を行う場合は仲卸市場との連携に留意が必要。	△： ハード整備を伴わないソフト的的事业のため、ハードルは低い。 ただし、付帯事業に積極的に取り組むインセンティブは働きにくい。	○： ハード整備を伴わないソフト的的事业のため、ハードルは低い。 ただし、付帯事業に積極的に取り組むインセンティブは働きにくい。 市場活性化のためのイベント等に積極的に取り組む可能性がある。
担い手の留意点	○： 運営や付帯事業のノウハウがある事業者の参画が求められる。 更に、建設会社の参画が求められる。	◎： 一般的な維持管理会社による実施も可能。（ただし、卸売企業を中心とした体制とする場合には、各社の意向を踏まえた調整が必要）	○： 一般的な維持管理会社による実施も可能。（ただし、卸売企業を中心とした体制とする場合には、各社の意向を踏まえた調整が必要） 更に、付帯事業を行う事業者の参画が求められる。

## 6. VFM（案）の整理

### 6-1 公共施設等運営事業＋指定管理者制度（利用料金制）のVFM

試算ケースとして「民間事業者の利益率（6%、3%、0%）」と「公共施設等運営事業＋指定管理者制度によるコスト縮減率（3%、5%、7%）」の2つの変数を設定し、感度分析を行った。

図表 12 VFM試算ケースのまとめ

ケース名	パターン
ケース1： 水産卸売会社の利益率を確保	① 民間利益率 6%（コスト縮減率 3%） ② 民間利益率 6%（コスト縮減率 5%） ③ 民間利益率 6%（コスト縮減率 7%）
ケース2： 維持管理会社の利益率を確保	① 民間利益率 3%（コスト縮減率 3%） ② 民間利益率 3%（コスト縮減率 5%） ③ 民間利益率 3%（コスト縮減率 7%）
ケース3： 付帯事業での収益を期待	① 民間利益率 0%（コスト縮減率 3%） ② 民間利益率 0%（コスト縮減率 5%） ③ 民間利益率 0%（コスト縮減率 7%）

VFMの試算結果は下表のとおりである。

パターン①：パターン②、③と比較して市の財政負担額は大きくなる。また、3%、5%の縮減効果等があってもVFMはマイナス値となるため、民間事業者の利益水準を確保するためには、事業者自らの高い削減効果等の達成が必要。

パターン②：試算結果では3%以上の削減効果等を達成できればプラス値のVFMを確保することが可能。さらに、民間事業者は一定の利益水準の確保が期待できることから、事業参画のハードルは低くなる。

パターン③：パターン①、②と比較して市の財政負担額は小さくなり、結果として高いVFMを確保することが可能となるが、企業参画のハードルは高くなる。

図表 13 VFMの試算結果（公共施設等運営事業＋指定管理者制度（利用料金制））

		パターン①	パターン②	パターン③
		縮減率 3%	縮減率 5%	縮減率 7%
ケース1	利益水準 6%	-7.31%	-1.37%	4.57%
ケース2	利益水準 3%	0.80%	6.74%	12.68%
ケース3	利益水準 0%	8.91%	14.85%	20.78%



## 6-2 指定管理者制度（利用料金制）における VFM の試算

公共施設等運営事業＋指定管理者制度(利用料金制)と同様のパターンで試算したところ、以下の結果となった。

これによると、公共施設等運営事業＋指定管理者制度（利用料金制）の場合と試算結果に大きな差は出なかったが、人件費の増加を上回る縮減効果が発揮される場合には、VFM が改善する傾向が確認できる。

図表 14 VFMの試算結果（指定管理者制度（利用料金制））

		パターン①	パターン②	パターン③
		縮減率 3%	縮減率 5%	縮減率 7%
ケース 1	利益水準 6%	-7.65%	-1.58%	4.49%
ケース 2	利益水準 3%	0.73%	6.80%	12.87%
ケース 3	利益水準 0%	9.10%	15.17%	21.24%

## 7. 年次計画の整理

本事業を公共施設等運営事業＋指定管理者制度（利用料金制）で実施する場合における事業者募集から基本協定締結に至るまでのスケジュールの考え方について整理した。

図表 15 公募スケジュール案（4月開始の場合）

項目	H26年度		H27年度												H28年度	
	2月	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	
実施方針公表～ 入札公告	■	■														
入札公告～提案 書締切			■	■	■	■	■									
事業者選定							■	■	■							
契約協議									■	■	■					
議決												■				
開業準備												■	■	■	■	
事業開始																➡

### III. 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

現時点で想定される業務内容の中でも、特に留意が必要な以下の業務について、記載上の留意点や具体の記載内容を整理した。

##### (1) 修繕業務の取扱い

大規模修繕を対象事業から除外する場合、どの程度の修繕業務を民間が行うのか定義があいまいとなる可能性がある。対応の考え方として、「金額による判断」と「精算方式」の2ケースについて検討した。

##### a. 金額等による判断

国税庁によると、資産の使用可能期間の延長や価値の増加を伴う修繕については「修繕費」ではなく「資本的支出（≒大規模修繕）」と位置付けており、当該費用については費用計上できないこととされている。「修繕費」の判断基準は「20万円未満の場合又はおおむね3年以内の期間を周期として行うもの」とされており、この金額及び期間が、一つの目安になると考えられる。

##### b. 精算方式

指定管理者制度の事例では、修繕費を精算払いとしている事例が報告されている。修繕費と大規模修繕費の仕切りが困難な場合には、修繕費を超える部分について実績額による精算払いを導入することで、民間事業者に過度な負担を負わせることなく公平な官民分担となる。また、民間が一定の裁量の元で柔軟かつ迅速に対応できる点もメリットと考えられる。

##### (2) 廃棄物処理に係る業務

産業廃棄物については、廃棄物処理法に基づき廃棄物を排出した者が当該廃棄物を処理する責を負う。これまでは塩竈市が排出者として廃棄物処理費を負担してきたが、本事業を指定管理者制度により行う場合には、指定管理者が市の代理として産業廃棄物の排出者となりうるかどうか整理が必要となる。

魚市場の維持管理に官民連携を導入している先行事例等を分析した結果、公共の代理人である指定管理者の場合は、自らが排出者となり産業廃棄物処理業者に委託することが可能と思われる。

##### (3) 施設の使用許可に関する事項

通常の官民連携事業と異なり、指定管理者として業務を行う場合には、施設の使用許可及びその取り消しに関する業務を含むこととなるが、具体的にどの程度までの内容を要求水準書に書き込むかが課題となる。

卸売市場で指定管理者制度を導入している大阪府中央卸売市場の事例を参考に、具体的な使用許可の内容を確認したところ、主な記載内容としては、①使用許可を行う際の手順、②使用許可の期間等にかかる条件、③用途変更の承認、④現状変更の承認、⑤使用許可等の制限又は条件、⑥使用許可等の取り消し、等であった。これらの各項目について、指定管理者が行う業務の内容や手続きを示すことが考えられる。

## 2. モニタリング基本計画（骨子）の作成

各段階において、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 16 モニタリングの種類と内容

モニタリングの種類	内容・方法
計画作成時	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・運営業務実施中	①日常モニタリング 【S P C】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） 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 【S P C】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、定期モニタリングを実施 ③随時モニタリング 【S P C】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

また、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には、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盛り込むことが有効である。過去の PPP 事業（市場化テスト、P F I、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整理した。

図表 17 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、P F I 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、P F I 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 P F I 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

本事業は公共施設等運営事業＋指定管理者制度（利用料金制）、または指定管理者制度（利用料金制）により実施することを想定している。しかし、実施方針という位置づけは指定管理者制度には存在しないことから、ここでは公共施設等運営事業＋指定管理者制度（利用料金制）における実施方針（案）の考え方を整理した。

#### (1) 特定事業の選定に関する事項

##### a. 主な記載内容

本事業をPFI事業として実施するための前提条件について、事業名や対象施設、事業概要、運営権対価等を整理する。

##### b. 記載にあたっての留意点

###### (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必要がある。
- ・ 具体的には、旧施設における運用状況や収支バランスの課題、新たな社会的要請に対応するための「高度衛生管理基本計画」の導入、及び震災復興における本施設の役割等を示すことが考えられる。
- ・ また、高度衛生管理型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開場日時、業務のアウトライン等を簡潔に示すにとどめる。
- ・ これにより、公募書類間の重複感を解消するとともに、記載内容の齟齬を予防することとなる。

###### ① 事業収支に関する実績

- ・ 事業収支に関する情報としては、水揚げ高や取扱数量のほか、魚市場事業特別会計における過去3年程度の実績を提示することが望ましい。
- ・ ただし、平成23年の震災前後で水揚量や収支構造が大きく変化しているため、より正確な事業計画を立案するためには、直近の数値だけでなく震災前の実績値も参考値として提示することが必要と考えられる。
- ・ また、高度衛生管理型施設では市と市場関係者の費用負担のあり方も見直しとなる可能性があり、過去の実績と新市場における想定収支とが必ずしも整合しない可能性がある点も、付記しておくことが必要である。

###### ② 民間事業者の権利の範囲

- ・ 民間事業者が料金徴収できるように、運営権と指定管理者制度の活用を想定する。
- ・ その他、民間事業者の権利の範囲について募集要項等において定める必要がある。

###### ③ 運営権対価の考え方

- ・ 本事業は先述の通り、採算性の問題から運営権対価が発生しないものと想定される。

## (2)民間事業者の募集及び選定に関する事項

### a. 主な記載内容

民間事業者の募集、選定の前提条件として、募集選定に係る基本的な考え方やスケジュール、応募者の構成、参加資格要件、審査及び選定に関する事項、提出書類の取扱い等の項目を整理する。

### b. 記載にあたっての留意点

#### (a)事業者の選定及びスケジュール

- ・ 本事業では指定管理者制度の活用を前提としているが、公共施設等運営事業と指定管理者制度を併用する場合には、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によると、PFI 事業契約と指定管理者の指定に係る議決は同じ議会で行うことができることとされており、公共施設等運営権実施契約の場合でも同様の整理が可能と考えられる。
- ・ 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場合には、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

- ・ 本事業の管理運営業務を行う者には、生鮮マグロ中心といった本市場の特殊性や市場関係者との関係構築の観点から、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、付帯事業の実施による市場活性化も論点になる。
- ・ これら本市場の管理運営者に求められる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、公共が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。
- ・ 卸売市場での先行事例を見ると、構成企業の条件としては、株式会社や NPO 法人といった法人格の条件や、税金の滞納がないこと等の制約条件が挙げられている。
- ・ また、構成企業に求める実務経験としては、同種施設における実績要件を求めるケースがあり、例えば神戸市中央卸売市場では「平成 6 年度以降に、卸売市場施設、店舗、事務所、倉庫、工場等における維持管理業務を行った実績を有すること。」と具体的に記載している。本事業でも、民間事業者に任せる業務の内容、規模に応じて、民間事業者に求める実績要件等を設定することが考えられる。
- ・ ただし、あまり厳しい条件とってしまうと参画可能な企業が限られてしまい、適正な競争が働かなくなる懸念があるため、留意が必要となる。

## (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事項

### a. 主な記載内容

事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項として、民間事業者が実施する業務の範囲と官民によるリスク分担の考え方、提供する事業実施のモニタリング等について整理する。

### b. 記載にあたっての留意点

#### (a)役割分担、リスク分担

- ・ 民間事業者と公共との役割分担の基本的な考え方を整理する際、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。

- ・ 具体的には、公権力の行使となる強制徴収は困難と考えられる等、民間が有する権限には制約があることから、民間が料金徴収リスクを負担できる範囲にも制約があると想定される等に留意が必要である。

#### **(4)公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項**

##### **a. 主な記載内容**

事業対象施設の立地や施設規模、配地、土地の使用に係る条件を整理する。

##### **b. 記載にあたっての留意点**

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、設備については可能な限り詳細なリスト等を公表することが重要である。

#### **(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事項**

##### **a. 主な記載内容**

公共施設等運営権実施契約の解釈について疑義や紛争が生じた場合の対応方法について、整理する。

##### **b. 記載にあたっての留意点**

紛争が生じた場合の協議の方法については、別途定めることも考えられる。

例えば、「PFI事業契約に際しての諸問題に関する基本的考え方」において、紛争時の対応の考え方が示されており、これらも参考になる。

#### **(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事項**

##### **a. 主な記載内容**

事業の継続が困難となった場合の対応について、整理する。

##### **b. 記載にあたっての留意点**

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事業契約書に示すこととなる。

#### **(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事項**

##### **a. 主な記載内容**

法制度面や税制上の優遇措置や財政上、金融上の支援の有無について整理する。

##### **b. 記載にあたっての留意点**

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。

## IV. 被災地におけるPFI手法の活用に関する課題等整理

被災地における維持管理・運営型官民連携事業に係る課題を挙げ、他事例の取り組み等を踏まえた解決策の方向性について整理する。

### 1. 庁内検討体制の整備

#### 1-1 基本的な考え方と課題

近年、塩竈市のような5万人規模の自治体においても、財政負担の軽減と民間の創意工夫によるサービス向上を図るため、独立採算又は混合型のPFI事業の取り組み事例が増えている。組織規模がコンパクトなため意思決定が迅速に行われるメリットがある一方、事業担当課の体制に限られるうえ、自治体内で初めてPFIに取り組みむケースも多く、経験者が少ないため迅速な判断が難しい側面もあり、意思決定が難しくなる可能性がある。

このような場合には庁内の意思決定者を配置することが重要となる。あわせてPFI採用の可否を判断できる組織が必要なことから、庁内における横断的な組織の整備が望ましい。

#### 1-2 想定される庁内検討体制

卸売市場の官民連携事業検討にかかる庁内体制において、想定されるプレイヤーと役割は以下の通りである。

##### a. 事業担当課

- ・担当課：産業環境部水産振興課魚市場管理事務所
- ・役割：卸売市場の業務を所管する担当課として、事業者に求める資格要件や、要求水準に関する事項についての検討・調整を主に実施。

##### b. 連絡調整機関

- ・メンバー：市民総務部政策課、同財政課、同総務課、産業環境部水産振興課、同観光交流課の長等
- ・役割：PFI事業にかかわる庁内関係各課が集まり、PFI事業化や事業者選定に関する意思決定を行う横断的組織。PFI導入可能性調査等を踏まえてPFI事業化の適・不適を判断したり、事業者選定プロセスに対する審議等を行うことが想定される。

#### 1-3 専門家（アドバイザー）の活用

PFI事業の検討においては、PFI法の趣旨や関連法令等の制約を十分に理解したうえで民間事業者のノウハウを発現できるよう、制度と現実の両面から現実的なスキームに落とし込んでいく必要がある。また、事業者募集の段階でより多くの事業者が参画でき、競争性が発揮され、かつ事業者にとってインセンティブが働き積極的かつ良質な提案を誘導するような事業の構築が求められる。

このようなPFI事業特有の性格や仕組みを理解し、的確なアドバイスを提供できる第三者をアドバイザーとして活用することで、公共のみでは困難な専門的見地からの検討が可能となる。

PFI事業のアドバイザーは、通常導入可能性の検討から選定事業者との契約締結、場合によっては事業開始後のモニタリングに至るまで各事業段階にかかわっており、金融分野、法務分野、技術分野といった各専門によって異なる役割を果たしている。各分野のコンサルタントの特性を踏まえ、本事業の必要性を勘案のうえ適切なアドバイザーを選定する必要がある。



## 2. 民間との密なコミュニケーションによるスケジュールの円滑化

### 2-1 基本的な考え方と課題

本事業は卸売市場という施設特性から、事業の担い手となりうる民間事業者の確保や、塩釜漁港の制約や近隣施設との調整など、関係機関との協議・調整のための時間が別途必要となる。そのため、公募段階だけでなく、調査・検討段階から市と民間事業者との対話を行い、お互いの要望をすり合わせていくことで手戻りのない円滑なスケジュール設定を図ることが重要である。

### 2-2 市場関係者との意見調整プロセスの導入

本事業は、卸売機関や維持管理会社、付帯事業の実施主体など、複数の分野からなるコンソーシアムによる応募が想定される。これらの事業者の積極的な参画と円滑なコンソーシアム組成を促すため、本事業への参画が期待される事業者に対してアンケートやヒアリングを行い、想定スキームや公募条件、リスク分担等についての意見や意向を把握していくことが重要である。また、適切な官民分担のもとで民間事業者が参画しやすいスキームとするため、各種条件や分担のあり方等の見直しを行うことが必要である。

## 3. リスク分担の柔軟な対応

### 3-1 基本的な考え方と課題

被災自治体では、復興事業の進捗や被災者ニーズの変化、関係機関との調整等により日々刻々と状況が変化しており、事業を取り巻く社会経済環境や事業内容そのものについても柔軟な対応が求められる可能性がある。

### 3-2 社会経済的要因を踏まえたリスク対策の必要性

被災地では被災者の意向を基に復興計画が策定され、様々な復興事業を進めているが、震災から3年が経過し、人口流出や産業再生の困難さ等により、当初計画条件とのギャップが生まれ、計画通りの事業推進が困難なケースも出てきている。サービス購入型の事業では、公募段階で提示した計画条件を変更する場合、原則として変更に伴う追加的費用については公共側が負担することとなるが、独立採算型や混合型のように民間事業者が需要リスクを負担する官民連携事業では、経済・社会的要因の変化に伴う需要減少は民間事業者の収益性を圧迫し、事業継続が困難な状況に落ちる可能性もある。

これらへの対応として、例えば業務の性質によって委託型・独立採算型を区分けして委託型の比率を多くしたり、業務範囲から除外したりすることで、民間事業者のリスク軽減を図ることが考えられる。また、事業全体で独立採算又は混合型を採用する場合でも、最低収入保証などの公共支援、事業期間中のリスク分担の見直しの設定などが考えられる。