

柏原市公民連携（PPP）ガイドライン

～民間からの提案の活用について～

平成27年10月

柏 原 市

柏原市公民連携（PPP）ガイドライン ～民間からの提案の活用について～

平成27年10月策定

公民連携とは、公共と民間が連携して、それぞれの強みを活かすことによって、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に取り組むことを言います。英語では、パブリック・プライベート・パートナーシップ(Public Private Partnership)と言い、この頭文字を取ってPPPと呼んでいます。

公民連携（PPP）の具体的な手法としては、①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（平成11年法律第117号）（PFI法）に基づき民間事業者の資金や技術を活用して公共施設等の建設、維持管理及び運営を行うPFI事業、②民間事業者が行政に代わって公共施設の管理を包括的に行う指定管理者制度、③専門性のある民間事業者が窓口業務や公用車運転業務を委託して事務処理の効率化や技術の向上を図る民間委託、④不動産事業者等に市保有地を一定期間賃貸して借地料を得る公有資産の活用等があります。

中でもPFI事業は、公民連携（PPP）の代表的な手法として知られていますが、平成23年6月のPFI法改正により、民間事業者が行政に対して事業の実施方針等を提案すること（「民間事業者の提案制度」と呼ばれています。）ができるようになり、また、高速道路、空港、上下水道など公共料金を徴収する施設等について、行政に所有権を残したまま民間事業者が運営を行うことができる公共施設等運営権（コンセッション方式）といった手法が新たに追加され、民間事業者参入の促進が図られています。

現在、柏原市の公共施設は老朽化が進み、その多くの施設が大規模改修や建替えの時期を迎えている状況にあり、その費用が行財政運営にとって大きな課題となっています。

そこで、本市では、次世代に本当に必要性の高い公共施設等を引き継ぐため、公共施設等の総合的な維持管理を行ってコストの軽減を図る「公共施設等総合管理計画」の策定、その計画において公共施設等の将来のあり方を示す「公共施設等の再配置案」の検討、保有する公有資産を正確に把握できる「固定資産台帳」の整備など、公共施設に関する経費の削減や、20年先、30年先の人口構成に適合するコンパクトなまちづくりの実現に向けた指針や計画等の策定に取り組んでいるところです。

しかし、これらの取組により公共施設等にかかる経費等の適正化を図ることに努めることができても、施設一つひとつの改修や建替えは、多額の費用を要し、厳しい財政状況下においては、より効果的、効率的に進めていかなければならない状況にあります。

そのため、PFI法の改正を受けて民間事業者の参入意欲が高まっていることを契機に、柏原市においても、さまざまな公民連携（PPP）事業を積極的に活用し、これら計画の推進力を高め、財源と資産の有効活用に努めたいと考えています。

今回、民間事業者から提案を受けるための基本的な指針として「柏原市公民連携（PPP）ガイドライン」を策定し、行政が考える従来の枠組みを超え、民間の新たな発想による事業の実施を推進するため、積極的に活用してまいります。

1 柏原市公民連携（PPP）ガイドラインの位置付け

本ガイドラインは、民間からの提案の受付、検討及び事業化を図る場合の対応を明確にし、柏原市の公民連携（PPP）について、市民、民間事業者及び市職員の相互理解を図ることを目的としています。

【相互理解を図る事項】

- (1) 民間からの提案を受けるに当たっての目的
- (2) 対象とする施設
- (3) 提案を募集する施設の要件
- (4) 提案される事業
- (5) 民間からの提案の受付、検討、事業化までのフロー
- (6) 事業者選定の方法
- (7) 事業化における留意点

2 民間からの提案を受けるに当たっての目的

次の3点を主な目的として民間からの提案を受けるものとします。

- (1) 公共サービスの向上
「公共施設整備等が早期着手できる。」
「公共施設等の利便性が向上する。」 など
- (2) 公共負担の削減
「公共施設等の包括的な維持管理が行える。」
「公共施設等の長寿命化により整備費が抑制できる。」 など
- (3) 公共資産の有効活用
「公共施設建替余剰地が活用できる。」
「利用状況が良くない公有資産を利活用できる。」 など

3 対象とする施設

次の施設を対象とします。

なお、対象施設とする時点は、施設を所管する課において、施設のあり方や更新等の基本方針が定まった時点とします。

- (1) 庁舎及び出張所等関連施設
- (2) 文化、教養施設
- (3) スポーツ施設
- (4) 社会福祉施設
- (5) コミュニティ施設
- (6) 児童福祉施設
- (7) 教育施設
- (8) その他民間提案を必要とする施設

4 提案を募集する施設の要件

基本方針が定まった施設について、次の要件が認められる施設について提案を募集するものとします。

- (1) 施設の利活用を向上させたいもの
- (2) 民間施設を利用できるもの
- (3) 未利用地の活用が図れるもの
- (4) 公共で所有しておく必要がないもの

5 提案される事業

提案が想定される事業を大別すると次のとおりとなります。

(1) 公有資産活用事業

利用状況が良くない市有地や公共施設等を活用する事業

種別	事業方式	事業内容
施設活用	施設譲渡	公共施設等を民間に無償又は有償で譲渡し、民間事業者に管理運営を担わせる。
	施設貸与	公共施設等を民間に無償又は有償で貸与し、民間事業者に管理運営を担わせる。
土地活用	普通借地	公共用地に借地借家法に基づく「更新のある借地権」を設定する。(設定期間は当初30年、更新第1回目の設定期間は20年、以降の更新時の設定期間は10年となる。)
	事業用定期借地	公共用地に借地借家法に基づく更新のない事業用定期借地権を設定する。(契約の更新や建物の買取請求権を認めない特約は、設定期間を50年以上とする。)
	等価交換	公共用地に民間資金で建設された建物の区分所有権と市保有地の土地評価額分とを交換する。
	土地信託	公共用地を民間事業者へ土地信託し活用する。
	売却	公共用地を民間事業者に売却する。

(2) 公共施設等整備及び管理運営事業

老朽化する公共施設等の整備について、建設、整備に留まらず、維持管理や運営までを対象とし、リスクやイニシャルコストの低減を図る事業

方式	用地所有	資金調達	施設		維持管理	運営
			所有	建設		
従来方式	公共	公共	公共	公共	公共	公共
外部委託方式	公共	公共	公共	公共	民間	民間
DB方式	公共	公共	公共	民間	公共	公共
DBO方式	公共	公共	公共	民間	民間	民間
PFI方式(BTO)	公共	民間	公共	民間	民間	民間
PFI(BOT,BOO)方式	公共	民間	民間	民間	民間	民間
リース方式	公共	民間	民間 ※公共へ 移転あり	民間	民間	公共
賃貸借方式	公共 ※全用地 を民間が 定期借地	民間	民間 ※公共へ 移転なし	民間	民間	民間
公民合築方式	公共 ※余剰地 を民間が 定期借地	民間	公共	民間	公共	公共
			民間 ※余剰地		民間 ※余剰地	民間 ※余剰地
土地信託方式	公共 ※信託を 受けた民間 が余剰地 を処分	民間 ※処分し た余剰地 の売却益	公共 ※民間に 信託報酬	民間	公共	公共

- ア 従来方式 公共自らがサービス水準を決定し、施設の所有、整備、運営まで行う方式
- イ 外部委託方式 指定管理者制度、包括的民間委託、公共施設等運営権(PFI事業で整備した事業者が行う公共施設等の管理運営)
- ウ DB方式 公共が資金調達を行い、民間委託により設計から建設までを一括して行う方式
- エ DBO方式 DB方式の委託範囲に加え、維持管理及び運営部分についてもPFI的な考え方に基づいて民間委託する方式
- オ PFI方式（BTO）民間が施設等を建設し、施設完成直後に公共へ所有権を移し、民間が維持管理及び運営を行う方式
- カ PFI方式（BOT）民間が施設等を建設し、維持管理及び運営を行い、事業終了後に施設の所有権を公共へ移転する方式
- キ PFI方式（BOO）民間が施設等を建設し、維持管理及び運営を行い、事業終了時点で施設を解体撤去する方式
- ク リース方式 民間が公共用地に建設した施設を公共がリースし、リース料を支払い、リース期間終了後に所有権を公共に移転する方式
- ケ 賃貸借方式 民間が定期借地した公共用地に建設した施設を公共が賃貸で借りる方式
- コ 公民合築方式 民間が公共用地に施設を建設し、施設完成後、公共施設は公共が、民間施設は民間がそれぞれ所有する方式
- サ 土地信託方式 公共が公共施設を含む公共用地を民間に信託し、公共用地の一部の売却益によって施設を建設する方式

6 民間からの提案の受付、検討、事業化までのフロー

(1) 提案を募集する施設の公表

次の計画等に位置付けられた施設のうち、施設を所管する課において定められた施設の基本方針（改修、統合、廃止、建替え等）に基づき、具体的な事業手法等の検討を進めることになった施設は、公式Webサイトで公表します。公表は年間を通して随時に行います。

- ア 第4次柏原市総合計画
- イ 柏原市都市マスタープラン
- ウ 柏原市行財政健全化戦略
- エ 柏原市まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成27年度策定予定）
- オ 柏原市公共施設等総合管理計画（平成28年度策定予定）
- カ その他個別に基本方針が定まっている施設

(2) 提案の受付

提案の受付窓口は、提案を募集する課で行います。

(3) 提案者の資格

提案者は原則として次の要件を満たしているものとします。（総合評価一般競争入札や公募型プロポーザルを実施するときの基本的な資格要件となります。）

- ア 柏原市入札参加有資格者名簿に登録されていること。
- イ 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の4の規定に該当していないこと。
- ウ 会社更生法（平成14年法律第154号）に基づく更生手続き開始の申立てをした者にあつては、更生計画の認可がされていないもの又は民事再生法（平成11年法律第

225号) に基づく再生手続開始の申立てをした者にあつては再生計画の認可がなされていない者でないこと。

エ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和22年法律第54号) に抵触する行為を行っていない者であること。

オ 柏原市入札参加有資格業者停止要綱による指名停止処分又はこれに準じる措置を受けていないこと。

カ 柏原市暴力団排除条例(平成25年条例第27号) 第2条に規定する暴力団、暴力団員及び暴力団密接関係者に該当する者でないこと。

キ 柏原市暴力団排除条例(平成25年条例第27号) 第9条に基づき入札等排除措置を受けていないこと。

(4) 提案の提出及び受理

提案者は、公式Webサイトに示された募集期間内に提案書(様式自由、2部)を提出してください。ただし、受付窓口において次の事項を確認し、内容を満たしていない提案は、受理しないものとします。

ア 公共サービスの向上、公共負担の削減、公共資産の有効活用等、本市のニーズに則した提案であるか。

イ 従来方式及び提案以外の公民連携(PPP)の事業手法と比較のある提案であるか。

ウ 簡易VFM、事業収支等が算定され、従来方式との比較(定量的評価)がなされた提案であるか。

エ 対象施設の機能に大きく支障をきたさない提案であるか。(廃止や休止の方針がある施設を除く。)

オ 提案者が実施主体となる提案であるか。

(5) 提案書の作成と内容

提案書は次の項目が記載されたものとします。ただし、ここでの提案は、既に事業化されている事業や実施方針等が決定している事業に対するものではなく、これから具体的に検討を進めていこうとする事業に対して事業手法等の決定に参考となるものを求めるものです。

したがって、この段階での提案書は概略案の水準とします。

特に設計図面等の作成は提案者の負担が大きいことから、提案時に設計図面等の作成を考えている提案者は、事前に受付窓口へ確認できるものとします。

なお、提案書の作成に要する費用は、提案者の負担とします。

ア 提案事業(事業手法の別)

イ 提案理由(施設の課題や柏原市の要望に対するソリューション等)

ウ 事業内容(建設、維持管理、運営、所有の別、事業スキーム、リスク分担等)

エ 事業規模(施設規模、施設概要、概算事業費)

オ 事業期間(事業期間、建設期間、運営期間)

カ 提供される技術や方策(建設や運営に関するノウハウ、地域活性化の内容)

キ 提案事業を実施した場合のメリット、デメリット(公共サービス水準の向上等)

ク 従来方式や他の公民連携(PPP)事業との優位性(事業収支、簡易VFM、公共負担額等)

(6) 予備審査の実施

民間事業者から提案書の提出があった場合、提案を募集した課において予備審査を行います。予備審査は、事業手法等を検討する材料として「採用できるか」どうかを審査するもので、次の項目を観点に実施します。

なお、この審査は、採用する提案を決定する審査ではなく、庁内の検討組織において行う本審査に諮る案とするかどうかの審査となります。結果は提案者に通知しますが、提案者はこの審査結果に対し異議申し立てはできないものとします。

- ア 従来方式と比較して一定の効果（VFM等）があると認められる提案であるか。
- イ 公共施設整備等が早期着手できる提案であるか。
- ウ 公共施設等の利便性が向上する提案であるか。
- エ 適正な維持管理が行える提案であるか。
- オ 整備費が抑制できる提案であるか。
- カ 建替え等に発生する余剰地の活用が図られる提案であるか。
- キ 利用状況が良くない公有資産を利活用できる提案であるか。
- ク 社会的な妥当性のある提案であるか。
- ケ 地域活性化につながる提案であるか。

(7) 検討の体制と意見聴取の方法

予備審査を通過した提案は、政策推進部（企画担当）、総務部（管財担当、危機管理担当）、財務部（財政担当）、まちづくりデザイン部（建築担当）、都市整備部（土木担当）、施設を所管する部（施設担当）等の職員で構成する庁内の検討組織（以下「民間提案検討委員会」という。）を設置して、全庁統一的な観点で、さらに検討を加えます。

なお、必要に応じて提案者からのヒアリング（技術対話）を実施するものとします。また、この間において、市議会との意見交換会やパブリックコメント等を実施して、意見を聴取するものとします。

(8) 本審査

民間提案検討委員会では、市議会との意見交換会、パブリックコメント等で聴取された意見を踏まえ、予備審査を通過した提案の中から「候補となる事業手法」の案を1案から3案程度内で抽出するものとします。

なお、その結果は市長に報告するとともに、提案者へも結果を通知しますが、提案者においては、この通知が提案者を事業者として決定したものではないことに留意してください。

(9) 経過の公表

提案受付から本審査までの経過については、公式Webサイトで公表するものとします。ただし、提案者が特定されるような情報（事業者名、工法名等）は公表しないものとします。

(10) 事業化の準備

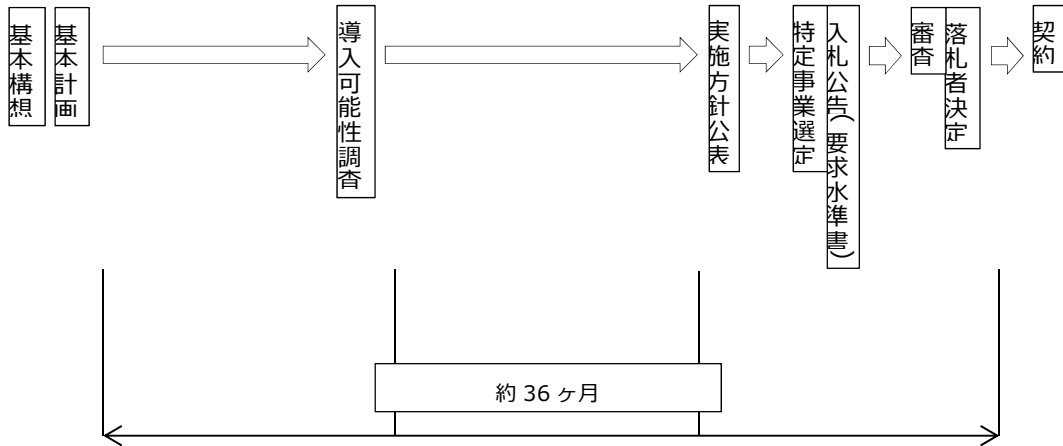
候補となる事業手法を抽出後、公民連携（PPP）の事業に関する幅広い知識や高度な専門能力を有するコンサルティングに事業化に関する調査等を委託します。

この委託において、候補手法の特性を比較し、有効性を判定して「最適な事業手法」を選定します。選定した事業手法については、民間提案検討委員会と市議会に報告し、確認を得たうえで当該事業の「事業手法」として決定し、その事業手法とともに提案された内容を反映した基本構想、基本計画、実施方針等を策定します。

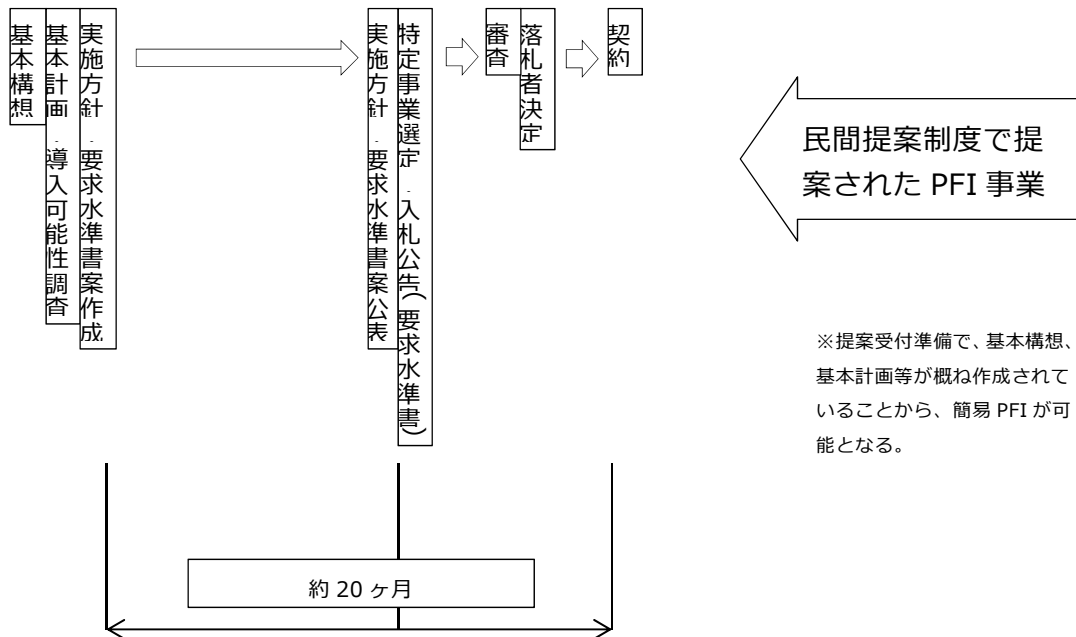
(11) 事業化

決定した事業手法がPFI事業である場合は、PFI法及びその関連法令、また、内閣府「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」、「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」、「地方公共団体向けサービス購入型PFI事業実施手続簡易化マニュアル」等の指針に従い、事業化を進めます。

【通常PFI方式】



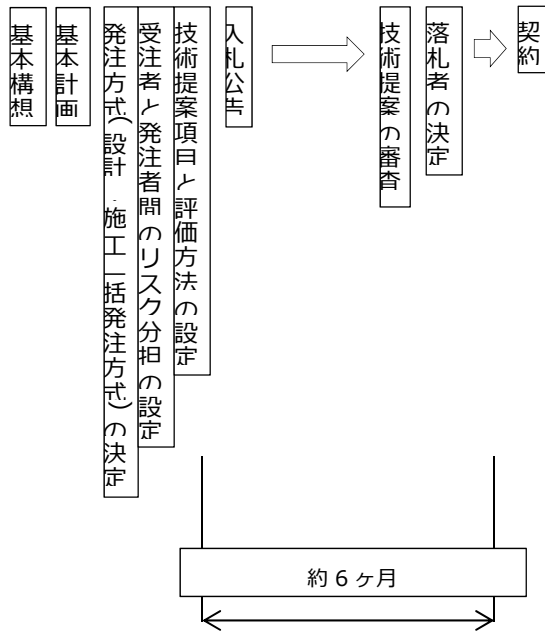
【簡易PFI方式】



※上図は内閣府の「PFIの手続の簡易化について(概要)」を基に作成
 ※期間は標準的な実施期間

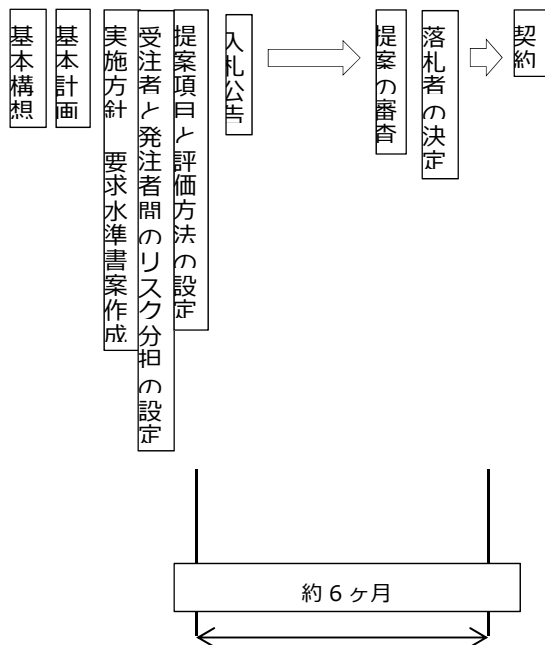
PFI事業以外の事業手法の場合、それぞれの指針等に沿って事業化を進めます。
 例えば、DB方式(デザインビルド方式=設計・施工一括発注方式)の場合、国土交通省の設計・施工一括及び詳細設計付工事発注方式実施マニュアル(案)

【DB方式】



※落札者の決定(入札方法)は目的物の特性によって、総合評価方式かプロポーザル方式かを適宜選択するものとする。

【リース方式】



※落札者の決定(入札方法)は目的物の特性によって、総合評価方式かプロポーザル方式かを適宜選択するものとする。

(12) 事業者選定の方法

事業者選定の方法については、総合評価一般競争入札方式と公募型プロポーザル方式の2通りの方法があります。

事業者の公募時に、本市が事業計画の策定に一定の性能(事業目的を達することができる手法やニーズを満たすことのできる手法、そのための要求水準等)を示すことができる場合は、基本的に総合評価一般競争入札方式を採用します。

また、基本的な性能以外に本市が求める要求に必要となる一定の性能を本市のみで示すことが難しい場合、事業スキーム、資金調達スキーム、運営方法等多面的な観点から検討された提案を受けられることができる公募型プロポーザル方式を採用することとします。

7 留意点

(1) 情報提供及び資料提出

民間からの提案を受けるとき、市は市の基本方針や要求に則した提案となるよう事前相談や検討に必要な情報等の提供を行います。

また、提案された内容の検討を行うとき、市は提案者に負担とならない程度で、問い合わせや必要となる追加資料の提出を求めることができますものとしします。

(2) 採用された提案者に対する優遇措置

提案内容が採用された提案者に対しては、提案内容が実施方針等の事業内容に反映されるため、公募時の検討において他の提案者より有利に検討できることから、優遇措置は行わないものとしします。

(3) 知的財産が含まれる提案に対する対応

原則として知的財産に当たる情報は公表しないものとしします。ただし、知的財産に当たる情報を含めないと実施方針等が作成できない場合は、知的財産が含まれる提案を行った提案者に対して公開できる範囲を確認し、承諾を得た上で実施方針等を作成し、公表するものとしします。

(4) 実施方針、契約等で明記しておくべき事項

次の事項について具体的に記載するものとしします。

- ア 事業責任とリスク分担
- イ サービスの内容と質
- ウ サービス水準とその評価方法
- エ 支払い方法や適用可能な補助金等
- オ 市の民間事業者への関与
- カ 事業終了時の取り決め
- キ 事業破綻、事業継続困難時の措置
- ク 契約解除の措置

(5) 一般的なリスク分担

	リスク	内容	負担	
			公共	民間
共通	法令等の変更	新法令、法令変更に関するもの	○	
		一般的に事業者は適用されるもの		○

	住民対策	事業自体への反対等	○	
		工事、維持管理、運営への苦情等		○
	第三者賠償	公共の責めに帰すべき事由	○	
		事業者の責めに帰すべき事由		○
	債務不履行	公共の責めに帰すべき事由	○	
事業者の責めに帰すべき事由			○	
	不可抗力	天災等による事業の中断、延期、変更、中止	○	△
計 画 ・ 設 計	測量、調査	公共の事由による計画(仕様)変更、それに伴う費用	○	
		事業者の事由による計画(仕様)変更、それに伴う費用		○
	設計	公共の事由による設計変更、それに伴う費用	○	
		事業者の事由による設計変更、それに伴う費用		○
資金調達	金融機関等からの資金調達ができない場合		○	
建 設	用地の確保	公共が事業用地を確保する場合	○	
		事業者が事業用地を確保する場合		○
	工事の遅延	公共の指示による変更が起因する遅延、それに伴う費用	○	
		事業者の事由による遅延、それに伴う費用		○
	工事費の増大	公共の事由によるもの	○	
事業者の事由によるもの			○	
運 営	利用状況	計画値、見込値を下回るもの	△	○
	運営費の増大	事業内容や要求水準の変更によるもの	○	
		上記以外の事由によるもの		○
	施設改修	公共の事由によるもの	○	
施設の老朽化等に伴うもの(要求水準の確保)			○	

(6) 債務負担行為の予算措置

公民連携（PPP）で行う事業は、整備から維持管理、運営と事業完了まで複数年度にわたる協定又は契約となることから債務負担行為の予算措置を行います。

なお、予算措置は、原則として募集公告前までに行うものとし、期間は公民連携（PPP）で行う事業の契約期間とします。

関係法令や国の基本方針、ガイドライン等

- ・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（平成11年法律第117号）
- ・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施行令（平成11年政令第279号）
- ・民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針（平成12年3月13日総理府告示第11号）
- ・PFI事業実施プロセスに関するガイドライン（内閣府）
- ・PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン（内閣府）
- ・VFM（Value For Money）に関するガイドライン（内閣府）
- ・契約に関するガイドライン-PFI事業契約における留意事項について（内閣府）
- ・モニタリングに関するガイドライン（内閣府）
- ・地方公共団体におけるPFI事業について（総務事務次官通知）
- ・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に基づいて地方公共団体が実施する事業に係る地方財政措置について（自治省財務局長通知）

参考文献

- ・習志野市PFI導入指針（平成17年8月 習志野市）
- ・木更津市PPP（公民連携手法）導入指針（平成18年6月 木更津市）
- ・PFI等事業手法の導入に関する基本方針（平成19年1月改訂 姫路市）
- ・京都市資産有効活用市民提案制度実施要領（平成24年7月 京都市）
- ・堺市PFIマニュアル（平成26年3月 堺市）
- ・横浜市PFIガイドライン（平成26年4月 横浜市）
- ・官民協働事業（PPP）への取組方針（平成26年4月 福岡市）
- ・PPP/PFI民間提案等ガイドブック（平成26年4月 福岡市）
- ・神戸市公民連携（PPP）ガイドライン（平成26年7月 神戸市）
- ・PFIガイドブック（平成27年5月 福岡市）

以上