

# 恵庭市 P P P に関する 基本方針

平成 28 年 3 月  
改定 平成 30 年 3 月

北海道恵庭市

## 【目次】

1	方針策定の意義	1
	(1) これまでの取り組みと課題	1
	(2) 方針策定の背景と目的	2
	(3) PPP/PFIとは	2
	(4) 国の動向	3
2	方針の概要	5
	1. 民間活力を活用した事業実施の検討と職員の意識向上	5
	2. 適切なPPP手法の選択による公共施設等総合管理計画の推進	5
	3. 地域課題の解決を目的とした官民連携の仕組みづくり	5
3	PPP対象事業選定手順	6
	(1) PPPの各種手法及び対応方針	6
	①PFI	7
	②公的不動産有効利活用(PRE)	8
	③指定管理者制度	9
	④アウトソーシング・包括的民間委託	10
	(2) 検討の方法	11
	①検討フロー	11
	②PPP/PFI優先的検討プロセスの概要	12
	(3) 官民連携の環境整備	15
	①提案募集体制の構築	15
	②地域プラットフォームの形成	15
4	PPP化を行った事務事業に対する検証	16
	①PFI	16
	②公的不動産有効利活用(PRE)	16
	③指定管理者制度	16
	④アウトソーシング・包括的民間委託	16
5	推進体制	17
	《資料編》	別添

## 1 方針策定の意義

### (1)これまでの取り組みと課題

PPPへの取り組みは、これまで行政改革の一環として進めてきました。平成16年度の「第3次行政改革大綱・実施計画」においては、指定管理者制度の導入と民間委託を推進目標に、また平成19年度の「第4次行政改革推進計画」においても引き続き取り組みを進めてきました。

平成24年度の「第5次行政改革推進計画」においては、「官民協力（PPP）の推進」として、副市長をトップとする庁内組織（恵庭市官民協力に関する推進本部会議）を設置するとともに、PPPの事業化に向けた事業の洗い出しと、事業化に向けた検討と進行管理を実施してきたところです。

一方で、PPPの手法に関する職員の理解不足はもとより、PPPに関する基本的な方針が定まっていないことによる庁内意識の醸成が不十分であり、取り組みの更なる強化が必要になっているところです。

【これまでに行ったPPPの手法による主な事業一覧】※平成29年度時点

手法	実施施設等
指定管理者制度	福祉関係施設（憩の家ほか）、屋内体育施設（総合体育館ほか）、屋外体育施設（陸上競技場、野球場、水泳プールほか）、公園緑地等、社会教育施設（市民会館ほか）、火葬場、墓園、道と川の駅、夢創館、図書館
公設民営	こすもす保育園
民設民営	さくら保育園、なのはな保育園
アウトソーシング（民間委託）	施設維持管理委託、電算処理に係る委託など
公的不動産有効利活用	緑と語らいの広場整備事業（事業用定期借地権・建物リース方式）、建物付き土地売却（旧南高寄宿舍、旧柏陽車庫など）
包括連携協定	地方創生に関する協定（4社）、その他（2社）
事業連携協定	高齢者等の見守り活動に関する協定（3社）、災害時応援協定（民間59社、公共機関13箇所）

## (2)方針策定の背景と目的

本市を取り巻く社会情勢はますます変化しています。少子高齢化はもとより、人口減少社会の到来が本市にとっても例外なく進んでいくことが予想されています。このような人口構成の変化や人口数そのものの減少は、行政にとっては税収の減少と社会保障費の増加となり、財政的に厳しい状況におかれることとなります。一方で、それら社会情勢の変化とともに、行政サービスにおける市民のニーズは益々多様化・複雑化することが予測され、ニーズに応じたサービスの提供を今後いかにして行っていくか、大きな課題となっています。

一方で、サービスの提供主体は行政に限られるものではありません。法令上行政がサービス提供主体とならねばならない事業は全体の事業量から見れば一部であり、民間等による提供が可能な分野が相当量を占めています。行政のみのサービス提供が難しくなるという状況の下では、民間等によるサービスの提供を検討する時期が到来しているといえます。民間等によるサービスの提供は、民間等がもつ様々なノウハウの活用が期待でき、さらにはサービスそのものの充実化を図ることができるという直接的なメリットがあるのみならず、公共サービスの民間等への開放は、民間資金の循環を促し、地域経済発展の礎となることが期待されます。

この方針は、PPP 推進に関する本市の課題やめまぐるしく変化する社会情勢へ対応するための民間主導によるサービス提供の必要性を踏まえ、PPP に関する基本的な事項を定めることにより、本市における更なる取り組みの促進を図ることを目的に制定するものです。

## (3)PPP/PFI とは

### ○PPP (Public-Private-Partnership: パブリック・プライベート・パートナーシップ)

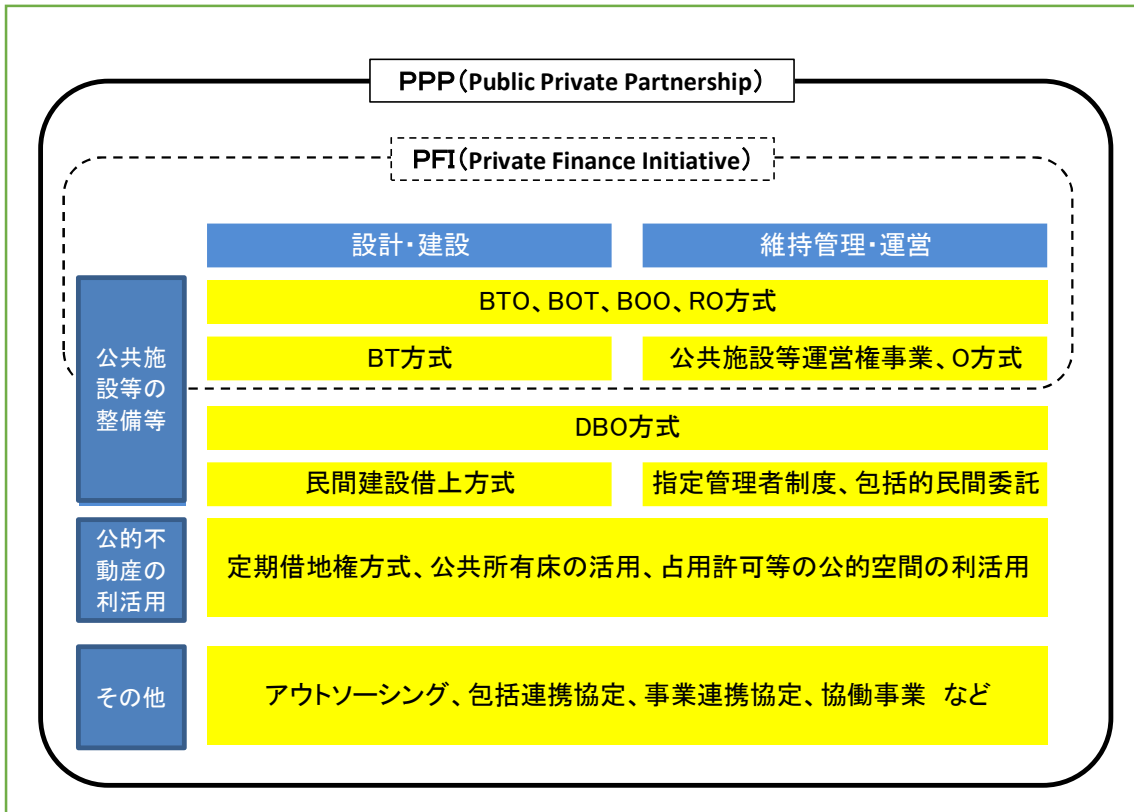
公共サービスの提供に関し、行政と民間が連携して行うことにより民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るものです。

PPP には、PFI、指定管理者制度、公設民営、市場化テスト、包括的民間委託のほか、一般的な民間委託であるアウトソーシングなどがありますが、官民の連携に関するあらゆる手法を総称するものとされています。

### ○PFI (Private Finance Initiative: プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)

PFI 法に基づき、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う多様な PPP の一手法です。

【PPP／PFI 体系図】



※ 各種事業方式の詳細は《資料編》参考資料1参照。

#### (4)国の動向

わが国においては、平成11年における「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」いわゆる「PFI法」の導入から、多様なPPP/PFIを推進し公共施設等の整備・運営に民間の資金や創意工夫を活用することにより、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を目指すこととしています。

平成23年においては、全国的にPFI事業の導入が停滞するなか、PFI法を大きく改正し「民間事業提案の制度化」や「公共施設等運営権（以下コンセッションと記載）」などを盛り込み、平成24年にその基本的な考えを「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実施の基本方針」において掲げています。

以降、国の推進方針としては、平成25年の「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」により平成25～34年（10年間）における具体的な数値目標（事業規模）を掲げ、平成28年には「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」にお

いて、人口20万人以上の地方公共団体に対して、優先的検討規程の策定を要請することによりPP/PFI導入の飛躍的拡大が図られています。

平成29年の「PPP/PFI推進アクションプラン」においては、本格的な人口減少社会の中で、新たなビジネス機会の拡大、地域経済好循環の実現、公的負担の抑制等を図り、経済・財政一体改革を推進するためには、様々な分野の公共施設等の整備・運営に、多様なPPP/PFI、とりわけ民間の経営原理を導入するコンセッション事業の活用が重要であるとしています。そのためには、収益性を高めつつサービス購入型PFI事業や指定管理者制度等の多様なPPP/PFI事業をファーストステップとして活用することを促すことが効果的であると示してしています。

<平成29年「PPP/PFI推進アクションプラン」における推進のための施策>

- (1) 実効性のある優先的検討の推進
- (2) 地域プラットフォームを通じた案件形成の推進
- (3) 公的不動産における官民連携の推進
- (4) 民間提案の積極的活用
- (5) 情報提供等の地方公共団体に対する支援
- (6) 株式会社民間資金等活用事業推進機構の活用

※内容については《資料編》参考資料2参照

## 2 方針の概要

PPP の事業化にあたっては、「民間にできるものは民間に」をコンセプトに、市民に提供すべきサービスのさらなる充実を目指すこととし、以下の 3 つを基本的なスタンスとして定めます。

### 1 民間活力を活用した事業実施の検討と職員の意識向上

民間等が有するノウハウや専門知識等を活用できる事業について、積極的に事業化の検討を行うとともに職員の PPP に対する意識向上を図りながら、共通事業の統一化など、既存の枠組みにとらわれず住民満足度の向上を目指した発展的な事業化の検討を行う。

### 2 適切な PPP 手法の選択による公共施設等総合管理計画の推進

PPP 事業化においては、住民サービスの提供を持続可能とするため公共施設等総合管理計画の整備方針に基づく施設の統廃合を基本とし、所有面積を増やさないことを原則とする。このことから、公共施設等の新たな整備や更新・維持管理については、多様な PPP / PFI 手法導入を優先的に検討する。

### 3 地域課題の解決を目的とした官民連携の仕組みづくり

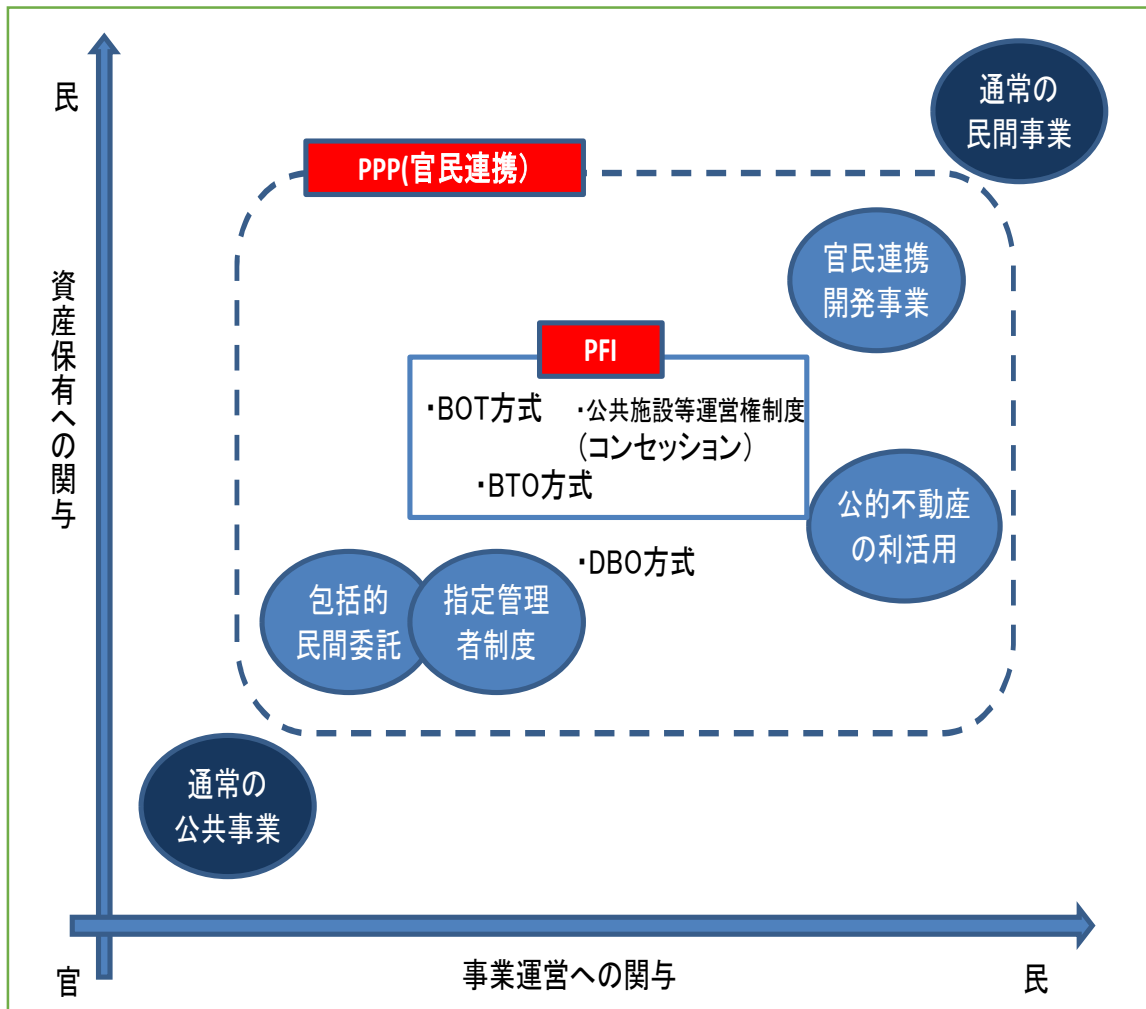
今日的な行政課題や地域課題の解決に向けて、民間事業者が持つアイデアやノウハウ、資源などを活用した事業提案募集制度や地域プラットフォームの形成などの官民連携の仕組みづくりを検討する。

### 3 PPP対象事業選定手順

#### (1) PPPの各種手法及び対応方針

民間等に任せることのできる範囲は、PPPの手法によりその関与の度合いが異なります。直営方式は、公共性の担保という意味では確実性があるものの、民間の関与の度合は小さくなり、行政としての経費削減効果は少なくなります。一方、民営化（事業を完全に民間等に譲渡すること）においては、公共性の担保の可能性が少ないものの、民間の関与の度合いはもっとも大きく、さらに行政としての経費削減効果は最も大きくなります。

PPPはこの両者の中間に位置し、両方の特性をもった手法ですが、その手法によって公共性や民間関与の度合いが異なるものです。PPPの事業化にあたっては、このような特性を勘案して検討を行うこととなります。



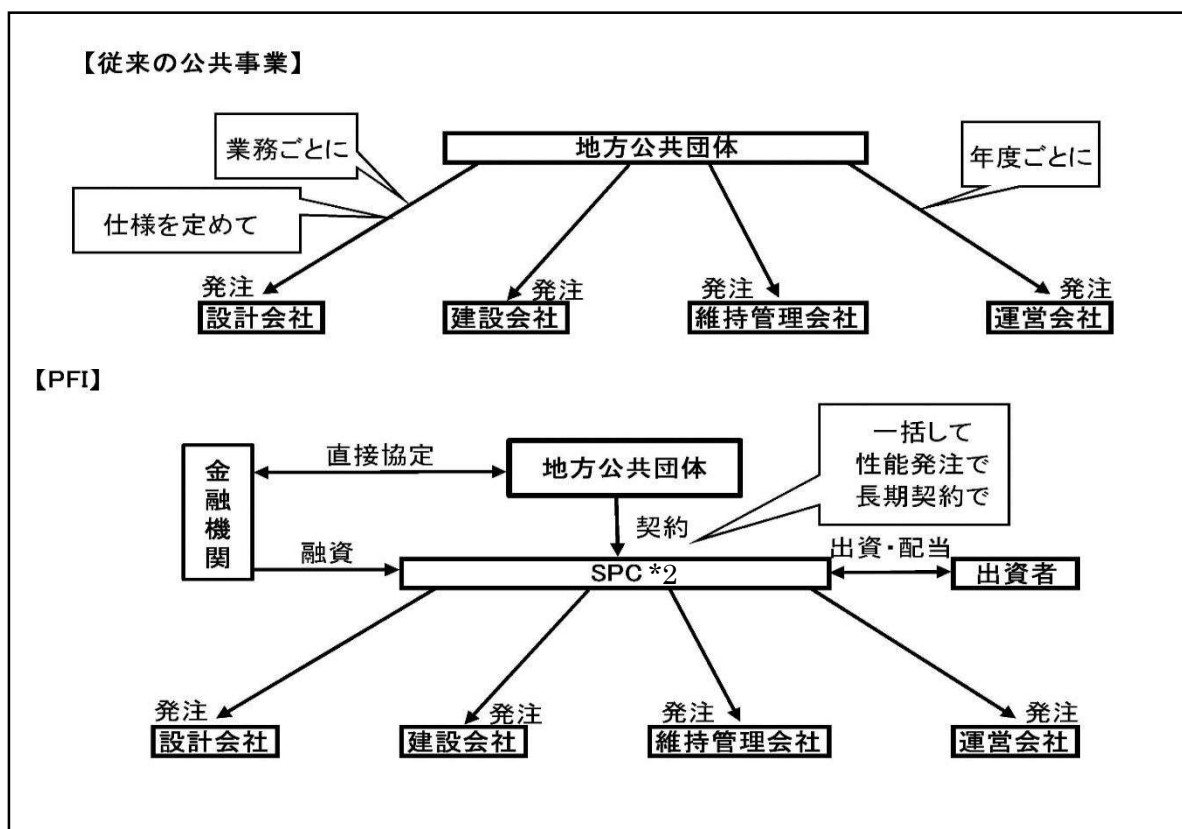
<図 PPPの各手法とその効果>



## ① P F I

### ア P F I の概要

従前の公共事業では、設計、建設、管理、運営といった業務を分割して仕様発注していますが、P F I では、これらの業務を一括して、かつ性能発注（性能を満たしていれば細かな手法は問わない方式）により業務を委ねる方式です。このことにより、民間の創意工夫やノウハウが発揮されるとともに、全体事業費の圧縮が図られる（value for money（バリュー・フォー・マネー）\*1 の出現）ことが特長となっています。一方デメリットとしては、価格だけでなく民間の持つノウハウや事業計画の内容について慎重な評価が必要なことによる手続の煩雑さやサービスの低下を招かないよう適切な管理・指導を要することといわれています。



<図 従前と P F I の発注方式の違い>

\* 1 「value for money」～従前の公共事業で行った場合の費用と PFI で行った場合の費用の差のこと。PFI によりどれだけコストダウンできたかをパーセンテージで示すもの。

\* 2 「SPC」～「Special Purpose Company（特別目的会社）」の略称。特定の事業目的のために設立される会社をいい、PFI では通常 SPC による事業運営がなされる。

## イ 対応方針

本市においては、PFIの手法による事業化について検討した事業がありましたが、スケールメリットや事前手続に相当の時間がかかるなどの理由から、事業化の実現がなされていません。このことから、下記の視点をもってPFIによる事業化の検討を進めることとします。

○PFIによるスケールメリットが生じるような事業大括り化の検討

○PFI法に基づく民間提案制度創設の検討

○PFIに関する職員研修等の実施

○公共施設マネジメントとの連携による事業化の検討

○既存の指定管理制度や包括民間委託導入事業はコンセッション事業（公共施設運営権制度）や収益型事業への発展を目指した可能性の検討

## ②公的不動産有効利活用（PRE）

### ア 公的不動産有効利活用（PRE）の概要

近年、公的セクターが所有・利用する不動産を「PRE（Public Real Estate）」と表現し、公的不動産の管理、運用を戦略的に行う取組み（PRE戦略）が見られるようになってきました。

公有財産有効利活用事業に導入される事業手法には、土地活用として、「売却」「貸付」に分類でき、また、施設活用として、「売却」「貸付（運用等を含む）」「転用」「建替」「継続使用」等に類型化することができます。

公的セクターにおいては、人口減少・高齢化社会の到来や公共施設の老朽化など今後想定される課題に対し、公的不動産をより戦略的な観点からマネジメントし、より適正な所有・利用を行うことが今後、一層必要とされています。

### イ 対応方針

これまで、当市における公的不動産の利活用は使用許可や一時貸付による方法での貸付及び未利用地の売却が一般的でしたが、「緑と語らいの広場整備事業（えにあす）」においては改正借地借家法に基づく事業用定期借地権の採用や建物のリース手法など、新たな民間活用手法により事業化がされています。

今後はコンパクトシティの推進や高齢者にやさしいまちづくり、更には、公的不動産のあり方の抜本的な見直しが必要であり、民間のノウハウを活用した

「まちづくりと公的不動産（PRE）の連携」を取組むことが重要となることから、下記の視点をもって公的不動産有効利活用（PRE）の検討を進めることとします。

- 公共施設等総合管理計画の推進に伴う集約・再編のための有効利活用検討
- 地域活性やまちづくりのための資産の活用検討
- 収益性を含めた公的需要に基づく活用手法の検討
- 低未利用地・施設の活用について民間提案の積極的な受け入れ環境の整備
- 先行導入事例によるノウハウの蓄積
- 戦略的な資産活用のための検討

### ③指定管理者制度

#### ア 制度の概要

平成 15 年の地方自治法改正に伴い制度が創設。同法第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づき、公の施設の管理につき民間事業者等に委託する方式。

指定管理者には施設使用の許可権限を与えるとともに、利用料金を指定管理者の収入とすることができることとされています。また、指定にあたり、議会の議決が必要となります。

#### イ 対応方針

本市においては、「恵庭市指定管理者制度運用指針」に基づき、指定にあたっての考え方や指定手続について定めていますが、同指針の趣旨に沿った運用を今後も進めるとともに、下記の視点をもって更なる発展を目指した検討を進めることとします。

- 制度運用に至っていない施設等の制度化検討
- 既存制度導入施設においては、更に民間の創意工夫が発揮された運用の検討
- コンセッション事業（公共施設等運営権制度）や収益事業の可能性検討

#### ④アウトソーシング・包括的民間委託

##### ア 制度の概要

アウトソーシングとは、地方公共団体の事務事業について、必要な監督権を留保した上で当該事務を民間等に委ねることです。したがって、事業実施の責任は行政にあり、事業の実施部分につき民間等に委ねることになります。

包括的民間委託は、受託した民間事業者が創意工夫やノウハウの活用により効率的・効果的に運営できるよう、複数の業務や施設を包括的に委託する方式です。性能発注方式により、民間等の創意工夫が発揮されるとともに、自由裁量による業務の効率化が期待できます。

本市においては、各種事務事業において、特に専門的な知識や経験を必要とする事務事業において委託化が進められてきましたが、更なる行政効率化を目指すための民間委託を引き続き進めていくこととします。

##### イ 対応方針

委託にあたっては、以下の判断基準により検討することとします。

###### (ア)委託を推進する事務事業の基準

- ・民間等が代替して行うことができる事務事業であること。
- ・専門的な知識や経験を要する事務事業であること。
- ・市の人材確保の観点から、委託を要すると認められる事務事業であること。
- ・民間のノウハウを活用した方が効果的・効率的であると認められる事務事業であること。

###### (イ)委託を推進しない事務事業

- ・法令等により、市が直接実施することが求められる事務事業
- ・政策立案など、市が本来的に果たさなければならない事務事業
- ・内部管理など、行政機関としての存立に関わる事務事業
- ・市場原理が機能しない、または市場が成熟していないなどの理由により、市以外では執行が困難な事務事業

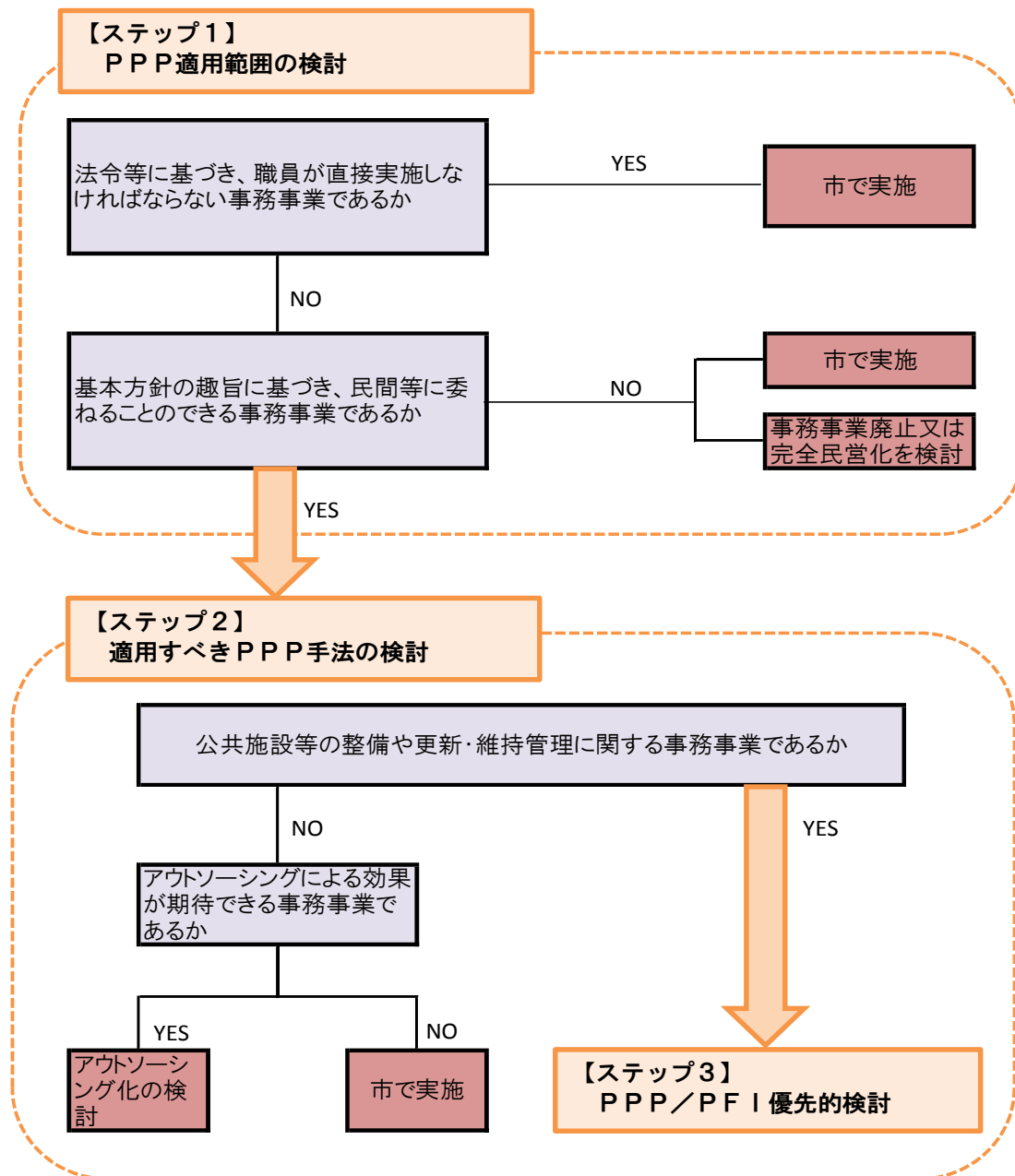
なお、上記の基準のほか、スケールメリットによる事業の大括り化による包括的民間委託の可能性についても検討することとします。

## (2) 検討の方法

### ① 検討フロー

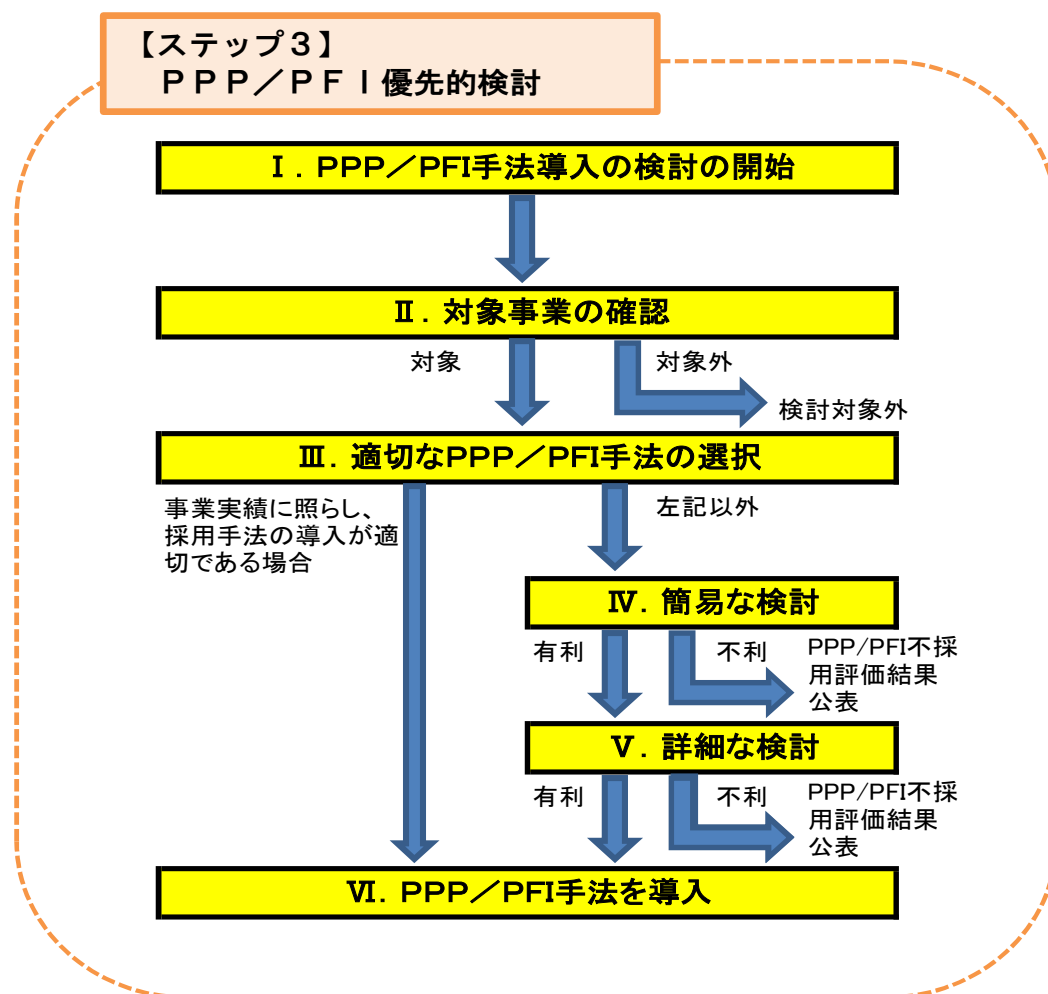
PPPの各手法の特性や適用すべき事業内容等を勘案した上で、下記のフローにより検討を進めていくこととします。

なお、検討するにあたっては、安易に「市で実施」とはせず、あらゆる民間活用の可能性を追求し、十分な議論をおこなった上で判断をします。



公共施設等の整備や更新・維持管理においては、国で示す下記の PPP/PFI 優先的検討のプロセスにより検討を進めることとします。

また、改修・改築を検討する場合は、公共施設等総合管理計画に基づき施設の集約・複合化について、補助事業活用の是非等を含め将来を見据えた財源対策の選択を検討します。



## ② PPP/PFI 優先的検討プロセスの概要

### ② - I. PPP/PFI 手法導入の検討の開始

当該基本方針の主旨に基づき各所管にて進めます。

#### 【検討の開始時期】

- ・新たに公共施設等の整備等を行うために基本構想、基本計画を策定する場合
- ・公共施設等の運営等の見直しを行うとき
- ・公有地の未利用資産等の有効活用を検討するとき
- ・公共施設等の集約化又は複合化等を検討するとき

- ・ 公共施設等総合管理計画「個別計画」の策定又は改定を行うとき
- ・ 「地方版総合戦略」の改定を行うとき

## ② - II. 対象事業の確認

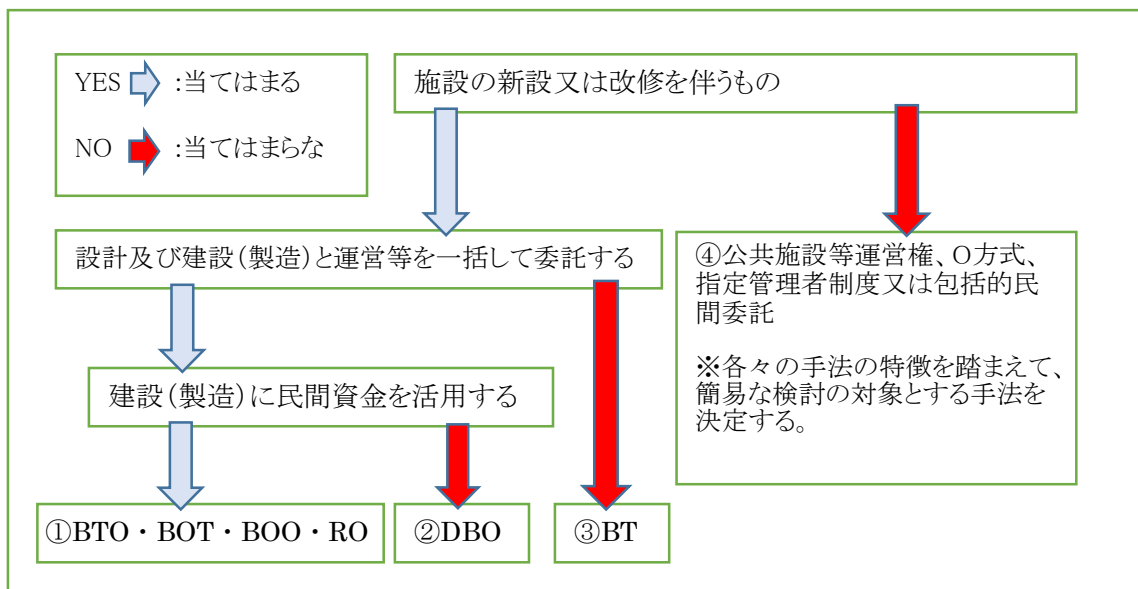
事業費規模等（例：事業費の総額が10億円以上、単年度の運営費が1億円以上）により優先的検討の該当非該当を判断します。非該当の場合であっても、本市や他都市の事例などにより、PPP/PFIを導入することで、市民サービスの向上や経費の削減などが想定される事業については、導入に向けた検討を行います。

## ② - III. 適切なPPP/PFI手法の選択

検討対象となるPPP/PFI手法について、費用をかけずに簡易に絞り込む必要があります。この場合、下記のフローチャートを活用します。

簡易な検討の段階では、必ずしも一つの事業手法に絞り込む必要はなく、導入可能性のある事業手法を複数選択することが考えられます。

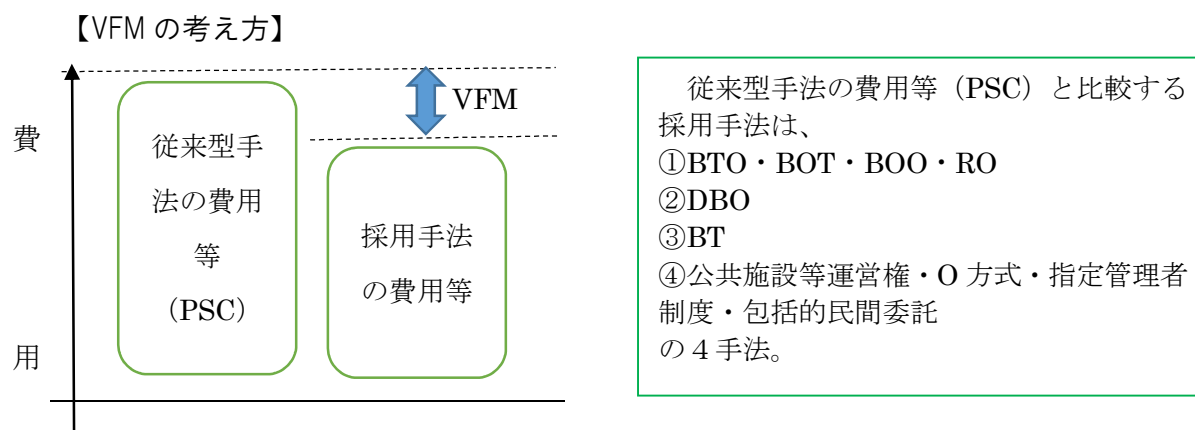
【採用手法選択のフローチャート】（各手法の詳細は《資料編》参考資料1をご覧ください。）



## ② - IV. 簡易な検討

PPP/PFI手法の導入が適切かどうか簡易な定量評価により財政的な効果いわゆるVFM (Value For Money)を確認し、例えばPPP/PFIを導入しない場合と導入した場合や複数の事業による比較検討を行う必要があります。

VFMは国の「簡易な検討の計算表」を用いて算出します（内閣府：PPP/PFI手法導入優先的検討規程策定の手引き参照）。



#### VFMとは

VFM (Value For Money) とは、「支払い (Money) に対して、最も価値の高いサービス (Value) を供給する」という考え方のことです。同一の公共サービスの提供水準の下で評価する場合、VFMの評価は、従来型手法で実施する場合と、PPP/PFI手法で実施する場合の公的財政負担の見込額の現在価値<sup>\*3</sup>の比較により行われ、PPP/PFI手法における公的財政負担額が少ない場合はVFMがあることとなります。

## ② - V. 詳細な検討

専門的な外部コンサルタントを活用するなどにより、導入可能性調査等を実施し、当該事業をどのような手法により実施することが最も効率的か、実施する場合はどのような事業条件（業務分担、リスク分担、要求水準等）とするべきかなど詳細に検討することが一般的です。

## ② - VI. PPP/PFI手法を導入

簡易な検討又は詳細な検討等の結果を踏まえて PPP/PFI 手法の導入の適否を評価します。なお、PPP/PFI 手法の導入に適しないと評価した場合は、PPP/PFI 手法を導入しないこととした旨及び評価の内容を市ホームページ上で公表するものとします

※優先的検討の補足について《資料編》参考資料3を参照



### (3)官民連携の環境整備

民間事業者は行政に不足する市場等に関する専門的なノウハウや経験を持っています。地域の価値を高め住民満足度が向上する事業としていくためには、事業発案・案件化の検討及び事業者の公募前から、民間のアイデアや意見を吸収する官民対話が重要となります。

民間の参画をさらに広げていくため官民連携の環境整備における下記の点について検討を進めていきます。

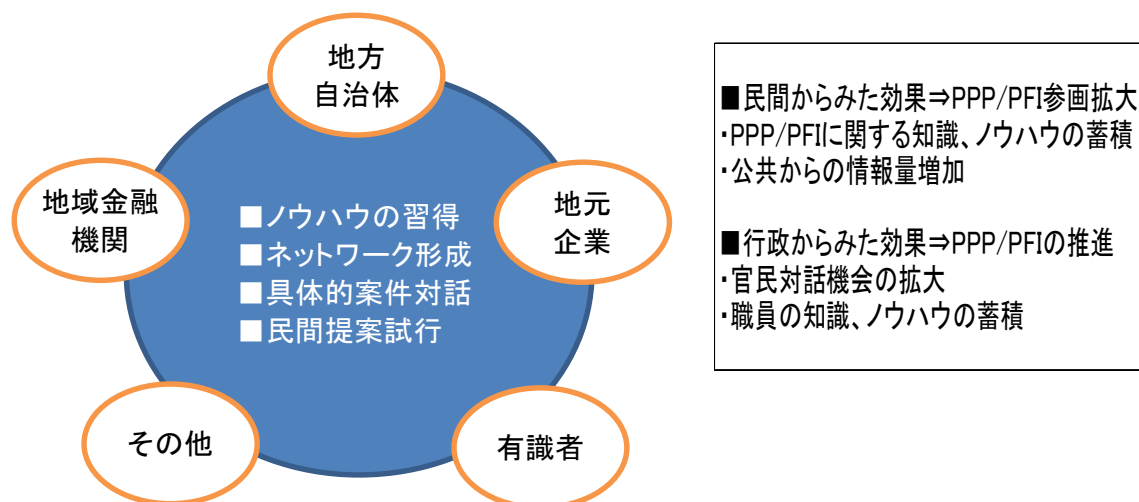
#### ①提案募集体制の構築

事業発案より、民間の企業等から市内経済の活性化、公共サービスの充実に資する事業企画や協力・支援に関する提案を募集し、民間との協働による政策企画・事業化を検討するための仕組み作り。

#### ②地域プラットフォームの形成

産官学金（地元民間事業者、地方自治体、有識者、地域金融機関）が集まり PPP/PFI 事業のノウハウ習得と案件形成能力の向上を図り、具体的な案件形成を図る取組み。

#### 【実施体制イメージ】



## 4 PPP化を行った事務事業に対する検証

これまでPPPの手法による各種民間委託や指定管理者制度などを進めてきましたが、今後の更なるPPP化の推進にあたっては、これまで行ってきた事務事業の検証を行うことが必要となります。

よって、各手法に応じ、次の視点で検証作業を進めることとします。

### ① PFI

#### ○PFI導入に至らなかった事務事業の検証

過去にPFIの手法による事業化を検討した事務事業について、PFI化に至らなかった理由等をあらためて検証し、事業実施可能性について調査・研究を行います。

#### ○PFI制度に対する調査・研究の実施

PFI制度についての調査・研究を進めるとともに、適用すべき事業についての精査を行います。

### ② 公的不動産有効利活用

#### ○公共施設等総合管理計画「個別計画」に基づく検証

当該計画に基づく適正な進行管理を進めるとともに、先行導入事例を参照とした今後の利活用について調査・研究を行います。

### ③ 指定管理者制度

#### ○既存の指定管理事業に対する検証

指定管理者制度の運用については、「恵庭市指定管理者制度モニタリングマニュアル」により検証が行われているところですが、モニタリングの検証とともに、制度の運用のあり方や、制度を適用している施設等の是非について調査・研究を行います。

※《資料編》参考資料4：平成28年度指定管理者制度の検証（平成28年度）

### ④ アウトソーシング・包括的民間委託

#### ○既存の民間委託事業の調査と検証

近年に委託化された事務事業について全庁的な調査を実施し、委託化による効果（職員数・人件費・事業経費の削減等）について分析いたします。

また、更なる各種業務の民間委託化およびスケールメリットによる事業の大括り化を行う包括的民間委託の検討を進めます。

## 5 推進体制

行政改革に関する庁内組織である「恵庭市行政改革推進本部」（市長を本部長、副市長を副本部長とし、教育長及び部長職で構成する組織）を司令塔に、本部に設置する「恵庭市行政改革推進専門部会」（庁内次長職で構成）により、事業化の検討や事業化に向けた調査研究を行うこととします。また、取り組みにあたっては、附属機関である「恵庭市行政改革推進委員会」や市議会の意見を踏まえることとします。