

下関市PPP／PFI手法の導入における優先的な検討に関する指針

平成29年4月1日

改正 令和 2年4月1日

新たな事業機会の創出や民間投資の喚起を図るとともに、効率的かつ効果的な公共施設等の整備等を進めることを目的として、公共施設等の整備等に多様なPPP／PFI手法を導入するための優先的な検討に関する指針を次のように定める。

なお、本指針は、平成27年12月17日付府政経シ第886号、総行地第154号「『多様なPPP／PFI手法導入を優先的に検討するための指針』について（要請）」によって、策定要請のあった「PPP／PFI手法導入優先的検討規程」である。

本市では、PPP／PFI手法を活用した具体の事業を更に推進していくため、令和元年度に内閣府の「優先的検討規程運用支援」を受けて本指針の見直しを行い、第2版として改訂した。

1 総則

(1) 目的

本指針は、優先的検討を行うに当たって必要な手続を定めることによって、新たな事業機会の創出や民間投資の喚起を図り、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、市民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって地域経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

(2) 定義

本指針において、次に掲げる用語の意義は、それぞれ次に定めるところによる。

ア PFI法 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）

イ 公共施設等 PFI法第2条第1項に規定する公共施設等

ウ 公共施設整備事業 PFI法第2条第2項に規定する公共施設等の整備等に関する事業

エ 利用料金 PFI法第2条第6項に規定する利用料金

オ 運営等 PFI法第2条第6項に規定する運営等

カ 公共施設等運営権 PFI法第2条第7項に規定する公共施設等運営権

キ 整備等 建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、市民に対するサービスの提供を含む。

ク 優先的検討 本指針に基づき、公共施設等の整備等の方針を検討するに当たって、多様なPPP／PFI手法の導入が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法に優先して検討すること。

ケ 検討指針 「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15日民間資金等活用事業推進会議決定)

(3) 対象とするPPP／PFI手法

本指針の対象とするPPP／PFI手法は次に掲げるものとする。

ア 民間事業者が公共施設等の運営等を担う手法	公共施設等運営権方式 指定管理者制度 包括的民間委託 O (運営等 Operate) 方式
イ 民間事業者が公共施設等の設計、建設又は製造及び運営等を担う手法	BTO方式 (建設 Build-移転 Transfer-運営等 Operate) BOT方式 (建設 Build-運営等 Operate-移転 Transfer) BOO方式 (建設 Build-所有 Own-運営等 Operate) DBO方式 (設計 Design-建設 Build-運営等 Operate) RO方式 (改修 Rehabilitate-運営等 Operate) ESCO
ウ 民間事業者が公共施設等の設計及び建設又は製造を担う手法	BT方式 (建設 Build-移転 Transfer) (民間建設買取方式) 民間建設借上方式及び特定建築者制度等 (市街地再開発事業の特定建築者制度、特定業務代行制度及び特定事業参加者制度並びに土地区画整理事業の業務代行方式をいう。)

2 優先的検討の開始時期

新たに公共施設等の整備等を行うために基本構想、基本計画等を策定する場合及び公共施設等の運営等の見直しを行う場合のほか、次に掲げる場合その他の公共施設等の整備等の方針を検討する場合に、併せて優先的検討を行うものとする。

- (1) 「下関市公共施設等総合管理計画」(以下「総合管理計画」という。)の改定を行うとき。
- (2) 「インフラ長寿命化基本計画」(平成25年11月29日インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定)IVの「個別施設計画」の策定又は改定を行うとき。
- (3) 「公営企業の経営に当たっての留意事項について」(平成26年8月29日総務省自治財政局通知)第2の「経営戦略」の策定又は改定を行うとき。
- (4) 「下関市まち・ひと・しごと創生総合戦略」の改定を行うとき。
- (5) 「第2次下関市総合計画後期基本計画実施計画」の改定を行うとき。

- (6) 第3号に掲げるもののほか、公営企業の経営の効率化に関する取組を検討するとき。
- (7) 公有地の未利用資産等の有効活用を検討するとき。
- (8) 公共施設等の集約化又は複合化等を検討するとき。

3 優先的検討の対象とする事業

次の(1)及び(2)に該当する公共施設整備事業を優先的検討の対象とする。

- (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等に関する事業
 - イ 利用料金の徴収を行う公共施設整備事業
- (2) 次のいずれかの事業費基準を満たす公共施設整備事業
 - ア 事業費の総額が10億円以上の公共施設整備事業（建設、製造又は改修を含むものに限る。）
 - イ 単年度の事業費が1億円以上の公共施設整備事業（運営等のみを行うものに限る。）
 - ウ 上記ア、イの他、国や他の地方公共団体で同種事業の実績が存在する場合で、PPP/PFI手法を導入することで市民サービスの向上や財政的効果が期待できる事業

※詳細については、別添を参照。

(3) 対象事業の例外

次に掲げる公共施設整備事業を優先的検討の対象から除くものとする。

- ア 既にPPP/PFI手法の導入が前提とされている公共施設整備事業
- イ 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）に基づく市場化テストの導入が前提とされている公共施設整備事業
- ウ 民間事業者が実施することが法的に制限されている公共施設整備事業
- エ 災害復旧事業等、緊急に実施する必要がある公共施設整備事業
- オ 総合管理計画に規定する「土木インフラ施設」の公共施設整備事業

4 適切なPPP/PFI手法の選択

(1) 採用手法の選択

市は、優先的検討の対象となる公共施設整備事業について、「5 簡易な検討」

又は「6 詳細な検討」に先立って、当該事業の期間、特性、規模等を踏まえ、当該事業の品質確保に留意しつつ、最も適切なPPP/PFI手法（以下「採用手法」という。）を選択するものとする。

この場合において、唯一の手法を選択することが困難であるときは、複数の手法を選択できるものとする。

(2) 評価を経ずに行う採用手法導入の決定

市は、採用手法が次に掲げるものに該当する場合には、それぞれ次に定めるところにより、当該採用手法の導入を決定することができるものとする。

ア 指定管理者制度

「5 簡易な検討」及び「6 詳細な検討」の省略

イ 当該事業が施設整備業務の比重の大きいもの又は運営等の業務内容が定型的なものに該当する場合におけるBT0方式

「5 簡易な検討」を省略し、「6 詳細な検討」を実施

ウ 民間事業者からPPP/PFIに関する提案がある場合であって、当該提案において、従来型手法による場合と採用手法を導入した場合との間での費用総額の比較等の客観的な評価により、当該採用手法の導入が適切であるとされている場合における当該採用手法

「5 簡易な検討」を省略し、「6 詳細な検討」を実施

5 簡易な検討

(1) 費用総額の比較による評価

市は、「PPP/PFI手法簡易定量評価調書」（別紙）により、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法による場合と、採用手法を導入した場合との間で、次に掲げる費用等の総額（以下「費用総額」という。）を比較し、採用手法の導入の適否を評価するものとする。

「4 適切なPPP/PFI手法の選択」において複数の手法を選択した場合においては、各々の手法について費用総額を算定し、その最も低いものと、従来型手法による場合の費用総額との間で同様の比較を行うものとする。

ア 公共施設等の整備等（運営等を除く。）の費用

イ 公共施設等の運営等の費用

ウ 民間事業者の適正な利益及び配当

エ 調査に要する費用

オ 資金調達に要する費用

カ 利用料金収入

(2) その他の方法による評価

市は、採用手法の過去の実績が乏しいこと等により費用総額の比較が困難と認めるときは、(1)にかかわらず、次に掲げる評価その他公的負担の抑制につながることを客観的に評価することができる方法により採用手法の導入の適否を評価することができるものとする。

- ア 民間事業者への意見聴取を踏まえた評価
- イ 類似事例の調査を踏まえた評価

6 詳細な検討

市は、「5 簡易な検討」において採用手法の導入に適しないと評価された公共施設整備事業以外の公共施設整備事業を対象として、専門的な外部コンサルタントを活用するなどにより、要求水準、リスク分担等の検討を行った上で、詳細な費用等の比較を行い、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法による場合と、採用手法を導入した場合との間で、費用総額を比較し、採用手法の導入の適否を評価するものとする。

7 評価結果の公表

(1) 簡易な検討の結果の公表

ア 費用総額の比較による評価の結果の公表

市は、「5 (1) 費用総額の比較による評価」の結果、PPP/PFI手法の導入に適しないと評価した場合には、次に掲げる事項を、それぞれ次に定める時期に市のホームページ上で公表するものとする。

公表事項	公表時期
(ア) PPP/PFI手法を導入しないこととした旨その他当該公共施設整備事業の予定価格の推測につながらない事項	PPP/PFI手法を導入しないこととした後、遅滞ない時期
(イ) PPP/PFI手法簡易評価調書の内容	入札手続の終了後等適切な時期

イ その他の方法による評価の結果の公表

市は、「5 (2) その他の方法による評価」の結果、PPP/PFI手法の導入に適しないと評価した場合には、次に掲げる事項を、それぞれ次に定める時期に市のホームページ上で公表するものとする。

公表事項	公表時期
(ア) PPP／PFI手法を導入しないこととした旨及び客観的な評価結果の内容（当該公共施設整備事業の予定価格の推測につながらないものに限る。）	PPP／PFI手法を導入しないこととした後、遅滞ない時期
(イ) 客観的な評価結果の内容（当該公共施設整備事業の予定価格の推測につながるものに限る。）	入札手続の終了後等適切な時期

(2) 詳細な検討の結果の公表

市は、「6 詳細な検討」の結果、PPP／PFI手法の導入に適しないと評価した場合には、次に掲げる事項を、それぞれ次に定める時期に市のホームページ上で公表するものとする。

公表事項	公表時期
ア PPP／PFI手法を導入しないこととした旨その他当該公共施設整備事業の予定価格の推測につながらない事項	PPP／PFI手法を導入しないこととした後、遅滞ない時期
イ PPP／PFI手法簡易評価調書の内容（「6 詳細な検討」の結果を踏まえて更新した場合は当該更新した後のもの）	入札手続の終了後等適切な時期

PPP / PFI 手法簡易定量評価調書

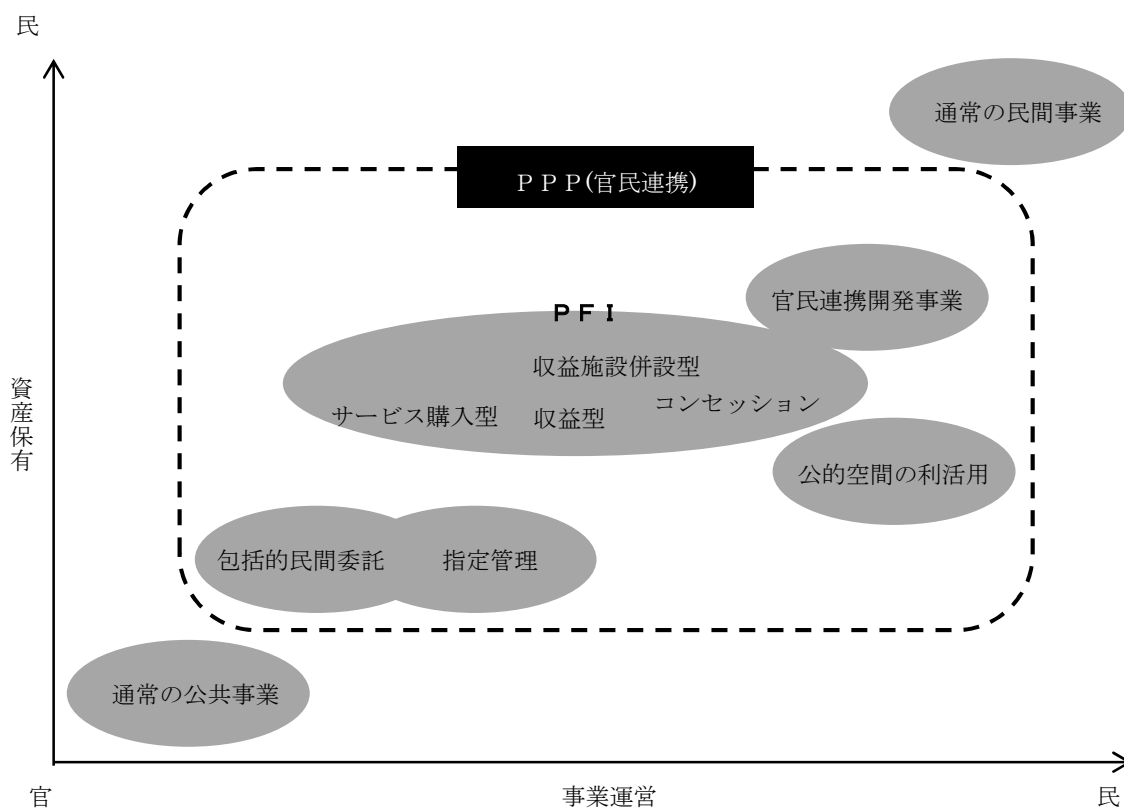
	従来型手法 (公共施設等の管理者等 が自ら整備等を行う手法)	採用手法 (候補となる PPP / PFI 手法)
整備等費用 (運営等費用を除く。)		
< 算出根拠 >		
運営等費用		
< 算出根拠 >		
利用料金収入		
< 算出根拠 >		
資金調達費用		
< 算出根拠 >		
調査等費用		
< 算出根拠 >		
税金		
< 算出根拠 >		
税引後損益		
< 算出根拠 >		
合計		
合計(現在価値)		
財政支出削減率		
その他 (前提条件等)		

PPP/PFI手法の概要について

本指針への理解を深め、また有効に活用してもらうため、本指針中にあるPPP/PFI手法の概要等について、以下のとおり示します。

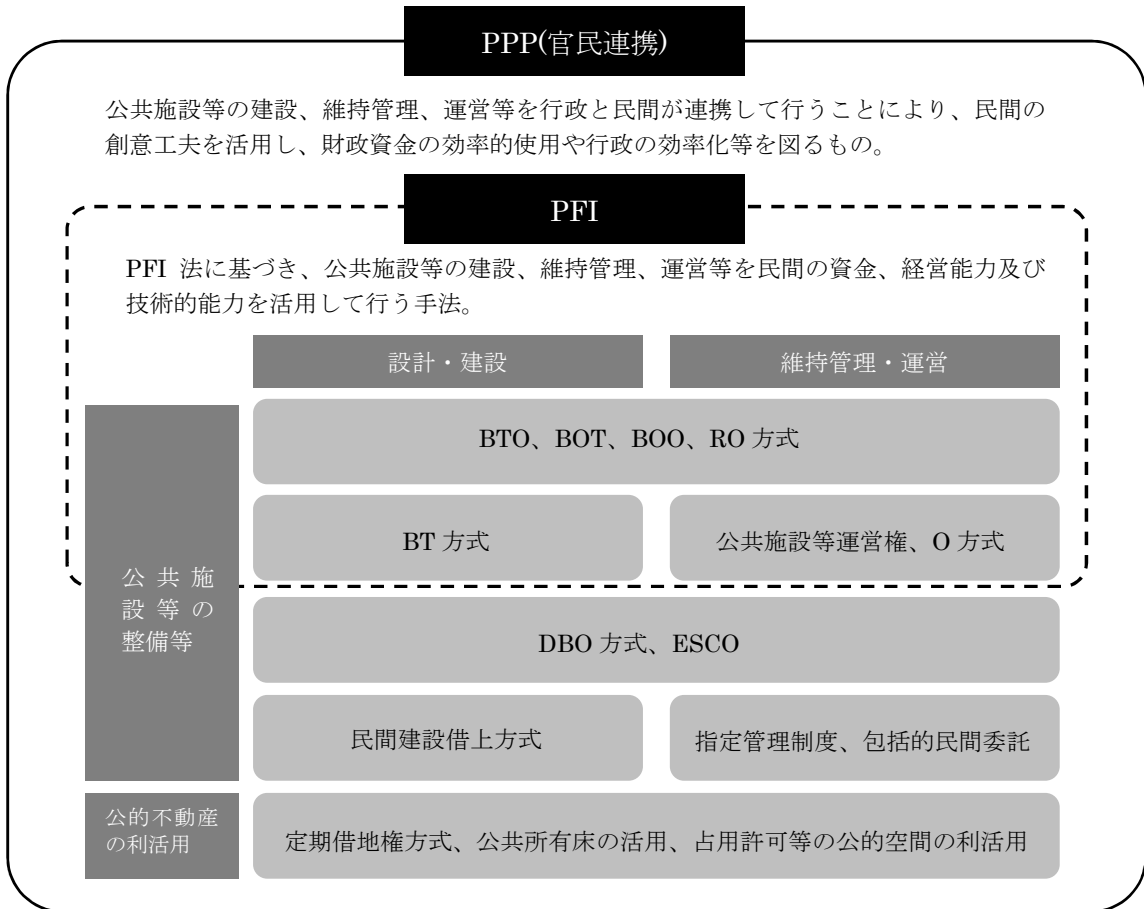
- 1 PPP/PFI手法の概要等について
 - (1) PPP/PFI手法の概念図について

図表1：PPP/PFIとは（その①）



出典：内閣府「PPP/PFIの概要」

図表 2 : PPP/PFI とは (その②)



出典：内閣府「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程運用の手引」

(2) PPP/PFI 手法の概要について

本指針で想定している主な PPP/PFI 手法の概要は、次のとおりです。なお、これらは主なものであり、このほかにも公的不動産の利活用（定期借地権方式、公共所有床の活用、占用許可等の公的空間の利活用等）等の手法があります。

ア 公共施設等の設計・建設・改修、維持管理・運営等を伴う方式

(ア) PFI 手法

図表 3 : BTO、BOT、BOO、BT、RO方式

BTO 方式 Build-Transfer-Operate	●民間事業者が公共施設等を設計・建設し、施設完成直後に公共側に施設の所有権を移転し、民間事業者が維持管理・運営等を行う方式。		
	・サービス購入型の PFI 事業等で広く採用されており、採用されている施設の種別は多岐にわたります。 ・維持管理・運営期間中の民間事業者の業務範囲は、長期間の契約の対象とすることが適切か等の観点から検討・決定されます。		
	●業務範囲に、設計・建設、維持管理・運営等を含むことが一般的。		
	設計	建設	維持管理・運営

	業務範囲	○	○	○
	契約形態	事業契約		
	民間の契約主体	特別目的会社（SPC）が多い		
	●対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的。			
BOT方式 Build-Operate-Transfer	●民間事業者が公共施設等を設計・建設し、維持管理・運営等を行い、事業終了後に公共側に施設の所有権を移転する方式。			
	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者が利用料金収入を直接収受するなど民間事業者の裁量の余地が広い PFI 事業等で採用されています。 ・民間事業者が維持管理・運営期間中に公共施設等の所有権を有しているため、改修等を含め、維持管理・運営等の自由度が広がっています。 </div>			
	●業務範囲と契約は BTO 方式と同じ。			
	●対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的。			
BOO方式 Build-Own-Operate	●民間事業者が公共施設等を設計・建設し、維持管理・運営等を行い、事業終了時点で施設等を解体・撤去するなど公共側への施設の所有権移転がない方式。			
	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ・維持管理・運営期間を施設の需要期間や耐用年数等に合わせることができる PFI 事業等で採用されています。 ・損傷や陳腐化等により一定のサイクルで更新すべき施設での活用が考えられます。 </div>			
	●業務範囲と契約は BTO 方式と同じ。			
	●対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的。			
BT方式 Build-Transfer	●民間事業者が公共施設等を設計・建設し、公共側に施設の所有権を移転する方式。			
	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ・公共施設等の建設後、別の公共施設等とともに一括して、建設を行う民間事業者以外の者に維持管理・運営等を委託する PFI 事業等において採用されています。 </div>			
	●業務範囲に、設計・建設を含むことが一般的。			
		設計	建設	維持管理・運営
	業務範囲	○	○	×
契約形態	事業契約			
民間の契約主体	特別目的会社（SPC） 又は民間企業グループ			
	●対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的。			
RO方式 Rehabilitate-Operate	●既存の公共施設等の所有権を公共側が有したまま、民間事業者が施設を改修し、改修後に維持管理・運営等を行う方式。			
	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ・改修や大規模修繕が必要な既存施設について、改修等及び維持管理・運営を委託する PFI 事業等において採用されています。 </div>			
	●業務範囲と契約は BTO 方式と同じ。			
	●対価は維持管理・運営期間に支払うことが一般的。			

出典：内閣府「PPP／PFI手法導入優先的検討規程運用の手引」

(イ) P F I 手法以外の手法

図表 4 : D B O方式

D B O方式 Design-Build- Operate	<p>●民間事業者に公共施設等の設計・建設の一括発注と、維持管理・運営等の一括発注を包括して発注する方式。</p>			
	<p>・廃棄物処理施設の分野等で、PFI 手法と並び採用されています。</p> <p>・資金調達や工事発注、所有は公共側が担うスキームです。</p>			
	<p>●業務範囲に、設計・建設、維持管理・運営等を含むことが一般的。</p>			
		設計	建設	維持管理・運営
	業務範囲	○	○	○
契約形態	工事請負契約		事業契約	
民間の契約主体	建設会社又は JV（設計会社と建設会社）		特別目的会社 (SPC) が多い	
<p>●設計・建設の対価は、施設の引渡しまでに支払うことが一般的。</p>				

出典：内閣府「PPP/PFI手法導入優先的検討規程運用の手引」

イ 公共施設等の維持管理、運営等を行う方式

(ア) P F I 手法

図表 5 : コンセッション、O方式

公共施設等 運営事業（コン セッション）	<p>●利用料金を収受する公共施設等について、公共側が施設の所有権を有したまま、民間事業者が運営権を取得し、施設の維持管理、運営等を行う方式。</p> <p>・利用料金を収受する施設等で、民間事業者による効率的な維持管理・運営が期待される事業において採用されています。</p> <p>・空港、水道、下水道、道路、文教施設、公営住宅が重点分野として取り組まれています。</p>
O方式 Operate	<p>●民間事業者に公共施設等の維持管理・運営等を長期契約等により一括発注や性能発注する方式。</p>

出典：内閣府「PPP/PFI手法導入優先的検討規程運用の手引」

(イ) P F I 手法以外の手法

図表 6 : 指定管理者制度、包括的民間委託

指定管理者制度	<ul style="list-style-type: none"> ●地方公共団体が公の施設の維持管理・運営等を管理者として指定した民間事業者に包括的に実施させる手法。 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体に限定され、対象施設は「公の施設」に限定されますが、広く採用されています。 </div>
包括的民間委託	<ul style="list-style-type: none"> ●（本手引における主たる想定）公共施設等の維持管理・運営段階における複数業務・複数年度の性能発注による業務委託。 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ・維持管理・運営を長期間包括して性能発注により業務委託し最適な時期・方法で補修等を行うことにより、維持管理費等の削減が期待される施設（プラント等）で採用されています。 </div>

出典：内閣府「PPP/PFI手法導入優先的検討規程運用の手引」

ウ PPP/PFI手法ごとの官民間の契約形態等

PPP/PFI手法ごとの官民間の契約形態等を一覧にまとめると以下の表のようになります。

図表 7 : 官民間の契約形態等

PPP/PFI手法	官民間の契約形態	業務範囲				建設の所有者	
		設計 (Design)	建設 (Build)	維持管理 (Maintenance)	運営 (Operate)		
公共施設の設計、建設・改修、維持管理、運営等を行う方式	BTO	事業契約	民間	民間	民間	民間	公共
	BOT	事業契約	民間	民間	民間	民間	民間
	BOO	事業契約	民間	民間	民間	民間	民間
	BT	事業契約	民間	民間	—	—	公共
	RO	事業契約	民間	民間	民間	民間	公共
	DBO	設計・建設は請負契約、維持管理・運営は事業契約	民間	民間	民間	民間	民間
公共施設の維持管理・運営等を行う方式	公共施設等運営権（コンセッション）	事業契約	—	—	民間（※1）	民間	公共
	O	事業契約	—	—	民間	民間	公共
	指定管理者制度	指定（行政処分）	—	—	民間	民間	公共
	包括的民間委託	委託契約	—	—	民間	民間	公共

※1）PFI法上の「維持管理」には、いわゆる新設又は施設等を全面的に除却し再整備するものを除く資本的支出又は修繕（いわゆる増築や大規模修繕も含まれます。）も含まれているため、既存施設（利用料金を徴収する施設に限る。）の改築については、公共施設等運営権方式も対象となります。

出典：内閣府「PPP/PFI手法導入優先的検討規程運用の手引」

2 PPP／PFIにより期待される効果

PPP／PFI手法導入による効果は事業により異なりますが、例えば、以下が期待されます。

(1) サービスの質の向上

性能発注等を行うことにより民間事業者の創意工夫の余地が大きくなり、サービスの質の向上が期待できます。例えば、集客施設については、公共施設等の管理者等（以下「管理者等」といいます。）自らが事業を実施するよりも、集客施設の運営に十分なノウハウを有する民間事業者に設計、建設から維持管理、運営を性能発注の考え方に基づいて一括して委託する方が、サービスの質が向上する可能性があります。

(2) 財政的効果

一括発注等を行うことにより民間事業者により大きな裁量を与えることが可能となり、コスト削減が期待できます。例えば、建設にかかるコストが他より安かったとしても、維持管理にかかるコストが他よりも高くなり、トータルのコストで高くなつては意味がありません。PPP／PFI手法のうち、PFI方式やDBO方式では、設計、建設から維持管理、運営を性能発注の考え方に基づいて一括して委託することで、トータルのコストを考慮して民間事業者を選定することができます。

(3) 収入の増加

性能発注等を行うことにより民間事業者の創意工夫の余地が大きくなり、収入の増加が期待できます。例えば、民間事業者がサービスの質の向上や新たなサービスの提供等により利用者を増やしたりすること等によって、収入が増加する可能性があります。

(4) 地域の活性化

性能発注等を行うことにより民間事業者の創意工夫の余地が大きくなり、地域の活性化が期待できます。民間事業者が事業を実施することで新たなビジネス機会や雇用が創出されたり、余剰地の活用等を通じて地域における賑わいが創出されることで、地域が活性化する可能性があります。

なお、これらのPPP／PFI手法導入による効果は、いずれもPPP／PFI手法を導入するだけで実現できるというものではありません。これらの効果がより発揮されるように、業務要求水準や民間事業者の選定プロセスを工夫することが重要となります。

3 本指針における事業費基準について

PPP/PFI手法の導入は、大規模な事業に限定されません。事業費基準に満たない事業でも多数実施されています。事業費基準に満たない場合であっても、国や他の自治体で同種事業の実績が存在するなど、民間活力の導入により、PPP/PFI手法の導入効果(サービスの向上や財政的効果)が期待できる場合は、積極的に検討を行うものとします。

また、個々の公共施設整備事業では事業費基準を満たさない場合であっても、複数の公共施設等について一括して整備等を行う事業(バンドリング)を検討し、当該事業全体に要する費用で判断することも考えられます。バンドリングは、集客力等の拡大を図ることができるなど、収益化の工夫の一つとなります。

PPP/PFI手法の導入が多い施設には、次のようなものがあります。

《例》事務庁舎、公営住宅、校舎、給食センター、スポーツ施設、社会教育施設、文化施設、廃棄物処理施設、上下水道施設、複合施設、その他施設(道の駅、観光施設、斎場、都市公園)等。

事例の内容は、内閣府「PPP/PFI手法導入優先的検討規程運用の手引(事例集)」などを参照してください(内閣府民間資金等活用事業推進室ホームページ)。

図表8：施設種類別の平均VFM

	特定事業選定段階 平均VFM	事業者選定段階 平均VFM
事務庁舎	約6%	約18%
宿舎	約6%	約17%
公営住宅	約8%	約12%
学校(校舎)	約8%	約20%
学校給食センター	約9%	約16%

※PFI法施行後、平成26年3月31日までに事業者選定段階のVFMが公表されているもの。

出典：内閣府「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」

4 事業化検討の流れ

PPP/PFI手法による事業化検討の大まかな流れは、以下のとおりです。
 本指針だけでなく、上位の計画や方針である「下関市総合計画」、「下関市公共施設マネジメント基本方針」の他、「下関市PFI活用指針」を踏まえ、手続きを行ってください。

図表9：事業化の流れ

