

## 第2章

# コンセッション事業の基礎



## 2.1 コンセッション事業の位置づけ

### PPP/PFIの中のコンセッション事業

コンセッション事業は、PPP/PFI事業のひとつの手法であることから、コンセッション事業の導入を検討するにあたっては、数多くの事業手法の中から最適な手法であるかどうかを慎重に検討する必要がある。



図8 事業手法について

(出典：国土交通省「PPP/PFI 事業・推進方策事例集」)

- 通常PFI: PFI法に基づいて実施される手法(公共施設等運営権制度を除く)。
- 公共施設等運営権制度: 本手引きが解説するコンセッション事業手法。  
※公共施設等運営権についてはPFI法において定められている。
- PPP/PFIに類似する手法(DB、DBO): PPP/PFIに類似するがPFI法に準拠しない事業手法。
- 包括的管理委託: 複数の業務や施設を包括的に委託する事業方式。
- 指定管理者制度: 地方自治法に基づき、公の施設について民間事業者等を指定して管理運営させる手法。

## コンセッション事業導入のメリット

コンセッション事業を導入した場合、様々な関係者が事業に携わるようになることから、どのような関係者がどのようなメリットを享受するのか整理することが必要である。

以下は、各関係者のメリットを整理したものである。

### 《地方公共団体のメリット》

- ・運営権設定に伴う**対価の取得**
- ・民間事業者の技術力や投資ノウハウを活かした**老朽化・耐震化対策の促進**
- ・技術職員の高齢化や減少に対応した**技術承継の円滑化**
- ・施設所有権を有しつつ**運営リスクの一部移転**

### 《民間事業者のメリット》

- ・「官業開放」による**地域における事業機会の創出**
- ・事業運営・経営についての**載量の拡大**
- ・人口減少や高齢化に対応した一定の範囲での**柔軟な料金設定**
- ・抵当権の設定による**資金調達円滑化**

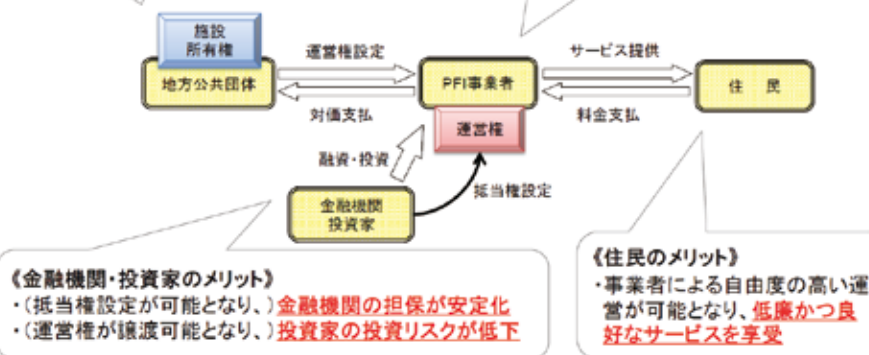


図9 利害関係者それぞれの視点からのメリット

(出典: 内閣府PPP/PFI推進室)

## コンセッション事業と指定管理者制度

### Point

- コンセッション事業と指定管理者制度は、事業の目的に応じて、「使い分けること」が重要。

文教施設におけるPPP/PFIにおいて、維持管理・運営業務を「ヒト」「モノ」「カネ」というそれぞれの視点に着目して整理すると、「ヒト」の部分では、維持管理・運営業務の効率的な実施や、事業運営に必要な専門的人材の確保等が事業目的になると考えられる。

また、「モノ」の部分では、既存施設の改修・増築や収益施設の整備、最新機器の導入等が考えられるとともに、「カネ」の部分では、機動的かつ柔軟性のある資金調達、戦略的な投資資金の確保等が事業目的になると考えられる。

この点、コンセッション事業と指定管理者制度はそれぞれに特徴があることから、民間事業者に期待することを整理したうえで、事業内容に応じて使い分けることが重要である。

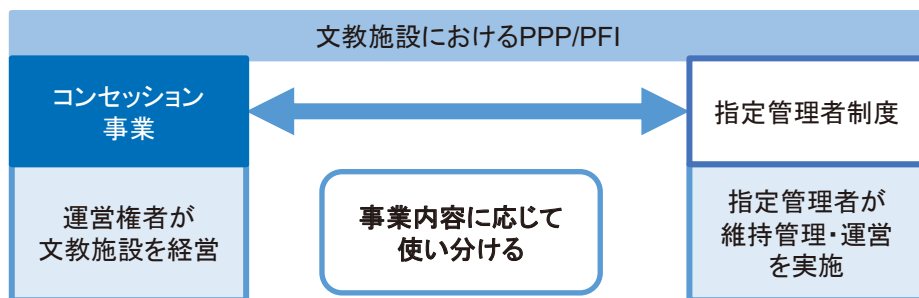


図10 コンセッション事業と指定管理者制度

### コンセッション事業

初期投資（SPC設立費用等）や更新投資を回収できる期間を確保しうることから、「モノ」「カネ」の部分についても民間に委ね、創意工夫による一層のサービス向上、付加価値の創出を期待することが可能。

### 指定管理者制度

3～5年程度の事業を想定する場合には、機動的であり、かつ、ノウハウが蓄積されている指定管理者制度が一般的には馴染みやすい。

コンセッション事業は、ヒト・モノ・カネすべてに民間活力を活用できる手法であり、コンセッション事業では、運営権者はこの3つの視点により文教施設の経営を行う。

「本来業務の新たな事業価値の創出のために民間の創意工夫を活用したい」「指定管理者を発展させて、付加価値を高める新たな経営・管理が必要」という課題に応えることができるのが文教施設における「コンセッション事業」である。

## 2.2 コンセッション事業の期待と効果

### コンセッション事業への期待

文教施設にコンセッション事業を導入するに当たっては、まずは、設置目的を踏まえ、引き続き公共性を維持しながら、魅力ある企画や営業活動等により利用者数や稼働率を上げることが期待される。更に付帯的事業を新たに実施することで、本体事業と付帯的事業が関連しあい全体の収入の増加を図る相乗効果が期待される。

文教施設の利用料金は設置目的に照らして安価に設定されていることが多いが、コンセッション事業を導入した場合でも、施設の設置目的を踏まえ、本体事業については、適正な利用料金設定等により公共性を維持する必要がある。施設の利用者による料金収入の増大には、日時によって利用目的や利用者を区切る工夫等施設の活性化により利用者数や稼働率を上げることが必要である。

また、観光客と地域住民とで異なる料金体系を採る等（例えば、市民割引）、多様な料金設定にすることで地域住民の利用機会を十分に確保した上で収益を上げることも可能である。

本体事業の充実と新たな付帯的事業は相互に関連しあうことで、施設全体の振興、収入増となる相乗効果が生じる。

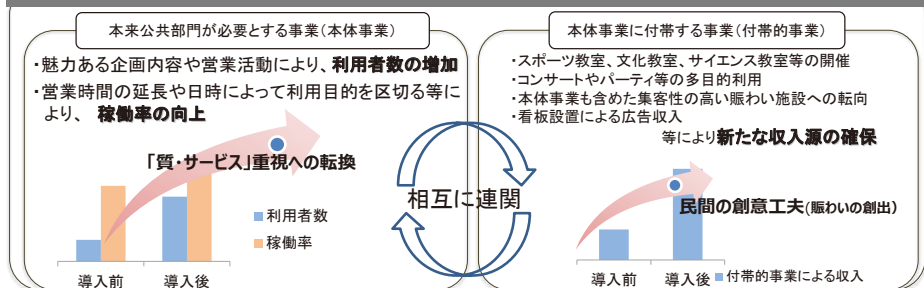


図11 本体事業と付帯的事業の関係

(出典: 文部科学省ホームページより抜粋)

(新たな収入の確保のために想定される取組)

- スポーツ教室、文化教室、サイエンス教室などの開催
- コンサートやパーティー等の多目的利用、大規模会議の会場として貸出
- その他新規のイベントの誘致、開催
- 看板設置等による広告収入、ネーミングライツ、年間会員制度
- 自動販売機の設置やカフェやショップの運営

(収入増加を狙った\*戦略的な投資)

- 施設・設備の機能向上
- 最新技術の導入
- 内装インテリアの刷新

\*戦略的な投資：本手引きにおいて、コンセッション事業を実施していくうえで必要となる施設・設備の機能向上、最新技術の導入、内装やインテリアの刷新等をいい、集客力アップや収益性の向上を狙って実行される投資全般のことをいう。

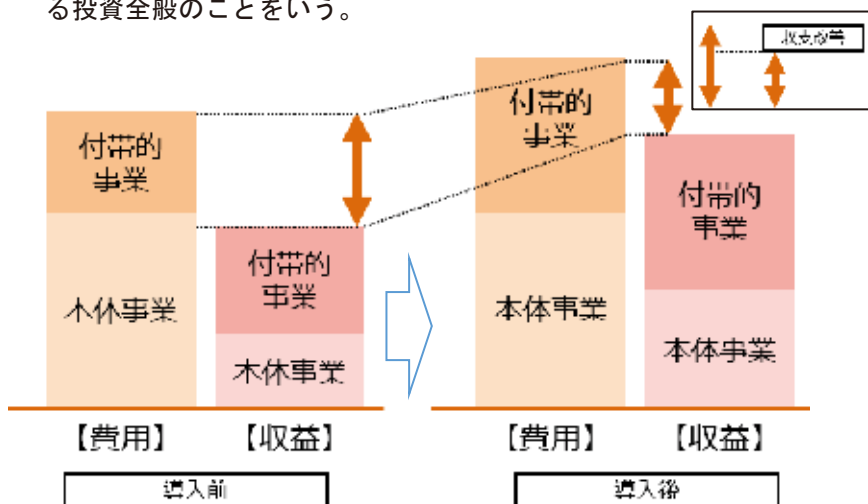


図12 収支改善イメージ



## コンセッション事業の効果

### Point

- ・ コンセッション事業は、長期に及ぶ事業期間の中で、民間事業者による戦略的な投資によって、事業が活性化し、賑わいの創出や公共サービスの質を向上させつつ、経営的な視点も取り入れた収益を期待することができる。

表6 文教施設におけるコンセッション事業の収支モデル ～イメージ～

事業項目	収支項目	直営	コンセッション	増減	説明
収入①	本体事業収入	300,000	320,000	▲	戦略的投資や魅力ある企画・事業により事業収入が増加
	飲食店収入	20,000	30,000	▲	
	物販収入	1,000	1,500	▲	
	駐車場収入	20,000	20,000	■	
	自主事業収入	0	10,000	▲	
	<b>合計</b>	<b>341,000</b>	<b>381,500</b>	▲	-
運営事業	職員人件費	200,000	160,000	▲	業務効率化による人件費削減
	水道光熱費	120,000	120,000	■	
	業務委託費	100,000	87,000	▲	事務手続き見直しによる経費削減
	本体事業運営費	270,000	270,000	■	来場者・来館者数増加を狙った積極的支出(広告宣伝費等)の上昇、来場者・来館者数増加に伴う運営費の上昇及び業務効率化による経費削減
	飲食店運営費	100,000	100,000	■	
	物販運営費	3,000	3,000	■	
	駐車場運営費	5,000	4,500	▲	業務効率化による経費削減
	自主事業運営費	0	2,000	▲	自主事業の運営費用
	施設管理費	40,000	35,000	▲	業務内容見直しによる管理費削減
	修繕費(経常的修繕)	5,000	3,500	▲	業務内容見直しによる修繕費削減
	修繕費(計画的修繕)	15,000	12,500	▲	業務内容見直しによる修繕費削減
	PFI固有経費④	0	25,000	▲	会社(SPC)運営費等の経費
	更新投資⑤	-	20,000	▲	施設維持・戦略的な投資に伴う支出
	利益・配当等⑥	0	30,000	▲	運営事業者の利益(公共側からみればコンセッション事業による負担増:プロフィットシェアにより一部公共の収入とすることも可)
		<b>合計</b>	<b>858,000</b>	<b>872,500</b>	▲
	公共負担額	517,000	491,000	▲	財政負担の縮減

※増減とは、直営からコンセッション事業に変えた場合の変動額を示す。

※青色矢印(▲)は財政負担を減少させる効果を示し、赤色矢印(▲)は財政負担を増加させる効果を示す。また、灰色のイコール(■)は、変化がないことを示す。

※上記モデルは、理解を促すためのイメージであり、何ら事業を保証するものでない点に留意が必要。

コンセッション事業では、事業収支の改善や財政負担の縮減が期待されるが、収支改善の要因をモデル化した場合、以下のようなイメージになると考えられる。

具体的には、コンセッション事業の場合、PFI固有の経費(会社(SPC)設立費用・SPC運営費用・税金等)が生じる一方で、戦略的投資に伴う来場者来館者数の増加や、創意工夫を發揮した販売促進等、効果的な事業運営等による収益増や効率的なコスト削減を実現する結果、全体としての収支は改善し、結果として地方公共団体の財政負担額の縮減に繋がる可能性がある。

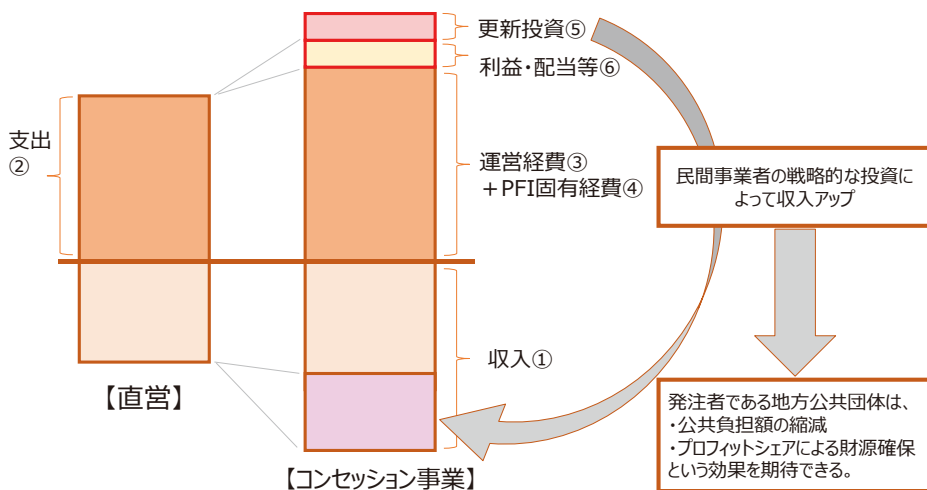


図13 民間事業者の戦略的な投資による効果のイメージ

※番号は表6の収支項目を指す。

※上記は理解を促すためのイメージであり、何ら事業を保証するものではない点について留意が必要。

### Point

- ・ 収入を増やすための戦略的な投資は、それ以上のリターン(収入)を狙ってなされるものである。

## 2.3 導入検討のはじまり

### 導入検討のはじまり

#### Point

- コンセッション事業には、ヒトの観点、モノの観点、カネの観点からさまざまな強みがある。解決したい課題が以下に該当すれば、コンセッション事業の導入を検討する価値があるといえる。

ヒト

モノ

カネ

図14 コンセッション事業導入検討の動機について

新たな事業価値の創出のために民間の創意工夫を活用したい



長期の民間委託を考えたい



公共サービス水準維持のために専門の人材を確保したい



賑わいのある施設にしたい、人が集まる施設にしたい



大規模改修に併せて事業手法を切り替えたい



施設運営／民間委託事業をしっかりモニタリングしたい



財政負担の縮減を図りたい



多元的な資金獲得を実現し、持続的な文教施設運営に寄与したい



資金調達から更新投資まで一括して委託し、効率的な運営を実施したい



## 2.4 コンセッション事業の強み

### コンセッション事業の強み①

ヒト

#### 新たな事業価値の創出のために 民間の創意工夫を活用したい

現在、文教施設の管理運営については、直営又は指定管理者により行われている。指定管理者の指定期間は、一般的には3～5年が多く、また、管理代行者としての側面が強いため、民間事業者の自由度の高い運営による創意工夫（長期経営を見据えた投資や人材育成）が活かされにくいといった指摘もある。

一方で、コンセッション事業は、民間事業者に裁量を与え、公共施設の長期的な経営を委ねることを前提としていることから、自ら資金調達を行い、付帯的事業への投資による事業範囲の拡大や、経営的な視点による人材の育成、サービスの付加価値を高めるような業務執行を期待することが可能となる。

民間事業者の  
裁量が大きい

- 条例や契約の範囲内で、本体事業に加え、付帯的事業にも、自らの判断で創意工夫を活かした投資ができ、事業範囲の拡大を期待できる

管理から経営へ

- 長期経営を見据えた人材の育成が可能となる
- サービスの付加価値を高める投資が可能となる

図15 新たな事業価値創出の要因

## コンセッション事業の強み②

ヒト

### 長期の民間委託を考えたい

指定管理者による指定期間は一般的には3~5年が多いが、長期に及ぶ運営を前提とするコンセッション事業では、「公共施設等運営権」という\*物権を設定できることがPFI法において明文化されている。このように、物権である運営権を取得した民間事業者が安心して長期的な運営や投資を行うことができるように、民間事業者の権利が補強されている。

\*物権：一定の物を直接に支配して利益を享受する排他的な権利であり、契約関係から生じる債権よりも強い権利とされている。

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(抜粋)

(性質)

第二十四条 公共施設等運営権は、物権とみなし、この法律に別段の定めがある場合を除き、不動産に関する規定を準用する。

### コンセッション事業の強み③

ヒト

## 公共サービス水準維持のために 専門的人材を確保したい

PFI法では、コンセッション事業において運営権を取得した民間事業者に対し、公務員の派遣が認められている。

そのためコンセッション事業では、官民の業務分担として、専門的分野に係る業務(学芸業務等)を切り離して民間に委託する方法又は、民間事業者の業務範囲に含めながら一定の期間について公務員を外向させることで専門的人材を確保する方法がある。

指定管理者制度や民間事業者への業務委託では、制度的には公務員の出向が担保されていないが、コンセッション事業では公務員出向を認めることで、専門的な業務を民間事業者に委ねることが実質的に担保されている。

そのため、網羅的に事業を民間事業者に委託したい場合において、民間委託直後も既存の公共サービス水準を維持する必要がある場合には、コンセッション事業は有効な手段になるといえる。

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(抜粋)

(地方派遣職員に係る特例)

第七十九条 地方派遣職員（地方公務員法（昭和三十五年法律第二百六十一号）第三条第二項に規定する一般職に属する職員が、任命権者又はその委任を受けた者の要請に応じ、公共施設等運営権者の職員となるため退職し、引き続いて当該公共施設等運営権者の職員となり、引き続き当該公共施設等運営権者の職員として在職している場合における当該公共施設等運営権者の職員をいう。第三項において同じ。）は、同法第二十九条第二項の規定の適用については、同項に規定する特別職地方公務員等とみなす。

## コンセッション事業の強み④

モノ

**賑わいのある施設にしたい、  
人が集まる施設にしたい**

### (1) 来場者・来館者の増加を狙う戦略的投資

コンセッション事業は、運営権者に対して公共施設の価値を高めることを含む「更新投資」を求めることができる。運営権者は、収益の拡大を目的とした集客性の追求を、戦略的な投資という形で実現する。

### (2) 戦略的投資を可能にする長期の運営期間

事業の性質にもよるが、公共施設に対する戦略的な投資は、短期の運営期間では回収できないことが多く、そのような場合には実施されないことが多い。

他方、コンセッションでは一般的に10年以上（国内の長いケースでは最長65年）の期間で実施契約が締結されることから、運営権者にとっては、戦略的な投資を回収する可能性が高まることとなる。

### (3) 戦略的投資による効果

戦略的な投資は、民間事業者だけでなく、地方公共団体にとっても、財政負担の縮減や、プロフィットシェアリングによる新たな財源確保などのメリットも期待することができる。

#### Point

- ・ 文教施設の維持管理業務だけでは難しい集客のアイデアを実現する手段を、コンセッション事業は戦略的な投資という形で可能にしている。



## コンセッション事業の強み⑤

モノ

### 大規模改修に併せて事業手法を切り替えたい

文教施設の老朽化対策が課題となっている中、大規模改修の検討が必要な時期に差し掛かっている地方公共団体は多い。

このような場合に、来館者・来場者の確保や充実した教育普及活動など、大規模改修後の施設の運営を見据えた設計や改修工事が求められることが多い。

そこで、文教施設の大規模改修とその後の運營業務に関して一括で民間事業者が発注することができる手法として、コンセッション事業の導入は有効な手段となりうる。

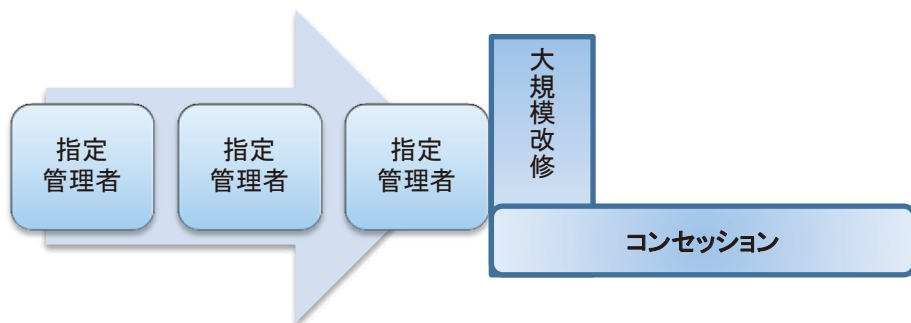


図16 指定管理者制度からコンセッション事業への切替

## コンセッション事業の強み⑥

モノ

### 施設運営／民間委託事業を しっかりモニタリングしたい

コンセッション事業の導入に際し、民間事業者が公共から取得することとなる公共施設等運営権に対する対価（運営権対価）は、金融機関や投資家から調達することが想定される。

この際、債権者は公共施設等運営権に対して抵当権を設定するとともに、運営権者となる民間事業者の事業運営をモニタリングすることになる。

これまでのセルフモニタリングや発注者である公共側のモニタリングに加え、民間企業目線での牽制機能も確保しうることもコンセッション事業の強みである。

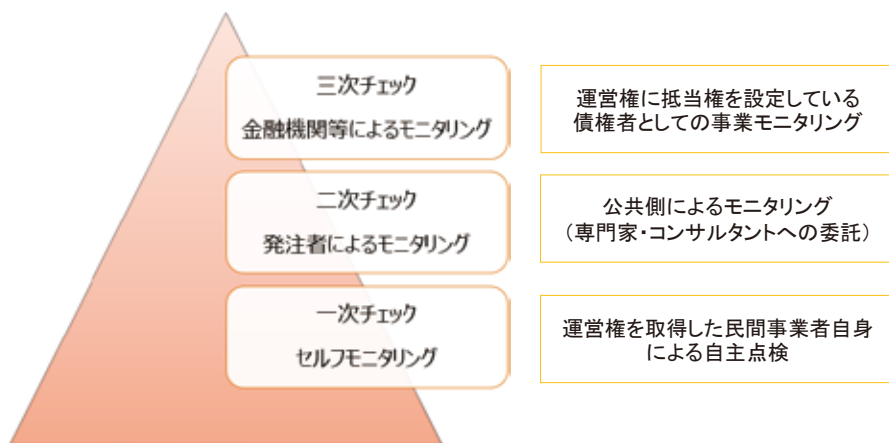


図17 コンセッション事業におけるモニタリング構造

## コンセッション事業の強み⑦

カネ

### 財政負担の縮減を図りたい

コンセッション事業のスキームは、地域の実情や施設の状況に応じて作り込めるのが特徴であり、必ずしも独立採算を実現できる施設でなくても、コンセッション事業を導入することは可能となる。収入の増加・支出の抑制によって経営が改善されることで、財政負担の縮減に繋がることを期待することができる。

たとえば、収入の面では、民間の創意工夫によって来場者・来館者が増加した場合に民間事業者は増収となるが、プロフィットシェアリング等によって、収益や利益の一部が公共に還元される仕組みとすることで、新たな財源確保となり財政負担の縮減を図ることが可能である。

また、支出の面では、コンセッション事業によって民間事業者が運営すれば単年度発注の制約がなくなり、ボリュームディスカウントや複数年契約等によるコスト削減が図られるほか、民間による経営的視点からの業務効率によって事業費の削減も期待することが可能となる。

## コンセッション事業の強み⑧

カネ

### 多元的な資金獲得を実現し、 持続的な文教施設運営に寄与したい

文教施設は、施設を持続していくための支援者が必要であることが多い。

施設を持続させていくためには、美術館や博物館などの社会教育施設から、スタジアムのようなスポーツ施設まで、友の会、スポンサー、ファンクラブという形で個人法人を問わず多元的な資金獲得が重要となる。

このような多元的な資金の獲得には、運営権者のノウハウを活用することが効果的である場合がある。

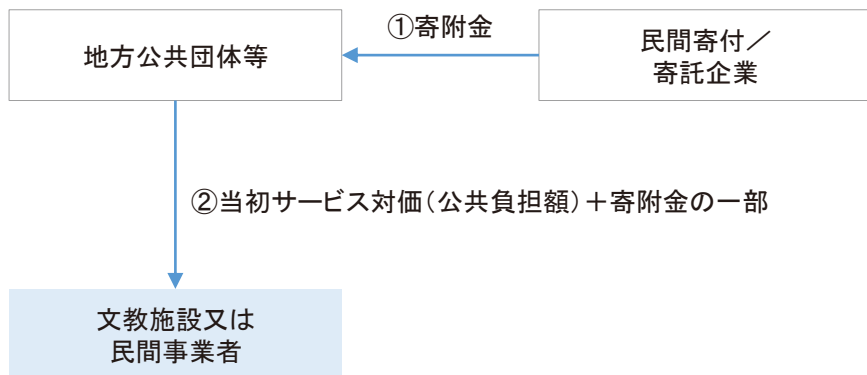


図18 寄附金のスキーム(例)

### コンセッション事業の強み⑨

カネ

## 資金調達から更新投資まで一括して委託し、 効率的な運営を実施したい

コンセッション事業では、これまでの設計、維持管理、運營業務をそれぞれ個別に発注し、公共が資金調達するという公共事業の仕組みとは大きく異なり、資金調達も含めた一連の業務を一括して民間事業者が発注することができる仕組みが可能となっている。建てて終わりではない文教施設においては、運營業務を見据えた設計や改修は不可欠であり、一括発注の効果を最大限に発揮できる。

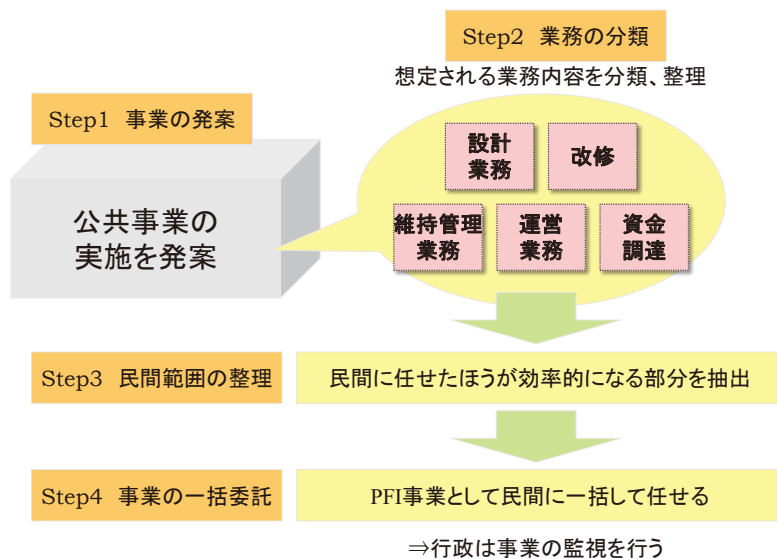
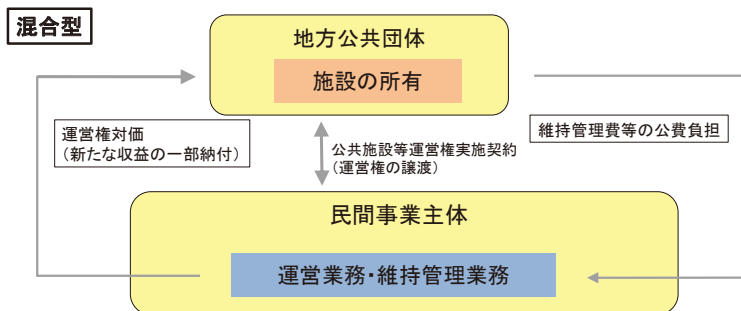


図19 業務の一括発注について

(参考)

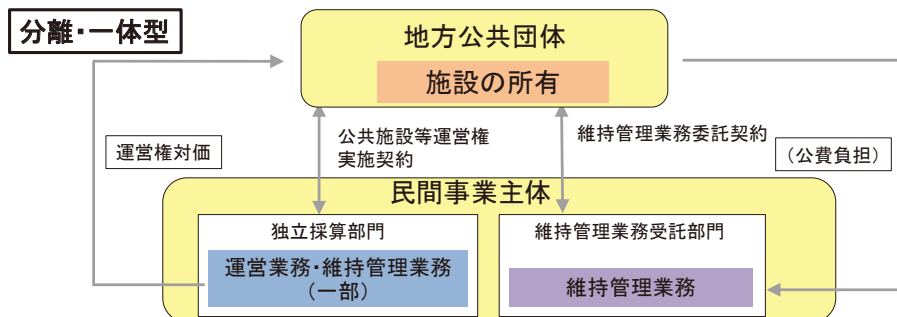
公共施設等管理者の裁量によって、目的と事業収支に応じた事業スキームを柔軟に決定できる点もコンセッションの強みである。



想定される事例

施設の運営・維持管理すべてをコンセッション事業とするが、維持管理費に相当する金額は、毎年度公共が民間事業者に支払う。

図20 コンセッション事業における「混合型」



想定される事例

美術館の美術品の収集・管理等の学芸業務部分は引き続き公共が行い、独立採算が見込める事業の運営、維持管理はコンセッション事業とし、その他の施設の維持管理部分は委託業務とする。

図21 コンセッション事業における分離・一体型

(出典: 文部科学省「文教施設(スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設)における公共施設等運営権制度の可能性と導入について」)

第2章で整理した内容に関するQ&Aを以下にて紹介する。

### 質問コーナー

Q コンセッションを含めた多様なPPP/PFIを検討しているが、コンセッション事業を具体化するに当たっての課題はどのようなものがあるか。また、それらの課題解決に参考にすべきものはあるか。

#### A 主に以下のような課題が具体的に挙げられる。

- ① VFMの算定等、専門的な知識が必要な部分がある。
- ② PPP/PFI事業の経験がないと庁内調整や住民への説明等に想定以上の時間がかかり、スケジュールがタイトになる。
- ③ 民間事業者への簡易的なヒアリングでは収益が見込めないと判断された。
- ④ 運営権者と施設の設計者が異なるため、運営権者の使い勝手が悪い施設になっている可能性がある。

文教施設の運営方法についてコンセッションを含めた様々な手法を検討したものの最終的にコンセッション以外の事業手法を選択することとなった地方公共団体にヒアリングを行ったところ、上記のような課題が指摘された。

これらの課題に対応すべく、平成29年1月に「PPP/PFI手法導入優先的検討規程運用の手引」(内閣府PPP/PFI推進室)が示された。当該手引きにおいて、初めてPPP/PFIを担当する地方公共団体の職員向けに、①への対応として、VFMの簡易的な算定方法や過去のVFMの数値一覧、②への対応として、PPP/PFIを円滑に進めるための庁内体制の構築のポイントや事業実施に当たっての住民理解を得るために苦労した点なども記載された詳細な事例集が記載されている。

官民対話については、平成28年10月に「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」(内閣府、総務省、国土交通省)が示された。

当該ガイドにおいて、官民対話の先導的な事例が紹介されるとともに、丁寧な官民対話を行うことで、以降の手続きを短縮することができ、手戻りの可能性を低減することができる旨が記載されている。

③への対応として、当初、収益が見込めないと思われた事業でも、幅広い業種の民間事業者への官民対話を通じた創意工夫により、事業実施の可能性が広がることが考えられる。

④への対応として、新設の施設に運営権を設定する場合や大規模改修を行う場合は、設計の早い段階で運営事業を担う民間事業者の意見を取り入れることが重要であると考えられる。(例えば設計業務を委託する前に地方公共団体が民間事業者との対話の場を設定することや、設計業務を委託する時に設計事業者が民間事業者と対話することを要件とすることが考えられる。)

また、新設の施設に運営権を設定する場合、運営権の設定や実施契約の締結は当該建設の後となりうる。この場合、施設の建設のための事業契約を締結すると同時に、停止条件付の実施契約や実施契約の仮契約を締結することであらかじめ運営事業を担う事業者を選定することは可能である。(公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン9設定(1)設定手続き等を参照。)

上記のとおり、公共施設等運営権制度を含めた多様なPPP/PFIの導入・実施に当たっての課題に対し各種の手引き・ガイドラインがまとめられている。

(出典：文部科学省「文教施設(スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設)における公共施設等運営権制度の可能性と導入について」)



## column

---

### コンセッションを魔法の杖と見なさず、 実態を踏まえたビジネスDD・情報収集を

---

コンセッション事業は文教施設の事業目的を実現する手段の一つである。

手段としてのコンセッションを適切に活用できるかどうかを判断するためには、ビジネスDDの実施が重要である。ビジネスDDを行う上で、「事業収支については、公共側の検討段階で過度な期待を織り込まずに作成して欲しい」「実際の事業規模・支出は行政側の見込みよりも大きい場合が多い」「民間の創意工夫は魔法の杖ではない」といった民間事業者の本音を理解して進めていく事がとても大切である。

利用者や市場の需要といったVFM算定の前提条件が実態と乖離したもので、事業収支自体の蓋然性が低いことから、民間事業者側は事業に対して関心を持つことができず、結果として事業への参画を見送ることになりかねない。

コンセッション事業の導入の検討に際しては事業目的の実現に向けて、限られた時間内で膨大な検討項目を整理する必要が生じるが、これらに要する検討時間を無駄にしない為にも、事前のビジネスDDやマーケットサウンディング（市場との対話）等の官民対話が肝となる。

また、民間事業者を活用していくことを見据え、対象事業の経営実態をしっかりと把握し、事業の将来を見極めていく事をビジネスDDやマーケットサウンディングにおいて効率的に行う上でも、地方公共団体で建物の図面や利用者動向等を含む各種のデータや情報の整理を日頃から心がけていくことが求められる。

ビジネスDDを通じて、  
コンセッション事業を有効に活用していくモン！



## 第3章

# コンセッション事業導入までの チェックポイント

(事業の発案から実施方針の公表に至るまで)



## 3.1 主なチェックポイント

### Point

- 地方公共団体がコンセッション事業の導入を判断する上で、主に5つのポイントがある。
- 各ポイントでチェックすべき内容を「チェックポイント」として以下解説する。

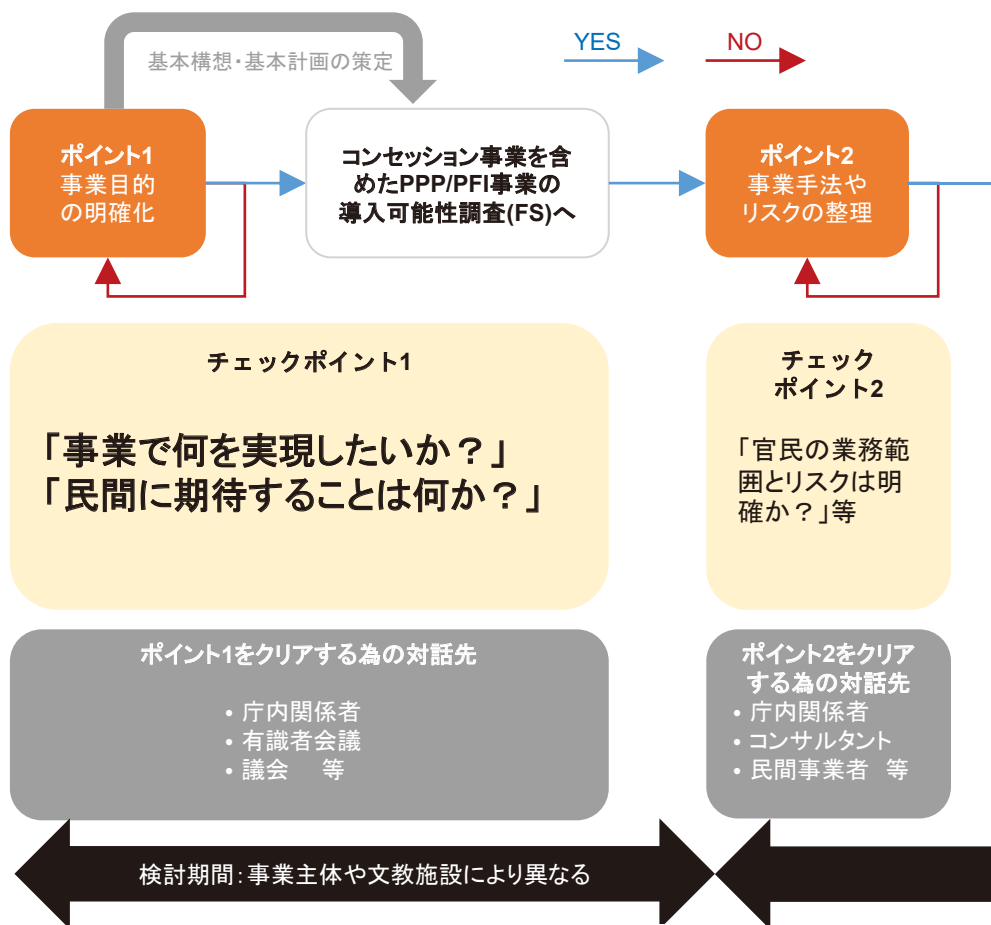


図22 コンセッション事業導入までのチェックポイント

# 事業の発案から実施方針の策定に至るまで



実務を踏まえて具体的に  
解説するモン！

コンセッション事業  
の導入へ  
(実施方針の策定)

マーケット・サウンディング  
を実施し、民間の意向を反映

ポイント3  
持続的な事業  
収支の組立

ポイント4  
要求水準と  
選定基準の  
設定

ポイント5  
庁内体制  
の整理

チェック  
ポイント3

「民間事業者の  
収支に採算性  
はあるか？」等

チェック  
ポイント4

「要求水準や選  
定基準は明確  
か？」等

チェック  
ポイント5

「庁内体制  
は整っている  
か？」

ポイント3をクリア  
する為の対話先

- ・ 庁内関係者  
(特に財務)
- ・ コンサルタント
- ・ 民間事業者 等

ポイント4をクリア  
する為の対話先

- ・ 庁内関係者
- ・ コンサルタント
- ・ 民間事業者 等

ポイント5を  
クリアする為の  
対話先

- ・ 庁内関係者  
等

検討期間:約1年

## 3.2 事業目的

### ポイント1「事業目的の明確化」

#### Point

#### チェックポイント

- ☑ 事業主である地方公共団体が「事業で何を実現したいか？」
- ☑ 事業目的を実現する上で「民間に期待することは何か？」

#### (1) まずは文教施設のあり方を議論し整理することが重要

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には、一般的に以下の項目を検討する必要がある。

表7 基本構想・基本計画の検討内容について

	基本構想	基本計画
検討内容	①施設の目的 ②施設の必要性 ③事業用地 ④事業のコンセプト ⑤需要予測、概略規模	①具体的な必要機能 ②施設構成 ③ゾーニング、動線 ④概略事業費 ⑤基本計画図 ⑥運営方針

この段階においては、事業手法よりも先に「賑わいのある施設にしたい」「教育普及の拠点としたい」等、設置する文教施設の目的を明確化することが重要である。

施設の目的が定めれば、民間の創意工夫に期待できる部分を検討し、多様なPPP/PFIのどの手法が最適かを検討する流れとなる。

PPP/PFI手法の導入適否については、内閣府が公表している「PPP/PFI手法導入優先的検討規程策定の手引」で示している「PPP/PFI手法簡易定量評価調書」を用いて、簡易な検討として定量的な評価を行い判断することもできる。

## (2)事業目的の明確化は事業の成否の分かれ道

文教施設において、コンセッション事業は施設の設置目的を実現するための、PPP/PFI手法のひとつに過ぎない。

たとえば、民間に委託する業務の範囲について維持管理が中心であり、委託期間を短期間とするのであれば、一般的にコンソーシアムを組成し、特別目的会社（SPC）を設立することに伴う初期費用がかかるコンセッション事業よりも指定管理者制度を導入する方が効率的である。

文教施設におけるPPP/PFIの導入を検討する際、直ちにコンセッション事業を検討するのではなく、どのような目的・必要性があり、どのようなコンセプトに基づき基本計画を策定していくか、地方公共団体による事業目的の明確化が極めて重要となる。

発注者となる地方公共団体が事業目的を明確化することで、民間事業者に対し、よりよい提案を引き出すためのメッセージになるとともに、実現可能性の高い民間事業者が選別されやすくなる。

一方で、検討が十分でないまま民間事業者に提案を求めたり、リスクだけを転嫁しようとするケースでは、よりよい官民連携は生まれず、そもそも民間事業者による参画を見込むことができないということになりかねない。

発案方法について詳しく  
知りたかったら、内閣府発行の  
「PFI事業導入の手引き」を  
見るんだモン！！





#### (3)事業目的の明確化って？

事業目的の明確化が必要であると分かっているにもかかわらず、具体的にどの程度の目的を設定するのか、事業や施設類型によって異なることから、先行事例も踏まえた一般例を以下で紹介する。

##### ①スタジアム

- ・ スポーツの推進及び青少年の健全育成を図りたい。
- ・ 住民相互及び地域間の交流を図りたい。
- ・ クラブチームのホームスタジアムとし地元密着型のスポーツ拠点としたい。
- ・ 芝の維持と稼働率向上を同時に実現する事業運営を目指したい。
- ・ 特定の球技専用とすることで他のスタジアムとの差別化を図りたい。
- ・ 観るスポーツを追求するなど新たなコンテンツを導入し差別化を図りたい。

##### ②アリーナ

- ・ 住民の心身の健全な発達と体育・スポーツの普及振興を図りたい。
- ・ クラブチームのホームアリーナとし地元密着型のスポーツ拠点としたい。
- ・ 特定の球技に特化して、国際仕様とすることで差別化を図りたい。
- ・ 稼ぐ施設、財政負担を縮減できる施設としたい。

##### ③体育館

- ・ 住民がスポーツを通じてふれあう場所としたい。
- ・ 住民の健康促進のための拠点としたい。

#### ④博物館・美術館

- 教育、学術及び文化の発展に寄与する施設をつくりたい。
- 美術の振興を図る施設をつくりたい。
- 地域の文化財を守っていくための施設をつくりたい。
- 賑わいを創出するための集客力のある施設としたい。
- 住民の文化水準向上のための活動拠点、愛される施設としたい。
- 観光業との連携による地域経済活性化のための軸となる施設としたい。

#### ⑤青少年教育施設等

- 団体生活を通じて少年を自然に親しませ、少年の健全な育成を図りたい。
- 施設稼働率の高い施設としたい。財政負担の縮減を図りたい。
- 地域に愛される施設としたい。
- 付帯的事業によるシナジー効果を狙った施設としたい。

#### ⑥文化ホール

- 住民の生活文化及び文化芸術の振興を図りたい。
- 創造的な文化芸術活動を通じ、心豊かな地域社会の発展に寄与したい。
- 稼働率の高い施設、収益力の高いイベントを誘致できる施設としたい。
- ブランド価値のある施設としたい。

## 導入可能性調査

### 導入可能性調査

ここまでのステップが終わったら、導入可能性調査を行う。

# CLEAR !

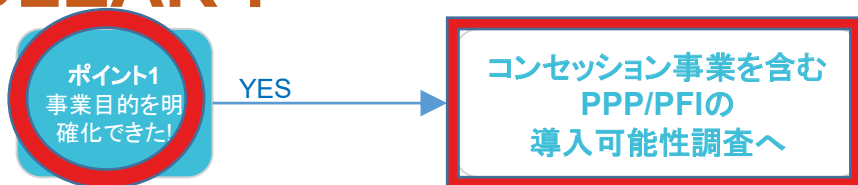


図23 導入可能性調査の実施要件

### (1) 導入可能性調査 (FS: Feasibility Study) ってなあに？

一般的にプロジェクトの実現可能性を事前に調査・検討することを指し、PPP/PFIに優位性が認められる可能性がある事業について調査を実施し、最適な事業手法や基本スキームを検討し、定性的かつ定量的 (VFM等) に評価するプロセスのことをいう。

表8 導入可能性調査実施段階における主な検討内容

	導入可能性調査
検討内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 基本構想、基本計画における施設整備概要の確認</li> <li>② 事業の組立 (バンドリングの有効性に係る検証等)</li> <li>③ 事業スキーム (期間、業務範囲、リスク分担等)</li> <li>④ 市場調査 (ヒアリング等)</li> <li>⑤ 事業手法評価 (VFM等の評価を含む)</li> </ul>

## (2) 導入可能性調査は誰が行う？

多くのPPP/PFIは、公共が直接事業を実施する従来型手法とは異なり、長期間の委託契約の締結を前提とする。従って、導入の検討に際しては、専門的な外部コンサルタントを活用((4)参照)するなどにより、導入可能性調査等を実施し、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ある。

## (3) 導入可能性調査は何のためにある？

こうした調査を通じて、民間事業者に委託する業務の内容や負担させるリスクの内容を定めることによって、定量的な評価を行うことができる。なお、詳細な検討において設定する数値は、業務分担、リスク分担、要求水準等を反映したものであり、先述の「PPP/PFI手法簡易定量評価調書」を用いた簡易な検討において設定した数値と同一である必要はない。

## (4) コンサルタントを活用するのは一般的？

多くの案件では、導入可能性調査の実施段階からコンサルタント等を活用することで円滑な事業化へのサポートが受けられることとなる。

また、導入可能性調査実施後、コンセッション事業を含むPPP/PFIとする方針で決定した場合、民間事業者の選定プロセスや実施契約の締結をサポートするアドバイザー業務を、コンサルタント等に委託することとなる。

### Point

- ・ 導入可能性調査では、コンセッション事業を含めたPPP/PFIについて検討を行う。その際、単一の施設としての事業だけでなく、遠隔地の他施設を一括(バンドリング)して民間事業者に委託する方法など、事業の組み立てもあわせて可能性を検討する。

## 3.3 事業手法・リスク

### ポイント2「事業手法やリスクの整理」

#### Point

#### チェックポイント

- ☑ 官民の業務範囲とリスクは明確か？
- ☑ リスクが適切に分担されているか？
- ☑ 最適な事業手法を選択するための検討材料に漏れはないか？

#### (1) 事業目的から導き出される基本スキームと官民業務分担

基本構想や基本計画における事業目的や運営の方針等に基づき、基本スキームを検討するとともに、官民の役割分担について整理する。

PPP/PFIの導入に際し、維持管理・運營業務の分担の検討は、重要なプロセスとなる。検討にあたっては、発注者が「実施しなければならない業務」「実施した方が効率的な業務」「委託後も一部関与する業務」の順に抽出して整理することが合理的であると考えられる。

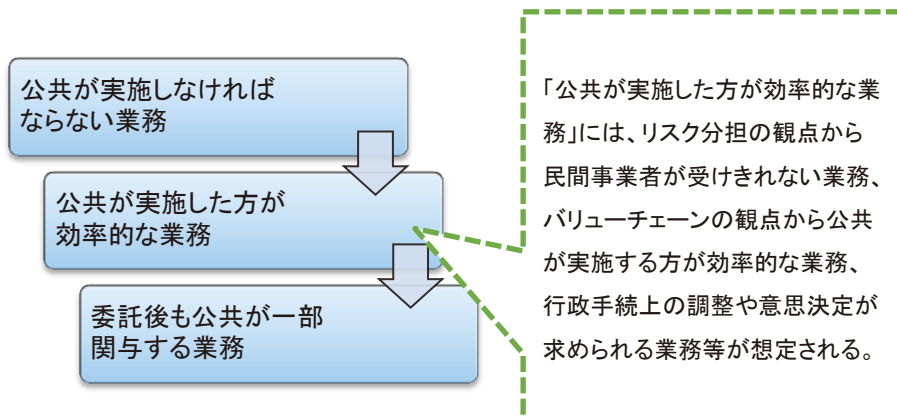


図24 適切な業務分担の検討ステップ

## (2) リスク分担を設定する際の考え方の目安は？

リスク分担の設定には、想定されるリスクをできる限り明確化した上で、「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」との考え方に基づいて取り決めることに留意する必要がある。

そのため、リスクの負担者を設定するに当たっては、地方公共団体と民間事業者のどちらが次の能力を有しているかを検討することになる。

- ① リスクの顕在化をより小さな費用でカバーできる対応能力
- ② リスクが顕在化するおそれが高い場合に、追加的支出を極力小さくし得る能力

個々のリスクごとの留意事項等については、内閣府が「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」を公表していることから、参考にすることが効果的である。

## (3) 最適な事業手法を選択するための検討材料に漏れはないか？

### ① 収益構造について

事業方式を判断するに際して、総事業費に占める本体事業の利用料金収入の割合の多寡によって事業手法の判断に影響を及ぼす場合がある。

この点、必ずしも利用料金収入の割合が高くなければコンセッション事業に馴染まないというものではない点に留意が必要である。

利用料金収入の割合が小さい場合には、公共によるサービス対価が民間事業者における収入の大部分を占めることで、かえって民間事業者がリスクを吸収できる場合もあり、コンセッション事業が受け入れられるということも想定される。

#### ②事業期間について

コンセッション事業の事業期間は、民間事業者の戦略的な投資を回収しうる期間として、十年～数十年にわたる長期になることが多い。

適切な事業期間の決定に際しては、一般的に、金利負担、債務負担行為を行う場合の延払金額の水準（公共側の資金調達限度）、大規模改修の時期等、様々な観点を踏まえて判断されるが、事業目的を踏まえてどの程度の期間について民間事業者委ねるのか、最適な事業手法を選択するうえで検討を要する。

#### ③事業の延長や終了について

コンセッション事業の場合、従来のPPP/PFI事業のように公共側から民間事業者にサービス対価を支払うのではなく、民間事業者から地方公共団体に運営権対価を支払うというケースが想定される。

民間事業者にとって、運営権対価を試算するうえで重要な要素となるものは、事業期間を延長できるオプションが付与されているか、コンセッション事業終了時における物品等の買い取りや運営権対象施設の期中更新投資負担額の取扱いはどうなるのか等が挙げられる。

また、公共側としても、事業目的や事業環境を踏まえて、事業期間終了後に文教施設をどのような形で維持していくことが望ましいのかを想定したうえで、事業の延長や終了時の取扱いについて検討し、どの事業手法が最適かを検討しておくことが重要となる。

#### ④事業環境の変化について

文教施設は空港や上下水道、道路という生活インフラとは異なり、来場者・来館者に対して公共サービスを提供する施設であることから、事業環境の変化によって事業収支が大きな影響を受けることとなる。

具体的には、文教施設は公共の独占事業ではなく、民間施設も多数存在することから、近隣に同規模の同種施設が整備される可能性もある。

このような場合には、当初見込んでいた収支予測が崩れるリスクにもなりうる。

この点について、コンセッション事業導入当初から競合施設が多数存在するエリアなのか、そうでないのかによっても最適な事業手法は変わりうることから検討を要する事項であるといえる。

#### ⑤専門的人材の確保について

文教施設においては、専門的人材による事業運営が求められる分野がある。博物館・美術館では、資料の保管や展示などに不可欠な学芸員について公共職員として関与させるのか、民間事業者が採用するのか、公共職員を一定期間民間事業者へ派遣・出向、転籍させるのかなど、どのように専門的人材を確保するのかについても事業手法を決定する際の検討事項となる。

#### (4)事業手法の決定について

ポイント1において、事業目的を明確化するとともに、ポイント2で掲げた内容等を総合的に勘案することで、コンセッション事業が目的を実現しうる事業手法かどうかを判断できるようになる。



## 3.4 事業収支

### ポイント3「持続的な事業収支の組立て」

#### Point

#### チェックポイント

- ☑ VFMは生じるか？
- ☑ 運営権を取得する「民間事業者の収支に採算性はあるか？」

#### (1)VFMってなに？

VFM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ある。「VFMが生じる」ということは、「公共がサービスを直接提供するよりも、民間に委ねた方が効率的」であることを示しており、同一水準のサービスをより安く、同一価格でより上質のサービスを期待しうる。

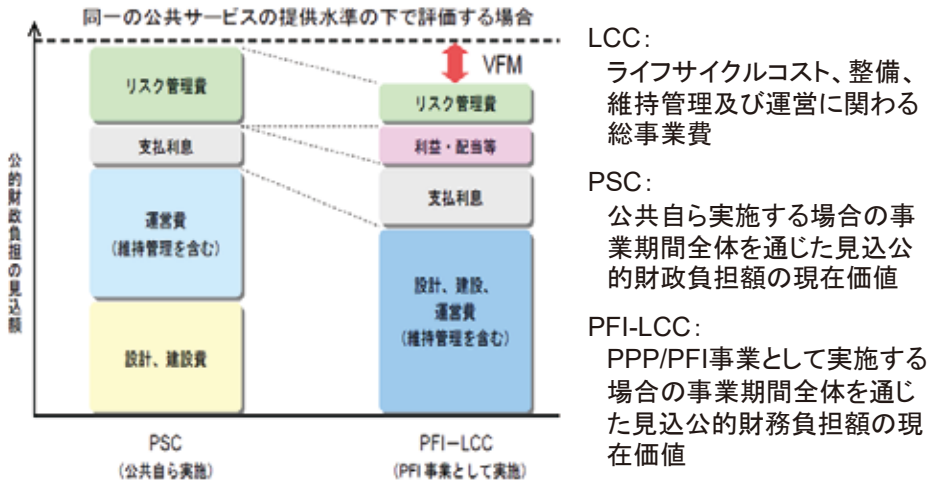


図25 VFMの構造について(一般的なPPP/PFIの場合)

(出典:内閣府PPP/PFI推進室)

## (2) 運営権者収支に採算性はあるか？

公共サービスの持続性を維持するうえで事業収支のシミュレーションはとても重要である。事業収支を見積もる際に、公的財政負担額を抑えるため、運営権者の採算性に配慮しなければ、「公募段階において民間事業者が手を挙げない」、「手を挙げたとしても、運営期間中に運営権者が破たんしてしまう」ことにもなりかねない。

そこで、持続的な事業収支を組立てるうえで、運営権者収支の採算性を確保したうえで、公的財政負担額の大小(VFM)を検討することが必要である。

## (3) 運営権者収支はどういうもの？

運営権者収支では、利用料金等の収入(混合型コンセッション事業の場合は公共負担金も含む)から、事業運営にかかる費用、配当金や利潤等を差し引いた金額が、プラスとなっているかどうかを評価する必要がある。



図26 民間事業者の参入判断

## 3.5 要求水準と選定基準

### ポイント4「要求水準と選定基準の設定」

#### Point

#### チェックポイント

- ☑ 「要求水準」は事業目的を実現しうる内容となっているか？
- ☑ 民間事業者を選定する際の「評価基準」は明確か？

#### (1) 要求水準書ってなあに？

要求水準書とは、入札公告時に公表する書類の1つで、維持管理や運営業務に関する条件を記載した書類をいう。民間事業者に求める業務の水準であり、応募する民間事業者に求める事業提案の前提条件を記載したものである。管理者は、選定事業者を特定する過程における審査条件として要求水準を用いることとなる。

- 設計・建設業務に関する条件等（必要諸室、規模、業務概要、必要備品、提出図面等）
- 維持管理業務・運営業務に関する条件等（業務概要、業務従事者の条件、業務体制等）

（出典：PFI事業導入の手引き（内閣府））

#### (2) 要求水準書って何のためにあるの？

ポイント1で解説したように、文教施設におけるコンセッション事業の導入では、事業目的の明確化を図ることが重要であるが、目的を実現するために、民間事業者に対する具体的なメッセージとしての役割を示すのが要求水準書となる。

発注者として譲れない部分を具体的かつ明確に示し民間事業者に要求することは、結果としての確な提案内容に繋がるとともに、地方公共団体が求める民間事業者が応募する可能性を高めることになるといえる。

### (3) 事業目的を実現できる民間事業者を選ぶために

事業目的を明確化し、業務範囲、リスク分担、事業手法を決定し、運営権者に求める要求水準をまとめた後、実施方針や募集要項が公告され民間事業者の応募がなされる。

これらのプロセスを経て、事業目的を実現できる運営権者を適切に選ぶことができるかどうか、コンセッション事業を成功させる重要なポイントとなる。

公平な競争が求められる公共発注では、公告段階において民間事業者選定基準が明らかにされることが一般的であることから、発注者として配点の設定、特に、どのような提案内容を評価し、どのようなアイデアを加点するのか、価格点割合をどの程度にするのか等、慎重に決定することが求められる。

#### 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン(抜粋)

##### <実施方針>

- (1) 実施方針の策定に当たっては、運営事業の事業内容、民間事業者の選定方法等についてなるべく具体的に記載すること。

##### <民間事業者の選定>

- (2) 企画競争、公募型プロポーザル等競争性のある随意契約の活用が考えられること。また、競争性のある随意契約を採用する必要が認められない場合、総合評価一般競争入札による民間事業者選定が考えられること。
- (3) 要求水準書等の作成(調整)のため、事業スキーム、資金調達スキーム、運営等の方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要がある場合、管理者等の判断により、競争的対話方式の活用が考えられること。

## 3.6 庁内体制

### ポイント5「庁内体制の整備」

#### Point

#### チェックポイント

☑ PPP/PFI推進のための「庁内体制は整っているか？」

#### (1) コンセッション導入体制は？

PPP/PFIの検討をより効率的にするために、庁内の関係部署間での役割分担・連携が重要となる。内閣府の調査によれば、多くの地方公共団体では、庁内体制の構築が不十分であると感じており、PPP/PFIの推進には庁内体制の構築が重要であると考えられている。

コンセッションの導入検討に際しては、施設所管部局以外にも、経営企画部局、財政部局、営繕部局、教育委員会、文化・スポーツ推進部局等にも推進体制が整っていることが、円滑な事業導入に向けて求められることとなる。

#### (参考) 庁内体制構築のポイントは？

これまでの先行事例(PPP/PFI事業)において、内閣府が庁内の推進体制及び人員体制を調査し公表していることから参考情報として示すこととする。

「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程 運用の手引」

(60頁:「3. 庁内体制の構築について」)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)

表9 庁内体制の構築について

< 庁内体制構築のポイント >

□	PPP/PFI 事業の検討プロセスの確立
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事業発案から事業実施の方針決定までの調整・検討プロセスを策定し、庁内に周知</li> <li>● PPP/PFI 検討プロセスの中に予算確保の仕組みを含めることで、手続きを簡素化</li> </ul>
□	部局の役割の明確化
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 検討プロセスに応じた関係部局の役割、権限等を明確化</li> <li>● 資産管理部局との連携により、事前に対象事業を把握し早期の検討を促進</li> </ul>
□	PPP/PFI 推進部局によるサポート体制の充実
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事業の発案から事業の実施までのサポート役として、PPP/PFI に関する情報提供や、庁内方針決定に至るプロセスの支援を実施しており、庁内組織として定着化</li> <li>● 様々な分野の事業検討への関与により、PPP/PFI の検討や情報を蓄積しており、全庁的に網羅的に事業推進が可能</li> <li>● PPP/PFI の推進だけの専門部署ではなく、行政改革やファシリティマネジメント等と併せた体制の構築</li> </ul>
□	その他
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● PPP/PFI 事業のノウハウの蓄積をいかにすべく、導入可能性調査(詳細な検討)まで推進部局で実施</li> <li>● 検討プロセスの試行錯誤を踏まえた検討プロセスの見直し(PDCA サイクルの徹底)</li> </ul>

(出典:PPP/PFI 手法導入優先的検討規程運用の手引(内閣府))