

「令和8年度 文教施設における官民連携（PPP/PFI）勉強会」第1回《コンセッションの導入のポイント》
講演者インタビュー及び質問回答
令和8年7月21日 14:30~16:00

【講演①】 PPP/PFI・コンセッションの基礎

No.	質問	回答
①ー1	コンセッションの範囲：（跡地を宿泊施設やコワーキングスペースにして企業の独立採算制（県負担無し）とする場合、営利事業のようなイメージですが、この場合コンセッションに該当するのでしょうか？）	講演でも冒頭ご説明したようにPPP/PFIの範囲は広く、単純に営利事業として借地で成立する案件もあれば、ご紹介した萩市様の事例のように既存施設をリノベーションし、公共で所有する施設の改修費は公共が負担し、運営を独立採算型のコンセッションとしているケースもあります。 コンセッションは、まず公共が所有する物件に対して設定できる権利であって、営利かどうかという視点ではなく、民間事業者が稼ぎやすい、投資をしやすい運営段階の手法ととらえていただくのが良いと思料します。 比較対象は講演スライドでご説明した指定管理者制度が一般的ですが、貸付との比較もあり得ます。貸付とはせず、コンセッションを採用した理由については、津山市様の講演でご紹介もあるものと思いますので、そちらでご確認ください。
①ー2	日本のPFIは、サービス購入型になっており、民間ノウハウ・資金を活用しきれていないと認識していますが、民間ノウハウ・資金を活用しきれていないポイントを教えていただけますと幸いです。	アセットの性質・特徴にもよります。例えば文部科学省様ご所管の学校関連事業は特に件数が多いですが、要求水準はどちらかというと仕様発注に近いと思われます。公共性・公益性の制約が高いほど、当然に仕様が固くなり、ノウハウの発揮余地はなくなりますし、資金を入れても回収するポテンシャル、ポイントも得られづらくなります。 一方、例えば、廃止された施設、廃止を予定する施設等においては、解体・維持管理の負担を考慮すると、出来るだけ財政負担がない形で、住民サービス向上や域外需要の獲得、税収増につながるのであれば、施設を維持するメリットが生まれます。そうなれば、施設の建設段階ですら性能発注にしているケースもあり、運営段階の事業者が目的を達成するために最適な施設計画を立案できることもあります。また、居抜き物件ではなくても、昨今の設計施工とコンセッションを組み合わせるような事業では、新設であっても建設段階の要求水準について、どちらかというと仕様ではなく、性能を規定しているような案件もあり、コンセッションで稼ぎやすい仕組みを導入することで、民間資金である運営権対価を大きく獲得することができ、整備費の予算を削減できている事例があります。

No.	質問	回答
①ー3	近いうちに、ある施設の指定管理第三期の公募を予定しています。現状の異常な物価高に対応した、5年間の指定管理料の積算が課題と考えております。賃金スライドは導入してますが、清掃等の委託契約までスライドとなると、民間の柔軟な発想による運営を阻害する懸念を持っています。公募にあたり、留意する点等がありましたらご教示願います。	ご質問の趣旨としては、委託先見直しの努力や自主的な業務改善が阻害され、経営改善の創意工夫ではなくスライドの協議に注力する構図となってしまうことをご懸念されているのかと想定します。 しかし、民間事業者の立場に立てば、5年の期間で大きな技術革新があるようなことは想定しづらく、提案のタイミングでは価格と性能を評価するプロポーザルだと思われますので、そのタイミングでベストプライスを設定していると思料します。仮に、ここにスライドがなければ、物価上昇リスクは民間負担になりますが、民間事業者としてはこれを大きく見込んで提案せざるを得ず、結果的に余剰な行政負担が生じる可能性があります。また、民間事業者のリスクと公共積算が釣り合わず、不調になることも考えられます。 民間努力の想定される例としては、清掃業務の一部を常駐職員でカバーしうるケースが考えられます。協議の仕組みを導入するのであれば、特定の物価指数が●%を超えてかつ当初計画の清掃委託費を超過していることが客観的に分かる材料（2者以上の見積等）があれば、年度協定の中で変更を図る仕組みも想定されます。 そのうえで、どこにスライドを導入するかについてですが、特に指定管理においては、個別事業にスライドを導入した場合は、その他の事業での公正性・一貫性がなくなる懸念がありますので、自治体様全体のレギュレーションとしても検討すべきと思われます。
①ー4	内閣府の「契約に関するガイドライン」では疑義に関する協議として「関係者協議会」の設置が記載されているが、意見交換やモニタリング報告の場としての位置付けでしょうか？また、開催の頻度はどの程度が適切でしょうか？	協議会というと、月度や四半期の定例報告が一般的ですが、その他のステークホルダー・関係者で構成する協議会もあります。例えば、施設内のテナントを巻き込んだ協議会、学校の維持管理ではユーザーである学校の関係者を巻き込んだ協議会等もあると思われます。 定例の報告と同程度かそれよりも少ない頻度で開催されているケースがあり、どの程度の頻度が適切か、というのは、個別案件によってまちまちです。あまりに頻度が高いと双方の負担にもなり得ますので、発注者にとって、その事業の特性、施設の重要度合いによって設定するものと思われます。
①ー5	サウンディング等の中で提案者と協議を進め、「随意契約」することは可能か？（PFI法に基づかない公民連携）	サウンディングから直接随意契約につなげることは基本的にできません。サウンディングはあくまでも民間事業者からの事前の意見聴取を目的として実施されるもので、事業者選定とは切り離して実施されます。サウンディングの参加の如何が競争上の有利・不利につながることはない、という整理が一般的です。 一方で、サウンディング以外の対話形式であれば、透明性の確保に留意することを前提として、随意契約につなげることも考えられます。例えば、民間事業者側から事業化を提案する「民間提案制度」であれば、比較的詳細な検討を行っている民間事業者へのインセンティブが必要と考えられ、随意契約や加点措置をすることがあります。随意契約した一事例としては、「吉川小学校跡地の公共施設等運営事業」があります。 https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jireishuu/pdf/minkanteian_jirei.pdf 民間提案は、自治体様側から募集することも可能です。サウンディングで事業化のアイデアを持つ事業者が見つかった場合、直ちに随意契約とするのではなく、民間提案の募集という公平なプロセスを挟んで、結果的に随意契約に至ることは考えられます。ただし、PFI事業に係るPFI法第6条に則った民間提案制度は、提案を受けると自治体様側で必ず事業化の如何を検討する必要が生じますので、留意が必要です。民間提案制度については、以下で解説されています。 内閣府「PPP/PFI事業民間提案マニュアル」 https://www8.cao.go.jp/pfi/minkanteian/minkanteian_index.html

No.	質問	回答
①ー6	先ほどの話を聞くと、指定管理よりもコンセッションのほうが制約が少なく、良いと思いました。それでも指定管理が多い理由は何ですか？	指定管理が多い理由は、コンセッションの効力が発揮しがたい施設もあるためと思料します。コンセッションの最も大きな優位性は民間事業者に料金設定の裁量を大胆に与える点です。しかし、指定管理者制度が適用される、市民利用が多く住民福祉の向上が優先される公の施設では、料金設定の裁量を大胆に与えることは困難と想定され、指定管理と同等の制約をかける必要が生じると考えられます。そのため、コンセッション手法の効力が発揮できないことから、手続きや検討の負荷が比較的大きいコンセッションよりも指定管理が選択されやすいと考えられます。 逆にコンセッションが有効で適用可能性が高い施設は、以下のような要素を持つ施設となります。 ・行政が財政上の課題等を感じている施設 ・民間に料金設定の裁量を大胆に与えることの説明が付きやすい施設 （例えば、合宿所・宿泊施設、観光集客の側面が大きいミュージアム、興行（法人）利用が多いスタジアム・アリーナ、ホール、その他公の施設ではない普通財産等などの、市外利用が多くを占める施設） ・そのマーケットについて、民間がポテンシャルを感じていることが対話などで確認できる案件 上記を踏まえると、指定管理者制度を導入する件数の方が多いことは自然と思われそうですが、施設の性質や行政課題を踏まえ、適切な事業手法を検討する必要があるといえます。
①ー7	スモールコンセッションにおいて、施設の修繕費等で初期費用として多額の公費負担をしている例が多いが、運営権対価で上手く回収できている事例はありますか。	一事例として、萩市の「浜崎伝建地区町家モデル施設運営事業」があります。この事例では、改修費（64百万円）に対し、国庫補助（32百万円）を活用して単費を半分（32百万円）に抑えつつ、20年間の運営権対価（16百万円）で単費のうち半分以上を回収する仕組みとなっています。大規模修繕は40年程度後と見込めば、途中での公費負担は生じないため、2期40年間にわたって運営することで単費の全額（32百万円）を回収できる想定となっています。 運営の事業リスクを負う民間事業者にとっては、回収期間を長期間とし、年あたりの実質的な家賃（運営権対価）を低めに抑えることが、参画しやすい条件につながっていると考えられます。 https://www.mlit.go.jp/smcn/case/content/001870681.pdf

【講演②】歴史的資源を活用した施設の整備運営事業（津山城・城下町泊プロジェクト）

No.	質問	回答
②ー1	まち全体をホテルのようにする「分散型ホテル」の方針は、どのようなきっかけで定められましたか。当事例に限らない市としての全体的な方針と思われますが、当事例の事業発案のタイミングとの関係もご教示ください。	令和2年度より、DMO統括マネージャーとしてJTBから人材を招聘しており、そのマネージャーより丸亀城における城泊の先行事例を踏まえ、本市が有する歴史的資源を活用した滞在型観光の可能性があるのでとの提案があり、検討を開始しました。 その後、令和3年度観光庁「城泊・寺泊による歴史的資源の活用事業」を活用し、専門家の派遣、アドバイスを受け、「分散型ホテル」の考え方は、城跡、歴史的町並みを持つ本市エリアでも必要な考え方だとして取り入れました。この検討は、当事例の施設だけでなく、観光施策・観光誘客といった幅広い検討を行うものであり、その一部として当事例の検討が行われました。 この段階では、「分散型ホテル」を展開する民間事業者とは特につながりを持っておらず、市として自らリサーチ・検討を行い、方向性を定めたものです。
②ー2	利活用の方針を定めるとして、どこまで定めるのが良いとお考えになりますか。当事例では、観光拠点施設や宿泊施設に利活用するという方針を定められましたが、そういった行政の目的意識と、定めすぎて可能性が狭まることとのトレードオフなどお感じになったことがあればお聞かせください。	令和4年度観光庁「訪日外国人旅行者周遊促進事業費補助金」において、物件の調査を行い、建物の状態、緊急性、法的規制の対応可能性など、多面的に調査・検討しました。その中で、宿泊、ガイドンス、ダイニング等の拠点として活用可能性が高い施設を選定し、活用方針のベースとしました。 一方で、民間事業者が活用方針に沿って参画できるかは、民間事業者に意見を聞く等により可能性を確認することで対応しました。
②ー3	文化財施設を宿泊施設に変更することに対し、地元住民や保存を希望する団体等からの反対意見はありませんでしたか。	いろいろなご意見をいただきました。それに対し、当市としては、いかにして将来に施設をつなげていくかという観点で説明を行っていきました。 意識したのは、宿泊機能だけではなく、施設をよいものにするために地元の意見を取り入れるということです。それにより、開放できる部分は開放していく、また、歴史を伝える部分としてガイドンス機能を設ける、などの施設をよりよいものとして整備する方針を定めていきました。
②ー4	事業の成立性はどのタイミングでつかみ、庁内の合意を得て公募に進みましたか。民間事業者の対話等が成立性の確認に必要かと思いますが、検討のどの段階で可能であったかお聞かせください。	デジタル田園都市国家構想交付金拠点整備に採択されたことにより、施設整備に関する財源面の見通しが立ったことが、事業成立性を判断する大きな要素となりました。 また、令和3年度から令和5年度にかけて、本事業の検討過程において、外部からの意見や助言を得ながら、事業実施の可能性や方向性について確認を行いました。その中で、事業として成立する見通しが高まったことも、公募に向けて進む上で大きな要因となりました。
②ー5	コンセッションを導入する方針に対し庁内・議会の理解を得られている要因は、何とお考えになりますか。もしも庁内で参考にできる前例がない場合に、コンセッション導入の合意を得るには何をどう伝えるのがよいか、ヒントになるものがあればお聞かせください。	庁内では、糀やの事例における運営方法との比較や、事業者とのサウンディングを通じて、本事業の目的を実現するためにはコンセッション方式が適した手法であると判断しました。 コンセッションに理解を得ることができた要因の一つは、事業が成立するというポテンシャルがある程度確認できていることだと考えます。 前例の糀やで、「歴史的建造物やエリアにおいて宿泊施設としての活用ができ、（運営権対価が得られていることから）一定の収益性がある」と考えられることが、当事例でも事業が成立するという判断材料になりました。
②ー6	DB＋コンセッションとした理由は？建設費も含めて民間資金を活用するという話にはならなかったのか？	一定のコストの中で、民間事業者による施設の利活用の効果を最大限発揮するために、整備・運営の自由度が高いDB＋コンセッションとしました。

No.	質問	回答
②ー7	官民対話を行ったタイミング・回数や提示した情報について具体的にご教示ください。どのようなタイミング・情報提示が必要または有効か、ヒントになるものがあればお聞かせください。	具体的な事業条件への意見や事業参画への意向を調査したい段階で、自治体側の思いが整理できたタイミングで、地元や民間事業者に対して、かなり多くの対話を実施しました。当事例では、観光拠点・宿泊施設に利活用する方針や、どのような部分に対して提案を受け付けたいかといった思惑を伝えました。その際には、改修費は本市が負担する想定であること、事業期間、期待する運営権対価の水準などの想定条件も含めて伝えることで、具体的な意見を引き出しました。 なお、自治体側の思いのほか、施設現況などの情報もお伝えする必要がありますので、合わせて情報の整理が必要です。この時には、現地見学会も交え、制約となる情報だけでなく、関心を引くようなポテンシャル・魅力もできる限り伝わるように努めました。
②ー8	公募型サウンディングの中でも、参加促進のためHP掲載等に留めず、実績のある事業者へ応募を呼びかけるなども考えられますが、そのような意見収集・アプローチの工夫があればご教示ください。	市内の実績のある宿泊事業者、別の事業で対象施設の提案を受けていた事業者や庁内別部署から紹介を受けた事業者へアナウンスを進めました。
②ー9	庁内横断チームでの検討の進め方や当事例の当初・現在の状況をご教示ください。庁内のノウハウを共有した体制を組むうえでのヒントになるものがあればお聞かせください。	PPP/PFI事業についての知見を蓄積している財産活用課から支援を受ける形で、事業担当課が主体となって検討を進めました。例えば、庁内手続きの調整やスケジュール管理、公募資料の作成に関する助言・確認などの支援を受けました。過去のPPP/PFI事例を通じて、財産活用課が事業担当課を専門的な立場から支援する体制が通例となっています。 具体的には、観光振興課が事業全体の推進を担い、歴史まちづくり推進室が歴史的資源の活用に関する知見を、財産活用課がPPP/PFIや公民連携に関するノウハウを提供する形で、それぞれの専門性を持ち寄って検討を進めました。また、必要に応じて都市計画課、都市基盤整備課、文化課など関係部署とも調整を行いました。 当事例では、対象施設の利活用を検討する段階で、事業担当課から財産活用課へ相談したことを契機に、庁内連携による検討体制がスタートしました。 現在は、事業者選定段階を終え、整備・運営段階へ移行していることから、当初のような庁内横断での検討体制は一区切りとなっていますが、整備や運営に向けた定期的な協議の場を設けるとともに、課題が生じた際には、必要に応じて関係部署と連携しながら対応を進めております。
②ー10	庁内の検討ノウハウ以外で、活用した情報源はございますか。庁内のノウハウ蓄積がない範囲については、どのように情報収集し検討すればよいかヒントになるものがあればお聞かせください。	活用の用途につきましては、対話を行った民間事業者の一部の実績も参考になりました。コンセッションの手法については、観光庁のナレッジ集や内閣府の相談窓口を活用し、制度や先行事例について情報収集を行いました。また、運用手法は先進地視察等を通じて情報収集を進めました。
②ー11	「宿泊・展示・ダイニング機能を設けつつ、独自のコンテンツ開発・運営・施設整備の提案を受け付ける」という事業条件は、どのように設定しましたか。提案を受け付ける範囲について考え方のヒントになるものがあればお聞かせください。	コンセッションにより運営段階のリスクを大幅に民間事業者に委ねる以上、施設計画も含め自由度を高める方が良いと考え、改修の箇所や内容についても提案によるものとしてました。 一方で、宿泊・展示・ダイニング機能といった基本的な用途などは示しておりましたが、具体的な整備内容についてはDB+コンセッションで自由度を与える形としておりました。
②ー12	「サービス対価の上限額、運営権対価の下限額」等の事業条件はどのように設定しましたか。金額設定の考え方のヒントになるものがあればお聞かせください。	令和4年度観光庁「訪日外国人旅行者周遊促進事業費補助金」の中で、PL（損益計算書）を作成し、事業収支のシミュレーションを行いました。 その結果を基に、糀やの先行事例や近隣物件の賃貸情報等も参考にしながら、想定される収益性や改修費等を踏まえ、サービス対価の上限額及び運営権対価の下限額を設定しました。

No.	質問	回答
②ー13	文化財を利活用する場合に、公募前に事前に情報整理や調整をしておくべきことをご教示ください。	文化財を活用した事業では、公募前に行政側で不確実性をできる限り整理しておくことが重要です。具体的には、以下について事前に整理を進めました。 ・建物の文化的な位置づけ、文化財として保存すべき範囲や活用可能な範囲 ・必要な手続き、スケジュール ・必要となる改修内容や費用負担の考え方 ・関係法令や許認可手続き ・地域や関係機関との調整事項 ・民間事業者の参画可能性 公募後に課題を解決するのではなく、公募前に行政として条件整理を行うことで、民間事業者が提案しやすい環境を整えることが重要だと考えています。
②ー14	文化財施設修繕を運営者が修繕するとあるが、文化財保存の観点はどのように確保していますか？	検討当初の段階で、文化財に関する規制等の洗い出しをあらかじめ行っております。 具体的なプロセスとしては、庁内の当該規制等に詳しい関係部署、あるいはそこを通じて県や関係省庁を紹介してもらいました。それにより情報を整理することができ、文化財保存に配慮した事業の進め方をとりました。
②ー15	市のランニングコストを改めて教えてください。年間、市の負担額はいくらか。等	運営については独立採算を目指した事業であり、当市が負担するランニングコストはありません。 なお、整備についても一般財源を可能な限り充てずに、国費や交付税措置、寄附金等で整備費を賄うことを目指しております。
②ー16	実際に事業を進める中で一番苦労したことは何ですか？また、その経験から今後PPP/PFIに取り組む自治体へ一番伝えたいことを教えてください。	歴史的建造物の場合、文化的な価値や地域のシンボルという公的側面に配慮しながら、こういった利活用ができるかは一つの論点になると考えます。計画検討の段階では、そういった制約にもなり得る公的側面もある中、民間事業者の参入があるか不安もありました。また、民間等の対話を重ねながら事業成立に結びつけていくところに苦労がありました。 分散型ホテルという局所に留まらず広範囲に及ぶ方針としたことで、関係者が多岐にわたる点も特徴的で、各者の理解を得る丁寧な事業推進に配慮が必要でした。令和9年3月のオープンに向けて、引き続き必要なコミュニケーションをとっていかねばならないと考えております。
②ー17	旧荻田家付属町家群活用事業において、民間事業者の参画を促すためにどのような工夫を行われたのでしょうか。また、遊休・未利用施設の活用を進める上で、行政側が特に重視すべき点や、スモールコンセッションの導入に当たっての成功要因・留意点がありましたらご教示ください。	旧荻田家付属町家群活用事業において、民間事業者の参画を促すために工夫した点につきましては、対面型サウンディングの実施に加え、市内事業者や、別事業で提案のあった事業者、さらに他部署との関連があり紹介のあった事業者に対して、個別にアナウンスを実施しました。 また、遊休・未利用施設の活用を進めるうえで行政側が重視すべき点につきましては、行政側の位置づけとして、当該施設についての大きなビジョンを整理し示すこと、あわせて、民間事業者にとって参画しやすいよう、条件面を整理することが重要であると考えます。
②ー18	施設の整備にあたり、県もしくは市で都市計画法第34条第2号を用いているか、用いている場合はどのような基準を設けているか、その基準制定の根拠となる行政計画をどのように定めているか。	市街化調整区域外のため、該当はございません。 (二 市街化調整区域内に存する鉱物資源、観光資源その他の資源の有効な利用上必要な建築物又は第一種特定工作物の建築又は建設の用に供する目的で行う開発行為)
②ー19	外部コンサルタントは活用しましたか？	基本的には、観光庁の専門家派遣を通して検討を進めました。それ以外では、基本計画策定において外部コンサルタントを活用した検討を行っていました。