

平成 25 年度 指定管理者実務研究会 報告書

施設整備等を伴う公民連携事業と指定管理者制度

平成 26 年 3 月

財団法人地域総合整備財団＜ふるさと財団＞



平成 25 年度 指定管理者実務研究会 報告書  
目次

はじめに .....	1
第 1 部 指定管理者制度をめぐる現状について.....	3
1 指定管理者制度をめぐる現状について.....	3
2 指定管理者制度をめぐる課題 .....	14
第 2 部 施設整備等を伴う公民連携事業と指定管理者制度 .....	17
第 1 章 従来の P F I と指定管理者制度について.....	17
1 P F I（民間資金等活用事業）の概要 .....	17
2 指定管理者制度と P F I 法の関係について.....	20
2-1 指定管理者制度と P F I について.....	20
2-2 指定管理者制度と P F I 方式の併用について.....	21
2-3 指定管理者制度と P F I 等の公民連携事業との併用事例.....	24
第 2 章 改正 P F I 法と指定管理者制度について.....	35
1 改正 P F I 法について.....	35
2 指定管理者制度と公共施設等運営権制度の関係について.....	38
第 3 章 指定管理者制度と公共施設等運営権制度等の公民連携の検討について.....	44
1 各公共施設等における個別法と公民連携の導入に係る状況 .....	44
2 個別施設における事例研究 .....	46
2-1 水道 .....	46
2-2 下水道.....	68
2-3 都市公園 .....	86
2-4 港湾施設.....	112
2-5 空港 .....	123
まとめ .....	133
参考資料 1：平成 25 年度指定管理者実務研究会開催記録.....	137
参考資料 2：平成 25 年度指定管理者実務研究会名簿.....	138



## はじめに

指定管理者制度は、公の施設の管理について適正かつ効率的な運営を図ることを目的として、平成 15 年 6 月の地方自治法改正により導入され、地方自治体においては、民間能力の活用による公共サービスの向上、あるいは運営の一層の効率化を目指し様々な取組みが行われている。しかしながら、指定管理者制度の運用をめぐることは、それぞれの自治体がまだ多くの課題を抱えており、そのあり方について検証、見直しを行うとともに、効果的・効率的な運用に努める必要があると考えられる。

一方、平成 23 年の P F I 法改正により導入が可能となった公共施設等運営権制度（いわゆる「コンセッション」）は、従来の P F I 法ではできなかった民間事業者による利用料金の設定、収受が可能となり、平成 25 年 6 月に公表された「P P P / P F I の抜本改革に向けたアクションプラン」（内閣府）においてもその活用が期待されているところであるが、指定管理者制度と併用する際の留意点など、両者の関係がまだ十分に整理されていない現状がある。

以上のようなことから、本研究会では、指定管理者制度をめぐる現状、課題を検証するとともに、指定管理者制度と公共施設等運営権制度との関係について論点を整理し検討を行うこととした。

具体的には、まず、指定管理者制度をめぐる現状、課題について、「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」（総務省自治行政局）及び文献調査等により整理した。なお、参考事例として新潟市の取組事例を取り上げた。

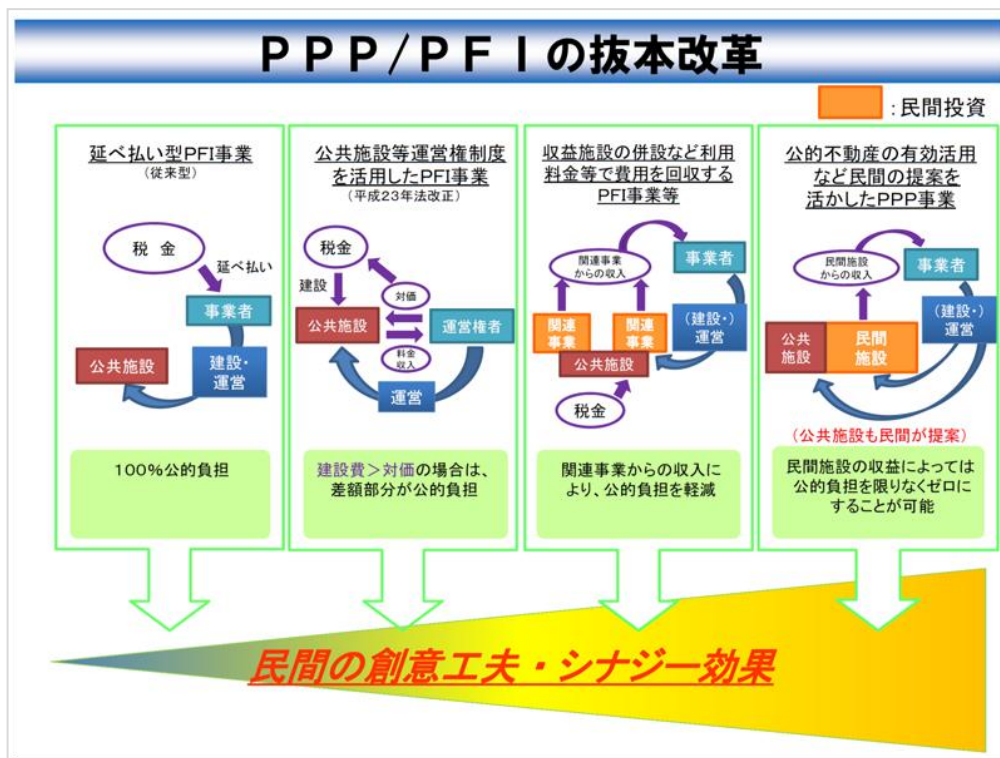
次に、指定管理者制度と公共施設等運営権制度との制度上の論点を整理するため、まず従来の P F I と指定管理者制度との関係について整理した。また、改正 P F I 法の概要を把握するとともに、制度の比較、管理業務の範囲、業務フロー等の制度上の論点をまとめた。なお、公共施設等運営権制度については、フランスの水道事業におけるコンセッションを参考事例として取り上げた。

最後に、公共施設等運営権制度の導入可能性を探るため、公共施設等運営権の設定が可能とされている各公共施設について、まず、個別法に規定されている公民連携に関する制度等を整理し、アクションプランにおいて公共施設等運営権制度の導入が期待されている空港、上下水道、及び指定管理者制度が導入されている都市公園、港湾施設について、自治体等へのヒアリング調査を行うとともに、各施設における公民連携手法の導入状況等の現状を把握した上で、公共施設等運営権制度導入の可能性も含めた今後の方向性について探った。

<参考>

内閣府の「PPP/PFIの抜本改革にむけたアクションプラン」では、民間と地域の双方にとって魅力的なPPP/PFI事業として、今後10年間（平成25年～34年）で、12兆円規模に及ぶ4つの類型（「(1) 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業」「(2) 収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業等」「(3) 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業」「(4) その他の事業類型」）について、重点的に推進することとしている。

図表1 PPP/PFIの抜本改革にむけたアクションプラン



出典：内閣府「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランについて」平成25年6月6日

## 第 1 部 指定管理者制度をめぐる現状について

### 1 指定管理者制度をめぐる現状について

#### 1-1 指定管理者制度の概要

##### (1) 指定管理者制度とは

指定管理者制度とは、「公の施設」の管理について「地方自治法の一部を改正する法律（平成 15 年法律第 81 号、平成 15 年 6 月公布・9 月施行）」により、従来の地方公共団体が出資した法人、公共団体および公共的団体に限定されていた「公の施設」の管理を委託する制度から、出資法人以外の民間事業者を含む地方公共団体が指定する者（指定管理者）が管理を行うことができるようにした制度である。

この指定管理者制度は、「多様化するニーズに、より効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」（平成 15 年 7 月総務省通知）を目的としている。

図表 2 指定管理者制度と従来の管理委託制度との比較

	指定管理者制度	従来の管理委託制度
受託主体	法人、その他の団体 ※個人は不可	公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人（2 分の 1 以上の出資等）に限定。
法的性格	議会の承認を経て、管理の主体を「指定」という行政処分。	条例を根拠として締結される契約に基づく具体的な管理事務、または業務執行の委託。
管理権限	指定管理者 ※「管理権限」「業務範囲」は条例で定めることが必要	地方自治体
料金制度	採ることができる。 ※条例で定める範囲で設定可能	採ることができる。

##### (2) 公の施設について

「公の施設」とは、「住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するために地方公共団体が設ける施設（＊）」（地方自治法第 244 条）であり、保育所、図書館、公民館など様々な施設が該当する。

\*ただし、住民の利用に供することが目的でない市庁舎などは該当しない。

## 1-2 指定管理者制度の導入状況等

指定管理者制度の導入状況については、「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」（平成19年1月、平成21年10月、平成24年11月公表、総務省）がある。この調査では、導入状況等といった基本的な情報だけでなく、選定手続きの事前公表状況、指定を取り消した事例とその理由等に関する調査も実施しており、本研究会の参考資料として極めて有用であると考えられる。以下に、これまでの調査結果を用いて、指定管理者制度の現状について整理を行った。

### (1) 全国における導入施設数及び率

平成24年度における指定管理者導入施設数は平成18年度に比べて全体で11,911施設増加し、73,476施設となっている。特に市区町村で約1万施設増加しており、増加数が顕著である。

都道府県においてあまり導入施設数が増加していないが、図表3のとおり、平成18年度に比べ平成24年度は公の施設数は減少している中で、導入率は2.1ポイント増加（公営住宅を除いた場合については0.4ポイント増加）している。

図表 3 指定管理者制度の導入施設数

(単位:施設、%)				
調査年度	都道府県	政令都市	市区町村	合計
H18	7,083	5,540	48,942	61,565
H21	6,882	6,372	56,813	70,067
H24	7,123	7,641	58,712	73,476

図表 4 都道府県における指定管理者制度の導入比率

(単位:施設、%)						
調査年度	都道府県における指定管理者制度導入施設数			公営住宅を除いた場合		
	公の施設数(A)	導入数(B)	導入率(B/A%)	公の施設数(A')	導入数(B')	導入率(B'/A')
H18	11,973	7,083	59.2%	5,144	2,554	49.7%
H21	11,724	6,882	58.7%	4,700	2,340	49.8%
H24	11,624	7,132	61.3%	4,699	2,352	50.1%

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成18年度、21年度、24年度



## (2) 導入施設の特徴

### ① 指定管理者制度導入施設の状況

指定管理者制度を導入している施設について見てみると、都道府県、指定都市、市区町村のいずれも基盤施設への導入が最も多くなっている。特に都道府県においては、指定管理者制度を導入している施設の内、79.3%が基盤施設となっている。

図表 5 指定管理者制度導入施設の状況

(単位:施設、%)				
区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
レクリエーション・スポーツ施設	512	947	13,143	14,602
	7.1%	12.4%	22.4%	19.9%
産業振興施設	178	174	6,817	7,169
	2.5%	2.3%	11.6%	9.8%
基盤施設	5,647	3,026	14,373	23,046
	79.3%	39.6%	24.5%	31.4%
文教施設	480	1,238	13,384	15,102
	6.7%	16.2%	22.8%	20.6%
社会福祉施設	306	2,256	10,995	13,557
	4.3%	29.5%	18.7%	18.5%
合計	7,123	7,641	58,712	73,476
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

- ・レクリエーション・スポーツ施設：競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等
- ・産業振興施設：産業情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等
- ・基盤施設：駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理施設、ケーブルテレビ施設等
- ・文教施設：県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等
- ・社会福祉施設：病院、特別養護法人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター等

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 24 年度

### ② 導入施設の指定の回数

導入施設の指定の回数は 2 回と 3 回で全体の 79.4%を占めている。平成 15 年 6 月の地方自治法改正から約 10 年経過しており、1 回目の指定期間が終了し、2 回目、3 回目の指定期間を迎えている施設が多い。

図表 6 導入施設の指定の回数

(単位:施設、%)				
回数	都道府県	指定都市	市区町村	合計
1回	905( 12.7%)	941( 12.3%)	11,815( 20.1%)	13,661( 18.6%)
2回	2,788( 39.1%)	5,306( 69.4%)	33,371( 56.8%)	41,465( 56.4%)
3回	3,399( 47.7%)	1,148( 15.0%)	12,381( 21.1%)	16,928( 23.0%)
4回	27( 0.4%)	119( 1.6%)	781( 1.3%)	927( 1.3%)
5回以上	4( 0.1%)	127( 1.7%)	364( 0.6%)	495( 0.7%)
合計	7,123( 100.0%)	7,641( 100.0%)	58,712( 100.0%)	73,476( 100.0%)

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 24 年度

### ③ 指定管理者導入施設の従前の管理状況

指定管理者導入施設の従前の管理状況は、指定管理者が全体の 81.7%となっている。指定管理者制度を導入している施設の多くが、引き続き指定管理者制度を採用していることが分かる。

図表 7 指定管理者導入施設の従前の管理状況

(単位:施設、%)				
区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
指定管理者	6,214( 82.7%)	6,696( 87.6%)	47,107( 80.2%)	60,017( 81.7%)
旧管理委託制度	489( 6.9%)	22( 0.3%)	4,631( 7.9%)	5,142( 7.0%)
直営	376( 5.3%)	666( 8.7%)	5,273( 9.0%)	6,315( 8.6%)
施設の新設	44( 0.6%)	257( 3.4%)	1,701( 2.9%)	2,002( 2.7%)
合計	7,123( 100.0%)	7,641( 100.0%)	58,712( 100.0%)	73,476( 100.0%)

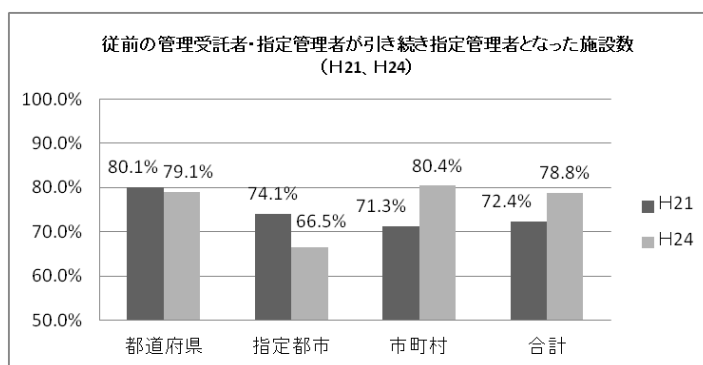
出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 24 年度

### ④ 従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数

従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となったケースは、平成 24 年度と平成 21 年度を比較すると、平成 24 年度は 6.4 ポイント増加している。また、引き続き公募の方法によることなく指定管理者を選定するケースの割合は、平成 24 年度で 1.5 ポイントの微増となっている。

図表 8 従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数

(単位:施設、%)					
区分	調査年度	都道府県	指定都市	市区町村	合計
従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数(A)(A/C%)	H21	5,515	4,690	40,485	50,690
		80.1%	74.1%	71.3%	72.4%
	H24	5,635	5,080	47,183	57,898
		79.1%	66.5%	80.4%	78.8%
うち従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定(B)(B/C%)	H21	2,769	2,134	28,172	33,075
		40.2%	33.7%	49.6%	47.2%
	H24	2,328	2,093	31,397	35,818
		32.7%	27.4%	53.5%	48.7%
指定管理者導入施設数(C)	H21	6,882	6,327	56,813	70,022
	H24	7,123	7,641	58,712	73,476



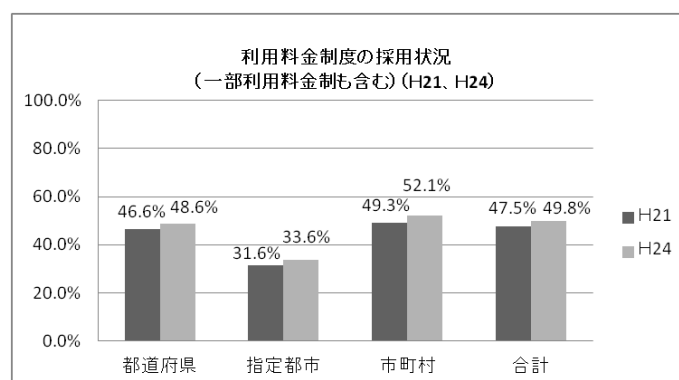
出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 21 年度、24 年度

### ⑤ 指定管理者における利用料金制の採用状況

指定管理者の利用料金制の採用状況については、平成 24 年度において都道府県では 48.6%、指定都市では 33.6%。市区町村では 52.1%となっており、平成 21 年度と比較して都道府県、指定都市、市区町村ともに約 2 ポイント増加している。

図表 9 利用料金制の採用状況

(単位:施設、%)					
区分	調査年度	都道府県	指定都市	市区町村	合計
利用料金制を採用(一部利用料金制も含む)	H21	3,210	1,998	28,027	33,235
		46.6%	31.6%	49.3%	47.5%
	H24	3,460	2,569	30,592	36,621
		48.6%	33.6%	52.1%	49.8%
指定管理者導入施設数(C)	H21	6,882	6,327	56,813	70,022
	H24	7,123	7,641	58,712	73,476



出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 21 年度、24 年度

### ⑥ 債務負担行為の設定状況

債務負担行為の設定状況に関して、設定しているケースは全体の 44.5%となっている。都道府県は 56.8%の割合で債務負担行為を設定しており、指定都市の 39.2%、市区町村の 43.7%より高い割合となっている。

図表 10 債務負担行為の設定状況

(単位:施設、%)				
区分	都道府県	指定都市	市町村	合計
設定している	4,044	2,998	25,641	32,683
	56.8%	39.2%	43.7%	44.5%
設定していない	3,079	4,643	33,071	40,793
	43.2%	60.8%	56.3%	55.5%
合計	7,123	7,641	58,712	73,476

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 24 年度

### ⑦ 指定管理者制度導入施設の指定期間別状況

指定管理者制度導入施設の指定管理期間別状況について、平成 18 年度は期間 3 年が最も割合が高く 47.3%であったが、平成 24 年度では期間 3 年は 25.0 ポイント減少し、22.3%となっている。一方、平成 18 年度では 28.9%であった期間 5 年は、平成 24 年度においては 27.1 ポイント増加し、56.0%となっている。

指定管理者制度の導入から一定の年数を経て、指定期間は 3 年から 5 年へと推移しており、徐々に長期化していることが伺える。

図表 11 指定期間別状況

期間	H18		H21		H24	
	施設数	割合	施設数	割合	施設数	割合
1年	2,217	3.6%	931	1.3%	699	1.0%
2年	2,698	4.4%	1,147	1.6%	2,657	3.6%
3年	29,139	47.3%	22,844	32.6%	16,389	22.3%
4年	5,681	9.2%	7,305	10.4%	7,442	10.1%
5年	17,813	28.9%	33,141	47.3%	41,132	56.0%
6年	278	0.5%	318	0.5%	380	0.5%
7年	98	0.2%	99	0.1%	157	0.2%
8年	55	0.1%	95	0.1%	122	0.2%
9年	99	0.2%	197	0.3%	238	0.3%
10年以上	3,487	5.7%	3,945	5.6%	4,260	5.8%
合計	61,565	100.0%	70,022	100.0%	73,476	100.0%

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成18年度、21年度、24年度

⑧ 指定期間の変更状況

指定期間の変更状況に関しては、前回の指定期間と同じという施設が全体の46.0%と最も割合が高くなっている。また、前回の指定期間よりも短い施設が全体の4.0%であるのに対し、前回の指定管理期間よりも長い施設が30.9%と大幅に上回っており、指定期間が長期化している状況にあると言える。

図表 12 指定期間の変更状況

区分	(単位:施設、%)			
	都道府県	指定都市	市区町村	合計
前回の指定期間よりも短い	1,641	199	2,372	4,212
	23.0%	2.6%	4.0%	5.7%
前回の指定期間と同じ	2,554	4,857	26,358	33,769
	35.9%	63.6%	44.9%	46.0%
前回の指定期間よりも長い	2,094	1,649	18,133	21,876
	29.4%	21.6%	30.9%	29.8%
今回が1回目の指定	834	936	11,849	13,619
	11.7%	12.2%	20.2%	18.5%
合計	7,123	7,641	58,712	73,476

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成24年度

### (3) 指定管理者の選定手続き

#### ① 選定手続き別状況

指定管理者の選定手続きに公募を実施したケースは、平成 24 年度は平成 18 年度に比べて 14.7 ポイント増の 43.8%となっており、特に外部中心の合議体が選定を行うケースの増加が顕著である。他方、非公募であったケースの割合は 12.9 ポイント減の 48.7%となっている。

図表 13 指定管理者の選定手続き別状況

		(単位:施設、%)						
調査年度	公募				非公募	その他	合計	
	外部中心の合議体	職員中心の合議体	その他	小計				
都道府県	H18	2,218	812	595	3,625	3,353	105	7,083
		31.3%	11.5%	8.4%	51.2%	47.3%	1.5%	100.0%
	H21	3,057	404	521	3,982	2,801	99	6,882
		44.4%	5.9%	7.6%	57.9%	40.7%	1.4%	100.0%
	H24	3,667	393	484	4,544	2,328	251	7,123
		51.5%	5.5%	6.8%	63.8%	32.7%	3.5%	100.0%
指定都市	H18	1,838	625	241	2,704	2,270	566	5,540
		33.2%	11.3%	4.4%	48.9%	41.0%	10.2%	100.0%
	H21	2,268	1,102	162	3,532	2,248	547	6,327
		35.8%	17.4%	2.6%	55.8%	35.5%	8.6%	100.0%
	H24	3,560	1,027	246	4,833	2,093	715	7,641
		46.6%	13.4%	3.2%	63.2%	27.4%	9.4%	100.0%
市区町村	H18	3,192	6,811	1,581	11,584	32,286	5,072	48,942
		6.5%	13.9%	3.2%	23.6%	66.0%	10.4%	100.0%
	H21	7,141	11,215	2,122	20,478	31,535	4,800	56,813
		12.6%	19.7%	3.7%	36.0%	55.5%	8.4%	100.0%
	H24	9,703	11,240	1,894	22,837	31,397	4,478	58,712
		16.5%	19.1%	3.2%	38.8%	53.5%	7.6%	100.0%
合計	H18	7,248	8,248	2,417	17,913	37,909	5,743	61,565
		11.8%	13.4%	3.9%	29.1%	61.6%	9.3%	100.0%
	H21	12,466	12,721	2,805	27,992	36,584	5,446	70,022
		17.8%	18.2%	4.0%	40.0%	52.2%	7.8%	100.0%
	H24	16,930	12,660	2,624	32,214	35,818	5,444	73,476
		23.0%	17.2%	3.6%	43.8%	48.7%	7.4%	100.0%

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 18 年度、21 年度、24 年度

## ② 選定手続きの事前公表

選定手続きに関して、事前に公表された割合は平成 21 年度、平成 24 年において、全体では大きな差がなかった。しかしながら、指定都市に関しては、事前公表を行っているケースが平成 24 年度において 86.5%と、平成 21 年度と比較して 12.3 ポイント増加している。また、市区町村は両年度とも 50%以下となっており、自治体の中でも大きな差異がある。

図表 14 施設ごとの具体的な選定基準の事前公表状況

(単位:施設、%)					
区分	調査年度	都道府県	指定都市	市区町村	合計
事前公表している	H21	4,659	4,697	26,690	36,046
		67.7%	74.2%	47.0%	51.5%
	H24	4,886	6,608	26,684	38,178
		68.6%	86.5%	45.4%	52.0%
事前公表していない	H21	2,223	1,630	30,123	33,976
		32.3%	25.8%	53.0%	48.5%
	H24	2,237	1,033	32,028	35,298
		31.4%	13.5%	54.6%	48.0%
合計	H21	6,882	6,327	56,813	70,022
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	H24	7,123	7,641	58,712	73,476
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 21 年度、24 年度

## (4) 指定管理者の指定の取消し等

### ① 指定管理者の指定取消理由

指定管理者制度の導入が進む一方で、指定管理者の指定を取り消した事例も全国で増加しており、平成 24 年度では、平成 21 年度と比較して 159 件増の 831 件となっている。

その理由をみると、平成 21 年度では「経営困難等」が最も多く 37.6%、次いで「指定管理者の合併・解散等」が 22.2%であった。平成 24 年度では「指定管理者の合併・解散等」が最多となる 27.2%、次いで「施設の休止・廃止」が 23.1%であった他、「東日本大震災の影響」による取消しが 4.0%、件数にして 33 件となっている。

図表 15 指定管理者の指定取消理由

〈平成 21 年度調査〉

(単位: 施設、%)

区分	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
運営上の理由	5	50.0%	31	77.5%	312	50.2%	348	51.8%
費用対効果・サービス水準の検証の結果	2	20.0%	0	0.0%	78	12.5%	80	11.9%
指定管理者の経営困難等	3	30.0%	27	67.5%	223	35.9%	253	37.6%
指定管理者の経営困難等業務不履行	0	0.0%	0	0.0%	7	1.1%	7	1.0%
指定管理者の不正事件	0	0.0%	4	10.0%	4	0.6%	8	1.2%
団体自身の理由	2	20.0%	2	5.0%	145	23.3%	149	22.2%
指定管理者の合併・解散等	2	20.0%	2	5.0%	145	23.3%	149	22.2%
施設の見直し	3	30.0%	7	17.5%	163	26.2%	173	25.7%
施設の休止・廃止等	1	10.0%	0	0.0%	59	9.5%	67	10.0%
施設の再編・統合	0	0.0%	0	0.0%	22	3.5%	22	3.3%
施設の民間譲渡等	2	20.0%	0	0.0%	81	13.0%	83	12.4%
施設の管理方針の見直し	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
手続き上の理由	0	0.0%	0	0.0%	2	0.3%	2	0.3%
公募要件不備・不選定等	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
協定締結のための協議不調	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
合計	10	100.0%	40	100.0%	622	100.0%	672	100.0%

〈平成 24 年度調査〉

(単位: 施設、%)

区分	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
運営上の理由	7	4.6%	4	9.3%	176	27.7%	187	22.5%
費用対効果・サービス水準の検証の結果	0	0.0%	0	0.0%	17	2.7%	17	2.0%
指定管理者の経営困難等	3	2.0%	3	7.0%	127	20.0%	133	16.0%
指定管理者の経営困難等業務不履行	0	9.0%	0	0.0%	9	1.4%	9	1.1%
指定管理者の不正事件	4	2.6%	1	2.3%	23	3.6%	28	3.4%
団体自身の理由	127	83.0%	5	11.6%	94	14.8%	226	27.2%
指定管理者の合併・解散等	127	83.0%	5	11.6%	94	14.8%	226	27.2%
施設の見直し	18	1.8%	34	79.1%	330	52.0%	382	46.0%
施設の休止・廃止等	12	7.8%	19	44.2%	161	25.4%	192	23.1%
施設の再編・統合	0	0.0%	7	16.3%	50	7.9%	57	6.9%
施設の民間等への譲渡	6	3.9%	6	14.0%	109	17.2%	121	14.6%
施設の民間等への貸与	0	0.0%	2	4.7%	10	10.0%	12	1.4%
手続き上の理由	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
公募要件不備・不選定等	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
その他	1	0.7%	0	0.0%	34	5.4%	35	4.2%
東日本大震災による影響の為	1	0.7%	0	0.0%	32	5.0%	33	4.0%
障害者自立支援法改正に伴うもの	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
指定管理者の法人格取得に伴うもの	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
合計	153	100.0%	43	100.0%	635	100.0%	831	100.0%

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 21 年度、24 年度



## ② 指定管理者の指定を取り消した後の管理

指定管理者の指定を取り消した後の管理方法は、平成 21 年度では「再指定（直営の後の再指定を含む）」が最も多く 47.9%、次いで「休止・統合・廃止（民間譲渡・貸与を含む）」が 29.0%であった。平成 24 年度においては、「休止・統合・廃止（民間譲渡・貸与を含む）」が最も多く 49.3%、次いで「再指定（直営ののち再指定を含む）」が 36.0%で、再指定を行っている割合が減少している。

図表 16 指定管理者の指定を取り消した後の管理

		(単位:施設、%)			
区分		都道府県	指定都市	市区町村	合計
直営(業務委託含む)	H21	6	5	144	155
		60.0%	12.5%	23.1%	23.1%
	H24	4	7	111	122
		2.6%	16.3%	17.5%	14.7%
休止・統合・廃止(民間譲渡・貸与を含む)	H21	3	7	185	195
		30.0%	17.5%	29.8%	29.0%
	H24	18	28	364	410
		11.8%	65.2%	57.3%	49.3%
再指定(直営ののち再指定を含む)	H21	1	28	293	322
		10.0%	70.0%	47.1%	47.9%
	H24	131	8	160	299
		85.6%	18.6%	25.2%	36.0%
合計	H21	10	40	622	672
	H24	153	43	635	831

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」平成 21 年度、24 年度

## 2 指定管理者制度をめぐる課題

現在の指定管理者制度の現状及び課題については以下のようなものが挙げられる。

### (1) 現状

- 指定管理者制度を導入している施設数は年々増加しており、また、指定管理期間についても長期化している傾向にある。
- 選定手続きにおいては、公募かつ外部中心の合議体が選定を行う割合が増加している。
- 指定管理者の取消理由について、平成 21 年度調査では指定管理者の経営困難等による取消しが多かったが、平成 24 年度調査では施設の見直し等による取消しが増加している。
- 指定管理者の取消し後の管理についても、指定管理者の再指定から、施設の休止・統合・廃止等の割合が増加している。

### (2) 課題

- 具体的な選定手続き、選定基準、選定理由を公表していないことが多い。
- 地方では個別施設のトータルでの維持管理・運営についてノウハウを有する企業・団体が少ない。
- 一方、ノウハウを有する大手企業は、採算性が低い事業への応募は消極的であるなどといった背景から、適正な競争環境の確保が難しい事業もある。
- 指定管理期間が 3～5 年と短いこと、また業務範囲が限られていることから、民間のノウハウ、インセンティブが発揮されにくい。
- 指定管理期間が限られているため、有期雇用者が生み出される。
- 指定管理者が交代したときに、ノウハウが継続されにくい。
- コストダウンが求められるあまり運営の質の低下や、民間事業者側にとって事業の不採算性リスクが大きくなる可能性がある。

### (3) 今後の方向性

- 選定委員会の外部委員の登用を積極的に行う等、選定段階からの情報開示に努めることで透明性を高めより公正な環境での選定、制度活用を行うことが有効と考えられる。
- 適正な指定管理料の設定（\*）や、運営における自由度を高める等インセンティブを付与することで参画事業者を増やし、適正な競争、より良い提案が出される環境を作ることが有効と考えられる。
- 事業範囲を広げることで、採算性の向上を図る可能性を検討することも制度導入の効果を高める上で有効と考えられる。
- ガイドライン等を策定・改正し、自治体の内部での統一を図り、事業実施段階でのモニタリング等による管理運営状況を検証する仕組みを構築することも重要であると考えられる。

\*平成26年4月の消費税率の変更に伴い、公の施設の利用料金の改定、影響額について指定管理料への適正な反映等、適切な措置等を行う旨が総務省より通知されている。

「消費税率（国・地方）の引上げに伴う公の施設の使用料・利用料金等の対応について」  
（平成25年12月4日・総務省自治行政局行政課長、行政経営支援室長通知）

平成26年4月1日からの消費税率（地方消費税率を含む。）の引上げに伴う公の施設の使用料・利用料金等の対応については、消費税（地方消費税を含む。）が、消費者が最終的な負担者となることが予定されている間接税であることを踏まえ、円滑かつ適正に転嫁されるよう、下記の点に留意の上、所要の措置を講じるようお願いします。

また、各都道府県におかれましては、貴都道府県内の市区町村に対しても、本通知について速やかにご連絡いただき、その趣旨が周知徹底されますようお願いいたします。

なお、本通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の1第1項に基づく技術的な助言であることを申し添えます。

記

- 1 公の施設の使用料については、消費税率引上げに伴い、消費税が円滑かつ適正に転嫁されるよう、使用料の改定に係る条例改正等の措置を講じられたいこと。
- 2 公の施設の管理を指定管理者に行わせ、その利用料金を指定管理者に収入として収受させている場合には、1と同様に消費税が円滑かつ適正に転嫁されるよう、指定管理者による利用料金の改定等に係る必要な措置を講じられたいこと。  
その際、利用料金について定める条例の改正等が必要などときには、地方公共団体において適切に対処されたいこと。
- 3 公の施設の管理を指定管理者に行わせている場合には、地方公共団体が指定管理者に支出する委託費についても、消費税率の引上げの影響額を歳出予算に適切に計上されたいこと。  
なお、地方公共団体が公の施設の管理を指定管理者に行わせることは、地方公共団体が指定管理者からサービスの提供を受けてその対価を支払う関係として、消費税の課税対象と解されていることを申し添えます。

## 【参考】新潟市における取組み

(新潟市発表より(第1回研究会に於いて))

### ■新潟市における指定管理者制度の取組み

新潟市の公の施設は平成 25 年4月1日時点で780 施設あり、指定管理者制度導入済みのものは395 施設と、ほぼ半数の施設で導入が進んでいる。これらの施設の内訳としては、レクリエーション・スポーツ施設、社会福祉施設、市営住宅等の基盤施設があげられる。

指定管理者のモニタリング、評価制度については、「目標型管理評価制度」を設けており、「市民、財務、業務、人材」の4つの視点による指標から評価を行い、施設管理者等に対する適切なフィードバック、評価結果の公表を通して適切なPDCA サイクルを実施している。

### ■新潟市におけるPFI関連事業の実績

PFI 関連事業については、「新潟市新焼却場施設整備・運営事業(新田清掃センター)」(平成 24 年4月供用開始)、「(仮称)新潟市アイスアリーナ整備・運営事業」(平成 26 年2月供用開始)の2事業をそれぞれDBO方式で実施している。また、この2つの施設運営については、新焼却場は業務委託、アイスアリーナは指定管理者制度を導入している。

### ■新潟市における指定管理者制度の課題

第一回研究会において、新潟市は、現在の指定管理者制度の課題として、次の10点をあげている。

#### 新潟市における指定管理者制度の課題

- ①インセンティブの付与
- ②指定管理業務と自主事業
- ③指定管理者における雇用形態
- ④指定管理者制度の導入効果の測定
- ⑤電気料値上、消費税増税への対応
- ⑥サービス水準の維持、向上への対応
- ⑦非公募施設の公募化(外郭団体の関与のあり方)
- ⑧適正な指定管理料の積算
- ⑨新規団体の参入機会の確保
- ⑩地元業者への配慮

### ■課題への対応策

新潟市では、前段のうち、①～③の課題に対して、以下のような案を検討している。

まず、①の課題については、事業者インセンティブを与えるために、次期選定の際にそれまでの事業者に加点を与えること等を検討している。

#### 新潟市における課題への対応策①

##### ①インセンティブの付与

○指定管理者にインセンティブがはたらくような仕組みづくり

- ・次期指定管理者の選定における加点等の検討
- ・新規団体の参入機会の確保が必要な施設の整理

次に、②の課題については、指定管理者の自主事業の取り扱いについての見直しを考えられる。施設内の自動販売機事業は事業者にとって収益になりうる事業である。現在は市が直接自動販売機の貸付けを行っているが、指定管理者にまかせた場合には、効率面、インセンティブ面で良い効果も考えられる。

#### 新潟市における課題への対応策②

##### ②指定管理業務と自主事業

○自主事業収入の取扱い

- ・指定管理者制度運用の手引きと見直し
- ・自動販売機を自主事業として設置する際の条件付け

③の課題については、雇用形態について適切に管理されているかを把握するため、平成 24 年度に13施設に対してサンプル調査を実施し、賃金、時間外勤務の現況、雇用契約状況等をチェックした。

#### 新潟市における課題への対応策③

##### ③指定管理者における雇用形態

○ワーキングプアへの対応

- ・指定管理者に対するサンプル調査の実施

今後も新潟市では他の都市の事例等も研究し、対応を検討していく予定である。

(枠内は第1回研究会における新潟市発表資料より抜粋)

## 第2部 施設整備等を伴う公民連携事業と指定管理者制度

### 第1章 従来のPFIと指定管理者制度について

#### 1 PFI（民間資金等活用事業）の概要

##### （1）PFIとは

PFI（Private Finance Initiative：プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）とは、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手法である。民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFIで実施することで国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供をすることを目指している。

我が国では、「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」（PFI法）が平成11年7月に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFIの枠組みが設けられた。

英国など海外では、有料橋、鉄道、病院、学校などの公共施設等の整備、再開発などの分野で、PFIが実施されている。

##### （2）PFIに期待される効果

- 低廉かつ良質な公共サービスが提供されること

PFIでは、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用できる。また、事業全体のリスク管理（\*）が効率的に行われることや、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に扱うことによる事業コストの削減が期待できる。

\*リスク管理：事業を進めていく上では、事故、需要の変動、物価や金利の変動等の経済状況の変化、計画の変更、天災等さまざまな予測できない事態により損失等が発生するおそれ（リスク）がある。PFIでは、これらのリスクを最もよく管理できる者がそのリスクを負担する。

- 公共サービスの提供における行政の関わり方の改革

従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者が行うようになるため、公民の適切な役割分担に基づく新たな公民パートナーシップが形成されていくことが期待される。

- 民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資すること

従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者にゆだねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらす。また、他の収益事業と組み合わせることによっても、

新たな事業機会を生み出すこととなる。PFIのための資金調達方法として、プロジェクト・ファイナンス等の新たな手法を取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンス・マーケットの創設につながることも予想される。このようにして、新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待される。

### (3) PFIの性格

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月総理府告知）によれば、PFI事業に求められる五つの原則、三つの主義が挙げられている。

#### 五つの原則

- ・公共性のある事業であること。(公共性原則)
- ・民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用すること。(民間経営資源活用原則)
- ・民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施すること。(効率性原則)
- ・特定事業の選定、民間事業者の選定において公平性が担保されること。(公平性原則)
- ・特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されること。(透明性原則)

#### 三つの主義

- ・各段階での評価決定について客観性があること。(客観主義)
- ・公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意について、明文により、当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にすること。(契約主義)
- ・事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性が確保されること。(独立主義)

### (4) PFIの事業主体

- ・国（衆議院・参議院議長、最高裁長官、会計検査院長、大臣）
- ・地方公共団体の長（都道府県知事、市町村長等）
- ・特殊法人等の公共法人

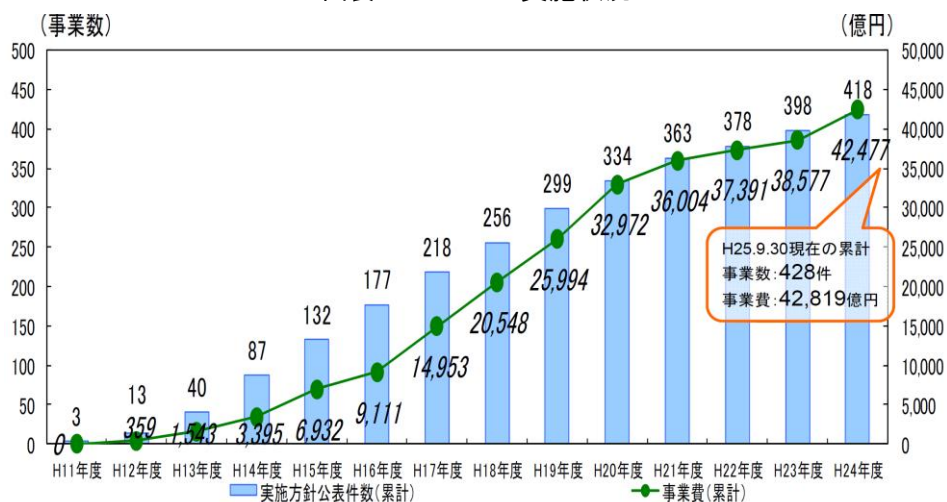
### (5) PFIの対象施設

- ・公共施設（道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等）
- ・公用施設（庁舎、宿舍等）
- ・公益的施設等（公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等）
- ・その他の施設（情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、研究施設）

## (6) 実施状況

これまでのPFI導入実績は、平成25年9月30日時点で事業件数428件、事業費で42,819億円であるが、その約4分の3が、「サービス購入型」（選定事業者のコストが公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収される類型）となっており、「独立採算型」（選定事業者のコストが利用料金収入等の受益者からの支払いにより回収される類型）が普及していない現状がある。

図表 17 PFIの実施状況



(注1) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。  
(注2) 事業費は、実施方針を公表した事業のうち、事業者選定により公共負担額が決定した事業の当初契約金額であり、内閣府調査において把握しているもの合計額。  
(注3) グラフ中の事業費は、億円単位未満を四捨五入した数値。

出典：内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」平成26年2月

## 2 指定管理者制度とPFI法の関係について

### 2-1 指定管理者制度とPFIについて

指定管理者制度とPFIは、根拠法などにおいて違いはあるものの、どちらも民間の力を活用しようという趣旨の制度である（図表 18）。

しかし、公の施設の管理業務において、実施可能な範囲は異なっており、例えば通常のPFI事業では事業者は「事実上の行為」を行うことはできるが、指定管理者制度において可能な「利用料金の収受や設定」、「施設の使用許可」は行うことができない。また、公共施設等運営権では、「利用料金の収受や設定」は行えるものの、指定管理者制度において可能な「施設の使用許可」を行うことはできないなどの違いがある（図表 19）。

図表 18 指定管理者制度とPFIとの比較

	指定管理者制度	PFI
趣旨	公の施設に係る管理主体範囲を民間事業者等まで広げることにより、住民サービスの向上、行政コスト縮減を図る	民間の資金、経営能力、自術的能力を活用し、効率的かつ効果的にサービスを提供する
法律	地方自治法	PFI法
事業主体	地方公共団体	国、公共団体、公共法人
管理主体	法人、その他の団体等	民間事業者
選定	公募方式 選定委員会による選定	公募方式等 客観的な評価
対象	・「公の施設」	・公共施設（道路、鉄道、公園等） ・公用施設（庁舎、宿舎等） ・公益的施設等（公営住宅、教育文化施設、社会福祉施設、医療施設等） ・その他の施設（観光施設等）

図表 19 「公の施設」におけるPFI法と指定管理者制度の関係

公の施設の管理業務	通常のPFI事業 (PFI法)	公共施設等運営権 (コンセッション) (PFI法)	指定管理者制度 (地方自治法)
事実上の行為	○	○	○
定型的行為			
使用料等の収入の徴収			
ソフト面の企画			
利用料金の収受	×	○	○
利用料金の設定	×	○	○
施設の使用許可	×	×	○
運営権への抵当権の設定	×	○	×

出典：第二回研究会での総務省発表資料



## 2-2 指定管理者制度とPFI方式の併用について

PFI事業者は、公の施設の管理において、指定管理者の指定を受けることにより、「利用料金の収受や設定」、「施設の使用許可」を行うことが可能となるが、指定管理者制度とPFI法に規定する契約とは別々の制度における手続きであることから、一方の手続きが自動的に他の手続きを兼ねることはできない。また、指定管理者は、公の施設の設置管理条例及び指定管理者に係る事項を定める条例が制定された後に、当該条例に定められた公募等の手続きに則して選定されるものであるとされている。

しかしながら、指定管理者制度を導入する前に既にPFI事業者が決定している場合等においては、公募等の手続きによらずPFI事業者を指定管理者として選定することは可能である。この場合においては、公の施設の設置管理条例及び指定管理者に係る事項を定める条例を制定する議会と同じ議会において指定管理者の指定の議決を行うことも可能であると考えられている。

なお、PFI事業により新たな公の施設を設置し、指定管理者制度を導入するような場合、公の施設の設置管理条例及び指定管理者に係る事項を定める条例は、PFI事業契約の締結如何に関らず、その対象となる公の施設の目的や施設の状況が明らかになれば定めることができることとされている。

これらの点について、想定される具体的な手続きフローは図表 20 の通りであり、PFI法第 13 条においては「指定管理者の指定に当たっての配慮等」が明記されている。また、平成 16 年 12 月には総務省より手続きの簡素化についての考え方が示されている（総務省「PFIと指定管理者制度について」（平成 16 年 12 月 15 日））。

## ○PFI法 第13条

(指定管理者の指定に当たっての配慮等)

第十三条 地方公共団体は、この法律に基づき整備される公共施設等の管理について、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十四条の二第三項の規定を適用する場合には、同条第四項から第六項までに規定する事項について、選定事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をするとともに、同条第十一項の規定に該当する場合における選定事業の取扱いについて、あらかじめ明らかにするよう努めるものとする。

## ○地方自治法 第244条の2第3項（公の施設の設置、管理及び廃止）

～中略～

3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。

5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。

6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

～中略～

11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないとき、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

## ○総務省「PFIと指定管理者制度について」（平成16年12月15日）以下抜粋

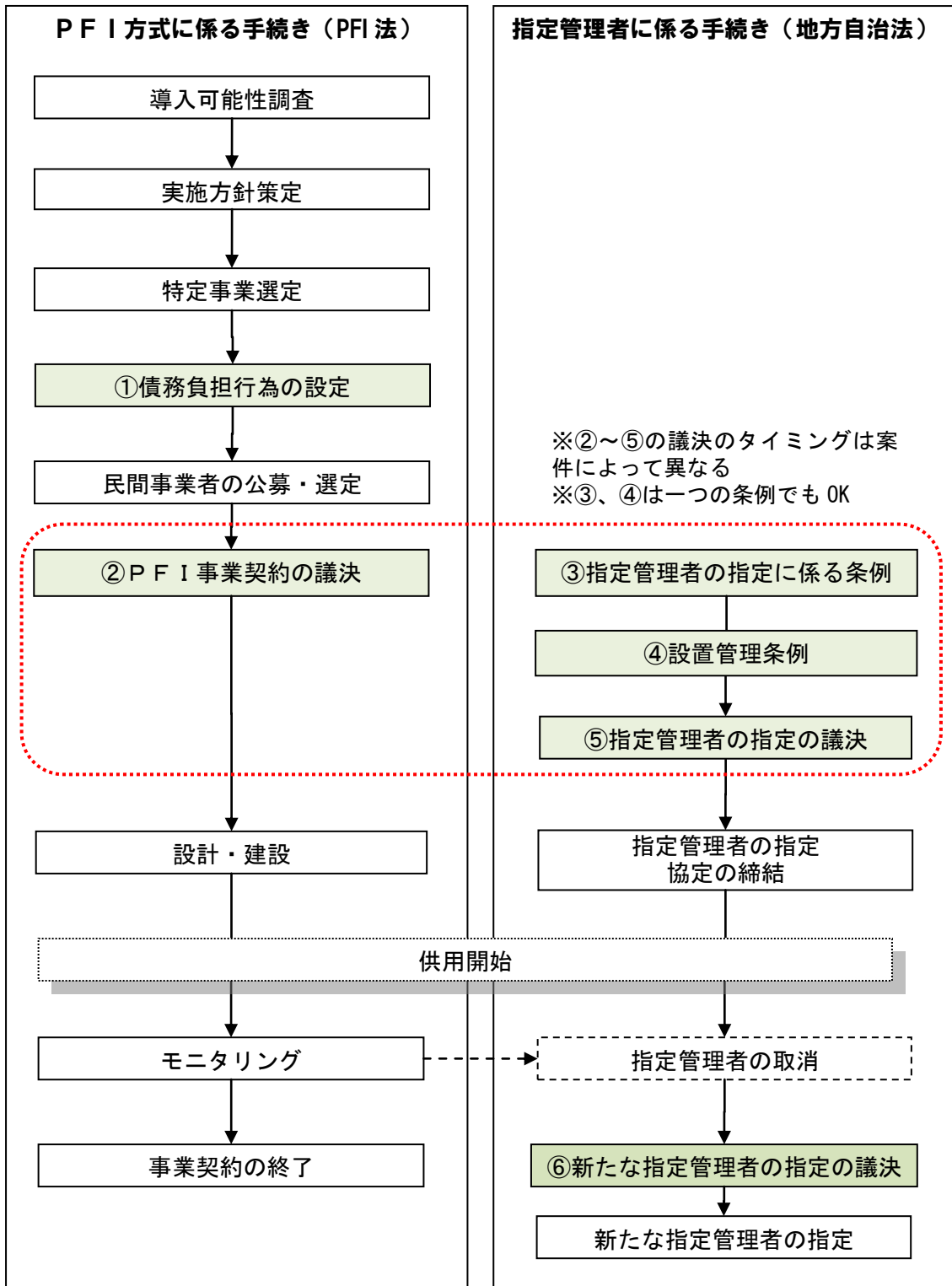
<基本的考え方>

PFI法上の契約と指定管理者制度とは、基本的には別個の制度であり、一方の手續きが「自動的」に他方の手續きを兼ねるということはできない。

しかし、指定管理者は、公の施設の設置及びその管理に関する事項を定めた条例が制定された後に、当該条例において定められた手續きに則つて選定されるものであり、指定管理者を選定する手續きについては、全て条例に委ねられていることから、議会や住民に説明がつくのであれば、公募等の方法によって指定管理者を選定することは必ずしも必要とされず、PFI事業者が指定管理者として選定することができるよう条例で規定することも可能である。

また、公の施設の設置及びその管理に関する事項を定める条例は、その対象となる公の施設の目的や施設の状況が明らかになれば定めることができるものであり、PFI契約に係る議決を行う議会と同じ議会において設置管理に関する条例を定めることも排除されない。（当該条例に規定する指定管理者を選定する手續きの方法によるが、同じ議会において指定管理者の指定の議決を行うことも可能。）

図表 20 PFI方式における指定管理者制度の業務フロー



出典：総務省行政経営支援室長「地方公共団体における公民連携の動向について ～指定管理者制度とPFIを中心として～」(平成25年8月8日)

## 2-3 指定管理者制度とPFI等の公民連携事業との併用事例

現在までに指定管理者制度とPFI等の公民連携事業を併用している事例について、次の①～⑦について文献等による調査を行い、議決のタイミングや契約書での明記等、併用する際の実務上の課題に対する対応状況等を整理した。

また、「公の施設」において指定管理者導入後に利益が向上した事例として、⑧～⑨を文献等による調査を行いその具体的効果を整理した。

### ■指定管理者制度とPFI等の公民連携事業との併用事例

#### ○指定管理者制度とPFI等の公民連携事業との併用事例

##### ①（仮称）墨田区総合体育館建設等事業（P. 26）

###### <議決のタイミング>

- ・墨田区総合体育館事業では、事業契約・施設整備未着手の段階での指定管理者の指定は難しいと考え、指定管理者の指定の議決はPFI事業契約、条例の改正と別で行った。

###### <指定管理期間>

- ・指定管理期間は施設の供用開始日からとし、開業前のイベント等については指定管理者が自己負担で行い、開業前の予約については区が行った。

##### ②川越市なぐわし公園温水利用型健康運動施設等整備運営事業（P. 27）

###### <議決のタイミング>

- ・PFI事業契約・条例改正・指定管理者の指定をすべて同じ議会で行った。

###### <契約書での明記>

- ・PFI事業契約に係る議決が否決された場合、事業契約が無効となる旨を契約書に定めている。

##### ③鹿児島市新鴨池公園水泳プール整備・運営事業（P. 28）

###### <議決のタイミング>

- ・PFI事業契約・条例改正・指定管理者の指定をすべて同じ議会で行った。

###### <契約書での明記>

- ・仮事業契約にて、PFI事業契約の議決を得られない、または選定事業者が指定管理者の指定を受けられない時には事業契約が無効となると定めた。

##### ④身延町地域情報通信施設整備運営事業（P. 29）

###### <議決のタイミング>

- ・本事業においては、PFI事業内容と指定管理者の業務が密接に係りあるため切り分けが難しいことから、PFI事業契約、条例改正、指定管理者の指定をすべて同じ議会で行った。

	<p>⑤府中市市民会館・中央図書館複合施設整備事業 (P. 30)</p> <p>&lt;議決のタイミング&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・指定管理者の指定の議決とPFI事業契約の議決を別で行った。</li> </ul>
	<p>⑥大分市複合文化交流施設整備事業 (P. 31)</p> <p>&lt;議決のタイミング&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・指定管理者の指定の議決と事業契約の議決を別で行った。</li> </ul>
	<p>⑦新松戸地域学校跡地有効活用事業 (P. 32)</p> <p>&lt;議決のタイミング&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・指定管理者の指定の議決は各種事業契約と別で行う予定である。</li> </ul>
<p>○指定管理者制度を導入したことで利益が向上した事例</p>	
	<p>⑧墨田区総合体育館 (①と同一の事例) (P. 33)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・墨田区総合体育館では、H22.4.1 より指定管理者制度が導入され、H22年度からH23年度にかけて利用者は63,611人増加した。</li> <li>・一般財源充当額は、152,687千円(H23年度)となり、市が直営で運営していたH21年度(202,528千円)から、49,841千円の削減となった。</li> </ul>
	<p>⑨守山スポーツセンター (P. 34)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・守山スポーツセンターでは、H22.12 より指定管理者制度が導入され、H23年度からH24年度にかけて利用者は4,269人増加した。</li> <li>・指定管理料は179,059千円(H23年度)から178,619千円(H24年度)となり、440千円の削減となった。</li> </ul>

事業類型		PFI+指定管理者 (SPC)
事業名		① (仮称) 墨田区総合体育館建設等事業
事業種類 (指定管理者)		社会体育施設(レクリエーション・スポーツ施設)
PFI・PPP	管理者	墨田区(東京都)
	事業方式	BTO
	選定方法	公募プロポーザル
	事業類型	サービス購入型+独立採算型
	事業概要	総合体育館及びテニスコート関連施設などを、広域的な公式競技大会が開催可能な総合スポーツ施設として整備する。施設整備業務(事前調査・設計・建設・什器備品調達・工事監理など)、施設等の所有権取得に係る支援業務、維持管理業務(建物・設備・備品の保守管理・清掃・警備など)、運営業務(施設管理・指導者育成・スポーツ活動の振興事業・物品販売・飲食提供など)
	事業期間	23年 (H19.3.15~H42.3.31)
	事業主体	すみだスポーツサポートPFI株式会社
	事業契約解除の際の 取り決め(引渡し後)	・PFI事業契約解除の場合は指定も取り消すことができる。 ・事業者は違約金を支払い、市は施設整備費の残額を損害賠償請求権と相殺して支払い。
指定 管理者	指定管理者	すみだスポーツサポートPFI株式会社
	選定方法	PFI事業者を指定(募集要項で明記)
	業務内容	・テニスコート関連施設を除く施設の運営 施設管理業務、スポーツ・レクリエーション活動の振興事業に関する業務、指導者の育成事業に関する業務、総合型地域スポーツクラブ活動支援事業に関する業務、スポーツ情報の提供事業に関する業務、物品販売・飲食提供事業に関する業務等
	指定管理期間	20年 (H22.4.1~H42.3.31)
	事業者の収入	・利用者収入(施設利用料金、各種教室の料金等) ※区が実施する大会イベント等を除く ・独立採算事業…自動販売機、カフェレストラン、物品販売 ※ただし国からの無償貸与地のため、一定の基準を超える利益については区に還元するものとする。
	指定管理者の指定取り 消しの場合の事業契約 への影響	・当該指定取消しの効力が生ずると同時に当然に事業契約も終了する。
各自治体の指定管理者が ガイドラインでの規定	・ガイドライン公開なし	
スケジュール		<p> PFI事業に関する議決  H19.3 PFI事業契約  指定管理者に関する議決  H20.3 条例の改正・新設  H22.3 条例改正  指定管理者の指定  H22.4 供用開始 </p>
条例 関連 詳細	公の施設の 設置管理条例	H20.3.28 ・墨田区立公園条例改正(旧施設の削除、新体育館の追加) ・総合体育館の管理運営に関する条例を新設(指定管理条項を含む) H22.3 ・墨田区立公園条例(改正) ・墨田区立体育館等の管理運営に関する条例(改正) ・錦糸公園駐車場の管理運営に関する条例(廃止)
	指定管理者に係る事項 を定める条例	・指定の手続き、業務内容等は総合体育館の管理運営に関する条例に含む
備考		・条例の改正が2回にわけられた理由 ⇒工事が2期にわかれており、前半の条例改正で新設体育館の追加し、後半の条例改正で第2期工事で既存建物の取り壊しによる削除をしたため。 ・PFI事業契約後の条例制定とした理由 ⇒事業契約も施設建設もない段階での条例の制定が難しく、また、同じ議会で指定管理者を指定することは難しい。 ・指定管理者の指定期間については、各自治体の法務の考え方によって異なる。 ⇒墨田では指定管理期間は供用開始より。引き渡し前の開業準備イベントは事業者自らのイベントとして企画(税制上の問題がないかが課題になった) ⇒開業1カ月前からの予約システムの運営は区が行った。

事業類型		PFI+指定管理者(SPC)
事業名		②川越市なぐわし公園温水利用型健康運動施設等整備運営事業
事業種類 (指定管理者)		余熱利用施設(基盤施設)
PFI・ PPP	管理者	川越市(埼玉県)
	事業方式	BTO
	選定方法	総合評価一般競争入札
	事業類型	サービス購入型+独立採算型
	事業概要	余熱を利用した温水利用型健康運動施設(新清掃センターの余熱利用施設)を中心とするなぐわし公園の整備を行う。
	事業期間	17年 (H22.9.24~H39.3.31)
	事業主体	なぐわし公園PFI株式会社
	事業契約解除の際の 取り決め(引渡し後)	※施設引渡し以後は指定の取消が事業契約の解除につながる。 ・SPCの株式を市が認める条件で市が承認する第三者に譲渡。 ・サービス購入費の残額と違約金および損害賠償請求権を相殺し、相殺後の施設等整備費の残額を支払う。
指定 管理者	指定管理者	なぐわし公園PFI株式会社
	選定方法	PFI事業者を指定(入札説明書に明記)
	業務内容	・施設の維持管理 ・運営業務 利用受付業務(総合案内・広報、利用許可、利用料金收受、利用調整)、施設管理業務(各諸室利用管理)、施設における各種教室等の実施業務、物品販売、飲食提供事業運営業務、送迎バス運営業務等
	指定管理期間	15年 (H24.8.1~H39.3.31)
	事業者の収入	・運営、維持管理に対する市からのサービス購入費 ・利用者から得る料金収入 ・各種教室等に関する収入 ・独立採算事業・・・物品販売、飲食提供 ※一定の基準を超えた利益は市に還元する
	指定管理者の指定取り 消しの場合の事業契約 への影響	・事業契約の一部または全部の解除 ・SPCの株式を市が認める条件で市が承認する第三者に譲渡
	各自治体の指定管理者が イドラインでの規定	・PFI事業の場合、随意指定が可能。
スケジュール		<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>PFI事業に関する議決</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">H22.9 PFI事業契約</div> </div> <div style="text-align: center;"> <p>指定管理者に関する議決</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">H22.9 条例の改正 指定管理者の指定</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px;">H24.1 条例一部改正</div> </div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">↓</p> <div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">H24.8 供用開始</div> </div>
条例 関連 詳細	公の施設の 設置管理条例	H22.9 ・川越市都市公園条例の一部改正(有料施設区分及び利用料金について) H24.1 ・川越市都市公園条例の一部改正(供用時間、様式等の追加)
	指定管理者に係る事 項を定める条例	・指定の手続き、業務内容等は川越市都市公園条例に含む
備考		・事業契約の議決が否決された場合は事業契約が無効となる旨、事業契約書で明記。 ・PFI事業契約、条例改正、指定管理者の指定がすべて同じ議会 ⇒否決リスクを懸念。

事業類型		PFI+指定管理者(SPC)
事業名		③鹿児島市新鴨池公園水泳プール整備・運営事業
事業種類 (指定管理者)		社会体育施設(レクリエーション・スポーツ施設)
PFI・PPP	管理者	鹿児島市(鹿児島県)
	事業方式	BTO
	選定方法	総合評価一般競争入札
	事業類型	サービス購入型+独立採算型
	事業概要	既存施設が老朽化していることなどを踏まえ、市民の誰もがいつでも楽しく利用でき、また、各種大会が開催可能な屋内・屋外プール施設として整備する。施設の設計及び建設を行った後、市に本施設を譲渡し、事業期間を通して施設の運営業務及び維持管理業務を行う。
	事業期間	18年 (H20.6.26～H38.3.31)
	事業主体	株式会社スイムシティ鹿児島
	事業契約解除の際の 取り決め(引渡し後)	・事業契約の解除後、速やかに本施設の運営業務及び維持管理業務を市または市の指定する者に引き継ぐ。 ・事業者は違約金を、市はサービス購入費のうち施設整備費の残額を支払い。
指定 管理者	指定管理者	株式会社スイムシティ鹿児島
	選定方法	PFI事業者を指定(実施方針で明記)
	業務内容	・プールの維持管理・運営 利用受付(総合案内、利用料金收受、利用調整)、プール等の監視、水質等の環境測定、教室の開催等
	指定管理期間	14年 (H23.4.1～H38.3.31)
	事業者の収入	・運営、維持管理に対する市からのサービス購入費 ・利用者から得る収入(大会利用の利用料金収入・個人利用の利用料金収入・一般専用利用の利用料金収入) ・独立採算事業・・・自動販売機等の便益事業
	指定管理者の指定取り 消しの場合の事業契約 への影響	・指定管理者の指定の取消は債務不履行による事業契約の解除とみなす。 ・指定管理業務停止の間は、市及び市に委託された第三者が行う。
各自自治体の指定管理者が イドラインでの規定	・長期間の指定については記載なし ・PFI事業における規定については記載なし	
スケジュール		<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">H20.6 PFI事業契約</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">H20.6 条例の改正</div> </div> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; width: fit-content; margin: 0 auto;">H23.4 供用開始</div>
条例 関連 詳細	公の施設の 設置管理条例	H22.6.26 ・鹿児島市公園条例の改正(屋外・飛込プールを有料公園施設として廃止、新プールの設置および屋内プールの利用料金等の設定等)
	指定管理者に係る事 項を定める条例	・指定の手続き、業務内容等は鹿児島市公園条例に含む
備考		・PFI事業契約、条例改正、指定管理者の指定がすべて同じ議会 ・市が議会の議決を得られない時又は選定事業者が指定管理者の指定とを受けない時には仮事業契約は無効となる旨、事業契約書に明記。 ・総務省の方針に従い、PFI事業契約と指定管理者の指定を同じ議会の議題としたが、指定管理期間については市のガイドラインの原則(指定管理期間は3年もしくは5年)から逸脱するため、議会で指摘事項としてあがった。



事業類型		PFI+ 指定管理者 (SPC)
事業名		④身延町地域情報通信施設整備運営事業
事業種類 (指定管理者)		産業その他 (基盤施設)
PFI・PPP	管理者	身延町 (山梨県)
	事業方式	BOO
	選定方法	総合評価一般競争入札
	事業類型	サービス購入型+独立採算型
	事業概要	下部地区における既存コミュニケーションテレビの伝送路及び機器類を選定事業者へ譲渡し、施設を再構築し、CATV再送信、音声告知放送システムによる行政情報の継続、地域公共ネットワークの整備やブロードバンド環境の整備を行う。
	事業期間	12年 (H20.12.15～H32.9.30)
	事業主体	株式会社 ネットワーク下部
	事業契約解除の際の取り決め (引渡し後)	・指定管理者を取消。 ・町が承継する第三者を指名し、時価で譲渡する。もしくは町が買い取る。 ・事業者は適切な新事業者を推薦する。
指定管理者	指定管理者	株式会社 ネットワーク下部
	選定方法	PFI事業者を指定 (実施方針で明記)
	業務内容	・施設の維持管理・運営 (放送サービス提供、営業、顧客管理、苦情処理、使用料の徴収等)
	指定管理期間	10年 (H22.10.1～H32.9.30)
	事業者の収入	・市からのサービス購入費 (音声告知放送、地域公共ネットワークの提供に係る費用) ・利用者のケーブルテレビ利用料金 (独立採算業務) …基本チャンネルの再送信、衛星放送等の多チャンネルサービス、インターネットサービス等を提供するために必要となる①施設的设计・建設、②完成した施設・設備の維持管理、③運営業務を含む。
	指定管理者の指定取り消しの場合の事業契約への影響	・当該指定取消しの効力が生ずると同時に当然に事業契約も終了する。
	各自自治体の指定管理者ガイドラインでの規定	・ガイドライン公開なし
スケジュール		<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">H20.12 PFI事業契約</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">H20.12 条例の新設 指定管理者の指定</div> </div> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; width: fit-content; margin: 0 auto;">H23.4 供用開始</div>
条例関連詳細	公の施設の設置管理条例	H20.12.15 ・身延町地域情報通信施設条例 (新設)
	指定管理者に係る事項を定める条例	・業務詳細は身延町地域情報通信施設条例にて規定 ・身延町公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例 (H17.12)
備考		・PFI事業契約、条例改正、指定管理者の指定がすべて同じ議会 ⇒本事業はケーブルテレビ施設の譲渡が含まれること、また、指定管理者の収入が利用者のサービス費によることなど、PFI事業と指定管理者の業務内容が密接に係り合っており、切り分けが難しい。そのため、同議会での議決とした。

事業類型		PFI+直営+指定管理者(SPC以外)
事業名		⑤府中市市民会館・中央図書館複合施設整備事業
事業種類 (指定管理者)		複合施設(文教施設)
PFI・PPP	管理者	府中市(東京都)
	事業方式	BTO
	選定方法	総合評価一般競争入札
	事業類型	サービス購入型+独立採算型
	事業概要	複合施設は、中央図書館、市民会館、コンベンション施設、レストランなどで構成する。PFIの事業者、指定管理者、市の3者の役割分担は、PFI事業者が建設・運営・維持管理運営事業全般を担うが、市民会館の主な運営業務は指定管理者が担当する。中央図書館は市の直営とし、官民協働で業務にあたる。 ・独立採算業務…レストラン
	事業期間	17年 (H17.12.20～H34.9)
	事業主体	PFI府中市市民会館・中央図書館株式会社
	事業契約解除の際の 取り決め(引渡し後)	・事業者の契約上の地位又はその株式を市が承諾した第三者に譲渡。 ・事業者は違約金を支払い、市はサービス対価のうち施設整備費に係る残額部分を支払い。
指定 管理 者	指定管理者	公益財団法人府中文化振興財団(市民会館の主な運営) ※従前の指定管理者と同じ
	選定方法	非公募(第二期より公募を予定していたが見送り。備考参照)
	業務内容	・市民会館での主催事業の開催(各種講座等の開催) ・貸館事業(施設の貸出) ※PFI事業者と指定管理者の役割分担は、PFI事業者は施設全体の維持管理で、指定管理者は受付とそのほかの運営
	指定管理期間	4年:第1期 平成19年4月1日～平成23年3月31日 5年:第2期 平成23年4月1日～平成28年3月31日
	事業者の収入	・市からのサービス購入費 ・市民会館の利用料(H23.4.1より)
	指定管理者の指定取り 消しの場合の事業契約 への影響	・指定取消しの場合は市が直営とするか、市が新たな指定管理者を指名する。
	各自治体の指定管理者ガ イドラインでの規定	・5年を標準、長期の場合は10年を最大。 ・PFI事業等は例外的に長期になるため、管理について十分に留意する。
スケジュール		
	<p>PFI事業に関する議決</p> <p>指定管理者に関する議決</p>	
条例 関連 詳細	公の施設の 設置管理条例	H17.9 ・市民会館条例改正(指定管理者制度との整合性、利用料金制) H18.12 ・府中市市民会館条例の一部を改正する条例(休館日の設定、指定管理者の業務、利用料金制を使用料金制にする等) H22.8 ・府中市市民会館条例の一部を改正する条例(利用料金制に変更)
	指定管理者に係る事 項を定める条例	H15.12 公の施設の指定管理者の手続き等の規定
備考		・市民会館の運営部分について、PFI事業に含まない方が民間事業者としてリスク負担が軽く参入しやすいと判断。 ・指定管理者の第2期指定にあたっては、(財)府中文化振興財団とSPCの構成企業である㈱京王設備サービスの2社を庁内会議にて検討(非公募)。 ⇒市民会館については指定管理者とPFI事業者との間のリスク分担に課題があるため、一連の見直しを行う必要があると認識。 ⇒㈱京王設備サービスが指定管理を行った場合、経費削減の可能性が低い、提案されたサービス内容の実現性についての疑問がある、また、地域との信頼性も財団の方が確立されているなど、総合的な面で難しいのではという結論に至り、選定されなかった。(H22.12議会にて)

事業類型		PFI的手法+指定管理者(SPC以外)
事業名		⑥大分市複合文化交流施設整備事業
事業種類 (指定管理者)		複合施設(文教施設)
PFI・PPP	管理者	大分市(大分県)
	事業方式	BTO方式(PFI的手法)
	選定方法	公募型プロポーザル
	事業類型	サービス購入型+独立採算型
	事業概要	大分駅周辺総合整備事業の一環。区画整理施行区域約49.6ヘクタール内の金池南に建設する。公共施設としてコンベンション機能を持つ1000席程度の多目的大ホール、市民が気軽に利用できる350席程度の小ホールのほか、総合社会福祉センター、市民図書館などを盛り込む。PFI的手法で建設し、公共部門の資金を公共側が調達するBTO方式を予定。
	事業期間	18年 (H21.12.14～H40.3.31まで)
	事業主体	株式会社大分駅南コミュニティサービス
	事業契約解除の際の 取り決め(引渡し後)	・運営・維持管理業務を甲又は市が指定するものに引き継ぐ。 ・未払い部分と違約金を相殺。
指定 管理者	指定管理者	ホルトホール大分みらい共同事業体 ※代表企業は事業主体と同じ日本管財であるが、構成員は1社を除き事業主体とは異なる会社で構成。
	選定方法	公募
	業務内容	・本施設の運営管理に関する業務 ・本施設の使用許可に関する業務 ・本施設の使用に係る利用料金の徴収に関する業務 ・自主事業の実施に関する業務 ・開館準備業務、開館記念事業に関する業務 ・その他本施設の運営管理に関して市が必要と認める業務 ※SPCは施設全体(建物及び機械設備)の保守管理業務(清掃、警備等)を行う。
	指定管理期間	約3年を予定 H25.7.20(予定)からH28.3.31まで
	事業者の収入	・指定管理料 = 運営管理経費 - 利用料金収入等
	指定管理者の指定取り 消しの場合の事業契約 への影響	・市長等は、処分を行う場合においては、当該公の施設の管理運営に空白期間を生じさせることの無いよう必要な措置を講ずるものとする。(指定管理者運用指針より)
	各自自治体の指定管理者が イドラインでの規定	・3年から5年を原則とするが、各施設の運用等によって個別設定可能。
スケジュール		<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>事業に関する議決</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">H21.12 事業契約</div> </div> <div style="text-align: center;"> <p>指定管理者に関する議決</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">H23.12 条例新設</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">H24.6 指定管理者の指定</div> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">H25.7 供用開始</div> </div>
条例 関連 詳細	公の施設の 設置管理条例	H23.12.16 ホルトホール大分条例公布
	指定管理者に係る事 項を定める条例	・ホルトホール大分条例に含む ・包括的な手続条例は制定しないものとする
備考		<p>・PFI的手法を用いた理由は以下の通り。</p> <p>① 市の財政支出額の縮減効果が最も期待できる。 ⇒市が起債(合併特例債等)により調達するため、調達金利コストが低くなる。 ⇒合併特例債に係る財政支援措置の面でのメリットが大きい。 ⇒PFI的手法では、維持管理業務も業務範囲として民間事業者に委ねるため、設計・建設費から維持管理費まで含めたライフサイクルコストの低減が期待できる点で、一括事業化提案手法よりも優れている。</p> <p>② 早期の事業実現が期待される。 ⇒PFI手法の場合は、PFI法に則り手続きを行う必要があり、事業者の募集・選定に時間を要するが、PFI的手法の場合には、公募期間等を合理的に定めて実施することができるため、短期間で事業者の募集・選定を行うことが可能となる。</p> <p>③ 民間事業者の提案内容を、事業契約に反映させやすい。 ⇒PFI法に基づく民間事業者の募集・選定を行う場合は、入札が前提となるため、契約条件を詳細に示す必要があり、選定後における契約条件の大幅な変更は困難。 ⇒一方、PFI法に基づかないPFI的手法の場合は、契約条件の大枠を規定し、その範囲において、民間事業者の自由な提案を求めることができる。</p>

事業類型		PPP+指定管理者
事業名		⑦新松戸地域学校跡地有効活用事業
事業種類 (指定管理者)		複合施設(文教施設)
PFI・ PPP	管理者	松戸市(千葉県)
	事業方式	BTO方式(公共施設建設)
	選定方法	公募型プロポーザル
	事業類型	サービス購入型+独立採算型
	事業概要	二つの小・中学校を廃校したことによってできた跡地を、防災拠点・文教施設・民間施設として一体的に整備するもの。民間事業者が設計・建設・運営を行い、運営に関しては指定管理者制度を導入。
	事業期間	H25～26年度 設計・着工 H27～30年度 施設運営
	事業主体	シダックス大新東ヒューマンサービスグループ
	事業契約解除の際の 取り決め(引渡し後)	・関連諸契約の一部について必要な市議会の議決が得られない場合、その他の関連諸契約は成立せず、又はそれらを締結しないことができる。
指定 管理者	指定管理者	シダックス大新東ヒューマンサービスグループ
	選定方法	施設整備事業者を指定(募集要項で明記)
	業務内容	① 施設の運営に関する業務 ・施設の貸出し、施設利用の相談・案内に係る業務 ・施設使用料の徴収業務 など ② 施設の管理に関する業務 ・施設の保守管理業務 ・指定期間開始前の準備、指定期間終了にあたっての引継 など ③ その他の業務 ・事業計画書及び収支予算書の作成、事業報告書の作成 など
	指定管理期間	4年
	事業者の収入	・公共施設の管理代行料
	指定管理者の指定取り 消しの場合の事業契約 への影響	・是正勧告に速やかに従わない場合、是正が困難であると市が認める場合は、関連諸契約の一部又は全部を催告の上解除することができる。
	各自治体の指定管理者ガ イドラインでの規定	・原則4年間とする。 (松戸市:公の施設の指定管理者制度導入の基本方針)
スケジュール	事業に関する議決	
	指定管理者に関する議決	
条例 関連 詳細	公の施設の 設置管理条例	H25年度制定
	指定管理者に係る事 項を定める条例	・松戸市指定管理者の指定手続等に関する条例(H18.7)
備考		・土地の売却/借地料で公共事業分をまかなう。 ・業務遂行については個別の契約とし、全体をまとめるものとして基本協定がある。

事業類型		PFI+指定管理者 (SPC)																																																																	
施設名		⑩墨田区総合体育館																																																																	
事業種類 (指定管理者)		社会体育施設(レクリエーション・スポーツ施設)																																																																	
施設概要	所在地	墨田区錦糸4-15-1																																																																	
	開設	平成22年4月1日																																																																	
	営業時間	8時30分～23時 (利用時間9時～22時30分)																																																																	
	定休日	毎月第3月曜日、及び年末年始(12月30日～1月2日)、定期点検日																																																																	
	施設内容	アリーナ、プール、武道館、アーチェリー、トレーニング室 他																																																																	
	管理者	墨田区(東京都)																																																																	
	指定管理者	すみだスポーツサポートPFI株式会社																																																																	
	事業類型	サービス購入型+独立採算型																																																																	
運営業務 (要求水準)	民間	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設管理業務 (テニスコートを除く)</li> <li>スポーツ・レクリエーション活動の振興事業に関する業務</li> <li>各種スポーツ教室の実施、興行的イベントの開催、後援及び協力、施設貸出 等</li> <li>指導者の育成事業に関する業務</li> <li>スポーツ指導者等養成講座の開催により、優れた指導者及びボランティアの育成・研修を行う。</li> <li>スポーツ情報の提供</li> <li>体育館のホームページ開設、予約システムの整備、施設の情報案内を実施</li> <li>物品販売・飲食提供</li> <li>自販機による飲料品等の販売、カフェ・レストランでの飲食の提供</li> </ul>																																																																	
	墨田区	<ul style="list-style-type: none"> <li>区が実施する大会及びイベント業務</li> <li>テニスコート及び野球場を含む錦糸公園の維持管理・運営業務</li> <li>屋外体育館施設管理事務室及び防災備蓄倉庫の維持管理業務のうち什器備品等保守管理業務及び運営業務</li> </ul>																																																																	
民間事業者の自主提案事業		<ul style="list-style-type: none"> <li>レッスン・スタジオの運営</li> <li>フットサルコートの運営</li> </ul>																																																																	
指定管理期間		20年 (H22.4.1～H42.3.31)																																																																	
民間事業者収入		<ul style="list-style-type: none"> <li>墨田区からのサービス購入費</li> <li>利用者収入(施設利用料金、各種教室の料金等)</li> <li>※区が実施する大会イベント等を除く</li> <li>独立採算事業…自動販売機、カフェレストラン、物品販売</li> <li>※ただし国からの無償貸与地のため、一定の基準を超える利益については区に還元するものとする。</li> </ul>																																																																	
利用料金		<p>【個人利用】</p> <p>アリーナ、プール、トレーニング室…2時間500円          武道館、多目的競技場、広場、ランニングコース…2時間300円          スタジオプログラム、プールプログラム…600円～800円(別途トレーニング室利用券、プール利用券が必要)          その他定期利用券、共通券等あり</p> <p>【団体利用】</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">施設名</th> <th rowspan="2">区分</th> <th colspan="5">単位:円</th> </tr> <tr> <th>午前 9:00-12:00</th> <th>午後① 12:00-15:00</th> <th>午後② 15:00-18:00</th> <th>夜間① 18:00-21:00</th> <th>夜間② 21:00-22:30</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">アリーナ (メイン全面)</td> <td>平日</td> <td>18,000</td> <td>18,000</td> <td>23,000</td> <td>32,000</td> <td>20,000</td> </tr> <tr> <td>土・日・祝</td> <td>32,000</td> <td>32,000</td> <td>32,000</td> <td>32,000</td> <td>20,000</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">武道場 (全面)</td> <td>平日</td> <td>7,200</td> <td>7,200</td> <td>7,200</td> <td>14,000</td> <td>7,000</td> </tr> <tr> <td>土・日・祝</td> <td>14,000</td> <td>14,000</td> <td>14,000</td> <td>14,000</td> <td>7,000</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">フットサル場 (多目的競技場)</td> <td>平日</td> <td>8,000/h</td> <td>8,000/h</td> <td>8,000/h</td> <td>10,000/h</td> <td></td> </tr> <tr> <td>土・日・祝</td> <td>10,000/h</td> <td>10,000/h</td> <td>10,000/h</td> <td>10,000/h</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	施設名	区分	単位:円					午前 9:00-12:00	午後① 12:00-15:00	午後② 15:00-18:00	夜間① 18:00-21:00	夜間② 21:00-22:30	アリーナ (メイン全面)	平日	18,000	18,000	23,000	32,000	20,000	土・日・祝	32,000	32,000	32,000	32,000	20,000	武道場 (全面)	平日	7,200	7,200	7,200	14,000	7,000	土・日・祝	14,000	14,000	14,000	14,000	7,000	フットサル場 (多目的競技場)	平日	8,000/h	8,000/h	8,000/h	10,000/h		土・日・祝	10,000/h	10,000/h	10,000/h	10,000/h															
施設名	区分	単位:円																																																																	
		午前 9:00-12:00	午後① 12:00-15:00	午後② 15:00-18:00	夜間① 18:00-21:00	夜間② 21:00-22:30																																																													
アリーナ (メイン全面)	平日	18,000	18,000	23,000	32,000	20,000																																																													
	土・日・祝	32,000	32,000	32,000	32,000	20,000																																																													
武道場 (全面)	平日	7,200	7,200	7,200	14,000	7,000																																																													
	土・日・祝	14,000	14,000	14,000	14,000	7,000																																																													
フットサル場 (多目的競技場)	平日	8,000/h	8,000/h	8,000/h	10,000/h																																																														
	土・日・祝	10,000/h	10,000/h	10,000/h	10,000/h																																																														
業績推移	収益	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">項目</th> <th colspan="3">21年度</th> <th>22年度</th> <th>23年度</th> </tr> <tr> <th>体育館</th> <th>屋内プール</th> <th>合計</th> <th>総合体育館</th> <th>総合体育館</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>行政コスト</td> <td>65,374</td> <td>27,803</td> <td>93,177</td> <td>14,845</td> <td>6,220</td> </tr> <tr> <td>事業費</td> <td>38,132</td> <td>71,219</td> <td>109,351</td> <td>※ 155,619</td> <td>※ 146,767</td> </tr> <tr> <td>その他</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>103,506</td> <td>99,022</td> <td>202,528</td> <td>170,464</td> <td>152,987</td> </tr> <tr> <td>利用者収入</td> <td>29,591</td> <td>11,854</td> <td>41,445</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>国・都支出金</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>その他特定財源</td> <td>170</td> <td>0</td> <td>170</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>29,761</td> <td>11,854</td> <td>41,615</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>一般財源充当額</td> <td>73,745</td> <td>87,168</td> <td>160,913</td> <td>170,464</td> <td>152,987</td> </tr> </tbody> </table> <p>出所: 墨田区事業別コスト計算書(平成23年度、22年度)</p> <p>・収入について、21年度までは墨田区が利用料金を得ていたが、22年度以降は指定管理者が得ている。</p>	項目	21年度			22年度	23年度	体育館	屋内プール	合計	総合体育館	総合体育館	行政コスト	65,374	27,803	93,177	14,845	6,220	事業費	38,132	71,219	109,351	※ 155,619	※ 146,767	その他	0	0	0	0	0	合計	103,506	99,022	202,528	170,464	152,987	利用者収入	29,591	11,854	41,445	0	0	国・都支出金	0	0	0	0	0	その他特定財源	170	0	170	0	0	合計	29,761	11,854	41,615	0	0	一般財源充当額	73,745	87,168	160,913	170,464	152,987
	項目	21年度			22年度	23年度																																																													
体育館		屋内プール	合計	総合体育館	総合体育館																																																														
行政コスト	65,374	27,803	93,177	14,845	6,220																																																														
事業費	38,132	71,219	109,351	※ 155,619	※ 146,767																																																														
その他	0	0	0	0	0																																																														
合計	103,506	99,022	202,528	170,464	152,987																																																														
利用者収入	29,591	11,854	41,445	0	0																																																														
国・都支出金	0	0	0	0	0																																																														
その他特定財源	170	0	170	0	0																																																														
合計	29,761	11,854	41,615	0	0																																																														
一般財源充当額	73,745	87,168	160,913	170,464	152,987																																																														
来場者数	<p>単位:人</p> <p>総合体育館の年間延利用者数</p> <p>平成22年度: 370,284          平成23年度: 433,895</p> <p>・23年度にかけて63,611人増加(増加率17.2%)</p> <p>出所: 墨田区公共施設白書(平成25年6月)</p>																																																																		
備考	<ul style="list-style-type: none"> <li>収益について、21年度は総合体育館の建設前にあった体育館・屋内プールにて算出。(いずれの施設も21年度で廃止)</li> </ul>																																																																		

事業類型		PFI+指定管理者(SPC)																																															
施設名		⑨守山スポーツセンター																																															
事業種類 (指定管理者)		体育施設(スポーツ練習場)																																															
施設概要	所在地	名古屋市守山区竜泉寺二丁目地内																																															
	開設	平成22年12月																																															
	営業時間	午前9時-午後9時(プール、トレーニング室は午前10時-午後8時30分、日曜日、休日は午後6時まで) 第1・3・5日曜日及び休日は午後6時まで(リラクゼーションルームは午前10-午後9時、日曜日、休日は午後6時まで)																																															
	定休日	毎週金曜日(祝日は開場)及び年末年始(12/29~1/3)																																															
	施設内容	第1、2競技場、軽運動室、温水プール、リラクゼーションルーム、フットサルコート																																															
	管理者	名古屋市																																															
	指定管理者	守山エス・アンド・エス株式会社																																															
	事業類型	サービス購入型+独立採算型																																															
運営業務 (要求水準)	民間	<ul style="list-style-type: none"> <li>・維持管理業務</li> <li>・運営業務 スポーツ及びレクリエーションに関する業務、使用料徴収代行、使用許可、他の市施設への使用受付補助及び使用料徴収代行、施設ホームページ管理 等</li> <li>・付加施設の整備、維持管理及び運営 要求施設と競合しない範囲で貸付料を支払った上で設置及び運営することが可能</li> <li>・飲料等提供:施設内における自動販売機の設置</li> <li>・事業者による附帯事業 貸付料を支払った上での民間施設の設置及び運営</li> </ul>																																															
	名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の主催事業の実施</li> <li>・大会等の使用等に係る調整事務</li> </ul>																																															
民間事業者の自主提案事業		<ul style="list-style-type: none"> <li>・フットサルコートの運営</li> <li>・リラクゼーションルームの運営</li> </ul>																																															
指定管理期間		20年4カ月 (H22.12~H43.3.31)																																															
民間事業者収入		<ul style="list-style-type: none"> <li>・名古屋市からのサービス購入費</li> <li>・独立採算事業…フットサルコート、自動販売機</li> </ul>																																															
利用料金		<p>【個人利用】 温水プール…500円 トレーニング室…300円 駐車場…300円 その他回数券等あり</p> <p>【団体利用】 先は軽運動室。 第1、2競技場は別に細かい料金規定がある</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">区分</th> <th>午前A</th> <th>午前B</th> <th>午後1A</th> <th>午後1B</th> <th>午後2A</th> <th>午後2B</th> <th>夜間A</th> <th>夜間B</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">軽運動室</td> <td>全面専用 アマチュアスポーツ 又はレクリエーション</td> <td>800円</td> <td>800円</td> <td>800円</td> <td>800円</td> <td>800円</td> <td>800円</td> <td>950円</td> <td>950円</td> </tr> <tr> <td>一部専用 卓球 コート1面につき</td> <td>4,000円</td> <td>4,000円</td> <td>4,000円</td> <td>4,000円</td> <td>4,000円</td> <td>4,000円</td> <td>4,750円</td> <td>4,750円</td> </tr> <tr> <td>一部専用 その他スポーツ コート1面につき</td> <td>250円</td> <td>250円</td> <td>250円</td> <td>250円</td> <td>250円</td> <td>250円</td> <td>300円</td> <td>300円</td> </tr> <tr> <td>一部専用 その他スポーツ 200㎡以内につき</td> <td>400円</td> <td>400円</td> <td>400円</td> <td>400円</td> <td>400円</td> <td>400円</td> <td>500円</td> <td>500円</td> </tr> </tbody> </table> <p>単位:円</p>	区分		午前A	午前B	午後1A	午後1B	午後2A	午後2B	夜間A	夜間B	軽運動室	全面専用 アマチュアスポーツ 又はレクリエーション	800円	800円	800円	800円	800円	800円	950円	950円	一部専用 卓球 コート1面につき	4,000円	4,000円	4,000円	4,000円	4,000円	4,000円	4,750円	4,750円	一部専用 その他スポーツ コート1面につき	250円	250円	250円	250円	250円	250円	300円	300円	一部専用 その他スポーツ 200㎡以内につき	400円	400円	400円	400円	400円	400円	500円	500円
区分		午前A	午前B	午後1A	午後1B	午後2A	午後2B	夜間A	夜間B																																								
軽運動室	全面専用 アマチュアスポーツ 又はレクリエーション	800円	800円	800円	800円	800円	800円	950円	950円																																								
	一部専用 卓球 コート1面につき	4,000円	4,000円	4,000円	4,000円	4,000円	4,000円	4,750円	4,750円																																								
	一部専用 その他スポーツ コート1面につき	250円	250円	250円	250円	250円	250円	300円	300円																																								
	一部専用 その他スポーツ 200㎡以内につき	400円	400円	400円	400円	400円	400円	500円	500円																																								
業績推移	収益	<ul style="list-style-type: none"> <li>・指定管理料:179,059千円(H23年度)⇒178,619千円(H24年度)</li> <li>・市の使用料収入 47,254千円(H23年度)⇒49,045千円(H24年度)</li> </ul>																																															
	来場者数	<p>・平成22年度は4カ月のみ運営。</p> <p>出所:名古屋市 評価シート(年度評価)</p>																																															

## 第2章 改正PFI法と指定管理者制度について

### 1 改正PFI法について

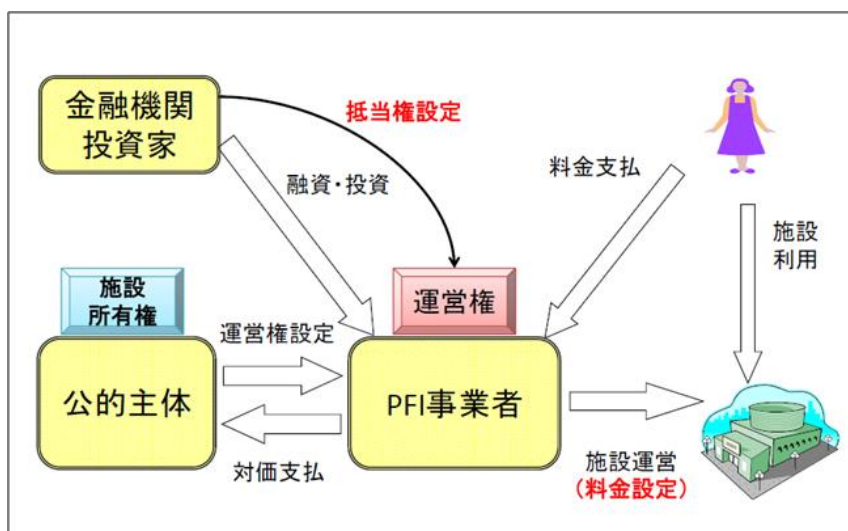
平成23年6月1日に、「PFIの対象施設の拡大」「民間事業者による提案制度の導入」「公共施設等運営権の導入」を主な内容としたPFI法改正法が公布された。

公共施設等運営権（以下「運営権」という。）とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者を設定する方式である。ただし、施設を運営・維持管理することは含まれるが、建設することは含まれず、施設を新設する場合には、通常のパFI事業で民間事業者が建設を行った後に、当該事業者運営権を設定することが想定されている。

これまでのPFI事業はサービス購入型が大半であり、独立採算型が普及しない主な課題として、「運営面で民間事業者の自由度が必ずしも高くない」「民間事業者が需要変動リスクを負うという特性を反映した資金調達が整備されていない」ことが挙げられていた。

一方、そのような状況において新たに導入された運営権は、利用料金の徴収を行う公共施設等において、利用料金の決定、收受等も含め、民間事業者による自由度の高い事業運営を可能とすることで民間事業者の創意工夫が活かされること、また運営権を財産と認め、その譲渡を可能とするとともに、抵当権の設定等による資金調達の円滑化が図られることが効果として期待され、利用者ニーズを反映した質の高いサービスの提供の実現が期待されている。

図表 21 公共施設等運営権（概要）



出典：内閣府PFI推進室「改正PFI法の説明会資料」

また、運営権の設定については、「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24年3月27日閣議決定）において考え方が示されている（図表22）。これによれば、多くの分野で運営権の設定が可能とされており、活用が期待されているところである。

図表 22 個別法において公共施設等の設置、管理、運営の規定がある法律に基づき管理者等が設定されている施設であって、利用者から利用料金を徴収するものに対する運営権の設定について

施設	管理者等	根拠法令	公共施設等運営権の設定について
水道施設	水道事業者 水道用水供給事業者	水道法	設定は可能（注1）
医療施設	国 地方公共団体 独立行政法人 等	医療法	設定は可能 ただし、医療法第7条第5項の趣旨に照らし、営利を目的とする者が医業本体を事業範囲とすることは認められない。
社会福祉施設	社会福祉事業者	社会福祉関係各法	設定は可能（注1）
漁港 （プレジャーボート収容施設）	地方公共団体	漁港漁場整備法	設定は可能
中央卸売市場	都道府県又は人口20万人以上の人口を有する市等	卸売市場法	設定は可能
工業用水道事業	地方公共団体 地方公共団体以外の者等	工業用水道事業法	設定は可能
熱供給施設	熱供給事業者	熱供給事業法	設定は可能（注1）
駐車場	地方公共団体 等	駐車場法	設定は可能
都市公園	地方公共団体 等	都市公園法	設定は可能
下水道	地方公共団体	下水道法	設定は可能
道路	地方公共団体 等	道路整備特別措置法	今後の料金制度のあり方とあわせて設定を検討
賃貸住宅	地方公共団体 等	公営住宅法等	設定は可能
鉄道（軌道を含む）	地方公共団体 等	鉄道事業法 軌道法	設定は可能（注1）
港湾施設	地方公共団体 等	港湾法	設定は可能
空港	国 地方公共団体 空港会社	航空法 空港法等	「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」が平成25年7月25日に施行
産業廃棄物処理施設	民間事業者 廃棄物処理センター	廃棄物の処理及び清掃に関する法律	設定はなじまない
浄化槽	個人、法人、市町村又は一部事務組合	浄化槽法	設定は可能

（注1）各事業を営営するためには、別途、各事業法に基づく許可等を受けることが必要。

（出典）「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に関する基本方針」（平成24年3月27日）等より作成。



なお、運営権については、内閣府民間資金等活用事業推進室（PFI推進室）が、平成25年6月に、「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」を公表している。ガイドラインとは、制度の趣旨、手続きの概要、契約における主な規定、留意点等について実務上の指針をとりまとめたものであり、事業者の選定プロセスや運営権対価の算出方法等、また運営権の設定に関する事項として指定管理者との関係についても解説されている。また、このガイドラインの他に、空港や下水道の分野では、運営権の導入に向けた課題等を検討している。

## ○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 目次

### 前書き

- 1 公共施設等運営権制度について
- 2 実施方針
  - (1) 実施方針
  - (2) 実施方針策定時に配慮すべき事項
- 3 民間事業者の選定
  - (1) 選定手法
  - (2) 技術提案制度の活用
  - (3) 競争的対話方式
  - (4) 運営権対価の提案に必要な情報の開示可能性
- 4 リスク分担
  - (1) リスク分担
- 5 利用料金
  - (1) 利用料金
- 6 土地等の賃貸借
  - (1) 運営権と土地等賃貸借の関係
- 7 運営権対価
  - (1) 運営権対価の性質、算出用法等
  - (2) 運営権対価の算定に必要な情報
  - (3) 支払方法
- 8 VFMの評価
  - (1) VFMの評価
- 9 運営権の設定
  - (1) 設定手続等
  - (2) 指定管理者との関係
- 10 モニタリング
  - (1) モニタリング
- 11 更新投資・新規投資
  - (1) 運営事業における更新投資・新規投資
- 12 運営権者に係る株式譲渡及び債権流動化
  - (1) 留意事項
- 13 運営権の譲渡・移転
  - (1) 留意事項
- 14 運営権の取消し等
  - (1) 留意事項、契約解除との関係
  - (2) 施工中運営権設定前の契約解除
  - (3) 補償に関する留意事項
- 15 運営事業の終了
  - (1) 事業期間終了時の事業価値等の評価・買取り
  - (2) 延長オプション

## 2 指定管理者制度と公共施設等運営権制度の関係について

運営権では、「利用料金の収受や設定」は行えるものの、指定管理者制度において可能な「施設の使用許可」を行うことはできないなどの違いがある。

図表 23 「公の施設」における P F I 法と指定管理者制度の関係

公の施設の管理業務	通常のPFI事業 (PFI法)	公共施設等運営権 (コンセッション) (PFI法)	指定管理者制度 (地方自治法)
事実上の行為	○	○	○
定型的行為			
使用料等の収入の徴収			
ソフト面の企画			
利用料金の収受	×	○	○
利用料金の設定	×	○	○
施設の使用許可	×	×	○
運営権への抵当権の設定	×	○	×

公の施設の管理において、運営権を導入し民間事業者の使用許可等を行わせようとする場合には、P F I 法ではこの権限を付与することができないため、それが可能となる指定管理者の指定が必要であるとの認識が示されている（「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」（平成 25 年 6 月 6 日））。

またその際、運営権及び指定管理者それぞれの手続きにおいて、議会の議決等が必要になるが（図表 24（P.40））、この点についても、同じく「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」（平成 25 年 6 月 6 日）において、留意すべき事項が示されている。

### ○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 以下抜粋

#### 9. 運営権の設定

##### (1) 設定手続等

##### 1. ポイント

運営権の設定手続において留意する事項はあるか。

##### 2. 留意事項

- (1) 管理者等は、運営権を設定するときは、選定事業者に対し、設定書を交付する。設定書には、P F I 法第 10 条の 6 に基づき、公共施設等の名称、立地、規模及び配置、運営等の内容並びに運営権の存続期間を記載する。
- (2) 公共施設等の建設と併せて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る。この場合、建設に係る事業契約の締結と同時に、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が可能である。

- (3) 運営事業が実施される公共施設等について増改築が行われる場合において、当該増改築が行われた部分に既存の運営権が及ぶときは、運営権の同一性が維持され、登記事項に変更は生じず、運営権の設定手続は不要と考えられる。
- (4) 運営事業が実施される公共施設等について、施設の新設、増改築が行われる場合において、当該新設、増改築が行われた部分について既存の運営権が及ばない場合においては、必要に応じ、当該部分について運営権を新たに設定することが必要であると考えられる。
- (5) 一の運営事業が実施される公共施設ごとに運営権が設定されることが原則と考えられるが、運営事業の内容によっては、公共施設等のうちの一部の運営や複数の公共施設等の運営などの形態も想定されることから、管理者等の判断により、公共施設等の一部や複数の公共施設等を運営権設定の単位とすることも考えられる。この場合において、運営権はみなし物権であることから、以下の点について留意が必要である。
  - ① 運営権は分割・併合ができないこと（PFI法第10条の13第1項）から、設定時の判断が重要であること。
  - ② 公共施設等の一部で運営事業が実施される場合においては、事業が実施される範囲を明確にするため、運営事業が実施される範囲で運営権を設定することが望ましいこと。
  - ③ 複数の公共施設等に一の運営権を設定する場合においては、当該公共施設等の間における物理的・一体的な利用上・機能上の一体性の高さ、当該施設に関する個別法上の取扱い等を踏まえ、社会通念上、一つの施設として観念し得る必要があること。なお、上記を踏まえ、複数の公共施設等に対し一の運営権が設定できない場合においても、同一の実施契約において複数施設を対象とすることにより一体的運営は可能であると考えられること。
- (6) 運営権には公共施設等の利用に係る処分の権限は含まれない。

## (2) 指定管理者との関係

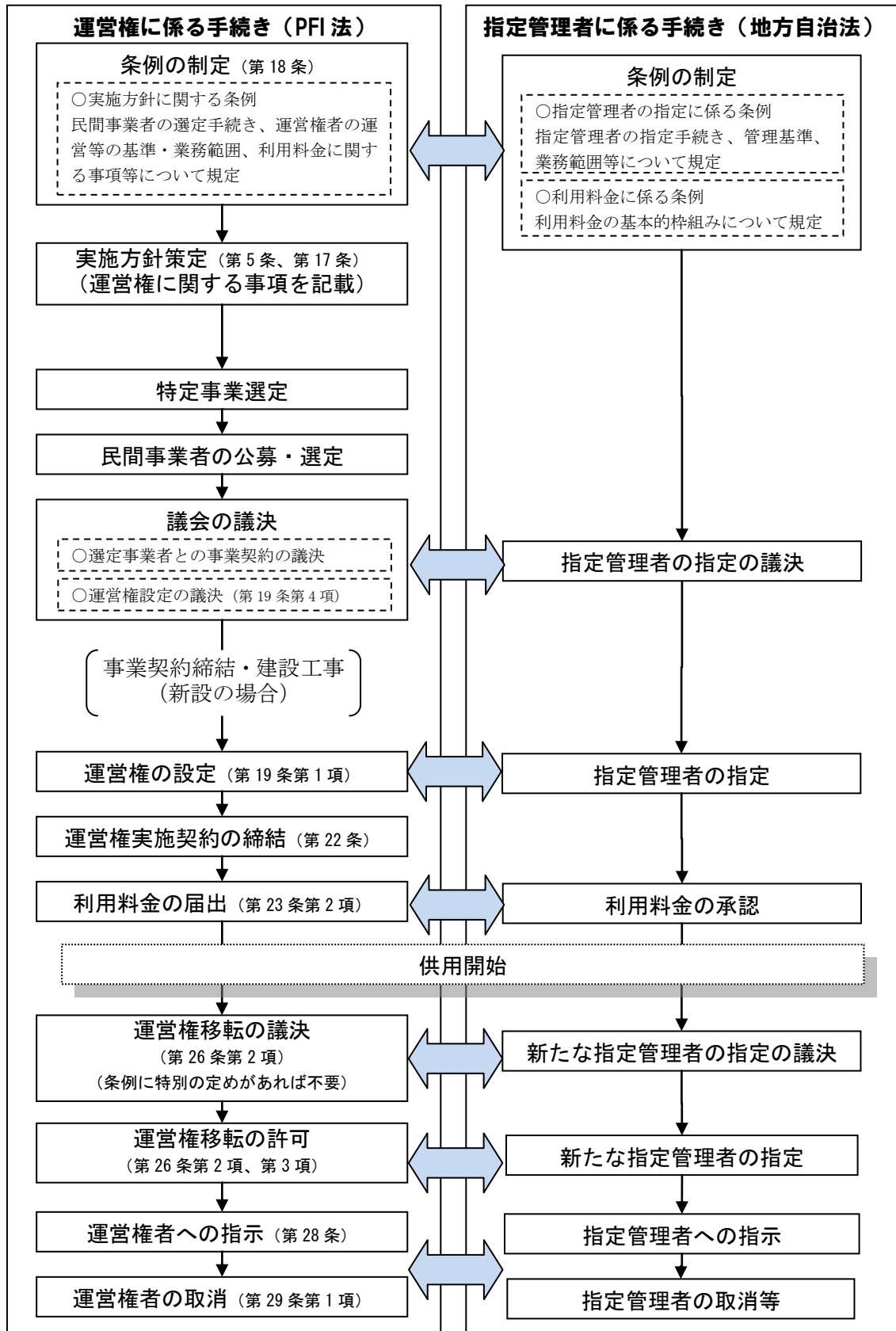
### 1. ポイント

指定管理者制度との関係で留意する事項はあるか。

### 2. 留意事項

- (1) PFI法に基づく実施方針に関する条例と地方自治法に基づく指定管理者の指定及び利用料金に係る条例は両法から委任を受けた一つの条例として制定することは可能である。
- (2) 事業契約と指定管理者の指定の議決について同一の議会において行うことができることとされており、事業契約、運営権設定の議決及び指定管理者の指定の議決についても同様に同一の議会において行うことが可能である。
- (3) 運営権の設定と指定管理者の指定を同一の者に対して同一の内容で行うことが可能である。したがって、運営権の存続期間、業務範囲と同一の内容により指定管理者の指定を行うことが可能である。
- (4) 利用料金に関して、PFI法に基づく実施方針に関する条例と地方自治法に基づく指定管理者の利用料金に係る条例の整合が図られていることを前提として、利用料金が実施方針及び条例に従っている限り、原則として、PFI法に基づく届出受理及び地方自治法における承認のいずれもなされるものと考えられる。
- (5) 運営権の移転に際して、PFI法に基づく実施方針に関する条例に、譲受人となる事業者の要件及び移転に際して議会の議決が不要である旨が規定されているなど特別の定めがあれば、議決は不要である。地方自治法においては、従前の指定管理者の指定の取消しと新たな指定管理者の指定の議決が必要であるが、實際上、運営権の移転に係る議論も含めて一体として扱われるべきものであり、齟齬等は生じないと考えられる。
- (6) 運営権の譲渡の審査基準に適合し運営権移転を許可する際は、当該譲渡を受けた者に対して、指定管理者の指定を運営権の存続期間及び同一の業務範囲により行うことが可能である。
- (7) 運営権の取消し及び指定管理者の指定の取消しに関して、実施契約及び指定管理者の協定において取消しの要件を同一にすることにより問題は生じないと考えられる。

図表 24 運営権方式における指定管理者制度の業務フロー



出典：「地方公共団体における公民連携の動向について ～指定管理者制度とPFIを中心として～」  
（平成25年8月8日）を元に作成

また、「PPP／PFIの抜本改革に向けたアクションプランについて」（内閣府）においては、公共施設等運営権制度を活用したPFI事業を推進するための具体的取組みとして、「公共施設等運営権制度及び指定管理者制度の手続を一体的に行うことができる措置の法改正を含めた検討」が示され、現在その検討が進められている。

今後、実際に運営権を活用する際には、こうした動きについて状況を把握しながら検討を進めていくことが必要になると考えられる。

#### ○民間資金等活用事業推進会議

「PPP／PFIの抜本改革に向けたアクションプランについて」（平成25年6月6日）

以下抜粋

#### 3 目標及び具体的取組

～中略～

(1) 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業：2～3兆円

公共施設等運営権制度（いわゆる「コンセッション」）は、空港、上下水道、道路をはじめとする公共施設について、公共による管理から、民間事業者による経営へと転換とすることにより、サービスの向上や公共施設を活用した新しい価値を生み出す経営手法である。一定の運営リスクを民間事業者に移転するとともに、将来の利用料金収入やコスト縮減等を踏まえた公共施設等運営権対価を徴収することにより、施設の建設に要した費用等の回収が可能となる。（対価の設定によっては、費用をすべて対価で回収できず、差分が公的負担となることもあり得る。）

本類型の事業を推進するため、以下の取組を推進する。

#### <具体的取組>

～中略～

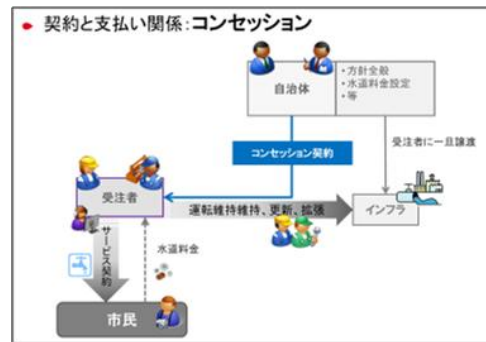
○公共施設等運営権制度及び指定管理者制度の手続を一体的に行うことができる措置の法改正を含めた検討

# 【参考】フランスの水道事業におけるコンセッション

(ヴェオリア・ウォーター・ジャパン(株)発表より (第3回研究会に於いて))

## ■フランスにおける水道事業コンセッション

フランスでは、1853年に「Generale des Eaux」(ヴェオリアウォーターの前身)が創立され、リヨン市と水道事業のコンセッション契約が締結された。これにより、リヨンは初期投資に一切の負担をせずに水道・下水管きよの整備を行うことができた。これがフランスにおける水道事業のコンセッションの始まりである。



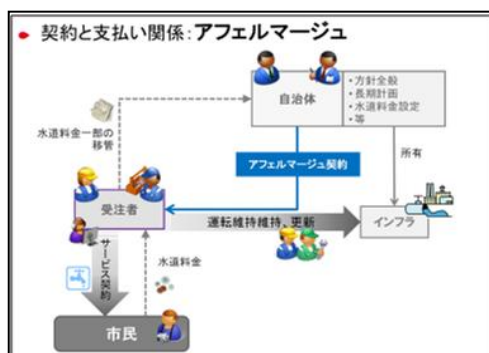
## ■アフェルマージュ契約とコンセッション契約

現在、フランスでは、ほとんどの契約がアフェルマージュとなっている。フランスにおけるアフェルマージュとコンセッションの大きな違いは、施設更新が業務に含まれるか否かである。コンセッションでは施設の整備更新と所有が受注者の業務となり、投資回収期間も延びるため、契約期間もアフェルマージュより長期になることが多い。

アフェルマージュとコンセッションの違い

	アフェルマージュ	コンセッション
施設の所有	自治体	受注者 (契約期間中)
新施設・拡張工事 (設計施工、資金調達を含む)	自治体	受注者
施設更新	一部受注者 電気機械設備等	受注者 土木施設を含む
受注者から自治体への支払	有	無
水道(下水道)料金設定	自治体	自治体
標準契約期間	12~20年間	20~50年間

アフェルマージュとコンセッションのスキーム



例：リヨン市におけるアフェルマージュ契約

### Affermage 契約・Lyon

- 発注者：大リオン都市圏(リヨンを含む33自治体)
- 契約開始：1970年10月6日(1986年11月13日に延長契約)
- 契約終了：2016年12月31日
- 業務範囲：上水道事業全般
- 給水人口：119万5千人
- 給水量：日平均25万4千m<sup>3</sup>
- 管路長：3,046 Km
- 従業員：326名



例：トゥルーズ市におけるコンセッション契約

### Concession 契約・Toulouse

- 発注者：Toulouse市(上水)、Toulouse都市圏(下水)
- 契約開始：1990年3月1日
- 契約終了：2020年2月28日
- 業務範囲：上下水道事業全般
- 給水・処理人口：46万人
- 年間給水量：3300万m<sup>3</sup>
- 年間下水処理量：3600万m<sup>3</sup>
- 上水道管路長：1,158 Km
- 下水道管路長：952 Km(汚水)、670 Km(雨水)
- 従業員：280名



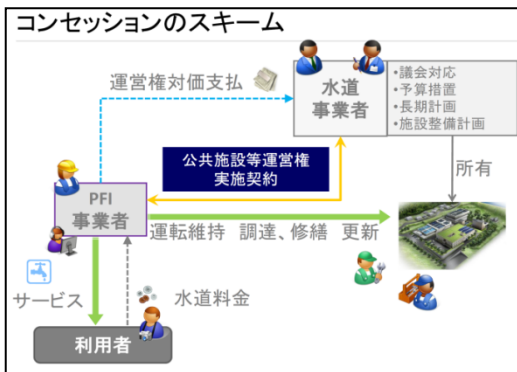
## ■日本における水道コンセッション

国内の水道事業では、第三者委託、包括委託による民間委託がすすめられているが、今後は新たなPPP手法としてコンセッションの導入が検討

されている。

第三者委託、包括委託の業務が「複数の業務をまとめて発注、性能発注に基づく業務遂行、複数年契約（3～5年）」という特徴を持つのに対し、コンセッションでは、「浄水施設、管網等、全ての施設と顧客サービスを対象とし、契約期間は10～30年超」という特徴がある。

### 日本におけるコンセッションのスキーム



### ■日本における水道コンセッション導入の課題

第三回研究会では、ヴェオリアウォーターより、日本における水道コンセッションの導入について、①「職員の処遇」、②「業務分担」、③「水道料金の改定」の3つの課題があげられた。

①「職員の処遇」については、コンセッションで業務委託を行うことで、従来の水道職員等、影響を受ける職員が多い場合は、PFI事業者を第3セクターとする等の対応策が必要になると考えられる。

#### 導入にむけた課題①

##### 導入に向けた課題 ① 職員の処遇

業務委託により影響を受ける職員数が多い場合の対応

- 【PFI法】事業の遂行に必要な職員の派遣、人的援助に配慮
- 【公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に係る法律】

出張・人的支援	○	
派遣	×	公益法人の必要あり
退職出向	3～5年	公共団体が出資した法人に限る

公民による第3セクターがPFI事業者となることで、職員の派遣は可能であり、さらには業務引継ぎがスムーズになる

\* 影響を受ける職員数が少ない場合はその限りではありません

②「業務分担」について、コンセッションでは増改築を事業者の業務とするが、この部分については、予見できるものかそうでないかによって、その取扱い方法を要求水準や契約内で取り決めることが考えられる。

#### 導入にむけた課題②

##### 導入に向けた課題 ② 業務分担

- 契約期間中の増改築工事の取扱い
  - 増改築部分に公的な所有物となり、運営権が設定される

1. 公募段階で予見できる増改築
  - 内容を要求水準や実施契約に明示する
2. 公募段階で予見できない増改築
  - 協議方法、意思決定方法等を要求水準等に定める

##### 【参考】『水道アフェルマージュ標準契約の手引き』

- 予見できない増改築は水道事業者が競争入札にするか、PFI事業者に委ねるかを定める。
- PFI事業者が行う場合は、契約変更の手続きが必要となり、費用負担方法を規定する。

③「水道料金の改定」について、コンセッションでは利用料金の設定権限があるが、利用料金の改定は議会での承認事項であり、容易ではないことが想定され、民間提案による水道料金体系の見直しやさらなるサービス提案が行えるような状況が求められる。

#### 導入にむけた課題③

##### 導入に向けた課題 ③ 水道料金の改定

- 【PFI法】利用料金は上限、幅及び変更方法を実施方針にあらかじめ規定する。
- 料金改定には条例改定の対象のため議会承認事項となる。
- 営利企業であるPFI事業者から水道料金値上げの提案をしても、議会承認を得るのは容易ではないことが想定される。

民間提案による水道の料金体系の見直しやさらなるサービスが必要

(枠内は第3回研究会におけるヴェオリア・ウォーター・ジャパン(株)発表資料より抜粋)

### 第3章 指定管理者制度と公共施設等運営権制度等の公民連携の検討について

#### 1 各公共施設等における個別法と公民連携の導入に係る状況

前述の通り、改正PFI法により公共施設等運営権制度の導入が可能となり、多くの公共施設において運営権の「設定は可能」とされている。

しかしながら、ここでいう「設定は可能」とは、あくまでも民間事業者がPFI法に基づく運営権の範囲で実施可能なことはできるということを意味しているものと考えられる。つまり、PFI手法の適用により可能な事実上の行為や契約的な行為については、民間事業者が実施できるが、使用許可といった行政行為を含むものではないと現状では整理される。また、水道、社会福祉施設、熱供給施設、鉄道といった一部の施設については、「各事業を営営するためには、別途、各事業法に基づく許可等を受けることが必要」といった条件付きのものとなっている（図表25）。

一方、各公共施設については、個別法によって、下水道のように地方公共団体が管理者等となることを前提にしているものもあれば、産業廃棄物処理施設のように民間事業者の運営を想定としているものもある。また、民間事業者が実施可能な行為の範囲等が、施設の個別法の規定により異なることも考えられる。

したがって、指定管理者制度や公共施設等運営権制度を含む公民連携の導入について検討する際には、まずは、それぞれの公共施設に関して、個別法においてどのような管理等の規定があるのか、また、公民連携に関してどのような制度等が整理されているのかなどを把握することが有用であると考え整理した。

また、アクションプランにおいて公共施設等運営権制度の導入が期待されている空港、上下水道、及び指定管理者制度が導入されている都市公園、港湾施設の個別施設について、公民連携手法の導入状況等の現状や特性、法制度の状況等を把握するとともに、自治体等へのヒアリング調査に基づき、公共施設等運営権制度導入も含めた今後の方向性について整理した。



図表 25 個別法において設置、管理、運営の規定がある公共施設等の法制度等の状況

①施設	②根拠法令（個別法）	③管理者等	④公共施設等運営権の設定について	⑤個別法における公民連携に関する制度等	⑥各省庁による指定管理者制度に関する通知		⑦指定管理者制度導入事例
					通知	内容	
水道施設	水道法	水道事業者 水道用水供給事業者	設定は可能（注1）	第三者業務委託制度 包括的民間委託	地方自治法に基づく指定管理者制度の活用について（H16.5.21）【厚生労働省】	水道法に定める水道施設が制度の対象である旨を明記	・広島県営水道事業 ・岐阜県高山市
医療施設	医療法	国 地方公共団体 独立行政法人 等	設定は可能 ただし、医療法第7条第5項の趣旨に照らし、営利を目的とする者が医業本体を事業範囲とすることは認められない。		地方自治法に基づく指定管理者制度の活用の際の留意事項について（H15.11.21）【厚生労働省】	医療法上の病院開設者を指定管理者を指定した地方自治体とし、指定管理者には営利目的のものを指名しないことを明記	・山梨市牧丘病院 ・三重県立志摩病院 ・銚子市立病院 ・横浜市立港灣病院 他
社会福祉施設	社会福祉関係各法	社会福祉事業者	設定は可能（注1）		社会福祉施設における指定管理者制度の活用について（H15.8.29）【厚生労働省】	個別法による制約のない範囲において指定管理者制度を活用できる旨明記	・福島県総合社会福祉施設太陽の国 他 ※指定前から運営を受託していた組織が指定されている場合が多い
漁港（プレジャーボート収容施設）	漁港漁場整備法	地方公共団体	設定は可能	民間事業者等が施設を整備することが可能（「国庫補助事業により取得した漁港施設用地の有効利用について」（H13.10.1付13水港第2558号水産庁漁港漁場整備部長通知））			・福井県小浜市小浜漁港 ・鎌倉市腰越漁港 他
中央卸売市場	卸売市場法	都道府県又は人口20万人以上の人口を有する市等	設定は可能	※東京都では民間事業者への市場用地貸付制度があり			・大阪府中央卸売市場 ・釧路市公設地方卸売市場 他
工業用水道事業	工業用水道事業法	地方公共団体 地方公共団体以外の者等	設定は可能（注1）	包括委託			・秋田工業用水道
熱供給施設	熱供給事業法	熱供給事業者	設定は可能（注1）	事業許可			※高島市熱供給施設の条例に指定管理者による管理ができる旨の規定あり
駐車場	駐車場法	地方公共団体 等	設定は可能				・横浜市庁舎・区庁舎駐車場 ・大阪市立駐車場 ・神奈川県道路附属物自動車駐車場 他
都市公園	都市公園法	地方公共団体 等	設定は可能	設置許可制度 管理許可制度	指定管理者制度による都市公園の管理について（H15.9.2）【国土交通省】	指定管理者制度によって、公園の包括的な管理が行えること、業務は都市公園法において公園管理者が行うこととして定められている事務以外の事務で、条例で明確に定めること、行為許可等の公権力の行使にかかる事務を行わせることは慎重に判断すること、PFIの場合は制度を併用できること、設置許可を受けたものは指定管理者になることなく料金収受できること等が明記	・梅小路公園 ・長井海の手公園 他
下水道	下水道法	地方公共団体	設定は可能	包括的民間委託	指定管理者制度による下水道の管理について（H16.3.30）【国土交通省】	事実行為については従前通り業務委託も可能であること、公権力の行使に係る事務等は制度適用不可である旨明記	・北海道流域下水道（石狩川、函館湾、十勝川） ・広島市特定環境保全公共下水道 他
道路	道路整備特別措置法	地方公共団体 等	地方道路公社の有料道路事業における運営権の設定を可能とする措置を検討		指定管理者制度による道路の管理について（H16.3.31）【国土交通省】	指定管理業務は、行政判断を伴う事務及び行政権の行使を伴う事務以外の事務とする旨明記	・大阪市有料臨港道路（大阪港咲洲トンネル） ・清里町管理の道路橋梁及び河川 他
賃貸住宅	公営住宅法等	地方公共団体 等	設定は可能	借上公営住宅制度	公営住宅の管理と指定管理者制度について（H16.3.31）【国土交通省】	業務範囲は従前の管理委託制度と同様とすること、家賃等は徴収事務はできるが収入として収受できないこと、入居者のプライバシー保護に配慮すること等を明記	・神奈川県営住宅等及び借上公共賃貸住宅 ・山梨県準特定優良賃貸住宅 他
鉄道（軌道を含む）	鉄道事業法 軌道法	地方公共団体 等	設定は可能（注1）				※青い森鉄道㈱は、鉄道施設の維持管理を指定管理者として実施
港湾施設	港湾法	地方公共団体 等	設定は可能	港湾運営会社制度	指定管理者制度による港湾施設の管理について（H16.3.29）【国土交通省】	業務は港湾施設の管理に係る事務（地方公共団体の長のみが行うことができるもの以外の事務）とし、港湾施設の使用許可等の公権力の行使に係る事務を行わせることについては慎重に判断する旨明記	・岡山港福島・高島地区港湾施設 ・横浜港物流施設 ・東京港客船ターミナル及び船舶給水施設 ・那覇港港湾施設 ・川崎港コンテナターミナル（予定） 他
空港	航空法 空港法等	国 地方公共団体 空港会社	設定は可能 （「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」が平成25年7月25日に施行）	「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」			・富士山静岡空港（空港運営会社）
産業廃棄物処理施設	廃棄物の処理及び清掃に関する法律	民間事業者 廃棄物処理センター	設定はなじまない				・稚内市（稚内市リサイクルセンター、稚内市廃棄物最終処分場 他） ・美唄市一般廃棄物最終処分場 他
浄化槽	浄化槽法	個人、法人、市町村又は一部事務組合	設定は可能				—

（注1）各事業を営営するためには、別途、各事業法に基づく許可等を受けることが必要。

（出典）「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に関する基本方針の変更について（平成25年9月20日）」（太枠部分）より作成。

## 2 個別施設における事例研究

### 2-1 水道

#### 2-1-1 概要

##### (1) 水道とは

水道法では、水道とは施設は水を飲用に供給する施設の総体であること、水道事業とは100人を超える一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業であること、その経営は水道事業者が行うこと定められている（水道法第3条）。

#### ○水道法 第3条 抜粋

(用語の定義)

第三条 この法律において「水道」とは、導管及びその他の工作物により、水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体をいう。ただし、臨時に施設されたものを除く。

2 この法律において「水道事業」とは、一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業をいう。ただし、給水人口が百人以下である水道によるものを除く。

3 この法律において「簡易水道事業」とは、給水人口が五千人以下である水道により、水を供給する水道事業をいう。

4 この法律において「水道用水供給事業」とは、水道により、水道事業者に対してその用水を供給する事業をいう。ただし、水道事業者又は専用水道の設置者が他の水道事業者に分水する場合を除く。

5 この法律において「水道事業者」とは、第六条第一項の規定による認可を受けて水道事業を営業者をいい、「水道用水供給事業者」とは、第二十六条の規定による認可を受けて水道用水供給事業を営業者をいう。

—省略—

8 この法律において「水道施設」とは、水道のための取水施設、貯水施設、導水施設、浄水施設、送水施設及び配水施設（専用水道にあつては、給水の施設を含むものとし、建築物に設けられたものを除く。以下同じ。）であつて、当該水道事業者、水道用水供給事業者又は専用水道の設置者の管理に属するものをいう。

9 この法律において「給水装置」とは、需要者に水を供給するために水道事業者の施設した配水管から分岐して設けられた給水管及びこれに直結する給水用具をいう。

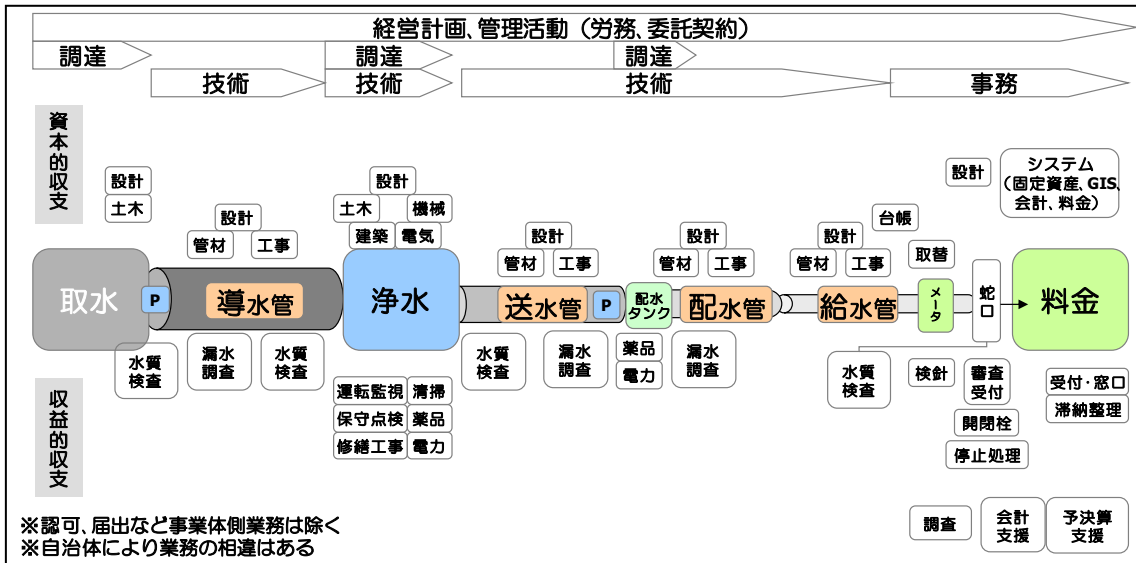
10 この法律において「水道の布設工事」とは、水道施設の新設又は政令で定めるその増設若しくは改造の工事をいう。

11 この法律において「給水装置工事」とは、給水装置の設置又は変更の工事をいう。

12 この法律において「給水区域」、「給水人口」及び「給水量」とは、それぞれ事業計画において定める給水区域、給水人口及び給水量をいう。

また、水道事業は、水の流れに沿って、取水、浄水、送水・配水、給水の各施設が必要である（図表 26）。水道事業は、市町村営が原則であることなどが定められている（水道法第6条）が、民間ノウハウの活用については、現状として、PFIによる浄水場施設の建設や、水道法上の第三者委託制度（水道法第24条の3）、指定管理者制度による維持管理・運營業務等の委託が想定されている。

図表 26 国内の水道事業のプロセス



出典：メタウォーター株式会社資料を元に加筆

○水道法 第6条、第24条 抜粋

(事業の認可及び経営主体)

第六条 水道事業を経営しようとする者は、厚生労働大臣の認可を受けなければならない。

2 水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営むことができるものとする。

(業務の委託)

第二十四条の三

水道事業者は、政令で定めるところにより、水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部を他の水道事業者若しくは水道用水供給事業者又は当該業務を適正かつ確実に実施することができる者として政令で定める要件に該当するものに委託することができる。

2 水道事業者は、前項の規定により業務を委託したときは、遅滞なく、厚生労働省令で定める事項を厚生労働大臣に届け出なければならない。委託に係る契約が効力を失ったときも、同様とする。

3 第一項の規定により業務の委託を受ける者（以下「水道管理業務受託者」という。）は、水道の管理について技術上の業務を担当させるため、受託水道業務技術管理者一人を置かなければならない。

4 受託水道業務技術管理者は、第一項の規定により委託された業務の範囲内において第十九条第二項各号に掲げる事項に関する事務に従事し、及びこれらの事務に従事する他の職員を監督しなければならない。

5 受託水道業務技術管理者は、政令で定める資格を有する者でなければならない。

6 第一項の規定により水道の管理に関する技術上の業務を委託する場合には、当該委託された業務の範囲内において、水道管理業務受託者を水道事業者と、受託水道業務技術管理者

を水道技術管理者とみなして、第十三条第一項（水質検査及び施設検査の実施に係る部分に限る。）及び第二項、第十七条、第二十条から第二十二條まで、第二十三條第一項、第三十六條第二項並びに第三十九條の規定（これらの規定に係る罰則を含む。）を適用する。この場合において、当該委託された業務の範囲内において、水道事業者及び水道技術管理者については、これらの規定は、適用しない。

- 7 第一項の規定により水道の管理に関する技術上の業務を委託する場合には、当該委託された業務の範囲内において、水道技術管理者については第十九條第二項の規定は適用せず、受託水道業務技術管理者が同項各号に掲げる事項に関するすべての事務に従事し、及びこれらの事務に従事する他の職員を監督する場合には、水道事業者については、同條第一項の規定は、適用しない。

## (2) 水道事業における公民連携手法の現状

厚生労働省健康局が平成25年3月に策定した「新水道ビジョン」では、給水人口・給水量、料金収入の減少、水道施設の更新需要の増大、水道水源の水質リスクの増大職員数の減少によるサービスレベルの影響、東日本大震災を踏まえた危機管理対策などが課題と挙げられており、その対策として多様なPPPの活用が検討されている。しかし、水道施設の包括的な更新・維持管理・運営の民間委託は、中小規模水道事業者で需要が多いにも関わらず、採算性等の観点から民間企業の受託が望めないミスマッチがあるのが現状と考えられる。そのため、水道法24条の3による第三者委託は年々増加傾向にあるが、部分的な委託にとどまり、PFIは比較的大規模な水道事業の施設整備が中心で、長期間の包括的な民間委託はまだなされていない。

現在用いられている主な事業手法は次のとおりである。

### ① 従来型業務委託

水道法上、水道事業の経営は市町村営が原則となっているが、業務の全てを直営で行うことはほとんどなく、周辺的な業務内容について民間事業者のノウハウ等の活用が効果的であると判断される場合は、個別委託（従来型業務委託）が実施されている。近年は、個々の業務委託のみでなく、広範な業務を対象とした委託が行われるなど、民間活力の活用方法が多様化している。また、水質検査等の業務については、他の水道事業者等に委託が行われているケースも多い。なお、個別委託（従来型業務委託）は、水道事業者等の管理下で業務の一部を委託するものである、水道法上の責任は全て水道事業者等が負うこととなる。

個別委託（従来型業務委託）の契約期間は、通常は単年度契約となっている。定型的な業務（メーター検針業務、窓口・受付業務等）、民間事業者の専門的知識や技能を必要とする業務（設計、水質検査や電気機械設備の保守点検業務等）、付随的な業務（清掃、警備等）等が挙げられ、既に導入が多く見られる。

しかし、民間企業のノウハウの活用、人材配置の面などで効率化が期待できる一方で、個別委託（従来型業務委託）では、水道法上の責任の移転を含めた業務委託を行うことができないことから、委託可能な業務範囲は自ずと限定されることとなる。また、通常、単年度契約であり、長期的な業務委託がなされていないため、複数・多数の契約手続が発生することで煩雑化し、非効率となる場合もあると考えられる。

### ② 第三者委託

第三者委託は平成24年4月1日時点で、水道事業及び水道用水供給事業においては145件、専用水道において1036件導入されており、その件数は増加傾向を示している（日本水道協会ホームページより）。

第三者委託では、浄水場の運転管理業務などの水道の管理に関する技術上の業務につい

て、技術的に信頼できる他の水道事業者等や民間事業者といった第三者に水道法上の責任を含め委託することができる。契約期間は、3～5年程度とすることが多い。広域化を段階的に進めていく一環として、まずは浄水場の運転管理業務等について、他の水道事業者等に第三者委託することにより技術的業務の一元化を図り、その後、経営統合、事業統合等の広域化を進めるといったプロセスを踏むことも想定される。

業務範囲については、委託者と受託者の業務範囲や責任区分を明確化する観点から、一体的に管理業務を行うことができる範囲とする必要があり、浄水場を中心として取水施設、ポンプ場、配水池等を含め一体として管理できる範囲とすることが考えられる。

導入するメリットとしては、専門的な知識が要求される業務において、他の水道事業者等や民間事業者の技術力を活用することができること、経験豊富な技術職員の定年退職等により、技術力の維持が困難となりつつある水道事業者等においては、他の水道事業者等や民間事業者への第三者委託の導入により技術力を確保することも可能となること等があげられる。また、個別委託（従来型業務委託）による個々の業務の委託と異なり、例えば運転管理業務全般を包括して委託することによる効率的な事業運営が可能となる。

デメリットとしては、委託した業務に関する技術ノウハウが水道事業者等側に蓄積されない、受託者が収益を確保できる程度の水道事業の規模に満たない場合等においては、第三者委託導入のメリットが確保されず、調達手続に参画する他の水道事業者等や民間事業者が存在しないようなことが想定される。また、委託者と受託者との業務範囲や責任区分を明確に設定しないと、非常時等において十分な対応を図ることが困難となることが想定される。

### ③ DBO

DBO（Design Build Operate）手法では、施設的设计、建設、維持管理、修繕等の業務について民間事業者のノウハウを活用して包括的に実施することができる。契約期間は、10～30年の長期にわたる。基本的にはPFI法に準じた手続きを行うことになるが、PFI手法との相違点として、施設整備に伴う資金調達は水道事業者等が担うことがあげられる。施設整備に伴う資金調達は委託者である水道事業者等が行うことから、国庫補助金の活用や起債等の措置を図ることが可能となる。

DBOのメリットとしては、性能発注の採用により、競争による民間企業のインセンティブの向上とノウハウの活用が期待されること、長期および包括的な業務実施により、長期のライフサイクルコストへの民間ノウハウが活用されることから、財政支出の軽減につながることを期待されることがあげられる。

デメリットとしては、PFIと同様、性能発注といった従来手法とは異なる発注方法・事業者選定方法を用いることが想定されることから、実務面における負担が大きいこと、導入検討から事業者選定および契約までに2～4年程度かかることから、導入までに長期間を要することがあげられる。また、民間事業者が収益を確保できる程度の水道事業の規模に

満たない場合、DBO導入のメリットが確保されず、調達手続に参画する民間事業者が存在しないような場合も想定される。

図表 27 国内におけるDBO手法導入事例

No.	事業名	都道府県名	発注者名	公告年度	選定年度	方式	対象施設	対象施設規模
1	大阪府水道部大庭浄水場水道残渣有効利用関連施設整備運営事業	大阪府	大阪府水道部	2004 H16	2004 H16	DBO	浄水場残さ利用設備（新設）	浄水能力600,000 m <sup>3</sup> /日の残さ利用施設
2	紫波町水道浄配水場等運営業務委託及び赤沢水源ろ過施設整備工事	岩手県	紫波町	2004 H16	2005 H17	DBO	浄水場（更新）	浄水能力500 m <sup>3</sup> /日
3	かきつばた浄水場/高井神田浄水場ろ過施設整備等事業	愛媛県	松山市	2005 H17	2005 H17	DBO	浄水場（更新）	2浄水場能力73,000 m <sup>3</sup> /日
4	長門川水道企業団浄配水場施設更新・運営業務委託	千葉県	長門川水道企業団	2006 H18	2006 H18	ODB	浄水場電気設備（更新）	浄水能力8,640 m <sup>3</sup> /日の浄水場電気設備
5	大牟田・荒尾共同浄水場施設等整備・運営事業	福岡県 熊本県	大牟田市・ 荒尾市	2008 H20	2009 H21	DBO	浄水場（新設）	浄水能力26,000 m <sup>3</sup> /日の膜ろ過方式浄水施設
6	佐世保市北部浄水場（仮称）統合事業	長崎県	佐世保市	2009 H21	2010 H22	DBO	浄水場（更新）	浄水場能力50,600 m <sup>3</sup> /日の膜ろ過方式浄水施設
7	紫波町浄配水場等運営業務及び古館水源系施設更新工事	岩手県	紫波町	2011 H23	2011 H23	DBO	浄水場（更新）	浄水能力4,000 m <sup>3</sup> /日膜ろ過方式の浄水施設

出典：日本水道協会ホームページ

#### ④ PPP/PFI手法

PPP/PFI手法では、公共施設等の設計、建設、維持管理、修繕等の業務について、民間事業者の資金とノウハウを活用して包括的に実施することが可能になる。現在の国内における事例では、契約期間は10～30年程度、その事業スキームはいずれも「サービス購入型」となっている。

本手法のメリットとしては性能発注の採用により、競争による民間事業者のインセンティブの向上とノウハウの活用が期待されること、長期および包括的な業務実施により、長期のライフサイクルコストへの民間ノウハウが活用されることから、財政支出の軽減につながることを期待されることが期待されること、民間事業者が資金調達を行うことにより、発注者である水道事業者等にとっては財政支出の平準化が可能となることなどがあげられる。

デメリットとしては、性能発注方式等の発注方式が採用され、従来の仕様書発注とは異なる発注方法が採用されることから、実務面における負担が大きいこと、導入検討から事業者選定および契約までに2～4年程度かかるなど導入までに長期間を要することがあげられる。また、民間事業者が収益を確保できる程度の水道事業の規模に満たない場合等においては、PFI導入のメリットが確保されず、調達手続に参画する民間企業が存在しないような場合も想定される。

図表 28 国内におけるPPP/PFI手法導入事例

No.	事業名	都道府県名	発注者名	公告年度	選定年度	方式	対象施設	対象施設規模
1	金町浄水場常用発電設備PFIモデル事業	東京都	東京都水道局	1998 H10	1999 H11	PFI (BOO)	常用発電施設（新設）	浄水能力1,600,000 m <sup>3</sup> /日の常用発電施設
2	朝霞浄水場・三園浄水場常用発電施設等整備事業	東京都	東京都水道局	2000 H12	2001 H13	PFI (BOO)	常用発電施設増力（新設）	2浄水場能力2,000,000 m <sup>3</sup> /日の常用発電、薬注、排水処理施設
3	寒川浄水場排水処理施設更新等事業	神奈川県	神奈川県企業庁	2003 H15	2003 H15	PFI (BOT)	浄水場排水処理施設（更新）	浄水能力750,000 m <sup>3</sup> /日の排水処理施設
4	大久保浄水場排水処理施設等整備・運営事業	埼玉県	埼玉県企業局	2003 H15	2004 H16	PFI (BOT)	浄水場排水処理施設、非常用電源施設（更新）	浄水能力1,300,000 m <sup>3</sup> /日の排水処理施設
5	（仮称）江戸川浄水場排水処理施設整備等事業	千葉県	千葉県水道局	2004 H16	2004 H16	PFI (BOT)	浄水場排水処理施設（新設）	野菊分（栗山不含）浄水能力60,000 m <sup>3</sup> /日の排水処理施設
6	知多浄水場始め4浄水場排水処理施設整備・運営事業	愛知県	愛知県企業庁	2005 H17	2005 H17	PFI (BOT)	浄水場排水処理施設（更新）	4浄水場能力664,000 m <sup>3</sup> /日の排水処理施設
7	川井浄水場再整備事業	神奈川県	横浜市	2008 H20	2008 H20	PFI (BOT)	浄水場（更新）	浄水能力171,000 m <sup>3</sup> /日
8	北総浄水場排水処理施設設備更新等事業	千葉県	千葉県水道局	2008 H21	2009 H21	PFI (BOT)	浄水場排水処理施設（更新）	浄水能力127,000 m <sup>3</sup> /日の排水処理施設
9	夕張市上水道第8期拡張計画に係るPFI事業	北海道	夕張市	2010 H22	2010 H22	PFI (BOT)	浄水場（更新）	2浄水場能力7,200 m <sup>3</sup> /日
10	豊田浄水場始め6浄水場排水処理施設整備・運営事業	愛知県	愛知県企業庁	2010 H22	2010 H22	PFI (BOT)	浄水場排水処理施設（更新）	6浄水場能力1,005,400 m <sup>3</sup> /日の排水処理施設
11	男川浄水場更新事業	愛知県	岡崎市	2012 H24	2012 H24	PFI(BT M)	浄水場（更新）	浄水能力68,395m <sup>3</sup> /日の急速ろ過方式浄水施設

出典：日本水道協会ホームページ

### ⑤ 指定管理者制度

水道事業を行うためには水道法上、水道事業を行うことについての厚生労働大臣の許可が必要であるため（水道法6条1項）、指定管理者制度により水道事業全体を民間事業者に行わせようとする場合には、相手方事業者も水道事業の認可を得ていなければならない。したがって、水道事業においては、現実的に、水道法上の水道事業者の法律上の責任に抵触しない事実上の行為であれば、相手方が水道法の認可を受けていない民間事業者であっても、水道事業の指定管理者として指定できると考えられている。

しかしながら、水道法で水道事業者の責任を法定された業務も、水道法上の責任を含めた委託を可能とする第三者委託を併用することにより、指定管理者はその業務を行うことが可能となる場合がある。

岐阜県高山市では、取水源や浄水場の維持管理業務について指定管理者制度を導入しているが、併せて第三者委託を行っている。



## 【各管理運営手法の比較】

以上のように、水道においては従来型の業務委託に加え、包括的な民間委託を可能にする第三者委託が活用されてきた。また、それと併せて指定管理者制度が活用される場合もある。そうした制度と、今後導入の検討が進んでいくと想定される公共施設等運営権について、制度概要及びその制度において民間事業者が実施できる具体的な業務について整理し比較を行った（図表29）。

図表 29 管理運営手法の比較（水道）

	第三者委託制度	指定管理者	コンセッション
制度概要			
概要	・浄水場の運転管理等技術上の業務を、民間事業者や公共団体といった第三者に水道法上の責任を含め委託できる	・地方公共団体は指定管理者の選定や指定管理者と締結する協約を通じた適正な管理を維持しつつ民間事業者のノウハウを幅広く活用し、サービスの向上や効率化を図ることが期待できる	・事業者は水道施設の施設運営権を付与される ・民間事業者等は、自らの発意により、地方公共団体に対し水道施設のコンセッション事業に係る民間提案制度を活用することができる
導入が想定されるケース	水道施設の運転管理などの技術上の業務を第三者に委託することにより、管理体制の強化を図る場合（浄水場の運転管理を一括して委託するような場合）	水道事業の管理を利用料金の収受を含めて包括的に委任しようとするような場合	水道事業の運営を包括的に委任しようとする場合
他の制度との併用	-	水道の管理に関する技術上の業務（浄水施設の運転管理業務等）について指定管理者制度を導入する場合には、第三者委託による水道法上の責任を含めた委託を行う必要がある（※1）	コンセッションは契約行為であり、法的な権限付与を行うものではないため、民間事業者に「利用に係る処分」を行わせようとする場合には、PFI法ではこの権限を付与することができないため、指定管理者制度との併用が必要と考えられる（※2）
根拠法	水道法第24条の3、同法施行例第7条、8条、9条他	地方自治法	PFI法
許可権者	地方公共団体	地方公共団体	地方公共団体
議決	不要	必要	必要
期間	2～3年程度 （地方公共団体により異なる）	3～5年程度 （地方公共団体により異なる） （PFIの場合、長期指定が可能）	長期（※3）
対象とする事業者	地方公共団体、民間企業（※1委託業務を適正かつ確実に遂行するに足る経営的及び技術的な基礎を有するもの）	事業によって応募資格は異なる	事業によって応募資格は異なる
具体的な業務			
事業計画策定	×	×	コンセッションでは、指定管理者が行うことができない事業計画の策定、施設及び管路の更新を含めて一括して水道業務を行うことが可能と考えられる
認可（変更）等申請・届出	×	○	
供給規定の策定	×	○	
利用料金の設定	×	○ 条例で決められた基本的枠組み（算定方法、金額の範囲等）に従い、地方公共団体の承認が必要（※4）	
水道料金の収受	×	○ 利用料金制を採用する場合（※5）	
水道料金未納に対する給水停止	×	○	
水質検査	○	○	
施設検査	○	○	
窓口業務	×	○	
施設整備	×	×	
管路整備	×	×	

※1 厚生労働省 健康局 水道課「第三者委託実施の手引き」（平成23年3月改訂）

※2 「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」（国土交通省）では、「公の施設」の場合、コンセッション制度と指定管理者制度を併用することが想定されている。大阪市水道局では、国土交通省の上記の主旨及び、市のガバナンスを担保する観点から、コンセッション制度の活用と併せて、指定管理者制度についても適用することとしている（大阪市水移動局「水道事業民営化（検討素案）にかかる主な論点」（平成25年11月11日））

※3 大阪市では30年程度を想定（大阪市水移動局「水道事業民営化（検討素案）にかかる主な論点」（平成25年11月11日））

※4 指定管理者制度を用いる場合、条例で「管理の基準」、「業務の範囲」を定める

※5 指定管理者制度において、利用料金制を採用するには、水道法上の水道事業者の認可が必要となる（利用料金制を採用するには、水道施設総体の指定管理者（=水道事業者）であることが必要）

### 【地方自治体における現状】

「地域経済活性化のための公営水道事業における官民連携に関する研究会」が平成 24 年に公表した報告書では、水道事業の公民連携の現状について自治体へアンケートした結果を公表している。

これによると、関東経済産業局管内（東京都除く）における 10 県、426 自治体（有効回答数：254 自治体）にアンケートを実施した結果、何らかの形で水道事業の民間委託を実施していると回答した自治体数は約 80%となっている。また、民間委託を「していない、検討もしていない」と回答した自治体の理由としては、検討するだけの人的・時間的余裕がないことが多く挙げられている。

民間委託している業務内容としては、「検針・収納業務」、「施設警備業務」、「施設点検業務」、「水質検査」など様々な業務を委託していることが分かる。

なお、民間委託の効果として期待するものについては、「コスト削減」と回答した自治体が最も多く、次いで「技術力の維持」、「安定供給」と続く。

今後委託範囲の拡大を考えているかという問いに対しては、人口 5 万人未満の自治体は約 20%が拡大を考えていると回答したのに対し、5 万人以上の自治体では約 60%が拡大を考えているという結果となり、自治体の規模により大きく考え方が異なっている。

なお、地方自治体における現状については、具体的な検討・導入事例として以下のような事例がある。

#### 地方自治体における事例

浜松市 (水道事業 +下水道事業)	平成 24 年度 ・耐震化・老朽施設の更新による長期的資金需要 ・人口減少、景気低迷等による収入の伸び悩み ・職員の減少や高齢化による技術継承への懸念 →上記課題について、公共施設等運営権方式活用による公民連携の可能性や具体的手法を検討 《実現へ向けた課題》 ・内閣府ガイドラインは現在策定途上にあり、具体的な運用指針が未整備 ・法人税負担の軽減手法が可能か不明 ・災害時対応等の体制、公民リスク分担
大阪市 (民営化)	平成 25 年度 ・25 年度中に基本方針案、26 年度中に実施方針案、27 年度に大阪市が 100% 出資する運営会社による業務開始を予定。 ・現状の事業スキーム案では、公共施設等運営権方式と指定管理者制度の併用を検討。事業者が認可を取得し、料金の直接収入から施設更新まで、認可上認められた水道事業のほとんどを行う。

	<p>《実現に向けた課題》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法的課題の整理が必要（民間事業者の認可取得、国庫補助等について）</li> <li>・公共性の担保、市のガバナンスのあり方について</li> </ul>									
<p>高山市 （水道事業+簡易水道）</p>	<p>平成 18 年度より指定管理者制度導入</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高山市水道事業及び簡易水道事業の配水管を除く水道施設を一括管理運営することを業務範囲としている。</li> <li>・導入の目的として、市民サービスの向上、地域の活性化、行政コスト削減、民間技術力による維持管理業務のレベルアップの 4 つを挙げている。</li> </ul>									
<p>秋田県 （工業用水）</p>	<p>平成 19 年度より指定管理者制度導入（代行制を採用）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成 22 年度より 2 回目の指定を実施。2 回目は 5 年間（～26 年度）に長期化。</li> <li>・取水施設、導水施設、浄水施設、送水施設、配水施設等工業用水道施設の全ての維持管理及び工業用水の供給が対象</li> </ul> <p>（参考）利用料金制と代行制の業務分担イメージ</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>指定管理者の業務</th> <th>県の業務</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>利用料金制</td> <td>①施設の維持管理 ②工業用水の供給 ③利用者との給水契約 ④料金徴収</td> <td>①修繕工事等(大規模修繕等)</td> </tr> <tr> <td>代行制</td> <td>①施設の維持管理 ②工業用水の供給</td> <td>①契約者との給水契約 ②料金徴収 ③修繕工事等(大規模修繕等)</td> </tr> </tbody> </table>	区分	指定管理者の業務	県の業務	利用料金制	①施設の維持管理 ②工業用水の供給 ③利用者との給水契約 ④料金徴収	①修繕工事等(大規模修繕等)	代行制	①施設の維持管理 ②工業用水の供給	①契約者との給水契約 ②料金徴収 ③修繕工事等(大規模修繕等)
区分	指定管理者の業務	県の業務								
利用料金制	①施設の維持管理 ②工業用水の供給 ③利用者との給水契約 ④料金徴収	①修繕工事等(大規模修繕等)								
代行制	①施設の維持管理 ②工業用水の供給	①契約者との給水契約 ②料金徴収 ③修繕工事等(大規模修繕等)								

### (3) 水道事業における公民連携手法の課題

現在、水道事業において公民連携手法を導入する際の課題については以下のようなものが指摘されている。

#### ① 各主体が抱える課題

##### ○自治体が抱える懸念事項・課題

- 公民連携の課題等を内部で十分に検討する時間がない。
- 企業選定手続きは複雑であるが、その準備を行う職員がいない。
- 適切な契約金額を設定することが難しい。
- 大手企業が主体となることが予想され、法人税の収入等の地元へのメリットが見込めない。
- 行政にとって喫緊の課題でないため、効果が不確定である現段階ではリスクの方が大きい。
- 第3セクターであっても随意契約で継続的に受注させることは、監査の指摘や他事業者から反発が起きてしまう。
- 民間事業者が撤退してしまうリスクが考えられる。
- 委託後長期間が経過すると、自治体側の技術の継承が出来ずに、事業運営を管理できなくなる恐れがある。

##### ○委託先（民間企業が抱える課題）

- 水道事業の規模が小さいので、民間企業が効率化をしても効果が見込めない。多額の出資、補助、あるいは水道料金の値上げが必要になる可能性がある。
- 給水人口の予測等から、企業が大きく成長する方向性に無い。
- 参入する企業のインセンティブが見えにくい。
- 地元企業を中心にしたSPC、組合、第3セクターでは、運営能力や資質が十分ではない。
- 大手企業が主体になれば、地元企業が下請けになってしまいメリットが少ない。

##### ○市民が抱える懸念事項・課題

- 水道の安全・安心が確保される保証がない。
- 災害時や緊急時の対応に不安がある。責任の所在が曖昧になる可能性がある。

#### ② 制度面の課題

- 公民連携手法の導入にあたり、指定管理者や運営権者を「水道事業者」として厚生労働省の認可がなされる可能性と必要性について確認が必要である。
- 水道料金の徴収は「水道事業者」が行うこととなっているため、民間企業への委託が

できない現状にある。

- 指定管理者に行わせることができる「管理」の範囲がどこまでの業務を含むか法文上明らかではない。法文上は「設置」と「管理」（地方自治法第244条の2第1項）が存在するため、管理には新規投資を含まないとも解釈され、指定管理者に経営戦略的な部分まで主体性をもたせられるか制度上問題がある。この点、運営権制度は公共施設等を運営・収益する権利とされており経営戦略的な部分が含まれる。実際に水道事業は多大な更新投資や新たな技術革新に伴う設備投資等が必要であるが、現在の設備等の状況把握、運営権対価導入の可否、資金調達に必要な抵当権設定等に係る金融機関との調整等を行う必要があり、どこまでリスクを明確にして公民で分担できるかは不透明である。
- 水道事業者として認可されたことをもって、民間事業者が給水停止等の決定も含めて業務として実施できるのか、或いは法律上行政処分の委託も可能とされている指定管理者制度を併用すべきなのか等についてはさらなる検討が必要である。

### ③ 導入プロセスにおける課題

- 民間事業者を水道事業者とする場合の必要な手続きと実施すべきタイミングが複雑である。
- 運営権制度を導入する場合、設備等の状況を把握するためのプロセスをどのタイミングで実施すべきか、実施主体は誰にするか、そのための費用をどのように負担するか等の判断が難しい。
- 運営権制度を導入した場合、公共が水道施設を所有したまま、新規の設備投資は行わない形態となるため、十分な民間ノウハウの活用が不可能となる可能性がある。
- 既存の設備等の状況（敷設状況、劣化状況、更新等の必要性）に不明確な点が多い中で、民間企業の受託が難しく、費用が高止まりする危険性がある。
- 事業者・市民を含めた関係者の合意形成に相当の期間を要してしまう。
- スキームが複雑であるため、きちんと機能させることが難しい。

参考資料：

- ・厚生労働省健康局水道課「民間活用を含む水道事業の連携形態に係る比較検討の手引き」（平成20年6月）
- ・関東経済産業局「地域経済活性化のための公営水道事業における官民連携に関する研究会 報告書」（平成24年2月）

## 2-1-2 地方自治体の水道事業における公民連携手法の現状等について

### (1) ヒアリング調査

地方自治体の水道事業における公民連携手法の現状及び今後の方向性を探るため、広島県営水道事業および大阪市水道事業について、ヒアリング調査を行った。

#### ① 広島県営水道事業の取組み

広島県営水道の取組みについて、その経緯や運営状況について、行政と現在の指定管理者である民間事業者それぞれにヒアリング調査を実施した。

#### 【ヒアリング先】

広島県企業局水道課水道経営グループ  
株式会社水みらい広島

#### 【広島県営水道の概要】

事業概要	公民共同企業体を設立し、非公募にて指定管理者として指名して、広島西部地域水道用水供給水道の維持管理を行っている。また、指定管理期間と併せて第三者業務委託契約を締結している。(水道法第24条の3第1項に基づく権限・責任を明確にするため) 事業の範囲は取水、導水、浄水、送水の各施設における管理運営であり、広島圏域の西部3市に対して水を供給している。
対象施設	管理施設：浄水場 2 箇所、取水施設、ポンプ場、調整池、管路 43.7km 施設能力：123,000 m <sup>3</sup> /日 給水区域：3 市 大竹市、廿日市市、広島市佐伯区 給水人口：286,400 人
水道施設の指定管理者・指定期間	指定管理者：株式会社水みらい広島 指定期間：平成 25 年 4 月から 5 年間

○株式会社水みらい広島の概要

<b>運営者</b>		<b>株式会社 水みらい広島</b>
<b>事業内容 (指定管理者)</b>		上下水道施設の運転・維持管理など
<b>概要</b>	所在地	広島市中区三川町7-1 SK広島ビル2F
	開設	平成24年9月21日
	資本金	6,000万円(水ing株式会社:65%、広島県:35%)
	役員	代表取締役社長:真鍋孝利(常勤) 取締役:木谷 健(広島県企業局経営部長) 取締役:小林 誠(水ing株特別顧問) 監査役:三ツ木 宏(水ing株常務執行役員) 監査役:加賀美 和正(元広島県代表監査委員)
	従業員数	37名(広島県:17名、水ing:18名、プロパー:2名)
<b>指定管理業務内容</b>		<b>広島西部地域水道用水供給水道</b> 1. 指定管理期間 平成25年4月から5年間 2. 債務負担行為額 2,887,500千円(税込) 3. 施設能力 123,000m <sup>3</sup> /日 4. 管理施設 浄水場 2箇所、取水施設、ポンプ場、調整池、管路43.7km 5. 給水人口 286,400人 6. 給水区域 3市 大竹市、廿日市市、広島市佐伯区
<b>業務範囲</b>	水みらい広島	・性能発注方式による水道施設の一体的な管理運営 ・使用水量の決定 ・緊急時・工事施工時等に給水停止
	広島県	・経営計画の策定・料金改定 ・維持管理計画・水質管理基準の策定
<b>契約概要</b>		<pre>           graph TD             A[広島県企業局] -- "株主間協定(合併契約)" --- B[水ing株式会社]             B -- "業務委託契約" --- C[株式会社 水みらい広島]             C -- "水ing社員の出向契約" --- B             A -- "県職員の派遣協定" --- C             A -- "指定管理者 基本協定" --- C             A -- "指定管理者 年別協定" --- C             C -- "第三者業務委託契約" --- A           </pre>



出典：水みらい広島 HP「事業スキーム」 (<http://mizumirai.com/business/index.html>)



## 【ヒアリングによる確認事項】

### (ア)水道事業への指定管理者制度導入に係る経緯等（きっかけ）について

<広島県>

- 水道事業において、施設の老朽化、技術者の退職、人口減少による収入の減少などの影響を懸念し、水道事業経営改革研究会を発足させた中で検討を進め、短期的な取組として『民間的経営手法の導入』、『市町との連携強化』が挙げられ、また長期的な取組として『施設の集約化』、『市町との統合・広域化』が挙げられた。
- 平成 22 年 9 月には「公公民」連携勉強会が設置され、市町との連携による新たな広域化手法、民間的経営手法の拡大による事業効率化、民間企業と連携した水ビジネス展開など新たな収益源の確保の 3 つの課題が挙げられ、それらを解決するために公民共同による新たな企業体設立の方針を打ち出した。
- 公民共同の企業体とした理由は、公民間での技術の継承や、水道事業の公益性やライフラインとしての重要性から、県の一定の関与が必要であると考えたためである。

### (イ)現状の体制に至った背景

<広島県>

#### ■指定管理者制度を導入した理由

- 指定管理者制度を用いた理由は、水道施設の維持管理業務や運転監視業務のほか、庁舎管理などの業務も包括的にできることや、業務委託では入札、契約の手続きが執行部の決裁のみで完結してしまうため、議会議決を必要とする指定管理者の方がより公平性が担保できると考えたためである。
- 指定管理期間は 5 年間。県の他施設と同様の期間設定であり、業務内容を考えると 5 年という期間は短いかもしれないが、今のところ指定管理者から特にそういった指摘はない。
- 指定管理者の選定は非公募で行っているが、これは条例（※）に基づき、県民のライフラインの維持といった観点から水みらいを指定管理者として指定することとしているもの。事業者の設立の際に公募手続きを経ていることが一定の説明にもなると考えている。

※「広島県公の施設における指定管理者の指定手続き等に関する条例施行規則第 2 条 3」前項の規定にかかわらず、知事は、公の施設の性質若しくは目的又は整備の手法に照らして、公募しない公の施設を別に定めることができる。

#### ■法人格を株式会社とした理由

- 法人格を株式会社とした理由は、財団法人や行政法人等の組織形態と比較し、県職員の派遣が可能な組織形態であること、民間事業者のインセンティブが働き、周辺自治体（他の水道事業者）との連携が可能であり、かつ公民の責任を明確にできる

組織形態であることなどである。

#### ■業務分担検討の背景（県と指定管理者との業務分担）

- 県と指定管理者との業務分担については、水道施設の維持管理部分（3 条予算：一事業年度の企業の経営活動に伴い発生が予定される全ての収益とそれに対応する全ての費用を意味し、一般的に予算様式の第 3 条に示されている）を事業者に、水道施設の所有建設部分（4 条予算：企業の将来の経営活動に備えて行う建設改良及び建設改良にかかる企業債償還金等の支出とその財源となる収入を意味し、一般的に予算様式の第 4 条に示されている）を県が受け持つという考えである。

#### ■検討にあたって課題となった点、議論となった点、及び対応策等

- 経営計画や料金の改定、維持管理計画・水質管理基準の策定は公益性の観点から県の業務としている。
- 3 条予算に該当する日々のメンテナンス等、施設の維持管理は事業者が実施し、4 条予算に該当する資産価値が変動する建設工事を実施する場合は県が負担する。また、事業者には毎年修繕計画を提出させている。

#### (ウ)パートナー募集について

<広島県>

- パートナー選定に際しては競争的対話を実施し、公表も行った。実際には 3 社の募集があった。(後に 1 社辞退)

#### (エ)事業スキーム及び事業計画について

<広島県>

- 事業スキームについては、民間事業者が参入することの撤退リスクについて議論はあったが、事業の根幹は県が持つようにし、継続できるスキームを検討した。
- 指定管理者にインセンティブを持たせるため、指定管理料が効率化による部分で削減できる場合、削減部分を指定管理者の収益とし、研究業務等に活用していただく。

#### (オ)庁内の体制について

<広島県>

- 現在は 17 名の県職員が退職派遣の形で、有期にて水みらいで業務に従事しており、うち 15 名は現場、2 名は本社に在籍している。実際に現場で民間事業者から来ている担当者と一緒に取組みを行う体制となっている。

## (カ)現状の課題、今後の目標について

### <広島県>

- コンセッション方式について現在は検討していない。
- 平成 27 年度からは県東部の沼田川水道用水供給事業・沼田川工業用水道事業を開始し業務エリアを拡大する予定。
- (株)水みらい広島が今後は市町水道事業施設の管理運営の業務委託や水道・水関連のコンサルティングや人材育成を行っていくことを期待している。

### <民間企業>

- 市町に様々な提案ができる人材を育てていきたいと考えている。現在でも経費の大部分を人件費に充てており、今後も人材に投資していきたい。
- 会社の成長には多角化、エリア拡大が必要であると考えている。広域化はキーワードである。

## (キ)その他

### <民間企業>

- 各自治体が抱える課題はシステム、人員、維持管理、運営と様々である。水みらい広島は市町のニーズに応じて、求められる業務が行えればと思う。
- コンセッション方式については、現状ではリスク分担が整理されていない状況であることから導入が難しいであろう。管路網や費用分析を積み重ねて業務として導入することができるようになるには後 5 年程度かかるのではないかと。

## ② 大阪市の取組み

大阪市では、水道事業の民営化に向けた検討を行っており、現在の運営状況や今後の事業スキームの検討内容についてヒアリング調査を実施した。

### 【ヒアリング先】

大阪市水道局

### 【大阪市の水道の概要】

図表 30 大阪市水道施設の概要

施設の現況						
(平成25年3月31日現在)						
	柴島浄水場系	庭窪浄水場系	豊野浄水場系	合 計		
給水能力 (m <sup>3</sup> /日)	1,180,000	800,000	450,000	2,430,000		
取水設備	取水口(塔)	4基	2基	2基	8基	
	沈砂池	14池	6池	4池	24池	
	取水ポンプ	17台(4棟)	15台(3棟)	7台(2棟)	39台(9棟)	
浄水設備	凝集沈でん池	23池	12池	6池	41池	
	中オゾン接触池	15池	16池	4池	35池	
	急速ろ過池	80池	64池	28池	172池	
	後オゾン接触池	6池	3池	4基	9池+4基	
	粒状活性炭吸着池	26池	16池	10池	52池	
	揚水ポンプ	10台	6台	4台	20台	
	塩素接触池	4池	2池	2池	8池	
	浄水池	—	33,400m <sup>3</sup> (6池)	75,300m <sup>3</sup> (5池)	108,700m <sup>3</sup> (11池)	
	送水ポンプ	—	13台(2棟)	自然流下	13台(2棟)	
配水設備	配水池	構内配水池 273,600m <sup>3</sup> (19池) 大手前配水場 33,700m <sup>3</sup> (3池) 港配水場 15,000m <sup>3</sup> (2池)	巽配水場 100,900m <sup>3</sup> (8池) 大淀配水場 55,000m <sup>3</sup> (4池) 住吉配水場 12,000m <sup>3</sup> (2池) 住之江配水場 27,300m <sup>3</sup> (2池) 咲洲配水場 30,000m <sup>3</sup> (2池) 長居配水場 42,000m <sup>3</sup> (3池)	城東配水場 67,000m <sup>3</sup> (6池)	656,500m <sup>3</sup> (51池)	
	配水ポンプ	27台(5棟)	34台(6棟)	6台(1棟)	67台(12棟)	
	加圧ポンプ	真田山 4台 北港 3台	杉本町 2台 瓜破 2台 長吉川辺 2台 速里小野 2台 此花 2台	—	17台	
	給水塔	舞洲給水塔 500m <sup>3</sup>	—	—	500m <sup>3</sup>	
排水設備	脱水機	8台	6台	—	14台	
	天日乾燥池	—	—	42,900m <sup>3</sup> (32池)	42,900m <sup>3</sup> (32池)	

(注) 柴島浄水場の脱水機は、工業用水道と共用している

出典：大阪市水道局「大阪市水道事業概要」平成25年10月

## 【ヒアリングによる確認事項】

### (ア)水道事業の民営化に係る経緯等（きっかけ）について

- 節水意識の高まりなどを背景とした水需要の長期低落傾向に加え、今後も人口減少等の要因により需要増が見込めない。
- 現在の大阪市水道局は職員数が多く、1人当たりの生産性を考えると全国の自治体の中でも下位に位置しており、生産性、効率性の向上が求められている。
- 国内の他自治体との間で技術支援や連携等を行っているが、今後は海外の水道事業への参画など、事業領域を拡大していく必要があると考えている。
- 国内の水道事業は1,400以上の市町村単位で実施されているが、技術者不足などから早晩困難になると考えられる。
- 水道事業は事業エリアが限定されているため、それ以上の成長が見込みにくいといった特徴がある。
- 日本における水道事業モデルが成立しない時代がきているのではないか。
- 以上の趣旨から、民営化を含む経営形態の見直しを検討することとなった。

### (イ)現状の方針に至った背景

- 広域での水道事業の展開を図っていくために、府下において最も大規模な大阪市水道局の持つ職員・技術・ノウハウを民営化によりさらに有効に活用していくという考えに基づいているため、他の公民連携手法（既存民間企業への包括的な委託・指定管理者制度等）は検討の対象とならなかった。
- 水道事業として公共性を担保していくために、市役所に一定の機能を残す必要があるという考えもあり、新しい制度である運営権制度を活用できないかと考えたものである。
- 総務省と協議している限りでは、一般論として指定管理者制度を併用することが前提という見解を持っていると認識しているが、現在精査中である。
- 大阪市が100%出資した株式会社の新会社を作り、市の職員がそちらの新会社に移って水道事業を実施することを想定している。
- 市が出資をして法人格を作ることで、これまでビジネスとしてできなかったところ（現状はあくまでも技術支援や連携等）を、ビジネスとして実施していくことができると想定している。
- 上下分離としている理由は、公共が財産を持つことで公共として一定の役割を果たすと同時に、新会社が自由度を高めつつ経営ができると考えたことにある。
- 民間法人が施設を所有することで多額の税負担が発生する可能性があることも判断ポイントの一つとなった。今後の法律や税制の改正に応じて形態を変更することも考えられるが、そういった制度変更に関わらず大阪市として何かをすることは想定していない。

#### (ウ) 想定される事業スキームについて

- 関空などの他事例等に鑑みつつ、30年というのは発射台として適当と考えた。配水管等の更新投資も必要になるので、一定の期間は必要になるとも考えている。
- 運営権の対価については、例えば関空などでは残債の返済ができる金額といった目安があるが、それはあくまでも公共側の視点に立った場合かと思う。収支を計算してみても見込まれる金額としてどういったものが妥当なのか、現在検討を進めているところである。
- 厚労省と協議をしている中では、大阪府で民営化する事業範囲に鑑みる限り、実施する民間事業者が水道事業者になる必要があるとのこと、また2つの水道事業者が同じエリアで認可をもつことは水道法で認められないため、大阪府は水道事業者ではなくなるといった手続きを経る必要があると考えている。
- 水道事業に運営権を活用する場合、内閣府も「各事業法に基づく許可等が必要」としている。実体として認可に必要な業務も含めて運営会社が行うため、運営会社が認可を取得する必要があるとされている。
- 上記のような手続きを経た結果、施設を所有する主体と水道事業者としての認可を受けている主体が異なることとなり、施設整備に対する補助金等、どういった手続きになるのかは今後の協議事項となる。現在の水道法はそうした運用を想定して作られているものではないので、運用面で様々な調整が必要となる。
- 現在大阪府が管理している管路等を引き続き使用することになるため、資産状況の把握について特に課題はない。しかしながら、新会社に持っていくものと置いていくものとの区分は必要になると考えられる。
- 更新投資を行う資産については、更新してすぐに市の所有となるため所有にかかる問題はないが、更新投資にかかる費用は新会社が負担することとなるため、事業期間の終了が近づいた時点での費用負担のあり方や会計処理の方法について、検討・確認が必要になると考えられる。
- 水利権については、市が施設と一体で保持し続けることとなる。水源の開発に携わり、水道事業を実施するために必要だから保持しているものであり、あくまで無形固定資産である。民営化後も、域内の水道事業という目的は変わらないと考えられるが、国交省が行っている水管理との関係において調整が必要になると考えている。
- 水道料金について、基本的には、上限を条例で決め、運営会社はその範囲内で決定し、厚労大臣の認可を受けることとなる。
- 設立当初は市が100%出資することを想定しているが、将来的には民間の出資も求めていきたいと考えている。
- 民間出資割合等の具体的事項は今後の検討課題である。

#### (エ) 市内の体制について

- 大阪市水道局には 1,600 人の職員が働いているが、民営化後については、大都市の中で最も「職員 1 人当たり給水量」の多い東京都の水準を意識し、職員数 1,000 人以下をめざしていきたいと考えている。
- 公務員の身分をどうするかは今後の検討課題である。組合への説明は実施したが、今後労働条件等を協議しながら調整していくこととなる。

#### (オ) 現状の課題、今後の目標について

- やるべきことを淡々と進めている段階であり、想定スケジュールである平成 27 年度半ばを目途に民営化していくイメージである。
- 会計処理をどうするか、事業期間の後年度の投資の取扱いをどうするか、運営権制度のほかに指定管理者制度を併用する必要があるかなど検討事項は多い。
- 他市町村のニーズに応じて、例えばコンセッション方式による業務受託など、運営面において事業領域を拡大していくというのも一つの方法かとは考えている。

#### (カ) その他

- 水道事業に公共施設等運営権制度を活用することについては、国内に参考となる事例は存在しないため、海外事例や、国内の空港における運営権制度の検討状況、水道事業で包括的委託を実施している場合などの事例を参照した。

## 2-2 下水道

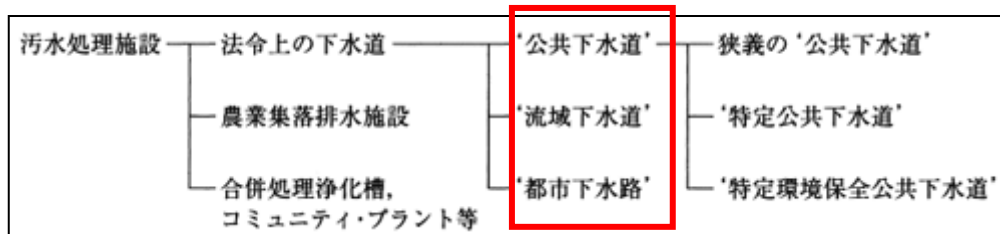
### 2-2-1 概要

#### (1) 下水道とは

下水道とは、下水道法の第二条で「下水を排除するために設けられる排水管、排水渠その他の排水施設（かんがい排水施設を除く。）、これに接続して下水を処理するために設けられる処理施設（尿尿浄化槽を除く。）又はこれらの施設を補完するために設けられるポンプ施設その他の施設の総体をいう。」と定められており、「公共下水道」「流域下水道」「都市下水路」にわけられている。

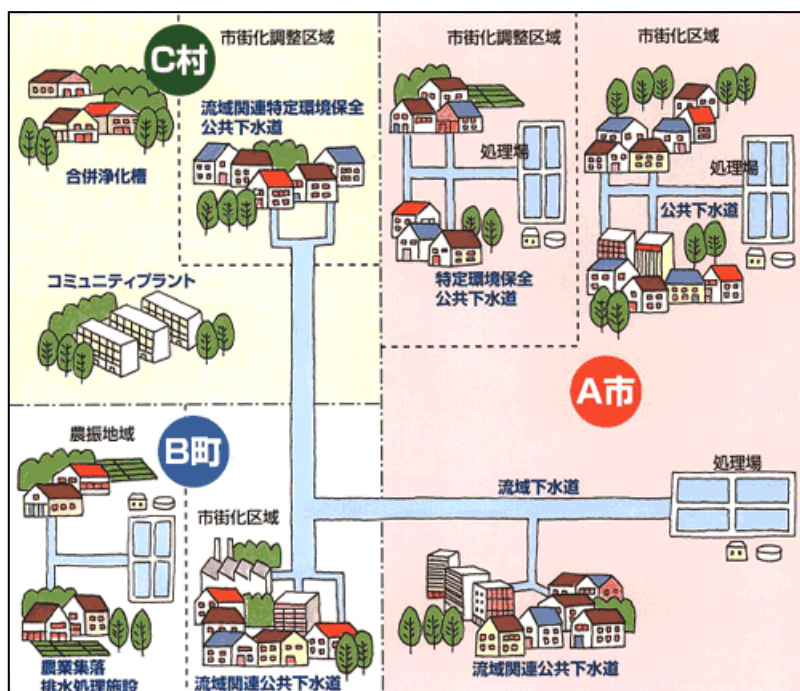
これらの施設については、それぞれの施設の特徴を活かしつつ、連携して整備・管理を行うことが重要であり、地域毎の特性を踏まえ、污水处理施設全体として、計画的かつ効率的な整備・管理に努める必要がある。（国土交通省ホームページより）

図表 31 下水道の種類



出典：国土交通省ホームページ

図表 32 下水道のイメージ



出典：国土交通省ホームページ



## ○下水道法 以下抜粋

(用語の定義)

第二条 この法律において次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 下水 生活若しくは事業（耕作の事業を除く。）に起因し、若しくは付随する廃水（以下「汚水」という。）又は雨水をいう。

二 下水道 下水を排除するために設けられる排水管、排水渠その他の排水施設（かんがい排水施設を除く。）、これに接続して下水を処理するために設けられる処理施設（屎尿浄化槽を除く。）又はこれらの施設を補完するために設けられるポンプ施設その他の施設の総体をいう。

三 公共下水道 主として市街地における下水を排除し、又は処理するために地方公共団体が管理する下水道で、終末処理場を有するもの又は流域下水道に接続するものであり、かつ、汚水を排除すべき排水施設の相当部分が暗渠である構造のものをいう。

四 流域下水道 次のいずれかに該当する下水道をいう。

イ 専ら地方公共団体が管理する下水道により排除される下水を受けて、これを排除し、及び処理するために地方公共団体が管理する下水道で、二以上の市町村の区域における下水を排除するものであり、かつ、終末処理場を有するもの

ロ 公共下水道（終末処理場を有するものに限る。）により排除される雨水のみを受けて、これを河川その他の公共の水域又は海域に放流するために地方公共団体が管理する下水道で、二以上の市町村の区域における雨水を排除するものであり、かつ、当該雨水の流量を調節するための施設を有するもの

五 都市下水路 主として市街地における下水を排除するために地方公共団体が管理している下水道（公共下水道及び流域下水道を除く。）で、その規模が政令で定める規模以上のものであり、かつ、当該地方公共団体が第二十七条の規定により指定したものをいう。

六 終末処理場 下水を最終的に処理して河川その他の公共の水域又は海域に放流するために下水道の施設として設けられる処理施設及びこれを補完する施設をいう。

七 排水区域 公共下水道により下水を排除することができる地域で、第九条第一項の規定により公示された区域をいう。

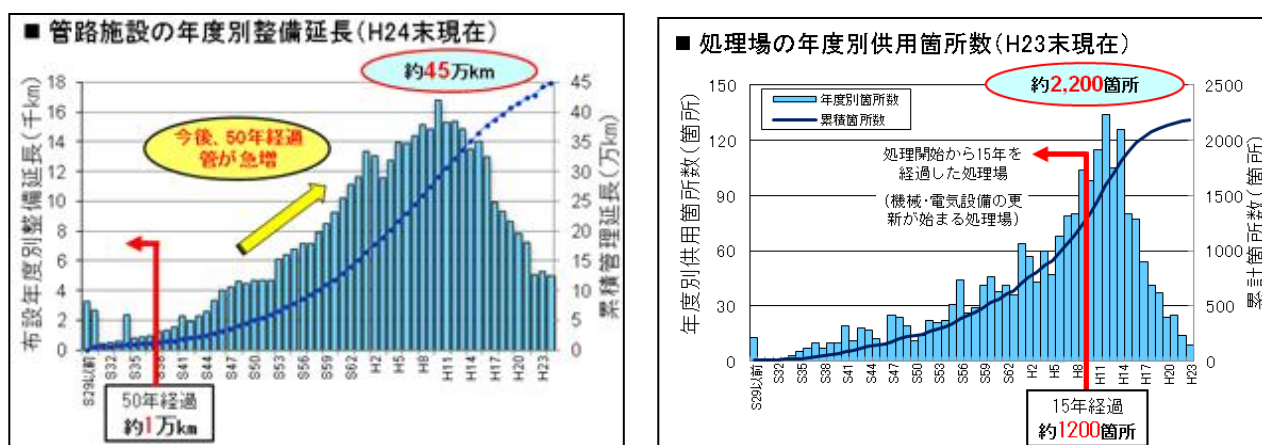
八 処理区域 排水区域のうち排除された下水を終末処理場により処理することができる地域で、第九条第二項において準用する同条第一項の規定により公示された区域をいう。

我が国の下水道処理人口普及率は平成 23 年度末で 75.8%（農業集落排水等を含む汚水処理人口普及率では 87.6%）、施設については、平成 24 年末時点で管路施設は約 45 万 km、処理場については約 2,200 箇所が整備されている。下水道施設の法定耐用年数について、地方公営企業法で、管きよは 50 年が目安とされているが、50 年を経過する管路施設は平成 24 年末時点で約 1 万 km（2%）ある。また、処理場の設備のうち、電気、機械設備は耐用年数 15 年とされているが、処理開始から 15 年を経過した処理場は 1,200 箇所あり、半数以上の施設で設備更新が必要となっている。こうした設備の老朽化の進行に加え、地方自治体においては人口減少による使用料収入の減少、技術職員の高齢化および退職に伴う職員の減少という課題もある。

日常生活や社会活動に重大な影響を及ぼす事故発生や機能停止を未然に防止するため、ライフサイクルコストの最小化、予算の最適化の観点も踏まえ、予防保全型管理を行うとともに、下水道事業の効率化、技術者数の減少への対応、長寿命化対策を含めた計画的な対応が必要となっている。

また、維持管理面だけではなく、下水処理により生まれる未利用エネルギーの活用、下水道分野における水ビジネスの国際展開についても国の主導で推進されており、より一層公民が連携し、民間事業者のノウハウ、技術力等を活用していくことが重要である。

図表 33 管路の年度別整備延長及び処理場の年度別供用箇所数(全国)

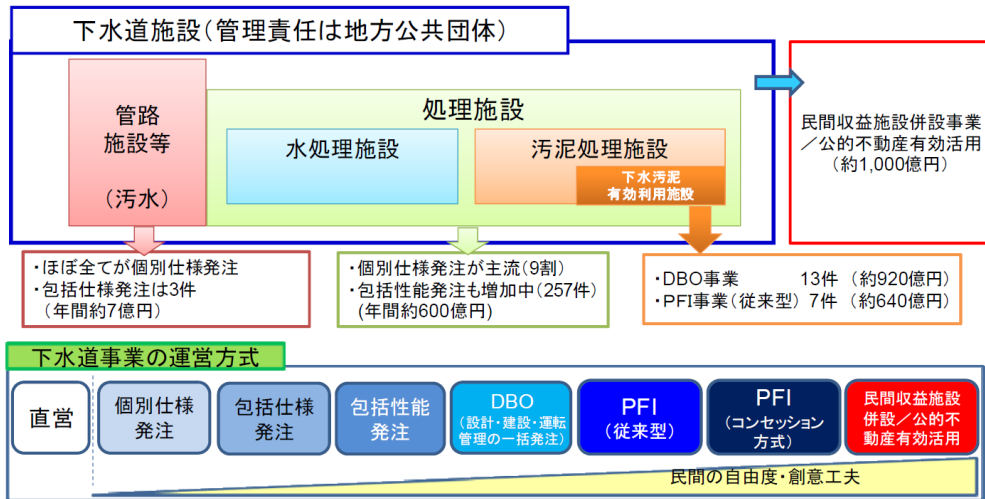


出典：国土交通省ホームページ

## (2) 下水道事業における公民連携手法導入の現状

下水道事業の運営方式としては、「直営、個別仕様発注、包括仕様発注、包括性能発注、DBO、PFI（従来型・コンセッション型）」に加えて指定管理者制度が挙げられる。下水道施設は大きく、管路施設、処理施設（水処理施設、汚泥処理施設）に区別されるが、管路施設は性能規定の設定やリスク分担等が難しく、現在はほぼ全てが「個別仕様発注」で民間に委託されている。処理施設については、「個別仕様発注」が9割を占めるが、民間事業者にある程度の裁量を与える「包括性能発注」も増加しており、平成25年12月現在、257件まで増加している。

図表 34 下水道施設の運営手法について



手法	概要
直営	管理者が自らの職員により下水道施設の運営や業務を行う方式。
個別仕様発注	個々の業務ごとに詳細な仕様を策定し、工事や業務ごとに発注する方式。
包括仕様発注	複数の個別仕様発注業務を一連の業務内容として、管理者が一括して民間事業者へ委託する方式。
包括性能発注	複数の個別仕様発注業務を一連の業務内容とするとともに、求める成果のみを管理者が規定し、実現のための手法の選択を含めた事業の実施は民間事業者へ委託する方式。
DBO	公共が資金調達し、設計・建設、運営を民間が一体的に実施する方式。
PFI (従来型)	民間が資金調達し、設計・建設、運営を民間が一体的に実施する方式。
PFI (コンセッション方式)	管理者は運営権者に運営権を設定。運営権により、運営権者は利用者からの収受する下水道使用料に基づき事業を運営する方式。
民間収益施設併設 / 公的不動産有効活用	収益施設を併設したり、既存の収益施設を活用するなど、事業収入等により費用を回収する事業、副産物の活用等付加価値を創出し施設のバリューアップを図る事業。 (民間収益施設併設型) 公的不動産の利活用について、民間からの自由な提案を募ることで、財政負担を最小に抑え、公共目的を最大限達成することを目指した事業 (公的不動産有効活用型)

出典：国土交通省「下水道事業における公共施設運営事業等の実施に関するガイドライン（素案）」平成25年12月

### ① 包括的民間委託

下水道統計によれば、平成 23 年度は 379 箇所において包括的民間委託が実施されており、概ね 3 年程度の契約が多くなっている。

図表 35 包括的民間委託 契約年数箇所数

(単位:箇所)

団体区分	2年	3年	4年	5年	6～9年	10年以上	合計
政令指定都市	-	31	3	1	-	-	35
市	7	145	5	75	2	-	234
町	1	44	2	10	-	-	57
村	-	2	-	-	-	-	2
一部事務組合・県施行	-	2	-	-	-	-	2
都道府県(流域)	-	49	-	-	-	-	49
計	8	273	10	86	2	-	379

注1)団体の重複を含む。

注2)包括的民間委託は、性能発注方式であり、かつ複数年契約の場合とする。性能発注方式であっても1年契約の場合は包括的民間委託とはしない。

出典：「平成 23 年度下水道統計」より作成

### <処理施設>

下水道事業における民間活力の導入の為、国土交通省は、地方公共団体向けに、水処理施設と一部の汚泥処理施設を対象とした「性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン」（国土交通省都市・地域整備局下水道部／平成 13 年 4 月 23 日）を公表している。また、平成 15 年 3 月の「設備の維持修繕、料金設定への関与等を含めた包括的な民間委託を推進する」旨の閣議決定をうけ（「規制改革推進 3 か年計画(再改定)」（平成 15 年 3 月 28 日）、「下水処理場等の維持管理における包括的民間委託の推進について」（国都下管発第 10 号国土交通省都市・地域整備局下水道部下水道企画課下水道管理指導室長通知／平成 16 年 3 月 30 日）及び「下水処理場等における包括的民間委託の事例について」（国都下管第 9 号国土交通省都市・地域整備局下水道部下水道企画課下水道管理指導室長通知／平成 21 年 3 月 30 日）を発し、複数年契約・性能発注方式を基本とした包括的民間委託を推進している。

現在は、政令指定都市や比較的規模の大きな地方自治体で包括的民間委託の導入が進められている。

○「規制改革推進3か年計画（再改定）」（平成15年3月28日閣議決定）以下抜粋

2 民間参入の拡大による官製市場の見直し

官民役割分担の再構築

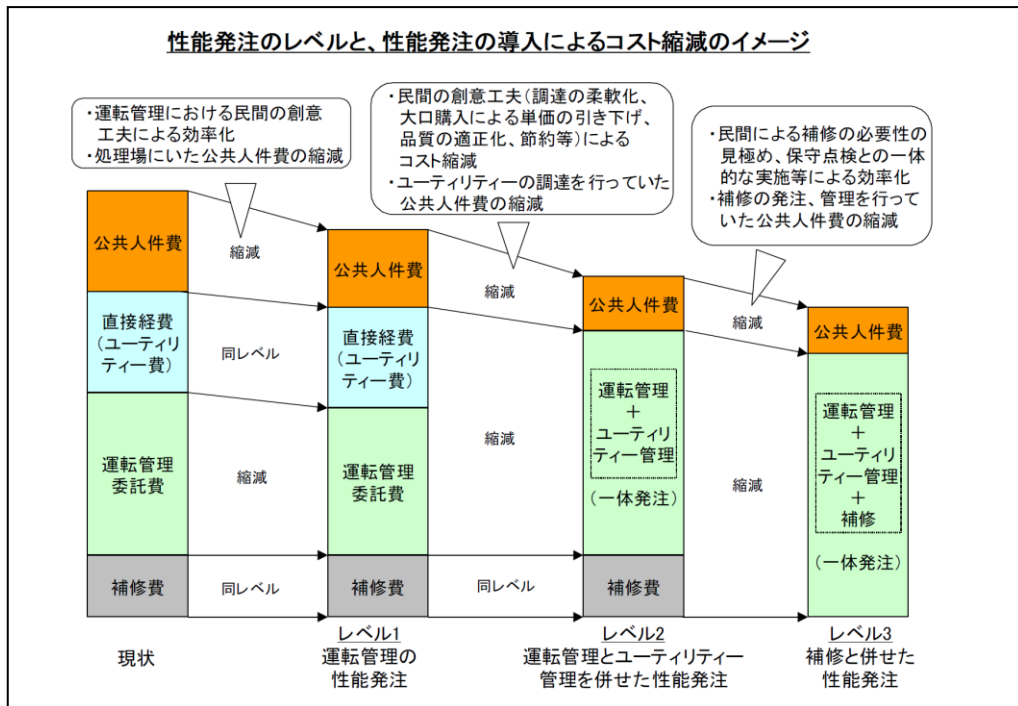
(1) 公共サービス分野における民間参入

③ 下水道事業【平成14年度中に措置】

下水道事業については、現行下水道法（昭和33年法律第79号）の下でも、悪質下水の排除規制、排水区域内の下水道の利用義務付け等に係る公権力の行使以外の事務の相当部分が既に民間事業者へ委託されているが、民間事業者の創意工夫をいかし事業の効率化を進めるため、設備の維持修繕、料金設定への関与等を含めた包括的な民間委託を推進する。

なお、この包括的民間委託では、「性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン」において、その委託業務内容ごとにレベル1からレベル3までが定義されている（図表36）。平成23年度の包括的民間委託の実施状況によれば、934箇所中629箇所がレベル2（運転管理とユーティリティ管理をあわせた性能発注）での委託となっている（図表37）。

表 36 ガイドラインで規定されている包括民間委託レベル



出典：性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン 平成13年4月（国土交通省）

図表 37 包括的民間委託 契約年数箇所数

(単位:箇所)

業務委託範囲 団体区分	レベル1	レベル2	レベル3	合計
処理場施設	29	173	55	257
汚泥処理施設	14	75	26	115
ポンプ場施設	30	195	44	269
マンホール形式ポンプ場	27	119	40	186
その他施設	16	67	24	107
計	116	629	189	934

注1)団体の重複を含む。

出典:「平成23年度下水道統計」より作成

#### <管路施設>

管路施設については、既存の管きよの状況把握が困難であること、性能発注の規定が難しいこと等から、現在は仕様発注が主になっているが、国土交通省では管路施設についても包括的民間委託の導入を検討している。

「公共サービス改革基本方針」(平成19年10月26日閣議決定)の中で、「管路施設の維持管理業務について、民間の創意工夫を活用した包括的な民間委託のあり方を検討する」方針が決定されたことを受け、国土交通省では、平成21年3月に、「下水道管路施設の包括的民間委託に関する報告書」を、平成24年3月に、「下水道管路施設の維持管理における包括的民間委託の導入に関する報告書」を発表した。同報告書の中では、「管路施設の維持管理における包括的民間委託については、当面は複数年契約を基本としつつ、性能発注化については、特に民間事業者が抱えるリスクの大きさへの懸念等から、今後、国のモデル事業等による検討結果を踏まえ、改めて議論を行うこととする」とされている。

現在は、茨城県守谷市、東京都青梅市、鳥取県鳥取市、石川県かほく市で管路業務の一部を含めた包括的民間委託が実施されている(図表38)。

図表 38 下水道管路における包括的民間委託導入事例

制度	自治体	対象施設
下水道管路を含めた包括的民間委託	茨城県守谷市	平成23年度から管路調査の一部を処理施設と合わせて3年間の委託
	東京都青梅市	平成23年度から管路の点検、調査、清掃、緊急対応、小規模修繕とセットで3年間委託
	鳥取県鳥取市	平成24年度から管路の点検、調査、清掃を処理施設と合わせて3年間委託
	石川県かほく市	平成25年度から管路の調査を下水処理場、浄水場、集落排水と合わせて5年間委託

## ② 指定管理者制度

下水道の維持管理における指定管理者制度の適用については、地方公共団体に対し、「指定管理者制度による下水道の管理について」（国都下管発第10号国土交通省都市・地域整備局下水道部下水道企画課長通知／平成16年3月30日）が通知され、その周知を図っている。ただし、指定管理者制度の活用は事実行為のみでそれまでの管理委託制度とあまり変わらないこと、内容を性能発注、複数年契約とすることで、包括的民間委託とほぼ同じ内容になることから、導入は全国で平成23年度の実績で53箇所と、一部にとどまっている（図表39）。

### ○「指定管理者制度による下水道の管理について」（平成16年3月30日）以下抜粋

#### 2 下水道における指定管理者制度の適用

##### (1) 地方自治法の指定管理者制度と個別の公物管理法との関係

地方自治法の指定管理者制度と個別の公物管理法は、一般法と特別法の関係にあるため、個別の公物について地方自治法の指定管理者制度が適用されるか否かは、個別法の規定の解釈によるものである。なお、地方自治法の解釈として、指定管理者制度は、事実行為のみにも適用可能であるが、使用料の強制徴収、行政財産の目的外使用許可等の法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限は指定管理者に行わせることはできないこととされている。

##### (2) 下水道における指定管理者制度の適用

(1)を踏まえ、下水道における指定管理者制度の適用については、以下のとおりとする。下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等や管渠の保守点検、補修、清掃等あるいは使用料の徴収管理等の事実行為については、指定管理者制度を活用することなく業務委託を行うことが従前どおり可能であるほか、委託する管理の内容に応じ指定管理者制度によることも可能である。

一方、排水区域内の下水道の利用義務付け、悪質下水の排除規制、物件の設置の許可、使用料等の強制徴収、監督処分等の下水道管理者が行うべき公権力の行使に係る事務等については、指定管理者制度は適用できないので十分留意すること。

図表 39 下水道施設における指定管理者制度導入箇所（平成23年度）

（単位：箇所）

団体区分	2年	3年	4年	5年	6～9年	10年以上	合計
政令指定都市	-	-	-	-	-	-	-
市	-	-	-	3	-	-	3
町	-	2	-	-	-	-	2
村	-	-	-	1	-	-	1
一部事務組合・県施行	-	2	-	1	-	-	3
都道府県（流域）	-	17	5	11	3	8	44
計	-	21	5	16	3	8	53

注1) 団体の重複を含む。

出典：「平成23年度下水道統計」より作成

### ③ PPP／PFI手法

下水道事業における主なPFI事業は7箇所で開催されており、いずれも一定のVFMが確保され、民間活力の導入効果があったと考えられている。しかし、導入事例はすべて発電や汚泥の燃料化などの資源有効利用事業となっており、限定的な活用に留まっているといえる（図表 40）。

図表 40 下水道施設におけるPFI事業の導入事例

地方公共団体	事業名	実施方針公開日
東京都	森ヶ崎水処理センター常用発電事業	H13.9
横浜市	横浜市下水道局改良土プラント増設・運営事業	H14.9
	横浜市環境創造局北部汚泥資源化センター消化ガス発電設備整備事業	H19.9
	横浜市南部汚泥資源化センター下水汚泥燃料化事業	H23.2
黒部市	黒部市下水道バイオマスエネルギー利活用施設整備運営事業	H20.1
大阪市	津守下処理上消化ガス発電設備整備事業	H17.3
	大阪市下水処理場汚泥固形燃料化事業	H22.4



#### ④ 公共施設等運営権

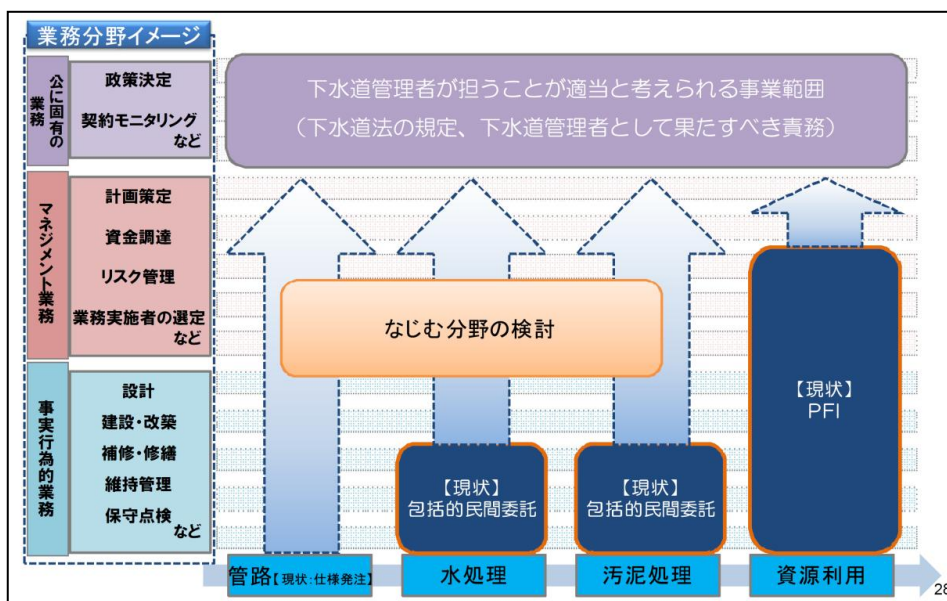
現在は新たなPFI手法として公共施設等運営権制度が検討されている。包括的民間委託、指定管理者制度は事実行為のみに適用されていたが、公共施設等運営権制度では、包括的民間委託の業務内容であった「性能発注に基づく維持管理」に加え、「全面除却を伴わない改築」が業務範囲となる（図表 41）。この業務範囲の拡大によって、より効率的なマネジメントが期待される。公共施設等運営権導入にあたっては、国土交通省水道管理・国土保全局下水道部で、平成 24 年度～25 年度において、「下水道施設の運営における PPP/PFI 活用に関する検討会」を開催し、平成 25 年度末の「下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン」の公表に向け、PPP/PFI になじむ分野（図表 42）やそれに最適な手法などの検討が進められている。

図表 41 包括的民間委託とコンセッションのスキーム

主な業務範囲	包括的民間委託	PFI(コンセッション方式)
スキーム図		
業務内容	性能発注による維持管理 (最も自由度の高いいわゆる「レベル3」の場合、施設の維持管理のほか、資金的支出に該当しない補修、修繕計画の策定・実施までを行う。)	性能発注による維持管理＋改築 ●PFI法において「公共施設等について、運営等(運営、維持管理並びに企画)を行う」とされていることから、包括的民間委託での業務に加え、「維持管理マネジメント」や「施設保全計画・管理」等も実施可能。 ●内閣府ガイドラインにより「建設」及び「施設の全面除却を伴う再整備」を除く業務を行うことができる。)
委託期間	3～5年が一般的	上限なし
資金	下水道管理者から受託者に支払い	利用者から事業者が直接収受
その他	—	事業者に公共施設等運営権(みなし物権)が設定される(資金調達等に有利)
実績	平成22年度末で126自治体、227処理場(全体の約1割)。年間契約額約600億円	国内全ての分野で実績なし

出典：国土交通省「下水道施設の運営における PPP/PFI の活用に関する検討会 第 5 回 参考資料 3」平成 25 年 7 月

図表 42 PPP/PFIになじむ分野の検討イメージ



出典：国土交通省「下水道施設の運営におけるPPP/PFIの活用に関する検討会 中間整理」平成25年4月

### 【各管理運営手法の比較】

下水道における管理手法として、既に多数の導入実績が包括的民間委託と、導入は限定的ながらも国土交通省からその周知を図る通知が出されている指定管理者制度に加え、導入に向けてガイドラインの作成が進められている公共施設等運営権が想定されている。これらの制度概要及びその制度において民間事業者が実施できる具体的業務について整理し比較を行った（図表 43）。

図表 43 管理運営手法の比較（下水道）

	包括的民間委託	指定管理者	コンセッション
制度概要			
概要	・性能発注的な考え方に基づき、運転管理や保守点検に加えて電力費や薬品費などのコーディネイターや補修費も含めて委託	・性能発注・複数年契約とすることで包括的民間委託と同等の内容となる	・下水道使用料等を収入とし、運営、維持管理、改築更新等の業務を実施
導入が想定されるケース	性能発注的な考え方に基づき、下水道施設の維持管理運営を委任しようとする場合（現在は主に処理場に対して導入）	下水道事業について事実行為の委託を行う場合	下水道事業の運営を改築更新等も含めて包括的に委任しようとする場合
他の制度との併用	-	-	下水道事業におけるコンセッション方式では、民間事業者による「公共施設の使用許可等」の公権力の行使は実施できないことと整理しているため、指定管理者制度との併用は必要ではない（※1）
根拠法	-	地方自治法	PFI法
許可権者	地方公共団体	地方公共団体	地方公共団体
議決	不要 （債務負担行為には議決が必要）	必要	必要
期間	原則複数年契約 （実際は3～5年程度）	3～5年程度 （地方公共団体により異なる）	30年程度を目安（※1）
対象とする事業者	民間事業者	事業によって応募資格は異なる	事業によって応募資格は異なる
具体的な業務			
事業計画策定・変更	×	×	コンセッションでは、運営権者は下水道施設の維持管理マネジメント（施設保全計画・監理、外注計画、労働安全衛生管理、危機管理等）、改築更新等に係る企画及びPFI法第23条に基づき下水道利用料金の運営権者収益としての収受等の業務を実施することができる。事業計画の策定・変更、交付金に係る手続き、公権力の行使等は管理者の責任として残る。下水道事業の最終責任は管理者側に残存することから、管理者の体制維持、モニタリングが重要になる。
利用料金の設定	○	○	
下水道料金の収受	○	○	
水質検査	○	○	
施設検査	○	○	
窓口業務	○	○	
施設整備	×	×	
管路整備	×	×	

※1 国土交通省「下水道事業における公共施設等運営事業の実施に関するガイドライン素案」の中では指定管理者制度との併用は必要でないとしている

### 【地方自治体における現状】

下水道事業については、効率的な運営方法の検討が進められており、平成 23 年度には浜松市が包括的民間委託・公共施設等運営権事業の具体的な導入についての調査検討を行っている。

### 地方自治体における事例

浜松市	<p>「公共下水道における包括的民間委託・公共施設等運営権検討事業」 (平成 23 年度)</p> <p>&lt;現状&gt; 下水処理場の維持管理においては包括的民間委託がすすめられている</p> <p>&lt;課題&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・短い契約期間によりノウハウ発揮が不十分</li><li>・修繕は、少額修繕に限定されることが多く、公共側が修繕する部分と民間が運営・修繕する部分が混在</li><li>・コンセッション方式活用による公民連携の可能性や具体的手法を検討</li></ul> <p>《実現へ向けた課題》</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・税制（コンセッション方式における減価償却方法等の検討）</li><li>・長期にわたる債務負担行為設定手続き</li><li>・事業者選定プロセス</li><li>・事業者の工夫やノウハウの発揮を促す視点のインセンティブやペナルティの設定</li></ul>
-----	--

### (3) 下水道事業における公民連携手法の課題

#### ■仕様発注における課題

- 民間の自由度が低く、インセンティブが働きにくい。

#### ■包括的民間委託の課題

##### ○管路

- 下水道管路における性能発注の性能規定が難しい（道路下にあるため、現状把握が困難、水質等の基準地がない等）。

##### ○下水道事業全体

- 地方自治体職員の技術ノウハウの維持
- 維持管理の経験豊富な専門職員から若手職員への技術の継承
- 改築が委託業務の対象外である
- 契約期間が短く、インセンティブが働きづらい（3～5年）

#### ■公共施設等運営権制度導入における課題

公共施設等運営権導入については、国土交通省より平成25年度末ガイドラインが提示される予定である。本ガイドラインでは、以下の点が論点になっている。

- コンセッション方式PFI事業において、下水道事業特有の検討事項を中心に記載。  
＜下水道事業特有の検討が必要な事項の例＞
  - ・下水道使用料の取扱いの考え方
  - ・運営権対価の考え方
  - ・下水道管理者が整理すべき情報
  - ・リスク分担の考え方
- コンセッション方式PFI事業実施のために、下水道管理者が取り組むべき事項のステップを明確化。
- コンセッション方式PFI事業で、民間事業者が実施可能な業務範囲を明確化。  
＜民間事業者が実施可能な業務範囲＞
  - ・維持管理マネジメント
  - ・契約期間中の改築更新の時期や内容に関する企画
  - ・下水道使用料の収益としての収受
  - ・下水道使用料水準の決定（条例及び実施方針の範囲において）
  - ・施設の運転管理、修繕
  - ・全面除却を伴わない改築更新の実施 等
- 基本的なスキーム（契約期間、契約中の改築工事の取扱い、資金の流れ等）を提示。

出典：国土交通省「下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン（素案）主なポイント」平成25年12月

## 2-2-2 地方自治体の下水道事業における公民連携手法の現状等について

### (1) ヒアリング調査

地方自治体の下水道事業における公民連携手法の現状及び今後の方向性を探るため、大阪市下水道事業の取組みについて、ヒアリング調査を実施した。

#### ① 大阪市の取組み

大阪市では、上下水道における民間委託を検討しており、現在の水道事業の運営状況や、今後の事業スキームの検討内容についてヒアリング調査を実施した。

#### 【ヒアリング先】

大阪市建設局下水道河川部

#### 【大阪市の下水道の概要】

下水道整備済面積	84.7% (整備済面積 19,052 m <sup>2</sup> / 行政面積 22,496 m <sup>2</sup> )
下水道普及状況	100% (整備済人口 2,662,621 人 / 行政人口 2,662,636 人)
計画区域内人口	約 267 万人
処理場数・合計処理能力	12 か所 約 280 万 m <sup>3</sup> / 日
管きょ延長	約 4,900km
事業開始	明治 27 年 (1894 年)
職員数	行政職員：約 500 名 現業職員：約 1,100 名

出典：大阪府都市整備部下水道室「平成 23 年度末大阪府下水道統計」、ヒアリング時大阪市提供資料

#### 【ヒアリングによる確認事項】

##### (イ) 下水道事業の経営改革に係る経緯等（きっかけ）について

- 大阪府市統合本部会議（平成 23 年 12 月設置）において、下水道事業が広域行政・二重行政に関する経営形態の見直し事業の対象となり、その議論において確認された基本的方向性(案)（平成 24 年 6 月）と、工程表(案)（平成 24 年 9 月）に基づき、経営形態及び新組織の設立に関する検討を進めることとなった。
- 下水道事業については、大阪市だけでなく周辺の他自治体においても、技術者の減少、不足等、様々な課題が今後表出してくると想定されており、現在の大阪市の取組みが、そうした課題への対応策の一助としても期待されている。
- なお、大阪市の下水道事業の現状は、以下のとおりに整理される。
  - 政令市の中では最も利用料が安価となっているが、汚水処理原価と使用料単価が拮抗した状況にあり、公費の補填もない。

- ▶ 人口が漸増していることもあり、少量使用者（一般家庭分）からの使用料収入は増加しているが、大規模使用者（企業等）数が減少しているため、全体の使用料収入は毎年1%以上減少している。
- ▶ 1990年代に施設整備に積極投資を行ったため、近年、起債償還額が増加傾向にある。
- ▶ 下水道施設の老朽化が進んでおり、管路の4分の1は、敷設から標準耐用年数である50年を超えており、また処理場・ポンプ場の設備についても6割は標準耐用年数（20年程度：設備により異なる）を超えているため、今後はこれまで以上に更新投資が増加することが想定されている。

### (ウ)現在の進捗状況

- 下記の全体計画で示されているように3つのフェーズを想定しているが、平成26年度には、市域全体の業務領域C（包括委託）について、都市技術センターに委託し、職員を同センターへ派遣し業務に従事する「フェーズ1」の内容が実施される予定となっている。

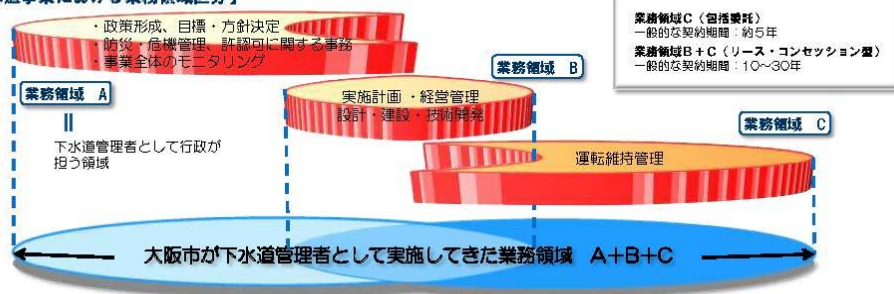
## 5 ゴール（新たな経営形態）への全体計画

■ 現状からゴールに至る全体計画の構成を、(財)都市技術センター（下水道部門）の暫定活用によるフェーズ1、新組織の設立・育成を行うフェーズ2、新組織が競争力のある水メジャーとして事業拡大するフェーズ3とする。

フェーズ1：都市技術センター暫定活用	フェーズ2：新組織（設立・育成期）	フェーズ3：新組織（事業拡大期）
<ul style="list-style-type: none"> <li>職員を都市技術センターへ派遣</li> <li>民間原理導入（経営マボ）/チームの設置</li> <li>Cを主な業務領域（包括委託）</li> <li>広域、海外事業展開に向けた取組</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>セクターから新組織へ業務移管、職員転籍</li> <li>民間資本参画</li> <li>B+Cを業務領域とする体制を整備</li> <li>広域、海外事業の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>競争による事業拡大（都市成長戦略に寄与する水メジャーへの道）</li> <li>B+Cを業務領域（リース・コンセッション型）</li> <li>広域、海外事業の実施拡大</li> </ul>

- フェーズ1において、市職員の派遣により早期の上下分離に着手し、先行して運転維持管理部門に民間原理を取り入れた組織・意識改革を実施。安定かつ効率的な運転維持管理体制を確立した後、円滑にフェーズ2に移行する。
- フェーズ2において、新組織を、包括的な運転維持管理業務を担える組織から、下水道トータルシステムの運営能力を有する組織へと育成。
- フェーズ3において、新組織を外部と競争可能で都市成長戦略に寄与する大阪発の和製水メジャーへと繋げていく。

### 【下水道事業における業務領域区分】



出典：大阪市建設局「大阪市下水道事業経営改革～基本方針と実施計画～（案）」（平成24年11月）

- 業務領域Bについて、行政と新組織との間でどう分担するかが、現在の主な検討課題とされている。前例もなく、明確に区分しにくく、判断が難しい内容も多いため、関係機関等との協議や調整を経ながら検討を進めている状況である。

## (エ) 想定される事業スキームについて

- 経営改革の視点として、「民間原理を取り込める組織形態とし、費用削減や投資効率化を目指す」、「下水道に関する総合的な計画・運営・実施能力を強み（資源）として活用する」、「会計上、投資設備や起債償還、利払が大きな割合を占めることから、施設所有と運営を分離し、運営管理の効率化が進みやすい仕組みを作る」ことを方向性とするとともに、民間事業者が施設を所有することによる税負担の懸念もあることから、上下分離による「新たな経営形態」を目指している。以下は、「新たな経営形態」において想定されているそれぞれの役割及び担当業務である。
  - 行政（下水道管理者）
    - <役割>  
法に定める下水道管理者として上部組織と適切に役割分担し下水道行政改革の使命を果たす。
    - <担当業務>  
施設の所有、許認可、政策形成、目標・方針の決定、使用料単価の決定、事業モニタリング
  - 新組織（上部組織）
    - <役割>  
行政の目標・方針に基づき民間原理を最大限活用し健全かつ合理的・発展的に事業を経営、持続させる
    - <担当業務>  
実施計画、経営管理、設計、建設、技術開発、運転維持管理
- 平成 27 年度には職員の転籍等も含めて新組織を設立して、フェーズ 2 を実施することを目指しているが、この段階では包括委託レベルを想定している。コンセッション型への移行については、協議等に時間を要することや、国交省以外の他省庁との調整も必要になることが想定されることから、どの段階で実施できるかどうか現時点では不明な状況となっている。なお、新組織の法人格については、民間事業者が経営に参画する必要性も指摘されており、現在も検討段階である。
- 国交省の下水道部が、下水道事業のコンセッションに関するガイドラインを公表しているが、今後期待されるより詳細且つ具体的な検討内容や、国交省の総合政策局による混合型コンセッションに関する検討内容を踏まえて、より具体的なスキームの検討を進める予定である。
- 指定管理者制度については、下水道法により、下水道管理者は公共でなければならないといった規定や、民間事業者は公共施設の使用許可などの公権力の行使はできないと整理されているため、民間事業者に公権力の一部を委譲することができず、制度導入のメリットはないとしている。



#### (オ) 市内の体制について

- 新組織に関する具体的な検討機関として、市庁内及び都市技術センターにおいて、それぞれプロジェクトチームを設置、検討が進められるとともに、両者は、連携会議等を実施するなど、情報共有とともに綿密な連携を図る体制になっている。
- 新組織における職員の身分については、転籍等の対応も含めて新組織の具体的な内容が決定した時点からの協議項目として整理されている。現時点では、今後職員の転籍等も想定される旨を組合等に情報として伝えているに留まっている状況である。

#### (カ) 現状の課題、今後の目標について

- 施設整備について、未整備部分の対応としての新設だけでなく、既存設備においても更新ではなく能力向上を図る必要があり、それは新設の扱いとなるとされている。コンセッションは、新設を対象とせず想定していないことから、業務領域Bの「建設」について、どのように整理し取り扱うかが大きな課題となっている。
- 下水道事業は、汚水処理については使用料により対応しているが、雨水排除については一般会計からの繰出しにより対応するなど、財源構成が複雑であり、新組織における業務分担を検討する上で、この財源の整理についても検討が必要である。
- 一般会計からは年 300 億円程度の繰出しを受けているが、コンセッションによる新たな経営形態の場合事業期間は 20～30 年が想定され、概ね 6,000 億円から 9,000 億円の繰出しを市の財政として担保する必要があることになり、どう対応するかが課題である。
- 補助金（交付金）については、年度毎の予算における補助であり、また下水道管理者に対して適用されるものであるため、新たな経営形態の場合に、どのような取り扱いになり、補助金の活用を想定して行う投資の内容をいかに担保するか、会計監査への対応なども含めて検討が必要である。
- 下水道事業は、汚水処理による公共用水域の水質保全の役割がある一方、浸水対策としての施設整備等災害防除の側面もあるので、事業を中断することが出来ないため、新たな経営形態が破綻した場合を想定して、事業の継続性を担保する必要があると認識している。

#### (キ) その他

- 民間事業者が行う事業として捉えた場合、事実行為のみの委託ではメリットは乏しく、事業者としての自由度、裁量権が多いことが、参画意欲やインセンティブにも繋がり、重要であると考えられているが、下水道事業の特性を踏まえると難しい側面がある。
- 民間事業者に対して競争性を担保することも重要であると同時に、下水道事業を民間事業者にとって魅力あるものにする必要がある。

## 2-3 都市公園

### 2-3-1 概要

#### (1) 都市公園とは

都市公園は、都市公園法で以下のように定められた施設のことをいう。

#### ○都市公園法 第2条 抜粋

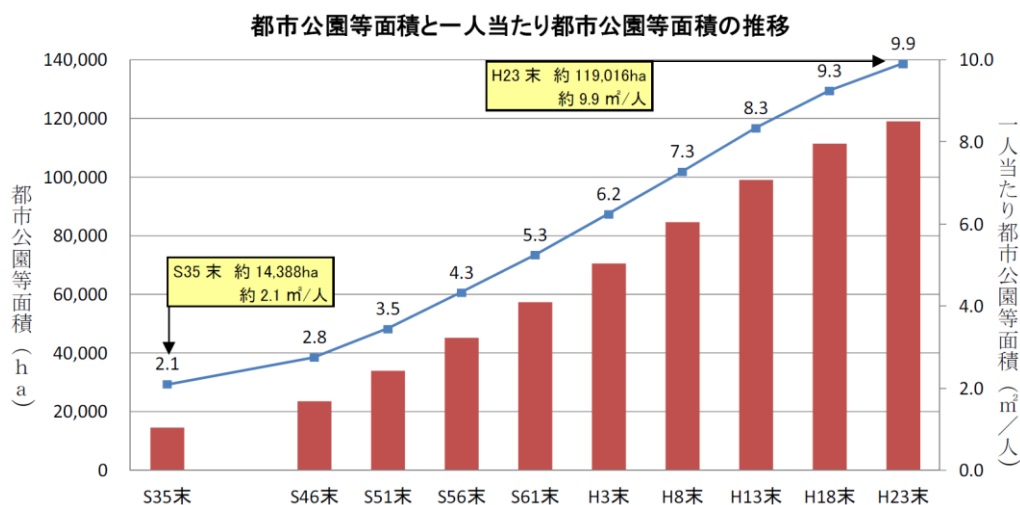
(定義)

第二条 この法律において「都市公園」とは、次に掲げる公園又は緑地で、その設置者である地方公共団体又は国が当該公園又は緑地に設ける公園施設を含むものとする。

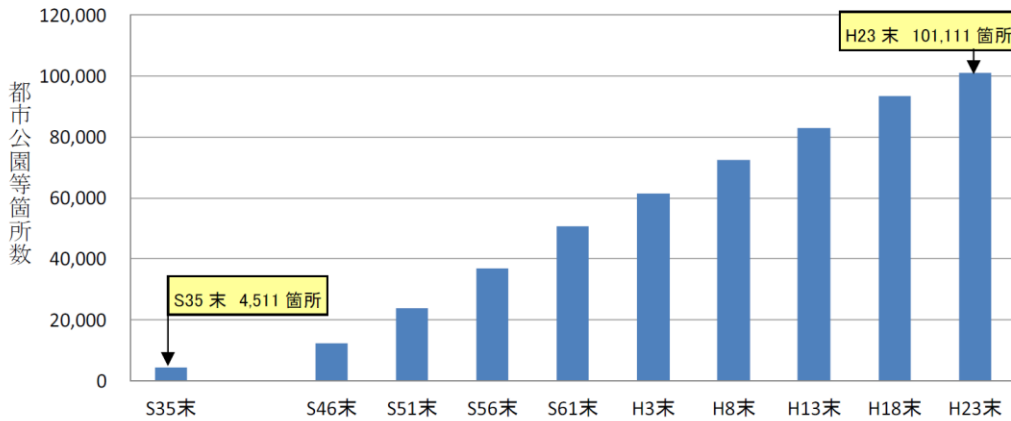
- 一 都市計画施設（都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第四条第六項に規定する都市計画施設をいう。次号において同じ。）である公園又は緑地で地方公共団体が設置するもの及び地方公共団体が同条第二項に規定する都市計画区域内において設置する公園又は緑地
- 二 次に掲げる公園又は緑地で国が設置するもの
  - イ 一の都府県の区域を超えるような広域の見地から設置する都市計画施設である公園又は緑地（ロに該当するものを除く。）
  - ロ 国家的な記念事業として、又は我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用を図るため閣議の決定を経て設置する都市計画施設である公園又は緑地

平成23年度末の全国の都市公園等の整備量（ストック）は、平成22年度末と比較し、面積は約118,056haから約119,016haと約960ha増加、箇所数は99,874箇所から101,111箇所と1,237箇所増加、一人当たり都市公園等面積は、約9.8㎡/人から約9.9㎡/人に上昇している。今後も国土交通省では、防災や環境問題等の社会的要請に応えるため、都市公園等の整備を推進する方針である。

図表 44 都市公園の増加（面積および箇所）



都市公園等の箇所数の推移



出典：国土交通省「都市公園データベース／都市公園等の面積・箇所数の推移」（平成24年3月）

■都市公園の種類および役割

都市公園には次表のような種類があり、都市公園の役割として、「良好な都市環境の提供」「都市の安全性を向上させ、地震などの災害から市民を守ること」「市民の活動の場、憩いの場を形成」「豊かな地域づくり、地域の活性化」の4つがあると考えられている。

図表 45 都市公園の種類

種類	種別	内容
住区基幹公園	街区公園	もっぱら街区に居住する者の利用に供することを目的とする公園で誘致距離250mの範囲内で1箇所当たり面積0.25haを標準として配置する。
	近隣公園	主として近隣に居住する者の利用に供することを目的とする公園で近隣住区当たり1箇所を誘致距離500mの範囲内で1箇所当たり面積2haを標準として配置する。
	地区公園	主として徒歩圏内に居住する者の利用に供することを目的とする公園で誘致距離1kmの範囲内で1箇所当たり面積4haを標準として配置する。都市計画区域外の一定の町村における特定地区公園(カントリーパーク)は、面積4ha以上を標準とする。
都市基幹公園	総合公園	都市住民全般の休息、観賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園で都市規模に応じ1箇所当たり面積10～50haを標準として配置する。
	運動公園	都市住民全般の主として運動の用に供することを目的とする公園で都市規模に応じ1箇所当たり面積15～75haを標準として配置する。
大規模公園	広域公園	主として一の市町村の区域を超える広域のレクリエーション需要を充足することを目的とする公園で、地方生活圏等広域的なブロック単位ごとに1箇所当たり面積50ha以上を標準として配置する。
	レクリエーション都市	大都市その他の都市圏域から発生する多様かつ選択性に富んだ広域レクリエーション需要を充足することを目的とし、総合的な都市計画に基づき、自然環境の良好な地域を主体に、大規模な公園を核として各種のレクリエーション施設が配置される一団の地域であり、大都市圏その他の都市圏域から容易に到達可能な場所に、全体規模1000haを標準として配置する。
国営公園		主として一の都府県の区域を超えるような広域的な利用に供することを目的として国が設置する大規模な公園にあつては、1箇所当たり面積おおむね300ha以上を標準として配置する。国家的な記念事業等として設置するものにあつては、その設置目的にふさわしい内容を有するように配置する。
緩衝緑地等	特殊公園	風致公園、動植物公園、歴史公園、墓園等特殊な公園で、その目的に則し配置する。
	緩衝緑地	大気汚染、騒音、振動、悪臭等の公害防止、緩和若しくはコンビナート地帯等の災害の防止を図ることを目的とする緑地で、公害、災害発生源地域と住居地域、商業地域等とを分離遮断することが必要な位置について公害、災害の状況に応じ配置する。
	都市緑地	主として都市の自然的環境の保全並びに改善、都市の景観の向上を図るために設けられている緑地であり、1箇所あたり面積0.1ha以上を標準として配置する。但し、既成市街地等において良好な樹林地等がある場合あるいは植樹により都市に緑を増加又は回復させ都市環境の改善を図るために緑地を設ける場合にあつてはその規模を0.05ha以上とする。(都市計画決定を行わずに借地により整備し都市公園として配置するものを含む)
	緑道	災害時における避難路の確保、都市生活の安全性及び快適性の確保等を図ることを目的として、近隣住区又は近隣住区相互を連絡するように設けられる植樹帯及び歩行者路又は自転車路を主体とする緑地で幅員10～20mを標準として、公園、学校、ショッピングセンター、駅前広場等を相互に結ぶよう配置する。

注) 近隣住区＝幹線街路等に囲まれたおおむね1km四方(面積100ha)の居住単位

国土交通省ホームページより作成

## ■都市公園に係る制約条件

### ○都市公園の建築許容面積

都市公園は、「本来、屋外における休息、運動等のレクリエーション活動を行う場所であり、ヒートアイランド現象の緩和等の都市環境の改善、生物多様性の確保等に大きな効用を発揮する緑地を確保するとともに、地震等災害時における避難地等としての機能を目的とする施設であることから、原則として建築物によって建ぺいされない公共オープンスペースとしての基本的性格を有するものである。」と定義されており、設置できる施設の許容面積については以下の通り定義されている。（国土交通省都市局「都市公園法運用指針（第2版）」平成24年2月）

図表 46 都市公園における建ぺい率の制限

区分		建築面積の割合 (建ぺい率)
建築物 (法4条1項)		2%
特例 (施行令6条)	休養施設、運動施設、教養施設、災害応急 対策に必要な施設等	+10%
	国宝、重要文化財等	+20%
	屋根付広場等	+10%
	仮設公園施設	+2%

### ○条例による緩和

第二次一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）において、都市公園の公園設置・公園施設設置についての技術基準が条例委任され、地方公共団体が設置する都市公園に関する建ぺい率基準については、100分の2という従来からの基準を十分参酌した上で、地域の実情に応じて、当該地方公共団体自らが条例で定めることとされた。

例えば、京都市では条例で都市公園の建ぺい率基準を2%から4%に緩和することを検討中である。

## (2) 都市公園における公民連携手法の現状

現在、都市公園の管理については、現在、直営、都市公園法における設置管理許可制度、指定管理者制度の3つの手法がある。PFI手法で整備された長井海の手公園（横須賀市）では、指定管理者制度と設置管理許可制度を併用しており、それぞれの手法が併用されている場合もある。

図表 47 現在の公園管理手法

管理主体	制度	内容
公	直営	自治体による直営管理
民	設置管理許可	公園施設の設置または管理運営
民	指定管理者制度	公園全体の包括的な管理

※PFI手法を用いる場合は設置管理許可、指定管理者制度を併用が必要。（「都市公園法運用指針（第2版）」）

### ① 設置管理許可制度

都市公園の管理については、都市公園法第5条にて、地方公共団体又は国が公園施設を自ら設け、かつ自ら管理することを原則とし、「当該公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適当又は困難であると認められるもの」についてのみ第三者の設置を認めていたが、平成16年の法改正で、「当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの」についても、第三者が公園施設の設置管理を行うことが可能となった。

この点については、「都市公園法運用指針（第2版）国土交通省都市局／平成24年2月」で、以下のように記述されている。

#### ○都市公園法 第5条 抜粋

（公園管理者以外の者の公園施設の設置等）

第五条 第二条の三の規定により都市公園を管理する者（以下「公園管理者」という。）以外の者は、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理しようとするときは、条例（国の設置に係る都市公園にあつては、国土交通省令）で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない。許可を受けた事項を変更しようとするときも、同様とする。

2 公園管理者は、公園管理者以外の者が設ける公園施設が次の各号のいずれかに該当する場合に限り、前項の許可をすることができる。

- 一 当該公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適当又は困難であると認められるもの
- 二 当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの

### ○都市公園法運用指針第2版 以下抜粋

「都市公園は、一般公衆の自由な利用に供することを目的として設置される公共施設であるため、公園管理者である地方公共団体又は国が公園施設を自ら設け、かつ、自ら管理することを原則としてきたところであるが、公園施設の中には、売店、飲食店等公園管理者が自ら経営することが不適当なものや、専門性その他の理由により公園管理者が自ら設け又は管理することが困難な施設もあること、一方で都市公園の自由利用の原則から、公園管理者以外の者（以下「2.公園管理者以外の者の公園施設の設置について（法第5条関係）」において「第三者」という。）による公園施設の設置又は管理を無制限に許可することはできないことを考慮し、法第5条において「公園管理者が自ら設置又は管理することが不適当又は困難であると認められるもの」に限って第三者に公園施設の設置又は管理を許可してきたところである。

しかしながら近年、環境に対する国民の関心の高まり、社会貢献に対する意識の高まり等を背景に、都市公園においては、公園施設の設置や管理への地域住民等の参画などのニーズが高まってきており、これらのニーズに対応するためには、地域住民団体等多様な主体がより主体的に自らの判断に基づき都市公園の整備と管理を行えるようにすることが必要であり、このため、同法第5条において、「当該都市公園の機能の増進に資する」場合についても第三者に対し公園施設の設置又は管理を許可することができる旨規定したところである。」

なお、都市公園法第5条の「当該都市公園の機能の増進に資する」と認められるものとしては、「都市公園運用指針（第2版）」の中で、以下の2つの例があげられている。

- 公園管理者が自ら公園施設を設置又は管理するよりも、地域の状況に即したきめ細かな管理等が期待される場合（例えば地域住民団体による身近な公園における公園施設の設置又は管理など）
- 公園管理者が自ら公園施設を設置又は管理するよりも、第三者が有する専門的なノウハウや企画力、資金力等により、当該公園施設の機能が向上する場合や、当該公園施設の管理コストが節減される場合（例えば特定のスポーツ競技のための公園施設の設置又は管理を当該スポーツ競技の愛好団体が行う場合、レストランを管理する民間事業者がレストラン前の芝生広場や花壇も一体的に管理して利用者が多い週末等にはオープンカフェとして利用する場合など）

### ② 指定管理者制度

都市公園における指定管理者制度については、「指定管理者制度による都市公園の管理について」（国土交通省都市・地域整備局公園緑地課長通知／平成15年9月2日）の中で以下のように整理されている。

- 指定管理者制度により、都市公園法の設置管理許可によらず、都市公園全体または一部を管理者以外の者が包括的に管理できる。

- 指定管理者が行うことができる管理の範囲は、都市公園について、公園管理者が行うこととして都市公園法に定められている事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（行為の許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない利用料金の収受、清掃、巡回等）等）であること。
- 指定管理者に行わせる管理の範囲については、都市公園条例において明確に定めること。
- P F I 事業者に対し、同事業者が事実行為として P F I 事業により整備した公園の一定規模の区域を指定管理者制度により管理を行わせることができること。
- 公園管理者が、都市公園に設ける公園施設でも自ら設置管理することが不適當又は困難であると認められる場合、公園管理者以外の者は、指定管理者になることなく、都市公園法に基づいて公園施設の設置管理を行う場合には、指定管理者制度に係る条例に基づくことなく、自らの収入として料金収受すること等ができること。

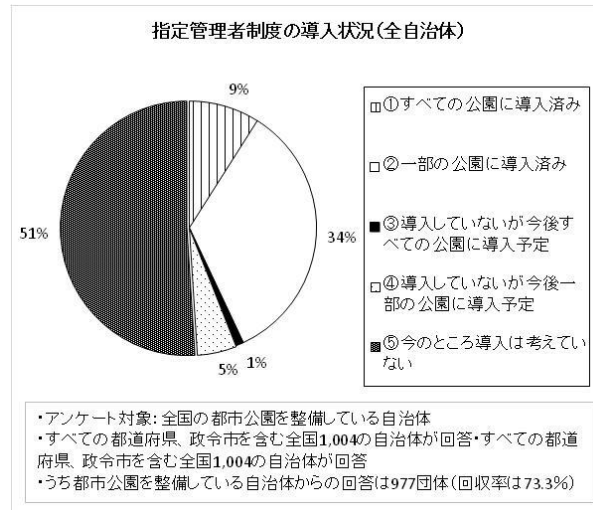
また、「都市公園運用指針（第 2 版）」の中では指定管理者制度と設置管理許可制度について比較がされ、以下のような違いがあると整理されている。

- 指定管理者制度は、都市公園全体の包括的な管理を委ねることを原則とする制度であるのに対し、設置管理許可制度は、都市公園を構成する公園施設について許可を与える制度であること
- 指定管理者制度は、管理のみを対象とした制度であるが、設置管理許可制度は管理のみでなく、設置についても許可を与えることができること
- 指定管理者制度に基づく管理者の指定に当たっては、地方公共団体の議会の議決を必要とするが、設置管理許可を与える場合には議決を必要としないこと

「都市公園運用指針（第2版）」によると、制度の併用については、「一般的には、都市公園全体の管理を民間等に利用料金の収受も含めて包括的に委任しようとするような場合は指定管理者制度を適用することとなり、一方で、飲食店等の公園施設の設置又は管理を民間に委ねる場合や遊具、花壇等の公園施設の設置管理を N P O 等に委ねる場合には、設置管理許可制度を適用するものと考えられる。」とされている。

指定管理者の導入状況については、平成 22 年に一般社団法人日本公園緑地協会が行った「指定管理者制度」に関するアンケート調査によると、全国の都市公園を整備している自治体の約半数（43%）が、一部またはすべての公園について指定管理者制度を導入している（図表 48）。

図表 48 指定管理者制度の導入状況



出典：一般社団法人日本公園緑地協会「指定管理者制度」に関するアンケート調査の実施（平成22年）より作成

また、同協会が平成23年に都市公園の指定管理者374団体に対して行った「都市公園における指定管理者事業経営に関するアンケート」（回収154団体）では、事業経営状況について、「指定管理料及び利用料金収入の範囲内で運営できている」と回答した団体は32%にとどまり、半数が「収益事業収入、その他収入を含めた範囲で運営している」と回答している（図表49）。

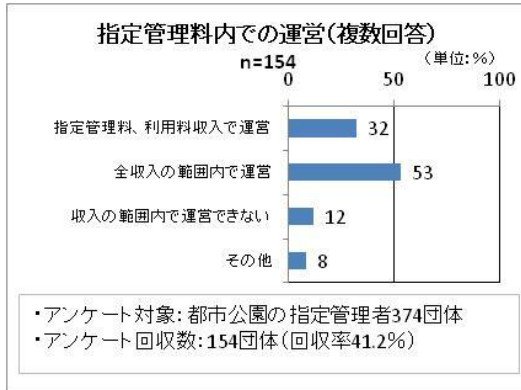
収入の内訳について、全体の回答平均は「指定管理料」が64%、「使用料金収入」が25%、「収益事業収入」は10%となっており、指定管理者が、指定管理料を主な収入源とし、他に利用料金、収益事業収入を得て公園の運営を行っていることがわかる（図表50）。

なお、収益事業の種類についての回答は、「自販機」（75%）、「有料イベント」（40%）「売店」（35%）「レストラン」（18%）「駐車場」（12%）となっている（図表51）。

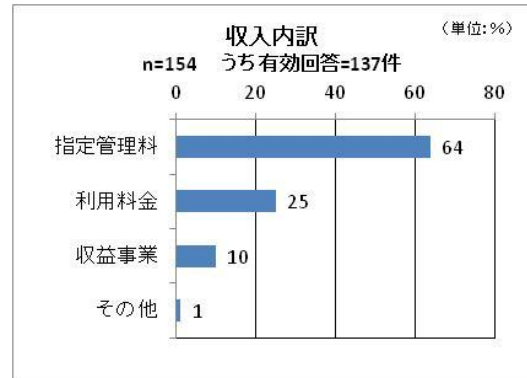
また、収入増加のため、指定管理者が今後最も重視する項目としては、「利用料金の増収」（60%）が最も多く、次いで「イベント等の自主事業」（42%）、「自販機の増収」（25%）、「売店等販売事業の増収」（16%）とつづく（図表52）。



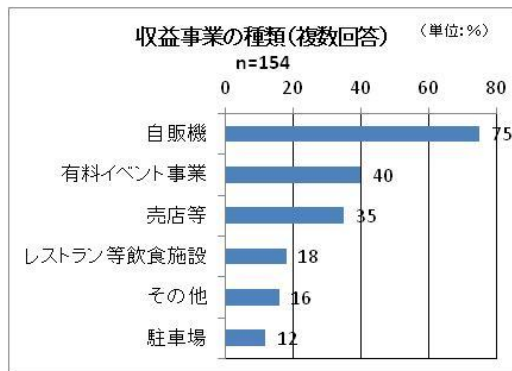
図表 49 指定管理料内での運営



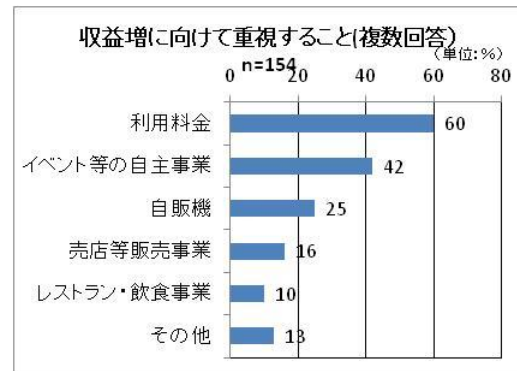
図表 50 収入内訳



図表 51 収益事業の種類



図表 52 収益増に向けて重視すること



出典: 一般社団法人日本公園緑地協会「都市公園における指定管理者事業経営に関するアンケート」(平成23年)より作成

### ③ P F I 手法

P F I により行われる民間事業者による都市公園の整備と管理については、「都市公園運用指針(第2版)」の中で以下のように定義されている。

#### ○都市公園運用指針(第2版) 以下抜粋

「P F I により行われる民間事業者による都市公園の整備と管理は、公園管理者と民間事業者との間で交わされる契約に基づき、公園施設の建設や維持管理の事実行為を民間事業者に行わせるものであり、法的な権能が付与されるものではない。

そのため、B T O 方式やB O T 方式により整備された公園施設の管理に当たり、当該公園施設又は当該公園施設の設置された都市公園の利用料金を民間事業者自らの収入として管理運営資金に充てるような場合には、別途指定管理者制度又は設置管理許可制度を適用することが必要となる。また、B O O 方式により民間事業者が整備し独立採算で経営する公園施設については、設置管理許可制度を適用することが必要である。」

#### ④ 公共施設等運営権

今後の民間事業者による都市公園の管理運営手法としては、平成 23 年の P F I 法改正により導入が可能となった公共施設等運営権が考えられる。今後、公共施設等運営権の導入に係る具体的な指針等が整理されていくと考えられるが、公共施設等運営権制度は、国又は地方公共団体が民間事業者に運営権を設定することで民間事業者が運営権者となり、両者が実施契約を締結して運営等を実施することとされており、使用許可等の行政行為を行う権限を付与するものではない。そうした前提を踏まえ、都市公園の運営について公共施設等運営権が導入された場合における指定管理者制度の適用の必要性についても指針等において整理がなされるものと考えられる。

【各管理運営手法の比較】

公園において施設の設置又は管理のために都市公園法に規定されている設置許可並びに管理許可と、公園全体の包括的な管理を委託する際に有効な指定管理者制度に加え、公共施設等運営権の導入が考えられる。これらの制度概要及びその制度において民間事業者が実施できる具体的業務について整理し比較を行った（図表 53）。

図表 53 管理運営手法の比較（都市公園）

	設置許可	管理許可	指定管理者	コンセッション
制度概要				
概要	・事業者は公園管理者に使用料を支払って、都市公園内に民設民営にて収益施設等を設置・運営できる（ex.都市公園の敷地を貸付け、公園施設として民間収益施設を整備させる（カフェ、レストラン、コンビニ、保育園、貸会議室、結婚式場））	・事業者は公園管理者に使用料を支払って、都市公園および都市公園内の公園施設を運営することができる（ex.公園施設を民間事業者に貸し付け、収益事業を含む運営維持管理を行わせる（貸室を活用したテナント事業、レストラン・売店のリニューアル、園路の維持管理等））	・指定管理者は都市公園および都市公園内の施設を運営することができる ・指定管理者は地方公共団体より指定管理料の支払いを受けることができるほか、公園の占用許可を受け使用料を支払った上で、自主事業として収益事業を提案実施できる	・事業者は、都市公園および都市公園内の施設運営権を付与される ・民間事業者等は、自らの発意により、地方公共団体に対し都市公園のコンセッション事業に係る民間提案制度を活用することが可能
導入が想定されるケース	飲食店等の公園施設の設置又は管理を民間にゆだねる場合、遊具や花壇等の公園施設の設置管理をNPO等にゆだねる場合		都市公園全体の管理を利用料金の収受を含めて包括的に委任しようとするような場合	都市公園全体の運営を包括的に委任しようとする場合
他の制度との併用	公園の包括的な管理を行う場合は指定管理者制度との併用が必要		施設の設置を行う場合は設置許可が必要となる	コンセッションは契約行為であり、法的な権限付与を行うものではないことを踏まえ、指定管理者制度の適用の必要性についてもう後整理がなされるものと考えられる。（※1）
根拠法	都市公園法（第5条）、都市公園条例等	都市公園法（第5条）、都市公園条例等	地方自治法、都市公園条例	PFI法
許可権者	公園管理者（地方自治体）	公園管理者（地方自治体）	地方自治体	地方自治体
議決	不要	不要	必要	必要
期間	10年（更新も10年）	10年（更新も10年）	3～5年程度（地方公共団体により異なる）（PFIの場合、長期指定が可能）	
対象とする事業者	私人、民間事業者、地方公共団体、公益法人、NPO法人、中間法人等を広く対象とする（ただし法人格のない任意団体は望ましくない）		事業によって応募資格は異なる	事業によって応募資格は異なる
具体的な業務				
公園全体の包括的な管理	×	×	○	コンセッションでは、事業者は、都市公園全体の運営を包括的に行うことができ、また、都市公園および都市公園内の施設運営権を付与されることで、自らの発意により、地方公共団体に対し都市公園のコンセッション事業に係る民間提案制度を活用することが可能となる
公園施設の設置	○	×	×	
公園施設の維持管理運営	○	○	○	
公園施設の利用料金の設定	○	○	○	
利用料金の収受	○（※2）	○（※2）	○	
占用許可	公園管理者（地方自治体または国）のみ			
行為許可	×	×	○ 条例で公園管理者から指定管理者に権限を移譲することが可能	
使用許可	×	×	○ 条例で公園管理者から指定管理者に権限を移譲することが可能	

※1 通常のPFIの場合、設置管理許可または指定管理者制度との併用が必要とされている  
 ・BTO/BOT方式の場合⇒利用料金を自らの収入として管理運営資金に充てる場合、指定管理者制度または設置管理許可制度と併用  
 ・BOO方式の場合⇒設置管理許可制度と併用  
 （国土交通省都市局「都市公園法運用指針（第2版）平成24年4月）

※2 公園管理者が、都市公園に設ける公園施設でも自ら設置管理することが不適当又は困難であると認められる場合、公園管理者以外の者は、指定管理者になることなく、都市公園法に基づいて公園施設の設置管理を行う場合には、指定管理者制度に係る条例に基づくことなく、自らの収入として料金収受すること等ができる（平成15年9月2日国都公緑第76号/国土交通省都市・地域整備局公園緑地課長通知）

### (3) 都市公園における公民連携手法の課題

#### ① 現行制度全般における課題

- 自治体のまちづくり・公園づくり指針の明確化  
自治体における公園の考え方が不明瞭(例えば、にぎわい拠点として考えるのか、防災広場として考えるのか)な場合、民間の提案を反映しにくい。
- 都市公園法における規制緩和  
都市公園は都市公園法による規制(施設種類や建ぺい率)があり、民間の提案を生かそうとした場合、自由度が低くなる傾向がある。
- 収益性の確保が困難  
(民間事業者が収益施設運営を行う場合)都市公園は性格上、使用料水準が低くなりがちで、事業収益性も低くなると考えられる。

#### ② 設置・管理許可制度における課題

- 期間が10年と限られている。
- 業務範囲が公園内の一部施設の設置管理のみに限られている。

#### ③ 指定管理者制度における課題

- 指定管理者更新による効率性・継続性の維持  
都市公園における指定管理期間は5年程度が最も多い(※)。指定管理者が交代することにより、更に効率性が向上することが期待される一方で、それまで蓄積したノウハウ等が継続されず、効率性が低下することが懸念される。また、都市公園は地域住民との連携が重要な業務になるが、指定管理者が交代した場合、こうした人的ネットワークについても継続されないことになる。ノウハウ、ネットワークの継続性が課題である。

※一般社団法人日本公園緑地協会「指定管理者制度」に関するアンケート調査  
平成22年

- 管理業務の柔軟性・指定管理者のインセンティブの確保  
指定管理者が「収入増加のために重視する項目」として、「利用料金の増収」(60%)「イベント等の自主事業」(42%)があげられているが、現状では利用料金や収益事業等の裁量権が行政側にあることにより、指定管理者の独自性が発揮できず、モチベーションの低下、ひいてはサービスの低下につながっている懸念がある。  
開園時間や開園日の変更、使用料の変更、行為、占用許可権限の付与など、自由裁量権を広げ、創意工夫の余地を与えることが、インセンティブにつながると考えられる。

※一般社団法人日本公園緑地協会「都市公園における指定管理者事業経営に関するアンケート」平成23年

- 労働環境の改善

現在、都市公園の指定管理者の常勤1人あたりの平均人件費は380万円(※)で、給与所得者の平均年収412万円(H22国税庁)に比較すると低い。特に民間企業等では人件費を低く抑えた中で事業経営を行っていると考えられる。

また、指定管理者制度全般に言えることであるが、指定期間が限られていることから、非正規雇用の増加などの社会問題にもつながっており、労働環境の改善は課題である。

※「都市公園における指定管理者事業経営に関するアンケート」2011 一般社団法人日本公園緑地協会

- 適正な指定管理料の設定

指定管理者制度全般にいえることではあるが、運営の効率化を義務付けるあまり、コスト縮減、低価格化に走り、サービスの低下、労働環境の悪化につながる恐れがある。長期的な公園の管理運営を行うために、適正な指定管理料の設定を行う必要がある。

#### ④ 今後の展望

都市公園では、現行の設置管理許可制度及び指定管理者制度を組み合わせることで、民間事業者が都市公園全体を包括的に管理し、収益施設を設置運営することが可能になる。また、指定管理者が占用許可を受けて、フリーマーケットなどの運営等の自主事業を行うことも可能である。現行制度の活用により、公共施設等運営権制度で期待するような比較的自由度の高い運営ができています。

ただし、設置管理許可と指定管理者制度を併用する際には、両者の期間が異なる可能性があること、また、施設整備に多額の資金を必要とする、という場合には公共施設等運営権制度の導入可能性があると考えられる。

参考資料：

- ・一般社団法人日本公園緑地協会「「指定管理者制度」に関するアンケート調査」(平成22年)、「都市公園における指定管理者事業経営に関するアンケート」(平成23年)
- ・東京都江東区、財団法人地方自治研究機構「PPPによる公園管理・運営に関する調査研究」(平成25年3月)

## 2-3-2 地方自治体の都市公園における公民連携手法の現状等について

### (1) ヒアリング調査

地方自治体の都市公園における公民連携手法の現状及び今後の方向性を探るため、梅小路公園（京都市）、長井海の手公園（横須賀市）、東京都江東区及び財団法人地方自治研究機構の都市公園運営事業について、ヒアリング調査を実施した。

#### ① 梅小路公園（京都市）の取組み

梅小路公園（京都市）においては、平成24年に京都水族館が開業するなど、民間の力を活用した公園活用事業が行われている。本公園での取組みについて、その経緯や運営状況について、ヒアリング調査を実施した。

#### 【ヒアリング先】

京都市建設局水と緑環境部緑政課

#### 【梅小路公園概要】

公園概要	<p>平成7年に国鉄清算事業団の梅小路駅の跡地に、平安建都1200年記念事業の一環で京都市営の総合公園「梅小路公園」が開園。梅小路公園に隣接しながらも、長年低利用地であった京神倉庫跡地及び園内のメイン園路北側区域の一部について、平成20年にオリックス不動産により内陸型大規模水族館の設置が提案された。第三者委員会で設置許可の妥当性を審議した上で、①未利用ないし低利用であった京神倉庫跡地の有効利用が図られること、②「いのちの森」と水族館が一つの公園内に配置されることにより、森と海のつながりを体感できる個性豊かな魅力あふれる公園となること、から公園機能の増進性は十分期待できるものと考えられ、平成22年に京都市より設置許可がなされた。</p> <p>平成21年には、西日本旅客鉄道株式会社から梅小路蒸気機関車館に隣接する梅小路公園内の土地について、(仮称)京都鉄道博物館整備構想の提案があった。同年7月にはオリックス不動産とJR西日本が連名で、まちづくり条例に基づく「開発構想届」を提出し、事業者主催による住民説明会が開催されている。</p> <p>また、京都市でも、同年6月のまちづくり消防委員会において、梅小路公園の再整備に関する京都市の基本的な考え方をまとめた「梅小路公園再整備の方向性(案)」を報告しており、現在も引き続き梅小路公園全体の再整備が進められている。</p> <p>なお、京都鉄道博物館については、平成25年12月に設置許可がなされ、平成28年開業予定である。</p>
------	--

公園面積	137,129 m <sup>2</sup> (指定管理者：公益財団法人京都市都市緑化協会) 指定管理期間：平成 23 年 4 月 1 日～平成 27 年 3 月 31 日までの 4 年間 (京都水族館の建築面積:5,948.25 m <sup>2</sup> (都市公園内の教養施設扱いとなり、 建ぺい率は 10%以内となる。))
水族館の事業者・事業期間	オリックス不動産 平成 24 年 3 月 14 日開業／設置許可は固定資産税評価単価の変動に応じるため、3 年ごとに更新、事業期間は 30 年を予定。
水族館の許可条件	事業の安定性の確保及び京都市に危険負担が及ぶことのないよう、許可を行うに際しては、以下の条件を付した。 ①事業期間が終了した際、又は事業期間の終了前に廃業する際には、原状回復（建築物の撤去及び更地化）を行うこと。 ②別会社を設立して建設・運営することになった場合には、経営主体の健全性を担保するため、オリックス株式会社ないしオリックス不動産株式会社の保証が必要であること。 ③あらかじめ京都市の許可を得なければ、第三者に事業譲渡してはならないこと。

図表 54 梅小路公園マップ (平成 25 年 9 月現在)



出典：梅小路公園 公式ホームページより

## 【ヒアリングでの確認事項】

### (ア) 梅小路公園において、京都水族館・鉄道博物館を整備するに至った経緯について

- 梅小路公園は、国鉄の貨物操車場跡地を国鉄清算事業団から市が買取り、公園として整備したもので、平成7年に開園した。前年には全国都市緑化フェアを行った。
- 都市公園法では10ha以上の公園を総合公園と位置づけ、出会いとふれあいの場として様々な事業展開が可能な公園としている。
- 平成17年よりオリックス不動産から水族館建設について、担当者レベルでの提案があり、平成20年に正式提案があった。オリックス不動産の会長が京都出身で、地元貢献する事業をとということで提案がなされたと聞いている。
- もともと京都水族館の土地は公園ではなく、市が所有する遊休地であり、活用方法を検討していたものである。水族館建設を機に公園の一部とした。
- 大阪の海遊館の存在や水の入れ替えの負担等、水族館建設について市民からの反対は多かったが、学識者委員会でも検討を行い、設置許可の妥当性の答申を受けた。
- 運営ノウハウの面等から、市が設置するよりも、民間のノウハウを活かせるとして、オリックス不動産に設置許可を与えて整備することになった。
- 水族館は都市公園法に基づく教養施設であるため、都市公園法の特例で+10%、また京都市は、条例で5,000㎡以上の公園の建ぺい率を2%から4%に緩和（水族館建設当時は2%）しているため、あわせて整備可能な建ぺい率は14%となっている。
- 京都水族館を整備したことによる市の財政負担はなく、事業者からは土地使用料を徴収することにより市の歳入は増加したことになる。
- 土日は市の交通局でシャトルバス（有料）を運行させている。
- 使用料の設定については、教養施設であることの補正係数として0.7、店舗面積が3%未満であるということの補正係数として0.8、あわせて、0.56の係数が適用されている。結果的に44%の減額になるため、適正でないという市民からの意見があり、訴訟が起こされたが平成25年2月に第1審で京都市が勝訴し、平成26年1月控訴審でも勝訴（判決確定）した。
- 固定資産の評価額が3年に一度見直されるため、設置許可も3年ごとに更新している。都市公園法上は10年が最長とされているが、市の実務担当者の継続性も考慮して、3年程度の更新であれば都合がよいと考えた。
- 鉄道博物館については、JR西日本所有するJR梅小路蒸気機関車館に隣接する公園敷地について提案があり、水族館建設と同様に設置許可を与え、平成28年に開業する予定である。



#### (イ)京都市としての公園再整備案

- 京都水族館、鉄道博物館整備の提案を受けて、市でも公園の再整備について検討を行い、方向性等をまとめた。
- 市で、公園に隣接する J R 社宅跡地に駐車場を整備する計画をたてたが、「京都は歩くまち」という批判が地元からあったことから、駐車場は交通弱者を対象とした必要最小限の範囲で整備している。ただし、民間運営の駐車場は周辺整備されている。
- この J R 社宅跡地の一部を市が借り上げ、軽飲食施設を整備、管理許可により運営を行う予定としている。事業者は公募で選定し、1 社から応募があった。
- 水族館内には軽飲食施設が複数あり、また、公園施設内の「緑の館」にもレストラン施設がある。周辺地域への経済波及効果を考慮し、公園内での飲食施設の整備は最低限必要なものに限定する方針としている。

#### (ウ)公園内で用いている各 P P P 手法について

##### ■公園内の業務分担について

- 公園の管理は公益財団法人京都市都市緑化協会が指定管理者として行い、水族館はオリックス不動産、駐車場は一般社団法人京都市都市整備公社がそれぞれ設置許可に基づき管理している。鉄道博物館は J R 西日本が設置許可で運営する予定である（平成 25 年 12 月設置許可済み）。新たに整備する軽飲食施設については管理許可を事業者に与える予定である（平成 26 年 3 月開業）。
- 現指定管理者と水族館等の事業者は連絡調整会議を行っているが、今後より綿密に連絡する必要がある。

##### ■指定管理者の業務

- 京都市内で指定管理者制度を用いている公園は、有料施設を持つ公園のみである。
- 現在の指定管理者の期間は、平成 23 年 4 月～平成 26 年 3 月までである。この 4 年間に再整備する土地については指定管理者の管理区域から外している。なお、京都市の指定管理者制度は原則 4 年で、福祉施設のみ 5 年としている。
- 現在の指定管理者は、緑地管理が主な業務である。都市型ビオトープであるいのちの森や、朱雀の庭の管理を含め、緑化の普及啓発事業も行っている。
- 指定管理者の利用料金収入は緑の館の貸館収入、朱雀の庭・いのちの森の入場料である。
- 野外ステージの使用については、行為許可基準に基づき市が使用料を収入している。

#### ■指定管理者の次期公募について

- 次期の指定管理者の公募条件等は現在検討中であるが、緑化の推進・啓発を重視する方針である。企業体による応募も可能性はあるが、上記を踏まえた公園運営実績がないと厳しいと考える。
- 前回の指定の際にはまだ水族館がなかった。今後は施設間連携が重要になるので、こうしたマネジメント業務についても指定管理業務として求める予定である。

#### (エ) 現在までの経営状況・課題

##### ■京都水族館整備による効果

- 1年目については、水族館の来場者は目標の200万人を上回る約250万人が来場した。土日など1日あたり2万人来場するが、混雑で観覧の質が落ちてしまうことを事業者は懸念している。
- 公園内の有料施設である朱雀の庭の入場者は1.5倍～2倍に増加した。水族館開館の影響もあり、以前とは異なる客層が公園を訪れている。
- 公園内でのイベント開催の申し出もこれまで以上に増えている。イベントで利用できる芝生広場の使用料は市の収入なるが、有料イベントは、原則認めていないこともあり公益性の高いイベントが中心となるため、減免措置が適用される場合が多く、収入は多くはない。
- 行為許可の基準については、営利目的の利用を原則として認めておらず、公益性の高いものや地域の活性化に資するもののみ認めている。民間事業者の話によると、京都市の基準はやや厳しいようである。

#### (オ) 今後の課題、方向性等について

##### ■今後の課題等

- 周辺は住宅地でもあり、来場者が増加することで苦情も多くある。静かさとにぎやかさのバランスが重要であると思う。
- また、広域避難場所としての役割も有するため、そこは阻害してはならない。
- 京都市の公園全体に関することであるが、今後は公園の資産活用を考えていかねばならない。公園が増える中、維持管理予算は横ばいである。つまり、1つあたりの公園の維持管理予算は下がっている。今後、公園施設が老朽化する中、指定管理者とも維持更新についても話し合っていかなければならない。現在は修繕については、100万円未満を事業者の業務としているが、金額では図れないことも多い。
- 公園使用許可で得た収入は特定財源として公園管理に関する費用にあてることが可能であることから、公園の資産活用は重要なテーマである。
- このエリア全体の活性化を検討する会議もあり、近隣の卸売市場との連携を含めた検討をしている。

■今後の公園全体における規制緩和等について

- 平成25年4月に条例を改正し、5,000㎡以上の公園については、建ぺい率を2%→4%に引き上げている。小さな公園の場合、2%ではトイレ設置にも限界がある。
- これ以外の規制緩和については考えていない。

(カ) 公共施設等運営権の導入の可能性

- 現在は都市公園法に定められている制度を活用しており、公共施設等運営権も含めた新たな公民連携手法についての問題意識は現在のところない。
- まずは、設置許可制度での運用の評価をしないと次の段階には進めないと感じている。
- どのような制度でも、都市公園法の制限の中での運営となる。

## ② 長井海の手公園（横須賀市）の取組み

長井海の手公園（横須賀市）は、日本初の公園PFI事業として整備され、現在も指定管理者制度、設置管理許可制度を併用しながら、民間の力を活用した公園運営が行われている。本公園での取組みについて、その経緯や運営状況について、ヒアリング調査を実施した。

### 【ヒアリング先】

横須賀市環境政策部緑地管理課

### 【長井海の手公園の概要】

事業概要	米軍長井住宅地区の跡地利用に、南仏のプロヴァンス地方をモチーフとした田園風景や町並みを再現し、農業などの体験ができる総合公園として整備する。事業方式は施設の収益性やPFI事業における柔軟な運営体制の確保などの観点から、BOT方式と、BTO方式の2方式を設ける。 開園は平成17年4月29日。
公園面積	21.3ha
事業期間	施設の建設期間2か年、公園施設の運営維持管理期間10か年の計12年間 指定管理期間：平成18年4月1日～平成27年3月31日
PFI事業者	株式会社横須賀ファーム（ファーム、鹿島建設、みらい建設工業、京浜急行電鉄）
事業方式	○BOT施設（施設設置許可制度・独立採算型） 青空市場、加工体験試食棟（レストラン）、ビジターセンター（温浴施設）、加工房売店棟、体験教室棟、ファーストフード棟、駐車場 ○BTO施設（指定管理者制度・サービス購入型） 公園敷地の造成、管理事務所、園路、便所、休憩室、温室、農機具庫、キッズガーデン、飾りサイロ、堆肥舎、展望デッキ、みはらしの丘
PFI導入の効果	・地元雇用、地元ボランティアの活用充実 ・テレビ、ラジオ、雑誌等、積極的な広告展開を行い、開園後3年で当初見込みどおり平均年間66万人の利用者 ・従来方式では財政負担が大きく、約10年かけた段階的整備が予想されたが、1半で整備完了。VFM＝約22%

図表 55 長井海の手公園（ソレイユの丘）マップ



### まきばのエリア

緑豊かな岬の自然を体感しながら心も体もリフレッシュ。

- 21 動物ふれあい広場  
ロバ、ヒツジ、ヤギ、ミニブタ、ウサギとのふれあい体験。
- 22 デイキャンプ場  
ジューシーなお肉やシーフード、新鮮野菜をダイナミックに野外バーベキュー。飯盒炊きでカレーライス作りも。
- 23 乗馬場  
気軽に馬とふれあい、乗馬体験。迫力あふれるホースショーも開催。
- 24 星見の丘・芝そりグレンデ
- 25 炭焼き小屋
- 26 サンセットデッキ
- 27 ブルーベリー畑
- 28 オリブの森
- 29 池
- 30 牧舎
- 31 堆肥舎
- 32 水田

### 村のエリア

南フランスの田舎を思わせるお花畑と農園で心なごむひとときを。

- ★ ショップ広場「マルシェ」  
自産の自家製食品や地元の新鮮・安全な野菜、こだわりの雑貨が並びます。
- ★ 彩り農園 彩り農園  
野菜の収穫など土と トマト、イチゴなど彩り豊かなふれあふ農業体験を。 野菜や果物などを栽培。
- ★ 農業体験「アグリ塾」  
おいしい野菜の作り方や味わい方を学ぶ季節あふれる農業体験を。
- ★ お花畑  
菜の花、ひまわり、コスモスなど数数万本の四季の花々が咲き誇る花畑。
- ★ プラタナスの並木道

### 街のエリア

海と夕日が見える石畳の広場で、食べて、見て、南フランス体験。

- 7 カフェテリアレストラン「プロヴァンス」  
ヨコスカイタパン「地産地消」登録店。地元の野菜や魚介類の料理がたのしめる。
- 8 バーベキューレストラン「ラ・メール」  
湘南縣などの地元のお肉や新鮮な魚介類もたのしめる室内型バーベキュー。
- 9 夏の工房ショップ「カンパニー」  
パン、ヨーグルト、プリンなど、職人自慢の自家製食品をおみやげにいかが。
- 10 手作り体験教室  
パンソーセージ・アイスクリューム・ピザなど、食の体験とキャラクターなどのクラフト体験を。
- 11 海と夕日の広場  
石畳と噴水の広場からは相模湾と夕日が望めます。冬の晴れた日には雄大な富士山も。
- 12 キッチンガーデン  
ハーブなどの香り野菜と色とりどりの花々も。

11 自然の恵みあふれる 海と夕日の湯

大平洋を望む露天風呂は「美人の湯」として定評ある温泉浴槽を採用した人工温泉です。

●営業時間 10:00～21:00 (最終入館20:30)  
●入浴料 大人 600円 小学生以下300円

●内湯 ●露天風呂 ●湯掛け湯 ●湯道 ●湯外線サウナなど

※お湯・シャンプー・ソープは無料付あり。※タオルの購入付はございません。(フェイスタオル・バスタオル販売あり)

### 水のエリア

ホテルも楽しむ清らかな水のせせらぎは自然あふれる、やすらぎの空間。

- 14 キッズガーデン  
アスレチック、おもちゃ自転車、ボート、カヌー、ゴーカート、アーチェリー、ストラックアウトなどのプレイスポット。
- 15 じゃぶじゃぶ池  
水深5～30cmの池は、子どもたちの天国。
- 16 ホテル館  
ホテルを通して身近な自然環境について学べます。
- 17 ホテル館展望台  
相模湾や公園の全景が望める展望台。エレベーター付。
- 18 ピオトープの小川  
深谷風の自然あふれる清らかなせせらぎには、ホテル・トンボ、チョウ、リッタなどの昆虫も。
- 19 水上ステージ  
四季折々、様々なイベントが繰り広げられるステージ。
- 20 チューチュートレインのりば

出典：長井海の手公園（ソレイユの丘）公式ホームページより

## 【ヒアリングでの確認事項】

(ア) P F I、指定管理者制度、施設設置許可制度を導入した経緯・きっかけについて

### ■当該事業地に公園施設を設置するに至った経緯

- 昭和 60 年（1985 年）に、長井住宅地区跡地が米国から日本政府に返還され、平成 8 年度に「長井住宅地区跡地利用検討委員会」を設置、当該用地の利用計画の検討を行った結果、都市公園として整備するという基本構想を策定した。
- 市内の相模湾側には大規模な公園がなかったことも理由の一つである。

### ■ P F I 手法を選択された理由

- 市の財政負担を軽減しながら地元産業にも貢献できる方策について検討を行っていたなかで、平成 11 年 9 月に P F I 法が施行された。民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、効率的かつ効果的に社会資本を整備するという観点と、利用者に対するサービスの向上を目指すという点から、P F I 手法を導入して建設、維持管理及び運営を行うことについての検討を進め、平成 12 年度には導入可能性調査を実施、同方式による事業の実施が適切であるという判断に至った。
- 公園を整備するという方針に対して、その事業手法として P F I 手法が最も合理的であると判断し実施したものである。

(イ) 指定管理者制度と都市公園法における施設設置許可制度を併用した理由

### ■ B T O 部分を指定管理者制度、B O T 部分を施設設置許可制度と切り分けた理由

- 公園施設の事業方式については、施設の収益性や、P F I 事業者による柔軟な運営体制の確保などの観点から、B T O 方式と B O T 方式を併用した。

### ■ 指定管理者制度、施設設置許可制度における業務範囲の考え方

- 管理事務所、体験農園、温室、自由広場、ポート池、じゃぶじゃぶ池、便所などの収益性が低い施設は、B T O 施設（事業者による施設整備後に所有権を市に移転する施設）とし、運営維持管理は指定管理者制度を導入することにより行っている。実質、市が運営維持管理費を負担していることになる。
- レストラン、ビジターセンター（温浴施設）、青空市場、駐車場などの収益性の高い施設は、B O T 施設（事業者自らが所有して運営維持管理を行い事業終了後に所有権を移転する施設）とし、民間事業者のノウハウを活用して運営している。

### ■ 指定管理者制度の導入について

- 同公園は平成 17 年 4 月 29 日に開園、当初 1 年間は業務委託契約により B T O 施設の維持管理を実施し、平成 18 年度より指定管理者制度を導入した。

- 募集方法は非公募による。指定期間は9年。横須賀市の原則は4年間であるが、PFI事業の期間に合わせるため特例として9年としている。
- 指定管理料は1年で約4億円、当初契約により10年間据え置きとしている。
- なお、横須賀市の大きな公園は指定管理者制度を導入している。
- 指定管理者制度に感じている課題は特にない。

#### (ウ) 事業期間を10年とした理由

##### ■事業期間10年に対する事業者の反応（投資に対して事業期間は短くなかったか）

- 同公園整備等事業は施設整備に約1年半、維持管理運営に10年を設定している。これは都市公園における公園施設の設置等許可期間の上限を考慮したことと、都市公園に求めるものが、世代、あるいは時代によって変化することから、利用者の要求の変化に対応するためには、10年程度の事業期間が適当ではないかと考えたことによる。
- 事業者から10年が短いという話はなかった。

#### (エ) 現在までの経営状況・課題

##### ■PFI、指定管理者制度、設置許可制度導入の効果

- PFI方式を導入したことにより、契約から1年半の短期間で公園整備が完了し、開園することができた。
- また、平成17年4月の開園以来、数年で年間来園者が当初見込みを超え、8年を経過した現在でも年間来園者数が50万人を超える集客施設として定着している。
- 来園者アンケートから、8割が市外からの訪問者で、その大半が横浜市、川崎市からの来訪であると把握している。

##### ■事業者との連携協力体制

- 日常業務の連絡協力体制はとれている。
- 協議が必要な事項が発生した場合には、事業者と市の代表者による関係者協議会を開催して協議している。
- 施設のPRについては年に4回、事業者がチラシを作成し、京急沿線（都内を含む）にて配布している。

##### ■事業期間において表面化した課題等

- 情報発信力の不足、地場製品の活用など地域との連携の不足、集客に対し客単価は低く、収益性という面からは十分でないことなどから、利用者サービス、集客・収益性において改善の余地がある。

#### (オ) P F I 事業期間終了後の取扱

- 2015年3月末のP F I事業者による運営維持管理期間終了にあたり、更新時に用いる予定の制度・期間等
  - B O T施設はP F I事業実施時に、市が買取る旨定めている。買取価格は選定時に決めている。
  - 指定管理者制度による運営維持管理を予定している。指定期間は、原則の4年間にするか、特例を設けて長期間にするか、現在検討中である。
- 指定管理者の募集は、公募を予定している。P F I事業方式に比べて事業者の初期投資が少ないので、多数の事業者の応募があると想定している。
- また、収益が見込める施設については、指定管理者に都市公園法の施設管理許可を付与することになる。
- 現在は毎年4億円の指定管理料を支払い、B O T施設の収入はすべて事業者が収受しているが、次期からはB O T施設も含めた公園全体が指定管理者制度の対象になるので、利用料金制の導入とともに、収益に応じて指定管理料を減額するようなスキームを検討している。

#### (カ) 今後の公園の展望及び目標

##### ■今後の公園整備の展望（既存施設の改修、新たな施設整備等）

- 既存施設の大規模改修は当面は行わない。
- 現在不足している日よけや集客のための施設を市で整備する予定である。子ども向けの集客施設を予定している。
- ただ、公園内の容積率には余裕があり、新たな施設を建設することは可能だが、現在ある芝生広場は調整池機能を有しているため、これを縮小することにつながるような整備はできないため、現状から判断して新たな施設整備は難しい面もある。

##### ■今後の公園事業の目標（入場者数の増加等）

- 年間60万人以上の来園者を目標とする。

#### (キ) 公共施設等運営権の導入の可能性

##### ■当該公園における公共施設等運営権導入の可能性について

- 現在の管理者であるS P Cからコンセッションの提案があった。独立採算で事業を行い、運営権対価を市に支払うということで、市側の財政面でのメリットは大きいという内容であった。事業者にとっては、事業期間の長期化するため、投資回収が可能になる点がメリットであると考えられる。
- 平成25年3～10月に外部の検討委員会を組織し、今後の管理方針について、市の公園管理における政策との整合性、住民サービス、利用者サービス、地域との連携、



財政面でのメリット、モニタリングの視点から検討し、市が基本的視点を十分尊重し、より魅力ある公園として管理運営できる手法を選択するよう報告させた。これを受け、あくまでも公共施設であるため、市の政策を反映する事や利用者サービスを維持すること等を重視し、コンセッションについては導入しないこととした。

**(ク) その他**

当該公園は、横須賀市の公園としては特殊な位置付けで、地域経済の活性化を念頭においている。

### ③ 公共施設等運営権の導入に関する検討事例

平成 24 年度に、東京都江東区及び財団法人地方自治研究機構が共同で、豊洲埠頭内公園をケーススタディとした「PPPによる公園管理・運営に関する調査研究」の調査を行っている。

既存のPPP手法の他、公共施設等運営権の導入についても検討しており、当該調査について、当時の財団法人地方自治研究機構の担当者にヒアリングを行った。

#### 【ヒアリング先】

財団法人地方自治研究機構

「PPPによる公園管理・運営に関する調査研究」担当

#### 【調査でケーススタディの対象とした豊洲公園の概要】

豊洲埠頭地区内の公園及び外周緑地は、豊洲新市場の開場と同時期に東京都で整備を行い、江東区と東京都において維持管理に関する協定を締結する予定である。

これら公園等を区が都市公園として開園し、民間事業者が管理運営業務を代行することで、民間事業者の柔軟な公園管理運営により、地区の更なる魅力向上と維持管理費用の削減が期待できるものとし、そのスキームについて調査研究を行っているものである。

図表 56 豊洲埠頭内街区



出典：東京都江東区・財団法人地方自治研究機構「PPPによる公園管理・運営に関する調査研究」（平成 25 年 3 月）

## 【ヒアリングでの確認事項】

### (ア)「PPPによる公園管理・運営に関する調査研究」に取り組まれた経緯

- 地方自治研究機構では共同調査事業を行っている。江東区内の職員提案制度で、PPP及びコンセッションでの公園管理手法について研究をしたいという意見があり、本事業に応募があり、採択された。
- 外周緑地は東京都が所有しており、表面管理について江東区と協定を締結する予定であるため、これら公園等の管理運営について検討を行った。

### (イ)コンセッションについて

- 都市公園の公園施設の場合には、設置管理許可によりコンセッション制度とそれほど大きな違いのない収益事業を既に民間事業者が行うことができるため、コンセッション制度を適用することに特段大きなメリットがない可能性もある。
- ただし、設置管理許可と指定管理の期間が異なってしまう可能性や、民間はついにによる提案の余地等の課題も残されていることも指摘されており、これらの課題の解決が重要な事業の場合には、コンセッション制度活用についても検討を行うことが考えられる。

### (ウ)調査研究におけるマーケットサウンディングについて

- 民間事業者の意見を把握するため、本調査研究においてマーケットサウンディングを実施している。
- マーケットサウンディングは、アンケート調査やヒアリング調査により、特に豊洲埠頭地区に関与があり、公民連携手法についてノウハウがあると見受けられる開発事業者及びゼネコン等を対象に行った。
- 意見としては、豊洲埠頭全体の開発が途上にあることから、現時点において、豊洲埠頭内公園全体の公民連携手法の活用を確定してしまうことについて、否定的な意見が多く見受けられた。
- 豊洲新市場の開場前の段階において、豊洲埠頭への来訪者のイメージが不明であることから、収益施設、収益イベントの具体的なイメージがつかみにくいといった意見も聞かれた。

### (エ)調査結果について

- 本調査研究により、豊洲新市場の開場に合わせた管理運営スキームを固めたいという意向はあったが、豊洲埠頭地区は開発が行われつつある地区であり、短期的にスキームを決定するのは困難であるということから、段階的に管理運営のマネジメント方式を検討していくことで整理されている。

## 2-4 港湾施設

### 2-4-1 概要

#### (1) 港湾施設とは

港湾施設とは、港湾法で以下のように定められた施設のことをいう。

#### ○港湾法 第2条 抜粋

(定義)

第2条 この法律で「港湾管理者」とは、第2章第1節の規定により設立された港務局又は第33条の規定による地方公共団体をいう。

2 この法律で「国際戦略港湾」とは、長距離の国際海上コンテナ運送に係る国際海上貨物輸送網の拠点となり、かつ、当該国際海上貨物輸送網と国内海上貨物輸送網とを結節する機能が高い港湾であって、その国際競争力の強化を重点的に図ることが必要な港湾として政令で定めるものをいい、「国際拠点港湾」とは、国際戦略港湾以外の港湾であって、国際海上貨物輸送網の拠点となる港湾として政令で定めるものをいい、「重要港湾」とは、国際戦略港湾及び国際拠点港湾以外の港湾であって、海上輸送網の拠点となる港湾その他の国の利害に重大な関係を有する港湾として政令で定めるものをいい、「地方港湾」とは、国際戦略港湾、国際拠点港湾及び重要港湾以外の港湾をいう。

3・4 (略)

—略—

5 この法律で「港湾施設」とは、港湾区域及び臨港地区内における第一号から第十一号までに掲げる施設並びに港湾の利用又は管理に必要な第十二号から第十四号までに掲げる施設をいう。

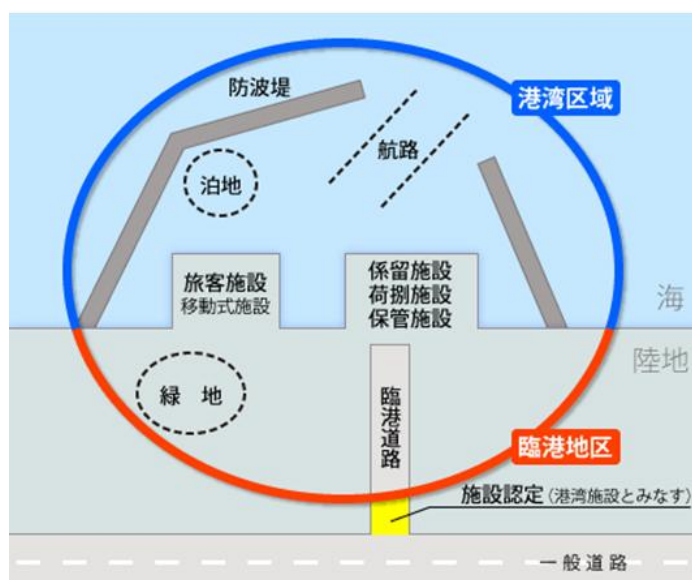
- 一 水域施設 航路、泊地及び船だまり
- 二 外郭施設 防波堤、防砂堤、防潮堤、導流堤、水門、閘門、護岸、堤防、突堤及び胸壁
- 三 係留施設 岸壁、係船浮標、係船くい、棧橋、浮棧橋、物揚場及び船揚場
- 四 臨港交通施設 道路、駐車場、橋梁、鉄道、軌道、運河及びヘリポート
- 五 航行補助施設 航路標識並びに船舶の入出港のための信号施設、照明施設及び港務通信施設
- 六 荷さばき施設 固定式荷役機械、軌道走行式荷役機械、荷さばき地及び上屋
- 七 旅客施設 旅客乗降用固定施設、手荷物取扱所、待合所及び宿泊所
- 八 保管施設 倉庫、野積場、貯木場、貯炭場、危険物置場及び貯油施設
- 八の二 船舶役務用施設 船舶のための給水施設、給油施設及び給炭施設（第十三号に掲げる施設を除く。）、船舶修理施設並びに船舶保管施設
- 九 港湾公害防止施設 汚濁水の浄化のための導水施設、公害防止用緩衝地帯その他の港湾における公害の防止のための施設
- 九の二 廃棄物処理施設 廃棄物物理防護岸、廃棄物受入施設、廃棄物焼却施設、廃棄物破碎施設、廃油処理施設その他の廃棄物の処理のための施設（第十三号に掲げる施設を除く。）
- 九の三 港湾環境整備施設 海浜、緑地、広場、植栽、休憩所その他の港湾の環境の整備のための施設
- 十 港湾厚生施設 船舶乗組員及び港湾における労働者の休泊所、診療所その他の福利厚生施設
- 十の二 港湾管理施設 港湾管理事務所、港湾管理用資材倉庫その他の港湾の管理のための施設（第十四号に掲げる施設を除く。）
- 十一 港湾施設用地 前各号の施設の敷地
- 十二 移動式施設 移動式荷役機械及び移動式旅客乗降用施設
- 十三 港湾役務提供用移動施設 船舶の離着岸を補助するための船舶、船舶のための給水、給油及び給炭の用に供する船舶及び車両並びに廃棄物の処理の用に供する船舶及び車両
- 十四 港湾管理用移動施設 清掃船、通船その他の港湾の管理のための移動施設

一般に港湾施設とは、港湾を管理運営するために必要な施設をいい、港湾法でその範囲を定めている。

港湾施設とは、港湾区域内及び臨港地区内に存在する一定の固定施設並びに港湾の利用又は管理に必要な一定の可動施設としている。

港湾区域：港湾管理者が港湾を管理運営するために必要な水域
臨港地区：港湾管理者が港湾を管理運営するために必要な港湾区域に接続する陸域で、都市計画法又は港湾法により定められる区域

図表 57 港湾の概要



出典：国土交通省HP ([http://www.pa.ktr.mlit.go.jp/tokyo/faq/q\\_03.html](http://www.pa.ktr.mlit.go.jp/tokyo/faq/q_03.html))

#### 参考

##### 施設認定

時として、港湾の管理運営上必要な固定施設が、臨港地区内に存在しないため、港湾施設とならない場合が生じる。(上図の黄色部分) このため港湾法は、臨港地区外にある固定施設でも、港湾管理者の申請によって国土交通大臣が認定したときは、港湾施設とみなすことにしている。このように、港湾施設とみなすための認定を、施設認定という。

##### 臨港地区

- ・ 港湾管理者が規制等を行う地域的範囲
- ・ 港湾施設となる地域的範囲

### ■港湾の種類および設置数等

平成 23 年 4 月 1 日現在で、港湾には次のような種類があり、936 の港湾が設置されている。

図表 58 港湾の種類及び設置数等

種類	設置数	管理主体				概要
		都道府県	市町村	港湾局	一部事務組合	
国際戦略港湾	5	1	4	0	0	長距離の国際海上コンテナ運送に係る国際海上貨物輸送網の拠点となり、かつ、当該国際海上貨物輸送網と国内海上貨物輸送網とを結節する機能が高い港湾であって、その国際競争力の強化を重点的に図ることが必要な港湾
国際拠点港湾	18	11	4	0	3	国際戦略港湾以外の港湾であって、国際海上貨物輸送網の拠点となる港湾
重要港湾	103	83	16	1	3	国際戦略港湾及び国際拠点港湾以外の港湾であって、海上輸送網の拠点となる港湾その他の国の利害に重大な関係を有する港湾
地方港湾	810	507	303	0	0	国際戦略港湾、国際拠点港湾及び重要港湾以外の港湾
計	936	602	327	1	6	

出典：総務省HP ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000144996.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000144996.pdf))

## (2) 港湾施設における公民連携手法の現状

港湾施設の管理については、現在、三つの手法が想定されているが、以下にその概要を整理した。

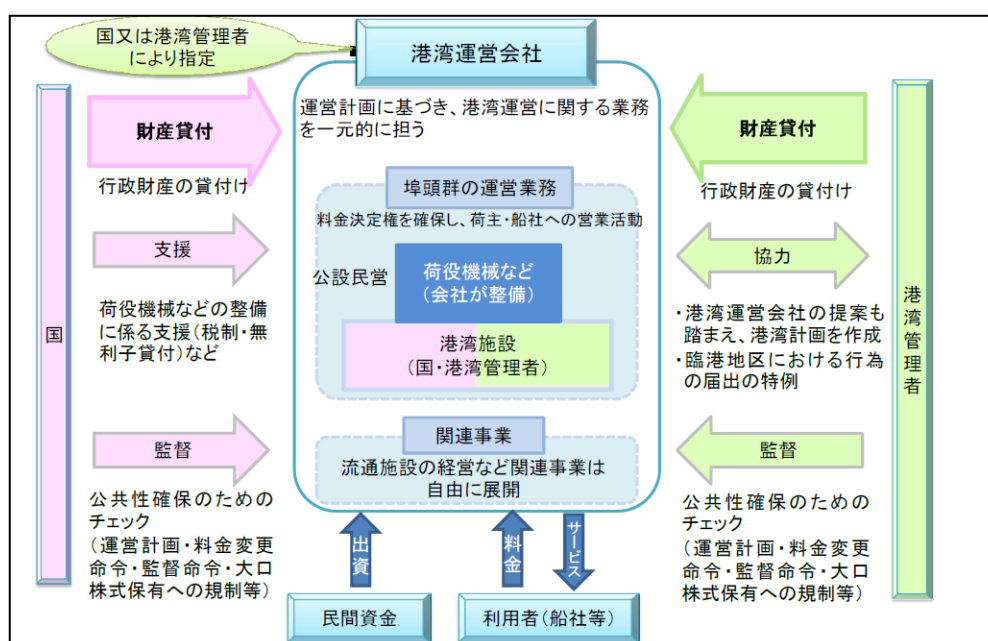
図表 59 現在の港湾管理手法

管理主体	制度	内容
公	直営	自治体による直営管理
民	港湾運営会社	運営計画に基づき港湾運営に関する業務を一元的に担う
民	指定管理者制度	港湾施設の維持管理・運営

### ① 港湾運営会社

国際戦略港湾及び国際拠点港湾において、コンテナ埠頭等を一体的に運営する株式会社を港湾運営会社として指定し、港湾の経営に民の視点を導入し効率的な港湾運営を実現するための所要の措置を総合的に講ずるために、平成 23 年 3 月 31 日に公布された港湾法及び特定外貿埠頭の管理運営に関する法律の一部を改正する法律において、導入された制度である。

図表 60 港湾運営の民営化



出典：国土交通省港湾局「第 47 回港湾分科会資料 1-2① 港湾運営会社制度について」（平成 23 年 12 月 8 日）

## ② 指定管理者制度

平成 15 年の地方自治法の一部改正により、港湾施設の管理においても指定管理者制度が導入されることになった。

その改正に伴い、国は都道府県に対して「指定管理者制度による港湾施設の管理について」（平成 16 年 3 月 29 日付け国港管第 1406 号国土交通省港湾局管理課長通知）により、指定管理者が行うことができる業務の範囲として、公の施設たる港湾施設の管理に係る事務で、使用料の強制徴収、不服申立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等法令により地方公共団体の長のみが行うことができるもの以外の事務（使用許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない利用料金の収受、清掃、保守点検、植栽等）等）としている。

## ③ P F I 手法

港湾施設における P F I 導入事例は次の 2 事業である。

図表 61 港湾施設における P F I 事業

港湾管理者	港湾名	供用開始時期	事業方式	主な維持管理業務内容
茨城県	常陸那珂港	平成 12 年 6 月	B O T	コンテナターミナルの施設整備及び管理運営
広島県	広島港	平成 19 年 10 月	B O O	ボートパークの施設整備及び管理運営

出典：総務省資料「港湾施設の維持管理等における民間の資金・ノウハウの活用」

([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000144857.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000144857.pdf))



### (3) 港湾施設における公民連携手法の課題

#### ① 指定管理者制度における課題

- 指定管理者更新による効率性・継続性の維持

現在の導入事例においては指定管理期間が5年程度となっており、指定管理者が交代することにより、更に効率性が向上することが期待される一方で、それまで蓄積したノウハウ等が継続されず、効率性が低下することが懸念される。

- 管理業務の柔軟性・指定管理者のインセンティブの確保

大規模修繕業務についてはあくまでも公共側の業務としているため、指定管理者が修繕を行いたいと考えても、公共側に要望を出し、予算等の手続きを経て実施することとなる。その結果、実施までのタイムロスが生じることが想定され、また指定管理者が行う管理業務に支障が生じる可能性もある。

#### ② 今後の展望

- 港湾施設では、国の施策により港湾運営会社に対し、行政財産を最長30年間貸し付け、運営計画に基づき港湾運営に関する業務を一元的に行うことができる制度が創設されている。
- 上記の制度を活用することにより、埠頭群の運営については、港湾運営会社が料金決定権を確保し、荷主・船社への営業活動を行うと同時に、荷役機械などは、国の荷役機械などの整備に係る支援（税制・無利子貸付）などを活用し、公設民営で会社が整備・運営することもできるようになっており、より一体的な運営に基づく効率化が期待できる。
- また、関連事業として流通施設の経営など関連事業は自由に展開できるとされており、より民間の資金とノウハウの活用による港湾運営ができる環境が整備されていることから、複数の自治体で当該制度の活用が進んでいる。

## 2-4-2 地方自治体の港湾施設における公民連携手法の現状等について

### (1) ヒアリング調査

地方自治体の港湾施設における公民連携手法の現状及び今後の方向性を探るため、岡山港の福島・高島地区の港湾施設についてヒアリング調査を実施した。

#### ① 岡山港福島・高島地区港湾施設における取組み

岡山港のうち福島地区及び高島地区の港湾施設では、指定管理者制度を導入して管理運営を行っている。この概要につき、ヒアリング調査を実施した。

##### 【ヒアリング先】

岡山県土木部港湾課港政班

##### 【岡山港福島・高島地区港湾施設の概要】

事業概要	<p>岡山港における岡山県の管理に属する港湾施設の一部について、指定管理者を公募し、選定の上、指定管理者として指定したもの。</p> <p>当該指定管理施設については、地方自治法第244条の2第8項の規定による利用料金制を採用するものとし、指定管理者は施設の利用者が支払う利用料金を自らの収入として收受し、施設の管理運営に要する経費に充てるものとする。また、岡山県から指定管理者に対し、指定管理料の支払いはなく、基本的に指定管理者は上記の利用料金により港湾施設の管理運営を行うとともに、毎年基準納入額として109,300千円を県に納付すると同時に、収支予算書及び決算書の剰余金に基づきさらに県に対して追加納入を行うこととしている。</p>
対象施設	<p>(1) 福島地区（岡山市南区築港元町地内）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・係留施設（-5.5m 岸壁、-6.0m 岸壁、-4.0m 物揚場）</li> <li>・野積場（福島1号地～7号地）</li> <li>・上屋（福島A棟～C棟）</li> <li>・福島給水施設 他</li> </ul> <p>(2) 高島地区（岡山市中区新築港地内）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・係留施設（-5.5m 岸壁、-7.5m 岸壁、-4.0m 物揚場、高島浮棧橋）</li> <li>・野積場（高島1号地～23号地）</li> <li>・上屋（高島1号、2号）</li> <li>・高島給水施設 他</li> </ul>
港湾施設の指定管理者・指定期間	<p>岡山港埠頭開発株式会社</p> <p>平成20年4月1日から岡山港福島・高島地区港湾施設の使用許可、占用許可、利用料金の徴収等の業務を実施</p> <p>指定期間：平成23年4月1日から平成28年3月31日までの5年間（現在2期目）</p>

## 【ヒアリングでの確認事項】

### (ア) 港湾施設への指定管理者制度導入に係る経緯等（きっかけ）について

- 改訂第3次岡山県行財政改革大綱（平成17年12月）において、岡山県では、指定管理者制度の導入を進めることとしており、既存の直営施設については、指定管理者制度導入を含めた管理運営の在り方について再検証し、制度導入が適当な施設については、平成19年度以降順次導入することとしていた。再検証の結果、港湾施設においても指定管理者制度を導入することとし、平成20年度から岡山港福島・高島地区に先行導入することとした。

### (イ) 導入状況について

#### ■ 指定管理者制度を導入した理由（他の公民連携手法の検討状況等）

- 県全体では平成17年度から順次指定管理者制度の導入を実施している。指定管理者制度は、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上や経費の節減などを図るものであり、その導入に積極的に取り組むこととしている。
- 岡山港福島・高島地区では、指定管理者制度導入前から、県営上屋及び船舶給水施設の管理を委託していた経緯があり、指定管理者制度に移行した。
- 県管理の港湾は10港湾あるが、そのうち岡山港にのみ導入している。平成19年度に選定手続きを行い、平成20年度から導入した。

#### ■ 県と指定管理者との役割分担

- 包括協定書の別表2のとおり。

（参考）包括協定書 別表2 抜粋

内容	甲 (岡山県)	乙 (指定管理者)
対象施設の使用許可		○
対象施設の占有許可		○
占有及び使用に係る料金の徴収・不法使用者に対する指導		○
不法使用者に対する監督処分・行政代執行	○	
対象施設の保安管理業務・保守点検・清掃・消耗品交換等		○
入出港届の受理・対象施設の目的外使用許可	○	

- 不法使用者に対する監督処分・行政代執行と入出港届の受理・対象施設の目的外使用許可は県が行うこととなっているが、それ以外の使用許可、占有許可等については指定管理者が実施することとしている。

## ■導入を検討する際の論点等

- 指定管理者制度を導入する港湾施設（岡山港のうち福島・高島地区に限定。港湾施設も限定）
- 福島・高島地区とした背景は、既に県営上屋等の管理委託を行っており、管理運営の主体となる者がいたことが大きい。なお、港湾施設の中でも、上屋・野積場等、利用料金が発生するものは指定管理者の業務範囲とし、臨港道路などの収益を生まないものは指定管理者の業務範囲から外している。
- 指定管理者は大規模修繕や修繕業務は実施しないこととなっている。
- 県への納入金の額をいくりに設定するか。
- 当港湾施設は、年間1億円以上の収益を生んでいる施設であり、毎年指定管理者から県に一定額が納入されている。まず基準納入額として109,300千円を必ず納めることが規定されており、それに加えて予定剰余金（指定申請書の収支予算書により決定）があれば基準納入額との差額の半分を追加納入し、さらに決算剰余金が最終的に発生すれば、予定剰余金との差額の半分を決算後に追加納入する取り決めとなっている。
- 県にとってのメリットは、指定管理者制度を導入後、管理事務所で必要とされる人員が減ることによる人件費の効率化などが挙げられる。もちろん、指定管理者の経費節減の努力に期待するところも大きい。

## (ウ)公募について

- 応募資格について、県全体の共通項目に加えて、港湾施設であることによる個別項目を設定している。
- 募集要項において、港湾施設の管理業務に携わった実績や、近接地に業務に当たる事務所を確保することができる等の個別項目を設定している。
- 応募促進の取組み：広報などを通じて応募を促す取組みを県が実施している。
- 指定期間は5年間（1回目の指定は3年間）
- 岡山県の施設は公募が原則である。例えば所在市町村が受託する等の制限があるものでない限りは、公募・選定をすることとなる。

## (エ)実施状況について

### ■利用料金の決定や施設の使用許可に係る手続、業務遂行に係る具体的手続等

- 利用料金は条例の基準額どおりであり、具体的な利用料金は、条例の規定により、知事の承認が必要である。
- 利用料金は、条例の基準額の50%から150%までの間であれば、知事の承認が必要であるが、指定管理者が柔軟に設定することができる。これにより、指定管理者は、期間限定で3%又は6%の引下げを実施しており、厳しい経済状況で港湾施設の利

用の縮小・廃止を検討する利用者の引き続きの利用が図られている。県が管理していた場合は、減免措置の制度はあるものの、期間限定の利用料金の引下げなど、その時点の状況に応じた柔軟な対応は難しかったと考えられる。県としては、指定管理者に柔軟な対応をしてもらった上で、指定当初に定めた基準納入額を確保することができる。

- 実際に施設の空きはあまりなく黒字の状態であり、また指定管理者と施設利用者との連携もスムーズである。
- 指定管理者の組織体制は常勤 5 名の体制である。
- 具体的手続については、業務仕様書のとおり申請者が指定管理者の許可を受ける。
  - 野積場、上屋：1 か月ごとの許可。申請書の提出、許可書の交付
  - 係留施設：FAX 等の方法による許可。定期船は 1 か月ごとの許可
  - 指定管理施設の点検等
  - 1 回／週の点検
  - 点検の結果を 1 か月ごとに県に報告
  - 不法使用の監視（2 回／日の巡視）
- 利用者アンケート調査（県で指定管理者制度を導入している施設全般で実施を義務付けている）を実施している。

#### ■制度運用開始以後に発生した協議事項等（想定外の事項等）

- 施設の修繕は、指定管理者が早期修繕の必要から自ら修繕したいと考えた場合でも、役割分担に基づき県が実施することとなる。

#### (オ)庁内における取組体制について

##### ■実施体制（検討段階の推進体制及び導入後）

- 総務部行政改革推進室が指定管理者制度全般の所管課である。
- 港湾課において、検討段階と導入後で人員の変更等はない。

##### ■指定管理者との連携、協力体制

- 次のことについて、報告等を受けている。
  - 中間時における収支状況及び収支見込み（任意）：11 月に上半期分を指定管理者が自主的に報告
  - 翌年度の事業計画（包括協定による知事承認事項）：12 月
  - 事業実績（条例・包括協定事項）：翌年 4 月
- 事故等があった場合は、事故（異常）報告書により報告を受けるとともに、必要があれば指定管理者と県とで現地確認を行っている。
- 保安対策に関する訓練（法定事項）は、指定管理者と県が連携・協力しながら行っ

ている。陸域は指定管理者、海域は県が管理するため、連携・協力が重要である。

- 必要の都度、連絡調整を行っている。

#### (カ)現状の課題、今後の目標について

##### ■課題

- 現在の指定管理施設は岡山港の一部であるが、岡山港内の他の港湾施設への拡大が課題である。
- 指定管理者の立場からすれば、赤字になった場合でも基準納入額の納付が必要である。

##### ■今後の目標

- 他の港湾への指定管理者制度の拡大については、指定管理者制度導入の可否等を慎重に検討する必要がある。水島港については、平成 26 年 4 月 1 日から港湾運営会社制度（港湾運営の民営化に向けた取組みで、港湾における埠頭群を一体的に運営する株式会社を港湾運営会社として指定し、当該港湾運営会社は 30 年間まで行政財産である港湾施設の貸付けを受けることができる。）を導入する予定である。
- コンセッション方式については全庁的にもまだ議論に上がっておらず、特に現時点で検討していることはない。

#### (キ)その他

##### ■参考にした自治体等

- 当県の他の公の施設

##### ■指定管理者制度において民間企業等に期待すること

- 港湾施設の利用促進
- 柔軟な料金設定
- 港湾運送事業者を始めとする港湾施設利用者との連携及び協力

##### ■港湾施設における指定管理者制度導入のポイント、留意点等

- 指定管理者制度により港湾施設を管理する場合は、国民の権利義務の制限になることにかんがみ、慎重に判断を行う必要がある旨の国土交通省通知（平成 16 年 3 月 29 日）が出されている。
- 文化施設などと異なり、指定管理者の裁量が少ない中で、いかにサービス向上を図ることができるか。

## 2-5 空港

### 2-5-1 概要

#### (1) 空港とは

空港とは、空港法において「公共の用に供する飛行場」と定められた施設である。その種類については、空港法で大きく4つに分類される。空港法第4条第1項各号に掲げる空港（成田国際空港、東京国際空港、中部国際空港、関西国際空港、大阪国際空港並びに国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港）である「拠点空港」、空港法第5条第1項に規定する国際航空輸送網又は国内航空輸送網を形成する上で重要な役割を果たす「特定地方管理空港」、空港法第2条に規定する空港のうち、拠点空港、地方管理空港及び公共用ヘリポートを除く「その他の空港」、空港法附則第2条第1項に規定する「共用空港」の4つがある。拠点空港は更に「会社管理空港」「国管理空港」「特定地方管理空港」の3つに分類される。

#### ○空港法 第2条、第4条、第5条 抜粋

(定義)

第二条 この法律において「空港」とは、公共の用に供する飛行場（附則第二条第一項の政令で定める飛行場を除く。）をいう。  
(国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港の設置及び管理)

第四条 次に掲げる空港は、国土交通大臣が設置し、及び管理する。

- 一 成田国際空港
  - 二 東京国際空港
  - 三 中部国際空港
  - 四 関西国際空港
  - 五 大阪国際空港
  - 六 前各号に掲げるもののほか、国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港として政令で定めるもの
- 2 前項第一号から第五号までに掲げる空港の位置は政令で定め、同項第六号の政令においては、空港の名称及び位置を明らかにするものとする。
- 3 第一項の規定にかかわらず、成田国際空港は成田国際空港株式会社が、関西国際空港及び大阪国際空港は新関西国際空港株式会社がそれぞれ設置し、及び管理する。
- 4 第一項の規定にかかわらず、中部国際空港は、中部国際空港の設置及び管理に関する法律（平成十年法律第三十六号）第四条第一項の規定による指定があつたときは、当該指定を受けた者が設置し、及び管理する。  
(国際航空輸送網又は国内航空輸送網を形成する上で重要な役割を果たす空港の設置及び管理)

第五条 前条第一項各号に掲げる空港以外の空港であつて、国際航空輸送網又は国内航空輸送網を形成する上で重要な役割を果たすものとして政令で定める空港（以下「地方管理空港」という。）は、政令で定める関係地方公共団体が協議して定める地方公共団体が設置し、及び管理する。

- 2 前項の空港を定める政令においては、空港の名称及び位置を明らかにするものとする。
- 3 第一項の規定による協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 4 国土交通大臣は、第一項の規定による協議につき、必要があると認めるときは、関係地方公共団体の申請によりあつせんすることができる。

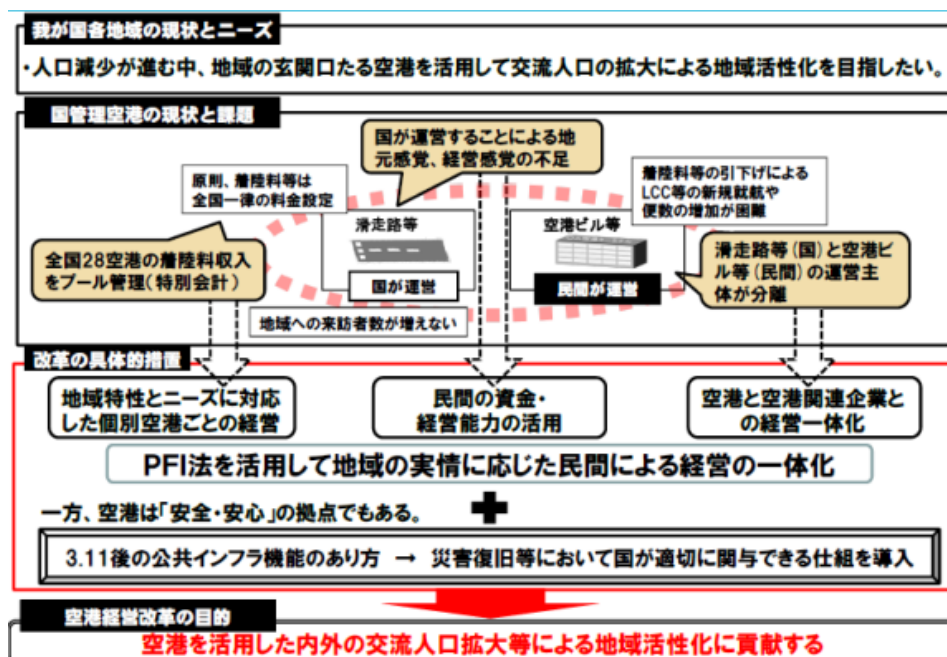
図表 62 空港一覧表

種別	設置・管理者	名称	数	
拠点空港 (空港法第4条第1項)	会社 管理 空港	成田国際空港(株)	成田国際	1
		関西国際空港(株)	関西国際	1
		大阪国際空港(株)	大阪国際(伊丹)	1
		中部国際空港(株)	中部国際	1
	国 管理 空港	国土交通大臣	東京国際、新千歳、稚内、釧路、函館、仙台、新潟、広島、高松、松山、高知、福岡、北九州、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、那覇	19
特 定 地 方 管 理 空 港	国土交通大臣 地方公共団体	旭川、帯広、秋田、山形、山口宇部	5	
地方管理空港 (空港法第5条第1項)	地方公共団体	利尻、礼文、奥尻、中標津、紋別、女満別、青森、花巻、大館能代、庄内、福島、大島、新島、神津島、三宅島、八丈島、佐渡、富山、能登、福井、松本、静岡、神戸、南紀白浜、鳥取、隠岐、出雲、石見、岡山、佐賀、対馬、小値賀、福江、上五島、舌岐、種子島、屋久島、奄美、喜界、徳之島、沖永良部、与論、粟国、久米島、慶良間、南大東、北大東、伊江島、宮古、下地島、多良間、新石垣、波照間、与那国	54	
その他の空港	地方公共団体	調布、名古屋、但馬、岡南、天草、大分県央	6	
	国土交通大臣	八尾	1	
共用空港	防衛省、在日米軍	札幌、千歳、三沢、百里、小松、美保、岩国、徳島	8	

近年、日本国内における空港整備が概成してきたことを背景に、行政改革の議論において空港に関する検討が進められ、経営改革や運営の民間委託が議論されるようになった。例えば、国管理空港は、滑走路、誘導路、エプロン等の施設に関しては国(国土交通省)により管理されており、空港ビル等は民間により管理されている。空港施設の収入源である着陸料等は国管理空港全体で管理されており、その割引料等の設定は全国一律であり、空港ごとの収支の透明度が低く、効率的な経営がなされにくい。そうした背景から、現在は複数の空港で、公共施設等運営権を利用した民間による一体的経営が検討されている。一体的・機動的経営により、地域の特性を活かした空港運営の効率化が図られることが期待されるとともに、着陸料等の引き下げや柔軟な料金設定等が行われることによる国際競争力の強化、地域への来訪者増加に伴う地域の活性化などにも繋がることも期待されている。



図表 63 地域活性化と空港経営改革



出典：国土交通省「地域活性化に向けた空港経営改革」

国（国土交通省）は、空港における公共施設等運営権制度導入の具体化に当たり、PFI法はあくまでも公共施設一般に関する通則手続きを定めているものすぎないとの考えに立ち、運営権制度を空港に活用する際は、同法に加え、空港運営等に固有の安全や利用者保護の観点からの規制（航空法、空港法等）を民間事業者に適用するための所要の立法措置が必要であるという考えに立ち、「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律（平成25年法律第67号）」を制定し、平成25年7月25日に施行された。これは、国管理空港や地方管理空港等において、公共施設等運営権を設定して運営等が行われる場合に関係法律の特例を設ける等の措置を講じたものである。

同法により、民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針の策定について定めるとともに、国管理空港及び地方管理空港において、その運営事業に係る関係法律（PFI法、航空法、空港法及び航空機騒音障害防止法等）の特例その他の運営等に必要な措置が定められた。

○民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律 構成

- 第一章 総則（第一条—第三条）
- 第二章 国管理空港特定運営事業に係る関係法律の特例等（第四条—第九条）
- 第三章 地方管理空港特定運営事業に係る関係法律の特例等（第十条—第十三条）
- 第四章 雑則（第十四条—第十六条）
- 第五章 罰則（第十七条—第二十条）
- 附則

## (2) 空港における公民連携手法の現状

### ① 指定管理者制度

「国土交通省所管事業へのPFI活用参考書」によれば、空港における業務のうち、「安全に関するもの及び他人の権利・利益を制限するもの（制限表面の管理、用地・施設使用の許可、構内営業の許可、警務・消防業務、料金設定、料金を自らの収入として徴収すること等）については、施設の設置・管理者が最終的な責任を持つこと」を前提としており、「定型的に行わせるに過ぎない場合（事実行為としての警務・消防業務、料金徴収等）は、PFI手法を活用し、民間事業者に行わせることも可能」としており、これは「指定管理者制度による場合も、同様である。」としている。この方針の下では、空港の指定管理者に指定されても、用地・施設使用の許可、料金の自らの収入としての徴収といった管理の重要部分ができないことから、空港における指定管理者制度の導入は進んでいない。平成21年に開港した富士山静岡空港では、指定管理者制度を活用することとし、空港管理者である静岡県が行わなければならない業務以外を可能な限り民間に委託することで業務の効率化をはかっている。

#### ○「国土交通省所管事業へのPFI活用参考書」（平成18年3月14日） 以下抜粋

航空法においては、飛行場の設置者に対し、上記権限の他に様々な施設の管理に関する義務を課している。同法は、このうち安全に関するもの及び他人の権利・利益を制限するもの（制限表面の管理、用地・施設使用の許可、構内営業の許可、警務・消防業務、料金設定、料金を自らの収入として徴収すること等）については、施設の設置・管理者が最終的な責任を持つことを前提としている。

このため、飛行場においては、施設の点検、清掃等の事実上の業務に加え、上記のような性格を持つ業務についても他の民間事業者が行う場合には、当該民間事業者が施設の設置・管理主体となるべきものとする。

なお、上記のような性格をもつ業務であっても、処分の方法について予め設置・管理者が設定した基準、運用方法に従って、定型的に行わせるに過ぎない場合（事実行為としての警務・消防業務、料金徴収等）は、PFI手法を活用し、民間事業者に行わせることも可能と考える。指定管理者制度による場合も、同様である。

図表 64 地方管理空港における指定管理者制度と関連した検討等の状況

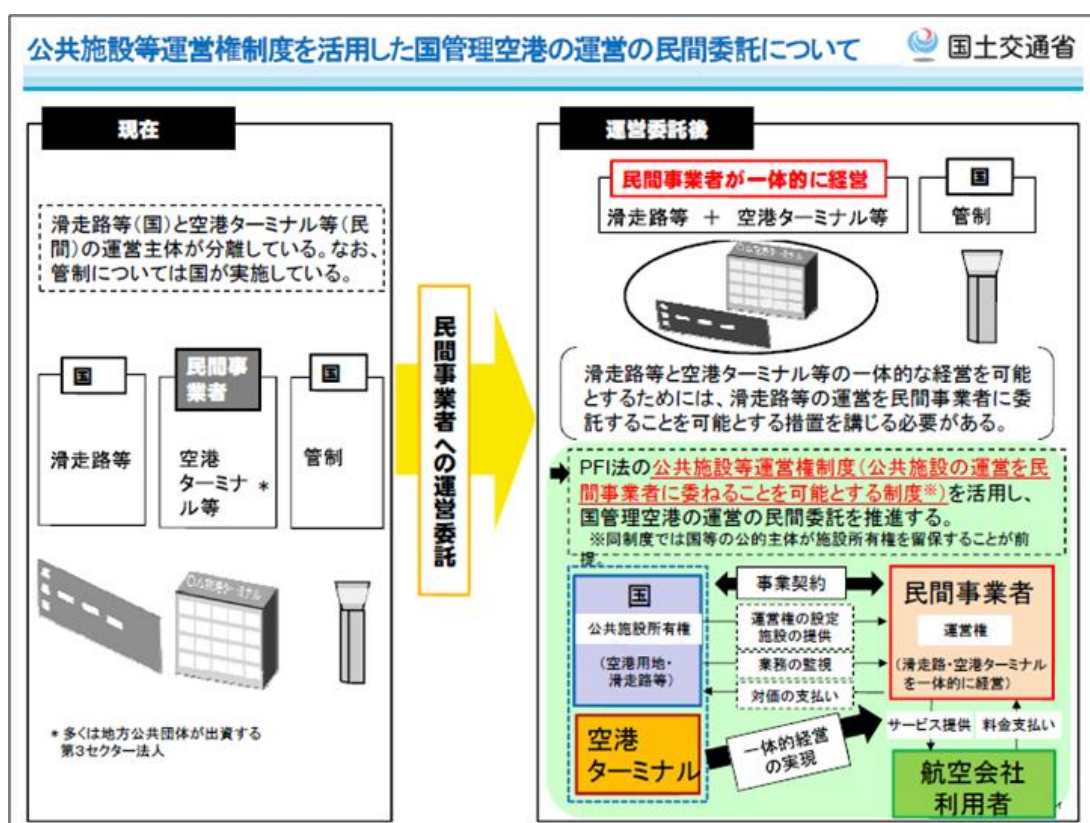
旭川空港	富士山静岡空港
<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成17年9月に策定した旭川市財政健全化プランにおいて、市有施設の指定管理者制度への移行を検討</li> <li>・旭川空港の土地等は国に帰属するものであったため、指定管理者制度は適用できないことを確認</li> <li>・総合的民間委託を実施することで経営の効率化を図る</li> <li>・性能発注方式と複数年契約による総合的民間委託の導入で費用削減等の効果を確認している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開港当初から空港民活化に取り組み、空港基本施設は県管理、指定管理者制度で可能な限り空港運営会社に業務を委託</li> <li>・平成24年から静岡空港の経営刷新を協議する先導的空港経営検討会議を設置</li> <li>・平成25年4月に検討会議より県が空港運営会社からターミナルビルを取得した上で、運営権を民間に譲渡する空港経営一元化の答申が出された</li> </ul>

## ② 公共施設等運営権

空港における公共施設等運営権の導入については、「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律（平成25年法律第67号）」を制定し、平成25年7月25日に施行されるなど、その環境整備を行っているところである。

公共施設等運営権を活用した一体的・機動的経営により、地域の特性を活かした空港運営の効率化が図られることが期待される。また、着陸料等の引き下げや柔軟な料金設定等が行われることによる国際競争力の強化、地域への来訪者増加に伴う地域の活性化などにも繋がる。現在、仙台空港、富士山静岡空港、新関西国際空港、福岡空港等が公共施設等運営権の導入を検討している。

図表 65 公共施設等運営権方式を活用した国管理空港の運営の民間委託



出典：国土交通省航空局「空港の現状及び空港経営改革の推進について」（平成24年2月）

### (3) 空港施設における公民連携手法の課題

#### ① 指定管理者制度

- 指定管理者に行わせることができる業務が限られている。(空港の指定管理者に指定されても、用地・施設使用の許可，料金の自らの収入としての徴収といった管理の重要部分ができない。)
- 指定管理者制度の導入が想定される地方公共団体が管理する空港が限定的であることや、国土交通省において民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律が制定され、PFI 法に基づく公共施設等運営権制度の活用へ向けた環境整備が図られている中、指定管理者制度を併用させる意義等が分かりにくい。

#### ② 公共施設等運営権

- 民間が引き受け可能なレベルの採算性を見込める空港であるかどうかの見極めが厳しく、またそうした空港は限定的であると推測される。
- 公共交通としての位置付けがある中で、民間の採算性を確保するために利用料の引き上げ等は弾力的な運用が難しく、またその結果として民間の採算性が阻害される危険性がある。

## 2-5-2 地方自治体の空港施設における公民連携手法の現状等について

### (1) 研究会での事例発表

地方自治体の空港施設における公民連携手法の現状と今後の方向性について、研究会委員である静岡県より富士山静岡空港の取組みについて発表を行った。

#### ① 富士山静岡空港の取組み

富士山静岡空港では、公共施設等運営権の導入を視野に現在指定管理者制度を活用した空港運営を行っており、その経緯や今後の展望について、第2回研究会にて発表が行われた。

#### 【富士山静岡空港の概要】

##### 富士山静岡空港株式会社の概要

商号	富士山静岡空港株式会社
本店所在地	牧之原市坂口 3336 番地 4
主な事業内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・富士山静岡空港ターミナルビルの賃貸業</li> <li>・県が整備する空港基本施設等の管理・運営受託業務</li> <li>・県が整備する空港駐車場の管理・運営受託業務</li> </ul>
資本金	496,075 千円 (+資本準備金 496,075 千円) ・出資企業 13 社+牧之原市 ・出資額合計 992,150 千円
設立	平成 18 年 2 月 14 日
営業年度	毎年 4 月 1 日から翌年 3 月 31 日

##### 富士山静岡空港施設の概要

管理面積：約190ha 滑走路：長さ2,500m 幅60m 方位北112度東 着陸帯：長さ2,620m 幅300m 標点高度：132m 基準地点：北緯34度47分46秒 東経138度11分22秒 着陸方式：ILS進入方式及びVOR 進入方式 主設備：滑走路、誘導路、エプロン、ターミナル 空港運用時間：7:30~20:30 13時間 設置管理者：静岡県 位置：島田市・牧之原市 開港日：2009年6月4日
--



出典：富士山静岡空港ホームページ

## 【発表内容】

### (ア) 空港民活化に向けた取組経緯

- 静岡県では、静岡空港の開港にあたり、平成14年7月、県内企業や有識者15名による「静岡空港戦略プロジェクト会議」を設置し、「①民間活力を活用した効率的な空港経営のあり方、②空港を活用した物流の高度化戦略、③国際的な産業戦略と空港政策」を重点3分野として議論を重ね、平成15年3月に、「静岡空港を成功に導く3つの重点戦略」という提言をとりまとめている。
- この提言では、空港の経営に民間ならではの創意工夫を最大限発揮することにより、経営の効率化やサービスの向上を図り、利用者の利便性を高めることを目的に、空港基本施設とターミナルビルを一体的に経営する空港運営会社を設立すること、会社は中核企業を中心とした民間イニシアティブの株式会社方式とすること、民間にインセンティブを与える着陸料等の料金体系を導入することが民活導入方策の基本的な方向として示された。
- この提言の考え方を踏まえ、「コンパクトで機能性を重視し、将来の拡張性を備えた旅客ターミナルビル」を建設し、その適切な運営と現実を直視した身の丈に合わせた経営を目指して、県内中核企業を中心とした民間主導により、平成18年2月14日、富士山静岡空港株式会社が設立された。

### (イ) 富士山静岡空港への指定管理者制度の導入

- 静岡県では、指定管理者制度により民間の能力やノウハウの活用によるサービスの多様化と質の向上が期待できるとともに、県にとっても施設の有効活用と施設管理経費の削減等の効果が期待できると考え、富士山静岡空港の管理運営方法として指定管理者制度を導入することとした。指定管理者への委託業務は「①事実上の行為、②運用支援業務、③航空機給油施設の管理」の3つである。
- 指定管理者には富士山静岡空港が選定され、平成20年11月28日付けで県と「静岡空港の管理に関する基本協定」を締結した。
- 指定管理者の導入により、空港の安全管理に係る質の安定化、民間会社としての創意工夫が生かされ管理運営業務への継続的・積極的な改善の取組み、委託コストの縮減などの効果が表れている。

図表 66 協定の内容

協定期間	平成 20 年 12 月 1 日 ～平成 26 年 3 月 31 日 (5 年間) *平成 20 年 12 月 1 日～開港日 : 開業準備に係る業務期間 *開港日～平成 26 年 3 月 31 日 : 指定管理業務期間
業務の範囲	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 空港基本施設、飛行場灯火等の維持管理業務</li> <li>・ 空港保安関係業務</li> <li>・ 駐車場管理業務</li> <li>・ 航空機給油施設管理業務</li> <li>・ 空港の運用に係る支援業務</li> <li>・ 使用料徴収業務</li> </ul>

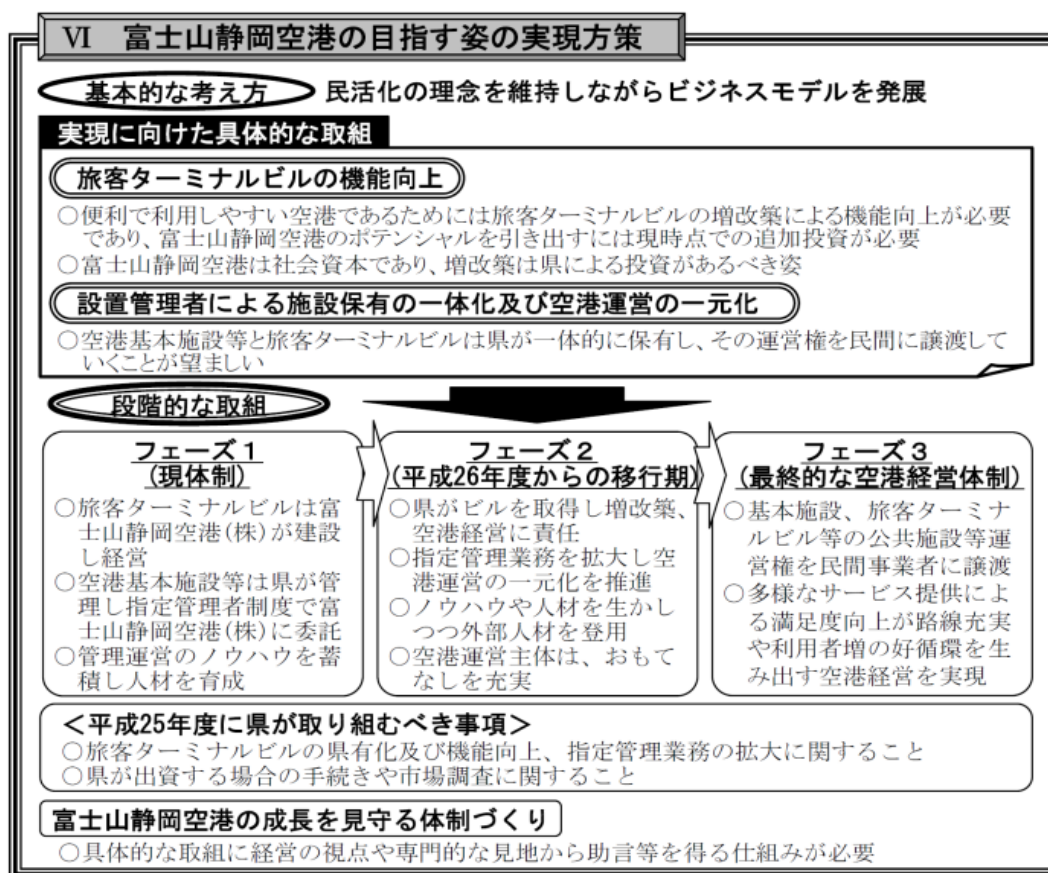
(ウ) 指定管理者制度による管理運営の課題

- 指定管理者制度では、「①委託業務が事実行為に限られること、②空港施設においては利用料金制をとれないこと（空港法では着陸料等の空港使用料は空港設置管理者が収入することとされている）」の 2 点が課題として挙げられており、民間のインセンティブを十分に高める仕組みになっていないと考えられる。

(エ) 新たな運営体制の構築に向けた取組み

- 平成 24 年 3 月末に、富士山静岡空港株式会社から、平成 26 年度以後の空港運営について、「県が全株式を譲り受け、旅客ターミナルビルと基本施設を一体的に所有した上で、空港の運営権を民間の運営主体に譲渡し、空港の一体的運営を実現する」という提言が静岡県知事に対してなされた。これを受けて、県は「先導的空港経営検討会議」を設置し、今後の空港のあり方を検討することとした。この会議において、平成 25 年 4 月に答申が出され、民活化の理念を維持しながらビジネスモデルを発展させていく具体的な取組み策が提示された。
- 県としてはこの答申を最大限尊重し、「空港全体を経営する」という意識をもった官民協調による空港の新たな運営体制の構築を進めている。平成 25 年 4 月に公表した取組み方針の中では、平成 26 年度当初から、上記のフェーズ 2 の運営体制がスタートできるよう、平成 25 年度は「①施設保有の一体化、②管理運営の一元化、③新たな運営体制の構築」に向けた具体的な取組みを進めるとしている。
- 最終的な空港運営体制については、コンセッションに係る法整備が行われるとともに、新たな運営体制によるビジネスモデルが軌道に乗る等の条件が整った段階（フェーズ 3）（図表 67 参照）で、法律に基づいて公共施設等運営権を民間事業者に譲渡することとしている。

図表 67 答申内で提案された取組み方策



出典：先導的空港経営検討会議「富士山静岡空港の新たな経営体制等に関する答申～きらりと輝き未来にはばたく富士山静岡空港を目指して～」(平成25年4月2日)

参考資料：

- ・ 第2回研究会 静岡県発表資料
- ・ 静岡県「富士山静岡空港の新たな運営体制構築に向けた県の取組方針」(平成25年4月25日)
- ・ 先導的空港経営検討会議「富士山静岡空港の新たな経営体制等に関する答申～きらりと輝き未来にはばたく富士山静岡空港を目指して～」(平成25年4月2日)



## まとめ

本研究会においては、指定管理者制度をめぐる現状、課題を把握するとともに、指定管理者制度と公共施設等運営権制度（いわゆる「コンセッション」）との関係について整理するため、①文献調査等による指定管理者制度をめぐる現状等の把握、②指定管理者制度と従来のPFIとの関係の整理、③指定管理者制度と公共施設等運営権との制度上の論点の整理、④各公共施設における公民連携に関する状況等の把握及び事例調査を行った。

### ①指定管理者制度をめぐる現状

指定管理者制度を導入している施設数は年々増加し、指定期間も長期化している傾向にあるが、その一方で、具体的な選定手続きや選定基準等を事前に公表していないことなどにより適正な競争環境の確保が難しくなる可能性が考えられる。

また、限られた指定期間、詳細な業務仕様の設定など制約が多い場合には、民間のノウハウ、インセンティブが発揮されにくいこと、物価等の上昇を指定管理料等に適正に反映されていない場合があること、コストダウンの追及による事業の採算性に対する懸念などを背景として、事業者が応募に消極的となる可能性や、事業の継続自体が困難となる可能性が考えられる。

さらには、指定管理者の合併・解散等や、施設の休止・廃止、東日本大震災の影響など、事業者や施設を取り巻く環境の変化もあり、指定管理者の指定の取消し事例も全国で増加している。

選定を行う前段階から情報開示を行い広く周知すること、選定基準を明確にし、且つ選定過程における審査内容を適切に公表することで透明性を確保すること、応募要件を制約しすぎないことなどは、公平公正な手続きによる選定の実施と、優れた企業の参入促進の観点からも重要であると考えられる。

また、事業範囲の制約をできるだけ少なくするとともに、適正な指定管理料の設定、民間の創意工夫などインセンティブが機能する仕組みづくりなどにより事業者の積極的な参加を促し、適正な競争、より良い提案が出される環境を作ることが有効と考えられる。

### ②指定管理者制度と従来のPFIとの関係

指定管理者制度と従来のPFIとは、その両者を同時に適用することで、PFI事業者でも使用許可等の行政行為の一部を実施することが可能となり、利用料金の設定、収受も含めて公の施設の管理運営業務を一体的に行うことが可能になっている。

また、指定管理者制度とPFI法に規定する契約とは別々の制度における手続きであり、一方の手続きが自動的に他方の手続きを兼ねるということはできないが、PFI契

約に係る議決、公の施設の設置管理に関する条例の議決、指定管理者の指定の議決を同一議会において行うことは可能であり事実上の一本化が図られている。

P F I 事業において、その事業者が指定管理者となる場合、指定期間を P F I の事業期間と同様に 10 年以上の長期とする場合が多いが、5 年などの一定の期間で再指定を行うなど、柔軟な運用について検討を行う必要もあると考えられる。

### ③指定管理者制度と公共施設等運営権の制度上の論点

平成 23 年度の P F I 法改正により創設された公共施設等運営権は、施設所有権は公的主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式であり、特に空港、上下水道の分野においてその活用が期待されている。公共施設等運営権制度は、国又は地方公共団体が、民間事業者に運営権を設定することで民間事業者が運営権者となり、両者が実施契約を締結して運営等を実施することとされているが、使用許可等の行政行為を行う権限を付与するものではない。したがって、「公の施設」の場合であって、民間事業者に使用許可等を行わせようとする場合には、P F I 法ではこの権限を付与することができないため、指定管理者の指定が必要であるとの認識が示されている。

また、運営権に係る手続きと、指定管理者に係る手続きはそれぞれに行う必要がある。この点について、現状のガイドラインでは、両者の手続きを同一議会で行えることなど簡素化について留意すべき事項が示されているが、制度が一致しない部分についてどう調整するかが課題となっている。アクションプランにおいても、「公共施設等運営権制度及び指定管理者制度の手続きを一体的に行うことができる措置の法改正を含めた検討」が盛り込まれ、現在その検討が進められており、公の施設の管理における公共施設等運営権の導入、及び指定管理者制度との併用について、より円滑な運用の実現が期待されている。

### ④各公共施設における公民連携に関する状況等及び事例調査結果

まず、P F I 法の改正後の基本方針では、運営権の設定について整理されており、多くの分野の公共施設で運営権の設定は可能であるとされている。しかしながら、ここでいう「設定は可能」とは、あくまでも民間事業者が P F I 法に基づく運営権の範囲で実施可能なことはできるということを意味しているものと考えられる。つまり、P F I 手法の適用により可能な事実上の行為や契約的な行為については民間事業者が実施できるが、使用許可といった行政行為を含むものではないと現状では整理される。

また、各公共施設については個別法により、地方公共団体が管理者等となることを前提にしているものもあれば、民間事業者による運営を想定しているものもある。さらには、公民連携に関する制度等が整理されているものもある。すなわち、施設により状況は異なることから、指定管理者制度と公共施設等運営権制度等の公民連携を検討する際にも、各施設の現状や特性、法制度の状況等を十分に考慮することが有用であると考え

られる。

## 【事例調査結果】

### (1) 水道

水道事業においては、公共施設等運営権は行政行為を行う権限を付与するものではないため、民間事業者に行わせようとする場合には、指定管理者制度との併用が必要であると考えられる。

なお、広島県では公民共同で設立した法人が指定管理者として水道用水供給水道の維持管理を行っている。一方、大阪市では民営化の検討にあたり、運営権に関するガイドラインの趣旨と市のガバナンスを担保する観点から、公共施設等運営権制度と併せて指定管理者制度も適用することを想定しているが、現在その内容について精査している。

### (2) 下水道

下水道事業においては、下水道法により民間事業者は「公共施設の使用許可等」の公権力の行使は実施できないことと整理しているため、公共施設等運営権制度を導入する場合に、指定管理者制度を併用することは想定されない。

下水道事業の経営改革を進めている大阪市では、上下分離による「新たな経営形態」を実現するため公共施設等運営権制度の導入を検討している。段階的に新たな経営形態へ移行することが想定されているが、下水道事業を構成する汚水処理と雨水排除についてそれぞれの財源が異なることもあり、実施計画・経営管理・設計・建設・技術開発といった業務分野を、行政と新会社がどう分担していくかが大きな検討課題となっている。

なお、下水道施設はその整備された時期により、汚水と雨水の管路が同一の合流式の場合と、汚水と雨水を別の管路で集水する分流式の場合とがある。そうした施設の状況によっては、財源についても汚水と雨水が比較的明確に整理されている場合があり、公共施設等運営権の導入に関して、取り組みやすい可能性があるとも考えられている。

### (3) 都市公園

都市公園においては、公共施設等運営権は行政行為を行う権限を付与するものではないことを踏まえ、導入の場合における指定管理者制度の適用の必要性についても指針等において整理がなされるものと考えられる。

また、都市公園法において設置管理許可制度が規定されており、横須賀市ではPFIで整備した公園について、BTO部分の運営維持管理を指定管理者制度により行い、BOT部分の運営は設置許可制度により行うことで、民間事業者のノウハウを活かした柔軟な運営を可能としている。

#### (4) 港湾

港湾運営の民営化に向けた取組みとして、国際戦略港湾や国際拠点港湾においては、港湾運営会社制度が導入されており、また、この運営会社に対して、行政財産を最長 30 年間貸し付けし港湾運営に関する業務を一元的に行うことができる制度が整備されている。これらの制度の活用により、自由度の高い運営が可能となることから、公共施設等運営権制度の検討に係る動きは現在のところ見受けられない。なお、岡山県の水島港では、平成 26 年 4 月より港湾運営会社制度を導入し、この貸付けを実施する予定となっている。

#### (5) 空港

空港における公共施設等運営権制度導入の具現化を目指して、「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」が制定され、その環境整備を行っているところである。

静岡県の富士山静岡空港では、現在指定管理者制度を導入しているが、運営の効率化を目指すため、公共施設等運営権制度導入を視野に入れた新たな運営体制の構築を進めている。

#### おわりに

国の成長戦略や地方自治体をめぐる状況からも、公民連携の流れは続くものと考えられ、その中でも指定管理者制度は、民間事業者が行政行為の一部を行うことができるなどその意義は大きい。

一方、公共施設等運営権についてはまだ議論の途上であるが、現在先行している空港や水道等における動きが進むにつれ、指定管理者制度との関係の議論も深まっていくものと思われる。

指定管理者制度と公共施設等運営権等の公民連携については、個々の施設における制度等の状況の違いや対象施設の特性を踏まえ、どのようなスキームが最も効果的であるかを十分に精査したうえで、最適な手法を選択することが重要であると考えられる。

本報告書は、いまだ実際に公共施設等運営権を導入した事例が国内に存在しないこともあり、今年度の研究会終了時点における検討状況や、その過程における議論にとどまるものとなったが、今後、自治体をはじめ指定管理者制度に携わる方々が、公共施設の運営について検討する際の一助になれば幸いである。

参考資料 1 : 平成 25 年度指定管理者実務研究会開催記録

回	内容等
<p>第 1 回 (平成 25 年 6 月 13 日)</p>	<p>①平成 25 年度指定管理者実務研究会の進め方について ②指定管理者制度をめぐる現状と課題について     (1) 文献整理紹介     (2) 複合事例紹介     (3) 新潟市からの事例紹介</p>
<p>第 2 回 (平成 25 年 9 月 11 日)</p>	<p>①施設整備等を伴う公民連携事業における手法の関係整理 ②指定管理者制度と P F I 法の制度上の論点について ③空港における指定管理者制度とコンセッション方式について</p>
<p>第 3 回 (平成 25 年 12 月 25 日)</p>	<p>①フランス及び日本における水道事業コンセッションについて ②公共施設等における指定管理者制度をはじめとした公民連携の状況について ③個別事例における調査結果について     (1) 水道施設     (2) 都市公園     (3) 港湾施設</p>
<p>第 4 回 (平成 26 年 3 月 3 日)</p>	<p>①個別事例における調査結果について     (1) 水道施設     (2) 下水道施設 ②報告書(案)について</p>

## 参考資料 2 : 平成 25 年度指定管理者実務研究会名簿

### (1) 委員

(五十音順、敬称略、◎は委員長)

氏名	所属
大杉 寛	首都大学東京大学院教授
小川 康則	総務省自治行政局行政経営支援室室長
片桐 寿幸	(株)日本経済研究所常務取締役 総務本部長
◎木村 功	(財)地域総合整備財団専務理事
小林 菜穂子	横浜市政策局共創推進室共創推進課担当係長
白木 俊郎	シンコースポーツ(株)専務取締役
田邊 勝巳	慶應義塾大学商学部商学研究科准教授
野本 修	西村あさひ法律事務所弁護士
本間 金一郎	新潟市総務部行政経営課課長補佐
薬師寺 智之	アクティオ(株)西日本事業部西日本営業部名古屋営業所長
山崎 敬文	ヴェオリア・ウォーター・ジャパン(株)取締役副社長
横道 清孝	政策研究大学院大学副学長
渡邊 眞一郎	静岡県交通基盤部空港局空港経営課課長

### (2) 事務局

氏名	所属
松井 伸二	(財)地域総合整備財団開発振興部長
清水 宏昭	(財)地域総合整備財団開発振興部開発振興課調査役
石崎 篤史	(株)日本経済研究所調査本部 P P P 推進部長
小林 純子	(株)日本経済研究所調査本部 P P P 推進部主任研究員
佐藤 淳	(株)日本経済研究所調査本部 P P P 推進部副主任研究員
前田 真理子	(株)日本経済研究所調査本部 P P P 推進部研究員



---

平成 25 年度 指定管理者実務研究会 報告書  
施設整備等を伴う公民連携事業と指定管理者制度

---

発行日 平成 26 年 3 月

発行 〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-5-6 新平河町ビル  
財地域総合整備財団<ふるさと財団> 開発振興部

TEL 03-3263-5758 FAX 03-3263-7423

URL <http://www.furusato-zaidan.or.jp/>

---



