

伊賀市公民連携（PPP）ガイドライン



2021（令和3）年3月 策定

伊 賀 市

目次

I. 伊賀市の公民連携（PPP）取組状況	2
II. 公民連携の基本的な考え方	3
(1) 公民連携の目的	3
(2) 公民連携の効果	3
(3) 主な公民連携手法の解説	3
III. 市の担うべき範囲と運営手法の見直し	6
IV. 民間活力の導入推進	10
(1) 民間からの提案の活用（公募型民間活力の導入検討）	10
(2) PFI等の活用（施設整備分野の導入検討）	13
V. 推進にあたって	18

1. 伊賀市の公民連携（PPP）取組状況

本市では「伊賀市自治基本条例」による「伊賀流自治のしくみづくり」の進展により、市民のまちづくりへの参画意識の高まりとともに、住民自治協議会や自治会、市民活動団体、ボランティア団体など、公共サービスの提供は市民自らが担うという認識の広がりがあります。

また、民間企業等のノウハウやスキルを活かし、地域産業の活性化を図ることや、政策実現のため横断的な視点を持った更なる外部支援の導入など、公民連携の推進が求められています。

こうした状況を踏まえ、2007（平成 19）年 11 月に「民間活用ガイドライン」、2012（平成 24）年 11 月に「伊賀市公的関与のあり方に関する点検指針」を策定し、これまで行政と民間の役割分担の考え方を示しながら、伊賀市小学校給食センターを一体的に設計・建設（Build）と運営・維持管理（Operate）を行う BTO 方式で事業実施し、また、質の高いサービスの提供を行うことを目的に、戸籍住民課の証明書発行業務等の窓口業務の一部を民間に委託するなど公民連携を推進してきました。

しかし、新型コロナウイルス感染症の影響をはじめとした、新たな事象や社会経済状況の変化、または「誰一人取り残さない」ことを理念とし、多様性と包摂性のある社会の実現を目指す SDGs（持続可能な開発目標）の取り組みを踏まえ、これまでの指針等を見直し、施策・事務事業の点検・検証・見直しを進め、積極的な民間活用を図り、安全で良質な公共サービスを提供するための指針として、「伊賀市公民連携（PPP）ガイドライン」を策定しました。

今後は、持続可能な行政経営を目指し、「伊賀市行政総合マネジメントシステム」や、本ガイドラインを踏まえ、これまでの事務事業の方向性を再度点検し、市が担うべき範囲と関与のあり方を確認しながら、市民目線に立った市民本位の取組を進めることが重要となります。

II. 公民連携の基本的な考え方

(1) 公民連携の目的

公民連携とは、公と民が連携して市民サービスの提供を行うことにより、民間のノウハウや創意工夫等を活用し、市民サービスや業務効率の向上、新たなビジネスチャンスでの民間企業等の発展、さらには公的負担の軽減を図りながら、地域経済の活性化が図られるよう「まち」の価値を上げることを目的としています。

(2) 公民連携の効果

公民連携の効果とは、民間との連携を図りながら、市民サービス全般を運営していくことで、質の高い市民サービスの提供と財政基盤の強化などがあり、単に市民サービスの担い手を市職員から事業者に替え、人件費等によるコスト縮減の効果だけを指すわけではありません。現在は多くの自治体において、規制の緩和や先進的な研究等により、これまで行政が担うものとされてきた様々な分野において民間のノウハウや創意工夫等を活用した連携が進んでいます。

また、連携する民間企業等にとっては、公民連携に取り組むことで、CSR（企業の社会的責任）が果たされ、ブランドイメージや社会的信用の維持及び向上を図ることができると考えます。

(3) 主な公民連携手法の解説

公民連携には、ソフト分野やハード分野で様々な手法で取り組むことが可能です。本ガイドラインでは次のとおり示しますが、制度変更や民間市場の成熟等にあわせて、今後、新たな公民連携の手法が追加される可能性も高く、最新情報の入手に努める必要があります。

【手法詳細説明】

手法名	内容
ネーミングライツ	施設や事業に対して企業名や商品名等を冠とした愛称をつける権利を付与し、その対価を得ることで市の新たな財源を確保する手法。
広告事業	市の財産（動産・不動産）のうち広告掲載が可能なものに対し、事業者等の広告を掲載することで、広告収入として市の新たな財源を確保する手法。
包括協定	市と大学等の教育・研究機関や民間が、双方が持つ資産を相互に活用して地域への貢献や双方の発展に資することを目的として、幅広い分野において、連携する手法。
企業版ふるさと納税	国が認定した地方公共団体の地方創生プロジェクトに対して企業が寄附を行った場合に、法人関係税から税額控除する仕組み。
公的不動産の活用	<p>低・未利用地について、売却や土地信託、定期借地権を設定することにより、財源を確保する手法。</p> <p>市場性、公共性が高い土地では、定期借地権の設定により一部公共施設等の整備を条件とした民間活用を図ることも可能である。</p>
民営化	事務事業の全部又は一部を民間に譲渡するなどして、行政から民間に主体を替えて事務事業を継続する手法。
民間委託	<p>コスト縮減や人員の有効活用を図るため、市に監督権限を有したまま、その事務を事業者等に委託し、実施する手法。</p> <p>民間委託の中には、事務事業に係る一連の業務を包括して委託する包括的民間委託や、成果指標を設定して支払額を当該成果指標値の改善状況に連動させる成果連動型民間委託（Pay for Success：PFS）などがある。</p>
PFI	<p>PFIとは、Private Finance Initiativeの略称で、民間が自ら資金調達を行い、民間が公共施設等の設計、建設、維持管理、運営等を一体的に行う手法。</p> <p>代表的なスキームとしては、民間が公共施設等を建設し、完成直後に市に所有権を移転した上で民間が維持管理、運営を行うBTO（Build Transfer Operateの略称）と民間が公共施設等</p>

	<p>を建設し、維持管理、運営後に市に所有権を移転するBOT (Build Operate Transferの略称) などがある。</p>
<p>コンセッション方式 (公共施設等運営権制度)</p>	<p>利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を行政に残したまま、民間が運営権を取得し、施設の維持管理・運営を行う手法。</p> <p>インフラ施設や収益施設など、公の施設以外の公共施設においても民間が事業の経営主体になることができる点が指定管理者制度と異なる。</p>
<p>DBO (DB)</p>	<p>DBOとは、Design Build Operateの略称で、市が資金調達を行い、民間が公共施設等の設計、建設、維持管理、運営を一体的に行う手法 (PFIの類型)。</p> <p>なお、施設の維持管理・運営を市が担う場合、DB (Design Buildの略称) となる。</p>
<p>指定管理者制度</p>	<p>公の施設について、議会の議決を経て指定される「指定管理者」に当該施設の管理に関する権限を委任して維持管理や運営を行わせるものであり、行政処分に該当する使用許可も行うことができる手法。</p> <p>当該施設において、講座、教室等の自主事業を実施することができるなど、民間委託に比べ、裁量の余地が大きい。</p>

Ⅲ. 市の担うべき範囲と運営手法の見直し

本市において、公共施設等[※]の整備などに限らず、それ以外の事務事業についても、公民連携を積極的に導入していく必要があるため、本ガイドラインを活用すべき対象は全所属となります。今後は、本ガイドラインの趣旨を踏まえて、事業の見直しや企画立案を行います。

これからの市民サービスは、市が全てを担うのではなく、市が担うべき範囲（公的範囲）を見直した上で、事業の運営手法や資源について、「民間に任せられることは民間に任せる」という発想を基に、できる限り民間のノウハウや創意工夫等を活用していく必要があります。

公的範囲と運営手法の見直しのフロー図と解説を次のとおり示します。

※ 公共施設等とは

公用施設その他の地方公共団体が所有する建築物、その他の工作物をいいます。具体的には、ハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設（上水道、下水道等）、プラント系施設（廃棄物処理場、斎場、浄水場、汚染処理施設）等を含む包括的な概念です。

【見直しのフロー図】

<p>A. 法令による 見直し</p>	<p>法令で市が実施することが義務付けられているか</p> <p>義務付けられている（必須事業） → C. 運営手法の見直し へ</p> <p>義務付けられていない（任意事業） → B. 公的範囲の見直し へ</p>	
<p>B. 公的範囲の 見直し ※事業の運 営主体とし ての実施の 必要性判断</p>	<p>市が事業の運営主体として実施する必要があるか</p> <p>必要性が高い → C. 運営手法の見直し へ</p> <p>必要性が低い → D-3. 民営化・廃止を検討すべき事務事業 へ</p>	
<p>C. 運営手法の 見直し</p>	<p>民間活力を導入できるか</p> <p>導入できない → D-1. 市が直接実施すべき事務事業 へ</p> <p>導入できる → D-2. PFI、指定管理、民間委託等 を検討すべき事務事業 へ</p>	
<p>D. 公的関与の 分類</p>	<p>D-1. 市が直接実施す べき事務事業</p>	<p>D-2. PFI、指定管理、民間委託 等を検討すべき事務事業</p> <p>D-3. 民営化・廃止を検討す べき事務事業</p> <p>公的関与を検討すべき範囲</p> <p>公的関与の度合いが低い</p>

【各欄詳細解説】

A. 法令による見直し

まずは法令で市が直接実施することが義務付けられている必須事業と、それ以外の市の任意事業とに大別します。

なお、必須事業であっても、市職員による直営ではない運営方法を取りうる場合もあるため、「C. 運営手法の見直し」に進み、最適な運営方法を選択します。

B. 公的範囲の見直し

社会環境の変化等により、事務事業の実施当初と比べ、民間が多く参入している分野等、市が担う必要性の低下した事務事業については、民営化又は廃止を検討します。

なお、公的範囲の判断に当たっては、市場の成熟度、市民ニーズ、費用対効果等、様々な角度から評価し、判断します。

※ 次頁参照「【行政と民間の活動領域】」

C. 運営手法の見直し

公的範囲内とされた事務事業であっても、運営手法には、PFI、指定管理、民間委託等があります。事務事業の性質に合わせて検討します。

D. 公的関与の分類

A~Cの見直しに基づき、行政の関与の仕方（公的関与の度合い）が整理されますが、D欄において、「市が直接実施すべき」とされた事務事業であっても、法改正や国の制度改正等があった場合、運営手法の選択肢を検証し、基本的に民間に任せられるものは民間に任せる方向で公的範囲を見直します。

また、社会環境の変化等により、既に初期の目的を達成し市民ニーズが大幅に減少しているものや、民間のサービスだけで十分需要を満たすことのできるものなどは、民営化や、性質によっては廃止という手法も検討する必要があります。

【行政と民間の活動領域】

区分	事務事業の性質	行政と民間の活動領域
1	法律で実施が義務付けられている事務事業	行政
2	受益の範囲が不特定多数の市民におよび、サービス対価の徴収ができない事務事業	
3	市民が社会生活を営むうえで必要な生活環境水準の確保を目的とした事務事業	
4	市民の生命、財産、権利を擁護し、あるいは市民の不安を解消するために、必要な規制、監視指導、情報提供、相談などを目的とした事務事業	
5	個人の力だけでは対処し得ない社会的、経済的弱者を対象に、生活の安定を支援し、あるいは生活の安全網（セーフティ・ネット）を整備する事業	
6	新たな社会的ニーズに対して、行政が先導的な役割を果たす必要がある事務事業	
7	市民にとっての必要性は高いが、多額の投資が必要、あるいは事業リスクや不確実性が存在するため、民間だけではその全てを負担しきれず、これを補完する事務事業	
8	民間のサービスだけでは市域全体にとって望ましい質、量のサービスの確保ができないため、これを補完・先導する事務事業	
9	市の個性、特色、魅力を継承・発展・創造し、あるいは国内外へ情報発信することを目的とした事務事業	
10	特定の市民や団体を対象としたサービスであって、サービスの提供を通じて、対象者以外の第三者にも利益がおよぶ事務事業	

民間

※ 行政と民間の活動領域欄はイメージを示すものであり、正確な割合は個別の事由に応じ、判断する必要があります。

IV. 民間活力の導入推進

(1) 民間からの提案の活用（公募型民間活力の導入検討）

行政の資源やノウハウ等に限られた中で、行政のみで多様な市民ニーズに的確かつ持続的に応えていくことが厳しい状況にあります。このような課題の解決を目指し、民間企業等との行政の対話により連携を進め、お互いの知恵とノウハウを結集し、新たな解決方法、新しい価値を創出することを目的に、民間からの提案活力の導入を図ることとします。

第2次総合計画第3次基本計画に規定されている、すべての分野別計画に掲げられる事業（事務事業）を対象にリストを作成し、次の効果が認められる場合は、民間からの提案等を積極的に受け入れ検討を進めます。

① 市民サービスを向上する（市民のメリット）

多様な市民ニーズに対応し、きめ細やかな市民サービスの提供を実現することで、市民満足度の向上を目指します。

② 民間企業等の発展を促進する（民間企業等のメリット）

民間企業等への積極的な情報公開を進め、民間企業等のCSRを含む発想や提案を受け入れやすい環境及び公平で透明性の高い仕組みをつくり、民間の技術、アイデア、資金や経営能力などを最大限に活かすことで、新たなビジネスチャンスを創出し、民間企業等の発展を促します。

③ 地域を活性化させる（本市のメリット）

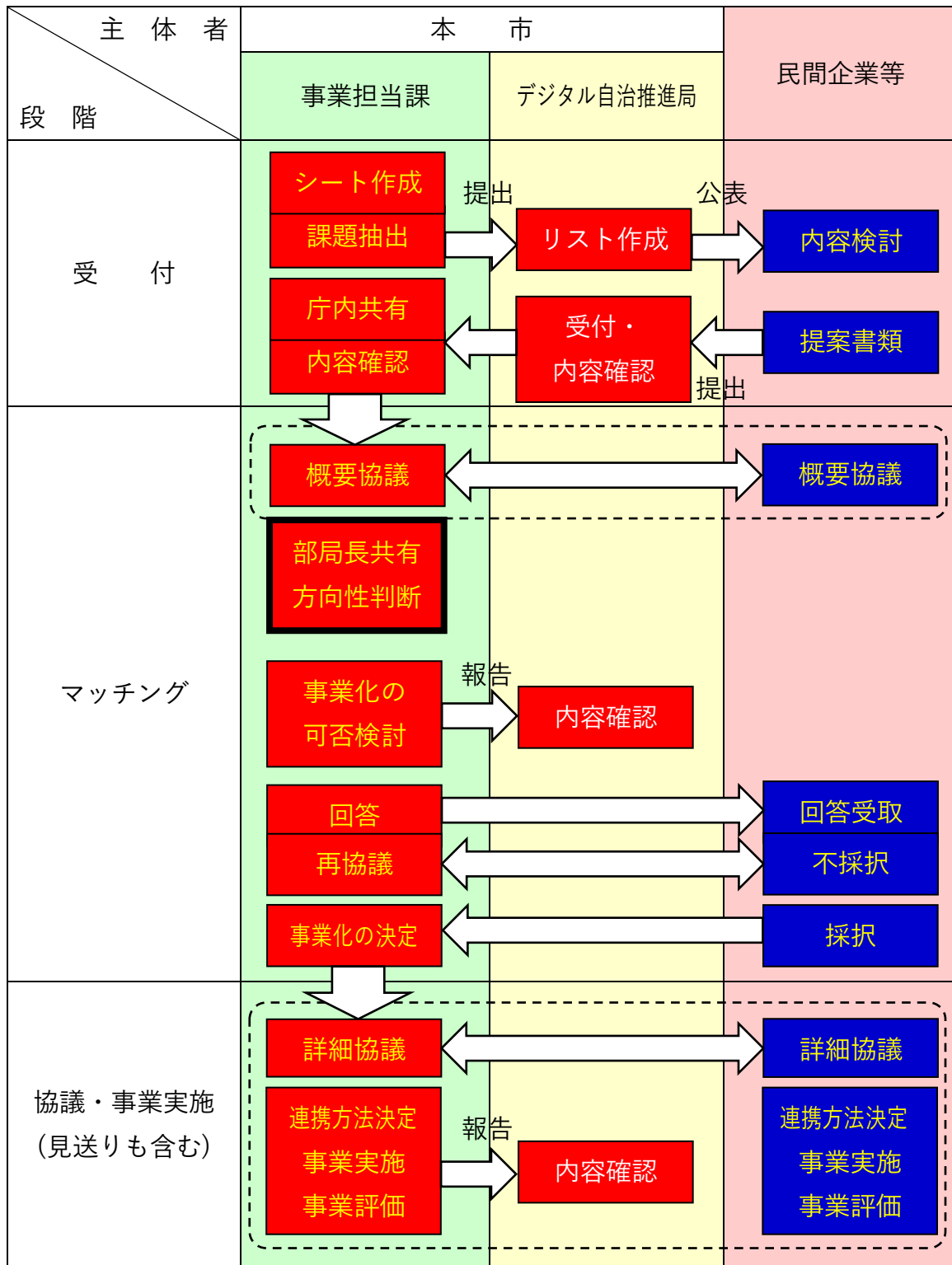
本市と民間企業等が連携し、新たな価値を創造することで、本市が抱える課題を解決し、地域の活性化を目指しつつ、本市の財政負担の抑制に努めます。

公民連携により解決したい課題に対し、民間企業等からの相談や提案を受け、その内容を踏まえ、市役所内で連携可能な事業や取組みを確認し、迅速かつ柔軟に連携を進めます。

本市と民間企業等で共有を図るため、デジタル自治推進局が窓口となり、事業担当課に繋がります。

行政機関と民間企業等の双方の強みを最大限に発揮し、また弱みを補完し合い、市民サービスとして、公平性、公正性を確保しつつ、両者にとって最大限の効果を発揮するための在り方として、次の手順に則って公民連携を進めます。

【連携までのフロー図】



※ 直接、民間企業等から事業担当課へ提案（事業担当課から民間企業等も同様）がされた場合は2者で協議から事業実施までを行い、デジタル自治推進局へ報告を行います。フロー図は基本構想を示しており、容易に連携が可能な場合はフローの一部を省略します。

【項目詳細説明】

	項目	内容
受付	シート作成	各事業担当課で抽出した課題を基に、事務事業評価シートを作成します。
	課題抽出	各事業担当課において、公民連携により解決したい課題を抽出します。
	リスト作成	各事業担当課から提出の事務事業評価シートを参考にリストを作成し公表します。
	内容検討	公表したリストから、事業内容を検討します。
	提案書類	提案書類を作成し、デジタル自治推進局に提出します。
	受付・内容確認	提案書類を受け付け、内容を確認します。
	庁内共有	提案の内容に応じて関係各課へ情報共有します。
	内容確認	提案書類の内容を確認します。
マッチング	概要協議	事業の主旨や概要、双方のメリット等事業化の可否検討に向けて必要な内容について協議します。
	事業化の可否検討	提案事業の事業化について可否を検討し判断します。
	内容確認	可否検討の報告を受け取り、内容を確認します。
	回答	採択または不採択の回答を行います。
	回答受取	採択または不採択の回答を受け取ります。
	不採択	不採択の場合、事業化に向けて再度、協議を行います。
	再協議	再度、協議を行い改めて回答を行います。
	採択	採択の場合、事業の詳細協議を行うための準備をします。
	事業化の決定	事業の詳細協議を行うための準備をします。
協議・事業実施	詳細協議	事業実施に向けての詳細を協議します。
	連携方法の決定 事業実施 事業評価	各種手続きについて最終決定を行い、事業を実施します。 また、実施後に事業評価を行います。
	内容確認	連携方法決定内容の報告を受け取り、内容を確認します。

(2) PFI等の活用（施設整備分野の導入検討）

極めて厳しい財政状況の中で、効率的かつ効果的な公共施設等の整備等を進めていくためには、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用していくことが重要であり、多様なPFI等の活用を拡大することが有効であると考えます。

PFI等の活用を進めるにあたって、民間企業等に対して一方的な条件提示するのではなく、民間企業等の能力や創意工夫が最大限に発揮できる仕組みが必要です。

ここでいうPFI等の活用とは、公共施設等の設計、建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことで、PFI手法やそれ以外の手法をもって実施するものをいいます。

PFI等の導入対象となる公共施設等は、多様な分野にわたり、また、事業の発案から事業終了まで長期間を要するため、次の手順により施設整備分野におけるPFI等の活用を推進します。

① 対象事業の検討

民間のノウハウや創意工夫等をできる限り活用するため、国から要請がある対象事業を金額で区別するのではなく、次のいずれかに該当する事業を対象として幅広く検討していくものとします。

- (i) 公共施設最適化計画において縮小等の対象となった公共施設等
- (ii) 新規に整備等を行う公共施設等
- (iii) 全国的に導入事例が多く効果が実証されている公共施設等

② 開始時期の検討

公共施設等の整備等の際にPFI等を導入するには時間を要することを念頭に開始時期の検討が必要です。

例えば、PFIを導入する場合、検討開始から事業契約締結までに3～5年程度、さらに建設期間を1年とすると、供用開始の4～6年前から検討を開始する必要があります。

③ 事業方法

各事業方式について、定量的評価として、ライフサイクルでの事業費の最小化や資金調達及び財政支出の平準化の視点で評価を、定性的評価として、公共と民間とのリスク分担、瑕疵担保、透明性及び公平性の確保などの視点で評価を、それぞれに行った上で、総合的評価を行い、事業方式を決定します。

また、公平性、透明性を確保することを目的に、みえ公民連携共創プラットフォーム

ーム[※]の協力で、必要に応じて個々の事業ごとに事業者懇話会等の設置を依頼し、民間企業等から意見を聴取することができます。

(i) 定量的評価

各事業方式におけるコスト削減効果として、VFM (Value For Money) を比較、評価します。

(ii) 定性的評価

財政負担の平準化効果、事業実施に伴う透明性、公平性の確保、手続きの簡素化及び実施過程上において生じる可能性のある問題、情勢の変化への柔軟性など、定量的評価では評価できない部分について比較、評価します。

(iii) その他の方法による評価

定量的評価や定性的評価に加えて、次に掲げる評価その他公費負担の抑制につながることを客観的に評価することができる方法により採用手法の導入の適否を評価するものとします。

- ・ サウンディング調査等の市場調査を踏まえた評価
- ・ 他自治体の類似事例の調査を踏まえた評価

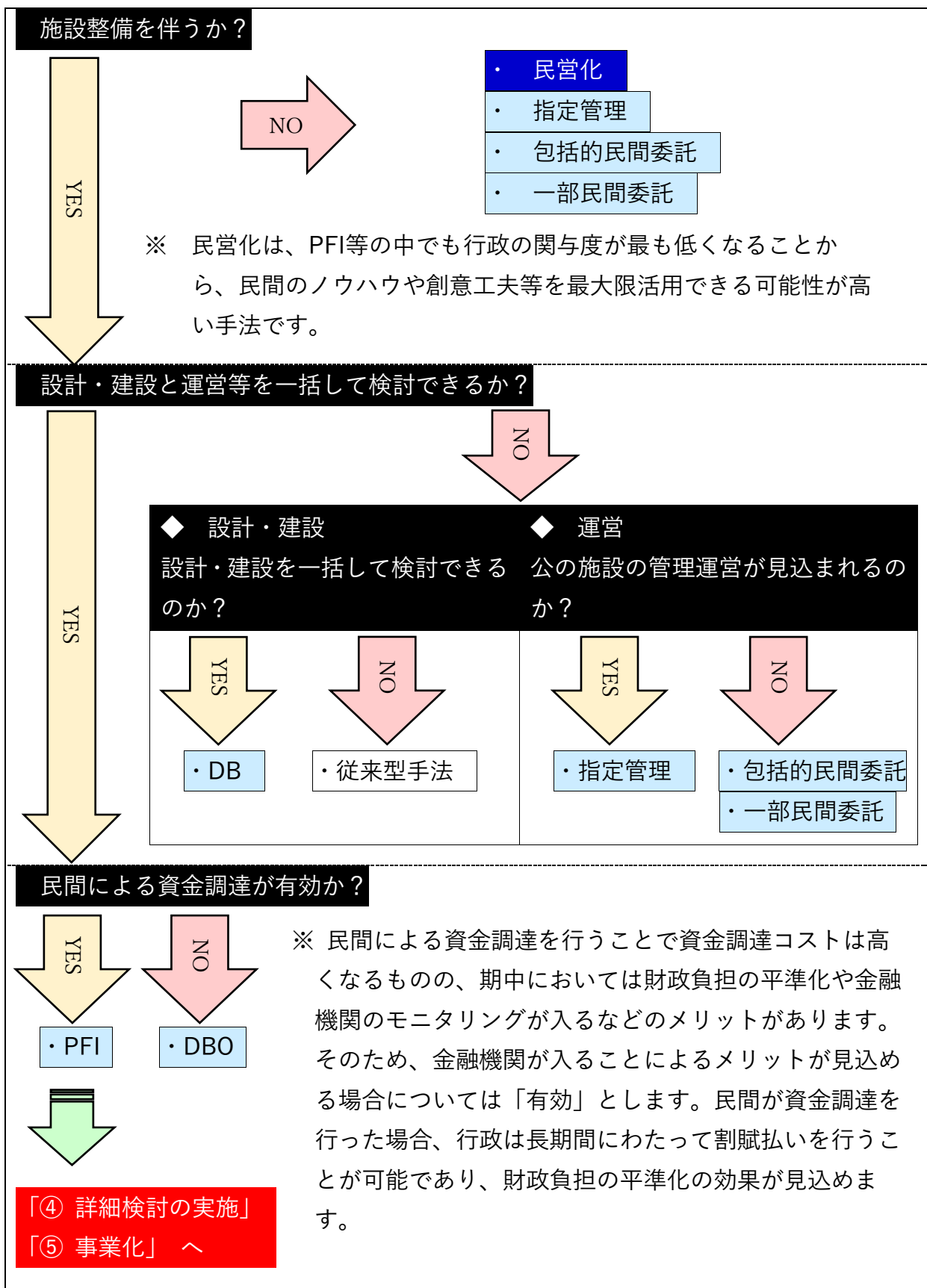
次の「PFI等選択フロー図」を参考に、対象事業に適したPFI等を選択します。

この段階では、唯一の手法を選択することが困難である場合、複数の手法を選択します。

※ みえ公民連携共創プラットフォームとは

地域の関係者が主体となった PPP/PFI の推進を一層促進することを目的に、三重県と百五銀行との共同運営にて、内閣府及び国土交通省と PPP/PFI 地域プラットフォーム協定を締結し、2017（平成 29）年 11 月 15 日に設立した。

【PFI等選択フロー図】



④ 詳細検討の実施

幅広い観点から以下の検討項目について、従来型手法と選択した PFI 等との詳細な比較を行います。また、必要に応じて専門的な外部コンサルタントの活用等も検討します。

(i) 長所及び短所の整理

従来型手法とPFI等の長所、短所を整理し、短所がある場合、その解決策を検討します。

(ii) 業務の範囲及び要求水準の検討

PFI等を導入する場合の民間に委ねる業務の範囲と要求水準を検討します。

(iii) リスク分担の検討

民間と市のリスク分担を検討します。

(iv) 事業期間の検討

PFI等を導入する場合の詳細な事業期間と契約期間について検討します。

(v) 費用総額の比較

上記等を考慮した上で、従来型手法と PFI 等の費用総額を詳細に比較検討します。

⑤ 事業化

詳細検討を実施した結果、効果が認められる場合においては、PFI 等の実施方針の策定から民間事業者の選定までの各プロセスを経て事業実施します。

(i) 実施方針の策定及び公表

事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項等を定めた実施方針の策定及び公表を行い、民間事業者からの質問や意見を受け付けます。

(ii) 特定事業の選定及び公表

実施方針に対する質問や意見等を踏まえ、PFI等の導入により、施設整備事業を効率的かつ効果的に実施できると判断された場合、当該施設整備事業を特定事業として正式に決定（選定）し、公表します。

(iii) 債務負担行為の設定

PFI等の事業における契約は、設計から建設、運営までの複数年度にわたる契約であることから、債務負担行為の設定をします。

(iv) 民間事業者の募集、選定及び公表

民間事業者の募集を行い、応募のあった者を審査します。審査の結果、民間事業者の評価・選定を行い、公表します。

(v) 基本協定や事業契約等の締結

選択された民間事業者と基本協定を締結し、事業契約の締結を進めます。

(vi) 事業の実施、監視等

事業担当課は、事業契約の内容に従った事業が実施されているかどうかモニタリングを行います。

(vii) 事業の終了

契約満了になったら、あらかじめ契約等で規定した資産の取り扱いに則った措置に従い、事業を終了します。

V. 推進にあたって

超高齢社会の進展や人口減少社会の到来に加え、新型コロナウイルス感染症による新たな日常、新しい生活様式の確立と、価値観やライフスタイルの多様化など、社会情勢は変化し続けており、増大する行政需要に的確に対応しなければなりません。

しかしながら、行政を中心とした従来どおりの市民サービスのやり方は、質的、量的にも限界があり、市税等の税収が減り続ける中にある場合は、これまで以上に最小の経費で最大の効果を挙げることが求められています。持続可能な行政運営を行うためにも、これまでの事務事業の進め方にとらわれず、市民サービスの実施方法を見直し、「まち」の価値を高めるための、市民サービスへ転換していくことが、必要不可欠となっています。

民間活力の検討にあたっては、行政と民間企業等がサステナビリティ（持続可能）の考えの基に、優れたサービスによって社会的責任を果たすことが必要です。

また、新たな事業機会の創出や地域経済の活性化が図られるように、行政から一方的な条件提示をするのではなく、民間がもつ経営資源を積極的に活用し続けるため、民間企業等の成長とともに、今後も民間企業等の能力や創意工夫が最大限に発揮できる仕組みづくりの更なる構築に努めていきます。