



犬山市「道の駅エリア」基本計画

犬山市道の駅整備検討委員会 第2回官民連携手法検討部会 協議資料

～目次～

1. 導入機能・施設の整理.....	1
2. 官民連携手法の種類と概要.....	1
3. 想定される事業スキーム.....	3
4. 維持管理・運営企業の関与のあり方に関する検討.....	5

令和元年 10 月 11 日

1 導入機能・施設の整理

事業手法・スキームを検討するにあたり、「公共事業による整備対象と考えられるもの」、「公共事業による整備対象と考えられないもの」、民間事業者が「独立採算での実施が期待できないもの」、「独立採算での実施が期待できるもの」に着目して、道の駅エリアに導入する機能・施設を以下の通り、整理した。

表 1 道の駅エリアに導入する機能・施設

項目		道の駅エリア 導入機能・施設
公共事業による整備対象と考えられるもの	独立採算での実施が期待できないもの	<ul style="list-style-type: none"> ・ トイレ ・ 無料休憩スペース ・ 情報提供施設 ・ 駐車場 ・ 防災設備（防災備蓄倉庫、非常用電源、マンホールトイレ、雨水貯留施設） ・ ベビーコーナー（授乳室、おむつ交換台等） ・ 子どもの遊び場（屋外・屋内） ・ 屋外交流広場（オープンスペース） ・ シティプロモーション活動拠点（移住定住、子育て、産業、観光、文化に関する情報発信、相談窓口等） ・ コンシェルジュカウンター ・ サイクルステーション ・ 太陽光発電施設、蓄電池 ・ コミュニティバス・路線バス停留所
	独立採算での実施が期待できるもの	<ul style="list-style-type: none"> ・ レンタサイクル ・ 特産品販売所 ・ 地産地消レストラン ・ 体験工房
公共事業による整備対象と考えられないもの		<ul style="list-style-type: none"> ・ コンビニエンスストア ・ カフェ ・ サテライトショップ、アンテナショップ ・ その他自由提案

2 官民連携手法の種類と概要

本事業に適用の可能性がある官民連携の主要な手法と概要について以下に示す。

表 2 公共事業を実施する主な事業手法

公共関与	主な事業手法		関連法令	概要
	個別業務委託		地方自治法	企画立案から事業運営まで全てを公共が実施。部分的な業務や工事を個別に民間事業者に発注。
	包括的業務委託		地方自治法	民間事業者に複数業務を複数年契約で委託する方式。
	指定管理者制度		地方自治法	「公の施設」の管理者として、自治体からの指定を受けた民間事業者が施設の管理を実施。
	PFI 的手法	DBO（Design Build Operate）	地方自治法	民間が「設計、施工、維持管理・運営」を一括して実施。資金調達は公共。 「設計、施工」部分を一括実施する DB 方式もある。
		DB（Design Build）		
	PFI	BTO（Build Transfer Operate）	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	民間が「資金調達」と「設計、施工、維持管理・運営」を一括して実施。 竣工後、施設所有権を自治体へ移転する BTO 方式、事業終了時に施設所有権を自治体へ移転する BTO 方式、所有権は移転せず、事業終了時に施設を解体・撤去する BOO 方式がある。 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に設定する方式。
		BOT（Build Operate Transfer）		
BOO（Build Own Operate）				
コンセッション（公共施設等運営権）				
民間事業		—	企画立案から事業運営まで全て民間が実施。	

表 3 事業手法別の官民の役割分担

項目	施設所有	資金調達	設計	建設	維持管理	運営
個別業務委託	官	官	官	官	民	民
包括的業務委託	官	官	官	官	民	民
指定管理者	官	官	官	官	民	民
PFI 的手法	DB	官	民	民	民	民
	DBO	官	官	民	民	民
PFI	BTO	官	民	民	民	民
	BOT	民	民	民	民	民
	BOO	民	民	民	民	民
	コンセッション	官	官	官	官	民
民間事業	民	民	民	民	民	民

表 4 主な官民連携手法の特徴

項目		従来方式（公設公営） ※直営または一部個別業務委託	包括的業務委託	指定管理者制度	DBO方式 (Design Build Operate)	PFI (Private Finance Initiative)
関連法令		・地方自治法	・地方自治法	・地方自治法 ※平成15年(2003年)の一部改正	・地方自治法	・平成11年(1999年)「PFI法」制定
概要		・施設建設及び維持管理は従来通り公共が行い、施設の運営・維持管理についても公共で実施する方式。	・契約により、公共施設の管理運営業務を包括的に長期間委託する方式。性能発注を含むケースもある。	・「公の施設」における管理運営業務を、条例で指定した民間事業者等に行わせる方式。委託契約ではなく行政処分。	・公共が資金調達を行い、設計、建設、運営を民間に委託する方式。	・PFI法に基づき、設計、建設、資金調達、管理運営までを一括して民間事業者に行わせる方式。 ・H23に公共施設等運営権の設定が可能となる。
民間 ノウハウ の活用	資金調達	---	-	-	-	○
	設計	---	-	-	○	(○)
	建設	---	-	-	○	(○)
	管理運営	---	○	○	○	○
	活用度合					
導入動向		---	・インフラの維持管理に関して、導入は増加傾向	・建物系施設の管理運営に多く適用され、76,268施設の実績 ^{※1} (H30.4.1) ・民間企業等が指定管理者となっているのは約2割(216,342施設) ^{※1} であり、第三セクター等が指定管理者になることも多い	・PFI的な手法として、分野によっては、導入事例が多い(例：廃棄物処理施設等)	・PFI法の制定から、実施方針公表件数が740件 ^{※2} (H31.3.31現在) ・H14年度から19年度まで、毎年ほぼ40事業超で推移していたが、20年度以降は減少し、22年度は15事業となった後、現在は再び増加傾向にある
特徴		・従来方式の実施手法であり、公共の関与の度合いが最も強く、民間活力の利用範囲は限られる。	・施設の管理権限は公共が保有し、受託者による使用許可や使用料を自らの収入にすることは出来ない	・施設の管理権限を指定管理者に委任するもので、指定管理者による使用許可が可能。 ・利用料金性により、使用料を自らの収入にすることが可能 ・事業者の選定方法、管理内容・期間等、幅広く地方公共団体の条例による自主性に委ねられている	・運営・維持管理まで見込んだ合理的な施設の設計、建設が可能 ・「公の施設」の場合は、維持管理運営の事業者を指定管理者に指定	・サービス購入型、独立採算事業、双方の混合型がある ・施設の所有形態により、BOT、BTO、BOO、ROの形式がある ・「公の施設」は、指定管理者制度との併用 ・プロジェクト・ファイナンスによる資金調達を行う場合は、事業規模の小さな事業では実現が難しい
主な メリット	公共側	---	・包括的な業務委託により、従来方式以上の行政コスト軽減や行政サービスの向上が期待できる	・包括的な業務の委任が前提となるため、従来方式以上の行政コスト軽減や行政サービスの向上が期待できる	・施設建設費及び運営・維持管理費の総事業費の削減を図ることが期待される ・PFIに比べ準備期間が短く、短時間で供用することが可能(PFI法に準じて実施方針の公表や特定事業の選定を行う場合は同等) ・民間に適切にリスク移転することで、大きなVFM(財政負担軽減・サービス水準向上)を得ることが可能	・金融機関のモニタリング機能も働き、規律正しい事業運営に繋がる ・民間に適切にリスク移転することで、大きなVFM(財政負担軽減・サービス水準向上)を得ることが可能 ・割賦払いにより、予算の平準化が可能(サービス購入型) ・財政出動なしで事業を実施することが可能(独立採算型)
	民間側	---	・長期契約により業務が安定的に実施出来る	・行政の代わりに使用料の徴収や使用許可を行う権限も移管できるため、料金徴収可能なサービスに関しては、運営の自由度が増す	・設計、施工、運営が一体的に発注されるため、事業規模が大きく、利益を創出しやすい	・中長期的に安定的な収益に繋がる ・経営手腕により民間事業者の利益増加につながる
主な デメリット	公共側	---	・リスクの分担まで行わないケースが多く、この場合、従来通りリスクは公共が担う	・リスク分担の明確化や、モニタリングの仕組みを設けないと、サービス品質の低下に繋がる可能性あり ・公募なしで指定管理者が選定されることも多く、仕組みが形骸化し、行政コストの低下につながらない場合もある	・設計・施工、運営段階における金融機関によるモニタリング機能が働かない ・施設建設時に、一定規模の予算・資金を確保しなければならない ・契約までの手続きや業績監視のために、コスト、時間が必要	・長期間、一定のサービス対価を支払う必要があり、財政の硬直化が懸念される(サービス購入型) ・契約までの手続きや業績監視のために、コスト、時間が必要
	民間側	---	・発注件数の減少により、受注機会が低下する。 ・契約期間が短い例が多く、民間ノウハウ活用のメリットが小さい	・発注件数の減少により、受注機会が低下する。 ・契約期間が短い例が多く、民間ノウハウ活用のメリットが小さい	・発注件数の減少により、受注機会が低下する ・地元企業等には参入障壁が高い	・発注件数の減少により、受注機会が低下する ・地元企業等には参入障壁が高い(事業が複雑で参画するためのコストもかかる)
その他		---	---	---	・民間が資金調達を行うのに比べて資金調達コストが低くなる場合が多く、(補助金が多いなど)事業条件によってはPFIよりVFMが大きくなる	

※1 「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」(令和元年5年 総務省自治行政局行政経営支援室)

※2 「別添2「PFI事業の実施状況」(令和元年9月25日 内閣府民間資金等活用事業推進室)

3 想定される事業スキーム

官民連携手法の整理結果を踏まえて、適用可能性のある事業スキームについて検討した。

想定されるスキームは以下の4案である。

案1：従来型の施設整備を行い、民間事業者を指定管理者として指定するスキーム（従来方式）

案2：設計施工一括発注方式で施設整備を行い、民間事業者を指定管理者として指定するスキーム（DB）

案3：設計施工維持管理運営の一括発注方式で、設計から運営まで一体的に実施するスキーム（DBO）

案4：PFI方式によるスキーム（PFI）

これらの4案のスキームについて、独立採算での事業の可否、公共事業と公共事業でないものの分類を踏まえ、建物を合築で建てるケースと別棟で建てるケースを組み合わせ、下表の通り設定した。

表 5 公共事業で整備する施設を合築とした場合のスキーム案

項目		案1-A		案2-A		案3-A		案4-A	
		建設	維持管理・運営	建設	維持管理・運営	建設	維持管理・運営	建設	維持管理・運営
公共事業	独立採算 △・×	従来方式	指定管理	DB	指定管理	DBO ※		PFI ※	
	独立採算 ○		貸付		貸付	貸付			
公共事業以外		借地		借地		借地		借地	

※ 指定管理者制度併用

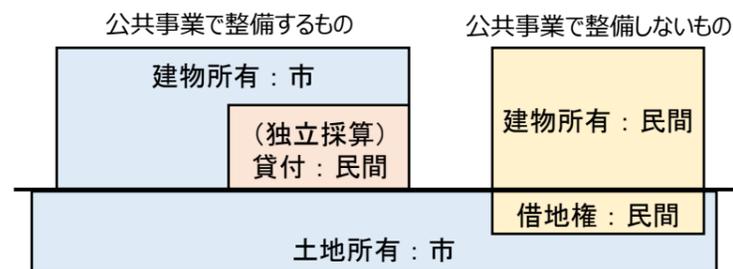


図 1 公共事業で整備する施設を合築とした場合の土地・建物の所有形態イメージ

表 6 公共事業で整備する施設を別棟とした場合のスキーム案

項目		案1-B		案2-B		案3-B		案4-B	
		建設	維持管理・運営	建設	維持管理・運営	建設	維持管理・運営	建設	維持管理・運営
公共事業	独立採算 △・×	従来方式	指定管理	DB	指定管理	DBO ※		PFI ※	
	独立採算 ○	借地		借地		借地			
公共事業以外		借地		借地		借地		借地	

※ 指定管理者制度併用

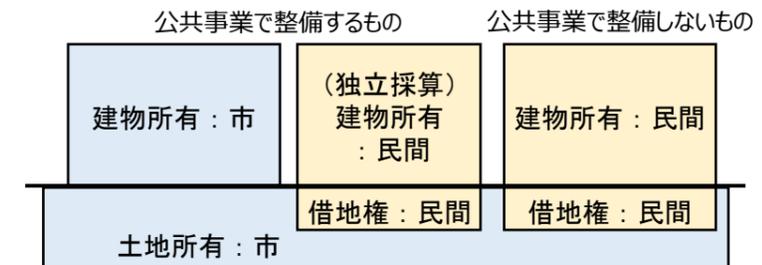


図 2 公共事業で整備する施設を別棟とした場合の土地・建物の所有形態イメージ

以降に、これらの案の概要について、比較検討を行った。（※評価は、市場調査結果及び財政負担軽減効果（VFM：Value for Money）の検討を踏まえて実施予定）

項目	事業スキーム図	スキームの概要	メリット	デメリット	項目	事業スキーム図	スキームの概要	メリット	デメリット
案 1-A		<ul style="list-style-type: none"> 施設整備は従来型整備 維持管理・運営は指定管理者制度 独立採算事業は、指定管理者とは異なる民間事業者をテナントとする民間事業として実施 	<ul style="list-style-type: none"> 維持管理・運營業務を複数年に渡り包括的に管理を委ねるため、作業時期の平準化などの効率的な運営が期待できる 施設が一体的で維持管理運営しやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 指定期間は通常3~5年程度で、民間の創意工夫が限定的 	案 1-B		<ul style="list-style-type: none"> 施設整備は従来型整備 維持管理・運営は指定管理者制度 独立採算事業は、民間事業者に土地を貸し付け、民間事業として実施 	<ul style="list-style-type: none"> 維持管理・運營業務を複数年に渡り包括的に管理を委ねるため、作業時期の平準化などの効率的な運営が期待できる 独立採算部分の施設整備の自由度が高い 	<ul style="list-style-type: none"> 指定期間は通常3~5年程度で、民間の創意工夫が限定的 施設が分かれているため、利用しづらい施設となる可能性がある
案 2-A		<ul style="list-style-type: none"> 施設整備は、設計・施工一括発注方式（DB） 維持管理・運営は指定管理者制度 独立採算事業は、指定管理者とは異なる民間事業者をテナントとする民間事業として実施 	<ul style="list-style-type: none"> 設計段階から建設企業がかかわることにより建設コスト縮減等の最適化・効率化が期待できる 維持管理・運營業務を複数年に渡り包括的に管理を委ねるため、作業時期の平準化などの効率的な運営が期待できる 施設が一体的で維持管理運営しやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 維持管理運営段階の事業者の意向が施設整備に反映されにくい。 指定管理者の指定期間は通常3~5年程度であり、中長期的な視点での創意工夫は限定的 	案 2-B		<ul style="list-style-type: none"> 施設整備は、設計・施工一括発注方式（DB） 維持管理・運営は指定管理者制度 独立採算事業は、民間事業者に土地を貸し付け、民間事業として実施 	<ul style="list-style-type: none"> 設計段階から建設企業がかかわることにより建設コスト縮減等の最適化・効率化が期待できる 維持管理・運營業務を複数年に渡り包括的に管理を委ねるため、作業時期の平準化などの効率的な運営が期待できる 独立採算部分の施設整備の自由度が高い 	<ul style="list-style-type: none"> 維持管理運営段階の事業者の意向が施設整備に反映されにくい。 指定管理者の指定期間は通常3~5年程度であり、中長期的な視点での創意工夫は限定的 施設が分かれているため、利用しづらい施設となる可能性がある
案 3-A		<ul style="list-style-type: none"> 設計・施工・維持管理・運営の一括発注方式（DBO） 独立採算事業は、民間事業者をテナントとする民間事業として実施（DBO事業者が独立採算事業を実施する場合も想定） 	<ul style="list-style-type: none"> 設計段階から建設企業、維持管理企業がかかわることにより建設コスト、維持管理運営コストの最適化が期待できる 維持管理・運營業務を長期間に渡り包括的に管理を委ねるため、作業時期の平準化やサービス水準の向上などが期待できる 事業条件によっては、PFIよりもVFMが創出される 施設が一体的で維持管理運営しやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 契約締結までの手続きが煩雑で時間がかかる DBOの事業者が独立採算事業を実施する場合、独立採算事業が事業全体へ及ぼす影響が大きくなる可能性がある 	案 3-B		<ul style="list-style-type: none"> 設計・施工・維持管理・運営の一括発注方式（DBO） 独立採算事業は、民間事業者に土地を貸し付け、民間事業として実施（DBO事業者が独立採算事業を実施する場合も想定） 	<ul style="list-style-type: none"> 設計段階から建設企業、維持管理企業がかかわることにより建設コスト、維持管理運営コストの最適化が期待できる 維持管理・運營業務を長期間に渡り包括的に管理を委ねるため、作業時期の平準化やサービス水準の向上などが期待できる 事業条件によっては、PFIよりもVFMが創出される 独立採算部分の施設整備の自由度が高い 	<ul style="list-style-type: none"> 契約締結までの手続きが煩雑で時間がかかる DBOの事業者が独立採算事業を実施する場合、独立採算事業が事業全体へ及ぼす影響が大きくなる可能性がある 施設が分かれているため、利用しづらい施設となる可能性がある
案 4-A		<ul style="list-style-type: none"> PFI（BTO）のサービス購入型事業と独立採算事業との組合せ 独立採算事業もPFI事業者が実施 	<ul style="list-style-type: none"> 設計段階から建設企業、維持管理企業がかかわることにより建設コスト、維持管理運営コストの最適化が期待できる 維持管理・運營業務を長期間に渡り包括的に管理を委ねるため、作業時期の平準化やサービス水準の向上などが期待できる 金融機関のモニタリングにより、規律の高い事業運営が可能 施設が一体的で維持管理運営しやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 契約締結までの手続きが煩雑で時間がかかる 独立採算事業の悪化による事業への影響が大きくなる可能性がある 	案 4-B		<ul style="list-style-type: none"> PFI（BTO及びBOT）のサービス購入型事業と独立採算事業との組合せ 独立採算事業もPFI事業者が実施 	<ul style="list-style-type: none"> 設計段階から建設企業、維持管理企業がかかわることにより建設コスト、維持管理運営コストの最適化が期待できる 維持管理・運營業務を長期間に渡り包括的に管理を委ねるため、作業時期の平準化やサービス水準の向上などが期待できる 金融機関のモニタリングにより、規律の高い事業運営が可能 独立採算部分の施設整備の自由度が高い 	<ul style="list-style-type: none"> 契約締結までの手続きが煩雑で時間がかかる 独立採算事業の悪化による事業への影響が大きくなる可能性がある 施設が分かれているため、利用しづらい施設となる可能性がある

4 維持管理・運営企業の関与方法の検討

一般に、道の駅は運営段階での創意工夫の範囲が広く、運営段階で民間事業者のノウハウを活かすためには、施設整備に運営のノウハウやアイデアを反映したものであることが望ましい。施設整備に運営事業者のノウハウを活かすため（活かしやすくするため）に、先行して運営事業者を選定している事例には、以下のようなものがある。

表 7 運営事業者を早期に選定している事例

【従来方式+指定管理者制度】 早期に指定管理者候補者を選定し、施設計画に関する調整を行った後に指定管理者を指定	【DBO方式】 維持管理・運営事業者も含めて事業者を選定し、設計・施工・維持管理・運営を一括して実施	【PFI方式】 維持管理・運営事業者も含めて事業者を選定し、設計・施工・維持管理・運営を一括して実施	【PFI方式】 先行して運営事業者を選定し、他業務の募集で選定された事業者が当該運営事業者とSPCを組成し、設計・施工・維持管理・運営を一括して実施
維持管理・運営に係るノウハウを有する事業者を設計段階に選定しておき、設計や建設を担当する企業との協議により、運営のノウハウやアイデアが施設整備に反映される。	設計・施工・維持管理・運営に係る事業者を一体的に応募。各社が施設の計画から関与することにより、運営のノウハウやアイデアが施設整備に反映される。	設計・施工・維持管理・運営に係る事業者を一体的に応募。各社が施設の計画から関与することにより、運営のノウハウやアイデアが施設整備に反映される。	運営の事業者を先に選定することで、設計・施工・維持管理を行う企業をPFI方式で選定するための要求水準の作成に関与できるとともに、SPCの一員となることで、事業化検討段階から民間のノウハウを活用可能。
道の駅「伊豆月ヶ瀬」	道の駅「木更津うまくだの里」	道の駅「伊豆ゲートウェイ函南」	箕面船場駅前地区まちづくり拠点施設
事業者：(株)村の駅	事業者：TTCグループ (代表企業：(株)TTC)	事業者：いずもんかんなみパートナーズ(株) (代表企業：加和太建設(株))	事業者：PFI 箕面船場まちづくり株式会社 (代表企業：(株)大林組)
<p>事業手法・スキーム (イメージ)</p>	<p>事業手法・スキーム (イメージ)</p>	<p>事業手法・スキーム (イメージ)</p>	<p>事業手法・スキーム (イメージ)</p>
<p>道の駅概要 敷地面積：約 16,600 ㎡ ◎市整備・管理施設(敷地面積：約 8,600 ㎡) ・地域振興施設(物販、レストラン、加工所、多目的スペース等)：延床面積 約 1,040 ㎡ ・広場、テラス、水際公園等 ◎道路管理者整備・管理施設(敷地面積：約 8,000 ㎡) ・道路情報提供施設、トイレ ・駐車場：普通 48 台、大型 13 台、大型特殊 1 台、身障者 2 台、二輪車 10 台、自転車 10 台</p>	<p>道の駅概要 敷地面積：約 9,488 ㎡ ◎市整備・管理施設 ・地域振興施設(農林水産物・加工品等物販施設、飲食施設、情報発信・観光案内センター、トイレ等)：延床面積 約 850 ㎡ ・駐車場：72 台以上</p>	<p>道の駅概要 敷地面積：約 13,280 ㎡ ◎市整備・管理施設 ・地域振興施設(物産品直売所、飲食施設、情報発信施設、会議室、トイレ等)：延床面積 約 1,705 ㎡ ・展望歩道橋 ・コミュニティ広場 ・駐車場：普通 95 台、大型 12 台、身障者 3 台</p>	<p>施設概要 敷地面積：約 8,100 ㎡ ◎市整備・管理施設 ・文化ホール：延床面積 約 7,700 ㎡以上 ・生涯学習センター：延床面積：約 4,600 ㎡以上 ・図書館：延床面積 約 6,600 ㎡威容 ・地下駐車場：延床面積 約 6,800 ㎡程度</p>

事例を踏まえて、本市において適用可能性のある事業者選定方法として、以下の4案を立案した。

第1案：従来方式＋指定管理者：基本設計前に運営事業者を選定する方法

第2案：DBO方式またはPFI方式：運営事業者も含めて事業者を選定する方法

第3案：DBO方式またはPFI方式（運営事業者先行選定）：要求水準書（案）作成前に運営事業者を選定する方法

第4案：PFI方式（民間提案制度）：運営事業者からの提案を踏まえて実施方針を策定する方法

これら4案の概要は、下表の通り。

表 8 早期に運営事業者を選定する方法

項目	案Ⅰ	案Ⅱ	案Ⅲ	案Ⅳ
概要	【従来方式＋指定管理者】 基本設計前に運営事業者を選定する方法	【DBO方式またはPFI方式】 運営事業者も含めて事業者を選定する方法	【DBO方式またはPFI方式（運営事業者先行選定）】 要求水準書（案）作成前に運営事業者を選定する方法	【PFI方式（民間提案制度）】 運営事業者からの提案を踏まえて実施方針を策定する方法
メリット	・基本設計等の施設の計画を行う段階から運営事業者のノウハウを活用できる	・基本設計段階から運営事業者が関与することが前提の事業であり、ノウハウを活用した施設とすることができる	・要求水準書作成段階から運営事業者のノウハウを活用できる	・実施方針の作成前段階から運営事業者のノウハウを前提とした、具体的な事業の検討ができる
デメリット	・指定管理者候補に選定されてから施設の維持管理・運営開始までの無償期間が長く、要求水準作成への関与も民間事業者の負担になるため、民間企業として対応できるか不明	・代表企業が運営事業者以外の場合、運営段階で運営事業者のノウハウが活かしきれない懸念がある	・運営事業者主導となるため、VFMが出るか不明 ・運営事業者とその他の業務担当事業者との思惑のずれ等が生じる懸念がある	・運営事業者主導となるため、VFMが出るか不明 ・運営事業者とその他の業務担当事業者との思惑のずれ等が生じる懸念がある。ただし、実施方針策定段階から管理運営事業者を関与させることで、各業務担当事業者と円滑に調整ができるスキームを構築することが期待できる

実施方針の策定段階から事業者が関与が期待でき、SPC組成段階のデメリット（事業者間の連携が希薄になる可能性）も軽減された第Ⅳ案を、今後詳細に検討する。

以上