

地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続調査研究

報告書

平成 26 年 3 月

総務省地域力創造グループ地域振興室

【目 次】

はじめに	1
第1章 運営権制度と指定管理者制度の適用関係の解説	2
1 両制度の概要と比較	2
2 両制度を重疊的に適用した際の効果	11
3 両制度の法適用関係	13
第2章 運営権制度と指定管理者制度の両制度の手続	16
1 両制度を適用する場合の手続	16
2 運営権制度導入に係る手続の省略・短縮の可能性	37
第3章 条例案の検討	39
1 両制度の条例の整理	39
2 両制度を適用する際の条例上の配慮事項	40
3 条例案の検討	41

はじめに

公共施設等運営権制度（以下「運営権制度」という。）は、平成 23 年の PFI 法改正により創設されたものの、地方公共団体においては導入実績がなく、本年 6 月、国において策定した「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、「運営権ガイドライン」という。）においても、地方公共団体が運営権制度を導入する際の詳細な手続は明らかにされていない。

そこで、本年 6 月に策定された「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」において「運営権制度及び指定管理者制度の手続を一体的に行う措置を検討する」とされたことも踏まえて、地方公共団体における運営権制度の導入の際に必要な手続の詳細について、地方公共団体における導入を促進する観点から調査研究を行う。

本報告書は、以下の構成となっている。

第 1 章 運営権制度と指定管理者制度の法適用関係の解説

運営権制度と指定管理者制度について、その概要を示したうえで、両制度の比較及び公の施設における両制度を重畳的に適用する場合の効果、両制度の適用の可否やその根拠について、個別の公物管理法等との関係を含め、解説を行った。

第 2 章 運営権制度と指定管理者制度の両制度の手続の解説

公の施設に運営権制度を導入する場合に必要な、指定管理者制度と運営権制度の両者の手続についてフロー図をもとに解説を行った。

また、PFI 導入可能性調査等において、省略や短縮可能な手続について分析し、解説を行った。

第 3 章 条例案の検討

国が策定した運営権ガイドラインにおいて、「実施方針に関する条例」と「指定管理者の指定及び利用料金に係る条例」はひとつの条例として制定可能とされている点を踏まえ、典型的な指定管理者制度の条例をもとに、運営権制度に係る条例として必要な事項を盛り込んだひとつの条例案を作成し、その解説を行った。

第1章 運営権制度と指定管理者制度の適用関係の解説

公共施設等の運営にあたり、利用料金の決定等を含め、民間事業者による自由度の高い事業運営を可能にするため、「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」(平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。)が平成23年に改正されたことにより、運営権制度が創設され、公共施設等のうち、利用料金を徴収する施設には、公共施設等運営権を設定できることとなった。

一方、地方自治法(昭和22年法律第67号)の第244条に規定される公の施設の管理に関し、民間の能力等を活用する制度として、「指定管理者制度」がすでに存在している。

本章では、運営権制度と指定管理者制度の概要をそれぞれ示すとともに、公の施設において、両制度の適用の効果、両制度の適用の可否やその根拠、背景について、個別の公物管理法等との関係を含め、解説を行う。

1 両制度の概要と比較

(1) 運営権制度

① 概要

運営権制度は、平成23年のPFI法改正により創設された制度である。

「運営権」とは、公共施設等の管理者等が所有権を有する公共施設等(利用料金を徴収するものに限る。)について、運営等を行い、利用料金を自らの収入として收受する権利を指す。(PFI法第2条第6項及び第7項)

運営権は、物権とみなし(PFI法第24条)、その譲渡及び抵当権の設定等が可能(同法第25条)となっており、このことにより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ている。

② 対象となる公共施設等

PFI法の対象となる施設は、「公共施設等」としてPFI法第2条第1項に列記されており、道路・河川等の公共施設、庁舎・宿舍等の公用施設、賃貸住宅、教育文化施設などの公益的施設などが挙げられるが、そのうち運営権制度の適用対象となる公共施設等は、利用料金を徴収するものに限られている。したがって、施設の利用に係る料金が想定されていない庁舎や留置場、原則無料で利用できる道路、河川等は適用対象とならない。また、公立図書館は図書館法(昭和25年法律第118号)第17条の規定により入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価も徴収してはならないとされており、これも適用対象とならない。

③ 業務範囲

PFI法第2条第6項において、「運営等」の説明として、「運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む」としている。

利用料金については、PFI法第23条において、運営権者が利用料金を定め、自らの収入として收受するものとされている。

なお、運営等の範囲には、「使用料の強制徴収(地方自治法第231条の3)」、「不服申し立てに対する決定(同法第244条の4)」、「行政財産の目的外使用許可(同法第238条の4第4項)」等地方公共団体の長のみが行うことのできる権限は含まれず、事実行為のみに限定されるものと解される。

また、国が策定した運営権のガイドラインでは、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こと、運営権者がその権利を権原として当該公共施設等を貸与

することを認めたものではないこと（運営権者が、運営事業の一環として、管理者等の所有する建物の一部をテナント等第三者に貸し付けるためには、運営権者が当該建物の賃借権等を得た上で当該賃借権等を権原としてテナント等第三者に転貸する必要がある）としている。

④ 個別法との関係

運営権制度と個別法との関係については、PFI法第4条第1項の規定に基づく「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事業の実施に関する基本方針」（最終変更平成25年9月20日、以下「PFI基本方針」という。）において、次のように整理されている。

個別法において、管理者等が設定されていない公共施設等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は可能としている。また、個別法において管理者等が設定されている公共施設等であって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は別表として以下の通り示されている。

下表のとおり、大半の施設において運営権の設定が可能となっているが、産業廃棄物処理施設については、従来から民間事業者による設置管理が認められており、かつ、設置主体が管理することを原則としているため、地方公共団体が設置した産業廃棄物処理施設への運営権の設定は馴染まないとしている。

空港に関しては、運営権制度を活用する際は、PFI法の通則的な規定に加え、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との観点から、「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）を制定したうえで、運営権の設定を可能にしている。

また、道路に関しては、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しているところである。

■PFI 基本方針の別表

施設	管理者等	根拠法令	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）
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 ※営利を目的とする者が医 業本体を業務範囲とする 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）
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（注）
熱供給施設	熱供給事業者	熱供給事業法	設定は可能（注）
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	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
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）
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	設定は可能
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）各事業を経営するためには、別途、各事業法に基づく許可等を受けることが必要。

(2) 指定管理者制度

① 概要

指定管理者制度は、多様化する住民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を目的とした制度である。

指定管理者制度が創設される以前は、管理委託制度のもと、公の施設の管理が委託できる相手方を、「公共団体」、「公共的団体」及び「地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの」とし、「利用料金制」や「承認料金制」も導入されていた。

指定管理者制度の創設により、公の施設の管理を委ねることのできる相手方を「法人その他団体」と改めることで、株式会社等の営利法人の参入が認められることとなった。「利用料金制」や「承認料金制」を引き続き採用するとともに、「施設の利用に係る処分権限」も指定管理者に委ねることができるものとされた。

なお、管理委託制度においては、委託の条件、相手方、委託料などの「委託の基本的事項」を条例で規定し、委託自体は、条例に基づいて「委託者との間の契約によって行う」ものとされていたのに対し、指定管理者制度では、条例において指定管理者を指定する手続き、指定管理者が行う管理の基準、業務の範囲等の必要事項を規定したうえで、指定管理者を選定し、議会の議決を経た後に行政処分として「指定」することとなった。

② 対象となる公共施設等

指定管理者制度の適用対象となるのは、「公の施設」（「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の施設」（地方自治法第244条第1項））であり、住民の利用に全く供しない観光ホテル等は「公の施設」でない場合が存在する。この点、運営権制度の対象となる公共施設等に、観光施設が含まれる点と異なる。また、施設利用に係る料金の有無に関わらず適用される点で、運営権制度と相違している。

③ 業務範囲

条例に定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができる。また、利用料金を当該指定管理者の収入として収受させることができ、当該利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとしている。

ただし「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日付け総行第87号）では、指定管理者に行わせることができないものとして、「使用料の強制徴収（地方自治法第231条の3）」、「不服申立てに対する決定」（同法第244条の4）、「行政財産の目的外使用許可」（同法第238条の4第4項）等法令により地方公共団体の長のみが行うことのできる権限を挙げている。

④ 個別法との関係

個別法を所管する省庁より、指定管理者制度の導入を可能とする通知が発出されているものがある。通知の内容は、対象となる施設（法律）により異なっており、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ものの、事実上の業務や定型的な行為に限定しているものや、利用料金を自らの収入として収受することも可能としているものもある。

■指定管理者導入に関する通知（個別法との関係、主なもの）

	通知	指定管理者に委ねることができないもの	指定管理者に委ねることができるもの
道路	平成 16 年 3 月 31 日 国道政 第 92 号 国道国防第 433 号 国道地調第 9 号	○行政判断を伴う事務 ・災害対応、計画策定、工事発注等 ○行政権の行使を伴う事務 ・占用許可、監督処分等	○左記以外の事務 ・清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等 ※上記を包括的に委託することは可能
河川	平成 16 年 3 月 26 日 国河政第 115 号 国河環第 135 号 国河沼第 232 号	○行政判断を伴う事務 ・災害対応、計画策定、工事発注等 ○行政権の行使を伴う事務 ・占用許可、監督処分等	○左記以外の事務 ・河川の清掃、河川の除草、軽微な補修 ・ダム資料館等の管理・運営等
下水道	平成 16 年 3 月 30 日 国都下企第 71 号	○公権力の行使に係る事務 ・排水区域内の下水道利用の義務付け ・悪質下水の排除規制 ・物権の設置許可 ・使用料等の強制徴収 ・監督処分等	○左記以外の事実行為 ・下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等 ・使用料の徴収管理等
公営住宅	平成 16 年 3 月 31 日 国住総第 193 号	○行政判断を伴う事務 ・住宅困窮度に応じた優先入居の実施 ・家賃設定 ○家賃を収入として収受すること	○従前の管理委託制度により受託者が行うことができるものと同じ ○家賃の徴収等の事務 ○駐車場等共同施設の使用料を収入として収受すること
都市公園	平成 15 年 9 月 2 日 国都公緑第 76 号	○都市公園法において公園管理者が行うこととなっている事務 ・占用許可、監督処分等	○左記以外の事務 ・行為の許可 ・自ら収入とする利用料金の収受 ・事実行為（料金収受、清掃、巡回等） ※行為の許可等の公権力の行使に関しては慎重に判断すること ※都市公園法第 5 条第 2 項の許可により、指定管理者制度に基づくことなく、公園施設の管理を行うことが可能
港湾施設	平成 16 年 3 月 29 日 国港管第 1406 号	○法令等により地方公共団体の長のみが行うことができるもの ・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	○左記以外の事務 ・使用許可 ・自らの収入とする利用料金の収受 ・事実行為（料金収受、清掃、保守点検、植栽等） ※使用許可等の公権力の行使に関しては慎重に判断すること

(3) 両制度の比較

① 法的根拠

運営権制度は、PFI法（第16条等）に基づく制度であり、指定管理者制度は、地方自治法（第244条の2第3項等）に基づく制度である。

② 法的性質

両制度とも行政処分によるものであり、運営権制度は運営権の設定として、指定管理者制度は指定管理者の指定として行われる。

なお、公共施設等運営権については物権とみなされ、不動産に関する規定が準用される。

③ 条例の制定

両制度とも条例の制定を要件としている。

④ 協定・契約等

運営権制度においては、公共施設等運営事業を開始する前に実施契約を締結する必要がある。

指定管理者制度においては、指定管理期間全体にわたる事項について基本協定を締結するとともに、各事業年度において、当該年度の指定管理料等の事項についての実施協定（年度協定）を締結するのが通例である。

⑤ 地位の移転等

運営権制度は、物権とみなされる運営権を公共施設等の管理者等の許可を受けて移転することができる。公共施設等の管理者等が運営権の移転を許可する場合には、あらかじめ議会の議決を経る必要があるが、条例に特別の定めを設けた場合は、議会の議決を要しない。

一方、指定管理者制度の場合は、地位の移転は想定されておらず、現指定管理者の指定の取消と新指定管理者の指定という手続となる。

⑥ 施設の所有権

運営権制度は、施設の所有権は地方公共団体となる。指定管理者制度においては、必ずしも所有権を有することは必要ではない。

⑦ 応募資格

運営権制度においては、法人でないものは欠格事由となる。

指定管理者制度では、「法人その他の団体」となっており、個人を指定することはできないが、法人格があることを要件とするものではない。

⑧ 選定手続

運営権制度においては、実施方針を定める前に、民間事業者の選定手続、公共施設等の運営等の基準及び業務範囲、利用料金に関する事項その他必要な事項を条例で定めようえ、選定を行い、運営権の設定にあたっては議会の議決を経る必要がある。

指定管理者制度においても、条例において指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務範囲その他必要な事項を定めようえで選定を行い、指定管理者の指定を行う場合は、あらかじめ議会の議決を経る必要がある。

⑨ 業務範囲

業務の範囲については、上記(1)、(2)においてそれぞれ示したとおりである。

⑩ 料金の收受

運営権制度においては、利用料金を自らの収入として收受することが前提となっている。

一方、指定管理者制度では、適当と認めるときは、指定管理者に利用料金を収入として收受させることができるとしている。

⑪ 料金の設定

運営権制度では、実施方針に従い、公共施設等運営権者が定めるものとし、予め当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出ることになっている。

指定管理者制度では、利用料金制を採用するときは、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとし、予め地方公共団体の承認を受けることになっている。

⑫ 費用の徴収

運営権制度では、公共施設等の管理者等は、実施方針に従い、運営権者から、当該公共施設等の建設、製造又は改修に要した費用に相当する金額の全部又は一部を徴収することができるとしている。運営権ガイドラインでは「運営権対価」として記載されている。

指定管理者制度においては、法令上の規定はないが、利用料金収入が当該公の施設の管理に係る経費を上回る場合に、その一部を当該地方公共団体に納付する仕組みを採用することは可能である。

⑬ 抵当権の設定

運営権制度における運営権に関しては抵当権の設定が可能となっている。これは、運営権者が運営権対価を支払う際に、金融機関等からの資金調達を円滑に行うための措置といえる。

指定管理者制度については、抵当権の設定は想定されていない。

⑭ 取消し等に関する補償

運営権制度では、「公共施設等を他の公共の用途に供することその他理由に基づく公益上やむを得ない必要が生じたとき」における運営権の取消し又は「公共施設等の管理者等の責めに帰すべき事由により公共施設等の管理者等が、公共施設の所有権を有しなくなったとき」における運営権の消滅によって損失を受けた運営権者に対して、通常生ずべき損失を補償しなければならないとしている。

また、運営権に抵当権が設定されている場合には、公共施設等の管理者等は、その補償金を供託しなければならないとし、抵当権者は供託された補償金に対する権利を行使することができるとしている。

一方、指定管理者制度における指定の取消等については、指定管理者の責めに帰する事由に係る取消し等の規定はあるが、地方公共団体の責めに帰する事由に係る取消し等に関しては、法令上の規定はない。

⑮ まとめ

両制度の相違点をまとめると大きくは、以下の3点となる。

ア 法的な性質

両制度とも、行政処分によるものという点では同じであるが、運営権については物権とみなす点が異なっている。

これに付随して、運営権制度においては、以下の点が特徴となる。

(7) 運営権の移転

物権である運営権は移転を可能としている。運営権の移転にあたっては、議会の議決を受けることを原則としているが、条例に特別の定めがある場合には、議会承認を不要とすることができる。

(4) 抵当権の設定

運営権に対しては、抵当権を設定することができる。

(ウ) 補償

公共施設等の管理者等の責めに帰すべき事由により運営権の取消し等が生じた場合には、運営権者が受けた損失を補償できることとなっている。

イ 利用料金の設定

指定管理者制度における利用料金の設定は、地方公共団体の承認が必要であるが、運営権制度においては、届出となっている。

ウ 使用許可の権限

指定管理者制度においては、条例の定めにより、指定管理者が使用許可の権限を行わせることができるが、運営権制度では、使用許可の権限は付されていない。

■両制度の比較

		運営権制度		指定管理者制度	
1	法的根拠	PFI法		地方自治法	
2	法的性質	行政処分（運営権の設定） 運営権は物権とみなす	第16条 第24条	行政処分（指定管理者の指定）	第244条の2 第3項
3	条例の制定	必要	第18条	必要	第3項
4	協定・契約等	実施契約の締結	第22条第1項	基本協定、実施協定	※1
5	地位の移転	許可事項（議会承認要） 条例に特別の定めがある場合は議会承認不要	第26条第2項 第26条第4項	不可（取消しと新規指定）	第3項 第6項 第11項
6	施設の所有権	地方公共団体	第2条第6項	地方公共団体	※2
7	応募資格	法人であること等	第9条	法人その他団体 （法人格は問わない）	第3項
8	選定手続	実施方針に関する条例制定 運営権設定に係る議会議決	第18条 第19条第4項	指定手続等に係る条例制定 指定に係る議会承認	第3項、第4項 第6項
9	範囲業務	事実上の業務、定型的行為、 使用料等の収入の徴収、ソフト面の企画、増改築の実施	第2条第6項 （同2項） ※3	事実上の業務、定型的行為、 使用料等の収入の徴収、ソフト面の企画 使用許可の権限	※3 ※4
10	料金の收受	運営権者の収入とする	第23条第1項	指定管理者の収入とすることができる	第8項
11	料金の設定	運営権者が設定 公共施設等の管理者等への届出	第23条第2項	指定管理者が設定※5 地方公共団体の承認	第9項
12	費用の徴収	可能（運営権対価）	第21条	利益の一部を地方公共団体に納付する例あり	—
13	抵当権の設定	可能	第25条	想定していない	—
14	補償	規定あり	第30条	想定していない	—

※1 「指定管理者の支出する委託料の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議によることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当である」（平成15年7月17日総行第87号）

※2 所有権でなくても、地方公共団体が賃借権等の権原を有していればよい。

※3 平成12年3月29日自治画第67号、平成17年10月3日一部修正

※4 平成15年7月17日総行第87号

※5 利用料金制を採用する場合

2 両制度を重疊的に適用した際の効果

上記1(3)で示した相違点をもとに、各制度の適用による効果を考察したうえで、両制度を重疊的に利用した場合の効果について整理する。

(1) 運営権制度を適用した際の効果

① 運営権対価の導入による投下資金の早期回収（地方公共団体）

運営権制度では、公共施設等の建設、製造又は改修に要した費用に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる（運営権対価の導入）とされており、地方公共団体にとっては、運営権設定の段階で、これまで投下した資金を回収することができる。

② 抵当権の設定による資金調達の円滑化（民間事業者）

金融機関等からの資金調達にあたり当該運営権に抵当権が設定できるため、資金調達が円滑になることが期待できる。

③ 運営権の税前償却（民間事業者）

運営権は物権とみなされ、不動産に関する規定を準用するとされている。運営権が減価償却資産の対象範囲となることで、償却費の費用計上が可能となる。

④ 法的地位の安定化（民間事業者等）

運営権の設定は、公共施設等運営権登録簿に登録される。これは登記に代わるものであり、譲渡や抵当権等の対象となる運営権について、その譲渡人や抵当権者等の地位の安定化を主に企図しているものである。また、公共施設等の管理者等の責めに帰すべき事由による運営権の取消し等が生じた場合に、通常生ずべき損失が補償される点が、法律上明確化されている。

これらの効果により、民間事業者の参入容易性が高まるものと考えられる。

(2) 指定管理者制度を適用した際の効果

指定管理者制度では、指定管理者が使用許可を行うことができる点が、運営権制度と比較した特徴と言える。

公の施設について、従来の PFI や運営権制度を適用する場合、一連の業務のうちには、建設・改修・修繕・ソフト事業の企画など契約に基づいて実施されるものとともに、施設の使用許可など行政行為によって行われるものが存在する。

そうした場合には、PFI 事業契約又は運営権に基づいては行うことができないとされている利用に係る処分等の業務について、指定管理者制度を適用することで、はじめて民間事業者が公の施設の管理業務を一体的にできることとなる。

また、指定管理者が施設の使用許可などの行政処分をする場合に、その処分に対する審査請求の規定が地方自治法に整備されており（地方自治法第 244 条の 4 第 3 項）、利用者の権利救済が図られている。

■公の施設における民間事業者の業務範囲

	従来 of PFI	公共施設等運営権	指定管理者
事実上の業務	○	○	○
定型的行為	○	○	○
使用料の収入の徴収	○	○	○
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	×	×	○

(3) 両制度を重疊的に適用した場合の効果

以上より、採算性の高い事業で、機動的な利用料金の設定ができ、それと使用許可等を一体的に行える施設（事業）において、両制度を重疊的に適用した場合の効果が発揮できるものと考えられる。

3 両制度の法適用関係

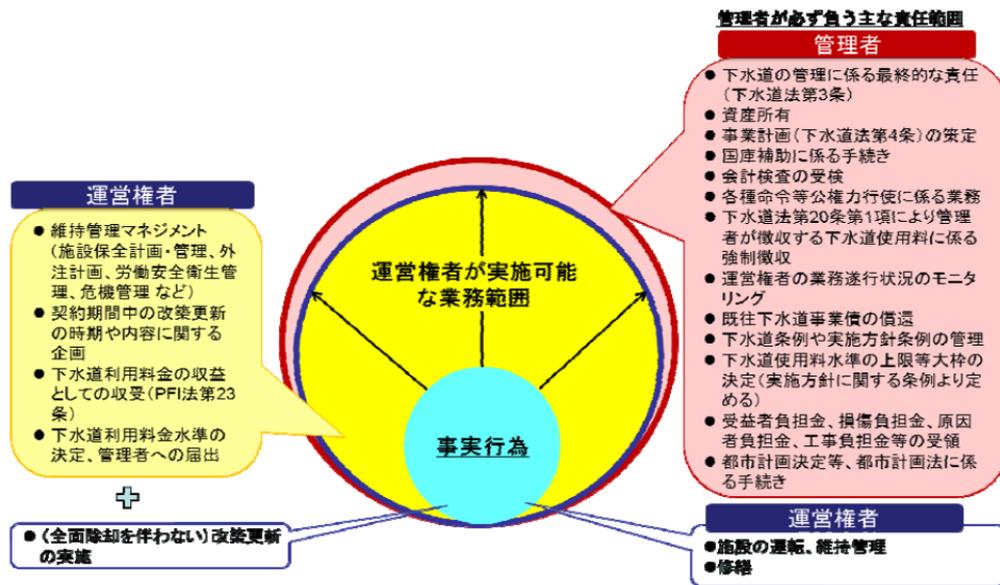
公の施設における運営権制度と指定管理者制度の法適用関係については、国において、個々具体的な検討が進められており、それぞれの法適用関係等についてのガイドライン等が発出されている。

(1) 下水道

下水道事業への運営権制度の導入に関しては、国土交通省が平成 25 年 4 月に、「下水道施設の運営における PPP/PFI の活用に関する検討会」を立ち上げ、検討を行い、平成 26 年 3 月に、「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（案）」を公表した。

この中で、まず、「公共施設の使用許可等」等の公権力の行使に係る権限は、運営権には含まれないと解されている（「運営権ガイドライン（内閣府）」）ことから、「公共施設の使用許可等」を民間事業者を実施させる場合には、指定管理者制度の適用が必要である。しかし、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。したがって、下水道事業におけるコンセッション方式においては、指定管理者制度を併用する必要はないとの見解を示している。

■運営権者が実施可能な業務範囲



資料：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（案）

(2) 空港

空港では、運営権の設定を可能とするために、空港法や航空法等の個別法に対する特例法として「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」を制定している。この特例法では、個別法の規定に対して、空港等の設置・管理者を民間事業者（地方管理空港運営権者）と読み替えることで、着陸料等の料金設定を民間事業者が行えるようにするなどの特例を設けている。

地方管理空港については、兵庫県がコウノトリ但馬空港に公共施設等運営権を設定することを目指し、本年 2 月に実施方針にかかる条例として「兵庫県立但馬飛行場の設置及び管理に関する条例」を改正した。条例の改正に際して、国土交通省と相談の上で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第 11 条第 2 号に規定する地方管理空港運営権者が同法第 2 条第 6 項に規定する地方管理空港運営事業を行う場合に、

指定管理者制度を併用する必要はないとの整理がなされている。

兵庫県立但馬飛行場の設置及び管理に関する条例の一部を改正する条例

兵庫県立但馬飛行場の設置及び管理に関する条例（平成 6 年兵庫県条例第 15 条）の一部を次のように改正する。

第 3 条中第 1 項中「8 時 30 分から 18 時 30 分まで」を「飛行場の施設の利用の状況等を勘案して、知事が定める時間」に改め、同条第 2 項を削る。

第 26 条を第 28 条とし、第 25 条を第 27 条とし、第 24 条の次に次の 2 条を加える。（公共施設等運営権を設定する場合の特例）

第 25 条 知事は、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（平成 11 年法律第 117 号）第 16 条の規定により、選定事業者（同法第 2 条第 5 項に規定する選定事業者をいう。以下同じ。）に飛行場の運営等（同条第 6 項に規定する運営等をいう。以下同じ。）に係る公共施設等運営権（同条第 7 項に規定する公共施設等運営権をいう。以下同じ。）を設定することができる。

2 前項の規定により公共施設等運営権を設定することができる選定事業者は、規則で定めるところにより知事に申請を行った民間事業者が次に掲げる基準に適合すると知事が認めた場合に選定するものとする。

(1) 飛行場の運営等に関する計画が当該運営等に係る業務の適正かつ確実な実施のために適切なものであること。

(2) 飛行場の運営等を適正かつ確実に実施するために必要な経理的基礎及び技術的能力を有する者であること。

第 26 条 この条例（第 23 条、前条及び第 28 条を除く。）の規定に基づく知事の権限は、前条第 1 項の規定により公共施設等運営権を設定した選定事業者（以下「運営権者」という。）が行うものとし、この場合における飛行場の運営等の基準及び業務の範囲は、規則で定める。

2 前項に規定する場合においては、第 16 条及び第 24 条の規定にかかわらず、利用者又は第 15 条第 1 項の規定により飛行場の施設の利用の許可を受けた者は、当該施設の利用に係る料金を納めなければならない。

3 前項の料金は、運営権者にその収入として収受させる。

4 第 2 項の料金の額は、運営権者が定めるものとする。

5 運営権者は、第 2 項の料金の全部又は一部を免除し、又は返還することができる。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

(3) 水道

上水道事業への運営権制度の導入に関しては、厚生労働省より、平成 26 年 3 月に「水道事業における官民連携に関する手引き」を公表した。この中で、指定管理者制度の適用について、次のような整理がなされている。

内閣府のガイドラインでは、運営権に施設の使用許可等の施設の使用許可等の公権力の行使に係る権限は含まれないとされていることから、コンセッション方式で運営権者に施設の使用許可等を実施させようとする場合には、通常、指定管理者制度の適用が必要である。

しかしながら、水道法では、第 6 条（事業の認可及び経営主体）において、水道事業の

経営主体は原則として市町村とされているものの、市町村以外の者（民間事業者を含む）であっても当該市町村の同意を得たうえで厚生労働大臣の認可を得れば、水道事業を営むことができることと規定されており、この場合においては市町村と同様に水道法に基づいて水道事業者の権限（公権力の行使を含む）を行使することが可能となる。

したがって、水道事業におけるコンセッション方式において、指定管理者制度を併用する必要はない。ただし、運営権者が行う水道料金の変更に対し、管理者が「承認」の形で関与する必要があると地方公共団体が判断した場合、指定管理者制度の併用を阻むものではない。

第2章 運営権制度と指定管理者制度の両制度の手続

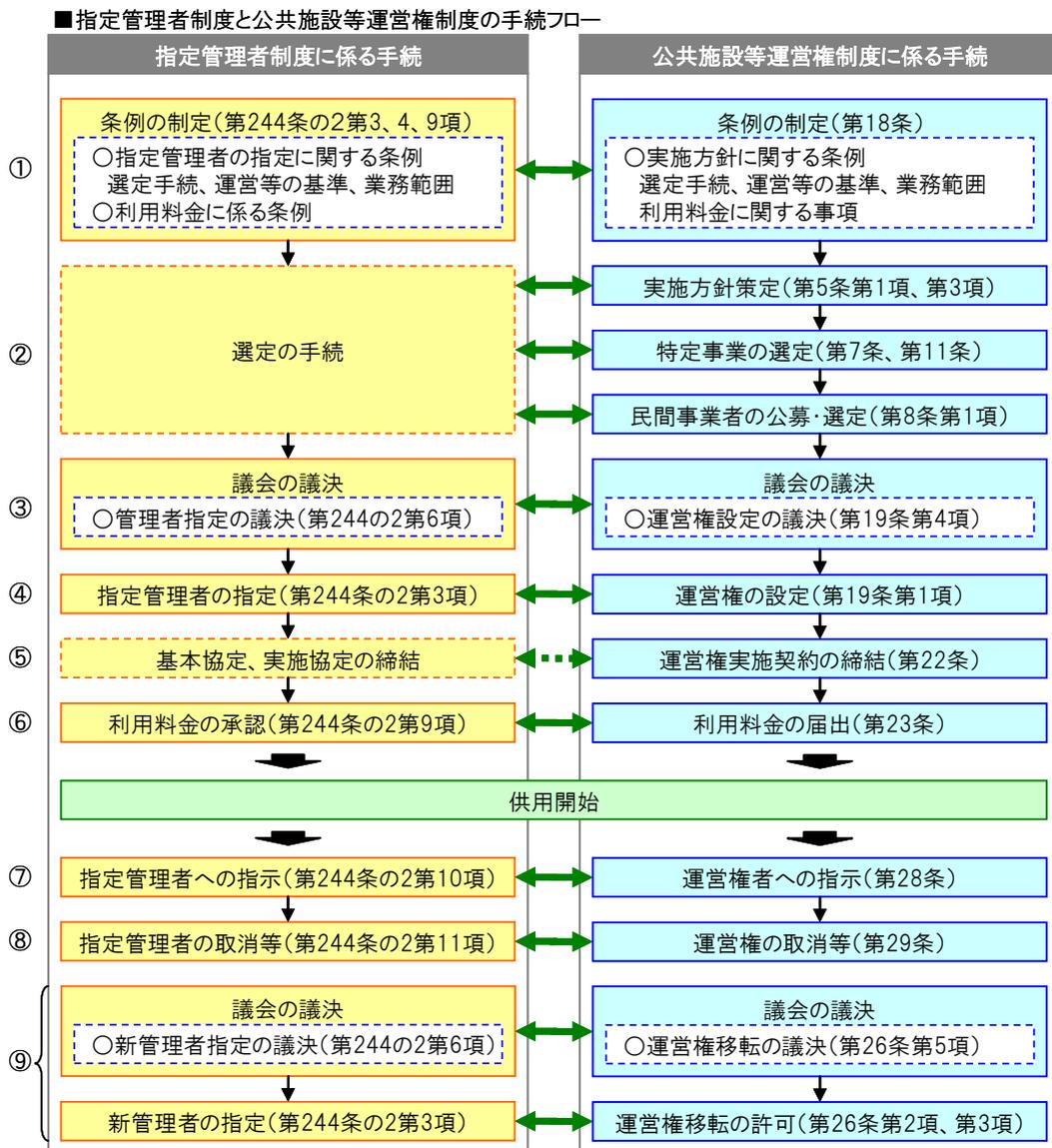
本章では、平成25年6月に策定された「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」において、「公共施設等運営権制度として指定管理者制度の手続きを一体的に行う措置を検討する」とされたことを踏まえて、両制度の手続について検討するとともに、省略や短縮可能な手続について分析し、その解説を行う。

1 両制度を適用する場合の手続

本項では、地方公共団体において多数の導入実績がある指定管理者制度の手続をもとにしながら、運営権制度を併せて導入する場合の必要な手続について、国が策定した運営権ガイドラインの内容を踏まえ、整理する。

(1) 手続フロー

両制度を適用する場合、以下の手続フローが考えられる。



(2) 両制度の手続の比較

上記フローのとおり、運営権制度に係る手続は、指定管理者制度の手続と類似する点と相違する点とがある。

① 類似点

両制度の類似点としては、以下が挙げられる。

まず、各制度の導入にあたっては、その旨及び民間事業者の選定等に関する条例を制定する必要がある点（上記フローの①）である。このほか、指定管理者の指定及び運営権の設定に関し、議会の議決を経たうえで、地方公共団体の長が指定又は設定を行う点（同③及び④）、協定又は実施契約の締結（同⑤）、民間事業者に対する指示（同⑦）、指定又は運営権の取消し（同⑧）である。

これらについては、両制度に係る詳細部分についての整合を図り、両制度の手続を統一的に実施していくことが考えられる。

② 相違点

一方、両制度の相違点としては、選定の手続（同②）、利用料金の設定方法（同⑥）、地位の移転に関する手続（同⑨）が挙げられる。

これらについては、下記(3)において詳述するが、選定の手続（同②）に関しては、運営権制度における選定手続に関し運営権ガイドライン等に記載された事項を満たした上で、指定管理者制度に係る事項を追記していく事が考えられる。

利用料金の設定方法については、指定管理者制度が承認制であるのに対し、運営権制度は届出制となっている点で異なっている。

運営権については、移転が可能であり、また、予め条例に規定を設けておくことで、議会の議決を不要とすることも可能である。一方、指定管理者制度では、指定管理者の地位の移転という考え方はなく、指定の取消しと新たな指定管理者の指定という手続が必要になり、再指定にあたっては議会の議決を経る必要がある。

利用料金の設定方法及び地位の移転に係る事項は、両制度の意義や効果を踏まえつつ、手続の整合を図る必要がある。

(3) 手続の解説

① 条例の制定

ア 指定管理者制度

地方自治法第 244 条の 2 第 1 項において、法律又はこれに基づく整理に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならないとしている。

指定管理者制度を導入する場合には、同条第 3 項において条例で定めることとされ、第 4 項では、条例に定める事項として、指定管理者の「指定の手続」、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」が挙げられている。さらに、第 9 項では、利用料金制を採用する場合には、条例にてその旨を定めることとしている。

このうち、「指定の手続」、「管理の基準」、「業務の範囲」については、「地方自治法の一部を改正する法律の交付について」（平成 15 年 7 月 17 日総行第 87 号）において、以下の通り、通知が出されている。

項目	通知内容
指定の手続	<ul style="list-style-type: none">・申請の方法や選定基準等を定めるものであること。・指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画を提出させることとし、選定する際の基準としては例えば次のような事項を定めておく方法が望ましいものであること。<ul style="list-style-type: none">ア 住民の平等利用が確保されること。イ 事業計画の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。
管理の基準	<ul style="list-style-type: none">・住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件（休館日、開館時間、使用制限の要件等）のほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いなど当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を定めるものであること。
業務の範囲	<ul style="list-style-type: none">・指定管理者が行う管理業務について、その具体的範囲を規定するものであり、使用の許可まで含めるかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を各施設の目的や態様等に応じて設定するものであること。

イ 運営権制度

PFI 法第 18 条第 2 項において、運営権制度の実施方針に関する条例として、民間事業者の「選定の手続」、運営権者が行う公共施設等の「運営等の基準」及び「業務の範囲」、「利用料金に関する事項」、「その他必要な事項」を定めることとしている。

また、「運営権の移転」に係る許可をする場合には、議会の承認を経ることが原則となっているが、条例で特別の定めをすることにより、議会の承認を経ずして移転の許可をすることができる規定となっている（PFI 法第 26 条第 4 項）。この規定を適用する場合には、その旨条例において記載しておく必要がある。

運営権ガイドラインでは、実施方針に関する条例として想定される規定事項として、以下を挙げており、指定管理者制度に係る条例と同趣旨であるとしている。

項目	運営権ガイドライン記載内容
選定の手続	・申請の方法や選定基準等。
運営等の基準	・休館日や開館時間等業務運営の基本的事項。
業務の範囲	・事業者に行わせようとする業務（例えば、管理者等が行ってきた全業務を運営権者に行わせるのか、あるいは一部のみか等）。
利用料金に関する事項	・利用料金の基本的枠組み（上限等）
その他	・議会の承認を経ずに運営権の移転許可を行う場合は、その旨。

ウ 両制度を適用する場合

運営権ガイドラインでは、「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関す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」としている。

② 選定の手続

ア 指定管理者制度

(7) 選定の概要

指定管理者制度における指定管理者の募集・選定手続については、地方自治法上規定は存在せず、非公募での指定管理者の指定も認められているところである。

一方、「指定管理者制度の運用について」（平成19年1月31日付け総行第15号）では、「指定管理者の選定手続については、透明性の高い手続きが求められることから、指定管理者の指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準、手続等について適時に必要な情報開示を行うこと等に努めること」としている。

これを踏まえ、多くの地方公共団体では、以下の書類等を公表し、かつ、選定にあたっては、有識者等から構成する審査委員会等を設置し、審査を行っている。

- 募集要項
 - ・対象施設の概要
 - ・業務範囲
 - ・指定期間
 - ・リスク分担
 - ・募集選定スケジュール
 - ・審査方法 等
- 管理の基準（業務の基準又は仕様書と呼ぶ例もある。）
- 基本協定書（案）
- 応募様式集

(4) 選定手法

選定手法に関しては、「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日付け総行第38号）において、「指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること」と通知されており、価格のほか、公共サービスの水準に係る部分とを総合的に評価するものとなっている。

イ 運営権制度

運営権制度においては、実施方針の策定・公表（PFI 法第 5 条第 1 項、第 3 項）、特定事業の選定（同法第 7 条、第 11 条）、民間事業者の公募・選定（同法第 8 条第 1 項）の手続きを踏む。

(7) 実施方針の策定・公表

運営権制度を導入する場合には、募集・選定に先立ち、当該事業における実施方針を策定し、これを公表する必要がある。

実施方針において定める事項としては、PFI 法第 5 条第 2 項において 7 項目を規定しているほか、運営権制度を導入する場合には、同法第 17 条において、6 項目を追加記載することが規定されている。さらに運営権ガイドラインでは、4 項目を追加しており、民間事業者にとって運営事業への参入のための検討が容易となるよう、当該運営事業の事業内容、民間事業者の選定方法等について、なるべく具体的に記載することに配慮するとしている。

PFI 法 第 5 条第 2 項	<ul style="list-style-type: none"> ① 特定事業の選定に関する事項 ② 民間事業者の募集及び選定に関する事項 ③ 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項 ④ 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項 ⑤ 事業契約の解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項 ⑥ 事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項 ⑦ 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する事項
PFI 法 第 17 条	<ul style="list-style-type: none"> ① 選定事業者に公共施設等運営権を設定する旨 ② 公共施設等運営権に係る公共施設等の運営等の内容 ③ 公共施設等運営権の存続期間 ④ 第 20 条の規定により費用を徴収する場合には、その旨（あらかじめ徴収金額を定める場合にあつては、費用を徴収する旨及びその金額） ⑤ 第 22 条第 1 項に規定する公共施設等運営権実施契約に定めようとする事項及びその解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項 ⑥ 利用料金に関する事項
運営権 ガイドライン	<ul style="list-style-type: none"> ① 運営権を移転する場合は移転の条件 ② 株式譲渡に関する方針が定まっている場合は、当該方針 ③ 民間事業者の選定方法 ④ その他運営事業の実施に関し必要な事項

また、運営権ガイドラインでは、締結しようとする実施契約の内容と実施方針の間で齟齬が生じることのないよう、実施方針の策定にあたっては、以下の点に留意が必要であるとしている。

- ① 公共施設等の立地並びに規模及び配置については、今後の増改築等の可能性を考慮すること。
- ② 事業期間についての提案を求める場合、期間について変更等の可能性があること。
- ③ 増改築が実施方針策定時に予見できる場合には、増改築する施設等の時期・規模等についてあらかじめ規定するのが望ましいこと。

(4) リスク分担

実施方針に記載する項目のうち、PFI 法第 5 条第 2 項第 3 項「民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項」に関連し、事業実施にあたって想定されるリスク及び当該リスクを公共施設等の管理者等と民間事業者がどのように負担するかを定める「リスク分担表」を実施方針に添付して公表するのが通例となっている。

運営権制度においても、これを踏襲することとなるが、運営権ガイドラインでは、リスク分担の検討にあたり、以下の留意事項を示している。

- ① 実施契約は、運営事業に係る責任とリスクの分担その他実施契約の当事者の権利義務を取り決めるものであり、また、リスク分担の内容が運営権に係る契約当事者に求められる金銭の負担額にも影響を与えるものであるため、できる限りあいまいさを避け、具体的かつ明確なものとする。
- ② 需要リスクについては、事業毎にその性質・内容やリスクの要因が異なることから、事業に応じて設定する。事業者の選定プロセスにおいて、民間の負担内容を評価することも考えられる。また、需要減だけではなく需要増の場合の対応についても留意して検討する。
- ③ 既存施設の瑕疵リスクについては、瑕疵が通常の注意では発見できないものであることを踏まえ、既存資料の十分な確認や施設等を実地に確認すること等により、その最小化を図る。
- ④ 不可抗力リスクについては、事業の特性に応じて官民間で協議し、そのリスクを分析した上で適切なリスク分担を図る。なお、保険でカバーできる範囲については、民間事業者の負担範囲とすることが考えられる。
- ⑤ いずれのリスクについても、「リスクを最も良く管理することができる者が当該リスクを分担する」との考え方にに基づき、事業の特性や官民の双方の能力等に応じ、適切な分担を図る。また、事前にできる限り想定されるリスクを洗い出し、その分担を決めておく。
- ⑥ 公益上の理由による運営権の取消しに伴う通常生ずべき損失の補償の規定は、当該規定による補償につき規定するものであり、公益上の理由による運営権の取消し以外の事由に起因するリスク分担について実施契約において定めることについて制約するものではない。
- ⑦ なお、これらのリスクに対応するに当たり、履行保証保険等の活用が考えられる。

(5) 特定事業の選定

PFI 法では、「公共施設等の管理者等は、実施方針を公表したときは、基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると認める特定事業を選定することができる」（第 7 条）としたうえで、「公共施設等の管理者等は、前条の規定により特定事業を選定したときは、当該特定事業を実施する民間事業者を公募の方法等に

より選定するものとする」(第 8 条)と規定しており、民間事業者の募集・選定にあたり、特定事業の選定は、必須のプロセスとなっている。

特定事業の選定に関する基本的事項については、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」において、次のように示されている。

(1) 選定基準の基本的考え方

特定事業の選定を行うかどうかの評価においては、PFI 事業として実施することにより、公共施設等の整備等が効率的かつ効果的に実施できることが選定の基準となっている。

具体的には、民間事業者に委ねることにより、

ア 公共サービスが同一の水準にある場合において事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減を期待できること。

又は、

イ 公的財政負担が同一の水準にある場合において公共サービスの水準の向上を期待できること。

等が選定の基準である。

(2) 公的財政負担の見込額の算定

公的財政負担の見込額の算定については、次の事項を踏まえて将来の費用と見込まれる公的財政負担の総額を算出し、これを現在価値に換算して評価する。

- ① 財政上の支援に係る支出、民間事業者からの税収その他の収入等が現実に見込まれる場合においてこれらを調整する等適切な調整を行うこと。
- ② 民間事業者に移転されるリスクをできる限り合理的な方法で勘案すること。

(3) 公共サービスの水準の評価

公共サービスの水準の評価は、できる限り定量的に行うことが望まれる。ただし、定量化が困難なものを評価する場合においては、客観性を確保した上で定性的な評価を行う。

上記に加え、運営権ガイドラインでは、特定事業の選定時に実施する VFM の評価に関して、以下の留意事項を示している。

- ① 運営事業を始めとする利用料金の収受を伴う PFI 事業についても、PFI 事業として実施することにより効率的かつ効果的に実施できるかという評価を行うこととされている。PFI 事業として実施することにより、収入がより多く、公共施設等がより有効に活用されているかどうか等を、管理者等による事業実施の場合と比較検証するため、定量的評価を行うことが望ましい。
- ② 特に、運営事業は、事業規模、事業内容、事業期間を踏まえ、リスクを定量的に把握・分析することが重要である。例えば、需要変動リスクや運営コスト等の上昇リスクの分析、必要となる保険料の見積りの活用等が考えられる。
- ③ 定量的に評価できないリスクが一定程度存在することが考えられることから、定量的評価で VFM がない場合であっても、定性的評価により、総合的に PFI 事業としての実施の適否を判断することも考えられる。
- ④ 評価の時期については、特定事業選定時及び事業者選定時を原則とする。特定事業選定時において、VFM の定量的評価に必要な事業内容の詳細が定まっておらず、定量的評価が困難な場合、定性的評価でも差し支えない。

- ⑤ 定量的評価については、例えば、管理者等自らが当該事業を実施した場合に事業期間中に得られる利益を現在価値に割り戻したものと、運営権者が支払う運営権対価の比較による評価が考えられる。
- ⑥ 現在価値への換算に必要な割引率については、個々の運営事業に応じて様々な事業内容、リスク、事業期間が想定されることから、個々の運営事業ごとに管理者等が適切な値を設定することが望ましいと考えられる。

(イ) 民間事業者の募集・選定

特定事業の選定後に、民間事業者の募集・選定手続を行う。

通常の PFI 事業では、以下の書類を提示するのが通例である。

- ① 入札説明書（募集要項）
- ② 業務要求水準書
- ③ 落札者決定基準（事業者選定基準）
- ④ 提案様式集
- ⑤ 基本協定書（案）
- ⑥ 事業契約書（案）（実施契約書）

このうち、「②業務要求水準書」は、指定管理者制度における「管理の基準」（業務の基準）に該当するものであり、「⑥事業契約書」については、運営権制度の場合には、「実施契約書」と呼び、通常の PFI 事業とは区別（PFI 法第 5 条第 2 項第 5 号、第 14 条第 1 項、第 22 条）しており、指定管理者制度における「基本協定」に該当する。なお、PFI 事業における「基本協定書」は、落札者グループを構成する企業が当該 PFI 事業を実施することのみを目的とする SPC を設立し、公共施設等の管理者等と当該 SPC 間で事業契約（実施契約）を締結すること等を規定したものであり、指定管理者制度における「基本協定」とは趣旨が異なっている。

(オ) 運営権対価

運営権制度では、「運営権者から、当該建設、製造又は改修に要した費用に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる」（PFI 法第 20 条）としている。運営権ガイドラインでは、これを「運営権対価」と呼称し、その「算出方法」、「予定価格等の算出方法」、「算定に必要な情報」、「支払方法」に係る留意事項を示している。

項目	留意事項
算出方法	<p>(1) 運営権対価の算出方法は、運営権者が将来得られるであろうと見込む事業収入から事業の実施に要する支出を控除したものを現在価値に割り戻したもの（利益）を基本とし、各事業のリスクや優位性等を勘案し、運営権対価の割引、上乘せ等による調整や運営事業に付随して管理者等から売払いを受ける施設や物品等の購入金額を控除した金額等の合理的な手法が考えられる。</p> <p>(2) リスクは可能な限り金額に換算し算入する。例えば、需要変動リスクや運営コスト等の上昇リスクの分析、必要となる保険料の見積もりの活用等が考えられる。</p>

<p>予定価格等の算出方法</p>	<p>(1) 民間事業者が運営事業を実施した場合に、事業期間中に得られると管理者等が想定する利益等を現在価値に割り戻したものが考えられる。また、運営権対価の予定価格を算出するに当たり、民間事業者等から十分意見聴取等を行い、公平性・透明性・競争性の確保に留意しつつ、価格を決定することが望ましいと考えられる。</p> <p>(2) 民間事業者の円滑な検討に資するため、公平性・透明性・競争性の確保に留意しつつ、予定価格の算出根拠や算定に当たり特に必要となる情報等であって、公表できるものについては、実施方針策定時等できるだけ速やかに公表することが望ましい。</p>
<p>算定に必要な情報</p>	<p>(1) 事業運営の基本的な考え方（運営権者と管理者等のリスク分担、利用料金の変更等の業務の自由度等）や収入及び支出に関連する事項が運営権対価の形成に影響を及ぼすことから、</p> <p>① これまでの収入及び支出の実績明細に係るデータ（利用者数、利用料金規定、施設・設備の資産内容、操業率、人件費等の操業費用、過去の修繕・投資実績、業務委託先等）</p> <p>② 今後の収入及び支出に影響を与えうる事項（施設・設備の維持・更新計画、運営事業として実施可能な業務の範囲、近隣の類似施設の情報（整備予定の施設の情報も含む）等）が必要と考えられる。</p> <p>(2) 上記情報については、公認会計士等による調整又は検証済データを提出する等の配慮を行うことが望ましいと考えられる。</p> <p>(3) 上記情報の開示が不十分な場合には、運営権対価に影響を与える場合があり得ると考えられる。</p> <p>(4) 民間事業者の円滑な検討に資するため、上記情報は実施方針策定時等できるだけ速やかに公表することが望ましいと考えられる。</p>
<p>支払方法</p>	<p>(1) 運営権対価の支払方法についてPFI法に特段の制約はないことから、一括払いに限らず分割払いも可能である。</p> <p>(2) 分割払いの際は、必要に応じて、利息設定の有無及び利率の設定根拠を明示すること。なお、分割払いの際の利息収入は運営権対価には含まれない。</p>

(カ) 選定手法

PFI 事業では、PFI 法第 8 条第 1 項において「民間事業者を公募の方法等により選定するものとする」とされ、PFI 基本方針では、「会計法令の適用を受ける契約に基づいて行われる事業を実施する民間事業者の選定に際しては、会計法令に基づき、一般競争入札によることを原則とする」、「会計法令の規定の適用を受けない場合においても、競争性を担保すること」とされている。

一方、PFI 法第 10 条第 1 項では、「民間事業者の選定に先立って、その募集に応じようとする者に対し、特定事業に関する技術又は工夫についての提案を求めるよう努めなければならない」（技術提案制度）としている。

運営権ガイドラインでは、「選定手法」、「技術提案制度の活用」に加え、「競争的対話方式」に関する留意事項を記載している。

項目	留意事項
選定手法	<p>(1) 事業の規模、内容、特性等を総合的に勘案し、公平性・透明性・競争性を確保しつつ、民間の創意工夫を生かすことができる最適な選定方法・選定プロセスを選択すること。この際、市場調査（マーケットサウンディング）を実施し、その結果を踏まえることも有益な方法と考えられる。</p> <p>(2) 管理者等のみでは、事業目的やニーズを満たすことのできる手法や要求水準等を設定することが困難であるため、事業スキーム、資金調達スキーム、運営方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要があり、かつ、会計法第 29 条の 3 第 4 項に規定する随意契約によることができる場合については、企画競争、公募型プロポーザル等いわゆる競争性のある随意契約によることが考えられる。</p> <p>(3) 競争性のある随意契約を採用する必要が認められない場合、総合評価一般競争入札による事業者選定を行う。この場合においては、PFI 法第 10 条の規定に基づく技術提案制度の活用が可能である。</p>
技術提案制度の活用	<p>(1) 要求水準を満たすための有力な方法が複数存在し、高度な技術や優れた工夫を含む幅広い提案がなされることが想定され、管理者等において提案書のみでは提案内容の妥当性や技術的評価、要求水準に達しているか否かの確認が困難と見込まれる場合等の特定事業において、総合評価落札方式により民間事業者を選定する場合においては、公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成 17 年法律第 18 号）に準じて導入された技術提案制度を活用することが考えられる。</p> <p>(2) この場合、応募者から特定事業に関する技術又は工夫についての提案（以下「技術提案」という。）を求めるとともに、技術提案の内容の一部を改善することでより優れた技術提案となる場合等においては、技術提案の改善を求め又は改善を提案する機会を与えること（技術対話）や最も優れた提案に基づき予定価格を作成することにより、民間事業者の高度な技術や優れた工夫を含む幅広い提案を求めることが考えられる。</p>
競争的対話方式	<p>(1) 要求水準書等の作成（調整）のため、事業スキーム、資金調達スキーム、運営方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要がある場合、管理者等の判断により、競争的対話方式の活用が考えられる。</p> <p>(2) 具体的には、①管理者等が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準等を作成（調整）すること、②①の対話終了後、提案書の提出要請を行うこと、③必要に応</p>

	<p>じ対話参加者を三者程度に絞り込むことが考えられる。</p> <p>(3) 会計法（昭和 22 年法律第 35 号）の適用がある契約の場合においては、競争性のある随意契約（公募型プロポーザル、企画競争等）によるものである。また、予算決算及び会計令（昭和 22 年勅令第 165 号）第 99 条の 5 の規定に基づき、予定価格を定める必要があること。</p>
--	---

ウ 両制度を適用する場合

上記のとおり、運営権制度においては、PFI 法において選定の手続が詳細に規定されているため、両制度を適用する場合には、運営権制度の選定手続に関し運営権ガイドライン等に記された事項を満たした上で、指定管理者制度に係る事項を追記するのが効率的と考えられる。

具体的には以下の事項が考えられる。

(7) 実施方針の策定・公表

実施方針の策定にあたっては、当該事業に対して、指定管理者制度を適用する旨、利用料金制を採用する旨、指定管理者の指定に係る議会の議決に関する事項等を盛り込むことになる。

(4) リスク分担

PFI 事業におけるリスク分担表にならない、指定管理者制度においてもリスク分担表を公表している事例が見られる。既存の公の施設において指定管理者制度としてのリスク分担表を作成している場合には、運営権制度との整合を図りながら、分担の内容を精査することとなる。

(7) 特定事業の選定

特定事業の選定は、PFI 法固有のものである。指定管理者制度を導入している公の施設における VFM 評価の簡素化の可能性については、下記 2 において検討する。

(1) 民間事業者の募集・選定

指定管理者制度では、参加資格要件に関して法規定はないが、運営権制度では、PFI 法において「欠格事由」等が記載されている。基本的にはこれを踏襲することとなる。

選定に係る公募書類は、両制度とも類似しており、運営権制度に係る公募資料を基本に、必要事項を盛り込む形となる。

(4) 運営権対価

指定管理者制度を導入済みの公の施設に関しては、これまでの収支実績をもとに、運営権対価及び予定価格の算定が可能と考えられる。また、民間事業者が運営権対価算定にあたって必要な情報として、過去の収支実績、利用実績等を公表することで対応が可能である。

(4) 選定手法

PFI 事業の選定は、価格とそれ以外の事項とを総合的に評価しており、指定管理者の選定と大きな齟齬はない。

③ 選定後における議会の議決

ア 指定管理者制度

指定管理者の選定後、当該民間事業者を指定管理者として指定をしようとするときは、あらかじめ議会の議決を経なければならないとされている（地方自治法第 244 条の 2 第 6 項）。

議決事項としては、「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成 15 年 7 月 17 日付け総行第 87 号）において、以下のとおり示されている。

- | |
|----------------------------|
| ① 指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称 |
| ② 指定管理者となる団体の名称 |
| ③ 指定の期間 等 |

イ 運営権制度

PFI 法では、民間事業者を選定したときは、遅滞なく（公共施設等の建設、製造又は改修に関する事業を含むときは、その建設、製造又は改修の完了後直ちに）選定事業者が公共施設等運営権を設定するものとされている（第 19 条第 1 項）。公共施設等の管理者等が地方公共団体の長の場合は、運営権を設定しようとするときは、あらかじめ、議会の議決を経なければならないとされている（第 19 条第 4 項）。

運営権の設定にあたっては、以下の事項を明らかにしなければならないとされている（第 19 条第 2 項）。内容としては、指定管理者制度と概ね同様のものとなっている。

- | |
|---------------------------|
| ① 公共施設等の名称、立地並びに規模及び配置 |
| ② 公共施設等運営権に係る公共施設等の運営等の内容 |
| ③ 公共施設等運営権の存続期間 |

運営権ガイドラインでは、運営権の設定手続における事項として、以下を挙げている。

- | |
|--|
| (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、PFI 法第 19 条に基づき、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される。 |
| (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 |

要である。

- ① 運営権は分割・併合ができないこと（PFI 法第 26 条第 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性や利用上・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。

ウ 両制度を適用する場合

運営権ガイドラインでは、運営権の設定にあたり、指定管理者制度との関係において、以下の留意点を掲げている。

- (1) 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。
- (2) 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。

運営権の設定と指定管理者の指定の議決は同一の議会に行うことが可能であり、また、当該地方公共団体の議会運営の方法にもよるが、運営権の設定と指定管理者の指定を一つの議案とすることも可能である。この場合には、議決事項として、以下が想定される。

- ① 対象となる公の施設の名称、立地並びに規模及び配置
- ② 運営権者、指定管理者となる団体の名称
- ③ 管理運営等の内容
- ④ 運営権の存続期間及び指定の期間 等

④ 運営権の設定及び指定管理者の指定

上記③の議会の議決を経た上で、公共施設等の管理者等は、民間事業者に対し運営権の設定（PFI 法第 19 条第 1 項）と指定管理者の指定（地方自治法第 244 条の 2 第 3 項）を行う。

⑤ 協定等の締結

ア 指定管理者制度

指定管理者制度においては、協定等の締結に関する法令上の規定はないが、「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成 15 年 7 月 17 日付け総行第 87 号）において、「指定管理者に支出する委託費の額等、最目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者間で協定等を締結することが適当」としている。

また、「指定管理者制度の運用について」（平成 22 年 12 月 28 日付け総行経第 38 号）では、「指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましい」としている。

イ 実施契約

運営権制度では、PFI 法第 22 条第 1 項において、運営権者は、運営事業を開始する前に、実施方針に従い、内閣府令で定めるところにより、公共施設等の管理者等と、次に掲げる事項をその内容に含む「実施契約」を締結しなければならないとしている。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">(1) 公共施設等の運営等の方法(2) 公共施設等運営事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項(3) 公共施設等の利用に係る約款を定める場合には、その決定手続及び公表方法(4) その他内閣府令で定める事項<ul style="list-style-type: none">① 運営権対価を徴収する場合はその旨及びその金額又はその金額の決定方法② 契約終了時の措置に関する事項③ 実施契約の変更に関する事項 |
|---|

ウ 両制度を適用する場合

両制度を適用する場合には、運営権制度に係る実施契約に指定管理者に関する事項を盛り込むことになる。上記アでは、「必要な体制に関する事項」、「リスク分担に関する事項」、「損害賠償責任保険等の加入」が指定管理者制度として盛り込むことが望ましい事項として掲げられている。これらの事項は、通常の PFI 事業の事業契約書において盛り込まれている事項であり、実施契約においても記載されることが予想されるものである。

なお、実施契約書の策定にあたっては、モニタリングの方法、内容、改善措置方法等、利用料金の承認と届出に関する手続方法、運営権の移転に係る指定管理者制度上の対応方法、取消し等の事由等について、両制度の整合を図る必要がある。

⑥ 利用料金の承認、届出

ア 指定管理者制度

指定管理者制度では、「普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として收受させることができる」（地方自治法第 244 条の 2 第 8 項）とし、「利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない」（地方自治法第 244 条の 2 第 9 項）としている。

イ 運営権制度

運営権制度では、「利用料金は、実施方針に従い、公共施設等運営権者が定めるものとする。この場合において、公共施設等運営権者は、あらかじめ、当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出なければならない」（PFI 第 23 条第 2 項）とされている。なお、地方公共団体の場合は、利用料金について、予め条例で定めることとなっている。

運営権ガイドラインにおいては、利用料金に関して、以下の留意事項を挙げている。

- (1) 実施方針に運営権に関する公共施設等の利用料金に関する事項を定める場合には、以下の点に留意して、適切な利用料金の上限、幅などについて規定する。
- ① 運営権者の自主性と創意工夫が尊重されることが重要であること。
 - ② 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものではないこと。
 - ③ 社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、公共施設等の利用者の利益を阻害するおそれがあるものではないこと。
- (2) 個別法に料金に関する規定がある場合は、当該規定に従い所定の手続を行い、併せて PFI 法第 23 条第 2 項に基づく届出を行う（ただし、当該個別法に特段の規定がある場合を除く。）。
- (3) その他の場合においては、管理者等は PFI 法第 17 条第 6 号及び基本方針四 1（1）（ハ）の規定に基づき、実施方針等に料金に関し必要な事項（利用料金の上限、幅、変更方法等）を定める。運営権者はこれを踏まえ、届出を行う。
- (4) 利用料金を改定する場合は、実施方針に従い、PFI 法第 23 条第 2 項に基づく届出を行う。この場合において、個別法に料金に関する規定がある場合は、運営権者は当該規定に従い所定の手続きを行った上で料金を決定する必要がある。

ウ 両制度を適用する場合

運営権制度の利用料金は「届出」としているのに対し、指定管理者制度では「承認」となっている。この点について、運営権ガイドラインでは以下のように整理している。

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。

⑦ 指示等

ア 指定管理者制度

指定管理者制度では、指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出することになっており（地方自治法第 244 条の 2 第 7 項）、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる（地方自治法第 244 条の 2 第 10 項）。

このうち、「事業報告書」については、「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成 15 年 7 月 17 日付け総行第 87 号）において、指定管理者の実態を把握するために必要な以下の事項が記載されているものであることとされている。

- ① 管理業務の状況
- ② 施設の利用状況
- ③ 収支の状況（料金収入の実績、管理経費）等

イ 運営権制度

運営権制度では、「公共施設等の管理者等は、公共施設等運営事業の適正を期するため、公共施設等運営権者に対して、その業務若しくは経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる」（PFI 法第 28 条）としており、指定管理者制度と同様の規定となっている。

運営権ガイドラインでは、モニタリングに関して以下の留意事項を挙げている。

- ① 運営事業の実施に重大な悪影響を与えるおそれがある事態が発生した時には、管理者等は運営権者に対し報告を求めることができるとともに、第三者である専門家による調査の実施とその調査報告書の提出を求めることができる旨実施契約に規定する。
- ② 運営事業や運営事業以外の利用料金の収受を伴うPFI事業において、報告の徴収、調査の実施等によってもなお要求水準書や実施契約で求められる公共サービスの適正かつ確実な提供が確保できない場合における措置として、違約金の徴収等を実施契約又は事業契約に規定することが考えられる。

ウ 両制度を適用する場合

運営権制度と指定管理者制度の両制度を適用する場合には、民間事業者が提出する書類の統一を図るとともに、モニタリング基準や指示をする際の基準を明確にしておく必要がある。なお、使用許可の権限に関するものについては、指定管理者制度のみが適用になっている点に留意する必要がある。

⑧ 取消し等及び取消しに係る補償

ア 指定管理者制度

(7) 取消し事由

指定管理者制度においては、指定管理者が上記⑦ア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認めるときは、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旨規定されている（地方自治法第244条の2第11項）。

(4) 取消しに係る補償

指定管理者制度においては、指定の取消しに係る補償は、地方自治法上の規定はない。

イ 運営権制度

(7) 取消し事由

運営権制度については、PFI法において運営権等の取消し事由が第29条第1項に列記されている。運営権者の責に帰すべき事由の詳細が規定されているとともに、公共側の帰責事由による記載も示されている。

- (1) 公共施設等運営権者が次のいずれかに該当するとき。
 - ① 偽りその他不正の方法により公共施設等運営権者となったとき。
 - ② 第9条各号（欠格事由）のいずれかに該当することとなったとき。
 - ③ 指定した期間内に公共施設等運営事業を開始しなかったとき。
 - ④ 公共施設等運営事業を実施できなかったとき、又はこれを実施することができないことが明らかになったとき。
 - ⑤ ④に掲げる場合のほか、公共施設等運営権実施契約において定められた事項について重大な違反があったとき。
 - ⑥ 正当な理由がなく、指示に従わないとき。
 - ⑦ 公共施設等運営事業に関する法令の規定に違反したとき。
- (2) 公共施設等を他の公共の用途に供することその他の理由に基づく公益上やむ

を得ない必要が生じたとき。

運営権ガイドラインでは、以下の留意事項を挙げている。

まず、一般的な PFI 事業においては、事業契約により選定事業者が事業を実施する契約上の地位に就くのにに対し、運営権制度では、管理者等の設権行為により運営事業を実施する権利が発生し、実施契約は運営事業の実施方法を規律するものに過ぎないとしており、このため、実施契約が解除された場合であっても、運営権を消滅させるためには、管理者等が運営権の取消し又は放棄の手続が必要であるとしている。

上記の認識のもと、運営権の消滅事由を以下のとおり整理している。

	運営権の消滅事由	参照条文
公共帰責	運営権放棄（抵当権者の同意が必要）	第 26 条第 5 項及び 6 項
	運営権の取消し	第 29 条第 1 項第 2 号
運営権者帰責	運営権放棄（抵当権者の同意が必要）	第 26 条第 5 項及び 6 項
	運営権の取消し	第 29 条第 1 項第 1 号
不可抗力 (天災等)	公共施設等が完全に滅失した場合、自動的に消滅	第 29 条第 4 項
	運営権の取消し	第 29 条第 1 項第 2 号
	運営権放棄（抵当権者の同意が必要）	第 26 条第 5 項及び 6 項

また、運営権の取消しに関して、公共サービスの継続性の観点から、以下の 3 点の留意事項を挙げている。

- ① 管理者等は、運営権の取消しについては、公共サービスを継続的に提供することの重要性、契約違反等の重要性、運営権を目的とする抵当権者等の利益、運営権を取り消すことによって保護される利益等を勘案し、運営権者に運営権の取消しとなる原因の除去を求めるなど運営権の取消し以外に取り得る手段の有無を検討した上で慎重に行う。
- ② 管理者等は、公益上の必要による運営権の取消しを行おうとする際は、運営権により実施されるサービスの公益性と、新たに生じた公益上の必要性とを客観的に評価・比較した上で、取消し等に係る判断を慎重に行う。
- ③ 管理者等は、運営権を取り消す際は、当該公共施設等で提供される公共サービスの重要性を踏まえ、当該公共サービスの継続等に必要な体制を整備しておく。

(4) 取消しに係る補償

運営権制度においては、運営権の取消し事由が、PFI 法第 29 条第 1 項第 2 号（公共施設等を他の公共の用途に供することその他の理由に基づく公益上やむを得ない必要が生じたとき）の場合に限り、取消しによって損失を受けた運営権者に対して、通常生ずべき損失を補償しなければならないとしている（PFI 法第 30 条第 1 項）。

PFI 法では、補償額の算定方法や、運営権対価との関係について明確な条文規定はないが、運営権ガイドラインにおいて、以下のとおり示されている。

- (1) PFI 法第 30 条第 1 項の規定は、通常生ずべき損失（以下「通損」という。）の補償義務を管理者等に課すものであり、算出方法については言及していないが、公共用地補償基準の考え方に従い補償することになると見込まれる。

- (2) 具体的には、漁業法等他の制度における補償の例にならない、土地収用手続きにおいて収用委員会の裁決の基準となる「土地収用法第 88 条の 2 の細目を定める政令（平成 14 年政令第 248 号、以下「収用政令」という。）」及び公共用地を取得する場合において事業者の補償の基準となる「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和 37 年 6 月 29 日閣議決定）」の考え方に従い、実施することとなると考えられる。
- (3) 運営権者は公共施設等を構成する建築物等や土地の所有権は保有せず、当該施設等の運営等に関する権利のみ保有していることから、補償の対象としては、収用政令に規定される補償のうち、営業補償の基準に従い行われることとなると考えられる。
- (4) 管理者等は、公益上の必要による運営権の取消しに伴う通損の補償方法について、あらかじめ実施契約において規定することができる。
- (5) PFI 法第 30 条第 1 項の規定は、同法第 29 条第 1 項第 2 号に規定する場合における同法第 20 条第 1 項に規定する補償以外のリスク分担について実施契約に定めることを制約するものではない。
- (6) 運営権が取り消された時点において、すでに運営権者が支払った運営権対価のうち残余の存続期間に対応する部分については、運営権者に対して支払う必要があると考えられる。

ウ 両制度を適用する場合

(7) 取消し事由

運営権制度と指定管理者制度の両制度を適用する場合には、取消し等の事由を統一しておくことが望ましい。運営権制度において規定された取消し等の事由を基本として、条例において規定することも考えられる。

なお、運営権ガイドラインでは、「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」としている。

(4) 取消しに係る補償

運営権ガイドラインでは、「運営権」は「公共施設等の所有権から公共施設等を運営し、収益する権利を切り出したみなし物権」としての位置づけのもと、公共帰責による運営権の取消しにあたり、その補償に関する事項を示している。また、公共帰責以外の事由による運営権の取消しにあたり、当該取消しに係るリスク分担を実施契約に定めることに関し、PFI 法上の制約はないとしている。両制度を適用する場合においても、基本的には運営権制度の側から補償に関する事項を定めることになると考えられる。

⑨ 地位等の移転

ア 指定管理者制度

指定管理者制度については、指定管理者としての地位の移転は想定されていない。したがって指定管理者を変更するにあたっては、指定の取消し（地方自治法第 244 条の 2 第 11 項）を行ったうえ、新たな指定管理者の指定に係る議会の議決（地方自治法第 244 条の 2 第 6 項）を経て、指定（地方自治法第 244 条の 2 第 3 項）することとなる。

イ 運営権制度

運営権制度では、PFI 法第 26 条第 2 項において「運営権は、公共施設等の管理者等の許可を受けなければ、移転することができない」と規定されており、管理者等の許可を前提に移転することができることになっている。管理者等が移転の許可を行おうとするときは、あらかじめ、議会の議決を経なければならないが、条例に特別の定めがある場合は、議会の議決を経ずして移転の許可を行うことができるとされている（PFI 法第 26 条第 4 項）。

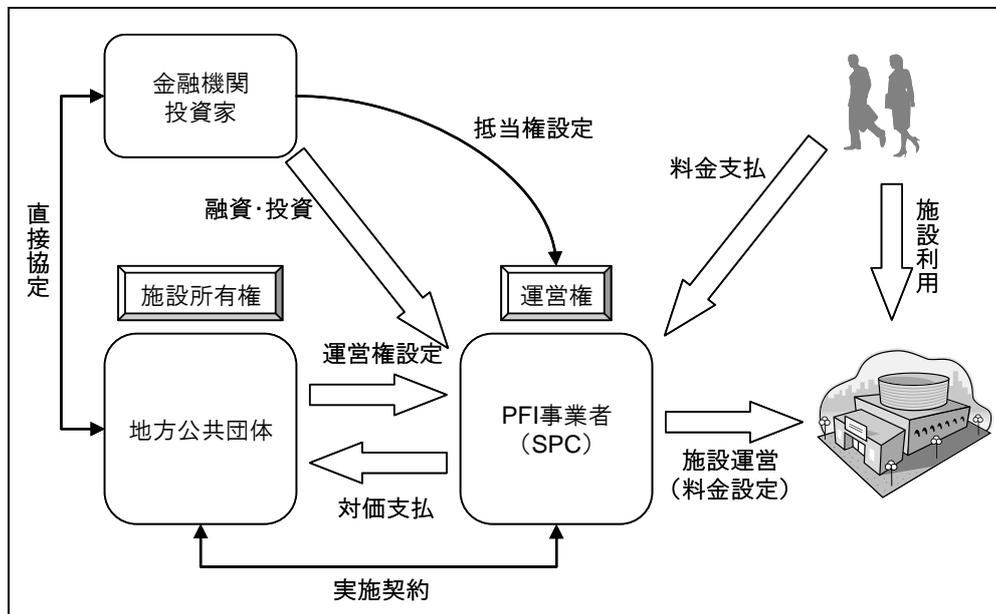
PFI 法基本方針では、「運営権制度は、公共施設等に係る公共サービスの安定的継続的な提供を確保しつつ、運営権そのものについて譲渡等の目的となりうるることとすることにより、資金調達を含め公共施設等運営事業を円滑に実施する環境を整備することを目的とするものであることに鑑み、法第 26 条の移転の許可等の運用については、施設の利用者、事業者、債権者等の関係者の利益を考慮しつつ、適切かつ円滑に移転が行われるよう配慮すること」としている。

ここで運営権制度におけるスキームを整理すると、次のとおりとなる。

地方公共団体は、対象となる公共施設等の所有権を有したまま、PFI 事業者に運営権を設定する。PFI 事業者は地方公共団体に運営権対価を支払うとともに、公共施設等の管理運営に係る実施契約を地方公共団体と締結する。

PFI 事業者は、本件事業を実施する目的で設立する SPC（特別目的会社）となるのが通例であり、SPC が運営権対価を支払うために必要な資金を、投資家からの出資及び金融機関等からの借入金で調達する。SPC の借入金等の返済原資は、利用者からの利用料金となる。金融機関は、融資にあたり、運営権に対する抵当権の設定等の担保設定を行うことが通例である。

■運営権制度のスキーム図



当初の PFI 事業者（SPC）による運営事業の継続が困難であると予想される場合の対応としては、大きく 2 つの方法が考えられる。

第 1 は、金融機関が、運営権者（SPC）の株主を交代させ、SPC の経営陣を入れ替

えることである。この場合、SPC 自体は従前のままであり、運営権の移転に該当しないため、まずはこの方法での対応を行うことになる想定される。

第2は、運営権を第三者に譲渡することである。第1の対応が困難な場合に、金融機関が運営権に対する抵当権を実行するなどして、実施される。この場合、運営権の移転に該当する。

上記のとおり、まずは第1の方法による対応を図ることになるが、これが円滑に行われるためには、第2の方法（運営権に対する抵当権の実行）が可能な仕組みが構築されている必要がある。

第2の運営権の移転に際し、議会の議決を経る必要がある場合には、債権者にとっては運営権の移転時期を見通すことができない等のリスク要因となることから、円滑な資金調達に対する制約となるとともに、実際に議会の議決を得られなかった場合には、公共サービスの継続性にも影響を与える可能性がある。

SPC の経営状況は急速に悪化することも考えられ、金融機関による事業介入（ステップ・イン）の機能を有効に発揮させ、株主の変更や運営権の移転を機動的に行うことができる仕組が重要となる。運営権の移転に際し、議会の議決が必要とした場合には、通常年4回の議会のタイミングによっては議決されるまでに長い期間を要し、その間に SPC の経営が悪化し、公共サービスの継続性が確保できなくなることも懸念される。

そのような視点から、運営権の移転に係る条件等を明確にしたうえで、移転の許可に関しては議会の議決を経ないこととする（PFI 法第26条第4項）ことが有効な策として考えられる。

運営権ガイドラインでは、運営権の移転・譲渡に関して、以下の留意事項を示している。

- | |
|--|
| <p>(1) 管理者等が運営権移転を許可するか否かについての予見可能性を高めることにより、運営権の移転を受けようとする者や金融機関等にとってのリスク要因を除去するため、①移転を受ける者が欠格事由に該当せず、かつ、②運営権の移転が実施方針に照らして適切である場合には、管理者等は許可をすることとしており、移転の許可には裁量性がないと解されるものである。</p> <p>(2) こうした趣旨を踏まえ、管理者等の判断により、運営事業の適切な実施の確保の観点から、運営権の移転に一定の要件を課す場合は、予見可能性を高める観点から、実施方針において、移転を受ける者が備えるべき要件等運営権の移転に関する条件をあらかじめ規定する必要がある。</p> |
|--|

ウ 両制度を適用する場合

運営権制度においては、運営権の譲渡・移転は、管理者等の許可事項となっており、条例にて特別の定めをすることにより、移転の許可に係る議会の議決を不要とすることもできる。一方、指定管理者制度は、「指定の取消し」と新たな民間事業者に対し「指定」をする必要があり、その指定にあたっては、議会の議決を経る必要がある。この点で両制度は相違している。

この点に関し、運営権ガイドラインでは、以下のように整理している。

- | |
|---|
| <p>(1) 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</p> |
|---|

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。

- (2) 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。

このガイドラインの規定を踏まえつつ、実際の手続としては、指定管理者制度にもとづき、指定の取消しと、再指定に係る議会の議決を経たうえで、運営権の移転を許可することとなる。

運営権の移転にあたり、議会の議決を経る場合には、指定管理者制度における再指定に係る議会の議決と同時に行うこととなる。

なお、運営権の移転にあたり、議会の議決を要しない旨の「特別の定め」(PFI 法第 26 条第 4 項)を実施方針に関する条例に規定する場合に、指定管理者の再指定を、議会提案で長の専決処分事項に特に指定する(地方自治法第 180 条第 1 項)ことの可否が課題となる。

もとより、指定管理者の指定は、慎重な手続を踏み審議を経る必要があることから、予め議会の議決(地方自治法第 244 条の 2 第 6 項)を経る必要があるとされており、指定の議決一般を、長の専決処分に指定することはできない。

しかし、PFI 法第 26 条第 4 項に基づく「特別の定め」を実施方針に関する条例に規定する場合には、譲受人となる事業者の要件や移転に際して議会の議決が不要である旨の規定などを定める過程において、特定の要件を満たす事業者を指定管理者として指定することについて議会での実質的な審議がなされていることから、その場合には、議会が指定管理者の指定に関する権限を長に委ねる余地はあると思われる、議会提案によってこれを専決処分事項にすることは、運営権と指定管理者の手続きを出来る限り一体として行う趣旨から、一つの策になり得ると思われる。

2 運営権制度導入に係る手続の省略・短縮の可能性

ここでは、運営権制度（PFI）の導入にあたり、実施している導入可能性調査及びVFM算出に関する省略・短縮の可能性について整理する。

(1) PFI 導入可能性調査の省略、短縮の可能性

PFI の導入可能性調査の実施については、PFI 法においては明確には規定されていないが、PFI 事業の実施にあたっては、導入可能性調査を実施することが通例となっている。

通常の PFI 事業の導入可能性調査は半年程度、施設計画の検討まで含めると1年程度の期間を要する。PFI 導入可能性調査の調査項目は、地方公共団体や対象とする事業によって異なるが、一般的には以下の項目を検討する場合が多い。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">①前提条件の整理（立地条件、敷地条件、施設内容等）②法制度上の課題等の検討③業務範囲の検討④リスク分担の検討⑤事業スキームの検討（事業方式、事業類型、事業期間）⑥民間事業者の意向調査⑦VFM 評価 |
|--|

運営権制度の導入可能性を検討する対象が、すでに指定管理者制度を導入している場合には、以下の点については省略、短縮が可能と考えられる。

まず、すでに対象施設が整備された状態であるため、立地条件、施設条件、施設内容等の「①前提条件の整理」については、改めて検討する必要はなく、既存資料の整理のみで対応が可能である。

「③業務範囲の検討」、「④リスク分担の検討」も指定管理者制度における業務範囲及びリスク分担をもとに検討することで短縮が可能である。

「⑤事業スキームの検討」においても、指定管理者制度を導入済みの施設に対する運営権制度の導入検討を前提とした場合には、事業方式及び事業類型については自動的に決まるものであり、事業期間について、⑦の VFM 評価と合わせて検討することとなる。

なお、「⑥民間事業者の意向調査」については、運営権制度の場合における参加意向等を把握しておく必要があるものと考えられる。

(2) VFM 算出の必要性について

PFI 法第 8 条では、「公共施設等の管理者等は、特定事業を選定したときは、当該特定事業を実施する民間事業者を公募等の方法により選定する」としており、特定事業の選定に関しては、同法第 7 条において、「基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると認める特定事業を選定することができる」とされている。

PFI 法基本方針では、「特定事業の選定に当たっては、PFI 事業として実施することにより、公共施設等が効率的かつ効果的に実施できることを基準とすること。」としており、具体的には、以下の 2 点を挙げている。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">(i) 公共サービスが同一の水準にある場合においては事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減が期待できること(ii) 公的財政負担が同一の水準である場合においても公共サービスの水準の向上を期待することができること |
|--|

上記のうち、多くの PFI 事業では(i)の基準をもとに VFM を算出し、これを評価している。

以下では、公共施設等運営事業における VFM 算出の必要性について、検討する。

まず、運営権ガイドラインでは、次のように事業実施の効率性の比較検証の観点から、定量的評価を行うことが望ましいとしている。

運営事業を始めとする利用料金の収受を伴う PFI 事業についても、PFI 事業として実施することにより効率的に実施できるかという評価を行うこととされている。PFI 事業として実施することにより、収入がより多く、公共施設等がより有効に活用されているかどうか等を、管理者等による事業実施の場合と比較検証するため、定量的評価を行うことが望ましい。

また、定量的評価の対象となる事業を、公共側が自ら実施する場合には、毎年度、利用料金収入が入るのに対し、運営事業として実施する場合には、多くの場合、運営権の設定時に運営権対価を受け取ることになる。

このような収入の発生時期の違いを勘案し、運営権ガイドラインでは、次のような定量的評価の方法を示している。

定量的評価については、例えば、管理者等自らが当該事業を実施した場合に事業期間中に得られる利益を現在価値に割り戻したものと、運営権者が支払う運営権対価の比較による評価が考えられる。

以上をまとめると、①運営事業の実施による効率性等の比較検証の観点から、定量的評価を実施することが望ましいこと、②運営事業の実施により、収入の発生時期に変動が生じる場合には、現在価値に割り戻して比較を行うこと、が運営事業における定量的評価の基本的な考え方であると言える。

なお、運営事業については、公の施設において、①すでに指定管理者制度（利用料金制）が採用されている事業で、かつ、②運営権対価が発生しないような事業も想定される。

このような事業の場合は、①指定管理者制度の採用により、当該公の施設における民間事業者による事業実施の効率性等が検証済みであり、②指定管理者制度と運営権制度のいずれの制度においても、管理者等の収入に変化がない場合には、改めて定量的評価を実施する必要はないのではないかと考えられる。

この場合、基本方針に記載されている基準のうち、(ii)を採用することが想定される。ここでは、「サービス水準の向上が期待できること」が評価の基準となるが、例えば、運営権を設定することにより、長期間にわたって法的地位が確保されることで民間事業者の参入容易性が高まり、競争を通じてサービス水準の向上につながる提案が積極的に行われること等を挙げることができる。

第3章 条例案の検討

運営権ガイドラインでは、運営権制度の実施方針に関する条例（PFI 法第 18 条）と指定管理者の指定及び利用料金に係る条例（地方自治法第 244 条の 2 第 3 項、第 4 項、第 5 項）について、「ひとつの条例として制定可能」と明記されている。

ここでは、具体的にどのような条例の制定が可能かを検討するとともに、条例案を作成し、その解説を行うものとする。

1 両制度の条例の整理

(1) 指定管理者制度の条例に関する法令等の規定

指定管理者制度の条例において規定すべき事項については、地方自治法第 244 条の 2 第 4 項及び第 9 項並びに「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成 15 年 7 月 17 日付け総行第 87 号）において以下のように規定されている。

- | | |
|-----|---|
| i | 指定の手続き（申請の方法、選定基準等） |
| ii | 管理の基準（休館日、開館時間、使用制限の要件等の基本条件、個人情報の取扱い等） |
| iii | 業務の範囲（使用の許可まで含めるか等） |
| iv | 利用料金制の採用の有無 |

(2) 運営権制度の条例に関する法令等の規定

運営権制度にかかる条例に盛り込むべき内容として、法令の規定及びそれに基づく運営権ガイドラインでは、以下のとおり整理されている。

この多くは、指定管理者制度の条例においても規定されている内容であり、これを踏襲することが可能である。

項目	内容
選定の手続	・申請の方法や選定基準等。
運営等の基準	・休館日や開館時間等業務運営の基本的事項。
業務の範囲	・事業者に行わせようとする業務（例えば、管理者等が行ってきた全業務を運営権者に行わせるのか、あるいは一部のみか等）。
利用料金に関する事項	・利用料金の基本的枠組み（上限等）
その他	・議会の承認を経ずに運営権の移転許可を行う場合は、その旨。

2 両制度を適用する際の条例上の配慮事項

法令等の規定における条例に盛り込むべき内容は、上記1にそれぞれ示したとおりであるが、運営権制度と指定管理者制度の両制度を適用する場合には、両制度間の規定の整合や、手続の統一を図るうえで、以下の点に配慮が必要である。

(1) 運営権の設定に関する手続

運営権の設定にあたり議会の議決が必要である点は指定管理者の指定と同様の手続である。議決事項の整理等を行ったうえで、条例に盛り込むことが、実際の手続の円滑化にとって有効であると考えられる。

(2) 利用料金に関する事項

承認制を前提とする指定管理者制度と届出制を前提とする運営権制度について、それぞれの手続規定を置く必要がある。

(3) 移転の特例に関する事項

運営権の移転については、議会の議決を必要とするが、事業継続の要件としてあらかじめ定めた譲受人の要件を満たす場合には、議会の議決を不要とすることができる条文を盛り込む。

(4) 取消し等に関する事項

第2章で示したとおり、取消し事由については、両制度で法令上の規定が異なっている。両制度間の整合を図るとともに、公共施設等運営権者の地位を明確にするために、基本的には運営権制度における取消し事由に該当する際に指定管理者制度を取消す旨の規定を置くことが考えられる。

なお、条例にこのような規定を置かず、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もよい。

3 条例案の検討

以下では、運営権制度と指定管理者制度の両制度の適用がある場合について、運営権制度に係る条例案を検討する。検討にあたっては、次の点に配慮する。

- ① 既往の条文の変更を極力少なくし、簡易な形で対応を図る。
- ② 運営権制度を適用しない場合があることも考慮し、運営権制度に係る条文は追記等の形式で対応する。

〇〇市市民文化会館条例

第1章 設置及び管理

(設置)

第1条 芸術文化の振興を図り、市民の福祉の増進及び芸術文化の向上に寄与するため、〇〇市市民文化会館ホール（以下「文化会館」という。）を〇〇市に設置する。

(事業)

第2条 文化会館は、次の事業を行う。

- (1) 市民の芸術文化活動及び集会のための施設の提供
- (2) 市民の演劇、音楽その他の芸術文化の向上を図るための事業
- (3) その他文化会館の設置の目的を達成するために必要な事業

(施設)

第3条 前条に掲げる事業を行うため、文化会館に次の施設を置く。

- (1) 大ホール
- (2) 小ホール
- (3) リハーサル室
- (4) 楽屋

(開館時間等)

第4条 文化会館の開館時間及び休館日は、規則で定める。

第2章 指定管理者

(指定管理者の指定等)

第5条 次に掲げる文化会館の管理に関する業務は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項の規定により、指定管理者（同項に規定する指定管理者をいう。以下同じ。）に行わせるものとする。

- (1) 文化会館の施設及び附帯設備の利用の許可等に関すること。
- (2) 第2条に規定する事業の実施に関すること。
- (3) 文化会館の施設及び設備の維持管理に関すること。
- (4) その他市長が定める業務

2 市長は、指定管理者を指定しようとするときは、特別の事情があると認める場合を除き、公募するものとする。

3 指定管理者の指定を受けようとするものは、事業計画書その他規則で定める書類を市長に提出しなければならない。

4 市長は、前項の規定により提出された書類を審査し、かつ、実績等を考慮して、文化会館の設置の目的を最も効果的に達成することができると認めたものを指定管理者として指定する。

(利用の許可)

第6条 第3条に掲げる施設を利用しようとする者は、指定管理者の許可を受けなければならない。

2 指定管理者は、前項の許可に文化会館の管理上必要な条件を付けることができる。

3 指定管理者は、文化会館の利用が次のいずれかに該当する場合は、利用を許可しないものとする。

(1) 文化会館における秩序を乱し、又は公益を害するおそれがあるとき。

(2) 文化会館の設置の目的に反するとき。

(3) その他文化会館の管理上支障があるとき。

(附帯設備等の許可)

第7条 前条第1項の規定により許可を受けた者（以下「利用者」という。）で、文化会館の附帯設備を利用しようとするもの及び文化会館に特別な照明装置、音響装置その他市長が定める設備（以下「特別の設備」という。）を設置しようとするものは、指定管理者の許可を受けなければならない。

2 前条第2項及び第3項の規定は、前項の許可について準用する。

3 文化会館に特別の設備を設置した者は、文化会館の利用を終了したときは、直ちに、当該設備を撤去し、原状に復さなければならない。第13条の規定により許可を取り消され、又は利用を停止された場合も、同様とする。

(物品販売等の許可)

第8条 文化会館において、次に掲げる行為をしようとする者は、指定管理者の許可を受けなければならない。

(1) 物品の販売その他これに類する行為

(2) 寄附の勧誘

(3) 広告物の掲示及び配布

(4) その他規則で定める行為

2 第6条第2項及び第3項の規定は、前項の許可について準用する。

(許可申請の手続)

第9条 第6条第1項、第7条第1項及び前条第1項の許可の申請の手続について必要な事項は、規則で定める。

(利用料金)

第10条 利用者は、指定管理者に対し、その利用に係る料金（以下「利用料金」という。）を支払わなければならない。

2 利用料金は、別表に定める額の範囲内において、指定管理者が市長の承認を得て定めるものとする。

3 利用料金は、前納とする。ただし、必要があると認められる場合又は規則で定める場合は、指定管理者は、後納とすることができる。

(利用料金の減免)

第11条 指定管理者は、必要があると認められる場合又は規則で定める場合は、利用料金の全部又は一部を免除することができる。

(利用料金の不返還)

第12条 既納の利用料金は、返還しない。ただし、必要があると認められる場合又は規則で定める場合は、指定管理者は、その全部又は一部を返還することができる。

(許可の取消し等)

第 13 条 指定管理者は、利用者及び第 8 条第 1 項の規定により許可を受けた者が次のいずれかに該当する場合は、第 6 条第 1 項、第 7 条第 1 項及び第 8 条第 1 項の規定による許可を取り消し、又は文化会館の利用を制限し、若しくは当該利用及び行為を停止させることができる。

- (1) 第 6 条第 3 項各号のいずれかに該当するに至ったとき。
- (2) この条例若しくはこの条例に基づく規則の規定又はこれらに基づく指定管理者の処分に違反したとき。
- (3) この条例に基づく許可の条件に違反したとき。

(入館の制限)

第 14 条 指定管理者は、文化会館の入館者が次のいずれかに該当する場合は、入館を拒み、又は退館を命ずることができる。

- (1) 他の入館者に迷惑をかけ、又は迷惑をかけるおそれがあるとき。
- (2) その他文化会館の管理上支障があるとき。

(指定の取消し)

第 15 条 市長は、第 16 条第 4 項の規定により指定管理者に公共施設等運営権（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（平成 11 年法律第 117 号。以下「PFI 法」という。）第 2 条第 7 項に規定する公共施設等運営権をいう。以下同じ。）を設定した場合は、PFI 法第 29 条第 1 項の規定により当該公共施設等運営権を取消すときに限り、指定管理者の指定を取消することができる。

第 3 章 公共施設等運営権

(公共施設等運営権の設定等)

第 16 条 次に掲げる文化会館の運営に関する業務は、公共施設等運営権者（PFI 法第 9 条第 4 項に規定する公共施設等運営権者をいう。以下同じ。）に行わせるものとする。

- (1) 第 2 条に規定する事業の実施に関すること
- (2) 文化会館の施設及び設備の維持管理に関すること
- (3) その他市長が定める業務

2 市長は、公共施設等運営権を設定しようとするときは、特別の事情があると認める場合を除き、公募するものとする。

3 公共施設等運営権の設定を受けようとするものは、事業計画書その他規則で定める書類を市長に提出しなければならない。

4 市長は、前項の規定により提出された書類を審査し、かつ、実績等を考慮して、文化会館の設置の目的を最も効果的に達成することができるものと認めたものに公共施設等運営権を設定する。

(利用料金)

第 17 条 利用者は、公共施設等運営権者に対し、その利用に係る料金（以下「利用料金」という。）を支払わなければならない。

2 利用料金は、別表に定める額の範囲内において、公共施設等運営権者が定め、市長に届出るものとする。

3 利用料金は、前納とする。ただし、必要があると認められる場合又は規則で定める場合は、公共施設等運営権者は、後納とすることができる。

(利用料金の減免)

第 18 条 公共施設等運営権者は、必要があると認められる場合又は規則で定める場合は、利用料金の全部又は一部を免除することができる。

(利用料金の不返還)

第 19 条 既納の利用料金は、返還しない。ただし、必要があると認められる場合又は規則で定める場合は、公共施設等運営権者は、その全部又は一部を返還することができる。

(公共施設等運営権の移転の特例)

第 20 条 公共施設等運営権の移転を受ける者が、議会の議決を経て定める要件に該当する場合には、PFI 法第 26 条第 4 項による許可を行う際に、議会の議決を要しない。

2 市長は、前項の規定により公共施設等運営権の移転を許可したときは、これを議会に報告しなければならない。

第 4 章 委任

(委任)

第 21 条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。