

地方公共団体における公共施設等運営権の導入促進  
に向けた事例研究

調査報告書

平成 28 年 3 月

総務省地域力創造グループ地域振興室

## 目次

第1章	調査の目的と調査内容	1
1.1	背景	1
1.2	調査の目的	2
1.3	調査内容	2
第2章	事例研究の紹介	3
2.1	事例研究における調査アプローチ	3
2.2	浜松市中央卸売市場	5
2.3	高岡市スポーツ施設	40
第3章	事例研究以外の公共施設へのヒアリング	72
3.1	ヒアリング概要	72
3.2	ヒアリング実施結果	73

## 第1章 調査の目的と調査内容

### 1.1 背景

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（以下「PFI 法」という。）改正により創設された制度であり、厳しい財政状況の下での効果的・効率的なインフラ整備・運営を可能とするとともに民間企業に大きな市場と国際競争力強化の機会を創出するものとして、政府全体で導入を推進している状況である。

#### 1.1.1 PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン

平成 25 年 6 月に民間資金等活用事業推進会議において、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」が示され、その中では運営権制度を活用した PFI 事業を平成 25 年～34 年までの 10 年間で、2～3 兆円という事業規模目標が掲げられている。

その後、平成 26 年 6 月には、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」平成 26 年度から平成 28 年度の 3 年間で、公共施設等運営権方式の事業を推進する重点分野（空港、上下水道、道路）が定められ、運営権制度の活用については 2～3 兆円（今後 10 年間の目標の前倒し）という事業規模目標が掲げられている。

#### 1.1.2 日本再興戦略改訂 2015

産業競争力会議の議論を経て「日本再興戦略改訂 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）が決定され、「日本再興戦略改訂 2015」においては、「公共施設等運営権方式については、厳しい財政状況の下での効果的・効率的なインフラ整備・運営を可能とするとともに、民間企業に大きな市場と国際競争力強化のチャンスをもたらすものであることから、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」（平成 26 年 6 月 16 日民間資金等活用事業推進会議決定）に掲げられた数値目標の達成に向けた取組を強化する必要がある。」とされ、公共施設等運営権を含む PPP/PFI 全体の取組強化として「PPP/PFI 全体についてより一層の推進を図るため、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」に掲げられた事業規模の目標の見直し」が掲げられている。

#### 1.1.3 経済財政運営と改革の基本方針 2015

経済財政諮問会議の議論を経て「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）が決定され、「民間の資金・ノウハウを活用し、効率的なインフラ整備・運営やサービス向上、民間投資の喚起による経済成長を実現するため、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」の実行を加速する。この

ため、日本版「資本のリサイクル」として、コンセッションや公的不動産の利活用、公共施設の集約化や複合利用、公共施設集約に伴う余剰地の売却再投資などの公的ストックの有効活用、包括的民間委託や上下水道など複数分野の一体的な管理委託など、多様なPPP/PFI手法の積極的導入を進め、民間ビジネスの機会を拡大する。」とされた。具体的な取り組みとして、「通常の公共施設整備・運営とのイコールフティングの更なる確保等コンセッションをはじめとするPPP/PFIの円滑な導入に資する環境整備を進めるとともに、それらの地方公共団体等への周知を図る。また、会計・税務等の高度な専門家チームの派遣やPFI手続の一層の簡素化を行うなど、地方公共団体の案件形成促進に向けて事業フェーズに応じた切れ目ない支援を図る。さらに、PPP/PFI手法の開発・普及等を図る地域プラットフォームについて、全国的な体制整備を計画的に推進し、地域の産官学による連携強化、優良事例の全国への普及、地方公共団体や民間の能力向上等を図る。PPP/PFIを活用して行う地方創生の深化について検討する。」と示している。

## 1.2 調査の目的

上記のとおり、集中強化期間における運営権制度の事業等の拡大に向け、政府全体で導入を促進しており、各府省が連携しつつ、地方公共団体の協力も得ながら、推進する取り組みが行われている。その中で、地方公共団体への働きかけ等による制度趣旨の理解や事業推進に向けた機運の醸成が掲げられており、運営権制度の推進に向け、重点分野以外での地方公共団体における運営権制度の導入に関する事例研究を行う。

## 1.3 調査内容

本調査の内容は、以下の構成となっている。

### 1.3.1 事例研究（第2章）

地方公共団体に対し、事例研究への提案募集を実施し、その結果を整理するとともに、事例研究の対象として静岡県浜松市の中央卸売市場と富山県高岡市のスポーツ施設の二つの公共施設を選定した。

この事例研究の対象として選定された二つの地方公共団体の公共施設に対し、現状分析、関係法令等の整理、事業スキーム、収支シミュレーション、調査事業への総合評価、導入における課題整理等の検討を行った。

なお、本報告書における事例研究の内容は、当該公共施設に対するものであり、他の施設においては、状況等を考慮の上、別途検討を要するので注意が必要である。

### 1.3.2 事例研究以外の公共施設へのヒアリング（第3章）

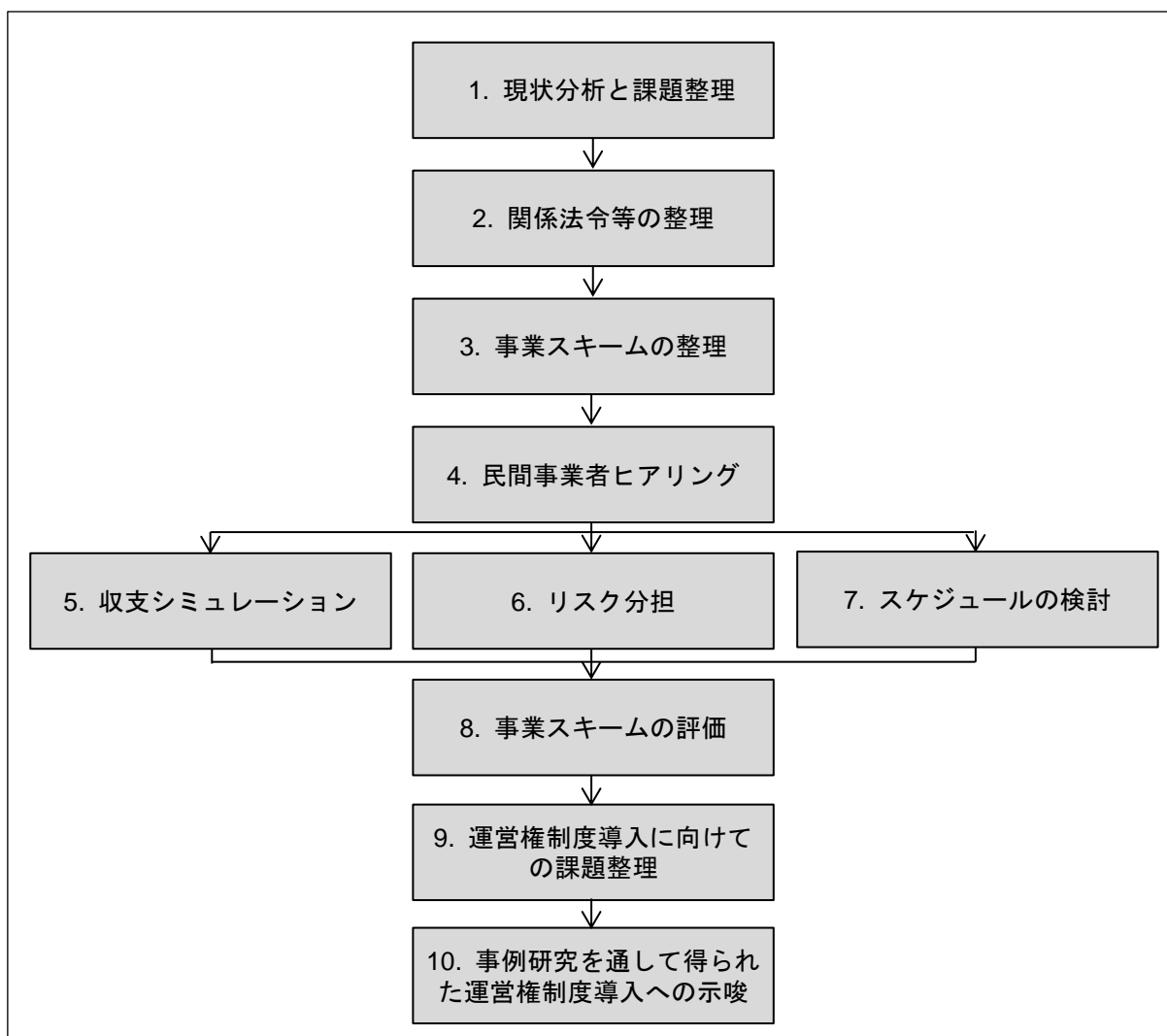
事例研究の対象となった公共施設に加え、動物園、水族館、スタジアム、コンベンション施設に対して、公共施設の状況や現状の課題、運営権制度導入への興味関心について聞き取り調査を行った。

## 第2章 事例研究の紹介

### 2.1 事例研究における調査アプローチ

事例研究対象となった公共施設に対する調査アプローチを、以下図表 2.1-1 のとおり実施した。また、1～10の調査内容を以下に記載する。

図表 2.1-1 調査のアプローチ



## 1. 現状分析と課題整理

事例研究対象となった公共施設に対して、公共施設の概要、収支状況や施設老朽化の状況を分析するとともに、現状の課題を把握し整理する。

## 2. 関係法令等の整理

PFI 法、地方自治法等の関係法令との関係性を整理し、対象施設に関する法令も含め、法的な観点からの制約等の有無について検討し整理する。

## 3. 事業スキームの整理

1.の課題解決に向けて、研究対象の公共施設において取りうる事業スキームを施設、事業範囲、期間の観点から整理する。

## 4. 民間事業者ヒアリング

3.で整理した事業スキームごとに、民間事業者に対しヒアリングを実施し、事業スキームの実施に向けた意見、課題、効果等のヒアリングを実施する。

## 5. 収支シミュレーション

3.で整理した事業スキームごとに、収支シミュレーションを実施し、定量的な観点から分析を行う。

## 6. リスク分担

3.で整理した事業スキームごとに、地方公共団体と民間事業者におけるリスクの洗い出し及びリスク分担を検討する。

## 7. スケジュールの検討

3.で整理した事業スキームごとに、導入までの実施事項及び実施期間を整理する。

## 8. 事業スキームの評価

4.～7.の検討結果を受けて、事業スキームごとに地方公共団体、民間事業者、市民の観点からメリット・デメリットを整理し評価する。

## 9. 運営権制度導入に向けての課題整理

8.で評価した事業スキームの導入にあたり、課題となる事項を洗い出すとともに、その解決方策について整理する。

## 10. 事例研究を通して得られた運営権制度導入への示唆

事例研究実施の結果を元に、他の地方公共団体においても参考となるような課題解決の手法や事業スキーム導入に対する課題等を整理する。

## 2.2 浜松市中央卸売市場

### 2.2.1 現状分析と課題整理

#### (1) 浜松市中央卸売市場の概要

浜松市中央卸売市場は昭和 54 年 3 月 30 日に開設認可を受け、同年 4 月 27 日に水産物部の業務を開始、同年 5 月 23 日に青果部の業務を開始している。開設者：浜松市長、所在地：静岡県浜松市南区新貝町 239 番地の 1、敷地面積：165,068 m<sup>2</sup>、建物延面積：66,014 m<sup>2</sup>、卸売業者：4 社、仲卸業者：20 社、売買参加者：412 人、買出人数：453 人、関連店舗：49 店舗（平成 27 年 4 月 1 日現在）となっている。

なお、主な施設の概要、外観、配置図は以下のとおりである。

図表 2.2-1 主な施設の概要

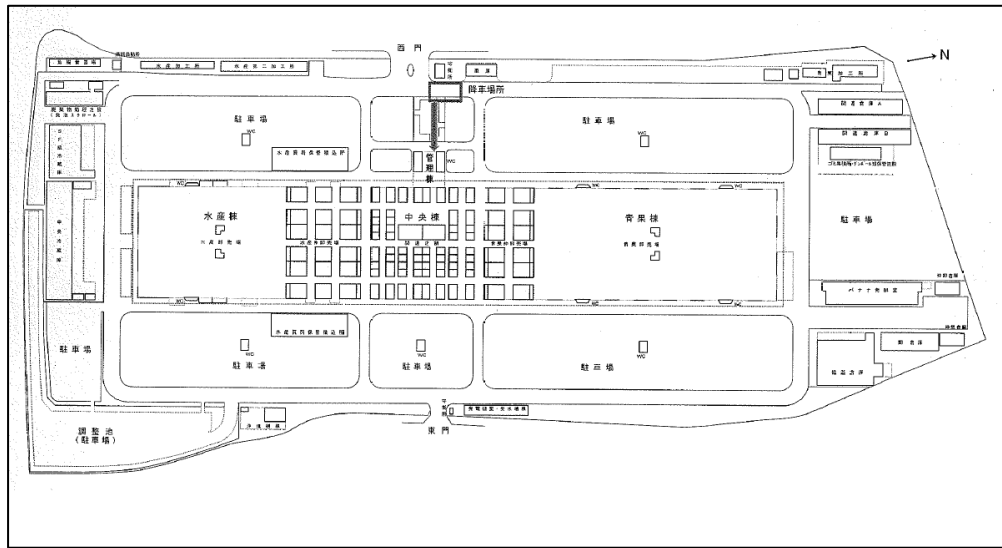
No	施設		面積 (m <sup>2</sup> )	建設時期等
1	卸売場	青果	12,422	取得：昭和 54 年
2		水産	7,418	
3	仲卸売場	青果	3,980	取得：昭和 54 年
4		水産	5,781	
5	冷蔵庫	水産	6,124	容量：約 5,000t、取得：昭和 54 年
6	管理棟		2,347	取得：昭和 54 年
7	関連商品売場		4,790	取得：昭和 54 年
8	中央棟		6,797	取得：昭和 54 年
9	駐車場		63,700	約 2200 台

(出所：浜松市提供資料を基に作成)

図表 2.2-2 浜松市中央卸売市場の外観



図表 2.2-3 浜松市中央卸売市場 配置図



(出所：浜松市提供資料)

(2) 浜松市中卸売市場の現状分析

① 浜松市中央卸売市場の収入、支出の推移

平成 20～26 年度までの収入と支出の推移は以下のとおりである。平成 21 年度以降は、市場使用料と施設使用料の減少や整備工事費の増加等により、収支がマイナス傾向にある。

図表 2.2-4 平成 20～26 年度までの収入と支出

単位:百万円	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年
市場使用料	183.8	170.6	142.7	132.5	127.8	129.9	132.9
施設使用料	353.0	354.2	354.6	337.5	326.3	299.9	310.4
<b>収入</b>	<b>536.8</b>	<b>524.9</b>	<b>497.3</b>	<b>470.1</b>	<b>454.2</b>	<b>429.8</b>	<b>443.3</b>
人件費	115.2	102.8	103.6	90.5	90.5	90.9	94.0
負担金補助及び交付金	33.9	29.2	29.0	30.0	28.9	21.6	21.6
委託料(施設管理費)	95.2	94.3	90.7	93.3	80.1	83.4	100.3
使用料及び賃借料	22.5	23.5	23.3	22.3	39.6	41.5	41.2
整備工事費	34.1	325.4	112.0	137.0	157.9	148.8	67.2
公債費(償還金利息及び割引料)	74.5	74.5	74.5	74.5	74.5	74.5	74.5
その他	25.7	23.2	11.6	24.8	16.5	16.4	13.5
<b>支出</b>	<b>401.0</b>	<b>672.9</b>	<b>444.8</b>	<b>472.5</b>	<b>488.1</b>	<b>477.1</b>	<b>412.3</b>
<b>収支(収入-支出)</b>	<b>135.7</b>	<b>▲148.0</b>	<b>52.5</b>	<b>▲2.4</b>	<b>▲33.9</b>	<b>▲47.2</b>	<b>31.0</b>

(出所：浜松市提供資料を基に作成)

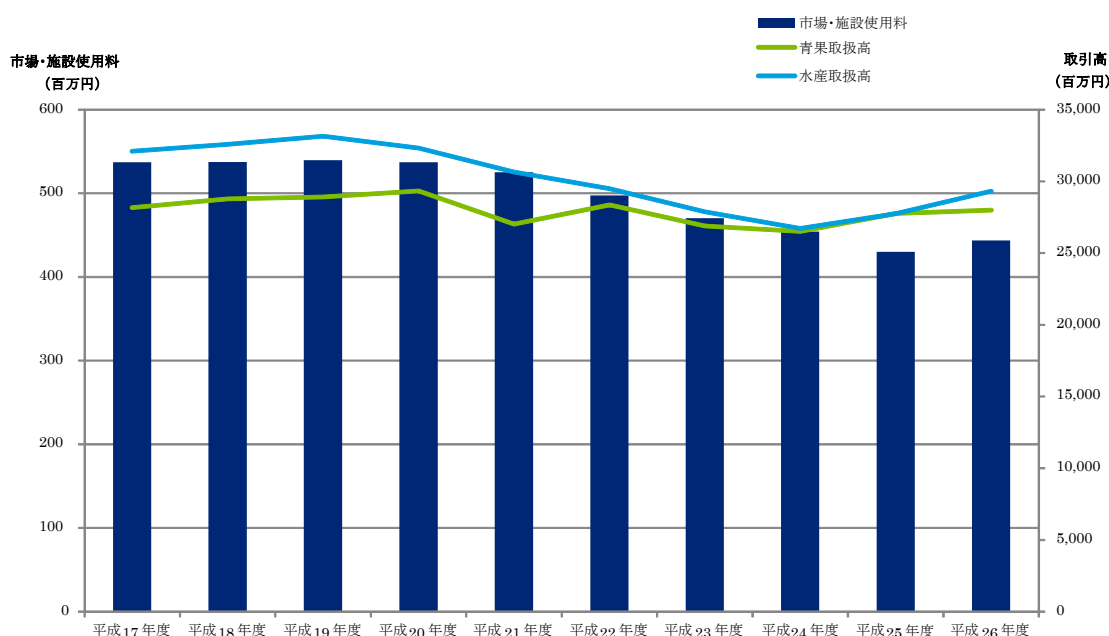


## ② 市場使用料（市場使用料+施設使用料）・取扱高の推移

市場使用料は平成 19 年度をピークとして減少傾向にある。市場使用料は卸売業者や仲卸業者、売買参加者等の卸売市場内の関係者（以下「市場関係者」という。）への施設の賃貸や取扱高に対する手数料により構成されるが、周辺人口の減少や、出荷組織の大型化・専門化、食生活の多様化・高度化等による市場関係者・取扱高の減少が要因と考えられる。また、平成 22 年度に取扱高に対する手数料率を 3/1,000 から、2.5/1,000 に変更したことも減少要因である。

なお、平成 26 年度は増加しているが、浜松市からのヒアリングによると取扱量そのものは増加しておらず<sup>\*1</sup>、物価上昇に伴う商品単価の上昇による。

図表 2.2-5 市場使用料（市場使用料+施設使用料）・取扱高の推移



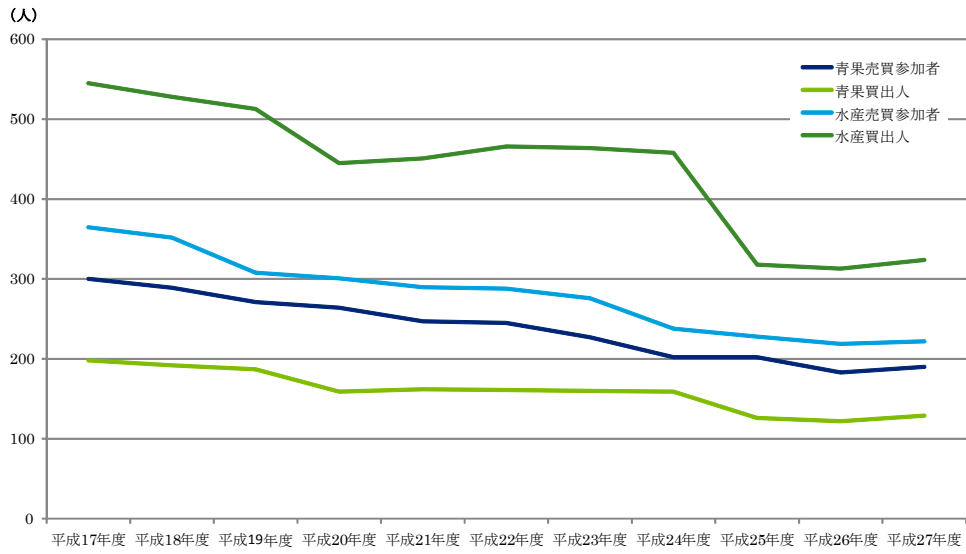
(出所：浜松市提供資料を基に作成)

## ③ 市場関係者の推移

周辺人口の減少や、出荷組織の大型化・専門化、食生活の多様化・高度化等により、市場関係者は減少傾向にある。特に水産買出人については、水産資源の減少や漁業就業者数の減少等により漁獲高そのものが減少していることから、大幅に減少している。

<sup>\*1</sup>浜松市からのヒアリングによる。

図表 2.2-6 市場関係者の推移

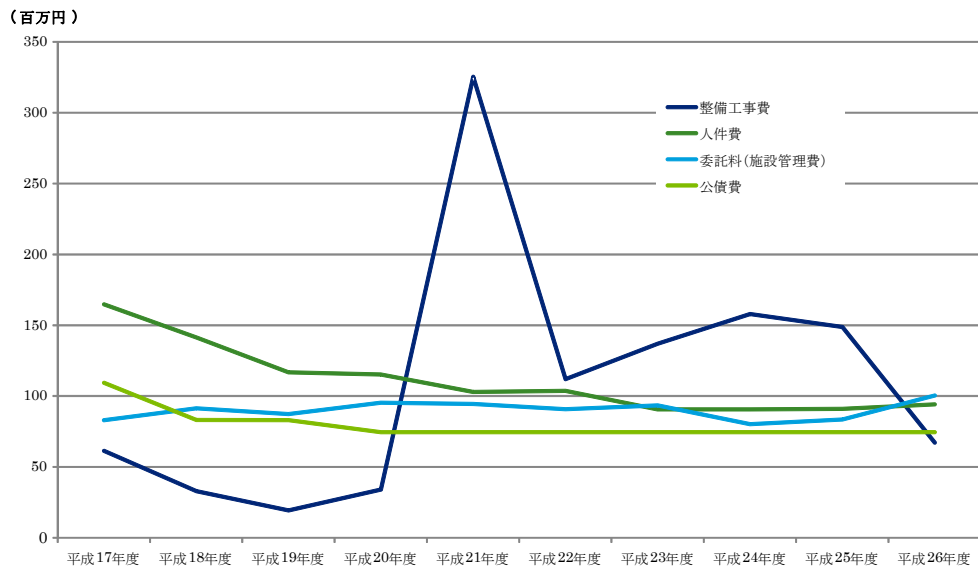


(出所：浜松市提供資料を基に作成)

④ 浜松市中央卸売市場の主な費用の推移

浜松市中央卸売市場の主な費用の推移は以下のとおりであり、平成 21 年度以降整備工事費が多額となっている。この理由は、卸売市場の施設・設備が老朽化し、改築更新費用が増加していることである。なお平成 21 年度の整備工事費が特に多額となっているが、管理棟の耐震補強工事や受変電設備の移設工事等を実施したことによるものである。

図表 2.2-7 市場の主な費用の推移



(出所：浜松市提供資料を基に作成)

### ⑤ 施設・設備の老朽化

浜松市中央卸売市場の主要な施設・設備は建築後 36 年が経過している。

総務省が掲げる市場事業の耐用年数 25 年や財務省が掲げる魚市場の耐用年数 38 年、現状の施設・設備の老朽化の状況を考慮すると、大規模改築更新工事を早い段階で実施しなければならない状況にある。

図表 2.2-8 老朽化が著しい施設

建物	耐震ランク	建築年	更新時期 (耐用年数 25 年 <sup>*1</sup> )	更新時期 (耐用年数 38 年 <sup>*2</sup> )
中央棟・管理棟	II	昭和 54 年	平成 16 年度	平成 29 年度
中央冷蔵庫	I b	昭和 54 年	平成 16 年度	平成 29 年度
水産卸売場棟・青果卸売場棟	I b	昭和 54 年	平成 16 年度	平成 29 年度

<sup>\*1</sup> 総務省公営事業会計における「総務省方式改訂モデル」耐用年数の「市場事業」より

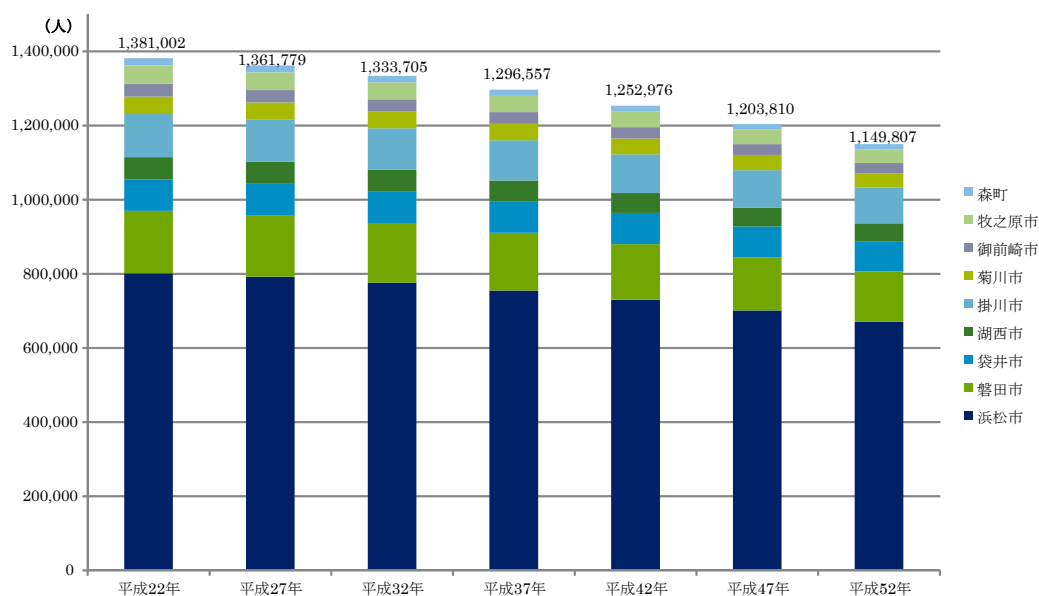
<sup>\*2</sup> 財務省令「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」の「魚市場」より

(出所：浜松市提供資料を基に作成)

### ⑥ 周辺地域における将来人口の推移

浜松市中央卸売市場の周辺地域では将来的に人口が減少していく傾向にあり、需要そのものが減少する可能性が高く、施設のダウンサイジングの検討も必要な状況である。

図表 2.2-9 周辺地域における将来人口の推移



(出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計」(平成 25 年 3 月推計))

### (3) 浜松市中央卸売市場の課題

「(2)浜松市中央卸売市場の現状分析」の結果より、浜松市中央卸売市場における課題は「収支の悪化」と「大規模改築更新費用の負担に伴う財政状況の悪化」であると考えられる。

#### ① 収支の悪化

市場関係者の減少、取扱高の減少による市場使用料、施設使用料の減少及び施設・設備の老朽化に伴う修繕費等の増加により収支が悪化している

#### ② 大規模改築更新費用の負担に伴う財政状況の悪化

施設・設備の老朽化に伴い、近い将来に多額の改築更新費用の負担が必要となるため、負担に伴う財政状況の悪化が懸念される

#### (4) 課題解決の方向性

浜松市が考える今後の卸売市場の方向性は、産地市場としての強みを活かしつつ、他市場との差別化を図り、地域に根付いた物流・情報の拠点とすることである。

**図表 2.2-10 卸売市場の今後のあり方の検討**

中央卸売市場は、浜松市の食文化の発信・流通拠点として、欠かせない施設である。今後、「浜松近郊市民の台所」として、施設の再編とともに施設のあり方を考えていく必要がある。

【財政基盤強化】 民活による再編、効率的運営、さらなる収入確保

【地域密着型・差別化】 地域の活性化、独自サービス

【機能強化】 災害時も含めた物流拠点、浜松近郊の台所

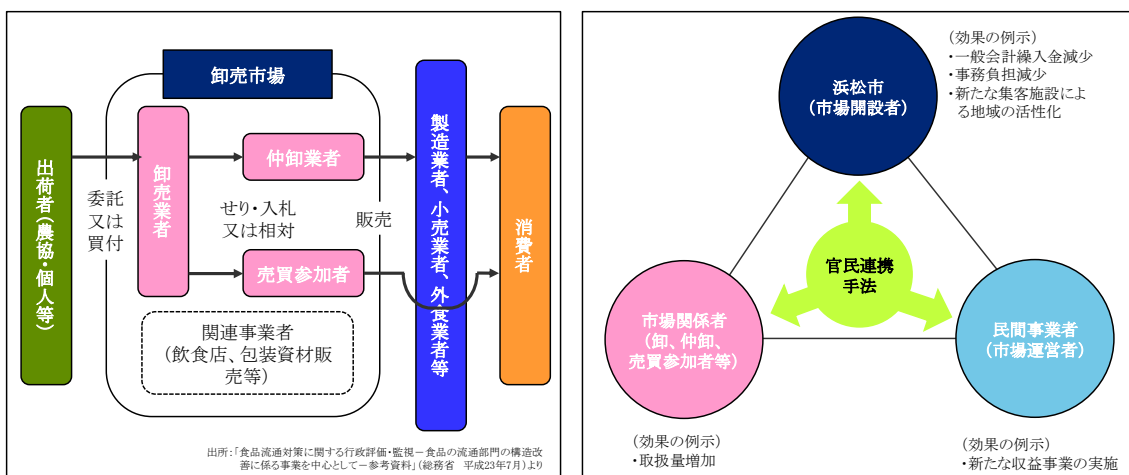
【差別化】 新たな事業の取り組み、独自サービス

(出所：浜松市提供資料を基に作成)

これらの目的を達成し、卸売市場を長期に渡って継続させるため、課題解決の施策として運営権制度の導入がその一つとして考えられる。つまり、民間の自由な発想を生かし収支の改善を図るとともに、民間資金を活用した大規模改築更新工事の実施による財政負担の軽減を図ることが可能と考えられる。

なお、浜松市中央卸売市場に運営権制度を導入した場合の関係者は、主に市場の開設者である「浜松市」と卸売業者、仲卸業者、売買参加者等の「市場関係者」、官民連携手法導入後に実際に市場を運営する「民間事業者」の三者であり、運営権制度の導入が関係者それぞれにとってメリットのあるものにする必要がある点に留意すべきである。

**図表 2.2-11 卸売市場の取引の流れと市場運営の関係者と導入効果**



## 2.2.2 関係法令等の整理

浜松市中央卸売市場の課題解決に向けた検討を行うに先立ち、卸売市場や運営権制度に関係する法令等を検討した。卸売市場や運営権制度の関連法令等として以下のものが挙げられる。

なお、卸売市場法では中央卸売市場を「都道府県、人口 20 万人以上の市、又はこれらが加入する一部事務組合若しくは広域連合が農林水産大臣の許可を受けて開設する卸売市場」（第 2 条第 3 項）、地方卸売市場を「中央卸売市場以外の卸売市場であって、卸売場の面積が一定規模以上のものについて、都道府県知事の許可を受けて開設場されるもの」（第 2 条第 4 項）と定義している。

図表 2.2-12 関係法令等の一覧

法令名称	法律概要	ポイント
卸売市場法 (昭和 46 年法律第 35 号)	卸売市場の開設及び卸売市場における卸売その他の取引に関する規制等について定められている	・ 指定管理者に委託可能な業務は、農林水産省「中央卸売市場業務規程例」に定められているが、施設管理業務が主であり、仲卸の許可等の許認可業務についての規定が存在しない
地方自治法 (昭和 22 年法律第 67 号)	事業者の選定方法、契約条件、事業者に付与する権限等に関する基礎的な規則等が定められている	・ 地方自治体の組織、運営にあたって基本的な事項を定めた法律 ・ 運営手法の検討にあたっては、特に以下のポイントに留意する必要がある (1)指定管理者制度 (2)行政財産の貸付等
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)	PFI または運営権にて事業を実施するための手順、特例措置、運営権の権利内容等について定められている	・ 運営権を含む PFI 手法を活用する上で前提となる法律 ・ 運営手法の検討にあたって、特に、以下のポイントに留意する必要がある (1)公共施設等の定義 (2)PFI 法に基づく手続き (3)PFI 法に基づく特例措置 (4)運営権制度
・ 地方公営企業法 ・ 浜松市中央卸売市場業務条例 ・ 浜松市中央卸売市場業務条例施行規則 ・ 浜松市地方卸売市場業務条例 ・ 浜松市指定管理者による公の施設の管理に関する条例 ・ 浜松市指定管理者による公の施設の管理に関する条例施行規則 ・ 指定管理者制度の実施に関する基本指針	その他、関連する法令として左記が挙げられる	下記「(1) 浜松市関連条例等」を参照のこと

## (1) PFI法の適用について

### ① 公共施設等の定義について

PFI法の手続きによって整備または運営等を行うことのできる「公共施設等」の定義は、PFI法第2条に規定される以下の施設等（設備を含む）に限定される。

**図表 2.2-13 PFI法に位置づけられる公共施設等の定義（PFI法第2条）**

(定義)
第二条 この法律において「公共施設等」とは、次に掲げる施設（設備を含む。）をいう。
一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設
二 庁舎、宿舍等の公用施設
三 賃貸住宅及び教育文化施設、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、地下街等の公益的施設
四 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（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設
五 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）
六 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの

PFI法第4条の規定に基づき閣議決定された「基本方針」の別表によれば、中央卸売市場に「公共施設等運営権の設定が可能」であると位置づけられている。

また、地方卸売市場についても、PFI推進の取組みが認められている（「卸売市場流通の現状等」農林水産省平成26年12月）ことから、地方卸売市場に「公共施設等運営権の設定が可能」であると考えられる。加えて、PFI事業の実施にあたって、上記「公共施設等」の整備等が含まれていれば、付帯事業としてPFI法第2条に規定されない収益施設等（特定民間施設）の行政財産の貸付も許容される。（PFI法第69条）

### ② 運営権者の利用料金について

運営権導入には、運営権者が利用料金を収受できることが条件となっている。卸売市場法では、施設を利用する事業者に対して、市場使用料を徴収できることになっており、それが運営権を設定できる根拠となっている。具体的には下記のようなものが、市場の運営に際して徴収可能な利用料金と考えられる。（例：大阪府中央卸売市場の管理運営業務契約）

- 卸売市場業務規程で定められている市場使用料金
- 負担金（ごみ処理負担金、清掃負担金、パレット処理負担金）、空調費（冷暖房費）、維持使用料（電気、ガス、上下水道の使用に係る光熱水費）
- インゴット（廃発泡スチロール減溶処理による生成物）売却代金

## (2) 指定管理者制度の適用について

### ① 卸売市場法における指定管理者制度に関する規定

地方自治法第 244 条の 2 第 3 項においては、法人その他の団体であり、かつ当該普通地方公共団体が指定する者（指定管理者）に公の施設の管理を行わせることができる旨が規定されている。また、指定管理者に係る指定手続き及び管理の基準及び業務の範囲は、条例によって規定される必要があり、指定にあたっては議会の議決が必要である。

### ② 中央卸売市場における指定管理者の業務範囲

卸売市場法第 9 条において、中央卸売市場の開設者は市場業務規程を定め農林水産大臣に提出しなければならないと規定されており、指定管理者に請け負わせることができる業務内容も、市場業務規程に定めることになっている。指定管理者制度に対するガイドラインは、中央卸売市場業務規程例（農林水産省食料産業局食品製造卸売課卸売市場室）に定められており、市場施設の管理に関する業務のうち、次のものを指定管理者に行わせることができるとされている。

1. 卸売業者・仲卸業者・関連事業者の保証金の預託
2. 卸売予定数量等の報告
3. 市場施設の使用指定、使用許可
4. 市場使用料の徴収
5. 市場の施設設備及び物品の維持管理

### ③ 浜松市における指定管理者制度に関する条例及び方針

現行の「浜松市指定管理者による公の施設の管理に関する条例」「指定管理者制度の実施に係る方針」には、卸売市場への指定管理者制度導入に際して議会の議決を求めており、その期間は原則 10 年以下と定められている。ただし、PFI 事業に係る施設においては、10 年を超える必要期間と定められている。

また、指定管理者が実施可能な業務は主に「利用料金の徴収」「施設使用許可」「施設・設備の整備及び修繕」と定められている。

**図表 2.2-14 浜松市「指定管理者制度の実施に関する基本指針」（一部抜粋）**

第 3 条 浜松市においては、次に掲げる公の施設（「対象外施設」という。）を除く公の施設（以下「対象施設」という。）について、指定管理者の導入対象とする。

- (1) 保健所、保健福祉センター
- (2) 道路及び河川
- (3) 学校及び保育所
- (4) 概ね 5 年以内に廃止を予定している施設



第 5 条 指定管理者を新たに導入しようとするときは、当該公の施設を所管する部長（以下「施設所管部長」という。）が指定管理者制度を所管する部長に協議し、指定管理者制度を所管する部長が別に定めるところにより条例の改正、その他必要な手続を行う。

第 11 条 指定管理者の指定期間は次表に掲げるとおりとする。この場合において、5 年を超える指定期間としようとするときは、当該施設所管部長は、指定管理者制度を所管する部長に協議しなければならない。

公の施設の区分	標準的な指定期間
貸し館その他施設の管理を主とする施設	3 年
市の施策の実施を主とする施設	5 年
施設の設置目的、専門性等から 5 年以下では指定管理者の利点が活かせないと認められる施設	5 年を超え 10 年以下
PFI 事業に係る施設	10 年を超える必要期間

2 前項の規定にかかわらず、施設所管部長は、同項に規定する期間より長い指定期間又は短い指定期間とすることができる。この場合においては、当該施設所管部長は、指定管理者制度を所管する部長に協議しなければならない。

第 14 条 協定書は、指定期間全体に関する基本協定と年度ごとの年度協定とする。

2 基本協定の内容は、次に掲げる事項を基本とする。

- (2) 指定管理者の行う業務及び果たすべき義務
- (6) 利用許可に係る事項
- (7) 利用料金及び利用料金の減免に係る事項
- (9) 施設・設備の整備及び修繕に関する事項

#### ④ 運営権制度と指定管理者制度の重畳的適用

卸売市場に係る主な収入は市場使用料である。市場使用料は市場関係者が施設を利用した場合や取引を行った場合に課金されるものであり、市場関係者の数は収入面に大きな影響を及ぼすこととなる。そのため、施設の使用許可が運営権者の業務の範囲に含まれるか否かが重要となる。

運営権制度の業務範囲は、PFI 法第 2 条第 6 項において「運営等」として定められており、「運営及び維持管理並びにこれらに関する企画を行い、国民に対するサービスの提供を含む」となっている。地方公共団体の長のみが行うことのできる「使用料の強制徴収」「不服申し立てに対する決定」「行政財産の目的外使用許可」等の権限は含まれず、事実行為のみに限定されると解釈される。

一方、指定管理者制度の業務範囲については、条例において指定管理者が行う業務の範囲が規定され、条例に定めることで使用許可を行わせることも可能である。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（平成 15 年 7 月 17 日付け、各都道府県知事宛通知）」において、「使用料の強制徴収」「不服申し立てに対する決定」「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のできる権限は含まれないことが述べられている。

上記のとおり、施設の使用許可は、運営権制度の業務範囲に含まれず、これらの業務を運営権者に担わせる場合には、指定管理者制度との重疊的適用が必要と考えられる。

以上を踏まえ、運営権制度と指定管理者制度の重疊的適用を行った場合（別段の断りがない限り以下における「運営権制度」とは、指定管理者制度との重疊的適用を意味するものとする）の民間事業者の業務範囲とその効果をまとめると以下のとおりとなる。

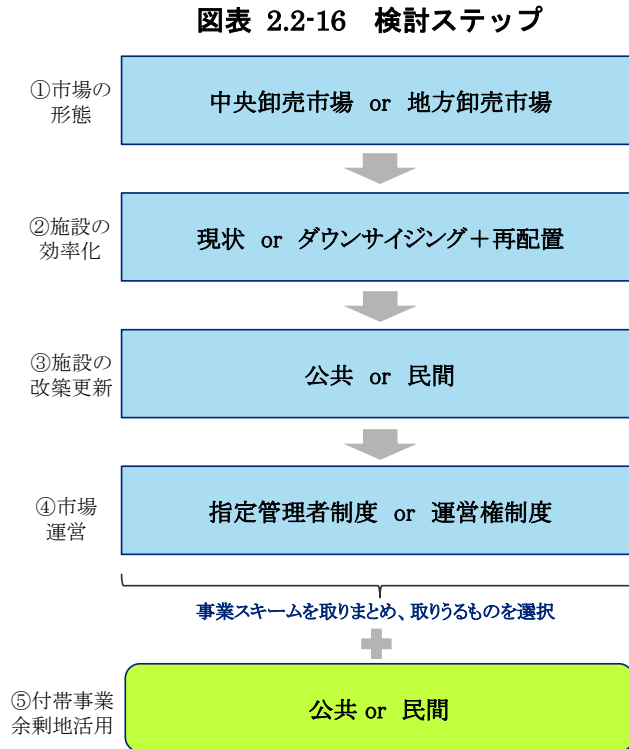
**図表 2.2-15 本施設における重疊的適用時における民間事業者の主な業務範囲検討**

	民間事業者の主な業務範囲	業務範囲概要
運営権 + 指定管理者	改築・更新	<ul style="list-style-type: none"> <li>運営権者が卸売市場の運営権を取得して、卸売市場の経営全体を民間事業者に委ねる形態である</li> <li>指定管理者制度を重疊的に適用することにより、施設の使用許可が実施可能となるため、運営権制度のみを適用する場合に比べ収入面の改善効果がより見込まれる</li> </ul>
	維持・管理	
	施設使用許可	
	使用料単価の変更	
	使用料徴収・保証金預託	

### 2.2.3 事業スキームの整理

#### (1) 事業スキームの検討ステップ

浜松市中央卸売市場において想定される官民連携事業のスキーム検討に当たり、以下の手順にて検討を実施した。



#### ① 市場の形態

中央卸売市場と地方卸売市場について制度面での比較を行い、各市場形態におけるメリット・デメリットを整理した。

#### ② 施設の効率化

施設の改築更新にあたり、「現状と同程度の施設とする」、「施設のダウンサイジングと再配置を行う」場合の比較を行い、メリット・デメリットを整理した。

#### ③ 施設の改築更新

施設の改築更新にあたり、設計・施工及び資金の実施主体を「地方公共団体」、「民間事業者」とした場合を比較し、メリット・デメリットを整理した。

#### ④ 市場運営

市場運営に関する官民連携手法について、「指定管理者制度」と「運営権制度」の制度面での比較を実施し、それぞれのメリット・デメリットを整理した。

#### ⑤ 付帯事業余剰地活用

民間ヒアリングにより、付帯事業や余剰地活用の是非や効果を検討するとともに、一定の条件のもとで収支シミュレーションに効果を反映する。

## (2) 事業スキームの検討

### ① 市場の形態について

中央卸売市場と地方卸売市場の制度面について、東京都中央卸売市場「中央卸売市場と地方卸売市場の主な相違点及びメリット・デメリット」を参考に比較検討を実施した。検討の結果、中央卸売市場は市場に対する信用度の高さ、地方卸売市場は市場運営の自由度の高さがメリットとして挙げられる。

なお、現状分析により導き出された課題である「収支の悪化」に対応するため、経営の自由度が高く民間事業者がよりノウハウを発揮しやすい地方卸売市場への転換により収支改善を図ることが考えられる。

図表 2.2-17 中央卸売市場と地方卸売市場のメリット・デメリットの検討

中央卸売市場	地方卸売市場
<b>メリット</b>	
中央卸売市場であることによる信用度の高さ ⇒産地からの集荷力の高さ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・規制はほとんどなく、下記のような取引活動が認められている</li> <li>ア 特徴ある品揃えが可能 他市場との差別化が図りやすい</li> <li>イ 商物分離取引 商流と物流との分離による効率化</li> <li>ウ 第三者販売 仲卸業者、売買参加者以外の者への卸売が可能</li> <li>エ 市場外取引 市場外で卸業者や仲卸業者が自由に販売できる</li> <li>オ 仲卸の直荷引き 卸売業者以外の者から買い入れて販売する行為</li> <li>カ 市場施設の目的外利用 施設利用率の向上</li> <li>・事務の省力化、経費節減 (販売原票の提出、国の検査対応等が不要)</li> </ul>
<b>デメリット</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・卸売市場法、政省令、条例等により様々な規制がある</li> <li>ア 受託拒否の禁止</li> <li>イ 商物一致の原則</li> <li>ウ 市場施設の目的外利用の禁止 (なお、市場とは別の機能を用地に建設する場合、都市計画決定の手続きが必要) 等</li> <li>・結果的に事務が煩雑となり、経費が増大する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・信用度が低い場合、集荷力が低下する</li> <li>・第三者販売や仲卸の直荷引きが可能となるため、卸売業者と仲卸業者の間で競合が生じる可能性がある</li> </ul>
<b>その他</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・老朽化著しい市場における PFI 事業の活用等の検討が必要<sup>*1</sup></li> <li>・コールドチェーンシステム<sup>*2</sup>の整備に関する、数値目標や方針の策定が必要</li> <li>・農林水産省の再編基準に該当する場合、地方への転換を含めた再編措置の検討が必要</li> </ul>	—

<sup>\*1</sup> 「卸売市場整備基本方針(平成 28 年 1 月 農林水産省) 第 2 卸売市場の適正な配置の目標」参照

<sup>\*2</sup> 生鮮食品や冷凍食品等を、産地から低温・冷蔵・冷凍の状態を保ったまま流通させる仕組み

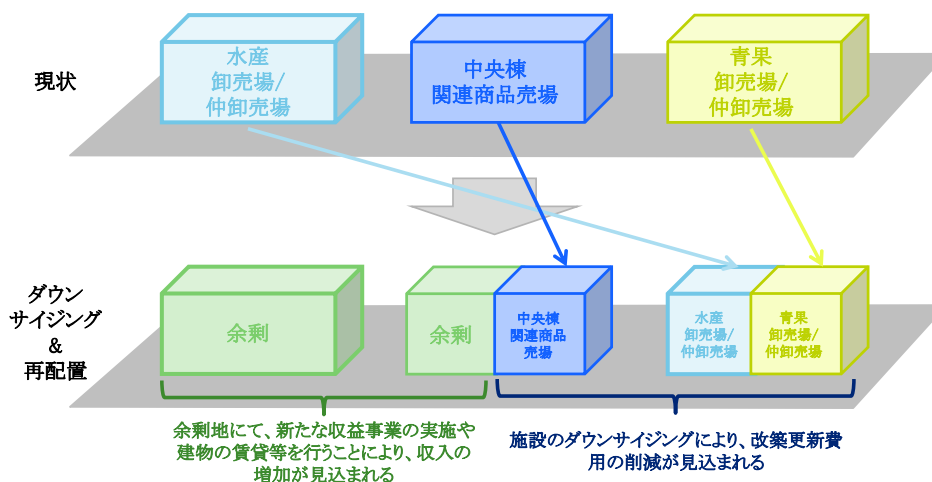
## ② 施設の効率化について

現状分析により導き出された課題である「大規模改築更新費用の負担に伴う財政状況の悪化」に対応するため、施設のダウンサイジング+再配置による効率化を検討した。

検討の結果、現状の施設である中央棟や関連商品売場、水産の卸売場・仲卸売場、青果の卸売場・仲卸売場等は店舗スペースや作業スペース等に余剰が発生していることからダウンサイジングが可能であると思われる。市場の東西に配置されている水産と青果の卸売場・仲卸売場を一方に集約・再配置することにより、改築更新工事の簡素化が図れるため、「改築更新費用の削減」が見込まれると考えられる。

また、ダウンサイジング+再配置により生じる新たな余剰地については、現状分析により導き出された課題である「収支の悪化」に対応するため、「余剰地活用による収入増加」に取り組むことが望ましいと考えられる。

図表 2.2-18 ダウンサイジング+再配置（イメージ図）



図表 2.2-19 現状とダウンサイジング+再配置のメリット・デメリットの検討

	現状	ダウンサイジング+再配置
<b>メリット</b>		
収入	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の稼働率や取扱量に変動が無い場合、現状と同程度の市場使用料や施設使用料等が見込まれる</li> <li>施設の稼働率が低い場合においても、将来の取扱量の増加が見込まれる場合には、規模に応じた市場使用料や施設使用料等の獲得が可能である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ダウンサイジング+再配置により施設に余剰が出来た場合、余剰施設を他社に賃貸する、または、新たな収益施設の運営を行う等により、新たな収入の獲得が見込まれる</li> </ul>
維持管理費用	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設のダウンサイジング+再配置による効率化により、施設の維持管理費の削減が見込まれる</li> </ul>
改築更新費用	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設をダウンサイジング+再配置することで、改築更新費用の圧縮が見込まれる</li> </ul>
<b>デメリット</b>		
収入	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>取扱量が増加した場合に対応ができず、市場使用料や施設使用料の増加が限定的なものになると考えられる</li> </ul>
維持管理費用	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の稼働率が悪化した場合においても、一定水準の維持管理費が必要となり、収支を悪化させる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>新たな収益施設を運営した場合、費用が増加し、本業である市場運営の収支を圧迫する可能性がある</li> </ul>
改築更新費用	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の稼働率が悪化した場合、改築更新費用の回収が困難になる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>取扱量が増加した場合や市場運営に関する方針が変更となった場合等、施設を拡大する必要性が生じたとき、追加の改築更新費用が発生する可能性がある</li> </ul>

### ③ 施設の改築更新について

施設の改築更新に係る設計施工、資金調達について、内閣府「PFI 事業導入の手引き」や国土交通省「PPP/PFI 事業・推進方策事例集」（平成 26 年 7 月）、国土交通「設計・施工一括及び詳細設計付工事発注方式実施マニュアル（案）」（平成 21 年 3 月）等を参考に地方公共団体が実施する場合と、民間事業者が実施する場合のメリット・デメリットの比較検討を実施した。

検討の結果、設計施工については民間事業者のノウハウの活用により、改築更新費用の削減が期待できる。

なお、資金調達については地方公共団体の方が調達しやすいものの、民間事業者が実施した場合には借り入れた金融機関からのモニタリング機能が期待でき、財務面の健全化が図れる可能性がある。

**図表 2.2-20 本施設の改築更新に関するメリット・デメリットの検討**

	地方公共団体が実施	民間事業者が実施
<b>メリット</b>		
設計施工	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体が求める仕様を有する施設が建設できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体が求める性能は満たしつつも、民間事業者が必要と判断する仕様に限ることにより、建替え費用の削減が見込まれる</li> <li>施設の設計と施工を同一の会社が実施することにより工数が削減でき、費用の削減が見込まれる</li> <li>施設の設計施工と運営を同一の会社が実施することにより、維持管理の効率化が図られ、費用の削減が見込まれる</li> </ul>
資金調達	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者に比べ資金調達しやすい可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>金融機関等からの財務的なモニタリング機能の発揮が見込まれる</li> </ul>
<b>デメリット</b>		
設計施工	<ul style="list-style-type: none"> <li>仕様が過度な場合、建替え費用が割高になる場合がある</li> <li>設計と施工を異なる会社が実施することとなる場合には、同一の会社が実施する場合に比べ、費用が多くかかる場合がある</li> <li>設計施工と運営を異なる会社が実施する場合があります、その場合は維持管理の効率化が図れず、費用が多くかかる場合がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体より、明確な性能が示されない場合や施工内容の確認が行われない場合、地方公共団体の意思に反する施設が建設される可能性がある</li> </ul>
資金調達	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体において資金調達を行うため、金融機関等の第三者によるモニタリング機能がない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体に比べると、資金調達はしにくい可能性がある</li> <li>民間事業者の財務状況によっては、資金が確保できない可能性がある</li> </ul>

#### ④ 卸売市場における運営手法の比較

卸売市場における民間の活力を導入する運営手法について、本調査の検討対象スキームである「運営権制度」と既に他の市場で実施されている「指定管理者制度」（大阪府中央卸売市場等）、「民営化」（湘南藤沢地方卸売市場等）について比較検討を実施する。本調査では、浜松市の意向を踏まえ「指定管理者制度」と「運営権制度」に焦点をあて検討を行う。

なお、運営権制度の場合、民間事業者が施設の改築更新工事と市場の管理業務を同時に請け負うことが可能となり、費用削減が図りやすいと考えられる。



図表 2.2-21 本施設における運営手法の比較検討

	指定管理者制度	運営権制度	民営化*1
民間事業者の業務範囲	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">改築・更新</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">維持・管理</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">施設使用許可業務</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">使用料単価の変更*2</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">使用料徴収・保証金預託</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;">業務規程・事業計画の策定</div>	<div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">改築・更新</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">維持・管理</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">施設使用許可業務</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">使用料単価の変更*2</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">使用料徴収・保証金預託</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;">業務規程・事業計画の策定</div>	<div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">改築・更新</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">維持・管理</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">施設使用許可業務</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">使用料単価の変更*2</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">使用料徴収・保証金預託</div> <div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 5px;">業務規程・事業計画の策定</div>
市場の開設者	浜松市 <ul style="list-style-type: none"> <li>地方卸売市場の場合、開設者を限定する規程はなく、地方公共団体も民間事業者も都道府県知事の認可があれば開設者になることができる</li> </ul>	浜松市	民間事業者
期間*3	10年程度	30年程度	—
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>維持・管理（施設使用許可を含む）が可能</li> <li>利用料金制による独立採算制を採用することが可能</li> <li>利用料金の変更は地方公共団体の承認が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理業務と改築・更新を同時に請負うことが可能</li> <li>利用料金の設定は、条例の範囲内であれば届出で変更可能</li> <li>指定管理者制度を重畳することにより、施設の使用許可業務が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則、すべての業務が実施可能となり、自由な運営が可能</li> </ul>
効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体側の費用の削減効果が見込める</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>運営権者は施設の運営、改築更新のみならず、収益施設の設置、運営も可能であることから、運営権者の自由度が高く、相乗効果が極めて大きいと考えられる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記に加え、規程・計画の策定業務が実施可能であり、経営の自由度が高く、効果が最も期待できる</li> <li>資産は地方公共団体の所有であるため、災害時における緊急避難場所としての利用も可能である</li> </ul>
留意事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者は資産を維持しないことによる税制面でのメリットが存在する</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体の意向に沿わない経営が行われる可能性がある</li> </ul>

\*1：資産は浜松市が保有するが、開設者を民間事業者とし、運営権制度を採用する方法である

\*2：指定管理者制度では使用料単価の変更について、地方公共団体の承認が必要であるが、運営権では届出でよいとされ、民営化では自ら変更が可能となる

\*3：指定管理者制度は、浜松市の基本方針により、PFI事業に係る施設の場合には10年を超える必要期間として定められているが、本調査では10年程度と仮定している  
また、運営権制度については、期間の定めはないが、本調査では30年程度と仮定している

## ⑤ 付帯事業及び余剰地活用

「②施設の効率化について」に記載のとおり、施設のダウンサイジング＋再配置を実施した場合余剰地が発生するため、新たな収益源の確保を目的とした余剰地活用が想定される。そのため、付帯事業及び余剰地活用の方法について、他市場の事例を検討した。

検討の結果、他市場の事例において一定の効果が認められているため、浜松市中央卸売市場においても、「収支の悪化」を改善させる観点から、付帯事業及び余剰地活用は実施することが望ましいと考えられる。

図表 2.2-22 他の卸売市場の事例

活用方法	概要	効果	他市場の例
流通・情報機能の整備	・様々な出荷先（量販店・専門店等）に対して個別対応可能な物流・運送・情報機能を担当する拠点の整備	・委託販売の減少、相対取引の増加に伴い、流通構造の変化の中で、量販店や専門店の多様化（小規模多品目発注）するニーズに対応	・湘南藤沢地方卸売市場（総合問屋の配送センター整備） ・横浜市南部市場（横浜フレッシュセンター）
駐車場の有料化	・卸売市場内の駐車場を有料化	・新たな収益の獲得	・湘南藤沢地方卸売市場
加工場の併設	・従来の中間流通機能が低下する中、加工済み食品（カット野菜等）に対するニーズが高まっており、新たな需要に対応	・生産者への委託生産を増やすことができることによる、経営の安定化・多様化 ・集荷・加工・出荷まで一箇所で行えることによる食品加工の生産コストの低減	・倉敷地方卸売市場（倉敷青果荷受組合）
小売・外食専門施設の併設	・卸売市場に対する一般消費者の「新鮮で安い」というイメージを活かし、観光地機能も備えた小売・外食専門施設を併設	・市民にとっての市場をアピールすることによる、市場に対する行政支援の理解を促すとともに、高付加価値なサービスの供給による収益の増加	・沼津魚市場（水産複合施設 INO）
大規模商業施設の誘致	・卸売市場の道路を挟んだ向かい側に移設するとともに卸売市場跡地について、立地の有効性を考慮し、大型商業施設を誘致	・大型商業施設が卸売市場より食材を購入することによる取扱量の増加	・神戸市中央卸売市場跡地
集客施設の併設	・集客施設として、卸売市場の2階部分に温泉施設を併設	・集客施設への来場者が市場を利用することによる収益の増加	・大阪木津地方卸売市場

## ⑥ スキーム検討の結果要約

### 【市場の形態】

卸売市場の収支が悪化の傾向にあることから、経営の自由度が高く民間事業者がよりノウハウを発揮しやすい地方卸売市場への転換による収支の改善を図ることが考えられる。

### 【施設の効率化】

現状と同規模の施設を整備・維持するための費用負担が大きく、かつ費用に見合った収益の獲得が見込まれないため、大規模改築更新費用の負担削減や収支改善の観点から、ダウンサイジング+再配置を実施することが考えられる。

### 【施設の改築更新】

大規模改築更新費用の負担による財政状況の悪化を軽減するため、民間事業者のノウハウの活用による費用削減を図ることが考えられる。

### 【市場運営】

収支改善や大規模改築更新費用の負担による財政状況の悪化防止の観点から、施設の改築更新と市場の管理業務を民間事業者に委託できる運営権制度を導入することが考えられる。

### 【付帯事業や余剰地活用】

ダウンサイジング+再配置を実施することにより余剰地が発生するため、新たな収入を獲得すべく、付帯事業や余剰地活用を実施することが考えられる。

図表 2.2-23 本施設におけるスキーム検討の結果要約

	中央卸売市場		地方卸売市場		民営化 <sup>*1</sup>
	指定管理者制度	運営権制度	指定管理者制度	運営権制度	
民間事業者の業務範囲	<div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">改築・更新</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">維持・管理</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">施設使用許可業務</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料単価の変更<sup>*2</sup></div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料徴収・保証金預託</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">業務規程・事業計画の策定</div>	<div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">改築・更新</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">維持・管理</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">施設使用許可業務</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料単価の変更<sup>*2</sup></div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料徴収・保証金預託</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">業務規程・事業計画の策定</div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">改築・更新</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">維持・管理</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">施設使用許可業務</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料単価の変更<sup>*2</sup></div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料徴収・保証金預託</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">業務規程・事業計画の策定</div>	<div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">改築・更新</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">維持・管理</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">施設使用許可業務</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料単価の変更<sup>*2</sup></div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料徴収・保証金預託</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">業務規程・事業計画の策定</div>	<div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">改築・更新</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">維持・管理</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">施設使用許可業務</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料単価の変更<sup>*2</sup></div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">使用料徴収・保証金預託</div> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px;">業務規程・事業計画の策定</div>
市場の開設者	浜松市 ・都道府県及び、人口20万人以上の市町村のみ		浜松市 ・開設者を限定する規程はなく、地方公共団体も民間事業者も都道府県知事の認可があれば開設者になることができる		民間事業者
期間 <sup>*3</sup>	10年程度	30年程度	10年程度	30年程度	—
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設管理や使用料徴収などの管理業務を民間事業者に行わせることができる</li> <li>利用料金の変更は地方公共団体の承認が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理業務と改築・更新を同時に請負うことが可能</li> <li>利用料金の設定は、条例の範囲内であれば届出で変更可能</li> <li>指定管理者制度を重畳適用することにより、市場施設の使用許可業務が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>利用料金制による独立採算制を採用することが可能</li> <li>利用料金の変更は地方公共団体の承認が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理業務と改築・更新を同時に請負うことが可能</li> <li>利用料金の設定は、条例の範囲内であれば届出で変更可能</li> <li>中央に比べ、より広い業務が可能</li> <li>指定管理者制度を重畳適用することにより、市場施設の使用許可業務が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則、すべての業務が実施可能となり、自由な運営が可能</li> </ul>
効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体側の費用の削減効果が見込める</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>改築更新と、卸売・仲卸の許認可業務を行う主体が異なるため施設更新のメリットが小さいおそれがある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体側の費用の削減効果が見込める</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>運営権者は施設の運営、改築更新のみならず、収益施設の設置、運営も可能であることから、運営賢者の自由度が高く、相乗効果が極めて大きいと考えられる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記に加え、規程・計画の策定業務が実施可能であり、経営の自由度が高く、効果が最も期待できる</li> <li>資産は地方公共団体の所有であるため、災害時における緊急避難場所としての利用も可能である</li> </ul>
留意事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央卸売市場は地方卸売市場に比べて規制が多い</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者は資産を保持しないことによる税制面でのメリットが存在する</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体の意向に沿わない経営が行われる可能性がある</li> </ul>

検討する業務スキーム

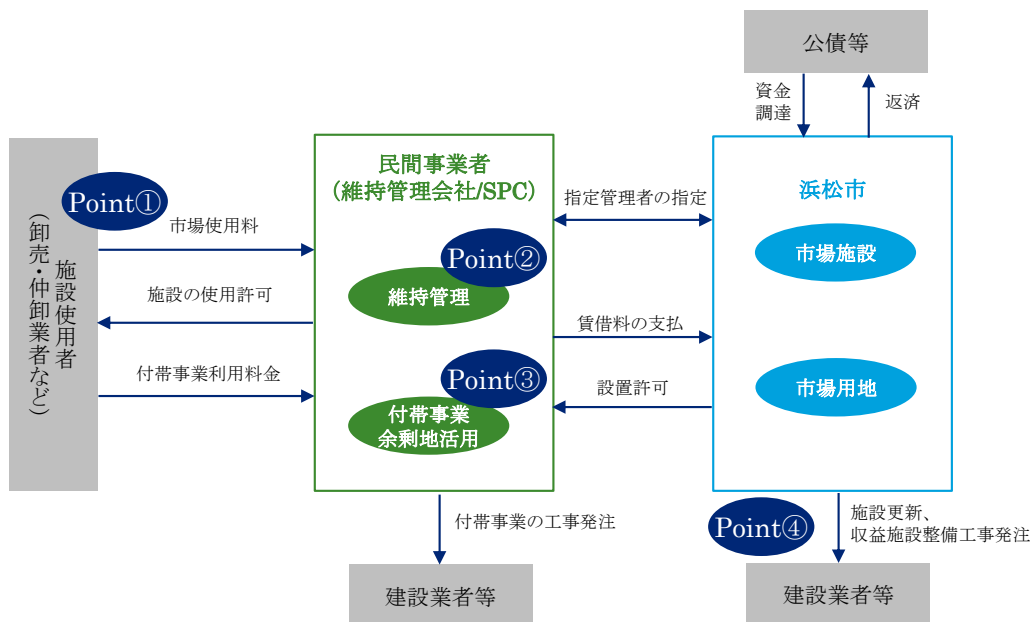
\*1：資産は浜松市が保有するが、開設者を民間事業者とし、運営権制度を採用する方法である  
 \*2：指定管理者制度では使用料単価の変更について、地方公共団体の承認が必要であるが、運営権では届出でよいとされ、民営化では自ら変更が可能となる  
 \*3：指定管理者制度は、浜松市の基本方針により、PFI事業に係る施設は10年を超える必要期間とされているが、本調査では10年程度と仮定している  
 また、運営権制度については、期間の定めはないが、本調査では30年程度と仮定している

### (3) 事業スキーム概要

(2) で検討した卸売市場における指定管理者制度及び運営権制度の事業スキームとその特徴は以下のとおりである。

#### ① 指定管理者制度の事業スキーム

図表 2.2-24 本施設における指定管理者制度の事業スキーム 概要



#### 【Point①：市場使用料】

市場使用料は民間事業者が収受することとした場合、施設使用者増加や取扱高増加に係る民間事業者のインセンティブによる改善が期待される。

#### 【Point②：維持管理】

維持管理関連業務を複数年、包括的に委託するため、スケールメリットや経験効果により、費用削減効果が期待できる。また、民間事業者の実施可能な業務範囲については中央卸売市場では限定的であるが、地方卸売市場では比較的広範囲のため、より費用削減効果がより期待できる。

#### 【Point③：付帯事業、余剰地活用】

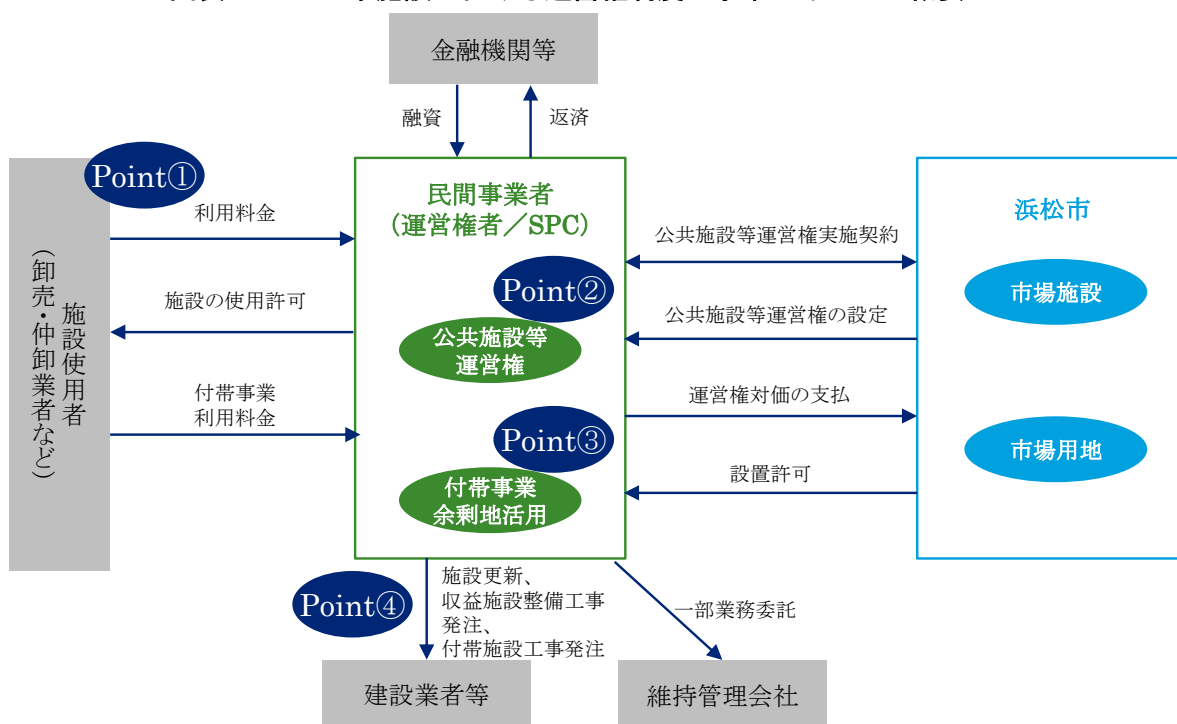
市場の目的外使用は中央卸売市場では不可能であるが、地方卸売市場では地方公共団体の許可により可能である。また、ダウンサイジング+再配置を実施した場合は、付帯事業の実施や余剰地活用（収益施設の運営等）により、収益の向上を図ることが考えられる。民間事業者は余剰地の利用にあたって、別途浜松市と賃貸借契約を締結して、賃借料を浜松市に支払う。

#### 【Point④：改築更新】

指定管理者制度における民間事業者の業務範囲には、施設の改築更新が含まれないため、浜松市が実施することになる。

## ② 運営権制度の事業スキーム

図表 2.2-25 本施設における運営権制度の事業スキーム 概要



※ここでの「運営権制度」とは、指定管理者制度との重疊的適用を意味するものとする

### 【Point①：利用料金】

PFI 法第 23 条に従い、運営権者は利用料金を収受し、事業運営費に充てることができる。

### 【Point②：運営権の範囲】

運営権者によるノウハウの活用（費用削減）により、収支の改善を図る。なお、運営権者の実施可能な業務範囲は中央卸売市場では限定的であるが、地方卸売市場では比較的広範囲のため、より費用削減効果が期待できる。

### 【Point③：付帯事業、余剰地活用】

市場の目的外使用は中央卸売市場では不可能であるが、地方卸売市場では地方公共団体の許可のもと可能である。なお、ダウンサイジング+再配置を実施した場合は、付帯事業の実施や余剰地活用（収益施設の運営等）により、収益の向上を図ることが考えられる。

### 【Point④：改築更新】

運営権者が長期で運営しその期間中に改築更新を行うことで、浜松市が運営するよりも施設の改築更新の期間が長くなり費用削減効果が見込まれる。また、運営権者のノウハウの活用による改築更新費用そのものの削減効果も見込まれる。

## 2.2.4 民間事業者ヒアリング

浜松市中央卸売市場の市場関係者に対して、現状把握と官民連携手法の業務範囲、参画条件を確認することを目的にヒアリングを実施した。質問項目は以下のとおりである。

### 質問項目

- ・認識している市場の課題
- ・課題解決に向けた方向性
- ・指定管理者等の官民連携手法を導入する場合に希望する民間事業者の業務範囲
- ・官民連携手法導入時における事業運営会社（SPC）の構成
- ・運営権制度に関する意見
- ・その他意見等

#### (1) 認識している市場の課題

- ① 施設や設備の老朽化が著しく、故障も多くなっている。
- ② 卸売業者が保有している施設や設備の改築更新費用の財源が不足している。
- ③ 人口減少、市場外流通の増加、東京一極集中化等の影響により、市場の取扱高や売上が減少傾向にある。

#### (2) 課題解決に向けた方向性

- ① 地方卸売市場に転換し、自由度の高い経営を行うことが必要となる。
- ② 市場を地域住民等に開放する様々な機能を有した施設を設置し、差別化を図る。
- ③ 市場関係者の利害関係調整が必要となり、一定の地方公共団体の関与は必要となる。

#### (3) 官民連携手法導入に対する意見

- ① 運営権制度を即座に導入することは困難であり、指定管理者制度を導入し段階的な導入を検討すべきである。
- ② 余剰地活用や運営は、民間事業者のアイデアに委ねることが望ましいと考えられる。
- ③ 資金調達には地方公共団体側で実施してもらいたい、シンジケートローン等により、民間事業者側で資金調達することも可能である。
- ④ 官民連携手法導入時における事業運営会社（SPC）には地方公共団体が関与することが望ましいと考えられる。

#### (4) その他意見

- ① 市場内のゾーニング等、関係者間の調整が困難なケースにおいては地方公共団体が調整することが望ましいと考えられる。

## 2.2.5 収支シミュレーション

### (1) 定量的評価の観点

定量的評価を実施するために、収支シミュレーションを実施した。なお、定量的評価は、指定管理者制度及び運営権制度を採用した場合のそれぞれについて収支シミュレーションを実施し、以下の観点から評価を行った。

- 独立採算事業が可能であるか検討を実施するために、民間事業者が浜松市からの補助なしで一定の採算性が確保できるか
- 一定の採算性を上回る部分を浜松市の収入とした場合、その水準がどの程度となるか

### (2) 収支シミュレーションの前提条件

#### ① 概要

収支シミュレーションの実施にあたっては、以下の点を前提とし、浜松市が作成した将来の収支予測（30年間）と、今後の施設の改築更新に要する投資額の見積額を用いて実施した。

- 指定管理者制度では、採算性を確保できる水準として一定の税引後利益率を用い、それを上回るキャッシュフローは、納付金として浜松市に支払う。
- 運営権制度では一定の採算性を確保できる水準として IRR\*2を用い、それを上回るキャッシュフローを運営権対価として、浜松市に支払う。
- 割引率は、無リスク利率に GDP デフレーターを考慮して算定する。
- 将来の収支については、浜松市が算定した予測数値を利用する。

#### ② 詳細

図表 2.2-26 資金調達と返済に関する前提条件

	調達/返済	方法
浜松市	調達	・多額の改築更新費用が見込まれている平成 30 年度、平成 50 年度について、公債の発行による資金調達を行う。なお、公債の利率については、他の地方公共団体の発行事例を参考とした。
	返済	・直近の公債の償還期間等を参考に、償還期間 25 年間、措置期間 5 年間とする
民間事業者	調達	・多額の改築更新費用が見込まれている平成 30 年度、平成 50 年度について、借入による資金調達を行う。
	返済	・浜松市の償還期間と整合させるため、返済期間 25 年間とする

\*2 「IRR」とは、投資に対する将来のキャッシュフローの現在価値の累計額と投資額の現在価値の累計額が等しくなる割引率であり、正味現在価値がゼロとなる割引率を指す。



図表 2.2-27 ダウンサイジング+再配置の効果に関する前提条件

科目	効果
市場使用料	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設を現状の規模の50%にダウンサイジングしたとしても、取扱量そのものは減少しないと想定し、市場使用料は<b>予測数値の100%</b>を使用する</li> <li>施設の改築更新にあたり、施設を現状の規模の50%にダウンサイジングするため、<b>予測数値の50%</b>を使用する</li> </ul>
施設使用料	
人件費	
委託料 (施設管理費)	
整備工事費	

図表 2.2-28 指定管理者制度、運営権制度導入の効果に関する前提条件

科目	手法	方法
付帯事業による収入	共通	<ul style="list-style-type: none"> <li>付帯事業として、駐車場の有料化を想定する。</li> </ul>
余剰地活用による収入		<ul style="list-style-type: none"> <li>余剰地活用として、ダウンサイジング+再配置にて余剰となった既存施設を外部に賃貸することとする</li> <li>建物賃料収入は周辺の賃料を参考にし、標準単価㎡×面積×稼働率で算出する</li> </ul>
人件費		<ul style="list-style-type: none"> <li>内閣府民間資金等活用事業推進室が公表している PFI 事業における VFM を参考に、平均的に見込まれる水準を利用する。</li> </ul>
委託料 (施設管理費)		
整備工事費 (収益的支出分)		
整備工事費 (資本的支出分)	運営権制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>内閣府民間資金等活用事業推進室が公表している PFI 事業における VFM を参考に、平均的に見込まれる水準を利用する。</li> </ul>
運営権償却費	運営権制度	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>運営権期間にわたり定額法</b>にて算出する。</li> </ul>

### (3) 収支シミュレーションの実施結果

収支シミュレーションの実施結果は以下のとおりであり、指定管理者制度、運営権制度ともに、民間事業者の採算性は確保される。また、新たに浜松市の収入が指定管理者制度で 614 百万円、運営権制度で 1,998 百万円 見込まれるとの結果が算出された。

図表 2.2-29 収支シミュレーションの実施結果

	指定管理者制度	運営権制度
効果の内容	<ul style="list-style-type: none"><li>・ダウンサイジング+再配置</li><li>・指定管理者制度導入による費用削減</li><li>・付帯事業、余剰地活用の実施</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・ダウンサイジング+再配置</li><li>・運営権制度導入による費用削減</li><li>・付帯事業、余剰地活用の実施</li></ul>
採算性の確保	可能	可能
浜松市の収入*1	614 百万円	1,998 百万円

\*1 指定管理者制度では、採算性を確保できる水準として一定の税引後利益率を用い、それを上回るキャッシュフローは、納付金として浜松市に支払う。運営権制度では一定の採算性を確保できる水準として IRR を用い、それを上回るキャッシュフローを運営権対価として、浜松市に支払う

## 2.2.6 リスク分担

官民連携手法を導入した場合における浜松市と民間事業者のリスク分担について運営権制度を導入した場合を、「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」(内閣府民間資金等活用事業推進室)等のリスク分担に基づき検討した。

図表 2.2-30 本施設における運営権制度の主なリスク分担<sup>\*)</sup>の検討

事業フェーズ	リスクの種類	リスクの内容	リスク分担の考え方	運営権	
				公共	民間
共通	不可抗力	天災等の通常の見可能な範囲外のものであって、施設の運営に直接影響を及ぼす事象	・ 共助の考えに基づき、原則、公共が負担 ・ ただし、被害の原因が維持管理の不備である場合は、一部を民間が負担	○	△
建設	施設(設計)の瑕疵	事業開始後に改築更新した施設の瑕疵責任	・ 事業開始後の改築更新工事の実施主体が負担	—	○
維持管理運営	維持管理・運営	市場関係者や取扱量の減少による収入の減少(需要変動リスク)	・ 需要変動リスクは原則、民間が負担 ・ ただし、公共の責に帰すべき事由による場合は公共が負担	△	○
	施設瑕疵	民間選定時のデューデリジェンスや現地調査では完全に想定することが困難な改築更新需要量増大リスクや当初期間の突発修繕費の増大リスク	・ 原則、市場運営者である民間が負担 ・ ただし、既存施設の瑕疵は公共の責任であり、一定期間内は公共、経過後は民間が負担	△	○
	付帯事業 余剰地活用	付帯事業や余剰地活用における不振・事業計画不履行	・ 付帯事業は公共側で管理不可能であり、民間が負担	—	○
	契約解除 (追加費用や 損失が発生)	需要が消滅する等、事業継続の必要性がないと認められる場合等	・ 事業の継続の可否に関するものであり、開設者である公共が負担	○	—
		民間の債務不履行、破産手続きの申立て等	・ 民間側の事由によるものであり、民間が負担	—	○

\*1 図表においては、「公共：地方公共団体」「民間：民間事業者」「運営権：運営権制度」「○：主にリスクを負担する」、「△：一部リスクを負担する」を意味するものとする

## 2.2.7 運営権制度の導入スケジュール

運営権制度の導入において、主要施設の耐用年数経過後より改築更新工事を開始することを想定した導入スケジュール案は、以下のとおりである。

現状、卸売市場に運営権制度を導入した実績がないため、導入可能性調査に相当程度の期間を要するものと考えられる。

また、民間事業者の意向を踏まえた契約内容とすることや改築更新工事の仕様を決定するため、契約協議にも一定程度の期間を見込む必要があると考えられる。

図表 2.2-31 本施設における運営権制度導入に関するスケジュール案

	1年目 4月～6月	7月～9月	10月～12月	2年目 1月～3月	4月～6月	7月～9月	10月～12月	3年目 1月～3月	4月～	
■ 導入可能性調査	■									
■ 実施方針、要求水準書の作成				■						
■ 実施方針、要求水準書の公表、 入札公告					■					
■ 提案書提出、事業者選定					■					
■ 契約協議						■				
■ 議決							■			
■ 運営準備							■			
■ 運営開始									■	
■ 工事開始									■	

## 2.2.8 事業スキームの評価

### (1) 事業スキームの評価

2.2.4～2.2.7 までの検討結果に基づき、本施設について事業スキームごとに地方公共団体、民間事業者、市場関係者の観点からメリット・デメリットを取りまとめた。

#### ① 指定管理者制度、運営権制度それぞれに共通するメリット・デメリット

市場の形態や市場の効率化、付帯事業及び余剰地活用については、指定管理者制度、運営権制度それぞれに共通するメリット・デメリットが存在する。

図表 2.2-32 本施設における市場の形態の検討

	メリット		デメリット	
	中央卸売市場	地方卸売市場	中央卸売市場	地方卸売市場
地方公共団体	・各種規制、監督による信頼性・安全性の確保が見込まれる	・監督の簡素化等による事務負担の軽減が見込まれる	・取扱量減少に伴う再生計画の提出 ・監督等に関する事務負担	・各種規則、監督の簡素化による信頼性・安全性の欠如の可能性
民間事業者	・信用度の高さによる集客力の維持が見込まれる	・監督の簡素化等による事務負担の軽減が見込まれる ・自由度の高い市場運営による収入の増加の可能性はある	・市場の目的外使用の禁止	・信用度の低さによる集客力の低下の可能性
市場関係者	・信用度の高さによる集客力の維持が見込まれる	・自由度の高い取引による収入の増加 ・販売原票や国の検査対応の簡素化による事務負担の軽減が見込まれる	・受託拒否の禁止や商物一致の原則等規制への対応 ・販売原票や国の検査対応による煩雑さ	・信用度の低さによる集客力の低下の可能性 ・第三者販売、仲卸の直荷引きによる、卸売、仲卸の競合

図表 2.2-33 本施設における施設の効率化の検討

	メリット		デメリット	
	現状と同程度の規模	ダウンサイジング ＋再配置	現状と同程度の規模	ダウンサイジング ＋再配置
地方 公共 団体	—	・改築更新費用の削減が見込まれる	・稼働率低下時における過大な改築更新費用の負担	・取引量が想定より増加した場合には、施設の増設による追加コストの発生や、機会損失の発生の可能性
民間 事業者	・稼働率改善時における収入の増加が見込まれる	・改築更新費用の削減が見込まれる ・維持管理費の削減の可能性がある ・余剰地活用による収入の増加が見込まれる	・稼働率低下時における過大な改築更新費用の負担 ・維持管理費の削減割合の制限	・施設の縮小による収入増加割合の制限
市場 関係者	・稼働率改善時における収入の増加が見込まれる	・施設使用料の低減が見込まれる	・施設使用料の維持、増加の可能性はある	・施設の縮小による収入増加割合の制限

図表 2.2-34 本施設における付帯事業及び余剰地活用の検討

	メリット	デメリット
地方 公共 団体	・余剰地活用を目的とした土地、施設の売却による行政財産の圧縮の可能性 ・余剰施設の賃貸による収入の増加が見込まれる	・余剰地活用のための用途変更等の追加事務の発生が見込まれる
民間 事業者	・駐車場の有料化、余剰施設の賃貸による収入の増加が見込まれる ・余剰地を活用した新たな収益事業の実施による収入の増加の可能性はある ・余剰地を活用した新たな収益事業の実施に伴う市場集客力の強化による市場使用料の増加が見込まれる	・付帯事業及び余剰地活用の失敗による損失の可能性はある
市場 関係者	・余剰地活用の相乗効果による取扱量の増加が見込まれる	・余剰地活用が大型スーパーや量販店の誘致である場合等の不利益の発生可能性はある

### 2.2.9 運営権制度導入に向けての課題整理

以上の検討の結果より、浜松市中央卸売市場における運営権制度の導入については、地方卸売市場に転換し、施設のダウンサイジング+再配置を行い、運営権制度を活用して市場を運営するとともに、付帯事業及び余剰地活用を行う方法が最も有効であると考えられる。

なお、上記方法を運営権制度の導入を進めるにあたり、民間事業者ヒアリングにより多く聞かれた課題として想定される項目は、市場関係者の調整である。

#### 市場関係者の調整

- ・地方卸売市場に移行した場合、卸売業者による第三者販売や仲卸による直荷により、既存の卸売・仲卸業者に不利益が生じる可能性
- ・市場を一般消費者に開放する場合、小売業者等に不利益が生じる可能性
- ・施設内のゾーニング等、市場関係者間で利害対立が生じる可能性

また、運営権制度を導入するために今後検討を行うべき事項としては、以下が考えられる。

#### SPCの形態、役割分担の決定

- ・運営主体である SPC の組織・出資形態、SPC や出資者の役割、市の関与等について検討する必要がある。

#### 付帯事業の方向性の決定

- ・余剰地を活用する新規事業について、卸売市場との関連性の有無、集客性等を考慮し、その事業の方向性を定める必要がある。

#### 改築更新費用の削減効果の精緻化

- ・改築更新費用の削減効果は、運営権の算定に重要な影響を及ぼすため、削減効果の精緻化が必要となる。

#### 導入に要する期間の検討

- ・卸売市場に運営権制度を導入した事例がないため、検討に相当程度の時間を要する可能性がある。

#### 事業継続の検討

- ・民間事業者が倒産・撤退した場合の事業存続に関する施策の検討が必要である。

## 2.2.10 浜松市中央卸売市場の事例研究から得られた示唆

### (1) 課題からの示唆

農林水産省「卸売市場をめぐる情勢について」（平成 26 年 7 月）によると、平成 26 年 4 月 1 日時点において、全国に 67 の中央卸売市場が存在するが、沖縄県以外の中央卸売市場は昭和 53 年以前に開設されていることから、浜松市中央卸売市場と同様、施設の老朽化という課題に直面しているものと考えられる。

また、日本の総人口は平成 20 年をピークとし減少傾向にあることや（平成 27 年 9 月時点、総務省統計局人口推計）、スーパーやコンビニエンスストアのような出荷組織の大型化・専門化が進んでいること、住民の食生活の多様化や高度化が進んでいることから、多くの中央卸売市場において、取扱量が減少し、収入が減少しているという意見があった。農林水産省「卸売市場をめぐる情勢について」（平成 26 年 7 月）において、平成 26 年 4 月までの間に、27 の市場が再編基準に抵触していることも、取扱量の減少や収支の悪化の兆候を示していると考えられる

このように、多くの卸売市場では、施設の老朽化とともに大規模改築更新費用の負担による財政状況の悪化と収支の悪化という課題を抱えていると考えられる。

### (2) 課題解決の手法

現在の卸売市場における課題の一つに、取扱量が減少しているにも関わらず、施設は取扱量が多かった時代の規模を維持しているため、多大な改築更新費が必要となっていることがある。その課題解決にあたり、施設をダウンサイジングし、維持管理費用を削減することで、収支を改善することが重要となる。また、その結果生じた余剰地について、民間事業者を活用させることにより新たな収益源を生み出すことも考えられる。

上記のダウンサイジングと余剰地活用の運営を円滑に実施するための手法として、指定管理者制度及び運営権制度について本調査では検討を実施し、いずれの場合にもその適用は可能であると考えられる。

また、運営権制度と指定管理者制度の違いは、浜松市のケースにおいては主として施設の使用許可等の可否と改築更新を民間事業者が行うかどうかであるが、施設のダウンサイジングや再配置及びその後の運営を合わせて実施できる運営権制度の方が、費用削減効果が高く出ている。導入に向けての課題はあるものの、大規模改築更新費用の負担による財政状況の悪化と収支の悪化という課題に対しては、運営権制度の方がより効果的であると考えられる。

### (3) 検討に当たっての留意事項

卸売市場への運営権制度の導入事例はなく、またその効果を享受するために検討に当たっての留意事項を以下に記載する。



- ① ダウンサイジング＋再配置により支出削減と収入増加を目指した収支改善への方策は一定程度見えているものの、ダウンサイジングの規模や余剰地活用の手法について詳細な検討が必要となる。この際に、市場には多くの関係者が存在するため、余剰地活用のために新たに民間事業者を活用する場合には、関係者間の利害の調整を行うことに留意が必要となる。
- ② 現状、卸売市場に運営権制度を導入した実績がないため、本調査で洗い出された課題や実施事項に取り組むために検討に相当程度の時間を要することが予想される。そのため、運営権制度導入に当たって検討の時間を一定程度確保することに留意が必要である。

## 2.3 高岡市スポーツ施設

### 2.3.1 現状分析と課題整理

#### (1) 高岡スポーツコアの概要

高岡スポーツコア（敷地面積 11.4ha、公園面積約 10ha）は、北陸新幹線新高岡駅から約 800m 南側に位置し、高岡市の市民の生涯スポーツの活動と健康づくりの拠点として整備されたスポーツ施設である。また、高岡市の地域防災計画及び緊急消防援助隊受援計画にも位置付けられる災害時の拠点場所となっている。

現在、高岡市には昭和 35 年に建設された高岡市民体育館があるが、既に半世紀以上が経過した施設であり、施設自体や各設備の老朽化が進むなか、部分的な修繕を繰り返しながら使用してきた。

しかし、法定耐用年数を経過し老朽化が進んだことや全国大会の誘致を目指して、高岡スポーツコア内の多目的広場に高岡市民体育館を建替えることを検討している。

なお、主な施設の概要、外観、配置図は、以下のとおりである。

図表 2.3-1 高岡スポーツコアの外観



(出所：高岡市提供資料)

## (2) 高岡スポーツコアの施設概要

全体敷地面積は 114,000 m<sup>2</sup>あり、主な施設の概要は以下のとおり。

### ① 主な施設

- サッカー・ラグビー場：競技場面積 13,552 m<sup>2</sup> (154m×88m)
- テニスコート：16 コート (8 コート夜間照明設備)
- 芝生広場 (天然芝)：9,840 m<sup>2</sup>(120m×82m)
- 多目的広場 (総合体育館予定地)：敷地面積：17,000 m<sup>2</sup>
- その他、休憩管理施設等
  - ・ 駐車場 450 台
  - ・ 植栽 (高中低木) 37,500 本

### ② 利用時間及び休業日

- 利用時間：9 時 00 分～21 時 00 分
- 休業日：火曜日、12 月 29 日～翌年 1 月 3 日

### ③ 新体育館の施設概要 (素案)

- メインアリーナ (57m×43m)
  - ・ バドミントンコート、
  - ・ バレーボールコート
  - ・ バスケットボールコート
  - ・ ハンドボールコート
  - ・ ジョギングコース
  - ・ トレーニング室
- サブアリーナ (38.4m×30m)
  - ・ バドミントンコート
  - ・ バレーボールコート
  - ・ バスケットボールコート
- 弓道場
- 相撲場

### (3) 高岡スポーツコアと高岡市民体育館の現状分析

#### ① 高岡スポーツコアと高岡市民体育館における指定管理者の収支

平成 22～26 年度までの収入と支出の推移は以下のとおりである。利用料金収入で支出総額を賄えていない。

図表 2.3-2 平成 22～26 年度までの収入と支出  
(高岡スポーツコアと高岡市民体育館の合計)

単位:千円	平成22年度	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年
指定管理料	41,534	41,534	40,950	40,950	41,751
利用料金	11,743	11,869	12,346	12,369	12,567
(参考)減免額*1	(5,656)	(4,948)	(4,976)	(4,688)	(5,522)
付帯事業収益	2,546	2,448	4,095	3,305	4,329
その他	—	—	—	—	950
<b>収入</b>	<b>55,823</b>	<b>55,852</b>	<b>57,392</b>	<b>56,624</b>	<b>59,598</b>
人件費	17,713	17,368	17,522	17,600	17,633
水道光熱費	12,629	11,972	12,441	13,308	13,521
支払委託料	16,212	16,337	16,352	16,607	17,254
修繕費	2,949	1,283	1,840	2,369	3,813
その他	4,417	4,501	5,089	5,580	5,848
<b>支出</b>	<b>53,923</b>	<b>51,463</b>	<b>53,247</b>	<b>55,466</b>	<b>58,072</b>
<b>収支(収入－支出)</b>	<b>1,900</b>	<b>4,388</b>	<b>4,145</b>	<b>1,158</b>	<b>1,525</b>
(参考)1件30万円以上の修繕費(高岡市負担分)	4,701	—	—	2,583	—

\*1 市又は教育委員会が主催する大会等において、利用料金を減免する場合がある(高岡市体育施設条例施行規則第7条関係)。  
上表の利用料金には含まれていない。(以下同様)

(出所：高岡市提供資料を基に作成)

図表 2.3-3 平成 22～26 年度までの収入と支出（高岡スポーツコア）

単位:千円	平成22年度	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年
指定管理料	26,050	26,050	25,750	25,750	26,485
利用料金	7,158	7,200	7,499	7,372	7,397
(参考)減免額	(2,414)	(1,817)	(1,855)	(1,758)	(1,784)
付帯事業収益*1	1,426	1,290	2,281	2,577	2,604
その他*2	—	—	—	—	950
<b>収入</b>	<b>34,635</b>	<b>34,541</b>	<b>35,531</b>	<b>35,699</b>	<b>37,437</b>
人件費	11,903	11,554	11,660	11,738	11,784
水道光熱費	6,829	6,152	6,711	7,448	7,266
支払委託料	11,161	11,219	11,196	11,384	11,635
修繕費*3	1,499	735	1,543	1,294	2,376
その他*4	2,081	1,994	2,886	3,338	3,569
<b>支出</b>	<b>33,476</b>	<b>31,656</b>	<b>33,999</b>	<b>35,204</b>	<b>36,633</b>
<b>収支(収入－支出)</b>	<b>1,158</b>	<b>2,884</b>	<b>1,532</b>	<b>495</b>	<b>803</b>
(参考)1件30万円以上の修繕費(高岡市負担分)	4,701	—	—	—	—

\*1 付帯事業収益：自動販売機収入、スポーツ用品販売収入等  
 \*2 その他収入：平成26年度の収入は、高岡市からの補助金  
 \*3 修繕費：1件30万円未満の修繕は原則として指定管理者が負担  
 \*4 その他支出：消耗品費、支払手数料等

(出所：高岡市提供資料を基に作成)

図表 2.3-4 平成 22～26 年度までの収入と支出（高岡市民体育館）

単位:千円	平成22年度	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年
指定管理料	15,484	15,484	15,200	15,200	15,266
利用料金	4,584	4,668	4,846	4,996	5,170
(参考)減免額	(3,242)	(3,130)	(3,121)	(2,930)	(3,738)
付帯事業収益*1	1,119	1,158	1,813	727	1,724
その他	—	—	—	—	—
<b>収入</b>	<b>21,188</b>	<b>21,311</b>	<b>21,860</b>	<b>20,924</b>	<b>22,160</b>
人件費	5,809	5,813	5,861	5,861	5,848
水道光熱費	5,799	5,819	5,729	5,859	6,254
支払委託料	5,051	5,118	5,156	5,223	5,619
修繕費*2	1,450	547	297	1,074	1,437
その他*3	2,336	2,507	2,203	2,241	2,278
<b>支出</b>	<b>20,447</b>	<b>19,806</b>	<b>19,247</b>	<b>20,261</b>	<b>21,438</b>
<b>収支(収入－支出)</b>	<b>741</b>	<b>1,504</b>	<b>2,612</b>	<b>663</b>	<b>722</b>
(参考)1件30万円以上の修繕費(高岡市負担分)	—	—	—	2,583	—

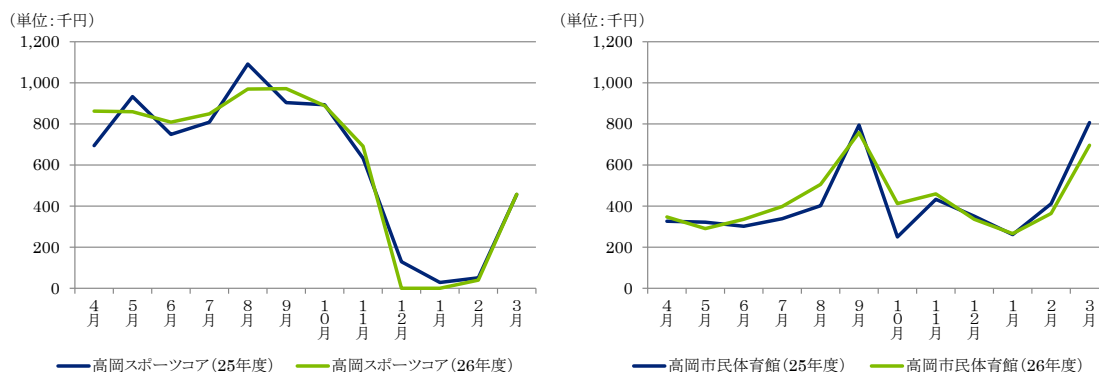
\*1 付帯事業収益：自動販売機収入、スポーツ用品販売収入等  
 \*2 修繕費：1件30万円未満の修繕は原則として指定管理者が負担  
 \*3 その他支出：消耗品費、支払手数料等

(出所：高岡市提供資料を基に作成)

## ② 利用料収入月次推移

高岡スポーツコアの冬季の利用料収入は著しく減少する。高岡市民体育館の利用料収入は9月と3月が多いが、それ以外は比較的安定している。

図表 2.3-5 利用料収入月次推移



(出所：高岡市提供資料を基に作成)

## ③ 施設・設備の老朽化

古城公園内にある高岡市民体育館と高岡市営弓道場は耐震化されないまま老朽化し、耐用年数を経過しており、建替等についての検討が必要である。

図表 2.3-6 耐震化や建替え方針の検討が必要な施設

建物	開設年	経過年数	参考 耐用年数*1
高岡市民体育館	昭和 35 年	55 年程度	47 年 鉄骨鉄筋コンクリート造又は鉄筋コンクリート造のもの (体育館用)
高岡市営弓道場	昭和 52 年	38 年程度	22 年 木造又は合成樹脂造のもの (体育館用)
高岡市相撲場*2	—	—	—

\*1 財務省令「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」

\*2 高岡市相撲場については資料なく不明

(出所：高岡市提供資料を基に作成)

#### (4) 高岡スポーツコアと高岡市民体育館の課題

現状分析により導き出された高岡スポーツコアと高岡市民体育館の課題としては、「恒常的な指定管理料による収益の補填」と「体育館建替費用の負担」が挙げられる。これらの課題解決のために、運営権制度等の官民連携手法の導入について検討を行う。

##### ① 恒常的な指定管理料による収益の補填

高岡スポーツコア・高岡市民体育館の収入の約7割を指定管理料が占めており、利用料金収入で支出総額を賅っていない。

##### ② 体育館建替費用の負担

高岡市民体育館の老朽化に伴い、高岡スポーツコアに新たに総合体育館を建設するにあたって、多額の建設費負担が必要となり、財政負担が増大することで市の財政が圧迫される。

#### (5) 課題解決の方向性

高岡市総合計画第2次基本計画（平成24～28年度）において「豊かなスポーツライフを実現する生涯スポーツの推進」という政策が掲げられている。

その中で、施策として①「生涯スポーツ活動の充実」と②「スポーツ施設の充実と効率的な活用」が掲げられており、総合体育館建設事業だけでなく、高岡スポーツコアの効率的かつ効果的な運営全体を考えていく必要がある。

本調査においては、高岡スポーツコアへの官民連携手法導入に関する以下の4つの基本的な考え方を考慮し、(4)における課題解決に向け、運営権制度等の官民連携手法導入の可能性を検討する。

- ① 財政基盤強化：民間活力導入による効率的な建設・運営、費用削減、更なる収入確保
- ② スポーツ活動の充実：地域における生涯スポーツ活動の独自サービス充実による活性化
- ③ スポーツ施設の充実：全国大会や合宿の誘致
- ④ 災害時の機能強化：災害時の拠点として防災機能を備えた施設

### 2.3.2 関係法令等の整理

高岡スポーツコアの課題解決に向けた検討を行うに先立ち、スポーツ施設や運営権制度に関する法令等を検討した。関連法令等として以下のものが挙げられる。

PFI 法に基づく特定事業として事業を実施した場合においても、地方自治法や条例を遵守することを前提として、関連法令等について検討を行った。

図表 2.3-7 関係法令等の一覧

法令名称	法律概要	ポイント
地方自治法 (昭和 22 年法律第 67 号)	事業者の選定方法、契約条件、事業者に付与する権限等に関する基礎的な規則等が定められている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体の組織、運営にあたって基本的な事項を定めた法律</li> <li>運営手法の検討にあたっては、特に以下のポイントに留意する必要がある               <ol style="list-style-type: none"> <li>指定管理者制度</li> <li>行政財産の貸付等</li> </ol> </li> </ul>
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)	PFI または運営権にて事業を実施するための手順、特例措置、運営権の権利内容等について定められている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>運営権を含む PFI 手法を活用する上で前提となる法律</li> <li>運営手法の検討にあたって、特に、以下のポイントに留意する必要がある               <ol style="list-style-type: none"> <li>公共施設等の定義</li> <li>PFI 法に基づく手続き</li> <li>PFI 法に基づく特例措置</li> <li>運営権制度</li> </ol> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画法</li> <li>高岡市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例</li> <li>公共スポーツ施設整備補助制度</li> <li>地震防災対策特別措置法</li> </ul>	その他、関連する法令として左記が挙げられる。	—



## (1) 高岡市関連条例等

### ① 指定管理者制度に関する条例及び方針

現行の高岡市「高岡市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例」「指定管理者制度の運用に係る方針」によると、指定管理者制度導入に際しては、議会の議決が必要であり、期間は原則5年と規定されているが別途に定めることも可能である。

**図表 2.3-8 高岡市「高岡市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例」(一部抜粋)**

第6条 市長等は、前2条の規定により選定した法人等について、法第244条の2第6項の規定による議会の議決があったときは、当該団体を指定管理者として指定するものとする。

**図表 2.3-9 高岡市「指定管理者制度の運用に係る方針」(一部抜粋)**

#### 第2 制度運用についての基本的考え方

##### 1 運用の方針

##### (3) 料金制度の選択

利用者からの料金を収受する施設については、指定管理者に施設の魅力向上に係るインセンティブを与えるという観点から、利用料金制の導入を積極的に検討する。ただし、収入を建設費用の償還に充てている施設や、施策・方針等による特別な事由がある施設については、使用料を徴収することも可能とする。

##### (4) 指定期間

指定期間は、原則として5年とする。ただし、特段の理由がある場合には、別に定めることも可能とする。

##### (6) 協定の締結

指定の議決後、管理業務の実施に当たっての詳細事項について、指定管理者との間で協定を締結する。

- ・ 権限自体は、行政処分である「指定」によって生じるものであり、契約を結ぶことは不要である。ただし、管理業務実施にあたっての詳細な事項（指定管理料の額及び支払方法等）については、両者の協議により定め、協定等を締結することで明確にするものである。（手続条例第7条）
- ・ 本市においては、協定の締結に当たり、基本協定（指定期間全体に共通）及び年度協定（指定期間内の年度ごと）を締結する。

### ② 運営権制度と指定管理者制度の重畳的適用

スポーツ施設の運営において主となる施設貸出業務は使用許可業務になり、運営権者の業務の範囲に含まれるか否かが重要となる。

運営権制度の業務範囲は、PFI法第2条第6項において、「運営等」について、「運営及び維持管理並びにこれらに関する企画を行い、国民に対するサービスの

提供を含む」とされており、「使用料の強制徴収」「不服申し立てに対する決定」「行政財産の目的外使用許可」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と解釈される。

一方、指定管理者制度の業務範囲については、条例において指定管理者が行う業務の範囲が規定され、条例に定めることで使用許可を行わせることも可能である。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」において、「使用料の強制徴収」「不服申し立てに対する決定」「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のできる権限は含まれないことが述べられている。

高岡市においては、以下の仕様書にあるような施設貸出業務は使用許可業務としており、指定管理者制度の業務範囲として行うことが可能であるが、使用許可業務は運営権制度での業務範囲外となるため、本スポーツ施設に運営権制度を導入する場合、現状のような運営を行うためには指定管理者制度との重疊的適用が必要となる。

**図表 2.3-10 高岡市「仕様書（高岡スポーツコア、高岡古城公園内体育施設）」  
（一部抜粋）**

6 施設貸出業務

指定管理者は、条例等に従い市民から施設予約を受け、占用利用、個人利用の許可又は不許可を行うこと。

（出所：高岡市「仕様書（高岡スポーツコア、高岡古城公園内体育施設）」）

総務省「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」（平成 26 年 3 月）では、公の施設の一連の業務のうち、建設・改修・修繕・ソフト事業の企画等の契約に基づいて実施されるものと、施設の使用許可等の行政行為によって行われるものが存在するため、PFI 事業契約または運営権に基づいて行うことができないとされている利用にかか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民間事業者が公の施設の管理業務を一体的に運営できるとされている。

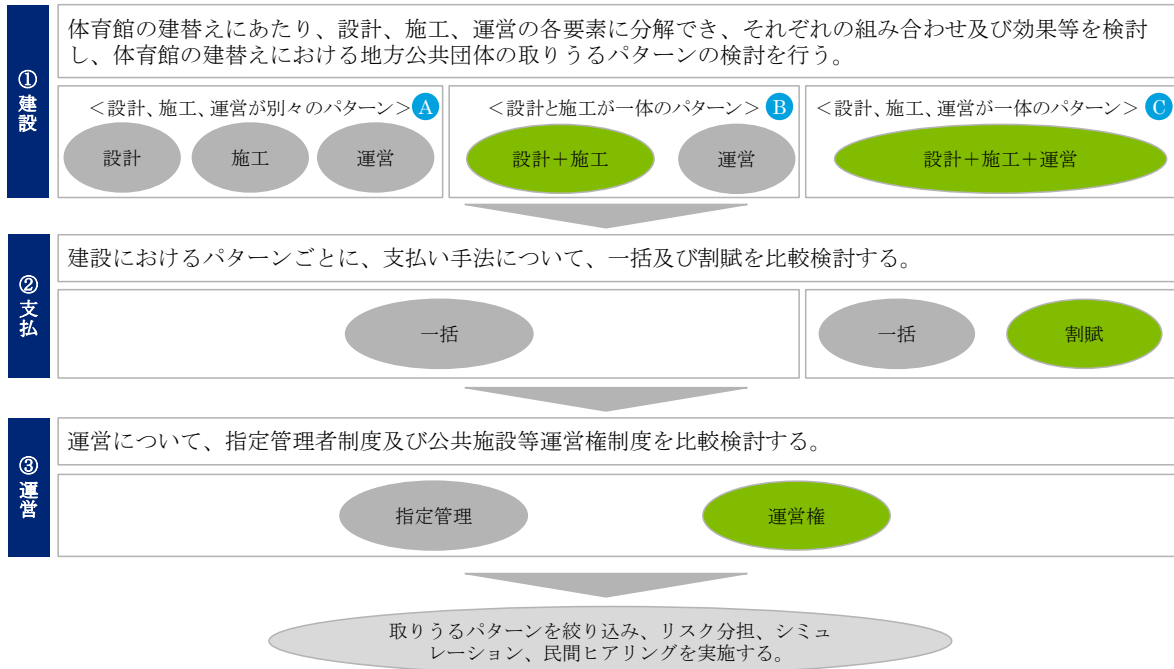
別段の断りがない限り、以下における「運営権制度」とは、指定管理者制度との重疊的適用を意味するものとする。

### 2.3.3 事業スキームの整理

#### (1) 事業スキームの検討ステップ

高岡市スポーツ施設において想定される官民連携手法のスキーム検討にあたり、①建設、②支払、③運営の三つのステップから検討を行う。

図表 2.3-11 本施設における官民連携手法スキームの検討ステップ



#### (2) 事業スキームの検討

##### ① 建設

設計と施工を個別で発注するのか一体で発注するのかによって「図表 2.3-12 本施設における建設手法と支払手法の比較検討」のように三つに分類することができる。

A は設計と施工と運営が別会社になる。

B は設計・施工の会社と運営の会社がそれぞれ地方公共団体と契約を行う。

C は設計・施工・運営を一体で実施する SPC（特別目的会社）等の一事業者との契約になる。

B や C は設計・施工を一事業者で実施するため、A の個別発注よりも設計・施工期間の短縮やコストの削減効果が期待できる。

## ② 支払

設計や施工の支払手法は地方公共団体から設計や施工会社への「個別の一括支払」、「一括支払」、「割賦支払」の三つがある。Aは設計と施工が別契約になるため、地方公共団体が民間事業者に個別に一括で支払う。Bは建設工事請負契約（設計施工一括契約）に基づき一括で支払う。

Cは行政の資金調達による一括支払と、民間主体の資金調達によって長期の運営期間で地方公共団体から割賦支払を受ける二つの方法がある。割賦支払の場合は主に民間が資金調達を行うので、地方公共団体の財政負担の平準化が見込める。

建設及び支払におけるメリット・デメリットは以下のとおりである。

図表 2.3-12 本施設における建設手法と支払手法の比較検討

① 新総合体育館の建設	概要	設計 施工 <b>A</b>	設計+施工 <b>B</b>	設計+施工+運営 <b>C</b>
	メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>市主体の事業管理が可能となり、政策的な変更にも柔軟に対応できる</li> <li>従来からの発注手続きや事業のマネジメント手法が活かせる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体で実施できるため、個別発注よりも短期間での建設やコストの削減が期待できる</li> <li>設計・施工を一体で発注するため、市の事務業務が軽減される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体で実施できるため、個別発注よりも短期間での建設やコストの削減が期待できる</li> <li>設計・施工に運営側が携わるため、運営を見越した設計・施工が可能となる</li> <li>設計・施工・運営を一体で発注するため、市の事務業務がさらに軽減される</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>請負契約を設計・施工を個別発注するため、市の事務業務が煩雑になる</li> <li>仕様発注により設計や施工の仕様が過度な場合、費用が割高になる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>性能発注では、行政から明確な性能が示されない場合、行政の意に反する施設が建設される可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PFI手法の場合、導入可能性調査やアドバイザー業務等を1～3年程度行い、設計・施工等に2年以上が必要になる</li> <li>性能発注では、行政から明確な性能が示されない場合、行政の意に反する施設が建設される可能性がある</li> </ul>	

② 建設部分の支払手法		個別に一括支払	一括支払	割賦支払
	概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計と施工が別契約のため、個別に支払う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設工事請負契約(設計施工一括契約)に基づき、市が施設整備期間中に出来高に応じて民間事業者へ請負料を支払う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間が資金調達を行い、期間内に市が分割して支払う</li> </ul>
資金調達	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間</li> <li>地方公共団体</li> </ul>	
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者に比べ、資金調達しやすい可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者に比べ、資金調達しやすい可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体の支出平準化が見込める</li> <li>市だけでなく、金融機関のモニタリングが期待できる</li> </ul>	
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設請負契約や工事請負契約に基づき、市が施設整備期間後に民間事業者へ請負料を市が一括で支払うため、市側の負担が大きい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市がほぼ一括で設計施工費を支払うため、市側の負担が大きい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体に比べると、資金調達はしにくい可能性がある</li> </ul>	

### ③ 運営

施設の所有者を地方公共団体としたままでの、民間事業者によるスポーツ施設の運営手法は主に「包括的民間委託」、「指定管理者制度」、「運営権制度」の三つがある。

高岡スポーツコアは既に指定管理者制度を導入しており、民間事業者の業務範囲が狭くなる包括的民間委託による運営ではなく、運営権制度の方が、民間事業者による長期の運営と施設の改築更新が可能となり、利用者増加策や収益増加策の実施や、施設の改築更新の期間がより長くなることによるコスト削減効果が期待できる。主な内容は以下のとおりである。

図表 2.3-13 本施設における運営手法の比較検討

③ スポーツコア全体の運営			
手法	包括的民間委託	指定管理者制度(現制度)	運営権制度
民間事業者の業務範囲	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">施設維持管理</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">利用料徴収</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">施設の改築更新</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">施設維持管理</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">利用料徴収</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">施設の改築更新</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">施設維持管理</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">利用料徴収</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">施設の改築更新</div>
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>長期にわたって複数業務を包括的に民間事業者に委託する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設管理や、利用料徴収などの管理業務を民間事業者に委託可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市が既存の施設に係る所有権を引き続き保有しながら、民間事業者に運営権を設定することで、施設経営の全般を民間に委譲する</li> <li>PFIによる施設建築と維持管理を発注した例はあり、管理業務と改築・更新を同時に請負うことが可能</li> </ul>
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者のスケールメリットや学習効果等の発揮が期待でき。運営コストの削減が見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政費用の削減効果が見込まれる(利用料を民間事業者が徴収するので、運営に関して利用者増加に係る民間事業者のインセンティブが期待できる)</li> <li>従来からの発注手続きや事業のマネジメント手法が活かせるため、導入に際しての手続きを行いやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政費用の削減効果が見込まれる(利用料を民間事業者が徴収するので、運営に関して利用者増加に係る民間事業者のインセンティブが期待できる)</li> <li>民間が長期で運営することで、施設の改築更新の期間がより長くなり、コスト削減効果が見込まれる</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>業務範囲が限定的になる場合がある</li> <li>法律上の上限はないが、概ね3～5年程度が一般的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>契約期間が原則5年であるため、効果が限定的になる場合がある(特段の理由がある場合には別に定めることも可能)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PFI法に則って実施方針等の情報開示が必要になり、また公募導入までの業務量が比較的多く、期間も長くなる可能性がある(運営権、指定管理とも、事業者選定時には条例の改正が必要)</li> </ul>

### (3) 事業スキームの結果要約

各ステップの検討結果は以下のとおりである。

#### ① 建設

建設手法において、設計・施工・運営を一体化した場合のほうが、運営等後の工程に配慮した設計や施工が可能となり、効率化、設計・施工期間の短縮が可能となるため、設計・施工・運営の一体若しくは設計・施工を一体にしたプランが望ましいと考えられる。

#### ② 支払

支払手法において割賦支払の方が、高岡市の財政負担を平準化することで財政負担の軽減が可能となることから、割賦支払の方が望ましいと考えられる。ただし、資金調達がしやすい場合、一括支払も考えられる。

#### ③ 運営

運営手法において、建設を行った民間事業者が改築更新も併せて行うことが可能となるため、建設だけでなく改築更新についても効率化の余地があると考えられる運営権制度が望ましいと考えられる。

これらの結果（図表 2.3-14 本施設におけるスキームごとのメリット・デメリットの検討）より、民間資金調達により割賦支払で体育館建て替え費用の負担の平準化を行え、かつ運営権制度により改築更新や長期間の運営による民間事業者ノウハウの活用を行うことができる C の「PFI+運営権制度」が課題解決のために望ましいと考えられる。また設計・施工を C よりも早く開始でき、またある一定の設計・施工の期間短縮が見込める B の「直営+運営権」についても事業スキームの候補として考えられる。これら二つ、B の「直営+運営権」と C の「PFI+運営権制度」を事業スキームの候補として、収支シミュレーションやリスク分担、導入スケジュールの検討を行う。



図表 2.3-14 本施設におけるスキームごとのメリット・デメリットの検討

①建設	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 50%; padding: 5px;">設計</div> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 50%; padding: 5px;">施工</div> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 50%; padding: 5px; background-color: #0070c0; color: white;">A</div> </div> (設計と施工が別契約)		<div style="display: flex; justify-content: center; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 50%; padding: 5px; background-color: #0070c0; color: white;">設計+施工</div> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 50%; padding: 5px; background-color: #0070c0; color: white;">B</div> </div> (設計・施工と運営が別会社)	
	②支払	直営による各一括支払		直営による設計・施工一括支払
③運営*1	指定管理者制度	運営権制度*4	指定管理者制度	運営権制度*4
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設部分において、市主体の事業管理が可能となり、政策的な変更に対応することが見込まれる</li> <li>支払手法や運営手法は、従来からの発注手続きや事業のマネジメント手法が活かせる</li> <li>民間事業者に比べ、資金調達しやすいと見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設部分において、市主体の事業管理が可能となり、政策的な変更に対応することが見込まれる</li> <li>支払手法は、従来からの発注手続きや事業のマネジメント手法が活かせる</li> <li>民間事業者に比べ、資金調達しやすいと考えられる</li> <li>民間が長期で運営することで、施設の改築更新の期間がより長くなり、費用削減効果が見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体で実施できるため、個別発注よりも短期間での建設やコストの削減が見込まれる</li> <li>設計・施工を一体で発注するため、市の事務業務が軽減される可能性がある</li> <li>運営において、従来からの発注手続きや事業のマネジメント手法が活かせる</li> <li>民間事業者に比べ、資金調達しやすいと見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体で実施できるため、個別発注よりも短期間での建設やコストの削減が見込まれる</li> <li>設計・施工を一体で発注するため、市の事務業務が軽減される可能性がある</li> <li>支払手法は、従来からの発注手続きや事業のマネジメント手法が活かせる</li> <li>民間事業者に比べ、資金調達しやすいと見込まれる</li> <li>民間が長期で運営することで、施設の改築更新の期間がより長くなり、費用削減効果が見込まれる</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>請負契約を設計・施工を個別発注するため、市の事務業務が煩雑になる可能性がある</li> <li>仕様発注により設計や施工の仕様が過剰な場合、費用が割高になる可能性がある</li> <li>行政が一括で支払うため、行政側の負担が大きくなる可能性がある</li> <li>指定管理者制度は、契約期間が原則5年であるため、効果が限定的となる場合がある*3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>請負契約を設計・施工を個別発注するため、市の事務業務が煩雑になる可能性がある</li> <li>仕様発注により設計や施工の仕様が過剰な場合、費用が割高になる可能性がある</li> <li>行政が一括で支払うため、行政側の負担が大きくなる可能性がある</li> <li>運営に関して PFI 法に則った実施方針等の情報開示が必要になり、また公募から導入までの業務量が比較的多く、期間も長くなる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政が一括で支払うため、行政側の負担が大きくなる可能性がある</li> <li>指定管理者制度は、契約期間が原則5年であるため、効果が限定的となる場合がある*3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政が一括で支払うため、行政側の負担が大きくなる可能性がある</li> <li>運営に関して PFI 法に則った実施方針等の情報開示が必要になり、また公募導入までの業務量が比較的多く、期間も長くなる可能性がある</li> </ul>
資金調達	地方公共団体			
期間*2	5年程度	20~30年程度	5年程度	20~30年程度

「現状」

「直営+運営権制度  
(設計・施工と運営が別会社)」

①建設	<div style="text-align: center;">  <span style="float: right; border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">C</span> </div> (設計・施工と運営が同一の会社)			
	DBO		PFI	
②支払	直営による設計・施工一括支払		民間資金調達による設計・施工割賦支払	
③運営*1	指定管理者制度	運営権*4	指定管理者制度	運営権*4
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体で実施できるため、個別発注よりも短期間での建設やコストの削減が期待できる</li> <li>設計・施工に運営者側が携わるため、運営を見越した設計・施工が可能となる</li> <li>設計・施工・運営を一体で発注するため、市の事務業務が個別発注より軽減される可能性がある</li> <li>運営において、従来からの発注手続きや事業のマネジメント手法が活かせる</li> <li>民間事業者に比べ、資金調達しやすいと見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体で実施できるため、個別発注よりも短期間での建設やコストの削減が期待できる</li> <li>設計・施工に運営者側が携わるため、運営を見越した設計・施工が可能となる</li> <li>設計・施工・運営を一体で発注するため、市の事務業務が個別発注より軽減される可能性がある</li> <li>民間事業者に比べ、資金調達しやすい見込まれる</li> <li>民間が長期で運営することで、施設の改築更新の期間がより長くなり、費用削減効果があると見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体で実施できるため、個別発注よりも短期間での建設やコストの削減が期待できる</li> <li>設計・施工に運営者側が携わるため、運営を見越した設計・施工が可能となる</li> <li>設計・施工・運営を一体で発注するため、市の事務業務が直営や設計・施工一体に比べさらに軽減される可能性がある</li> <li>運営において、従来からの発注手続きや事業のマネジメント手法が活かせる</li> <li>行政が民間事業者に割賦で資金を支払う場合、財政負担の平準化が見込める</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体で実施できるため、個別発注よりも短期間での建設やコストの削減が期待できる</li> <li>設計・施工に運営者側が携わるため、運営を見越した設計・施工が見込まれる</li> <li>設計・施工・運営を一体で発注するため、市の事務業務が直営や設計・施工一体に比べさらに軽減されることが見込まれる。</li> <li>行政が民間事業者に割賦で建設費を支払う場合、財政負担の平準化が見込まれる</li> <li>民間が長期で運営することで、施設の改築更新の期間がより長くなり、費用削減効果があると見込まれる</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政が一括で支払うため、行政側の負担が大きい可能性がある</li> <li>性能発注では、行政から明確な性能が示されない場合、行政の意に反する施設が建設される可能性がある</li> <li>指定管理者制度は、契約期間が原則5年であるため、効果が限定的になる場合がある*3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政が一括で支払うため、行政側の負担が大きくなる可能性がある</li> <li>性能発注では、行政から明確な性能が示されない場合、行政の意に反する施設が建設される可能性がある</li> <li>運営に関して、PFI法に則った実施方針等の情報開示が必要になり、また公募導入までの業務量が比較的多く、期間も長くなる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>性能発注では、行政から明確な性能が示されない場合、行政の意に反する施設が建設される可能性がある</li> <li>導入可能性調査やアドバイザー業務等を1～3年程度行い、設計・施工等に2年以上が必要になる場合がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>性能発注では、行政から明確な性能が示されない場合、行政の意に反する施設が建設される可能性がある</li> <li>導入可能性調査やアドバイザー業務等を1～3年程度行い、設計・施工等に2年以上が必要になる場合がある</li> <li>PFI法に則って実施方針等の情報開示が必要になり、また公募導入までの業務量が比較的多く、期間も長くなる可能性がある</li> </ul>
資金調達	地方公共団体		民間	
期間*2	5年程度	20～30年程度	10～15年程度*5	20～30年程度

「PFI+運営権制度」

\*1： 現行制度の指定管理者制度と運営権制度を比較する。

\*2： 運営権制度の場合、期間の定めはないが、本調査では改築更新を含めるため20～30年程度と仮定している。

\*3： 特段の理由がある場合には別に定めることも可能。

\*4： 重畳的に用いている指定管理者制度は、運営権制度と同様の期間とする。

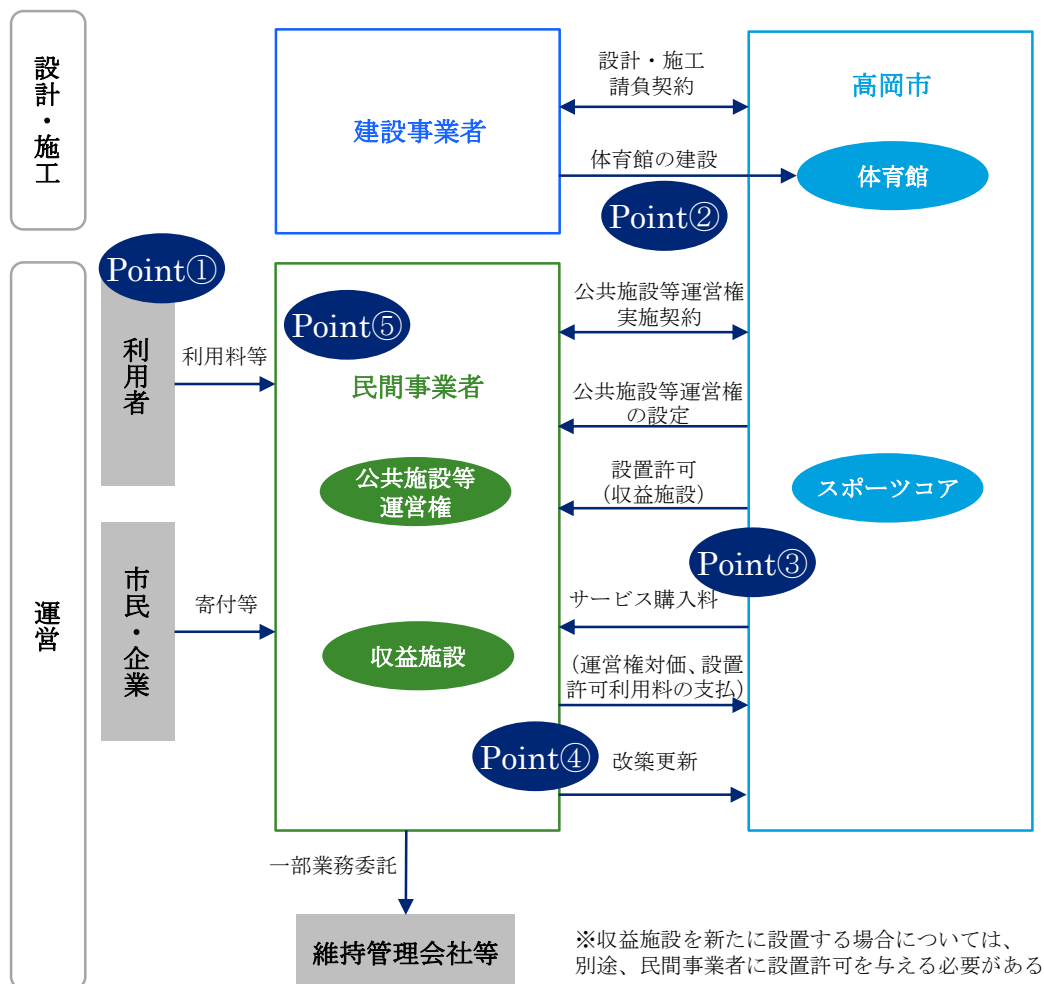
\*5： 改築更新を入れない10～15年程度と仮定している。

(4) 事業スキーム概要

① 「直営+運営権制度（設計・施工と運営が別会社）」の場合

運営権制度とは、指定管理者制度との重疊的適用を意味するものとする。

図表 2.3-15 本施設における「直営+運営権制度」の事業スキーム 概要



【Point①：施設利用料金】

PFI 法 23 条に従い、施設利用料金は運営権者が収受する。運営権者は施設利用料金を事業運営費に充てることができる。(現状の指定管理者制度と同様)

【Point②：新体育館の建設】

設計・施工の一体化が可能となるため、個別発注よりも設計・施工期間の短縮や費用削減が期待できる。

【Point③：サービス購入料支払い】

運営権制度を導入することにより、現状の指定管理料の支払総額よりも市からの支出金額の削減効果の有無がポイントとなる。

【Point④：改築更新】

民間事業者が長期で運営し、その期間中に改築更新を行うことで、予防的な資本的支出を適宜行うことができるので、地方公共団体が運営するよりも施設の改築更新の期間が長くなることを見込まれる。また、運営権者である民間事業者は運営時の知見を基にした適正な施設や設備への投資を行うことで、過剰な施設や設備になることを避けることができ、費用削減効果がある。

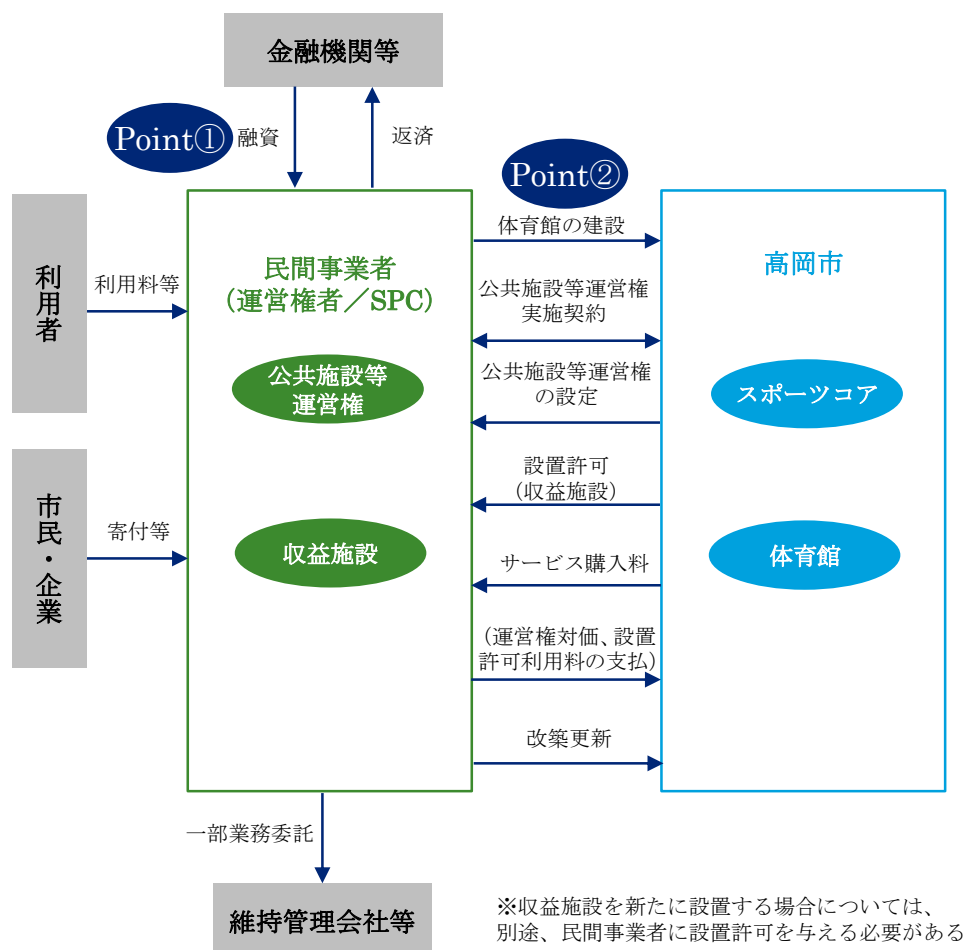
【Point⑤：民間事業者】

現状の体育協会に加えて、他のスポーツ施設、収益施設での運営ノウハウや、イベント等のマーケティング企画能力等を持つ参加事業者の検討も考えられる。

② 「PFI+運営権制度」の場合

「直営+運営権制度（設計・施工と運営が別会社）」（前ページ参照）と異なる部分は、以下のとおり。ただし、ここでの運営権制度とは、指定管理者制度との重疊的適用を意味するものとする。

図表 2.3-16 本施設における「PFI+運営権制度」の事業スキーム 概要



**【Point①：資金調達】**

民間が資金調達をすることにより、財政負担の平準化や金利負担リスクを回避することが可能となる。

**【Point②：新体育館の建設】**

設計・施工に運営者側が携わるため、運営を見越した設計・施工が可能となり、運営を含むライフサイクルコストの費用削減効果が期待できる。

#### 2.3.4 民間事業者ヒアリング

PFI 事業の実績のある建設事業者とスポーツ施設運営事業者の各 1 者へヒアリングを実施し、スポーツ施設の運営に関する課題や課題解決に向けた方向性、官民連携手法導入に対する意見等を確認した。

建設事業者からは、サービス購入型による確実な施設整備費の回収と、提案時における建設部分の費用削減競争にならない選定方法が重要であると意見があった。また、改築更新は設備機器面を考慮すると建設後 15 年程度が目安になるという意見だった。

スポーツ施設運営事業者からは、継続的な利用の促進や顧客の拡大等により収益を増加させ、指定管理料を削減することが重要になる、との意見があった。

##### (1) 建設事業者に対するヒアリングの実施結果

- ① 本事業への参画によって提供できる価値
  - ・改築更新は施設建設と同じ施工業者が行うことで、トータルコストの削減を見込んだ設計が可能となり、費用削減が期待できる。
  - ・設計・施工業者が運営に携わることで、改築更新後の瑕疵担保責任の明確化につながる。
- ② 事業参画の是非を判断する際の条件
  - ・当該の用途の案件の場合は、サービス購入料の回収リスクを民間事業者が負わない仕組みが望ましく、確実に施設整備費が回収できるサービス購入型が望ましいと考える。
  - ・提案時に建設部分の費用削減競争にならないことを希望する。
  - ・改築更新について、ある程度業務範囲を限定することが望ましいと考える。
  - ・水道光熱費の単価変動リスクは行政負担とすることが望ましいと考える。
- ③ 想定する事業運営会社（SPC）の構成に対する意見
  - ・SPC の構成員に特定の会社を組み入れたグループに優位性が生じないような仕組みが必要になる。
- ④ 事業の導入時期に対する意見
  - ・オリンピック需要による建設物はオリンピック開催（平成 32 年）の約 1 年前に完成するので、人件費や資材の調達を考えると平成 31 年度着工するスケジュール感が望ましいと考える。
- ⑤ 事業参画の検討に際して、開示が必要となる情報
  - ・設備は品質やメーカーによって価格も大きく変わるため、行政が求める重要性に応じた当該設備の水準を明確にし、利用者の必要とする性能を指定することが望ましいと考える。

⑥ その他の意見等

- ・屋根の防水等の改築更新は建設後 15 年程度で必要になる。

(2) スポーツ施設運営事業社に対するヒアリングの実施結果

① 高岡スポーツコアの現状に対する意見

- ・収入の大半を指定管理料の補助に頼っている現状を改善する必要がある。
- ・今後は、サービスメニュー充実による顧客開拓を行い、利用料収入を増加させ、付帯事業やテナント収入等の様々な事業収入の拡大によって、指定管理料を削減することが望まれる。

② 本事業への参画によって提供できる価値

- ・イベントとしてのにぎわい創出と、継続的に利用してもらう工夫が必要になる。
- ・芝生広場を活用して、別途利用料金をもらうことで収入の増加が見込める。
- ・リース設備の活用により、顧客ニーズに合わせて最新機器を入れ替えることが可能となり、同様の設備を購入して維持する場合よりも、コスト削減が可能。

③ 事業参画の是非を判断する際の条件

- ・運営権による運営実績はなく、改築更新がどの程度発生するかやその回収見込みで判断することになる。従来の PFI 方式では、指定管理料の設定水準による事業採算性次第になる。運営権制度導入時において、投資の回収を行う場合は、補填の水準によって取り組めるか否かで判断する。
- ・運営期間が 30～40 年のように長期すぎると、経営判断を下すのが難しくなる。
- ・水道光熱費は物価上昇リスクと同様に契約時に明文化し、事業者側のリスク軽減が必要になる。

④ 想定する事業運営会社（SPC）の構成に対する意見

- ・特定の会社が運営に携わる上で不可欠なのであれば、事業者募集の際の前提条件にすることが望ましいと考えられる。

⑤ 事業の導入時期に対する意見

- ・東京オリンピック・パラリンピックに向けた短期間での建設も大切かもしれないが、アスリートだけでなく高齢者や子どもが利用できるように、経営の継続性をもたらす施設の建設や運営が重要。

⑥ 事業参画の検討に際して、開示が必要となる情報

- ・策定されるマスタープラン（上位計画）や実施方針、基本計画、基本構想、特記事項、性能、応募資格、必要な実績などが必要である。また、概算でもよいので整備費用や運営費用とその積算根拠となるものも必要である。

⑦ その他の意見等

- ・民間事業者は経営努力を行って経費を削減しているが、民間事業者に事業を任せたら安くなるという発想が行政側にある。経営努力後の数値を予算金額の指

標に用いられると、更に低い予算になってしまい民間事業者の事業採算性がとれなくなる可能性がある。

### 2.3.5 収支シミュレーション

#### (1) 定量的評価の観点

定量的評価を実施するために、収支シミュレーションを実施した。なお、定量的評価は、直営＋運営権制度（設計・施工と運営が別会社）、PFI＋運営権制度を採用した場合のそれぞれについて収支シミュレーションを実施し、以下の観点から評価を行った。

- 民間事業者が一定の採算性を確保することを前提に、民間事業者に対する高岡市の支出を減額できるか。

#### (2) 収支シミュレーションの前提条件

##### ① 概要

また、収支シミュレーションの実施にあたっては、高岡市及び指定管理者が作成した過年度実績数値資料に基づき、将来の収支を予測する。

- 官民連携手法導入後の民間事業者における一定の採算性を確保できる水準として IRR を用い、それを上回るキャッシュフローは高岡市負担分を減額するものとする。
- 収支シミュレーションの期間は、25 年（新体育館の運営 25 年）とする。一定年数の経過後に改築更新を実施するものとし、設備については耐用年数到来時に取替更新するものとする。
- 割引率は、無リスク利率に GDP デフレーターを考慮し算定する。

##### ② 詳細

図表 2.3-17 資金調達と返済に関する前提条件

	調達／返済	方法
高岡市	調達	・建設費用について、公債の発行による資金調達を行う。
	返済	・期間 25 年間（うち据置期間 3 年間）とする。
民間事業者	調達	・建設費用（国庫補助金相当額を除く）について、借入による資金調達を行う。
	返済	・期間 25 年間とする。



図表 2.3-18 官民連携手法導入の効果に関する前提条件

科目	手法	効果
新体育館の各収益・各費用科目	指定管理	・旧体育館と新体育館のアリーナの面積比に比例して増加するものとする。
	運営権	
大規模修繕額及び時期	指定管理	・建設費用のうち建設主体工事及び外溝工事に要した費用相当額の <b>一部が一定年数の経過後</b> に発生する大規模修繕費用とする。
	運営権	
設備取替更新額及び時期	指定管理	・建設費用のうち電気設備工事・給排水衛生設備工事・空調設備工事・消雪設備工事等に要した費用相当額を一定年数毎に支出するものとする。
	運営権	
付帯事業から生じた利益	指定管理	・官民連携手法導入後の民間事業者の努力により獲得した利益については、民間事業者に帰属するものとし、収支シミュレーション上、考慮外とする。
	運営権	
人件費、支払委託費、水道光熱費等の維持管理費	指定管理	・すでに指定管理者制度を採用しているため <b>削減効果はない</b> ものとした。 ・ただし、高岡市が負担していた修繕費については、官民連携手法の導入による効果があるとして、内閣府 PFI 推進室が公表している PFI 事業における VFM データを元に平均的な水準により算定する。
	運営権	
高岡市の民間事業者への支払額	指定管理	・官民連携手法導入後の高岡市から民間事業者への支払額は、大規模修繕費用及び設備取替更新費用を含め、 <b>民間事業者に一定の IRR 程度を残す</b> 金額とする。 ・従来、高岡市が負担していた修繕費は民間事業者が負担するものとし、相当額を指定管理料に含めるものとする。
	運営権	
建設費用、大規模修繕費用、設備取替更新費用	運営権	・官民連携手法の導入による効果として、PFI+運営権制度の場合は内閣府 PFI 推進室が公表している PFI 事業における VFM データを元に平均的な水準により算定した削減効果を見込む。 ・PFI における一般的な施設整備の効果を考慮して設定した。
運営権対価	運営権	・運営権対価は <b>ゼロ</b> とする。

(3) 収支シミュレーションの実施結果

収支シミュレーションの実施結果の概要は以下のとおりであり、直営+運営権（設計・施工と運営が別会社）制度、PFI+運営権制度ともに、民間事業者が一定の採算性を確保することを前提に、民間事業者に対する高岡市の支出を減額できるとの結果が算出された。なお、現状の指定管理者制度下での高岡市の支出（現在価値）は10,441百万円と見込まれる。

図表 2.3-19 収支シミュレーションの実施結果

	直営+運営権制度	PFI+運営権制度
前提条件等の比較（官民連携手法による効果等）	・建設費用、改築更新費用等の削減 ・新体育館建設費用に係る資金は、高岡市が調達 ・新体育館建設費用を高岡市が一括払い	・建設費用、改築更新費用等の更なる削減 ・新体育館建設費用に係る資金は、民間事業者が調達 ・新体育館建設費用を高岡市が割賦払い
高岡市負担分の減額可能性	可能	可能
高岡市の支出	9,956 百万円	9,705 百万円

### 2.3.6 リスク分担

官民連携手法を導入した場合における高岡市と民間事業者のリスク分担について、「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」（内閣府民間資金等活用事業推進室）等を参考に、「直営＋運営権制度」、「PFI+運営権制度」を導入した場合それぞれについて検討した。

検討の結果、体育館の建設を運営業者とは別の業者が行う、「直営＋運営権制度」では建設部分を含まないため斜線となっている。また、備品更新・修繕費・改築更新費の増大については、長期の運営になる「直営＋運営権制度」や「PFI+運営権制度」において、契約時点で決めた供用範囲外になることが考えられるため、公共部門が一部リスクを負担する可能性がある。

「直営＋運営権制度」、「PFI+運営権制度」の不可抗力や需要変動リスクについて下記は一般的な例を示している。

図表 2.3-20 本施設における各手法における主なリスク分担\*1の検討

事業フェーズ	リスクの種類	リスクの内容	リスク分担の考え方	「直営＋運営権」		「PFI+運営権」	
				公共	民間	公共	民間
共通	不可抗力	天災、人為的事象、その他、通常の見可能な範囲外のものであって、施設の運営に直接影響を及ぼす事象	天災等は公共団体、民間事業者ともに管理できないものであり、共助の考えに基づき、原則、公共団体が負担する。ただし、天災による被害の原因が民間事業者側の維持管理状況の不備である場合は、一部を民間事業者が負担する。	○	△	○	△
建設	施設（設計）の瑕疵	事業開始後に改築更新した施設の瑕疵責任	事業開始後の改築更新は民間事業者が実施するため、民間事業者が負担する。			—	○
維持管理・運営	需要変動リスク	利用者数の減少による収入の減少	需要変動リスクは原則として民間事業者が負担するが、公共団体が作成した将来予測が実績と著しく乖離する場合等、公共団体の責に帰すべき事由による需要変動リスクは公共団体が負担する。	△	○	△	○
	備品更新・修繕費・改築更新費増大	利用者の増加に伴い、備品更新や修繕費、改築更新費が増加した場合	利用者増加にともない、収益増加で費用の許容が可能な範囲は民間事業者が負担し、契約時点で決めた許容範囲外（収益増加分では補えないもの）になった場合は公共団体が負担する	△	○	△	○
	契約解除（追加費用や損失が発生）	民間事業者の債務不履行、倒産手続きの申立て、表明・保証事由及び誓約事由の不遵守等	民間事業者側の事由によるものであり、民間事業者が負担する	—	○	—	○

\*1 図表においては、「公共：地方公共団体」「民間：民間事業者」「○：主にリスクを負担する」、「△：一部リスクを負担する」を意味するものとする

### 2.3.7 運営権制度の導入スケジュール

運営権制度の導入において、想定されるスケジュール案は、以下のとおりである。

「直営＋運営権制度（設計・施工と運営が別会社）」や「PFI＋運営権制度」のどちらの場合も、現指定管理者との契約が平成 28 年度までとなるため、平成 29 年度以降の指定管理者の選定時には、新体育館の供用開始時期と高岡スポーツコアの運営の契約開始時期との整合性を検討する必要がある。

#### (1) 「直営＋運営権制度（設計・施工と運営が別会社）」の場合

「直営＋運営権制度（設計・施工と運営が別会社）」で設計・施工・運営を行う場合、最短のスケジュール案でも、運営開始まで 4 年を要することが見込まれる。設計・施工の実施と運営の事業者選定の検討を同時進行で行うことで、体育館の供用開始を「PFI＋運営権」より早められる可能性がある。

図表 2.3-21 本施設における「直営＋運営権制度」のスケジュール案

	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目
■ 設計・施工の事業者選定	■					
■ 設計・施工	■	■	■	■		
■ 運営に関する事業手法選定 (導入可能性調査)			■			
■ 運営に関する実施方針、要求水準書の作成			■			
■ (運営に関する実施方針に関する 条例制定)			■			
■ 運営に関する実施方針、要求水準書の公表、入札公告				■		
■ 運営の事業者選定・契約協議				■		
■ (運営権設定等の議決)				■		
■ 運営					■	■

#### (2) 「PFI＋運営権制度」の場合

「PFI＋運営権制度」で設計・施工・運営を行う場合、最短のスケジュール案でも、運営開始まで 5 年間を要することが見込まれる。

図表 2.3-22 本施設における「PFI+運営権制度」のスケジュール案

	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目
■ 事業手法選定(導入可能性調査)	■					
■ 実施方針、要求水準書の作成		■				
■ (実施方針に関する条例制定)			■			
■ 実施方針、要求水準書の公表、入札公告			■			
■ 事業者選定・契約協議			■			
■ (運営権設定等の議決)				■		
■ 設計・施工			■	■	■	■
■ 運営						■

### 2.3.8 事業スキームの評価

「直営+運営権制度（設計・施工と運営が別会社）」と「PFI+運営権制度」のスキームにおいて、地方公共団体、民間事業者、施設利用者の3者の視点から、施設の建設とスポーツ施設運営の各段階のメリットとデメリットを検討した。

#### (1) 「直営+運営権制度」の場合

施設の建設が直営であるため、供用開始が「PFI+運営権制度」よりも早い可能性がある。運営においては、「PFI+運営権制度」と同様に運営権制度を導入するので、「PFI+運営権制度」と大きな違いは生じない。

図表 2.3-23 本施設における施設建設に係るメリット・デメリットの検討

	メリット	デメリット
地方公共団体	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体によるコストの削減、事務業務の軽減</li> <li>支払手法において、従来の発注手続きやマネジメント手法が活かせる</li> <li>「PFI+運営権制度」よりも供用開始が早くなる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工時に、PFIよりも多額の自己資金が必要になることによる財政の圧迫の可能性</li> </ul>
民間事業者	—	—
施設利用者	—	—

図表 2.3-24 本施設における施設運営に係るメリット・デメリットの整理

	メリット	デメリット
地方 公共 団体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間事業者の長期運営により、施設の改築更新の期間がより長くなり、歳出の削減と施設の長寿命化が見込まれる</li> <li>・スポーツ施設のにぎわい創出や活性化が見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間事業者の倒産・撤退による事業の引継ぎの可能性はある</li> </ul>
民間 事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・潜在利用者の開拓による、施設利用料増加、既存ノウハウの活用や運営期間が長期に及ぶことによる収入増加が見込まれる</li> <li>・運営期間が長期に及ぶため、新規ノウハウ蓄積による運営費用の削減が見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SPC 組成のための業務発生</li> <li>・SPC の構成員間の調整業務の発生</li> <li>・業務範囲の拡大にともなうリスク負担拡大(需要変動リスク、物価変動リスク)の可能性</li> </ul>
施設 利用者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービスマニューの充実が見込まれる</li> <li>・質の高いサービスを享受できる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間事業者の運営の失敗によりサービス品質が低下する可能性がある</li> </ul>

## (2) 「PFI+運営権制度」の場合

施設の建設において、民間事業者が資金調達を行うため、地方公共団体の財政負担が平準化され、また、民間事業者は設計・施工・運営を一括して実施することによる費用の削減が期待できる。

改築更新を業務内容に含むため費用削減効果が指定管理者制度に比べ、より多く発現すると見込まれるが、地方公共団体が求める施設に改築更新されない可能性があると考えられる。

図表 2.3-25 本施設における施設建設に係るメリット・デメリットの検討

	メリット	デメリット
地方公共団体	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工を一体によるコストの削減、事務業務が軽減される可能性がある</li> <li>設計・施工に運営側が携わるため、運営を見越した設計・施工が可能となる</li> <li>資金調達を民間事業者が行うことで、財政負担の軽減が見込まれる</li> <li>民間アイデア活用によるスポーツ設備や機能の充実が見込まれる</li> <li>金融機関による財務的モニタリング機能が期待される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>導入可能性調査やアドバイザー業務等期間が直営に比較して長期化することが見込まれる</li> <li>公募導入までの業務量が比較的多く、期間も比較的長くなる場合がある</li> <li>性能発注では、明確な性能が示されない場合、地方公共団体の意に反する施設が建設される可能性がある</li> </ul>
民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計・施工に運営側が携わるため、運営を見越した設計・施工がみこまれる</li> <li>設計・施工・運営を一括して実施することによる費用の削減が見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SPC 組成のための業務発生</li> <li>SPC の構成員間の調整業務の発生</li> <li>資金調達による金利変動リスクの発生</li> </ul>
施設利用者	—	—

図表 2.3-26 本施設における施設運営に係るメリット・デメリットの検討

	メリット	デメリット
地方公共団体	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者の長期運営により、施設の改築更新の期間がより長くなり、歳出の削減と施設の長寿命化が見込まれる</li> <li>スポーツ施設のにぎわい創出や活性化が見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者の倒産・撤退による事業の引継ぎ</li> </ul>
民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>潜在利用者の開拓による、施設使用料増加</li> <li>既存ノウハウの活用や運営期間が長期に及ぶことによる収入増加が見込まれる</li> <li>運営期間が長期に及ぶため、新規ノウハウ蓄積による運営費用の削減が見込まれる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SPC 組成のための業務発生</li> <li>SPC の構成員間の調整業務の発生可能性がある</li> <li>業務範囲の拡大にともなうリスク負担拡大の可能性（需要変動リスク、物価変動リスク）</li> </ul>
施設利用者	<ul style="list-style-type: none"> <li>サービスメニューの充実が見込まれる</li> <li>質の高いサービスが享受できる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者の運営の失敗による質の低下の可能性</li> </ul>

### 2.3.9 運営権制度導入に向けての課題整理

以上の検討の結果より、高岡スポーツコアにおける運営権制度の導入については、「直営+運営権制度」や「PFI+運営権制度」のスキームが有効であると考えられる。各スキームでの新体育館の建設と運営権制度での運営においては、改築更新費用の見積もりが課題として挙げられる。

#### 改築更新費用の見積もり

・運営権制度を導入する場合には、将来の改築更新も業務範囲に含まれることとなるが、契約時に将来発生する改築更新費用を見積もることが困難であるため、運営権実施契約への織り込み方についての検討が必要となる。

また、運営権制度を導入するために今後検討を行うべき事項としては、以下が考えられる。

#### 市からの財政支援の水準

・現状の指定管理者制度においても、指定管理料という形で財政支援を行っており、引き続き支援を行うことは避けられず、その水準を今後検討していく必要がある。

#### 付帯事業の方向性の決定

・収益向上やスポーツコアの集客増のために、付帯事業を行うことが必要となるが、どのような付帯事業を行うことで集客増をねらうのか、また、そのターゲットをスポーツ選手とするのか、高齢者を含む一般市民とするのか、その方針を検討する必要がある。

#### 導入に要する期間の検討

・スポーツ施設に運営権制度を導入した事例がないため、検討に相当程度の時間を要する可能性がある。

#### 建設費用、改築更新費用の削減効果の精緻化（改築更新は「PFI+運営権制度」の場合のみ）

・建設費用、改築更新費用の削減効果は、地方公共団体からの補助金の算定に重要な影響を及ぼすため、削減効果の精緻化が必要となる。

### 2.3.10 高岡スポーツコアの事例研究から得られた示唆

#### (1) スポーツ施設運営に関する一般的な課題

地方公共団体の財政は依然として厳しい状況にある中、今後は過去に建設された公共施設等が大量に更新時期を迎える。公共スポーツ施設数の推移においても、昭和 55～60 年にかけて最も増加しており（出典：文部科学省「体育・スポーツ施設現況調査」）、今後はこれら施設の老朽化への対応が必要となる。しかしながら、高岡市のように、現状の利用料金では建替えや改築更新を考慮した水準にはなっておらず、また、運営費用を料金収入で賄っていない地方公共団体も多くあると考えられる。そのため、地方公共団体の財政という観点では、今後見込まれる大量の改築更新に対応するだけの財源を確保することが課題となっている。

また、市民のスポーツ施設の活用という観点では、人口減少によるスポーツ施設等の利用需要の変化や、少子高齢化によるスポーツ施設のライフステージに合わせた活用が必要になる。スポーツ活動を通じた市民の健康づくりやコミュニティづくりの基盤となるために、施設や設備、運動機器、顧客ニーズに合ったサービスメニューの提供等、質の高いスポーツ施設の実現が重要であるが、老朽化や古い設備を維持している現状では、十分なサービスの提供や潜在顧客の開拓による賑わい創出につなげる施策を打つことができない状況になっているという課題がある。

#### (2) 運営権制度導入による効果

地方公共団体の財政負担の軽減とにぎわいの創出という双方の課題の解決の手法として改築更新を含んだ運営権制度を導入することで、民間資金調達による財政負担の平準化、運営権者が改築更新を行うことによる長期のライフサイクルコストの軽減、民間ノウハウの活用によるにぎわい創出と収益増加等が可能となり、収益の向上による財政負担軽減とともにサービスの質の向上が図られる。

特に設計・施工・運営を一体として民間事業者に委ねる場合には、運営を見据えた設計・施工を行うことにより、民間事業者のノウハウを発揮することが可能となるため、改築更新を含めた長期のライフサイクルコストの軽減に大いに寄与することが期待できる。

さらに、スポーツ施設において指定管理者制度による運営やサービス購入型の PFI 手法による建替えは全国でも例があるものの、改築更新までを含む運営権制度の導入はない。地方公共団体からの一定程度の財政支援を行いつつも、利用料金等により改築更新費用を賄い、財政負担を軽減する点は、効果的であると考えられる。



### (3) 運営権制度導入に関する留意点

スポーツ施設への運営権制度の導入事例はないため、その効果を享受するための検討に当たって以下に留意事項を記載する。

- ① スポーツ施設への運営権制度導入の最大の特徴は、改築更新を含む点にあり、そのタイミングは 15 年後等であることから、当初の運営権設定時に改築更新費用を正確に見積もることは困難である。そのため、改築更新は運営権者に実施させるものの、その費用を当初契約額に含めるのか、別途の財政支援等により運営権者に改築更新のタイミングで支払いを行うのかに留意する必要がある。
- ② 運営権制度のみでは新規の建設を行えないため、運営権制度を導入し新規の建設を行う場合において、建設部分では別のスキームの適用が必要となる。そのため、「PFI+運営権制度」を行う場合は民間事業者が建設部分と運営部分を一体の契約となるよう仕様書に明記する等、地方公共団体側での契約の調整が必要となる。
- ③ 「直営+運営権制度」の場合は建設部分と運営部分で民間事業者が異なることが考えられるため、運営権者が運営開始 15 年後以降に改築更新を円滑に行えるよう、地方公共団体が建設時の状況や情報について建設業者から運営事業者へ伝達できる仕様が必要になる。
- ④ 運営権制度により 20~30 年程度の長期で施設が運営される場合において、地方公共団体の担当者が数年に 1 度変更になりその際に運営権者や運営に関する情報の引継ぎが円滑に行われなければ、地方公共団体に施設に関する知見が蓄積せず、適切なモニタリングの実施ができなくなる恐れがある点にも留意が必要である。

## 第3章 事例研究以外の公共施設へのヒアリング

### 3.1 ヒアリング概要

#### 3.1.1 ヒアリングの目的

事例研究の対象施設が、卸売市場とスポーツ施設であるが、それ以外の公共施設についても運営権制度の導入可能性の検討を行うため、複数の施設を選定してヒアリングを実施し、施設の状況や課題、今後の運営権制度の導入対象となりうるのか、その状況を把握した。

#### 3.1.2 ヒアリング項目

公共施設の状況や課題、運営権制度の導入可能性を把握するために、以下の項目についてヒアリングを実施した。

##### ヒアリング項目

- ① 施設の概要  
建設年度、建設の経緯、所管部局、関連条例、建物情報、運営主体等
- ② 利用・集客の現状と課題
- ③ 収支の現状と課題
- ④ 現状の管理運営状況に関する評価と課題
- ⑤ 運営権制度に関する興味・関心

#### 3.1.3 ヒアリング対象施設

施設の老朽化や指定管理者制度の導入状況等から運営権制度の導入について検討しうる施設であり、かつ多くの地方公共団体が保有し、財政的な課題を抱えていると考えられる以下の公共施設をヒアリング対象とした。

##### ヒアリング対象施設

- ① 動物園
- ② 水族館
- ③ コンベンション施設
- ④ スタジアム

## 3.2 ヒアリング実施結果

### 3.2.1 動物園

#### (1) 施設の概要

	施設概要
建設年度	昭和 20 年代開園後、随時獣舎をリニューアル
運営形態	直営
立地・規模	・都市型の動物園 ・政令市で交通の便が良い

#### (2) ヒアリング内容

##### ① 利用・集客の現状と課題

- ・学校の遠足やリピーターの来園が多い。
- ・閑散期と繁忙期を比較すると、入園者数の差が 4 倍程度ある。夏や冬は閑散期になるため、集客の工夫として、夏は夕方の閉園時間を延長する等している。
- ・土日祝日の動物園周辺の渋滞の緩和のために、駐車場に大型バスを駐車できないようにしたところ、団体客が徐々に減少してきた。
- ・近隣に対象年齢層が同じ集客施設ができると、一時的に集客が減少する。
- ・動物の確保が難しくなっており、今後の継続した集客のためには人気のある動物の繁殖が課題である。

##### ② 収支の現状と課題

- ・支出から委託費を除くと、水道費と飼料費が支出の大部分を占めており、このような固定費の削減は難しい。
- ・収入に占める借入の割合は他の同規模程度の公立動物園より低い。
- ・レストランや売店は閑散期と繁忙期の収入の差が大きい。現状では外部の利用ができず開園時間内の営業になる。休園日があり利用時間が限定されているが、立地は良いので、入園者でなくてもレストランに入れるよう使い勝手を改善していきたい。

##### ③ 現状の管理運営状況に関する評価と課題

- ・地方公共団体の予算が限られており、獣舎の再整備が進んでいない。レストランは民間事業社の経営になるが、改修も行えていない。

##### ④ 運営権制度に関する興味関心

- ・公立の動物園であり、地方公共団体の財政状況から、動物園自ら投資予算を確保することは難しいので、PFI 手法について研究を行い、民間資金を利用できないか検討したい。

- ・野生動物の飼育には十分な知識と経験を要するので、この規模でこの動物種の飼育を行える民間事業者が見当たらない。運営権制度による自由な人員採用はメリットになる。現在は職員が高齢化しているなか新規採用が行えていないので、飼育員の経験と知識を伝承していくことが課題となっている。

### 3.2.2 水族館

#### (1) 施設の概要

	施設概要
建設年度	昭和 60 年代
運営形態	指定管理者制度
立地・規模	政令市にある大型水族館

#### (2) ヒアリング内容

##### ① 利用・集客の現状と課題

- ・近年、夜間開園や閑散期である冬季にイベントを実施し、入場者数や利用料金収入が増加している。
- ・有料の入場者は全入場者の 6～7 割で、無料の入場者が多いが、減免に対する指定管理者への補填はしていない。

##### ② 収支の現状と課題

- ・指定管理者制度では利用料金制をとっており、収支は黒字で独立採算制に近い状況になっている。
- ・大規模な改修や修繕は地方公共団体側で負担している。都市公園ではあるが、水族館部分は社会教育施設として公園使用料は減免している。遊園地や売店の公園使用料は指定管理者が負担している。
- ・地方公共団体が指定した指定管理者の業務範囲以外にも、自主的な研究や海外機関との連携、自主提案によるイベントの開催を全て収支の中で行っている。

##### ③ 現状の管理運営状況に関する評価と課題

- ・一般的に水族館は 30 年周期で建替えると言われており、今後老朽化が進むと水周りの修繕費が増加することから、収支も今までのようには行かず、現在の指定管理者制度では民間が大規模な修繕費を担うのは難しいという課題がある。

##### ④ 運営権制度に関する興味関心

- ・現在の施設と同規模での建替えを行う場合、人件費や物価の上昇により大規模な費用がかかり、建替えを地方公共団体の資金で行うのは難しい。そのため、料金改定を含めた独立採算型の PFI など民間活力の活用も視野に入れて再整備を検討している。
- ・運営権制度によって、民間事業者の長期の運営が可能になれば、事業者側としても雇用を継続できるメリットがある。

### 3.2.3 コンベンション施設

#### (1) 施設の概要

	施設概要
建設年度	昭和 60 年代
運営形態	定期建物賃貸借契約
立地・規模	政令市にある大型コンベンション施設（設置者は自治体）

#### (2) ヒアリング内容

##### ① 利用・集客の現状と課題

- ・施設全体の稼働率は 30%前後で推移している。
- ・利用者（来場者）数は、開催するイベントの規模、内容等により異なるが、概ね 200～300 万人台で推移しており、利用件数は 200 件前後である。
- ・定例的なイベントが利用全体の約 8 割程度を占める。
- ・2020 年に開催される東京オリンピックの影響で、従来東京で開催されている国際会議、見本市等の受入態勢を整備することが課題である。

##### ② 収支の現状と課題

- ・収支は黒字となっている。
- ・事業者は地方公共団体に賃貸料（固定賃料及び歩合賃料）を支払う契約である。
- ・大規模な改修や修繕は地方公共団体側で負担しており、左記以外の改修や修繕は原則として事業者負担となっている。事業者は年間で実施すべき改修や修繕の最低限度額（最低限実施すべき金額）が予め設定されている。
- ・建設から 30 年以上が経過し老朽化が進んでおり、長寿命化、大規模修繕のための財源確保が課題である。

##### ③ 現状の管理運営状況に関する評価と課題

- ・施設を普通財産として所有しており、管理委託方式を採用していたが、利用促進のためのインセンティブ設計を検討し、近年は定期建物賃貸借契約により管理運営を行っている。
- ・契約形態を変更して以降、積極的に見本市等の開催誘致を図ることで利用件数は伸びており、運営面については評価している。

##### ④ 運営権制度に関する興味関心

- ・事業者としては、契約期間が短期だと、中長期的な視点で各種イベントの誘致がしづらいため、長期契約が実現できることは魅力である。

- ・ 地方公共団体側としても運営権制度による一定のメリットは理解できるが、大規模施設であり地方公共団体全体の方向性検討の中で決めるべきものと認識している。

### 3.2.4 スタジアム

#### (1) 施設の概要

	施設概要
建設年度	平成 10 年代
運営形態	指定管理者制度
立地・規模	政令市にある大型スタジアム（設置者は県）

#### (2) ヒアリング内容

##### ① 利用・集客の現状と課題

- ・プロサッカークラブのホームスタジアムとして利用されており、利用者の 7～8 割はプロサッカーのリーグ戦、カップ戦の来場者である。
- ・全体の集客は、プロサッカークラブの人気・成績や、その他大規模イベント（サッカー日本代表試合、コンサート等）の実施有無の影響を受ける。ピーク時は年間 100 万人超あったが近年は減少傾向にあり 60 万人前後である。
- ・上記の状況から、稼動に波があり、オフシーズンの 12～3 月は利用が少ない。

##### ② 収支の現状と課題

- ・指定管理料と利用料収入の併用制を採用しており、割合は概ね 2:1 である。
- ・大規模な改修や修繕は県側で負担しており、左記以外の改修や修繕は原則として事業者負担となっている。事業者には年間で実施すべき改修や修繕の最低限度額（最低限実施すべき金額）が予め設定されている。
- ・労務費単価の上昇とサービス向上のための夜間営業の実施により、人件費負担が増加している。

##### ③ 現状の管理運営状況に関する評価と課題

- ・興行に長けたクラブチームと管理運営に長けた県外郭団体の二者によるグループが指定管理者となっており、設置者である県は高く評価している。
- ・施設は建屋、設備とも老朽化が進んでいること、利用形態の変化により例えば広い敷地において不可欠な監視装置の更新費などの負担が増加していることが課題となっている。
- ・収益事業への展開としては、施設内の電源の使える売店スペースが非常に狭く、また家庭用電源しか利用できないことや冬期間の運営（利用者の導線確保、駐車場の状況）などが運営上の制約となっている。

##### ④ 運営権制度に関する興味関心

- ・事業者にとっては、契約期間が長期にわたるほうが、計画的な人材採用、人材育成ができるため、この点での興味関心はある。



- ・事業者にとっては、自由度の高い事業運営のメリットよりも、資金負担のデメリットのほうが大きく感じる。独立採算で運営できていない現状に鑑みると、導入は難しい印象である。