

新たな民間活用に関する方針 策定の考え方（案）

令和元（2019）年5月
川崎市総務企画局行政改革マネジメント推進室

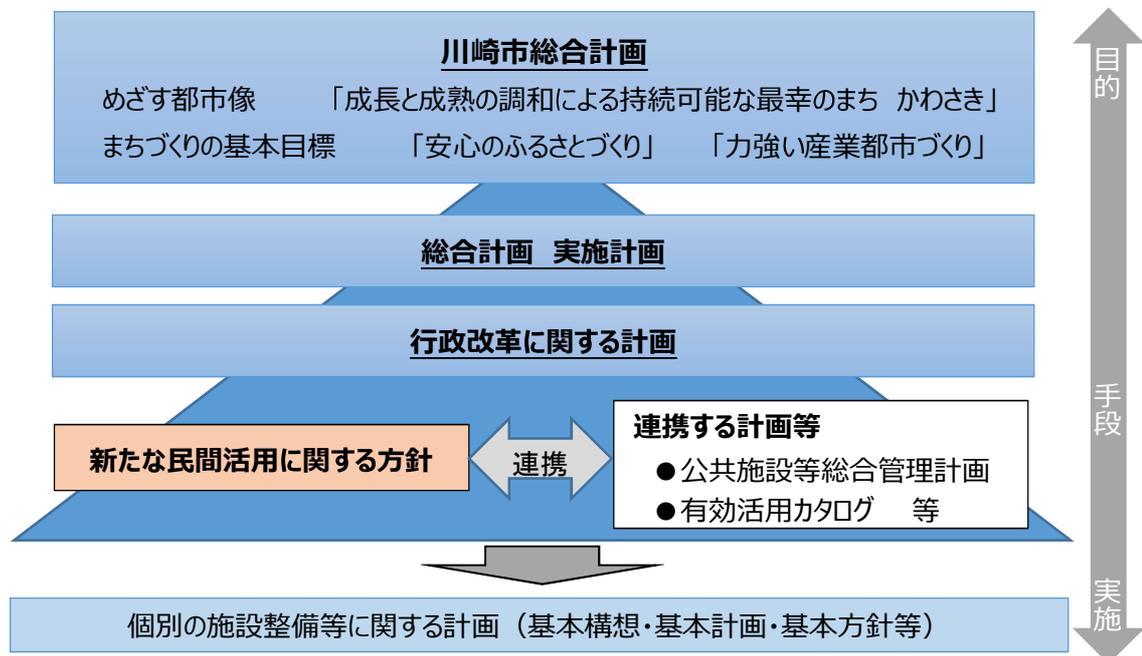
1. 本市がめざす「民間活用」の基本的考え方

現在、日本の人口が減少する中、川崎市では人口増加が続いており、市税収入は堅調に推移している一方で、社会保障や防災・減災対策、都市機能の充実などによる財政需要は増加しており、都市部における財政需要に対応するための地方税財政制度上の措置が十分とはいえないことなどから、今後も大変厳しい財政状況が続く見通しとなっている。

このような中でも、「安心のふるさとづくり（成熟）」と「力強い産業都市づくり（成長）」の調和を図りながら、「成長と成熟の調和による持続可能な最幸のまち かわさき」の実現をめざしていくためには、長期的な視点からの十分な備えをしていく必要がある。公共施設の整備・管理・運営においては、都市インフラや公共施設の老朽化や多様化する市民ニーズなどに対応し、市民満足度の高い行政サービスを持続可能な形で提供し続けるためには、従来の公共の業務の一部を民間事業者に担わせるといった活用方策から一歩進み、民間事業者の主体的な発案や提案など、民間ならではの発想からのアイデアやノウハウを最大限に活用して、効率的・効果的な市民サービスの提供とそのサービスの質の向上の実現につなげることが必要である。

また、新しい民間活用の機運を高めていくためには、行政と民間事業者が、発注者と受注者の関係に加え、「公共」を共に担い、共に創り上げていく意識を共有することが重要であり、行政側が率先して民間事業者をより最適な公共サービス実現のための重要なパートナーとして再認識することも必要である。

このような考え方をもとに、今後、本市では民間活用の推進に積極的に取り組んでいくこととする。



【「川崎市行政改革第2期プログラム」抜粋】

- 将来にわたる必要な市民サービスの確実な提供と、その質の一層の向上を主眼とした、公と民の役割分担の見直しによる 民間部門を最大限に活用した改革を計画的に推進
- 公共施設の特性や状況に応じた最も効果的なものを選択し、民間事業者の有するノウハウを最大限に活用できるよう、最適な仕組みづくりに向けた検討を進める
- 市による 適正なモニタリングや、これに基づく事業者との調整、さらには、これらの 着実な実施に向けた体制、手法の見直し等を通じ、より質の高いサービスの提供に向けた民間活用を推進

2. これまでの経緯（本市の民間活用の取組）

本市ではこれまで、効率的で市民感覚に沿った市民本位の市政の実現等をめざし、PFIをはじめとする民間活力の導入等に関する基本的な考え方となる「川崎市における新事業手法導入に関する基本方針（以下、「基本方針」という。）」を平成13年1月に策定したところである。その後、基本方針に基づき市がPFI等の導入を行う上での意思決定プロセスや検討内容、各段階における関係部局の役割などを整理した「新事業手法（川崎版PFI）導入実務指針（以下、「実務指針」という。）」を平成14年5月に策定した。また、平成15年の地方自治法の一部改正により指定管理者制度が創設されるなど新たな民間活力の導入の動きが活発になり、PFIを含めた民間活力の導入を行う上での留意点等を概括的に整理した「川崎市民間活用ガイドライン（以下「ガイドライン」という。）」を平成20年11月に策定したところである。

一方で、上記「基本方針」、「実務指針」、「ガイドライン」とともに、策定から10年以上が経過し、現行の法制度や昨今の民間活用の実態に即した内容となっていない。また、「ガイドライン」では、連携の対象を施設整備・管理運営事業などハード系事業に主眼を置きつつ、ソフト系事業にも広げた民間活用を念頭に置いているものの、「基本方針」「実務指針」は、PFI手法を中心とした施設整備・管理運営事業の分野のみを対象としており、また、「基本方針」、「実務指針」、「ガイドライン」とともに、主に民間企業という単一主体を連携パートナーに据えている。

川崎市における新事業手法導入に関する基本方針（平成13年1月策定）

PFI法等の関係法令等を踏まえ、本市において実施される事業の執行にPFI等の新事業手法を導入していくことを基本的な考え方とし、候補事業選定における視点などを概括的に整理。

新事業手法（川崎版PFI）導入実務指針（平成14年5月策定）

PFIの概要や特徴（性能発注、VFMの実現、債務負担行為の設定等）、事業執行における留意点（透明性・公平性の確保、行財政運営の効率化、市民サービス向上等）などPFI制度の基礎的概念のほか、PFI等の新事業手法を導入する際の一助となるよう、候補事業選定の考え方や事業化に向けた意思決定プロセス・検討内容、各段階における関係部局の役割などを整理。

民間活用ガイドライン（平成20年11月策定）

平成20年3月に策定した「川崎市新行財政改革プラン」において、「民間部門との適切な役割分担による公共サービスの提供」を行財政運営の視点として位置づけ、積極的な民間活用を推進することとしていることを踏まえ、民間活用に関する本市の基本的な考え方を整理するとともに、民間活用を実施する上での課題に対応した標準的な手順を示すことにより、民間活用の適切な推進と安全で良質な公共サービスの提供を行うための考え方を整理。

3. 方針等策定後の法令改正等の環境変化

(1) PFI 法の改正の経過（主なもの）

平成23年6月改正

①PFI 事業対象施設の拡大

- 低所得者向け賃貸住宅に限らず、幅広い層を対象とした賃貸住宅についてもPFIの活用が可能
- 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星にPFI法の適用が可能

②民間事業者による提案制度の導入

- 民間側から公共施設の管理者等に対して事業実施の提案が出来ること規定
- 管理者等には、民間側からの提案に対する回答義務を負わせる仕組みを導入

③実施方針の策定の見通し等の公表

- 公共施設等の管理者等は、当該年度の実施方針の策定の見通し及び事業契約の内容を公表しなければならないことを規定

④公共施設等運営権（コンセッション方式）の導入

- 公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業権（事業運営・開発に関する権利）を長期間にわたって民間に付与する方式を導入

平成25年6月改正

①民間式等活用事業推進機構（PFI 推進機構）の設立

- 官民連携によるインフラファンドの機能を担う(株)民間資金等活用事業推進機構を設立し、独立採算型等のPFI事業に対し金融支援等を実施することにより、国の資金を呼び水としてインフラ事業への民間投資を喚起し、財政負担の縮減や民間の事業機会の創出を図る

平成27年9月改正

①コンセッション事業者への公務員派遣制度の導入

- コンセッション事業の円滑かつ効率的な実施を図るため、公務員を退職派遣させる制度を創設（手続き、職員の処遇について明記）

平成30年6月改正

①公共施設等の管理者等及び民間事業者に対する国の支援機能の強化等

- 公共施設等の管理者等及び民間事業者による特定事業に係る支援措置の内容及び規制等についての確認の求めに対して内閣総理大臣が一元的に回答する、いわゆるワンストップ窓口の制度を創設
- 内閣総理大臣が公共施設等の管理者等に対し特定事業の実施に関する報告の徴収並びに助言及び勧告に関する制度を創設

②公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合における地方自治法の特例

- 利用料金の設定の手続については、実施方針条例において定められた利用料金の範囲内で利用料金の設定を行うなどの条件を満たした場合に地方公共団体の承認を要しない旨の地方自治法の特例を創設
- 公共施設等運営権の移転を受けた者を新たに指定管理者に指定する場合において、条例に特別の定めがあるときは、事後報告で可とする旨の地方自治法の特例を創設

(2) 多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針

平成27年12月15日に開催された民間資金等活用事業推進会議において、「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針(以下、「優先的検討指針」という。)」が決定されたことを受け、平成27年12月に内閣府政策統括官および総務省大臣官房地域力創造審議官の連名により都道府県および政令指定都市宛てに「優先的検討規程(多様な PPP/PFI 手法の導入が適切かどうかを自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法に優先して検討するための手続きおよび基準等)」の策定が要請された。

優先的検討指針においては、PPP/PFI の導入検討を行う「対象事業の基準」の考え方、「採用手法の選択」を行う上での留意点、「簡易な検討」および「詳細な検討」を行う上での評価の考え方など、地方自治体が「優先的検討規程」を策定する場合によるべき準則を定めている。

(3) 都市公園法の改正

平成29年6月に都市公園法が改正され、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の整備、改修等を一体的に行う者を、公募により選定する「公募設置管理制度」(Park-PFI。以下「P-PFI」という。)が新たに設けられた。P-PFI は都市公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上、公園利用者の利便の向上を図る新たな整備・管理手法である。

【参考】

都市公園では法改正前からも公園管理者以外の民間事業者などが公園施設を設置して管理できる制度(設置管理許可制度:許可期間の上限は10年)があり、この制度を活用して、公園内に売店やレストランなどが設置されている。一方で、カフェ、レストラン等の飲食施設は、通常その建設投資を10年で回収することは困難であり、設置管理許可の更新がなされる保証もないことが、都市公園への事業者の参入が進まない要因の一つでもあった。

このような背景を踏まえ、長期的な事業運営を担保することで、事業者による優良な投資を積極的に誘導するため、認定された公募設置等計画の有効期間を最長20年とし、公園管理者は、計画の有効期間中に、認定計画提出者から法に基づく許可の申請があった場合は許可を与えなければならないこととし、実質的に設置管理許可の更新を保証している。

(4) 先進自治体の取組

●横浜市「共創フロント」

⇒横浜市共創推進室がワンストップ窓口となり、民間事業者からの提案を受け付け、実現に向けた検討や調整を行うしくみ

●さいたま市「提案型公共サービス公民連携制度」

⇒民間事業者からのコストやサービスの質に優れた提案を事業化し、質の高い市民サービスの提供を目指す制度

●福岡市「福岡PPPプラットフォーム」

⇒他都市の事例研究、異業種間のネットワークの形成、個別事業に関する情報提供と意見交換などをテーマとして、民間企業が参加するセミナーを継続的に展開する「常設の場」を設置

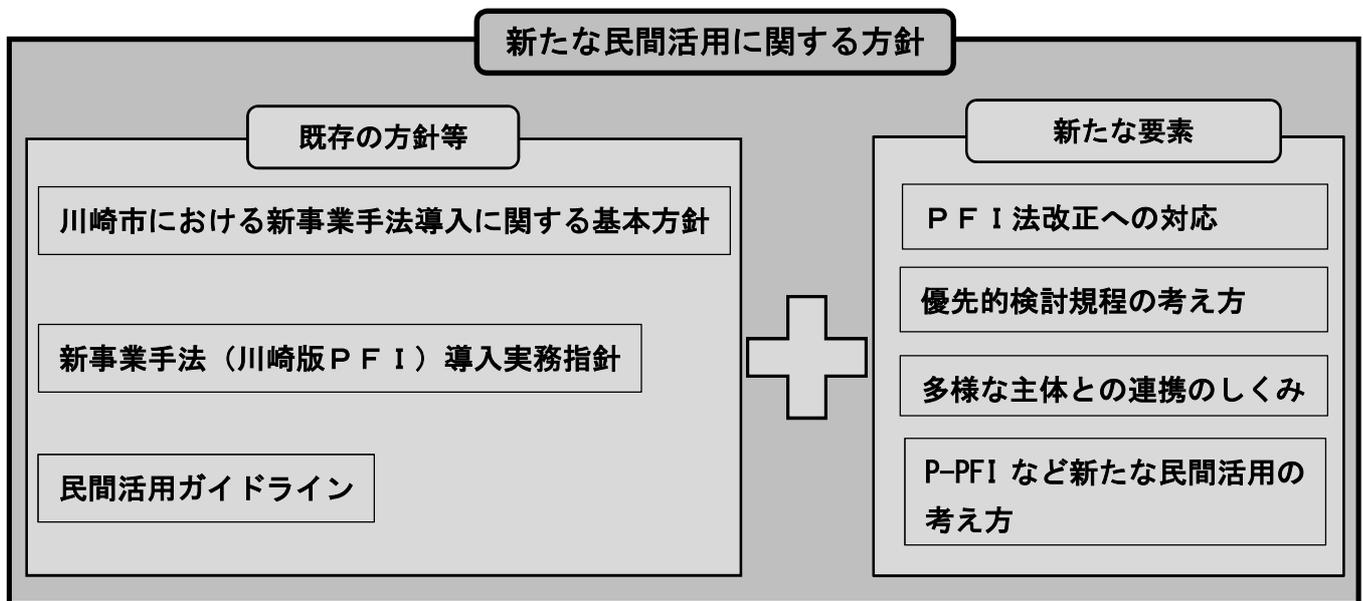
4. 策定の考え方

(1) 計画策定にあたっての基本認識

前述の環境変化等を踏まえると、法改正等の状況変化に対応した新たな方針が必要であるとともに、今後は、より一層の民間活用の推進のため、民間企業など、多様な主体と幅広い分野で連携を進め、それを定着・恒常化させるためのしくみを再構築していく必要がある。

また、国や他の先進自治体においても一層の民間活用の推進を図るため、PPP地域プラットフォームの設置など、制度の充実や取組がなされていることから、国の動向や先進自治体の取組を積極的に取り入れていくことが有効と考えられる。

また、「ガイドライン」は、「基本方針」・「実務指針」の上位的な位置づけにあるものと考えられるが、策定の経過を踏まえると、その関係性は必ずしも明確にされていないため、各方針等の関係性の整理を行っていく必要があるとともに、職員等の活用しやすさを念頭に統合・再整理を行うことが考えられる。



(2) 策定に向けた検討方針

方針1：多様な民間活用のあり方の再整理

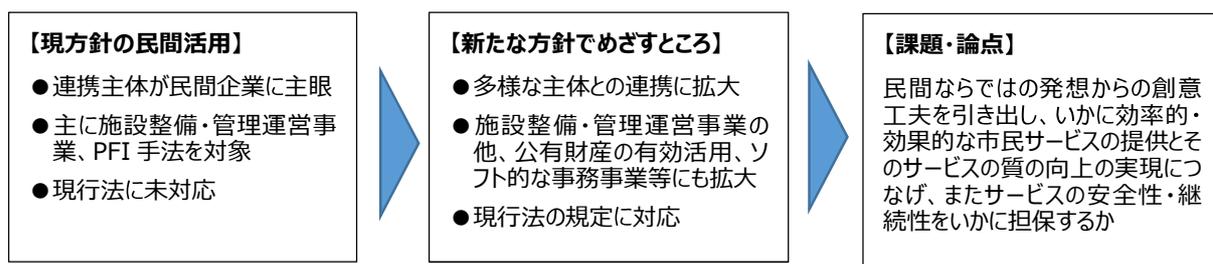
- 現方針等で主眼をおいている民間活用の相手方及び対象となる事業分野について、改めてその範囲や想定する具体的な連携手法を整理する。

方針2：民間活用を進めるうえでの課題と対応策の検討

- 方針1で整理した多様な連携パートナーとの多様な事業分野での連携において、①民間ならではの発想からの創意工夫をいかに引き出し、②いかに効率的・効果的な市民サービスの提供とその質の向上の実現につなげるか、③またサービスの安全性・継続性をいかに担保するか、などの視点から課題を整理し、その課題解決のための具体的な取組を検討する。

方針3：民間活用を進めるための取組を有機的に連携させたしくみの検討

- 庁内的な意思決定プロセスや制度的枠組みなどを有機的に連携させながら、民間活用の事業を促進するためのしくみを検討する。



(3) 課題の設定

今後、より幅広い分野で民間活用を促進していくにあたっては、現状の課題を整理し、その課題解決に向けての方策を検討することが必要であるが、現時点において以下の課題を想定し、今後具体的に課題を把握・整理しながら、対応策の検討、方針等の改正に繋げる。

(課題1) 連携分野の多様化

- 「行財政改革第2期プログラム」では、「成長と成熟の調和による持続可能な最幸のまちかわさき」の実現を図るため、地域の課題解決や市民サービスの一層の向上に向けた、多様な主体の参加と協働・連携、民間部門の活用、日常的な業務改善・改革による事務の効率化を推進としている。
- これまでの民間活用は、「方針等」に従い、主に民間企業との施設整備・管理運営事業の分野における連携に主眼が置かれてきたところであるが、「行財政改革第2期プログラム」に掲げる姿を実現するためには、引き続き民間企業に主眼を置きつつ、多様な主体を連携のパートナーと定め、施設整備・管理運営事業の分野の他、インフラ整備事業、ソフト的な事務事業や内部管理事務など、幅広い分野での恒常的な連携を図っていくことが必要である。

(課題2) 民間活用に向けての検討プロセスの再構築

- 多様な主体と幅広い分野での連携を継続的に図るためには、事務事業等への民間活用の検討が一定のルール・プロセスに基づき実施される必要がある。
- 「方針等」では、PFI等の手法を中心に、公共施設整備や管理運営事業を対象とした検討プロセスが構築されているところであるが、インフラ整備事業、公有財産の有効活用、ソフト的な事務事業や内部管理事務などを含めた幅広い分野の事業を組み入れた形に再構築し、実効性のある手続きとすることが必要である。
- また、こうした検討においては、行政の目線だけではなく、民間の目線から意見を把握することも重要であり、検討プロセスのなかに民間事業者の意見把握のステップの設定を検討する。

(課題3) 地元企業の活用促進

- 今後は多様な主体との恒常的な連携が期待されるものの、PPP・PFIなどの取組については、特に地元企業の積極的な活用を検討する必要がある。
- 地元企業は、PPP・PFIに関する知識・ノウハウ不足等があると考えられることから、民間活用

手法に関する基礎的知識の習得や、本市の民間活用の取組に関する情報収集、地元企業ならではの強みを踏まえた多様な事業者との JV 組成に向けたマッチングの推進など、事業参画が容易となるよう環境・条件を整備していくことが必要である。

(課題4) 民間からのアイデアの取り込み

- 民間活用の意義・メリットは、行政の視点からでは気づかない民間ならではの発想からの公共サービス提供の点にある。
- 民間活用のメリットを市民サービスの質の向上、財政負担の削減に活かしていくためには、民間からの発案を促し、多様なアイデアを取り入れていくことが重要であるため、そのしくみ・しかけの構築が必要である。

(課題5) 公共サービスの安全性等担保のための確実なモニタリング

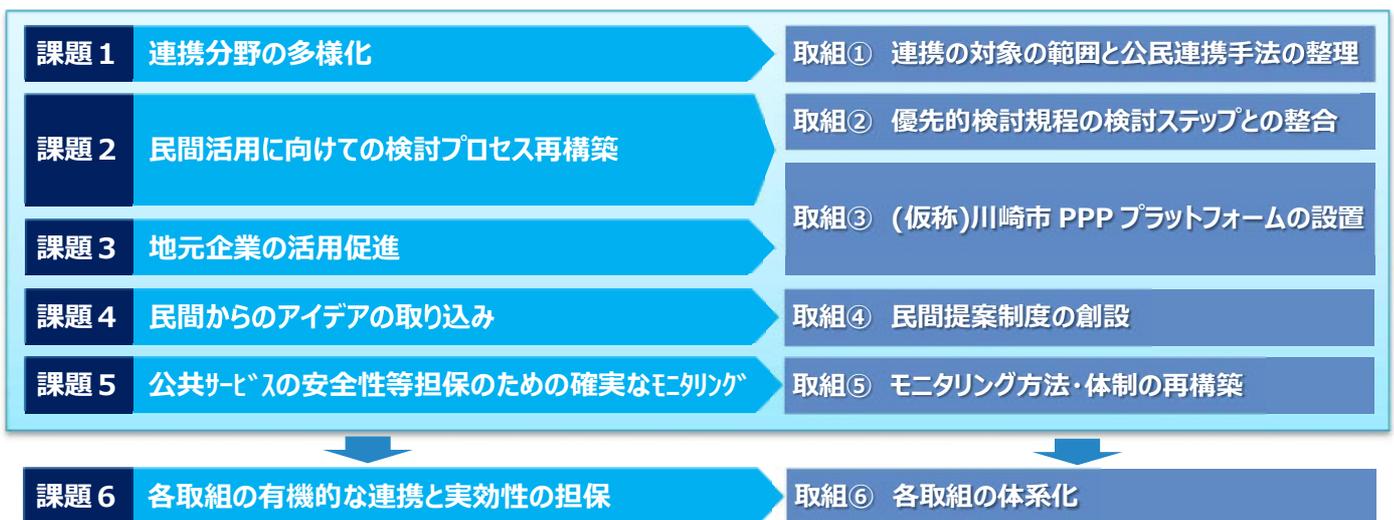
- 「ガイドライン」において、実施期間中及び事業終了後のモニタリングに関し定めているところであるが、今後、多様な主体との幅広い分野での連携をさらに推進するにあたり、確実なモニタリングの実施によるサービスの質や事業の安全性・継続性の確保が一層重要視される。そのための手法等の構築が必要である。

(課題6) 各取組の有機的な連携と実効性の担保

- 各課題への対応の取組が連動することにより一層の民間活用が促進するよう、各取組間を有機的に連携させ実施していくことが求められるが、その連携のあり方や取組の体系化を政策決定プロセスとして機能させるためのしくみを構築する必要がある。
- そして、政策決定プロセスとして機能させるためには、有機的に連携させた取組を、形骸化した手続きではなく実効性のある手続きとして構築する必要がある。

(4) 課題解決に向けた取組の方向性

各課題の解決策として、下図のとおり対応した取組を検討していく。



取組 1 連携の対象範囲と公民連携手法の整理

- 論点** ○ これまで本市は、さまざまな分野において民間活用の取組を進めてきたが、今後もより効果的な民間活用の取組を図っていくためには、改めてどのような分野においてどのような公民連携手法を念頭に進めていくべきか整理を行う。

取組 2 優先的検討規程の検討ステップとの整合

- 論点** ○ 一層の民間活用を図っていく上では、既存の民間活用による事業化検討プロセスに対し、政策決定の流れをより明確化するほか、民間との対話の行程を組み入れるなど、改めて必要な見直しを行うとともに、国の示す「優先的検討指針」を踏まえて再構築していく。

取組 3 (仮称)川崎市 PPP プラットフォームの設置

- 論点** ○ 地元企業をはじめとした民間事業者が、公民連携手法に関する基礎的知識を習得し、民間活用の対象となる事業に関する情報等を共有し得る環境整備が求められているほか、地元企業にとっては、今後の事業参画に向けて、大企業や異業種企業とのネットワークを構築できる機会が必要であるため、そうした情報共有等の場＝プラットフォームの設置を検討する。

取組 4 民間提案制度の創設

- 論点** ○ 民間ならではの発想を本市の市民サービスの質の向上や行財政改革に活かしていくための、民間の発意に基づく提案を受け付ける「民間提案制度」(PFI法に基づく民間提案を含む)の創設に向けて、以下の課題を明確化する。

①対象事業の明確化	⇒	どのような事業を対象とするのか
②受付窓口の明確化	⇒	どこの部署が提案を受け付けるのか
③プロセスの明確化	⇒	どのような流れで提案を受け付け、提案が採用されるのか
④提案事項の明確化	⇒	何を提案すればよいか、提案内容の何を評価するか
⑤提案者の取扱いの明確化	⇒	提案者は事業実施にあたっての扱い(インセンティブなど)

取組 5 モニタリング方法・体制の再構築

- 論点** ○ 適切かつ確実なモニタリングとしては、仕様書や提案を含めたサービス水準の維持を継続して適切に確認していくことが重要であり、モニタリング自体が目的化しないように、その目的や対象を明確化するとともに、モニタリングの枠組みや、問題発生時の対処方法等を改めて整理し再構築する。

取組 6 各取組の体系化

- 論点** ○ より幅広い分野で民間活用を促進していくにあたっては、「新しい民間活用推進のしくみ」を軸に「民間提案制度」や「PPPプラットフォーム」、「新たなモニタリング」の要素を組み込むことで、実現性の高い民活事業を継続的に創出し、かつそのサービスの質や安全性等を確保し、もって効果的な民間活用の取組が期待できると考えられることから、各取組を有機的に連携させ体系化していく。

(5) 今後のスケジュール

新たな民間活用に関する方針の策定については、「川崎市民間活用推進委員会」において、審議を行いながら進めるものとする。

