甲賀市公民連携ガイドライン

令和８年１０月

目次

１．はじめに 3
２．本ガイドラインの対象 3
３．公民連携等の定義付け 4
（１）公民連携の概念（定義） 4
（２）官民連携の概念（定義） 4
４．『なぜ』公民連携に取り組むのか 6
（１）理由①：都市経営課題への対応 6
（２）理由②：時代の変化に伴う「質」と「多様性」への転換 6
５．『何のために』公民連携に取り組むのか 7
６．甲賀市での公民連携取組方針 8
（１）理念 8
（２）目指す公民連携のあり方 8
（３）民間提案制度の創設 9
（４）ＰＰＰ／ＰＦＩ手法導入優先的検討規定の策定 10
７．庁内の推進体制 10
（１）窓口の一元化 10
（２）公民連携窓口の役割 11
（３）公民連携に関する主要な庁内会議 11
（４）プロジェクト検討のタイミング 12

※「民間」に関する表記

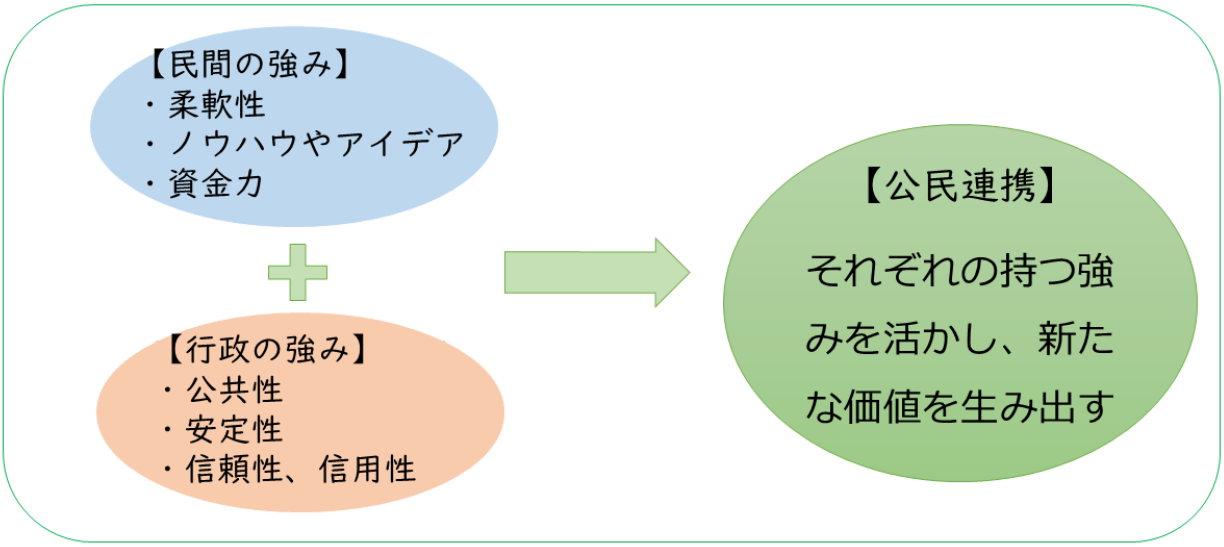
本ガイドラインでは、以下のとおり整理し、文脈により使い分けています。

表記	対象	用途
民間	行政を除く民間全般	概念的・抽象的な意味合いとして表記する箇所や端的に形容詞として使用することで分かりやすくなる箇所に使用。
民間事業者等	市内外の民間事業者（企業・団体） 大学・研究機関・NPO 法人等	実務上の説明をする文脈において端的に表記することで読みやすくなる箇所に使用。
民間の皆様	市内外の民間事業者（企業・団体） 大学・研究機関・NPO 法人等	理念の説明や「行政都合」として捉えられがちな箇所など、より丁寧な言い回しが好ましい箇所に使用。

１．はじめに

「公民連携」とは、企業や大学などの多様な民間の皆様と行政が対等な立場で協働し、それぞれの強みを生かして公共サービスの充実やエリア価値の向上に取り組むことです。

公民連携は民間の皆様にとっても新たなビジネスや価値創造のチャンスとなります。推進にあたっては、民間の皆様と行政の意識の共有が重要であることから、本市における公民連携の基本的な考え方及び公民連携事業の導入について本ガイドラインに示します。



図表１

２．本ガイドラインの対象

本ガイドラインは、本市における公民連携手法を用いた事業の構築や推進を図るため、以下の主体を対象として策定します。

（１）市内外の民間事業者（企業・団体等）

多様な事業者の皆様と本市の理念やビジョンを共有し、対等なパートナーとして、それぞれの専門性や創意工夫を最大限に活かしあえる関係性を築いていきます。

（２）大学・研究機関・NPO 法人等

多様な知見や地域活動の経験を持つ主体を広く対象とし、営利・非営利を問わず、本市と共に課題解決やエリア価値の向上に取り組むすべての組織との連携を目指します。

（３）国・他自治体等の行政関係者

広域的な連携や国・県の施策との整合を図る際、本市がどのような理念とプロセスで公民連携を進めているかを示す指針とします。

（４）本市職員

全職員が本ガイドラインを共有することで、密実な連携による組織的な合意形成を徹底することにより、説明責任を果たすとともに事業の推進力を確保します。

３．公民連携等の定義付け

本ガイドラインにおいては、公民連携等の概念を以下のとおり定義付けます。

（１）公民連携の概念（定義）

公共の利益を目指して、行政と多様な民間の皆様が対等な立場で協働し、それぞれの強みを生かして地域課題の解決を図る「仕組み」や「状態」とします。

このことから、単なる発注・受注ではなく、企画や発案の段階から双方が対話を行い、目的を共有して取り組む協働型のパートナーシップを築き、行政と民間の皆様が最大限に力を活かしあえる関係性を目指します。

※　代表的な手法

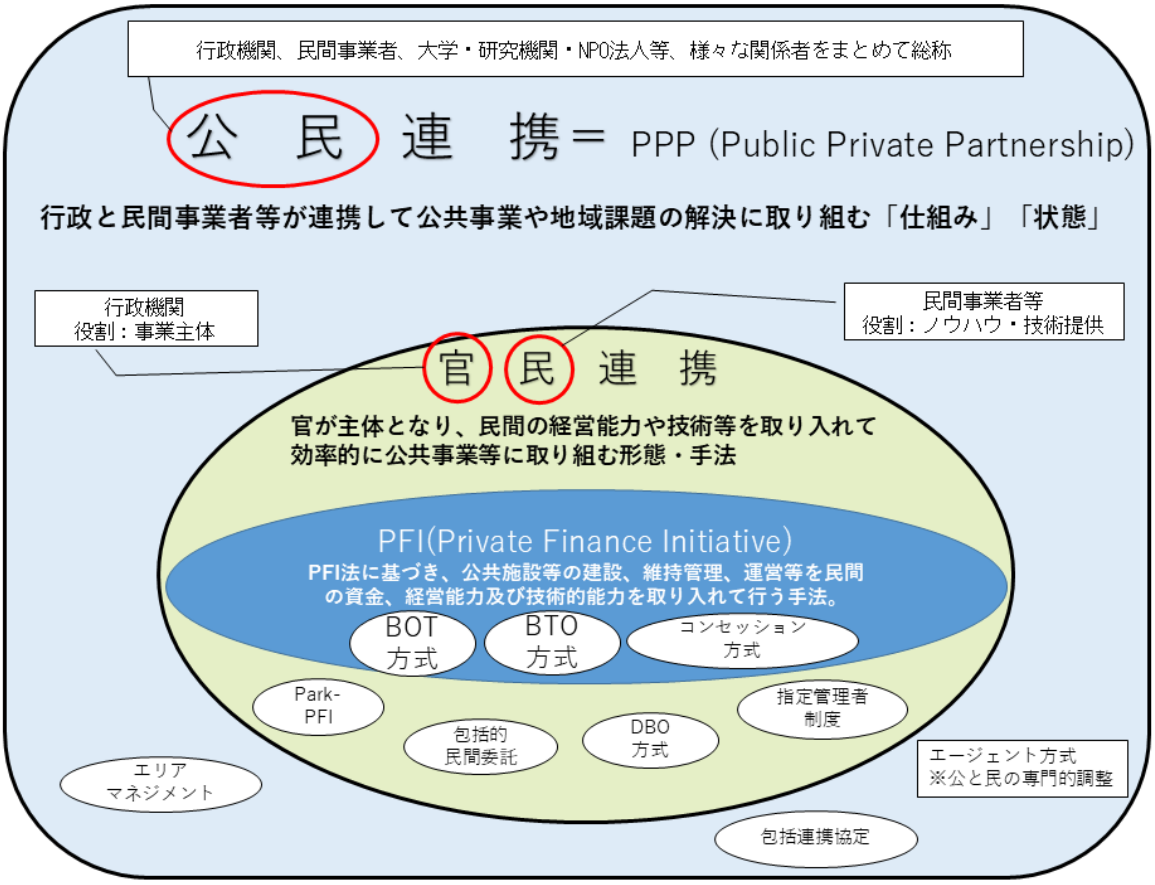
包括連携協定に基づくまちづくり事業、民間提案制度、公共空間（公園や道路など）の利活用・エリアマネジメント等。

（２）官民連携の概念（定義）

また、「官民連携」は、行政が主体となり、民間の経営能力や技術等を活用して事業に取り組む公的セクターと民間が特定された「公民連携」に含まれるひとつの「形態」や「手法」とします。

※　代表的な手法

指定管理者制度、Park-PFI（公募設置管理制度）等や PFI (Private Finance Initiative) といった PPP (Public Private Partnership)の概念に含まれるもの。



図表２

※用語解説

【PPP (Public Private Partnership)】

公共施設等の建設、維持管理、運営等について行政と民間が連携して、民間が持つ創意工夫等を尊重しながら、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図ることを目的とするものです。

① 指定管理者制度

体育館や文化施設など「公の施設」の管理・運営を、株式会社や NPO 法人などの民間事業者等に包括的に委ねることにより、民間のノウハウを活かし、住民サービスの向上や行政コストの縮減を図る制度。

② Park-PFI（公募設置管理制度）

都市公園において、飲食店などの収益施設の整備と、その収益を活用した周辺の園路や広場等の整備・維持管理を民間事業者等に一体的に行っていただくことにより、公園の魅力向上と行政の財政負担軽減を図る制度。

③ DBO 方式（Design Build Operate）

行政が資金調達を行った上で、公共施設の設計（Design）、建設（Build）、運営・維持管理（Operate）を民間事業者等に一括して委託することにより、工期の短縮やライフサイクルコストの削減を図る方式。

④ 包括的民間委託

複数の公共施設における保守点検、修繕、清掃などの維持管理業務を、単一の民間事業者等に複数年・一括で委託することにより、業務の効率化や責任体制の明確化、事務負担やコストの削減を図る手法。

【PFI (Private Finance Initiative)】

PFI 法に基づき、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を受け入れて行う手法。

① BOT 方式（Build Operate Transfer）

民間事業者等が自らの資金で施設を建設（Build）し、長期間の維持管理・運営（Operate）を行って投資資金を回収した後、事業終了時に施設の所有権を行政へ移転（Transfer）する方式。

② BTO 方式（Build Transfer Operate）

民間事業者等が自らの資金で施設を建設（Build）し、完成直後に所有権を行政へ移転（Transfer）した上で、引き続き民間が長期間の維持管理・運営（Operate）を担っていただく方式。

③ コンセッション方式（公共施設等運営権方式）

施設の所有権を行政が保有したまま、利用料金の徴収を伴う施設の運営権を民間事業者等に長期間付与することにより、民間の自由度の高い経営手法によるサービス向上や事業の効率化を図る方式。

【エージェント方式】

公民連携のモデルのうち、民間事業者等が行政の代理人（エージェント）となって他の民間事業者との調整や契約業務などを行ったり、状況に応じて自らが施設の運営や経営を行ったりする方式。

図表 3

４．『なぜ』公民連携に取り組むのか

（１）理由①：都市経営課題への対応

現代のまちづくりにおいては、人口減少や少子高齢化といった構造的課題を背景として、地域特性に応じた複合的な課題が生じています。都市を一つの企業と捉えたとき、その経営基盤に直結するこれらの課題が「都市経営課題」です。

本市においては、平成 16 年の５町合併からの経緯もあり、多数の公共施設の維持管理や老朽化対策、そして全体的な施設配置の最適化が大きな課題となっています。また、人口減少に端を発する地域等の人材不足が深刻化する中、多様化する市民ニーズへの対応も急務となっています。

これまでは、主に行政主体のコスト削減により対応してきましたが、持続可能なまちづくりに向けては、このアプローチだけでは限界があります。今後は、民間のノウハウや資源と連携し、新たな価値の創出や公共サービスの質的向上を同時に図りながら、都市経営課題を共に乗り越えていくことが求められています。

課題の例
●少子高齢社会への対応　●市民ニーズの多様化　●持続可能な地域社会づくり　●担い手不足
●多文化共生　●防災対策　●環境問題への対応　●地域交通対策
●財政の健全化　●職員の減少　●公共資産の老朽化対策・有効活用　　など

図表４

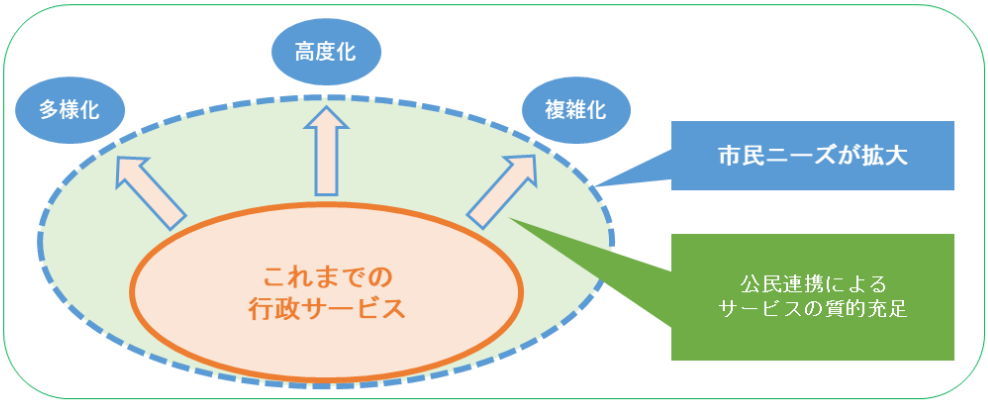
（２）理由②：時代の変化に伴う「質」と「多様性」への転換

行政における経営資源（財源や人員等）の制約が一段と厳しさを増す一方で、市民のライフスタイルや価値観の変化により、公共サービスに求められるニーズは「量から質へ」「画一性から多様性へ」と大きく転換しています。

前例踏襲や平等性を重視しすぎる従来の行政標準のアプローチだけでは、この変化のスピードや多様な要望に応えきれない時代を迎えていることから、社会の変化に機敏に反応する「マーケティング力」や新たな価値を生み出す「柔軟な発想」、更には事業を自立させる「稼ぐ力」を持つ民間の皆様との協働が重要となります。

行政にはない民間の専門性や経営ノウハウを掛け合わせることで、拡大する市民ニーズに的確に応え、質の高い公共サービスの提供を目指します。

●公民連携により創出されるサービスのイメージ



図表５

５．『何のために』公民連携に取り組むのか

公民連携は「目的」ではなく、より良いまちづくりを実現するための「手段」です。

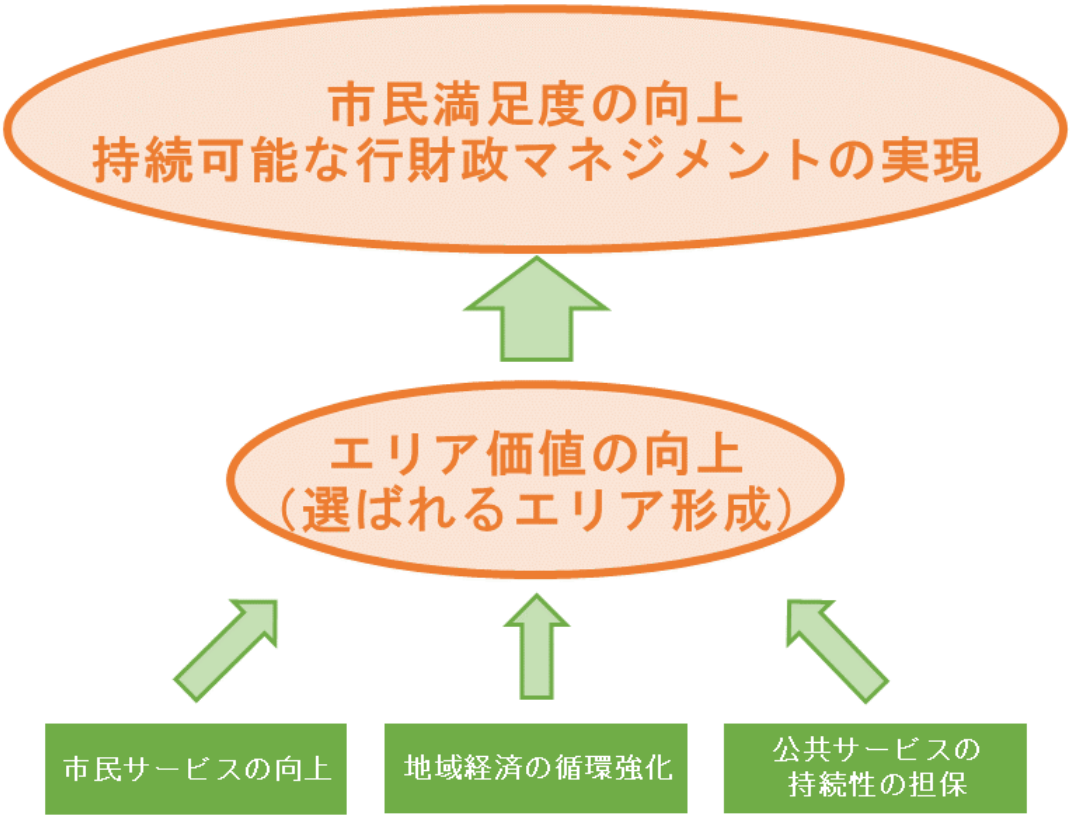
大切なのは、何のために公民連携に取り組むのかという視点であり、本市では、市域全体を一つのエリアと捉え、そのエリア価値の向上を通じて「市民満足度の向上」と「持続可能な行財政マネジメントの実現」を図るために公民連携を推進します。

生産年齢人口が減少し、行政ニーズが高度化・多様化する中、限られた財源を有効に活用するだけではなく、自立的に「稼ぐ視点」を持ち、多様な財源を確保しなければ、市民サービスの向上と健全な財政の維持を両立することはできません。

このことから、民間の皆様とも対等なパートナーシップを築き、本市は以下の実現を目指して取り組みを進めます。

○ 市民サービスの向上
　民間事業者等と協働することにより、公共サービスの質を引き上げる。
○ 地域経済の循環強化
　地域の企業等と連携し、「地域内で資金がまわる」仕組みをつくる。
○ 公共サービスの持続性の担保
　民間資金やノウハウを取り入れて将来にわたる公共サービスの持続性を確保する。

●市民満足度を向上させる方法（イメージ）



図表６

６．甲賀市での公民連携取組方針

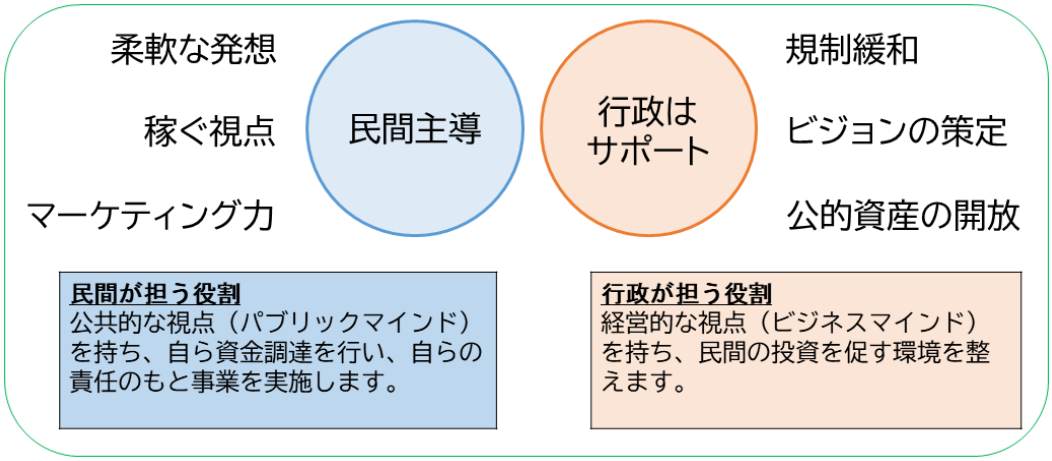
（１）理念

本市では、市民生活の基盤である基礎的な行政サービスを将来にわたって安定的に確保することを前提としつつ、民間の強みを尊重し柔軟に活かすことで、実現可能かつ持続可能な仕組みづくりを進めるため、施設整備などのハード事業にとどまらず、運営やサービス提供といったソフト事業まで幅広く含め、まちづくりに関するあらゆる事業において公民連携を検討します。

（２）目指す公民連携のあり方

①「民間主導・行政はサポート」の公民連携の実現

民間事業者等においては、公共的な視点（パブリックマインド）を持ち、自ら資金調達を行い、自らの責任のもと事業を実施していただく一方で、行政は経営的な視点（ビジネスマインド）を持ち、民間の投資を促す環境を整え、対話を通じて共に歩むパートナーとしての役割を果たします。



図表７

②市民・民間・行政にとって「三方よし」の実現

事業の成果は特定の主体に偏ることなく、全体で分かち合うことが大切です。市民サービスの向上、民間事業の成立、そして行政の持続可能性という全ての関係者にとってメリットがある「三方よし」の実現を目指します。



図表８

③５つの視点による検討

本市の公民連携事業については以下の５つの視点を踏まえて検討を行います。

① 複数の都市経営課題を解決するものであること
② エリアの価値を向上させるものであること
③ 地域経済の発展に寄与するものであること
④ 公的負担の軽減を図るものであること
⑤ 自立的かつ持続可能なものであること

（３）民間提案制度の創設

本市では、地方特有の小規模な市場環境において民間単独での採算確保が容易でないことに加え、市としての活用姿勢の発信が不足しており、民間提案が活性化していないことが課題となっています。

このことから、本市では、地域が抱える課題を共有することで事業の予見性を高めるとともに、民間の皆様との対話を重視する姿勢を明確にし、対話を通じた柔軟な条件整理や既存資産の有効活用により、民間事業者等に参画していただきやすい環境を整えます。

公平な審査により採用となった提案事業のうち、提案内容に当該事業者が唯一保有する独自技術や知的財産等が含まれており、特定の者と契約しなければ契約の目的を達することができない（地方自治法施行令第１６７条の２第１項第２号及び「甲賀市随意契約ガイドライン」の規定に該当する）と認められるものについては、本市と事業化に向けた詳細協議を行い、当該提案事業者との随意契約を行う場合があります。

また、提案内容が広く一般化された手法である等、唯一性が認められないと判断した際は、提案事業者の知的財産保護に十分配慮し、かつその承諾を得た上で、公募（プロポーザル方式等）による手続きへ移行する場合があります。

①募集について

以下の２つを基本的な枠組みとして民間の皆様からの創意工夫やアイデアを広く募集します。

（ア）テーマ公募型

本市があらかじめ提示する特定の課題、事業、遊休資産等の活用方法について、提案をいただきます。（サウンディング型市場調査を含みます。）

（イ）自由提案型

本市の既存事業等に関わる連携のご意向や新しいアイデアを広く募ります。（原則として、本市に新たな財政負担が生じないものを対象とします。）

②民間提案制度の対象要件と留意事項

本ガイドラインに基づく提案の受付対象および留意事項は、以下のとおりとします。

（ア）提案主体の要件

提案内容を自ら実施する意思と、事業を遂行するための十分な能力・体制を有する市内

外の民間事業者、大学・研究機関・NPO 法人等とします。なお、個人の方からの提案は対象外とします。

（イ）民間提案制度の対象要件

提案内容は、市民サービスの向上や地域経済の活性化、エリア価値の向上等に資するものとします。

詳細は、「甲賀市公民連携事業実務マニュアル」に別途定めます。

（4）ＰＰＰ／ＰＦＩ手法導入優先的検討規定の策定

公共施設等の整備、更新、維持管理及び運営等にあたり、公民連携の手法を優先的に検討します。事業費の総額や単年度の事業費が一定額を超える等、一定の基準を満たす公共施設整備事業を検討の対象とします。対象となった事業は、簡易な検討、詳細な検討を経て公民連携手法導入の効果について評価し、結果を公表するとともに、従来手法に比して公民連携手法が有利と評価された場合は公民連携事業として展開します。

詳細は、「甲賀市公民連携事業実務マニュアル」に別途定めます。

7．庁内の推進体制

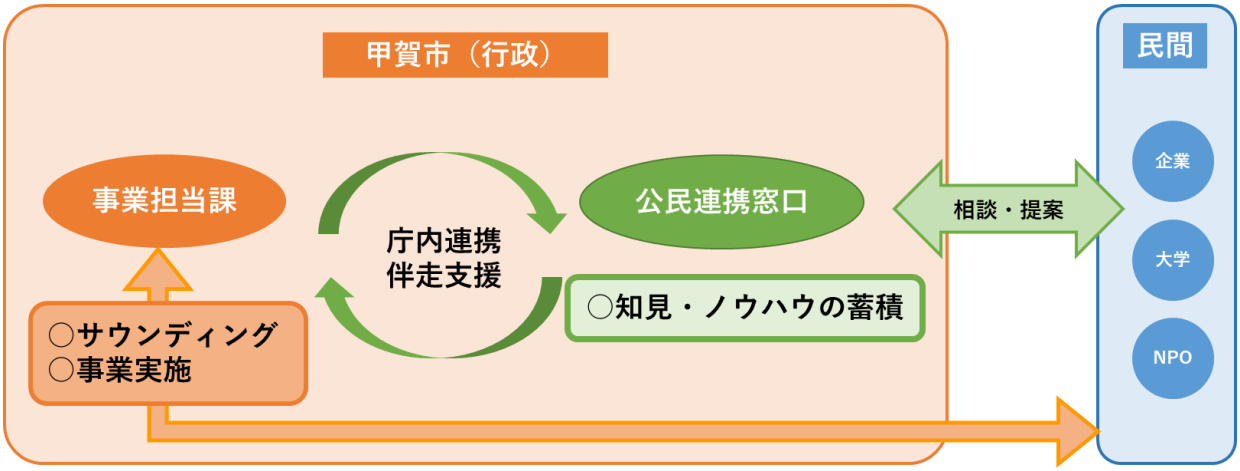
（1）窓口の一元化

公民連携窓口は、総合政策部行政改革課が担うこととします。

公民連携による取り組みは事業規模の大小を問わず、縦割りによって窓口が多くなるため調整コストが大きくなりやすく、意思決定に時間を要することが課題となることから、「組織的な合意形成」が事業を前へ進める最大の推進力となります。

これまで各事業担当課が個別に対応していた民間の皆様からの提案は、今後、公民連携窓口が一元的に受け付け、企画・財政部門と密接に連携や調整を行い、ワンストップで対応します。

また、民間事業者等との対話（サウンディング）や事業化の検討段階においては、行政改革課が事業担当課のパートナーとして「伴走支援」を行い、円滑な事業推進をサポートします。



図表 9

（２）公民連携窓口の役割

公民連携の取り組みを加速させ、その実効性を高めるため、公民連携窓口は以下の役割を担います。

① 公民連携に関する相談、情報収集

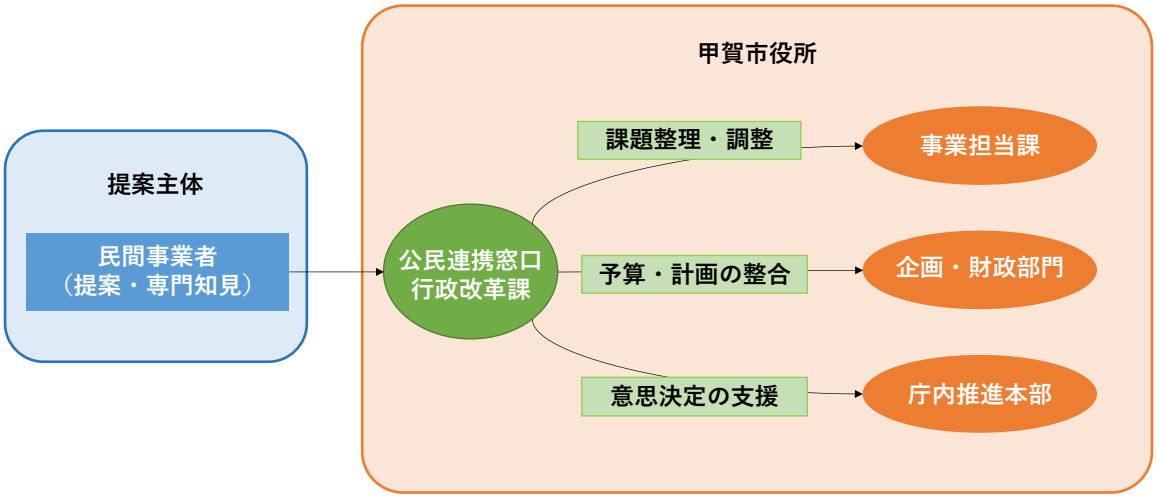
民間事業者等や庁内各課からの公民連携に関する相談や問い合わせに対応し、事業担当課を決定します。また、公民連携に関する情報収集に努め、本市事例集の作成・公表等を行います。

② 公民連携に関する研究・調査

主要な庁内会議に基づき、特定の案件に関する公民連携活用の可能性等を研究・調査します。担当課とは異なる目線による客観的な研究・調査を原則とし、調査結果は要請のあった庁内会議へ報告し、その後の検討等につなげていきます。

③ 公民連携に関する各課支援、庁内連携

主要な庁内会議に基づき、特定の案件にかかる公民連携活用に関する事務手続き等（調整・マーケットサウンディング・事業者募集用資料作成等）を担当課と連携（役割分担）して行うとともに、庁内調整の「交通整理」を行います。



図表１０

（３）公民連携に関する主要な庁内会議

本市における公民連携に関する主要な庁内会議は以下のとおりです。

① 行政改革推進本部会議

行政改革大綱の策定及び実施、その他行政改革に係る重要事項に関することを審議・決定する会議です。

② 行政改革推進幹事会議

本部会議に付すべき事案に関し必要に応じて調査及び検討する会議です。

（4）プロジェクト検討のタイミング

本市では、提案の内容や性質に合わせて最適なスケジュールで検討を進めます。なお、全ての提案について、相談や対話は年間を通じて随時受け付けますので、まずは窓口へご相談ください。民間事業者等のスピード感を尊重し、迅速な事業化を目指します。

①市の財政支出を伴わない提案

予算編成のサイクルに縛られることなく、対話が整い次第、審査を進めます。

②市の財政支出を伴う提案

次年度予算への反映を前提とした、標準的なスケジュールは以下の表の通りです。次年度の事業化を希望される場合の事業計画の参考として活用いただくものであり、市と共に着実な準備を進めるためのガイドとして提示するものです。

期間	フェーズ	民間事業者のアクション	本市の主な動き
１０月～３月	事務事業の整理と対象事業の選定		公共施設整備計画や行政課題の整理を開始
４月～５月頃	公表・募集 事前相談	【推奨：対話・相談】 窓口での事前相談、現地見学会への参加	募集要領の公表、提案希望者との対話・サウンディングの実施
６月～７月頃	受付・審査	【正式提案】 正式な提案書の提出、ヒアリングへの対応	公民連携窓口による予備審査等
８月～１０月頃	方針決定 予算要求	【事業化待ち】 市の方針決定の確認	主要な庁内会議での決定、次年度予算の概算要求手続き
１１月～３月頃	詳細協議 締結準備	【詳細協議】 仕様・リスク分担・スケジュール等の協議	優先交渉権者との対話、基本協定の締結、議会手続きの準備
翌４月～	事業開始	【実装・運営】 契約締結、事業開始、定期報告	契約締結、モニタリング（事業効果の検証）の開始

図表１１