甲賀市公民連携事業実務マニュアル

本マニュアルは次の３部構成です。

Ⅰ．全体の概要
公民連携事業の実施に向けた制度・規定の全体概要について

２．民間提案制度
民間事業者からの事業提案制度について

３．PPP/PFI 手法導入優先的検討規定
市が公共施設整備等を行う場合、PPP/PFI 手法導入を優先的に検討する規定について

令和８年１０月

１．全体の概要

（１）概要

本マニュアルは、甲賀市公民連携ガイドラインに定める「民間提案制度」及び「ＰＰＰ／ＰＦＩ手法導入優先的検討規定（以下、「検討規定」という。）」の事務手続きについて詳細を定めるものです。

本市における公民連携事業の構築にあたっては、民間事業者からの自由な発想やノウハウによる提案を起点とする「民間提案制度」と、市の計画や行政課題を起点とする「検討規定」の２つのアプローチを有します。

（２）５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）各プロセスの定義

共通の検討フローは、次の３つのプロセスにより構成します。民間提案制度・検討規定それぞれの制度で用いる具体的な審査基準や項目は異なりますが、検討を進めるステップを共通化することで、事務の効率化と透明性の確保を図ります。

① 検討開始

民間提案制度において「対話」を経て正式に提案書が受理された案件、または検討規定における「優先的検討の対象とする事業」の基準に該当する事業について、本市としての検討を正式に開始するプロセスをいいます。

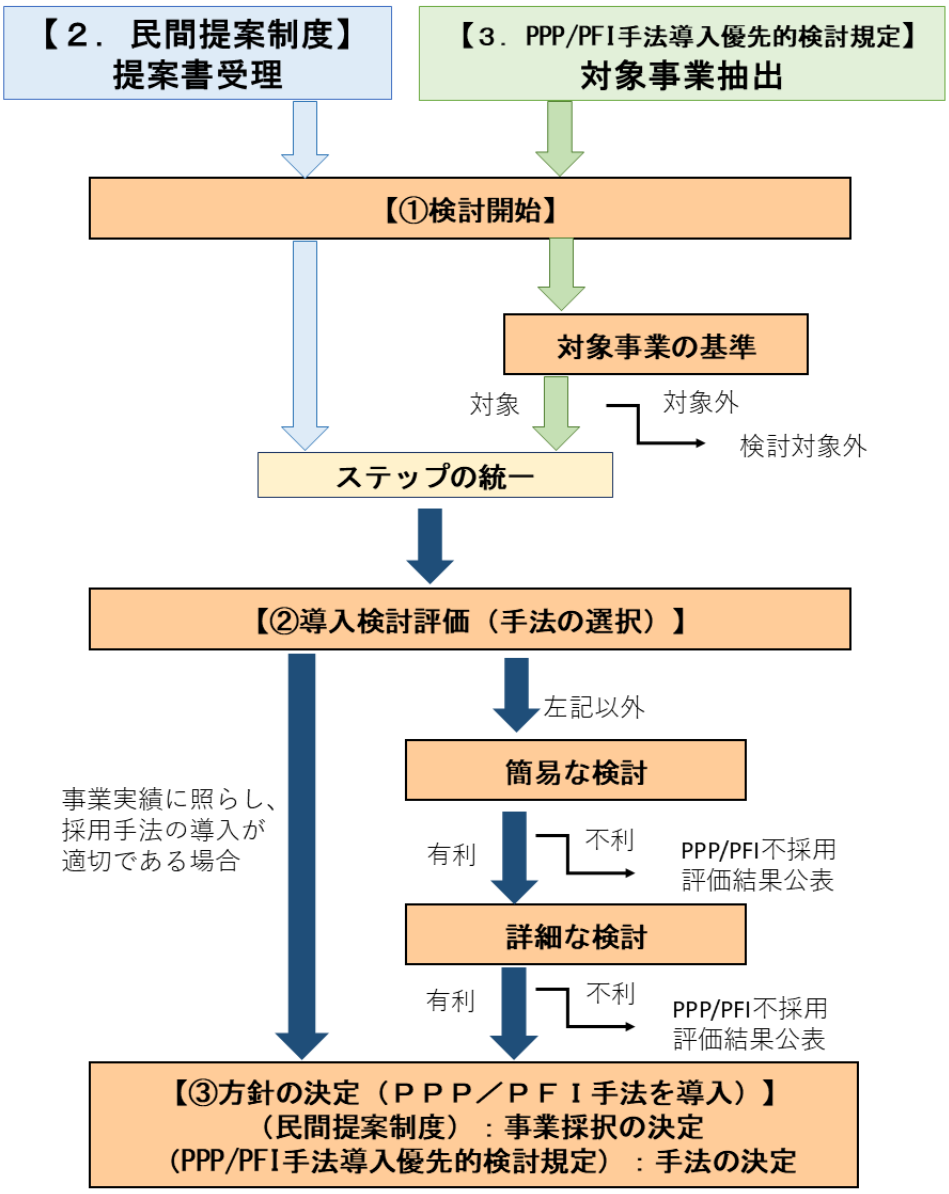
② 導入検討評価

①で検討を開始した事業に対し、「簡易な検討」や「詳細な検討」を行い、実現可能性や持続可能性について検討・評価するプロセスをいいます。

③ 方針の決定

②の結果を踏まえ、公民連携に関する主要な庁内会議における審議等を経て、市として採用する最適な事業手法を決定するプロセスをいいます。

民間提案においては、提案内容を評価するため、手法の選択に加え、「当該事業を市として採択（事業化）するか否か」の決定を指します。また、検討規定においては、「公民連携手法を採用するか、従来型手法により実施するか」という、最適な事業手法の決定を指します。



図表１

（４）庁内体制における実務上の役割分担

①　公民連携窓口（行政改革課）の役割

ア．両制度における手続きや進行管理に関する総合調整

イ．庁内関係部局との合意形成及び全体的な総合調整

ウ．民間事業者との対話、相談における総合窓口

②　事業担当課の役割

ア．担当事業の必要性の精査、既存施設維持管理費等の基礎データの整理

イ．評価調書の作成及び外部コンサルタント等の活用による導入手法の検証

ウ．予算要求、民間事業者選定（公募等）の事業執行

（５）共通の留意事項

①　導入決定後の実務

本マニュアルに基づき公民連携手法の採用が決定した事業については、速やかに予算措置及び事業者選定等の準備へ移行するものとします。その際の実務については、ＰＦＩ法や各事業手法に応じた国のガイドライン等を参考に実施するものとします。

②　モニタリング

事業開始後は、必要に応じて、定期的な対話や報告を通じて事業効果の検証（モニタリング）を実施するものとします。

２．民間提案制度

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、民間活力を歓迎する姿勢を明確に打ち出し、行政課題を具体的に発信するなど事業の予見性を高めるとともに、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。

なお、ＰＦＩ法第６条に基づく民間提案については、ＰＦＩ法及び国のガイドラインに基づき別途取り扱うものとします。

（１）提案の区分

本市では、民間事業者からの創意工夫やアイデアを広く募集するため、以下の２つを基本的な枠組みとして提案を受け付けます。

①　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、遊休資産等に対し、解決策や活用策の提案を求めるもの。（サウンディング型市場調査を含みます。）

②　自由提案型

本市の既存事業等に関し、民間事業者等から連携を希望する事業や独自のアイデアの提案を広く受け付けるもの。（原則として、本市に新たな財政負担を生じないものを対象とします。）

（２）契約手法の決定

①　随意契約による実施

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締結するものとします。

②　公募型プロポーザル等による実施

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場合は、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ものとします。この際、提案者の創意工夫や先行者利益を尊重するため、選定審査において、提案内容の具体性や市側の事務への貢献度等に応じて最大 10%の範囲内で加点（インセンティブ）を付与する等の措置を講じることができるものとします。

（３）民間提案制度の対象要件と留意事項

提案の受付対象及び留意事項は、以下のとおりとします。

①　提案主体の要件

提案内容を自ら実施する意思及び能力を有する民間事業者、大学・研究機関・NPO 法人等とします。

②　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。

③　提案の対象外となるもの

個人からの提案、または以下のいずれかに該当する場合は対象外とします。

【提案主体に関する除外要件】

ア．法令等に違反する行為を行った者又はこれに類する者

イ．甲賀市暴力団排除条例第２条に規定する暴力団関係者等が実質的に関与している者

ウ．地方自治法施行令第 167 条の４第２項により、市の入札参加資格を持たない団体

エ．地方自治法第 244 条の２第 11 項により、市から指定管理者の指定を取り消され又は業務停止中の団体

オ．地方税、国税（法人税、消費税等）を滞納している者

カ．民事再生法、会社更生法、破産法等に基づく倒産手続きの申立てがなされているとき

キ．地方自治法第 92 条の 2、第 142 条又は第 180 条の５第６項（議員等の請負の禁止等）の規定に抵触する者

【提案内容に関する除外要件】

ク．政治的又は宗教的教育・活動を目的とするもの

ケ．非科学的、迷信に類するもので、市民に不安や不利益を与えるおそれがあるもの

コ．その他、公共性・公平性の観点から本市との連携事業としてふさわしくないと判断されるもの

④　提案及び対話・調整にかかるコスト

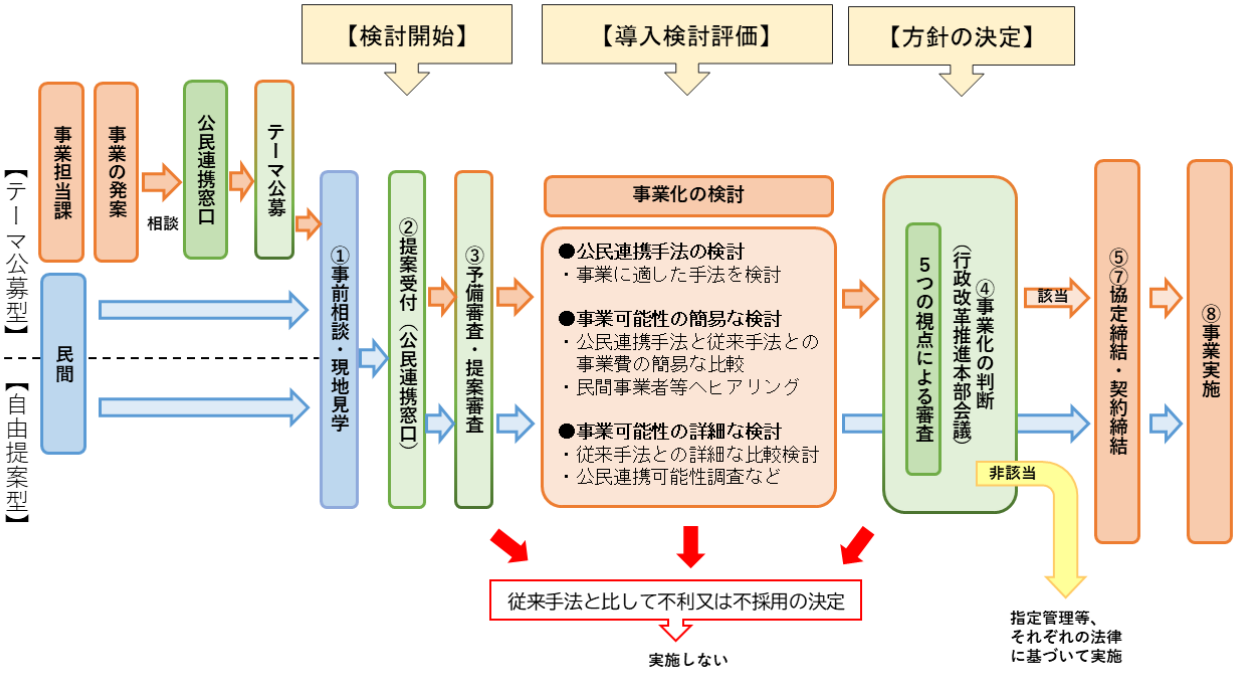
提案の成立・不成立にかかわらず、提案書の作成、市との対話や調整等に要する一切の費用は提案者の負担とします。

⑤　提案に対する結果

いただいた提案については庁内で検討を行い、成立・不成立（採用・不採用）にかかわらず、本市から結果を回答します。

（４）公民連携事業実施までの進め方

公民連携事業の実施までの流れは、概ね下のフロー図のようになります。



図表２

（５）事業化までの流れ

①　公表・事前相談・現地見学会

テーマ公募型の実施に当たっては、施設等の情報を公表します。実現可能な提案や本市の求める提案を受け付けるため、原則、事前相談を行っていただきます。また、希望があれば現地見学の機会を設定します。

②　提案の受付・書類審査

事前相談において対話を行い、実現可能性のある提案については、提案書（様式第１－１号）及び誓約書（様式第１－２号）により提案の受付を行います。

③　予備審査・提案審査

事業担当課による予備審査及び評価委員会による提案審査を行います。

評価委員会は、総合政策部長、総務部長、事業を所管する部局長、及びその他必要と認める部局長等をもって構成し、提案事業の実現可能性や効率性、市民サービスの向上等について総合的に評価を行います。

④　行政改革推進本部会議への付議

評価委員会における審査結果や導入検討評価による評価結果については、甲賀市行政改革推進本部会議に付議し、市として当該提案事業を採択（事業化）するか否かの決定を行います。採択された提案についてはその提案を行った事業者を優先交渉権者とし、詳細協議を進めます。

⑤　協定締結及び詳細協議

④の結果に基づき、市は優先交渉権者と基本協定（様式第Ⅰ－３号）を締結します。また、協定締結後、事業実施に向けた諸条件（契約条件、スケジュール、関係法令の手続き、サービス水準等）について詳細協議を行います。

⑥　地域住民等への説明

協定締結後、契約を締結するまでの間に、地域住民等に対して、提案者による提案事業の周知等を必要に応じて実施するものとします。周知方法は区長文書配布や住民説明会等とし、本市との協議によって決定します。

⑦　契約の締結

⑤、⑥の状況を踏まえ、双方が契約内容について合意した場合は、契約を締結します。ただし、契約内容によっては議会の議決が必要となる場合があるため、最終的に契約が不成立となる場合があります。

⑧　事業の実施

契約締結後、事業者には、速やかに提案事業を実施していただきます。事業実施期間等については、協議により決定します。

（６）標準的なスケジュール

原則としてテーマ公募型の運用にあたっては、次年度の予算編成及び事業執行を見据え、以下のスケジュールを標準的なサイクルとします。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ており、特に高い事業効果が見込まれるもの等については、時期を問わず柔軟かつ機動的な審査・事業化に努めることとします。

①　事務事業の整理と対象事業の選定（前年度１０月～３月）

次々年度の予算編成及び事業執行を見据え、前年度の１０月頃より公共施設整備計画や行政課題の整理を開始します。テーマ公募型提案における具体的な課題設定、募集要領の作成等を年度内に完了させ、募集に向けた庁内調整を図ります。

②　公表・募集及び事前相談（４月～５月頃）

新年度の開始にあわせ、ホームページ等で募集要領を公表し、民間事業者等からの提案募集を開始します。あわせて、提案希望者との対話や事前相談（様式第Ⅰ－４号）、現地見学会等を実施し、提案内容の熟度を高める期間とします。

③　提案の受付と予備審査の実施（６月～７月頃）

民間事業者等からの正式な提案書（様式第Ⅰ－１号）を受理し、公民連携窓口及び事業担当課において予備審査を行います。その後、「評価委員会」において、提案事業の評価を実施します。

④　方針決定と予算要求への反映（８月～１０月頃）

評価委員会の審議結果を踏まえ、行政改革推進幹事会議を経て行政改革推進本部会議において本市としての方針を決定します。採択された提案については、事業担当課において次年度予算の概算要求を行い、財政担当部局との協議を進めるものとします。

⑤　詳細協議と契約締結の準備（１１月～３月頃）

予算編成の進捗に合わせ、優先交渉権者となった提案者と、事業の実施に向けた詳細な仕様、リスク分担、スケジュール等について具体的な協議（対話）を行います。協議が調ったのち、基本協定（様式第Ⅰ－３号を参考とする）の締結や、必要な場合は契約締結に向けた議会手続き等の準備を完了させます。

⑥　事業の開始（翌４月～）

新年度の予算成立後、速やかに契約を締結し、提案事業を開始します。

３．PPP/PFI 手法導入優先的検討規定

（１）優先的検討の対象とする事業

次の①及び②に該当する公共施設等の整備等を行う場合、優先的に検討します。

① 次のいずれかに該当する事業その他民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用する効果が認められる公共施設整備事業

ア．建築物又はプラント、インフラの整備等に関する事業

イ．利用料金の徴収を行う公共施設整備事業

ウ．公共施設等の維持管理、運営等を見直す事業

エ．公的不動産の利活用や施設の集約化・複合化を伴う事業

② 次のいずれかの事業費基準を満たす公共施設整備事業

ア．事業費の総額がＩ０億円以上の公共施設整備事業（建設、製造又は改修を含むものに限る。）

イ．単年度の事業費がＩ億円以上の公共施設整備事業（運営等のみを行うものに限る。）

ウ．単独の公共施設等の管理者等による単一分野の公共施設整備事業であって、ア又はイの事業費基準を満たさない場合においても、分野横断型ＰＰＰ／ＰＦＩ又は広域型ＰＰＰ／ＰＦＩを推進することにより、それを満たす可能性がある公共施設整備事業

（２）対象外とする事業

次に掲げる公共施設整備事業を優先的検討の対象からは除きます。

① 既にＰＰＰ／ＰＦＩ手法の導入が前提とされている公共施設整備事業

・構想段階で既にＰＦＩ手法での実施が決定しているもの

② 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成Ｉ８年法律第５Ｉ号）に基づく市場化テストの導入が前提とされている公共施設整備事業

③ 民間事業者が実施することが法的に制限されている公共施設整備事業

・公権力の行使に密接に関わる業務など、民間委託が法的に不可能なもの

④ 災害復旧事業等、緊急に実施する必要がある公共施設整備事業

・放置すれば市民の安全に直ちに支障が出る等の緊急性を要するもの

⑤ 民間の創意工夫の余地が限定的であると認められる事業

・道路、河川、橋梁等の土木工事のうち、設計・施工の自由度が低い定型的なもの

（３）導入検討から事業化までの流れ

優先的検討の対象となった事業については、原則として以下の手順に従って検討を進めます。

① 対象事業の選定と検討開始

事業担当課は、公共施設整備計画や行政課題に基づき、（Ｉ）の対象基準に該当する事業を抽出します。検討開始にあたっては、公民連携窓口と事前協議を行い、スケジュールを確認することとします。

② 適切な手法の選択

ア．採用手法の選択

事業担当課は、優先的検討の対象となる公共施設整備事業について、次の③の簡易な検討又は④の詳細な検討に先立って、当該事業の期間、特性、規模等を踏まえ、当該事業の品質確保に留意しつつ、最も適切なＰＰＰ／ＰＦＩ手法（以下「採用手法」という。）を選択するものとします。

この場合において、唯一の手法を選択することが困難であるときは、複数の手法を選択できるものとします。

イ．評価を経ずに行う採用手法導入の決定

事業担当課は、採用手法が次に掲げるものに該当する場合には、それぞれ次に定めるところにより、当該採用手法の導入を決定することができるものとします。

（ア）指定管理者制度

次の③の簡易な検討及び④の詳細な検討の省略

（イ）当該事業が施設整備業務の比重の大きいもの又は運営等の業務内容が定型的なものに該当する場合におけるＢＴＯ方式

次の③の簡易な検討を省略し、④の詳細な検討を実施

（ウ）民間事業者からＰＰＰ／ＰＦＩに関する提案がある場合であって、当該提案において、従来型手法による場合と採用手法を導入した場合との間での費用総額の比較等の客観的な評価により、当該採用手法の導入が適切であるとされている場合における当該採用手法

次の③の簡易な検討を省略し、④の詳細な検討を実施

③ 導入検討評価（簡易な検討）

事業担当課は対象事業について、次のア及びイに従って簡易な検討を行い、ここで採用手法の導入が適さないと評価された公共施設整備事業は、詳細な検討を行うまでもなくＰＰＰ／ＰＦＩ手法を導入しないこととします。

なお、それぞれの評価に当たっては、民間事業者との意見交換や類似事例の調査結果等を評価に活用することも可能とする。また、定量化が困難なものを評価する場合においては、客観性を確保した上で定性的な評価とすることができるものとします。

ア．費用総額の比較による評価

事業担当課は、「簡易定量評価調書（様式第２－１号）」により、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法による場合と、採用手法を導入した場合との間で次に掲げる費用等の総額（以下「費用総額」という。）を比較し、採用手法の導入の適否を評価するものとします。

また、複数の手法を選択した場合においては、各々の手法について費用総額を算定し、その最も低いものと、従来型手法による場合の費用総額との間で同様の比較を行うものとします。

（ア）．公共施設等の整備等（運営等を除く。）の費用

（イ）．公共施設等の運営等の費用
（ウ）．民間事業者の適正な利益及び配当
（エ）．調査に要する費用
（オ）．資金調達に要する費用
（カ）．利用料金収入

イ．多様な効果による評価

事業担当課は、アにかかわらず、公的負担の抑制に加え、「定性評価調書（様式第２－２号）」を用いて、次に掲げる多様な効果につながることを客観的に評価することにより、採用手法の導入の適否を評価することができるものとします。

（ア）．公共サービス水準の向上
（イ）．経済的価値の向上
（ウ）．社会的価値の向上

④　導入検討評価（詳細な検討）

事業担当課は、③の簡易な検討において採用手法の導入が適当であると評価された事業を対象として、必要に応じて専門的な外部コンサルタントを活用するなどにより、次の項目について検討を行った上で、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法による場合と、採用手法を導入した場合との間で、費用総額を比較するとともに、持続可能な地域・経済社会の実現に向けた多様な効果を総合的に勘案して、採用手法の導入の適否を評価するものとします。

ア．従来型手法及び採用手法の長所及び短所の整理並びに当該短所の解決策の検討
イ．採用手法を導入する場合の民間事業者に委託する業務の範囲及び要求水準の検討
ウ．リスク分担の検討
エ．従来型手法及び採用手法を導入した場合それぞれの費用総額の算出及び比較
オ．採用手法に公共施設等運営事業等の既存公共施設等に用いられる手法が含まれる場合にあっては、次に掲げる検討
（ア）．当該事業の長期契約への適否の検討
（イ）．既存の公共施設等の状態に関わるリスク分担の検討（開示できる公共施設等の情報の内容を含む。）
カ．採用手法に BTO 方式等の設計、建設又は製造及び運営等を一括して委託する手法が含まれる場合にあっては、当該事業の長期契約への適否の検討

⑤　方針の決定（政策判断）

④の結果を踏まえ、行政改革推進本部会議に付議し、公民連携手法を採用するか従来型手法により実施するかという「事業手法の採否（政策的判断）」を決定します。

⑥　予算編成への反映と評価結果の公表

方針が決定した案件については、次年度予算の概算要求及び財政部局との協議を進めま

す。あわせて、法の規定に基づき検討の結果を市ホームページ等で速やかに公表します。公表にあたっては、以下の通り時期と内容を区分して実施するものとします。

ア．検討結果の速報

ＰＰＰ／ＰＦＩ手法を導入しないこととした旨、その他予定価格の推測につながらない事項については、方針決定後、遅滞ない時期に公表します。

イ．評価の根拠となる詳細情報

簡易定量評価調書（様式第２－Ｉ号）の内容など、予定価格の推測につながる恐れがある事項については、入札手続きの終了後等の適切な時期に公表するものとします。

ウ．詳細な検討を実施した場合の取り扱い

詳細な検討を実施した後にＰＰＰ／ＰＦＩ手法を導入しないことを決定した場合も、上記ア・イに準じて情報を整理し、更新した最新の評価結果を公表します。

＜様式＞

【様式第１－１号】民間提案書（テーマ型/自由提案型）標準フォーマット
・提案事業名、提案主体、事業概要、期待される効果等を記載する様式

【様式第１－２号】誓約書
・参加資格の有無や欠格事項への不該当について、提案事業者が本市へ宣誓する書類

【様式第１－３号】基本協定書（案）
・本契約に向けた詳細協議期間中のルールについての協定書

【様式第１－４号】民間提案・事前相談（対話）記録書
・正式提案前の対話内容と、市が提示した条件・懸念事項を記録するシート

【様式第１－５号】提案募集に関する質問書
・募集内容に関する質問を公式に受け付け、回答の公平性を担保するための様式

【様式第１－６号】民間提案審査結果回答書

【様式第１－７号】参加辞退届

【様式第２－１号】簡易定量評価調書（ＶＦＭ簡易算定シート）
・従来型手法とＰＰＰ／ＰＦＩ手法の概算費用を比較し、ＶＦＭを算出するシート

【様式第２－２号】定性評価調書（導入可能性評価調書）
・公民連携手法導入の適否を客観的に記録する報告様式