

# 公園内施設の事業運営\*

一橋大学 国際・公共政策大学院  
公共経済プログラム 修士2年

小畑 拓也

2016年10月

---

\*本稿は、一橋大学政策大学院・公共経済プログラムにおけるコンサルティング・プロジェクトの最終報告書として、受入機関である町田市未来づくり研究所に提出したものです。本稿の内容は、すべて筆者の個人的見解であり、受入機関の見解を示すものではありません。町田市未来づくり研究所におきましては、資料収集や報告書作成に関して貴重なアドバイスを数多く頂きました。心より感謝いたします。

## 要約

本コンサルティングの内容は、「町田市の薬師池公園内に設置を予定しているゲートハウスについて、施設の設置および管理運営の手法を比較検討し、最も望ましいものを提案すること」である。官民連携（PPP）の各手法について整理した上で、当事例にて最も望ましい PPP の手法と運営における留意点について考察を行った。

公園内施設の PPP の手法としては、指定管理者制度、PFI、設置許可の 3 つに大別される。本稿ではこれら PPP について、具体的事例として「道の駅」を参考にしながら、長所および短所、導入における改善点などを分析した。その後 DBO 方式に注目し、当手法の実務的利点等について、文献調査やヒアリングを行った。

最後に、「官民連携（PPP）と既存の財政制度の恩恵をともに受けることが可能であることから、施設の設置および管理運営の手法として DBO 方式が最も望ましい」と結論づけた。

(目次)

1. はじめに	2
2. 現状	3
(1) 薬師池公園ゲートハウスの計画	
(2) 公園内の施設設置の概要（指定管理者制度、PFI、設置許可）	
3. コンサルティングの内容	11
(1) 選択肢の提案	
(2) 調査項目の決定	
4. 事例報告（道の駅）	17
(1) 道の駅八王子滝山	
(2) 道の駅（仮称）大野	
(3) 事業運営でのリスク	
(4) リスクへの対処策	
(5) （補論1）不完備契約とモラルハザード	
(6) （補論2）納付金設定の手法	
5. 事例報告（DBO方式）	25
(1) 他手法との比較	
(2) 民間資金活用の有無	
(3) 実務者の評価	
(4) 金融機関の評価	
6. 本コンサルティングでの提案	29
7. おわりに	30

## 1. はじめに

財政の三機能は、「道路などの社会資本や教育など、受益者に留まらず社会全体にも便益を及ぼす公共財を供給する資源配分機能」「市場取引では解消されない経済格差を是正する再分配機能」「景気変動を緩和する経済安定化機能」がある。公園は非競合性・非排除性という特徴を持つ公共財であり、市場に任せた場合過少供給となるため、公共部門による供給が求められる。また、公園は地域での受益の範囲が限定される地方公共財であり、受益と負担が一致しないという地域間外部効果（スピルオーバー効果）が生じない（地域間外部効果が生じる公共財として、防衛・警察などが挙げられ、これらは国家公共財と呼ばれる）。こうした地方公共財への選好・ニーズは地域間で異なるため、その供給は、より詳細な情報を持ち、地域ニーズを把握できる地方公共団体が担うことが望ましい（分権化定理）。

社会資本整備は、人口増加、経済発展に伴う歳入増、社会構造の変化による需要の変遷とともに、新規投資を軸として行われてきた。その結果、都市公園をはじめとした社会資本整備はほぼ完了したと言える。一方で、社会資本の積極的な整備を進める根拠であった人口増加は過去のものとなり、また高齢化率の上昇という社会構造の変化は、高齢者関係給付を含む社会保障費の増大をもたらした。高度経済成長期に重点的に整備され、蓄積された社会資本は老朽化が進行し、更新費用の増大が見込まれる。日本の財政状況は1990年以降急速に悪化し、厳しい財政制約の中、この「2つの高齢化」の下での社会資本の効率的な整備、管理が課題となっている。

財源という限りある資源を有効活用し住民の効用（満足度）を最大化するという目的のもと、公共サービスを効率的に供給するために導入されたのが官民連携（PPP: Public-Private-Partnership）である。政府部門において非効率的な経営が行われる、いわゆる「政府の失敗」の要因としては、(a)住民による監視・監督・規律付けが弱い、(b)公共性という数値化しにくい曖昧な目標を追求するため、甘い経営になりやすい、ことが挙げられる。こうした政府の失敗を緩和するために、(a)事業の監視・監督・規律付けの強化、(b)事業の成果（パフォーマンス）の明確化、が求められる。PPPの導入により、(a)公共サービス供給にて、民間委託、民営化など市場メカニズムを採用し、出資者等による監視を強化する（市場によるコントロール）、(b)財源（資金）の使用について裁量を広げる一方、収益といった業績・成果に基づく評価を行う（成果に基づくコントロール）、ことができ、効率的な公共サービス供給が期待できる。

公園は、非競合性、非排除性を持つ公共財である。その機能は4つに大別される。

- ・都市環境維持機能・・ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の保全、景観の形成など
- ・防災機能・・災害時の避難所、延焼防止、復旧の拠点など
- ・健康レクリエーション機能・・レクリエーション活動、文化活動の拠点など
- ・コミュニティ維持機能・・歴史的、自然的資源の保全、地域間の交流・連携の拠点など

昭和31年に制定された都市公園法は、都市における緑とオープンスペースが不足している状況で、戦後の混乱期に公園の改廃が相次いだため、都市公園の定義、設置基準等を明確にし、都市公園の安定した管理を図るために制定され、それ以降、都市公園の適正な管理の根拠として、また都市公園の計画的な整備の指針として大きな役割を果たしてきた。一方で、都市公園を取り巻く社会状況は大きく変遷し、少子高齢化・人口減少による人口構造の変化、都市インフラの老朽化、財政面・人員面の制約の深刻化等ネガティブな変化、住民の価値観の多様化、企業の公共財供給を促す制度の充実等ポジティブな

変化も生じている。

国土交通省内の検討組織である「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会」はこれらの社会情勢、課題への取組みとして、「まちの個性、市民の力を引き出すための都市公園の多機能性の発揮」等を挙げている。公園の特性に応じて多様な運営主体が参画し、地域住民の効用を高め、課題を解決するような多機能型の土地公園を目指すべきとしている。公園施設の設置管理許可（指定管理者制度、PFI など PPP も含まれる）は、こうした経緯に沿うものと解される。

委託先である町田市は、物流、交通の要衝に位置し、多摩丘陵の恵まれた自然環境のもと、人口 42 万人を超える首都圏の中核都市である。大都市への高い交通利便性と豊かな自然環境を資源として、高齢者の急激な増加という市政課題に対処している。

本コンサルティングは「薬師池公園内に設置を予定しているゲートハウスについて、施設の設置および管理運営の手法を比較検討し、最も望ましいものを提案すること」である。本稿では最終報告として、PPP の手法についての整備、類似事例の考察を行った上で、DBO 方式が最も望ましいという結論に至った。

## 2. 現状

### (1) 薬師池公園ゲートハウスの計画

薬師池公園は「新東京百景」、2007 年に「日本の歴史公園 100 選」に選定された町田市を代表する公園である。園内中心部には池があり、桜、花しょうぶ、大賀ハス、新緑・紅葉等、季節ごとに散策を楽しむことができる。周辺には町田ぼたん園、町田ダリア園、町田リス園などの観光施設が点在し、一年を通して市民が訪れることができる。



薬師池公園ゲートハウスは、「町田薬師池公園 四季彩の杜 魅力向上計画」の一環として、公園利用の核となる拠点を整備しようとするものである。ゲートハウスは、①周辺の駐車場不足、飲食需要を満たすための「休憩・飲食」②市全体の情報発信、特産物の提供・販売を行う「市内観光施設や農業の紹介・PR」③農業体験・調理を通じた市民交流という「食と農を中心とした地域振興」を目的としている。ゲートハウスが想定している具体的な事業は以下のとおりである。

図表 1 ゲートハウスが想定している事業とその概要

駐車場	当該事業エリアを含む、薬師池公園を中心とする四季彩の社は、駅や周辺からのアクセスにおいて、スムーズな公共交通機関が整備されていないこともあり、慢性的
-----	--

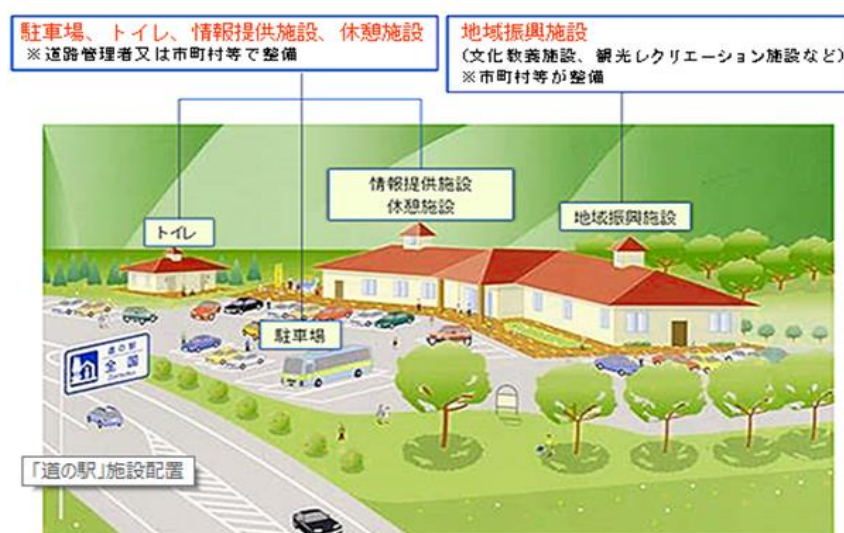
	<p>な駐車場不足が課題となっている。</p> <p>当該事業エリアにおいては、周辺を含めた駐車場の不足を少しでも解消できるよう、極力駐車場台数を確保した配置計画を行う。また、当該事業エリアにおいては、市のPRを行う観光案内所としての役割も期待されることから、市外等からの団体客も取り込めるよう、大型駐車場も設置する。</p>
バスターミナル	<p>面前道路である鎌倉街道(都道18号線)は、慢性的な渋滞が発生する路線であるほか、バス停の位置、バス便数の不足などが課題となっている。</p> <p>四季彩の社の玄関口として多くの人を呼び込み、少しでも良好なアクセス性を確保するべく、当該事業エリアの整備に合わせバスターミナルを設置する。</p>
案内所 アンテナショップ	<p>当該事業エリアは、四季彩の社の玄関口としての役割、また、市民等に気軽に農に触れ合ってもらい役割が主目的であるが、それに伴い市内外を問わず多くの利用客が来訪する場所となることは、市のPRを行うには有効な場となる。</p> <p>四季彩の社の玄関口として、公園全体の案内所を設置する。また、市の観光施設や農業等を紹介・PRする場としての機能も付加するとともに、生鮮農産物以外の市内事業者等の物品を販売するアンテナショップを設置する。なお、案内所。アンテナショップ、農産物等直売所は、同フロアに一体的に整備し、相乗効果を高める。</p>
農産物等直売所	<p>市内にはJAが運営する直売所(アグリハウス)が存在するものの、直売(農産物等の販売)機能のみであり、その他の機能が複合的に併設している店舗は少ない。</p> <p>当該事業エリア内においては、市内産農産物を中心とした直売だけでなく、農業体験や食など、農に関わる機能を併設することで集客効果を高め、より市内農業者の所得向上に寄与する農産物等直売所を設置する。なお、農産物等直売所と案内所・アンテナショップは、同フロアに一体的に整備し、相乗効果を高める。</p>
飲食施設	<p>当該事業エリアを含む、薬師池公園を中心とする四季彩の社は、多くのニーズが存在する飲食施設が不足しており、そのニーズに応えられていない。</p> <p>当該事業エリアにおいては、これまで不足していた飲食ニーズに応えるだけでなく、新鮮な市内産の野菜や果物を使用した料理・スイーツを提供するほか、自ら体験農園で収穫した農産物等を調理してもらうことなどを可能にした、農との関わりを持ったレストラン・カフェを設置する。</p>
体験ルーム	<p>市内には地域住民の交流の場として、各所に市民センターが設置されているが、食べ方に関する講習や調理実習などをする機会は不足している。</p> <p>当該事業エリアにおいては、市内産農産物のおいしい食べ方の講習や調理実習、子どもを対象とした実験教室(ファームラボ)、園芸技術等を学ぶ講習などが行える調理台を完備し、また座学研修も可能な体験ルームを設置する。</p>
クラブハウス	<p>市内には市やJAが開設する市民農園や農業者が開設する農業体験農園などが存しないには市やJAが解説する市民農園や農業者が解説する農業体験農園が存在するものの、より気軽に農作業を行うニーズは高まっている。</p> <p>当該事業エリアにおいては、四季を通じて作付けや収穫が体験できる体験農園をより気軽に、手ぶらで来ても楽しんでもらえるよう、貸し出し用農機具等の保管庫、</p>

	更衣室等を完備するクラブハウスを設置する。
トイレ・休憩所	屋内に当該事業エリア共有のトイレと、休憩所スペースを設置する。また、施設屋上にも休憩可能なスペースを確保する。

(出所) 町田市「町田薬師池公園四季彩の杜ゲートハウス・農業体験エリア等基本計画業務成果報告書」2015

このゲートハウスは道の駅を参考に計画されている。道の駅は国土交通省の登録制度のもと、地方公共団体等が設置・管理運営の事業を行う休憩施設と地域振興施設が一体となった道路施設である。①24時間無料で利用できる駐車場やトイレを持つ「休憩機能」②道路情報、地域の観光情報、緊急医療情報などを提供する「情報発信機能」③文化教養、レクリエーションなどの地域振興を促進する「地域連携機能」を有する。

図表2 道の駅の概要



(出所) 国土交通省

ゲートハウスと道の駅の求められる機能の類似性から、ゲートハウスの効率的な運営・維持管理にあたっては、道の駅の運営を参考とすることができると考える。

## (2) 公園内の施設設置の概要（指定管理者制度、PFI、設置許可）

公園内施設の設置・管理には、指定管理者制度、PFI、設置許可の3パターンに大別される。

### ① 指定管理者制度

2003年に導入された指定管理者制度は、公の施設の設置の目的を効果的に達するため必要があると認められるとき、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせる制度である。指定管理者は行政処分（公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの）の性質を持つ使用許可を行うことができることとされ、地方公共団体は、設置者としての責任を果たす立場から指定管理者を監督することとなる。このため、私法上の契約によって外部委託するいわゆる業務委託や、条例

を根拠として締結される具体的な委託契約に基づき管理が委託される従来の管理委託制度とは異なり、次のようなことが可能となる。

- ・利用者からの料金を自らの収入として収受すること（従来の管理委託制度でも可能）
- ・条例により定められた枠組みの中で、地方公共団体の承認を得て自ら料金を設定すること
- ・個々の使用許可を行うこと

指定管理者制度の趣旨は、公の施設の管理に民間企業の能力を活用しつつ、住民サービスの向上と経費の削減を図ること、民間企業の事業機会を広げることにある。

指定管理者制度の導入状況は、「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査（総務省 2012年）」によると、約7万3千施設である。導入している施設は、基盤施設（駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等）が全体の3割弱、レクリエーション・スポーツ施設、文教施設、社会福祉施設がそれぞれ2割、産業振興施設が1割である。指定管理者となっているのは、公共的団体が4割（うち地縁による団体が2割余、社団・財団法人等が約3割、株式会社が約1割5分である。利用料金制（一部利用料金制も含む）は、半数近くが採用している。

## ② PFI

PFIとは、Private Finance Initiativeの略であり、PFI法では、「民間資金等の活用による公共施設等の整備」と定義されている。従来公共サービスや公共施設は「公」が資金調達から、建設・維持管理・運営全てを担うものとされてきた。PFIでは、民間事業者は当該事業のための特別目的会社（SPC: Special Purpose Company）を設立した上で、創意工夫をこらして施設を設計し、資金調達、建設・維持管理・運営まで担う。このように設計から運営まで一貫して同じ事業者が行うことにより、事業の効率化が期待できる。

民間事業者は民間資金を調達することが求められる。事業会社としてのSPCが金融機関から融資金を調達し、もし事業主体であり通常SPCの株主でもあるスポンサーたる民間事業者がこの融資に対して保証を行わなければ、金融機関にとってはこの事業から生まれる収益だけが、融資返済の引き当てとなる（いわゆるプロジェクト・ファイナンス）。一般的にPFIで行われる事業は大型の事業が多く、事業リスクが大きくなることが大きいため、スポンサーがリスクを限定できるプロジェクト・ファイナンスが利用されることが多い。借入企業の信用力や不動産担保を頼りとするコーポレート・ファイナンスと比較し、銀行がプロジェクトの収益性を見極める分析手法を有していることが必要となりハイリスクであるが、これまでとは異なる分野への投資を行うことで高い収益を上げる可能性もある。

公共部門側にとっては、累積債務残高の増大など財政状況が悪化する中、高齢化に伴う社会保障費は増加し、公共投資への支出が困難となっている。一方、高度経済成長期に建設された社会資本は更新時期を迎えるなど公共投資への需要は高まっている。PFI導入により、建設にかかるイニシャルコストがなくなり、長期にわたるサービス対価の支払いとなる点で負担の平準化のメリットがある。また、PFI導入により、公共サービスの効率性向上も期待される。政府の関与が社会の非効率性を生む、いわゆる「政府の失敗」を引き起こす要因として、①住民による監視・監督・規律付けが弱い、②政府による経営は、公共性という数値化しにくい曖昧な目標を追求するため、甘い経営になりやすい、ことが挙げられる。このような要因のもと、政府所有の事業は失敗させられないため、補助金投入による救済が行われる（ソフトな予算制約）。政府の失敗を緩和するために、①事業の監視・監督・規律付けの強化、②事

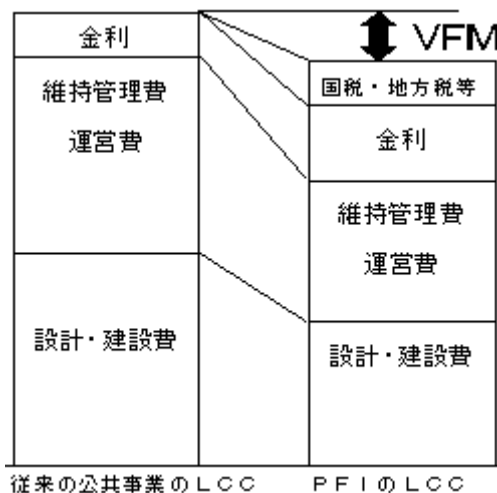


業の成果（パフォーマンス）の明確化、が求められる。PFI 導入はその手法として、①プロジェクト・ファイナンスの出資者による強い監視、②利潤の確保という目標の明確化、により事業の効率化をはかることができると主張する。単なるコスト削減のみならず、収益増加のためのサービス向上を行うことで、公共サービスの質の向上と費用の減少が期待できる。

このように、PFI は民間事業者の創意工夫の結果、公共部門よりも安く公共サービスの提供を行うことが期待される。同じ事業を公共部門と民間事業者が行ったとして、公共部門が要するライフサイクルコスト（設定した事業期間にかかる収入、支出のすべてをいう、LCC）の割引現在価値と民間事業者が要するライフサイクルコストの割引現在価値を比較し、民間事業者の方が安いコストでサービスを提供できるのであれば、PFI 導入を検討すべきと言える。その差を VFM（Value for Money）と言い、VFM の高い事業は PFI に向いている。VFM は、次の計算式で表される。

$$VFM (\%) = \frac{\text{従来の公共事業のLCC} - \text{PFIのLCC}}{\text{従来の公共事業のLCC}} \times 100$$

図表 3 VFM のイメージ



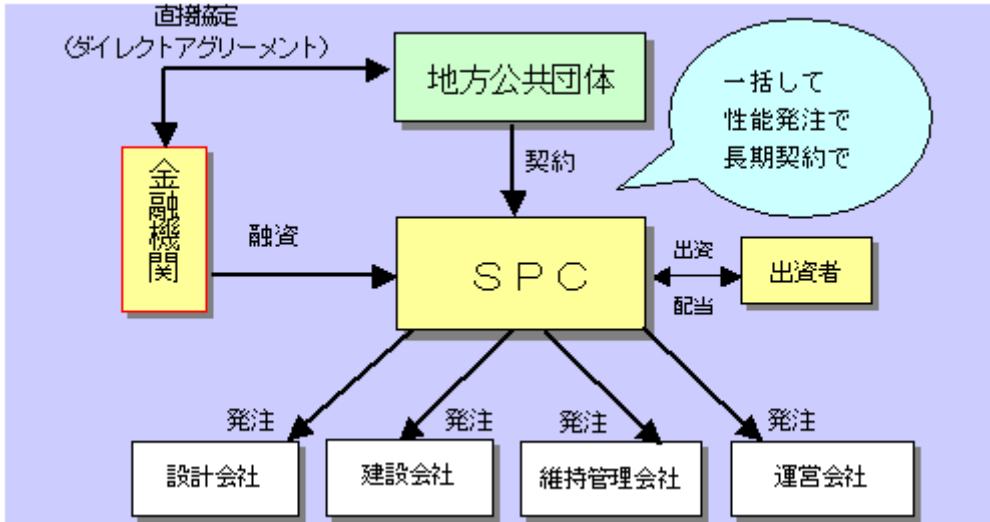
(出所) 内閣府「PFI 事業導入の手引き」

PFI は公共施設の設計・建設から維持管理・運営までの幅広い業務を一括で請け負う。また、公共サービスの安定供給が強く求められ、仮に委託先となる民間事業者が倒産等で事業継続が不可能となっても PFI 事業が継続できるような仕組みが望ましい。こうした背景から、PFI 事業を請け負うにあたっては、民間側が建設業務の従事者、維持管理業務の請負者など複数の者から構成され、当該事業を行うことだけを目的とした特別目的会社（SPC）を組織する。地方自治体などはこの SPC と PFI 事業の契約を締結し、SPC が行う公共サービスの対価を支払う。SPC は PFI 事業の業務のそれぞれを構成員各社との委託契約に基づき外部委託する。言い換えれば、事業契約に基づき SPC が負う様々なリスクや義務はその内容に応じて委託先が負っていくことになり、それ以外のリスクは保険等でリスク軽減を図っていくこととなる。多くの場合、金融機関（複数の金融機関による融資団）はプロジェクト・ファイナンスにより PFI 事業の信用力に基づき融資を行っているため、収入源たる PFI 事業の継続に重大な関心を有する。

公共部門は金融機関のモニタリング能力に、金融機関は PFI 事業悪化の際の対処にそれぞれ期待し、協定を締結する。また、PFI 事業では特に金融、法律、技術の3分野の専門知識が必要となる。PFI 事業を円滑に進めるために、公共部門はコンサルタントと契約を締結する事となる。

なお SPC は、PFI 事業で設立する民法上の法人であり、建設工事等で設立する JV（共同事業体）とは法的性質が異なる。複数の事業者が共同で事業を行う JV は民法上の組合とされているため、JV 自体では法人格を持つことができない。全ての PFI 事業で SPC 設立を義務付けているものではなく、SPC は PFI 事業の必須要件ではない。しかし、ほとんどの PFI 事業では、当該 PFI 事業以外の事業の不振が原因で、当該 PFI 事業のサービスが低下したり、事業が中断することを避けるために、SPC の設立を義務付けている。

図表4 PFI 事業における基本的な枠組み



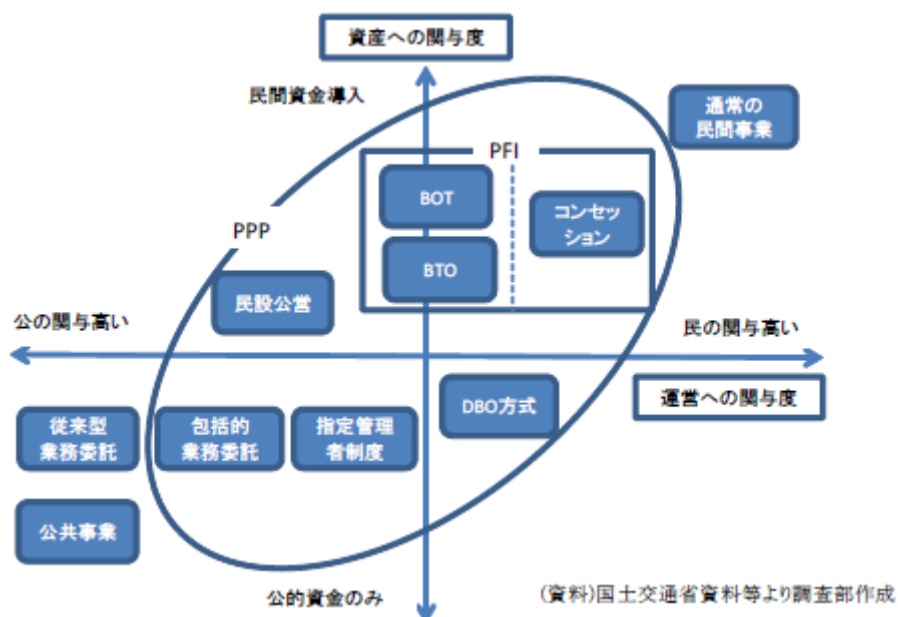
(出所) 内閣府「PFI 事業導入の手引き」

我が国において PFI 事業に関する枠組みは、1999 年に制定された PFI 法及び PFI 推進委員会が示している指針「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」「VFM に関するガイドライン」「契約に関するガイドライン」「モニタリングに関するガイドライン」「公共施設等運営権及び公共施設運営事業に関するガイドライン」である。PFI 事業では、PFI 法や基本方針に記された目的と既存の行政法体系との間で調整しつつ、公共部門、民間事業者、専門家との協議と先事例の積み重ねの上、進めていくことが必要となる。

事業契約に基づき民間事業者が設置する施設は、施設設置後に公共部門が所有する BTO 方式 (Build-Transfer-Operate) と民間側 (SPC) で所有し事業終了後に公共部門に所有権を移転させる BOT 方式 (Build -Operate-Transfer)、事業終了後に公共部門に所有権を移転させない BOO 方式 (Built-Own-Operate) の所有形態に大別される。なお、PFI 事業者には設計 (Design)、建設 (Build)、運営 (Operate) を一括して委ね、施設の所有、資金の調達については公共部門が行う DBO 方式は、「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用する」(PFI 法第 2 条第 2 項) 事業と言えず、PFI 事業ではなく PPP (官民連携) の一形態と見なされる。

なお、2011年のPFI法改正で導入されたものであるコンセッション方式は、「公共施設運営権」と訳され、「公共施設等の管理者等が所有権を有する公共施設等（利用料金を徴収するものに限る。）について、運営等を行い、利用料金を自らの収入として收受する権利」と説明される。特徴として、施設を公が所有し続けること、独立採算型事業であること、既存施設に限定されている点が挙げられる。コンセッション方式を採用することによって、地方公共団体は、独立採算事業のため運営にかかる財政資金がかからない、運営権をみなし物件として民間に売却することで既存債務の削減が可能になる、施設を所有し続けることで公の関与を確保できる、という利点がある。また、民間事業者は、コンセッションを担保とした資金調達が可能となり、運営の自由度が拡充されるメリットがある。

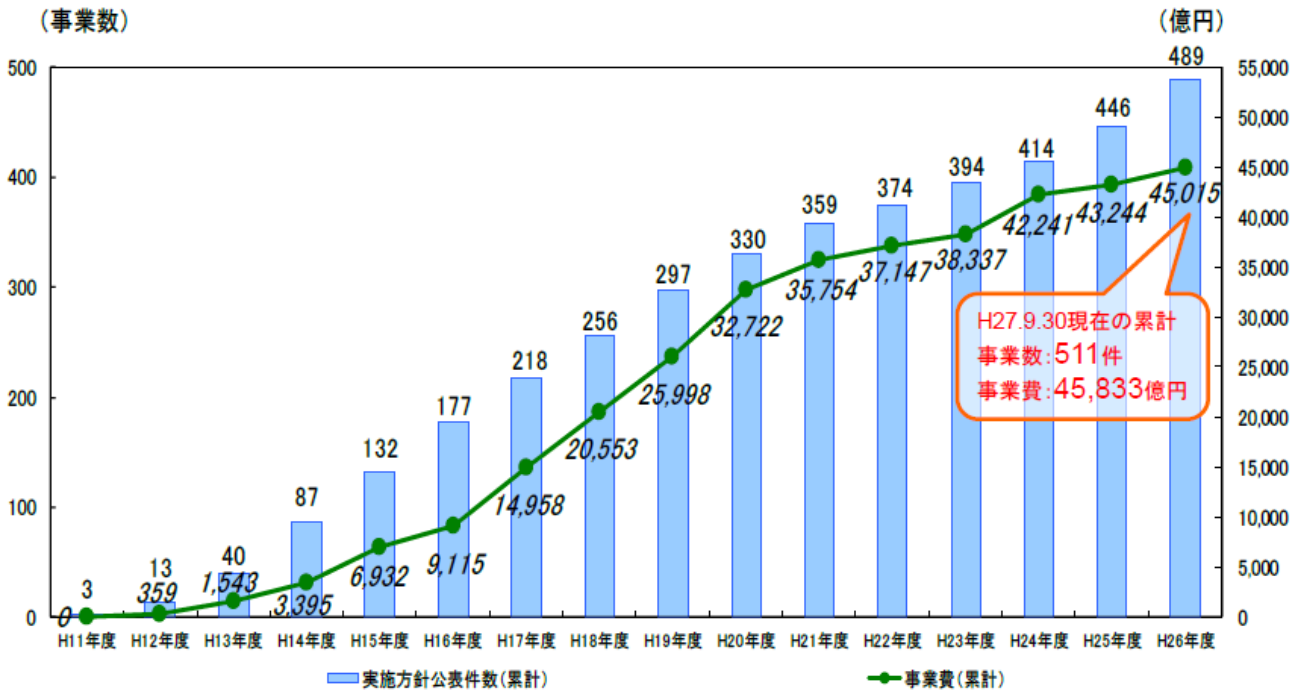
図表5 官民連携の手法



(出所) 三井住友信託銀行「社会資本における PPP/PFI の可能性」2014

現在、日本国内のPFI事業数は511件（うち地方公共団体378件）、累計事業費は約4.5兆円である（2015年9月30日現在）。政府は、今後10年間（平成25年～34年）でPFI事業の規模を12兆円程度に拡大させていくこととしている。

図表6 PFI事業の事業数及び事業費の推移（累計）



(出所) 内閣府「PFIの現状について」2016

図表6-1 PFI事業実施状況（分野別、事業主体別）

(平成27年9月30日現在)

分野	事業主体別			合計
	国	地方	その他	
教育と文化(文教施設、文化施設等)	2	137	37	176
生活と福祉(福祉施設等)	0	22	0	22
健康と環境(医療施設、廃棄物処理施設、斎場等)	0	83	3	86
産業(観光施設、農業振興施設等)	0	14	0	14
まちづくり(道路、公園、下水道施設、港湾施設等)	10	71	0	81
安心(警察施設、消防施設、行刑施設等)	9	15	0	24
庁舎と宿舎(事務庁舎、公務員宿舎等)	41	12	4	57
その他(複合施設等)	7	44	0	51
<b>合計</b>	<b>69</b>	<b>398</b>	<b>44</b>	<b>511</b>

(出所) 内閣府「PFIの現状について」2016

### ③ 公園施設の設置管理許可

都市公園法では、公園管理者（多くの場合、地方自治体）が「公園管理者が自ら設置又は管理することが不適當又は困難である」（法第5条第2項第1号）あるいは「当該都市公園の機能の増進に資する」と認められる施設について、第三者に公園施設の設置又は管理を許可することができる（都市公園法第5条）。このうち、後者の要件は2004年の改正により新たに設けられたものであり、第三者のノウハウにより公園施設の機能が向上することをねらいとしている。管理者が施設設置者に設置許可を与える期間は10年以下であり、また施設設置者に対し使用料を徴収することができる。

指定管理者制度との関係について、指定管理者制度は、都市公園全体の包括的な管理を委ねることを原則とする制度であるのに対し、設置管理許可制度は、都市公園を構成する公園施設について許可を与える制度であるという違いがある。考え方として、都市公園全体の管理を民間等に利用料金の收受も含めて包括的に委任しようとするような場合は指定管理者制度を適用することとなり、一方で、飲食店等の公園施設の設置や管理を民間事業者に委ねる場合や、花壇などの公園施設の設置管理をNPO等に委ねる場合には、設置管理許可制度を適用するものとなる。

PFIにより行われる民間事業者による都市公園の整備と管理は、公園管理者と民間事業者（SPC）との間で交わされる契約に基づき、公園施設の建設や維持管理の事実行為を民間事業者に行わせるものであり、法的な権能が付与されるものではない。つまり、このままでは住民に対する使用許可や利用料金の徴収などの行政処分を行うことができない。そのため、BTO方式やBOT方式により整備された公園施設の管理に当たり、当該公園施設又は当該公園施設の設置された都市公園の利用料金を民間事業者自らの収入として管理運営資金に充てるような場合には、別途指定管理者制度又は設置管理許可制度を適用することが必要となる。また、BOO方式により民間事業者が整備し独立採算で経営する公園施設については、設置管理許可制度を適用することが必要である。

## 3. コンサルティングの内容

### （1）選択肢の提案

ゲートハウスを設置し、維持管理・運営を行うときに、考えられる手法を提案し、概要、事例、町田市にとっての財政収支の考え方を整理した。

#### ① 指定管理者制度

市が施設設置を行い、その後指定管理者が維持管理・運営を行う形態である。建設費用など事業開始後数年間に事業費が集中し財政負担が大きくなるが、スポーツ施設や文化施設等で既に行われている手法であり、地方公共団体にとっては最もなじみがある。市は、指定管理者と締結した協定に基づき指定管理料を支払う。指定管理者は指定管理料に加え、利用者からの料金を自らの収入とする。多くの道の駅が採用している手法である。

#### ② DBO方式+指定管理者制度

施設の設計・建設は民間事業者が行うが、その資金の調達市が行う。市は施設建設後に所有権引渡しを受け、民間事業者（SPC）は指定管理者として施設の維持管理・運営を行う。①のケースと異なり、民間事業者が施設の設計・建設から維持管理・運営までを一体的に行うことで、高水準の公共サービス

が低コストで実現できる可能性がある。初期費用がかからない点で市の財政負担の平準化が図られ、また、地方債の発行等公共部門の資金調達（地方債の発行など）の方が民間事業者の資金調達よりも低金利であることも多く、事業費用を安く抑えることが期待される。この場合、プロジェクト・ファイナンスによる資金調達ではないため、事業継続可能性に関する金融機関のモニタリング機能は発揮されない。事例として、「(仮称) ハイウェイテラス・京たんば整備事業」などが挙げられる。

### ③ BTO 方式+指定管理者制度 or 設置管理許可

民間事業者が資金調達を行い、施設の設計・建設を行う。市は施設建設後に所有権引渡しを受け、民間事業者は指定管理者として、あるいは設置管理許可を得た上で、施設の維持管理・運営を行う。日本国内の PFI 事業では、BTO 方式が最も多い。市の財政負担への影響は②と同様であるが、民間事業者が資金調達を行うため、金利と金融機関のモニタリング機能の発揮という点で DBO 方式とは異なる。

事例として、「指宿地域交流施設整備等事業」が挙げられる。

### ④ BOT 方式+指定管理者制度 or 設置管理許可

民間事業者が施設を設置した後、市が指定管理者とする、あるいは設置管理許可を付与し、施設の維持管理・運営を行う。民間事業者が施設所有権を有しているため、施設を担保とした借入れを行うなど自由度の高い経営を行うことができる。そのため、③のケースと比較し市の財政負担はより軽くなると考えられるが、民間事業者の倒産等により公共サービスを供給できなくなるリスクはより高まる。

事例として、「長井海の手公園整備事業」が挙げられる。当事業は、施設を管理事務所、休憩施設など収益性のないもの（公的部門）とレストラン、売店など収益性があるもの（収益部門）に分け、前者は BTO 方式+指定管理者制度、後者は BOT 方式+設置管理許可によって事業を行っている。事業期間は設置許可期間の上限である 10 年間である。

### ⑤ BOO 方式+設置管理許可

民間事業者が施設を設置した後、市が設置管理許可を付与し、施設の維持管理・運営を行う。事業終了後の所有権移転を前提としない。市は公共サービスの対価以外の支出を行うことがなく、設置許可に伴う使用料収入もあるため、財政への負担は軽いと考えられる。

### ⑥ 設置管理許可（一部財政負担）

民間事業者が施設を設置した後、市が設置管理許可を付与し、施設の維持管理・運営を行う。事業の性格、あるいは事業の収益性から判断し、事業費用の一部を市が負担する。民間事業者は独立採算の下自由に事業を行うことができる。市は一部財政負担はあるものの使用料収入を得ることができる。

事例として、上野恩賜公園内のオープンカフェが挙げられる。この店舗の建設については、事業者が厨房部の内装・整備を負担し、それ以外は東京都が負担した。

### ⑦ 設置管理許可（財政負担なし）

民間事業者が施設を設置した後、市が設置管理許可を付与し、施設の維持管理・運営を行う。民間事業者は独立採算のもと自由に事業を行うことができる。市は使用料収入を得ることができ、財政収支は

プラスとなる。

事例として、大濠公園（福岡県）内のコーヒーショップ、青い森公園便益施設設置事業（青森県）が挙げられる。

## （２）調査項目の決定

クライアントである町田市との協議を通して、本コンサルティングの具体的な調査目標として、①ゲートハウスの設置・運営の手法についての事前調査、②PFI 事業実施までのスケジュールおよび各段階における業務内容調査、を確認した。

### ① ゲートハウスの設置・運営の手法についての事前調査

指定管理者制度、PFI、設置管理許可に大別し、設置・運営の手法について調査項目を確認した。詳細は、次頁「今後の調査について（別紙 H27.12.14）」のとおりである。主な調査項目として、「指定管理者制度を導入した場合の効率的な運営、民間事業者へのインセンティブ」「PFI を選択したメリット、事業の公募以前における参加事業者（SPC）の把握」「設置管理許可において、事業可能性の判断、地方公共団体が求める業務内容・関与の程度、費用の一部負担の可能性」が挙げられる。

### ② PFI 事業実施までのスケジュールおよび各段階における業務内容調査

PFI 事業を検討する場合、導入可能性調査、PFI 事業者の選定等、多くの事務が発生する。それらの事務手順を示したものが次々頁「PFI 事業導入における一般的な事務手順及び留意事項（資料 1 H27.11.16）」である。本コンサルティングは、「事前調査における PFI 導入見込みの検討、構想の妥当性の判断」にあたりと理解できる。今後は、各段階における業務および留意事項について調査を行う。

## 今後の調査について

## (1) 調査項目 (案)

## 指定管理者制度

- ・効率的な運営体制について
- ・トータルコストの減少と民間のインセンティブを喚起するための工夫

## P F I

- ・公募以前における、参加事業者の把握について
- ・導入可能性調査について（調査内容、調査費、P F I 本事業者との関係）
- ・P F I（また、B T O方式、B O T方式）を選択した理由、メリット
- ・庁内体制について
- ・事業実施までのスケジュール及び各段階における業務内容について
- ・P F I 事業者を指定管理者とする手続きについて
- ・P F I 事業者に設置許可を与える手続きについて
- ・成功している道の駅は、民間が施設設置から運営まで行った場合でも運営は成り立つのか。売上と事業費（建設費＋施設運営費）はバランスしているのか

## 設置許可制度

- ・事業実施までのスケジュール及び各段階における業務内容について
- ・事業実施可能性の判断について
- ・市の求める業務内容（性能）と関与の程度について
- ・事業費の一部負担の可能性について
- ・設置許可事業者からの再委託は認められるのか。都市公園法の設置許可との関連

## (2) 調査の進め方

- ・本コンサルティングの（一応の）目標として、①ゲートハウスの設置・運営の手法についての事前調査、②事業実施までのスケジュール及び各段階における業務内容調査、を設定
- ・上記の調査項目を中心に、引き続き文献調査を実施。同時に他都市調査のための調査票を作成
- ・クライアントの意見を参考に調査票の作成を進める。
- ・自治体の財政負担について、事例をいくつか選び、より詳細に調査してほしい（八王子道の駅、福岡県大濠公園、上野恩賜公園）



## PFI事業導入における一般的な事務手順及び留意事項

## ○事前調査（第1年度目）

1	事業の発案	<ul style="list-style-type: none"> <li>各事業部局での事業の構想</li> <li>PFIを含めた事業手法の検討</li> </ul>
2	PFI調査研究委員会での検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>PFI導入候補事業の洗い出し</li> <li>PFI導入見込みの検討、構想の妥当性の判断</li> </ul>
3	経営会議等における方針決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>PFI導入可能性調査への移行決定</li> </ul>
4	調査費等の予算措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業実施部局でのアドバイザー委託費など予算要求</li> </ul>

## ○導入可能性調査（第2年度目）

5	推進体制の確立	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業毎に実施部局及び関連部局でPFI推進会議、部会、事務局を設置</li> </ul>
6	アドバイザーの選定	<ul style="list-style-type: none"> <li>アドバイザーの選定</li> <li>委託発注</li> </ul>
7	PFIの導入可能性調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>PFI事業スキーム、コンセプトの策定</li> <li>調査設計作成</li> <li>VFM評価、市場調査の実施</li> <li>実施方針案の作成</li> </ul>

## ○特定事業の選定（第2～3年度目）

8	審査委員会の設置、開催	<ul style="list-style-type: none"> <li>審査委員会の設置、開催</li> <li>実施方針、入札方法、要求水準書、落札者決定基準、契約書案等の検討</li> <li>実施方針に関する財政部局との協議</li> </ul>
9	実施方針の策定、公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施方針の公表</li> <li>実施方針、入札方法、要求水準書、落札者決定基準、契約書案等の公表</li> </ul>
10	説明会開催、質問回答、意見招請	<ul style="list-style-type: none"> <li>説明会の実施、質問受付と回答、意見招請</li> <li>実施方針等の見直し、修正</li> </ul>
11	特定事業の選定、公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>VFM評価の確定</li> <li>特定事業の選定、公表</li> <li>債務負担行為の設定、議会の議決</li> </ul>

○P F I 事業者の選定（第3年度目）

12	審査委員会（第2回）の開催	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査委員会による入札方法、要求水準書、落札者決定基準、契約書案の確定</li> <li>・入札説明書、入札手順の審査・確定</li> </ul>
13	入札公告、民間事業者等への説明等の実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入札説明書、要求水準書、審査基準等の公表</li> <li>・説明会等の実施</li> </ul>
14	入札	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資格確認、資格審査</li> <li>・入札</li> </ul>
15	審査委員会（第3回）の開催	<ul style="list-style-type: none"> <li>・落札者（優先交渉権者）の選考審査</li> </ul>
16	事業者の選定、公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>・P F I 事業者の選定、公表</li> </ul>

○契約の締結（第3年度目）

17	仮契約の締結	<ul style="list-style-type: none"> <li>・P F I 事業者との交渉、仮契約の締結</li> </ul>
18	議会の議決	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議会の承認</li> </ul>
19	契約の締結	<ul style="list-style-type: none"> <li>・P F I 事業者との契約締結、公表</li> </ul>

○事業の実施（第4年度目以降）

20	事業の実施、事業の監視	<ul style="list-style-type: none"> <li>・P F I 事業者による実施</li> <li>・地方自治体による事業の監視（モニター）</li> </ul>
21	事業の終了	<ul style="list-style-type: none"> <li>・P F I 事業者との契約の終了</li> </ul>

杉並区P F I 調査研究委員会報告書より作成

#### 4. 事例報告（道の駅）

本コンサルティングでは、参考事例として文献調査とヒアリングを実施した。調査結果および考察を、本章および次章で述べる。

##### （1）道の駅八王子滝山

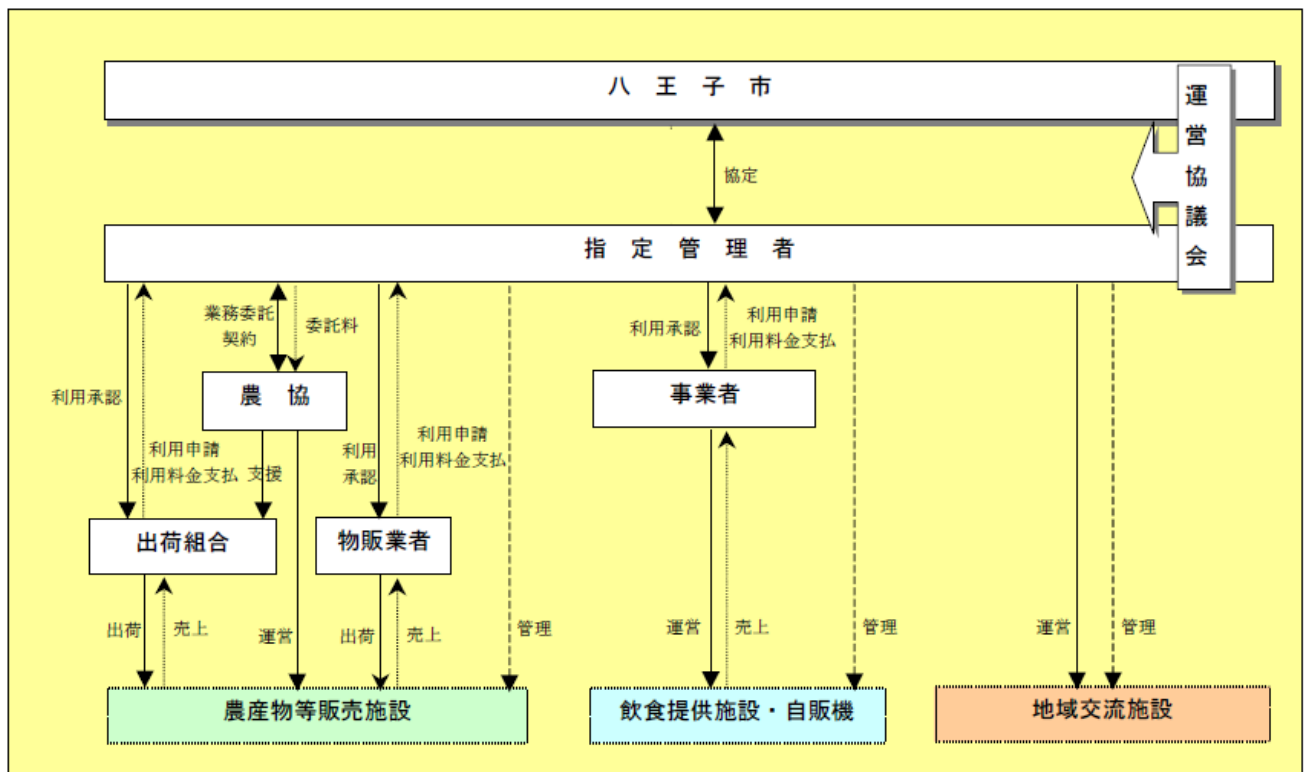
道の駅八王子滝山は、平成 19 年に開業した東京都で唯一の道の駅である。都道沿いの道の駅として、道路利用者への休憩の場の提供、地域情報の発信等により住民と来訪者との交流を促進するとともに、農産物等の地場産品の販売による地域産業の振興に資することを目的としている。平成 28 年現在、指定管理者によって施設運営を行っており（平成 24 年度から平成 28 年度）、平成 29 年度も指定管理者制度による施設管理を予定している。本事例について、第 2 期（平成 24 年度から平成 28 年度）・第 3 期（平成 29 年度から平成 33 年度）の募集要項および協定書を参考に、文献調査を行った。

事業者は、まず「指定管理者募集要項」にて募集され、選定の上候補者となり、その後議会の議決を経て指定管理者として指定される。市と指定管理者は、事業開始年度に「管理・運営に関する基本協定書」を交わし、さらに年度ごとに「年度毎協定書」を締結する。「指定管理者募集要項」「基本協定書」「年度毎協定書」によって、両者の業務や責任範囲が定められる。

また、指定管理者の業務範囲は八王子市道の駅条例で別途定められ（施設目的実現のための業務、施設維持管理業務等）、他に地域特産物の優先的取り扱い、効率的な運営等も努力目標として求められる。保守点検・清掃等の維持管理業務の再委託については、指定管理者が自由に行える旨記載されている（「指定管理者募集要項」「基本協定書」）。

当事業の各業務配分は以下のとおりである。

図表 7 道の駅の業務配分



（出所）八王子市「道の駅八王子滝山指定管理者要求水準書」2016

事業実施時のリスク分担は、「準備段階、事情変更、業務執行、財産管理、事業終了」に大別し、さらに細分化したリスクの種類ごとに、市の責任、指定管理者の責任、別途協議の旨を定めている（「基本協定書」）。

次に、市から指定管理者に支払われる指定管理料、および指定管理者から市に支払われる納付金についてであるが、これらの取り扱いは第2期と第3期で異なっている。

まず、指定管理料について、第2期では、「指定管理者の収入（施設利用料、事業収入等）を上回る管理運営費が見込まれる場合、市は予算の範囲内において委託料を支払う。その委託料額は、募集時に応募者が収支予算書で提案した額に基づき、基本協定書で定める」（「募集要項」としている。そして、「基本協定書」では、「委託料は0円」とする旨記載された。そして第3期では、「募集要項」で指定管理料についての記載はなく、独立採算で行うことを前提とした文書となっている。

次に、納付金について、第2期では「会計年度ごとの経営状況に応じて、一定額を分配金として納入する場合があります、その場合の金額は協定書にて定める」（「募集要項」とし、「年度毎協定書」にて「施設運営での収入が支出を上回った場合には、その上回った額の3分の1を市に支払う」としている。そして第3期では、各年度2千万円（5年間で1億円）を下限額とし、応募時点で事業者に提案させることとしている。

以上のことから、八王子市では事業を進めるにつれ、将来の収支についてより正確に見通すことが可能となり、市にとって有利な（設置費用等の初期投資を回収できる）募集条件を提示することができるようになったことが示唆される。

## （2）道の駅（仮称）大野

岐阜県大野町では、平成30年に道の駅「（仮称）大野」の開業を予定している。道の駅の運営については指定管理者制度の下、民間事業者のノウハウを活かして柔軟なサービスの提供及び効率的な運営・施設管理を行うこととしている。町では道の駅開業に先立ち、平成27年度に指定管理予定者を募集することとした。これは、道の駅の計画・設計段階から民間事業者を参画させ、道の駅機能の充実のためにアイデアを共有することで、公共部門による非効率的な経営によらず、財源という限りある資源を有効活用し住民の効用（満足度）を最大化するという目的のもと、公共サービスを効率的に供給する官民連携（PPP）の考えに沿ったものといえる。本事例について、「道の駅（仮称）大野 指定管理予定者募集要項」「道の駅（仮称）大野 管理運営に関する方針案」を参考に、文献調査を行った。

通常、指定管理者制度は既存の（既に建てられた）施設にて、民間事業者が管理運営を行う制度である。「事業計画段階からの指定管理予定者の参加」は、施設を管理運営する民間事業者自身が設計に携わることができ、効率的なサービス供給をより実現しやすい。施設設置を行う主体が公共部門であるという点でPFIとは異なるが、運営管理を行う民間事業者が施設設置にも関わるという点でPFI（DBO方式）と似通った手法と言える。

指定管理者制度の運用については地方自治法に定められており、「普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときには、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を得なければならない」（地方自治法第244条の2第6項）。例えば、公共施設の管理運営に指定管理者制度を導入しようとする場合、公募ののち有識者による選定に基づき指定管理候補者が決定し、その後議会による議決を経て指

定管理者が決定することとなる。指定管理者の公募は、施設名や所在地、業務範囲を明示して行う必要があり（公共施設の指定管理者の指定手続条例）、通常は施設の完成後に行う。今回は、「施設の完成を待たずして計画段階で指定管理予定者の公募を行い、道の駅開業までの間、事業計画に協力する」という手法を採っている。

通常の指定管理者制度と比較した場合の地方公共団体側、事業者側のメリットについて述べる。地方公共団体側のメリットは、効率的な施設運営や顧客目線のサービス提供に優位性のある民間事業者のアイデアを取り入れることにより、有限の財政資源に対してより上質な公共サービスを提供できる可能性が広がる点である。事業者側のメリットは、将来指定管理者として施設の運営を行うにあたり効率的な施設設置に携わることができる点である。

次に、PFI と比較した指定管理予定者の特徴を述べる。将来の効率的な運営・維持管理を目的に、施設設置段階から民間事業者が関わる点では同じであるが、最大の違いは施設の設計・建設の発注者である。PFI では設計・建設も含めパッケージ化して事業者を募集するので、設計・建設の発注者は事業者である。一方、指定管理予定者では設計・建設の発注者は地方公共団体であり、事業者はアドバイザーに過ぎない。この場合、指定管理予定者である民間事業者は施設設備について費用負担なく提案できる立場にあるので、費用対効果に見合わない仕様水準を求めるといったモラルハザードが起こる可能性がある。そのため、本事例では「施設について標準グレードを大きく上回る仕様については、費用の一部を指定管理者が負担する場合がある」とし、歯止めをかけている。

事業者は、まず「指定管理予定者募集要項」に応募し、選定の結果「指定管理予定者」となる。指定管理予定者は町と共に設計協議に参加し、また地域団体（農業生産者団体等）と連携して道の駅開業後の運営案を検討する（平成 27 年から平成 30 年まで）。この間、町から事業者への事業対価としての委託料は支払われない。そして施設完成後、町と指定管理予定者が協議を行い、議会の議決後指定管理者として指定する。それに関して、議会の議決が得られない場合等は指定管理者として指定されず、それ以前の費用は補償されない旨明記されている。

事業実施時のリスク分担については、施設の維持管理を中心に、町の責任、指定管理者の責任、別途協議の旨定めている（「管理運営方針案」）。特に、利用者減少に伴う収益減少のリスクを指定管理者のものとするを明記し、赤字補てんのための町の追加的支出を行わない姿勢を示している。

次に、町と指定管理者間の資金の動きについてであるが、これは、「募集要項」にて記載されている。

まず、指定管理料について、道の駅の管理経費はその収入をもって充てることとし、町は支払わないことを原則としている。ただし例外として、公益施設の維持管理費用については、協議のうえ町が負担することもあるとしている。

次に、納付金について、経営状況に応じて収益の一部を町に支払うこととし、その支払い額（または収益配分の割合）は事業者提案をもとに年度ごとの協定書にて定めることとしている。

### （3）事業運営でのリスク

本コンサルティングでは前述のとおり、ゲートハウスと道の駅の求められる機能の類似性から、ゲートハウスの効率的な運営・維持管理にあたっては、道の駅の運営を参考とすることができる。

道の駅のような公的部門・収益部門を有する施設運営においては、サービス供給の観点からは「休憩・情報発信・防災などの公共財的機能を果たしつつ、顧客ニーズを満足させるサービスを提供すること」、財政の観点からは「公的部門・収益部門全体で収支をバランスさせ、自治体の財政負担を軽減させること」が求められる。

道の駅を設置・運営する際の地方公共団体側のリスクは、事業の開始・継続ができず、サービス供給が滞ることである。具体的なケースとして、(a)道の駅を設置したものの事業参加する事業者がおらず、事業を実施できないこと、(b)事業者が倒産する等、指定管理業務を行うことが不可能となってしまう、道の駅運営が困難となること、(c)道の駅運営が当初の予定と比較して大幅な赤字となり、地方公共団体が追加費用を負担しなければならないこと、などが挙げられる。一方、事業者側のリスクは、投資に見合う収益を上げられないことである。つまり、(d)指定管理者に指定されず、道の駅を運営し収益を上げることができなくなること、(e)当初予定よりも利益が上がらず（または費用が増大し）、道の駅運営の収支が悪化すること、などが考えられる。

まず、地方公共団体側のリスクについて述べる。(a)の事態が生じる背景としては、道の駅運営という事業自体が事業者にとって魅力的でなく、採算が見込めないと判断されていることが考えられる。これは、将来の利用状況や収支見通しについて地方公共団体側と事業者側でかい離が起きている状況であるので、地方公共団体側は、導入可能性調査等を通して収支見通しを把握し、事業者側と認識を共有しておく必要がある。また、事業者が参加をためらう原因として、リスク分担が不明確で、予想外の費用負担を強いられる可能性があることが挙げられる（不完備契約）。これは、「〇〇の事情が生じた場合には、協議によって費用負担を決める」として事後の交渉事項とするのではなく、事業開始時点で予想されるリスクについてはできるかぎり前もって定めておくことで解決される。

(b)の事態は、①事業者が指定管理者でなくなってしまうこと、および②次の指定管理者への引継ぎがスムーズに行えないこと」によって起こる。①は事業者の経営安定性や運営計画の実現性についての問題、②は事業継続のための方策の問題である。経営安定性や運営計画の実現性は、募集時にはもちろん事業期間中にもモニタリングを行うことが求められる。モニタリングは外部アドバイザーを活用するなどし、行政が不得手としている経営について適切な判断を行える仕組みを整えておくべきである。

(c)は、例えば事業開始後の地方公共団体と事業者との交渉によって支払額が決定する場合、仮に失敗しても地方公共団体が救済してくれると事業者が期待し放漫経営を行ってしまうことにより生じる事態である（モラルハザード）。この対処としては、(b)で述べたような事業期間内のモニタリングを実施し軌道修正をはかっていくこと、失敗した場合も救済しないことをあらかじめルール化してしまうことが挙げられる。

次に、事業者側のリスクについて述べる。(d)は指定管理者の指定に関する自治体内部の意思形成過程が不透明であったり、指定されなかった場合の対応が不明確なために生じる問題である。先述した指定管理予定者の例では、指定管理予定者として開業準備に関わる一方で、地方議会の議決が得られなければ指定管理者とされず、その間の対価も支払われない。指定管理者制度はその性格上、公募にて選定された後「候補者」という曖昧な立場で事業運営に携わるケースが多々ある。事業者のリスクを軽減するために、過去事例等を指定管理者の指定へのプロセスをもとに明確にし、また指定されなかった場合の対応策について事前に示すことが必要となると考える。なお、PFI 事業では「指定管理者の指定に当た

っての配慮等」として、PFI 事業で完成した施設の運営・維持管理が指定管理者制度によって行われる場合、地方公共団体の努力義務として、当事業が円滑に実施されるよう適切な配慮をするとともに、期間中に指定を取り消す場合の取り扱いについてあらかじめ明らかにすることを定めている（PFI 法第 13 条）

(e)の事態が生じる原因は、①運営見通しが十分精査されていなかったこと、②収益見通しが不確かな中、自治体への支払いである納付金が負担となっていること等が挙げられる。①については、将来の収益について事前に十分検討させるインセンティブを持たせるため、(c)で挙げたような事業期間内のモニタリングや救済しないことをルール化することが解決策となる。②に対しては、「地方公共団体と事業者は年度ごとに協議し、利益が生じた場合には納付金を支払う」などと示し、事業者負担を軽減することが考えられる。一方でその方策には短所もあり、納付金についてあらかじめ定めないことにより、事業者が収益を上げるインセンティブが減少する可能性がある。また、納付金は事業者にとって「経費」であため、「協議の結果、納付金を自治体に支払わないこと」は「自治体から黙示の追加的支出を受けること」と同義となる。つまり、(c)と同様に自治体の救済を期待した放漫経営が行われる危険性がある。そのため、その仕組みづくりについては十分検討する必要がある。

図表 8 道の駅運営に関するリスク

		原因および問題点	対処法
自治体	(a)事業者の不参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業として魅力的でない</li> <li>・リスク分担が不明確</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・正確な収支見通しをたてる</li> <li>・リスク分担の明確化</li> </ul>
	(b)契約期間内の事情変更 (指定管理者関連)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者の状況(経営状況等)を把握していない</li> <li>・事業継続のための方策が未検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者の経営安定性の審査</li> <li>・運営計画の実現性の審査</li> <li>・事業期間内のモニタリング</li> <li>・事業継続について記載</li> </ul>
	(c)追加費用の発生	<ul style="list-style-type: none"> <li>・運営見通しの精査が不十分</li> <li>・救済してくれるだろうという事業者の期待</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業期間内のモニタリング</li> <li>・救済しないことを予めルール化</li> </ul>
事業者	(d)契約期間内の事情変更 (地方自治体関連)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内部の意思形成過程が不透明</li> <li>・指定されない場合の対応が不明確</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・決定過程を過去事例等で明確化</li> <li>・指定されない場合の対応を明確化</li> </ul>
	(e)収益の悪化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・運営見通しの精査が不十分</li> <li>・収益予想が不確かな状況下での納付金負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・救済しないことを予めルール化</li> <li>・事業期間内のモニタリング</li> <li>・納付金設定の工夫</li> </ul>

筆者作成

また、各リスクは相互に影響しあい、事業の開始・継続を妨げる。例えば、(d)のように指定管理者として事業参加できるかが不透明であると、事業者は応募することをためらい、結果として事業者が集まらず事業が開始できない(a)の事態に陥る可能性が高まる。他にも、想定外の損失負担をめぐる(c)と(e)のように、事前に支払わないことをコミットメントとして提示することは事業者リスクを上昇させるが、一方で柔軟な対応では事業者のモラルハザードを誘発するおそれがあるなど、相反する効果から基本姿勢を打ち出しにくいものがある。

#### (4) リスクへの対処策

では、前節で挙げた(a)から(e)の5つのリスクに対し(1)道の駅八王子滝山と(2)道の駅(仮称)大野の事例でどのように対処しているかを述べる。

まず、(a)のリスクに対してであるが、(1)では過去の実績から、収支見通しやリスク分担について多くの知見が得られていることが推察される。例えば、管理経費の負担について、施設や備品の負担区分が詳細な項目ごとに定められている(「指定管理者水準要求書」)。これにより、事業者は運営費用を正しく見積もり、また想定外のリスク負担への懸念なくして運営を行うことが可能となる。(2)では、町は「募集にかかる質問と回答」にて予想来場者数と年間売り上げを示している。質問回答・説明会等を活用し、事業者との情報共有を図って、事業の実現性についてのかい離をなくすことが重要であると考え

る。(b)のリスクに対して、(1)では指定管理者の選定時に財務諸表にて事業者の経営安定性、事業計画書や収支計画書にて事業の実現性について審査しており、さらに選定基準として道の駅の運営実績の有無を加えている(「募集要項」)。また、事業期間内にモニタリングを行うことを予定している(「基本協定書」)。モニタリング結果は公表されており、「収支計画にのっとりた運営がなされているか」「事業者ならではのノウハウを蓄積した運営がなされているか」等の項目について、ヒアリングを行っている。その他、業務の引継、備品の引継、施設の現状復帰について基本協定書にて定めており、事業継続が円滑に行えるような制度設計がされている。(2)では(1)と同様、実現性の審査や期間内のモニタリングが定められている。事業継続に関する項目は協定書「管理業務の継続が困難となった場合の措置に関する事項」にて示される。

(c)のリスクに対しては、(1)(2)とも「原則として指定管理料は支払わない」とし、地方公共団体が追加費用を負担することはない旨記載している。

(d)のリスクに対しては、(1)は「指定管理者選考に関する情報の提供を原則として広く行う」(「募集要項」)としており、事業者の懸念の緩和のため、積極的に情報提供を行う姿勢を示している。一方、(2)の場合、事業者は事業参加により慎重となると考えられる。なぜなら、将来指定管理者として道の駅運営ができるかどうか(1)と比較してより不透明であり、加えて、指定管理者として指定されなかった場合の補償が行われないためである。指定管理予定者の仕組みを用いる場合には、自治体における意思決定過程についてより丁寧に情報提供を行い、帰責事由なく指定管理者として指定されなかった場合の補償についても考慮する必要があると考える。

(e)のリスクに対しては、先述のとおり(1)は応募時に納付金額を提示し、(2)は年度ごとの協定にて決定するとしている。納付金は指定管理者選定における重要な要素であるが、その実現性や真偽性はコミットメントに対する地方公共団体の姿勢(提案したとおりの納付金を支払わせるか否か)によって大きく異なることから、提案方法や審査体制、重要度について、選定の際には考慮する必要があると考える。

#### (5) (補論1) 不完備契約とモラルハザード

リスク検討の際、重要となる概念として「不完備契約」「モラルハザード問題」がある。どちらも経済学で使用される概念であり、二者間の円滑な取引や経済活動を阻害する。



不完備契約とは、「取引から生じる利益・費用を完全に予測・対処できるような形で事前に書かれていない契約」である。市場経済が効率的に機能するためには、財・サービスの取引（契約）の際に「将来に起こりうるすべての事象と、その場合の義務（当事者それぞれがとるべき行動、収益の配分）を契約書に事前に完全に把握する」ことが必要であるが、現実には将来起こる全ての事象に対応した契約を締結することは不可能である。一般的に、インフラの整備期間（改修等も含めた供用期間を指す）は非常に長期間であり、その便益や費用に影響を与える要素が不確実にしか分からない。そのためインフラ整備では、多くの不確定要因が存在する中で建設などの事業を進めていくことになる。本事例においては、「将来の利用者数や収益予測、運営費用等が不確定な中で事業者と契約を締結すること」を指す。

契約締結後の事業期間内に事前に想定していなかった出来事が起こり、追加的コストが発生した場合、そのコストの負担は再交渉によって決することとなる。その場合、事業に対する双方の認識差から生まれる交渉力の違いによって、弱い立場の者が負担を押し付けられることもあり得る。例えば、地方公共団体側が「事業は何としても継続させなければならないから、不利な条件であっても承服しなければならない」と考えることや、事業者側が「この段階で契約解除になると投資回収ができないから、費用はこちらが負担してでも契約を継続させよう」と考えることがあるだろう。再交渉によって追加負担が生じる可能性があることは取引における懸念材料となり、再交渉の場で譲歩を強いられると予想すると、取引自体を行わなくなる。これを「ホールドアップ問題」と呼ぶ。本事例のような建設契約を例とすれば、契約の不完備の程度が大きく、将来多くの契約変更が予想される上に、契約変更の交渉過程で譲歩を強いられ、十分な利得が保証されないと認識すれば、請負金額が高水準になり、社会的には行われるべきプロジェクトが成立しない可能性もある。

不完備契約を軽減する手段として、直接的アプローチ、間接的アプローチが挙げられる。直接的アプローチとは、詳細な契約を締結する、リスクは分配を明確化するなどして、契約の不完備性そのものを軽減する手段である。契約書内でリスク分担表を定め、「〇円未満の施設損傷については事業者側、それ以上は地方公共団体側が負担する」等を取り決めることも契約の不完備性の軽減となる。間接的アプローチとは、契約の不完備性を認めた上で、再交渉の際のルールを事前に決めておく方法である。事前の段階において将来起こりうる事態を詳細に記述することができなくとも、将来誰が事後の契約内容に関する意思決定を行うかを取り決めるという程度の簡単な契約は記述することができる。例として、災害など当事者の責めに帰すべき事由なく損失が生じた場合のルールを定めた、民法上の危険負担が挙げられる。

モラルハザード問題とは、依頼人が代理人を雇って事業を行う際に、代理人の行動を直接監視できないため代理人が期待される仕事を行わず、結果として本来得られる利得が得られなかったり、代理人に過大な報酬を支払ってしまうという問題である。本事例の場合、依頼人は地方公共団体を、代理人は事業者を指す。道の駅運営について事業者と契約しても、事業者がきちんと運営を行っているかどうか監視できない状況では、事業者は期待された事業運営を行わず放漫経営を行い、結果として事業者から地方公共団体に支払われる納付金が減少したり、損失費用を補填しなければならない事態に陥る可能性がある。

モラルハザード問題を克服するためには、①代理人の行動やリスク事象を監視するモニタリング、②代理人の努力を誘発するための仕組みが必要となる。本事例では、①事業者に対する事業期間内のモニ

タリング、②事業者の経営努力を誘発するための納付金の仕組み、が挙げられる。

(6) (補論2) 納付金設定の手法

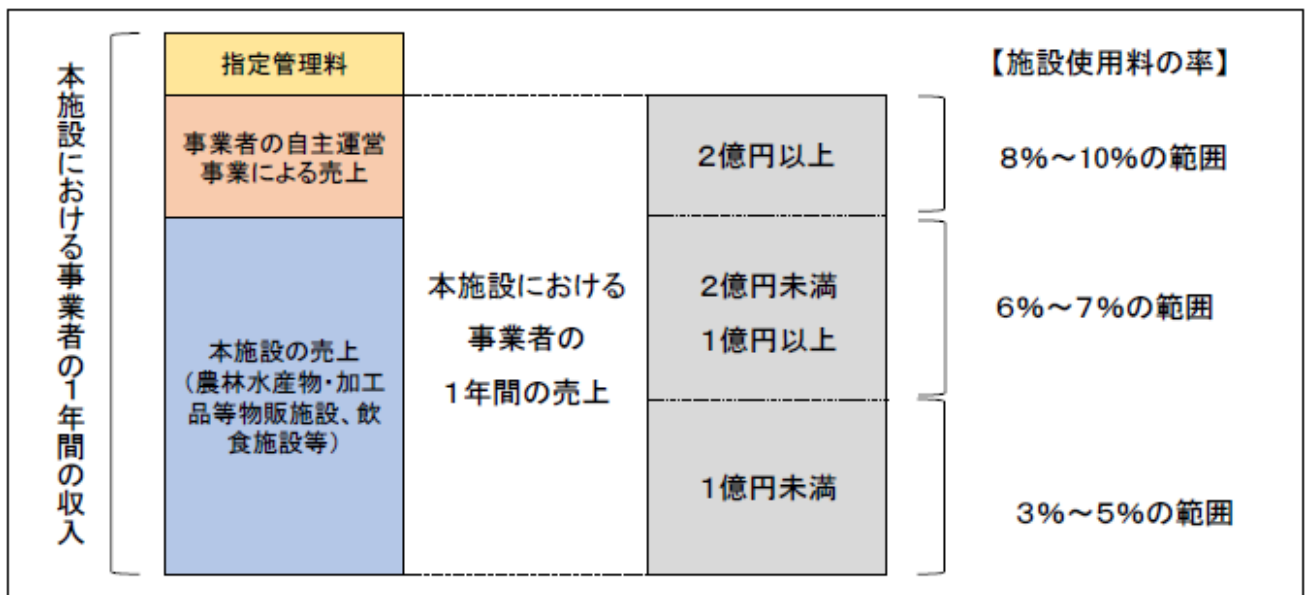
この節では、事業者から地方公共団体へ収益の一部を支払う、いわゆる「納付金」の設定について、他事例をもとに考察する。先述のとおり、納付金は事業運営の良し悪しをも左右する重要な要素である。地方公共団体にとっては事業収入源かつ事業者のインセンティブ喚起のための手段であり、事業者にとっては事業費（コスト）の一部として負担となる。

納付金設定について地方公共団体側が考慮すべき点は、①定額・定率のどちらを選択するか、②事業者募集時の提案事項とするか、③事業期間内での変更を認めるか、の3点である。

ここで、ケーススタディとして木更津市「道の駅」整備事業を取り上げる。当事業はDBO方式により平成28年に事業者募集が行われ、同年基本協定書が締結された。

まず①についてであるが、木更津市は売上高の一部を「施設使用料（本稿における「納付金」）」として徴収することとしている。その額については、年間売上高に応じて傾斜をかけ、売上高が高いほど施設使用料の率が高くなる設計としている。

図表9 施設使用料（納付金）設定のイメージ



(出所) 木更津市「木更津市「道の駅」整備事業募集要項」2016

施設設置から始めるDBO方式等のPFI事業では、事業開始時点での売上高が不確実である。その状況下にて納付金額を定額で定めてしまうことは、事業者にとって負担となり、事業継続へのリスクにもなりうる。このように定率で納付金額を定めることで、事業者負担を軽減しつつ、インセンティブ喚起という本来の目的を果たすことが可能となる。

また年間売上高に傾斜をかけることは、事業安定性を確保しつつ、「儲けすぎ」を抑えることにつながる。公の施設にて民間事業者が経営を行う道の駅は、ともすると民業圧迫の批判が起きる可能性がある。

る。売上高の多寡に応じて施設管理料の率を変更することは、そうしたリスクを軽減させることができると推察される。

次に②についてであるが、当事業では施設使用料は契約段階にて協議する事項とし、提案事項に加えていない。これは、収支計画により現段階での売上高が把握できること、遵守が不確実である施設使用料を提案事項とすることに疑問があることなどが推察される。

最後に③についてであるが、平成 28 年 6 月に締結された基本協定書にて「指定管理に関する協定書、仕様書、管理区分、リスク分担及び市への施設使用料等については、別途協議するものとする」と定め、未定としている。

## 5. 事例報告 (DBO 方式)

地方自治体が PPP (官民連携) や公共サービスにおける民間活力の導入を検討する際、PFI の類似手法である DBO 方式が選択肢に挙げられる事例が多い。DBO 方式とは、Design (設計)、Build (建設)、Operation (維持管理・運営) の略であり、文字通りひとつの施設の設計・建設・維持管理・運営を包括的に単一の事業者 (または企業体) に委ねる手法である。PFI との最大の違いは資金調達に関するものである。通常、PFI では事業者が金融機関から融資を受け、市場を通じて資金調達を行う。しかし DBO 方式では、資金調達業務は建設期間中の調達を除いて基本的に事業者の業務範囲に含まれず、建設終了時に地方公共団体側から事業者に施設建設の対価が一括で支払われる。その後、維持管理業務の対価は事業期間中に分割して支払われる。

DBO 方式導入におけるメリット、デメリット等の論点整理のため、2012 年に総務省が公表した「地方公共団体による PFI 事業と PFI 法に関する調査報告書」(以下、調査報告書) による文献調査、および DBO 方式による事業実施を行っている大分市でのヒアリングを行った。

調査報告書では、2010 年に総務省が実施した「地方公共団体における PFI 実施状況調査」にて、「PFI 事業であるが、必ずしも PFI 法に基づかない」と回答した事業に対し、追加アンケートを行っている。大分市はアンケートに回答した事業のひとつ「ホルトホール大分整備事業 (大分複合文化交流施設整備事業)」を DBO 方式 (当市では「PFI 的手法」と表現) にて実施した。本章では、DBO 方式を検討する際に最も熟慮するであろう、(1) 他手法との比較、(2) 民間資金活用の有無、(3) 実務者の評価、(4) 金融機関の評価について述べる。

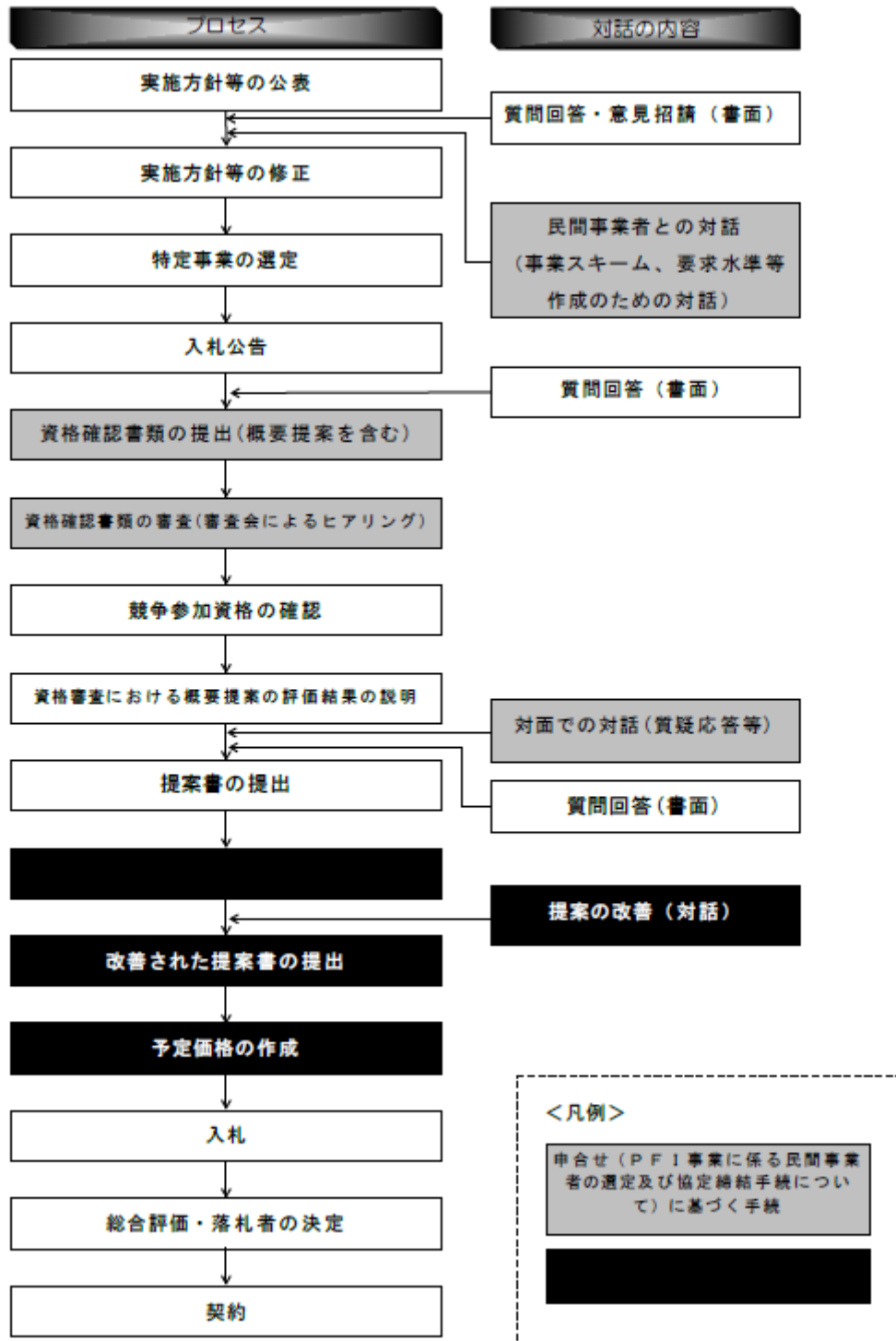
### (1) 他手法との比較

調査報告書では、大部分の地方公共団体が他手法を検討したことが明らかとなっている。基本的には BTO 方式や BOT 方式など他の PFI 手法、加えて「地方公共団体による設計・建設、その後に指定管理者による運営・維持管理」という従来手法 (直営、指定管理者制度) との比較検討が多く行われている。

検討の結果、DBO 方式を採用した理由は大きく 2 点挙げられている。最も大きな理由は、公共部門による資金調達 (地方債、地方交付税等) の方が民間事業者の資金調達よりも金利面等で有利であり、資金調達コストが低く抑えることが期待される点である。大分市でも導入可能性調査にて VFM (value for money (PFI 事業における最も重要な概念の一つで、支払 (money) に対して最も価値の高いサービス (value) を供給するという考え方のこと) シュミレーションの結果、DBO 方式が最も優れており、当手法を採用する大きな決め手となった。

第2の理由は、スケジュール短縮のためである。PFI手法の場合は、PFI法に則り、また各種ガイドラインを参考としながら手続きを行う必要があり、事業者の募集・選定に時間を要するケースが多い。DBO方式では、PFI法の手続きよることなく事業者の募集・選定期間を合理的期間に設定できるため、早期の施設供用開始というメリットを受けることが可能となる。

図表 1 0 PFIにおける事業者選定フロー



(注) 本ガイドラインは国の実施する PFI 事業についてのものとし、以下の点を示している

- ・ 国以外が実施する PFI 事業についても参考になり得ること
- ・ 本ガイドラインに示したものの以外の方法等によって PFI 事業を実施することを妨げるものではないこと

(出所) 内閣府「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」

その他の理由として、地方公共団体の適切かつ積極的な関与が可能となること、契約の詳細について変更が容易であること等が挙げられる。

## (2) 民間資金活用の有無

調査報告書で取り上げた事業の多くは民間資金を活用せず、公共部門による資金調達を行った。その理由としては、第1に補助金や交付金、起債等の有利な資金調達手段があること、第2に資金調達コストの高さに見合う民間資金のメリットが小さいこと等が挙げられる。

第1の理由に関しては、特に環境関連施設や福祉関連施設の建設に対しては特定補助金制度が存在していることが多いこと、市町村合併を行った地方公共団体を中心に地方債（合併特例債等）発行後の地方交付税措置が見込まれることが挙げられている。大分市でも導入可能性調査にて、PFIの他手法（民間資金を活用し、起債金額が抑えられるというメリット）とDBO方式（合併特例債にかかる財政支援措置があり、市の財政支出額の縮減効果が大きいというメリット）とを比較検討し、DBO方式を採用することとなった。

第2の理由に関しては、上述の金利面での優位性に加え、公共部門からの資金調達は民間金融機関からの資金調達に比べて金利動向に大きく影響されず、事業継続が危ぶまれるリスクが小さいと考えられることが挙げられる。

## (3) 実務者の評価

大分市のヒアリングでは、①実務の立場からのPFI導入のメリット・デメリット、②導入可能性調査の概要、③指定管理者制度との関係及び庁内体制、の3点について担当者より聞き取り調査を行った。

①については、PFI導入のメリットとして、「事業全体のコストダウンが期待できる」「民間の創意工夫が期待でき、より上質な公共サービスを供給できる」ことがあることは認識しているものの、一方で「個別発注ではなく全体発注であるため、行政ニーズの変化への対応が難しい」「PFI法に沿った段階を経て事業を進める必要があり、時間や行政コストがかかる」というデメリットも同様に重要視していた。調査報告書でもPFIを選択しなかった理由として「スケジュール上の遅延リスクが大きい」ことが挙げられており、早期の事業実現をのぞむ自治体にとっては手続きがやや煩雑に映る側面もあることがうかがえる。

次に②の導入可能性調査であるが、これは事業の採算性や実施手法の可能性について検討する、最も重要なプロセスである。導入可能性調査の事前準備としては、市側で「事業目的、基本構想（面積等のハード面、内容・予算規模等のソフト面）」「コンサルタントに検討してほしい項目」を整理することが必要である。前者については、基本計画をもとに作成することとなる。「検討してほしい項目」では、参加事業体の把握、事業実施までのスケジュール及び各段階における業務内容、各手法の財政シュミレーション、手続上の法律関係、などを挙げ、PFI事業に多く携わっているコンサルタントと協議することとなる。また、PFI事業自体の可能性を検討する際、事業を実施する民間事業者とファイナンスを行う金融機関の意向を調査することは非常に重要であるので、事業者（設計・建設を担う建設系事業体、施設管理・運営を担う建築物管理系事業体）と金融機関に対する参入意向把握調査は必須項目となる。

導入可能性調査の結果「民間活用の導入が難しい」という結論に至ることも当然考えられる。また、導入可能性調査を行うコンサルタントは、事業者の公募、選定手続きを進めるときの行政側のアドバイ

ザーとなる可能性が高いので、その面でも慎重な選定が求められる。

続いて③の指定管理者制度との関係についてである。PFI 事業では、施設完成後、事業者は引き続き指定管理者として施設運営を行うことが予定されている。その旨を募集要項や契約書にて規定した上で、施設完成後の供用開始前に指定管理者に指名して協定書を締結することとなる。その際の留意点として、PFI 事業実施の時点で数年後の指定管理者が事実上決定することとなるので、事前に庁内や議会に対し説明を行い、内部調整を図っておく必要がある。

庁内体制については、地方公共団体で様々な業務形態が採られる。担当課のみで事業を行うことも不可能ではないし、PFI 事業のための全庁的プロジェクトチームをつくること、庁内各部署に業務を分担することも考えられる。大分市では、基本的には担当課にて事業を行った。

#### (4) 金融機関の評価

調査報告書では、金融機関に対するヒアリングが行われ、DBO 方式への問題提起もなされている。他の PFI 手法によって SPC（特別目的会社）が金融機関から資金調達した場合、金融機関は事業の安定性や自らの融資の回収可能性を高めるために企業グループの取り組みをモニタリングする。その結果として、公共側だけでなく金融機関側からも事業を監視・監督できるようになり、事業の効率性及び安定性が高まる。しかし、DBO 方式の場合には民間資金が活用されないために、民間の金融機関が事業に携わる機会はほとんどない。

企業でなく一つの事業の予想収益をもとに融資可能性を見極める「プロジェクト・ファイナンス」をベースに金融機関側からの融資を活用し、地方公共団体、事業者、金融機関の三者間で適切なリスク配分の仕組みがあれば、融資の回収という観点でもって公共に代わって金融機関が事業運営を監視してくれるというメリットが存在する（「政府の失敗」の軽減）。事業の安定性や採算性のモニタリングは行政が不得手としている分野であり、こうした審査機関が入らない DBO 方式にて効率的な事業が実現できるのか、考慮する必要があるといえる。

## 6. 本コンサルティングでの提案

本コンサルティングでの結論として、薬師池公園ゲートハウスの計画において、ゲートハウスの設置および管理運営の手法として DBO 方式が最も望ましいと考える。その理由として、官民連携（PPP）と既存の財政制度の恩恵をともに受けることが可能である点が挙げられる。

まず、PPP の恩恵についてであるが、DBO 方式を含む PFI の各手法では、施設の設計・建設の段階より事業者が担うこととなる。これは、施設設置を行う主体が公共部門である指定管理者制度との最大の相違点である。PFI では施設を管理運営する事業者自身が設計に携わることができ、効率的なサービス供給をより実現しやすい。ゲートハウスは収益部分を含む公園内施設であり、効率的な管理運営を行うために事業者が設計・建設を行うメリットはより大きい。

次に、既存の財政制度の恩恵についてである。地方公共団体は、補助金や地方交付税、地方債等の多様な手段で資金調達を行うことが可能であり、金利等を含めた VFM を比較検討すると、多くの場合 PFI（事業者が市場を通じて資金調達を行う）よりも大きくなる。現行の中央・地方政府間の財政制度が継続し、国債や地方債等の政府債券の利回りが低い環境においては、DBO 方式が最も大きなトータルコストの縮減を期待できる。

DBO方式を採用する際に懸念するのは、適切な事業モニタリングについてである。PFIの他手法では、金融機関はプロジェクト・ファイナンスによりその事業の信用力に基づき融資を行っているため、収入源たるPFI事業の継続に重大な関心を持ち続ける。そのため、継続した事業モニタリングが行われることが期待できる。DBO方式では金融機関によるモニタリングができないため、それに代わる担保として、コンサルタントなど地方公共団体へのアドバイスをすることができる第三者を選定し、継続したモニタリングを行うことが理想的である。

## 7. おわりに

終章では、結びとして今後の都市公園のあり方について提言を行う。本コンサルティングでは、ゲートハウスの設置・管理手法について提案を行ったが、ゲートハウスは公園内の一施設である。今後は、公園全体のマネジメントのひとつとしてゲートハウス運営を捉えることが重要と考える。

公園内施設と公園全体の管理を統一的に行うメリットは、大きく2点ある。一つは、管理費用の縮減が見込まれることである。公園と施設をまとめて維持管理を行うことで、規模の経済性の観点から効率的な運営が期待できる。二点目は、公園内施設の収益性の向上が見込まれることである。公園内施設の運営者が公園全体の管理を担うことで、魅力的な公園を作り上げ施設での収益を上げようというインセンティブが生まれる。それがひいては公園利用者の満足度向上にもつながり、上質な公共サービスの提供が実現されると考える。

人口増加を前提とした都市政策は転換を迎え、それとともに都市公園の役割は変容しつつある。これまで都市公園は、欧米の都市に比して不足していた一人当たり公園面積の確保という目標のもと、他の社会資本と同様に整備が進められ、都市化に伴う開発圧力からの緑地の保全という機能を担ってきた。これからの都市公園は、人口減少、社会の成熟化、価値観の多様化、社会資本の一定水準確保といった社会事情の変化を踏まえ、地域資源を生かした地域づくりの拠点、コンパクトシティ・都市再編の核となる「オープンスペース（開かれた公共空間）」という役割を果たすことが求められている。今後の都市公園政策において重要となる視点は、①防災力の向上、生活環境改善による生活の質の向上など、社会資本の整備によって得られる、いわゆる「ストック効果」を高めること、②PFI、設置許可制度を活用し官民連携を進めること、③地域ごと、都市公園ごとの特性に応じた管理運営を行い、それぞれの公園の持つポテンシャルを發揮させること、である。

PPPは、公共サービスにおいて市場メカニズムを導入し、費用最小化への努力を通じて効率的な公共財供給を達成するために用いられてきた（②の観点）。一方、市民のクオリティ・オブ・ライフの向上、地域コミュニティの強化、持続可能な都市の形成等に向けた都市戦略の中で、緑とオープンスペースの持つポテンシャルを最大限發揮すべきという「パークマネジメント」の理念の下では、NPO、地縁による団体といったプレーヤーの参画も求められるとされる（③の観点）。これは、公園における需要者（住民）と供給者（地方公共団体等）との情報の非対称性を解消し、公園という公共財の効率的な供給に資すると考える。

以上



## 参考文献

- 一般社団法人指定管理者協会 (2012)『あなたの理解で大丈夫？指定管理者制度運用のツボ』ぎょうせい。
- 柏木昇 (監) (2004)『PFI 実務のエッセンス』有斐閣
- 三井真 (2004)『行政マンのための自治体 PFI 相談室』東洋経済新報社
- 杉並区 PFI 調査研究委員会 (編) (2001)『杉並区における PFI の活用に向けて』
- 三井住友信託銀行 (2014)「社会資本整備における PPP/PFI の可能性」  
[http://www.smtb.jp/others/report/economy/22\\_2.pdf](http://www.smtb.jp/others/report/economy/22_2.pdf)
- 内閣府 (2016)「PFI の現状について」  
[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_genjyou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_genjyou.pdf)
- 総務省 (2012)「地方公共団体による P F I 事業と P F I 法に関する調査」  
[www.soumu.go.jp/main\\_content/000193302.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000193302.pdf)
- 八王子市 (2012)「道の駅八王子滝山指定管理者募集要項」  
[http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/030/012/bosyuyoukou-mitinoeki.pdf](http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/030/012/bosyuyoukou-mitinoeki.pdf)
- 八王子市 (2012)「道の駅八王子滝山の管理・運営に関する基本協定書」  
[http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_localhost/soshiki/norinka/mitinoekikihonnyoutei.pdf](http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps_data/_material/_localhost/soshiki/norinka/mitinoekikihonnyoutei.pdf)
- 八王子市 (2016)「道の駅八王子滝山指定管理者募集要項」  
[http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/054/839/boshuyoukou-michinoeki.pdf](http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/054/839/boshuyoukou-michinoeki.pdf)
- 大野町 (2015)「道の駅 (仮称) 大野指定管理予定者募集要項」  
<https://www.town-ono.jp/cmsfiles/contents/0000000/453/youkou.pdf>
- 大野町「道の駅 (仮称) 大野管理運営に関する方針案」  
<https://www.town-ono.jp/cmsfiles/contents/0000000/453/houshinan.pdf>
- 大分市 (2007)「複合文化交流施設整備民間活力導入可能性調査検討業務報告書 (要約版)」  
<http://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1219970668140/files/5.pdf>
- 大分市 (2009)「大分市複合文化交流施設整備事業募集要項」  
<http://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1251354045828/simple/common/other/1.pdf>
- 木更津市 (2016)「木更津市「木更津市「道の駅」整備事業募集要項」  
<http://www.city.kisarazu.lg.jp/resources/content/49684/20160212-141559.pdf>
- 木更津市 (2016)「木更津市「木更津市「道の駅」整備事業基本協定書」  
<http://www.city.kisarazu.lg.jp/resources/content/53278/20160629-113806.pdf>
- 大西正光 (2005)「プロジェクト契約の不完備性と制度設計に関する研究」  
[http://psa2.kuciv.kyoto-u.ac.jp/lab/images/stories/users/onishi/papers/drthesis\\_onishi.pdf](http://psa2.kuciv.kyoto-u.ac.jp/lab/images/stories/users/onishi/papers/drthesis_onishi.pdf)
- 江東区 (2013)「PPP による公園管理・運営に関する調査研究」  
<https://www.city.koto.lg.jp/seikatsu/douro/78632/78879.html>

新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会（2016）「新たなステージに向けた  
緑とオープンスペース政策の展開について」

<http://www.mlit.go.jp/common/001132967.pdf>

国土交通省（2012）「都市公園法運用指針（第2版）」

<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/pdf/koen-shishin01.pdf>