

5. 施設の建設・運営管理方式

5-1. 施設の建設・運営管理方式

公共性の高い施設を建設する場合は、国や県・市町村などの地方自治体が実施する公共事業が一般的であったが、PFI法（「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7月制定）の制定に伴い、民間事業者も事業に参入できるようになってきた。さらに、運営管理についてもPFI（参考資料編「2. PFIについて」P.10-2～5参照）や指定管理者制度（参考資料編「3. 指定管理者制度について」P.10-6～7参照）により、民間参入が可能となってきた。

「PFI (Private Finance Initiative: プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)」とは、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活用して行う新しい手法で、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ質の高い公共サービスの提供及び国や地方公共団体の事業コストの削減を目指すものである。

我が国では、「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」（PFI法）が平成11年7月に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の枠組みが設けられた。

英国など海外では、既にPFI方式による公共サービスの提供が実施されており、有料橋、鉄道、病院、学校などの公共施設等の整備等、再開発などの分野で成果を収めている。

PFI方式の事業では、従来切り離されていた「施設の建設業務」と「施設の運営管理業務」を一体で発注するとともに、従来の建設や運営の仕様を細かく定めて発注する「仕様発注」と異なり、自治体側は性能要件を定め、運営方法等の詳細は民間側の創意工夫に任せる「性能発注」を行う。これにより、民間事業者の裁量の範囲も広がり、施設の整備・運営管理、サービスの提供を広い観点から効率化することができ、安くて質の高い公共サービスが実現できる。

指定管理者制度は、これまで、公の施設の管理を自治体が外部に委ねる場合は、相手先が市の出資法人や公共的団体などに限られていたが、地方自治法の改正（平成15年9月施行）に伴い、市議会の議決を経て指定された民間事業者を含む幅広い団体（指定管理者）に委ねることができるようになった。

現行の管理委託制度は廃止され、平成18年9月までに指定管理者制度に移行するか、直営に戻すかを決定しなければならない

指定管理者制度においては施設の管理に関する権限も委任して行わせるものであり、指定管理者は、利用許可も行い、条例の範囲で料金を自由に設定でき、使用料は指定管理者の収入として受け取ることができるようになるとともに運営についても指定管理者が一定の枠の中で自由にできることになる。

5-2. 従来型公共事業との比較

(1) PFIと従来型公共事業との比較

PFIは設計、建設、資金調達、施設の維持管理運営を民間に任せるものであるが、その目的は民間の資金や技術的・経営ノウハウを積極的に活用して効率的で質の高い行政サービスを達成することである。このため、導入方針の決定（特定事業の決定）の際には、必ず従来の事業方法とPFI方式の事業期間全体の財政負担額等を比較検証することとされており、費用対効果（VFM）の達成が確認でき、かつ現行制度下で実現可能であると判断される場合にPFIを導入する仕組みとなっている。

PFI導入のメリット及びデメリットをあげると、下表のとおりとなる。

【PFI導入のメリット及びデメリット】

事業種類	メリット	デメリット
PFI	<p>公共部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政支出削減の可能性がある ・ 公共のリスクを民間へ移転可能である ・ 施設建設の工期短縮・迅速化が図れる <p>民間部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 新たな投資機会・事業機会が生まれる ・ 安定した収入が得られる <p>利用者・住民</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 質の高いサービスが得られる 	<p>公共部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 準備に時間がかかり手続きが煩雑である ・ PFIにかなう事業が多いとは限らない(比較的大きな案件に限定される可能性がある) ・ 単年度予算との整合が必要 <p>民間部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 参入するには準備が大変である ・ 経験と実績が必要→対応できる企業が限られる ・ リスクを負担できる企業は限られる ・ 投資回収期間が一般に長く(15～30年) 財政、サービス内容の硬直化が起こりやすい
従来型	<p>公共部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 多様な案件に適用可能である ・ いままでの実績により手続きにはPFIに比べ時間がかからない <p>民間部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ リスクを分担する必要がなく建設費等が保証される 	<p>公共部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 分離、分割発注によるコスト高が生じる ・ サービスの硬直化が生じやすい <p>民間部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 仕様発注により技術革新が遅れる可能性がある

(2) 指定管理者制度と従来型公共事業との比較

既にふるさとステーションで実績のある市直営方式と指定管理者制度についてメリット・デメリットを整理すると下表のとおりとなる。

【指定管理者制度導入のメリット及びデメリット】

	メリット	デメリット
指定管理者制度	<ul style="list-style-type: none">・民間ノウハウの活用によるサービスの向上と管理運営コストの削減・新規参入者のビジネスチャンス・柔軟な事業展開	<ul style="list-style-type: none">・選定基準の作成や手続きの煩雑さ
市直営方式	<ul style="list-style-type: none">・運営に関する責任は事業者が負うところとなり、運営の自由度は高い・公権力の行使や意思決定、自治体の政策や意向を発揮した事業展開が可能・過去に蓄積されたノウハウの活用	<ul style="list-style-type: none">・テナントが撤退等した場合、施設が空いてしまい市が企画やレイアウトの見直しを行う必要がある・事業のマンネリ化・開園時間・休館日などの制約

5-3. 本構想への導入について

(1) P F I方式の導入について

P F I方式は設計、建設、資金調達、施設の維持管理運営を民間に任せることから、設計段階で創意工夫の余地があり、民間事業者がサービスを提供するときに、利潤が得られるような方法を生み出しやすいものが導入されやすい。

本構想における農産物直売所、販売ブース等の施設を考えた場合、施設建設後は、地元営農団体や商工業者などが参入し、地域産業の活性化を図ることが目的のひとつとなっている。よって、施設のテナントは、これら団体が中心となることが考えられるが、P F Iの場合、その方式の性格からこれらの団体が必ずしも参入できるとは限らなくなり、本構想の目的とは異なるものになってしまう可能性があるとともに、農産物加工所、研修室など利益をあげ経営していくものでない施設もあり、建設費を負担するスポンサーが現れるかどうかという問題もある。

P F I方式についてはまだ事例も少なく、「郷」構想計画に合致したものとなるか今後、実施段階でさらなる検討が必要となる。

(2) 指定管理者制度の導入について

指定管理者制度が導入できる施設は、図書館、公民館、市民会館、体育館、病院など県や市町村が住民のためにさまざまなサービスを提供するための「公の施設」となっている。また、指定管理者が行う業務の範囲や実際に管理する上での基準については、条例で定め議会の議決が必要となるため、業務内容として定型的なものが適しているとされており、行政判断をともなう事務(例えば災害対応、計画策定及び工事発注など)や行政権の行使を伴う事務(例えば占用許可、監督処分など)は範囲外となっている部分もある。

本構想で計画している農産物直売所などの施設は、施設建設後、地元営農団体や商工業者などが参入し、地域産業の活性化を図ることが目的であることから、公募により運営管理業者を決める指定管理者制度にはなじまない面もある。また、農産物加工所、研修室・会議室等は本来利益を追求する目的で計画していないことから、民間企業は利益を得にくい計画となっている。

今後、公の施設は市が直営で管理するか、指定管理者制度により管理するかの選択が必要となるが、まだ導入実績の少ない指定管理者制度については、今後さらなる検討を行い、他地区の実例等も参考にして導入の可能性を検討していく。