

## 10. 施設の建設・運営管理方式の検討

### 10-1. 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（「2. PFIについて」P.10-2～5参照）や指定管理者制度（「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。

ここでは、建設・運営管理方式について、従来型の公共事業と比較して、PFI、指定管理者制度のメリット、デメリットを整理し、「やちよふれあいの農業の郷」構想で計画している施設（農産物加工・研修施設、農産物直売所、販売ブース等）の建設・運営管理方式について検討を行う。

## 10-2. P F I について

### (1) P F I とは

「P F I (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」(P F I 法) が平成 11 年 7 月に制定され、平成 12 年 3 月に P F I 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 (P F I 推進委員会) の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、P F I 事業の枠組みが設けられた。

英国など海外では、既に P F I 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。

P F I 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\*1」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\*2」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。

#### \*1 仕様発注

仕様発注は実施手段や方法を指定するもので、指定された手段・方法に基づき実施された結果については、発注者が責任を負う。

#### \*2 性能発注

性能発注は必要な機能を確保するための性能 (要求性能) を明示し、手段・方法を示すことなく、目的を達成しようとするもので、P F I においては、サービスの水準を指定するだけで、それを達成するための具体的な仕事のやり方 (仕様) については P F I 事業者の責任で行われる。

### (2) P F I の効果

P F I 事業を行うことにより、次のような効果が期待される。

#### ①コストの削減かつ良質な公共サービスが提供されること

P F I 事業では、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用できる。また、事業全体のリスク管理\*が効率的に行われることや、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に扱うことによる事業コストの削減が期待できる。

これらにより、コストの削減、質の高い公共サービスの提供が期待される。

#### \* リスク管理

事業を進めていく上では、事故、需要の変動、物価や金利の変動等の経済状況の変

化、計画の変更、天災等さまざまな予測できない事態により損失等が発生するおそれ（リスク）がある。PFIでは、リスクの種類ごとに公共側、民間事業者どちらがそのリスクを最もよく管理できるのかを定め、リスクを負担する。

### ②公共サービスの提供における行政の関わり方の改革

従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者が行うようになるため、官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップが形成されていくことが期待される。

### ③民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資すること

従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者にゆだねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらす。また、他の収益事業を組み合わせることによっても、新たな事業機会を生み出すこととなる。PFI事業のための資金調達方法として、プロジェクト・ファイナンス\*1等の新たな手法を取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンス・マーケット\*2の創設につながることも予測される。このようにして、新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待される。

\*1 プロジェクト・ファイナンス：PFIで金融機関が民間業者に融資を行う際は、これまでのように不動産を担保とするのではなく、PFI事業の採算性を担保とするもの。

\*2 ファイナンス・マーケット：金融市場。

## (3) PFI事業の性格

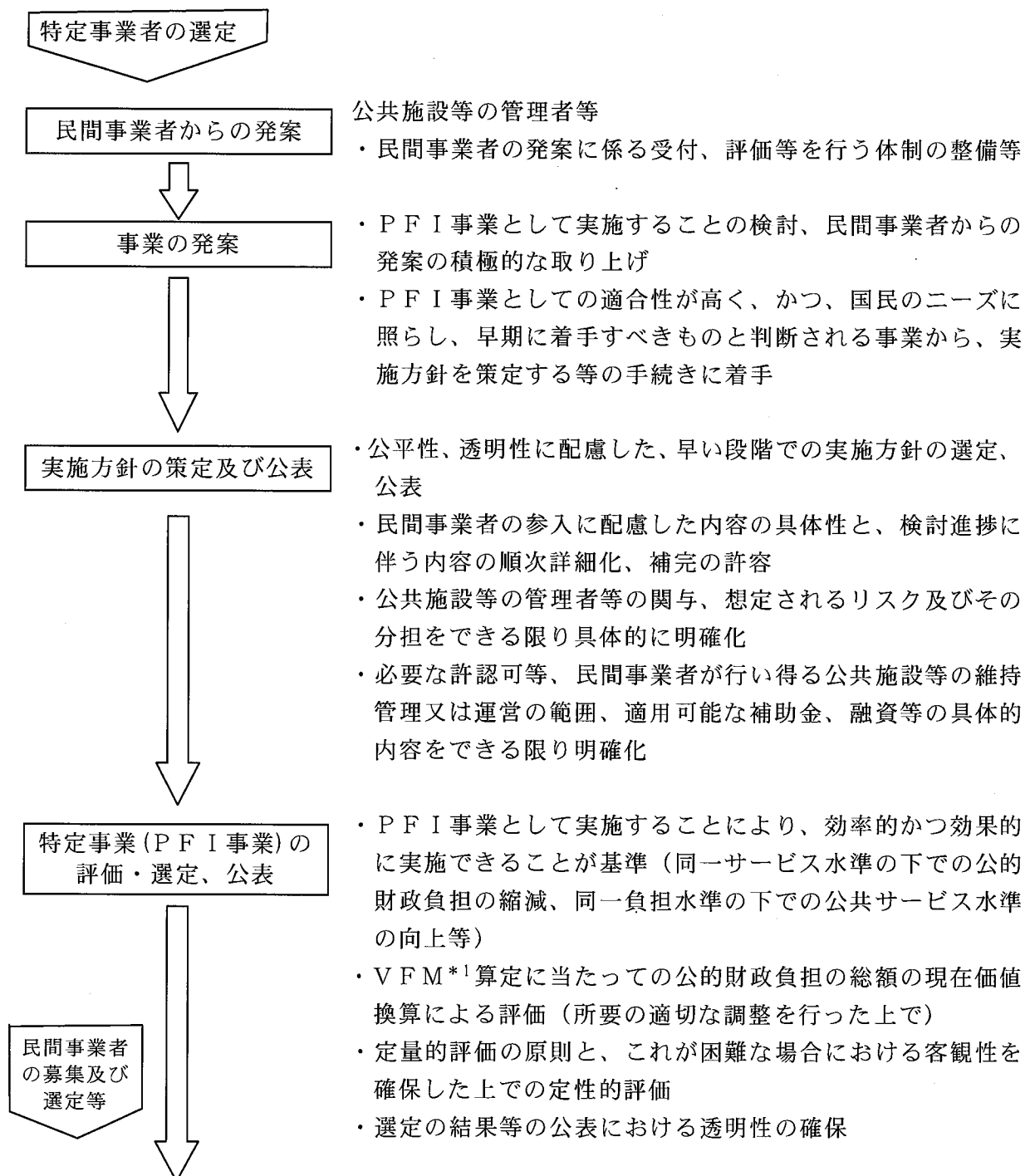
PFIの基本理念や期待される成果を実現するため、PFI事業は次のような性格を持つことが、求められる。

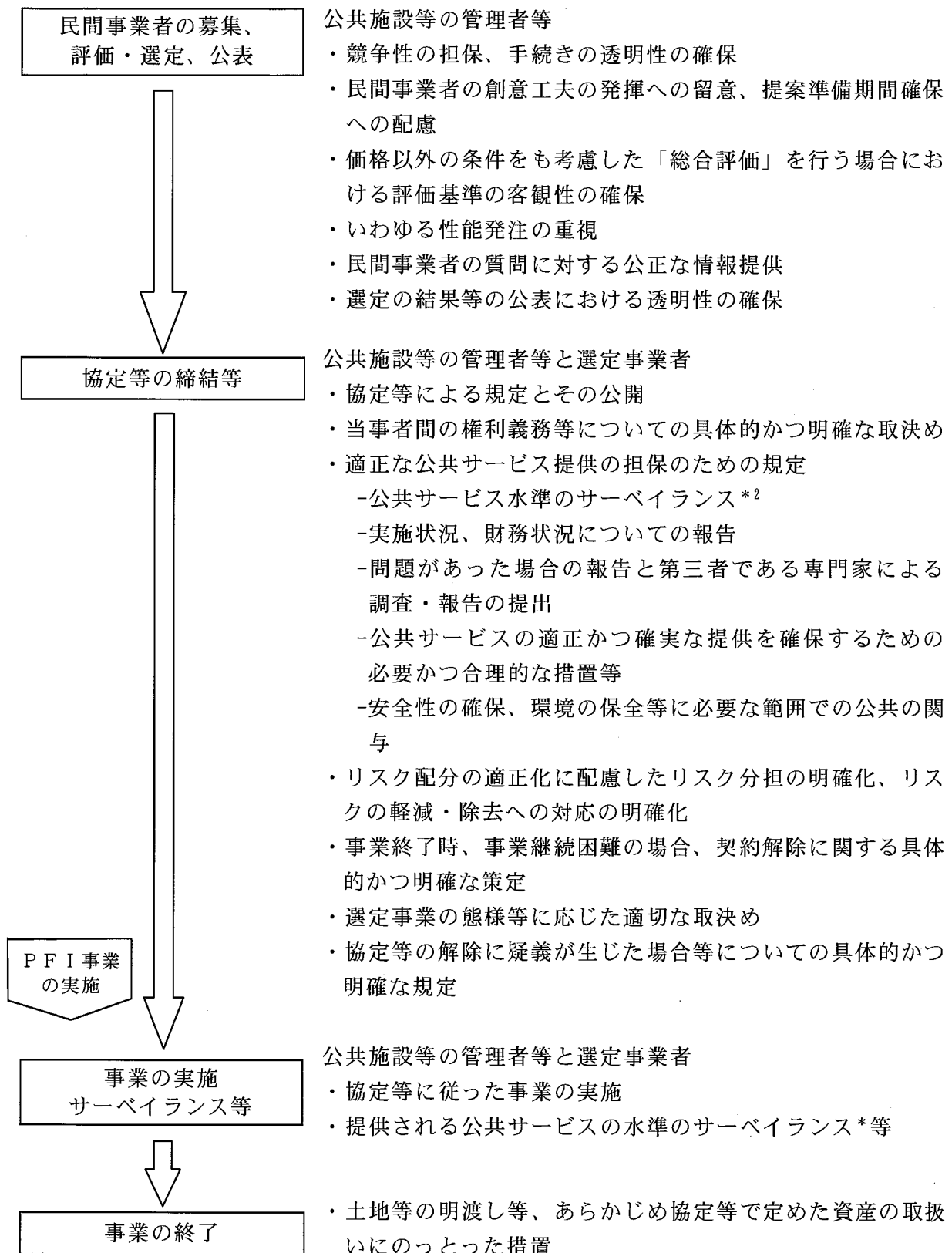
- ・公共性のある事業であること。（公共性原則）
- ・民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用すること。（民間経営資源活用原則）
- ・民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施すること。（効率性原則）
- ・特定事業の選定、民間事業者の選定において公平性が担保されること。（公平性原則）
- ・特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されること。（透明性原則）
- ・各段階での評価決定について客観性があること。（客観主義）
- ・公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意について、明文により、当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にすること。（契約主義）
- ・事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分、経理上の独立性が確保されること。（独立主義）

(4) P F I の対象施設

- ①公共施設：道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
- ②公用施設：庁舎、宿舍等
- ③公益的施設等：公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等
- ④その他の施設：情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、研究施設

(5) P F I 事業のプロセス





\*1 VFM (Value for Money) : 対象事業の施設整備費および維持管理・運営費に関し、「公共が実施する場合の公的財政負担」と「PFI事業として実施する場合の公的財政負担」とを比較することにより、PFI方式の事業の妥当性を確認するもので、PFIを導入することで発生するコスト削減の額をいう。

\*2 サーベイランス : 監視。監視制度。

### 10-3. 指定管理者制度について

#### (1) 指定管理者制度とは

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、指定管理者制度が導入され、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。

#### ①「公の施設」とは

公の施設とは、地方公共団体が住民の福祉を増進するために設置し、その地方公共団体の住民が利用する施設のことで、体育施設、文化施設、社会福祉施設、観光施設などがある。本庁舎や区役所は、行政の事務所にあたるので、該当しない。

#### 【公の施設一般例】

民生施設	保育所、母子寮、養護老人ホーム、老人福祉センター、老人憩いの家、福祉会館、児童館
衛生施設	し尿処理施設、ごみ処理施設、下水処理施設、下水終末処理場、公衆便所、健康センター
体育施設	体育館、陸上競技場、プール、野球場、武道館、キャンプ場
社会教育	公民館、勤労青少年ホーム、青年の家・自然の家、図書館、博物館、資料館
宿泊施設	国民宿舎、その他の宿泊施設
公園	公園、児童公園
会館	市民会館、公会堂、文化センター、勤労会館、婦人会館、コミュニティーセンター、集会所
診療施設	病院、診療所

#### ②公の施設の「管理」とは

指定管理者が行う公の施設の管理とは、施設の設置目的に沿って行われる包括的な管理のことで、清掃、警備、保守などの個々の業務とは異なる。清掃、警備、保守などは、指定管理者制度を導入する施設については、指定管理者が直接行うか、あるいは指定管理者から他の業者に委託される。市が直接管理する施設については、市が業者に委託する。

### ③管理委託制度との違い

指定管理者制度とこれまでの管理委託制度では、主に以下のような違いがある。

	管理委託制度	指定管理者制度
管理主体	出資法人、公共団体、公共的団体等に限定	民間事業者を含む法人その他の団体（個人は不可） 議会の議決を経て指定
管理主体の権限と業務の範囲	①施設の設置者である地方公共団体と、条例に基づく契約により、具体的な管理の事務又は業務の執行を行う。  ②施設の管理権限及び責任は、設置者である地方公共団体が引き続き有し、施設の使用許可権限は委託できない。	①施設の管理に関する権限を指定管理者に委託して行わせるものであり、施設の使用許可、料金の設定も条例の範囲内で行うことができる。  ②施設の設置者である地方公共団体は、管理に関する権限の行使は行わず、設置者としての責任を果たす立場から必要に応じて指示等を行う。
市との法的関係	委託契約	「指定」という行政処分 ※管理の詳細は「協定」により明確にする。

### (2) 指定管理者制度の目的

指定管理者制度は、多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、地方公共団体の経費の削減等を図ることを目的とするものである。

期待できる効果としては、下記のとおりとなる。

- ・利用者の満足度を上げ、より多くの利用者を確認しようとする民間事業者の発想を取り入れることにより、利用者へのサービスが向上する。
- ・民間と同じ土俵で競争することとなる既存の外郭団体の運営・サービス改革が見込まれる。

また、公の施設の管理を民間に任せて大丈夫かという心配はあるが、下記に示すように管理の最終的な責任は市が負うことになり、民間事業者が管理する場合でも基本的なことは市が決定するので、適正な管理は確保されると考えられる。

- ・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（使用許可の基準も含む）については条例で定めるので、指定管理者はそれに従うことになる。
- ・利用料金についても、条例で定める範囲内で指定管理者が決め、市長が承認することになる。
- ・地方自治法で、利用者に不平等な取扱をすることは禁止されており、これに違反するような場合は、指定を取り消すことができる。

#### 10-4. P F I と指定管理者制度との比較

指定管理者制度もP F I 同様、民間業者を含む幅広い団体が公共施設の管理を行える制度であり、目的もP F I と同じく管理費の節減、サービスの向上となっている。

指定管理者制度は構造改革の議論の中でスピーディに導入されたため、運用に関しては、十分な検討がなされておらず、P F I のように国で定めた基本方針やガイドラインが示されていないことから運用は地方自治体に任されている。また、指定管理者の募集・選定はP F I のようにまとめて情報を公開する仕組みがなく、各地方自治体が独自に行うため、広報が不十分となり施設の管理ノウハウを持つ民間企業等からの幅広い応募がなくより良い提案を得られない可能性がある。

指定管理者制度とP F I との相違点は下表のとおりである。

【指定管理者制度とP F I との相違点】

	指定管理者制度適用事業	P F I 適用事業
①事業内容	・既存施設の運営・維持管理が原則	・基本的に施設整備・運営・維持管理を一括で実施
	→初期投資の必要少なく、参入リスク小さい	→初期投資を伴い、資金調達必要・リスク大きい
②事業期間	・複数年の契約が可能であるが、投資を伴わないため、事業期間は比較的短い	・投資に見合う資金回収に必要な長期の契約
	→柔軟な契約期間の設定	→10～30年の長期間の設定が一般的
③事業者選定の負担	・既存の施設を前提にするため、公民の役割分担が比較的容易で事業選定の双方の負担は小さい	・施設計画以外にも、法務・財務等多岐にわたって詳細に事業条件を定めるための負担が大きい
	→事業規模が小さくても対応可能	→一定の事業規模が必要
④想定される民間事業者	・スポーツ施設、文化施設、福祉施設、コミュニティ施設、観光施設等、運営ノウハウを持った多様な事業者	・ゼネコン、商社等の多額の資金調達が可能な事業者が中心企業 ・必要に応じて施設整備・運営企業でコンソーシアム*
	→運営ノウハウを持つ多様な事業者、中小企業も事業者も参入可能	→大企業や実績を持つ事業者に限定

\* コンソーシアム：大規模開発事業の推進や大量な資金需要に対応するため、銀行や企業が参加して形成する企業連合体。



## 10-5. 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。また、PFI事業の種類を示すと次頁の表のとおりとなる。

#### 【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"> <li>・ 財政支出削減の可能性がある</li> <li>・ 公共のリスクを民間へ移転可能である</li> <li>・ 施設建設の工期短縮・迅速化が図れる</li> </ul> <p>民間部門</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新たな投資機会・事業機会が生まれる</li> <li>・ 安定した収入が得られる</li> </ul> <p>利用者・住民</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報公開により事業の内容が明示される</li> <li>・ 質の高いサービスが得られる</li> </ul>	<p>公共部門</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 準備に時間がかかり手続きが煩雑である</li> <li>・ 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)</li> <li>・ 単年度予算との整合が必要</li> </ul> <p>民間部門</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 参入するには準備が大変である</li> <li>・ 経験と実績が必要→対応できる企業が限られる</li> <li>・ リスクを負担できる企業は限られる</li> <li>・ 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</li> </ul>
従来型	<p>公共部門</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多様な案件に適用可能である</li> <li>・ 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</li> </ul> <p>民間部門</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ リスクを分担する必要がなく建設費等が保証される</li> </ul>	<p>公共部門</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 分離、分割発注によるコスト高が生じる</li> <li>・ サービスの硬直化が生じやすい</li> </ul> <p>民間部門</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仕様発注により技術革新が遅れる可能性がある</li> </ul>

【PFI事業の種類】

事業類型	内容
BOT (Built Operate Transfer)	事業者が施設を建設し、一定期間所有・運営した後、公共側に譲渡するもの。
BOO (Built Operate Own)	事業者が施設を建設した後、公共側に譲渡することなく所有・運営するもの。
BTO (Built Transfer Operate)	施設完成後、公共側に譲渡し、事業者は施設の使用権を得てその運営を行うもの。
BOS (Built Operate Sell)	施設の完成直後、ないしは一定期間後、公共側に施設を売却し、リースを受けて運営を行うもの。
BMT (Built Maintenance Transfer)	施設完成後、公共側に施設をリースし、メンテナンスを行うもの。

(2) 指定管理者制度と市直営方式との比較

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"> <li>・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</li> <li>・新規参入者のビジネスチャンス</li> <li>・柔軟な事業展開</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・選定基準の作成や手続きの煩雑さ</li> </ul>
市直営方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> <li>・過去に蓄積されたノウハウの活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・事業のマンネリ化</li> <li>・開園時間・休館日などの制約</li> </ul>

## 10-6. 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、行政判断をとらざる事務(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を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。