

## 第5章 管理運営の方針

### 1. 施設整備・管理運営の手法

本格的な少子高齢化社会が到来する中、市は厳しい財政状況や将来の財政負担等を考慮し、公共投資額を出来る限り抑制しつつ、「選択と集中」の考えに基づき、効率的かつ効果的に必要な社会資本整備と、質の高い公共サービスを提供することが求められています。

こうした中で、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の有する資金やノウハウを活用する「PFI (Private Finance Initiative)」は財政負担の平準化や、民間事業者の新たな事業機会の創出等の効果が期待できることから、社会資本整備を促進する有効な手段となっています。

最近では、多様化する行政需要に対応するために、民間企業・NPO・住民等の多様な主体の参画・連携を促し、行政と民間との協働により、効率的な公共サービスの提供を行う、「PPP (Public Private Partnership)」の活用も求められています。

このため、「最小の経費で最大の効果を出す」「民間で可能・得意な分野は民間に任せる」という認識のもと、公共施設等の整備運営にあたっては、「PFI」だけでなく「PPP」の考えも取り入れながら、様々な事業手法の導入が進められています。

施設整備・管理運営の手法としては、市が施設の設計から建設・管理運営まで行う「公設公営」、市が施設の設計から建設まで行い、施設完成後は指定管理者などを選定して管理運営を行う「公設民営」、施設整備段階から管理運営まで包括的に民間事業者に任せる「民設民営」などがあります。

#### (1) 公設公営

施設整備・管理運営ともに地方公共団体が直接担う直営方式。管理運営に関する責任は行政が負い、清掃・警備などの一部業務を民間に委託する場合も公設公営に含まれます。

施設を設置している地方公共団体に属する施設長が管理運営の責任者にあたり、直接業務上の指示を行うため、管理運営業務、事業執行の実施主体と責任主体が一致します。

ただし、施設長や職員は必ずしも、常勤一般公務員である必要はなく、非常勤特別職公務員や嘱託職員、臨時職員などを主体とした職員構成とすることができます。

施設長や職員の雇用・勤務条件は地方公共団体の条例・規定に従うため、能力や実績に応じて臨機応変に職員を処遇するなど柔軟な運営は難しく、定型的な業務以外の対外的なネットワークやノウハウを活用した企画立案、事業実施で効果を発揮することが難しい面もあります。

## **(2) 公設民営**

### **①指定管理者委託**

施設を地方公共団体が建設整備し、その管理運営を民間に委託する方式。平成15年の地方自治法の改正により、「指定管理者制度」が導入され、「公の施設」の管理を株式会社などの民間に委託できるようになりました。

指定管理者制度は、管理運営に係る費用負担の仕方によって、公共団体が委託費として民間に支払う「委託費支払型」、民間が施設利用料金収入から負担する「利用料金型」、両方の「併用型」の3つに区分されます。

施設の利用許可や利用料金の收受などの包括的な管理運営権限を民間に付与することから、指定にあたっては地方公共団体の議会の議決が必要となっており、通常管理委託契約とは別に、行政処分として、民法上の契約が適用されない特別契約となっています。

管理運営を中長期的に安定的にかつ円滑に進めるために、複数年の指定期間を設定することが可能となっており、自主事業の展開についても裁量権を有します。

委託事業者の選定は、競争入札で行うので、条件によって委託金額が低くなります。

ただし、指定管理者へ管理運営委託を行っていても、管理運営責任は委託元の地方公共団体にあるので、業務内容の範囲を契約書・協定書などによって明確にし、業務が適正に実行されているかどうか監督する必要があります。

### **②施設貸与方式**

施設を地方公共団体が建設整備したのち、民間に有償または無償で貸与し、管理運営を委ねる方式。管理運営に係る費用は、原則、民間が利用料金収入から負担します。

平成18年の地方自治法の改正により、行政財産の貸し付け範囲の適用が拡大され、空きスペースなどを民間に目的外でも貸し付けられます。

### **③DBO (Design-Build-Operate)**

施設的设计 (Design)、建設請負工事 (Build)、管理運営 (Operate) を一体的に民間に委ねる方式。

施設の細かな仕様まで指定せずに、地方公共団体が求める施設内容やサービスの水準を指定する性能発注とすることにより、民間の創意工夫を活かした効率的な建設工事が可能となります。

また、管理運営コストを低減できる施設内容として設計することも可能となることから、設計・建設・管理運営を通じた全期間の総事業費、施設のライフサイクルコストを抑制し、より財政負担の軽減とサービス水準の向上が図られます。

この手法はPFIに近似していますが、PFIでは民間が建設主体となり、建設資金の調達も行うのに対し、DBOでは建設主体は地方公共団体で、資金調達も地方公共団体が担うこととなるため、PFIとは異なります。

### **(3) 民設民営**

#### **①BTO (Build-Transfer-Operate)**

民間で独自に資金調達し、設計・建設を行い、施設完成後に所有権を地方公共団体に移譲、公共が所有権を持ったまま、民間が管理運営を行う方式。

管理運営を行う民間は、軽微な修繕などは可能だが、施設の所有権は地方公共団体にあるため、施設の大規模改修や管理責任は地方公共団体が負うこととなります。

#### **②BOT (Build-Operate-Transfer)**

民間で独自に資金調達し、設計・建設・管理運営を行い、事業期間満了後に、所有権を地方公共団体に移譲する方式。

事業期間中の所有権は民間にあるため、施設改修や管理責任などは民間が負うこととなります。

#### **③BOO (Build-Own-Operate)**

民間で独自に資金調達し、設計・建設・管理運営を行い、事業期間満了後も民間が所有権を持ち、事業を継続するか、施設撤去する方式。

施設内容の目的が期間限定のものや、施設耐用年数が短い場合の採用が多くみられる。

#### **④定期借地権方式**

民間事業者に土地活用の企画（政策と合致する民間事業）と併せて、施設等の設計・建設・管理運営を委ねる方式。

公共施設等の整備ではないため、民間開発事業として、公有地の低未利用地の有効活用を図る場合等に民間活力の導入手法として採用される。



## (5) 各方式の導入による効果

以下に各方式のメリット・デメリットを整理します。

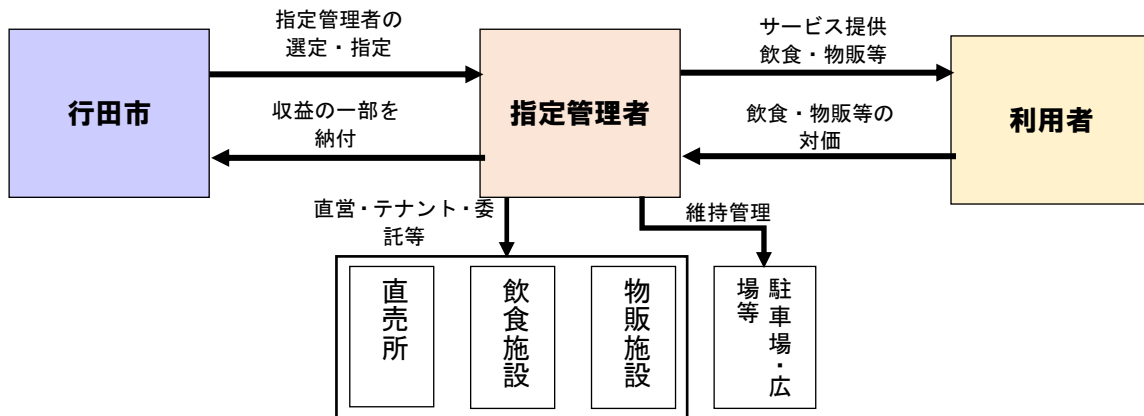
区分		メリット	デメリット
(1) 公設 公営	直営方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体の行政意向が発揮できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経営ノウハウに乏しく維持管理経費の削減が期待できない。</li> <li>・民間導入型と比べコストが高くなり易い。</li> </ul>
(2) 公設 民営	指定管理者委託 施設貸与方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門的なノウハウをもつ民間業者を選定することによって、質の高いサービスの提供、採算性の高い管理運営が期待できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務範囲や仕様等を詳細に協定等により定めるため、弾力的な管理運営が見込めない。</li> </ul>
	DBO方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門的なノウハウをもつ民間業者を選定することによって、質の高いサービスの提供、採算性の高い管理運営が期待できる。</li> <li>・管理運営コストを考えた設計により、設計、建設、管理運営を通じた全期間の総事業費、施設のライフサイクルコストの抑制が図られる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事務手続きについて地方公共団体に確認するため、時間を要する。また運営開始後もモニタリング（運営評価）を行う必要がある。</li> <li>・「施設貸与方式」は、建設整備された施設の目的外利用の場合に貸付するものであり、新しい施設の場合は採用が難しい。</li> </ul>
(3) 民設 民営	BTO方式 BOT方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間資本によって施設建設することにより、公共投資が抑えられる。</li> <li>・専門的なノウハウをもつ民間業者を選定することによって、質の高いサービスの提供、採算性の高い管理運営が期待できる。</li> <li>・管理運営コストを考えた設計により、設計、建設、管理運営を通じた全期間の総事業費、施設のライフサイクルコストの抑制が図られる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業化に莫大な時間を要する。</li> </ul>
	BOO方式		<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業化に莫大な時間を要する。</li> <li>・施設所有権を民間がもつため、長期にわたり必要となる施設には向かない。</li> </ul>
	定期借地権方式		<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業期間終了後、更地にして地方公共団体に返還しなければならない。</li> <li>・契約の更新、延長が基本的にできないため、施設の持続性が低い。</li> </ul>

(参考) 市による施設整備後に民間が施設運営を行う手法

【手法の概要】

施設整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市が基本設計及び実施設計をそれぞれ発注し、設計業者が、基本設計及び実施設計を実施する。</li> <li>・施設設計終了後、市が建築、電気、機械の各工事を分割発注する。</li> </ul>
施設運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市が指定管理者を選定し、議会手続きを踏まえて指定管理者として指定する。</li> <li>・指定管理者は、独立採算で施設運営業務を実施する。</li> </ul>
対価の支払	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設設計料、建築工事費は、業務終了後に支払う（中間支払いを含む）。</li> </ul>
事業者の選定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・設計業務については、入札又は設計プロポーザルによる選定を行う。</li> <li>・工事業者については、金額のみの入札又は総合評価方式による事業者の提案を含めた入札による選定を行う。</li> <li>・指定管理者については、市が公募条件を定め、プロポーザルによる民間事業者からの提案を踏まえ選定する。</li> </ul>
施設の所有	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市が施設の所有権を持つ。</li> </ul>
施設の修繕・改修等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修繕については、一般的に市と指定管理者との協定に基づき一定額までは指定管理者が負担し、一定額以上の修繕は、市が負担する。</li> <li>・施設改修等の工事については、市が負担する。</li> </ul>

【事業スキーム概要】

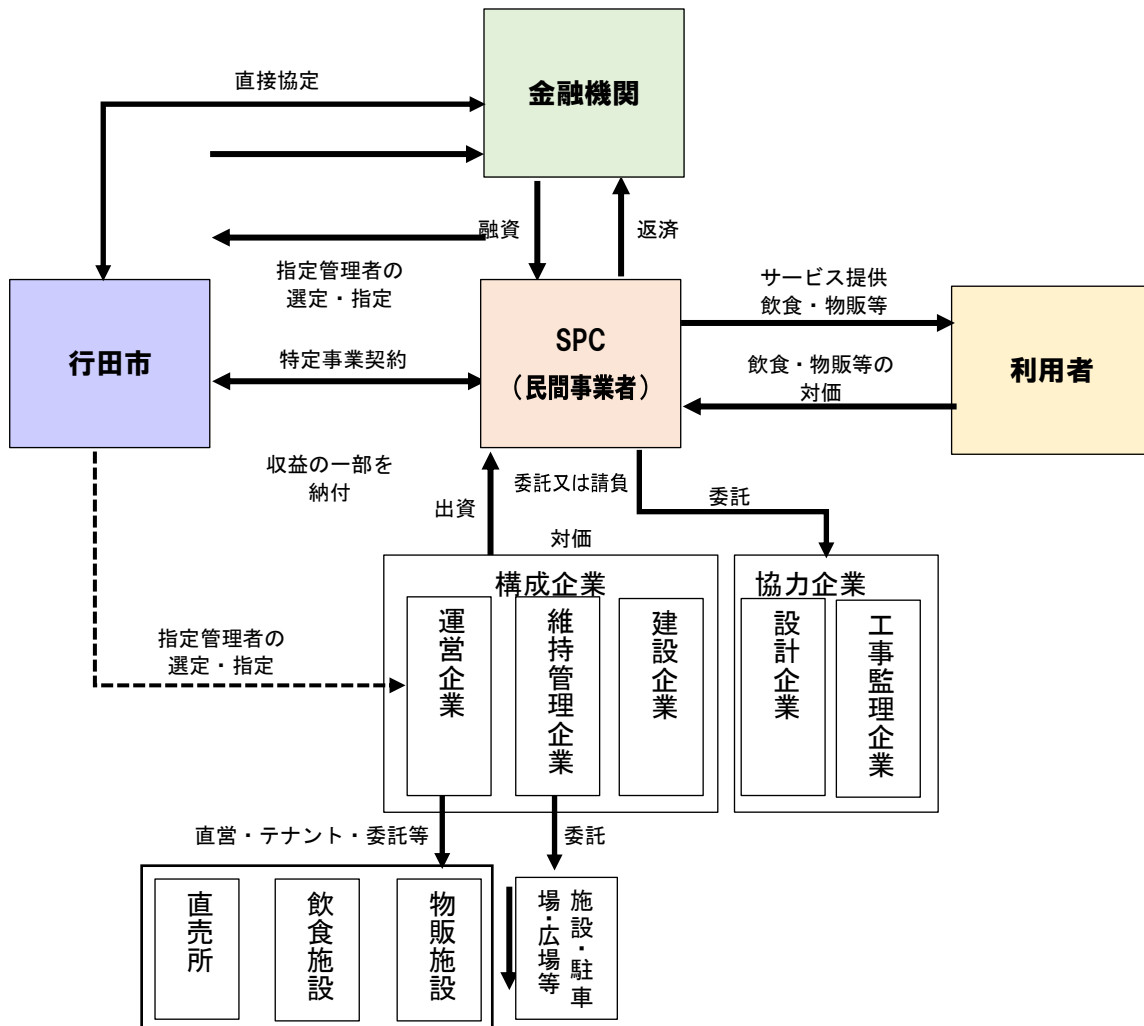


## (参考) 施設整備と施設運営を一体的に民間事業者が行う手法

### 【手法の概要】

施設整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市が PFI 法に基づいて施設設計、施設整備、施設の維持管理運営まで包括的に発注し、施設を整備する。</li> <li>・民間事業者は、市が提示する業務要求水準に基づいて施設計画を提案し、提案に基づき、施設の基本設計・実施設計を行う。</li> </ul>
施設運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間事業者は、市が提示する業務要求水準に基づいて施設運営方法を提案し、事業者の提案及び PFI 事業契約に基づき施設を運営する。</li> <li>・PFI 事業契約とは別に、PFI 事業者又は施設運営を行う構成企業を指定管理者として指定し、施設運営を行う。 ※指定管理者制度は、地方自治法に基づく制度であるため、PFI 事業の議会手続きとは別に指定の議決等の手続きが必要。</li> <li>・民間事業者は、独立採算で施設運営業務を実施する。</li> <li>・テナントにより施設運営を行う部分は、以下のいずれかの手法でテナント施設の運営を行う。 <ul style="list-style-type: none"> <li>■施設設置管理条例においてテナント料（利用料金）の上限を設定し、その範囲内で民間事業者（指定管理者）がテナント料を収受する。</li> <li>■PFI 法に基づく行政財産の貸付を行い、賃貸によりテナントに床を貸付、民間事業者が賃借料収受する。</li> </ul> </li> </ul>
対価の支払	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設整備費は、事業期間中に平準化して毎年一定額を支払う。</li> </ul>
事業者の選定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般競争総合評価方式又は公募型プロポーザル方式により PFI 事業者の選定を行う。</li> <li>・PFI 法に基づく選定手続きにより事業者を選定する。</li> </ul>
施設の所有	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設については、代表的なものとして施設整備後市が所有権をもつ BTO（Build-Transfer-Operate）方式と民間事業者が事業期間中に施設の所有権を持つ BOT（Build-Operate-Transfer）方式が考えられる。</li> </ul>
施設の修繕・改修等	<p><b>【BTO 方式の場合】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・施設所有が市にあるため、建物不良に伴う修繕は瑕疵担保の範囲内となる。修繕業務をどこまで含めるかは、発注時の条件で定める。大規模改修等の改修工事は、PFI 事業範囲外とすることが一般的である。</li> <li>・施設運営のための改装等を実施したい場合は、事業者は、施設所有者である市の承諾をえて実施する。</li> </ul> <p><b>【BOT 方式の場合】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・民間事業者が施設所有者であるため、建物不良に伴う修繕も修繕業務も原則、民間事業者の責任となる。大規模改修等の改修工事は、PFI 事業範囲外とすることが一般的である。</li> <li>・施設運営のための改装等を実施したい場合は、事業者は、市に届け出た上で実施する。</li> </ul>

【事業スキーム概要】





## (参考) 関係法令及びガイドライン

国においては、平成11年7月に「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）」が公布され、平成12年3月には「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の事業の実施に関する基本方針（PFI基本方針）」が制定されました。

このPFI基本方針の制定に伴い、自治省は「地方公共団体におけるPFI事業について」を通知し、都道府県及び市区町村においてもPFI事業の円滑な実施の促進に努める旨の周知を行っております。

そのほか、以下に列記するガイドラインなどを定め、PFI事業の実施に関する一連の手続きについて、その流れを概説すると共にそれぞれの手続きにおける留意点を示しております。

内容		年月日
法律等	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）	平成11年7月30日公布 平成26年6月27日改正
	民間資金等の活用による公共施設等の整備等の事業の実施に関する基本方針（PFI基本方針）	平成12年3月13日告示 平成25年9月20日閣議決定
通達等	地方公共団体におけるPFI事業について（自治省）	平成12年3月29日通達
	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年法律第117号）に基づいて地方公共団体が実施する事業に関する地方財政措置について（自治省）	平成12年3月29日通達
ガイドライン	PFI事業実施プロセスに関するガイドライン	平成13年1月22日公表 平成26年6月16日改定
	PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン	平成13年1月22日公表 平成25年9月20日改定
	VFM（Value For Money）に関するガイドライン	平成13年7月27日公表 平成26年6月16日改定
	契約に関するガイドライン —PFI事業契約における留意事項について—	平成15年6月23日公表 平成25年9月20日改定
	モニタリングに関するガイドライン	平成15年6月23日公表 平成25年9月20日改定
	公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン	平成25年6月 公表 平成25年9月20日改定

## 2. 機能別の管理運営手法

機能別に、想定される管理運営手法を整理します。

機能	想定される管理運営	想定理由
エントランス ロビー ラウンジ	公営 指定管理者委託 DBO方式 BTO方式 BOT方式 BOO方式	民間が収益を得られる機能ではなく、市からの委託等（利用料金収入含む）によって管理運営を行う必要があるため。
バスターミナル		
情報発信機能		
トイレ		
多目的スペース		
体験キッチン		
イベントスペース・広場		
公共的施設		
防災機能		
飲食店		
物販施設		
直売所		
アグリパーク		
ウェルネスサポート施設	指定管理者委託 DBO方式 BTO方式 BOT方式 BOO方式 定期借地権方式	公共の施設機能と民間の施設機能が含まれており、細かな施設機能ごとに最適な管理運営方法を検討する必要があるため。
コンビニエンスストア	BTO方式 BOT方式 BOO方式 定期借地権方式	公共による設計は考えられず、民間で設計することが望ましいため。