

公共施設マネジメントと出口戦略としての PPP/PFI の展望

あだち 足立 あや 文

株式会社日本経済研究所 公共デザイン本部 執行役員 公共デザイン本部長

はじめに

PFI が我が国に導入されて20年が経過した。導入当時は、国・地方公共団体の財政がひっ迫するなかで、公共施設の整備・管理運営を効果的かつ効率的に実施することを目的に導入された。さらに、最近では公共施設の老朽化に伴う更新需要の高まり、危機意識の共有を受けた公共施設マネジメントの取組みが定着しつつあるなかで、これらの取組みを効果的・効率的に進めるため、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用した取り組みである PPP/PFI への期待が高まっている。本稿では、公共施設マネジメントの出口戦略実現のための方策の一つとして、PPP/PFI に期待する役割について整理したい。

1. 公共施設マネジメントが求められる背景

(1) 公共施設マネジメントの背景

公共施設マネジメントは、公共施設の老朽化、人口減少・少子高齢化、財政状況のひっ迫等を主な背

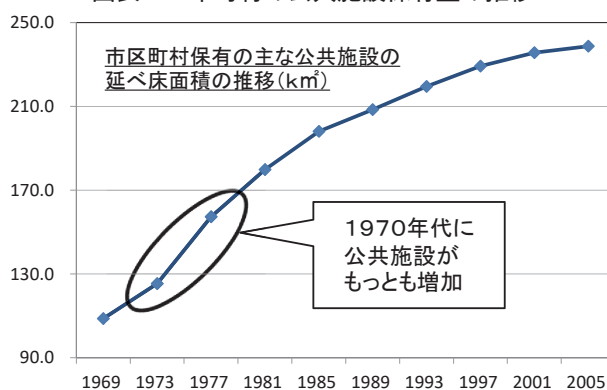
景として、進められてきている。

●公共施設の老朽化

公共施設は高度経済成長期に人口の増加に合わせて整備され、その後もニーズの多様化への対応や経済対策等により増加してきた。これらが更新や大規模修繕の時期を迎え、そのための財源の確保が必要になっている。

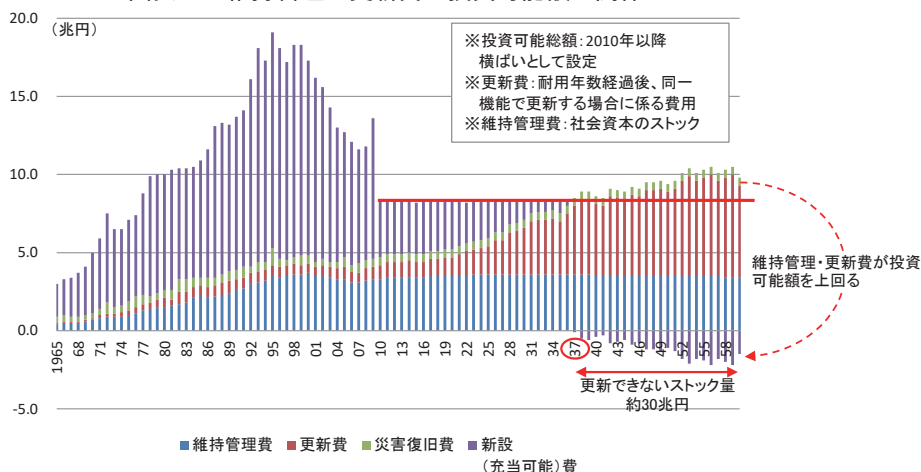
図表2は、国土交通省所管の社会資本を対象に、

図表1 市町村の公共施設保有量の推移



出所：公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて（平成30年4月23日総務省財政局財務調査課）

図表2 維持管理・更新費と投資可能額の関係



出所：平成21年度国土交通白書（国土交通省）より作成



【足立文氏のプロフィール】

株式会社日本経済研究所執行役員公共マネジメント本部長
1993年 財団法人日本経済研究所 入所 調査第2部等を経て現職。
PFI法施行以前より、PPP/PFI手法の導入アドバイザー業務に携わっている。最近では公共施設マネジメントに係る公共施設の計画策定支援、事業化支援等に取り組む。

過去の実績等をもとに今後の維持管理・更新費を推計したものである。今後の投資可能総額を2010年度以降一定と仮定すると、2037年度時点で必要な維持管理・更新が投資可能総額を上回り、必要な投資額が不足すると試算された。

●人口減少・少子高齢化

公共施設はこれまで人口の増加に伴うニーズの増加に対応する形で整備を進めてきたが、すでに我が国の人口は減少に転じており、さらなる少子高齢化が進むことが見込まれている。これらの人口構造の変化は、公共施設の需要にとっては稼働率の低下やニーズの変化という利用の質・量の変化につながり、さらに、税収の減少による財源の縮小という影響をもたらすことが想定される。

●財政状況のひっ迫

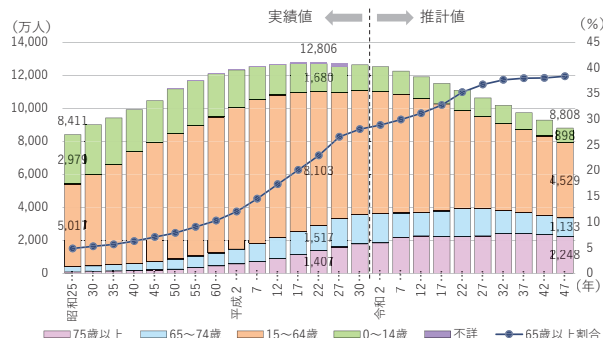
近年の地方財政計画の歳出は、高齢化の進行等により社会保障関係費が増加する一方で、全体としては抑制基調にある。なかでも、公共施設の新設や更新に充当される投資的経費は、増加する社会保障費等の義務的経費をねん出するために、ピーク時の約1/3にまで抑制されており、今後増加すると見込まれる公共施設の大規模改修・更新への影響が懸念される。

(2) 公共施設マネジメントの具体的な取組み

公共施設マネジメントの取組みは、上述のように平成21年度国土交通白書において、公共施設の老朽化に対する危機感が示されたことから、今後の検討課題として広く認識されるようになっていった。

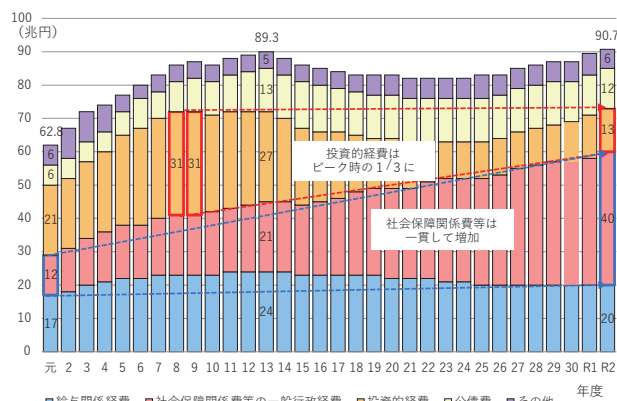
国においては、老朽化対策に関する政府全体の取組みとして、平成25年6月に閣議決定した「日本再

図表3 高齢化の推移と将来推計



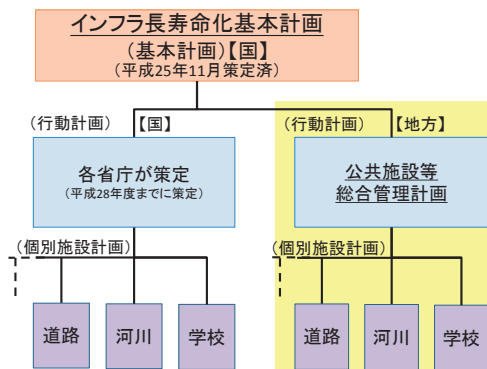
出所：平成元高齢社会白書（内閣府）より作成

図表4 地方財政計画の歳出の推移



出所：地方財政計画より作成

図表5 公共施設等総合管理計画の位置づけ



出所：公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて（平成30年4月23日総務省財政局財務調査課）

図表6 主な公共施設の個別施設計画策定状況（平成31年4月1日時点）

	①総数	②策定対象数	③策定完了数	④策定対象割合 (②/①)	⑤計画策定率 (③/②)
公立学校施設（単位：管理者数）	1,786	1,786	272	100%	15%
社会体育施設（単位：管理者数）	1,933	1,933	337	100%	17%
文化会館等（単位：管理者数）	1,332	1,332	256	100%	19%
社会教育施設（社会体育施設及び文化会館等を除く）（単位：管理者数）	2,132	2,132	326	100%	15%
老人福祉施設（単位：施設数）	2,954	2,663	585	90%	22%
上水道施設（単位：管理者数）	1,392	1,392	1,123	100%	81%
病院（単位：施設数）	1,353	1,246	257	92%	21%
管路施設、処理施設、ポンプ施設（単位：事業者数）	1,471	1,471	1,471	100%	100%
公営住宅（単位：事業主体数）	1,691	1,691	1,520	100%	90%
地方公共団体庁舎（単位：施設数）	1,788	1,788	354	100%	20%

出所：インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議幹事会第8回 資料2-1より作成

興戦略」に基づき、平成25年11月には「インフラ長寿命化基本計画」を、翌年5月には国土交通省所管のインフラの維持管理・更新等に係る中長期的な取組みの方向性を明らかにする計画として、「国土交通省インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定した。

さらに、国は、平成26年4月に全国の地方公共団体に対し「公共施設等総合管理計画」（以下、「総合管理計画」という）の策定を要請し、平成28年度中の策定を求めた。この総合管理計画は、地方における行動計画に相当するものであり、中長期的な費用の見込みを示したうえで公共施設等の管理の基本的な方針や数値目標を示すものである。平成31年3月時点で、ほぼ全ての地方公共団体において策定されるなど、地方における公共施設マネジメントの取組みが本格化している。現在は、具体的な施設の対応方針を定める個別施設計画を令和2年度中を目途に策定し、計画の具体化、事業化の段階に入っているところである。

2. 公共施設マネジメントの出口戦略として PPP／PFI 活用の期待

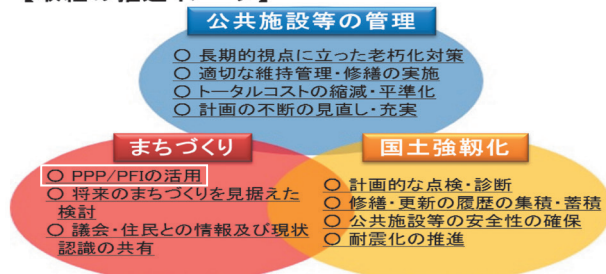
総合管理計画の策定等により、公共サービスの提供において、3つの変化があったと考えられる。第

一に、公共施設の現状が把握できたこと。総量の把握と各施設毎の施設（ハード）・利用・コストの実態が明らかになった。第二に、全体を俯瞰する視点を持つことができたこと。公共施設の全体像を把握し、その方向性を示すことにより、集約・複合化の発想が生まれ、施設を横串に刺して、庁内横断的な検討を行う素地ができた。第三に、全体の方向性を踏まえ個別事業に取り組み始めていること。

これらの検討により、膨大な更新需要が発生することが明らかとなり、人口減少社会においても、安全・安心を確保し、必要なサービスを提供するため、計画的・効率的に公共施設を維持管理・更新していくことが不可欠となっている。従来通りにサービスを提供することが難しいことから、公共施設マネジメントの取組みは、単にハコやインフラの老朽化問題への対応にとどまらず、公共サービスのあり方自体を見直すことが求められている。将来のまちづくりや市民生活を想定した際に、真に必要なサービスは何か、そのサービスに施設は必要か、それは行政が提供しなければならないかを検討するものであり、官民の役割分担のあり方を見直すものである。このように、公共施設マネジメントの出口戦略となる具体的な事業においては、民間の資金、ノウ

図表7 総合管理計画でのPPP/PFIとの連動

【取組の推進イメージ】



出所：総務省資料より抜粋、加筆

ハウを活用した仕組みである PPP/PFI を取り入れていくことが必要となっている。

こうした背景から、図表7、8のように公共施設マネジメントと PPP/PFI、それぞれの推進の視点からも、連携の必要性が認識されている。

3. 公共施設マネジメントへの PPP/PFI 導入のポイント

公共施設マネジメントの主な方向性としては、公共施設の総量の抑制、長寿命化、効率的・効果的な管理・運営の3点が示されることが多く、出口戦略

図表8 PPP/PFI手法導入優先的検討規程での記載例

2 優先的検討の開始時期

新たに公共施設等の整備等を行うために基本構想、基本計画等を策定する場合及び公共施設等の運営等の見直しを行う場合のほか、次に掲げる場合その他の公共施設等の整備等の方針を検討する場合に、併せて優先的検討を行うものとする。

一 公共施設等総合管理計画又は「インフラ長寿命化基本計画」（平成25年11月29日インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定）Ⅳの「個別施設計画」の策定又は改定を行うとき

（中略）

六 公共施設等の集約化又は複合化等を検討する場合

出所：PPP/PFI手法導入優先的検討規程 策定の手引（平成28年3月）より抜粋、加筆

として、施設の廃止、集約・複合化、他用途への転換・遊休資産活用、予防保全・長寿命化改修等が具体的な事業の内容となる。このような事業に PPP/PFI を導入するためには、施設を新しく単体で整備するいわゆるハコモノ PFI と呼ばれる事業と比較して、より複雑で高度なノウハウが求められる。官・民・市民それぞれの立場から、次の点が成立のポイントとなる（図表9参照）。

図表9 PPP/PFIを公共施設マネジメントに取り入れる際のポイント

官	事業化前	- 客観的な評価も含む、事業の必要性の確認 - 将来のまちづくりを見据えた事業の構築 - 庁内横断的な検討体制の構築（集約・複合化、遊休資産活用等） - 案件創出に向けた地域プラットフォーム等の活用 - サウンディング調査等、民間事業者の意向、ノウハウを汲み取る工夫
	事業化	- 事業の目的、PPP/PFI 導入の目的の明確化と発信 - 早期の情報提供・民間事業者との意見交換 - 事業のマネジメント力の向上
民		- 新しい市民ニーズの把握・対応 - より効率的・効率的な公共サービスの提供（サービス向上、コスト削減） - 多様なメンバーによるコンソーシアムの組成・ネットワークづくり - マネジメント力・コーディネート力の向上・人材育成 - 事業リスクの負担（遊休資産活用、自主事業の展開等）
市民		- 市政・地域の実情に対する理解の醸成（長期的・俯瞰的な視点） - 市民によるまちづくりの議論と必要なサービスの選択（取捨選択の基準） - 官民連携に対する理解の醸成 - 検討への参加・運営の担い手、コミュニティの担い手としての関与

出所：筆者作成

4. PPP／PFI 活用事例

ここまで、公共施設マネジメントの取組みの概要を示してきたが、ここからは、最近始まっている公共施設マネジメントとPPP／PFIとの連動の取組みについて事例を紹介したい。一つは公共施設マネジメントの出口として、具体的な案件を形成する段階からPPP／PFIとの連動を重視し、プラットフォームを設置し、官民での意見交換を早期に取り組んでいる岩手県盛岡市の事例、もう一つは、老朽化した施設の再編事業において、PFIを導入し、効果的な施設整備を行うとともに、まちづくりの拠点としての機能も持たせようという静岡県沼津市の事例である。

(1) もりおか PPP プラットフォーム

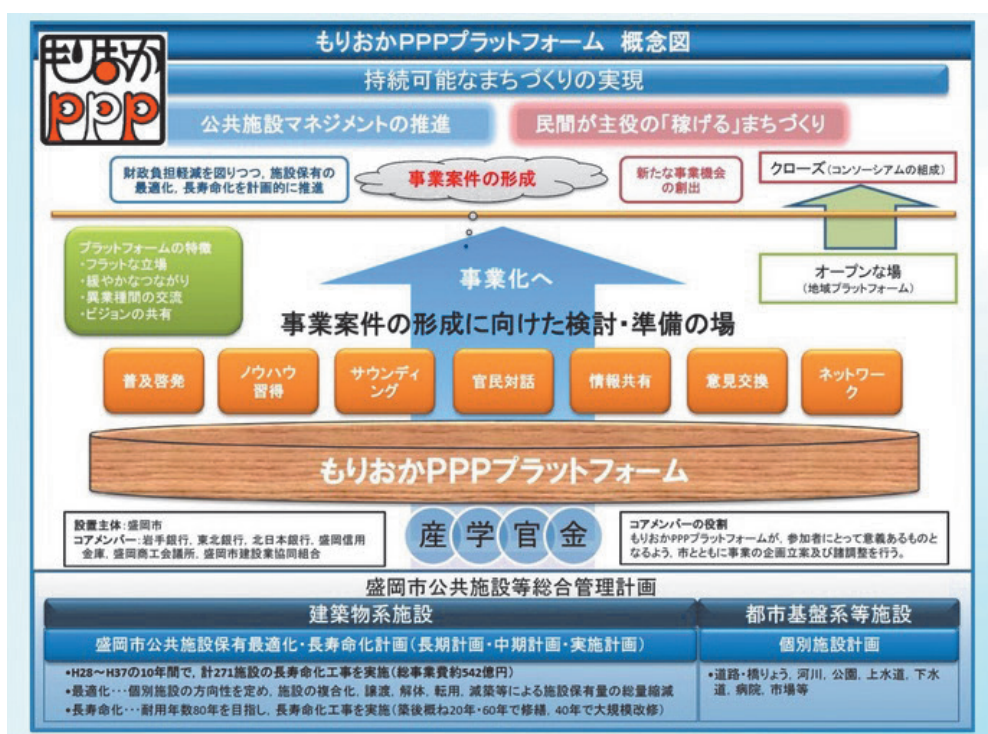
～案件形成段階よりPPP／PFIと連携～

このプラットフォームは、公共施設マネジメント

を着実に進めることを目的に盛岡市が平成29年度に設置したものである。具体的には、民間事業者のPPP／PFIに関するノウハウ習得と事業参画に向けた競争力強化を図るため、セミナーや意見交換等を通じ案件形成に向けた官民の情報共有及び対話促進を継続的に展開する場を目指している。

盛岡市では、今後公共施設の老朽化に伴い多額の更新費用を必要とする一方で、人口減少により税収の減少等が予想されることから、平成26年度に総合管理計画を策定した。合わせて「盛岡市公共施設保有最適化・長寿命化長期計画」を策定し、向こう20年間に施設保有の最適化や長寿命化が必要となる施設を可視化、施設用途ごとの具体的な取組の方向性を定めた。平成27年度には同計画の中期計画を策定し、今後10年間の個別施設の保有の見直し及び長寿命化工事の実施時期を定めた。さらにこれを円滑に推進するため、毎年度向こう3年間に実施する事業

図表10 もりおか PPP プラットフォームの概念図



出所：盛岡市ホームページ

を同計画の実施計画に定めている。

前述の長期計画では、施設の維持更新費用の不足を解消するため、民間活力導入を取組内容の一つに掲げ、維持更新費用の縮減を図ることを目指している。また、中期計画では、施設の建替え等にあたりPPP/PFI等民間活力の導入可能性を検討することを定めている。

これらの取組みを実現するため、地域プラットフォームの形成により、計画で予定している施設整備について、事業者との情報共有と対話等により、個別事業の創出と推進を図ろうとしている。

●事業の特徴その1

～さまざまな段階での事業の情報共有

これまで、3年間のプラットフォームを通じて、さまざまな検討段階の事業を題材に挙げている（図

表11）。具体的には、検討中の事業の報告、サウンディング調査への参加を呼び掛ける告知、事業の方向性を検討するためのワークショップ等、多様な形式で官民の間で情報共有を図り、意見交換を行っている。

●事業の特徴その2

～ロングリスト・ショートリストの公表

盛岡市では、民間発案や民間提案について、その処理手順等を定める「PPP/PFI民間提案等ガイドブック」を定めており、また、提案対象施設一覧となる「PPPロングリスト・ショートリスト」を公表するなど、民間事業者が川上の段階から、より効果的に提案が可能な仕組みを作っている（図表12）。また、民間事業者がこのリストに基づき提案を検討する際に、参考となる資料として、「公共施

図表11 もりおか PPP プラットフォームで取り上げられた主な事業

年度・回	事業名	報告	MS*	WS**
H29 2回	区界高原少年自然の家における大規模改修工事の現状	●		
	サンライフ盛岡の大規模改修		●	●
H30 1回	（仮称）新盛岡バスセンター整備事業の基本方針（案）	●		
	盛岡市動物公園公民連携事業	●		
	砂子沢生活改善センター整備に係るサウンディング型市場調査		●	
	市有施設のトイレ洋式化の現状			●
	盛岡市『道の駅』整備計画の概要	●		
H30 2回	盛岡市における有効活用が期待される公的不動産及び活用の留意点	●		
R1 1回	遊休資産活用対象事業	●		
R1 2回	就業改善センターのホールを確保するための整備手法			●

*：マーケットサウンディング、**：ワークショップ

出所：盛岡市ホームページより作成

図表12 PPP ロングリスト・ショートリストの概要

	概要・目的
ロングリスト	長期的な検討にあたり、アイデアを求める事業 ・総合計画実施計画（今後3年間の計画）の事業 ・公共施設保有最適化・長寿命化中期計画（今後10年間の計画）の事業 工事方法の検討 効率的・効果的な工事方法の提案等（市が想定する大規模改修等よりも効率的・効果的な方法） 民営化の検討 民間譲渡や運営者としての提案等 PFIの検討 民間活力の導入可能性の提案等 有効活用策の検討 未利用資産の売却・貸付の提案等 その他 その他の提案
ショートリスト	主にPFI法に基づく事業 ・PPP/PFI民間提案等ガイドブック等に沿って、提案を求めるもの

出所：盛岡市「PPP ロングリスト、ショートリスト」より作成

設の利用運営状況－施設カルテ－」を参照するよう呼び掛けており、公共施設マネジメントの取組みの第一歩として行う施設の現状データが出口戦略の一つとしても活用できている好事例といえよう。

(2) 沼津市香陵公園周辺整備事業

～具体的な再編事業への PPP／PFI の導入～

本事業は沼津市が公共施設の再編に取り組むなかで、具体的な出口案件として、市民体育館をはじめとしたスポーツ施設の集約・最適化を図り、その実現のために PFI 方式を導入したものである（図表

13、図表14）。

沼津市は公共施設マネジメントの取組みに平成27年頃から取り組んでおり、総合管理計画にあたる「沼津市公共施設マネジメント計画」を平成29年3月に策定した。そこでは、スポーツ施設について、老朽化した施設が多く、公民連携により施設の再編を行い、規模と量の最適化、管理の効率化を図ること等が方針として定められている（図表15）。

本事業において、再編の核となった市民体育館は、建設から40年以上が経過し、施設・設備の老朽化と耐震性確保が課題であった。同様に、市民体育館に

図表13 香陵公園周辺整備 PFI 事業 事業概要

施設概要			
新体育館	延床面積 12,900㎡未満	アリーナ	メイン：固定1,000席以上 サブ
新駐車場	立体・平面駐車場	その他諸室	武道場、弓道場、多目的室、卓球場、 トレーニング室、キッズルーム等
外構	2,000㎡以上の広場空間		
事業スキーム			
業務範囲等	設計・建設・維持管理運営		事業方式等
			BTO 方式＋指定管理者
事業期間	令和元年12月～令和20年 3 月（新体育館維持管理運営期間 14年 3 か月）	事業類型	サービス購入型 施設利用料は事業者の収入 自由提案事業は独立採算
VFM	特定事業選定時 4.1% 事業者選定時 5.17%		
落札者	清水建設株式会社を代表企業とするグループ		
落札額	12,700,896,800円（消費税及び地方消費税相当額を含む）		

■事業スケジュール

平成29年8月	香陵公園周辺整備基本計画 沼津市新市民体育館整備基本計画
平成30年10月15日	実施方針及び業務要求水準書（案）の公表
平成30年11月30日	実施方針等に対する質問への回答
平成31年2月5日	事業者対話における質問への回答
平成31年2月25日	特定事業の選定
平成31年4月8日	入札公告及び入札説明書等の公表
令和元年5月13日、17日	入札説明書等に関する質問への回答
令和元年6月7日	行政財産貸付契約書（案）公表
令和元年6月27日	事業者対話における質問への回答
令和元年10月1日	落札者の決定
令和元年10月	基本協定の締結
令和元年12月	本契約の締結（事業契約に係る議会議決）
令和3年1月（予定）	新駐車場（立体部）の供用
令和5年1月（予定）	新市民体育館の供用

図表14 計画地全体鳥瞰図



出所：香陵公園周辺整備 PFI 事業に係る落札者の決定について 令和元年10月1日

図表15 総合管理計画施設類型ごとの管理に関する基本的な方針（スポーツ施設）

用途	施設数	延床面積								
体育館、プール、武道場、野球場、テニスコート	9 施設	約1.9万㎡								
現状と課題										
・ 9 施設中 4 施設が、他の施設と併設しています。 ・ 9 施設中 6 施設が、築30年以上を経過しています。 ・ 9 施設中 5 施設は委託、 3 施設は直営、残る 1 施設は指定管理者制度で運営しています。 ・ 同じ用途の施設であっても地区によって利用者数に差があり、施設に係る利用者 1 人当たりのコストにも大きな差があります。										
基本的な方針										
・ PFI 手法を活用した公民連携により施設の再編を行い、施設規模と施設量の最適化、施設管理の効率化を図ります。 ・ 関連する他施設の整備事業の実施に併せて、施設のあり方の検討を進めます。 ・ 施設の整備・維持に要する費用と受益者負担を比較し、使用料の見直しを検討します。										
主な取り組み手法										
新規抑制	統廃合	複合化・多機能化	代替サービス	広域連携	公民連携	受益者負担	資産の有効活用	適切な維持管理	長寿命化	高性能化
●	●	●			●	●		●	●	●

出所：沼津市公共施設マネジメント計画 平成29年3月

次ぐ屋内スポーツの拠点施設である香陵武道場と勤労者体育センターについても、老朽化が著しく耐震性能が低いなどの課題があったため、平成25年度に「沼津市新市民体育館整備基本構想」を策定し、これらの3つの施設の各機能を統合した新たな市民体育館を香陵公園に移転建設することとなった。その後、策定された「沼津市新市民体育館整備基本計画

（平成29年5月）」では新施設は屋内スポーツの拠点として機能することに加え、狩野川や沼津アルプスなど周辺の地域資源の有効活用を図って、市中心部に新たな賑わいと回遊性を生み出し、中心市街地の活性化に繋げていくことが期待されている。なお、公園エリア全体の整備方針については、市民体育館の基本計画の策定と合わせ、「香陵公園周辺整備基

本計画」において示されている。

●事業の特徴その1

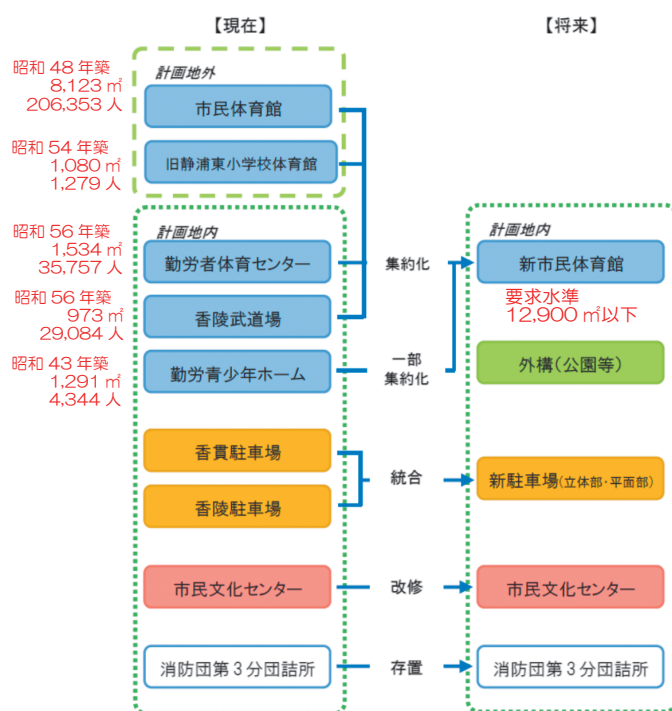
～公共施設の集約・再編による総量抑制と

適正管理推進事業債の活用

市民体育館の老朽化を契機に、類似するスポーツ施設を見直し、規模の最適化と財政負担軽減を目的に、図表16のような再編・集約を進めた。

公共施設マネジメントの視点から、公共施設の面積を抑制するために要求水準書において市民体育館の上限面積を定め、提案を求めた。また、本事業においては、本施設をまちづくりの拠点として機能させるために、自由提案施設等の提案を求めている。

図表16 本事業における公共施設の再編イメージ



※赤字部分：上から建築年、延床面積、利用者数（平成28年度）
出所：香陵公園周辺整備基本計画（平成29年8月沼津市）、沼津市新市民体育館整備基本計画（平成29年8月沼津市）より抜粋、加工

この提案にあたっての事業者との対話においても、提案施設を事業内容等に照らし、民間の独立採算施設とみなすか、公共施設としてみなすかを事前に判断し、提案の条件を確定させることにより、公共施設としての保有面積をコントロールした。これにより、より有利な条件で調達可能な適正管理推進事業債¹を活用する予定である。

●事業の特徴その2

～敷地の有効活用

本事業においては、新市民体育館の敷地だけではなく、香陵公園の敷地全体（市民文化センター除く）を事業の範囲とすることにより、新市民体育館等以外の余剰敷地の活用を民間事業者に求めている。これにより、後述するようにまちづくりの拠点としての機能を高める新しい機能の導入・新しいサービスの提供とともに、資産活用により地代収入を得ることが可能となり、事業全体の財政負担の軽減に資するスキームとなっている。

●事業の特徴その3

～まちづくりとの連携・新しい体育施設への期待

本事業は単に新市民体育館の整備を目的とするものではなく、スポーツの拠点となることに加え、周辺の地域資源の活用により賑わいと回遊性をもたらす拠点として、まちづくりの視点からも位置付けられている。このことから、提案の審査にあたっては、まちづくりに重点を置いた配点とし（図表17参照）、事業説明会等においてもその点を丁寧に説明し、事業の狙いを伝えるとともに、対面での対話・意見交換の機会

¹ 国が公共施設マネジメントの取組みを地方公共団体に促進させるために措置しているもので、一般の地方債と比較し、地方交付税措置が有利である一方、延床面積の削減等が条件となっている。

を設け、自由提案施設等が市の考えに合致したものであるかどうかを事前に確認するなど、民間事業者のノウハウを引き出しつつ、事業目的に整合させるための工夫を行っている。

図表17 まちづくりに関する配点

審査項目	配点
①事業計画全体	100点
②設計・建設・工事監理業務	180点
③開業準備業務	20点
④維持管理業務	40点
⑤運営業務	180点
⑥事業の安全性	70点
⑦自由提案事業	85点
⑧まちづくり	125点
加点審査の配点	800点

出所：香陵公園周辺整備 PFI 事業
落札者決定基準

●事業の特徴その4

～事業早期からの官民での意見交換

本事業においては、敷地の有効活用やまちづくりへの貢献も事業目的としていることから、PFI 導入可能性の検討段階、公募段階において、ヒアリングや個別対話等、さまざまな形で民間事業者からの意見を聴取し、事業に反映しているのが特徴である。加えて、事業の構想段階からも、積極的に民間事業者の意向把握に努めていた。平成27年7月に「香陵公園周辺整備の基本的な考え方」を市のホームページで公開し、その後、民間事業者とのヒアリングを継続的に実施し、結果を公表している。基本計画への反映やその後の事業の範囲やスキームの検討に活かしている。

おわりに

～ PPP／PFI への期待と今後の展望～

これまでの右肩上がりを前提とした社会から転換した現在、一般の市民においても、人口減少や公共施設の老朽化問題への認識は高まり、危機意識が共有され、限られた財源をどのように使うのか、厳しい目が向けられるようになっている。PFI はこれまで比較的規模の大きな自治体で導入されてきたが、さまざまな地域の課題に対応するため、指定管理者制度や包括委託、DBO 方式、遊休資産活用等々、多様な PPP 手法が生み出され採用されてきている。より高い危機意識のもと、地方公共団体職員においても、PPP／PFI への期待や本気度が高まってきており、公共サービスのあり方の検討に当たり、これまでとは異なるステージに来ていると感じられる。

厳しい条件の下、さまざまな課題に対応するために、これからの公共施設の整備・運営に係る事業は、施設の集約・複合化をどう実現するかといったハード面の課題、複数の運営業務や、経営リスクを含む民間事業へどう対応するかといったソフト面・経営面の課題等、事業がより複雑化・高度化してきている。官民ともに、関係者による体制整備を含むプロジェクトマネジメント力が問われ、投資に対する峻別の目が必要になってきている。

官民、あるいは市民を含めた知恵出しにより、将来のまちづくりや市民生活に資する事業の構築と遂行が真に求められよう。