

公共施設マネジメント¹におけるPPP²の役割 ～公共施設等が集中的に老朽化する問題への対応策～



東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー にしむら たかし
西村 尚

はじめに

公共施設及びインフラ（以下、「公共施設等」という。）は、高度成長期以降に集中的に整備され、老朽化が進み、集中的に更新時期を迎えることとなります。特に、1964年の東京オリンピックを契機に集中的に整備された公共施設等が、耐用年数を経過し、十分な維持管理・修繕ができていない現状から老朽化の進行が早いものが多く、修繕・更新の所要が拡大することとなります。これらの公共施設等の大きな維持管理・更新費用は、厳しい財政状況から、財源が大幅に不足することが見込まれます。

このように、公共施設等の更新は国のみならず地方公共団体の問題となり、一斉に老朽化する公共施設等を戦略的に管理することが求められています。

この問題に対する対策の一つが公共施設マネジメントであり、その解決手段の一つが公民連携（PPP/PFI）となります。

国は、2013年11月「インフラ長寿命化基本計画」を策定、各省庁は「インフラ長寿命化計画（行動計画）」を作成、総務省からは地方公共団体に行動計画たる公共施設等総合管理計画の策定を求めています。

この計画により、公共施設等の安全確保と維持管理・更新にかかる費用の縮減・平準化とを両立できるようにしなければなりません。

効率的・効果的に公共施設等の整備を行うにあたり、民間の資金や創意工夫を取り込む公民連携も有効であり、このPPP/PFIの活用により、今まで公的主体が担っていた事業が民間に開放され、新たな民間需要が喚起されるとともに、民間資金、経

営ノウハウ及び技術的能力が活用されることで、サービスの効率化や水準の向上を期待しています。

1 現場の実情

(1) 状況の変化

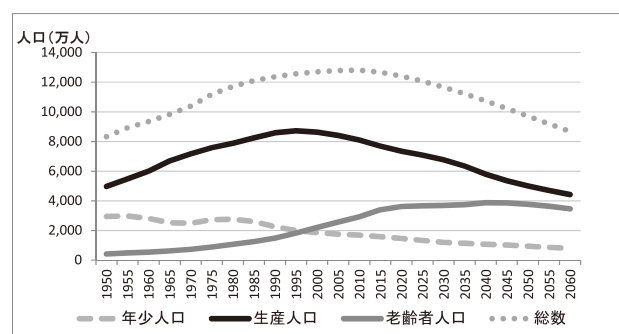
現在、日本が抱える課題は人口減少、少子化、高齢化であり、人口減少に伴う需要の変化・所要量の減少、高齢化の進行に伴う扶助費・社会保障費の増加と生産年齢人口の減少に伴う歳入減少が懸念される状況にあります。

(2) 人口減少

総人口は2008年に、生産年齢人口は1995年に減少に転じています。地方ではそれ以前から、人口が減少しています。しかし、2015年国勢調査でも首都圏（東京都、埼玉県、神奈川県、千葉県）は人口が増加しており、減少局面に到達していません。市町村によっては、人口減少局面は10～20年後になるところもあります。

年少人口は、1980年に減少に至っています。

【グラフ1：日本の人口推移】



(出典：国土交通白書の値から作成)

現存する人口増は、社会的増加によるものですが老齢者人口の増加は2040年頃まで続く見積もりで、高齢化は急速に進行しており、財政的に扶助費である医療・年金・介護関係費が急速に増加しています。加えて、生産年齢人口の減少に伴い所得に関連する税収の減少が見込まれ、財政の規模の縮小もあり、その柔軟性を阻害しています。

特に、人数が非常に大きく一般的に団塊の世代と呼ばれる層が後期高齢者に至る2025年は医療・介護の所要からエポックメイキングな年となると予測されます。

(3) 財政の制約

日本のGDP推移は、戦後の高度成長期を経て、バブル期及びその崩壊を経験し、1990年代となり名目GDP値でほぼ横ばいの状況が継続しています。

財政の推移からは、歳入が1990年代からほぼ横ばいで推移しており、今後、人口減少に伴う歳入の減少を考慮すると非常に厳しい状況が見込まれます。

(4) 余剰公共施設等と更新時期の到来

人口減少による需要の減少及び高度成長期に拡大した公共施設・インフラの質量からは、余剰となる公共施設等を相当量有していることとなります。

加えて、高度成長期に、需要の多いインフラを大量にかつ迅速に整備してきた実績から、耐用年数を経過し更新しなければならないインフラが膨大な量となり、更新に必要な財源が大幅に不足し、場合によっては、笹子トンネル事故、九段会館の天井落下事故などの人命に関するところまでの状況に至り、使用を停止する公共施設等が数多く存在することが予測されます。

2 公共施設マネジメント

(1) 公共施設に対する需要の変化

年少人口は戦後の1955年に最大となっており、その後、1990年まで2,000万人強を維持していま

したが、その後減少に転じています。2010年の人口は1980年時点の約60%となり、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」によると、2040年の人口は2010年時点の60%、1980年時点の40%となる見込みとなっています。

このため、年少人口に依存する学校施設の量は、2040年では現状の60%となると推定できます。

加えて、既存の公共施設等の耐用年数は推定60年となっていますが、昨今の建築技術では、適切に維持管理されていれば、耐用年数は80年以上となる見込みとなっています。このことは、一旦、公共施設等を整備・更新してしまった場合、その後80年以上も保持し続けることとなり、状況によっては将来の負債となる可能性があります。

この実例として、2014年の文科省の廃校施設活用状況実態調査では、5,801校の廃校となっています。

(2) 公共施設等総合管理計画による公共施設マネジメント

国の公共施設等老朽化問題対策である「インフラ長寿命化基本計画」が、2013年11月に策定され、各省庁の行動計画となる「インフラ長寿命化計画（行動計画）」が、2016年3月までに作成されました。

総務省は、地方公共団体に対するインフラ長寿命化計画（行動計画）である「公共施設等総合管理計画」を、2016年度中に策定するように各地方公共団体に求めています。まず、現状における種類、数などの量、質、老朽化状況及び財政状況などを全体として把握し、その課題を抽出、今後の更新費用を試算する状況にあります。

わが国においては、公共施設等の老朽化対策が大きな課題となっており、地方公共団体は厳しい財政状況が続く中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、早急に公共施設等の全体の状況を把握し、

長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要となっています。また、このように公共施設等を総合的かつ計画的に管理することは、地域社会の実情に合った将来のまちづくりを進める上で不可欠であるとともに、現在推進されている国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）にも資するものとなっています。

現在、各地方公共団体で策定されている総合管理計画は、更新費用の試算はなされているものの、公共施設等の維持管理・運営コストの把握が十分でないことから、コスト分析を含めた全体として評価に至っていないものがあるのが実情です。

このため、個別施設計画を策定・改修する際に、継続的に調査・検討していく必要があります。

（3）公会計による公共施設マネジメント

公共施設等総合管理計画の策定に併せ、地方公会計制度の整備が進んでいます。この中で、固定資産台帳を整備することとなり、これにより個別施設の状況、コスト等を細かく把握していくことができるものとなり、公共施設マネジメントとして、公共施設等総合管理計画の策定・改修において、その分析・評価を深めることが可能となります。

3 PPPの役割と事例

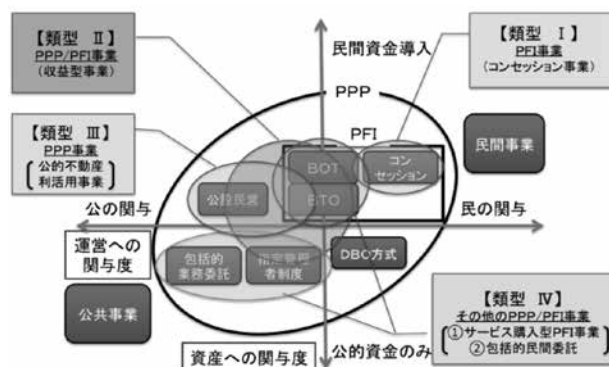
（1）PPPとは

PPPは、官民が連携して公共サービスの提供を行うスキームであり、PFIは、PPPの一つの手法です。この中には、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営、DB(O)方式、包括的民間委託も含まれます。PFIは、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図

るという考え方です。

PPPのメリットは、官は民間の優れた技術・サービスやリスク負担に依存し、財政負担を減らしながら公共サービスを提供することが可能になります。一方、民は、民間企業として公共サービスに参入することができ、ビジネスチャンスを広げることができます。

【図1 PPPの手法と類型】



（内閣府・国交省資料から作成）

図1は、PPPの手法を運営及び資産への関与度のディメンションで区分し、「PPP/PFI推進アクションプラン（内閣府）」の類型Ⅰ～Ⅳの適用をまとめたものです。

（2）PPPの役割

PPPは、民間資産・技術・ノウハウを取り入れることで財政制約を回避・軽減して、公共施設等を整備することができる可能性があります。

（3）PPPの事例

①類型Ⅰ コンセッション（施設運営権）方式

改正PFI法で導入された方式。空港、道路、下水道などに適用されています。

②類型Ⅱ 収益型事業

公共施設等の整備で、収益型事業を導入する方式。

③類型Ⅲ 公的不動産利活用事業

公共施設等の整備で、公的不動産の売却、定期賃

貸借などを活用する方式。

④類型Ⅳ—① サービス購入型

一般的なPFI事業方式であり、VFM³により事業費などの低減化を実現するもの。

⑤類型Ⅳ—② 包括的民間委託

従来の民間委託は、個別の施設について清掃、点検、維持管理業務を多数かつ別個の契約として委託しています。この包括的民間委託は、複数の公共施設等の維持管理業務などを取り纏める、同じ施設内での異なる業務を取り纏めるなどのまとめる行為により、効率的に業務を遂行しようとするものです。この例として、我孫子市、流山市における民間提案制度を活用した事例があります。

これは、民間の発想で公共施設の維持管理業務の「ムダ」に着目し効率化するものです。

・維持管理業務の窓口一元化

維持管理業務の各施設・業務による所管課が細分化されているものを窓口一元化により組織横断的に管理できます。

・巡回サービス

民間技術員の施設巡回により、点検を行い、かつ、簡単な修繕はその場で行い、担当者からの聞き取りを実施しています。

・中短期修繕計画

巡回サービスにおけるデータから、修繕の優先順位を設定し、修繕費の平準化が図られています。

・情報の共有

クラウドで情報を共有し、部署別の管理情報でも閲覧できる体制を情報システムを導入することなく、実現しています。

(<https://www.taisei-yuraku.co.jp/business/ppp/>)

⑥他の主体との提携（国、県、他の自治体）

公共施設等を整備する場合、所要、運営状況により、国、県、他の市町村と連携する方法があり、一部事務組合、広域連合などとして活用されています。国、都道府県、市町村による地方の公有財産の

最適利用の事例として世田谷地方合同庁舎(<http://www.mlit.go.jp/common/001083243.pdf>)があります。

また、県の施設と所在する市の施設を合築する例として、埼玉県東部地域振興ふれあい拠点(<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0803/toubu-top.html>)、埼玉県西部地域振興ふれあい拠点(<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0803/seibufureai/index.html>)があり、県と所在する市との共同事業として整備されています。

(4) PPP/PFI推進体制

公共施設等の整備では、PPP/PFIの推進は、財政制約を軽減する可能性があり、重要であるとの認識ですが、実際のPPP/PFI事業が進んでいない状況にあります。このため、実際のPPP事例が少なく、標準的な手順が確立されていない状況にあります。

特に、地方では官民共に専門人材が不足しており、基礎自治体では技術系職員の数・能力が足りずPPP/PFIの推進が困難となっています。

このため、国は次の支援策を準備しています。

- ・優先的検討運営支援
- ・高度専門家による課題検討支援
- ・地域プラットフォーム形成支援
- ・PPP/PFIの専門家派遣
- ・ワンストップ窓口

【図2 PPP/PFI推進の支援策】



(内閣府資料から作成)

現在、PPP／PFI手法導入の優先的検討に関する要請は、人口20万人以上の自治体を対象としています。そして、優先的検討の対象の事業規模は、整備費10億円または維持管理費1億円となっています。この進捗状況から、今回対象から外れている市町村にも適用される可能性は高いものと予想されます。

①地域プラットフォームの形成

国の「経済財政運営と改革の基本的方針2015」では、全国的なPPP／PFIの推進のため、産学官金が連携した地域プラットフォームによるPPP／PFI手法の開発・普及等を図ることとしています。

②先導的官民連携支援事業

PPP／PFIの導入にあたり、事業方式、官民の役割分担等に関する多様な調査や情報の収集が必要になります。このことから、国交省は、先導的なPPP／PFI手法の活用を検討する地方公共団体に対し、案件組成の支援として、導入可能性の調査に係る費用を助成しています。

支援内容は、施設の種類や事業規模、事業類型、事業方式の面で先導的な官民連携事業の導入・実施に向けた検討の調査費用を支援する「事業手法検討支援型」と、官民連携事業の導入判断に必要な情報の整備等のための調査費用を支援する「情報整備支援型」に分けられています。

4 今後の展望

(1) 公共施設等の用途、経費の統合

公共施設等は、その目的・用途を条例において規定されています。人口減少などからの需給のミスマッチが生じることから、単一目的・単一用途としている縛りを、対象とする施設では統合して使用することができるように規程を制定する必要があると考えます。これにより、定常的に従前の用途にこだ

わらず施設・インフラを使用することができるようになります。

また、公共施設等は、建設時は性能面から維持管理を必要としていないこと、または、維持管理の所要が小さいことから、維持補修費用は、法定点検の範疇となっているのが実情ではないでしょうか。

このため、公共施設の維持整備は法定点検以外の点検・検査がなされず、経年後、故障・損傷が生じし不具合が発生することとなり、以後、相当額の維持管理予算を新たに確保しなければならないこととなっています。ここで、一部先行事例でも実施されているように、長寿命化に有効な維持管理を営繕の担当課に集積するなどの措置をとることによって、必要な経費を確保することが可能となります。

また、最近の施設等整備事業では、建設会社は長期修繕計画を作成しています。地方公共団体では多くの場合これが十分活用されていないと聞いています。現在、公共施設等総合管理計画を策定し、公共施設の維持管理を計画的かつ合理的に推進するためには、この長期修繕計画を取り入れて、トータルの経費を削減する必要があります。加えて、従来の公共施設等の維持管理についても、この考え方を取り入れて、点検・検査、維持管理・修繕、設備の更新などを計画的に実施することが必要となります。

(2) 地方創生とPPP

現在、地方創生による雇用創出、人口増加などが図られています。このため、地方創生補助金が準備され、地方における事業を創生することが進められており、PPP事業に携わる地元企業の育成も一つの目標となりえます。

(3) リーダー（首長）の決断

リーダーたる地方公共団体の首長は、法令の制約はあるものの、所掌する組織を大きく変革することができる権限を有しています。

このため、これまで述べてきた公共施設マネジメ

ント、PPP/PFIの適用などについて、リーダーの決断にかかっていると考えられます。

加えて、公共施設マネジメントに地方の特性に応じたアイデアを考え出せる工夫をなし、この事業

を推進する人材を継続的に確保する方策も必要ではないでしょうか？

志により、大きく成果が変わってくるものと思っています。

脚注

- 1 「公共施設マネジメント」：地方公共団体等が保有し、又は借り上げている全公共施設を、自治体経営の視点から総合かつ統括的に企画、管理及び利活用する仕組み。(出典：一般財団法人地域総合整備財団HP)
- 2 PPP (Public Private Partnership：パブリック・プライベート・パートナーシップ)
公共施設等の建設、維持管理、運営を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫を活用し、財政資金の効率的な使用や行政の効率化等を図るもの。PFIはその一類型。
PFI (Private Finance Initiative：プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)
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手法
(出典：内閣府民間資金等活用事業推進室HP)
- 3 VFM (Value For Money)
PFI事業の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) を供給する考え方
(出典：内閣府民間資金等活用事業推進室HP)

参考文献

- ◎平成28年度地方財政白書 (総務省) http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/index.html
- ◎平成27年度国土交通白書 (国土交通省) <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h27/index.html>
- ◎多様なPPP/PFI手法導入を優先的に導入するための指針 (内閣府)
<http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/shishin.html>
- ◎PPP/PFI推進アクションプラン (内閣府) <http://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/index.html>
- ◎公共施設等総合管理計画の策定要領 (総務省) http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei07_02000084.html
- ◎廃校施設活用状況実態調査の結果について (文部科学省) http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/26/11/1353354.htm
- ◎統一的な基準による地方公会計の整備促進 (総務省) http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei07_02000110.html
- ◎廃校施設活用状況実態調査の結果について (文部科学省) http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/26/11/1353354.htm

寄稿者 PROFILE

西村 尚 (にしむら たかし)

東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー

経 歴：1958年広島県出身、1980年海上自衛隊入隊、護衛艦勤務など、
海上自衛隊呉資料館 (PFI事業) 管理業務担当
2014年9月東洋大学大学院公民連携専攻修業
以後東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー
東洋大学PPP研究センター受託研究 (公共施設等総合管理計画) 担当