

自治体財政 改善のヒント 第15回

官民連携による施設整備は どのような場合に有効なのか

大和総研 金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

公共施設の老朽化が進み更新需要の拡大が見込まれる。他方、人口減少が確実視される中で財源の制約は厳しい。高齢化に伴って公共施設のニーズも高度成長期とは様変わりし、かつ多様化している。そのような中、PFI（民間資金を活用した社会資本整備）をはじめ官民連携による整備手法が、公的負担を抑制し多様な顧客ニーズに応える策として期待されている。一口に官民連携と言っても、民間に期待するのは顧客第一主義の行動原理だったり、コスト削減効果だったりといろいろだ。自治体直営が向く場合もある。どういうケースが官民連携の整備手法が向くのか。施設のコンセプトと整備方針で分類した施設整備のタイプと、整備手法の対応について考える。

ニーズ重視なら民間が得意

公共施設の整備プロジェクトを施設のコンセプトと整備方針の2軸からなるチャートで整理した(図)。横軸は施設のコンセプトである。

庁舎など自治体職員が使う施設は別として、住民向けの公共施設であれば、教育水準や文化水準の向上など施設本来の目的に従って仕様を定め、提供するサービスの価値を高める工夫が必要だ。それと同時に、主に地域住民のニーズに応え、多くの人々に使ってもらうのも公共施設の重要な使命だ。公共施設にはいわば施設本来の普遍的価値を高めることと、顧客ニーズに応えるという方向性があって、どちらも重要なことは言うまでもない。高尚で文化的価値が高くても地域に求められなければ自己満足になるし、顧客ニーズに迎合し

て施設本来の目的を見失うようでもいけない。

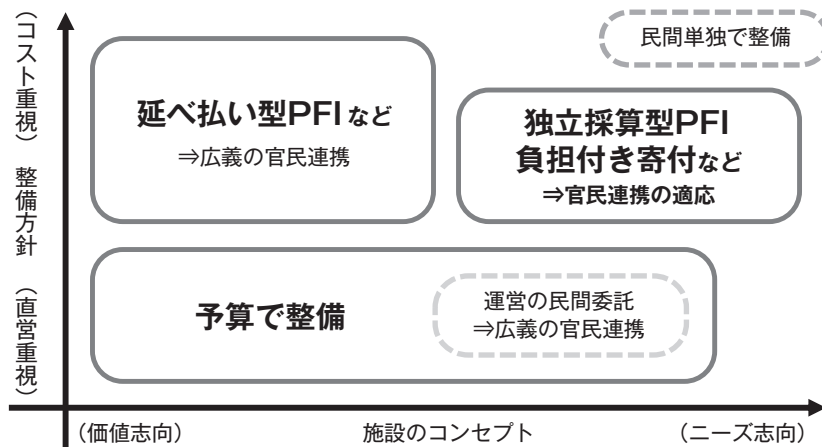
整備しようとする個々の施設について考えるとき、そのコンセプトは普遍的価値と顧客ニーズのどちらに重きを置くかによって特徴づけられる。たとえば水族館なら、研究・社会教育施設であると同時に、地域住民のレクリエーション施設という側面もある。研究・社会教育施設の側面を重視するならば、幅広い魚種を収集、保存し、これらを活用した研究活動や、見学者の教養が深まるような展示の工夫が必要だ。

他方、レクリエーション施設としての水族館の役割を追求した場合、水辺の生物とのふれあいやイルカのショーなどエンターテインメント性を帯びたコンテンツが中心となる。まちづくりの一環としての整備事案であれば集客装置としての役割も求められる。事前のマーケティングに基づき、顧客ニーズに沿ったコンセプトの設定が必要だ。

施設のコンセプトに価値志向とニーズ志向があるとして、民間が得意とするのはニーズ志向である。顧客第一主義の行動原理がぴったり当てはまる。民間企業が提供するサービスには対価が伴う。収入の最大化に向け顧客を増やすため、多様でかつ気まぐれに変化する顧客ニーズに応じ、いかなる工夫をすべきかを常に考え、柔軟に対応する。

価値志向のコンセプトであれば、施設整備の主体としては自治体が適している。採算に縛られることなく、普遍的価値を追求した理想の施設整備ができるだろう。研究活動に強みを持つ水族館、意匠を凝らした庁舎、世界標準のスポーツ施設、音楽ホール、次世代に伝統文化を引き継ぐための

図 施設整備のタイプと官民連携手法（PPP/PFI）の適応



出所：大和総研作成

劇場など、ニーズの多寡や採算による制約なく、自由な発想で整備したほうがよい施設もある。

民間だけでは採算が取れない場合

図の縦軸は整備方針を意味する。施設整備にあたりコストを重視するか、公共事業として自治体自ら整備することに重きを置くかの軸である。コスト重視の考え方には整備の総コストの低減に加え自治体の公的負担の抑制という意味もある。

図の右上は民間が単独で公共施設を整備するパターンである。自治体に関与しないので公的負担は当然ゼロ。そもそも官民連携は成立しない。施設整備プロジェクトの採算性に問題なく、民間単独で収支が回るケースを想定している。東京ドームのように巨大な後背人口を擁する大都市圏には民設民営のスタジアムがある。ホテル、ショッピングセンターや遊園地に併設する水族館も民設民営である。地方都市では自治体で整備するのが一般的だが、収支見込みが立てば民設民営が可能だ。

官民連携の適応は、民間企業が自らのリスクで運営し、料金収入で整備費をどの程度回収できるかが判断の分かれ目になる。ほとんど回収できないのであれば、施設整備まで手掛けようとする民間企業は現れず、自治体で予算で整備するしかない。顧客ニーズへの柔軟な対応を期待し運営を民間に委託することがあっても、整備主体は自治体のケースが多い。

整備費のすべてを回収することはできなくとも、自治体の支援があれば採算が取れる場合は官民連携による整備の可能性がある。整備手法の代表が独立採算型PFIだ。「負担付き寄付」スキームによる整備事例もある。2016年10月3日号「稼ぐ公立スポーツ施設で財政改善」でとりあげた宮城球場（楽天koboスタジアム宮城）の事例だ。民間企業の負担でプロ野球の興行仕様

に改造し、代わりにスタジアムに関して都市公園法上の管理許可を得た。民間単独で整備運営するには採算が厳しい、それでも自治体と連携すれば収支均衡の可能性があるケースにおいて、独立採算型PFI、負担付き寄付などの整備手法は的を射た解決策になり得る。

コスト削減策としてのPFI

顧客ニーズに対する柔軟性だけでなく、民間活用にはコスト削減の意味もある。図の左上の「延べ払い型PFI」は、公共施設の整備及び維持管理を民間企業が担い、サービス購入料の名目で契約期間にわたって自治体がお金を支払う仕組みだ。従来の公共事業では設計、建設から維持管理にわたるプロセスごとに発注手続きを繰り返す。その点、PFIは一連のプロセスをまとめてひとつの特別目的会社（SPC）に発注するので、発注を細分化することで生じる非効率性が解消する。従来型の単年度契約に対し、契約期間が複数年にわたることによる発注額の低減も期待できる。このように、コスト節約を重視するなら公共調達によらずPFI式の発注手法で整備したほうがよい。

ただ、あえてコスト節約を重視せず、むしろ従来型の公共事業を通じ、零細事業者を含め市内にまんべんなく雇用機会をもたらすことを重視する考え方もある。縦軸の下側の「直営重視」にはこうした考え方を含められている。

G