



【講師紹介】 足立 慎一郎 氏



(株)日本政策投資銀行 地域企画部担当部長・PPP/PFI 推進センター長
1992年 日本開発銀行(現・日本政策投資銀行) 入行
内閣官房(都市再生本部事務局) 派遣、公共ソリューション部等を経て、2010年5月より
地域企画部課長 2016年4月地域企画部次長を経て、2016年6月より現職
PPP/PFI や公有資産マネジメント、PRE 戦略に係る国や地域の取組支援等を担当

【PPP/PFI】とは

PPP (Public Private Partnerships : 官民連携)とは、一般的には、官と民が役割を分担しながら、公共施設整備・公共サービス提供や公共施設等を活用した公共性高いプロジェクトなどを実施していく際の様々な手法の総称のこと。

PFI (Private Finance Initiative) は、PPP の代表的手法の一つで、公共施設等の設計、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のこと。

はじめに

本日の話の要点は次の3つである。

公共施設マネジメントは、人口減少や財政制約の中で公共施設をダウンサイジング(縮減)させるマイナスの取組ではなく、これを契機にまちづくりや公共サービスをより良いものに再構築していくための取組である。

広域連携・官官連携、官民連携(PPP/PFI)を取り入れ、取組を更に骨太なものにすることが重要である。計画の実行へ向けて、庁内の態勢整備、市民や民間事業者を含めた地域全体の態勢整備が必要である。

財政制約下での公共施設老朽化

公共施設の老朽化は全国の自治体に共通する問題である。

高度経済成長期以降、人口増加に合わせて公共施設やインフラ資産が大量に整備されてきたが、これが一斉に老朽化し、更新期を迎える。しかし、財政的な制約により、国の試算では、2040年頃から新規の施設整備はおろか、今ある施設の更新さえも公共のお金だけでは賄えなくなる見込みである。

公共施設のストックは建てるほど積み上がっていく一方で、今後は人口が大きく減少する。生産年齢人口が減ることで税収も落ち込み、大変厳しい財政状況になるほか、人口構成においても将来は2人で1人の高齢者を支えることになる。

全ての地域で公共施設マネジメントとまちづくりの再構築が求められる

人口減少や高齢化の進展、財政制約等の状況下では、全ての公共施設を維持・更新することは不可能かつ非合理的である。このままでは、市民生活を営む上で必要性の高い資産まで、良好な状態で維持できなくなる恐れがある。

このため公共施設マネジメントが必要となる。公共施設マネジメントとは、現状を把握し、人口動態分析や財政とも連動させつつ、「絶対に必要な資産・サービス」を安定かつ持続的に提供していくための基本戦略を立て、実行することである。

具体的には、資産を適切に取捨選択し、総量を縮小しつつ、必要なものは適切に更新し、再編整備し、効率的・効果的に利活用すること。重要なのは、これらをまちづくりの再構築の手段あるいは契機とすることである。



公共施設マネジメントのポイント

公共施設マネジメントのポイントは次の3つである。

「ヒト」「モノ」「カネ」の3面から横断的な状況を把握する。

人口が増加している時代はどんどん建てるという「事業化（建設）」重視だったが、これからは「維持管理・運営」重視の経営的な視点に転換する。

これらを踏まえた中長期的な方針・計画を策定し、実施していく。

公共施設マネジメントの一般的な取組フロー（取組の流れ）

総務省は全国の自治体に対して、平成28年度末までに「公共施設等総合管理計画」（以下、総合管理計画という）の策定を要請している。

国が求めている総合管理計画の策定とは、「施設等の現状把握」「白書等による見える化」「基本方針の策定」までのことを言っている。全国の自治体が今年度中にこままでを終えることになる。

これからは、策定した基本方針を基に「機能別/地域別再配置計画の策定」の段階に入っていく。

具体的取組事例

さいたま市は7年前から公共施設マネジメントに取り組んでおり、総務省がこの問題を検討する際のモデルにもなった。先ほどの一般的なフローのようにオーソドックスに取組を進め、かつ着実に計画を実行している。

全体方針である「ハコモノ三原則」（新規整備は原則として行わない。施設の更新は複合施設とする。施設の総床面積を60年間で15%削減する。）と「インフラ三原則」（ライフサイクルコストを縮減するなど）に基づいて、分野別の再配置計画に当たる「アクションプラン」を策定し、将来の更新コストの見込みを現行の2.2倍から1.1倍にまで引き下げるという計画。

アクションプランでは、分野ごとに将来的に何パーセント規模を縮小するのかの方向性や配置の考え方を提示している。その上で、目標面積と修繕更新等予定コストを10年ごとに示すとともに、具体的な施設の修繕更新等スケジュールを定めている。

基本方針策定後、市民向けのマンガ版パンフレットの配布や、市民参加のワークショップを開催して地域住民と共に小学校を核とする施設の複合化を検討するなど、市民合意形成の取組を実施している。

神奈川県のアシタカ市も、この分野の全国的なトップランナーと言われており、人口一人当たりの延床面積は2㎡とかなり少ないが、今後40年間に30%延床面積を削減する目標を立てて取り組んでいる。





射水市の将来人口推計

射水市の人口は2040年までに約2割減少する見込み。年齢階層別で見ると、生産年齢人口は31%減、年少人口は38%減となる。全国平均と比べてどの階層も2ポイント程度厳しい数字である。

これだけ見ても、今のまま公共施設を維持していくのは合理的ではないし、内容的にもニーズに合わなくなることが分かる。

北陸3県における公共施設等の状況

人口一人当たりの地方税収と人口一人当たりの公共施設の延床面積を組み合わせ、北陸3県の30市の状況を分析してみた。

射水市は北陸30市の平均を基準すると、優等生でもなく、憂慮を要するレベルでもなく、身の丈の水準といったところであるが、全国平均を基準にすると、若干憂慮を要する水準とも言えるので、安穩とはしてられない。

身の丈に合わせて総量削減に取り組むだけでなく、冒頭で言ったように、これを契機にまちづくりの再構築に取り組むこと。延床面積を減らしつつも、より良いまちづくりを目指すことが大切である。

公共施設の延床面積が少なくても、代替する民間施設が充実していれば必要な公的サービスが提供されうるし、あるいは、同じ施設に日替わりで複数のサービスが提供されるように工夫すれば、公的サービスが充実する状況を創出できるのではないか。今後、公共施設マネジメントの取組が進むことで、こういった数字に現れない部分の差が明らかになってくるのではないかと考えている。

射水市の現状と取組について

射水市は、公共施設、インフラ資産ともに比較的新しいものが多いので、老朽化が深刻な状況になるまでにやや時間的な猶予があるかもしれない。また、公共施設全体に占める公営住宅の比率が低いこともあり、複合化、集約化、多機能化、学校を核とした施設再編などの比較的標準的なマネジメント手法を適用できるイメージである。

財政面から見ると、投資的経費の見込みは平成35年度には12億円まで落ち込むのに対して、今後40年間の公共施設とインフラ資産の更新見込額は年平均で約97億円になる。したがって、施設が比較的新しいことはさておき、財政運営上、公共施設マネジメントへの取組は避けては通れない。

総合管理計画で示した延床面積削減目標と施設評価について言えば、40年間で20%削減するという目標は、財政制約上の試算と様々な取組の積み上げによる試算との両面からの分析とのことであり素晴らしいと思う。また、施設評価分析では、公共的と市場的、必需的と選択的の2軸評価に加え、広域・校区・狭域の3階層エリア別で施設用途を分類している点に非常に説得力がある。ただし、おそらくこれからの課題として認識しておられると思うが、これらの目標や評価と、「将来あるべき姿」「個別施設ごとの基本的考え方」との結び付けが弱いと思うので、市民との合意形成を図りながら具体化してほしい。

インフラ資産については、総合管理計画の中では予防保全や長寿命化の提示のみということで、全国のどの自治体もそうだがこれから具体化していく部分である。ただし、インフラ資産は更新費用が大きいし、命に直結する分野なので待ったなしで取り組まなくてはならない。



これまでにおける全国の実践から見た主な課題

総合管理計画策定後の展開をどうすればよいか分からないという自治体も多い。ほとんどの自治体は、次のステップへ進むにあたり、庁内態勢の構築、財政との連動、優先順位の検討、住民合意の形成等が課題になっている。

また、これらの課題と併せて取り組むべきことは、「削減目標を決めた後の、まちづくりの視点を踏まえた再配置計画策定」、「国・県・市町村を跨いだ広域的な視点での連携」、「インフラ資産のマネジメントの具体化」、「施設の更新や改修などを実施する際の最適な手法の活用」等である。これらを解き明かすためのキーワードが、広域・官官連携や官民連携（PPP/PFI）である。

広域連携・官官連携について

岡山県の高梁川流域連携中枢都市圏や、静岡県焼津市と周辺市町では、公共施設マネジメントの分野で先進的な自治体を中心になって周辺の自治体と一緒に勉強会や公共施設白書の策定等を行っている。この取組の良い点は、ノウハウのある自治体の力を借りることで、実効性のある取組を行う自治体がどんどん増えていくことである。また、データの共有化が、広域での重複施設の最適化等に向けた素地ともなる。ご当地においても、とやま呉西圏域連携中枢都市圏の中でこれに類する取組が始まろうとしているとのことであり、大いに期待したい。

公共施設マネジメントへのPPP活用の意義・効果

PPPとは、一般的には、官と民が役割を分担しながら、公共施設整備・公共サービス提供や、公共施設等を活用した公共性高いプロジェクトを実施していく際の様々な手法の総称である。

これからは財政制約により予算が減少するので、マネジメントに取り組んで施設総量を圧縮しコストを削減しなければならない。このとき、自力でやるだけでなく、プラスして民間の力を使えば更に良いものになる。

例えば、行政が縦割りで発注していた業務をまとめて民間に任せる。あるいは、行政は単年度予算だが、民間に複数年契約で任せる。そうすれば、もっとコストが削減できる。収益事業であれば、民間のノウハウを使うことでもっと収入を増やせる。このようにすれば、施設の削減目標を緩和できるかもしれないし、新たに生じた余剰財源を他のプロジェクトに充てることができる。また、ソフト面も含めた民間のノウハウを活用することで、新たなまちづくりにつながる。





PPP/PFIの事例

北海道の清里町・大空町では、道路・橋梁・河川の管理を一括して地元事業者にて3年から5年契約で委託している。どの時期にどこをどのように工事をするのかは民間に任せているので、工事の平準化が進み、コストが3割削減された。また、地元で根ざした企業が日々点検するので、予防保全につながっている。

秦野市では、庁舎の一角をコンビニや郵便局に貸付しており、賃料を庁舎の維持コストに充てている。また、コンビニや郵便局が図書館の本の返却の受付や住民票の発行といった公共サービスを担っている。

富山県においても、富岩運河環水公園にスターバックスやフランス料理店を誘致して、使用料収入を得るとともに、賑わいの創出につながっている。

新潟県の南魚沼市では、使われなくなった旧議場をヤマト運輸のコールセンターに貸付しており、100人の雇用を創出し、周辺の商業者に対する経済効果も大きいものとなっている。

官民連携と聞くと難しく感じるが、皆さんもこの程度のものであったらすぐにできるしどんどんやれば良いと思ったのではないかと。また、民間事業者の方々においては、自分が担い手になるのかと思った方もいるのではないかと。

公共施設マネジメントを契機としたまちづくり再構築へのPPP/PFI活用のポイント

これからは、再配置計画を策定し、個別のプロジェクトについて、いつまでに建替え、複合化、民間貸与などをするのか個別計画を決め、更にその実行段階においては、民間のお金やノウハウを使いながら官民双方がハッピーになる取組を進めていく、といった段階に入っていく。

それらを進める際の課題としては、まず庁内態勢の構築、財政との連動、優先順位の検討、住民合意の形成に加え、まちづくりをどう計画に落とし込んでいくか、広域連携・官官連携の視点も重要。更には、官民連携を検討するときのルールづくりや庁内態勢づくりも必要となるし、また、担い手となる民間事業者を公共と民間が協力して育成していくことも重要である。一言で言えば、庁内の推進態勢と、市民や民間事業者を含めた地域全体の推進態勢の整備が重要となる。

おわりに

この問題は、人口減少と財政制約下での公共施設・公共サービスやまちづくりの再構築のきっかけとなる。難しい問題だが、マイナスをプラスに、ピンチをチャンスにするつもりで、前向きに取り組んでもらうことが大事である。

骨太な内容にするためには、広域・官官連携、官民連携にしっかり取り組んでもらいたい。

官・民・市民が地域一体となって取り組んでいくべきである。そのためには、庁内態勢の整備、行政と地域との「ワイガヤ態勢」をいかに作っていくかが重要である。態勢整備と言っても、「器（うつわ）」だけ整えるのではなく、皆が危機感を共有して、同じ方向性で、それぞれの立場からどう貢献できるかという高い意識やアイデアがあって機能するものである。

射水市のこれまでの計画は非常に中身のあるものだと思うので、これに市民や民間事業者のアイデアを入れてもらって、より良い再配置計画を策定し、実行に移してほしい。今日の講演がきっかけになれば嬉しい。