

## 民間が整備する建物系公共施設についての考察

力武忠幸

東洋大学大学院 経済学研究科 公民連携専攻

本研究ノートは、筆者が2012年度本学大学院の特定課題研究論文として研究し提出した「民間が整備する建物系公共施設についての考察」の一部を抜粋したものである。原論文は、老朽化する公共施設の現状と、自治体の財源不足を把握したうえで、民間活力導入による公共施設整備のあり方を提案したものである。抜粋部分は、民間活力導入による公共施設整備手法を分析し、民間事業者が公有地を利活用することにより公共施設の整備を行うモデル事業の提案と、その実現・普及への課題について検討したものである。

### 1 民間活力を導入した公共施設整備手法

公共事業予算が削減する中で、質の高い公共サービスを維持していくためには民間の力の適切な活用が欠かせない。民間のノウハウ・技術力・

資金力などを活用して、建設・整備にとどまらず、維持管理・運営までを対象とし、官民の適切なリスク分担のもと、民間の創意工夫が十分発揮されれば、質の高い公共サービスを低コストで提供することが可能となる。民間の活力を導入した公共施設新設のための整備手法のうち、イニシャルコストの低減を可能にする手法と事例について整理した。

#### ① PFI方式

公共団体が所有する土地に、民間事業者が自ら資金調達を行い、経営能力・技術的能力を活用のうえ、公共施設等を建設し、維持管理・運営についても民間で行う方式である。事業運営期間中の施設の所有体の違いにより、

BTO (Build—Transfer—Operate : 建設—譲渡—運営) 方式と、

BOT (Build—Operate—Transfer : 建設—運営—譲渡) 方式とに分類される。

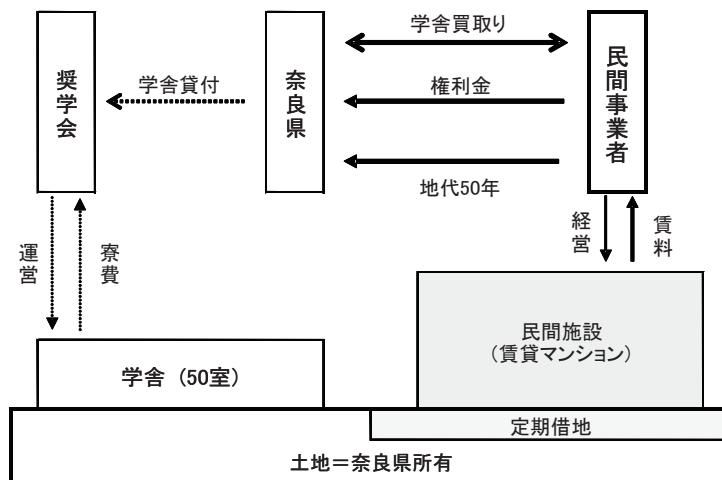
わが国の、民間活力導入による公共施設整備の代表的な手法である。内閣府の調査によれば、2009年末までに累計件数は366件、うち事業者が決定している337件の事業規模は累計で約4.7兆円と推計されている。しかしながら、昨今ではPFIの実施件数は減少傾向にある。これにはいくつかの原因が考えられるが、トラブル事例にみられる

ような内在するリスクの顕在化、地域企業や議会・一般市民への導入効果等の周知徹底不足、自治体職員の重い実務負担やノウハウ不足が考えられる。また、わが国の P F I 事業の 7 割をサービス購入型（行政が事業者に対価を支払う）が占めており、事業規模で見ても 100 億円以下の事業が約 8 割を占めるなど、小規模・ハコモノ型が多い。このように事業スキームが硬直化していることにより、民間事業者が意欲的に事業参画できる仕組みになっていない点も原因であると考えられる。

② 公民合築方式

公共団体が所有する土地に、民間事業者が自ら資金調達を行い、経営能力・技術的能力を活用のうえ、公共施設等を建設し整備する方式である。施設完成後の所有権については、公共施設部分は公共団体に移転し、民間施設部分は民間事業者が保有するものと定義する。代表的な事例としては、奈良県養徳学舎整備事業や豊島区新庁舎整備推進計画があげられる。

図 1 奈良県養徳学舎整備事業 事業スキーム

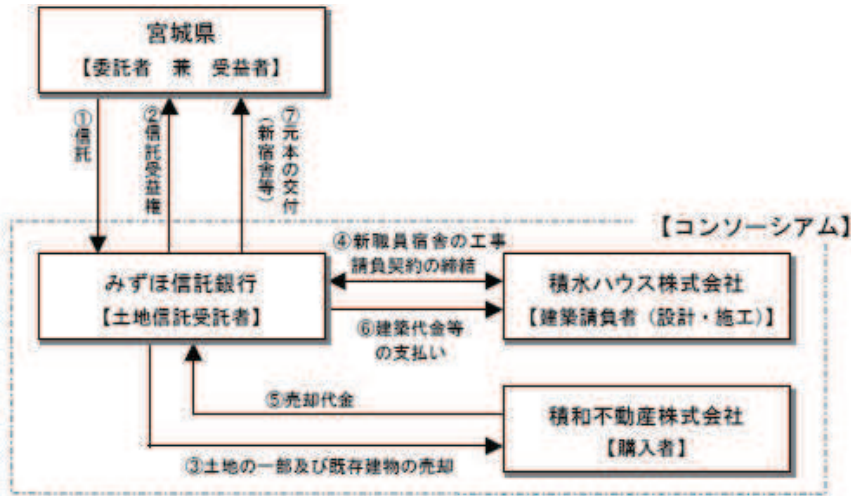


出所：ヒューリック株式会社ホームページ

③ 処分竣工型土地信託方式

老朽化している公共施設等を、新たな財政負担なく再整備することを目的として、敷地の一部を売却して必要な事業資金を調達し、当該資金によって新施設を建築し、完成させるまでを一体的に実施する土地信託事業である。代表的な事例として、宮城県東京職員宿舎再整備事業があげられる。

図2 宮城県東京職員宿舎再整備事業 事業スキーム



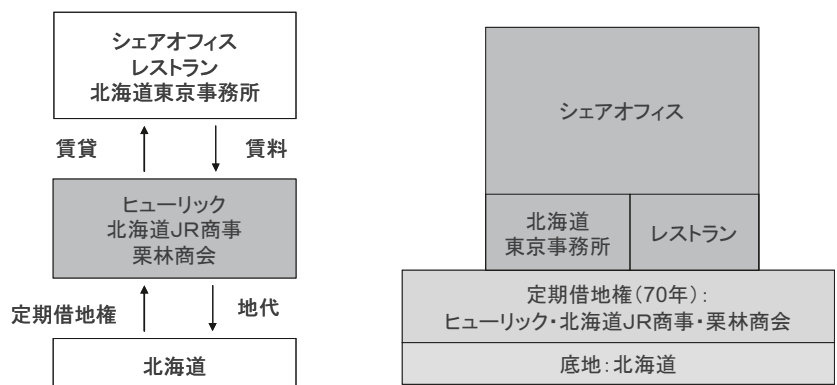
出所：みずほ信託銀行ホームページ

#### ④ 賃貸借方式

公共施設及び公共団体の活用施設として、民間が所有する建物等の賃貸借を行う方式である。ここでは、公共施設の新築・再築のための手法として、公共団体が所有する土地に定期借地権を設定し、民間事業者が自ら資金調達を行い、経営能力・技術的能力を活用のうへ、公共施設等を建設し維持管理・運営についても民間で行い、公共に対する所有権の移転を行わない方式と定義する。代表的な事例としては、大森北1丁目開発事業や北海道東京事務所用地有効活用事業があげられる。

前記①～③の手法と比較して、イニシャルコストやランニングコストの低減だけでなく、建物保有リスクを民間に移転することが可能な手法であり、これからの民間活力導入による公共施設整備手法として、もっとも有効な手法である。

図3 北海道東京事務所用地有効活用事業 事業スキーム



出所：ヒューリック株式会社ホームページより筆者編集

## 2 民間事業者が取り組みやすい公共施設整備事業について

建物の寿命は、その物理的劣化と社会的陳腐化によって決定されるが、日本における多くの建物は、その物理的寿命の前に社会的陳腐化によって寿命が決定されている(小

野誠「建物の可変性の種別についての考察」1996.12)。自治体における公共施設の利用率・稼働率の低下は、人口減少や少子高齢化を原因とする社会的変化に建物がついていけないことによる、社会的な陳腐化ととらえることができる。

民間による公共施設整備を促進するためには、建物の可変性・汎用性を高めることが欠かせない。民間不動産会社は、不動産を建設し運用する中で、その不動産が永続的に魅力を持ちながら収益をあげる方法を常に考えている。時代の流れの速い現代において、施設の価値を継続するためには、社会的陳腐化した用途をいかに速やかに転換できるかが重要である。また、これからつくる公共施設の可変性・汎用性を高めることは、公共施設間での用途変更をも容易にすることであり、公共施設の多機能化・複合化・集約化のためにも大切な視点である。

本研究では、公共施設と民間建築物について、建築基準法等様々な建築法規や、実際の使い方において求められる構造的特性（階高・床荷重・平面の連続性等）と、立地特性とを洗い出した。構造特性と立地特性が一致すれば用途変更が容易であるためである。類型化した結果、民間事業者が、賃貸借方式を前提として行う公共施設整備事業として取り組みやすい事業は、①業務・商業的色彩の強い敷地での庁舎・図書館系事業 ②住居系色彩の強い敷地での公営住宅・老人保健施設系事業であると結論付けることができる。

図 4 公共施設と民間建築物の共通点

		公共施設							
		庁舎	図書館	コミュニティ施設	老人保健施設	体育館	小中学校	公営住宅	
民間建築物	事務所	構造	○	○	○	×	×	○	×
		立地	○	○	×	×	○	×	×
	商業店舗	構造	○	○	○	×	×	○	×
		立地	○	○	×	×	○	×	×
	老人ホーム	構造	×	×	×	○	×	×	○
		立地	○	○	○	○	○	○	○
	集合住宅	構造	×	×	×	○	×	×	○
		立地	○	○	○	○	○	○	○

出所：筆者作成

### 3 モデル事業の提案

1 及び 2 で検証した内容に基づき、業務・商業的色彩の強い敷地での庁舎整備事業を提案する。

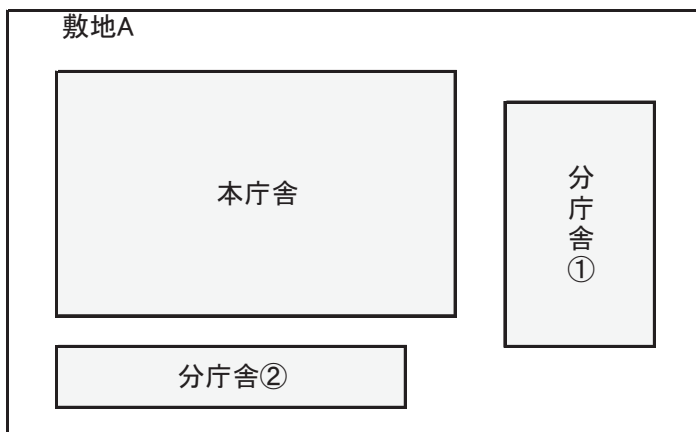
A 市は、東京都心から約 50km、電車で約 50 分の通勤圏であり、人口約 40 万人をか

かえる中核都市である。A 駅前は、商業施設や業務施設・行政施設が集約し、A 市の中心街としての賑わいを呈している。A 市庁舎は、高度経済成長期である昭和 40 年代に建築された。老朽化が進んでいるうえに、耐震補強工事が実施されておらず、大規模災害が発生した場合にも不安があり、更新が必要な時期が到来している。しかしながら、高齢化による福祉費用の増大や、長期にわたる経済状況の停滞により、A 市の財政状況は厳しさを増しており、従来どおりの公共施設整備手法の実施が大変厳しい状況にある。

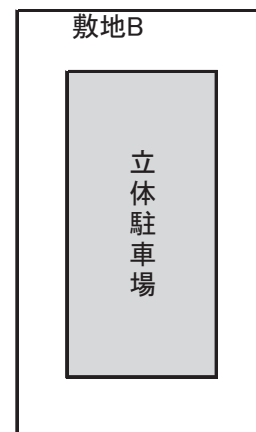
現庁舎の概要および敷地状況は図 5 のとおりである。

敷地 A は本来 12,000 坪の建物を建設することが可能であるが、4,500 坪の建物しか存在せず、大幅な容積率未消化の状況である。モデル事業では、敷地 A に庁舎と駐車場機能を集約し、さらに余剰容積部分に商業施設を誘致する。この建物は、A 市の厳しい財政状況を勘案し、不動産業を主業務としている民間事業者が、敷地 A に 50 年間定期借地権を設定し、資金調達のうち施設整備を行う。定期借地方式としたのは、敷地 A を民間事業者が購入すると初期投資負担が膨大になり、事業として成立しないためである。A 市は、庁舎部分と必要駐車場台数に対して使用料を支払い借り受けるものとする。モデル事業の事業スキームおよび施設整備後の権利形態および建物概要は以下のとおりである。

図 5 敷地の状況



敷地 A (敷地概要) 面積 : 3,000 坪  
 用途地域 : 商業地域  
 建蔽率 : 80% 容積率 : 400%  
 (建物概要) 本庁舎 : RC 造 2 階建 2,400 坪  
 分庁舎① : RC 造 3 階建 1,500 坪  
 分庁舎② : RC 造 2 階建 600 坪



敷地 B (敷地概要) 面積 : 600 坪  
 用途地域 : 第 1 種住居地域  
 建蔽率 : 80% 容積率 : 200%  
 (建物概要)  
 立体駐車場 : S 造 2 階建  
 900 坪 100 台

図6 事業スキーム

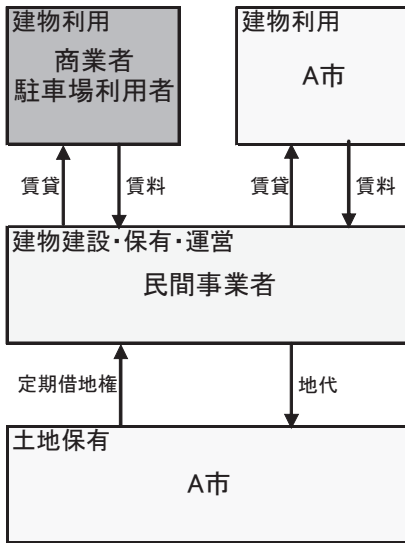
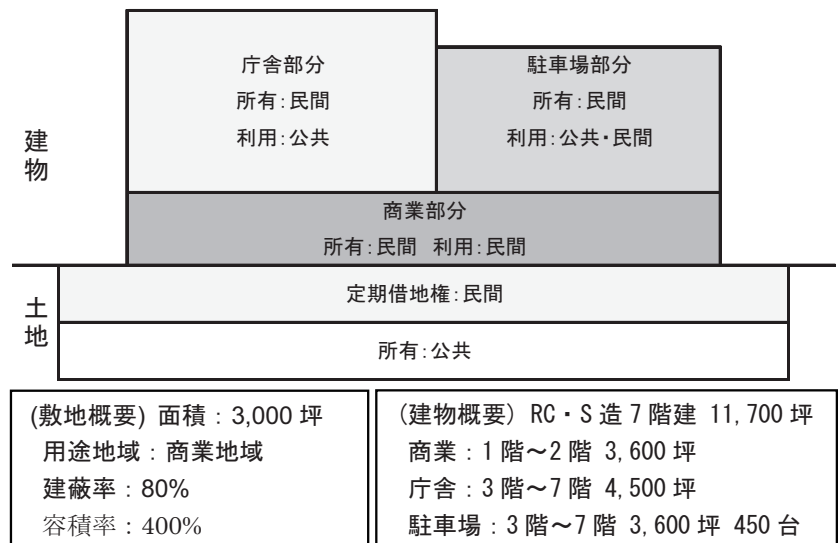


図7 施設整備後の権利形態



#### 4 事業性の検証

3で提案したモデル事業について、公共側の事業性のメリットを検証した。検証のため、以下の3つの事業方式での公共施設整備を想定しVFMを試算する。

従来方式（公共発注）

PFI方式（BTO方式で①と同規模施設を整備する）

モデル事業（賃貸借方式：定借方式で民間が従来と同規模の倉庫を整備し、余剰容積を活用する）

敷地の利用については、各整備方式とも、必要とする機能は敷地Aに集約することとする。敷地Bについては、工事期間中の移転用地として利用した後に、他の公共用途に利用するものとするが、各整備方式に共通のため、VFM試算では考慮しないものとする。

事業期間については、公共の財政支出平準化、民間事業者における資金調達の可能性、定期借地権の期間、先行事例等を考慮して、20年間と30年間のVFM検討を実施する。算出した各事業方式の、純支出合計・現在価値による支出合計・年度負担額・VFMの算定結果を一覧で示すと次のようになる。

民間が整備する建物系公共施設についての考察

		20年	30年	
①従来手法	純支出合計	10,203 百万	12,767 百万	
	現在価値での支出合計	8,155 百万	9,194 百万	
	年度負担額	初年度	1,489 百万	1,421 百万
		維持管理期間	459 百万	391 百万
②PFI 方式	純支出合計	9,204 百万	11,661 百万	
	現在価値での支出合計	7,174 百万	8,135 百万	
	年度負担額	初年度	460 百万	389 百万
		維持管理期間	460 百万	389 百万
	VFM	▲12.0%	▲11.5%	
③モデル事業	純支出合計	7,648 百万	10,662 百万	
	現在価値での支出合計	6,000 百万	7,610 百万	
	年度負担額	初年度	403 百万	403 百万
		維持管理期間	362 百万～403 百万	301 百万～403 百万
	VFM	▲26.4%	▲17.2%	

上記の比較により、公有地での民間の収益事業が、VFM の捻出に大きな効果があることが伺え、モデル事業が、A 市の財政状況の中での公共施設整備の方法として非常に有用であると結論づけることが可能である。

また、民間事業者の不動産事業としての収益性を検証した。収益性を判断する指標としては、NOI (Net operating income : 純収益) 利回り・IRR (Internal rate of return : 内部収益率)・NPV (Net present value : 正味現在価値) について検討したが、いずれも投資事業として価値があるものとの結論を得ることができた。

このように、官民双方にとって経済的メリットのあるモデル事業であるが、日本全国で実現が可能というものではない。モデル事業の成立のためには、マーケットやインフラ整備面においての当該地のポテンシャルの高さとともに、周辺地域での中心地たる当該都市のポテンシャルも必要である。

## 5 モデル事業実現による各主体のメリット

### ①公共体にとってのメリット

- ・財政支出の削減と平準化

→4 での記述のとおり

- ・施設保有リスクの民間への移転

→保有コストや環境リスク等、不動産の保有には様々なリスクが存在する。公共体が、不動産のリスクを正確に分析し対応していくことは、膨大なコスト・時間・労力を消費することにつながる。モデル事業の実現により、不動産管理運營業務から解放され、

本来の必要性の高い分野へ人的資源を集中することができることとなり、公共部門全体における効率性の向上が可能となる。

- ・自治体経営の柔軟性の進展

→行政体にマネジメントの概念を取り入れることにつながる。これまで、行政職員のコスト意識や結果に対する責任意識の欠落が指摘されてきたが、必要な床を賃借料を支払い賃貸することにより、費用便益の観点が生えることになるのではないだろうか。また、民間事業者が保有する建物であるため、庁舎としての使用面積の増加や縮減は基本的に可能である。

- ・事業期間終了後の更地返還

→モデル事業は、定期借地権制度を活用した民間事業者による施設整備である。したがって事業期間終了後には、建物解体後に土地は更地となり公共体へ返還されることが基本になる。将来の社会状況を予測するのは難しいが、それまでの機能を維持することも、その時点での新たな公共サービスのために利用することも選択可能である。

土地は一度売却するとそれまでであるが、モデル事業では定期借地権制度を活用したことにより、施設利用の便益と収益の享受だけでなく、将来の利用権の確保も可能にしている。

## ②民間事業者にとってのメリット

- ・新しい事業機会への進出

→モデル事業の事業主体は、不動産を建設し賃貸する不動産会社を想定している。不動産会社にとって、低利用の公的不動産や公共施設は、非常に魅力的な存在であり、新たな収益機会を与える種でもある。

- ・事業リスクの軽減

→モデル事業の庁舎部分の事業は、将来の増減のリスクはあるものの、現時点での需要と供給のバランスが一致している。その他部分の事業リスクは、全て民間事業者がとることになるが、事業全体のリスクは低減された事業である。また、定期借地権制度活用による施設整備事業であるため、民間事業者にとっては、土地を購入する必要がなく、土地費用の負担が軽減される。

- ・CSR（企業の社会的責任）活動への貢献

→災害に強い公共施設の新設や、住民へのワンストップサービスの提供等を通じて、地域経済活性化に寄与し、住民に対して安全・安心を提供することは、企業の社会的責任への貢献につながる。



### ③住民にとってのメリット

- ・水準の高い行政サービスの享受

→最新の技術とノウハウの活用により、快適であり災害に強い庁舎が提供される。また、商業施設や駐車場が併設されているため、庁舎利用や買い物時の利便性は格段に高まる。また、公共体の財政支出は軽減されるため、福祉や教育など他の行政サービスの充実に余剰資金と人員を投入できることにつながり、他の公共サービスの質の向上につながる可能性もある。

## 6 実現・普及に向けての課題と対策

### ①公共体・議会の意識改革

わが国における議会は、住民の代表者である選挙で選ばれた議員が構成している。しかしながら、議会が本当に住民のニーズを把握しているのかは、はなはだ疑問である。特定の団体の利害にもとづき、従来方式での公共施設整備を主張するのがよい例である。公共体の財政状況や将来像を考えた場合には、多様な選択がなされるべきである。公共体職員の業務遂行の際の意識も、法律や議会から、住民の満足度や住民ニーズ・地域経済の活性化へシフトしていくべきである。この点に関しての即効性のある対策はないのかもしれないが、住民が、民間活力導入事例を知ること、その有用性を理解することが最も近道になるのではないだろうか。そのためには、公共体も民間事業者も、自らが行っている公民連携事業や、新しい連携の仕組みを発信し続ける必要がある。

### ②公的支援の整備

モデル事業は、あくまでも民間事業者主体の事業である。しかしながら、従来は公共体が行っていた施設整備を、民間が行うものであることから、公共体と民間事業者との事業環境を平準化させることに矛盾は存在しない。具体的には、一定の税制措置の必要性である。登録免許税の減額、施設・設備の特別償却制度の創設、固定資産税や都市計画税の軽減等の措置がとられれば、民間事業者の事業性に一定の余裕ができ、地代の上昇や、提供するサービスの向上につながる事となる。

### ③民間提案制度の整備

我が国での、PFIをはじめとする民間事業者による公共施設整備事業は、おおむね公共体の企画したものである。この点は、民間事業者から見た場合に、事業の自由度が低く、自社の独自性を発揮することが困難であるため、提案のモチベーションを低下さ

せている一因にもなっている。また、その応募方式は公募型プロポーザルによるものがほとんどである。公共体の硬直した入札・契約制度の弊害がこのような所にも波及していると感じているが、民間事業者から見た場合、コスト負担やノウハウの流失リスクは多大であり、この点もモチベーションの低下につながっている。民間事業者からの提案制度の整備・拡充は必要不可欠なものである。

#### ④ファイナンス環境の整備

モデル事業を実施する場合の資金調達は、すべて民間事業者が行う。現在の我が国では、純粋なプロジェクトファイナンスはごく少数で、ほとんどが会社の信用度に重点をおいた、コーポレートファイナンスが多数を占める。会社の信用力で多額の資金調達ができる事業者は、相当な事業基盤と実績を有しており、モデル事業のような事業を増加させようとした場合には、プレイヤーが限られてしまい、競争原理が働きにくくなる可能性がある。

昨今の不動産市場においてリートの存在感は増大している。不動産の長期安定所有を前提としたリートは、不動産市場の活性化に大きな役割をはたしたが、対象としている不動産は民間所有の不動産に限られている。リートの投資対象として、公的不動産を捉えるべきだと考える。2012年11月2日より内閣府特命担当大臣（経済財政政策担当）のもとで開催された、「不動産・インフラ投資市場活性化方策に関する有識者会議」の最終報告書（平成24年12月）においても、PPP-REITのメリットにふれ、導入についてのガイドラインの作成等により、推進を促す方策検討の必要性が明記されている。公的不動産を対象とするリートが存在すれば、事業形態の多様化によりプレイヤーの増加が促され、公共体にとっては、資産の有効活用機会増加や民間事業者の経営リスク回避が可能になる。さらに、公的不動産市場の活性化は、経済の活性化につながることとなる。