

運動施設の整備と維持・更新・再生

— 市民ニーズ、財政状況、老朽化 ～ 課題に狭まれた中での10年間の取組み —

八王子市生涯学習スポーツ部スポーツ施設管理課長 橋本 徹

はじめに

私が、この事例報告の依頼を受けたときのテーマは、「エスフォルタアリーナ八王子」。本市で初めてのPFI事業について報告願いたいというものだった。

だが、本誌の主要なテーマが「今後の公共施設マネジメントのあり方」であると知り、勝手にテーマを変えさせていただくことにした。なぜかと言えば、事業所管課として、今、最も頭を悩ませていることが、老朽施設の再生だからである。

老朽施設については、毎年多額の修繕費を投入して維持していくより、改修して再生した方がトータル的に優れていることは明らかである。しかし、そのための予算を確保することは非常に難しい。運動施設の場合、施設整備には莫大な費用がかかる。新体育館「エスフォルタアリーナ八王子（八王子市総合体育館）」の建設費は、約73億円。市民体育館の耐震補強・大規模改修工事費用、約20億円。松木公園及び富士森公園のテニスコートの再整備費用は合わせて約3億円。市民球場の改修に約2億円。この数年間に既に予算化して事業に着手または完了したもので、およそ100億円。今後、改修時期を迎える施設が目白押しであることを考えると本当に頭が痛いところである。

| 【今後改修が必要な運動施設(主なもの)】 | | | |
|----------------------|--------------------------------------|--|--------------------------|
| 施設名 | 開設年月日 (経過年数) | 改修計画の有無と取組状況 | 改修予算 (見込額) |
| 市民体育館 | S. 49. 10. 12 (築40年) | 平成27年2月、改修工事着手。 平成28年2月、リニューアルオープン予定。 | 約20億円 |
| 富士森公園 テニスコート | S. 34. 4. 1 S. 62 改修 (改修後27年) | 平成27年度改修工事着手、年度内にリニューアルオープン予定。 | 約2億円 |
| 富士森公園 陸上競技場 | T. 15. 3. 31 S. 43 改修 (改修後45年) | 改修以来45年が経過。 富士森公園の再整備に合わせて改修の予定。 | 未措置 (10億円程度か?) |
| 甲の原体育館 | H. 5. 3 (築21年) | プール用ボイラー等設備面での老朽化顕著。 吊り天井の改修も必要。 | 未措置 (約3億円) |
| 大塚公園 水泳プール | S. 62. 7. 1 (築27年) | もはや、部分修繕では対応できない。 施設の存廃も含め、改修について検討中。 | 未措置 (屋外型の場合 2～3億円) |
| 陵南公園 プール | S. 49. 7. 10 h. 元 改修 (改修後25年) | 大塚公園プールよりは状態がよいが、間もなく限界に達する。存廃も含めた検討が必要。 | 未措置 (屋外型の場合 2～3億円) |

財政状況が厳しい中、多額の資金が必要となる老朽施設の更新や改修に頭を悩ませている自治体は本市だけではない。高度経済成長期に集中的に整備されたインフラの約65%が、今後20年で一斉に改修・更新時期を迎えると言われている今、インフラの老朽化対応は、全国的な課題であり、全国の自治体が、老朽施設を改修・更新するべきなのか、あるいは廃止・再編するべきなのかという決断に迫られている。

1. どのようにして運動施設を再生していくか

(1) 国の動向と本市の対応

このような公共施設の状況を踏まえ、総務省は2013（平成25）年12月、「インフラ長寿命化計画」（以下「長寿命化計画」という）を公表、2014（平成26）年4月には「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」及び総合管理計画の策定指針を発表し、長期的視点から公共施設の更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行い、財政負担の軽減・平準化を図るための「公共施設等総合管理計画」を策定するよう各地方公共団体に通知した。

これを受け、今後、本市においても公共施設等総合管理計画を策定することになることと思うが、本市では、こうした状況が訪れることを見過ごしていたわけではない。2002（平成14）年3月に施設のライフサイクルコストに基づく「施設白書」を作成して施設マネジメントのあり方の検討に着手、2006（平成18）年7月、「施設白書」策定後の再検証を行うとともに、「新たな施設展開」を策定して将来あるべき方向性を示した。その後、これらの指針は、「行政改革大綱」に引き継がれ、各所管において対応を進めてきたところである。

(2) コストダウンと予算の確保に向けて

現場を持つ事業所管課にとって最も悩ましい課題は、改修コストであり、どのように予算を確保していくかということである。

国の「長寿命化計画」は、コスト管理と予算の確保について「厳しい財政状況下で必要なインフラの機能を維持していくためには、様々な工夫を凝らし、的確に維持管理・更新等を行うことで中長期的なトータルコストの削減や予算の平準化を図る必要がある」とし、併せて、「社会構造の変化や新たなニーズが発生するなどインフラに求められる役割や機能も変化していく中、必要性が認められる施設については、更新等の機会を捉えて社会経済情勢の変化に応じた質的向上や機能転換、用途変更や複合化・集約化を図る一方、必要性が認められない施設については、廃止・撤去を進めるなど、戦略的な取組を推進していくべきである」としている。

(3) 既存施設を活用した運動施設の再生・再整備及び施設廃止の可能性

必要最小限の費用で老朽施設を再生させようと考えるとき、既存施設の有効活用を視野に入れることは、しごく当然のことであろう。実際、学校余裕教室に老朽化した保育所、集会所などを移設・新設する、あるいは、役割を終えた公民館などに老朽施設を移転するとともに、高齢者介護施設などを整備して複合施設に生まれ変わらせるなど既存施設を活用した公共施設の統廃合・再生・再編の取り組みは既に全国的に始まっている。

このような既存施設を活用した施設の再編・統廃合・再構築は、財政負担も少なく済むし、施設の集中・複合化による維持管理コストの削減（清掃業務委託料等）も期待できるなど効率のよいやり方であり、国も地方交付税予算（「公共施設最適化事業費」（仮称））を措置して統廃合を促進するなど具体的な行動を開始している。

しかし、運動施設においては、既存施設の転用や複合化・集約化による再編・再生は難しい。運動施設（特に屋外施設）は、種目別に専用施設を整備する必要があるため、転用できる施設は数少ないし、複合化に馴染みにくい。複合化や集約化は、十分な面積の土地が確保できない限り運動施設が小規模なものになってしまうので、利用者が納得してくれないのである。運動施設利用者の多くは、他の施設に使う余地があるなら、運動施設の充実に向けるよう求めてくる。ニーズに応じた複合施設とするためには、膨大な面積が必要となるため、運動施設の移転や複合化、運動施設に別の施設を併設することは困難である。

コスト管理の面で「長寿命化計画」は、「必要性が認められない施設については、廃止・撤去を進めるなど、戦略的な取組を推進する」としている。しかし、施設不足への対応と施設の新設・増設を求める声強い本市においては、コスト論で運動施設を廃止するなど市民の理解を得ることはできないであろう。本市には、野球場が15面、テニスコートが56面あるなど運動施設の数が多い。だが、利用者からは足りないと言われる。全運動施設の利用者は年間170万人を超え、どの施設も利用率が非常に高く、なかなか予約できないため、施設の新設・増設を求める声非常に強いのである。2005（平成17）年に市民プールを廃止し、代わりにフットサルコートを整備した例があるが、いまだに「なぜ市民プールを廃止したのか」という声は根強く残っているし、50mプールの新設を求める声も強い。利用者の視点で見れば、「必要性が認められない」廃止すべき運動施設などないのである。

唯一、廃止できる可能性として小規模施設の統廃合を上げることができる。統合に伴う廃止であれば、施設数は減らないからである。例えば、市内にテニスコートは12か所56面あるが、そのうちの5か所は2面しかない小規模施設である。これら小規模施設については、2か所を統合して拡大し、1か所を廃止することにすれば、廃止前と同じ面数を確保できる。統廃合ができれば、管理人の人件費など管理コストを削減できるので、今後、取り組んでいかなければならない課題と考えている。

本市の運動施設管理に求められているのは、運動施設利用者のニーズに応えるために的確に維持管理・更新等を行っていくことである。「長寿命化計画」が言うとおり、「既存インフラのみならず、今後新たに整備されるインフラも含め、維持すべきインフラの機能の適正化を図り、それらを賢く使うことで、維持管理・更新等に係るインフラ投資の効率化」を図っていかなければならない。

（４）これまでの取り組み

市民ニーズに応え、財政状況に配慮しながら運動施設の適正化を図っていくために本職では、「施設白書」・「新たな施設展開」・「行財政改革大綱」にのっとり、この10年の間、さまざまな方法で運動施設の整備に取り組み、戸吹スポーツ公園、「エスフォルタアリーナ八王子」を新設するなど市民の活動場所を拡大してきた。老朽化した運動施設の改修も順次進めているところであるが、昨今の財政状況のもとでは、思うようにはできていない。事業の選択と予算の集中を図らなければならない中、運動施設にばかり予算を配分できないというのは当たり前の話であるが、担当所管としては、直面している課題に急いで対応していかなければ、市民の不満の声が高まるばかりである。予算が思うようにならない中で、市民ニーズに応えるために、本職が行ってきた取り組みについて振り返ってみたい。

ア．PFI手法の導入（財政負担の平準化による施設整備）

インフラ機能の適正化と運動施設の再生を考えると、大規模改修を施すにしても施設を新設するにしても、最大の課題は多額の整備費用である。新体育館事業（「エスフォルタアリーナ八王子」の新設）になかなか着手できなかった理由もここにあった。体育館整備の場合、地方債充当率は75%。残る25%は、施設完成年度に一括して負担しなければならない。新体育館の場合、20億円近くの一般財源を単年度で用意しなければならないことになる。今の財政状況において一時的に多額の一般財源を生み出すことがいかに困難であるかは説明するまでもなからう。そこで、一時的に大きな負担を負うことなく施設整備費を分割して支払うことができるPFI手法の導入となったわけである。

新体育館は、PFI手法を導入し、イニシャルコストを圧縮することで整備できたわけであるが、言わば、頭金なしのローンで施設を手に入れたようなものである。長期にわたり多額の

財政負担を伴うものであるということを忘れてはならない。PFI手法は、インフラの機能の適正化を図っていくための有効なツールの1つであるが、将来負担を考えれば、決して多用すべき手法ではないと認識しておく必要がある。

イ. 都市公園における公民連携事業（施設の設置・管理許可）

2004（平成16）年6月、都市公園法が改正され、「都市公園の機能の増進に資すると認められるもの」であれば、公園管理者以外の者が公園施設を設置し管理することを許可できるようになった。民間事業者が都市公園内に運動施設を設置し、管理・運営できるようになったのである。

2005（平成17）年度、本職では老朽化した市民プールを解体・撤去するとともに、この制度を活用してフットサルコートの新設した。この法改正は、施設の老朽化に伴う大規模改修費用に悩んでいた本職にとっては、まさに渡りに舟であった。民設・民営の施設であるため、コストはプールの解体・撤去費用だけで済むうえ、改修後の財政負担がない。さらには、公園使用料を徴収できるうえ、市の背負うリスクが極めて少ない。

プールの改修時期と法改正とが、ちょうど重なったこと、また、フットサルコートが短期間で整備できる施設であったことから、本市は全国でも早くに制度を活用できた。現在では全国的にこの制度を活用した事例が報告されるようになってきている。市民の財産を利用させることに鑑み、公共性・公益性が担保できるように留意していく必要があるうえ、収益性の高い事業でなければならないので活用できる事業は限られるが、コスト面からもリスク面からも公共施設整備に積極的に活用していくべきであろう。

| 【運動施設の新設、大規模改修の状況（過去10年間）】 | | | |
|----------------------------|-------------------|--|---|
| 年度 | 施設名 | 取組内容 | 整備手法等 |
| 17 | 富士森公園市民プール(廃止) | 老朽化の著しいプールを廃止し、跡地にフットサルコートの新設(平成18年3月オープン)。 | 都市公園施設の設置・管理許可方式(民設民営)。プール解体撤去は市直営。 |
| | 富士森公園フットサルコート(新設) | | |
| 21 | 久保山公園テニスコート(改修) | 老朽化したテニスコートの人工芝全面張替 | 市直接施工 テニスコート2面 |
| 21～23 | 戸吹スポーツ公園(新設) | ごみ埋め立て処分完了により生まれた土地を活用した公園整備(新設)。(平成23年4月1日オープン) | 市直接施工 サッカー・ラグビー場1面、テニスコート6面、スケートパーク1か所 |
| 23 | 上柚木陸上競技場(改修) | 日本陸連公認2種を更新するための施設整備 | 市直接施工 トラック全面改修など |
| 23・24 | 富士森公園野球場(改修) | 国体開催に伴う改修 | 市直接施工 電光スコアボード新設・グラウンド改修・外野芝張り替えなど |
| 25 | 松木公園テニスコート(改修) | 老朽化したテニスコートの人工芝全面張替と駐車場の増設 | 市直接施工 テニスコート2面 第二駐車場の新設 |
| 23～26 | エスフォルタアリーナ八王子(新設) | 体育館の新設 | PFI手法(BTO方式・サービス購入型) |
| 26・27 | 富士森公園テニスコート(改修) | 老朽化したテニスコートの人工芝全面張替と増設 | 市直接施工 テニスコート5面改修 1面増設 |
| 26・27 | 市民体育館(改修) | 老朽化した体育館の耐震補強及び大規模改修 | 市直接施工 耐震補強、バリアフリー化、空調設備の新設 など |

ウ. 既存施設の維持管理

施設の維持管理は、本来であれば数十年というライフサイクルを見据えて予防保全に努めるとともに、あらかじめ市全体の施設マネジメント計画を策定して対応していくべきである。しかし、本市の運動施設について言えば、この10年間の既存施設の維持管理は、事後保全に終始していたと言わざるを得ない。大規模施設の新設（戸吹スポーツ公園、新体育館）や野球場、テニスコートなどの改修に予算を重点配分する必要があったことから、通常の維持管理については、十分な予算を配することはできなかったのである。

この結果、多くの運動施設は傷みが激しく全面的な改修が必要な状況になっている。今後は、老朽化の著しい施設の改修を順次計画的に進めていかなければならない。本職では平成26～28年度のテーマを「老朽施設の再生」として事業計画をアクションプランに掲げたところである。再生できた後には、「長寿命化計画」が言うように予防保全型維持管理に移行していかなければならない。

（５）予防保全型維持管理の実現に向けて

施設のライフサイクルコストを考えると、イニシャルコストよりランニングコストの方が遥かに多額になる。このことは、大規模改修費用もランニングコストに含まれることが原因の1つであるが、大規模改修費用を除いてもランニングコストは膨大である。

新体育館（「エスフォルタアリーナ八王子」）を例にとれば、建設費用が約73億円なのに対し、ランニングコストは年間約4億円。施設の耐用年数が60年とすれば、ランニングコストは240億円でイニシャルコストの約3.3倍となる。ランニングコストのうち、約30%程度は受益者負担で賄うことができるが、市の財政負担は非常に大きい（年間約3億円）。しかも、新体育館のランニングコストには、20年後の大規模改修費用を含んでいない。PFI事業であるため、今後15年間は、計画的な維持管理、予防保全を施していくことが約束されているが、事業期間終了後に行う大規模修繕は市が行う必要があり、頭が痛いところである。

こうした状況のもと、我々が行うべきは、「長寿命化計画」が示すとおり「様々な工夫を凝らし、的確に維持管理・更新等を行うことで中長期的なトータルコストの削減や予算の平準化」を図っていくことである。そのためには、「インフラの長寿命化を図り、大規模な修繕や更新をできるだけ回避するために予防保全型維持管理を導入する」ことが重要となるが、予防保全型維持管理を導入するためには、そのための予算を確保しなければならない。今までの運動施設管理においては、財政状況の厳しさから十分な予算を確保できず、部分補修、事後保全だけで手いっぱいであった。幸い、この数年、複数の施設において大規模改修に着手したので、改修の済んだ施設については、しばらくの間は修繕の必要がなく、今までの修繕予算を予防保全に回すことができる。だが、運動施設全体で考えれば、十分な予算を確保できているとは言えない。本市の施設の全てが予防保全型維持管理に移行していくためには、いかにして財源を確保していくのかということが最大の鍵になるが、緊急を要する修繕費用の予算化さえ苦しい状況にあって、予防保全の財源を確保するなど至難の業である。

そうした状況にあって、現在、市は公会計の整備と固定資産台帳の整備に取り組んでいる。その意義は、施設マネジメントの強化と財政の効率化・適正化を図ること（「今後の新地方公会計の推進に関する研究報告書（総務省）」）であり、施設の予防保全財源の確保にもつながるものと期待するところである。しかし、効果を発揮するには今しばらく時間が必要であることから、当面は「新たな施設展開」が示す「修繕積立基金の創設」が急務と考える。公会計の整備と並行して、修繕積立金を確保する新たなしくみづくり、例えば、受益者負担を見直し、施設使用料の一部を将来の大規模改修費用として積み立てるしくみなどの構築を急ぐ必要があろう。

(6) 受益者負担の見直し

施設の使用に関する受益者負担については、現在、全庁的な検討を進めているところであり、その検討結果に基づいて対応していくことになるが、計画修繕・予防保全のための十分な予算が確保できないのであれば、受益者負担（施設使用料）の見直しも必要となろう。ランニングコストの一定割合を一般財源で負担することは、当然のことではあるが、一般財源と受益者負担、それぞれの負担割合が適正でなければ、十分な財源は確保できず、適正な時期に適切な予防保全を施すことは困難となる。「長寿命化計画」が示すとおり「必要に応じて受益と負担のあり方等についても再考していかなければ、投資の持続性を確保する」ことはできないのである。

むろん、維持管理コストの削減や新たな財源の確保など可能な限りの努力を行ったうえでの見直しでなければ利用者の理解は得られないだろう。本職においては、指定管理者制度の導入などによる維持管理コストの削減のほか、新たな財源確保の方策として、2013（平成 25）年度から野球場・陸上競技場・体育館などへの企業広告の掲載に取り組み、一定の成果は上げているところであるが、十分な維持管理財源が確保できているとは言えない。

こうした中、昨年、松木公園テニスコートを全面改修し、併せて使用料を 2 時間 1000 円から 1500 円に見直した。予防保全はもちろん、10 年後の改修費用も視野に入れた改定である。利用者の理解を得ることができるかどうか不安な面はあったが、施設を良くし、良い状況をキープしていくための改定であることを説明することで、理解を得ることができたらしく、使用料の見直しに関して寄せられた苦情は数えるほどであった。

受益者負担の見直しにより、松木公園テニスコートについては、予防保全の財源を確保できることになった。今後は、この財源を基金に積み立てるしくみをつくり、10 年後の全面改修財源を確実に確保していきたいと考えている。

(7) 新たな方向性

公共施設の再生のためには、手法・手段はたくさんあった方がよい。たくさんのツールの中から最善の方法を選び出し、市民サービスの向上と財政負担軽減の両方を実現させていくというのが理想の形となろう。

ツールの 1 つとしては P F I も有力ではあるが、前述のとおり従来型の P F I では財政負担が課題となる。このことを踏まえて内閣府は、2013（平成 25）年 6 月に「P P P / P F I の抜本改革に向けたアクションプラン」を発表、「公共インフラの老朽化など社会資本の整備・維持更新と財政健全化を両立するためには、今までの P P P / P F I のやり方では対応しきれない」として、従来型の P F I を根本から変えていくことを宣言した。収益性の高い事業に P F I を導入すれば、自治体の財政負担の少ない、あるいは財政負担のない独立採算型の P F I 事業が成立するので、収益性の高い事業に民間が参加しやすい環境を整備し、民間投資を喚起して P F I 事業の拡大を目指そうというものである。

導入できる事業が限定されるが、これが現実のものとなり、民間資金による行政サービスの提供が進めば、インフラ整備や施設の管理・運営に関する課題のいくつかは解決することができよう。特に運動施設の場合、他の公共施設に比べて収益性が高いものが多いので今後の動向に注目していきたい。

2. 事例紹介

以下では、本職における 10 年間の取り組みのうち、「第 8 次行財政改革推進計画」において「今後も積極的に研究を進める」としているもの 2 例を紹介したい。

(1) PFI手法の導入 ～ 新体育館(八王子市総合体育館「エスフォルタアリーナ八王子」)

ア. 導入に至った背景

新体育館整備については、市民から強い建設要望が寄せられていたところであり、整備手法も含めた検討を進めていたが、財政状況から実現できずにいた。

2006(平成18)年11月、庁内に「PFI活用検討会」を設置し、「新体育館」や「高尾の里(高尾599ミュージアム)」などを候補としてPFI手法導入の検討を始めた。検討の結果、PFI手法を導入するのであるならば、新体育館が最も適しているという結論に達し、2007(平成19)年8月、「新体育館については、PFIを前提とした検討を進める」こととなったのであるが、建設費はもちろん、その後のランニングコストを考えれば、いかに強い市民要望があるとは言っても、おいそれと実現できるものではない。新体育館の整備に着手できた最大の要因は、老朽化の著しい市民体育館の大規模改修である。建築から40年近くが経過し、老朽化による損傷が著しいうえ、現在の耐震基準を満たしていないことから、耐震補強及び大規模改修工事を行なう必要があるが、そのためには体育館を休館しなければならない。施設不足と言われる状況にあって、体育館の休館は到底市民の理解を得ることができないため、新たに体育館を整備するより方法がなく、財政状況からPFI手法を導入せざるを得なかったのである。

イ. 本PFI事業の特色(施設マネジメントの観点から)

本PFI事業には、さまざまな特徴があるが、施設マネジメントの観点から言えば、①地方債の充当によるライフサイクルコストの削減と②長期修繕計画の義務付けの2点であろう。

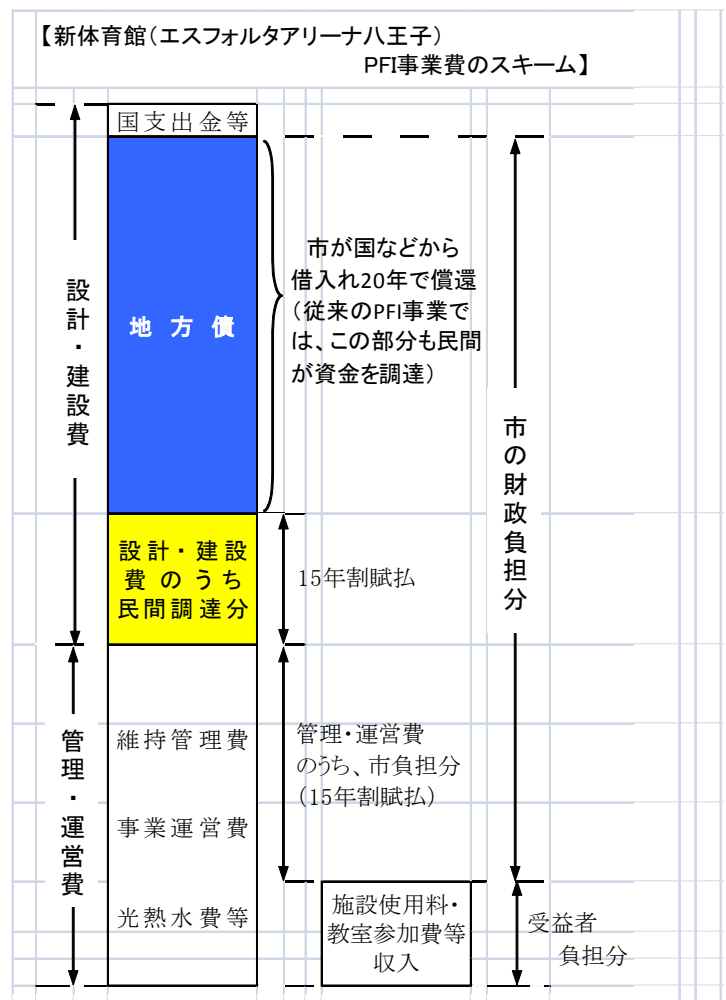
① 地方債の充当

PFIだからと言っても、多額の財政負担が生ずることに変わりはない。どうすれば財政負担を軽くすることができるか考えた末、地方債を充当する事業スキームにすることとした。今では、PFI事業への地方債の充当は当たり前のことかも知れないが、当時はPFI事業に地方債が充当できるかどうか明確にされておらず、地方債を充当したPFI事例はなかった。このため、東京都や総務省に問い合わせても、なかなか返事がもらえず、事業スキームづくりに長い時間を要した。

2008(平成20)年4月、総務省が公表した「平成20年度地方債同意等基準」及び「平成20年度地方債同意等基準運用要綱」の中で「BTO方式のPFI事業であれば、地方債を充当することができる」ということが明示されたため、地方債を充当する事業スキームが確定し、施設整備に関する利子(＝ランニングコスト)を数億円削減することができたのである。

<地方債の充当>

当時の民間調達資金の長期金利は、およそ3%。地方債は1.6%で民間金利の1/2程度であった。借入額が多額なため、支払う利子は大きく軽減できる。



< B T O方式 >

P F I 事業は、さまざまな類型に分類されるが、施設完成後に施設の所有権を自治体に移して民間が運営していく類型をいう。

現在では、他の類型にも地方債の充当が可能になったようであるが、当時は、所有権が自治体にあることが条件であり、B T O方式に限定されていた。

② 長期修繕計画作成の義務付け

P F I 事業のメリットは何か？と尋ねられることがある。施設管理の観点から言えば、計画どおりに予防保全を行うことができることが、P F I 事業の最大のメリットであると考えている。なぜならば、予防保全ができるかどうかということは、どうしても財政状況に左右されるからである。予防保全を行わなくても、施設に不具合はないので施設は使える。このため、財政状況が厳しければ、現実には不具合の出ているものへの対応を優先せざるを得ず、予防保全予算の計上は見送らざるを得ない。このことが、今まで事後保全しかできなかった要因であり、今後、予防保全型維持管理に移行していくためには、その財源をどうやって確保していくかということが最大の課題となるであろう。

P F I 事業の場合、契約を結ぶと同時に各年度の支払額が確定し、市に支払義務（債務負担）が生ずるため、財政状況が厳しさを増したとしても予算計上を見送ることはできない。契約額には計画的な保全費用を見込んであるので、計画的予防保全が約束されるのである。

巨額な資金を投入して新しい施設を整備する以上、施設の長寿命化を図るとともに、ライフサイクルコストを削減すること、そしてそのために、しっかりとした予防保全を行っていくことは、事業所管課の重要な使命である。このため、本P F I 事業においては、敢えて修繕費用の平準化を行わず*、修繕費用の増減分だけ財政負担が増減するスキームとした。修繕計画に基づく修繕費用を年度毎に明確にすることで、予防保全が計画どおりに実施されているかどうかモニタリングしやすくするための選択である。

※ P F I 事業においては、修繕計画に基づき、事業期間中の修繕費の総額を平均化し、完全に財政負担を平準化する方法もある。この場合、多額な修繕費用が必要な年度であっても財政負担が増加しないメリットはあるが、民間事業者にとっては、一時的に負担が増えるため、計画どおりに修繕がなされない可能性がある。はじめから財政負担が増減することにしておけば、確実に計画修繕ができるので、本市においては完全な平準化はしなかった。

本P F I 事業の最大の特徴は、事業期間満了時点で施設・設備の状況を報告させ、併せてその後の長期修繕計画の策定・提出を義務付けたことである。事業期間満了後の修繕計画の策定を義務付けさせると言うことは、他に類を見ないものであると聞いているが、本P F I 事業においては、事業期間終了後に大規模修繕を行う必要があるため、こうする必要があった。事業期間中の維持管理はP F I 事業者が行っており、市職員が大規模修繕の設計をするのであれば、施設の状況把握から始める必要がある。それでは、時間がかかるし、不具合を見落とす可能性すらある。そこで、施設の隔々まで状況を把握しているP F I 事業者に状況報告書を提出させるとともに、事業期間終了後の修繕計画を策定させることで計画的に点検を行い、確実に予算を確保していこうとしたものである。このことは、「長寿命化計画」が示す「メンテナンスサイクルの構築」に他ならないと考えている。

ウ. P F I 事業の課題

① 2014（平成26）年6月に内閣府が公表した「P F I 事業の実施状況について」によれば、2012（平成24）年度末でのP F I 事業の全国実績は14年間で418件（年平均30件）、区市町村では92%が未導入である。事例が少ない最大の要因は、P F I が手法として優れている

か否かというより、後年度の財政負担であろう。今までのPFI事業スキームのままでは、自治体が多額の財政負担を背負うことに変わりはないからである。

- ② 内閣府の「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」のとおり民間投資が喚起され、自治体の財政負担が軽減できれば、PPP/PFIの導入事例は増加するかも知れない。しかし、実際にPFI事業に携わった者として言わせてもらえば、事務手続が煩雑過ぎるから導入件数が伸びないのではないかと感ずる。PFI事業を実施するプロセスは膨大で、他の自治体においてもPFI事業に携わった担当者のほとんどが「2度とPFI事業はやりたくない」と口を揃えると聞く。実施プロセスの簡素化に併せて、事業推進の組織・体制の充実も必要不可欠である。本PFI事業は、ほとんど2人だけで取り組んできたが、少なくとも法律・予算・契約・建築・土木の各分野それぞれに精通したスタッフを揃えて取り組む必要がある。特に、建築・土木については、まるで知識がなかったため本当に苦勞させられた。
- ③ このほかにPFI事業の大きな課題と感じたことは、「図面がない」ことである。このことは、PFI事業の限界といってもよいのかもしれない。設計・施工・管理・運営すべてを提案させるのであるから、事業者が決定するまで図面はできない。当たり前のことである。だが、実際に事業を進めるうえでは、図面がないということが非常に大きな障害となった。例えば、鉄道事業者との調整・協議を行おうと思っても、図面がないので相手にされない。道路や交通、建築基準・建築確認関係の所管に相談するにも、図面がないのでお話にならない。むろん、概略図、想像図くらいは持参するのであるが、関係者は「少なくとも基本設計レベルの図面がなければ答えようがない」と言う。答えをもらえないので、設計・施工の事業スキームの組み立て、要求水準の作成には大変な苦勞をさせられた。
- ④ そして、これもPFI事業の限界であるが、行政職員として最大のジレンマを感じたのが、「いい所取りができない」という点である。各事業者の提案は、それぞれ優れた点を持っている。優れた点を取り出してミックスできれば、市民にとっても行政にとっても、よりよい施設にできるとわかっていながら、それができない。提案者の秘密・ノウハウは漏らすことができないからである。どんなに素晴らしい内容が含まれていても、落選した事業者の提案は全て捨て去らなければならない。もったいない話である。
- ⑤ また、上記③・④に関連することであるが、提案に縛られて大きな設計変更・修正ができない硬直化した事業となってしまうこともPFI事業の限界であろう。契約後に詳細設計を行うにもかかわらず、提案内容をよりよいものに修正することが難しい。提案内容と大きく異なる設計になれば、他の提案者のノウハウを盗用したと言われかねないからである。
- ⑥ 最後に、これもPFI事業の限界であろうが、設計・施工・管理・運営を一括発注するということは、それぞれの専門会社がグループを組まなければ事業を実施できないということにほかならず、事業を展開するにあたって融通が利かない。

事業契約は、特定目的会社（SPC）と総額で結ぶのであるから、契約金額の中で各部門の予算をある程度自由に組むことが可能なはずであるが、SPC内では、各会社への利益配分が予め決まっているので、管理・運営部門と設計・建設部門との間で資金を融通するということができないのである。市の事業であれば、建設費が高騰した場合などには運営費を減額して建設費を増額するという対応も考えられるが、PFI事業ではそのような対応はできない。SPCという1つの会社を設立していながら、内部的には個々の会社が独立しており、特に、設計・建設部門は、施設完成と同時に事業への関与が薄れる傾向がある。これを改善するため、本PFI事業においては、事業期間中、設計・建設部門が深く関わり続けなければならない事業スキームとしたのであるが、資金の融通が利かない点については、どうすることもできなかった。

(2) 都市公園施設の設置・管理許可（富士森公園フットサルコート）

2005（平成17）年、本市では、老朽化し限界に達した市民プールを廃止した。市民プール利用者が減少傾向にあったこと、また、小規模ではあるが他に5か所公営のプールがあったことが背景にあるが、最大の理由はコストであった。夏季しか利用できないプールは、費用対効果の面で効率が悪い。通年で利用できる屋内プールにするには、莫大な整備費用がかかるし、何よりもランニングコストがかかり過ぎる。民間プール並みの受益者負担を求めることは到底不可能。結果、代替に夏季の学校プール開放校数を増やして対応することとし、通年で利用できるフットサルコートを整備することでコスト削減と土地の有効活用を図ったのである。

プール廃止・フットサルコート整備を決定した段階では、市が自ら整備する予定であったが都市公園法が改正されたため、フットサルコートの設置・管理を民間事業者に許可する方式にすることとした。この手法は、本市の今後の施設整備を考えると非常に有効な手段となり得るので、その制度について触れておきたい。

ア. 都市公園法第5条第2項第2号（平成16年6月公布、12月施行）

2004（平成16）年6月に都市公園法が改正されるまでは、公園施設は、公園管理者である地方公共団体または国が自ら設置し管理することが原則であり、都市公園内に公園管理者以外の者が施設を設置し管理することについては、「公園管理者が自ら設け、又は管理することが不相当又は困難であると認められるもの」（＝売店・飲食店や専門性が高く公共が行うことが困難な施設など）に限定されていた。

2004（平成16）年6月、都市公園法第5条第2項に第2号が追加され、「当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの」*については公園管理者以外の者が施設を設置しまたは管理することを許可できることとなった。

※ 「当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの」とは、

① 公園管理者が自ら公園施設を設置または管理するよりも、地域の状況に即したきめ細かな対応が期待できる場合

（例）地域住民団体による地元の公園における施設の設置・管理など

② 公園管理者が自ら公園施設を設置または管理するよりも、第三者が有する専門的なノウハウや企画力、資金力等により当該公園の機能が向上する場合や管理コストが節減される場合

（例）特定のスポーツ競技のための施設の設置又は管理を当該スポーツ競技の愛好団体が行う場合など

とされている〔「都市公園法運用指針」から抜粋〕。

イ. 事業実施プロセス

公園施設の設置・管理許可については、PFI事業と違ってプロセスについての定めがないので1つの事例として本市における導入経過を示しておきたい。

① 2003（平成15）年、「既存施設の活用検討会」の報告を受け、老朽化の著しい富士森公園プールは廃止し、跡地をテニスコートやフットサルコートとして活用していく方向とした。

② 2004（平成16）年

➤ 富士森公園プールを廃止するとともに、跡地を「テニスコート兼用フットサルコート」とすることに正式決定。整備手法及び運営方法についての検討を開始。

➤ 従来の手法にとらわれることなく、よりよい手法を検討するよう指示を受け、民設民営の可能性について調査を開始。

➤ 都市公園法の改正に伴い、民設民営の可能性が広がったとの情報を得る。東京都から「都市公園法運用指針」を入手して事業スキームの検討を開始。

③ 2005（平成17）年

- 5月、都市公園施設設置・管理許可によりフットサルコートを整備することを正式決定。プールの解体工事のみ市で行うこととした。
- 議会説明、議会調整後、6月議会で予算を補正して7月からプールの解体工事に着手。
- 9月、プールの解体工事終了後、フットサル事業者を公募プロポーザル方式で募集。
- 11月末に事業者決定、工事着手。2006（平成18）年3月25日オープン。

ウ. 今後に向けて ～ 京都市の事例から ～

法改正から10年が経過し、この間、オープンカフェや動植物園、水族館など全国でさまざまな事例が生まれてきている。市民サービスを向上できるうえ、使用料収入を得ることができ、建設コストも運営コストも不要、リスクも少ないのだから、多数の事例が生まれてきて当然であろう。本市の屋外運動施設の大半は公園施設なので、ほとんどの施設にこの手法を取り入れることが可能である。今後も積極的に検討していきたいと考えているが、以下の点に留意していかなければならない。

① 京都市の京都水族館においては、設置・管理許可の取消訴訟があったほか、公園使用料の妥当性についての住民監査請求がなされた。

許可取消を求める住民の意見の主な内容は、「京都市にふさわしくない」「公園の緑が減少する」「CO₂排出源であり、京都議定書に反する」「十分な説明がなされておらず、市民の理解を得られていない」などである。

使用料についての住民監査請求は、「使用料を減額することは妥当性を欠く」として減額分の支払を求めるものであった。

上記の訴えは、いずれも棄却されてはいるが、このような事態を招くことのないようにしておくに越したことはない。

② 京都水族館は、施設を新設したことが取消訴訟が起こった要因の1つである。今まで公園だったところに新たな施設をつくるのであれば、「緑が減る」として反対があっても不思議はない。本市でも同様のことが言えるので、この手法で運動施設を整備する際には新設ではなく老朽施設の更新・再生に限定した方が無難であろう。

③ 住民監査請求では、「一私企業が、市有地上に建設・運営する商業施設であり、減額する理由はない」との訴えがなされた。監査委員は、施設の公共・公益性、公園機能・地域経済への寄与度を顧慮して減額することに「違法または不当とする事由は見出せない」として請求を棄却しているが、使用料の扱いについては慎重な対応が必要である。

富士森公園フットサルコートの場合、使用料の減額はしていないが、「民間企業のために市民の財産を使用させているのだから、もっと使用料を高くすべきだ」との意見を受けている。1985（昭和60）年以來使用料が改定されておらず、実態にそぐわなくなっているのを改定することが妥当と判断し、平成27年第1回市議会定例会に条例改正案を提案する予定であるが、富士森公園フットサルコートは、市が自ら整備することを政策決定していた施設であることから、施設の公共・公益性を考慮したいと考えている。

おわりに

本稿では触れなかったが、本職では2013（平成25）年度から甲の原体育館を指定管理者管理に変更した。これにより、富士森公園フットサルコート、エスフォルタアリーナ八王子、甲の原体育館と手法の違いはあっても3か所で民間との協働による施設管理を行うこととなった。

これら民間事業者と連絡調整を行ったり、施設管理のあり方についての議論を行ったりする中で感じることは、民間事業者は、予防保全に対する意識が非常に高いということである。質の良いサービスを提供するためには、施設を良好な状況に保たなくてはならないという考え方が浸みこんでいるので、必然的に予防保全に努めることとなる。フットサルコート的人工芝などは、今までの市の視点では改修しなくてもよいと思える状況でも張り替えを行っているし、甲の原体育館指定管理者は、自ら維持補修を行う知識・能力を持っているので、次々に設備を補修して、サービスの質を高めるとともに、驚くほどの光熱水費の削減に成功した。エスフォルタアリーナ八王子は開設間もないことから、頻繁に現場を覗きに行っているところである。現場で維持管理部門担当者の話を聞き、行動を見ていると、設計上将来的に不具合が生ずる可能性のある部分を補強するなど施設・設備についての専門知識を持ち、高い予防保全意識を持って取り組んでいることが十分に伺える。

自治体の施設管理の実態はと言えば、事務職が施設の運營業務のかたわらに保全業務を担当している場合が多く、知識が不十分なうえ、短いサイクルで人事異動が繰り返されるため、知識・ノウハウが継承されないとの指摘があると聞く。幸い、本市の市民体育館には建築・電気・機械などの技術職の職員を配置してもらっているので、十分な対応ができているが、将来的に技術職の職員を配置し続けることができるかどうかは不安なところである。こうした不安を取り除いていくためには、専門知識を持つ民間事業者の活用は大変有意義であり、どのように連携していくべきか、従来の手法にとらわれることなく、民間事業者との協働による新たな施設管理のあり方を考え続けていく必要がある。

民間事業者との連携において最も有意義と思えたことは、予防保全型維持管理は、市民に良好なサービスを提供していくためのものであるということを変更して認識させられたということである。行政の立場からは、とかく施設の長寿命化やコストダウンの方に目が行きがちであるが、市民に良好なサービスを提供していくことが、結果として施設の長寿命化とライフサイクルコストの削減につながるということを忘れてはならない。

参考文献

- ・インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議「インフラ長寿命化基本計画」（平成 25 年 11 月）
- ・総務省「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」（平成 25 年 4 月 22 日）
- ・総務省「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」（平成 26 年 4 月）
- ・民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」（平成 25 年 6 月）
- ・総務省自治財務局「平成 20 年度地方債同意等基準運用要綱」（平成 20 年 4 月 30 日）
- ・内閣府「PFI 事業の実施状況について」（平成 26 年 6 月）
- ・国土交通省都市・整備局「都市公園法運用指針」（平成 16 年 12 月）
- ・国土交通省都市局「都市公園法運用指針（第 2 版）」（平成 24 年 4 月）
- ・東京都江東区財団法人地方自治研究機構「PPP による公園管理・運営に関する調査研究」（平成 25 年 3 月）
- ・京都市監査委員「住民監査請求及び監査結果公表」（平成 22 年 12 月 28 日）
- ・八王子市「施設白書」（平成 14 年 3 月）
- ・八王子市「新たな施設展開」（平成 18 年 7 月）
- ・八王子市「第 8 次行財政改革大綱」（平成 26 年 3 月）

（はしもと とおる）