

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第20回 施設「所有は」リスクも所有する

東洋大学客員教授 南 学

■公共施設の所有概念を見直す

10月号では、民間企業の経営の傾向として、バランスシート(貸借対照表)上の資産圧縮を図る「オフバランス」が「常識」となっている現状を紹介しながら、公共部門においても、施設の老朽化という課題のなかで、資産を保有し続けることが維持修繕自の負担によって財政を圧迫することや、事件・事故によって過失責任を追及されるなどのリスクとして捉えられはじめていることを説明した。

そして、かつては、行政サービスを安定的に提供するために、土地や施設という「資産を持っていることの安心感」を追求するために、土地開発公社による土地の先行取得が法制度上も整備されたこともあるなど、資産拡充が政策的にも図られてきた。しかしながら、経済成長の終焉とともに資産を持つことの財政的負担が強調されるようになり、資産を持たない施設経営の可能性を検討する必要が出てきたことを示した。

税収が頭打ちになっている時代にあつては、福祉・医療、教育、インフラ保全、防災防犯という基本的で、欠かせない行政サービス機能にも十分な資金が回らなくなっている。住民の生活基盤にゆらぎが生じていることが多くの自治体における現実であり、さまざまな市民活動の場を提供する公共施設の老朽化への対応も、十分にできなくなっている。このような状況にあるにも関わらず、一部の自治体では人口減少傾向がはっきりしているのに、2~3割も床面積を増やす新庁舎や、「市民文化施設」「コンベンション施設」に数十億円もの巨費を投じる傾向が未だにあるのはなぜだろうか。大型の施設は、目に映りやすく、成果としてアピールしやすいのかもしれないが、このような自治体では、行政サービスのあり方も、公共施設の機能も、将来世代への負担もほとんど考慮していないと判断せざるを得ない。

今回は、リース方式を活用して、施設所有を前提とせずに、必要不可欠な機能を実現するという合理的な手法を検討する。そして現在はもちろん、将来の負担を最小限にする資金調達で行うという発想をもてば、公共施設マネジメントにおいて、相当の改善が実現する可能性があることを検証したい。もちろん、リース方式が理想的な事業手法ということではなく、公共施設に関する従来の概念や「持たない施設(経営)」の整備手法を再検討する一つの事例として検証するものである。

■リース方式の活用なら「個別施設計画」は必要ない

「個別施設計画」の策定期限が迫っていることもあり、多くの自治体では、どのように計画を策定したら良いかという戸惑いが見られる。しかし、9月号で説明したように、総務省が要請している「個別施設計画」は、「固有名詞」として「公共施設等適正管問推進事業債」の適用を申請するための前提となる計画策定であり、「普通名詞」としての個別施設計画ではない。来年度以降に「公共施設等適正管理推進事業債」を活用して、施設整備を進める計画がある自治体は、すでに「個別施設計画」の策定作業を進めているのが現状であり、戸惑いを見せている自治体の大半は、どの施設から、更新(再配置)事

業に着手するののかという「結論」に至っていないという状況にある。そして、公共施設の再配位を進めるための財源としては、総務省が用意している「公共施設等適正管理推進事業債」を財源とするしかない、と考えているために、どのような「個別施設計画」という「書類」を作成したら良いかと「悩んでいる」のが現状ではないだろうか。

もし、当面実施する施設整備(再配置事業)に地方債適用ではなく、リース方式を活用するのであれば、当面の「個別施設計画」策定は不要ということになる(普通名詞としての個別施設の計画は必要であるが)。

リース方式を検討するメリットの第一は、「協議」の必要がなくなることである。現時点で、施設建設における従来型の財源(補助金や交付金、地方債、そして一般財源)を確保するためには、補助事業や地方債の事前協議を所管している省庁(及び、その窓口になっている都道府県)との協議が必要になるが、民間資金を導入するリース方式では、「協議」の必要がなくなる。つまり、当該自治体で必要最小限の施設更新をモデル事業として想定し、その機能と立地(用地)、おおよその賃借料と事業費を検討し、自らの判断で事業実施ができることになる。

そうはいつても、どの自治体も、学校や住宅、市民利用施設の多くが老朽化している状態なので、どの部局も施設更新事業の予算要求を行うことから、「優先順位」を決定することに困難と不安を抱えている。しかし、若朽化が進んでいる数十の施設をすべて更新することは、財源からもマンパワーからも不可能であることは明白なので、この先5年間を見ても2~3の施設に複合的な機能をもたせるような施設更新事業を企画するしかない。

この点については、9月号でそのプロセスを詳細に述べたが、要約すれば、「個別施設計画」策定よりも、どの施設を優先させるのか、その施設を可能な限り複合的に、多機能的にデザインして、多くの市民が活動の場として利用できることを目指すことが必要ということである。この優先順位を決定するために、老朽化の度合い、利用状況、運営コストなどをデータに基づき判断することが第一に行うべきことである。

優先度を判定し、更新対象施設が決まれば、リース方式を想定することによって、事業化は短時間で実現できる可能性がある。

リース方式を活用する際の、事業化における時間節減の効果は次のとおりである。

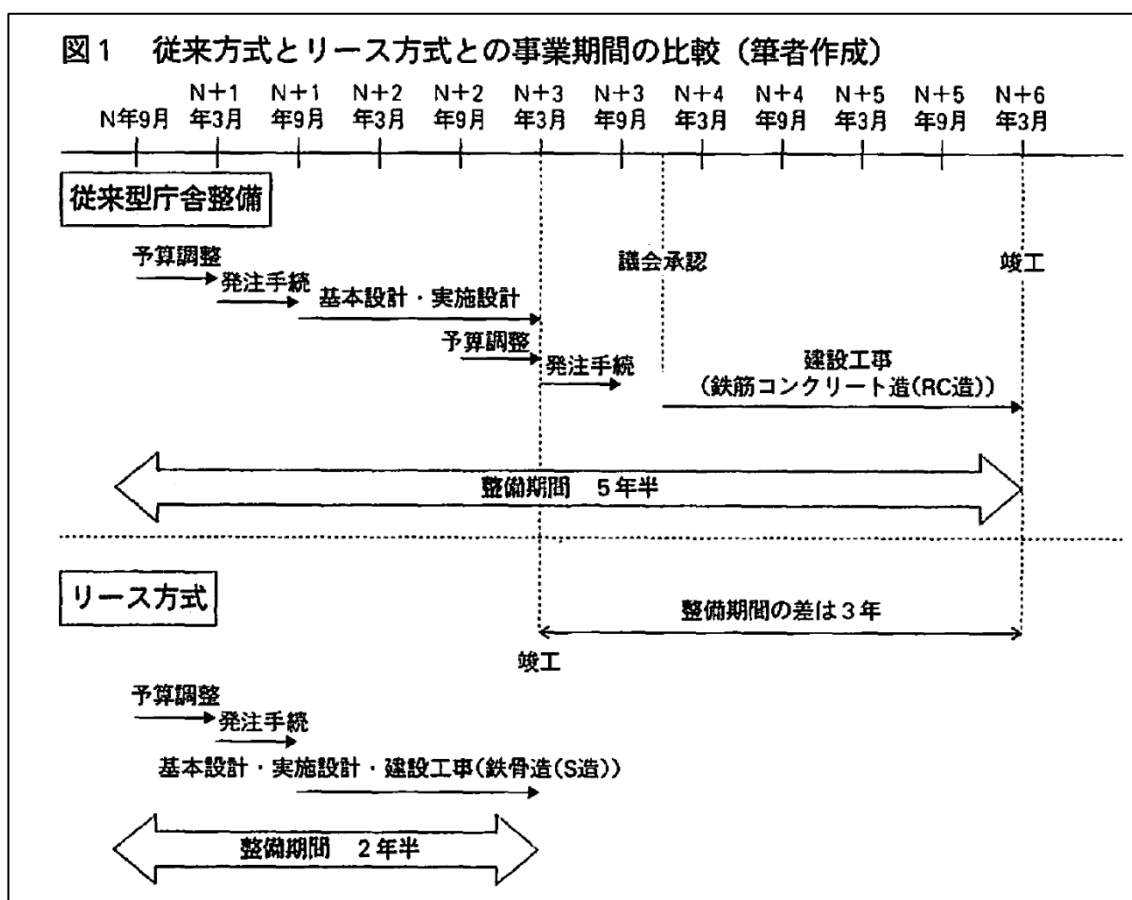
- ・通常の予算(当初予算、補正予算)編成の日程に縛られずに、検討開始日程を自由に決められる。
- ・おおよその施設プランを想定し、サウンディング調査などで、専門家や事業者からの意見、アイデアを提供してもらい、国(府省庁)のメニューの制約にとらわれずに、自由にプランの具体化を進めることができる。
- ・プランの大筋(機能、立地、事業費、将来負担額等)を庁内調整、市民(利用者)・議会への打診によって決定すれば、議会での債務負担行為の設定日程を決定することで、事業者選定(公募等)に着手できる。
- ・事業者が決定すれば、設計・建設工事の一貫施工となるので、直ちに設計作業に着手し、竣工までの事業スケジュールの概略も固まる。

このように、通常の整備手法と違って、民間資金を財源とするために、年度ごとに区切られた予算編成・執行という手続き上のスケジュールに拘束されないことが大きなメリットとなる。

さらに、民間資金を財源とすることは、基本構想の検討の中での補助金や交付金地方債等の活用において、関係省庁や都道府県との調整を省略できることで、少なくとも半年以上の時間が節約できると考えられる。さらに、図1のように、従来方式と比較して、予算編成、議会での審議期間など、通常の年度単位の行政手続きのスケジュールに縛られずに事業を進めることができるので、総合的な事業期間は半減し、その間の担当者の人件費が節減できることになる。

通常は、庁舎整備などの大型事業のためには、担当者が数名配置されることが通例であり、仮に5名の職員が配置されると、一人あたり1千万といわれる人件費は年間5千万円、事業期間の約6年で3億円にも達する。これに対して、リース方式を採用すると、愛知県高浜市の新庁舎建設の事例では、契約(設計開始)から竣工まで、わずか1年半ほどの工期だったので、人件費は7千万円程度と、通常の場合の4分の1となり、2億円以上が節減できたことになる。図1の建設工事期間の違いは、鉄筋コンクリート造(RC造)と鉄骨造(S造)との工期の差である(工場で製造された躯体を現場で組み立てることができるので、鉄骨造は鉄筋コンクリート造りに比較して、工期が短いとされている)。この節減額は、施設や事業形態によって大きく変わるので、参考程度のものであるが、かなりの人件費節減ができることは確かである。

【図1】



■リース方式による合理的な公共施設機能の実現

公共施設整備におけるリース方式採用の利点については、本誌 2015 年 11 月号で、愛知県高浜市における庁舎整備の事例をあげ分析を行った。その主な点は、以下のとおりである。

- ・ 庁舎整備における初年間の負担額の上限を約 33 億円と定めた。これは、旧本庁舎が築後 35 年経過し、耐震補強をしても耐用年数は 20 年と想定され、大規模改修とその後の維持管理費、解体撤去費の合計が約 33 億円なので、それを下回る総額という枠を設定したのである。つまり、20 年間に毎年約 1 億 7 千万円という金額で支払額を平準化させることになり、財政計画上の固定経費として確定させることができた。
- ・ 庁舎整備額の上限を決めたことにより、面積拡大に歯止めをかけた。多くの自治体では、庁舎の設計段階で、各部局、職員からスペース増の要求が出され、の積み上げ作業のなかで、2~3 割の面積増となる傾向にあった。この傾向は、自分のスペースは十分に確保したい要求から、現状より削減するという発想にはならないという、人関心理の積み重ねに要因がある。したがって、整備費の上限を確定する根拠が十分でない、歯止めをかけることは非常に難しい。
- ・ リース契約によって、「終期」が設定されるので、その期間における時代の変化を反映させて、次のリース期間には庁舎の機能や設置形態の変化を反映させることができる。

■民間事業者の「資産膨張」には、SPC 方式で対応

リース方式のメリットは、事業期間の短縮と担当職員人件費の節減、事業費の上限を設定することによる後年都度負担の平準化、施設使用期間を設定することで時代の変化に対応できることがあげられる。しかし、リース物件を提供する民間事業者の貸借対照表における「オンバランス」が進行することは、大きな問題点になる可能性がある。資産が膨張することで、企業の ROA(総資産利益率)が低下し、エクイティによる直接的な資金調達にはマイナスに作用する可能性があるからだ。

したがって、リース関連企業は、数十億円規模の施設整備には、SPC(Special Purpose Company : 特定目的会社)あるいは、SPV(Special Purpose Vehicle : 特定目的事業体)を設立して、参加企業におけるオンバランス化を避ける手法を採ることが多い。この SPC または SPV は、特定の施設整備・維持管理事業を遂行することのみを目的に参加企業の出資によって設立され、金融機関等から資金調達をして、その事業のみに責任を持つことになる。参加企業は、出資金の範囲においてリスクを負うことになり、貸借対照表のオンバランスとはならないメリットがある。当然のことながら、SPC、SPV の財務状況が悪化したり、最悪の場合は倒産などによる業務遂行が困難になるリスクもあるが、融資する金融機関の審査や代行企業を予定するなどのリスク回避の手法も開発されている。

一定のリスクを考慮することは、まさにプロジェクトファイナンスとしての事業経営の基本であり、安易に施設整備・運営を行うのではなく、施設整備事業における必要性

と事業採算性(公共部門における「採算性」は、必ずしも「収益性」を意味することではなく、公共目的を明確にして、採算がとれない部分には税金を一定の範囲で投入することをあらかじめ決めることも含まれる)、成果指標の設定とモニタリングを明確にする必要があるのは言うまでもない。

これに対して、施設所有を前提とした事業形態では、事業に困難が生じた場合に、これまでは公共団体が組織として責任を果たすコーポレートファイナンスであったことを認識する必要がある。誰が事業責任をもつのか、という基本的な点を曖昧にしてきたのが、これまでの公共施設整備の流れであったために、今日の「公共施設マネジメント」が求められているのである。当初から、施設整備において、プロジェクトファイナンスを軸に、事業検証を行って行けば、必要最小限の施設整備と維持修繕コストを実現し、誰もが予見できる施設の老朽化に対して、減価償却費の概念を適用して、公共施設の更新財源を積み立ててきたはずである。

成長型経済の下では、人口増加と住民の要望に応えるために、さまざまな政策分野ごとに必要な単機能の施設を整備することが自然の発想であり、特に、地方分権(主権)という概念が未成熟で、中央集権的な政策や補助システムのもとで縛られていたために、国(府省庁)の政策に沿った補助金を導入し、不足分は地方債発行として後年度の利用者にも負担してもらうというシステム。ができあがり、それに慣れすぎてきた流れがある。

しかし、現在は、成熟化した社会において、単機能の施設ではあまりにも効率が悪いために、飯合化・多機能化を進める必要が認識されてきたと言える。そのためには、従来型の「部局ごとの施設保有」を見直し、所有はSPC(特定目的会社)に任せて、自治体は、その施設の利用者として、さまざまな行政サービスの展開に「頭」を使うということが、本来の「全体の奉仕者」としての公務員の役割になると考えることができる。リース方式の導入を検討することは、従来型の公共施設整備のあり方を再検討する一つの契機になると考えている。

緊張感をもったプロジェクトファイナンスの発想を持てば、リース方式以外にもさまざまな手法を適用する可能性が広がるであろう。