

# 実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

## 第7回 必要なプロジェクトファイナンスの発想

東洋大学客員教授 南 学

### ■ ライフサイクルコストの試算

9月号(第6回)では、公共施設の老朽化への対応として、その維持管理、更新に関して、ライフサイクルコストを十分に検討してこなかった背景について考察を行った。ライフサイクルコストを算出する手法は、専門機関によってさまざまに提供されているのに、必要性はわかっているにもかかわらず、具体的に試算して公表している事例が、特に公共施設において、ほとんど見当たらない状況にある。

数年ごとに繰り返される大震災(95年：阪神淡路大震災、04年：新潟中越地震、11年：東日本大震災、16年：熊本地震、本年6月18日：大阪府北部地震、9月6日：北海道胆振東部地震)、毎年のように多くの犠牲者を出す大雨による水害・土砂災害(13年：伊豆大島、14年：広島、15年：常総市、16年：東北・北海道、17年：九州北部、本年：西日本)などで常に指摘されるのが、「想定外の事態への対応の遅れ」であった。この対応や避難が遅れたことに対して、根拠がないにもかかわらず「多分大丈夫ではないか」と思い込む「正常性のバイアス」という心理学で説明されている現象が話題になった。

この現象は、心理学的には「我々は安心を得て心の安定を保ちたいという強い欲求を持っている。周囲の多様なリスクにいちいち反応することは、我々の心身をストレスフルな状態に置き、心の安定を保持できなくしてしまう。そこで、小さな異変や異常は、正常の範囲内の出来ごととして処理する心的なメカニズムが働くようになる。このリスクに対して鈍感にさせる心のメカニズムは我々が神経症に陥ることを防いでくれるかわりに、我々のリスク感知を遅らせ、対処を緩慢にする。」と説明されている事例がある(広瀬弘忠・杉森伸古「正常性バイアスの実験的検討」東京女子大学心理学紀要、2005年)。

成長型の時代には、施設が老朽化した場合には新たな施設整備で対応することができたが、財源が乏しくなっている現在では、数多くの老朽化した施設への対応は、真剣に検討されるよりも「先延ばし」にする傾向にある。これは、「何とかなるだろう」という「正常性バイアス」に支配されているとも考えることができる。

正確なデータを基に、危機の存在とそれへの正確な対応を客観的に用意することができれば問題はないが、現実には財源難と縦割り組織・予算という壁があり、結果的に「正常性のバイアス」に取り込まれているのではないだろうか。

しかし、ライフサイクルコストを意識し、一定の条件の下で試算することを義務づけることが制度的にも確保できれば、大きな改善が図られる可能性がある。

### ■ PFIによるライフサイクルコストの明確化

個別施設のライフサイクルコストを明確にする際、当該施設の使用期間を明確にする

ことが重要な前提となる。なぜならば、イニシャルコストは設計・施工費を明示して発注するので明確になるが、維持管理や修繕に要する費用は、施設が存続する限り続くので、使用期間を限定しなければ、永遠にかかり負担し続けることになり、ライフサイクルコストという金額を計算することが不可能になるからだ。使用期間を明確にすることにより、建設から維持管理、解体撤去までのトータルコストを明示することができ、その対象施設をどのように利活用し(利用対象者を明確にする)どの部分に税金を投入するのか(利用者の負担区分を明確にする)、検討することができる。

この観点から、PFI という事業手法は事業期間とその期間における事業費と負担区分を契約によって設定するので、うまく活用すれば、ライフサイクルコストを明確にするためには有効である。

2017 年春に PFI 事業の調査として、英国のロンドン郊外の小中一貫校を訪ねたときに、民間投資事業としての効果が十分に機能していることに驚いた。

この PFI 事業は BOT (Built(建設)、(Operation(管理運営)、Transfer(所有権移転)という事業手順であり、日本の事例で多数となっている BTO(建設、所有権移転、管理運営委託という事業手順)とは大きく違うスキームで行われていた。そして、この学校施設を使用する教育委員会は、事業者(SPC : Special Purpose Company : 特定目的会社)に対して、ライフサイクルコストから算出された本来の賃借料の 9 割しか支払わない契約にしているとのことであった。しかも、毎年のように、その割合を低くするという。

英語での説明だったこともあり、当初は十分に理解できなかった面もあったが、現場を視察して、そのオペレーションのすぐれた点が十分に理解できた。

学校としては、平日の午後 4 時までしか使わない。授業時間が終わると、英国の学校では部活動がないので、生徒達は全て学校外に出て行く。ところが、その退出用に大きく開かれた校門が閉まると、その脇の通用門が開いて、地域コミュニティの住民達が入ってくる。その目的は、放課後の学校施設を利用した「カルチャーセンター」のようなプログラムへの参加であった。さまざまな講座はもちろん、音楽教室でのレッスン、教室の一部ではヨガや軽体操、グラウンドではサッカー教室など、学校施設を最大限に活用した各種のプログラムが開催され、地域住民はその教室に通うことになる。深夜にヨガ教室が開催されていた事例もあったほどに有効活用されている。

この「カルチャーセンター」的なプログラムに使用する施設使用料は、当然のことながら、施設の所有権を有する SPC の収入になる。学校教育以外の時間に施設を最大限に活用し、収益を確保するので、教育委員会は学校設置における減価償却費と管理運営費の全てを賃料として支払う必要がなくなり、経費を節約し、その分、教育に費用をかけることができる。SPC(民間企業)も、学校施設建設と管理運営にかかる費用の大部分を安定的に教育委員会からの賃料で賄いながら、その不足分を「自主事業」で稼ぎ出すことができ、利益を上げることもできる。地域住民は、身近な学校施設における各種のプログラムを安い費用で楽しむことができる。このような施設活用によって、「一石二鳥」どころか「一石三鳥」すら実現していることになる。

さらに、PFI 事業として、事業期間を契約で定めているので、その間の全ての費用を積算することはもちろん、事業期間が終了したときには、学校施設は教育委員会の所有

となるために、教育委員会は大規模改修をするのか、建て替えるのか、その費用はどのように負担するのかというライフサイクルコストをあらかじめ設定することができる。10年、20年といった一定の使用期間を設定すれば、時代の変化(市民の要望、経済状況、施設の劣化など)に合わせて、確実な使用計画を立てることができる。つまり、どのように学校教育に税金を使うのかという計画を、あらかじめ住民や議会に示すことができ、議会はその計画を議決することで責任の一端を担い、住民は、その議決をする議員を選挙で選出する責任を持つことになる。

## ■ 民間のノウハウ(合理性)を活用する

英国での学校施設活用におけるオペレーションも、民間ならではの発想を活かした非常に合理的なものであった。まず、放課後や休日、夏休み等における施設の利用は、「講座」や「教室」の主催者にのみ貸すことになっている点である。日本の公共施設の利用は、利用料減免も含めて、極めて低い料金で個人や団体に貸している事例が多く、かつ、有料のプログラムは原則として認めないことが多い。ところが、イギリスの学校の事例では、講師やインストラクター、コーチは、自ら主催する教室として、学校施設の利用申込みを行うので、原則として有料のプログラムとなっている。そして、施設の予約や利用料の支払いは全てスマートフォンを活用することで、面倒な事務手続きを回避している。これを個別の利用に対して、一つひとつ時間と料金をもとに申込みと承認、決裁をしていたら大変な事務量になるであろう。このPFI事業を行っているSPCは、4校の学校施設の運営を行っているが、施設の貸出事務はわずか415名の人員で対応している。

日本でこの手法を取り入れようとする、有料の営利行為を優先して、住民個人の利用を排除することになるという批判が予想される。しかし、日本における公共施設の利用は、無作為抽出などのアンケート調査や実利用者の調査を行うと、地域住民の1割程度かそれ以下の利用しかない実態であることがわかる。つまり、安い料金設定で特定の個人や団体の利用に限定されている実態は、税金の負担と施設利用の受益との大きなアンバランスの状態にある。この状態を説明すれば、有料でも魅力的なプログラムが数多く用意され、リーズナブルな価格で提供される可能性が高いので、むしろ、住民の多数にとっては利益が大きいことになる。減免や低料金での使用が必要であれば、使用の一定割合をそのように設定することも可能である。プログラム主催者への施設貸出は、個人の利用が制限されているように受け取られることもあるが、むしろ、地域住民に多様な施設利用の機会を提供することになることもある。そこまで、難しい説明をしなくとも、実態として、公共施設の個人利用の実態は、数名以上のグループでの利用になっていることが多いので、代表者を講師(インストラクター)として登録して利用申請をすれば良いとも説明できるであろう。

## ■ 「入口」に注目してきたプロジェクトファイナンス

日本では、PFIを十分に使いこなしていない状況にあるが、行政と民間の壁、行政内部の縦割り組織・予算の壁を越えることができれば、公共施設の活用可能性はまだまだ大きく聞かれるだろう。

論点を元に戻そう。英国の学校におけるPFIの事例を紹介したのは、まず、公共施設の整備と活用を民間との契約によって行うことで、施設目的と建設・維持管理の費用、

期間設定を明確にすることができ、次に、その条件の中で、経費を減らそうという行政の意向と、公共施設という制約の中で利益を最大限にしようとする民間の意向の真剣な「擦り合わせ」が実現することができることを示すためであった。

つまり、一つひとつのプロジェクトに対して、事業構想と資源・費用と期間を最適に組み合わせて「利益」を最大にするという「プロジェクトファイナンス」の発想を取り入れることである。ここでのプロジェクトファイナンスは、「入口」(計画と予算)に注目するプロジェクトファイナンスではなく、「出口」(成果と決算)に注目するプロジェクトファイナンスである。

行政としては、これまでも「入口」のプロジェクトファイナンスは行ってきた。本誌 17 年 12 月号「公共施設マネジメントの現段階」で解説したように、総務省は、17 年 2 月に「公共施設等の適正管理に係る地方債措置」として、公共施設等適正管理推進事業債の活用を自治体に示した。その内容は、公共施設等の集約化・複合化、転用、長寿命化、立地適正化、市町村役場機能緊急保全事業を地方債適用事業とし、適用要件として、除却以外は、公共施設等総合管理計画に基づく「個別施設計画」の策定を必須としたのである(図表 1 文章最後)。

つまり、具体的な公共施設マネジメントの事業として、さまざまなメニューを提示し、個別施設計画によって、老朽化した公共施設の適正管理を的確にすすめることを自治体に求めたのである。これらは、地方債という財源を 90% 充当する単独事業(プロジェクト)として位置づけている。地方債は当然のことながら、償還しなければならず、地方財政を圧迫する可能性が高いので、償還金額の一定割合を交付税算入する措置も同時に示している。これによって、自治体は「財政健全化指標 L」をもとに、地方債の償還計画も立てることができ、プロジェクトファイナンスが成立することになる。

公共施設整備の財源確保と償還計画を「個別施設計画」によって、明確に示しているのであれば心配はないことになるが、ライフサイクルコストを明確に示して住民や議会に説明することなく、数十億円を投じる市民交流センターや時に 100 億円を超える庁舎の建設を行うのはなぜであろうか。それは、「入口」としてのプロジェクトファイナンスを行っただけで、「出口」としてのプロジェクトファイナンスを行っていないからである。

自治体の財政担当者には、交付税算入率を重視する方が多い。「地方債充当率 90%、交付税算入率 50%」という条件をそのまま理解すれば、50 億円の事業費も、地方債で 45 億円(一般財源 5 億円)を調達し、交付税によって 20 億円以上が補填されるので、実質的に半分程度の補助があると解釈することもできる。このように解釈すると、実際の半分ほどしか事業費がかからないとして、「こんな好条件なので、今、つくらなければ損をする」という発想を導いてしまわないだろうか。

## ■ ライフサイクルコストを主軸にしたプロジェクトファイナンス

従来型の公共施設整備は、事業の必要性を判断し、施設規模と整備事業費を決定するときに、その自治体の財政規模や自己財源、交付税額からみて、地方債の償還財源の確保が可能であれば実施するというパターンであった。ここには、整備した施設をいつまで使うのか、という条件は提示されないことが多かった。20 年から 30 年で大規模改

修を行う、50年経つと寿命が来るので、建て替える必要があるとして概略での金額は参考に算出される。しかし、建設整備するときの必要性和有利な条件の説明がほとんどであり、毎年、どれだけの減価償却費と維持管理費がかかるのかという詳細な分析がなされないことが多い。

さらに、毎年の施設管理担当部局の予算要求には、起債償還額や人件費は計上されないのが、現行の予算制度である。「入口」で議論した起債額は個別施設ごとに行われても、起債するのは財政課が他部局と併せて「まとまった金額」で行うので、起債後の利息や償還額は施設担当部局の予算要求には反映されない。また、人件費も人事課が一括して予算要求をしている。これでは、ライフサイクルコストを意識するべきといっても、なかなかできるものではない。そして、このような意思決定の積み重ねが、今日の「公共施設マネジメント」という困難な課題となっている。

個別施設ごとに使用期間を設定さえすれば、そして、減価償却費と人件費を含めた維持管理費を計上すれば、ライフサイクルコストが明確になり、プロジェクトファイナンスとして、施設整備の妥当性を判断する材料が提供されることになる。

図表1 公共施設等適正管理推進事業債の概要

(期間：平成29年度から平成33年度まで(⑥は平成32年度まで))  
※下線部分を平成30年度より追加

※①～⑦全て公共施設等総合管理計画に基づき行われる事業で、⑦を除き、個別施設計画等に位置付けられた事業が対象

①集約化・複合化事業

〈対象事業〉延床面積の減少を伴う集約化・複合化事業  
〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：50%

②長寿命化事業

〈対象事業〉

【公共用の建築物】

施設(義務教育施設を含む)の使用年数を法定耐用年数を超えて延伸させる事業

【社会基盤施設(道路・農業水利施設・河川管理施設・砂防関係施設・海岸保全施設・治山施設・港湾施設・漁港施設・農道)】

所管省庁が示す管理方針に基づき実施される事業

〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：30% (財政力に応じて30～50%<sup>(注)</sup>)

③転用事業

〈対象事業〉他用途への転用事業

〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：30% (財政力に応じて30～50%)

④立地適正化事業

〈対象事業〉コンパクトシティの形成に向けた長期的なまちづくりの視点に基づく事業

〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：30% (財政力に応じて30～50%)

⑤ユニバーサルデザイン化事業【新規】

〈対象事業〉公共施設等のユニバーサルデザイン化のための改修事業

〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：30% (財政力に応じて30～50%<sup>(注)</sup>)

⑥市町村役場機能緊急保全事業

〈対象事業〉昭和56年の新耐震基準導入前に建設され、耐震化が未実施の市町村の本庁舎の建替え事業等

〈充当率等〉充当率：90% (交付税措置対象分75%)、交付税措置率：30%

※地方債の充当残については、基金の活用が基本

⑦除却事業

充当率：90%

(注) 義務教育施設の大規模改造事業に係る事業については、地方負担額に対する交付税措置率が、学校教育施設等整備事業債における義務教育施設の大規模改造事業(地方単独事業)に係る当該値を下回らないよう設定

(出典) 平成30年1月25日全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議資料「資料4 公共施設等適正管理推進事業債の拡充について(総務省自治財政局調整課・交付税課・財務調査課)」

図1：公共施設等適正管理推進事業債の概要