

公共施設の非保有手法に 関する調査・検討について

目的

我が国においては、厳しい財政状況の中、今後、人口減少等により、公共施設等の利用需要が変化することが予想されており、長期的な視点を持って、統廃合・再配置などを効率的・計画的に行うことが求められている。

このような状況の中、地方公共団体等が公共施設を最後まで保有せず公共サービスを提供する「公共施設の非保有手法（リース方式等）」は有効な手法の一つと考えられており、教育関連施設などで活用事例が増えつつある。

本調査・検討では、「公共施設の非保有手法」について、具体的な事例の調査・分析を行い、その適用性・有効性等について、整理・検討を行うことにより、今後、当該手法の適切な活用につなげることを目的とする。

【参考：PPP/PFI推進アクションプランにおける記載】

自らが資産を保有し公共サービスを提供するという従来の手法以外の柔軟な手法の有効性・必要性について検討するため、公共施設等を保有しないケースの事例を収集し、公共施設等の保有・非保有に関する整理・検討を行う。

アンケート方法等の概要

1. 調査期間

- 令和元年12月 ～ 令和 2年 1月

2. 調査対象及び回答状況について

- 調査対象は、令和元年8月に実施した「PPP/PFIの実施状況などに関するアンケート調査」において、「平成26年度～平成30年度に契約した事業で、「施設の非保有方式」を採用した事業（施設）」として回答があった180事業とした。
- 回答状況は、180事業中114事業の回答があり約63%となった。

3. 調査方法

- 対象事業を所管する地方公共団体に対して、メールにてアンケート調査票を送付。（電話にて一部追加調査を実施）

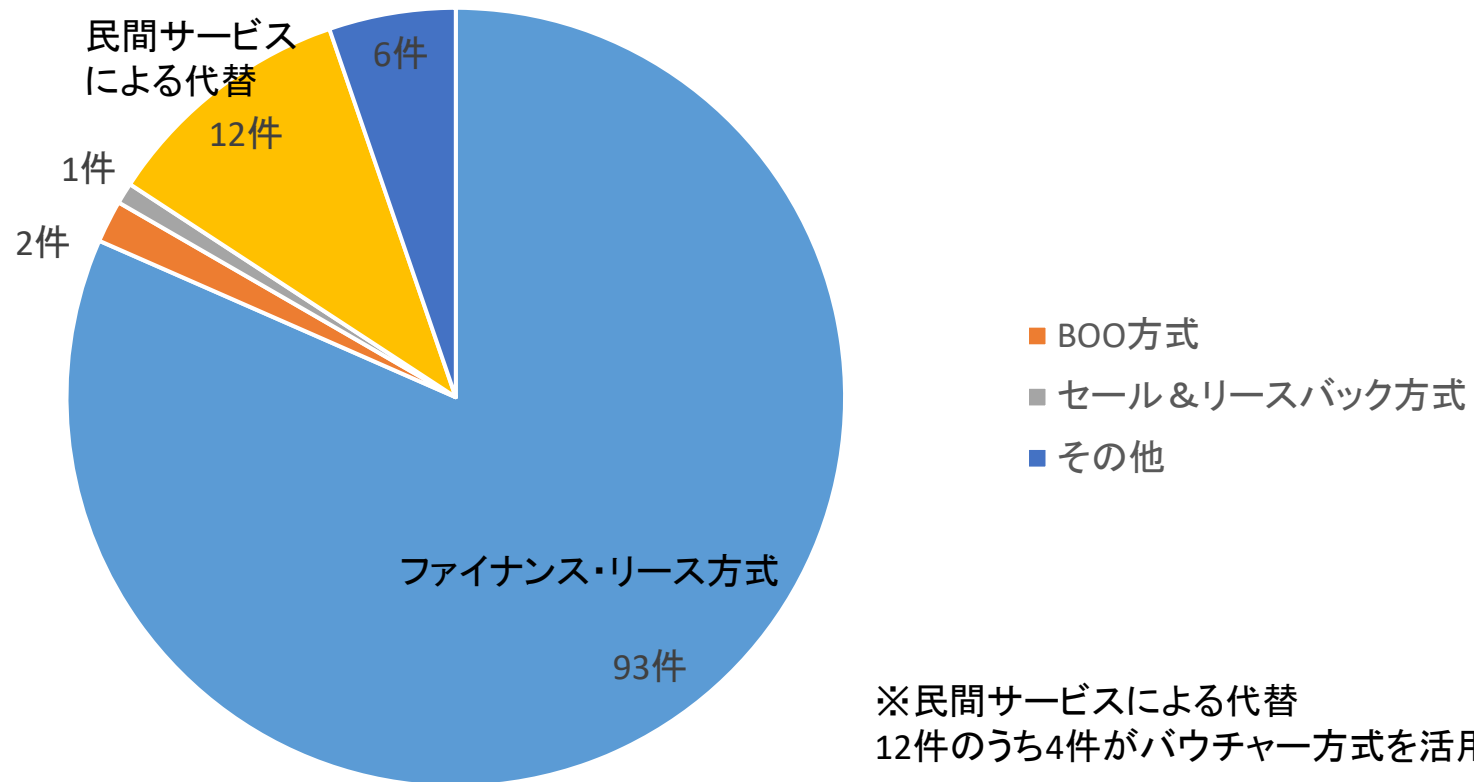
4. 主な調査項目

- ① 採用した公共施設の非保有手法とその採用理由・経緯について
- ② 公共施設の非保有手法の課題やメリット、利用者の評価について
- ③ 公共施設の非保有手法の今後の活用や、国に求める政策や支援について

公共施設の非保有方式に関する アンケート調査結果について

採用されている方式①

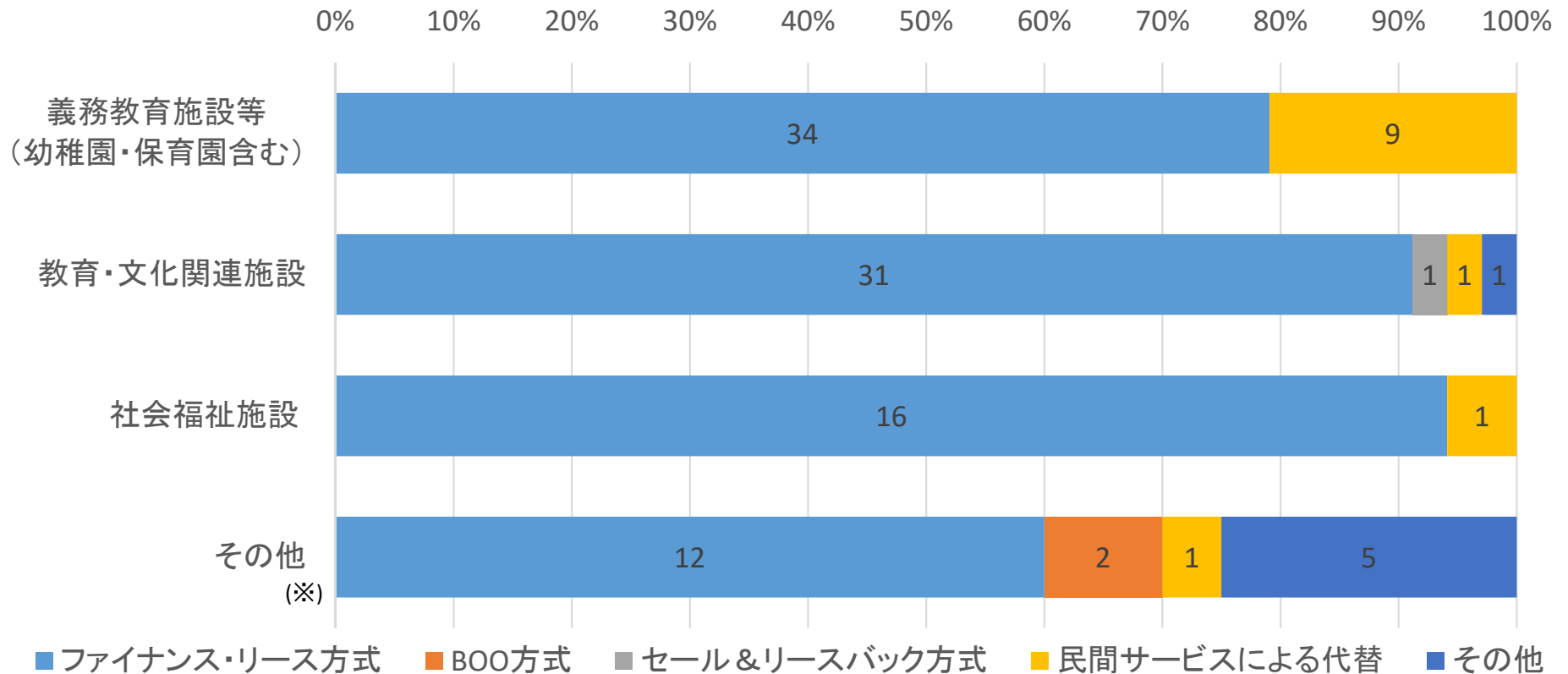
<事業手法別事業数>



- ファイナンス・リース方式と民間サービスによる代替方式の採用事例は一定数確認されたが、それ以外の方式については、いまだ採用事例は少ない。

採用されている方式②

＜各事業分野における採用方式＞

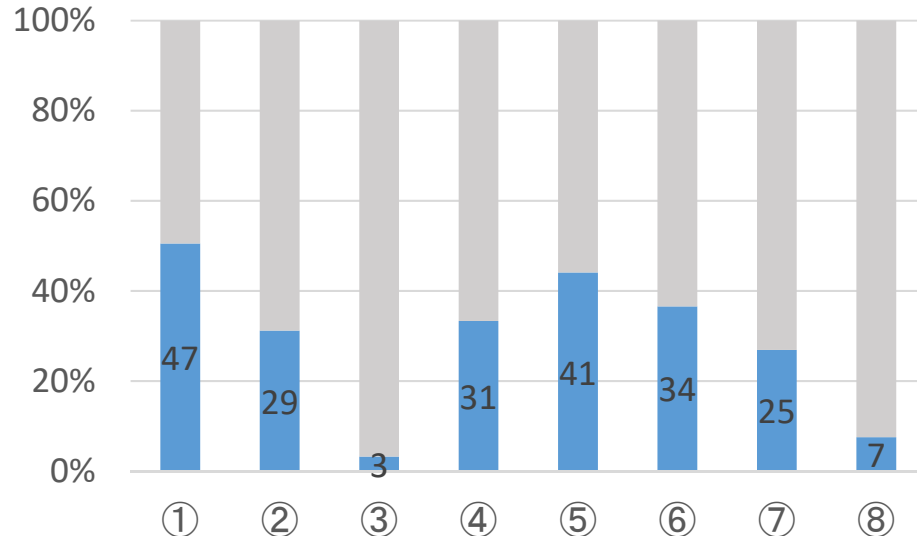


(※)庁舎、病院、学校給食センター、廃棄物処理施設等

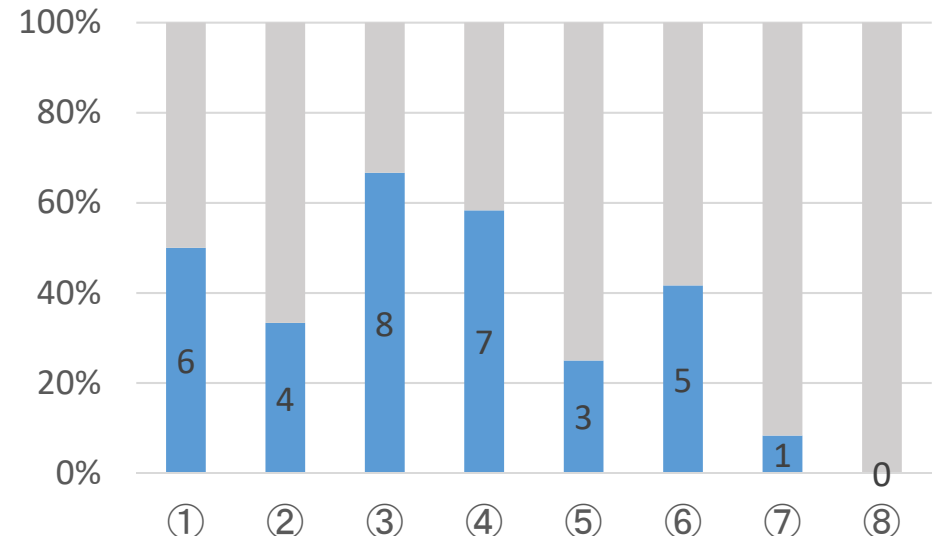
- ファイナンス・リース方式は、義務教育施設等、教育・文化関連施設、社会福祉施設で多く活用されている。
- 民間サービスによる代替方式は、義務教育施設等で活用されている。

公共施設の非保有手法を採用した理由

＜ファイナンス・リース方式＞
（複数回答可）



＜民間サービスによる代替方式＞
（複数回答可）



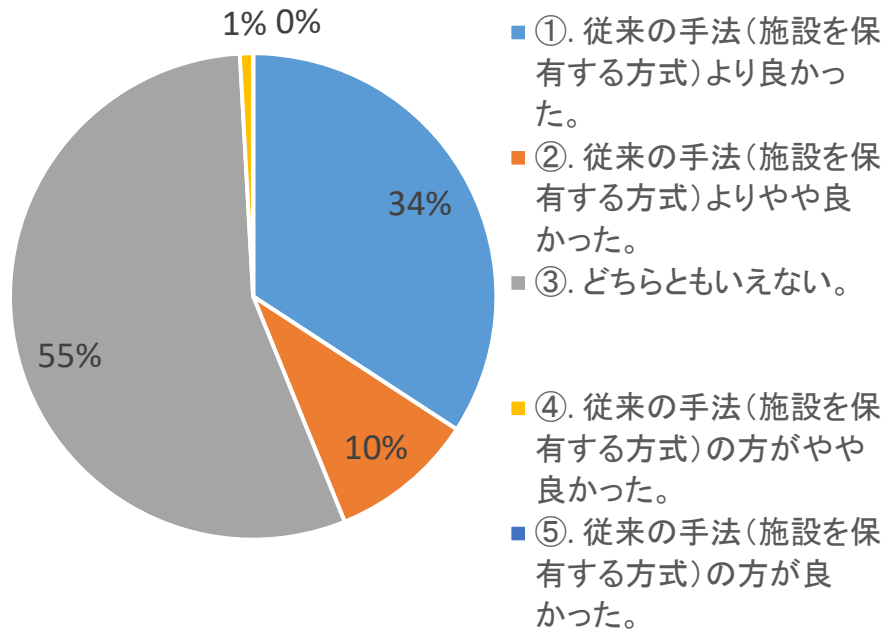
- ① 使用期間が短いことが明確であり、施設を整備・保有することは合理的でないと判断したため
- ② 施設に対する需要の変動が予想され、施設を整備・保有することは合理的でないと判断したため
- ③ 施設を維持管理する体制（人手など）の確保が難しかったため
- ④ 施設整備に要する費用の総額を節減できるため
- ⑤ 施設整備に要する費用を平準化して支払うことができるため
- ⑥ 施設整備に要する期間を短縮できるため
- ⑦ 手続きに係る期間を短縮できるため
- ⑧ その他

※ファイナンス・リース方式において「④施設整備費用の節減」および「⑥施設整備期間の短縮」を回答した自治体のうちその理由は「仮設であり、行政が自ら整備する場合より仕様を下げられるため」との回答が半数以上であった。

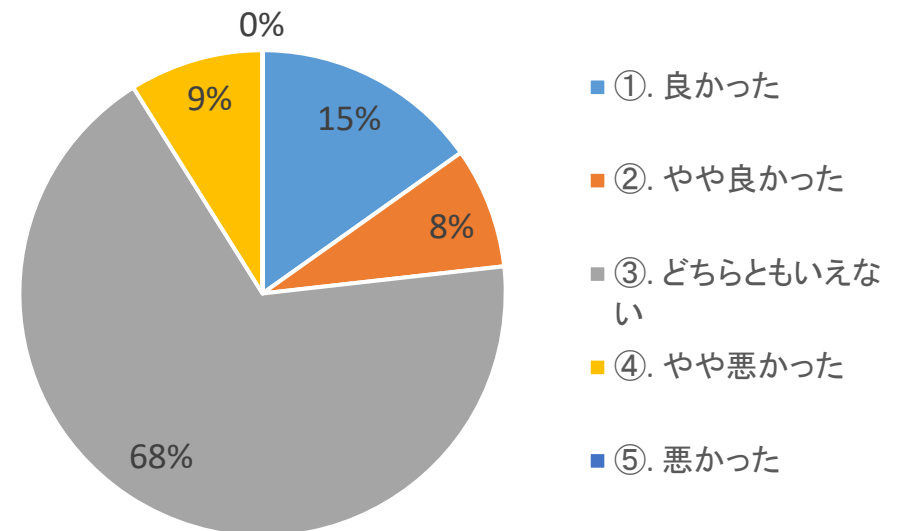
- ファイナンス・リース方式は、「使用期間の短さによる非保有の合理性」、「施設整備費用支払いの平準化」を理由に採用されることが多い。
- 民間サービスによる代替方式は、「維持管理の体制確保の難しさ」、「施設整備費用総額の削減」を理由に採用されることが多い。

公共施設の非保有手法を実際に活用してみたの全体的な評価

<行政担当者の評価>



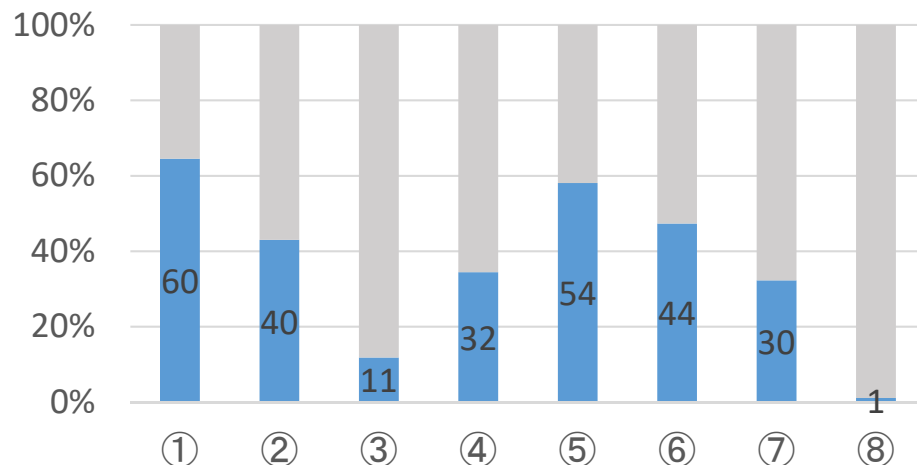
<利用者の評価>



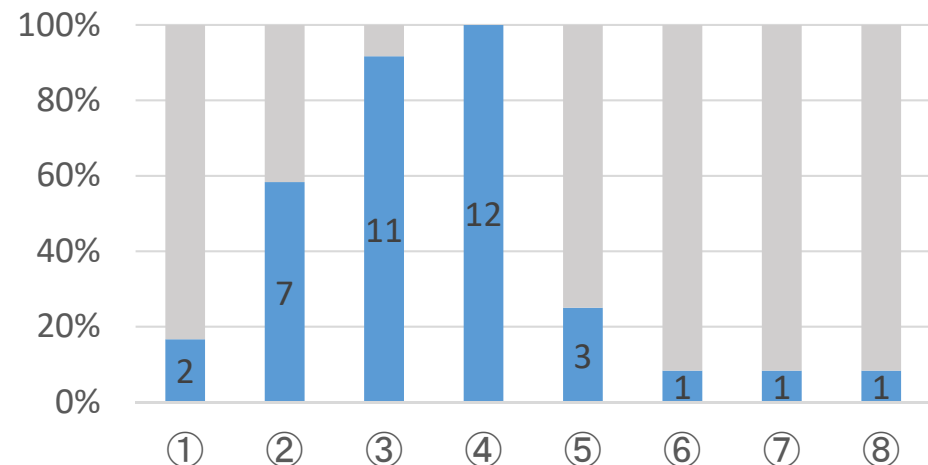
- まだ、開始して間もないなどの理由や、仮設施設のため比較しづらい等の理由により、どちらともいえないとの回答が全体の半分以上であった。
- 行政担当者については、4割以上が肯定的な評価をしている。
- 利用者については、2割以上が肯定的な評価をしている。

公共施設の非保有手法を活用した結果、得られたメリット

＜ファイナンス・リース方式＞
（複数回答可）



＜民間サービスによる代替方式＞
（複数回答可）



- ① 施設の使用期間に対して適切な仕様の施設を調達することができた
- ② 需要の変動に対して、柔軟に対応することができた
- ③ 民間事業者による適切な維持管理体制が構築できた
- ④ 施設整備に要する費用の総額を節減できた
- ⑤ 施設整備に要する費用を平準化して支払うことができた
- ⑥ 施設整備に要する期間を短縮できた
- ⑦ 手続きに係る期間を短縮できた
- ⑧ その他

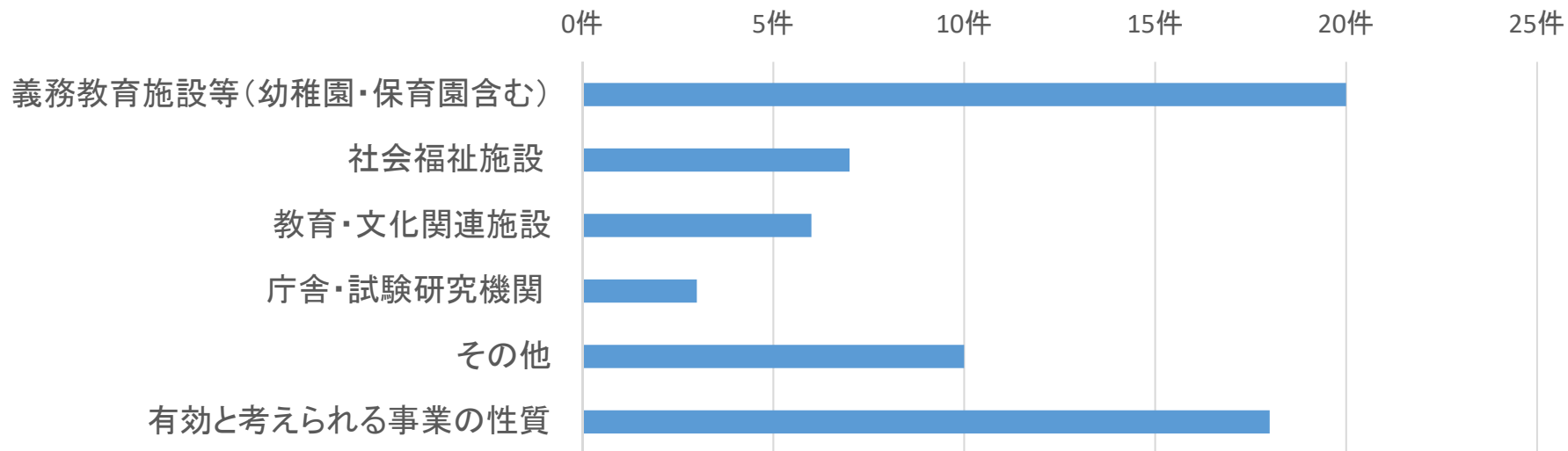
- ファイナンス・リース方式について、回答者の半数以上が「使用期間に対しての適切な施設調達」、「施設整備費用支払いの平準化」のメリットがあったと回答。
- 民間サービスによる代替方式について、回答者の半数が「施設整備費用総額の削減」、「民間事業者による適切な維持管理体制の構築」、「需要変動に対しての柔軟な対応」のメリットがあったと回答。

公共施設の非保有手法を活用した結果、生じた課題

課題の種類	具体的な回答例
想定と実態の乖離	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当初の想定より建物の必要性が高まり、賃借期間が長くなってしまった。 ・ ごみ搬入量に対する単価契約であったが、予定搬入量の40%程度しか搬入されなかったため、事業者の採算があわず、契約変更が必要となった。 など
契約段階における仕様の不足	<ul style="list-style-type: none"> ・ 警備費や消防点検などの取り決めに明確にしていなかったため、建設後に改めて協議が必要となった。 など
費用の増加	<ul style="list-style-type: none"> ・ ①補助金非対象 ②リース料に含まれる公租公課及び利息の支払い など
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約の相手方が大手企業となり、地元業者の活用が難しい。 ・ 性能発注について、仕様発注とは違うということを議会に説明することが非常に困難であった。 ・ 施設環境に差が生じる。（RC校舎とプレハブ校舎） など

- 特に、当初想定していなかった事象への対応や、契約段階における仕様の不足等が課題として挙げられた。

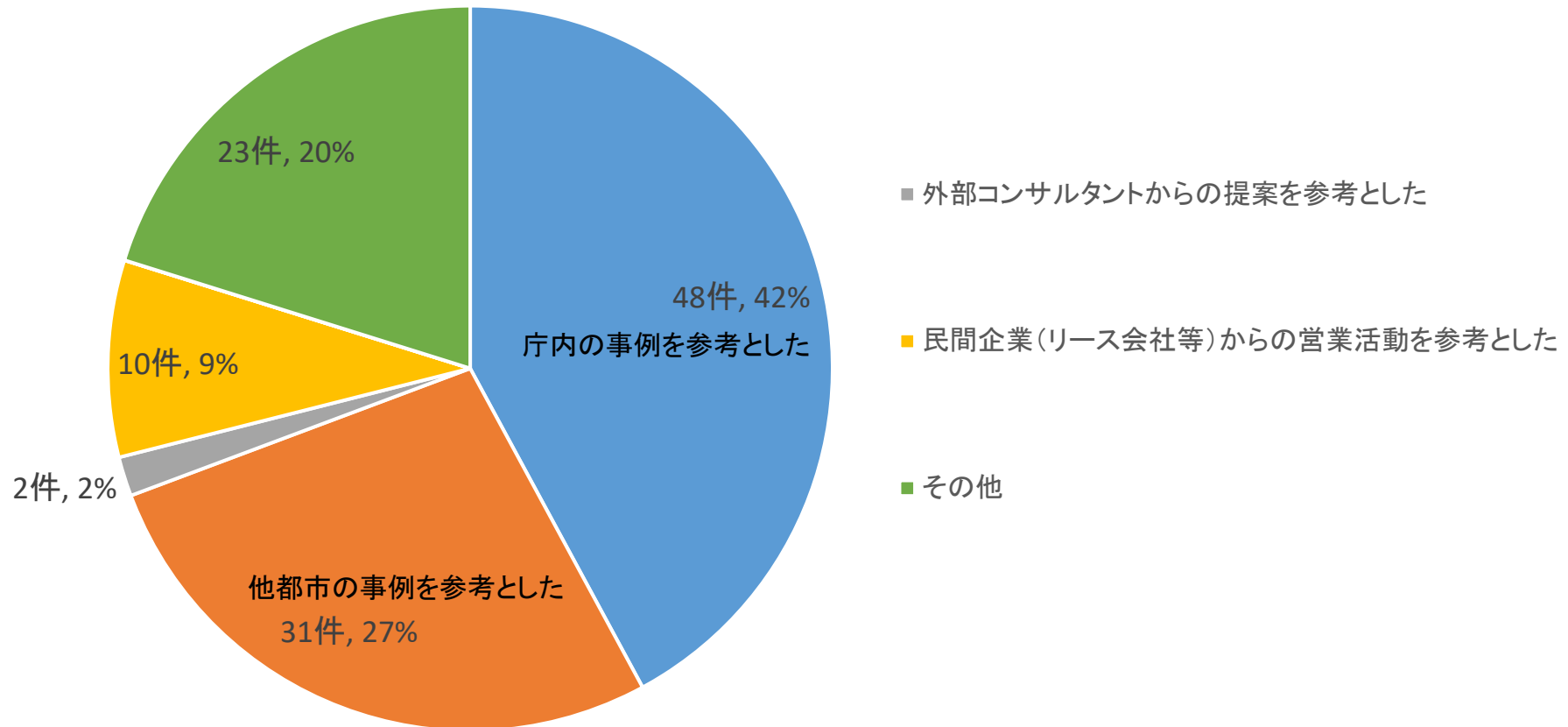
今後、公共施設の非保有手法の活用が見込める施設・事業



有効と考えられる事業の性質	具体的な記載例
変動する需要への対応	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一過性の需要に対応するための施設整備 ・ 一時的な需要増に対応する必要がある施設 など
施設建替時の仮設建物	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公立施設の建替え期間の仮設建物 ・ 公共施設建築物の建替期間中の仮設設置 など
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 早期に整備する必要がある施設 など

- 実際に非保有手法を活用した地方公共団体の担当者からは、義務教育施設や社会福祉施設、教育・文化関連施設において活用が有効との意見が多くみられた。
- また、一時的な需要や仮設建物といった短期的な需要に対応するために有効との意見も多くみられた。

公共施設の非保有手法を検討したきっかけ



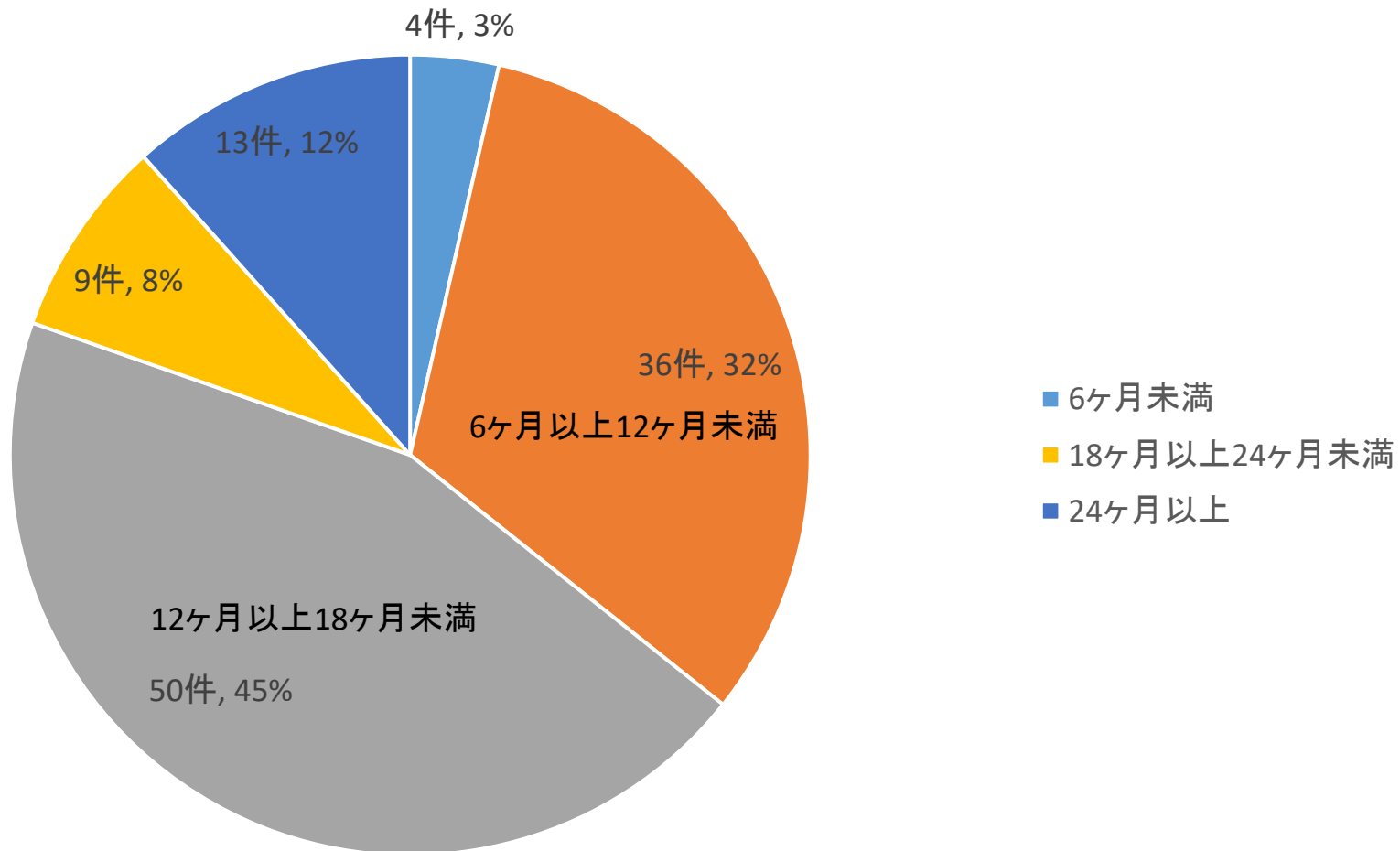
- 公共施設の非保有手法を検討した発端は、「市内事例を参考」、「他都市事例を参考」、などが多い。

国の政策・支援等に求める事項

求める支援の種類	回答例
事例紹介等の作成	・ 参考にできるような事例の紹介 など
財政的な支援・補助制度の整備	・ 非保有方式であっても、国庫補助，地方財政措置，税制上の優遇措置等を受けられることが望ましい。 ・ ①補助金の対象範囲の拡大（リース物件も含めること）、 ②リース物件に関する固定資産税の減免 など
法的な裏付け・支援	・ セール・アンド・リースバックについて、法律又は通知等で実施可能な旨を明記する ・ 運用期間を含め、非保有方式による施設調達に関する各省庁の解釈・見解の紹介 など

- 実際に非保有手法を活用した地方公共団体の担当者から、国の政策・支援に求めるものとしては、事例の紹介や、財政的な支援・補助制度の整備などが多かった。

公共施設の非保有手法の検討に要した期間



- 公共施設の非保有手法の検討に要した期間は6ヶ月～1年半未満が多い。

施設の非保有方式の活用を検討する際の留意事項・課題

課題の種類	回答例
事業内容の検討に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 従来経験したことがない方式であるため、スキーム作りや法的整備、リスク分担が難しい。 ・ 将来の児童生徒数の推計に変動があることから、施設のリース契約期間の設定や見極めが難しい など
合意形成に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会や地域との合意形成 ・ 庁内の他部局との協議 など
財政面の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ リース契約では物件はリース会社の所有であり、市に所有権がないことから補助対象とはできない。 など
事業者選定に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地元内事業者の活用が難しい ・ 地元内事業者も入札の対象者としたいが、リース業務に係る入札資格を有しておらず、資力にも懸念があった。 など
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 立上げの際に行政側が用意した資産と民間側で用意した資産が混同し、管理が難しい場合がある。 など

- 課題や留意事項として、事業内容の検討や、合意形成に関する難しさ、財政面の負担、事業者選定に関する課題などが挙げられた。

公共施設の非保有手法に関する提言

【現状・背景】

我が国においては、厳しい財政状況の中、今後、人口減少等により、公共施設等の利用需要が変化することが予想されており、長期的な視点を持って、統廃合・再配置などを効率的・計画的に行うことが求められている。

このような状況の中、民間ストックや技術の活用等、地方公共団体等が公共施設を最後まで保有せず公共サービスを提供する「公共施設の非保有手法（リース方式等）」は有効な手法の一つと考えられており、教育関連施設などで活用事例が増えつつある。

【提言】

今回の公共施設の非保有手法に関するアンケート調査の結果、公共施設の非保有手法は、義務教育施設等、教育・文化関連施設、社会福祉施設などの事業分野でファイナンス・リース方式、民間サービスによる代替方式を中心に活用されていた。

非保有手法を活用したメリットとして、需要変動に対しての柔軟な対応が可能であること、短い使用期間に併せて仕様を合理化することによりコストの削減や整備期間の短縮が可能であることなどが挙げられており、一定の評価が得られていることがわかった。

一方で、公共施設の非保有手法に関する課題として、行政側が求める施設の水準設定や合意形成の難しさ、財政的な支援の必要性、法的位置付けの整理などが挙げられた。

このため、公共施設の非保有手法の活用が有効と思われるケースについて、前述の課題を踏まえた検討を進め、基本的な考え方や事例集の作成・周知等を行い、公共施設の非保有手法の活用促進に向けた環境整備を進めるべきである。

今後の進め方

- 令和2年6月改定予定のPPP／PFI推進アクションプランに、公共施設の非保有手法の活用に関する基本的な考え方や事例集等を作成・周知し、活用促進に向けた環境整備を行う旨を追記。
- 今回の調査によって得られた課題等について、追加調査を実施し、次回事業推進部会（令和2年7月以降）で、追加調査結果について報告を行うとともに、公共施設の非保有手法の活用に関する基本的な考え方や事例集の作成について議論。

參考資料

非保有手法の類型（案）

- アンケート調査結果等より非保有手法は、大きく以下の事業方式に類型化される。

事業方式名称(仮)・概要	業務内容			主な事業分野
	施設整備	維持管理	運営	
①施設借り上げ方式 ➤ 民間が所有する既存施設の一部を公共が借り上げる方式。 ➤ 公共は事業期間中、民間に賃料を支払う。	民間の 既設	民間	公共	庁舎、 教育・文化 関連施設 等
②ファイナンス・リース方式 ➤ 民間が施設の設計・建設を行い、施設を所有する。公共は、民間から施設を借り受けて運営する方式。 ➤ 公共は、事業期間中、リース料(施設整備費相当分を含む)を民間に支払う。	民間が 新設	民間	公共	庁舎等
③BOO方式(Build Own Operate) ➤ 民間が施設を設計・建設、維持管理、運営を包括的に行い、施設を所有する。事業期間終了後も民間が施設を所有し続ける、あるいは、施設を解体・撤去して事業を終了させる。 ➤ 公共は、事業期間中、設計・建設、維持管理、運営に係るサービス対価を民間に支払う。(独立採算型もしくは混合型で行う場合もある)	民間が 新設	民間	民間	廃棄物処 理施設、 福祉施設 等
④セール&リースバック方式 ➤ 既存の公共施設を民間に売却し、民間が施設を改修・改築後、公共とリース契約を締結する方式。 ➤ 公共は、既存施設の売却費を収入とし、リース料(施設の改修費相当分を含む)を民間に支払う。	公共の 既設を 民間へ 売却	民間	公共	文教施設 等
⑤民間サービスによる代替 ➤ 公共サービスの提供を民間の施設・サービスを活用し、行う。 ➤ 公共は、施設使用・サービス提供に対する対価を民間に支払う。 ➤ 民間は、当該施設で、民間事業としてのサービス提供も行う。	民間の 新設 or 既設	民間	民間	学校(プール)、 スポーツ施 設等

ファイナンス・リース方式の事例

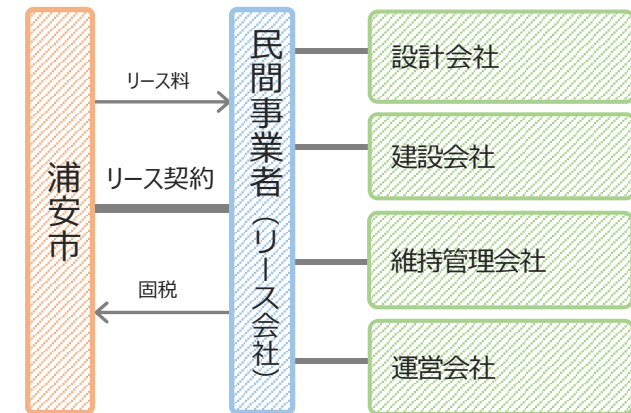
■（事例）日の出中学校仮設校舎賃貸借【義務教育施設等】

- 校区内の一時的な人口増に対応するため、暫定の増設校舎として非保有方式にて整備。

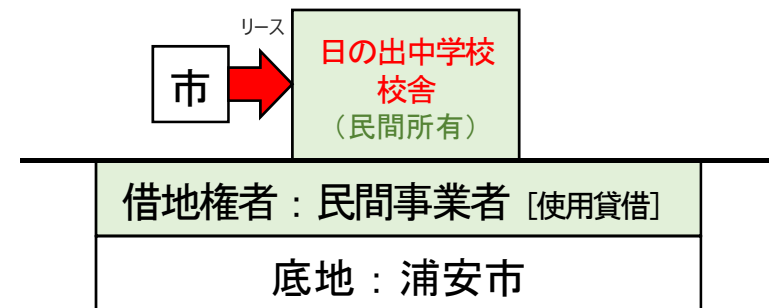
◆事業概要

実施主体／所在地	浦安市（人口：約17万人）／ 浦安市日の出三丁目1番2号
事業方式	ファイナンス・リース方式 ※事業期間終了後は、解体撤去もしくは再契約を予定
事業期間	5年間（平成24年3月1日～平成29年3月31日）
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ● 施設提供業務 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 校舎棟等本体および黒板・ロッカー等備品のリース。 ● 維持管理・運営業務 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 民間事業者は、契約期間において校舎棟等本体および黒板・ロッカー等備品の維持管理を実施する。
施設概要	事業部分：鉄骨その他造地上2階建、延床面積：約500㎡ ➢ 学校校舎等
契約金額	約93百万円（平成24年3月1日～平成29年3月31日）
施設保有者	立川ハウス工業株式会社 千葉営業所
事業の背景・目的	当該街区の生徒増加による教室不足を解消するため
事業スケジュール	平成22年8月：事業契約締結 平成24年3月：供用開始 平成24年3月～平成29年3月：当初契約上の維持管理期間 平成29年4月：契約終了

◆事業スキーム図



◆模式図



民間サービスによる代替の事例

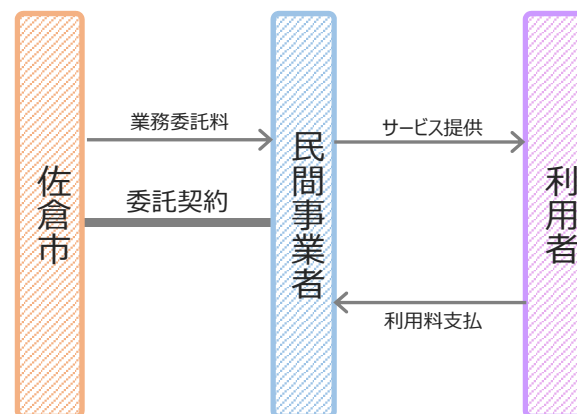
■（事例）佐倉市における水泳指導委託業務【プール施設】

- 小学校の水泳指導を民間のプール事業者へ委託し、プール施設の維持管理による財政負担の軽減、水泳指導における満足度の向上を図る。

◆事業概要

実施主体／所在地	千葉県佐倉市（人口：約17.5万人）／ 千葉県佐倉市海隣寺町97
事業方式	利用枠確保方式 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 本事業は、民間事業者へ水泳指導（70分×4回×6学年）の業務委託を行い、その委託料を支払う。
事業期間	単年度毎（6ヶ月間：5月～11月）
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ● 水泳指導業務 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 小学生への水泳指導、送迎業務、指導内容の打合せ・実技研修、報告業務
施設概要	不明 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 25mプール 7コース 等
契約金額	約900万円（児童1名当たり約6,000円弱×約1600名）
応募者数	—
施設保有者	ウスイスイミングクラブ
事業の背景・目的	<ol style="list-style-type: none"> 1. 耐震改修工事に伴う学校プール廃止の代替措置 2. 児童生徒への専門指導者による水泳指導支援等を導入できることによる学習環境の向上 3. 学校プールの老朽化対策 4. 学校プールの維持管理コスト負担軽減の必要性
事業スケジュール	平成25年度～：佐倉小学校にて民間委託導入開始 平成26年度～：西志津小学校にて民間委託導入開始

◆事業スキーム図



◆模式図

