

実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

第8回 「カネ」や制度がなくとも実現できる

東洋大学客員教授 南 学

■プロジェクトファイナンスから知恵は生まれる

前回は、従来型の公共施設整備を行う場合には、入口、つまり事業計画に伴う財源(予算)確保はプロジェクトファイナンスとして検討するが、事業執行(予算執行)の段階では、財源確保(特に地方債を財源とする場合)は財政担当の仕事となるので、財政担当は、さまざまな施設整備のプロジェクトをひとまとめにして起債するのが通例であり、結果としてコーポレートファイナンスになってしまうことを説明した。つまり、施設整備担当部局は、施設整備の必要性とその管理運営について、予算(財源)を財政担当に説明することと、施設整備事業そのものの執行に責任を持つが、施設が整備された後は、地方債の償還について責任を負わない会計構造になっている。その意味するところは、施設・設備の想定される数十年という耐周年数の間に、総額でどれくらいのコストが必要であり、解体撤去もしくは更新をも想定した詳細な金額を算出する「動機」が存在しないことになる。

このような中途半端なプロジェクトファイナンスと単年度の資金フローをベースとした財政運営の結果として、今日の「老朽化した公共施設をどのように維持管理、更新するのか」という課題が生じ、地方財政は大きな困難に直面している実態につながるのである。

もし、施設整備を企画する段階で、将来にわたる負担と効果を詳細に分析していたら、そして、その集合体としての財政への影響を分析していたなら、施設総量は規制せざるを得なく、公共施設マネジメントという用語すら生まれなかったかもしれない。

残念ながら、人間は数十年の将来を的確に予測し対応することを避けて、当面の「満足」(施設という具体的な形を創る満足、施設を利用する人々の満足を提供するという満足、多くの関係者と一緒に事業を成し遂げる満足など)を追い求めてきたことになる。あるいは、将来の財政負担に対する漠然とした不安に対して、前回紹介したような「正常性バイアス」(都合の悪い情報を遮断する)が生じているのかもしれない。

このような状況に対して、前回は、PFIなどで施設の使用期限を想定することで、「出口」からみたプロジェクトファイナンスが可能になり、責任の所在も明確になる可能性があることを論じた。そこには、イギリスでの学校施設の利活用のように、「空いている時間なら、学校施設を目的外に利用することは当然であり、それによって、施設整備と維持管理のコストを稼がなければならない」という発想が生まれてくることも紹介した。

■自治体職員に仕様書発注は可能なのか

ファイナンスのあり方と同時に、そもそも、公共施設整備にあたって、従来型の「仕様書発注」は正しいあり方なのか、という問いかけも必要なのではないか。なぜならば、各種施設の規模や機能、管理運営に関するノウハウをもたない自治体職員が、設計、施

工を発注することは、実質的にはほとんど不可能であるからだ。

「いや、設計・監理も、建設工事も、自治体職員が行うのではなく、それを本業としている専門の事業者が発注するのだから問題ない」という回答が予想される。しかし、設計・監理、建設工事を発注するためにも、仕様書が必要である。その仕様書がどれだけ具体的に詳細に書かれているのかについては、ほとんどの自治体職員は「これで万全」という確信を持っていないのではないだろうか。もちろん、ここでの自治体職員は、事務系職員を想定してのことで、一部の十分な知識・経験をもつ技術系職員のことではない。人口数万人以下の自治体では、このような技術系職員が十分に配置できていない現状を前提にしての議論である。

本連載では、包括委託手法の検討の中で、多くの自治体職員は十分な設備の保守点検に関する技術知識・経験をもっていないために、現行の仕様書発注よりも、性能発注を行い、プロのビルメンテナンス事業者からの提案を受けて優先交渉権者として選定し、その後の相互の検討確認作業によって、詳細な契約内容を決めるという手法にならざるを得ないことを説明した。

このような状況を前提とすれば、公共施設の保守点検はもちろん、当初の設計、建設事業発注に際しても、性能発注の考え方を導入する必要があるのではないか。現行の多くの公共施設整備に関しては、基本設計の発注によって、ほとんどの仕様(要件)が受注した設計事業者によって決まってしまうという実態にある。そして、その設計事業者の選定は、性能発注によっているので、建設工事の発注に関しての仕様書のチェックは、なかなか難しいことになる。近年、デザインビルドというような形式で、基本設計から施工までを性能発注によって行うことが多く見られるが、かつての主流であった仕様書発注の見直しがすすんでいる状況を反映している、と考えることもできるかもしれない。

このような検討を行うのは、一定規模以上の公共施設の整備にあたっては、仕様書発注を行わずに、性能発注によって、複数の民間事業者のノウハウを導入することが合理的であり、その性能を決定する大きな要素としてファイナンス(資金調達)とマネジメント(管理運営の効率化)を、自治体職員が考えるというように、役割分担を行う必要があるのではないかという課題意識である。

その効果をあげた事例として、40年も前の事例であるが、横浜市での「横浜スタジアム」整備の手法を紹介することとする。

■資金集めから始まった事業

現在、「横浜 DeNA ベイスターズ」のホーム球場となっている横浜スタジアムは、1978年に横浜の中心部に完成した。このスタジアムの前身は横浜平和球場であったが、もともとは、1896年に日本初の国際野球試合が行われた場所であり、その後、関東大震災の復興事業として「横浜公園球場」として再出発、1934年には、ベープ・ルースとルー・ゲーリック率いるアメリカ大リーグオールスターチームが全日本チームと対戦(日本は4対21の大敗)したという記録がある。

終戦後は駐留軍に接收され「ゲーリック球場」と命名されて、日本初の夜間照明等の

下でナイターが行われたこともあり、接收解除後は「横浜公園平和野球場」と改名されたものの、1970年からは老朽化のために収容人員を半分にして運営されていた。

1972年にはスタジアム建設を要望する市民の署名運動があり、当時の市長が実現への積極的な姿勢をもっていたが、公園用地は固有地であり、横浜市が賃借し、公園として管理していること、都市公園として建ぺい率(7%)という大きな制限があり、さらに、最も大きな課題として当時の横浜市は東京のベッドタウンとして、年間数万人の人口増による学校等の公共施設、道路や上下水道というインフラの整備におわれ、財政的には数十億円と見積られる建設費を捻出する余裕は全くなかった。

しかし、隣接している川崎市をフランチャイズにしていたプロ野球球団である当時の「大洋ホエールズ」は、主要駅である川崎駅からの距離と人口規模等との比較によって、より多くの集客を見込める横浜への移転検討を行っていたことが判明した。もともと野球場のあった駅前用地が確保できること、当時、スポーツ界に大きな影響力をもっていた人物を擁する企業が、横浜市での球場建設の検討を行っていたこと、市内の中小企業の経営者の集まりでもある青年会議所が積極的に市外の企業による建設よりも、市民と地元企業での建設を働きかけていたなどの事情もあって、新スタジアムの建設がにわかには具体的な検討課題として浮上した。

横浜市役所としては、財政難から建築費を負担することは困難なことはもちろん、公共施設としての野球場(スタジアム)は、プロ野球や高校野球のように、入場料収入という「市場性」をもった試合開催に特化することは難しく、低料金での市民利用も想定しなくてはならないという制約があるために、簡単には設置できない(「日本ハム」球団が札幌ドーム球場を独占できないのは、まさにこの事情による)。そのために、民間(市民)資金による株式会社を設立し、その会社がスタジアムを建設し、横浜市に寄附をするという整備手法が検討されたのである。

当時の想定された建設費の約半分である20億円を資本金として集めることが必要とされかたが、通常では地元企業や市民に呼びかけても簡単に集まる金額ではなかった。そこで、250万円(500円の株を5000株)を出資した株主にはプロ野球におけるオーナーシート(内野席)を、少なくとも45年間1席提供するという手法を考え出したのである(この45年という期間は、スタジアムを横浜市に寄附する条件の一つだった)。当時は、プロ野球最大のスポーツイベントであったから、市内の青年会議所のメンバー企業を中心に、社員の福利厚生、接待用などのために、800席分、20億円がわずか2か月あまりで集まり、「株式会社横浜スタジアム」が設立された。この仕組みでは、大洋ホエールズ球団としても、毎試合、800席分の入場料収入が減収になるのだが、減収のマイナスよりも、「市民球団」としての方向を選択した決断があったとされている。

その後、建設費が当初の見積もりよりも高くなり、横浜市(2億円)も含めた増資が行われ、総工費52億円余となったが、民間の事業であるために、横浜市の予算上の制約もなく、わずか1年3か月で横浜スタジアムが誕生したのである。

民間の発想から、野球場としてだけでは収益が十分に確保できないために、野球の場合には扇型に聞いている6000名分の弧状の移動席が、サッカーやアメリカンフットボールの場合には約40メートル移動して並行になり、競技場は矩形となる設計を採用し、さらに、ピッチャーズマウンドも、地下に収納できる構造として、多目的に使えるよう

な工夫がされた。

横浜スタジアムの建設と管理運営に関する概要は、文末の「資料」を参照していただきたい。

■「PFI法」や「指定管理者制度」がなくとも

完成した横浜スタジアムは、当初の計画どおり、横浜市への負担付き寄附がなされ、公共施設となった。これは、民間資金によるPFIの手法そのものである。そして、当時は、固有財産である横浜公園の土地に、民間施設を設置することができなかったため、スタジアムを横浜市に寄附することで公共施設としながら、実質的な管理運営は株式会社で行うために、少なくとも45年間(契約書には「少なくとも45年間」という表現がある)、横浜市がスタジアムの管理運営を数十年間委託するという形態をとったのである。もちろん、この管理運営委託の中では、プロ野球の興行を容認(入場料収入を確保する)することも含まれ、自主的な運営を最大限保障するものとなっていた。この長期間の自主性を確保した管理運営委託は、通常の委託契約というよりは、指定管理者制度に近い。

つまり、施設整備の目的と期間、財源、運営を真剣に考えることで、法的な制度としてのPFIや指定管理者制度がない時代ではあったが(「PFI法」や「指定管理者制度」が整備されたのは、スタジアム建設から四半世紀近く経過した後である)、それと同等、あるいはそれ以上の効果を発揮したことになる。この目的、期間、財源を設定した合理的な管理運営は、これまで本連載で議論してきたライフサイクルコストをもとにしたプロジェクトファイナンスの成功事例となる。

さらに、重要なのは、時代の変化にも十分に対応してきたことである。40年前の建設当時は、日本にはドーム球場はなかったが、現在では天候に左右されないドーム球場が主流となりつつある。また、球場管理と球団経営は別主体が原則であったが、現在では一体的な経営が効果的なものとなっている。このような背景から、横浜スタジアムでもドーム化が検討されたこともあったが、建築法規上、技術上も困難という結論になった。しかし、球団運営がDeNAになると、入場者は毎試合満員に近い動員ができるようになり、株式会社横浜スタジアムの株式を公開買い付けで取得し、球団・球場の一体的経営を実現することとなった。さらに、現行スタジアムの外側から6000席規模の増設席を建設し、周辺の開発も含め「ボールパーク構想」とする新しい開発計画を打ち出している。

■事業期間・コストを明確にすることで民間資金・ノウハウの導入

民間資金・ノウハウを導入したいと考えれば、その施設の目的、利用期間、資金、管理運営方法など、これまで議論してきたプロジェクトファイナンスとしての視点と、公民による負担割合やリスク分担、ライフサイクルコストを明確にする必要がある。

公共機関と違って民間の投資事業は、事業リスクを考えた資金調達から、20年程度が限度であると言われている。そうでなければ、資金を主として提供する金融機関も利益とリスクを想定できないからである。公共部門は数十年にわたる資金調達を国債や地方債などで行うが、これも、数十年の超長期債は例外で、基本的には10年債の償還と

借り換えという手法になっている。

事業期間を明確にしたプロジェクトファイナンスは20年が限度だが、整備した施設は20年で朽ち果てるわけではない。一定の事業期間を想定してプロジェクトファイナンスで整備し、その後は、既存施設をどのように活用するのか、売却か、貸付か、減築もしくは増築か、解体かなど、さまざまな事業展開を検討できるし、横浜スタジアムのように40年以上経過した老朽化施設でも、より多くの入場者を集めるプロジェクトへと脱皮することができる。期間を設定したプロジェクトファイナンスの発想は、民間の投資を呼び込む重要な役割をもっているのである。

横浜スタジアムのような大型プロジェクトを実現するには、市民の強い要望、それを何とか実現しようとする自治体職員の意欲、プロジェクトによる利益を期待する企業、資金調達や契約、建築技術等の専門知識をもったアドバイザー、市民生活の向上に意欲とロマンをもつ首長や議員などの存在と組合せが必要で、簡単ではない。しかし、小さなプロジェクトであれば、いくつかの要素があれば創意工夫で実現できる可能性は高い。その第一歩として、サウンディング調査という手法が全国各地で展開されるようになったし、「随意契約保証型」の提案制度も少しずつ増えている傾向にある。公民連携を基本とした公共施設マネジメントが数多く展開され、市民や企業の関心も広がれば、「総論賛成各論反対」という壁は低くなると期待している。

【参考】横浜スタジアム建設と管理運営の仕組み

(<http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/pdf/siryoyj/1-20120618-so-14.pdf>の資料4より)

〔新球場の建設にあたっての課題〕

- ① 都市公園法で建ぺい率が制限されていること（最大7%）
- ② 本市に、球場を整備する資金的な余裕がなかったこと
- ③ 横浜公園用地は国有地の無償貸与を受けていたため、私企業が直接使用することが難しいこと

①の課題については、新球場は逆円錐形として接地部分を少なくし、グラウンド部分を広域避難場所として位置付けることで建築面積から除外することなどにより解決。

②及び③の課題は、市民が出資して株式会社を設立し、その会社が施設を建設し、市に負担付き寄付を行った後に管理運営するという、新たな手法をとることとした。

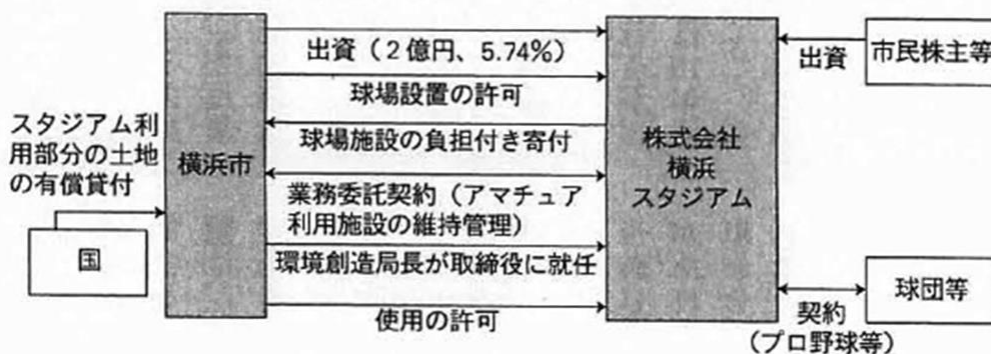
【球場総工費】 52億2,800万円

【資本金総額】 34億8,000万円

【当初資本金(S52.2)】 20億円（市民：1口250万円を800口）

【第1回増資(S53.5)】 9億3,000万円（マルハ、東京放送、フジTV、建設JV 11社）

【第2回増資(S53.6)】 5億5,000万円（横浜市：2億円、朝日放送、横浜銀行）



横浜市は同社との間で、「横浜スタジアムの建設及び管理運営に関する協定」を昭和52年12月に締結するとともに、市会で負担付き寄付の受納に関する議決を得て、「公園施設の寄付に関する契約書」を53年3月に取り交わした。

〔管理運営協定の内容〕

- ① 同社は、球場等を建設し、市に寄付する。(第2条)
- ② 市は、球場の公開から45年間は球場を廃止できない。(第3条)
- ③ 市は、昭和53年4月からプロ野球等興業のため、同社に球場を使用させる。(第4条)
- ④ 同社は、売店の経営、移動販売等を行うことができる(使用料は免除)。(第6条)
- ⑤ 同社は、広告物の掲出、テレビ放映等を行うことができる(使用料は免除)。(第7条)
- ⑥ 同社は、維持補修を自らの費用で行い、付加された物件は市の所有に属する。(第9条)
- ⑦ 同社は、球場施設の維持管理業務等を市からの受託により実施する。(第10条)
- ⑧ 市は、必要と認める事項について、随時報告を求めることができる。(第13条)
- ⑨ 市は、球場の適正な管理運営のため、同社の業務処理に対し必要な助言及び勧告を行い、又は必要な措置をとるよう指示することができる。(第14条)