

市政

令和6年4月号

特集

民間活力を生かした 公共施設の管理・運営

厳しい財政状況や人口減少、公共施設の老朽化などの課題が山積する中、多くの自治体が指定管理者制度やPFIなど、公民連携手法を用いて、効率的・効果的な公共施設の整備・運営などを進めています。

特集では、学識者から、指定管理者制度やPFI制度の概説、ローカルPFI・スモールコンセッションの最新事例などについてご寄稿いただきました。また、公立病院の経営改革を目的に指定管理者制度を導入し、大きな成果を上げた取り組み、PFI手法による公共施設マネジメント、スモールコンセッションをはじめとした公民連携事業など、民間事業者の経験やノウハウを活用しながら公共施設の整備・運営を進める都市自治体の取り組み内容を紹介します。

寄稿 1

今後の公共施設と 公民連携の在り方について

滋賀大学経済学部教授／社会連携センター長 横山幸司

寄稿 2

持続可能なまちであり続けるために

白石市長 山田裕一

寄稿 3

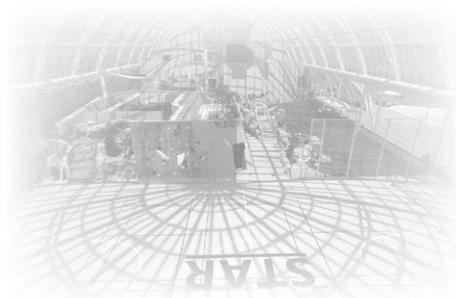
貝塚市における民間活力を生かした 公共施設マネジメント

貝塚市長 酒井 了

寄稿 4

公民連携による公共施設の利活用と 活性型行革日本一のまちづくり

津山市長 谷口圭三



今後の公共施設と 公民連携の在り方について

滋賀大学経済学部教授／社会連携センター長

よこやまこうじ
横山幸司



はじめに

わが国の公民連携（DPP = Public Private Partnership）は主に公共施設（ハード）の建設・管理・運営を中心に発展してきた。指定管理者制度とPFIは、その代表的な手法である。

しかし、公民連携（以下、「PPP」という）の本質は、ハードに限らず、そこで行われるさまざまな事業つまり、ソフトも含む。本稿では、今月号の特集テーマが「民間活力を生かした公共施設の管理・運営」のため、まずは、わが国におけるこれまでの指定管理者制度とPFIの概況を俯瞰し現在の論点を示す。しかし、この際、筆者が主張しておきたいのは、指定管理者制度とPFIに限らない多様なPPPの在り方が出現してきているという事実である。公共施設もはや地方公共団体が所有するものである必要はない。非保有という形態が主流になっていく可能性も大いにあり得る。

今後のわが国のPPPの発展を考えると、単にハコモノの建設・管理・運営の手段としての公民連携を考えれば議論は矮小化する。公共政策を公と民がいかに連携して実施していくかということがPPPの本質であるということを大前提に、その在り方の一例を示したい。

I 指定管理者制度の概観

指定管理者制度は、平成15年の地方自治法改正によって、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」で始まる地方自治法第二百四十四条の二第三項から第十一項にわたって定められた制度である。制度創設時は地方分権華やかにし頃で、条文が少なく、

多くの面で地方公共団体の裁量にその運用が任されたことと、公の施設の管理委託に関する何度かの地方自治法の改正を経てたどり着いた制度であるが故に、今日も従来の管理委託との差異が正しく認識されていなかったり、独自の解釈による不適切な運用などにより混乱を生じているケースが少なくない。

指定管理者制度の特徴としては大きく3点ある。1点目は、「指定により、公の施設に関する管理権限を当該指定を受けた者に委任するもの」という点である。2点目は、「指定管理者は事実行為としての管理のほか、行政処分に該当する使用許可を行うことができる」という点である。3点目は、「指定管理者は、条例に定められた範囲の中で、利用者からの料金を自らの収入として收受することが出来る。（利用料金制）」という点である。端的に言えば、この三つしかない。では、従来の管理委託と違って、指定管理者制度を導入すべき公の施設とはどのような施設かと言え、健全な競争の下、民間活力を導入す

る(民間事業者が参入することによって、公の施設を自治体(直営)や公共的団体(外郭団体や〇〇協会、地縁団体など)が管理・運営するよりも、①住民へのサービスが向上すること、②収益性が上がること、③コストの削減が見込まれること(ボランティア精神による無償労働などによる削減ではない)の三つである。

今日、いずれの条件も満たさない地域自治組織や特定の外郭団体、〇〇協会などの公共的団体が毎期選定されたりすることによる新たな既得権益化、指定管理料を巡る不祥事などが後を絶たない。あるいは、首長への政治的な対立から、選定委員会が候補者に選定した事業者を議会が合理的な理由なく否決するような例も見られる。このような事象は、制度の問題とかけ離れた争いであり、誠に嘆かわしい。

その他、指定管理者制度の各フェーズにおける問題と処方箋については拙編著『行政経営改革の理論と実務』(2023、サンライズ出版)に詳しく書いているので参照いただきたい。指定管理者制度のトラブルを制度が古いからだというような主張もあるが、正しい使い方をしていないことに起因する例がほとんどである。公民間に横たわる問題は次に述べるPFIとも通底している。指定管理者制度を上手に運用できない自治体はPFIも上手に運用できない。改めて適切な施設への導入と運用を願う。

II PFIの概観

PFIは、Private Finance Initiativeの略であり、一言で言えば、公共施設を従来の公設公営で行うのではなく、民間事業者が資金を調達して、公共施設を整備し、その後の運営までも行うという手法である。1990年代にイギリスで生まれた行革の一手法である。

わが国では、平成11年に、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法)が制定されて以来、数次の改正を経て、今日に至っている。このように、PFIは、今後も改正を重ねながら、より良い公民連携の形を模索していくものと思われる。

PFI手法には、切り口によって、いくつかの分類がある。一つ目の切り口は、「事業費の回収方法による分類」である。三つの類型がある。①サービス購入型、②独立採算型、③混合型である。二つ目の切り口は、施設所有形態による分類である。B=Build(建設)、T=Transfer(所有権移転)、O=Operate(運営)、O=Own(所有)、R=Rehabilitate(修繕)の頭文字を取って、①BTO、②BOT、③BOO、④BT、⑤RO、⑥コンセッションの六つが代表的な類型である。しかし、今日、これらの代表的な類型に収まらないさまざまな形態が出現してきている。

いずれにしても、PFI事業とは、次の四つの要件を満たす事業である。逆に言えば4点しかない。すなわち、①民間資金調達、

②一括発注、③性能発注、④長期契約である。かつて、PFIは、人口規模が大きい自治体、事業費規模が大きい事業に導入されるべきとの風潮があったが、筆者は、十年来、それらの規模は関係ないということを申し上げてきた。なぜならば、上記の4点さえ満たせば、小規模自治体、小規模事業であってもPFIは可能であるからだ。

近年、地域経済・社会により多くのメリットをもたらすことを志向する「ローカルPFI」という概念が主張されるようになってきたことは大変喜ばしいことである。

そうした流れの中で、内閣府の「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針(令和3年改定版)」において、優先的検討規程を定めることを求められる地方公共団体が人口20万人以上の団体から人口10万人以上の団体に拡大された。

さらに、「PPP/PFI推進アクションプラン(令和5年改定版)」においては、今後は再生可能エネルギー分野をはじめとするさまざまな新領域への導入や上下水道の所管の一元化を見据えたウォーターPPP、スモールコンセッション、LABVなどのさまざまな手法によるPPP/PFIの導入を推進するとされている。

III 先進事例 — ローカルPFI —

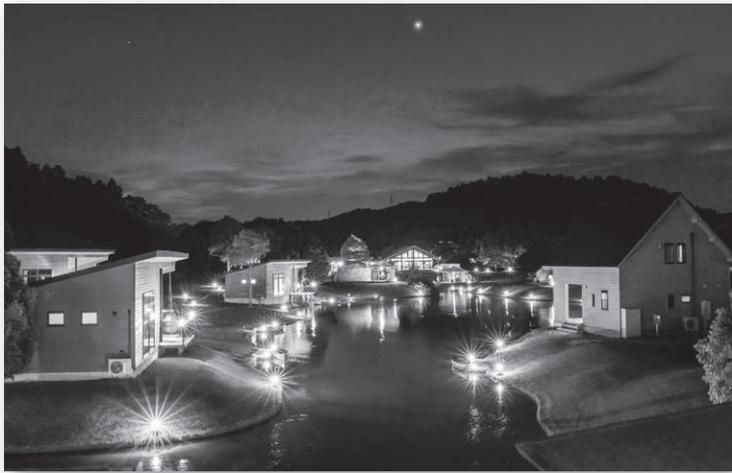
スモールコンセッションの事例 —

最後に、これから発展が予想されるローカ



東近江市五個荘近江商人屋敷外村宇兵衛邸
出所：NIPPONIA 五個荘 近江商人の町 webサイト <https://nipponia-gokasho.jp/> (2024.3参照)

ルPFI・スモールコンセッションの先進事例として筆者に身近な滋賀県の二つの事例を紹介したい。一つは東近江市の「五個荘近江商人屋敷外村宇兵衛邸管理運営事業（コンセッション）」である。東近江市にある五個荘地区は全国的にも有名な近江商人らの本宅跡が残る重要な伝統的建造物群保存地区である。現在でも、県内有数の観光地であるが、観光客の滞在時間が短いことや、建築物を維持していく人材難や財政難といった課題を抱えていた。そこで、全国で町家などを活用したホ



米原市グリーンパーク山東
出所：滋賀グランピングリゾートグランエレメントwebサイト <https://glamp-element.jp/> (2024.3参照)

テル事業を展開している株式会社NOTEと連携し、五個荘地区にある「外村宇兵衛邸」をコンセッションによる宿泊施設として改装し、令和4年9月から宿泊事業を開始している。

二つ目は、米原市の「観光・レクリエーション関連2施設公共施設等運営権事業（コンセッション）」である。文化・スポーツ施設であった既存の「グリーンパーク山東」および「近江母の郷文化センター」という市内の2施設をコンセッションにより、改修・増築し、

令和4年から事業を開始している。また、自主事業として既存施設ではなかったグランピング事業を滋賀県内でもいち早く展開している。このことにより大幅な観光客数の増加につながっている。この事例の特色は、2施設のパンドリングと指定管理者制度からコンセッションに移行している点である。筆者は現在、指定管理者制度を導入しているような施設は、基本的に、コンセッションへの移行が可能であると考えており、米原市の事例は、今後、全国で指定管理者制度からコンセッションへの移行を考える自治体に勇気を与える事例といえよう。

おわりに

今後も公共施設のマネジメントを中心に、PPPは一層進むであろう。それは、これまでの指定管理者制度やPFIを否定するものではなく、そうした従来の手法に加えてさらに多様な手法との組み合わせによりPPPが発展していくものと推測される。忘れてならないのは、PPPは安上がりの道具ではない。未曾有の人口減少社会と国家的な財政難の中で、いかに公共施設や行政サービスひいてはまちを維持していくか、公と民が持っているものを出し合って、まちづくりを担っていくことが目的である。ありとあらゆる公共分野において健全なPPPが進むことを願う。

持続可能なまちであり続けるために

白石市長(宮城県)

山田裕一



城下町の歴史と伝統が息づくまち白石

白石市は、宮城県の最南端、福島県との県境に位置する人口約3万1000人の都市で、蔵王連峰の麓に清流白石川が市内を流れ、掘割や武家屋敷が今も残る静かな城下町である。主たる産業は製造業で、農業も非常に盛んである。東北新幹線白石蔵王駅、東北自動車道白石ICなど交通インフラが整備され、仙台市・福島市・山形市から1時間圏内にあり古くから交通の要衝となっている。

本市の伝統的特産品に「白石和紙」「白石温麺」「小原の寒くず」があり、「白石三白」と呼ばれているが、特に白石温麺は油を使わない胃に優しい麺として、400年続く市の主要な地場産業で、白石和紙は現在、市民団体が原料栽培から紙すきまで技術の伝承を行っている。

民と官の力で

地域医療に明るい未来を描きたい

明治15年に宮城県立宮城病院(現在の東北

大学病院)白石分院として開設された公立刈田総合病院(以下「刈田病院」という)は、白石市と近隣の2町(蔵王町、七ヶ宿町)で構成する一部事務組合(白石市外二町組合)(以下「組合」という)により運営され、「思いやりのある良質で信頼される医療」を基本理念として、住民の命と健康を守るため、地域の基幹病院としての役割を担ってきた。

平成14年に、現在の地に新築移転し、急性期病床308床として運営を開始したが、医師不足による収入の減少に加え病院建設(総事業費約142億円)時の借入金の返済などが重なり、赤字分は組合を構成する市町からの多額の繰入金で補てんする経営が常態化していた。(写真)

中でも本市の繰入金負担割合は、86・7%と突出して高く、平成30年12月には東北財



公立刈田総合病院

務局から「刈田病院への繰出金が一般財源の10%以上を占め、同規模で病院を運営している自治体と比較し突出して割合が大きい。このままの負担を続けることは財政上非常に危険である」との指導を受けた。

この頃から、多額の繰り入れを必要とする病院事業について、「病院財政の悪化は市の財政悪化にも直結する大きな問題となっており、これからの人口減少・少子高齢化社会を見据えた市政運営を行うに当たって解決しなければならぬ市政最大の課題」であると捉え、経営形態を抜本的に見直す「指定管理者制度」導入の検討を開始し、組合を構成する2町へ提案を行うこととなった。

そのような中、令和2年1月に刈田病院は、同一の医療圏に設置されているみやぎ県南中核病院と共に国の「重点支援区域」第1号に選定され、機能再編や連携などの取り組み

を進めることとなり、同年5月に両病院は、

機能分化、連携強化に関する「連携プラン」を策定した。「連携プラン」により刈田病院は許可病床数199床にダウンサイジングするも必要な診療科目を維持しながら回復期を中心とした病院づくりを進めていくこととなったが、前述の財政的な課題は改善には至らず、令和2年12月には、刈田病院の財務状況分析を依頼した監査法人から「刈田病院は複数年債務超過にあり実質的に破産状態で、自力再建は困難。早急な手当てが必要である」という報告があった。このことを受け、令和3年度に組合内に有識者で構成する病院改革のための委員会を設置し、刈田病院の経営改善および運営形態に関する議論を開始した。

令和3年6月に委員会から「経営形態の見直しなど、速やかな抜本的改革が必要である」との提言を受け、組合を構成する2町に対し、「病院の所有は公のまま、経営を民間に委ねる指定管理者制度を導入することで、民間の経営ノウハウを最大限活用して、全国から病院で勤務する医師を集めたい。繰出金の減額だけでなく、救急受け入れや周産期医療、訪問看護の実施など、地域医療の拡充を目指したい」とこれまで検討を重ねてきた指定管理者制度の導入を改めて提案した。

しかしながら、2町の理解を得ることはできず、組合を解散し、本市が市立病院として事業を承継した上で、指定管理者制度を導入し、再出発することで組合構成市町間におい

て合意がなされた。

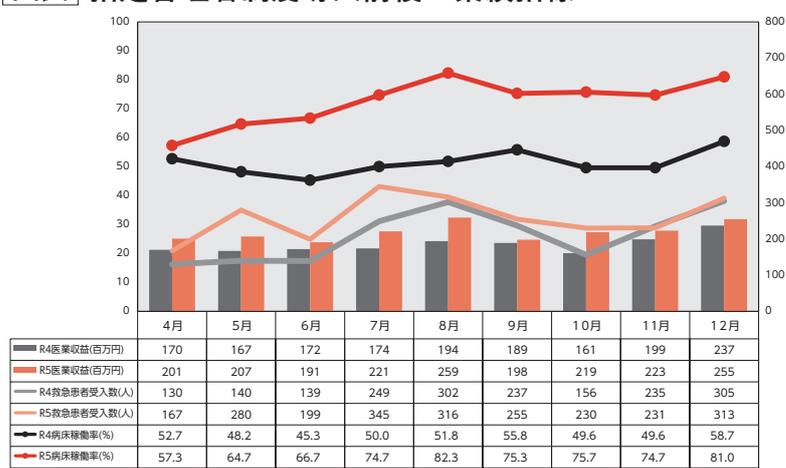
指定管理者の募集、指定は組合で実施し、本市は組合解散に伴う協議において病院事業を承継することとなった。指定管理者の募集から組合解散、指定管理者制度の開始まで8カ月という非常に短い期間の中で、本市は、指定管理者募集時から専属の職員体制を構築し、解散となる組合と指定管理者との調整、病院事業承継に関する事務を主体的に実施した。

人材育成と地域連携

令和5年4月から、市立病院として、指定管理者制度による運営となった刈田病院は、新しい病院のコンセプトとして、「住民のための病院づくり」「医師・看護師をはじめとする医療従事者の確保・育成」を掲げ、午前・午後を問わない診療体制および地域包括ケアシステムの構築を推進し、また、指定管理者の経営力とネットワークを生かした民間的経営手法を活用することで、今後も地域の基幹病院の使命を果たすことができるよう病院内外における取り組みを強化している。

指定管理者制度導入後、救急患者の受け入れ数や病床の稼働率向上、単月黒字化の達成など、既に幾つもの改善が見られ、これまでは、赤字を補助金でしのぐといった財政状況に陥っていたが、1年でこれほどの成果が表れている現状には、非常に驚かされている。(図表) 指定管理者である医療法人理事長と初めて

図表 指定管理者制度導入前後の業績指標



お会いした時に話があった「私たちは患者さんをお断りしません」という言葉は今でも忘れられない。理事長は、率先して現場に立ち、多くの医師を新たに招き入れ診療科目の充実を図るなどの施策の数々は、期待を抱くのに十分なもので、議会や市民からも安堵と喜びの声が数多く寄せられている。

また、地域になくはならない医療機関であり続けるために、医療人材の育成にも力を入れていく。宮城県白石高等学校の看護科に通う生徒の実習の場として、さらに、東北医

科葉科大学病院の医師が救急医療の経験を積むフィールドとして刈田病院が活用され、産官学が一体となった施策が進行中である。

地域連携においてもさらなる強化を進めなければならぬ。宮城県仙南区域において、国が掲げる「重点支援区域」の主軸となるみやぎ県南中核病院と刈田病院は、前者は3次救急、高度医療、後者は1次・2次救急と回復期機能を中心的に担うことで機能分化を行い、より幅広い医療体制の構築を目指している。

人口減少、少子高齢化、人材不足など、地域医療に影を落とす課題は、どれも決して楽観できるものではないが、これからも、地域ニーズを的確に反映し、市民の皆さんが安心してできる持続可能な医療体制を構築するため、未来につながる道筋を指定管理者と共に描いていきたいと願っている。

今後の展望

刈田病院の市立病院化、指定管理者制度の導入および組合の解散に関する手続きは、約8カ月間という非常に短い期間で行うことで組合を構成する市町が協議、合意したが、事務量は膨大かつこれまで経験したことのないものであった。本市は、これまで組合への職員派遣を定期的に行ってきたが、総務、企画部門への派遣に限られており、医療事務に従事した経験のある職員はいなかつ

た。そのような中でも、限られた時間の中で手続きを進めることができたのは、情報共有の場を密に設け、リアルタイムに近い形で事務の進捗しんちよくに関する意思疎通体制を構築できたことにあるのではないかと考えている。現場において、何が不足しどこに優先的に手を打たなければならぬかを判断し、行動できたことが的確な事務処理へとつながったと感じている。

紆余曲折を経て令和5年4月に刈田病院は、白石市立の病院として指定管理者制度を導入し開院することができた。本市は、病院の開設者となり、管理・運営は指定管理者が行っているが、病院事業に関する報告を指定管理者から受ける会議体を設け、月ごとの医療収支、医師の採用に関する報告を定期的に受けている。市からは、「指定管理に関する基本協定」により実施することとされた事業などの履行状況の確認のほか、住民から受けた病院運営に関する意見などを伝え、管理・運営に的確に反映するよう求める体制が初年度から確立されている。

また本市では、令和2年10月に事業化が決定した(仮称)白石中央スマートインターチェンジに関連する事業として、スマートインターチェンジに隣接する敷地に道の駅と防災公園(スポーツ・レクリエーション施設)の整備を進めていく予定である。

本事業は、事業者が施設の設計・建設を行い、施設の完成後に所有権を市に譲渡し、事業者が事業期間(15年)にわたって施設を維持管理・運営するBTO方式で進め、人々が交流する拠点としてだけでなく、都市防災、中心市街地との連携などにも寄与する中核的な場の形成を目指すものである。さらに、付近には工業団地を整備し、新たな企業の誘致も一体的に推進していく予定である。

指定管理者制度を導入し、これまで、累積赤字を積み上げてきた刈田病院の運営に一定の道筋が付いたことから、新たな投資により、市民の皆さんへ利益を還元できる体制が整った。人口減少、少子高齢化が進行する中においても、良質な医療を提供できる病院が安定的な形で存在することを基盤とし、新たな企業誘致や既存企業の活動支援をはじめ、中心市街地の活性化や観光振興、地域医療のさらなる充実、災害時の安全確保など、さまざまな相乗効果が期待できる事業を一体的に進めることにより、地域経済の発展、市民サービス向上の好循環創出につながるものと確信している。

本市には、大小さまざまな市政課題が山積しているが、将来にわたって持続可能な白石市を創るため、これまで以上に官民が連携し、決して市政課題を先送りすることなく、積極果敢に挑戦していく所存である。

貝塚市における民間活力を生かした 公共施設マネジメント

貝塚市長（大阪府）

酒井 了



はじめに

貝塚市は面積43・93km²、人口8万2476人（令和6年1月31日現在）で、大阪市の中心部から南に約30km、鉄道で約30分の距離にあり、白砂青松がまぶしい「二色の浜」や本州南限圏の天然記念物ブナ林を育む「和泉葛城山」など、豊かな自然に囲まれたまちである。

本市の人口は、平成21年の9万629人をピークに、以降、緩やかな減少傾向にある。

市政の方向性として、「いかに持続可能なまちづくりを行うか」が重要であり、

- 子育てしやすいまちづくり
- 貝塚ならではのまちづくり
- にぎわいのあるまちづくり
- いつまでも元気で、安全安心に暮らせるまちづくり

の四つのまちづくりを掲げ、計画的に市政を推進していくこととしている。

さらに、施策の展開に当たっては、「新た

な時代に即した行政運営への転換」を図り、人口減少社会においても人口密度の維持による生活サービスの充実・確保を目指すとともに、近隣市町村との広域連携や、市民団体・企業との公民連携を積極的に進め、適切な役割分担により、市の負担を最小に抑え、最大の効果を発揮できるよう努めているところである。

貝塚市営住宅の有効活用による 官民連携事業について

本市は、木造、RC造などで構成される市営住宅計10団地を維持管理していた。そのうち、老朽化などにより新規入居者の募集を停止していたRC造と木造で構成される1団地と木造のみの6団地の計7団地について、地震による旧耐震基準の木造住宅の倒壊率の高さや南海トラフ地震の発生可能性を念頭に、早急な対策が必要であると考えていた。木造市営住宅の従来方式による建て替えも検討していたが、財源上の課題があった。木造市営

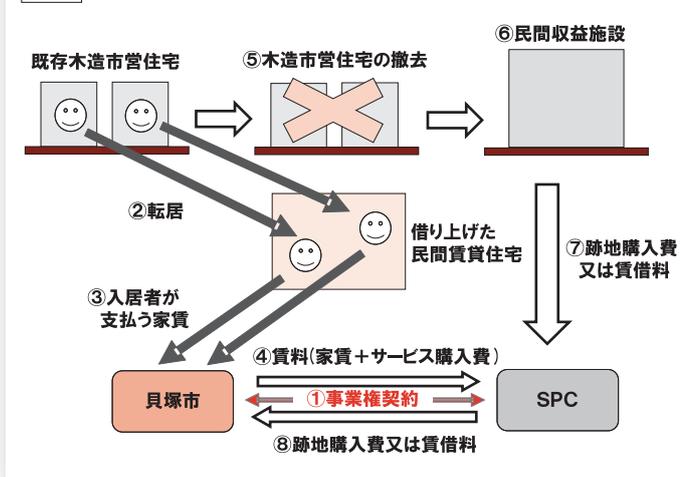
住宅の解体に当たり、既存の全入居者が転居可能な数の空き家が市内に存在することを把握できたが、転居を実現するためには、安価で質の高い部屋の供給と、明け渡しに向けた入居者との交渉が課題であった。

そこで、RC造市営住宅の改修と、民間住宅資産を活用した木造市営住宅の廃止と跡地活用を実施し、周辺地域を含むまちの再生を図るとともに、PFI手法の採用で、従来方式よりも高質な公共サービスの提供、さらには財政負担軽減を事業の目標とした。

PFI法における特別目的会社（以下「SPC」という）は、市営住宅として借り上げ可能な市内の民間住宅資産の斡旋および木造市営住宅入居者の転居支援を行い、木造市営住宅を解体・撤去の上、その跡地を定期借地権による賃貸または売却により活用する。また、RC造市営住宅はRO方式（Relabillitate Operate）により改修し、維持管理を行う。

民間賃貸住宅を公営住宅として借り上げる場合1棟借りが多く、空家賃の発生が懸念事

図 民間住宅資産への転居と跡地活用スキーム



項となったが、本事業では、SPCと協力して入居者のニーズに対応できる部屋単位で借りるため、空家賃が発生しないスキームを構築できた。SPC内に宅地建物取引業者が参加することで、入居者のニーズに合った民間賃貸住宅の情報を迅速に入手でき、入居者とのスムーズな交渉と、老朽化した木造市営住宅への対応が実現した。

RC造市営住宅の改修、木造市営住宅入居者のRC造および借り上げた民間賃貸住宅への転居、木造市営住宅の解体が連携して実施され、包括化の効果があつた。木造市営住宅の跡地活用にあたっては、グループホームの誘致など、持続的なコミュニティ形成にもつ

ながつた。

PF Iを知らない地元事業者が多い中、SPCへの参加は地元事業者にとってハードルになると考え、地元事業者向けの勉強会を3回開催し、地元事業者の主體的な参加につなげている。加えて、検討初期から、宅地建物取引業協会に何度も話を聞きに行くなど、宅建業者や解体業者などの事業関係者の考える課題を洗い出し、共有した上で事業を推進した。

庁内にも官民連携に対するハードルがあつたが、本事業によって官民連携事業の実績ができたことで、新たなPF I事業の検討、実施につながっている。

本事業は、跡地活用について、跡地を購入または賃借する権利を市がSPCに与え、SPCが跡地で独立採算事業を行う事業者を探し、跡地が更地になった時点でSPCから跡地活用事業者に当該権利が移行するという契約が特徴である。このような先例のない官民連携事業では、従来の行政の考えを押し付け、民間の創意工夫を阻害するのではなく、民間事業者が知恵を振り絞って出す案や考えを尊重し、お互いを信頼し合える関係の構築が必要である。

貝塚市新庁舎整備事業について

旧庁舎は昭和40年に建設されたもので、老朽化と耐震性に問題を有しており、大規模災害が発生した場合に防災拠点機能を果たすの

が難しい状況にあつた。また、本庁舎周辺に複数の庁舎が分散しており、利便性の面で課題があつた。そこで、これらの施設それぞれを耐震補強するのではなく、建て替えに当たり統合や複合化を図る方向で、整備を進めることとした。

新庁舎整備にあたってはPF I手法により事業を実施することとし、その中でもBTO方式 (Build Transfer and Operate) を採用し、新庁舎整備後の25年間の維持管理業務を含めて一体的に行うこととした。PF I手法導入の最大のメリットとしては、やはりコストの削減が挙げられる。

1点目のコスト削減として、工事において、性能発注かつ、設計施工一括発注により、提案者におけるコスト削減が可能となる。

2点目のコスト削減として、維持管理において、長期間の契約とすることでコスト削減が可能となる。

これらの結果、PF Iで行ったことにより、VFM (Value For Money) が14・2%となった。

上述の理由に加え、年度間における経費負担の平準化も図れることから、平成29年にPF I手法により新庁舎の整備を行うことに決定した。

事業を実施するに当たり、総務省の「市町村役場機能緊急保全事業」の活用を目指すこととなり、令和2年度までに実施設計に着手する必要があつたため、大変厳しい事業スケ

ジュールとなったが、要求水準書の作成プロセスには、十分な時間を確保し準備を進めた。庁舎計画の策定に当たっては、市民参画の推進と市議会との連携を図ることができた。市民参画では、市民から市役所の利用者の視点に立った意見を頂くため、公募や各種団体からの参加者により市民ワークショップを開催し、障害者団体や子育て団体など各種団体からのヒアリングを行った。また市議会では「庁舎建替問題対策特別委員会」が設置され、議員各位からも数多くの意見を頂き、綿密な連携を図った。その結果、さまざまな意見を反映した庁舎計画が完成し、計画の遅れもな



市役所新庁舎外観

く事業を推進することができた。

新庁舎は、鉄骨造・地上6階建てで、延床面積は1万1998・17㎡、これは、新庁舎への機能移転を行った旧庁舎、旧教育庁舎、旧福祉センターなどの延床面積の合計から20・6%の総量削減となっている。

また、新庁舎への移転により、空室になる庁舎別館に府児童相談所が、福祉センター跡地には貝塚警察署が移転し、さらに自衛隊大阪地方協力本部が新庁舎に入ることにより、府・市などの組織を越えたシビックコアを形成し、行政機関の連携を高めることにより、より一層の市民サービスの向上を目指している。また、教育庁舎跡地を民間収益施設用地として活用する計画のもと、PFI事業者の誘致により全国チェーンのカフェがオープンした。

今後の展開

生産年齢人口の減少による税収の伸び悩みが懸念される一方で、公共施設・インフラの老朽化が進んでいる状況である。加えて、自治体における土木・建築技術職員の確保が困難になっている。

このような状況の中、将来的な住民ニーズの変化などさまざまな課題に対応しながら、持続可能な公共サービスを提供していく必要がある。そこで、本市では、国土交通省の先

導的官民連携支援事業として採択された「公共施設に関する広域連携及び官民連携の導入可能性調査」を大阪・泉州地域の近隣自治体および事業者と対話を重ね、進めているところであり、まず、モデル事業として、LED照明共同調達、施設の法定点検共同実施について、令和6年度中の事業者選定および事業開始を目標に取り組んでいる。

加えて、インフラについても老朽化が進む中、どのように維持管理や更新をしていくか、本市のみならず近隣自治体における共通課題となっている。これらの課題解決に向けて、令和5年10月に堺市を除く泉州地域12市町と大阪府で国土交通省に地域インフラ群再生戦略マネジメント(以下「群マネ」という)のモデル地域の申請をし、12月に選定された。今後、国土交通省の支援を受けながら、公園、道路および下水道のインフラの維持管理などについて各自自治体が連携して取り組むための群マネ計画策定を進める。

また、公共施設やインフラに係るマネジメント分野における共通課題解決の推進を図るために、広域連携や官民連携の経験のある職員をサポーターとして登録することで、情報や知識・ノウハウの共有、人材育成の促進を図ることとしている。現在、近畿財務局、大阪府および近隣自治体をサポーターとして登録している。

公民連携による公共施設の利活用と 活性化行革日本一のまちづくり

津山市長(岡山県)

谷口圭三



はじめに

津山市は、岡山県北部に位置する人口約10万人の都市である。中国山地の山々に囲まれた盆地特有の自然景観と、津山城址(鶴山公園)を中心に、江戸期から昭和初期にかけての歴史文化を色濃く残した城下町としてのまち並みが大きな特徴となっている。

本市は県北の拠点都市として、近隣の経済圏をけん引してきた経緯もあり、地域内の産業・商業・教育部門などについても人口規模以上の集積がある。医療産業や金属加工などの製造業を中心に大きな経済圏を有しているほか、教育部門についても五つの高校、高専・大学が各1校あり、古くから教育都市としての顔も持っている。

公共施設を取り巻く課題

公共施設部門においては、全国の自治体同様、高度成長期以降に建設された施設の一斉老朽化、合併した町村との施設機能の重複、

施設の運営および維持管理費の負担増などが大きな課題となっている。こうした状況を踏まえ、本市では平成27年度から本格的に公共施設マネジメントの取り組みを行っているが、私が市長に就任して以降、特に稼ぐ公共施設の創出や公民連携分野に力を入れているところである。

なぜ公民連携が必要なのか？

本市に限った話ではないが、多くの公共施設において、物理的な劣化と提供されるサービスの質という両方の側面から、その持続性を問われるようになってきている。老朽化した公共施設を保全し、かつバリエーションアップしていただくだけの財源に乏しく、時代と共に多様化した住民ニーズに対して、行政が従来の手法で公共サービスを提供し続けることは、もはや不可能であると言ってもよい。

こうした課題を解決する鍵となるのが「公民連携」というわけである。公共施設に民間のマーケット感覚をインストールし、サービ

スの質を向上させつつ、行政負担を軽減していくことは、実に現代的で理にかなった手法と言える。時として利益主導型になり、一部の住民が使えなくなるのではという声も聞かえてくるが、行政サイドの資金が圧倒的に不足している現状においては、サービスを持続していくためにも、「公民連携」は必須になってくると考えている。

古民家をホテルに再生した 日本一小さいコンセッション施設

城東エリアという重要伝統的建造物群保存地区(重伝建地区)に建つ市所有の古民家をリノベーションして一棟貸しのホテルにする「旧荻田家付属町家群整備事業」は、私が市長に就任した直後の平成30年の春に大きな転機が訪れた。

元々、市で改修工事を行い、出来上がった施設を指定管理で運営するスキームで計画が進められていたが、こういった従来型の手法に疑問を抱いていたため、いったん事業の凍

結を決断した。その後、市長就任前から研究をしていたコンセッション（PFI法に基づく公共施設等運営）方式に切り替え、事業の再スタートを切ることにした。その後、運営事業者の公募と施設の改修工事を経て、令和2年7月に日本一小さいコンセッション施設として「城下小宿 糘や」が開業した。

開業した「城下小宿 糘や」は、一棟貸しのホテルという部分については従前の計画から大きな変化はないが、民間事業者の自由な裁量によって運営が可能となるコンセッション方式を採用したことで、施設運営にかかるお金の動きは完全に逆転した。当初は指定管理者制度で毎年300万円程度の市費負担が



城下小宿 糘や

想定されていたが、20年間という長期間の運営権付与ということもあり、市側に毎年約500万円の運営権対価を納めていただく契約を締結することとなった。マイナスからプラスへの転換である。この事業を通じて、民間事業者に委ねる部分は委ね、稼ぐ部分はしっかり稼いでもらい、かつ制度を柔軟に運用することこそが、これからの公共施設運営に求められる部分ではないかと実感しているところだ。

なお、この事業では、国土交通省所管の「令和3年度土地活用モデル大賞」において、都市みらい推進機構理事長賞を受賞するなど、さまざまな方面からも評価を頂いている。

温水レジャープールを リズムジャンプの聖地に再生

本市にはグラスハウスと呼ばれる巨大なガラスドームに覆われた通年型の温水レジャープールが建てられていた。元々は平成10年に県営施設として整備されたものだが、多額の維持管理費がかかることから、平成23年に県が施設を改修した後、本市へと譲渡されたという経緯がある。本市に所有を移してから10年間にわたって指定管理での運営が行われてきたものの、毎年1億円を超える指定管理料がかかる上に、施設は年々老朽化が進行し、大きな行政課題となっていた。

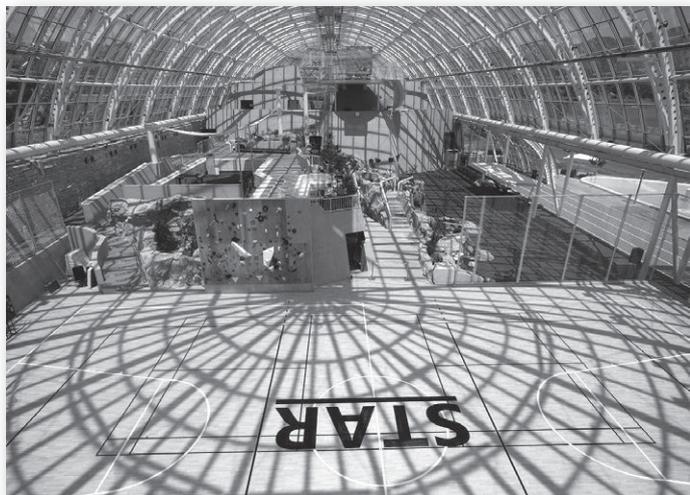
民間事業者へのサウンディング調査の結果、民間による独立採算運営も見えてきたこ

とから、単に施設を廃止するのではなく、ガラスドームという大きな特徴は残したまま、公民連携による利活用へとかじを切ることにした。前述の古民家ホテルに適用したコンセッション方式をこちらでも採用し、併せて既存の施設改修も民間事業者に委ねるRO-PFIを組み合わせさせた全国的にも類例を見ない事業スキームを構築している。

公募プロポーザルにより市内の事業者が選定され、コンセッション方式による完全独立採算での運営に切り替わり、令和4年5月には「Globe Sports Dome」(グローブスポーツドーム)としてリニューアルオープンを果たしている。温水プールの大部分は埋められ、体育館のようなアリーナや陸上トラックが整備され、総合的な健康増進およびスポーツ施設として大きく生まれ変わった。

「Globe Sports Dome」では、通称リズムジャンプと呼ばれる多種多様な運動プログラムが展開されている。リズムジャンプとはリズムとスポーツを掛け合わせた独自のプログラムで、地元大学の先生が考案した津山発祥のトレーニングのことをいう。現在、有資格者となるトレーナーは全国で1万4000人を超える広がりを持ち、この場所がリズムジャンプの聖地となり、全国はもとより海外からの合宿も頻繁に行われている。

また、津山市内では全ての小学校に対し、体育の授業でリズムジャンプが導入されており、子どもたちにとっては非常に身近な存在



Globe Sports Dome(グローブスポーツドーム)

でもある。民間の運営に切り替わったとはいえ、公益性も高いリズムジャンプのプログラムが施設内で展開されていることに、コンセッションで運営している大きな意義を感じているところである。

活性型行革日本一のまちづくり

本格的な人口減少時代を迎え、公共施設は大量に整備していく時代から、既存のストックを生かしながらまちの魅力を高めていく時代へと変化している。厳しい行政運営が強いられる中、施設機能が重複している施

設や、住民ニーズが乏しくなっている施設の統廃合などやるべきことは多くある。一方で、これまで行政が力を入れてきたコストカット一辺倒の行革を私は「減量型の行革」と称しているが、こうした減量型の政策だけでは、^{おの}自ずとそれは限界を迎えるだろうし、まちを衰退させていくことにつながりかねない。

これからのまちづくりの視点においては、いかにこれまでのストックを縮小させつつ、同時に充実させていくかという視点が重要なのではないかと感じている。その中で、公民連携によって公共施設に新たな価値を付加し、減量型だけではなく「稼ぐ」という視点を持ちながら、住民、事業者、行政のそれぞれが「三方良し」の関係性を創り出す取り組みが鍵になってくる。既存のストックを生かし、魅力的な場所を創りながら、税外収入を増やしていくような取り組みを称して私は「活性型の行革」と呼んでいる。

今回紹介した事例は、国が進めようとしている「スモールコンセッション」の先導的モデルとして取り上げられてはいるが、他にもさまざまな公民連携事業により、まちの複数のエリアで魅力的な公共施設が次々と誕生している。こうした取り組みを続けていきながら「活性型行革日本一のまちづくり」を目指していきたい。

今後の展望

活性型行革を進めてきたことによって、公共施設の管理・運営面においても明るい兆しが見えるようになってきた。今後も人口減少が続く、さらに厳しい財政状況が想定される中、減量型の行革もこれまでに進めていく必要がある。それに加え、住民にもポジティブなメッセージを発信できる活性型の行革を推進し、まちに元気や活力を与えていきたい。

そんな中、令和4年度末には、津山らしいコンテンツを線や面でつなぎ、まち全体を屋根のない博物館と見立てる「まちじゅう博物館構想」を策定したところである。この構想に基づき、次は具体的なコンテンツ開発に着手することとしているが、大きな目玉事業として掲げているのが、城下町周辺の歴史的建造物を活用した「城泊事業」である。本市は城下町ということで公共施設の中にも文化財に指定されているものが数多くある。これらを点で再生・活用するのではなく、線・面としてつなぎ、このまちにしかないような歴史文脈によるエリアリノベーションを計画しているところだ。こちらもコンセッション事業として予定しているが、この「城泊事業」により、歴史文化都市としての価値を高め、まちの魅力向上や観光促進につなげていきたいと考えている。