

地方都市における公共施設廃止後の民間活力導入可能性調査によるあり方の検討



島 瑞穂
 PPP事業推進部
 PPP事業推進課 担当課長
 技術士 建設部門(都市及び地方計画)
 m.shima@nix-japan.co.jp



水川 堯
 PPP事業推進部
 PPP事業推進課
 takashi.mizukawa@nix-japan.co.jp

1 はじめに

地方公共団体の財政が厳しい状況にあるなか、持続可能な都市経営や公共サービスの提供を実現するために、公的不動産(地方公共団体が所有する土地・建物や公共施設等:PRE)の保有量の最適化と不要資産の売却、必要性の高い公的不動産の選択・再配置が進んでいる。その結果として、公立の学校や公営住宅・病院・庁舎・宿舍等の売却、移転、統廃合、用途転用などによる公的不動産の利活用等の機会が増している。

公的不動産の利活用等に当たっては、適正な競争により処分価格の最大化を目指す財政健全化への貢献といった視点に加え、地域の貴重な財産としてまちづくり、地域環境の向上や保全、都市再生への貢献といった視点も重要である。これらの実現や公共サービスの維持・向上のため、民間事業者のノウハウや資金を活用への期待がますます高まっている状況にある。

A. 公有地を売り払い民間によるまちづくりを誘導	<ul style="list-style-type: none"> 公有地を民間事業者等に売払い、地方自治体等の意向に沿ったまちづくりを誘導する事例
B. 公有地を周辺も含めた再開発により高度利用	<ul style="list-style-type: none"> 立地ポテンシャルの高い公有地を、周辺を含めた市街地再開発事業により高度利用する事例 地方公共団体は、市街地再開発事業の権利変換により公益施設取得して活用
C. 公有地の整序・集約、公共施設整備により有効活用	<ul style="list-style-type: none"> 接道条件が悪い、不整形、分散している等の公有地を、敷地整序や集約、公共施設の整備等を行うことによりバリューアップを図り、有効利用する事例
D. 公有地の移転・交換による公益施設の移転建替への活用	<ul style="list-style-type: none"> 老朽化した公営住宅や公益施設の更新を図るため、公有地の移転・交換を行う事例 玉突き移転等により、老朽化した公益施設等を連鎖的に更新する事例
E. 公有地の民間への賃付	<ul style="list-style-type: none"> 公有地を民間事業者等に賃付けることにより、効果的に活用する事例
F. 既存建物の用途転換	<ul style="list-style-type: none"> 社会経済情勢の変化により不要となった建物を必要な用途に転換して有効活用する事例

図 公的不動産の主な活用方法の分類

出典:国土交通省「公有地等のまちづくり活用事例集」

2 公的不動産における民間活力導入の留意点

公的不動産の民間活力導入においては、公共側は公的不動産の運営方針の転換のために説明責任を負うため、事業実施条件の設定や事業者選定に留意する必要がある。その他、民間事業者の倒産や撤退、望ましくない第三者による権利譲渡などの事態を防ぐためのリスクへの対策が必要である。

また、民間事業者にとっても地域貢献のみならずビジネスの好機として捉えることができる事業の実施条件を設定する必要がある。事業化検討に必要な公的不動産の基礎的情報を行政が開示するとともに、事業実施条件について民間事業者がリスクと判断する内容なのかを行政・民間双方協議の上、共通の理解とすることが重要である。

表 PREの民間活用のメリットと留意点

	①PREの民間活用のメリット	②PREの民間活用の留意点
(1) 公共側から見た場合	<ul style="list-style-type: none"> PREを活用した民間収益事業の導入により、地域の活性化・持続可能なまちづくりに寄与 PREの売却・貸付けを通じた収益により財政健全化に貢献(公共サービスに必要な財源を確保、管理コストの削減等) 	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民等に対する説明責任が生じる 通常の公共事業にはないリスク(民間事業者の倒産・撤退や反社会的勢力の介入など)への対策が必要となる
(2) 民間側から見た場合	<ul style="list-style-type: none"> 様々な分野(建設・不動産・施設運営・金融機関等)の事業者にとってビジネスの機会が増える 公共サービスがテナントとなる場合、継続的に安定した収入を確保できる 	<ul style="list-style-type: none"> 市場価格と乖離した価格設定となることがある 用途やスキームに関して制約条件が課されることがある

出典:国土交通省「公的不動産(PRE)の民間活用の手引き」平成30年3月

3 富山市「古洞の森自然活用村」の利活用検討

当社が関わった公的不動産の民間活力導入の検討事例として、富山市より受注した「古洞の森自然活用村」に係る民間活力導入検討調査業務について報告を行う。

1) 施設の概要・公的不動産利活用の背景

「古洞の森自然活用村(以下「本施設」)」は富山市の南西端に位置し、温浴施設や宿泊施設、バーベ

キューガーデンなどを備えた施設として平成2年に整備された。最盛期には年間約17万人、近年は年間約7～9万人に利用されていた。施設の老朽化を受け、休廃止を含む施設のあり方の検討がされていたところ、新型コロナウイルス感染症の影響により利用者数が減少し、施設の継続が困難と判断され、令和5年3月末に施設が廃止された。しかし、利用者数が減少した令和3年度においても年間4万人以上の利用があり、市民からサービスの継続に対する要望が挙げられた。そこで、本施設がこれからも多くの市民が憩い、集う場としての機能を継続するため、民間活力導入を検討することとなった。



図 本施設の状況

2) 事業推進のための留意点

「2. 公的不動産における民間活力導入の留意点」で挙げた項目を踏まえて、公共・民間事業者の双方のメリット・留意点を明らかにするために、定量・定性の両面から、①法規制等の調査、②建築物等劣化調査、③温浴施設改修費用算出 の3点に着目し、前提条件の整理を行った。①では、本施設の利活用の制約条件となる法規制について必要となる許認可の手続き等を整理した。②では、本施設は建築後約30年が経過し、建築物・設備等の劣化が確認されたため、改修等の必要性を施設別に調査結果としてとりまとめ、調査結果を民間事業者の本施設の不動産を取得する場合に適切な価値やリスクを評価するための情報提供とすることを想定したデュー・デリジェンスとして実施した。③においては、市民から温浴施設のサービス継続の要望が特に強かったことを受け、温浴施設の継続に必要な改修等に必要となる費用の算出を行った。

このように、前提条件の整理においては、民間事業者が維持管理・運営を行う上で、収支に大きく影響を及ぼす可能性がある公的不動産の情報を整理することが重要であり、これによって、民間活力導入可

能性調査の項目が明確化・詳細化された。

3) 利活用方法の検討

民間活力の導入において、多岐に亘る手法の中から最適な手法を検討・採択する必要がある。特に維持管理・運営を事業範囲に含む手法では、管理・運営の視点を設計・建設に取り入れることで、より魅力的な施設整備が可能となることが期待される。そのため、前提条件を踏まえた、公的不動産・行政サービスの在り方を定め、利活用方法の検討を行う必要がある。

本施設については、施設の廃止に伴い行政財産ではなく普通財産としての利活用を行うことになるため、民間活力を導入する事業手法のうち、行政財産の整備を前提とせず、民間事業者による積極的な施設改修等の投資を促すことができることを重視し、土地及び建物等の貸付方式および譲渡方式の適応を方針とした。

4) 民間活力導入可能性調査

民間事業者の事業参入の意欲や、事業推進のための留意点に係る公募条件の詳細を検討するため、民間活力導入可能性調査を実施した。調査にあたって、事業実施を幅広く周知し、市場性を高めながら、前提条件等の十分な理解を促すことを重視することで、事業実現の可能性を高めることができた。

5) 募集要項の作成

以上の調査等により、事業方式(所有形態・費用負担など)や、維持管理・運営の業務範囲などの事業範囲、事業実施の敷地範囲、リスク分担などを募集要項としてとりまとめを行った。本業務の成果に基づき令和5年7月に公募・事業者選定が行われた。

4 公的不動産の活用における課題

公的不動産の活用においては、民間事業者の自由な利活用の提案を期待することができる。そのため、施設の従来の設置目的を重視し、機能やサービスについて過度に詳細に定め、民間事業者に求めると、事業参入意欲を低下する恐れがある。一方、本施設のように長い期間をかけて多くの市民に利用されてきた施設として、市民の愛着を引き継ぎ、これからも地域のにぎわいの中心となる施設として、地域コミュニティの活性化に資する利活用を求めることも重要である。

このように、様々な情報を前提条件として丁寧に整理し、施設の整備・修繕・改修・更新や維持管理・運営に係るコストやリスクも十分に理解することが重要である。市民、民間事業者、公共が互いに享受できる事業となるように公的不動産の活用を検討せねばならない。