

分野別事例にみる我が国 PPP/PFI の20年 〈その12 公共体育館〉

よしだ いくよ
吉田 育代

株式会社日本経済研究所 常務執行役員 公共デザイン本部 兼 公共マネジメント本部 上席研究主幹

序

シリーズ22回目は、スポーツ施設のなかでも「公共体育館」に焦点をあて、PFI20年の変遷と照らしつつ、PPP/PFI 活用における実務面での特徴を考察することとした。

今回、公共体育館を取り上げたのは、社会体育施設のなかではストックが多く、この20年間に PFI 手法の活用が数多くなされているため、今後も引き続き PPP/PFI の活用が期待されることが理由である。さらに、政府は日本再興戦略2016において、官民戦略プロジェクトの一つとして「スポーツの成長産業化」を打ち出しており、今後も公民連携による各種事業の推進が期待されている。なお、現在は新型コロナウイルス感染拡大防止に伴い、スポーツ施設の利用等に一定の制限があるが、それを前提にしても、住民の日常生活における公共体育館の役割は重要と考えられる。

公共体育館を整備する背景をみると、施設の老朽化により多様なニーズに対応できなくなったケース（墨田区総合体育館建設等事業、川西市市民体育館等整備に伴う PFI 事業等）、国民体育大会（国体）の開催会場として整備が必要になったケース（栃木県の総合スポーツゾーン東エリア整備運営事業、滋賀県の新県立体育館整備事業など）の2点に集約される。PFI 導入を決定した理由としては、多くの事例において、財政負担の縮減及び平準化、公共サービスの質の向上（利用促進から地域におけるスポーツ拠点の整備まであり）が挙げられている。

PFI を導入した最初の公共体育館は、サービス購入型の（仮称）加古川市立総合体育館整備 PFI 事

業であるが、その後、混合型の事業、「みる」スポーツを中心とした事業、運営権方式の導入へと展開を広げている。また、施設としてもアリーナ中心の施設から、学校体育館と併用の施設、屋内水泳プールや柔剣道場等を併設する施設、さらにホール等の文化施設を備えた複合施設など多様な形態が存在する。ここでは、主としてスポーツを「する」場としての公共体育館を中心に、20年間の変遷とともにその特徴を整理する。

1. 公共体育館をめぐる諸動向

(1) 国の動向

2016年の日本再興戦略では、10の官民戦略プロジェクトの一つに「スポーツの成長産業化」が位置付けられており、これまで教育の一環として捉えられていたスポーツが、成長産業として注目されることとなった。さらに「スポーツ基本計画（第2期）」では、「する」「みる」「ささえる」スポーツの参加人口の拡大などの政策について、スポーツ実施率などの具体的な成果指標を掲げ、「一億総スポーツ社会」の実現に取り組むこととしている。また、スポーツ施設の整備・運営に関する取組みについて、公共スポーツ施設を対象とした「スポーツ施設のストック適正化ガイドライン」が策定されており、スポーツ基本法やスポーツ基本計画の趣旨を実現すべく、学校体育施設の活用や PPP/PFI による民間ノウハウの活用などが、ストック適正化の基本的な考え方として示されている。

公共体育館の視点からみても、国の施策における位置付けがこれまでとは大きく変わりつつあり、民間事業者にとって、今後、大きなビジネスチャンス



【吉田育代氏のプロフィール】

昭和61年 財団法人日本経済研究所 入所
 調査第三部長、PPP推進部長、調査本部長を経て平成27年4月より現職。
 PFI法施行以前より、PFI手法など官民連携手法に取り組んでおり、国内初の図書館PFI事業である桑名市図書館等複合公共施設整備事業や、民間収益事業を含む墨田区総合体育館建設等事業などのアドバイザー業務を担当。内閣府PFI推進委員会計画部会専門委員や地方公共団体におけるPPP/PFI関連の委員会メンバーも務める。

図表1 国の施策

| | |
|-------------------------------|--|
| 日本再興戦略2016 | 官民戦略プロジェクト10の一つとして「スポーツの成長産業化」を位置付ける。 |
| スポーツ基本計画 (第2期：2017年～2021年) | スポーツに関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための重要な指針であり、「する」「みる」「ささえる」スポーツ参画人口の拡大などの提示。 |
| スポーツ施設のストック適正化ガイドライン | 2018年に策定。施設老朽化、財政制約等への計画的な対応を促進し、地域のスポーツ環境持続的に確保するためのガイドライン。 |

となりうる分野として期待できる。

(2) 社会体育施設の傾向

●施設数の推移

社会体育施設のうち公共体育館PFI事業の諸室構成を踏まえ、体育館、水泳プール(温水)、柔剣道場、トレーニング施設の推移をみてる【図表2】。社会体育施設全体としては横ばいである一方、個別には、体育館、トレーニング場は増加傾向にあるが、柔剣道場は横ばい、水泳プール(屋内)は平成20年をピークにやや減少している。なお、近年の公共体育館PFI事業では、水泳プール(屋内)

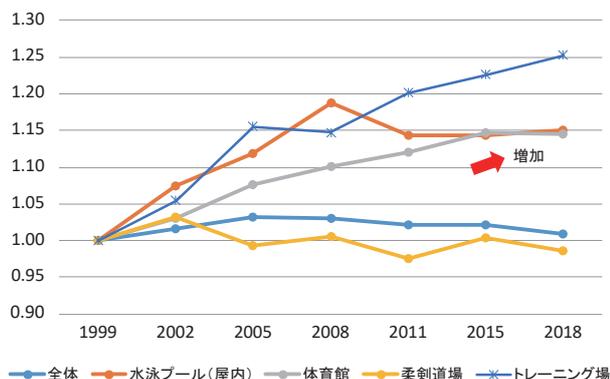
を含まない事業が大半である(図表13参照)。

また、施設調査種類別の設置状況を見ると【図表3】、体育スポーツ施設全体としては、学校体育施設の割合が高く、民間スポーツ施設は1割に満たない。体育館及び柔剣道場はさらに学校体育施設の割合が高く、民間スポーツ施設は極僅かである。一方、水泳プール(屋内)とトレーニング室は民間スポーツ施設の割合が3割前後であり、民間事業として市場が確立されていることが推察される。

●利用者数の推移

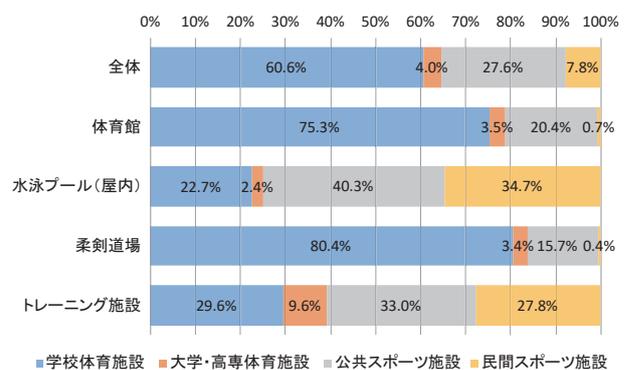
施設あたり利用者数の推移をみると【図表4】、社会体育施設全体の利用者数は増加傾向にある。う

図表2 社会体育施設の施設数
(伸び率 1999=1.00)



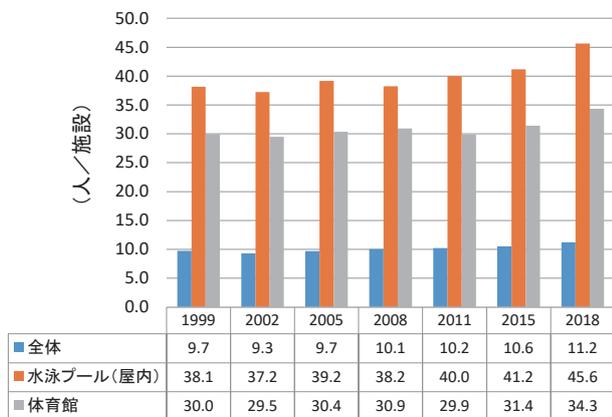
出典：文部科学省「社会教育調査」

図表3 体育館に関する施設調査種別設置状況
(2017年度)



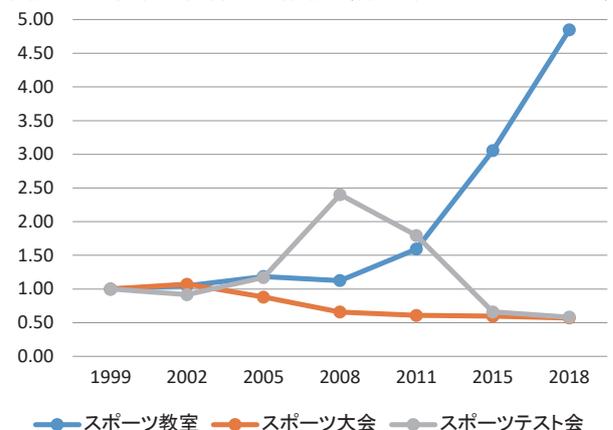
出典：スポーツ庁「体育・スポーツ施設現況調」

図表4 施設あたり利用者数の推移



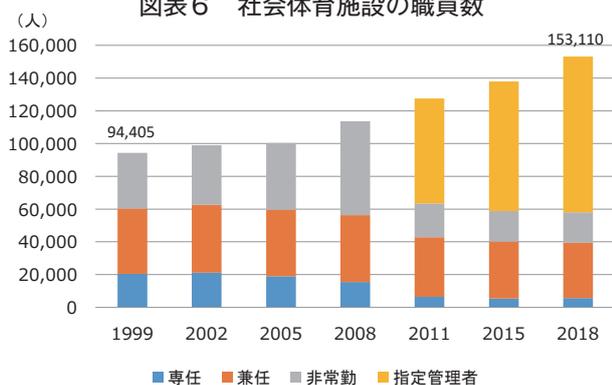
出典：文部科学省「社会教育調査」

図表5 事業実施件数の推移（伸び率 1999=1.00）



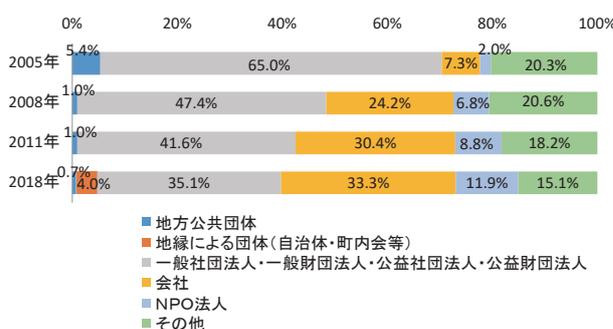
出典：文部科学省「社会教育調査」

図表6 社会体育施設の職員数



出典：文部科学省「社会教育調査」

図表7 社会体育施設の指定管理者別の比較



出典：文部科学省「社会教育調査」

ち体育館及び水泳プール（屋内）も同様に増加傾向であり、施設あたり利用者数の規模も大きい。そもそも、社会体育施設は公民館や博物館など他の社会教育施設と比較し、住民1人あたりの利用回数が高い施設であり、特に体育館及び水泳プール（屋内）は住民の利用ニーズが高い施設であることがわかる。また、これに連動して、社会体育施設の事業実施件数の9割以上を占めるスポーツ教室も2011年以降は急増している。

●指定管理者制度の導入状況

社会体育施設全体の職員数をみると【図表6】、施設数は横ばいであるが、利用者数の増加に伴い職員数も増加傾向にある。中身についても状況は変化しており、20年前と比較し専任職員及び非常勤職員

が減少し、指定管理者が大きく増加している。さらに、指定管理者別の推移をみると【図表7】、指定管理者制度の設置当初は民間事業者に対応する会社の割合は僅かに7.3%であったが、2008年には24.2%に拡大し、2018年には指定管理者制度の導入前の管理主体であった、一般財団法人など非営利団体と同水準の1/3程度の割合になっている。

指定管理者制度の導入当初は、PFIと併用した事業スキームで募集した場合、運営を担う民間事業者の参加について懸念される状況もあったが、2008年に社会体育施設への民間企業の参入が急拡大し、以降も拡大傾向が続いている。

2. 公共体育館 PFI 事業の特色

(1) PFI 事業の主な公共体育館のタイプ

PFI手法を活用して整備・管理運営を行う公共体育館をみると、主として【図表8】に示す本体機能、付帯機能、駐車場から構成される施設が多い。これに組み合わせとして屋内水泳プール、屋外施設、その他施設が付加される。これらの実態をもとに事業類型を踏まえ類型化したものが【図表9】である。

類型Ⅰはサービス購入型、類型Ⅱは混合型・運営権制度を導入した事業を対象としている。民間事業者が利用者からの利用料金等の収入を収受できるか否かは、経営ノウハウ活用の視点から民間の創意工夫の余地に大きく影響を与えられとされるため、事業費の資金回収方法の視点から大別している。

類型Ⅱについては、さらに観覧席が5000席以上のアリーナか、屋内水泳プールを有するかを基準に3分類した。住民利用重視型はアマチュアスポーツ等の観戦を楽しみつつ、「するスポーツ」に重きお

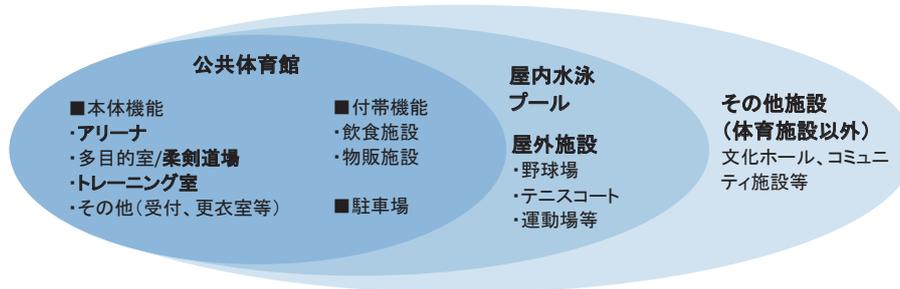
た施設が中心である。そのなかでも、民間事業者の収益性を左右する屋内水泳プールの有無でさらに分類した。興行重視型はプロスポーツなど「みるスポーツ」に重きを置いた施設であり、アリーナの観客席が5000席程度の大規模なものが中心である。

近年の傾向をみると、PFI事業においては政令指定都市などの大都市や県の施設では、類型Ⅱ-③の興行重視型が多くみられる。また、公共体育館に屋内水泳プールが併設されない施設（類型Ⅱ-②）が増えており、この点は屋内水泳プールが併設されていなくても民間の経営ノウハウを活かせることを示しており、民間事業者の裾野が広がっていることが推察される。

(2) 自由提案施設・事業

公共体育館 PFI 事業の特徴の一つとして、自由提案施設・事業を民間事業者の業務範囲に設定することが挙げられる。これは、前述のとおり体育・スポーツ施設の分野は民間事業として一定の市場が確立していることから、民間事業者のノウハウ等を活

図表8 PFI 事業における公共体育館の機能



図表9 公共体育館事業の類型化

| 類型 | 内容 | |
|----------------|---------------------------------------|------------------------|
| 類型Ⅰ サービス購入型の事業 | 民間は公共からのサービス購入料で事業費を回収 利用料金等は公共が収受 | |
| 類型Ⅱ 混合型等の事業 | ①住民利用重視型(プール有) | 5000席未満のアリーナ、屋内水泳プールあり |
| | ②住民利用重視型(プール無) | 5000席未満のアリーナ、屋内水泳プールなし |
| | ③興行重視型 | 5000席以上のアリーナあり |

図表10 自由提案施設・事業の要件等

〈自由提案施設〉

| | 独立型 | 一体型 |
|-------|----------------------------------|---|
| 概念 | 本施設（公共施設）と別棟で整備 | 本施設（公共施設）と一体で整備 |
| 施設整備費 | ①事業者が負担 （土地は定期借地権方式、設置許可、売却等） | ①公共が負担 ②公共と民間で分担 （躯体等は公共、内装、什器備品等は民間） |
| 施設の所有 | 事業者が所有 | 公共が所有 |

〈自由提案事業〉

| | 自主事業 | 付帯事業 |
|-------|---|--------------|
| 概念 | 業務要求水準書で定める施設で事業を実施 | 自由提案施設で事業を実施 |
| 費用負担 | 民間が負担（独立採算） 公共が負担（サービス購入費） 一部公共が負担） | 独立採算 |
| 施設使用料 | 有償 無償 | - |

用し、本施設との相乗効果により利用者の利便性向上や地域の魅力向上を図ろうとするものであり、財政負担の縮減にも寄与している。自由提案施設・事業の実施に際しては、自治体が入札前に自由提案施設・事業の内容を事前に確認し、認められた提案について、入札時に提案ができる仕組みが採用されている。

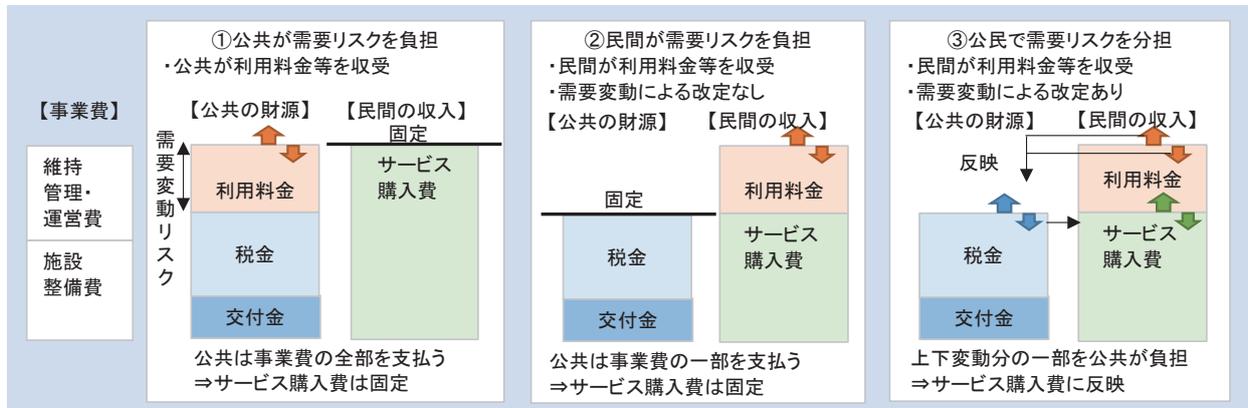
【図表10】は既存の公共体育館のPFI事業をもとに、自由提案施設・事業の要件等を整理したものである。自由提案施設は、本施設とは別棟で整備するケース（独立型）と一体で整備するケース（一体型）に大別され、それぞれ特徴が異なる。独立型では、土地の活用手法として定期借地権方式や売却、設置管理許可方式（公園内の事例）があり、施設は事業者が費用を負担し所有する。一体型は公共が施設を所有するが、施設整備費については公共が負担する場合と公民で分担する場合がある。自由提案事業は、業務要求水準書で定める施設で事業を実施するケース（自主事業）と自由提案施設で実施するケース（付帯事業）に大別され、自主事業については、費用の回収方法として独立採算型、混合型、サービス購入型があるが、独立採算としている事例

が多い。この点は、提案する事業内容や該当する事業の立地条件などが勘案され、設定されているようである。

(3) 需要変動リスク

これまで実施したPFI事業における需要変動リスクの負担方法をみると、【図表11】のとおり3つの方法に大別できる。一つ目は、公共が需要変動リスクを負担するパターンであり、加古川市立総合体育館などが該当する。これは民間が提案した事業費全額をサービス購入費で回収するものであり、リスク分担表においても公共の負担として整理される。二つ目は、民間が需要変動リスクを負担するパターンであり、川崎市多摩スポーツセンターや川西市市民体育館などが該当する。これは民間が提案した事業費についてサービス購入費と利用料金等の収入で回収し、かつ、需要変動によるサービス対価の改定を行わない事業である。よって、公共は基本的に事業期間を通じ固定されたサービス対価を支払うこととなる。三つ目は、公共と民間で需要変動リスクを分担するパターンであり、墨田区総合体育館や福岡市総合体育館などが該当する。これは需要変動によ

図表11 需要変動リスクの負担パターン



る利用料金収入の上ブレ、下ブレの一部をサービス購入費に転嫁するものであり、公共は利用者増加のメリットをサービス購入費減額という形で享受することができ、民間は利用者減少のデメリットをサービス購入費増額という形で緩和することができる。具体的な分担方法については、実績額と提案時の見込み額の差分を公民で分担するもの、上ブレのみ分担するものなどがある。

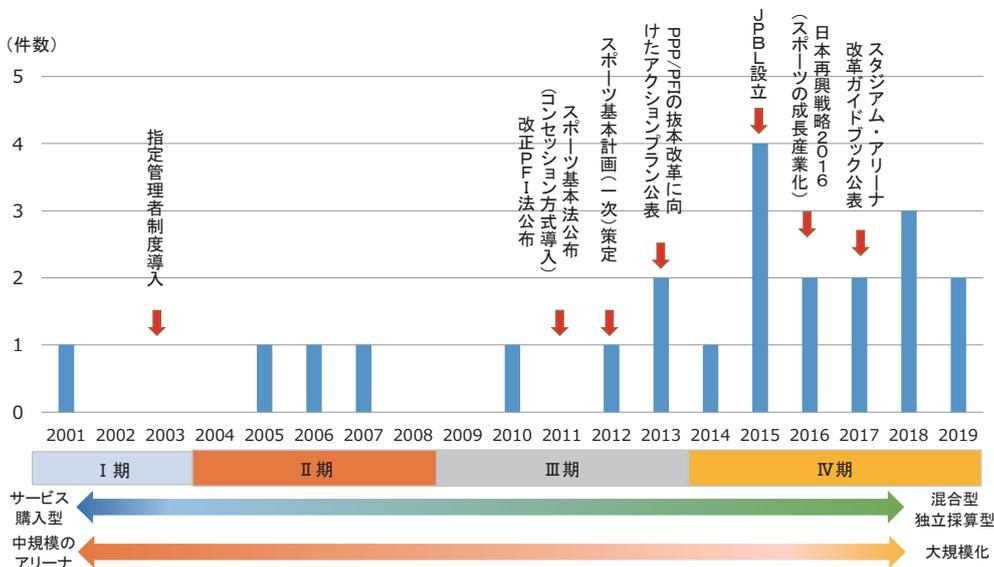
3. 公共体育館への民活導入20年の展開

次に、PFI を中心に20年間の公共体育館における

民間活力導入の変遷を概観することとしたい。【図表12】は公共体育館を取巻く環境とPFI実施件数を年表に整理したものであり、【図表13】は前述の類型化をもとに事業類型別・施設内容別の公共体育館PFI事業の実施状況の推移と各年代の主要案件を表したものである。

公共体育館PFI事業のターニングポイントは指定管理者制度が導入された2003年と、「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」（以降、「PPP/PFIアクションプラン」という。）が公表された2013年並びに日本再興戦略でスポーツの成長産

図表12 公共体育館にみるPFI法施行20年間の変遷



図表13 公共体育館 PFI 事業の内容別実績推移と主な案件名（推計）

（単位：件数）

| | サービス購入型 | 混合型等（事業者が料金収受） | | | | 計 | |
|-------------------|---------|-----------------|-----------------------------------|------------------------|------------------------------------|----------------------------|----|
| | | | 住民利用重視型 （室内水泳プールあり） | 住民利用重視型 （室内水泳プールなし） | 興行重視型 | | |
| | | 主な案件 | 主な案件 | 主な案件 | 主な案件 | | |
| 1999年度 ～2003年度 | 1 | ・加古川市立総合 体育館 | | | | 1 | |
| 2004年度 ～2008年度 | | | 3 ・墨田区総合体育館 ・守山スポーツセン ター | | | 3 | |
| 2009年度 ～2013年度 | | | 1 ・神栖中央公園防災 アリーナ | 3 | ・八王子市新体育館 ・スポーツ・文化複 合施設（川崎市） | 4 | |
| 2014年度～ | 1 | ・神奈川県立体育 館 | 1 ・かほく市総合体育 館 | 7 | ・大浜体育館 ・袋井総合体育館 ・富士市総合体育館 | 5 ・福岡市総合体育館 ・横浜文化体育館 | 14 |
| 計 | 2 | | 5 | 10 | 5 | 22 | |

出典：公表資料をもとに筆者が作成

業化が示された2016年と考えられる。前者は【図表12】の第Ⅰ期から第Ⅱ期への契機に、後者は第Ⅲ期から第Ⅳ期の契機及び第Ⅳ期での進展に繋がっている。

第Ⅰ期の代表事例は、加古川市立総合体育館であり、指定管理者制度の設置前であったことから、利用料金等は公共が収受するサービス購入型の事業である。第Ⅱ期は、指定管理者制度導入後ではあるが、まだ、民間事業者のPFI事業への参画意欲はそれほど旺盛ではなく、一定の収益性を見込める温水プールを含む事業であれば、競争性が担保できる状況であったことが推察される。代表的な事例としては、墨田区総合体育館が挙げられる。入札前の事前確認を前提とした自由提案施設・事業の設定、需要変動リスクにおける官民分担など、現在の混合型事業の基本的な事業スキームは、この時期に構築されたと考えられる。第Ⅲ期は、第Ⅱ期の延長であり大きな変化はないが、指定管理者制度の導入拡大に伴い民間事業者の層も厚くなっていったことから、八王子市新体育館のように温水プールを含まない事業においてもPFIの導入が進んだ。第Ⅳ期は、PPP

／PFIアクションプランの効果により案件数が増加（公共体育館PFI事業の半数以上が第Ⅳ期に集中）、また、2016年の日本再興戦略に基づくスポーツ庁の施策推進により、大規模アリーナでの興行を主軸としたPFI事業が目立つようになり、より一層、民間事業者の経営ノウハウ及びネットワークの活用が期待されるようになった。代表的な事例としては、横浜市文化体育館など5000席クラスのアリーナを整備する事業であり、プロスポーツと連動して「みる」スポーツを強化するとともに、まちづくりのリーディングプロジェクトと位置付けるなど、スポーツによる地域活性化を目指す事業が創出されている。

4. 公共体育館のPPP／PFI実施状況

【図表14】は、我が国で実施された公共体育館PFI事業の概要を示したものである。以下、前述の4つの時期について、年代ごとに代表的な案件を紹介しつつ、その背景、特色、効果等、公共体育館分野におけるPPP／PFIの活用状況を考察するうえで参考となるような事項を略述していきたい。

図表14 公共体育館 PFI 事業の概要

| | 事業名 | 発注者 | 時期 | 期間※1 | 類型※2 | 座席数※3 | プール (屋内) |
|------------------------|---------------------------------|-------------|----------|------------|-------------|------------------------------|-------------|
| I 期 | (仮称) 加古川市立総合体育館整備 PFI 事業 | 兵庫県 加古川市 | 実2001/10 | 20年 | サービス 購入型 | 固定1800 移動500 | なし |
| II 期 | (仮称) 墨田区総合体育館建設等事業 | 東京都 墨田区 | 実2005/12 | 20年 | 混合型 | 1000席以上 | あり |
| | 名古屋市守山スポーツセンター (仮称) 整備・ 運営事業 | 愛知県 名古屋市 | 実2006/10 | 20年 | 混合型 | 1200席程度 | あり |
| | 仮称川崎市多摩スポーツセンター建設等事業 | 神奈川県 川崎市 | 実2007/6 | 10年 | 混合型 | 200席程度 | あり |
| III 期 | (仮称) 八王子市新体育館等整備・運営事業 | 東京都 八王子市 | 実2010/9 | 15年、19年 | 混合型 | 2000席以上 | なし |
| | スポーツ・文化複合施設整備等事業 | 神奈川県 川崎市 | 実2012/9 | 約10年 | 混合型 | 1300席以上 | なし |
| | 川西市市民体育館等整備に伴う PFI 事業 | 兵庫県 川西市 | 実2014/2 | 20年 | 混合型 | 350席程度 | なし |
| | 神栖中央公園防災アリーナ (仮称) 整備運営 事業 | 茨城県 神栖市 | 実2014/2 | 15年 | 混合型 | 2500席以上 | あり |
| IV 期 | 福岡市総合体育館 (仮称) 整備運営事業 | 福岡県 福岡市 | 実2014/9 | 15年 | 混合型 | 5000席以上 | なし |
| | 帯広市新総合体育館整備運営事業 | 北海道 帯広市 | 実2015/9 | 20年 | 混合型 | 3500席程度 | なし |
| | 総合スポーツゾーン東エリア整備運営事業 (仮 称) | 栃木県 | 実2015/9 | 15年 | 混合型 | 5000席以上 | あり |
| | (仮称) 袋井市総合体育館整備・運営事業 | 静岡県 袋井市 | 実2016/1 | 15年 | 混合型 | 1000席以上 | なし |
| | 横浜文化体育館再整備事業 | 神奈川県 横浜市 | 実2016/2 | 15年 19年 | 混合型 | 5000席以上 | なし |
| | 神奈川県立体育センター | 神奈川県 | 実2016/4 | 15年 | サービス 購入型 | 500席程度 | あり |
| | 大浜体育館建替整備運営事業 | 大阪府 堺市 | 実2017/1 | 15年 | 混合型 | 2200席程度 | なし |
| | 有明アリーナ管理運営事業 | 東京都 | 実2017/12 | 25年 | 運営権方式 | 15000席 | なし |
| | 新県立体育館整備事業 | 滋賀県 | 実2018/2 | 15年 | 混合型 | 5000席以上 | なし |
| | (仮称) 小山市立体育館整備及び運営事業 | 栃木県 小山市 | 実2018/4 | 15年 | 混合型 | 715席 | なし |
| | 鳥取市民体育館再整備事業 | 鳥取県 鳥取市 | 実2019/2 | 15年 | 混合型 | 500席程度 | なし |
| | 西宮中央運動公園及び中央体育館・陸上競技 場等再整備事業 | 兵庫県 西宮市 | 実2019/3 | 20年 | 混合型 | 3000席以上 | なし |
| | 富士市総合体育館等整備事業 | 静岡県 富士市 | 実2019/12 | 15年 | - | 1000席程度 ※イベント時 3000席程度 | なし |
| (仮称) かほく市総合体育館等整備・運営事業 | 石川県 かほく市 | 実2020/3 | 15年 | - | - | あり | |

注1) 維持管理・運営期間を示す。

注2) 自由提案施設、自由提案事業に相当する業務以外で、事業費に対する資金回収の視点で分類

注3) 要求水準書に基づくメインアリーナの観客席

出典：各事業の公表資料をもとに筆者作成

4-1 加古川市立総合体育館

第Ⅰ期の代表事例は、2001年に実施方針を公表した加古川市立総合体育館整備 PFI 事業であり、2005年4月にオープン、2006年の兵庫のじぎく国体の会場として使用されている。指定管理者制度の導入前であったため、施設利用料は市が収受するサービス購入型であり、維持管理・運営期間20年の事業である。民間事業者の業務範囲としては、総合体育館の整備に加え、総合体育館及び陸上競技場を有する運動公園の維持管理・運営である。総合体育館のメインアリーナはバスケットコート3面が入る広さであり、固定席と可動席で2300席の観覧席、電光得点版、音響装置などを要求水準としている。その他、サブアリーナ、トレーニングルーム、選手控室等を備えており、国際試合にも利用可能な水準になっている。

「ハコモノ」で「サービス購入型」の事業スキーマ

図表15 自由提案事業の内容

| 名称 | 施設活性化業務 |
|----|---|
| 要件 | ・独立採算で実施 ・利用料：通常と同様（市に支払う） ・予約：特別予約扱い |
| 対象 | ①イベント等 ②スポーツ教室 |

出典：加古川市「(仮称) 加古川市立総合体育館整備 PFI 事業」要求水準書



写真1 総合体育館概観

出典：岩崎電気株式会社 HP (2020.6.11)

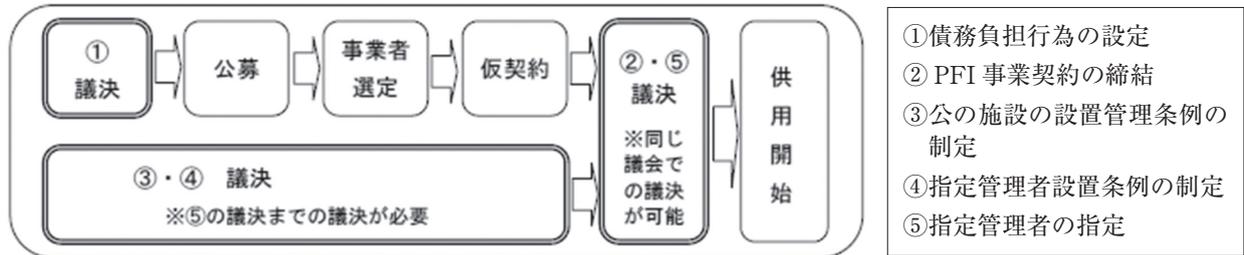
ムである場合、民間事業者の創意工夫の余地が少ないと思われがちである。本事業は、2.(2)で分類した「自由提案事業」に相当する施設活性化業務を任意で実施できるものとしており、民間の創意工夫を活かした事業となっている。前述の分類に照らすと、自由提案事業のうち自主事業にあたる内容であり、詳細は【図表15】のとおりである。選定された民間事業者はこの仕組みを活用し、2006年より女子バレーのV・プレミアリーグを開催しており、来館者数の増加に寄与している。その他、太極拳、フラダンス、フラワーアレンジメント等のカルチャー教室等も開催しており、市民に親しまれるスポーツ施設として地域で定着している。

4-2 墨田区総合体育館

第Ⅱ期の代表事例としては、公共体育館に初めて PFI と指定管理者制度を導入した、(仮称) 墨田区総合体育館建設等事業を紹介する。墨田区総合体育館は、施設設備の老朽化・狭あい化のため、多様化・増大化する区民のスポーツニーズに十分に対応できないことから改築が検討された。整備にあたっては、東の副都心ともいわれた JR 錦糸町駅に近接する都市公園内に立地する施設であることから、地域交流の場、地域活性化を促す施設として、「みる」機能を強化し、広域的な公式競技大会の開催可能な総合スポーツ施設として整備することを目指した。事業スキームとしては、BTO、混合型、維持管理・運営期間20年であり、施設整備・維持管理・運営を業務範囲としている。

まず、PFI と指定管理者の併用について整理すると、総務省の資料によれば、事業者の選定についてはそれぞれ別個の制度ではあるが、議会や住民に説明がつけば PFI 事業者が指定管理者として選定することができるように条例で規定することが可能としており、その場合の議決のスケジュールは【図表

図表16 PFIと指定管理者の議決



出典：総務省資料

16】のとおりである。PFI事業契約の締結と指定管理者の指定は同じ議会で議決をすることが可能であり、かつ、③と④は⑤の議決までに議決が必要となる。本事業では、利用者の利便性向上と多様なニーズへの対応を目的に、民間事業者から利用料金等の提案を求めていたため、事業契約の締結から1年後に③（④を含む）と⑤の議決を得ている。

本事業の特徴は、自由提案施設・事業の導入と需要変動リスクを官民で分担することにより、民間の創意工夫を最大限に引き出そうとしている点にある。特に需要変動リスクについては、提案時の収入見込み額と実際の収入額の乖離に対し、業務の特徴を踏まえ2種類の分担方法を設定するなど、きめ細かな対応策を採っている。例えば、変動費の割合が大きい業務では、需要の上ブレ、下ブレの双方を【図表17】に示す方法により、官民で分担している。墨田区の総合体育館については、自由提案施設・事業に係る費用の回収も含め、需要変動リスクを分担する形としており、民間事業者はモチベーションを持って業務に取り組み、公共は協力することで財政負担縮減に繋がるため、双方にとって協力しやすい環境を作ることができる。

これらの仕組みが功を奏し、墨田区総合体育館では、スポーツ教室は多様なプログラムが多数実施されており、量・質ともに想定以上の内容になっている。さらに、イベント・大会ではフットサルのフウガドールすみだとホームタウン協定を締結するな

図表17 需要変動リスクの分担方法

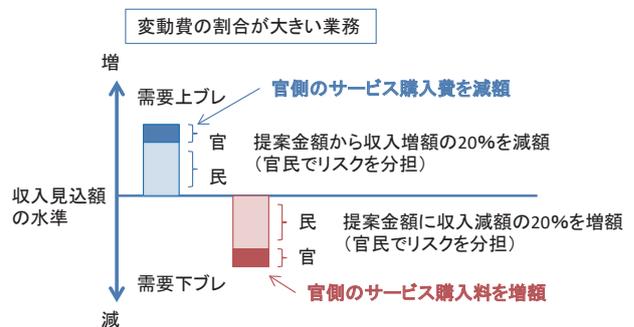


写真2 墨田区総合体育館概観

出典：(株)日本経済研究所撮影

ど、アリーナ稼働率の上限に達するほどの実施状況であり、地域活性化を促す施設として大きな成果を上げている。

4-3 八王子市新体育館

第Ⅲ期の代表事例としては、(仮称)八王子市新体育館等整備・運営事業を紹介したい。八王子市で

図表18 自由提案事業の取扱い

| 施設内容 | | 類型 | 収入帰属 | 需要変動による改定 | サービス購入費における費用の取り扱い | |
|--------|----------|------------|------|------------------------------|--|--|
| 要求施設 | | I | 事業者 | 増収及び減収ともにサービス購入費に一部反映 | 全て対象とする | |
| 自由提案施設 | 託児施設 | II-1 | 事業者 | なし（利用料を低下させ市民に還元する方法を提案で求める） | 維持管理費、光熱水費は対象とする※1 運営費は事業者が負担し、対象としない | |
| | 利便施設 | II-2 | - | - | 維持管理費、光熱水費は対象とする※1 運営費は事業者が負担し、対象としない | |
| | 物販等目的外使用 | 一般向け臨時使用施設 | II-3 | 施設使用料⇒市 事業収入⇒利用者 | なし | 維持管理費、光熱水費は対象とする※1 運営費は利用者が負担し、対象としない |
| | | 売店等常設施設 | II-4 | 事業者 | なし | 全て対象としない。※2 |
| | 上記以外の施設 | II-5 | 事業者 | なし（利用料を低下させ市民に還元する方法を提案で求める） | 全て対象としない。※2 | |

※1 事業者又は利用者の責めによる修繕については、事業者又は利用者の負担とする。但し、類型II-4及びII-5については、事業者または利用者の責によらない場合は、事業者の負担とする。

※2 光熱水費については、施設の床面積に応じた額を事業者が負担するものとし、当該金額をサービス購入費Dより減じて市は支払う。

出典：八王子市「(仮称)八王子市新体育館整備・運営事業」募集要項



写真3 八王子新体育館概観

出典：八王子市 HP (2020.06.12)

は市民のスポーツ・レクリエーションの受け皿として小・中学校の体育館等に加え、規模の大きな体育施設は3館あったが、いずれの施設も利用率が高く、市民のスポーツ需要に対応できていなかったことから、新たに体育館を整備することになった。新体育館の整備にあたっては、既存の体育館が各種スポーツ団体の利用を中心とするのに対し、新体育館は個人利用や公式の全国大会に対応した施設として整備するものとした。

本事業では民間の創意工夫を引き出す特徴的な仕組みとして、自由提案施設・事業における発注方法

が挙げられる。本事業は2.(2)で述べた「自由提案事業」のうち、付帯事業にあたる部分において、【図表18】に示すとおりきめ細かな対応がなされている。市は「子育てナンバーワンのまち」等の施策実現に向けて、民間事業者に積極的に提案をしてもらうため、市の要望を明確化し、かつ、民間のリスク軽減（維持管理費・光熱費は公共が負担）を図っている。

なお、本事業もPFIと指定管理者制度の併用であるが、事業契約に係る議決の後、一定期間経過後に指定管理者の指定の議決を得ている（【図表16】の③、④、⑤は同時）。これは、民間事業者から提案された料金水準等を反映するためである。

以上のとおり、八王子新体育館は、既存の体育館が存在するなかで新体育館のコンセプトを明確化し、民間が提案しやすいように自由提案施設・事業の仕組みについて工夫した。その結果、民間事業者による多様な提案を受けることができ（託児施設の設置等）、教室等のプログラムは非常に人気が高く定員を上回る状況であり、大会・イベントも上限に近い施設稼働率であり、地域交流の核となる施設として高く評価されている。

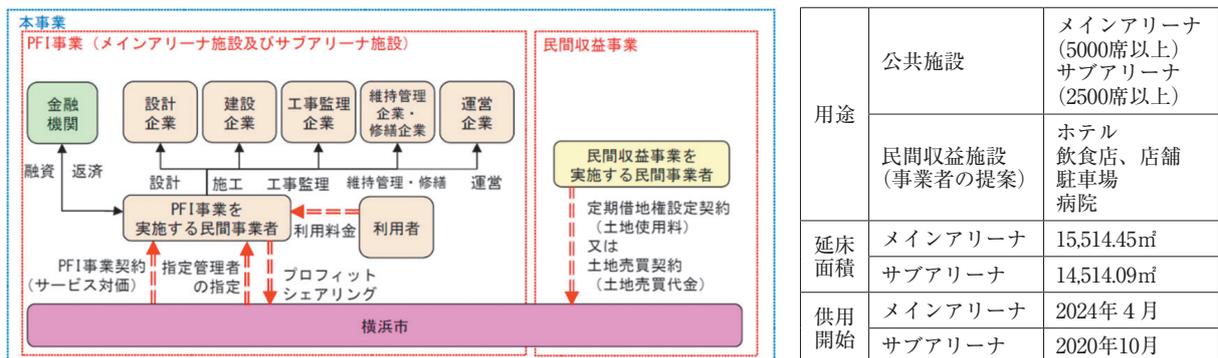
4-4 横浜文化体育館

第IV期は、これまでと同様に地域住民のスポーツニーズの受け皿として整備される公共体育館と、スポーツ観戦等を主体とした「スタジアム・アリーナ」と呼ばれる集客を重視した公共体育館の2種類が存在する。ここでは後者の代表的な事業として、横浜文化体育館再整備事業を採り上げる。

本事業は、庁舎移転後の関内駅周辺のまちづくりのリーディングプロジェクトと位置付けられており、市民利用を重視した武道館（サブアリーナ）や、大規模な大会やコンサートなどの興行利用に対

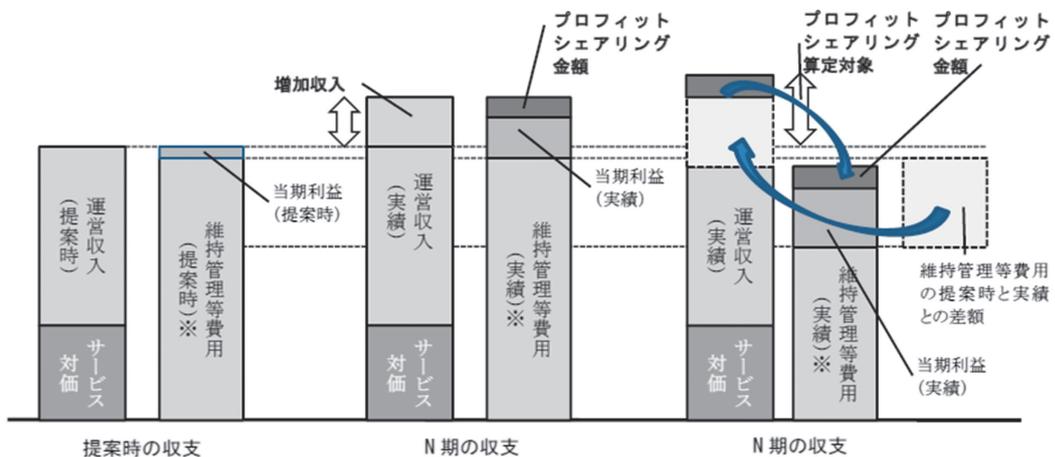
応したメインアリーナの整備に加え、民間収益施設を整備するものである。公共施設と併設する民間収益施設との相乗効果により、賑わいの創出による地域経済への効果が期待されている。本事業の事業全体のスキームは【図表19】のとおりであり、PFI事業は指定管理者制度を併用、加えて民間収益事業は定期借地権設定契約又は土地売買契約を締結する形である。本事業は、前述の自由提案施設の分類では「独立型」と「一体型」のどちらも提案が可能であり、実際の民間事業者の提案では、メインアリーナに隣接してホテル、飲食店、店舗、駐車場が、サブ

図表19 事業全体のスキームと施設等の概要



出典：横浜市「横浜文化体育館再整備事業」入札説明書、落札者決定に関する報告書

図表20 プロフィットシェアリングの方法



出典：横浜市「横浜文化体育館再整備事業」事業契約書（案）

アリーナに隣接して病院が整備される予定である。既存の公共体育館 PFI 事業の自由提案施設と比較し、民間事業者の創意工夫の余地が大きい分、民間事業者にとって事業費、リスクともに大きい事業となっている。

また、本事業は公共施設等運営権方式ではないものの、利益分配の仕組みを導入している点が特徴的であり、公共体育館としては初めてプロフィットシェアリングを取り入れた契約となっている（【図表20】を参照）。これまでの公共体育館では、利用料金収入等の増減に対し公共と民間でリスク分担をしていたが、本事業は利益について公民で分配している。

なお、本事業は入札中止となった事業であり、再入札にあたっては予定価格と民間収益施設における契約不調の損害請求の要件が変更されている。

5. 公共体育館の展望と課題

公共体育館の改築等において PPP/PFI 手法を活用する場合、これまで利用してきた各種スポーツ団体等の活動を尊重しつつも、民間事業者の創意工夫の余地を広げ、財政負担を縮減するとともに、公共サービスに新たに価値を加えることが重要である。指定管理者制度による公共体育館の管理運営は、効果的・効率的な管理運営に寄与しているものの、民間事業者からは、硬直的な料金体系、投資回収が不可能な短い事業期間、自主事業でできる範囲が狭いこと（各種スポーツ団体等による優先利用）などが問題点として指摘されている。公共体育館の PFI 事業の場合、殆どの事業が自由提案施設・事業を業務範囲に盛り込んでおり、民間事業者としては設計段階から公共施設との相乗効果を想定して検討することができるなど、ハードとソフトの最適な連携により収入の拡大を見込むことができる。また、墨田区総合体育館等にみられるように、民間事業者

が利用料金体系や料金水準を提案し、公の施設の設置管理条例に反映させることも可能であり、収益確保に向けて創意工夫を発揮できる余地は大きい。公共体育館は利用料金制のもと需要変動リスクの分担や、さらに横浜文化体育館のようなプロフィットシェア/ロスシェアを取り入れることで、民間は事業に対するモチベーションを維持できるとともに、公共は協力することで財政負担縮減に繋がるため、双方の強みを活かす win-win の関係を築きやすい。

このように、公共体育館 PFI 事業は公共と民間が連携して取り組む施設として、とても相性が良い施設といえる。本来、公共体育館の整備・運営は、住民のスポーツニーズに対応することに加え、健康増進や医療費抑制の効果も目的としている。さらに、国が進める「スタジアム・アリーナ改革」のもと、にぎわい創出や持続可能なまちづくりの実現といった効果も期待できるとして、大いに注目される場所である。公共体育館は、民間のスポーツ施設に比べ多機能で、かつ規模も大きい。公共体育館の PFI 事業は、こうした公共体育館の施設・機能と民間による自由提案施設について、公共が有する信頼性や中立性を背景に、民間の経営ノウハウ、ネットワーク等を活用できる。よって、今後も積極的に PPP/PFI の導入可能性について検討することで、こうした効果を楽しむことが望ましい。但し、まちづくりの一端を担う事業と位置付けるのであれば、構想・計画の段階から多様な主体による意見交換を行うことが重要である。横浜文化体育館では、「横濱まちづくりラボ」を設置し公民連携による新しいアイデアの創出を試みており、こうした活動が実際の提案に繋がるものと考えられる。

以上のとおり、公共体育館は、公民連携により大きな効果が期待できる。事業推進にあたっては、民間活力を最大限発揮させるとともに、公共体育館としての公共目的を両立させるという、このファイン

チューニングこそが、公共体育館 PPP/PFI の課題といえよう。

最後に、新型コロナウイルスの感染防止拡大に伴う営業自粛について、触れておきたい。スポーツ施設でクラスターが発生したことから、既存の PFI 手法による公共体育館も休館などの利用制限が続いている。公共と民間事業者の間で営業補償をどうするか等の問題が発生しつつあり、PPP/PFI 事業に影響を落としている。こうした中、スポーツ庁ではスポーツ活動の再開に向けて留意事項等を整理した「社会体育施設の再開に向けた感染拡大予防ガイドライン」を作成し、施設管理者向けのチェックリストなども発表している。また、民間のスポーツ施設

では、レッスンやイベントをオンラインで予約、決済、受講ができるようにするなど、「with コロナ」時代のスポーツ施設のあり方を提案しつつある。公共体育館の PFI 事業においては、事業契約を遵守しつつも、こうした民間のアイデアを迅速かつ柔軟に取り入れていくことも重要である。公共体育館は住民の心身を支えるインフラになりつつあり、継続的なサービスの提供を求められる施設である。日常的に公共と PFI 事業者の間で構築された信頼関係のもと、リスク分担の精査、受益者負担の考え方の整理などを進めることで、この危機的な状況がさらなる進化のきっかけとなることを期待する。