

# おそらく日本一分かりやすいPPP/PFI講座

【2023年度第1回】

## 廃校跡利活用とPark-PFI

講師：一般社団法人国土政策研究会

理事 PFI 事務局長 伊庭 良知



自治体財政が厳しい中、公共施設・サービスの分野に民間資金・ノウハウを活用するPPP/PFIの普及が期待されています。今回は「廃校活用」と「Park-PFI」をテーマに取り上げました。いずれも、地域にとって関心が高まっているテーマですが、地域の実情や潜在ニーズを把握し、地域ならではのやり方を考えていく姿勢が問われるため、難易度の高いテーマと言えるかもしれません。昨年度に続き、伊庭講師にご登壇いただき、事例紹介や官民連携手法の考え方等を交えながら分かりやすくポイントを解説していただきました。

本セミナーは2月27日、国土交通省、中国財務局岡山財務事務所、中国銀行から後援をいただき、オンライン方式にて開催しました。当日のセミナー要旨をご紹介します。

本日は「廃校跡利活用とPark-PFI」という2つのテーマでお話をいたします。前者は学校施設、後者は都市公園が対象となります。この2つは全く性格の異なる公共施設ですが、施設整備、維持管理、サービス提供、資産自体の利活用等々をどう進めていくかという点では、共通点もあります。いずれの施設においても、PPP/PFI手法を導入することで、財政負担軽減やサービス向上の実現につなげることが可能になる。そういうお話ができればと思います。

### 1. 廃校活用

#### (1) 毎年200haが遊休化している廃校跡地

最初に廃校活用について、公共資産の有効活用という観点から考えます。

全国では毎年約400～450校が廃校になっています(図表1)。少子化に伴い、小学校と中学校と一緒にする小中一貫校設立の動きも進んでおり、こうした動きも廃校増加の要因となっています。1つの学校施設の敷地面積が5,000㎡～10,000㎡くらいあるので、少なく見積もっても毎年200haの廃校跡地が遊休化していくことになります。増え続ける遊休資産をいかに活用していくか、これが廃校活用のテーマになっているわけです。

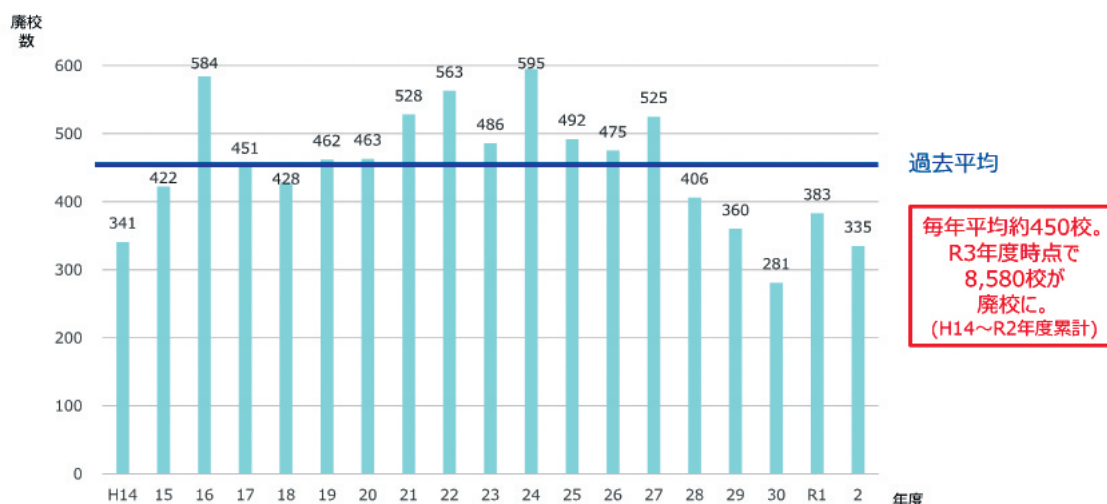
#### (2) 官民連携による廃校活用事業化の流れ

##### ① まずは情報発信から

廃校となった校舎や跡地の活用策については、大きく、自治体単独での場合と、民間事業者に門戸を開く場合の2つの選択肢が考えられます。後者のケースが今回のテーマでもあるPPP(官民連携)

図表 1 廃校の発生状況について

✓ 少子化に伴う児童生徒数の減少等により、**毎年約450校程度の廃校**が全国で発生



注：調査対象は公立の小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校  
出典：文部科学省「令和3年度廃校施設等活用状況実態調査」

方式です。

廃校後の活用策のイメージが既にできあがっている場合は自治体単独で検討を進めていけば良いでしょう。しかし、そのようなイメージがなかったり、民間事業者のアイデアを取り入れたいような場合には、PPPの出番と言えます。

官民連携方式を目指すのであれば、民間事業者の方に情報を伝える必要があります。例えば、小学校の10,000㎡の土地が空いているというような情報をまず知ってもらわなければいけません。やり方はいろいろあります。まずは、自治体が廃校跡地の活用を目指しているという情報をプレスリリースしておきます。その後、自治体と民間事業者間での情報交換の場を設けて参加企業を募集したり(サウンディング等)、現地見学会を開催したりといったことがよく行われています。こうしたことを行うことで、自治体は発信した情報の反応を確認できますし、廃校活用事業に対する民間事業者の関心度合いを把握することもできます。

## ②行政財産から普通財産への転換

また、廃校施設や跡地はその自治体が所有する公有財産ですが、公有財産は行政財産と普通財産に区分して管理されています。行政財産とは公用又は公共用に供し、または供することを決定した財産をいい、普通財産とは行政財産以外の全ての公有財産をいいます。公立学校の施設の場合は行政財産として管理され、使用目的は教育に関するものに限定されているのが普通です。廃校になった場合に、行政財産のままにしておくと、他の目的に活用することや民間事業者への利活用を進めることができません。これを普通財産に転換させておくことで、売却することも定期借地で貸し出すことも、あるいは別の用途で民間に貸し出すといったことも可能になります。民間事業者が収益事業を行うことが可能になり、自治体には法人税収入や賃料などが入るようになります。「稼ぐインフラ」とは、このような公有財産のことに対する呼称なのです。

### (3) 廃校活用の参考資料

廃校活用の参考資料としては、「公立学校の施設整備費補助金等に係る財産処分手続の概要」などいろいろなものが文部科学省からHPで公開されています。

また、廃校施設の有効利活用事例集として「みんなの廃校プロジェクト」(図表2)が参考になります。そこには全国の事例が紹介されています。ただ、当然ながら、それぞれの自治体の置かれた立場によって活用方法は異なるので、他事例がそのまま使えるということにはなりません。あくまで参考にして、自分たちの地域にふさわしい活用を考えることが必要です。

また、国庫補助制度等では、環境に考慮した学校施設ということで、エコスクールという概念を取り入れて、パイロットモデル事業としての補助制度もあります。スーパーエコスクールなど、再生可能エネルギー設備に関する補助制度も出てきています。

「財産処分手続ハンドブック～財産処分手続きの概要と事務手続き上の留意事項～」では、廃校になった跡地を売却する場合などの留意事項についてまとめられていますので、売却を検討される場合には参考になると思います。

図表2 みんなの廃校プロジェクト



資料：文部科学省「みんなの廃校プロジェクト」より

### (4) 廃校活用のポイント

廃校を積極的に活用することで、施設の維持管理費の削減といった短期的な効果のみならず、地域コミュニティの維持・活性化や産業振興といった様々な効果が期待されます。なので、自治体で活用策の検討を進めていくには、まちづくりや地域振興、産業振興等々、多様な関係部局も含めた庁内体制とすべきです。

廃校活用を円滑に進めていくためには、廃校となってから活用策を検討するのではなく、廃校を決定する段階で活用策についても検討していくことが重要です。とにかく早め早めに活用の方向性を考えておくことです。

学校は地域のシンボルであり、卒業生にはそれぞれの思い出があります。地域の思い出が詰まった施設であるだけに、活用策の検討においては、地域の意向を踏まえながら進めることが重要になります。

## 2. Park-PFI

### (1) 都市公園が対象

次に Park-PFI についてです。対象となるのは、自治体の公有財産である都市公園です。

2021（令和3）年末時点で、全国には113,828カ所の都市公園があり、延べ面積は約130,000haに及んでいます。人口一人当たりで換算すると10.8㎡に相当します。これは、安く見積もっても1兆円以上の価値が眠っていることになるわけです。Park-PFIは、この土地資源を「稼ぐインフラ」として有効活用を図る手法と言えます。

## （2）民間事業者に運営権を付与

民間事業者に対して都市公園の維持管理業務だけでなく、公園内での収益事業などを可能にすることでビジネスチャンスを創出します。先行事例では、民間事業者に対して、都市公園内での運営権を与え、カフェや物販等の収益事業を行う事例がみられます。この運営権に価格を設定することで、自治体側は運営権対価を得ることが可能になります。

## （3）根拠法は都市公園法

都市公園の整備、管理運営に活用できる官民連携手法には、地方自治法に基づく指定管理者制度、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）に基づくPFI事業、などの手法がありました（図表3）。

一方、Park-PFIですが、Park-PFIという名前が付いているために紛らわしいのですが、根拠法は都市公園法です。都市公園は元々、都市公園法で規定されている公有財産であり、同法の改正の都度、様々な検討が行われてきたという歴史があるのです。Park-PFIは、そのような中で出てきた官民連携手法という点が特徴です。

図表3 都市公園におけるPPP/PFI手法の比較

制度名	根拠法	事業期間の目安	特徴
指定管理者制度	地方自治法	3-5年程度	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者等の人的資源やノウハウを活用した施設の管理運営の効率化（サービスの向上、コストの縮減）が主な目的。</li> <li>一般的には施設整備を伴わず、都市公園全体の運営維持管理を実施。</li> </ul>
設置管理許可制度	都市公園法第5条	10年（更新可）	<ul style="list-style-type: none"> <li>公園管理者以外の者に対し、都市公園内における公園施設の設置、管理を許可できる制度。</li> <li>民間事業者が売店やレストラン等を設置し、管理できる根拠となる規定。</li> </ul>
PFI事業（Private Finance Initiative）	PFI法	10-30年程度	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間の資金、経営能力等を活用した効率的かつ効果的な社会資本の整備、低廉かつ良好なサービスの提供が主な目的。</li> <li>都市公園ではプールや水族館等大規模な施設での活用が進んでいる。</li> </ul>
その他（DB、DBO等）	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者に設計・建設等を一括発注する手法（DB）や、民間事業者に設計・建築・維持管理・運営等を長期契約等により一括発注・性能発注する手法（DBO）等がある。</li> </ul>
P-PFI	都市公園法第5条の2～9	20年以内	<ul style="list-style-type: none"> <li>飲食店、売店等の公募対象公園施設の設置又は管理と、その周辺の園路、広場等の特定公園施設の整備、改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度。</li> </ul>

## （4）設置管理許可制度の改正

Park-PFIでは2017（平成29）年の都市公園法改正で、設置管理許可制度が改正されています。これは、「都市公園において、飲食店、売店等の収益施設の設置と園路、広場等の公共部分の整備を一体的に実施する民間事業者を公募により選定する制度」で、「事業

資料：国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」

者が設置する施設から得られる収益を公園整備に還元してもらう代わりに、事業者へのインセンティブとして都市公園法の特例措置」が講じられることになりました。

Park-PFIでの設置管理許可制度の改正による、事業者へのインセンティブは主に次の3点です。

### ①事業期間の延伸

都市公園法を根拠とするPPP手法としては設置管理許可制度がありました(図表3)。この制度でも、一応、民間事業者が都市公園内に売店やレストランといった収益施設を設置することが可能だったのですが、事業期間(設置管理許可期間)の目安は10年でした。更新も可能ではあったのですが、手続きが面倒であること、競合他社がいる場合には更新できる保証がないこと等がネックとなり、民間事業者にとっては参入のハードルがありました。

Park-PFIにより、事業期間はそれまでの10年から、最大20年まで可能となりました。

### ②公募対象公園施設の追加

都市公園内の施設は、特定公園施設と公募対象公園施設に大別されます(図表4)。前者は広場や園路等の公共部分であり、後者はカフェ等の民間収益施設部分です。

従来は、公募対象公園施設部分の維持管理費用を民間収益部分で賄うことはあっても、公共部分については公的資金で賄われていました。Park-PFIでは、両者を民間事業者が一体的に整備し、公共部分の一部についても民間収益で賄うスキームが一般的になってきています。

Park-PFIにより、都市公園内に整備可能な公募対象公園施設(占用物件)が非常に増えました(図表5)。植物園、水族館、自然生態園、図書館もあります。アーバンスポーツ系の施設も多数追加されています。宿泊施設も追加されています。例えば、民間事業者がホテルでこの地域に進出しようとした時に大きな課題となるのが用地の確保です。購入するにしても、賃借するにしても、時間やコスト、労力がかかります。一方、Park-PFIであれば、すでに用地があるため、都市公園外にホテルを整備する場合に比べて、時間やコストを格段に削減することが可能になります。また、都市公園内のホテルは、利用客にとっても魅力的なものになる可能性があります。

### ③建ぺい率の緩和

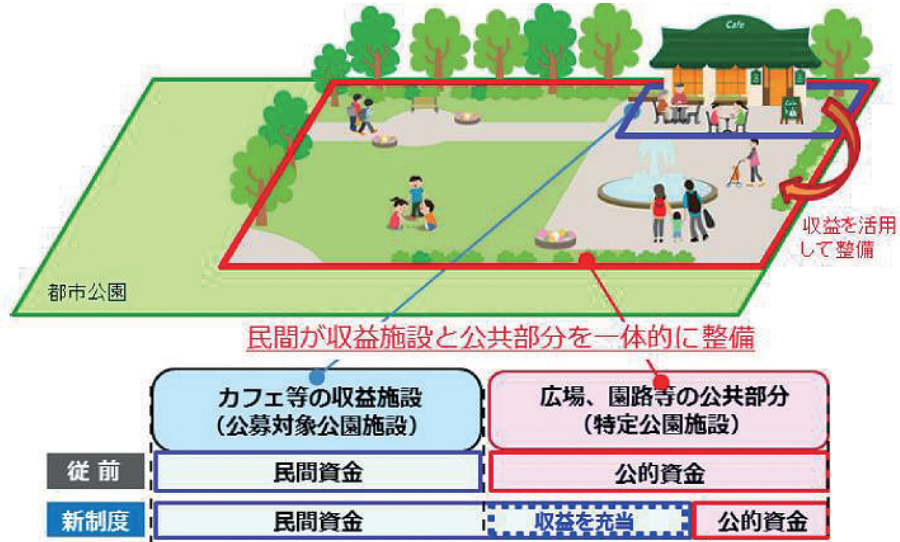
都市公園における建ぺい率は2%という原則は変わっていません。しかし改正前は、都市公園内にトイレを整備するだけで終わってしまうような状況でした。そこで、Park-PFIの場合には公園施設の種類によって建ぺい率の緩和がなされています。

公募対象公園施設等を整備する場合には10%上乗せされて、12%まで建物が建てられるようになっています。より正確には、10%を参酌して条例で定める範囲を限度として建ぺい率を上乗せすることができるようになりました。これにより、様々な施設を整備できるようになったわけです。これは、全国で13,000ha以上の建物を新たに整備可能になったということです。

そのほかにも、文化財保護法による重要文化財などであれば、建ぺい率は20%の上乗せが可能になりました。例えば、街のなかにある古い商家を公園に移設するといったことも考えられます。

また、屋根付広場等の高い開放性を有する建築物等の場合にも10%を上乗せすることが可能になっています。逆に言えば、広場に屋根だけ設置するような場合も該当してくるということです。熱中症

図表4 Park-PFIのイメージ



資料：国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」

図表5 公園施設及び公募対象公園施設の一覧

分類	園路広場	修景施設	休養施設	遊戯施設	運動施設	教養施設	便益施設	管理施設	その他の施設
公園施設の種類	園路 広場	植栽 芝生 花壇 いけがき 日陰だな 噴水 水流 池 滝 つき山 彫像 灯籠 石籠 飛石	休憩所 ベンチ 野外卓 ピクニック場 キャンプ場 その他これらに類するもの	ぶらんこ 滑り台 シーソー ジャングルジム ラダー 砂場 徒渉池 舟遊場 魚つり場 メリーゴーランド 遊戯用電車 野外交ダンス場 その他これらに類するもの	野球場 陸上競技場 サッカー場 ラグビー場 テニスコート バスケットボール場 バレーボール場 ゴルフ場 ゲートボール場 水泳プール 温水利用型健康運動施設 リハビリテーション用運動施設 ボート場 スケート場 スキー場 相撲場 弓場 乗馬場 鉄棒 つり輪 その他これらに類するもの これらに附属する工作物 (観覧席、シャワー等)	植物園 温室 分区園 動物園 動物舎 水族館 自然生息園 野鳥観察所 動植物の保護繁殖施設 野外音楽堂 図書館 陳列館 天体・気象観測施設 体験学習施設 記念碑 その他これらに類するもの 遺跡等 (古墳、城跡等)	売店 飲食店 宿泊施設 駐車場 園内移動用施設 便所 荷物預り所 時計台 水飲場 手洗場 その他これらに類するもの	門 柵 管理事務所 話所 倉庫 車庫 材料置場 苗畑 掲示板 標旗 照明施設 ごみ処理場 (廃棄物再生利用施設を含む) くず箱 水道 井戸 暗渠 水門 雨水貯留施設 水質浄化施設 護岸 擁壁 発電施設(環境への負荷の低減に資するもの) その他これらに類するもの	展望台 集会所 備蓄倉庫 [耐震性貯水槽] [放送施設] [情報通信施設] [ヘリポート] [係留施設] [発電施設] [延焼防止のための散水施設] ※[ ]内は省令で定めている施設
	公募対象公園施設								

資料：国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」

対策として、広く活用されるのではないかと思います。

(5) Park-PFIのポイント

Park-PFIでは、当然のことですが、公園のコンセプトに配慮しなければいけません。都市公園をどのような公園にしていくか、スポーツ公園なのか、あるいは憩いの場としての公園なのかといったことです。コンセプトがあるのであれば、それを崩してしまうようではいけません。自治体にとっては、住民の方々からも公園の活用の方向性について、コンセンサスを得ておく必要があると思います。

## おわりに

以上、廃校跡地活用と都市公園の利用ということでお話をさせていただきました。

廃校活用も Park-PFI も、自治体の所有している資産を有効活用して、自治体はお金を稼ぎましょうということです。そうすれば、稼いだ資金を、例えば教育に使える、あるいは福祉に使えるようになるということです。民間事業者は、事業展開の際には、土地を確保しなければいけません。公有地活用は、用地がすでにまとまった状態で活用を待っている状態にあるという点が大きな特徴といえます。また、交通の利便性が高く、集客が見込まれる場所にあったり、民有地よりも安く利用できるといった可能性もあり、民間事業者にとっては大きなビジネスチャンスが存在しています。官民が連携して、公有地の有効活用を図っていかれることを期待しています。

ご清聴ありがとうございました。

## ◆質疑応答

**質問者：**廃校活用についておたずねします。仮に廃校舎が行政財産のままの扱いとされている場合は、どのような理由が考えられますか？ また、行政財産のままであると、公有地活用の上でどのような不都合があるのでしょうか？

**講師：**行政財産として小学校用地として位置づけられていると、通常は小学校しか建てられません。将来的に別の小学校を移転させてくる計画などがあれば別ですが、廃校活用を目指すのであれば、行政財産のままにしておくことは、現実的ではないと思います。行政財産のままにしているケースで考えられるのは、普通財産に転換すると交付金を返還しなければならないといった事情がある場合に限られるかと思います。

**質問者：**廃校活用についておたずねします。跡地の活用にあたっては、都市部ではなく郊外地域のため、民間活用には厳しい状況です。事業者ヒアリングを実施しても、対象地の市場性が薄いといった評価がなされます。都市圏でもなく、地域資源が豊富でもない郊外自治体における、跡地活用促進の検討ポイント等をご教示いただければ幸いです。

**講師：**自治体と民間事業者の視点は結構違っていることがありますね。私が住む東京の郊外の街にもモリタウンという駅前の施設があるのですが、ボルダリングやスケートボードのハーフパイプみたいなものを作ってみたりと、集客策について官民間であれこれと検討を重ねてきたようです。岩手県の紫波町もそうです。公共施設を集客施設として1か所に集約しました。当然人が集まるので、その周辺に民間施設を呼び込むといったことが行われています。爆発的に人口が増えているわけではありませんが、集客効果によって、レストランやホテルの開業にもつながっています。官民間で検討を重ねる場が、プラットフォームのような役割を果たしているのだと思います。そこにいろいろな情報が集まってくるわけですね。そういう場があって、自治体と民間事業者が一緒になって、跡地活用策を検討していくことが必要なのだと思います。

**質問者：**Park-PFIについておたずねします。既存の都市公園のリニューアルに際して、この仕組みを利用している例が多いように思うのですが、新規整備に関する制度活用の面で、

もう少しフォーカスして教えていただけると嬉しいです。

**講師：**2022（令和4）年に策定されたPPP/PFIアクションプランの中で、都市公園は重点項目として入っています。都市公園整備をPPP/PFI方式で発注するというのが、実は社会資本整備総合交付金が満額交付される場合の要件になっています。つまり自治体が通常方式で都市公園整備を実施する場合、PPP/PFI方式に比べて交付金の算定で不利になる場合があるということです。また、Park-PFIによる建ぺい率などの緩和も適用されるわけなので、まずPPP/PFI発注を念頭に置いて、事業を考えるのが良いと思います。

### ◆セミナー参加者からの声

- ・近隣自治体においても学校統廃合が相次いでいることから、様々な廃校活用事例を知ることができたのは非常に有効であった。（金融機関）
- ・民間事業者の方が創意工夫、アイデアを広げて提案してくる実際のお話を伺えて、固定観念で判断しないよう戒めたいと思いました。（学識経験者）
- ・少子化による交付税の減少、公共資産を使った収入の獲得という自治体の課題を改めて認識できた。（民間事業者）
- ・事例をもとに分かりやすく説明頂いた点が参考になりました。（自治体）
- ・質問を取り上げてくださり、丁寧にご回答いただけたのはとてもうれしかったです。（自治体）



2024年度も引き続き2回程度の開催を予定しています（テーマは検討中）。

### 伊庭良知 いば よしとも

大手石油会社事業部長などを経て、2006年伊庭オフィス設立。PPP/PFIアドバイザーとして、全国の自治体や企業向けコンサルやセミナーを実施している。経験の浅い担当者に対する親切で分かりやすい解説でファンが多い。住宅PFIの分野では「0系PFI」と呼ばれる自治体の実質財政支出をゼロに抑える手法を開発。