

# スタジアム・アリーナにおける官民連携

## 「お荷物」から「稼げる施設」へ

三菱UFJリサーチ&コンサルティング  
経済政策部 兼 官民協働室 研究員  
馬場康郎

三菱UFJリサーチ&コンサルティング  
官民協働室 研究員  
森下美苗

学校や図書館をはじめとする文教施設は全国の市町村に存在し、公共施設のうち約4割を占めている。これまで整備された膨大なストックが老朽化の時期を迎えているが、少子高齢化が進み、財政が逼迫する中で、老朽化対策への費用、維持管理や運営に当たったの負担への対応が課題となっている。

文教施設の中でも、スタジアム・アリーナは、本来は地域のにぎわいを創出する核として、「稼げる」施設となり得る。しかし、利用者層が限られ稼働率が低いことや、利用料金を低く設定していることもあり、公共負担が重くなっている施設が多い。公共負担の重さに対応するため、官民連携手法の活用が進められているところである。

本稿では、文教施設に関する官民連携手法、特にスタジアム・アリーナに着目し、「稼げる」公共施設の実現に向けた取り組みを紹介する。

### 文教施設の現状

学校施設や図書館、体育館などの文教施設は全ての市町村に存在している。昭和40年代後半〜50年代にかけて整備されたものが多く、近い将来、老朽化対策に多額の費用が掛かることが予想される。

しかし、少子高齢化の進展による人口減少の中、財政状況は悪化しており、老朽化対策を含む文教施設整備に割り当てることのできる費用には限界がある。そこで、文教施設について①需要の減少に応じた総量の縮小②計画的整備や長寿命化によるライフサイクルコストの削減③官民

連携手法の採用等による民間のノウハウや資金の活用<sup>1</sup>が進められている。

①②については、各地方公共団体において策定された公共施設等総合管理計画において、一定の方向性が示されており、統廃合や保育所等の他の施設との複合化も進み始めている。

る。また「経済財政運営と改革の基本方針2017」(6月閣議決定)においても、「PPP/PFIを活用した文教施設等の集約化・複合化に向けて、優良事例の横展開等を推進する」ことが決定されている。

③の官民連携手法については、民間資金を活用する社会資本整備(PFI)法の制定以降、多数の事例があるが、さらに政府においては「PPP/PFI推進アクションプラン」の制定、人口20万人以上の地方公共団体に対する「PPP/PFI優先的検討規程」策定の要請など、さらなる推進が進められている。

ただし、採用することが考えられる官民連携手法については、施設の性質によって大きく異なる。例えば、スタジアム・アリーナや水族館、動

〈図表1〉スタジアム・アリーナの整備・運営に関する主な手法

手法	従来の公共整備 + 公共による直営	主な官民連携手法					
		指定管理者 制度	PFI		設置管理許可	定期借地事業	負担付寄附
			コンセッション	BTO 独立採算型 または混合型			
概要	設計・施工・運営を個別に発注する方式。	運営業務について従来公共のみが実施できた利用許可、利用料金の収受等を可能とする方式。	運営業務について運営権を設定し、民間事業者による利用料金の収受を可能とする方式。	民間事業者が一括して、設計・施工・運営を担当する方式。整備後に建物を公共へ譲渡。民間が運営を行う場合は指定管理者の指定等を受ける。	民間事業者が一括して、都市公園内の(公共の)土地に民間施設を設計・施工・運営を行う方式。	民間事業者が一括して、公共の土地に民間施設を設計・施工・運営を行う方式。定期借地料を公共に支払う。	民間事業者が設計・施工した施設を公共に寄附する方式。寄附する際に公共側が一定の負担を負う。民間が運営を行う場合は指定管理者の指定等を受ける。
対象業務	整備～運営	運営	運営	整備～運営	整備～運営	整備～運営	整備(～運営)
期間	設計・建設に要する期間	3～5年程度	10年以上(上限なし)	10年以上(上限なし)	原則10年(一定の条件で20年または30年)	10年以上(最長50年)	(民間が整備したものを寄附するため)原則なし
利用料金の帰属	公共	民間(利用料金制度採用時)	民間	民間(利用料金制度採用時)	民間	民間	—
公共負担	整備段階	有	—	有(起債により支出の平準化は可能)	無	無	無
	運営段階	有	原則:有(指定管理料)	原則:無 混合型:有	無	無	—
公共の収益	利用料(利用者より)	納付金(事業者より:一部事業)	運営権対価(事業者より:一部事業)	納付金(事業者より:一部事業)	使用料(事業者より)	定期借地料(事業者より)	(公共が運営する場合)利用料(利用者より)
留意点	設計・施工・維持管理が分離しているため費用低減は見込みにくい。	国設置施設や公の施設以外では採用が不可。期間に関し法律の制限はないが、条項で上限設定されるケースが多い。	契約が長期にわたり、事業者側のリスクが大きい。利用許可には指定管理者制度の併用が必要。なお、新規施設の場合には、PFI(BTO)、負担付寄附との組み合わせも可能。	都市公園以外の施設では採用不可。利用許可や利用料金の収受のためには、指定管理者制度の併用が必要。	大規模修繕が発生した場合、民間事業者側のリスクが高い。都市公園内に限定。	所有権を公共が有しないため、公共の意図が反映しにくいケースも。	大規模修繕が必要となった場合のリスク・コストの管理については協議が必要。
事例	ニッパツ三ツ沢球技場	マツダスタジアム 千葉マリスタジアム 日産スタジアム	なし	墨田区総合体育館 ミクニワールドスタジアム北九州	Koboパーク宮城	府民共済SUPERアリーナ(指定管理者制度の併用) ゼビオアリーナ仙台	横浜スタジアム 横浜アリーナ 市立吹田サッカースタジアム(指定管理者制度の併用)

(出所)内閣府資料、スポーツ庁・経済産業省資料等を基に作成

物園については、利用料金や物販施設の運営によって収益を上げることが可能であり、民間事業者が自身の収入で費用を賄う独立採算型や費用の一部のみを公共が負担する混合型の手法を導入することも考えられる。これらの官民連携手法を採用することで「稼げる公共施設」になることが期待される。

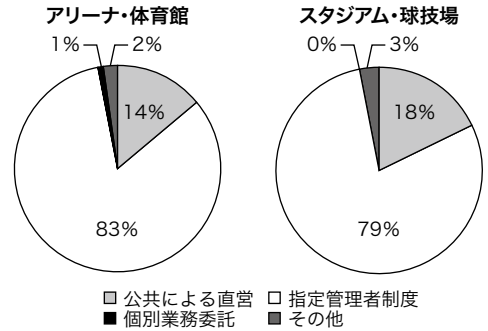
**スタジアム・アリーナの連携手法**

スタジアム・アリーナについては、東京五輪・パラリンピックやラグビーワールドカップ、バスケットボールBリーグ開幕などスポーツ産業の成長の機運が高まっている。また、味の素スタジアムをはじめとするスタジアム・アリーナにおいてはネーミングライツ(命名権)が導入され、公共施設であっても運営資金を民間から調達する、という考えも浸透している。

施設の整備・運営に関する官民連携手法については、これまでに導入されてきた手法も含め、図表1のような手法がある。

図表1の中で、既存施設を対象とする官民連携手法は外部団体に運営を委託する指定管理者制度、および

〈図表2〉スタジアム・アリーナの運営方式



(出所) スマート・ベニュー研究会、株式会社日本政策投資銀行地域企画部資料よりMURCにおいて編集

運営権を民間事業者に売却するコンセッション制度であり、それ以外の手法は原則として新設施設を対象としている。

指定管理者制度とコンセッション制度の違いとして①契約期間②事業者の裁量―が挙げられる。

①契約期間について、指定管理者制度では、各地方公共団体で設定される契約期間の上限が課題となるケースも見られる。具体的には契約期間が短く設定された場合、事業者側が創意工夫を発揮できる範囲が限定されることとなる。他方、コンセッション制度ではより長期の契約期間が設定されることが多いが、15年以

上の契約期間を設定する場合には、大規模改修費用の官民分担や改修中の運営の在り方が課題となる。

②事業者の裁量については、施設に係る事業者の権利、利用料金変更手続きとの関係で課題となる。指定管理者制度においては、施設所有権は公共が有しており、指定管理者が使用許可等を行うことは可能となっているものの、利用料金の変更に当たっては首長の承認が必要となる。このため、施設内容の大幅な変更や利用料金の引き上げによる収益確保が難しくなる可能性がある。他方、コンセッション制度においては施設所有権について公共が有しているものの、民間事業者は運営権の設定を受けており施設運営の裁量が大きい。また、利用料金変更は届出で足るが、第三者への使用許可権限がなく貸付等が自由にできないという制限がある。

現時点では、図表2の通り、指定管理者制度が多くの施設で採用されている。また、高い収益性が期待できる施設では、指定管理料がマイナスで事業者が公共に納付金を納めるケースもある。

## 改革ガイドブックについて

17年6月、スポーツ庁・経済産業省において「スタジアム・アリーナ改革ガイドブック」が策定された。このガイドブックは、多様な世代が集う交流拠点となるスタジアム・アリーナを整備し、スポーツ産業をわが国の基幹産業へと発展させることを目指し策定されたものである。

この中で、一般的な地域住民の利用に供されるスポーツ施設とスタジアム・アリーナが同じ手法で整備・管理される必要はないと示している。スタジアム・アリーナは集客力を有する「見るスポーツ」の価値や潜在力を最大化させるための舞台でもあり、地域のにぎわい創出という定性的な効果だけでなく、地域の不動産価値向上にも寄与することが期待されている。

その上で、民間の資金や経営能力、技術的能力を活用していくことが重要であるとしている。具体的には、稼げる施設として経営するのであれば、整備・運営に係る資金は公費のみでなく民間資金を組み合わせることで望ましいとしている。先述の指定管理者制度、コンセッションや、

事業者が国有地に施設を建設して国に引き渡し、維持管理や運営は事業者が担うBTO等のPFI手法のほか、官民共同出資による特別目的会社(SPC)、公的補助を伴う民設などが例示されている。

さらに「未来投資戦略2017」(6月閣議決定)において、25年までに新たに20カ所のスタジアム・アリーナの建設を目指すことが具体的目標として掲げられていることから、スタジアム・アリーナの整備の流れは一層進み、多様な整備・運営手法が開発されることが期待される。

## 官民連携手法の事例

17年8月現在、官民連携手法により整備が進められている事例として、コンセッションの導入を検討している京都スタジアム(仮称)と、PFI(BTO)＋指定管理者制度を導入することとなった横浜文化体育館がある。

京都スタジアムは、JR亀岡駅北口に京都府が直営で建設するものである。建設後、コンセッションを活用し運営権を民間事業者を設定することが予定されており、独立採算型での事業実施を目指している。18年

度の開業を目指し、現在、導入可能性調査が実施されている。国際試合を行うことも想定した大規模スタジアムに運営権が設定されるという事業だということもあり、コンセッションの最初の事例として関係者の注目が集まっている。

横浜文化体育館再整備事業は、現在の施設の老朽化や機能面での課題への対応から、メインアリーナ（現横浜体育館跡地）とサブアリーナ（現横浜総合高校跡地）を一括し、民間事業者が整備・運営しようとするものである。手法としては、PFI（BTO）手法と指定管理者制度の併用が想定されている。なお、敷地の一部に民間収益施設を併設することが予定されている。17年中の契約に向け、現在、民間事業者の募集が進められている。民間事業者ヒアリングの中で、特に国際試合等も想定されるメインアリーナについては、コンセッションなどを活用することで民間参入の可能性が広がることを示唆した事業者も見られたが、最終的に指定管理者制度との二重適用の課題や安定的な収支維持への懸念からコンセッションは導入されないこととなった。

## コンセッション導入の課題

さまざまな事業手法を紹介してきたが、長期契約や運営権の設定という特徴を生かし民間事業者のノウハウを最大限活用し、公共負担を軽減する事業手法として、政府においてコンセッションの導入が特に期待されているところである。しかし、スタジアム・アリーナにおいてコンセッションが導入されるに当たっては、次に記載する幾つかの課題がある。

①適切なリスク分担の事例が少ない  
これまで実施されてきたPFIの多くは、公共施設の整備・維持管理が中心となるいわゆるハコモノPFIであり、民間事業者は利用者の増減による利用料収入減等の需要リスクを考慮する必要が少なかった。一方、コンセッションにおいては、需要リスクは事業者側が負うことが原則であるものの、リスク分担の在り方、特に、需要予測が外れた場合における公共のリスク補填が課題となる。スタジアム・アリーナについては収益が安定的とはいえず、日本のプロスポーツ産業が未成熟であることも勘案すると、東京五輪終了

後も見据えたスポーツ産業の動向と需要リスクをすべて民間で負うことは難しいだろう。

リスク分担の事例が積み上がるにはまだ時間がかかる。特に、民間金融機関が負えないリスクマネーについては、民間資金等活用事業推進機構が積極的に融資を行うなど、広義での官民リスク分担を検討することも重要だろう。

②施設の採算性とリスク分担の在り方

スタジアム・アリーナについてはスポーツのみならずコンサートや国際会議等のコンベンション等、さまざまな目的で利用されることが期待される。他方、公共側の視点からは、民間事業者の運営能力についての懸念、民間側の視点からは需要リスク見積もりや採算性の懸念がある。

そこで、コンセッションの場合であつても、公共が一定の補助金を出す混合型手法や、事前の予想から大きく外れた利益あるいは損失についての官民リスクシェアを導入することも考えられている。地方公共団体において、これまで「コンセッション」公費負担ゼロ（独立採算）、あるいは公共が収益を得られるもの」

と認識されてきたが、採算性の低い施設については混合型の活用も検討されるだろう。

③地域のにぎわい確保をどう創出するか

民間事業者のノウハウを活用することで、スタジアム・アリーナの稼働率向上を図り、地域活性化につながるものが期待されている。しかし、逆に地域のにぎわいに悪影響を及ぼすことへの懸念も見られる。

まず、スタジアム・アリーナの運営に当たって採算性が重視されると施設使用料の上昇や、収益性の低いイベントからの撤退が懸念される。

また、地域の民間事業の受注機会の減少についても懸念が見られる。これまでのハコモノPFI事業においても地元企業が応札することが難しく、地域経済の衰退につながりかねないとの指摘がなされてきた。

## 今後の動き

京都スタジアムをはじめ検討段階にある事業が出てきているが、スタジアム・アリーナに関して、17年8月時点でコンセッション事業を行う旨の実施方針が出ている事業はない。従って、事例がなく制度として粗削

りな部分もあるが、一方で新たな開拓分野であることも事実である。

代々木公園内へのサッカー専用スタジアムの建設計画や、旧伏見桃山城キャットスルランド駐車場へのインドアフットサルコート整備計画など、幾つかの案件が動き始めている。

PFI事業者にとっては、新しい事業を実施するファーストペンギンとなる勢いのある自治体と同じ船に乗り、事業を実施することで、「コンセッションに強い事業者」としてトップランナーになるチャンスがあることは魅力の一つだと言える。

#### 【筆者紹介】

**馬場康郎（ばんば・やすお）** 京都大法卒。財務省にて公会計改革、海外経済調査等に従事した後、コンサルティングファームを経て現職。専門は、行財政改革、官民連携、税・財政・社会保障、地方行財政等。

**森下美苗（もりした・みなえ）** 京都大経済卒。文部科学省にて私立学校の税制改正、高校教育制度改革、文教施設におけるコンセッション制度の導入に関する検討等に従事し、現職。専門は、官民連携、教育制度、学校法人制度等。