

令和8年度

平川市議会議員研修視察

市政公明

報 告 書

研修視察テーマ

- (1) PPP／PFIを活用した公営住宅の整備について
【山形県寒河江市】

葛西 勇人

(1) PPP／PFIを活用した公営住宅の整備について

ア 研修日時

令和8年10月20日（火） 午後3時00分～

イ 研修場所

① 山形県寒河江市役所

- ・住所：山形県寒河江市中央1丁目9－45
- ・電話：0237－86－2111

② 市営陵南アパート

- ・住所：山形県寒河江市大字寒河江字塩水55番地

ウ 説明対応

寒河江市 建設管理課職員2名
議会事務局職員1名

エ 参加者

中畑一二美議員、葛西勇人議員

オ 研修目的

平川市では、これまで**PPP／PFI方式（※1）**による公共施設整備の実施経験がないことから、今後の公共施設の新設、建替え、大規模改修等において、民間活力を効果的に導入するための基本的な考え方や実施手順を学ぶことを目的として、山形県寒河江市を視察した。

寒河江市では、老朽化した市営住宅の建替えに際し、PFI方式を導入して「陵南アパート」を整備している。

今回の視察では、事業導入の経緯、事業手法の選定、民間事業者の参入可能性調査、VFM（Value For Moneyの略。財政負担削減効果）の算定、事業者選定、官民の役割分担、事業実施後の成果と課題などについて説明を受け、質疑応答を行った。

特に、PFIの導入自体を目的とするのではなく、事業規模や財政効果、行政負担、民間事業者の参入可能性などを総合的に判断し、最適な事業手法を選択することの重要性を学ぶ視察となった。

（※1）**PPP（Public Private Partnershipの略）**とは、行政（国や地方自治体）と民間が連携して公共サービスやインフラ整備・運営を行う「公民連携」の総称です。

PFI（Private Finance Initiativeの略）とは、道路・学校・庁舎などの公共施設等の建設、維持管理、運営を民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用して行う手法です。

カ 研修結果

(ア) 視察先及び対象事業

項 目	内 容
視察先	山形県寒河江市
説明担当	建設管理課・建築住宅担当職員等
対象事業	陵南アパート整備等事業
整備方式	PFI・BTO方式（起債活用型）（※2）
施設概要	木造2階建て、3棟、28戸
整備完了	令和4年3月
入居開始	令和4年4月
維持管理期間	令和4年度～令和13年度（10年間）
事業目的	老朽市営住宅の再編、居住環境の改善、多世代居住への対応

（※2）**PFI・BTO方式（起債活用型）**とは、PFIのうち、施設の建設資金の一部に地方債（起債）を組み合わせで調達する方式です。

BTO（Build Transfer Operate）とは、民間事業者が公共施設を建設し、所有権を公共に譲渡した後も運営・管理を行うPFI事業方式です

(イ) 寒河江市がPFIを導入した背景

寒河江市では、市営住宅の老朽化が進み、特に昭和30年代から40年代に整備された木造平屋建て住宅では、建物の耐用年数を大幅に超過していた。また、トイレの水洗化や給湯設備などが十分でなく、現在の居住水準に適合しない住宅も存在していた。さらに、高齢者の単身世帯や少人数世帯が増加する中、バリアフリー化、見守り、住民同士の交流など、新たな住宅需要への対応も求められていた。

こうした状況を踏まえ、平成29年3月に市営住宅整備計画を策定し、老朽化した複数の市営住宅を集約して新しい住宅を整備する方針とした。その際、既存入居者への負担を軽減するため、別の場所に新住宅を建設し、入居者の移転後に既存住宅を解体する「**非現地建替え方式**」を採用した。

将来必要な市営住宅の戸数についても検討し、市営住宅全体の目標管理戸数を182戸と設定した。これは単なる老朽住宅の建替えではなく、人口減少や住宅需要の変化を踏まえた公営住宅ストックの適正化を図る取組である。

(ウ) PFI導入から事業完成までの経緯

・平成29年度：基本計画・候補地等の検討

市営住宅整備計画を踏まえ、用地確保や庁内検討、事業手法の比較を実施。

・平成30年度：PFI導入可能性調査

専門事業者調査を委託。民間企業へのアンケート・ヒアリング、事業方式、財政効果を検討し、PFI方式の採用を判断。

・令和元年度：事業者募集準備

アドバイザリー業務を活用し、審査委員会の設置、要求水準書、落札者決定基準、

入札説明書等を作成。

- ・令和2年度：事業者選定・契約

6月に提案審査及び落札者決定、8月に仮契約、9月議会で契約締結の議決を経て本契約・着工。

- ・令和3年度：建設・完成

建設工事を進め、令和4年3月に施設整備を完了。

- ・令和4年度～令和13年度：維持管理

入居開始後、民間事業者による維持管理を実施。大規模修繕等は市の業務として対応。

事業の構想から完成までには複数年度を要しており、従来方式と比較して、導入可能性調査、事業者募集、契約条件の整理などに一定の準備期間が必要であった。

一方、これらの手続を通じて、市職員がPFIに関する知識や経験を蓄積できたことも、今回の事業の成果の一つと考えられる。

(エ) 事業方式の選定とPFIの仕組み

- ・従来方式とPFI方式の比較

寒河江市では、従来の公共工事方式とPFI方式を比較検討した。

従来方式は、自治体職員に発注・施工管理等の経験が蓄積されており、事業着手までの期間が比較的短いという利点がある。

一方、PFI方式は、設計、建設、維持管理等を包括的に発注することで、民間事業者の技術力やノウハウを活用し、事業全体の効率化やサービス水準の向上が期待できる。ただし、導入可能性調査や事業者選定、契約調整などの手続が増えるため、従来方式よりも事業着手までに時間を要し、専門家への委託費用も必要になる。

寒河江市では、これらのメリットとデメリットを比較し、PFI方式を採用した。

- ・BTO方式と起債活用型の採用

今回の事業では、民間事業者が施設を設計・建設し、完成後に所有権を市へ移転した上で、一定期間の維持管理を行うBTO方式を採用した。

ただし、資金調達については、市が地方債を活用する方式を組み合わせている点が特徴である。

- ・陵南アパートの事業スキーム（概念図）

- 寒河江市

事業方針の決定・地方債等による財源確保・契約・監督
事業契約・サービス対価・施設引渡し

- 民間事業者グループ

一体的な事業管理・民間ノウハウの活用

➤ 陵南アパート（市有施設）

完成後に市へ所有権移転・10年間の維持管理

大規模修繕等は市が担当。具体的な資金の支払時期や契約上の分担は契約書による確認が必要。

一般的なPFIは民間資金の活用を特徴とするが、寒河江市の事例では、民間資金の活用そのものよりも、**設計・建設・維持管理の一括発注による効率化を重視した方式**であったと理解できる。

・維持管理と大規模修繕の分担

維持管理期間は10年間とされ、日常点検、設備保守、清掃、植栽管理などを民間事業者が担当している。

一方、大規模修繕については、将来の費用を正確に見積もることが難しく、民間事業者に負担させると事業費が増加する可能性があることから、市の負担として整理された。

このことから、**PFIを導入してもすべての業務を民間に委ねるわけではなく、リスクの性質や費用負担を踏まえた適切な官民の役割分担が必要であることが分かった。**

（オ）PFI導入可能性調査と民間事業者の参入意向

寒河江市では、平成30年度にPFI導入可能性調査を実施した。

調査では、事業手法や事業範囲、事業期間、資金調達方法などを検討するとともに、市内外の建設企業や金融機関に対してアンケート及びヒアリングを行った。

・民間市場調査の実施状況

調査対象：10社（建設企業7社・金融機関3社）

回答企業：10社（回答率100%）

個別ヒアリング：8社

・関心の高い企業等

ヒアリング対象は、市内建設企業3社、県内建設企業3社、金融機関2社であった。

この調査を通じて、実際に事業へ参加する意思のある企業が存在するか、どのような事業条件であれば参入可能かを確認した。特に重要なのは、PFIを導入することが行政側の希望だけでは成立せず、民間事業者にとって採算性や参入メリットがあることが前提となる点である。

（カ）VFM（財政負担削減効果）の評価

PFI導入可能性調査では、従来方式とPFI方式の財政負担を比較し、VFMを

算定した。

説明では、起債を活用したBTO方式の場合、従来方式と比較して一定の財政負担削減効果が見込まれるとされた。

・導入可能性調査段階のVFM（従来方式に対する財政負担の推計削減率）

⇒ 2.14%

VFMは、事業期間全体にわたる財政負担を現在価値に換算し、従来方式とPFI方式を比較する指標である。ただし、今回の質疑応答では、この財政負担削減効果について重要な指摘があった。

・担当職員からの指摘

担当職員からは、「事業規模が比較的小さい場合、PFI導入による削減効果も小さくなり、導入可能性調査やアドバイザー業務などに要する費用を含めると、実質的なメリットが限定的になる可能性がある」との見解が示された。

また、起債活用型を採用したことから、民間資金調達の効果が大きく表れる事業ではなかった点にも言及があった。

これは、PFI方式の採用を否定するものではなく、事業規模に応じた適切な方式の選択と、導入に必要な費用を含めた総合的な財政評価が不可欠であることを示している。

なお、VFM：2.14%は調査段階の推計値であり、事業者選定時に示された別のVFM数値と混同しないことが重要である。実際の財政削減額が確定したことを意味するものではない。

(キ) 要求水準書と事業者選定

市では、民間事業者に求める施設の性能やサービス水準を要求水準書に明示した。

・主な施設整備条件

項 目	要求 内容
住宅戸数	28戸
高齢者向け住宅	1DK・14戸
一般世帯向け住宅	2DK・3DK等、計14戸
車椅子対応	高齢者向け住宅に1戸
駐車場	47台以上
断熱性能	断熱等性能等級4相当
設備	オール電化、冷暖房用エアコン設置
バリアフリー	手すり設置、車椅子対応等
交流機能	コミュニティスペース等の提案
地域への配慮	積雪・除雪、周辺環境、景観への配慮

特に、高齢者が安心して生活できる住宅性能を確保する一方、一般世帯も入居できる構成とし、**多世代が共存できる住宅整備を目指した。**

また、豪雪地帯であることを踏まえ、除雪や堆雪スペースなど、地域特性に対応した設計も評価対象とした。

・事業者選定の方法

事業者選定に当たっては、副市長や関係課長、外部有識者等で構成する**審査委員会**を設置した。

提案内容は、事業計画、施設計画、地域環境への配慮、維持管理などの項目ごとに点数化し、価格だけでなく提案内容を総合的に評価した。

最終的には、地元建設会社を中心とする企業グループが選定された。

このことは、P F I 事業であっても、適切な事業条件や参加資格を設定することで、地元企業の参画が可能になることを示している。

ただし、質疑応答では、参加資格や企業グループの構成条件によっては、大手企業などの参入が難しくなる場合もあるとの議論があった。

地元企業の育成・参画と、競争性の確保をどのように両立させるかは、今後の重要な検討課題といえる。

(ク) 質疑応答の主な内容

今回の視察で特に重要だったのは、担当職員から、P F I 導入の成果だけでなく、実施後に感じている課題や率直な評価について説明があったことである。

以下、質疑応答の内容を論点ごとに整理する。なお、発言内容は趣旨を損なわない範囲で文章を整えたものであり、逐語的な引用ではない。

■質疑1：小規模な事業でもP F Iのメリットはあるのか。

(質問の趣旨)

陵南アパートのような比較的小規模な住宅整備において、P F I を導入したことによる実質的な財政メリットはどの程度あったのか。

(寒河江市側の説明)

P F I は事業規模が大きくなるほど、設計・建設・維持管理の一括発注による効率化などの効果が期待できる。

一方、陵南アパートは木造2階建て、28戸の比較的小規模な事業であり、事業規模の面からP F I のメリットが十分に発揮されたのかについては、検証の余地があるとの見解が示された。

また、今回の方式では市が起債を活用しているため、一般的な民間資金調達型P F I とは異なる側面があるとの説明もあった。

(視察から得られた教訓)

P F I の導入可否は、制度上実施可能かどうかだけでなく、事業規模に見合った財政効果が得られるかを重視すべきである。

特に、導入可能性調査やアドバイザー費用を含めた総費用で比較する必要がある。

■質疑2：従来方式の方が有利だった可能性はないのか。

(質問の趣旨)

導入に必要な調査費や専門家費用、行政職員の事務負担などを考慮すると、従来方式で整備した方がよかった可能性はないか。

(寒河江市側の説明)

事業規模が小さいこともあり、P F I による財政面のメリットが限定的であった可能性について、担当職員から率直な見解が示された。

一方、事業を実施したことで、職員がP F I の手続や事業者選定、契約などに関する知識・経験を得られたことには一定の意義があるとの認識も示された。

(視察から得られた教訓)

P F I の評価では、当初のV F Mだけでなく、実際の事業費、導入準備費用、職員の事務負担などを含めた事後検証が重要である。

また、初めての事業で蓄積したノウハウを、次の公共施設整備にどう生かすかが課題となる。

■質疑3：民間事業者はどこまで維持管理を担っているのか。

(質問の趣旨)

P F I 方式で整備した場合、施設完成後の維持管理や修繕は、すべて民間事業者が行うのか。

(寒河江市側の説明)

日常点検、設備保守、植栽管理などは民間事業者が担当している。

一方、大規模修繕については、市が直接対応することとしている。

担当職員からは、民間事業者が定期的に点検を行うことで、不具合の兆候を早期に把握し、適切な対応につなげられる点が評価された。

また、植栽管理など、日常的な施設環境の維持においても民間事業者による継続的な管理が有効であるとの説明があった。

(視察から得られた教訓)

P F I の効果は、建設費の削減だけではない。専門的な維持管理による施設の長寿命化、不具合の早期発見、職員負担の軽減なども評価する必要がある。

■質疑4：地元企業の参画と競争性をどう確保したのか

(質問の趣旨)

P F I 事業において、地元企業が参加できるようにすることと、幅広い企業による競争を確保することを、どのように両立させたのか。

(寒河江市側の説明)

事業者選定では、地元企業を中心とするグループが選定された。

質疑応答では、地元企業を含む企業グループの構成条件や参加資格が、事業者の参入判断に影響した可能性についても意見が交わされた。

(視察から得られた教訓)

地元企業の参画は地域経済への波及効果を高める一方、参加条件を厳しく設定すると競争性が低下する可能性がある。

平川市で導入する場合にも、**地元企業の育成と競争性確保の両立が重要**である。

■質疑5：P F I 導入のための全庁的な判断基準はあるのか

(質問の趣旨)

公共施設の整備に当たり、P P P / P F I 方式の導入可否を判断するチェックリストや優先的検討規程など、全庁的な判断基準を設けているのか。

(寒河江市側の説明)

陵南アパート以外の公共施設整備においても、P F I 方式の導入可能性を検討した事例はあるとの説明があった。

一方、P P P / P F I の導入可否を統一的に判断するための全庁的な基準やチェックリストについては、現時点で整備されていないとの説明であった。

今後にも必要に応じて検討を進めていくとの認識が示された。

(視察から得られた教訓)

P F I の実施経験を一つの担当課だけにとどめず、全庁的な判断基準や手続として制度化することが重要である。

平川市では、初めてP P P / P F I を検討する段階から、導入可否チェックリストの整備を検討する意義がある。

■質疑6：公営住宅の入居状況と今後の課題

(質問の趣旨)

新しい公営住宅への入居状況や家賃、今後の住宅需要について、どのような課題があるのか。

(寒河江市側の説明)

陵南アパートには、従前の老朽住宅から移転した高齢者などが入居している。

一方、市営住宅全体では入居率の低下が課題となっており、募集期間を年2回に限定していることが、入居希望者の応募機会を制約している可能性があるとの説明があった。

今後は、募集方法の見直しなど、入居希望者が応募しやすい制度への改善を検討する必要があるとの認識が示された。

(視察から得られた教訓)

新しい住宅を整備することだけでは、住宅政策の目的を達成できない。

人口減少や住宅需要の変化を踏まえ、入居制度の柔軟化や既存住宅の適正管理など、施設整備後の運営面まで含めた政策が必要である。

(ケ) 今回の視察で明らかになった成果と課題

要 点	成果・メリット	課題・留意点
住宅環境	老朽住宅の更新、断熱性・バリアフリー性能の向上	今後の人口減少や入居需要への対応
財政効果	V F Mによる一定の削減効果を試算	小規模事業では効果が限定的になる可能性
民間活力	設計・建設・維持管理のノウハウ活用	設計・建設・維持管理のノウハウ活用
維持管理	定期点検、不具合の早期発見、植栽管理等	大規模修繕は市が負担
地域経済	地元企業を中心とした事業実施	競争性と地元企業参画の両立
行政運営	P F Iの実務経験・知識の蓄積	導入準備に時間・費用・職員負担が必要
制度適用	導入可能性調査に基づく事業方式の選定	全庁的な判断基準の制度化が課題

今回の説明と質疑応答を通じて、**陵南アパート整備事業は、住宅の居住性能向上や維持管理面では一定の成果が認められる一方、P F I方式そのものによる財政効果については、事業規模や導入コストを踏まえた慎重な評価が必要である**ことが分かった。

特に、当時の事業に直接携わっていない担当職員からも、資料を検証した上で率直な課題認識が示されたことは、今回の視察において大変参考となった。

(コ) 平川市への示唆と今後の取組

今回の視察を踏まえ、平川市が今後P P P／P F Iを検討するに当たっては、次の方向性が重要と考える。

① P P P／P F I導入可否チェックリストの作成

公共施設の新設、建替え、大規模改修などを計画する初期段階で、従来方式だけでなくP P P／P F Iの導入可能性を検討する仕組みを設ける。チェックリストには、事業規模、民間参入可能性、維持管理の一括化、財政効果、リスク分担、地元企業の参画可能性などを盛り込む。

なお、単純にチェック項目の該当数だけで採否を決めるのではなく、事業の特性や法制度、民間市場の状況を踏まえて判断することが重要である。

② P P P／P F I優先的検討の仕組みづくり

一定規模以上の公共施設整備について、P P P／P F I方式を含む複数の事業手法を比較検討する庁内ルールを整備を検討する。

この際、すべての事業をP F Iで実施するのではなく、従来方式、DB方式、DBO方式、P F I方式などを比較し、最も合理的な方式を選択する。

内閣府も、自治体向けにP P P／P F I手法導入優先的検討規程の策定・運用に

関する手引を公表している。

③ 導入準備費用を含めた総合的なVFM評価

P F I 導入による建設費や維持管理費の削減効果だけでなく、導入可能性調査費、アドバイザー費、事業者選定費用、モニタリング費用なども含めた総合的な財政評価を行う。

また、当初の推計値と事業実施後の実績を比較する事後評価も必要である。

④ 庁内体制の整備と専門人材の育成

P P P / P F I は、施設所管課だけで完結するものではない。企画、財政、契約、管財、建築などの関係部署が連携し、必要に応じて外部専門家の支援を受けられる体制を整えることが重要である。

また、研修や先進自治体の事例研究を通じて、職員が事業方式の違いやV F M、リスク分担などの基本知識を習得することが求められる。

⑤ 地元企業の参画と地域経済への波及

P P P / P F I の導入に当たっては、財政負担の軽減だけでなく、地元企業の参画機会や地域経済への波及効果も重視する。

そのため、事業化の初期段階で市内外の事業者との対話を実施し、民間事業者が参加しやすい事業規模や条件を把握することが必要である。

⑥ 複数施設の一括化や広域連携の検討

寒河江市の事例では、小規模事業におけるP F I の財政効果が課題として示された。平川市においても、単独施設では事業規模が小さい場合、複数施設の整備・維持管理の一括化や、周辺自治体との広域連携などを検討することで、民間参入の可能性や事業効率が高まることも考えられる。

ただし、施設の一括化によって管理が複雑になったり、地元企業の参入が難しくなったりする可能性もあるため、個別に検証する必要がある。

キ 所 感

今回の寒河江市への行政視察では、P F I 方式を活用した公営住宅整備の具体的な取組を学ぶとともに、事業実施後に明らかとなった課題についても率直な説明を受けることができ、大変有意義な視察となった。

特に印象に残ったのは、P F I 方式を導入すれば必ず財政負担が軽減されるわけではなく、事業規模や事業内容、資金調達方法、維持管理の範囲などによって、その効果が大きく異なるという点である。

陵南アパートでは、民間事業者のノウハウを活用した住宅整備や維持管理に一定の成果が認められる一方、比較的小規模な事業であったことから、P F I 導入による財政的なメリットが十分であったのかという課題も示された。

また、P F Iを導入するためには、専門的な調査や事業者選定、契約手続などに多くの時間と費用を要することから、導入による削減効果と必要経費を総合的に評価する必要性を強く感じた。

一方、実際にP F I事業を経験することにより、自治体職員が新たな事業手法に関する知識やノウハウを蓄積できること、さらに民間事業者による定期的な維持管理が施設の適切な保全につながることなど、財政面だけでは評価できない効果も確認できた。

平川市では、これまでP P P／P F I事業を実施した経験がないが、今後、人口減少や少子高齢化が進行する中、公共施設の老朽化に伴う更新費用の増大や財政負担の抑制など、持続可能な公共施設マネジメントが一層重要になるものとする。

そのため、P P P／P F Iを新たな公共施設整備の選択肢として位置付けるとともに、まずは「P P P／P F I導入可否チェックリスト」の作成や、一定規模以上の公共施設整備について複数の事業方式を比較検討する仕組みづくりを進めることが有効ではないかと考える。

また、事業方式の選定に当たっては、財政効果だけでなく、市民サービスの向上、施設の長寿命化、地元企業の参画、地域経済への波及効果などを総合的に評価することが重要である。

今回の視察を通じて、P P P／P F Iはあくまでも公共サービスの質の向上と財政負担の適正化を実現するための手段であり、導入そのものを目的としてはならないことを改めて認識した。

今後は、寒河江市の経験と課題を参考にしながら、平川市の実情に即したP P P／P F Iの検討体制を構築し、将来にわたって持続可能で効率的な公共施設整備・管理運営につなげていくことが重要であるとする。

ク 視察内容の総括

寒河江市の視察から得られた5つの教訓は以下の通りです。

1. P F Iは導入すること自体が目的ではない。

従来方式を含めた比較検討が不可欠。

2. 事業規模が重要である。

小規模事業では導入コストが財政効果を相殺する可能性がある。

3. 財政効果以外にも評価すべき成果がある。

居住環境の改善、維持管理の質、職員のノウハウ蓄積など。

4. 官民の役割分担を明確にする必要がある。

大規模修繕など、自治体が引き続き負担する業務も存在する。

5. 経験を制度として残すことが重要である。

導入可否チェックリストや優先的検討の仕組みづくりが必要。

ケ 平川市への最も重要な提言

公共施設の整備・更新時に、P P P／P F Iを含む複数の事業手法について、財政効果、

サービス水準、地域経済への波及効果などを客観的に比較検討する仕組みを構築すること。

コ 写 真



寒河江市役所での研修風景



寒河江市役所



陵南アパート

以 上