

公民連携手法研究会報告書

平成 28 年 1 月

内閣府経済社会総合研究所

本報告書は、平成 26 年度に内閣府経済社会総合研究所地域ユニットに設けられた「公民連携手法研究会」の内容をまとめたものである¹。

目 次

調査概要	1
はじめに	3
第 1 章 公共サービスに民間事業者等の創意と工夫を反映するための方法論	4
1 民間提案	
1.1 目的	
1.2 背景	
1.2.1 公共契約	
1.2.2 民間提案のための法令の整備	
1.2.3 裁量判断により制定された独自の民間提案制度	
1.3 現状の弊害	
1.4 民間事業者へのヒアリング結果	
1.5 地方自治体の取り組み	
1.6 地方自治体の民間提案の制度確立と組織論	
第 2 章 民間提案実現に向けた提言	12
1 公的不動産の民間活用における民間提案制度について	
1.1 公的不動産の民間活用事例	
1.1.1 「旧福井中学校跡地活用事業」の概要	
1.1.2 当事業の目的と効果	
1.1.3 公的不動産を民間が活用する際のポイント	
1.2 民間提案制度について	
1.2.1 民間提案制度の現状と課題	
1.2.2 公共側から民間に提案を求めている事例	
1.2.3 民間提案制度をより有効に活用するために	
2 民間提案制度：自治体は何を考えるべきか、何をすべきか	
2.1 考慮すべき基本的な枠組み	
2.1.1 自治体固有の制度的枠組みの必要性	
2.1.2 受け入れ体制の構築と提案の評価・採択判断基準の制定	
2.1.3 提案の熟度に応じた民間提案の検討・評価体制の構築	

¹ 執筆内容は平成 27 年 3 月現在による

- 2.1.4 財政負担の無い提案はハードルを下げる
- 2.1.5 発案・提案を促す効果的・合理的なインセンティブ制度の導入
- 2.2 制度を活性化する補完的な枠組み
- 2.3 小規模自治体にとっての考慮事項
- 3 面的な評価（資産価値向上）視点を新たに取り入れる
 - 3.1 公から共へ
 - 3.2 大都市と地方都市の公共事業の方向
 - 3.3 米国の中心市街地・商店街の活性化施策
 - 3.3.1 BID(Business Improvement District)
 - 3.3.2 メインストリートプログラム (MSP)
 - 3.3.2.1 メインストリートプログラム (MSP) の概要
 - 3.3.2.2 メインストリートプログラムの誕生と背景
 - 3.3.2.3 MSP のダウンタウン再生の効果
 - 3.3.2.4 一般社団法人日本メインストリートセンター (MSCJ)
 - 3.4 面的（資産価値向上）評価について
 - 3.4.1 商店街の不動産価値の喪失
 - 3.4.2 未利用資産の活用
 - 3.4.3 公民協働で資産価値を守る
- 4 まとめ
 - 4.1 多様なアプローチ確保と自治体の自覚
 - 4.2 民間へのインセンティブ付与
 - 4.3 運営の視点から見た施設管理へ
 - 4.4 情報の集約化とビッグデータの活用
 - 4.5 人材育成

(参考) 新しい公民連携手法-----29

- 1 東北・夢の桜街道運動（金融機関主体の官民連携・協働推進のプロジェクト）
- 2 福井県が実施する行政営業

調査概要

調査体制

本調査研究では、有識者等で構成される「公民連携手法研究会」を設置し、研究の進め方や課題の検討を行った。研究会の体制は以下の通りである。

【委員】※五十音順

上田 洋二（内閣府 公共サービス改革推進室）
姜 雪潔（明星大学 経営学部 経営学科 助教）
杉本 洋文（東海大学 工学部建築学科教授）
早川 誠貴（内閣府 公共サービス改革推進室）
藤木 秀明（内閣府 官民競争入札等監理委員会事務局）
美原 融（大阪商業大学 総合経営学部教授）
力武 忠幸（ヒューリック株式会社 PPP 室長）

【事務局】

市川 正樹（内閣府 経済社会総合研究所 総括政策研究官）
関 幸子（内閣府 経済社会総合研究所 客員研究員）
小菅 浩典（内閣府 経済社会総合研究所 行政実務研修員）
藤田 健（内閣府 経済社会総合研究所 行政実務研修員）
山本 圭一（内閣府 経済社会総合研究所 行政実務研修員）

研究会日程

研究会は下記日程のとおり開催し、有識者・専門家の報告や委員との意見交換のほか、研究の進め方や調査結果の報告などが行われた。

第1回 平成26年 5月23日 10時～12時 中央合同庁舎第4号館 822会議室
第2回 平成26年 7月25日 15時～17時 中央合同庁舎第4号館 427会議室

ゲストスピーカー※五十音順

亀井 信幸（亀井工業ホールディングス株式会社 代表取締役社長）
宮坂 不二生（青梅信用金庫 特別アドバイザー）
山崎 正美（茅ヶ崎市役所 企画部長）

第3回 平成26年10月17日 14時～16時 中央合同庁舎第4号館 426会議室

ゲストスピーカー

山田 賢一（福井県 産業労働部部長）

第4回 平成27年 1月21日 14時～16時

中央合同庁舎第4号館 429会議室

ゲストスピーカー

原 耕造 (大成建設株式会社 課長)

ヒアリング調査

研究会では、公民連携の民間提案実現に向けた制度論及び組織論の検討を行うことを目的に、実態把握のため民間事業者や先進自治体に対し、下記日程のとおりヒアリング調査を行った。

平成26年 9月 8日 株式会社LGブレイクスルー

平成26年 11月 14日 福岡市

平成27年 3月 13日 さいたま市

はじめに

地方自治体においては、財政制約、少子化・高齢化などの人口構造の変化、公共施設老朽化や巨大災害への対応など、喫緊の課題に直面しており、公共施設の維持管理更新をはじめとする地域の諸課題の解決に当たっては、公的セクションと民間セクションが連携し、新たな発想と仕組みで取り組む必要が生じている。国では、平成 34 年までに 12 兆円規模に及ぶ公民連携事業を推進することとしており（「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」(平成 25 年 6 月 6 日)）、経済財政諮問会議でも地方自治体レベルでの PPP/PFI の積極的な活用が求められている。公民連携研究会では、平成 23 年度来、公共施設の維持管理更新の問題と新たな公民連携手法をテーマに研究を続けてきたが、平成 25 年度末の時点で、公民連携による先進的な公共施設の維持管理を実施している自治体は未だ少数であった。

平成 26 年度に当研究所内に設けられた「公民連携手法研究会」は、地方自治体が民間提案を受け入れるための制度と体制を整えていないことが、地方自治体において公民連携が進まない理由の 1 つであると考えた。そこで、研究会では、公民連携の推進のために、地方自治体が独自に設ける民間提案制度に注目し、民間提案制度の確立及び民間提案受け入れ体制の組織論に関する研究を行った。研究手法としては、具体的な事例を通して、公的セクション側と民間側それぞれに対してヒアリング調査を行い、現状の民間提案制度の課題や課題解決のために必要な施策について、有識者委員を集めた研究会を開催して議論した。その内容をまとめたものが本書である。

なお、平成 23 年度から平成 25 年度までの研究概要は以下のとおりである。

【平成 23、24 年度】

平成 23 年度に「公民連携推進研究会」、平成 24 年度に「公共サービスとファシリティマネジメント研究会」を設置し、地方の公共サービス改革の中で重要性が認識されている公共施設等の維持更新の問題と、新たな公民連携手法について議論を深めてきた。

2 か年の研究において、地方自治体では、これまでのような縦割りではなく横断的に、保有する全ての施設の状況を把握し、総合的な企画・管理・活用・処分方針を検討し、持続可能な運営を行う必要があることが示された。また、市民一人一人に具体的な数値をもとにした分析を分かりやすく示し、地域内の施設のあり方をトータルに議論でき、課題解決への合意形成を促す資料として「施設白書」作成に取り組む地方自治体が増えてきていることが明らかとなった²。

【平成 25 年度】

公民連携手法による公共施設の維持管理の実践例として、愛知県半田市の体育館及び佐賀県武雄市の図書館の先進的な取組を調査し、民間型不動産価値から見た公民連携手法の研究を行った。上記の事例を通じて新たな図書館像、市民スポーツのしくみを民間が示したことで、公共サービスの本質がどこにあるのかが問われた。加えて、管理運営を民間に委ねることが、施設が持つ潜在能力を十分に引き出すための空間デザインの重要性、空間がサービスの質を向上させることに繋がることを示した³。

² 「公民連携研究報告書」平成 25 年 10 月 内閣府経済社会総合研究所ウェブサイト

³ 「公民連携手法研究報告書」平成 27 年 7 月 内閣府経済社会総合研究所ウェブサイト

第 1 章 公共サービスに民間事業者等の創意と工夫を反映するための方法論

公的機関では、社会情勢等の大きな変化により住民ニーズや行政サービスの担い手が多様化する中、より良質かつ低廉なサービスの提供を行うため、行政サービスに民間事業者等の創意と工夫を取り入れるようになった。

民間の創意工夫の取り入れ方には様々な方法があるが、本研究では、地方自治体が独自に設ける民間提案制度に注目し、地方自治体が公民連携を進めるための民間提案制度の確立及び地方自治体での民間提案の受け入れ体制の組織論（以下、地方自治体の民間提案の制度確立と組織論とする）に関する研究を行った。

1 民間提案

1.1 目的

公的機関が民間提案を求める目的は、事業の実施に至るまでの速さや確実さ、投資費用の縮減、低廉な価格でのサービス提供、創意工夫の発揮等にある。

1.2 背景

1.2.1 公共契約

事業の発案から実施に至る流れを 5 つの段階に分けると、(1)事業の発案(2)事業手法の検討(3)事業内容の決定(4)事業者の選定(5)事業の実施となる。従来は(1)から(3)までをすべて公的機関が担い、(4)の事業者の選定において、国は会計法令等、地方自治体は地方自治法令等を根拠に、公正性・透明性・競争性を確保した一般競争入札方式による価格評価がほとんどであった。

しかし、公共工事に関しては、厳しい財政事情の下、公共投資が減少している中で、その受注をめぐる価格競争が激化し、著しい低価格による入札が急増するとともに、工事中の事故や手抜き工事の発生、下請業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下に関する懸念が顕著となってきたことから、平成 17 年に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定され、価格とそれ以外の要素で総合的に評価する総合評価落札方式の導入が進んだ⁴。

このことにより、民間企業等が有する高い技術力を有効に活用することが可能になり、また、公共工事の施工に必要な技術能力を有する者が公共工事を施工することで、公共工事の目的物の品質が確保されることとなった。また、価格と価格以外の要素を評価する方式として、随意契約（公募型プロポーザル方式）により実施事業者を選定する動きも広がりを見せている⁵。

⁴ 公共工事の品質確保の促進に関する法律第 3 条（基本理念）第 5 項では、公共工事の品質確保に当たっては、民間事業者の能力が適切に評価され、並びに入札及び契約に適切に反映されること、民間事業者の積極的な技術提案及び創意工夫が活用されること等により民間事業者の能力が活用されるように配慮されなければならないとされ、第 12 条（競争参加者の技術提案）では、発注者は、競争に参加する者に対し、技術提案を求めるよう努めなければならないとされている。

⁵ 他にも、VE（Value Engineering）方式（入札時 VE：入札の際に、施工方法等の改善案を入札者が提案するものである、入札後 VE：入札後に受注者から提案を受け付け、それがもたらす費用の低下分の一定割合を受注者に還元するものである）、設計・施工一括発注方式などもある。

1.2.2 民間提案のための法令の整備

公共契約方式の変化と同時に、事業内容を決定する以前の段階から民間事業者の創意と工夫を取り入れるために、民間事業者から提案を求める動きが出始め、民間活力の導入等を目的に下記の法令が整備された。

- (1)平成 15 年 「地方自治法」の改正（指定管理者制度）
- (2)平成 18 年 「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（市場化テスト）」の制定
- (3)平成 23 年 「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）」の改正

1.2.3 裁量判断により制定された独自の民間提案制度

1.2.2 とは別に地方自治体では、目的別に条例・規則・要綱・要領などを制定し独自の民間提案制度を設け、公正性・透明性・競争性を確保しながら、事業内容を決定する以前の段階から民間提案を求める動きが出始めている。

市が行っている全ての事業を対象とした民間提案制度としては、平成 17 年に我孫子市が全国で初めて実施した「提案型公共サービス民営化制度」⁶が知られている。近年では、茅ヶ崎市がより良質で低廉なサービスを提供していくことを目的とした「提案型民間活用制度」⁷と、市民協働を目的とした「市民参加条例・政策提案」を制定しており、茅ヶ崎市については研究会でヒアリング調査を行った。詳しくは後述する。

1.3 現状の弊害

1.2 の背景のとおり、民間提案の機会を設ける自治体の動きが広がっているが、実態としては提案を行う民間事業者等の数は、まだまだ少ない。

国では平成 34 年までに 12 兆円規模に及ぶ公民連携事業を推進することとしており（「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」（平成 25 年 6 月 6 日））、経済財政諮問会議でも地方自治体レベルでの PPP/PFI の積極的な活用及び民間提案の推進が求められており、そのための課題分析が急務となっている。

そこで当研究会では、民間事業者や地方自治体へのヒアリング調査を行い、公民連携の弊害の類型化を行い、また先進的な地方自治体の事例研究を通じ、地方自治体の民間提案の制度確立と組織論について検討を行った。

図 1 は、事務局のヒアリングの結果（1.3.1 にて詳述）及び、公共サービス改革推進室が平成 26 年 9 月に行った市場化テストの対象事業に係る民間提案の募集のための意見交換会の実施結果を報告した第 144 回官民競争入札等監理委員会資料⁸から弊害を類型化してまとめたものである。

⁶ 市の全ての事業を公表し、民間から提案を広く募集し、民間のアイデアと工夫によりサービスの質の向上を求めるもので、価格競争で契約者を決定するものではない。実施することとなった事業については、モニタリングの結果にもよるが、原則 3 年間は提案者が実施することとしている。

⁷ 平成 26 年度より開始

⁸ 内閣府公共サービス改革（市場化テスト）ウェブサイト 資料 3-1、資料 3-2、資料 3-3

一図1—民間提案制度 弊害の類型

弊害類型化	弊害具体例	弊害の起こる理由
(1) 公民互いの知識・情報不足	公民連携という概念そのものが全く浸透していない	地方自治体では、公民連携の手法を活用し、最適な公共サービスの提供に努めているところだが、民間事業者と行政との情報の非対称性を解消する取組や、民間事業者等からの事業提案を受け、それを活かすための体制の整備が進んでいないのが実態である。
	B to L G (Local government) というビジネス市場の考えがない企業が大半であり、行政との連携が頭にならない	
	公・民互いにニーズを的確に把握できていない	
	地方自治体や公務員に対するイメージが想像以上に悪い	
	公民連携のメリットが明確でない	
(2) 公民連携の姿勢、提案の受け入れ体制の整備不足	相談の窓口が不明である	
	相談をしても行政職員の側に連携の姿勢が見られない。提案に対する回答がない。	
	分からないことを1つ1つ自分で調べて進めることが導入のネックである	
(3) 法令・制度・評価等の問題	提案のハードルが高い	<ul style="list-style-type: none"> ・契約方式にもよるが、提案採択後に実施事業者の選定が別にあることがほとんど。 ・総合評価一般競争入札方式、随意契約（公募型プロポーザル方式等）などについて、参加資格や審査基準などは地域の実情に合わせ地方自治体の裁量判断により設定する必要があり、また審査体制を構築することも容易ではない。※総合評価の落札者決定基準については学識経験を有する者の意見を聴かなければならない（地方自治法施行令第六十七条の十の二） ・民間提案の制度制定及び受け皿の整備については、地方自治体の裁量判断によるため法令の強制力はない。
	提案から事業化までに時間がかかる	
	対話の中で提案の精度をあげる機会が無い	
	事業者選定におけるインセンティブ（有用性）がない 提案者が事業実施者になれるとは限らない	
	開示された情報が限定的な場合、適切に応礼できない。 コスト削減と業務品質確保の観点からも正確な情報が必要である	
	提案に含まれる知的財産流出の危惧がある	
	行政では、本当に優れた提案なのか判断できない	
	予定価格が秘密で1円でも上回ると駄目。質を追うものは出しづらい	
	行政が実施するVFMの算定根拠が不十分	
	単年度予算では新たな事業の成果の中長期的な検討が難しい	
	アドバイザーの実績主義、大手志向の選定（検討を丁寧に行わない）	
	PPP/PFIの場合、導入可能性調査の段階で多大な労力と時間を要する	
	総合評価落札方式について、判断基準及び事業者決定までのプロセスの透明化を図るべき	
	目標値について、官が一方向的に定めるのではなく、官と民で情報を共有し、協議することにより決定すべき	
	ハードが絡む事業はハード優先で発注されがちであるが、事前にソフトをしっかりと詰めてからハードを発注する仕組みが必要である	
仕様書に対する業務の自由度を上げる必要がある（業務実施の内容が、仕様書（共通仕様書、特別仕様書等）に拘束されすぎており、民間事業者の創意工夫が活用できない）		
複数年契約の場合、物価変動、インフレ、社会情勢の変化等により業務の実施方法等を見直す必要が生じるため、一定程度は仕様を見直すことを可能とする等、契約変更の自由度を増やしてほしい		
業務の実施手法について、委託側と受託側の意思の摺り合わせ（相互理解を深めること）が重要		

事務局作成

1.4 民間事業者へのヒアリング調査結果

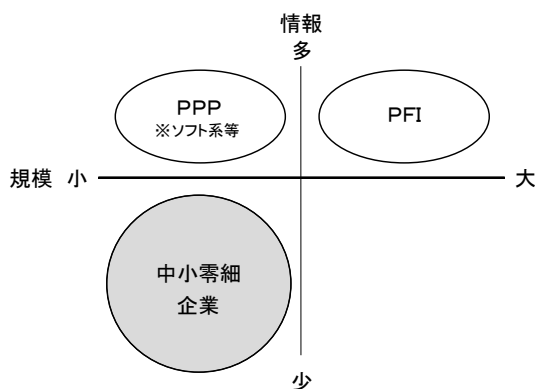
民間事業者へのヒアリング調査結果を紹介する。

(7)株式会社 LG ブレイクスルー

株式会社 LG ブレイクスルーは、B to LG (Local government) という第3のビジネス市場の活性化を通じ、公と民の間にある壁を打破(ブレイクスルー)し、付加価値の高い地方自治の実現に貢献することをミッションとした企業である。代表取締役の古田智子氏にヒアリング調査を実施し、公民連携の弊害事項等に関して考えを伺った。以下、古田氏の発言、考えをまとめたものである。

- ・6ページの図1の(1)と(2)について、独自の民間提案制度を制定していない地方自治体では、特にPPP/PFIに関する基本方針がないことが多く、そのために、(1)と(2)の弊害が起きている。
- ・PPP/PFIを実施できる企業はごく一部である。PPP/PFIに関する情報量と企業規模で分類した企業の特徴としては、大まかには図2のとおりで、情報量が少なく、規模も小さい中小零細企業の数が多い。多くの中小零細企業では公民連携、B to LGの考えがなく、地方自治体が発注する仕事は建設と土木だけという認識が大勢を占めている。また、公共契約の際に事業者登録が必要なことすら知らない事業者も少なくない。
- ・中小零細企業をクライアントに持つ公認会計士・税理士などの士業、個人コンサルタントを対象とした官公需入門勉強会を古田氏が開催する中で、公民連携、B to LGという概念そのものが全く浸透していないと感じている。
- ・公民連携、B to LGの知識を得ると、自社の技術を活かし新たな付加価値を創造していきたいという要望を良く聞くため、公民のオープンな交流の場、発案の段階で相談できる公側の受け皿、公の情報発信のあり方について、今後工夫が必要である。

図2-企業特徴



株式会社 LG ブレイクスルー古田氏の考えを基に事務局作成

(イ) 亀井工業ホールディングス株式会社

亀井工業ホールディングス株式会社は、健康・温泉事業、福祉事業、飲食事業、環境事業も手掛ける建設業者である。研究会では、亀井工業ホールディングス株式会社代表取締役社長の亀井信幸氏にヒアリング調査を行った。以下、亀井氏の発言、意見をまとめたものである。

- ・柏市の「柏・豊四季台プロジェクト」へ参加した経験から、まちづくりや開発など、地域に根

差した事業を展開していくには、事業内容を決定する以前の段階から民間事業者等の創意と工夫を取り入れていく必要がある。

・「柏・豊四季台プロジェクト」は、柏市豊四季台地域を中心に、柏市、東京大学高齢社会総合研究機構、UR都市機構の3者で「長寿社会に向けたまちづくり」に取り組む事業である。このプロジェクトには、「在宅医療委員会」、「人と人委員会」、「住まい・移動委員会」の3つの委員会が置かれた。事業者の選定は、プロポーザルへの参加要請→委員会活動→プロポーザル→採択という手順で行われ、亀井氏はプロポーザルへの参加要請をしたところ「人と人委員会」の委員に選ばれ、そこで3年近く活動した上で事業提案をして、結果として事業者に選定された。

・このプロジェクトで素晴らしいのは、委員会活動で時間をかけて勉強でき、そこで得たいろいろな情報や知識を活用して良い提案ができたところである。

・ハードが絡む事業はハード優先で発注されがちであるが、ソフトを詰めてからハードを考えなければならない。柏市で実施しているような方法で提案を募集すればソフトも効いた事業になると思われる。

(ウ)大成建設株式会社

研究会では、地方自治体が裁量判断により独自に制定する民間提案制度へのチャレンジの経験をもつ大成建設株式会社の原耕造氏にヒアリング調査を実施し、下記のとおり、チャレンジの理由や民間提案制度に関する意見をいただいた。

－図3－我孫子市 民間提案制度にチャレンジした理由

(1)	3年間随意契約というインセンティブがあったこと
(2)	審査基準が明確で、ゴールが見えていたこと
(3)	担当課にいろいろ聞いたこと
(4)	相談窓口がはっきりしていたこと
(5)	市の事業リストが公開され、さらにやって欲しい事業に印があったこと
(6)	市に提案を受け入れる雰囲気があったこと

ヒアリング調査時の資料より事務局作成

－図4－流山市 ファシリティマネジメント施策の事業者提案制度⁹の工夫

(1)	民間との協議を重視 提案は簡単に(A4で1枚)。市との協議により事業化を図る。協議成立次第、順次契約締結
(2)	市で対象施設・事業概要等の条件整理を行わず、民間事業者から、流山市ファシリティでできることを自由に提案してもらう制度で、自由度がある
(3)	市場化テスト・行政サービス民営化制度との違い 既存の事務事業(行政サービス)の枠内での提案。内容・規模を問わず、自由で広範な提案を求める

ヒアリング調査時の資料より事務局作成

⁹ 「ファシリティを使ってできること」について民間事業者のノウハウを生かした提案を求め、採用された案件について、協議(デザインビルド)により事業化を図るもの。協議成立後に随意契約となる。大きな特徴は、テーマ(対象施設・事業概要等)を定めず、民間事業者から「流山市のファシリティ」でできることを自由に提案してもらうことである。

・施設整備に係る事業においても民間提案を行っているが、提案採用から実施までに調整期間（数年）を要すこともあり、またその間に首長交代などで事業方式の変更などが発生するリスクもある。

・PPP プラットフォームなど公民の対話機会があることは非常に有効である。公的な場でなくても、公民双方の文化、用語、決裁手続き等を忌憚なく情報交換・意見交換できる場が必要である。

・流山市のように、きっかけの段階ではA4 サイズで1枚レベルの提案が有効である。そこから官民対話の中でニーズとシーズをマッチングさせ、アレンジしていくことが重要である。

1.5 地方自治体の取り組み

ヒアリング調査等の結果から、公民連携及び民間提案を進めていくには、(1) 公民互いの知識・情報共有の不足、(2) 公民連携の姿勢・提案の受け入れ体制の整備不足、(3) 法令・制度・評価等の問題を解決する民間提案制度の制定が重要であることがわかってきた。

そこで、この点について、先進自治体の取り組みを調査し、福岡市、茅ヶ崎市、さいたま市へのヒアリング調査を行い、各自治体の取り組みについて分析した。

一図 5—先進自治体の取り組み

弊害の類型	地方公共団体の取り組み		
	福岡市	茅ヶ崎市	さいたま市
(1) 公民互いの知識・情報不足	PPPプラットフォームを設置し、事業ノウハウの習得に向けた継続的なセミナーを開催している。	地域を構成する多様な主体が、対等な立場で参加し、公民連携の推進に関して継続的な議論を行うとともに、適切な役割分担の下で、補完しあいながら地域課題を解決するための新たな枠組みを検討することを目的とし「茅ヶ崎市新しい公共円卓会議」を平成24年に設置。市とNPO法人サポートちがさきとの協働で運営されている。	市における公民連携の取り組みを広く情報発信するとともに、参加者が公民連携に関する知識やスキルを習得し、市との意見交換等を行うことを目的に、平成25年度より「公民連携コミュニティ」を形成する。金融機関も参加し、公民の橋渡しを担う構想も示されている。
(2) 公民連携の姿勢、提案の受け入れ体制の整備不足	提案採択後の予算編成などを見越し、財政局内に横断的な組織として、アセットマネジメント推進部大規模事業調整課を設置している。	「公民連携推進のための基本的な考え方」を平成24年に示し、横断的な組織を設置する。	都市戦略本部行財政改革推進部内に行政改革・公民連携推進担当という横断的な組織を設置している。
(3) 法令・制度・評価等の問題	<ul style="list-style-type: none"> ・PFI法に基づく民間提案を促すため、建設系の事業につき発案・提案に分けた独自の「民間提案制度」を設けている。 ・最適事業手法検討委員会（事業所管局を支援）、民間提案等審査会を設置し、提案内容を的確に評価する体制も構築している。 ・市の上位計画に基づき発案された事業についてはPPPロングリストに掲載し、基本構想が策定され調査費等予算措置がされ事業手法決定・基本計画策定の段階にある事業はPPPショートリストに掲載し、民間提案を求める制度である。 ・提案採択後は知的財産権の保護に留意し公共契約における事業者募集・選定が行われている。 ・提案内容が採用された場合には、提案が実施方針等の事業内容に反映されることにより、提案者は事業者公募時に有利に検討できる可能性があるなどの理由から現時点では提案者への加点評価は行っていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「提案型民間活用制度」を設けている。 ・民間団体、民間事業者のノウハウを生かすことでより大きな効果が見込める事業を市が選定し、行政改革推進審議会委員会で審議のうえ市が決定し、それに対して事業企画提案を頂くテーマ設定型の提案制度と、原則として、市が実施する全ての事務事業を対象とする自由提案型の制度にわけて公募を行っている。 ・テーマ設定型は事業企画提案の募集となり、選定方法は公募型プロポーザル方式を採用し、公表している評価基準等をもとに審査され、審査結果最上位者と業務委託契約（随意契約）を締結している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「さいたま市提案型公共サービス公民連携制度」を設けている。 ・円滑な事業化を実現するために、市が対象事業を特定して提案募集している。全庁に対して、民間からの知恵やアイデア、創意工夫を生かした提案を受けて委託・民営化等を行うことで、更なる効率化・質の向上等が可能となる事業についての照会を実施している。 ・外部有識者5人で構成する「さいたま市提案型公共サービス公民連携制度検討委員会」からの専門的助言を参考にしながら、市において、事業化の可否を決定する。 ・提案者は事業の実施を前提に提案を行うため、提案者におけるインセンティブの確保として、提案者に提案採択後の公共契約における事業者募集・選定時に評価点（満点）の5%を加点して評価している。

事務局作成

主に、福岡市はハード系、茅ヶ崎市・さいたま市はソフト系の提案制度となっていたが、(1) 公民互いの知識・情報共有の不足、(2) 公民連携の姿勢・受け入れ体制の整備、(3) 法令・制度・評価等の問題を解決する民間提案制度の制定がなされ¹⁰、一体的に取組まれていた。

提案制度の共通した特徴としては、「提案を公募している」、「提案対象事業を明らかにしている」、「提案者の要件が示されている」、「事業化までの流れが示されている」、「審査方法（評価視点含む）が明らかになっている」、「提案結果を通知・公表している」などがあり、公正性・透明性・競争性が確保されている。

ただし、提案採択後の実施事業者の選定方法については、地方自治体の間で考えの違いがあることがわかった。

「提案者へのインセンティブ付与」について、茅ヶ崎市のテーマ設定型の提案制度では、公募

¹⁰ 図1でまとめた弊害のなかには、対応が難しいものもあり、すべての弊害の解決には至っていないが、地方自治体の裁量判断によるところは、今後解決に向けた議論が求められる。

型プロポーザル方式を採用しているため、提案が採択されると提案者が事業実施者となる。さいたま市では提案の事業化が決定すると、随意契約・プロポーザル方式・総合評価一般競争入札のいずれかの方法により改めて実施事業者を選定している。そして、プロポーザル方式及び総合評価一般競争入札により事業者選定をする場合は、提案が採用となった事業者には、独創的かつ市民サービスの質を高める提案をした事業者として、評価項目合計点（満点）の5%を加点して評価することとしている。

一連の取組の成果としては、公民連携のためのプラットフォームや提案の受け皿を作ったことで、制度における提案とそれ以外の提案を含めた相談の件数が増え、結果、公民連携の機会が拡大したことが挙げられる。さいたま市ではインセンティブを付与するなどしたことで、2012年度の事業提案率60%（提案のあった事業数6件/提案募集事業数10件、ただし、6件の事業に対し複数提案があり10件の提案が採用されている）であったのが2014年度では65%（提案のあった事業数13件/提案募集事業数20件、ただし、13件の事業に対し複数提案があり合計21件の提案がされている）と増加した。

1.6 地方自治体の民間提案の制度確立と組織論

以上のことから、地方自治体が公民の対話の機会を設け、民間提案の制度を確立し、民間提案を受け入れる窓口と庁内の横断的な組織を整備することは、地方自治体レベルでのPPP/PFIの積極的な活用及び民間提案を加速させる可能性があることがわかった。

そして民間提案の制度上の具体的な課題として、提案者へのインセンティブの付与が挙げられた。インセンティブを付与することは、法令等に必ずしも違反するわけではないが、その方法によっては、法令違反を含めて契約の公正性、競争性に反する可能性があるため慎重に考える必要がある。例えば、提案者との随意契約を前提とする方式を採用している千葉県我孫子市は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その性質又は目的が競争入札に適さないものをするとき」を随意契約の根拠としている。外部の有識者委員で構成された審査委員会が提案の採否を決定するが、その判断基準としては最高裁の判例（昭62・3・20）をよりどころとし、提案内容の独自性と実務の実績（信用、資力、技術力）などを有するかどうかを審査している。¹¹このような仕組みは、契約の公正性、競争性を担保する1つの方法である。一方で、インセンティブの付与に踏み切る自治体は未だ少ないように見える。その背景には、インセンティブの付与イコール事業者との癒着というイメージがあり、導入の際には様々な批判を受けることが予想されるため実施していない自治体が多いのではないかと推測する。前述のように、インセンティブの付与には慎重な判断が必要であり、市民や議会には丁寧な説明をして理解を得る必要があるが、民間提案を頂くためにはインセンティブが必要であるという意見は多く、民間提案制度の実施にあたってはこの点を検討する必要がある。本研究は、民間提案制度における課題を広く調査することから始めたため、限られた研究期間の中で、インセンティブ付与の仕組みについて具体的な政策提言ができるようなレベルの議論を行えていない点に課題が残るが、民間提案制度を推進するうえで、この点は非常に重要であると思われる。

¹¹ 千葉県我孫子市提案型公共サービス民営化制度募集要項より

第2章 民間提案実現に向けた提言

これまでの検討を踏まえながら、当研究会の3名の委員より、それぞれの専門的知見から民間提案の実現に向けた提言を頂き、関客員研究員が総括した。本章の第1節は力武委員、第2節は美原委員、第3節は杉本委員、第4節は関客員研究員の執筆による。

1 公的不動産の民間活用における民間提案制度について

1.1 公的不動産の民間活用事例

1.1.1 「旧福井中学校跡地活用事業」の概要

はじめに、公的不動産を民間企業が有効に活用するためには、どのような条件が必要かを考えるために、東京都台東区における「旧福井中学校跡地活用事業」を参考としたい。

当事業は、JR総武線浅草橋至近の旧福井中学校跡地を対象とし、台東区による「旧福井中学校跡地活用に関する基本構想」及び「旧福井中学校跡地活用事業実施方針」に基づき、平成21年に事業者募集が行われた。中学校跡地に民間の資本や豊富なノウハウを活用して地域活性化施設を整備するものであり、跡地に最もふさわしくかつ採算性が良好で安定して運営可能な事業提案が求められ、平成22年にヒューリック株式会社が優先交渉権者として選定され事業が行われた。完成した建物及び施設概要は以下の通りである。

写真 ヒューリック浅草橋ビル



■施設概要

敷地面積：2,900 m²

構造：鉄骨造・鉄筋コンクリート造

階数：地下2階・地上12階

延床面積：19,400 m²

主な建物用途：

事務所(約9,900 m²)

店舗(約700 m²)・ホール(1,020 m²)

駐車場(54台)・駐輪場(536台)

出典：ヒューリック株式会社ウェブサイト

1.1.2 当事業の目的と効果

台東区は同事業者を選定するにあたり、「地域活性化への寄与」「区指定施設の整備」「まちづくり・環境・景観・安全への配慮」「事業の安定性・継続性」等を重視した。これに対しヒューリック(株)は、「昼間人口を増やすオフィス用途の導入」「約 400 名規模のホールと多目的会議室の設置」「地元商業者を優先した店舗」「536 台の駐輪場とレンタサイクル事業」等を整備する提案を実施した。

当事業は、地域で働く人を増やしただけでなく、ホールには年間約 13 万人(2013 年実績)を集めており、地域の活性化と利便性の向上に寄与している。事業から上がる収益は、定期借地料の支払いという形で台東区に還元されており、財政にも寄与しているとも言える。また、本来公共で整備し運営する場合が多い「ホール」や「駐輪場」であるが、当事業では民間が整備及び運営しており、施設の整備・運営のリスクを公共から民間に移転している事例である。このように、当事業は公民双方に多様な利益をもたらしており、公民連携による公有地利用の成功事例であると捉えることができるであろう。

ではこのような事業がなぜ可能となったのであろうか。この点を考えるにあたっては、民間事業者が収益事業を行う際に必要となる条件が大事なポイントになると思われる。第一には、当地が多くの人を集めるに適した駅至近であり、近場に同種同規模の建物が少ない等不動産価値の高い土地であったことが最も大きな要因であろう。プロポーザルコンペの実施方法にも特徴があった事もあげられる。今回の提案にあたっては区の指定施設を整備する必要があったが、それ以外の利用については、地域の活性化に貢献できればそれほど大きな制限がなかった。この点は、土地の特性をふまえて収益の最大化と安定化をはかれる用途選定が可能となる大きな利点であった。また、借地料が定額とされ競争の対象となっていなかったのも大きなポイントであった。この点が、民間が区の指定施設を積極的に整備し、その運営リスクを担うことにつながったと考える。

1.1.3 公的不動産を民間が活用する際のポイント

ここでは、公的不動産を活用する際の公民の目的について考えてみたい。公共が遊休不動産を活用する際の目的は主に①行政課題の解決、②都市機能の充実、③地域の要望実現、④財政への貢献等があげられる。一方、民間が公的不動産を活用する主な目的を整理すると①事業収益の確保、②新しい市場の開拓、③保有するノウハウの活用、④地域や自治体への貢献等があげられる。このように目的レベルで捉えると、公民は違う発想で事業を捉えているが、「旧福井中学校跡地活用事業」が実施され生み出した効果は、公民双方の目的が実現されている。このことは、公民双方がお互いの目的を理解・尊重しながら実現に向け努力した結果に他ならないであろう。公的不動産の民間活用実現のためには、両者の目的の両立が必要であると考えられる。

1.2 民間提案制度について

1.2.1 民間提案制度の現状と課題

平成 23 年度の P F I 法改正により、P F I 法に基づく「民間事業者からの提案制度」が位置付けられ、その後内閣府から「P F I 事業民間提案推進マニュアル」が発行される等、制度利用

に向けての環境の整備は進んでいる。筆者は民間事業者として、前述の「旧福井中学校跡地活用事業」のような事業を発掘すべく、この「民間提案制度」を活用するなかで多くの失敗を経験し、いくつかの問題点を把握した。ここではそれを述べてみたい。

まずは、提案作成時点での問題点である。一つめは対象地の選定についてである。近年、公共施設白書等の整備が進んできており、ハード面の現状把握（施設の場所・築年数・耐震補強の有無等）は可能であるが、施設の必要度や重要度を客観的に把握するのが難しい点である。公共側のニーズの把握についても同様な問題がある。上位計画等の公表資料の分析だけでは不十分であり、特に個別の不動産に対してのニーズを把握するのは非常に困難な作業である。さらに地域ニーズの把握となるとより一層の困難を極める。地元有力者との接点を持ちニーズを把握できたとしても、それが全体としての答えなのかという疑問も出てくる。また、民間からの提案をより価値あるものにするためには、VFM¹²（＝バリューフォーマネー）等金銭面の効果の検証が欠かせないが、そもそも現在の公共施設の保有及び運営にどの程度のコストがかかっているのかを民間企業が知るの、非常に難しい課題である。このような問題がある中では、民間側が提案を実施したとしても、それは公共側のニーズを正確に把握していないため、有効な提案とはならない可能性が非常に大きくなる。

次に、提案時点及び提案後の問題点である。そもそも公共側に民間提案制度に対する理解が進んでいないと感じることがいくつかあった。理解が進んでいないために、真剣に話を聞いてもらえないという場面を経験した。手続きや受付窓口が不明確な点も問題である。内閣府による「PFI事業民間提案推進マニュアル」等の整備が進んでいるものの、民間提案制度の活用を想定していないため、窓口や進め方を決めていない自治体が多いと感じている。提案を受け付けてもらったあとの評価の不明確さも感じている。多くの場合は特に評価のフィードバックがある訳でもなく、聞いておくといい状態になる場合がほとんどであった。このように、民間側から公共側に有効な民間提案制度を行い、それを事業化に結び付けるには、解決しなければならない問題が多く存在すると感じている。

1.2.2 公共側から民間に提案を求めている事例

最近では、公共側から民間に対し、行政課題等の目的を明示しながら簡易な方法で民間から意見を聞く機会を広く公表し実施する例が見受けられている。以下に2つの事例を紹介する。

東京都台東区は、平成26年7月に「旧坂本小学校の活用に関する提案募集」を実施した。これは、廃校した小学校を対象として民間事業者の事業アイデアを募集するものである。公共側及び地元の要望として、①避難所としての活用（避難所2,500㎡・備蓄倉庫60㎡）、②地域の環境改善につながる活用、③地域活性化に繋がる活用 の3つの条件をあげ、建物用途・規模・事業方式は民間事業者が自由に選択し、A3用紙2枚程度で提案するものである。提案受領後は、民間からの出された案を区が区議会・地域住民へ説明を実施し、その際に区に出された、意見・要

¹² VFMはPFI事業における最も重要な概念の一つで、支払い（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を供給するという考え方のこと。従来の方式と比べてPFIの方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合である。（内閣府PFI推進室ウェブサイト「PFI導入事業の手引き：Q13 VFMとは何ですか？」より）

望を提案内容と調整し、事業化に向けて準備を実施するものである。

東京都中野区では、平成 26 年 12 月に「区役所・サンプラザ地区再整備 事業構築パートナー募集」を実施した。これは、現区役所・中野サンプラザが立地する敷地を対象とし、事業内容や事業手法、公民の役割分担等をまとめた「区役所・サンプラザ地区再整備実施方針」の策定を行うために、民間事業者を事業パートナーとして選定するものである。事業パートナーは、事業化に向けた意見交換を区と行うものとし、その中で具体的な方策の提案や事業実績に基づく事例、ノウハウの提供を行う。区は、意見交換の内容を参考にしながら再整備実施方針を策定し、将来の実施事業者の選定にいかしていく。

公有地の活用に民間のノウハウが必要であるとの公共側の認識が高まっている中で、このような事例は、民間事業者の提案内容の保護に一定の配慮は必要であるが、公共や地元ニーズが明確化される点や、提案後の審査や活用に対する行政側の責任が明確化されている等の点が優れており、民間提案制度の一例としてこのような手法が増えることは歓迎すべきであると考えている。

1.2.3 民間提案制度をより有効に活用するために

これまで、公的不動産の民間活用を有効に行うためには、「官民双方の目的の相違を的確に理解したうえで、双方が理解・尊重しながら実現に向けて努力することが必要」であるが、「双方のニーズを把握できていない」「制度への理解不足」「手続き面の整備不足」等が原因でせっかくの民間提案制度が有効に機能していないことを指摘してきた。

現在の日本では、行政職員と民間事業者が胸襟を開いた意見交換を行う事への批判も存在するのは事実である。このような状態では、そもそも目的の違う公民双方がお互いのニーズを的確に把握し、解決していくことは不可能であろう。あたかも、日本人とアメリカ人が「通訳」のいない中で、双方の母国語で議論しているようなものである。このような状態には「通訳」が必要のように、公民連携にも「通訳」が必要であろう。ただし、行政のニーズや課題が多角化している現代では、「通訳」だけでは物足りない。行政側の様々な課題を理解し、その解決するにはどのような民間事業者と考えていけばよいのか、あるいは民間の持つノウハウをどのように生かしていけば行政側の課題につながるか等、様々な相談を受け付けるような「コンシェルジュ」機能が必要である。このような「コンシェルジュ」が存在すれば、民間提案制度だけでなく公民連携全般をより有効に発展させていくことになるであろう。

2 民間提案制度：自治体は何を考えるべきか、何をすべきか

2.1 考慮すべき基本的な枠組み

自治体が担う行政サービスや公共サービスについて、最近では、行政が自ら担うべき業務を除き、そのかなりの部分が民間主体を含む第三者に委託されている。但し、その委託の対象、所掌、責任分担の在り方、委託の手法等は行政がイニシアチブをとり、判断することが一般的なアプローチになる。委託の前提として、公正さ、公平さを維持しつつ、業務の効率化、合理化に資する効果があること、財政負担も縮減しうることを評価、確認する必要があるためである。かかる判断

が存在し、初めて民への委託や公と民との効果的な連携が実現する。一方、地域社会に見られる少子高齢化や既存の公共施設の老朽化、これに伴う経済・社会的環境の変化は、公共施設や行政サービス・公共サービスの在り方自体を変えつつあり、行政のみの判断では、最適解が得られない状況も生まれている。例えば、複数の公共施設や公共サービス機能の統廃合、複合化、共有化、分割化や商業施設の誘致、公共施設と商業施設との共生・合築、あるいは民間主体を絡めた土地の利活用等は、今後とも地域社会にとり考慮すべき重要な選択肢になるが、縦割りの行政のシステムの中では発想できにくい考えになる。既存の枠組みを踏襲する限り、新たな付加価値の創出や利用者にとっての利便性の向上等も中々生まれにくい。かかる背景に基づき、民間主体による発意や提案を広く認めるアプローチが新たな付加価値をもたらすことが再認識されつつある。では、民間提案を可能にする仕組みとは如何なるものになるのか。

2.1.1 自治体固有の制度的枠組みの必要性

制度的には自治体が、民間主体の提案を採択し、当該民間主体ないしは第三者をして公共施設を整備させたり、公共サービス・行政サービスを提供させたりすることを否定する法規範はない。法は単純にかかる事象を想定していないことになる。逆にこれは一般法上の手続き規定を遵守する限りにおいて、自治体は現行法の枠組みの中でもかなりのことができることを示唆している。一方、民間の発意や提案を採択することは、伝統的な公共調達の考え方や手法からは逸脱する考えになる。このため、官民双方にとり手順も不案内になり、何等かのルールを取り決めない限り、市場の信頼を得られず、民間提案がなされることはない。かかる事情により先行自治体では、民間提案の受け入れ体制等を含めて独自の考え方に基づき、手順や判断基準に関する固有の制度を設けている。では、民間による様々な提案を活性化するためには、如何なる具体的な考え方と施策をとるべきであろうか。

2.1.2 受け入れ体制の構築と提案の評価・採択判断基準の制定

前提として考えるべきは、やはり民間提案を受け付ける常設的な窓口を設け、同時にこの窓口組織が行政内部での必要な評価検討・関連部署との調整にあたる体制を構築することである。また提案を評価し、採択の可否を判断する手順と判断基準とをルールとして明確化することも必要である。公平、公正さを担保した、透明性のある評価採択判断基準とその手続きが、民間にとり提案しやすい環境をもたらすことになる。かつ、かかるしっかりとした枠組みが自治体としての説明責任を貫徹することになる。判断基準として考慮すべきは、(1) 既存の構想・計画との整合性、(2) 公益性・公共性、(3) 利用者・市民にとっての有用性・有効性、(4) 提案の実行可能性と提案者の実行力、(5) 財政負担の有無等になる。また、特定の民間主体が、特定の提案をする以上、公平性、公正さを保持する意味でも、公的主体が、公募等の手段を用いて代替案を募ったり、提案の合理性や競争性を検証したりすることも必要な手順となる。勿論行政にとってもこれは追加的な業務となるため、過度の負担にならない制度設計が好ましいといえる。

2.1.3 提案の熟度に応じた民間提案の検討・評価体制の構築

一般的に民間提案を募る手法は二つの異なった考え方の組み合わせとして公的主体により提供される。即ち、①公的主体が、対象・案件を特定し、これに対し自由な提案を求めるアプローチをとるか、対象・案件を特定せず、民間主体による自由な提案を求めるアプローチがある。この各々のアプローチに対し、②要件定義を詳細化した上で自由な提案を求める（例えばVFM評価、事業計画と契約骨子案等を提案の前提として要求する）考え方と、一般的な枠組みは定義するが、要件定義を詳細化せず、自由な提案を求める考え方がある。案件が特定化され、かつ、要件定義が詳細となる場合、民にとり提案作成はかなりの作業量・費用負担や知恵と工夫を必要とする。この場合、公的主体にとっても、その評価・採択の判断は単純ではなくなり、手間も費用もかかってしまう。一方、公的主体が対象を特定しない状況下でなされる自由な民間提案や、例え対象を特定化していても、要件定義を簡略化する提案の場合（例えばA3数ページ程度の提案に留める場合等。この場合、提案というよりも発案に近い）は、民間主体にとり負担は軽減するが、公的主体にとっては未熟な発意にすぎず、より詳細な提案をもらわなければ、独自性や実効性を評価できず、採択の可否判断はできなくなる。

よって行政が如何なる民間の発想、発案、提案を如何に求めるか次第で、行政と民間の行動は大きく分かれてしまうことになる。かかる事情を考慮し、下記を考えるべきであろう。

- (1) 提案のハードルを高く設定するケースと低く設定するケースの両方がありうることになり、二つの可能性を許容する仕組み・体制を前提とすることが好ましい。前者の場合、評価の手順・判断基準が重要になる。後者の場合、より詳細な提案を再度求めるという複数段階での手順・評価をとることが好ましい¹³。
- (2) 提案のハードルをあまりにも高くすると、民間主体の意欲を損ね、そもそも提案自体がなされないことが多い。ハードルは低い方が民間提案は活性化する。但し、このままでは単純に採択の判断には繋がり難いことも理解する必要がある。
- (3) 提案のハードルを低く設定する場合、提案ではなく、発案的な熟度の低い内容になるが、公的主体にとっても評価は単純にはできなくなる。かかる事情により、提案と評価を段階的に構成し、公民双方のコミットメントを段階的に上げていくことが好ましい（単純な発案のみでは、継続的な検討はコミットできようがそれ以上の確約はありえない。公益性、有効性・有用性等の判断で検討が可となるならば、お互いが一歩前へ進むコミットをしい、より詳細な提案と評価の段階へと進むことができる。この場合、行政としても実現へのコミットのレベルを段階的に高めるという考え方になる）¹⁴。この考えに公募の対象として競合提案を募るといふ考えを合わせるアプローチもある。

¹³ ハードルの高い典型事例は、平成23年改正PFI法第6条に規定された民間提案制度（より詳細なガイドラインとしてPFI推進委員会の「PFI事業民間提案推進マニュアル」）があるが、現在に至るまで制度に則った提案は皆無である。地方公共団体が独自に策定した民間提案制度は、ハードルを低く設定する考えを併用する考えをとっている（例：福岡市民間発案提案制度、さいたま市提案型公共サービス公民連携制度）。

¹⁴ 米国バージニア州では、民間提案がなされる場合、行政による評価の為に一定額の費用を支払うことが提案の条件になる。かつ公的主体が案件推進を判断し、詳細提案を民に求める場合、銀行による履行保証状提出が提案と共に要求される。いずれも官民双方がお互いにコミットメントしながら、案件の評価と推進を図る考えになり、いいかげんな提案も評価もできない制度を構築している（米国バージニア州Public-Private Educational Facilities Infrastructure Act 2002）。

2.1.4 財政負担の無い提案はハードルを下げる

行政にとり直接的な財政負担を伴わない民間提案や低利用/未利用の公有資産を活用する民間提案等は、評価や採択のハードルを下げるのが好ましい。民による提案に説得力があり、相応の公益性、独自性があると判断され、かつ民がリスクと費用を負担し、当該提案者に実行力があると判断される場合、採択判断のハードルを上げる必要はない。この場合、競合提案を求めず随意契約という考え方を採用し、インセンティブを与えるというアプローチもとれる。逆に何らかの財政負担が結果的に生じる案件はハードルを高く設定し、当該提案主体の立場を尊重しつつも、後刻競争的公募の対象とし、競争的であるか否かをチェックする手段が採られることが通例となる。勿論、単純な財政負担ではないが、行政にとっての機会損失や代替的評価を金銭的価値で評価せざるを得ないという中間的な立場もありうる。この場合、慎重な評価判断基準と評価が求められることになる。

2.1.5 発案・提案を促す効果的・合理的なインセンティブ制度の導入

公平性を担保するために、提案に対し競合しうる代替案を別途行政が公募により求めることはおかしな考え方ではない。この場合、どの時点で、如何に競争に付すかの選択肢がある（提案を評価後、直ちに競争的公募の対象とし、提案者も同列に公募に参加させ、内容を固めていく手法と、まず当初の提案者と詳細を詰め、その後当初の提案者を除き、競合提案を公募で募り、比較評価し、選定するという手法がある）。但し、例え競争に付すにしても、当初の提案者に対し、合理的なインセンティブを付与することが提案を活性化する効果をもたらすことになる。勿論、インセンティブに財政負担がある場合、その原資は、民間提案がもたらす付加価値の増加分の一部であるべきである。かかるインセンティブには下記の如き選択肢がある。

- (1) 競争に付さずに一定期間の随意契約を付与することを前提とする（例えば3年間の随意契約とするなどの事例がある。財政負担の無い案件の場合には合理的なインセンティブとなる）。
- (2) 提案者を含む競争的公募の対象とし、当初提案者に対し、評価上のポイントを割増する（総合評価得点の5%~10%程度が通例である）。
- (3) 提案者を含む競争的公募の対象とし、当初提案者が敗退した場合、見積もり費用の一部補填として、一定金額の補償金を支払う（この場合、行政が費用を負担せず、受注した新たな民間事業者に当該費用を分担せしめるという考え方も取れる）。
- (4) 提案者を含まない競合提案を公募の対象とし、当初の提案と公募で選定した代案との比較優劣で落札者を決定する。この場合、合理的な範囲で当初提案者が条件をマッチできる権利を与え、マッチできれば当初提案者が受注するという考えを追加的に取り決める場合がある。即ち条件が同等であるならば、当初の提案者を優先する考えになる¹⁵。
- (5) 提案が一定区域の地域開発を対象とし、一定区域の雇用、居住、経済活動が活性化し、地価が上昇、様々な税収も増える場合、例えば固定資産課税の上昇分を評価し、その一部を

¹⁵ かかる手法をスイスチャレンジ方式（Swiss Challenge）と呼称し、フィリピン、インド、イタリア、台湾、カナダ等で実践されている。当初の提案者に競合相手の提案条件にマッチできる権利を与えることを Matching Right と呼称する。

後刻インセンティブ補助金として当該民間事業者に交付する。この場合、第三者専門家による評価を前提にするなど評価の在り方に関しては工夫を必要とする¹⁶。

内、(1)、(2)は先行自治体での実績がある。(3)も提案競技等では実践されている手法で、不可能な手法ではない。(4)、(5)は諸外国では実践されており、我が国においても可能性として考えられるが、まだ実践されたことはない。

2.2 制度を活性化する補完的な仕組み

制度的枠組みを創り、民間による提案を待っているだけでは何も起こらない。行政がより積極的に動き、民の提案を促す補完的な仕組みを設けることも効果がある。即ち、民からの提案を受け付ける窓口を設置することの他に、地域の民間事業者や金融機関等の関係者と定期的に意見交換・情報提供・交流・対話の「場」(プラットフォーム)を設けることにより行政と民間との間に介在するギャップを無くし、より民間が提案しやすい土壌や環境を創る仕組みを設ける考え方になり、既に先行自治体により実践されている¹⁷。これには下記効果がある。

- (1) 地域単位で知識や情報(基礎的知識、先進事例、他の自治体動向等)を取得でき、参加者たる地場企業の意欲を喚起し、提案力や事業遂行能力形成に資することができる。
- (2) 行政からの情報提供とオープンな意見交換により、制約要因や誘因施策を官民双方が考え、より効果的な手法を選択できるようになる。
- (3) 異業種間ネットワークや地域単位でのコンソーシアム形成支援に資することができる。

2.3 小規模自治体にとっての考慮事項

民間提案を受け入れる新たな体制や仕組みを小規模自治体で構築するのは現実性に乏しいとする意見もある。確かに業務量が増える新たな発想や手法は誰も積極的に取り上げないし、行政組織内部でも支持されにくいという風土が自治体の現場にはある。かかる事情があるため、小規模自治体では下記を考慮することが肝要である。

- (1) 自治体幹部の強い意志とリーダーシップがあることは絶対要件となる。かつ(例え小さくとも)民間提案受付窓口組織を設け、一定の庁内調整権限を付与すべきであろう。
- (2) 様々な行政情報を積極的に開示する体制をとり、組織内外の様々な主体との対話を実践することにより、多様な主体との意見交換から始め、例え効果は小さくとも、具体の案件の実践を試みるべきである。具体の実践を積み重ねることで経験とノウハウを蓄積できる。
- (3) 地域単位で入手可能な外部リソースを活用することが効果的な公民連携の枠組みに繋がる。地域社会の構成員とネットワークやプラットフォームを構築し、情報共有、意見交換、新たな知識・知見の獲得等外部からの知識・支援等を取り込む体制を構築すれば、限られた職員数でも、地域社会の潜在力を活性化できる。またかかる試みにより、関連する職員の企画・構想・調整に係るスキルを向上させることもできる。

民間との対話を活性化し、民間の提案を積極的に募り、評価し、採択することは、地域社会に

¹⁶ Tax Increment Subsidy とでも呼称すべき考え方になる。

¹⁷福岡 PPP プラットフォーム(平成23年6月設置)、さいたま公民連携コミュニティー(平成25年設置)等。

おける行政と民間主体との関係をより活性化し、地域力を上げる効果がある。これは自治体の規模とは関係なく実現できる一つの効果的な行政のツールであることを認識する必要がある。

3 面的な評価（資産価値向上）視点を新たに取り入れる

はじめに

都市空間に位置する「個」「公」「民」の所有する資産は、それぞれが自由に利活用できるが、その資産運用によって得られる価値を、点から面に繋ぎ合わせる相乗効果によって「共」の価値を創出できるようにする総合的なシティ・マネージメントが面的な資産価値を創出する。本節では、公共事業の手法の一つである公民連携において民間活力を引き出すために、面的な評価（資産価値の向上）視点の導入について述べる。

3.1 公から共へ

公共事業に民間活力を取り込むために入札方式から PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）方式が導入された。しかし業務の合理化や低廉性が優先され、定性的・定量的な事業だけに効果が見られ、新たな価値創造する事業などは民間の参入が難しい。これからは PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ 公民連携）方式を、民間活動を導入して推進すべきである。そこで、PFI から PPP への導入の可能性と課題を整理する。

STEP1 延べ払い型 PFI 事業（従来型）

公共施設の建設・運営を民間が行い、公共は長期延べ払いとする。費用は 100% の公的負担である。課題は、公共が長期にわたる債務負担行為ができるが、税収が十分に得られるかが問題となる。PFI 参加者は非常に厳しい PFI 法をクリアしなければならず、事業効果が少なく、企業負担が大きい。

STEP2 コンセッション（運営権）活用 PFI 事業

公物管理権は公共が保有しながら、運営権を民間機関に付与する方式で、料金収入から対価を公共に支払い、新たな建設が必要な場合には、建設費と対価の差額を公的負担にする。課題は、どこまで民間に裁量権を与えて委ねるかということが成否の分かれ目となる。

STEP3 収益施設などの関連事業で費用を回収する PFI 事業

首都高速の空中権民間譲渡による収入で大規模修繕費用を賄う構想が該当する。関連事業収入によって公的負担が軽減できる。これは、関連する事例が多く、代表的なものは、東京駅の空中権を丸の内の開発に容積を売却して都市開発を実現している。制度設計が上手く実現している好事例である。

STEP4 公共資産の有効活用など民間提案による PPP 事業

公共・民間施設を含めて民間が提案、民間施設から収益次第では公的負担を限りなくゼロにすることも可能。これからの可能性を秘めた手法である。様々なアイデアにより、活用ができる手法の一つである。民間も大手から地域企業まで幅広く参加できる。

澤崎,2014,P206 より著者作成

社会資本の再整備は、公民が協働する時代において CM（シティ・マネージメント 都市経営）の視点が重要になる。近年、多くの自治体で取り組みが見られる。PPP 事業は、相互に優れているところを活かす。そのためにはノウハウや経験を互いに共有することであり、「公」においては、合意形成に要する時間、行政の長の交代に影響されない事業推進、インセンティブの付与などの検討が求められ、「民」には、公共の視点に立ち周辺地域に波及効果のある価値創造が求められる。公民の目標が一致し、事業成立の条件を互いに明確にし、役割分担を決め、時代の変化に柔軟に対応できる持続可能な仕組みを「見える化」してつくることが求められる。

3.2 大都市と地方都市の公共事業の方向

日本は、人口の約 7 割が大都市圏に集中、残りの約 3 割が地方都市に暮らしている。大都市圏への集中も、逆に様々な問題を抱えている。都市には、自ずと個別の都市問題を抱えており公共事業の役割も異なり、整備手法も異なっている。こうした新しい事業スキームを大胆に取り入れて都市再生を図る時代を迎えている。今後は、都市の成長を管理するシティ・マネージメントの視点が求められる。こうした制度を担える人材育成も急務である。

3.3 米国の中心市街地・商店街の活性化施策

都市再生や中心市街地活性化、商店街再生などのシティ・マネージメントのために、新たな仕組みで価値創造をしている先進事例を考察する。

3.3.1 BID(Business Improvement District)

米国の「中心市街地活性化の手段として BID という仕組みが注目されている。地権者に課される負担金を主財源に街を「経営」する制度や組織を指しており、BID とは法律で定められた特別区制度の一種で、地域内の地権者に課される共同負担金（行政が税徴収と同様に徴収する）を原資とし、地域内の不動産価値を高めるために必要なサービス事業を行う組織を指す。米国では 1000 以上の BID が存在し、この 10 年間でイギリス、ドイツでも制度が導入され、地区経営を支える制度として世界的に広がってきた。BID は不動産価値の上昇に効果的な事業を分析した上で、それぞれの事業計画を策定・実施する。事業計画は共同負担金を支払う地権者たちの合意が基本となっている。一般的には行政の公共サービスとは別に、より高度な路上警備、路面清掃を行うほか、イベント等のプロモーションも行っている。

木下, 2014

日本でも 2014 年 2 月には、大阪市で日本初の BID 条例が成立している。現行の法制度の中では様々な調整が必要であるが、新たな手法として注目できる。

3.3.2 メインストリートプログラム (MSP)

3.3.2.1 メインストリートプログラム (MSP) の概要

メインストリートプログラム（以下 MSP）は、ナショナルトラストメインストリートセンター

(ワシントンDC) が作りあげた「歴史的な建造物や景観を保全・活用した中心市街地の再活性化を実現するための包括的な活動方法の総称」である。その概要は以下の通りである。

(1) 明快なミッションと4つのアプローチ (The Main Street Four Point Approach[®])による具体的な方法論、①組織づくり、②イメージ作りと販促活動、③街並みづくり、④地区経済の再構築などである。

(2) ナショナルトラストメインストリートセンターの存在と、指導する州、ローカルプログラム支援システム

(3) 州機関が地域の審査、認定や評価の責任を負う

(4) 専門的な訓練を受けた有給のディレクターが必要

(5) 活動レベルアップを図るための研修システムが整備

(6) 中小都市のダウントウンや都市内のコミュニティ単が活動範囲(人口5万人以下を基本とする)

松本, 2010

3.3.2.2 メインストリートプログラムの誕生と背景

MSPの中核期間は1980年に設立された全米歴史保全基金(以下ナショナルトラスト)の中の一機関で、ここが開発したダウントウン再生の事業である。目的は、歴史的な建造物を保存・活用し、修復型のまちづくりをすることで地域経済の再活性化と地域コミュニティの再生を実現させることを目的としている。

米国では1950年代頃までダウントウンのメインストリートはコミュニティの生活の場の中心で、商圈の広さは15マイル程度である。60年代のフリーウェイ整備が都市間交通網を変え、経済優先のまちづくりは、街の個性を喪失させダウントウンの疲弊が始まった。全米のショッピングセンターは、第2次世界大戦前には8、それが1965年は100、1960年3,000、1985年22,000、今世紀40,000にまで増加によって郊外化が進展させた。1980年代は、全米のダウントウンでは郊外型ショッピングセンターのまねをして失敗を重ねている。1980年にMSCが導入して地域経済の再構築を目指した。成果は、全米で40近い州が採用、現在活動している数は1,200を超えている。1980年から2002年までの期間、全米で再投資は170億ドル、企業は57,000の起業、雇用創出は221,000人の新規雇用の純増など1ドルを投資すると25ドルが返ってくると言われている。今後は、BIDやその他の制度との連携によって、地域をいかに投資対象として再生させるか、幅広い視点からのエリアマネジメントが実施されている。

松本, 2010

3.3.2.3 MSPのダウントウン再生の効果

MSPによってダウントウンが再生に成功すると、ダウントウン及び周辺地区にどのような効果をもたらすのか以下の8つの指標が示されている。

1) 資産税アップ効果、2) 売り上げアップ効果、3) 消費税収入を伸ばす、4) 雇用増加による経済効果、5) 店舗増加による空き店舗の低下へ、6) 賃料の上昇、7) 複合的な経済波及効果、8) 来街者の増加などの指標で効果を図っている。

松本, 2010

3.3.2.4 一般社団法人日本メインストリートセンター (MSGJ)

日本では、一般社団法人日本メインストリートセンター（以下 MSCJ）が 26 年 8 月に正式に設立され、各地で実績をあげている。

この組織では「街なか通り再生プログラム (MSP) 戦略」を駆使して、商店街・街なか・地域活性化計画の立案から、それを実現するための「商店街毎の再生マネージャー育成事業」など、エリアマネジメントに関する総合プロデュース業務に取り組む。具体的には、商店街の事務局員を「再生マネージャーに育てる」事業、引退後の会長を「再生マネージャーに育てる」事業、「商店街のエリア全体で収益を上げる」事業など、商店街を経営する新しい視点で中核的事业に取り組む。そのためにはプロジェクトに最適な専門家と共助・連携を積極的に推進している。

一般社団法人日本メインストリートセンターウェブサイトより作成

3.4 面的（資産価値向上）評価について

3.4.1 商店街の不動産価値の喪失

地方都市の中心市街地を訪れるとシャッター商店街が目立つ。そこでは生活や仕事の間が失われ、まちとしての機能が損なわれる状態が継続している。これまで商業地には「公」「民」の投資が集中されているにも関わらず資産価値が活かされていない。シャッター商店街では、閉鎖店舗が増える中、一生懸命の営業店舗がある。ヒヤリングから、閉鎖店舗は、継続の意思は無く、バブル時の高額家賃を示して拒否するなど利活用に積極的な姿勢は示されていない。経営店舗は、商店街を継続する意思を持っているので、商業地の路線価を死守している。一方閉店店舗は、未利用不動産になり資産価値が下落している。これでは面的な商店街の資産価値を保持できなくなり、消滅し、路線価の評価は商業地から住宅地へと下がり、周辺地区の不動産価値も下落させる要因となる。したがって、右肩上がりの経済状況でない現状では、こうした資産価値を下げない、あるいは維持する施策や活動が求められる。

3.4.2 未利用資産の活用

また、少子高齢化、都市のインフラや施設の老朽化などの影響で、地方都市では顕著に現れているが、大都市圏においても同様の現象が見られ、中心市街地の「公」「民」の未利用資産（空き屋、空き地、空きビル等）は増加している。こうした未利用資産の活用こそが都市再生に必要不可欠である。都市内のポテンシャルの高い、利用価値のある地区に存在している未利用資産は、これまでのように再開発の手法によって、新たな不動産価値を作り出せる。しかし、それ以外の未利用資産は、不動産再生すなわちリノベーションあるいはプレイスメイキングなどの手法によってストックを活かして活用する手法で小規模な成功例をつくり、周辺地区に連続させる。こう

した小規模かつ低投資で不動産価値を再生する手法の方が事業収益もよく有効で、さらに連続させることによって面的な広がりを生み出す。公的投資が難しい時代でも民間の知恵と投資を呼び込む有効な施策となる。

3.4.3 公民協働で資産価値を守る

都市空間に位置する「個」「公」「民」の所有する資産は、それぞれが自由に利活用できるが、その資産運用によって得られる価値を、点から面に繋ぎ合わせる相乗効果によって「共」の価値を創出できるようにする総合的なシティ・マネージメントが面的な資産価値を創出する。従って、都市の将来ビジョンをつくりながら、コンパクトで資産を活かして、様々な税収が得られる事業立案する。これらを「民」の知恵と資金を活用することで実現させる。民間提案を評価する際には、周辺のエリアを含めた面的な評価（資産価値の向上）の視点を導入する必要がある。欧米のBIEやMSPなどの手法を研究し、日本の法整備の中で本格的に導入を図り、公民協働の資産を活かして価値創造をする施策を実行してサステナブル都市を実現させなければならない。

参考資料

木下斉 『事業構想』2014年10月号 日本ビジネス出版澤崎宏 『ローカルファーストが日本を変える』2013年12月 東海大学出版会 pp202～209

日本メインストリートプログラム (MSPJ) ウェブサイト

松本博之, 「メインストリートの特長」『東大まちづくり大学院・東京大学グローバルCOE都市空間の持続再生学の展望 JOINT 公開講座資料米国メインストリートプログラム公開セミナー』2010.3

4 まとめ

はじめに

平成 26 年の 12 月に、人口減少に歯止めをかけ都市圏への一極集中を是正するために、「まち・ひと・しごと創生法」制定と「地域再生法」が改正され、地方の生き残りをかけて全国の自治体で地方版総合戦略策定が平成 27 年 4 月から本格的に開始される。時代は、地域力を高める、若い世代が安心して結婚、出産、子育てができる社会環境を整える「地方創生」へと大きく舵を切り始めている。

日本創成会議（増田寛也会長）の報告書は、全国で 861 の自治体が消滅するとされ、全国に衝撃が走った。日本の人口減少による人口構造の変化は、医療、年金、会議、学校、就労等を中心に大きな影響を与え、自治体の地域経営に大きな変化をもたらしている。加えて、海外の景気や国際紛争、外国人観光客の動向等のグローバルな動き、老朽化し過剰な存在の公共施設の維持管理も、自治体には大きな負担であり、人口減少とともに財源も人材も同時に縮小する中で、公共サービスの質を維持していくための手法が求められている。

平成 26 年度当研究会では、こうした大きな社会情勢の変化を踏まえ、昨年引き続き公的なセクションと民間セクションとの連携による最も効率的な「公共事業、公共サービス」を実施するための官民連携手法を研究してきた。特に今年度は、民間側の視点に立って、民間の持つノウハウや資金、人材、知見をどのように引き出すのか、同時に連携できる手法について、具体的な事例から現行制度の現状と課題を明確にするとともに、実際の運用へと導く具体的な提案を行ってきた。本章では、全体のまとめと総括を行うにあたり、以下の 3 つの視点からのアプローチを行う。

- (1) 社会構造の変化に伴い多様化する市民需要に的確に対応できる公共サービスの提供のあり方と公共施設との関係性を探る。特に民間から見た公共施設の不動産価値を見極めるものである。
- (2) 自治体の経済基盤が脆弱化する中で、PFI、PPP、指定管理者制度が導入され、自治体のみならず民間企業や NPO、大学、社団法人等の多様な組織が公共サービスの担い手となった。その中で、民間と連携する上で、課題を明確にするとともに民間の柔軟なノウハウや専門性を引き出せる手法、契約、仕様となっているかを検証する。
- (3) 公共サービスの実施者が民間企業であっても、公共サービスの最終的責任は、自治体にあることからその自覚と責務が明確であるかどうか。

これらを勘案して、前章までの事例研究を通じて公共サービスと施設との関連性を探り、公共施設という社会資本ストックを有効に活用し、公共サービスの質の向上を図るための手法を本章で提案するものである。特に、自治体が多様化社会と市民ニーズの変化に合わせて、いかに効率的に地域を経営し、持続できる社会を形成する手法を見出すことが重要である。単に、制度を守り、優先する視点だけでなく、具体的に現場で実践可能な手法を取れるかどうか鍵となる。そこで、前章までの多角的考察を踏まえて、以下の 5 つの提案を行う。

4.1 多様なアプローチ確保と自治体の自覚

自治体の使命は、地域住民の生命を守り、安心して健やかに暮らせるよう、上下水道等の公共インフラとともに、社会保障制度や教育環境の整備等、公共事業、公共サービスを実施することにある。従って、日本の人口減少と高齢化そして少子化による人口構造の大きな変化は、公共の事業内容、手法、予算等を大きく変化させる必要がある。それは、言い換えれば、従来型の公共事業だけでなく、新たな公共サービスや制度が求められていることになる。従って、自治体の知見や経験だけでは解決できないという思想に立つことが重要である。加えて、公共事業の幅の広さや財源が厳しい中で、自治体側から見て公共サービス提供（ソフトサービス及びハード整備を含めて）の際に、最も質が高く、最も経済的に効率が良い手法を見つけ出すことが不可欠である。

そのために、地方自治法の改正、PFI、PPPの制度化、中心市街地活性化法等が整備され、民間が事業主体になってまちづくりに参加できることとなった。特にPFI法第6条「民間提案制度」は、自治体からのアプローチだけでなく民間事業者からも公共事業、公共サービスへの意見や具体的事業手法の提案が可能となっていることに注目すべきである。

福岡市の民間提案制度、さいたま市の提案型公共サービス公民連携制度が具体的に動き出しているが、多くの自治体は民間との連携が重要だという認識に欠けている、という指摘が民間から出ている。まずは、早期に民間提案制度の存在自体を認識することが重要である。

一方で法律制度だけでなく、各現場で見えている課題と実際に必要なサービス、そして地域の資源、人、物、予算などを考慮すれば自ずと、誰がいつそのサービスを実施したほうが良いのか見えてくるはずである。今最も重要なことは、社会資源を官民持ち寄る最適化への動きをとることである。

- (1) 自治体は、従来型の手法と経験値だけでは、変化が早く、より複雑になった地域課題を解決できないという前提に立ち、民間企業、NPO、大学、自治会等の地域組織との連携の中で解決できる仕組みとその実施主体を見つけることが重要である。
この前提に立つには、幹部と首長のリーダーシップが不可欠である。
- (2) 地方自治法による指定管理者制度、PFI法による民間提案制度、PPP法、コンセッションなど、民間と連携できる諸制度が整備されてきた。まずは、その制度を理解するための情報収集と勉強が不可欠である。その諸制度は問題解決のツールであることを認識し、最終目的は地域の課題を解決することにある。制度の枠に捉われない柔軟な発想と諸制度の組み合わせによって、自治体の規模や予算に合致させていくことが重要である。
- (3) 自治体の多くの窓口や現場では、実は毎日のように多くの提案が持ち込まれている。問題はそれが苦情や批判といった形や一部の利益誘導に見えることにある。自治体職員が、その現場での摩擦や意見交換から解決の糸口を探れるか、企業の関心やノウハウを引き出せるか、そしてそこから得たヒントを自治体内部の意思決定部署につなげられるか等、職員の資質向上や現場で気づきも不可欠である。従って必ずしも、正式な提案制度の窓口がなくても、民間からの発案や提案は生かされる道はある。

4.2 民間へのインセンティブ付与

民間事業者との連携では、実は事業の発案の段階から組むことが、効率的でスピードが上がり効果も大きくなる。自治体が知らない手法やノウハウが初期段階から持ち込まれること、民間側では自治体のニーズを早期に明確に把握でき、公募手法、仕様書が民間の力量を引き出せるものとなる公算が大きい。いわゆる市場でいうコンサルティング制度であり、民間では一般的なことだが、自治体がこれに対価や付加価値、インセンティブを出せる仕組みを導入することが重要である。対価は、お金だけでなく、事業実施時の随意契約や公募型の加点等の制度も有効である。加えて、提案、発案を集めるには、日頃から企業と自由に協議できるプラットフォーム的な舞台装置や通訳の役割を果たすコンシェルジュ機能の整備も不可欠となる。

民間企業や NPO、大学が自治体と一緒に動くためには、相手組織の目的を明確に把握する必要がある。特に民間企業である以上、地域貢献や公益性のみを求めることはできず、一定の利益や売上、信用拡大、機会（チャンス）提供につながるインセンティブを付与する必要がある。民間提案制度や PPP が上手く進まない理由の一つは、自治体が自らだけの立場になって、事業の代行、単純化や合理化、低廉化のみを押し付けようとしている場合が多い。加えて、自治体では先進事例は、他地域に横展開されることは望ましいが、民間企業では、そこに独自のノウハウや技術を付加するケースが多く、それこそが民間企業が守るべき経営資源や著作権、知的財産権となるため、他の事業者に独自のノウハウの流出を恐れて、公募や提案してこない事業者もある。

そういった意味でも民間側が事業に取り組むためのインセンティブの付与が重要となる。

(1) コスト意識

民間から見れば会議は、人件費コストがかかる事業であり、過度の負担が大きい。また、企画提案するための時間コスト、ノウハウのコンサルティングに対するコストという概念が自治体になくとも大きな課題であり、自治体はコスト意識を持つ必要がある。

(2) スピードと明確性

事業を成功させるためには、時間軸を明確にしてスピードを持たせることが重要となる。内部協議や議会承認に時間がかかりすぎることは、民間にとっては機会損失と捉えられることになる。意思決定の遅さと曖昧さも民間側から見るとリスクとなる。

(3) 仕様書、契約書

民間企業等のノウハウや知見、技術力を十分に発揮させるには、契約書、仕様書が民間の意向を組み込んだものになっているかどうか検証することが重要である。事業として公共性、公平性を担保するのみならず、その事業が地域のための活性化に寄与しているか、その採算性、成長性、事業主体の経営能力等、マーケット（市場）や金融の視点からの見極めが重要である。できれば事業計画立案にあたり、地域金融機関等の専門家との連携、市場の視点からの取り組みを行うべきである。特に、細部まで規定することによって、民間の柔軟性が発揮できないことや枠にはめられすぎて、費用対効果が出にくいなどの構造欠陥にならないよ

うに注意が必要となる。

4.3 運営の視点から見た施設管理へ

従来の PFI 事業においては、施設建設が優先され、建設後にその運営考える方式が一般的であったが、今後は、運営事業者を先に選定して、その運営者の意見や視点を加味して、施設整備に入るいわゆる「サービスプロバイダー方式」などの方式も導入も事例が出てきている。サービスプロバイダー方式の PFI では、特別目的会社（SPC）を設立して、SPC が運営事業者となり、そこから建設会社に業務を発注するという施設運営優先の事業となる。施設運営を中心とすることで、効率的な運営の目線での建物が整備できることや SPC を地域に精通している地元企業が担うことで、地域経済の活性化につながるなど、これまでにない新しい官民連携のビジネスモデルが誕生する可能性がある。

4.4 情報の集約化とビッグデータの活用

民間側からの問題点として指摘されている中に、ハード面でのことに、施設や行政サービスの行政部門での IT 化が進んできておりマイナンバー制度の導入は、行政内部にある様々な情報を統合して活用できるようになる。今回地方創生では、国が持つ様々な統計を開放してビッグデータとして利用させる方針を出しており、民間にとっても利用したい情報の活用の道筋がたってきている。今後は、こうした統計やデータを自治体、民間、大学、市民が有効に活用することで、意思疎通の迅速さとコスト低減、整備や運用手法のノウハウを共有することが重要である。

4.5 人材育成

官民連携でのプロジェクトが拡大する傾向にあり、官の公共性と公平性、民の即効性（スピード）と合理性を理解した官民それぞれにプロジェクトリーダーの育成が重要である。具体的には、各部局で実際に事業を担当する職員の知識習得・資質向上を目的として、PPP に関する基本的知識や先進事例等について学ぶ官民連携の研修の実施や職員向けに情報発信するなど、職員の官民連携の推進のやる気を高めることが不可欠となる。

（参考）新しい公民連携手法

本年度研究のなかで、今までの研究で扱ってこなかったタイプの公民連携についてヒアリングを行ったので参考事例として掲載する。

1. 東北・夢の桜街道運動（民主導の官民広域連携・協働推進のプロジェクト）

東北・夢の桜街道運動は、観光振興による東北の面的再生を目指した官民連携の復興支援プロジェクトである。研究会では、この運動を推進する「東北・夢の桜街道推進協議会」の事務局長である青梅信用金庫特別アドバイザーの宮坂不二生氏にヒアリングを実施した。

【プロジェクトの経緯】

東日本大震災による未曾有の事態と風評被害により、東北の定住人口の減少傾向が加速し、観光客も大幅に減少するなど、東北復興支援は国民的課題となっていた。

こうした状況下、新しい公共の地域づくり団体「美しい多摩川フォーラム」と姉妹団体「美しい山形・最上川フォーラム」は、「交流人口増加」の観点から、観光振興による東北経済の面的再生プロジェクト「東北・夢の桜街道～桜の札所・八十八カ所巡り」を立案・公表し、10年間の実施を宣言した（平成23年10月）。そして、同プロジェクトを国民運動とするため、2か月後の平成23年12月には、両フォーラムを母体に官民広域連携・協働推進の「東北・夢の桜街道推進協議会」を設立した。協議会は、東北6県と東京都の行政をはじめ、公共交通機関、旅行会社、信用金庫業界等が参加して発足した（その後、国も多数参加）。

【プロジェクトの概要】

東北・夢の桜街道運動は、日本で最も愛され、かつ東北に広く点在する「コモンズ（共有資源）」としての美しい「桜」を東北復興のシンボルに掲げ、新たに選定した「桜の札所・八十八カ所」を、東北復興への祈りを捧げながら巡るという観光振興による東北の面的再生を目指した官民連携の復興支援スキームである。これを民間主導の官民広域連携・協働推進（＝相互扶助）によるオールジャパン体制の運動として盛り上げ、「交流人口増加」という形で地域経済を活性化させる画期的な仕組みである。特に、支援する側と支援される側が双方向で連携・協働（＝相互扶助）し、経済、環境、教育文化の3つの観点から運動を展開している。今後、台湾など東アジア・インバウンド誘客事業を一段と拡大し、日本の成長戦略にも寄与する。

【プロジェクト成功のポイント】

（運動のシンボル：桜）

東北をはじめ、全国各地に存在し、国民の“共感”を呼ぶ桜（コモンズ）を運動のシンボルにしたことが第一の成功要因として挙げられる。“共感”を呼ぶことで様々な主体から協力が得やすくなっている。そして、桜の札所を巡る形とすることで、東北6県の境界を飛び越えた広域の運動となり、各主体が連携しやすくなっている。

(CSR から CSV へ)

“東北復興支援”という社会的かつ長期的な企業の取り組みにおいては、従来からのCSR（企業の社会的責任）という考え方だけでは、支援の継続に限界があるため、新たにCSV（共通価値の創造）という「社会的課題の解決と利益の創出を両立させる」企業行動の考え方を取り入れた支援事業を展開し、運動の持続性を高めている。

(社会的共通資本としての信用金庫の役割)

協議会事務局を、非営利・相互扶助を基本理念とする信用金庫が担い、事務局は完全非営利のもと、中立的な立場で参加主体の緩やかな合意形成を図りながら、司令塔として機能している。非営利の信用金庫が事務局を担うことで公共性が担保され、幅広い主体から協力を得ることができている。信用金庫は地域と「運命共同体」であり、地域づくりの推進役として適任であり、全国に多数存在するので、ネットワークで全国をつなぐ力を発揮することができている。

(行政の役割)

このプロジェクトは「民主導」によるものであるが、「行政」は運動の信用面を担保するほか、ホームページや公報等による情報発信・提供、公共施設の無償利用提供等の役割を担っている。例えば、観光客の桜の札所巡りをサポートするため、市町村から桜の開花情報の提供を受け、当協議会が開発した「東北桜旅ナビ」に掲載している。また、桜の札所における「桜の語り会」の大型イベントでは、市民ホールなどの公共施設の使用料や付帯設備の利用料について免除を受けている。

2. 福井県が実施する行政営業

今年度の研究では、民間から行政への発意を促す手法として民間提案制度を中心に検討してきた。一方で、福井県は、自らが企画をして民間に対して様々な売り込み活動を行う「行政営業」を積極的に展開することで、民間の活力を取り込み事業の成功を収めている。研究会では、福井県産業労働部部長の山田賢一氏を招聘し、担当者個人として感じた公民連携の考え方や課題等についてお話をいただいた。本節ではその内容を紹介する。

【官民二元論から融合論へ】

・従来型の官民二元論、官と民が対置関係にあるという考え方から、官と民は共に社会課題を解決していくパートナーであるという認識に現場レベルでは変わってきている。

【福井県の行政営業、行政ビジネス】

(1) 恐竜博物館

福井県では、今も多数の恐竜化石が発掘され、世界三大恐竜博物館の一つと言われる福井県立恐竜博物館が存在する。県は、恐竜王国福井のブランド発信と、恐竜博物館の年間入館者数を25万人から50万人に増やすことを目的としたプロジェクトを平成17年に開始した。入館者数を増やすために、フィリップ・コトラの「ミュージアム・マーケティング」の手法を参考に来館者サービス、展示のレベルアップ、企画プログラムの充実、グッズの開発、ウェブサービス、県外

の巡回展、パブリシティの強化などを実施した。その結果、平成 25 年には年間入館者数が 70 万人に達した。恐竜王国福井、恐竜博物館の PR のために福井県は行政営業を積極的に行い、様々な官民連携のプロジェクトを実施した。例えば、株式会社ユニクロとのコラボレーションで子供向けの恐竜博物館 T シャツを作成した。監修を博物館の研究員が行った。販売の際には、ユニクロの東京の店舗に化石を持っていき、集客に使ってもらった。ユニクロも博物館も互いの営業力・集客力を使った事例である。この企画は県の職員が考えてユニクロに提案したものであった。また、ユニバーサル・スタジオ・ジャパンとも連携して、ジュラシックパークと恐竜博物館とのスペシャルコラボイベントを実施した。最近では、丸の内で三菱地所から無料で場所を借り、宣伝もしてもらいながら、恐竜の展示会を行った。県の負担は骨格を貸し、説明員を出すことのみであった。

(2) 企業誘致

北陸電力から 1 名の社員を受け入れて一緒に企業誘致をしている。県としては、企業からの電力関係の要望に即応でき、企業からの信頼を得られる。北陸電力としては、企業を誘致すれば顧客が増えるということで双方にメリットが生じている。

(3) 地域産業の振興

県工業技術センターでは、炭素繊維の研究開発をして新しい技術を有している。その技術を使った研究開発や民間企業への技術移転を進めている。その際に大手企業、地元企業、大学などと連携して取り組んでいる。産業労働分野でも、行政が仕事を進めるうえで民間企業と連携することは普通のこととなっている。

(4) ふるさと企業育成ファンド

県と地元の金融機関が連携して総額 100 億円の「ふるさと企業育成ファンド」(基金)を設立した。その運用益を活用して 2 つの事業を展開している。1 つは新分野展開を行う中小企業に対し経費を助成する新分野展開スタートアップ支援事業、2 つめは、県内外の理工系大学院に在学し、県内に本社を有するものづくり企業に就職を希望している学生に修学資金を貸与するものづくり人材育成修学資金貸与事業である。

【行政営業、行政ビジネスの考え方】

恐竜博物館に関連した事業には多額の費用が発生する。例えば、非常に高価な恐竜の骨格化石を輸入する際に 3 億円程度かかり、これには反対の声があった。にもかかわらず、なぜ県は恐竜博物館にお金をかけるのか。施設の収支を議論する際に、施設の運営経費と入場料収入を比較する考えがある。そのときに収支が合うのであれば、それは必ずしも行政がする必要のある事業ではない。県では、施設単独の収支ではなく、県というエリア全体における投資効果を考えて施策を実施している。恐竜博物館は県外から人を呼ぶための観光施設であり、例えば 10 万人が来県すれば県の試算で 8 億 4600 万円の観光消費がある。こうした観点で県は恐竜博物館に力を入れ

てきたということである。

また、行政が特定の企業と連携して事業を行う際に、特定の企業を儲けさせてはいけない、顧客は住民だと言われることがある。最終的にはそうであるが、働きかける相手は、例えば東京の企業であってもよく、また東京の企業が東京の住民にするサービスであってもよいと県は考えている。それが回りまわって福井県の利益になるのであればよいという考え方で動いている。例えば、銀座に福井県のアンテナショップをオープンした。家賃を県が負担して東京の民間企業がショップを運営している。東京の企業が東京にいる人にももの売をすることを県費で支援しているのであるが、これを通じて福井の産物が全国に出回れば産業のマーケット、販路が広がる。

【その他の議論】

公民連携事業推進の課題点などについて、山田氏と研究会のメンバーで議論を行った。そこで出た意見等を下記に記す。

・事業者から提案を求める事業を行う際に、誰が入ってくるか、どこまでオープンに提案を募集するかが問題となる。例えば、広くオープンに募集すれば力のある大手が入ってきて強い。地方自治体は地域産業の振興に取り組む一方で、競争を導入すると多くは人件費カットになる。一方では、地域産業の振興、雇用確保、賃金上昇、他方では官から民へということでコスト削減、効率化という一種矛盾する部分があり、そこをどうするかということが公民連携の1つの課題である。

・官民連携を進めるためには、官が必要とする「民主主義のコスト」を解決する仕組み、住民意識、制度をつくることが重要である。

民主主義のコスト（自治体の場合）

- ①首長は選挙で選ばれる
- ②議員も選挙で選ばれる
- ③憲法上の権利を守る「法律による行政の諸原理」Due Process（公正・平等・参加・透明性）
- ④法律・条令・規則の枠組み・手続き（地方自治法、施行規則、設置管理条例）
- ⑤組織に関する条例・規則、決裁権限に関する条例・規則
- ⑥財産に関する法規制
- ⑦予算と決算、議会、執行上の財務規則

出典：平成26年度公民連携手法研究第3回研究会 山田賢一氏資料

・地方自治法上、地方自治体の公有財産を活用する方法としては、公の施設の指定管理と目的外使用許可しかない。目的を妨げない範囲で目的外だけでも使用を許可するというもの。余裕があったら貸してもよいという発想。これについては、効用を増すために使用を許可する、目的内使用という発想に変えるのが、自治体における公有財産を活用する有効な考え方なのではないか。

- ・恐竜博物館は直営だが、施設の管理運営は外部委託をしており、プロモーションは民間とのコラボレーション、ショップとレストランは販売・運営委託で行っている。
- ・指定管理と個別業務委託方式では、融通が利くという意味では個別業務委託方式の方が扱いやすいと思う。臨機応変に個別委託を組み合わせながら最も優れたところにやってもらうというのが地元企業を取り込めるし、高度な部分だけ東京の大きな企業にお願いすることもできる。
- ・官民連携を考える際に、東京と田舎では状況が違う。田舎では採算が合わず、民間がなかなか手を挙げない。民間がない場合もある。そうすると、行政が何らかの施策で民を呼ぶためのハードルを下げて民を呼ぶか、それとも官が民的に動くか、官自らが民になる会社をつくるか。
- ・事業費が10の事業について、本来は官が10支出して実施する事業を、官が2の補助金を出し、民が残りの8を出して実施してもらう。事業費が8なら実施できるという企業が来てくれるのならば官は10の支出が2で済み、民も8の支出で十分ビジネスが成り立つのであれば、それは民としてもやる価値があるというモデルが作ればよい。