

## 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 m<sup>2</sup>  
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 m<sup>2</sup>  
主な建物用途：  
事務所(約9,900 m<sup>2</sup>)  
店舗(約700 m<sup>2</sup>)・ホール(1,020 m<sup>2</sup>)  
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、VFM<sup>12</sup>（＝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、聞いておくといった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

---

<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>。
- (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）<sup>14</sup>。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。

<sup>13</sup> 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）。

<sup>14</sup> 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い考え方ではない。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が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、当初の提案者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<sup>15</sup>。
- (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

<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>。

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

制度的仕組みを創り、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<sup>17</sup>。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仕組みに繋がる。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

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

<sup>17</sup>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<sup>®</sup>)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がある。
- (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、他の事業者にも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。