

東京大学公共政策大学院 ERES 公開セミナー2015

## 『民間の知恵の活用 ～PPPの新しい動き～』

2015年9月8日 東京大学本郷キャンパス福武ラーニングシアター

## 講演記録

## はじめに

2015年9月8日(火)、東京大学公共政策大学院は、東京大学本郷キャンパス福武ラーニングシアターにおいて『民間の知恵の活用 ～PPPの新しい動き～』と題するセミナーを開催した。

今回のセミナーで取り扱うテーマは「公民連携 (PPP; Public Private Partnership)」である。公共サービスに対する住民ニーズの多様化や高度化、さらには自治体財政の悪化などを背景に、従来は行政が伝統的に担っていた公共サービスの提供業務に民間の参入を促すことで、より効率的で効果的な公共サービスの提供を実現しようというのが公民連携 (PPP) である。

しかし、これまでの公民連携は、民間の持つ「ノウハウ」や「資金」への期待が大きい半面、民間(企業に限らず市民、NPOなども含む)が持つ「アイデア」そのものには必ずしも重きが置かれていたとはいえない。PPPに詳しい東洋大学・根本祐二教授は、我が国のPPPの最大の問題点は、PPPを開始するにあたって、民間の能力や市民のニーズを把握すること無く、官が一方的にPPPの内容、時期、規模、立地、手法などを決められることができるという「官の決定権問題」があるといい、そうした弊害を是正するための試みのひとつが「民間提案」であるとする<sup>1</sup>。

実際、2005年あたりから我孫子市、流山市、高浜市、藤沢市など一部の自治体では、自治体の事業の全部または一部について、公共サービスの向上やコスト削減が期待される事業のアイデア等について民間事業者からの発案を受け付ける「民間提案制度」を導入し、一定の成果を上げつつある。しかし、こうした制度を導入済みの自治体は全国で33団体とまだまだ少数である<sup>2</sup>。

全国の基礎自治体を対象とした最近の調査で見ても、PFIや指定管理者制度などの「公民連携事業」について、それを統括する部署を設置している自治体は24.2%と、ほぼ四分の一の自治体が公民連携について組織体制を整備しているものの、上述のような公民連携に関する民間からの提案を受け付ける制度の整備、あるいは横浜市の「共創フロント」のような、民間との対話や相談を担当する窓口の設置についてはいずれも一割前後と少ない(次ページのグラフ参照)<sup>3</sup>。

そこで、本セミナーでは、まず講演Iにおいて、我孫子市や流山市において、実際に民間提案

<sup>1</sup>東洋大学大学院経済学研究科編著(2009)『公民連携白書 2009～2010』時事通信社

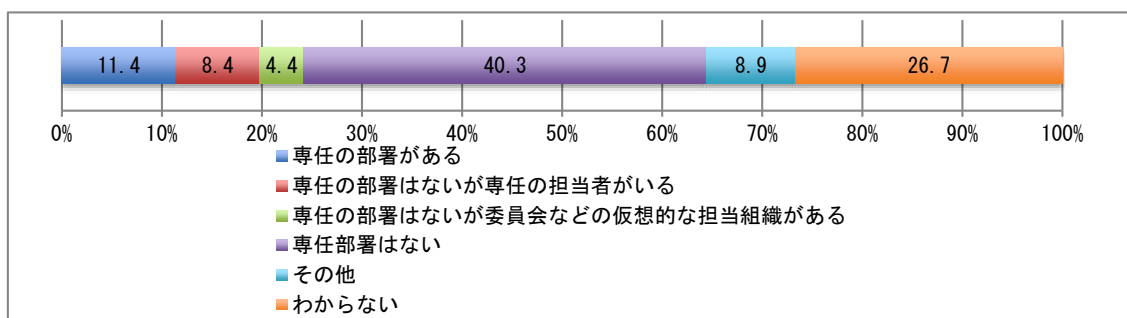
<sup>2</sup>総務省(2015)「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究報告書」

<sup>3</sup>日経BP社(2015)「公民連携に関する動向調査」

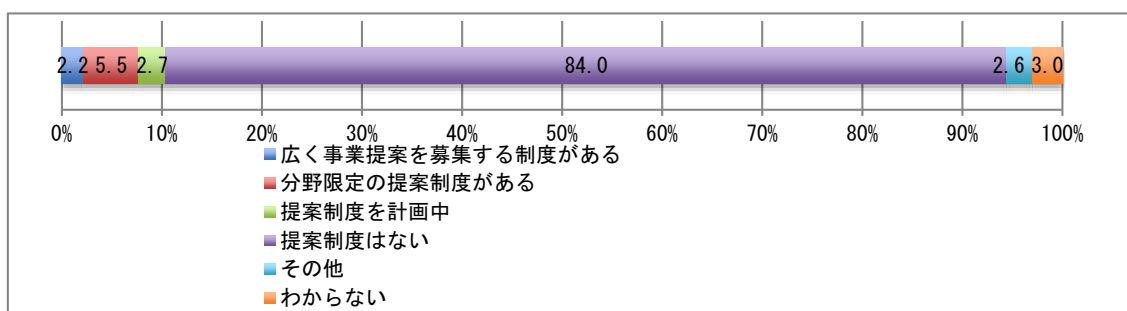
新・公民連携最前線 <http://www.nikkeibp.co.jp/atcl/tk/PPP/080700009/081000001/>

制度に提案し採択された実績を有する大成有楽不動産（株）の河村様より、同社の取り組みをご紹介いただき、自治体の業務に民間事業者の創意工夫がどのように活かされていったかについて具体的にお話を伺うこととした。次いで講演Ⅱでは、行政の保有する遊休資産と、それらの利活用アイデアやニーズを持つ民間とのマッチングを行うインターネットサイト『公共R不動産』を運営する（株）オープン・エーの馬場様より、同社の取り組みをご紹介いただき、インターネットを通じてより幅広く多様な民間の知恵を行政の仕事に取り込む可能性について、お話を伺うこととした。

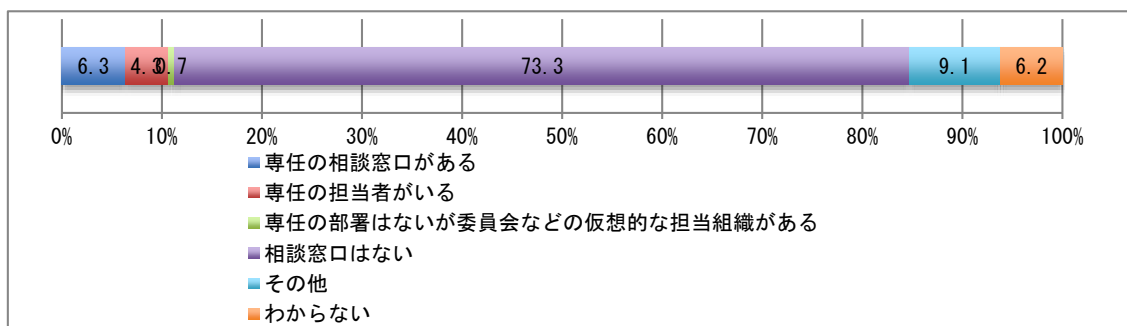
■ 公民連携に関する事業を統括する部署の設置状況 (2015/3 末時点 n=689)



■ 民間事業者から公民連携の事業提案を受け付ける制度の整備状況 (2015/3 末時点 n=695)



■ 公民連携に関して個別の事業にひもづかない形で民間からの相談や対話などを担当する窓口の設置状況 (2015/3 末時点 n=694)



日経 BP 社(2015)「公民連携に関する動向調査」(新・公民連携最前線)より作成

## 講演 I

### 『PPP 型包括管理～限られた予算でも豊かな公共作りを～』

河村信二氏

(大成有楽不動産(株)施設管理営業本部  
施設営業第二部係長)



#### 1. はじめに

1960年代以降大量に建設された公共施設が老朽化しつつあるが、今後人口が減少する中でこれらの公共施設をどうやってマネジメントしていくかということが大きな問題となっている。この問題への対応策のひとつが PPP であり、私たちはこの分野に大きなビジネスチャンスがあると考えている。官と民が協力することによって、お金をそれほどかけなくても公共サービスをもっと豊かなものにできるのではないかという発想で、現在当社が取り組んでいるのが『PPP 型包括管理』と『スマート庁舎』である。

#### 2. PPP 型包括管理

自治体に長年にわたって少しずつたまってきたさまざまなムダについて、私たちは自治体と民間が協力して効率化を図ることで付加価値を創造することができるのではないかと考えている。そうしたムダのひとつとして私たちが着目したのが、自治体の維持管理業務の発注方法や業務遂行方法であり、このムダの解消策として私たちが提案するのが『PPP 型包括管理』である。

##### (1) 経緯

提案のきっかけは千葉県我孫子市が 2006 年に創設した「提案型公共サービス民営化制度」であった。この制度は、同市のすべての事業を公表し、民間から委託・民営化の提案を募るもので、行政で実施するよりも市民にとってプラスになると審査会で判断されれば、提案に基づき民間への委託・民営化を進めるというユニークな制度である。この制度で採用された提案は、提案者に 3 年間業務委託（随意契約）される。

大成有楽不動産は、2011 年度の提案募集に『PPP 型包括管理』を提案し、採択された。私たちからすれば、「一般競争入札・単年度契約」が基本の官の事業にあって「随意契約・3 年間契約」というのがやはりインセンティブとして魅力的であったし、コンペの審査基準が明確でゴールが見えていたこと、相談窓口がはっきりしていて、担当セクションにいろいろとヒアリングができたこと、市側のニーズが明確であり提案を受け入れる姿勢が示されていたことなども大きかった。

また翌年には、千葉県流山市が実施する民間提案制度「デザインビルド型包括施設管理業務委託制度」にもこの『PPP 型包括管理』を提案し、採用された。

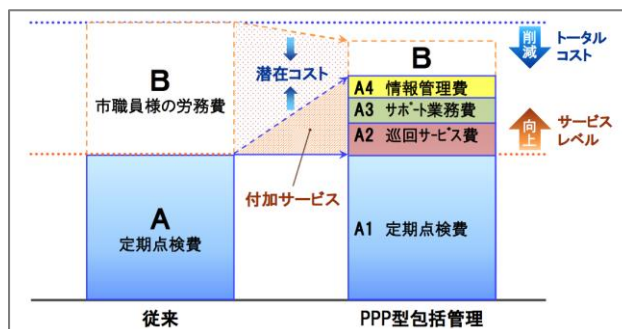
##### (2) 概要

我孫子市など、基礎自治体において従来行われてきた公共施設の維持管理業務は、部署ごと・建物ごと・設備ごとに分割して発注されるため、個々の契約業務や業務執行状況のチェ

ックだけでも、市役所全体で見ると相当の業務量になっている。

加えて、それぞれの施設を管理する職員は、設備不良時の緊急対応、修繕計画の立案、予算の獲得、水光熱費の管理、施設側からのクレーム対応といった付随的な業務にも対応しなければならない。しかし、これらは果たして職員のすべき仕事なのだろうか、こうした業務はむしろ民間企業に任せたほうがよいのではないかと私たちは考えた。

そこで、従来の部署ごと・建物ごと・設備ごとの管理ではなく、大成有楽不動産が自治体から公共施設の維持管理業務を一元的に受託するというスキームを考案した。これによって、業務委託費を削減するとともに職員の労務費も軽減されることでトータルコストが削減でき、その余剰分を巡回サービスや情報管理サービスといった新たなサービスに振り向けることで、トータルコストの削減とサービスレベルの向上の両立を実現しようという提案である。



従来の部署ごと・建物ごとの管理手法を「縦型」とすれば、私たちが提案した手法は、業務の種類ごとに「横串」を通すことで効率を上げようというものである。公共ファシリティマネジメント (FM) には「経営 FM」「管理的 FM」「日常業務的 FM」の3つの階層があるが、「日常的 FM」や「管理的 FM」は極力民間企業に任せ、自治体職員はコア業務である「経営的 FM」に専念していただきたいというのが私たちの思いである。

### (3) 業務内容

『PPP型包括管理』は以下の四つの業務から構成される。

- ① 定期点検等の包括管理…包括的に管理を委託された建物の設備（空調、給排水、ボイラー、消防設備、エレベーターなど）の定期点検。
- ② 巡回サービス…修繕道具を積んだ巡回車両で各建物を定期的に巡回し、職員の方のお話をよく伺ういわば「御用聞き」。簡単な修理や補修であればその場で対応する。
- ③ 中短期修繕計画…2～3年のうちに修繕する必要なものをリスト化して優先順位を三段階で付けて、概算の見積もり金額を提示する。
- ④ 施設管理協議会…担当課を中心として各施設の所管課が一堂に会する会合を開催し、中短期修繕計画をベースに修繕の優先順位を協議する。これにより、第三者（大成有楽不動産）が提示した客観的なデータを元にした公平な議論が行われることが期待される。

#### 従来方式との比較

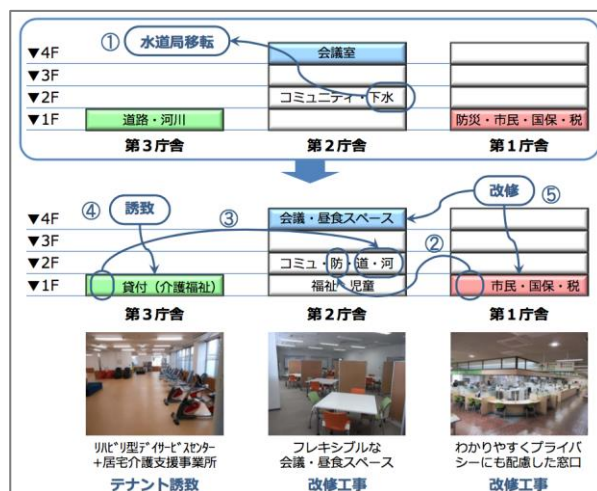
	従来方式の管理	PPP型包括管理
委託形態	分離発注	包括管理方式
委託期間	単年度契約	複数年契約
管理内容	定期点検のみ	巡回点検を追加
緊急対応	緊急対応部門が分散	緊急対応窓口の一本化
修繕計画	総合的な修繕計画がない	中短期修繕計画の実施

おかげさまでこの『PPP型包括管理』は我孫子市、流山市ともにご好評をいただいている。特に私たちは市内の事業者を活用するなど、地域経済の活性化を促すことにも配慮しており、その点についての評価も高い。『PPP型包括管理』はいわば「地域の用務員」であり、「公共施設のかかりつけ医」的役割を担うものと考えており、より多くの自治体にこの仕組みをご検討・ご採用いただきたいと考えている。

### 3. スマート庁舎

自治体が抱えているもうひとつの「ムダ」は、建物のスペース（空間）のムダであると私たちは考えた。そこで、当社を代表とする民間企業5社のグループは、流山市の「流山市FM施策事業者提案制度」に『スマート庁舎』を提案し、採択された。これは、市庁舎のスペースのムダに着目し、このムダなスペースを集約して民間企業に貸し付け、そこから得られた資金を使って庁舎を改修整備しようという提案である。

具体的には、市庁舎のスペースの用途やレイアウトを見直すことで約500㎡のまとまった空きスペースを創出し、そこをリハビリ型デイサービスセンターを営む福祉事業者に貸し付けて賃料を得る。市は、5年分の賃料収入等に相当する金額の債務負担行為を組んで、受付カウンター、総合案内カウンター、待合ベンチ、会議室などの改修整備を行う。民間企業グループは各社の強みを活かして、テナント誘致から改修計画の立案など一連の業務を市から業務受託する。これにより、市としては新たな財政負担をせずに、庁舎における市民サービスの向上と執務環境の改善を実現することができた。



### 4. おわりに

PPP（公民連携）については、自治体側・民間側それぞれに悩みやホッネを抱えており、また相互の意思疎通も十分に図られているとは言いがたい。また、民間提案制度についても課題は残る。しかし、『PPP型包括管理』を提案し、実際に業務を実施することを通じて、官民の対話が促され、それぞれの立場や考え方の違いについて相互の理解が進み、これまで見えなかったさまざまなものが見えるようになった。そして、そのことが『スマート庁舎』に見られるような新しい仕組みの提案へとつながっていったと考えている。限られた財源であっても、官民が協力して工夫することで、自治体は豊かな公共サービスを提供することができると私たちは考えている。



## 講演Ⅱ

『「公共R不動産」  
～行政×企業×市民のマッチング～』馬場正尊氏  
(株)オープン・エー代表取締役

## 1. はじめに

私はもともと民間ベースで空間のリノベーションの設計デザインを手がけてきたが、近年は公共空間におけるリノベーションの必要性、公共空間に民間の知恵をインストールすることの意義を感じ始めた。私たちは『東京R不動産』という、ちょっと変わった不動産をウェブ上で仲介するビジネスを行ってきたが、半年ほど前にその公共施設版というべき『公共R不動産』を立ち上げ、統廃合された学校のように日本中にある遊休化した公共施設について、借り手や買い手を見つけたり、あるいは指定管理者を探したりといった具合に、民間のニーズとのマッチングを行うことに取り組んでいる。いわゆる「行政の壁」にぶち当たりながらも、公共空間を開放し民間の手に委ねていくためのルートづくりに日々試行錯誤しているところである。

## 2. 公共空間への気づき

最初に、私が公共空間のリノベーションの必要性に思い至った経緯について話したい。

数年前、私は、東京・勝どきの運河沿いにあった使われていない倉庫を、企業のオフィス兼ショールーム兼イベントスペースとしてリニューアルするという案件を手がけたのだが、リノベーションによっていろいろな人がここに集まって楽しい時間を過ごせるような空間へと変わった。ここは民間の所有だが、物件が水辺に面しているということが大きな魅力となっており、私は、水辺という公共空間のリノベーションの可能性を実感した。

もうひとつの事例は浜松町・日の出にある産経新聞社の印刷工場だ。7年間も使われずに放置されていたが、これをカフェ、ギャラリー、イベント・パーティスペース、クリエイティブ系向けレンタルオフィスなどからなる複合商業施設 (TABLOID) としてリノベーションすることを提案した。メディア産業である新聞社への提案に際して私たちは「これは単なる遊休不動産の利活用ではなく空間という新しいメディアを創る事業だ」という主張をして、賛同していただいたが、このようにコンセンサスの形成に際しては関係者が乗れる「ストーリー」が重要なファクターとなるということを体感した。

このように、解体するにも費用がかかるし、ただ持っているだけでも維持管理コストがかかる、かといって解体して新しい建物を作るにはさらに巨額の資金が必要になるという「困った案件」を、リノベーションを通じてかなり高い利回りを得られる収益物件へと変身させることができたわけだが、これは統廃合によって廃校となった学校や庁舎といった公共施設にも充分応用が可能であると私たちは考えた。

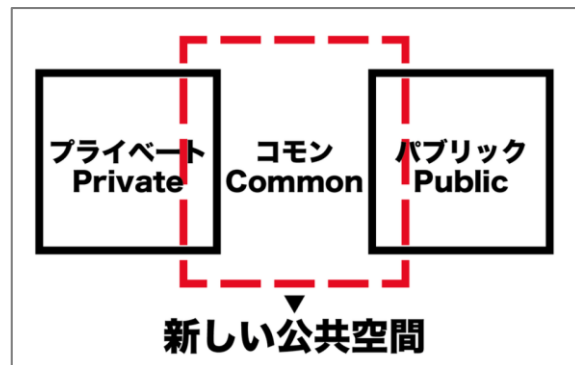
一方私たちは、『東京R不動産』の事業を通じて、多くの人にとっては必要でないような意外な物件でも、その物件を強く必要とする人がいれば物件は動く、ということを経験則として学

んできた。要は物件とそれを必要とする人とのマッチングが重要で、問題はマッチングのシステムが不十分なことなのだ。

### 3. 公共空間と私有空間の間

いまの日本は、人口が減り、税収も減る中で高齢化が進むというのっぴきならない事態に陥っている。その中で、過剰となってしまった公共空間を維持管理していくためには、それらをいかにして民間に上手に委ねていくかということを考えざるをえない。行政が自分たちのポートフォリオをいかにして軽くしていくか…そのための方法を考えていかなければならない。それが「公共空間のリノベーション」である。

従来、特に我が国では私有（プライベート）空間と公共（パブリック）空間に境界線が引かれていて、しかも近年その境界線がどんどん強くなってきていると感じているが、私はこのプライベートとパブリックの間の境界を拡げて、両者の中間に新しい空間（コモン）、それも「緩やかで柔らかい空間」を作り出す必要があると思っている。

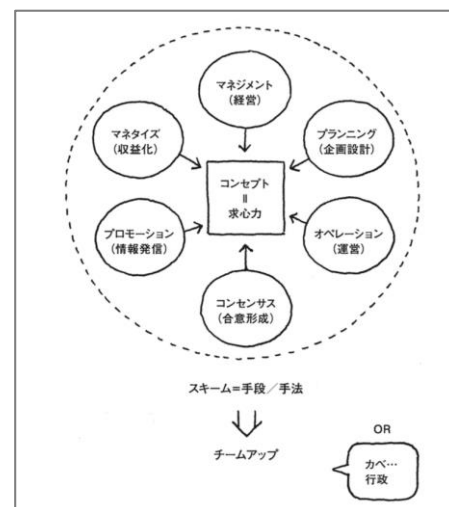


例えば「公園」という公共空間は、ボール遊び禁止、たき火禁止…といった具合に「禁止事項」だらけで、全然魅力的ではない。しかし、例えば公園の一角に小さなカフェを誘致してみたらどうなるだろうか。カフェの営業者に対しては、賃料を安くする代わりに公園の清掃をしてもらうことを条件にする。公園にカフェがあれば、人が常に公園にいるから子どもたちを安心して遊ばせられるし、お父さんお母さんは飲み物を飲んでくつろげる。行政にとっても地代収入が入って清掃費を削減できると、全員ハッピーになれる…。もちろんこれはアイデアに過ぎないが、こういう小さな事例がひとつでも実現すれば日本中に広がるのではないかと思っている。規制を外してこういうことができるようになれば、これまで行政が管理していた公共空間の管理を市民や企業が肩代わりするようになる可能性があり、行政空間は真の意味での公共空間になるのではないだろうか。

水辺の再生も同様だ。大阪市の北浜地区では、構造改革特区制度を利用した規制緩和で、行政が管理している河川空間を民間に使用させているが、大阪では府と市が共同して「水都大阪」ということで河川空間の魅力創出を行政の施策の中にきちんと位置づけている。これによって行政には使用料収入が入り、エリアの魅力が向上することで周辺の地価が上がって固定資産税収入も増えるという好循環が生まれる。

### 4. 『公共 R 不動産』の役割

こうした新しい公共空間の実現に向けては、「プランニング（企画設計）」「オペレーション（運営）」「コンセンサス（合意形成）」「プロモーション（情報発信）」「マネタイズ（収益化）」「マネジメント（経営）」とい



う六つのファクターが必要となるが、それらを中心でつなぎ止める求心力となるのが「コンセプト」である。「街のために、市民のために、この空間はどうあるべきなのか」というコンセプトを行政の方々がきちんと設定して、そのうえでこの六つのファクターを平行して走らせることが大切である。

しかし最終的には、その新しい公共空間を誰が運営していくのかということに成否はかかっており、パブリックマインドを持って運営・経営していく民間の主体が必要となるのだが、日本にはそのためのマッチングのシステムがないということが問題である。

例えば、公共不動産の売却・賃貸・指定管理者の募集といった情報を民間が探すのは現状では容易ではない。廃校を利用したいと考えるのは地元の企業ではなくて案外東京のIT企業だったりする。一方、民間にとっては買ったり借りたりする際の計画フロー、手続きフローがよくわからないという問題がある。また、行政の方が見て魅力的だと思う物件と私たちのような民間の視点で見て魅力的な物件が大きく異なるという視点のズレもよくある。

私たちが『公共R不動産』を立ち上げて半年になるが、日本中の自治体から驚くほど相談がある。一方、民間企業にもこうした物件の利活用に関心のあるところが多い。問題はどこからどうやってアプローチしたらいいのかわからないと双方が思っていることだ。私たちはこうした両者のミスマッチを解消するお手伝いをしたいと考えている。

私たちのところに相談に来られる自治体の職員は、皆さん非常に問題意識が高い方ばかりなのだが、役所内で孤軍奮闘されておられるというケースが多い。やはり、公共空間を利活用するという大方針を行政の施策の中にきちんと位置づけることで、行政マンは一気に動きやすくなると感じている。

## 5. エリアリノベーション

私たちはこれまで民間の建物、公共の建物といういわば「点」のリノベーションを中心に事業を行ってきたが、これを「点」から「面」へ、つまりエリアのリノベーションへと広げていく必要があると考えている。

その事例として、私たちが手がけた佐賀市の柳町歴史再生地区の事例を紹介しよう。

佐賀市柳町は長崎街道の宿場町で、古い建物がある程度残っている。20年ほど前に佐賀市景観条例に基づき「景観形成地区」に指定され、3~4棟の建物を市で取得し、文化財指定をして修繕保存しているが、ただそれだけで、観光が栄えるわけでもなく空き家が埋まるわけでもなく、行政が維持管理コストを払い続けるだけ、という状況が長らく続いていた。数年前に相談を受けた際に、保存すべき建物を市で取得して、それを文化財指定せずにリノベーションして、民間のテナントを誘致しようという提案をした。テナントから家賃をとってそれを街の魅力向上のために再投資しようという提案である。実際には着工前にリーシングして完成時にはテナントが埋まっているという状態にした。テナントとしてはカフェや写真スタジオ、地元の若いクリエイターが入居するアトリエ兼スタジオといった具合に、コンセプトにあったテナントをこちらで選別した。

こうした新しいテナントと以前からこの街で商売をしている人たちの間で新しいコミュニティが形成され、街の運営もこのコミュニティが担い始めているが、自分たちの商売がかかっているからおそらく行政の人よりもしっかしやるだろうと期待している。面としての街(エリア)のマネジメントを行政に代わって民間の集合体が担うという、日本型の柔らかいネットワーク



による新しいマネジメントのスタイルが動き始めていると感じている。

## 6. おわりに

自分は民間ベースの点のリノベーションから始まって、公共空間のリノベーション、さらには公共空間を核にした面（エリア）のリノベーションへとフィールドを拓げてきた。また、当初は空間のデザインで物事を変えていくことを考えていたが、最近ではそれに空間のマネジメントという仕組みのデザインをセットにして、行政や企業と一緒にプログラムを考えるようになってきた。

PFIなどの比較的大規模な公共空間に適した仕組みだけでなく、町中に点在する道路や公園や水辺と行った小さな公共空間がリノベーションされる黎明期にさしかかっていると感じているが、その際に行政と民間、あるいは市民や地域住民、地域企業や大企業との間で有効に動く組織（チーム）をどうやって創っていくのかというあたりにブレイクスルーの鍵が潜んでいるように思う。

## まとめ

河村氏は「自治体にはカネはないがムダはある」と指摘する。大成有楽不動産は、公共施設の維持管理業務が内包するムダや、公共施設空間の利用の仕方のムダ、といった行政のムダの解消を通じて新たな価値を生み出す「アイデア」を自治体に提案し、自社のビジネスへとつなげた。おそらく自治体の職員は、同社に指摘されるまでもなくそうしたムダの存在には気づいていたのであろう。しかし、タテ割り組織の弊害で、他部署にまたがるようなかたちでムダを解消するような動きは、役所の内部からはなかなか出てきにくい。むしろこのように役所の外部から問題点の指摘と改善策の提案を受けるほうが、役所にとっても助かるのかもしれない。民間からのアイデアを募る提案制度には、こうした効果もあるということだ。

馬場氏は、公共空間と私有空間の間に冗長性を持った中間領域を拓げることで、利用者・民間事業者・行政の三者がみな「ハッピー」になれる可能性がある」と指摘する。そして、そうした「新しい公共空間」の実現に向けて、行政と民間のマッチングを行うのが『公共 R 不動産』の目的である。馬場氏は『東京 R 不動産』での経験から、意外な物件でも（意外な物件だからこそ？）その物件に強く惹かれる使い手がいるものだとし、だからこそネットを利用して広い範囲から使い手と使い方のアイデアを募ることが有効だと説く。そうした「思い」の強い使い手に公共空間を委ねることで、公共空間がさらに魅力を増すという好循環が生まれる可能性も高まるのである。

その意味で、今後行政に求められるのは、公共空間に対する住民のニーズを踏まえた上で、公共空間をどのように活用していくかというコンセプトを施策上にきちんと位置づけ、それに従って民間事業者のアイデアや意欲を活かせるような仕組みを構築することであろう。重要なことは、住民のニーズや民間事業者の提案に耳を傾け、積極的に取り込んでいこうという「オープン・マインド」を持つことと、民間事業者が得意とすることと自分たちが得意とすること（自分たちがやるべきこと）との役割・責任の分担について再考することである。

（東京大学公共政策大学院 特任教授 辻田昌弘・記）