



持続可能な 公民連携へのマネジメント

大和総研主任研究員 鈴木文彦

持続可能な公民連携には自治体、民間そして住民の三方良しの観点が必要だ。人口減少社会における財政の持続可能性、住民の高齢化に伴うニーズの変化を念頭に置いた戦略的発想が求められる。コスト削減や集客に長けた民間といかなる連携体制を構築するか、対象施設のコンセプトに応じて検討し、適切な手法を選択すべきだ。公共施設の集客効果が所得向上をもたらす、税収として還流する地域経済の循環構造も持続可能な公民連携を考える上で重要な視点である。



すずき・ふみひこ 93年七十七銀行入行、財務省出向（東北財務局上席専門調査員）を経て08年大和総研。中小企業診断士。日経グローバル「自治体財政改善のヒント」、財務省広報誌ファイナンス「路線価でひもどく街の歴史」を連載中。単著に『自治体の財政診断入門』（学芸出版社）。近著は『スキーム図解 公民連携パークマネジメント』（同）。自治体、民間、住民の“三方良し”を切り口にカフェ等単体施設から公園全体のプロデュースまで15事例を解説。

財政の持続可能性と世代リバランス

国立社会保障・人口問題研究所が公表した将来推計人口によれば33年後の2056年にわが国の人口は1億人を切る見通しだ（出生中位・死亡中位推計）。公民連携の文脈では財源の先細りを意味する。介護や子育てなど福祉予算の拡大も見込まれ、インフラ老朽化の一方、更新にかかる予算制約は厳しくなる。自治体にとって公共施設にかかる公的負担の節約は喫緊の課題だ。自然環境や生態系も重要だが、特に意識すべきは財政の持続可能性だ。東京都豊島区が整備した南池袋公園は、整備費の4分の3が変電所工事は

に伴う復旧財源で賄われ、例年の維持管理費のほとんどが変電所や地下鉄の占有料、カフェ・レストランからの管理許可使用料で賄われている。立地条件によるところが大きい成功事例だが、公共施設にかかる経費を運営に伴う収益で賄う「循環構造」の構築は、人口減少問題を抱える全国の自治体に必要な戦略だ。マーケティングという市場環境の変化も押さえられるべき視点である。モノからコトへ、時間消費型のライフスタイルへの変化に伴って、公共施設のニーズも高度かつ多様化している。教養やエンターテインメントへの関心が高まってきた。これも年齢層のポリリウムゾーンが高齢化したことと無縁ではない。

人口減少に関して重要なのは少子高齢化に伴う世代間バランスの変化だ。これは施設やサービスに関するニーズに直結する。改修あるいは更新するにしても元々整備した時代とニーズが大きく異なっている。公共施設マネジメントも各論レベルでは小中学校の転用が最大の関心事だ。都市公園を例にあげると、種別で多くの街区公園はかつて児童公園と呼ばれ、砂場、ブランコ、すべり台の「三種の神器」の設置が義務づけられていた。人口の約3割が65歳以上の現代、木々や草花を愛でつつ公園に癒しを求める人が増えている。公園に賑やかさを求める世代と静けさを求める世代の対立をしばしば耳にするが、これも世代間バランスの変

化が背景にある。

戦略の前に民間の強みを知る

ウェルビーイングな公民連携の設計には戦略的発想が欠かせない。戦略の最上位は特集のタイトルでもある住民のウェルビーイングだ。そのためには対象となる住民像と、応えるべきニーズを明らかにし、施設のコンセプトを設定する必要がある。都市公園なら子どもが賑やかに遊ぶ公園か、高齢者向けの癒しを求める公園か。動物園や水族館を併設し、域外から広く集客を見込む総合公園もある。地域活性化を重視するなら観光客にとって魅力的なコンテンツを工夫しなければならぬ。その上で、施設のコンセプトに照らして自

自治体と民間のどちらが主体的な役割を担い、どちらが補完的な役割を担ったほうが良いかを検討する。連携体制における自治体と民間企業の役割を決める。

的を射た連携体制の設計には自治体に対する民間の強みの理解が不可欠である。はじめに公民連携を一言で言えばPFI法第1条の「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等」となる。目指すのは「効率的かつ効果的」な社会資本の整備と、「低廉かつ良好なサービスの提供」だ。民間資金の活用とは縁故債を起債することではない。回収リスクを抑えるため、資金を投じた民間が構想段階から主体的に取り組むという意味がある。次に民間の技術的能力とは何か。端的に言えば不良低減、コスト削減、工期短縮を伴う施工・維持管理ノウハウのことだ。効率的な整備と低廉なサービスをもたらす。一括発注や協力会社制度など民間発注制度を前提とするノウハウなので、分離・分割発注や一般競争入札が原則の公共調達制度で発注するのは難しい。

三つめが民間の経営能力だが、これは集客ノウハウのことである。留意すべきは、その目的となる「良好なサービス」が顧客の支持を集める

テナント方式か 公民給与差目的の委託か

公民連携には99年に登場したPFI、03年の指定管理者制度、17年のPark&PEI（都市公園法の公募設置管理制度）など様々な手法がある。どの手法を選択すべきかは、対象施設の整備・サービスの何を民間に期待するのかによって決まる。

図は公民連携手法を設置と運営の切り口で4類型に整理したものだ。横軸は設置者だが、本質的には整備資金を拠出したのは自治体か民間かの区別である。縦軸は運営者だが、公民連携手法を区別するのは公共サービスの集客に責任を持つのが民間か自治体かの区別である。

左上から順に説明する。まずはテナント方式／公設民営のグループである。自治体が整備した公共施設の一部で民間がカフェ等を営業するケースだ。典型例が指定管理者制度（利用料金制）である。行政財産な

ら使用許可、普通財産なら建物賃貸借で貸し出すスキームもある。公園施設の場合、都市公園法の管理許可制度を適用できる。民間が公園でカフェやレストランを営業するため、公園管理者たる自治体から施設の管理許可を得るスキームだ。民間が自己資金で内装工事を施すケースもある。自治体に支払う使用料の決め方も売上歩合方式、固定方式から両者併用方式まで可能だ。この点、ショッピングモールのテナント賃料の計算方法に通じる。

左下は業務委託方式／公設公営のグループだ。民間ビジネスで業務委託方式といえば、店舗を切り盛りする店長以下スタッフの所属が店のブランドと異なる出店形態だ。公民連携でいえば指定管理者制度（代行制）だ。公共施設に入居してサービスを提供するが、テナント方式とは異なり看板は自治体のままである。わかりやすいのは公立図書館だ。民間が受託し、館長以下すべての職員が民間企業の従業員でも民営図書館とは呼ばれない。民間は自治体に対して労務サービスを提供する。強みは品質を落とすことなく遂行する「低廉なサービス」である。強みは公民給与差を活用したコスト削減で、民間の経営能力ではない。現場の工

図 公民連携手法の分類

		設置者（ただし整備資金の拠出主体）	
		自治体	民間
（ただし公共サービスの集客主体） 民間 運営者	テナント方式／公設民営	<ul style="list-style-type: none"> 指定管理者（利用料金制） 使用許可／建物賃貸借 管理許可（都市公園法） 	<ul style="list-style-type: none"> 営業権方式／民設民営 独立採算型PFI 設置許可（都市公園法） 負担付き寄附&管理許可
	業務委託方式／公設公営	<ul style="list-style-type: none"> 指定管理者（代行制） 業務委託 	<ul style="list-style-type: none"> 施設リース／民設公営 サービス購入型PFI 施設リース

（著者作成）

夫があっても対価がなければフリーライドだ。持続可能性の観点では「官製ワーキングプア」問題への配慮を要する。

自由な民間経営か 公共発注のスキップか

図の右半分に共通するのは民間が整備資金を拠出することだ。右上は営業権方式／民設民営である。施設に投じた資金を一般顧客に対する売上で回収するグループだ。構想段階から施設整備に関わるのは集客不振による損失を回避するためだ。コスト低減と収益最大化を念頭に、持つべき技術的能力と経営能力を發揮する。典型例が独立採算型PFIだ

が、事例は極めて少ない。

多いのが Park-PFI で知られる都市公園法のスキームである。カフェ、レストランからスタジアム、水族館・美術館まで、都市公園法の設置許可を得て整備できる公園施設には、民間の集客力を活かせるものが多い。管理許可あるいは指定管理者の指定を条件に、自己資金で整備した施設を自治体に寄附する「負担付き寄附」スキームもある。自治体が定めるコンセプトに従う必要があるが、それでも仕様や意匠の自由度は高い。

最後は右下の施設リース/民設公営グループで、自治体が集客主体の公共施設を、民間が資金を拠出して整備する。サービス購入型PFIが典型例だが、ここで「サービス」とは民間が自治体に提供する運営・メンテナンスのことだ。完成後は集客にかかわらず原則として定額の「サービス購入料」を自治体から受領する。公営住宅や給食センターなどのハコモノに多いサービス購入型PFIは民間でいう施設リースに他ならない。この方式の意義は民間の技術的能力による施設コストの低減だ。整備主体は民間なので公共発注の原則を適用する必要がない。例えば、受託者の得意な工法を設計の段階に

邁って採用する設計施工一括発注ができる。協力会社に対する見積り合わせ発注もコスト削減に貢献する。

教養かエンターテインメントか

公民連携4類型のうち何を選ぶべきか。まずは当の施設が集客に反映する形での住民ニーズを優先するのか、集客に関係しない普遍的価値を目指すのかで決められる。教養・娯楽サービスのうち、娯楽を重視するならば民間の顧客第一主義が強みを発揮するし、教養を優先するならば自治体直営が望ましい。

二つめの軸が採算性である。民間の経営能力をもってしても単独経営では採算が取れないケースがある。民間の進出は望めないが必要とされるケースでは自治体が大不採算を補完する。不採算の補完の方法にも様々なパターンがある。PFI方式で整備された新江ノ島水族館だが、教養重視の「なぎさの体験学習館」は神奈川県が運営し、それ以外のエンターテインメント部分を民間が経営している。

混合型PFIのように毎期定額の補てん金を拠出するパターンもある。施設整備を自治体が担うパターン、賃料水準を周辺相場より低く設定するパターンもあるが、これは

左上のテナント方式/公設民営グループに属する。自治体の補てんをもつても採算性が取れないケースもある。図書館など料金を取らない施設、公営住宅など積極的な集客をしない施設もある。このような場合、図の下半分に属する指定管理者制度(代行制)やサービス購入型PFIを適用する。これとは反対に、指定期間において十分に目標を達成した受託者に対しては、次なる選定の際に評価を加点したり、一定の条件を満たした場合に再指定を行う更新制度を導入するといったインセンティブを付与しても良い。

負担から投資へ 資金の地域循環を意識せよ

ウェルビーイングが重視される時代、公民連携の評価基準は「三方よし」だ。自治体にとっては予算の削減、民間のビジネス拡大、そして住民のウェルビーイングである。業務委託方式で説明したように働き方の持続可能性もある。

最後に、まちづくりの観点、言い換えれば地域経済レベルの循環構造について述べる。公民連携である限り公的負担はゼロにはならない。重要なのは、自治体の支出が地域所得を生み、税収の形で還流する循環構造

を形成していることだ。百貨店には「シャワー効果」という概念がある。最上階の催事場が集まった顧客が階下で買い物をするので、結果的に百貨店の売上が増えることをいう。公共施設が目指すのもシャワー効果である。公共施設が街の集客装置となり、周辺の商店街やホテル、飲食店が潤う。ひいては地元商品の出荷に波及し、総じて地域所得を増やす構造だ。集客装置に重要なのはハコモノではなくコンテンツである。地域の強みを活かした伝統芸能やスポーツ興行などが候補になる。横浜スタジアム、吹田サッカースタジアムが公民連携の成功例なのも、ハコモノにありがちな貸館ビジネスではなくコンテンツ主導のエンターテインメントビジネスだからだ。

地域所得が向上すればその一部は税収増に還元される。率でいえば固定資産税は住宅ローン、法人税は配当利回りと変わらない。雇用が生まれれば住民税も増える。自治体の支出も税収増が伴えば事業利回りの計算が成り立つ「投資」となる。もはや公的「負担」ではない。公的支出が地域所得を経て税収として還流する循環構造こそ公民連携が目指すべき持続可能性であり、出っっぱなしのハコモノ案件と一線を画す。

【参考文献】

鈴木文彦「スキーム図解 公民連携パークマネジメント」(学芸出版社/2022年12月)