

自治体財政 改善のヒント 第89回

ショッピングモール出店形態で考える 公民連携4類型の選び方

大和総研金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

公共施設にかかる公民連携の手法は、その公共施設の設置そして運営を、自治体または民間のどちらが担うかの切り口で4つに分類される(図)。この4類型は公設民営、公設公営、民設民営および民設公営と呼ばれる。文字通り公民連携は自治体と民間との間の分担関係だが、同じ関係は民間どうしの連携にもある。わかりやすいのはショッピングモールの出店形態だ。については公民連携4類型を、ショッピングモールの出店形態との比較を踏まえて再定義したい。民間のビジネス慣習になぞらえることで、公民連携4類型の本質とメリットが明らかになり、ひいては施設コンセプトや事業リスクから最適な連携手法を選び出す手掛かりになるからだ。

テナント方式の公民連携

公民連携4類型を示した図の列見出しは設置者である。ただしこの図では設置者を施設の整備資金の拠出主体と捉えている。行見出しは運営者である。一般的に運営にはメンテナンス(維持管理)や窓口受付も含まれる。ただし図では公共サービスの集客に着眼している。集客を伴うか否かが公民連携の類型を区別する上で本質的な属性だからだ。

図の左半分は自治体が整備した公共施設に民間が入居するタイプの公民連携だ。左上はさらに民間が集客を担う公設民営の類型である。出店形態では、デベロッパーが開発したショッピングモールにテナ

ント出店するのに通じる。

公設民営の典型例が指定管理者制度(利用料金制)である。契約期間が短くてもよければ使用許可を得て営業するスキームもある。自治体所有の施設の一角を賃貸借契約で貸借し営業するケースもあるが、これは施設が行政財産ではなく普通財産の場合だ。物件が都市公園の公園施設の場合、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公園施設の管理許可を得るスキームだ。スケルトン状態で引渡しを受け、民間が自己資金で内装工事をするケースもある。民間は自治体に許可使用料を支払う。使用料の計算方法は協定の作り方によって売上歩合方式、固定方式、固定+歩合の併用方式が可能だ。要するに、公共施設でショッピングモールのテナント賃料の計算方法を再現できるということだ。

左下の公設公営の典型は指定管理者制度(代行

図 公民連携の4類型

		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	テナント方式 公設民営 ・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)	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
	自治体	業務委託方式 公設公営 ・指定管理者(代行制) ・業務委託	施設リース 民設公営 ・サービス購入型PFI ・施設リース

出所: 大和総研作成

制)である。本誌457号(4月3日発行)で取り上げた指宿市立図書館は館長以下スタッフ全員が指定管理者の職員だ。テナント方式と同じく公共施設に入居して窓口サービスを提供するが、看板は自治体のままである。この場合、職員が民間人でも民営図書館とは呼ばれない。あくまで公共サービスの提供主体は自治体だからだ。民間は、自治体に代わって労務サービスを提供するに留まり、何らかの工夫があっても対価はない。業務内容とサービス水準が公と民で同じでも公務員採用試験による能力実証の有無で賃金水準は異なる。指定管理者制度のメリットは公共施設の人件費削減だが、その源泉はここにある。これは民間ビジネスという業務委託方式に通じる。店舗を切り盛りする店長以下スタッフの所属が店舗ブランドと異なる出店形態だ。人材派遣会社が受託し店長以下スタッフ全員を用意するケースもある。

民間資金で施設整備する公民連携

図の右半分は公共施設の整備に民間が自己資金を投じるタイプの公民連携である。右上の民設民営は投下した資金を一般顧客に対する売り上げで回収する。集客が想定を下回ったときの損失リスクを負うため、集客が見込める意匠を工夫し、技術的能力でコスト削減を図る。典型例が独立採算型PFIで「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」というPFI法第1条の趣旨を最もよく反映しているが実例は少ない。他方、都市公園法の設置許可制度は多い。公園施設にはカフェ、レストランなどの便益施設、スタジアムや博物館・美術館などエンターテインメント系の、民間の集客力が活きる施設が含まれる。

完成後の営業含みで公共施設を整備する権限が設置許可だ。将来の管理許可あるいは指定管理者の指定を条件に自己資金を投じた施設を自治体に寄附する「負担付き寄附」のスキームもある。このように民設民営の類型は、統一コンセプトが決められたエリア内で、デザインコードの順守を条件に営業権を得て店舗を出す契約形態に通じる。

最後は右下の民設公営である。民間は施設の集

客に責任を持たない。メンテナンスを担い労務サービスを提供するケースはある。集客はじめ経営全般に責任を持つのは自治体だ。公営住宅や庁舎、宿舍、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。民間は整備とメンテナンスを担う。コストは耐用年数に合わせた契約期間にわたって分割回収する。これを自治体目線で「サービス購入料」という。ここでサービスとは、自治体が当の施設を常時使える状態にしておくことで、一般客に向けたサービスとは異なるのがポイントだ。メリットはリースと同じくメンテナンスの手間が省ける、延べ払いで資金繰り平準化できることなどがある。また、受託者の得意な工法を設計の段階に遡って採用できるので整備コストが低減できる。

4類型のうち何を選択するべきか

4類型のうち何を選択するべきかは施設コンセプトと事業リスクの度合いによって決められる。施設コンセプトは主に自治体の都合である。エンターテインメント系なら民間の顧客第一主義が強みを発揮する。公益性が強く求められるなら自治体の直営が望ましい。低額所得者に低廉家賃で賃貸する公営住宅事業に集客の工夫は考えにくい。庁舎や宿舍は一般顧客がそもそもいないので民間の立ち位置は業務委託か施設リースに限られる。それでもコスト削減の観点で検討に値する。

事業リスクの観点は民間の都合に近い。民間のコスト削減力と集客力を発揮して単独黒字が可能か、投下資金をどこまで回収できるかが論点となる。日常の運営・維持管理費だけでなく施設整備費まで回収できるのであれば営業権方式である民設民営がよい。運営・維持管理費はともかく整備費まで回収するのは難しいケースもある。この場合、整備費を自治体が負担する前提の連携形態、出店形態というテナント方式がよい。運営・維持管理費を賄うことさえ難しいなら、仕様に沿って労務サービスを提供し対価を請求する方式、あるいは採算ラインを満たすレベルの収益保証が必要だ。業務委託方式や施設リースが該当する。 **G**