

地域課題解決に向けた PPP/PFI のインフラ化に向けて

みやち よしゆき
宮地 義之

株式会社日本経済研究所 公共デザイン本部 執行役員 公共デザイン本部長

1. PPP/PFI の可変性（可変的發展）

PFI を活用する効果としては、

- ①低廉かつ良質な公共サービスが提供されること
- ②公共サービスの提供における行政の関わり方の改革
- ③民間の事業機会の創出を通じ、経済の活性化に資すること
- ④公共の財政負担の縮減が図られること

といった点がある。

PFI の効果の対象は公共サービスであり、その提供に民間が関与することで何らかのメリットが生じ付加価値が高まる手法であることは、導入当初から期待されているが、これは導入から20年経った今でも変わらないものであろう。

ただ、PFI 導入時は、民間側のお金で公共施設を整備する、いわゆるハコモノ整備の手法・方法として認識されていた感が強く、実際においても施設整備を中心とした設計・維持管理（運営）包括委託的な事業が多かったと認識している。

当初 PFI 法は、官民が連携して公共事業を実施するための大きな枠組みと、これを進めるうえでこれまでの公共事業の実施には想定されていなかったポイント（と国の債務負担の特例等）が示されたシンプルな作りであった。そして、その活用にあたっては、案件毎に官民双方が現場で試行錯誤しながら運用する制度であった。地方公共団体にとっては、地方自治法のもとで、PFI 法に則らずとも、その考え方を活用した PFI 的な調達も可能であった。この20年の間に、官民あるいは公民の連携事業というと必ず名前があがるような尖がった事例も誕生した

し、PFI 法の改正により、運営権という考え方を導入したコンセッション事業も可能になり、都市公園法という別の法律のなかで民間活力を導入する Park-PFI という新しい制度も登場してきた。

現場で PPP/PFI に関する実務を行ってきた者としての極めて雑な整理としては、PFI 法をきっかけにして、公共側と民間側が連携して公共サービスを調達・提供する方法のアウトラインが作られてきた、という認識である。

今回 PFI 法施行20年を経て、振り返りと今後の可能性を考える貴重な機会を得た。本稿では、今後 PPP/PFI がさらなる可能性を秘める分野として、どのようなものがあるのかを考えたい。この前提として踏まえるべき点は、PPP/PFI は官民双方の努力により、これからも変化、自己改革する手法であるということだ。PFI が生まれた英国では、国が制度的な仕組みを構築・改良・解体・進化させてきた認識があるが、日本ではむしろ現場レベルが先導して官民のパートナーシップが進化してきたのではないだろうか。

先に述べたように、当初のハコモノ整備手法的 PFI は、公共側からのリクエスト（要求水準）に対して、それを受ける民間側がどう効率化を図るかという性格であった。公共サービスの付加価値を高めるといった観点から、民間側、あるいは公共側は、一定の条件のなかで、官民連携事業としての特徴を出そうと頑張った。

少し時間が経過すると、単なる施設整備だけでなく、公共側が有する土地などの資産を活用し、民間側のノウハウや活力を使って公共が求める機能や施設を整備できないかといった若干都合のいい発想も



【宮地義之氏のプロフィール】

1992年 財団法人日本経済研究所入所、内閣府出向、営業企画部長、地域振興部長等を経て、現職。
入所以来、地域活性化分野を中心にコンサルティング業務を担当。PPP/PFI分野では、PFI導入時よりアドバイザー業務を担当。内閣府市場化テスト推進室に出向し、新法の施行・運用に係る。公共サービスの提供に関し、民間ノウハウの活用を重視した事業スキームの構築を複数手掛ける。地域活性化分野では、「食」や「地域資源」を活用したまちづくり、産業振興に対する計画策定やコンサルティング実績を多数有する。



写真 植田総合市民行政センター

(現在の利用状況：日経研撮影)



(竣工時：大分市提供)

いくつか出てくるようになり、PFI手法だけでなくPPPという発想が広がってきた。街のニーズに対応した土地利用や機能の導入、その器としての施設の活用・整備という、公共側は具体的な機能や要求水準を示すだけでなく、一定の地域課題を提示して、それに対する民間側の提案やソリューションを求める事業が展開されるようになった。

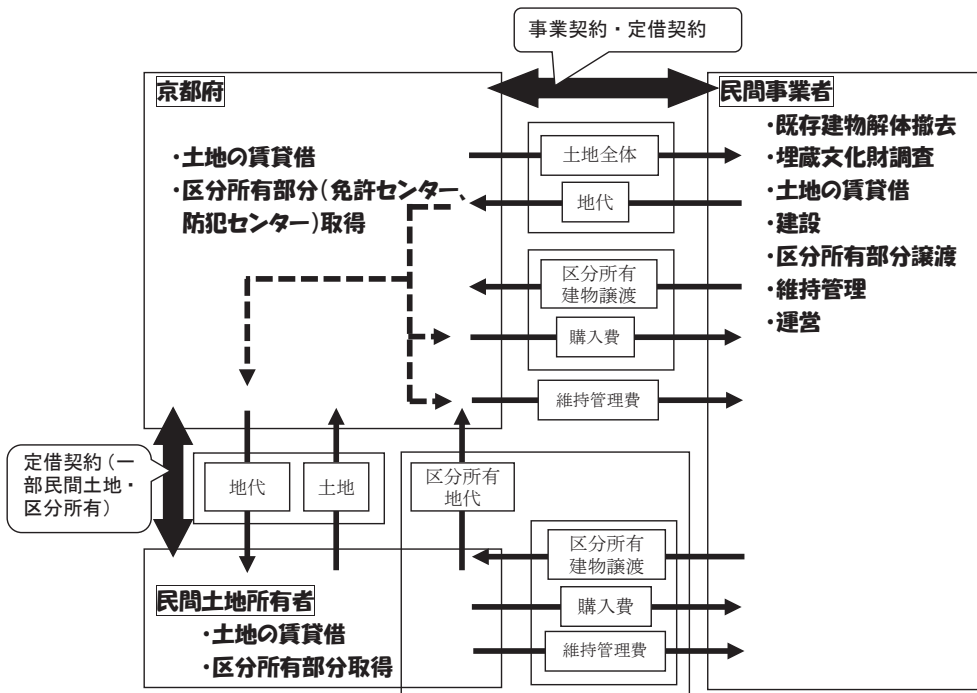
PPP/PFIアドバイザーとしての自らの経験を振り返ると、PFI法施行後にPFIで同時に2か所の行政支所と保健センター等の複合施設を整備した大分市での案件では、総合市民行政センターのコンセプトとして、単なる行政の複合施設ではなく市民が集い活動する拠点というメッセージを出したことで、当時の行政支所では珍しい開放的なホールと今ではよくある市民のための活動スペースが実現した。

また、京都駅前警察署跡地の活用事業では、定期借地権による地代収入で運転免許センターを京都府民念願の便利な場所に整備するだけでなく、警察署がなくなり治安の悪化を心配する地域住民のニ

ズを汲んだ防犯センターの整備を実現し、残りの容積を活用した民間提案事業では、地元商店街と競合しない賑わい機能として、希望していたホテルが整備されることとなった。京都府は定借期間中、財政上の資金支出は無く、免許センターと防犯センターの整備とこれら施設の維持管理が賄える事業を実現した。

さらに大規模な土地活用事業として、本年(2020年)7月のまち開きを目指し現在整備中の大田区の羽田空港跡地第1ゾーンの整備事業では、計画で考えられていた導入機能に対し、当初は公共事業として当該機能を具体化するコンベンション施設等のハコモノをPPP/PFIで整備しようという発想であった。しかし、その後の調査・検討、官民の対話等を経て、定期借地権事業により第1ゾーン全体のまちづくりを官民連携で実現する事業として実施されることとなった。ここでは、大田区が示す整備コンセプトに対して、民間事業者が提案・実施する施設整備やテナント企業の誘致を前提に、提案された各ブ

図表1 京都のスキーム図



(日経研作成)

図表2 羽田空港跡地第1ゾーン整備事業概要



(出典: 大田区 HP)

プロジェクトの進展状況等を定借事業期間中に官民双方がモニタリングすることで、公共側の発想だけでは実現しないまちづくりと、ここでの産業育成等を通して、区民や区内産業のみならず、羽田空港を拠点として利用する全国の関係者の利便性や価値の向上という観点で、大田区がこの土地を所有することで果たす役割（公共サービス）が実現されるものと期待されている。

以上のように、限られた個人的な経験からも、PPP/PFIは公共サービスの付加価値を高める調達手法として、公共側のリクエストに対する付加的な提案から始まり、街のニーズを踏まえて地域課題への対応を盛り込んだ提案へと続き、さらにまちづくりを通して官民で新しい公共サービスを提供するという事業へと発展することで、その範囲や対象を点から面へと広げながら運用されてきた、極めて可変性の高い事業手法であるとの認識である。

2. より大きなテーマへの活用

この可変性の高い手法であるPPP/PFIの今後のさらなる活用可能性について、具体的なテーマとして「地方創生」と「インバウンド対応」を対象に考えてみる。

「地方創生」の具体策として「インバウンド対応」を掲げている地域も多いので、やや重複感はあるが、ここでの「地方創生」は、直ちにはインバウンド対応もできない、人口減少や高齢化、地域の担い手の不足等という事態に直面している地域でのPPP/PFIの活用を考えることとする。また、「インバウンド対応」は、日本全体として人口が減少し地域経済が縮減するなかで地域外からの交流人口を増やすためのPPP/PFI活用策について考えることとする。

先にあげた京都駅前的事例のように開発圧力の高い場所では、マーケットも活発で民間側の投資意欲

もそれに比例して高い。このため、公共側がよほどの無理難題を押し付けられない限り、何かしら民間側の関心を惹きつけることが可能である。PPP/PFIが発展するなかで、今では頻繁に活用されるサウンディング調査のような民間の意向把握調査を実施することで、公共側はどの程度の提案や民間事業者との連携が可能であるかを把握することができる。ただ、各地で行われるようになったサウンディング調査において、民間側より良い提案やアイデアを引き出すためには、今後は公共側もそれなりのアイデアや知恵を深めて民間側に示していく必要があることは認識すべきである。

「地方創生」でのPPP/PFIの活用とは、極端な言い方をすると、誰も見向きもしないような地域や自治体において、官民が連携することで公共サービスの付加価値を高めることへのチャレンジである。小規模な団体であるが故に事業規模も小ぶり、都市部でPPP/PFIプレイヤーとなっている民間事業者にとっての参入意欲は高くないため、これまでの発想の延長線上では、PPP/PFI導入の前提となるVFMも得られない可能性も高い。このようなケースにおいて、官民連携事業を可能にするためには、公共側に民間誘致の発想が求められる。ただ、そもそも魅力も（お金も）ない地域にどうやって民間を誘致するのかということになるが、導入すべきは公共資産を活用した「スモール・コンセッション」という発想ではないかと考える。

一方、「インバウンド対応」については、MICEのようなビジネス交流の可能性も含むものの、まずは地域の観光産業をどうするかといった観点を中心に考えることになる。既に観光地化している地域等においては、民間事業者が主体的に事業を実施しているため、公共側の関与は限定的であるべきで、これからインバウンドを狙う地域においても、公共側が果たすべき役割は限られている。いずれのケース

においても、公共側が果たす重要な役割はまずはプロモーションであろう。公共サービスとしての観光プロモーション活動に関しては、すでに観光協会やDMOにおいて官民連携で実施されているところである。これに対して、ここでのプロモーションは、単なる情報発信やツアー造成等ではなく、それらも含めてインバウンド（国際的な交流人口）を地域のインフラ等を活用して確保していくための国際交流インフラ構築の取組みや仕組みづくりである。

これまでのPPP/PFIは、20年をかけて面的な取組みへと活用がなされてきたとはいうものの、提供されてきた公共サービスの利用者や受益者は市民・住民が中心であり、比較的關係性がわかりやすいものであった。一方で、「地方創生」や「インバウンド対応」に対してPPP/PFIを活用する場合、対象となる公共サービスに関しては、ハードを伴わない仕組みや仕掛けのようなソフトなもの、受益者に関しては、直接的に利用者個人というよりも地域の経済活動や社会環境を通して住民に還元されるといった考え方が中心かつ重要である。

では、「地方創生」に資する「スモール・コンセッション」や「インバウンド対応」のための「国際交流インフラ構築」を実現するPPP/PFIをどのように行うのかであるが、これまでのように公共側が募集要項や業務要求水準書を作成してこれを実施してくれる民間事業者の提案を審査して選定するようなステージよりも、その前段でやるべきことが多くかつ重要であると考えている。

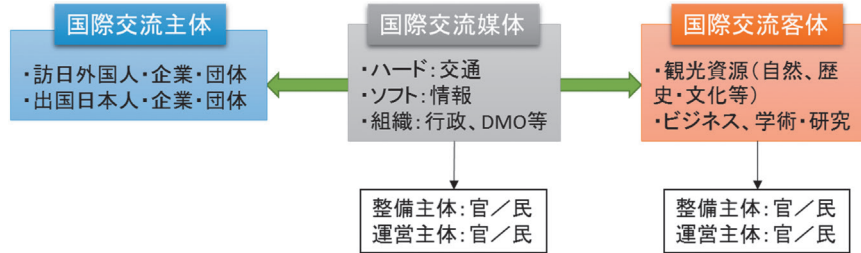
「スモール・コンセッション」としては、岡山県津山市の旧荻田家付属町屋群を活用した施設の管理運営事業がその一例とされている。この事業は、改修工事は市が負担したうえで、改修後の施設の管理運営は民間事業者運営権を設定し独立採算で行わせるというものである。本事業は事前にサウンディング調査を実施し、関心のある複数の民間事業者か

らの意見を踏まえて募集要項を作成している。全国に類似した環境は多く、今後も同様の取組みが出てくる可能性も高い。他方で、津山市よりも人口規模が小さく、歴史的な資源がない、仮にあっても改修・活用する財源が無い自治体や、公共施設の老朽化や人口減少や合併による施設規模の縮小に十分な対応ができていない自治体も多い。このような自治体においては、そもそも「スモール・コンセッション」の導入は困難と考えるかもしれない。こうした状況において活用すべきPPP/PFIツールの1つとしては、ここ数年全国で開催されてきたPPP/PFIプラットフォームの活用が考えられる。ただし、現在運営されているプラットフォームの多くは、勉強会や案件紹介的な性格が強く、課題共有や計画・戦略策定段階から課題解消を行うための官民連携には至っていないため、「地方創生」PPP/PFIプラットフォームの実現には、より大きなテーマのもとで強い政治的リーダーシップとミッションを持って具体化を図っていく必要がある。このようなプラットフォームの形成過程において、地元のやる気のある企業、これまで公共事業をマーケットとして捉えていなかった事業者や地域の担い手等を巻き込んでいくことが誘致に求められる考え方である。簡単に書いているが、行政はかなりの汗をかくことが求められる。

国際交流インフラの構築におけるPPP/PFIの活用可能性に関しては、そもそも国際交流インフラとはどんなものであるのかを整理する必要がある。観光を中心に国際交流を考えると、その構成要素としては、国際交流を行う主体、国際交流の目的となる客体、主体を客体につなげる媒体の3つが存在する。そして、官民の関係は交流媒体、交流客体のなかにそれぞれ存在している。

実際に交流主体が目的を果たすまでには、国際交流のサプライチェーンの各ステージにおいて関連す

図表3 国際交流チェーンイメージ



図表4 国際交流サプライチェーン

交流主体	⇒ 企画	⇒ 移動	⇒ 目的行動
ツール	PC、スマホ等のITデバイス、テレビ、ラジオ等のマスメディア、パンフレット等の紙媒体、電話等	マイカー、レンタカー、タクシー、バス 鉄道、航空、港湾 バイク、自転車等	
ソフト インフラ	検索サイト、情報サイト（行政、観光協会、商工会議所、DMO等）、旅行系プラットフォームサイト、旅行会社、宿泊施設、交通機関等企业サイト	交通機関サイト 交通系プラットフォーム サイト	観光地サイト 宿泊施設サイト
	旅行会社、イベント会社、学会等各種団体等	モビリティサービス（鉄道、バス、タクシー、レンタカー、配車サービス、カーシェアリング、自転車レンタル、駐車場サービス等）	観光関連産業（宿泊業、地場産業、農林水産業、レジャー・アクティビティ産業、飲食・小売業、医療・介護サポート産業等）
		決済サービス	
ハード インフラ		通信設備	
		道路、鉄道、空港、港湾等	観光資源、観光施設、宿泊施設、会議場等

(日経研作成)

るサービスを提供する事業者等が存在している。

国際交流に関するインフラは、空港設備や道路、鉄軌道のような物理的な構造物（ハードウェア）と観光情報や提供されるサービスといった目に見えないコト（ソフトウェア）が横断的かつ重層的に関わっている。また、これらの担い手も官民それぞれが関与している。

国際交流インフラは、以下に示すようにさまざまであり、国際交流主体のニーズによって選択的であ

り可変的であると考えられる。

このためインバウンドの獲得を目指す地域では、この複雑な国際交流のチェーンを上手く機能させることが必要であり、そのためには、これらの各種インフラが一体的かつ途切れなく機能することが理想的である。

国際交流インフラの構築におけるPPP/PFIの活用において、公共側は国際交流のサプライチェーンを理解したうえで、地域のインバウンド増加とい

図表5 国際交流に関するインフラの種類・役割

構成	機能	タイプ	対 象	役 割
触媒	交通	国際	空港、港湾	国外からの移動 交流の目的・需要創出の場合も
		国内	空港、鉄道、道路、港湾	国内での移動 交流の目的・需要創出の場合も
	情報	補完系	Wi-Fi、通信施設等	交流の支援、促進
		ソフト系	観光関連組織（観光局、DMO、旅行会社等） 観光情報サイト等	
客体	拠点	自然系	風景や景観などの自然資源	交流の目的・需要創出
		施設・装置系	博物館、劇場、テーマパーク等	
		地域資源系	温泉、食、文化・風習等	
		体験系	イベント、コンサート等	
		MICE系	展示場、ホール等	
		ビジネス系	企業	
		学術・研究系	大学、研究機関	
		医療系	病院	
	補完系	ホテル、旅館、民宿等		

(日経研作成)

うミッションとそのために地域が目指すビジョンやイメージを複数の関係主体と共有し、連携を進めることが必要である。

「地方創生」や「インバウンド対応」にPPP/PFIを活用するには、さらなる進化に向けたチャレンジが必要になるが、共通して重要性が増すのは、官民の連携を目的とした協議体の存在とその運営である。この協議体の役割は、明確な目的を定め、その具体化に向けた議論や調整を行い、透明性のある事業の実施環境を作り出すことである。

3. 参考となる取組み

官民連携の協議体は、制度的な背景は異なるものの、諸外国においても同様の取組みが行われている。

英国では、国土政策として地域経済振興を担う広域行政機関であった8つの地域開発庁：RDA (Regional Development Agencies：) が廃止され、その代替を担う38の地域産業パートナーシップ：LEP (Local Enterprise Partnership) が組成されている。LEPは、同一の経済圏を有する複数の地方自治体と民間

企業による官民連携組織で、地域の対内投資促進、イノベーション推進、ビジターエコノミー（交流人口がもたらす経済的な便益）の獲得等を目的としており、この実現に向け官民で経済戦略 (Strategic Economic Plan) を策定し、これに従い官民が取組みを進めることとなっている。

例えば、リバプール市を中心とした都市圏で策定されているビジターエコノミー分野の戦略には、7つの重点分野（①国際会議・見本市誘致、②英国内の小旅行地としての地位強化、③インバウンド観光客増加、④IoT等による利便性の強化、⑤交通インフラの連結性強化、⑥関連する産業人材等のスキル向上、⑦リバプール都市の魅力向上）があり、これに基づいて官民で事業が展開されている。

また、ツーリズム先進国として、今後日本が目指すインバウンド数を既に実現しているインバウンド世界第2位のスペインにおいても、自治体レベルで同様かつ特徴のある官民連携の協議体の整備と運用が行われている。

美食の街として有名なサン・セバスチャンやグッ

ケンハイム美術館など近年日本でも人気の高い観光地であるスペインのバスク州では、州内で最も人口の多いビスカヤ県と都市圏を形成する中心都市であるビルバオ市が協力し、周辺の自治体も含め観光分野における専門の官民連携組織：BILBAO BIZKAIA ACTION GROUP (BBAG) を組織している。ここにはバスク州の約100社が参加し、観光に関する8つのグループ（①インクルーシブツーリズム、②産業観光、③航空関係、④観光地関係、⑤ショッピングツアー、⑥LGBT+ ツアー、⑦グルメツアー、⑧クルーズツアー）でビスカヤ県が策定した観光戦略の具体化に向け、それぞれの取組みを行っている。なお、ビスカヤ県では観光行政を行うにあたり、アドバイザーとして民間企業での経験者を採用しており、このような取組みも官民連携の促進に貢献している。

共通していえるのは、いずれの官民連携の協議体も、単なる情報発信や収集、勉強会という役割ではなく、政策に対する戦略を自ら考え、実現することを前提として機能している点である。

4. 最後に

官民が共通の土俵で議論した結果を評価・改善・深化させるにあたっては、根拠となるデータの重要性が指摘される。RESASのようなデータプラットフォームや民間企業が提供するビッグデータ等も

充実してきたが、PPP/PFIをさらに進展させるためにも、官民での情報基盤を充実させていく必要がある。

本稿執筆中の現在、世界は新たなウィルスの脅威に晒され、人の移動や交流が制約されているが、千葉市では、この事態を契機として、「ちばしチェンジ宣言」を行っており、市の保有情報の原則公開を決め、データ連携基盤を構築し、オープンデータの利活用促進を行うとしている。また、東京都でも、官民データ取引所を創設して、人の流れや交通機関、まちづくりなどに関するビッグデータを有償でやり取りできるようにする基盤整備と、データ取引を通じた新ビジネス創出を狙うと報道されている。鉄道等の利用状況や、街頭センサーなどで把握した人の流れ、建築物やインフラ、医療・介護などに関する情報は、MaaSの進展や一層のキャッシュレス化や多様なシーンでのバリアフリー化などの推進につながると考えられる。公共データと民間のデータが相互に共有されることで、官民連携の機会やニーズも高まっていくものと期待される。

官民連携事業の実務に携わる者として、次の10年先を見据え、PFI法が拓いてきた日本の官民連携が、単なる公共サービスの調達手法という範疇を超えて、国民のQOLを高める優れた政策実現のためのインフラとして定着するよう試行錯誤を続けたい。