

# 「運営重視型 PPP」で進展する公共空間の高付加価値化

いた がき すすむ  
板垣 晋

(株)日本総合研究所 リサーチコンサルティング部門 地域・共創デザイングループ シニアマネジャー

## 1 はじめに

1999年のPFI法の成立と2003年の地方自治法の一部改正(指定管理者制度の創設)等により大きな契機を得た公民連携事業(以下「PPP事業」という)は、現在では手法・制度も多様化し、対象とする施設・事業も拡大しつつある。

そもそも、公民連携事業を実現するための公民連携手法(以下「PPP手法」という)とは、従前の公共空間をこれまで以上に付加価値の高い空間とするために導入される手法であると筆者は理解する。とりわけ、「まちづくりへの影響の大きい集客性の高い公共施設や公有地の利活用におけるPPP事業」においては、対象とする公共空間が民間事業者により運営される段階にこそ、その真価が発揮される(図1)。つまり、こうしたPPP事業では、対象とする公共空間の付加価値を高めるためには、運営事業を重視した事業の進め方が重要であるといえる。筆者は、こうした考え方によるPPP事業を「運営重視型PPP」と呼ぶ。

「運営重視型PPP」とは、運営事業の内容・質や運営事業者の企画力・運営力を重視する仕組

みを導入し、さらには「利用者や地域に対する付加価値の創出」という事業目的・政策目的の達成に主軸を置いたPPP事業である。

昨今の「まちづくりへの影響の大きい集客性の高い公共施設や公有地の利活用におけるPPP事業」においては、財政負担となる事業費の削減や民間事業者による事業収益の向上が重視されるあまり、当該公共事業が本来、地域で果たすべき役割が劣後されてしまうようなスキームや事業条件などに傾倒してしまうことも懸念される。こうした懸念に対しては、「運営重視型PPP」の考え方を導入することが公共空間の付加価値を高めるための方策の一つとなり得る。

## 2 「運営重視型 PPP」導入のための前提条件

### 1) 不動産活用事業であるということ

「運営重視型PPP」は、「まちづくりへの影響の大きい集客性の高い公共施設や公有地の利活用におけるPPP事業」においてこそ導入されるべき考え方である。こうした事業は即ち、民間事業者が公的不動産を活用して投資リスク・需要リスクを負って事業を展開する不動産活用事業である。

不動産活用事業における投資リスク・需要リスクといった事業リスクに対する許容範囲や提供サービスの内容・質は、当該事業の不動産価値に大きく依存する。民間事業者は、当該不動産の利活用事業から得られる収益以上の事業リスクは負えない。そのため、「市長の直轄案件だから」「本市の主要事業だから」といった、行政側の想いや理屈だけで、当該事業の対象となる不動産価値が上がることはあり得ない。行政は、この点を念頭に

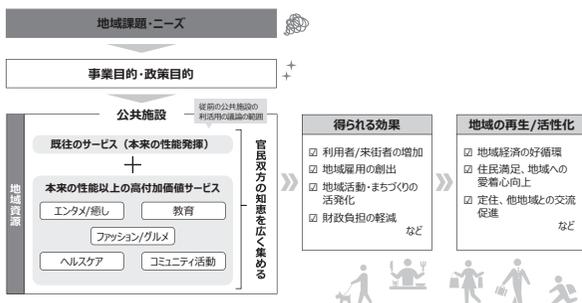
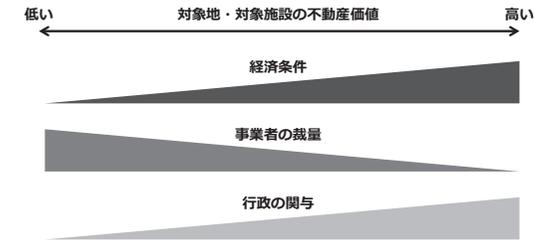


図1 「まちづくりへの影響の大きい集客性の高い公共施設や公有地の利活用におけるPPP事業」のイメージ



・不動産価値の高い公共施設や公有地の利活用におけるPPP事業では、比較的高額な経済条件（施設使用料、地代等）であっても行政の意向を一定程度反映できる可能性が高い。  
 ・一方で、不動産価値が低い事業では、経済条件を下げて事業者の裁量を大きくしないと事業が成立しない。

図2 対象地・対象施設の不動産価値に応じた各事業条件の設定のイメージ

置き、事業を構想する必要がある(図2)。

## 2) 地域や住民、利用者にとって付加価値のある事業とすること

PPP事業が公共事業である以上、受益者である地域や住民、利用者にとって付加価値のある事業とすることで、地域課題の解決といった政策目的を達成することが求められる。これを行政が民間事業者と連携し達成することが前提となる。

## 3 「運営重視型 PPP」に求められる三つの条件

### 1) 事業をデザインする

「運営重視型 PPP」では、対象とする施設の整備計画以上に整備後の運営事業に力点を置いた事業計画を練ることになる。つまり、事業の初期段階において、従前の基本計画や整備計画に加えて、長期の運営事業を見据え、以下の点を踏まえた事業のデザインを関係者間で練り上げ、共通認識としておく必要がある。

- ✓誰を/何をターゲットに実施する事業で、どんなサービスを展開するのか
- ✓そのサービスを付加価値高く展開するためにどんなプレイヤーを想定するのか
- ✓当該事業がどのようなステップでまちづくりに波及・展開していくのか

### 2) 運営事業者の能力に重点を置く

「運営重視型 PPP」によるまちづくり事業を進めていくためには、いかにして企画力・運営力のある事業者を当該事業の早い段階から巻き込ん

でいくかも重要なポイントになる。施設の基本計画・基本設計や事業スキームの検討などにおいて、運営事業者の意向を踏まえた検討ステップを踏んでいくことが望ましい。

### 3) 運営モニタリングこそが重要

前述のとおり、PPP事業においては、対象とする公共空間が民間事業者により運営される段階にこそ、その真価が発揮されるため、当該事業の事業目的・政策目的の達成は、運営段階において実現される。そのため、「運営重視型 PPP」においては、行政が運営事業をモニタリングすることが極めて重要となる。ここでいうモニタリングとは、要求水準書や提案書に記載された内容の実施の有無をチェックすることだけではない。限られた予算で事業目的・政策目的を最大限に達成するために、「行政と事業者が運営期間を通じて知恵を出し合い、必要に応じて契約内容を見直す柔軟性も有しながら、モニタリングを進めていく」という共創型の取組みまで踏み込むことが重要となる。

## 4 「運営重視型 PPP」の導入手法

「運営重視型 PPP」を実現していくためには、従前の PPP 事業を事業化していくためのフローや力点、関係する事業主体との関わり方などを見直していく必要がある。

まずは、「運営重視型 PPP」と位置づけるべき、あるいはその可能性がある事業においては、事業のデザイン段階から事業主体となり得る民間事業者等の関係者などが関与していく仕組みを構築していくことが肝要である。加えて、当該事業が事業目的・政策目的の達成に向けて付加価値を最大化するために、設計から運営に至るどのフェーズに力点を置くべきかを見定め、当該フェーズを担う民間事業者の創意工夫が十分に発揮される事業条件や事業スキームを構築する必要がある。

さらに、運営段階こそ真に重視すべき公民連携であることを、行政と民間事業者の双方が共通認識として持つ必要がある。「運営重視型 PPP は公民共創で進める」という考え方が、一般化され

ていくことが望ましい。そのためには、前述した本質的な運営モニタリングの実施に加え、運営事業者が事業目的・政策目的の達成に対して積極的に取り組むインセンティブを付与し、そうした運営事業者の創意工夫を正当に評価する仕組みの導入が効果的である。

こうした考え方に基づく「運営重視型 PPP」の導入手法の一例を表 1 に示す。

### 5 観光施設・都市公園における「運営重視型 PPP」

ここでは、公共空間の中でも特に集客性が高くまちづくりへの影響が大きい施設である観光施設と都市公園について、「運営重視型 PPP」を導入する際のポイントを概説する。

#### 1) 観光施設

公共施設としての観光施設といえ、道の駅(または地域の物産館)や国民宿舎・公立宿舎、公営キャンプ場、公営海水浴場等が挙げられる。

公共施設としての観光施設には様々な施設タイプがあるが、民設民営の観光施設と対比することでその特徴がいくつか挙げられる(表 2)。

これらの比較から、両者はどちらも観光客をターゲットとした集客施設でありながら、その実は施設の管理運営・経営に必要なノウハウが大きく異なることが見て取れる。

公共施設としての観光施設は、公共性と事業性のバランスをうまく取りつつ、施設を独立採算、あるいはそれに近い内容で経営するために、極めて高度なノウハウが求められる。この両者のバランスの確保を実現させるために、求められる事業条件を調整したり、十分な運営・経営ノウハウを有する運営事業者の参画を促すこ

項目	概要
*運営重視型 PPP の導入が望ましい事業：運営事業を重視すべき事業	
事業種別	・まちづくりへの影響の大きい集客的公共施設や公有地の利活用事業。
事業目的	・集客による地域活性化、賑わい創出。 ・利用者や地域に対する付加価値の提供。
*運営重視型 PPP に適した事業手法：事業の早い段階から運営事業者が関与できる仕組み	
開発パートナー方式	・民間事業者が施主となる開発事業に用いられる方式で、対象事業の大きな方針が定まった段階で当該事業を実施する事業者を選定し、施主と選定事業者が協働で当該事業の基本構想・基本計画を策定。さらに、選定事業者が設計・施工・運営までを一貫して実施する手法。
D+O 方式	・指定管理者制度において、指定管理業務の中に対象施設の整備や改修の基本設計、実施設計等の設計業務が含まれる手法。 ・コンセッション事業においても同様の手法を準用することも可能。
サービスプロバイダー方式	・PFI 事業において、運営事業者を先行して選定した上で、選定された運営事業者と行政が協働して施設の整備・維持管理に係る要求水準書を作成し、施設の整備・維持管理事業者を選定する方式。 ・選定された運営事業者と整備・維持管理事業者は SPC を設立して事業主体となることを条件とする。
BT+コンセッション	・民間事業者が自らの提案をもとに施設の設計・建設を行った後、行政に施設の所有権を移転する BT 方式と、施設の管理運営を公共施設等運営権方式の両方を一体の特定事業とした事業方式。 ・施設の新設事業で、特に運営事業を重視する際に採用される手法。
*運営重視型 PPP における事業条件など：運営事業者や運営事業の成果を評価する仕組み	
公募方法 事業者選定基準	・公募方法を公募型プロポーザル方式など、企画力をより重視した公募・選定方法を採用する。 ・企画提案書の配点において、運営業務に関する配点を高くすることで、より運営業務に関する企画力・実行能力の高い事業者を選定する。
仕様書 要求水準	・運営事業者の創意工夫が発揮される余地を多く残すために、運営事業者の裁量が大い内容(子細な実施内容などを提示しないで達成したい成果や目標を提示する等)とする。
事業契約書	・不可抗力への対応として、当該事象に関する条文的冒頭に「事業者は、不可抗力により、対象施設において本事業関連書類に従って本業務を履行することが不可能または著しく困難となった場合、本事業関連書類に記載された内容の見直し等により、同等の業務を実施する可能性を【施主(行政)】との協議により検討すること。なお、協議の結果、【施主(行政)】の承認を得て、本事業関連書類を変更することができるものとする。」といった趣旨の記載をする。
対価の取り扱い	・独立採算事業におけるプロフィットシェア/ロスシェアやサービス購入型の事業における成果連動型の報酬支払とすることで、運営事業者の提供サービスの付加価値向上に対するインセンティブを付与する。
運営モニタリング	・仕様書/要求水準書や提案書に記載された内容の実施の有無のチェックに加えて、事業目的の達成状況もモニタリング。 ・モニタリングの結果、実施内容や契約内容等の見直しを柔軟に実施することも是とする。

表 1 「運営重視型 PPP」の導入手法の一例

比較要素	公共施設としての観光施設	民間施設としての観光施設
ターゲット層	できるだけ幅広い層の住民、観光客	明確化された一部の客層
価格設定	住民も利用しやすい低廉な価格となる傾向がある	投資回収も含め必要な利益を得られる価格
品揃え/ 取り扱いサービス	地域の特産品や地域情報の発信等、当該地域の観光振興を目的とした内容を提供	マーケティング結果に基づいた顧客が求める商品、サービスを提供
立地	公有地または行政が利用可能な土地(民有地の借地等)	マーケティング結果に基づいた集客が見込める立地
まちづくり活動	積極的に実施	顧客ロイヤリティを高めるために、一定の利益が確保できる前提で実施することもあり得る
事業の撤退	業績が悪化しても住民・議会の理解が得られない限りは困難	事業が成り立たなくなった時点で撤退

表 2 公共施設としての観光施設と民設民営の観光施設の比較

とこそが、公共施設としての観光施設における「運営重視型 PPP」である。

民間事業者との共創により、公共施設としての

観光施設へ「運営重視型 PPP」を導入するための三つのポイントを表 3 に示す。

## 2) 都市公園

都市公園は公共施設としての観光施設と同様に集客性の高い施設ではあるものの、都市基盤施設であるという点から公共性の強い役割を担っている。都市公園が担う公共性とは、地域の防災拠点としての機能、都市部における緑化率やオープンスペースの確保、住民の健康増進やレクリエーション、憩いの場等の役割である。したがって、集客性の高い施設ではあるものの、こうした公共性の高い役割を十分に果たすことこそが都市公園における PPP 事業としての目的である。

一方で、近年の都市公園における PPP 事業では、都市公園内に商業施設などを誘致すること自体が目的化してしまい、結果として公園内の緑地が商業施設の前庭のようになってしまふ、あるいは地域にとって大切な緑地や植物が大きく棄損されることが懸念されるケースも散見される。また、都市公園は地域の住民団体などの活動・表現の場としても活用されているケースが多く、都市公園の再整備事業による商業施設等の誘致に対して、住民の反対運動が起こるケースもある。

こうした現状に鑑みると、都市公園の PPP 事業においては、都市基盤施設としての役割×地域の賑わい×事業性のバランスを十分に考慮した事業デザインと、それを実現できる運営事業者を選定することが「運営重視型 PPP」であるといえる。

都市公園を「運営重視型 PPP」とするための三つのポイントを表 4 に示す。

## 6 おわりに

本稿では、公共空間をより豊かで付加価値の高い空間とするための考え方として、「運営重視型 PPP」について概説した。これに該当し得る事業手法は、既にいくつかの PPP 事業で取り入れ

ポイント 1 構想段階から 運営事業者を巻き込む	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象施設の基本構想では想定するターゲットや立地、サービス内容の方向性を決定することとなるため、この段階で可能な限り多くの関連事業者から意向や意見、アイデアなどをサウンディングする。</li> <li>あらかじめ立地が確定している事業については、対象地においてトライアル・サウンディングや実証事業を実施して民間事業者の意見を聞く。</li> </ul>
ポイント 2 立地重視で 既存施設も積極的に活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>集客施設の経営は不動産事業であることから、集客・販売・サービス提供に十分な能力のある事業者の参画を促すためには、施設の立地は極めて重要。</li> <li>立地を重視するために、施設を新設しないで街中や交通アクセスの良い立地にある既存の公共施設や空き家・空き店舗をリノベーションし活用するという方法も検討する。</li> </ul>
ポイント 3 行政から委託費を支払う ケースでは PFS を活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>独立採算での運営が厳しい場合であっても、当該施設を管理運営する事業者に施設経営の観点から集客や売上に対するインセンティブを持っていただくための方策を講じておくことが重要。</li> <li>その方策の一つとして、委託費(指定管理料/サービス購入費)を支払う条件に PFS(Pay For Success: 成果連動型民間委託契約方式)を導入。</li> </ul>

表 3 公共施設としての観光施設へ「運営重視型 PPP」を導入するポイント

ポイント 1 地域との対話を重視した事業 デザイン	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の基本計画や官民連携手法の導入可能性調査の段階において、民間事業者へのサウンディングと同等、あるいはそれ以上に、地域の住民や当該都市公園の利用団体などとの対話や意見交換、ワークショップなどを重ねた上での事業デザインが必要。</li> <li>利害関係者の意向を踏まえた都市公園のあり方・方向性や事業条件を設定し、それに対応できる企画・運営能力を有する事業者を選定できる事業スキームや運営事業者の選定方法を採用することが重要。</li> </ul>
ポイント 2 地域に根付いた事業とするための 事業期間の長期化	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市公園に関与する多くの利害関係者との良好な関係を構築し、地域に根付いた管理運営をするためには、3～5年程度という一般的な指定管理期間である事業期間は決して十分ではない。</li> <li>「民間事業者からの投資を促す」という観点ではなく、地域に根付いた管理運営を実現するために、事業期間の長期化を検討するべき。</li> </ul>
ポイント 3 「アウトドアテーマパーク」 としての活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市公園をアウトドアテーマパークとして活用することは、以下の観点から、都市基盤施設としての役割×地域の賑わい×事業性のバランスを確保しやすいといえる。</li> <li>都市公園内のオープンスペースや自然をそのまま活用することから、事業を実施する際に大型の施設の設置の必要がなく、公園の形状を変えたり植栽を伐採するなどの開発に相当する行為がないため、既存の公園利用者の理解を得られやすい。</li> <li>設置する施設の多くが仮設による設置であり、施設の撤去が比較的容易であることから、時代のニーズに合わせた事業内容の変更や、災害時の避難場所の確保などに対応しやすい。</li> <li>自然とともに過ごすアクティビティは幅広い客層から支持を得られやすく、新型コロナ禍対策も比較的講じやすいことから、安心・安定して地域の賑わいに貢献し得る。</li> <li>商業施設等の設置に比べると初期投資を抑えることができるため、天候や災害などのリスクを加味しても一定の事業性を確保しやすい。</li> </ul>

表 4 都市公園へ「運営重視型 PPP」を導入するポイント

られている。今後も様々な PPP 手法やプレイヤーによって、公共空間は時代のニーズに合わせた価値を提供すべく変容と発展を遂げることが求められる。そうした際に、今後の公共空間づくりのあり方の一つとして、「運営重視型 PPP」という考え方に立脚することが、時代に則した公共空間づくりの一助になると筆者は考える。