

まとめ

- アンケート結果の要旨と今後の課題 -

国・地方自治体の財政状況が厳しさを増す一方、住民ニーズが高度化・多様化する中で、効率的かつ効果的な地域経営を進めることが求められており、これを実現するため、行政と企業・地域住民等が連携しながら公共サービスの提供や公有財産の活用を図る「公民連携」(PPP = Public Private Partnerships) が注目されている。

一昨年度には地方自治法が改正され「指定管理者制度」の導入が図られるとともに、PPP を推進するインフラの一つになり得る「市場化テスト」の導入準備も進められるなど、公民連携推進に向けた制度設計も進展している。

こうした「公民連携」活用の地域における現状や今後の見通し・課題等について把握するため、今般、全国の町村を除く自治体 814 団体 (都道府県 47 団体、市 744 団体、特別区 23 団体) を対象にアンケート調査を行った結果、主に以下の点が確認された。

1. 自治体における公共サービスの民間活用

今後の公共サービスの提供に民間主体を活用することについて、大半の自治体が積極的に考えている。

現在提供中の公共サービスにおいては、最近 3 年間で、清掃・警備など個別業務の委託を除いても 8 割を超える自治体で PPP 活用実績がある。今後についても、大半の自治体で PPP 活用の準備・検討がなされている状況にあるが、単に幅広く活用を検討する段階の自治体が多く、この段階を脱し具体事業で実際的な準備・検討をしているのは 3 割程度にとどまっている。

新たに社会資本の整備等を行う場合において PPP の活用実績がある自治体は、最近 3 年間で 3 割弱にとどまる。今後については、9 割近くの自治体において何らかの形で準備・検討がなされるなど急速に活用に向けた動きが広がりつつあるが、上記の現在提供中の公共サービス同様に、単に幅広く活用を検討する段階の自治体が多く、具体事業で実際的な準備・検討をしているのは 2 割程度にとどまっている。

こうした PPP の活用にあたり用いられる手法としては、現在提供中の公共サービスの場合、これまでは「管理運営委託」が、今後は一昨年度に創設された「指定管理者制度」が多数を占め、また新たな社会資本整備等の場合には「指定管理者制度」と「PFI」が中心となるなど、活用に偏りがみられる。

PPP は、比較的幅広い分野で活用されつつあるが、医療・福祉関連や文化・社会教育関連で活用される割合が高くなっている。また、PPP を活用するに当たっては、依然として社団法人・財団法人や第三セクターなどと連携する場合が一定割合を占めながらも、純民間企業、NPO 法人、自治会・町内会・市民団体・ボランティアなど多様な主体との連携も図られつつある。

公共サービスに民間主体を活用する目的・効果としては、財政負担の軽減に加え、サービス水準の向上を期待する割合が高くなっている。一方、PPP 活用の課題・ハードル

としては、事業の受入先になりうる民間主体の欠如・不足、事業採算性の確保など連携する民間主体に関する事項や、職員の雇用問題、サービス水準を確保するための行政によるガバナンスの確保などがあげられている。

2. 自治体資産（公有地・公有建物）の有効活用

未利用・低稼働な公有地を最近3年間に有効活用した実績のある自治体は約3割であり、今後の有効活用について何らかの形で準備・検討している自治体は6割弱、うち具体事業で実際的な準備・検討をしている自治体は2割にとどまる状況にある。

未利用・低稼働な公用建物を最近3年間に有効活用した実績のある自治体は4分の1、今後の有効活用を何らかの形で準備・検討している自治体は4割弱、うち具体的に準備・検討をしている自治体は1割強と、上記の未利用公有地等と比べ相対的に有効活用が進んでいない状況となっている。

未利用公有地等が有効活用された後の用途としては、民間住宅、コミュニティ施設、文化・社会教育施設関連の割合が高く、このため、個人や社会福祉法人などの主体に対する譲渡若しくは貸与（定期借地権以外）といった形態をとるものが多くなっている。

一方、未利用公有建物等については、役割を終えた庁舎等の行政関連施設、統廃合後により生じた廃校校舎等の有効活用が図られ、その結果、医療・福祉関連施設、コミュニティ施設、文化・社会教育関連施設等に転用されている。このため、社会福祉法人等や当該自治体内部で活用されることが多く、純民間企業により活用されるケースは少ない。また、活用する手法も、貸与（定期借家権以外）の割合が相対的に高くなっている。

これらを有効活用するに当たって採用する入札・契約手法は、公募プロポーザル以外の通常の随意契約が多くを占めるが、徐々に一般競争入札や公募プロポーザルの採用など手続きの透明性を重視する動きもあらわれつつある。

また、未利用公有地・公有建物等の有効活用に当たっては、具体的な利用方法のほか、売却・貸与先の確保、地元住民との調整、売却・賃貸価格等が課題・ハードルとしてあげられている。

3. アンケート結果を踏まえた考察と今後の課題

このように自治体においては、公民連携を積極的に活用しようとする意識はみられるものの、個別の事業で具体的に準備・検討する段階にまで達しているところは多くない状況にある。また、PPPを活用するに当たっても、先行事例があるような特定の事業分野において、注目の集まっている指定管理者制度やPFIなど特定の手法を用いるケースが多く、多様な分野で、最適な手法を十分に検討した上で活用されているか疑問な面がある。加えて、様々な主体との連携は進みつつも、十分に民間企業やNPO法人等をはじめとする民間主体が活用されたり、彼らのノウハウや創意工夫等を最大限に発揮できるような環境が整えられているとも言い難い状況にある。これらについては、未利用公有地・公有建物等の有効活用の場合にも、ほぼ同様のことがいえよう。

こうした状況を踏まえるならば、各自治体においては、今後以下のような取り組みを行

っていくことが重要な課題となろう。

PPP について単に勉強・検討する段階から脱却し、具体事業の実践を多様な事業分野で推進していくため、各自治体が全庁横断的にあらゆる公共サービス・事業を検証（棚卸し）し、可能なものには PPP を具体的に活用していくという総合的戦略と具体的なシステムづくりが求められる。例えば、すべての公共サービスをチェックし、廃止あるいは民間に譲渡（完全民営化）するもの、行政が関与しつつ民間に委ねるもの、行政が直接担うもの等に分類することにより、PPP の活用できる公共サービスを洗い出す仕組み、行政が直接担うか民間に委ねるのかの判断が難しいものについて「市場化テスト」を導入する仕組みなどを設けることが重要な課題となる。

PPP には多様な手法があるが、活用の容易な手法、単に注目度の高い手法、前例のある手法などを機械的に活用することなく、当該事業の性格、公共関与の必要度合い、地域の実情等に応じ、最も Value for Money や Best Value 等を実現できる最適な手法を個別に検討・活用していくことが必要であり、これらを通じ自治体内で最適な「PPP ポートフォリオ」を形成していくという視点が求められる。

民間企業の知恵・ノウハウ・創意工夫等を十分に活用するため、これらを最大限に活用しうる事業手法を選択するよう努めるとともに、経営状況、施設・資産の状況など必要な情報の徹底した開示、民間提案公募等の採用など、民間企業等が参入しやすい環境整備を図っていくことも必要である。

特に、未利用公有地・公有建物等については、これまで必ずしも十分に活用されてこなかった民間企業の知恵・ノウハウ・創意工夫等を活かし最適利用を図っていくことが肝要である。このため、未利用公有地等については、事前に当該土地や事業に関するリスクやその分担関係などを含めた事業内容を明示した上で民間提案を募る「RFP（Request for Proposal）」の導入が有力な選択肢の一つとなろう。また、未利用公有建物等については、自治体から貸与を受けた民間事業者が、施設の改築・改装を行った上でこれを別の複数の事業者等に小分けして転貸し、その転借人（入居者）等に対し経営アドバイス等も行い、いわゆる「家守事業」も有効な手法となろう。

こうした取り組みを通じ、今後 PPP が具体的によりよい形で実践され、その活用が定着・進化していくことを期待したい。

【担当：地域企画部 佐野修久・小谷野繁樹】

公民連携相談窓口

日本政策投資銀行地域企画部では、公民連携事業に関する自治体や民間事業者等向けの相談窓口を開設し、公民連携事業実施に関するアドバイス等を行っています。お気軽にご相談ください。

連絡先：日本政策投資銀行地域企画部公民連携班（tel.03-3244-1752）

目 次

・ 調査要領	1
・ 「自治体における公共サービスの民間活用（PPP）に関する アンケート調査」の回答結果	2
1．今後の公共サービスの提供における民間活用	2
2．提供中の公共サービスにおける公民連携（PPP）の状況	3
2 - 1 PPP活用の現状	3
2 - 2 指定管理者制度の導入状況	8
2 - 3 PPP活用の予定	9
2 - 4 効果（目的）	14
2 - 5 課題・ハードル	15
3．新たな社会資本整備等における公民連携（PPP）の状況	16
3 - 1 PPP活用の現状	16
3 - 2 PPP活用の予定	21
3 - 3 効果（目的）	26
3 - 4 課題・ハードル	27
・ 「自治体資産（公有地・公有建物）の有効活用に関する アンケート調査」の回答結果	28
1．未利用公有地等の有効活用の状況	28
1 - 1 未利用公有地等の有効活用の現状	28
1 - 2 未利用公有地等の有効活用の予定	34
1 - 3 民間提案の公募内容	40
1 - 4 課題・ハードル	41
2．未利用公有建物等の有効活用の状況	42
2 - 1 未利用公有建物等の有効活用の現状	42
2 - 2 未利用公有建物等の有効活用の予定	49
2 - 3 家守事業	55
2 - 4 課題・ハードル	56
付表 - 1 「自治体における公共サービスの民間活用（PPP）に関するアンケート 調査」（集計結果）	57
付表 - 2 「自治体における自治体資産（公有地・公有建物）の有効活用に関するア ンケート調査」（集計結果）	68
アンケート調査票	73