

官民連携手法の活用は「地域再生」の切り札だ



堀江康弘 みずほ総合研究所
社会・公共アドバイザー一部 副部長

人口減少と高齢化が進展するなかで、地域経済を活性化し、地域における雇用機会を創出していくためにはどうすればよいか——安倍政権が重要課題と位置づける「地方創生」が動き始めた。しかし、地域が抱える課題は様々ではない。自治体の財政制約も高まる一方だ。今こそ、民間の活力を呼び込む官民連携手法を活用し、「地域再生」を促進すべきだ。

POINT

1. 安倍政権の「地方創生」は、「地域が創意工夫を自主的かつ自立的に活用する仕組みの強化」が特徴。
2. 地域再生に取り組む自治体のボトルネック解消に、民間ノウハウや資金を活用する官民連携手法が有効。
3. 官民連携の導入にあたり、公共側の政策評価手法を見直すことで、民間事業者の多様な提案が可能になる。

自治体による地方創生のモデル事業 「地域再生計画」第1弾がスタート

——安倍政権が重要課題に掲げる「地方創生」が動き始めました。2014年11月には、地方の人口減少と東京一極集中の是正を目指す「まち・ひと・しごと創生法」と、地域の特色を活かした活性化策に対する国の財政支援を定めた改正地域再生法が成立しました。

堀江 人口減少の本格化や高齢化の進行により、地方を取り巻く環境は一段と深刻さを増しています。また、安倍政権の経済政策「アベノミクス」の地方への波及も遅れています。こうしたなかで政府は昨年末、地方創生関連2法の成立を受けて①地方での若者30万人分の雇用創出、②本社機能を地方へ移す企業への補助、③地方大学の活性化——の3本柱からなる地方創生へ向けた長期ビジョンと総合戦略を公表しました。

——昨年5月に、増田寛也元総務相が代表を務める日本創生会議が、人口減少で地域が立ちゆかなくなる「消滅可能都市」の推計を公表したことで、世間の地域衰退に対する関心が急速に高まりました。

堀江 ただ、現実問題として地方が抱える課題は様々ではなく、国も自治体も難しい対応を迫られています。人口減少・高齢化が進む一方、財政事情が厳しさを増すなかで、個人の豊かさや幸福、社会的厚生をどう実現していくのか、その方法も答えも1つではないのです。

政府は、2014年度補正予算で自治体の地方創生に関する事業を後押しする交付金として、「地域再生戦略交付金」（約50億円）と「地方創生に関する新たな交付金」（約4,200億円）の2つを用意しました。前者は、各自治体が地域の特色を活かした活性化策（地域再生計画）をまとめ、国が認定した計画に対して交付金を配分します。まちおこし事業などが対象です。一方、後者は自治体が柔軟に使い道を決められるもので、就業支援や移住促進といった長期的施策のほか、額面が購入価格より高い「プレミアム商品券」の発行など、自治体の取り組みを幅広く支援します。政府は1月22日に、改正地域再生法に基づく21計画を地方創生のモデル事業の第1弾として認定しました（次ページ図1）。——地域再生は歴代政権が重視し、政策を繰り返し

打ち出してきました。安倍政権が押し進める地方創生の特徴は何ですか。

堀江 ひと言でいえば「地域が創意工夫を自主的かつ自立的に活用する仕組みが強化されている」ことです。石破茂地方創生相の「やる気がある地方、努力する地域に支援を行う」といったスタンスは、過去の政策の評価を十二分に意識したものだと思います。

一方、自治体の側も旧来型の意識を改める必要があります。「公共事業や企業誘致には従来のような効果は望めない」（石破地方創生相）ように、人口減少で経済規模が縮小し、それがさらなる人口減少につながる悪循環は、もはや公共事業による短期的対応で収束する状況にはありません。他方で、企業の地方移転を税制面で後押しするにしても、潤沢な資本と高い技術力を持ち合わせ、経済環境変化への適応力が高い企業ほど、事業のグローバル展開に積極的であることを考えると難しいでしょう。

「民間の知恵と資金」を呼び込む余地は工夫次第でまだまだ広がる

— それでは、どのような解決策が考えられますか。

堀江 私は、官民連携こそが地域再生の切り札になり得ると考えています。それは、すでに実施されている自治体の取り組みのうち、「先進的」と評価されてい

るケースの多くで、民間のノウハウや経験、人材、資金を活用する官民連携手法が採用されていることから明らかです。官民連携の代表的手法である PFI（民間資金を活用した社会資本整備）についていえば、政府の成長戦略（日本再興戦略）では、今後 10 年間で 10 兆～12 兆円規模の事業実施を目標に掲げています。——官民連携については、民間事業者の新たな商機を創出し、ひいては地域経済の活性化や雇用増などの効果も期待できる、と前向きに評価する声も多くあります。

堀江 官民連携が地域再生で果たせる役割はいくつもあります。まちづくりの取り組みに絞っていえば、4 つの機能・効果が期待できると思います。まず 1 つめは、都市計画などに民間のアイデアを反映できること。そして 2 つめには、民間資産の活用が期待できることです。実際に、民有地を利用して官民で複合施設を開発し、街のにぎわいを取り戻している地域があります。——地元百貨店の撤退跡地に、市役所と商業施設が同居するビルを建設するようなケースですか。

堀江 そうです。そのほかにも山形県が PFI で実施した県営住宅鈴川団地の移転・建替整備事業のように、民間事業者の提案をもとに事業用地の確保に成功したケースもあります。県は当初、移転先として利用可能な県有地を探していましたが確保できず、他方で移転・

■図1 「地域再生計画」の第1弾として認定を受けた主なモデル事業



建て替えと同時に中心市街地の活性化を検討していました。そこで、PFI 事業者を募ったところ、民間ならではの示唆に富んだ提案を数多く受けることができ、土地確保を含め住宅整備に係るコストを削減できたばかりか、さまざまな知恵とノウハウを吸収できたというのです。

——残りの2つとはどういうものですか。

堀江 3つめに期待できることとしては、民間のノウハウや資金を活用し、施設の整備や運営を効率化することです。これも PFI と親和性が高い機能といえます。空港や上下水道など料金収入のある公共インフラの所有権は自治体が持ちつつ、運営権を民間に売却する「コンセッション方式」の活用にも通じるものです。そして4つめが、計画段階から官民がパートナーシップを結ぶことで、行政と民間事業者、地域住民の3者が一体となって地域再生を進められることです。逆にいえば、三者がしっかり連携できないと、「身の丈」に合わない過大な計画になったり、地域の要望とかけ離れたハコモノができたりすることになります。

岩手県紫波町の「オガールプラザ」は、三者が一体となって進めた地域再生プロジェクトの成功例として、全国的に知られています。このプロジェクトの特徴は、町が出資して株式会社を設立し、プロジェクト全体の推進組織として位置づけたことです。そのうえで官民の多様なパートナーシップを企図しつつ、事業者の選定やテナントの誘致などを進めました。役場主導でプロジェクトを遂行するのではなく、官民による推進組織で地域再生へ動いたのです。

——現在、官民連携手法はどれくらいの案件で採り入れられているのですか。

堀江 PFI を例にいうと、1999 年の PFI 法施行から事業件数は年々増加しつつあり、2013 年度末時点で累計 450 件、金額にして約 4 兆 3,180 億円です。この実績が多いと見るか少ないと見るかについては、ここで議論しませんが、コンセッション方式の導入や官民連携インフラファンドの設立など、PFI を推進する枠組みは

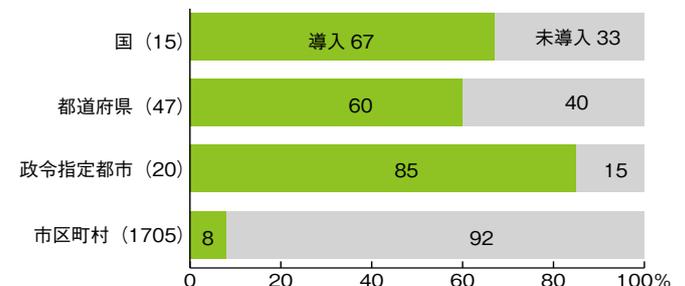
整ってきました。また、実施例では公民のリスク分担などを契約書で取り決める手法も浸透しつつあります。今後 PFI がどの程度広がっていくかは、自治体の取り組み次第ですが、PFI の制度創設から約 15 年を経てもなお、PFI の導入実績がない都道府県が 5 県、市区町村レベルでは 92% が未実施です(図 2、3)。逆にいえば、工夫次第で民間のノウハウと資金を呼び込む余地が広がる可能性はまだあると考えています。

■図2 都道府県別 PFI 実施方針公表件数
(総数/地方公共団体の実施数(内数))

20 件以上	埼玉県 (29/28)、千葉県 (25/21)、東京都 (55/23)、神奈川県 (27/25)、愛知県 (30/27)、大阪府 (29/21)、兵庫県 (20/16)
10 件以上 20 件未満	北海道 (19/14)、宮城県 (16/13)、山形県 (12/12)、静岡県 (14/14)、京都府 (15/9)、広島県 (13/9)、福岡県 (18/10)
5 件以上 10 件未満	岩手県 (9/8)、茨城県 (5/3)、新潟県 (9/9)、富山県 (5/4)、石川県 (5/3)、福井県 (5/5)、三重県 (5/5)、岡山県 (8/8)、徳島県 (5/5)、熊本県 (7/4)
2 件以上 5 件未満	青森県 (2/2)、秋田県 (2/2)、栃木県 (2/1)、山梨県 (4/3)、長野県 (2/2)、岐阜県 (4/3)、滋賀県 (3/2)、島根県 (4/3)、山口県 (4/3)、香川県 (3/3)、愛媛県 (4/3)、佐賀県 (4/4)、大分県 (3/3)、鹿児島県 (4/2)、沖縄県 (2/1)
1 件	福島県 (1/1) 奈良県 (1/1)、長崎県 (1/1)
未実施	群馬県、和歌山県、鳥取県、高知県、宮崎県

注：2014 年 3 月 31 日現在。事業地の所在する都道府県単位で集計し、国と地方公共団体の共管事業は国に分類。地方公共団体には、一部事務組合を含む。「静止地球環境観測衛星の運用等事業」などは除く。
資料：内閣府「PFI 事業の実施状況について(平成 26 年 10 月)」より作成

■図3 管理者等別の PFI 導入割合



注：2013 年 3 月 31 日現在。カッコ内は 2013 年度末時点の総数。「国」には、1 府 11 省のほか、衆議院、参議院、および最高裁判所を含む。「市区町村」には、一部事務組合を含む。管理者等が複数にわたる共管事業は、各区分に計上。
資料：内閣府「PFI 事業の実施状況について(平成 26 年 6 月)」より作成

ボトルネック解消策に加えて 公共側の「政策評価手法」見直しを

——PFIが自治体に十分に活用されていない背景・要因として、どのようなことが考えられますか。

堀江 これまでも触れましたが、やはり自治体に官民連携事業を推進できる人材やノウハウが不足していることが大きいと思います。PFIは仕組みが複雑なうえに事務負担も大きいことから、とりわけ人材も賃金も限られる中小規模の自治体は二の足を踏むこととなります。他方で、事務能力の高い大規模自治体の場合は、インフラ事業が比較的安定しているため、民間に経営を任せるニーズが乏しいといった事情もあると思います。

一方、これも官民連携手法の一つですが、「指定管理者制度」は広く普及してきました。2003年9月に改正地方自治法が施行されて以降、現在までに7万件以上の導入実績があります。自治体などに限定していた公共施設（公園など）の管理・運営を民間事業者代行させる制度で、導入によって公共サービスの質の向上や、コスト削減が進んだケースは数多くあります。

——冒頭でご指摘のとおり、地域ごとに課題は異なりますから、ステレオタイプの解決策は通用しません。官民連携の実効性を高めるには、何が必要ですか。

堀江 まず、官民連携事業を推進する人材が不足している自治体に対しては、専門知識をもつ人のサポートが必要でしょう。内閣府のように、すでにPFI導入を後押しするための専門家派遣の支援事業を実施しているところもあり、こうした人的支援の拡大は必要です。そのほか、国土交通省もPPPの先導的事例集を整備したり、予算を補助したりするなど、ボトルネック解消策を進めています。地方創生のために最も重要なことは、補助金頼みではない持続可能な事業と雇用機会の創出で、その担い手は民間企業です。官民連携事業においても民間がより創意工夫を発揮しやすい環境整備（インセンティブ）が必要です。その観点から、私は公共側の政策評価手法を見直すべきだと考えています。

——官民連携事業に関する政策評価手法としては、PFIを対象とした内閣府の「VFM（Value For Money）ガイドライン」があります。

堀江 VFMとは、「支払いに対して最も価値の高いサービスを行う」という考え方にに基づき、「実施主体における効果」を測定します。PFIでは、事業を実施した場合のコスト削減効果を数値化して、導入の是非を判断するケースが大多数です。ガイドライン上では「サービス価値向上」も評価対象となっていますが、定量化しにくいなどの理由から考慮されることは少なく形骸化しています。

これもよく知られた事例ですが、佐賀県武雄市は2013年4月から、市立図書館の経費削減やサービス向上を目的に、DVDレンタル店などを展開する民間事業者を指定管理者として、5年間運営を委託しました。その結果、委託後1年間の来館者数は前年比約36倍の92万人超を記録。武雄市民以外の見学者なども含む数字ですが、同市の人口（5万人）の20倍近い人が訪れる新たな観光スポットに変貌したのです。事業の収支にどのような影響があったかはわかりませんが、少なくとも交流促進や地域活性化の面では着実にプラス効果を発揮しているといえます。

——VMFガイドラインの運用方法を改善すれば、民間事業者の公募・選定も活発化する方向に動く、と。

堀江 具体的には、政策目的に合致した波及効果を積極的に織り込むこと。前述のとおり、官民連携事業によって生じる交流人口増加や地域活性化などのプラス効果を定量化する工夫を行うことを提案したいと思います。VFMガイドラインはあくまで官民連携の一手法であるPFIを対象としたものですが、注目度が高いものなので、官民双方へのメッセージ効果や他手法への波及も期待できると思います。そうした改善によって、地域再生の官民連携事業に関心を示す民間企業は増えるでしょうし、本気で取り組む自治体は民間のよう多様なノウハウや資金面での提案が引き出せるようになるはずで。