

研究ノート

## 公共施設マネジメント白書を用いた公民連携による 公的不動産の活用に関する考察

—東京都心のベッドタウンにおけるケーススタディをもとに—

二瓶透

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻

### 第1章 研究の社会背景

公的不動産の活用に民間事業者の不動産開発のノウハウを導入する「公有資産利活用型 PPP」と呼ばれる手法の活用が近年広まりつつある。しかし、これらは不動産価値の高いごく限られたエリアでの事例であることが多く、民間単独では参入が難しい地域や、住宅以外の活用が考えにくい都心のベッドタウン等の地域では、公的不動産の活用が思うように進まないケースも少なくない。粗放化された土地や施設が増えれば、まちづくりの観点からもマイナスの要因となりうる。

民間単独での活用が難しい場合は、公共機能の導入により公共・民間の複合施設として有効利用することが事業性の観点から望ましいと考えられる。これは、市民の財産である公的不動産のすべてが民間利用されてしまうよりは、公共目的にも利用されることで市民の納得性を高めることにつながり、市民感情の観点からも有効であると言える。

しかしながら、多くの自治体は高度経済成長期に集中的に整備された公共施設の維持・更新という喫緊の課題を抱えている。既存施設の更新さえもままならないようでは、新たな公共施設整備の是非を問う市民や議会の風当たりはますます強くなるばかりである。

そのような中、縦割り行政の中で既存施設の全容の把握ができないまま更新時期を迎えていることへの反省として、自治体が所有する不動産（ハコモノ公共施設や公有地）の状況を網羅的に把握し、今後の公共施設再整備の在り方を模索するため、「公共施設マネジメント白書」（名称は各自治体により多少異なる。以下、「白書」）の整備が進んでいる。しかし現状では、更新投資額とその予算確保の厳しい現状や、公共施設を通じたサービスのあり方を市民に問うという目的が強く、次のステップとして、集約された情報を積極的に活用した公的不動産のマネジメント戦略を立案していくこと

が望まれる。

一方で、目まぐるしい速度で変化する時代の潮流とともに人々の価値観やニーズも大きく変わり、建設から時間が経った施設は老朽化だけではなく、役割や機能の陳腐化も進んでいる。こうした建物のハード面における機能更新により、老朽化対策にとどまらない魅力的な空間整備が地域の顔づくりや魅力の向上に有効とされ、従来の公共施設の枠を超えた施設整備の事例が全国的にも注目されている。また、運営面に関しても運営委託や指定管理等の民間活用により、旧来の考え方とは異なる柔軟なサービスを提供する事例が増えている。

以上のような社会背景下において、公共施設の再整備と公的不動産の活用を進めていくためには、それぞれの公共事業単体ではなく、保有資産全体の総合的なマネジメントの観点が必要である。公共経営の視点から白書を最大限に活用した再整備を検討していくことで、さまざまな可能性の中から最適解を見出すことが可能となり、単体整備では得られなかった不動産活用による財政負担の軽減も期待できる。とりわけ、民間単独では活用が進みにくいエリアにおいても、公共機能と民間機能が一体となった利便性の高い施設整備による有効な資産活用の可能性が考えられる。

そのためには、公共側と民間側のバランスのとれたスキームの構築とあわせ、導入機能や施設構成の具体的な検討が必要となる。これらを実際の自治体の特性や保有不動産の状況に合わせて実践的に検証していくノウハウの整備は重要な課題と言える。

## 第2章 自治体における公共施設マネジメントの取り組みと白書の構成の整理

白書の整備のきっかけとなった公共施設マネジメントの取り組みの歴史について整理する。公共施設マネジメント導入の先駆事例としては、平成12年9月の東京都豊島区、平成13年10月の東京都新宿区等が挙げられる。平成20年頃までは特別区が先行しており、その後周辺の地域（埼玉・千葉・神奈川）へ広がっている。財政的に比較的余裕があると考えられる首都圏の自治体が先行しているというのは興味深い点である。平成23年頃には全国に策定の動きが広がり、かつ件数が増加している様子がうかがえる。

白書がつくられるようになった背景には、行政改革によって経営感覚が区政に導入され、これにより、かつて庁内にバラバラに存在していた公的財産の管轄部署（企画・計画・建設・保守）が、総務部系の施設統括部署（政策経営部営繕課）に集約され、施設に関するトータルコントロールがなされるようになったことが大きな理由であると言われている。その効果として、営繕課への独自予算の配分、より安く、早い施設

マネジメントが実現、職員意識の向上、などが現れている状況が示されている。

白書の役割として、将来的な公共施設の整備方針、再編計画等を作成する段階の以前に、保有する公共施設の全体像やコストを分かりやすく解説した白書を公表し、市民と行政、議会が同じ情報や認識に基づいて、公共施設のあり方について議論する環境の整備を進めることが挙げられる。

白書の内容は公共施設の建築的特徴や状況（ハード）から、管理・運営の状況（ソフト）を網羅しているが、施設コストの把握を目的に作成されている面が強いように感じられ、ソフトの部分のコスト面について、たとえば、将来の公共投資予算確保の予測から既存施設のランニングコストの状況に至るまで、比較的深く検証されているものが多いようである。これは、前章でも述べた、市民に対する公共サービスコストの可視化に主眼を置いているという背景からもうなずける部分である。

そして、現況把握に加え、公共施設マネジメントを具体的に進めていくために、現状のデータをどう生かしていくかという点に多かれ少なかれ言及しており、先進的な自治体が作成した白書の分析では、自治体によって特徴的な工夫が見られるとされている。

しかしながら、まだ多くの自治体では情報のとりまとめがようやく行われた段階であると感じざるを得ない。その後の活用について、実践的に踏み込んだ取り組みが見られるにはもう少し時間が必要という印象である。

今後、喫緊の課題と言われる公共施設の更新や再整備をより一層進めるうえで、白書にどのような情報が求められるかを整理すると、以下ようになる。

- ・コスト面の情報とあわせて施設の情報の充実が望まれる。たとえば、築年のみならず維持管理や大規模修繕の実施状況や、什器備品類に至る更新の状況等が詳細に把握できれば、建て替えや改修の判断がしやすくなると考えられる。
- ・遊休資産や低未利用資産の状況や、廃校施設等の暫定利用の状況・履歴を整理したうえで、今後の活用方針や市民の活用に対する思い等をまとめた情報があれば、市民感情に沿った形で有効利用が進むと考えられる。
- ・本論文では対象としていないが、今後は道路や上下水道等のインフラの更新も大きな課題であり、現況調査や情報集約が進むことが望まれる。

### 第3章 民間事業者の不動産開発に関する整理

民間事業者の不動産開発の考え方としてスキーム・事業収支について整理し、特に

公民連携事業への参入の際にポイントとなる視点を整理する。公的不動産の活用に関するスキームとしては、単純公共事業も含め公共側が自身の土地を所有したまま民間施設を導入する手法が考えられる。それぞれの特徴は以下のとおりである。

#### ①土地は公共が所有し、建物も公共が所有

公共側の関与の割合が最も大きい。民間施設の整備はテナント入居により行う。具体的な整備手法として従来発注やPFI事業（BTO方式）が想定される。前者は借地借家法に基づく手続きのため、後者に比べ手間が少なく、公共・民間で合意が得られれば契約の変更も比較的容易である。しかし、契約によってはテナント撤退のリスクがあり、その場合、次のテナントを探す手間が公共側に発生する。官主導のため、民間のノウハウは活用しにくい。後者はPFI法に基づく手続きが必要であり、公共・民間に加え金融機関等の合意が必要となるため手間が多い。一方、一体的整備・運営によりコストが削減できるほか、事業破綻時の金融機関等の関与が明確であるというメリットがある。民間のノウハウが設計・建設・運営に活用できる。

#### ②土地は公共が所有し、建物は公共と民間で区分所有

公共側の関与の割合は中程度と考えられる。民間施設の整備は土地の一部貸付により行う。具体的な整備手法としてPFI事業（BTO方式）や土地貸付事業が想定される。一体的整備・運営によるコスト削減や民間のノウハウの活用ができるが、区分所有法に基づく手続きが必要となるためやや手間が多い。民間事業者にとっては建物所有に伴うリスクや固定資産税等の負担が発生する。

#### ③土地は公共が所有し、建物は民間が所有

公共側の関与の割合が比較的小さい。具体的な整備手法としてPFI事業（BOT方式）や土地貸付事業が想定される。民間のノウハウがより活用でき、運営面においても裁量が大きい分、民間事業者の負担も大きくなる。

#### ④単純公共事業

従来発注による公共施設のためのスキーム。民間の関与がないためシンプルな形態で、事業者選定は入札が主流となり競争性が担保されるが、起債の必要があり財政負担は大きい。民間のノウハウ導入も限定的である。

実際にどのスキームを採用するかはさまざまな要因に左右されるが、公共・民間それぞれのメリットを最大化し、デメリットを極力少なくできるスキームの構築が事業の成否に大きく影響することは言うまでもなく、どちらか一方にリスクが偏ることの

ないよう、多角的な視点から事業を詰めていく必要がある。

続いて、民間事業者（デベロッパー）が不動産投資を行う際の判断材料として、次のような指標があるとされる。

### ①NOI (Net Operating Income) 利回りの検証

賃貸不動産全体の収入である総収益から運営費を差し引いた営業純収益のことである。つまり、不動産が経常的に生み出すキャッシュフローであり、その不動産の基礎的な収益率を示す指標である。民間事業者の参入には5~6%程度の利回りが望めることが必要であると考えられる。

### ②IRR (Internal Rate of Return) の検証

投資プロジェクトの評価指標のひとつで、投資に対する将来のキャッシュフローの現在価値と、投資額の現在価値とがちょうど等しくなる割引率のことであり、すなわち内部利益率のことである。一般的に  $IRR > 6\%$  が投資判断の目安と言われている。

### ③NPV (Net Present Value) の検証

NPV とは、投資プロジェクトの評価指数のひとつで、正味現在価値のことである。投資によって得られるキャッシュフローを、一定の資本コストで現在価値に割り引いたものを合計し、そこから投資金額を控除したものを言う。投資の可否を判断する尺度の一つで、 $NPV > 0$  (プラス) なら投資実行、 $NPV < 0$  (マイナス) なら投資不可との判断を行う。

続いて、民間事業者が客先の保有する不動産の開発を行う際のポイントを、提案のフローに沿って整理する。

### ①立地調査分析

対象の公的不動産について、広域および狭域の立地を分析する。前者は都市単位での分析、上位計画・開発動向、交通インフラ整備状況等の調査があり、後者は周辺土地利用状況、計画地の土地条件等の調査がある。これにより、地域の特性を見出す。

### ②周辺施設状況調査

当該立地に適合する施設を抽出する。用途や業種・業態により、たとえば次頁のように分類できるが、用途地域により建築可能な施設とそうでない施設があるため、対象の公的不動産の用途地域をまず確認する必要がある。

- ・商業（物販・飲食）
- ・健康、スポーツ
- ・宿泊、サービス
- ・オフィス、その他ビル
- ・住宅、マンション
- ・研修施設、厚生施設
- ・リゾート、レジャー 等

そして、地域や敷地の評価から、現況の施設分布、敷地のポテンシャル、施設の事業性等を評価し、上記とあわせて星取り表のように整理していく。これにより、周辺施設分布と提案施設の選定を行う。

### ③想定事業の設定

上記の内容を踏まえて施設評価をまとめ、この敷地でこんな事業が考えられるという仮説の事業を組み立てる。事業スキームについても、この段階でパターン出しとそれぞれのメリット・デメリットの整理により、当該事業への適用性を○×△等で評価する。これにより、想定事業の絞り込みを行う。

### ④市場分析と需要予測

市場分析から需要量を調査する。具体的な指標として、商圈・誘致圏設定、商圈動向（販売額、売場面積）、圏域人口の推計、市場吸引率・参加率、競合量、残存量の推計等を用いる。そして、残存量から当該業種の市場量を評価する。商圈分析ソフトや専門の商業コンサルティング会社の活用も視野に入れ、実践的に進める必要がある。これにより、想定事業の需要評価を行う。

### ⑤施設経営実態調査

想定事業と類似した施設を用途別に抽出し、それらの経営実態（施設概要、営業概要、運営概要、経営収支状況等）を調査する。調査内容を整理し、施設特性・傾向、営業実態と市場志向、利用者特性等を分析する。一般的に言われる事例調査分析のフェーズである。

### ⑥施設・事業計画

このあたりから徐々にプランニングの作業へ入っていく。基本方針のコンセプトを明確にしたうえで、施設機能計画、規模計画、土地利用計画を策定し、イメージパース等で表現する。また、営業・運営計画や事業手法をあわせて検討し、単に施設整備にとどまらない提案としていく。これにより、開発基本計画を策定する。

### ⑦長期事業収支計画

計画施設の建設コストを設定し、長期事業収支計画を検討する。投資計画・資金計画をもとに収入部門と支出部門を設定していく。これにより、採算性を評価する。

これらのうちどのメニューを組み合わせるかは、自治体のニーズ（事業内容が確定

しているか否か、あるいは対象敷地への出店者がいるか否か) によって、以下のように整理できると考える。表の網掛けの部分が検討の必要なメニューである。

なお、本論文で論証していく白書を用いた公的不動産の活用検討については、事業内容・出店者ともに未確定の場合がほとんどであると考えられ、その場合は図表 1 の右列のようにほぼフルセットでのメニューを検討していく必要がある。

客先ニーズ			
事業内容が <b>確定</b> 出店者 <b>あり</b>	事業内容が <b>確定</b> 出店者 <b>なし</b>	事業内容 <b>未確定</b> 出店者 <b>あり</b>	事業内容 <b>未確定</b> 出店者 <b>なし</b>
①立地調査分析	①立地調査分析	①立地調査分析	①立地調査分析
②周辺施設状況調査	②周辺施設状況調査	②周辺施設状況調査	②周辺施設状況調査
③想定事業の設定	③想定事業の設定	③想定事業の設定	③想定事業の設定
④市場分析と需要予測	④市場分析と需要予測	④市場分析と需要予測	④市場分析と需要予測
⑤施設経営実態調査	⑤施設経営実態調査	⑤施設経営実態調査	⑤施設経営実態調査
⑥施設・事業計画	⑥施設・事業計画	⑥施設・事業計画	⑥施設・事業計画
⑦長期事業収支計画	⑦長期事業収支計画	⑦長期事業収支計画	⑦長期事業収支計画

図表 1 客先ニーズ別企画提案メニュー

#### 第 4 章 公的不動産活用のケーススタディ

前章のフローに基づき、筆者の関心事である住宅以外に民間単独での開発が進みにくい都心のベッドタウンに焦点を当て、公有地活用のケーススタディを行う。対象とした自治体（以下、「A 市」）は、東京都心から約 50km 圏、人口約 20 万人規模の特例市である。高度経済成長期以降、ベッドタウンとして大規模な住宅団地や民間事業者による宅地開発が進み、人口が急増した。人口特性として、工場の従業員の流入があり、昼夜間人口比率は 100%を超えている。また、近年は工場の移転・閉鎖とともに跡地が大規模な集合住宅となり、子育て世代の流入が進んでいる。一方、古くから住宅地として発展したこともあり、市全体としては高齢者の割合が多い。

A 市では、老朽化し耐震性に問題がある市庁舎の建て替えが決定しており、隣接する駐車場部分に新庁舎を建設・移転する計画により、一定規模の跡地の発生が考えられる。駅から直線距離で約 500m と比較的アクセス性も良いが、周辺は住宅が中心な

がら、大規模な民間施設として工場・病院・ホテルのほか、商業施設が複数立地しており、商圈人口から判断し住居系以外の民間活用はハードルが高い立地と言える。

A 市の上位計画や白書等から、公共施設うち整備・再編計画の対象となっていないものをリストアップし、民間事業者の観点から以下の点に着目してケーススタディの対象施設候補を選定した。

### ①竣工年の古いもの

建物の寿命は用途や構造、管理状況等に左右されるが、とりわけ、1981年5月の建築基準法の改正により耐震基準の見直しが行われ、それ以前に建設された旧耐震基準の建物については、早急な対応が求められる。また、新耐震基準であっても社会情勢や価値観の変化による機能の陳腐化が指摘され、サービスの充実・向上のための機能更新も求められる。

### ②利便性や効率性が低いもの

公共交通でのアクセス性の悪さや単一機能の建物等、現状で利便性や効率性が低いと考えられる施設は、アクセス性の良い立地への集約化により公共サービスの向上が期待できる。

### ③他の施設との連携により相乗効果が図れるもの

複合化することにより、単独では発揮できなかった施設間の連携や相互利用による効果が想定される施設は、集約化による公共サービスの向上が期待できる。

### ④市内全域の利用に供するもの

1つの自治体に1以上ないような施設については、自治体全域からのアクセス性や利用のしやすさを考慮すべきと考えられ、上記①～③のような視点から再整備の優先度が高いと言える。

上記に当てはまるものをリストアップすると、以下のとおりである。

- ・図書館（竣工：1983年） → ①③④
- ・青少年会館（竣工：1984年） → ①③④
- ・シルバー人材センター（竣工：1994年） → ②③④
- ・市民活動サポートセンター（竣工：2002年） → ②③④
- ・保健福祉事務所（竣工：1971年）※県の出先機関 → ①②④

以上のような市の状況や整備・再編計画の分析から、公有地の活用方策として、導



入機能と事業手法の検討を行った。なお、市の最も中心的な施設である庁舎の跡地とすることを考慮し、土地売却を除く活用を前提とする。施設の組み合わせや事業スキーム等を想定した結果、以下の2パターンの整備の方向性が示された。

**パターン① 公共施設の複合・集約整備（公共施設メインのパターン）**

市民の満足度向上という観点から、老朽化した公共施設の集約再整備を検討する。この施設の対象は市内全域と想定される。

**パターン② 公共施設・民間施設の合築整備（民間施設メインのパターン）**

民間事業という観点から、周辺エリアの価値向上を目指した公民複合施設の整備を検討する。この施設の対象は半径 500m 商圈程度と想定される。

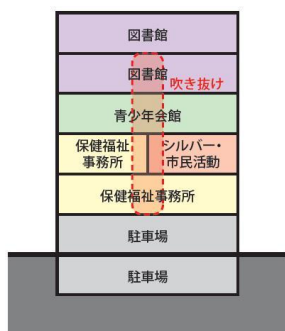
**■ケーススタディ① 公共施設の複合・集約整備**

前項で候補とした公共施設を集約整備する。駅からのアクセスの良い立地にて、多様な市民が集いにぎわうコミュニティの核の整備が期待できる。集約化による共用部の効率化や、新庁舎の隣接地に公共施設を集約することによりワンストップで用事が済むという利便性にもつながる。

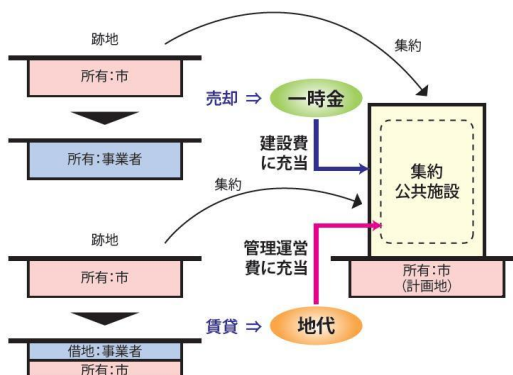
事業手法は純粋公共事業を想定したが、サービス購入型 PFI 事業も考えられる。純粋公共事業であっても、集約化した施設の跡地を民間活用することにより、土地売却金や地代収入を事業費に充当することができる。民間施設等のテナント入居も考えられる。

また、運営を民間に委託することにより、従来の公共サービスにとどまらない柔軟な運営が可能となり、市民サービスの向上やランニングコストの低減が期待できる。

**【施設整備イメージ】**



**【施設整備イメージ】**



図表 2 パターン①施設計画・事業計画概念図

### <整備機能のイメージ>

#### ○図書館

市の中央図書館を想定。施設の上階に配置し、公園への眺望を活かした落ち着いた落ち着きのある空間とする。屋上にデッキテラスを設け、そこでも閲覧が可能なしつらえを想定。

#### ○青少年会館

複合化により、青少年の多様な活動を誘発するとともに、多世代の交流をはぐくむ施設とする。図書館との連携による使いやすい学習空間、市民活動サポートセンターとの連携による社会参画の場など、相乗効果を活かしたプログラムを想定。

#### ○生きがい会館

高齢者の多いエリアであり、定年退職後の生きがい活動や幅広い交流の場となるよう、各機能と連携し、多くの人が集い、利用できる施設とする。人材登録や派遣の窓口機能のみならず、交流を目的とした活動やイベントを積極的に行う。

#### ○市民活動サポートセンター

市民活動の拠点として併設施設と連携し、特に青少年や高齢者と活動主体とをつなぐ支援を行う場とする。加えて情報発信や交流の場を備え、多くの市民が気軽に立ち寄り、活動に触れるきっかけを創出する。

#### ○県保健福祉事務所

A市とその周辺市町村を対象とした保健福祉の相談窓口。駅からのアクセスも良く、市役所の窓口業務とも近接することで、ワンストップでのサービス提供を可能とする。県の出先機関であるため、テナントでの入居を想定。

#### ○飲食店舗

来館者や周辺の生活者・従業者が利用できるレストラン・カフェ等の民間施設をテナント入居により整備。地元の特産品を使ったメニューを提供する店舗や、打ち合わせ等でも気軽に使えるしつらえの店舗を想定。

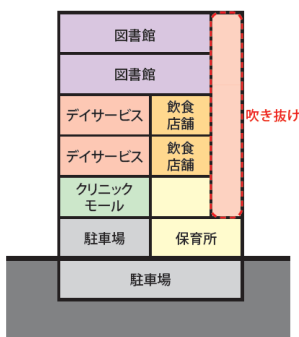
### ■ケーススタディ② 公共施設・民間施設の合築整備

対象の公共施設のうち、一または複数を核とし、それらと一体的に整備することにより相乗効果が期待できる民間施設を導入する。今回はできるだけ民間テナントによる活用を想定し、公共機能は図書館を核にスタディした。民間施設は商業系の用途よりも、周辺に少ない健康・福祉系の用途を重視することで、多世代の生活安全性を支える民間開発を想定した。公共施設との相性も良く、来館者の待ち時間での利用や教養の場としての利用が想定できる。

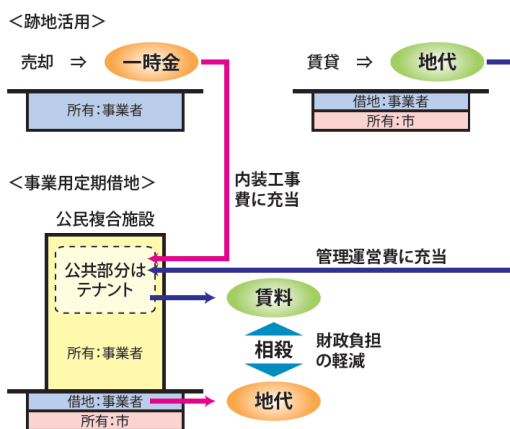
事業手法は定期借地権を想定したが、区分所有や等価交換も考えられる。定期借地権の場合、民間事業者が施設を整備・所有し、公共施設はテナントとして入居することで、財政支出なしで公共施設を整備できる。また、公共側が支払うテナント料と民間側が支払う土地賃借料を相殺するスキームが構築できれば、さらに財政負担を低減できる。パターン①と同様、跡地活用による収入も期待できる。

運営面については、民間委託にとどまらず、合築する民間施設との積極的な連携により、柔軟なサービス提供が可能となる。

【施設整備イメージ】



【施設整備イメージ】



図表3 パターン②施設計画・事業計画概念図

＜導入機能のイメージ＞

○図書館（想定規模）

従来の図書館にとどまらず、公民複合施設ならではのサービスにより市民の文化・教養ニーズに対応。民間事業者への運営委託を視野に入れ、ビジネス支援や健康サポートなどのコーナー設置、読み聞かせやメディア教室など、複合化する各機能と連携したイベントを行う。

○保育所（想定規模）

子育て世代の流入が進むエリアで需要の高い認可保育所を想定。近接する公園を散歩などで利用できる。市役所・工場等の従業員の利用や施設利用者の一時預かりにも対応。

○デイサービス

計画地周辺に多い高齢者の安心で豊かな生活を支える施設。介護サービスにとどま

らず、レクリエーションに重点を置いた施設を想定。合築する保育園と日常的に連携し、世代間交流を図る。

### ○飲食店舗

施設利用者や市役所・工場等の従業者をターゲットとした施設。前面道路からの視認性を重視し吹抜に面して配置。中央公園への眺望を活かし、図書館との相互利用が可能なカフェや健康・食育をテーマにしたレストランなど、各機能と連携した店舗を想定。

### ○クリニックモール・調剤薬局

高齢者や従業者をターゲットとした施設。診察の待ち時間を図書館や飲食店舗で過ごすなど、複合施設のメリットを享受できる。デイサービスや保育園との相性も良い施設であり、生活を支える健康・福祉拠点の形成に寄与。

以上の2パターンについて、事業成立性および民間事業者の参入可能性を探るべく、簡易的に試算を行った。結果の概要は以下のとおりである。

#### ■パターン①：純粹公共事業＋県施設テナント入居＋跡地の売却 を想定

A市の事業収支としては、およそ26億円の自己資金（起債等）が必要となるが、テナントからの賃料収入が年間およそ1億円あり、26年の事業で投資を回収できることになる。実際にはこのほかにランニングコストや金利が発生するが、従来型の公共事業に比べ大幅に財政負担を軽減できる。

そのほかに、附置義務駐車場の運営を民間事業者に委託することで収入を得ることも可能と考えられる。

#### ■パターン②：事業用定期借地（30年）＋公共施設テナント入居＋跡地の売却＋駐車場民間運営 を想定

A市の事業収支としては、民間事業者に建物を建設・所有してもらうことで、財政負担なしで公共施設を整備できるのみならず、土地売却費でおよそ7億円の余剰金が発生し、これはおよそ5年分のテナント賃料に該当する。それでも、30年間に支払う市のテナント賃料の合計はおよそ36億円と大きな金額になるが、支出を平準化することができるというメリットにつながる。

一方、民間事業者（デベロッパー）の投資利回りとしては、賃料収入から借地料を減じた年間収入が非常に低い金額となり、ほとんど収益性が望めない結果となった。実際にはさらに金利や税金（固定資産税・都市計画税）がかかり、このような組み立て（施設構成や事業スキーム）では事業が成立しないと言える。公共側にとってはメ

リットの大きいスキームであり、かつ、地域貢献性の高い施設構成であるため、たとえば、借地料を下げたり資金補助したりすることで、民間参入の可能性を広げていくことは可能であると考えられる。

ここまでのケーススタディ結果をまとめると、パターン①については、純粋公共事業においても公共施設マネジメントに基づいて集約化と跡地の民間活用を行うことで、公共施設の新設が実質的な費用負担なしで可能となることが示され、民間活力導入の有効性が示される結果となった。一方、パターン②の事業成立性については、冒頭に述べた筆者の問題意識のとおり、周辺相場に基づく民間施設の賃料に左右される結果となった。今回の対象敷地については、駅前の商業集積地からは一步離れており、かつ周辺に郊外型（車で来店を想定）の商業施設が多いため、一般的に賃料負担力が高い物販系の施設の出店が考えにくく、賃料負担力のやや低い医療・福祉系の施設を想定せざるを得なかった。このような場合、民間参入が難しくなり、対象の公的不動産の活用では公共・民間のバランスを探っていくことが必要と考えられる。そこで、公共施設の割合を高めたり民間事業者が支払う地代の負担を少なくしたりすることで、公民連携による地域貢献性の高い施設の整備も可能となることが想定される。これらを純粋公共事業で整備すると相当な財政負担を伴うこととなるが、公共側が一定の負担をしながら民間活力の導入を図ることで、市民の生活を支え充実させる効率的な公民合築施設の整備が可能となる。

とはいえ、実現に向けてはこのような事業スキームの調整に加え、実際には自治体の担当部局の意向や議会・市民の要望、そして民間事業者の実需等の調整が必要となる。本ケーススタディはこれらの条件が整う前提での理想形を示したものであるが、A市の担当者へケーススタディの結果を説明したところ、このようなアイデアの段階でも、自治体には保有不動産の活用を検討する資料として一定の価値があることが示される結果となった。このようなアイデアをもとに意見交換を重ねながら、公的不動産の活用に関する自治体の意図や目的を明確化していくことが重要である。

## 第5章 事例施設の分析による施設整備・運営上の特徴と課題の整理

前章で検討した2つの施設整備パターンに類似する事例がないか、近年の公的不動産の活用事例のうち公共施設の整備を含むものを調査した。国土交通省等の事例集から全体的な傾向を探るとともに、比較的多くの機能を複合化・合築しているものをピックアップし、先進的な事例として詳細に調査した。事例の傾向から得られた施設整

備や運営上の特徴と課題を分析し、実際に公的不動産の活用を行う際の知見を得る。とりわけ、施設整備面について集約化や合築の特徴をパターン化し、運営面については集約化や合築による効果を調査する。詳細な調査を行った事例は以下のとおりである。

#### パターン① 公共施設の複合・集約整備の事例

- ・アオーレ長岡（竣工：2012年、新潟県長岡市）
- ・武蔵野プレイス（竣工：2011年、東京都武蔵野市）
- ・えんぱーく（竣工：2010年、長野県塩尻市）
- ・市川市立第七中学校等複合施設（竣工：2004年、千葉県市川市）

#### パターン② 公共施設・民間施設の合築整備の事例

- ・IKOZA（竣工：2010年、神奈川県大和市）
- ・キララ上柴・アリオ深谷（竣工：2010年、埼玉県深谷市）
- ・BiVi 藤枝（竣工：2009年、静岡県藤枝市）
- ・オガールプラザ（竣工：2012年、岩手県紫波町）

調査したものの中では、首都圏よりも地方都市の事例が多く、駅前立地が中心だが駅から離れた郊外立地の事例も見受けられた。中心市街地活性化に絡めた整備が比較的多く見られた。

複合化や合築の形態として「縦割り型」「横割り型」「混在型」に大別される。縦割り型は、個々の用途・機能が並列して1棟の建物の体をなしているものである。調査事例の中では市川市立第七中学校等複合施設やオガールプラザがこれに該当する（一部、横割りの部分も含むが、多くは縦割りと考えられる）。機能間の往来（横方向の移動）が可能なものとそうでないものがあり、機能ごとに独立したエントランスを持つものもある。敷地に比較的余裕があり、低層な建物に採用されるケースが多い。

横割り型は、機能・用途がフロアごとに比較的明確に分かれているものである。上下階の移動はそれぞれに専用の動線を持つものと共用の動線を利用するものがあり、上記と同様、機能ごとに独立したエントランスを持つものもある。調査事例の中で最も多いパターンであり、前章のケーススタディもこれに該当する。

混在型は、上記2パターンが混在するもの、あるいは、上記2パターンのように機能・用途間の区分が明確になっていないものである。より幅広い公民連携が誘発される可能性を秘めている一方、動線やセキュリティの面で特別な配慮が必要となる場合がある。

第3章で示したような事業手法のうちどれを選択するかは自治体や事業の状況等に左右される面もあるが、事例調査から公共施設と民間施設の面積割合により決まってくると考えられる傾向があった。つまり、公共施設が主体の施設は公共側が建物を所有するスキーム、民間施設が主体の施設は民間側が建物を所有するスキームが一般的である。今回は公有地の活用に焦点を当てているため、土地の所有は公共側である。すると、前者のスキームは土地・建物とも公共の所有となり、第3章の①や④を採用する事例が多い。後者は土地が公共の所有、建物が民間の所有と異なるため、借地を挟んだ③のスキームを採用する事例が多い。②のような建物の区分所有スキームは、権利関係や管理規約が複雑になるためか、採用事例は少ない。

維持管理については建物の所有者が行うのが一般的であるが、公共が所有する施設の維持管理を民間事業者に委託する事例や、民間施設にテナント入居する公共床の維持管理を民間事業者が行うといった事例は散見される。公民連携による維持管理で効率化やコストの低減が期待できる。公共施設の運営については、指定管理等により民間事業者が行う事例はまだ少ないが、市民の拠点性を高める施設整備によりさまざまな活動や交流が生まれ、市民組織による施設の管理・運営へと移行を図る「公設市民営型」の事例もあり、市民の参画や文化醸成にもつながっている。公民合築の施設については、従来の公共サービスにとらわれない柔軟なサービスの提供や、双方の施設が同じ建物内にあることによるにぎわいの相乗効果を発揮している事例を見出すことができた。

## 第6章 まとめと今後の課題・展望

これまでの調査・研究により、公的不動産の活用について実際の用途や事業手法等に踏み込んで検討するためのノウハウが重要であり、自治体において公共施設マネジメントを進めるためのたたき台や説明資料の第一歩として有用であることが明らかになった。また、自治体の特性に応じた公有地の活用を検討するうえで、白書は有用な情報が整理されており、重要な参考データとなることが示された。これらは民間事業者としてもビジネスチャンスを探ることができるものであると同時に、単に民間事業者にとっての事業創出というメリットだけでなく、厳しい財政状況により効率的な運営を求められる自治体や、そのサービスの受け手である市民にメリットがもたらされることは言うまでもない。

本研究では論証しきれなかったが、ケーススタディのような施設整備を進めていくうえで、実際にはさまざまな障壁が発生することが考えられる。そこで、前章のとお

り先進事例の調査を行ったが、事業面・契約面に関するポイント（公共側の負担の有無やその度合い、契約時の詳細な取り決め等）の一步踏み込んだ調査により、事業成立の要因を把握することが必要であった。また、これらの先進事例を生み出している自治体の特徴を整理することも必要と考えられる。筆者の主観ではあるが、たとえば、公民連携の専門組織を有している、中心市街地活性化等の施策に熱心に取り組んでいる、自治体のトップが民間出身である、といった特徴を見出せれば、有用な知見になると考える。もちろん、本研究のテーマである白書を作成しているか否かの違いもあるかもしれない。これらの詳細な調査は情報保護の観点から困難であると思われるが、日常的にさまざまな自治体とのかかわりをもつ主体による調査・研究が進むことを期待したい。また、本論文のような施設整備の検討に加えて管理運営面における検討や分析も必要である。

最後となるが、公的不動産の活用をより一層促進するための民間活力の導入を進めるうえで、自治体のもつ情報を一元的に整理し、それを「見える化」することが重要であり、積極的に情報公開を図り協力を要請する自治体側の姿勢が必要となることを付け加えて、今後このような取り組みが広がることを願うばかりである。

## 参考文献

- ・国土交通省都市局 まちづくり推進課「民間主体による公共施設と民間施設との合築等の整備推進方策検討調査報告書」（2012）
- ・公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会（PRE研究会）「PRE戦略を実践するための手引書」（2012）
- ・公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会「PRE戦略実践のために」（2010）
- ・国土交通省 都市・地域整備局 住宅局「土地利用の転換の機会を捉えた都市再生推進手法に関する検討調査報告書」（2008）
- ・東洋大学 PPP 研究センター「公民連携白書 2012～2013」（2013）
- ・力武 忠幸「民間が整備する建物系公共施設についての考察」（2013）
- ・佐藤 史章「公共施設白書の公表状況と今後の展望」（2013）
- ・篠原 永治朗「地方自治体における複合施設建設に関する研究－香川県観音寺市への提案－」（2011）
- ・藤木 秀明「「施設白書」に求められる情報と活用方法についての考察－藤沢市、秦野市、習志野市の活用事例をもとに－」（2011）
- ・原 耕造「自治体資産の可視化と PPP 活用による PRE（Public Real Estate：公的不動産）戦略の研究」（2009）
- ・桑原 芳哉「中心市街地再開発による公共図書館整備－民間施設との複合整備事例を中心として－」（2008）

※その他、各自治体や事例施設等のウェブサイトを参考とした。