

特集 公的不動産活用の現状と課題

公的不動産活用を進めるためのクリエイティブな公共発注

公共R不動産 コーディネーター 菊地 マリエ
きくち まりえ

公共R不動産とは

公共R不動産は、日本中にあふれる遊休化した公的不動産をもっと楽しく活用するためのメディアである。ウェブサイト、データベース、イベント、スクール、書籍など様々なかたちで情報発信を行なっている。その一環として、よりクリエイティブな公共施設活用を促すためには、そもそもの公共発注のあり方を変えるべきではないか？という問題意識のもと、不動産・法律・元公務員・公民連携等、各種の専門家による自主研究会（PPP妄想研究会）を運営している。そのアウトプットのひとつとして、今春、令和3年4月末に『公募要項作成ガイドブック』をリリースした。本稿では、その制作に至る背景と課題意識、本ガイドブックを通じて目指す公民連携のあり方について述べたいと思う。

まず最初に「公共R不動産」の紹介をしたい。「公共R不動産」は、保有する遊休公共施設を活用したいニーズをもつ自治体と、それを買いたい・売りたいニーズを持つ企業とのマッチングサイトで、「東京R不動産」という民間の不動産マッチングサイトが母体となっている。「東京R不動産」の“R”はRenovationの頭文字だ。平成15年の創業当初、今や誰もが知る「リノベーション」という単語や概念は、日本でまだ一般的ではなく、不動産を評価する尺度としては、築年数、駅徒歩、面積など定量的な数値で価値が決まるものであった。東京R不動産は、その物差しでは単なる「ボ

ロ物件」としか扱われなかった築古物件に「レトロでかわいい」とか「倉庫っぽい」など、主観的な価値軸を提示し、検索キーとして実装したことで人気を博したサイトだ。不動産業界の常識をくつがえし日本のリノベーションブームの火付け役の一端を担った存在とも言える。顧客層も駅徒歩に拘らず、より自らの暮らし方に価値を見出す、いわゆるクリエイター層や経営者が多かったのも特徴である。

遊休公共施設の民主化を目指して

「公共R不動産」はまさに、この価値転換を遊休化した公的不動産にも巻き起こせないか？と意図して立ち上がった、公共施設版の不動産マッチングサイトだ。欧米諸国では、都市計画の縛りが日本よりも格段に厳しい国が多いため、新築件数が遥かに少ない。それに経年変化を価値と捉えるのが一般的であることから、古い建物をリノベーションして使う文化がごく当たり前に根付いている。遊休公共施設も例外ではない。まちづくりで有名な米国オレゴン州ポートランドの廃校をホテルにコンバージョンしたケネディスクール、ニューヨークの現代アート拠点MOMA PS1も元廃校だ。産業構造転換後のオランダで、荒廃した造船所をリノベーションしたアムステルダムのアートイスクベーション施設NDSM、刑務所をリノベーションしたロイドホテル、世界的に有名なベルリンのナイトクラブ ベルクハインも元発電所だ。

ロンドンでは公衆トイレすらバーに姿を変えて、運営されている。日本でも、こんな風に遊休化した公的不動産がもっと自由に使えるようになり、まちなかを彩るスパイスのような役割を果たせたらとても面白いだろう。

そんな、いわば遊休公共施設の民主化を目指して、平成27年3月にローンチしたのが、マッチングウェブサイト「公共R不動産」だ。

折しも平成26年から、総務省の号令のもと、公共施設等総合管理計画の策定が日本中の自治体で開始された。高度経済成長期に一気に整備された公共施設が、一斉に老朽化を迎え建て替えの需要が高まることが予測される一方で、日本はすでに人口減少・高齢化社会に突入しており、全ての公共施設をリニューアルするような財源はないのは目に見えている。そこで公共施設等総合管理計画では、各自治体が保有する全公共施設を部署横断的に一律の指標で調査し、老朽化度合い、運営コスト、稼働状況などを比較して、人口の減少幅や構成の変化（すなわち税収変化）に合わせて継続する施設数を適性量に絞り、その他の施設については、複合化等の運営見直し、削減、あるいは使えるものは賃貸して稼ぐという仕分けをしていくものである。公共R不動産ウェブサイト開設の時期は、そんな社会的な時流にも合致していた。

公共施設活用が進まない要因3つ

しかし、思ったようには進まなかった。

平成30年までに、日本の9割方の自治体は総合管理計画の策定を完了した。そこで、自治体から民間に貸し出すと判断された物件が次々と現れ、公共施設もリノベーションしていく時代の到来かと思われた。が、活用されるべく自治体から民間へと流れてくる施設は、期待したほど放出されてはこなかった。多くの自治体の総合管理計画で「〇年後に〇%の削減」という目標値が掲げられること自体がゴールとなってしまう、それをどのように実現していくのかまでの具体的な計画は先送りされてしまったようだ。

遊休公共施設の活用が進まない原因は様々考えられる。が、要するに「遊休化施設を活用する、官民両者のインセンティブ設計がうまくできていないこと」に収斂していくように思う。以下、官民それぞれの要因を検証したい。

要因① 住民合意のとりにくさ

まず、自治体側のインセンティブの欠如要因については大きく2つある。ひとつは遊休施設活用は市民の合意を得にくい性格の事業であること。もうひとつは、法制度の未整備である。

ひとつめの合意の困難性については疑問に思われるかもしれない。なぜなら、一見、どの自治体にとっても、「厳しい財政状況の中、施設を削減し管理コストを下げ、施設を活用して賃料を得て財源を増やす」という政策は、経済的なインセンティブが働き、推進しやすいように見えるからだ。しかし、長らくハコモノの充実が市民サービスの拡充と捉えられてきた日本社会で、施設を廃止することはある種タブー視されてきた。従って、「総じて管理コストの削減、保有施設の圧縮による財政立て直しはよい。が、自分の通った小学校や、地元公民館が廃止になるのは断固反対。ましてや、どこの馬の骨かもわからない民間企業が入居して生活が乱されるのはもつての外だ」という総論賛成・各論反対の市民感情を抱きやすい。インセンティブの欠如どころか、担当者は嫌われ役に回らざるを得ず、ディスインセンティブとすら言える。活用が積極的に進まないのも無理はない（元を正せば、本来、議員や市民がきちんと目的を理解し応援すべき立場なのだが…）。

要因② 法制度の未整備

ふたつ目の要因は、公共施設の更新投資問題の出口策として「遊休公共施設の活用を官民連携により推進する」といっても、その具体的な方法が示されておらず、解決を促すような法制度も整備されていないことである。これまで「公民連携」という言葉は、PFI事業や指定管理者制度を指し

示すことが多かった。どちらも、行政が担う事業の一部について、民間が行った方が効率が良い部分については民間が担うという、あくまでも規制緩和の領域であった。しかし、遊休公共施設の活用において想定されている理想的な官民連携のパターンは、自治体が遊休化した施設を民間事業者に賃貸し、賃料を得るという「民間貸付」スキームである。前者と後者の大きな違いは、お金の流れだ。官が民に指定管理料やサービス購入料を支払うのか、逆に、民が官に賃料を支払うのか。真逆の構造となる。これらが、同じ「官民連携」という名のもとで扱われてしまっているので混乱が生じる。

民間貸付型の施設活用については、民間不動産の賃貸借契約とほぼ同じスキームなので、敢えて法律や制度をつくらずとも、法に触れることなく実施が可能だ。そのため、PFI 法のような新たに法整備や、指定管理制度のような制度化、国からのノウハウやガイドライン提供などはされていない。しかし、公共施設の更新投資問題は比較的最近になって日本社会が直面し始めた課題であり、それを解決するための民間貸付スキームについては、多くの自治体が経験を持ち合わせていないのが実態である。そんな中、担当になった自治体職員は手探りで解決策を探し出すことを強いられる。類似事例をリサーチし、担当している施設に当てはめて自前で公募要項を作成する。ただし、他自治体の事例も、どこかのその他の事例の要項を継ぎ接ぎして作成されていることもあり、コピー＆ペーストのモザイクが幾重にも重なっているような状態になっている。

また、自治体内に民間貸付の前例がないことも多いため、どう捌いたらよいか分からない部分がどうしてもでてくる。そういう部分は、ある程度リスクを負って進めざるを得ず、担当課にリスク負担を強いることとなる。あるいは、経験のない事業なので、民間のコンサルティング会社に外注する自治体もある。実際、公共R不動産には、活用したい施設はあるのだが、何から初めてよいか分からないという問い合わせが多く寄せられる。

しかし、公募というプロセスに予算を付けられる自治体は多くなく、結局その費用が捻出できず頓挫するケースも多い。

要因③ 民間のインセンティブ設計の失敗

次に、民間側のインセンティブの欠如についてだ。これは、「欠如」ではなく、行政による民間のインセンティブ設計の「失敗」と表現した方がよいかもしれない。ここまでみてきた行政側に立ちただかる2つの障壁をなんとかクリアし、いざ施設活用事業者の公募に漕ぎ着けたとしても、民間の手が挙がらないという結果に終わることも少なくない。行政としては「民間ニーズがありませんでした」という結論になるが、これは往々にして民間のニーズがないのではなく、民間に適切なメリットが提示できてないことが多い。民間貸付の場合、行政は不動産オーナーとして物件を貸す側であり、民間はテナントとして物件を借りる側、即ち賃料を支払う顧客ともいえる。これまでのように、行政側が民間を選定しているのと同じかそれ以上に、民間側も自らの事業を成立させるために、シビアな目で自治体側の提示条件を吟味しているのだ。にもかかわらず、前述のように、これまでの官民連携は、主に行政が費用を負担し行政主導で行われてきたため、民間事業者は行政の請負い仕事をするものだという上下関係の思考パターンに陥りがちだ。行政が経験の蓄積に乏しい民間貸付スキームにおいて、対等な目線で、民間がメリットを見出す条件を引き出すコミュニケーションをとるのは難しい。同様に民間側も、対等な立場で扱われる機会がこれまでなかったと言える。従って、従来型のまちづくりに慣れ切ってしまった事業者の場合、補助金マインドが強く、なんとか行政から金を引っ張ってこようと交渉するパターンの人たちと、逆に「行政からの指示は絶対」と思い込み、萎縮して民間ならではのアイディアを活かせなかったり、行政からの無理な要求を全て飲み込むものと錯覚して疲弊し、事業継続が難しくなる両極端のパターンが存在する。

発注は行政のクリエイティビティの賜物

だからといって、行政は単に、もっと民間が気に入る条件を提示すべきだということではない。交渉の手綱をきちんと握りつつ、官民共にwin-winになるようなポイントを見出すよう、信頼関係を構築しながら慎重に調整すべきである。よき民間事業者をパートナーとして迎えた場合の施設の活用は、そのまちに魅力的なコンテンツを増やす強力な一手となり得る。冒頭で触れた欧米の例もそうだし、日本でも東京都千代田区の3331Arts Chiyoda、広島県尾道市のOnomichi U2や静岡県沼津市のINN THE PARKといったクリエイティブな施設活用がその好例だ。これらのコンテンツは、これまでになかった交流人口の増加を生み出し、ひいては周辺地価の上昇を導き、エリアの価値向上に繋がっている。絶妙な条件のもとに官民連携を図ることができれば、わざわざ予算をつけずとも、むしろ民間から賃料を収受しながら、まちづくりや地方創生という行政目的を達成できてしまうチャンスともなるのだ。

発注条件の設計はクリエイティブな仕事！

このような、官民ともに最大のポテンシャルを発揮できるような発注条件をつくりだすことこそ、行政職員のクリエイティビティの発揮のしどころだ。行政職員は謙遜家が多いため、「そんなクリエイティブな事例は私のセンスでは無理です」と尻込みしやすい。が、勘違いしないで欲しいのは、遊休資産を民間貸付型で活用する場合、公務員はお洒落なカフェの内装を考える必要もなければ、事業内容を企画する必要もない。魅力的な事業を展開する民間事業者に、物件を貸し出すオーナーという立場でしかないということだ。だからといってクリエイティビティがいらないかと言ったら、そうではない。そのような魅力的な民間事業者を引っ張ってこられるような発注の仕方を工夫して作りだすことにこそ、行政側のクリエイティビティが発揮されるべきなのである。官民ともに目標を最大限達成できる条件を洗い出し、自治体の法制度や条例をうまく解釈し、組み合わせて、それ

ら条件を満たせるようなスキームを組むのは非常に高度で創造的な仕事だ。そもそも、そのような発注がなければ、民間事業者がいくらおもしろい事業を考えていたとしても、実現のしようがないわけであるから、発注条件の設計というのは極めて重要なのである。

官民間の求める条件のギャップを埋めるために、サウンディングという手法がもてはやされている。しかし、サウンディングを実施したからといって、自動的によい発注条件になるわけではない。行政として譲れる条件・譲れない条件を事前に整理した上で、民間が事業性を感じるポイントはどこなのか、あれこれとカードを切って探し出すコミュニケーションの場なのだという前提で取り組まない限り、官民の距離は平行線を辿り、両者とも時間の無駄遣いに終わる。現に、形式的なサウンディングがあまりに多くなってきているため、民間事業者はサウンディングの意義を疑い始めている。

さて、ここまで遊休不動産活用が進まない理由について、3つの要因を検証してきた。公共R不動産では、このうち、2つ目に挙げた「法制度整備の未整備」と、3つ目の「民間のインセンティブ設計の失敗」については、打つ手がありそうだと考えた。

ヒントとなったのはPark-PFIである。Park-PFI制度は平成27年の公園法の改定に伴って導入されてから令和2年までに48もの自治体で導入され、急速に広がっている。実際のところ、それほど大きな法改定だったかというと、内容的にはさほど抜本的なものではない。しかし、その見せ方、打ち出し方が秀逸だった。Park-PFIというわかりやすいネーミングと、さらに現場で使えるツールとしてガイドラインと公募要項（公募設置等指針）の雛形がセットで提供されたインパクトが大きかった。取り組んでみようと思った自治体は、この雛形を使えばすぐにでも行動が起こせるようになったのだ。

ガイドブックで発注ノウハウをオープンソース化

これに倣い、遊休公共施設についても雛形と手引書のような現場ツールがあれば、「活用してみたい」という気概を持った現場職員の背中を押せるのではないかと。少なくとも、類似事例を探しあれこれと他自治体の要項をつなぎ合わせる時間と労力を大幅に削減できるだろう。このような思考を辿って、この春、公共R不動産は『公募要項作成ガイドブック（民間貸付型）』を作成、リリースした。

ガイドブックの内容は至ってシンプルで例文とその解説で構成されている、いわば公募要項の解説付き雛形だ。我々のチームがこれまで遊休施設の活用推進の仕事をする際、駆使してきた公募要項作成ノウハウを詰め込み、さらには、民間不動産、弁護士、行政コンサルタント、元国土交通省職員、元行政職員、建築家といった専門家との研究会を経て得た知見やアドバイスを反映してブラッシュアップを重ねた。

もちろん、Park-PFIのように国が用意したツールと比較したら、信頼性には欠けるだろう。しかし、それに対して本ガイドブックの強みは、民間不動産のプロをはじめ、公民連携事業運営や建築設計の知識・経験がある民間事業者の知見をふんだんに取り入れている点である。民間貸付型の施設活用は、基本的には民間不動産の扱いと変わらないため、行政よりも民間の方がリテラシーが高い分野であるとも言える。民間の視点で編集された方が、現状に則している部分もあるだろう。

遊休施設の活用において、「発注」は素晴らしい条件がつまった公募要項が完成することを意味するのではない。より重要なのは、民間事業者とのコミュニケーションの質、担当者や自治体の思考や姿勢という、形にはなかなか現れにくい部分である。本ガイドブックでは、官民間のいびつな構造を少しでも是正するために、その注意点まで書き込んだつもりである。したがって、作っておいてなんだが、例文をそのまま使っただけでは絶対にいい案件にならないと断言できる。この要項作成ガイドブックによって、これまで担当者にかか

っていた過剰な労力と外注する際の多額のコストを極力圧縮し、最も重視すべき民間事業者とのコミュニケーションと条件調整にこそ、時間を割いて欲しいと考えている。

共有知のプラットフォームを目指して

最後に、自治体に民間貸付型の施設活用の経験が蓄積されていかないのは、自治体の人事異動の仕組みに依るところも大きい。これは施設活用業務に限った話ではないが、担当者となっても3年程度で部署異動してしまうことが多いため、せっかく苦勞して事業を実施しても、なかなかそのノウハウを後任に伝えたり、自治体内で共有したりできない。ならば、このガイドブックに日本中の担当者の知見をストックしていったはどうだろうか。そんなことを意図して、出版社を通じた大量生産ではなく、小ロットで機動性の高い自費出版の形をとっている。ガイドブックを使ってみての感想や意見のフィードバックを寄せてもらい、版を重ねるごとに内容を増強していくつもりだ。自治体や部署内での共有を超えて、経験を日本中の施設活用担当者と共有していけるプラットフォームのような存在にしたいと考えている。制作・デザイン・印刷のコストが必要なため、どうしても最低限の費用はかかってしまい、真の意味で発注ノウハウをオープンソース化できた訳ではないし、完璧な正解を示せた訳でもない。ただ、これまで手探りでなかなか進まなかった遊休施設の活用に、うっすらとでも歩むべき道筋を示すことができたのではないと思う。これをきっかけとして、全国の自治体職員の皆様の賛同を得ながら、共有知の詰まったガイドとして育て、現在の現場での努力が未来の問題解決につながっていくような循環を生み出していきたい。