

## 再開発の知見更新の視点

### —地域再編志向の公民連携・公共不動産活用への展開—

東洋大学 PPP 研究センター リサーチパートナー/公共 R 不動産 RD 事業部マネージャー 矢ヶ部 慎一  
やかべ しんいち

#### はじめに

私は、市街地再開発事業のコンサルティングや事業コーディネートの経験を経て、現在、公共不動産活用の普及・促進や、低未利用化した不動産活用を軸とする都市地域の再編に携わっている。市街地再開発事業と公共不動産活用とは異なる事業だが、いずれも「まちを変える」広義の再開発と捉えることができ、公民連携という共通言語に翻訳することで相互の知見を共有し、各事業に新たな視点を提供することができると思う。

今後、より小さな規模の公民連携事業が増えてくることが見込まれ、従来の市街地整備手法や狭義の公民連携手法のアップデートが必要となる。本論考ではまず、潮目が変わってきた公民連携による公共不動産活用等の状況を概観し、公共不動産活用もまた広義の再開発であると認識する背景を示す。そして、公共不動産活用等や市街地再開発事業を公民連携の観点から読み替え、それぞれの特徴を概観する中で、各事業の知見更新に向けた新たな視点を提供する。

本論考は地域再編志向の公民連携・公共不動産活用の姿を示唆するものでもあるが、具体的な地域・状況における適用可能性、適用に際しての課題と対策など、実際の多くの課題は残る。しかし現場に閉塞感がある時、異なる分野をつなぐ抽象化された試論がこれを助けてくれることもある。今後の現場における実践とともに理論的整理も必要だというスタンスから、本論考を執筆した。

なお本論考においては後述のとおり、東洋大学 PPP 研究センターの定義する公民連携と、官民二者の関係を指す狭義の官民連携とを分けて用いる。

#### 1. 広義の再開発としての公共不動産活用

##### 1-1. 潮目が変わる公共不動産活用

###### 従来の公共不動産活用の文脈

公共不動産の活用は、これまでも PPP/PFI 推進アクションプランにおいて、地域価値や住民満足度の向上、新規投資やビジネス機会の創出に繋げるための、官民連携の推進を図る施策とされてきた。公園や遊休文教施設のさらなる利活用が謳われるなど、期待も高い。立地適正化計画において、公共施設の再配置や公共不動産活用は、都市機能の集約・誘導に必要な方策とされる。

民間にとっても、既存の公共施設を用いることで、運用開始までの期間や投資総額を抑えることができる、不確定性の時代に適した手法だ。ただ、公共不動産活用の促進は多くの場合、行政を主語に、行政課題の解決策という側面からその必要性が説明される。解決される課題は行政の抱える課題が解決され、地域が変わるという効果が得られる。そのリソースを持っているのは民間であり、だから民間を活用するのだという文脈だった。

###### 低未利用化した公共不動産活用事例の多様化

公共不動産活用は活用事例も多様化し、20 年前には想像もしなかったような新たな都市空間が各

地に生まれるようになった。公民連携の広がりを感じさせる。

遊休化した公共不動産活用において最もポピュラーなものは学校だ。アートや文化、新たな産業の担い手のための人材育成の場、宿泊機能を備えた研修の場であったり、地域観光などの拠点、酒造りや工場など学校のイメージからは想像もつかないものまで、幅広い活用がされている。学校以外でも、幼稚園・保育園、公民館、図書館、体育館、青少年自然の家等々、施設タイプも様々なものが生まれ変わっている。

元幼稚園の校舎を活用して地元の産物を使った食品加工工場(写真1)は、行政が地域振興と観光産業振興の観点から活用事業者を募集し、民間運営の公共不動産情報プラットフォーム(写真2)への情報掲載をきっかけに民間事業者が応募して出来たものだ。このようなプロセス自体のアップデートも進んでいる。



写真1：千葉県山武市・HAPPY NUTS DAY、筆者撮影



写真2：公共R不動産が運営する「公共不動産データベース」

## 現役公共施設やPFI手法なども多様化の途上

遊休化した公共不動産活用だけでなく、低稼働の公共施設リニューアルやPFI等による施設整備等の手法も多様化している。街路空間や河川の活用も積極的に取り組まれるようになった。公園は、Park-PFIを活用する動きが一気に広がった。以前の硬直化した状況に比べれば、だいぶ様変わりした印象がある。

過疎地域に自然豊かな公園の環境を生かしたグランピング施設がオープンした例(写真3)では指定管理者制度を応用的に用いるなど、既存の制度を最大限活用し、民間の動きを捉えて地域振興に結びつけようとする積極的なものも生まれている。変化が生まれる地域は、従来の慣行にとらわれず少しずつ実験的なトライを、行政・事業者・市民が積み重ねてきたという共通項がある。



写真3：岡山県津山市・ザランタンあば村、筆者撮影

PFI手法の捉え方にも変化が生まれ始めている。内閣府が示した「ローカルPFI」は、地域における多様な主体の参画と連携が効果的であり、地域企業の参画・取引拡大・雇用機会創出、地産材(資材・食材等)の活用、地域人材の育成など、施設・分野を横断した地域全体の経営視点を持つことが必要とされる。これは、これまでコスト削減の色合いが強かったPFIを、広い意味で「まちを変える」方法のひとつとして位置付けたことになるものだ。国土交通省の掲げる「スモールコンセッション」も近い文脈にあると言える。

### 「まちを変える」方法の有効な選択肢

公民連携による公共不動産の活用、公共不動産を活用した公民連携プロジェクトは、「まちを変える」方法の有効な選択肢のひとつだ。

公共不動産活用の初期段階では、税収が減る一方で更新費用が増大する中、その対応策として公共不動産の規模縮減がはかられ、遊休化した公共不動産の民間活用がその出口として語られてきた。これが社会ニーズの変化に応じて、必要な公共サービスやまちの機能も変化し再編することが求められるようになった。遊休化したものも現役のものも、いずれの公共不動産もその使い方を変えることで、地域で新たな事業が展開したり、新たな活動が生み出されていくことを促すことができる。行政だけでは解決できないまちの課題解決への有効策となり得ることが分かってきた。

## 1-2. 不動産の使い方を変えてまちを変える

### 民間不動産における公共的活用

民間不動産においても公共的に活用する空間が増えてきたことに気づく。私的な空間が過剰なまち、あるいは都市的な活動が希薄なまちに、公共施設ではないが近い要素を持った公共的な空間が生まれることで、まちに変化が起きている。よく見られるのは地域企業が自社敷地につくる公園的空間だが、最近ではまちの水道工事事業者が自社のショールームも兼ねて地域に開いた公衆トイレ（写真4）など、驚く空間も出てきている。



写真4：埼玉県所沢市・インフラスタンド、筆者撮影

営利企業に対する一般的なイメージとは裏腹に、また取ってつけたCSRやSDGs、地域貢献といったものではなく、むしろ本業そのものを持続・発展させるために、企業の理念としても事業の戦略としても合理的な選択として行われている。

行政がつくる空間だけが公共空間ではないことは明白である一方、行政空間が行政の私的空間になっていないかを見直す視点も必要だ。本質的なポイントは、その空間がどのように使われているか、地域の公益や持続性、価値創造に寄与しているか、である。

### 不動産の低未利用化は官民共通

繰り返すとおり不動産の使い方を変えるとまちのあり方が変わるが、まちの大半を占める公共不動産は、特にその可能性を秘めている。ただそれ以前に、そもそも気候や都市構造、人口動態の変化により、まちや不動産のあり方も変わらざるを得ない。

まちは公共不動産だけでできている訳ではない。

多くの地域では今後もますます不動産の低未利用化は進むが、これは民間不動産も公共不動産も同様だ。民間不動産も視野に入れれば、民間不動産市場でも不動産は余ってきている。そこへ公共不動産を考えず市場へ流し込めば、単純に供給過多を招くだけだ。民間不動産と公共不動産で、不動産の使い手を奪い合う構図になりかねない。当該地域の限られた不動産ニーズを単に公共不動産側が獲得しただけでは、そのしわ寄せは民間不動産の遊休化という形で残り、地域課題の解消にはならない。官民関係なく、まち全体を捉える必要がある理由だ。

### 行政はまちの一大不動産オーナー

その上であらためて、まちの一大オーナーである行政の不動産の使い方がまちに与える影響は多大だ。

ひとつの公園のあり方次第で、周辺地域の活動が変化し、地価形成にも影響を与え、ひいては税収の増減という形で返ってくる。この大きな循環

構造を捉えれば、どのような公共不動産であってもその活用方針は重要だと分かる。当該施設内でのどのような公共サービス提供がなされるかという活用方針には、さらに当該施設の周辺でどのような効果を及ぼすことを期待するかという視点を加える必要がある。

民間不動産において管理不全土地の問題が顕在化しているが、公共不動産においても管理に手が届かなくなる状況が訪れる。最低限の管理保全はしているもののそれ以上のことまで手が回らずにあるというのも現実だ。体力のあるうちにいかにして破綻しない管理保全が可能となるか、手を打たなければならない。そこに官だ民だと押し付け合う余裕はないというのもまた現場の肌感だ。

### 民間不動産における試行錯誤

公共不動産を民間不動産と同じように見てみようと言われた時に感じる違和感にこそ、公共不動産活用を進めるヒントがある。もし同じ不動産として取り扱えたとしたら、どのようなことができるようになるだろうか。公共不動産と民間不動産との違いを適切に認識することも大事だが、違いを乗り越えて有効な方策を探そうとする時、民間不動産の動きから公共不動産にも大いに参考になる視点を発見できる。

特に不動産マーケットが活発ではない地域における試行錯誤には、民間不動産に一日の長がある。更地になった土地、薄暗い空き家を見せるだけでは、単なるスペック情報の比較において選ばれにくい。そんな中で少しでも目に留まりやすくなったり、その利用を考える何かしらのとっかかりとなるような創意工夫をしている。例えば、何らかの事情で手放す不動産オーナーのその家に対する想いやこれから使ってくれる人に向けたメッセージを載せる。その土地のある地域の歴史に触れたり、どういった地域プレーヤーがいるか実際に会って話もできるような視察ツアーを組む。こんな使い方もできるかもしれないというイメージスケッチなど未来を予感できる素材を添える、など。

こうした創意工夫は目新しいわけでもなくすで

に手がけている行政もあるし、またどれも直接的な効用を示すには至っていない。ただ、こうしたチャレンジをして動き続ける行政担当者があるということが、地域特性として受け止められ、結果的に選ばれる要因の一つになっている可能性はある。

### 1-3. これからの公共不動産活用等の視点

#### 従来の公共不動産活用が不足する視点

前述のとおり、従来の公共不動産活用は、行政課題から押し出されるように説明されてきた。しかし行政を主語で語る説明には注意が必要で、視点が崩れていることに気づかないケースが散見される。

例えば活用事業者の募集において、なぜこの公共不動産を活用するのかという活用理由の説明に、財政上の理由など行政事情をあてているものだ。行政事情は、当該事業を検討することになったきっかけではあるが、活用理由そのものではない。また「マッチング」や「民間の自由な提案」などの言葉が使われる時も注意を要する。行政側の負担を最小化しようとするあまり、民間へのリスク移転が過大になっていることに気づかないこともままある。

これを避けるためにも有効なのは、この公共不動産活用を通じてどのような効果を得たいのか、どのような暮らしを実現できるまちにしたいのかという視点だ。それを実現する有効な方法として公共不動産活用を選択し、その事業パートナーとなる民間企業を選びたい、という説明が期待される。ひとつひとつの公共施設整備事業や公共不動産活用事業は、その地域そのまちに大きく影響している。行政サービスの部分最適を導き出すだけでなく、まち全体で見た時にもそうなのか、何か別の施策や民間活動への阻害要因となっていないかを確認することができる。

#### 新規参入プレーヤーの多様性

地方自治体の財政難、人口減少局面における課題の多くは、従来の狭義の官民連携にとらわれて

いては対応できない。行政・事業者・市民がそれぞれの特性を活かし、課題を解決するために最も有効と考えられる連携を実践する取り組みが増えてきた。今後も、地域再編を志向する取り組み、地域課題を解決するためそれぞれ地域独自の公民連携が増えていくだろう。

従来の官民連携の形にとらわれず、新たな分野や新たな産業、新たな技術まで視点を広げ、まちづくりを再構築することができる状況になった。災害に強い都市づくり、老朽化した都市インフラの更新・撤去、交通・観光・歴史や、商工に関わるものだけでなく、教育・文化・スポーツ、健康・医療・福祉をはじめ、農林水産、デジタル、エネルギーなど分野へと広がった。その視点は都市部のみならず中山間地域も含めた国土計画を捉え直すところまで高まっている。民間においても、これまでまちづくりという言葉とは縁がないと思われてきた分野からの参入が相次いでいる。こうした状況を捉え直す視座は『都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会』の中間まとめ(2019)にもあるとおりだ。

また、多様性の確保だけでなく、限られたリソースから最大限の効果を得るため、複数の 이슈を重ね合わせる考え方が効果的だ。図書館、美術館、博物館などの社会教育施設の複合化が進む背景でもあるし、また学校給食センターや市庁舎の一部などにもこのような複合的な視点と取り組みを重ねて課題を解く動きが出てきている。ひとつの建築物になっただけで動線もセキュリティラインも綺麗に区分された単なる合築や複合化でも、効率化の観点だけの一体的な管理でもなく、それぞれ所管するテーマを重ね合わせながら、サービスのあり方や組織のあり方も含めて再編する視点が欲しい。

#### 暫定的・段階的な進め方

新規参入が増える状態とは、公民連携による公共不動産活用事業の実績のないプレーヤーが次々に参入してくるという状態だ。従来の公共事業における受注実績を問うことが目的に逆行すること

はすぐ分かる一方で、まったく公民連携に関する経験がないまま参入することもまた手放しで歓迎できないことにも気づく。すべて官民の対話で対応できるほどの行政リソースもなく、結果あらゆるトラブルを事前に想定した分厚い契約書が準備されることにもなりかねない。

公民連携がさらに広がり経験値が上がっていきままでの移行期に、公共不動産の暫定的・段階的な進め方は、行政・事業者・市民が公民連携の経験を小さく積んで行けるプロセスにも適している。

例えばトライアルサウンディングは、自治体が保有する公共施設や土地などの有効活用を模索するために、民間事業者が暫定的に利用してもらい、その間に事業の集客力や施設との相性、立地の使い勝手などを実地で確かめることができる社会実験的な取り組みだ。実施すること自体は難しいものではなく、リスクを限定的にするからこそ実施でき、行政・事業者・市民にとって有効な方法だ。そして、新しい都市政策や公民連携の実施に向けたトレーニングでもあり、場のポテンシャルやプレーヤーを引き出し育てていくプレイスメイキングでもあると言える。

#### これからの公共不動産活用の視点

これまでの経緯から、公民連携による公共不動産活用を次のように捉えている。

公共不動産活用は、都市政策に紐づいたミッションを持つ公民連携プロジェクトとして取り組もう。都市政策ビジョンと、そのビジョンを実現する事業パートナーの顔が見える公民連携プロジェクトの実装が必要だ。点で終わらず、対象エリアを絞り官民が重層的に取り組み、小さな民間投資が数多く生まれるような公共不動産活用を実現することが必要だ。まちに新たなプレーヤーやアクションが数多く生まれる素地を生み出すよう、周辺の民間不動産と合わせた視野で捉えよう。これは従来の公共不動産マッチングの在り方では対応できない。マッチングよりプロジェクトメイキング重視。地域を巻き込んだ公民連携が前提となる。それは立地をつくる都市政策であり、プレイスメ

イキングでもある。「まちを変える」方法、つまりこれは広義の「再開発」でもある。

## 2. 公民連携の観点から再開発を読み替える

### 2-1. 公民連携の観点

#### 狭義の官民連携

官公庁のウェブサイト等では、PPP・官民連携は概ね次のように書かれている。

「PPP (Public Private Partnership) とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、**財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るもの**」「指定管理者制度や包括的民間委託、PFI (Private Finance Initiative) など、様々な方式がある」。

行政主語で記述されているが、本来示しているのは行政と民間のパートナーシップだ。対等な関係でなければパートナーシップではない。契約形態として委託契約・請負契約を締結することはあっても、互いのリスク分担とリターンを定める対等の契約を締結し事業を実施するのでなければ、対等な関係とは言えない。しかし多くの場合、事業者選定のプロセスは、事業パートナーの選定というより、従来の公共発注のひとつの変形として実施されており、二者の関係も発注者・行政、受注者・事業者という構造になりがちだ。

こうした狭義の官民連携も、行政課題の解決という点では必要な取り組みだ。行政課題が解決されることは社会全体の抱える課題解決にも影響する。ただ、事業者や市民は、行政課題を解決するために官民連携を行うのではない。官民連携を狭い意味に閉じ込めず、広く捉え直すことでそのポテンシャルを広げることができる。

#### 東洋大学 PPP 研究センターによる公民連携の定義

本論考における公民連携の観点からの読み替えは、東洋大 PPP における公民連携の考え方に沿って行う。

東洋大 PPP では、PPP・公民連携を次のように定義している。

【**狭義**】公共サービスの提供や**地域経済の再生**など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官（地方自治体、国、公的機関等）と民（民間企業、NPO、市民等）が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。

【**広義**】何らかの政策目的を持つ事業の社会的な費用対効果の計測、および、社会的な費用対効果のもっとも高い官、民、市民の役割分担を検討すること。

狭義の官民連携と対比して着目すべき点はふたつある。ひとつ目は、公共サービスの提供だけでなく、「地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業」まで捉えていること。ふたつ目は、民間企業だけでなく NPO、市民等まで捉えていること。言葉の分かりやすさから「官」と「民」の連携という言い方をすることも多いが、ここでは政府セクター・市場セクター・地域セクターのトライアングルで整理している。

市街地再開発事業に関わる者であれば、事業関係者が官民二者間の関係で分かりやすく整理できるものではないことは、体感的にも理解頂けると思う。

#### 東洋大学 PPP 研究センターによる公民連携の分類

さらに東洋大 PPP では、公民連携の分類を、公共サービス提供型、公共資産活用型、規制誘導型に整理している（図表1）。

【**公共サービス型**】対象となる事業が公共サービスであり、その事業が行われる空間が原則公有地・公有建物であるもの。PFI や指定管理制度などが該当する。

【**公共資産活用型**】対象となる事業が民間サービスであり、その事業が行われる空間が原則公有地・公有建物であるもの。公有地の売却・賃貸、公共不動産活用、Park-PFI などが該当する。

図表1: 東洋大学PPP研究センターによるPPPの分類

	公共サービス型	公共資産活用型	規制・誘導型
対象となる事業	公共サービス	民間サービス	民間サービス
その事業が行われる空間	原則、公有地・公有建物	原則、公有地・公有建物	原則、民有地・民有建物
主な形態	PFI、指定管理者、市場化テスト、民営化など BOT, BTO, DB などを含む	公有地活用、公有建物活用	企業誘致、まちづくり、商店街再生、観光振興、地場産業振興など 構造改革特区・地域再生・都市再生
関連法規	PFI 法 地方自治法 公共サービス改革法	国有財産法 地方自治法	構造改革特区法 まちづくり三法 地域再生法 都市再生特別措置法

(出典: 東洋大学PPP研究センター)

【規制誘導型】対象となる事業が民間サービスであり、その事業が行われる空間も民有空間であるもの。その事業から何らかの公共的な効果が発揮されることを期待して講じる、規制・規制緩和、補助金、税制・金融上の優遇措置等がこれに該当する。

公民連携の進展により、今後も整理の仕方が変化したり、分類が増えるなどの変化は生まれてくる可能性はあるが、本稿ではこの分類に準じて進める。

## 2-2. 公民連携の観点における再開発事業

### 公民連携の観点における市街地再開発事業

市街地再開発事業も、公民連携の視点で整理することができる。

市街地再開発事業は公共施設・建築敷地・施設建築物を一体的に施行するものだが、特に一般的な組合施行を念頭におけば、都市基盤整備等を行う公共事業と共同建替等を行う民間事業を組み合わせた事業ものと整理できる。これを東洋大 PPP の定義する公民連携の分類に沿って言い換えれば、公共サービス型と規制誘導型を組み合わせたものとなる。民間セクターの新たな床需要を契機に、公共セクターが規制緩和・補助助成・税制特例等の規制誘導を行い、新築行為を通じて都市課題の解決を図る手法だと言える。

規制誘導型の具体的な部分としては、公共事業

の強制力を付与し再開発事業を円滑に進める事業手続きに関する規制緩和と、事業主体の誘導や市場からの資金調達を補完するなど事業を促進するための規制緩和・公的支援がある(図表2)。後者の事業促進策は、容積率の緩和、補助対象項目や課税特例・融資支援等の拡充、民間企業参入機会の拡大(事業協力者、参加組合員、特定建築者制度、業務代行制度等)などについて、時代の変化に応じて追加変更され、全国の都市部における再開発事業を誘導してきた歴史がある。

図表2: 「事業手続き」と「事業促進策」の複合

事業手続き	事業促進策
・ 都市計画的位置付けに関する規定	・ 容積率の緩和による促進
・ 事業推進手続きに関する規定	・ 補助金等交付による促進
・ 権利調整手続きに関する規定	・ 課税特例・融資支援等による促進
・ 施行者要件に関する規定	・ 事業主体の緩和による促進
↓	↓
公共事業の強制力付与	市場からの資金調度を補完

(筆者作成、2015)

### 市街地再開発事業における規制誘導・公的支援

景気対策のための公共事業拡大政策や、行政主導の中心市街地活性化政策、そして人口減少危機を背景とした地方創生政策という時期を経て、再開発事業の規制誘導における官民バランスは変化してきた。不動産需要を背景に容積緩和により老朽化した都市基盤の更新や都市構造のアップデー

トを誘導する一方、多くの地域では主に補助金交付・税制特例などの公的支援の比重を高める形で進められてきた。

バランスを欠いた公的支援は、ほかの目的に使えた公的資金を奪い、必要な公共サービスの提供が阻害される恐れがある。第三者への保留床処分という健全な市場性チェック機能を阻害し、需要以上の供給を抑止できなかったケースもある。事業環境が変化する中で、制度を硬直的に運用し、民間投資では足りない事業資金を公的資金に頼って進めて行くのは、おのずと限界がある。

原点回帰し、限られた民間投資を有効に活用した上で政策目的を達するために、小さな民間投資でも数多く実現することで公共に資する方法を、柔軟な姿勢で展開することが必要だ。

#### 複合的な制度要素の部分運用・解体転用の可能性

また、これまで繰り返言われてきたように、高度利用は必ずしも高容積化を意味するものではない。容積緩和・補助金交付・税制特例などの公的支援をフルパッケージで用いなければならないわけでもない。実際、共同建替事業から検討が始まり市街地再開発事業として推進することとなった地区では、補助金交付を受けないことで、補助事業年度に縛られない事業スケジュールを可能にし、交付手続きにかかる時間と手間の圧縮をはかった。

むしろ施行区域要件の縛りが都市の現状とのずれが生じる要因として大きい。施行者要件の拡充、参画時期や役割に応じた参入動線の拡充、施行区域要件に関する緩和や事業目的の拡充など、必要に応じてこうした試行錯誤を継続することも大事だが、複合的な制度をフルパッケージで運用せず、必要な要素だけ部分的に運用する視点もまた有効だ。

そして現行制度では難しいものの、例えば権利変換に関する事業手続きや、権利変換に関する税制特例などの要素を取り出して、他の事業手法でも一定の要件の下に適用可能にするといったことは、都市再開発法のマイナーチェンジ以上に、制

度というレガシーを再構築して活かす方法として検討する価値があると考ええる。

#### 変化に合わせて知見をアップデート

制度的な側面だけでなく、再開発事業の歴史において蓄積されてきた知見は豊富だ。「これを行ったら失敗する可能性が高い」などという知見も含め山ほどある。

事業実施の中で現場において蓄積されてきた失敗も含めた経験値は、不動産活用を伴うその他の公民連携にはまだまだ少ない。時代の変化に合わせて知見をアップデートできれば、これから増えてくる公共不動産活用事業も含めた「まちを変える」方法に転用できる財産となるはずだ。これを活かすためには、市街地再開発事業における先人の積み上げが、恣意的に歪められることなくアーカイブされ、これにオープンにアクセスできるようにすることが必須だ。

### 2-3. 公民連携の観点における公共不動産活用

#### 公民連携の観点における公共不動産活用

東洋大 PPP の定義する公民連携の分類では、公共不動産活用は公共資産活用型、PFI 事業は公共サービス型として整理される。

公共不動産活用型に、公共不動産の民間への譲渡・賃貸などいわゆる不動産取引のようなものを含むのか、言い換えれば「開発型」だけでなく「取引型」のものも含むのかという疑問も生じる。これは、例えば公有地を民間に分譲する場合でも、その土地利用に条件を付けることで、地域再生・経済循環を誘導することができる。「取引型」も公共不動産活用型に含めても妥当だと考える。

こうして見ると、公共サービス型も公共資産活用型も規制誘導という面からは工夫の余地があることが見えてくる。民間が動かなければ組み立てられず、民間側のリスク/リターンのバランスするポイントがあるかを探る必要があるという点は、公民連携で事業を進める上ですべてに共通する。事業環境を形成する規制誘導と事業の持続性を向上する規制誘導のふたつの側面を考えた時、政策

目的を達するために、公共サービス型と規制誘導型、公共資産活用型と規制誘導型を組み合わせることは、自然であり効果的であり合理的だ。

市街地再開発事業と公共不動産活用やPFI手法を広義の再開発として並べ、公民連携の観点から整理すると、各事業の知見更新に向けた新たな視点が見えてくる。次に、今後、より小さな規模の公民連携事業の増加、多様な新規プレーヤーの参入が前提となる中で、主に規制誘導に着目しながらこれからの公共不動産活用に必要となる視点を示す。

### 都市政策として事業と規制誘導をセットで考える

公共不動産活用において、まちと当該事業の関係性の視点が抜け落ちることが多い。

公共不動産活用を所管することとなった多くの部署は、行政目線で活用事業目標や資産活用方針を定めても事業単体で捉えがちで、周辺の関連する行政施策や民間動向とセットで捉える視点が抜けてしまう。事業者の募集要項等に当該公共不動産の不動産基本事項や制約条件を記載する一方、こうした事業環境を固定的に捉え、何らかの政策や関連事業とセットで組み合わせることで事業環境を向上し、より有意な事業パートナーを誘導するという観点到に慣れていない。

あるいは、断熱性能等によるカーボンニュートラル、地域で採れる食材や産材の用いたライフスタイル創造や地域産業の振興、社会教育、福祉医療等々と、公共不動産活用事業に他の政策を重ね合わせ実現に向けて誘導することもとても有効な手段となる。しかしその視点が抜けていたり、庁内調整コストがこの阻害要因となることなどもあるように見受けられる。極端に言えば1つの不動産ごとに1政策・1効果しか割り当てていない事態が生まれかねない。狙いたいのは、限られた民間投資をきっかけに、小さくとも数多くの民間の動きが繋がって生まれるようにすることだ。

事業パートナーの顔が見える公共不動産活用と都市政策による規制誘導をセットで進めることで、より事業環境の形成や事業効果を高めることが期

待できるものだ。この目線は本来再開発事業が備えている視点のはずだ。十年単位の再開発事業を誘導するより、機動的に実現することも十分可能だ。こうした公共資産活用型+規制誘導型PPPの視点を持つことが今後さらに必要であり有効であるとする。当然この視点は再開発事業の知見更新にも有効なはずだ。

### 事業パートナー・事業コーディネートの視点を

事業パートナーとなる民間事業者の選定プロセスにおいて、行政が公共発注の慣行にとらわれていたり、瑕疵なく手続きを進めることで事業が組み立てられると考えていたり、また民間事業者が決まり契約を締結すれば行政としての手続きは完了し手離れできると考えていたりするケースがままある。今後、より小さな規模の公民連携事業の増加、多様な新規プレーヤーの参入が前提となる中で、従来の市街地整備手法や狭義の公民連携手法の作法は通用しない。公民連携は公共発注ではなく事業パートナー選びであり、行政もまた選ばれる側であるということ認識する必要がある。

再開発事業の事業コーディネートの現場では、事業組織の推進力及び事業計画の確度を高める民間企業にいかにか好条件で参入してもらおうか工夫しつつ、しかし力のある民間企業に頼ればいい訳ではなく、事業パートナーのリスクとリターンと発言力をコントロールすることは当然のこととして認識されている。公共不動産活用にも本来こうした知見は必要だが、行政担当者に余力がないという現実もある。こうしたことから、公民連携事業においてエージェント制の導入あるいは代行権能の付与、また民間人材の流動的登用などを検討する必要性は、今後一層高まると考える。

### 事業主体のバリエーションや規制誘導策

公共不動産活用を単なる不動産活用ではなくビジョンを実現する公民連携プロジェクトとして扱う際には、市街地再開発事業が講じてきた事業主体の拡充や民間参入動線の拡充などの緩和策を概観することも、視点や懸念点の洗い出しに有効な

材料を提供してくれる。

例えば、行政施行より個人・組合施行が多く採用されていることは、事業者や地域の民間が主導して組成する事業主体へ行政が施行権限と公的支援を付与する形が事業として進みやすいことを、良くも悪くも示す。第三セクターに関するテーマも、会社経営は経営体制次第でありスキームだけ取り出し比較すると判断を誤るが、保留床運営破綻事例などの分析対象には事欠かない。再開発事業において拡充されてきた参画時期や役割に応じた民間事業者の参入動線は、安易な水平展開は事故の原因となるが、公共不動産活用への多様な民間事業者の関わり方を模索・検討する際にヒントになり得る。

また、事業のリスクを負担する民間事業者の運営に関わる税制特例について、公共不動産活用の事業促進策として、もっと講じる必要がある。整備費等の補助金によりイニシャル負担を軽減するより、ランニングに関わる税制特例を講じた方が、事業環境変化へのレジリエンスは向上する。難易度は理解しつつ、今後中小規模のPPP/PFIを促進していくには、こうした規制誘導は重要であり、そのためにも都市政策として事業と規制誘導策をセットで位置付けることに意味がある。

## まとめ

本論考ではまず、公民連携による公共不動産活用等の状況を概観した。多くの地域で今後ますます不動産の低未利用化が進む中、公共不動産を活用した公民連携プロジェクトは「まちを変える」方法の有効な選択肢のひとつとなること。従来の狭義の官民連携にとらわれず、多様な新規プレーヤーの参入が必要であることなどに触れ、これを都市ビジョンとそのビジョンが実現するような公民連携プロジェクトとして実装していくやり方が有効であること。公共不動産活用は広義の「再開発」であることを示した。

次に東洋大学PPP研究センターにおける公民連携の考え方に沿って、市街地再開発事業や公共不動産活用等を読み替え、各事業の知見更新に向け

た新たな視点を提供した。PFI手法は公共サービス型、公共不動産活用は公共資産活用型、市街地再開発事業は公共サービス型と規制誘導型を組み合わせたものであること。再開発の規制誘導策は時代の変化に応じて追加変更され、公的支援における官民バランスは留意しなければならないが、公共サービス型や公共資産活用型において規制誘導型PPPと組み合わせる余地があることを指摘した。

最後に、今後、より小さな規模の公民連携事業の増加、多様な新規プレーヤーの参入が前提となる中で、これからの公共不動産活用に必要な視点について主に規制誘導に着目して示した。公共不動産活用と都市政策としての規制誘導をセットで進めることでより、事業環境の形成や事業効果を高めることが期待できること。公民連携は公共発注ではなく事業パートナー選びであり、行政もまた選ばれる側であるということ認識する必要があること。事業主体の拡充や民間参入動線の拡充などの緩和策を概観することも、視点や懸念点の洗い出しに有効な材料を提供してくれること。また事業リスクを負担する民間事業者の運営に関わる税制特例について、もっと講じる必要があることを指摘した。

この論考が、市街地再開発事業の知見更新にもつながれば幸いである。

そして冒頭にも記したとおり、本論考は地域再編志向の公民連携・公共不動産活用の姿を示唆するものでもあるが、具体的な地域・状況における適用可能性、適用に際しての課題と対策など、実際の多くの課題は残っており、引き続き実践の中で検討を進めていきたい。

## 参考資料等

- ・ 根本祐二(2013)。「PPP研究の枠組みについての考察」．東洋大学PPP研究センター紀要 第1号
- ・ 矢ヶ部慎一(2015)。「市街地再開発事業の公的支援策に関する課題と今後の方向性 バブル経済崩壊以降の歴史的评价と低容積型再開発事業の事例分析を通して」．東洋大学PPP研究センター紀要 第5号

- 矢ヶ部慎一(2018). 「これからの地域経営に求められる官民連携と公的支援の視点」. 一般財団法人 全国建設研修センター 『国づくりと研修』 139号
- 都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会(2019). 中間とりまとめ 「『居心地が良く歩きたくなるまちなか』からはじまる都市の再生～都市におけるイノベーションの創出と人間中心の豊かな生活の実現」
- PPP 妄想研究会+公共 R 不動産(2021). 『クリエイティブな公民連携事業のための公共発注 公募要項作成ガイドブック』. 株式会社 OpenA
- 矢ヶ部慎一(2023). 「トライアルサウンディング概論 実験的なプロセスとして戦略的に実施していくために」. 公益財団法人 都市計画協会 『新都市』 第77巻第4号