

# 新たな都市づくりの実現に向けた民間への期待

石田直美

株式会社日本総合研究所  
都市・地域経営戦略グループ  
シニアマネジャー

いしだ・なおみ 1997年東京工業大学院修了、日本総合研究所入社。PFI/PPP、公営企業経営、環境事業等に関する調査・コンサルティング・アドバイザー業務を担当。2009年12月より民間資金等活用事業推進委員会専門委員。

これまで4回の連載において、2030年において目指すべき都市像とその実現のための官民の役割について述べてきた。2030年には、人口減少とそれに伴う新たな都市づくりの課題が顕在化する。国・地方自治体の厳しい財政状況を勘案すると、公的サービスを官が丸抱えにしているのは立ち行かない。民に対して大幅に権限移譲を進め、財政、サービス両面で好循環を生み出していく官民連携が求められる。

## 1. 民間に期待される3つのイノベーション

新たに顕在化する都市づくりの課題に対応するためには、民間の都市づくりへの参画を促し、その中で従来の延長ではない新しいイノベーション、つまり変革を起こしていくことが必要である。今後、公的サービスの分野において民間に期待されるイノベーションは、以下の三つの側面に整理することができる。

### (1) 技術革新

まず考えられるのは、新技術の開発と都市づくり分野への積極導入である。当該分野で現在注力されている技術として、インフラの長寿命化がある。例えば橋梁（橋長15メートル以上）を例にとると、整備後50年以上経過した橋梁は2012（平成24）年3月時点で全体の9%であるが、20年後には53%に達すると推計されている（国土交通省調べ）。しかし、ひびが入る等重大な事故につながる不具合を早期に見出し修繕するには膨大な手間とコストがかかる。そこでセンサーを設置してデータを自動的に収集・分析することで、人手を問わずに不具合を発見する技術開発が進められている。民間がこうした技術を開発し公共施設の維持管理に持ち込めば、コスト削減だけでなく維持管理効果の向上も見込まれる。

また地方都市では、人口密度の低下により移動需要が減少し、鉄道やバス等の従来型の公共交通では経営が立ち行かなくなる可能性が高い。そこで、小型のバスを域内で確保し、利用者が使いた

いときに場所を登録して送迎する、いわゆるデマンド交通があるが、従来の技術では使い勝手がよくなかったり、コストがかかったりして必ずしも導入事例は増えていない。しかし、最近では第4回（3月3日号）でも述べた通り、ビッグデータと呼ばれる大量のデータを処理する技術が発達し、地域の移動需要を蓄積してあらかじめ最適ルートを学習する等の取り組みが検討されている。交通分野ではITと融合した技術開発が進んでおり、将来的に交通弱者も安心して利用でき、かつ大規模投資が不要な交通体系ができることが期待される。例えば、最近全国のタクシー会社がこぞって開始しているスマートフォン（多機能携帯電話）向けのタクシー配車アプリは、提携している全国のタ

クシー会社をネットワークでつなぎ迅速に配車を行うことができるほか、クラウドシステムを活用してタクシー事業者向けにビッグデータの分析に基づく需要予測サービスを提供する事業者も出てきた。こうした民間主導による利用者ニーズを効果的に捉えた新技術の導入は、公的サービスにも好循環をもたらすはずである。

## (2) サービス開発

次に期待されるのがサービス開発である。これは、世の中のニーズに対してそれを満たすためのサービスモデル（サービスの売り方）を生み出すことである。

例えば、現在スマートハウス内にエネルギー情報を表示する端末を設置し、家庭での省エネの取り組みが進められているが、従来は折り込みチラシで告知していた地域情報等をこの端末に掲示したり、商業施設の買い物代行サービスと接続すること等が検討されている。これは、高齢化が進む地方都市での生活支援サービスとしても注目される。

さらに、今後は人口減少に伴い公共施設の集約・統廃合が進むと想定されるが、そのような状況にあっても、住民が従前と同等、あるいはそれ以上のサービスを受けられるための取り組みも期待される。例えば図書館、美術館、スポーツ施設等が広域的に集約され、相互利用が進められる中で、周辺自治体の施設を包括的に検索して予約可

能とすることや、交通手段とセットで情報提供することによって利用促進を図るなどのサービスが期待される。図書館というハコモノの整備はせずに、小中学校や生涯学習施設、公民館等の既存の教育関連施設に電子書籍を配置することにより、読書を楽しめる環境をより身近に創出することも考えられるだろう。

こうしたサービス開発は、市場ニーズをいち早く捉えてビジネス化する民間が最も得意とする領域である。都市づくりや公的サービスの領域において、民間ならではの行動原理を引き出せば、住民の満足度を向上させ、かつ民間にとつての新ビジネス展開につながられる可能性が高い。そうなれば、公的サービスを大幅に民間に委ねることが可能となり、結果として国や地方自治体の財政負担の縮減にもつながるはずである。

## (3) 業務プロセスの改革

最後は業務のプロセス、すなわち官における業務のやり方そのものを抜本的に改革することである。

民間は常に業務プロセスを見直し、同じ製品・サービスをつくるコストを継続的に低減させてきた。それは、人件費の「単価を圧縮する」という単純なものではなく、一人の人材が複数の技能を身に付けたり、設備投資を積極的に行つて業務の合理化を図るなどのイノベーションを積み重ねてきた結果である。

官においてもこれまで業務効率化の取り組みを行つてきてはいるが、基本的な業務プロセスは従前のままといいケースが多い。しかも「何十年も前からそうやってきた」という理由だけで、従前の 방식을踏襲しているケースも多いのが実態である。

少子化、高齢化の進展に伴い、官でも職員の減少は避けられない。民間の視点で官の仕事のやり方を見直すことで行政職員の負担を軽減できれば、その時間を新たな業務に振り向けることも可能となる。

## 2. 民間によるイノベーションが起きにくい現在の官民連携

以上、民間に期待されるイノベーションを整理してきたが、これまでの官民連携（PPP）において、民間が新たな取り組みにチャレンジしイノベーションを実現してきたかという点、必ずしもそうとは言えない。

1999年のPFI法施行以降、PPPのポインツの一つとなつてきたのが「性能発注」である。これは、官がサービスのアウトプット（成果）を提示し、それを達成する方法を民間に委ねる方式である。性能発注に基づき、民間は効率的かつ効果的にアウトプットを達成する方法を競争し、その過程において新技術の導入や、新たなサービスモデルの開発、業務プロセスの改革を実現するは

ずだった。

しかし、現時点で民間ならではのイノベーションが起きているPPP事業は多くはない。その背景にあるのは、「官が企画し民が請け負う」という現在のPPPの構造である。いまだ「官の仕様」の呪縛は強い。民間は新たなやり方を持ち込んで官との摩擦のリスクを冒すよりも、官が受け入れやすい設計や業務仕様によって無難に対応することを選択しがちだ。この結果として、たとえPFI（民間資金活用による社会資本整備）手法を採用しても、これまで分離されていた設計・施工・運営に関する契約が一本化されただけで、中身を見ると業務のやり方は従前の非効率なやり方と大きく変わらないというケースも見られる。

この背景には、公的サービスによって民間が利益を上げること懐疑的な官の根強い慣習があることは確かである。さらに、折からの国・地方自治体の財政悪化の中で価格競争が助長され、民が疲弊したという側面もあろう。

一方、民も請負体質から抜けられず、事業パートナーとして公的サービスの在り方について知恵を出すことよりも、長期契約に安住してなれ合いに陥ったり、真の顧客である住民に目を向けてこなかったりした面もあるのではないか。

### 3. 期待される民間提案制度の活用

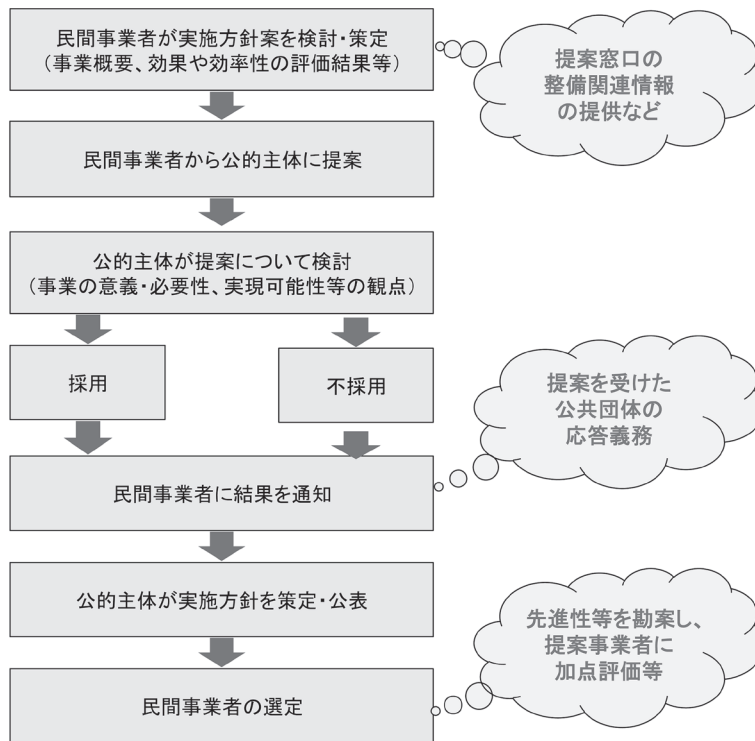
この構造から脱却するためには、官民双方の意

識改革が欠かせない。そのきっかけとなり得るのが、2011年の改正においてPFI法に定められた民間提案制度である。この制度では、まず、民間が独自にPFI事業を企画して官に提案することができると。例えば、老朽化した公共施設が複数ある場合、その統廃合と民間商業施設を合築するなどの提案が可能となった。また、民間からの提案に対し、官がそれに応答する義務を負うことも定められた。提案として採用されると、事業者選定時において提案した民間事業者に事業化の貢献度に応じて何らかの配慮をすべきことも定められた。これにより、官が考えていなかった新技術や新しいサービス、新たな効率化策等を民が自由に発想で提案し、採用される道筋ができた。

すでに横浜市や神戸市等の政令指定都市や、官民連携に熱心ないくつかの自治体が民

間提案を受けるための窓口を整備している。先進的な自治体では、民間提案が必要となる公共施設や活用可能な公有地の情報公開も進んでいる。本制度はPFI法に定められたものではあるものの、PFIに限らず幅広いPPP事業へ適用することが期待される。例えば、部門横断で公共施設にセ

図表 改正PFI法に盛り込まれた民間提案制度



日本総合研究所作成

ンサー類を設置し広域的に維持管理をするといったことが民間提案から実現すれば、官側ではなし得なかったイノベーションにつながる。

この制度を成功させるためには、提案を受けた自治体の姿勢が鍵を握る。官には規制等のさまざまな制約があり、新しい枠組みの事業やサービスを敬遠しがちである。しかし、住民ニーズに合った良い提案であれば、提案した民間とともに既存の制度をどう打破するかを検討していく協働姿勢を持つべきである。こうして官民が協力することにより提案が一つでも実現できれば、民間の提案意欲を刺激し、官民連携のあるべき姿に一步近づくことになるだろう。

#### 4. 新たな官民間関係の構築を

本連載では、2030年に向けた新たな都市づくりとそでの官民の役割分担について述べてきた。環境変化に応じて、官と民の役割分担を変えていくことを提案してきたが、それが実現し、官民双方にメリットをもたらし、ひいては日本の都市の未来を拓くには、真の連携を官民の間につくる必要がある。

官においては、民間と連携して次代の都市づくりの課題に対応する必要性を理解するとともに、「まず民間のアイデアを聞いてみる」というスタンスが重要である。その上で具体的な取り組みとして、前述したPFI法に基づく民間提案制度の

活用を含め、民間からの斬新なチャレンジを引き出せるような工夫が必要である。特に期待されるのは、事業の計画段階から民間の提案を積極的に取り込むことである。

従来のPPPでは、事業の内容や基本的な前提条件等の枠組みは全て官がつくっており、それが民間から見ると創意工夫の制約となっていた面がある。また、民間から提案された新技術や新しいサービスについて建設的な議論を行うとともに、もしその実現において規制等の障害があるならその打破に向けて官は具体策を講じていくことが重要である。

一方、民間は請負体質から脱却し、真に地域や住民のニーズを踏まえたアイデアを生み出していくことが求められる。その過程においては、リスクを取って事業展開することも必要になるが、人口減少という環境変化において現状に固執することの危険の方が大きい。新たな都市づくりの担い手としてのプライドと責任を持ち、期待に応えていくという姿勢を期待したい。

そして、連携を円滑に実現するためには官民がお互いを理解し、相互が置かれている環境、歴史、物事の進め方や考え方を認識することも重要である。それには官民の人材交流をこれまで以上に進めることも、検討に値する。2030年の都市づくりを成功に導くため、新たな官民間関係に向けて、取り組みに今、着手するべきである。