

# 新公益サービス、事業化の要点

## 官民連携し地産地消で稼げ

日本版シュタットベルケの収益事業として、第2回では地域エネルギー事業と地域開発事業に注目し、わが国におけるその萌芽とも言える事例を紹介した。一方、「自分たちの地域でどのような事業が本場に立ち上げられるのだろうか」と疑問を持った読者も少なくないだろう。本稿では、どの地域でも参照可能な日本版シュタットベルケの立ち上げ方を示し、その疑問に答えたい。また、そのためにはPPP（Public Private Partnership：官民連携）に対する新たな取り組みが必要であることを提示する。

### 利益確保が必須

日本版シュタットベルケを立ち上げて地域で持続的に公益サービスを提供するためには、その原資を生み出す収益事業の利益を確保する必要がある。

公益的な目的を持った事業体であっても、利益を生み出す基本的な方針は通常の民間事業と同様である。つまり、①安価に仕入れ②顧客を確保し③付加価値を付けて売る―必要

がある。これは地域エネルギー事業であれば、電力や熱を安価に仕入れ、一定のエネルギー消費量を持つ需要家に対して何らかの付加価値を付けてエネルギーを供給することを意味する。また、地域開発事業であれば、土地や建物をコストを抑えながら取得・整備し、付加価値の高い施設運営や分譲・賃貸事業を行うことである。

それでは、日本版シュタットベルケは各地域でいかにして収益事業を

確立することができるだろうか。ポイントは「地産地消」、つまり地域の資源や資産を有効活用し、地域の顧客にサービスを提供することである。以下、地域エネルギー事業（特に電力小売事業）と地域開発事業の立ち上げ方を提示する。

### 地域エネルギー事業の立ち上げ方

まず地域エネルギー事業の立ち上げ方を見ていこう。

どのような地域であれ、地域エネ

日本総合研究所総合研究部門コンサルティング  
山崎新太  
やまさき・あらた 東京工大院  
理工学研究科建築学専攻修了後、  
大手建築設計事務所を経て現在  
に至る。専門はスマートシティ、  
エリアマネジメント。

ルギー事業を始めるためには、第1ステップとしてエネルギーを調達する必要がある。それも「可能な限り安価に」である。

日本全国どこにでも存在する安定したエネルギーの調達先として、ごみ焼却施設で発生する熱を活用した発電、いわゆる廃棄物発電が挙げられる。環境省の報告によれば全国には約1200ものごみ焼却施設があり、発電設備を有するのはそのうち318施設と4分の1程度にすぎないが、発電能力は約1700メガワット（MW）と大規模な電源となっている。リサイクル技術が向上しているといえども、ごみは常に一定数発生するため、汎用的かつ有力な電力の調達先といえる。次に注目されるのは、県企業局が保有する水力発電等の電力である。現在、全国26の

自治体で発電事業が実施されており、そのほとんどは水力発電である。発電能力は約2300MWと大きい。現在この電力は大手電力業者に売られている。

これらの電力に共通するのは、地産エネルギーであること、そして電源（ごみ処理施設、水力発電所）の保有者が自治体ということである。

持続的な地域の創出という目的を持つ日本版シュタットベルケの公益的な役割にかんがみ、自治体と日本版シュタットベルケが連携し、これら電力の一部でも安価な調達先として確保できるならば、地域エネルギー事業の第1ステップはクリアである。

また、地域の事業者と連携することにより未利用の地産エネルギーを活用することも、有効な手立ての一つである。例えば林業組合と連携して、地域の林地残材を活用した木質バイオマス発電や木質バイオマスボイラーから電熱調達するモデルや、土地改良区と連携して農業用水路を活用した小水力発電から電力調達するモデルが考えられる。林野庁によれば、全国で年間約800万ト発生する間伐材のほとんどは未利用であり、原油換算500万キロリットル

以上の潜在的利用可能性がある。また、土地改良区の農業農村整備事業において整備された小水力発電施設は26施設、潜在的な水力エネルギーは全国で約5億8500万キロワット時／年と莫大であり、エネルギーの有力な調達先と言える。

これら地域に根差した主体と日本版シュタットベルケは、地域が存続することが事業成立の条件であるという意味において、利害を共有している。日本版シュタットベルケによってエネルギーの地産地消が実現し、そこで生まれた収益が地域に必要な公益サービスとして還元されることにより地域が維持・存続されることは、これら地場産業事業者にとっても価値のあることである。このような価値や利害を共有した者から燃料または電力の調達を行うことは、過剰な価格競争に陥らず一定の競争力を確保することにつながるだろう。

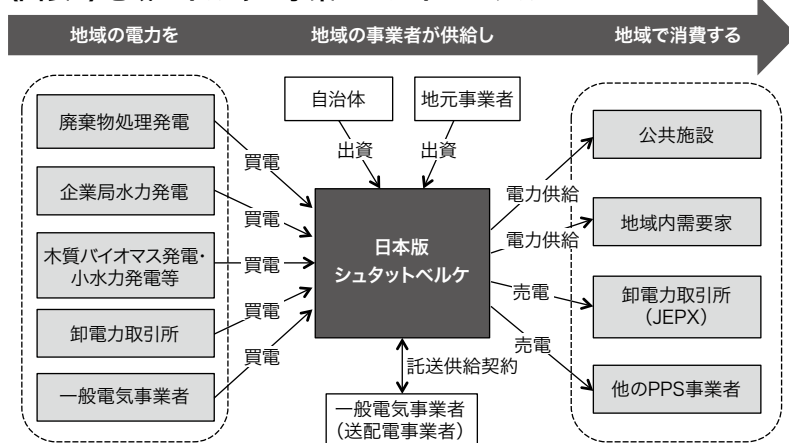
地域エネルギー事業立ち上げの第2ステップは、需要の確保、つまりエネルギーを売る「顧客」の確保である。ここで有効な手立ては、公共施設が率先してエネルギーの需要家となることである。公共施設はどんな地域においても一定規模の需要が

見込めるとともに、民間施設や住宅に比べて移転や撤退の可能性が低い。ため持続性のある安定した顧客となり得る。顧客開拓は日本版シュタットベルケ自身の営業努力が求められる部分ではあるものの、事業体立ち上げ時の事業の安定性や、地域住民がエネルギー供給会社を切り替える「きっかけ」を与える意味において、まず公共施設が需要家となる必要があるだろう。例えば、自治体が電力小売会社を設立した群馬県中之条町や福岡県みやま市でも、公共施設が需要家となることにより事業が成立している。

最後の第3ステップは、エネルギーという商品に対する付加価値付け、つまり確保した顧客に「日本版シュタットベルケが供給するエネルギーを買いたい」と思わせることである。そのためには、日本版シュタットベルケは自治体や地場産業から調達した地産エネルギーを供給していることを訴求すべきである。なぜなら、地域住民や自治体、地域事業者にとって、地産エネルギーを購入することによ

って自治体の財政が健全化され公共サービスの充実が図られることや、地場産業の収益が改善し産業が維持・保護されることは、結果として地域の活性化につながるからである。「自らの地域の存続・繁栄のために、地産のエネルギーを購入する」という構造を構築することが重要である。また、ドイツのシュタットベルケが

〈図表1〉地域エネルギー事業のビジネスモデル



(出所)日本総合研究所

そうであるように、エネルギー事業とともに地域に対する公益サービスと併せて提供していることは、日本版シュタットベルケからの電力供給を選択するインセンティブとなるだろう。

これらは全て、日本版シュタットベルケが特定の地域を対象とした公益的主体であるが故に取り得る戦略である。地域の主体と連携して、エネルギー事業の調達から供給まで地域内で完結させること、ならびに地域で受け入れられるエネルギー・ブランドディングを徹底することが、結果として競争力を高める、または競争に巻き込まれにくい環境をつくるのである。

### 地域開発事業の立ち上げ方

次に地域開発事業の立ち上げ方を見ていこう。

地域開発事業の第1ステップは、開発事業を行うための土地の確保である。しかし、不動産価値の高い土地、例えば駅前の一等地を新たに購入することには多額の初期投資が必要となり非常にリスクが高い。その中で注目されるのが、中心市街地の公的不動産 (PRE: Public Real

Estate) と商店街等の空き家・空室の活用である。

現在、全国の自治体では公共施設等総合管理計画と立地適正化計画の策定が進められており、公共施設の大幅な再編とコンパクトシティの推進が目指されていることを考慮すると、今後は中心市街地のPREを活用した事業が全国的に展開されることとなる。通常、庁舎や文化施設といった公共施設は中心市街地に立地しており、今後10〜20年の間に建て替えを迎える施設が多い。その建て替え時に公共施設を中高層化することで種地を生み出し、新たに確保された種地部分を安価に日本版シュタットベルケに借地することで、不動産価値の高い土地を地域開発事業の拠点とすることができる。また、英国の地域資産開発公社 (LABV: Local Asset Backed Vehicle) 等で見られるように、公共と民間の共同出資による開発事業体を立ち上げた上で、公共側は公有地を現物出資するスキームも考えられる。

わが国の不動産のうち、企業不動産が約470兆円であるのに対し、公的不動産は約570兆円、そのうち地方公共団体の不動産は約420

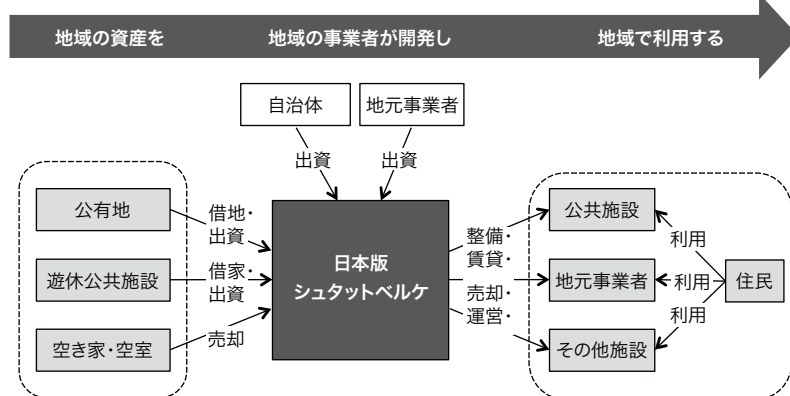
兆円であることを考えると、自治体は多くの地方都市における主要な「土地保有者かつ地域デベロッパー」である。土地の確保という最初のハードルを越えるには、PREを活用した面的開発事業を機軸に据えることが重要である。

また、現在増え続けている中心市街地の空き家・空室を活用することも考えられる。2013年時点で空き家数は820万戸、総住宅数に占める割合は13・5%であり、年々増加の一途をたどっている。空き家の撤去については全国で空き家条例が制定され始めているが、その活用についてはいまだ制約が多い。制度面、合意形成の面において自治体が主導し、その有効活用を促進することは、地域開発事業の種地確保のみならず市街地空洞化の解決策にもなるだろう。

地域開発事業の第2ステップは、確保された土地における施設の整備と運営である。ここでは二つのケースが考えられる。一つは施設を売る、または貸すことによる収益を得る「分譲・賃貸ケース」、もう一方はシュタットベルケ自身がその施設で事業を実施する「自

主事業ケース」である。分譲・賃貸ケースでは、当然ながら施設を買い取る分譲顧客、または賃貸するテナント顧客を確保する必要があるが、その場合、地域開発事業によって整備される施設の一部を公共が買い取り、ないしは賃貸することができるといえる。また、分譲・賃貸顧客

〈図表2〉地域開発事業のビジネスモデル



(出所)日本総合研究所

客に対して、見守りサービスや駆けつけサービス、地域交通といった地域密着型の公益サービスを併せて提供することも有効な戦略だろう。分譲・賃貸ケースの成功事例といえる岩手県紫波町のオガール紫波では、駅前前の遊休公有地を第三セクターが借り受けた上で施設を整備し、そのうちの一部を紫波町が買い取り公共施設としている。また、公共施設と併設されている民間施設には地元飲食店等がテナントとして入居しており、全体としてにぎわいの創出、地域の活性化を実現している。

次に、自主事業ケースは分譲・賃貸に比べてリスクが高いが、ここで競争力を確保するためには、複数の公有地を開発対象とすることで施設間の連携・シナジーを生み出すことが考えられる。例えば、地域内の複数の土地で民間施設と公共施設の整備・運営を行うことよって、運営の効率化、連動したイベント開催、複数施設の利用優遇サービス等を展開することが可能となる。

このように、地域内で面的にP R Eや遊休資産を活用した事業を展開することにより、従来であればリスクの高い地域開発事業を日本版

シュタットベルケの基幹事業とすることが出来る。また、面的なP R E活用事業は、公有地を個別最適の視点で売却・借地するのではなく、複数の公有地の開発方針を全体最適の視点で検討することにより、一貫したコンセプトの下で整合性の取れた地域開発を官民連携して実施することが出来る点において、自治体にとってもメリットがあるスキームと言える。

### 公共と民間の役割

このように、日本版シュタットベルケを立ち上げるには、官だけ、民だけのどちらでも不十分であり、官と民が協働して事業実施していく必要がある。つまり日本版シュタットベルケは、P P Pの枠組みによって実施されるものと言える。

しかし、民間資金を活用する社会資本整備(P F I)や第三セクターといった従来のP P Pが、公共事業のアウトソーシングや民間では担えない公益事業の実施という形をとっていたのに対し、日本版シュタットベルケは収益性の高い事業と公益事業の双方を事業領域としている。特に収益事業においては、段階

的な顧客獲得や売り上げの増加に際した関連事業への展開など、中長期的な事業拡大が見込まれることを考えると、従来とは異なる姿勢でP P Pに取り組む必要がある。

このような複雑な事業領域を持ち、中長期的な成長戦略を必要とする新たなP P P事業の成功要因として、ここでは以下3点を提示したい。第一に、官民共同出資による事業体の

設立である。日本版シュタットベルケは、公共が燃料、電力、土地、施設等の提供者または需要家となり、民間はエネルギー供給や資金調達、施設の整備・運営を行うなど、一定

のリスクの存在する収益事業に対して自治体と民間双方が「事業参画」するものである。その中で、官民双方の長期的な事業参画を担保するためには、自治体と地域民間企業の共同出資によって政策的な目的を持った事業会社を設立することが望ましい。そして、第三セクターの反省を踏まえ、官民のリスク分担と役割分担を株主間協定や定款に明確に示した上で事業を実施することが肝要である。

第二に、経営の民間主導の徹底である。特に、公益事業の原資を生み

出す収益事業においては、地域資源を活用しながら収益重視の経営を貫くことが必要である。そのためには、従来の第三セクターで見られる自治体O B等の採用ではなく、ドイツ・シュタットベルケで当たり前に行われているように、経営感覚のある民間人材を積極的に登用するべきである。

第三に、株主たる公共が、需要・供給両面で軌道に乗るまでを政策的に支えることである。地域エネルギー事業や地域開発事業のように、従

〈図表3〉日本版シュタットベルケと従来型PPPの比較

	事業領域	事業拡張性
第3セクター	公益事業	潜在的にはあるが実態は拡張性が低い
PFI・指定管理	公共事業	拡張性は小さい
日本版シュタットベルケ	収益事業と非収益の公益事業	拡張性は大きい

(出所)日本総合研究所

来であれば民間事業の領域を対象とする事業体を自治体の出資の下に設立することには批判の声もある。

また事業初期において、インフラの維持管理や公共施設の指定管理など、公共からの受託業務によってベース収益を確保する場合は、その業務委託に関する公共側の説明責任が発生する。このような状況においても、

「公益的な地域サービス事業を維持することによる持続可能な地域の形成」という政策目的を掲げ、庁内、議会、地域においてその認識の共有を図ることで、民間とのなれ合いではない、事業立ち上げにつながる支援を公共が担っていくべきである。

待ったなしの人口減少、少子高齢化社会の中で、地方部の公益サービスの維持は喫緊の課題である。今まで、公的財源の下支えによって提供されてきた公益サービスが喪失する可能性について、地域全体が危機感を持ち、公共と民間の双方が地域資源を生かした収益事業に事業参画するとともに、その収益を再度地域に還元する事業体「日本版シユタツトベルケ」の取り組みは、地域の持続的な維持・発展の有効な切り札となるだろう。