

地方創生への官民連携手法からのアプローチ

ならはらよしひろ
檜原圭紘¹

¹パシフィックコンサルタンツ(株)PPP マネジメント部(現 戦略推進部)

(〒101-8462 東京都千代田区神田錦町 3-22)

地域活力が低下し、厳しい財政状況にある地方都市では、民間活力による効率的かつ効果的な公共施設の整備・運営が期待されている。本稿は、兵庫県豊岡市に所在する植村直己冒険館をモデルとし、民間活力の導入による価値創造の仕組みを構築し、地域活性化を図る地方創生へのアプローチについて論ずる。価値創造型の民活事業（以下「価値創造型 PPP」）を創出するために、サウンディングや民間提案に委ねる公共施設整備、官民パートナーシップの構築、施設コンセプトの再定義が有効であった。これらの民間活力を最大限引き出す仕組みは、他の地方都市においても水平展開が可能であり、地方創生の鍵になると考える。

Key Words : 地方創生、価値創造型 PPP、サウンディング

1. 序論

人口減少、少子高齢化を背景とした地域活力の低下、厳しい財政状況に直面する地方都市では、公共施設の再編計画や民間活力による効率的かつ効果的な公共施設の整備・運営が期待されている。

本稿は、兵庫県豊岡市に所在する植村直己冒険館（以下「冒険館」）をモデルとし、民活手法導入可能性調査業務及び民間事業者選定アドバイザー業務を通じた、民間活力の導入による、単なる財政支出の削減だけでなく、価値創造の仕組みを構築し、地域活性化を図る地方創生へのアプローチについて論ずる。

2. 課題背景

冒険館の機能強化事業を検討するにあたって、豊岡市及び冒険館自体について、以下の課題背景があった。

(1) 豊岡市の課題等

人口は現在（平成 27 年度国勢調査）約 8.2 万人を維持しているものの、少子高齢化・定住人口の減少が続く、高齢化率は 30% を超え、地域コミュニティ崩壊の危機が現実的になりつつある¹⁾。また、市内総生産額及び市民所得は、平成 9 年をピークに漸減を続け、2 割以上減少しており、地域の活力・経済力の低下で若者の流出に拍車がかかっている¹⁾。

(2) 冒険館の課題等

冒険館は、日本を代表する世界的冒険家・故植村直己の偉業、知恵と技術に加え氏の人と心の顕彰を目的に、平成 6 年に開館した。植村直己冒険賞の取組みに代表される、自然を相手に、自分自身に挑戦し続ける人や夢にチャレンジする人を応援する施設としても活動している。

一方、植村直己が消息を絶って 30 年余が経過し氏を知らない世代が増加していることもあり、冒険館の利用者数は、開館初年度の約 9.5 万人から近年で

は、年間約 2～3 万人で推移しており、慢性的に伸び悩んでいる¹⁾。また、冒険館は図-1 に示すとおり、京阪神の各都市から 2 時間強アクセスに要し、必ずしも県外から人を呼び込む上での立地性が優れているわけではない。



図-1 冒険館位置図^{出典1}及び外観・内観

3. 業務遂行上の課題認識と提案

前述の「2. 課題背景」を踏まえると、植村直己の冒険を伝えるだけの施設では限界があるため、コンセプトの再定義が必要であった。また、点としての冒険館単独での集客増加を目指すのではなく、冒険館での活動内容が地域へ波及していく、面としての展開性も検討する必要があった。

そのため、コンセプトの再定義として、冒険をキーワードに「冒険者（チャレンジャー）の聖地」とし存在感を発揮する施設に押し上げることを目標とした。更に、点から面への展開として、図-2 に示すような冒険館を基点にして広く館外の自然資源や施設などを活用し、多様な遊びや学習・体験活動により、子供や若者に氏のスピリットが受け継がれていくことを目標とし、民活導入を検討するにあたっては、以下の課題に対して提案を行った。

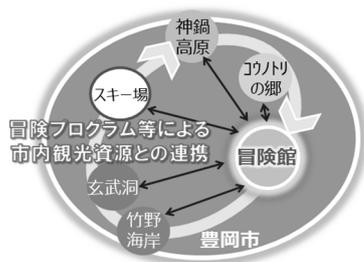


図-2 点から面へ展開イメージ

(1) 民間に担い手があるか（市場性の有無）

冒険館は、人文学系（歴史・美術）の博物館でも自然科学系（自然史・理工）の博物館でもない、植村直己という故人を顕彰するという極めて特殊性の高い施設であるため、そもそも民間の担い手があるのかということが大きな課題であった。

通常の導入可能性調査では建設企業を中心に 10 社程度アンケート調査により、民間意向を確認する。本件では、運営を担える企業が最も重要であり、①担い手を探ること、②どうすればより魅力的な事業となるかを探ることが重要であった。

そのため、図-3 に示す 2 段階サウンディングを提案し実施した。表-1 に示す運営を担える可能性のある 6 業種計 20 社にアンケート調査を行い、そこから、関心のある企業を抽出し、対面ヒアリングを実施した。まず、事業概要を示した上で、アンケート調査により概括的に関心・意見要望等を把握し、その次の対面ヒアリングにより、直接的に官民の認識ギャップを埋め、インセンティブを聞き出し、また、点から面への展開可能性について意見交換した。

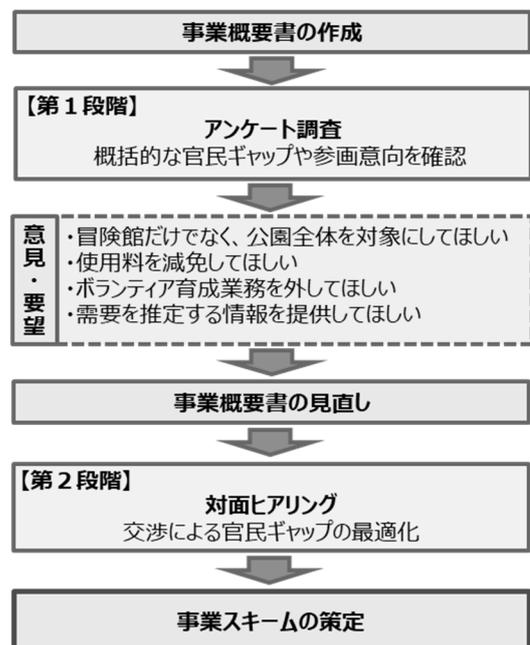


図-3 2 段階サウンディングフロー

表-1 サウンディング対象業種

業種	
①展示・運営企業	④教育サービス企業
②アウトドアメーカー	⑤アウトドア・イベント企業
③アウトドアグッズ販売企業	⑥地元企業

れることになる。また、運営期間が一般的に15～20年等の長期となるPFI事業においては、提供するサービスが事業期間中に実態にそぐわなくなったり、陳腐化したりといった硬直化の課題がある。

そのため、図-7に示すように、単なるPFI事業契約だけでなく、冒険館の魅力向上や活性化のための企画提案を継続的に市と連携・協力して行うパートナー協定を締結することを提案した。具体的には、契約締結後の柔軟な要求水準の見直し等の協議や新たな費用負担を要する企画提案について市が必要と認める場合には、別途業務として発注する建付けとした。また、これにより事業開始後の状況に応じて、追加的に都市公園の設置管理許可を与え、例えばカフェ・産直市等の便益施設等を整備することで段階的に活性化を図るということも想定される。



図-7 官民パートナーシップ協定イメージ

4. 結論

価値創造型PPPを創出するためには、サウンディング調査により、民間のインセンティブを引き出すことや、点から面への展開可能性について意見交換することが有効であった。

また、本件では、植村直己という特殊性を氏個人の顕彰のみに固執せず、冒険というキーワードで再

定義することで個性が際立ち、民間の創意工夫の導出や地域ポテンシャルと連動が可能となった。

その上で、新たに整備する公共施設について、コンセプトのみを提示し、機能提案を民間に委ねたことも有効であった。

これらの価値創造は、他の地方都市における公共施設においても、官民ギャップを埋めるサウンディングの実施、コンセプトの再定義や地域ポテンシャルとの連携によりエッジを効かせることで実現可能と考える。

更に、従来の単なる契約に基づく事業実施ではなく、官民パートナーシップによる、次の展開性や絶えず改善提案できる仕組みの構築が、点から面への活性化、延いては、地方創生の鍵になると考える。

5. 今後の展望

本件での知見を踏まえ、価値創造型PPPの仕組みを全国の地方都市に水平展開していきたい。

PFI法は平成11年施行以降、民間企業による公共施設の整備・運営等の提案を可能とする民間提案制度やコンセッション制度等改正が行われてきた。

しかし、民間へのインセンティブや柔軟性の点では、まだまだ改善の余地があるため、引き続き官民双方にとってwin-winとなる官民パートナーシップを追求していきたい。

付録

出典1 地図 openstreetmap:

<https://openstreetmap.jp/map#zoom=9&lat=35.05468&lon=135.31056&layers=0BFF>、閲覧日2019年7月25日

出典2 イラスト 兵庫県豊岡市: 植村直己冒険館機能強化基本構想、2017

出典3 図 兵庫県豊岡市: 植村直己冒険館機能強化改修運営事業審査講評、2019

参考文献

1) 兵庫県豊岡市: 植村直己冒険館機能強化基本構想、2017