

令和元年度 政策課題共同研究 研究報告書

PPPによる地方自治体運営 イノベーションの調査・研究

Public
Private
Partnership



彩の国さいたま人づくり広域連合

目次

| | |
|--|-----|
| はじめに | 2 |
| 第1章 総論 | |
| 1 本研究の背景と目的 | 4 |
| 2 地方自治体運営のPPPの普及の実態 | 12 |
| 3 本研究の対象と方法、体制 | 22 |
| 第2章 各論 | |
| 1 公共施設再編整備(ハードウェア)の公民連携事業における合意形成 | |
| (1) PPPによる公共施設の再編・有効活用に係る問題提起 | 25 |
| (2) 庁内の合意形成 | 31 |
| (3) 住民との合意形成 | 40 |
| (4) 民間事業者との合意形成 | 49 |
| (5) ファイナンスの考え方 | 58 |
| (6) まとめ | 68 |
| 2 ソフトウェアによる公民連携事業 | |
| ー山間部における高齢者のごみ出し支援 | |
| (1) 問題意識 | 74 |
| (2) 目的・問題提起・仮説 | 79 |
| (3) 政策提案 | 81 |
| (4) まとめ・提言 | 96 |
| 3 PPPによるヒューマンウェアの育成～市民大学による地域課題の解決～ | |
| (1) 用語定義 | 99 |
| (2) 概要 | 99 |
| (3) 目的 | 104 |
| (4) 政策提案 | 107 |
| (5) 政策評価 | 129 |
| 第3章 まとめ・提言 | 137 |
| おわりに | 140 |
| 資料編 アンケート結果等／研究会活動記録 | 141 |
| 研究員名簿 | 159 |

はじめに

本報告書は、2019年度の新規研究として取り組んだ「PPPによる地方自治体運営イノベーションの調査・研究」の最終成果である。少子高齢化・人口減少・財政ひっ迫等の社会的な課題に対して、持続的な地方自治体の運営をどのように実現していくのか、特にPPP（公民連携：Public Private Partnership）のアプローチから、そのイノベーションのあり方を政策研究として取り組んだ共同研究である。考察方法として取り上げたPPPを、実践的・現実的に捉え、提案するために、研究メンバーも埼玉県及び市町村の職員と民間企業・団体の職員による混合チームで構成した。1年間にわたる活動を通じて、政策研究の対象としてのPPPと、それをどのように考え、提案していくのかというプロセスとしてのPPPを、二つ同時に体験し、学ぶことにより、今後の埼玉の地方自治体の運営イノベーションをリードするための人材を育成することを狙いとした。

PPPの分野においては、1999年のPFI法の制定及びその後の改正によるコンセッション方式の創設、地方自治法改正による指定管理者制度の導入、都市公園法改正によるPark-PFI制度の導入など、数多くの政策・制度・事業が導入されてきた。地方自治体の運営に携わる現場においても、それらのめまぐるしく変わる制度に対応することに多くの時間を費やし、本来考えるべき「PPPによる地方自治体の運営方法のイノベーション」を落ち着いて研究し、提言するための時間的余裕はほとんどないのが現状であろう。本研究は、広域連合という現場から少し離れた視点・立場から、研究対象となる地域を客観的に捉えながら、現実的・具体的な運営イノベーションの方法を提案することによって、地域経営の改善の一助となるとともに、それらが実現していくことを通じて、人材育成の成果ともしていくことを目指した。そのため、研究対象の選定にあたっては、大局的・理論的なフレームワークからの位置付けを踏まえながら、実践的・現実的な政策課題・地域課題を取り上げることにより、具体的なPPPによる運営イノベーションの推進につながることを意識した。

埼玉県は、県内各地域に多様な特性を有する地方自治体が数多く存在し、東西南北方向それぞれに隣接する地域とも交通インフラによる交通アクセスに優れた地域である。本研究の政策提言は、埼玉県内における応用・展開にとどまらず、東京近郊の地域への適用、さらには中核都市及び周辺都市との連携などにも参考となる、政策インプリケーションを有するものと考えられる。その意味で、本研究が埼玉の地方自治体の現場での実践的研究から生まれた埼玉モデルであるとともに、人材育成の考え方、手法、成果、展開方法においては、広く普遍的なSAITAMAモデルへと昇華することを目指した、新しい挑戦であることを感じていただきたい。

PPPによる運営イノベーションは、地方自治体と民間との双方が信頼関係を築き、様々な情報や意見、考え方を交換することを通じてしか、創出することのできないものである。本報告書に記載される全ての成果は、そこに関係し、協力し、支援して下さった官民の多数の関係者の知見によるものであることに改めて感謝申し上げたい。厳しい社会的な環境の中

でも、持続的な地方自治体の実現に強い志を持ち、1年間にわたる人材育成プログラムに取り組んだメンバーとともに、これからの地域のみらいづくりに向けた価値のある政策提言をまとめられたことに、心より謝意を表す。

産民学官・政策課題共同研究 コーディネーター

東洋大学PPP研究センター

一般財団法人 地方自治体公民連携研究財団

千葉商科大学

藏田 幸三

第1章 総論

1 本研究の背景と目的

(1) 地方自治体イノベーションの必要性

1) 米国サンディスプリングスの衝撃

地方自治体の新しい運営モデルを象徴的に示した事例が、米国・サンディスプリングス市である。2006年1月に設立された同市は人口10万人の都市でありながら、市長を含む公務員6名、包括業務委託を担う民間事業者137名により、行政運営をスタートさせた。住民満足度は90%を超え、ジョージア工科大学の分析によればそのための行政コストは、他の同規模の自治体と比較しておよそ2分の1であった。現在は、公務員は現在17名まで増加しているが、高い住民満足度を維持しながら、質の高い公共サービスを提供している。

日本の地方自治体運営の新しいあり方を考える上で、大きな示唆を有する事例であり、今回の研究テーマを設定するに当たってのきっかけの一つとなっている。

図表(1)1 サンディスプリングス市の運営実績



出典：文部科学省大学院教育改革支援プログラム選定記念シンポジウム「サンディ・スプリングスの衝撃—完全PPP都市の出現—」シンポジウム議事録 2007年度(2008年2月18日)25ページ

2) 持続可能な地方自治体の実現(SDGs)

内閣府は、「自治体SDGsの定義」として、「全国の自治体による地域のステークホルダーと連携したSDGsの達成に向けた積極的な取組の総体」であることを示し、その取組の意

義について、「地方創生は、少子高齢化に歯止めをかけ、地域の人口減少と地域経済の縮小を克服し、将来にわたって成長力を確保すること」、「地方が将来にわたって成長力を確保するには、人々が安心して暮らせるような、持続可能なまちづくりと地域活性化が重要」で、「特に、急速な人口減少が進む地域では、くらしの基盤の維持・再生を図ること」の必要性を明示している。

内閣府は、自治体SDGsを推進するために、2018年度からSDGs未来都市のモデル事業を実施し、31か所の自治体を指定して、先進的な取組のモデル開発を支援している。

内閣府は、SDGsについて「先進国、開発途上国を問わず、世界全体の経済、社会及び環境の三側面における持続可能な開発を統合的取組として推進するものであり、多様な目標の追求は、日本の各地域における諸課題の解決に貢献し、地方の持続可能な開発、すなわち地方創生を推進するものです。SDGsにおいては、17のゴール、169のターゲットが設定されるとともに、進捗状況を測るための約230の指標（達成度を測定するための評価尺度）が提示されています。これらを活用することにより、行政、民間事業者、市民等の異なるステークホルダー間で地方創生に向けた共通言語を持つことが可能となり、政策目標の理解が進展し、自治体業務の合理的な連携の促進が可能となります。これらによって、地方創生の課題解決を一層促進することが期待され」と説明している（注1）。

地方自治体の運営イノベーションは、行政と民間がともに持続可能な開発、すなわち地方創生を実現するための共通の基盤となると考えられる。多様なステークホルダーが、様々な政策・地域課題に対してどのようにコミュニケーションを行い、手法を考え、資源を提供し合いながら、公共の福祉を実現していくのか、SDGsの重要な課題の一つであり、自治体の運営イノベーションにとっても不可欠な要素となっている。

図表(1)2 内閣府からの自治体におけるSDGsの広報・情報発信



出典：内閣府自治体SDGsホームページ (<http://future-city.jp/sdgs/>) 2019年12月27日閲覧

3) 課題解決と政策実現の同時実現の必要性

人口減少、少子高齢化、財政ひっ迫など、現在の日本の地方自治体を取り巻く社会環境は、とても厳しいものとなっている。個別分野の課題まで含めれば、多数の社会的な問題・課題・現象が起こり、その解決が求められている。

一方、地方創生やSDGs、Society5.0、Industry4.0などの新しい政策・事業が矢継ぎ早に公表され、それらの政策実現にも対応しなければならない。多様化する価値観、ニーズの急速な変化に対応して、迅速な政策立案・実現にも取り組まなければならない状況に置かれている。

それらの課題解決と政策実現を、これまでの地方自治体においては、別々に捉え、それぞれに対応してきたのではないかと推察される。現場レベルにおいて次々に発生する個別の課題・問題の解決に多くの時間を取られる一方、経営レベルにおいては新しい政策・事業への対応に追われるということが、十分に連動してこなかったと考えられる。限られた時間、予算、人員、情報の中で、より多くの課題解決・政策実現を目指すためには、課題解決と政策実現をより密接に関連付け、行政と民間、市民との連携を含めた取組を、新しく生み出していくことが求められている。公民連携により、行政だけでなく、民間や市民など、多様な関係者を具体的に巻き込みながら、持続的なまちづくりのための政策実現につなげていく取組が必要となっていると考えられる。

本研究は、そのような視点から、具体的な課題解決を想定した事例等を設定し、そこに提案可能な公民連携の手法、スキームなどを検討するとともに、それがより大きな政策の方向性を推進する事業となることを目指している。

(2) 地方自治体経営を取り巻く環境

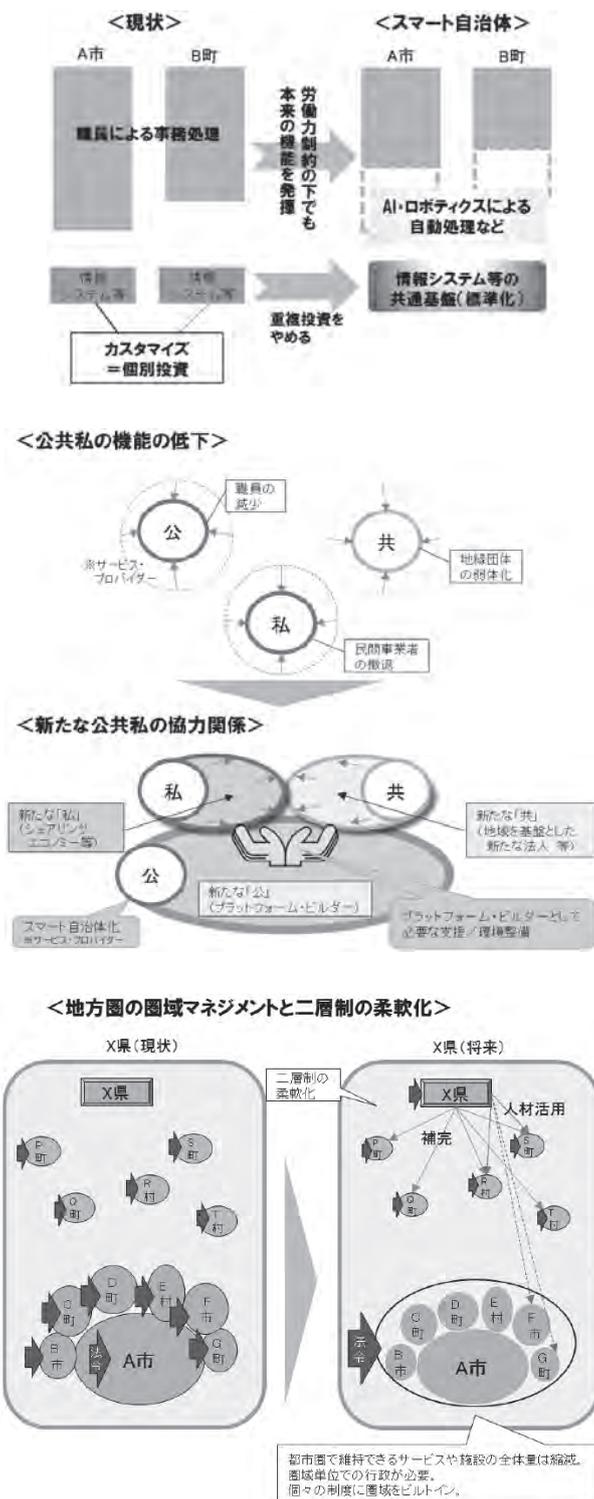
1) 総務省「自治体戦略2040構想」

総務省は、2018年7月に、長期的な地方自治体の運営形態の方向性として、「自治体戦略2040構想」を発表した。2040年を目標年次として、地方自治体の状況を想定して、それに対応する地方自治体の運営のあり方を検討している。

報告書の中では、2040年には地方自治体の職員数が、人口減少と併せて半減することが想定されることから、そのような状況においても、現在の公共サービスの水準を維持するための方策を三つの柱で提示している。

一つ目が、AI・IoTを活用した地方自治体のスマート化、二つ目が、行政と民間、地域をつなぐプラットフォームビルダーとしての役割構築、三つ目が、個別自治体の枠組みを維持しながら、広域的に連携する「圏域」によるサービス提供のあり方、となっている。本研究会の取り組む地方自治体の運営イノベーションも、これらの三つに深くかかわる政策研究のテーマとして位置付けられる。

図表(1)3 自治体戦略2040構想の概要

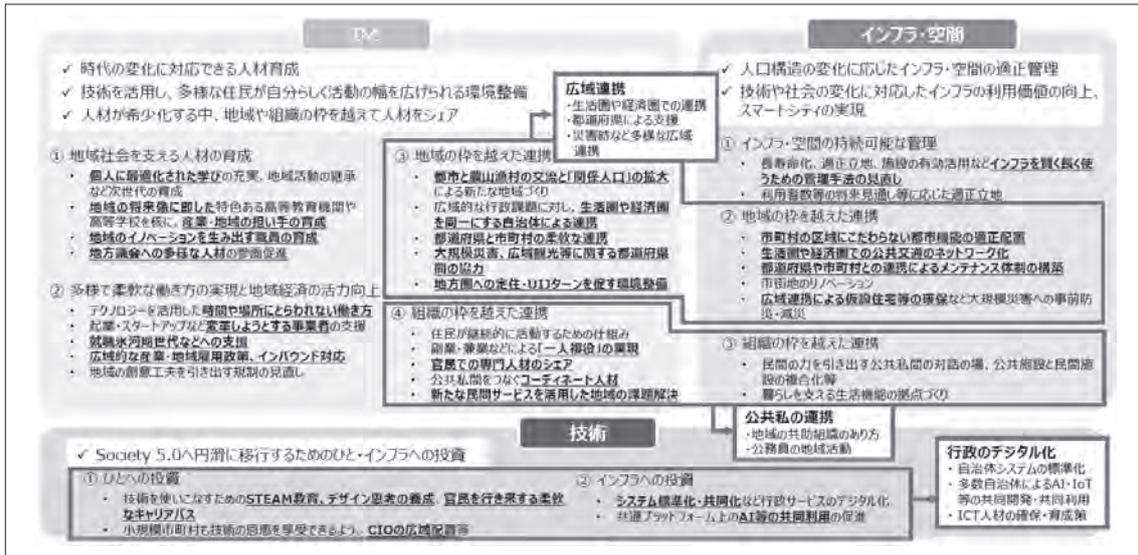


出典：総務省(2018)「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告」31～35ページ

2) 第32次地方制度調査会報告(圏域、広域化)

総務省の「自治体戦略2040構想」の報告書を踏まえて、地方自治体の制度改正等への反映、検討を行うために、第32次地方制度調査会を発足させ、具体的な制度改正に向けた検討を行っている。

図表(1)4 第32次地方制度調査会による制度改正のポイント

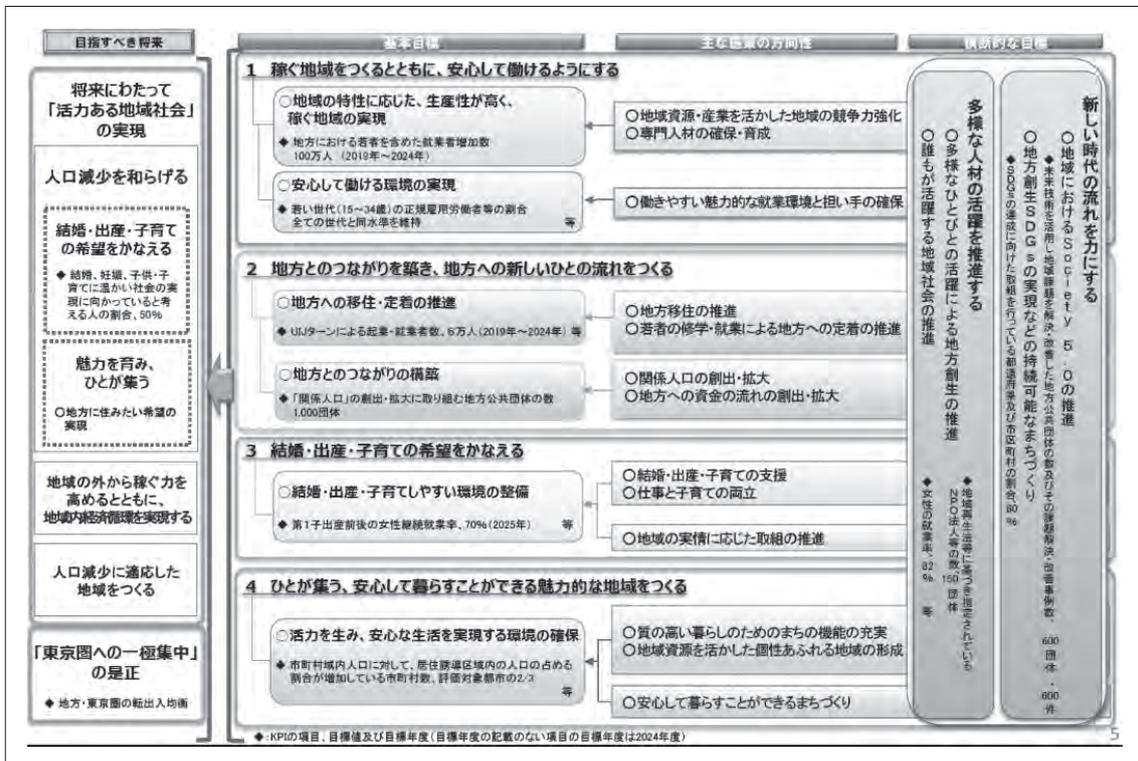


出典：総務省(2019)「第32次地方制度調査会 中間報告(案)の概要②」2ページ

3) 内閣府「地方創生基本計画」(人口減少)

内閣府の地方創生基本計画が、2019年12月に改訂された。公民連携の視点の強化などが盛り込まれている。

図表(1)5 地方創生基本計画のポイント



出典：内閣府(2019)「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン(令和元年改訂版)及び第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(概要)」5ページ

(3) 本研究の問題意識

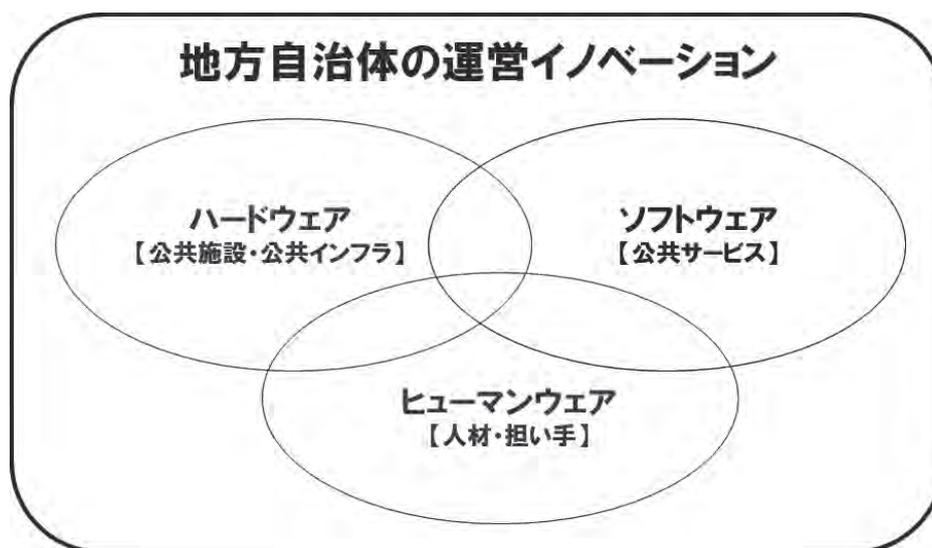
1) 持続可能な地方自治体運営の模索

本研究会は、総務省の自治体戦略2040構想、地方創生基本計画などの流れを受けて、今後も持続可能な地方自治体運営のあり方を、政策研究を通じて提示することを目的としている。

2) ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェア

地方自治体の運営イノベーションを考えるための分析フレームとして、熊田(2007)に基づき、その枠組みを拡張した概念として、地方自治体の要素を、①ハードウェア、②ソフトウェア、③ヒューマンウェアの3要素に分割し、それぞれの領域における公民連携による新しい運営方法の研究・提案を目指す。

図表(1)6 地方自治体の運営イノベーションの構成要素



出典：筆者作成

3) 実証的・現実的な研究・アプローチの必要性

本研究は、政策研究を目的とした人材育成のプログラムであり、必ずしも現実の政策実現を必須とする取組ではないが、既に述べたとおり、経営レベルにおける政策実現と現場レベルにおける課題解決を同時に実現するための政策・事業を構築する能力を育成することを目指し、実証的・現実的な研究のテーマ選択、分析、提案を行うこととした。

各グループの政策研究には、具体的なフィールド、実現の場所などを想定し、そこに向けた現実的に説得力のある現状分析・課題抽出を行い、それに対する個別の課題解決だけでなく、その地域のまちづくり、持続的な地域経営につながるモデル的な政策立案・提言を行うことを目指した。

(4) 先行研究の整理

地方自治体の運営形態に関する先行研究として、熊田(2008)が重要であると考えられる。地域運営・まちづくりの構造的な理解として、ハードウェア、ソフトウェア、ハートウェアの三つの分類で捉える視点を提示した。それまでハードウェア、ソフトウェアの2分類が一般的であったが、それらに加えて人々の意識=ハートウェアを位置付けたことは重要な指摘であった。しかし、人々の意識は個人レベルで日々変化するものであり、分析の対象として扱うのは難しい。本研究では、地域に実在する人材(ヒューマンウェア)を対象とすることによって、より現実的な分析方法となるとともに、地域政策の立案に適用可能な分析枠組みとなる。

また、公民連携による地方自治体の新しい運営形態に関する研究としては、中村(2011)、難波(2018)などがある。2006年に設立されたアメリカのサンディスプリングス市を対象として、公務員10名以下、運営委託を受けた民間事業者100名以上による10万人規模の都市運営のあり方を分析している。地方自治体の職員が担わなければならない業務を限定し、そこを必要最小限の公務員が担うことによって、それ以外の部分を包括的に民間企業へ業務委託する形態は、今後の地方自治体の運営方法を考える上で、様々な示唆に富む事例となっている。しかし、サンディスプリングス市においても、行政と民間との役割分担、ハードウェアとソフトウェアの民間企業の人材・技術・情報を活用した効率的な管理については言及されているが、地域経営を持続させるためのヒューマンウェアに対する分析はほとんど見られない。

本研究では、先行研究の状況を踏まえ、現在の地方自治体の置かれた状況を踏まえ、より現実的・実証的な政策インプリケーションを引き出すための枠組みとして、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの3分類に基づく構造的な理解に基づき、政策研究に取り組む。

(5) 本研究の問題意識

1) ハード、ソフト、ヒューマンの相乗効果

本研究では、地方自治体の運営イノベーションを進めるための要素として、三つの領域・要素に分解して、それぞれの実証的な政策提案・ソリューション提示を行うことによって、それらを組み合わせて地方自治体の全体としてのイノベーションのあり方を構築していくことを目指す。

ハード、ソフト、ヒューマンウェアのどれかひとつの要素だけが突出した場合、行政や地域の中のバランスが崩れてしまい、結果としての事業の推進が円滑に進まないことが想定される。相乗効果を意識するとともに、それぞれを同時に高めていくことに留意する必要がある。

ハード、ソフト、ヒューマンウェアの三要素は、相互に関連し、相乗効果などが発揮されることが期待される。それぞれの相乗効果の分析は、別の機会に詳細な分析を行うこととしたい。

2) 合意形成アプローチによるPPPハード整備手法

地方自治体の経営にとって、適切なハード整備・運営は大きな課題となっている。公共施設等総合管理計画、個別施設計画の策定などを通じて、中長期的な財政フレームの中で、適切なハードのマネジメントをどのように実現していくのか、そのための具体的な方法を構築していくのか、重要な政策課題である。

特に、現実の多くの地域では、総論賛成・各論反対といったような状況が、公共施設のマネジメントの現場で起こっており、中長期的な視点からは考えられないような整備計画が作られ、整備事業が進められている例も少なくない。

本研究では、地方自治体の経営に必要な不可欠なハードウェアの整備において、PPP（公民連携）による新しい合意形成のプロセスに着目した政策研究に取り組むことで、他の地域の参考となるプロセス、手法を明らかにする。

3) 地域環境問題の解決を契機とした公民連携

市民ニーズが多様化する中で、地方自治体におけるソフトウェアの事業をどのようにマネジメントするのか、それに対する人的、財政的な負担は増加する傾向が見られる。少子高齢化、人口減少の状況にあっても、地方自治体に寄せられる要望は増えることはあっても減ることは考えにくい。

本研究では、生活に直結するニーズ、サービスとして、地域環境問題としてごみの問題を取り上げた。地球環境対策・資源循環などの観点からも、地域での安全・快適な生活のためにも、ごみ収集の問題は重要なテーマである。これまで代表的な公共サービスの一つであるごみの収集という問題について、PPPによるきめ細かなサービス、効率的な運営スキームを検討・提案する。

4) PPPの担い手の持続的な育成システム

持続的な地域経営を実現するためには、ハード、ソフトを使いこなす担い手を地域の中で育てていくことが、重要な課題となる。優れたハードを整備、機能するソフト(仕組み)を整備したとしても、それを行政と民間、市民がどのような意識を持って、それを活用するかによって、その効果・成果は大きく変化すると考えられる。

PPPの観点から、持続的な地域経営に関わる行政、民間、地域における人材をどのように育成していくのか、その点に着目したヒューマンウェアの育成の取組を研究する。これまで生涯学習などの分野において人材育成は行われてきたが、財政のひっ迫などの影響を受けて、公共負担のみに依存する取組・事業には限界が見え始めている。そこで、地方自治体のヒューマンウェアのイノベーションを引き起こすための仕組みそのものを、PPPにより企画・構築・運営していく方法について政策研究に取り組む。

2 地方自治体運営のPPPの普及の実態

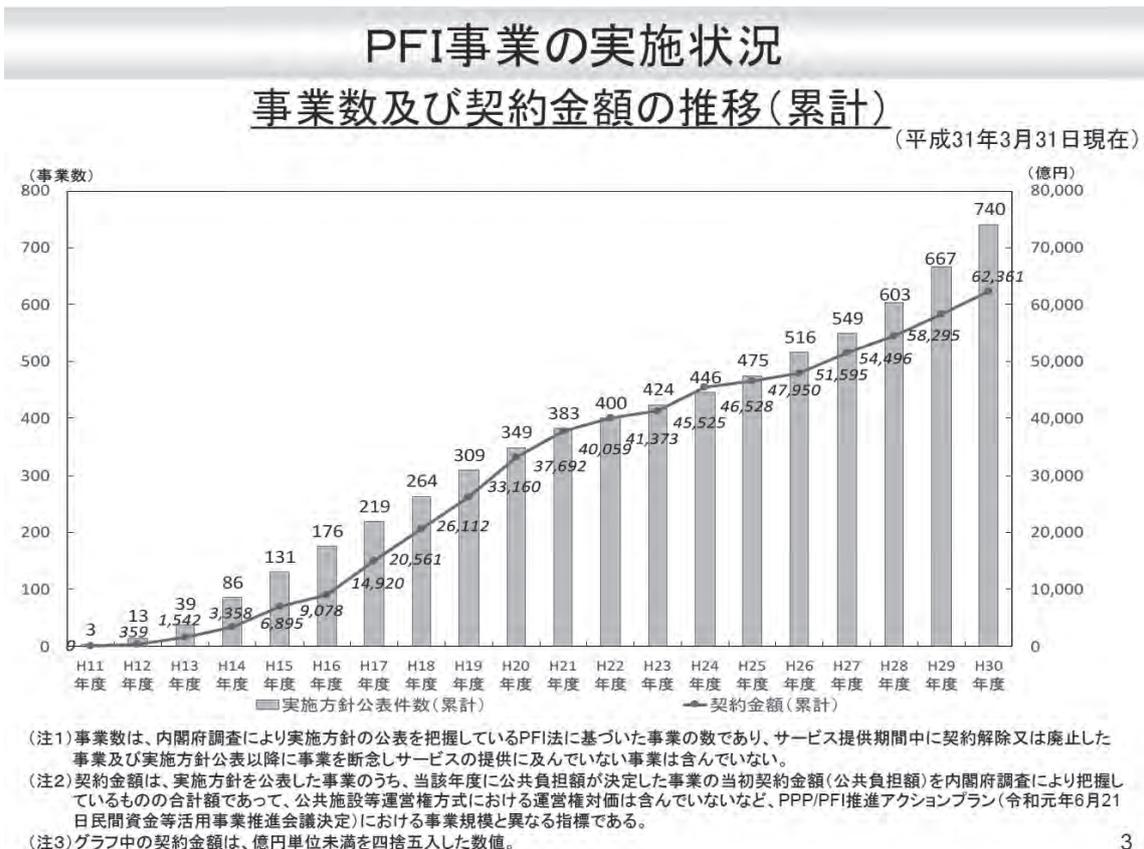
(1) 地方自治体におけるPPPの類型

本研究会が取り上げる、地方自治体の運営イノベーションに関して、これまでどのような取組が実施されてきたのか、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの三分野について、状況を整理しておきたい。

1) ハードウェア

地方自治体の行政施設、公共施設、公の施設等の公有資産の活用・施設整備は、PFI法に基づく事業実施が普及してきている。それまでは、起債等による地方自治体の資金のみによって、公共施設の整備は進められてきた。しかし、PFI法の成立以降は、民間資金を活用した施設整備が可能となり、長期にわたる行政と民間との契約による事業運営が可能となった。2018年度末において、全国で740事業、6兆2,361億円の事業が実現している。

図表(1)7 PFI事業の実施事業数の推移



出典：内閣府(2019)「PFIの現状について」3ページ

都道府県別のPFI事業の実施事業数は、地域によって大きな格差が見られる。埼玉県は、近隣都県では東京都、神奈川県、千葉県に次いで4位の38件の事業実施実績を持っており、全国の中でも8位に位置している。施設の老朽化に伴う施設更新や公共施設等総合管理計画に基づく資産・施設の最適化等、ハードウェアにおける公民連携の事業機会は増えてくることが想定されるが、PFI事業等の公民連携手法の積極的な導入・活用が期待される。

図表(1)8 都道府県別のPFI事業の実施事業数



出典：内閣府(2019)「PFIの現状について」5ページ

政府は「PPP/PFI推進アクションプラン」を策定し、PFI等の推進を図っている。その中で、地方自治体においては、独立採算型だけでなく、混合型のコンセッションの積極的な検討推進や、特に市場性の低い地域での優良事例の成功要素抽出・横展開などを明示している。事業規模として、2013年から2022年までの10年間で21兆円のPFI事業の実施を、数値目標として掲げている。

図表(1)9 PPP/PFI推進アクションプラン

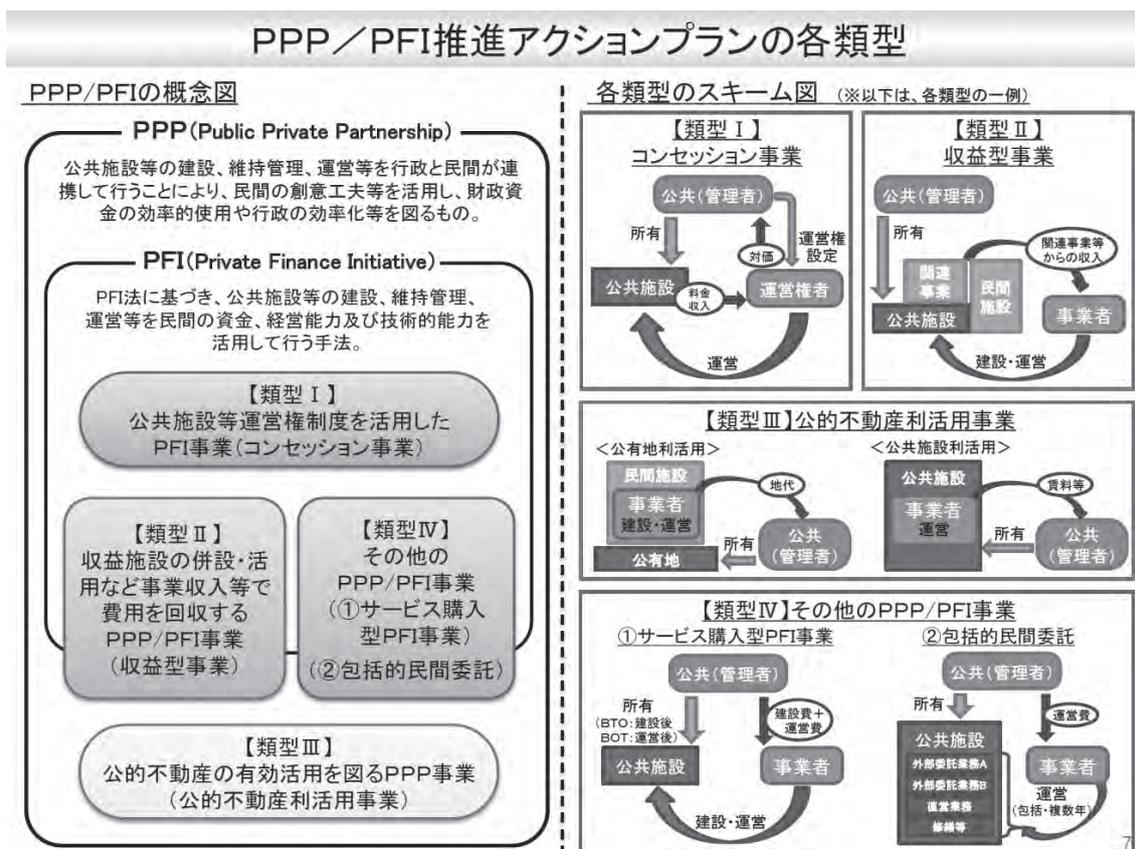
| PPP/PFI推進アクションプラン(令和元年改定版)概要 | | |
|------------------------------|---|--|
| 背景 | 今後多くの公共施設等が老朽化による更新時期を迎える中、公的負担の抑制に資するPPP/PFIが有効な事業はどの地方公共団体等でも十分に起こりうるものであり、良好な公共サービスの実現・新たなビジネス機会の創出も期待できるため、国及び地方は一体となってPPP/PFIの更なる推進を行う必要がある | |
| 改定版概要 | PPP/PFI推進のための施策 | |
| | コンセッション事業の推進 | 実効性のあるPPP/PFI導入検討の推進 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ○コンセッション事業の具体化のため、重点分野における目標の設定 ○独立採算型だけでなく、混合型事業の積極的な検討推進 | <ul style="list-style-type: none"> ○公共施設等総合管理計画・個別施設計画の策定・実行開始時期に当たる今後数年間に、国及び全ての地方公共団体で優先的検討規程の策定・運用が進むよう支援を実施 ・地域の実情や運用状況、先行事例を踏まえ、人口20万人未満の地方公共団体への導入促進を図るよう、分かりやすい情報の横展開 ・交付金事業等について、PPP/PFIの導入検討を一部要件化(公営住宅、下水道、都市公園、廃棄物処理施設、浄化槽) ・PPP/PFIの裾野拡大に向けて、地方公共団体の先導的な取組に対する地方創生推進交付金による支援やPPP/PFI導入に関する簡易検討マニュアルの周知等により地方公共団体の負担軽減を図る |
| | 公的不動産における官民連携の推進 | 地域のPPP/PFI力の強化 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ○地域の価値や住民満足度の向上、新たな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 ・公園や遊休文教施設等の利活用推進 ・公共施設等総合管理計画・固定資産台帳の整備・公表による民間事業者の参画を促す環境整備 ・特に市場性の低い地域での優良事例の成功要素抽出・横展開 | <ul style="list-style-type: none"> ○インフラ分野での活用の裾野拡大 ○地域・ブロックプラットフォームを通じた具体的な案件形成、民間企業の参入意欲刺激 ・官民対話の普及推進(民間提案の積極的活用等) ・地域企業の事業力強化 ・PPP/PFI地域プラットフォームの協定制度などを活用し、支援を強化(参考資料1) ○情報提供等の地方公共団体に対する支援 ・ワンストップ窓口制度、助言制度等の運用による支援強化 ・期間満了案件の検証 ○PFI推進機構の資金供給機能、案件形成のためのコンサルティング機能や地域再生法の特例(※)の積極的な活用(参考資料2) |
| その他 | <ul style="list-style-type: none"> ○キャッシュフローを生み出しにくいインフラに対する導入支援/検討(参考資料3) ○コンセッション事業を含むPFI事業の課題を整理し、制度的対応の必要性を検討 | |
| コンセッション事業等の重点分野 | クルーズ船向け旅客ターミナル施設【3件:~令和元年度】、MICE施設【6件:~令和元年度】、公営水力発電【3件:~令和2年度】、工業用水道【3件:~令和2年度】、空港(6件)、水道(6件)、下水道(6件)、道路(1件)、文教施設(3件)、公営住宅(6件)の6分野については、集中強化期間中の数値目標は達成。今後も引き続き重点分野とし、コンセッション事業の導入促進等を図る。 | |
| 事業規模目標 | 21兆円(平成25~令和4年度の10年間) コンセッション事業7兆円、収益型事業5兆円(人口20万人以上の各地方公共団体で実施を目指す)、公的不動産利活用事業4兆円(人口20万人以上の各地方公共団体で2件程度の実施を目指す)、その他事業5兆円 | |

※平成31年3月に国会に提出された地域再生法の一部を改正する法律案が成立した場合

出典：内閣府(2019)「PFIの現状について」6ページ

PPP/PFI推進アクションプランを実現していくために、ハードウェアの公民連携の事業類型として、四つのタイプを設定している。類型Ⅰ 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業(コンセッション事業)、類型Ⅱ 収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPPP/PFI事業(収益型事業)、類型Ⅲ 公的不動産の有効活用を図るPPP事業(公的不動産利活用事業)、類型Ⅳ その他のPPP/PFI事業(①サービス購入型PFI事業、②包括的民間委託)であり、類型Ⅰ、Ⅱ、ⅣがPFI法に基づく事業、類型ⅢがPFI法に基づかないPPP事業である。令和元年度のアクションプランに示されているとおり、類型Ⅰの混合型の検討推進や市場性の低い地域における成功事例の要素抽出・検討等、地方自治体の特性にあわせた公民連携手法を選択・調整・導入・推進していくことが重要である。

図表(1)10 PPP/PFIの類型



出典：内閣府(2019)「PFIの現状について」7ページ

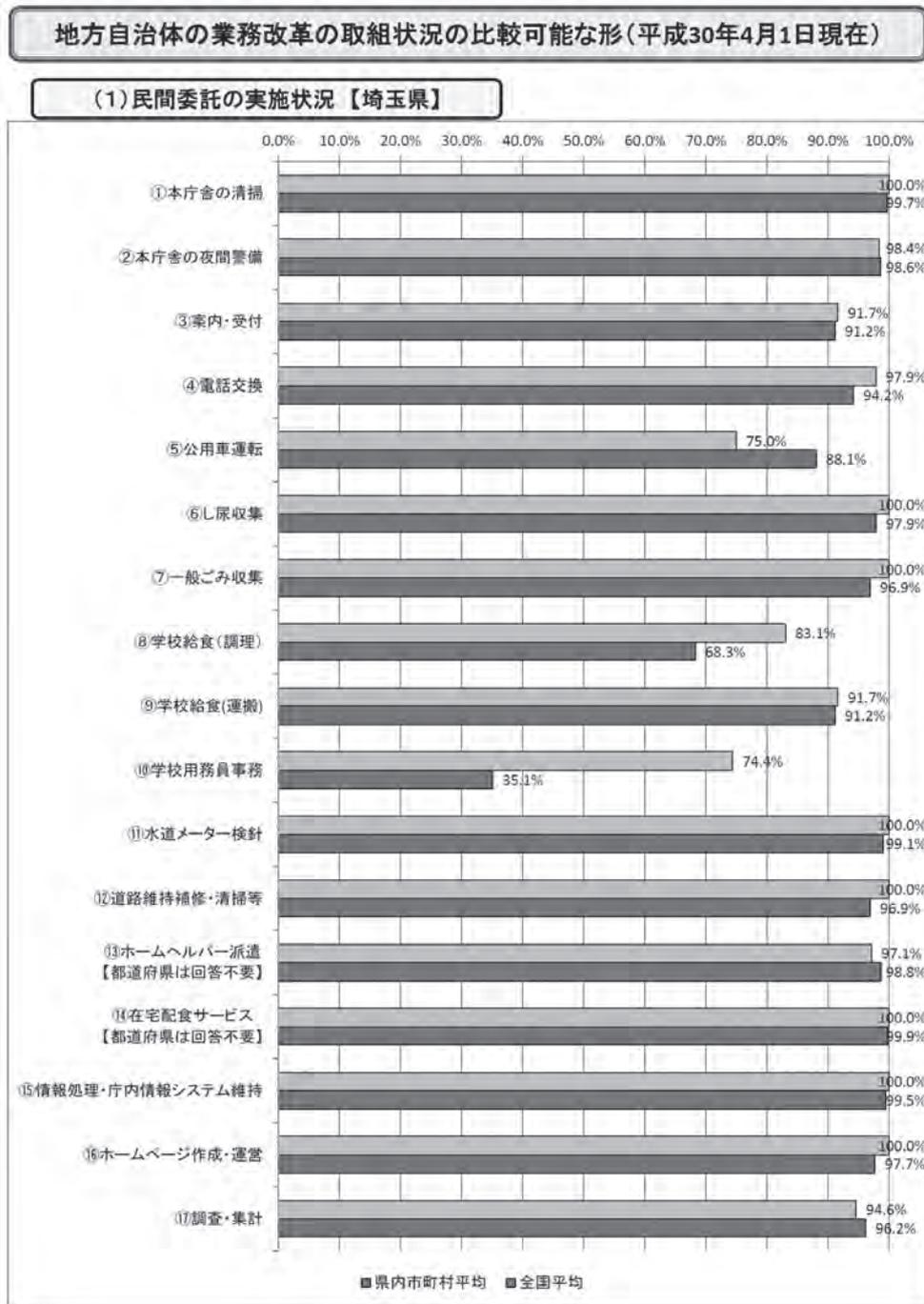
2) ソフトウェア

地方自治体の公共サービスの実施における公民連携手法は、業務委託(包括業務委託、総合委託などを含む)や指定管理者制度等がある。総務省は、2005年度から地方自治体の行政改革について、「集中改革プラン」の策定や定数管理の適正化、財政健全化に向けた公有資産の調査・把握、公共施設等総合管理計画の策定、公会計の導入、公有資産台帳の整備等、多数の取組を支援してきている。

その一環として、2012年度から、全国の地方自治体における行財政改革の取組状況について、全数調査(「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」)を実施している。その中から、埼玉県内のソフトウェア分野の公民連携の取組状況を、2018年度のデータに基づいて検証する。

まず、民間委託の導入状況について、全国平均と埼玉県内の自治体の取組状況を比較したものが、下の図表である。全国平均を下回っている業務は、②本庁舎の夜間警備、⑤公用車運転、⑬ホームヘルパー派遣、⑰調査・統計の4業務となっている。その他の業務は全国平均を上回っており、一定の公民連携の取組が浸透していることが分かる。今後は、民間との連携が行われている分野における連携の度合いを深めていくことや業務の範囲を広げていくこと、より民間側の創意工夫を引き出すための改革が求められる。

図表(1)11 民間委託の導入状況(埼玉県)

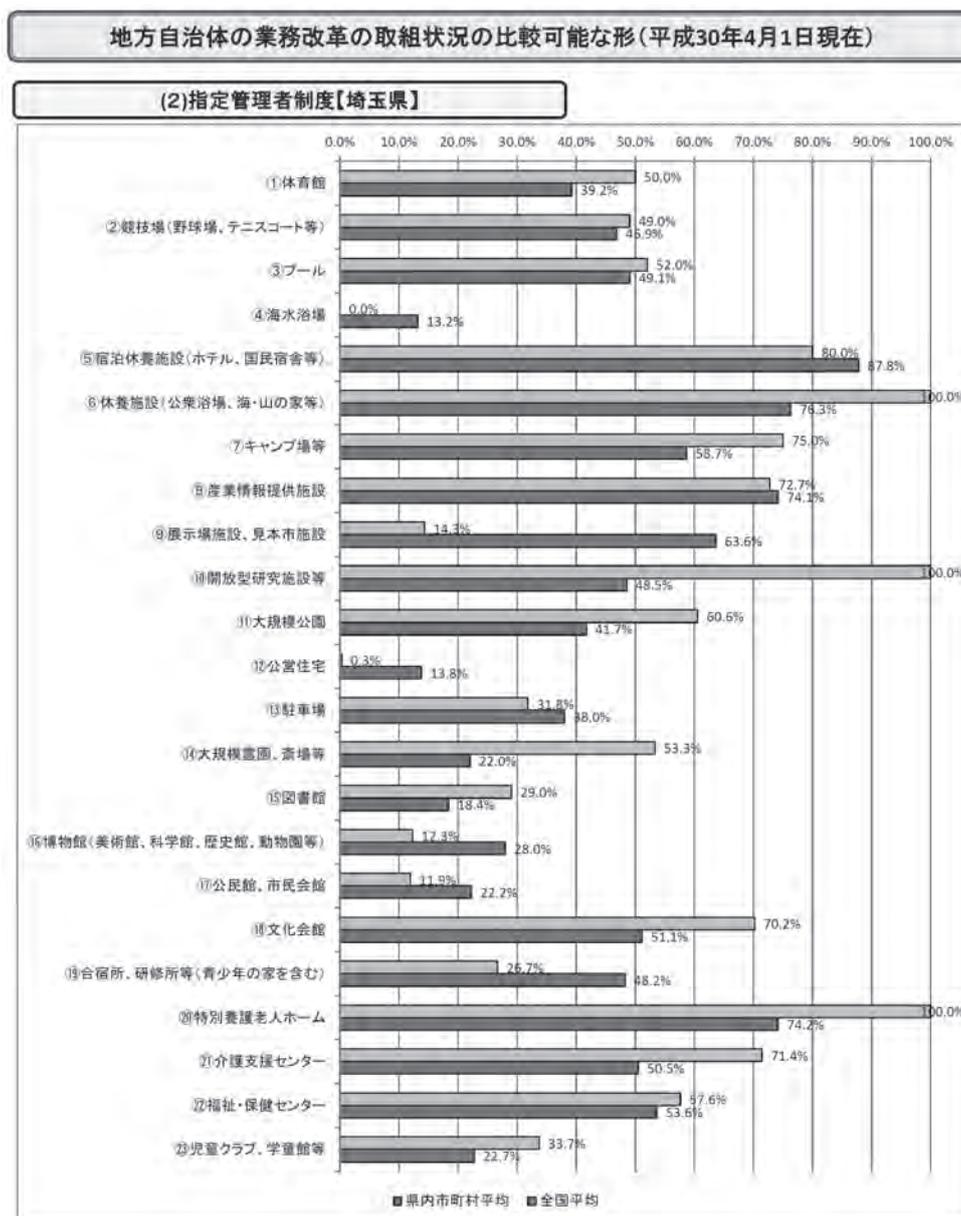


出典：総務省(2019)「地方自治体の業務改革の取組状況の比較可能な形 民間委託(平成30年4月1日現在)」
11ページ https://www.soumu.go.jp/main_content/000611251.pdf

次に、指定管理者制度の導入状況について、全国平均と埼玉県内の自治体の取組状況を比較したものが、下の図表である。全国平均と比較して、導入率が低い施設・分野としては、⑤宿泊休養施設(ホテル、国民宿舎等)、⑧産業情報提供施設、⑨展示場施設、見本市施設、⑫公営住宅、⑬駐車場、⑯博物館(美術館、科学館、歴史館、動物園等)、⑰公民館、市民会館、⑲合宿所、研修所等(青少年の家を含む)の七つとなっている。全国平均を上回っている施設・分野が過半となっており、制度導入は一定程度普及・定着していると考えられる。民

間委託と同様、財政状況が厳しさを増す中で、指定管理者制度の適用範囲や施設数、利用料金制の範囲や付帯事業・自主事業の規模などを、より拡大していく方向での更なる改革が求められる。

図表(1)12 指定管理者制度の導入状況(埼玉県)



出典：総務省(2019)「地方自治体の業務改革の取組状況の比較可能な形 指定管理者(平成30年4月1日現在)」
11ページ https://www.soumu.go.jp/main_content/000611239.pdf

3) ヒューマンウェア

地方自治体の職員やNPO・ボランティア関係、地域住民(子ども、成人、高齢者など)の人材育成は、生涯学習やそれぞれの専門分野で実施されてきた。実施主体としても地方自治体だけでなく、教育機関(小学校、中学校、高等学校、大学等)やNPO・地域団体、商工会議所や青年会議所など、様々なプレイヤーが人材育成に取り組んできている。

少子高齢化、人口減少が進行する中で、地域の持続性を高める人材・担い手をどのように発掘し、育成し、活用していくのか、重要な課題となっている。価値観が多様化し、不確実性が増す社会状況の下、より多くの参加者が参画可能なヒューマンウェアの育成の仕組みを考えることが望まれる。

(2) 地方自治体運営におけるPPP手法

1) PFI事業

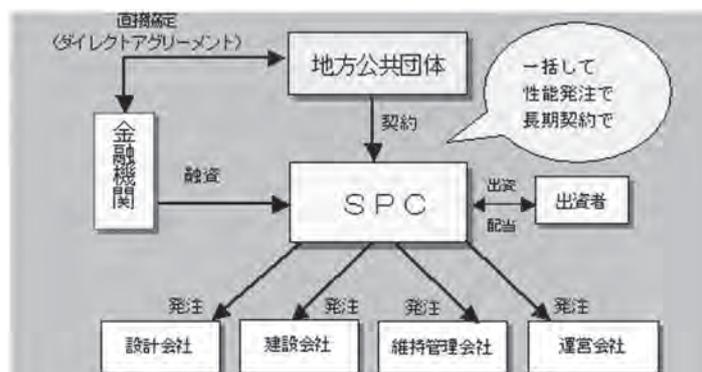
地方自治体のハードウェア整備に用いられるPFI事業とは、内閣府のHPには、「施設をつくり維持管理・運営を行う場合に、従来の公共事業では設計、建設、維持管理、運営という各業務を分割し、年度ごとに発注していました。一方、PFIでは設計、建設、維持管理、運営の全ての業務を長期の契約として一括してゆだねます。さらに、PFIでは従来のように細かな仕様を定めるのではなく、性能発注といって“性能を満たしていれば細かな手法は問わない”発注方式により業務をゆだねます。この違いによって民間のノウハウが発揮され、PFIのメリットが発生します。」と解説されている。下図のとおり、これまでの従来型の公共事業では、単年度、個別業務別、仕様発注等の制約を受けていたが、PFI法に基づく手続きを経ることによって、複数年度、包括業務、性能発注等による民間事業者の創意工夫・資源(資金、人材、ノウハウ等)を活用することが可能となる。

図表(1)13 PFI事業の仕組み(従来型との違い)

【従来事業】



【PFI事業】

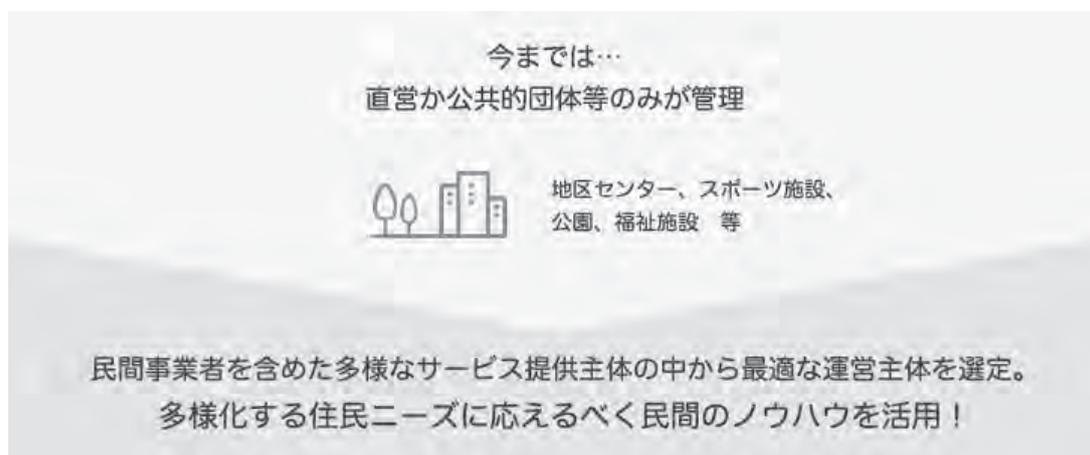


出典：内閣府PFI推進室ホームページ (https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso04_01.html)
2019年12月27日閲覧

2) 指定管理者制度

指定管理者制度は、2003年の地方自治法改正により創設された制度で、主に公共施設等の管理運営について、複数年にわたって委託することができる仕組みである。これまでは、従来、公共団体、公共的団体、地方自治団体の出資法人等に限定されていた公の施設の管理運営を民間事業者も含めた幅広い団体にも委ねることができるようになった。多様化する市民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間のノウハウを活用しながら、市民サービスの向上と経費の節減を図る。そのために、多様な民間事業者・担い手の参入を可能とすることで、サービスの質とコスト効率の向上を促進する仕組みとなっている。

図表(1)14 指定管理者制度の仕組み

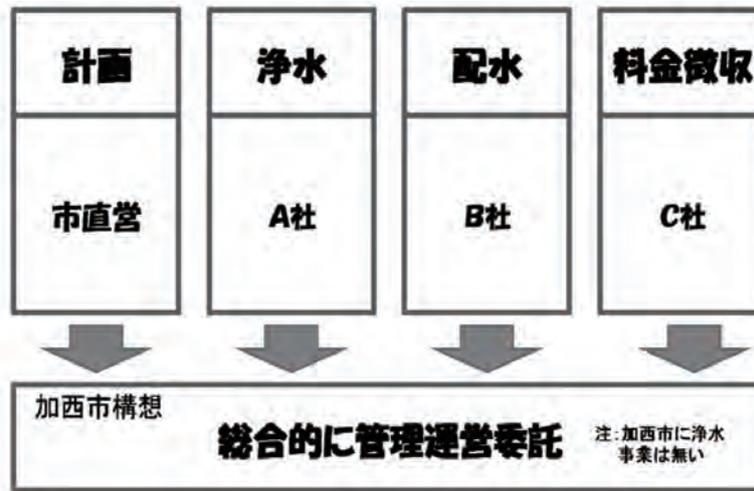


出典：横浜市ホームページ (<https://www.city.yokohama.lg.jp/business/kyoso/public-facility/shiteikanri/shiteikanrishaseido.html>) 2019年12月27日閲覧

3) 業務委託

包括業務委託とは、「地方公共団体が行政責任を果たす上で、必要な監督権などを留保した上で、その事務を包括的に民間企業、外部の団体及び個人などに委託すること」と考えられる。これまでの部分発注、個別発注、単年度発注ではなく、複数の業務を包括的に複数年にわたって委託することで、民間事業者のサービスの質の向上とコスト効率の改善、地域活性化への貢献等の効果を引き出す仕組みである。

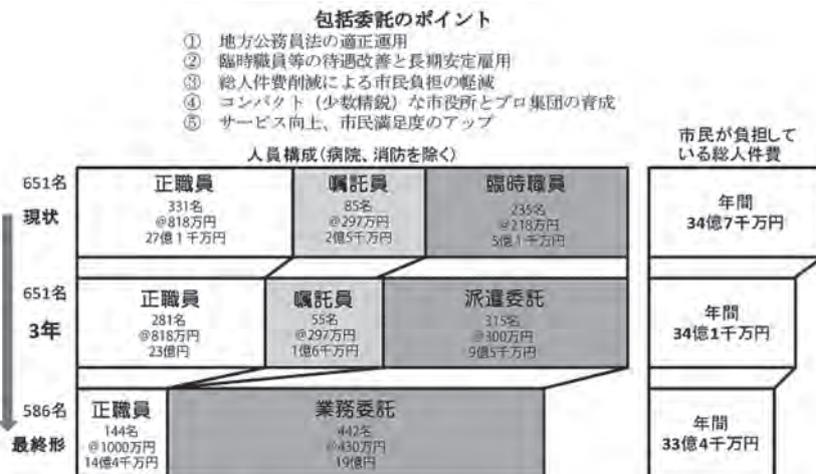
図表(1)15 包括業務委託の考え方(兵庫県加西市)



出典：中村賢一(2011)「市役所業務の包括業務委託について—兵庫県加西市での導入検討事例から—」『東洋大学PPP研究センター紀要』創刊号、98ページ

包括業務委託により、地方自治体運営における定型的・事務的な業務については、規模の経済性や民間事業者の特徴を活かした持続可能な仕組み・体制を構築することが可能となる。2020年から導入される会計年度任用職員制度により、非常勤職員や嘱託職員等のいわゆる非常勤職員の雇用が適正化されると同時に、そのための財政負担が増大する地方自治体が多くあると想定される。包括業務委託は、地方部の中小規模の地方自治体においては、地域経済循環を維持しながら、住民の安定的・持続的な仕事を創出するとともに、地方自治体の職員制度では対応できない柔軟で多様な働き方を実現することが可能となる。

図表(1)16 包括業務委託のポイント(兵庫県加西市)



注1:3年間は派遣による委託を想定、最終形は正職員と業務委託のみを想定。
 注2:総人員数は現状の9割、給与水準は正職員で現行の1.2倍、業務委託先のスタッフの給与を全[0]四割企業平均給与と仮定。
 注3:市役所業務の見直し、事業仕分け、民間事業者の経営努力、ネットサービス等に伴うプラスアルファの効果は除外した。
 注4:業務委託先の年俸や職員は民間事業者が決定することで、市が拘束するものではない。

出典：同上、105ページ

(3) 総務省による調査結果の分析

1) 総務省による調査結果から見える傾向

総務省の「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」の結果から、以下のよう
な傾向が見出せる。ハードウェアについては、地方自治体において一定程度、PPPの事業
実施が拡大・浸透していることが分かる。ソフトウェアについては、施設の運営・維持管
理などをPPPで行う指定管理者制度の導入は進んでいるが、分野・施設によりばらつき
が見られる。ヒューマンウェアについては、多様な事業が実施されているが、目標、対象、
主体、仕組みなど、さらなる改善が必要であると考えられる。

2) ハードウェア・ソフトウェア・ヒューマンウェアのPPP手法

地方自治体の持続性を高めるために、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェア
におけるPPP手法を含めた、最適な公共サービスの提供方法を創り上げていくことが必
要となる。既存の制度である、PFI事業や指定管理者制度、業務委託などに加え、より広い
領域での行政(Public)と民間(Private)との連携(Partnership)を、地域特性に合わせてデ
ザインしていくことが求められる。

(4) 運営イノベーションの可能性

今後さらに厳しさを増していく社会環境(人口、財政、人材などの諸側面)において、持
続可能な自治体運営を実現していくためには、PPPによるイノベーションが不可欠であ
り、それを構築する知見・人材を開発・育成していくことに、将来に向けた可能性を見出
していきたい。

3 本研究の対象と方法、体制

(1) 研究のフレーム

1) 広域連合の政策研究・人材育成の枠組み

彩の国さいたま人づくり広域連合の政策研究・人材育成の枠組みは、行政職員だけでなく、民間企業やNPO等の職員も参加しており、研修そのものが公民連携の出会いの場となっている。年間10日(80時間)にわたる継続的な研修プログラムは、行政と民間の垣根を超えた信頼関係を構築するには適していると考えられる。

そのため、技術的・専門的な知識の習得、情報収集だけでなく、実際のフィールド調査やディスカッションなどを通じた実践的な調査・研究に重点を置いて取り組んだ。

2) 共同研究による現実的な政策研究・人材育成

行政と民間の研究者が一緒になって共同研究に取り組むことにより、それぞれの立場の人が同じ物事をどのように見るのか、実体験を通じて肌感覚として認識することができる。そのような官と民とのギャップに関する、主観的な認識・捉え方・対応の仕方を学ぶことは、研修後の政策提案、調整、推進のあらゆる場面で活用できるメタ・スキル(技術を使いこなす技術)の習得につながる。

(2) 研究の体制、方法

1) 3分野で現実的なフィールドを想定した政策研究

ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの3分野において、政策研究の人材育成プログラムという位置付けを持ちながら、現実的なフィールドを想定して調査に取り組むことを基本的なスタンスとした。

2) 3チーム、16名、1年間(10回)によるグループ研究

三つのチームに分かれ、16名が10回にわたるグループ研究に取り組んだ。

(3) 各チームの特徴、位置付け

1) ハードウェア・チーム

杉戸町の事例を対象として、地方自治体における公共施設を公民連携により整備・運営するための「合意形成」に着目して、研究を行った。

PFI、PPPの実績があまり多くない地方都市、中小規模都市においては、公民連携事業そのものに対する十分な情報が伝わっておらず、関係者の誤解や不安などが増幅することで、事業本体がとん挫したり、方針の変更などの事態に陥ることがある。杉戸町をフィールドに、地域にとって必要な施設のあり方、整備、運営手法を含め、幅広い視点から公民連携をどのように取り入れ、事業を進めていくのか、実務的な視点からの研究を行う。

2) ソフトウェア・チーム

秩父市を対象として、地方自治体の公共サービスの代表的な事業の一つであるごみ収集について、人口減少・過疎化が進む中山間地域をフィールドとして、公民連携による事業方法について研究を行った。

一般家庭のごみ収集は、近年のごみ屋敷の問題の顕在化など、社会的な注目を集めている「地域共通の課題」となっている。一般家庭の生活に直結する身近なサービスとして、途切れることの許されないものであるとともに、近年では、住民の高齢化や独居家庭の増加などにより、各家庭からごみの集積場所までのごみ出しを行うことにも困難を抱えるといった新しい問題も生じてきている。それらの現場レベルにおける課題解決を、公民連携の手法により解決するための手法を研究する。

3) ヒューマンウェア・チーム

ふじみ野市など埼玉県内の複数の地方自治体で開設している、地域の人材育成の取組である「市民大学」を取り上げて、持続的な事業運営や必要とされる人材の育成のための方法、スキームについて研究を行った。

社会教育、生涯学習や市民協働の分野、個別分野における人材育成など、地域に人的資源を育成するため事業は、各分野で別個に企画・運営されてきている地方自治体が多い。人生100年時代の働き方改革や副業解禁、地域における創業、職住近接の流れなど、Society5.0の時代の中で、持続可能な地域人材の育成システム・事業をどのように構築するのか、公民連携の手法を含めた政策研究を行う。

(4) 政策研究と人材育成の接合

1) 広域連合の組織、ネットワークとの整合

彩の国さいたま人づくり広域連合は、全国的にも数少ない特別地方公共団体として、人材育成を中心とした広域的なサービス提供を行っている。同連合は、埼玉県及び埼玉県内の全市町村で構成されており、埼玉県全域の組織、ネットワークを有している。

本政策研究の取組も、埼玉県内の地方自治体の職員のための機会であり、民間団体にも参加を呼びかけ、県・市町村・民間などから16名の混成チームにより、研究を行うことと

なった。そして、その成果は広域連合を通じて、埼玉県全域に普及・提供されることで、地域全体の人材育成や政策形成に貢献することを目指している。

2) 実践的な政策研究を通じた人材育成の試み

本研究では、具体的な地域・事業を対象として人材育成に取り組んだ。広域連合という現場を離れた場所で、他の自治体の職員や民間企業のメンバーとともに、落ち着いて政策研究を行う貴重な場となる。住民ニーズの多様化などにより、地方自治体の職員の業務は多忙化の度合いを増してきており、地域に必要な政策を地方自治体職員が考える時間が限られる中で、それらを補完しつつ、その政策形成を担う人材育成を同時に行うことを目指した。

また、広域連合の場を通じて調査・検討された政策提言が、フィールドになった地域や他の埼玉県内の各地の政策・事業の参考になれば、広域連合の構成団体にとっても大きな成果・貢献となる。人材育成プログラムとして、政策実現まで求められるものではないが、現場を設定し、その具体的な課題・条件を学び、説得力ある政策研究を行うことで、人材育成の質を高めるというところを考慮して取組を進めた。

令和元年11月の政策研究交流会、令和2年2月の成果発表会、各地域へのフィールド調査、地域関係者とのやり取りを通じて、広域連合の人材育成の取組が、地域の現場、まちづくりに少しでも貢献できれば幸いである。

注釈

(注1)内閣府自治体SDGsホームページ(<http://future-city.jp/sdgs/>) 2019年12月25日閲覧

参考文献

熊田禎宣・山本佳世子編著(2008)『環境市民による地域環境資源の保全—理論と実践』古今書院

難波悠(2018)「新市の設立がもたらす公共サービスへの問いかけ—サンディースプリングス市の包括民間委託と周辺での広がりを事例に」『東洋大学PPP研究センター紀要』第8号、1～17ページ

中村賢一(2011)「市役所業務の包括業務委託について：兵庫県加西市での導入検討事例から」『東洋大学PPP研究センター紀要』創刊号、97～107ページ

第2章 各論

ここからは、公民連携による地域のハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの課題解決・政策提案に関する内容を報告する。

1 公共施設再編整備(ハードウェア)の公民連携事業における合意形成

(1) PPPによる公共施設の再編・有効活用に係る問題提起

ここでは、公共施設等総合管理計画に基づき、各自治体が今後進めていくであろう公共施設の再編の動きや、遊休公用地の利活用などを踏まえた上で、PPP (Public Private Partnership)の手法を活用した公共施設の整備や公有地の有効活用の必要性について述べていく。

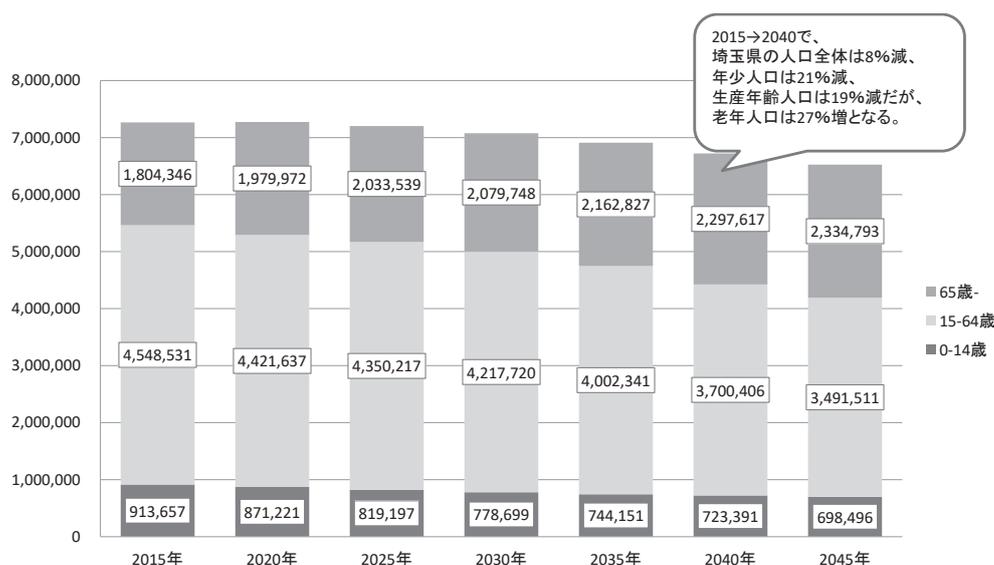
1) 公共施設等の老朽化対策

自治体の財政状況は社会保障経費の増加に伴って、年々厳しさを増している。

一方で、埼玉県の人口の将来推計を見ると、戦後一貫して増加してきた人口が減少していくものと推計されている。人口減少は確かに社会に与えるインパクトは大きいですが、より大きな問題は、年少人口や生産年齢人口は減少していきながら、老年人口は増加していくという人口構造の大きな変化にある。

生産年齢人口の減少は税収の減少につながり、老年人口の増加は社会保障経費の増加につながることから、引き続き自治体の財政状況は厳しくなることが想定される。

図表(2-1)1 埼玉県における世代別人口の推移

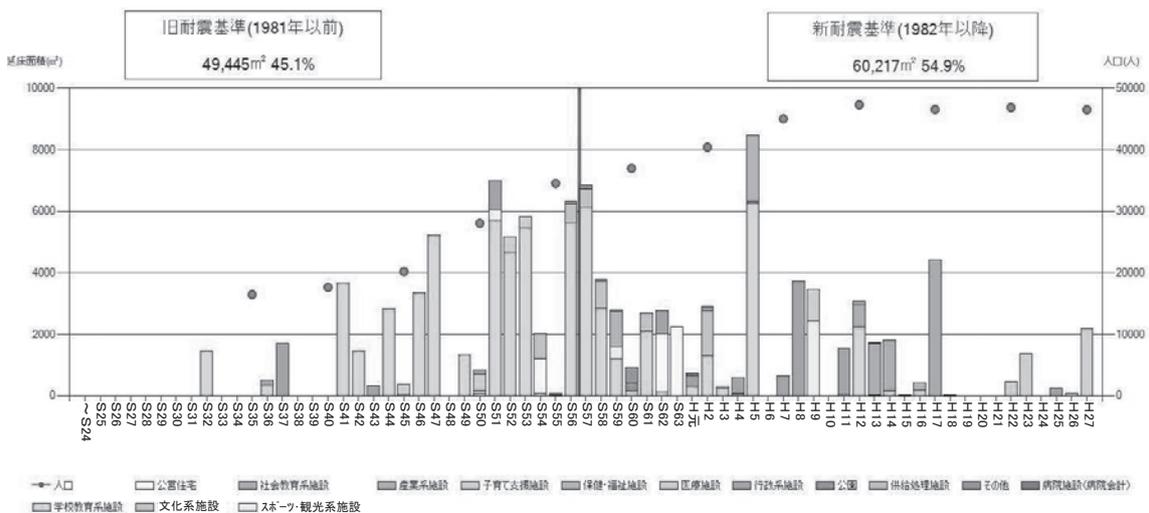
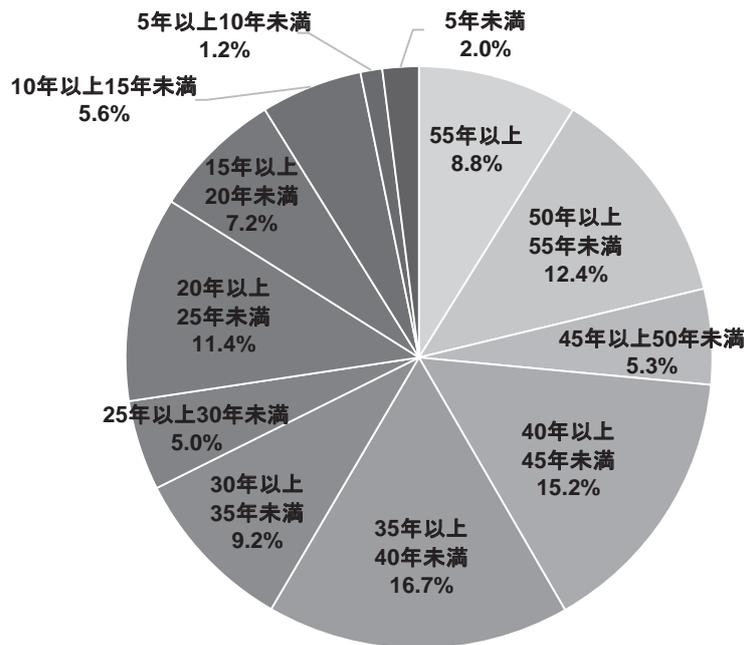


出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年推計)」に基づき筆者作成

自治体はこれまで、人口や税収が右肩上がりに増えていくことを前提として、庁舎、学校、公民館、体育館、図書館、ホール、保育所、公営住宅など様々な公共施設を整備してきた。

これらの施設は、1970年代から80年代にかけて整備されたものが多い。鉄筋コンクリートの耐用年数は約50年～70年であることから、この時代に整備された大量の施設を、今後大規模改修や更新をしていかなければならない。

図表(2-1)2 杉戸町における公共施設の状況



出典：杉戸町(2017)「杉戸町公共施設等総合管理計画」30～31ページ

しかし、前述のとおり、自治体の財政状況は更に厳しさを増していくことが予想される。そうした中で、全ての施設を現状のまま更新することはほぼ不可能と言わざるを得ない。

また、人口構造が変化していることから、公共施設の利用需要の変化にも対応する必要がある。

こうしたことを背景として、総務省は、公共施設等の全体を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うため、全ての自治体に対し、「公共施設等総合管理計画」の策定を要請し、埼玉県においては2016年度までに県及び全ての市町村が計画を策定した(注1)。

この総合管理計画に基づき、個別施設ごとに具体的な対応方針を定める「個別施設計画」を2020年度までに策定することとされている(注2)。現在、多くの自治体において、個別施設計画の策定作業を進めている段階である。

そして、個別施設計画策定後には、公共施設の統廃合等により、施設の複合化・集約化が進んでいくものと考えられる。また、公共施設の統廃合に伴い遊休公有地が生じることになる。

その際に、財政状況が厳しい時代だからこそ、単に複合化・集約化したり、単に公有地を売却したりするだけでなく、様々な工夫をしていくことが自治体に求められている。

2) 様々な公共施設の整備手法の広がり

第二次世界大戦後に制定された地方自治法の下では、公共施設の整備手法は、自治体自ら整備し、維持管理を行うという手法しかなかった。

しかし、近年、PPPによる公共施設整備が広がりつつある。一つのターニングポイントは、1999年に施行された民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律、通称「PFI法」である。PFI事業は、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図ろうとするものである。

公共施設の維持管理における民間活力の導入という点では、2003年の地方自治法の一部改正により、指定管理者制度が導入されたことも重要なポイントである。指定管理者制度導入により、自治体が施設の管理を行うのではなく、利用料金を直接収受できるなどの一定の権限を持った民間事業者が施設を管理することが可能となった。

近年では、2017年に都市公園法が改正され、都市公園内に民間事業者が建設する収益施設の建ぺい率の特例措置や設置管理期間が延長されるという、いわゆるPark-PFI制度が創設されたことも大きなポイントの一つである。

○公共施設の整備・維持管理における主なPPPの手法

| 制度・手法 | 根拠法令 | 特徴 |
|----------|-------|---|
| PFI | PFI法 | 公共施設等の設計・建設・維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る制度 |
| 指定管理者制度 | 地方自治法 | 自治体が持つ「公の施設」の管理を、自治体が指定する民間事業者等を実施させる制度で、従来の委託に比べると、利用料金を事業者が直接収受できるなど、事業者の権限が拡大された |
| Park-PFI | 都市公園法 | 飲食店、売店等の公募対象施設の設置または管理と、その周辺の園路・広場等の特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を公募により選定する制度 |
| 包括的管理委託 | — | 受託した民間事業者が創意工夫やノウハウの活用により、効果的・効率的に運営できるよう、複数の業務や施設を包括的に委託する手法 |
| 定期借地権 | — | 自治体が民間事業者に期限付きの借地権を設定した上で借地し、民間事業者が借地上に公共施設を整備し、当該施設を自治体が賃借する方式 |
| リース方式 | — | 企画・立案、設計・工事、維持管理を一括して民間事業者が発注し、行政は竣工した施設を賃借し、建物工事費及び維持管理費を割賦払いする方式 |

このように、官民が連携して公共施設を整備・維持管理をする手法が広がってきており、埼玉県内の自治体においてもこのような手法が採用されるケースが増えている。例えば、PFIは、県のESCO事業やさいたま市の中学校や庁舎等の整備において活用されている(注3)。包括的管理委託は、戸田市の上下水道事業において窓口業務と施設運転管理業務をまとめて発注する形で活用されている(注4)。定期借地権及びリース方式は、桶川市や三郷市において、市が保有する土地を民間事業者が借りた上で、公共機能と民間機能を併せ持った建物を民間事業者が建設し、民間事業者から公共機能の床部分を市が借り受ける手法が採られている(注5)(注6)。それ以外の自治体においても、都市公園や文化ホールなどの公の施設に指定管理者制度を導入しているところは多い。

このような手法は財政負担の軽減につながるだけでなく、民間活力の導入により、これまで自治体ができなかった民間事業者のノウハウを活かした新たなサービスが提供され、住民福祉の向上が図られることも期待されている。

3) PPP導入における課題

ただし、PPPによる公共施設整備は課題が多く、特に自治体が主導するケースでは思い描くような施設とならなかった事例があることも事実である。

青森県青森市の「AUGA（アウガ）」は、青森駅前の再活性化を目指し2001年にオープンした再開発ビルで、地下1階から4階までは民間の商業施設、5階から9階までは公共施設が入居していた。運営は青森市の第三セクターが担っていたが、多額の債務超過に陥り2017年に経営破たんした。解散に当たり、市は第三セクターに対する約17億5,000万円の債権を放棄せざるを得なかった(注7)。解散する直前の2016年には、当時の市長がこの問題の責任を取って辞職する事態にまで発展した。その後、市がビルの公共化を行い、現在は地下1階を除いた全てのフロアが公共施設となっている(注8)。

また、愛知県西尾市では、市町村合併に伴い重複した公共施設の再編を行うため、2012年に「西尾市公共施設再配置基本計画」を策定した。そして、市内公共施設の統廃合や再整備についてPFI事業で行うこととし、2016年にSPC（特別目的会社）と198億円で契約した。

この契約は、市の建物の新設、改修、解体、施設の運営、維持管理をSPCが包括的に行うというものであった。しかし、新たな方式を採用したことから、コンサルタント事業者しかその理解が及ばないこと、市の保有する情報のうち民間事業者の著作権・意匠権などが絡むことで開示判断できるものが限られたこと、及び、事業が進むに従って、市の内部でも事業の全容を把握しているのはごく一部の職員となり、議会への対応、説明が不十分だとされたことが問題視された。その結果、事業の実施経緯が不透明だと批判が高まり、住民訴訟が提起される事態となった(注9)。

これらの事例は報道でも取り上げられるような大きな事例であるが、自治体がPPPの積極的な導入方針を打ち出していたとしても、個別の施設整備に落とし込んでいくと、庁内の合意が得られなかったり、議会や住民の反対を受けて撤回したりする例は多いのではないかと。また、自治体が民間のポテンシャルを引き出しきれず、従来型の公共施設整備や業務委託とさほど変わらないPPPもあるものと推察される。

4) 問題提起

これから自治体が公共施設の再編整備や公共空間の有効活用をPPPにより進めていく上で、どのようなことに留意していけばよいのだろうか。

私たちは、庁内の合意形成、住民との合意形成、民間事業者との合意形成といった三つの合意形成と、ファイナンスが重要なのではないかと仮説を立てた。

このような仮説を立てた上で、具体的な研究対象として、埼玉県杉戸町の旧杉戸小学校跡地の活用について考えることとした。

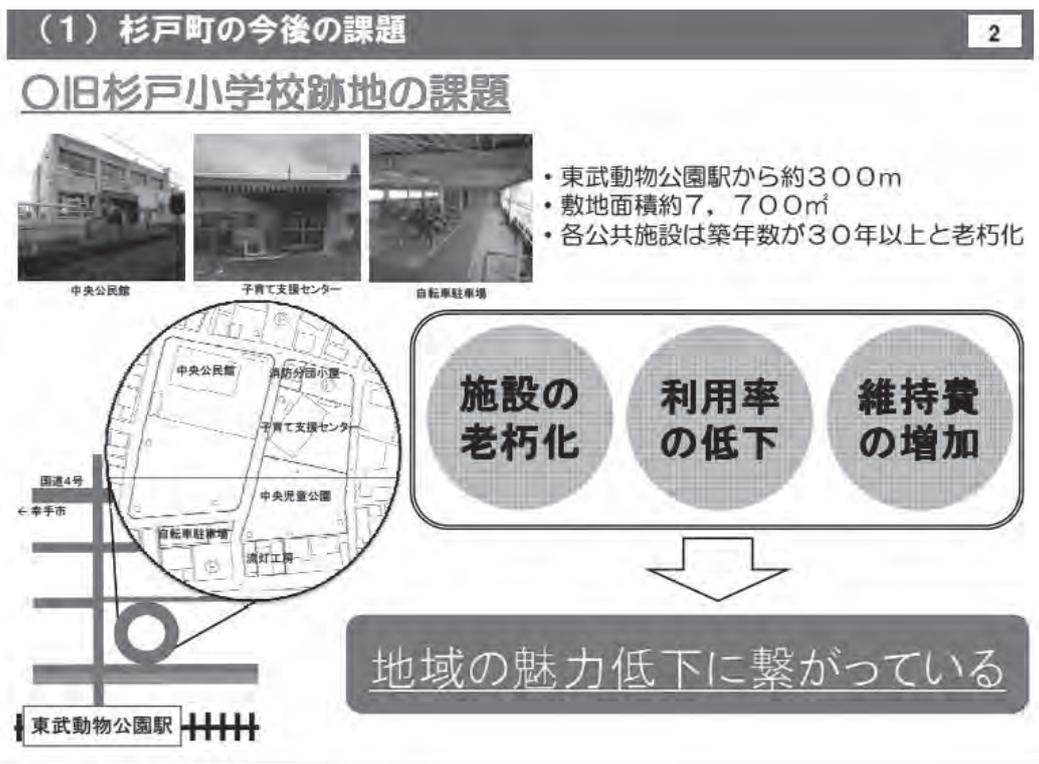
その理由は、杉戸町は、今まさに民間活力の導入による公共施設整備を行うための可能性調査を行っているところであり、庁内・住民・民間事業者との合意形成に向き合っているところだからである。

杉戸町は埼玉県の東部に位置する人口約45,000人の町であり、多くの自治体と同様に、人口減少・少子高齢化の影響を受けるとともに、公共施設の老朽化という課題を抱えている。

町内にある旧杉戸小学校跡地は、東武スカイツリーラインの東武動物公園駅から約300mのところの位置しており、同駅から延びる町のメインストリートであり、2018年に事業認可となった都市計画道路東武動物公園駅東口通り線から一本道を挟んだ場所にある、敷地面積約7,700㎡の町有地である。かつて杉戸小学校があった場所であるが、現在は中央公民館、消防分団小屋、子育て支援センター、観光案内所、自転車駐車場、中央児童公園といった公共施設が配置されている。

この区域に建設されている全ての建物が築30年以上となっており、老朽化が進んでいる。そのため、好立地にもかかわらず利用率は低下する一方であり、地域の魅力低下につながっている(注10)。

図表(2-1)3 旧杉戸小学校跡地の課題



出典：杉戸町(2020)「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」2ページ

本研究では、杉戸町が今後PPPによる公共施設の再編整備を行う上での重要な点について、提言を行う。この提言が杉戸町の今後の事業にとって参考になるだけでなく、他の自治体においてもPPPによる公共施設再編整備を行う際の参考となれば幸いである。

なお、執筆に当たっては、いくつかの先進事例についてヒアリング等を実施の上で参考とした。岩手県紫波町のオガールプロジェクト、神奈川県大和市の文化創造拠点「シリウ

ス」整備事業及び東京都立川市の新庁舎建設及び現庁舎敷地活用事業の関係者の皆様、並びに、国土交通省のPPPコンサルティングパートナーである大和リース株式会社さいたま支店の皆様には、業務でお忙しいところ本調査・研究に御対応をいただき、心から感謝を申し上げます。

注釈

- (注1)総務省(2019)「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表(平成31年3月31日現在)」
- (注2)内閣府(2019)「経済財政運営と改革の基本方針2019」66ページ
- (注3)埼玉県改革推進課ホームページ(<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0104/kaikaku-pfi/index.html>)2020年1月31日閲覧
- (注4)戸田市上下水道経営課ホームページ(<https://www.city.toda.saitama.jp/site/suidou/sui-gyomu-houkatsu-keiyaku-todashi.html>)2020年1月31日閲覧
- (注5)桶川市(2019)「坂田地区公共施設等整備事業の概要」1ページ
- (注6)三郷市(2016)「三郷中央地区交流施設整備等事業の実施に関する方針」2ページ
- (注7)青森市(2017)「アウガ・新市庁舎に係る新たな対応方針【Vol.3】」4ページ
- (注8)青森市管財課ホームページ (<https://www.city.aomori.aomori.jp/kanzai/shiseijouhou/matidukuri/toshidukuri/auga/01.html>)2020年1月31日閲覧
- (注9)西尾市(2018)「西尾市方式PFI事業 検証報告書・見直し方針」1～2、8～9ページ
- (注10)杉戸町(2020)「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」2ページ

(2) 庁内の合意形成

公民連携事業では所管する担当だけでなく、様々な部署との調整や専門的な知識が必要となる。担当だけで事業を進めていくと大きな後戻りや事業そのものが実施できなくなる可能性がある。そのため、首長をはじめ、関係する部署はもちろんのこと、事業に対する全庁的な合意形成が重要となってくる。

1) 杉戸町の現状

杉戸町では、今回の旧杉戸小学校跡地にかかる、公民連携に関する直接の担当部署は存在しない。各施設の管理等は杉戸町課設置条例(1968年杉戸町条例第10号)により、道路・自転車駐車場・公園部門は都市施設整備課、消防分団小屋はくらし安全課、子育て部門は子育て支援課、観光部門は商工観光課、公民館部門は教育委員会(社会教育課)が担当している。また、杉戸町役場組織規則(1973年杉戸町規則第19号)第16条に基づき、本事業においては、横断的な組織として、検討委員会を設置して協議調整を行っている。

(ア) 庁内における担当について

都市計画道路東武動物公園駅東口通り線整備事業に併せ、中央公民館周辺の町有地を住宅等の移転代替地に利用できないか、地元の権利者から相談があったことから、当時の担当課である都市施設整備課で検討を行うこととなった。2016年7月にまずは中央公民館周辺の公共施設を所管する関係各課へ現況調査を依頼し、同年9月に現況調査の結果を町長、副町長へ報告した。

その翌年2017年に町長選挙後の就任記者会見の席で、記者からの質問に対し、「駅前通り線の整備にあわせ、中央公民館周辺の再整備について年度内に方針を決めたい」という町長のコメントが新聞各紙に掲載された。これを受けて、駅前通りの整備を所管する都市施設整備課では、代替地で利用する方法(以下「代替地案」という。)と中央公民館を含めた旧杉戸小学校跡地を一体的に利活用する方法(以下「利活用案」という。)についての可能性を探った。

代替地案のメリットとして、都市計画道路の移転先として、事業地に近く、地権者も住み慣れた土地から離れることがないため、移転交渉に有利に働くと考えられる。デメリットとしては、町が所有している、比較的駅に近い広めの土地がなくなってしまう事になる。代替地としてその土地を提供することになれば、このような有利な土地を新たに取得することは困難である。

利活用案のメリットとして、老朽化した中央公民館や子育て支援センター、公園などを再整備することにより、施設の更新による利便性を向上することができ、住民の交流の場となることが予想され、町の活性化につながる。デメリットとして、施設再編整備のために多額の費用・投資が必要になってくる。

杉戸町では、代替地案と利活用案を比較検討した結果、将来にわたり町の発展に寄与できると考えられる利活用案で実施していくことが望ましいのではないかと考えた。ただし、利活用案では多額の費用が必要となってくることから、公民連携事業による費用の最小化と民間事業者のノウハウを最大限に生かし、事業の魅力を最大化していく必要がある。そこで、2018年5月には都市施設整備課を事務局とした、『旧杉戸小学校跡地有効活用検討委員会』を設置し、部局横断的に詳細な検討を進めていくこととなった。

(イ) 庁内における検討組織

利活用案を進めていく上で、これまで都市計画道路東武動物公園駅東口通り線整備事業を担当していた都市施設整備課(2017年4月より都市計画道路整備の専担組織として東口通り線整備推進室を設置)が検討を行ってきた。しかし、対象エリアでは中央公民館、子育て支援センター、消防分団小屋、自転車駐り場、観光案内所や公園など様々な部局にわたるため、都市施設整備課だけで検討を行っていくことは困難である。新たに公民連携室などの専属の担当を設置することが理想的であるが、杉戸町の職員数や予算などの行政規模では公民連携に特化した専属の担当を置くことは困難であると考えられ

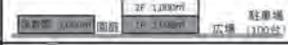
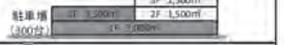
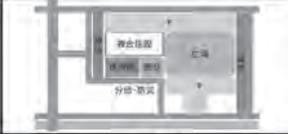
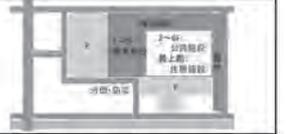
る。そのため、杉戸町では単独の組織での処理が適切ではない場合に、プロジェクト・チームを設置することができることになっているため、本事業についても、2018年5月23日に検討委員会を設置した。また、検討委員会設置規程により実務的な調査・検討を行うため、作業部会も設置され検討を行っている。

(ウ) 庁内における意思統一について

これまで、事業については都市施設整備課が都市計画道路の整備に伴って、旧杉戸小学校跡地を代替地に利用できないか検討を行ってきた。検討を行っていく中で代替地として利用していくよりも、有効に利活用していくことにより、杉戸町の活性化に資するような事業を展開することができるか、そのための組織づくりが行われ、検討委員会と作業部会を設置し、事業の詳細を検討していった。事業に当たっては、民間活力を活かした計画とするため2018年度に民間活力導入可能性調査委託(以下「可能性調査」という。)を実施した。

町の各種上位計画や住民意向調査などの結果を踏まえ、検討委員会、作業部会と可能性調査受託事業者で詳細を検討しつつ、民間事業者への意向調査などを実施し、本事業において民間活力を導入できる可能性があるという見込みが確認できた。これを受けて町は三つの案を作成し、住民の意見を聞くため、まちづくり懇談会を開催した。

図表(2-1)4 旧杉戸小学校跡地の活用について

| | | 案1(3,000㎡) | 案2(5,000㎡) | 案3(13,500㎡) |
|----------------------------------|-----------|---|--|---|
| コソセプト | | 公共施設を主体とした子育て支援の拠点 | 民間商業施設を主体とした複合施設 | 庁舎・商業施設を含む複合施設 |
| 導入の可能性 がある施設 | 公共施設 | ・コミュニティセンター ・子育て支援センター ・観光案内所 ・防災施設 | ・コミュニティセンター ・子育て支援センター ・観光案内所 ・防災施設 | ・役場庁舎 ・コミュニティセンター ・子育て支援センター ・観光案内所 ・防災施設 |
| | 民間施設 | ・認可保育園 ・商工会事務スペース ・子育て支援施設(学習、教育施設) ・飲食施設(カフェ、ファストフード) ・商業施設(コンビニ) 等 | ・小規模認可保育園 ・商工会事務スペース ・子育て支援施設(学習、教育施設) ・飲食施設(カフェ、ファミレス、ファストフード) ・商業施設(スーパー、コンビニ) 等 | ・小規模認可保育園 ・商工会事務スペース ・子育て支援施設(学習、教育施設) ・飲食施設(カフェ、ファミレス、ファストフード) ・商業施設(スーパー、コンビニ) ・住居施設 等 |
| 立地図 | |  |  |  |
| 平面図 | |  |  |  |
| 導入される事業手法 | | リース方式 | リース方式 | PFI等 |
| 導入した 場合 の 費用 負担 額 | 初期投資費用 | 約3.3億円 | 約1.5億円 | 約11.1億円 |
| | 年間維持管理費等※ | 約3,000万円 | 約1,300万円 | 約2.9億円 |
| | 20年間での総費用 | 約9.3億円 | 約4.1億円 | 約69.1億円 |

出典：杉戸町(2019)「まちづくり懇談会資料」13ページ

第1案は、「公共施設を主体とした子育て支援の拠点」をコンセプトとして、公共施設（コミュニティセンター、子育て支援センター、観光案内所、防災施設など）と民間施設（認可保育園、商工会事務スペース、子育て支援施設、飲食施設、商業施設（コンビニ））の複合施設。想定される民間活用の方法は、リース方式を想定。事業費は、初期投資費用約3.3億円、年間維持管理費約3,000万円、事業20年間とした場合の総事業費は約9.3億円となる。

第2案は、「民間商業施設を主体とした複合施設」をコンセプトとして、公共施設（コミュニティセンター、子育て支援センター、観光案内所、防災施設など）と民間施設（小規模認可保育園、商工会事務スペース、子育て支援施設、飲食施設、商業施設（スーパー）など）の複合施設。想定される民間活用の方法は、リース方式を想定。事業費は、初期投資費用約1.5億円、年間維持管理費約1,300万円、事業を20年間とした場合の総事業費は約4.1億円となる。

第3案は、「庁舎・商業施設を含む複合施設」をコンセプトとして、公共施設（役場庁舎、コミュニティセンター、子育て支援センター、観光案内所、防災施設など）と民間施設（小規模認可保育園、商工会事務スペース、子育て支援施設、飲食施設、商業施設、住居施設など）の複合施設。想定される民間活用の方法は、PFI方式として、初期投資費用約11.1億円、年間維持管理費約2.9億円、事業を20年間とした場合の総事業費は約69.1億円となる。

以上3案をたたき台とし、まちづくり懇談会で説明した。

まちづくり懇談会では、もっと幅広く住民の意見を聞いてほしい、という意見を数多くいただいたため、検討委員会で議論した。その結果、さらに住民の意見を聞くために中央地区の住民へのアンケート調査や施設利用者へのアンケート等を実施するほか中央商店会との懇談会を開催することを決定した。

アンケート調査などの実施により、住民の意見や民間事業者へのヒアリングを通じて、検討委員会で基本方針（案）を作成し、さらに住民説明会、パブリックコメントを実施、そこでの意見を再度検討委員会で検討し、旧杉戸小学校跡地活用基本方針を作成した。

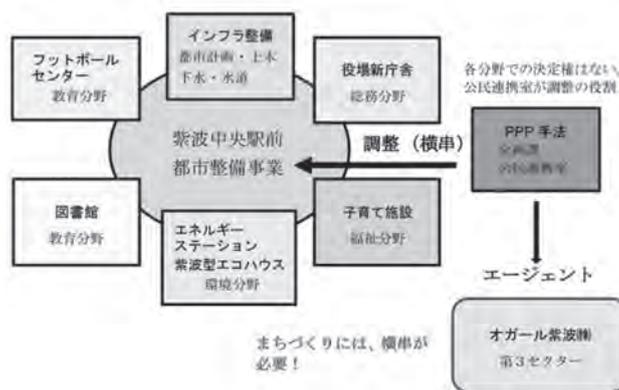
2) 他都市の事例

(ア) 他都市における庁内の担当について

ア) 岩手県紫波町

紫波町では、公民連携手法を用いた都市施設の整備事業と経済開発事業の複合開発事業として、2009年から紫波中央駅前町の町有地において、紫波中央駅前都市整備事業(以下「オガールプロジェクト」という。)が進められている(注1)。オガールプロジェクトに先立ち、町民を顧客として捉え、企業の経営理念や手法を地域経営に反映させることを目的とした紫波町経営品質会議(以下「経営会議」という。)を2002年度に立ち上げていた(注2)。2005年に開催された経営会議において、委員から都市施設の整備事業と経済開発事業に関して公民連携の手法が提案された。当時の町長は、他の自治体と同じような開発では状況を打破できないとの考えから、紫波中央駅前町の町有地において、公民連携の手法を実践していくこととした。2006年当時では、まだPPP手法はあまり実施されていなかった。そのため、世界水準の公民連携を進めるための知識や技能を養成することを目的に、大学院経済学研究科に公民連携専攻を設置している東洋大学に商工観光課の職員を派遣した。また、PPP事業の専門部署として2008年1月に企画課公民連携室を設置し、多岐にわたる部署を縦断的ではなく横断的に取りまとめができるようにした(注3)。

図表(2-1)5 オガールの推進体制



出典：紫波町企画課(2019)「オガールプロジェクト-事業開始後の継続的な取組を中心に-」45ページに基づき筆者加工

イ) 神奈川県大和市

大和市では、大和駅東側第4地区公益施設建設事業(以下「シリウスプロジェクト」という。)として、建築から40年が経過し老朽化が進み、市民サービスが十分にできない状況にある生涯学習センターホールに替わる、新たな芸術文化ホールの建設事業と土地の

有効利用や防災性の向上を図り、良好な都市環境の形成を目指す大和駅東側第4地区市街地再開発事業の二つの事業を融合し、再開発ビル内に文化複合施設を設置した(注4)。施設の管理については、文化創造拠点として個々の施設が個別に管理を行うのではなく、融合させたサービスを展開することにより市民サービスの向上を図っている。管理方法としては、融合した一つの施設としての管理運営を実現するために施設全体を一体的に運営し、多様なニーズに応えながら、コストとのバランスを重視した効率的な運営を行うために、専門性や独創性、柔軟性など民間の持つノウハウを積極的に活用すべく、指定管理者制度を導入している(注5)。再開発事業としての施設整備に関する調整は、街づくり推進課が担当し、公益施設全体の管理運営に関する調整は、文化創造拠点開設準備室が担当して事業を行った。

ウ)東京都立川市

立川市では、老朽化等に伴う庁舎移転に際して、どのような庁舎を建てるべきかを明らかにする新庁舎建設基本構想を策定するため、2003年6月に立川市新庁舎建設市民100人委員会(以下「市民100人委員会」)を立ち上げ、最低限の枠組みを提示し、その他の庁舎像を市民の検討により決定した。市民100人委員会を進めていくうちに、現庁舎(当時)が移転することにより、周辺地域のにぎわいが喪失されてしまうとの意見から、市民100人委員会の中に現庁舎敷地利用分科会が設置され、現庁舎周辺の利活用の検討も行った(注6)。2004年3月に市民100人委員会現庁舎敷地利用分科会による「現庁舎敷地利用計画市民案」が策定され、立川駅南口周辺まちづくり協議会による「現庁舎の敷地利用を中心とした南口活性化に向けて」が2007年3月に策定された。市ではそれらを受け、2008年度に「現庁舎周辺地域ランドデザイン基礎調査(2009年3月)」を実施し、地域を取り巻く状況と地域特性の調査、まちづくりビジョンの検討、旧庁舎周辺地区整備の方向づけ、まちづくりビジョン実現化の基礎戦略について検討を行い、旧庁舎周辺地域ランドデザイン(以下「ランドデザイン」という。)を2010年5月に策定した(注7)。ランドデザインを基に旧庁舎(第2庁舎)と市民会館の建物を改修して、子育てや文化・芸術の拠点としてまちづくりを進めていくことが決定した。事業については、民間事業者のノウハウを活用するため、改修工事から事業運営を一体とした事業スキームによるプロポーザル方式で事業選定を行い、性能発注型の設計・施工一括方式で行われた。改修工事を総合政策部まちづくり調整課が担当し、事業の運営を産業文化部地域文化課が担当して事業を行った。

(イ)他都市の庁内における検討組織

ア)岩手県紫波町

オガールプロジェクトでは、PPPの先進国であるアメリカ合衆国の手法であるPPP

エージェント(以下「エージェント」という。)の仕組みを採用した。紫波町は公民連携を推進するため、100%出資(2019年5月31日現在39%)して、エージェント会社として、オガール紫波株式会社を設立し、同社との間で包括協定を締結した。それにより、オガール紫波株式会社はオガールプロジェクトに興味のある民間事業者と直接交渉ができる権限を得た。また、エージェントとは他に紫波中央駅前地区都市再生整備計画区域(以下「オガールエリア」という。)の施設計画やデザインの調整を図り、都市デザインの優れた魅力的な街づくりを推進するために、紫波町オガール・デザイン会議(以下「会議」という。)を設置した。会議の委員は、各分野の識者を充てることにより専門性の高い、統一感のある街並みづくりを目指した。

イ)神奈川県大和市

大和市では、シリウスプロジェクトとして、建設する再開発ビル内に文化複合施設を設置した。再開発ビルの建設に当たっては、再開発組合が事業主体であったが、大和市としても街づくり計画部街づくり推進課が各種の支援等を行い、事業を進めていった。建設した施設の9割以上の保留床を大和市が購入することになったため、街づくり推進課が中心となって、文化芸術部門、生涯学習部門、子育て支援部門などを含めて施設の設備、内容などを検討し、「大和駅東側第4地区公益施設基本計画(2012年2月)」を策定した。それを踏まえ、管理運営方針の決定を前に、文化スポーツ部に文化創造拠点開発準備室(以下「準備室」という。)が設置された。準備室を中心とした庁内検討委員会や庁議等での調整を経て、「大和駅東側第4地区公益施設管理運営基本計画(2013年1月)」が策定された。運営の基本理念として「心に響く・心が躍る・心をつなぐ」が掲げられ、大和市の文化を創造する拠点としての役割を果たすものとされた。そのためには、専門性や独創性、柔軟性など、民間事業者が持つノウハウを積極的に活用する必要があり、活用方法として指定管理者制度を導入することとされた。

ウ)東京都立川市

立川市では、新庁舎建設基本構想を策定するために、庁舎のあるべき姿を市民の検討に委ねるべく市民100人委員会を設置した。市民100人委員会では、10人程度のグループに分かれテーマごとに検討を重ねていった。テーマは七つの分科会(①市民利用分科会②行政・議会分科会③使いやすさ・ユニバーサルデザイン分科会④環境分科会⑤新庁舎立地環境分科会⑥建設・運営分科会⑦現庁舎敷地利用分科会)に分かれ、いろいろな意見を出し合い、一つ一つ丁寧に議論を進めながら貴重な意見が埋もれることのないように実施したことにより、参加者の納得感が生まれ、時間はかかったもののスムーズに検討が進んだ。市民100人委員会の運営に当たっては、担当課だけではなく公募で集まった職員ボランティア組織「職員サポーター」が毎回参加し、担当だけではなく広く職員の協力があつた。

(ウ) 他都市の庁内における意思統一について

ア) 岩手県紫波町

紫波町では、オガールプロジェクト開始当時は、先端であったPPP事業を実施するに当たって、町議会や地元紙ではあまり歓迎されなかった。しかし、町長(当時)は他の自治体と同じような開発をしては、現状を打破することはできないとの思いからPPP事業推進に向けて、町民の理解を得るために2007年から2年間で延べ100回近くの町民意見交換会を実施し、町民や町議会の理解を得るに至った。オガールプロジェクトを推進するに当たって、予算編成においても町長のリーダーシップは発揮され、オガールプロジェクトに関連しない事業は、一切予算をつけないほどであった(注8)。

イ) 神奈川県大和市

大和市では、シリウスプロジェクトにて設置された文化複合施設(以下「シリウス」という。)の運営管理については、指定管理者制度を導入している。指定管理者制度は広く行政に利用されているが、一般的には担当課が指定管理者の募集を行い、聞き取り、質疑応答、選定委員会などを経て事業者が選定されることが多い。大和市で特徴的なのは、市長自らが指定管理者との対話(ヒアリング)を行っている。市長は、より多くの市民に図書館を利用してほしいとの強い思いを持っており、各地の図書館への視察も積極的に行っている。市長が直接ヒアリングを行ったことにより、市長の思いが民間事業者に伝わり様々な提案が出された。準備室も市長の思いを形にするべく、民間事業者との調整を行いシリウスが完成し、運営がされている。

ウ) 東京都立川市

立川市では、ランドデザインを策定するにあたり「現庁舎周辺地域ランドデザイン基礎調査(2009年3月)」を実施した。その中で、現庁舎(当時)周辺地域にふさわしい夢のあるビジョンを描くため、都市計画や都市景観、地域産業施策等の各分野で活躍する学識経験者や専門家からなる有識者会議を開催した。有識者会議は、ランドデザイン策定に関するアドバイスの位置付けとされた。第2庁舎を改修して設置された子ども未来センターは子育て、教育支援を充実させた施設となっており、子ども家庭支援センター、子ども総合相談受付、発達支援、教育相談、一時預かり保育、子育てひろばなど市と指定管理者が一体となって、途切れのない発達支援と隙間のない子育て・教育支援が行われており、市長の強い思いが反映されている。

3) 分析と提案

(ア) 分析

他都市の事例を見てみると、いくつかの共通点がある。一つ目として、事業を推進していくために専門の担当を設置して事務に当たっている。PPP事業では、事務の内容が施設の建設、運営方法の決定、関係部署との調整など事務が複雑になることと、PPP事業ならではの専門的な知識が要求されるため、他の事務と兼務をしながらの作業では、事業を進めていくことは困難である。進めていくことができるとしても、相当の時間が必要となり民間事業者との時間的ずれが生じ、事業が成り立たなくなってしまう。二つ目として、首長の事業にかかわる姿勢が事業に大きく影響していることである。紫波町や大和市においては、町長や市長が強いリーダーシップを発揮して事業の推進に当たり、直接、民間事業者などへのヒアリングなどを実施している。立川市においても、子育て支援について市長の強い思いから、子育て支援、教育支援などの窓口の一元化を実施している。

(イ) 提案

杉戸町に対しての提案として、「現在の担当を軸とした専門担当制」と「町長のリーダーシップ」を挙げたい。東武動物公園駅東口通り線整備事業が旧杉戸小学校跡地の検討を始めるきっかけであったことから、都市施設整備課が担当していると思われるが、都市計画や公園などの他の業務と並行してPPP事業の推進を行うのは非常に困難であると考えられる。

2020年度からは「市街地整備推進室」が専任組織として設置されると聞いているが、現在PPPを担当している職員が引き続き担当するなど、検討委員会での検討のほか、住民、民間事業者との調整を図り、横串を差して円滑に切れ目のない事業推進を行っていくことが求められる。

また、町長には更なるリーダーシップを発揮していただき、東武動物公園駅東口通り線の整備と一体となった旧杉戸小学校跡地の活用策を、住民や民間事業者とともに作り上げるために、今後も熱い思いで事業を推進していただくことにより、事業が成功していくものと考えられる。

今後、町長の強いリーダーシップのもと、新たな担当を中心として事業を進めていくことが重要である。

注釈

(注1)紫波町(2016)「第二次紫波町総合計画後期基本計画2016～2020」50ページ

(注2)紫波町(2002)「町の通信簿2011」1ページ

(注3)猪谷千香(2016)『町の未来をこの手で作る紫波町オガールプロジェクト』幻冬舎、26～27ページ

(注4)大和市(2012)「大和駅東側第4地区公益施設基本計画」2ページ

(注5)大和市(2013)「大和駅東側第4地区公益施設管理運営基本計画」11～14ページ

(注6)立川市(2013)「新庁舎建設事業記念誌～新庁舎建設の記録～」11～15ページ

(注7)立川市(2010)「旧庁舎周辺地域グランドデザイン」1ページ

(注8)清水義次・岡崎正信・泉英明・馬場正尊(2019)『民間主導・行政支援の公民連携の教科書』日経BP社、78ページ

(3) 住民との合意形成

公民連携事業における施設整備において、実際に施設を利用する住民にとって満足度の高い施設とするためには住民との合意形成が重要である。

住民との合意形成が十分に成されていないと、住民ニーズが反映されていない施設となり、住民が施設を利用せず施設の稼働率が落ち、テナントが撤退していく、という負のスパイラルに陥ることにつながり、いわゆる稼げない公民連携施設になる可能性が高まる。

そこで、住民との合意形成の手段について、意見の集約方法、意見の調整方法及び住民に関心を持ってもらうための工夫という観点から杉戸町と他都市の事例を調査した。

1) 杉戸町の現状

(ア) 意見の集約方法(注1)

ア) 検討の初期段階

旧杉戸小学校の跡地の活用については、東武動物公園駅東口通り線の拡幅整備を計画するに当たり、2003年に、地元町民で組織された東武動物公園駅東口通り線周辺地域街づくり研究会から提出された提言書の内容を、旧杉戸小学校の跡地の活用の計画案や町の総合振興計画での市街地の活性化などに反映させる方向で検討が始まっている。

その後、東武動物公園駅東口通り線の拡幅整備の事業化の可能性がでてきたことや、若手職員からの政策提言などを受け、2017年の町長選挙後の町長の今後の町政運営の抱負の中で東口通り線の整備促進について言及があり、当時、町民からの提言の中に周辺地域の活性化策としてあった、旧杉戸小学校の跡地の活用についての検討が改めて開始された。

また、杉戸町では第6次杉戸町総合振興計画(2021年度～2030年度)を策定するに当たり、18歳以上の町民の中から、2,500名を無作為に選び、郵送でアンケート調査を実施した。アンケートの調査票は、同封の返信用封筒で回収する方法とし、有効回収数は869件(回収率：34.8%)だった。アンケートでは、人口減少時代のまちづくりに必要な取組として「切れ目のない子育て支援の取り組み」が他を引き離して第1位、「駅前商店街を活

性化させる取り組み」が第2位だった。70歳以上では「駅前商店街を活性化させる取り組み」が第1位だった。アンケート結果からは、少子化や人口(町民)減少に歯止めをかけるための子どもを産み育てやすいまちづくりをはじめ、駅前商店街の活性化、働く場の確保、鉄道・バス交通の利便性の向上が重視されていることがうかがえる。

イ)住民意見の集約

2019年8月に杉戸町中央地区の全ての世帯に広報紙と併せて調査票を配付し(配付数：8,334票)、住民アンケートを実施している。回収方法は役場や中央地区の公共施設に持参という方法で実施した。アンケートは204票回収(回収率2.5%)し、回答者の約7割が60代以上となっている。調査の結果、必要な機能は「貸館」「子育て支援」「公園」の順に多かった。

また、住民アンケートと同時期に杉戸町で毎年開催されている「流灯まつり」来場者へのアンケート調査も実施している。祭り会場における中高生や子ども連れの家族を中心とした来場者に対し、旧杉戸小学校跡地に必要な機能について聞き取り調査を行った。調査の結果、必要な機能は「公園」「飲食」「子育て支援」の順に多かった。他には公民館で活動しているサークル団体にアンケート調査を実施した。旧杉戸小学校跡地に必要な機能は、「貸館」「子育て支援」「公園」の順に多くなっている。一方、「居住」は概ね半数以上が不要と回答している。

住民アンケートと流灯まつり来場者へのアンケートでは、回答者の年齢構成が異なった。住民アンケートでは、高齢者の回答が多く、流灯まつり来場者へのアンケートでは若い世代の回答が多かったが、アンケート結果はほぼ一致した。住民アンケートでは若い世代の回答が不足していたため、流灯まつり来場者へのアンケートを行ったことにより住民アンケートを多少補完することができた。

そのほか、子育て支援センターの利用者へのヒアリングや、中央商店会との懇談会などを開催し、意見交換を行った。

ウ)まちづくり懇談会・パブリックコメント

また、杉戸町では協働のまちづくりを進めるため、まちづくり懇談会を毎年実施している。2019年6月に開催されたまちづくり懇談会では、旧杉戸小学校跡地の活用に関する意見交換も行われた。

まちづくり懇談会での意見やそれ以降に実施したアンケート調査などの意見などを反映させた基本方針(案)を作成し、2019年11月2日に、旧杉戸小学校跡地の活用についての説明会を実施した。説明会には、町民30人が参加した。

また、同時期に旧杉戸小学校跡地基本方針(案)について、パブリックコメントを募集している。募集期間は、1か月間とし、郵送・ファックス・電子メール・町ホームページのパブリックコメント受付フォームにて意見を提出することができた。パブリックコメ

ントに寄せられた意見は全12件であった。

説明会やパブリックコメントを受けて、旧杉戸小学校跡地活用基本方針を定めた。

図表(2-1)6 旧杉戸小学校跡地活用イメージ図



出典：杉戸町(2020)「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」19ページ

(イ)意見の調整方法

杉戸町では、2015年7月に杉戸町自治基本条例を制定し、町民自らが町政に主体的に参加し、町民、議会及び執行機関が協働してまちづくりを進める「町民が主役のまちづくり」を掲げており、住民との意見交換を行っている。

杉戸町は、住民との意見交換の場において、ファシリテーターを導入した意見の調整は行っていない。住民説明会やまちづくり懇談会にコンサルタント会社は参加しているが、意見を調整する役割は担っておらず、資料の作成や内容の調整などを行っている。住民に対する説明や住民からの質問に対する回答は、町長他杉戸町の幹部職員や担当職員が行っている。

(ウ)関心をもってもらうための工夫

杉戸町は、現段階ではロゴマーク・キャッチコピーは作成していないが、今後「旧杉戸小学校跡地」に代わるロゴマークやキャッチコピーの必要性を感じているとのことである。町の広報紙については、住民の約8割が閲覧しているとの無作為抽出アンケート結果があり、まちづくり懇談会や住民説明会の実施についても広報紙でお知らせするほか、ホームページでもPRしている。

2) 他都市の事例

(ア) 他都市の意見の集約方法(注2)

ア) 岩手県紫波町

紫波町のオガールプロジェクトにおいて、町長(当時)は東洋大学との協定に先立ち、2007年3月の議会で、同年を「公民連携元年」と位置付ける方針演説を行ったが、議員の反応は良くなかった。

議会からも住民からもなかなか理解が得られないなか、町長(当時)は住民説明会を、1町8村9地区を4巡するかたちで約100回にわたり実施し、徐々に住民の理解を獲得していった。

住民説明会においては、初めての説明会では、住民の意見を聞き、2回目の説明会では、まとめた住民の意見を説明した。3回目の説明会では、マスタープランを提示してイメージパースを見せ、4回目の説明会で公民連携基本計画案の説明、というプロセスを重視した丁寧なやり方で住民の意見集約、プロジェクトの説明を行った。

公民連携室では2009年から住民参加型のワークショップを実施し、住民との対話を重ねてきた。公民連携室が8回にわたって開いたワークショップのうち、2回はデザイン会議のメンバーも参加し、住民に説明を実施している。

イ) 神奈川県大和市

大和市では、市民が政策の形成過程に参加する仕組みなどを定めた「大和市市民参加推進条例」を2007年10月1日に施行し、市民参加を推進している。

2011年度には、大和駅東側第4地区公益施設基本計画(案)について、2012年度には、大和駅東側第4地区公益施設管理運営基本計画(案)について、それぞれパブリックコメントを実施している。周知は、ホームページ、市広報紙、市内公共施設等への資料配架にて行われた。パブリックコメントの意見者数は44人、意見数は156件だった。

また、2013年度には文化創造拠点を構成する四つの施設の設置条例と、それらの運営を指定管理者に委ねる手続きなどを定めた条例についてパブリックコメントを実施した。周知は、ホームページ、市広報紙、市施設での資料配布という方法で行われた。パブリックコメントの意見者数は44人、意見数は158件だった。

また、文化創造拠点に関する説明会を市内学習センターにおいて5回実施し、建物の完成予想図等をもとに、各施設の内容やコンセプトを紹介した。

ウ) 東京都立川市

立川市では、2003年度を市民参加元年と位置付け、新庁舎建設市民100人委員会を設置し、新庁舎建設及び現庁舎敷地利用について検討を行った。新庁舎建設市民100人委

員会は、新庁舎建設基本構想市民案及び現庁舎敷地利用計画市民案を提案発表し、それら市民案が基となり新庁舎建設及び現庁舎施設活用が行われた(新庁舎建設についてはPPPの手法は用いられていない)。

新庁舎建設市民100人委員会は公募市民65人、団体推薦43人、委員長1人の109人で構成されている。市民委員は、2003年4月の広報たちかわ新庁舎特集号で40人公募した。公募に当たっては、料金受取人払の専用はがきを広報紙に印刷し、市民の応募する手間を省いた。開催日時については、夜間や土曜日曜などの開催を想定と記載し、現役世代の参加を促す工夫をしている。また、市民委員公募にあわせ、新庁舎建設に向けた地区懇談会を6会場で開催している。地区懇談会は、平日は午後7時からの開催とし、現役世代の参加を促した。その結果、募集人数40人に対し、170人の応募があり、応募者の応募理由を選考し、最終的に65人の市民委員が選出された。

(イ)他都市の意見の調整方法(注3)

ア)岩手県紫波町

紫波町では、2005年から市民参加条例の整備を進めてきた素地があり、町が市民参加のためのコーディネーター養成講座を開き、そこで育った人材をオガールプロジェクトのファシリテーターとして起用した。

ファシリテーターは、ワークショップにおいては参加者のメリットを重視し、ただ住民の意見を聞くだけでなく、ワークショップ参加者にとって自己実現や出会い、学びの機会を作れるようプログラムを進めた。

イ)神奈川県大和市

大和市では、他の市で事例のある市民委員会などは、声の大きな人の意見に偏る可能性があると考えたため設けていない。市民の意見を把握するに当たりサイレントマジョリティの意見を拾うために、あえてパブリックコメントという手法を用いた。

ウ)東京都立川市

立川市の市民100人委員会では、全体会議と七つの分科会のワークショップが設けられた。全体会議では学識経験者である委員長が進行を担い、市民の意見を集約した。分科会では、コンサルタントが進行を行い、個別の意見などはコンサルタントが丁寧に拾い集め集約した。

(ウ)他都市の関心をもってもらうための工夫(注4)

ア)岩手県紫波町

紫波町のオガールプロジェクトでは、住民に関心をもってもらうために、最初にロゴマークが決められた。ロゴマークをデザインする際も住民との話し合いが持たれ、きちんと手順を踏んだため発表時に紫波町の人々に受け入れられた。

図表(2-1)7 オガールプロジェクトロゴマーク



出典：株式会社オガールホームページ (<https://ogal.info/project/about.php>) 2020年1月31日閲覧

イ)神奈川県大和市

大和市では、館内のサインを担当したデザイン会社の提案でロゴマークを作成した。キャッチコピーについては作成していないが、管理運営に関する基本理念を指定管理者による施設運営の基本的な考えとして、キャッチフレーズのように使用している。

図表(2-1)8 大和市文化創造拠点シリウスロゴマーク



出典：大和市文化創造拠点シリウスホームページ (<https://yamato-bunka.jp/about/>) 2020年1月31日閲覧

ウ)東京都立川市

立川市は、ロゴマーク・キャッチコピーは作成していない。しかし、市民100人委員会が提案発表した現庁舎敷地利用計画市民案においては、「にぎわいと文化がひびきあうまち」というキャッチフレーズが提案されている。

市民に関心をもってもらう工夫としては、当時あまり活用されていなかったメールを使用し市民に随時状況提供を行ったこと、市のホームページ上に会議室を設け気軽に意見を述べられる環境を整備したことが挙げられる。

3) 分析と提案(注5)

(ア)分析

PPPの第一人者である東洋大学の根本祐二教授は、必要性は理解して全体としては賛成していても、自分の利害に密接に影響してくると反対するという住民等の行為を「総論賛成各論反対」と呼んでいる(※公民連携白書2019～2020 コミュニティの合意形成など)。「総論賛成各論反対」は今に始まったことではなく、以前から迷惑施設の立地という場面で表れていた。迷惑施設が問題になるのは、社会的有用性があるためどこかには必要だとしても、自分の近くには立地してほしくないことが挙げられる。米国では、1970年代以降原発の立地などに関して反対運動が激しく起きた。これらの活動はNIMBY (Not In My Back Yard、ニンビー)と捉えられてきた。公共施設等総合管理計画を実行するに当たっては、住民が利用している施設の統廃合への反対が予想されるが、迷惑施設立地と歓迎施設廃止に対する意識は、「総論賛成各論反対」の観点から見ると同じ構造である。

根本教授は、「総論賛成各論反対」問題に対してアンケートを活用する方法が説明による合意形成効果とともに、その前に説明すべき点を浮き彫りにする効果を持っていると述べている。アンケートを活用する手法とは、まず賛成か反対かの直感的な賛否及び反対理由を問うアンケートを行い、その後、行政が住民の反対理由に対して正しく説明を行う。その上で再度賛否を問うアンケートを行うと、反対意見は減少するというものである。

根本教授は、「総論賛成各論反対」に対しては総論と各論のつながりをよくするために「各論の総論」というプロセスが有効であると述べ、個々の事業の賛否を問う前の段階で事業の趣旨や背景を客観的に解説する機会があれば、賛成に転じる、少なくとも積極的には反対しない住民が多くなると主張している。

今回調査した事例では、紫波町のオガールプロジェクトにおいて当初反対の声が大きかった。紫波町は住民説明会を、9地区を4巡するかたちで約100回にわたり実施、市民参加型のワークショップを実施するなどプロセスを重視した丁寧なやり方で「各論の総論」というプロセスを踏んだため、オガールプロジェクトは住民から歓迎されるものとなった。大和市では、2007年に大和市民参加推進条例を制定し、市民参加を推進していたことから、文化創造拠点整備事業でも市民の参加が多かった。立川市では新庁舎建設に伴い、庁舎に必要な機能や施設に関して、市民の検討に委ねるために市民100人委員会を設置するなど、市民の参加を促している。

各都市の住民との合意形成方法について、市民の参加レベルという視点から考えてみる。下表IAP2の「市民参加のスペクトラム」は市民参加プロセスにおける行政の役割を明らかにするため、現在どの市民参加レベルにあるかを選択しやすいよう設計された指標である。

図表(2-1)9 市民参加のスペクトラム

IAP2 Spectrum of Public Participation IAP2の「市民参加のスペクトラム」 東洋大学版訳

IAP2 Spectrum of Public Participation was designed to assist with the selection of the level of participation that defines the public's role in any public participation process. The Spectrum is used internationally, and it is found in public participation plans around the world. IAP2の「市民参加のスペクトラム」は、市民参加プロセスにおける行政の役割を明らかにするため、現在の市民参加レベルにあるかを選択しやすいよう設計された。スペクトラムは世界中で利用可能で、すでに多くの国の市民参加計画に位置付けられている。

| | increasing impact on the decision 決定への影響の増大 | | | | |
|--|--|--|---|---|---|
| | Inform 情報提供 | Consult 意見聴取 | Involve 意見反映 | Collaboration 共同決定 | Empower 権限委譲 |
| Public participation goal 市民参加の到達目標 | To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions. バランスよく客観的な情報を提供し、問題、代替案、機会、解決策等について理解すること。 | To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decisions. (政府による)分析、代替案、決定に対する市民の意見を聞くこと。 | To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered. 全プロセスを通じて市民と直接一緒に作業し、市民の懸念や要望が常に理解され検討されるようにすること。 | To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution. 代替案の作成や望ましい解決策の特定等、意思決定の各側面において市民と協働(意思決定の代替案を立案)すること。 | To place final decision making in the hands of the public. 最終的な意思決定の権限を市民に委譲すること。 |
| Promise to the public 市民への約束 | We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision. 市民に対して、常に最新の情報を提供し、市民の懸念や要望に耳を傾けて理解し、それが意思決定にどのような影響を与えたかをフィードバックする。【意思決定に必ずしも影響を与えるわけではない】 | We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision. 市民に対して、常に最新の情報を提供し、市民の懸念や要望に耳を傾けて理解し、それが意思決定にどのような影響を与えたかをフィードバックする。【意思決定に必ずしも影響を与えるわけではない】 | We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision. 市民に対して、設定された選択案に、市民の懸念や要望が直接反映されるよう留意するとともに、市民の意見がどのような影響を与えたかをフィードバックする。 | We will look to you for advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible. 解決策を規定する際に、市民に対してアドバイスや革新を求め、そのアドバイスや推薦を可能な限り組み込むようにする。 | We will implement what you decide. 市民の決定したことを実行する。 |
| Example techniques 手法の例 | Fact sheets Web sites Open houses 新聞報告書 ウェブサイト オープンハウス(注1) | Public comment Focus group Surveys Public meetings パブリックコメント フォーカスグループ(注2) 調査 公開会議 | Workshops Deliberative polling ワークショップ 討論型世論調査(注3) | Citizen advisory committees Consensus buildings Participatory decision-making 市民諮問委員会 コンセンサスビルディング 参加型意思決定 | Citizen juries Ballots Delegated decisions 市民審査員 投票 委任された決定 |

(注1) パネルの展示やリーフレット等資料の配布により、事業や進め方に関する情報を提供する場
 (注2) 特定テーマに関する世論を把握するために少人数の被験者の議論を通じて意見の傾向を把握する手法
 (注3) 討論のための資料や専門家から十分な情報提供を受け、小グループと全体会議でじっくりと討論した後に、再度、調査を行って意見や態度の変化を見る手法

出典：根本祐二(2019)「なぜ、「合意形成」をテーマにするのか」(第14回国際PPPフォーラム講演資料)4ページ

(イ)提案

杉戸町では、住民に対する説明会やパブリックコメント、アンケート調査を実施しており、市民の参加レベルは「意見聴取」の段階にあると言える。「意見聴取」の段階では、市民に情報提供をし、市民の意見に耳を傾け、市民の意見が意思決定にどのような影響を与えたのかをフィードバックすることになるが、最終的な意思決定に必ずしも影響を与えるわけではない。

しかし、冒頭でも述べたとおり、公民連携事業における施設整備において、住民との合意形成が十分に成されていないと、住民ニーズが反映されていない施設となり、住民が施設を利用せず施設の稼働率が落ち、テナントが撤退していく、という負のスパイラルに陥ることにつながり、いわゆる稼げない公民連携施設になる可能性が高まる。

そうならないためには、市民の参加レベルを「意見反映」の段階にする必要がある。例えば、立川市では市民100人委員会が提案発表した現庁舎敷地利用計画市民案を受け、立川駅南口周辺まちづくり協議会による「現庁舎敷地利用を中心とした南口の活性化に向けて」が取りまとめられた。それを受けて、立川市は現庁舎周辺地域ランドデザイン基礎調査を実施し、アンケート調査や有識者の意見等を踏まえて「旧庁舎周辺地域ランドデザイン～施設の有効利用を越えて～」を作成した。このように、立川市では市民と協働し、市民の意見を市の政策に反映させている。

杉戸町においても、住民参加型のワークショップを開催するなど、住民との協働をより積極的に進めていく必要があるが、まずは、住民に関心を持ってもらわなければ、その段階に進むことは難しい。紫波町や大和市では、市民や事業者間の意識の統一や一体感を得るために、プロジェクトにロゴマークやキャッチフレーズを導入している。それにより、事業に対しての関心が高まり、良い効果が得られている。杉戸町においても、住民の関心を高めるため、情報提供方法、事業のPR方法等を工夫する必要がある。そういった取組を行いつつ、住民との協働を進めることが、杉戸町が掲げる「町民が主役のまちづくり」になるのではないだろうか。

注釈

(注1)杉戸町(2019)「第6次杉戸町総合振興計画等の策定に伴う町民アンケート調査結果報告書」2、52～53ページ

杉戸町(2019)「町民アンケート調査結果報告2019.10.17」

杉戸町(2019)「令和元年度杉戸町まちづくり懇談会資料3」

杉戸町(2019)「記者発表資料(令和元年10月30日)」

(注2)猪谷千香(2016)『まちの未来をこの手でつくる』幻冬舎、40～49、94～96ページ

大和市政策総務課ホームページ (<http://www.city.yamato.lg.jp/web/soukei/shiminsankaguide.html>)2020年1月31日閲覧

大和市街づくり推進課ホームページ (<http://www.city.yamato.lg.jp/web/t-seibi/4tiku-ikenkoubo-kekka.html>)2020年1月31日閲覧

大和市図書・学び交流課ホームページ (<http://www.city.yamato.lg.jp/web/tosho/kanriunei-public-kekka.html>)2020年1月31日閲覧

大和市文化創造拠点開設準備室(<http://www.city.yamato.lg.jp/web/tosho/4tiku-jyourei-pc-kekka.html>)2020年1月31日閲覧

立川市(2013)「立川市役所新庁舎建設の記録」9～15ページ

立川市(2003)「広報たちかわ新庁舎特集号No.1089」1ページ

(注3)猪谷千香 前掲書、96～99ページ

立川市(2013)前掲書、9ページ

(注4)猪谷千香 前掲書、96～98ページ

立川市(2004)「現庁舎敷地利用計画市民案」4ページ

(注5)根本祐二(2019)「公共施設等総合管理計画の実現のための「説明」の重要性に関する考察」『地方財政』2019年8月号、4～12ページ

根本祐二(2019)「なぜ、「合意形成」をテーマにするのか」(第14回国際PPPフォーラム講演資料)

立川市(2010)「旧庁舎周辺地域グランドデザイン～施設の有効利用を越えて～」1ページ

(4) 民間事業者との合意形成

従来型の公共事業とPPPによる事業が異なる点は、官と民がいわゆる「発注者」と「受注者」という上下関係ではなく、対等の立場で、お互いの「できること」「得意なこと」を掛け合わせて、より良い住民サービスを提供するという点である。

より良い住民サービスを提供するためには、官と民が十分な意思疎通を図り、事業の目的について理解を深めた上で、民間事業者から良い提案を引き出すことが重要である。

1) 杉戸町の現状

(ア) 民間事業者との関わり方

杉戸町では、2018年度に旧杉戸小学校跡地において、公民連携の手法などを活用し、公共施設の統廃合などの再編整備、及び中心市街地の活性化とにぎわい創出に向けた新たな商業集積拠点の整備を検討するために、民間活力導入可能性調査を公募型プロポーザル方式により実施した。主な業務内容として、「町の課題の整理」「必要機能の選定」「民間事業者へのヒアリング」が挙げられる。プロポーザルにより選定された大日本コンサルタント株式会社が調査を行い、町は2019年6月に行われた「まちづくり懇談会」において、民間活力の導入により「人を惹きつける賑わい空間の創出～公共施設と民間施設が複合した施設づくり～」を基本コンセプトとした旧杉戸小学校跡地の活用として以下の3案を提示した(注1)。

- ①公共施設を主体とした子育て支援拠点
- ②民間商業施設を主体とした複合施設
- ③庁舎・商業施設を含む複合施設

以降、町民・施設利用者・来訪者アンケート、商店街との懇談会を実施し、住民ニーズの把握を行い、事業者側へは、大日本コンサルタント株式会社の協力事業者である埼玉りそな銀行を通じ約50社への事業者ヒアリングを実施し、行政・住民・民間事業者の意向を整理した。

以上の経緯を経て、「旧杉戸小学校跡地活用基本方針(案)」の策定に至っている。その内容は、民間の強みを活かした公共空間の利活用であり、上記案①公共施設を主体とした子育て支援拠点をベースとしたものになった。今後の事業の進め方としては、2020年度以降に「(仮)旧杉戸小学校跡地民間活用導入アドバイザー業務委託」を行う予定であり、その業務内容(案)としては・公募書類の作成支援・公募書類、契約書(案)及び民間企業等の質問に対する回答業務支援・民間事業者選定審査委員会の運営・応募企業の提案審査・選定事業者との基本協定書及び契約書締結、以上が挙げられる(注2)。

今後民間事業者からの提案を経て、事業内容や事業スキームの詳細が決定されていくと思われるが、どのような官民対話の手法と事業者選定プロセスを踏んでいくのかが重

要であり、その手法やプロセスを誤ると公民連携事業の本質を見誤ることになる。

2) 事例研究：岩手県紫波町オガールプラザの場合

ここで公民連携事業として全国的にも高い評価をうけている「オガールプロジェクト」における民間事業者との関わり方について述べる。

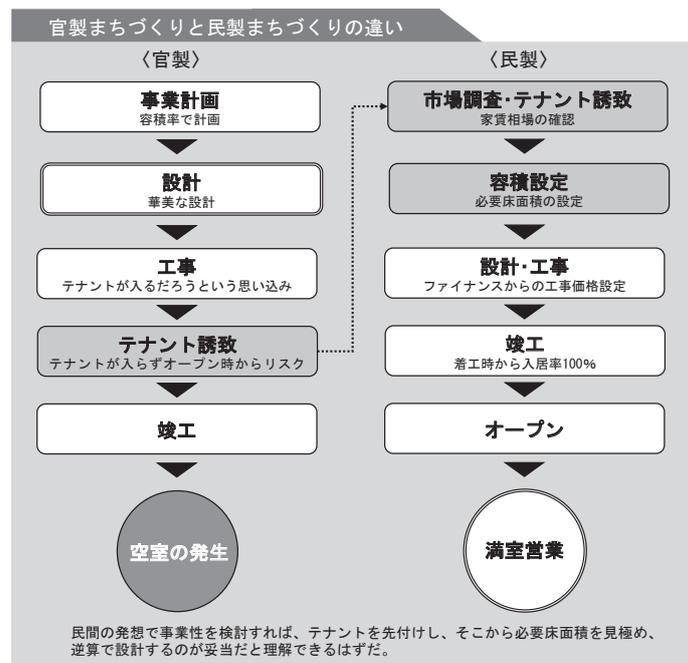
【官民複合施設オガールプラザ】

「オガールプロジェクト」自体は三つの官民複合施設(オガールプラザ・オガールベース・オガールセンター)と紫波町庁舎、四つの施設の中心にある広場から成り立っており、官民複合施設は資金調達面の明快さやリスクヘッジ(倒産隔離)の観点からそれぞれ事業実施会社を設立している。その中で2012年8月に開業したオガールプラザは、図書館などの公共施設と民間のテナントが入った官民複合施設となっている。

(ア) 「テナント先付け」からの逆算開発

オガールプラザの事業手法については「ハコ(箱)から発想せず、まちに必要なアクティビティー(活動)を継続できるよう、事業環境を整備する。入居を期待できるテナント、そこから分かる家賃収入を見極め、補助金に依存しない資金調達にめどをつけてから、逆算で建設コストを割り出し、建設計画に入る。」(注3)と述べられているとおり「民製まちづくり」の思考で事業を進めていったことが一番のポイントとなる。

図表(2-1)10 官製まちづくりと民製まちづくりの違い



出典：清水義次・岡崎正信・泉英明・馬場正尊(2019)『民間主導・行政支援の公民連携の教科書』日経BP社、87ページ

(イ) 整備事業者(設計者・施工者)の選定方法

「第1段階であるRFQ (Request for Qualification : 資格審査)の時点で、民間ならではのアイデア提案を問い、得点を付ける。その結果を加味し、第2段階であるRFP (Request for Proposal : 技術提案審査)を実施した上で整備事業者を決定」という2段階審査が特色である。

また「RFQで1位になった応募者がデザイン会議(※)に参加する資格を持ち、与条件の精度を上げる役割を担った。ソフト、ハード双方の提案力が優れていると認められれば、第2段階のRFPでも勝ち残る」仕組みとなっている(注4)。

公正さと公平さを保ちながらも、提案力の優れている事業者を選定する手法となっている。

(※)デザイン会議・・・プロジェクトのデザインガイドラインを策定する組織であり、事業全体をコントロールする役割を担っている。

(ウ) PPPエージェント

「オガールプロジェクト」の最大のポイントは、町から権限を委譲された町の代理人たるPPPエージェント制度を用いたことである。オガール紫波株式会社やオガールプラザ株式会社がエージェント会社として機能し、その代表者を岡崎正信氏が務めた。

民間事業選定に当たっては、「応募要項をつくる際に、優れた民間の事業者に相談したくても、そこが応募者になる可能性があったら行政はコンタクトできません。それによってプロジェクトの質が下がるのでは意味がないので、適法にするための措置としてもPPPエージェントを擁する意味がある」(注5)と述べられているとおり、PPPエージェントが重要な役割を担った。

公民連携事業を進める上で、PPPエージェントに求められることは、公の権限を受けて民間との意見を調整しながら、お互いのタイムラグを埋めていくことや、双方のリスクを限りなく減らしていくことだと考えられる。

3) 民間事業者側からみた公民連携：大和リース株式会社の場合

(ア) 公民連携事業の手法

公と民が連携して公共サービスの提供を行うスキームをPPPと呼ぶ。PPPには、指定管理者制度、包括民間委託、公設民営、定期借地権方式、自治体業務のアウトソーシング、ネーミングライツなど様々な手法があり、その範囲は年々広がりを見せている。

ここでは民間事業者側として、国土交通省とPPP協定を締結している大和リース株式会社(以下、「大和リース」という。)から見た公民連携について述べる。

事業者側からみたメリット

①仕様書発注を採用する従来の公共施設整備と比較して、一括発注・性能発注を行う

ことにより、参加する各企業の持つ専門的な経営上のノウハウや技術的能力を最大限に発揮できる。

- ②従来行政のみで行ってきた分野への民間事業者の参入機会が広がり、事業機会の拡大・新規事業の創出につながる。
- ③長期的に安定した収入が見込め、企業として信頼性が高まる効果も期待できる。

事業者側からみたデメリット

- ①準備が大変なうえに実績を求められることも多く、実績のない事業者は参入障壁が高いという現状がある。
- ②投資回収期間が長期にわたる事例も多く、テナントの撤退や倒産等による空室リスクがある。
- ③維持管理費・修繕費用など当初見込みを上回るリスクがある。

また、大和リースが行う公民連携の代表的手法としては、PFI方式とリース方式があり、そのメリットとデメリットについては以下のとおり。

【PFI方式】

PPPの中の代表的な手法の一つであり、効率的かつ効果的に質の高い公共サービスの提供の実現を目指すもの。特に公共施設等の整備・維持管理・運営など、公共サービスの提供に民間の資金や経営能力、技術を活用する事業手法であり、その事業の実施はPFI法に基づく。

メリット

- ①PFI法に定められた手順に基づいて事業を確実に進められる。
- ②プロジェクト・ファイナンスを採用することで、大規模な資金をバランスシートに記載することなく調達できるため、借入金比率を低く保つことができ、仮にプロジェクトからの返済が滞った場合でも、返済義務を負わずに済むことができる。
- ③行政と事業者のリスク分担が明確になっている。

デメリット

- ①発注にあたっての各種手続きはPFI法に基づいて必要となるので、事業開始前にかんがりの時間を要する。
- ②プロジェクト・ファイナンスを採用することが多いPFI方式は、コーポレート・ファイナンスと比較して金利が高くなる傾向がある。
- ③プロジェクト・ファイナンスを実行するためには、アドバイザーなど第三者を通じて金融機関に依頼するため、アドバイザーフィーなども発生する。

【リース方式】

民間企業が資金調達から公共施設の設計・建設・維持管理などの業務をトータルで行い、そのサービス対価をリース料として受け取る契約の仕組み。

メリット

- ①PFI方式と違いその手順を法律で決められていないので、条件設定次第で比較的短期での発注の可能性がある。
- ②予算の平準化ができる。
- ③発注業務の一括化により、事務手続きの削減が期待できる。

デメリット

- ①リース方式は、法律で手順を決められていないので、今までリース方式に取り組んだことのない自治体にとっては、進め方が分からない場合がある。
- ②コーポレート・ファイナンスを採用することが多いリース方式では、事業のリスクを民間事業者が全面的に負っているため、事業者の財務破綻等のリスクにより事業が終わってしまう可能性がある。

大和リースのスタンス

PFI事業は、その事業のために設立されたSPC（特別目的会社）によって進められ、自治体はSPCが提供するサービスの対価として建設費・維持管理費などをSPCに支払う。SPCは事業の収入を担保に金融機関から資金調達を行い、事業を進めることになる。大和リースでは、事業の内容にもよるが、SPCへのフィー支払い等による採算を考慮し、目安として受注額20億円以上の事業をPFI方式で行い、リース方式については少額の事業費から20億円以上の大型事業でも行っている。

(イ) 公民連携事業への参画プロセス

【事業者として公民連携事業へ参画する手順】

- ①情報を入手する(営業活動・メディア媒体からの情報入手・自治体HP等)
- ②営業活動(各自治体・コンサル会社)
 - ア) 公民連携Dチャンネル(大和リースが主催するPPP・PFIに関するセミナー)の実施
 - イ) プライベートセミナー(大和リースが企画するPPP・PFIに関する個別相談会)の実施
 - ウ) サウンディング型市場調査への参加等
 - エ) 民間提案制度への参加
- ③基本構想の公表
- ④基本計画の公表
- ⑤実施方針の公表
- ⑥入札公告の公表

【民間事業者の事業に参画する上でのポイント】

- ①調査段階
 - ア) 物件概要の把握
 - イ) 概略スケジュールの把握
 - ウ) 他自治体の事例等の情報提供

②検討段階

- ア)何を求める事業かの確認
- イ)実現可能な事業手法の提案もしくは方針の確認
- ウ)事業に対する企画や付加価値提案
- エ)リスク分担の確認と提案
- オ)公募スケジュールの確認

③手法確定段階

- ア)事業手法の確認
- イ)公募や提案提出のスケジュールの確認
- ウ)リスクの精査及び要求
- エ)評価基準の確認
- オ)独立採算や民間収益施設等の可能性の提案

以上の流れで公民連携事業への参画が行われていく。受注までの期間としては、公募から約2～3年、合意形成を含めれば4～5年を要する。また、受注の際は、地元経済への還元として、地元建設会社に限らず地元企業への配慮は必ず行っている。

事業スキームの決定に際し、一番重点を置く点は「事業が成立し、その事業が持続可能かどうか」であり、全体の事業リスクを勘案し、「適正なリスク分担」と判断できない場合は事業に参加しないこともあり得る。

(ウ)民間事業者側から見た公民連携事業の課題

PPPにおいては、民間事業者との連携により、施設整備や維持管理の効率化、住民ニーズを踏まえた資産活用アイデア・ノウハウの提供、民間施設導入による財政収入の創出等が期待される。こうした民間事業者の資金やノウハウを最大限活用するために、事業の構想段階から民間事業者に情報を提供し、意見交換するなど対話の仕組みを取り入れることが重要と考える。

事業リスクにおいても、過度に民間事業者へ負担を求めることは事業の参入障壁となり、そこから活力ある事業は生まれにくい。上記のとおり自治体と民間事業者の対話を通して、行政と民間との「適正なリスク分担」が求められる。

また、自治体は民間サウンディング調査等により民間事業者からの提案を求めることがあるが、民間事業者側からすると、提案に対し何のインセンティブもなければ、行政が各事業者から「良いとこ取り」をしているだけになってしまい、ノウハウの流出にもつながってしまう。「良い提案にはインセンティブを付けるべき」が民間の考え方であり、現状の方式では「具体的な良い提案」は生まれにくいと思われる。公民連携事業の成功を望むなら、良い提案をした事業者には、適切なインセンティブを与える等の行政の対応が望まれる。

4) 分析と提案

(ア)分析

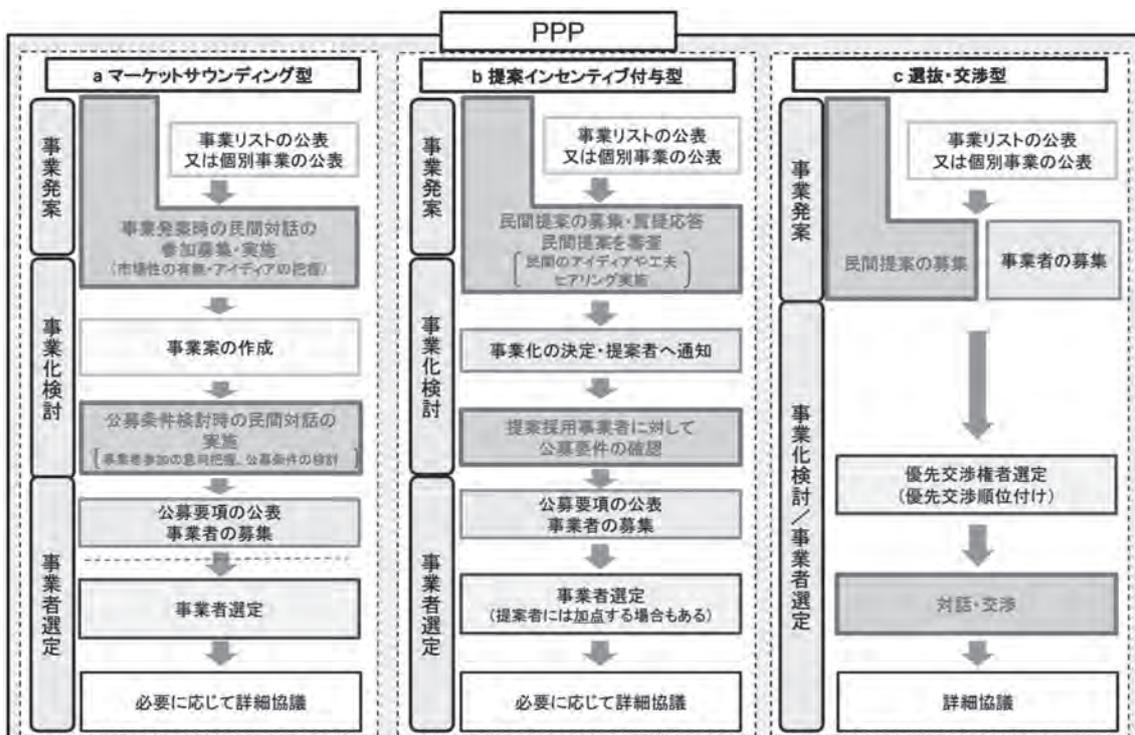
PPPとは公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームであり、行政と民間事業者との合意形成は、その事業が成功する上で重要な位置付けとなる。

これまで、杉戸町の現状、オガールプラザにおける事例、また民間事業者側からみた公民連携事業について述べてきた。ここで行政にとっても、民間事業者にとってもWIN-WINな合意形成とは何かを模索してみる。

一つのヒントとなるのが、2016年10月内閣府・総務省・国土交通省から出された「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関するガイド」(注6)である。

ここでは官民対話の手法として、①マーケットサウンディング型、②提案インセンティブ付与型、③選抜・交渉型、の三つの類型に大別した上で、地域の実情に応じた自治体の工夫をそれぞれ組み合わせて、各々の自治体にとって最適な官民対話の手法を確立していくことが重要であるとしている。

図表(2-1)11 民間提案及び対話方式の概要



出典：国土交通省「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」(平成28年10月)

①マーケットサウンディング型

事業案の作成前において、参加事業者を募り、意見交換・対話を行う個別ヒアリング又はワークショップ等によって、様々なアイデアや意見を把握する調査を実施するもの。市場性の有無や実現可能性、アイデア等を把握する目的で行うものと、事業案策定後に

公募に向けた条件を整理する目的で行うものがあり、民間事業者は原則無償で参画する。

民間事業者のメリットとしては、自治体の事業方針等を直接聞くことができる点や民間事業者の考えを伝えることができる点にある。しかしながら、必要な情報を収集する調査としての性格が強い点で民間提案を受け入れる仕組みとは異なる。

②提案インセンティブ付与型

事業化に対する提案を募集し、提案採用決定後、提案採用事業者に対して公募に向けたヒアリングを行い、提案採用事業者へのインセンティブ付与を行うもの。

採用者が確実に有利になることから、その後の事業者選定において他の事業者の参入意欲を削がないものとなるよう考慮する必要がある。公平性及び競争性を確保する観点から、第三者機関の設置など審査における厳格な仕組みの導入が必要となる。

③選抜・交渉型

事業者リスト又は個別具体の案件を示して提案を募集し、提案内容を審査して優先順位付けを行い、事業内容について競争的対話による協議を行い、協議が調った者と契約するもの。協議成立時に契約を締結することを前提として提案募集していること、協議の中で柔軟に変更する可能性があることがインセンティブとなっている。

当初から詳細な事業提案を求めるのではなく、競争的対話の中でより本格的な提案を求める工夫により、民間事業者の提案に係る負担を軽減・合理化することも可能である。高い公平性及び競争性を確保する観点から第三者機関の設置など審査における厳格な仕組みの導入が必要であり、そのため公募条件の設定が公平性及び競争性の観点から適切であるか事前に慎重に審査する必要がある。

(イ)提案

これまで述べた杉戸町の現状においては、上記対話方法のうち、①マーケットサウンディング型に近い状態で推移しているものと思われる。オガールプラザの事例については、②提案インセンティブ付与型に近く、③選抜・交渉型の手法も取り入れていると思われる。民間事業者である大和リースから見た公民連携事業の課題より、民間から求められているのは、より行政と対話ができ、インセンティブがある②提案インセンティブ付与型や③選抜・交渉型になるものと思われる。

杉戸町としては、①マーケットサウンディング型にて官民対話による市場性の有無の確認を行っている段階であるので、今後の事業化検討・事業者選定段階で、②提案インセンティブ型や③選抜・交渉型の手法等を活用した「随意契約保証型の民間提案制度」の選択も検討でき、より質の高い提案を基に、地域・行政・住民の実情に合った民間事業者との合意形成も可能である。

結論とすれば、「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関するガイド」にて述べられているとおり、自治体の各地域で差異がある以上、上記手法や先進自治体の制度をそのまま模倣しても成果は得られないことに留意する必要があり、各自治体において、地域の実情に応じたオーダーメイドのPPP事業の実施手順・方法を工夫・確立していく必要がある。

オガールプラザ株式会社の代表者である岡崎氏も、「オガールプロジェクトのスキームを学んだところで、そのとおりやったらできるのかといたら、当然できません」(注7)と述べており、公民連携には絶対的なマニュアルは存在しない。

より良い公民連携を目指すのならば、

- ①その地域の特性・実情や自治体の財政状況
- ②民間の参画意欲を高める制度面での工夫
- ③適切な官民対話
- ④適正なりリスク分担
- ⑤公民双方へのガバナンスの徹底(公平性・公正性の確保)

以上の点を考慮し、長期的な視点で公民ともにWIN-WINとなるように、行政と民間事業者との合意形成を行うことが重要であると考えます。公民連携事業における公と民はいわばパートナーであり、どちらか一方だけが得をするスキームでは、持続可能な事業にはなり得ない。より良い合意形成ができれば、多くの民間事業者の参入につながり、より質の高い提案につながっていくことになる。

注釈

(注1)杉戸町(2019)「令和元年度杉戸町まちづくり懇談会資料」10～13ページ

(注2)杉戸町(2019)「旧杉戸小学校跡地基本方針(案)」

(注3)清水義次・岡崎正信・泉英明・馬場正尊(2019)『民間主導・行政支援の公民連携の教科書』日経BP社、86ページ

(注4)同上、86、88ページ

(注5)同上、210ページ

(注6)内閣府・総務省・国土交通省(2016)「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」8～10ページ

(注7)清水義次ら、前掲書、228ページ

(5) ファイナンスの考え方

ここでは、公民連携事業を遂行するに当たり、必要となる資金調達や資金の流れ、事業スキーム等について、杉戸町の現状と先行事例を調査・分析し、杉戸町が進めている「旧杉戸小学校跡地」の活用に資する分析を述べる。

1) 杉戸町の現状(注1)

初めに、杉戸町が検討している「旧杉戸小学校跡地」の活用についての現状と事業スキームの内容(資金調達の方法)、事業リスクの回避(事業計画の確実性)についてまとめる。

(ア)現状

杉戸町では、「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」において「貸館、子育て支援センター、図書室、観光案内所、公園(広場)、防災機能、商業(飲食・物販)、オフィス等」の導入機能を検討する上で、杉戸町だけで実現していくことは難しいと考え、民間活力の活用を検討している。

民間活力の導入により“民間事業者の強み”である「効率的な施設建設、維持管理、運営のノウハウ」、「豊富な知識」、「徹底したコスト意識」を活用し、「住民ニーズを満たすサービスの提供」、「町の財政負担を軽減」、「新たなビジネス機会の創出」を図ろうとしている。

また、検討している導入機能を備えた「官民複合施設」の建設に当たっての事業手法として「従来手法」、「公設民営(DB+O)」、「PFI」、「リース」を比較検討し、現状では施設内容や規模から、リース方式が望ましいと考えている。

図表(2-1)12 旧杉戸小学校跡地 事業手法の検討

| 比較表 | 従来手法 | 公設民営 (DB+O) | PFI | リース |
|---------------|--------|----------------|--------|-------------|
| 初期投資費 | 11.5億円 | 11.2億円 | 11.2億円 | 3.5億円 |
| 年間維持管理費 ※1 | 0.4億円 | 0.3億円 | 0.3億円 | — |
| 年間リース料 | — | — | — | 0.5～0.7億円 |
| その他費用 ※2 | 0.1億円 | 1.2億円 | 5.0億円 | — |
| 全体(20年) | 19.6億円 | 18.4億円 | 22.2億円 | 13.5～17.5億円 |
| 評価 | — | △ | × | ○ |

※ 施設内容、賃料等の詳細が未定であり、現段階での概算金額であり、大きく変動する可能性がある。

※1 年間維持管理費には人件費及び光熱水費は含まない。

※2 SPC(会社)設立費用、民間資金調達(金利+手数料)

施設内容や規模から、リース方式が望ましい。

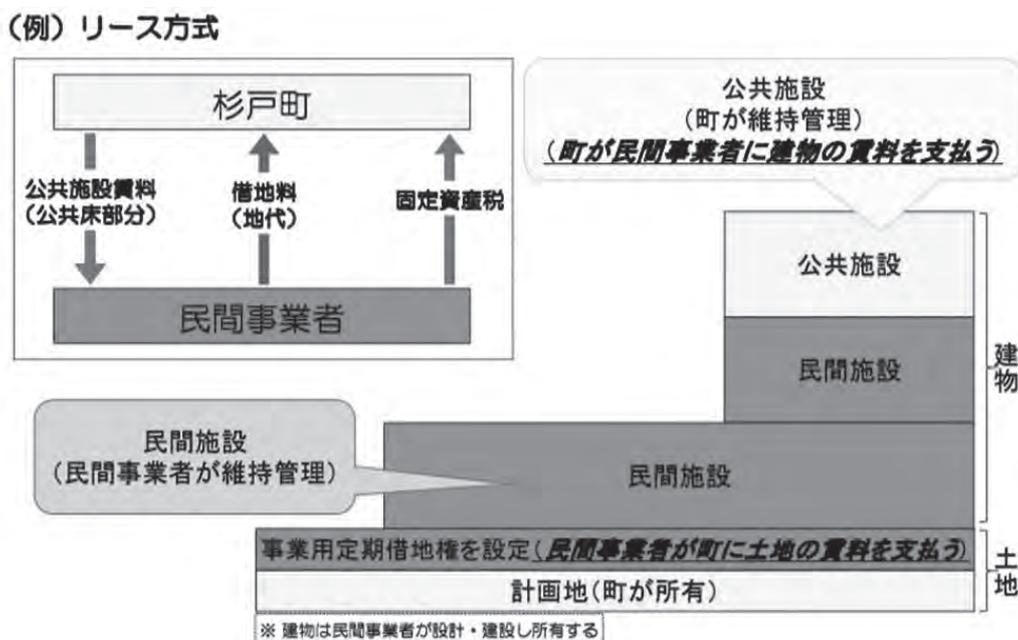
※ 民間事業者の参入可能性は条件によるため、事業手法等を確定するものではない。

出典：杉戸町(2020)「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」15ページ

(イ) 事業スキームの内容(資金調達の方法)

では、現状望ましいと考えているリース方式の事業スキームとはどのようなものか。次の「民間活力の導入イメージ」図のとおりである。

図表(2-1) 13 民間活力導入のイメージ図



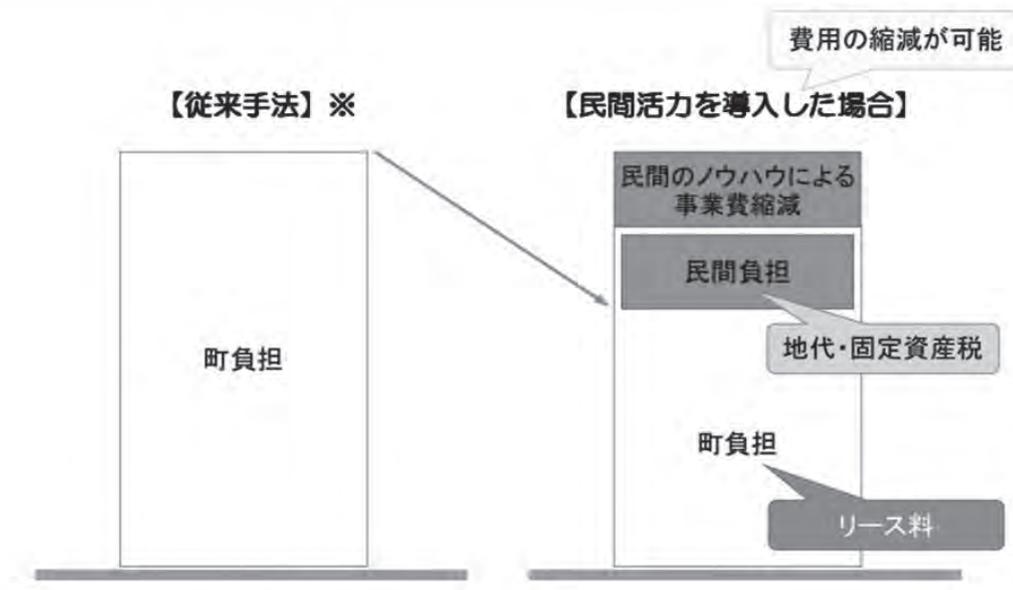
出典：杉戸町(2020)「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」16ページ

リース方式では、杉戸町が所有する土地(旧杉戸小学校跡地等)に事業用定期借地権を設定し、その土地に民間事業者が建物(官民複合施設)を設計・建設し所有する。町は公共施設部分を借受け、維持管理し、民間事業者へ賃料を支払う。民間事業者は民間施設部分を維持管理し、町に土地の賃料及び固定資産税を支払う。

このリース方式により、従来手法に比べて町が負担する事業費が縮減可能となる。建設費等の初期投資費用、維持管理費、その他費用(SPC設立費用、金利・手数料等の民間資金調達費用等)は民間事業者の負担となり、町としては既存建物の取壊し費用等の初期投資費用とリース料(公共施設部分の賃料)の負担にとどめられる。

民間事業者は、多額の初期投資と民間施設部分の維持管理費用等を負担することになるため、参画するには一定期間内に回収、かつ利益を上乗せできる厳格な事業計画が必要になる。

図表(2-1) 14 民間活力導入による事業費縮減のイメージ



※ 民間との複合とせず、町が設計・建設・維持管理を分割して発注する。

出典：杉戸町(2020)「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」17ページ

(ウ) 事業リスクの回避(事業計画の確実性)

本事業で考えられるリスクとしては、多額の資金を投入して建設した官民複合施設の民間施設部分のテナントに空室が発生し、それに伴い賃料を得ることができなくなることが考えられる。収支の悪化、赤字、投資資金の回収不能といったリスクとなり、それは地域のにぎわい、魅力の低下にもつながる。町としては、民間活力を導入することによりこのリスクを回避しようと考えている。リース方式では建設費等の初期費用負担、民間施設部分の運営、維持管理等は民間事業者が担うことになる。まずこれで町の資金負担(リスク)を一部縮減(回避)できる。民間事業者は定期借地期間中、順調に運営できれば利益をあげることができるが、その反面、前述のリスクも背負うことになる。民間事業者としても多額の資金を投入することになるため、資金計画、事業計画等は自ずと持続可能な厳格なものとする必要がある。つまり民間の「効率的な施設建設、維持管理、運営のノウハウ」、「豊富な知識」、「徹底したコスト意識」を活用して事業計画の確実性を高め、事業リスクの回避を図るものである。

2) 事例研究

次に、他市町村の先行事例における事業スキームの内容(資金調達の方法)、事業リスクの回避(事業計画の確実性)について調査、分析する。

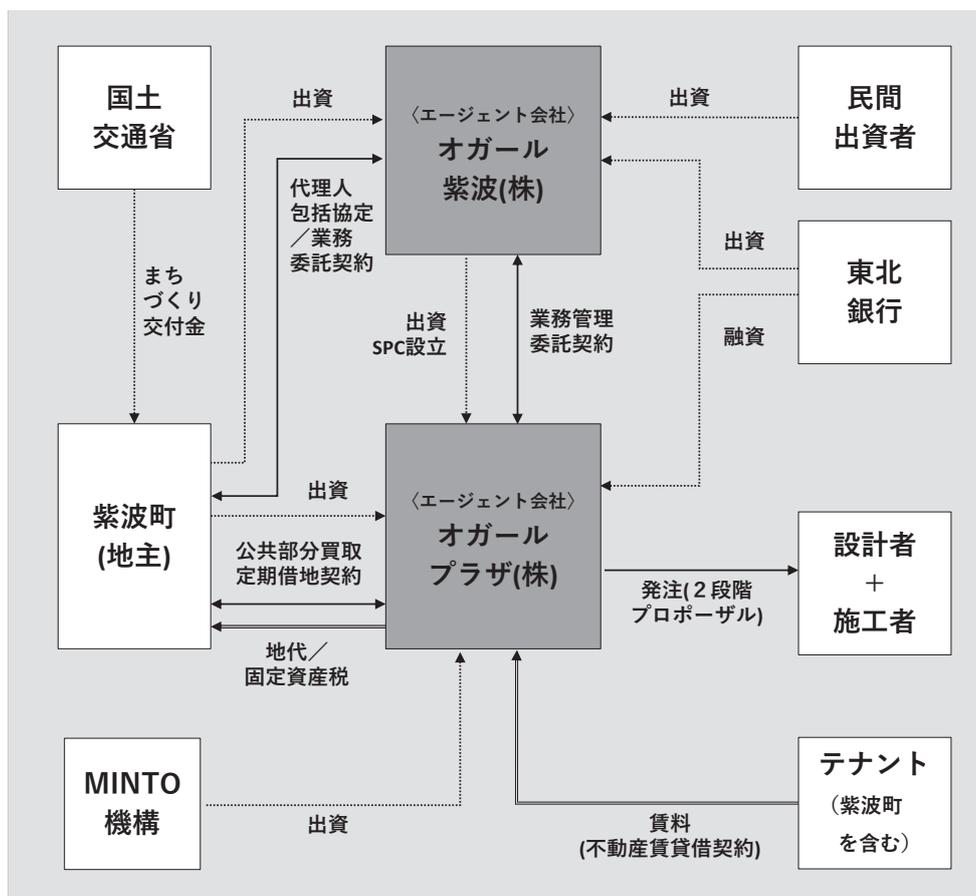
(ア) 事業スキームの内容(資金調達の方法)

ア) 岩手県紫波町オガールプロジェクトの「オガールプラザ」の場合(注2)

官民複合施設「オガールプラザ」の事業スキームと資金調達は下図のとおりである。事業スキームとしては、事業実施会社であるオガールプラザ株式会社(SPC：特別目的会社)を設立し、町の土地に事業用定期借地権を設定、そこに官民複合施設を建設して公共施設部分(図書館、地域情報センター)を町へ売却、残りの民間部分(商業テナント等)をオガールプラザ株式会社が所有し、運営・維持・管理業務を自ら行う。町はオガールプラザ株式会社から賃料(地代)と固定資産税を受け取る。

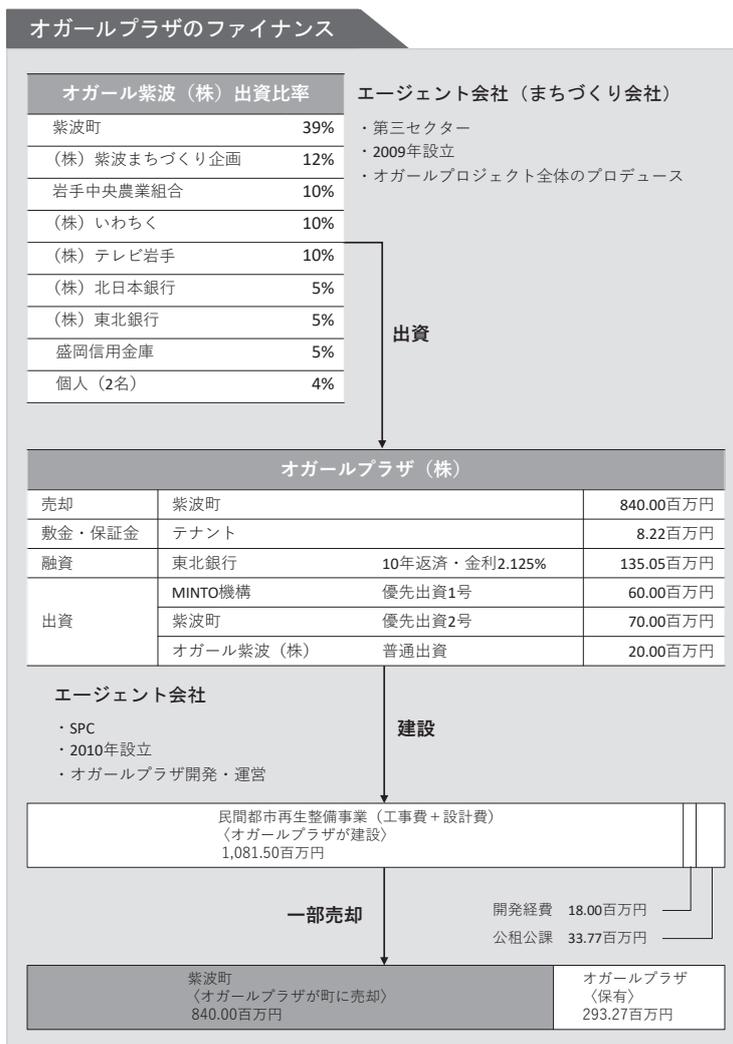
資金調達の内訳は、まずエクイティ(資本金)として、国の政策金融機関である民間都市開発推進機構(MINTO機構、以下「民都」という。)から6,000万円(優先出資1号)、紫波町から7,000万円(優先出資2号)、エージェント会社であるオガール紫波株式会社から2,000万円(普通出資)の合計1億5,000万円。また、ローンである借入金として、東北銀行から1億3,505万円(10年返済)。ほか紫波町への売却収入8億4,000万円などとなっている。

図表(2-1) 15 オガールプラザにおけるエージェント方式の事業スキーム



出典：清水義次・岡崎正信・泉英明・馬場正尊(2019)『民間主導・行政支援の公民連携の教科書』日経BP社、83ページ

図表(2-1) 16 オガールプラザのファイナンス



出典：清水義次・岡崎正信・泉英明・馬場正尊(2019)『民間主導・行政支援の公民連携の教科書』日経BP社、84ページ

主な特徴として、以下の点が挙げられる。

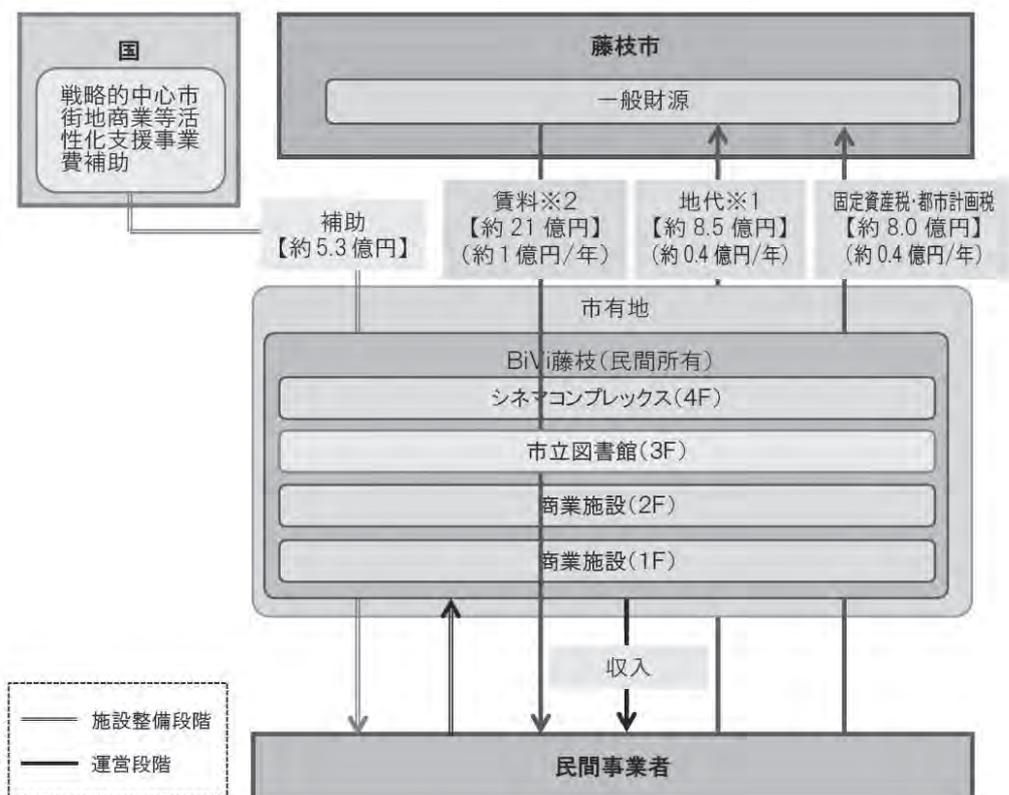
- ①民都からの出資を取付けたことが最大のポイントであり、それが呼び水となり資金調達を円滑にした。
- ②プロジェクト・ファイナンス(企業の信用力や担保に依存せず、事業そのものが生み出すキャッシュフローからのみ返済をする融資)の手法を用いている。
- ③エクイティとローンの比率が50:50で、銀行側に非常に有利なファイナンスになっている。

イ)静岡県藤枝市の「藤枝駅周辺にぎわい再生拠点施設整備事業」の場合(注3)

本事業は、中心市街地活性化の一環として藤枝駅南口の市有地市立病院跡地を活用し、20年の事業用借地権を設定、民間事業者に図書館を含む官民複合商業施設を整備、運営させたものである。民間事業者は施設を整備後、20年間にわたり施設を継続保有す

る一方で、市は民間事業者から公共施設(図書館)部分を賃借する。民間事業者は地代として約8.5億円(約0.4億円/年)と固定資産税・都市計画税として約8.0億円(約0.4億円/年)を市へ支払い、市からは賃料として約21億円(約1億円/年)を受け取る。

図表(2-1) 17 藤枝駅周辺にぎわい再生拠点施設整備事業スキーム図



※1 市と民間事業者と事業用借地権設定契約(借地借家法第24条)を締結
 (月額地代単価:280円/㎡)
 ※2 市と民間事業者と建物賃貸借契約を締結(市立図書館部分)
 (公共施設賃料総額:2,099,616,000円(20年間:共益費込み))

出典：国土交通省総合政策局(2016)「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業事例集(平成28年7月)」
 217ページ

主な特徴として、以下の点が挙げられる。

①補助金の有効活用

藤枝市の中心市街地活性化法に基づく認定基本計画が採用されたことにより、民間事業者が戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助を受給できる環境が整い、民間事業者の参入意欲の向上につながった。

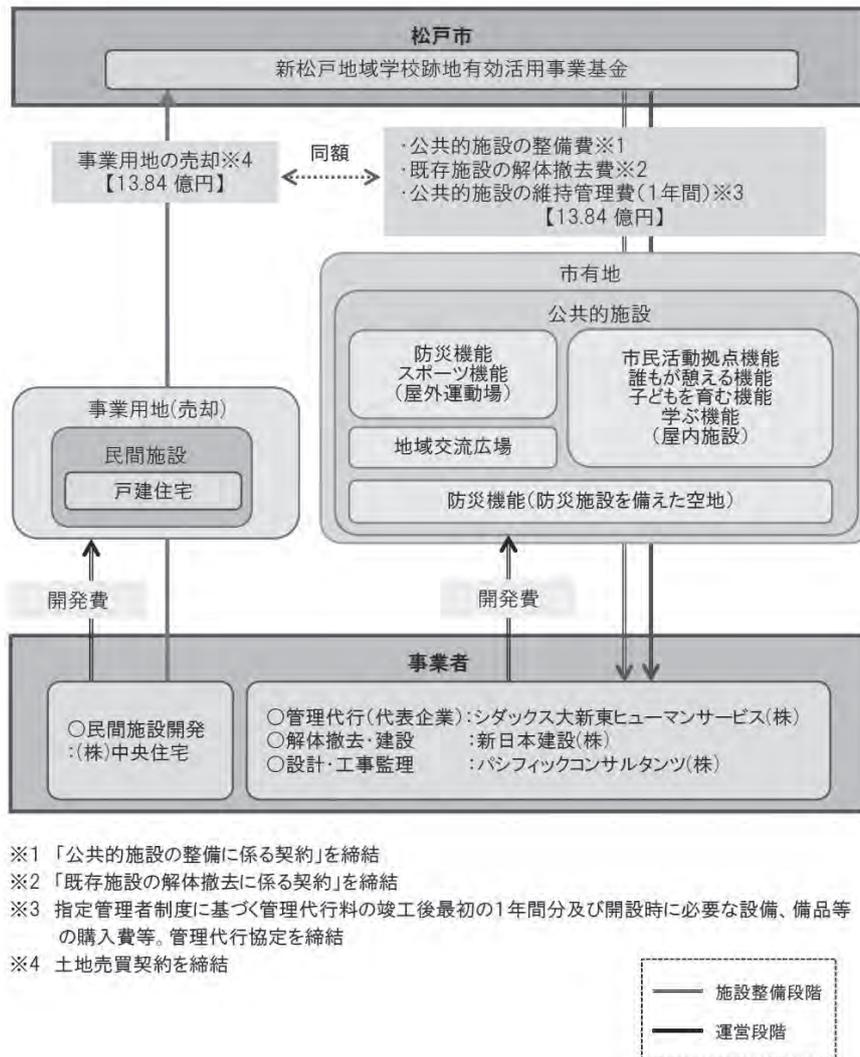
②財政負担の軽減および平準化

藤枝市が単独で図書館を整備する場合と比較して、藤枝市の支出を約1/3から1/2程度とすることができた。また、図書館の設計・建設相当部分の費用を民間事業者への賃料として支払うことで、藤枝市のイニシャルコストを削減し支出を平準化することが可能となった。

ウ)千葉県松戸市の「新松戸地域学校跡地有効活用事業」の場合(注4)

本事業は、廃校となった近接する松戸市立の小学校、中学校の両跡地を対象にPPP手法の導入により、公共施設の整備と民間施設の整備を民間事業者が一体的に行ったものである。松戸市は、公共施設の整備費等、事業実施にあたり必要な事業費を起債発行等により賄うのではなく、跡地の一部を売却することや、定期借地権を設定することで確保した。また、資金収支の流れの「見える化」を図るため、基金を設置し、必要な費用を基金から繰り出すことにした。

図表(2-1) 18 新松戸地域学校跡地有効活用事業スキーム図



出典：国土交通省総合政策局(2016)「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業事例集(平成28年7月)」255ページ

主な特徴として、以下の点が挙げられる。

- ①市は民間施設を整備する市有地の売却代金として約13.84億円を受け取り、そこから既存施設の解体撤去費、公共的施設の整備費、1年間分の管理代行料等を支払う（支払額の合計は事業用地の売却代金と同額になる）。
- ②事業用地の売却収入は基金として積み立てられ、その使い道は条例で定められている（前述のとおり既存施設の解体撤去費、公共的施設の設計費、建築費、工事管理費や、1年間分の管理代行料、設備・備品購入費等に充当される）。

(イ) 事業リスクの回避(事業計画の確実性)

ア) 岩手県紫波町オガールプロジェクトの「オガールプラザ」の場合

前述のとおり、民都からの出資、東北銀行からのプロジェクト・ファイナンスを取り付ける過程で、事業計画の確実性がより高められたと考えられる。つまり、裏を返せば民都及び東北銀行の厳しい審査を、事業計画の確実性を高めるために活用したとも言えるのではないか。民都や銀行は、担保や企業の信用力には頼ることはできず、事業の確実性だけを頼りに資金を投入することになり、自ずと事業計画の内容についての審査は厳しくなる。事業スキームでは、テナントからの賃料収入が返済金や配当金に充てられる原資となるが、まずは想定される賃料から逆算して投資できる金額がいくらになるのか。その金額の範囲内で建設するためにはどうコストを削減すればよいのか。テナントは全て埋まるのか。そのテナントは将来にわたり賃料の支払いを継続して行えるのか。など事業計画は綿密に精査され、実現可能な、確実性の高いものとなっていったと考えられる。

イ) 静岡県藤枝市の「藤枝駅周辺にぎわい再生拠点施設整備事業」の場合

本事業は、事業者が市から土地を借り受け、民間施設の所有及び管理を行い、民間施設の収入が変動した場合のリスクは全て事業者が負う。また、事業者が中核施設(分譲・賃貸マンション、駐車場、介護付有料老人ホーム)のテナントの入れ替えを行う場合には、市の承認が必要とされている。仮にテナントが撤退する等により事業者の採算が悪化して事業継続が困難となった場合は、市の承認があれば事業者が建物を第三者へ譲渡することが許可される。構成企業は市の承諾がない限り、基本協定上の地位及び権利義務を第三者に対して譲渡してはならないとされている。

以上のとおり事業者にとってのリスク負担は大きく、オガールプラザと同様に資金計画、事業計画は厳格に精査し、確実性を高めた上でないと民間事業者が参画するのは難しい。

ウ) 千葉県松戸市の「新松戸地域学校跡地有効活用事業」の場合

本事業については、民間施設の整備・販売等のリスクは全て民間事業者が負うものと

なっている。民間施設については、事業開始後において、募集要項に明記した条件は変更できないが、募集要項を基にした民間事業者からの提案内容については、市との協議により変更は可能とされている。公共的施設の所有及び管理は市が行うため、基本的には民間事業者が負うリスクはない。地価の変動等、本事業における経済的リスクは原則的に全て民間事業者が負うことになっている。第三者への権利義務譲渡について、売却の場合は可能であるが、定期借地権の場合、権利義務は譲渡できないとされている。

以上のとおり、やはり事業者にとってのリスク負担は大きい。

3) 分析と提案

(ア) 分析

事例研究のとおり、事業スキームの内容(資金調達の方法)と、事業リスクの回避(事業計画の確実性)には密接なつながりがある。オガールプラザにおいては、事業を遂行していくエージェント会社のオガールプラザ株式会社はもちろんのこと、出資者である紫波町、民都、融資実行した東北銀行等、それぞれが事業リスクを背負っており、だからこそ、それぞれが真剣に前向きにどうすれば事業を実現できるのかを考え、様々なアイデアにより実現可能な事業計画を作り上げていったのではないかと考える。民都からの出資取り付け、銀行からの融資等は単なる資金調達の機能を果たしただけでなく、出資者、銀行等を巻き込みながら事業計画の確実性を高めるために重要な役割を果たしている。

藤枝市の例では、市が一部補助金を使える環境を整えたことにより事業者の資金負担(リスク)を軽減し、事業計画の収益性を向上させ、その結果、参画意欲を向上させる効果があった。また、松戸市の例では、跡地の一部を売却して公共施設の整備に必要な資金を賄うことで、市は新たな財政負担なく必要な公共施設の整備やまちにぎわい創出を可能とした。

(イ) 提案

ファイナンスには様々な手法がある。そもそもファイナンスとは、ごく簡単に言ってしまうと「お金の都合をどうつけるか」ということではないかと考えられる。藤枝市が活用した補助金や、松戸市の跡地の売却代金の活用も一つのファイナンスである。事業の目的・内容・規模、土地柄や環境、自治体の財政状況等々、様々な要因によりそれぞれに適した手法があり、画一的な正解はない。

したがって、杉戸町への提言としては、町が考える「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」に基づいて、どのような「まちづくり」を目指し、何に重きをおいて、どのような施設整備を行うのか、それを実現するために最も適した事業スキームやファイナンスを検討すべきと考える。そして事業スキーム検討の際には、民間に過度のリスク負担を強いるの

ではなく、官・民及び資金提供者(出資者、銀行等)も含めた適正なリスク分担を十分に考慮することが重要である。官・民及び資金提供者それぞれにとって、リスクは限りなくゼロに近いに越したことはない。しかしながら、現実問題として公民連携の事業を進めていく上でリスクをゼロにすることは不可能である。本章で調査・分析したように、リスクを負担することは必ずしも悪いことばかりではない。官・民・資金提供者それぞれがしっかりとリスクに向き合い、それを回避する方法を考えていくことによって、より実現可能で持続可能な事業計画を策定することができるのではないかと考える。また、少しでも民間事業者のリスクを軽減することにより、民間の参画意欲を向上させ、「効率的な施設建設、維持管理、運営のノウハウ」、「豊富な知識」、「徹底したコスト意識」をより引き出すことも可能になると考える。

注釈

(注1) 杉戸町(2020)「旧杉戸小学校跡地活用基本方針」

(注2) 清水義次・岡崎正信・泉英明・馬場正尊(2019)『民間主導・行政支援の公民連携の教科書』日経BP社、82～84ページ、110～114ページ

(注3) 国土交通省 総合政策局(2016)「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業事例集(平成28年7月)」、212～228ページ

(注4) 同上、250～265ページ

(6) まとめ

ここまで杉戸町の取組や他の自治体、民間事業者へのヒアリング等をもとに、四つのテーマ、「庁内の合意形成」、「住民との合意形成」、「民間事業者との合意形成」、「ファイナンスの考え方」について、現状を把握し、課題等の整理・分析、杉戸町への提案を行った。最後に各テーマの「あるべき姿」について共通する提言を行う。

1) 庁内の合意形成

公共施設の再編整備や公共空間の利活用など、PPPの手法を取り入れて検討していく際に、ほとんどのケースで複数の部署が関わってくることが多いことに加えて、PPPに対する経験や理解が不足していることにより、庁内の意見調整が難航する。

そのような課題に対応するため、以下の提言を行う。

(ア) 部局を横断する、専担組織・検討組織の設置、人材の育成

自治体にとって公民連携という業務の経験が乏しいため、他の業務と兼任しながら遂行することが困難であること、また、他の部署との連携や意見調整など、横断的な検討が必要であることから、専担組織を配置するとともに、その部署に権限を持たせていくことが重要となってくる。

自治体の規模が小さく、専担組織の設置が難しい場合には、公民連携を主管する部署をどこにするかは各自治体の判断に委ねることになるが、一般的には全庁の仕事を俯瞰的にみている企画担当課が横断的に業務を調整していくことが望ましい。

また、公民連携事業はある程度長期にわたるケースが多いことから、担当となった職員の異動は長いスパンで考える必要がある。あわせていわゆる「あの人しかわからない」という状態を作らないような、組織づくり、人材育成も必要である。近年では公民連携事業だけでなく、まちづくりや地域課題の解決などをテーマにした、様々なセミナーやスクールが各地で開催されており、公民連携事業による施設整備も増えてきていることから、セミナーへの参加や現地調査などを通じて、人材育成やネットワークづくりを進めることが重要になる。

(イ) 全庁を上げた公民連携・PPP意識の醸成

前項でも取り上げたが、公民連携という考え方を全庁的に理解してもらう必要があることから、首長などのトップを含めた所属長や関係職員に対して、PPPに関する庁内研修会の開催や、先進事例の視察研修などを実施していくことが望ましいと思われる。

今後の行政運営において、公共施設の再編や有効活用だけでなく、全ての業務において公民連携手法を活用していくことは重要なテーマであることから、全職員がPPPへの理解を高めていくことは、よりよい住民サービスの提供につながるものと考えられる。

例えば、岩手県紫波町では、公民連携事業である「オガールプロジェクト」に関連しない

事業には予算配分しないなど、戦略的な予算・資源配分を行ったことなどは参考となる。

(ウ) 首長の強力なリーダーシップと担当者の決意

公民連携事業を進めるに当たり、首長の決意は非常に重要になってくる。特に首長には4年間という任期があることから、選挙の結果によっては方針が変わってしまうこともある。

そうならないためにも、首長がリーダーシップを発揮して、公民連携事業を推進する必要がある。庁内の合意形成だけでなく、住民や民間事業者との合意形成を進めるにも首長のトップセールスが重要である。

岩手県紫波町(オガールプロジェクト)の町長(当時)は住民の理解を得るために、100回も町内の各所で説明を繰り返し、大和市(シリウスプロジェクト)では市長自らが指定管理者との対話を行い、立川市(子ども未来センター)でも子育て・教育支援施設の整備に市長の強い思いが反映されている。

公民連携の担当者は、首長の意向や政策目標を達成するために、自団体で事例がなければ他団体の先進事例の調査研究や現地視察を行い、足りないリソースがあれば、その分野の専門家などの協力を得ながら、庁内の関係部局との調整を粘り強く継続していく必要がある。

2) 住民との合意形成

インフラを含めた公共施設は、住民生活に密着したものであることから、行政だけの意思決定でこれらを廃止、統合することは難しい。一方で、老朽化した施設を単に更新する場合は、住民との合意形成はさほど難しくないが、将来の財政に課題を残すことになる。

近年では、パブリックマインドを持った民間事業者や個人が、公共と連携して地域課題の解決を目指すケースも増えてきているが、まだまだ、住民の関心や参加意識が高くないことから、住民との合意形成を進めるに当たって、以下の提言を行う。

(ア) 住民参加による意思決定

多くの自治体が住民自治を規定する条例を制定し、住民参加によるまちづくりを進めることが一般化している。行政の全ての事業分野で住民の理解を得ていくことは重要であり、特にPPP、公民連携事業によって施設の整備を進めるためには、より深い住民との合意形成を進めていく必要がある。

これまでのように、行政が施設を先行して整備し、住民の皆さんに使ってもらうという方法ではなく、「住民がそこで何をしたいのか」という利用者の考えをまとめ、「それを実現するためにどのような施設が必要か」という発想で住民の意向を確認し、合意形成を図っていくことが重要となる。

住民説明会やワークショップなどの際は、意見の対立を調整し、前向きな議論へ導きながら意見の対立を調整する、住民と行政の橋渡し役となるファシリテーターを養成す

ることで、多様化、複雑化する住民ニーズに対応していく。

住民参加の方法については、公募や住民基本台帳から無作為抽出するなど様々あるが、世代や地域などに偏りがないようにターゲットを設定することが多い。幅広い世代の意見を聞くために郵送によるアンケート調査やワークショップなどがあるが、例えばアンケート調査のボリュームがあまりに多すぎて回答に躊躇してしまう、ワークショップを開催する日程や時間によって、参加できる世代が片寄ってしまう可能性があることから、工夫が必要となってくる。そのため、アンケート調査はスマートフォンで手軽に回答できるようにすることや、ワークショップもいきなり多世代を大勢集めるよりも、例えば子育て世代が集まりやすい時間や場所で、短時間のワークショップや聞き取り調査を行い、興味関心が高い人には多世代が集まるワークショップに参加してもらうなど、ターゲットを絞った住民参加の方法も検討していくことが重要である。

(イ) 行政情報の発信力向上

住民との合意形成を図ることは、近年の行政経営の重要な課題となっている。しかしながら、従来の手法で行政情報を発信しても、住民に関心を持ってもらえないことが多い。これまでとは違う方法で、行政情報を発信していく必要がある。

広報紙や報告書のような紙ベースの媒体では、手に取って見てもらうことしかできないため、インターネットで発信していく。しかし、文字ばかりの報告書では住民への訴求力が低いため、SNSなどを活用し、即時性の高い、双方向の情報発信に積極的に取り組んでいく。さらに住民の関心を高めるために、ロゴマークやキャッチフレーズなどを決めて、どのような姿を目指していくのか、住民にわかりやすく伝える方法もある。

3) 民間事業者との合意形成

民間事業者との連携を進めるためには、積極的な対話が必要である。国土交通省がサウンディング型市場調査の手引きを作成するなど、PPPを検討する地方公共団体が増えていることがうかがえる。今後民間事業者との合意形成を進めるに当たって、以下の提言を行う。

(ア) 実現したい姿の共有

「行政はお金がないので、『公民連携事業』を活用して街のにぎわい創出・活性化を図りたい」という漠然とした考え方では、民間事業者としては行政側の本気度や求める姿が分からず、本当に事業化できるか心配になってしまう。

「公民連携は手段であって目的ではない」と言われている。行政は「そこ」でどのような住民サービスを実現したいのか。「にぎわい」や「活性化」などといった漠然とした言葉ではない、具体的な姿を示すことが重要になってくる。

行政が実現したい姿を明確にすることで、民間事業者との対話を通じてどのようなこ

とができるのか、を探っていくことが可能となる。当然のことだが、民間事業者は利益を追求するので、行政とのリスク分担については非常にシビアになってくる。

多くの民間事業者との対話により、理想のあるべき姿に向けての課題が明確になり、行政と民間事業者のお互いが協力できる姿も見えてくることから、その時点で、公民連携手法が成り立つのかどうか明瞭となる。

(イ) 行政情報の積極的な公開

普段仕事での取引がある民間事業者やそのつながりなどを通じて、民間事業者との対話を非公開で行うことは地方自治法上の契約行為に反する可能性があることから、国土交通省が推奨している、公開型のマーケットサウンディング方式による民間事業者との対話を行っていくことが望まれる。

そのためには、行政側も公開できる情報を、住民や民間事業者に関心を持ってもらえるように発信する必要がある。例えばサウンディング調査を実施するには、対象地の情報だけでなく、例えば半径15kmの人口動態や公共施設、民間施設の配置状況など、民間事業者にとって、そのサウンディング対象エリアがどのような場所なのかを示していく必要がある。

(ウ) インセンティブ

利益を追求する民間事業者としては、どの段階においても無償で行政からの公民連携事業に対する提案や相談を受けられるわけではない。民間事業者の提案によって、具体的な新規事業の実現に向けた動きにつながるのであれば、その民間事業者にインセンティブを与えるということを、サウンディング調査などの際に明記しておくべきであると考えられる。

インセンティブを与えることで、民間事業者から具体的で実現可能性の高いプランを引き出せる可能性が高まり、双方にとってメリットが大きいものになる。

4) ファイナンスの考え方

これまでの行政施設は、公共の機能のみで建築されることから、交付金や地方債で資金調達をしてきたため、ファイナンスについて検討する機会があまりなかったと思われる。PPPによる公民連携施設を検討し、PFI方式や事業用定期借地権を設定するリース方式などの場合には、金利や資金調達の方法などを検討する必要があることから、以下の提言を行う。

(ア) 事業手法と資金計画の検討

PPPには様々な手法があるが、どの手法を採用するのかは、目的を重視するのか、コストを重視するのかで変わってくる。どの事業手法を採用するとしても、公共では交付

金や補助金、基金、地方債など資金をどのように準備するかを検討する必要がある。

公民連携事業では、民間事業者(テナント)の出店を検討するが、一般的にそのテナントは施設の完成にあわせて決定するのが一般的である。しかし、その場合、施設の建設コストから逆算して賃料などを決定することになるため、そもそも賃料が高額になりすぎてテナントの出店が見込めないケースも出てくる。

資金計画を考える上では、テナント先付けで賃料を設定し、その賃料で賄えるよう、建築コストを削減していく方法も考えられる。

(イ) リスクの分担

公民連携においては、それぞれ公共と民間でリスクを負う必要がある。このリスクを徹底的に洗い出すことが重要となってくる。岩手県紫波町では、民都による「愛の千本ノック」があり、事業実施に向けてのリスクを徹底的に洗い出したことで、融資を受けることができたと言える。

公民連携施設で民間のテナントが撤退するリスクは常に想定しなければならないが、そのリスクを民間だけに負わせるのではなく、公共施設でどれだけの集客が見込めるのか、魅力的な公共施設になっているのか常に検証していく必要がある。

コラム 『公民連携』は魔法のことば？

近年、多くの自治体が公民連携事業に取り組んでいるが、民間事業者が全ての課題を解決してくれるわけでも、行政の負担をゼロにしてくれるわけでもない。民間事業者は公と連携してパブリックマインドを持ちながら「やりたいこと」をやり、行政は民に任せることを任せて、「やるべきこと」をやる必要がある。

公民連携事業はあくまでも課題解決のための手段である。本来の目的は、住民と行政が「実現したいこと」を達成することや、地域課題を解決することなのである。

「にぎわい創出」や、「地域活性化」というマジックフレーズを使わず、住民、民間事業者とともに目指すべき姿を追求していきたい。

コラム 岩手県紫波町のオガールを視察して感じたこと

2019年9月20日(金)「第7回まちなか広場研究会in紫波」に参加しました。

夕方から懇親会がオガールプラザの「紫波町情報交流館」とその前に広がる「オガール広場」で開催されました。

公民連携施設であるオガールプラザと、オガール広場をはさんだ向かいの建物は民間施設のオガールベース。広場を中心として公民それぞれの施設がシームレスにつながり、どこが施設管理の境界線なのかよくわからない。

住民や利用者にとっては、その場所の「居心地がいいか？」が重要で、その土地や建物が公共なのか民間なのかはあまり関係ない。オガールは公と民の境界があいまいで、住民にとって「とても居心地のいいエリア」になっている。

オガールが「日本一高い雪捨て場」から「日本一行政視察の多い場所」へと変貌をとげたのは、民間主導の公民連携であり、補助金に頼らない施設整備やデザインへのこだわりなど、様々な要因が重なっていると考えられる。

オガール広場の夕景



出典：筆者撮影 ※これから懇親会が始まります

しかしながら、紫波町でのエージェント型公民連携事業の取組が全国に広がっているかというところではなく、まだまだ少ない状況である。オガールプロジェクトの理念や考え方を学び、オガールでの体験や出会いを踏まえて、自分の街だったらどういった取組ができるのか、挑戦を続けていきたい。

第2章 各論

2 ソフトウェアによる公民連携事業—山間部における高齢者のごみ出し支援

(1) 問題意識

1) 「山間部」と「ごみ」に着目した経緯

本研究は、高齢化が進む山間部におけるごみ出し・収集システムの現状を把握し、将来起こりうる「ごみ出し難民」の発生を、PPPの手法を用いることで回避する可能性について検討したものである。

その背景には、高齢社会の到来、人口減少に伴う行政の財政難、人手不足など、日本全国で散見される社会的な課題の深刻さがある。

「ごみ出し」は、生活に必要な衣・食・住のいずれにも関係するにもかかわらず、専ら敬遠されがちな生活ルーティーンの一つである。同様の日常生活におけるルーティーンに関わる諸課題の中で、これまでに買い物難民に対する支援や介護サービスの提供といった官民双方による支援サービスが行われてきているが、「ごみ出し・収集システム」に対する支援の現状に焦点を当てた研究・取組はほとんど行われていない。

高齢者のごみ出しに対する課題認識や取組状況については、政令指定都市などの規模が大きい自治体ほど課題として認識している割合が高く、支援制度の導入が進んでいることが、国立環境研究所の調査(注1)によって分かっている。「小規模自治体で取り組みが遅れている理由として、都市と比べて地方では、家族による自助や地域の共助が機能していて、高齢者のごみ出しが問題になっていない可能性があることや、人員や予算の不足から手が回っていないこと」が挙げられている(注2)。

また、道府県庁所在市、政令指定市、東京23区の74自治体のうち、6割にあたる48自治体のごみ出し支援を実施しており(2016年度時点)、その数は10年間で1.6倍、支援サービスを利用している世帯数は4倍以上になっているとの調査結果もある(注3)。この調査結果から、朝日新聞社では「ごみ出し助太刀サービス」という有料サービスを関東地方の4都県で開始したが、本サービスは都市部の一部地域に限られているのが現状である(注4)。

そこで本研究では、埼玉県秩父市大滝地域を対象に、高齢者が多く住む山間の集落が多く点在する地域における「ごみ出し・収集システム」の現状を把握し、迫り来る超高齢社会と人口減少等に起因する自治体の財政難を背景に将来起こりうる「ごみ出し難民」の発生を、PPPの手法を用いることで回避する可能性について検討を行うこととする。

2) 本研究の意義

(ア) 山間部の高齢者

日本の国土はその約3分の2が森林である。かつて人々は、国内における薪炭や建材の需要を支えるべく山に入ることを生業としていたが、生活スタイルの変化や都市部での労働力が求められたこと等の要因から、山での仕事は急激に縮小し、山間部の人口は今も減少が続いている。

日本全体の高齢化率は、第二次世界大戦後の1950年には総人口の5%に満たなかったが、約70年後の2018年には28%を超え、2060年には約40%となり国民の約2.5人に一人が65歳以上の高齢者となる社会が到来すると推計されている(注5)。

山間部ではそのスピードが更に早く、総務省と国土交通省の調査によると、65歳以上の高齢者が住民の50%以上を占める「限界集落」は、2019年4月時点で全国に2万を超え、2015年4月からの4年間で約6千増えたことが分かった(注6)。

山間部で暮らす高齢者にとって大きな課題となっているのは、主に移動手段の確保や生活物資の調達であろう。この2点については、従来より自治体や商店街等による支援が各地で行われている。しかし、そこから派生する、いわゆる「ごみ問題」についてはこれまでに課題解決に取り組んだ例が報告されていない。

このような中、国の動きとしては、高齢化社会に対応した廃棄物処理の課題及び今後目指すべき方向性を検討し、今後の廃棄物処理のあり方や施策の立案を環境省が2019年予算で進めており、モデル事業を通して、福祉等との連携可能性について模索し、高齢化社会に対応したごみ処理システムを構築していく方向性が示されている(注7)。

(イ) 地方財政状況の変化

前述のとおり、現在、日本の高齢化率は28%を超え、今後も高齢化が進むことが予測されている。また、15歳から64歳までが該当する生産年齢人口は減少しており(注8)、税収の減少につながると考えられる。

同時に、高齢化が進むことにより、今よりもっと充実した生活支援の実施が求められ、生活支援の拡大に伴う行政の費用負担が増加することも考えられる。

このような中、国はごみ出し支援策を展開している市町村に特別交付税を措置し、必要な経費の5割を賄えるようにする施策を発表、令和元年度3月分から交付が始まる(注9)。これにより市町村によるごみ出し支援は拡大していくことが予想されるが、ごみ出し支援策を実施した際に発生する費用の5割は市町村で負担することになるため、結果的には経費負担を抑えることが必要となる。

本研究の対象地域とする秩父市における、ごみ処理に係る費用負担は近年横ばいとなっている一方で人口は減少を続けており(注10)、一人あたりの財政的負担は増している。また、ごみ収集の方法としては、現状では各家庭を回る戸別収集をしていないが、今後、高齢

者の増加に伴う各家庭へのごみ回収を行う必要が出てくる可能性もある。したがって、行政として、超高齢社会におけるコストを抑えたごみ出し支援のシステム構築を行うことが急務となっている。

(ウ) 現状のごみ出しの仕組みとごみ問題

ア) 現状のごみ出しの仕組み

市区町村は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号)(以下、「廃棄物処理法」という。)」第4条の規定に基づき、廃棄物の抑制及び適正な処理に努める立場にある。住民は、市区町村が定めたルールに沿って家庭から排出されるごみを処理しているが、そのルールは市区町村によっていくつかの種類に分類できる。

a 決められた日時に集積所にごみを出す方法(埼玉県秩父市、上尾市、飯能市、和光市、新座市、福岡県福岡市ほか)(図表(2-2)1)

ごみの種類によって週1回、週2回、月1回等の回数が定められ、その日にごみを出す方法。例えば、日中にごみの収集が行われる場合は「8時まで」等の時間が設定され、夜間収集を行っている福岡県福岡市では「決められた日の日没から(暗くなってから)24時まで」という設定がなされている。

一方で、集合住宅によっては、曜日や時間に関係なくごみステーションにごみを出すことができる場合もある。

b 戸別収集(品川区、台東区、西東京市ほか)

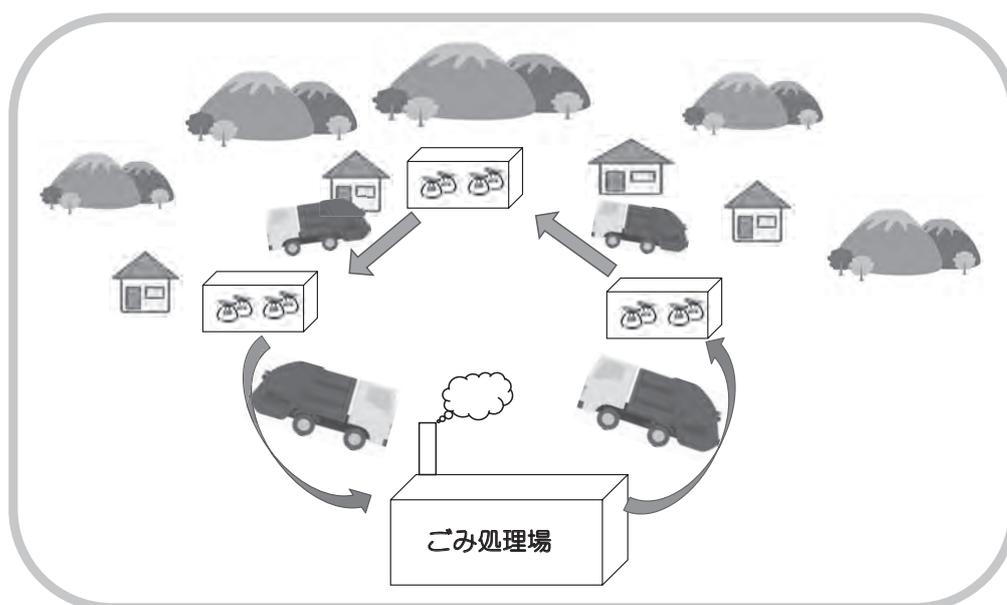
主に一戸建てに住む住民を対象に、玄関前や門の前にごみを出す方法。

品川区では戸別収集を行っているが、資源ごみはごみステーションに出すこととなっている。

c その他

高齢、要介護及び障害等によりごみをごみステーションに出すことが困難な場合等については、戸別収集を実施している自治体もある。

図表(2-2)1 決められた日時に集積所にごみを出す方法(従来のごみ回収)のイメージ図



出典：筆者作成

イ) ごみ問題

環境省の報告(注11)によると、日本が直面してきた廃棄物に関する課題と、それらの課題に対してどのように取り組んできたのかを、三つの時代に分類して示している。清掃行政の改革が求められた1900年代から戦後までの「公衆衛生向上の時代」、高度成長とともにごみ量の増加や公害問題の発生という新たな問題が顕在化した1960年代から1970年代までの「公害問題と生活環境の保全の時代」、廃棄物の種類の多様化、最終処分場の不足、大量不法投棄、ダイオキシン類の発生への注目、ごみの排出量そのものの抑制を図る循環型社会の形成推進等に施策の重点が移行した1980年代以降の「循環型社会の構築の時代」である。

それぞれの時代において法整備や規制の強化が行われてきた実績があるが、ごみ問題はそれだけにとどまらず、現在では高齢化等の社会現象を背景にした問題が発生している。その一つがごみ出しの問題である。

前述のとおり、ごみの出し方は各自治体によって定められているが、そのとおりにごみを出すことが難しい住民もいて、その状態は様々である。例えば、高齢者にとってはごみ袋を持ってごみステーションまで行くことが身体的な負担となる場合がある。山間部に住む高齢者が、冬の朝に決められた時間までにごみを出す場合などはなおさらである。現在は自力でごみ出しをしている住民も、将来的にごみ出しが困難になる可能性はゼロではない。誰もがごみ処理を通じて快適な生活環境を確保するためにも、ごみ出しの仕組みにバリエーションを持たせたいものである。

注釈

- (注1)小島英子・多島良・秋山貴・横尾英史(2015)「高齢者を対象としたごみ出し支援の取組みに関するアンケート調査」国立研究開発法人国立環境研究所資源循環・廃棄物研究センター
- (注2)小島英子・多島良(2017)「高齢者ごみ出し支援ガイドブック」国立研究開発法人国立環境研究所資源循環・廃棄物研究センター、7ページ
- (注3)朝日新聞デジタル「急増する「ごみ出し困難世帯」5万世帯が支援受ける」(<https://www.asahi.com/articles/ASK9G41Z3K9GPTIL00Y.html>)2020年1月31日閲覧
- (注4)朝日新聞ひろば「日々のごみ出し困っていませんか? ごみ出し助太刀サービス」(<https://info.asahi.com/sukedachi/mimamori.html>)2020年1月31日閲覧
- (注5)内閣府(2019)「令和元年版高齢社会白書」(<https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2019/html/zenbun/index.html>)2020年1月31日閲覧
国立社会保障・人口問題研究所(2012)「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」出生中位・死亡中位推計結果 (<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei//newest04/sh2401top.html>)2020年1月31日閲覧
- (注6)共同通信「限界集落2万超に、4年で6千増 若者流入せず消滅恐れも、国調査」(<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20191220-00000170-kyodonews-soci>) 2020年1月31日閲覧
- (注7)環境省(2018)「2019年度環境省重点施策 高齢化社会に対応した廃棄物処理体制構築検討業務」(<http://www.env.go.jp/guide/budget/2019/19juten-sesakushu.html>) 2020年1月31日閲覧
- (注8)埼玉県ホームページ「統計からみた埼玉縣市町村のすがた2019 人口 世帯」(https://www.pref.saitama.lg.jp/a0206/documents/shityouson_no_sugata_2019_jinkou.pdf)2020年1月31日閲覧
- (注9)総務省(2019)「高齢者等世帯に対するゴミ出し支援について」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000664888.pdf)2020年1月31日閲覧
- (注10)秩父市(2012)「平成23年度一般会計決算書」115～118ページ
秩父市(2013)「平成24年度一般会計決算書」113～114ページ
秩父市(2014)「平成25年度一般会計決算書」115～116ページ
秩父市(2015)「平成26年度一般会計決算書」119～120ページ
秩父市(2016)「平成27年度一般会計決算書」121～122ページ
秩父市(2017)「平成28年度一般会計決算書」175～176ページ
秩父市(2018)「平成29年度一般会計決算書」173～174ページ
秩父市(2019)「平成30年度一般会計決算書」173～174ページ
- (注11)環境省(2014)「日本の廃棄物処理の歴史と現状」(https://www.env.go.jp/recycle/circul/venous_industry/ja/history.pdf)2020年1月10日閲覧

(2) 目的・問題提起・仮説

1) 新たなおみ出しの仕組みの構築

(ア) 目的

本研究では、高齢化が進む山間部におけるごみ収集システムをPPPの手法を用いて再構築することを目的としている。

高齢化の加速に加えて核家族化の進展等に伴い高齢者のみの世帯が増加しており、高齢者の生活支援は重要な課題の一つとなっている。

特に生活していく上でごみの排出は避けられないが、家庭からの日々のごみ出しに課題を抱える事例が発生しており、一部の市町村では、家庭ごみを自ら指定のステーションに運び出すことが困難な住民を対象に戸別収集を実施する「ふれあい収集」が行われている(注1)。しかし、2019年に過去最低となった生産年齢人口の減少に伴う税収の減少は今後さらに加速していくことが予想されることから、行政だけでごみ出し支援を行っていくことは、今後の財政状況を考えると厳しいと考えられる。そこで、本研究では、ごみ収集をテーマに、PPPの手法を用いて高齢者の生活支援を充実させることができないかを考えた。

(イ) 問題提起

まず新たなおみ回収システムを検討するにあたり、現行のごみ回収システムの二つの部分に着目した。

一つ目は住民が出しに行くごみステーション数についてである。対象地域とする秩父市では、おおむね10～15世帯程度で使用することや、収集車が通り抜けできる道に接していて、停車が可能であることなどをごみステーションの設置条件としている(注2)。この条件から、住宅密集地においては住民がごみステーションまでの距離を遠いと感じることは少ないと考えられるが、山間部のように住宅が散在している地域ではごみステーションから距離が遠くなる住宅が発生するだろう。また、行政側としては、ごみ回収の際に点在しているごみステーションを回らなければならないため、回収時間や車両の燃料費が負担となっている。

二つ目は、住民のごみ出し方法である。現状、住民が自宅から最寄りのごみステーションまで自ら運ぶ方法のほかに、一部自治体では、戸別回収や、地域ボランティアによるごみ出し支援、障害者や要介護の人に向けたホームヘルパーのごみ出し支援等がごみの運搬方法として導入されている。しかし、戸別回収については、各家庭を回らないといけなため、自治体職員の負担及び人件費の増加は避けられない。また、地域ボランティアによる支援は、活動に参加できる人がいないと継続的なごみ出し支援が可能とならないことや、ごみ出しの時間までに対象者の家まで行かないといけなことから、ボラン

ティアを行う人への負担感が大きくなることが予想される。介護ヘルパーのサービスについては、要介護認定を受けているなど限られた対象者へのサービスになってしまう。

(ウ)仮説

そこで、私たちは、新たなごみ回収システムとして、山間部の住民が排出したごみを、店舗駐車場などのある程度の広さが確保できる場所に設置したごみステーションにまとめてから清掃車による収集を行う仕組みを考えた。この仕組みのメリットとしては、従来のごみステーションの数を減らすことによって、清掃車の走行距離を減らすことができ、各ステーションで起こっていた野生動物に荒らされるリスクを軽減することができ、ごみステーションを24時間365日使えるようにすれば、住民サービスをより充実させることも可能になる。

その上で、この新たなごみ回収のシステムを構築するにあたり、公民連携により二つのことができないか考えた。

まず一つ目はごみステーションを集約させることである。想定としては、現在点在するごみステーションを、住民が日常的に集まりやすいところである程度の土地の広さを有する施設の一角にごみステーションを作り、その一箇所に集約化することを考えた。これにより、行政側及び清掃業者としては、燃料費や人件費といった回収に係るコストを削減することができる。しかし、住民側としては自宅からごみステーションまでの距離が遠くなるというマイナス面がある。住民自身がごみを自家用車等で運ぶことができればよいが、自力で運ぶことができない場合、ごみ出しができなくなってしまう。

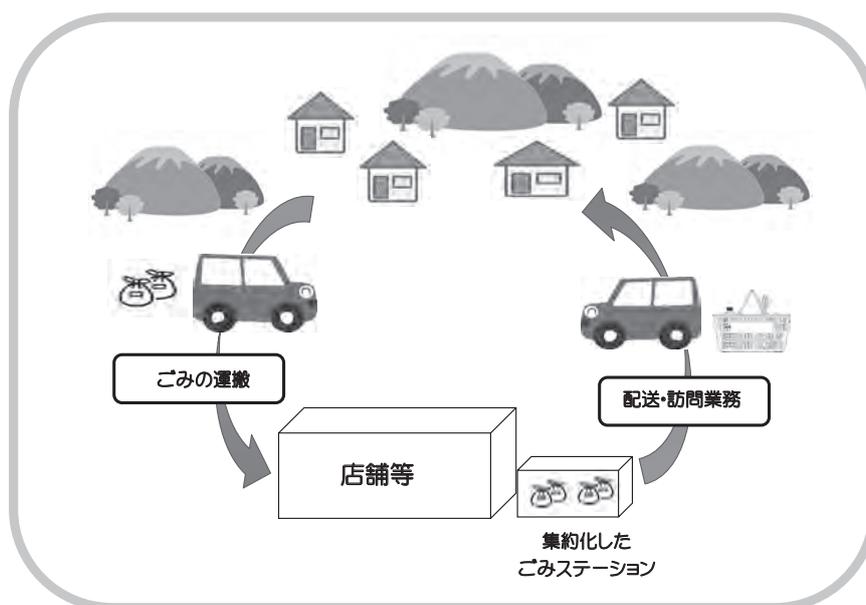
そこで、二つ目として各家庭から集約されたごみステーションまでのごみの運搬について考えた。具体的には、現行のごみ回収方法以外の運搬方法として次に挙げる三つの方法を検討した。

- ①コンビニ等の配送サービスを利用してごみの回収を行う方法
- ②宅配事業者など自宅に依頼されたものを届けるサービスを行う事業者が配送の帰りにごみを持ち帰ってくる方法
- ③ドローンを利用してごみの回収を行う方法

これらを各民間事業者に協力してもらうことにより、住民にとってはサービス利用によるごみ出しへの利便性の向上が期待され、事業者としては新規顧客の獲得や新たなビジネスの展開につながると考えている。

以上の仮説を、埼玉県内の山間部地域である秩父市を対象地として検証することとした。

図表(2-2)2 仮説のイメージ



出典：筆者作成

注釈

- (注1)埼玉県清掃行政研究協議会調査(2016) 「平成28年度埼玉県清掃行政研究協議会調査研究事業報告書 ふれあい収集調査 各設問の回答状況」
<http://saiseiken.jp/tyousa/28.html> 2020年1月31日閲覧
- (注2)秩父市ホームページ「ごみステーションの設置・管理」
<http://www.city.chichibu.lg.jp/7295.html> 2019年12月26日閲覧

(3) 政策提案

1) 対象地域の概要

本研究の研究対象としては、埼玉県秩父市大滝地域のごみ出しから収集に至るまでのごみ収集システムを取り上げることとした。

秩父市は、埼玉県の北西部に位置し、面積は578km²で、埼玉県全体の約15%を占めている。都心まで約60～80km圏、さいたま市までは50～70km圏に位置し、周囲に山岳丘陵を眺める盆地を形成している。市域の87%は森林で、その面積は埼玉県の森林の約40%を占めている。ほとんどは秩父多摩甲斐国立公園や武甲・西秩父などの県立自然公園の区域に指定されており、自然環境に恵まれた地域である。

また、市の中央を流れる荒川は、秩父湖、秩父さくら湖などのダム湖を形成し、この川によって市の中心部は東西に区分され、東部の平坦部分は市街地を形成し、商店街、住宅地などが集中している。西部丘陵地帯にある平坦地は、水田など農業用地が多い。

気候は、太平洋側内陸性気候に属しおおむね温暖であるが、盆地であるため寒暖の差が大きく、山地では夏季に雷雨が多く発生し降水量も多く、山岳地方では冬季にはかなりの積雪となる(注1)。

図表(2-2)3 秩父市の概況(位置)



出典：秩父市ホームページ (<http://www.city.chichibu.lg.jp/1014.html>) 2020年1月31日閲覧

図表(2-2)4 秩父市市街地



図表(2-2)5 秩父市山間部集落



出典：秩父市移住相談センターホームページ (<https://www.chichibu-iju.com/about.html>) 2020年1月31日閲覧

秩父市には、高齢化率が50%を超える「限界集落」が8地区あり、本研究の対象地である大滝地域もその一つである(図表(2-2)6)。市の高齢化率は全国平均より高く、今後さらに上昇を続け、2040年には住民の約2.5人に1人が高齢者(65歳以上)となる見込みである(注2)。

図表(2-2)6 秩父市内における限界集落



出典：秩父市企業支援センター作成(2019)

また、市の高齢単身世帯の割合は12.9%で、埼玉県内の自治体の上位グループに入っており(注3)、日常生活における高齢者支援も重要な課題となっている。

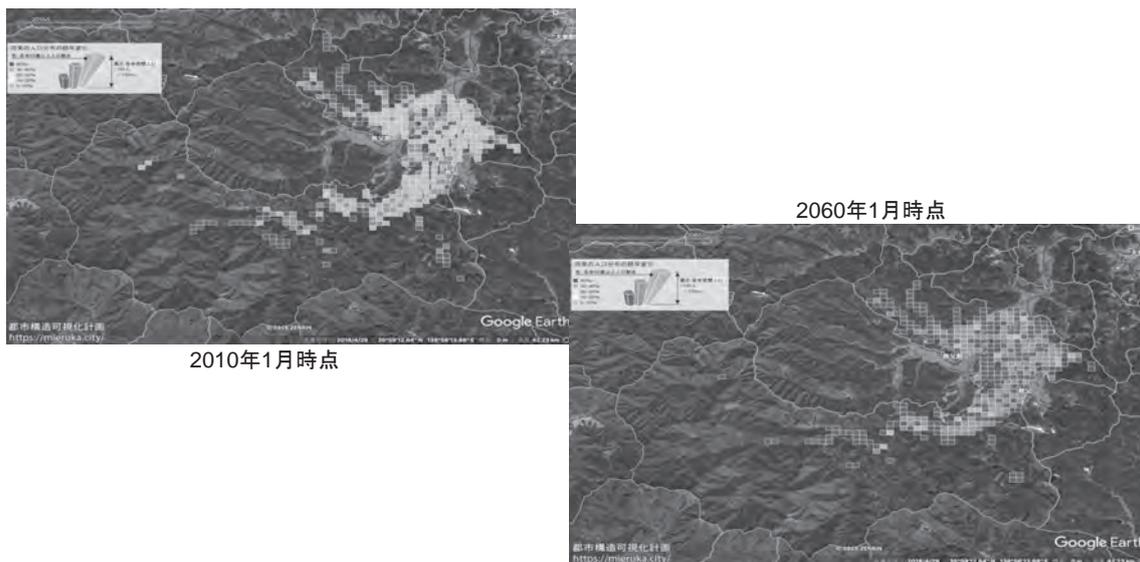
中でも、大滝地域は、図表(2-2)7に示す概要のとおり、高齢化率が2015年には57%を超え、県平均(同24.8%)を大きく上回り進行している。一方で、人口は減少を続けており、2060年には、現在点在する複数の集落が消滅するとの予測もある。(図表(2-2)8、図表(2-2)9、図表(2-2)10)

図表(2-2)7 大滝地域の概要

| | |
|-------------|-----------------------|
| 面積 | 331.83km ² |
| 世帯数 | 384世帯 |
| 人口 | 671人 |
| 高齢化率 | 57.10% |
| 可燃ごみ収集車走行距離 | 約110km |

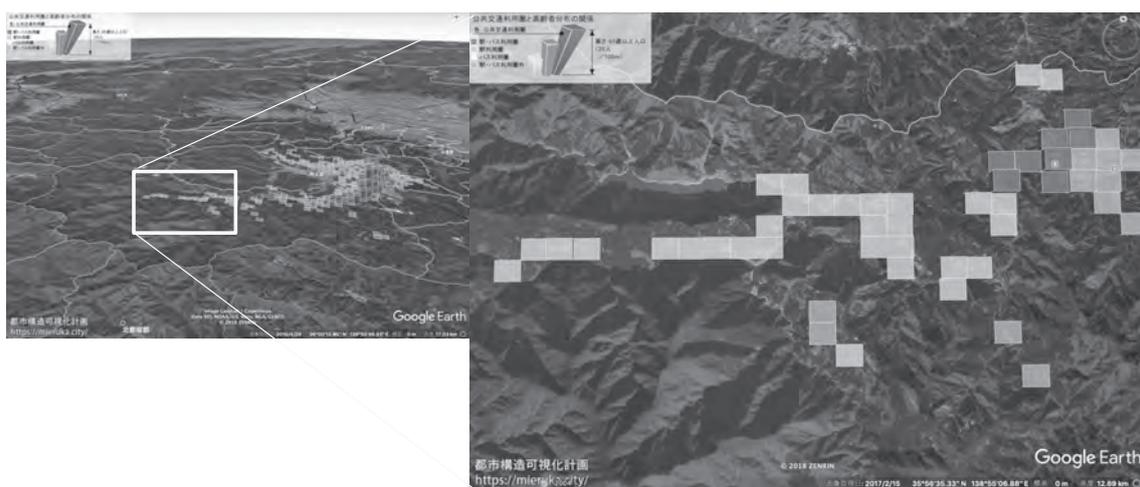
出典：筆者作成

図表(2-2)8 秩父市の人口分布の経年変化



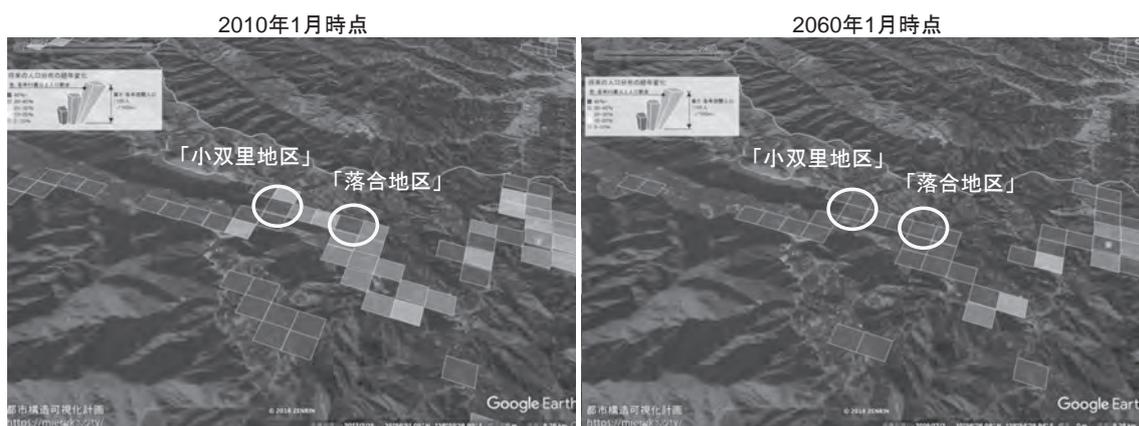
出典：都市構造可視化計画、地図は2018 ©ZENRIN、Google Earthを使用

図表(2-2)9 大滝地域の公共交通利用圏と高齢者人口



出典：都市構造可視化計画、地図は2018 ©ZENRIN、Google Earthを使用し筆者作成

図表(2-2) 10 大滝地域の夜間人口・高齢化率の経年変化



出典：都市構造可視化計画、地図は2018 ©ZENRIN、Google Earthを使用し筆者作成

地理的に秩父市の西方山間部に位置する大滝地域は、他の山間部同様、平坦な土地が少なく山間に集落が点在していることから、集落から集落への移動に時間がかかり、可燃ごみの収集車走行距離は約110km/回になる。

同地域は20の地区・町会に分かれており、本研究では、大滝総合支所(旧大滝村役場)周辺の住宅が集まる「落合地区」と、急峻な坂に住宅が建ち並ぶ「小双里地区」の2地区をモデルケースとしてヒアリング及び住民アンケートを行うこととした。また、多くの住民が訪れる「大滝診療所」にアンケートを設置し、前述の2地区以外の住民の声も拾うこととした。

秩父市におけるごみ収集業務は、周辺町を含む1市4町の秩父地域(東秩父村を除く)を管轄している「秩父広域市町村圏組合」が行っている。ごみ収集の方法は、ステーション方式による可燃ごみ、不燃ごみ、資源ごみの紙・布類、カン・ビン類、ペットボトルの5区分、これに廃乾電池・ライター、廃蛍光管・電球、小型廃家電製品を加えた8品の別収集であり、可燃ごみ及び不燃ごみについては、1996年度から有料指定ごみ袋を導入している。ステーション数は、可燃ごみが2,544箇所、不燃ごみは2,324箇所である(2019年3月31日現在)。

2018年度におけるごみ処理の状況は、秩父クリーンセンターの受入日数323日での可燃ごみ受入量は27,272トンと、総量の8割を占めた(注4)。

なお、秩父市では3年前からドローンの活用対策を検討しており、2019年1月には、送電線とデジタル三次元地図を活用した「ドローンハイウェイ構想」等の実証実験が行われている(注5)。「ドローンハイウェイ構想」は、送電線網を「道しるべ」として、鉄塔上空の安全な空路を使いドローン物流を行うことで、山間部の過疎地域等における積載率が低く非効率な輸送等の物流課題の解決に向け、ドローン物流によるCO₂排出量削減効果及び費用対効果等について検証するものであるが、ごみの回収に関する取組は未実施である。

2) 仮説の検証

地域全体に点在するごみステーションを一箇所に集約化し収集業務の効率化を図りつつ、ごみ出しの負担を軽減できないかという仮説の検証のため、現地でのヒアリング調査及び関係者へのアンケート調査を実施した。

(ア) ヒアリングの方法について

大滝地域の住民(区長)、ごみ収集・処理を管轄する団体及びごみ収集事業者を対象に、同地域におけるごみ出し、ごみ収集の現状についてヒアリングを実施した。

ア) ヒアリング実施方法

実施日時：2019年10月4日(金)10：00～14：40

ヒアリング対象及び件数：図表(2-2)11のとおり

実施方法：現地訪問の上、聴き取り

図表(2-2)11 ヒアリング対象一覧

| | 対象 | 相手先 | 主な内容 |
|---|-----------------------------|---|--------------------------|
| ① | 住民代表 | 落合地区区長 小双里地区区長 | ごみ出しの現状と課題 ごみ出し支援の可否 |
| ② | ごみ収集・処理を管轄する 団体及びごみ収集事業者 | 秩父広域市町村圏組合 (業務課長) 秩父通運株式会社 (支店長) | ごみ出しの現状と課題 ごみ収集の現状と課題 |

出典：筆者作成

イ) ヒアリング結果

秩父市大滝地域の住民代表として、落合地区と小双里地区の両区長にヒアリングしたところ、現状について、ごみ出しの危険に対する不安感(国道沿いで車の往来が激しい、冬場の道路凍結など)や山間部がゆえの坂の多さ、ごみステーションまでの距離の遠さ、獣害(クマ、サル、シカ、イノシシ)のリスクについて共通意見が得られた。

ごみ出し支援については、支援そのものはありがたいが、ごみを出せる人もいるので地区全体で一律に支援を利用するのは難しいとの意見や、ごみ出しも運動の一つであり、ごみ出しで近所の人と顔を合わせて話すことで安否確認やコミュニケーションを円滑にしているといった側面もあることが分かった。

また、特に印象的だったのは、水源地であることを誇りに思い、綺麗な水を流さなければいけないとの使命感を感じるコメントをいただいたことである。どちらの地区も、衛生委員や一斉清掃によるごみステーションの清掃が行われている。

次に、ごみ収集や処理を行っている事業者へのヒアリングでは、ごみ出しが困難な方に対してはドライバーのサービスで回収しているケースが既に見られることが分かった。

また、ごみ収集の現状と課題については、最も遠いごみステーションへ回収に行く収集車は朝6時過ぎに出発し16時までには処理施設へ、一日で150km走るとのことであった。ごみステーション数は増えることはあっても減ることはなく、収集車の走行距離が減ることはない。さらに、ごみ収集処理業界も人手不足であり、可燃ごみの場合、ドライバーは独りで運転もごみの積み込みも行っていることから、収集にかかる時間、走行距離、スタッフの負担軽減の観点からも、ごみステーションの統廃合の検討が必要だとの意見も出た。

山間部特有の悩みとしては、収集場所が遠いことやタイヤ等の消耗が市街地に比べて激しいことが挙げられた。

図表(2-2)12 ヒアリング(落合地区)



図表(2-2)13 ヒアリング(小双里地区)



図表(2-2)14 現地調査(小双里地区ごみステーション)



図表(2-2)15 ヒアリング(ごみ収集・処理事業者)



出典：いずれも筆者撮影

(イ) アンケートの方法について

秩父市大滝地域を営業対象としている事業者、同地区の住民が利用する介護事業者、運搬に関して新たな可能性を持つ事業者等を選定し、新たなごみ出しの仕組みの構築に関するアンケートを実施した。

ア) アンケート実施方法

実施期間：2019年11月5日から11月30日まで

アンケート対象及び件数：図表(2-2)16のとおり

実施方法：Eメールによる送付、郵送、手渡し、診療所での聴き取り

住民を除く回収率：73.7%

図表(2-2)16 アンケート対象一覧

| | アンケート対象 | 対象数 | 送付数 | 回答数 |
|---|------------|-----|-----|--------------------------------|
| ① | 秩父市大滝地域の住民 | — | — | 落合地区 22 小双里地区 17 上記以外 20 |
| | 計 | — | — | 59 |

| | アンケート対象 | 対象数 | 送付数 | 回答数 |
|---|---------------|-----|-----|-------------|
| ② | コンビニエンスストア事業者 | 3 | 2 | 1 |
| ③ | 運送事業者 | 3 | 3 | 0 (返信：1) |
| ④ | 清掃事業者 | 3 | 1 | 1 |

| | | | | |
|-----|-----------|----|-------|----|
| ⑤ | ドローン関連事業者 | 9 | 9 | 8 |
| ⑥ | 社会福祉協議会 | 1 | 1 | 1 |
| ⑦ | 介護事業者 | 2 | 2 | 2 |
| ⑧ | 宅配サービス事業者 | 1 | 1 | 1 |
| 合計 | | 22 | 19 | 14 |
| 回収率 | | — | 73.7% | |

出典：筆者作成

イ) アンケートの主な内容

- ・ごみ出しに関する問題意識の確認
- ・ごみ出し支援の可否
- ・利用料について 他

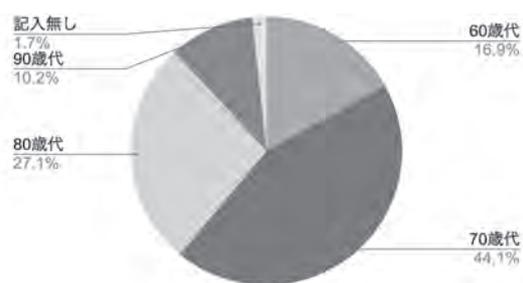
(ウ) アンケート結果

ア) 秩父市大滝地域の住民

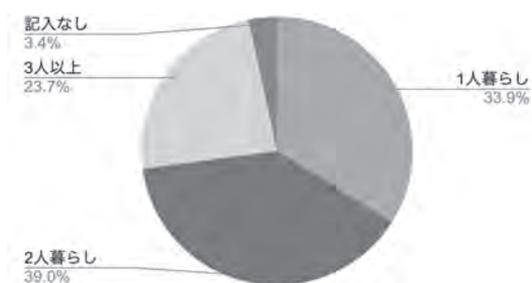
大滝地域には20の地区があり、世帯数や立地条件など様々である。今回のアンケートでは、モデル地区として、大滝総合支所付近で最も多くの住民が住む「落合地区」と、急な斜面に家が立ち並ぶ「小双里地区」でアンケートを行った。また、大滝地域全体の人を訪れる「大滝診療所」にもアンケートを設置し、3か所のアンケートにより59名から回答を得た。

アンケートに回答した住民の属性は、全員が60歳以上で、半数近くの44%が70歳代であった。また、7割以上が独りもしくは60歳以上の二人暮らしであった(図表(2-2)17、図表(2-2)18)。

図表(2-2)17 年齢構成



図表(2-2)18 一緒に暮らしている人数



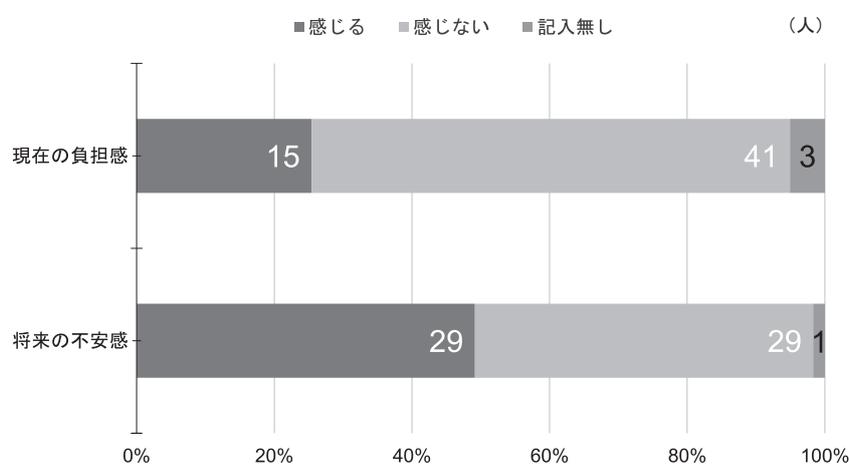
出典：いずれも筆者作成

また、将来的な不安感については、不安に感じると回答した割合が5割であり、現在は負担に感じていなくても将来的な不安感が高いことがうかがえた(図表(2-2)21)。

不安を感じる理由は、回答が多い順に、「身体的にきつい」(37%)、「坂道がきつい」(27%)、「ごみが重い」(16%)、「ごみステーションが遠い」(14%)となっており、山間部特有の要因(高齢化、坂の多さなど)が背景にあると思われる(図表(2-2)22)。

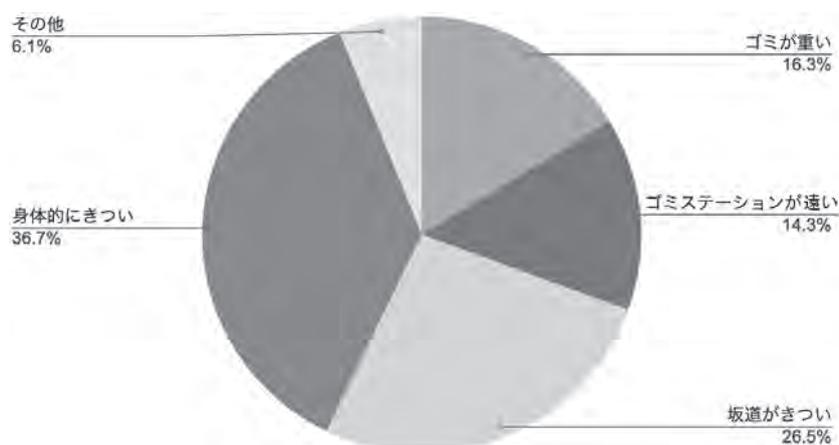
ごみ出しが困難になった場合、ごみ出しを誰かに頼むことになるが、その抵抗感について聞いたところ、家族や親戚には抵抗を「感じない」が、近所の知り合いには抵抗を「感じ」、業者に頼む場合は抵抗を「感じない」傾向があることが分かった(図表(2-2)23)。

図表(2-2)21 ごみ出しの負担感・不安感



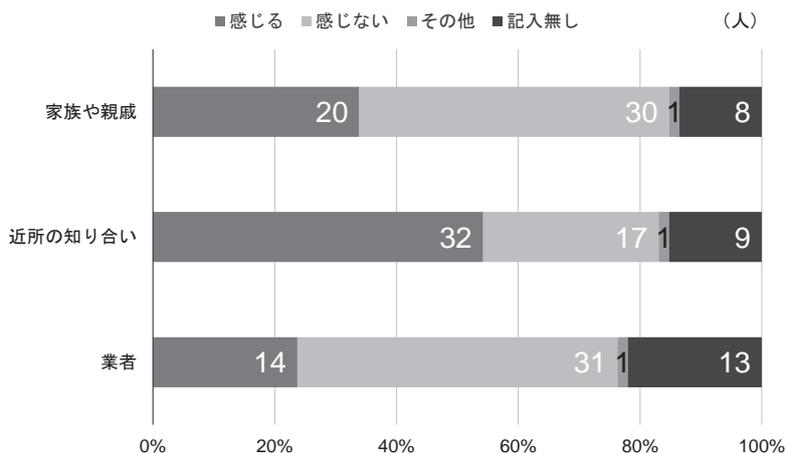
出典：筆者作成

図表(2-2)22 将来的な不安感の理由



出典：筆者作成

図表(2-2) 23 ごみ出しを頼むことの抵抗感



出典：筆者作成

以上のことから、住民アンケートにより明らかになった山間部の高齢者にとってのごみ出しの現状は次のとおりとなる。

- ・現時点で負担に感じている割合は高くないが、将来的な不安を感じている人が多い。よって、将来ごみ出し困難者となる可能性が高い。
- ・ごみ出しに負担を感じるラインは年齢80歳、自宅とごみステーションの距離は100m以上である。この属性に入る住民の割合は、アンケート回答者中約6割であった。
- ・ごみ出しが困難になった場合、家族や親族による支援や事業者の有料サービスの利用には抵抗感が低い。

イ) コンビニエンスストア

コンビニエンスストアは、2社にアンケートを送付し、1社(A社とする。)の回答を得た。A社では、高齢者のごみ出し支援に関連した活動はしておらず、今後ごみ出し支援への取組を実施することも難しいという趣旨の回答を得た。

コンビニエンスストアの敷地内にごみステーションを設置することについては、管理上の問題(設備の維持管理責任や不法投棄)、衛生上の問題等(野生動物がごみを荒らす、臭い等へのお客様からのクレーム、美観を損なう恐れ)の課題が残るとの意見があった。

なお、A社は、近隣に店舗のない老人ホームや買い物困難地域への移動販売を実施しているほか、見守りサービスをはじめとする介護分野への取組みや、セーフティステーション活動にも取り組んでいる。また、A社はSDGsの推進にも積極的であるが、同社が掲げる経営理念を実現するために取り組むべき社会的課題について先行的に進めていくという方向性が示された。

ウ) 運送事業者

運送業者は、3社にアンケートを送付し、1社から返答を得たが、廃棄物処理法上の問題もあり、ごみに関する輸送は取り扱えないとのことでアンケートには不回答であった。

事業者が荷物の配達をした帰りにごみをステーションまで運ぶことが廃棄物処理法上問題があるかについては、法律解釈が難しいところである。

同法では「一般廃棄物の収集又は運搬を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域を管轄する市町村長の許可を受けなければならない」(第7条)と規定されているが、現在行われているふれあい収集や各種生活支援サービス、ごみ出し助太刀サービスなどの各家庭からごみステーションまでのごみ出し支援は、これに当たらないという事業者や自治体の認識の下、実施されていると考えられる。

一方で、厳密に言えばごみステーションまでのごみ出し支援も同法第7条の規定に含まれると解釈する自治体もあり、ごみ出し支援サービスを拡充するには、統一した見解が必要であろう。

エ) 清掃事業者

清掃業者は、1社にアンケートを送付し、1社(B社とする。)の回答を得た。

B社は、すでに業務としてごみの分別、玄関先からごみステーションまでのごみの運搬を高齢者向けの援助サービスの中で実施している。しかし、ごみ出しの時間制限が支援の負担になっているため、もし24時間ごみ出しが可能になった場合は、現行の支援の負担が軽減するとの回答を得た。ごみ出し支援の対象となるごみの種類は、可燃ごみ、ペットボトル、カン、ビン、不燃ごみとのことである。

現在は、サービスの一環としてごみ出し支援を行っているため、ごみ出し支援に係る料金を個別に設定していない。

高齢者のごみ出し支援は有意義であるという見解から、約15分離れた距離にあるごみステーションまで高齢者宅のごみを運ぶという仮説についても、肯定的であった。

オ) ドローン関連事業者

ドローン関連業者は、9社にアンケートを送付し、8社の回答を得た。

これまでに、山間部に住む高齢者や山間部のゴミ出しについて相談を受けたことがあるか聞いたところ、「ある」と回答したのは1社のみであったが、広域に点在するごみステーションを一箇所に集約すると仮定した場合、ドローンを活用して往路で荷物を配達し復路で家庭ごみをごみステーションまで運ぶことには5社が「可能」との回答であった。「可能」と回答した5社に、回収可能と思われるごみの種類と、ごみステーションまで運ぶ(ごみ出し支援)際の手数料の設定について聞いたところ、図表(2-2)24及び図表(2-2)25のとおりとなった。

図表(2-2) 24 回収可能と思われるごみの種類

| 種類 | 回収可能と思われると回答した数 |
|----------|-----------------|
| 可燃ごみ | 3社 |
| プラスチックごみ | 5社 |
| ペットボトル | 4社 |
| 缶 | 3社 |
| ビン | 2社 |
| 不燃ごみ | 2社 |

出典：筆者作成

図表(2-2) 25 ごみステーションまで運ぶ(ごみ出し支援)際の手数料

| 価格帯 | 回答数：コメント |
|---------------|--|
| 100円未満/回 | 2社 |
| 100円～500円/回 | 1社 |
| 501円～1,000円/回 | 0社 |
| その他 | 1社：配達金額に応じて決定する。 1社：月額払いや年額払いなど。 (回数制限を設けることでゴミの搬出量を抑制できる) |

出典：筆者作成

ドローンを使った実証実験としては、買い物支援や商品配送の分野が先行している。ごみ出しの問題は、買い物困難者の増加と表裏一体で深刻化する問題であり、支援を行うことは非常に意義のあることだとの意見が複数寄せられた。

一方で、課題としては、第三者の上空を目視外で飛ばさなければならないという現行規制の問題のほか、ドローンに搭載できる物のサイズ・重量の制限や、高齢者がドローンを操作することの困難さ、異臭等防止のための容器の対策が必要(住民アンケートでは、9割が生ごみを可燃ごみとして出している。)といった意見が寄せられた。

また、CSRの観点からごみ出し支援は社会貢献度が高いとの認識ながら、SDGsの観点からは、費用と予算のバランスで継続的なビジネスとなり得るかの検証や、ごみを増やさず、新たな環境負荷を発生させないことも求められることが分かった。さらには、支援することで、高齢者の外出機会を減らしてしまうことにもなりかねず、健康面にも

考慮する必要があるようだ。

なお、ごみステーションまでのごみ出し支援が「可能」と回答した5社のうち2社はその手数料を100円/回未満、1社が500円未満と回答しており、既に始まっているサービス(朝日新聞社：「ごみ出し助太刀サービス」)の料金500円/回と比べると手軽に利用できる価格帯になる可能性がある。

カ)社会福祉協議会

秩父市社会福祉協議会には、高齢者等の生活支援の中でも特にごみ出しの支援についてと秩父市内におけるごみ出しボランティアについての2点を尋ねた。

まず、ごみ出し支援については、大滝地域の利用者との会話の中で、ごみ出しが困難・大変であると聞いたことはあるかという質問については、坂道を上るのが大変であることやごみステーションまでの道のりで急な坂道や車道を歩かないといけないことに対する不安の声を聞いたことがあるとの回答があった。同社会福祉協議会では高齢者等の見守り活動を推進しているが、特に要望がないことや自力でごみ出しができる人が多いなどの理由から、現在は、ごみ出し支援といったことはやっていない。しかし、24時間ごみ出し可能なごみステーションができた場合、担い手やシステムを整えればごみ出し支援を行えるのではないかとの回答を得た。

次にボランティアについて尋ねた結果、同社会福祉協議会で考えられるゴミ出し支援としては、住民相互の「支え合い」の仕組みのなかで取り組むことができるのではないかとの回答があった。また、ごみ出し支援について、住民から無料で頼むのは気が引けるという声は聞いたことがあり、このため、利用料金等を介在させ、支援の担い手、受け手が対等な立場で向き合えるような関係づくり、仕組みづくりが必要なのではないかという意見があった。

キ)介護事業者

秩父市ホームページに掲載されている介護事業者のうち、現在大滝地域の利用者があると回答をした2社にアンケートを実施した。

大滝地域の利用者との会話の中で、ごみ出しが困難・大変であると聞いたことはあるかという質問については、足腰が悪くてごみ出しが大変である、現在は車でごみ出しを行っているが、いつまでできるか心配である、ごみステーションまで行く間に熊に襲われないか心配、ごみステーションを熊が荒らしてしまうため、当日の朝しかごみが出せないが、朝のごみ出しが大変といったことを話したことがあるとの回答を得た。

また、2社ともごみの分別、玄関先へのごみ出し補助、ごみステーションまでの運搬までを生活支援の内容として行っている。ごみ出し支援を行うにあたっての負担としては、2社ともごみステーションが利用者宅の近くでしか利用できないことに加え、ごみ出しの時間が午前8時までと決まっていることを挙げた。そこで、24時間利用できるご

みステーションが設置されたらごみ出し支援の負担が減るか尋ねたところ、2社とも負担が減ると回答した。ただし、営業車に生活支援者のおむつなど水気のあるものを乗せることに抵抗があるという回答をした介護事業者があったことから、ごみの運搬については、車内に臭いや汚れがつく可能性があることに配慮しなければならないだろう。

ク) その他(宅配サービス事業者)

住民アンケートで、日頃から利用している訪問サービス等があるかの質問に対して、高い割合で名前が挙がったのが宅配サービス事業者C社であった。そこで、大滝地域を管轄しているC社へのアンケートを実施した。

現状では、配達時の声掛けや様子を見る「安否確認」や商品を家の中まで運ぶサービス、リサイクル回収などを行っているが、ごみ出し支援のサービスは実施していない(食材を運ぶためにおい等が気になる)としながらも、「お届けする地域の方も高齢化が進んでいるため、何かのお役立ちができればと考えている」との意見が寄せられた。

注釈

(注1) 秩父市ホームページ「市の紹介」

(<http://www.city.chichibu.lg.jp/1014.html>) 2020年1月31日閲覧

(注2) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」

(注3) 埼玉県総務部統計課「統計からみた埼玉県市町村のすがた2019人口世帯」

(注4) 秩父広域市町村圏組合「平成30年度 斎場・清掃業務事業実績概要」

(注5) マイナビニュース「ドローンハイウェイ構想に基づく実証実験を秩父で実施」

(<https://news.mynavi.jp/article/20190128-762912/>) 2020年1月31日閲覧

(4) まとめ・提言

1) 提言(結論)

検証により、当初の仮説どおりの結論は導けないことがわかったが、調査の考察から、ごみステーションの統廃合による収集・行政側の負担軽減の必要性や、ごみステーションの設置場所を一箇所に集約する可能性、新たな事業者によるごみ出し支援の可能性が見えた。

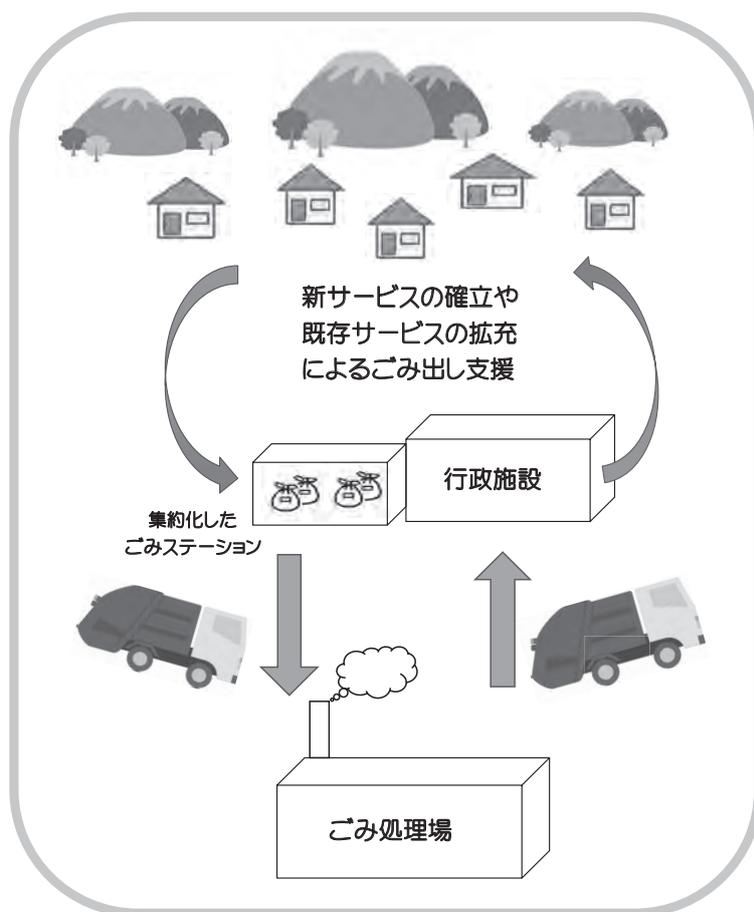
まず、前述した環境省のモデル事業(注1)や特別交付税を活用し、点在するごみステーションを一箇所に集約し、行政施設(今回の対象地域では、例えば大滝総合支所)敷地内に24時間対応可能な新ごみステーションを作る。これにより、これまで離れた位置にある各ごみステーションを回っていたごみ回収にかかる人件費、燃料費等のコストを削減することができるであろう。

また、新ごみステーションを設置する行政施設は、店や診療所など住民が利用する施設に隣接していることが多く、住民は買い物や医療機関の受診、各種行政サービスを利用する際にごみ出しを済ませることが可能である。

次に、ごみステーションの集約化によって削減できた経費を、ドローン等による「新サービスの確立」や「既存サービスの充実」に充て、ごみ出し難民の発生を未然に防ぎたい。「新サービスの確立」の方策として、秩父市とドローン事業者等が連携して実証実験中の事業に、ごみの回収実験を加えることで、山間部におけるドローンによる荷物の配送及びごみ回収の実現を目指すことが考えられる。また、「既存サービスの充実」の方策としてはコミュニティバス等の活用も考えられ、ドローンに限らず自動走行車(貨物専用)や既存の配送システム(郵便、宅配便など)等とのベストミックスを模索する。

同時に、既にごみ出しが困難な住民に対しては、介護サービス等の既存の支援サービスを充実させ、単にごみ出し支援だけではなく、高齢者の生活をトータルでケアできる仕組みにする必要がある。

図表(2-2) 26 山間部におけるごみ出し支援と新たな収集システムのイメージ



出典：筆者作成

2) 政策課題(実現するために)

本研究のまとめをしている最中に、国による高齢者等世帯に対するごみ出し支援の内容が発表になった。ごみ出しのサポートを展開している市町村に特別交付税を措置し、必要な経費の5割を賄えるようにする内容で、令和元年度3月分から交付が始まる。

高市総務大臣は2019年11月29日の会見で、「高齢化が進行する中で、単身の高齢者のごみ出しが困難になる状況が増えてくることが予想される。全国の23.5%の市町村では、何らかの形でごみ出し支援を行っており、国としてもきめ細やかにしっかりと支援していくことが必要だと考えた」と話した(注2)。

全国各地でニーズが一段と高まる今後を見据え、国による後押しを求める声があがってきているが、民間団体(NPOなど)によるごみ出し支援に対する補助や、自治体による公的サービスの拡充といった従来然とした対応策では、国全体の財政を圧迫することになるだろう。そのような意味においても、超高齢化社会に対応した家庭ごみの収集運搬制度の設計には、本研究で模索したような公民連携による課題解決が必要となる。

注釈

(注1)環境省(2018)「2019年度環境省重点施策 高齢化社会に対応した廃棄物処理体制構築 検討業務」

(注2)総務省会見発言記事「高市総務大臣閣議後記者会見の概要」2019年11月29日
(https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000867.html) 2020年1月31日閲覧

第2章 各論

3 PPPによるヒューマンウェアの育成～市民大学による地域課題の解決～

(1)用語定義

本論では「市民大学」及び「授業」、の定義を、以下のとおりとする。

市民大学：自治体が開設している市民大学講座、大学が開設している市民大学や民間が運営する市民大学など、一般市民に対し「市民大学」の名称を用いて教育活動を行う団体・法人の総称。

授業：市民大学が実施する講義、講習、演習等の総称。ただし、都合上アンケート調査及びその分析に関する記述のみ「講座」とする。

(2)概要

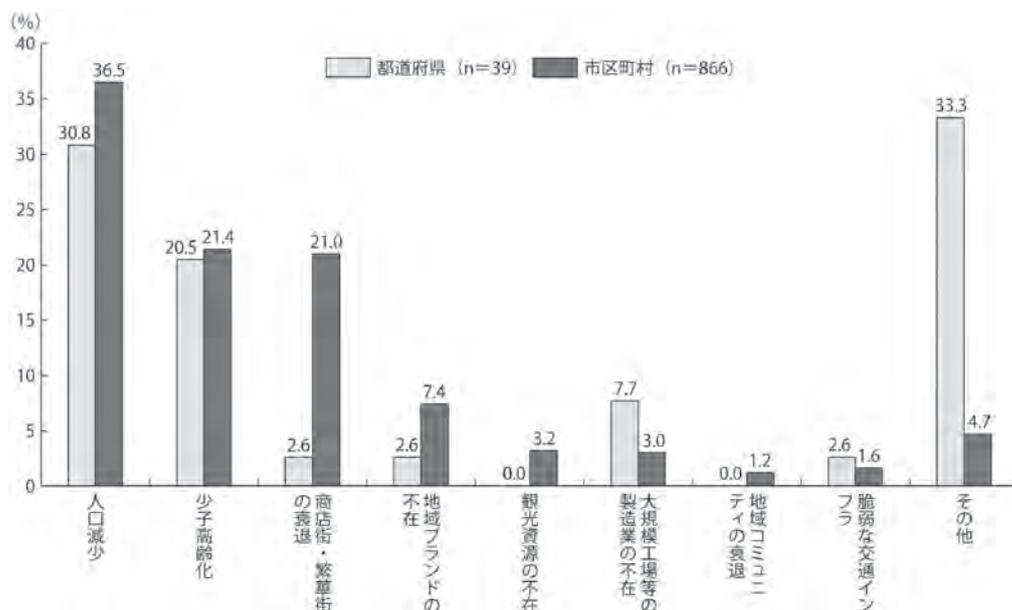
1) PPPで何をしたいのか

「PPPで何をしたいのか」。本研究会の発足後、最初に問われた課題である。この課題に対し、「PPPで地域課題を解決したい」と応えた研究員が集まったのが本テーマの研究チームである。

地域課題と一口にいてもその内容は多様である。人口が少ない農村部では住民の高齢化、若年層の流出による地域の担い手不足が課題として上がる一方、比較的人口が多く、人口構成にも比較的余裕がある地域では、定年退職者の居場所などが課題として上がる。自治体の規模や立地、財政状況など、地域課題の要因は様々であり、100自治体あれば100の地域課題が存在すると言えるだろう。

問題の一般化を行うことが難しい地域課題に対し、PPP政策として何をすれば地域課題の解決に繋がるのか。メンバーの中で議論・検討した結果、チームは本研究テーマである「人」というキーワードにたどり着いた。例えば、交流人口が増加すれば地域の担い手不足は改善に向かうだろう。例えば、定年退職者に経験を還元する場を設けられれば、定年退職者は居場所を得るだろうし、そこでの活動は生きがいに繋がり、地域にとっても知の還元により活性化するだろう。以上の例のように全国的に人口減少・少子高齢化が急速に進む現代では、いずれの地域課題も「人」こそが問題の原因であり解決策ではないかと考え、「人」を対象とした地域課題を解決させるPPP政策の立案を目標に本テーマの研究はスタートした。

図表(2-3) 1 地域が抱える課題(自治体)



出典：中小企業庁(2014)「中小企業白書」90ページ

2) 「人」に着目した公民連携

(ア) PPPの可能性

「PPPによる手法を用いた事業はどのようなものがあるのか」と聞かれたとき、学校や病院等の公共施設の新築・改築、又は既存施設の維持管理、あるいはその両方について、民間の資金やノウハウを活用する事例を答える場合が多い。また、内閣府民間資金等活用事業推進室(PPP / PFI推進室)のホームページに掲載されている「PPP / PFI事例集(1) ~ (3)」を確認すると、先行事例として紹介されている25件のうち、その全てが上記で挙げたような「ハード」に関する内容であり、それ以外の先行事例はほとんど見られない。

しかしながら、本来のPPPという手法が、公共と民間が連携して公共サービスを提供する手法を幅広く捉えた概念であることから、ソフト面に対しても行うことができるはずである。

ソフト面でPPPを実施した場合、どのような事ができるのか。例えば、小学校でプログラミングの授業が開始されることになったが、担当するのは研修を受けた担任の教員だという話を聞く。教える教員の負担は大変大きいものだろうし、研修を受けただけの授業で教育上どの程度有効なのか疑問も残る。もし、こうした専門的な授業に民間の専門人材を活用することができれば教員の負担は軽減され、児童にとってもより有益な授業となるだろう。

以上の背景からPPPをソフト面、特に「人」に着目して実施することは今後、多くの地方自治体にとって住民サービスを展開する上で大変有効なのではないかと考えた。そこ

で、PPPを含め、実際に「人」に重きを置いた公民連携の事例を三つ紹介する。

(イ)事例紹介

ア)よこらぼ(埼玉県横瀬町)

埼玉県秩父地域にあり東の玄関口に位置する横瀬町。武甲山をはじめとする多くの山々に囲まれた町であり、武甲山から産出される石灰岩鉱業が主な産業である。また、「あしがくぼの氷柱」など、秩父観光の一拠点であり、池袋駅までは特急電車で約70分と都心へのアクセスもよいが、町の人口は埼玉県内で3番目に少ない8,272人(2019年4月1日現在)となっている。横瀬町人口ビジョンによれば2060年には2,588人まで減少すると推測されており、人口減少に歯止めがかからないこと、併せて高齢化も進むことから町はこの状況を打開すべく新プロジェクト「よこらぼ」を立ち上げ、地域活性化を図っている。

「よこらぼ」の主な事業は、東京圏のクリエイターやITに長けたスタートアップ企業などが町と連携して、横瀬町を舞台として、ITやAIを使った新技術や新しいサービスの実証実験を行うことである。「よこらぼ」という名称は町と住民、プロジェクトの提案者が協力(コラボレーション)する研究所(ラボラトリー)をイメージして名付けられた。

図表(2-3)2 左：横瀬町町長 右：横瀬町風景



出典：左 町長提供、右 筆者撮影

「よこらぼ」について、町の担当者は、「人口を増やすことは厳しい時勢のなかで、人口減少が著しい状況を何とかしたいと、関係人口に着目した。主に東京圏の「人・モノ・金」を継続的に呼び込んで町の交流人口と関係人口を増やして町の活性化を図りたいと考えている。」とのこと。

「よこらぼ」は、新たな取組を型にとらわれず様々な事業を行っており、こうした活動が地方の活性化に寄与するのではないかと期待する。

イ)水泳授業の民間委託(千葉県佐倉市)

千葉県佐倉市では小学校の水泳の授業を民間のスイミングスクールに委託して実施している。授業はスクールが持つプールで行われ、水泳指導は学校の教員ではなく、プロのインストラクターが行っており、近年、教育現場におけるPPP事例として注目を集めている(注1)。

水泳の授業を民間のスイミングスクールで行うことになった背景には二つの理由がある。一つ目に維持管理費である。施設の維持にあたり、定期的にプールのシートの張替えや設備の改修が必要となるがこれらには数千万円の費用がかかる。また、水道代が年間50万円～100万円程度必要であり(注2)、人口減少・少子高齢化で学校の統廃合などが予想される中、大きな負担となる。二つ目に教員の負担である。小学校では体育専門の教員ではなく、担任が水泳の授業を行っているが、全ての教員が水泳の専門的な泳法を取得しているわけではなく、中には水泳が得意ではない教員もいる。そのため、そうした教員にとっては大きな負担であり、また教育の質を均等に提供することも難しい。

以上の背景から佐倉市ではスイミングスクールへの民間委託を決めた。その結果、児童は天候に左右されず、水温や水質管理の行き届いた室内プールで専門的な知識をもったインストラクターに指導を受けることができるようになり、教員の負担も軽減された。

昨今、授業科目の増加、児童・保護者からのニーズの多様化など、教員が担う負担の大きさが社会的に注目を浴びている。文部科学省では学校における働き方改革を進めているところではあるが、根本的な解決には至っていない。教育現場にPPPを活用することでこうした課題の解決が期待される。

図表(2-3)3 授業風景(注3)



出典：スポーツ庁(2018)「官民連携による学校体育施設の有効活用等について(水泳プール関係)」3ページ

ウ)民間のプラットフォームを利用した広報(神奈川県葉山町)

SNS利用率は年々上昇傾向にあり(注4)、SNSは今や必要不可欠なツールとなっている。こうした背景から、近年twitter、FacebookやInstagram等の民間のSNSを利用した行政の情報発信が多く見られるようになった。若年層の利用者数が多い民間のSNSを使用することで若年層に行政情報を効果的に届けることができると考えられている。また、「綺麗だ」「行ってみたい」と思うような地域の景色の投稿はインバウンドも含めた観光客の誘致に繋がることも期待できる。

こうしたSNSを介した情報発信の先進事例が神奈川県葉山町である。葉山町が運営するInstagramには20代、30代に届きやすいよう話し言葉に近いコメントが並び、投稿されている写真はどれも葉山町に行ってみたくなるような魅力の詰まったものとなっている。その結果、2019年12月1日現在、フォロワーが約3.1万人と人口33,054人(2019年11月1日現在)に匹敵するまでになっている。

利用者が多い民間のSNSは情報提供媒体として大きな力を持つ。そのため、防災時における行政情報の提供媒体として多くの自治体で活用されており、直近では令和元年に、各地に甚大な被害をもたらした台風19号が上陸した際にも、多くの自治体がSNSを介して住民に防災情報を届けている。

以上のように、行政と住民のコミュニケーションにおいて、民間SNSの力を活用することでより良い行政サービスの提供が行われていることが分かった。これは公民連携がハード整備以外にも有用であることを示すものであり、他の行政サービスにおいても公民連携の検討価値があることを示している。

図表(2-3)4 葉山町公式Instagram



出典：葉山町公式Instagram (2019/9/24) hayama_official-instagram

注釈

(注1)文部科学省(2017)「学校施設の長寿命化計画策定に係る解説書」

(注2)東京都府中市(2017)「学校施設の更なる活用と地域プールの見直しに係る基本方針」

(注3)スポーツ庁(2018)「官民連携による学校体育施設の有効活用等について(水泳プール関係)」3ページ

(注4)総務省(2019)「令和元年版情報通信白書」255ページ

(3) 目的

1) 地域課題の解決

地域課題は多種多様である。本テーマではそうした多種多様な地域課題を解決する政策を主目的とし、「人」に着目したPPP政策を提案する。本項目では政策提案に先立ち、多くの地域に共通する地域課題を三つ事例として示す。

(ア) 地域の担い手確保

2014年、日本創生会議(増田寛也座長)による消滅可能性都市の発表は多くの自治体に衝撃をもたらした。埼玉県内においても多くの自治体が該当し、「よこらぼ」の横瀬町がある秩父地域も若者の人口流出による地域の担い手不足が顕著であり、自治会の活動者や地域のお祭り従事者、消防団員不足等にあえいでいる。また、地域経済においても地域産業である農・林業に従事する若者が減り、高齢化の進行や後継者不足により事業承継を行うことが難しくなっている。このような状況は多くの地方自治体で見られており、状況の改善が望まれている。

一方で都市部に目を向けると意外にも地域の自治会活動や祭事に興味を持っている若者がいることが分かる。自治会活動や祭事というと面倒事だと考える人が多いように思われるが、そうした活動に無縁な生活を送ってきた都市部の人にとっては魅力的な経験に映ることがあるようで、中には積極的にコミュニティ活動に参加したいという人もいるほどである。

こうした都市部の人々が積極的に地方を訪れ、その地域の担い手として活動してもらえそうな仕掛けを構築することができれば、地域課題の解決に繋がると考える。

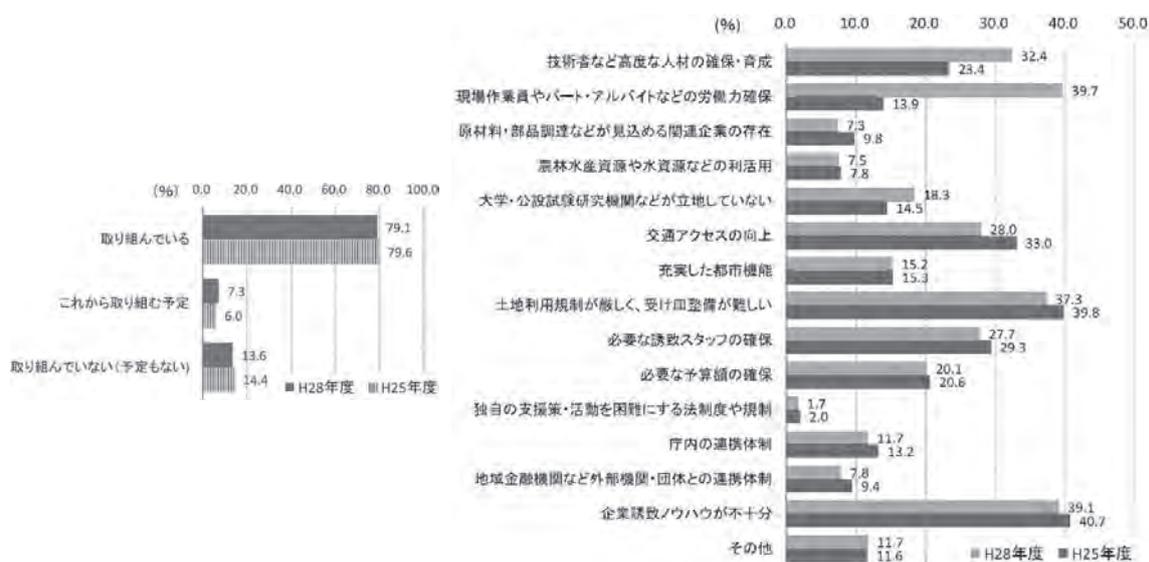
(イ) 地域経済の自立・発展

地域の経済に目を向けると都市部では大企業をはじめ、地域を支えることのできる大きな企業が多数存在している一方、地方では大部分を中小企業が占めている。そのため、多くの地域では地域経済の安定・発展のために企業の誘致を行っているが、誘致活動における「現場作業員やパート・アルバイトなどの労働力確保」、「技術者など高度な人材

の確保・育成」等、人材面での課題が大きくクローズアップされている。

昨今ではインターネット環境が充実し、都市部で働く必要は昔に比べて薄れてきている。そのため、和歌山県にある白浜町ITビジネスオフィスが盛況なように、大規模設備を要しないIT企業などを中心にリラックスして仕事に取り組める環境を求め、自然豊かな地方に活動の場を求める動きが出てきている。こうした動きを地方がしっかりとキャッチアップできるよう、人材の確保・育成する場を地域に整備することができれば、地域課題の解決に繋がると考える。

図表(2-3)5 企業誘致の取組状況と課題



出典：(一社)日本立地センター (2017)「地方自治体の企業誘致及び産業振興に関する取組の現状[概要]」

図表(2-3)6 左：白浜町ITビジネスオフィス 右：オフィスから車で10分の白良浜



出典：総務省HP「furusatotelework」(<https://telework.soumu.go.jp/cont1-shirahama>)

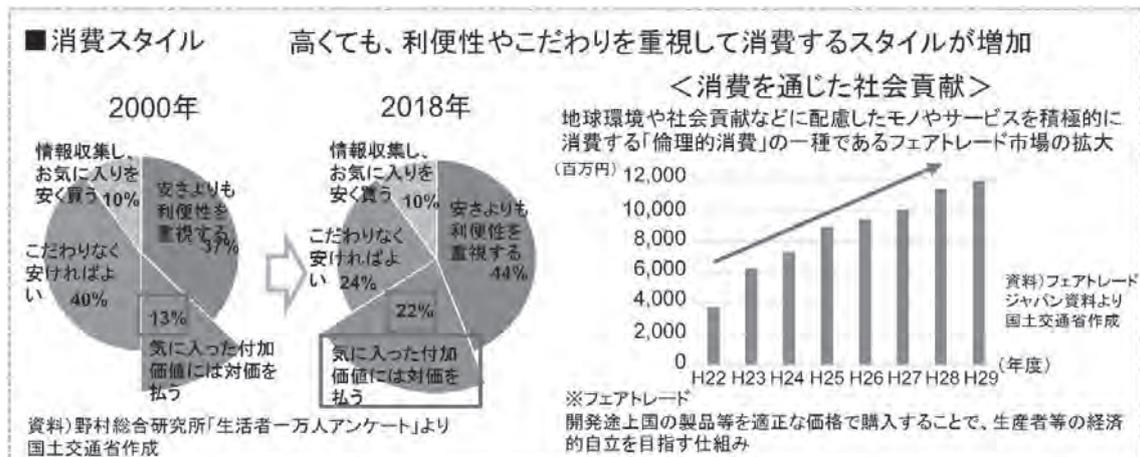
(ウ)付加価値の創出

「自治体間競争」・「選ばれるまち」といった単語が一般的となり、大阪府泉佐野市がふるさと納税で注目を浴びたように人口減少社会に突入した今、全国の自治体で「人・モノ・金」の取り合いが始まっている。各地方自治体は総合戦略等において対応策を展開し、特に「人」については子育て支援策や定住支援策、就労支援策など多様な政策が展開されている。この状況下において、まちの維持・発展を目指すには選ばれるための付加価値の創出が不可欠だと考える。

国土交通白書によれば、「気に入った付加価値には対価を払う」という消費スタイルが2000年から2018年までの18年間に於いて13%から22%に増加した。また、「こだわりなく安ければよい」という消費スタイルは前述の期間で40%から24%と大きく減少している。これら消費行動の変化は人々の選択時における考え方と捉えることができ、付加価値の有無が「選ばれる」ことに大きく影響を及ぼすと考えられる。

以上より地域に付加価値を与える政策の実施は地域の活性化に繋がり、ひいては地域課題を解決させると考える。

図表(2-3)7 消費スタイルの変化



出典：国土交通省(2019)「令和元年版国土交通白書概要版」

2) PPPの多様性の提示

先に述べたとおり、これまで我が国のPPP政策はハード整備が主流であった。しかしながら本来PPPという手法が公共と民間が連携して公共サービスを提供する手法を幅広く捉えた概念であることを踏まえると、ハードだけでなくソフトにも適用できるはずである。全国を見ると事例紹介で示したように、ソフト政策において公民連携を行い、より効率的で良質なサービスを提供する自治体もあることを考えれば、PPPによるソフト政策についても積極的に検討する必要があるといえよう。

こうした背景のもと、本研究では「人」というキーワードの下、PPPの手法を用いた新たな施策を研究し、実現可能な政策であることを示す。

(4) 政策提案

ここまで述べた概要・目的を踏まえ、政策検討を行う。検討は仮説、調査、立案の3段階で進めるものとし、それぞれについて以下に示す。

1) 仮説

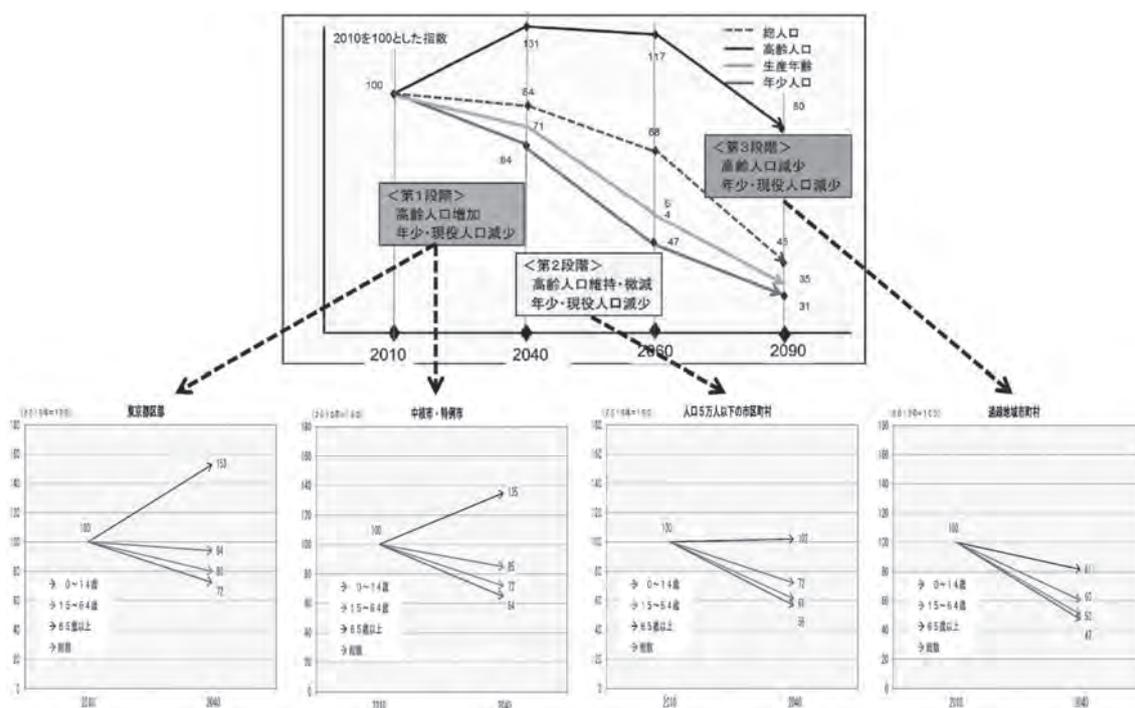
本研究は地域課題の原因と解決策は「人」にあると仮定し、地域課題の解決策として「人」を対象としたPPP政策の立案を目指し活動を開始した。ここでは地域課題の原因と解決策が「人」にあるという仮説について、国土交通白書などで近年毎年取り上げられている「人口」・「交通」・「労働」、三つのテーマから地域課題の事例をそれぞれ抽出し、検討を行う。

(ア) 人口減少・少子高齢化

2019年の人口動態統計の年間推計によると日本国内における出生数は86万4千人であり、これは前年比で5.9%と大幅な減少である。1899年の統計開始以来初めて90万人を下回り、人口減少が急速に進行していることがわかる。一方、日本全国共通の課題ではあるものの、将来人口動向は地域により大きく異なる。東京圏や大都市などが「第1段階」にあるのに対し、人口5万人以下の市区町村や過疎地域市町村においては「第2・第3段階」に入っており、課題が地域に与える影響には大きな違いがあり、地方においては重要な地域課題と言える。

本課題は名のとおり、「人」の減少が原因の問題であり、「人」の増加は状況を改善させるものである。つまり、原因と解決策が「人」にある地域課題と言えるだろう。

図表(2-3)8 地域によって異なる将来人口動向



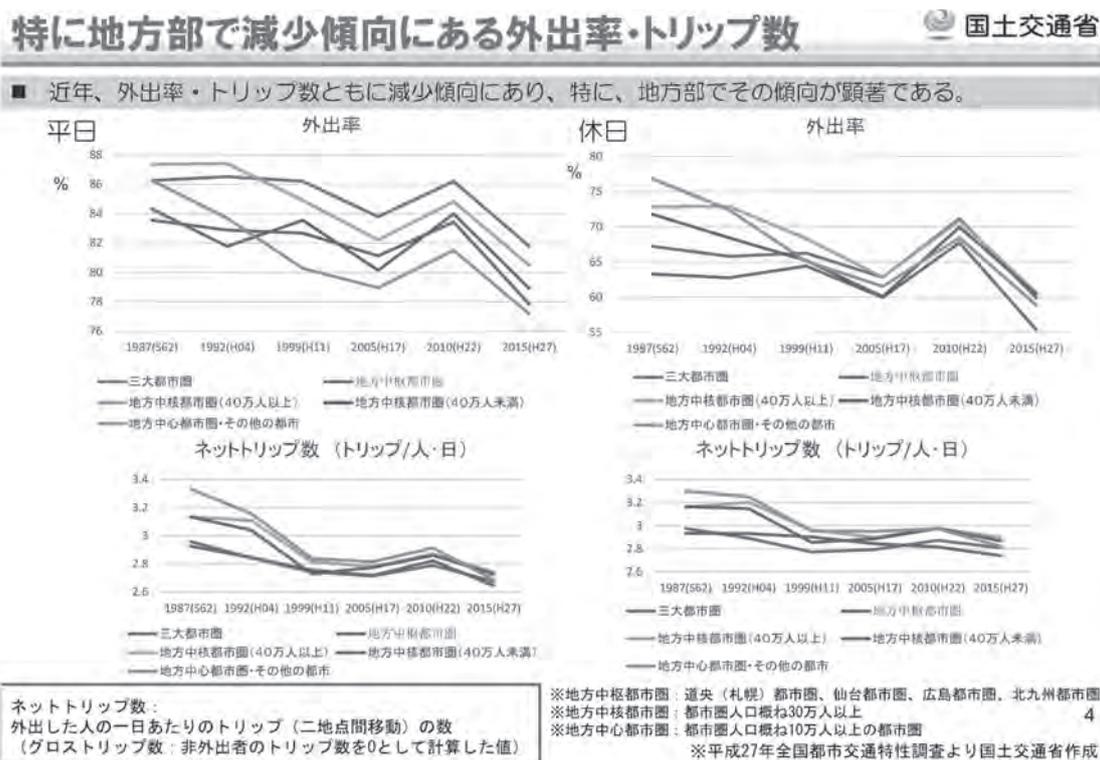
出典：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2017)「地方創生をめぐる現状と課題(平成29年7月)」

(イ) 地域公共交通

地域公共交通の維持は地方において重要な地域課題となっている。JR北海道が2016年7月に「単独では維持が困難な線区」を公表するなど近年、地域公共交通を取り巻く厳しい環境がクローズアップされている。鉄道やバス、タクシーに代表される公共交通は利用者数が経営環境に大きく影響するため、人口減少に伴う利用者の減少、少子高齢化による通勤・通学ニーズの減少、総トリップ数の減少など環境の悪化が見込まれ、将来において赤字路線からの撤退といった事態を招くことが予想される。地方は高齢化の進行が都市部より早い。高齢運転者による死亡事故が社会問題となり、運転免許の返納件数が大幅に増加している現状を考えると今後公共交通のニーズが増大することが想定されることから、高齢者の移動手段を確保するためにも地方公共交通の維持は重要である。一方、地方は都市部に比べ自家用車を移動手段として選択する割合が高く、相対的に公共交通のシェアが低い。そのため、地方公共交通の維持は都市部に比べ大変難しく、簡単なことではない。

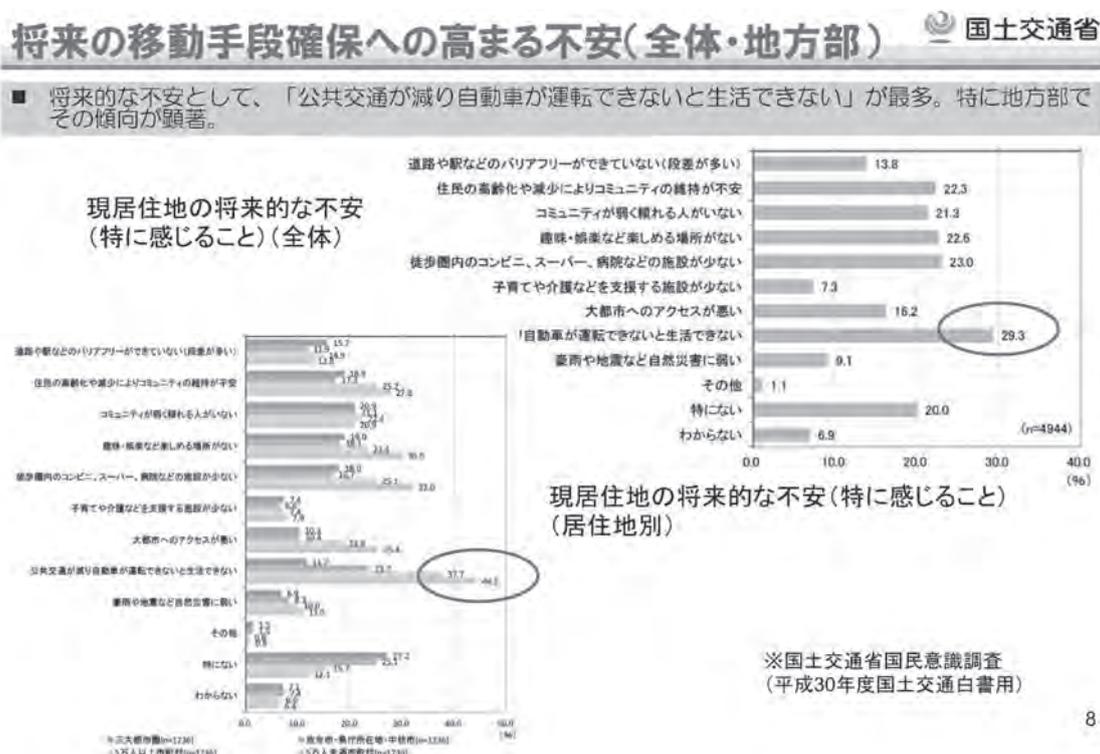
本課題の原因は「利用者」が少ない事、減少している事であり、「利用者」を増やすことで状況を改善することができると言える。つまり、原因と解決策が「人」にある地域課題と言えるだろう。

図表(2-3)9 減少傾向にある外出率・トリップ数



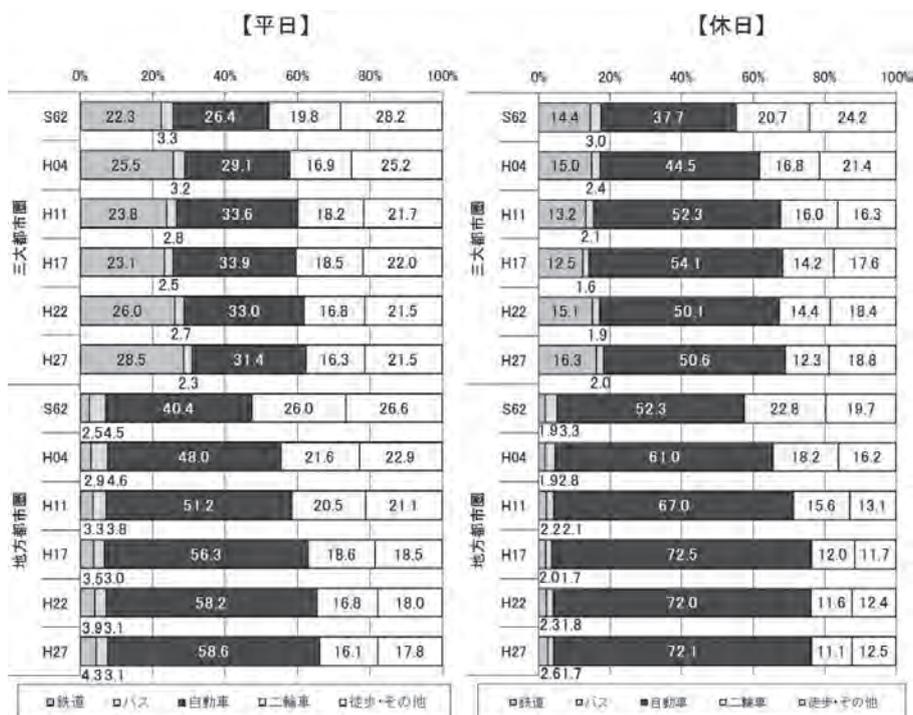
出典：国土交通省総合政策局公共交通政策部(2018)「公共交通政策の現状と課題(平成30年10月)」

図表(2-3)10 高齢化と運転免許、将来の移動手段確保への高まる不安



出典：国土交通省総合政策局公共交通政策部(2018)「公共交通政策の現状と課題(平成30年10月)」

図表(2-3) 11 代表交通手段利用率



出典：国土交通省(2015)「平成27年度全国都市交通特性調査結果(速報版)」6ページ

(ウ) 地域人材

人口減少・少子高齢化の進行に伴い、多くの地域で人手不足が顕著になってきている。特に地方においては人口減少に加え、都市部との労働条件等の差も手伝い、若者を中心に都市部への人口流出が続いており、今後、地域経済や地域の活動、地域コミュニティにおける人材確保が質・量ともに年々難しくなっていくことが想定される。これらは地域の活動を縮小させ、その結果地域の衰退を招くおそれがあることから早期の取組・解決が望まれる。

政府は人手不足、就業人口減少の対策として一億総活躍社会の推進を目指し、働き方改革や子育て・介護の環境整備など様々な施策を展開している。こうした取組は国単位で見れば、必要な解決策が講じられていると考えることができる。一方、国と地域では同一の問題でも課題が異なることがあるため、国の施策だけでは地域単位の対策としては十分でないと考えられる。一例を挙げれば、人口減少の原因が国単位では少子高齢化の進行(自然減)であるのに対し、地域は少子高齢化の進行(自然減)に人口流出(社会減)が加わることが挙げられる。人口流出の程度は地域によって差異があるが、47都道府県の内、人口が増加しているのが7都県である点、多くの道県において人口減少の要因が人口流出が過半である点を考慮すれば都市部・地方いずれにおいても対策が求められる重要な地域課題と言えるだろう。

本課題の原因は人口減少・少子高齢化に加え、「人材」が地域から流出している事であり、「人材と地域の結びつき」を高めたり、「地域が求める人材を育成」することで状況を

改善することができると言える。つまり、原因と解決策が「人」にある地域課題と言えるだろう。

以上、三つの例は無数にある地域課題の一例であるが、地域課題において「人」は重要な要因であり、「人」を対象とした政策が地域課題の解決策として有効であることが確認できた。また、三つの例において解決策を考えると、「人(利用者)を集める」、「人(人材)を育てる」、「人(人材)を地域と繋げる、地域に定着してもらう」といった手法が有効だと考えられる。これらの手法は三つの例以外の地域課題にも転用しやすい汎用性の高い手法だと考えられる事から、本テーマでは「人を集め、育て、地域と繋ぐ」ことを政策目標とし、その政策展開の場として市民大学を選定した。

図表(2-3) 12 都道府県別人口増減率

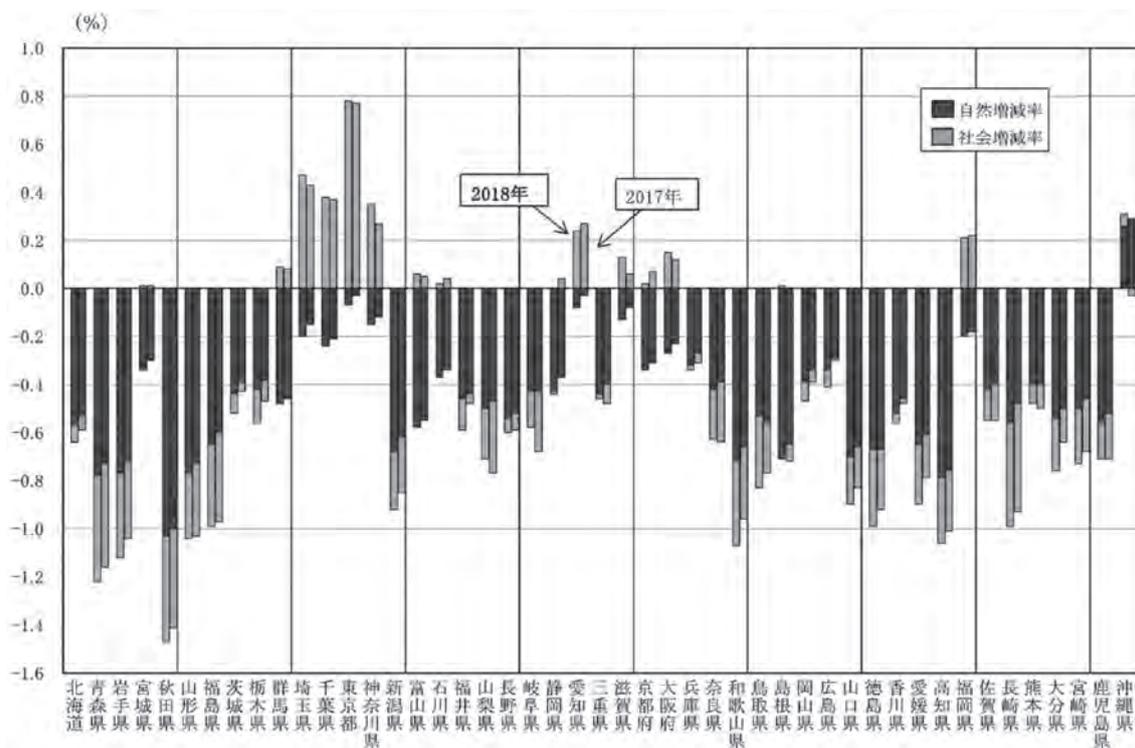
(単位 %)

| 人口増減率順位 | 都道府県 | 人口増減率 | | 人口増減率順位 | 都道府県 | 人口増減率 | | 人口増減率順位 | 都道府県 | 人口増減率 | |
|---------|------|-------|-------|---------|------|-------|-------|---------|------|-------|-------|
| | | 2018年 | 2017年 | | | 2018年 | 2017年 | | | 2018年 | 2017年 |
| — | 全 国 | -0.21 | -0.18 | 16 | 静岡県 | -0.44 | -0.33 | 31 | 島根県 | -0.71 | -0.73 |
| 1 | 東京都 | 0.72 | 0.73 | 17 | 三重県 | -0.46 | -0.48 | 33 | 宮崎県 | -0.74 | -0.67 |
| 2 | 沖縄県 | 0.31 | 0.26 | 18 | 岡山県 | -0.47 | -0.39 | 34 | 大分県 | -0.75 | -0.65 |
| 3 | 埼玉県 | 0.28 | 0.28 | 19 | 熊本県 | -0.48 | -0.50 | 35 | 鳥取県 | -0.84 | -0.78 |
| 4 | 神奈川県 | 0.20 | 0.15 | 20 | 茨城県 | -0.52 | -0.43 | 36 | 山口県 | -0.90 | -0.82 |
| 5 | 愛知県 | 0.16 | 0.24 | 20 | 富山県 | -0.52 | -0.50 | 36 | 愛媛県 | -0.90 | -0.79 |
| 6 | 千葉県 | 0.14 | 0.16 | 22 | 佐賀県 | -0.55 | -0.55 | 38 | 新潟県 | -0.92 | -0.85 |
| 7 | 福岡県 | 0.01 | 0.04 | 23 | 栃木県 | -0.56 | -0.46 | 39 | 福島県 | -0.99 | -0.97 |
| 8 | 滋賀県 | -0.01 | -0.02 | 23 | 香川県 | -0.56 | -0.48 | 39 | 徳島県 | -0.99 | -0.91 |
| 9 | 大阪府 | -0.12 | -0.10 | 25 | 岐阜県 | -0.58 | -0.67 | 39 | 長崎県 | -0.99 | -0.93 |
| 10 | 京都府 | -0.32 | -0.24 | 26 | 福井県 | -0.59 | -0.49 | 42 | 山形県 | -1.04 | -1.03 |
| 11 | 宮城県 | -0.33 | -0.29 | 27 | 長野県 | -0.60 | -0.59 | 43 | 高知県 | -1.06 | -1.01 |
| 12 | 兵庫県 | -0.34 | -0.31 | 28 | 奈良県 | -0.63 | -0.65 | 44 | 和歌山県 | -1.08 | -0.96 |
| 13 | 石川県 | -0.35 | -0.30 | 29 | 北海道 | -0.65 | -0.59 | 45 | 岩手県 | -1.12 | -1.04 |
| 14 | 群馬県 | -0.39 | -0.38 | 30 | 鹿児島県 | -0.70 | -0.71 | 46 | 青森県 | -1.22 | -1.16 |
| 15 | 広島県 | -0.41 | -0.30 | 31 | 山梨県 | -0.71 | -0.77 | 47 | 秋田県 | -1.47 | -1.40 |

注) 人口増減率 (%) = $\frac{\text{人口増減(前年10月～当年9月)}}{\text{前年10月1日現在人口}} \times 100$
人口増減 = 自然増減 + 社会増減

出典：総務省統計局(2019)「人口推計 2018年(平成30年)10月1日現在 概要」表2

図表(2-3) 13 都道府県別人口の増減要因(自然増減率及び社会増減率)



出典：総務省統計局(2019)「人口推計 2018年(平成30年)10月1日現在 概要」図5

2) 調査～政策展開の場の検討～

本研究では政策展開の場として市民大学を選定した。きっかけは些細なことで、研究チーム発足当初、PPP政策として何をすれば地域課題の解決に繋がるのか、という議論を行っていた際に市民大学ふじみ野に携わる研究員から挙げられた“市民大学が高齢者の生涯学習の場としてしか機能していない。もっと若者に参加してもらいたいし、学習で終わらせず、学んだことを社会に還元してもらえらる仕組みを作りたい”という意見があった。この意見をきっかけに、政策目標である「人を集め、育て、地域と繋ぐ」の実現に市民大学が政策展開の場として適切なのではないかと着目・検討し、最終的に決定を行った。本項では「なぜ政策展開の場に市民大学を選定したのか」について述べる。

(ア) 市民大学に注目した経緯

地域での学びの提供、地域の人材育成の取組は、今に始まったことではない。社会教育の必要性から昭和24年には社会教育法が成立し、公民館の設置、運用が開始され、行政主導で大人(成人、社会人)のための地域の学びの場として公民館の果たした役割は大きかったと考えられる。そして、社会の変化に合わせてその役割を果たすべく、社会教育施設である公民館に関連する法令は幾度も改正されてきたが、最近では社会教育的な要素・側面が薄らいで、趣味の集いの場、高齢者中心のカルチャーセンターに変化しているのが現状である。社会経済の発展進歩に伴い、公民館に期待されるものが変わったと

も言える。

同じく、社会経済の発展進歩に伴い、変化したものとして「生涯学習」がある。生涯学習の考え方は、1960年に国際的に普及し、日本においては1980年代から取り上げられた。当初、生涯学習は「自己の充実・啓発や生活の向上のため」のものであり、個人の学びが中心であった。ところが近年では、人生100年時代を見据えた生涯学習の推進として、生涯にわたる一人一人の「可能性」と「チャンス」の最大化に向け、新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策の検討や、職業に必要な知識やスキルを生涯を通じて身に付けるための社会人の学び直しの推進が謳われている(注1)。

公民館の役割の変化、生涯学習の概念の変化に伴って、近年設立されてきたのが市民大学講座である。地方自治体(市町村)が主体になって開設している事例が多く、企画、運営には自治体のみでなく市民、大学、企業が参画している場合がほとんどである。事業内容的には、それぞれのまちの地域特性により、その特徴を活かして取り組まれている。地域特性とは、その地域の立地(首都圏あるいは県庁所在地とか都市部、農村部等)、歴史・風土・文化等であり、さらにはそのまちが抱える課題に繋がる。インターネットで検索すれば、多くの市民大学で「生涯学習、学び」と共に「まちづくり、地域活動、協働」が、共通して謳われている。市民大学とはその地域の生涯学習、人材育成の取組の一手段と考えられる。

市民大学は、一般的に認知されている「大学」という名前を付けることで、好意的な印象をもたれることが多いであろう。カルチャーセンターとは異なり、多くは地域の人材育成、協働の地域活動、知識の地域還元、循環を目指しているのが特徴である。さらに、市民大学は学校教育法に基づく教育施設ではなく、法的な規制がない。そのため、民間事業者等との幅広い連携や協力による市民大学の活用や人材紹介事業等、多角的な事業展開の可能性は見込めると考えられる。

以上の背景から、「人を集め、育て、地域と繋ぐ」政策を目標とする本研究の場として市民大学が適切だと判断した。

注釈

(注1)文部科学省(2019)「平成30年度 文部科学白書」

(イ)市民大学の現状

ア)全国都道府県へのアンケート調査

図表(2-3)14 アンケートの回答状況(黒：回答有)



政策立案にあたり、まず全国の市民大学を対象にアンケート調査を実施した。調査対象はインターネット検索にて「〇〇県(都道府) 市民大学」と検索し、最上位にヒットした各都道府県の市民大学(2019年10月時点)とし、それら市民大学に対して「市民大学の実態に関するアンケート」(以下、アンケートという。)を行った。

出典：筆者作成

イ)アンケートの概要

アンケートは既存の市民大学が人を「集める」、「育てる」、「地域と繋ぐ」という機能をどの程度有しているか把握することを念頭に、以下の回答項目を設定した。

【アンケート項目】

- ①設立年月日について
- ②運営体制について(公設公営/公設民営/民設民営)
- ③講座の方針について
- ④特徴のある講座について
- ⑤地域の人材育成を意識した講座について
- ⑥開催講座について
- ⑦受講者の募集方法について
- ⑧受講者の進路について
- ⑨市民大学の将来のあり方に対する意見、質問、アイデア等について

図表(2-3) 15 依頼文とアンケート用紙

彩広域連合政第 107 号
令和元年10月15日

各市民大学(※) 御担当者 様

彩の国さいたまづくり広域連合事務局長
武井 大介(公印省略)

令和元年度政策課題共同研究に係るアンケートへの協力をお願い(依頼)

時下、貴職におかれましては益々御清祥のこととお喜び申し上げます。
当広域連合では、埼玉県等、産民学官による政策課題共同研究を行っております。

令和元年度はテーマを「PPPによる地方自治体運営イノベーションの調査・研究」とし、公民連携による地方自治体の課題解決策や地域活性化策について研究しているところですが、施策手法の一つとして市民大学を舞台とした施策を研究しております。

つきましては、全国各地の市民大学に関する現状を把握及び研究施策の有効性を把握するため、以下概要のとおりアンケート調査を実施させていただきますと考えております。調査の趣旨を御理解いただき、御協力いただきますようお願い申し上げます。

なお、いただいた回答につきましては施策研究を行うための資料として活用させていただきます、今後、研究成果の発表会や報告書で活用する予定ですので、あらかじめ御了承ください。

※本依頼文における市民大学とは市民大学講座を開設している自治体のみならず、広く一般市民に対し教育活動を行われている団体・法人を指しております。

以上

- 【アンケート概要】**
- アンケートは以下、2回に分けて実施させていただきます。
(1回目) 趣旨：貴市民大学について教えてください。
(2回目) 趣旨：研究活動の中で施策を考えました。御意見をお聞かせください。
 - 実施時期、回答期限は勝手ながら以下のとおりとさせていただきます。
(1回目) 実施：本依頼 **【回答期限：10月31日】**
(2回目) 未定(12月頃予定 実施の際は改めて御連絡いたします。)
 - 御不明な点等がございましたら、問合せ先まで御連絡ください。
 - 回答が複数部署にまたがる場合は、恐れ入りますが意見集約の上御回答ください。

市民大学の実態に関するアンケート

貴団体名：
所属名：
担当者名：
電 話：
E-Mail：

- 問1** 貴市民大学についてお聞きます。市民大学はいつ設立されましたか？
設立日(⇒西暦 年 月 日)
- 問2** 貴市民大学の運営(事業主体)についてお聞きます。
①どのようにして運営していますか？当てはまるものにチェックをしてください。
官設官営(②へ) 官設民営(③へ) 民設民営(④へ)
- ②官設官営の方にお聞きます。今後市民大学を民営に切り替える予定がありますか？
切り替える予定がある なし
- ③官設民営の方にお聞きます。現在の運営形式を教えてください。
委託 指定管理 実施主体が民間
その他(⇒)
- ④民設民営の方にお聞きます。運営団体は営利法人ですか？
営利法人 非営利法人
- 問3** 市民大学の講座についてお聞きます。
①大学として教育方針がありますか？
ある(②、③へ) なし(④へ)
- ②教育方針に基づいた講座となっていますか？
はい いいえ
- ③講座を計画・選定する上で意識していることや課題はありますか？
ある(⇒)
特になし
- 問4** 貴市民大学において特徴のある講座がありましたら教えてください。
ある(講座名⇒) なし
- 問5** 開催している講座で、地域の人材育成を意識した講座がありましたら教えてください。
ある(講座名⇒) なし

【参考1】彩の国さいたまづくり広域連合
彩の国さいたまづくり広域連合は、埼玉県と市町村が参画し、平成11年7月に発足した特別地方公共団体です。発足以来、分権型社会に対応した行政職員を育成するため、各種研修や各自治体の地域課題の解決に役立つ政策研究等を行っています。
(政策研究担当HP) <http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/seisaku.htm>

【参考2】産民学官・政策課題共同研究
埼玉県・埼玉市内市町村・企業・NPO及び大学等の協働により、埼玉の課題解決や未来づくりを共に考える「産民学官・政策課題共同研究」を行っています。
今年度は「PPPによる地方自治体運営イノベーションの調査・研究」をテーマに、公民連携による地方自治体の課題解決策や地域活性化について研究しています。
(産民学官・政策課題共同研究 過去の報告書)
<http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/80kenkyu/01/top.htm>

【参考3】研究報告書の送付
本研究結果について、本年度末に報告書として取りまとめ、御協力いただいた各団体様への送付を予定しております(送付時期未定)。

【回答先】
彩の国さいたまづくり広域連合 政策研究担当
E-mail: jinzai03@hitozukuri.or.jp
TEL: 048-664-6685

【問合せ先】
人×PPPプロジェクト 研究員
株式会社国際開発コンサルタンツ 事業・設計課
岩地 達(たけち とおる)
E-mail: t.takechi@idec-inc.co.jp
TEL: 03-5291-1511

- 問6** 開催されている講座は次に記載しているものがありますか？次のあてはまるもの全てにチェックをしてください。(また、別途開催している講座がありましたらその他にご記入ください。)
- 英語等の外国語講座 パソコン講座 経済講座 俳句講座 防災講座
まちづくり担い手講座 地域の歴史講座 地域の観光講座 健康づくり講座
子育て講座 農業関連講座 スポーツボランティア養成講座 プログラミング講座
国際交流講座 その他()
- 問7** 市民大学の受講者の募集についてお聞きます。
①市民大学の講座を開催するにあたり、受講者のターゲット(※1)を設定して募集していますか？(※1 不特定多数の方に募集するのではなく、学生や主婦、子育て世帯など、対象を絞り込んで募集をかけること)
設定している(②、③、④へ) 特に設定していない(③、④へ)
- ②どのような受講生を求めていますか？
(⇒)
- ③募集方法はどのようにおこなっておりますか？あてはまるもの全てにチェックをしてください。
ポスター チラシ HP SNS 電話等で勧誘 その他
(⇒)
- ④貴市民大学は生徒募集に積極的だと思いますか？
そう思う ややそう思う そう思わない わからない
- 問8** 市民大学を卒業された方々の進路についてお聞きます。
①卒業生の進路は、集計・把握していますか？
集計・把握している していない
- ②卒業生とのコミュニティやネットワークの構築をおこなっていますか？
構築している 構築していない
- ③地域、社会から卒業生、人材の紹介を求められることはありますか？
求められている、求められる なし
- ④大学の取り組みとして、地域と卒業生、社会と卒業生を繋ぐ仕組みや工夫はありますか？ある場合は内容をご記入ください。
ある(⇒) ない
- 問9** 市民大学の将来のあり方について何かご意見・ご質問・アイデア等ありましたらお書きください。
()
- アンケートは以上です。ご協力ありがとうございました。

出典：筆者作成

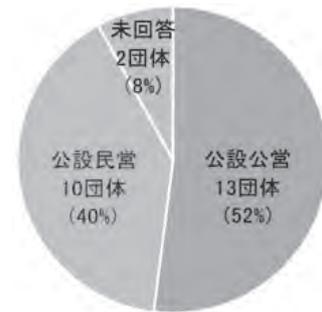
ウ) アンケート結果

調査の結果、25の市民大学から回答を得ることができた。以下、アンケートの調査結果を基に市民大学の現状を整理・分析する。なお、余談ではあるが市民大学の実情を把握することを目的としたアンケート調査は珍しいようで、アンケート調査後、調査を行ったいくつかの市民大学からアンケート結果を教えて欲しいと照会が寄せられた。集計結果はオリジナルデータを巻末資料に添えるので活用いただければ幸いである。

・管理運営体制

運営体制については、公設公営が13団体、公設民営が10団体、未回答が2団体であった。公設民営10団体の内、PPPで運営されているのは7団体であり、3団体は運営委員会受講者による運営であった。公設公営と答えた13団体の内、今後の運営を民営に切り替える予定があると答えた団体は0団体であり、PPPという手法の導入可能性について検討している団体はないことが分かった。

図表(2-3) 16 運営体制



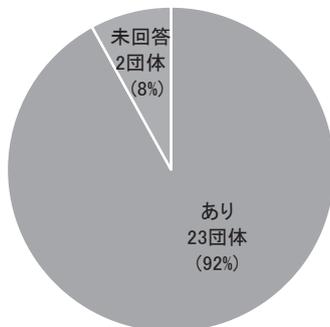
出典：筆者作成

・受講者の募集方法

受講者の募集については、未回答であった2団体を除き23団体が実施していると回答した。募集方法を見るとHPを活用している団体が一番多く、次にチラシ、ポスター、SNSの順であった。また、少数意見として広報紙や過去の受講者への個別案内、ラジオ、テレビのテロップ、無線放送を活用している団体もあった。

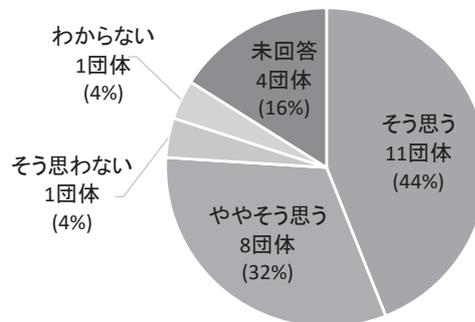
様々な手法を用いて募集を行っている一方、募集活動の積極性を問うと「そう思う」と回答した団体は11団体であり、半数以上の市民大学が積極的に受講者の募集を行っていないことがうかがえる。

図表(2-3) 17 受講者募集の有無



出典：筆者作成

図表(2-3) 18 受講者募集の積極性



出典：筆者作成

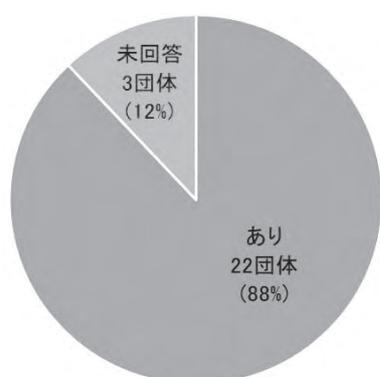
以上より、市民大学が「人を集める」という機能を有しているということ、半数以上の市民大学が十分にその機能を発揮していないことがわかった。

・講座

開講講座について、未回答であった3団体を除き、22団体が講座を開講していると回答し、多数の市民大学で定期的に講座が開催されていることが分かった。その内容を見ると「健康づくり」や「地域の歴史」、「防災」の他、地域の立地・特徴を活かした講座など各市民大学での工夫が感じられるものであった。

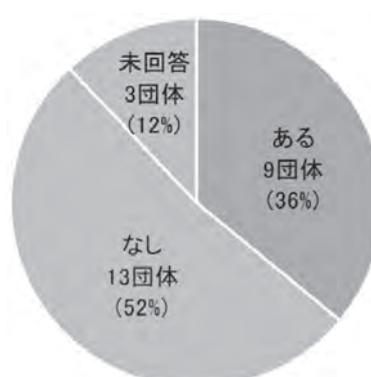
様々な講座が開講されている一方、地域人材の育成を意識した講座を実施しているか、と問いたところ「ある」が9団体、「なし」が13団体、未回答が3団体であり、半数以上の市民大学が講座を通じた人材育成に関心がない事がうかがえる。

図表(2-3)19 開催講座の有無



出典：筆者作成

図表(2-3)20 人材育成を意識した講座の有無



出典：筆者作成

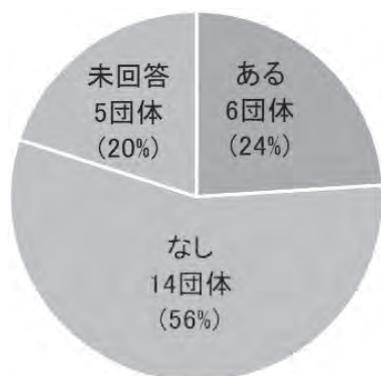
以上より、市民大学が「人を育てる」という機能を有していること、半数以上の市民大学が十分にその機能を発揮していないことがわかった。

・卒業生(受講者)と市民大学

市民大学が卒業生(受講者)を地域、社会と繋ぐ仕組みを有しているか確認したところ、「ある」と回答したのは6団体であり、「卒業生(受講者)による自主的学習団体・サークルの活動支援」、「行政主導の人材バンクへの登録とボランティア活動」、「ボランティアを必要としている団体とボランティアのマッチングを図る」などが挙げられた。

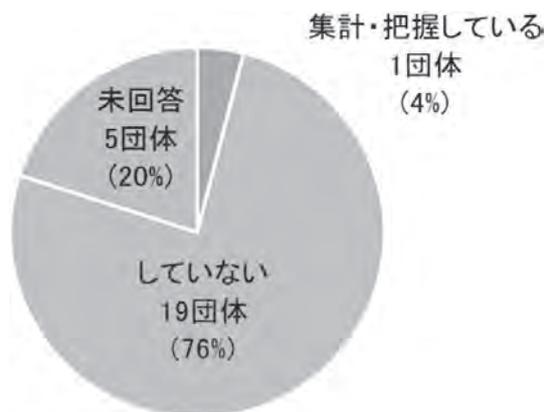
一方で、卒業生(受講者)の進路を集計・把握しているか確認したところ、「集計・把握している」と回答した団体はわずか1団体のみであり、大多数の市民大学が卒業生の進路を把握していないことが分かった。

図表(2-3)21 卒業生と地域を繋ぐ仕組み



出典：筆者作成

図表(2-3)22 卒業生の進路把握



出典：筆者作成

以上より、市民大学が「人と地域と繋ぐ」という機能を有することができるものの、大多数の市民大学がその機能を有していないことがわかった。

・まとめ

アンケートの結果より、市民大学には「人を集め、育て、地域と繋ぐ」機能があることがわかった。一方、多くの大学でこれら機能を十分に発揮できていないことが課題として挙げられ、政策立案に際しては課題解決効果が付与されていることが期待されることから、各機能に優れた先進事例よりその手法を学ぶ。

(ウ)先進事例

政策立案に先立ち、関東近郊の市民大学に訪問調査を行った。本項ではそれら訪問先の中から「集める」・「育てる」・「(地域と)繋ぐ」機能に特色を持つ市民大学を先進事例として紹介する。

ア)集める(シブヤ大学)

東京・渋谷、ここに受講者が殺到する市民大学がある。開催される授業の多くが満員となり、募集直後に満員となるものも少なくない。授業は「一年の計は「運針」にあり！～布巾をひたすら縫う～」、「外国人と歩く渋谷～[観光客編]～」、「～Halloweenの街に繰り出そう！～奇々怪々のお面づくり」、「今の自分とキャリアを考える」、「社会問題を、より「おもしろく」語るには？」など、多彩な分野・スタイルが並び、いずれもタイトルだけで思わず参加したくなる。参加者も若者から高齢者まで幅広い世代にわたり、多様な人々が集まる。

図表(2-3)23 シブヤ大学ホームページ①

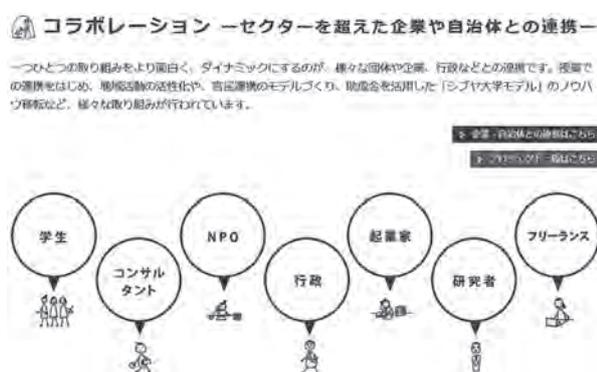


出典：NPO法人シブヤ大学ホームページ
 (http://www.shibuya-univ.net/)
 2020年11月13日閲覧

同じ授業は2度開催されない。これは“初めての授業を多く作っていきたい”、“多くの人に先生になって学びを得て欲しい”という大学の想いが形となったものであり、シブヤ大学の魅力の一つであるが、これは前述した誰もが先生として授業を開催することができるシブヤ大学の文化が実現を可能としている。

NPO法人シブヤ大学が運営する市民大学「シブヤ大学」。2006年に“街を大学のキャンパスに見立てることで、ヒト・モノ・コトを再発掘し、編集していく”ことをコンセプトに設立された本大学は多くの点で他の市民大学と異なる特徴を持つ。例えば、シブヤ大学では誰もが先生になることができる。生徒としてインプットする機会だけでなく、先生としてアウトプットする機会を提供することで大学が先生と生徒、双方の立場を自由に行き交うことのできるユニークな場となっており、この点が「学び」を求める多くの人々の興味を引き、支持されている。また、シブヤ大学では

図表(2-3)24 シブヤ大学ホームページ②



出典：NPO法人シブヤ大学ホームページ (http://www.shibuya-univ.net/) 2020年11月13日閲覧

満員の授業が示すように、授業はどれも人が集まる魅力的なものとなっている。シブヤ大学では開学以来12年間で1,216もの授業が開催され(2018年7月現在)、これは年間100を超える驚異的なペースと言えるが、これらの量と質を支えているのが約450名に及ぶボランティアスタッフである。ボランティアスタッフには授業企画の機会が与えられ、希望する者が「授業コーディネーター」と呼ばれるスタッフと共に“自分自身が受けたいと思う授業”を企画する。企画者は一人目の生徒として、自分自身が納得できる授業を作ることが求められ、こうした取組が多種多様な魅力的な授業を生み出している。シブヤ大学の授業には自発的にボランティアスタッフに成りたいと思うだけの魅力がある。そしてボランティアの先には自分の興味、学びたいことを深掘りする機会や、シブヤ大学の名刺を持って日常とは異なる体験をする機会を得ることができる。良質な機会の提供は人気の継続、人の好循環を生んでおり、こうした取組の結果、参加者は述べ33,743人(2018年7月現在)を数える。

人気の継続は市民大学に新たな可能性を生み出す。「人が集まる」という強みを活かし、(株)東急ハンズを舞台に「DIYの楽しさを伝える授業」やアサヒビール(株)と連携し「若者のビール離れを考える授業」や「渋谷の地ビールを作るプロジェクト」などを行ってきた結果、一般的な市民大学は自治体による運営、寄付・補助金・事業委託による収入等が大きな柱なのに対し、シブヤ大学では収入のうち、約6割を企業収入が占めるに至っている。寄付や自治体に依存しない自立した財務体制により独自の運営形態を確保し、より魅力的な授業を展開することでよりヒト・モノ・コトが集まる好循環を生んでいる。NPO法人シブヤ大学学長の左京氏によれば一般的な市民大学の収入モデルではシブヤ大学は運営できず、運営するためにはビジネス活動は不可欠とのこと。日本人の感覚としてNPO法人がビジネス活動を活発に行うことに違和感を感じることもあるかもしれないが、同氏によれば日本のNPO法人が目的に即したお金の集め方にこだわりがちなのであって海外に目を向けると珍しい話ではない、目的と手段が違っていても良いとのことであった。

様々な取組の結果、シブヤ大学は老若男女、多くの人が集まり、地域・企業と共に学び合うコミュニティとなっている。人を集めることはもちろん、まさに市民大学のトップランナーと言えるだろう。

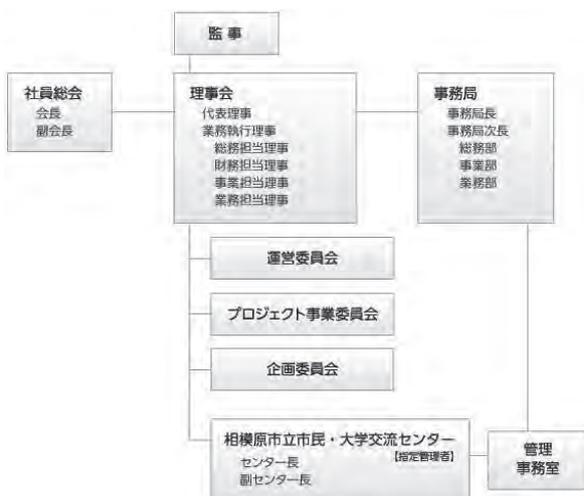
イ) 育てる(さがまちコンソーシアム)

さがまちコンソーシアムは、正式名称を公益社団法人相模原・町田大学地域コンソーシアムと言い、神奈川県相模原市と東京都町田市を生活圏とする地域の大学、NPO法人、企業、行政など様々な主体が連携し、それぞれの特性を活かした協働を通じて、魅力あふれる地域社会を創造することを目的に設立された地域連携機関である。市民大学としての機能は、相模原市と座間市が委託する形で実施されている。2020年1月現在、さがまちコンソーシアムには16の大学に二つのNPO法人、九つの企業に四つの公益法人、二つの地方自治体が加盟しており、その他にも賛助会員が2019年6月時点で10団体程度登録されている。

こうした多様な法人・団体からなる特性を活かし、さがまちコンソーシアムでは教育学習事業、人材育成事業、地域発展事業と三つの事業を展開しており、それぞれの事業において特色ある活動を行っている。

具体的に教育学習事業では各大学の専門性を活かして身近な話題をテーマにした授業「さがまちカレッジ」を提供するなど、市民と大学の連携を高めている。次に人材育成事業ではこれから就職活動を迎える学生を対象に、地域の特色ある企業を訪問する機会を与え、業種や職種、企業の研究手法を養う「キャリア支援4STEP PROGRAM」を開催し、学生のキャリア形成を支援するほか、地域での活動を通してまちづくりの担い手を育成している。最後に、地域発展事業では学生による映像制作等とおして新たな文化・福祉・産業の発展を図っている。

図表(2-3) 25 組織図



図表(2-3) 26 三つの事業の柱



出典：さがまちコンソーシアムホームページ (<https://sagamachi.jp/consortium/>) 2019年12月5日閲覧

このように、地域人材を育て人と地域を結ぶ機能を有するさがまちコンソーシアムだが、担当者にインタビューをしてみるとこれまで「数」を増やすことをメインに考えてきたが、これからは各事業の点検や見直しを行いながら、社会のニーズを先取りした事業を展開する等の「質」も重視していく必要があると考えていた。また、同コンソーシアムに生涯学習を委託している相模原市生涯学習課生涯学習センターによれば直近の課題として“受講者が高齢者中心になる傾向がある”ことや、“受講者数自体も伸び悩んでいること”であり、これらを解決するため周知方法の検討が必要であると考えているとのことであった。

さがまちコンソーシアムは人を教育し、地域と繋げる特色を有している。その結果、「さがまちカレッジ」では平成23年度466人だった受講者が平成29年度では約4倍の1,936人まで増加し、授業数も13から43になっていた。また、地元の企業と学生を繋ぐ「さがまちインターンシップ」でも平成23年度8人だった学生数が平成29年度で44人、同様に大学数は3から7、企業数は4から10と増加傾向にある。もちろん、平成23年は東日本大震災の影響による授業数等の減少もあったと思われるが、そのことを考慮した上でも広域的に市民、特に学生を「育てる」実績を毎年度残しており、その点において、まさに人を育てる先進的な事例と言えるだろう。

図表(2-3) 27 視察の様子



出典：筆者撮影

ウ) 繋ぐ(新座市民総合大学、さやま市民大学)

アンケート調査を見ると分かるように多くの市民大学では卒業後のフォローアップや卒業生(受講者)が活躍できる場の提供が行われていない。いかに市民大学で地域人材として高度な教育を受けたとしても活用される場が無ければ社会に還元されることはないことから、卒業生(受講者)が活躍できる仕組みを市民大学が構築することは、地域課題を解決する上で重要であると考えます。本項では卒業後の活躍の場や卒業生(受講者)に対するサポート体制を設け、市民大学の授業で学んだことを地域に還元する環境を整備している先進事例として新座市民総合大学、さやま市民大学を紹介する。

図表(2-3) 28 視察の様子(左：新座市民総合大学、右：さやま市民大学)



出典：筆者撮影

「新座市民総合大学」

新座市民総合大学は埼玉県新座市に設置されている市民大学であり、「跡見学園女子大学」、「十文字学園女子大学」と「立教大学」の3大学と連携し、事業を展開している。

大学設置要綱を見ると市民大学の目的を「少子高齢社会を迎え、市民が自分を高め、地域を高める学習の場を創出し、学んだことを地域で生かし、市民一人ひとりが生き生きとした人生を送れるようにするため」としており、その言葉どおり、卒業生を地域で活躍できる人材として位置付け、学んだことを地域に還元できるよう市が認定サポーターとして囑託している。2019年度現在、「新座市観光都市づくりサポーター」、「新座市グリーンサポーター」、「新座市環境保全協力員」と「にいざの元気推進員」と、四つ役があり、卒業生は修了したコースによって、振り分けられ、それぞれの役に応じて市内にてボランティア活動を行っている。例年6~8割の卒業生がサポーターとしての活動を希望しており、地域人材として活躍をしている。

「さやま市民大学」

さやま市民大学は、埼玉県狭山市に設置されている市民大学であり、活力ある地域社会の実現とまちづくり活動に繋がる人材の育成を目的としている。閉校となった小学校の跡地利用施設である狭山元気プラザに専用のキャンパスを有し、パソコンルーム・調理実習室・保育室・屋内運動場など多様な学習環境を持ち、様々な講座を行うことができる。なお、同施設には地区センター別室、狭山市シルバー人材センター、コミュニティカフェなどが入り、若者から高齢者まで、様々な世代が集い、学び、交流、活動等をする拠点となっている。

こうした環境下で学んだ人材を活かすべく、さやま市民大学では「地域連携推進室」を設けている。毎週木・金曜日の午後1時30分から4時30分、2名の専門スタッフにより修了生の「今後の活動、支援活動」「相談業務」が行われている。人材バンクに登録された修了生を市内NPO法人や各種団体へ紹介することで、「やる気」を活かすマッチング支援を行う。視察の際に述べられていた「市民のやる気に対し、上手に後押しすることが、市民大学の役割である。」という言葉のとおり、修了生と地域を繋ぐ仕組みを構築することで、市民大学の修了生を地域人材として循環させ、地域活性化、地域課題の解決に寄与している。

新座市民総合大学とさやま市民大学は、いずれも大学が人と地域を「繋ぐ」ことで卒業生(受講者)を「地域人材」として循環させている。市民大学で学んだ人材が地域人材として地域を循環することは、地域の活性化や地域課題の解決に大きく寄与することになると考えられる。こうした地域人材の循環を促す仕組みを構築している2大学はまさに人と地域を繋ぐ先進的な市民大学と言えるだろう。

コラム：シブヤ市民大学体験記

「シブヤ大学？そんな大学あったかな？」インターネットで検索するとあっさりヒット。HPにアクセスしてみると「どうりで・・・」。そこには自分の見知ったものとは異なる大学があった。それがシブヤ大学だ。



視察は朝10時から始まった。始めに見学したのはボランティアスタッフ(以下、ボラスタ)説明会。当日はボラスタ希望者が1名参加していて、スタッフからシブヤ大学の概要や考え方、ボラスタの姿勢等の説明を受けていた。渋谷という土地柄や“先進的

な市民大学”という先入観念から活動の全てがスペシャルなイメージがあったが、説明会は意外と一般的。と思いきや、説明スタッフが「私もボラスタなんですよ」とコミングアウト。説明が上手だから普通に社員だと思ってた(笑)。しかもインターンで参加している学生とのこと。インターンの学生に会社案内とか普通させます？びっくりしました。



衝撃(?)の説明会の後はいよいよ授業。この日は「イギリス人はなぜ歩くのか?～「歩く文化」を楽しむ～」というテーマだった。教室は参加者でいっぱい。ここであることに気づく。「若者多くない!？」市民大学と聞くと比較

的時間に余裕のある高齢者が多いイメージだったけど、今回見学した授業は、幅広い年齢層が参加していた(市民大学の職員が聞いたら羨ましがること間違いない!)。振舞われたイギリスの紅茶とお菓子(これがとてもおいしい)を食べているといよいよ授業が始まった。授業の内容は、長年イギリスに住んでいた講師が、自分の体験を交えつつ写真や地図を使って説明するもので、イギリスとは無縁だった自分でも面白く感じるくらい熱量にあふれていた。授業を受け終えた参加者は皆満足そうな顔。そりゃこれだけ熱量あふれていればね。すぐ参加枠が埋まっちゃうのもうなずけます。

授業の後、シブヤ大学の事務局に戻って、代表である左京氏との意見交換や質疑応答を行った。左京氏の話は、今日1日シブヤ大学のスタッフや受講者と接して自分の中で漠然と抱いていた気持ちを明確な形にしてくれた。



シブヤ大学に関わる人は皆「楽しん」でいた。朝、説明していた学生のボラスタの人は楽しそうだったし、説明を聞いている人も生き生きとしていた。お邪魔させてもらった授業もみんな楽しそうに授業を聞いていたし、スタッフや講師の人も楽しそうだった。

自分自身が好きなカタチで好きなコトができるシブヤ大学は、とても魅力的だと思う。好きなコトをやっている人は明るく生き生きしているし、そういう人たちの周りには自然と人が集まる。そして、集まった人たちも明るく前向きな気持ちになれる。そうやって輪を拡げてきたのが今のシブヤ大学なのだ。左京氏の話からそれらが意図的にデザインされたものであることを知り、市民大学の大きな可能性を感じ取ることが出来た。

質疑応答の時間も終わりに差し掛かる頃、隣のスペースでは当日行われた授業のスタッフが集まり、楽しそうにミーティングを行っていた。「みんなキラキラしているなあ眩しいなあ」などと思いながら眺めていたらスタッフの方から打ち上げのお誘い。聞けばミーティングが終わるといつも打ち上げをしているらしい。とっても魅力的な提案だったけど、この日は後に用事が入っていて泣く泣く辞退(本当に残念でした・・・)。

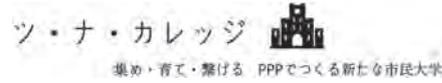
今度は視察ではなく、受講者としてシブヤ大学に「入学」してみよう。その後の打ち上げにもちゃっかり参加させてもらおう。そんなことを考えながら大学を後にするのでした。



(おわり)
 研究員：菅野

3) 立案 ～「ツ・ナ・カレッジ」次世代の市民大学～

前項までを踏まえ、地域課題を解決するPPP政策としてPPPにより運営される市民大学、「ツ・ナ・カレッジ」を立案する。



(ア) 目的と特徴

「ツ・ナ・カレッジ」は市民大学に「人を地域に集める」、「地域に必要な人材を育てる」、「地域と人を繋ぐ」機能を付加することで、市民大学を既存の生涯学習、社会学習の枠組みを超えた地域課題の解決を図る拠点とすることを目的とする。政策立案に際しては目的を実現すべく、アンケート調査等から必要だと考えられる以下の三つの特徴が付与されるよう配慮する。

ア) 受講資格を設けない

既存の市民大学のうち、大部分を占める公設の市民大学では受講資格として「市内に在住する人」もしくは「市内に通勤・通学する人」など地域条件が設定されたり、「18歳以上」といった年齢制限があるなど、誰もが授業を受けることができるわけではない。これでは「人を地域に集める」機能が限定的なものになってしまうことから「ツ・ナ・カレッジ」では基本的に受講資格は設けないものとする。なお、シブヤ大学が実施した「オリジナルビールを作ろう」など授業の内容によっては年齢制限をかけることが望ましいものもあると考えられることから、授業単位で制限をかけられるよう配慮を行う。

イ) 柔軟な運営体制

地域課題は地域によって多種多様であり、一般化することが難しい。そのため、多くの地域ではそれら課題を解決する、もしくは改善することのできる能力を持つ地域人材を求めている。一方、アンケート調査の結果を見ると、既存の市民大学では「健康」、「歴史」、「防災」といった題目の授業が上位を占め、卒業生についても卒業後の進路状況(活動状況)を把握していないところが多いなど、市民大学が地域の求める人材を教育する場となっていないことが分かる。

一般的に若者が地域人材として活躍することを望んでいることはどの地域でも望まれていると考えられ、実際にアンケート調査でも多くの市民大学が若者が少ないことを課題として挙げているが、10代、20代の若者や30代、40代の働き盛り世代が興味を引く授業が少ないことや、地域と人材を繋ぐ仕組みが確立されていないことから、いずれも現状の市民大学では解決することは難しいと思われる。そのため、「ツ・ナ・カレッジ」ではシブヤ大学のように若者が「おもしろそう」、「行ってみたい」、と興味を引かれ参加したくなる授業を実施したり、さがまちコンソーシアムの「キャリア支援4STEP PROGRAM」のように地域と人材を繋ぐ仕組みを構築できるよう、柔軟な運営体制を構築する。

ウ) 公金に頼らない収益構造の構築

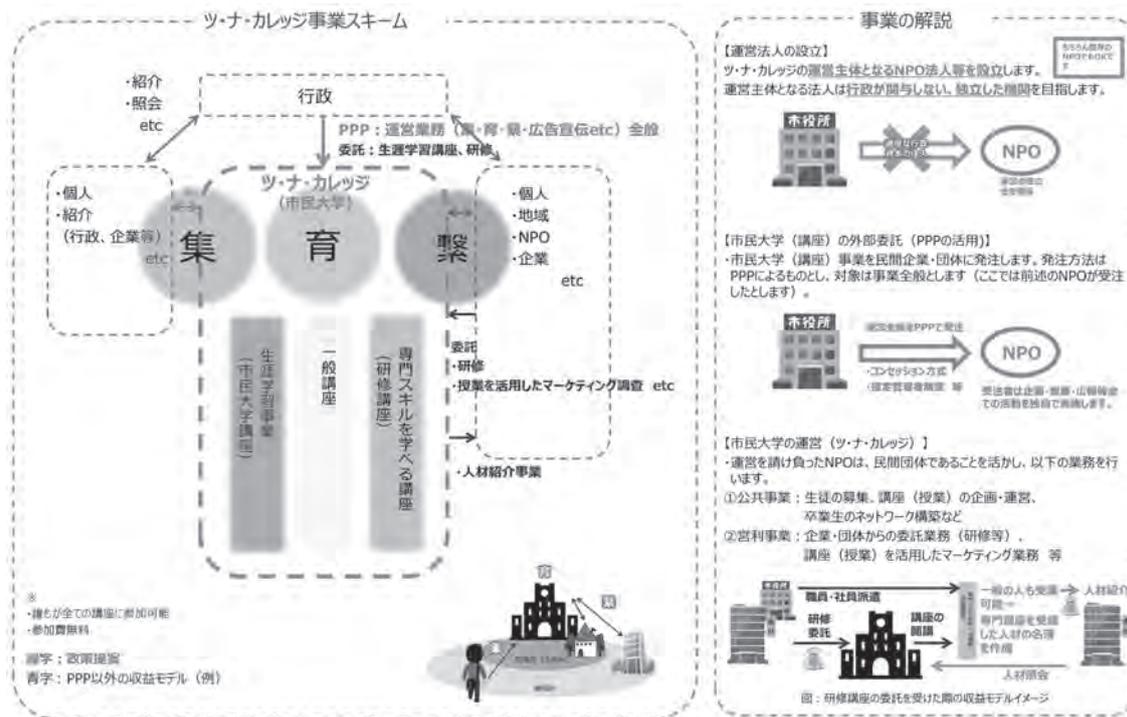
前2項を始め、運営の独自性を実現すべく、「ツ・ナ・カレッジ」では運営の独立性を重視する。そのため、積極的にビジネスモデルを構築・展開し、行政からの委託業務・補助金等、公的資金に頼らない収益構造を構築する。

(イ) 事業スキーム

「ツ・ナ・カレッジ」は端的に言えば公営の市民大学の運営をPPPにより民間に委ねることで既存のサービス内容の質を上げ、更にサービス範囲を拡大させるものである。一方、既存の市民大学の運営を民間に委ねるだけでは目的の実現を果たすことはできないと考えることから、委任に際しては前項で記述した特徴が付与されるよう条件を加えていく。これらを踏まえ、以下に事業スキーム及び事業の解説を示す。

「ツ・ナ・カレッジ」が地域にとって必要な人材を「集め・育て・繋ぐ」ことで目的の実現を果たす。

図表(2-3)29 事業スキーム及び事業の解説



出典：筆者作成

図表(2-3)29で示すとおり、本モデルは行政が民間事業者既存市民大学の運営全般をPPPにより委任するところから始まる。委任に際しては大学運営に係る裁量権を最大限認め、事業者が単独で主体的に運営ができるようにする。事業者は与えられた権限を持って、「集める - 生徒の募集」、「育てる - 授業の企画・運営・実施」、「繋げる - 卒業生と社会のマッチング」、以上三つの事業を柱に市民大学を運営し、行政及び地域と連携しながら地域課題の解決、地域活性化を目指す。以下に事業の概略を示す。

ア)集める - 生徒の募集

授業に合わせ生徒の募集及び広報活動を行う。例えば10代の若者を対象とした授業の受付は全てインターネット上で行い、SNSで積極的にPRする。一方、インターネットが不得意な人が一定数見込まれる高齢者を対象とした授業であれば受付方法にインターネットの他にFAX・手紙を追加し、PRはチラシの配布や、自治体広報紙への掲載などこれまで行政が主に行ってきた広報手法を踏襲するなど、授業のターゲット層に合わせた募集活動を行うことで、常に授業が満席になることを目指す。

イ)育てる - 授業の企画・運営・実施

授業は「おもしろそう」、「地域需要・地域課題」、「人材育成」、「生涯学習」の主に四つのテーマで企画を行う。「おもしろそう」では“ドローンを操縦してみよう”や“バズる写真の取り方”など人の興味を惹きつける授業を展開し、満足度・集客力の向上を図る。「地域需要・地域課題」では地域や行政から寄せられたテーマに応じた授業を展開し、地域に求められる人材の育成を図る。「人材育成」では行政や地域企業の研修活動をサポートし、専門スキルを学ぶ講座を実施することで高度人材の育成を図る。「生涯学習」は既存の市民大学講座を引継ぐ。

以上、大学が主体的に実施する四つのテーマに加え、「企業コラボ枠」を設ける。「企業コラボ枠」では企業が授業の内容・構成を主体的に決め、授業をビジネス活動に活用することができる。例えば、特定のテーマで授業を行い市民の反応を見る、自社製品を用いた体験学習を開催することで参加者の興味を生むなど、多様な活用方法が想像できる。一方、「企業コラボ枠」には授業を通じて提供される知識や体験が生徒に満足感と自己成長の機会を与える魅力的な授業であることを求める。多様な授業の展開により人を選ばれ、人が集まる魅力的な人材育成の場を目指す。

ウ)繋げる - 卒業生と社会のマッチング

「ツ・ナ・カレッジ」の卒業生と社会をマッチングする。地域や企業が欲する人材を紹介することで、地域課題の解決、地域活性化を促す。適切なマッチングは「ツ・ナ・カレッジ」の信用度を高め、信用度の向上は大学の機能・規模向上に繋がり、より適切なマッチングが可能になると考えられる。

以上、「集める」・「育てる」・「繋げる」、三つの事業を連続して行うことで「ツ・ナ・カレッジ」は地域に人を供給・循環させる機能を持つ。機能の発揮は地域課題の解決、地域活性化を促し、地域発展の好循環を生み出すと考えられる。

(5) 政策評価

1) 評価

(ア) 評価手法

政策を評価する上で、どのような手法が最も政策の良し悪しを的確に判断できるか検討した結果、正確に判断できるのは市民大学の実務者であると考え、再度以下の市民大学を対象にアンケート調査を行った。

- ① 1回目のアンケート調査先
- ② 本研究で訪問した市民大学

アンケートの送付に際してはアンケートだけを送るのではなく、「ツ・ナ・カレッジ」政策の説明資料を同封し、なるべく正確に政策を判断できるよう工夫を行った。また、アンケートでは「ツ・ナ・カレッジ」が政策として有効かどうか、○か×か評価してもらうことに重きをおき、質問を以下の4点に絞った。

【アンケート項目】

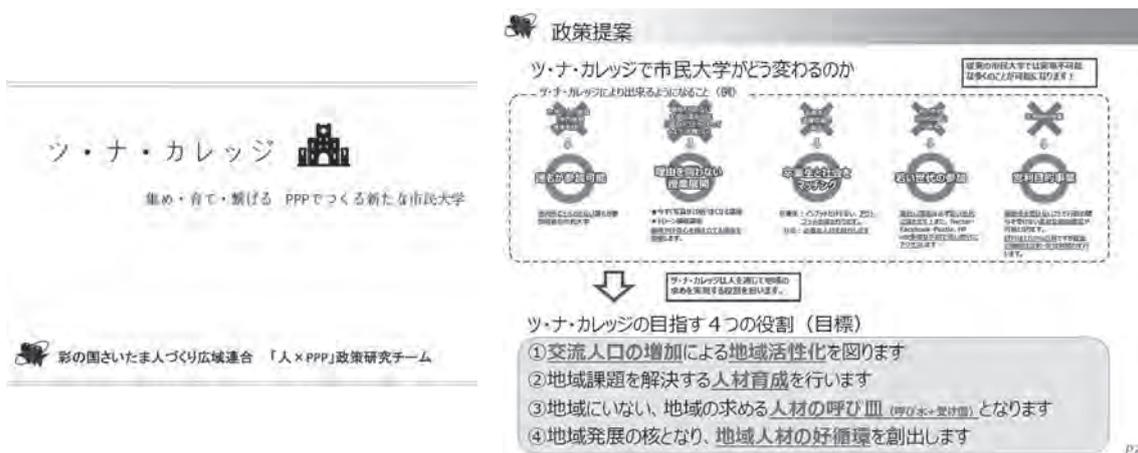
- ① ツ・ナ・カレッジは政策として「あり」か「なし」か
- ② ツ・ナ・カレッジの実施を検討した場合の可能性(①で「あり」と回答した場合のみ)
- ③ ツ・ナ・カレッジのどこに魅力を感じたか(①で「あり」と回答した場合のみ)
- ④ 「なし」だと感じた理由

図表(2-3)30 アンケート依頼文

| | |
|--|--|
| <p>彩広域連合政第 133 号 令和元年12月4日</p> <p>各市民大学(※) 御担当者 様</p> <p>彩の国さいたまづくり広域連合事務局長 武井 大介(公印省略)</p> <p>令和元年度政策課題共同研究に係るアンケートへの協力お願い(依頼)</p> <p>時下、貴職におかれましては益々御清祥のこととお喜び申し上げます。 当広域連合の埼玉県等、産民学官による政策課題共同研究の一環で、送付しました「市民大学の実態に関するアンケート(10月15日付彩広域連合政第107号)」に御回答くださりありがとうございます。 回答結果や現地視察をもとに、人×PPPプロジェクトの研究員がPPP政策として、新しい市民大学の形である「ツ・ナ・カレッジ」を考案いたしました。 (別添1参照) つきましては、その実現可能性について市民大学の実務者でおられる皆様へ別添2のアンケート調査を実施させていただきたいと考えております。調査の趣旨を御理解いただき、御協力いただきますようお願い申し上げます。 なお、いただいた回答につきましては施策研究を行うための資料として活用させていただきます。今後、研究成果の発表会や報告書で活用する予定ですので、あらかじめ御了承ください。</p> <p>※本依頼文における市民大学とは市民大学講座を開設している自治体のみならず、広く一般市民に対し教育活動が行われている団体・法人を指しております。</p> <p>以上</p> <p>【アンケート概要】 趣旨：研究活動の中で施策を考えました。御意見をお聞かせください。 回答期限：令和元年12月12日(木)</p> <p>○ 御不明な点等がございましたら、問合せ先まで御連絡ください。 ○ 回答が複数部署にまたがる場合は、恐れ入りますが意見集約の上御回答ください。</p> <p>【送付物】 別添1「ツ・ナ・カレッジ」概要 別添2「市民大学の運営に関するアンケート」 参考 「市民大学アンケート1回目依頼文」 参考 「市民大学アンケート1」</p> | <p>【参考1】 彩の国さいたまづくり広域連合</p> <p>彩の国さいたまづくり広域連合は、埼玉県と市町村が参画し、平成11年7月に発足した特別地方公共団体です。発足以来、分権型社会に対応した行政職員を育成するため、各種研修や各自治体の地域課題の解決に役立つ政策研究等を行っています。 (政策研究担当HP) http://www.hitorokuri.or.jp/jinzai/seisaku/seisaku.htm</p> <p>【参考2】 産民学官・政策課題共同研究</p> <p>埼玉県・埼玉県内市町村・企業・NPO及び大学等の協働により、埼玉の課題解決や未来づくりを共に考える「産民学官・政策課題共同研究」を行っています。 今年度は「PPPによる地方自治体運営イノベーションの調査・研究」をテーマに、公民連携による地方自治体の課題解決策や地域活性化について研究しています。</p> <p>(産民学官・政策課題共同研究 過去の報告書) http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/80kenkyu/01/top.htm</p> <p>【参考3】 研究報告書の送付</p> <p>本研究結果について、本年度末に報告書として取りまとめ、御協力いただいた各団体様への送付を予定しております(送付時期未定)。</p> <p>【回答先】 彩の国さいたまづくり広域連合 政策研究担当 E-mail: jinzai03@hitozukuri.or.jp TEL: 048-664-6685</p> <p>【お問合せ先】 人×PPPプロジェクト 研究員 ㈱国際開発コンサルティング 事業・設計課 高橋 達(たけち とおる) E-mail: t.takechi@idec-inc.co.jp TEL: 03-5291-1511</p> |
|--|--|

出典：筆者作成

図表(2-3)31 アンケート同封の事業スキーム説明資料から抜粋



出典：筆者作成

各質問について、①では「ツ・ナ・カレッジ」が政策として「あり」か「なし」かをシンプルに聞いた。市民大学の実務者が「あり」と判断されれば政策として「あり」、「なし」と判断すれば政策として「なし」だと考えたからである。②、③では「ツ・ナ・カレッジ」を「あり」と判断した人がどのような可能性と魅力を感じたのか確認した。可能性は政策実現性を、魅力は政策訴求力を把握するためである。机上の論としていくら評価されても、実務者が実際に“やってみたい”と感じ、評価者から評価を受けられるものでなければ社会実装されることは無いと考えたからである。④は「ツ・ナ・カレッジ」が政策として「なし」なのか、それとも予算や体制等、政策以外の要因で「なし」なのかを確認した。「なし」と判断した理由が政策でなく、現実的な制約等によるものだとすればそれを解決することで政策としての可能性を残すことができると考えたからである。

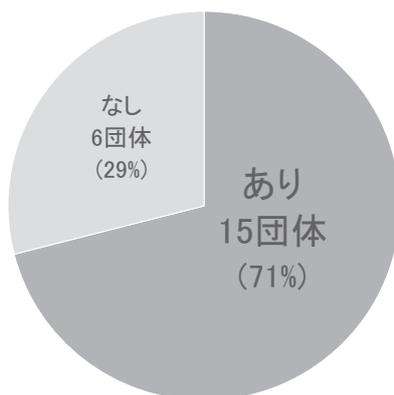
以上、アンケートの意図を踏まえた上で、次項にアンケート結果(評価結果)を示す。

(イ) 評価結果

調査の結果、21の市民大学から回答を得ることが出来た。

回答の内訳を見ると、まず本アンケートの主題である「①政策提案の実現可能性について」、「あり」という回答を15団体(71%)から得た。これは、今回我々の提案した「ツ・ナ・カレッジ」が市民大学の実務者から見ても、“やってみたい”と感じる魅力的なものであったと言えるだろう。また、事業スキームを提示した上での評価であることから、政策が現実的に実施可能だという評価も併せて得たと言える。

図表(2-3) 32 政策としての実現可能性



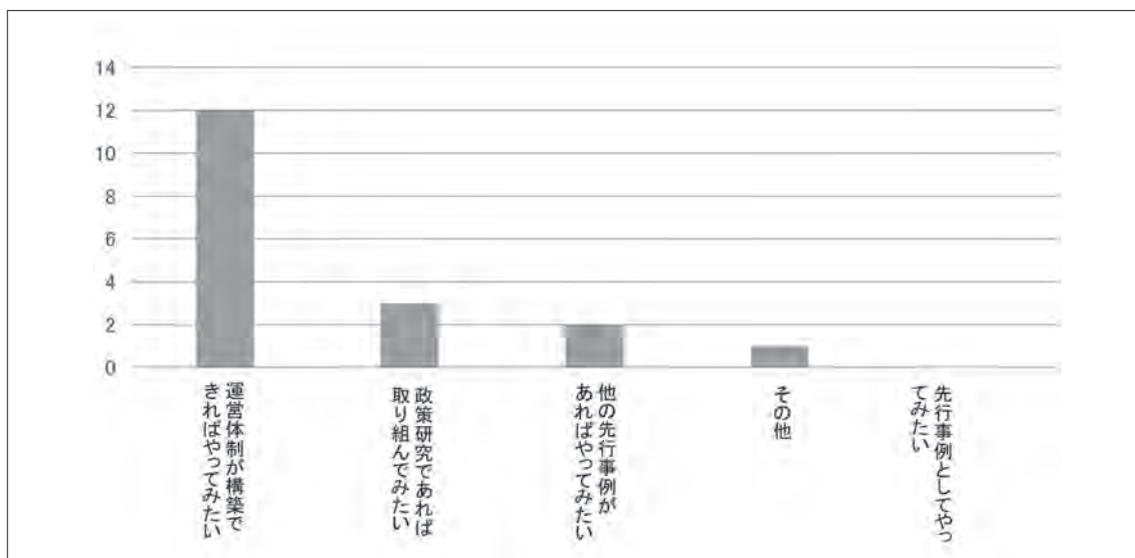
出典：筆者作成

次に②について、ここでは政策実現性を図るべく①で「あり」と回答した人を対象に“回答者が自らが所属する市民大学で実施を検討した場合”という条件の下、以下の五つの項目を確認した。

- ・「先行事例としてぜひやってみたい」
- ・「先進事例があればやってみたい」
- ・「運営体制(予算、人員、ノウハウ)が構築できればやってみたい」
- ・「政策研究であれば取り組んでみたい」
- ・「その他」

その結果、「運営体制(予算、人員、ノウハウ)が構築できればやってみたい」が圧倒的に多く、政策実現に向けこの点を社会実験等で明らかにすることが必要だと考えられる。

図表(2-3) 33 実施を検討した場合の可能性(複数回答あり)



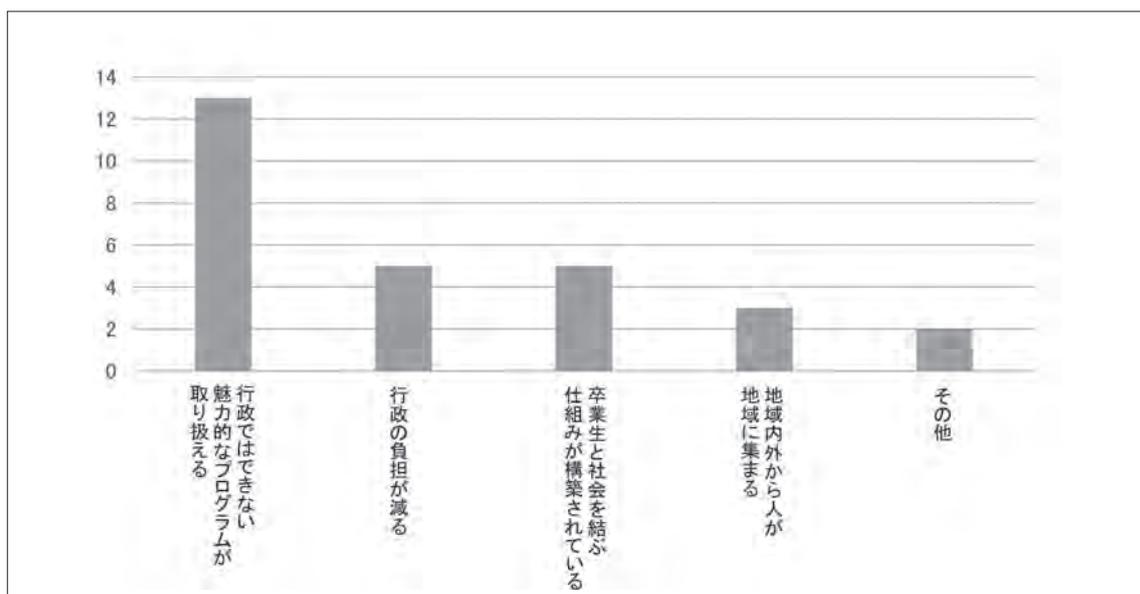
出典：筆者作成

次に③について、ここでは政策訴求力を図るべく①で「あり」と回答した人を対象に“回答者が自らが所属する市民大学で実施を検討した場合”という条件の下、以下の五つの項目を確認した。

- ・「行政の運営負担が減る」
- ・「地域内外から人が集まる」
- ・「行政運営ではできない魅力的なプログラムが取り扱える」
- ・「卒業生と社会を結ぶ仕組みが構築されている」
- ・「その他」

その結果、「行政運営ではできない魅力的なプログラムが取り扱える」が最も回答数が多く、実務者が民間ならではの授業プログラムが提供されることを期待していることが分かる。また、他の質問と異なり、「その他」をはじめ全ての項目に回答が寄せられた。これは政策効果として多様な効果が期待できることを示しており、どの市民大学においても政策訴求力があると考えられるものである。

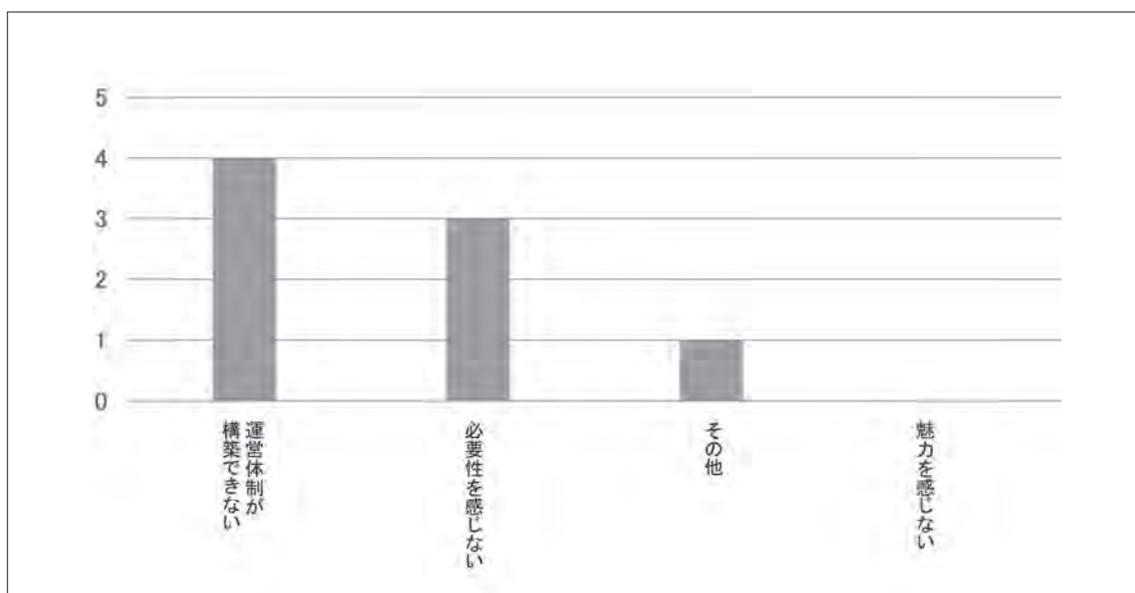
図表(2-3)34 どこに魅力を感じたか



出典：筆者作成

最後に④について、約3割の団体は今回の政策提案を「なし」と回答した。その理由についてアンケート結果をみると、「運営体制(予算、人員、ノウハウ)が構築できない」が一番多く、次が「必要性を感じない」だった。一方、提案そのものに「魅力を感じない」という回答欄もあったが、これを選択している団体がなかった。つまり約3割が「なし」と回答してはいるものの、政策提案自体に魅力がないことわけではなく、運営体制が構築できないから「なし」と答えているに過ぎない。これは運営体制が構築できれば「なし」から「あり」に変わると考えられると言えるだろう。

図表(2-3) 35 「なし」と感じた理由



出典：筆者作成

以上、アンケート結果を通し、「ツ・ナ・カレッジ」が市民大学の実務者から見ても魅力があり、“やってみたい”と感じてもらえるものであることがわかった。また、“「人を地域に集める」、「地域に必要な人材を育てる」、「地域と人を繋ぐ」機能を付加することで、市民大学を既存の生涯学習、社会学習の枠組みを超えた地域課題の解決を図る拠点とする”とした目的の達成や「受講資格を設けない」、「柔軟な運営体制」、「公金に頼らない収益構造の構築」といった三つの特徴についてもアンケートがこれらを理解をした上で回答されている点や否定的な意見が見られなかった点を見ると、実務者から見て“一定程度有効性を感じられる現実的な政策”として評価を受けたと考えられる。

2) 課題

(ア) 課題

多数の支持を得られた「ツ・ナ・カレッジ」ではあるが、同時に課題も得られた。アンケートにて自由記述欄を設け、「ツ・ナ・カレッジ」実施における課題・意見等を併せて聞いたところ、

- ・ 運営人材の確保
- ・ 収益の確保の仕方
- ・ 地域課題を解決する人材育成手法

以上3点について意見が寄せられた。まず「運営人材の確保」についてだが、「ツ・ナ・カレッジ」運営主体となるNPO法人等を設立するに際し、人材の確保が重要となるという意見であった。「ツ・ナ・カレッジ」では行政からの補助金に頼らず、自主独立した経営基盤を構築しなければならない。そのため、運営側にはパブリックマインドはもちろんのこと、収益を確保するための経営スキルや企画力、営業力を持った人材が求められてくる。

次に「収益確保の仕方」についてだが、いかに運営資金を確保するか、PPP事業者が利益を得るか、という意見が寄せられた。「ツ・ナ・カレッジ」では補助金に頼らない独立運営をその特徴として位置付けている。これにより行政にとらわれない柔軟な運営が可能になると見込んでいるが、一方で、補助金に頼らず運営するには、「ツ・ナ・カレッジ」自体が収益を上げるための仕組みを作る必要がある。市民大学という枠組みの中でいかにビジネスを行っていくか、どのようなビジネスならできるのか、先行モデルの少ない中で政策を実行し、運営していくためにはある程度安定的な見通しを示すことが求められる。

最後に「地域課題を解決する人材育成手法」についてである。「ツ・ナ・カレッジ」では学びを個人学習にとどめず、地域課題を解決するための人材教育に繋げることが重要である。そのため、授業の中には防災や地域活動に関するものなど、個人需要は低いが社会需要は高いといったものを組み込みたいところであるが、こうした授業が受講者を集められるか、という点について意見があった。実際、今回の研究活動で訪問させてもらった市民大学の関係者からも同様の話が現状の課題として挙がった。地域人材の育成のためにはこうした授業も多くの人に参加してもらえることが望ましい。そのため、こうした授業はどのように仕立てれば参加したくなる授業になるのか、今後社会実験等で示すことが望まれる。

(イ) 対応策の検討

前項で挙げた課題について、先進事例調査で得られた知見などから対応策を検討する。

ア) 運営人材の確保

人材を確保する上では必要なスキルを高いレベルで備えているハイクラス人材を確保するのではなく、ビジョンに共鳴する情熱を持った人材を探すことが重要だと考える。ハイクラス人材については確保できれば良いことは間違いないが、そうした人材がNPO法人の運営に興味を持ってくれるかといえば確たるものは言えない。むしろ感覚論で言えば、そうした人材が満足できる労働条件を提供できず、合意に至らないケースのほうが圧倒的に多いと感じる。また、例え優秀な人材であっても「ツ・ナ・カレッジ」が掲げる理念に共感できなければ、その運営は「ツ・ナ・カレッジ」の趣旨と異なる可能性があり、運営者として最適だと言えない。一方、スキルが備わっていないとしても、「ツ・ナ・カレッジ」の掲げる理念に共感し、情熱をもって取り組む人材であれば常に持てる力を尽くして「ツ・ナ・カレッジ」の最善を目指すだろう。最善を見出す中で自然とスキルが備わり、理念に共感したハイクラス人材となることも期待できる。また、募集条件を情熱に限定し、スキルを不問とすれば応募者も比較的集まりやすいだろう。以上から、「運営人材の確保」においては募集のハードルを上げすぎず、理念に共感した情熱ある人材が応募者の母集団を形成するような求人施策を図ると良いだろう。また、必要な人材を全て運営組織の職員という立場で確保するのではなく、多様な形態で確保することを考えるのも効果的であると考えられる。例えば、シブヤ大学のように自分の都合が良い時間だけ活動するといったことが容認されるのであれば、社会貢献・自己研鑽といった観点からボランティアという形で参加したいという人材が現れるかもしれない。シブヤ大学では、ボランティアが学習授業の企画から当日の運営までの仕事を担当者として行う。一般的なボランティア活動では単純作業を求めることが多いことから、負担が重く、希望者がいるのか不安に思えるが、実際にボランティアとして携わっている人に話を聞くと、普段の職場や学校以外の人と交流したい、企画や運営をやってみたいという動機で参加しているという声を多く聞くことができ、“責任あるボランティア”に応える人材は潜在的に多いと考えられる。

イ) 収益の確保の仕方

授業という場を活用したマーケティング機会の提供や地域中小企業の研修、卒業生と地域・企業を結ぶ人材紹介業などが考えられる。例えばシブヤ大学では企業と共同で授業を開催する場合、受講料は無料の一方、企業からは開講料を得ている。企業研修の企画運営もビジネス活動として行っており、自治体からの委託業務に依存しない多角的な事業収益構造を構築している。これは“既存NPOは目的に即したお金の集め方にこだわりがちだが、目的と手段は別である”という考え方に基づいているからである。日本ではNPOがビジネスによって利益を出すことに否定的なイメージが持たれがちだが、目的が公共なのであればどのような手段であれ財政的に自立したNPO、稼ぐ力を持つNPOは行政・市民にとっても歓迎されるだろう。一方、当然のことながらビジネス活動

が最初から軌道にのる保障はない。むしろここで上げているビジネスモデルは集客規模の信用性や地域からの信頼性、卒業生リストのボリューム規模など基盤形成に一定の時間を要することが見込まれる。そのため、設立当初は補助金等を活用し、身の丈にあった運営を行いながら徐々に拡大する形が望ましいと思われる。

ウ) 地域課題を解決する人材育成手法

本課題については前項でも述べたとおり、社会実験を通じて地域と継続して対話を行い、そのフィードバックを授業に反映させることがもっとも有力だと考えられる。ここで重要なのは1度の社会実験で地域課題を把握したと勘違いしないことである。「(3) 目的」に記述したとおり、地域課題は多種多様であり、また時代によって異なる。これを常に把握し続けるため実験は継続して行い、その時々に合わせて授業をアップデートすることが必要だと考える。

3) おわりに

今回のアンケート結果によって「ツ・ナ・カレッジ」が市民大学の実務者から見ても「人」を対象とした地域課題を解決させるPPP政策として有効であること、実現可能であることがわかった。現状、主に生涯学習の場としてしか活用されてこなかった市民大学を地域課題を解決するためのツールとして再構築する本政策は、市民大学に新たな可能性を示す価値ある政策だと考えている。

一方、理論の構築にあたり検討すべき事項はまだ多くある。例えば「収益性の確保の仕方」を挙げると、提示しているアイデアについて本研究では机上ですら集客性や収益性を具体的にシミュレートしていない。本来実行計画を作成し、事業(ビジネス)として成立するのか入念に検討すべきところを、シブヤ大学という先行事例を根拠に“成功している先行事例があるからできる”としている。また、現状提示しているのは先の「収益性の確保の仕方」をはじめ全てがまだ机上の論、アイデアの枠を出ないものであり、これらを実装可能なシステムとするには、社会実験を行いながら理論と現実のすり合わせを行い、実現可能なスキームに落とし込んでいく必要がある。

実行計画の作成と検証、社会実験の実施、この2点が今後研究活動を行う場合取り組むべき最重要課題である。

「ツ・ナ・カレッジ」は本報告書で一旦区切りを迎えるが、研究員一同、上記課題を解決し、本研究を社会実装に繋げていきたいと考えている。報告書をとおり、もし本政策の今後の研究活動や社会実験にパートナーやサポーターとして協力・賛同することに興味が出たら、是非彩の国さいたま人づくり広域連合に連絡をいただきたい。

最後に本研究が地域課題の解決に寄与することができれば幸いである。

第3章 まとめ・提言

これまでの総論、各論を踏まえ、最後に本研究のまとめ・提言を述べる。

1 ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアのPPPイノベーション

(1) ハードウェアのPPPイノベーション

今後の持続的な地方自治体における公共施設の整備においては、手法としての公民連携にとどまらず、計画立案、施設整備、運営・維持管理の各分野における公民をつなぐ合意形成が重要であることが明らかとなった。

先進事例調査やフィールドワークなどを通じて、具体的なノウハウや創意工夫を積み重ねながら、関係者の声に耳を傾け、WIN-WINの関係を創造的に生み出すデザイン力とそれを実践する行動力を理解することができた。成功事例・先進事例に関わる当事者に、調査研究を通じて触れ合うことで、研究員自身の意識・行動にも変化のきっかけをもたらしたと考えられる。

地方自治体を構成する、行政、民間企業、地域住民などの関係者それぞれに対して、丁寧なコミュニケーションを取り、PPPの意義を理解する共通の認識・信頼関係を構築することは、ハードウェア以外の分野にも共通する重要なポイントである。

(2) ソフトウェアのPPPイノベーション

地域生活を営む上で必需的な公共サービスであるごみ収集について、地域に関わる関係者を広く捉え、PPPの事業スキームを模索することで、従来の直営や業務委託とは違った連携・協力の仕組みを研究した。

研究対象となった地域に直接足を運び、関係者にアンケート調査を実施することで、通常では見えなかった新しいWIN-WINの関係・仕組みが生まれる可能性を見出すことができたと考えられる。研究員が政策研究の過程を通じて、地方自治体の持続的な運営を支える資源(リソース)を、PPPの発想・視点で見直し、深掘することで、新しい価値・機会・関係性を創出できるイノベーションが創出できることを実感できたと考えられる。

これから厳しさを増していく社会・外部環境を悲観するのではなく、主体的・積極的に新しい価値を見つけ出し、磨き上げることがPPPの原動力になっていくスタイルは、ソフトウェア以外の分野にも通じる示唆である。

(3) ヒューマンウェアのPPPイノベーション

地方自治体を構成する人材の持続性をどのように担保していくのか、県内や全国の地方

自治体で実施している市民大学を題材として、PPPによる新しい考え方、内容、仕組みを研究した。

先進・実践事例の現場に足を運び、具体的なノウハウを探るとともに、全国的なアンケート調査により、社会的な課題・認識を調査することによって、PPPによる持続的な運営モデルを提示した。地域人材を集め、育て、繋げるという一連の流れを、「ツ・ナ・カレッジ」という政策パッケージとして提案しており、趣旨に賛同する地方自治体での実践・導入が期待される。

仕組みとして地域の人材育成をどのように持続させていくのか、という課題に対して、参加する人たちが魅力を感じて、楽しみながら、主体的に参加するインセンティブを提供することを通じて、PPPスキームをデザインする視点は、ヒューマンウェア以外の分野にも応用できるものである。

2 まとめ

地方自治体の運営イノベーションを実現するために、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの三分野で研究を行った。限られた時間、人員、費用の中で、研究員の特徴を活かし、最も興味関心を抱き、現実の社会課題に対応できる代表的な事業(複合施設整備やごみ収集、市民大学など)を抽出し、PPPの視点から新しい分析・考察に取り組んだ。そして、各分野の研究を通じて得られた知見は、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの垣根を越えて、PPPに共通する重要な要素であった。

今後、全国の地方自治体は公共施設等総合管理計画や個別施設計画の策定により、持続可能な公共施設の整備、再配置、更新などの公有財産のマネジメントが必要になる。その推進には、ハードウェアの設計、整備、維持管理ということにとどまらず、その利用者に対して提供する公共サービスの提供のあり方や施設整備を通じて地域を豊かにする人材育成、地域経済等の活性化の担い手育成を含めた、PPPイノベーションが必要となる。そして、合意形成や新たな担い手の発掘、関係者のインセンティブの創出など、それらを円滑に進めるためのPPPの発想、技術、人材も重要な要素となる。

本研究で明らかにした、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアのPPPイノベーションのポイントやプロセス、アウトプットなどが、同時並行で進行し、相乗効果を生み出すことで、現実の地方自治体の運営イノベーションにつながる。その実証的な試行として、今回の研究プロジェクトが全体として、三分野の代表的なモデルを提示し、それを推進していくチームづくりの事例となったと考えられる。

3 提言

これまでの政策研究の内容を踏まえ、地方自治体を構成するハードウェア、ソフトウェア、

ヒューマンウェアの三要素が、それぞれにPPPの視点、仕組み、手法を取り入れながら進化・発展していくことによって、持続的な自治体運営へのイノベーションが実現されるものと期待している。

広域連合の「政策研究」という人材育成プログラムという枠組みを最大限に活用し、当事者として通常は客観化できない地域や課題などを捉え直しつつ、将来の現実的・具体的な運営イノベーションの方法を提案した。このことが、政策形成能力の向上とともに、埼玉県内の各地域においてPPPをリードする実践・行動の契機となれば幸いである。

埼玉県内の多様な地方自治体の存在と、東西南北方向それぞれに隣接するエリアとの優れた交通利便性を活かし、埼玉県内における応用・展開にとどまらず、東京近郊の地域への適用、さらには中核都市及び周辺都市への波及を目指し、今後も取組を続けることが重要である。

本研究が埼玉の地方自治体の現場での実践的研究から生まれた埼玉モデルであるとともに、人材育成の考え方、手法、成果、展開方法を、普遍的なSAITAMAモデルへ位置付け、広く社会に提示・提言する。

おわりに

本研究は、人口減少、少子高齢化、財政ひっ迫など、今後ますます厳しさを増す地方自治体の運営において、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの三つのアプローチから持続可能な運営を実現するためのイノベーションのあり方を、公民連携の手法も活用しながら調査・研究に取り組んだ。

2019年度、元号が令和に改まったタイミングで、第二次世界大戦後に構築されてきた地方自治体のあり方について、彩の国さいたまづくり広域連合の政策研究事業として、研究することができたことは、大きな意義があったと感じている。理論的、学術的な側面から、16名のメンバーのサポートを担ってきたが、事務的な業務、運営の実務の面では、広域連合の職員の皆様に御尽力をいただき、無事、1年間の研究を終えることができた。この場を借りて、厚く御礼申し上げたい。また、各プロジェクトのアンケート調査やヒアリング調査、現地調査などに御協力いただきました関係各位、政策研究交流会や成果発表会に御参加いただきました皆様にも、衷心からの謝意を表したい。

彩の国さいたまづくり広域連合の政策研究・人材育成の機会を活用し、埼玉県内の現場・フィールドをターゲットにした政策提案を達成目標に掲げることで、理論的な研究・調査と実践的な政策・提案を融合して取り組む、というチャレンジングな試みが、少しでも御協力をいただいた方々へのお役に立つことになれば、望外の幸いである。

埼玉県は、県内各地域に多様な特性を有する地方自治体が数多く存在し、東西南北方向それぞれに隣接する地域とも交通インフラによる交通アクセスに優れた地域である。本報告書の政策提言が、埼玉県内における応用・展開にとどまらず、東京近郊の地域への適用、さらには中核都市及び周辺都市との連携などにも参考となる、政策インプリケーションを有するものと確信している。今回の取組が、埼玉の地方自治体の現場での実践的研究から生まれた埼玉モデルであるとともに、人材育成の考え方、手法、成果、展開方法においては、広く普遍的なSAITAMAモデルへと昇華していくことを期待し、今後も16名の研究メンバーとともに、自分自身もその一員として努力していきたい。

産民学官・政策課題共同研究 コーディネーター

東洋大学PPP研究センター

一般財団法人 地方自治体公民連携研究財団

千葉商科大学

藏田 幸三

(1) 住民アンケート調査用紙

大滝地域のごみ出し現状把握アンケート

【質問】

問1 年齢と、一緒に暮らしている人の人数を教えてください。

年齢 _____才

一緒に暮らしている人の人数 _____人

問2 家からゴミステーションまでどのくらい離れていますか？

約 _____m

問3 ゴミ出しに何分かかりますか？

約 _____分

問4 週に何回ゴミを出しますか？

週に1回 ・ 週に2回 ・ 2週間に1回

問5 一回に出すゴミの量はどのくらいですか？

大 _____袋 ・ 中 _____袋 ・ 小 _____袋

問6 生ゴミの処理をどうしていますか？

堆肥にする ・ ゴミに出す ・

その他 (_____)

問7 ゴミ出しを負担に感じますか？

感じる (→問8へ) ・ 感じない (→問9へ)

問8 負担に感じる理由は何ですか？ (複数回答可)

ゴミが重い ・ ゴミステーションが遠い ・ 坂道がきつい
身体的にきつい ・ その他 (_____)

問9 将来的にゴミ出しに不安を感じますか？

感じる ・ 感じない
(→問10へ) (→問11へ)

問10 不安を感じる理由は何ですか？ (複数回答可)

ゴミが重い ・ ゴミステーションが遠い ・ 坂道がきつい
身体的にきつい ・ その他 (_____)

問11 ゴミ出しを次の人に頼むことに抵抗を感じますか？

家族や親戚に頼む場合 → 感じる ・ 感じない
近所の知り合いに頼む場合 → 感じる ・ 感じない
業者に頼む場合 → 感じる ・ 感じない

問12 新聞、宅配サービス等、日常的に利用しているものはありますか？

ある (具体的に： _____)
ない

★ 質問は以上です。ご協力ありがとうございました。★

(2) 住民アンケート結果

大滝地区のごみ出し現状把握アンケート結果

【問1】年齢と、一緒に暮らしている人の人数を教えてください。

| 単位：人 | | 落合地区 | 小双里地区 | 大滝診療所 | 合計 |
|------|----|------|-------|-------|----|
| 60歳代 | 1 | 7 | 2 | 10 | |
| 70歳代 | 12 | 7 | 7 | 26 | |
| 80歳代 | 7 | 3 | 6 | 16 | |
| 90歳代 | 1 | 0 | 5 | 6 | |
| 記入無し | 1 | 0 | 0 | 1 | |
| 合計 | 22 | 17 | 20 | 59 | |

| 単位：人 | | 1人暮らし | 2人暮らし | 3人以上 | 記入なし | 合計 |
|------|----|-------|-------|------|------|----|
| 60歳代 | 2 | 2 | 5 | 1 | 10 | |
| 70歳代 | 9 | 12 | 4 | 1 | 26 | |
| 80歳代 | 7 | 6 | 3 | 0 | 16 | |
| 90歳代 | 2 | 3 | 1 | 0 | 6 | |
| 記入無し | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | |
| 合計 | 20 | 23 | 14 | 2 | 59 | |

【問2】家からゴミステーションまでのくらくらい離れていますか？

| 単位：人 | | 落合地区 | 小双里地区 | 大滝診療所 | 合計 |
|----------|----|------|-------|-------|----|
| ～49m | 4 | 1 | 7 | 12 | |
| 50～99m | 8 | 1 | 3 | 12 | |
| 100～199m | 4 | 11 | 3 | 18 | |
| 200～299m | 2 | 3 | 4 | 9 | |
| 300～499m | 2 | 0 | 2 | 4 | |
| 500～999m | 1 | 1 | 0 | 2 | |
| 1,000m～ | 1 | 0 | 1 | 2 | |
| 合計 | 22 | 17 | 20 | 59 | |

【問3】ゴミ出しに何分かかりますか？

| 単位：人 | | 落合地区 | 小双里地区 | 大滝診療所 | 合計 |
|----------|----|------|-------|-------|----|
| ～1分未満 | 0 | 0 | 1 | 1 | |
| 1分～5分未満 | 9 | 4 | 12 | 25 | |
| 5分～10分未満 | 8 | 6 | 3 | 17 | |
| 10分以上 | 5 | 6 | 1 | 12 | |
| その他 | 0 | 1 | 1 | 2 | |
| 無回答 | 0 | 0 | 2 | 2 | |
| 合計 | 22 | 17 | 20 | 59 | |

【問4】週に何回ゴミを出しますか？

| 単位：人 | | 週2回 | 週1回 | 2週間に1回 | 3週間に1回 | 合計 |
|--------|----|-----|-----|--------|--------|----|
| 週2回 | 35 | 19 | 4 | 1 | 59 | |
| 週1回 | 19 | 4 | 1 | 1 | 24 | |
| 2週間に1回 | 4 | 1 | 1 | 1 | 7 | |
| 3週間に1回 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | |
| 合計 | 59 | 24 | 7 | 4 | 94 | |

【問5】一回に出すゴミの量はどのくらいですか？

| 単位：人 | | ゴミの量(1回につき) | 合計 |
|---------------|----|-------------|----|
| 小1袋(15リットル相当) | 2 | 18 | |
| 中1袋(20リットル相当) | 18 | 30 | |
| 大1袋(35リットル相当) | 30 | 9 | |
| その他 | 9 | 59 | |
| 合計 | 59 | | |

【問6】生ゴミの処理をどうしていますか？

| 単位：人 | | 落合地区 | 小双里地区 | 大滝診療所 | 合計 |
|-------|----|------|-------|-------|----|
| ゴミに出す | 20 | 17 | 16 | 53 | |
| 堆肥にする | 1 | 0 | 4 | 5 | |
| 両方 | 1 | 0 | 0 | 1 | |
| 合計 | 22 | 17 | 20 | 59 | |

【問7】ゴミ出しを負担に感じますか？

| 単位：人 | | 落合地区 | 小双里地区 | 大滝診療所 | 合計 |
|------|----|------|-------|-------|----|
| 感じる | 3 | 5 | 7 | 15 | |
| 感じない | 16 | 12 | 13 | 41 | |
| 記入無し | 3 | 0 | 0 | 3 | |
| 合計 | 22 | 17 | 20 | 59 | |

【問8】負担に感じる理由は何ですか？(複数回答可)

| 単位：人 | | 落合地区 | 小双里地区 | 大滝診療所 | 合計 |
|-------------|---|------|-------|-------|----|
| ごみが重い | 0 | 1 | 4 | 5 | |
| ゴミステーションが遠い | 1 | 1 | 4 | 6 | |
| 坂道がきつい | 1 | 3 | 2 | 6 | |
| 身体的にきつい | 0 | 1 | 5 | 6 | |
| その他 | 1 | 2 | 5 | 8 | |
| 合計 | 3 | 8 | 20 | 31 | |

【問9】将来的にゴミ出しに不安を感じますか？

| 単位：人 | | 落合地区 | 小双里地区 | 大滝診療所 | 合計 |
|------|----|------|-------|-------|----|
| 感じる | 10 | 12 | 7 | 29 | |
| 感じない | 11 | 5 | 13 | 29 | |
| 記入無し | 1 | 0 | 0 | 1 | |
| 合計 | 22 | 17 | 20 | 59 | |

【問10】不安を感じる理由は何ですか？(複数回答可)

| 単位：人 | | 落合地区 | 小双里地区 | 大滝診療所 | 合計 |
|-------------|----|------|-------|-------|----|
| ごみが重い | 3 | 2 | 3 | 8 | |
| ゴミステーションが遠い | 2 | 4 | 1 | 7 | |
| 坂道がきつい | 5 | 5 | 3 | 13 | |
| 身体的にきつい | 4 | 7 | 7 | 18 | |
| その他 | 1 | 2 | 0 | 3 | |
| 合計 | 15 | 20 | 14 | 49 | |

【問11】ゴミ出しを次の人に頼むことに抵抗を感じますか？

| 単位：人 | | 家族や親戚 | 近所の知り合い | 業者 |
|------|----|-------|---------|-----|
| 感じる | 20 | 32 | 14 | 66 |
| 感じない | 30 | 17 | 31 | 78 |
| その他 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 記入無し | 8 | 9 | 13 | 30 |
| 合計 | 59 | 59 | 59 | 177 |

【問12】新聞、宅配サービス等、日常的に利用しているものはありますか？

| 単位：人 | | 宅配サービスA | 新聞 | その他 |
|---------|----|---------|----|-----|
| 宅配サービスA | 39 | 6 | 9 | |
| 新聞 | 37 | 6 | 6 | |
| その他 | 6 | 6 | 6 | |
| ない | 9 | 9 | 9 | |

(3) 事業者アンケート調査用紙

ゴミ出し支援に関するアンケート【コンビニエンスストア事業者】

【質問】

★高齢化社会と地域課題について★

問1 貴社ホームページにおいて、SDG s 推進に向けた取り組みを進められているとの記事を見ました。取組みの一環として高齢者のゴミ出し支援に関する活動はされていますか？

- 1、はい
- 2、いいえ

問2 山間部では、ゴミを出すだけでも急な坂道を歩かなければならない等の身体的な負担がかかることから、日常のゴミ出しに不便を感じる高齢者がさらに増加することが予想されますが、全国の加盟店から、山間部に住む高齢者や、山間部のゴミ出しについて相談を受けたことはありますか？

- 1、はい（具体的に記入ください）

- 2、いいえ

問3 “SDG s 推進に向けた取組みの一環”として、高齢者のゴミ出し支援に関する活動を実施することについて、意見をお聞かせください。

★配達について★

問4 貴社ホームページで、利用者宅に配達するサービスや実証実験が行われているとの記事を見ました。

配達に使用する交通手段は何ですか？

該当するものに○をしてください。（複数回答可）

- 軽自動車 ・ ワゴン車 ・ トラック ・ バイク ・ 自転車 ・ 徒歩
その他（具体的に記入ください：_____）

問5 配達を依頼する場合、料金はかかりますか？

かかる場合は金額もご記入ください。

- 1、はい（金額をご記入ください。）

- 2、いいえ

★ゴミステーションの設置について★

※「ゴミステーション」とは、「ゴミ集積所」、「ゴミ収集所」と同義のものです。

問6 加盟店のうち、敷地内（隣接地）にゴミステーションを設置している店舗はありますか？

- 1、はい（問7へ）
- 2、いいえ（問8へ）

問7 問6で「1、はい」と答えた方におたずねします。

ゴミステーションのタイプはどのようなものですか？

- 1、大型の物置のようなもの（マンションのゴミステーションのようなもの）
- 2、小型（家庭用）物置のようなもの
- 3、分別して捨てることのできるようなゴミ箱を数個
- 4、その他（ご記入ください）

問8 問6で「2、いいえ」と答えた方におたずねします。

加盟店から、ゴミステーションを設置したいとの申し出があった場合、何らかの制限はありますか？

- 1、はい
- 2、いいえ（具体的に記入ください）

問9 「道の駅大滝温泉」に貴社の店舗があると仮定し、その店舗の敷地内のゴミステーションが大滝地区のゴミステーションとなった場合、貴社が懸念されることがあればご記入ください。

※別紙「ゴミ出し支援システムのイメージ」をご確認の上、お答えください。

問10 「道の駅大滝温泉」に貴社の店舗があって配達サービスを行っているとは仮定した場合、また、その店舗の敷地内に大滝地区の住民が利用するゴミステーションが設置されていたとした場合、配達の際りに利用者の家庭ゴミを回収していただくことは可能ですか？

- 1、はい (問11・問12へ)
- 2、いいえ (問13へ)

問11 問10で「1、はい」と答えただ方におたずねします。
回収の可能性が高いゴミの種類に○をしてください。(複数回答可)

可燃ゴミ ・ プラスチックゴミ ・ ペットボトル ・ 缶 ・ ビン ・ 不燃ゴミ

問12 ゴミの回収にあたり、手数料を徴収する場合の金額設定についておたずねします。兵庫県で、ボランティア団体がゴミをゴミステーションに運ぶ支援をしている実例がありました。 「無料だと気を遣ってしまう」との利用者の声がありました。実際に、大滝地区でも同様の声が聞かれましたが、もし、コンビニエンスストアの配達時にゴミ出し支援を行う場合、手数料はどのくらいの額を設定すると考えられますか？
ゴミ袋(45リットル) 1袋を車で約15分かけてゴミステーションに運ぶことを想定してお答えください。

- 1、100円未満/一回あたり
- 2、100円～500円/一回あたり
- 3、501円～1,000円/一回あたり
- 4、1,001円～/一回あたり
- 5、買い物金額に応じて決定する。

問13 問10で「2、いいえ」と答えただ方におたずねします。
回収に際し懸念されることは何ですか？

★自由記載欄★

※高齢者の支援等を行っている店舗の事例やご意見等がございましたらご記入ください。

質問は以上です。
ご協力ありがとうございました。

ゴミ出し支援に関するアンケート

【運送事業者・宅配サービス事業者】

【質問】

問1 (各事業者のSDGsやCSRの取り組みについての個別質問文) そのような取組みの一環として高齢者のゴミ出し支援に関する活動はされていますか？

- 1 はい
- 2 いいえ

問2 山間部では、ゴミを出すだけでも急な坂道を歩かなければならない等の身体的な負担がかかることから、日常のゴミ出しに不便を感じる高齢者がさらに増加することが予想されますが、全国の支店等から、山間部に住む高齢者や山間部のゴミ出しについて相談を受けたことはありますか？

- 1 はい(具体的にご記入ください)

- 2 いいえ

問3 “SDGs 推進やCSRの一環”として、高齢者のゴミ出し支援に関する活動を実施することについて、意見をお聞かせください。

問4 「道の駅大滝温泉」の敷地内に大滝地区の住民が利用するゴミステーションが設置されていたとした場合、配達の際りに利用者の家庭ゴミをゴミステーションまで運ぶこと(以下、新たなゴミ出し支援)は可能ですか？

- 1 はい (問5・問6へ)
- 2 いいえ (問7へ)

問5 回収の可能性が高いと思われるゴミの種類に○をしてください。(複数回答可)

可燃ゴミ・プラスチックゴミ・ペットボトル・缶・ビン・不燃ゴミ

問6 新たなゴミ出し支援にあたり、手数料を徴収する場合の金額設定についておたずねします。

兵庫県で、ボランティア団体がゴミをゴミステーションに運ぶ支援をしている実例がありますが、「無料だと気を遣ってしまう」との利用者の声がありました。実際に、大滝地区でも同様の声が聞かれましたが、もし、新たなゴミ出し支援を行う場合、手数料はどのくらいの額を設定すると考えられますか？

ゴミ袋(45リットル)1袋を車で約15分かけてゴミステーションに運ぶことを想定してお答えください。

- 1 100円未満/一回あたり
- 2 100円~500円/一回あたり
- 3 501円~1,000円/一回あたり
- 4 1,001円~/一回あたり
- 5 配達の金額に応じて決定する。

問7 問4で「2 いいえ」と答えた方におたずねします。
回収に際し懸念されることは何ですか？

★自由記載欄★

高齢者の支援等を行っている事例やご意見等ございましたらご記入ください。

質問は以上です。ご協力ありがとうございました。

ゴミ出し支援に関するアンケート【清掃事業者】

【質問】

★高齢化社会と地域課題について★

問1 利用者の方々から、ゴミ出しの途中で起きたトラブルについて聞いたことはありますか？
 例) ゴミを出しに行く途中で転倒した、ゴミステーションまでの距離が遠い、車がスピードを出して走っている道路を横切らなければならぬので怖い、朝早くにゴミ出しをすることが身体的な負担である、 など。

- 1、はい
- 2、いいえ

「1、はい」とお答えいただいた場合、具体的な内容をご記入ください。

問2 現在、業務として（又はサービスの一環として）ゴミの分別、玄関先からゴミステーションまでのゴミ出し支援を行っていますか？

- 1、はい（問3へ）
- 2、いいえ（問6へ）

問3 問2で「1、はい」とお答えいただいた方のみお答えください。
 具体的な内容をお選びください。

- 1、ごみの分別（問4へ）
- 2、玄関先からゴミステーションまでの運搬（問5へ）
- 3、その他（具体的に記入ください。）

問4 問3で「1、ゴミの分別」を選択された方をお答えください。
 24時間ゴミ出しが可能なゴミステーションができた場合、ゴミステーションまでのゴミの運搬支援は可能になりますか？

- 1、可能になる
- 2、可能にはならない

問5 問3で「2、玄関先からゴミステーションまでのゴミの運搬」を選択された方をお答えください。

ゴミ出し支援を行う際に、負担となっていることはありますか？（複数回答可）

- 1、ゴミ出しの時間
- 2、ゴミステーションの場所
- 3、その他（ ）
- 4、特に無し

問6 問2で「2、いいえ」とお答えいただいた方のみお答えください。
 ゴミ出し支援を行っていない理由として該当するものに○を付けてください。

- 1、ゴミ出しの時間が限られているから（問7へ）
- 2、ゴミ出し支援に関する要望が無かったから
- 3、その他（具体的に記入ください。）

問7 問6で、「1、ゴミ出しの時間が限られているから」を選択された方にお答えします。
 24時間ゴミ出しが可能なゴミステーションができた場合、ゴミステーションまでのゴミの運搬支援は可能になりますか？

- 1、可能になる
- 2、可能にはならない

問8 ゴミの運搬にかかる料金の金額設定についてお答えねします。
 兵庫県で、ボランティア団体がゴミをゴミステーションに運ぶ支援をしている実例がありました。が、「無料だと気を遣ってしまう」との利用者の声がありました。実際に、埼玉県秩父市の大滝地区でも同様の声が聞かれましたが、ゴミ出し支援を行う場合、料金はどのくらいの額を設定すると考えられますか？
 ゴミ袋（4.5リットル）1袋をゴミステーションに運ぶことを想定してお答えください。

- ① ゴミ出し支援を行っている場合（料金をご記入ください。）

② ゴミ出し支援を行っていない場合（○を付けてください。）

- 1、100円未満/一回あたり
- 2、100円～500円/一回あたり
- 3、501円～1,000円/一回あたり
- 4、1,001円～/一回あたり
- 5、その他（具体的に記入ください。）

問9 我々は、秩父市大滝地区にある「道の駅大滝温泉」にゴミステーションがあると仮定し、大滝地区の高齢者を訪問する各種業者の方々が帰りにゴミを預かり、ゴミステーションに運ぶというゴミ出し支援の新たな仕組みについて研究しています。

ゴミステーションが顧客宅から車で約15分離れた距離にある場合、ゴミ出し支援を業務の一環として行うことについて、ご意見をお聞かせください。

※別紙《ゴミ出し支援システムのイメージ》をご確認の上、お答えください。

問10 ゴミ出し支援を行うと仮定した場合、回収の可能性が高いゴミの種類に○をしてください。（複数回答可）

可燃ゴミ ・ プラスチックゴミ ・ ペットボトル ・ 缶 ・ ビン ・ 不燃ゴミ

★自由記載欄★

※高齢者の各種支援等を行っている事例やご意見等がございましたらご記入ください。

質問は以上です。
ご協力ありがとうございました。

ゴミ出し支援に関するアンケート【ドローン関連事業者】

【質問】

問1 山間部では、ゴミを出すだけでも急な坂道を歩かなければならない等の身体的な負担がかかることから、日常のゴミ出しに不便を感じる高齢者がさらに増加することが予想されますが、全国の支店等から、山間部に住む高齢者や山間部のゴミ出しについて相談を受けたことはありませんか？

- 1 はい(具体的に記入ください)

- 2 いいえ

問2 “SDGs推進やCSRの取組みの一環”として、高齢者のゴミ出し支援に関する活動を実施することについて、意見をお聞かせください。

問3 各地で、ドローンによる荷物の配達の実証実験が進められている中で、「道の駅大滝温泉」の敷地内に大滝地区の住民が利用するゴミステーションが設置されるとした場合、配達の滞りに利用者の家庭ゴミをゴミステーションまで運ぶこと（以下、新たなゴミ出し支援）は可能ですか？

- 1 はい (問4・問5へ)
2 いいえ (問6へ)

問4 回収の可能性が高いと思われるゴミの種類に○をしてください。(複数回答可)

可燃ゴミ・プラスチックゴミ・ペットボトル・缶・ビン・不燃ゴミ

問5 新たなゴミ出し支援にあたり、手数料を徴収する場合の金額設定についておたずねします。兵庫県で、ボランティア団体がゴミをゴミステーションに運ぶ支援をしている実例があります。しかし、「無料だと気を遣ってしまう」との利用者の声がありました。実際に、大滝地区でも同様の声が聞かれましたが、もし、新たなゴミ出し支援を行う場合、手数料はどのくらいの額を設定すると考えられますか？

ゴミ袋(45リットル)1袋を約15分(車の場合)の距離にあるゴミステーションに運ぶことを想定してお答えください。

- 1 100円未満/一回あたり
2 100円~500円/一回あたり
3 501円~1,000円/一回あたり
4 1,001円~/一回あたり
5 配達のコストに応じて決定する。

問6 問3で「2 いいえ」と答えられた方におたずねします。

回収に際し懸念されることは何ですか？

★自由記載欄★

高齢者の支援等を行っている事例やご意見等がございましたらご記入ください。

質問は以上です。ご協力ありがとうございました。

高齢者のゴミ出し支援の取組みに関するアンケート【社会福祉協議会】

問1 高齢者の方たちの会話の中で、ごみ出しの途中で転倒した・けがをした、ごみステーションまで遠いなど、ごみ出しが困難である・大変であるといった話を聞いたことはありますか。

- 1、はい
- 2、いいえ

「1、はい」とお答えいただいた場合、具体的な内容をご記入ください。

問2 現在、実際にゴミ出し支援（ゴミの分別、玄関先までのゴミ出し補助等）を行っている家庭はありますか。

- 1、はい（問3へ）
- 2、いいえ（問6へ）

問3 問2で「1、はい」とお答えいただいた方のみ
高齢者のゴミ出し支援で、下記のうち既に行っていることを教えてください。（複数回答可）

- 1、ごみの分別
- 2、玄関先までのごみ出し補助
- 3、支援対象者宅近くのごみステーションまでの運搬
- 4、その他

「4、その他」とお答えいただいた場合、お手数ですが具体的な内容をご記入ください。

問4 問3で「3、支援対象者宅近くのごみステーションまでの運搬」とお答えいただいた方のみ
ごみ出し支援を行うにあたり、貴団体の負担となっていることはありますか。（複数回答可）

- 1、ごみ出しの時間
- 2、ごみステーションの場所
- 3、その他（ ）
- 4、特にない

問5 問3で「3、支援対象者宅近くのごみステーションまでの運搬」以外をとお答えいただいた方のみ
既にステーションまでの搬出を行っている場合、24時間ごみ出し可能なごみステーションができた場合、ごみステーションまでの運搬は可能になりますか。

- 1、可能になる
- 2、可能にはならない

問6 問2で「2、いいえ」とお答えいただいた方のみ
ごみ出し支援を行っていない理由として該当するものに○を付けてください。

- 1、ほかのサポート業務があり、ごみの分別まで時間が回らないから
- 2、ごみステーションへごみ出しができる時間が限られているから
- 3、ごみ出し支援を行わなければならない支援対象者がいないから
- 4、その他

「4、その他」とお答えいただいた場合、お手数ですが具体的な内容をご記入ください。

問7 問2で「2、いいえ」とお答えいただいた方のみ
今後、朝から夕方までごみ出し可能なごみステーションができた場合、ごみステーションまでの運び出しが可能になりますか。
（支援対象者の方がいない場合、ごみ出し支援対象者がいた場合を想定してお答えください。）

- 1、可能になる
 - 2、可能にならない
- 「2、可能にならない」とお答えいただいた場合、その理由を教えてください。

問8 高齢化が進む中で、今後、高齢者に対するごみ出し支援について検討していることはありますか。

（例）ゴミ出しボランティア活動の支援
地域コミュニティを活用したゴミ出し支援

- 1、ある
 - 2、特にない（現状維持を含む）
- 「1、ある」とお答えいただいた場合、具体的な内容を教えてください。

問9 現在、1回80円でゴミ出し支援を行っているボランティア団体があるほか、松本市社会福祉協議会では、協力会員を募って1回150円で高齢者等のゴミ出し支援を行っています。もし、貴団体がゴミ出し支援活動のみを行う場合、費用負担はどのようになると想定されますか。この設問は、自治体の補助金がない場合を想定しています。

- 1、無料で行う
- 2、100円未満/一回あたり
- 3、100円~500円/一回あたり
- 4、501円~1,000円/一回あたり
- 5、1,001円~/一回あたり
- 6、ごみ出し支援は行えない

「6、ごみ出し支援は行えない」とお答えいただいた方に伺います。それはなぜですか。下記枠線内にご記入ください。

アンケートは以上です。ご協力、ありがとうございました。

高齢者のゴミ出し支援の取組みに関するアンケート【介護事業者】

問1 高齢者の方たちとの会話の中で、ゴミ出しの途中で転倒した・けがをした、ゴミステーションまで遠いなど、ゴミ出しが困難である・大変であるといった話を聞いたことはありますか。

- 1、はい
- 2、いいえ

「1、はい」とお答えいただいた場合、具体的な内容をご記入ください。

問2 現在、実際にゴミ出し支援（ゴミの分別、玄関先までのゴミ出し補助等）を行っている家庭はありますか。

- 1、はい
- 2、いいえ

問3 問2で「1、はい」とお答えいただいた方のみ
高齢者のゴミ出し支援で、下記のうち既に行っていることを教えてください。（複数回答可）

- 1、ゴミの分別
- 2、玄関先までのゴミ出し補助
- 3、支援対象者宅近くのゴミステーションまでの運搬
- 4、その他

「4、その他」とお答えいただいた場合、お手数ですが具体的な内容をご記入ください。

問4 問3で「3、支援対象者宅近くのゴミステーションまでの運搬」とお答えいただいた方のみ
ゴミ出し支援を行うにあたり、貴団体の負担となっていることはありますか。（複数回答可）

- 1、ゴミ出しの時間
- 2、ゴミステーションの場所
- 3、その他（ ）
- 4、特にない

問5 問3で「3、支援対象者宅近くのゴミステーションまでの運搬」以外をとお答えいただいた方のみ
既にステーションまでの搬出を行っている場合、24時間ゴミ出し可能なゴミステーションができた場合、ゴミステーションまでの運搬は可能になりますか。

- 1、可能になる
- 2、可能にはならない

問6 問2で「2、いいえ」とお答えいただいた方のみ
ゴミ出し支援を行っていない理由として該当するものに○を付けてください。

- 1、ほかのサポート業務があり、ゴミの分別まで時間が回らないから
- 2、ゴミステーションへゴミ出しができる時間が限られているから
- 3、ゴミ出し支援を行わなければならない支援対象者がいないから
- 4、その他

「4、その他」とお答えいただいた場合、お手数ですが具体的な内容をご記入ください。

問7 問2で「2、いいえ」とお答えいただいた方のみ
今後、朝から夕方までゴミ出し可能なゴミステーションができた場合、ゴミステーションまでの運出しが可能になりますか。
(支援対象者の方がいらない場合、ゴミ出し支援対象者がいた場合を想定してお答えください。)

- 1、可能になる
- 2、可能にはならない

「2、可能にはならない」とお答えいただいた場合、その理由を教えてください。

アンケートは以上です。ご協力、ありがとうございました。

別紙

《各種配達・訪問業務等に伴うゴミ出し支援システム イメージ》 ドローンの場合

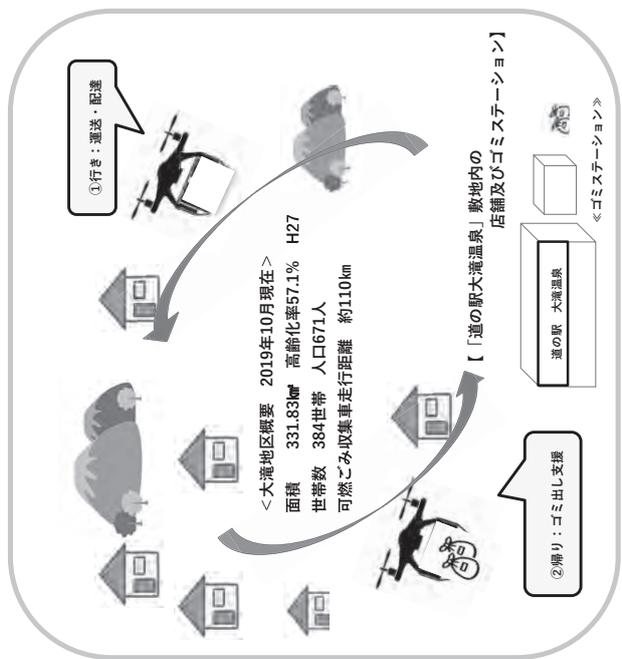
私たちは現在、高齢化が進む山間部におけるゴミ収集システムを、公民連携の手法を用いて再構築するための研究を行っています。山間部は急な坂道が多く、高齢者にとってはゴミを持ってゴミステーションに行くことすら大きな負担となる場合があります。

そこで、「道の駅大滝温泉」及び秋父市の大滝地区をモデルとして、各種配達・訪問業務等の際に顧客からゴミを預かり、道の駅にあるゴミステーションまで運ぶという、新たなゴミ収集システムについて検討を進めています。

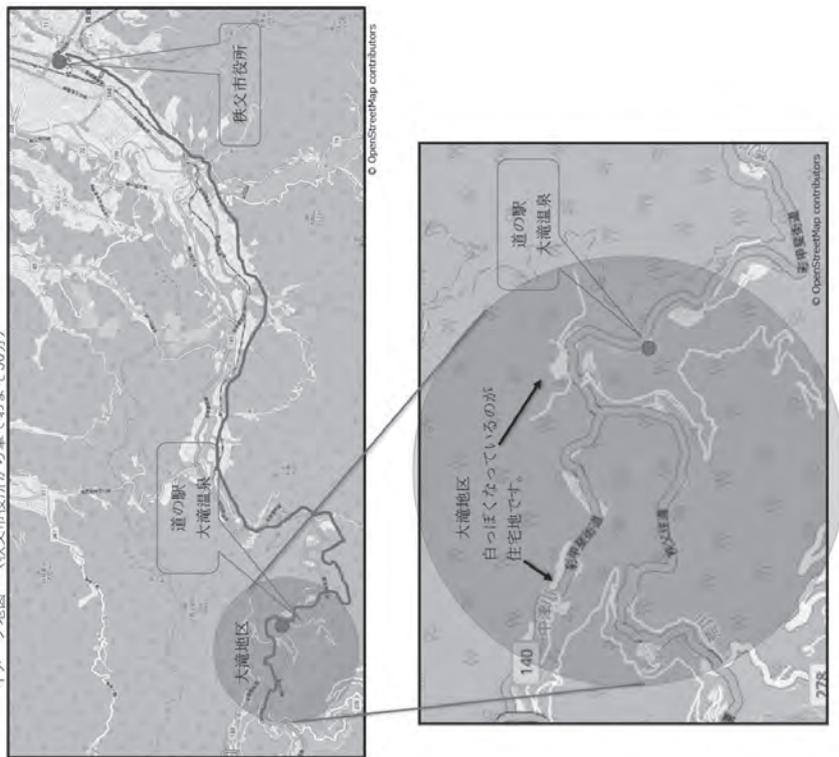
「道の駅大滝温泉」は、秋父市役所、西武秋父駅、秋父鉄道の御花畑駅から車で約30分の山間部にあり、敷地内には温泉施設、レストラン、特産品販売センター等が立ち並ぶ場所です。

「道の駅大滝温泉」の敷地内に、マンションに設置されているようなゴミステーションがあると仮定し、顧客から運んだゴミをこのゴミステーションに出すこととします。ゴミステーションに出したゴミは、決められた日に収集業者が回収します。

イメージ図



イメージ地図 (秋父市役所から車でおよそ30分)



| | 問5 | 問6 | 問7-1 | 問7-2 | 問7-3 | 問7-4 | | | |
|------|-----|---|---|---|---------------------|--------------------------------|---|-------------------------------|------|
| | | | | | | | 市民大学の受講者の募集についてお聞きします。 | | |
| 県 | 市町村 | 開催している講座で、地域の人材育成を意識した講座がありましたら教えてください。 | 開催されている講座は次に記載しているものがありますか？ □英語等の外国語講座 □パソコン講座 □経済講座 □俳句講座 □防災講座 □まちづくり担い手講座 □地域の歴史講座 □地域の観光講座 □健康づくり講座 □子育て講座 □農業関連講座 □スポーツボランティア養成講座 □プログラミング講座□国際交流講座 □その他() | 市民大学の講座を開催するにあたり、受講者のターゲット(※1)を設定して募集していますか？(※1 不特定多数の方に募集するのではなく、学生や主婦、子育て世帯など、対象を絞り込んで募集をかけること) | どのような受講生を求めていますか？ | 募集方法はどのようにおこなっておりますか？ | 貴市民大学は積極的だと思いますか？ | | |
| 青森県 | A | — | — | — | — | — | | | |
| 岩手県 | B | なし | 経済講座、地域の歴史講座、健康づくり講座、農業関連講座、その他(音楽、法律、医学、震災) | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP/SNS/その他(ハガキ) | ややそう思う | | |
| 秋田県 | C | なし | 防災講座、健康づくり講座、その他(日本酒) | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP/その他(広報紙) | 該当なし | | |
| 福島県 | D | なし | 防災講座、地域の歴史講座、健康づくり講座、その他(生命環境に関する講座、福祉に関する講座等) | 設定無 | 設定ありと回答 | チラシ/HP/SNS/その他(広報紙) | ややそう思う | | |
| 栃木県 | E | なし | 防災講座、地域の歴史講座 | 設定無 | 設定ありと回答 | HP/その他(市広報、パンフレット) | ややそう思う | | |
| 群馬県 | F | — | — | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP/SNS | ややそう思う | | |
| 埼玉県 | G | ある | 地域ボランティアAコース「初めてのボランティア講座」、地域ボランティアBコース「パソコン指導ボランティア講座」 | パソコン講座、経済講座 | 設定無 | HP/その他(往復はがき) | ややそう思う | | |
| 神奈川県 | H | ある | 伝える力・聴く力～コミュニケーションの基礎～ | 農業関係講座、その他(市内大学の特色を生かした専門的な講座、市内企業による企業の取組み等について講座) | 設定無 | 学ぶ意欲のある人 | ポスター/チラシ/HP/その他(広報) | そう思う | |
| 新潟県 | I | ある | 毎年の開設講座のうち1～3講座：講義形式の前期講座終了後、少人数のゼミナール形式で意見発表や現地学習等を行う後期講座を実施し、学んだ成果を地域活動にいかせる場を目指している。 | 経済講座、防災講座、地域の歴史講座、健康づくり講座、子育て講座、農業関連講座、その他(高齢化に関わる講座、国際化に関わる講座、まちづくりに関わる講座) | 設定有 | 受講者の割合として少ない、学生から50代の年齢層の方 | ポスター/チラシ/HP/SNS/その他(広報、ダイレクトメール、テレビ、新聞) | そう思う | |
| 富山県 | J | なし | 俳句講座、地域の歴史講座、健康づくり講座 | 俳句講座、地域の歴史講座、健康づくり講座 | 設定有 | J市内に居住または勤務されている方 | HP/その他(広報、ラジオ、テレビのテロップ広報等) | ややそう思う | |
| 石川県 | K | ある | 学びと地域コミュニティづくり、防災と地域社会・ボランティア、まちカフェ開設講座、お口の健康、サポーター養成講座、外国人に教える日本語教室(K市国際交流協会タイアップ講座) | 英語等の外国語講座、経済講座、防災講座、まちづくり担い手講座、地域の歴史講座、地域の観光講座、健康づくり講座、プログラミング講座、国際交流講座 | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP | そう思う | |
| 福井県 | L | ある | 男女共同参画についての講座 | 経済講座、防災講座、地域の歴史講座、健康づくり講座、子育て講座、農業関連講座、その他(心・スポーツ関係) | 設定無(講座によって設定する時がある) | 設定ありと回答 | チラシ/HP | そう思う | |
| 静岡県 | M | ある | 表現力アップ！講座 | 防災講座 | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP/SNS/その他(過年度受講生へのダイレクトメール発送) | そう思う | |
| 滋賀県 | N | なし | まちづくり担い手講座(生涯学習課が市民大学の講座として主催したもの(市主催講座を集約したものを除く)) | まちづくり担い手講座(生涯学習課が市民大学の講座として主催したもの(市主催講座を集約したものを除く)) | 設定無 | 問7-2、問7-3、問7-4へ | HP/その他(情報誌) | そう思わない | |
| 奈良県 | O | なし | 防災講座、地域の歴史講座、地域の観光講座、その他(O市での起業や開店の経緯、O市の食べ物など 等) | 防災講座、地域の歴史講座、地域の観光講座、その他(O市での起業や開店の経緯、O市の食べ物など 等) | 設定有 | 設定なしと回答 問7-3、問7-4へ | 主に20～30代の市民をターゲットにしているが、募集時に対象を明確していない | ポスター/チラシ/HP/SNS/その他(いけんだより) | そう思う |
| 和歌山県 | P | なし | 英語等の外国語講座、パソコン講座、俳句講座、健康づくり講座 | 英語等の外国語講座、パソコン講座、俳句講座、健康づくり講座 | 設定無 | 設定ありと回答 | チラシ/HP/その他(市報) | そう思う | |
| 鳥取県 | Q | なし | 地域の歴史講座、健康づくり講座、国際交流講座 | 地域の歴史講座、健康づくり講座、国際交流講座 | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP | そう思う | |
| 島根県 | R | ある | ふるさとマイスターコース | 防災講座、まちづくり担い手講座、地域の歴史講座、地域の観光講座、健康づくり講座、農業関連講座、国際交流講座、その他(地域の古代文化、地域の地質) | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP | そう思う | |
| 徳島県 | S | なし | 英語等の外国語講座、パソコン講座、俳句講座、防災講座、地域の歴史講座、健康づくり講座、その他(問6に関しては、市民大学以外で開講している講座) | 英語等の外国語講座、パソコン講座、俳句講座、防災講座、地域の歴史講座、健康づくり講座、その他(問6に関しては、市民大学以外で開講している講座) | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP/その他(市報) | そう思う | |
| 高知県 | T | — | — | その他(中国語講座、シルバー講座、ジュニア弦楽アンサンブル講座、初心者まんが講座) | — | — | — | — | |
| 福岡県 | U | なし | 防災講座、地域の歴史講座 | 防災講座、地域の歴史講座 | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP/その他(市広報紙) | わからない | |
| 佐賀県 | V | なし | — | — | 設定有 | 60歳以上でV市内に住所を有するもの(規約で定められている) | HP/その他(市広報紙) | ややそう思う | |
| 鹿児島県 | W | なし | 防災講座、地域の歴史講座、地域の観光講座、健康づくり講座、その他(落語等の娯楽、政治や経済等の講座) | 防災講座、地域の歴史講座、地域の観光講座、健康づくり講座、その他(落語等の娯楽、政治や経済等の講座) | 設定無 | 設定ありと回答 | ポスター/チラシ/HP/その他(無線放送) | ややそう思う | |
| 沖縄県 | X | ある | — | まちづくり担い手講座 | 設定無 | 設定ありと回答 | 協働によるまちづくりや地域活動を実践している方 | ポスター/チラシ/HP/SNS/電話勧誘/その他(卒業生) | そう思う |
| | X' | ある | NPO法人運営全般に対する専門家へ委託し、より良い市民活動のノウハウを学んでもらう。地域課題の解決に向けた動きを作り出すコーディネーター的視点を持った人材の発掘、育成を目的として開催している。 | まちづくり担い手講座 | 設定有 | 設定ありと回答 | 協働によるまちづくりや地域活動を実践している方 | ポスター/チラシ/HP/SNS/電話勧誘/その他(卒業生) | そう思う |

| 県 | 市町村 | 問8-1 | 問8-2 | 問8-3 | 問8-4 | 問9 |
|------|-----|---|----------------------------------|---------------------------------|---|---|
| | | 市民大学を卒業された方々の進路についてお聞かせください。 | | | | |
| | | 卒業生の進路は、集計・把握していますか？ | 卒業生とのコミュニティやネットワークの構築をおこなっていますか？ | 地域、社会から卒業生、人材の紹介を求められることはありますか？ | 大学の取り組みとして、地域と卒業生、社会と卒業生を繋ぐ仕組みや工夫はありますか？ある場合は内容もご記入ください。 | |
| 青森県 | A | — | — | — | — | A市民大学の将来のあり方について何かご意見・ご質問・アイデア等ありましたらお書きください。 |
| 岩手県 | B | B市民大学には、卒業生という区分はなく、どなたでも何度でも受講可能という位置づけであることから、設問の意図とずれが生じているため回答を控えていただきます。 | | | | B市民大学の受講生の年代は、40代～90代まで幅広い年代層であるが、10代から30代の方々にもご参加いただけるような事業にしていきたい。 |
| 秋田県 | C | 該当なし | 該当なし | 該当なし | 該当なし | 特になし |
| 福島県 | D | していない | 構築している | なし | ない | 当市では、主に9～11月の金曜日又は土曜日の日中に講座(4学部各7回)を開催しているためか、受講者は高齢者が多い傾向にあります。現在、高等教育機関と連携し、講座を企画・実施している中で、授業の一環として講座を組み入れることができれば、若者も受講が可能になるのではないかと考えておりますが、いまだ実施に至っておりません。もし、他自治体の取り組みで、若者の受講者が多いというところがあれば、どのような方法(実施時期・募集方法等)により実施しているのか、ご教示願っています。 |
| 栃木県 | E | していない | 構築していない | なし | ない | 参考までに、今年度前期と後期のパンフレットを添付します。 |
| 群馬県 | F | — | — | — | — | |
| 埼玉県 | G | していない | 構築していない | なし | ない | |
| 神奈川県 | H | していない | 構築していない | なし | ない | |
| 新潟県 | I | していない | — | 求められている、求められる | ある(後期講座終了後、学びを続けたい受講者を対象に自主グループ結成を支援している。結成した自主グループには地域のまち歩きガイドや小学校の学習支援、まちづくりイベントへ参加するなど、学んだ成果を地域へ還元している例もある。) | |
| 富山県 | J | していない | 構築していない | なし | ある(市民大学修了者等による自主的学習団体・サークルの活動支援等) | |
| 石川県 | K | していない | 構築していない | なし | ない | OK市民大学は2018年6月に設立、同年9月に第1期15講座でスタートし、追加4講座を加え、全19講座を開講しました。(第1期:2018.9～2018.8の1年間) ○2019年9月からは、第2期32講座がスタートしました。 ○第3期に向けては、他の市民大学や大学市民公開講座をはじめ、民間団体などが開催する講座などを参考にしながら、関係団体と連携して、若者からシニアまで、多くの方に参加いただける、全ての講座がSDGsにリンクした満足度の高い学び直しの機会が提供したいと計画しています。 ○運営については、NPO法人化を含めた民営化にしていこうと予定しています。 |
| 福井県 | L | していない | 構築していない | なし | ない | 受講者の約70%が高齢者のため、若い世代にきてもらえるような努力が必要。 |
| 静岡県 | M | していない | 構築していない | なし | ない | |
| 滋賀県 | N | していない | 構築していない | なし | ない | 当市の市民大学は構築過程にあり、現在は市および関係団体が主催する講座を集約し、分野別に整理した情報誌の発行を行っている。次のステップとして、どのような運営がええるのか、実行委員会で協議する予定である。 |
| 奈良県 | O | していない | 構築していない | 求められている、求められる | ある(「卒業」という制度はなく、興味のある授業に常に申込ができる。授業は地域と学生、社会と学生を繋ぐ仕組みとなっている。) | ・市民や団体が主体的に事業に関わる仕組みづくりをする ・参加する学生(市民)同士の交流や先生と学生の交流の機会を作る |
| 和歌山県 | P | していない | 構築していない | なし | ない | |
| 鳥取県 | Q | していない | 構築していない | なし | ない | |
| 島根県 | R | 集計・把握している | 構築している | 求められている、求められる | ない ※現在はありますが、市民大学と地域社会をつなぐプラットフォームを推進中! | 当地域でも急速に高齢化が進み、高齢者が地域社会へ参画し地域の活性化と文化の伝承、発展が必須課題となっています。現在の受講者構成も96%が60歳以上(266人中)となり、高齢者の活躍を多くに期待しています。R市民大学では、その支援をすべく「自分づくり」現役時代で学べなかった地域を学ぶ機会を提供し仲間を増やしてもらう。「仲間づくり」共通学びの場を提供し大いに学び合い、語り合う場の提供。「地域づくり」学んだ知識を地域社会に還元し地域文化及び活性化の進展に寄与してもらう事を理念として取り組んでいます。今後につきましては、上記理念を実現するための地域社会との結びつきを密にし、市民大学修了者が地域社会に溶け込みやすくなるための取り組みを進めています。 |
| 徳島県 | S | していない | 構築していない | なし | ある(年度最後に決められた回数を受講した方には修了証書を授与) | 「S市教育振興計画」に基づき、共に生きる社会づくりと人権文化の創造を目指し、市民大学講座等の生涯学習講座開催を通して市民の生きがいづくりや学びを支援するとともに市民の人権意識の向上を図っていく。市民が生涯を通して「いつでも」「どこでも」「だれでも」「いつまでも」学び、社会参加できる生涯学習社会の実現をめざし取り組みを進めていきたい。 |
| 高知県 | T | — | — | — | — | T市民大学は、市民の方が様々な分野で深く知識を習得し、多方面で活用することにより、心豊かな生活を営み、文化的な社会を築くことに寄与することを目指すことを目的に、様々なジャンルの講師を招いて講演を行ってもらう夏季講座となっています。(4回程度)ご質問内容に沿った形式での市民大学は生涯学習課では開催しておりません。生涯学習課が行っている講座は、問6のとおりとなっています。 |
| 福岡県 | U | していない | 構築していない | なし | ない | |
| 佐賀県 | V | していない | 構築していない | なし | ない | 特にありません。 |
| 鹿児島県 | W | していない | 構築していない | なし | ない | W市の市民大学は、年4回の開催で、それぞれの回ごとに講師を依頼して実施している。会費は年会費1,000円。単発での聴講は1回500円である。講演内容は、娯楽から政治経済、防災、歴史、健康づくりなど幅広いものである。講師の選定や折衝、当日の運営等は、ボランティアの実行委員会(12名)が当たっている。この中に本課担当職員が入り、事務局を兼ねている。学長は市民大学運営委員会の委員から互選している。このような現状から、真アムネーションが意図するものではないと推察されるが一応回答しました。 |
| 沖縄県 | X | していない | 構築していない | なし | ある(X市協働大使の委嘱を受けたX市民協働大使にX市協働大使の委嘱し、地域で協働によるまちづくりについて積極的に関わってもらっています。本市においては、社会教育の一環である大学(学級)を教育委員会生涯学習部中央公民館(市内1館あり)で行っており、問6で示しているような多くの講座を行っています。それは別に、まちづくり担い手講座を当課において行っております。今回の回答は、中央公民館の回答は含んでおりません。 | |
| | X' | | | | | |

2回目アンケート集計結果

| 県 | 市町村 | 【大問】 政策として 「あり」か「なし」か | ① (ありの場合) 実施を検討した 場合の可能性 | ② (ありの場合) どこに魅力を感じたか | ③ (なしの場合) なしと感じた理由 |
|------|-----|-----------------------------|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 青森県 | A | なし | | | 2 |
| 岩手県 | B | あり | 3 | 2,3,4 | |
| 秋田県 | C | あり | 5 | 3 | |
| 福島県 | D | あり | 3 | 3 | |
| 栃木県 | E | なし | | | 3,4 |
| 群馬県 | F | あり | 3 | 3 | |
| 埼玉県 | G | なし | | | 3 |
| 神奈川県 | H | あり | 2,3 | 1,3 | |
| 新潟県 | I | なし | | | 2 |
| 富山県 | J | あり | 3 | 2 | |
| 石川県 | K | あり | 3 | 3,4 | |
| 福井県 | L | あり | 3,4 | 3,4 | |
| 静岡県 | M | あり | 3 | 1,3 | |
| 滋賀県 | N | あり | 3 | 1,2,3,4,5 | |
| 高知県 | T | なし | | | 3 |
| 福岡県 | U | あり | 3 | 3 | |
| 沖縄県 | X | あり | 4 | 1,3,4 | |
| 埼玉県 | AA | あり | 3 | 1,3 | |
| 埼玉県 | AB | あり | 2 | 3 | |
| 東京 | AC | あり | 3,4 | 5 | |
| 愛知 | AD | なし | | | 2,3 |

<頂いたご意見>

- ・「理由を問わない授業展開」「営利目的事業」の実施において、公共施設(公民館や役所等会議室)での実施は難しい場面があると思うが、その場合は民間施設等で実施するのか？
- ・NPO法人等を設立に伴い、いかに優秀な人材を確保できるかが大きな課題と思われる。
- ・受講料無料とした場合の運営費用(委託料のみで賄えるか)
- ・市民の需要は少ないが社会の需要の高い分野(地域の課題認知等)を学ぶ機会の提供を確保できるか。
- ・PPPとしての民間側のメリットがどこにあるのか。等

【集計結果】

【大問】政策としての実現可能性

| | |
|------|----|
| 1 あり | 15 |
| 2 なし | 6 |

①(ありの場合)実施を検討した場合の可能性

| | |
|---------------------|----|
| 1 先行事例としてぜひやってみたい | 0 |
| 2 ほかの先行事例があればやってみたい | 2 |
| 3 運営体制が構築できればやってみたい | 12 |
| 4 政策研究であれば取り組んでみたい | 3 |
| 5 その他 | 1 |

②(ありの場合)どこに魅力を感じたか

| | |
|-----------------------------|----|
| 1 行政の負担が減る | 5 |
| 2 地域内外から人が地域に集まる | 3 |
| 3 行政運営ではできない魅力的なプログラムが取り扱える | 13 |
| 4 卒業生と社会を結び仕組みが構築されている | 5 |
| 5 その他 | 2 |

③(なしの場合)なしと感じた理由

| | |
|---------------|---|
| 1 魅力を感じない | 0 |
| 2 必要性を感じない | 3 |
| 3 運営体制が構築できない | 4 |
| 4 その他 | 1 |

研究会の活動記録

| 年月日 | 区分 | チーム名 | 内容 |
|----------------|--------------------|--------------------|---|
| 2019. 5.24 (金) | 研究会① | | 広域連合207研修室 |
| 6.14 (金) | 研究会② | | 広域連合2階大研修室 |
| 7.12 (金) | 研究会③ | | 広域連合207研修室 |
| 7.22 (月) | 現地調査 | | 令和元年度一般財団法人地域総合整備財団〈ふるさと財団〉主催 公民連携セミナー (公共施設マネジメント) |
| 7.23 (火) | 現地調査 | | 令和元年度一般財団法人地域総合整備財団〈ふるさと財団〉主催 公民連携セミナー (PPP/PFI、公民連携) |
| 8. 1 (木) | 現地調査 | ハードウェア | 杉戸町役場 東武動物公園駅東口通り線周辺 |
| 8. 9 (金) | 研究会④ | | 広域連合207研修室 |
| 9. 6 (金) | 研究会⑤ | | 広域連合207研修室 |
| 9.18 (水) | 現地調査 | ヒューマンウェア | さやま市民大学、所沢市民大学 |
| 10. 4 (金) | 研究会⑥ | ハードウェア ヒューマンウェア | 広域連合207研修室 |
| | 現地調査 | ソフトウェア | 秩父市大滝地域 |
| 10.19 (土) | 現地調査 | ヒューマンウェア | シブヤ大学 |
| 10.28 (月) | 現地調査 | ハードウェア | 第14回国際PPPフォーラム 住民の合意形成とPPP |
| 11. 1 (金) | 研究会⑦ | | 広域連合207研修室 |
| 11.15 (金) | 研究会(臨時) 政策研究交流会 | | <午前>埼玉教育会館303会議室 <午後>埼玉県県民健康センター大ホール |
| 11.16 (土) | 現地調査 | ヒューマンウェア | シブヤ大学 |
| 11.25 (月) | 現地調査 | ハードウェア | 立川市役所、大和リース株式会社埼玉支店 |
| 11.26 (火) | 現地調査 | ヒューマンウェア | さがまちコンソーシアム、新座市民総合大学 |
| 11.28 (木) | 現地調査 | ハードウェア | 神奈川県大和市文化創造拠点「シリウス」 |
| 12. 5 (木) | 研究会(臨時) | ソフトウェア | ウエスタ川越 市民活動拠点施設会議室2 |
| 12.13 (金) | 研究会⑧ | | 広域連合207研修室 |
| 2020. 1.10 (金) | 研究会⑨ | | 広域連合207研修室 |
| 1.31 (金) | 研究会⑩ | | 広域連合207研修室 |
| 2.14 (金) | 政策研究成果発表会 | | 埼玉県県民健康センター大ホール |

※ 丸数字は研究会の回数

PPPによる地方自治体運営イノベーションの調査・研究

研究員名簿

研究員

| 所 属 | 職 名 | 氏 名 | チー ム |
|--------------------------|------|-----------------------|--------------|
| 株式会社武蔵野銀行 地域サポート部 | 業務役 | ぎとう ゆうじ 佐藤 祐次 | ハード ウェア |
| 埼玉県信用金庫 地域創生部 | 部次長 | もり ひろあき 森 弘昭 | |
| 飯能市 水道工務課 | 主査 | たけだ つよし 武田 毅 | |
| 杉戸町 都市施設整備課 兼 東口通り線整備推進室 | 主幹 | あらい ともかず 新井 友和 | |
| 埼玉県 市町村課 | 主査 | きたむら たけし 北村 武 | |
| 埼玉県 審査調整課 | 主任 | はぎわら みき 萩原 美季 | |
| 秩父市 商工課 | 主査 | まえしま かほ 前島 香保 | ソフト ウェア |
| 和光市 企業経営課 | 主査 | やはぎ みわ 矢萩 美和 | |
| 坂戸市 政策企画課 | 主任 | まつもと ゆういちろう 松本 裕一郎 | |
| 埼玉県 秩父県税事務所 | 主事 | あさみ ゆみえ 浅見 有実枝 | |
| 株式会社国際開発コンサルタント | | たけち とおる 嵩地 達 | ヒューマン ウェア |
| 特定非営利活動法人ふじみ野みらい | 代表理事 | みずたに としひこ 水谷 敏彦 | |
| 行田市 産業拠点推進室 | 主事 | たきた ともや 滝田 智弥 | |
| 秩父市 荒川総合支所地域振興課 | 主査 | いちかわ そういち 市川 聡一 | |
| 本庄市 環境推進課 | 主事 | かんの けい 菅野 慧 | |
| ふじみ野市 協働推進課 | 主事 | おおの みちよ 大野 みち代 | |

※名簿順はチームごとに企業等、市町村、県

コーディネーター

| 所 属 | 職 名 | 氏 名 |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------|
| 東洋大学PPP研究センター 一般財団法人地方自治体公民連携研究財団 | リサーチパートナー 専務理事 | くらた こうぞう 藏田 幸三 |

令和元年度 産民学官・政策課題共同研究報告書

PPPによる地方自治体運営イノベーションの調査・研究

令和2年3月発行

発行 彩の国さいたま人づくり広域連合
〒331-0804 埼玉県さいたま市北区土呂町 2-24-1
電話 048-664-6685
FAX 048-664-6667
URL <http://www.hitozukuri.or.jp/>

*** 彩の国さいたま人づくり広域連合は**

地方が主役となる分権時代の「人づくり」を目指して、埼玉県と県内全市町村が設立した地方自治法に基づく「特別地方公共団体」です。「人材開発事業」「人材交流事業」「人材確保事業」を三本柱として事業を展開しています。

