

## ② PPPで進める公有地の利活用

### 1 横浜市の資産活用の取組み

#### ●公有資産利活用の背景

近年、地方自治体が保有する土地・建物は地価変動や土壤汚染など不動産固有のリスクがあることが認識され、また多くの低未利用地の存在などからこれまで以上に適切に不動産を利活用していくことが重要になってきている。また、公共施設の老朽化や少子・高齢化の進展による公共施設ニーズの変化などに対応し、保有する不動産を適切に利活用することが求められている。

#### ●これまでの公民連携による土地等有効活用の実績

これまでに、先行取得用地について平成17年度末保有量から25%の縮減を前中期計画(計画年度：平成17～22年度)で掲げ、一定の成果を挙げている。保有土地の活用・縮減など、保有土地の活用・縮減について計画的に取組んできた(図1参照)。また、定期借地権を活用して、公共施設とその余剰容積を利用した民間施設を民間事業者が複合開発し、その公共施設を借上げや買上げすることで、市の財政

支出を効率化する官民のパートナー事業を実施した。(「権太坂三丁目用地活用事業」(平成16年建築局)、「鶴見一丁目土地有効活用事業」(平成16年総務局))

さらに、「旧並木第三小学校活用事業」(平成21年総務局)では、後利用を検討するにあたって、市民・団体等から募集した利活用のアイデアを踏まえて、コミュニティハウスの整備などの公募条件を整理し、売却を行った。

#### ●資産活用基本方針の策定と今後の取組み

近年の社会経済情勢の変化、特に、平成20年秋以降の景気低迷や危機的財政状況、公会計制度改革の必要性などから、従来の取組では不十分なものとなっており、未利用財産の売却促進や資産の有効活用等を含めとする具体的な方針の必要性が高まった。このような背景のなか、保有する不動産を資産として捉え、公共・公益的な目的を踏まえつつ、資産経営の視点に立って、その有効活用を全庁的・戦略的に推進していくために「横浜市資産活用基本方

針」を平成22年3月に策定した。同年12月に策定した中期4か年計画でも、資産経営の視点に立って資産活用を検討し、様々な地域課題の解決にも寄与できる、公有資産の有効活用の実施を目標に掲げた。

平成22年度には、普通財産及び基金についての資産たな卸しを実施し、売却可能な資産や貸付可能な資産に分類整理をしたが、今後、さらに個々の土地について具体的な活用の方向性の検討を行うことになっていく。

#### ●公有資産利活用における公民連携の必要性

財政状況の厳しい中、限られた予算で市民サービスの一定の水準は維持していかなくてはならない。公有資産についても、単に売却ばかりでなく、多様な利活用手法により財源確保と合わせ、市民サービスを提供していくことが求められている。そのためには公有資産利活用を、「公民連携」という視点で、発展・拡大していく必要がある。定期借地権制度などの既に実績のある制度や手法

により経験を積んでいくことも大切だが、民間事業者のアイデアやノウハウが発揮される公募手法など創意工夫が必要である。

### 2 PPPによる公有地利活用

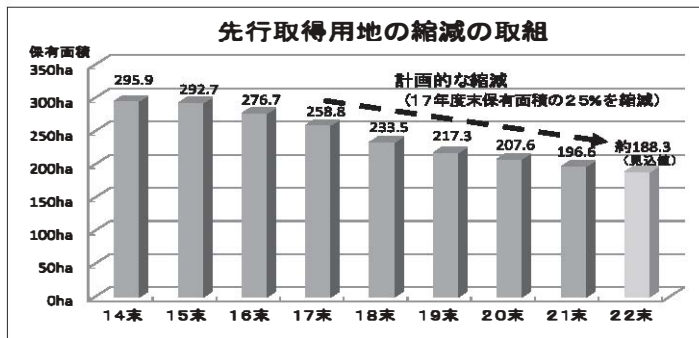
共創推進事業本部ではこれまで共創フォーラム等で培った多くの情報や人的ネットワークを活かし、民間事業者のアイデア等が存分に発揮されるように、公募の方法に工夫の余地はないか、新たな手法の開発を試みた。

取組む上での問題意識は、公有地利活用は単に経済合理性を追求するだけでよいのか、民間企業等がアイデア等を発揮しやすい環境をいかに整備できるか、また地域課題への解決の糸口にするにはどうすべきか、などであった。

#### ●共創フォーラムの開催

公民連携(PPP)による公有地利活用について、民間企業と横浜市のそれぞれが担当事者が議論を行う場として、平成20年度は共創オープンフォーラム、平成21年度はテーマ別共創フォーラムを開

図1 横浜市中期計画の着実な実施と事業用地保有量の適正水準



執筆 嶋田 稔  
共創推進事業本部共創推進課担当課長  
長尾 政治  
総務局契約財産部財産調整課長  
共創推進事業本部共創推進課担当係長  
谷口 智行

催した。

新しい試みにチャレンジするには先駆事例をヒントにしながらも、様々な立場で実践を経験している民間企業との議論は極めて重要である。フォーラムには、金融機関やコンサルタント、デベロッパーなど、公民連携や不動産開発に詳しい民間企業の担当者に加え、総務局、建築局、都市整備局など公有地の利活用やまちづくり等に関わる担当課の職員が参加した。(写真1)

### ② 共創フォーラムでの議論「官の決定権問題」の解消に向けて

土地利用要件などを行政が細かく決めすぎて、民間事業者が創意工夫する余地をなくしてしまっている「官の決定権問題」(注1)の解消に向けて、公有地の売却、利活用の公募事業に、民間事業者が参画しやすい環境をいかに作り出していくか。フォーラムでは、米国や国内における公民連携による公有地の利活用事例を参考に、新たな手法の考え方や実施にあたっての課題について、公民の立場から率直な意見を出し、活発な議論を行った。

民間企業からは、行政が土地利用条件等を定める前に民間事業者と行政が対話することで、公募事業の実施に対しての意見が言えることや公開される資料だけからは把握しにくい行政の考えや意向を確認できることが、事業計画を立案する上で有用であるという意見が出された。一方で、民間事業者から出されたアイデア等が公開されたり、提案に対するインセンティブがないと、提案することに躊躇するという意見も出された。

間事業者と行政が対話することで、公募事業の実施に対しての意見が言えることや公開される資料だけからは把握しにくい行政の考えや意向を確認できることが、事業計画を立案する上で有用であるという意見が出された。一方で、民間事業者から出されたアイデア等が公開されたり、提案に対するインセンティブがないと、提案することに躊躇するという意見も出された。

### ③ 公民連携による課題解決型公募手法のモデル実施

平成22年度からは、アイデア等の取扱いやインセンティブなどフォーラムで交わされた議論を踏まえ、具体的な検討に入った。

用途地域や立地条件等から、開発のポテンシャルが比較的あると考えられる公有地については、利活用により周辺地域に大きな影響を与える可能性が大きいことから、行政としても土地利用内容に一定の配慮をする必要がある。しかし、行政が一方的に土地利用要件を定めることで、民間事業者の公募への参加意欲を下げってしまう可能性があり、特に昨今の厳しい社会経済情勢下において、最悪の場合には公募事業が不調に終わるおそれがある。

そこで、民間事業者と横浜市の対話によって民間事業者のノウハウや活力を効果的に活用し、不動産市場を十分に把握した上で、地域課題の解決や地域経済の活性化につながる現実的かつ最適な土地利用要件を定めた公募事業の実施を可能とするために、「公民連携による課題解決型公募手法」を開発した。

この公募手法の流れは、①対話の対象となる公有地の情報とともに公募要項の骨格を公表、②対話への参加を受け付け、③民間事業者と横浜市とで対話を実施、④対話結果を踏まえ事業者公募要項を作成、⑤事業者公募の開始となっている(図2参照)。

新しい試みでもあるため、手法の妥当性や効果、課題を検証するために、モデル事業として実施することとし、候補地として、比較的規模のある土地や駅前などポテンシャルの高い公有地を中心に選定を行った。その中から、戸塚駅という大規模ターミナルの至近で、比較的まとまりのある戸塚区吉田町の公有地を対象地として選定した。

### ア. 庁内での検討

手法の開発にあたって、平成22年4月から10月までに行った庁内での議論、検討のポイントを説明する。

公募手法の基本的なコンセプトやスキームの考え方、公募手法の流れ、対話のベースとなる公募要項の骨格の内容について、資産活用推進会議において計3回にわたって協議、審議を行った。ここでは、対話の公平性・透明性を確保できるか、民間事業者からの提案に対して横浜市が柔軟に対応できるかどうかなどの意見が交わされた。

特に公平性・透明性を確保するために対話の概要を公表することとしたが、民間事業者が自らのアイデア等の露呈を恐れることによる、提案の質の低下、対話への参加の消極化を避けなければならぬ。そのため、公表する内容は、公平性・透明性を確保しつつ、後に行う事業者公募における競争性を阻害しない範囲で抽象化し、弁護士、公民連携・不動産活用等の専門家の助言、確認を受けることとした。

民間事業者からの提案に対して柔軟な対応を行うためにも、公募要項の骨格(特に土地利用要件など)について、

図2 公民連携による課題解決型公募手法の流れ

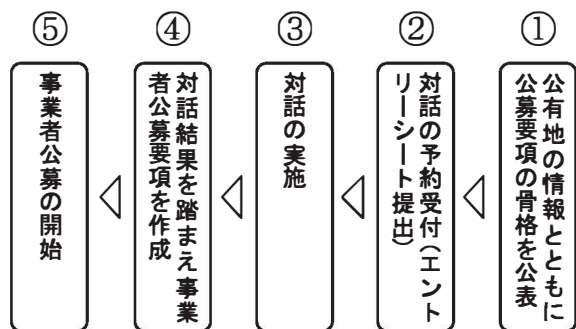


写真1 テーマ別共創フォーラム



(注1) 官の決定権問題  
東洋大学大学院根本祐二教授が提唱する、「官」の側の一方的な発想や判断によりプロジェクトの内容や方法が決められてしまう結果、不必要な事業、民の自由度の著しい低さ、民へのリスクの押し付け、不透明・不合理な条件提示など、事業の成否に関わる影響が生じる問題をいう。詳しくは4・5ページを参照。



庁内で事前に議論を深めることを避け、対話の前に確定されることのないように心がけた。今後、民間事業者からの提案、意見により把握した情報を材料にして、庁内で本格的な調整をし、適切な土地利用条件を設定することになる。

### イ. 課題解決型公募手法を実施してみ

平成23年1月に実施した対話には、18の事業者グループが参加し、事業者公募への参加を強く意識した真剣な意見や提案がなされた。共創フォーラムでも指摘はあったのだが、民間事業者は行政と対話をする機会を欲していることを強く実感した。

今後、これらの真剣な意見や提案に対して真摯な姿勢で臨み事業者公募要項を作成することができると、民間事業者の財産でもあるアイデア等を、公平性・透明性を確保しつついかに保護していくか、といった2点が課せられた命題である。

これらの結果次第では、横浜市は民間事業者からの今後の信頼、協力を得られなくなるおそれがあることを肝に銘じなければならぬ。

また、モデル事業に取り組んだからこそ、わかってきたこ

とがある。一つ目は、フロー（図2参照）の①から③までの間隔の取り方が重要であることである。特に今回は、①で記者発表やホームページだけでなく、業界団体や業界紙などにも積極的に周知協力を依頼したこと、多くの民間事業者が関心を示してくれた。十分な周知期間が必要である。また、民間事業者を対象にメールングリストを作成することも今後考えるべきだろう。

二つ目は、ある意味では課題でもあるが、対話時間の設定の難しさである。多くの民間事業者が関心を示すほど、それだけ横浜市が対話にかける時間が必要になる。今回は、共創推進課と総務局財産調整課、戸塚区役所区政推進課などの関係課の職員の日程をほぼ一週間抑えた上で対話時間の調整を行ったが、普通はこのような対応は困難である。この公募手法を一般化する際には、対話への参加条件の精査などの様々な改善策を検討しなければならないだろう。

### ウ. 課題解決型公募手法の今後の実施に向けて

今後、モデル事業で対話に参加した民間事業者にはアンケートを行い、この公募手法

についていろいろと意見を聞く予定である。ここでは、共創フォーラムなどで議論、検討をしながらも、引き続き検討すべき点について述べる。

まずは、対話に参加した民間事業者に十分なインセンティブが与えられているかという点である。対話への参加を事業者公募の参加資格とすることなども検討したが、インセンティブの付与の妥当性やインセンティブの量の合理性を説明でき、かつ比較的容易に実施できる手法を考え出せなかった。民間事業者のノウハウ等を一方的に利用するという関係では継続しない。本来は、民間事業者がメリット、対話に参加してよかったと感じるものを、民間事業者に提供しなければならぬ。このあたりは、アンケートでぜひ聞いてみたい。

そして、この公募手法が公有地の利活用において一般的に利用されるようにするためにも、どのような公有地においてどのような効果が得られるかという行政側のメリットも明確にしていく必要があるだろう。また、民間事業者が検討する上で、どのような情報の出し方（①の段階の公募要項の骨格の作り方）が効果的なのか、どのようにしたら

### 3 PPPによる横浜市の公有地利活用のこれから

課題解決型公募手法は、公共・公益的な利用が部分的に求められ、ある程度のポテンシャルが認められる公有地を想定して開発した。横浜市が抱える公有地には、ポテンシャルが大きく民間事業者の活力が大いに期待されるものや逆に市街化調整区域内のように有望な土地利用内容が想定しにくいもの、複雑な課題を抱えて身動きがとれなくなっているものなど様々なものがある。

今後、多種多様な公有地の利活用を進めるために、さらに民間事業者の力を借りていかなければならぬだろう。そのためには、民間事業者が積極的にアイデア等を提供しようとインセンティブを感じる環境づくりを続けていかなければならない。

#### (注2) CRE戦略

国土交通省が公表する「CRE戦略を实践するためのガイドライン」では、「企業不動産について、「企業価値向上」の観点から経営戦略の視点に立つて見直しをさせていく」という考え方を示すものと定義されている。投資家等の利害関係者に対して企業不動産の投資効率性に関してより一層説明責任を負うようになった企業では、CREマネジメント・システムの導入が本格化している。