

# 研究所レポート

2018

No.2

---

## 公民連携(PPP)の研究 (1)

— 公民連携(PPP)の推進に向けて —





研究展望	2
<b>I</b> 第1章 公民連携 (PPP) の定義	3
1. 日本版 PPP と定義の事例	3
2. 「公」のあり様と協働	6
3. 政策目的と新宿区の公民連携の主体	7
<b>II</b> 第2章 公民連携 (PPP) の歴史・理論	11
1. 戦後日本の民営化をめぐる議論	11
2. 諸外国の動き	13
3. 第三セクターから PFI へ	16
4. 自治体の役割変化と公共	18
5. 公民連携の前提となる基礎理論	20
6. 現代の公民連携の理論	22
7. 新宿区「公民連携」前史～玉川上水と歌舞伎町	27
8. 歴史・理論を踏まえた新宿区における公民連携 (PPP) の定義	29
<b>III</b> 第3章 公民連携 (PPP) の現状	30
1. 国の方針	30
2. 先進自治体の取組	34
3. 国・自治体・民間事業者・金融機関等との連携	41
<b>IV</b> 第4章 公民連携 (PPP) の体系的な把握	46
1. 公民連携 (PPP) をめぐる経済学的考察	46
2. 公民連携 (PPP) の分類と手法	50
3. 地域における公民連携	53
本年度の研究のまとめ	58
来年度の研究の見通し	59
主な参考文献・資料	60



# 研究展望

## 公民連携（PPP）の研究

### 研究の目的

我が国は、かつて経験したことのない人口減少と少子高齢化の大きな潮流にある。住民ニーズは多様化・複雑化し、地域課題の解決が重要な課題となっている。急激な高齢者人口の増加に伴って年を追うごとに社会保障費は増大し、高度経済成長期に集中的に投資した公共施設・インフラの老朽化に伴う財政負担も重くのしかかる。バブル崩壊後の国債の増発などにより、国債残高は先進国で最悪の状況にある中、国は毎年度の歳出の3分の1以上を借金に依存し、財政再建は進んでいない。自治体の財政状況も厳しい状況にあり、財政破綻する自治体も出ている。戦後復興から高度経済成長期にかけて築いた豊かな公共施設等を引き継いだ我々の世代は、子どもや孫の世代に老朽化した公共施設等と不健全な財政の付けを回そうとしているのである。

このような厳しい状況において、次世代に負担を残さず、質の高い公共サービスの提供と持続可能な地域運営を図るためには、行政が公共サービスの提供の主体として全てを担うことはできない。行政が担うべき役割を整理した上で、行政と民間がそれぞれお互いの強みをいかして連携すること、すなわち「公民連携（PPP：Public Private Partnership / パブリック・プライベート・パートナーシップ）（※）」を推進していく必要がある。公民連携（PPP）により、民間のノウハウ・創意工夫をいかして効果的・効率的な公共サービスの提供を行うとともに、地域課題の解決を図っていくことが求められる。このような中、全国で様々な公民連携（PPP）の取組が行われている。

本研究の目的は、公民連携（PPP）のより一層の推進に資するとともに、新宿区における今後の展開可能性、方向性を提示することとし、2年度にわたり研究を実施する。

### 研究の枠組み

#### 【2018年度】

2018年度は、公民連携（PPP）の推進に向けての基礎的な研究を行う。まず、公民連携（PPP）の定義を整理するとともに、歴史的経緯を踏まえ、理論付けを行っていく。その上で、公民連携（PPP）の現状を把握するため、国の方針や先進自治体の取組を紹介する。また、国や自治体、民間事業者、金融機関といった様々な主体が連携し、案件の事業化を模索する仕組みとして「地域プラットフォーム」についても取り上げる。

次に、公民連携（PPP）を体系的に把握する。経済学的観点から考察した後、分類と手法を整理していく。公民連携（PPP）というと、公共施設等のハードの整備をイメージしやすいが、持続可能な地域運営を行っていくためには、地域連携によるソフトな取組も重要である。このため、地域における公民連携（PPP）についても大きく取り上げていく。

#### 【2019年度（予定）】

2019年度は、2018年度の基礎的な研究を踏まえ、公民連携（PPP）の事例研究やアンケート調査結果の分析を行うとともに、窓口の一元化や「民間提案制度」の導入など、公民連携（PPP）の推進に向けての仕組みづくりについて、より実践的な研究を行う。

そして、新宿区の特徴を踏まえ、新宿区における公民連携（PPP）の今後の展開可能性、方向性について検討・提示していく。

（※）本研究において、基本的に「公民連携（PPP）」と表記するが、冗長にならないよう、言葉の重複を避ける必要があると判断した場合は、単に「公民連携」又は「PPP」と表記する。

# I 公民連携 (PPP) の定義

本章では、まず、公民連携の定義を整理する意義について簡単に触れた上で、国内外の公民連携 (PPP) の定義の事例を確認する。次に、官民私との関係、地方分権に伴う協働の流れに言及し、政策目的と新宿区の公民連携の主体について説明する。その上で、新宿区の総合計画の基本政策に掲げる内容を政策目的とし、その実現のための手段となる公民連携 (PPP) の定義の本質とあわせて、公民連携の定義に求められる点について言及する。

## 1. 日本版 PPP と定義の事例

### (1) 定義を整理する意義について

今日、国や自治体は、多様化・複雑化する住民ニーズに対応するため、民間企業、NPO、NGO、住民と様々な連携を行っている。公民連携 (PPP) は国内外で広く用いられる手法であり、日本においては、国や自治体が政策目的を達成するための手法として定着しつつある。国内外で公表されている公民連携 (PPP) の定義を整理し、その特徴をつかむことは、国や自治体といった主体が、公民連携 (PPP) を通じて何を実現しようとするのか、その趣旨・目的・理念の理解へ結び付くという意義がある。

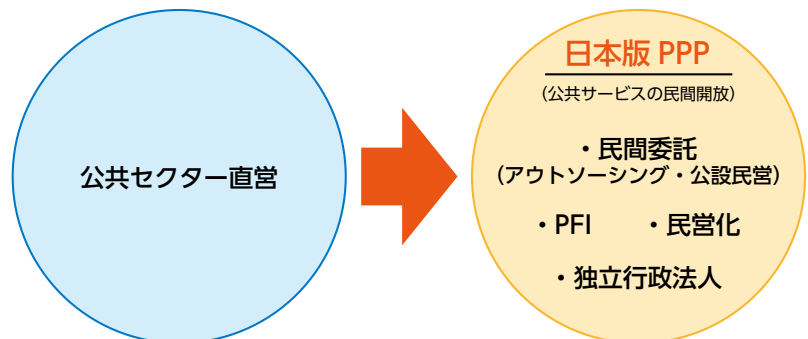
### (2) 公共サービスの民間開放としての日本版 PPP

1990年代後半、長引く経済不況に伴う税収の落ち込みから財政が厳しい状況となっていた日本の多くの自治体は、国の施策<sup>1)</sup>を受けて行政改革に取り組んでいた。この時期に、研究会が経済産業省・経済産業研究所に発足した。通称、日本版 PPP 研究会である。経済産業省のみならず、東京都、大学、民間企業等から人材を集めた同研究会は、公共サービスの民間開放の先進諸国の事例等を調査し、産業の振興、雇用の創出、行政コストの削減、公共サービス水準の向上等の効果が期待できる公民連携 (PPP) の研究に取り組んだ。

我が国ではじめて PPP の用語が公式に使われたのは、日本版 PPP 研究会が平成 14 (2002) 年に発表した研究の「中間取りまとめ」においてである。そこでは、当時の内閣が主導していた「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」との原則が示され、「公共サービス分野での官民パートナーシップによる公共サービスの民間開放の推進を目指すもの」として「公民連携 (PPP)」が記されている<sup>2)</sup>。日本版 PPP の背景には、行政改革の流れの中で、公共サービスへの民間活力の導入が求められてきた経緯があり、定義においても、その傾向はうかがえる。公民連携 (PPP) の定義には、「民間の創意工夫」「民間の知恵」を導入し、民間との対話や協働を通じて、様々な行政目的を達成しようとする点が示されている。

図表 1-1 公共サービスの民間開放の位置付け

(『日本版 PPP (公共サービスの民間開放)』  
杉田定大・光多長温・美原融編著, LEC リーガルマインド, 2002, p.6 図 1-1 を基に作成)



1) 平成 8 (1996) 年に設置された行政改革会議の意向を受けた、平成 9 (1997) 年「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革のための指針」が代表的なものである。同指針は、事務事業の見直し、組織・機構、外郭団体、定員・給与、人材の育成・確保、行政サービスの向上、公正の確保と透明性の向上、財政の健全化、公共施設、公共工事、広域行政の 11 項目に関する方針を示して、各自自治体に対して具体的な対応を要請した。

大藪俊志『地方行政改革の諸相—自治体行政改革の課題と方向性—』佛敎大学総合研究所紀要, 2014, no.21 号, p.126-127

2) 根本祐二『PPP 研究の枠組みについての考察 (1)』東洋大学 PPP 研究センター紀要, no.1, 2011, p.19

「官民パートナーシップによる公共サービスの民間開放」という語は、その後、平成 17 (2005) 年度の内閣府の年次経済財政報告の第二節でも取り上げられている。

(3) 日本の定義の事例

公民連携 (PPP) の定義に組み込まれている内容は、図表 1-2 に整理するように、おおむね、目的・手段・導入すべき事柄の三つの要素に分けられる。ここでは、これらの三つの要素を基に、国、自治体、大学、関連団体の定義を参照した。なお、自治体については先進的に公民連携 (PPP) に取り組んでいる 3 自治体のものを参照し、大学については先駆けて PPP 研究センターを設置している東洋大学の定義を参照した。

集約すると、まず、公民連携の「目的」は、「事業機会の創出」(内閣府)、「住民 (市民) サービスの向上」(神戸市、横浜市、茅ヶ崎市)、「事業効率のアップ」(神戸市)、「地域 (地域経済) の活性化 (再生)」(神戸市、横浜市、東洋大学) 等となっている。「手段」に相当するものは、行政と民間の「連携」「協働」「対話」「役割分担」等である。導入すべき事柄としては、「民間の創意工夫」(内閣府)、「民間の知恵・アイデア・資金・技術」(神戸市)、「民間と行政の知恵とノウハウ」(横浜市)、「適切な役割分担」(茅ヶ崎市) 等である。

東洋大学 PPP 研究センターでは、公民連携 (PPP) を狭義と広義の二段階で定義している。

【狭義】

公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官 (地方自治体、国、公的機関等) と民 (民間企業、NPO、住民<sup>3)</sup> 等) が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。その際、①リスクとリターンの設計<sup>4)</sup>、②契約によるガバナンス<sup>5)</sup> の 2 つの原則が用いられていること。

【広義】

何らかの政策目的を持つ事業の社会的な費用対効果の計測、および、もっとも高い官、民、住民の役割分担を検討すること。

図表 1-2 日本の公民連携 (PPP) の定義の事例

(国の機関、自治体、大学、関連団体の定義を基に作成)

		何を指すのか? (目的)	何によって? (手段)	何を導入するのか?
国	内閣府	事業機会の創出 経済成長	行政と民間が連携	民間の創意工夫
自治体	神戸市	住民サービスの向上 事業効率のアップ 地域経済の活性化	協働	民間の知恵・アイデア・資金・技術
	横浜市	社会的課題の解決 サービス向上 ビジネスチャンスの創出 地域の活性化 イノベーション 新たな価値	民間事業者と行政の対話	民間と行政の知恵とノウハウを結集
	茅ヶ崎市	公共領域を創造 市民サービスの質・量向上	市と民間が連携	(市と民間の) 適切な役割分担
大学	東洋大学 PPP 研究センター	公共サービスの提供 地域経済の再生 (政策目的を持つ事業)	官と民が役割を分担	・リスクとリターンの設計 ・契約によるガバナンス
関連団体	日本 PFI・ PPP 協会	公共サービスの提供	公民が連携	—

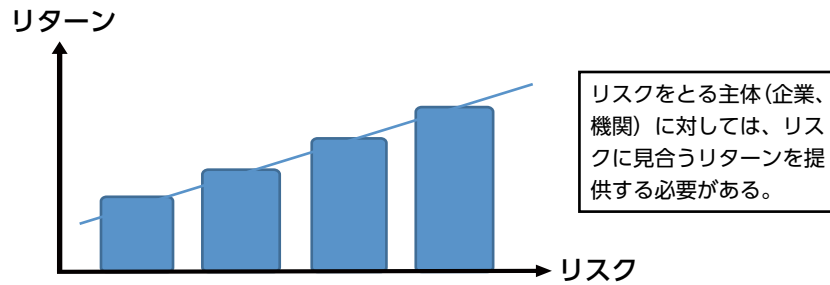
3) 原文は「市民」であるが、本研究では「住民」という用語を使用するため、「市民」を「住民」に置き換えている。広義の定義においても同じ。

4) 「リスクとリターンの設計」とは、「民」に何らかのリスクを負担させるのと引き換えに、リスクに見合うリターンを提供するということである。図表 1-3-1 を参照のこと。

5) 「契約によるガバナンス」とは、契約により合意内容を履行させる仕組みである。図表 1-3-2 を参照のこと。

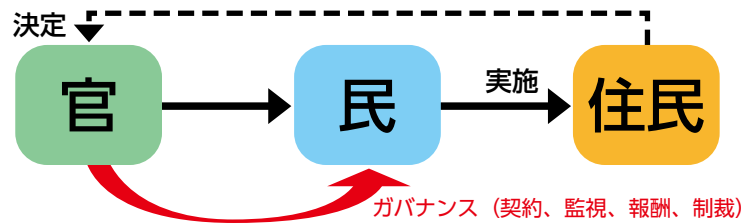
【図表 1-3-1】 リスクとリターンの設計

(『PPPの定義』公民連携白書 2007-2008, 時事通信社, 2007, p.4 図表 0-1 を基に作成)



【図表 1-3-2】 契約によるガバナンス

(『PPPの定義』前掲書, 図表 0-2 を基に作成 (元図の「市民」を「住民」とする。))



#### (4) 海外の定義の事例

代表的な海外における PPP の定義の事例を、NCPPP (アメリカの関連組織)、イギリス政府、EU の欧州委員会、OECD、そして、国連の関連組織 UNCEC に求める。

海外の定義の特徴の一つ目は、契約の概念を盛り込んでいる点である。公共部門と民間部門との間の取り決め・合意 (arrangement)、契約 (contract) として定義されている事例が多い。中には、長期の (long term) 取り決めや契約と明示する例もある。二つ目の特徴は、民間資金の活用を定義に組み込んでいる事例が多い点である (イギリス政府、OECD、UNCEC)。事業としては、ハード、ソフト両面にわたる公共事業が対象となっている。この特徴は、インフラのプロジェクト (イギリス政府)、公共部門の施設やサービス (NCPPP) に表れている。

【図表 1-4】 海外の公民連携 (PPP) の定義の事例

	関係当事者	公と民間の決め事	いかなる事業に関係するのか
NCPPP (アメリカ)	公共機関 (連邦、州、あるいはローカル) と民間部門の団体 a public agency (federal, state or local) and a private sector entity	契約上の合意 contractual arrangement	一般公共の使用のためのサービス、施設 service or facility for the use of the general public
イギリス政府	民間部門 private sector (政府、公共部門は自明のためか言及なし)	長期の契約 long-term contracts	インフラのプロジェクトのデザイン、建設、融資、運用 [を民間部門が行う] [the private sector] designs, builds, finances and operates an infrastructure project
欧州委員会	2つかそれ以上の部門の団体 two or more parties (民間、政府の明記はなし)	合意 arrangement	共有された目標へ向けた協働 work cooperatively toward shared and /or compatible objective
OECD	政府と民間部門 government and a private partner	長期の契約上の合意 long term contractual arrangements	公共サービスへの資金提供、公共サービスの供給 (民間部門による) delivers and funds public services
UNCEC	民間部門、公的機関 private sector, public authorities	合意 arrangement	公共部門の施設やサービスに関する融資、デザイン、施行、運用 financing, designing, implementing and operating public sector facilities and services

## 2. 「公」のあり様と協働

### (1) 官民公私と「官民連携」「公民連携」

PPP (Public Private Partnership) の訳語として「公民連携」が充てられる一方、「官民連携」も用いられている。「民」は共通だが、「公」が用いられる場合と、「官」が用いられる場合がある。

この点に関して、「官」「民」を主体に関する区分とし、「公」「私」を目的に関する区分として説明を与える研究<sup>6)</sup>が参考になる。それによれば、主体としての「官」は、国や自治体といった公権力を有し公共的分野で活動を行っている主体であり、「民」はそれ以外の主体である。具体的には、「民」とは民間企業やNPOなどの総称である。一方、目的に関する区分としての「公」「私」は、「公益」「私益」として分節化されている。公益について見れば、「官」が単独で公益を担うか、または、「官」とともに「民」が公益を実現できる状態があり、これが公民連携 (PPP) として概念化される。「官」は専ら「公益」を目的とする主体であり、「私益」を目的とした場合に、「政府の失敗」が発生する<sup>7)</sup>のに対して、「民」は「私益」を目的とする主体であるとともに、「公益」を目的とする主体にもなり得る。

こうして、国や自治体と、民間企業・NPOなどが連携する同様の活動を指す場合でも、「主体」に着目する場合に「官民連携」が使用され、公益という「目的」に着目する場合には「公民連携」が使用されることが多い。

**図表 1-5** 官民公私の関係

(根本祐二『PPP研究の枠組みについての考察(1)』2011, p.23, 図1を基に作成)

		主体区分	
		官	民 (営利企業)
目的区分	公益	官が公益を担っている状態 (正常)	民でも公益を実現できる状態 (PPPの役割)
	私益	官が私益を追求している状態 (政府の失敗)	民が私益を追求している状態 (正常)

### (2) 「公」と「公共」を担う新たな主体

目的の視点で見た場合に、「民」が公益を実現できる状態が「公民連携 (PPP)」の概念であることを説明したが、その時代背景について簡単に確認する。

ここで、一般的な「公」について確認しておく。日本語の「公」(おほやけ/おおやけ)は語源的には朝廷を指す語であり、そこから派生して、統治やまつりごと(政)、そのための事務を執り行う場所、執り行う人のニュアンスを持っていた。この意味の系譜を継承し、現代においても、「公」は政府や自治体と結び付けられている。

近代の主権理論の文脈では、主権を有する政府 (government) が「公」の代表機関であり、住民の信託を受けて公共サービスを実現する自治体は地域の「公」の代表機関である地方政府 (local government) に相当する。住民を代理する行政機関として一定の公権力を有し、公共サービスを提供する主体としての自治体が「公」である。

これに対して、近年「公共」をめぐる議論は変貌を見せてきた。「新しい公共」という語が、内閣府の「新しい公共支援事業ガイドライン」等で用いられており、自治体でも用いられている。例として、さいたま市の関連組織のQ&A<sup>8)</sup>によれば、地域において「行政だけが公共の役割を担うのではない」点が強調されており、

6) 根本祐二, 前掲書, 2011, p.23

7) 第4章 1. (2) 市場の失敗と政府の失敗 p.46 を参照

8) さいたま市の市民活動サポートセンターHP から引用

<http://c.saitamacity-support.jp/gnks13/pub/sheet.php?id=50181>



様々な主体（市民・企業等）が公共の担い手の当事者としての自覚と責任をもって活動することにより、支え合いと活気がある社会をつくる考え方が示されている。

また、行政による画一的な手法、財政の制約の下では、「地域や社会の多様なニーズ」に応えることができないおそれがあり、自治体が、企業や NPO 等の民間の力を借りながら「公共的な課題の解決に取り組む」方向性が求められている。このように、自治体における「公共」の新たな担い手として、住民、民間企業、NPO 等の団体が求められている。

### (3) 自治体、民間事業者、住民の三者の協働の可能性 ～ 東京都、新宿区 ——

東京都では、日本版 PPP 導入以前から、行政サービス向上を求める声とともに、「都民」「民間企業」が担い手として認識され、より効率的なサービスを追求する議論がなされており、平成 12（2000）年 12 月策定の「都庁改革アクションプラン（都政改革ビジョン I）」に結びついている<sup>9)</sup>。地方分権の流れを受けた都庁改革アクションプランに基づき、都は、都民の目線で都政運営の改革に取り組み、具体的な改革として「地方主権の確立」と「都民・企業との協働」を打ち出し、そのほかにも「スピードの重視」「コスト意識の徹底」「成果の重視」を掲げた。「都民・企業との協働」とともに、「NPO・ボランティア活動」の「柔軟できめ細やかなサービス」「民間等の技術・ノウハウ」を評価した上で、行政の肥大化や公共問題解決のために、協働で対処していくことを示している。新宿区では、平成 14（2002）年 3 月に協働推進に関する方針<sup>10)</sup>を打ち出した。方針策定の背景として、核家族化や少子高齢化に起因する「公共サービスの範囲の拡大傾向」と子育てや介護などへの「ニーズの対応」を挙げ、行政だけでは解決困難な地域課題について、「パートナーシップ」に基づく役割分担の中で解決していこうという「住民自治の新たな潮流」を認めた上で、新宿区は、自治体行政が「地域課題解決のコーディネーターとしての役割」を求められている点に触れている。

こうした背景の下で、新宿区は、ボランティア・NPO 等による「自発的な住民活動」と「地域コミュニティの伝統」が豊かな地域社会をつくりあげる原動力であるとし、「協働による地域経営を促進」することとした。そして、協働の推進に向け、協働施策の把握、協働基礎調査、協働総合窓口の設置、職員研修の実施、協働推進計画の策定を掲げ実施してきた。

このような都や区のレベルで取り組まれた協働の下地があった上で、今日の公民連携（PPP）推進の流れがあると言える。

## 3. 政策目的と新宿区の公民連携の主体

### (1) 政策目的実現のための手段としての公民連携

現代の日本の状況を見ると、公民連携（PPP）は多くの自治体の優先的な取組の一つに数えられ、「社会資本の整備更新」「地域活性化」「地域経済循環創出」「協働」等々の同時代の重要な政策と結び付けて説明されている。

1990 年代後半から活発化する協働（パートナーシップ）について言えば、行政と民間企業・住民の連携を通じて、公共サービスの維持・向上、効率的な行政運営を目指すという考え方は定着している<sup>11)</sup>。

協働に続いて登場した公民連携も同じ路線にある。したがって、広い意味において公民連携の目的として設定されているものは、公共サービスの維持・向上、行政の効率向上である。公民連携そのものが目的ではない。公民連携とは、様々な政策目的実現のための手段、一定の公式化の手法によって最適化された手段と位置付けることができる。

9) 三枝健二「東京都における取り組み～行財政改革の一環としての民間との協働～」『日本版 PPP（公共サービスの民間開放）』LEC リーガルマインド、2002、p.114-115

10) 正式には、「ボランティア・NPO 等との協働の推進に関する基本方針」である。

11) 神戸市、茅ヶ崎市、相模原市、さいたま市、川崎市等の自治体に見られる。

## (2) 新宿区の自治基本条例第2条における「区民」の位置付け

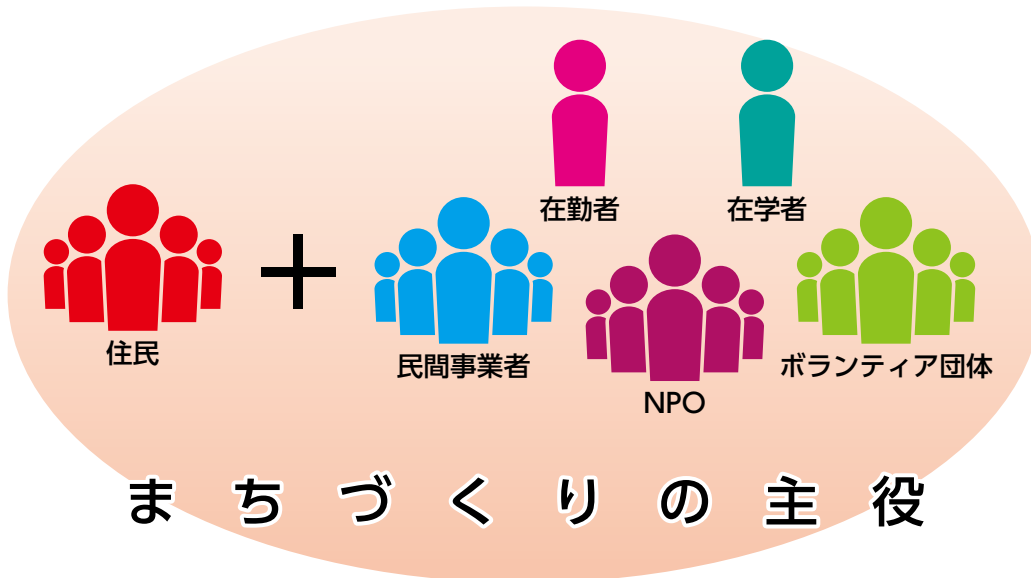
自治体が、地域の「公共」の新たな担い手として、様々な主体に働き掛けようとする近年の動きは、新宿区においても同様である。

新宿区では平成23(2011)年4月1日に施行された新宿区自治基本条例の第2条において、「区民」を定義しており、「住所を有する」者だけでなく、区内で働き、学び、活動する者及び活動する団体を含めている。「区民=まちづくりの主角」と位置付けている<sup>12)</sup>。

区が発行した『新宿区自治基本条例逐条解説』<sup>13)</sup>の中では、「新宿区の自治や地域の課題解決のためには、新宿区に住所を有する者が中心であることはもちろんだが、新宿区に関わる様々な主体が担い手となることが欠かせない」とし、住民だけでなく、新宿区で働く人や学ぶ人、活動する人も「地域の発展や住民福祉の向上」の場面で積極的に地域に関わり、新宿区の自治に協力することが期待されている。同様に、事業者や公益活動を行うNPO、法人格のないボランティア団体<sup>14)</sup>についても、「区民」の定義に含めている。

図表 1-6 新宿区民のイメージ図

(新宿区『新宿区自治基本条例逐条解説』(平成22(2010)年10月)第2条解説を基に作成)



## (3) 新宿区の「民」

新宿区における公民連携 (PPP) の可能性について考察するため、新宿区の「民」を一步踏み込んで確認する。「民」を、民間企業の「民」と地域住民の「民」の二つの要素に分解する。

まず民間企業の「民」としての新宿の顔は、多様な事業者の顔である。JRをはじめ、私鉄各線の鉄道事業者、百貨店などの大型商業店舗、ホテル等の観光業、映画劇場等の芸能娯楽業、出版業、不動産業、アパレル、食品業、多彩な飲食業などに代表される。染色業、印刷業などの伝統的な地場産業における事業者もある。その他、様々な分野の中小企業が新宿を拠点に活動しており、長年、自治体としての新宿区と密接な関係を持つ地域の事業者も少なくない。また、大学や専門学校等の教育関係事業者、研究機関も数多く新宿に根を下ろし、多様な活動を行っている。

12) 新宿区『新宿区自治基本条例ハンドブック』平成24(2012)年3月, p.8

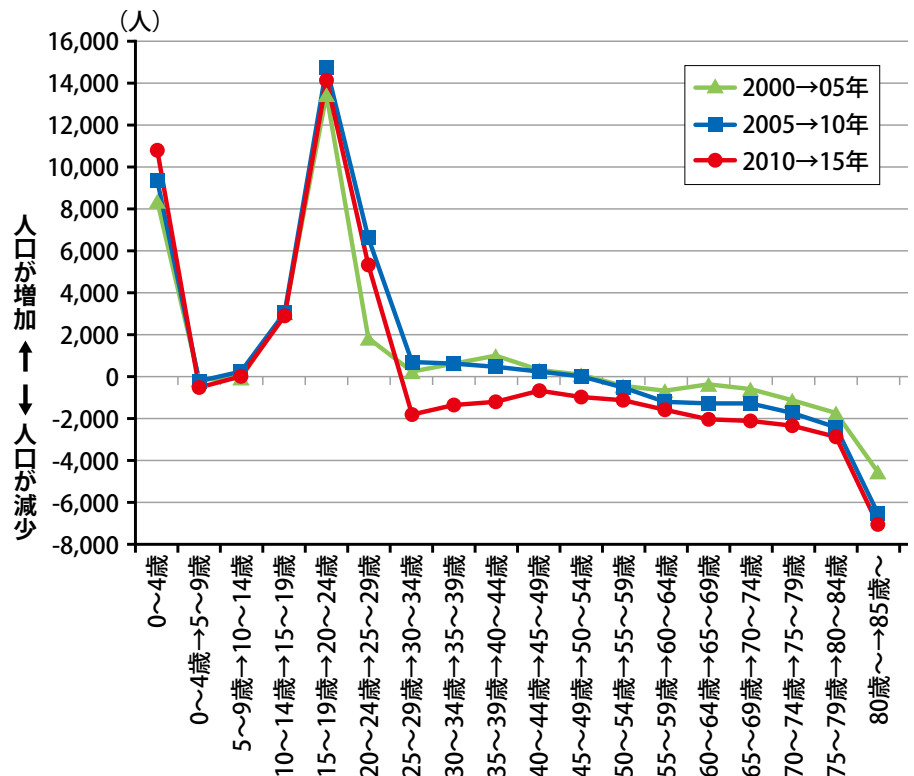
13) 新宿区『新宿区自治基本条例逐条解説』平成22(2010)年10月, p.5

14) 新宿区に主たる事務所を有するNPO法人は750法人を超えており、法人格をとっていない活動団体はその数倍にのぼる。『新宿区自治基本条例ハンドブック』p.3

次に、地域住民としての「民」の一断面について主に人口統計から示す。図表 1-7 に示した年齢 5 歳別コーホート人口増減数から、新宿区への 10 代後半～20 代半ばの転入が多いことが分かる。高校卒業後に上京して専門学校や大学の学生となり新宿に住む人々、あるいは、学業を終えた後に社会人の第一歩を新宿で踏み出す人々である。また、数多くの日本語学校があることなどから、新宿区は外国人を対象とする教育の街でもあり、外国人留学生の若者が多く学び暮らしている。これらは、単身者世帯が多い新宿区の特徴に結び付く。30 代～40 代は若干の減少傾向があり、ほかの世代は

**図表 1-7 新宿区年齢 5 歳別コーホート人口増減数 (国勢調査)**

(新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート 2017 No.1』p.9, 図表 1-16  
男女・年齢 5 歳別コーホート人口増減数-新宿区 (2000～15 年) を基に作成)



おおむね横ばいと見る事ができる。中高年以上の層には、新宿に根付き生活する人々が多い。新宿区の人口統計からは、新宿区に根付いている人々と、若い時期に一定期間新宿区に住み活動する人々が混在することが垣間見える。

以上のように、新宿区では多様な主体の活動が盛んであり、これを新宿区の「民」の領域に含めることができる。留学生をはじめ、諸外国から来た人々と地域住民との交流の動きもある。新宿独自の「民」の領域には、魅力あるまちの文化につながる様々な資源<sup>15)</sup> や、「民」を主体としたまちづくりを含めることができる。

#### (4) 公民連携の定義の可能性

東京の新都心のアイデンティティとともに、新宿区が総合計画の中に打ち出している「暮らしやすさ」「防災と安全安心」「賑わい都市」「健全な区財政」そして「好感度」の高い区役所という基本政策(政策目的)<sup>16)</sup> を、「民」の様々な主体、すなわち住民の方々、「まちづくりの主体」である民間事業者、NPO、ボランティア団体、在勤・在学者、外国人等と連携し、公と民がお互いの強みをいかすことによって実現することが新宿区の公民連携(PPP)の本質につながっていく。

言い換えれば、区の基本政策の実現に向けた重要な「手段」の一つが公民連携(PPP)である。政策目的の実現のための事業の性質に公民連携の趣旨が合致する場合に、公民共通の認識基盤となり、公民の連携が円滑になされ、最大の効果を発揮されることが期待される。

新宿区には、大学、専修学校・各種学校などの教育資源が集積しており<sup>17)</sup>、国内外から多くの若者が集まっ

15) 新宿区新宿自治創造研究所では、平成 29 (2017) 年度に『研究所レポート 2017 No.3 新宿区のまちの魅力の研究 (2)』として、「歴史・伝統資源」「教育資源」「商業資源」「文化資源」「産業資源」という 5 つの資源の観点から、新宿における資源の集積を取りまとめ、まちの魅力について研究した。

新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート 2017 No.3 新宿区のまちの魅力の研究 (2)』

16) 5 つの基本政策の正式名称は、「暮らしやすさ 1 番の新宿」「新宿の高度防災都市化と安全安心の強化」「賑わい都市・新宿の創造」「健全な区財政の確立」そして「好感度 1 番の区役所」である。

新宿区『新宿区総合計画 平成 30 (2018) 年度～平成 39 (2027) 年度』2017, p.19

17) 前掲書, p.8-12 様々な資源の集積については、『研究所レポート 2017 No.3 新宿区のまちの魅力の研究 (2)』p.24-27, p.30, p.32-36, p.37 を参照。

てくる。百貨店をはじめとする大型商業店舗、ホテルなどの宿泊施設、多様な飲食業、そして、映画館・劇場・ライブハウスといった様々な資源の集積は、物流の一大要衝であることともに、全国一の乗降客数を記録し続けてきた新宿駅を中心とする人々の多様な動きと交流を物語る。

また、新宿区には、染物業や印刷業、出版業といった地場産業が育まれるとともに、新都心の構想とともに業務機能の集積という新たな展開が加えられ、オフィス街というアイデンティティが確立されてきた。新宿区は様々な業種・規模の民間企業が多数本支店を構える街であり、西新宿への都庁舎移転によって東京の行政機能の中心地ともなっている。近年は IT 企業進出も目覚ましい。他方で、新宿は、世界各国から日本を訪れる多くの外国人観光客の関心を集めている<sup>18)</sup>。宿泊機能の集積は、様々な目的を持って新宿を訪れる人々のニーズに答えてきた。こうして、教育・商業・娯楽・文化・ビジネス・観光・宿泊等々の多種多様な機能が高次に集積した日本を代表する都市として、現代の新宿区はある。

様々な思いと目的を持った人々をひきつける都会でありながら、そこに働き、子育てしやすい街<sup>19)</sup>となってきたことで、21 世紀の新宿区は様々な主体が出会い、交流し、より連携しやすい街になってきている。こうした現状と地域連携の重要性を踏まえ、新宿区が公民連携を通じて実現しようとする価値を見すえながら、定義について認識を深めていく必要がある。

新宿区における公民連携 (PPP) の定義については、公民連携 (PPP) の歴史・理論を踏まえ、第 2 章の最後に示すこととする。

### コラム① 定義の種類

通常、「定義」と一般的に言われるものには、いくつかの種類がある。代表的なものが「記述的定義」と「規約的定義」である。

**「記述的定義」**とは、ある語や概念についての慣用的な意味、既に社会的に共有されている内容を要約したものである。

**「規約的定義」**とは、使用者・使用団体が、規約的にその語の意味範囲を定めるものである。「自分(たち)はこの語をこれこれの意味で使う」と規約を宣言した上で、語や概念を運用するケースがこれに相当する。

18) 新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート 2016 新宿区のまちの魅力の研究 (1)』p.21-24

19) 平成 30 (2018) 年 9 月～10 月にかけて、日経 DUAL と日本経済新聞が実施した、全国 143 の自治体が対象の「自治体の子育て支援制度に関する調査」において、新宿区は「共働き子育てしやすい街ランキング」で 1 位となっている。

# II

## 公民連携 (PPP) の歴史・理論

前章では、1990年代から四半世紀程度の国内の動きに言及しつつ、公民連携 (PPP) の定義の事例について確認した。イギリスをはじめとする主に欧米諸国における公民連携 (PPP) の先進事例の研究を受けて、公民連携が「日本版 PPP」<sup>1)</sup> として概念化された経緯についても触れた。

本章では、まず、戦後の国内の民営化の動向とともに海外の動向を捉え、戦後からの歴史を確認する。次に、公民連携に深層で結び付いている近代以降の基礎理論とともに、現代の公民連携を論じるためのツールとなるペストフの理論について解説する。

公民連携の歴史として、主に戦後～現代までの約四分の三世紀とする。まず、国会の議事録を主に参照して日本の「民営化」の議論を検証し、戦後、いかなる観点と論理で民営化が論じられたかを確認する。次に、日本だけでなく国外の動向を踏まえ、1980～1990年代の「規制緩和」「行政改革」の議論のあり様を検討する。また、資本の官民乗入れである日本版の第三セクターから、1990年代のバブル崩壊後の PFI、指定管理者制度までを説明する。2000年代以降については、公共施設・インフラの老朽化に伴う更新の課題等にも言及し、今日、協働と公民連携が打ち出されるようになる経緯について解説する。

公民連携の理論については、そのバックグラウンドを構成する思想として、近代の主権理論、資本主義の思想的基盤となった近代自然法理論、そして、協同組合の理論を簡単に確認し、続いて、公・民・サードセクターの議論のためのツールの性格を持つペストフのトライアングル理論、それを応用した公民連携の理論の概要を取り上げる。

### 1. 戦後日本の民営化をめぐる議論

#### (1) 民主主義と資本の民間開放、自由主義と能率的な運営

「官営事業」の民営化の話は、戦後間もなくから出ており、当初は資本に関する論点が出されている。事業の資本構成に着目し、「資本の半額は民間に開放」することによって、民営化を実現すべきだという主張が、昭和 23 (1948) 年に国会でなされている<sup>2)</sup>。国鉄に民間資金を導入することは、「住民の資本参加」「大衆の資本を集め」る名目で、ほぼ同じ時期に議論がなされており<sup>3)</sup>、「まことに民主的な鉄道の運営」のために「第一に民間資本を取入れることが必要」とも説かれていた<sup>4)</sup>。

国鉄に関しては、昭和 23 (1948) 年に、当時の閣僚 (運輸大臣) が、「現在の日本の官業営業というものは非常に無駄が多い」と論じ、国鉄が「無駄」「独立採算制がとれない」ことを理由として、「民営」に行くことが至当」と論じていた例がある<sup>5)</sup>。この閣僚は、自身の「自由主義」を根拠として、「従来の官営」を「民営」にし、「能率的な運営」を志向する点を強調していた。戦後間もない時期に、「民主主義」を理由に、資本の民間開放や住民の資本参加が説かれ、また、「自由主義」を理由に、官から民への流れと、経営の効率化が説かれていた。

#### (2) 民営化：資本家の利益追求論、官の下請け論

昭和 29 (1954) 年に電電公社から国際電信電話業務を切り離す法案は、同業務が大きな利潤を生むことから、当時の国会議員に「利権法案」と呼ばれた。公社から民間に業務を移管した同法案は、利益追求に特化した「資本家」である民が、公社という公から、利潤の源泉を回収する事例として認識されている<sup>6)</sup>。民営化は

1) 杉田定大・光多長温・美原融編著『日本版 PPP (公共サービスの民間開放)』LEC リーガルマインド、2002

2) 昭和 23 年 11 月 29 日 第 3 回国会 大蔵委員会 第 12 号 宮幡靖

\* 以下、脚注で国会議事録を参照する際は、元号単独の表記とする。

3) 昭和 24 年 5 月 20 日 第 5 回国会 運輸・大蔵委員会連合審査会 第 1 号 宮幡靖

4) 昭和 23 年 12 月 8 日 第 4 回国会 予算委員会 第 6 号 宮幡靖

5) 昭和 23 年 12 月 8 日 第 4 回国会 予算委員会 第 6 号 小澤佐重喜 (運輸大臣)

6) 昭和 33 年 3 月 13 日 第 28 回国会 予算委員会 第 10 号 鈴木強

専ら利潤追求に還元され、民間事業者に関しても、公的な大義や、社会的価値の創出に関心を持つ主体ではなく、公的事業を買い取り、企業組織の私的利潤の追求を第一とする主体と認識されていた。民営化に対する批判のプロトタイプと呼べるものであり、その後も民営化をめぐる議論の中で散発的に登場することとなる。昭和 40 年代に国会で「地方財政の硬直化」が問題として出されていたとき、住民福祉に関わる具体的な事業の民営化が議論に上っている。自治省が「財政硬直化」を理由に、「地方自治体の住民福祉に関する主要な事務、事業」である「清掃、病院、社会福祉、学校給食等、現業関係職場」を「下請、民営化」する指導をしつつあると論じられていた<sup>7)</sup>。まだ行政改革の論点は出ていないが、コスト削減効果の即効性をもとめて民営化が浮上した例と認められる。

### (3) 福祉の時代

昭和 40 年代前半、高度経済成長の最中に「福祉」へ大きな関心が寄せられ、税収の増大に伴って国や自治体が福祉政策を打ち出す時代になった。戦前以来、家族を中心とした共生と福祉の一定の伝統があった日本で、都市化、工業化、急激な都市への人口集中、核家族化、長寿命化に合わせて、国や自治体が福祉の提供主体となる時代を迎えた。当時、家族のきずなの低下という現象を補う制度として、「公共部門の提供する福祉」に期待せねばならないという雰囲気が高まりつつあり<sup>8)</sup>、国、東京都が実際に福祉政策に乗り出した<sup>9)</sup>。

高度経済成長は、主として民間事業者を中心とする民の繁栄であり、民の繁栄の果実として、国や自治体に税収増大をもたらした。増大した税収を原資に国や自治体がいわば「公助」として福祉政策を打ち出す動きの原点はこの時期に築かれた。

### (4) 民営化から行政改革の議論へ

昭和 40 年代後半から昭和 50 年代に民営化の議論の大きな山場を迎える。たばこ、専売公社法に関しては昭和 47 (1972) 年に<sup>10)</sup>、電電公社については昭和 49 (1974) 年に<sup>11)</sup>、それぞれ国会で民営化の議論がなされた。昭和 50 年代初頭までに大規模な会議も組織されたが、国鉄や公社全般の民営化を大々的に論じるものではなかった<sup>12)</sup>。行政改革と民営化が一体として論じられるようになるのは、昭和 55 (1980) 年以降である。国会の議事録から見れば、「政府の行政改革の方針」として「民営化の可能なものは民営化を図る」<sup>13)</sup> が打ち出された。昭和 56 (1981) 年からは国会での民営化の議論は最盛期となり、民営化の問題は、「所有よりも経営」であり、経営に比重を置いた「効率化」が重要だという論<sup>14)</sup>、地方自治体の事業の民営化に関して「公共的な性格」と「採算性」の矛盾を指摘する論<sup>15)</sup>、「行革には聖域はない」<sup>16)</sup> という確固たる認識が示されている。

7) 昭和 43 年 4 月 18 日 第 58 回国会 地方行政委員会 第 22 号 三木喜夫

8) 橋木俊詔『福祉と格差の思想史』ミネルヴァ書房、2018、p.217

9) 昭和 42 (1967) 年に東京都知事に就任した美濃部亮吉、昭和 48 (1973) 年に「福祉元年」を説いた田中角栄を挙げたい。美濃部は、高度成長期の都の都市問題に積極的に関与し、ごみ政策や環境政策を打ち出すとともに老人医療の無料化を実現した。老人医療費の無料化は、全国の 8 割の自治体に、国も真似るほどの勢いを持った。全国的に 70 歳以上の人口が総人口に占める割合が 4.2% 程度と低かった当時の時代状況下での政策であった。

橋木俊詔、前掲書、p.215-219

10) 昭和 47 年 5 月 30 日 第 68 回国会 大蔵委員会 第 32 号

11) 昭和 49 年 3 月 29 日 第 72 回国会 逓信委員会 第 12 号

12) 例として「公共企業体等基本問題会議」(昭和 51 年 1 月設置) を挙げることができる。国鉄、公社の労使関係やストライキ問題をもとに発足した同会議は、複数の部会を持つ大きな会議であった。部会で、たばこの民営化が打ち出されたものの、三公社五現業の経営と労働基本権について提出した意見書(昭和 53 年 6 月 19 日) は行政改革にコミットする内容ではなかった。

13) 昭和 55 年 4 月 24 日 第 91 回国会 内閣委員会 第 14 号 会田武平

14) 昭和 56 年 4 月 14 日 第 94 回国会 大蔵委員会 第 22 号 堀昌雄

15) 昭和 56 年 5 月 27 日 第 94 回国会 地方行政委員会 第 11 号 中西啓之(参考人。自治体問題研究所主任研究員)

16) 昭和 56 年 10 月 30 日 第 95 回国会 本会議 第 8 号 中曽根康弘

## (5) 高度経済成長の鈍化と赤字国債の発行から土光臨調へ

昭和 56 (1981) 年 3 月に発足した第二次臨調 (土光臨調) は「増税なき財政再建」をスローガンとした行政改革を打ち出した<sup>17)</sup>。高度経済成長の鈍化と赤字国債の発行 (昭和 50 (1975) 年) を受けて、土光臨調は、高度経済成長期以来肥大化した行政の役割を見直すことを重要な課題とした。

土光臨調の基本答申<sup>18)</sup> では、「変化への対応」「総合性の確保」「簡素化・効率化」「信頼性の確保」の 4 点が提起されている。「変化への対応」では、民間を指導・規制する行政から、「民間活力」を基本とする行政像への大きな変化が示されている。そして、戦後の民間部門の発達により、民間が自立的に取り組むことが可能となった事業については民営化が明確に打ち出されている。また、「総合性の確保」においては、住民に身近な行政は可能な限り身近な地方公共団体が処理するという方針が打ち出された。

土光臨調により、「民営化」が、総合的な政策の威容を備えた行政改革の一つのユニットの中に位置付けられた点は非常に重要である。かつて、民主主義との関係で民間資本が価値化されていた点、自由主義の主張と結び付けられて、官から民への流れと能率的な運営が価値化されていた点は述べたが、その一方で、「民営化」が、資本家の利益追求や、官の都合で切り離された事業の「下請」に結び付けられ、否定的なニュアンスで用いられるケースについても確認した。よりポジティブで新たな「民営化」の概念化の道が、土光臨調により示されたと見ることができる。

土光臨調の流れを受けて、昭和 58 (1983) 年に臨時行政改革推進審議会 (行革審) が発足し、昭和 58 (1983) 年から平成 7 (1995) 年まで、行革審の枠組み又はその延長上に、国内外の様々な問題が議論され、地方分権推進委員会の発足にまで至っている<sup>19)</sup>。

## 2. 諸外国の動き

日本で土光臨調が行政改革の議論をリードする頃の諸外国の状況については、既に英国では昭和 54 (1979) 年にサッチャー政権が発足し国営企業の民営化を含む行政改革に着手しており、アメリカでは昭和 56 (1981) 年 1 月にレーガン大統領が「小さい政府」を掲げた改革をスタートさせていた。

行政改革と規制緩和は、戦後日本の課題の解決のために推進され、長期的な政策として現代に引き継がれてきたが、その動きは、必ずしも国内向けに限定されるものではない。諸外国の動きから直接間接の影響を受け、諸外国の政策を参考にしつつ、日本政府も行政改革や規制緩和の動きを採ってきた。本章においては、英米で相次いで発足した政権の政策を中心に諸外国の動向を確認し、次章以降で再び日本に立ち返ることとする。

### (1) イギリス<sup>20)</sup>

サッチャー政権が昭和 54 (1979) 年 5 月に発足した当時、社会保障費などの政府支出が膨らみ、長引く経済の不振によって財政収支が悪化の一途をたどっており、国家財政再建、福祉国家政策の見直しが大きな課題

17) 土光臨調は、①活力ある福祉社会の建設 ②国際社会に対する積極的貢献を提起し、また、高度経済成長期以来肥大化した行政の役割を見直すことを重要な課題と認識していた。以下の表形式の資料を参照できる。

総務省行政管理局、これまでの行政改革の経緯と理念 (資料 3)、2012

18) 昭和 57 年 7 月 第三次答申を通常「基本答申」と呼んでいる。土光臨調はその後、第四次答申 (昭和 58 年 2 月) で行革推進体制の在り方を示し、第五次答申 (昭和 58 年 3 月) を最終答申とする。

19) 計三次の行革審を経て、平成元年の消費税、日米経済摩擦、バブル経済、証券不祥事等が議論されており、内需主導型経済への転換 (第二次)、国際化対応・国民生活重視 (第三次) などが打ち出された。行革審の後を受けて、平成 6 年行政改革委員会が発足し、平成 7 年には地方分権推進委員会が発足している。地方分権は行革審の延長上に位置付けられる。

総務省行政管理局、前掲資料

20) ここでは、以下を主な参考資料として用いている。

渡辺隆之『英国における PFI の導入と活用について (資料)』日本銀行、調査論文、1999 年 2 月 25 日、p.1-19

片山信子『アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議』国立国会図書館、調査と情報、第 434 号、2004、p.1-8

風間規男『PFI の政策過程分析』会計検査研究、no.32、2005.8、p.94-97

光多長温・松尾貴巳『大阪版市場化テストを検証する』、中央経済社、2014、p.3-21

『さらなる拡張か衰退か～英国の現状を踏まえ、我が国の PFI の今後を考える』三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング、2018 年 6 月、p.1-19

となっていた。これを受けて、まず国営企業の民営化、行政サービスのアウトソーシングが大々的に行われた。サッチャー政権下では、ニューパブリックマネジメント (NPM)<sup>21)</sup> の考え方が導入された。行政改革の流れで登場した NPM は、民間部門と公共部門の経営手法が本質的に同じであるという思想に立脚し、民間の経営手法を公共部門の経営に導入するものである。この NPM に基づき、公共部門は民間企業の行動原理を採るよう義務付けられた。具体的には、国の指定する業務については民間企業との間で競争することが義務付けられ、その範囲は、道路・下水道の建設・維持管理業務から、昭和 63 (1988) 年にはビル清掃・ごみ処理、学校給食、公園の維持管理などに拡大された。

公共事業の効率性を計る指標である VFM (Value For Money)<sup>22)</sup> もサッチャー政権下の 1980 年代前半にいち早く導入された。昭和 58 (1983) 年には新たな会計検査院に相当する NAO (National Audit Office) が創設された。NAO は VFM 監査を決算監査とともに二本柱としてミッションに据える機関であり、投入された予算に対する成果を基準とする行政効率化の仕組みを制度的に支えている。これらに続き、サッチャー政権二期目に、公共サービスをアウトソースする外注化 (Contracting out)<sup>23)</sup> が推進され、公務員の削減、事務効率化、エージェンシー化などの行政改革が同時並行で実施された。

民間の資金・経営手法・技術力を活用して、効率的に公共施設等を整備・維持管理・運営する手法である PFI (Private Finance Initiative) は、こうした流れを受け継ぎ、メージャー政権下で導入される。同政権は発足後に行政サービス改善の基本原則を盛り込んだ「市民憲章」を発表し、この憲章の原則に基づいてイギリス財務省が VFM を評価指標とするガイドラインを発行した。その後、平成 4 (1992) 年 11 月、公共事業の中で特に民営化や外注化が難しいものについて、事業効率改善のために PFI の導入が発表された。10 年～40 年の長期契約の下で、資産を民間企業が保有し、民が教育、交通、病院、刑務所など多岐にわたるサービスを PFI の枠組みで提供するようになる。ここまでのイギリスの動きを大局的に見ると、NPM + VFM → アウトソース → PFI の流れがある。

イギリスでは、公共事業を管理する独自の仕組みである「ゲートウェイプロセス (Gateway Process)」<sup>24)</sup> があることから、不必要な公共事業の実施を抑制するガバナンスが日本より強いと言われている。また、イギリスの地方に関しては、契約、補助金、規模、ノウハウなどの面から、PFI の普及は遅れていたが、地方自治体に相当する地方政府向けの各種 PFI 事業への支援措置がとられたことで、平成 9 (1997) 年頃から地方で急速に PFI が普及した。対象は、学校、輸送施設、余暇施設、図書館、社会福祉施設など多岐にわたっている。

政権が保守党から労働党に交代し、ブレア政権が平成 9 (1997) 年に発足した後も、NPM 及び PFI は継承発展された。ブレア政権は、保守党政権時代に VFM が達成されてきた実績を評価しつつ、更に VFM を増すための新たな理念として公民連携 (PPP) を打ち出した。公民連携 (PPP) は、個別の政策である PFI を包含する位置付けとなり、PFI の更なる発展を後押しした。事業リスクを公民で分担し、公と民が各々の長所を引き出しながらプロジェクトの効率性を増し、VFM の増大につなげる思想が、公民連携 (PPP) には組み込まれている。

平成 30 (2018) 年に NAO による PFI の評価レポートが出されており、会計上のメリット、工期内・予算内での施設整備の実現やサービス品質向上というメリットがある反面、契約の変更が難しい点などのデメリットが挙げられている。

21) ニューパブリックマネジメント (NPM) とは、民間企業における経営手法などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るという考え方である。

22) VFM は、「支払に対する価値」を示し、支払に対して最も価値の高いサービスを提供する考え方である。VFM は、事業ごとにガイドラインに基づいて算定され、従来方式と比較して、いかに効率的に高い価値を提供できるかを定量的に示すものである。

23) アウトソースの拡大により、サーコ (Serco Inc) のように、防衛、交通、科学など幅広い分野で行政サービスのアウトソーシングを受託する巨大なビジネス・サポートサービス企業が成長している。

24) イギリスでは、財務省が交付する補助金 (PFI Credit) が PFI 事業の前提となっており、このため発注者は 6 つのゲートと 17 のゲートウェイプロセスで縛られている。

小野田泰明他『英国における PFI 支援に関する研究 公共図書館の PFI における日英の比較を通して』日本建築学会計画系論文集、第 75 巻 657 号、2010、p.2562、p.2566



## (2) アメリカ ～ 保守政権の「小さい政府」政策<sup>25)</sup>

「政府 state」に相当する州の集合体であり、もともと分権主義で連邦政府の権力強化に慎重であったアメリカが、政府の権限を強化し、政府支出を増大させてきた背景には、世界恐慌と第二次世界大戦があった。世界恐慌後にアメリカが採用したニューディール政策は、ケインズ経済学の考えの下、市場の失敗に対し政府が市場に介入し、積極的な財政出動で対処する政策である。第二次世界大戦期に政府予算は巨大化し、国民の経済生活の細部に政府による管理が行きわたることとなった。

戦後も「大きな政府」を歩む基調は変わらず、昭和 39 (1964) 年にジョンソン大統領が「貧困への戦争」を宣言し、公共住宅開発や都市開発を政府主導で行う道を行っていた。その一方、アメリカ政府の採る政策が全て「大きな政府」を目指すものであったかといえば、そうではなく、1950 年代以来、連邦政府予算局は「民間企業から調達可能なサービスや物品は連邦政府機関では供給しない」という方針をとり、民に可能なことは民へという価値観も確立されていた。

昭和 56 (1981) 年に発足したレーガン政権は、「小さい政府」を打ち出して、大きな政策転換を図り、減税と歳出削減、規制緩和、安定的な金融政策を打ち出した。この流れに乗って、アメリカでは公共サービスの民間開放が進められた。同時代にイギリスが中央集権で PFI を推進した一方、アメリカは州政府に分権化する方針を打ち出した。アメリカの PPP は、主にインフラ部門 (高速道路、橋、トンネル) や都市整備・都市再開発事業で活用されており、州法や州の交通局が PPP を定義し、州が独自の法規制と運用を行っている。そのため、州によって大きな違いがあることも特徴である。高速道路に関しては、平成 7 (1995) 年以降にコンセッションが導入されており、公共財産である高速道路事業を民間に行わせるための授權法が成立している州も多くなっている。また、アメリカの PPP は、公共が事業内容を定めた募集要項により民間提案を求める「RFP 方式 (Request for Proposal)」が用いられていることが特色であるとされ、構想段階から民間事業者、投資家、金融機関の視点を反映させ、公民の役割分担を明確化し、プロジェクトを形成している。

## (3) その他の国々

フランスでは、コンセッションが公共事業において重要な役割を担ってきた。フランス革命前の旧体制以来の歴史を持つコンセッションは、民間事業者が自ら資金調達を行い、建設・整備コストを負担し事業を運営する方式で、利用者からの料金によってその資金回収を図るものである。フランスでは、もともと公共の所有施設を民間事業者にリースさせ、その運営管理を委託する方式をアフェルマージュと呼び、コンセッションとは区別しているが、運営資金が利用者から徴収した料金であることは同様である。契約期間はコンセッションが 20 年～30 年、アフェルマージュが 8～15 年と言われる<sup>26)</sup>。フランスでは、事業プロセスの透明性と競争性を確保するため、平成 5 (1993) 年にサパン法<sup>27)</sup> が制定され、「公役務の委任」(délégation de service public) の枠組みを定めた。その後も、現代の公民連携を視野に入れて法改正が行われている。

その他、イギリスと並んで PPP/PFI の先進国の一つと考えられているのがオーストラリアである。同国ではシドニーハーバートンネル<sup>28)</sup> を皮切りに BOT 方式<sup>29)</sup> でのインフラ整備が進められ、平成 11 (1999) 年時点で各州合わせて 84 件を数えた。2000 年代には、連邦政府の諮問委員会である豪州インフラ委員会 (Infrastructure Australia) が設立され、同委員会が、公民連携 (PPP) の連邦全体のガイドラインに相当する「国

25) ここでは、以下を参考資料として用いている。

日本政策投資銀行首都圏企画室『米国都市再生における RFP 方式の動向と我が国への示唆』2003

日本貿易振興会『米国主要州における PPP 法規制と運用状況に関する調査報告書』2015

26) 西野文雄監修『完全網羅 日本版 PFI』山海堂, 2001, p.34-35

27) サパン法 (loi Sapin: Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.) は、透明性と競争性の確保を通じ、汚職防止を目指した公役務の委任の枠組みを決めた規制法である。

28) シドニーハーバートンネル (Sydney Harbour Tunnel: 略称 SHT) は、シドニーハーバートンネルブリッジの渋滞緩和のための海底トンネル建設事業である。四車線で長さ 2,280m のトンネルの建設、維持管理、運営を 667 百万豪ドルかけて行うもので、事業期間は 1987 年から 2022 年までの 35 年間である。

『完全網羅 日本版 PFI』, 前掲書, p.32

29) BOT (Build, Operate, Transfer) 方式は、PFI の一種であり、民間事業者が施設を建設し、維持管理と運営を行い、事業終了後に公共に施設所有権を移転する方式を指す。

家官民連携政策及び指針」(National PPP Policy and Guideline)を策定している<sup>30)</sup>。公民連携 (PPP)を政府部門と民間部門の長期契約と位置付け、民間部門によるインフラ構築と関連サービスの提供に対して政府部門が対価を支払う事業とし、これを推進している。

### 3. 第三セクターから PFI へ

#### (1) 日本の第三セクターとその反省

1980年代以降の海外の動向を踏まえて、あらためて本章では、日本の動きに立ち返る。1980年代、「小さな政府」路線の規制緩和とともに、後に「現代の PPP の最初の例」<sup>31)</sup>とも言われる第三セクター事業が日本各地で行われた。行政改革の「増税なき財政再建」の理念に沿って立ち上げられたものだった。

一般的概念として、事業主体としての第三セクターは、①国あるいは地方公共団体と民間(農協等の協同組合を含む。)の共同出資により設立されるもの、②NPOを第三セクターとするアメリカ的な理解により、主に事業型NPOとして収益性を高めてビジネス化したもの、③協同組合、共済組合、NPOを第三セクターとするヨーロッパ的な見方で、営利目的ではなく、社会的目的の実現を第一義とする組織の理念によるものの3つに分かれる<sup>32)</sup>。日本で1980年代に多く設立された「第三セクター」とは、上記の①に相当するものであり、出資関係において、官と民が乗り入れていたものである。

1970年代初頭から、官民が資本を共同で持つ「第三セクター」は、「地方財政の財源不足」等を背景として、「漸次その数と規模とを拡大するもの」と期待され、自治体、企業ともに「経営戦略的な問題」として第三セクターを捉える必要が主張されていた<sup>33)</sup>。行政改革以前から、自治体財政との関係で第三セクターは注目されていた。

しかし、1980年代以降に設立された一部の第三セクター事業では、大規模なレジャー施設、リゾート施設等を中心として、バブル崩壊とともに巨額の負債を抱えるケースが見られた。十分な社会的なコンセンサスが得られないまま合理化されていない事業を継続したり、破綻処理のために巨額の公的資金が投入されたため、納税者の強い批判にさらされた。第三セクターの失敗に関しては、受益者のみからの収入で民間事業として採算を確保することの困難さや、官と民の役割分担の不明確さが指摘されている<sup>34)</sup>。

総務省は、平成17(2005)年に「第三セクター等の状況に関する調査結果」を公表した。これによれば、全国平均で6割が黒字経営となっており、自治体が25%以上出資している第三セクターの36%は赤字となっている。この数字を見れば、黒字経営で定着している第三セクターも少なくないが、日本の「第三セクター」が官民の共同出資であることに変わりはなく、今後も組織運営が最適化されているか、投入される公的資金に見合った活動実態があるかなど、組織や事業の精査が求められる。

#### (2) PFI

日本では橋本政権が平成8(1996)年に構造改革を打ち出し、財政改革の一環として公共事業縮削減政策を推進した。平成9(1997)年からの3年間で公共事業15%削減を数値目標に掲げる思い切った政策であった。この政策の影響を被る建設業界が対応策の検討に動き出し、日本建設業団体連合会(日建連)、全国建設業協会(全建)といった業界団体が、BOT方式やPPP方式の検討に入った。新たな手法により市場の補完を図ろうとするものであった。この動きに続いて、通商産業省、建設省が研究会を設置するとともに、「次世代民生活業研究会」が発足する<sup>35)</sup>。

30) 日本貿易振興会『豪州及び日本のインフラ部門における PPP プロジェクト』2010, p.10

31) 根本祐二『地域再生に金融を活かす』学芸出版社, 2006, p.42

32) 『非営利・協同システムの展開』中川雄一郎・柳沢敏勝・内山哲朗編著, 日本経済評論社, 2008, p.281-283

欧米における第三セクターの概念については以下。

富沢賢治『第3セクターの理解に関する欧米比較』経済研究, Vo.49, No.2, 1998, p.154-171

33) 杉山武彦『第三セクターの戦略的活用』一橋論叢, 第67巻6号, 1972, p.96-97

34) 根本祐二, 前掲書, p.43-44

35) 『完全網羅 日本版 PFI』前掲書, p.60-61

日本政府は緊急経済対策要綱（平成9（1977）年11月）を通じて、イギリスで実績のあったPFIの導入を検討し、その後、議員立法による法制化への展開がされる。こうした動きを受けて、平成9（1999）年7月に「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推進法が制定された。法制化に当たっては、民間主体の原則や第三セクターの轍を踏まないとの反省が組み込まれている<sup>36)</sup>。

国・自治体の財政悪化を受けて、PFI推進法は、ほとんど拒絶反応なく制度導入された<sup>37)</sup>。公共施設的设计、建設、ファイナンス、維持管理及び運営を民間企業に一括して委ねるスキームが導入され、以来、日本国内で様々な事業にPFIが活用されてきている。他方で課題もあり、VFMの精度、PFIに対応できる自治体の人材の確保などが挙げられる<sup>38)</sup>。

### (3) PFIから指定管理者制度・公共施設マネジメントへ

PFIは、地方自治法244条に規定する「公の施設」を対象とすることができたが、設計から維持管理・運営までを一括して担う特定目的会社（SPC）が、行政から公の施設の維持管理・運営の委託を受けることは、それまでの地方自治法では制限されていた。このため、平成15（2003）年に地方自治法の一部改正が行われ、指定管理者制度が導入された。これにより、「公の施設」全般の運営を民間委託することが可能となり、民間のノウハウを用いて民間が自治体の施設を運営する道が開かれた<sup>39)</sup>。

2000年代以降、公共施設老朽化の問題がクローズアップされることになる。新宿区においても、平成19（2007）年に策定された「新宿区総合計画」において、区政運営の基本目標Ⅱ-2として「施設のあり方の見直し」を掲げ、「建物の老朽度、維持管理費、修繕経費などを総合的に考慮し、施設の機能転換を図」る旨を示している。

平成24（2012）年12月に発生した笹子トンネル天井版崩落事故をきっかけとして、公共施設の老朽化が大きな注目を集めることになった。国は自治体に対し、平成28（2016）年度までに公共施設等総合管理計画の策定を要請し、公共施設の把握とともに、長期的な視点での更新・統廃合・長寿命化を計画的に行うよう促した。

これを受け、新宿区は平成28（2016）年3月に「新宿施設白書」を、平成29（2017）年2月に「新宿区公共施設等総合管理計画」策定した。区は、白書において「区有施設の半数以上が築年数30年以上を経過」していることや、「人口減少・少子高齢化の本格的な到来」、「区民のライフスタイルの多様化」、「区民のニーズの複雑化・多様化」を踏まえ、今後の区有施設の役割やあり方の検討を示し、総合管理計画では、「区有施設のマネジメント強化」への取組を示した。

国と自治体は公共施設の総合管理という課題を共有し、自治体は施設白書や公共施設等総合管理計画を策定した上で、指定管理者制度の活用を含む公共施設マネジメント<sup>40)</sup>を通じ、公共施設等の効率的な管理や老朽化対策に取り組む流れ<sup>41)</sup>が形成されている。

36) 前掲書, p.62

37) 風間規男『PFIの政策過程分析』会計検査研究, no.32, 2005.8, p.94

38) VFMは、ガイドラインに基づいて事業期間全体を通じリスクも含めて総合的に価値を算出するものだが、VFMの評価がコンサルタント会社に委ねられた場合、PFI事業推進に否定的な結果が出されることは少ないとされる。VFM評価に関わるデータが操作可能であることを意味していると指摘されている。

風間, 前掲書, p.102

医療機関に関しては、実質的な失敗事例として高知医療センターや近江八幡市総合医療センターのPFI解除の事例があり、制度設計や事業計画の不備が指摘されている。また医療機関の特殊性からPFIの導入の困難を指摘する研究もある。

藤井聡『研究ノート 今後の病院PFI導入に関する考察—求められる病院経営の強化』東洋大学PPP研究センター紀要, no.7, 2017, p.1-19

大崎透『医療施設におけるPFI事業方式をめぐる諸課題』総合政策, 第10巻2号, 岩手県立大学, 2009, p.205-223

39) 光多長温・松尾貴巳『大阪版市場化テストを検証する』, 中央経済社, 2014, p.5

40) 西尾真治『地方自治体における公共施設マネジメント推進のあり方と実務のポイント』季刊政策・経営研究, 三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2014, vol.3, p.75-121

41) 根本祐二『朽ちるインフラ』日本経済新聞社, 2011

## 4. 自治体の役割変化と公共

### (1) 自治体の役割変化

憲法に「地方自治の本旨」が明記され、戦後日本の地方行政において、「自治」が一貫して重要なテーマとなった。昭和 31 (1956) 年の地方自治法改正で、市町村は「基礎自治体」、都道府県は「広域自治体」と規定された。「指定都市」も同年に規定されている。

高度経済成長期の交通網の発達と郊外の大規模な都市開発により、遠距離通勤と職住分離が進み、日常生活圏が広域化された。生活圏の広域化に起因する市町村の行政需要に配慮し、昭和 44 (1969) 年自治省の指導で「広域市町村圏」が作り出された。また、計画行政も同年に導入される。同じ時期に、福祉、環境、消費者保護が重要な課題となった。都市開発と工業化が急速に進んだ時期に様々な公害が大きな問題となったことを受け、公害防止と環境の整備保全が組み込まれ (昭和 49 (1974) 年)、また、消費者保護が自治体の事務として規定された (昭和 44 (1969) 年)。以来、福祉政策、環境政策、消費者保護は、自治体の基本政策となってきた。1980 年代は、第二次臨調を受けた行政改革の動きが自治体に影響を及ぼす時期であり、昭和 58 (1983) 年に行政事務の簡素合理化及び整理に関する地方自治法の改正が加えられ、昭和 63 (1988) 年に土曜閉庁方式が導入される。

平成 7 (1995) 年の阪神・淡路大震災は、地域の防災意識を高め、自治体の防災への取組、自治体と NPO・ボランティアとの連携、そして防災時の自治体間の連携が強化される大きな契機となった。1990 年代は地方分権の議論が深まりを見せ、地方分権推進委員会の推進により、平成 7 (1995) 年に国の機関委任事務の廃止や都道府県と市区町村の対等化が進められ、この流れの下で、平成 10 (1998) 年に東京特別区の基礎自治体化と都からの事務移譲が実現した。同時期に、国庫補助金の削減、税源移譲、地方交付税制度の見直しを一体的に行う三位一体改革が進められた。この時期、権限移譲が推進されたものの、税源移譲は限定的で、地方交付税が大幅に減額されたため、地方財政の逼迫を招いた。まちづくりや地域の課題の対応を自治体独自に条例化する自治基本条例を策定する動きは、1990 年代後半から形成される。また、平成 11 (1999) 年からは「平成の大合併」と言われる自治体の合併が、国の主導の下で行われる。

平成 12 (2000) 年以降は、新たな分権改革の議論が進み、地方分権改革推進法に基づき、自治体の地域自治権をより拡充する取組が推進された。税財政面での三位一体改革や、道州制への議論が活発化し、地域の自主性及び自立性を高めるための法整備が進められた。少子高齢化に直面する地方自治体に対し、国は平成 14 (2002) 年に構造改革特別区域法を制定し、特区による地域経済活性化に道を開き、平成 16 (2004) 年には、地域再生推進プログラムをスタートさせ、平成 20 (2008) 年には地方税法改正により「ふるさと納税」制度が実施された。

地域再生に関しては、平成 17 (2005) 年の地域再生法により、自治体の自主性がさらに求められる政策が採られている。主に自治体を中心となって、「就業機会の創出」「経済基盤の強化」「生活環境の整備」の三本柱に沿った地域再生計画を作成し、内閣府に申請し、認定を受け、支援<sup>42)</sup>を受けるスキームが確立した。また、特区については、構造改革特区に加え、さらに、平成 23 (2011) 年に総合特区、平成 25 (2013) 年に国家戦略特区が導入され<sup>43)</sup>、地域の活性化、地域の持続可能性とともに、国際的な競争力の向上が目指されている。

人口減少に関しては、地方制度調査会 (第 31 次) が重要な答申<sup>44)</sup>を出しており、そこでは、広域連携による行政サービスの提供、外部資源の活用による行政サービスの提供を通じて、人口減少社会への行政の対応を求めている。すなわち、自治体間連携とともに、民間委託を含めた地域の主体との連携による行政サービスの提供と理解できる。

42) 支援の内容は、地方創生推進交付金、企業版ふるさと納税、地域再生支援利子補給金、その他様々な特例を含む。

43) 構造改革特区、総合特区は、自治体が手を挙げて特区をもとめる方式であり、国家戦略特区は、内閣総理大臣の諮問会議をもとに指定するという違いがある。ただし、国家戦略特区の場合も、関係自治体は意見を求められる。

44) 平成 28 (2016) 年 3 月 16 日「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」

## (2) 新しい公共

2000年代の初めは、新たな世紀を迎えて「公共」概念についての議論が多角的になされた時期であった。平成16(2004)年に税制調査会基礎問題小委員会で山脇直司氏が「公共概念の再検討」という報告<sup>45)</sup>をしているのがその一例である。山脇は、政府＝公、民間企業＝民という二元論から、「民(市民、国民、住民の総称としての、たみ)の公共(public common)」を加えた、三元論へ転換する必要を説いている。「新しい公共」は、「公共」をめぐる議論の流れを受けている。

「新しい公共」は、平成22(2010)年に政府の推進会議の議題として取り組まれた<sup>46)</sup>ものであり、従来の「官」だけでなく、「市民」「NPO」「企業」を、「共助」の精神で活動する「新しい公共」と位置付けている。この「新しい公共」の思想の直接の起源は、平成7(1995)年の阪神・淡路大震災時のボランティア活動に遡る。震災時に政府や自治体の公的な活動だけでなく、全国から被災地を訪れ、様々なボランティア活動に従事した人たちがいた。これを受けて、平成10(1998)年、特定非営利活動促進法(NPO法)が制定された。制度発足後12年でNPO法人は4万を超え、平成23(2011)年の東日本大震災においても、多数のNPOが復興支援にあたった。

震災復旧復興支援を離れても、国や自治体が一元的に公共サービスを提供するのではなく、民間企業や住民の知識やノウハウを導入して、より良い公共サービスにつなげようという趣旨があり、それは平成24(2012)年に政権交代を経た国の政治姿勢としても一定の不変なものである。地域の新たな課題に対して、「官」とともに、「民」の領域にある民間企業、NPO、個人が協働して課題に対応するという意味で、「新しい公共」が価値化されている。

45) 山脇直司『公共概念の再検討』2004年5月25日 税制調査会基礎問題小委員会

山脇は資料の中で、R. パットナムのソーシャルキャピタル論や A. センの潜在能力アプローチによる福祉論の思想を重視し、新しい「個人と公共性」像を創出する必要を説いている。

46) 民主党政権下に「新しい公共」推進会議が設置され、平成22(2010)年10月～平成24(2012)年10月にかけて計9回行われた。会議の趣旨は、「官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、共助の精神で活動する「新しい公共」の推進について、「新しい公共」を支える多様な担い手が検討を行う場として、「新しい公共」推進会議を開催する」とされている。政権交代で本会議は廃止された。

<http://www5.cao.go.jp/npc/suishin.html>

## 5. 公民連携の前提となる基礎理論

これまで公民連携の歴史的背景を論じてきたが、これからは、公民連携の思想的背景と理論の検討に入る。公民連携のバックグラウンドを構成する近代の思想を確認し、それに続き、ペストフのトライアングル理論、これを応用した公民連携の理論の概要を取り上げる。

古くから日本の様々な地域で大規模な集住が行われていたことは、家族の結び付きを超えて、地域で一定の共助が行われていたことを示唆している。地域の多様な共助の文化は近代以前から形成され継承されている。自助について言えば、中世日本で自力救済が重要であったことが知られている。独自の意思決定の主体としての個人、法的な主体としての個人は、限定的であれ近代以前から存在した。公助についても、江戸幕府が独自の公助に相当する仕組みを提供していたことが知られており<sup>47)</sup>、近代以前に一定の伝統を築いていたといえる。近代以前から、公助、自助、共助の日本独自の伝統を認めることは可能であり、その一部は現代まで継承されている。

その一方、19世紀以降近代化を遂げた日本において、既存の制度や地域の習俗宗教に依拠しない世俗的な主権が確立され、中央と地方の行政機関が整備されてきた。現代の地方自治体の制度の存立基盤は明治維新以降の近代にある。そして、近代の日本の諸制度に結び付く思想は、概ね欧米に源流を持っている。この観点から、公助・自助・共助に対応する欧米の基本思想を知ることにより、公民連携の思想史的背景理解につなげたい。まず、事業の公式化に深く関わる主権論、次に、自助に対応する個人の利益追求と資本主義、最後に共助に対応する共同体に価値を置く思想について見ていく。

### (1) 主権論

ヨーロッパの主権とは、キリスト教からの政治の分離独立であり、世俗的な領域での至高の権力を設定し、主権に基づいて領土を管理し、そこに住む人々・諸団体を支配することであった。フランスを例にとれば、主権の確立とともに、行政の領域が徐々に確立され、ポリス (Police) として発展する。ポリスとは、古代ギリシャの都市国家や警察を指すものではなく、「住民の安全や利便性に関わる全ての事柄のために都市に打ち立てられた秩序や規則」を意味し、宗教、習俗、治安、公衆衛生、交通等の様々な領域の管理を通して、「人間を最も完全な幸福に導く」ことを目的とした行政全般である<sup>48)</sup>。このポリスが、近代以降に王権を頂点とする主権国家により追求される。

主権 (権力) の波及に関する理論としては、三権分立で知られるモンテスキューの思想がある。主権者権力が恣意的に行使されないためには、多元的な権力が公式に介入することが不可欠であり、かつ、権力がフローとして流れる仕組みが必要であると考えた彼は、中間プロセスの権力を、中間団体 *corps intermédiaires* として概念化した。権力をフローとして流す仕組みによって、最上流に位置する王権から諸侯へ、諸侯から官吏へ、更に官吏から技術者へという順番で、間断なくオフィシャルに権力を流すとともに、維持管理を中間団体や個人が担うことが可能となる。

古典的なコンセッションの仕組みは、同様に、権力波及の理論から説明できる。コンセッション *concession* の語源は、「～の場所に置く」(ラテン語の *concedere*) であり、王権は、王の代わりとして公式に別の権力主体を置く手続を使いこなし、権力を公式に流すことによって、様々な事業を実現<sup>49)</sup>した。王と、インフラやサービスを實現する主導権をもつ人との間の直接の代理形態がとられ、コンセッションが "*intuitu personae*" (その人個人) に帰属するが、この場合も、オフィシャルな権限移譲であることに変化はなく、個人が最終責任者

47) 江戸幕府が大火や震災時に講じた救済策を「公助」と位置付けることは可能であり、その例を挙げたい。文化3 (1806) 年の大火以来、「焚出 (たきだし)」「御救米 (おすくいまい)」「御救小屋 (おすくいごや)」という救済策はセットで用いられており、この「公助」のノウハウは、安政江戸地震 (1855) に転用されている。宇佐美龍夫『東京地震地図』新潮社、1983、p.135-148 北原糸子『地震の社会史』講談社、2000、p.252-305

48) Nicolas Delamarre, *Traité de la Police*, Amsterdam, 1729, Préface, sans page  
田中大二郎・松本礼子『マレシオセ隊員ギョットのバリ住民データベース構想とポリス改革』  
一橋大学社会科学古典資料センター年報, no.33, 2013, p.3

49) Xavier Bezançon, *Une approche historique du partenariat Public-Privé*, Revue d'économie financière, 1995, p.27

となり、公的サービスを一貫して提供するという契約の下に事業が進められる<sup>50)</sup>。主権が淵源となって事業が公式化され、様々な行政サービスが提供される仕組みは、いわば現代の日本で言うところの「公助」に相当し、その近代の思想的伝統は、ヨーロッパの主権理論に求められる。

## (2) 個人の利益追求から資本主義へ

ヨーロッパの近代において、主に近代自然法思想の下に、共同体を人工的集団として理論化する思想が影響力を持った。社会契約により政治共同体が構成されるとするロックやルソーの理論がその典型である。その基礎は個人に置かれる。この思想においては、一人ひとりの生命・自由・財産・幸福追求の権利を保護するために、諸個人が自発的な意思に基づいて契約（社会契約）を結んだ結果、政治共同体が設立されるまでの一連のプロセスが理論化される。

個人に基礎を置いた共同体理論とともに、近代のヨーロッパでもう一つ別の思想が大きな意味を持った。利害関心を正当化する思想である。諸個人の財産権や幸福追求の権利の思想は、個人の利己心や私利私欲に基づく活動を強く肯定する思想なしには発展できなかった。この思想は、「私益すなわち公益」という逆説を打ち出したマンデヴィルから、アダム・スミスを通じて、古典派経済学の基礎に置かれる。個人が利益追求することによって、社会的富が増大し、全体最適が実現されるという思想は、いわば「自助」に結び付けられる思想である。この自助の関係領域は、その後、資本主義を通じて、飛躍的に拡大し、マーケットを通じて多様な財とサービスが供給される仕組みが発展するとともに、企業も巨大化していく。費用最小化・効用最大化を基本原理とする企業は、経営効率の追求により活動を進化させる。

## (3) 共同体の価値から共生と共助へ

19世紀以降、個人の利己心肯定を基礎に発展した資本主義に、共同体の価値を対置する思想群が登場する。いわば「共助」によって、生産、消費等の仕組みを分かち合おうとする思想である。資本主義への批判を踏まえ共同体の価値を置く思想として協同組合、社会主義、共産主義等があるが、ここでは、これらの内、協同組合に簡単に言及する。協同組合研究は、セクター論を発展させる母体となっており、協同組合研究を足がかりに公民連携の議論に有益なトライアングル理論を構築した研究者（ペストフ）が出ている点も特徴的である。

協同組合の定義として、「事業経営を手段として、共通の経済的・社会的及び教育的目的を追求する人々の集まり」がある<sup>51)</sup>。「個人主義的経済システムに対する反動」として発生<sup>52)</sup>し、自発的に結合した自由な責任ある人たちの自治的な運営を目的とするのが協同組合である。協同組合セクター (Le secteur coopératif) という語は1930年代に用いられている。「公的セクター」「資本家的セクター」「私的セクター」とともに、「協同組合セクター」は4つのセクターの1つを占め、この中で、私的セクターと緊密に結び付いて、一つのシステムを構成するとされた。近代の人間生活に関わる複雑化した様々なシステムを、独自の共同事業として再編・総合化し、公的セクターや資本家セクターとも住み分けしつつ、共同事業のメンバーの公平な受益のために運用する仕組みであるとともに、他方で、自発的なアソシエーションと地域に根付いてきた自生的なコミュニティをつなぐ一定の役割を果たすのが協同組合である。

50) ペリエ frères Périer 兄弟による、パリの最初の水道のコンセッションの事例がある。

①消防用水 pompes à feu ②生活用水の供給 des fontaines de distribution ③街路の下へのあらゆる配管の設置に関して15年の「排他的な特権」を与えるものであった。

Bezançon, *op.cit.*, p.37

51) シャルル・ジードによって与えられた定義

レイドロー A.F.Laidlaw 『西暦2000年における協同組合 - レイドロー報告』日本協同組合学会編、日本経済評論社、1989、p.86

52) フォーク G.Fauquet 『協同組合セクター論』中西啓之・菅伸太郎訳、日本経済評論社、1991 (原著: *Le secteur coopératif*, Brussels, 1935), p.50

## 6. 現代の公民連携の理論

### (1) ペストフ ～ 官民二元論から三元論として「福祉混合」理論の構築

ペストフがトライアングル理論を最初に提起した平成 4 (1992) 年の論文<sup>53)</sup>に基づいて、サードセクター理論構築の動機や、理論の内容について確認する。

ペストフが当時のスウェーデンの福祉の現実と課題に向き合い、トライアングル理論を用いて、福祉の担い手としての「サードセクター」を打ち出した功績は大きく、後の様々な議論に有用なツールを提供することになった。公民連携研究においても、そのトライアングルはツールとして有効に用いられている。こうした現状から、公民連携の理論の視点で不可欠な理論が、ペストフがトライアングルを用いて展開するサードセクター論である。

まず、ペストフはスウェーデンの民営化を議論の対象としている。当時、平成 12 (2000) 年までに裁判所、警察、保安、防衛を除いた全ての国家部門は民営化されるべきだという論調が支配していたことに言及している<sup>54)</sup>。社会福祉も当然、民営化の議論にさらされていた。「福祉国家の代わりに、抜け殻か夜警国家が残される」とペストフは批判する。議論は公営か民営かをめぐってなされ、公営でなければ民営という二元論に人々の認識は支配されていた。そのことを取り上げて、ペストフは、公営、民営いずれのサービス提供を主張する人々も、「サードセクター third sector」への関心を欠落させていると主張する。サードセクターとは、「協同組合、ボランタリーアソシエーション、非政府組織、大衆運動、そして非営利組織」を指し、ペストフは、「協同組合と非営利組織に関する基礎理論」の検討を論文の主たる目的と説いた。協同組織の 3 つの原則的な形態—労働者協同組合、消費者協同組合、非営利組織—を引き合いに出し、これらの 3 つの形態が、公私の社会福祉サービス供給に対する「選択肢」であると主張した。さらに、この公的な社会福祉サービスの担い手になり得る「協同組合や非営利組織」という「サードセクター third sector」の理論的な再検討を「福祉混合 Welfare mix」という枠組みから行った。これが、ペストフのトライアングル理論に結実する。

具体的に、ペストフによるトライアングルを用いた議論について確認する。福祉混合の図は、社会制度と社会秩序の相互関係に関連しており、国家 (State)、市場 (Market)、コミュニティ (Community) を三角形の角の部分に配している。これらの 3 つには、独自の指導原理、行為者と資源、主要な目的と結果がある。

社会秩序と福祉混合について検討する場合、いくつかの主要な区別を認識しておくことが重要であり、それらは、公的 Public / 私的 Private、営利 For-profit / 非営利 Non-profit、フォーマル Formal / インフォーマル Informal であるとされる。これらは、図上の 3 つの破線で概念化されている (図表 2-1 を参照)。公的機関はフォーマルで非営利であるが、民間企業はフォーマルで営利である。コミュニティはインフォーマルで私的な組織であるが、ボランタリーアソシエーションは、私的で非営利な組織である。三つの破線で囲まれた逆三角形の部分で、ペストフは「サードセクター (THIRD SECTOR)」と名付け、「ボランタリーで非営利の組織 (Voluntary/ Non-Profit Organizations)」とする。

53) Pestoff, *Third Sector and Co-Operative Services - An Alternative to Privatization*, Journal of Consumer Policy, no.15, 1992, p.21-45 [翻訳『ソーシャル・サービスの第三部門～社会福祉の民営化に対するもう一つの選択肢～』ヴィクトール A. ペストフ, 岩田正美訳, 生協総研レポート, no.5, 1993, p.6-27]

54) スウェーデンの政治状況が反映している。スウェーデンでは、1976 年に戦前以来 44 年間政権の座にあった社民党が反社民党連合に敗北し、その後、両派が政権交代を繰り返した。ペストフがこの論文を書いている時期は、福祉を公共部門から切り離す政策をとる「反社民連合」が政権の座にあった 1991～1994 年に相当する。  
佐藤慶幸『NPO と市民社会』有斐閣, 2002, p.96-97



ペストフは、トライアングルによる区分を、「社会福祉サービスの供給形態の選択肢」について議論する場合に重要性を持つと考えており、いわゆる「官（公）」＝公的で非営利な社会福祉サービス供給、いわゆる「民」＝私的で営利の社会福祉サービス供給が、多くの可能な選択肢のうちの一つでしかないということが、この図から理解され、また、「公」と「私」が正反対の極ではないということも、この図により理解されるからである。

トライアングル中央に位置する逆三角形のサードセクター領域を念頭に、ペストフは、「私的で非営利という選択肢は社会福祉サービスの供給が公的財源で行われることを排除していないが、公的機関の下でなされるとは限らない。しかもこれらの供給は営利組織の目的と等しくない」と説得的に述べている。その上で、「公私のソーシャルサービスの間の境界を変える必要」を主張する。

理論はおおむね以上のとおりだが、この議論に基づいて、コミュニティの領域にある、協同組合、NPO といった「サードセクター」の利点を述べている。中でも、NPO のアウトリーチ outreach 機能<sup>55)</sup>によって、公的な保険・社会福祉サービス目的の効果的な達成に NPO が貢献する可能性を説いている。アウトリーチ機能等を理由として、ペストフは、「福祉国家の単純な民営化」よりも、「ソーシャルサービスの協同組合化の展開」や「ソーシャルサービス供給に非営利組織を組み入れること」の方が「強い理論的根拠を持つ」と主張する<sup>56)</sup>。

ペストフのトライアングルから引き出されるメリットは、トライアングルに3本引かれた線、すなわち、公的 Public / 私的 Private、営利 For-profit / 非営利 Non-profit、フォーマル Formal / インフォーマル Informal を分ける線がスタティックな線ではなく、ツールとしてダイナミックに運用することができる線であり、これらの線を動かしながら、様々な議論を組み立てることができる点にある。

図表 2-1 ペストフのトライアングル

Pestoff, *Third Sector and Co-Operative Services – An Alternative to Privatization*, Journal of Consumer Policy, no.15, 1992, p.25 の図を基に作成

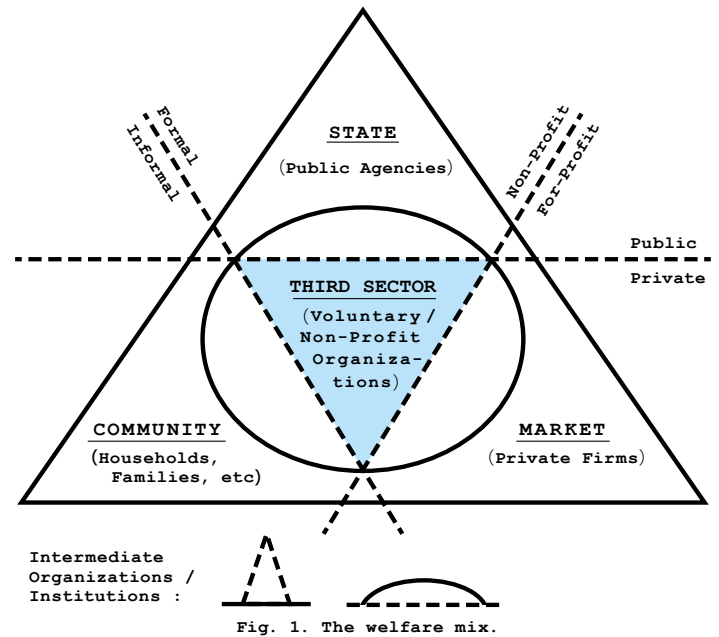


Fig. 1. The welfare mix.

55) 本来「手を差し伸べる」という意味のアウトリーチは、積極的に対象者のいる場所に出向き、働きかけ、寄り添い、ケアするニュアンスを持つ。公平性の原則から個々の対象者に対する直接対応に限界がある行政機関（官）に対し、協同組合やNPOはアウトリーチ機能によって、公共サービスのニーズに応え得る。

56) 実際のスウェーデンにおける福祉事業について言えば、ペストフの議論以前から政府とNPO・非営利セクターの協調関係は一定の範囲で志向されていた。政府の民営化の議論とそれに対する批判を経て、平成6（1994）年以降、NPO・非営利セクターがその重要性をより強く認識され、一定の役割を担うことになるが、公的サービスの協同組合化がもっとも大きな特徴であった。この時期にスウェーデンでもっとも進んだのは、保育デイケア・サービス部門で、「自治体で運営していない」保育デイケア・サービスの数は、昭和63（1988）年から平成6（1994）年にかけて、538から1768へと3倍以上になった。通う子供の数も、8500人から39000人へと4倍以上になった。自治体運営でない保育サービスの3分の2は、父母が運営する親協同組合、労働者協同組合、ボランティア組織の3つの形態をとる非営利協同組織であった。

なお、平成6（1994）年にスウェーデンで社民党が再び政権に就くに当たり、NPO組織の重要性がより強く強調された。ただし、NPOセクターに対する態度は党を二分するほどの争点となっており、NPOとの協調を重視する立場と、NPOを民間企業に近い組織と認識しNPOとの協調に否定的な立場があったとされる。佐藤慶幸，前掲書，p.98，p.117

## (2) NPO・非営利部門に関する理論

ベストフのサードセクターに関しては、別の動きとして、レスター M. サラモン (Lester M. Salamon) を中心としたジョンズ・ホプキンス大学による非営利セクター国際比較研究プロジェクトに着目できる。「史上最大級の社会科学プロジェクト」<sup>57)</sup> とも言われ、現代の地域、福祉、環境等の分野で公共の目的に従事する「サードセクター」に関し、その組織の性質、範囲、構造そして財政に関する基礎情報を、国際比較の観点から大々的に拡充する研究を行うものであった。同研究の基礎には、公共部門とサードセクターのパートナーシップの重要性が置かれており、「サードセクター」に関しては、ベストフと同様、政府（官）でも市場（民）でもない非営利組織、NPO 等を主に指している。平成 2（1990）年から平成 6（1994）年にかけて、12 か国<sup>58)</sup> の非営利セクターについて研究を行っており、日本も対象である。

日本に関しては、未だ特定非営利活動促進法（NPO 法）が制定されていない時期に、公益法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、医療法人、特殊法人、公益信託を研究対象とし、ワーキングペーパーが平成 5（1993）年に出ている<sup>59)</sup>。平成 2（1990）年から数年で行われた調査であるが、日本について、非営利組織を設立する「もっとも制約の多い国」<sup>60)</sup> であり、非営利組織を設立する「包括的な法体系がない」「独立した民間のボランティアセクターは日本に存在しない」とする一方で、「そうした概念が生まれはじめてるように見える」としていた。

1980 年代から、アメリカの「ネットワークの衝撃」<sup>61)</sup> が伝えられ、活動を横に自由に拡げていく可能性が指摘されていた。親密圏の狭い閉じられた情報疎通とは異なり、弱い連結で緊密性が弱く開放的で拡大的であるネットワークの特徴に注目が集まり、現代にいたっている。

日本の特定非営利活動促進法（NPO 法）設立準備の一部は、アメリカの調査を通して行われた。関係者は、アメリカでの 2 つの発見について説明している<sup>62)</sup>。1 つ目は、「共通の目標や価値観にもとづく自主的なグループや団体」に法的根拠を与え、活動を支援する NPO システムであり、2 つ目は、「アドボカシー型の市民活動の存在」の発見である。「アドボカシー型」は説得的な提案活動であり、一定の実務的方法で行政プロセスに貢献しようとするものである。アメリカでの発見を経て、日本で少しずつ NPO の実験的な設立を通じ、NPO 運営の理論や枠組みが追求されていった経緯がある。その他、アメリカのシリコンバレーの地域再活性化の事例にヒントを得て、「産官民学」による NPO プラットフォームを通じた協働関係が 1990 年代から模索されていた<sup>63)</sup> 点も付け加えておきたい。

こうして、阪神・淡路大震災における国民的な被災地支援の関心の高まりとともに「ボランティア元年」が時代を画し、平成 10（1998）年に特定非営利活動促進法（NPO 法）が制定されて以来約 20 年、様々な領域で NPO の発展を見ることができている。

57) 『日本の NPO の機能と欠点』三田学会雑誌, 92 巻 4 号, 2000, p.19 (681)

58) 日本、イギリス、フランス、アメリカ、ドイツ、イタリア、ブラジル、カーナ、エジプト、インド、タイ、ハンガリーの計 12 か国である。サラモン／アンハイアー『台頭する非営利セクター』今田忠監訳, ダイヤモンド社, 1996, p.18

59) Takayoshi Amenomori, "Defining the nonprofit sector: Japan" in Working papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1993

60) サラモン／アンハイアー, 前掲書, p.120

61) 山岸秀雄〔編著〕『アメリカの NPO』2000, p.10-11

62) 山岸秀雄, 前掲書, p.12-13

63) 山岸秀雄, 前掲書, p.26-28

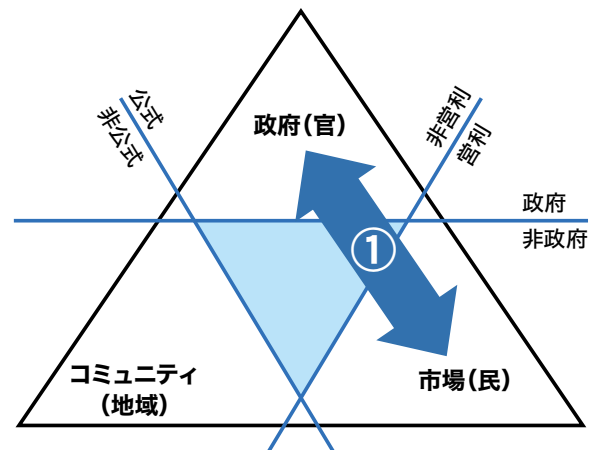
### (3) 公民連携の理論 ～ペストフのトライアングルの公民連携への応用～

ここでは、東洋大学 PPP 研究センターから公開されている根本祐二『公民連携における官民公私の関係に関する一考察』(2010) ディスカッションペーパーを基に、ペストフのトライアングル(理論)をツールとして、公民連携のあり方を論じる方法を説明する。

東洋大学 PPP 研究センター長の根本祐二氏は、政府(官)セクター、市場(民)セクター、コミュニティ(地域)セクターの三者の活動の住み分けを視野に収めつつ、「サードセクター (THIRD SECTOR)」とペストフが名付けた逆三角形の領域を現代日本の「新しい公共」の活動領域に重ね合わせ、公民連携のあり方を説得的に示している。以下に示す図表は、おおむね同ディスカッションペーパーの図を基に作成したものである。

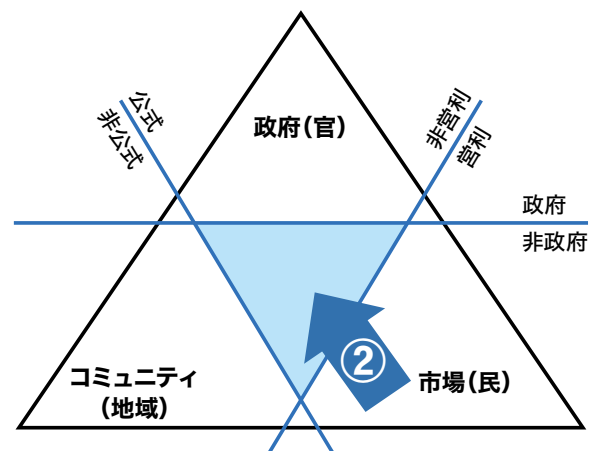
#### ① 官と民間：契約によるガバナンス (狭義の PPP)

政府と市場(≒地方自治体と民間事業者)が契約を結び、権利と義務が、「公式」に位置付けられている状態を示している。この図は契約によるガバナンスを示している<sup>64)</sup>。この①矢印は、官と民の相互性とともに、この関係が、営利と非営利の境界を超えること、政府と非政府の境界を超えることを意味している。他方、公式であることは、契約を経て事業が官から民へ移管されても変わらず、維持されることを示している。この①を、根本氏は「狭義の PPP」<sup>65)</sup>と後に呼んでいる。



#### ② 官と民間：社会起業家や非営利型株式会社

営利目的である市場セクターの行動原理を維持したまま、目的を非営利に移動させる形態である。根本氏は、例えば千代田区で老朽公共施設を借り受けて NPO、ベンチャー支援に役立てる施設「ちよだプラットフォームスクエア」を運営するプラットフォームサービス株式会社を、この例としている<sup>66)</sup>。「非営利のハードルを超え」たこの運営会社により、社会起業家や非営利型株式会社の誕生を期待できるとしている。



続いて、以下に説明する③～⑥までは、全て官とコミュニティ(地域)の活動主体との関係に関わるものである。根本氏によれば、公民連携論は「公式の世界

で展開」されており、本来、非公式のコミュニティも、公式の契約の権利義務主体となることを条件として参加することが許されるとされる。公民連携は役割を分担することであり、責任を持って役割を果たせないような当事者に参加資格を与えないのは、このトライアングルの3つのセクター、すなわち、民間、行政そしてコミュニティの当事者にとっても必要なことであろうと根本氏は論じている。その上で、官とコミュニティの関係想定した理論化を、ペストフのトライアングルをもとに行っている。

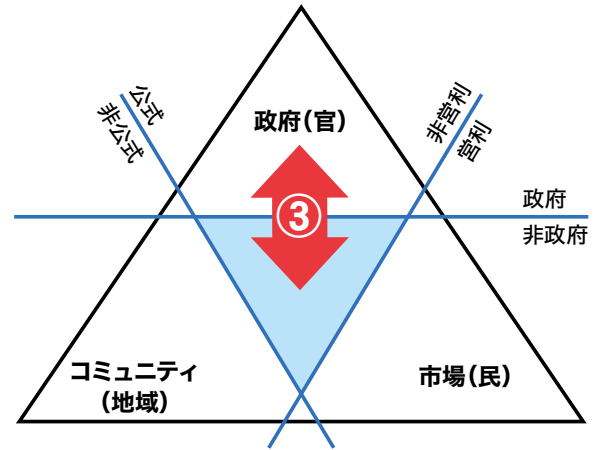
64) 根本祐二『公民連携における官民公私の関係に関する一考察』2010, p.5

65) 根本祐二『新しい公共の概念整理と PPP の役割』市政, 全国市長会, 2010年12月, p.18-19

66) 根本祐二『PPP 研究の枠組みについての考察 (2)』東洋大学 PPP 研究センター紀要, 2012, p.12

③ 官とコミュニティ：従来どおり公式の領域のみを対象とする場合

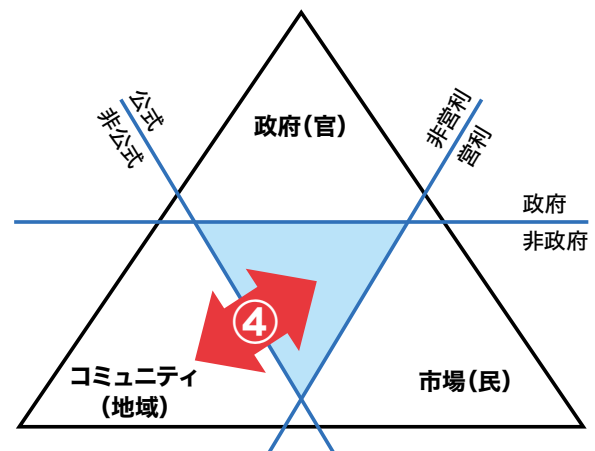
このケースはコミュニティのサービス主体が、政府（自治体）の公式のレベルを達成しつつ、契約によってサービスを提供するケースである。非営利の境界は越えることがないが、政府の境界を越えて、非政府の領域で活動する点に特徴がある。例えば、コミュニティが地域のソーシャルキャピタル<sup>67)</sup>をもとに防犯や防災等の活動を公式に実施する事例はこの領域に含まれる。「公式」「非営利」「非政府」が特徴である。



④ 官とコミュニティ：コミュニティの活動を非公式のまま受け入れ対象とする場合

このケースは、コミュニティが現実に提供している非公式な活動・サービスを、非公式に政府（自治体）又は民間が組み込むことを意味する。コミュニティの活動の「非営利」「非政府」はそのまま、そして「非公式」もそのままである。

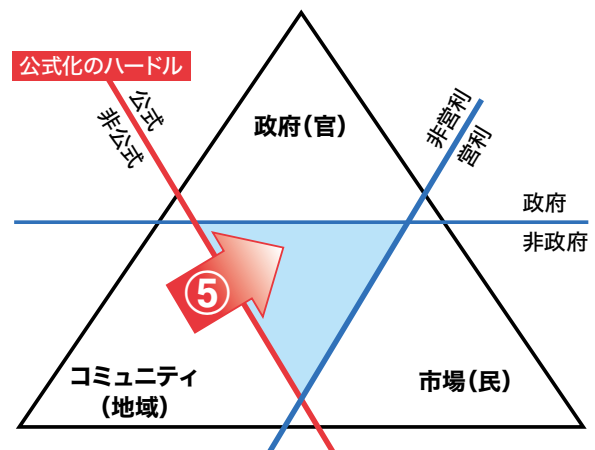
この欠点は、非公式であるがゆえに、全体としての安定性が担保されないリスクが存在することである。契約という公式化を経ることなく、コミュニティのリスクがそのまま政府（自治体）又は民間へ繰り入れられることを意味する。根本氏は、このケースにおいて、リスクを政府が負担する場合、財政負担の肥大化につながり得ることを示唆している<sup>68)</sup>。



⑤ 官とコミュニティ：コミュニティの活動を公式化しようとする場合

コミュニティの（非公式な）活動の性格はそのまま維持し、公式化しようとするケースである。

この⑤の矢印の示すケースが、全てにおいて公式化可能なわけではない。様々な事業において非公式を公式に変化させるのは難しい問題であるにせよ、公式化のハードル（＝公式／非公式を隔てるハードル）を、契約の締結やリスク管理の方法等によって実質的に設け、社会的な信用に基づいた活動領域を確保することができる。根本氏は、グラミン銀行の例をもとに説明しており、融資を受けてコミュニティで活動しようとする人々が、ピアプレッシャー（隣人の監視）<sup>69)</sup>を働かせることによって、公式化のハードルを超え、融資に必要な信用主体となることを示唆している。公式化が達成できれば、⑤の活動は、「公式」「非営利」「非政府」の領域での活動となる。



67) 社会関係資本とも言われ、物的資本、人的資本と並ぶ概念である。人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴を指す。

68) 根本祐二『公民連携における官民公私の関係に関する一考察』2010, p.6

69) 三木敏夫『イスラム経済とグラミン銀行』（その1）（その2）、垂細亜大学アジア研究所所報、第127号（2007年7月）、p.10-12及び、第128号（2007年10月）、p.10-12を参照。グラミン銀行が融資の対象とする人々は、通常5人のグループで構成される。返済を滞ればグループの別の者が借入れを受けられないリスクを負うことになり、利得損失シェアリングの考えを反映させた仕組みである。5人が連帯責任を負うことは、コーラン（クルアーン）の教えにより、「宗教に埋め込まれた社会的連帯」を表すイスラム共同体の一種にほかならない。このようにイスラム教の最上位規範を融資者の連帯責任に組み込むことによって、ピアプレッシャー（隣人の相互監視）が達成され、実質的に公式化可能になっている。

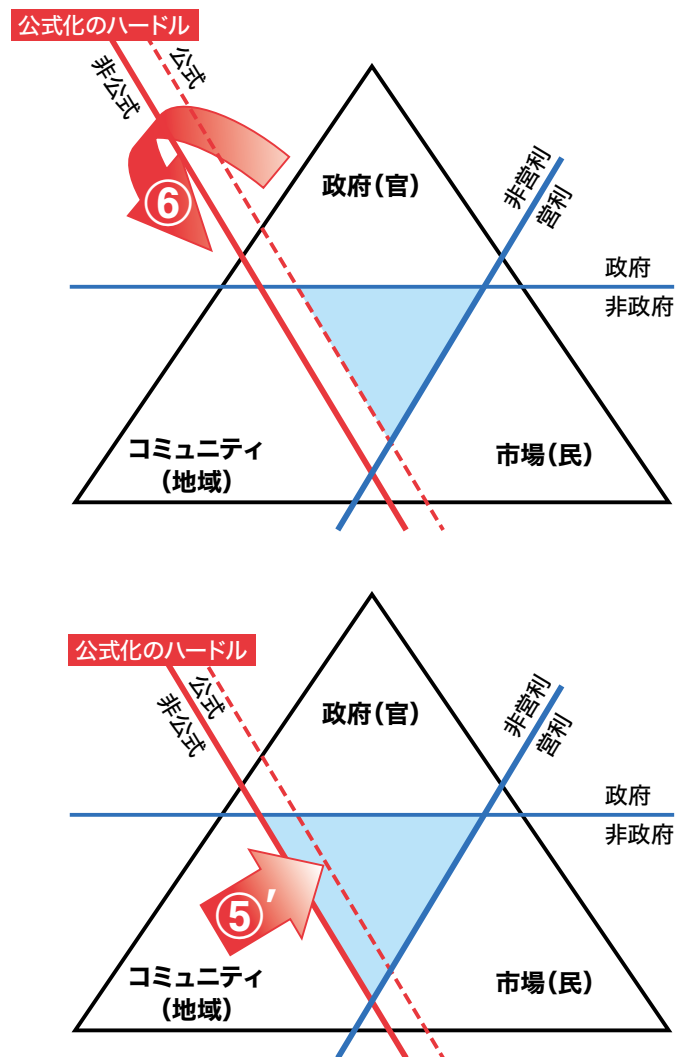
根本氏は別の論考で、「非公式」のまま活動を受け入れる場合に生じ得る問題について論じている。例えば、1週間に1回高校生のボランティアがお年寄りの話し相手になる活動をしているとする。ある日、何らかの事情でこの高校生が行けなくなり、代わりも見つからなくなったとする。すると、お年寄りを落胆させるだけでなく、場合によっては、何らかの病気の早期発見が遅れるという弊害も生じる。ただ、この場合、高校生は「非公式」のボランティアとして活動しており、ボランティアを休んだことによって生じる不利益の責任を問うことはできない。このボランティアの例え話に示されるように、地域は、「非政府」「非営利」「非公式」を特徴とすることで柔軟に非営利活動を実施できる側面もある。一方で、「非公式」であるがゆえに、必ずしも責任ある確実なサービス提供の義務を負っておらず、無責任になる傾向があると根本氏は論じ、その先に「地域の失敗」と認識すべき事態が起り得ることを警告している<sup>70)</sup>。

### ⑥ 官とコミュニティ：公式化のハードルを

#### 下げてコミュニティの活動を公式化する場合

次に、「公式化のハードル」に関する説明である。コミュニティの活動の非公式な状態を公式化するための一つの方法として、官側が設けている「公式化のハードル」を下げるという議論があり得る。これは、コミュニティ側により参加しやすいように「公式化のハードル」を寄せることによって、コミュニティの参加を促すことが可能なことを示している。根本氏は具体的な事例として、アドプト制度<sup>71)</sup>を挙げている。

⑤は、公式化のハードルを「下げた」(＝コミュニティ寄りに移動させた)ことによって、コミュニティの活動が公式化を達成できたというイメージである。従来の公式化のハードル(点線)であれば、公式化できない活動が、公式化のハードルを下げたことによって、公式化を達成できたことを示している。ただし、前述の⑤で論じたことから理解されるように、コミュニティに配慮してハードルを下げた分のリスクは政府(官)又は市場(民)が負担することになったと考える必要がある。



## 7. 新宿区「公民連携」前史～玉川上水と歌舞伎町

新宿区が自治体として「公民連携」を検討しようとするとき、1990年代のPFIの導入以降、または、2000年代の日本版PPPの導入以降の直近の歴史を考慮するだけでは十分ではない。新宿区の行政が積み重ねてきた系譜とともに、新宿独自の民の系譜を考慮する必要がある。

戦後に自治体として発足した新宿区は、昭和37(1962)年に、『新宿区15年の歩み』を発行している。<sup>72)</sup> それによれば、高度経済成長期の前に当たる時期までに、様々な活動を行っていたことが分かる。昭和25

70) 根本祐二『今なぜ「公民連携」なのか』調査季報、横浜市政策局、vol.168、2011、p.3

71) 根本祐二、前掲書、2012、p.11 身近な公園、道路、公共施設の美化・保全活動を住民自身がボランティアで行い、行政がそれを側面支援する制度をアドプト制度という。

72) 新宿区『新宿区15年の歩み』昭和37(1962)年3月

(1950)年に商工課を設置して以来、中小企業の振興活動に携わっており<sup>73)</sup>、昭和26(1951)年から区内各地域の商店会と連絡協調を図る活動が開始された<sup>74)</sup>。昭和24(1949)年には繁華街での青少年の不良防止を目的とした青少年問題協議会の設置<sup>75)</sup>、昭和33(1958)年には新宿明朗推進会が若者の午後10時の帰宅を促すために新宿三越の協力を得て同百貨店の屋上に「希望の鐘」を設置した事業<sup>76)</sup>、そして、新宿高層ビル群が建設される前の淀橋浄水場跡地利用の懸賞募集を通じた民間アイデアの募集<sup>77)</sup>事業など、地域住民、商店街、民間企業と連携した数多くの活動を行っている。これらの連携活動は、自治体としての新宿区の初期の活動の特徴付けるものである。そして、歴史を遡れば自治体としての新宿が発足する以前に、新宿の固有性が確認できる例もあり、ここではそれを物語る2つについて言及する。

1つ目は、新宿区の公民関係に大きな示唆を与え続けてきた歌舞伎町の事例である。

戦災で力を失った「官」に多くを期待することが困難な中、「民」が画期的な活動を刻んだ事例である。角筈に住む鈴木喜兵衛氏が類いまれなイニシアティブを取り、新宿の復興に取り組まれた。鈴木氏は食料品缶詰を開発・生産し、百貨店に卸すという典型的な民間事業者の一人であるが、同時に土地に根付いた町会長(角筈北一丁目町会)として、地域住民との人間関係を尊重しながら、民の活力を最大限に引き出し、復興に尽力した。戦後間もない物不足の時代、日本各地の民間事業者がマーケット(市場)を通じて食料品等の提供に従事するのが精一杯だったのに対して、鈴木氏の主導による新宿の戦後復興は、地域の歴史や伝統にも配慮しながら、まちづくりの超長期的なビジョンと行動計画を持ち、民間事業者と住民が一体となって行政(東京都)と連携し、区画整理やインフラ整備を含む総合的なまちづくりを実現したユニークな事例であった。公助の核である主権が一時停止されていた数年間の間に、新宿では「民」が決定的な役割を示す歴史が刻まれた。その意味で、鈴木氏は戦後の新宿における独自の「民」の基礎を築いた一人であると言える。

近年の新宿区の事業においても、新宿の「公」と「民」の独自の協力のあり様を歴史的に系譜付けるため、鈴木氏が意識されるケースがある<sup>78)</sup>。

2つ目は、玉川上水の終点が内藤新宿に引かれたことによって、新宿が「宿」となり、発展の基礎が築かれた歴史である。

玉川上水の事業は、当時の主権者である幕府と事業者(玉川兄弟)の間で一定の契約が結ばれ、事業が民に委託された、古典的なコンセッション方式として認知可能な事業である。新宿区は近年、「玉川上水の歴史的価値を次世代に継承していくため」、かつての流れに沿って新宿御苑内に「玉川上水・内藤新宿分水散歩道」を整備<sup>79)</sup>しており、この事業は超長期的な取組の一つに数えられる。散歩道事業に関わった民間事業者によれば、地元住民との合意形成のプロセスにおいて<sup>80)</sup>、水源、整備の意義、イメージ等に関して住民による議論が提起されるとともに、既存の植栽環境との調和や新宿御苑利用者・地元住民の通行への配慮も求められており、これらの点を尊重し、技術的な解決が図られている。

ここに挙げた2つの例は、いずれも、近年「公民連携」が前面に押し出されるはるか以前の時代に、新宿に関わる事業を成し遂げた人々の偉業が関係している。当時の関係者が今日的な公民連携の課題を意識して取り組んでいたわけではないが、これらは、現代の新宿区の公民連携事業の理念や価値に接続させ得る重要な系譜につながるものであり、新宿区固有の「公」と「民」の関係の基礎に影響を与え続ける重要な事例である。新宿区のまちと環境は、行政と民間事業者そして住民が協力して築くという精神を、新宿に刻まれた過去の歴史に学びつつ、現代の公民連携の理論や手法をもとに、継承発展させることが重要な意味を持つのである。

73) 前掲書, p.63

74) 前掲書, p.64

75) 前掲書, p.62

76) 前掲書, p.108

77) 前掲書, p.72

78) 新宿区が家守事業として取り組んだ「喜兵衛プロジェクト」。

79) 本事業の散歩道は3つの区間に分かれており、「大銀杏区間」「大木戸区間」「旧新宿門区間」となっている。平成21(2009)年度から整備をすすめ、平成24(2012)年に3区間の全てが完成し、同年3月12日に記念式典が行われた。

80) 株式会社建設技術研究所の所員6名による以下の論文である。

『玉川上水・内藤新宿分水における合意形成の取り組み』土木技術者実践論文集, vol.1, 2010, p.137-142

## 8. 歴史・理論を踏まえた新宿区における公民連携 (PPP) の定義

新宿区における公民連携 (PPP) の定義を考えるに当たり、第 1 章では、公民連携 (PPP) の定義を整理する意義について言及し、国や自治体などでの定義の事例を示しながら、新宿区における「民」を論じた。また、本章では、戦後日本の民営化をめぐる議論を説明した後、公民連携 (PPP) の前提となる基礎理論として「ペストフのトライアングル」を示すとともに、その応用としての「公民連携 (PPP) のトライアングル」について論じた。これらを踏まえ、新宿自治創造研究所として、新宿区における公民連携 (PPP) の定義を次のとおり示す。

### 【新宿区における公民連携 (PPP) の定義】

**質の高い公共サービスの提供と持続可能な地域運営を図るため、行政と民間が役割分担の下、それぞれお互いの強みをいかして連携すること**

- 「行政」とは、基礎自治体である新宿区をいう。
- 「民間」とは、新宿区内に住所を有する者並びに区内で働く者、学ぶ者、活動する者及び活動する団体（将来的に活動する意思のある者・団体を含む。）をいう。  
ペストフ (公民連携 (PPP)) のトライアングルでは、「市場 (民) セクター」と「コミュニティ (地域) セクター」の両方の領域の主体のほか、「アソシエーション (組織)」の領域の主体、「新しい公共」の主体も含む。
- 「強み」とは、「行政」としては法令等に基づく適正な制度運用や行政情報の活用などであり、「民間」としてはノウハウや創意工夫、資金力、柔軟性などである。
- 実施に当たっては、「リスクとリターン設計」及び「契約によるガバナンス」の原則を踏まえ、「民間」が負うリスクに見合うリターンを定め、契約などにより合意内容の履行や効果的な役割分担を図るものとする。

### コラム② 歌舞伎町

歌舞伎町の生みの親である鈴木喜兵衛氏は、戦災復興として歌舞伎町のまちづくりに取り組むが、事業者として、歌舞伎町のプロジェクトが「企業的に絶対成り立つと云う確信」があったとしている。鈴木氏は、昭和 18 (1943) 年における芸能施設と昭和 20 (1945) 年 12 月におけるそれを比較した調査をしており、「芸能施設が人口比率で三割不足していること」が明らかになった。こうして、鈴木氏は歌舞伎町に歓楽街をつくるという構想の成功を確信することになった。プロジェクトは二転三転し、博覧会の跡地として、歌舞伎町は「道義的繁華街」の道を歩み出す。

鈴木氏の活動のベースは町会にあった。戦後間もない昭和 20 (1945) 年 9 月に、角筈一丁目北町会を母体とする復興協力が設立された。同会の規約、事業、総会の資料等が、鈴木氏の著作『歌舞伎町』(昭和 30 (1955) 年、大我堂) に収録されている。復興協力の事業は、整地、水道、ガス、電柱、下水、道路、電話ケーブル、防火施設など、実に総合的なまちづくりに関わるもので、区画設計については東京都都市計画局に依頼するというものであった。道義を非常に強く打ち出す点は、「本地区の商行為は絶対に道義を尚び」という言葉にも表れていた。

時は流れ、2000年代に新宿区が「歌舞伎町ルネッサンス」を掲げ、誰もが安心して楽しめるまち歌舞伎町の再生に取り組んだとき、鈴木氏の道義的繁華街の思想は、歌舞伎町の「遺伝子」に例えられ、その継承と再生を通じたまちづくりが目指された。歌舞伎町ルネッサンスは、「クリーン作戦プロジェクト」「地域活性化プロジェクト」「まちづくりプロジェクト」及び「喜兵衛プロジェクト」の四つから構成される、様々な主体による連携事業である。このうち、「喜兵衛プロジェクト」は、公共空間活用を目的とした家守事業を通じてエンターテインメントのまちへの転換を図ろうとするものであり、歌舞伎町タウン・マネジメントの核となった。このように、現代の新宿区の公民連携による活動にも、鈴木氏の精神が継承されている。



# 公民連携 (PPP) の現状



本章では、公民連携を取り巻く現状を把握するため、国の方針、先進自治体の取組、国・自治体・民間事業者・金融機関等の連携について示していく。

## 1. 国の方針

### (1) 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定)

政府は、平成 30 (2018) 年 6 月 15 日に「経済財政運営と改革の基本方針 2018 ～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」を閣議決定した。「経済財政運営と改革の基本方針」とは、政府が進める経済・財政政策の基本方針であり、「経済財政諮問会議」<sup>1)</sup>での答申を経て閣議決定されるもので、通称「骨太の方針」と呼ばれる。公民連携 (PPP) に関しては、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」の第 3 章「経済財政一体改革の推進」における「PPP/PFI<sup>2)</sup>の推進」及び「公的サービスの産業化」の項目で次のとおり示されている。

#### (PPP/PFI の推進)

民間の資金・ノウハウを最大限活用するとともに、公的負担の最小化を図るため、「未来投資戦略 2018」及び「PPP/PFI 推進アクションプラン」に基づき、多様な PPP/PFI の活用を重点的に推進する。

地方公共団体等が PPP/PFI に取り組みやすい方策<sup>3)</sup>を講ずる。特に、上下水道においては、効率的な整備・管理及び経営の持続可能性を確保するため、各地方自治体の経営状況の地域差を「見える化」し、広域化や共同化、コンセッションをはじめとする多様な PPP/PFI の導入、ICT 活用等を重点的に推進する。また、赤字空港の経営自立化を目指し、運営権対価の最大化を図りつつ、地方管理空港を含め、原則として全ての空港へのコンセッションの導入を促進する。

人口 20 万人以上の地方公共団体における実効ある優先的検討の運用をはじめとする PPP/PFI の実施支援に加え、人口 20 万人未満の地方公共団体が容易に取り組めるよう、年内に改革工程を具体化する。公的不動産について PPP/PFI の利活用拡大を通じてキャッシュフロー化、維持管理コストの削減等を図る。

#### (公的サービスの産業化)

官民連携の下、データヘルスの取組、PPP/PFI、地方行政サービスの民間委託等の公的サービスの産業化の取組を加速・拡大する。

スケールメリットの拡大による民間事業者の参入を促すため、複数自治体や公営企業間等での多様な地域間連携やアウトソーシング等の促進などの環境整備を進める。また、民間参入や民間の業務運営に関する規制の改革を進める。

ワンストップ窓口や助言等を通じたノウハウ面での地方自治体の支援、課題や先行事例等の蓄積された専門知識の類型化・見える化や横展開、関係府省主導による業務手法の標準化等を促進する。

1) 経済財政諮問会議とは、経済財政政策に関し、内閣総理大臣のリーダーシップを十全に発揮させるとともに、関係国務大臣や有識者議員等の意見を十分に政策形成に反映させることを目的として、内閣府に設置された合議制の機関である。

2) 国における「PPP/PFI」という表記について、PPP の中の一つの手法として PFI があり、PPP の中に PFI が含まれているため、単に「PPP」としても差し支えない。国としては、もともと PFI を推進していた中でより広い概念として PPP を推進することになった経緯や、PFI を重要な手法として強調するという意図もあり、PFI という表記を残し、「PPP/PFI」と表記していると推察する。

3) 「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の一部を改正する法律 (改正 PFI 法)」(平成 30 年 6 月 13 日成立)に基づく施策の利活用促進に加え、柔軟性や実効性のある PPP/PFI 手法の開発や優良事例の横展開等。



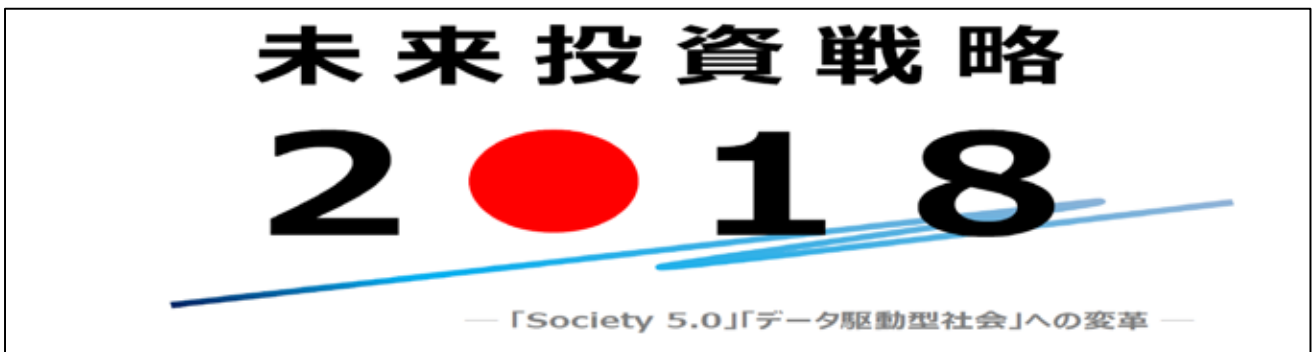
## (2) 「未来投資戦略 2018」(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定)

政府は、平成 30 (2018) 年 6 月 15 日に「未来投資戦略 2018 - 「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革 -」を閣議決定した。「未来投資戦略」とは、政府による「未来への投資」に向けた成長戦略であり、「未来投資会議」<sup>4)</sup> による取りまとめを受け閣議決定されるものである。

公民連携に関しては、「未来投資戦略 2018」の第 1 「基本的視座と重点施策」「重点分野とフラッグシッププロジェクト」における「PPP/PFI 手法の導入加速」の項目で次のとおり示されている。

### (PPP/PFI 手法の導入加速)

- ・国有林について、公益的機能を維持しつつ、民間事業者の長期・大ロットでの使用収益を可能とする仕組みを整備するとともに、空港、上下水道、道路、文教施設、港湾などの重点分野のコンセッションの取組を強化する。
- ・公共施設等運営事業など PPP/PFI の更なる活用拡大に向けて、司令塔である内閣府や事業実施省庁において専門的知識と豊富な経験を有する専任の民間人材を登用するなど、推進体制を抜本的に強化する。
- ・行政コストを抑えつつ、民間ノウハウを活用して社会課題解決と行政効率化を実現する成果連動型民間委託契約方式の活用と普及を促進する。



### 重点分野とフラッグシップ・プロジェクト (2)

#### ■ デジタルガバメントの推進

- ◇ デジタルファースト法案の提出
- ◇ ワンストップ化・ワンスオンリー化の推進
  - 個人向け：介護、引越、死亡・相続 等
  - 法人向け：法人設立手続、社会保険・税手続 等
- ◇ 一元的なプロジェクト管理に向けた推進体制の強化 (情報システム関係予算に府省横断的視点を反映等)

#### ■ 次世代インフラ・メンテナンス・システム / PPP・PFI 手法の導入加速

- ◇ 建設から維持管理のプロセス全体の 3 次元データ化
- ◇ 要求水準 (性能、コスト等) を国が明示するオープンイノベーションの積極活用
- ◇ PPP・PFI の重点分野における取組強化

「未来投資戦略 2018 概要」(内閣官房・日本経済再生本部 HP) を加工して作成

4) 未来投資会議とは、日本経済再生本部の下、第 4 次産業革命をはじめとする将来の成長に資する分野における大胆な投資を官民連携して進め、「未来への投資」の拡大に向けた成長戦略と構造改革の加速化を図るため、産業競争力会議及び未来投資に向けた官民対話を発展的に統合した成長戦略の司令塔となるために開催される会議である。

### (3) 「PPP/PFI 推進アクションプラン(平成 30 年改定版)」

(平成 30 年 6 月 15 日民間資金等活用事業推進会議決定)

政府は、公共施設等の整備・運営に民間の資金や創意工夫を活用することにより、効率的かつ効果的であって良好な公共サービスを実現するため、多様な PPP/PFI を推進することが重要であるとしている。これにより、新たなビジネス機会を拡大し、地域経済好循環を実現するとともに、公的負担の抑制を図り、国及び地方の基礎的財政収支の黒字化を目指す経済・財政一体改革に貢献することが期待されるとしている。

このため、政府は、「PPP/PFI 推進アクションプラン」(平成 28 年 5 月 18 日民間資金等活用事業推進会議<sup>5)</sup> 決定) を定め、平成 25 (2013) 年度から平成 34 (2022) 年度までの 10 年間で 21 兆円の PPP/PFI の事業規模を達成することを目標とするとともに、公共施設等運営権制度を活用した PFI 事業(以下「コンセッション事業」という。)等で集中的に取組を強化する重点分野として、これまでの空港、水道、下水道、道路に加え、文教施設及び公営住宅を追加した。

平成 29 (2017) 年度は、施策のフォローアップや重点分野の進捗状況を踏まえて、推進のための施策として新たに「公的不動産における官民連携の推進」を明記したほか、重点分野にクルーズ船向け旅客ターミナル施設及び MICE 施設を追加するなどの改定を行い、平成 29 年改定版としてまとめた。

平成 30 (2018) 年度は、平成 29 年改定版の施策のフォローアップや重点分野の進捗状況を踏まえて、平成 30 年改定版としてまとめた。

なお、平成 25 (2013) ~ 28 (2016) 年度における PPP/PFI 事業の累計実績額は 11.5 兆円となっている。

#### PPP/PFI 推進アクションプラン(平成 30 年改定版)概要

※赤字は主な改定事項

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		
ポイント	<ul style="list-style-type: none"> <li>・改正 PFI 法で創設のワンストップ窓口制度、助言制度等の円滑な運用により、国の支援機能の強化を図る</li> <li>・実施主体の経験や地域の実情に応じた支援・負担軽減策の検討等を通じ、実施主体の裾野拡大を図る</li> <li>・空港をはじめとするコンセッション事業等の重点分野に公営水力発電・工業用水道を追加する</li> </ul>		
改定版概要	<b>PPP/PFI 推進のための施策</b>		
	<b>コンセッション事業の推進</b>	<b>実効性のある PPP/PFI 導入検討の推進</b>	<b>地域の PPP/PFI 力の強化</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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</li> <li>○独立採算型だけでなく、混合型事業の積極的な検討推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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おいて、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</li> <li>・国及び人口 20 万人以上の地方公共団体における的確な運用、優良事例の横展開</li> <li>・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</li> <li>・PPP/PFI の経験の少ない地方公共団体や小規模の地方公共団体への実施主体の裾野拡大に向けて、実施主体の負担軽減策として、柔軟性・実効性のある検討・導入手法の検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○インフラ分野での活用の裾野拡大</li> <li>○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</li> <li>・官民対話の普及推進(民間提案の積極的活用等)</li> <li>・地元企業の事業力強化</li> <li>・PPP/PFI 推進に資するデータの見える化推進</li> <li>○情報提供等の地方公共団体に対する支援</li> <li>・改正 PFI 法で創設の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</li> <li>・先進的な地方公共団体の取組や組織設計等の分析・横展開、期間満了案件の検証</li> <li>○PFI 推進機構の資金供給機能や案件形成のためのコンサルティング機能の積極的な活用</li> </ul>
	<b>公的不動産における官民連携の推進</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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</li> <li>・公園や遊休文教施設等の利活用推進</li> <li>・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</li> <li>・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</li> </ul>		
	<b>コンセッション事業等の重点分野</b>	空港【6件達成】、水道【6件：～平成30年度】、下水道【 <b>具体的検討6件達成、実施方針目標6件：～平成31年度</b> 】、道路【1件達成】、文教施設【3件：～平成30年度】、公営住宅【6件：～平成30年度】、クルーズ船向け旅客ターミナル施設【3件：～平成31年度】、MICE 施設【6件：～平成31年度】、 <b>公営水力発電【3件：～平成32年度】、工業用水道【3件：～平成32年度】</b>	
	<b>事業規模目標</b>	21 兆円(平成 25～34 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)	
	<b>PDCA サイクル</b>	毎年度のフォローアップと事業規模や施策の進捗状況の「見える化」、アクションプランの見直し	

「PPP/PFI 推進アクションプラン(平成 30 年改定版)概要」(内閣 HP) を加工して作成

5) 民間資金等活用事業推進会議とは、PFI 法に基づき内閣府に特別の機関として設置されるものであり、PFI 基本方針案の作成や、民間資金等の活用による公共施設等の整備等に係る施策について関係行政機関相互を調整するとともに、その他重要事項について審議し、その施策の実施を推進することを所掌している。

## (4) 多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針(要請) (平成 27 年 12 月 17 日民間資金等活用事業推進会議決定)

政府は、平成 27 (2015) 年 12 月 17 日付けで各自治体に対し、多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針 (要請) について通知した。

本通知では、新たな事業機会の創出や民間投資の喚起による経済成長を実現するためには、公共施設等の整備等に民間の活力及び技術的能力を活用することが重要であり、PPP/PFI 手法導入を拡大することが必要とされている。また、人口 20 万人以上の自治体については、PPP/PFI 手法導入に係る「優先的検討規程」を定めるよう国から要請されている

「優先的検討規程」とは、公共施設等の整備事業に係る基本計画策定や運営方針の見直しを行うに当たって、PPP/PFI 手法の導入が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法に優先して検討するための手続及び基準等を定めた規程である。

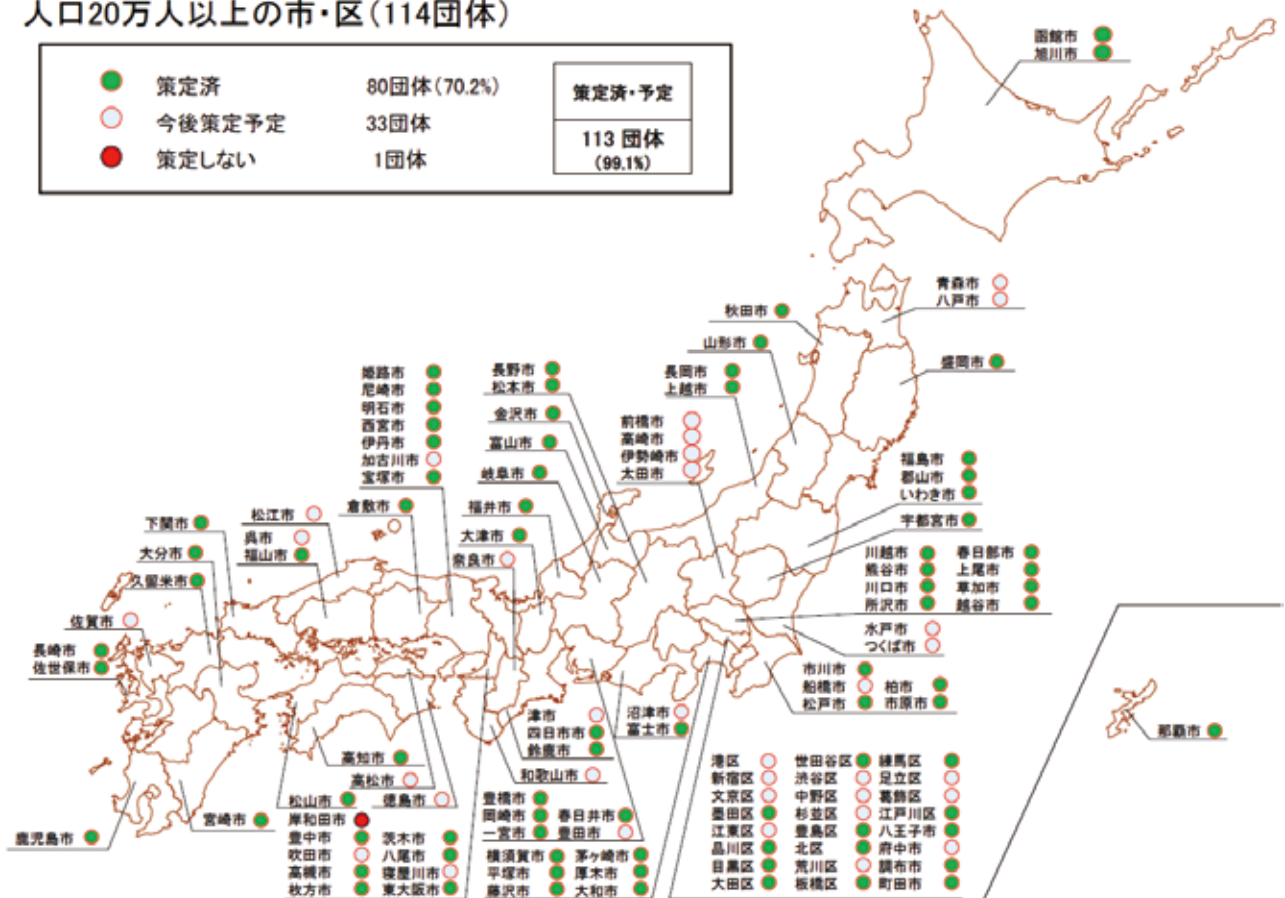
政府は、各自治体向けに、優先的検討規程策定の手引と、ひな型となる優先的検討規程の例を策定している。また、各自治体に対し、PPP/PFI 推進に資する支援措置を実施している (優先的検討運営支援、高度専門家による課題検討支援、地域プラットフォーム形成支援、PPP/PFI 専門家派遣、ワンストップ窓口)。

平成 30 (2018) 年 3 月末時点の優先的検討規程の策定状況について、各省庁では 92.3%、都道府県では 93.6%、政令市では 100%、人口 20 万人以上の自治体では 70.2%、人口 20 万人未満の自治体では 2.0% が策定済みとしている。

### (参考) 優先的検討規程の策定状況(人口20万人以上の市・区)

人口20万人以上の市・区(114団体)

● 策定済	80団体 (70.2%)	策定済・予定 113 団体 (99.1%)
○ 今後策定予定	33団体	
● 策定しない	1団体	



「優先的検討規程の策定状況」(内閣府 HP) を加工して作成

## 2. 先進自治体の取組

### (1) 横浜市「共創」

横浜市は、公共サービスは行政だけが提供するのではなく、行政の役割は「民の創意工夫や努力を応援し、各々の目標や夢が実現していく環境を作ること」との基本姿勢を示し、「公から民へ」の事業展開を進めてきた。

さらに、民間のより主体的な参画や発意を求め、行政と民間が双方向のコミュニケーションを通じて、それぞれの知識やノウハウ、その他保有している経営資源を最適な形で組み合わせることにより、優れたサービスを効率的かつ持続的に提供することが必要として、異なる価値観の積極的相互作用を通じて新たな価値を創出し、行政と民間で「公」を共に創っていくことが市民にとって有効であるとしている。



そのため、既存の公民連携手法にとらわれることなく、民間事業者のビジネス活動を市民のためにどう役立て、社会的課題の解決を図るかというより大きな視点に立ち、優れた民のアイデアを広く募り、新たな公民連携手法の開発を含め、更なる進化を図るための取組として「共創」を推進している。

共創とは、「社会的課題の解決を目指し、民間事業者と行政の対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値を創出すること」をいう。

共創の取組により、行政と民間の対話を通じて民間の持てるアイデアと力を存分に発揮し、それぞれが持つ資源やノウハウを活用することで、共に新しい公共づくりを目指している。共創による新しい公共づくりを目指すべき「すがた」として、「質の高い公共サービスの提供」、「新たなビジネスチャンスの創出」、「横浜らしい地域活性化の推進」を掲げている。

共創の所管部署である「共創推進室」は、「共創推進の指針（平成 21 年 3 月策定）」に基づき、企業、NPO 法人、大学、自治会町内会、市民活動団体など様々な主体と対話を重ねて新たな価値を創り出すため、次のような取組をしている。

- ①共創フロント：民間事業者からの公民連携に関する相談・提案窓口である。民間事業者からの提案は、共創推進室が市役所各部署との橋渡し役となり、実現に向けた検討や調整を行う。
- ②共創オープンフォーラム：民間と行政の登壇者が社会的な課題について対話し、新たなアイデアや解決策を見出していく場として、年に 1～2 回、数百人規模で実施している。
- ③共創ラボ・リビングラボ：企業、大学、NPO などの民間と行政が同じテーブルに着き、対等かつ主体的に議論をしながらアイデアを出し合う、少人数での対話の場である。
- ④サウンディング調査：横浜市の公有資産の活用等について、事業検討の段階で民間事業者のアイデアや市場性の有無を、公募による対話で把握する。



「共創推進の指針」・「共創～私たちが目指す『共創』のすがた～」(横浜市 HP) から引用

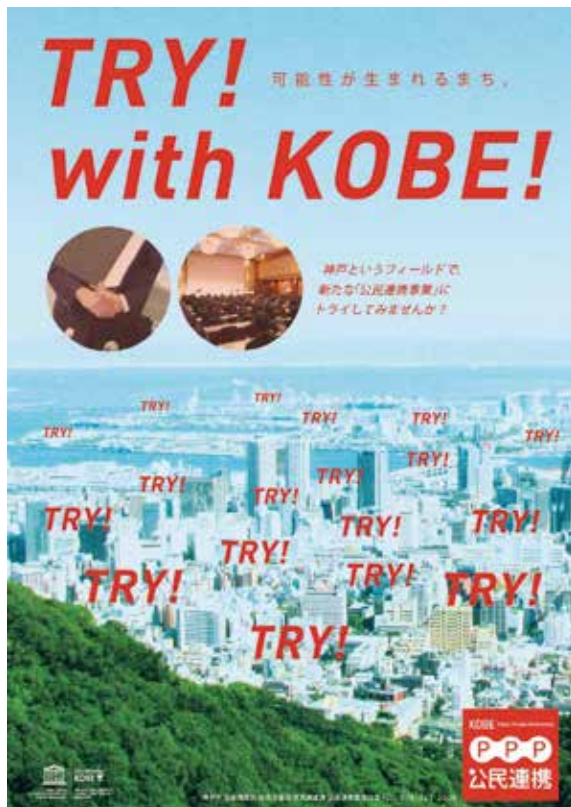
## (2) 神戸市「公民連携の推進(TRY! with KOBE! TRY! in KOBE!)」

神戸市では、「市民サービスの向上」、「行政コストの見直し」及び「地域経済の活性化」を目的に、公民連携に取り組んでいる。それに向けて、「ワンストップ窓口により、迅速・柔軟な連携」、「市と事業者が対等なパートナーとして、互いの強みをいかした Win-Win の連携」及び「事業者アイデアの実現促進（意見交換の重視・アイデアを重視した選定）」の3つの基本姿勢を掲げている。

平成 26 (2014) 年 7 月には「神戸市公民連携 (PPP) ガイドライン」を策定しており、市民サービス向上や地域経済の活性化等の様々な行政課題の解決に向けて、民間事業者が主体となった取組を推進するため、公民連携推進担当を設置し、民間事業者からの提案・相談を一元的に受け付け、実現に向けた調整を行っている。

また、神戸市との連携によるメリットと次の3つを掲げており、民間事業者と神戸市が、対等なパートナーとしてお互いの強みをいかながら、地域課題の解決に向けた取組を進めるため、民間事業者からの様々な提案を受け付けている。

- ① 社会貢献活動に取り組むことにより、企業イメージの向上につながる。
- ② 神戸市事業の担い手として、新たなビジネスモデルの構築や価値の創造が期待される。
- ③ 連携事業によって商品売上の向上や、知名度アップにつながる可能性がある。



「公民連携推進について」、「神戸市における公民連携 (PPP) の取組」(神戸市 HP) から引用

### (3) 福岡市「mirai@」

福岡市は、公民連携の提案受付、サポート、情報提供・情報発信等を一元的に行い、関係部局等と連携しながら民間提案の実現をサポートするワンストップ窓口として、「mirai@ (ミライアット)」を設置している。

「mirai@」の役割は、社会課題解決のために、AI・IoTを含めた民間のノウハウを活用し、公民連携を更に推進することを目的として、福岡市の窓口となって民間提案の実現をサポートすることであり、「公民共働事業」と「実証実験フルサポート事業」の2つのプロジェクトを実施している。



「mirai@」(福岡市HP) から引用

「公民共働事業」とは、「同じコストで効果増」「同じ効果でコスト減」となるような行政サービスの改善やタイアップなど、市と共働で事業を実施するプロジェクトである。

「実証実験フルサポート事業」とは、AI・IoTなどの先端技術を活用した社会課題の解決や生活の質の向上などにつながる実証実験プロジェクトであり、優秀なプロジェクトについては、福岡市での実証実験を全面的にサポートする。

このほか、民間の経営ノウハウや技術力、資金を活用した官民協働による施設整備を行う「官民協働事業 (PPP)」にも取り組んでいる。

「官民協働事業 (PPP)」については、福岡市がPFIに取り組むに当たっての対象事業や事業手法の選定基準、全庁的な事業推進体制、地場企業の参画促進に向けた考え方など、福岡市の基本的な考え方を定めた「官民協働事業 (PPP) への取組方針」を策定している。さらに、各種のガイドブックやリストを策定し、取組を積極的に推進している。

- ① PFI ガイドブック：PFIの基礎事項や実際の手続に関する職員及び民間事業者の実務者向けガイドブック
- ② PPP/PFI 民間提案等ガイドブック：民間事業者からのPFI法に基づく「民間提案」や任意の「民間発案」を積極的に受け入れるための対応方針（受付体制や対応方針、手続等）を定めたガイドブック
- ③ PPP ロングリスト：PPP/PFIによる事業化の可能性がある事業をまとめたリスト
- ④ PPP ショートリスト：PPP/PFIによる事業化の可能性がある事業のうち、事業手法検討業務委託や事業化手続業務委託を行うための予算が確定した事業をまとめたリスト

## (4) さいたま市「公民連携テーブル」

さいたま市では、多様化・複雑化する行政課題に対応するためには、市民サービスの向上やコスト削減等を図る公民連携 (PPP) の取組が重要となっているとし、「さいたま市提案型公共サービス公民連携制度」などを通じて、公民連携の一層の推進を図っている。

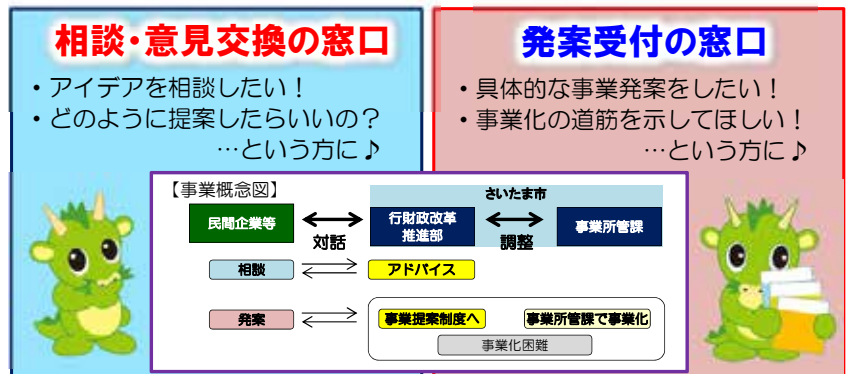
その取組の中で、常設の公民連携に関する対話の窓口として、「相談・意見交換機能」と「発案受付機能」を有する「さいたま公民連携テーブル」を設置している。

- ①相談・意見交換機能：公民連携に関する提案方法、事業化プロセス、事業情報提供などについて、事業者等と対話し、事業発案につなげるための助言・情報提供・意見交換等の場となる相談窓口の機能
- ②発案受付機能：市が実施している事業や今後実施する方向性を決定している事業に対して、事業者等のアイデアや工夫が盛り込まれた事業の発案を受け付ける場となる発案窓口

なお、「さいたま市提案型公共サービス公民連携制度」とは、市が実施している事業や今後実施する方針を決定している事業を対象に、民間からの知恵やアイデア、創意工夫をいかした提案を受け付け、コストやサービスの質に優れた提案を事業化し、より充実した質の高い市民サービスの提供を目指す制度である。

このほか、公共サービスの質の維持・向上や効率的・効果的な行財政運営の実現に向けて、市と企業・各種団体等が、より一層の公民連携に取り組むため、市における公民連携の取組を広く情報発信するとともに、参加者が公民連携に関する先進事例や知識を習得し、公民連携の意識の醸成を図ることを目的に「さいたま公民連携コミュニティ」を設置している。

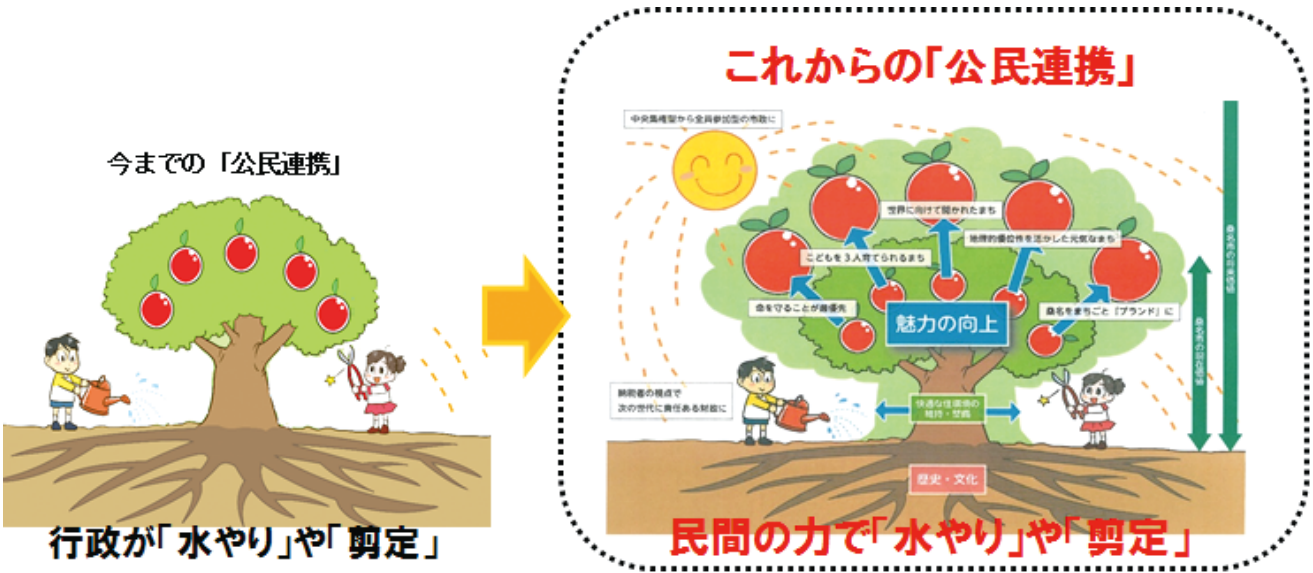
「公民連携コミュニティ」の主な事業は、市主催によるセミナーの開催が中心となる。セミナーのテーマは、公民連携に関する基礎的な知識や最新の動向、先進事例や他の自治体における取組事例、「さいたま市提案型公共サービス公民連携制度」の事例などで、セミナー参加費は原則として無料としている。また、アンケートや公民連携に関する相談窓口の開設などにより、市と参加者が、公民連携に関する意見交換などを円滑にできるようにしている。



「公民連携テーブル等」(さいたま市 HP) から引用

## (5) 桑名市「コラボ・ラボ桑名」

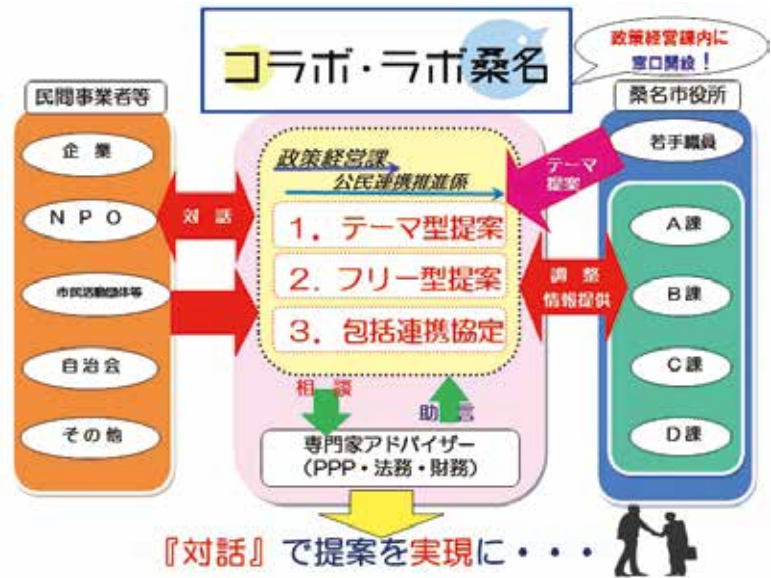
三重県桑名市では、社会情勢の変化に伴い、人口減少問題、高齢化社会など市の将来を見据えた現実的な対応が急務であり、加えて市民の価値観も多様化し、行政のみで全ての公共サービスを維持することが困難としている。このような中で、行財政改革の取組として、従来の考え方に捉われず、民間事業者等の力を積極的に活用した市民サービスの実現を目指す「公民連携 (PPP)」の考え方を取り入れ、民間事業者等と役割分担をしながら協力し、民間事業者等の資源やノウハウ、アイデアの活用に積極的に取り組んでいる。



その一環として、市の社会課題・地域解決を目指し、民間事業者等と行政との対話により、お互いの知恵とノウハウを結集して新たな解決方法、新たな価値を創出するワンストップ窓口となる「コラボ・ラボ桑名」を設置した。

「コラボ・ラボ桑名」とは、「公」と「民」の連携（コラボ）の形を研究する研究所（ラボラトリー）を意味している。

「コラボ・ラボ桑名」は、市と民間事業者等との対話方法や提案方法を示した「コラボ・ラボ桑名 ガイドライン」に基づき、「民間事業者等と桑名市の各部署とのパイプ役」として調整を行い、民間事業者等と桑名市が対等なパートナーとして目標を共有し、お互いの強みを生かした連携により各々のメリットを見だし、Win-Win の関係の構築を目指している。



	強み (例)	連携によるメリット (例)
桑名市	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「桑名市」が持つプラスのイメージ → 住みよさ・利便性・水郷・文化 etc.</li> <li>○多岐分野に渡る業務</li> <li>○多様な資源、フィールド</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○行政コストの見直し</li> <li>○行政課題の解決</li> <li>○市民サービスの向上</li> </ul>
事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>○企業ブランド / (情報) 発信力</li> <li>○資金力 / (商品) 販売力</li> <li>○独自の技能、ノウハウ</li> <li>○意思決定のスピード</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○連携による企業イメージの向上</li> <li>○新たなビジネスモデルの構築や市場の創造</li> <li>○商品の売り上げ向上や知名度アップ</li> </ul>

「コラボ・ラボ桑名」(桑名市 HP) から引用



## (6) 世田谷区「公共サービスの更なる充実」

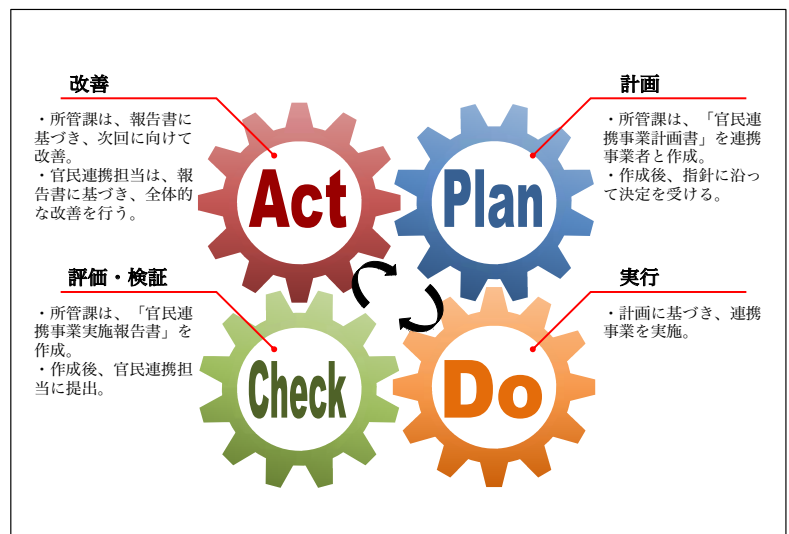
世田谷区では、区を取り巻く環境として、人口減少や少子高齢化などの日本全体に係る課題とともに、区独自の課題も存在し、行政需要は多様化、複雑化している中で、官（区）と民（民間企業等）が連携して公共サービスを提供することにより、公共サービスの更なる充実を図っていくとしている。

一方、民間企業等からの提案受付窓口の不在、事務手続など実施までのプロセスの不明確さ、所属をまたがる提案の対応など様々な課題があった。このため、民間企業等との連携を最大限発揮できていない状況にあったことから、個別で行ってきた官民連携に関して、全体的な考え方や連携までのプロセス、手法、留意事項等を整理し、区における考え方や姿勢、仕組みを庁内外に対して示し、共有することを目的として、「世田谷区官民連携指針」を策定した。

官民連携を進めるに当たり、区の姿勢や考え方として、次の2つの基本的考え方を示している。

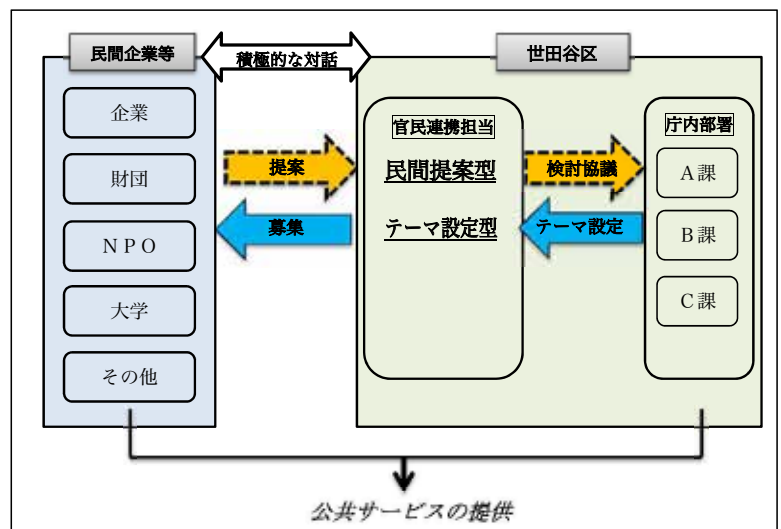


①対話による価値の創造：区は、行政課題の解決のために、民間企業等に求めること、区が行えることを明確化し、積極的に区から発信していくことを目指す。また、民間企業等からの提案を積極的に受け入れ、既存のやり方にとらわれない検討を行っていく。区と民間企業等は、同じ公共サービスの充実を目指す対等な関係であり、対話を通じて信頼関係を構築していき、Win-Winの関係で連携を推進していく。



②効果の検証及びフィードバック：官民連携を効果的、継続的に行っていくためにも、連携した事業の効果検証は必要不可欠であるため、定量的効果のみならず、事業ごとに定性的効果を検証し、PDCA サイクルによってより良い連携を目指していく。

このほか、民間企業等との更なる連携を推進していくために、官民連携を担当する部署である経営改革・官民連携担当課に提案窓口を設置し、民間企業等からの相談、提案を受け付け、提案窓口を通じて様々な連携を実現していくとしている。



「世田谷区官民連携指針」(世田谷区HP) から引用

## (7) 紫波町「オガールプロジェクト」

岩手県紫波町では、「町民の資産」である町有地を活用して、財政負担を最小限に抑えながら、公共施設整備と民間施設等の立地による経済開発を行うため、公民連携手法の活用の方向性を示す「紫波町公民連携基本計画」を、全国に先駆けて平成 21 (2009) 年 2 月に策定した。

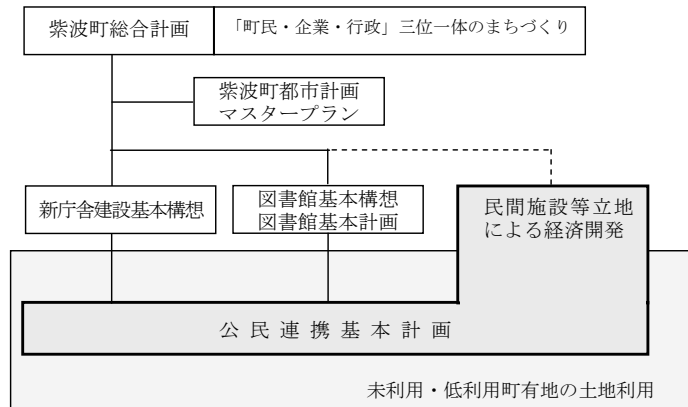
具体的な事業としては、長年にわたって未利用となっていた公共施設用地を有効利用するために、公民連携手法を活用した「オガールプロジェクト」を展開し、身の丈に合った公共施設の整備と民間施設等の立地による総合開発事業を展開している。「オガール」とは、「成長」を意味する紫波の方言「おがる」と、フランス語で「駅」を意味する「ガール (gare)」を掛け合わせたものであり、「紫波の未来を創造する出発駅」として、紫波町が持続的に成長していくようにという願いが込められている。

「オガールプロジェクト」の推進に当たり、庁内の担当窓口として「公民連携室 (当時)」を設置するとともに、町と民間事業者をつなぐエージェント (代理人) の役割を担う「オガール紫波株式会社」を設立している。

「オガールプロジェクト」により、情報交流館 (地域交流センター・図書館) などの公共施設と、「紫波マルシェ」などの民間施設からなる官民複合施設「オガールプラザ」、紫波町役場新庁舎、保育園、オガール広場、オガールタウン、岩手県フットボールセンターなどが整備された。

事業の実績 (平成 28 (2016) 年度) として、情報交流館来館者約 19.4 万人、紫波マルシェ買物客約 34.8 万人、岩手県フットボールセンター利用者数約 4.3 万人などを達成するとともに、約 250 名の雇用を創出しており、めざましい効果を上げている。このような成功の要因として、紫波町の人口 (約 3.3 万人) のみを商圏とせず、北にある盛岡市 (商業の中心地)、南にある花巻市・北上市 (製造業集積地) の計 60 万人を商圏と考えた民間の発想を事業に取り入れたことが大きい。

さらに、「オガールエリア」と周辺地区をつなげて「オガール」の賑わいを広げ、「まち」も「人」も育っていくよう、町全体として公民連携を推進している。



「オガールプロジェクト」紫波町作成資料から引用

### 3. 国・自治体・民間事業者・金融機関等の連携

#### (1) PPP/PFI 地域プラットフォーム

PPP/PFI の導入は、地域における新たなビジネス機会を創出・拡大して地域経済好循環を実現するとともに、地方自治体の財政が厳しさを増す中で、公的負担を抑制しながら、公共サービスの質の向上や公共施設・インフラの効果的・効率的な建設、維持管理を実施することが期待できる。このため、政府は PPP/PFI の導入を推進している。

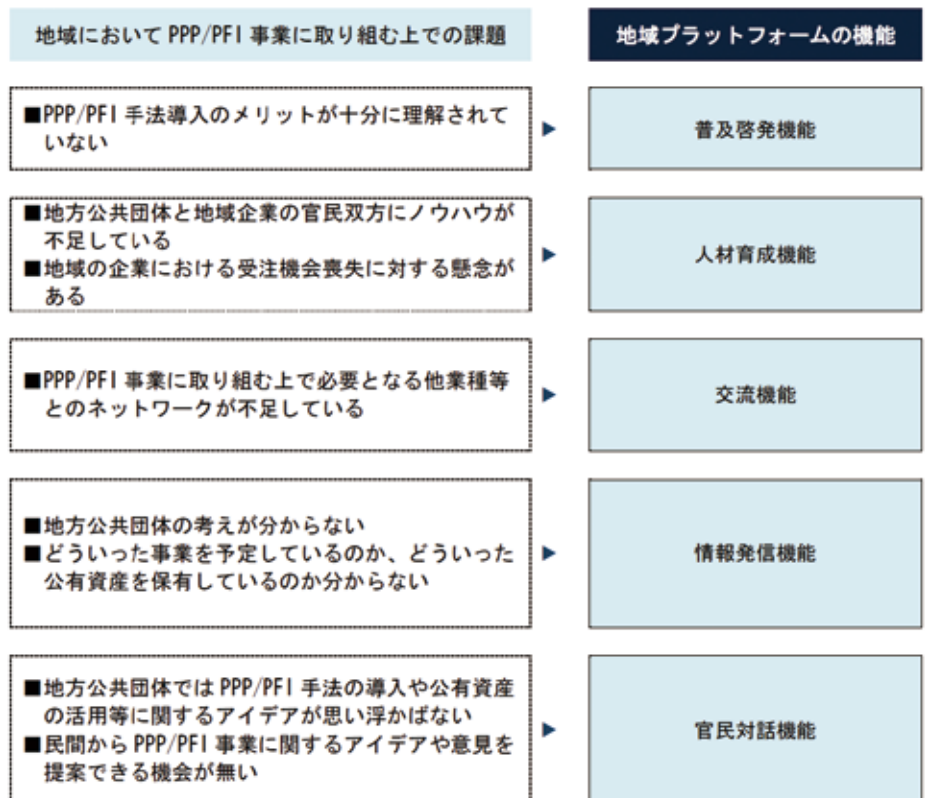
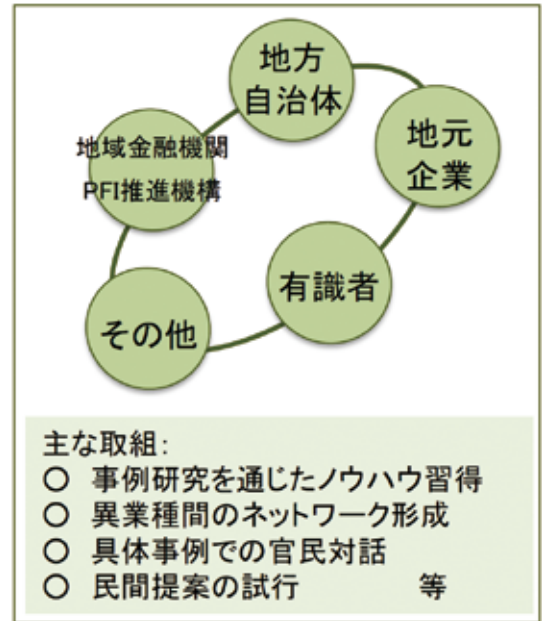
しかし、地域における PPP/PFI の導入は、地方自治体と地域企業の双方にノウハウ・人材が不足しており取組方法が分からないことや、大手企業に仕事を取られてしまうといった不安から地域企業や地域の関係者から理解が得られにくいことなどの課題が障害となり、まだ十分には進んでいない状況にある。

また、PPP/PFI の活用に取り組んでいる地域においても、地方自治体では PPP/PFI 手法の導入や公有資産の活用等に関するアイデアが思い浮かばない、民間から PPP/PFI 事業に関するアイデアや意見を提案できる機会がないなどの課題があることから、民間のアイデアやノウハウを取り入れ、より効果的な PPP/PFI 事業の形成を行うため、積極的な官民対話が求められている。

このような背景を踏まえ、政府は、地域で PPP/PFI に取り組む上での課題を解消するため、PPP/PFI 地域プラットフォームの形成を推進している。

PPP/PFI 地域プラットフォームとは、地域の企業、金融機関、地方公共団体等が集まり、PPP/PFI 事業のノウハウ習得と案件形成能力の向上を図り、具体の案件形成を目指した取組を行う活動の場である。そして、地域で多種多様な PPP/PFI 案件を恒常的に形成していくため、継続的に活動を行うものである。

具体的な活動として、PPP/PFI に関するノウハウ習得のための勉強会、個別事業への PPP/PFI 手法活用に関する官民対話などを実施する。そうした取組によって、地域において PPP/PFI 事業に取り組む上で障害となっている地方自治体等の経験やノウハウの不足、地域企業や関係者の理解不足などの課題の解消や、民間のアイデアやノウハウを事業計画に取り入れることによる事業の質の向上などが期待できる。



「PPP/PFI 地域プラットフォーム運用マニュアル」(内閣府 HP) から引用

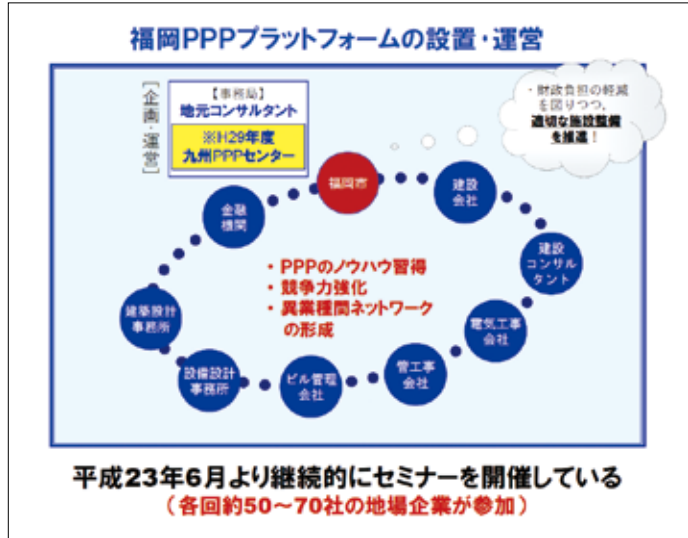
## (2) 福岡 PPP プラットフォーム

「福岡 PPP プラットフォーム」とは、地場企業の PPP に関するノウハウ習得と事業参画に向けた競争力強化を図るため、公共建築物の整備・運営に関連する設計、建設・施工、管理運営などに地場企業が福岡市と対等の立場で参加するとともに、他都市の事例研究等による企画提案力・事業遂行力の向上や異業種間のネットワークの形成、個別事業に関する情報提供と意見交換などをテーマとしたセミナーを継続的に展開する「常設の場」として、平成 23 (2011) 年 6 月に設置されたものである。

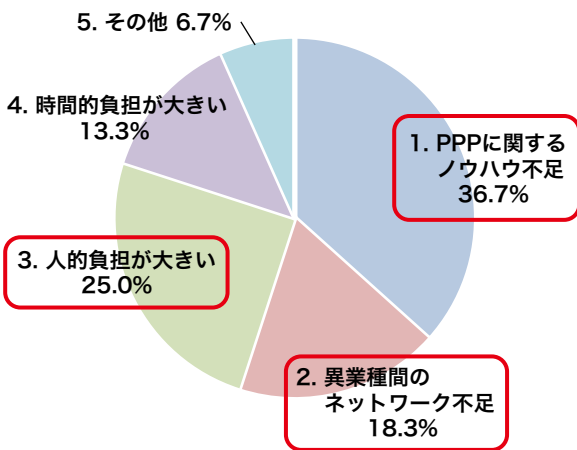
「福岡 PPP プラットフォーム」での取組を通して地場企業により構成されたグループから、付加価値の高い公共サービスや活力ある地域社会の形成に資する事業提案がなされ、福岡市が発注する PPP 事業の受注と事業展開が実現することを目指している。

平成 23 (2011) 年度から平成 29 (2017) 年度までの「福岡 PPP プラットフォーム」への参加企業数は、247 社 (延べ 1,490 社) となっている。参加企業の業種は、建設会社、設計会社、ビルメンテナンス会社、造園会社、不動産会社、コンサルタント会社、広告会社、卸売・小売販売会社、交通事業者、電気・ガス事業者、金融機関など様々である。

「福岡 PPP プラットフォーム」では、参加者に対するアンケートを行っており、継続的に参加している企業に対してのアンケート結果は次のとおりである。



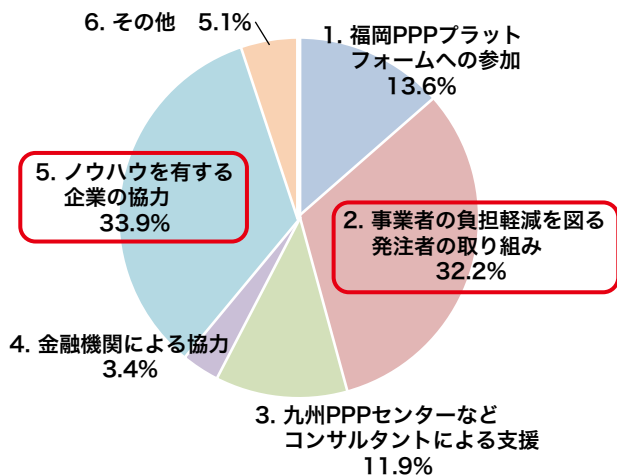
### ① PPP/PFI 事業に参画するにあたっての課題は？



「PPP に関するノウハウ不足」や「人的負担の大きさ」の項目が高く、提案書作成等に係るノウハウ不足や労力が課題であると回答している企業が多い。「異業種間のネットワーク不足」についての課題認識も高い。

「福岡プラットフォームの設置・運営」、「参加者へのアンケート結果」(福岡市 HP) を加工して作成

### ② PPP/PFI 事業への参画に必要な支援は？



「負担軽減を図る発注者側の取り組み」の項目が多く、適切な情報発信や提案書類の簡素化などを求めている企業が多い。

「ノウハウを有する企業の協力」が必要と回答した企業も多いことから、事業参画経験を有する企業とのネットワーク構築も求められている。

### (3) 習志野市公共施設再生プラットフォーム

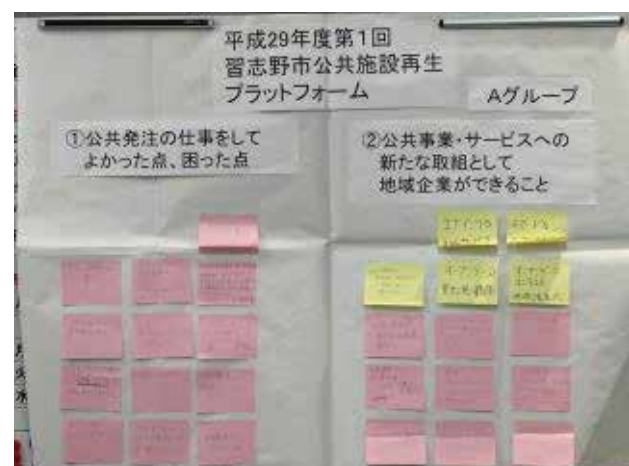
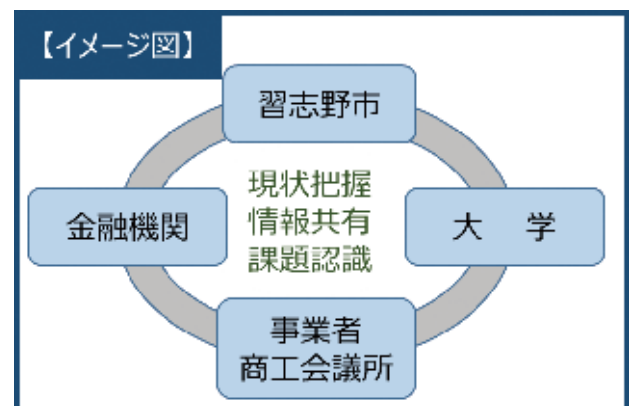
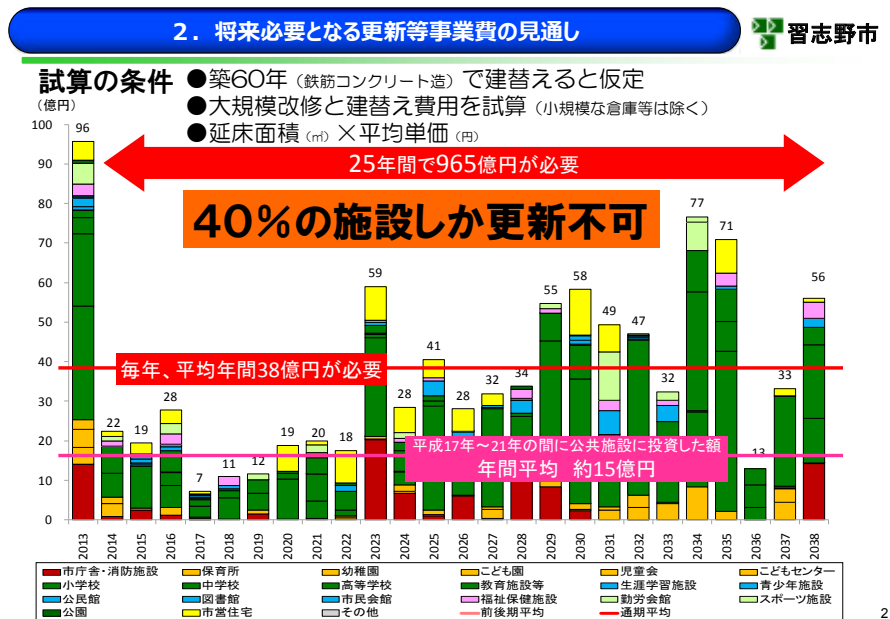
習志野市では、平成20(2008)年3月に全国に先駆け、老朽化が進む小・中学校、幼稚園・保育所、公民館、図書館などの公共施設の現状をハード面とソフト面、すなわち、建物の老朽化や耐震化の状況、バリアフリーの対応状況、さらには、維持管理コストや運営のための人員体制や人件費、利用状況などについて、多角的にその実態を明らかにした「習志野市公共施設マネジメント白書」を策定・公表した。

平成26(2014)年3月には、個別の公共施設についての建替え時期や施設の再編・再配置を含めた実施計画として「公共施設再生計画」を策定し、平成26(2014)年7月には、公共施設等の再生に係る基本方針及び基本的事項を定めた「習志野市公共施設等再生基本条例」を施行した。

習志野市が試算した結果では、平成26(2014)年度から平成50(2038)年度までの25年間に必要となる公共施設の建替え・改修のための事業費は約965億円であり、平均すると毎年約38億円の事業費が必要になる一方、過去の実績や今後の習志野市の財政状況を分析すると、公共施設の建替えなどに充てられる予算は、事業費ベースで約15億円となった。すなわち、このままでは、現在保有している公共施設、いわゆる「ハコモノ」と言われる施設は約40%しか改修・改築等ができないというものであり、残る60%の公共施設は老朽化して使えなくなったときはそのままの状況で廃止しなくてはならないという大変厳しい試算結果となった。

これらを受け、適切な資産改革・資産経営の下で、公共施設等の再生を実行するに当たっての基本的な考え方及び取組の方向性を明らかにすることを目的に、平成28(2016)年3月に「公共施設等総合管理計画」を策定した。同計画及び同計画に基づく個別施設計画を着実に進めていくには、事業の実施に対する民間事業者の専門的な技術やノウハウの活用が必要とし、コスト削減やサービスの向上を目指し、官民連携手法を積極的に導入するとしている。

この一環として、地域経済の活性化及び地域における担い手の育成・確保に向けた産官学金による「習志野市公共施設再生プラットフォーム」を平成27(2015)年度から設置し、現状把握や課題の認識、ネットワークの構築、情報・ノウハウの共有を図る基盤づくりを推進している。



習志野市作成資料(習志野市HP)から引用

(4) たま公民連携 PPP・PFI プラットフォーム

多摩地域では、平成32(2020)年をピークに人口減少や高齢化が進み、各自治体の財政状況が厳しくなることが予想されている。また、公共施設の更新や管理運営を円滑に推進していくため、PPPやPFIの導入を含め、民間のノウハウや資金を最大限活用していく必要性が高まっている。

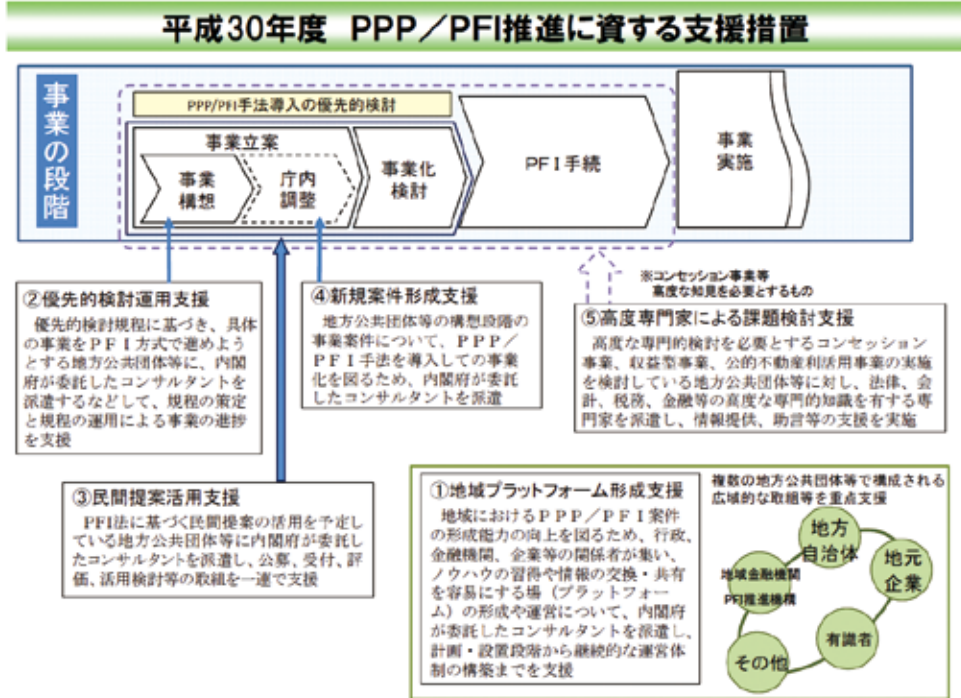
このような中、多摩信用金庫が、多摩地域の自治体とともに応募していた内閣府「平成30(2018)年度PPP/PFIに関する地域プラットフォーム形成支援事業」の支援対象に選定された。

信用金庫が中心となった地域プラットフォーム形成支援は全国初となった。

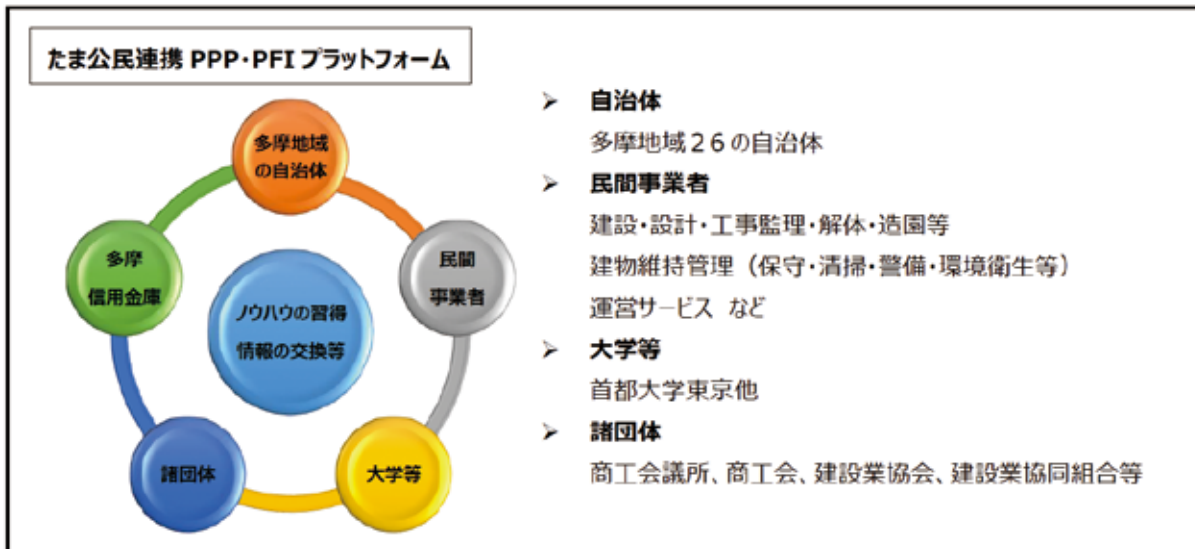
当該事業は、地域におけるPPP/PFI案件の案件形成能力の向上を図るため、行政・金融機関・企業等の関係者が集まり、ノウハウの習得や情報交換を行う場(地域プラットフォーム)の形成や運営について内閣府が支援を行うものである。内閣府委託のコンサルタント等を複数回派遣され、プラットフォームの計画・設置段階から支援終了後の進め方の検討までサポートする。

多摩信用金庫は多摩地域26自治体(※)とともに、多摩地域を対象とした広域的なプラットフォームの運営を行っていく。市町村間でのノウハウの格差を解消すべく、情報やノウハウの共有を実施するほか、対象地域でのPPP/PFI事業化推進に向けて体制構築を進める。信用金庫の有する企業ネットワーク等を活用して、地元企業のPPP事業への参画やPPP事業の包括化・広域化などにつなげられるか期待が高まっている。

(※) 八王子市・立川市・三鷹市・青梅市・府中市・昭島市・調布市・町田市・小金井市・小平市・日野市・東村山市・国分寺市・国立市・福生市・狛江市・東大和市・清瀬市・東久留米市・武蔵村山市・多摩市・稲城市・羽村市・あきる野市・西東京市・瑞穂町



「PPP/PFI推進に資する支援措置」(内閣府HP)から引用



「たま公民連携 PPP・PFI プラットフォーム」(多摩信用金庫HP)から引用

### コラム③ 民間が自治体を運営する都市「サンディスプリングス市」

日本の自治体における公民連携 (PPP) は、対象とされた公共施設の運営や事業の実施などの範囲に限られて実施されるが、海外においては、自治体運営の大部分を民間が行っている事例がある。

その最初の事例が、アメリカのサンディスプリングス市である。サンディスプリングス市は、ジョージア州フルトン郡から独立した人口 10 万人弱の市であり、2005 年に設立された。アメリカでは日本の制度と異なり、州議会の同意を得て住民投票を実施することにより市が設立できる。住民投票の結果、約 94% の有権者が市の設立に賛成した。

日本では全国に市区町村が存在するが、米国では市区町村が存在しない地域が多くある。サンディスプリングス市も、もとはジョージア州の州都であるアトランタ市を含むフルトン郡に位置する市町村がない地域であった。アトランタ市内まで車で 40 分ほどの郊外で富裕層が多く住んでおり、広くゆとりのある敷地に大きな屋敷が建つ街並みである。車中心の生活スタイルで、ロードサイドにショッピングセンターや飲食店が数多く立地している。

住民は、フルトン郡が提供するサービスに不満を持っていたため、住民投票により新たに市を設立する意思決定をし、フルトン郡から独立して市となった。新しい市であるため職員もおらず、暫定的なタスクフォースを立ち上げて市の組織の設立準備を進めたが、約 6 ヶ月間という短い準備期間であったため、新たに公務員を雇う時間的余裕がなく、公共サービスの運営を包括的に民間企業に委託する方法を選択した。市の運営を事業者包括委託するに当たっては公募によるプロポーザル方式により、全世界で数万人の従業員を抱える全米有数の総合建設会社の子会社である CH2M HILL OMI 社を委託企業に選定した。

市の設立当初、公務員の職員はわずか 4 名 (シティーマネジャー 1 名及びシティスタッフ 3 名 (契約担当、財政担当、業務担当)) であり、残りは CH2M HILL OMI 社の約 135 名のスタッフが配置され、市の運営を行った。公権力の性格が強い警察・消防及び米国では郡の仕事とされる教育・福祉を除き、全ての公共サービスの提供を CH2M HILL OMI 社のスタッフが担当した。

このような体制の下で市の運営は順調に進んだため、周辺の複数地域でも郡の直轄から独立し、市を設立して民間経営に移行する動きが拡大した。公募により事業者の選定が行われたが、3 つの市で CH2M HILL OMI 社が選定された。この結果、高い包括性を背景に民間の経営力を大いに発揮する都市運営が可能となった。CH2M HILL OMI 社が複数都市の公共サービス実施主体となったため、開発許可に関する申請処理や市営裁判所業務、コールセンター業務など自治体間で共通する業務を対象に共同処理が可能になった。また、業務車両を複数の都市で共用したり、地域や時期によって必要人員の変動が大きい業務に対して人材の適切な配置を行うなど、民間事業者ならではの効率的な都市運営を行った。その後、市の業務を分割発注し、複数の企業が業務を受託することになったが、現在でも引き続き、自治体運営の大部分を民間が行っている。



東洋大学 PPP 研究センター 2012 年度研究成果報告会資料 (難波悠「民間が運営する都市」) から引用



森記念財団作成資料 (三輪恭之主任研究員「自治体を民間が運営する都市」2009.7.17) から引用

# IV

## 公民連携 (PPP) の体系的な把握

本章では、公民連携 (PPP) を経済学的に考察するとともに、分類と手法を整理する。また、地域における公民連携について示していく。

### 1. 公民連携 (PPP) をめぐる経済学的考察

#### (1) 経済学的考察に入る前に

ここで、改めて公民連携の意義を確認しておきたい。公民連携は、「公」「民」が連携し各々得意な領域で力を発揮することにより、その価値を提供する仕組みである。公が公として単独で価値を提供するケース、民が民として単独で価値を提供するケースも重要であり、そのメリットもデメリットもある。公と民がそれぞれ別々に価値を提供する事業を超えて、新たな価値を提供できるところに、公民連携の本質がある。必要なのは、得意技を交換して弱点を補い合うバランス感覚とパートナーシップの精神であり、公共事業、民間ビジネス、公民連携 (PPP) のいずれかが常に最善という教条主義ではない<sup>1)</sup>。

経済学の領域では、市場の失敗、政府の失敗が従来から議論されてきた。すなわち、民間が市場を見据えて自由競争の中で財やサービスを提供するとき、「市場の失敗」が発生する可能性があり、また、公共が市場とは切り離された領域で、公共性を目的に財やサービスを提供するとき、「政府の失敗」が生起する可能性がある。以下においては、これらの二つの失敗について説明した上で、公民連携 (PPP) のメリットを改めて確認し、更に公民連携 (PPP) にも失敗があることを説明する。公と民とが連携しさえすれば、その活動の全てが成功するわけではない。「公」「民」の各々が得意な領域で力を発揮できなければ、失敗として評価され得る事業もある。公民連携 (PPP) の失敗の類型化、そして失敗類型に応じた対策についても説明を加える。

#### (2) 市場の失敗と政府の失敗

私たちが購入する財やサービス (私的財) は、完全競争下において価格による需要と供給の調整という市場メカニズムにより供給される。市場を通じて望ましい資源配分が実現する場合もあるが、全てにおいてそうなるわけではない。市場に任せておくと、自然独占<sup>2)</sup>、外部効果<sup>3)</sup>、公共財<sup>4)</sup>、費用逓減産業<sup>5)</sup>、情報の不完全性<sup>6)</sup>など適正な財やサービスの供給に支障が生じ、非効率となる「市場の失敗」と呼ばれる状態に陥る場合がある。

こうした市場の失敗を補完するため、公共サービスの提供、経済活動に対する規制や補助金の支出など政府活動による望ましい資源配分の達成が必要となる。しかし、政府 (地方自治体を含む。) が公共サービスを提供する場合にも問題があり、政府活動のソフトな予算制約<sup>7)</sup>、圧力団体等を介した政策のねじれ、官僚機構の組織肥大化などによって、「政府の失敗」という非効率が生じるおそれがある。

- 1) 根本祐二『新しい公共と PPP』公民連携白書 2010~2011, 東洋大学 PPP 研究センター, 時事通信社, 2010, p.7
- 2) 産出の限られた天然資源や電力会社など初期投資等の固定費用が大きく規模の経済性を持つ産業分野で、自然の条件や技術的な特性によって複数事業者の市場への参入が実質的に抑制され、競争的となりえず、必然的に独占的となる状態
- 3) ある経済主体の活動が、市場を介さずに他の経済主体の活動に及ぼす影響。ポジティブな影響がある場合は、正の外部効果 (外部経済)、ネガティブな影響がある場合は負の外部効果 (外部不経済) という。前者の代表事例として技術革新、後者の事例としては公害などが挙げられる。
- 4) 対価を支払わなくても消費できる、又は排除するのが困難であるといった非排除性と同じ財やサービスを複数の消費者が同時に消費できる非競争性という二つの性質をもつ財やサービス。二つの性質により市場での提供は難しく公共部門から提供される。性質の都合により、国防や治安、外交などの純粋公共財とそれ以外の準公共財などに分類される。
- 5) 鉄道、電力など、固定費用が大きく規模の経済から、生産量が増加するほど平均費用が逓減するという特性を持つ産業。大規模な設備投資が必要となるため、新規参入が困難で、自然独占が生じやすい。
- 6) 市場で取引に参加する経済主体に対し、財やサービスに関する価格・品質等、取引に直接関係する情報が完全に行き渡っているとき、情報が完全であるとされる。経済主体が取引に関する全ての情報を得ていない場合、取引主体の間で情報格差がある場合、これを情報の不完全性と呼び、この情報格差によりモラルハザードや逆選択 (第 4 章 1. (4) 公民連携 (PPP) の失敗 p.47 を参照) といった弊害が生じる。
- 7) 例えば、地方政府において中央政府からの財政支援を期待し、モラルハザードが生じ、非効率な財政運営を誘発するという問題。



### (3) 公民連携 (PPP) の本質

市場の失敗と政府の失敗という二つの失敗に、公民連携 (PPP) の本質は関係している。公民連携 (PPP) は、いわば市場の失敗と政府の失敗を補完するものであり、政策目的を達成するために、効率的な手法・過程を提供するものである。公民連携は、「官が公共性を設定」し、「民がそのガバナンスのもとに効率性を追求する」事業である。この本質を踏まえた上で、公民連携事業において二つの重要な命題に留意する必要がある。それは、公共性命題と効率性命題である。公共性命題とは、「PPP では公共性を確保することが可能である」という命題である。効率性命題とは、「PPP は公共事業よりも非効率になることはない」という命題である。これら二つの命題は、PPP の事業ならば、成り行きに任せさえすれば、全てそう成るという事実を示したのではなく、規範と行動を伴う。つまり、PPP の持つ本質的な性格を認識した上で、公共性と効率性を両立すべく努力目標、達成目標を設定し、それへ向けた行動へと展開することが求められるのである。

公民連携 (PPP) において、公共性の追求と効率性の追求は連動し得るという認識のもとに、実際にそれを達成できるような事業スキームを構築し、実現に努めることが必要となる。そのような努力を通して、公民連携 (PPP) が、官が公共性を設定し、民はそのガバナンスの下に効率性を追求することにより、公正と効率のトレードオフの解消を目指すものになり得るのである。

公民連携 (PPP) の代表格である PFI を例に挙げると、PFI は社会インフラ整備や公共サービスの提供について民間の資金、ノウハウを活用するものである。そして、政府が負担していたリスクの民間移転とともに、収益や報酬などの民間の努力を引き出すインセンティブを付与することにより、事業コストを削減し、効率的に公共サービスを提供することを目的とするものである。事業の導入に際しては、VFM (Value For Money) による導入可能性調査に基づく分析が実施される。支払 (税金) に対して最も価値の高いサービスを提供する VFM を導入し、これを指標として、事業の実施をすべきかどうかを検討するのである。公共性命題と効率性命題の両立を図る総合的なスキームとして PFI の例を認めることができる。

### (4) 公民連携 (PPP) の失敗

その一方において、公民連携 (PPP) も失敗とは無縁ではない。公民の役割分担により最適な配分が実現されない状態が、「公民連携 (PPP) の失敗」である。

事業の依頼者とサービス受益者の間で事業を請け負う代理人 (エージェント) にまつわるエージェンシー問題<sup>8)</sup>、情報の非対称性<sup>9)</sup> によって生じるモラルハザード<sup>10)</sup> や逆選択<sup>11)</sup> を原因として、提供されるサービス

図表 4-1 市場の失敗・政府の失敗・PPP の失敗

	市場の失敗	政府の失敗	PPP の失敗
状態	市場の需給関係による最適な資源配分が実現されない状態	公的機関による最適な資源配分が実現されない状態	公民の役割分担により最適な資源配分が実現されない状態
原因	自然独占 外部効果 公共財 平均費用通減産業 情報の不完全性	非効率の放置 予算制約 政策のねじれ 官僚組織の肥大化 天下り	情報の非対象 役割分担の不適切 リスク分担の不適切 公式化の困難 エージェンシー問題 逆選択 モラルハザード

8) エージェンシー問題とは、一般に仕事を頼む委託者 (principal) と仕事を引き受ける代理人 (agent) との関係において、代理人が委託者の期待する行為をとらないことをいう。委託者が代理人の行動を詳細に監視できなかつたり、その行動の結果をきちんと判断・評価できない場合に、この問題が発生する可能性がある。経済学においては、経済活動におけるインセンティブ問題の視点から、エージェンシー問題を取り扱っている。清水克俊・堀内昭義『インセンティブの経済学』有斐閣、2003、p.4-5

9) 情報の非対称性とは、「官と市民との間に民が介在するという PPP の定義から発生する宿命的な問題」(根本祐二『PPP 研究の枠組みについての考察 (2)』2012、p.5) とされる。PPP に関する情報の取引、実際のサービスや財の取引に伴って生じ得る売り手側・買い手側それぞれの情報不足が、情報の非対称性として問題となる (原征史『PPP における情報の非対称に関する一考察 -モラルハザードと逆選択を回避する実践手段-』東洋大学 PPP センター紀要、vol.8、2018、p.6-14)。

10) 公民連携 (PPP) におけるモラルハザードは、行政が発注者で民間事業者が受託者である場合、行政が民間事業者の行動を監視できず、規制がゆるむこと、その結果、行政が事業を通じて達成しようとしたサービスの公共性が実現されないことを意味する。

11) 逆選択とは、取引の前から情報の非対称性がある場合に、買い手が売り手の一方が、市場で取引されている財の性質を知らないために市場に入ってこなくなり、その結果市場が成立しなくなったり、市場が縮小する現象である。

の質や安全性の管理の問題、また、不適切な事業執行などの問題が生じる可能性がある。

官はこうした状況を回避する必要があり、情報の非対称性などの問題によって生ずる公共サービスの提供の非効率性を排除するための契約や組織・制度（モニタリングやインセンティブ契約等）を設計する「契約によるガバナンス」が必要となる。

## (5) 公民連携 (PPP) の失敗の類型

公民連携 (PPP) の失敗には、いくつかの類型がある。事例をもとに6つの類型に分類する先行研究<sup>12)</sup>に基づいて、以下に説明する。なお、ある事業を公民連携 (PPP) の「失敗」と評価することは、必ずしも、事業の全てを否定することではない。あくまでも、公民連携 (PPP) の本質である公共性の命題と効率性の命題の両立がなされているかという観点から「失敗」とみなされ得るケースであることに留意されたい。

### ①目的設定の失敗

公民連携で実施する必要性が十分吟味されていない、地域の効用が低い事業によるものである。例えば、資産価値のある大規模国有地を利用し、新たに設立する公的機関の専用施設をPFI事業として整備し、その資産を公的機関の保有とするタイプの事業は、政策目的が公民連携の本旨に沿ったものと評価することが困難なことから、目的設定の失敗とみなされる。地域のニーズに応える目的も担っていない。目的そのものに、公共性の命題、効率性の命題が適正に組み込まれていないケースと判断される。

### ②官へのアンバランスの失敗

官への過度の偏りによる失敗である。政策目的は妥当だが、役割分担として「官(公)」に偏っている場合、公的資金をより多く投入する事業、また、既得権を助長する事業になるおそれがある。より高いVFMを実現できる可能性があることから、効率性の命題の実現が疑問視されるケースである。「民」の知恵が事業に反映される機会が限られる可能性も指摘できる。

### ③民へのアンバランスの失敗

民への過度の偏りによる失敗である。政策目的は妥当だが、役割分担が「民」に偏っている場合に、事業リスクが過大になるおそれがある。事業が破綻した場合には、公共サービスが停止されることになる。官民(公民)の役割分担が適正でないことと、官民(公民)のリスクの分担が適正でないことにより発生する失敗である。

### ④非競争の失敗

政策目的が妥当であり、公民の役割分担が妥当であっても、事業者選定プロセスに競争性がない場合に、非競争の失敗と判断される。官はRFP(募集要項)を広く開示し、設定した政策目的に対して、最適の提案を選定することができるが、それは、競争性があることが条件となる。競争性が担保されていない場合には、最適の提案が仮に存在したとしても、それを採択する可能性は排除されることとなる。

図表 4-2 公民連携 (PPP) の失敗の類型化

(『PPPの失敗事例類型化』東洋大学経済学研究科公民連携専攻, 2008を参考に作成)

	目的設定	役割分担	競争性	目的反映 (募集条件)	契約履行
目的設定の失敗	×	-	-	-	-
官へのアンバランスの失敗	○	×	-	-	-
民へのアンバランスの失敗	○	×	-	-	-
非競争の失敗	○	○	×	-	-
メッセージの失敗	○	○	○	×	-
ガバナンスの失敗	○	○	○	○	×

12) 『PPPの失敗事例分類化』東洋大学経済学研究科公民連携専攻, 知識体系化プロジェクト, 2008  
URL: <http://www.pppschoo.jp/uploaded/attachment/9376.pdf>

⑤メッセージの失敗

政策目的が妥当であり、公民の役割分担が妥当で、競争性も担保されているとしても、RFP（募集要項）に政策目的が十分に反映されていないケースは、メッセージの失敗と判断される。

⑥ガバナンスの失敗

政策目的が妥当であり、公民の役割分担も妥当、競争性も担保され、メッセージが妥当（契約も妥当）であっても、契約が履行されない場合は、ガバナンスの失敗と判断される。

## (6) 公民連携 (PPP) の失敗の回避について

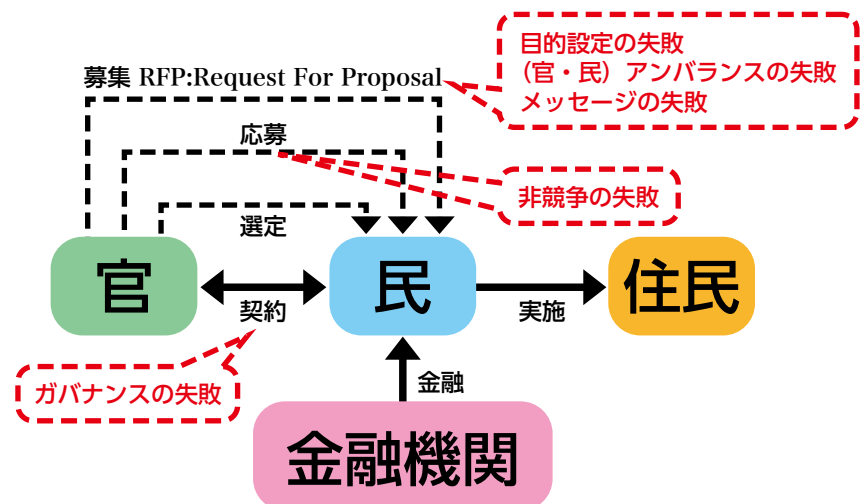
公民連携の失敗の回避のためには、既に示した失敗の類型に対応する個別の回避の対策が必要となる。ごく一般的な対策の提示となるが、以下にそれを示す。まず「目的設定の失敗」に対しては、公民連携 (PPP) の本旨に沿った政策目的の設定・修正が対策となる。「官へのアンバランスの失敗」は、日本の PPP の失敗事例に多く見られるが、その対策としては、適正なスキームで民間提案を募るとともに、民に役割とリスクの一部を担ってもらふ対策が考えられる。「民へのアンバランスの失敗」については、市場リスクの分担や選定段階で収支計画をより厳密に検証し、困難と判断される提案を排除する対策が考えられる。「非競争の失敗」については、募集要項 (RFP) をより広く開示し、潜在的な関心を持つ民間事業者に広く周知する対策が考えられる。「メッセージの失敗」については、目的に最適化された総合評価方式の導入と、官民対話により、それを周知する対策が考えられる。最後に、「ガバナンスの失敗」について、政府 (官) と市場 (民間事業者) との間の情報の非対称の解消、適切なモニタリングといった対策が考えられる。契約のプロセスにおいて起き得る「ガバナンスの失敗」に対しては、契約中に権利義務関係を具体的に明示し、場合によってはペナルティを規定し、厳格に運用することを通してガバナンスを実現する方策が必要となる。

第2章において、ペストフのトライアングルをもとに「公式 (性) のハードル」を用いた公民連携の理論について説明を加えた。政府 (官) セクターとコミュニティ (地域) セクターが関わるガバナンスについては別の対策が考えられる。理論的には、①コミュニティ (地域) セクターが公式性のハードルを越える場合、②政府 (官) セクターが公式性のハードルを下げる場合に、「新しい公共」領域によって公民連携 (PPP) の事業目的を達成することができる。公民連携の失敗を回避するためには、①の場合に、「リスクとリターンの設計」や「契約によるガバナンス」が、②の場合については、適切な役割分担や、公式化に限りなく近い方法によるガバナンスが求められることになる。

以上に見た公民連携の失敗の多くは、官の側から事業者に提示する募集要項の段階で失敗に至る要素を内包しており、換言すれば、公民連携の事業目的を吟味した上で、失敗しない (しにくい) 募集要項を作成することにより、一定のレベルで PPP の失敗を回避できる可能性がある。このように、募集要項 (RFP: Request For Proposal) の最適化が不可欠であり、そのためのノウハウの蓄積が官の側に求められる。その一方、将来発生し得る全ての状況を予期して契約を行うことは難しく、そのような場合の契約変更のルールなどを定め、事後的非効率の発生を防止することが必要である。

【図表 4-3】 公民連携 (PPP) の失敗の整理

(根本祐二『PPP 研究の枠組みについての考察 (3)』東洋大学 PPP 研究センター 紀要, 2013, p.22 を基に作成 (元図の「市民」を「住民」とする。))



## 2. 公民連携 (PPP) の分類と手法

本節では、公民連携 (PPP) の分類と手法を整理する。整理に当たっては、東洋大学 PPP 研究センターによる3つの分類 (「公共サービス型」、「公共資産活用型」、「規制・誘導型」) をベースとし、新宿自治創造研究所の独自分類として、4つ目の分類 (「地域連携型」) を設ける。

### (1) 3つの分類～「公共サービス型」、「公共資産活用型」、「規制・誘導型」～

公民連携 (PPP) の分類と手法を整理する上で、まず、対象となる事業が公共サービスか民間サービスかという視点と、事業が行われる空間が公有か民有かという視点から分類する。公有か民有かは元々の所有権を官民いずれが有しているかによって判断する。したがって、公有地売却、公有建物賃貸も「公有」に分類する。

第1の類型は、「公共サービス型」である。対象となる事業が公共サービスであり、その事業が行われる空間も原則として公有空間である場合である。公共サービスには公共施設・インフラ (道路、公園、橋等の社会基盤) の整備を含むものとする。公共サービス型の公民連携 (PPP) 手法としては、PFI (Private Finance Initiative/ プライベート・ファイナンス・イニシアティブ。PFI法に基づき、公共施設・インフラの建設・運営・維持管理を民間の資金、経営能力及び技術力を活用して行う手法) や創意工夫をいかした公共施設・インフラの整備・運営、包括的民間委託 (複数の公共施設・インフラにおける維持管理業務等を一括して民間事業者が実施する手法)、指定管理者制度などがある。

第2の類型は、「公共資産活用型」である。対象となる事業が民間サービスであるが、その事業が行われる空間は原則として公有空間である場合である。公有地売却、賃貸、公有建物、賃貸により、民間サービスを誘導する場合は該当する。公共資産活用型の公民連携 (PPP) 手法としては、公的不動産の有効活用 (学校の空き教室や未利用施設等の公的不動産 (土地・建物) を民間事業者へ貸し出すなどにより、民間事業者が事務所や店舗の運営、イベントの実施等を行うもの) や普通財産の信託、広告掲載 (民間事業者が自らの商品やサービス、ブランドをPRするため、広告料を支払い、公的不動産や広報、ホームページ、印刷物等に広告を掲載するもの) などがある。

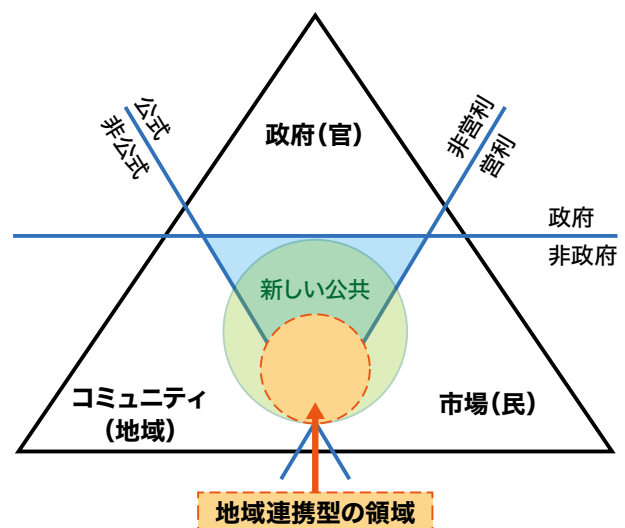
第3の類型は、「規制・誘導型」である。対象となる事業が民間サービスであり、その事業が行われる空間も民有空間である場合である。民有空間において民間サービスを実施するだけのため、本来は政府の関与は不要と考えられるが、その事業から何らかの公共的な効果が生じる場合は、その効果の発揮を期待して規制、規制緩和、補助金交付等を講じることがある。

### (2) 4つ目の分類～「地域連携型」～

さらに、新宿自治創造研究所では、4つ目の分類として「地域連携型」を提示する。対象となる事業が民間サービスであり、その事業が行われる空間も民有空間である場合である。「地域連携型」は、地域における多様な主体が連携することにより、持続可能な地域運営を図ること目的とする。

「地域連携型」の領域を公民連携 (PPP) のトライアングルで示すと図表 4-4 のとおりとなる。ペストフが「アソシエーション (組織)」と名付けた「非政府・非営利・公式」の逆三角形の領域 (図表 4-4 では青色で網掛け) 又はその領域に移動することを「新しい公共」と名付けるとすると、「地域連携型」の領域は、「新しい公共」の領域の一部と

図表 4-4 「地域連携型」の領域



なる。「地域連携型」の公民連携（地域連携型 PPP）では、行政と契約書や協定書を締結していない活動もあるが、活動に関する窓口を行政が担う、活動に対する保険を付保する、広報やフォーラム、セミナーで活動を紹介する、地域に貢献している企業・団体を登録・表彰するなど、行政が側面的に活動を支援している。このため、広い意味での公民連携（PPP）に入ると整理する。4つの類型で比較すると、「公共サービス型」、「公共資産活用型」、「規制・誘導型」、「地域連携型」の順に、公の関与の範囲が少なくなる。

図表 4-5 公民連携 (PPP) の分類表

分類	公共サービス型	公共資産活用型	規制・誘導型	地域連携型 (※)
対象となるサービス (原則)	公共サービス	民間サービス	民間サービス	民間サービス
事業・活動が行われる空間 (原則)	公有地・公有建物	公有地・公有建物	民有地・民有建物	民有地・民有建物
公の関与の範囲	(範囲が狭くなる傾向を示す)			
主な手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ PFI</li> <li>・ 民間のノウハウや創意工夫をいかした公共施設・インフラの整備・運営</li> <li>・ 包括的民間委託</li> <li>・ 指定管理者制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公的不動産の有効活用</li> <li>・ 普通財産の信託</li> <li>・ 広告掲載</li> <li>・ ネーミングライツ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 企業誘致、観光振興、地場産業振興</li> <li>・ エリアマネジメント</li> <li>・ 市街地再開発事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域福祉の向上につながる活動</li> <li>・ 地域コミュニティの活性化につながる活動</li> <li>・ 地域経済の活性化につながる活動</li> <li>・ 地域の課題解決に向けた活動</li> </ul>

(※) 地域連携型は、新宿自治創造研究所の独自の分類である。

図表 4-6 公民連携 (PPP) の分類・手法一覧

番号	分類	手法
1	公共サービス型	<b>BTO 方式</b> (Build-Transfer-Operate の略。民間事業者が公共施設等を建設し、施設完成直後に公共に所有権を移転し、民間事業者が維持管理・運営を行う手法)
2		<b>BOT 方式</b> (Build-Operate-Transfer の略。民間事業者が公共施設等を建設し、維持管理・運営し、事業終了後に公共に所有権を移転する手法)
3		<b>BOO 方式</b> (Build-Own-Operate の略。民間事業者が公共施設等を建設し、維持管理・運営し、事業終了時点で民間事業者が公共施設等を解体・撤去するなど公共に所有権を移転しない手法)
4		<b>BT 方式</b> (Build-Transfer の略。民間事業者が公共施設等を建設し、公共に所有権を移転する手法)
5		<b>RO 方式</b> (Rehabilitate-Operate の略。公共施設等の所有権を公共に残したまま、民間事業者が施設を改修・補修し、維持管理・運営を行う手法)
6		<b>公共施設等運営権 (コンセッション) 方式</b> (利用料金の徴収を行う公共施設等について、民間事業者が公共から運営権を取得し、公共施設等の所有権を公共に残したまま、民間が経営を行う手法)

次ページへ続く

番号	分類	手法
7	公共サービス型	<b>DB方式による公共施設等の整備</b> (Design-Buildの略。民間事業者に設計・建設を一括発注又は性能発注する手法。資金調達や工事発注、所有、維持管理・運営は公共が担う。)
8		<b>DBO方式による公共施設等の整備・運営</b> (Design-Build-Operateの略。民間事業者に設計・建設・維持管理・運営を長期契約等により一括発注又は性能発注する手法。資金調達や工事発注、所有は公共が担う。)
9		<b>買取方式による公共施設等の整備</b> (民間が建設・所有する床を公共が買い取る手法)
10		<b>借上方式による公共施設等の整備</b> (民間が建設・所有する床を公共が借り上げる手法)
11		<b>不動産リースを活用した公共施設等の整備</b>
12		<b>ESCO事業による公共施設等の改修</b> (ESCO事業者とエネルギーサービス契約を締結し、省エネルギー改善に必要な技術・設備・人材・資金等を包括的に提供させる手法)
13		<b>Park-PFI (公募設置管理制度)</b> (飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、その周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う手法)
14		<b>指定管理者制度</b> (公の施設の管理・運営を民間事業者に任せることで、民間の創意工夫やノウハウ、柔軟性をいかして、より効果的・効率的に質の高い公共サービスを提供し、経費の削減を図ることを目的とする制度)
15		<b>包括的民間委託</b> (民間事業者に維持管理等を複数年契約又は性能発注等により一括発注する委託手法)
16		<b>ソーシャル・インパクト・ボンド (SIB)</b> (医療・介護などの分野の社会的課題の解決に向けて、行政と民間事業者が契約を結び、民間事業者が投資家から資金を募って事業を実施する手法。成果を達成した場合、行政から民間に報酬が支払われる。)
17		<b>市場化テスト、窓口業務等のアウトソーシング (総合窓口の設置)</b>
18		<b>AIの活用</b> (パソコン、スマートフォンでの問合せ対応など)
19		公共資産活用型
20	<b>普通財産の信託</b>	
21	<b>広告掲載</b> (民間事業者が自らの商品やサービス、ブランドをPRするため、広告料を支払い、公的不動産や広報、ホームページ、印刷物等に広告を掲載するもの)	
22	<b>ネーミングライツ</b> (公共施設等の名称に、愛称や事業者名を表示する権利 (命名権)。民間事業者は、その対価を支払い、自らの商品やサービス、ブランドをPRすることができる。)	
23	<b>企業誘致、観光振興、地場産業振興</b>	
24	規制・誘導型	<b>エリアマネジメント</b>
25		<b>BID (Business Improvement District、ビジネス活性化地区) の制度活用</b> (対象エリアについて、民間マネジメント団体に資金的な裏付けを与え、持続的なまちづくり活動を支援する制度。民間施設のほか、車道や歩道、公園や広場など公共空間も一体的に管理・運営する。)
26		<b>DMO (Destination Management Organization) の制度活用</b> (DMOとは、観光物件、自然、食、芸術・芸能、風習、風俗など地域にある観光資源に精通し、地域と協同して観光地域作りを行う法人 (観光庁所管) のことである。)
27		<b>市街地再開発事業、防災街区整備事業</b>
28		<b>シェアリングエコノミー (自転車シェアリングなど)</b> (シェアリングエコノミーとは、個人等が保有する活用可能な資産等をインターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動をいう。)
29		<b>ハウチャー制度</b> (行政が特定の用途に利用できるチケットを利用者個人に給付する制度。給付されるチケットはクーポン券・回数券・引換券・補助券に相当し、施設やサービスを無料又は割引で利用できる。)
30		地域連携型
31	<b>地域コミュニティの活性化につながる活動</b> (地域における賑わい・交流イベント、地域まつりの実施など)	
32	<b>地域経済の活性化につながる活動</b> (商店街の空き店舗活用など)	
33	<b>地域の課題解決に向けた活動</b> (街路樹や花壇の水やり、清掃活動、打ち水、防犯・防災パトロールなど)	

### 3. 地域における公民連携

#### (1) 地域における公民連携の現状

人口減少と急速な少子高齢化が進み、住民ニーズが多様化・複雑化する中で、将来にわたり持続可能な地域運営を行っていくためには、町会・自治会や地域住民、NPO、地域団体、民間企業など、多様な主体と連携し、公共サービスを提供していくことが求められる。現在でも、高齢者福祉や子育て支援など、公共サービスの需要が急速に増大している分野を中心に、地域において様々な団体が活躍しており、地域運営の担い手となっている。地域において、地域団体や民間企業など多様な主体のノウハウや創意工夫、ネットワークをいかし、行政と地域との連携の中で、公共サービスの提供や持続可能な地域運営を行う取組が広がっている。

このような地域における連携の取組は、公民連携 (PPP) の分類でいうと「地域連携型」(地域連携型 PPP) に当たり、持続可能な地域運営の促進が期待できる。

地域連携型 PPP の主体として期待されるのは、NPO、地域団体、地域住民、ソーシャルビジネスを行う社会起業家、非営利型の民間企業などである。これらの主体は、事業費を賄うだけの収入の確保が難しい面があり、行政から補助金交付などの支援を受けている団体もある。設立当初は行政から補助金交付を受け、事業が軌道に乗った後、独立採算を達成し、継続的に活動している団体もある。また、活動自体は行政から補助金交付などの金銭的支援を受けないが、活動に必要な道具や備品を行政から貸与されている例もある。全くの独立採算として、行政から金銭的支援を受けずに継続的に活動している団体は少ないのが現状である。

地域連携型 PPP の特徴として、地域団体や地域住民、民間企業等の自発的な活動やボランティア的精神に頼る面が大きいことが挙げられる。「契約によるガバナンス」の観点からみると、活動に関する窓口を行政が担って参加申込書を作成し、活動への参加を促すことなどにより、行政が一定の関与をしている事例もあるが、契約書や協定書を締結し、履行の義務を負う PFI や包括的民間委託、指定管理者制度等と比べ、「契約によるガバナンス」が有効に働きにくい活動もある。このため、履行の確保や継続性などが課題となっているが、世代を超えて引き継がれている地域のきずなや住民間の相互信頼、ピアプレッシャー (隣人の相互監視) が働くことで、履行を確保しやすくなり、継続的な活動につながっていくものである。

「リスクとリターンの設計」の観点からみると、リスクとしては、活動の不安定性 (収支のバランスがとれず赤字になるなど) のほか、活動中の事故などもある。活動中の事故については、行政が保険料を負担して保険を付保するなど、行政が一定の関与をすることでリスクの軽減を図っている。リターンとして、金銭的な報酬や利益はあまり期待できない。そもそも、リターンとなる金銭的報酬や利益の最大化を目的としていないのが地域連携型 PPP の特徴である。自らの活動が社会に役立っているという充実感を得たり、やりがいを感じられるという点がインセンティブ (動機付け) となり、広い意味ではリターンともいえる。また、「市民活動・地域活動ボランティア認定制度」などを設けている自治体もあり、このような制度による認定を受けることで、就職活動などで PR しやすくなるという点もある。地域連携型 PPP の主体は、リターンを期待するという考えよりは、自らの社会貢献的意欲から、地域のために自発的に活動を行っているといえる。

一方、民間のノウハウや創意工夫を発揮して魅力的な事業スキームを構築し、地域課題解決型のクラウドファンディング<sup>13)</sup> で資金を集める団体も出てきている。ソーシャル・インパクト・ボンド (SIB)<sup>14)</sup> や BID<sup>15)</sup> などの公民連携 (PPP) 手法と組み合わせることで、地域連携型 PPP の課題である収入の確保を図り、継続的な活動につなげることも効果的な方法である。

13) クラウドファンディングとは、Crowd (人々・一般大衆) と Funding (資金調達) を合わせた言葉であり、個人や企業、団体がインターネットを介して、寄付や購入、投資による形態で資金調達を行う仕組みである。千葉県勝浦市では、民間事業者が市から廃校 (清海小学校) を借り受け、その1教室を「みんなの居場所」としてリノベーションを行うための資金調達に活用している。

14) ソーシャル・インパクト・ボンド (SIB / Social Impact Bond) とは、医療・介護などの分野における社会的課題の解決に向けて、行政と民間事業者が契約を結び、民間事業者が投資家から資金を募って事業を実施するものである。契約により設定した成果を達成した場合、行政が民間事業者や投資家に対し成果報酬等を支払う仕組みとなっている。本格的な導入事例としては、2017年に開始された神戸市の糖尿病性腎症重症化予防事業や八王子市の大腸がん検診受診勧奨事業などがある。

15) BID (Business Improvement District / ビジネス活性化地区) とは、対象エリアについて、民間マネジメント団体に資金的な裏付けを与え、持続的なまちづくり活動を支援する制度である。民間施設のほか、車道や歩道、公園や広場など公共空間も一体的に管理・運営する。大阪市では2015年4月に日本で初めてBIDを開始し、大阪市エリアマネジメント活動促進条例に基づき、エリアマネジメント団体「グラウンドフロント大阪版 TMO」を事業主体として制度が適用された。都市再生特別措置法の「都市再生推進法人」の枠組みを使い、地方自治法上の「分担金」を財源とする。

履行の確保や継続性などの課題に対応するためには、「契約によるガバナンス」がより有効に働きやすくすること、「リスクとリターンの設計」における「リターン」の部分をもっと充実させること、ほかの公民連携 (PPP) 手法と組み合わせること、地域のきずなや住民間の相互信頼、ピアプレッシャー (隣人の相互監視) が働きやすくすること、社会貢献的意欲をより高めていくことが重要である。課題に対応しながら、地域における多様な主体と行政との更なる連携を図り、持続可能な地域運営に向け、地域連携型 PPP の推進を図っていくことが期待される。

## (2) 地域連携型 PPP に関連した事例紹介

現在、地域連携型 PPP の取組が全国各地で広がっており、ここで参考とすべき先進事例を紹介する。

### ① 地域連携型 PPP の事例一覧

全国で展開されている地域連携型 PPP の事例について、次の表に一覧としてまとめる。

#### 地域連携型 PPP 事例一覧

番号	名称	区分	自治体	連携主体	概要
1	登下校ミマモルメ	見守り	阪神地域を中心とした自治体 東京都・神奈川県 の自治体	(株)ミマモルメ (阪神電気鉄道(株)の100%子会社) 東急セキュリティ(株)	無線 IC タグを持った子どもが学校の校門を通過すると、保護者の携帯電話に通過情報をメールで送信する安心見守りシステムである。無線 IC タグはランドセル等に入るコンパクトなものであり、子どもに負担をかけないように配慮されている。緊急連絡メールを送信することもできる。 東京都・神奈川県の学校においても、東急セキュリティ(株)が(株)ミマモルメと業務提携し、サービスを提供している。
2	安全・安心見守りネットワーク事業	見守り	兵庫県伊丹市	阪急阪神ホールディングス(株) (株)ミマモルメ	「安全・安心見守りカメラ」と「まちなかミマモルメ(※)」のビーコン受信機を市内 1,000 か所の電柱等に設置し、「まちなかミマモルメ」のビーコン発信機を子どもや高齢者が所持することで、居場所を把握し、子どもや高齢者を見守ることができる。 (※) (株)ミマモルメが提供する位置情報通知サービス。「登下校ミマモルメ」のノウハウをいかし、「まちなか」における通過情報のメール送信に加え、アプリによる検知箇所の通過履歴の閲覧などもできる。
3	見守りサービス	見守り	兵庫県加古川市	総合警備保障(株) (株)ミマモルメ (株)DG Life Design 日本郵便(株) 地域住民	「見守りカメラ」と「ビーコンタグ検知器」を市内 1,500 か所の電柱等に設置し、ビーコンタグを子どもや高齢者が所持することで、居場所を把握し、子どもや高齢者を見守ることができる。さらに、郵便バイクにもカメラと検知器を設置するとともに、ボランティアとして地域住民も参加することにより、見守りサービスを拡大している。
4	子ども見守り隊 スクールガード	見守り	板橋区	地域住民	小学校ごとに地域住民がボランティアとして登録する「子ども見守り隊(※1)」及び「スクールガード(※2)」の活動により、子どもの見守りを行う。 (※1) 散歩や買い物、外回りの掃除などを子どもの登下校時間に合わせて行い、子どもに声を掛けるなどにより、見守りをする。 (※2) 子ども見守り隊の活動に加え、通学路や脇道などを防犯パトロールし、犯罪に巻き込まれることを抑止する。
5	高齢者見守り・ 支え合いネット ワーク事業	見守り	大田区	町会・自治会 商店街振興組合 地域の民間事業者	「地域包括支援センター(さわやかサポート)」に高齢者見守りコーディネーターを配置し、高齢者見守りキーホルダー登録事業の普及・啓発などの見守り・支え合いネットワークづくりを推進している。町会・自治会をはじめ、様々な団体や有志により、高齢者を見守り・支え合う自主的な取組が行われている。また、区内の商店や民間事業者も、高齢者の見守りに取り組んでいる。
6	高齢者見守り ネットワーク事業	見守り	三重県桑名市	地域の民間事業者	支援を必要とする高齢者を早期に発見して適切に対応することを目的として、地域の民間事業者と協定を締結している。新聞配達や牛乳配達など、民間事業者が日常業務を行う中で、高齢者の異変に気付いた場合に、市に通報してもらう仕組みである。
7	高齢者向け 生活サービス	見守り	埼玉県和光市	(株)ダスキン	「和光市長寿あんしんプラン」に基づき、(株)ダスキンが和光市内に高齢者の生活サポートの拠点・窓口を設置し、生活に関する情報提供や面談、ニーズに応じた商品・サービスの紹介・提供を行う。
8	ママ解放区 プロジェクト	子育て支援	新宿区	一般社団法人ブルーミング・ママ	「ママ解放区プロジェクト」とは、一般社団法人ブルーミング・ママが実施する「ママの気持ち・時間・場所からの解放」を目的とするプロジェクトである。交流会・勉強会・講座の開催、ママのキャリア継続・再構築支援、イベントの企画・運営等を行う。 「ブルーミング・ママ」は、「花開くママ」という意味を込めて、「もっと育児を楽しめるように」「ママがママらしく、そして女性として輝ける場所を」というテーマを掲げて設立された。
9	ミマモカフェ 0っこひるば	子育て支援	新宿区	ミマモカフェ 0歳子育て応援隊 新宿区社会福祉協議会 地域住民	子育て中のママが中心となって「ミマモカフェ」や「0っこひるば」を運営し、子ども(乳幼児)が遊ぶのを見ながらお茶を飲んだり、0歳児に離乳食を食べさせたりと、ゆるやかな居場所となっている。得意分野があるママには講師になってもらって講座を開くなど、参加者同士が学び合う場にもなっている。 見守り役として、学生を含む多様な地域住民が集まる。新宿区の社会福祉協議会を通じて、シニア世代のボランティアも参加している。



番号	名称	区分	自治体	連携主体	概要
10	ひとつ屋根の下プロジェクト	多世代交流	文京区	NPO 法人「街 ing 本郷」	「ひとつ屋根の下プロジェクト」とは、NPO 法人「街 ing 本郷」が実施する、一人暮らしの高齢者の住居に大学生が下宿し、ともに暮らしていくプロジェクトである。 高齢者にとっては、大学生が話し相手になったり、生活の困りごとを手助けしてくれるといったメリットがある。大学生にとっても、低額の賃料で住まいを確保できるといったメリットがある。高齢者と大学生が Win-Win の関係を構築しているプロジェクトである。
11	お喋りチケット事業	多世代交流	愛知県新城市	新城市若者議会 地域住民	高齢者に対して「お喋りチケット」を配布し、高齢者は1枚につき1時間若者と話すことができる。1時間のお喋りが終わった後、チケットを若者に渡し、若者はそのチケットを新城市の地域通貨に交換することができる。これにより高齢者と若者の交流を図る。新城市若者議会（※）により提案・事業化された。 （※）若者議会とは、新城市若者議会条例により設置された市長の附属機関である。若者（16歳～29歳）20名で構成され、市の予算1,000万円を財源として、若者が活躍できるまちを実現するための政策を練り上げ市長に答申する。
12	早稲田の街を盛り上げる活動	まちづくり	新宿区	まっちワークグループ早稲田	「まっちワークグループ早稲田」は、早稲田大学周辺地区を盛り上げていくことを目的に設立された、早稲田大学公認サークルである。「早稲田大学周辺商店連合会」などと連携してイベントを実施している。 「早稲田地球感謝祭」といった大きなイベントの実施し、小学生を対象としたレクリエーションや縁日の企画・運営、地域のまつりで神輿を担ぐなど、幅広く活動している。
13	マッチングプロジェクト	まちづくり	相模原市	相模女子大学 学生	相模女子大学「夢をかなえるセンター」が中心となって、学生と地域団体、NPO、民間企業等をつなぐ「マッチングプロジェクト」を主催し、「まちづくり商談会」やイベントの実施、学生が考えたレシピを基にした料理や菓子の商品化、まちづくり活動への参加などを通して、地域の活性化につなげている。 相模原市では、学生の地域活動・市民活動への参加を促進するため、「地域活動・市民活動ボランティア認定制度」を設けて活動実績を認定している。認定を受けることにより、学生の意欲の向上が図られるとともに、就職活動などでもPRしやすくなる。
14	セザンジュ活動	まちづくり	目黒区	学生団体	自由が丘のまちの魅力を高めていくため、産業能率大学の学生団体が実施している活動である。まちの案内のほか、防犯活動の一環としてまちの巡回や各種イベントの手伝いなどを行っている。なお、「セザンジュ」とは、フランス語で「天使たち」を意味する。
15	なかのEYE	施設・インフラ 保全	中野区	地域住民	地域住民が発見した道路、公園、ごみ集積場等の施設・設備の破損、放置自転車などの情報を、スマートフォンを使用し写真を添付して区へ送信することで、簡単に情報提供できるサービスである。修繕作業などは区が行う。 投稿された情報は「なかのEYE」対応状況ウェブサイト内の地図にピンがプロットされ、表示アイコンは受付済（赤色）、対応中（黄色）、完了（緑色）とステータス別に表示されるほか、ピンをクリックすると投稿内容の詳細が確認できる。
16	ちばレポ	施設・インフラ 保全	千葉市	地域住民	市内で起きている地域の課題（道路の傷み、ベンチや公園遊具の破損等）を地域住民がスマートフォンを使用してレポートすることで、市と地域住民の間で課題を共有し、効率的に解決することを目指す取組である。修繕作業などは市が行うだけでなく、地域住民が参加することもある。
17	道守	施設・インフラ 保全	長崎県など 九州の自治体	地域住民	簡単な研修を受けた地域住民がチームを組んで道路などを視察し、異常を発見した場合に行政に知らせる仕組みである。行政だけでは手が回らないような、幅広くきめ細やかなメンテナンスを実現する。
18	道のサポーター、公園サポーター	施設・インフラ 保全	新宿区	地域住民 地域団体	地域住民や地域団体が「道のサポーター」や「公園サポーター」となって、道路や公園の清掃、花壇管理、除草などを行うことにより、快適な道路・公園環境の実現を図る取組である。
19	わんわんパトロール	施設・インフラ 保全	三重県桑名市	地域住民	地域住民が愛犬の散歩をしながら、声掛けなどにより、子どもや高齢者を見守る取組である。
20	アトム通貨プロジェクト	地域通貨	新宿区、札幌市、 埼玉県川口市、 沖縄県石垣市など	アトム通貨実行委員会	アトム通貨は、地域コミュニティを育み、まちを活性化させるために生まれた地域通貨である。 アトム通貨実行委員会は、アトム通貨の管理のほか、地域イベントの企画や近隣小学校でのワークショップなど、様々な活動を行っている。アトム通貨実行委員会（新宿支部）には、早稲田大学の学生も参加しており、積極的に活動している。
21	めぐりんマイル	地域通貨	香川県	めぐりん事務局	めぐりんマイルは、香川県のめぐりん事務局が運営する地域限定の共通ポイントサービスである。香川県内の約500店舗がめぐりんマイルに対応し、支払の際に1マイル1円で利用できるほか、100円の支払で1マイルが付与される。 めぐりんマイルは加盟店での買物だけでなく、県内指定イベントへの参加、地元スポーツチームのホームスタジアムでの観戦、公共施設の利用、清掃活動等のボランティアへの参加などでも貯めることができる。

②事例紹介

地域連携型 PPP の事例や地域連携型 PPP を進める上で役立つツールを詳しく紹介する。

a 「ママ解放区プロジェクト」

(一般社団法人ブルーミング・ママ) / 新宿区

「ママ解放区プロジェクト」とは、「ママ(母親)の「気持ち・時間・場所」からの解放」を目的としたプロジェクトである。「一般社団法人ブルーミング・ママ」が地域のママと連携して実施している。「児童館に馴染めない・孤立した子育てに陥っている・不安を抱えている…」といった悩みを持った乳幼児のママに対し、自己肯定感が低下する思いを解消し、心の拠り所となるような交流の場・空間を提供・提案している。ママの気持ちに寄り添い、自分を主語にして話せる場としての「ママ解放区 ツキイチ\*交流会」を毎月開催したり、ママの気持ちを理解し、お互いにサポートしあえることを目的とした「ママ解放区ファシリテーター養成講座」を実施している。「ブルーミング・ママ」は、「花開くママ」という意味を込めて、「もっと育児を楽しめるものに」「ママがママらしく、そして女性として輝ける場所を」というテーマを掲げて設立された一般社団法人である。このプロジェクトは、平成 25 (2013) 年に団体として発足した当初から定期的に開催する母親交流会で、子育ての現状を訴える声から生まれた。

「ブルーミング・ママ」作成資料から引用

b 「早稲田の街を盛り上げる活動」

(まっちワークグループ早稲田) / 新宿区

「まっちワークグループ早稲田」は、早稲田の街を盛り上げていくことを目的に設立された、早稲田大学公認サークルである。近隣の商店会や地域の小学校などと連携してイベントを実施している。「早稲田地球感謝祭」といった大きなイベントを実施するとともに、小学生を対象としたレクリエーションや緑日を企画・運営し、地域のまつりで神輿を担ぐなど、幅広く活動している。「打ち水」などの環境活動や清掃活動にも積極的に参加している。地域住民や商店会は、イベント以外のときも「まっちワークグループ早稲田」のメンバーと笑顔で挨拶したり、様々な交流を重ね、街として「まっちワークグループ早稲田」を地域の担い手として受け入れている。「まっちワークグループ早稲田」は、早稲田の街と学生をつなぐ架け橋となり、より一層、街と学生が一体となって街が盛り上がることを目指し、様々なイベントで活躍している。

「まっちワークグループ早稲田」作成資料から引用

c 「ひとつ屋根の下プロジェクト」  
(NPO 法人「街 ing 本郷」) / 文京区

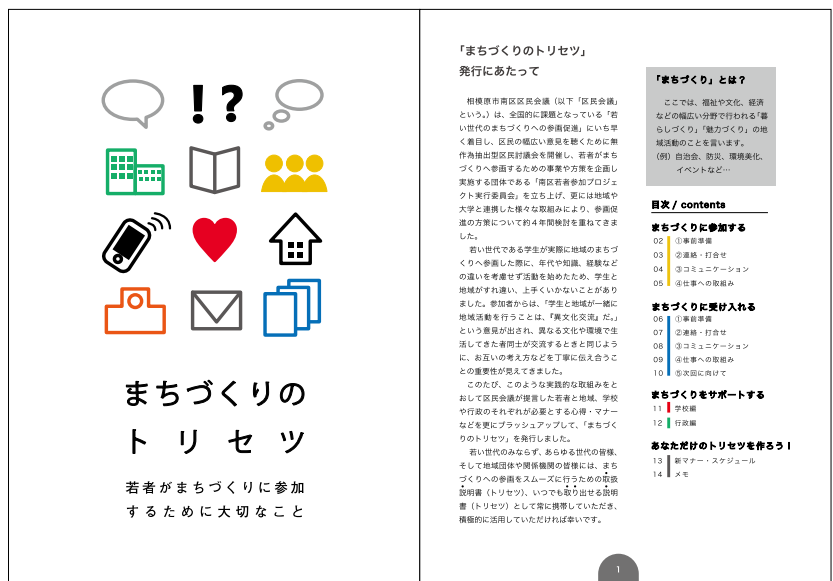
「ひとつ屋根の下プロジェクト」とは、一人暮らしの高齢者の住居に大学生が下宿し、ともに暮らしていくプロジェクトである。「NPO 法人 街 ing 本郷」が、地域の高齢者、大学生と連携して実施している。高齢者にとっては、大学生が話し相手になったり、生活の困りごとを手助けしてくれるといったメリットがある。大学生にとっても、低額の賃料で住まいを確保できるといったメリットがある。高齢者と大学生が Win-Win の関係を構築しているプロジェクトである。「街 ing 本郷」は、文京区本郷地区における地域活動の支援及び各種イベント等を企画・運営し、地域住民の生活基盤である商店街の活性化を支援するとともに、地域の街づくり及び地域経済の発展に寄与することを目的に設立された NPO 法人である。



「NPO 法人 街 ing 本郷」作成資料から引用

d 「若い世代のまちづくりへの参画促進」  
(相模原市南区区民会議) / 相模原市

相模原市南区区民会議（市の附属機関。区内の住民や公益的活動団体から推薦された者、学識経験者などにより構成）では、平成 24（2012）年 7 月～平成 28（2016）年 7 月までの 4 年間（第 2 期・第 3 期）にわたって活動した中で、地域のまちづくり活動に若い世代の参画が少ないことを課題の 1 つとして捉え、「若い世代のまちづくりへの参画促進」をテーマに検討を重ねた。その中で、若い世代も地域の受け入れ側（町会・自治会、地域団体等）も互いに不慣れで、若者参画のための環境や心構えが不十分であることが分かった。象徴的な言葉が「異文化交流」である。「若い世代と地域の受け入れ側の双方は、同じ立場、同じ目線に立っていると勝手に思い込んだまま、必要な説明を省略して活動をスタートさせ、やがて気まずい関係となってしまう。過ごした環境の違う異文化の方々と講習するような気持ちで臨むことが大切ではないか。」というものである。その解決に向けて、若い世代が参画するために必要なルールを、「参加者側（若者）」、「受け入れ側（地域団体・高齢者）」、「サポート側（学校・行政）」の視点からそれぞれ示した「まちづくりのトリセツ～若者がまちづくりに参加するために大切なこと～」を制作し、平成 29（2017）年 3 月に発行した。若い世代を含めたあらゆる世代の人がまちづくりへの参画をスムーズに行うための取扱説明書（トリセツ）、いつでも取り出せる説明書（トリセツ）として、積極的に活用してもらおうというものである。若い世代を巻き込んだ地域連携型 PPP を進める上で、非常に役立つツールである。



「相模原市南区区民会議」作成資料から引用

# 本年度の研究のまとめ

本年度は、公民連携（PPP）の推進に向けての基礎的な研究を行った。

第1章では、公民連携（PPP）の定義を整理する意義について言及し、公共サービスの民間開放としての日本版 PPP の内容について説明した。次に、国や自治体、大学、関連組織における公民連携（PPP）の定義を比較するとともに、海外の定義の事例を示した。「公」のあり様の観点では、主体としての「官」と「民」の区分、目的としての「公益」と「私益」の関係について整理し、「公共」を担う新たな主体や協働について説明した。そして、政策目的の達成の手段としての公民連携（PPP）の考え方や「新宿区自治基本条例」における「区民」の位置付けを示し、新宿区の「民」を民間事業者と地域住民（コミュニティ）に分けて論じた。

第2章では、戦後日本の民営化をめぐる議論や、イギリス、アメリカなどの諸外国の動きに言及した。そして、日本における第三セクターの実績と、PFI や指定管理者制度の導入、公共施設等のマネジメントについて論じた。自治体の役割の変化や「新しい公共」についても触れた。公民連携（PPP）の前提となる基礎理論として「ベストフのトライアングル」を示すとともに、その応用としての「公民連携（PPP）のトライアングル」について論じた。最後に、これまで論じてきた公民連携（PPP）の歴史・理論を踏まえ、新宿区における公民連携（PPP）の定義を示した。

第3章では、公民連携（PPP）の現状を把握するため、国の方針や先進自治体の取組を紹介した。国の方針としては、政府が進める経済・財政政策の基本方針である「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」を示した。この方針により PPP/PFI の推進が明記されている。また、政府による「未来への投資」に向けた成長戦略である「未来投資戦略」でも、PPP/PFI 手法の導入を加速することが示されている。これらを受け、より具体的な目標を定めた「PPP/PFI 推進アクションプラン」と、国から自治体に対し、PPP/PFI 手法導入に係る「優先的検討規程」を定めるよう要請した、「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」の内容についても示した。

先進自治体の動きとしては、政令市である横浜市、神戸市、福岡市、さいたま市のほか、桑名市、世田谷区、紫波町の取組を取り上げた。また、国や自治体、民間事業者、金融機関といった様々な主体が連携し、案件の事業化を模索する仕組みとして「地域プラットフォーム」についても取り上げた。この具体例として、「福岡 PPP プラットフォーム」、「習志野市公共施設再生プラットフォーム」、「たま公民連携 PPP・PFI プラットフォーム」を紹介した。

第4章では、公民連携（PPP）を体系的に把握するため、経済学的観点から考察した。ここでは、市場の失敗と政府の失敗、公民連携（PPP）の失敗について示した。公民連携（PPP）の失敗を、目的設定の失敗、官へのアンバランスの失敗、民へのアンバランスの失敗、非競争の失敗、メッセージの失敗、ガバナンスの失敗と6つに類型化し、その回避の方法を論じた。

次に、公民連携（PPP）の分類として、東洋大学 PPP 研究センターによる3つの分類（「公共サービス型」、「公共資産活用型」、「規制・誘導型」）をベースとした上で、新宿自治創造研究所の独自分類として「地域連携型」を提示した。公民連携（PPP）というと、公共施設等のハードの整備をイメージしやすいが、持続可能な地域運営を行っていくためには、地域連携によるソフトな取組も重要である。このため、地域における公民連携の取組である「地域連携型 PPP」について大きく取り上げ、全国で展開されている事例を一覧で示すとともに、一部の事例を詳しく紹介した。

このほか、自治体の運営は自治体が行うという既存の概念を取り払う事例として、民間が自治体を運営する都市「サンディスプリングス市」をコラムで紹介した。

以上のような本年度の基礎的な研究を踏まえ、来年度は、より実践的な研究を行っていく。

# 来年度の研究の見通し

来年度は、本年度の基礎的な研究を踏まえ、公民連携（PPP）の事例研究やアンケート調査結果の分析を行うとともに、窓口の一元化や「民間提案制度」の導入など、公民連携（PPP）の推進に向けての仕組みづくりについて、より実践的な研究を行う。

## ○公民連携（PPP）の事例研究

本年度は、公民連携（PPP）の先行研究に基づく既存の3分類（「公共サービス型」、「公共資産活用型」、「規制・誘導型」）に加え、4つ目の分類として「地域連携型」を新たに提示した。来年度は、これらの先進事例を調査し、研究を進めていく。

「地域連携型」の公民連携（PPP）は、地域福祉の向上につながる活動、地域コミュニティの活性化につながる活動、地域経済の活性化につながる活動及び地域の課題解決に向けた活動など、持続可能な地域運営を行うための重要な取組である。このため、先進事例に基づき、「地域連携型」の公民連携（PPP）の推進に向けた研究を行っていく。

また、「公共サービス型」、「公共資産活用型」及び「規制・誘導型」の公民連携（PPP）については、PFIなどの公共施設等のハードの整備に加えて、ネーミングライツや広告掲載といったソフトな取組、未利用スペースや公共空間の有効活用などの小さな公民連携（PPP）も重要な取組であることから、このような事例を調査し、研究を深めていく。

## ○アンケート調査結果の分析

本年度、公民連携（PPP）に対する事業者の意識を探るため、新宿自治創造研究所独自の事業者向けアンケート調査を実施した。来年度は、この調査の結果などを分析し、事業者の参画意向や課題認識、行政への意見等を整理する。

## ○公民連携（PPP）の推進に向けての仕組みづくり

「地域連携型」の公民連携（PPP）については、事業の運営や継続性などの課題があることから、これらの課題をどのように解決していけばよいのか、民間事業者などが参入しやすい環境をどう整えるのかなど、地域連携型の公民連携（PPP）の推進に向けた仕組みづくりを研究していく。

また、公民連携（PPP）をより推進していくためには、職員の公民連携（PPP）に対する知識や意識の向上を図ることが必要であり、そのためには、研修やセミナーなどへ参加するとともに、公民連携（PPP）による事業実績を少しずつでも積み上げていくことが重要である。

さらに、窓口の一元化を図り、公民連携（PPP）の専門部署を設置することが公民連携（PPP）の推進に向けて有効である。あわせて、「民間提案制度」を導入することにより、民間事業者の自由な発想やアイデアが活用されやすくなる。例えば、横浜市の「共創フロント」、さいたま市の「公民連携テーブル」、桑名市の「コラボ・ラボ桑名」、世田谷区の「官民連携担当」などがこれに当たり、多くの事業実績につながっている。公民連携（PPP）の専門部署が、民間事業者の提案・相談を受け付け、庁内の所管部署への調整や橋渡しをすることで、提案の実現や事業化に結び付きやすくなることから、庁内の推進体制についても研究を深めていく。

なお、公民連携（PPP）の研究を進めるに当たっては、「公民連携の担い手となる多くの民間事業者が存在する」、「歴史や文化とも関連しながら世代を超えて引き継がれてきた地域のきずなが存在する」、「マーケットとして高い魅力がある」、「不動産価値が高く公的不動産を有効活用しやすい」といった新宿区の特徴を踏まえ、新宿区における公民連携（PPP）の今後の展開可能性、方向性について検討・提示していく。

## ○ 主な参考文献・資料

- ・根本祐二『地域再生に金融を活かす～公民連携の鍵をにぎる金融の役割～』学芸出版社, 2006
- ・根本祐二『朽ちるインフラ』, 日本経済新聞社, 2011
- ・根本祐二『PPPの枠組みについての考察(1)』東洋大学 PPP 研究センター紀要, no.1, 2011, p.19-28
- ・根本祐二『PPPの枠組みについての考察(2)』東洋大学 PPP 研究センター紀要, no.2, 2012, p.4-20
- ・根本祐二『PPPの枠組みについての考察(3)』東洋大学 PPP 研究センター紀要, no.3, 2013, p.17-43
- ・根本祐二『豊かな地域はどこがちがうのか』筑摩書房, 2013
- ・福川伸次・根本祐二・林原行雄『PPPが日本を再生する』時事通信社, 2014
- ・東洋大学 PPP 研究センター(東洋大学大学院経済学研究科)『公民連携白書 2006～2007, 2007～2008, 2008～2009, 2009～2010, 2010～2011, 2011～2012, 2012～2013, 2013～2014, 2014～2015, 2015～2016, 2016～2017, 2017～2018, 2018～2019』時事通信社, 2006～2018
- ・東洋大学 PPP 研究センター『公共インフラ再生戦略～PPP/PFI 徹底ガイド～』, 『公共インフラ再生戦略～PPP/PFI 徹底ガイド～2016年版』日本経済新聞社, 2014, 2016
- ・アトム通貨実行委員会『アトム通貨で描くコミュニティ・デザイナー人とまちが紡ぐ未来-』新評論, 2015
- ・馬場正尊ほか『公共R不動産のプロジェクトスタディ』学芸出版社, 2018
- ・ジョルジュ・フォーケ『協同組合セクター論』中西啓之/菅伸太郎訳, 日本経済評論社, 1991
- ・福田隆之・赤羽貴・黒岩匡昭・日本政策投資銀行 PFI チーム『改正 PFI 法解説』東洋経済新報社, 2011
- ・小松幸夫・堤洋樹・池澤龍三『公共施設マネジメントのススメ』建築資料研究社, 2017
- ・松下啓一・穂積亮次『自治体若者政策・愛知県新都市の挑戦～どのように若者を集め、その力を引き出したのか～』萌書房, 2017
- ・松下啓一・倉根悠紀『若者参画条例の提案～若者が活き活きと活動するまちをつくるために～』萌書房, 2018
- ・光多長温・松尾貴巳『大阪版市場化テストを検証する』中央経済社, 2014
- ・日本貿易振興会『米国主要州における PPP 法規制と運用状況に関する調査報告書』2015
- ・日本政策投資銀行首都圏企画室『米国都市再生における RFP 方式の動向と我が国への示唆』2003
- ・西野文雄監修『完全網羅 日本版 PFI』山海堂, 2001
- ・西尾真治『地方自治体における公共施設マネジメント推進のあり方と実務のポイント』季刊政策・経営研究, 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング, 2014, vol.3, p.75-121
- ・相模原市南区区民会議『まちづくりのトリセツ～若者がまちづくりに参加するために大切なこと～』2017
- ・レスター M. サラモン/H.K. アンハイアー『台頭する非営利セクター』今田忠監訳, ダイヤモンド社, 1996
- ・新宿区『新宿区 15 年の歩み』1962
- ・新宿区『新宿区史 区成立 50 周年記念』1998
- ・杉田定大・光多長温・美原融編著『21 世紀の行政モデルー日本版 PPP 公共サービスの民間開放』LEC 東京リーガルマインド, 2002
- ・宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本ーコモンズと都市』東京大学出版会, 1994
- ・山岸秀雄編『アメリカの NPO』第一書林, 2000
- ・Xavier Bezançon, *Une approche historique du partenariat public-privé*, Revue d'économie financière, 1995, p. 27-50
- ・Victor Pestoff, *Co-Operative Services – An Alternative to Privatization*, Journal of Consumer Policy, 15, 1992, p.21-45 ( 翻訳『ソーシャル・サービスの第三部門～社会福祉の民営化に対するもう一つの選択肢～』ヴィクトール A. ベストフ, 岩田正美訳, 生協総研レポート, no.5, 1993, p.6-27 )

## 既刊一覧

◎2008（平成20）年度	新宿自治創造研究所活動報告書	2009（平成21）年3月
◎2009（平成21）年度	新宿自治創造研究所活動報告書	2010（平成22）年3月
◎研究所レポート2010	外国人WG報告（1）	2010（平成22）年12月
◎研究所レポート2010	人口WG報告（1）	2011（平成23）年2月
◎研究所レポート2010	集合住宅WG報告（1）	2011（平成23）年3月
◎研究所レポート2011	集合住宅WG報告（2）	2011（平成23）年11月
◎研究所レポート2011	外国人WG報告（2）	2011（平成23）年11月
◎研究所レポート2011	集合住宅WG報告（3）	2012（平成24）年1月
◎研究所レポート2011	外国人WG報告（3）	2012（平成24）年1月
◎研究所レポート2011	人口WG報告（2）	2012（平成24）年3月
◎研究所レポート2011	人口WG報告（3）	2012（平成24）年3月
◎研究所レポート2012 No.1	国勢調査データからみる新宿区の特徴	2013（平成25）年3月
◎研究所レポート2012 No.2	国勢調査に基づく新宿区将来人口推計 ー将来の住宅供給を考慮したコーホート・シェア延長法によるー	2013（平成25）年3月
◎研究所レポート2013 No.1	国勢調査に基づく新宿区将来人口推計ー地域別推計ー	2014（平成26）年1月
◎研究所レポート2013 No.2	国勢調査に基づく新宿区将来世帯推計	2014（平成26）年3月
◎研究所レポート2013 No.3	新宿区の単身世帯の特徴ー壮年期を中心としてー	2014（平成26）年3月
◎研究所レポート2014 No.1	新宿区の人口移動	2015（平成27）年3月
◎研究所レポート2014 No.2	新宿区の単身世帯の特徴（2） ー単身世帯意識調査結果からー	2015（平成27）年3月
◎研究所レポート2015 No.1	新宿区の単身世帯の特徴（3） ー壮年期・高齢期の生活像ー	2016（平成28）年3月
◎研究所レポート2015 No.2	データでみる新宿区の姿	2016（平成28）年3月
◎研究所レポート2016	新宿区のまちの魅力の研究（1） ーにぎわいの実態把握と意識面からみる魅力の分析	2017（平成29）年3月
◎研究所レポート2017 No.1	2015年国勢調査に基づく新宿区将来人口推計	2018（平成30）年1月
◎研究所レポート2017 No.2	2015年国勢調査データからみる新宿区の特徴	2018（平成30）年1月
◎研究所レポート2017 No.3	新宿区のまちの魅力の研究（2） ー地域資源の集積と魅力形成メカニズムの分析ー	2018（平成30）年3月
◎研究所レポート2018 No.1	2015年国勢調査に基づく新宿区地域別将来人口推計・世帯推計	2019（平成31）年3月

## 研究体制

所長	金安 岩男	（慶應義塾大学名誉教授）
副所長	原田 由紀	（新宿自治創造研究所担当課長）
政策形成アドバイザー	牧瀬 稔	（関東学院大学法学部地域創生学科准教授）
テーマ別アドバイザー	根本 祐二	（東洋大学PPP研究センター長）
研究員	三枝 哲也	
〃	佐藤 愛美	
非常勤研究員	田中 大二郎	

## 研究所レポート2018 No.2 公民連携（PPP）の研究（1） ー公民連携（PPP）の推進に向けてー

発行年月	2019（平成31）年3月
編集・発行	新宿区新宿自治創造研究所 （新宿区新宿自治創造研究所担当部新宿自治創造研究所担当課）
住所	〒160-0023 東京都新宿区西新宿七丁目5番8号（新宿都税事務所2階）
電話	03-3365-3474（直通）
FAX	03-3365-3472
E-Mail	jichiso@city.shinjuku.lg.jp

新宿区新宿自治創造研究所

印刷物作成番号

2018-2-2201

再生紙を使用しています。

