

令和 3 年度 宮城大学大学院  
博士論文

**持続可能な地域社会の形成に資する**  
**官民連携による公共空間の整備・運営のマネジメントに関する研究**

事業構想学研究科 博士後期課程  
地域・社会システム領域  
21555002

**東海林 伸篤**

様式 2（第 2 条第 3 項関係）

（2）博士

博士論文要旨

研 究 科	事業構想学研究科		
専門領域	地域・社会システム領域	指導教員	風見 正三
学籍番号	21555002	氏 名	東海林伸篤
研 究 題 目	持続可能な地域社会の形成に資する官民連携による公共空間の整備・運営のマネジメントに関する研究		
<p>人口減少・超高齢化と大量のインフラの老朽化等により国及び地方自治体の財政状況は逼迫している。公共サービスの質がより高く求められる中で、官民が連携し持続可能な地域社会を形成していく必要がある。PFI においてはサービス購入型が 8 割以上を占め民間事業者の創意工夫が限定的である点や、ノウハウの少ない地元事業者の参画が困難であり地域内の経済循環につながりにくいなどの課題がある一方、近年では、官民がともに取り組むことによる付加価値の創出効果が期待されるようになっている。本研究の問題意識は、こうした付加価値の創出を持続的に可能とする官民連携事業を実現するために何が必要かを明らかにしたい、ということにある。</p> <p>研究の目的は、持続可能な地域社会の形成の実現に向け、官民連携による公共空間の整備・運営手法に着目し、そのために有効な仕組み（マネジメント手法）を明らかにすることである。</p> <p>研究方法は、関連する分野の先行研究調査をはじめ、事例研究として岩手県紫波町オガールプロジェクトに関するフィールド調査とヒアリング調査を行った。また、マネジメントモデルの開発には P2M（プロジェクト&amp;プログラムマネジメント）理論を応用した。</p> <p>研究の結果、主な結論として、公共事業における社会的価値と経済的価値の創出のバランスを図った事業プロセスの重要性であること。現状の官民連携において行政の思考の枠組みを超えるイノベーションが起こりにくい構造があること。施設目的が明確となった開かれた施設整備の実現には市民参加と行政職員・専門家の知見を踏まえた事業プロセスの必要性があること。官民連携事業において民間 PM が「経済自立性の担保」、公共 PMO が「公共性の担保」の役割を果たすことで付加価値を創出するマネジメントが可能となることを明らかにした。さらに以上の検証結果を踏まえ、「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針（官民連携事業プロセス指針）」を構築し、自治体ヒアリングによる検証の結果、官民連携事業のプロセスを地域全体で共有する見取り図としての指針の必要性を明らかにした。</p>			

800 字程度、A4 版

# 目次

第1章. 序論	1
1-1. 研究の背景と問題意識	1
1-2. 研究の目的と方法	2
1-3. 先行研究の動向と本研究の独自性・新規性	2
1-4. 論文の構成	4
第2章. 公共空間における公共性の概念整理	9
2-1. 本研究で扱う官民連携の対象	9
2-2. 法律上の公共性と私権との関係性	10
2-3. 現行の法体系に捉われない公共空間と公共性の概念の整理	11
2-4. 公共性の定義	15
2-5. 公共性の3要素に基づく公共空間の質に関する仮説の設定	19
2-6. 本研究における公共空間の対象	21
2-7. まとめ	21
第3章. 公共性と収益性—社会的共通価値の追求—	25
3-1. 先行研究等を踏まえた「官の決定権問題」と回避策	25
3-2. 先行研究における事例検証を踏まえた公共性と収益性のバランス	26
3-3. 官民連携事業における共通価値の追求	27
3-4. まとめ	28
第4章. 官民連携による公共空間の整備・運営について	31
4-1. 官民連携の経緯・変遷	31
4-2. 我が国における官民連携推進に向けた法整備の変遷	32
4-3. 官民連携の手法の整理	35
4-4. 我が国におけるPFIの概要と全体的評価	36
4-5. まとめ	40
第5章. 「民意」反映の自治の仕組み	43
5-1. 民意の反映に関する問題意識	43
5-2. 民意と政治システム等の状況について	43
5-3. 国内外の政治・政策システムと民意との関係性	44
5-4. 的確な民意の反映結果としての「討議型民意」	46
5-5. 地域の全体最適に向けたな街づくり施策への反映に向けて	47

5-6. まとめ	48
第 6 章. 官民連携の事業プロセスを踏まえた事例選定	51
6-1. 公共空間整備に関する 15 の官民連携事業の抽出	51
6-2. 検討対象事例の選定	59
6-3. まとめ	61
第 7 章. 地域活性化に資する公共空間の公共性	63
—紫波町オガールプロジェクトの市民参加型公共施設整備から—	
7-1. 現地調査の概要	63
7-2. 事例対象の背景と概要と特徴	63
7-3. 事例の検証	71
7-4. まとめ	79
第 8 章. 地域活性化に資する官民連携事業のマネジメント	83
8-1. 本章の目的および研究方法	83
8-2. 官民連携事業の共通価値の追求に向けたプログラムマネジメント体制	83
8-3. 事例対象の概要と特徴	86
8-4. 事例の分析	87
8-5. 考察	95
8-6. 地域活性化に資する官民連携事業のプログラムマネジャーの役割	97
8-7. まとめ	98
第 9 章. 持続可能な公共空間整備・創出のプロセス指針の構築	103
9-1. 本研究における持続可能性の定義と対象	103
9-2. プロセス指針構築の必要性	
9-3. 持続可能な公共空間整備・創出に向けた 5 つの要点と 10 の視点の設定	103
9-4. 「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」の構築	105
9-5. 行政ヒアリングによるプロセス指針の検証	108
9-6. まとめ	113
第 10 章. 結論	117
10-1. 各章の要約	117
10-2. 本研究の結論	121
10-3. 「官民連携プロセス指針」の適用上の限界と注意点	123
10-4. 今後の課題と展望	123



謝辞	127
関連する研究業績	129
付録および参考資料	131
付録. 第6章の官民連携事業検討対象15事例	135
1-1. 紫波町オガールプロジェクト「オガールプラザ」	136
1-2. 豊島区「南池袋公園」	141
1-3. 富山市「グランドプラザの整備・運営」	144
1-4. 我孫子市プロジェクトフロー（提案型公共サービス民営化制度）	146
1-5. 流山市 FM 施策の事業者提案制度	150
1-6. 豊島区庁舎および旧庁舎跡地事業	153
1-7. 武雄市図書館・こども館・歴史資料館運営事業	157
1-8. 横浜市公民連携サウンディング型市場調査活用施設整備	161
1-9. 篠崎駅西部地区駅前街区公益複合施設整備プロジェクト	165
1-10. 藤枝市周辺賑わい再生拠点施設整備事業	168
1-11. 新松戸地域学校跡地有効活用事業	171
1-12. 神宮前一丁目民活再生プロジェクト	173
1-13. 福岡市 PPP プラットフォーム公共施設整備	175
1-14. KOBE 公民連携プラットフォーム公共施設整備	178
参考資料. 「官民連携プロセス指針」自治体ヒアリング資料	185
2-1. 自治体宛てヒアリング依頼文	186
2-2. ヒアリング用紙	187
2-3. 「官民連携プロセス指針」に関する説明資料	188
2-3. 回答シート	196

## 図表

図 1-1	論文の構成	6
表 2-1	官民連携の対象となる財産の種別	9
図 2-1	公有財産の分類	11
図 2-2	総合設計制度における公開空地	12
図 2-3	世田谷区「地域共生のいえ」	13
表 2-2	公共性の 4 つの結合概念の整理	14
表 2-3	齋藤（2000）が示す「公共性」の 3 つの意味合い	16
図 2-4	公共性の 3 要素と定義の概念整理	17
表 2-4	公共性の三要素の分析・整理	18
表 2-5	公共性の 3 要素と公共空間の質	20
図 3-1	内閣府資料における公共性と収益性の整理	25
表 4-1	PFI 法の制定と改正経緯	34
表 4-2	国内で取り組まれている官民連携手法の類型	36
図 4-1	PFI の実施状況（令和 2 年 3 月時点）	37
表 5-1	政治家と政策の概念比較	45
表 5-2	世田谷区と北欧都市・ストックホルムの間接民主主義の概要比較	45
図 5-1	民意・政治家・ビックデータの背景となるエリアと時間概念イメージ	48
表 6-1	調査対象とする事例一覧（1/2）	53
表 6-1	調査対象とする事例一覧（2/2）	54
表 6-2	選定した 15 事例の概要	55
表 6-3	事業フローの例「紫波町オガールプロジェクト」	56
表 6-4	官民連携事業 15 事例の分析	58
表 6-5	官民連携事例選定比較表	60
図 7-1	「オガールプログラム」の対象エリアと個別プロジェクト（PJ）	64
図 7-2	オガールプログラムにおける共通価値概念図	65
図 7-3	官民複合施設「オガールプラザ」プロジェクトの事業スキーム	66
図 7-4	官民複合施設「オガールプラザ」のコスト配分と資金調達	67
表 7-1	オガールプログラムのアウトカム（公表資料をもとに作成）	68
写真 7-1	紫波町情報交流館外観	69
写真 7-2	紫波町交流館内	69
写真 7-3	紫波町図書館内	69
表 7-2	紫波町情報交流館整備における主な検討の場	70
表 7-3	紫波町情報交流館の来館者数（人／年間）	71
表 7-4	紫波町情報交流館の整備プロセスにおける主な取り組みと成果	73

表 7-5	紫波町情報交流館（図書館）の基本構想・計画内容と市民参加の公共性の要素の分析	77
表 8-1	P2M 理論における 6 つの創造的統合マネジメント	84
図 8-1	P2M Version 2.0 の概念	85
図 8-2	オガールプログラムにおける 3 S モデルと価値創出プロセス	89
図 8-3	オガールプログラムのプラットフォームマネジメントの全体像	91
表 8-2	オガールプログラムにおける価値指標	94
表 8-3	オガールプログラムのマネジメント主体の役割の整理	95
図 8-4	官民連携事業のプログラムマネジメント体制の比較	97
表 9-1	公共空間整備・運営マネジメントの 5 つの要点と 10 の視点	104
図 9-1	持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針	107
表 9-2	ヒアリング調査の概要	108
表 9-3	設問の内容	109
図 9-2	ヒアリング項目及び結果（7 段階評価）	110
表 9-4	ヒアリング項目及び結果（自由記述方式）	112
図 10-1	本研究の成果と課題の整理	126

## 第 1 章 序論

### 1-1 研究の背景と問題意識

大量のインフラの老朽化とともに、人口減少・超高齢化が進み、国及び地方自治体の財政状況は逼迫している。一方で市民の生活水準の向上に伴い公共サービスの質がより高く求められるようになってきている。こうした中、国はこれまで、平成 11 年の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（PFI 法）の制定、平成 15 年の地方自治法の改正による指定管理者制度の導入、平成 18 年の競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（市場化テスト）の制定、平成 23 年の PFI 法の改正による企画段階における民間提案制度の位置づけなど、官民連携による公共空間の整備や維持管理に関する各種取り組みを進めてきた。

しかし、PFI においては、公共が支払うべきイニシャルコストを平準化するサービス購入型が 8 割以上を占め<sup>[1]</sup>、民間の事業者の創意工夫を発揮しやすい独立採算型が少ないなど「民間事業者のモチベーションを利用した良好なサービスづくり」という PFI あるいは PPP 本来の目的から大きく外れた事態になっている<sup>[2]</sup>との指摘もある。さらに、PFI への参加は大手企業が有利となり、ノウハウの保有や資金調達力等が不足している地元事業者の参加が困難になっているという調査結果<sup>[3]</sup>もあり、地域内の経済循環につながりにくいという課題も懸念されている。一方近年では、官民がともに取り組むことにより、これまでできなかった課題への対応が可能になったり、新たな地域経済を生み出す糸口を見出したりするなど、付加価値の創出効果が期待されるようになってきている<sup>[4]</sup>。

本研究の問題意識は、こうした付加価値の創出を持続的に可能とする官民連携事業を実現するために何が必要かを明らかにしたい、ということにある。山脇直司は、“活私開公”という言葉に光を当て、これからの公共のあり方を示唆し、私（市民、民間企業）がパブリックマインドを持って活動し、行政機関は公をオープンに開く姿勢をもつことで、新たな公共性を創出していく方向性が重要であるとしている<sup>[5]</sup>。これまでの PFI 等をはじめとする官民連携の多くは効率性が重視され、「民」は主に企業を指し、市民は蚊帳の外とされるケースも多かった。特に「市民」は地域に暮らす主体者である。さらなる市民参画を踏まえ、市民に「公共空間」への関与のイニシアティブ（主導権）を取り戻すことが、より豊かな質の高い地域社会の形成へとつながるものと考ええる。

以上のような背景の中で、「地域の全体最適化」を見据え、持続可能性（経済的価値）と公共性（社会的価値）、さらには環境的価値も含めた、バランスの図られた官民連携の実現方策が求められている。

## 1-2 研究の目的と方法

本研究の目的は、「持続可能な地域社会の形成」に資する公共空間の整備・運営の実現に向け、官民連携の視点からその実現に向けた仕組み（マネジメント手法）を明らかにすることである。本研究では、行政と事業者が立場を超えて、共にこの社会をよりよくして行くべきであるという共通価値の実現を目標に置くが、市民への課税権のある官（地方自治体）が地域社会の運営事務局として最も有効に機能する存在であると捉える。このため、検討事例としては、地方自治体が発注者として関与する公共事業を対象とする。

本論では、まず、1. 公共空間における「公共性」に着目し、行政機関が公共主体であるという固定概念にとらわれず、整備・運営主体の公私を問わず、幅広い視点で公共空間の公共性について概念整理を行う。次に、2. 官民連携を進めるにあたり、公共性と収益性のバランスを考慮することが必要であり、そのために必要な視点を明らかにする。さらに 3. 広く我が国で取り組まれている PFI による公共空間の整備・運営の現状を確認する。そして 4. 地域社会を形作る上での「民意」の反映において何が重要かを考察する。これらの視点を踏まえた上で、5. PFI を含む 95 の国内の官民連携事業を対象に計 12 の抽出の視点を設定し岩手県紫波町における PPP 事例「オガールプロジェクト」を対象事例として選定する。本事例を対象とした検証を通じて、6. 地域活性化に資する公共空間の公共性に焦点を当て、市民参加による公共性の質の向上の効果と専門家と行政職員の役割について明らかにする。さらに事例検証を通じて、7. 地域活性化に資する官民連携事業のマネジメント手法のあり方と課題を明らかにし、8. 地域全体最適化を踏まえた「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」を構築し、複数の自治体職員へのヒアリングにより有効性等を検証する。

研究の方法として、先行研究調査については、公共空間と公共性の概念整理、公共性と収益性、PFI、民意の反映、国内官民連携事業の各種事例については、関連する論文・報告書・ウェブサイト・書籍等の文献調査を行う。

岩手県紫波町「オガールプロジェクト」を対象とした事例検証においては、各種文献調査に加え、現地のフィールドワーク、および関係者へのヒアリングを実施する。また、官民連携事業のマネジメント手法に関する検証・考察にあたっては、P2M（プロジェクト&プログラムマネジメント）という学理を採用する。P2Mは、経済産業省の指導により 1998 年に生まれた新たなプロジェクトマネジメントの概念及び理論であり、国際 P2M学会において提唱されている。特定使命に向けた複数のプロジェクトを統合しマネジメントする視点をプログラムマネジメントと呼び、当学会における先行研究では、地域活性化におけるマネジメント手法も対象に論じられている。地域活性化に資する官民連携事業のマネジメント手法を考察する上でも適した理論であることから選択する。

### 1-3. 先行研究の動向と本研究の独自性・新規性

本研究で扱う「公共性」については、この概念を論じたものが多く存在する。例えば、公共政策の側面から論じた山川（1999）<sup>[6]</sup>、社会学の立場から「パブリックの概念」「市民社会の統合原理」「社会的合意形成」「公共政策にかかわる政策的公準」「市民セクター」の各側面について論じた長谷川（2000）<sup>[7]</sup>、公共性の装置としての税・王制・法・宗教・市場・言論の視点から論じた橋爪（2000）<sup>[8]</sup>、「市民社会」論と密接に関連し新たな公共性を問う立場に立つ代表的な思想家であるアレント・ハーバマス・ロールズ・センらの公共性理論をもとに価値理念・基本的原理等を分析・考察した末永・平野・上埜（2005）<sup>[9]</sup>、社会科学の観点から公共性の定義や意味合いを論じた村上（2007）<sup>[10]</sup>、公共性の社会的有用性と費用便益および市民的積極参加の制度デザインについて論じた山口（2003）<sup>[11]</sup>などがある。しかし、公共性の概念を、具体的な公共施設整備プロセスに落とし込み、論じてはいない。

次に、公共施設整備における市民参加に関する研究について概観する。柴田・西原・石橋（2007）<sup>[12]</sup>は合意形成プロセスと完成した空間デザインの質的事後評価をもとに住民参加型整備事業の課題について考察している。龍・清水・大槻・杉本（2002）<sup>[13]</sup>は公共文化施設の構想から設計に至る過程の市民参加における意思決定の仕組みにおいて 3 つの文化施設の事例をもとに市民参加の段階や専門家の関与の仕方等について分析している。川原・大木・佐藤（2006）<sup>[14]</sup>は、住民参加で計画された公園の開園後の住民による管理運営活動の継続性の実態とその要因分析を行っている。高野・森永・伊藤（2015）<sup>[16]</sup>は、公共施設における計画プロセスと運営段階における市民参加の関係性について考察している。このように、土木、建築、都市計画などの各分野において計画から運営段階に至る市民参加に関する研究は幅広く行われているが、公共性の意味合い（要素）を踏まえ公共施設整備プロセスについて論じたものはない。なお、公共空間整備における公共性について、西村・舟久保（2018）<sup>[15]</sup>は、構想・計画、設計、施工、維持管理の各段階において公共施設整備における市民参加スキームを整理し、事業・空間・場所の各公共性について考察しているが、公共性の定義を厳密には行わず、開かれた公共性として一律に位置づけ、論旨を進めている。

また、公共事業に P2M 理論を適用し論じた研究は限られており、官民連携事業とプログラムマネジメントの視点に触れたものとして小原（2011）、武富（2019）、武富（2020）があげられる。小原（2011）は、行政主導による従来型の公共事業の多くが、プログラムマネジメント不在の Policy-Project の構造が多く、その弱点を分析した上で、住民参加による協議型ガバナンスとプログラムマネジメントの位置づけを重視した、協議型戦略プログラミングを提唱した。その上で、この標準手順とツールの洗練化による、PPP、産官学連携、地域活性化事業への適用の期待を示している<sup>[16]</sup>。武富（2019）は、非営利組織の社会的価値創造の問題点を回避する手段として、非営利組織と営利組織が連携する PPP の考え方を踏まえた上で、財務的価値、非財務的価値、営利組織、非営利組織を明確に

切り分けて、プログラム価値を定義、提案する基本的な考え方を提示している<sup>[17]</sup>。武富(2020)は、公共事業を含む社会システムデザインのプログラム価値の創出における財務的価値と非財務的価値の関係性に注目し、構想・計画段階から、定常組織に引き継いだあとの運営までも取り込んだ事業価値の創出を視野に入れたプログラスマネジャーの活動の役割の重要性を指摘している。その上で、この視点からの研究の進展への期待を示している<sup>[18]</sup>。いずれの論文もプログラマネジメンの必要性や考え方や概念を示しているが、マネジメンの体制や役割等については具体的に言及していない。

本研究では、公共施設整備プロセスにおける公共性の意味合い(要素)を、行政と専門家の役割を踏まえ論じる点、さらに、P2M 理論を適用し官と民の双方のプログラスマネジャーの役割に着目した上で官民連携事業を組織マネジメンの観点から構造的に分析する点に新規性と独自性がある。

## 1-4. 論文の構成

論文の構成について、まず第 2 章では、「公共空間における公共性」について論じる。公共性は公だけでなく私の立場でも発現されるものであり、所有者・運営者の公私を問わず公共性を有する空間が存在する。公共空間の公共性の全体像を、空間の所有・管理の主体者(公的か、私的か)と、開き方(公的に開くか、私的に閉じるか)の組み合わせにより、4つの結合概念として整理し、公共性の公私における発現について確認する。そして、公共性の定義について、先行研究から導きだされる3つの要素(open、common、official)をもとに、分析・整理する。さらに公共性の4つの結合概念のうち、「(a)公的・public」と「(c)私的・public」を抽出し、公私問わず開かれた空間について、公共性の質の有効性と課題について検証を行う。

第3章では、官民連携を進めるうえで、「公共性と収益性」に着目し、社会的共通価値の創造の必要性とそのため必要な事項について考察する。まず、先行研究をもとに、官民連携事業における公共性の担保と、民間提案や市民参加の意味について確認する。その上で官民連携事業の公共性の担保と収益性の実態から公共空間の持続可能性を追求するうえで必要な視点について、先行研究から明らかにする。さらに社会的な共通価値の追求に向けて、社会的価値と経済的価値の各創造のバランスについて、先行研究から明らかにする。

第4章では、官民連携による公共空間の整備・運営と題して、我が国における官民連携事業の経緯に触れ、官民連携に関する法整備の変遷を確認する。その上で、官民連携手法について整理する。さらに、過去20数年間に及び取り組まれてきたPFI事業の全体について概観し、PFI事業の効果と課題を確認する。

第5章では、政策面に焦点を当て、民意を反映させる自治の仕組みについて考察を行う。まず、そもそも民意とは何かを先行研究から明らかにし、国内外の政治・政策システムと民意との関係性を確認する。また民意を反映させる自治の仕組みと、最適なまちづく

り施策の遂行に向け民意の扱い方等を含めた必要な方向性に関する考察を行う。

第 6 章では、PFI を含む 95 の国内の官民連携事業を対象に、「持続可能な地域社会の形成に資する官民連携による公共空間の整備・運営のマネジメント」を検証するために必要となる 6 つの視点を設定し自治体が進める 15 の官民連携事業の取り組み事例を抽出し、概要、事業モデル・事業フロー、事業の評価をそれぞれ整理する。以上の 15 の事例の比較結果をもとに、以降の章での事例検証のためのモデルとなる対象事例として、官民連携事業の成功事例<sup>[19]</sup>とされる、紫波町オガールプロジェクトを検討対象事例として選定する。

第 7 章では、官民連携事業の具体例を通して、第 2 章で触れた公共性の 3 つの意味合いとしての official（公的な）、common（共有の）、open（開かれた）の 3 要素に着目し、①施設目的が明確に共有されること（common）、②施設目的を踏まえた開かれた施設であること（open）の 2 点の強化が、社会的価値を見据えた公共性の実現につながるとの仮説をたて、公共施設整備における、市民参加の効果と専門家と行政職員の役割を明らかにしたうえで、有効性を検証する。

第 8 章では開かれた公共性と持続可能な地域社会の形成の実現に向け、官民連携事業に着目し、そのために有効な仕組みを明らかにする。その上で、官民連携事業のプログラムにおけるスキーム段階から、民間側がプログラムマネジメントに関与することで、持続可能性（経済的価値）と公共性（社会的価値）のバランスが図られた官民連携事業が可能になるのではないかと仮説をたて事例の経緯と成果を確認する。この結果を踏まえ、国際 P2M 学会が提唱する P2M 理論を踏まえた 6 つの創造的統合マネジメントの視点から妥当性の検証を行う。

第 9 章では、第 7 章と第 8 章における考察を通して、持続可能な公共空間整備・創出に向けた 10 の視点を設定し、これを踏まえ「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」を構築する。その上で、複数の自治体の職員に対する行政ヒアリングを行い、有効性と課題についての検証を行う。

第 10 章では、結論として、第 2 章から第 9 章までのまとめを行い、本研究の結論として集約した 6 点を記述し、「官民連携事業プロセス指針」の適用上の限界と注意点、さらに、課題と展望をとりまとめる。

論文の構成に関するフロー図は次頁に示す図 1-1 の通りである。



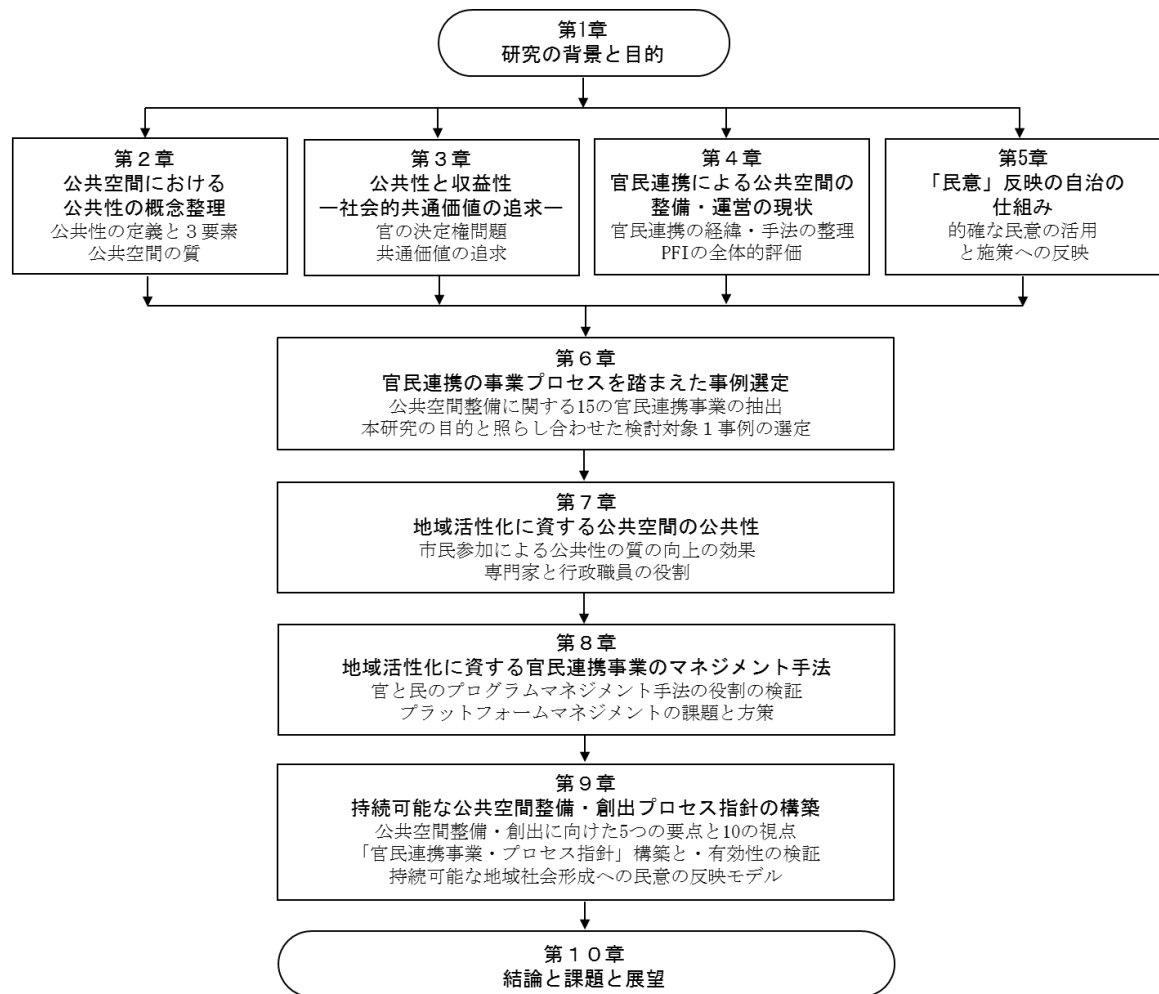


図 1-1 論文の構成

## (第1章 参考・引用文献)

- [1]日本PFI・PPP協会ホームページ「全年度PFI事業案件」(閲覧2021年2月3日確認) <http://pfikyokai.or.jp/>
- [2]清水義次・岡崎正信・泉英明・馬場正尊「民間主導・行政支援の公民連携の教科書」、日経BP社、pp.104-144、2019
- [3]国土交通省 総合政策局、「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務報告書」、平成29年2月
- [4]保井美樹「官民連携新時代／セクターを超え、共通価値を生み出す計画行政へ」、計画行政、第43巻第4号、2020
- [5]山脇直司「公共哲学とは何か」、pp.35-37、ちくま新書、2004年
- [6]山川雄巳、1999、公共性の概念について、日本公共政策学会年報、基調論文、p. 1-36
- [7]長谷川 公一、2000、共同性と公共性の現代的位相、社会学評論、2000年50巻4号 p.436-450
- [8]橋爪大三郎、2000、公共性とは何か、社会学評論、50巻4号、p. 451-463
- [9]末永カツ子・平野かよ子・上埜高志、2005、公共性理論についての論考、東北大学大学院教育学研究科研究年報、第53集、第2号、p. 281-299
- [10]村上弘、2007、公共性について、立命館法学、6号(316号)、p.345-399
- [11]山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明、2003、新しい公共性、立命館大学人文科学研究科研究所研究業書
- [12]柴田久志, 西原 貴夫, 石橋 智哉、2007、意思決定プロセスと設計レビューの関係から取り組むプロジェクトの課題 - 福岡市の参加型13の公園の事例 - 、第24巻、p. 353-361
- [13]龍元, 清水 裕之, 大月 淳, 杉本 宗之、2002、公共文化施設の構想から設計に至る過程における市民参加による意思決定の仕組みに関する研究 : 3つの文化施設プロジェクトを事例として、日本建築学会計画系論文集 67 巻 552 号 p. 117-124
- [14]川原晋, 大木一, 佐藤滋、2006、計画策定期の住民参加状況と空間要素とが公園の継続的な住民運営に与える影響 : 住民主体の地区まちづくりマネジメントにつなげる計画・運営のプロセスデザイン、日本建築学会計画系論文集 71 巻 601 号 p.119-126
- [15]西村 亮彦, 舟久保 敏、2018、「市民参加を取り入れた駅前広場整備における公共性の醸成プロセスに関する考察」、土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.74, No.5 (土木計画学研究・論文集第35巻), I\_605-I\_611,
- [16]小原重信「P2M理論におけるPolicy、Program、Projectの連携:公益事業運営における協議型戦略プログラミングの提唱」、国際P2M学会誌、Vol. 6No、1、pp.61-82、2011

- [17]武富為嗣「人口減少/低成長時代の P2M から見た社会的価値創出の基本的な考え方- 投資対効果に沿ったプログラム価値の算定・評価-」、国際 P2M 学会誌、Vol. 14、No. 1、pp. 100-118、2019
- [18]武富為嗣「社会システムのデザインとプログラムマネジャーの役割ー デザインされた社会システムを実現するプログラムマネジメントとは？ー」、国際 P2M 学会誌、Vol. 14、No. 2、pp. 184-197、2020
- [19]Sankei Biz、「地方創生の成功事例をみる…岩手県紫波町オガール」（閲覧 2021 年 9 月 1 日確認）、<https://www.sankeibiz.jp/macro/news/150105/mca1501050500007-n1.htm>

## 第2章 公共空間における公共性の概念整理

第2章では、公共空間における公共性について論じたいうえで、本研究が対象とする「公共空間」の質に関する仮説を設定するとともに、本研究が扱う公共空間の対象範囲を定める。公共性は公だけでなく私の立場でも発現されるものであり、所有者・運営者の公私を問わず公共性を軸に公共空間の質についての概念整理・検証を行う。2-1では、本研究における官民連携事業の対象について考え方を整理する。その上で、2-2では、法律上の公共性と私権との関係性を、日本国憲法と地方自治法上の規定を確認したうえで、整理する。2-3では、公共空間の公共性の全体像を、空間の所有・管理の主体者（公的か、私的か）と、開き方（公的に開くか、私的に閉じるか）の組み合わせを、4つの結合概念として整理し、公共性の公私における発現について確認する。2-4では、公共性の定義について、高度情報化の進展を踏まえた公共性の意味の変容を確認したうえで、先行研究の知見も得ながら、公共性の3要素（open、common、official）について分析・整理する。2-5では、公共性の3要素に基づき、2-3で整理した公共性の4つの結合概念のうち、「(a)公的・public」と「(c)私的・public」を抽出し、公私問わず開かれた空間について、公共性の質の有効性と課題について検証を行う。2-6では、本研究で対象とする「公共空間」の範囲を定める。

### 2-1. 本研究で扱う官民連携の対象

官民連携の対象となる財産については、「民間所有の財産（私権が設定されている土地・建物）」と「行政が所有する公有財産（行政財産と普通財産）」の2つがあり、これらをそれぞれ公共的に利活用する視点がある。

表 2-1 官民連携の対象となる財産の種別

所有・管理 主体	民間(事業者・市民)	行政(国・地方自治体)		
財産の種別	私有財産 (個人または私的団体が原則的にはその自由意志に基づいて管理・使用・処分することのできる動産・不動産) 憲法29条では、私有財産制度を保障しており、個人の財産は守られている。一方で、公共の福祉の増進のため私有財産は、正当な補償を行うことで公共のために用いることができる」とされている。	公有財産 (不動産、地上権他、特許権、著作権、商標権他・出資による権利、財産の信託の受益権(自治法238①))		
		普通財産	行政財産	
			公用財産	公共用財産
		行政目的のために使われるものではなく、地方公共団体が私人の立場で所有している財産(自治法238④)	庁舎・試験所など地方公共団体がその事務事業執行のために自ら直接使用する公の用途の財産(自治法238④)	公園・学校など住民が利用する公共の用途の財産

従来の公共性とは、官が公共目的を一方的に決めていく構図が主流であったが、これまでの章でも論じたように、これからの行政が扱う公共は、市民的公共性を踏まえた開かれたものである必要がある。また、一般的に官民連携といったときに、行政が主体となり公有財産の利活用について民間側に連携を求めるといった構図が一般的である。しかし、民間側が私有財産を公共的に開いて活用していく際に、行政側が連携を図るといった構図も必要な視点であると考えられる。本研究では、公共を担う主体として大きな権限と税収入という資金的な影響力を持つ行政が扱う「公有財産」を起点にした官民連携に焦点を当て論じていく。

## 2-2. 法律上の公共性と私権との関係性

我が国においては、「公共の福祉」の名のもとで、個人の権利、すなわち私的所有権が制限されている。都市計画法や建築基準法における建築規制や土地利用の制限の考え方は、これに基づいているといえる。すなわち、私的所有権が「公共」あるいは「公共性」のために制限されうる。日本国憲法においては、第 12 条・第 13 条・第 22 条・第 29 条において、「公共の福祉」に反しない限り、国民の権利（私権）が尊重される旨が定められている。一方で、私的所有権を有する私的所有物であっても公共性を有するものとして社会的に承認されたものがあり、その代表が「景観」である。米田（2007）はこの点について、私的所有物に対しても「公共性」が存在しうるし、そのために利用・管理の在り方が制限されることもありえるのである<sup>[1]</sup>、と指摘している。憲法第 94 条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し」と規定し財産を管理することが自治体の重要な事務の一つであることを明らかにしている。地方自治法 237 条では、「財産」とは、公有財産、物品および債権並びに基金をいう」と規定し、同 238 条第 3 項において、「公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。」としている。さらに、同 238 条第 4 項において「行政財産とは、普通地方公共団体において公用または公共用に供し、または供することと決定した財産のことをいい、普通財産とは、行政財産以外のいっさいの公有財産をいう」と規定している。

### <日本国憲法の条文より引用>

#### 第三章 国民の権利及び義務

第十二条 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に**公共の福祉**のためにこれを利用する責任を負ふ。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、**公共の福祉**に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

～

<p>第二十二條 何人も、<b>公共の福祉</b>に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。</p> <p>② 何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。</p> <p>～</p> <p>第二十九條 財産権は、これを侵してはならない。</p> <p>② 財産権の内容は、<b>公共の福祉</b>に適合するやうに、法律でこれを定める。</p> <p>③ 私有財産は、正当な補償の下に、これを<b>公共のために</b>用ひることができる。</p>
---

公有財産について図で整理したものが、図 2-1 の通りである。行政財産は、国や自治体が有する財産のうち、直接に公（行政）の目的に供される財産である。行政財産は、公用財産と公共用財産とに分かれるが、「公用財産」とは、地方公共団体がその事務または事業を執行するために直接使用することを目的としているものであり、庁舎、消防施設、職員の宿舍等が該当する。「公共用財産」は、主として住民の一般的共同利用に供することを本来の目的とした財産をいい、学校、公営住宅、公園等がこれにあたる。

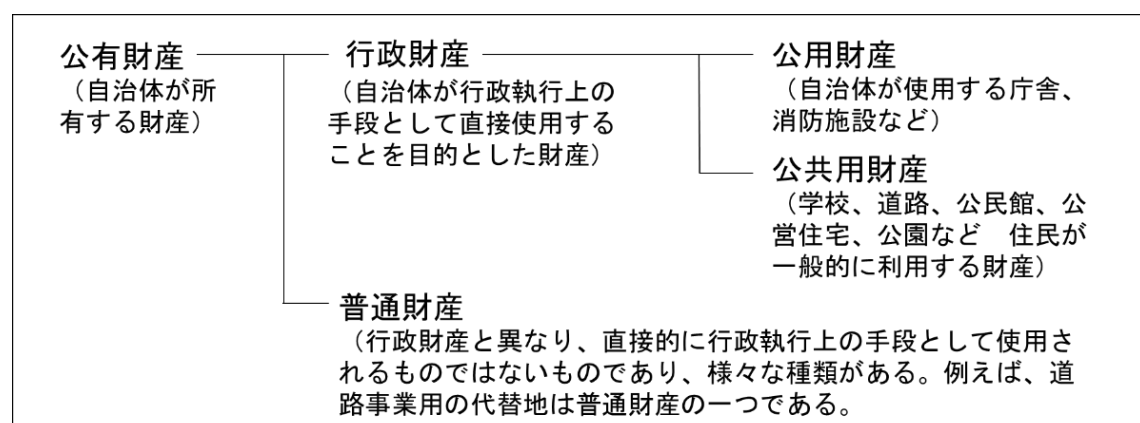


図 2-1 公有財産の分類

これに対し普通財産とは、行政目的として直接利用していない財産であり、公有財産の一つである。公有の私物というべきものであり、原則として民法その他の一般私法の規定が適用されるが、普通財産といっても公有のものであることから、公益性を優先しなければならない性質を持っている<sup>[1]</sup>。

### 2-3. 現行の法体系に捉われない公共空間と公共性の概念の整理

前項までの議論をいったん端に置き、ここでは、「公共空間」を公共性のある空間と幅広にとらえ論じていく。日本において伝統的な公共性概念というとき、主軸となったのは、「国家的公共性」である<sup>[2]</sup>。国や地方公共団体といった行政機関が公共空間を整備・運営するという考え方が一般的であるが、この「国家的公共性」に対する概念の浸透が

らけていると考えられる。

しかし、突き詰めて考えると、公共性は私の領域の中にも存在するものとするのが近代社会の考え方である<sup>[2]</sup>。ハーバマスは、聴衆、観衆、読書クラブ、さらには客間や市場を挙げているが、多数の人々が行きかう街頭や駅のプラットフォーム、電車の中にしてもすべて公共性が現れた公共圏であるということもできる。国内外の歴史を振り返ったときに、公共性は必ずしも行政機関が独占するものではない。

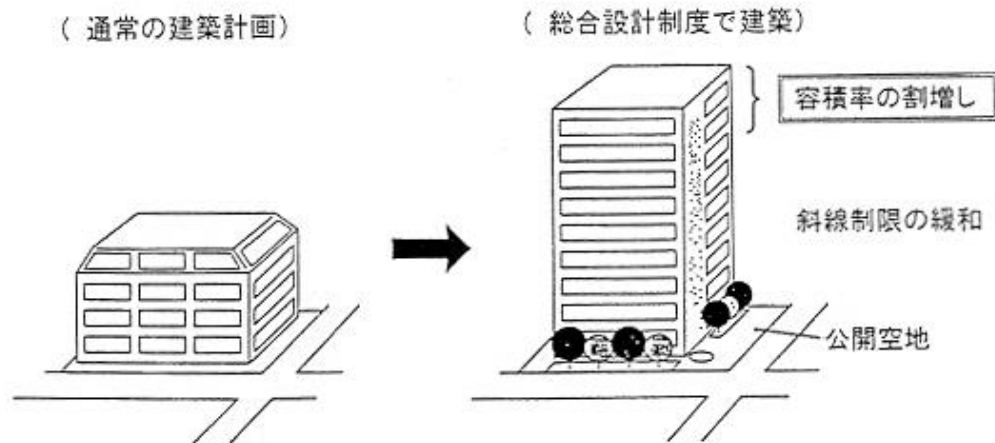


図 2-2 総合設計制度における公開空地

(国土交通省ホームページ<sup>[3]</sup>より引用)

海外に目を向ければ、米国ニューヨーク市の「ニューヨーク公共図書館」は、1895年に創設された100年を超える歴史を有する民間の非営利組織(NPO)が運営する私立図書館である。年間予算の約5分の1程度を寄付で賄い、ニューヨーク市に在住・在勤の人々は誰でも会員になることができる。インターネットを活用した積極的な情報発信や各種教育プログラムの開催など、地域社会のインキュベーション施設として、多くの市民に開かれており<sup>[4]</sup>、日本の図書館以上に公共的な取り組みをしている。

建築基準法に基づく「総合設計制度」は、「500㎡以上の敷地で敷地内に一定割合以上の空地を有する建築物について、計画を総合的に判断して、敷地内に歩行者が日常自由に通行又は利用できる空地（公開空地）を設けるなどにより、市街地の環境の整備改善に資すると認められる場合に、特定行政庁の許可により、容積率制限や斜線制限、絶対高さ制限を緩和。<sup>[5]</sup>」するというものであり、私が所有する空間の一部を公共に開くことを制度的に担保する取り組みである（図 2-2）。あるいは、東京都世田谷区における「地域共生のいえ」は、個人が所有する家の一部を地域に開く試みであり、個人の所有物でありながら公共性を有するといえる（図 2-3）。

# 広がってます。地域共生のいえ

自宅を活かした地域交流や支え合いの場づくり。  
世田谷のまちに広がっています。

「地域共生のいえ」とは、オーナーの意思により地域にひらかれ、公益的で営利を目的としない  
まちづくり活動や地域の絆を育む活用がなされている、世田谷区内の私有の建物です。  
2005年からスタートし、現在19カ所となりました。  
オーナーと、その想いに共感する方々によって、  
個性豊かな取り組みが各地域で展開されています。



「地域共生のいえ」とは、オーナー自らの  
意思により家・建物や地域の公益的かつ  
営利を目的としないまちづくり活動の  
場として地域に役立てる取り組みです。



1 まちのお茶の間  
**岡さんのいえTOMO**  
所在地 上北沢3-5-7



2 我が家で過ごすようなひととき  
**椎の木**  
所在地 桜上水3丁目

4 放牧する子育て  
**ルツの家**  
×おでかけひろば@あみーご  
所在地 松原4-2-18

12 木漏れ日のギャラリー  
**在林館**  
所在地 羽根木2-34-4



7 いろいろな人が交わる場  
**COSちとふな**  
所在地 船橋1-1-2



19 忙しい日常を離れて、  
のんびりゆつくり  
**諧林招**  
所在地 船橋3-12-3

3 地域の「元気」を育てる発信基地  
**COS下北沢**  
×NPO法人コスファ  
所在地 北沢2-39-6



8 いわば、地域の笑顔工房です  
**あかねこうぼう**  
所在地 祖師谷4-7-18



6 インターネット古書店  
**リブロニワース**  
所在地 赤堤1-13-2



13 「暮」コミュニケーション・サロン  
**真喜楼**  
所在地 站6丁目

5 お年寄りの心の拠り所  
**茶論ONECOIN**  
所在地 宮坂2丁目



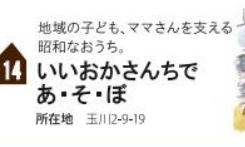
14 地域の子ども、ママさんを支える  
昭和なおうち。  
**いいおかさんちで  
あ・そ・ぼ**  
所在地 玉川12-9-19



11 ティースプーン  
一杯の気分転換  
**あばら屋 春夏**  
所在地 新町2-34-13



10 ご近所の集いの場  
**野草の会・  
こめこめ庵**  
所在地 弦巻1-37-10



15 ケアラー（介護にたずさわる人）  
の集う自宅サロン  
**ケアラズカフェ KIMAMA**  
所在地 桜丘5-15-11



18 みんなでぬくぬく  
**ぬくぬくハウス**  
所在地 玉川11-2-3



16 共通の関心事から  
生まれる交流の場  
**シェア奥沢**  
所在地 奥沢2-32-11

9 大正から引き継がれる空間  
**読書空間みかも**  
所在地 奥沢2-33-2



発行日：平成28年3月31日 イラスト：観音（小塚秀忠）

図 2-3 世田谷区「地域共生のいえ」<sup>[6]</sup>

山川雄巳氏は、「公共性の概念について」の中で、「公と私」と《public-private》のど



ちらかで公共性を考える捉え方に対して、これらの組み合わせによる 4 つの結合概念として、(a)公的・public、(b) 公的・private、(c)私的・public、(d) 私的・private を整理している<sup>[5]</sup>。一般的に行政機関が整備・運営する公共図書館や公園などの公共空間は、「公的・public」になる。「公的・private」は、公的でありながら閉じた状態のものであり、ソフト面でいえば、住民の個人情報である住民基本台帳が代表的なものとして挙げられる。これは行政機関が扱うが公には開けないものである。公共空間としては、例えば道路代替地として行政機関が購入し、道路整備が完了するまで購入目的が完遂されない状態で管理されているものなども、この公的・private に属するものと考えられる。公的でありながら、周辺に柵を配し、地域住民が誰も使用できず、雑草が生えた状態で放置された土地などが該当する。また、行政機関の管理概念が先行し、市民が自由に使用しにくい公共空間もこの「公的・private」の範疇にはいるものととらえられる。例えば住宅の寝室などの限りなく私的なものは「私的・private」となる。先に触れたニューヨーク公共図書館や「地域共生のいえ」、公開空地は、私的でありながら公的に開いた取り組みであり、「私的・public」に該当するものと整理できる。一方で住宅の居間は、通常時は家族だけが利用する「私的・private」な空間でありながら、時に、パーティーなどで友人たちを招き開いて使われるときがあれば、「私的・public」な空間に変化する。このように、目的や時間概念により、公共性の質は変化するものであるとも捉えられる。

以上、公共空間の公共性の全体像を、空間の所有・管理の主体者（公的か、私的か）と、開き方（公的に開くか、私的に閉じるか）の組み合わせを、4 つの結合概念（(a)公的・public、(b) 公的・private、(c)私的・public、(d) 私的・private）として整理し、公共性は私が所有者・管理者であったとしても発現されるものであることを確認した（表 2-2）。

表 2-2 公共性の 4 つの結合概念の整理  
（山川雄巳氏の公共性の 4 つの結合概念をもとに作成）

「(a) 公的・public」 ・ 行政機関が整備・運営する公共空間 （例）公共図書館、公民館、庁舎の一部（エントランスホールなど）、公園など	「(b) 公的・private)」 ・ 行政機関が所有しながら市民には開かれていないもの （例）庁舎の執務スペース、道路代替地。 （ソフト面では、住民の個人情報など）
「(c) 私的・public」 ・ 民間（事業者、非営利団体、個人）が公に開いた形で整備・運営する空間 （例）ニューヨーク公共図書館、世田谷区地域共生のいえ、総合設計制度における公開空地など	「(d) 私的・private」 ・ 個人が所有し私的に使用する公には閉じられた空間 （例）住宅の各諸室（特に、寝室）、企業のオフィス空間

これからの公共性は、行政機関が整備・運営する公共空間として「(a)公的・public」だけでなく、民間（事業者、非営利団体、個人）が公に整備・運営する空間としての、「(c)私的・public」とハイブリットで考えていくことが、公共空間の豊かさを高めていくものであると考えられる。特に、「(c)私的・public」を拡張していく上での、行政機関のサポート体制・連携体制等が、制度・仕組みとして必要であると考えられる。具体的には、個人の家を地域に開く取り組みである「地域共生のいえ」について言えば、私的所有権の存在する住宅を地域に開く取り組みには、公益性があるという点を行政として評価し、例えば、都市計画税や固定資産税の減免措置などは、最低限図られるべきものではないかと考えられる。

## 2-4. 公共性の定義

### 2-4-1. 公共性の意味の変容

インターネット環境が世の中に浸透し、GAFA（グーグル(Google)、アップル(Apple)、フェイスブック(Facebook)、アマゾン(Amazon)の4社)という言葉に象徴されるように、加速度的にさらなる情報化が進む社会の中で、公共性の実態も変化しつつある。近年では、WE-WORKが進めるシェアオフィス、2008年にAirbnb（エアビーアンドビー）がサービスを開始したことを契機に進む民泊、スマートフォン決済により利便性が増し裾野が広がるシェアカーなど、私の領域においても、空間や道具の共有化が進み、公共性におけるcommonやopenの領域の拡大が見て取れる。空間や道具の共有化は利便性や効率性を高めるとともに私と公の相乗効果を生み、新たな価値を生み出しているといえる。従来の公共についても高度情報化の進展と「シェア経済」等の影響は避けて通ることはできず、国家に関係する公的なもの（official）の意味や意義の変容も起こっていると考えられる。なお、市場が最も効率的であるという考え方は、「市場主義」とも言われる。一方で、住民の暮らしは自治体が責任を持って支えるべきであるという考え方である「公的責任主義」の立場からは、公共事業や公的サービスは、行政機関が可能な限り直接担う方が良いということになる。こうした中で、本稿が目指すところは、officialではありながらも、公と民が立場を越えて、共にこの社会をよりよくして行くべきであるという、「コモンズ」創出の視点である。

### 2-4-2. 公共性の3要素

アーレントが「人間の条件」<sup>[7]</sup>で示した、人々が言論と活動によって互いに関係しあうところに創出される「現れの空間」や、ハーバマスが「公共性の構造転換」<sup>[8]</sup>で提起している「市民的公共性」の議論等も踏まえ、齋藤（2000）<sup>12</sup>は著書「公共性」の中で、公共性についての意味合いを表2-3の通り3つに大別している。

表 2-3 齋藤（2000）<sup>[9]</sup>が示す「公共性」の 3 つの意味合い

<p>1) 国家に関係する公的なもの (official)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家（行政）が法や政策などを通じて国民（市民）に対して行う活動</li> <li>・ 公共事業、公共投資、公的資金、公教育、公安など</li> </ul> <p>2) 特定の誰かにではなく、すべての人びとに関係する共通のもの (common)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 共通の利益・財産・共通に妥当すべき規範、共通の関心ごと</li> <li>・ 公共の福祉、公益、公共の秩序、公共心など</li> </ul> <p>3) 誰に対しても開かれている (open)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 誰もがアクセスすることを拒まれない空間や情報</li> <li>・ 公然、情報公開、公園など</li> </ul>
---

（齋藤（2000）の記述をもとに作成）

齋藤は、公共性を 3 つに大別した上で、3 つは互いに抗争する関係にもあると述べている。特に、国家（または自治体）による行政活動は、常に「公開性 (openness)」を拒もうとする強い傾向があり、特に、「共通のもの（共通の関心ごと、例えば個人情報等）」と「開かれていること」の 2 つの意味の抗争があることを指摘している。また、この 2 つを同一の平面におけば、「共通のもの」はほとんどの場合「公共性」を一定の範囲に制限せざるを得ず「開かれていること」と衝突せざるを得ない局面を持つと述べている。

一方で、遠藤薫（2016）<sup>[10]</sup>らは、インターネットを媒介とした人々の相互作用空間が社会全体に拡大した現在において、自己と他者をつなぐ規範としての「共同性 (public morality)」と、国家・社会全体としての「制度 (public official)」と、誰もがアクセスできる「公開性 (public domain)」という 3 つのフェイズを循環する運動としてのみ、公共性を把握できるものとしている。そして、ハーバマスに代表される公共性論においては、これら 3 つの public フェイズを混乱させたまま、静的な概念として公共圏を議論してきたと指摘し、〈公共性〉の運動としての〈世論〉を論じようとするなら、むしろ公共性を静的な規範的概念として議論するのではなく、開かれた領域としてのパブリックドメイン（公開性）を核として論じる必要がある<sup>[10]</sup>としている。齋藤の指摘を踏まえると共に、遠藤（2016）らが「公共性の三つのフェイズ」<sup>[10]</sup>で示す公共性の動的概念に官民のコミュニケーションの視点を加え、公共性の 3 要素と定義の概念を図 2-4 に整理する。

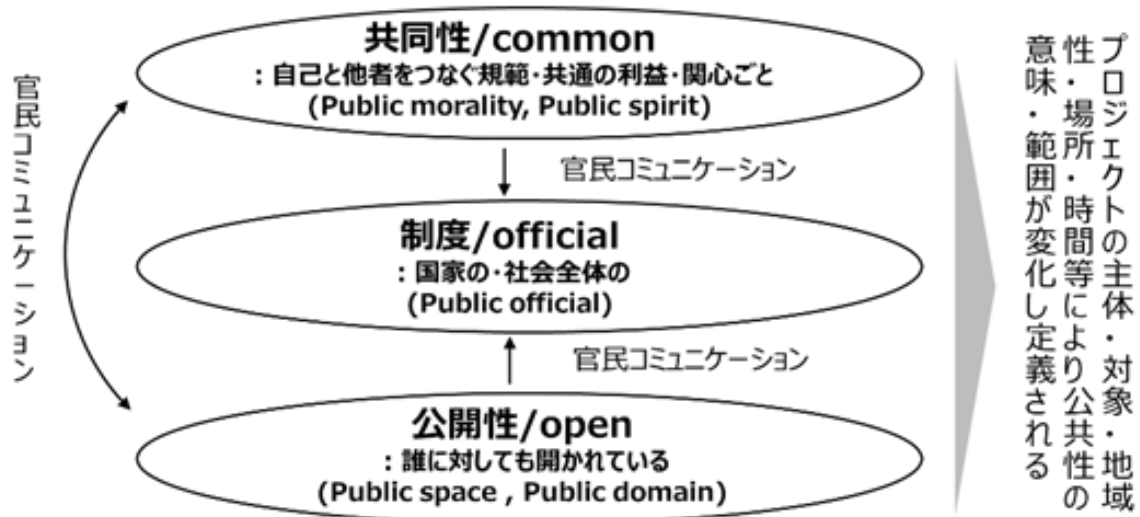


図 2-4 公共性の 3 要素と定義の概念整理<sup>[11]</sup>

公共性は、官（行政）と民（市民、事業者）の双方のコミュニケーションにより、プロジェクトの共有目的としての共同性（common）と誰に対してどこまで開くかの公開性（open）を、地域性・場所性等を踏まえ方向づけし、公的な制度（official）として担保していく流れが考えられる。すなわち、官民のコミュニケーションを踏まえ、その公共空間を、何を目的として整備・運営し、いつどこまで誰に対して開くのかを、プロジェクトごとに、定義づけていく。それが公共空間における公共性のあるべき姿であると捉えられる。

### 2-4-3. 公共性の 3 要素の分析と整理

齋藤（2000）が述べる、公共性の三つの意味合いの各要素について、その内容、重視される視点、ソフト・ハードの対応、重視する主体、各主体のスタンスの課題、官民の対話により期待される行政の改善意識・姿勢について、表 2-4 の通り整理した。

まず、official（公的な）については、その内容は、齋藤（2000）の著書においては、「国家が法や政策などを通じて国民に対しておこなう活動」と整理されているが、本研究では自治体が整備する公共空間を対象としているため、「行政が条例や事業を通じて市民に対して行う活動」とした。重視される視点においては、行政が扱う行政財産については、その行政目的に適合するか否かが重要となるが、この「行政目的」の定義があいまいであり、多くは、行政の内規により定められている。あるいは該当する検討案件が出たときに、その時の行政担当者による判断となると考えられる。従来の役所のスタンスとしては、「各主体のスタンスの課題（例）」に記載の通り、市民等の利活用に対して、担当者が無関心であり、かつ想像力の欠如により、一律な公平性を主張し、結果として市民の利用を阻害してしまうケースが多々あったと考えられる。官民対話あるいは市民との協働により、行政担当職員に、市民理解意識が芽生えれば、一律に禁止するのでは

なく、課題に対して柔軟に対応する姿勢が表れるものと考えられる。

表 2-4 公共性の三要素の分析・整理

公共性の3要素	内容	重視される視点	「重視される視点を踏まえた対応」		重視する主体	各主体のスタンスの課題(例)	官民の対話による期待される行政の改善意識・姿勢
			ソフト(例)	ハード(例)			
Official (公的な)	行政が条例や事業を通じて市民に対して行う活動。	公平性、安全性等を踏まえた管理、行政目的に適合するか否か	(例) 公平性・行政目的の尊重(私権・営利事業の制限・特定利用の制限)、安全・管理上の使用制限	(例) 柵等の区画を設け、一律に使用制限を加える。	行政	(例) 利活用の無関心・想像力の欠如による一律な公平性の尊重と利用制限	一律に禁止するのではなく、柔軟に代替案を考える姿勢
Common (共有の)	利用対象者が共有し利害関係が存在する空間や情報	共有する目的、共通の関心、利用対象者の範囲、使い方・管理運営方法。	(例) 利用対象者の設定、使用時間の制限、使用料金の設定等	(例) 許可を得た対象者が利用可能な施設(ゾーニングの設定、セキュリティの確保等)	行政／市民	(例) 利用対象者以外に対して排他的になることの課題	共有する空間の目的に応じた利用形態(対象者・管理方法等)の設定
Open (開かれた)	誰もがアクセスすることを拒めない空間や情報	多くの人の利用のしやすさ、地域価値の向上の視点	(例) 利用対象者を制限しない。営利事業の許可	(例) バリアフリー化、柵の撤去、見通しの確保、電源・水道等の設置・確保	市民／事業者	(例) 特定の人々が節度なく利用し続ける課題	一律に禁止するのではなく、柔軟に代替案を考える開き方の工夫。

次に、Common（共有の）について、その内容は「利用対象者が共有し利害関係が存在する空間や情報」であるが、重視される視点としては、その公共空間が市民にとって何故必要なのかを真剣に捉えながら、整備目的を具体的に考え、市民の共通理解のもと、その公共空間を整備することである。市民それぞれの立場から考えた場合、例えば、「音の出る活動をしたい」という希望の一方で、「静かに過ごしたい」という相反する希望が出るのが考えられる。行政職員および専門家等の関係者は、市民との対話の中で、この利害をどのように折り合いをつけ、共有の空間としていくか、考えるべきである。common（共有の）を踏み込んで考えることは、official（公的な）で尊重される、公平性や一律の管理概念を脱し、市民にとって真に求められる空間整備につながるものと考えられる。

最後に open（開く）の概念についてである。広く多くの人が自由に使われる状態となることは、市民にとって開かれており良い側面が大いにあると考えられる。しかし、common の概念を逸脱した利用の仕方、例えば、静かに談笑している人の隣で音楽バンドの演奏発表をしたり、乳幼児がいる場でサッカー練習をしたり、浮浪者が昼夜問わず居座り続けたり、というような行為が自由に行われると、open な状態は成りたらず、行政が主体となる official の理屈からは、一律に自由な行為を制限する方向へと傾く。市民参加等を踏まえ、common と open の概念が拡張されれば、共通の利用目的を合意し、使用エリアあるいは、使用時間帯のルール、あらかじめ区画壁を設けた設置など、柔軟に解決策を考え、複数の希望を共存させることも可能となる。

## 2-5. 公共性の 3 要素に基づく公共空間の質に関する仮説の設定

これまでの論述で公共性の 4 つの結合概念を整理したが、さらに公共性の 3 つの要素を踏まえ、公に開いていく空間としての「(a) 公的・public」と「(c) 私的・public」について、「公共空間の質」の観点から、課題・有効性等について検証した内容を、表 2-5 として整理する。

行政機関が整備・運営する公共空間としての「(a) 公的・public」には、公共図書館、公民館、庁舎、公園などがあるが、一般的に行政が主体的に整備する空間は、これまで、official（公的な）の側面が強いといえる。特に、公共性の 3 要素のうちの common（共有の）の概念については、その施設目的・ビジョンの深掘りこそが、整備後の空間の質を高めていくことになると考えられるが、市民との対話不足等により、common である施設の共有の目的が市民に共有されない状態で作られると、結果的に誰のものでもない空間に陥る可能性が高くなると考えられる。

民間（事業者、非営利団体、個人）が公に開いた形で整備・運営する空間である「(c) 私的・public」としては、3 つの事例を挙げたが、「ニューヨーク公共図書館」や「世田谷区地域共生のいえ」は、整備・運営主体が民間であり、common としての共有の目的が明確であり、質の高い空間運営が実現できているといえる。なお、「(c) 私的・public」

の場合には、公共性を持つ空間でありながら、その整備・運営費を民間が自前で賄うことが基本的に必要である、「ニューヨーク公共図書館」では、ファンドレイジングの専門部署がおかれるなど、民間でありながら公共性を発揮するための素地が組織的にできているが、「世田谷区地域共生のいえ」のケースでいえるように、税制の減免措置など、公共性を持続させるための何等かの行政サポートも必要であるとも考えられる。

表 2-5 公共性の 3 要素と公共空間の質

公共性の結合概念		事例	行政等の関与	公共性の質・有効性と課題
(a) 公的・public (整備・運営主体：行政機関)	行政機関が整備・運営する公共空間	公共図書館、公民館、庁舎、公園ほか	行政が主体的に整備・運営している。	公共性の 3 要素のうち、official (公的な) の側面が強くなり、common (共有の) や open (開かれた) の意味合いが弱い施設が多い。結果として、「公的・private」の範疇に入る閉じた使い方がなされているケースも多い。
(c) 私的・public (整備・運営主体：民間)	民間（事業者、非営利団体、個人）が公に開いた形で整備・運営する空間	ニューヨーク公共図書館、	民間が寄付等により出資し運営している。	公共性の 3 要素のうち、common (共有の) が明確であり、かつ市民に対して open であり、質の高い空間運営が市民に広く開かれなされている。
		世田谷区地域共生のいえ	活動の広報・人的支援等を公的機関（世田谷トラストまちづくり）が実施している。行政の関与はない。	公共性の 3 要素のうち、common (共有の) が明確であり質の高い空間運営がなされている。しかし、固定資産税や都市計画税の減免など、official (公的な) の関与によるメリットがなく、私の自主努力により整備・運営されている。
		総合設計制度等における公開空地	国や自治体の法や条例により私有空間の一部を制度的に開放するよう義務付けている。	公共性の 3 要素のうち、official (公的な) と open (開かれた) の要素はあるが、目的が、「歩行者が日常自由に通行又は利用できる空地」までにとどまっており、common (共有の) の目的が深められていないため、ただ開かれた空間となっているにとどまり、有効な運営がなされていない。

一方で、同じ「(c) 私的・public」でありながらも、「総合設計制度等における公開空地」の場合は、法や条例により制度上公開（open）にされることが義務付けられたものであり、公開空地でありながら、common としての共有の目的が空間ごとに深められていないため、質の高い空間運営はなされず、ただ開かれた空間として存在するにとどまっているケースがほとんどである。このケースでは、整備主体が民間であるが、法や条例による義務化により、民間の意とは別の理由により開いていることにより、common としての共有目的が定まらず、結果として、ハードとしてただ単に開かれた空間に陥っていることが確認できる。このため、総合設計制度における公開空地については、制度的に

地域に開くという現行の open の義務付けに加えて、その空間をどのような目的で利用していくかという common の意味づけを整備段階でしっかり行い、運用につなげていくことが、理想的な公共性の創出の在り方ではないかと考えられる。すなわち開かれた公共性である open であることに加え、官民の対話により common としての空間の共有目的・ビジョンを明確にしていくことが、地域社会の構成要素である公共空間の持続可能性を高めることにつながるという仮説を設定することができる。

## 2-6. 本研究における公共空間の対象

以上、公共空間及び公共性について、現行法の規定の範囲に捉われずに論じてきたが、本研究では、課税権を有する官（地方自治体）が所有する「公有財産」を対象に公共空間を論じていく。なお、公有財産には、地方自治法上の定義で確認したように、行政財産（公用財産、公共用財産）と普通財産とがあるが、本研究では法律上の分類にとらわれずに、先に確認した公共性の三要素のうちの、特に、市民に開かれ（open）、地域の人々にとって共通の活用目的が設定可能な（common）空間であり、かつ市民のコミュニティ創出や地域活性化に寄与する可能性のある空間を、本研究が論じる「公共空間」の対象とする。具体的な対象として、公園、図書館、公営住宅、公民館、学校、庁舎（の一部）などが挙げられる。例えば道路や駐車場などでも、単に車の通行や駐車を目的とした整備・利用だけの空間の意味を超えて、整備や利用の工夫により市民のコミュニティ創出や地域活性化に寄与する可能性があれば、本研究が対象として扱う公共空間となる。

## 2-7. まとめ

以上、公共空間と公共性について、4つの結合概念に基づき整理を行い、公共性の3つの要素を踏まえながら、公共空間の質について検証を行った。公共空間は、日本では一般的に行政が整備するものとされているが、4つの結合概念を踏まえると、民間が整備する空間にも公共性は認められ、民間が主体的に整備するからこそ、common としての共有目的が明確になり、質の高い公共空間の整備・運営が実現されるケースもあることを確認した。一方で、行政機関が整備する公共空間は、official の側面が強く、common や open の側面が弱いと考えられ、特に、官民連携を踏まえ公共空間の質を高めるためには、2-4-2 で述べたように、官民のコミュニケーションを踏まえ、その公共空間の共有目的を明確にし、何のために、いつどこまで誰に対して開くのかを、プロジェクトごとに定義づけていくことが必要であると考えられる。

本研究の目的である、「開かれた公共性と持続可能な地域社会の形成の実現に向け、官民連携事業に着目し、そのために有効な仕組みを明らかにすること」と照らし合わせた場合に、開かれた公共性である open であることに加え、官民の対話により common としての空間の共有目的・ビジョンを明確にしていくことが、地域社会の構成要素である公共空間の持続可能性を高めることにつながるという仮説を設定した。



そのうえで、本研究において対象とする「公共空間」を、自治体が所有する「公有財産」であって、市民に開かれ（open）、地域の人々にとって共通の活用目的が設定可能な（common）空間であり、かつ市民のコミュニティ創出や地域活性化に寄与する可能性のある空間を「公共空間」とした。

## (第2章 参考・引用文献)

- [1] 米田公則、「景観とまちづくり (3)」、梶山女学園大学研究論集 第38号 (社会科学編) 2007
- [2] 山川雄巳／日本公共政策学会会長、「公共性の概念について」、日本公共政策学会年報、1999
- [3] 国土交通省ホームページ (2021年7月15日閲覧)  
<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/kisei/59-2sogo.html>
- [4] 菅谷明子、「未来をつくる図書館—ニューヨークからの報告—」、岩波新書、2000年
- [5] 国土交通省ホームページ (2021年7月15日閲覧)  
<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/kisei/59-2sogo.html>
- [6] 一般財団法人世田谷トラストまちづくりホームページ「地域共生のいえ」  
[https://www.setagayatm.or.jp/trust/support/ie\\_system/pdf/leaf\\_20160331.pdf](https://www.setagayatm.or.jp/trust/support/ie_system/pdf/leaf_20160331.pdf)
- [7] ハンナ・アーレント、1994、人間の条件、志水速雄訳、ちくま学芸文庫
- [8] ユルゲン・ハーバマス、1994、公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについて  
の研究—、細谷貞雄・山田正行訳、未来社
- [9] 齋藤純一、「公共性」、岩波書店、pp. iii-xi、2000
- [10] 遠藤薫編著「ソーシャルメディアと＜世論＞形成」、東京電機大学出版局、pp. 38-39、2016
- [11] 東海林伸篤、風見正三、「地域活性化に資する官民連携事業のプログラムマネジャーの役割」、国際P2M学会研究発表大会予稿集、2021 春季

### 第3章 公共性と収益性—社会的共通価値の追求—

第3章では、官民連携を進めるうえで、公共性と収益性に着目し、社会的共通価値の創造の必要性和そのために必要な事項について考察する。3-1 では、先行研究をもとに、官民連携事業における公共性の担保と、民間提案や市民参加の意味について確認する。3-2 では、官民連携事業の公共性の担保と収益性の実態から公共空間の持続可能性を追求するうえで必要な視点について、先行研究から明らかにする。3-3 では、3-1 と 3-2 の論点を踏まえた上で、社会的な共通価値の追求に向けて、社会的価値と経済的価値の各創造のバランスについて、先行研究から明らかにする。

#### 3-1. 先行研究等を踏まえた「官の決定権問題」と回避策

内閣府は、図 3-1 のとおり一般論として、PPP の範囲を定義し、公共性（公共性の担保）の確実性と、収益性（事業全体の経費抑制）について整理している。

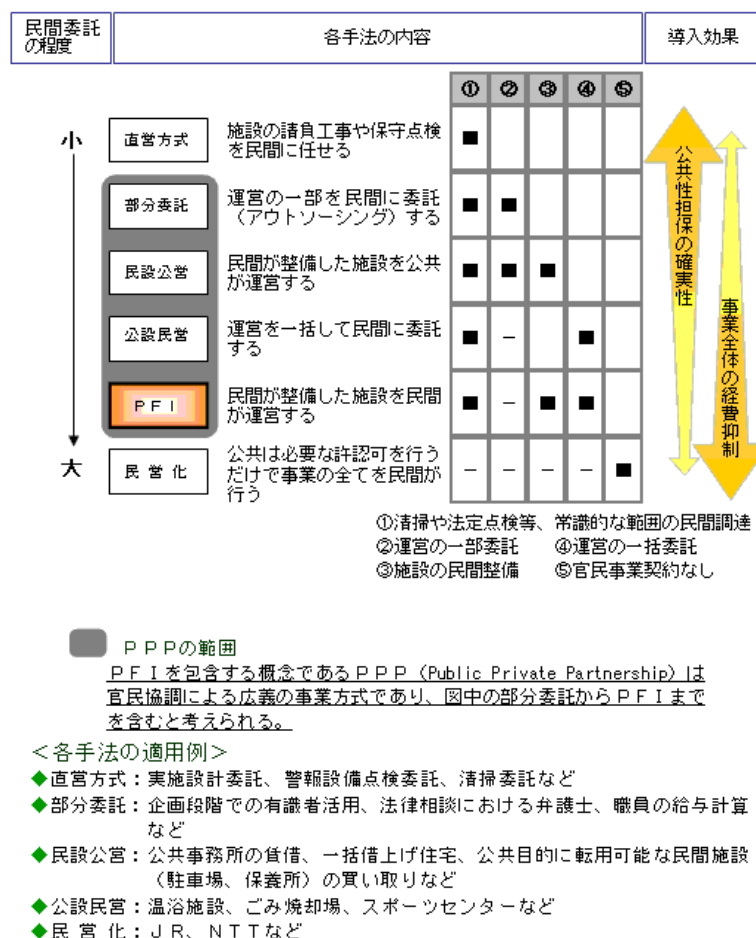


図 3-1 内閣府資料における公共性と収益性の整理

（出典：内閣府ホームページ<sup>[1]</sup>）

完全な行政による「直営方式」は、公共性の担保が確実であるが、事業全体の経費の抑制は少なく、完全な民間事業者による「民営化」は、事業全体の経費抑制は高まるが、公共性の担保の確実性は弱まるという整理の仕方である。図 3-1 に示されるように、PPP としては、「部分委託」「民設公営」「公設民営」「PFI」までの範囲を記しているが、昨今の PPP においては、公共空間活用や民間提案型の PPP 事業があり、現在の状況を正確に表しているとは言い難いと考える。また、導入効果が、公共性の担保の確実性と、事業全体の経費抑制が二項対立で論じられており、市民意見の反映等の第三の評価軸を交えて論じていく必要性もあると考える。

公共サービスの提供の主体は官（行政）であるが、官（行政）は間接民主主義等により市民意見を反映するとともに、市民からの税金を徴収することにより成り立っている。一般論でいえば、市民意見（ニーズ）の十分な反映は、公共性の担保に直結すると考えられる。この論理で言えば、PPP における市民意見の反映は、公共性の担保に直結し、民間の収益性を圧迫するという考え方となる。

しかし、根本祐二東洋大学教授・PPP 研究センター長は、論文「PPP 研究の枠組みについての考察（2）」の中で、「官の決定権問題」という言葉により、公共性の担保における問題点を指摘し、異なる見方を論じている。根本氏によれば、「官の決定権問題」とは、官が市場原理を熟知しないことと、市場原理を知っていても無視あるいは軽視することによってもたらされるとし、官の決定権問題の回避の知恵が民間提案と市民参加である<sup>[2]</sup>としているのである。多くの市民が求めるものであれば、利用者も増えるはずであり、ひいてはそれは、民間事業の収益にも好影響を及ぼすはずである、という考え方である。

### 3-2. 先行研究における事例検証を踏まえた公共性と収益性のバランス

官民連携事業の収益性と公共性について焦点をあてた研究には、朴（2017）らの「都市公園の運営における官民連携事業の公共性及び収益性に関する研究—千葉市豊砂公園パークマネジメント事業を事例に—」<sup>[3]</sup>がある。本事業では、パークマネジメントを行う事業者として、千葉市とイオンモール株式会社（以下、イオン）が協定を締結し、イオンが公園内で収益事業としてイベント開催を行うことで、その収入により公的投資を行わず、イオンが独立採算により公園を運営する方式を採用している。公共性については、民間事業者が主体的にイベントを行うが、千葉市がイベント許認可方針に即して内部検討し許認可を行うことで、公共性を担保する仕組みとなっている。朴（2017）らは、千葉市へのヒアリングから、許可されるイベントは、「健康増進、生涯スポーツ活動支援、芸術文化育成、国か際都市構想、子育て支援、高齢者生きがい支援、障害者自立支援、人材育成、市民協働活動の促進、防犯防災、農業振興、千産千消（千葉県における地産地消の意）、低炭素循環型社会の構築」に資するものがあげられ、「中古車販売、新車展示会、外車展示会、新商品試飲試演会など、特定団体の広告宣伝を目的とする約 30 件が不許可になった」点を指摘している。対象となる公園には、ハードの収益施

設は存在しないが、公園利用者がイベントに参加する際の参加費と、イベント開催時の飲食販売等により、収益性が確保される仕組みとなっている。なお、イベント開催にあたっての、仮設費（照明、動力等）や人件費（イベント運営、警備等）は、すべてイオンとイベント団体が負担する。朴（2017）らは、「本事業におけるイオン事業担当者による聞き取り調査から、平成 26 年度 1 年間の収支実態について、イベント開催費用、公園施設・植栽の維持管理費、占用料・使用料等の年間支出が約 2 億円であったのに対し、イベント収入（参加費、飲食購入費、協賛金等）で補填できない赤字額（未回収金）は、約 5000 万円であった。」、さらにイベントが赤字になった原因として、「千葉市の許認可方針では、収益性の高い広告宣伝目的のイベントは全て不許可となり、結果として収益性の低いイベントしか開催できないというソフト面での理由に加え、そもそも豊砂公園の公園施設や空間づくりがイベント開催に適していないというハード面の理由（電源が無くイベントの度に設置が必要、道路横断部の安全管理員やセキュリティ管理員等の配置コスト、仮設舞台や飲水設備等の設置コスト等）が挙げられた。」としている。すなわち、公共性の担保が、収益性の足かせとなった状況が把握できるのである。朴（2017）らは、「イオンが赤字となった影響として、公園の維持管理水準の低下がみられる。」と指摘している。さらに、公園の維持管理には、公的資金は使われず、全てイオンが負担する。千葉市の公園緑地維持標準仕様書で定められている水準の管理が必要であり、実際に遵守しているが、「特にイベント時に利用者が多いため、芝生が剥げやすく、芝生が剥げたことによる土砂の流出も見られる。このような状況の悪化がみられるものの、イオンは事業が赤字であることから、仕様書以上の対処をすることができていない。その結果、景観や利用しやすさの面から、市民も不利益を被ることになる。」との指摘をしている。

官民連携事業が、利用者の増加や収益性を追求することで、公共性（市民の生活の質や都市空間の向上）に必ずしも寄与していないとの指摘もあるが、そもそも収益性がなければ、公共空間の質（当該事業では、公園の維持管理の水準）の低下につながり、さらには、民間事業者が撤退をしかねず、公共性と収益性のバランスの確保をどのように捉えるかが需要である。そのためにも、朴（2017）らは、「官と民が立場を超えて、いかにすれば、市民の生活の質や都市の持続可能性の向上に寄与できるのか、柔軟な発想で考えていく必要がある。すなわち、公共性と収益性のどちらを優先すべきか、あるいは官はいかに財政支出を減らせるか、民はいかに収益をあげられるかというように、官と民のいずれかの立場から一律に考えるのではなく、いかにすれば、広く社会の総幸福に繋げることができるのか、真の意味での官民連携が望まれる。」としている。

官民連携事業に対して、民間事業者側参入の裾野はまだ狭い現状であり、民間事業者が官民連携事業に関わろうとするインセンティブをどのようにするかも課題である。以上、広く社会の総幸福につながる真の意味での官民連携を進めるうえで、官と民の双方がともに追及可能な社会的共通価値の設定が重要であることがわかる。

### 3-3. 官民連携事業における共通価値の追求

ここでは、官民連携事業の要素となる公共空間の公共性の定義を再確認し、官民連携事業における社会的価値と経済的価値を同時に実現するための概念の検証を行う。前項において、公共性（社会的価値）と収益性（経済的価値）の両立が官民連携では必要であるが、これを阻むものとして、「官の決定権問題」と「規制」の課題があることを確認した。公共事業においては、一般的に、議会の議決も踏まえた上で、官が決定権を持ち、納税者である市民に対してサービス提供を行う。一方、民間サービスにおいては、事業者が決定権を持ち、顧客である市民に対してサービス提供を行う。これに対して、PPP（官民連携事業）においては、顧客である市民に対するサービス提供は、事業者が行うが、官が決定権を持っている。本来、事業遂行にあたり事業者のノウハウが生かされるべきところが、知識の劣っている官が決定権を持っているがために、事業者の意思やノウハウを阻害してしまう場合がある。東洋大学の根本祐二教授は、これを「官の決定権問題」と名付け、「官が市場原理を熟知しないことと、市場原理を知っていても無視あるいは軽視することによってもたらされる。」とし、「官の決定権問題の回避の知恵が民間提案と市民参加である。』としている<sup>[13]</sup>ことは、先に触れた。

一方で、マイケルポーターは、規制と共通価値の関係性について、「（経済的価値と社会的価値を同時実現する）共通価値の創出を阻む規制は、特定の慣行を遵守することを強い、基準に適合させるために特定の手法を義務付け、そのせいでイノベーションが阻まれ、企業はずっとコストを負担しなければならない」とし、「共通価値を後押しする規制には、最終目標があり、イノベーションを喚起する力がある。社会目的を強調し、企業が短期利益の最大化ではなく共通価値に投資するよう、公正な環境を整える。」<sup>[4]</sup>として、イノベーションを起こしていくために必要な政府組織の規制のあり方等を示している。

以上から、社会的価値と経済的価値の両面を追求する官民連携事業の遂行は、「市民参加と民間提案による共通価値（最終目標）の設定」が重要になると言える。また、図 2-4 を踏まえれば、官民のコミュニケーションにより、公共性の 3 要素のうちの特に共同性と公開性の視点を踏まえた上で、プロジェクトごとに公共性（社会的価値）の定義づけを行い、公共性（社会的価値）と収益性（経済的価値）を同時実現する「共通価値（最終目標）」の設定を行うことが、事業の成否に影響すると考えられる。なお、中山他（2014）は、マイケル E. ポーターの「共通価値」の概念の特徴的な解釈として、共通価値の創造は、けっして利他的活動や奉仕的活動などのフィランソロピーではなく、社会的価値を創造することで経済的価値も創造するという利己的な行為である点を挙げている<sup>[5]</sup>。特に、地方都市における地域活性化を考えた場合に、公共投資を先に行い社会的価値を創造することで、事業者も参入しやすくなり経済的価値が創出されやすくなる、という順序の妥当性が考えられる。

### 3-4. まとめ

3-1 においては、官民連携事業では、官が整備・運営主体となる構造がある中で、公共性のあり方を官が一方的に決定してしまう「官の決定権問題」が存在し、これを回避する知恵が、

民間提案と市民参加であることを、先行研究から確認した。また、3-2 では、千葉市の公園運営に関する官民連携事業の事例報告をもとに、上述した「官の決定権問題」により、行政側が一方的に考える「公共性の担保」が、民間の収益性を圧迫し、結果として公共空間の持続可能性を阻害することになったことを確認した。これを踏まえ、官と民が公共性と収益性の両方の視点を踏まえて追及できる「共通価値」の設定の重要性を明らかにした。

3-3 では、社会的な共通価値の追求に向けて、社会的価値と経済的価値の各創造のバランスの重要性を先行研究から押さえたうえで、特に、社会的価値の先行創出が、経済的価値を高めることにつながるという順序の妥当性を明らかにした。

以上、本章では、官民連携事業における「官の決定権問題」の存在と、これを回避するために民間提案と市民参加が重要であることを先行研究から確認し、官と民が共有できる共通価値を設定し、社会的価値と経済的価値のバランスを図りながら事業を進めていく方向性の重要性を明らかにした。その際に、社会的価値の先行創出が、経済的価値を高めることになるという順序の妥当性を明らかにした。

### (第3章 参考・引用文献)

[1]内閣府ホームページ

[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/tebiki/kiso/kiso03\\_01.html](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso03_01.html)

[2] 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、2011

<https://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/680.pdf>

[3] 朴柄昊・飯田晶子・横張真、「都市公園の運営における官民連携事業の公共性及び収益性に関する研究—千葉市豊砂公園パークマネジメント事業を事例に—／公益社団法人日本都市計画学会都市計画報告集No.16, 2017 年 8 月

[https://www.cpij.or.jp/com/ac/reports/16\\_182.pdf](https://www.cpij.or.jp/com/ac/reports/16_182.pdf)

[4] マイケル・E・ポーター、マーク R. クラマー、「経済的価値と社会的価値を同時実現する 共通価値の戦略」、ダイヤモンド社、2014、Kindle 版

[5] 中山政行、亀山秀雄「P2M プラットフォームマネジメントによる地域活性化の事例分析」、国際 P2M 学会誌、Vol.8 No.2、pp.71-82、2014 3)

[6] 武田重昭、2017 年、公民連携におけるプランニング・マインドの必要性／ランドスケープ 研究 8、pp. 115-118



## 第4章. 官民連携による公共空間の整備・運営について

第4章では、官民連携による公共空間の整備・運営と題して、我が国における官民連携事業の経緯に触れ、官民連携に関する法整備の変遷を確認する。その上で、官民連携手法について整理する。さらに、過去20数年間に及び取り組まれてきたPFI事業の全体について概観し、PFI事業の効果と課題を確認する。具体的には、4-1において官民連携の経緯と変遷について概観した上で、4-2において、我が国における官民連携推進に向けた法整備の変遷について整理・確認する。4-3において、官民連携の手法の整理を行い、4-4においてPFIの事業類型・実施状況および過去20数年間に及ぶ実施結果と効果等について先行研究から明らかにし、事業終了時評価報告書を確認できた東京都調布市立調和小学校について、評価内容を確認し、PFIに関する効果と課題を明らかにする。

### 4-1. 官民連携の経緯・変遷

人口減少・少子高齢化と、公共インフラの老朽化が進む中で、国や地方自治体等の公共団体の財政状況がますます厳しさを増している。こうした中で、官民連携(PPP/public-private partnership)により、民間の発想や技術を取り込み、効率的かつ効果的な行財政運営を図る取り組みが始まって久しい。国内の歴史を遡れば、明治時代においては紡織・造船・製鉄などは「官営工業」によって支えられてきた。しかしその後は民間への払い下げとしての民営化がなされた。福祉や教育の分野においても、官と民は併存してきており、国や自治体の公的措置に基づく「官民連携」は早い段階から存在していたといえる。戦後の高度経済成長期を経て、1980年代に入り「低成長時代」へと移行する中で、税収の伸びの低迷や公共事業・公共サービスの需要拡大による財政のひっ迫が、国や地方自治体において問題となった。1981年に発足した国の第二次臨時行政調査会は「増税なき財政再建」を達成するために、行財政改革に関する提案を行い、「国の予算の抑制施策」、「国鉄・日本電信電話公社・日本専売公社の三公社の民営化」、「省庁の統廃合」、「地方行政の減量化・効率化」などが答申に盛り込まれ、地方自治体は業務の民間委託、民営化、規制緩和などへと対応を余儀なくされた。「官から民へ」の潮流はその後も加速し、1980年代末からは官民共同出資による第三セクターがブームとなり、これを使い多くの地方自治体が都市開発やリゾート開発を進めた。1980年代には、財政状況の悪化を背景に多くの欧米諸国が地方自治体を「贅肉のない、より競争力のあ

るものにすると同時に、行政執行を価値のある(VFM:バリュー・フォー・マネー)公共サービスの提供や選択の多様性あるものにし、情報公開等により、市民のニーズに的確に対応できるようにすること」に重点を置く方向に向かわせた。この考え方は英国やニュージーランド等で形成され、後にNPM(ニュー・パブリック・マネジメント)と呼ばれた。1990年代からは日本国内においても、このNPMの概念が輸入され、市場重視、顧客志向、成果志向、権限移譲等の視点が公共分野に取り入れられるようになり、これを受け、PFI、指定管理者制度、

市場化テスト、包括的民間委託等に係る各種法制度が整備され、国および地方自治体の現場に取り入れられるようになった。2000 年 12 月に閣議決定した「行政改革大綱」には、地方自治体の行政改革の方向について、地方分権の推進として「市町村合併の推進」、「国と地方の役割分担のあり方と地方税財源の充実確保」、「国庫補助負担金の整理合理化」等が明記された。そこでは 2005 年までの期間を一つの目途として、行政改革を集中的かつ計画的に実施するとした。さらに、2005 年 3 月には「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（新地方行革指針）」が示され、おおむね 2009 年度までの具体的な取り組みを住民にわかりやすく明示した自治体版集中改革プランを公表すべきとした。そこでは、計画的な行政改革の推進と説明責任の確保及び行政改革推進上の主要事項等を盛り込むものとして、具体的には事務・事業の再編・整理、廃止・統合及び民間委託等の推進等による行政の担うべき役割の重点化、職員の定員管理及び給与の適正化、人材育成の推進、公正の確保と透明性の向上、電子自治体の推進並びに自主性・自立性の高い財政運営の確保等、詳細にわたる事項が掲げられた<sup>[1]</sup>。2015 年 8 月には、「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」が出され、行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進、地方自治体の財政マネジメント強化、PPP/PFI の拡大等に取り組むことを助言している<sup>[1]</sup>。地方自治体の行財政のひっ迫と行政サービスに対する需要の拡大は、市町村合併、公務員削減、自治体財政健全化法、公共施設等総合管理計画などを推し進め、それまで行政が主体的に関与していた領域に、民間が入り込む流れが進んできた。官民連携事業は、明治時代から行われていたが、1980 年代から取り組まれた国家的な流れとしては、1980 年代に低成長時代に移行し税収の伸びの低迷と公共事業・サービスの需要課題に伴う財政逼迫が問題となる中で、民間委託・民営化・規制緩和といった流れの延長線上に出てきた「官民連携」であると捉えられる。特に PFI においては、VFM (value for money) すなわち費用対効果の視点に重きもおかれていたが、いまだ官の決めた枠組みの中での効率性の追求、すなわちコストダウンという視点が強いと考えられる。

本研究では、官民連携を従来型の行政手法を刷新するイノベーション手法として位置づけ、新たな発想による価値創出に向けて、官と民の間で連携をしていく場合に、どのような視点や手法、体制そして枠組みが必要なのかという問題意識を持ち、官と民が対等な立場で連携することにより、地域の全体最適な価値創出を実現する方向性の具体化に向けて、論旨を進めていく。

## 4-2. 我が国における官民連携推進に向けた法整備の変遷

### (1) PFI 法の制定と改正の概要

官民連携において重要な法律は「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」すなわち PFI 法である。本稿では、弁護士の高橋玲路氏が PFI 法について論じる日経研月報における論文<sup>[2]</sup>を参照し、PFI 法の概要及び制度内容の変遷等について整理する。

PFI 法は 1999 年（平成 11 年）に制定されたが、それ以前においては、行政は単年度予算

主義であり、国や自治体が締結可能な契約期間は1年というのが原則であった。財政的な支出を伴う長期的契約は考えにくい状況であった。また、社会的な公共インフラの主体は国や自治体といった行政機関であり、民間企業は単年度の行政機関が発注する契約の範囲で、個別に物やサービスを提供するという役割が前提となっていた。PFI法の制定により、行政機関が、民間企業との間で長期的な契約関係を可能となり、さらに民間企業が公共サービスについて、より必要な役割を担うことを正面から認めたというところに意義があるといえる。

PFI法の第1次および第2次の改正（2001・2005年）は、国および自治体が所有する物の使い方の多様性を広げるとともに、民間企業に対してインセンティブを付与し、より投資価値のある事業を作り上げるための制度改革であった。この改正は、国や自治体が保有する財産（公有財産）の利用に係る制度としては大きな意義があった。日本においては、「公法分野」と「私法分野」の制度区分が厳格となっており、行政目的で保有されている土地やその他の資産（行政財産）の使用は、厳しく制限されてきた。国有財産法および地方自治法に基づくこうした規制においては、例えば「庁舎用地」など、自治体の市庁舎が立地する土地などの行政財産を民間企業が使用するためには、行政処分としての使用許可に基づく必要がある。この使用許可は、「賃貸借といった民法上の使用権と異なり、財産性がないため権利保護は弱く、期間も1年更新が前提とされている。つまり、行政財産はあくまでも行政目的のための国または自治体自身による使用のみを想定し、それを阻害しない範囲でしか他の目的での使用を認めない、という制度設計」<sup>[2]</sup>になっている。これに対し、PFI法の第一次・第二次改正では、行政財産として行政が保有する土地においても、民間企業に対して安定した使用権を与えることにより、PFI事業の実施基盤を安定的にするとともに、「合築施設」や「特定施設」という形により、公共施設と民間収益施設とを複合的に開発する事業の推進につながった。

（表 4-1）

表 4-1 PFI 法の制定と改正経緯

	主な内容	意義と効果等
PFI 法 制 定 (1999/H11 年)	PFI 事業を実施するための手続き。PFI 事業の導入のため、国の債務負担行為の年限を財政法の原則である5年から30年に長期化し、国が PFI 事業を長期間の契約に基づくサービス対価を基礎として実施することを可能とした制度改正。	PFI 法が定義する「公共施設等」(ほとんど全てのインフラが対象になる。)の整備、維持管理および運営に民間企業を呼び込むための、「お金」の使い方の多様性を広げた。
PFI 法 第 一 次・第 二 次 改 正 2001/H13 ・ 2005/H17 年)	主に、以下の制度が導入された。 ・国有財産法や地方自治法の特例として、PFI 事業のための行政財産の貸し付けを可能とした。 ・行政財産である土地において、公共施設と民間施設を合築により整備し、かつ民間施設部分の所有権と土地の賃借権を民間企業が保有すること、および、当該民間施設を売却する際に行政財産である土地の賃借権の移転も併せて可能とした。 ・行政財産である土地において、PFI 事業の施設とは別に、関連する施設(「特定施設」と定義。)を民間企業が独自に整備する際に、特定施設のための民間企業への土地の貸し付けを可能とした。	行政財産である土地において、民間企業に安定した使用権を付与することにより、PFI 事業実施の基礎をより強固にするとともに、合築施設や特定施設の形をとって、公共施設と合わせた民間収益事業としての土地開発まで認めた
PFI 法 第 三 次改正 (2011/H23 年)	主に、以下の制度が導入された。 ・公共施設等運営権(コンセッション方式)の導入。国または自治体が独占的に実施することが制度上前提とされていた公益サービス事業において、一定期間経営そのものを民間企業に移管することを認める制度。公共施設等運営権が設定できる事業は、空港や水道など利用料金を徴収するものに限るとされ、その設定を受けた PFI 事業者は利用料金を自らの収入として受け取ることが可能である。 ・民間提案制度の導入。PFI 法に基づき民間事業者が行政に PFI 事業を提案できる仕組み。	「公物管理権」により国や自治体が経営主体とされてきた事業に、民間企業が経営主体として参画することを意図した、「役割分担」の多様化までを制度化した。
PFI 法 第 四 次改正 (2013/H25 年)	官民ファンドである株式会社民間資金等活用事業推進機構(「PFI 機構」)が設置。公共施設等運営事業を中心とした独立採算型の PFI 事業に対し、PFI 機構がリスクマネーを供給することにより、民間の投融資資金を呼び込むことが企図された。	PFI 事業をより規模の大きいインフラ事業へ拡大させていくことが役割として期待されている
PFI 法 第 五 次改正 (2015/H27 年)	公共施設等運営権の設定により公益サービス事業を民間に移管するに際して、それまで同事業に従事していた公務員を、公共施設等運営権者に派遣するための制度が整備された(「人」の活用の多様化。)	これにより、公共施設等運営事業のスムーズな立ち上げやノウハウの移転が可能になっている。
PFI 法 第 六 次改正 (2018/H30 年)	水道事業に公共施設等運営事業を導入し、その運営権対価を財政投融資からの地方債の繰上償還に充当する場合に、補償金の支払いを免除することを認めている。	運営権対価を地方財政の健全化に活用しやすくすることにより、水道事業への公共施設等運営事業の拡大を促すことを目的としている。

(高橋 (2020) <sup>[2]</sup> 齋藤・小泉 (2011) <sup>[3]</sup> をもとに作成)

PFI 法の制定と第二次改正までは「民間企業が国または自治体に施設の整備とその維持管理サービスを提供し、長期のサービス対価の支払いを受ける、BT0 (Build Transfer Operate

＝建設・移転・運営）や BOT（Build Operate Transfer＝建設・運営・移転）のスキームを前提にした制度」であった。しかし、2011 年の第三次改正により導入された「公共施設等運営権」制度では、従来は国や地方自治体のみが行ってきた行政サービスの事業において、民間事業者が主体となり一般利用者に対し直接的にサービスを提供する権利を制度化した。

民間事業においては、一般的に営業権の譲渡や合併等による事業主体の交代が起こりうるが、公共事業においては、事業主体の交代は制度的に想定されてこなかった。その根底には、「国や自治体が保有する資産や事業を管理する権能（公物管理権）は、国や自治体に本来的に備わっているものであり、代替可能性が原則としてない」<sup>[2]</sup>という考え方がある。例外的に、地方自治法に基づき導入されている「指定管理者制度」においては、対象が限定的であり、前出の使用許可と同様に財産性がなく、料金設定が自治体の承認制であることに加え、指定管理者が行うことのできる範囲も、特に改築・更新等については不明確であった。これに対し、「公共施設等運営権は「みなし物権」として財産権であることが明確にされ、事業の経営権の保有が権利として保護されたうえ、料金設定は条例での一定の制約のもと届出制とされ、業務としても改築や更新投資まで可能」<sup>[2]</sup>であることが明確にされた。

以上、PFI 法の制定と改正は、それまでの国や地方自治体という行政機関を主体とした公共施設の整備・運営における、民間企業との「発注者」対「受注者」という固定的な関係性を崩し、資金の流れ、資産の使い方、行政・民間の役割分担の多様化を推進した。特に、「公共施設等運営権の導入は、主体の交代可能性まで含み、従来の行政領域における法制度の基本的な前提に対し、例外を正面から認める制度概念を導入している点で、法制度としても非常に深い意義を有している。」と、高橋（2020）は指摘している。

#### 4-3. 官民連携の手法の整理

我が国で取り組まれている、公共建築あるいは公共空間整備において採用されている官民連携手法の類型を整理したものが表 4-2 の通りである。概観すると、官民連携には、PFI 法に基づくもの以外にも、包括的管理委託、指定管理者制度、民設公営、収益施設の併設・活用、民間提案制度など様々な手法があることがわかる。

PFI は、PPP（Public Private Partnership：官民連携）の一手法であり、1992 年に英国で行政改革の手法として登場し日本に輸入・適用された。PFI 法に基づくものとしては、通常の PFI の他に、民間事業者が公共施設等の運営権を取得し、公共施設等の運営等の事業を長期的・包括的に行う公共施設等運営権制度（コンセッション方式）がある。

表 4-2 国内で取り組まれている官民連携手法の類型

官民連携手法の類型	内容
PFI 法 (Private Finance Initiative)	PFI 法に基づく手法。公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金や経営能力、技術的能力を活用し、事業コストの削減及びより質の高い公共サービスの提供というVFMを生み出す手法。
通常の PFI	民間事業者が PFI 事業の契約に基づいて、公共施設等の設計・建設・維持管理・運営等を一括発注・性能発注・長期契約等により行う手法。
公共施設等運営権制度 (コンセッション方式)に基 づくもの	民間事業者が PFI 事業の契約に基づき、公共施設等の運営権を取得し、公共施設等の運営等の事業を長期的・包括的に行う手法
PFI に類似する手法	PFI 法に基づかない手法。PFI 法には基づかないものの、民間事業者に施設整備や公共サービスの提供を委ねる点で、PFI に類似する手法。
3)DB・DBO 等 (Design Build) (Design Build & Operate)	民間事業者に設計・建設等を一括発注・性能発注する手法(DB)や、民間事業者に設計・建設・維持管理・運営等を長期契約等により一括発注・性能発注する手法(DBO)等。
包括的管理委託	民間事業者に維持管理等を複数年契約・性能発注等により一括発注・性能発注する委託手法。
指定管理者制度	地方自治法に基づく手法。公の施設の維持管理・運営等を管理者に指定した民間事業者に実施させる手法。指定管理者は公の施設の利用料金を自らの収入とすることが可能。
民設公営	民間事業者が施設の設計・建設等を行い、公共主体が維持管理・運営等を行う手法。(施設については、民間事業者から公共主体に譲渡する方式や賃貸する方式等がある。
民設民営(除く PFI)	民間事業者が施設の建設・維持管理・運営を実施する手法。
収益施設の併設・活用	収益施設を併設したり、既存の収益施設を活用したりするなど、事業収入により費用を回収するものや、副産物の活用等付加価値を創出し施設のバリューアップを図るもの。
公的不動産の有効活用 (Public Real Estate)	公有地や公有施設を有償または無償で民間事業者に貸与等し、民間事業者が公有地や公有施設を活用して事業運営やサービスの提供を行うもの
支援・助成	民間事業者が実施する公共的な事業に対して、一定の要件・期間等を設定し、活動に必要な情報提供・財政的支援・場所や資機材の提供・共催後援等の支援を実施する手法
官民間の意思疎通・官民対話	仕様書確定前段階において、サウンディング・アンケート・ヒアリング等を通して事業者ニーズを把握し、仕様書を確定させて上で、発注手続きに入る手法
民間提案制度	委託可能な公共的事業について、民間事業者側からの提案を受け付けることで、民間事業者の参入を促進する手法
市場化テスト (官民競争入札)	官民競争入札・民間競争入札(いわゆる市場化テスト)を活用し、公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を活用することにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現 ※「官民競争入札」は、公共サービスについて、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、質・価格の観点から総合的に最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組み

(国交省公表資料等をもとに作成)

#### 4-4. 我が国における PFI の概要と全体的評価

##### (1)PFI の事業類型

1999 年（平成 11 年）7 月に施行された「民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進に関する法律（PFI 法）」により、我が国における PFI 事業は、平成 11 年の開始から 818 件にのぼる（令和 2 年 3 月時点）。

従来の公共事業に対して、PFI の型には、大きく分けて 2 種類が存在する。一つは、サービス購入型 PFI であり、事業期間全体にわたって、公共が事業者に対し料金を払い続ける。いわゆる延払い型であり、イニシャルコスト及び維持管理費を単に分割して支払っているとの批判もある。一方で、独立採算型 PFI では、利用者からの施設利用料をもとに、民間事業者（SPC）は運営収入を得て、施設を維持管理する。なお、いずれのケースも、行政側はモニタリング等により、公共性が担保されているか等の監視をしていく仕組みである。

## (2) PFI の実施状況

PFI の実施状況については、以下のとおり平成 11 年度の PFI 事業の開始から、件数は伸びているが、日本の都道府県及び市区町村の合計数 1,788（都 1 道 1 府 2 県 4 3、市 792、特別区 23、町 743、村 183／2019 年 12 月 31 日時点）から見ると、一般化はしていないが、選択肢の一つになっているといえる状況にある。なお、以下の図において、平成 20 年度以前は、実施方針公表後 10 年以上が経過した事業数である。また、平成 25 年度に PFI／PPP 推進アクションプランが策定されている。

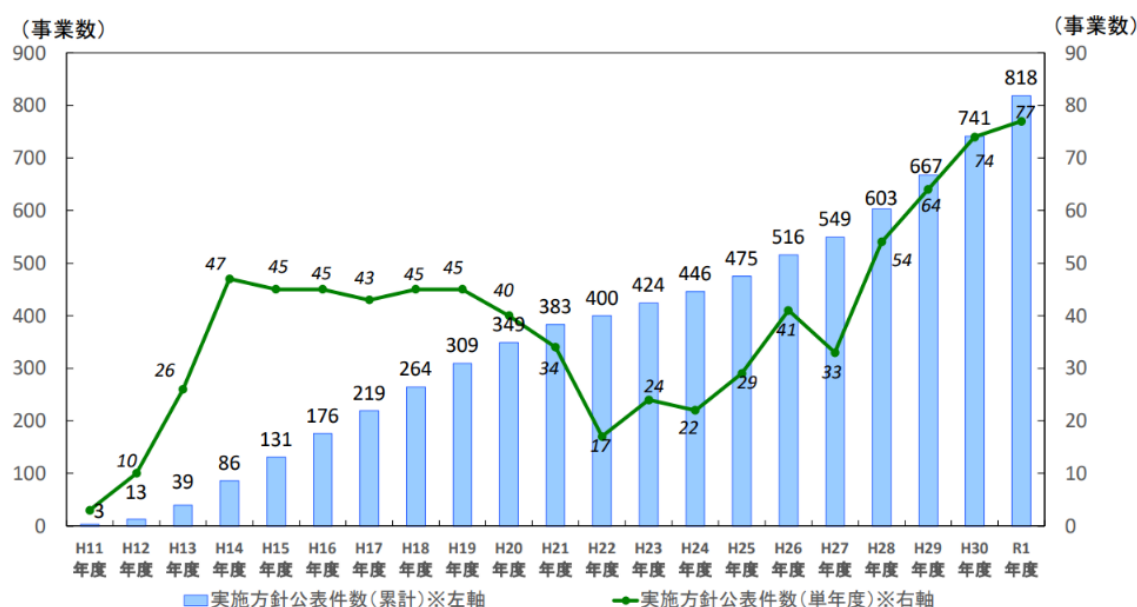


図 4-1 PFI の実施状況（令和 2 年 3 月時点）

（出典：内閣府ホームページ<sup>[4]</sup>）

一般財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）の、平成 31 年 3 月の報告書「PFI 事業に係る事業期間を通じた自治体の関与のあり方について」では、平成 20 年度までに実施方

針を公表した PFI 事業を対象として、事業を実施した自治体（対象 270 事業／回答 159 事業）にアンケートを実施した結果をまとめている。

この報告書によれば、事業期間については、「15 年以上 20 年未満」が 35.8%と最も多く、続いて「20 年以上 25 年未満」が 34.6%、「25 年以上」が 11.3%となっている。また、事業類型については、「サービス購入型（延払い型）」が 83.0%と最も多く、続いて「混合型」が 9.4%、「独立採算型」が 6.9%という結果であった。事業の段階については、「契約期間中（通常）」が 73.0%と最も多く、続いて「契約期間中（次期事業手法検討中・検討終了）」と「契約期間終了（事業継続）」がともに 13.2%となっている。また、事業が終了しているものは、0.6%（1 件）であった。「契約期間中（次期事業手法検討中・検討終了）」の事業では、外部機関を活用して事業評価を実施している事例が見られた。「契約期間終了（事業継続）」の事業では、モニタリング結果等あるいは外部機関を活用した事業評価、利用者の意向把握等による事業評価を実施したとの回答があった。事業評価を実施し公表している具体的事業としては「宮古市営浄化槽整備事業」、「調布市調和小学校整備並びに維持管理及び運営事業」を確認した。なお、モニタリング結果の公表状況については、71.7%が非公表と回答した。モニタリングの実施状況の公表は、27%であり、具体的事業名としては、「稚内市廃棄物最終処分場整備運営事業」、「横浜市下水道局改良土プラント増設・運営事業」があげられる。

PFI 導入の効果（期待した効果）に関する設問では、「PFI を導入するにあたり、民間活力を活用することで、どのような効果を期待しましたか。」に対して、「財政負担の縮減」が 94.3%と最も多く、続いて「サービス水準の向上」が 73.6%、「財政負担の平準化」が 61.0%となっている。また、PFI 導入の効果（得られた効果の程度）については、「想定を上回る効果があった」又は「想定通りの効果だった」との回答が 7 割以上となっており、多くの事業で PFI 導入による効果が得られたことがわかる。PFI 導入の効果／効果の確認方法については、「契約締結後もしくは事業終了時に VFM を算定」する方法が 44.7%と最も多く、続いて「事業者からの各種データの提示」が 29.6%、「利用者数や来街者数の把握」が 22.6%となっている。また、17.0%は「確認していない」と回答している。

### **(3) 具体的 P F I 実施事例に関する実施結果**

内閣府や自治体における PFI に関するガイドライン等では、モニタリングや事業終了時の評価（および公表）について、その実施が必要項目としては挙げられている。しかし、PFI 事業が平成 11 年度から始まって 20 年ほどであることと、事業期間を 15 年以上と設定する PFI 事業が 8 割を超え、事業の契約期間が終了したものが 14%程度である状況の中で、事業終了時評価を実施している事業数は限られている状況である。

今回の調査においては、事業終了時評価報告書を確認できた 2 件のうち、「東京都調布市立調和小学校 PFI 事業」について内容を整理する。「東京都調布市立調和小学校整備・運営・維



持管理事業」の概要について、事業者である「三井物産グループ」は、11社の応募の中から、平成13年2月に総合評価方式により、落札者として選定された。総合評価における、入札金額は応募者の中で2位であったが、その他の提案審査（VEによる機能向上、施工計画、施設の維持管理、プール施設の運営、事業計画、リスク管理指針）の評価点が価格点を上回り、1位に選出された。「サービス購入型」PFIであることを念頭に、当初の事業契約締結段階において、全体契約金額とともに、15年間の支払いスケジュール・金額他を、「特定事業契約約款」において決めている。当該事業の「条件規定書（平成13年1月25日）調布市」では、「運用開始がなされて2年間の間に、仕様書に基づく維持管理及び運営がなされていることを条件として、11億6千万円（税抜き価格）を市はSPC（調和小学校市民サービス㈱）に支払い、残金については事業協定に定める支払いスケジュールに従い年2回支払う。」こととされている。SPC（調和小学校市民サービス㈱）は、学校施設全体（学校・図書館・プール施設）の維持管理とともに、プール施設の一般開放対応を行う。SPC（調和小学校市民サービス㈱）は、整備した温水プールについて、学校が使用しない期間及び時間帯は地域に開放する。その際、調布市が指定する利用料金徴収の代行業務を行う。」こととされている。利用可能時間帯は午前9時から夜間20時半まで（2020年1月時点では、午前10時から夜間20時半まで）。利用料金については、市内の総合体育館と同等の大人400円、小中学生150円と規定されている。プール施設運営業務としては、プール施設の「維持管理」・「衛生管理」や利用者が安全に利用するための「プール監視業務」に加え、水泳教室等の企画を市の承認を得て実施するとともに、必要に応じて指導員他の専門技能保有者を適切に配置する「サービスプログラムの企画及び実施」が規定されている。

本PFI事業の導入検討時には、その効果として以下を挙げている。<sup>[5]</sup>

① 財政の縮減効果が図れること。

建築年次の平成12年度から14年度にかけての支出が抑制できること。事業全体を通じて、現在価値の比較によりVFMが出る。

② 支出の平準化が図られること。

平準化した支出により、限られた財政フレーム内で、より多様な市民サービスの提供など、他の施策展開が可能となる。

③ サービスの質の向上が期待できること。

温水プールを含む学校施設、地域開放施設を民間主導で管理運営することにより、利用率の向上やサービス内容の工夫など、より多くの価値が期待できる。

当該評価では、「①財政の縮減効果が図れること。」を定量的評価に行い、上記「③ サービスの質の向上が期待できること。」を定性的評価により行っている。また、「②支出の平準化が図られること。」については、今回のサービス購入型PFIが遂行された段階で実現されたものとして、割愛されている。

本PFIについての定量的評価について、調布市の報告書に以下の通り記載されている。<sup>[5]</sup>

・財政の縮減効果が図れることに係る定量的評価としては、VFM が、特定事業選定時の 17.3% を大きく超え、契約時には 34.6% となり、大きな財政縮減効果を図ることができた。事業終了時には、毎年のサービス購入費の見直しにより、契約時を上回る 36.5% の VFM となった。本 PFI 事業は通常のサービス購入型であるため、基本的には契約時点の VFM が維持されてきたかを確認する内容となったが、契約時から一貫し、従来方式よりも大きく支出が抑えられ、財政縮減効果が維持できた形となっている。

当該事業の終了後評価では、上記の指標ごとに、集計あるいはヒアリング等を行っている。そして、以下のとおり定性的評価のまとめとしている。<sup>[5]</sup>

「サービスの質の向上が期待できることに係る定性的評価としては、これまでの施設利用者数、稼働状況、不具合発生から対応までの日数、プール利用者の満足度等を総合的にみると、SPC の業務遂行により概ね要求水準が満足され、大きな問題なく学校運営及び利用者へのサービス提供ができていたといえる。また、関係者へのヒアリングからも、不具合への迅速な対応や評価の高いサービスプログラムの実施など、性能規定としたことによる効果が現れていることが窺える。この点においては、PFI 事業として良好な公共サービスの提供につながったと考えられる。」

#### 4-5. まとめ

第 4 章では、官民連携による公共空間の整備・運営と題して、我が国における官民連携事業の経緯や変遷に触れるとともに、我が国の PFI 事業の実施状況を概観し PFI についてはサービス購入型が多く、多くの自治体が効果を実感している結果を確認した。また、東京都調布市調布小学校の PFI 事業の評価内容から、財政縮減効果やサービスの質の向上等の効果を確認した。まず 4-1 では、官民連携が、1980 年代に低成長時代に移行し税収の伸びの低迷と公共事業・サービスの需要課題に伴う財政逼迫が問題となる中で、民間委託・民営化・規制緩和といった流れの延長線上に出てきた取り組みであること、特に PFI においては官が決めた枠組みの中での効率性の追求及びコストダウンという視点が強いことを確認した。その上で、官と民が対等な立場で連携することにより、地域の全体最適な価値を創出していく方向性が重要であるという課題意識を示した。4-4 では、我が国における PFI の事業類型・実施状況および過去 20 数年間に及ぶ実施結果と効果等について先行研究をもとに確認した。先行研究の調査結果からは、PFI 事業は平成 11 年度の開始から件数は伸びており、公共事業手法としては一般化していないものの、選択枝の一つにはなっている状況を確認した。なお、先行研究における自治体（159 事業）に対する調査結果をもとに、事業類型については、サービス購入型が 8 割以上を占め、独立採算型が 1 割未満であり、建設・運営費の支払いを分割し平準化するケースが多く、民間事業者の能力を最大限発揮させる手法としての独立採算型が普及していない状況を確認した。また、PFI 導入時に期待した効果としては「財政負担の縮減・平準化」とともに「サービス水準の向上」の回答が多いのに対して、実際の

PFI 導入の効果としても、「想定を上回る効果があった」および「想定通りの効果だった」との回答が多い結果となっていることを、先行研究の調査結果から確認した。4-3 では、サービス購入型である東京都調布市立調和小学校の PFI 事業について事業終了後評価の内容を確認した。本事業は「校舎・体育館・付属施設の建設・維持管理、運動場の設計、整備、維持管理、プールの運営」を民間事業者が実施するものであり、事業期間は 15 年間と設定され、その間、自治体が事業費を支払い続けるというものである。当事業の PFI 事業評価報告書からは、事業開始時点で導入効果として期待した「財政の縮減」「支出の平準化」「サービスの質の向上」という 3 つの効果は、事業終了時点での評価で満たされていることを確認した。しかし、サービスの質の向上は、あくまでも行政側が設定した要求水準上の項目である「施設利用者数、稼働状況、不具合発生から対応までの日数、プール利用者の満足度等」に関するものである。官と民が双方に知恵を出し合うことによる「共創」（相乗効果的な付加価値）を確認することができなかった。

#### (第4章 参考・引用文献)

- [1]特別区人事・厚生事務組合特別区職員研修所編、「特別区職員ハンドブック 2021」、2021年3月
- [2]高橋玲路、「PPP/PFI の20年法務・契約実務からみた現状と課題」、PPP/PFI 特集:我が国 PPP/PFI20年その展開と展望、日経研月報、2020年2月号
- [3]齋藤理・小泉宏文「PFI 法改正の概要」、Law Accounting&Tax、2011
- [4]内閣府ホームページ 「PFI の現状について」 (最終閲覧日 2021年10月1日)  
[https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/jigyokensuu\\_kr1b02.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/jigyokensuu_kr1b02.pdf)
- [5]調布市立調和小学校 P F I 事業終了時評価／平成29年8月／調布市  
(<https://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1518509939936/files/42.pdf>)
- [6]一般財団法人地域総合整備財団 (ふるさと財団) /平成31年3月の報告書「PFI 事業に係る事業期間を通じた自治体の関与のあり方について」
- [7]東洋大学 PPP 研究センター紀要 「PPP/PFI のプログラム評価とエビデンス活用に関する現状と課題」 高橋陽一／2019年3月)
- [8]八尾市. (2015). 八尾市立病院 PFI 事業検証業務報告書(最終閲覧日 2021年10月1日)  
<https://www.city.yao.osaka.jp/0000005422.html>  
<https://www.city.yao.osaka.jp/0000035976.html>
- [9]総務省. (2017). 地方公共団体における PFI 手法導入による課題とその対処方法に関する事例研究調査報告書. <https://www.city.yao.osaka.jp/0000038158.html>
- [10]府中市. (2016). 道路施設等包括管理検討事業調査報告書.
- [11]松江市. (2018). 松江市指定管理施設の評価結果 公募施設<平成29年度分>
- [12]柏市. (2018). 柏市下水道管路包括的 予防保全型維持管理業務委託 モニタリング 手順書、[http://www.city.kashiwa.lg.jp/soshiki/120800/p018959\\_d/fil/monite.pdf](http://www.city.kashiwa.lg.jp/soshiki/120800/p018959_d/fil/monite.pdf) (最終閲覧日 2021年10月1日)
- [13]内閣府. (2016). 契約更新時期を控えた PFI 事業の事業継続に関する調査検討業務 報告書
- [14]期間満了 PFI 事業の検証について／平成30年11月6日第1回事業推進部会／内閣府民間資金等活用事業推進室 (最終閲覧日 2021年10月1日)  
[https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyous/01kai/pdf/iinkai\\_shiryo\\_jsb0103.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyous/01kai/pdf/iinkai_shiryo_jsb0103.pdf)

## 第5章 「民意」反映の自治の仕組み

本章では、政策面に焦点を当て、民意を反映させる自治の仕組みについて考察を行う。

5-1 では、民意の反映に関する問題意識として、従来の PI、ワークショップ、アンケートに加え、高度情報化社会に対応した新たな自治の仕組みの必要性に触れる。5-2 では、そもそも民意とは何かを先行研究から明らかにする。5-3 では、国内外の政治・政策システムと民意との関係性を確認する。5-3 では、国内外の政治・政策システムと民意との関係性について考察する。5-4 では、的確な民意の反映結果として「討議型民意」の重要性について確認する。5-5 では、地域の全体最適化に向けて、民意を的確に反映させたに向けたな街づくり施策のあり方の方向性に関する考察を行う。

### 5-1. 民意の反映に関する問題意識

PI（パブリックインボルブメント）、あるいはその一環としての住民参加型のワークショップ、アンケートなど、議会制民主主義を補完し民意を反映する住民参画手法が採用されるようになって久しい。また、納税者が所得税のうちの1~2%を自らが選択した公益機関に提供できるというハンガリーで1996年に制定された「パーセント法」を参照し、国内では、市川市が「1%条例」を制定した。これは、市民が納税した税金のうち、市民が任意に選択しその1%をその地域で活動する市民のためのボランティア団体やNPOの活動資金として振り向け、それらの活動を資金面から支援する仕組みである。

このような政策面あるいは財政面への住民の意思の反映手法が、いくつか存在し、すでに採用されているが、そのエリアに住む市民の意思の効果的かつ的確な反映に向けては、いまだ途上の段階であると言える。一方で近年のIT技術の進化により、これまで不可能であったことが可能になりつつある。ICT技術を活用し、現代や未来に対応した新たな自治のあり方を考えていくことは不可欠である。

### 5-2. 民意と政治システム等の状況について

#### 5-2-1. 民意とは

大辞泉によれば、民意とは、「人民の意思。国民の意見。」とされている。また、世界大百科事典第二版の解説によれば、民意とは、「人民の意志のことであるが、民意とはつねに漠然としたものとしてあり、おもに為政者の側の用語として用いられる。～とりわけ民衆の動向が政治社会に直接の影響を及ぼすようになると、支配は民意に基づくもの、少なくとも民意を反映したものとして弁証されなければならない。」とされている。

## 5-2-2. 民意の位置づけ～民意の反映に向けた取り組みの考え方～

根本（2013）は、論文「民意とは何か——政治の論理と経済学の論理」の中で、民意の背景としては、「アンケートの調査結果や、デモ等の直接行動、それに労働団体や経済団体等の各種団体による組織的な意見表明、あるいは各種のメディアを通じて示される学者・有識者等の意見など」を、民意を構成するものとして論じている。さらに、民意が、政策決定をする際の判断材料として重要であるとしつつも、「民意を正確に把握することは非常に難しく、また民意そのものが不安定であったり、あるいは民意の測定方法に問題があったりして、政策決定にそのまま活かすことができないような状況もしばしば生じている。」と指摘している<sup>[1]</sup>。

さらに、吉田（2018）は「民意のはかり方～世論調査×民主主義を考える」において、『個人の意見がさまざまな働きかけや情報によって変化するのであれば、民意もまた日々「作られていく」ものとなる。民主主義とは、特定の共同体についてその構成員による自己決定の方式であるとすれば、時々の状況や文脈に応じて、方針や枠組みは常に見直されていくことになる。<sup>[2]</sup>』と書いている。さらに、「ポリフォニー（多声音楽を意味する音楽用語）としての民意は、いかに「正しく」可視化され得るのかを問うこと自体が重要な論点となってくる」とした上で、「日本を含む先進国では、インターネットを通じて集められるビックデータを解析して、時々の世論と民意を的確に捉えようとする試みが展開されている。ただ、その民意は固定的なものではなく、その瞬間に捉えられる民意のスナップショットでしかない。～日々発掘され、可視化されていく民意とともに、その他の政治参加（投票やデモ）が切れ目なく実現していくとき、共同体の自己決定としての民主主義は実像へと近づいていくのではないか。<sup>[2]</sup>」としている。

すなわち、民意は固定的なものではなく、民主主義の理想に向け、「絶えず改善を図り続ける営み」こそが重要であると捉える態度が必要であると考えられる。

## 5-3. 国内外の政治・政策システムと民意との関係性

民意の反映方法として、基本的に、国内外の多くの国では、間接民主主義による政治システムが採用されている。これは、国民あるいは市民が選挙で選んだ代表者に一定の期間自らの権力の行使を信託し政治を委託することを通じて間接的に政治参加をし、意思の反映・実現を図る政治制度である。

表 5-1 政治家と政策の概念比較

A 政党政治家	B 政党政治家	C 政党政治家
<b>&lt;政策&gt;</b> ・環境保全 A 政策 ・まちづくり A 政策 ・道路事業 B 政策 ・福祉 A 政策 ・医療 B 政策 ・教育 B 政策 ・防災 C 政策 ・防犯 C 政策 ・ . . . .	<b>&lt;政策&gt;</b> ・環境保全 A 政策 ・まちづくり B 政策 ・道路事業 C 政策 ・福祉 C 政策 ・医療 B 政策 ・教育 D 政策 ・防災 A 政策 ・防犯 E 政策 ・ . . . .	<b>&lt;政策&gt;</b> ・環境保全 B 政策 ・まちづくり B 政策 ・道路事業 C 政策 ・福祉 C 政策 ・医療 B 政策 ・教育 D 政策 ・防災 B 政策 ・防犯 A 政策 ・ . . . .
投票数：1 万票	投票数：8 千票	投票数：6 千票
<b>当選</b>		

表 5-1 のように、間接民主主義では、当選した政治家が、複数の政策について、政策判断を行うものである。しかし、個別の各政策について民意の反映が適切になされているか。また、「民意」の最適な結果としての政策となっているか、疑問が残ると言わざるを得ない。一方で、海外に視点を移せば、間接民主主義でありながらも、例えば市民自治意識が醸成されている北欧では、専門議員のほか兼業議員（ボランティア議員）を採用することで、生活者の目線を重視した仕組みをとっている。例えば、世田谷区と人口が同規模のストックホルムでは、次表のとおりである。

表 5-2 世田谷区と北欧都市・ストックホルムの間接民主主義の概要比較

	東京都世田谷区	北欧（ストックホルム）
人口	約 92 万人	約 97 万人
議員定数	50 人 (うち専門議員 52 人)	101 人 (うち常任（専門）議員 15 人) (うちボランティア議員 86 人)
備考	・行政の各部長は行政職員。 ・議会は、行政組織の提案について質問及び議決。	・専門議員が行政の各部長を担う。 ・兼業議員は市民の視点で発言。

(2021 年時点)

2021 年現在の北欧のスウェーデンストックホルム市の議会システムを確認すると、101 の議員のうち、コミッショナーと呼ばれる常任の議員は 15 名。残りの 86 名は「余暇政治家」と言われ、他にも職業を持っている人たちである<sup>[3]</sup>。スウェーデンでは地方議会の議員の大多数がほかに職業をもっており、議員としては無給で働いている。ボランティア的な性格が強く、政治家としての給料は、公的な会議へ出席した時間で計算される<sup>[4]</sup>。市議会の開催は月に 1～2 度である。こうした仕組みは、投票率 80%を超える有権者の高い政治意識によって支えられているといわれる。

「余暇政治家（ボランティア議員）」は、市民の立場の延長線上で議会に参加するため、市民意

識を踏まえた意見を述べることができる。対して常任議員は、財政・環境・交通・都市計画・学校・高齢者福祉・文化及びスポーツ等の各部門の行政の部長職を担うことでも民主主義が担保されるという自治の構造がある。なお、ストックホルム市と人口規模がほぼ同じである日本の東京都世田谷区では、人口約 92 万人に対する議員定数は 50 名でありすべて専任（フルタイム）となっている<sup>[5]</sup>。対してストックホルム市は、人口約 97 万人に対し議員数は 101 人とほぼ 2 倍であり、より民意を反映しやすい仕組みになっていると言える。ストックホルムでは、生活者目線での民意を広く反映するためにも、兼業議員枠を設け、人口に対する議員数も多く設定していると言える。ただし、ストックホルムにおいても、これが完全ということではなく、常に見直しと改善を図っている。

現代において間接民主制は政治制度の至る所で広く採用されているが、多様な国民の利害を全て反映し難い欠陥を持つため、直接民主制との併用により補われる。ここでの直接民主制とは、国民投票、住民投票、国民審査などである。現行の国内の自治の仕組みがすべてではないという視点を意識し、絶えず、社会のあり方を見直す視座を持つべきであると考えられる。

#### 5-4. 的確な民意の反映結果としての「討議型民意」

上記で記したように、民意は日々作られ、常に見直されていくものということができる。行政は、政策への民意の反映のために、世論調査を実施している。世論調査の限界を破り、うわべの意見ではなく、真の民意を集めるための方法として、「討論型世論調査」がある。これは、国民・市民が十分な情報を得て討論した上で生み出される民意を図ろうとスタンフォード大学で開発されたものである。しかし、参加者の交通費や宿泊の手配から専門家の選定まで何段階ものハードルをクリアするために膨大なコストがかかり、頻繁な開催は難しいことが問題とされている。また、「民意のはかり方～世論調査×民主主義を考える」（吉田徹著／法律文化社）によれば、日本国内では、2012 年 8 月に当時の民主党政権が実施した「エネルギー環境の選択肢に関する討論型世論調査」は、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故から 1 年半経った時期に行われた、政府が政策の決定に活用するために実施した点で、世界でも初めてのものであった。しかし、原発ゼロの意見が圧倒的に多かったが、経済界からの反発もあり、原発ゼロの閣議決定には至らなかった<sup>[5]</sup>という、討議型民主主義の実践の経緯がある。討議型民主主義は、“様々な意見を持つ市民同士が討議しあい、その討議をへて意見を形成する”そうした討議こそが民主主義の安定と発展をもたらし、これからの時代に必要であるという考え方であるが、時間とコストがかかることが課題として挙げられる。ICT 技術の活用による討議型民主主義の実践としては、「藤沢市市民電子会議室」の実例がある。このシステムは、市民公募による運営委員会を中心に、慶応義塾大学 SFC や藤沢市産業振興財団と共同して 1997 年（平成 9 年）2 月から実験的に進め、2001 年（平成 13 年）4 月に本格稼働したものである。時間や場所に捉われず、参加者同士が身近な生活の問題から市政や地球環境に関わることまで、幅広く様々な意見交換や情報交換がなされたということであるが、昨今の多様化する SNS の普



及により利用者数が低迷し、一定の役割を果たしたとされ 2017 年 9 月に閉鎖された<sup>[6]</sup>。

市民同士がインターネットをとおして議論する「藤沢市市民電子会議室」は、世論調査とは異なるものの、まさにこの討議型世論調査に通じる、討議型民主主義を体現したものであるとも言える。今後、時間とコストがかかることが課題である「討議型民主主義」の実現に向けて、政策決定に ICT 技術をいかにして活用していくかが、大きな課題であると言える。しかし、公共空間整備プロセスにおける民意の反映手法として、単なるアンケート調査や説明会による意見聴取ではなく、「討議」を軸とした民意すなわち「討議型民意」の反映をベースとしたワークショップや意見交換会の実施が重要であることは改めて指摘できる。

## 5-5. 地域の全体最適に向けたな街づくり施策への反映に向けて

真の民主主義の実現に向けては、ICT 技術に加えて、IoT(Internet of Things)技術、ビックデータ、人工知能(Artificial Intelligence: AI)等の各種技術が急速に進展する中で、これらの技術も補完的に活用しながら、「民意」の実態を把握し続け、社会に適切に反映していく継続的な取り組み自体が求められていると言える。こうした取り組みの延長線上で、民意は、短期・中期・長期、ローカル対グローバルな関係性の中で、より最適化が果たされていくことが期待される。

以上の観点を踏まえ、「具体的な人やモノの実態（定量的データ）の把握と予測」と、「人々の個人の感覚に基づくニーズとしての民意（定性的データ）に基づく判断」とを分けて捉え、政策として反映させていくことが、より最適なまちづくり施策に結びつくのではないかと考えられる。ここでいう「具体的な人やモノの実態（定量的データ）の把握と予測」は、今後社会が進展する中で実現化が果たされていくだろう、IoT データによるモノやインフラ、あるいはマイナンバー付与による人々の行動等の実態解析の結果として、近い将来に把握が可能になることが考えられる。こうした情報の集積がビックデータとなり、AI 等の分析を加えられ、社会の実態が具体的に把握しやすくなることが想定される。

選挙で選ばれる政治家は、市民が短期的に痛みを伴う中長期的なメリットを打ち出すよりも短期的な視点での市民の利益を訴えたほうが得票につながりやすいと考えられる。政治家が下す施策は任期 4 年を視野に市民に受け入れられやすいものとなる可能性がある。一方で民意は個人の事情に即して短期的あるいは長期的な思考と様々である。従来型の民意に基づく行政及び政治家による意思決定を、IoT や ICT 技術の活用により補完し、より最適な政策判断に活かしていく必要があるのではないかと考えられる。また、民意を抽出する際にも、各種技術の活用による実態データを踏まえ、「市民としてどう判断するのか」の民意の抽出対象を吟味し、その上で討議型により民意を深めていく必要があるものと考えられる。そこでは最新技術の活用による実態把握と予測をもとにした客観的判断材料の整理と提示が専門家の役割として求められると考えられる。

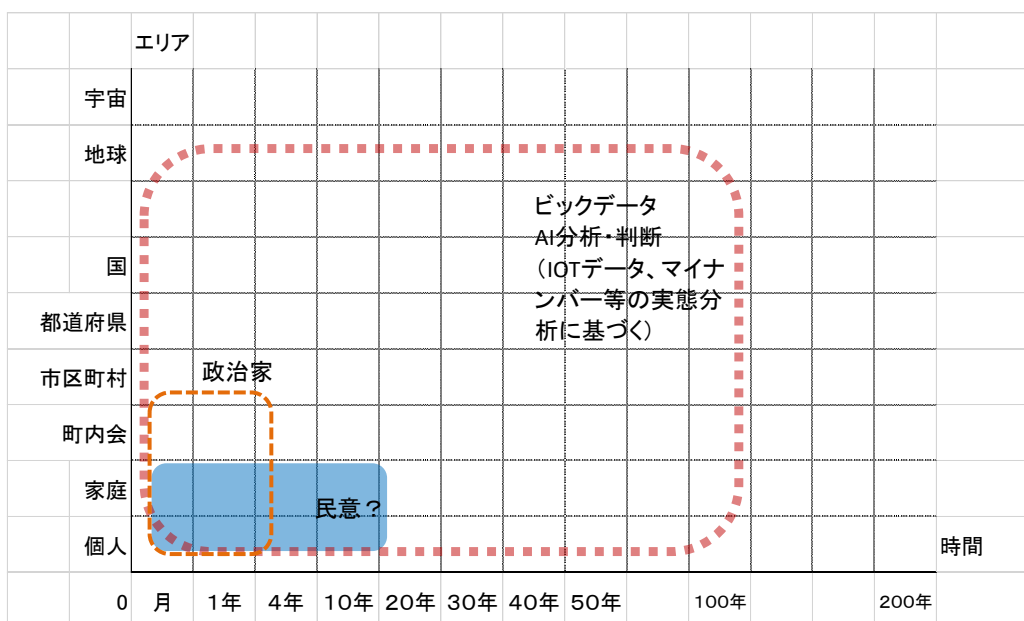


図 5-1 民意・政治家・ビッグデータの背景となるエリアと時間概念イメージ

## 5-6. まとめ

第5章では、政策面に焦点を当て、民意を反映させる自治の仕組みについて考察した。5-1では、民意の反映に関する問題意識として、従来のPI、ワークショップ、アンケートに加え、高度情報化社会に対応した新たな自治の仕組みの必要性を確認した。5-2では、民意については、民意は固定的なものではなく絶えず変化するものであり、政策決定にそのまま活かすことができない状況もしばしば生じている。こうしたことを前提に、民主主義の理想に向け、「絶えず改善を図り続ける営み」こそが重要であると捉える態度が必要であることを確認した。5-3では、国内外の政治・政策システムと民意との関係性を確認した。5-4及び5-5では、民意の的確な反映と、地域の全体最適化に向けたまちづくり施策の方向性として、先行研究から「討議型民主主義」の重要性を確認した上で、今後さらなる急速が予測されるIoT(Internet of Things)技術、ビッグデータ、人工知能(Artificial Intelligence: AI)等の各種技術の動向を踏まえ、「具体的な人やモノの実態(定量的データ)の把握と予測」をもとにした専門家による客観的判断材料の整理と提示の必要性和、実態データを踏まえた上で「市民としてどう判断するのか」の民意の抽出対象を吟味し、討議型により民意を深めていく必要があるという考え方を整理した。

## (第5章 参考・引用文献等)

- [1]根本博、「民意とは何か―政治の論理と経済学の論理」、金沢学院大学紀要、経営・経済・情報・自然科学編（11）、pp.61-72、2013-03
- [2]吉田徹、「民意のはかり方～世論調査×民主主義を考える」、法律文化社、p20、2018
- [3]ストックホルム市公式ホームページ「政治組織」（最終確認：2021年11月15日）  
<https://international.stockholm.se/governance/organisation/>
- [4]ストックホルム公式ホームページ「市庁舎」  
<https://cityhall.stockholm/>
- [5]世田谷区議会ホームページ（最終確認：2021年11月30日）  
<https://www.city.setagaya.lg.jp/kugikai/>
- [6]認定NPO法人藤沢市民活動推進機構ホームページ（最終確認：2021年11月30日）  
<http://f-npon.jp/project/denshikaigi>
- [7]岡本哲和、「日本のネット選挙～黎明期から18歳選挙権時代まで～」、法律文化社、2017
- [8]総務省 情報通信白書 平成24年度版、平成29年度版、平成30年度版
- [9]総務省地域情報化の推進ホームページ（最終確認：2021年11月30日）  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/top/local\\_support/ict/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/top/local_support/ict/index.html)
- [10]総務省／地域情報化大賞表彰事例一覧  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000335874.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000335874.pdf)
- [11]総務省 ICTを活用した街づくりとグローバル展開に関する懇談会 報告書 2012.6  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000166764.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000166764.pdf)
- [12]一般社団法人電子情報技術産業協会「地域活性化百選」  
[http://www.jeita.or.jp/japanese/pdf/all\\_pages.pdf](http://www.jeita.or.jp/japanese/pdf/all_pages.pdf)
- [13]岩手県山田町 ICT復興街づくり計画の報告書 平成26年3月（総務省 東北総合通信局）  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000284322.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000284322.pdf)
- [14]利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会（総務省）平成21～25年  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_sosiki/kenkyu/11454.html](http://www.soumu.go.jp/menu_sosiki/kenkyu/11454.html)
- [15]地方公共団体情報システム機構 機関誌「J-LIS」
- [16]地方公共団体情報システム機構 研究開発部（最終確認：2021年11月30日）  
[https://www.j-lis.go.jp/kenkai/sns/cms\\_9022.html](https://www.j-lis.go.jp/kenkai/sns/cms_9022.html)
- [17]地方公共団体情報システム機構「地域SNS LASDEC 地域SNS」

- <http://lasdec-sns.jimdo.com/導入地域リスト/> （最終確認：2021 年 11 月 30 日）
- [18] 東京大学大学院情報学環「スマート情報環境と情報法」「科学技術と社会」  
<http://www.iii.u-tokyo.ac.jp/>
- [19] 東京大学大学院情報学環 図書室 <http://www.lib.iii.u-tokyo.ac.jp/>
- [20] 地方自治体情報化推進フェア出展社情報（最終確認：2021 年 11 月 30 日）  
[https://www.j-lis.go.jp/kouhou/cms\\_10052/evnt/fair2014/tenji02.html#01](https://www.j-lis.go.jp/kouhou/cms_10052/evnt/fair2014/tenji02.html#01)
- [21] 地域 SNS 全国フォーラム（最終確認：2021 年 11 月 30 日）  
<http://forum.local-socio.net/>
- [22] 「市民の政治学～討議デモクラシ～」(岩波新書)
- [23] 内閣府 Society5.0 [https://www8.cao.go.jp/cstp/society5\\_0/index.html](https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html)
- [24] <https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/index5.html>
- [25] 国土数値情報ダウンロードサービス [nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/cgi-bin/download.php](http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/cgi-bin/download.php)
- [26] mycityreport （最終確認：2021 年 11 月 30 日）  
<https://www.mycityreport.jp/pdf/MCR-ConsortiumPre.pdf>
- [27] <http://www.waseda.jp/sem-fox/memb/03s/uchiyama/uchiyama.index.html#6>  
（最終確認：2021 年 11 月 30 日）
- [28] 藤沢市市民電子会議室第 7 期運営報告書（2009 年 4 月～2011 年 3 月）／藤沢市市民電子  
会議室第 7 期運営委員会（最終確認：2021 年 11 月 30 日）  
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/jiti-s2/kurashi/shimin/shimin/documents/000351089.pdf>
- [29] 伊藤和良著「欧米のまちづくり都市計画制度：サステイナブル・シティへの途」、p 301、  
ぎょうせい、2004
- [30] アグネ・グスタン著、岡沢憲芙監修、穴見明訳「スウェーデンの地方自治」、早稲田大学出  
版部、2000
- [31] 公共 IoT～地域を創る IoT 投資～、日刊工業新聞社／猪熊均・井上岳一・木通秀樹、2018

## 6章 官民連携の事業プロセスを踏まえた事例選定

第6章では、国や地方自治体の行政機関が進める官民連携事業の取り組み事例として、官民対話を実施された事例を抽出したうえで、地元企業の関与、地域内経済循環の視点、市民参加の視点、専門家の関与等の視点から、以降の章で検証する事例を選定する。

### 6-1. 公共空間整備に関する15の官民連携事業の抽出

本章は、表6-1（1/2）（2/2）に示す通り、国土交通省総合政策局、内閣府が、平成26年～令和2年3月にかけて公表している計7種類のPFI・PPPに関する事例集および報告書<sup>[2][3][4][5][6][7][8]</sup>に、国内の先進的事例として掲載されている95の官民連携事業を対象とする。これらの事例から15事例を抽出し、最終的に1事例を選定し、以降の章の検証対象とする。まず、15事例の抽出にあたっては、以下の6つの視点に留意した。

#### <15事例の抽出の視点>

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 官（国・地方自治体）が所有する公有財産を対象とする</li><li>② 民間側の創意工夫が生かされていること</li><li>③ PFIはサービス購入型単独の事業形態を除くこと</li><li>④ 事業プロセスにおいて官民連携プラットフォーム形成の視点があること</li><li>⑤ 事業プロセスにおいて官民対話がなされていること</li><li>⑥ 多様な事業類型が網羅されること</li></ul> |
|---|

抽出の視点における「①官（国・地方自治体）が所有する公有財産を対象とする」における公有財産は、法律上の分類である普通財産や行政財産（公用財産、公共用財産）にはとらわれない。「②民間側の創意工夫が生かされていること」は、官民連携を採用するなかで最も重視され期待されるべき事項である。「③PFIはサービス購入型単独の事業形態を除くこと」については、サービス購入型の場合は行政が定めた枠組みの中で民間事業者側が工夫するものの、主にサービスの効率化に力点が置かれ、行政が定めた枠組みを超える新たな価値が創出され難いという考え方から、除外項目として設定した。「④事業プロセスにおいて官民連携プラットフォーム形成の視点があること」は、行政と民間事業者側が共創していく上で重要な取り組みであるため設定した。「⑤事業プロセスにおいて官民対話がなされていること」については、発注仕様の決定前に行政と民間事業者側が対話し、共に知恵を出し合うことは事業の持続可能性と価値を高めるものであるという考え方から設定した。「⑥多様な事業類型が網羅されること」は、官民連携には、PFIに関わらず多様な形態があるため、様々な可能性を尊重し、事業形態の多様性に配慮することとした。

抽出にあたっては、上記の「①官（国・地方自治体）が所有する公有財産を対象とする」「②民間側の創意工夫が生かされていること」、「③PFIはサービス購入型単独の事業形態を除くこ

と」は必要条件とし、「④事業プロセスにおいて官民連携プラットフォーム形成の視点があること」、「⑤事業プロセスにおいて「官民対話」がなされていること」はいずれかが一つでも含まれることを条件とした。その上で、「⑥多様な事業類型が網羅されること」に留意し、さらに参照するPFI・PPPの報告書と事例集への掲載回数の多さ等を勘案し、最終的には筆者が任意に選定した。なお、各事例の項目の中で、該当するものには○印を付したが、特に力をいれ取り組まれているものと筆者が判断したものには◎印を付し、選定の際に勘案した。

表 6-1 調査対象とする事例一覧 (1/2)

事業名称	官 が 所 有 す る 公 有 財 産	収 益 施 設 の 位 置 づ け	財 政 負 担 軽 減	プ ラ ツ ト フ ォ ー ム 形 成 の 視 点	民 間 側 の 創 意 工 夫	指 定 管 理	PFI		公 的 不 動 産 活 用	民 間 資 産 の 活 用	出 典
							サ ー ビ ス 購 入 型 等	独 立 採 算 型			
1 大阪府営吹田高野台(1丁目)住宅民活プロジェクト	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[2]
2 大阪府営吹田竹見台住宅民活プロジェクト(大阪府)	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[5]
3 吹田市(仮称)南千里駅前公共公益施設整備事業(大阪府)	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[6]
4 県営上安住宅(仮称)整備事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	○	[2] [5]
5 小松市宮川辺町住宅建替事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[2]
6 オガールプロジェクト(岩手県中央駅前町有地活用事業)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	[3] [4] [5] [6]
7 海の中道海浜公園海洋生態科学館 改修・運営事業	○	—	○	—	○	—	○	—	○	—	[2]
8 大阪城公園パークマネジメント事業	○	○	○	—	○	○	—	—	○	—	[2]
9 大濠公園飲食店設置管理者公募	○	○	○	—	○	—	—	—	○	—	[2]
10 豊島区南池袋公園	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	[7]
11 鹿沼市創エネルギー・廃棄物処理事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[2]
12 箕面市立箕面駅前駐車場・駐輪場等再整備運営事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[2] [4]
13 富山市グランドプラザ整備運営事業	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	[6]
14 指宿市地域交流施設整備等事業(鹿児島県)	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[2] [4]
15 函南「道の駅・川の駅」PFI 事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[2]
16 八木駅南有地活用事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[2]
17 松戸市サウンディング型市場調査	○	○	○	—	○	○	—	—	○	—	[3]
18 岡山市出石小学校跡地整備事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	—	[2] [5]
19 東村山市本町地区プロジェクト	○	○	○	—	○	—	—	—	○	—	[2] [5]
20 愛知県安城市中心市街地拠点整備事業	○	○	○	—	○	—	○	○	○	—	[2] [6]
21 流山おおたかの森駅前市有地活用事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[2]
22 (仮称)国立女性教育会館公共施設等運営事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[2]
23 我孫子市提案型公共サービス民営化制度	○	—	○	○	○	○	—	—	○	○	[3]
24 流山市ファンシーマネジメント施策事業者提案制度施策	○	—	○	○	○	○	—	—	○	○	[3] [4] [6]
25 豊島区新庁舎・旧庁舎活用事業	○	○	○	—	○	○	—	—	○	—	[2] [5]
26 武雄市図書館	○	○	○	—	○	○	—	—	○	—	[8]
27 横浜市公民連携によるサウンディング型市場調査	○	—	○	○	○	○	—	—	○	○	[3] [4] [6]
28 中央合同庁舎第7号館整備等事業(国土交通省/文部科学省等)	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
29 埼玉県浦和地方庁舎 ESCO 事業	○	—	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
30 横浜市瀬谷区総合庁舎及びニッパ橋公園整備事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
31 東京都竹芝都市再生ステップアップ・プロジェクト	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[4] [5]
32 江戸川区篠崎駅西部地区駅前街区公益複合施設整備プロジェクト	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[4] [5] [6]
33 東京都練馬区練馬駅北口有地活用事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[4]
34 横浜市鶴見中央一丁目土地有効活用事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[4]
35 戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業に伴う公益施設整備事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
36 大阪府営豊中新千里東住宅民活プロジェクト	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
37 大阪府水と緑の健康都市第1期整備等事業	○	○	○	—	○	—	○	○	○	—	[4]
38 北海道立噴火湾パノラマパークビジターセンター等整備運営事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
39 埼玉県川越市なぐわし公園温水利用型健康運動施設等整備運営事業	○	○	○	—	○	—	○	○	○	—	[4]
40 東京都認定民設公園「萩山四季の森公園」	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	[4]
41 横浜市アメリカ山公園整備及び管理運営事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[4] [5]
42 藤枝駅周辺にぎわい再生拠点施設整備事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[2] [4]
43 神戸市新神戸ロープウェー再整備等事業	○	○	○	—	○	○	—	○	—	○	[4]
44 鹿児島市新鴨池公園水泳プール整備・運営事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
45 佐原広域交流拠点 PFI 事業(国土交通省・香取市・千葉県)	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
46 大阪市河川空間活用事業(道頓堀遊歩道における管理運営事業)	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[4]
47 東京都(仮称)芝浦水再生センター再構築に伴う上部利用事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	[4]
48 東京都青梅市下水道管路施設包括的民間委託	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	[4]
49 横浜市南部汚泥資源化センター下水汚泥燃料化事業	○	—	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]
50 富山県黒部市下水道バイオマスエネルギー利活用施設整備運営事業	○	—	○	—	○	—	○	—	○	—	[4]

(黒太枠が選定した15事例)

表 6-1 調査対象とする事例一覧 (2/2)

事業名称	官 が 所 有 す る 公 有 財 産	収 益 施 設 の 位 置 づ け	財 政 負 担 軽 減	プ ラ ツ ト フ ォ ー ム 形 成 の 視 点	民 間 側 の 創 意 工 夫	指 定 管 理	PFI		民 間 資 産 の 活 用	公 的 不 動 産 活 用	民 間 資 産 の 活 用	出 典
							サ ー ビ ス 購 入 型 等	独 立 採 算 型				
51 石川県かほく市上下水道施設維持管理業務委託	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
52 新松戸地域学校跡地有効活用事業(千葉県松戸市)	○	○	○	—	○	○	—	—	○	○	—	[2] [5] [6]
53 滋賀県湖南中部浄化センター2号炉更新工事	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
54 鳥取市南部地域下水道等施設包括的管理委託業務	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
55 熊本市下水汚泥固形燃料化事業	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
56 SA・PA 事業への民間事業者の参入促進(国土交通省)	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
57 神明一蘇我共同溝工事(国土交通省)	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
58 第二阪奈有料道路維持管理業務委託(奈良県道路公社)	○	—	○	—	○	—	○	—	○	○	—	[4]
59 直轄駐車場維持管理・運営事業(国土交通省)	○	○	○	—	○	—	—	○	○	○	—	[4]
60 仙台市民設公営による復興公営住宅の整備	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
61 兵庫県西宮市営住宅上ヶ原七番町7号棟耐震改修他工事	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
62 東京都神宮前一丁目民活再生プロジェクト	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○	—	[4] [5]
63 徳島県県営住宅集約化 PFI 事業	○	○	○	—	○	—	○	○	○	○	—	[4] [6]
64 佐賀県みやき町ショッピングセンターメイン用地定住促進住宅整備事業	○	—	○	—	○	—	○	—	○	○	—	[4]
65 中之島高速鉄道整備事業(中之島高速鉄道)	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
66 飛鳥ふ頭南側コンテナターミナル事業(国土交通省/名古屋港管理組合)	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
67 広島県吉島地区ポートパーク(仮称)整備運営事業	○	○	○	—	○	—	—	○	○	○	—	[4]
68 東京国際空港国際線地区整備等事業(国土交通省)	○	○	○	—	○	—	○	—	○	○	—	[4]
69 旭川空港総合的民間委託(北海道)	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
70 福岡市PPPプラザ・フォーラム/中央児童会館等建替え整備事業	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	[3] [6]
71 神戸市KOBELCO民連携フォーラム	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	[3]
72 群馬県群馬ヘリポート指定管理	○	—	○	—	○	○	—	—	○	○	—	[4]
73 静止地球環境観測衛星の運用等事業(気象庁)	○	—	○	—	○	—	○	—	○	○	—	[4]
74 奈良県養徳学舎整備事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
75 事業化段階民間事業者アンケート・ヒアリング(大阪府立病院機構)	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[4]
76 秋田市新屋比内町市営住宅建替事業	○	○	○	—	○	—	○	—	○	○	—	[5]
77 東京都芝浦水再生センター再構築に伴う上部利用事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[5]
78 九州大学施設整備事業(競争的対話)	○	—	○	—	○	○	—	—	○	○	—	[3]
79 東京都南青山一丁目団地建替プロジェクト	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[5]
80 横浜市保土ヶ谷区権太坂三丁目用地活用事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[5]
81 宮崎県宮崎市宮崎駅西口拠点施設整備	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[5]
82 埼玉県所沢市所沢元町北地区第一種市街地再開発事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[5]
83 鹿児島県鹿屋市北田大手町地区第一種市街地再開発事業	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[5]
84 DEFRA ケンブリッジ庁舎 PFI 事業(英国 DEFRA)	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[5]
85 クロイドン LABV(英国ロンドン市クロイドンカウンシル)	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	—	[5]
86 習志野市民間所有ビルの仮庁舎としての利用	—	—	○	—	—	—	—	—	○	○	—	[6]
87 川崎市民有地借上型保育所整備事業	—	—	○	—	—	—	—	—	○	○	—	[6]
88 山形県PFIによる県営住宅鈴川団地移転建替等事業	○	—	○	—	○	—	○	—	○	○	—	[6]
89 市立つるせ台小学校、図書館鶴瀬西分館他整備・維持管理運営事業	○	○	○	—	○	○	○	—	○	○	—	[6]
90 岩見沢市生涯学習センター整備事業	—	—	○	—	○	—	○	—	○	○	—	[6]
91 九段第3合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業(国交省・千代田区)	○	○	○	—	○	○	○	—	○	○	—	[6]
92 北九州市黒崎副都心整備等PFI事業	○	○	○	—	○	—	○	○	○	○	—	[6]
93 京都市京都国際マンガミュージアムの整備・運営	○	—	—	○	○	—	—	—	○	○	○	[6]
94 北区旧赤羽台中学校跡地の利活用	○	—	○	—	○	—	—	—	○	○	○	[6]
95 アオーレ長岡整備運営事業	○	—	—	○	○	—	—	—	○	○	—	[6]

(黒太枠が選定した 15 事例)



選定した 15 の事例については、その内容と特徴を整理したものが表 6-2 に示す通りである。これらの 15 の事例については、表 6-3 の事業フロー例に示す通り、事業の発案段階、事業化検討段階、事業者選定・事業実施段階という各段階に応じて、公共（国または地方自治体）、専門家等、利用者（市民）、民間事業者といった各ステークホルダーがどのように関与したかを事業フローとして整理を行った。整理した結果は、巻末の付録に掲載する。

表 6-2 選定した 15 事例の概要

事業名		実施主体	内容・特徴
1	岩手県紫波町オガールプロジェクト	岩手県紫波町	オガールプラザでは、事業化検討段階において、行政出資で半公共の事業者「オガール紫波㈱」を設立し、町の代理人としてその後の事業者選定・事業実施を進め、その他施設も各種PPP手法の採用により整備を実施。
2	豊島区南池袋公園	東京都豊島区	企画検討段階までは専門家の力を借りつつ市民意見を反映しながら公共側が主導し、事業実施段階では、地域プラットフォームとして、地元商店会、町会、行政等が参画する「よくする会」を組織し運営。
3	富山市グランドプラザ整備運営事業	富山県富山市	官民が中心市街地活性化に向けたビジョンを共有し、施設整備段階から運営まで連携し事業を遂行。
4	提案型公共サービス民営化制度	千葉県我孫子市	事業発案段階において、市のすべての事業を公表し、民間事業者から委託・民営化の提案を募る制度に基づき事業を実施。
5	FM施策の事業者提案制度	千葉県流山市	未利用地・施設等のリストを行政側が公表し、事業者側が活用及び事業化方策等を提案し、契約前段階から行政と事業者が協議し、デザインビルド（設計・施工一体型）により事業を実施。
6	豊島区新庁舎整備・旧庁舎跡地活用事業	豊島区	旧庁舎跡地（公有地）の民間利活用と、マンションとの合築により、区は税金を使わず庁舎を建設。
7	武雄市図書館	武雄市	カルチャー・コンビニエンス・ストア株式会社は、指定管理者として武雄市から年間約 1 億円の指定管理料を受け運営をし、書店およびカフェ事業で収益を上げている。
8	公民連携によるサウンディング型市場調査	横浜市	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。参入しやすい公募条件の設定を把握するとともに、地域課題や配慮事項を事前に伝えることで、優れた提案を促す方法として実施。
9	篠崎駅西部地区駅前街区公益複合施設整備プロジェクト	江戸川区	東京都、江戸川区の公有地及び民間の所有する土地を集約し、公益的施設整備を実施。70 年の定期借地権を設定し、施設整備を民間が担った PPP 事業。
10	藤枝駅周辺賑わい再生拠点施設整備事業	藤枝市	公有地を活用し、商業施設と市立図書館を複合的に整備したもの。民間事業者は事業用定期借地権（20 年間）により、藤枝市から土地を賃借し施設整備し、図書館部分は藤枝市に賃貸している。
11	新松戸地域学校跡地有効活用事業	松戸市	廃校となった近接する松戸市立の小学校、中学校の両跡地を対象に、PPP 手法の導入により、公共的施設の整備と民間施設の整備を民間事業者が一体的に行った。
12	神宮前一丁目民活再生プロジェクト	東京都	都有地を活用し、老朽・狭隘化した原宿警察署及び单身待機宿舎を移転・改築して整備し、対象地を治安対策推進の拠点とし、その余剰地に商業・居住等の機能を有する民間施設を整備。
13	福岡市 PPP プラットフォーム／中央児童会館等建替え整備事業	福岡市	PPP プラットフォーム形成により地場企業の参画を促進し、老朽化施設の建替えを官民複合施設として再整備。
14	KOBE 公民連携フォーラム	神戸市	神戸市が設置した公民大学連携推進室では、公民連携推進の取組みの一部として「KOBE 公民連携フォーラム」を定期的に開催し、民間事業者に向けた情報発信を行っている
15	九州大学施設整備事業	九州大学	大学と民間事業者の意思疎通を十分に確保し、民間事業者の意見を聴取し、必要に応じて特定事業の選定や入札説明書等に反映させることを目的として、施設整備に競争的対話（個別対話）を導入した。

表 6-3 事業フロー例「紫波町オガールプロジェクト」

◆紫波町 オガールプロジェクト フロー								
事業段階		公共(紫波町)	専門家等	半公共[町の代理人]	利用者(住民)	民間	時期	
事業 発案段階	方針検討	町は東洋大学と「公民連携の推進に関する協定」を締結。	東洋大学は、「地域再生支援プログラム」として、庁舎・図書館・学校・給食センターの3施設を紫波中央駅前の公有地に整備することについての可能性調査を実施。				平成19年4月～	
		「整備の可能性あり」との調査結果を公表	可能性調査結果について町に報告				平成19年8月	
		町は「紫波町PPP推進協議会」を設立	「紫波町PPP推進協議会」5回の協議会を開催	⇔	⇔	⇔ 2年間で100回の市民意見交換の場（市民の意向調査等 & 市民参画⇒地区コミュニティ・目的コミュニティ・常設の意見交換の場）	⇔ 地元民間企業40社への意向調査	平成19年11月～
	基本構想・計画策定	公民連携基本計画（案）の策定	同協議会は町長に対し、提言書「町有地を活用した公民連携手法による公共施設等整備及び経済開発に係る提言について」を提出	⇔	⇔	⇔		平成20年6月
		紫波町は（株）よんりん舎に対し「紫波町公民連携事業構築に係るアドバイザー業務」を委託	→	→	→	→	→（株）よんりん舎は、公民連携事業全体の事業化を目指し、町内外企業32社が参加する「企業立地研究会」を設置	
							↓ 公民連携基本計画（案）改訂案	平成20年10月
							↓ （市民からの意見公募、意見交換等）	
		公民連携基本計画改訂版の議決	←	←	←	←	← 公民連携基本計画（案）改訂版の完成	平成21年2～3月
	事業化検討	事業手法	官と民が連携するためのエージェンツの役割を担う組織として、オガール紫波(株)を100%出資（資本金3,900千円）	→	→	→	→	平成21年6月
公募要項検討					→	→	→ 平成21年9月19日に行われたRFQ募集説明会には12社が参加し、実際の提案は3グループからなされた。	平成21年10月
					←	←	←	平成21年12月
事業者選定・事業実施	公募開始		デザイン会議の設置・運営 大学教授（都市計画家、ランドスケープデザイナー、建築家）、建築家そのほか				平成22年5月	
	事業者決定・事業実施						→ RFP 選定事業者：公募型プロポーザル方式選定手続により優先交渉権者となった（株）近代建築研究所、（株）中居敬一都市建築設計、佐々木建設（株）、橋建設（株）特定建設工事共同企業体	平成22年7月
					⇔	⇔	⇔	
				→	→	→	→ オガールプラザ（株）の設立	平成22年9月
			金融機関から資金調達を円滑に行うことを目的として、SPCに出資（70百万円）	→	→	→	→ 先ずオガール紫波(株)が20百万円を出資して設立し、その後紫波町が70百万円を、一般財団法人民間都市開発推進機構（以下「民都機構」という。）が60百万円を出資	
	紫波町及びオガールプラザ(株)間において事業用定期借地権契約を締結	⇔	⇔	⇔	⇔	⇔ 紫波町と事業用定期借地権契約を締結		

表 6-3 で 15 事例について事業フローを整理・分析し、その結果を踏まえ、「表 6-4. 官民連携事業 15 事例の分析」を作成した。表 6-4 の作成にあたっては、整備・運営施設としての公共施設と民間施設の内訳、官民対話の方法、各事業類型の該当の有無を整理した。各事業類型は、一つのプロジェクトで複数の要素を併せ持つ場合が多く、該当するものに○印をつけている。なお、第 4 章において各事業類型については触れているが、DB はデザインビルド方式であり設計施工を一括して発注し効率化と民間提案を期待するもの。DBO はデザイン・ビルド・オペレート方式を指し、民間事業者が運営段階を見越して施設建設に携わることによって、コストパフォーマンスの高い施設の建設運営につなげるというものである。また民設公営は民間事業者が施設整備し行政がその床の一部を公共施設として買い取り維持管理を行うものである。なお結果的にではあるが、今回選定した官民連携事業はすべて公的不動産を活用したものとなった。

表 6-4 官民連携事業 15 事例の分析

事業名	実施主体	整備・運営施設		官民対話の方法	事業類型					
		公共施設	民間施設		PFI	DB/DBO	民設公営	収益施設併設	公的不動産活用	指定管理者制度
1 オガールプロジェクト（岩手県中央駅前町有地活用事業）	岩手県紫波町	図書館・庁舎・公園・子育てセンター	体育館、飲食店、保育園	官民パートナーシップ			○	○	○	
2 南池袋公園	東京都豊島区	公園	飲食店	コンサルタントアドバイス				○	○	
3 富山市グランドブラザ整備運営事業	富山県富山市	賑わい広場、交流館、まちなか研究室、駐車場	産直販売所	官民パートナーシップ				○	○	○
4 提案型公共サービス民営化制度	千葉県我孫子市	庁舎他各種公共施設		民間事業者構想提案					○	
5 FM施策の事業者提案制度	千葉県流山市	庁舎他各種公共施設		民間事業者構想提案					○	
6 豊島区新庁舎整備・旧庁舎跡地活用事業	豊島区	庁舎、ホール	住宅	公募前事業者ヒアリング			○	○	○	
7 武雄市図書館	武雄市	図書館	カフェ	民間事業者運営提案型				○	○	○
8 公民連携によるサウディング型市場調査	横浜市	庁舎他各種公共施設		民間事業者構想提案					○	
9 篠崎駅西部地区駅前街区公益複合施設整備プロジェクト	江戸川区	図書館、駐車場、展示ギャラリー	住宅、商業施設、駐車場、医療施設	民間事業者事業提案			○	○	○	○
10 藤枝駅周辺賑わい再生拠点施設整備事業	藤枝市	図書館	商業施設、映画館、駐車場、駐輪場	公募前事業者ヒアリング・アンケート			○	○	○	
11 新松戸地域学校跡地有効活用事業	松戸市	運動施設、交流広場、駐車場他	住宅	企画段階事業者ヒアリング		○	○	○	○	
12 神宮前一丁目民生活再生プロジェクト	東京都	庁舎	住宅、商業施設	発注段階の質疑回数増加	○			○	○	
13 福岡市PPPプラットフォーム（中央児童会館等建替え整備事業）	福岡市	庁舎他各種公共施設		地域プラットフォーム					○	
14 KOBE公民連携フォーラム	神戸市	庁舎他各種公共施設		フォーラム・HPの情報発信					○	
15 九州大学施設整備事業	九州大学	学校施設		競争的対話	○				○	

（国土交通省・内閣府公表資料をもとに作成）

## 6-2. 検討対象事例の選定

本項では、以降の章で検討対象とする 1 事例を前項で抽出した 15 事例の中から選定する。選定にあたって重視した視点を以下に記載する。

まず、本研究の目的は、持続可能な地域社会の形成に資する公共空間の整備・運営の実現に向けて、官民連携の仕組み（マネジメント手法）を明らかにすることである。扱う公共空間の対象については、「2-6. 本研究における公共空間の対象」において位置付けた通り、以下の視点を重視する。

### ＜本研究が論じる公共空間の対象＞

- 1) 公共性の三要素のうちの、特に、市民に開かれ（open）、地域の人々にとって共通の活用目的が設定可能な（common）空間であること。
- 2) 市民のコミュニティ創出や地域活性化に寄与する可能性のある空間であること。

（第 2 章 2-6. において公共空間の対象として記述）

さらに、「持続可能な地域社会の形成に資する公共空間」の、「持続可能な地域社会」について考える際には、首都圏で行われた事業ではなく、自然資源が豊富に存在しその活用により地域内での自己完結化率を高められる可能性が高い「地方都市の事業」であること。さらに地元企業の活用に加え地場産材の活用など広く地域経済に寄与する「地域内経済循環の視点」があること。また、第 5 章の「民意」反映の自治の仕組みで述べたが、地域の全体最適化に向けたまちづくりを踏まえた持続可能性を考える上で民意の反映の前提となる「市民の関与」があること、さらに市民意見を専門的見地から適切に吟味し施策に反映していく「専門家（大学関係者他）の関与」が重要と考えられる。

市民の関与については、事業プロセスにおける市民参加の視点に加え、施設運営の市民の担い手づくりの視点を盛り込んだ。これからの持続可能な地域社会の形成においては、市民は単なるサービスの受け手ではなく、行政、企業とパートナーシップを組み、第三のセクターとして公共を担う重要な役割が期待されるからである。

上記に記載した公共空間の対象としての 2 点を加えた以下の 6 つの視点の有無を表 6-5 のとおり整理する。

### ＜15 事例から検討対象事例を抽出する 6 つの視点＞

- ① 都市圏の種別（首都圏/地方都市の別）
- ② 地域内経済循環の視点（地元企業の関与、地場産材の活用）
- ③ 公共性の open/common への配慮
- ④ コミュニティ創出・地域活性化の視点
- ⑤ 市民の関与（事業プロセスにおける市民参加、施設運営の市民の担い手づくりの視点）
- ⑥ 各整備段階における専門家の関与

表 6-5 官民連携事例選定比較表

事業名	実施主体	都市圏	立地	地域内経済循環の視点		公共性の open/common への配慮	コミュニティ創 出・地域 活性化の 視点	市民の関与		専門家（大学関係者他） の関与		
				地元企業 の関与	地場産材 活用等含 む			市民参加 の視点	担い手づ くりの視 点	企画 ・構想	計画 ・設計	運営
1 オガールプロジェクト（岩手県中央駅前町有地活用事業）	岩手県紫波町	その他	市街地	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2 南池袋公園	東京都豊島区	三大都市圏	中心市街地	○	—	○	○	○	○	—	○	○
3 富山市グランドプラザ整備運営事業	富山県富山市	その他	中心市街地	○ （大手資本の関与）	△	○	○	△	○	○	○	○
4 提案型公共サービス民営化制度	千葉県我孫子市	三大都市圏	市街地	○	—	—	—	○	—	—	○	—
5 FM施策の事業者提案制度	千葉県流山市	三大都市圏	市街地	— （大手資本の関与）	—	—	—	—	—	—	—	—
6 豊島区新庁舎整備・旧庁舎跡地活用事業	豊島区	三大都市圏	中心市街地	— （大手資本の関与）	—	—	○	○	—	○	—	—
7 武雄市図書館	武雄市	その他	市街地	— （大手資本の関与）	—	○	○	—	—	—	—	—
8 公民連携によるサウディング型市場調査	横浜市	三大都市圏	市街地	○	—	—	—	—	—	—	—	—
9 篠崎駅西部地区駅前街区公益複合施設整備プロジェクト	江戸川区	三大都市圏	中心市街地	— （大手資本の関与）	—	○	○	○	—	○	—	—
10 藤枝駅周辺賑わい再生拠点施設整備事業	藤枝市	その他	中心市街地	— （大手資本の関与）	—	○	○	○	—	○	—	—
11 新松戸地域学校跡地有効活用事業	松戸市	三大都市圏	中心市街地	— （大手資本の関与）	—	○	○	○	—	○	—	—
12 神宮前一丁目民活再生プロジェクト	東京都	三大都市圏	中心市街地	— （大手資本の関与）	—	—	○	—	—	○	—	—
13 福岡市PPPプラットフォーム（中央児童会館等建替え整備事業）	福岡市	三大都市圏	市街地	○	—	—	○	—	—	○	—	—
14 KOBE公民連携フォーラム	神戸市	三大都市圏	市街地	○ （大手資本の関与）	—	—	—	—	—	○	—	—
15 九州大学施設整備事業	九州大学	三大都市圏	市街地	○	—	—	—	—	—	—	—	—

表 6-4 に示す 15 の事例の比較の結果、「岩手県紫波町の「オガールプロジェクト」が、地域内経済循環の視点（地元企業の関与及び地場産材の活用）、公共性（open/common）への配慮、コミュニティ創出・地域活性化の視点、市民の関与（市民参加の視点、担い手づくりの視点）

が加味されていること、大学関係者他を含む専門家が事業プロセスの各段階においてバランスよく参画しているという結果となった。

豊島区南池袋公園については、東京都心部ということもあり、地域内経済循環の視点における地場産材の活用ができる状況ではなく、専門家の関与も企画・構想段階では十分とは言えない結果であった。また、富山市グラウンドプラザ整備運営事業は、地元企業の関与はあるが大手資本が関与していること、産直販売所の設置により地場の農業振興の視点はあるものの施設整備における地場産木材等の地域資源の十分な活用が確認できないという結果であった。

地場産材の活用という視点では、紫波町には森林資源が豊富に存在し町の重要な産業に位置付けており、オガールプロジェクトの各施設整備においては町産材が活用されている。さらに整備が完了した運営段階におけるエリア内の各住戸の熱源に町産材の木質チップが活用され、産直販売所を設置し農業振興の視点を重視しているなど、町の地域資源の活用と広範な産業振興がリンクし、地域内経済循環の視点が十分に読み取れる。これらの結果を踏まえ、「オガールプロジェクト（岩手県紫波町）」を以降の章における事例検証の対象とする。

### 6-3. まとめ

第6章では、国土交通省および内閣府等が公表する官民連携事業に関する報告書において掲載している95事例を対象に6つの抽出の視点を設定し、第一段階として15事例を選定し、各15事例の事業フローの整理・分析を行い、さらに新たな6つの抽出の視点を設定し第7章以降で検証するための1事例として紫波町オガールプロジェクトを選定した。

15事例から1事例を抽出した6つの視点としては、①地方都市を対象とした事業であり、②地元企業の関与や地場産材の活用など地域内経済循環の視点が加味されていること、③公共性のopen/commonへの配慮があること、④コミュニティ創出・地域活性化の視点があること、⑤事業プロセスにおける市民参加や施設運営の担い手づくりの視点など市民の関与が意識されていること、⑥各整備段階における専門家の関与があることである。

さらに、オガールプロジェクトは、事業発案段階から、専門家としての大学が関与し、民間側が公共側（紫波町公民連携室）と対等な立場で対話と連携を図りながら、エリア全体の価値向上を見据え、複数の官民複合プロジェクトを対象に企画・計画・設計・整備・運営を進めた点に特徴があり、竣工後の評価も高いという点から対象事例として決定した。

## （第 6 章 参考・引用文献）

- [1]内閣府・総務省・国土交通省、「PPP 事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」、平成 28 年 10 月  
<http://www.mlit.go.jp/common/001150188.pdf>
- [2]国土交通省、「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業 事例集」令和 2 年 3 月改訂（平成 28 年 9 月）
- [3]国土交通省総合政策局、「PPP/PFI 事業を促進するための官民間の対話・提案 事例集」平成 27 年 6 月
- [4]国土交通省総合政策局、「PPP/PFI 事業・推進方策 事例集」平成 26 年 7 月
- [5]国土交通省総合政策局、「公的不動産の有効活用等による官民連携事業 事例集」、平成 26 年 7 月
- [6]国土交通省総合政策局、「公共施設の集約化・再配置に係る官民連携事業事例集」平成 26 年 7 月
- [7]国土交通省都市局まちづくり推進課「新たな時代の官民連携まちづくりの進め方に関する調査・検討業務報告書」平成 29 年 3 月
- [8]内閣府経済社会総合研究所「公民連携手法研究報告書」平成 27 年 7 月



## 7 章. 地域活性化に資する公共空間の公共性

### —紫波町オガールプロジェクトの市民参加型公共施設整備から—

地域活性化に資する官民連携事業においては、社会的価値と経済的価値の両方を満たす共有価値の創出が必要であり、これらを見据えた公共性の実現こそが重要であると考えられる。第 7 章では、官民連携事業の具体例を通して、2-4 で触れた斎藤（2000）<sup>[1]</sup>が整理する公共性の 3 つの意味合いとしての official（公的な）、common（共有の）、open（開かれた）の 3 要素に着目し、①施設目的が明確に共有されること（common）、②施設目的を踏まえた開かれた施設であること（open）の 2 点の強化が公共空間の質を高め持続可能性を高めることにつながるのと 2-5 で設定した仮説を踏まえ、公共施設整備における、市民参加の効果と専門家と行政職員の役割を明らかにする。その上で市民参加と行政職員及び専門家の関与の有効性を検証する。7-2 では、6 章で事例対象として選定した岩手県紫波町「オガールプロジェクト（情報交流館（図書館））」の概要を確認する。7-3 では、紫波町情報交流館（図書館）の整備プロセスにおける行政、専門家、市民のそれぞれの関わり関係性と、当該施設整備プロセスにおける市民意見の公共性の 3 要素の側面からの分析を行う。

#### 7-1. 現地調査の概要

本章と第 8 章で対象とした「紫波町オガールプロジェクト」の事例検証においては、2021 年 5 月 18～20 日の間に現地調査を実施した。紫波町オガールプロジェクト関係者へのインタビュー（企画総務部企画課長、情報交流館長（図書館長）、図書館主任司書、教育部こども課長、子育て応援センター長・主任保育士、オガール企画合同会社相談役）を、この間実施するとともに、その後のメールでの追加確認、および zoom の使用によるオンラインによる追加ヒアリング等を実施した。

#### 7-2. 事例対象の背景と概要と特徴

岩手県紫波町は、食料自給率 170%を誇る農業を基幹産業とした人口 3.2 万人（2021 年 1 月）の町である。紫波町の人口増加が著しかった 1997 年に「紫波中央駅」が完成し、新駅前において土地区画整理事業が行われ、紫波町は 10.7ha の広大な区画を公共施設用地（新町庁舎、図書館、生涯学習センター等）として約 28 億円で購入した。しかし景気が後退し、公共施設を建設する資金的目処が立たなくなり、購入した町有地は未利用のまま 10 年間放置されていた<sup>[2]</sup>。

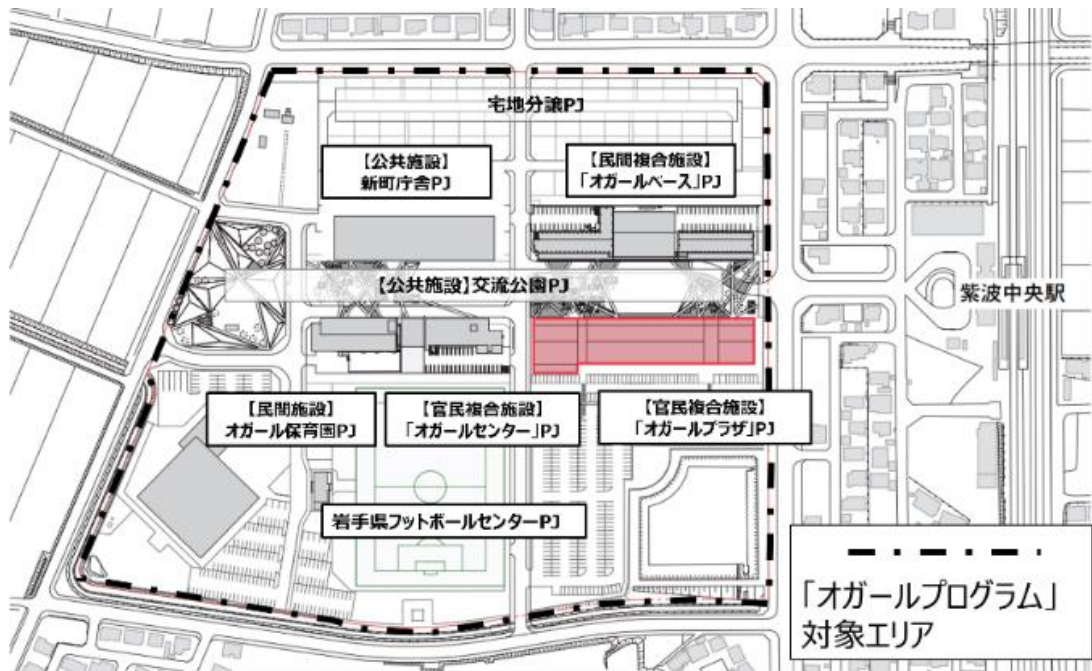


図 7-1 「オガルプログラム」の対象エリアと個別プロジェクト (P)

出典：オガル・デザイン会議資料<sup>[3]</sup>に加筆し作成

オガルプロジェクトは、この未利用の町有地において、官と民が地域価値の向上を目指して連携を図り、各種プロジェクトを立ち上げ、結果として、開発対象エリアにおいて多くの地元雇用を生み、年間来訪者目標 30 万人に対し 87 万 8 千人の交流人口の創出<sup>[4]</sup>、地価公示価格 5 年連続上昇 (5 年間で 7.71%)<sup>[5]</sup>等の成果を生み出した土地開発事業である。開発対象エリアには、官民複合施設「オガルプラザ (図書館<sup>[注 1]</sup>、産直マルシェ、民間テナントほか)」、民間複合施設「オガルベース (バレーボール体育館、宿泊施設、民間テナント)」、岩手県フットボールセンター、交流公園<sup>[注 1]</sup>、町による分譲住宅地、新町庁舎等の各種施設がプロジェクトとして一体的に整備された。また紫波町の人口 3.2 万人 (2021 年 1 月) は、国内の全自治体 1741 市区町村数のうち 727 番目<sup>[6]</sup>の人口規模であり、概ね国内の市区町村の平均的なゾーンに位置する自治体であるといえる。このため、多くの地方自治体にとって普遍的な考察が得られやすいと考える。

次の 8 章においてオガルプロジェクトを P2M 理論に基づき検証を進めるにあたり、本研究では、オガルプロジェクトを、複数プロジェクトを有する P2M 理論におけるプログラムとして捉える。なお、本研究では、オガルプロジェクトを「オガルプログラム」とし、個別のプロジェクトは、オガルプラザ PJ、交流公園 PJ 等と記す (図 7-1)。

### 7-2-1. オガルプログラム推進の特徴

オガルプログラム推進上の特徴は、5 つの視点に集約され、以下に概要を整理する。

#### (1) 消費を目的としない来訪者を集める仕組みづくり

民間 PM は、商業ではない普遍的な集客装置の必要性に気づき、消費を目的としない来訪者を公共施設により一定数集める仕組みづくりを考え、公共 PMO と協働で、集客目標を紫波町の人口の 10 倍に相当する 30 万人に設定。建設予定の新町庁舎に 7 万人、新しい図書館に 17 万人を見込み、残り 6 万人の集客装置として岩手県フットボールセンターを誘致した(図 3-2)〔2〕〔7〕。

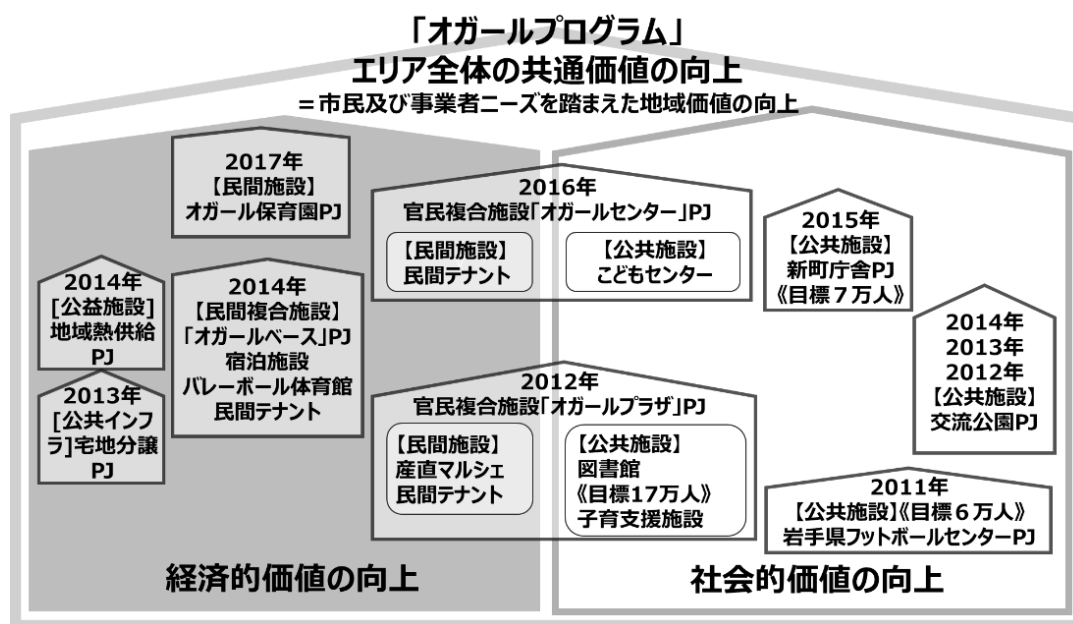


図 7-2 オガールプログラムにおける共通価値概念図

## (2) 公民連携基本計画及びマスタープランの作成

公共 PMO は、紫波町 PPP 推進協議会を設立し、市民(町民や事業者、団体等)との 100 回以上の意見交換を通じた「市民の意向」と、地元企業 32 社が参加する企業立地研究会(事務局:民間 PM)の立ち上げによる「市場調査」を踏まえ、公民連携基本計画を策定し、これに基づき、官民連携事業が進められた。また、2008 年 7 月、民間 PM は、都市計画家や建築家等の専門家の協力を得て、オガールプログラムの対象エリアの俯瞰図としてのマスタープランを作成。オガールプログラムの開発コンセプトを視覚化し、まちづくりのビジョンとして分かりやすく伝え、町民や投資意欲のある企業に対するセールスにつなげた。

## (3) オガールプログラム全体の環境価値の向上への取り組み

民間 PM は、敷地主義ではなくエリア全体の環境価値を高めるため、都市計画家・デザイナー・建築家等 6 名の専門家を委員とする「デザイン会議」の公的設置を町に働きかけた〔7〕。デザイン会議は、2010 年 3 月に「デザインガイドライン」を策定。個々の施設のデザインに統一感を持たせるルールを決め、町も審査手続きに関与しながら、エリア

全体の環境価値を維持する仕組みづくりにつながった。なお町は、交流公園を対象に、市民参加型ワークショップ(約 30 名参加)を 18 回開催し、デザインガイドラインに反映した。

#### (4) テナントの先付方式による各プロジェクトの事業スキームの構築

オガールプログラムにおいては、オガール紫波㈱と紫波町公民連携室が連携しながら、プロジェクト(PJ)ごとに特別目的会社(SPC)を設立し、それぞれに適した事業スキームのもと、資金調達を行い、各会社がリスクを負う形でプロジェクトが組み立てられた。この際に民間 PM が、金融専門家のアドバイスに基づき重視したのが「テナントの先付方式」であった。これは施設の内容・規模および事業計画を固める前に、市場調査の上テナントを誘致し、具体的な賃料等算定の上で事業が成り立つ施設規模を設定。調達した資金を無理なく返済できる計画として金融機関の査定を受け、その上で設計・工事に入るプロセスをとるものであった<sup>[7]</sup>。なお、公共施設(図書館、子育て支援施設)と民間施設(産直マルシェ、民間テナント)を複合化した「オガールプラザ」PJ では、SPC であるオガールプラザ㈱が資金調達を行い施設建設した後、図書館(公共部分)の床を紫波町が買い取り、さらに SPC から町に対し支払われる土地の貸付分の賃料(約 350 万円/年: 32 年の総額で約 1.1 億円)を、図書館の維持・管理・運営経費に回す方式がとられた(図 7-3)。

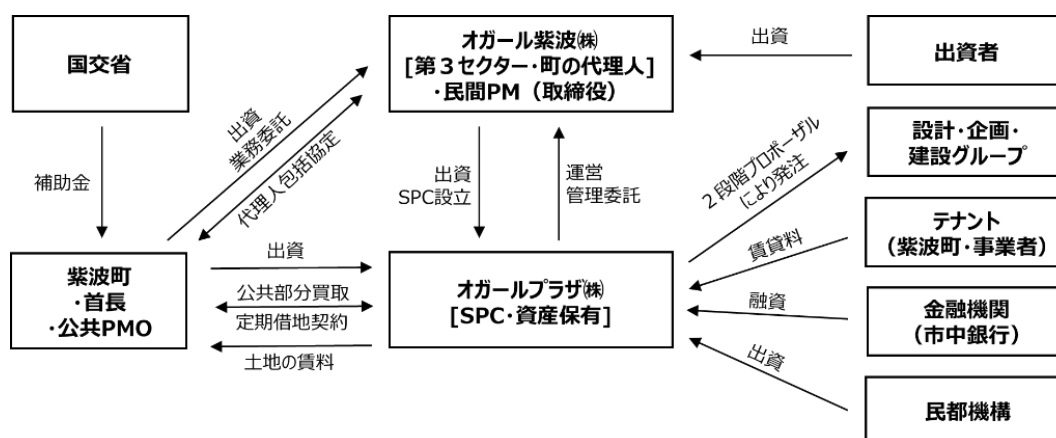


図 7-3 官民複合施設「オガールプラザ」プロジェクトの事業スキーム

出典：東北活性研 vol.18<sup>[8]</sup>をもとに加筆し作成

#### (5) 特定目的会社（SPC）の設立と資金調達

オガールプラザプロジェクトのために、特定目的会社（SPC）を設立し約 2.9 億円を資金調達した。資本金 1.5 億円は財団法人民間都市開発推進機構の「まち再生出資業務」を活用した優先株発行による 6 千万円と、紫波町からの優先株 7 千万円、オガール紫波㈱が 2 千万円を出資。オガール紫波㈱の 2 千万円は、オガール紫波㈱が経営する「紫波マルシェ（産直）」に出荷する約 230 名からの 1 名 5 万円の預かり金と併せ、紫波マルシェに入居するテナント（3 店舗）の保証金から調達された。またローンとして

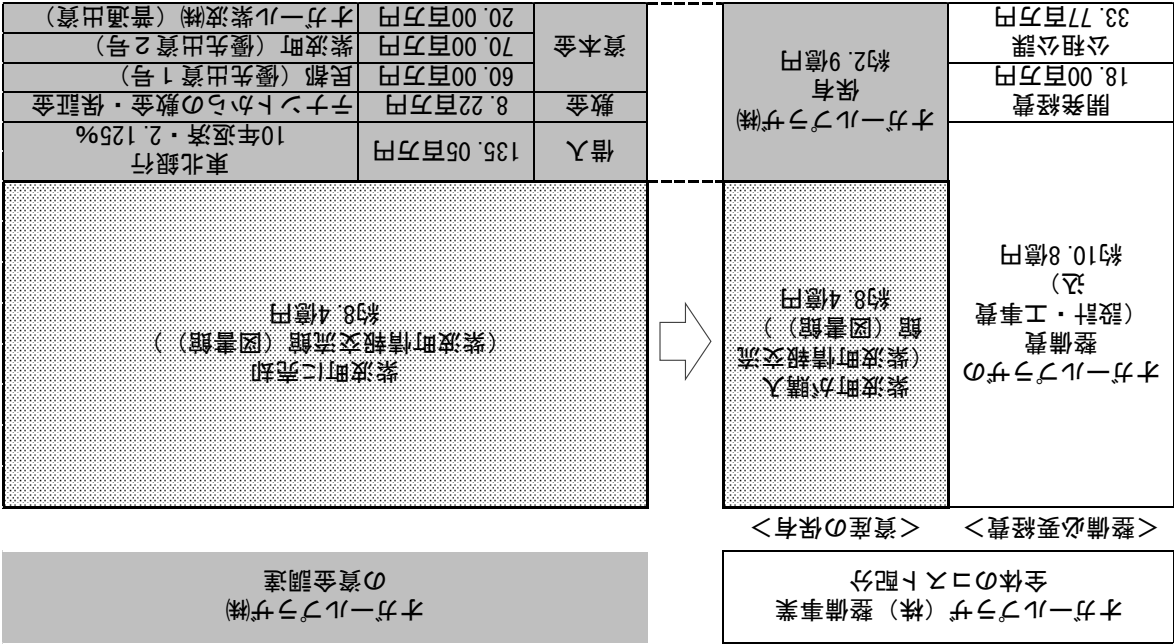


図 7-4 官民複合施設「オガールプラザ」のコスト配分と資金調達  
出典：民都機構公表資料<sup>[10]</sup>をもとに作成

(6) スタークホルダー(住民および地元事業者等)及び専門家の参画  
公民連携の推進にあたり、民間 PM と公共 PMO は東洋大学において公民連携推進手法を  
専門家から学んだ。さらに民間 PM は事業戦略の策定過程で、各種専門家(都市計画家・  
建築家・デザイナー・金融専門家)に相談し協力を仰ぎ、これがプロジェクト推進の原動  
力となった。また、紫波町では、首長の方針のもと市民参加条例を策定し、市民参加に  
より各種事業を進めていく風土が整えられた。上記(2)と(3)に記載の通り、企画・構想・  
計画段階において、公共 PMO が市民に対し多数の意見交換会やワークショップを企画・  
開催するとともに、民間 PM は企業立地研究会を通して地元企業のニーズ把握に努めた。

7-2-2. 「オガールプラザ」の成果

紫波町が隔年で実施する、町民アンケートに基づく意識調査「町の通信簿」の2003年  
～2019年の結果では、紫波中央駅前の都市整備に関する町民満足度「偏差値」は、オガ  
ールプラザ開業以前では、30～50台前半であったが、オガールプラザの供用開始(2012年  
6月)以降、2013年には56.5となり、2017年以降では、偏差値66以上をマークし8割以上の  
住民が満足と回答している<sup>[11]</sup>。同通信簿の自由記述欄(2017年、2019年)を確認すると、  
オガールプラザ対象エリアの駐車場不足と、対象エリア外のインフラ整備が充足し  
ていない状況<sup>[11]</sup>が把握されるが、オガールプラザが一定の成果を出していることを  
確認できる。なお、プログラムの成果としてのアウトカムについては、表3-1のとおり整

理される。

表 7-1 オガールプログラムのアウトカム（公表資料をもとに作成）

(1) 各種施設整備による市民サービスの向上 長期間未利用のまま放置されていた町有地に公共・民間の各施設が整備され、市民サービスが向上した。	
(2) 地域内における循環型経済の創出 オガールプログラム内の公共・民間の各施設整備は、基本的に地元企業が実施し、各施設整備では町産材が活用されたこと等により地元経済の創出につながった。	
(3) 農業振興への寄与 オガールプラザ内産直マルシェへの生産者311人の加入と生産者のネットワークを形成。産直マルシェの売上金額は5億3,717万円、会員出荷金額は約1億6,000万円 <sup>[12]</sup> 。	
(4) 地元雇用の増加 オガールエリア内に役場職員286名を除いて約301人の雇用が創出された。 <sup>[13]</sup>	
(5) 利用者数等の増加(他市町村からの来訪者を含む)(新町庁舎PJを除き実績データ)	
オガールプログラム対象エリア ：来街者数87万8千人(2020年) <sup>[14]</sup>	岩手県フットボールセンターPJ ：利用者数4.8万人 <sup>[15]</sup>
官民複合施設「オガールプラザ」PJ <sup>[15]</sup> ・図書館：来館者数35.3万人 ・子育て支援施設：利用者数1.0万人 ・紫波マルシェ：レジ通過者26.7万人	民間複合施設「オガールベース」PJ <sup>[15]</sup> ・宿泊施設：利用者数1.8万人 ・バレーボール体育館：利用者数2.3万人
新町庁舎PJ：来庁者数推定7万人以上	交流公園PJ：年間占用件数165件 <sup>[14]</sup>
(6) 地価の上昇 紫波中央駅前 基準地価平均 2万8600円/m <sup>2</sup> (2011年)→3万3625円/m <sup>2</sup> (2020年) <sup>[14]</sup>	

### 7-2-3. 紫波町オガールプロジェクト「情報交流館（図書館）」の概要

本章では、官民連携事業の成功事例として挙げられる<sup>[15]</sup>、岩手県紫波町のオガールプロジェクトにおける紫波町情報交流館（延床面積 2,693 m<sup>2</sup>）を対象とする。なお、紫波町情報交流館は、紫波町図書館（同 1,119 m<sup>2</sup>）と紫波町交流館（同 1,574 m<sup>2</sup>）から構成される。

オガールプロジェクトにおいては、「商業をまちづくりの中心としない戦略」がとられ「消費行動を目的としない一定数の来訪者を呼ぶ仕組みづくり」<sup>[2]</sup>が考案された。ここでは、岩手県フットボールセンター、紫波町新庁舎、大通り公園及び広場、紫波町情報交流館など、複数の公共施設を集客施設としてとらえ、一定数の来訪者を見込むことで、民間テナントへの人の流れと収益効果を狙う戦略がとられた。



写真 7-1 紫波町情報交流館外観（20210519 著者撮影）



写真 7-2 紫波町交流館内（20210518 著者撮影）



写真 7-3 紫波町図書館内（20210518 著者撮影）



紫波町情報交流館は官民複合施設「オガールプラザ」の一部施設であり、産直マルシェや民間テナント等と一体的に整備されている。紫波町においてはそれまで図書館が存在せず、図書館建設は町及び住民にとって長年の悲願であった。表 7-2 に示すように、住民主体の図書館建設に関する活動「図書館を育てる会（旧図書館を考える会）」、紫波町総務課協働支援室が公募した市民主体の委員会「町民の図書館をつくろう委員会」、紫波町教育委員会が図書館建設に向けて正式に設置した市民と専門家を交えた委員会「紫波町図書館整備検討委員会」の 7～8 年に及ぶ市民参加型の検討期間を踏まえ、2012 年に官民複合施設の一部として図書館機能を有する紫波町情報交流館がオープンした。

表 7-2 紫波町情報交流館整備における主な検討の場

団体名	設立主体	メンバーの属性	活動時期・回数	活動内容	備考
図書館をつくり育てる会（旧名称：図書館を考える会）	住民	町民、行政職員（各会合の参加者：15～16名程度）	2001年8月～2010年12月（20回程度）	大学教授等専門家による講義を通じた勉強会、研修視察、シンポジウム、アンケートの実施、「図書館の会（旧名称：図書館を考える会）」会報の発行（全17回発行）	2001年8月に「図書館を考える会」として住民主体の任意団体として設立。2005年6月に「図書館をつくり育てる会」に名称変更。
町民の図書館をつくろう委員会	紫波町総務課協働支援室	メンバーの属性：公募町民30名（うち、図書館をつくり育てる会会員9名）（＋ファシリテーター）	2006年5月～11月（10回）	ワークショップ形式による町民ニーズの把握。	・2006年12月に「町民の図書館をつくろう委員会・提言書」をとりまとめ、庁内プロジェクト
紫波町図書館整備検討委員会	紫波町教育委員会生涯学習課	他自治体図書館関係者、図書館専門家、町民の図書館をつくろう委員、図書館をつくり育てる会町、行政職員他計15名、＋専門アドバイザー2名	2006年12月～2008年10月（全5回）	紫波町図書館基本構想・基本計画のとりまとめ	2008年12月「図書館基本構想・基本計画」原案の策定・町長への報告

整備において重要視されたのは、市民に必要とされる公共施設整備であった。当時、官民連携事業のオガールプロジェクトを主導した紫波町長は、「対話の町政」を町政の基本理念の一つに掲げ、市民参加によるまちづくりを推進した。図書館と交流機能を併せ持つ「紫波町情報交流館」として整備され、当初目標を大幅に上回る来館者が訪れる施設として機能している（表 7-3）。



表 7-3 紫波町情報交流館の来館者数（人／年間） [16][17][18]

	当初目標値	将来目標値	令和元年度
紫波町人口	35000人	35000人	33090人
紫波町情報交流館 の来館者数(うち図 書館)	100000人	150000人	353000人 (179000人)
1日当たり来館者数	342 人	514 人	1209 人

紫波町情報交流館内の紫波町図書館は、地域の課題解決型図書館として、農業（産業）支援に力を入れるとともに、住民の各種活動をサポートする交流機能（紫波町交流館）を備え、個々人の学び（静寂）と交流活動（音の出る各種活動）が両立できる施設計画がなされ、併せて、図書館基本構想・計画で示された図書館の理念を深く理解した専門司書が運営にあたっている。これらのハードとソフトの両立した一体的な存在が、紫波町図書館の特徴であり魅力となっている。この魅力創出の源は、市民参加型の検討プロセスであり、市民ニーズを十分に取込んだ結果として「交流機能を含む図書館」が整備され、これが官民連携事業の成り立つ前提である「集客施設」として、有効に機能することとなったと捉えられる。

### 7-3. 事例の検証

紫波町オガールプロジェクトにおける紫波町情報交流館（図書館）の整備プロセスについて、行政、専門家、市民のそれぞれの関わり関係性から、当該施設の公共性の意味合いを検証する。特に、紫波町情報交流館（図書館）は、1）課題解決型及び農業（産業）支援に関する取り組みを行い、2）交流機能を有する図書館としての主な2点の特徴を有する。これら2点の視点は、公共性の3つの意味合い（要素）における common（共有の）と open（開かれた）の側面が開花したものであると捉えられ、図書館の整備プロセスを通して検証していく。

#### 7-3-1. 行政及び専門家の関与と市民参画プロセスの検証

##### (1) 行政の関与

紫波町では、1990年に紫波町生涯学習計画を、町民意識調査を踏まえ策定し、その後、再度の町民意識調査を踏まえ改定を行っている。1990年の計画では、図書館・記念館・学習教室・民族資料博物館・文化ホール等を含む「生涯学習センター」が構想され、1994年には、「生涯学習センター」と「図書館」を大規模施設として計画している。当時の町民意識調査結果では、いずれも、産業振興等の地域課題に対する町民の学習支援や、各

種活動・交流拠点等の町民ニーズが把握でき、これらの声を反映した結果としての行政計画であったと考えられる。1998年に「対話の町政」を基本理念の一つに掲げる町長が町政を引き継いでからは、市民参加への取り組みが進められ、行政の所管課あるいは職員個人の市民との協働の取り組みがいくつかのチャンネルの採用により進められた。

一つ目は、2001年に住民が主体となり発足した「図書館を考える会（のちに図書館をつくり育てる会）」である。紫波町教育委員会生涯学習課が当該活動に関与するとともに、当時の社会教育課職員が市民の立場で協力をしている。

二つ目は、紫波町協働支援室が主体となり2006年に設置した「町民の図書館をつくろう委員会」である。全10回の委員会は、専門のファシリテーターがサポートしながら、ワークショップ形式で行われた。住民主体の自由な意見交換の場を協働支援室が公的に位置づけたことの意味は大きいと考えられ、委員会委員の町民有志がまとめた提言書（2006年12月）は、後に町教育委員会生涯学習課が正式に行政計画として策定した「紫波町図書館基本構想・基本計画」のベースとなった。

三つ目は、2007年12月に紫波町協働支援室が中心となり制定した「市民参加条例」である。この条例の制定以降、行政施策策定時に各種市民参加手法を採用することが行政組織として義務化された。

四つ目は、2018年3月に町職員有志と町民が協同で設立したNPO風・波デザインの存在である。紫波町の協働を担う人材育成を目的として設立された当該NPOには、協働や公民連携を担当する町職員の多くがNPOメンバーとなり、NPO活動を通して住民と町職員の協働の経験が共有され、町職員の市民協働意識の理解が促進したと考えられる。

こうした市民協働に関する取り組みの一方で、2005年には、紫波町行政職員有志が「庁内行政課題研究会（図書館基本構想のあり方を考える研究会）」を発足させ、図書館基本構想の策定に向けた住民参加の方法の検討と併せ、行政職員として新たな図書館像の模索を行う中で、図書館の国内外の先進事例について自主的に研究<sup>注3)</sup>したことが、紫波町図書館が課題解決型・産業（農業）支援に力を入れる方向付けのきっかけとなったと考えられる。

以上、①住民主体の検討会への町の協力、②市民主体の委員会の公的な設置、③市民参加の制度的な仕組みづくり、④町と市民をつなぐNPO設立による町職員の意識変革という4つの市民協働の取り組み。また、市民協働の取り組みの一方で、行政職員の立場で図書館像を探る実践の両面が行政の関与として挙げられる。（表7-4）

表 7-4 紫波町情報交流館の整備プロセスにおける主な取り組みと成果<sup>注2)</sup> [16][19] [20][21]

	主な取り組み・成果	主体(検討・整備・運営)	時期	施設に関する考え方	行政の関与	専門家の関与	市民参加の方法	公共性の3要素のうち「common」「open」に関する概念		特記事項
								課題解決型・産業支援に関するキーワード	交流に関するキーワード	
町民意識調査も踏まえた行政計画	紫波町生涯学習計画□	行政(紫波町教育委員会)	1990年3月	図書館・記念館・学習教室(会議室・実習室)・民族資料博物館・文化ホール等を含む「生涯学習センター」	町民意識調査(1989年)、社会教育委員会議、公民館運営会議の提言を踏まえ、行政主導により策定	—	町民意識調査	地域づくり、産業振興等の地域課題に対する学習支援	各種活動拠点、発表・鑑賞の場、町内外の人々との交流の場	
	生涯学習センター・町立図書館基本計画	行政(紫波町教育委員会)	1994年3月	「生涯学習センター(延床13,646㎡)」及び「図書館(延床2,716㎡)」	紫波町教育委員会が行政計画として策定	—	—	マルチビジョンコーナー(生)・学習室(生)・視聴覚室(図)の配備	文化ホール(生)・研修室(生)の設置	
	第二次紫波町生涯学習推進計画	行政(紫波町教育委員会)	1998年3月	「生涯学習センター」及び「町民図書館」	町民意識調査(1996年実施)を元に紫波町教育委員会が改訂版として策定	—	町民意識調査	学習室(生)・図書館資料室との関係性(生)、視聴覚室(図)、専門職員の配置(図)	文化ホール、学習室(生):グループ活動	
住民主体の検討の動き	図書館をつくり育てる会(旧図書館を考える会)	住民	2001年8月～2010年12月(20回程度)	「人づくりには図書館が必要」「子どもに本が身近にある環境が欲しい」等々の思いのある町民が会員となり、図書館専門家の講義、各種先進図書館の視察等を行いながら活動	紫波町教育委員会生涯学習課が担当課として関与。紫波町社会教育課職員FT氏が市民の立場で協力。	勉強会講師として図書館学の専門家等が講演	住民の主体的参画	2005年9月に、紫波町教育委員会の誘いにより「ビジネス支援サービス」の秋田県立図書館を会員有志が視察	町民の活動の場・お茶や音楽を楽しむ空間他(2002年10月私たちの図書館基本構想案(骨子))	町民の自主的な図書館検討活動に行政職員が市民の立場で協力
	紫波町生涯学習推進計画《第三次》	行政(紫波町)	2003年3月	「(仮称)生涯学習センター(図書館機能を中心とした)」	町民の意識調査(2002年実施)を元に改訂版として策定	—	町民意識調査	学習相談の充実、生涯学習指導者・ボランティアの育成	町民の交流の場としての機能	
	庁内行政課題研究会(図書館基本構想のあり方を考える研究会)	紫波町行政職員有志	2005年6月	協働支援室長FT氏を中心とした行政職員有志が、図書館基本構想の策定に向けた住民参加の方法を検討。	紫波町組織の領域を横断した職員有志の「庁内行政課題研究会」として検討	—	—	NY図書館や秋田県立図書館等の先進事例に関する自主的な勉強	図書館基本構想策定への住民参加手法の検討	行政職員有志による新たな図書館像の模索
	町民の図書館をつくろう委員会・提言書	町民30名(うち、図書館をつくり育てる会会員9名)(+ファシリテーター)	2006年5月～11月(全10回)	交流機能のある図書館	紫波町協働支援室が委員会を設置	—	ワークショップ形式による市民委員としての参画	次代を担う人づくりの場・活力のあるまちづくりを支援する場(図書館を通じたビジネス支援)を基本コンセプト	人と人、新しい自分とてあう場を基本コンセプト	協働支援室主導で、町民が主体となり理想の図書館像を検討する場を公的に設置
	町民の図書館をつくろう委員会・提言書	2006年12月庁内向け提言書とりまとめ								
	市民参加条例の制定	行政(紫波町)	2007年12月	—	—	—	行政施策策定時の各種市民参加方法を義務化	—	—	—
NPO風・波デザイン設立	紫波町行政職員有志+町民	2008年3月	—	協働や公民連携を担当する町職員の多くが関与	—	—	—	—	—	
基本構想・計画	紫波町図書館整備検討委員会	図書館専門家、町民の図書館をつくろう委員、図書館をつくり育てる会町、行政職員他計15名、+専門アドバイザー2名	2007年3月～2008年10月(全5回)	交流機能のある図書館	紫波町教育委員会生涯学習課が委員会を設置	ビジネス支援で名高い「秋田県立図書館」のYH氏が委員長に就任	専門家が参画する委員会に市民が委員として参画	次代を担う人づくりの場・活力のあるまちづくりを支援する場(図書館を通じたビジネス支援)を基本コンセプト	人と人、新しい自分とてあう場を基本コンセプト	「町民の図書館をつくろう委員会」提言書を基本に、図書館基本構想・基本計画を策定
	紫波町図書館基本構想・基本計画の策定	2009年3月								
	公民連携基本計画	行政(紫波町企画課)	2009年2月	図書館は図書機能と交流機能で構成	紫波町企画課が行政計画として策定	—	100回以上の町民意見交換会	—	—	—
	紫波町情報交流プラザガイドライン	行政(紫波町企画課)	2009年5月	交流機能を包含する図書館	紫波町企画課が行政計画として策定	専門コンサルタントによるガイドライン作成	—	大・中・小の交流スペース、研修室、スタジオの設置	図書・交流の各機能を音響的ゾーニング手法を用いて配置	—
設計・施工	(仮称)紫波町交流促進センター整備事業事業者選定コンペ募集要項	オガール紫波㈱	2010年5月	官民複合施設の民間収益施設及び供用部分を除く、情報交流プラザ等公共施設の中の、図書館と地域交流館を位置づけ	紫波町の100%出資によりPPPエージェント会社「オガール紫波㈱」を設立	専門的見地を踏まえた募集要項の作成		同上	同上	—
	設計	㈱近代建築研究所+施工者	2010年7月～11月	「紫波町図書館基本構想・基本計画」、「紫波町情報交流プラザガイドライン」、及び「募集要項」に基づく設計・施工	紫波町の100%出資によりPPPエージェント会社「オガール紫波㈱」の発注により整備	ビジネス支援経験豊富な専門司書のTM氏が基本構想・基本計画を踏まえ運営を見据えつつ設計に関与		同上	同上	—
	施工		2010年12月～2011年12月				同上	同上		
運営	運営	情報交流館(図書館)は紫波町が買取り運営	2012年6月～	「紫波町図書館基本構想・基本計画」に基づく運営	紫波町による運営	ビジネス支援経験豊富な専門司書のTM氏が運営に携わる	各種企画等	各司書が地域の情報を取りに行き、企画展示、イベント開催、出張図書館等を実施	各種活動に交流館を開放、市民活動支援センター「ゆいっとサロン」の設置他	—
※各テーマ欄における、(図)は図書館、(生)は生涯学習センターを示す。										

## (2) 専門家の関与

2001年に発足した住民主体の「図書館を考える会」では、勉強会講師として図書館学の専門家等を招いた勉強会を重ねることで、図書館のあるべき姿についての議論を重ねた。2007年3月に紫波町教育委員会生涯学習課が設置した「図書館整備検討委員会」では、ビジネス支援・課題解決型図書館で名高い「秋田県立図書館」企画広報班長（のちに副館長）を、行政側が委員長に招き、図書館基本構想・基本計画を専門家の見地からとりまとめた。その後、施設の設計が開始される2010年7月に、図書館司書を起用した。図書館司書は、日本のビジネス支援発祥の図書館である、浦安市立と秋田県立の2つの図書館で司書としての経験を積んでいた。図書館基本構想・基本計画と、図書館に対する各種市民意見等の趣旨を組み、運営段階を見据えながら、司書として施設設計に参画した。また、2012年6月の図書館開館後も、基本構想・計画段階の市民ニーズを組み合わせながら、課題解決型・ビジネス支援を視野に、「町で何が起きているか、どんな課題があるか、どうなって欲しいか」を念頭に、司書として地域に情報を取りに行くこと<sup>注4)</sup>を実践し、各種企画展示やイベント、「出張としょかん」等の取り組みにつなげている。

図書館の基本構想・基本計画の検討段階で、ビジネス支援・課題解決図書館の専門家起用した当時の行政担当者のセンスと判断、かつ「秋田県立図書館」企画広報班長の関与と氏による、設計・運営段階の重要性を見据えた専門司書の起用。さらに専門司書の、基本構想・基本計画とその背後にある市民ニーズをくみ取る想像力と専門性の発揮が、ソフト・ハード両面における紫波町図書館の魅力創出につながっていると捉えられる。（表7-4）

## (3) 市民参加プロセス

特に（1）行政の関与で述べたように、町が4つの市民協働の取り組みとして、各種チャンネルを用意し、市民の主体的な参画を行政施策につなげる体制や仕組みを用意したことが、紫波町図書館基本構想・基本計画の策定とその後の設計・施工・運営を通した、魅力ある紫波町図書館の実現につながったものと考えられる。

なお、1990年の生涯学習計画策定時、および同計画の1998年の改定時に行われた各町民意識調査における市民意見<sup>[22][23]</sup>と、その後の2006年にまとめられた「町民の図書館をつくろう委員会・提言書」の内容<sup>[24]</sup>を確認すると、「産業振興等の地域課題に対する学習支援ニーズ」や、「各種団体の活動拠点や人々の交流の場に対するニーズ」など、根本的な市民ニーズは変化していないことが確認できる。しかし同じ市民ニーズを踏まえたとしても、1994年の「生涯学習センター」及び「図書館」の延床面積は計約16,000㎡であったが、現在の紫波町情報交流館（図書館）の延床面積は計2,400㎡である。こうした単純な比較からも市民ニーズの活かし方が重要であることがわかる。結果として、2009年に公民連携が始動し、オガールプロジェクトとして施設整備が具体的に進むこと

となった際には、各検討・整備・運営段階での適切な時期における専門家の人選、財政的側面と制約を踏まえた施設計画など、行政職員と専門家が関与することにより、市民ニーズを上手に反映したというプロセスを確認できる。(表 7-4)

### 7-3-2. 市民意見における公共性の3要素の分析

表 7-5 は、住民主体の検討会である「図書館をつくり育てる会(旧図書館を考える会)」や、紫波町協働支援室が公的に設置しワークショップ形式で進めた「町民の図書館をつくろう委員会」等で出された市民意見を、「紫波町図書館基本構想・基本計画」(2009 年 3 月策定)の 7 つの目的と具体的方針に対応する形で整理し、併せて、公共性の 3 つの意味合い(要素)図ったものである。

official(公的な)は、公平性や管理・行政目的に適合するか否かの視点を重視した意見として捉えられるものである。意見としては「豊富な蔵書」「雑誌類の情報がある」「交通手段の配慮」「スロープ等の配慮がある」などがあり、一般的な図書館・公共施設の範疇を超えた意見とは言えない。

一方で、Common(共有の)は、共有する目的となるものである。ここでの市民意見としては、「本物に触れるコーディネートシステムがある」「講演会等の自分を発見できる情報がある」「地元人材を育成できる場」「様々なボランティアの活躍の場がある」などがあり、施設目的を特徴づける意見となっている。一方で、Common(共有の)としての「わくわく楽しい場」などの意見は、図書館という空間イメージを共有する目的となるものであるが、「静かに読書できる空間」という一般的な図書館像としての official(公的な)の観点からは、相反する意見ともなっている。Open(開かれた)として分類した意見としては、「食事ができる図書館」「お茶と音楽」「住民の広場」「ミニ庭園がある」「NPO・サークルなどが活用できる」などがあり、多くの人の利用のしやすさに配慮したものがある。一般的な図書館のイメージの範疇を超えた意見は、common と open に分類され、市民意見を把握することは、従来の枠組みに捉われない新たな発想を得る意味でも重要であると捉えられる。

紫波町情報交流館(図書館)の整備検討段階における市民意見の公共性の意味合いとしては、official(公的な)の意見数が 67(26.4%)、common(共有の)が 137(53.9%)、open(開かれた)が 50(19.7%)であった。特に、全体の意見の比率の中で、common(共有の)と open(開かれた)に対する意見が多く出ていることが把握できる。(表 7-5)

表 7-5 紫波町情報交流館（図書館）の基本構想・計画内容と市民参加の公共性の要素の分析<sup>[1][1]</sup>

図書館基本構想・計画の内容			市民意見			公共性の要素		official	common	open
① たくさんの情報に出会える場	町民の知的好奇心を満たし得る十分な情報が集まる仕組みをつくる	利用者が満足し得る適正規模に応じた図書資料の収集を行う	豊富な蔵書	雑誌類の情報がある	20万冊の蔵書	大きな活字本	Rで借りられる	official	7	
			買えない本がある	百科事典がある		ちゃんとした指導書の充実		common		
			図芸・スポーツの情報がある	スポーツ関係の解説書がある	漫画やアニメも	おもしろい指導書にできる	新刊がすぐ入るシステムがある			14
			楽譜がある	専門書の充実	あらゆる週刊誌と新聞	情報より本を充実				
			雑誌・新聞が豊富にある	ITよりも本大事	書店のような図書館		相談室・デジタル資料の提供の場	official	2	
			映像資料	本にこだわらない				common	5	
			検索システムがある	インターネット情報の整備	インターネットが自由に使える	PC・携帯・テレビetc様々な情報手段を活かす	相談室・デジタル資料の提供の場	official	5	
			持っている資料を紹介できる	リサイクル図書館	本やODのリサイクルを図る	本やODのアダプトプログラム		common	2	
			情報過多にならないようにサービス全体を言う	図書館は建物ではなくそのサービス全体を言う	図書館だより		総合情報施設	official	2	
			司書職員を配置	図書館だより				common	3	
			貸出から情報サービスへ	おすすめランギングがある	おすすめランギングがある		各地区にミニ図書館(窓口)がある	official	1	
			タイムリーな情報提供					official	2	
			近隣図書館との連携				本とのふれあい	official	1	
								common	8	
			読み聞かせが聞ける	子供の興味を引き出す	子供の疑問を大切に	本好きな子どもから感性や考え方を伸ばしたい	親子で利用できる環境	common		6
			子供の感性を刺激する	子どもの居場所	子どもたちの知的好奇心を開発する場			common		
			手作り絵本など体験できる	親子でゆづりてできる	絵本グッズ等が手に入る		学校図書室が充足される	official	4	
			漫画の貸し出しができる図書	わくわく楽しい場				common		
			図書ネットワークの施設	学校の連携	図書ネットを利用する		学校図書室が充足される	official		
			大人が言葉で伝える					common	1	
			大人が言葉で伝える	地域の将来を担うことへの育成	学ぶ楽しさや体験できる場		自由研究や工作ができる応用教育の場	common	2	
			大人が言葉で伝える	学ぶ楽しさや体験できる場	自由研究や工作ができる応用教育の場			common	3	
			貴重な写真の所蔵の場	郷土資料が充実	市町村の広報誌		歴史文化民族	official	3	
			地域情報コーナーがある	マップづくりをする	民族・風俗・歴史を継ぐ場			common	5	
			紫波町を好きな人が増えること	先人の資料がある	偉人・先人顕彰		紫波町の歴史・文化を伝える場	open		1
			先人の資料がある	先人啓蒙CDがある	偉人・先人顕彰			official	3	
			町の歴史を伝える	町の歴史を伝える	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	7	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	3	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	1	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	8	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	5	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある	common		
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある		official	2	
			町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	町関係の図書の充実	地元学のような学びの場がある	地元学のような学びの場がある</			

#### 7-4. まとめ

第7章では、図書館整備プロセスにおいて把握されてきた市民意見には、公共性の3要素のうちの common（共通の）と open（開かれた）が顕著にみられることを確認し、市民参加に加えて、行政職員及び専門家の適切な関与により、施設目的が明確になり、開かれた施設整備につながることを明らかにした。

施設を具現化する手段として市民参加があるが、市民参加ありきでうまくいくわけではない。7-3の事例検証において考察したように、行政職員と専門家の適切な関与があって、適切な市民参加プロセスを踏み、市民意見を適切に反映した施設整備へとつなげることが可能となる。行政職員は、地域に関わる様々な行政情報をより多く把握できる立ち位置にいる。このため、地域にとって何が大切かを世代間、地域性などバランスよく考え、市民に対し情報や場やサポート体制などの必要と考えられる資源をしっかりと提供することが大事である。なお、官民連携事業において、民間事業者にとっての市民参加は、ニーズを把握できる利点がある一方で、事業活動のスケジュール通りに運ばせない阻害する側面があると考えられる。オガールプロジェクトにおいては、全体の事業計画の検討過程において、公共施設の整備範囲と、民間テナントの整備範囲をあらかじめ全体計画の中で定め、民間テナントは定められた整備範囲の中で事業活動を行うという考え方が採用された。このため、民間事業者（オガールプラザ㈱）が事業を進める時点では、すでに市民ニーズを踏まえた紫波町図書館基本構想・基本計画は策定済みであった。設計段階においては、情報交流館（図書館）に関する市民参加型ワークショップは行わず、スムーズな施設整備へとつなげることが可能となった。



## 註

注 1. 本研究では、紫波町情報交流館（交流館＋図書館）を「図書館」。また、各施設の中央に軸線上に位置する、オガール広場（東・西）、及びオガール大通り公園を「交流公園」と記す。

注 2. 2021 年 5 月 18 日・19 日（現地）に実施した図書館司書へのインタビュー及びその後のメール等追加確認、2021 年 5 月 20 日（現地）・6 月 14 日（オンライン）に実施した情報交流館長へのインタビューとその後のメール等確認による。

注 3. 「庁内行政課題研究会」は行政職員有志が、NY 公共図書館やビジネス支援で名高い秋田県立図書館等について研究し、教育委員会の視察先として「秋田県立図書館」を選定し、「図書館をつくり育てる会」メンバーと視察を共有したことが、後の秋田県立図書館企画広報班長（のちに副館長）が図書館整備検討委員会の委員長として起用され、課題解決型・産業（農業支援）に力を入れる、現在の紫波町図書館の取り組みにつながったものと考えられる。

注 4. 2021 年 5 月 18 日・19 日の紫波町図書館司書へのインタビュー及びその後のメール等追加確認による。

注 5. 市民意見の提言元は、町民の図書館をつくろう委員会、図書館をつくり育てる会、紫波フェロー、住民意識調査、庁内プロジェクトチーム他であり、重複及び同表現がある場合は、統一し 1 提言としている。

## （第 7 章 引用・参考文献）

[1] 齋藤純一、2000、「公共性」、岩波書店、pp.iii-xi

[2] 岡崎正信、2013、最新トレンド紹介 「民が主役のまちづくり」、日本不動産学会誌、27 巻 1 号 p.116-117

[3] オガールプロジェクト視察研修資料（オガール標準コース）2021 年 5 月

[4] 第二次紫波町総合計画後期基本計画「まちづくり指標」、令和元年度

[5] 清水義次・岡崎正信・泉英明・馬場正尊「民間主導・行政支援の公民連携の教科書」、日経 B P 社、pp.104-144、2019

[6] 全国の市区町村人口・面積・人口密度ランキング(2019 年 5 月 1 日現在)  
<https://uub.jp/>（閲覧 2021 年 2 月 3 日確認）

[7] 猪谷千香、「町の未来をこの手でつくる - 紫波町オガールプロジェクト -」、幻冬舎、pp.78-88、2016

[8] 鎌田千市(紫波町経営支援部企画課公民連携室長)「公民連携手法による都市整備～紫波中央駅前オガールプロジェクト～」東北活性研 vol.18、pp.6、公益財団法人東北活性化研究センター、2015

[9] 岡崎正信、官民連携推進法人によるまちづくり、新都市、第 66 巻第 4 号、pp.49-52、



都市計画協会、2012

- [10]岡崎正信「特別寄稿 オガールプロジェクト - PPP (公民連携) によるまちづくり -」  
MINTO vol.40、(財) 民間都市開発推進機構設立 25 周年記念号、pp.29-30  
[http://www.minto.or.jp/common/pdf/print\\_minto\\_40.pdf](http://www.minto.or.jp/common/pdf/print_minto_40.pdf)
- [11]紫波町「町の通信簿」2003～2019 年(閲覧 2021 年 2 月 3 日確認)  
<https://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/kocho/1576.html>
- [12]第二次紫波町総合計画後期基本計画「まちづくり指標」、令和元年度
- [13]オガール紫波株式会社(2019ogal-shiwa.Inc)「オガールプロジェクト」(オガール標準  
コース視察説明資料) p 10-18、2021 年 5 月 19 日現地視察時配布資料
- [14]土地代データ(2021 年 3 月 14 日確認)<https://tochidai.info/area/shiwa-chuo/>
- [15]内閣府民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室) 事例集
- [16]紫波町教育委員会、平成 21 年 3 月、紫波町図書館基本構想・基本計画、背景根拠資  
料
- [17]オガールプロジェクト視察研修資料 (オガール標準コース) 2021 年 5 月
- [18]紫波町企画総務部企画課長・鎌田千市氏作成「公民連携によるまちづくり～オガール  
とその後のプロジェクト」令和 3 年度応用力アップ研修過程 2021 年 5 月 6 日 (木)  
10 : 40～12 : 00 ふくしま自治研修センター資料 p 39
- [19]斉藤雅洋、2013-06、地域づくりにおける協働形成に関する社会教育学的研究—岩手  
県紫波町の事例から—、東北大学博士論文、東北大学大学院教育学研究科研究年報  
61(2), p.39-60
- [20]紫波町教育委員会、平成 21 年 3 月、紫波町図書館基本構想・基本計画、背景根拠資  
料
- [21]紫波町図書館をつくり育てる会、10 周年記念誌～未来へつなぐ住民参加活動のあゆ  
み～
- [22]紫波町教育委員会、平成 2 年 3 月、紫波町生涯学習計画
- [23]紫波町教育委員会、平成 10 年 3 月、第二次紫波町生涯学習推進計画
- [24]町民の図書館をつくろう委員会、2006 年 12 月、町民の図書館をつくろう委員会・  
提言書 (庁内プロジェクトへの提案用)
- [25]町民の図書館をつくろう委員会、2006 年 12 月、町民の図書館をつくろう委員会・  
提言書 (庁内プロジェクトへの提案用)
- [26]紫波町 PPP 推進協議会、平成 20 年 3 月、紫波町型公民連携における町民・民間の  
ニーズ把握と合意形成プログラム調査報告書、平成 19 年度都市再生プロジェクト推  
進調査費
- [27]紫波町ホームページ「地区創造会議」(2021 年 6 月 21 日閲覧)  
<https://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/kyodo/2/1/1544.html>

## 第8章. 地域活性化に資する官民連携事業のマネジメント

第8章では開かれた公共性と持続可能な地域社会の形成の実現に向け、官民連携事業に着目し、そのために有効な仕組みを明らかにする。その上で、官民連携事業のプログラムにおけるスキーム段階から、民間側がプログラムマネジメントに関与することで、持続可能性（経済的価値）と公共性（社会的価値）のバランスが図られた官民連携事業が可能になるのではないかと仮説をたて事例の経緯と成果を確認する。この結果を踏まえ、国際 P2M 学会が提唱する P2M 理論を踏まえた 6 つの創造的統合マネジメントの視点から妥当性の検証を行う。官民連携事業の検証事例対象は第6章における考察結果を踏まえ、岩手県紫波町のオガールプロジェクトとする。検証の結果を踏まえ、持続可能な公共空間創出整備モデルについて考察する。

### 8-1. 本章の目的および研究方法

本章の研究目的は、P2M 理論を踏まえた官民連携事業の成功事例の分析を通して、プログラムマネジメントの意義と課題を明らかにし、プログラムマネジャーの役割の明確化を試みることである。経済的価値と社会的価値を同時に実現するためには、単一の組織で目的を達成することは難しく、官民双方の視点が必要と考えられる。岩手県紫波町の「オガールプロジェクト」は、一つのエリアにおいて複数のプロジェクトを官民連携により実現させた P2M 理論におけるプログラムとして捉えられる。この事例では、官民のプログラムマネジャーが共に連携を図ることにより、プロジェクトが成功に導かれたと考えられる。本研究では、これを仮説とし、オガールプロジェクトを「オガールプログラム」と捉えた上で、6 つの創造的統合マネジメントの視点から分析を行い、オガールプログラムにおける官民のプログラムマネジャーの役割を明らかにし、官民連携事業におけるプログラムマネジャーのあり方に示唆を与えるものとする。

### 8-2. 官民連携事業の共通価値の追求に向けたプログラムマネジメント体制

官民のプログラムマネジャーの関与により成功したと考えられるオガールプログラムを事例分析していくにあたり、まず、公共事業におけるプログラムマネジャーの必要性和、官と民の双方が関わるプログラムマネジャーの体制の妥当性について既往研究を通して確認する。

#### 8-2-1. P2M の概念

P2M は、プロジェクト&プログラムマネジメントの略称であり、国際 P2M 学会が提唱する学理である。プログラムとは、複数のプロジェクトの集まりを指し、プログラムマネジメントとは複数の個別のプロジェクトマネジメントの統括的なマネジメントを表す概念である。P2M 理論では、プロジェクトマネジメントもさることながら、プログラムのマネジメントの在り方を重視しているところに特徴がある。

経済産業省が 1999 年に財団法人エンジニアリング振興協会に委託し、3 年間にわたって実務家や学識経験者によるプロジェクトマネジメント導入委員会が設置され、欧米の実態調査を基礎に、日本発信型のプロジェクトマネジメントの知識・能力体系を検討したことが始まりである。2001 年には日本型のプロジェクトマネジメント知識体系として「プロジェクト&プログラムマネジメント標準 ガイドブック (P2M ガイドブック)」が公表された。標準ガイドブックによれば、従来のプロジェクトマネジメントが、予め明らかである期待成果を実現することに主眼がおかれていたのに対し、P2M は外部環境の変化を意識したうえで、複雑な使命に問題解決の道を開き、事業価値を向上する発想に基づいている。「P2M ではプログラムとは、組織戦略から要求される使命により構想された価値創造を目的として、複数のプロジェクトが有機的に結合された事業」と定義されている。<sup>[1]</sup>

表 8-1 P2M 理論における 6 つの創造的統合マネジメント<sup>[2]</sup>

プロファイリングマネジメント	プログラムの初期段階で、組織の長から出されたあいまいな指示(ミッション)を理解し、具体的な作業に詳細化すること
プログラム戦略マネジメント	自分が所属する組織の置かれている立場(外部環境)と、自分の組織が持つ長所と短所(内部環境)の両方を考慮して、打ち手を決める作業
アーキテクチャマネジメント	複数プロジェクトの関係を構造化し、プログラム全体を複数のサブプロジェクトで分担できるように詳細化することにより、環境や状況変化に対し、プログラム全体の価値が維持管理できる仕組みを作り出すためのマネジメントとされる
プラットフォームマネジメント	プログラムを推進するために作られる協働作業の『場』をプログラムとして設計・運用するもの
ライフサイクルマネジメント	プログラムの最初から終わりまでの期間にわたり、連続的な状況変化に対応し、後述の価値指標マネジメントを行いながらプログラム価値を最大限に保つ活動
価値指標マネジメント	プロファイルマネジメントによって導き出されたプログラムの価値を、各モデルに対して指標を示し、プログラム全体の活動を通じて計測(モニタリング)と評価を行うことによって、プログラムの価値の維持と向上を図る活動

(吉田・山本 (2014) pp. 35-41 をもとに作成)

なお、1987 年にアメリカの非営利団体 Project Management Institute (米国 PMI) により「A Guide to the Project Management Body of Knowledge」というホワイトペーパーで発表され、プロジェクトマネジメントに関するノウハウや手法を体系立ててまとめたものである PMBOK® は、2021 年に第 7 版が改訂され、複数のプロジェクトを統括して管理するプログラムマネジメントに視野を広げるに至った。こうした点からも P2M は国際的にもイノベーションを創出するマネジメント体系として先行する概念を提示してきたと言える。

## 8-2-2. P2M 理論における「プログラム」に対するマネジメント体制の一般的定義

8-1-1 の冒頭で、プログラムとプロジェクトの関係性について触れたが、「P2M Version 2.0 コンセプト基本指針」において、プロジェクトは「特定使命を受けて、特定の期間・資源・状況などの制約条件のもとで使命の達成を目指す価値創造活動」、またプログラムは「特定使命を実現する複数のプロジェクトが有機的に結合された活動」と定義されている。そして、プロ

グラムオーナーに対し、1 個人のプログラクマネジャーまたは1 組織のプログラクマネジメン  
トオフィスが設定されている(図 8-1) [3]。

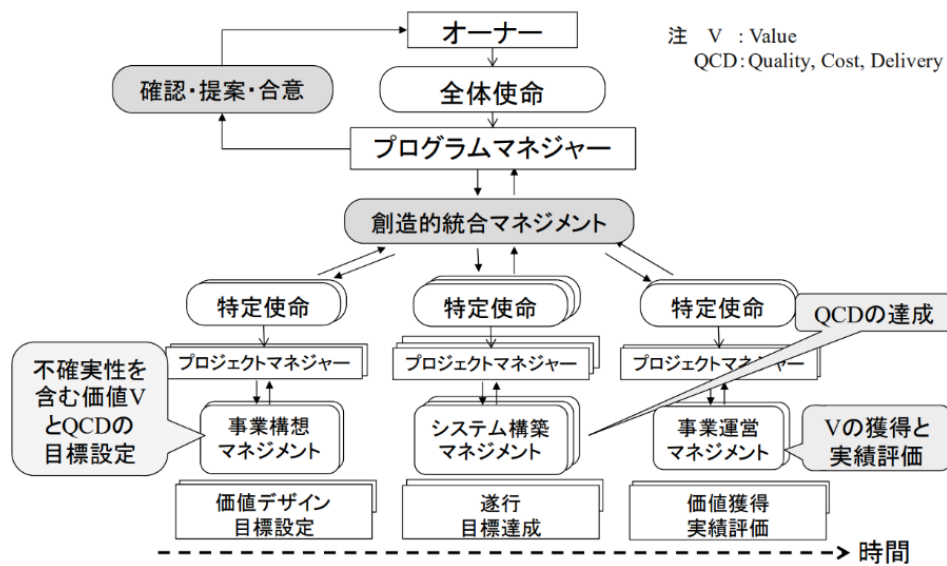


図 8-1 P2M Version 2.0 の概念 [3]

### 8-2-3. 公共事業におけるプログラクマネジャーの必要性

小原(2011)は、わが国の公益事業における過去の実績を評価すると、Policy～Program～Project 構造でなく Policy～Project の直結形態で論議する実績が多く、Program が脱落することで、公益事業に「モラルハザード」、「社会費用問題」、財政破綻型「行政不信」など3つの深刻な問題を発生することを指摘し、地方自治体の PPP を含む公益事業の推進において、Policy-Program-Project の整合されたマネジメンが重要であるとの課題認識を示している [4]。さらに、武富(2019)は、公共事業など非財務価値創出の重要性の一方で、現代日本の人口減少、低成長時代には、財務的にも負の遺産にならないような価値を創出するプログラクマネジャーの役割の重要性を指摘している [5]。地域社会の持続性を踏まえ、経済的価値を踏まえながら社会的価値を創出する共通価値実現の必要性を、保井(2020) [6]、楓(2016) [7]、中山(2014) [8] 等が指摘する中で、官民連携による公共事業において、プログラクマネジャーを必要な役割として明確に位置づけ、マネジメンを遂行していく方向性が求められていると考えられる。

### 8-2-4. 官民連携事業における官と民のプログラクマネジャー設置の妥当性

公共事業では、一般的に、議会の議決も踏まえた上で、官が決定権を持ち、納税者である市民に対してサービス提供を行う。一方、民間サービスでは、事業者が決定権を持ち、顧客である市民に対してサービス提供を行う。これに対し、官民連携事業では、顧客である市民に対するサービス提供は、事業者が行うが、官が決定権を持っている。本来、事業遂行にあたり事業者のノウハウが生かされるべきところが、知識の劣っている官が決定権を持っているがために、事業者の意思やノウハウを阻害してしまう場合がある。根本(2011)は、これを「官の決定権間

題」と名付け、「官が市場原理を熟知しないことと、市場原理を知っていても無視あるいは軽視することによってもたらされる。」とし、「官の決定権問題の回避の知恵が民間提案と市民参加である。」<sup>[9]</sup>としていることはすでに述べた。すなわち、官民連携事業のスキーム・システム・サービスの各段階において、行政側ともう一対の主体者(民間事業者や市民)の存在の必要性が示唆される。

一方で、経済的価値と社会的価値の共存による共通価値の創出を図る場合に、中山(2014)は、地域創発型プロジェクトにおいて、地域で生まれ育ったコミュニティ内の人(地域内)だけでは、地域での保身のため利己的な発想に陥りやすく、経済的価値も創造するという利己的な行為が認められる中で、社会企業家のような問題解決のミッションを達成しようとするよそ者の存在が不可欠になること。また地域内外の主体者の存在により、ステークホルダー間のそれぞれの価値を理解し、価値の共有の緩衝材となり得るとする考え方を示唆している。その上で、地域内外のコーディネーターの設置による地域創発型プラットフォームを提案している<sup>[8]</sup>。

この考え方は、住民主体の地域プロジェクトの視点であるが、地域活性化を目的とする公共事業にも適用できるものと考えられる。特に官民連携事業では、社会的価値と経済的価値の共存による共通価値の創出が期待される中で、官と民のプログラムマネジャーの2者体制の連携によるプログラムマネジメント実施の妥当性が示唆される。

### 8-3. 事例対象の概要と特徴

次章において官民連携事業の成功事例とされる岩手県紫波町の「オガールプロジェクト」をP2M理論に基づく「プログラム」として分析するにあたり、本章では、プログラムマネジメント主体となった人物の役割及び背景、推進の特徴、成果を記述する。

#### 8-3-1. プログラムマネジメント主体となった人物の役割及び背景の説明

オガールプログラムでは、プログラムマネジメント主体として、首長(プログラムオーナー)、民間プログラムマネジャー、公共プログラムマネジメントオフィスの3者を抽出できる。以下に、それぞれの人物(組織)の役割と背景を記述する。

##### (1) 首長(プログラムオーナー)

東北地方有数の運送会社を一台で築き上げた起業家であり、民間の思考を持つ行政の首長として、官民連携事業をリードした。

##### (2) 民間プログラムマネジャー(民間PM)

紫波町出身であり都内大学を卒業後、地域整備公団、建設省等を経て2002年に土木建設業を営む家業の関係でUターンした。よそ者の視点およびミッションを達成しようとする社会起業家精神を持ち、所属等の立場を変え、さらに外部専門家を巻き込みながら、民間PMとして、オガールプログラムを推進した。

### (3) 公共プログラムマネジメントオフィス(公共 PMO)

紫波町では、オガールプログラムの推進にあたり、首長の直轄の部署として、同町企画課内に公民連携室(公共 PMO)を設立し、庁内の全体調整窓口を担った。公共 PMO の担当職員は 8 年間異動せずに、公民連携基本計画の策定作業を主体的に進め、各プロジェクトに関するプログラムマネジメントに一貫して関わった。

## 8-4. 事例の分析

本章では 8-3-1 で示した官民のプログラムマネジメント主体が「オガールプログラム」のマネジメントを行ったと仮説をたて、P2M 理論の 6 つの創造的統合マネジメントの視点から分析し、その有効性と課題を明らかにすることで、官民のプログラムマネジャーの役割の明確化を試みる。

### 8-4-1. プロファイルマネジメント

プロフィールマネジメントは、『プログラムの初期段階で、組織の長から出されたあいまいな指示(ミッション)を理解し、具体的な作業に詳細化すること』<sup>[2]</sup>とされている。

首長による、町と民間の連携による持続可能な成長を全体使命とした「公民連携元年」の宣言を踏まえ、民間 PM は、企業立地研究会の事務局として地元企業への直接的アプローチを経ながら、民間投資を呼び込むためには先行的な社会的価値創出が必要であることに気づき、「消費を目的としない一定数の来訪者を呼ぶ仕組みづくり」を重視。社会的価値向上につながる公共施設と、経済的価値向上につながる民間施設とを整備し、公共施設への来訪者が民間施設で消費を行うなどの相乗効果を意図し、公共 PMO と共に集客目標を設定した。さらに関係者の意思統一を図るために有効なマスタープランの作成による開発コンセプトの視覚化を都市計画家と建築家の協力を得て行い、民間事業者の投資需要の喚起につなげた。

なお、「社会的価値の先行創出」について、武富(2020)は、営利組織の財務価値創出と社会的価値創出の連携の考え方として、「構想・計画段階から、財務価値の設計とともに非財務価値の設計を行うこと」、さらに「非財務価値を高めることを最優先の活動とすることで、財務価値の創出がついてくる」ことの妥当性を指摘している<sup>[10]</sup>。

また、公共 PMO は、様々なステークホルダーの合意形成を段階的に図り、首長の全体使命を「公民連携基本計画」として策定。これにより、地域価値向上のためのハード・ソフトのルールが詳細化され、官と民がルールを共有することで連携による推進が可能となった。

### 8-4-2. プログラム戦略マネジメント

プログラム戦略マネジメントとは、『自分が所属する組織の置かれている立場(外部環境)と、自分の組織が持つ長所と短所(内部環境)の両方を考慮して、打ち手を決める作業』<sup>[2]</sup>とされる。

民間 PM は、集客目標 30 万人達成の鍵となる「岩手県フットボールセンター」誘致のための

具体的戦略として、オガールプログラムエリアでの宅地開発に設置が義務付けられていた調整池の活用による「雨に強いサッカー場の実現」を考案し、誘致につなげた<sup>[11]</sup>。また、エリア価値の向上による他地域との差別化に向け、都市計画専門家の知見を踏まえ「デザイン会議」を発案し、公共 PMO が設立の支援を行った。さらに民間 PM は各プロジェクトの実現に向けた、金融専門家との金融戦略の検討・具体化等の役割を担った。

公共 PMO は、新町庁舎や図書館等の公共施設の基本構想・計画の策定に関与し、特に図書館については、地域の課題解決機能を重視し、産業支援で先駆的な取り組みを行っていた専門家に委員長を依頼の上で基本構想・計画を策定し、農業支援と町の情報拠点となる図書館の整備・運営につなげた。また「岩手県フットボールセンター」誘致に際して、資金調達を含む庁内調整を行うとともに、デザイン会議設立に向けた法務手続き等によるバックアップを行った。

### 8-4-3. アーキテクチャマネジメント

アーキテクチャマネジメントは、複数プロジェクトの関係を構造化し、プログラム全体を複数のサブプロジェクトで分担できるように詳細化することにより、環境や状況変化に対し、プログラム全体の価値が維持管理できる仕組みを作り出すためのマネジメントとされる<sup>[12]</sup>。

公共 PMO と民間 PM は、「社会的価値の先行創出」の考え方にに基づき、社会的価値を創出する公共施設 PJ と、経済的価値を創出する民間施設 PJ とを切り分け、公共施設 PJ と民間施設 PJ が互いの影響しあい、複数のプロジェクト群の総体が、共通価値の創出につながるようにプロジェクトの関係を詳細化した（図 8-2）。特に、公共施設においては、開かれた公共性の実現方針がスキーム段階から意図され、システム・サービス段階における市民及び事業者の利用のしやすさにつなげられた。官民のプログラムマネジャーが互いに影響しあい、3S(スキーム・システム・サービス)のすべての段階において、すでに述べた「官の決定権問題」が回避されることで、社会的価値が創出されやすくなったものと考えられる。

一方で、民間 PM が発案し、公共 PMO が設置した「デザイン会議」では、街の全体像とともに、交流公園、住宅地、道路、サインなど個別の要素ごとにデザインガイドラインを定め、詳細化された複数プロジェクトが全体としての環境価値を創出するための仕組みを作った。

また民間 PM は、「オガールプログラム」における各プロジェクトの企画・計画・運営に関する各種調整業務に主体的に関与し、プログラム全体が持続的に維持管理される仕組みを作った。各プロジェクトについては、「テナントの先付方式」を前提として、プロジェクトごとにファイナンス面に配慮した持続性ある事業スキームを考案し、各施設を建設・運営・維持するための会社をプロジェクトごとに設立した。公共 PMO は、民間 PM と連携しながら、各公共施設 PJ の整備方式を具体化するとともに、民間 PM が進める各種プロジェクトの遂行に向けて、自治体法務手続き等の側面において、公的にバックアップした。



※アウトカムの数値は、「表7-1 オガールプログラムのアウトカム」に記載の数値を記載。

図 8-2 オガールプログラムにおける 3 S モデルと価値創出プロセス



#### 8-4-4. プラットフォームマネジメント

プラットフォームマネジメントは、「プログラムを推進するために作られる協働作業の『場』」をプログラムとして設計・運用するもの、とされる<sup>[2]</sup>。オガールプログラムにおけるプラットフォームマネジメントについては、図 8-3 の通り整理される。

公共 PMO と民間 PM は、クラウドサービスによるグループウェアを活用し、絶えず情報共有・連携を図りつつ、専門家が参画する「デザイン会議」を上部組織として、その下部組織となる「オガールプログラム調整会議(事務局：公共 PMO)」を中核に、各種プロジェクトの調整・推進を図った<sup>注 1)</sup>というのが基本的なプラットフォームの骨格である。この骨格をベースに、公共 PMO は、100 回以上の市民意見交換会や PPP 推進協議会の設置を通して、市民ニーズの把握を踏まえ、議会を含む地域関係者の合意形成に取り組んだ。また、民間 PM は、企業立地研究会の事務局として、地元企業のニーズ把握に努め、大学や専門家の知見を吸収し活用している。

さらに、オガールプラザPJ、新町庁舎PJ、オガールベースPJ等の各プロジェクトは、公共 PMO と民間 PM が連携しながらプロジェクトに応じた事業スキームを考案し、プロジェクトごとに運営主体を立ち上げるなど、各種契約形態により整備・運営につなげている。

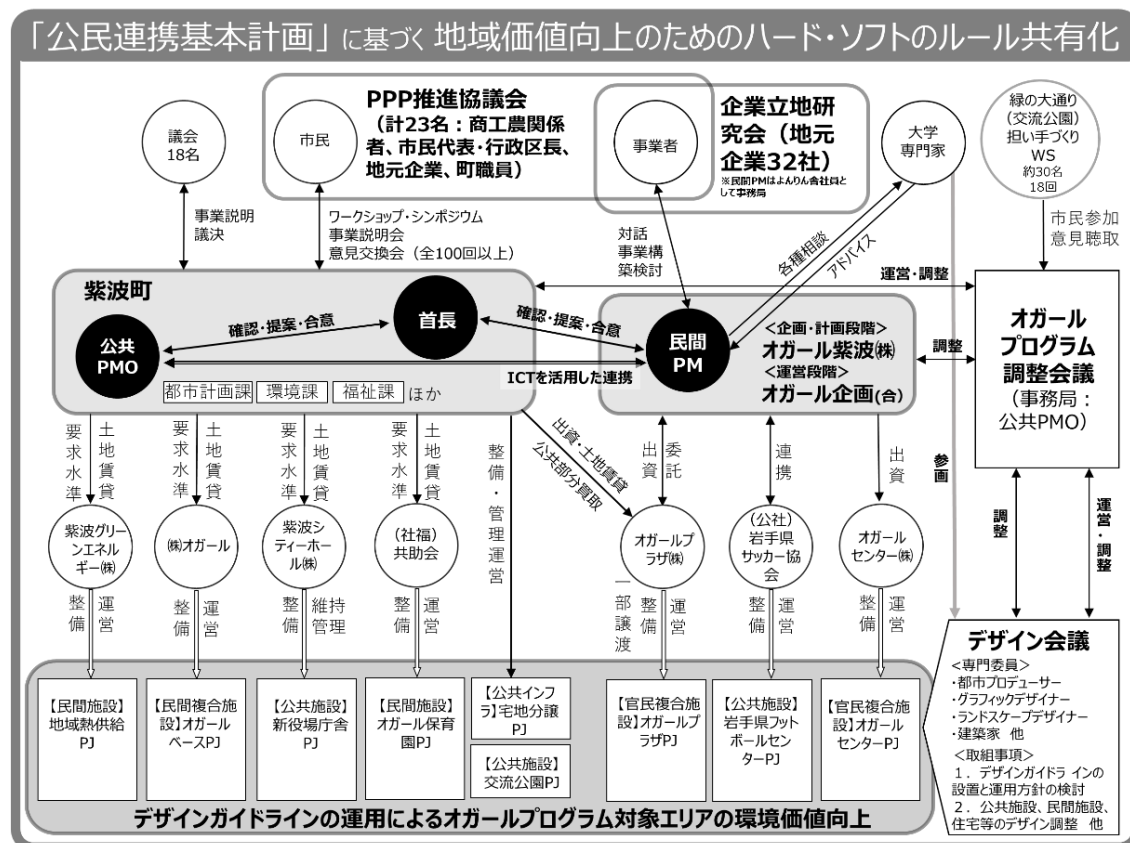


図 8-3 オガールプログラムのプラットフォームマネジメントの全体像

出典：オガール紫波(株)作成資料<sup>[12]</sup>をもとに追記・編集し作成

こうした各種情報は「オガールプログラム調整会議」の場において共有され、各プロジェクト関係者と市内の各所管課(都市計画課、環境課、福祉課他)の間で各種調整等が行われた。

このプラットフォームマネジメントの構造は、特に、スキーム・システム段階において有効に機能した。しかし、2021年5月現在、オガールプログラムの各プロジェクトの施設が竣工した後のサービス段階では、「部分最適化」の考え方がとられている<sup>注1)</sup>。公共PM0が事務局となる「オガールプログラム調整会議」は、オガールプログラム全体に関する各種問題(駐車場の満車問題、看板のわかりづらさ、イベント開催、犬の飼い主のマナー問題、車の交通安全等)を事後的に協議する場となり、年間5~6件程度のエリア全体に関係する課題解決を図ってきたものの、ここ1~2年は案件がなく開かれていない<sup>注1)</sup>。

一方で、紫波町で筆者が実施した関係者へのヒアリング調査では、「役場職員をはじめ、民間テナントのスタッフなど、人が変わりオガールの公民連携の理念が薄れていく懸念がある。年に1度は理念を確認しあう場があっても良い。」「公民連携の理念を共有しつつ、自由に語り合う場があってもよい」との意見が聞かれた<sup>注2)</sup>。なお最近では、民間PMが出資者として関与するオガール企画合同会社主催により、「朝食会」をエリア内のパン屋で開催し、朝食をとりながら各プロジェクト関係者が自由に語り合う取り組みが行われた<sup>注2)</sup>。また、地域活動団体であるNPO点空社が「充電会議」という近況報告・交流会を試行的に開催し、各プロジェクト関係者や役場職員の参画もあった<sup>注2)</sup>など、創発型の新たなプラットフォーム形成の兆しもあるため、こうした動きも含め、サービス段階において、各プロジェクトの全体最適化を図るプラットフォームの再構築が、プログラムマネジャーの役割として必要と考えられる。

#### 8-4-5. ライフサイクルマネジメント

ライフサイクルマネジメントは『プログラムの最初から終わりまでの期間にわたり、連続的な状況変化に対応し、後述の価値指標マネジメントを行いながらプログラム価値を最大限に保つ活動』<sup>[2]</sup>とされる。

オガールプログラムにおいては、サービス段階において、民間PMは、出資する「オガール企画合同会社」によるプログラムの広報活動や「オガール祭り」の企画等、さらに関与する民間プロジェクトの維持・管理・運営を行っている。また、公共PM0は公共プロジェクトの運営と共に「オガールプログラム調整会議」の事務局として、対象エリアにおいて生じた問題の課題解決に公的な立場で関わっている。しかし、すでに指摘したように、オガールプログラムの各プロジェクトの運営については、部分最適化が志向され、市場原理のもと個別に運営される状況にある。また、現在、オガールエリアの中心に位置する交流公園のイベント企画は、「オガール祭り」以外は、ほぼ100%近くが外部からの持ち込み企画であり、オガールプログラム全体を統括するエリアマネジメント主体というものがない状況である。

また、8-4-6において課題を指摘するが、評価対象・尺度・継続性等の価値指標の課題がある中で、評価結果をプログラムの価値向上に具体的にどのように活かしているかを、明確に捉えることができない。また、民間PMが関与する民間プロジェクトの経営情報はオープンにさ

れにくいという秘匿性の課題もある。情報を各プロジェクト内に完結させてしまうのではなく、プログラム全体として、必要な評価結果を官民でいかに共有し、全体最適化を踏まえたライフサイクルマネジメントにつなげていくかが課題として捉えられる。

#### 8-4-6. 価値指標マネジメント

価値指標マネジメントは、『プロファイルマネジメントによって導き出されたプログラムの価値を、各モデルに対して指標を示し、プログラム全体の活動を通じて計測(モニタリング)と評価を行うことによって、プログラムの価値の維持と向上を図る活動』<sup>[2]</sup>とされる。

実施内容については表 8-2 に整理する通りである。公共 PMO が実施する主な評価の観点としては「市民満足度の向上」であり、民間 PM が実施する主な評価の観点は「経済的自立性」がそれぞれ重視されていることが捉えられる。

なお、評価対象としては、公共施設 PJ と、民間施設 PJ の一部に限定されており、オガールプログラムの個別プロジェクトの全ての動きを評価対象とはしていない。ここには民間プロジェクトの秘匿性の課題が指摘できる。さらに公共 PMO が実施・策定する「町の通信簿」および「総合計画・まちづくり指標」の評価項目が新たな実施・策定年度に見直されるなど、継続性のない項目もある。改めて、プログラム価値の維持と向上を図るという観点から、官民双方の立場で、価値指標を見直し、必要な情報をいかに共有していくかが、課題として捉えられる。

表 8-2 オガールプログラムにおける価値指標

評価主体	項目	実施期間	評価指標	主な評価の観点
公共 PMO (紫波町)	町の通信簿 <sup>[13]</sup>	隔年実施	指標：市民満足度・重要度(偏差値、順位、関心度)、対象項目：オガールプログラム全体(紫波町駅前都市整備)・個別プロジェクトの一部の施設(新庁舎、情報交流館、図書館)、その他自由記述	市民満足度向上、 公的説明責任
	総合計画・まちづくり指標 <sup>[14]</sup>	5 年おき	来街者数、駅乗降客数、個別プロジェクトの一部施設(図書館、交流公園)の利用者数・蔵書数・図書貸出冊数	
	オガール紫波(株)経営状況 <sup>[15]</sup>	毎年	資本金、業務内容、財務状況、役職員の状況(役員数、年齢、給与)、町の関与(出資金他)	
民間 PM (運営段階： オガール企画(株))	民間 PM 運営施設の利用状況の計測・評価 <sup>[16]</sup>	毎年	オガールプログラム内一部施設(県フットボールセンター、情報交流館、図書館、紫波マルシェ)の利用者数・来館者数・レジ通過者数、駅乗降客数、利用件数、貸出冊数、個別プロジェクトの一部施設(紫波マルシェ)の売上金額・会員出荷分金額	経済的自立性

出典：紫波町およびオガール紫波(株)の公表資料<sup>[19] [20] [21] [22]</sup>をもとに作成

#### 8-4-7. プログラムマネジメント主体の役割の整理

6つの創造的統合マネジメントである、プロファイルマネジメント、プログラム戦略マネジメント、アーキテクチャマネジメント、プラットフォームマネジメント、ライフサイクルマネジメント、価値指標マネジメントの各視点に基づき、公共 PMO と民間 PM の役割を整理したものが表 8-3 の通りである。

プロファイル・プログラム戦略・アーキテクチャーの各マネジメントについて、首長のミッションに対して、民間 PM が「商業でない普遍的な集客装置の必要性への気づき」、「マスタープラン作成による開発コンセプトの視覚化」、「デザイン会議の設置とガイドラインの策定」、「プロジェクトごとのファイナンス面に配慮した持続性ある事業スキームの考案」など、民間プロジェクトの事業創出やエリアの価値向上の戦略・方法などを発案し、プログラムの遂行の大きな原動力となっている。これらは、民間事業者との対話や専門家からの直接のアドバイスもあり、引き出されたアイデアであり具現化できたものであった。

公共 PMO は、市民や議会を含むステークホルダーの合意形成を踏まえ、官民連携のルールとなる「公民連携基本計画」を定めるとともに、民間 PM が示す提案・具体化を公的にバックアップ、併せて、公共プロジェクトの戦略策定や整備方式等の具体化を民間 PM と連携しながら進めた。プラットフォームマネジメントにおいて、公共 PMO は、プラットフォームの中核となる「オガールプログラム調整会議」の運営事務局を担いながら、市民ニーズの把握とともに、議会・市民の合意形成の場を用意している。対して、民間 PM は地元企業のニーズを把握し、主に付加価値と事業創出に向け企業や専門家との対話・協働をしている構図が捉えられる。

表 8-3 オガールプログラムのマネジメント主体の役割の整理

	オーナー (首長)	公共PMO (PM①/町公民連携室)	連携	民間PM (PM②)
主な役割	【方針の明確化】 ・町の方針の明確化 ・提案に対する同意 ・気運の醸成	【公共性の担保】 ・官民連携の枠組みの設定 ・市民ニーズの把握・合意形成 ・公的説明責任の達成		【経済的自立性の担保】 ・事業創出・事業採算性の確保 ・プログラム全体の付加価値向上策 ・企業・専門家との対話・協働
プロフィールマネジメント	町の方針の明確化	「官民連携のルール」の策定	スキーム・システム段階	「社会的価値の先行創出」による民間事業創出シナリオの発案
プログラム戦略マネジメント	戦略の同意	公共プロジェクトの戦略策定、民間PMの公的バックアップ	スキーム・システム段階	エリア価値向上戦略の発案
アーキテクチャマネジメント	各プロジェクト具体化の同意	公共プロジェクト整備の具体化、民間PMの公的バックアップ	スキーム・システム段階	官民プロジェクト整備・エリア価値向上方策の具体化
プラットフォームマネジメント	議会・市民・企業への周知（スキーム・システム段階の機運の醸成）	市民ニーズの把握・対話、議会・市民の合意形成	スキーム・システム段階 サービス段階	企業ニーズの把握・対話 専門家との対話・協働
ライフサイクルマネジメント	各プロジェクト運営の同意	公共プロジェクトの運営 プログラムエリア内の課題解決	サービス段階	プログラムの広報等 民間プロジェクトの運営
価値指標マネジメント	公的価値指標の同意	市民評価及び公的評価の実施公表、民間PMの評価の実施・公表	サービス段階	民間PMマネジメント施設の 利用状況の計測・評価

凡例)

緊密な連携

連携が弱い

特にスキーム・システム段階における、プロフィール・プログラム戦略・アーキテクチャー・プラットフォームの各マネジメントについては、官民のプログラムマネジャーの緊密な連携が確認できる。一方で、サービス段階のプラットフォーム・ライフサイクル・価値指標の各マネジメントについては、公共PMOと民間PMは、それぞれの立場で関与しているが、緊密な連携を確認することができない。

## 8-5. 考察

### 8-5-1. 6つの創造的統合マネジメントにおける意義と課題

8-4において、紫波町における官民連携事業「オガールプロジェクト」をP2M理論上の「オガールプログラム」と捉え、官と民のプログラムマネジャーが連携してプログラムマネジメントを行うことで、社会的価値と経済的価値のバランスが図られたと仮説をたて、6つの創造的統合マネジメントの観点から、各内容について分析した。この結果について、官民のプログラムマネジャーの役割を踏まえ考察する。

スキーム・システム段階における、プロフィールマネジメント、プログラム戦略マネジメント、アーキテクチャマネジメント、プラットフォームマネジメントは、P2M理論と照らし合わせて検証した結果、官民のプログラムマネジャーの役割が十分に果たされ、新たな方法も生み出しながら、効果的に行われたことを確認できた。ただし、サービス段階におけるプラットフォームマネジメント、ライフサイクルマネジメント、価値指標マネジメントの課題も明らかになった。現行のサービス段階においては、全体のプラットフォームマネジメントとライフサイ

クルママネジメントにおいて、部分最適化が志向され、事後の課題解決型となり、全体最適化を未来志向で図る機能主体となっていない。また、価値指標マネジメントでは、継続的な指標での評価が十分でなく、さらに民間事業者の経営情報の秘匿性の問題もあり、官民で十分な情報をシェアできていないことを確認した。価値指標マネジメントとライフサイクルマネジメントとプラットフォームマネジメントを適切に関連付けた手段の具体化が、徹底されていないことが課題として捉えられる。

なお、オガールプログラムにおいて、官民連携のビジョンを定めた「公民連携基本計画」には、「町中心部の賑わいが町全体へ波及し、中心部と各地域のつながりを重視した、持続的に発展する町を目指します。」<sup>[17]</sup>とある。また、デザインガイドラインにおいては「エリア価値を保全するために、街並みの管理とともに、プロパティマネジメントが重要であり、タウンマネジメント組織の立ち上げが必要である」<sup>[18]</sup>旨の記載がある。事業の初期や計画段階から、ライフサイクルマネジメントは意識されていたが、サービス段階への落とし込みに改善の余地がある。「社会的価値の先行創出による経済的価値の創出」の考え方を改めて継承し、サービス段階の社会的価値創出のマネジメント手法の再構築が必要ではないか。

現状では、社会的価値の要素となる公共施設としては、岩手県フットボールセンターPJ、新町庁舎PJ、図書館(オガールプラザPJ内)、交流公園PJである。岩手県フットボールセンターPJは町営でないため公共PMOのマネジメントが効きにくい。新町庁舎PJはICT化の推進により中長期的には当初見込んだ来庁者が減少する不確実性がある。こうした中で鍵を握るのは図書館であると考えられる。昨今、図書館には地域活性化の核としての機能が期待されている。

「地域活性化を目指した革新的サービスを実施している公共図書館」<sup>[19]</sup>の一つでもある紫波町図書館は、課題解決型の産業支援図書館として、これまでも図書館長と図書館司書による、企画展示、農業支援、夜の企画イベント開催など、多様な専門家や地域住民を巻き込んだ質の高い運営が評価されている<sup>[20]</sup>。改めて、図書館をプログラムマネジメントのサービス段階における社会的価値創出のエンジンとして位置づけ、全体最適化を見据えたプラットフォーム形成のもと、ライフサイクルマネジメントの推進が必要である。その際に価値評価を定性的に行うなどの価値指標マネジメントの工夫も欠かせないと考えられる。サービス段階のプログラムマネジメントの遂行には、スキーム・システム段階と同様に、公民双方のプログラムマネジャーの連携体制が望ましいが、体制構築が困難な場合には、少なくとも公共PMO単独の関与が必要と考えられる。

## 8-5-2. オガールにおける官民のプログラムマネジャーの役割

官民連携事業であるオガールプログラムにおいて、官民のプログラムマネジャーはともに連携をしながら、ステージ・スキーム段階においてその役割を効果的に果たした。かつ、ステージ・スキーム段階においては、サービス段階におけるプログラム価値の創出に関する想像力を働かせ、事業構築を進め、定常組織に引き継いだ後の運営までも含んだ仕組みの構築に努めた。

しかし、実際には、サービス段階におけるプラットフォームマネジメント・ライフサイクル

マネジメント・価値指標マネジメントの実践への落とし込みが不十分であった。それは、首長の任期や行政の人事異動、民間 PM が公共施設に関与する際に受委託等の契約決定権限が行政側にある等の課題との関係性も考えられる。オガールプログラムにおけるスキーム・システム段階では、公共 PMO 側から民間 PM 側への委託契約関係<sup>注3)</sup>が存在し、これにより民間 PM の活動が可能となった。サービス段階においては、個々のプロジェクトの運営が支障なく進む中で、プログラムマネジメント業務の必要性の関係者の理解とともに、町から民間 PM 側へのマネジメント業務の委託契約が、議会の場で認められるかどうかという課題もある。

サービス段階における公共施設による社会的価値創出を見込んだプログラムマネジメントについては、「公共施設を対象としたマネジメントの必要性の認知」、「民間 PM との連携の継続的な基盤づくり」など、特に公共 PMO の町役場庁内での調整の役割の重要性を指摘したい。

公共事業は、従来から箱物と揶揄されるように、投資した財務価値を超える建物竣工後のプログラム価値の創出が課題である。その対処法としても期待される官民連携事業において、付加価値の創出を持続的に可能とするためには、8-5-1 で考察したように、「社会的価値の先行創出による経済的価値の創出」をサービス段階においても徹底し、プラットフォーム・ライフサイクル・価値指標の各マネジメントを詳細化・具体化し実践することが、特に留意すべき点である。この点を意識し、官民のプログラムマネジャーはその役割を共に果たすことが期待される。

## 8-6. 地域活性化に資する官民連携事業のプログラムマネジャーの役割

8-4 の事例分析および 8-5 の考察を踏まえ、地域活性化に資する官民連携事業のプログラムマネジメントには官民の 2 者体制が有効であることを、その役割とともに提案する。

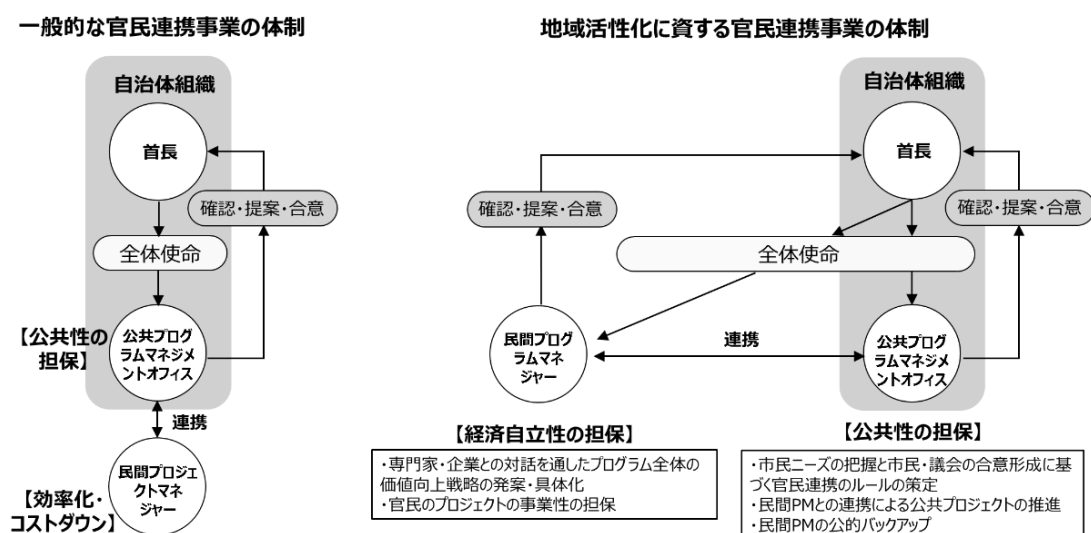


図 8-4 官民連携事業のプログラムマネジメント体制の比較

一般的にプログラムマネジャーが存在する場合の官民連携事業においては、図 8-4(左)に示

す通り、公共プログラムマネジャーの下に民間プロジェクトマネジャーが配置される構図としての連携と捉えられる。民間プロジェクトマネジャーは、行政が決めた枠組みの中で「コストダウンや効率化」を果たすことが役割となりやすく、行政の思考の枠組みを超えるイノベーションが起こりにくい。しかし、図 8-4(右)の通り、官と民のプログラムマネジャーを並列に据え、スキーム段階からサービス段階を踏まえたプログラムマネジメントを行い、民間プログラムマネジャーが「経済自立性の担保」の視点からその役割を果たすことで、付加価値の創出を可能とする官民連携事業が実現されやすくなることが、オガールプログラムの事例分析を通して明らかになった。

首長をプログラムオーナーとし、公共プログラムマネジャー(PMO)は自治体の予算調整に絡み、個別プロジェクトを総合的に調整する企画課内に官民連携室(自治体により名称は異なる)等として設置する部署を想定し、首長直轄となることが効果的と考えられる。個別プロジェクトを担当する営繕課や教育施設課等の所管課は公共 PMO とはなり得ない。公共 PMO は、地域内の視点を重視しながら、庁内の関係所管課を統合的にマネジメントしていく。

また、民間の視点からプログラムマネジメントに関与する民間プログラムマネジャー(PM)は、公共 PMO の中ではなく、自治体組織の外に設置する。特に、自治体組織と企業との関係においては、公平性が尊重され、公的・公式なものに陥りやすく、尖った自由な発想が生まれにくい。民間 PM を自治体組織の外に設置することで、外部の企業や専門家との自由な対話が促進され、さまざまな事業創出アイデアが湧きやすくなるものと考えられる。また、8-2-4 の視点と 8-4 のオガールの事例分析を踏まえると、民間 PM は、ミッション達成のために活動をする社会起業家精神をもつよそ者であることが望ましい。

公共 PMO は主として市民満足度向上につながる「公共性の担保」、民間 PM は「経済自立性の担保」という役割を果たすことで、付加価値創出に向けた連携効果が発現される。

## 8-7. まとめ

第 8 章では、紫波町における官民連携事業「オガールプログラム」(P2M 理論による説明上「プログラム」と記す)の一事例を対象に、創造的統合マネジメントを適用し、プログラムマネジメントに関わった民間 PM、および公共 PMO の役割について検証した。プロファイリングマネジメントにおいては、第 3 章(公共性と収益性—社会的共通価値の追求—)において、「共通価値の創造は、決して利他的活動や奉仕的活動などのフィランソロピーではなく、社会的価値を創造することで経済的価値も創造するという利己的な行為」であることを確認したが、オガールプロジェクトの事例検証により、社会的価値の先行創出による経済的価値の創出の妥当性を改めて確認することができた。

その上で、紫波町オガールプロジェクトの事例に P2M 理論を適用した結果、官と民のプログラムマネジャーを並列に据え、スキーム段階からサービス段階を踏まえたプログラムマネジメントを行い、民間プログラムマネジャーが「経済自立性の担保」の視点からその役割を果たす



ことで、付加価値の創出を可能とする官民連携事業が実現されやすくなることが、オガールプログラムの事例分析を通して明らかになった。その際に、民間の視点からプログラムマネジメントの関与する民間プログラムマネジャーは、公共 PMO の中ではなく、自治体組織の外に設置することの重要性を指摘した。また、運営段階におけるプラットフォームマネジメントの課題を明らかにした。なお、個別プロジェクトを担当する営繕課や教育施設課等の所管課は P2M 理論におけるプロジェクトマネジャーの役割を果たすが、個々の担当課のプロジェクトを統合的に俯瞰的な立場でプログラムマネジメントをしていく役割には、通常の自治体では位置づけられていない。このため新たに公共 PMO を担う所管課を位置づけ、地域内の視点を重視しながら、庁内の関係所管課を統合的にマネジメントしていく役割を担わせることが必要である。

## 注

- 注 1. 2021 年 5 月 19 日の紫波町企画総務部企画課長へのヒアリングによる。実際の名称は「オガールプロジェクト調整会議」であるが、本稿では P2M 理論上「オガールプログラム調整会議」と記す。また、各プロジェクト竣工後の運営は「民間の市場原理の中で、各プロジェクトが独立採算制で問題なく進められており、部分最適に対しての全体評価は必ずしも必要ないのではないか。」という考え方を確認した。
- 注 2. 2021 年 8 月 18～20 日に紫波町にて、企画総務部企画課長、情報交流館長（図書館長）、図書館主任司書、教育部こども課長、子育て応援センター長・主任保育士、オガール企画合同会社相談役あてに筆者が実施したヒアリング記録より。オガール企画合同会社による「朝食会」は 2018～2019 年にかけて毎月 1 回、計 10 回程開催（各回 10 人程参加）。NP0 点空社による「充電会議」は 1 度開催されたがコロナ感染症等の影響により現在中断されている。
- 注 4. 民間 PM は、町から委託を受け、地元まちづくり会社「よんりん舎」社員として「企業立地研究会」事務局を担い実現可能な事業構築の検討に関する提案を行うとともに、紫波町 100%出資の「オガール紫波㈱」の取締役として民間側の立場でプログラムを推進した。

## （第 8 章 参考・引用文献）

- [1] 日本プロジェクトマネジメント協会、「新版 P 2 M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック」、日本能率協会マネジメントセンター、2007
- [2] 吉田邦夫・山本英男、「イノベーションを確実に遂行する実践プログラムマネジメント」、日刊工業新聞社、2014
- [3] 「P2M Version 2.0 コンセプト基本指針」、pp. 4、国際 P2M 学会
- [4] 小原重信「P2M 理論における Policy、Program、Project の連携：公益事業運営における協議型戦略プログラミングの提唱」、国際 P2M 学会誌、Vol. 6No. 1、pp. 61-82、2011
- [5] 武富為嗣「人口減少/低成長時代の P2M から見た社会的価値創出の基本的な考え方-投資対効果に沿ったプログラム価値の算定・評価-」、国際 P2M 学会誌、Vol. 14、No. 1、pp. 100-118、2019
- [6] 保井美樹「官民連携新時代／セクターを超え、共通価値を生み出す計画行政へ」、計画行政、第 43 巻第 4 号、2020
- [7] 楓 森博、加藤 勇夫、越島 一郎「社会価値実現のための P2M フレームワークの考察」、国際 P2M 学会誌、Vol. 10 No. 2、pp. 179-191、2016
- [8] 中山政行、亀山秀雄「P2M プラットフォームマネジメントによる地域活性化の事例分析」、国際 P2M 学会誌、Vol. 8 No. 2、pp. 71-82、2014
- [9] 根本祐二（東洋大学教授・PPP 研究センター長）「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 2 号、2011

- [10]武富為嗣「社会システムのデザインとプログラムマネジャーの役割ー デザインされた社会システムを実現するプログラムマネジメントとは?ー」、国際 P2M 学会誌、Vol. 14、No. 2、pp. 184-197、2020
- [11]猪谷千香、「町の未来をこの手でつくる - 紫波町オガールプロジェクト - 」、幻冬舎、pp. 78-88、2016
- [12]オガール紫波株式会社(2019ogal-shiwa. Inc)「オガールプロジェクト」(オガール標準コース視察説明資料) p 10-18、2021 年 5 月 19 日現地視察時配布資料
- [13]紫波町「町の通信簿」2003～2019 年(閲覧 2021 年 2 月 3 日確認)  
<https://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/kocho/1576.html>
- [14]第二次紫波町総合計画後期基本計画「まちづくり指標」、令和元年度
- [15]紫波町ホームページ「オガール紫波株式会社の経営状況等」第一期(平成 21 年度)～第十一期(令和元年度)決算状況等(閲覧 2021 年 2 月 3 日確認)  
<https://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/22/1571.html>
- [16]オガール紫波株式会社(2019ogal-shiwa. Inc)「オガールプロジェクト」(オガール標準コース視察説明資料) p 10-18、2021 年 5 月 19 日現地視察時配布資料
- [17]紫波町「紫波町公民連携基本計画-公共施設整備と町有地の有効活用-」、平成 21 年 2 月
- [18]紫波町「オガール地区 デザインガイドライン」2010 年 3 月初版
- [19]国立国会図書館、図書館調査研究リポート No.15「地域活性化志向の公共図書館における経営に関する調査研究」、2014
- [20]2016 年度、Library of the Year 優秀賞受賞館(2021 年 8 月 30 日最終閲覧)  
[https://libinfo.fjas.fujitsu.com/loy\\_report/03\\_321\\_shiwacholib\\_1.html](https://libinfo.fjas.fujitsu.com/loy_report/03_321_shiwacholib_1.html)

## 第9章. 持続可能な公共空間整備・創出のプロセス指針の構築

第1章から第8章までの調査・検証・考察をもとに、持続可能な公共空間の整備・創出に向けた10の視点と、これを踏まえ「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」を構築する。

### 9-1. 本研究における持続可能性の定義と対象

「持続可能な発展」(Sustainable Development)については、1987年に国連「環境と開発に関する世界委員会(WCED/委員長:ブルントラント・ノルウェー元首相)」が公表した最終報告書「我ら共有の未来(Our Common Future)」にある“将来世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなしに、現在世代の欲求を満たすような発展”<sup>[1]</sup>との定義がある。これを踏まえ、亀山(2014)は、「持続可能性(sustainability)」の言葉について、「人間が生きていく中で質的な発展が求められている点や、あるものが持続する背後で環境配慮や社会的なゆたかさも同時に目指されているという点が重要」<sup>[2]</sup>であることを指摘している。

本研究においては、官民連携事業による公共空間の整備・運営を対象に論じるが、特に公共事業への投資コスト(初期費用、維持管理・運営経費)を超える社会的価値の創出の視点を重視し、環境および経済の両面から将来世代に負の遺産とならない質の高い公共事業の実現の状態を「持続可能性」として定義づける。なお、質の高い公共事業とは、人々の生活の質的向上につながる公共事業を意図する。

### 9-2. プロセス指針構築の必要性

本項では、国のガイドライン及び報告書、地域創生、公共システムの計画学の各観点に関する先行研究を調査しプロセス指針構築の必要性を確認する。

#### 9-2-1. 国のガイドライン及び報告書に関する調査

公共空間の整備のマネジメント方法としては、国土交通省大臣官房官庁営繕部が企画立案段階におけるマネジメント方法の手引きとして「営繕事業のプロジェクトマネジメント要領」<sup>[3]</sup>を策定している。本要領は、国のみならず、地方自治体の営繕担当者が参照する指針となるものでもあり、「施設のニーズに対応する方策の最適化を図るとともに、適切な事業実施により施設の所要の性能を確保して施設管理者及び施設利用者の満足度の向上を図り、もって行政事務の円滑な実施に資すること」を目的としている。しかし、基本的には、国の営繕事業を実施する担当者が、国の予算執行をつかさどる発注者として、企画立案(事業化以前・事業化以降)、設計マネジメント、施工マネジメント、フォローアップ(運営段階)の各段階に適切に関与するという視点でまとめられたものである。このため、プロデューサー的視点により地域全体を俯瞰的にとらえ、官民の資金・役割分担をどうするか、またどのような整備手法により公共空間を整備していくかという内容になっていない。

また、内閣府によるガイドライン<sup>[4]</sup>あるいは、国土交通省他による運用ガイド<sup>[5]</sup>では、主に

PFI におけるサービス購入型の手続きにおいては、民間提案や官民対話という、民間事業者の提案と参画を引き出すプロセスの方法に比重が置かれている。また、内閣府が進める地域プラットフォーム運用マニュアル<sup>[6]</sup>においては、地域の企業、金融機関、地方公共団体等が集まることによる、PPP/PFI 事業のノウハウの習得と案件形成能力の向上を目的にとりまとめを行っている。また、内閣府経済社会総合研究所による報告書<sup>[7]</sup>では、今後の地方自治体の公民連携の推進には「全体最適」の視点の重要性とともに、省庁・自治体とも「ライン縦割りの改革」、「民間資源活用の一層の推進を通じた「VFM (Value for Money) の追求」、「取り組みを支える制度設計」の3点を指摘している。しかし、官と民の双方が地域において目指すべき全体的な価値を共有し事業を進める指針については示していない。

### 9-2-2. 地域創生の観点での調査

全国の地方都市において地域創生のまちづくりを実践している木村俊昭は、木村（2016）<sup>[8]</sup>において、国内都市の25の先駆事例を取り上げる中で、地域創生では、「部分・個別最適化（部分・個別に最もよい状況）」から、「全体最適化（全体に最もよい状況）」を図ることの重要性を指摘し、例えば、地域社会における中心市街地や温泉街や空き店舗等の個別の部分のみが再生しても、例えば、地元企業が弱体化すれば利より害が多いこと。そして、地域創生に関わる人材は、「全体最適化」の思考を持ち、「いま地域に求められていることは何かを広聴・傾聴・対話し、知り気づきの機会づくり・できる化・見える化・しくみ化」が重要であること。さらに産学官金公民の連携の重要性を指摘している。公共施設整備においては、行政組織の担当所管課が施設目的に即した関係所管の範囲の中で調整し整備プロセスを進めることが多い。このため、関係所管の担当職員が施設目的の達成のみならず、全体的な視野を持って事業を進めるプロセス指針の必要性が確認できる。

### 9-2-3. 公共システムの計画学の観点での調査

熊田他（2000）<sup>[9]</sup>は、「主体の自発的行動によって全体の社会行動の型を自律的に形成するための計画を「自立分散型計画」として規定し、その上で、計画のビジョン<sup>（補1）</sup>により全体の調和が生まれ、各主体が行動選択を自発的に行っても、行動総合の不整合は大きくはならず全体の調和が自立的に生まれることを指摘している。すなわち、公共空間を官民連携により複数の主体で整備・運営する際に、共通価値としてのビジョンを明確に定義づけることが、全体最適化を図る上で重要となるといえる。

以上、公共空間の整備にあたり、国が整備しているガイドラインや指針をはじめ、地域創生と公共システム計画学の観点に関する調査を踏まえると、改めて、全体最適化の観点から地域の共通価値としてのビジョンを位置づけ、関係者が全体的視野を持ちながら事業を進めるプロセス指針の必要性が確認できる。

### 9-3. 持続可能な公共空間整備・創出に向けた5つの要点と10の視点の設定

第2章～第6章の考察と、第7章と第8章において、官民連携事業である岩手県紫波町オガールプロジェクトについて事例検証した結果をもとに、地域活性化に資する持続可能な公共空間の整備・創出に向けたポイントを整理する。持続可能な公共空間を整備・運営するためには、公共性（社会的価値）の視点だけでなく、収益性（経済的価値）の視点が不可欠であり、官民が連携してスキーム（企画・構想）段階から、これらの両立が可能かどうかを精査して考えていく必要がある。公共事業においては、市民参画が事業の遂行をストップする恐れがあるものと懸念される場合もあるが、市民参画を事業の早い段階から取り入れ、大きな方向性は共に確認していくことが、その後のシステム（計画・設計）、サービス（運営）段階における事業停止等のリスクを低減させるだけでなく、市民満足度の高い施設の整備・運営につながる。公共空間の整備の段階を、スキーム（企画・構想）、システム（計画・設計）、サービス（運営）の3段階に大きく分けて捉えた際に、持続可能な地域社会の形成に資する公共空間整備・運営マネジメントに必要な5つの要点と10の視点を表9-1に設定する。

表 9-1 公共空間整備・運営マネジメントの 5 つの要点と 10 の視点

5 つの要点	10 の視点	内容
1. ビジョンの設定と共有	1) 共通価値（公共空間ビジョン）の設定と共有	・社会的価値と経済的価値のバランス。特に、社会的価値の先行創出による経済的価値創出の視点を共有する。
		・企画・構想段階から、市民意見・民間事業者との十分な対話を図り、専門家による客観的知見、中長期的観点を踏まえた行政の方向付けに基づき共通価値（公共空間ビジョン）を設定する。
2. 体制の構築	2) 行政組織内の一元的体制の構築・行政担当職員の継続的任用	・財源にも関与する企画課等の部署に窓口（責任主体）となる公民連携室等を設置。当該職員はプログラムマネジャーとして、施設所管課と並走する。
	3) 官民対話・連携体制の構築	・スキーム（企画・構想）段階から、民（事業者・市民）の発想を柔軟に取り入れる仕組みを導入する。
		・パートナーとなる民間側プログラムマネジャーを選定し、公共側のプログラムマネジャーと連携できる体制を構築する。
	4) 専門家（大学・大学関係者）の活用	・民意を的確に施策に反映させるために専門家の知見を活用する。 ・上記 2) で、民間側に官の対等パートナーの選出が困難な場合、専門家（大学・大学関係者）が官民共創をマネジメントする。
3. 価値創出に向けたプロセスの重視	5) 企画・構想段階からの討議型民意の反映	・移ろいやすい民意（市民意見）を、討議型（対話）により抽出し、事業の早期の段階（企画・構想）から取り入れる。 ・討議型民意を取り入れる際には、専門家と中長期的な視点での行政担当者の責任ある判断が必要である。
	6) 運営段階を見据えた企画構想・計画・設計	・整備終了後を見据えた、運営段階における価値創出をミッションとして設定し、企画構想・計画・設計・運営までをシームレスに実行するための体制整備等が必要である。
4. 適切な人選と情報共有のマネジメント	7) 企画構想・計画・設計段階からの運営方法の検討と意図伝達・専門家の人選・任命	・企画・構想および計画・設計段階から、運営段階を見据え、さらにスキームおよびシステム段階の意図を組んだサービスが展開されるよう、書面による意図の伝達、および的確な専門家の人選・任命を図る。
	8) サービス段階における官民共創プラットフォームマネジメント体制の構築	・官民連携事業のサービス段階において価値創出を持続的に図るために、関係者の官民の立場を超えた参画・情報共有・共創のためのプラットフォームを整備する。
5. パブリックマインドの醸成	9) パブリックマインドを持つ地域の担い手となる民間組織の育成	・官民共創プラットフォームの形成等を通じて、行政と事業者等との対話・情報共有の場を日常的に持ち、地域課題等について、官民がフラットな立場で意識の共有を図り、地域の未来を自分事として共に考える意識を醸成する。
	10) 行政職員の民間視点の醸成	・自治体職員は地域に絶えず飛び込み、市民あるいは事業者の立場に立つて物事を考える視点が、行政組織内において横断的な思考をもたらす。例えば職務との兼ね合いも踏まえた、NPO法人活動への参画等が効果的である。

## 9-4. 「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」の構築

9-2 で記した 5 つの要点と 10 の視点の設定を踏まえ、社会的価値と経済的価値のバランスを取り、共通価値（公共空間ビジョン）に向かって、持続可能な地域社会の形成に資する公共空間の整備・創出モデルを図 9-1 の通り構築する。

### (1) 本プロセス指針の考え方

本プロセス指針は、行政職員が官民連携事業のプロデューサーとして、行政組織の担当課の枠を超え、地域における全体最適化を踏まえた事業創出を図るためのプロセスの実現を目指すものである。この指針を行政担当者が、行政内部、専門家、地域の関係者（事業者、市民）と共有し、企画段階から計画・運営段階に至るまで、討議・対話を重ねることで、課題を深掘りし共有した上で、プロジェクトの共通価値を明確化していく。従来型の公共空間整備においては、一般的に社会的価値が重視され、コスト削減への意識はあるものの、公共の持続性につながる経済的価値や環境価値の創出の意識は低かったと考えられる。本プロセス指針では、「社会的価値」と「環境価値」を、地域における「経済的価値の創出（循環型経済の創出・公共の持続性）」とのバランスを踏まえて考えていくという価値観を、関係者全員で共有するものとして整理した。

公共空間の公共性については、“公平性と管理概念（official）”が先行するケースが多々あったが、公共性の 3 要素のうち、特に common（共有の）と open（開かれた）の概念に着目し、「共通価値（公共空間ビジョン）」の明確化につなげる。また、行政が公的（official）な立場で、地域における「情報共有プラットフォーム」を形成し、企画構想段階から、プロジェクトで目指すべき「共通価値」及び「運営段階」を見据え、関係者がこれを共有し、企画・構想⇒計画・設計⇒運営の各段階をつないでいく視点が重要であると考えられる。

行政、民間事業者、専門家、金融機関、公益活動団体、市民（ユーザー）の情報共有において重視すべきことは、「討議」・「対話」である。プロジェクト企画の前提となる課題は、地域で異なるが、行政は方向性を決め打ちせず、先に問題点・課題を整理し、市民・事業者・他の関係者に示し、企画段階から広聴・傾聴・対話を繰り返し、共通価値を明確化して進めることが、中長期的なプロジェクトの成功に結び付くと考えられる。

### (2) 本プロセス指針（図 9-1）の上段の見方

図 9-1 の上段左側に示す「重視すべき価値観」として、「社会的価値」、「経済的価値」、「環境価値」の 3 つの創出の視点を据えている。市民・事業者との早期（企画・構想）の段階からの討議・対話を通して、図 9-1 の右側に示す『共通価値（公共空間ビジョン）の明確化と実現』につなげていく。「社会的価値」と「環境価値」の先行的創出を、「経済的価値」（公共の持続可能性）とのバランスを踏まえ考えていくという価値観を皆で共有することが必要である。

「社会的価値」創出の視点は、公共性の 3 要素である「official(公的な：公平性・公的管理)」、



「common（共通目的）」「open（開く）」の視点から整理する。「経済的価値」創出と「環境価値」も同様に公共性の3要素の視点からとらえていく。

「official」は行政の視点である。「official」を市民や事業者の目線である「common」と「open」の視点から捉えなおしていく視点が鍵となる。「common」は、市民・事業者等を巻き込みプロジェクトの「共通の目的」をいかに設定するかの視点であり、「open」は、いかに地域に開かれたものとするかの視点である。例えば公園整備では、市民が憩い豊かに楽しめる公園となることを目的(common)として、電源や水場を設置し道路からの段差や柵をなくすオープン(open)なつくりとすることで、事業者が使いやすく（例えば）キッチンカー利用が可能となり収益を上げ、一部を公共の維持管理費に回し持続可能なもの（経済的価値創出）にし、その運用・管理を公的(official)に決めていく流れが考えられる。

### （3）本プロセス指針（図9-1）の下段（次頁）の見方

従来の公共事業では、担当所管課に所属する行政職員は、関係する所管課と地域の関係者を決め打ちして進めることが多い状況がある。例えば学校建設であれば、教育委員会教育施設課＋学校長＋学校運営協議会を中心に、生徒にアンケートを取りニーズ把握し、企画・構想→計画・設計→建設・運営へとつなげる手順を多くが踏む。しかし、これからの公共事業では、企画段階から、地域の様々な関係者が参加するプラットフォームを形成し、情報をオープンにし、討議・対話を通じた共創（新たな価値の創造）を図ることが重要と捉えられる。本プロセス指針は、公共事業を担当所管課職員が進める際に、幅広い視野を持って進めることを前提に考える視点を示している。

一方で、公共事業の実施には、期限や予算はつきものである。決められた期限の中で実現するためには、多数のステークホルダーを巻き込むと時間がかかり実現困難になるといえる。その場合も、実現可能性を踏まえ、最低限どこまでの範囲まで、どのような手法で、ステークホルダーを巻き込むか。まずは、全体的視野を起点として範囲を定めていく、という姿勢が重要であると考えられる。また、最初から予算ありきの公共事業ではなく、予算がない中で、プロジェクトを実現するためにどうすればよいかを、行政だけでなく、専門家、市民、地元企業、金融機関など幅広く巻き込み、企画段階から情報をオープンにして考える姿勢が必要である。この指針を関係者で共有し、企画段階から運営に至るまで役割分担を明確化していく視点を表現している。

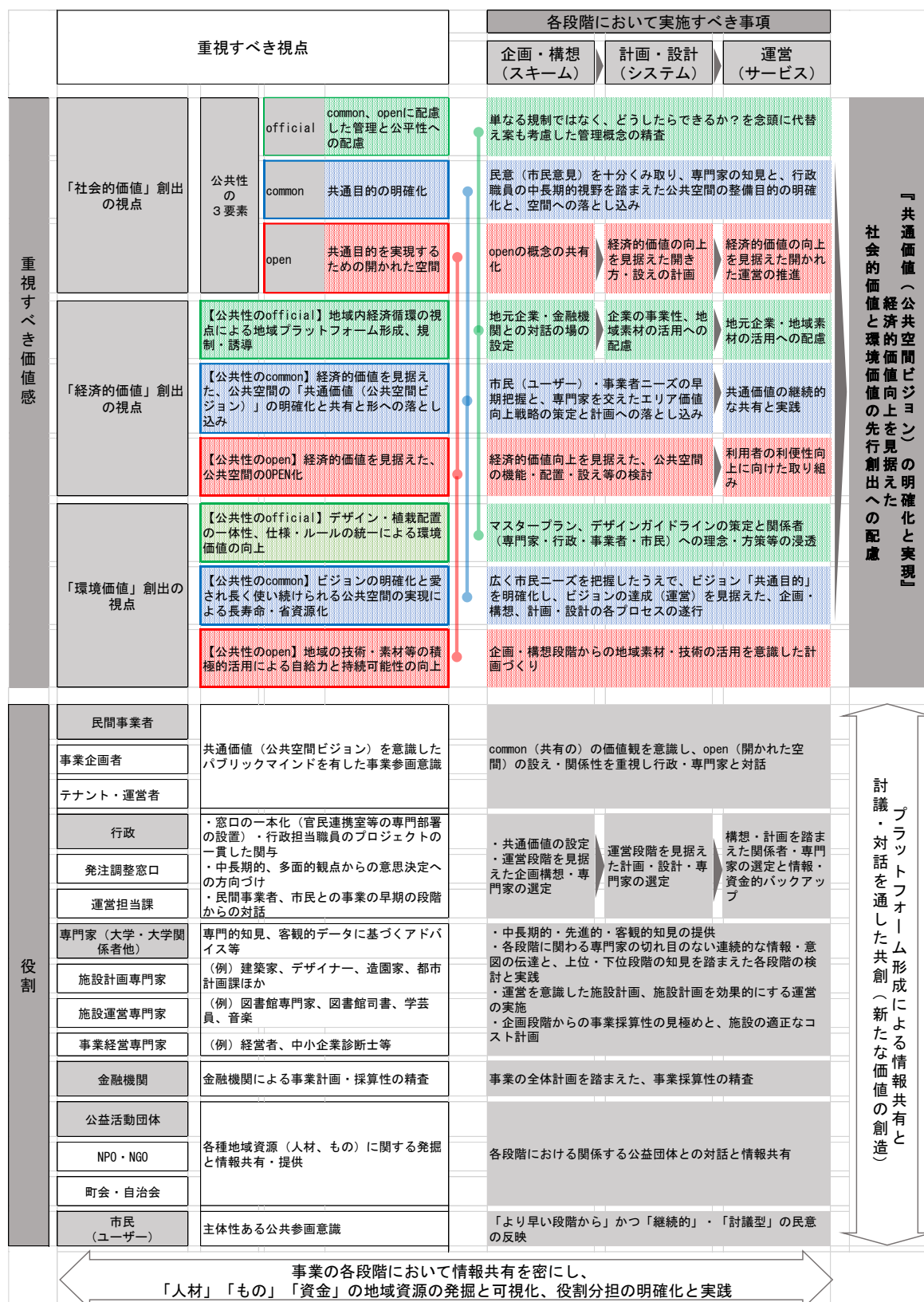


図 9-1 持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針

## 9-5. 行政ヒアリングによるプロセス指針の検証

9-4 において構築した図 9-1「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」について、行政担当者に対するヒアリング調査を行い、その有効性に関する検証を行う。

### 9-5-1. ヒアリング調査の概要

行政ヒアリングについては、2021 年 10 月 5 日から 12 日の間に、東京都及び近郊の自治体の企画部門および環境部門において官民連携事業に関わる大小の 5 つの自治体の行政担当職員に対して計 17 サンプル行った。回答は所管課の方針ではなく、担当者の個別意見として抽出した。ヒアリングを行った対象者（サンプル）の属性やヒアリングの実施状況については、以下の通りである（表 9-2）。なお、自治体 E のみは、担当者の諸事情により対面式ではなく電話での説明の上、回答シートに記入頂く形をとった。

表 9-2 ヒアリング調査の概要

自治体	人口規模	地域	部局	ヒアリング実施日	ヒアリング人数
自治体A	20万人未満	東京都近郊	企画部門	2021/10/5	6
自治体A	20万人未満	東京都近郊	環境部門	2021/10/5	2
自治体B	20万人未満	東京都近郊	環境部門	2021/10/7	1
自治体B	20万人未満	東京都近郊	企画部門	2021/10/7	1
自治体C	20万以上～50万人未満	東京都	環境部門	2021/10/8	1
自治体D	20万以上～50万人未満	東京都	企画部門	2021/10/11	2
自治体D	20万以上～50万人未満	東京都	環境部門	2021/10/11	3
自治体E	100万人以上	東京都近郊	企画部門	2021/10/12	1
				合計	17

## 9-5-2. ヒアリング調査の内容

ヒアリング調査の主な内容としては、本研究で構築した「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」について説明した上で、質疑を行い、以下の5つの設問について、回答シートにより7段階の評価と自由記述方式で意見を収集した。

表 9-3 設問の内容

### ◇設問による調査（設問表）

設問に際しては、以上のプロセス指針の概要を説明させて頂いた上で、行政職員の立場から、本プロセス指針の有効性について、以下の7段階の評価を行って頂くとともに、プロセス指針の改善点や期待する点等について、自由回答形式でご意見を頂きたいと思います。（1. 大変にそう思う 2. そう思う 3. 少しはそう思う 4. どちらともいえない 5. あまりそう思わない 6. そう思わない 7. 全くそう思わない）（7段階評価）

#### （設問）

##### ①プロセス指針の必要性

官民連携事業においては、官民対話やサウンディングなど企画段階における事業者の意見を踏まえ、発注仕様書を決定する取組みが行政現場で採用されています。本研究は、これをさらに進め、SDGs（持続可能な開発目標）の世界的潮流も視野に入れ、地域の全体最適化を見据えた官民連携事業の実現を、企画・計画・設計・運営の各プロセスを通して進めることを目指したものです。行政の現場の視点から、このような各所管および関係主体を横断したプロセス指針開発の必要性についてご意見をお聞かせください。

##### ②行政現場での活用性・有効性

プロセス指針は、以上の背景を踏まえ、地域全体で共有するビジョンを設定し、企画段階から地域社会全体の関係者の視点を踏まえ、企画・計画・設計・建設・運営を進めることで、地域の全体最適化を目指すものです。本プロセス指針は、庁内の事業推進において有効だと思われますか？

##### ③プロセス指針の表現力（わかりやすさ、妥当性）

プロセス指針では、「共通価値の明確化と設定」を踏まえ、「公共性の3要素（common：共通目的の明確化、open：いかに開くか、official：管理と公平性への配慮）」の観点から、社会的価値・経済的価値・環境価値の3つの創出を重視すべき視点と捉えています。その上で、地域の各関係者（ステークホルダー）が、企画・構想、計画・設計、運営の各段階を通じて、地域資源（人材・もの・資金）を発掘・可視化し、どのような役割分担のもとそれらを活用していくか。また、そのための情報共有の方法（プラットフォームの形成等）を定義し、関係者でそれらを共有しながら進めていく、ということ表現しています。この表現の有効性について、ご意見をお聞かせください。

##### ④プロセス指針の操作性（使いやすさ）

プロセス指針を、行政の現場において、官民連携事業に適用し業務を遂行していく場合に想定される、プロセス指針の操作性についてご意見をお聞かせください。

##### ⑤行政現場への導入可能性

公共事業推進の企画・構想・計画・設計・運営の各段階における、本プロセス指針の導入可能性についてご意見をお聞かせください。

### 9-5-3. ヒアリング調査の結果（7段階の評価）

以上の設問について、7段階の評価（1. 大変にそう思う 2. そう思う 3. 少しはそう思う 4. どちらともいえない 5. あまりそう思わない 6. そう思わない 7. 全くそう思わない）を行った結果が、以下の通りである。

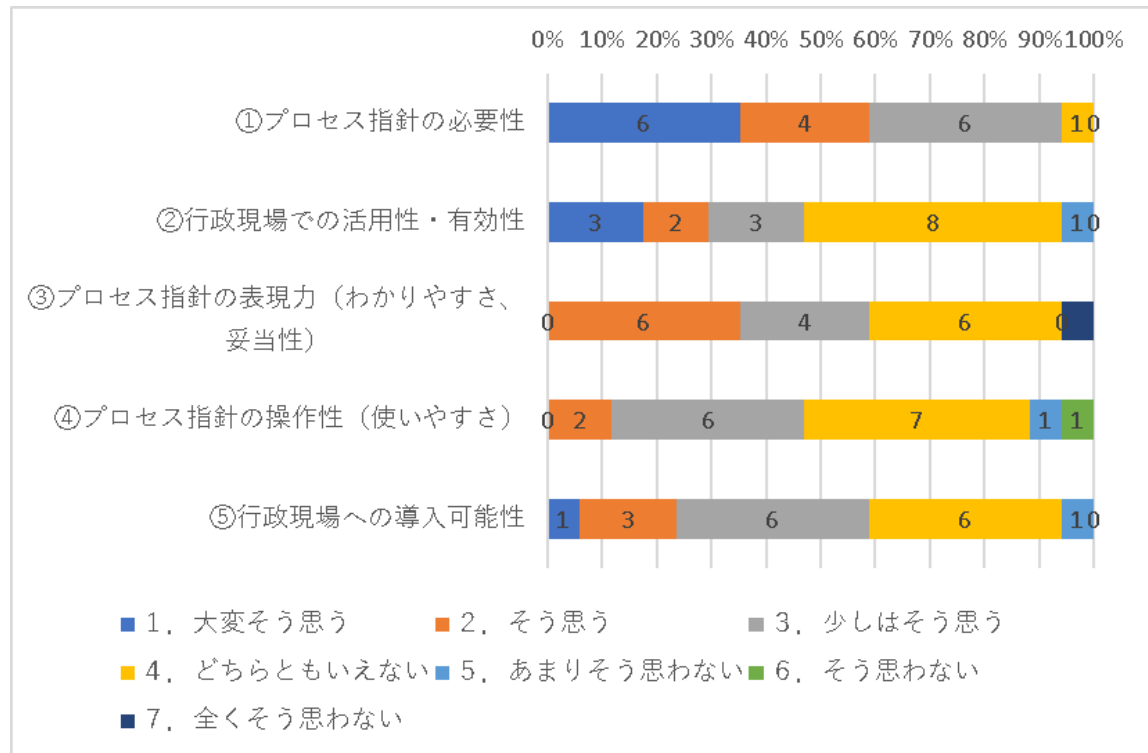


図 9-2 ヒアリング項目及び結果（7段階評価）

ヒアリング結果における有効と答えた比率（大変にそう思う、そう思う、少しはそう思う）について、「①プロセス指針の必要性」は94.12%、「②行政現場での活用・有効性」は47.06%、「③プロセス指針の表現力（わかりやすさ、妥当性）」は58.82%、「④プロセス指針の操作性（使いやすさ）」は47.06%、「⑤行政現場への導入可能性」は58.82%であった。以上のことから、本プロセス指針の「①プロセス指針の必要性」、「③プロセス指針の表現力（わかりやすさ、妥当性）」、「⑤行政現場への導入可能性」については、その有効性を評価することが出来た。

#### 9-5-4. ヒアリング調査の結果（自由記述方式）

ヒアリング調査では、以上のような設問による7段階評価方式による確認とともに、自由記述方式による意見の収集を行った結果が、以下の通りである。

プロセス指針の必要性については、必要とする意見が多かった。行政現場での活用性・有効性については、有効であるとする意見の一方で、手段の例示の必要性、指針が想定するターゲット・規模に基づき手法等を明確化することの必要性等の指摘があった。また多様な意見がある現場において価値観に基づく情報共有は困難であり指針の形骸化の指摘があった。表現力については、わかりにくさの指摘と共に、手引きや先進事例のモデルの提示の必要性の指摘があった。操作性については事業種別・規模等の利用想定との絞り込みと使い方の明示の必要性等の指摘があった。導入可能性については、評価する意見の一方で、実務への適用の具体的方法の解説の必要性への指摘があった。

表 9-4 ヒアリング項目及び結果（自由記述方式）

<p>① プロセス指針の必要性</p> <p>◎これから官民連携を始めようとする際に、何をやれば良いかの目安になる。</p> <p>◎各ステークホルダーが共通のビジョンをもとに自律的に動きながら、実効性・採算性の高い公民連携事業を実現していく、という大筋の方針はよい。</p> <p>◎小規模な市町村でも活用しやすい指針となるといい。</p> <p>◎官民連携において企画から運営まで一体で検討することは重要である。また、様々な関係者と協働することは公共施設をより良いものにする上で必要である。</p> <p>◎連携において重視すべき視点を各ステークホルダーが共有する必要性を感じる。</p> <p>○価値観による整理ではなく、合意形成のための手順を提示したものが、実務を担当する者にとって必要。それを市民及び議会、民間事業者と共有できればなお良い。</p> <p>○複合的な視点が必要になるため、指針としてまとめることの難しさを感じる。理解し、実行するためのプロセス指針があると地域はよりよくなると思う。</p> <p>○事業の大小によるところは大きいと考える</p> <p>△目安にはなと思うが、現実的なことを考えると難しいことが多いと思う。</p>
<p>②行政現場での活用性・有効性</p> <p>◎公民連携事業を推進するうえでの行政窓口の一本化、また、民間事業者との対話を重ねる体制の視点をスキームとして構築することは有効と考える。</p> <p>◎公民連携における重視すべき価値観について、その見落としがないようビジュアル的に抑えられている。</p> <p>○もう少し手段の例示があると、わかりやすく実用的かと感じる。</p> <p>○実際に活用するには実務面のプロセスを記載してあるとなおよい。</p> <p>○国と県が主導し、活用が当たり前の風潮ができ、具体的な内容を落とし込みされている資料ができれば、有効に活用できると思う。</p> <p>○プロセス指針が想定するターゲット、規模、手法等を明確化することが必要だと感じる。</p> <p>○指針の内容がプロジェクトベースで担当が対応出来ることと、行政全体にかかる組織体制について言及している部分が混在しているため、公民連携の体制づくりとプロジェクトを動かすための視点は整理されたほうがよいと思う。</p> <p>○中・小規模の案件での活用方法の説明が必要。</p> <p>△価値観に基づく情報の共有は、ダイバーシティにおける合意形成が必要な現場において、異なる立場や背景による認識の差を埋めることが困難。したがって、そのような指針を策定しても形骸化することが予見される。</p> <p>△指針としては目安となることはあると思うが、例えば、事業者とのすり合わせにしてもそこが具体的にどうすればいいかがないと難しいと感じる。</p>
<p>③プロセス指針の表現力(わかりやすさ、妥当性)</p> <p>○内容は適切であると思うが、わかりやすさに欠ける。</p> <p>○総花的なものは共有されにくいいため、ポイントを絞る必要があると思う。”</p> <p>○小規模自治体でも参照できる内容と、先進事例がモデルごとに示されているとなおよい。</p> <p>○先進事例の分析結果として、成功要因を要素別に解説したということであればわかりやすいと思う。</p> <p>○この指針をもとに公民連携事業を立ち上げる場合にこの指針を導入するということであれば、それぞれの項目の意図する理由の解説が必要だと思う。</p> <p>○内容はわかりやすいが、具体性がもう少し必要だと感じました。</p> <p>△表現したい内容に比して使われている単語が多いこと、図中の文字が多いこと、指針の構造や流れが文字で表現されていることなどにより、当該指針の目指すところがぼっと見て分かりにくい。</p>
<p>④プロセス指針の操作性(使いやすさ)</p> <p>◎実際の実務をしていると理解でき、わかりやすく感じました。実務をしていない立場だと、少々わかりにくいテーマなのかと感じましたが、すごく大事なテーマだと思う。</p> <p>◎フローがあれば操作性があがると思う。</p> <p>○もっとフォーマット性を高めた方が、あらゆる主体からのアクセス性が高まり、操作性も向上すると思う。誰もがリーダーシップをもってビジョンを示すことに対する容易性を確保することが重要だと思う。</p> <p>○地域規模や事業によって、プロセスの大小もあると考える。価値観の整理が必要だと考える。</p> <p>○指針の利用想定をより具体的に絞り込んだほうが使いやすさが高まるかと思う。</p> <p>○公民連携事業はすべてこの指針によるべきという誤解があると、例えばスモールスタートでアジャイル的な連携手法をとろうとした場合、むしろ足かせになりかねないという懸念がある。</p> <p>○企画当初から見通せない部分もあるかと思うが、時間軸が見えないためすべて見通しがついてからと考えてしまうと、または行政内部でそのように考えるかたがいると、一歩も踏み出せない状態になる可能性があるため、当初に必要なことと、動かしながら解像度を上げていく部分は書き分けが必要かと思う。</p> <p>○事業によると思うが各段階においてもより細密なフェーズが必要なこともあること、項目ごとの重大さにも大小があるなど、大事なところの起伏を付けることが必要と感じる。</p> <p>○全体を(文字ではなく)シンプルな図に落とし込み、そこに肉付けする形で再構成していくことで、内容を整理しながら使いやすい指針を目指していくとよいと考えます。</p> <p>△事業の内容・規模によっては、書き込むことが難しい内容もあると思う。</p> <p>△上司への説明には使えると思うが、実際に行動に移すときには、具体例がないので、難しいかと思います。</p>
<p>⑤行政現場への導入可能性</p> <p>◎行政の考え方として必要であると思う。</p> <p>◎何をやれば良いかの目安になるので、そういう意味で導入は可能ではないかと思います。 “一部でもというのであれば、可能であると思います。”</p> <p>◎重視する視点等、部分的に参考になる点はあるかと思う。</p> <p>○内閣府の PFI 推進室あたりからフォーマットとして導入されれば、可能性はあると思う。</p> <p>基本方針・計画が重要であるが、それを建設から運営まで長期的にぶれずに維持する仕組みが含まれるとよい良いと考える。</p> <p>○既存の公共にはなかなか理解が得られないことも多い。概念的な部分と正に実務的な部分と例示して、理解を広めていくことが大切だと感じます。</p> <p>○プロジェクトごとなど、町の課題に即したものとよいと思う。</p> <p>○まったく公民連携をやっていない自治体では導入もあるかと思う。</p> <p>○プロジェクトの種別ごとに具体例を示し、それぞれの具体的な内容(ワークショップをどのように開催しどれくらい時間が要するなど)があればいいと思う。</p> <p>○価値観や役割の全てを埋めていく必要がなく、かいつまんで設定することは小規模な事業にも当てはまるのではないかと考える。</p> <p>△導入するためには、プロセスだけでは行うことができない様に思います。提案も必要ですが、どの様にする・できるかを書いてほしいと思う。</p> <p>△一方公民連携で大変重要な民間(市民、事業者、団体等)との関わりかたについては抽象的であり、例えば「民意を十分くみ取る」「広く市民ニーズを把握し」等を「どのように」という部分に対しさらに重視すべき視点を説明する必要があると思います。</p>

(◎有効性、○可能性、△課題)

## 9-6. まとめ

ヒアリング結果からプロセス指針の必要性・活用性・操作性・導入可能性について一定の有効性を確認することができた。特に、官民連携を企画・構想・計画から運営段階に至るまで行政の担当所管と庁内の関係所管、そして庁外の様々なステークホルダーが関わるにあたり、プロジェクトのフローに即して何を目指し何をなすべきかを考える前提となる全体の見取り図といえるプロセス指針がこれまでなかったために、9割を超す自治体関係者が官民連携事業プロセス指針の必要性を認めたものと考えられる。

なお、過疎化が進む地方都市では、地域活性化など市民の共有価値を見出しやすいが、大都市では価値観が多様化し共有価値の設定は困難ではないかと考えられる。これに対しては、プロセス指針のターゲットとなる自治体やプロジェクト種別の絞り込みの一方で、価値観ではなく合意形成の手順を具体的に明示することによる指針の検討が必要である。また、プロセス指針を実務の現場に落としこむにあたり、使いやすさに配慮したフォーマット性の向上、手引きの充実、さらにプロジェクトの種別・用途ことのモデルの整備が必要である。プロセス指針については今後、実務への現場での適用性を踏まえた内容の精緻化が必要である。新たに公共空間を整備する地方自治体の実務の場で適用・試行を行い、有効性をさらに検証し改善を加えていく必要がある。社会的価値と環境価値と経済的価値のバランスの図られた持続可能な公共空間の整備実現に向けて、今後さらなるを進めていきたい。



## 補注

(1) ビジョンとは、新しい社会行動の型における目標の体系から抽出された全体目標、行動過程の体系から取りまとめられた全体の戦略、および行動ルール of 3 要素によって組み立てられた将来像であり、この像は意識的に思念できる一種の言語的シンボルであるとしている。

## (第 9 章 引用・参考文献)

- [1]環境と開発に関する世界委員会、「地球の未来を守るために」、福武書店、1987 年
- [2]亀山康子、「持続可能な発展」と「持続可能性」、特集：持続可能な社会への転換方策、国環研ニュース、2013 年度 32 巻 6 号、2014 年 2 月
- [3]国土交通省大臣官房官庁営繕部、「営繕事業のプロジェクトマネジメント要領」（平成 25 年改訂版）平成 18 年 3 月 31 日国営整第 166 号、最終改定平成 25 年 3 月 29 日国営整第 183 号
- [4]内閣府、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」（令和 3 年 6 月 18 日改正）
- [5]内閣府、総務省、国土交通省、「PPP 事業における官民対話・事業者選定 プロセスに関する運用ガイド」平成 28 年 10 月
- [6]内閣府、国土交通省、「PPP/PFI 地域プラットフォーム運用マニュアル」、平成 29 年 3 月
- [7]内閣府経済社会総合研究所、「公民連携手法研究報告書」、平成 27 年 7 月、p 49
- [8]木村俊昭、「地域創生成功の方程式ーできる化・見える化・しくみ化」、ぎょうせい、平成 28 年 7 月、p 202
- [9]熊田禎宣監修・計画理論研究会編、「公共システムの計画学」、技法堂出版、2000 年、pp. 92-108
- [10]齋藤純一、「公共性」、岩波書店、pp. iii-xi、2000
- [11]遠藤薫編著「ソーシャルメディアと＜世論＞形成」、東京電機大学出版局、pp. 38-39、2016
- [12]マイケル・E・ポーター、マーク R. クラマー、「経済的価値と社会的価値を同時実現する共通価値の戦略」、ダイヤモンド社、2014、Kindle 版
- [13]中山政行、亀山秀雄、「P2M プラットフォームマネジメントによる地域活性化の事例分析」、Vol. 8 No. 2、pp. 71-82、国際 P2M 学会誌、2014
- [14]吉田邦夫、山本秀男編著「実践プログラムマネジメント」日刊工業新聞社、pp. 46-49、2014
- [15]根本祐二（東洋大学教授・PPP 研究センター長）、2011、「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 2 号
- [16]松下幸之助「企業の社会的責任とは何か？」、PHP 研究所刊、1973 年
- [17]政策シンクタンク PHP 総研、研究報告「企業は社会の公器-これからの社会をつくる企業経営とは-」2018 年 8 月 「企業は社会の公器」プロジェクト、株式会社 PHP 研究所、2018 年 8 月、p 4
- [18]駒澤大学ホームページ、杉山里枝（駒澤大学経済学部准教授）、「渋沢栄一から学ぶ次世代型 CSR のヒント」（2021 年 8 月 5 日最終閲覧）

## 第10章. 結論

### 10-1. 各章の要約

本研究は、持続可能な地域社会の形成の実現に向け、官民連携による公共空間の整備・運営手法に着目し、そのために有効な仕組みを明らかにした上で、「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」の構築を行ったものである。

具体的には、市民への課税権のある官（地方自治体）が地域社会の運営事務局として最も有効に機能する存在であると捉えた上で、持続可能性（経済的価値）と公共性（社会的価値）と環境的価値のバランスを踏まえた、魅力的な公共空間の整備・運営を実現するためにはどうしたらよいかという問題意識から、「公共性の概念」・「公共性と収益性のバランス」・「官民連携の現状」・「民意の反映手法」を押さえた上で、「地域活性化に資する公共空間の公共性」、「官民連携事業のマネジメント手法」を踏まえ、「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針」の有効性と課題について考察を行ったものである。

第1章では、研究の背景と目的として、従来の官民連携事業においてイニシャルコストを平準化するサービス購入型が8割を占める中で、付加価値の創出を持続的に可能とする官民連携事業の実現方策の必要性を踏まえ、持続可能性（経済的価値）、公共性（社会的価値）、環境的価値のバランスの図られた官民連携の実現方策についての検討の方向性を示し、論文構成と検討項目を整理した。

第2章では、公共空間と公共性について、4つの結合概念に基づき整理を行い、公共性の3つの要素を踏まえながら、公共空間の質について検証を行った。公共空間は、日本では一般的に行政が整備するものとされているが、4つの結合概念を踏まえると、民間が整備する空間にも公共性は認められ、民間が主体的に整備するからこそ、commonとしての共有目的が明確になり、質の高い公共空間の整備・運営が実現されるケースもあることを確認した。

一方で、行政機関が整備する公共空間は、officialの側面が強く、commonやopenの側面が弱いと考えられ、特に、官民連携を踏まえ公共空間の質を高めるためには、2-4-2で述べたように、官民のコミュニケーションを踏まえ、その公共空間の共有目的を明確にし、何のために、いつどこまで誰に対して開くのかを、プロジェクトごとに定義づけていくことが必要であると考えられる。

本研究の目的である、「開かれた公共性と持続可能な地域社会の形成の実現に向け、官民連携事業に着目し、そのために有効な仕組みを明らかにすること」と照らし合わせた場合に、開

かれた公共性である open であることに加え、官民の対話により common としての空間の共有目的・ビジョンを明確にしていくことが、地域社会の構成要素である公共空間の質と持続可能性を高めることにつながるという仮説を設定した。

第3章では、官民連携事業における「官の決定権問題」の存在と、これを回避するために民間提案と市民参加が重要であることを先行研究から確認した。官と民が共有できる共通価値を設定し、社会的価値と経済的価値のバランスを図りながら事業を進めていく方向性の重要性を明らかにした。その際に、社会的価値の先行創出が、経済的価値を高めることになるという順序の妥当性を明らかにした。

官民連携事業では、官が整備・運営主体となる構造がある中で、公共性のあり方を官が一方的に決定してしまう「官の決定権問題」が存在し、これを回避する知恵が、民間提案と市民参加であることを、先行研究から確認した。また、千葉市の公園運営に関する官民連携事業の事例報告をもとに、上述した「官の決定権問題」により、行政側が一方的に考える「公共性の担保」が、民間の収益性を圧迫し、結果として公共空間の持続可能性を阻害することになったことを確認した。これを踏まえ、官と民が公共性と収益性の両方の視点を踏まえて追及できる「共通価値」の設定の重要性を明らかにした。さらに、社会的な共通価値の追求に向けて、社会的価値と経済的価値の各創造のバランスの重要性を先行研究から押さえたうえで、特に、社会的価値の先行創出が、経済的価値を高めることにつながるという順序の妥当性を明らかにした。

第4章では、官民連携による公共空間の整備・運営と題して、我が国における官民連携事業の経緯や変遷に触れるとともに、我が国の PFI 事業の実施状況を概観し、東京都調布市調和小学校の PFI 事業の評価内容を確認し、PFI についてはサービス購入型が多く、多くの自治体が効果を実感している結果を確認した。

まず、官民連携が、1980 年代に低成長時代に移行し税収の伸びの低迷と公共事業・サービスの需要課題に伴う財政逼迫が問題となる中で、民間委託・民営化・規制緩和といった流れの延長線上に出てきた取り組みであることを確認した。その上で、VFM (value for money) すなわち費用対効果の視点を踏まえ、官と民が対等な立場で連携することにより、地域の全体最適な価値を創出していく方向性が重要であることを考察した。また、我が国における PFI の事業類型・実施状況および過去 20 数年間に及ぶ実施結果と効果等について先行研究をもとに確認した。PFI 事業は平成 11 年度の開始から件数は伸びており、公共事業手法としては一般化していないものの、選択枝の一つにはなっている状況を確認した。なお、先行研究における自治体(159

事業）に対する調査結果をもとに、事業類型については、サービス購入型が 8 割以上を占め、独立採算型が 1 割未満であり、建設・運営費の支払いを分割し平準化するケースが多く、民間事業者の能力を最大限発揮させる手法としての独立採算型が普及していない状況を確認した。また、PFI 導入時に期待した効果としては「財政負担の縮減・平準化」とともに「サービス水準の向上」の回答が多いのに対して、実際の PFI 導入の効果としても、「想定を上回る効果があった」および「想定通りの効果だった」との回答が多い結果となっていることを確認した。

さらに、サービス購入型である東京都調布市立調和小学校の PFI 事業について事業終了後評価の内容を確認した。本事業は「校舎・体育館・付属施設の建設・維持管理、運動場の設計、整備、維持管理、プールの運営」を民間事業者が実施するものであり、事業期間は 15 年間と設定され、その間、自治体が事業費を支払い続けるというものである。当事業の PFI 事業評価報告書からは、事業開始時点で導入効果として期待した「財政の縮減」「支出の平準化」「サービスの質の向上」という 3 つの効果は、事業終了時点での評価で満たされていることを確認した。しかし、サービスの質の向上は、あくまでも行政側が設定した要求水準上の項目である「施設利用者数、稼働状況、不具合発生から対応までの日数、プール利用者の満足度等」に関するものである。官と民が双方に知恵を出し合うことによる「共創」（相乗効果的な付加価値）を確認することができないことを考察した。

第 5 章では、民意を反映させる自治の仕組みと民意の反映手法について考察した。まず、民意の反映に関する問題意識として、従来の PI、ワークショップ、アンケートに加え、高度情報化社会に対応した新たな自治の仕組みの必要性を確認した。さらに、民意については固定的なものではなく絶えず変化するものであり、政策決定にそのまま活かすことができない状況もしばしば生じている。こうしたことを前提に、民主主義の理想に向け、「絶えず改善を図り続ける営み」こそが重要であると捉える態度が必要であることを確認した。民意の的確な反映と、最適なまちづくり施策の方向性として、先行研究から「討議型民主主義」の重要性を確認した上で、「具体的な人やモノの実態（定量データ）」と、「人々の個人の感覚に基づくニーズとしての民意（定性データ）」とを分けて捉え、政策として反映させていくことが、より最適なまちづくり施策に結びつく方向性と、加えて、市民参加プロセスにおいて討議型民意を重視し、「専門家」と「行政職員」が関与し、専門的・中長期的・全体的観点から適切な判断を加えていくことが不可欠である点について考察した。

第 6 章では、国土交通省および内閣府等が公表する官民連携事業に関する報告書において掲載

している 95 事例を対象に 6 つの抽出の視点を設定し、第一段階として 15 事例を選定し、各 15 事例の事業フローの整理・分析を行い、さらに新たな 6 つの抽出の視点を設定し第 7 章以降で検証するための 1 事例として紫波町オガールプロジェクトを選定した。

15 事例から 1 事例を抽出した 6 つの視点としては、①地方都市を対象とした事業であり、②地元企業の関与や地場産材の活用など地域内経済循環の視点が加味されていること、③公共性の open/common への配慮があること、④コミュニティ創出・地域活性化の視点があること、⑤事業プロセスにおける市民参加や施設運営の担い手づくりの視点など市民の関与が意識されていること、⑥各整備段階における専門家の関与があることである。

さらに、オガールプロジェクトは、事業発案段階から、専門家としての大学が関与し、民間側が公共側（紫波町公民連携室）と対等な立場で対話と連携を図りながら、エリア全体の価値向上を見据え、複数の官民複合プロジェクトを対象に企画・計画・設計・整備・運営を進めた点に特徴があり、竣工後の評価も高いという点から対象事例として決定した。

第 7 章では、図書館整備プロセスにおいて把握されてきた市民意見には、公共性の 3 要素のうちの common（共通の）と open（開かれた）が顕著にみられることを確認し、市民参加に加えて、行政職員及び専門家の適切な関与により、施設目的が明確になり、開かれた施設整備につながることを明らかにした。施設を具現化する手段として市民参加があるが、市民参加ありきでうまくいくわけではない。行政職員と専門家の適切な関与があつて、適切な市民参加プロセスを踏み、市民意見を適切に反映した施設整備へとつなげることが可能となることを、事例検証において考察した。

第 8 章では、紫波町における官民連携事業「オガールプログラム」（P2M 理論による説明上「プログラム」と記す）の一事例を対象に、創造的統合マネジメントを適用し、プログラムマネジメントに関わった民間 PM、および公共 PMO の役割について検証した。

プロファイリングマネジメントにおいては、第 3 章（公共性と収益性—社会的共通価値の追求—）において、「共通価値の創造は、けっして利他的活動や奉仕的活動などのフィランソロピーではなく、社会的価値を創造することで経済的価値も創造するという利己的な行為」であることを確認したが、オガールプロジェクトの事例検証により、社会的価値の先行創出による経済的価値の創出の妥当性を改めて確認することができた。

その上で、地域活性化に資する官民連携事業のプログラムマネジャーの役割として、官と民のプログラムマネジャーが企画・構想段階から並列な立場で連携し、民間プログラムマネジャーは「経済自立性の担保」、公共プログラムマネジメントオフィスは「公共性の担保」の視点から役割を果たすことで付加価値の創出を可能とする官民連携事業が実現されやすくなること

が、オガールプロジェクトの事例分析を通して明らかになった。その際に、民間の視点からプログラムマネジメントの関与する民間プログラムマネジャーは、公共 PMO ではなく、自治体組織の外に設置することの重要性を指摘した。また、運営段階におけるプラットフォームマネジメントの課題を明らかにした。

第 9 章では、第 7 章と第 8 章におけるオガールプロジェクトの検証を通じて「公共空間整備・運営マネジメントの 5 つの要点と 10 の視点」を設定し、これに基づき、地域の全体最適化を見据えた「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針（官民連携事業プロセス指針）」を構築した。その上で、自治体ヒアリングを踏まえ、当該指針の有効性を明らかにした。

## 10-2. 本研究の結論

本研究の結論は、次の 6 点に集約することが出来る。

- ① 本研究では、公共性は私有空間にも存在し、今後公共性の再評価を行い、私有空間も含めた行政施策の展開が必要であること。また、社会的価値の先行創出が経済的価値の創出につながることを確認した上で、特に公共事業の持続性の担保の観点から社会的価値と経済的価値の両方の創出バランスを図った事業プロセスが重要であることを明らかにした。（第 2 章、第 3 章）
- ② 国内で取り組まれている PFI 事例の検証を通じて、コスト削減やサービスの質の向上等の効果を既存の PFI 事業が実現できていることを確認したが、一般的にプログラムマネジャーが存在する場合の官民連携事業においては、公共プログラムマネジャーの下に民間プロジェクトマネジャーが配置される構図としての連携と捉えられ、民間プロジェクトマネジャーは、行政が決めた枠組みの中で「コストダウンや効率化」を果たすことが役割となりやすく、行政の思考の枠組みを超えるイノベーションが起こりにくい、という点を明らかにした。（第 4 章、第 8 章）
- ③ 民意の的確な反映と、地域の全体最適化に向けたまちづくり施策の方向性として、「討議型民主主義」の重要性を確認した上で、今後さらなる急速が予測される IoT(Internet of Things)技術、ビックデータ、人工知能(Artificial Intelligence: AI)等の各種技術の動向を踏まえ、「具体的な人やモノの実態（定量的データ）の把握と予測」をもとにした専門家による客観的判断材料の整理と提示の必要性和、実態データを踏まえた上で「市民としてどう判断するのか」の民意の抽出対象を吟味し、討議型により民意を深めていく必要性があるという考え方を整理した。（第 5 章）

- ④ 公共性の3要素（common、open、official）のうち、従来の公共事業では、official（公的な）が重視されてきた状況の中で、事業プロセスにおいて市民意見を取り入れることで、公共性の3要素のうちのcommon（共通の）とopen（開かれた）が顕著にみられることを確認し、さらに市民参加に加えて、行政職員及び専門家の適切な関与により、施設目的が明確になり、開かれた施設整備につながることを明らかにした。（第2章、第6章、第7章）
- ⑤ 本研究では、オガールプロジェクトの事例検証を通じて、官と民のプログラムマネジャーを並列に据え、スキーム段階からサービス段階を踏まえたプログラムマネジメントを行い、民間プログラムマネジャー（民間PM）が「経済自立性の担保」の視点から、公共プログラムマネジャー（公共は組織体として、公共PMOとして記す。）は「公共性の担保」の観点から、各役割を果たすことで、付加価値の創出を可能とする官民連携事業が実現されやすくなることが、オガールプログラムの事例分析を通して明らかにした。特に、民間PMは、自治体組織の外に設置することが、民間側の柔軟な発想を引き出しやすい点、公共PMOは、個別プロジェクトを総合的に調整する企画課内に官民連携室（自治体により名称は異なる）等として設置する部署を想定し、首長直轄となることが効果的と考えられる。個別プロジェクトを担当する営繕課や教育施設課等の所管課はP2M理論におけるプロジェクトマネジャーの役割を果たすが、個々の担当課のプロジェクトを統合的に俯瞰的な立場でプログラムマネジメントをしていく役割には、通常の自治体では位置づけられていない。このため新たに公共PMOを担う所管課を位置づけ、地域内の視点を重視しながら、庁内の関係所管課を統合的にマネジメントしていく役割を担わせることの必要性を明らかにした。（第6章、第8章）
- ⑥ 本研究では、岩手県紫波町オガールプロジェクトの検証を通じて、「公共空間整備・運営マネジメントの5つの要点と10の視点」を設定し、官民連携による公共事業で課題となっている行政事業の持続性と、共有価値の創出に着目した「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針（官民連携事業プロセス指針）」の構築を行うことができた。その結果、実用性、操作性、活用性、有効性、妥当性等の観点から自治体職員に対するヒアリング調査を行い、一定の有効性を明らかにすることができた。特に、官民連携を企画・構想・計画から運営段階に至るまで行政の担当所管と庁内の関係所管、そして庁外の様々なステークホルダーが関わるにあたり、プロジェクトのフローに即して何を目指し何をなすべきかを考える前提となる全体の見取り図といえるプロセス指針がこれまでなかったために、9割を超す自治体関係者が官民連携事業プロセス指針の必要性を認めたものと考えられる。本研究における特筆すべき成果であると捉えられる。（第6章、第9章）

### 10-3. 「官民連携事業プロセス指針」の適用上の限界と注意点

本研究では、官民連携事業「オガールプロジェクト」の事例検証を通じて「官民連携事業プロセス指針」を構築した。この指針においては、地域の共有価値（ビジョン）の実現に向け各ステークホルダーが企画構想・計画・整備の段階において価値観を共有し役割分担を図るというものである。当該プロジェクトが進められた岩手県紫波町は地方都市であり、「地域活性化」を地域の共有価値（ビジョン）として据えられやすい。このため特に、地域課題が明確であり、関係者で共有しやすい地域、特に過疎化や中心商店街の空洞化等が進む地方都市においては、特に適用性が高いと捉えられる。

なお、ヒアリング結果からプロセス指針の一定の有効性ととも課題が確認できたが、大都市では価値観が多様化し共有価値の設定では困難である可能性があり、この点を注意点として挙げる。

### 10-4. 今後の課題と展望

本研究では、持続可能な地域社会の形成に資する官民連携による公共空間の整備・運営のマネジメントに向けて、「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針（官民連携事業プロセス指針）」を構築した。社会的価値と環境価値と経済的価値のバランスの図られた持続可能な公共空間の整備実現に向けて、さらなる研究を進める必要がある。今後の課題と展望を以下に述べる。

#### ①本研究のさらなる深化と国際的研究への発展

本研究では、経済的価値と環境的価値と社会的価値の3つの側面から公共空間の整備運営を捉えていく必要性を述べてきたが、「持続可能性」を考える上で、第一義的には公共空間の経済的価値の側面への配慮が重要となる。本研究が事例検証の対象としたオガールプロジェクトについては、今後築年数を経ることで施設の維持管理費や改修費等の支出が予想される。このため、コスト面を含めた追跡調査を定点観測的に行い、建物のライフサイクルに関する有用なデータを収集・分析していく必要がある。さらにその上で、環境的価値への配慮については、ライフサイクル全体を通じた地域資源の活用（地場産材の建材・地域熱供給への活用）による経済的側面とCO2削減等への効果など分析・検証を進めていくことで研究のさらなる深化を図っていききたい。また、本研究では、国内事例を対象に事業プロセスの分析等を行っているが、上記の価値指標の視点も含め、海外の事例も対象に事業分析等を行い、国際的研究への発展も視野に進めていきたいと考える。

#### ②「官民連携事業プロセス指針」のさらなる検証による精緻化と充実

本研究で構築した「官民連携事業プロセス指針」については、ヒアリング結果からプロセス指針の一定の有効性を確認できたが、中心市街地の活性化など共通の価値観を見出しやすい地方都市と比較し、大都市では価値観が多様化し共有価値の設定では困難ではないかと考えられ



る。これについては、価値観ではなく合意形成の手順を具体的に明示することによる指針の検討が必要である。

また、ターゲットとなる自治体やプロジェクトの種別の絞り込み、プロセス指針の活用に適した人口規模に関する検証を含めて、今後、実務への現場での適用性を踏まえた内容の精緻化が必要であり、使いやすさに配慮したフォーマット性の向上、手引きの充実、さらにプロジェクトの種別・用途ごとのモデルの整備等が必要である。新たに公共空間を整備する地方自治体の実務の場で適用・試行を行い、実装に向けたモデル化をさらに進めていきたい。

### ③地域の全体最適化を踏まえた民意の反映手法の開発

第5章において、民意の反映手法として討議型民主主義に基づく「討議型民意」の重要性とともに、討議型には時間とコストがかかるという課題も確認した。ICT化のさらなる進展を踏まえ、「具体的な人やモノの実態（定量的データ）」と、「人々の個人の感覚に基づくニーズに基づく民意（定性的データ）」とを切り分けて捉える必要がある。中長期的には、ビックデータやAI技術等に基づく定量的分析データと、ICT技術を効果的に活用した討議型民意とをミックスさせ、政策判断の際には、専門家の知見も踏まえ合理的かつ効果的な判断を下す方向性が必要と考えられる。こうした技術を活用した討議型民意を、社会的な理解と技術的進化を踏まえ段階的に、取り入れていくことが重要である。「官民連携事業プロセス指針」も活用しながら、一つの地域あるいは自治体のモデルプロジェクトから先進事例を段階的に創出し、検証を繰り返していくことが今後の課題である。

### ④地域の全体最適化に向けたプラットフォームマネジメント手法の開発

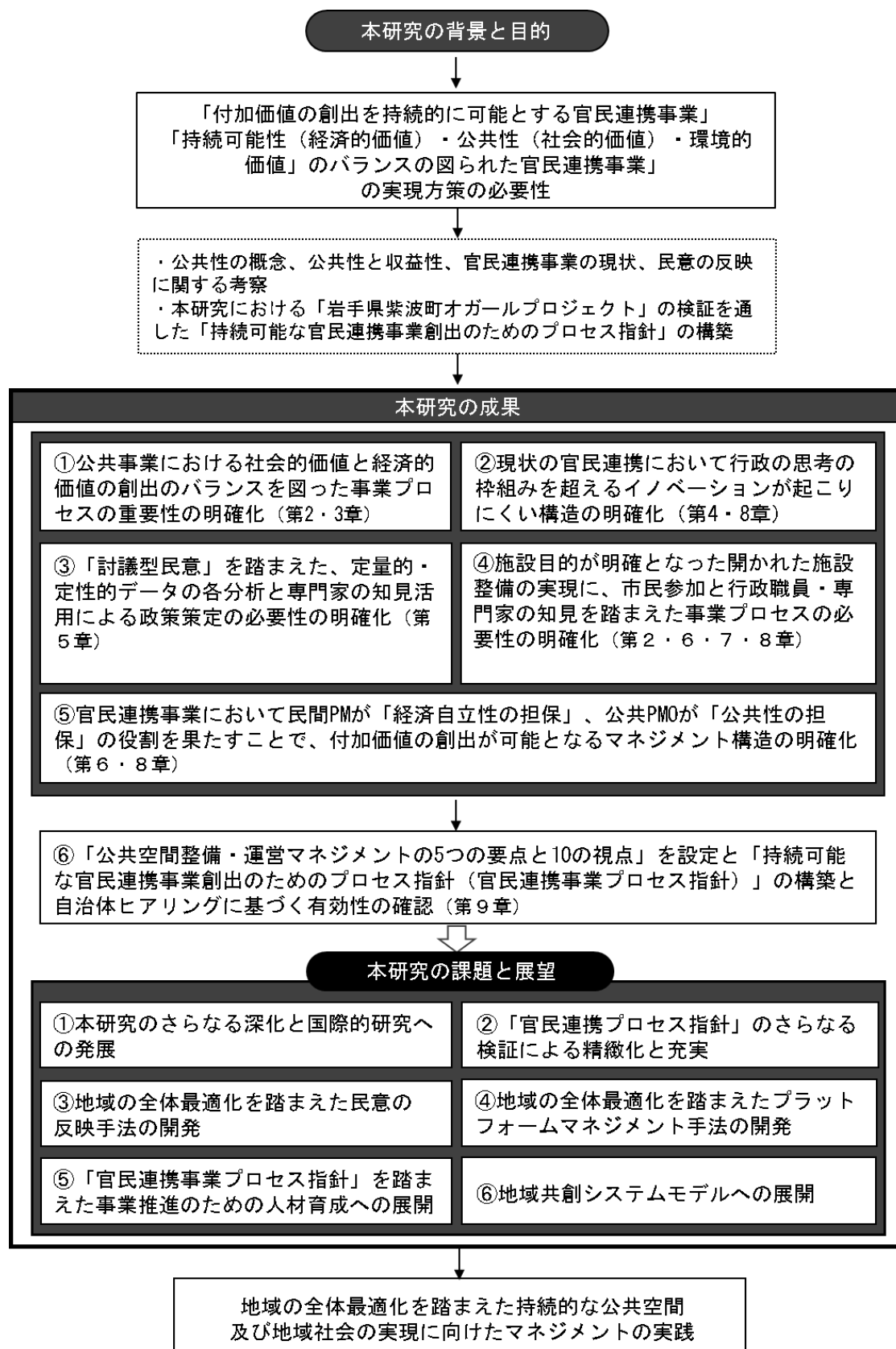
地域の全体最適化を踏まえた、共創、創発、イノベーションの創出に向けては、官民共創のためのプラットフォームマネジメント手法の深化が必要である。国内外のプラットフォーム事例の実態調査と分析を行い、それらをP2M（プロジェクト&プログラムマネジメント）理論等を導入しながら実践的モデル化を進める必要がある。各ステークホルダーの知見と関係性を適切に把握・活用した地域プロジェクトの具現化に向け、自治体でのモデルプロジェクト等を通して、その進度に応じた段階的な効果測定等も必要と考える。そのための評価手法の開発等も今後の課題である。

### ⑤「官民連携事業プロセス指針」を踏まえた事業推進のための人材育成への展開

事業推進においては、組織デザインと人材育成の両面が必要であるが、本研究において構築した「官民連携事業プロセス指針」は、事業プロセス・各組織の関わりと体制・マネジメント手法等を対象とした組織デザインに主眼をおいてきた。今後は、構築した本プロセス指針をもとに、人材育成を視野に入れた発展的な取り組みが必要であると考えられる。また、これを具体的に進める上では、民間PMと公共PMの人材への依存度について今回対象事例と他事例との比較・評価等を行っていくことも必要と考えられる。

#### ⑥地域共創システムモデルへの展開

従来型の行政機関が関与する公共性及び公共範囲を再評価し、「官民連携事業プロセス指針」をさらに推し進め、地域の全体最適化を見据えた「地域共創システムモデル」の構築に取り組む必要がある。国内外の政府組織の実態調査を踏まえ「公共範囲」を再定義すると共に、官と民（企業・市民）の共創システムを評価する「地域共創指標」の構築。さらにモデル都市を選定し、「地域全体最適化」の有用性の検証を行い、これらを踏まえ「地域共創システムモデル」の構築を、自治体の公共プロジェクトを通じた実証と実装を通して進めていくことが必要である。



## 謝 辞

本論文は、前職の民間企業や一般社団法人公共建築協会、そして世田谷区の職員として関わってきた公共建築や街づくりに関する実務経験と、コミュニティシアター「川越スカラ座」の再生やコミュニティ・ビジネス・ネットワークなどの NPO・NGO 活動等を通して、行政・事業者・市民の各立場から得た公共空間に関する学びや気づきを土台としながら、多くの方々からのご指導とご助言、そしてご協力を頂きまとめたものです。

指導教員をお引き受け頂いた宮城大学大学院事業構想学研究科教授の風見正三先生には、本学入学以前の日本計画行政学会コモンズ研究専門部会への参画のお誘い等を含め、事業構想学の研究に取り組む契機をお与え頂くとともに、博士後期課程入学以来、様々なご指導とご助言を賜りました。謹んで感謝の意を表します。

学位論文の審査委員会の主査をお引き受け頂いた蒔苗耕司先生には、職務との折り合いの中で長期履修を選択しさらに途中休学を重ねるなど進捗が滞っていた期間も含めて、論文としての着実な成果への意識の必要性や研究の発展に関するご助言と励まし、細部にわたる丁寧なご指導を頂きました。副査の徳永幸之先生には、中間報告会、予備審査、本審査などの審査委員会の各過程において、論文としての掘り下げと完成度を高める上で必要な視点についてご指導を頂きました。厚く御礼を申し上げます。

本論文のメインテーマである第8章「地域活性化に資する官民連携事業のマネジメント」は、国際 P2M 学会誌の査読論文がベースとなっております。とりまとめにあたり、国際 P2M 学会編集委員長の武富為嗣先生、早稲田大学理工学術院環境総合研究センター主任研究員（研究院准教授）の永井祐二先生、同志社大学教授の大和田順子先生には、P2M 理論の学理や適用方法などについて数々のご指導を頂きました。特に永井先生には国際 P2M 学会への2度の査読論文の提出の過程で的確なご助言とご指導を頂きました。また大和田先生には、日本計画行政学会コモンズ研究専門部会で一緒させて頂いて以来、風見研究室の先輩として励ましとご助言を頂きました。深く御礼を申し上げます。

本論文の事例検証の対象とさせて頂いた岩手県紫波町オガールプロジェクトの現地調査とヒアリングに際しては、同町企画総務部企画課長の鎌田千市様、オガール企画合同会社相談役の八重嶋雄光様、紫波町情報交流館長（図書館長）の藤尾智子様、同図書館主任司書の手塚美希様、他関係者の皆様に大変お世話になりました。謹んで御礼を申し上げます。

本論文の第9章で構築した「持続可能な官民連携事業創出のためのプロセス指針（官民連携事業プロセス指針）」に関する行政ヒアリングにおきましては、東京都及び近郊の自治体の企画部門と環境部門の関係者の皆様にご協力頂き、今後の研究の発展につながる大変有意義なご意見を頂戴することが出来ました。謹んで御礼を申し上げます。

東京農業大学教授の木村俊昭先生には、地域創生に関する勉強会への参加を通して国内外の

幅広い人的ネットワークに触れる機会をお与え頂くとともに、地域創生のご経験を踏まえたお話から、本論文とりまとめに際しての数々のヒントを頂きました。謹んで御礼を申し上げます。

博士後期課程入学前に風見先生のお誘いで参画し、10年間にわたり事務局・運営幹事を務めさせて頂いた日本計画行政学会コモンズ研究専門部会においては、中央大学名誉教授の細野助博先生、法政大学教授の故・保井美樹先生をはじめ、研究活動を共にさせて頂きました諸先生方と実務家の皆様から多くのご示唆を頂きました。本論文の思考の根底には50回に及ぶ当研究会活動を通じて深めた問いや学びがベースにあります。心から感謝を申し上げます。

東京都立大学客員教授の山本康友先生には、前職の公共建築協会在職時から現在に至るまで論文のテーマ設定の前段階からご助言と励ましを頂きました。心より御礼を申し上げます。

また、風見研究室に在籍させて頂きました間、関東と仙台との距離から頻繁な関わりは難しい状況でしたが、研究室所属の大学院博士後期課程、前期課程および学部の皆様との交流や各研究活動が励みになりました。秘書の齊藤様にも、様々な事務手続き等で大変お世話になりました。深く感謝の意を表します。

本研究を学位論文として書き上げることが出来たのは、ここに記すことの出来なかった方々も含めて、多くの皆様のご指導、そして調査、研究に協力して下さった全ての方々のご支援の賜物です。改めて深く感謝申し上げます。

筆者は、学部の建築学科在籍時から大学院そして社会人の20数年の時を経て、絶えずコミュニティそして公共空間のあり方に強い関心を持ち続けてきました。その原点は祖母の出身地である長野県小諸市平原で過ごした子供時代の夏にあります。遠くの神社からの湧き水が水路により集落の家々の裏庭を流れ、母屋を含めて計3棟の家屋が中庭を囲んで配置される空間に親戚一同が集まり生まれた、あたたかなコミュニティの空間体験が、地域社会と公共空間のあるべき姿への関心につながり、それが本論文のとりまとめの原動力の根底にあります。最後になりますが、こうした原体験を与えてくれた今は亡き祖父母、そして両親に、また辛抱強く温かく見守ってくれた私の家族に心からの感謝を捧げます。

2022年3月 著者

## 関連する研究業績

### 審査付論文

1. 東海林伸篤・風見正三：「地域活性化に資する官民連携事業のプログラムマネジャーの役割」（国際 P2M 学会誌、pp. 121-142、2021 年 16 巻 1 号、2021. 9）【第 8 章に関連】
2. 東海林伸篤・風見正三：「地域活性化に資する公共空間の公共性に関する考察—紫波町オガールプロジェクトの市民参加型公共施設整備の事例から—」（地域活性学会研究誌「地域活性研究 vol. 15」、pp. 125-134、2021. 10）【第 7 章に関連】
3. 東海林伸篤・風見正三：「持続可能な地域社会の形成に資する官民連携事業創出のためのプロセス指針の構築」（日本環境共生学会学会誌「環境共生」2021、pp. 1-12、2021. 11）【第 9 章に関連】

### その他の発表論文・原稿など

4. 東海林伸篤・風見正三：「地域活性化に資する官民連携事業のプログラムマネジャーの役割」（国際 P2M 学会研究発表大会予稿集、pp. 229-248、2021. Spring）【第 2・8 章に関連】
5. 東海林伸篤：「超高齢化社会を見据えた「公共空間」の社会的拡充に関する考察～高齢者の健康寿命延伸に向けた「コミュニティビジネス」創出のための「場」の確保の観点から～」（自治体学会学会誌「自治体学」、pp. 1-10、2021 年 10 月 31 日（学会提出）【第 2 章に関連】
6. 東海林伸篤・風見正三：「官民連携による公共空間の整備・運営に関する考察：市民参加の視点を踏まえた事業プロセスモデルの類型化と分析」（国際 P2M 学会研究発表大会予稿集、pp. 131-146、2020. Autumn）【第 6 章に関連】