

LABV の展望と課題
—英国の経験から我々は何を学ぶべきか—
Prospects and challenges for LABV
-Lessons to be learned from the UK experience-

(一財) 民間都市開発推進機構都市研究センター特任研究員
町田裕彦

要約：我が国においては、英国由来の LABV という公的不動産を核とした官民協働事業体を設立して行われる開発事業が実施されているが、英国における LABV の実情、課題については必ずしも明らかにされていない。本論は、英国において LABV が活用されていく背景、位置付け、具体的な事例についてレビューを行い、どのような課題があるか整理したうえで、このような英国の経験から我々は何を学ぶべきか検討することを目的とする。

キーワード：LABV、第三セクター、ジョイント・ベンチャー、デッドロック・パートナーシップ、プロジェクトファイナンス、合同会社

Abstract: In Japan, development projects are being carried out by establishing joint-venture (public-private partnerships) based around publicly owned real estate known as LABV, which originated in the UK. However, the actual situation and issues surrounding LABV in the UK are not necessarily obvious. This paper aims to review the background, positioning and specific cases of LABV in the UK, and to consider what issues there are and what lessons we should learn from this UK experience.

目次

1. はじめに
2. 英国における LABV
 - 2-1 我が国における官民協働事業体へのトラウマ/第三セクターについて
 - 2-2 英国における官民協働事業体（ジョイント・ベンチャー）の位置付け
 - 2-3 LABV 事業の展開の経緯
 - 2-4 クロイドン区の LABV の事例
 - 2-5 ハーリングゲイ区の LABV の事例
 - 2-6 英国における LABV の課題
3. 我が国の LABV 事業等の比較事例研究
 - 3-1 調査の方法
 - 3-2 山口県山陽小野田市の LABV の事例
 - 3-3 佐賀県上峰町の事例
 - 3-4 岩手県紫波町オガールプロジェクトの事例
4. 考察
 - 4-1 国内の 3 事例の比較検討
 - 4-2 英国の経験から学ぶべき事は何か
5. 結論及び今後の研究課題
 - 5-1 本論の結論
 - 5-2 今後の研究課題

1. はじめに

最近 LABV という用語を時々見かけるようになった。LABV とは、Local Asset Backed Vehicle の略称(以下「LABV」という。)で、

地方公共団体が公的不動産を現物出資し、民間事業者とともに、官民協働事業体を設立し、連続して開発事業を行うものとして、一般的には捉えられている。公共が面的な

開発事業を民間のノウハウ等を生かしつつ実施していく手法として着目されているのである。

内閣府が PPP/PFI 民間資金等活用事業推進会議（PFI 法に定められた PPP/PFI についての方針等を決定する閣僚会議。閣議メンバーと同一。）を経て毎年度公表している「PPP/PFI 推進アクションプラン」においても、「公的不動産を核にしたまちづくりのために官民の長期的なパートナーシップの枠組みをつくる LABV 等の新たな手法についても活用を積極的に検討すべき」との提言が、2016 年版から一貫して掲げられている。2023 年には、施設や分野を横断し地域全体の経営視点を持って官民連携に取り組む「地域経営型官民連携」というコンセプトが示され、これを推進するための「新たな官民連携のビークル」の具体例として LABV が位置付けられた。また、政府が各年度の予算、税制等の大枠を示す「経済財政運営と改革の基本方針 2023（骨太の方針 2023）」でも、「上下水道の所管の一元化を見据えたウォーター PPP や、スモールコンセッション、LABV 等のスキームを確立し、導入拡大を図る」として、推進すべき施策の一つとして位置付けられている¹。

この LABV の枠組みは、英国で、2000 年代以降に導入された事業手法をモデルにしている。我が国でも、山口県山陽小野田市で LABV が設立され、2024 年 4 月には、第一号プロジェクト（商工会議所、市役所支所等の官民複合施設：A スクエアと名付けられている。）が竣工した。また、佐賀県上峰町でも、LABV が設立され、本年（2025 年）3 月には道の駅が竣工予定であり、2023 年 10 月には、

町営住宅（地域優良賃貸住宅）が着工し、2026 年に竣工予定である。

このように、政府が公的不動産を核とした PPP/PFI を推進する観点から推奨し、具体的なプロジェクトも動き始めているものの、制度の枠組み等は何ら示されていない。

これは、その発祥の地である英国でも同様であり、英国においてもガイドライン等も含め制度の枠組みは何ら示されていない。

英国では、PFI 事業を推進した労働党政権から保守党政権にかわった 2010 年の翌年である 2011 年、下院の財政委員会で、PFI とならぶ PPP の手法として LABV についても検討すべきではとの報告がなされた。しかしながら、同年になされた財務省等の回答書では、PFI とならぶ PPP の手法としての認識は示されていない。また、財務省が、2012 年 12 月に公表した PFI の改革案（A new approach to public private partnerships 《PF2》）でも LABV については言及がされていないのである。

その一方で、英国では、2012 年 3 月現在で、14 の LABV が設立され事業が展開されている。なかでも、ロンドンを構成する特別区の一つであるクロイドン区で設立された LABV は、同区を中心部の再生の手段として活用されることが期待されていたこともあり、この LABV のスキーム（CCURV と称されている。）が我が国に紹介された。

我が国で LABV について語られる際は、概ねクロイドンの LABV（CCURV）の事例が紹介されている（例えば、町田、2009、高橋、2013）。

しかしながら、2008 年に事業期間 28 年間として設立されたクロイドンの LABV（CCURV）の事例が必ずしも順調に進展せず、2014 年に区長（Leader of Council）が保守

党から労働党にかわった後、2016年に解散手続きが開始され、2018年に解散手続きが終了したことは、余り知られていないのではないだろうか。また、この他にも、破綻した事例が少なくとも3件は存在するようである。

ともあれ、英国では、少なくとも14のLABVが2012年3月現在で設立されており、その後も設立されているようであるⁱⁱ。我が国よりも事例が蓄積され、失敗事例もある英国の経験から、我々は何を学ぶべきであろうか。また、英国での失敗事例の要因の一つとして、果たして我が国のような第三セクターに対するトラウマの存在が影響しているのだろうか。

本論では、文献データ等に基づき、まず、英国でLABVが活用されていく背景、その位置付け等について触れ、そして、失敗事例として、クロイドン区、ハーリングイ区のLABVの事例について、成功事例として、ボーンマス事例について触れていく。

そして、これらを通じ、英国におけるLABVについて、どのような課題があるかについて整理していくこととする。

次に、我が国で実施されている二つのLABV事業、即ち、山口県山陽小野田市の事業、佐賀県上峰町の事業、そして公有資産を核としたPPP事業の中でも成功事例として評価する岩手県紫波町のオガールプロジェクトの3事例について、比較事例研究を行う。

最後にこれらを踏まえ、英国の経験を踏まえ、我が国でLABVを成功裏に進めていくための論点、課題を抽出していくこととする。

2. 英国におけるLABV

2-1 我が国における官民協働事業体へのトラウマ/第三セクターについて

我が国では、官、特に地方公共団体と民間が共同出資した法人は、「第三セクター」と呼ばれることが多い。これらの「第三セクター」は、特にバブル崩壊以降、破綻する事例が相次ぐこととなり、負のイメージがつきまとうこととなる。

総務省の定義ⁱⁱⁱによれば、第三セクターとは、地方公共団体が出資又は出えんを行っている民法法人及び商法法人とされている。官の計画性と民の機動性という両者の特性をいかした弾力的な経営が期待され、1980年代に地方公共団体の間に広範に広がっていった。

しかしながら、バブル経済がはじけた1990年代に入り、その評価は一変した。第三セクターのいわば放漫な経営と破綻、そしてそれに伴う自治体財政の悪化が表面化していくのである。

第三セクターが、このような状況に陥り社会問題化したのは、本来であれば、民間のノウハウを生かした企業経営がなされるべきものの、株式の多数を保有していた公共に意向が反映され、必ずしもこのような効率的な経営がなされなかったこと、事業を行う際の需要予測、採算計算が甘かったこと、資金調達についても地方公共団体が損失補償を行うことにより金融機関が融資を行っていたこと等があり、バブル経済の破綻に伴いこれらの負の側面が重なりあって破綻につながり、結果として地方公共団体の財政を毀損したことによっている。

第三セクター内部の職務権限があいまいで、リスクが顕在化した際の責任分担が明

確でなかったこと、また、情報の公開、住民への説明責任が果たされていないことも問題と指摘された。

1999年に制定されたPFI法は、このような「第三セクター」の失敗を教訓とし、その過ちを繰り返さないことを一つの主要なコンセプトとして制定されたのである。この

ように我が国では、官民共同出資、即ち「第三セクター」と対峙するものとして、PPP/PFI(ここでは、英国のPFIをモデルとしたもの)が出発したのであった。

PPP/PFIの制度所管省庁である内閣府は、第三セクター方式とPPP/PFI方式の違いについて、以下のように整理している。

表1 第三セクターとPFIの違い

項目	第三セクター	PFIにおけるSPC
地方公共団体との資本関係	資本関係あり	資本関係なし
事業の性格	- 会社法に基づく運営 - 裁量の範囲大	- 事業契約に基づく運営 - 裁量の範囲小
事業領域	- 民間事業の低収益分野 - 公益的(低収益)分野	- 公益事業 - 公益的(低収益)事業
地方公共団体の経済的負担※	- 原則として出資額の範囲内での有限責任 - 損失補償、経営支援念書などがあれば発注	プロジェクトファイナンスの場合は基本的に不可抗力等、自治体に発生する責任を契約により事前に明確化
地方公共団体の監督	- 株主として、また役員派遣によりコントロール - 行政指導(間接的)	事業契約に沿って請求(直接的)
金融機関との関係	- 金融機関は株主としての地方公共団体の信用力に依存(コーポレートファイナンス) - 損失補償、経営支援を契約する場合もある	- サービスの対価を支払う顧客としての地方公共団体の信用力には依存しない(プロジェクトファイナンス) - 金融機関はプロジェクトファイナンスをキャッシュフローに依存して組成 - 直接協定(ダイレクトアグリーメント)等に基づき、金融機関と事業継続の方策を協議

出所) 内閣府資料

2-2 英国における官民協働事業体(ジョイント・ベンチャー)の位置付け

2-2-1 政策的に推進された官民協働事業体(ジョイント・ベンチャー)^{iv}

それでは、英国では、官民協働事業体、官と民が共同出資した法人はどのような位置

付けなのだろうか。英国では、このような官民共同出資法人はジョイント・ベンチャーと呼ばれている。

これらのジョイント・ベンチャーは、1997年に発足しPFIを飛躍的に発展させた労働党政権(町田, 2022a)で、特に小規模でPFI

事業として組成するのは難しいが、広範囲にわたって整備すべき社会インフラ（学校や医療施設）を整備する事業主体として、活用された。

保守党政権を通じて長く続いた緊縮財政の結果、1970年代から1990年代にかけて、英国においては、GDPに対する公共投資の比率は着実に減少し、他の先進諸国（G7諸国）と比較して、相当程度低い水準にあった。公共投資の純投資額は91年度から96年度に至るまで毎年度15%以上削減され、96年度には、GDP比0.6%となるまで低下した。結果として本来改修修繕すべき学校、医療施設等様々な施設が老朽化されたまま放置されることとなった。労働党政権は、その支持層の要求に応えるために、学校、医療施設を中心とした公的施設等を再整備を行うことにより、充実したサービスが提供されるよう、大きく舵を切ったのである。

労働党が政権をとった1997年以来、公共投資額は増額されていく。1996年度には公共セクターの純投資額が54億ポンドであったのに対し、2006年度には258億ポンドまで増額された。国土交通省の資料によれば、1997年度を100とした2009年度の英国の公共投資の水準は、約3.2倍にのぼっている。

一方、EUにおける通貨統合に参加する諸国については、97年の一般財政赤字の対GDP比率を3%以内、公的債務残高の対GDP比率を60%以内としなければならないという状況があった。英国は通貨統合には参加しなかったものの、財政の健全化には熱心であった。一方、97年当時で公的債務残高の対GDP比率は50%程度であり、労働党政権としては、公的債務を増加させることな

く、公的施設等の再整備に関わる施策を推進する必要があったのである。そこで、公共投資の増額と併せ、これを補完するものとして民間資金を活用したPFIの活用をはかったのであった。英国では、PFIは英国財務省（Her Majesty of Treasury：HMT。以下「HMT」という。）が、PPP Unitとして強い権限を持ち、PFIクレジットという補助金の交付を通じて、事業数を事実上コントロールした。さらに、標準契約等の標準化等を推進し、地方公共団体でもたやすくPFI事業に着手できる環境整備に努めたのである。

そして何よりも重要であったのが、PUK（Partnership UK。以下「PUK」という。）という財務省（HMT）のいわば別働隊の設立である。

PUKは、財務省49%、民間51%出資のいわばジョイント・ベンチャーであり、法務・金融の専門家を有し、政府内部での案件評価や、ガイドライン、標準契約等策定の実質的な担い手として関わったのである。公的組織では、職員は、2年程度の任期で転任していく。従って公的組織に、専門家を常駐させるのは難しい。PUKは、別組織であるので、特に任期の定めなく、また、給与体系も公的組織のものに縛られることなく設定できた。

PUKのトップは、投資銀行出身者⁷であった。それにより他省庁（ラインミニストリー）のみならず地方公共団体にもPFI等PPPについてのアドバイザーを行うことが可能となったのである。PUKは英国のみならず欧州各国、さらには、南米諸国にもアドバイザーを行った。英国流PPP、即ちPFIを輸出するのにも一役買ったのである。また、以下で説明するBSF案件や、LOFT案件等、必要に応じ出資も行った。英国におけるPFI制度

の内容と発展と終焉の経緯の詳細については、町田(2009)、町田(2022)を参照されたい。

医療施設について例にとると、1997 年以来 2008 年までの 11 年間で、53 億ポンドを拠出し、93 の病院施設（このうち 70 施設は PFI、23 施設は従来型事業で実施）について、立て替え、改築がなされた。1997 年には、1948 年以前に建設された施設が 50%を占めていたのが、2007 年には 20%までに低下した。その後は、市民、国民が病気になった際に最初に訪れるプライマリーケア施設に重点がうつっていったのである。

しかしながら、このような学校やプライマリーケア施設のような医療施設は、単体としては小規模で、組成コストがかかる PFI 事業で実施することは難しい。また、一定の地域について、複数の学校を段階的に整備していくことになると、個別の事業の遂行を前提とした PFI とは、別異のスキームを新たに構築した方が効率的となる可能性がある。そこで、労働党政権は、これらの施設を PFI 事業とは別の手法で整備することとした。

それが、官民協働事業体方式、ジョイント・ベンチャー方式であったのである。このようなジョイント・ベンチャー方式は、小規模な事業を長期間にわたり、民間のノウハウを生かしつつ複数整備していくというメリットに加えて、計画段階から民間が関与していくというメリットがあると考えられ、そのようなメリットが顕在化するような制度的枠組みを設計したのである。

具体的には、学校(中等学校)については、BSF(将来にわたる学校建設計画: Building Schools for the Future)という計画が政

府によって策定され、ジョイント・ベンチャーを軸とした制度枠組み(スキーム)を提示し、これに基づき事業の実施を促したのである。また、医療施設(プライマリーケア施設)についても、政府は、LIFT(NHS 地域向上ファイナンストラスト: NHS Local Improvement Finance Trust)という計画を示し、LIFT 会社(LIFT Company)というジョイント・ベンチャーを軸とした制度枠組みを提示し、これに基づき医療に関するワンストップサービス(one-stop-shop)を提供すべきとして、事業の実施を促した。BSF は、保守党政権になった 2010 年に廃止されているが、LIFT については、現在も存続している^{vi}。

このように、英国では、官民が共同出資した官民協働事業体について、アプリアリにネガティブに捉えられていることはない。

また、労働党政権で、PFI と並んで促進されたこの二つのジョイント・ベンチャー方式は、LABV とは異なり、政府が制度的枠組みを示したうえで、政策的に推進したのである、

2-2-1-1 BSF(将来にわたる学校建設計画)

この BSF(将来にわたる学校建設計画: Building Schools for the Future: 通常 BSF と略すので、以下「BSF」という。)は、子供、学校及び家庭省により 2003 年に策定され、その後 2010 年に保守党政権によって廃止されるまで、イングランドの全中等学校(Secondary School 約 3500 校: 11 歳から 19 歳に至る 330 万人の生徒が対象)を 21 世紀にふさわしい水準とする立て替え、改築するプロジェクトが実施された。なお、BSF プログラムで整備される学校は、生徒の

みならず、地域の住民が利用する地域のコミュニティのためのワンストップショップとしての役割を果たすことが求められていた。計画期間である15年間で450億ポンドの投資が見込まれており、年度平均で25億から39億ポンドの投資が学校施設等の建設、大規模修繕（資本投資）に拠出された。

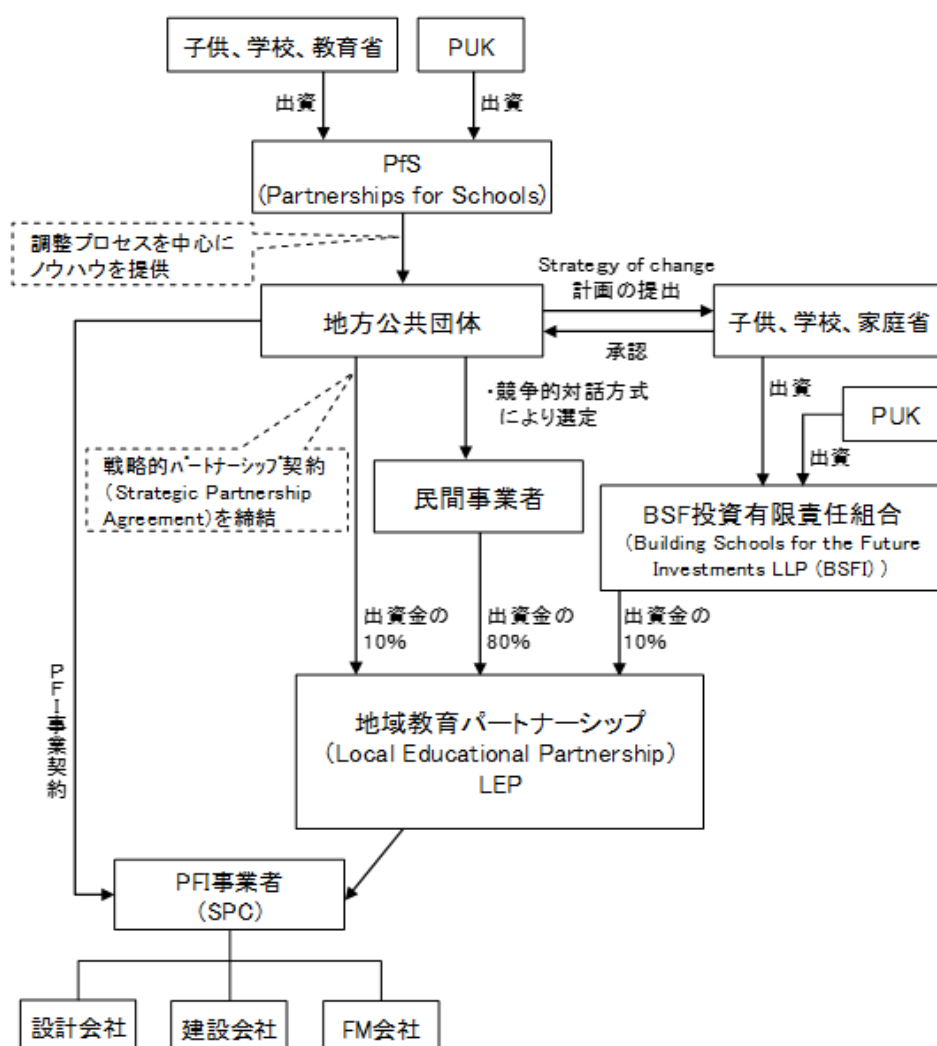
このスキームについてみていく際、まず、着目すべきは、PfS (Partnerships for Schools) の存在である（図1）。

PfS は、2004年に、子供、学校及び家庭省と PUK のジョイント・ベンチャーとして設立された。既に示したとおり、PUK は、財務省のいわば別働隊で、PFI のノウハウを提供

する組織であった。国、国の機関、さらには、海外のプロジェクトのアドバイスも行っており、PFI のノウハウが PUK に集中する構造となっていたのである。

PfS は、4Ps（イングランドとウェールズの自治体協会により設立され、地方公共団体の PPP、PFI を幅広く支援することを業務としている組織。後に「Local Partnerships」と名称変更。）等とともに、各地域の BSF の実施主体となる地域教育パートナーシップ（Local Educational Partnership 《LEP》）に対し、特に、民間事業者の調達のプロセスを中心にノウハウの提供を行った。

図1 BSF 事業のスキーム



出所) 町田(2009)

このように PfS がすべての地域の BSF 事業にかかわることで、英国の PFI のノウハウが各地域で活用できるよう制度設計を行ったのである。

BSF の具体的な実施プロセスは以下のとおりである。

まず、BSF を実施する地方公共団体は、Strategy for Change 計画を策定し、子供、学校、家庭省の承認を得る。この計画の内容が事業全体の成功のために最も重要であるとされていた。

この Strategy for Change 計画により、地方公共団体は、いわば BSF にかかわる今後のビジョンを示すことになる。この計画の具体的な内容は、現在のストックの状況、今後のめざすべき方向(学校のガバナンスの向上、生徒の学習ニーズに対応したイノベーション、地域コミュニティとの連携等)そして、これらを実現する施設の設計案等になる。

地方公共団体はこの Strategy for Change 計画を踏まえ、発注書類を作成し、民間事業者を公募する。

地方公共団体は、これにより選定された民間事業者等と各地域の BSF の実施主体となる地域教育パートナーシップ(Local Educational Partnership 《LEP》)を設立することになる。

このようにジョイント・ベンチャーである LEP を設立するメリットは、

① 一定の期間にわたり、段階的に複数の施設を整備していく BSF においては、まず、

事業のスケールメリットを確保することが可能となること、

② 複数回、調達プロセスを行う場合に比して、調達コストを削減することが可能となること

③ パートナーとなる民間事業者は、地方公共団体等と協働して業務を継続して遂行していくことにより、よりよいパフォーマンス(業績)を生み出していく経験を積んでいくこととなり、これが、長期的な業務に生かされることにある。

LEP の出資比率は、民間事業者が 80%、地方公共団体が 10%、そして子供、学校及び家庭省と PUK により出資された BSF 投資有限責任事業組合(Building Schools for the Future Investments LLP 《BSFI》)が 10%である。このように、PfS とは別に BSFI を設立し、これが投資をするスキームになっているのは、PfS は LEP の調達プロセスにかかわるものであり、投資家として LEP の経営に携わることは、利益相反に該当するという判断による。

地方公共団体は、LEP との間で戦略的パートナーシップ契約(Strategic Partnering Agreement)を締結し、LEP は、10 年間の間、BSF にかかわる中等学校的设计、建設等の業務を独占的に行うこととなる。PFI と同様、パートナーである民間事業者は、ベンチマーキングやマーケットテストティングといった手法により、業務の節目節目で想定されていた VFM が創出されているか否かをチェックされることになる。

個別具体の学校プロジェクトは、それぞれ SPC を設立して実施することになる。原則として新築案件については、PFI、改修案件については、DB 方式（設計施工を一体として同一の企業が行うもの）を活用することとされている。

LEP のガバナンスは、戦略的パートナー委員会(The Strategic Partnering Board)が行うことになる。この委員会は、地方公共団体、地域の中高等教育関係者を含む事業実施関係者等より構成され、LEP のパフォーマンス（業績）の管理が適切に行われているか否かについて、LEP より提供されたレポートをもとに判断することになる。このように LEP の運営は、官、民、そして地域の関係者からなる第三者委員会により、いわばモニタリングされることになるのである。

ある LEP の事業では、調達の対象として公告されたのは、二つの PFI 事業（七つの一連の学校建設事業と八つの一連の学校建設事業）、10 年間にわたる中等学校建設における独占権、及び教育関連サービスであった。競争的対話方式の手続きにより、入札手続きが進行し、資格審査を経た後、三つのコンソシアムが、学校の設計提案を提出し、対話が行われた。

PfS の審査基準に基づき審査が行われ、審査は学校の設計及び建設の審査点と、LEP のパートナーとしてふさわしいかという審査点が 50:50 であった。受託したコンソシアムは、設計会社、建設会社、FM（ファシリティマネジメント）会社が均等出資している。

2-2-1-2 LIFT (NHS 地域向上ファイナンストラスト)

英国における医療は、プライマリーケアとセカンダリーケアに分かれている。プライマリーケアとは、まず、市民、国民が病気になった際最初に訪れる家庭医 (GP) によるケアで、セカンダリーケアは、病院での専門的な治療を指す。英国では、国民が家庭医 (GP) に登録し、何かあったら家庭医 (GP) のところに行き、専門的な治療が必要であれば病院を紹介するシステムとなっている。しかしながら、労働党政権発足当初は、特に都市部においてプライマリーケア施設の老朽化がすすみ、かつ、医者も確保できないという状況が生じていた。

「NHS 地域向上ファイナンストラスト (NHS Local Improvement Finance Trust 《LIFT: 通常 LIFT と略すので、以下「LIFT」という。》)」は、これらの状況を踏まえ、2000 年に厚生省が質の高い医療のためのワンストップサービス施設としてのプライマリーケア施設を創設するために発表したものである。さらに政府は 2006 年に公表した白書の中でコミュニティ医療に軸足を移し、セカンダリーケアから、プライマリーケアに施策の重点がうつしていった。高齢化に伴い、予防医療を含むコミュニティ医療の重要性が高まりつつあり、地方公共団体と NHS が連携して、医療のみならず地方公共団体のサービスを含む総合的なサービスの提供の拠点という位置づけがプライマリーケア施設に求められることとなったのである。

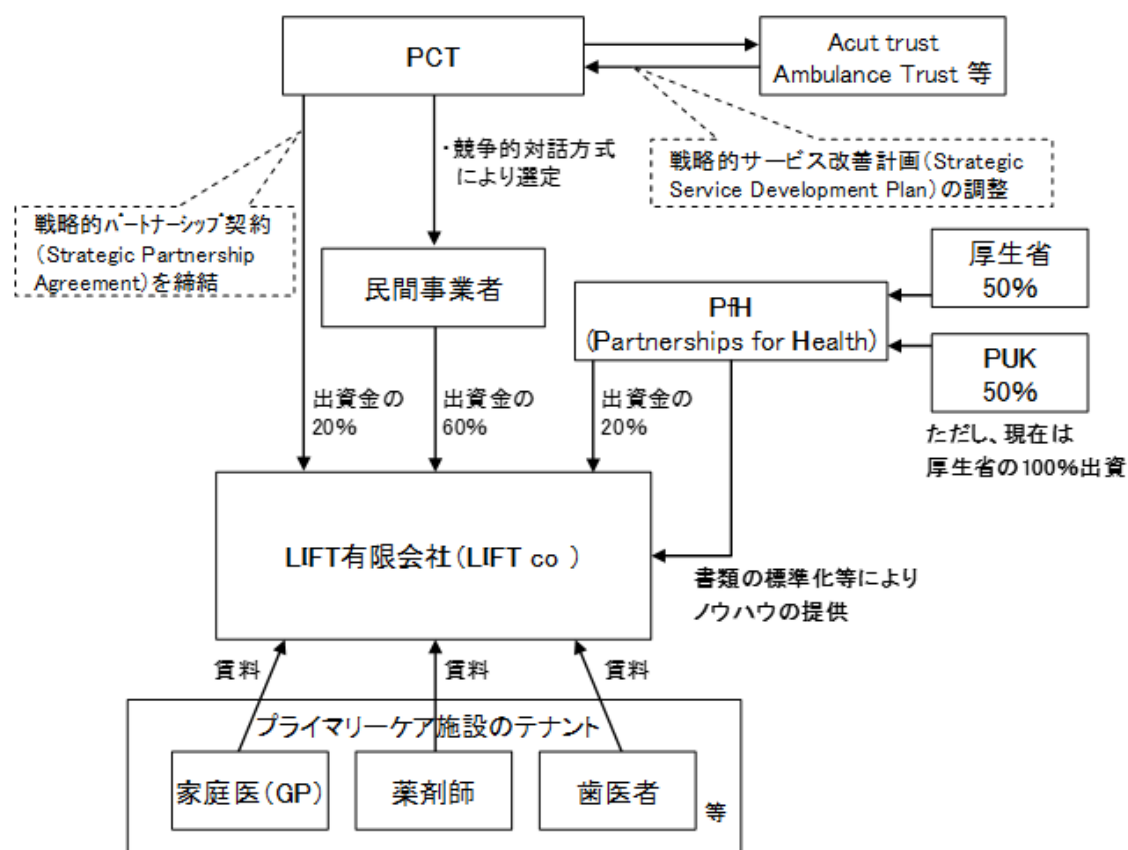
LIFT により整備される施設はこのような文脈で理解する必要がある。

2008 年までに、47 の LIFTco (LIFT 有限責任会社) が設立され、イングランドの 87 の

PCT と 78 の地方公共団体がこれらに関与し、15 億ポンドが拠出されている。

さて、LIFT は英国の中でもイングランドのみで採用されている制度でそのスキームは以下のとおりである（図 2）。

図 2 LIFT 事業のスキーム



出所) 町田 (2009)

英国には、PCT (Primary Care Trust) と呼ばれる NHS の地方機関があり、管轄地域の市民、国民のプライマリーケアの供給に責任を有し、また、その予算の管理を行っている。イングランドには、このような PCT が 152 ある。まず、この PCT が、他の NHS の機関である Acute Trust (病院を管理) や Ambulance

Trust (救急医療を管理) 等と連携をとりながら、戦略的サービス改善計画 (Strategic Service Development Plan) を作成する。この計画は 5 年から 10 年を見据えてサービスのニーズを明らかにしたうえで、現況を整理し、そのギャップを明らかにしていく。

このギャップを埋める方法を、新たに設立する LIFTco (LIFT 有限責任会社) が検討し、実施に移すということになる。

BSF における PfS と同様、厚生省と PUK のジョイントベンチャーとして、PfH (Partnerships for Health) が設立されている。

PfH は各種のドキュメントの標準化等を行い、より円滑に LIFT 事業が進展するよう支援するほか、LIFTco (LIFT 有限責任会社) に 20% 出資を行う。

PfH は、LIFT の第一次、第二次計画においては、すべての事業のために、一括して財務、法務に関する民間コンサルタントを選任し、共通のノウハウを伝播して事業を進捗させることに寄与した。

PfH は、厚生省 50%、PUK 50% の出資割合だったが、2007 年に厚生省が PUK の出資分を買い取って厚生省の 100% 出資とした。LIFTco がすでに 40 以上設立され、ノウハウの伝播という PUK の使命は果たしたという判断による。

PCT は、入札関係文書を用意したうえで、入札により、パートナーとなる民間事業者を選定する。選定の際、民間事業者にどのように戦略的サービス改善計画を実施にうつすか詳細な提案を求める。

こうして選定された民間事業者と PCT やその他地域医療関係者、さらに、PfH が出資を行い、LIFTco (LIFT 有限責任会社) を設立する。

民間事業者が 60%、PCT やその他地域医療関係者が 20%、PfH が 20% の出資割合となる。PCT やその他地域医療関係者の 20% の出資分について地元の地方公共団体が一部出資することもあるが、LIFTco (LIFT 有限責任会社)

社) については、地方公共団体は出資するのは、必ずしも一般的ではない。

LIFTco (LIFT 会社) は、民間資金を金融機関から調達したうえでプライマリー施設の設計、建設、維持管理を行う。

LIFTco が整備するプライマリー施設のコンセプトは、ヘルスケア等のワンストップシヨップとしての機能発揮であり、同施設には、家庭医 (GP) が入居するほか、薬剤師、歯医者、ソーシャルケア関係者等幅広いヘルスケアの専門家が入居することとなる。

LIFTco には、これらの入居者から施設が利用可能 (available) であることに対する対価 (賃料) を受領するという、独立採算型 PFI 類似のスキームが用いられる。

PCT は、LIFTco と 30 年、場合によってはそれ以上の期間にわたり、戦略的パートナーシップ契約を締結し、この間、LIFTco は、PCT が行うプライマリー施設の設計、建設等の業務を独占的に行うこととなる。なお、PFI と同様、パートナーである民間事業者は、ベンチマーキングやマーケットテストイングといった手法により、業務の節目節目で想定されていた VFM が創出されているか否かチェックされることとなる。

LIFTco のガバナンスは、LEP 同様、戦略的パートナー委員会 (The Strategic Partnering Board) が行うことになる。

PCT が作成した戦略的サービス改善計画 (Strategic Service Development Plan) の進捗状況を管理、モニタリングすることとなる。

2-2-2 英国における官民協働事業体活用の政策的背景

2-2-2-1 WMI (Wider Market Initiative)

このように具体的な政策を促進するためにBSF事業、LIFT事業といった官民協働事業体（ジョイント・ベンチャー）を活用する以前から、英国政府は、官民協働事業体（ジョイント・ベンチャー）をPFIと並ぶPPP促進のための手段として位置付けていた。

労働党政権が誕生した1997年の翌年の1998年に英国財務省は、WMI（Wider Market Initiative。以下「WMI」という。）を創設した。

英国では、国の機関も企業会計が取り入れられている。各機関が保有する公有資産（有形財産、無形財産を問わず）を活用し収益を得て機関のコストをできるだけ削減するというのが、WMIが導入された趣旨である。

具体的には、公的部門の持つ資産と知見から商業的価値を創造して市場で収益を得るために、民間部門の知見と金融機能を活用しようとした。

WMIは

(a) 既存の公有財産の利活用について広く民間企業等と協働し、商業化並びに有効活用を図ること、

(b) 有形資産のみならず、ソフトウェアや知的財産権等の無形資産を含む全ての資産を対象とすること、

(c) 資金調達も含め民間部門の能力を活用すること
がその主要内容であった。

このように、WMIでは、PFIのように民間に事業を委託するのではなく、官民共同で事業を行うことが前提とされていた。即ち、ジョイント・ベンチャーが前提とされていたのである。

具体的な事例として^{vii}、英国国防省の外局であるDEFA(Defence Evaluation and Research Agency、2001年に分割されて、2005年現在はQinetiQ)はこれまでの技術の蓄積を活かし、音声技術に関する特許やマーケティングで有名なNXT社と99年にジョイント・ベンチャー（20/20 Speech社、現在はAurix社）を設立し、短いコマンドを話すだけでPDAを操作することができる技術を販売するなど、音声認識や暗号化、認証技術の商用化を進めた。また、英国環境省の外局であるCEFAS（Centre for Environment, Fishers and Aquaculture Science）は、海中探索装置の製造を行うW. S. Ocean Systems社とのジョイント・ベンチャー（Eco-Sense社）を設立し、CEFASの海洋観察システム技術を販売した。

英国財務省は、円滑にWMIを進捗すべく、PUKからノウハウ等の支援を得るべく、1999年に、PUKと契約を締結した。

2-2-2-2 財務省報告2008 “Infrastructure procurement: delivering long-term value”

2008年に財務省(HMT)から、“Infrastructure procurement: delivering long-term value”と題する報告が公表された。労働党政権の際は、英国では、PPP/PFIの進展の節目節目で、報告を公表し、一定の軌道修正を行ってきた。英国では、PPP/PFIは、法制度に基づくものではなく、政府が公表しているガイドライン等がその制度の枠組みであった。枠組みの修正は、このような政府報告の公表という形で漸次行われていたのである。

2008 年の財務省報告では、PFI 事業が成熟した状況となったことを背景としたうえで、公共の調達にかかわる需要は依然大きく多岐にわたっていることから。多様なスキームを整備し、それぞれに誘導していく方向を打ち出している。

ここでは、PPP について定義を行い、PPP とは、公共と民間が協働して事業（ないしは業務）を行うものとし、その具体的な在り方としては、契約によるかジョイント・ベンチャーによるとしている。

ジョイント・ベンチャーは、本報告が公表された段階で、着実に進展していた BSF 事業や LIFT 事業の成果も踏まえ、主要なものの一つとして提示されているのである。

また、同報告では、2 以上のパートナーとなる民間事業者は、事業に貢献するとともに、出資額に応じ議決権を取得し配当も取得するが、リスクも負担するとしている。

ジョイント・ベンチャーの法的な形態としては、表 2 のとおり様々な形態があるとされている。

表 2 英国におけるジョイント・ベンチャーの法的形態

ジョイント・ベンチャーの法的形態	概要
a company limited by shares (株式会社)	株主としてジョイント・ベンチャーに参加
an unincorporated partnership (法人格のない組合または協会)	2以上の組合員から構成される（法人格のない）組合または協会。法令に基づき設立され、メンバーは無限責任を負う。
a Limited Liability Partnership (LLP：有限責任事業組合)	有限責任を負う2以上の組合員から構成される法人格のある組合。
a Limited Partnership (LPS：投資事業有限責任組合)	組合員は、2種類に分かれる。 ① 有限責任を負い出資額に応じた収益が分配される組合員（出資者）。 ② 実際に業務を執行するゼネラル・パートナー（無限責任を負う）。
A Community Interest Company (コミュニティの利益のための会社)	出資者は有限責任を負う limited company（合同会社）であり、法人格を有するが、収益を個々の出資者に還元するよりコミュニティの便益のために活用するとして登録された会社。

出所）“Infrastructure procurement:delivering long-term value” を元に筆者作成

本報告によれば、ジョイント・ベンチャーは、公共が示す条件に同意した民間事業者

をパートナーとして、一、またはそれ以上公共が選定する。そして事業の調達は、公共で

はなく、ジョイント・ベンチャーが行う。公共は、ジョイント・ベンチャーを立ち上げ、そして運営していくために、パートナーの民間とわたりあえるほどの商業的なスキルが必要とされるとしている。

さて、同報告では、多様なスキームの主要なものの一つとして、戦略的パートナーシップと呼ばれるジョイント・ベンチャーのスキームを挙げている。

1) 戦略的インフラパートナーシップ

戦略的インフラパートナーシップ (strategic infrastructure partnership: 以下「SIP」という。) と呼ばれるスキームとは、2-2-1 で触れた BSF プログラムにおける LE P (Local Education Partnerships) や、LIFT プログラムの LIFTco (LIFT 有限責任会社) のように、一定の期間において、公共(発注者)と民間事業者であるパートナーが、学校や、プライマリーケア施設といった施設について、一定の地域の中で段階的に複数の施設を整備していくために設計されたスキームのことを指す。

SIP では、このような長期にわたる公共と民間のパートナーシップを遂行するために、PFI のように公共と民間でパートナーシップにかかわる契約を締結して対応することもあるが、通常は、公共と民間等からなるジョイント・ベンチャーを設立することとなる。

ジョイント・ベンチャーを設立し、契約期間中、このジョイントベンチャーが主体となって事業を行う SIP は、複数の事業を行うものの、この間、パートナーである民間事業者は原則としてかわることはない。公共と協働して業務を継続して遂行することに

より、よりよいパフォーマンス(業績)を生み出していく経験を積んでいく。また、ベンチマーキングやマーケットテストイングといった手法により、業務の節目節目で想定されていた VFM が創出されているか否かチェックされることになる。この SIP のもとで行われる個別の学校の整備等のプロジェクトはそれぞれのプロジェクトの状況に依り、もっとも適切な調達スキームが採用されることになる。

SIP においても、パートナーである民間事業者が競争原理のもと、かわることはありうる。たとえば、計画の規模が大きく、地域の中で複数の SIP が設立されている場合、一定の期間が経過した後に公共がそれぞれの SIP のパフォーマンス(業績)を比較し、事業を再配分することがある。事業量が増大していくような SIP にはそれにふさわしいパフォーマンス(業績)を出す民間事業者が割り振られることになる。

本報告書によれば、このような SIP は、以下のような事業に適したスキームであるとされている。

- ① 同一のタイプの業務が連続して行われる場合であること(一定の地域に複数の学校を段階的に整備していく等)。
- ② 個別のプロジェクトについて地域に複数の応札者が存在すること(個別のプロジェクトについて競争性が担保される場合)。
- ③ 整備される施設等は確定しているが、施設整備の時期が不確定な場合、また、段階的に整備する際それぞれの段階の具体的内容が不確定な場合であること。
- ④ 計画、企画段階から、民間事業者が参画することにより、民間のノウハウや知恵を生かすメリットがあること。

⑤ パートナーである民間事業者が契約期間中、不断の改善とイノベーションを行うことにより、効率性が増していくと見込まれること。

⑥ もし、個別に発注すると、コストと時間が大幅に増加してしまう可能性があること

このように、PFIのように公共が事業のスペックをあらかじめ決めることが難しい場合、また、事業期間が長期にわたり、その間に状況も変化することが想定され、そのような変化に適切に対応する必要がある場合に、民間が、計画、企画段階から長期的に関与する関与することにより、状況に適切に対応しうるスキームとして取り上げられているのである。

ジョイント・ベンチャーではないが、同様のニーズに対応しうるものとして本報告に挙げられているのが、インテグレーターである。

2) インテグレーター

インテグレーター (integrator) と呼ばれるスキームでは、“事業の提案”を求めるのではなく、“事業を執行する事業体 (インテグレーター)”を調達することになる。インテグレーターは、企画を作成する段階から参画し、調達を行うための仕様の作成から、建設、運営すべてにかかわることになる。

公共 (発注者) は、全体的な方針と何を調達するかということについての大きな考え方を示し、インテグレーターは、このような考え方を詳細で具体的な要求水準に落としていき、さらに、その具体的な調達方法についてきめ、実施していくこととなる。インテグレーターはサービスを提供する役割を担うと

ともに、そのための調達を一手に引き受けることになる。

このため、事業の枠組み協定を、公共 (発注者) とインテグレーターとの間で締結し、この協定の枠組みのもとで、インテグレーターは個別の事業を行っていくことになる。

本報告では、このようなインテグレーターのスキームは、以下のような事業に適したスキームであるとしている。

① 長期間にわたる契約期間中に、状況がかわることにより、具体的なアウトプット仕様 (要求水準書) を柔軟に変更していくことが必要な場合、具体的には、技術革新が起こったり、利用者の需要が変動したり、政策の変更が起こり、サービスの提供の長期的な見通しをたてることが困難な場合であること。

② どのような状況で業務が終了したといえるのか、また、いつ終了するのかが、発注する段階では、不確定な場合であること。

③ 建設工事期間が長期にわたり工期を段階ごとに分割することにより効率性が向上する場合であること。

④ 事業全体について公募にかけても競争性のある発注はおきにくい、適切に分割していけば個別の調達段階で競争性のある発注が可能になる場合であること。

⑤ 継続的な改善とイノベーションによって契約期間全体にわたり効率性が向上していくと見込まれること。

具体的な事例として、英国国防省の航空トレーニングシステム (the UK Ministry of Defence' s Military Flying Training System 《UKMFTS》) が挙げられている。英国国防省の航空にかかわるトレーニングに使用する機材 (飛行機等) は老朽化しており、

また、また、その技術水準も時代遅れであった。このため、国防省（MOD）は、インテグレータのスキームにより、事業を執行する事業体を公募した。具体的には、英国海軍、英国空軍、英国陸軍の航空機搭乗員に対するトレーニングシステムの設計、トレーニングシステムの提供を請負い、25 年間にわたり行うというものでした。2003 年にロッキードマーチン社、VT グループ（英国の軍用フライングトレーニングの三分の一について支援業務を行っており、英国、米国、中東を中心に軍用支援業務を展開している）等から構成されるコンソーシアムであるアセント（Ascent）が優先交渉権者に選定され、2008 年 6 月、国防省（MOD）と契約締結に至る。当初の契約額は、6 億 3500 万ポンドであった。

国防省（MOD）は、トレーニングの要求水準が保たれるようチェックする権限を保持する一方、アセントは、トレーニングシステム全体の設計及びトレーニングの提供、トレーニングの管理情報システムの提供、さらに、演習機のプラットフォームとシュミレーターの調達を行う。

このような国防省（MOD）とアセントの連携により、国防省の要求水準は、インテグレータであるアセントのトレーニングシステムの設計、トレーニングの提供の過程を通じて洗練されていく一方、提供されるトレーニングの内容も向上されることが期待されたとした。本報告では、そのためには、インテグレータに、公共（発注者）と連携するインセンティブとこれを誘導する支払いメカニズムの構築が必要としている。

これに加えて、本報告は、インテグレータと公共（発注者）について、両者は連携し、

協調して業務を行うことが双方の利益となるものの、明確なリスクと責任分担を行う必要があること、要求水準の充足とコスト等の変動に伴う価格リスクについては、インテグレータに原則移転されるべきとしている。

このように、本報告では、PPP の手法としてのジョイント・ベンチャーやそれに準じる手法について、実際の事業の進展の結果も踏まえ、以下の 2 点を、PFI 事業とは異なる特徴として提示しているのである。

① 個別のプロジェクト単位ではなく、中長期的な公共のニーズに対し、継続して対応しうる公共と民間のパートナーシップのあり方を示したものとイえること。

② 事業の企画を作成する段階から、民間事業者がパートナーとして参画する枠組みとなっていること。

財務省（HMT）は、本報告を踏まえ、WMI の実践を主要な目的として 2001 年に公表されていたジョイント・ベンチャーガイダンスを 2010 年にアップデートし、公表したのである。

2-2-2-3 財務省ジョイント・ベンチャーガイダンス 2010” Joint Ventures: a guidance note for public sector bodies forming joint ventures with the private sector”

このガイダンスは、2008 年の財務省（HMT）報告を踏まえ、公共と民間の事業協働体（ジョイント・ベンチャー）が PPP の主体として、どのような場合に適切なパフォーマンスを創出するかについて整理している。

また、ジョイント・ベンチャーのあるべき導入プロセスを具体的に提示し、各段階での検討項目を列挙している。

さらに、このガイダンスはジョイント・ベンチャーについての事項について全てを網羅することを目的としたものではなく、ローカルパートナーシップス（従前の 4Ps）や地方公共団体の担当省庁等の関係機関の助言等にもよるべきものとしている。

1) ジョイント・ベンチャーを導入するのが適切な場合

契約等であらかじめ提供すべきサービスや構築すべき施設等が明確に提示することが可能な場合には、PFI 方式やコンセッション方式によるべきものとしている。

また、ジョイント・ベンチャー方式は、資産を公共と民間が協働して所有し、運営することにより便益を得ると同時に、発生しうるリスクを低減させるものであるとし、いわば、リスクを共有するものであり、単にリスクを公共から民間に移転しようとする意図に沿う方式ではないとしている。

このようにジョイント・ベンチャー方式においては、公共と民間は、相互に補完しあい、スコープ、そして、長期的な目的と利益を共有することを目的として設立されるものであり、このような条件がそろわない場合には、設立すべきではないとしている。

一方、事業で達成すべき価値の水準が明確かつ限定的で、リスクを民間に移転し、コストを削減しようという目的の事業については、PFI 方式によるべきものとしているのである。

このように、ジョイント・ベンチャー方式は補完しあうリソースを統合し、そうでなければ実現できないビジネスを実施していくものであり、その目的は、概ね以下の三つであり、事業によっては、これらの組み合わせによるものとしている。

① 収益の取得 (Value capture)

ジョイント・ベンチャーにおいて、公共は、出資を行い、その配当を事業期間長期にわたって取得することになる。

② 市場へのアクセス (Route to market)

知的財産やその他の資産を活用し、市場に展開する。具体的には、公共セクターからスピナウトする企業を設立し、自立したビジネスとして展開させていく。この目的は一般的には、①の収益の取得を伴う。

③ サービスを提供するプログラム (Service delivery programmes)

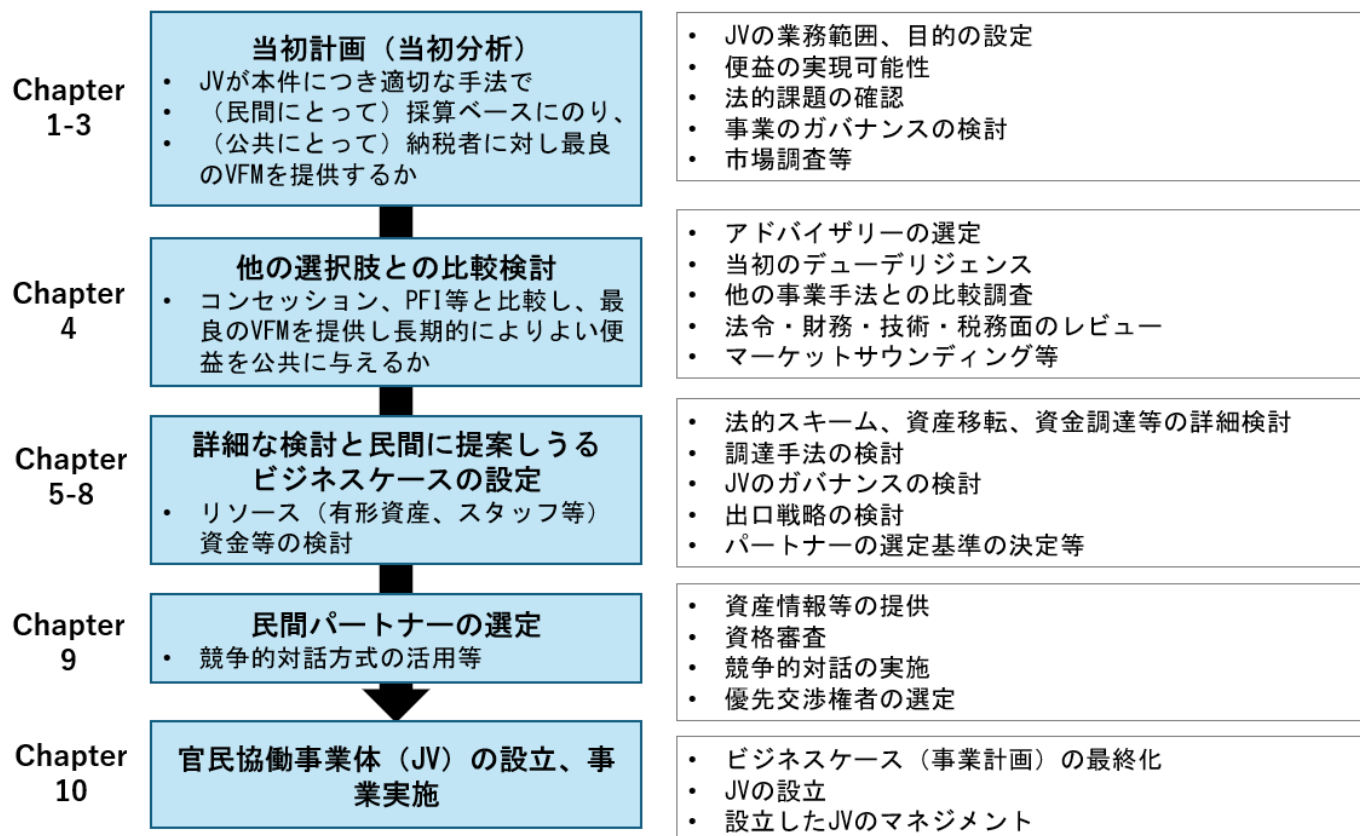
よりよい公共サービスを長期にわたり提供するために、公共とは切り離された自立し継続性のある組織を設立する。BSF 事業や LIFT 事業がこれに該当する。

場合によっては、公共がジョイント・ベンチャーの調達先になることもありうるとしている。その場合には、ジョイント・ベンチャーのパートナーとしての役割とクライアントとしての役割について、明確な分離をするべきであるとしている。

2) ジョイント・ベンチャーのあるべき導入プロセス

本ガイダンスでは、ジョイント・ベンチャーのあるべき導入プロセスを具体的に提示し、各段階での検討項目を列挙している（図 3）。

図3 ジョイント・ベンチャーガイダンスに示された官民協働事業体（JV）方式の導入プロセス



注）本図では、ジョイント・ベンチャーをJVと表記する。

出所）Joint Ventures:a guidance note for public sector bodiesforming joint ventures with the private sector” 2010 及び石田（2013）を元に筆者作成

このように本ガイダンスでは、導入プロセスを五つのステップに分け、ステップごとの留意点をまとめており、その詳細については、Chapter1 から Chapter10 で詳細に示している。

特に、最初の段階で、果たしてジョイント・ベンチャー方式が、公共の目的需要に即した事業手法か、長期的な便益実現の可能性はあるか、さらには、市場調査を実施し、パ

ートナーとしての民間事業者にとってもフィージブルなプランなのかどうかについて見極めをつけるべきとしている。

そして早期の段階で公共はアドバイザーを選定すべきとしている。この点は、PFI、コンセッション等他の PPP の手法とも共通する点であり、民間と協働して公共にとっての便益（VFM）を実現していくためには、公共にとって欠けている民間の行動原理、

さらには、PPP のスキームについて精通した専門家によるアドバイザーが必要不可欠という基本的な考え方によっている。

また、民間パートナーの選定については、EU 指令で 2005 年に定められた競争的対話方式により行うべきとしている。

Chapter10 では、ジョイント・ベンチャーに対する公共のモニタリングの必要性について触れている。

これに加えて、本ガイダンスが推奨しているのは、ジョイント・ベンチャーを外部から監視ないしは助言する第三者委員会的な組織のコミットメントである。英国では、現実には、BSF 事業や LIFT 事業について、そのような枠組が設定されている。

なお、ジョイント・ベンチャーの資産とリソースについて触れている Chapter6 では、LABV という名称は使用していないものの、Asset-backed JVs in the public sector として、このような形態のジョイント・ベンチャーが存在していることについて触れている。土地等の資産については、単純に売却するよりも、ジョイント・ベンチャーに提供して開発ポテンシャルを顕在化させた方がより良い VFM の創出につながるかもしれないとし、このようなジョイント・ベンチャーは特に公共が地方公共団体である場合が多いとしている。

さらに、本ガイダンスでは、複数の資産がポートフォリオとして対象となっている場合には、このようなスキームが好ましいことがあるとしている。

このようなスキーム (Asset-backed JVs in the public sector) が地方公共団体等により選好される理由として、本ガイダンスは、五つのものを挙げている。

① 複数の土地の関係性が複雑であり、(単純な土地の売却では: 筆者注) 市場の失敗をもたらす可能性があること。

② 公有地と一つまたは複数の民間の土地所有者を統合することにより、シナジーが生じる可能性があること。

③ 公共が資産管理を長期間にわたり行うことで、より広範な経済的・社会的便益が生ずる可能性があること。

④ 資産の価値を把握したうえで、これを新しいインフラや建物への投資資金の調達の担保として利用できる可能性があること。

⑤ 資産をバンダリングすることにより、民間にとっても利益を生む開発を起動させ、より広範な便益の提供が得られる可能性があること。

本ガイダンスではその資料で 30 のジョイント・ベンチャーの事例を挙げているがそのうちの 하나가、クロイドン区の LABV の事例である。

2-2-3 小括

このように、英国では、我が国のように官民協働事業体 (ジョイント・ベンチャー) についてネガティブな捉え方はされておらず、むしろ、PPP の手法として PFI と同等に重視されており、また、活用されていたことが、明らかになった。

但し、官民協働事業体 (ジョイント・ベンチャー) は、PFI 等とは適用される場面が異なり、適用すべきかどうかについては、いわばチェックリストが明確に定められていることも明らかとなった。

ただし、官民事業協働体 (ジョイント・ベンチャー) が設立され、運営されるようになった以降については、公共にとってのリスク

を最小化する手段として公共のモニタリングの必要性、第三者機関の設置の必要性について触れているほかは、詳細の記述はない。

なお、官民事業協働体（ジョイント・ベンチャー）については、実際の運用事例も含め、かなりの制度枠組みについての蓄積が英国政府にはあるものの、LABV について、その制度枠組みについて触れているものについては、発見できなかった。

このようなことから、LABV は、政府の政策的なインセンティブがあったわけではなく、いわば自然発生的に導入されたものであることが推測される。

2-3 LABV 事業の展開の経緯

LABV は、既述した BSF 事業や LOFT 事業とは異なり、政府の政策的なインセンティブがあったわけではなく 2000 年代に入り、いわば自然発生的に導入されたものである。

従って、その形態等は事例ごとに様々であるが、地方公共団体に対する PPP の支援組織である Local Partnerships は、LABV の進展と成果について、実証的な調査を行い、それを 2012 年にまとめた報告書（Local Asset Backed Vehicles: A success story or unproven concept? 以下「LP 《2012》」という。）を公表している。

2-3-1 LABV の特徴

LABV は、local Asset Backed Vehicle（地域資産担保型ビークル）の略称であり、LP（2012）では、実際に動いている LABV の特徴を集約して、以下のとおりまとめている。

① 地方公共団体と民間の投資パートナーが出資することにより、中長期のジョイント・ベンチャーによるパートナーシップを設立するものであること。但し、特に初期の段階では、地域開発機関（RDA）等も公共セクターに含まれており、その意味で、「Local 1」という表現は必ずしも適切ではないとしている。

② 資産を利用して資金を調達して、これをもとに一連の投資計画の実施を行うものであること。

③ 公共は公有資産（土地には限らない）を提供する一方で、民間は、資金、ノウハウ、専門知識を提供するものであること。但し、公共が提供するものは、実質的には資産のみならずより広範なものとなっているものであること。

④ 公共と民間は、出資比率は、50 : 50 であり、リスク（損失）も配当も 50 : 50 で分配することになる。また、議決権も 50 : 50 であり、これを、LP（2012）は、デッドロックパートナーシップと呼んでる。

デッドロックとは、公共と民間は、それぞれ 50% ずつの議決権を有しているため、双方の意見が対立した場合には、LABV は、意思決定ができなくなる「デッドロック」状態になるおそれがあることを指している。英国では、LABV の場合、出資比率は、50 : 50 とするのが一般的なようであり、これは、極めて特徴的なポイントである。

関下（2015）によれば、このデッドロックは、LABV のガバナンス構造の中心であり、両者の総合的な合意がない場合、デッドロック状態に陥ることになる。デッドロックが発生した場合、新たな合意がない場合には LABV は清算されることになるが、逆にこ

のことによって公共と民間の双方が事業の目的達成のために相互の合意や譲歩、妥協を得ようとするインセンティブになるとする考え方によるものであるとしている。後掲する英国の3事例のLABVも出資比率は、50:50で、LP(2012)の示すデッドロックパートナーシップ構造となっている。

また、関下(2015)は、LABVについて、2000年に制定されたLimited Liability Partnership Actに基づき、Limited Liability Partnership(LLP)として設立されるのが一般としている。LLPは、出資者は出資額までしか責任を負わない他、出資者が自ら経営を行うため組織構成についての自由度が高いとし、さらに、出資者に直接課税され、LLPには課税されないとしている。

2-3-2 LABVの導入の経緯

LP(2012)によれば、2012年3月現在で、14のLABVが英国に存在していた。LABVにおける公共セクターは、地方公共団体のみならず、地域開発機関等も含まれている。

これらのLABVは、既に述べたとおり、2000年代に入り、政府の政策的なインセンティブがあったわけではなく、いわば自然発生的に導入された。その意味で、同じジョイント・ベンチャーの枠組みを活用したものでも、労働党政権のイニシアティブで導入されたBSP事業やLIFT事業とは異なるものである。

石田(2013)^{viii}は、このように自然発生的に導入された背景として、クロイドンLABVの民間パートナーであるJohn Laingにインタビューした際に、三つのことが指摘されたとしている。すなわち、

第一に、BSP事業やLIFT事業を通じて、官民協働事業体(ジョイント・ベンチャー)を設立して計画策定から実施に至るまで官民協働で行う方式について、官民双方に経験が蓄積されたこと。

第二に、民間不動産の分野で同様のスキームがとられていたこと。

第三に、公有地は、一般的には、まちの中心部等立地のよいところにあるものが多い。このような公有地は、地価等も高く、このような公有地を民間が購入して開発をしようとする採算がとれないことが多い。このように、公共が土地を民間に売却して開発するような従来型の方法ではうまくいかないケースがあり、そのような場合に、代替的なスキームが求められていたこと。

である。

2-3-3 LABVの類型

LP(2012)によれば、LABVには、四つの類型があるとされる。

第一は、開発型であり、14事業のうち3事業である。このうち2事業は単一の敷地に焦点をあてたもので、もう1事業であるオンサイト・ノースイーストは様々な場所を対象としている。

第二は、管理型であり、これは、5事業ある。これは、既存の資産の運営(改築更新を含む)を行い、公共セクターが収益を得ることを基本的なスキームとしている。

第三は、運営型である。

そして第四が、中心市街地再生型であり、通常期間が長く、総合的な活動プログラムを実施する計画に基づいている。クロイドン区のLABVを含め5事業がこの類型に属する。なお、このうち、ボーンマス(Bournem

outh) の事例を除く 4 事例がいわゆる失敗事例である。

表 3 LABV の主要な事業

類型	年	事業期間	名称	公共	民間	規模 (£)
③	2002	15	ISIS Waterside Regeneration	British Waterways	AMEC(now MUSE Developments) & Igloo	50m
②	2004	5-10	B4B	One North East	UK Land Estate	155m
②	2005	10	Blueprint	EMDA & English Partnership	Igloo	45m
②	2006	10	Space Northwest	North West RDA	Ashtenne Industrial Fund	140m
②	2007	10	PxP	Advantage West Midlands	Langtree	64m
④	2008	28	CCURV	Croydon Council	John Laing	450m
④	2008	10	Tunbridge Wells Regeneration	Tunbridge Wells BC	John Laing	150m
③	2008	10	Solum Regeneration	Network Rail	Kier	500m
①	2009	15-20	Skypark	Devon Country Council	St Modwen	210m
②	2009	15	Onsite North East	One North East	Langtree	25m
②	2010	20	Aylesbury Vale Estate	Aylesbury Vale DC	Guildhouse	3.6m (毎年)
①	2010	20	Daresbury Science & Innovation Campus	Halton BC, North West RDA & STFC	Langtree	
④	2011	20	Bournemouth Town Centre Master Vision LABV	Bournemouth BC	Morgan Sindall Investment	350m-500m
④	2011	20	Torbay LABV	Torbay Council	McAlpine & Deely Freed	500m
④	2017	20	Haringey Development Vehicle (HDP)	Haringey Council	Lendlease	20m

注1) 本表には、LP(2012)に掲載された14事業と筆者が文献調査したロンドンのハーリングゲイ(Haringey)区の事例を併せて15事例を掲載している。

注2) 類型については、①開発型、②管理型、③運営型、④ 中心市街地再生型
出所) Local Asset Backed Vehicles : A success story or unproven concept? (2012) 等を元に筆者作成

2-3-4 公共がLABVを設立する理由

LP(2012)によれば、LABVを公共が設立する理由は事例によって異なるとしているものの、主要なものとして、以下の七つがあげられている。

① 人材不足

有効活用することが可能な資産が複数あるにもかかわらず、これらの資産をマネジメントし開発する人材が公共には不足しており、そのような人材を民間に求めたことによって、LABVが設立された事例がある。

② ホリスティックな(総体的な)再開発

ボーンマス(Bournemouth)のLABVは、まちの観光客の減少と経済的な停滞に直面し、総体的な対応を迫られたことから設立された。

後掲するクロイドン(Croydon)区やハーリングゲイ(Haringey)もこのような総体的な課題解決のためにLABVを設立したとされる。

③ 市場の不完全性に対応

これは、必ずしも市場の失敗に対応するというのではなく、民間が期待する成果を出すことが難しい分野であり、長期的な視野をもって対応することが求められていることから設立された事例があるということである。

④ リスクの移転

民間にビジネス機会の創出を委ねるとして、公共がかかえこむリスクの移転を図る

うとするものである。明確にそのような意図を明らかにしたものはないが示唆している事例はあるとしている。

⑤ より高い商業性の達成の欲求

地方公共団体ではなく、地域開発機関(RDA)に見られるものとしているが、従来関わってきた資産管理業務をより収益性の高いものに発展させていくために活用される事例があるとしている。

⑥ 財政的な投資のために活用

これは、公共が民間とパートナーシップを組むことにより、土地を有効利用し、住民等に便益を提供するために実施される事例があるということである。

⑦ 価値の獲得

これは、公有地を有効利用することにより、近隣の土地所有者が様々な便益(価値の獲得)を受けるという事例があるということである。

このように、LABVは、共通の特徴がみられるものではあるものの、その設立の経緯はケースバイケースだということになる。

本論では、このような多様な形態をとるLABVのうち、まず、地方公共団体が抱える課題にホリスティックに(総体的に)対応するものとされ、我が国で、LABVの代表事例として紹介されているロンドンのクロイドン区のLABVについて、その展開と終焉について概括することとする。そして、次に、同

様に地方公共団体が抱える課題にホリスティックに対応したものであるものの破綻に至ったロンドンのハーリングエイ (Haringey) 区の LABV について、最後に同様の理由によって設立されたものの、現在に至るまで事業進捗を続けているボーンマス (Bournemouth) の LABV について、取り上げることとする。

2-4 クロイドン区の LABV の事例

クロイドン区 (London Borough of Croydon)^{ix}は、ロンドンにおける 32 の特別区 (London Boroughs : 地方公共団体) の一つであり、ロンドン南部に位置する。

ロンドン特別区は、ロンドン特別区議会 (London borough council)^x により運営される。ロンドン特別区は全て 1963 年ロンドン政府法により、1965 年 4 月 1 日にグレーター・ロンドン (大ロンドン : 我が国でロンドンという場合、このグレーター・ロンドンの地域を指す。) が設立されると同時に設置された地方公共団体の一つである。ロンドン特別区議会は、大ロンドン全域において限定的な権限を有する戦略的な大ロンドン庁 (以下、大ロンドンを「ロンドン」という。) と対照的に、地方行政サービスの大部分を提供する。各特別区は幾つかの選挙区に分割され、各議会において、4 年ごとに実施される選挙により議員が選出される。

クロイドン区は、面積は約 87 平方 km、人口は約 38 万人でロンドン特別区の中ではバーネット区に次いで多い。

The Fair Field Masterplan(2012)によれば、ロンドン中心部から電車で 15 分程度、ガートウィック空港から 20 分程度と利便性の高い地域に立地している。クロイドン区は、かつては、ロンドンの主要なビジネスの拠点であった。その理由の一つとして、ロンドン郊外に位置するクロイドン空港 (1920 年に開港) の存在があった。しかし、成長していく首都ロンドンへ運航する全ての国際線がロンドン西部のヒースロー空港やガートウィック空港等から発着するようになり、クロイドン空港は空港の拡張に必要な用地が不足したため、1959 年 9 月 30 日に閉鎖された。

また、高橋 (2013) によれば、クロイドン区の中心市街地である東クロイドン駅周辺は、1960 年代にオフィスや商業施設の大規模開発が行われ、ロンドン郊外 (アウターロンドン) の主要な拠点の一つとして位置付けられていた。

しかしながら、1980 年代にはいると、ロンドン中心部ではあるものの開発が進んでいなかったドックランドが保守党のサッチャー政権の民間主導型再開発により発展し、さらに 2000 年代に入りロンドン中心部の再開発が進むと、クロイドン区のオフィスや商業施設の魅力は減退した。このため、老朽化した産業集積の更新、インフラの更新、さらには住宅不足への対応も課題となっていたのである。

図4 クロイドン区のロンドン（グレーターロンドン）における位置



出所) ウィキペディア

2-4-1 クロイドン LABV (CCURV) の設立の経緯

高橋(2013)によれば、クロイドンの LABV の設立に先立ち、クロイドン区では、2006 年から 2007 年にかけて、区中心部の公有資産の棚卸しを行うとともに、老朽化した公有資産の有効活用の方策について検討を行った。

その結果、民間事業者がパートナーとなる LABV を設立し、区中心部の公有地 4 カ所他を対象地とし、地域の再生に向けて開発整備する手法を採用することになった。

クロイドンの LABV の 2011 年の年次報告（以下「年次報告 2011」という。）によれば、LABV のスキームを採用することにより、従来の売却方式と異なり、クロイドン区は、開発のスキームに継続して関わること、また、出資割合に応じた利益を享受することが可能となり、得られた利益は、他の事業にまわし、地域再生に関わる公共の負担を軽減することができるとしている。

2007 年に EU の競争的対話に関する指令に基づき、民間パートナーの選定を開始した^{xi}。事前資格審査には、19 の事業者が参加した。その中から 8 の事業者が選定され、5 事業者が概略提案書 (outline proposal) を提出し第一次手続きを行い、3 事業者が選定された。このうち 1 事業舎が辞退し、2 事業者で、第二次手続きが行われ、2008 年 6 月、英国の大手のデベロッパーである John Laing^{xii}が優先的交渉権者に選定された。

その後、クロイドン区と John Laing は、候補地公有地の中から絞り込み、第一次候補地を事業実施計画 (business plan) に落とし込んだ。この検討の過程で、公有地のうち一カ所が対象地から外れ、新庁舎の建設予定地に隣接する施設（オフィスビル：Davis House）がクロイドン LABV 設立の後の 2008 年 12 月に、クロイドン LABV の個々の事業会社 Davis House LLP によって購入された。

表 3 クロイドン区 LABV (CCURV) の設立から解散に至る経緯

2007年4月	EU指令に基づく競争的対話方式でパートナー選考を開始。
2008年6月	John Lang Equityが、パートナーとして選考される。
2008年11月	契約承認、締結。CCURV（クロイドン区LABV）開業。
2008年12月	Davis House LLP、収益投資としてDavis House を取得。
2010年3月	Bernard Weathrill House (BWH) にて新しい区庁舎等建設開始。
2011年1月	Wadden Leisure & Housing Scheme 建設開始。
2012年10月	Wadden Leisure & Housing Scheme 竣工。
2013年5月	Bernard Weathrill House (BWH) にて新しい区庁舎等竣工。
2013年11月	Davis House をDavis House LLPよりカウンシル（区）が買い取り。Davis House LLPは業務停止。
2014年9月	選挙の結果、クロイドン区長（評議会議長）、保守党から労働党へ。今後、開発は、Revolving Investment Fundを活用することを表明。
2015年7月	Taberner House (区庁舎の跡地) をCCURVのスキームから外し、敷地はカウンシル（区）に返還。
2016年9月	CCURVの解散手続き開始。
2018年6月	CCURVの解散手続き完了。

出所) 筆者作成

2008年11月、契約が承認され、締結、クロイドン区 LABV が設立された。クロイドン区 LABV は、Corydon Council Urban Regeneration Vehicle(略称 CCURV。以下「CCURV」という。)と命名された。事業機関は、28年間で、事業規模は、4億5000万ポンドとされた。

2-4-2 クロイドン LABV (CCURV) の組織形態

CCURV は、LLP の形態をとっており、公共50%、民間50%の出資割合といういわゆるデッドロックパートナーシップであった。

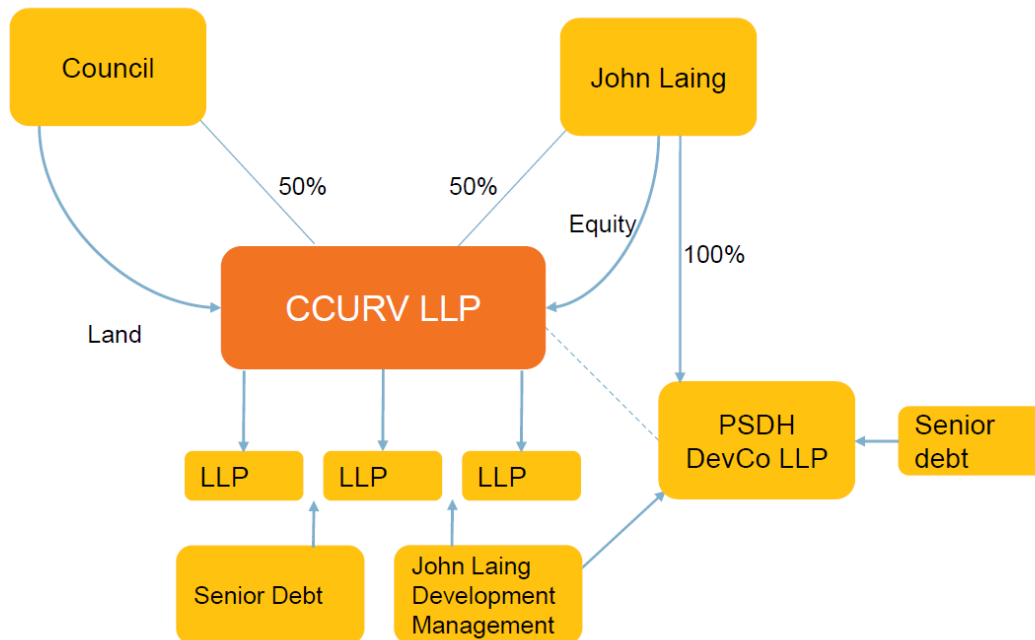
CCURV の内部意思決定は、公共、民間3名ずつの委員から構成されるパートナーシップ委員会によってなされることとなり、公共と民間双方の意見が対立した場合には、

CCURV は、意思決定ができなくなる「デッドロック」状態になることを想定していたのである。

また、クロイドン区は、公有地を現物出資し、John Laing はそれに見合うキャッシュを出資した。公有地も当面事業対象と想定されるものが出資された。第一次候補地全てが当初の段階で現物出資されたわけではない。

また、CCURV の傘下に個別の事業を実施する LLP が別途設立された。これは、事業ごとに倒産隔離を行い、一つの事業が失敗しても CCURV 本体は、事業推進主体として存続することを目的としたものであった（図5）。

図 5 CCURV のスキーム



出所) John Lang(2012) 資料

2-4-3 クロイドン LABV (CCURV) の戦略

開発は、クロイドン中心部について主に行われることとされた。図 6 のとおり、具体的には、Bernad Weethrill House (BWH) という新区庁舎建設予定地 (公有地: 2013 年 5 月竣工)、Taberner House という区庁舎の跡地 (公有地)、David House という CCURV が購入した建物、用地、そして Fair Field と称される東クロイドン駅周辺地区の四カ所が開発対象地であった。

① 第一期プロジェクト

CCURV の戦略としては、まず第一に、新区庁舎 (年次報告 2011 によれば地域の民間事業者の施設を含む: Bernad Weethrill House《BWH》)、そして郊外に位置する Waddon 地区において、温水プール、体育館、ジム等を備えたレジャーセンターと 119 戸の中所

得層向け住宅 (Affordable Housing) を整備し、その着実な成功のもとに次ぎの展開を目指すというものであった。

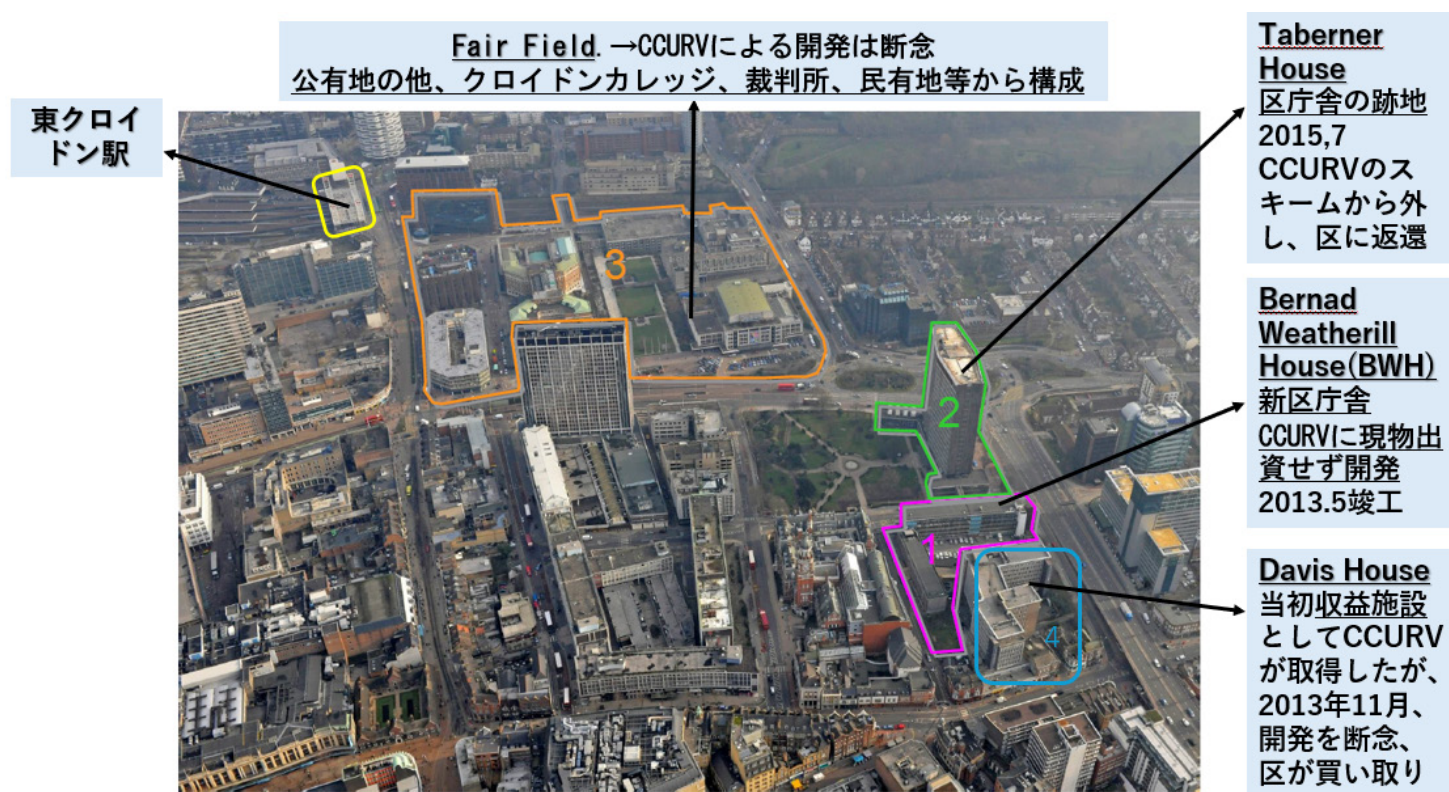
まず、新区庁舎の建設が着工された。CCURV の理念の一つは、クロイドン区中心部で利益が出る開発を認める代わりに、郊外の利幅が薄い事業も合わせて行い、結果としてクロイドン区全体の発展を目指すということであった。これに従い、郊外に位置する Waddon 地区において、温水プール、体育館、ジム等を備えたレジャーセンターと 119 戸の中所得層向け住宅 (Affordable Housing) が着工された。Waddon 地区の事業は、2012 年に竣工し (図 8)、新区庁舎は、2013 年 5 月に竣工している (図 7)

。なお、新区庁舎の敷地は、CCURV に現物出資されず、区が保有したまま建設が行われた。

この他、第一期プロジェクトには、David House という Bernad Weethrill House (BWH: 新区庁舎) に隣接した建築物が含まれていた。これは、オフィスビルであり CCURV が収益を得るために、CCURV 設立の後の 2008 年 12 月に、CCURV の個々の事業会社 Davis House LLP によって 1920 万ポンドにより購入されたものである。年次報告 2011

によれば、このビルは、7 階建てで延べ床面積が 8547 m²であり、1960 年代に竣工した後改修されていた。このオフィスビルをテナントに賃貸することにより収入を得ることとしていたのである。また、構想中の新たな公共サービス提供のハブとして、庁舎の移転をスムーズに行うためのスペースとしての活用も予定されていた。

図 6 クロイドン中心部の CCURV の開発



出所) John Lang(2012) 資料、The Fair Field Masterplan(2012)を元に筆者作成

図7 新クロイドン区庁舎 (Bernad Weethrill House 《BWH》)



出所) ウィキペディア (https://en.wikipedia.org/wiki/Bernard_Weatherill_House) を元に筆者作成

図8 ワドンレジャーセンター



出所) Waddon Leisure Centre (<https://wellhub.com/en-uk/search/partners/waddon-leisure-centre/>) を元に筆者作成

② 第二期プロジェクト以降

Fair Field 地区

Fair Field 地区は、クロイドン区を中心部に位置し、東クロイドン駅に隣接し、ロンドン中心部へ短時間で通勤できる等のポテンシャルのあるエリアであり、2012 年 12 月

にクロイドン区によって、マスタープラン（The Fair Field Masterplan）が策定された。区有地の他、クロイドンカレッジ、裁判所の所有地、民有地から構成されている。年次報告 2011 では、この Fair Field 地区も今後の開発予定地として掲げられている。

図9 フェア・フィールド（Fair Field）地区の概要



出所) The Fair Field Masterplan (2012) を元に筆者作成

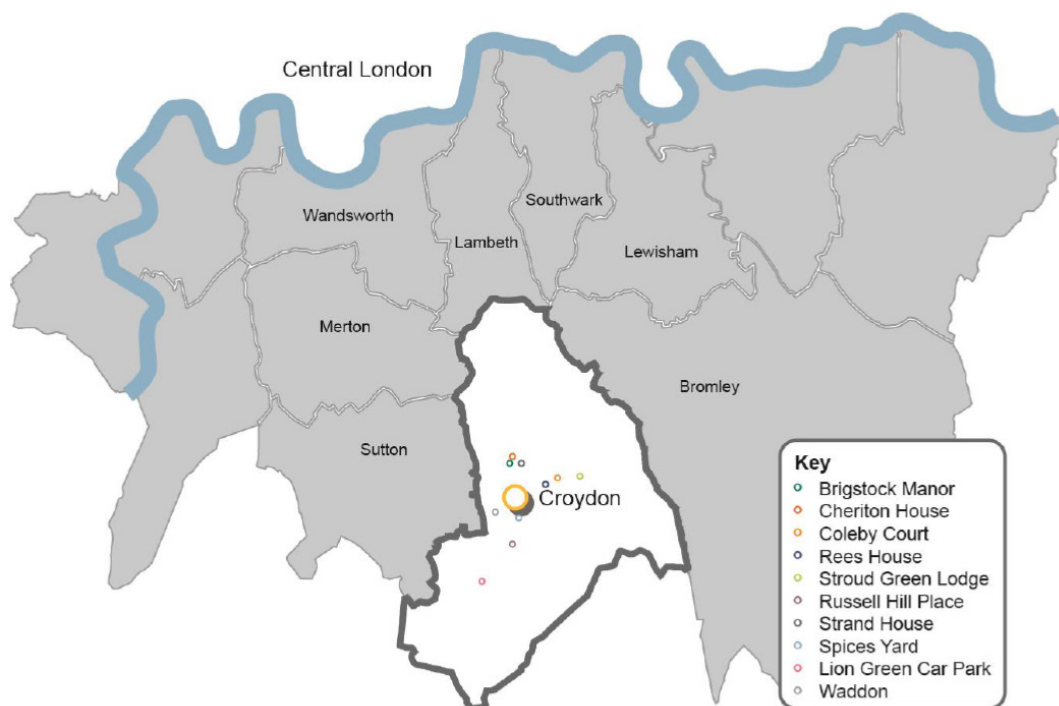
ターバーナー・ハウス (Taberner House)

区庁舎の跡地であり、新庁舎に隣接し、商業施設や公共交通機関へのアクセスも便利であるとして、年次報告 2012 では、居住用施設の適地であるとしている。

その他のサイト

年次報告 2011 では、CCURV は、クロイドン区が提供する余剰用地の優先交渉権をもっており、他の用地も取得する可能性があるとしている。John Laing(2012)では、開発予定地について図 10 のとおり示している。

図 10 クロイドン郊外の開発予定地



出所) John Lang(2012) 資料

2-4-4 クロイドン LABV (CCURV) の実際の進捗とその終焉

2013 年 5 月に新しい区庁舎が竣工してから 6 ヶ月後、CCURV が収益施設として購入した Davis House を、CCURV の傘下にあった Davis House LLP よりクロイドン区が 400 万ポンドで買い取り、Davis House LLP はこれにより業務を停止した。CCURV は、1920

万ポンドで購入した Davis House について、更に 100 万ポンドの融資を受けたものの^{xiii}、この段階で、Davis House を LABV (CCURV) のスキームから外したのである。

CCURV の 2013 年度 (暦年) の会社報告によれば、2009 年にギリシャに端を発した欧州債務危機により不動産市場が冷え込み、

Davis House の賃貸事業により収益を見込むことが困難になったことによるとされる。

Davise House の売却に先立つ 2012 年 11 月、石田氏、高橋氏による John Laing の CCURV の担当者へのヒアリングの機会の際に、担当者は、John Laing 本社としては、クロイドンについては立地ポテンシャルが高く事業を継続するものの、LABV 事業は、その事業性が個々の不動産市場の状況に左右されるところが大きく、近々 LABV 事業から撤退する見通しがあることを示唆したという。

その理由として、以下の二つも挙げられた。

第一は、政治リスクである。地方公共団体等の場合、推進をしてきた首長が、選挙で敗れ、反対派が主導権を得た場合、事業が停止する可能性がある。長期にわたり複数の事業を実施することが見込まれる LABV 事業については、政治的な安定性は必要不可欠であるが、選挙により首長が変わる可能性がある地方公共団体等については、これが確保される保証はないということである。

第二は、LP(2012)が、デッドロックパートナーシップと呼んでいる英国の LABV 特有の意思決定メカニズムである。

2-3-1 で示したとおり、関下 (2015) によれば、このデッドロックメカニズムは、LABV のガバナンス構造の中心であり、両者の総合的な合意がない場合、デッドロック状態に陥ることになる。デッドロックが発生した場合、新たな合意がない場合には LABV は清算されることになるが、逆にこのことによって公共と民間の双方が事業の目的達成のために相互の合意や譲歩、妥協を得ようとするインセンティブになるというのであ

る。実際、関下 (2015) では、ボーンマス (Bournemouth) の LABV 担当部長等にヒアリングを行い、このような考え方に触れたとしている。

しかしながら、カウンターパートとなる民間事業者である John Laing にとっては、民間事業者の意向を取り入れられながら事業が進展することが難しくなり、妥協案も出されずいたずらにコストのみがかかっていく不合理な意思決定メカニズムに映ったようであったようである。ちなみに、PFI 等の PPP 事業の一つの課題は、民間事業者が提案を策定するのに相当なコストがかかることがある。我が国では、公募に応募しプロポーザルを提出した事業者には、選にもれた場合でも提案の作成にかかったコストについて公共である程度補填してほしいとの要望があり、横浜市等では、実際に選にもれた提案について一定額を拠出するルールを定めた経緯がある。

宮本等 (2014) によれば、実際、2013 年はじめに John Laing は、LABV から撤退するとの表明を公表した。

2014 年に政治リスクは顕在化する。選挙の結果、クロイドンの区長は保守党から労働党に替わったのである。2014 年 9 月に労働党区長によって策定された ‘the CROYDON PROMISE’ には、CCURV の記載はない。今後開発は、Revolving Investment Fund を活用することが表明された。2015 年 7 月には、ターバーナー・ハウス (Taberner House: 区庁舎の跡地) が CCURV のスキームから外され、敷地は、クロイドン区に返還される。2016 年に CCURV の解散手続きが開始され、2018 年 6 月に解散手続きが修了、名実

ともにクロイドン LABV (CCURV) は、終焉したのである。

クロイドン LABV (CCURV) については、民間パートナーである Joh Laing 以外からも批判がある。

わずが年間1億3000万ポンドの税収しかないクロイドン区が、8000万ポンドの債務を返済したうえで、1億4000万ポンドもする区庁舎を建替える必要があるのか、また、Davis House についても、区が数百万ポンドを借り入れて購入したものの (CCURV の傘下の Davis House LLP も 50 : 50 の負担割合なので、一定額をクロイドン区が負担している可能性はある)、結果的に失敗に終わり、

再び 400 万ポンドを拠出しクロイドン区が買い取るようになったこと等を挙げ、CCURV は、失敗であり、納税者に損害を与えたといったものである^{xiv}。

いずれにしても、2008 年に 28 年存続すると予定され設立されたクロイドン LABV (CCURV) は、実質 6 年、形式的にも 10 年でその役割を終えたのである。

2-4-5 小括

以上、クロイドン区 LABV (CCURV) について、入手可能な資料等に基づき、概括した。以下、本事例について、簡潔に整理を試みる。

表 4 クロイドン区 LABV (CCURV) の概要

クロイドン LABV (CCURV)					
存続期間：2008年～28年間 事業規模：4億5000万ポンド					
事業地区 (LCC名称)	Bernad Weatjerill House (BWH)	Waddon(ワドン)	Davis House	Taberner House	Fair Field
事業の目的	新区庁舎の建設	レジャーセンター・中所得層向け住宅 (119戸)	テナント賃貸による収益目的	旧区庁舎の跡地利用→居住用施設を想定	複合開発
用地	区有地 (LABV に現物出資せず)	区有地であり現物出資	LABVが購入	区有地であり現物出資	区有地、裁判所誘致、民有地等
建設期間	2010年から3年2ヶ月	2011年から1年9ヶ月	2008年取得、5年後に区に400万ポンドで売却	× 2015年に用地を区に返還	× 区、2012年マスタープラン作成するが、開発されず
事業費	1億4000万ポンド (8000万ポンド区が債務負担。返済済み)		1920万ポンドで、LABVが購入 (区が半額負担?) 2012年に区が100万ポンド債務負担		
存続期間：2008年～10年間 (実質的には、区長が保守党から労働党にかわった2014年まで。6年間)					

出所) 筆者作成

第一に、年次報告 2011 で、第一期プロジェクトとして示しているものの三つのうち、新区庁舎と Waddon（ワドン）地区の二つの事業は完成していることである。なお、Davis House については、欧州債務危機による不動産市場の冷え込みから当初想定していた賃貸ビル事業としての収益は見込めなことの判断からクロイドン区に売却した。

第二に、その後の事業展開も計画としてはあったものの、現実には実施されなかったことである。クロイドン区 LABV (CCURV) が実質的に機能していたのは、区長が保守党から労働党までの 6 年間ということになる。旧区庁舎の跡地は、クロイドン区 LABV (CCURV) に所有権が移転されたものの、2015 年に区に返還されている。

第三に、クロイドン区 LABV (CCURV) のビジネスモデルが、入手可能な資料等からは必ずしも明らかでないことである。当初計画に従えば、事業性のある開発を逐次行う予定であったと考えられるが、この第一期プロジェクトで完結した事業について、収益性があったのかどうかは定かではない。

インタビューの際の John Laing の担当者の話によると区庁舎の跡地である Taberner House については、立地もよくここでの複合開発は収益性が見込め魅力的といったコメントがあったとのことである。政治的リスクの顕在化により収益性のあるプロジェクトに着手する前に LABV は終焉したということだろうか。

第四に、第一期プロジェクトのいわば中心的事業ともいえるべき新区庁舎事業の底地はクロイドン区 LABV (CCURV) に移転されずに実施されたことである。事業費 1 億 4000 万ポンドで、区の負担が 8000 万ポンドとし

ても、残額を民間が負担したとは考えにくい。実質的には区庁舎の建設請負事業に近かったのだろうか。

第五に、2014 年に民間パートナーが懸念していた政治リスクが顕在化し、それが終焉の決定的要因になったことである。

2-5 ハーリングゲイ区の LABV の事例

ここで、やはり、ロンドンの特別区の一つであるハーリングゲイ区 (London Borough of Haringey) の LABV について、取り上げることとしたい。

この事例は、明確な破綻事例であるが、文献資料によりその経緯等は、比較的明らかとなっている。特に、区議会の調査委員会の LABV 事業に関する報告書は示唆に富むものであり、英国の LABV の課題を示唆するものとして、後ほど紹介したい。

ハーリングゲイ区は、29.59 km²であり、人口は、27 万人で、ロンドン北部に位置する。区西部には、高給住宅街が広がるが、区東部は、イングランドでも最も貧しい地域の一つとされる。人種構成も多様であり、人口の約半分が非白人の英国人のルーツをもち、200 以上の言語が話されているとされている。

また、ワーキングプアの比率も上昇しており、ロンドン全体の平均賃金よりも低い割合は、2010 年の 24%から 2015 年には、32%に増加している。平均賃金もロンドン全体の平均賃金よりも低く、このように貧困、そして高い犯罪率等の克服がハーリングゲイ区の主要な課題の一つとされている^{xv}。また、住宅の供給も主要な課題の一つであり、ハーリングゲイ区では、2015 年に、議会において党派横断的な委員会 (the Future of

Housing Review) を立ち上げ、有識者も交え検討を行い、具体的な手法として、開発会社が住宅等の整備を行うのが最良の選択肢とした。さらに、開発会社の形態は、区の所有か、ジョイント・ベンチャーが好ましいとしたのである^{xvi}。

これを踏まえ、労働党の区長であったクレア・コーバー (Claire Kober) 氏のイニシ

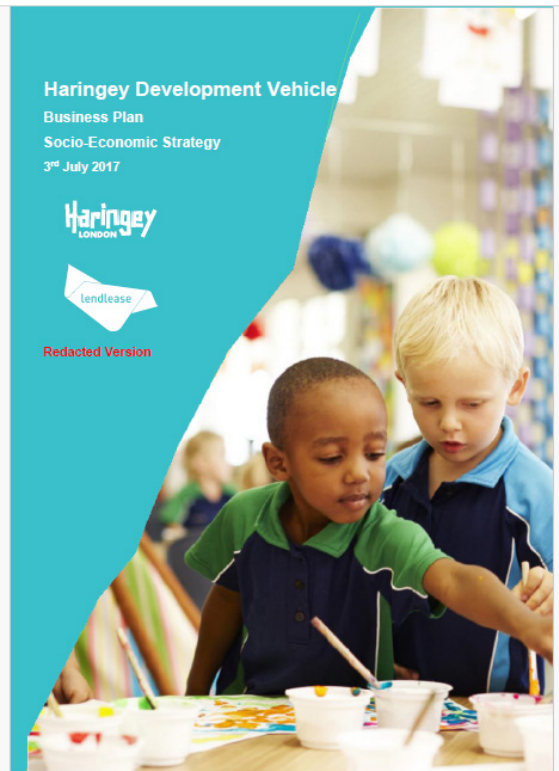
アティブのもと、2017 年 2 月にグローバルなディベロッパーであるレンドリース (Lendlease)^{xvii}を民間パートナーとして、LABV である Haringey Development Vehicle (HDV。以下「HDV」という。)を立ち上げることを表明したのである。

図 11 ハーリングエイ区のロンドン (グレーターロンドン) における位置



出所) ウィキペディア

図 12 HDV ビジネスプラン (2017)



出所) HDP

組織形態は、クロイドン LABV と同様、LLP の形態をとっており、公共 50%、民間 50% といういわゆるデッドロックパートナーシップであった。ハーリングエイ区は、開発に供する公有地を現物出資し、レンドリースはキャッシュとノウハウ知識を提供するというものであった。

HDV のビジネスプラン(事業実施計画)は、2017 年 7 月に公表され、同年 10 月、ハーリングエイ区 LABV (HDV) は、正式に設立された。

しかしながら、ハーリングエイ区の政権政党である労働党は一枚岩ではなかった。HDV の民間パートナーを公表した 2017 年 2 月の一月前の 1 月に、議会の総務及び調査委員会 (Overview and scrutiny committee) は、HDV の設立について慎重な報告書を公表していたのである。

LABV が提案された背景には、2010 年に英国で保守党政権が発足し、地方公共団体における住宅について、住宅賃料の設定等の財政的事項や予算について大幅に権限が地方公共団体に委譲がなされた一方、国庫補助金が縮小ないしは廃止されたことがあるようである^{xviii}。このように、地方公共団体が、自立的に住宅政策を進める必要が従前にも増して必要になったのである。

ハーリングエイ区 LABV (HDV) には、20 億ポンドに上る公有資産が現物出資(移転)され、6400 の住宅が供給される予定であった。

ハーリングエイ区には、大規模なプロジェクトに投資する資金はない。ハーリングエイ区 LABV (HDV) により開発整備が進めば、ハーリングエイ区は、長期的にその開発整備をコントロールすることができ、(配当を得ることによって)、追加的な収入を得ることができると 2015 年の党派横断的な委員会は提示したのである。

さらに、HDV ビジネスプラン(事業実施計画)では、若者を中心とした区民に社会的なニーズにマッチした技術を身に付けることができる雇用促進のハブを創設する等の構想も示されている。

推進派であるコーバー区長は、公有地を売却する従来の開発手法と異なり、ハーリングエイ区 LABV (HDV) に公有地出資者として関与し続けることにより、開発をコントロールし、その開発から得られる利益を継続的に享受することができると訴えた。また、リスクを負うことは事実だが、組織形態としては、LLP(有限責任組合)であり、その責任は限定的だとも訴えた。

ハーリングエイ区 LABV (HDV) の内部意思決定は、クロイドン区 LABV (CCURV) と同じく公

共、民間 3 名ずつからなる取締役会によってなされることになる。

しかしながら、その後、政権内で、議論は紛糾し、結果的に、コーバー区長は辞任し、2018 年 5 月の選挙で新たに選出された労働党の区長は、ハーリングエイ区 LABV (HDV) に、公的資産を移転することはしないと表明したのである。

BBC^{xix}によれば、この段階で、ハーリングエイ区は、245 万ポンドを拠出しており、レンドリースに対しても 52 万ポンドを返済しなくてはならない立場にあったとしている。

また、レンドリースヨーロッパのチーフエグゼクティブは、BBC のインタビューに対し、「レンドリースは、ハーリングエイ区と常に前向きに検討してきており、この決定で一番被害を被るのはハーリングエイ区民自身だ。非常に失望している」と答えたとされている。

2022 年 3 月にハーリングエイ区 LABV (HDV) は、正式に解散した。

2-6 英国における LABV の課題

本章では、LABV も含めた英国の官民事業協働体 (ジョイント・ベンチャー) について、既存の文献、インタビュー等によりレビューを行った。その結果は、概要、以下のとおりである。

まず、小規模で広範囲にわたって整備すべき社会インフラを整備する事業主体として、官民協働事業体 (ジョイント・ベンチャー) が、政策的に活用されてきたことが明らかになった。

さらに、政府は、そのレポートで、PPP の主体として官民事業協働体 (ジョイント・ベンチャー) を明確に位置付け、その導入にか

かるあるべきプロセスについて提示しているガイドラインを定めていることも明らかになった。このように英国では、我が国にみられるような「第三セクターのトラウマ」というものはみられない。

また、一方、LABV は、官民事業協働体 (ジョイント・ベンチャー) ではあるものの、政策的に導入されたものではなく、自然発生的に導入されたものであり、個々の事例ごとに、その態様は様々であることが明らかになった。

もっとも、LABV について、その進展と成果について実証的な調査を行い、その結果を 2012 年に公表した LP (2012) では、LABV の特徴を集約して、以下のとおりまとめている。

- ① 地方公共団体と民間のパートナーが出資することにより、ジョイント・ベンチャーによる中長期のパートナーシップを設立するものであること。
- ② 資産を利用して資金を調達して、これをもとに一連の投資計画の実施を行うものであること。
- ③ 公共は公有資産を提供する一方で、民間は、資金、ノウハウ、専門知識を提供するものであること。
- ④ 公共と民間は、出資比率は、50:50 であり、リスク (損失) も配当も 50:50 で分配することになる。また、議決権も 50:50 であり、LP (2012) は、これを、デッドロックパートナーシップと呼んでいる。
- ⑤ LABV の法人の法的形態は、LLP (有限責任事業組合) であることが一般であり、出資者が負うのは有限責任であること。

このような LABV が自然発生的に導入されたのは、主に、

① 英国において政策的に進められてきた BCP 事業や LIFT 事業を通じて、官民事業協働体（ジョイント・ベンチャー）を設立して計画段階から実施に至るまで官民協働で行う方式について官民双方に経験が蓄積されたこと

② 公有地は中心市街地等立地の良いところにあり地価等も高く、民間が購入して開発をしようとするのと採算がとれないことも多い。また、公共からみると売却した後はその開発に関与することができない。このように従来の売却方式では、うまくいかないケースがあり、これにかわる代替的なスキームが求められていたこと
によるものであるとされる。

本論では、二つのロンドン特別区の事例について、調査検討を行った。二つの事例ともに事業期間途中で終焉した事業である。

このようなレビューを通じて、英国の LABV 事業の課題として、どのようなものが浮かび上がったといえるだろうか。

ここでは、まず、公共セクターからみた課題として、ハーリングエイ区議会の総務及び調査委員会報告書について触れ、次ぎに民間セクターからみた課題として、ロンドン特別区の事例を比較検討した結果得られた課題について触れることとする。

そして、最後に、同様のスキームをとっているものの、2011 年の設立以来現在に至るまで事業進捗を続けている LABV の事例を紹介したうえで、それが示唆するものも含め検討し、英国 LABV の課題について総括することとする。

2-6-1 ハーリングエイ区議会の総務及び調査委員会 (Overview and scrutiny committee)

報告書により指摘された課題（公共セクターからみた課題）

既に述べたとおり、2017 年 1 月に、ハーリングエイ区議会の総務及び調査委員会 (Overview and scrutiny committee) によりまとめられた報告書は、大変示唆に富むものである。

そこで、ここでは、まず、この報告書で示された論点を中心として、英国における LABV についての公共セクターからみた課題について整理していくこととしたい。

同報告書は、LABV の課題として五つの点を掲げている。

① LABV について判断を下すには、実例の数が少ないこと

LABV は、本報告書が確認した 2002 年から 2013 年までの間で、20 事例（LP《2012》が示す 2012 年 3 月時点の 14 より増加している。）しかなく、LABV について判断を下すには、エビデンスの数が少ないとしている。

LABV の報告書としては、複数の事業について触れている二つの報告書と単一事例について触れている一つの報告書しかないとしており、これだけの資料で、LABV について判断を下すには、エビデンスが不足していると考えたのだろう。

特に、本報告書がこの点を指摘したのは、ハーリングエイ区 LABV (HDV) では、20 億ポンドに上る公有資産が現物出資（移転）されることとなっていた点があると推測される。

20 の事業の中では、ロンドン郊外の地方公共団体であるスラウ（Slough）の Slough Regeneration Vehicle の現物出資資産がその規模が最も大きいものの、10 億ポンドにとどまる。その他では、5 億ポンドを超える

ものが、3事業であり、14の事業は、5億未満であった。

② LABV は、基本的には、民間組織であるため、公的組織よりも情報へのアクセスが困難であること

LABV の組織形態は、公共：民間が 50:50 のいわばデッドロックパートナーシップである。公共も内部意思決定に民間と対等に関わるものであり、理論的には、公共も民間より劣ることなく情報へのアクセスが可能なのはである。

しかしながら、ハーリングゲイ区議会の総務及び調査委員会は、LABV を設立していた他の地方公共団体を訪問し、この点について議論を行った。そして、標記に示すような結論に至ったのである。このように、課題②は、実証的に検証した結果を踏まえて抽出された結論なのである。

LABV は、公共が提供した公有地を、民間の知恵とノウハウ、いわばビジネススペースで運営することが、その基本となる考え方である。

委員会は、このようなビジネススペースの情報は、⑤で示すように、民間の方が豊富な情報を取得できる地位にあり、それが公共と完全に共有されることはありえず、これが、LABV の透明性の欠如につながることにしているのである。

また、民間のパートナーが行う日々の運営について公共にとって完全に透明性が確保されることは難しいであろう。

このように運営段階での民間事業者の業務の把握が困難であることは、英国の PFI 事業も経験している。2012 年 12 月に、PFI の改革案 (A new approach to public

private partnerships (PF2)) を示した報告書でもこの点が指摘されている。本来 PFI は、インフラ施設、公的施設というハードウェアの整備、運営を民間に委託する手法として出発したものの、このようなハードウェアに付随した事務的な業務（例えば病院事業において医療業務を補完するクリーニング、給食、警備等運営関係のサービス：この報告書ではソフトサービスと呼ばれている）が PFI 事業の対象とされていた。このようなソフトサービスは、本質的に透明性の確保を完全に行うことは困難であり、民間事業者の過剰な利益を積み込む温床となっていた。PF2 では、このようなソフトサービスを PFI 事業の対象から除外しているのである。

③ LABV は、長期間に及び、また、複雑な事業であり、その成果や影響評価を測定することは困難であること

LABV 事業、とりわけ HDV 事業の計画期間は、15 年から 20 年と長期間に及び、また、複数の公有地を開発したり、複数事業を順次実施することも多い。

とりわけ、HDV のように地方公共団体の課題にホリスティックに（総体的に）対応することを目的とする事業については、その成果や影響評価をそもそもどのような指標で測定するかということも課題となる。

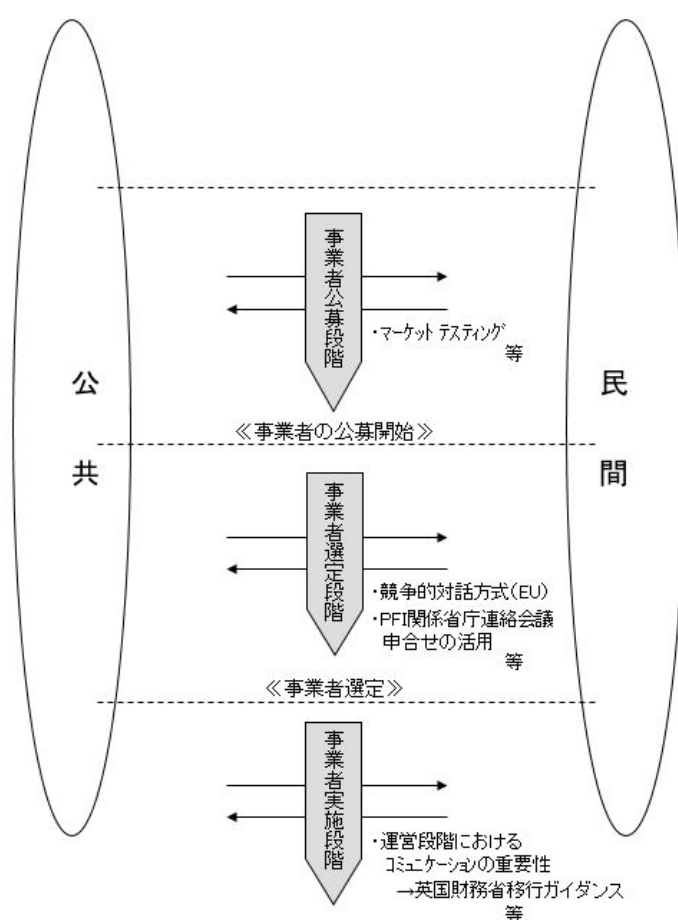
④ LABV を構成する公共セクターと民間セクターの行動原理、主要な目的は、全く異なるものであり、互いの優先事項や理念に対する理解の欠如がパートナーシップ関係を危うくしかねないこと

これは、LABV のみならず、PFI 事業を含めた全ての PPP 手法について共通の課題である。

PFI では、図 13 のとおり、このような課題を克服するために運営も含めた各段階での

公共と民間の不断のコミュニケーションの必要性が強調され、これを前提として制度設計が行われている。

図 13 PFI のプロセスと官民のコミュニケーション



出所) 町田 (2009) を元に筆者作成

⑤ LABV を構成する公共セクターと民間セクターは対等であるように組織構成されているとするが、ビジネス関連事項については、民間の方が豊富な情報を得ることが可

能な地位にあり、実体的には対等でないこと

これは、②と表裏一体であるが、特に英国の LABV の場合、民間パートナーは一社であり、グローバルに活動する大企業であるこ

ともしばしばある。このような民間パートナーと一地方公共団体とでは、そもそも LABV の運営のようなビジネススペースの情報については、当初から非対称の関係にあるというのである。

これは、LABV のみならず PFI 事業を含めた PPP 全般にいえることであり、このような非対称の関係を是正する何らかの制度的対応が必要となる。PFI の場合、制度的に措置されているものとして、公共のサイドにたってアドバイザーを行う機関（例えば、英国の PUK 等）の設置や、公共でも民間でもない第三者的な組織によるモニタリング及びその結果としての関与（金融機関によるモニタリングとステップイン等）がある。

2-6-2 クロイドン区 LABV (CCURV) 及びハーリングレイ区 LABV (HDP) の事例の比較検討により抽出される課題（民間セクターからみた課題）

次に、クロイドン区 LABV (CCURV) 及びハーリングレイ区 LABV (HDP) の事例を比較検討を通じて、民間セクターからみた課題を整理することとする。

① 政治的リスク

両事例に共通な課題として、まず政治的リスクが挙げられる。

クロイドン区 LABV (CCURV) では、2014 年にクロイドン区の区長が保守党から労働党に替わったことにより、LABV は実質的に終焉したのであった。

また、ハーリングレイ区 LABV (HDP) については、労働党の区長であるクレア・コーバー (Claire Kober) 氏は積極的に推進しようとしたものの、労働党政権内部で、議論が紛

糾し、コーバー区長は辞任し、新しい労働党の区長のもと、LABV は実質的に終焉したのであった。

Breach(2018)は、このように地方公共団体等で顕在化する政治的リスクは、首長の交替等外部的な要因のみならず、ハーリングレイ区 LABV (HDP) の事例のように内部的な要因によっても起こりうるものであり、そのような意味では政治リスクはどのような状況のもとでも存在するとしている。

② デッドロックパートナーシップ意思決定メカニズムに起因する課題

次に挙げられるのが、デッドロックパートナーシップ意思決定メカニズムに起因する課題である。

このデッドロックメカニズムは、LABV のガバナンス構造の中心であり、両者の総合的な合意がない場合、デッドロック状態に陥ることになる。デッドロックが発生した場合、新たな合意がない場合には LABV は清算されることになるが、逆にこのことによって公共と民間の双方が事業の目的達成のために相互の合意や譲歩、妥協を得ようとするインセンティブになるというのである。

公共セクターにとっては、デッドロックメカニズムは、実質的に民間提案に対し、拒否権を発動するメカニズムであり、メリットのあるものとなる。

しかしながら、クロイドン区 LABV (CCURV) の John Laing にとっては、民間事業者の意向を取り入れられながら事業が進展することはなく、妥協案も出されずいたずらにコストのみがかかっていく不合理な意思決定メカニズムに映ったようである。結果的におそらくこれも一つの要因となり、John

Laing は、2013 年はじめに今後は、LABV 事業には参入しないと表明することになる。ハーリングレイ区 LABV (HDP) の事例の場合、レンドリース (Lendlease) にとってどう作用したかについては資料に見当たらないが、デッドロックメカニズム自体は適用されている。

2-6-3 まとめ

以上のとおり、英国における具体的な事例に即して、公共セクターからみた課題、民間セクターからみた課題について整理した。

最後に、二つのロンドン特別区の事例とほぼ同様のスキームをとっているものの、2011 年の設立以来現在に至るまで、事業進捗を続けているボーンマス (Bournemouth) の LABV について紹介することとする。

そして、これが示唆するものも含めて検討し、英国の LABV の課題について概括することとしたい。

2-6-3-1 「成功事例」ボーンマス (Bournemouth) LABV (BDC) の事例の検討

ボーンマス (Bournemouth) は、イングランド南部の海岸に位置する地方公共団体であり、人口は約 20 万人で、40.2 km² の面積を有し、11km 続くビーチや温暖な気候から、イギリス有数のリゾート地として知られる^{xx}。

ボーンマス (Bournemouth) は、2009 年に指名した専門家からなるアドバイザリーチームの助言に基づき、公有地を有効利用しボーンマス (Bournemouth) に投資を呼び込むには、ジョイント・ベンチャーである LABV を設立することが適切であると決断した。そして、EU の競争的対話方式に則り、民間

パートナーを公募したのである。その結果、英国の総合デベロッパー^{xxi}である Morgan Sindall group のグループ会社の Muse Places Limited が選定された。

2011 年に、LABV である Bournemouth Development Company (BDC) が設立された。公共:民間は、50:50 であり、いわゆるデッドロックパートナーシップが採用されている。取締役会 (役員会) も、公共側の役員 2 名、民間側の役員 2 名から構成されている。公共は、中心市街地 (town centre) の公有地を現物出資し、民間はこれに見合うキャッシュを出資している。

BDC は、ボーンマス (Bournemouth) が策定した 2011 年から 20 年間にわたる中心市街地 (town centre) のマスタービジョンに従い、事業展開を行うこととされた。

当初の段階では、17 の中心市街地 (town centre) における公有地が開発候補地として挙げられていた。BDC は 16 の事業を行うことが期待されており、現在までに 5 事業が完工している。具体的には、ボーンマス (Bournemouth) 大学の学生寮と駐車場施設、住宅と商業施設からなる複合施設、賃貸住宅 (コンドミニアム)、賃貸住宅 (コンドミニアム)、分譲住宅 (コンドミニアム) である。

このボーンマス (Bournemouth) の LABV である BDC が、他の二つの事例と異なるのは、その事業進捗のスキームである。

BDC は、ボーンマス (Bournemouth) が策定した 20 年間の中心市街地 (town centre) のマスタービジョンに従うものの、business plan (事業実施計画) は、5 年間のものだけに限り、それを毎年ローリング (見直し) していくのである。

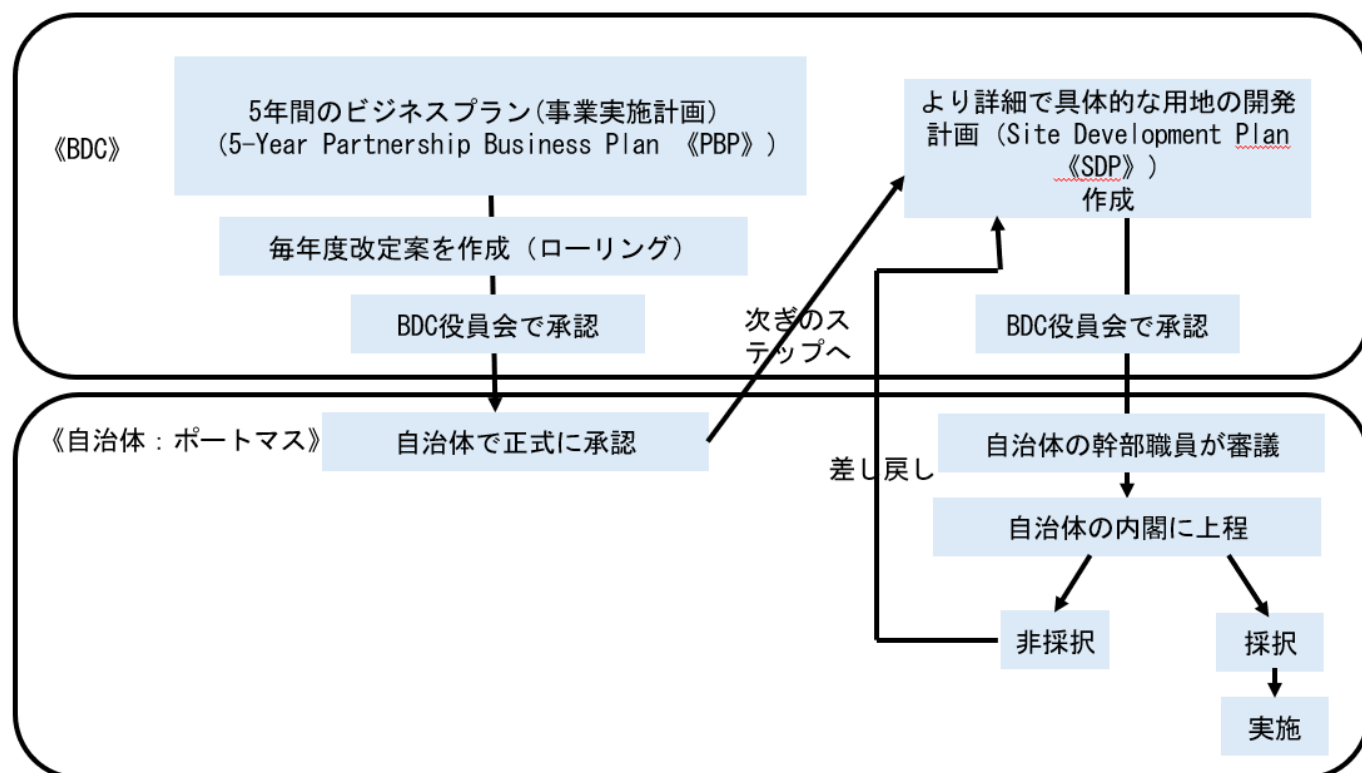
即ち、ボーンマス (Bournemouth) は、毎年、BDC がローリングし提案する開発事業の候補地の選定をはじめとした開発計画について検討し、内容について承諾した場合、business plan(事業実施計画)が正式に承認されるということになる。

その後より詳細で具体的な用地の開発計画が策定され、BDC の役員会で承認された後、ボーンマス (Bournemouth) の意思決定機関である内閣 (Council Cabinet^{xxii}) で採択されるか否か審議される。採択されない

場合、BDC の役員会に差し戻され、ボーンマス (Bournemouth) 内閣の意向に沿い改定された開発計画が再上程されることになる (図 14)。

このスキームでは、5 年間で実施可能な (フィージブルな) 事業実施計画について官民が詰めていくことになる。5 年間で完工することが確実な案件のみが承認され、実施されるということであれば、事業が頓挫するリスクは大幅に軽減される。

図 14 ボーンマス (Bournemouth) LABV (BDC) の事業実施のスキーム



出所) 筆者作成

クロイドン LABV (CCURV) についても第一期プロジェクトは、LABV 設立から 5 年で完工している。

また、公共が拒否権を行使する段階の前に官民の間でコミュニケーションを密に行う制度的な枠組が整備されている。実際のコミュニケーションが制度的な枠組より頻

繁であるとする、デッドロックパートナーシップ意思決定メカニズムが起動する前に問題はほぼ解決済みになると考えられる。

2-6-3-2 英国の成功事例、また、英国のジョイント・ベンチャーに関わる施策に照らし、LAMVに求められる課題

2-6-3-1では、英国のいわばLABVの成功事例ともいえるべきボーンマス(Bournemouth)の事例について概観し、検討した。最後に本章のまとめとして、このような成功事例、また、英国のジョイント・ベンチャーに関わる施策に照らし、LABVに求められる課題について触れていくこととしたい(図15)。

① 見通しの立てやすい短期のビジネスプラン(事業実施計画)を基に事業進捗すること

ハーリングイ区議会の総務及び調査委員会が指摘しているように、LABVを構成する公共セクターと民間セクターの行動原理、主要な目的は、全く異なるものであり、互いの優先事項や理念に対する理解の欠如がパートナーシップ関係を危うくしかねないことは、全てのPPP手法に共通の課題である。

PFI事業では、長期にわたるパートナーシップを存続を可能とするような制度設計が行われているものの、LABVは自然発生的に導入されたスキームであり、長期間パートナーシップを継続させる担保がない。

関下(2015)も、長期間のスキームとなるため、民間事業者との関係性や経済状況が影響する場合があるとしている。

ここで参考となるのが、「成功事例」として紹介したボーンマス(Bournemouth)LABV(BDC)の事例である。

ボーンマス(Bournemouth)のLABVは、2011年に20年を事業期間として設立され、現在も運営されている。デッドロックパートナーシップを採用しており、現在までに5つの事業を完工し、現在(2025年1月現在)も事業進捗を続けている。

このようなボーンマス(Bournemouth)のLABVの大きな特色は、その事業進捗のスキームにある。

2-6-3-1で詳述したように、5年間のビジネスプラン(事業実施計画)を策定し、それを1年ごとにローリングしていることである。このように比較的見通しのたてやすい5年ごとにターゲットとなる目標を設定しそれで一区切りとするので、長期間の事業期間であっても見通しがたてやすい。

また、5年間の事業進捗であれば、具体的な成果指標もたてやすく、成果を測定することも容易になると考えられる。さらに、PFI事業同様、官民のコミュニケーションを密に行うような制度的枠組が整備されている。

このような事業進捗のスキームは、2-6-1や2-6-2で挙げられた課題全ての解決策になるわけではないが、長期にわたり、複数の事業を行うことに伴うLABV事業の不確実性を緩和する意義をもつものと考えられる。

② 第三者モニタリングと関与の枠組を設定すること

そもそも、2-2-2-3で示したジョイント・ベンチャーガイダンスが推奨しているのは、ジョイント・ベンチャーを外部から監視ないしは助言する第三者委員会的な組織のコミットメントである。英国では、現実に、BSF事業やLIFT事業について、そのような枠組が設定されている。

しかしながら、LABV については、このような組織のコミットメントはおろか、やはりガイダンスで示されているジョイント・ベンチャーの運営段階で必要とされる公共のモニタリングの枠組も存在しないようである。

また、PFI 事業の場合、SPC が行う事業の収入を返済原資としてなされるプロジェクトファイナンスによって資金融通されるのが、一般的なスキームである。この場合、金融機関は、原資が滞ることのないよう、事業に融資している金融機関の立場でモニタリングを行い、必要な場合には、ステップインを行い、SPC 自体の再組成も含め経営に関与することとなる。金融機関は、公的セクターよりは、民間セクターの事業運営にノウハウの蓄積があり、このような金融機関の関与が PFI 事業の円滑な推進につながっている。

このようなシステムは、プロジェクトファイナンスを前提にしているが、英国の LABV がプロジェクトファイナンスを前提にしているかは明らかではない。

③ LABV の設立にあたっては、他の選択肢との比較検討を行い、LABV が最も適切な事業フレームを確認すること

ジョイント・ベンチャーガイダンスでは、導入プロセスの第二ステップとして、他の選択肢との比較検討を示している。

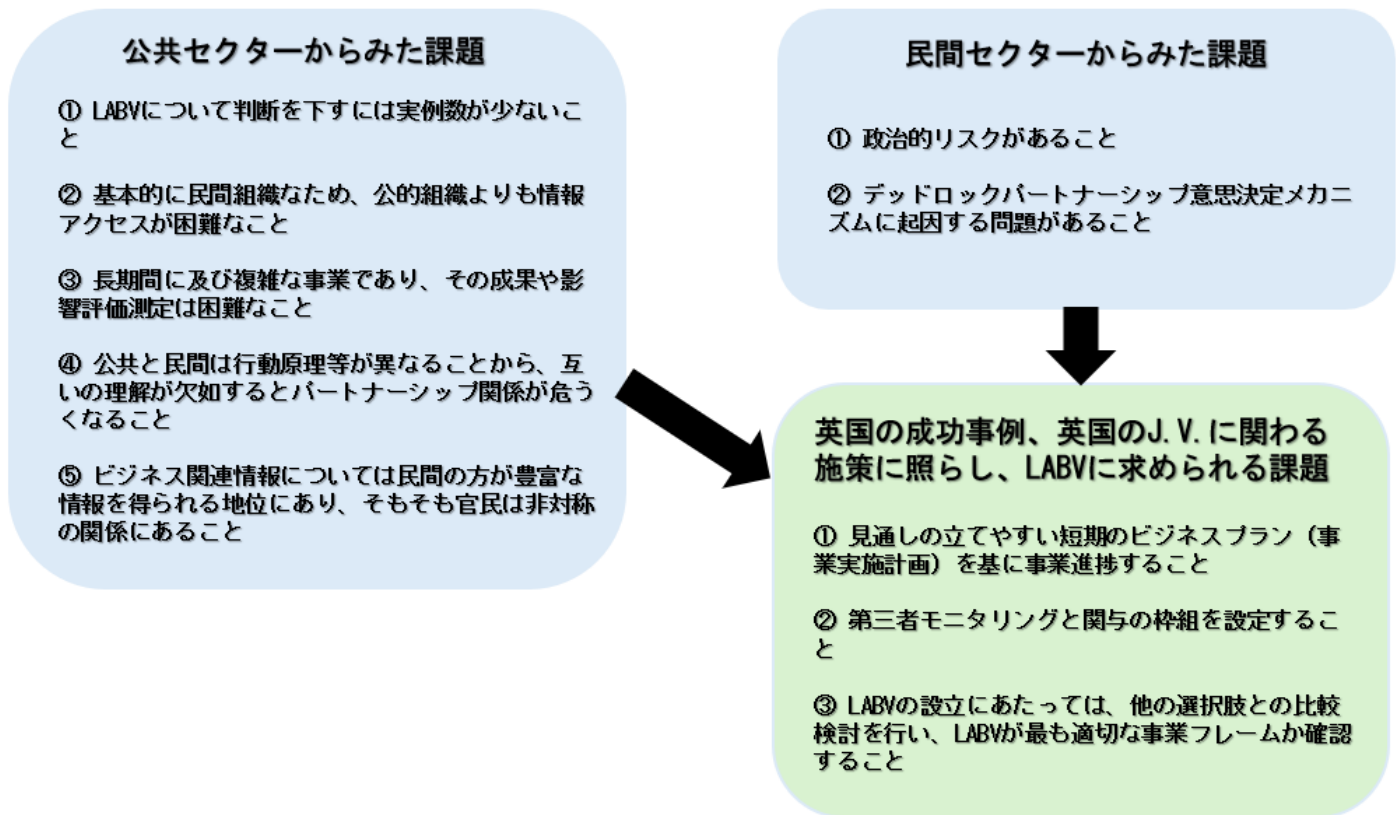
ハーリングエイ区 LABV (HDV) については、Eichler (2017) や Brech (2018) から、この事例について、LABV 以外の選択肢があったのだろうかという問題提起がなされている。

ジョイント・ベンチャーガイダンスで示されているのもかかわらず、LABV では、調達の手法として LABV を決定する前に必ずしも他の手法との比較検討が行われてはいないのではなかろうか。

ちなみに、ボーンマス (Bournemouth) LABV (BDC) の事例では、文献資料から判断する限り、アドバイザーチームの助言に基づき、他の選択肢との比較検討を行ったうえで、LABV 手法の採択を決断したものと推測される。

なお、この他、英国のジョイント・ベンチャー施策や具体的事例においては、官と民という二つのステークホルダーの関係については触れているものの、他の関係するステークホルダー、例えば、市民、コミュニティについては言及していない。町田 (2024) は、具体的な PPP の事例について、市民、コミュニティ等他の関係するステークホルダーの意向を事業のプロセスで取り入れることが不十分な結果、失敗した事例があり、PPP 事業の円滑な展開については、全てのステークホルダーが包摂され協働していくことが重要としている。

図 15 英国の LABV の課題



出所）筆者作成

3. 我が国の LABV 事業等の比較事例研究

前章では、英国における官民協働事業体（ジョイント・ベンチャー）の位置付け、LABV 事業の実態、そして課題について整理した。

その結果、英国では、小規模で広範囲にわたって社会インフラを整備する PPP の手法として官民協働事業体（ジョイント・ベンチャー）が政策的に活用されてきたことが明らかになった。

さらに、政府は、その報告書で、PPP の主体として官民協働事業体（ジョイント・ベンチ

ャー）を明確に位置付け、その導入にかかるあるべきプロセスについて提示しているガイドランスを定めていることも明らかになった。

一方 LABV は、これらの政策的に導入された官民事業協働体（ジョイント・ベンチャー）とは異なり、自然発生的に導入されたことも明らかになった。

これは、政策的に進められてきた BCP 事業や LIFT 事業を通じて官民ともに経験が蓄積されてきたこと、従前の公有地売却方式は、民にとっては採算がとれず、官にとっては、売却した後は開発に関与できないと

いう官民双方にとって課題があり、代替的なスキームが求められていたことによるものであったことも明らかになった。

このような LABV は様々な用途に活用されてきたが、そのうちの一つが中心市街地再生型の案件である。これは、地方公共団体の中心市街地の課題にホリスティック（総合的に）対応することを目的としたものであり、事業は長期間にわたり、また、複数事業から構成され、これらの事業が連続的に実施されることになる。

このような事業の予見可能性が十分とはいえないスキームの構造もあり、必ずしもうまくいかない事例があることも明らかになった。これらの事例を踏まえた課題を抽出した。

一方で成功事例もあり、そこから得られる知見、さらに、政策的に官民協働事業体（ジョイント・ベンチャー）について構築された枠組で必ずしも LABV について適用されていないものについても検討し、英国の LABV の経験から学ぶべき教訓ともいえるものについても整理を試みた。

本章以降では、これら、英国の LABV についての調査検討の結果も踏まえ、まず、我が国の二つの LABV の事例について整理する。山口県山陽小野田市の LABV の事例、佐賀県上峰町の LABV の事例であるが、これらは、未だ事業が途中段階であり、LABV 事業全体の成果について評価しうる段階ではない。そこで、LABV と同じく公共が公的不動産を核とし民間と協働して実施した事例であって、具体的な開発事業は終了した岩手県紫波町のオガールプロジェクトの事例についても整理する。

後に触れるとおり、オガールプロジェクトは一定の成果指標に照らし合わせた結果、成功事例といえるものと判断した。

この三つの国内事例を比較検討し、我が国の LABV 事業について共通の要素を抽出したうえで、成功要因の特定を試みる。

そのうえで、英国の経験から学ぶべきことは何かについて、考察することとする。

まず、我が国の具体的な事例について検討していくこととする。

3-1 調査の方法

事例に関する調査は、公開資料の 2 次資料を基に行うとともに、山口県山陽小野田市、佐賀県上峰町については、現地に伺い、視察をさせていただくとともに関係者の方々にインタビューを行った。

山口県山陽小野田市については、2024 年 12 月 16 日に山陽小野田市長及び同市企画部長に対し計 2 時間程度、インタビューを行った。また、(株)YMFG ZONE プラニング社長に対し、同年同月 25 日にオンラインで 1 時間程度、インタビューを行った。

また、佐賀県上峰町については、同年同月 17 日に上峰町政策課副課長等に対し計 2 時間程度、インタビューを行った。

岩手県紫波町については、2025 年 1 月 15 日にオガールプロジェクト発足時から関わられていた担当者に対し、オンラインで 1 時間程度インタビューを行った。

3-2 山口県山陽小野田市の LABV の事例

山口県山陽小野田市は、面積 133 km²、人口 59311 人（2024 年 4 月末日現在）^{xxiii}であり、美祢市、宇部市、下関市に隣接している。

山陽小野田市は、2005 年に旧小野田市と旧山陽町が合併し、誕生した市である。かつては、小野田セメントの本社所在地として、また、炭鉱町として賑わいをみせていたが、炭鉱が閉山し、小野田セメントの本社が移転する等の状況の変化のもと、かつて市の中心部として栄えていた商工センターや山口銀行小野田支店が立地する地域から、JR 小野田駅から市役所周辺の地域、また、

増床リニューアルオープン）を核とした地域へ、市の中心部が移りつつある。特に、「おのだサンパーク」周辺には、マンションが建ち並んでおり、山陽小野田市の枢要な核として発展しつつある。広大な駐車場が土日は満杯にあるとのことであり、このエリアでは絶大な集客力をもつ施設であると推測される。

3-2-1 山陽小野田市 LABV の設立の経緯 ^{xxiv}

表 5 山陽小野田市の LABV 経緯

2018年	商工センター（山陽小野田市所有）と山口銀行小野田支店（山口銀行所有）の老朽化対策について、市長と支店長が話し合い。山口銀行の子会社であるYM-ZOPに持ち込まれる。
2018年11月	YM-ZOPは、山陽小野田市に対し協議資料を提出、LABVを提案。
2019年5月頃	2019年度国土交通省「先導的官民連携支援事業（事業手法検討支援型）」の案件として採択
2019年夏	商工会議所会員の地元事業者12社がLABV検討のプロジェクトチームを結成
2019年10月	「山口地域PPP/PFI官民連携プラットフォーム」にて、山陽小野田市を相談自治体とし、YM-ZOPがファシリテーターとなって、オープン型サウンディング調査を実施
2019年11月	商工センターを核としたまちづくりワークショップ
2019年11月～12月	地元企業へのアンケート（YM-ZOPにより122社に調査票送付、61社から回答）
2019年12月～2020年2月	参画に関心を持つ事業者への個別ヒアリングによる調査（市内企業とPPP/PFIの実績のある市外事業者《計24社》に対面によるヒアリング）
2020年1月	クローズ型サウンディング調査（前回のサウンディング調査参加企業とアンケートで関心ありとした企業に案内、4社が参加
2019年11月～2020年2月	市職員、市議会議員、地元企業を対象に「PPP実践セミナー」を開催
2020年3月	国交省委託調査を「市有地活用及びエリアマネジメント等に係る官民連携可能性調査」としてまとめる
2020年7月	山陽小野田市、小野田商工会議所と山口FG記者会見。事業化に向けて検討すると発表
2020年8月	山陽小野田市、YM-ZOPとアドバイザー契約
2021年4月	山陽小野田市、事業構想を発表
2021年6月	山陽小野田市、事業実施方針を公表、募集要項等を公表
2022年2月	合人社計画研究所を代表企業とする6社のグループが優先交渉権者に決定（うち3社が地元企業）、記者会見
2022年3月	商工センター用地の出資に関する議案審議、議会可決
2022年6月	山陽小野田市、民間事業パートナーの間で共同開発協定締結
同年同月	山陽小野田LABVプロジェクト合同会社設立
2024年4月	Aスクエア（商工センター跡地）竣工、開業

出所）筆者作成

山陽小野田市の藤田市長は就任した 2017 年 4 月以来、山口銀行小野田支店長と定期的に意見交換を行っていた。

市長は、小野田商工会議所が入居していた商工センター（山陽小野田市所有）の老朽化に如何に対処すべきか考えをめぐらしてい

た。2018年に支店長と意見交換した際、支店長も小野田支店の老朽化に対しなんらか対応する必要があるとの考えであることを知り意見交換した結果、「施設老朽化という共通の課題を、官民連携手法で解決することができないか」との相談を山口銀行のグループ(山口フィナンシャルグループ)のグループ会社である(株)YMFG ZONE プラニング(YM-ZOP: 以下「YM-ZOP」という。)の藏重嘉伸社長の下に持ち込んだ。

藏重氏の頭に思い浮かんだのが、LABVのスキームであった。藏重氏は、英国でLABV

事業が行われていることも知っていたが、何よりも福岡県築上町でかつて検討されたLABVについて関心をもち研究していた。同町の事業は、国土交通省の「先導的官民連携支援事業」に採択され、2016年度に「椎田駅周辺の日本版LABVによるエリアマネジメント事業調査」としてまとめられたが、実現には至らなかった。しかしながら、藏重氏は、金融がつくと実現可能なスキームだと考え、頭の引き出しに入れておいたのである。これがスタートラインとなった。

図16 竣工したAスクエア(2024年12月16日インタビュー時)



注) (左から) 山陽小野田市和西企画部長、筆者、藤田市長
出所) 筆者作成

2018 年 11 月、YM-ZOP は、山陽小野田市に対し、協議資料を提出、LABV 事業を提案した。LABV 事業は公有地のみを官民協働事業体に出資すれば足り、財政面での負担が小さい。また、LABV を導入すれば、全国の先導事例になり、山陽小野田市のよい PR にもなると説いた。

山陽小野田市では、だれよりも市長が前向きであった。藤田市長は、当初 NTT 系の民間企業に勤務した以降は、自身が社長となる地元企業を引き継いで以来今日に至っており、民間マインドの強い人であった。インタビューの際にも、藤田市長は、現在もご自身は民間マインドで市政に携わっていると語っている。LABV 構想は、市長のこのような民間マインドにマッチするものであった。また、「全国」初ということについても魅力を感じていた。インタビューの際、LABV 事業について東京等に本社がある大企業が参画するとすれば、それは、本事業が、全国初であり、それがこれらの企業にも良い PR 効果をもたらすからだと言っている。

山陽小野田市から同意を得た藏重氏は、さらに、国土交通省の「先導的官民連携支援事業（事業手法検討支援型）」の応募を市に呼びかけた。この際、藏重氏は、LABV 事業では、複数事業が連続して実施されるということがキーコンセプトの一つであり、商工センター用地の他にも検討用地を加えることが必要と説いた。その結果、高砂市有地と中央福祉センター跡地が検討用地として加えられることになる。

2019 年 5 月頃、本プロジェクトは、正式に「先導的官民連携支援事業」の案件として採択される。

本事業については、当初から商工センターに入居していた地元の商工会議所は前向きであった。2019 年夏には、商工会議所会員の地元業者 12 社により LABV 検討のプロジェクトチームが結成された。また、藏重氏によれば、山口銀行も融資を検討する流れはできていた。

国土交通省の「先導的官民連携支援事業」の枠組で、LABV の事業可能性調査が実施された。

ここでは、まず、第一に商工センターと銀行店舗の跡地利用を前提とし、かつての地域の賑わいを取り戻す付加的な機能を取り込んだ具体的な施設（リーディング施設）の内容を整理することが行われた。

具体的には、マーケットサウンディング等を行い、民間事業者の感触を聴取した。

YM-ZOP は、運営責任者として、山口フィナンシャルグループ、山口銀行、山口県、下関市との共同開催で、「山口地域 PPP/PFI 官民連携プラットフォーム」を運営している。

PPP/PFI プラットフォームは、町田 (2022b) が示すとおり、そもそもは、福岡市の PPP プラットフォームにより創設された枠組であった。このプラットフォームの主要な目的は、地域の金融機関が中心となって、地域の企業が PPP/PFI の事業主体となり得ようネットワークを構築していくこと、そして地域企業に公共の事業情報を提供しマーケットサウンディングを行い、PPP/PFI の案件形成を促進していくことである。

2019 年 10 月、このプラットフォームを活用して、山陽小野田市から提供された情報をもとに、オープンに（対象を限らず）、

マーケットサウンディングを行ったのである。

この他、地元企業に対しアンケート調査（122 社対象：61 社回答）を行う他、市内事業者、PPP/PFI 事業の実績がある市外事業者（計 24 社）から、リーディング施設に立地する民間収益施設の候補等についてヒアリングを行った。

2020 年 1 月には、プラットフォームを活用して、クローズに、本事業に関心ありと回答した企業 4 社（施設維持管理会社《広島県》、総合建設業《東京都》、総合建設業《山口県》、リース業《東京都》）に対してマーケットサウンディングを行った。

その一方で、山陽小野田市が主催し、YM-ZOP が事務局となり、地元住民や地域関係者を対象としてまちづくりワークショップを行い、商工センター付近の今昔、そして求める機能についての意見を聞く機会をつくった。山陽小野田市の和西企画部長によれば、商工センターのかつての賑わいを取り戻すためにリーディング施設を新たに整備することに異論はでなかったという。

このような検討を通じ、商工会議所、銀行支店、市の出張所の他、近隣に少ない飲食、ホール、そして公的施設のみでは土日に閑散としてしまうため、住宅機能について検討していくことになった。

第二に、他の PPP/PFI 手法の選択肢との比較検討がなされた。定量・定性両面で比較検討がなされ、定期借地権方式との比較も含め、LABV 方式がコスト削減効果が高いことが明らかとなった。

第三に、LABV 方式が他の選択肢と比較しコスト削減効果が高いということが明らか

になったので、事業化に至るロードマップが作成された。

こうしたプロセスを経て、2020 年 3 月、国交省支援事業の成果として、「市有地利活用及びエリアマネジメント等に係る官民連携事業可能性調査報告書」がまとめられた。

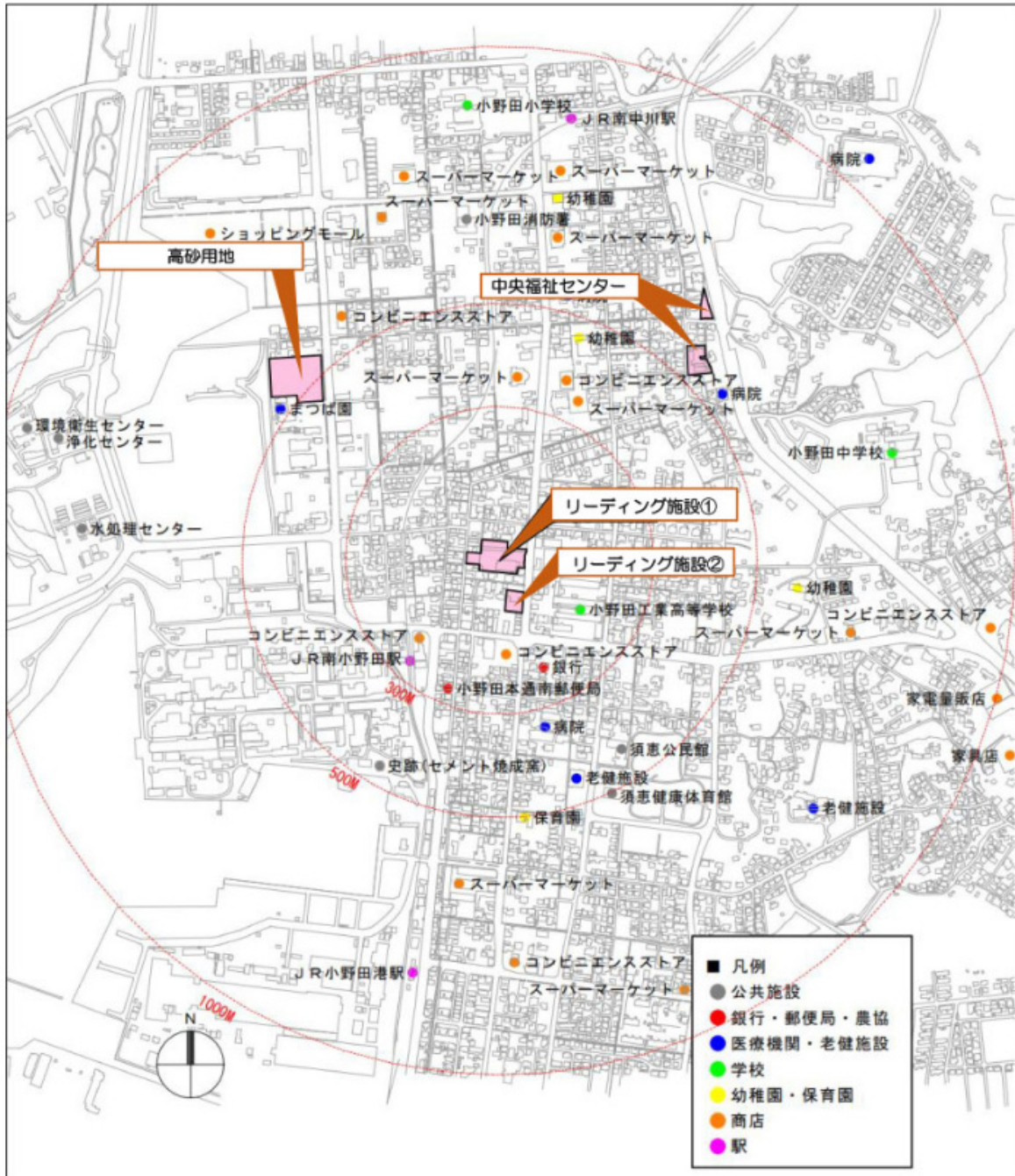
これを踏まえ、同年 7 月、山陽小野田市、小野田商工会議所、山口フィナンシャルグループが記者会見し、LABV の事業化に向けて検討すると発表したのである。8 月に山陽小野田市は YM-ZOP とアドバイザー契約を締結した（2 年間）。

住宅機能を誘致する観点から、山陽小野田市立山口東京理科大学には従来からアプローチがなされていたが、報告書公表後、リーディング施設の中に学生寮を設置する方向で話が進展し、60 室程度、家賃の 9 割を大学が保証することについて合意に至った。2021 年 4 月、山陽小野田市は事業構想を公表した。この公表までに、商工センター跡地のリーディング施設について、市役所出張所、銀行店舗、商工会議所、大学学生寮がテナントとして入ることが調整でき、これらの賃料収入を確保できる見通しができていた。同年 6 月事業実施方針を公表、募集要項等を公表した。

2022 年 2 月、有識者等から構成された選定委員会の審議を経て、（株）合人社計画研究所を代表企業とする 6 社のグループが、優先交渉権者（うち 3 社が地元企業）として決定された。

2022 年 6 月に山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社が設立され、2024 年 4 月には、商工センターの跡地に、市役所出張所、銀行店舗、商工会議所、大学学生寮等からなる複合施設として A スクエアが竣工した。

図 17 山陽小野田市における LABV 事業対象用地の位置



出所) 新・公民連携最前線 (2022 年 12 月 21 日) 第 1 回 LABV に取り組むまでの経緯

3-2-2 山陽小野田市の LABV の組織形態等

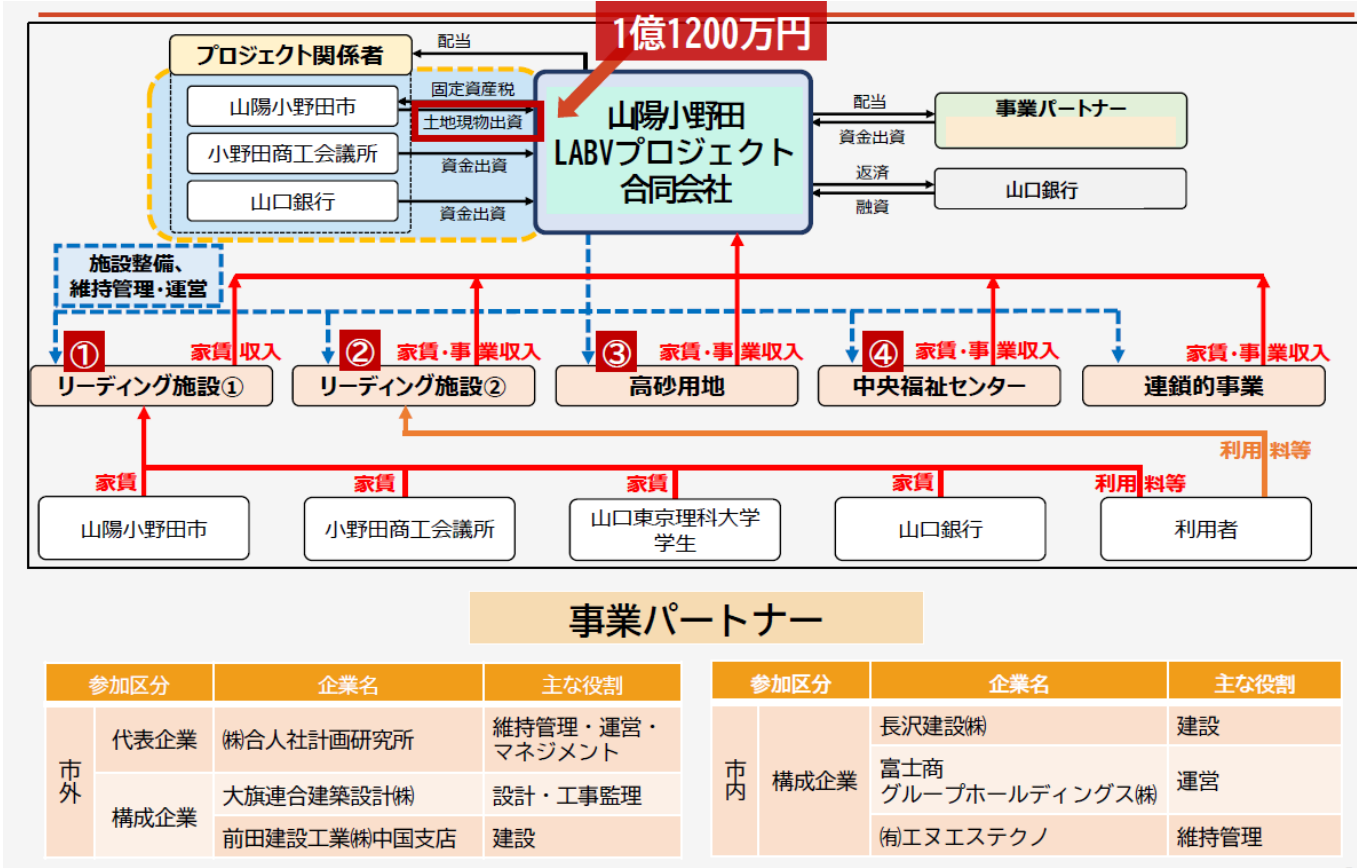
山陽小野田市の藤田市長は、市長就任後、第三セクターの事業継続が難しくなり損失

補填をせざるおえなくなったという苦い経験をしていた。民間出身の藤田市長は、このような経験も踏まえ、当初の段階から、山陽小野田市が一切損失補償をしないことを前提に LABV を組成してほしいと YM-ZOP に要請し、そのかわり配当も一切受け取らないとした。このように、山陽小野田市は、LABV の経営には一切関与しないという前提のもと、この LABV 事業はスタートしたのである。

また、LABV の組織形態は、会社法に定める合同会社の形態をとることとした。

合同会社は、2006 年に施行された会社法によって創設された会社形態である。会社法では、会社は、株式会社と持ち株会社の 2 類型となり、合同会社は、合名会社、合資会社と並び、持分会社に属することになる。

図 18 山陽小野田市の LABV のスキーム



出所) 山陽小野田市資料

出資と経営が分離している株式会社に対し、持分会社は、出資と経営が一体となる。この中でも合同会社は、米国の LLC (Limited Liability Company) をモデルとしたとされており、他の二つの持分会社に比し、社員

は、会社の債務については有限責任であることが特色である。また、定款により組織の設計、また利益の配分を自由に決められる等、自由度が高い組織形態となっている。

山陽小野田市は、公有地（商工センター跡地）を現物出資し、その額は1億1200万円と評価されるものの、民間事業者からの出資は2000万円程度に留まる。山陽小野田市の方針のとおり、市はLABVの経営には一切関与しないという方針を貫くためには、自由度の高い合同会社の組織形態を採用し、市は、原則として議決権を有しないとするとともに配当をゼロと、定款に定める必要があったのである。

また、山陽小野田市のモニタリングは、経営に関与しないことから、公募の段階からLABV設立までの間とした。

その一方で、LABV 合同会社の山陽小野田市の出資割合は、50%を超えるものであり、地方自治法第221条第3項、第243条の3第2項等に基づき、市はその予算の執行状況等を調査し、毎事業年度経営状況について議会報告することが義務づけられる。また、定款では、銀行店舗、高砂用地、中央福祉センターの活用に係る計画等に係る事項については、社員総会で、他の社員（出資者）と同様の1票の議決権を有することとしている。

竣工したリーディング施設であるAスクエアについては、市役所出張所、銀行店舗、商工会議所、大学学生寮等からLABV 合同会社が得る賃料を原資として資金回収を行うプロジェクトファイナンス方式を、山口銀行はとっている。また、現在現物出資されている公有地は、商工センター跡地のみである。他の公有地については、合同会社内での協議を経て、事業化の目処がたった段階で、現物出資することを予定している。

なお、山陽小野田市、小野田商工会議所、山口銀行、そして（株）合人社計画研究所を

代表企業とする本事業の事業パートナーの間で締結された共同開発協定書では、施設の供用開始から35年間、運営管理するものとしている。

また、事業パートナー提案によると、4か所の整備完了は概ね10年後を目指している。なお、実施方針では、LABVは、15年程度経過した時点で導入効果の中間検証報告、事業期間終了3年前に事業継続に向けた計画を、市等に提出することとしている。

3-3 佐賀県上峰町のLABVの事例

佐賀県上峰町は、面積12.8km²であり、人口9868人（2024年12月現在）^{xxv}であり、佐賀県鳥栖市、佐賀市といった佐賀県の中核市や福岡県久留米市から車で20分程度の位置にある。鳥栖市には、インターチェンジの他、長崎自動車道、大分自動車道、九州自動車道を接続するジャンクションがあり、このジャンクションは、九州で最も交通量が多い。かつては、財政状況が極めて厳しい状況にあったが、現町長が就任した2009年以降、コスト縮減に努めるとともにふるさと納税の活用等を行い、2009年には実質公債費比率22.8%（起債許可基準：18%）であったものが、2020年には10.9%まで改善し、予算規模も2014年度に一般会計予算は41億円であったものの、2020年度には141億円と増加している。このようにして改善した財政状況を活用して子育て支援策等定住人口の増加策を講じている。また、本町には、佐賀県初のDMOがあり、観光資源の洗い出しを行っている。

3-3-1 上峰町LABVの設立の経緯

表 6 上峰町 LABV の設立の経緯

2018年5月	イオン九州から上峰町にイオン上峰店の閉店の連絡。
2019年1月	PFIで実施するとし、PFIの事業実施方針を公表
2020年4月	PFIの事業実施方針の改訂版（整備する公共施設《体育館》の追加）の公表
同年同月	LABV方式の実施方針を公表
同年6月	LABV方式に関する民間事業パートナー募集要項公表
同年12月	民間事業者からの企画提案書が提出され、オーディション方式で事業者を選考、 選考された12社と共同開発協定調印
2021年4月	LABVの事業主体である合同会社つばきまちづくりプロジェクト設立 （上峰町及び民間事業パートナー12社が社員。2024年12月現在、代表社員6者）
2025年3月	国道34号沿いに道の駅「かみみね」オープン予定
2026年	町営住宅（地域優良賃貸住宅）PFI事業（BT+コンセッション）にて竣工予定（着工は、2023年10月。） 国庫補助金は建設費の45%。建設費の残額は、町に支払うコンセッションフィーと相殺。

出所）筆者作成

この LABV 事業は、上峰町では中心市街地活性化の事業として位置付けており、現町長のイニシアティブで進められている。

2018 年 5 月、国道 34 号線沿いに立地していたイオン上峰店の閉店の連絡が（株）イオン九州から上峰町にもたらされた。

63700 m²のこの建物・敷地は、上峰町に無償譲渡されることになった。LABV 設立後の 2021 年 8 月、7 億 2600 万円の建物の解体経費が町議会で可決され^{xxvi}、その後更地とされた。

上峰町は当初、この敷地で道の駅や住宅といった公的施設の整備を PFI 事業で実施することとし、2019 年 1 月 PFI の事業実施方針を公表する。

その一方で、国土交通省 PPP サポーターである GPMO^{xxvii} 副社長（当時）天米一志氏が公共側のアドバイザーとして加わり、天米氏の助言により、この敷地の開発は、LABV 事業で行うことも検討されることとなった。

2020 年 3 月、公的施設として体育館が新たに整備対象に加わることに併せて、PFI の事業実施方針の改訂版（整備する公的施設として体育館の追加）を公表するとともに、LABV 方式での実施方針を公表した。

上峰町は、実施方針についてなされる質問等から感度をみたが、LABV 方式の方が民間事業者の感度が良いと判断し、2020 年 6 月、LABV に関する民間事業パートナー募集要項公表を行った。

上峰町の民間事業者選考はオーディション方式でなされた。応募者から企画提案書等を提出させ、有識者会議で、一社ごとに面接、ヒアリングを行い、事業者として適切かどうか判断するというものである。

このような審査を経て、同年 12 月には、選考された 12 社と上峰町との間で共同開発協定が締結された^{xxviii}

2021 年 4 月、LABV の事業主体である合同会社つばきまちづくりプロジェクトが設立された。合同会社の社員は、上峰町及び民間

事業パートナー12 社であった。2024 年 12 月現在では、代表社員は 6 者である。

2025 年 3 月には、国道 34 号線沿いに道の駅「かみみね」がオープン予定で現在工事中である（図 19）。また、2026 年には、町営住宅（地域優良賃貸住宅）が PFI 事業（BT+

コンセッション^{xxix}）にて竣工予定である（図 20）。2023 年 10 月に着工しており、国庫補助金が建設費の 45%充当されている。建設費の残額は、事業者が上峰町に支払うコンセッションフィーと相殺される。

図 19 道の駅建設現場（2024 年 12 月 17 日撮影）



出所）筆者作成

図 20 町営住宅建設現場（2024 年 12 月 17 日撮影）



出所）筆者作成

3-3-2 上峰町の LABV の組織形態等

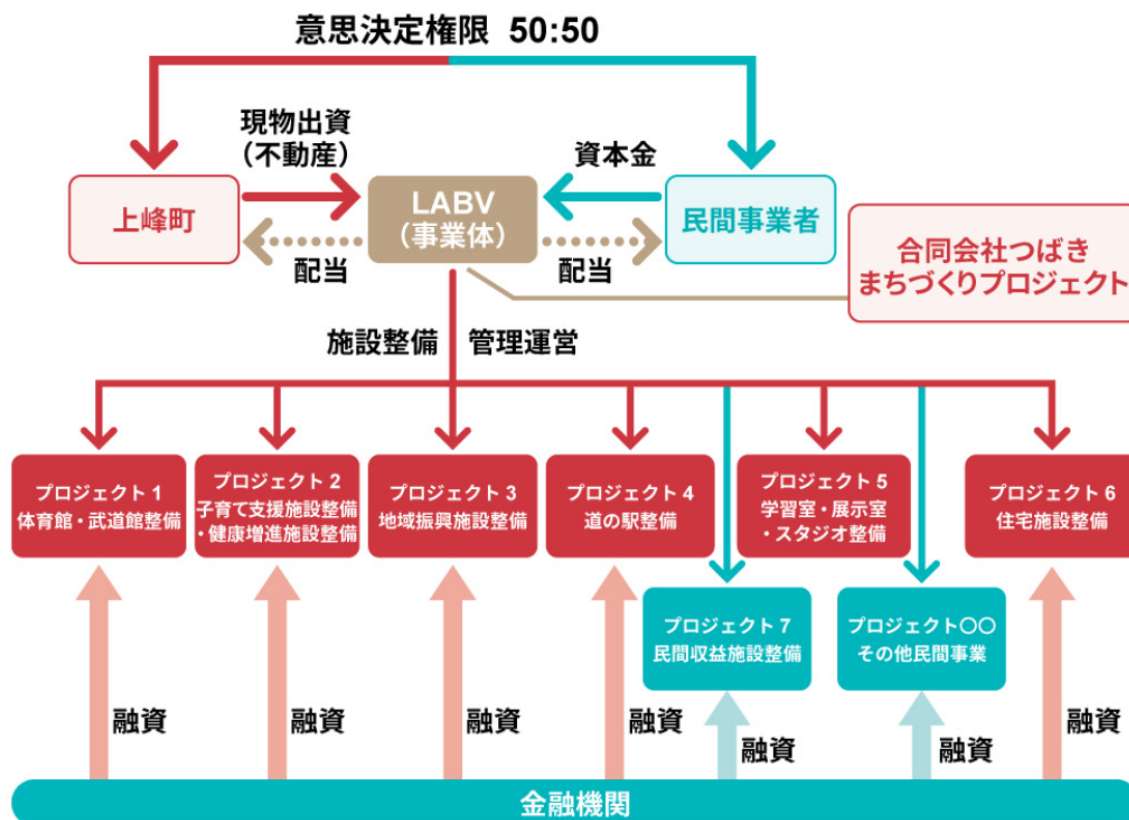
上峰町 LABV(合同会社つばきまちづくりプロジェクト)は、山陽小野田市同様、合同会社として設立された。

表 7 上峰町 LABV(合同会社つばきまちづくりプロジェクト)の社員構成、意思決定枠組等

合同会社の社員	上峰町（イオン跡地等を現物出資：約4.5億円）、民間事業パートナー12社（約3000万円）
意思決定の枠組	合同会社の議決権割合は、出資額に関わらず上峰町と民間事業パートナー12社、50：50とする。 町と事業パートナーの意思決定が整わない場合は、第三者機関の検討委員会を設置して審議。 それでも整わない場合には、検討事業は実施できず。 （事業実施方針）
利益及び損失	社員の出資の価額に応じて分配（定款案34条）
民間事業パートナー12社	（株）KICA、社会福祉法人ガジュマル、（株）博報堂、Flower Works Coco+、（株）F-nine、（有）松田木工、（株）三原建築設計事務所、（株）ミュージックセキュリティ、（株）中山運輸・（有）大幸園、（株）牟田建設・（株）中山建設
共同事業パートナー	登録制。 合同会社が行う事業計画や進捗状況などの情報を守秘義務を課した上で共有。 技術力や企画力、ノウハウ等を合同会社が必要とした場合には優先的に活用。 民間事業パートナーと違い出資金は拠出せず、意思決定権限はない。

しかしながら、上峰町 LABV の山陽小野田市 LABV との最大の相違点は、上峰町と民間事業パートナー12社の出資比率は、上峰町が出資しているイオン跡地の評価価額と12

図 21 上峰町の LABV(合同会社つばきまちづくりプロジェクト)のスキーム



上峰町が現物出資したイオン跡地は、約 4.5 億円と評価され、民間事業パートナー 12 社の出資額は約 3000 万円とされている^{xxx}。

しかしながら、合同会社の議決権割合については、出資額に関わらず上峰町：民間事業パートナー 12 社は、50:50 とされる。事業実施方針によれば、町と事業パートナーの意思決定が整わない場合には、第三者機

また、利益及び損失は、定款 34 条によれば、社員の出資の価額に応じて分配するとされ、個々の事業の責任者は、合同会社のそ

れぞれ担当の業務執行社員が担うこととされている。

ちなみに、民間事業パートナーの半数以上は地元企業（上峰町内や佐賀県内の企業）である。なお、既存資料、インタビューからは、上峰町でもプロジェクトファイナンスが行われているかについては、確認できなかった。

実施方針によれば、事業期間は、原則 20 年とするが、伸長を妨げないとされ、また、合同会社等が定期借地権等を設定した場合は、その期間に合わせることでされている。

3-4 岩手県紫波町オガールプロジェクトの事例

3-4-1 公共が公的不動産を核とし民間と協働して実施した事例のうち成功事例として判定した基準^{xxxi}

岩手県紫波町のオガールプロジェクトは、LABV ではなく、定期借地権を活用した事業ではあるが、LABV 事業同様、公的不動産を核とし民間と協働して行われた事業である。

オガールプロジェクトは、施設整備については既に終了しており、地域振興の成果を一般的に示すとされる指標も公表されている。

それによると、プロジェクトを構成する事業の一つであるオガールプラザの情報交流館（図書館が主体）の利用者数は、40.1 万人（2018 年度）、雇用者数は、事業開始以来 250 人増（2025 年 1 月 8 日資料）、地価公示価格は、34.3%増（2025 年 1 月 8 日資料）、定住人口は、620 人増（2025 年 1 月 8 日資料：事業開始以来 13 年間で半径 500m 圏内の人口増）とされている。

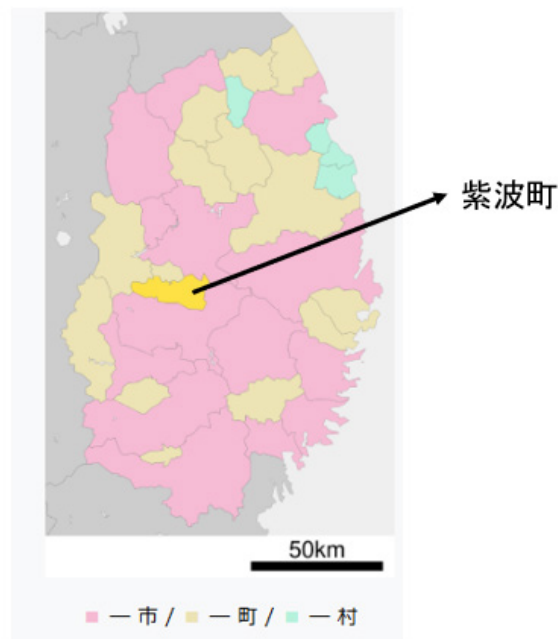
このように複数の指標において、ポジティブな成果が確認できた。

この事実をもって本件を、公的不動産を核とし民間と協働して行われた事業のうち成功事例として判定し、分析検討したうえで、LABV の 2 事例と比較検討を行う。

3-4-2 岩手県紫波町について

岩手県紫波町は、面積 238.955 km²であり、人口 32717 人（2024 年 3 月末現在）、2022 年度決算額 156 億円、実質公債費比率 13.6%である。盛岡市と花巻市の間にあり、岩手県のほぼ中央部に属する。いわば盛岡市のベッドタウンである^{xxxii}と同時に農業のまちである。ほぼ中心部に、JR 東北本線の紫波中央駅がある。町内には、この他日詰、古館という二つの駅があり、紫波中央駅は、その間にある駅である。

図 22 紫波町の岩手県における位置



出所) ウィキペディアを元に筆者作成

3-4-3 紫波町オガールプロジェクトの経緯

表 8 紫波町オガールプロジェクトの経緯

1998年3月	JR東北本線紫波中央駅開業（請願駅：企業、市民から集まった2億6800万円の寄付等による） 紫波町、駅前に10.7haの土地を28.5億円で取得
2005年	紫波町の人口3万3692人、以降減少に転ずる
2007年4月	公民連携に推進に関する東洋大学と紫波町との協定書締結
8月	東洋大学公民連携専攻により、紫波町PPP可能性調査報告書まとめられる
11月	紫波町PPP推進協議会設置（2年間で100回の意見交換会）、TMO（《株》よんりん舎）が企業立地研究会を設置
2008年4月	公民連携に関するワンストップ窓口として紫波町に公民連携室（現公民連携係）が設置
7月	TMO（《株》よんりん舎）に、「公民連携事業構築にかかるアドバイザー業務」を委託 インフラも含めた地区のハードを中心とした整備構想（ランドデザイン）まとめられる
2009年2月	紫波町公民連携基本計画策定（同年3月議決）
4月～	計8回の市民参加型ワークショップ（緑の大通り担い手づくりワークショップ）開催
3月	国交省が都市再生整備計画を受理
6月	（株）オガール紫波設立
同月	紫波町オガール・デザイン会議設置
2010年3月	オガール・デザインガイドライン策定
2011年4月	岩手県フットボールセンター 開場
2012年6月	オガールプラザ オープン
2013年10月	オガールタウン日詰二十一地区宅地分譲開始（2018年10月：57区画中42区画契約済み）
2014年6月	エネルギーステーション（D街区） 完成
7月	オガールベース（A街区） オープン
2015年5月	紫波町役場新庁舎（C街区） 開庁
2016年12月	オガールセンター（D街区） オープン
2017年4月	オガール保育園 開所 オガール地区の完成を祝う式典「オガールEXPO2017」開催

資料) 筆者作成

JR 東北本線紫波中央駅は、企業や市民から集まった 2 億 6800 万円の寄付等により、1998 年 3 月に設置されたいわゆる請願駅である。紫波町は、新駅の誕生を契機として町の活性化をはかるべく駅前に 10.7ha の土地を 28.5 億円で取得した。

しかしながら、人口も税収も予測ほど伸びず、人口は、2005 年の 33692 人をピークに減少に転じ、実質公債費比率も 2007 年には、23.3%となり、財政悪化が深刻化し、多目的スポーツ施設(体育館)「サンビレッジ紫波」が国の外郭団体によって建設された(紫波町が取得し管理運営)ほかは、空き地として放置されていた。

民間出身で町議会議長も務めた藤原町長(当時)は、地元の建設会社の家業を継ぎ、2006 年に東洋大学社会人大学院公民連携専攻に入学した岡崎正信氏に、民間の知恵と資金を活用しこの放置されていた公有地の活用ができないか相談した。

これが、翌 2007 年 4 月の公民連携に関する東洋大学と紫波町との協定締結につながり、同年 8 月、同大により紫波町 PPP 可能性調査報告書がまとめられた。

東洋大の田淵客員教授(当時)が中心となってまとめた調査報告書はアメリカの地域コミュニティが自らディベロッパーを組成して地域の開発プロジェクトに取り組む事例を参考とした、PPP 公社が一括して事業の全体に取り組むというものであった。

また、具体的な開発は一気に行うことは困難であり段階的に整備を行う必要があるとされた。

本件は、公的施設としては、図書館、町庁舎という整備を予定している施設が特定されているものの、具体的にどのような民間事業者が参画するのか、全く白紙である案件であった。確実に地域に投資してもらう民間事業者を確保していくためには、柔軟に状況に対応していくスキームが必要であった。

町には、旧中活法に基づく TMO(タウンマネジメントオーガニゼーション)である(株)よんりん舎があり、そこに 2008 年 7 月に「公民連携事業構築事業にかかるアドバイザリー業務」を委託し、その枠組みで、まず、具体的な地区のフィジカルな(ハードの)構想(グランドデザイン)の検討を行った。

この検討には、(株)よんりん舎に採用された岡崎氏が中心的な役割を果たしており、(株)近代建築研究所の松永氏や、東洋大学客員教授(当時)の清水義次氏等と共に、まとめていった。

こうして、2008 年にまとめられたグランドデザインは、A 街区から D 街区までの 4 つの街区から構成され、広場や地区内道路等のインフラも位置付けられている。公民連携基本計画や、デザインガイドラインもこのグランドデザインをベースに策定されることになる。

また、紫波町の都市計画課は、広場や地区内道路の整備を円滑に行うために、まちづくり交付金の申請を行うべく、国交省に都市再生整備計画を申請した。国交省は、2009 年 3 月に整備計画を受理した。

こうした中で、本事業の具体化をはかるために、国交省、独立行政法人都市再生機構

(以下「UR」という。)、(株)日本政策投資銀行(以下「DBJ」という。)、(一財)民間都市開発推進機構(以下「民都機構」という。)にも様々相談をしていった。後にまち再生出資を行うことになる民都機構から、倒産隔離をはかるために、個別の事業ごとにSPCを立ち上げる必要があるとの助言がなされた。

本件にかかわることになった東洋大学の清水客員教授も、事業は丁寧に着実に進めながら段階的に取り組むべきではないかとの意見であった。

紫波町は、町民の合意形成も重視した。2007年11月には、紫波町PPP促進協議会が設置され、2年間で100回に及ぶ町民との意見交換会を開催した。

こうして、2009年2月には、紫波町公民連携基本計画が策定され、3月に議会で議決され、2009年6月に、一括して事業に取り組むのではなく、町にかわり官民複合開発

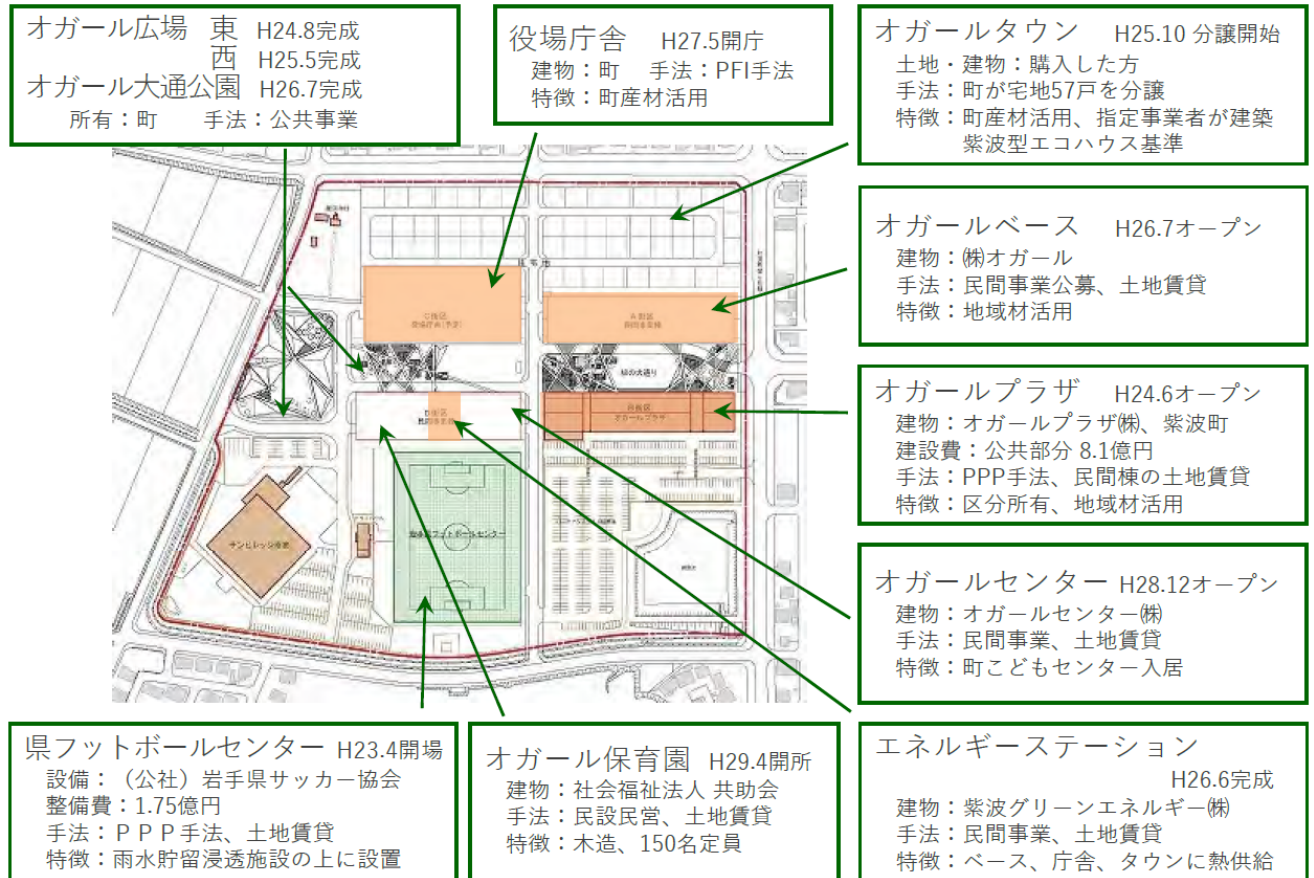
を推進する主体(代理人)としてプロパティマネジメントを実施するオガール紫波(株)(当初は公共出資100%)が設立されたのである。

1年間の調査期間を経て民間から増資を受け(増資後の公共の実質的な出資比率は51%)、第三セクターとして、事業実施に本格的に乗り出していくこととなった。

また、広大な公有地の空間デザインの考え方を統一することを目的として、2009年6月のオガール紫波(株)の設立と同時に、清水氏、長谷川氏、松永氏、佐藤氏等からなるオガール・デザイン会議が立ち上げられ、2010年3月にオガール・デザインガイドラインが策定された。

事業は段階的にランドデザインで示された各街区ごとに、戦略的に実施されていくことになる。また、基本的には、紫波町が公有地の所有権は留保し、定期借地権等を活用して事業が進められることとなった。

図 23 オガール地区の土地利用と施設



出所) 紫波町「公民連携による公有地活用～オガールプロジェクト～(2025年1月8日)

資料

さらに、オガールプラザ(株)、オガールセンター(株)に出資した民都機構の助言を踏まえ、個々の事業ごとに個別の事業体が立ち上げられることにより事業が進められていく。

最初に事業化されたのは、(公財)岩手県フットボールセンターであった。オガール紫波(株)と町が三者協定を締結し、オガール紫波(株)の取締役事業部長であった岡崎氏が公益財団法人日本サッカー協会と交渉を行い、実現したものであった。建設工事等

の発注は、オガール紫波が代理人として行い、2011年4月に開場している。紫波町が交付した6000万円を、フットボールセンターの底地について年300万円で20年間賃貸することにより回収するという設定がなされている。なお、運営は、施設を所有する(公社)岩手県サッカー協会が行っている。

次に整備されたのが、2012年6月にオープンしたオガールプラザである。オガール紫波(株)、紫波町、民都機構が出資したSPCであるオガールプラザ(株)(社長：岡

崎氏)が施設整備、運営を行っている。図書館等の公的施設(紫波町が買い取り:国庫補助金4割充当)と民間施設(マルシェ^{xxxiii}、クリニック、カフェ等)からなる官民複合施設である。

これらの施設整備と併せ、2013年10月には、オガールタウン日詰二十一地区の分譲を開始し、2019年11月までに57区画全てが引き渡し済みである。

また、都市再生整備計画の採択により交付されたまちづくり交付金等により、地区内の道路、そして公園・広場の整備も着実に進んでいった。このようにして整備された公園・広場では、大型イベント等も開催され、人々の交流空間として活用されるようになる。2014年6月には、町庁舎や住宅へのエネルギー供給を目的として民設民営によるエネルギーステーションが完成している。

2014年7月には、バレーボール専用アリーナ、ビジネスホテルを中心としたオガールベースがオープンされる。SPCであるオガールベース(株)(現在は、(株)オガール、社長:岡崎氏)が施設整備、運営を行っている。この事業は、紫波町が事業者募集を行い選定を行っているが、利益相反にあたるとして、この段階で岡崎氏は、オガール紫波(株)を退職した。

2015年5月には、紫波町役場新庁舎が、開庁した。SPCである紫波シティホール(株)により、PFI(サービス購入型)方式によって整備、運営されている。我が国では一般的なBT0方式なので施設完成と同時に施設の所有権は町に移転されている。

2016年12月には、紫波町こどもセンター(公的施設)、小児科、病児保育施設、ベーカーリー等の民間施設が入居するオガールセンターがオープンした。オガール紫波(株)、紫波町、民都機構が出資したSPCであるオガールセンター(株)(社長:岡崎氏)が施設整備、運営を行っている。

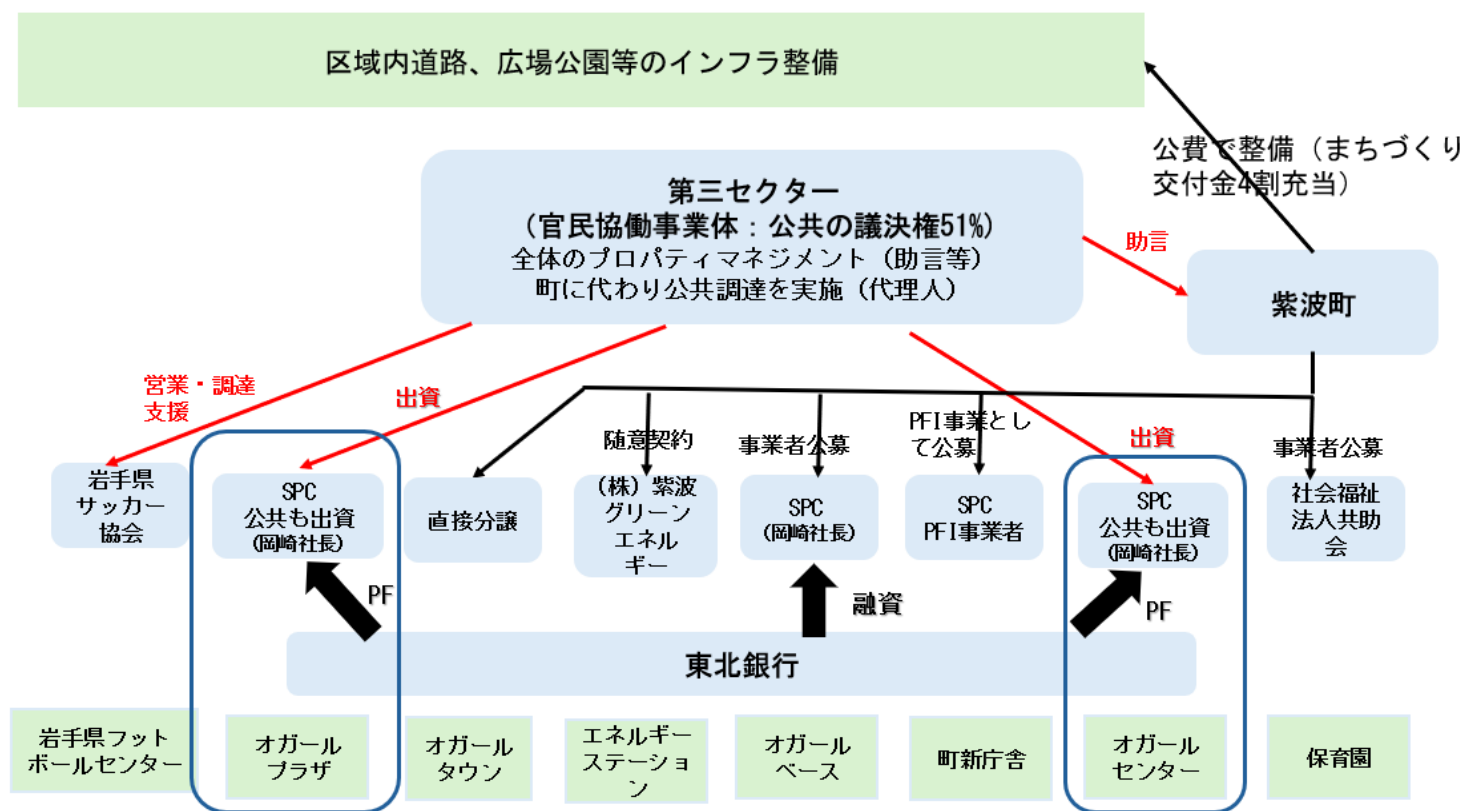
2017年4月には、エネルギーセンターをはさんだ隣地に民設民営のオガール保育園も開業し、オガール地区の子育て環境の充実が図られることとなる。

これにより、オガール地区のハードな施設整備は完成した。2017年には、完成を祝う式典「オガールEXP02017」が開催された。

3-4-4 岩手県紫波町オガールプロジェクトの特徴

文献資料、インタビュー結果等を踏まえ、オガールプロジェクトの特徴を以下の5点に集約した。

図 23 紫波町オガールプロジェクトのスキーム



注)「PF」とは、プロジェクトファイナンスを指す。

出所) 筆者作成

① 対象用地の所有権が公共に留保され、個別の事業ごとに定期借地権等が設定されていること

表 9 に示すとおり、オガール地区の所有権は、分譲住宅であるオガールタウンを除き、公共（紫波町）に留保されており、個別の事業ごとに定期借地権等が設定されている。

これは、東洋大の調査報告書にもあるとおり、売却方式をとればその段階で公共（紫波町）が開発に関与することができなくなり、10.7haの用地全体の開発を管理するこ

とが困難となることによるものと推測される。

② 全体の事業について助言を行い、町に代わり公共調達を実施する第三セクターが設立されていること

東洋大の調査報告書が提言したのは、PPP
公社が一括して事業の全体に取り組むとい
うものであった。その一方で、具体的な開発
を一気に行うことは困難であり段階的に整
備を行う必要なことは衆目の一致するところ
であった。こうした中で、本事業の具体化

をはかるために、紫波町等は、国交省、UR、DBJ、民都機構にも様々相談をしていった。その中で、後にまち再生出資を行うことになる民都機構から、倒産隔離をはかるために、個別の事業ごとに SPC を立ち上げる必要があるとの助言がなされた。

こういった具体的な事業化のプロセスを経て、第三セクターは、全体の事業について助言を行い、町に代わり公共調達を実施する役割を担い、個別の事業は、個々の事業ごとに設立された SPC 等の事業体が実施するというスキームが確立していったのである

xxxiv。

表 9 オガールプロジェクトの個別の事業の概要

施設名	既存施設（サン・ビレッジ紫波）	パーク＆ライド駐車場	区域内道路	広場、公園	岩手県フットボールセンター	官民複合施設オガールプラザ	オガールタウン日詰二十区	エネルギーテーション	民間複合施設オガールベース	紫波町庁舎	官民複合施設オガールセンター	民設民営オガール保育園
事業主体	紫波町（建設は、国の外郭団体？）	紫波町	紫波町・まち公活用（4割）	紫波町・まち公活用（4割）	（公社）岩手県サッカー協会	SPCオガールプラザ（株）（代取：岡崎氏）	紫波町・まち公活用（4割）	紫波グリーンエネルギー（株）	SPC（株）オガール（代取：岡崎氏）	SPC紫波シティホール（株）（所有は紫波町）事業期間：15年	SPCオガールセンター（株）（代取：岡崎氏）	社会福祉法人共助会
事業手法		公共事業	公共事業	公共事業	3セクが調達（代理人方式）	3セクが調達（代理人方式）建設後、紫波町が公共部分買取	紫波町が分譲	紫波町と随意契約	紫波町が事業者公募	紫波町がPFI（サービス購入型）で公募	3セクが調達（代理人方式）	紫波町が事業者公募
ファイナンス手法		公費	公費	公費	公社資金（紫波町は補助金拠出）	プロジェクトファイナンス（テナント賃料が原資）	公費	公費	（株）オガールが資金調達国交省より直接補助金取得	プロジェクトファイナンス（紫波町が支払うサービス対価が原資）	プロジェクトファイナンス（テナント賃料が原資）	公費
資金手当（出資金）						3セク：2000万円 民都：8000万円 紫波町：7000万円 =1億5000万円				SPC構成会社（設計、建設、維持管理）	3セク：500万円 民都：4000万円 紫波町：4000万円 =8500万円	
資金手当（融資）						東北銀行：1億3505万円				シンジケートローン	東北銀行	
施設内容（公共）	屋内人工芝多目的グラウンド	376台（既存）		オガール東広場、西広場、大通公園	クラブハウス	購入金額：8億4000万円（まち公2億7700万円）情報交流会館、紫波町子育て応援センター	旧紫波型エコハウスサポートセンター	無し	無し	紫波町	紫波町こどもセンター	なし
施設内容（民間）						直産マルシェ（3セク）、カフェ等			バレーボール専用アリーナ、ホテル等		小児科、アウトドアショップ、ベーカーリー等	
土地契約		公有地	公有地	公有地	賃貸借（20年）	事業用定借（30年）	分譲	事業用定借（30年）	事業用定借（30年）	公有地	定期借地権（50年）	事業用定借（30年）

出所）筆者作成

③ 事業は着実にできるものから段階的に実施され、事業ごとに SPC 等個別の事業主体が設立され、実施されていること

これは、②で示したとおり、具体的な事業化のプロセスの中で収斂していったスキーム

ではあるが、また、次ぎに触れる「逆算方式」ともマッチングしたものであった。

④「逆算方式」ともいふべき具体的なテナントの決定等事業性が確実とならなければ事業着手しないという方式をとったこと

オガールプロジェクトの最大の特徴は、事業のキーパーソンである岡崎氏が実行した「逆算方式」ともいふべき徹底した収支管理であった。

これは、市場調査を行って入居するテナントが 100%決まってから事業着手すること、また、予想される収益に応じて建物の建築費を抑えること等に代表される、いわば逆算の考え方で、事業性を確実に押さえたうえで初めて事業化に踏み切るというものである。

民都機構のまち再生出資は、事業着手から 10 年以内に配当等を行うことが確実と見込まれることが条件となっている。オガールプラザについては、コスト削減も行い、この条件をクリアして、融資額を上回る出資額を確保した。オガール紫波が出資している二つの官民複合施設であるオガールプラザ、オガールセンターともに民都機構の出資を受けている。

また、東北銀行は、テナント賃料を原資として資金を回収するプロジェクトファイナンスのスキームで融資を行っている。

SPC 自体に信用力がない本件のような事業が銀行の融資を受けるための選択肢は、このようなプロジェクトファイナンス等に限られる。このような厳しい採算管理は、プロジェクトファイナンスを行う銀行からも事実上求められているものであった。

⑤ 施設整備と同時並行で、区域内道路、広場公園等のインフラが整備され、相乗効果（シナジー）が創出されたこと

紫波町では、インフラも含めた地区のハードを中心としたグランドデザインが 2008 年にまとめられた。

このグランドデザインに従い、紫波町の都市計画課は、広場や地区内道路の整備を円滑に行うために、まちづくり交付金の申請を行うべく、国交省に都市再生整備計画を申請し、受理され、採択された。

このように当初から紫波町では、インフラと施設整備を同時並行で行うべく構想を策定し、国からのまちづくり交付金（補助金）も得て、着々と整備を進めていった。それがオガール東、西広場、大通公園として結実し、大規模イベントの開催等により、オガール地区の集客力が高まっていく。このように施設整備とインフラ整備が同時並行して進んでいったことにより相乗効果（シナジー）が創出されていったのである。

4. 考察

本章では、まず、紫波町の事例と国内の二つの LABV の事例を比較検討し、共通点、相違点について整理し、そこから得られる示唆について提示する。なお、紫波町は施設整備が完了した事業であるが、LABV の 2 事例は、現在進行中の事業であることに鑑み、比較検討はそれぞれの事実の指摘に留めた。

そのうえで、英国の経験から学ぶべきことは何かについて、考察することとする。

4-1 国内の 3 事例の比較検討

国内の 3 事例について、主たる諸元について整理したものが、表 10 である。

表 10 国内 3 事例の主たる諸元の比較

名称	山陽小野田市	上峰町	紫波町
人口	59311人 (2024年4月末)	9868人 (2024年12月)	32717人 (2024年3月末)
公有地の規模等	3カ所 (①商工センター跡地 (5486㎡)、 ②中央福祉センター跡地、③高砂市有地) 及び山口銀行小野田支店跡地	イオン上峰店跡地 (6.37ha)	紫波中央駅前町有地 (10.7ha)
事業手法	LABV (合同会社)	LABV (合同会社)	定期借地権方式 個別の事業ごとにSPC (株) 等の事業体を 設立
出資者	市 (現物出資、但し現在は商工センター 跡地のみ)、商工会議所、山口銀行、民 間事業者6社 (内、地元企業は3社)	町 (現物出資)、民間事業者12 社 (内、地元企業は半数以上)	全体のプロパティマネジメントに助言等 を行う第三セクター (《株》オガール紫波) には、 町等公共、民間8社等
出資以外の資金調達	Aスクエア (商工センター跡地) について は、テナント賃料を原資として資金を回収 するプロジェクトファイナンス (山口 銀行)	既存資料、インタビューでは確認 できず	官民複合施設 (町・《株》オガール紫波・ 民都機構出資) であるオガールプラザ、オ ガールセンターについては、テナント賃料 を原資として資金を回収するプロジェクト ファイナンス (東北銀行)
意思決定メカニズム	市はLABVの経営には一切関与しないとの 方針のもと、市は原則として議決権を有 さず	町と民間事業者の議決権割合は、 50:50 (英国のデッドロックシステム に近い。町は、民間の提案に対 し拒否権を有するとの考え方)	(株) オガール紫波については、 公共と民間事業者の議決権割合は、 51:49
事業期間	商工センター跡地については、施設の供 用開始から35年。 民間事業者の提案では、4カ所の整備完了 は概ね10年後。	原則20年。 合同会社が定期借地権等を設定 した場合には、その期間に合わ せる。	実体として、2009年のオガール紫波の設立 以降、ほぼ8年で全ての施設整備完了。

出所) 筆者作成

3 事例ともに、人口規模が比較的小規模の地方公共団体で、事業が実施されている。

また、特に LABV の 2 事業は、出資している民間事業パートナーの構成員は地元の企業が多い。

更に、紫波町のオガールプロジェクトの場合、事業の展開に主要な役割を果たす第三セクター (株) オガール紫波が 2009 年に設立されてから、10.7Ha という 3 事例の中では最も広い公有地において、ほぼ 8 年間で、施設整備が完了している。

山陽小野田市の事例も LABV が設立されてから、わずか 2 年弱で最初の公有地につ

いて事業完了している。また、山陽小野田市の場合、民間事業者の提案では、4 カ所の整備完了は概ね 10 年後としており、見通しの立てやすい比較的短期での事業完了、ないしは事業計画となっている。

また、紫波町の事例については、公的施設が入居しいわば地区の中核施設ともいえるべきオガールプラザ、オガールセンターについては、地元の地銀である東北銀行により、テナント賃料を原資として資金を回収するプロジェクトファイナンスの枠組を活用した資金融通がなされている。プロジェクトファイナンスの場合、プロジェクトがもた

らすキャッシュフローのみが資金回収の原資となるので、資金融通の際の銀行の審査も厳しくなり、また、事業運営中は、銀行により適切に事業運営がなされているかどうかモニタリングが行われる。いわば逆算方式を担保する有効な手段といえる。このようなテナント賃料を原資として資金を回収するプロジェクトファイナンスの枠組は、山口銀行が関与している山陽小野田市の A スクエア（商工センター跡地）においても活用されている。

さらに、紫波町の事例では、個別の事業ごとに SPC 等の事業体を設立し段階的に事業を進めているが、山陽小野田市の事例につ

いても、事業性が見極められない状況では、公有地は、LABV に出資されることはない。その意味で、紫波町の事例と同様の考え方を前提にしているということができる。

次に、成功事例として整理した紫波町に見られる 5 つの特徴が、LABV の二つの事例についてはどうであるかについて整理する。また、表 10 を元に整理した二つの点、① 見通しの立てやすい比較的短期の事業完了等になっているか、② 銀行がプロジェクトファイナンスの形で関与していることにより、事業の着実な進捗が担保される枠組が構築されているかどうかについても、ここで併せて整理する。

表 11 紫波町にみられる 7 つの特徴を軸にした 3 事例の比較

紫波町（成功事例）にみられる特徴	紫波町	山陽小野田市	上峰町
① 対象用地の所有権が公共に留保され、個別の事業ごとに定期借地権等が設定されていること	○	対象用地は、個々の事業の事業性が LABV にて確認された後に個別に現物出資	対象用地は、当初の段階で一括して現物出資
② 全体の事業について助言を行い、町に代わり公共調達を実施する第三セクターが設立されていること（意思決定メカニズム）	○ 三セクの出資比率は公共が過半数であり、公共が事業については最終的に意思決定	LABV が事業の主体であり、公共は経営に一切関与しないとの方針のもと市は議決権は有さず（民間が事業については最終的に意思決定）	LABV が事業の主体であり、公共と民間の議決権割合は、50:50 英国のデッドロックシステムに近く、公共は民の提案に拒否権を有する
③ 事業は着実にできるものから段階的に実施され、事業ごとに SPC 等個別の事業主体が設立され、実施されていること	○ （倒産隔離の目的もあり）	実質的には、4 つの対象用地ごとに事業性が判断され、段階的に実施	合同会社の業務執行社員が各事業の責任者
④ 「逆算方式」ともいうべき具体的なテナントの決定等事業性が確実とならなければ事業着手しないという方式をとったこと	○	確実に事業性が担保されなければ山口銀行等金融機関の融資が実行されないという意味では同様（山口銀行は出資者でもある）	既存資料、インタビューでは確認できず
⑤ 施設整備と同時並行で、区域内道路、広場等のインフラが整備され、相乗効果（シナジー）が創出されたこと	○	現状は、LABV の公有地の開発事業。	現状では、民間による広場等の整備が見込まれている
⑥ 見通しの立てやすい比較的短期の施設整備完了、ないしは事業計画になっていること	○	民間事業者の提案では、4 力所の整備完了は概ね 10 年後	原則 20 年
⑦ 地元の銀行がプロジェクトファイナンスの形で関与していることにより、着実に事業進捗がはかられる枠組が構築されていること	○	施設整備が完了した最初の事業（商工センター跡地）については、紫波町同様のプロジェクトファイナンスの枠組が構築	既存資料、インタビューでは確認できず

出所）筆者作成

紫波町の事例は、定期借地権を基本的なスキームとした事例であり、LABV 事業である二つの事例と単純な比較はできないものとする。また、二事例については、現在進行中の事業であり、比較はあくまで個々の事実の指摘に留めた。

それでは、このような比較から得られる示唆としては、どのようなものがあるだろうか。

まず、紫波町についてであるが、ここでは、ほぼ 8 年間で地区内の施設整備を完了しており、また、ポジティブな成果が確認できた、本論では成功事例と判定した事例である。

紫波町の事例では、できるものから段階的に実施されるとともに、地元の銀行がプロジェクトファイナンスの形で関与することと相まって、個々の事業ごとに事業性が厳しくチェックされ、着実に事業進捗がはかれることにより比較的短期間で成果を生み出すメカニズムが確認できる。

少なくともこのメカニズムは、汎用性のあるものとして示唆されるものといっていよう。山陽小野田市の LABV の事例では、これと同様の事実が確認できる。

また、紫波町では、施設整備と同時並行で、区域内道路、広場等のインフラが整備され、相乗効果（シナジー）が創出された。一方の LABV 事業は、公共が LABV（官民協働事業体）に公有地を現物出資するものであり、事業の主体は、あくまで LABV（官民協働事業体）になる。英国の事例でも今回調査した限りは、インフラを同時並行で整備した事例は確認されなかった。行うとすると LABV 事業の枠外で公共が行うということになり、意思決定の主体が異なることになる。LABV

事業において、インフラ整備を一体的に行うことを検討する際には、この点に留意する必要があるだろう。

4-2 英国の経験から学ぶべき事は何か

第 2 章(2-6-3-2)では、英国における LABV から学ぶべき教訓ともいえるものとして 3 点を挙げた。

第一に、見通しの立てやすい短期のビジネスプラン（事業実施計画）を軸に事業進捗すること、第二に、第三者モニタリングと関与の枠組を設定すること、第三に、LABV の設立にあたっては、他の選択肢との比較検討を行い、LABV が最も適切な事業フレームを確認することである。

第一の点については、紫波町の事例、そして山陽小野田市の事例が示唆する点と共通するものであり、我が国が英国の経験から学ぶべきことのひとつといっていよう。

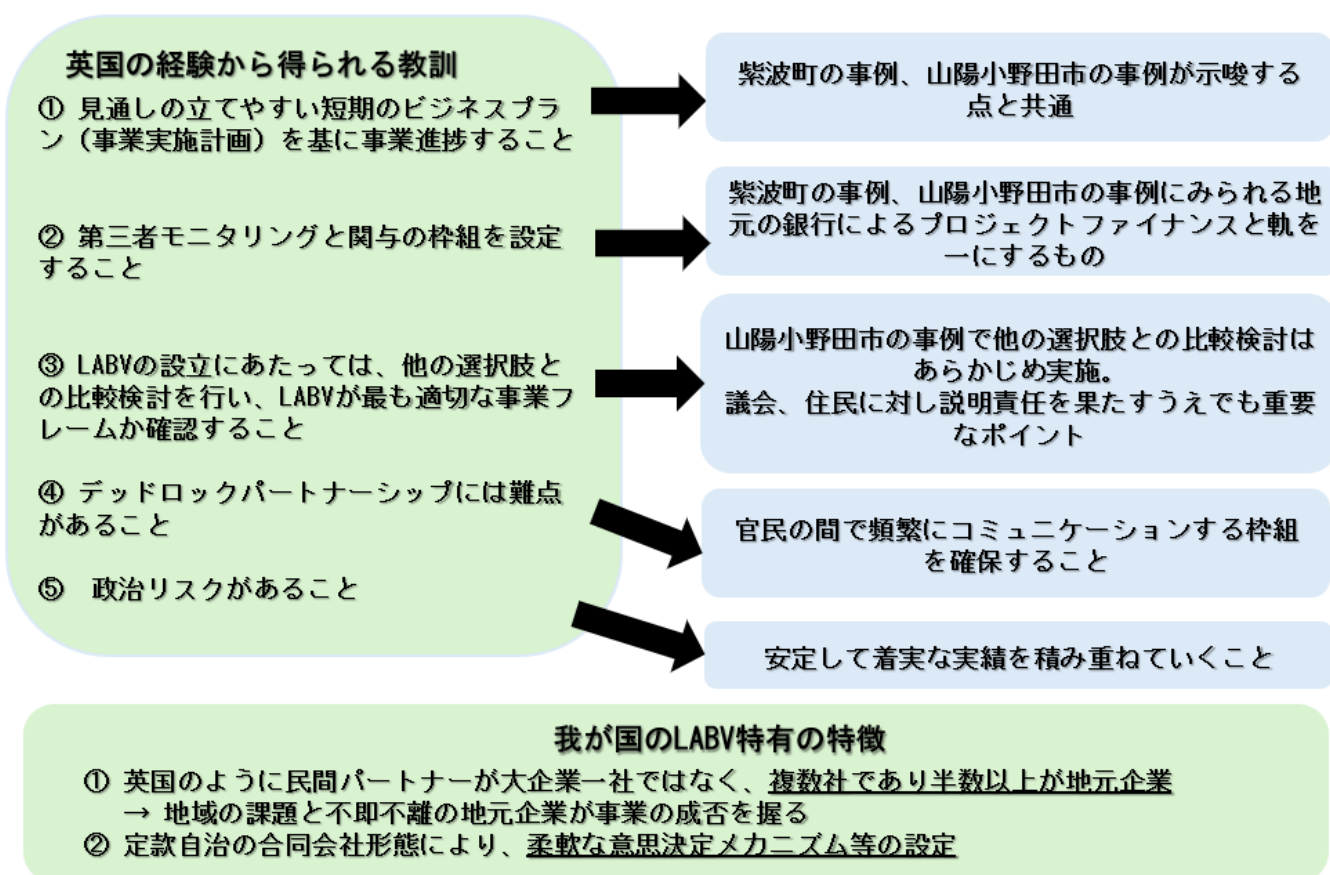
第三の点については、山陽小野田市の LABV の事例が他の選択肢との比較検討を行っている。我が国で PPP を実施する際に課題の一つとして挙げられるのが、説明責任の問題である。特に地方公共団体の場合、議会、そして住民に対して LABV が適切な手法であることを明確に説明できるかどうか、事業を円滑に進捗できるかどうかの成否を分けることになる。このような観点からみた際に他の選択肢との比較検討をあらかじめ行うことは必駆のポイントといっていよう。

第二の点については、紫波町、そして山陽小野田市の事例でみられる地元の銀行によるプロジェクトファイナンスによる関与と軌を一にするものであると考えられる。プロジェクトファイナンスの場合、銀行が資

金回収の原資として得られるのは、事業から得られるキャッシュフローのみであり、これが確実に得られるか否か、事業が運営されている間、不断にモニタリングする必要がある。このように、プロジェクトファイ

ナンスにより資金融通することが LABV 事業を円滑に進めるうえで有効なことは、第三者モニタリングと関与の枠組を設定すべきという英国の教訓からも裏付けられることになる。

表 12 英国の経験から得られる教訓と我が国 LABV 特有の特徴



出所）筆者作成

また、デッドロックパートナーシップは、公共側には、民間提案に対する拒否権として機能しポジティブに捉えられることが多いものの、民間事業者にとっては、民間事業者の提案がなかなか取り入れられにくく、いたずらにコストがかかる不合理なものとして捉えられることもままあることも事実のようである。デッドロックパートナーシ

ップについては、このような難点があるというのは、英国の経験から得られる教訓の一つといって良いだろう。成功事例と考えられるボーンマス（Bournemouth）の事例では、むしろこのような拒否権を発動する前の段階で、官民の間で頻繁にコミュニケーションする枠組が整備されていることに留意すべきであろう。PPPについて、良好な官

民のコミュニケーションを確保することが必要であることは、LABVのみならず、PFI 等其他の手法も含めて明らかになっている事実である。

さらに、もう一点、英国から得られる教訓として、政治リスクがある。我が国においても、地方公共団体については、政治リスクは避けて通れないリスクである。この点については、英国の事例をみても明確な解がないが、ボーンマス (Bournemouth) の事例から推測されるのは、安定して着実な実績を積み重ねていくことであろうか。

一方、我が国の LABV 事業に特有の特徴も明らかになった。

英国では民間パートナーは一社であり、大企業であることが多いが、我が国の二つの LABV の事例では、複数社であり、しかも地元の企業が半数以上を占めている。インタビューでは、この地域の課題と不即不離の関係にある地元企業の存在が事業の成否を握るという意見があった。

また、合同会社の形態をとることにより、定款自治のもと、地域の実情に即した柔軟な意思決定メカニズムを採用しているのも大きな特徴である。山陽小野田市では、経営は民間に委ねるべきとし、市は議決権を有しない。

5. 結論及び今後の研究課題

5-1 本論の結論

本論では、英国における官民協働事業体 (ジョイントベンチャー) の位置付け、制度的枠組についてレビューし、その中での LABV の位置付け等について整理した。その結果、LABV は、政府の政策的なインセンティブがあったわけではなく、いわば自然発

生的に導入されたことが明らかになった。

また、地域のコンテキストによって設立の経緯はケースバイケースであり、必ずしもうまくいかなかった事例もあることが明らかになった。これらのケースには、英国が官民協働事業体 (ジョイントベンチャー) 施策として積み上げてきた知見を生かしていないケースがあることも明らかとなった、本論では、これらを整理し、英国の LABV の三つの教訓を導出した。

このような英国における失敗事例の抽出、分析は、我が国ではほとんどなされておらず、英国の官民協働事業体 (ジョイントベンチャー) の施策等からレビューを行い、英国の LABV の教訓を導き出したことは、本論の貢献の一つと考えている。

次に、我が国の LABV の事例と LABV の事例ではないが、公的不動産を核とし民間と協働した事業であり、本論では複数の指標に照らし成功事例と判定した岩手県紫波町の事例と比較検討を行った。

その結果、LABV にも適用しうる汎用性のあるメカニズムとして、できるものから段階的に実施されるとともに、地元の銀行がプロジェクトファイナンスの形で関与することと相まって、個々の事業ごとに事業性を厳しくチェックし、着実に事業進捗がはかれることにより比較的短期間で成果を生み出すメカニズムが確認された。これも本論の貢献の一つと考える。

また、英国の LABV の三つの教訓は、我が国においても学ぶべきものであることを指摘した。さらに、政治リスクは我が国でも避けてとおることはできないものであること、英国の LABV について共通のスキームであると考えられるデッドロックパートナーシ

ップは、公共と民間では受け取り方が異なり、この点に留意すべきことも指摘した。

一方、我が国の LABV 事業に特有の特徴も明らかになった。

英国では民間パートナーは一社であり、大企業であることが多いが、我が国の二つの LABV の事例では、複数社であり、しかも地元の企業が半数以上を占めている。インタビューでは、この地域の課題と不即不離の関係にある地元企業の存在が事業の成否を握るという意見があった。また、合同会社の形態をとることにより、定款自治のもと、地域の実情に即した柔軟な意思決定メカニズムを採用しているのも大きな特徴である。

5-2 今後の研究課題

今後の研究課題として、特に英国の事例については、限られた公表資料と事例の一つに現地訪問した関係者へのインタビューに基づいて作成したものであり、本来は現地調査を行い具体的詳細なエビデンスの収集が必要と考える。

また、我が国の LABV の事例については、今まさに現在進行中の事業で、現段階では未だその評価を行う段階にはないものであり、導出できる示唆に限られることがある。今後、その進捗を見守り、再度検証を行う事が必要と考える。

謝辞

本論の執筆にあたっては、山陽小野田市藤田剛二市長、和西禎行企画部長、上峰町政策課渡部玲大副課長、(株)YMFG ZONE プラニング代表取締役蔵重嘉伸様、(株)日本総合研究所リサーチ・コンサルティング部門本部長代行石田直美様、デロイトトーマツスペース アンド セキュリティ (同) シニアマネジャー高橋秀文様等ご関係者の皆様の多大なご協力、貴重なご助言をいただきました。

ここに厚く御礼申し上げます。なお、本論の内容に関する責任は、すべて筆者にあります。

ⁱ 2024 年についてはアクションプラン、骨太の方針ともに、LABV については掲載されていない。

ⁱⁱ <https://www.room151.co.uk/blogs/local-asset-backed-vehicles-controversial-but-one-of-the-best-ways-to-tackle-the-housing-crisis/>

ⁱⁱⁱ 総務省 2003 年 12 月 12 日付総務省自治財政局長通知「第三セクターに関する指針の改定について」による。

^{iv} 2-2-1 の BSF、LIFT に関する統計データは、町田 (2009) に掲載されているものを使用している。従って 2009 年時点のデータであることに留意されたい。

^v James Stewart 氏。後に Sir の称号を得ている。

^{vi} <https://www.fulcrumgroup.co.uk/lift-partnership/>
参照

^{vii} 具体的事例については、内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）世界経済の潮流 (2005) を参照している。

https://www5.cao.go.jp/j-i/sekai_chouryuu/sh05-01/sh05-01-02-02.html

^{viii} クロイドン区 LABV (CCURV) の記載については、石田(2013)及び高橋 (2013) の他、(株)日本総合研究所石田直美氏、現 (合) デロイト・トーマツスペースアンドセキュリティ (高橋《2013》執筆当時は、日本総合研究所所属) 高橋秀文氏に、2025 年 1 月に行ったインタビューの内容も踏まえている。

^{ix} クロイドン区、及びロンドン特別区の記述はウェキペディアによる。

^x 英国の地方公共団体は、議会が中心的な組織であり、行政の長は議会で選ばれた議員であることが多い。

^{xi} 石田氏へのインタビューによれば、クロイドン区の担当者（民間出身）は、実際は、EU 指令にそれほど縛られることなく、英国の伝統的な交渉手続き方式（Negotiated Procedure）によって事業者を選定していったと語ったという。交渉手続き方式（Negotiated Procedure）については、町田（2009）pp.71-73 参照。

^{xii} John Laing は英国のみならず欧州でも有数のデベロッパーである。

^{xiii}

<https://insidecroydon.com/2013/12/19/council-has-not-lost-money-on-davis-house-says-director/>による。

^{xiv}

<https://insidecroydon.com/2014/09/22/council-gambles-millions-with-son-of-ccurv-scheme/>,
<https://insidecroydon.com/2013/12/19/council-has-not-lost-money-on-davis-house-says-director/>による。

^{xv} Haringey Development Vehicle Business Plan(2017)

<https://www.minutes.haringey.gov.uk/document/s/s94685/Appendix%207a%20Social%20and%20Economic%20Business%20Plan.pdf>による。

^{xvi} ‘London Borough of Haringey Future of Housing Review’による。

<https://www.minutes.haringey.gov.uk/document/s/s80470/150904%20Part%202%20-%20Review%20Group%20Report%20-%20Future%20of%20Housing%20Review.pdf>

^{xvii} オーストラリアに本社がある不動産会社である。

^{xviii} ‘London Borough of Haringey Future of Housing Review’による。

^{xix} BBC:2018/7/19 による。

<https://www.bbc.com/news/uk-england-london-44870768>

^{xx} ウィキペディアによる。

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%9C%E3%83%BC%E3%83%B3%E3%83%9E%E3%82%B9>

^{xxi} Morgan Sindall Group は、この企業の URL 及びウィキペディアを参照すると建設及び再生会社グループとある。本論では、これを踏まえ総合デベロッパーとした。我が国にはない業態のようである。

<https://www.morgansindall.com/>

^{xxii} 一般的に英国の地方公共団体の長は議員から選ばれ、国と同様に内閣（メンバーは議員）を立ち上げる。従って地方公共団体の意思決定機関は、内閣（Cabinet）ということになる。

^{xxiii} 山陽小野田市自治会別世帯数及び人口数による。

^{xxiv} 本項の記載は、新公民連携最前線

（2022.12.1, 2023.1.11, 2023.1.31）等の文献資料の他、山陽小野田市に 2024 年 12 月 16 日に往訪しヒアリングした結果、同年 12 月 25 日に ZOP 蔵重社長にヒアリングした内容によっている。

^{xxv} 佐賀県上峰町 H.P.による。

https://www.town.kamimine.lg.jp/dynamic/statistics/pub/default.aspx?c_id=20&y_mst=10&a_mst=2

^{xxvi} 日経クロストrend（2021 年 12 月 3 日）佐賀県・上峰町街づくり“日記”第一回による。

<https://xtrend.nikkei.com/atcl/contents/18/0053/0/00001/>

^{xxvii} 同社 H.P.によれば、香川県に本社がある企業であり、公共経営に関わるコンサルタント事業及び PPP/PFI（官民連携等）に関わる研究開発事業を行っている。

<https://gpmo.jp/>

^{xxviii} 毎日新聞 2020 年 12 月 10 日地方版による。

<https://mainichi.jp/articles/20201210/ddl/k41/010/333000c>

^{xxix} BT+コンセッションとは、施設の建設は、別途いわゆるサービス購入型 PFI で実施し、その後施設の所有権を公共に移転したうえで、運営をコンセッションで民間に委ねるというもの。我が国では法制度上、コンセッション制度の枠組みには、施設の

建設は含まれないため、施設の建設から民間事業者に委ねる場合には、このような形式がとられるのか一般である。

xxx 日経クロストrend (2021 年 12 月 3 日) 佐賀県・上峰町街づくり“日記” 第一回による。

<https://xtrend.nikkei.com/atcl/contents/18/00530/00001/>

xxxi ここで示したデータは、紫波町資料：公民連携による公有地活用～オガールプロジェクト～(2025 年 1 月 8 日) による。

xxxii 紫波町資料：公民連携による公有地活用～オガールプロジェクト～(2025 年 1 月 8 日) による。

xxxiii 産直店で、売場面積は県内最大級であり、店内には食堂やカフェも併設されている。<https://www.shiwa-kanko.jp/eat-buy/eat-buy-309/> による。

xxxiv 2025 年 1 月 15 日にオンラインで行ったインタビュー結果による。

参考文献

Anthony Breach (2018) Local asset backed vehicles: controversial but “one of the few options to tackle the housing crisis” *Room151*
<https://www.room151.co.uk/blogs/local-asset-backed-vehicles-controversial-but-one-of-the-best-ways-to-tackle-the-housing-crisis/>

Thompson, B. and Local Partnership, (2012) “Local Asset Backed Vehicles: A success story or unproven concept?”, RICS,

William Eicher (2017) Haringey’s £2bn regeneration plans *LocalGov*
<https://www.localgov.co.uk/Haringeys-2bn-regeneration-plans/43074>

HMT (2008) “Infrastructure procurement: delivering long-term value”

HMT (2010) “Joint Ventures: a guidance note for public sector bodies forming joint ventures with the private sector”

HMT (2012) “A new approach to public private partnerships”

石田 直美 (2013). 「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと(中)官民協働会社による PPP 手法の活用」『地方行政』(10370), 12-16.

関下弘樹 (2015). 「わが国地方自治体における財務管理内部統制の構築：必要性と課題およびその解決策」. 関西学院大学審査博士学位申請論文

高杉 祥明, 宮本 和明, 牧野 史典, 高木 沙織 (2014)「LABV を用いた都市再開発事業の効率性の検討」『土木計画学研究委員会：第 49 回土木計画学研究・講演集』

高橋 秀文 (2013). 「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと(下)地域の面的再生を担う官民協働会社の挑戦」『地方行政』(10372), 10-13.

町田 裕彦 (2009). 『PPP の知識』 日本経済新聞出版社.

町田 裕彦 (2022a). 「我が国の PPP/PFI 政策の成果とその要因に関する一考察—英国の PFI 政策との比較分析を通じて—」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』14, 1-22.

町田 裕彦 (2022b). 「PPP プラットフォーム成果発揮メカニズムの検討—福岡 PPP プラットフォームの事例分析—」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』15, 1-13

町田 裕彦 (2024). 「サーキュラーエコノミーを包摂した都市政策の実証的検討：アムステルダム市等欧州の諸都市と横浜市の比較事例研究を通じて」『Urban study』 77, 1-60.