

第1章

調査研究の概要

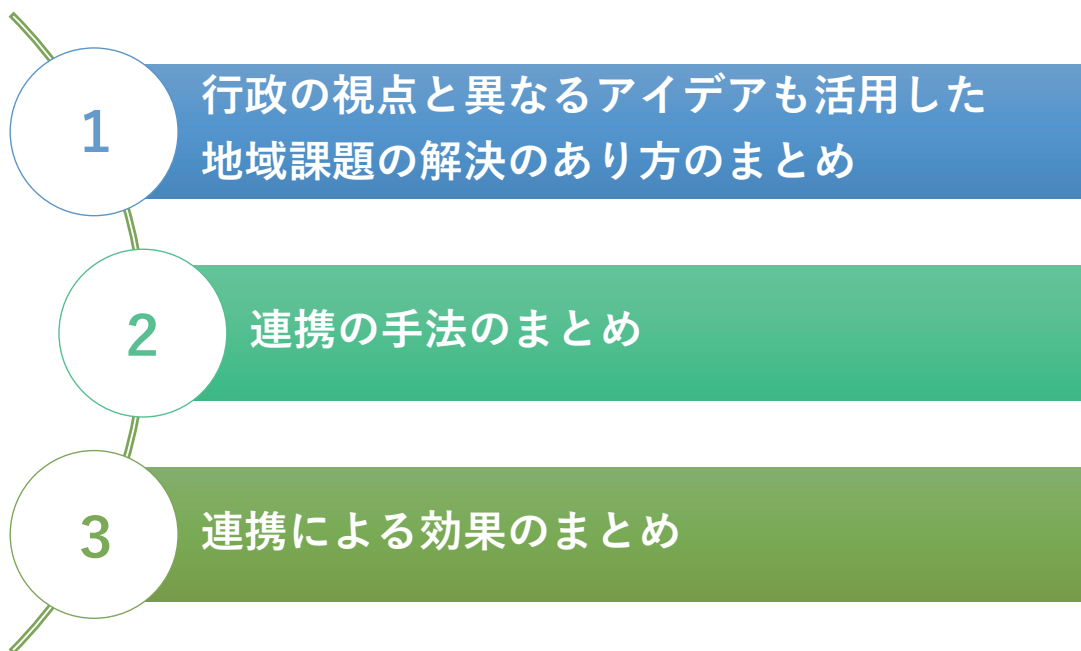
- 1 調査研究の背景・目的
- 2 公民連携の定義と本調査の範囲
- 3 調査研究の目標に対する視点と5つの調査仮説
- 4 調査研究の方法

1 調査研究の背景・目的

自治体の経営資源が限られる中、多様化・複雑化する地域課題を解決するために、行政と民間事業者、大学等が協働で公共サービスの提供などを行う公民連携の必要性が増している。民間事業者にとっては、地域における課題解決に貢献することで新たな市場の開拓となり、企業の社会的責任（CSR¹）のみならず共有価値の創造（CSV²）につながる。また、大学にとっても、教育と研究の成果を地域に還元し、地域住民の生活・文化の向上・発展、産業の活性化につながることを通して、社会の発展に積極的に寄与することになる。

本調査は、広く行われているハード面に比重が置かれた PFI³ や公設民営等に関する制度ではなく、公民連携（PPP⁴）として民間事業者や大学等と協働することによる、行政の視点と異なるアイデアも活用した地域課題の解決のあり方、連携手法、それによる効果を幅広く示すことを目的として実施する。

図表1 調査で明らかにしたいこと



¹ Corporate Social Responsibility の略語。

² Creating Shared Value の略語。

³ Private Finance Initiative の略語。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法。

⁴ Public Private Partnership の略語。

2 公民連携の定義と本調査の範囲

(1) 機関によって異なる公民連携の定義

公民連携は、Public Private Partnership (PPP) の訳語であるが、標準的な定義は存在していない。例えば、内閣府は「行政と民間が連携して、それぞれお互いの強みを生かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るもの」⁵と定義しており、そこまで厳格な要件を求めているわけではない。また、国土交通省は「公共サービスの提供において何らかの形で民間が参画する方法を幅広くとらえた概念」⁶となっている。

これに対し東洋大学 PPP 研究センターは、公民連携を狭義の PPP として「公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官（地方自治体、国、公的機関等）と民（民間企業、NPO、市民等）が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。その際、①リスクとリターンの設計、②契約によるガバナンスの2つの原則が用いられていること」⁷と定義している。米国の非営利団体 NCPFP⁸ によれば、PPP は「公共機関（連邦、州、地方）と民間企業との間の契約上の合意である。この合意を通じて、各セクター（公的及び私的）のスキルと資産は、一般市民が使用するサービスまたは施設を提供する際に共有される。リソースの共有に加えて、各当事者は、サービスや施設の提供における潜在的なリスクとリワード（報酬）を共有する。」⁹と定義される。東洋大学 PPP 研究センターの定義は、リスクとリターンの明確化にも言及している点で NCPFP に近い考え方といえる。

このほか、PFI・PPP 事業の啓蒙普及を行っている NPO 法人日本 PFI・PPP 協会は、公民連携を「公民が連携して公共サービスの提供を行うスキーム」¹⁰と定義し、省庁や東洋大学 PPP 研究センターに比べると細かな制約がなく、文字どおり公民の連携によるサービス提供だけが要件として定義されている。また、NPO 法人全国地域 PFI 協会は「行政（Public）が行う各種サービスを、行政と民間（Private）が連携（Partnership）し民間の持つ多種多様なノウハウ・技術を行政が活用することにより、行政サービスの向上、財政資金の効率的な使用や行政の業務効率化等を図ろうとする考え方や概念」¹¹と定義している。行政と民間という連携する主体がもつノウハウ等を持ち寄って効率化を図ろうとする点は内閣府の定義に近いものの、内閣府は成果が地域に還元されるとするのに対し、NPO 法人全国地域 PFI 協会は行政側に還元されるとする点において、目標が異なっている。

⁵ (出典) 「PPP / PFI の概要」内閣府 民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室) 資料 P10

⁶ (出典) 国土交通白書 2014 (国土交通省)

⁷ (出典) 公民連携白書 2021 ~ 2022 (東洋大学 PPP 研究センター編著)

⁸ National Council for PPP の略語。米国 PPP 協会。

⁹ (出典) 地域産業振興における「政策的公民連携」の研究：飛騨市と京都市の事例を基に（青木勝一文教大学経営学部専任講師、梅村仁大阪経済大学経済学部教授）

¹⁰ (出典) NPO 法人日本 PFI・PPP 協会ウェブサイト <https://pfikyokai.or.jp/about/> (最終確認日：2023年1月29日)

¹¹ (出典) NPO 法人全国地域 PFI 協会ウェブサイト http://pfi-as.jp/pfi/pfi_about.html (最終確認日：2023年1月29日)

図表2 省庁・大学・関係機関ごとの公民連携の定義の違い

機関	定義
内閣府	行政と民間が連携して、それぞれお互いの強みを生かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るもの ¹² 。
国土交通省	公共サービスの提供において何らかの形で民間が参画する方法を幅広くとらえた概念 ¹³ 。
東洋大学 PPP 研究センター	(狭義) 公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官(地方自治体、国、公的機関等)と民(民間企業、NPO、市民等)が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。その際、①リスクとリターンの設計、②契約によるガバナンスの2つの原則が用いられていること。 (広義) 何らかの政策目的を持つ事業の社会的な費用対効果の計測、および、もっとも高い官、民、市民の役割分担を検討すること ¹⁴ 。
NPO 法人日本 PFI・PPP 協会	公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームを PPP と呼ぶ。PFI は、PPP の代表的な手法の一つ。PPP の中には、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営 (DBO ¹⁵) 方式、さらに包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシング等も含まれる ¹⁶ 。
NPO 法人全国地域 PFI 協会	PPP とは行政 (Public) が行う各種行政サービスを、行政と民間 (Private) が連携 (Partnership) し民間の持つ多種多様なノウハウ・技術を活用することにより、行政サービスの向上、財政資金の効率的使用や行政の業務効率化等を図ろうとする考え方や概念 ¹⁷ 。
NCPMP	(PPP は) 公共機関 (連邦、州、地方) と民間企業との間の契約上の合意である。この合意を通じて、各セクター (公的及び私的) のスキルと資産は、一般市民が使用するサービスまたは施設を提供する際に共有される。リソースの共有に加えて、各当事者は、サービスや施設の提供における潜在的なリスクとリワード (報酬) を共有する ¹⁸ 。

¹² (出典) 注釈 5 と同じ。¹³ (出典) 注釈 6 と同じ。¹⁴ (出典) 注釈 7 と同じ。¹⁵ Design Build Operate の略語。PFI 事業者に設計 (Design)、建設 (Build)、運営 (Operate) を一括して委ね、施設の所有、資金調達は公共が行う手法。¹⁶ (出典) 注釈 10 と同じ。¹⁷ (出典) 注釈 11 と同じ。¹⁸ (出典) 注釈 9 と同じ。

(2) 本調査における「公」の意味と公民連携の定義

公民連携の定義がさまざまある中で、本調査では以下のように公民連携を定義する。

中央省庁で用いられることが多い官民連携という表現の官には、国及び国で働く人という意味がある。このため、政府による民間との連携を指す官民連携ではなく、地方自治体と民間事業者等との連携を公民連携と表現することとし、公民連携の公は地方自治体を指すものとする。

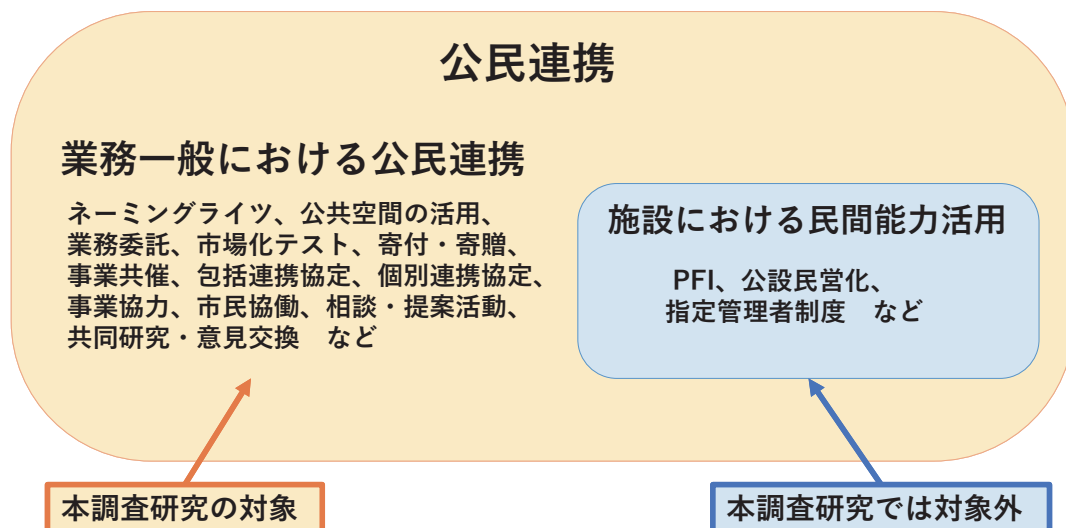
地方自治体が公民連携で取り組む内容は、民間事業者との協働により行政課題を解決するものと、行政が見落としている地域の課題を発見し解決するものの2通りが考えられる。冒頭に調査の目的で触れたように、地域を取り巻く課題が多様化・複雑化している状況下では、解決策はもちろんのこと、課題の把握に関してもすべてを行政で行うことには限界がある。

このため、本調査での公民連携は、行政が抱える課題を民との協働により解決するものだけでなく、行政が民と力を合わせて社会課題を発見し新たに取り組むものも含むものとする。

(3) 本調査で取り扱う公民連携の範囲

前述のとおり公民連携の定義は一様でないため、調査の背景・目的に示すように、本調査では公民連携の手法のうちハード面に比重が置かれたPFIや公設民営等に関する制度は対象外とし、ソフト事業を対象とする。なお、各自治体へのアンケートにおいては何が公民連携の正解かを問うようなことはせず、各自治体の取組の実態について把握することとする。

図表3 本調査の対象とする公民連携のイメージ



..... コラム 公民連携と類似した用語

公民連携と類似した言葉として官民連携、社会連携、官民共創、市民協働について、それぞれの定義や使われ方を比較整理する。

図表4 公民連携と類似した用語

用語	定義
官民連携	・公民連携がPPP (Public Private Partnership) の頭文字 Public の直訳である公の文字を充てているのに対し、官民連携は Public agency ¹⁹ の意味を汲み、官の文字を充てている。内閣府や国土交通省をはじめとして、中央省庁は官民連携の用語を用いることが多いものの、資料によっては公民連携と表記されることもあり、厳格な区別なく用いられている部分もある。
社会連携	・大学において社会貢献活動を指して使用される用語で、社会連携・地域連携と表現する大学もある。例えば東京大学はウェブサイト上で「社会とともに歩む東京大学」のタイトルで、「大学の使命の根幹である教育と研究の展開の上に、社会連携が大学の第三の使命として重要性を増してきた」 ²⁰ との認識を記している。 ・公益社団法人日本プロサッカーリーグ(略称Jリーグ。以下、Jリーグ)も、「シャレン！(Jリーグ社会連携)」の呼称でこれまで育んできたスポーツの価値と、Jリーグの各クラブが持つリソースを世の中に活用してもらうことにより、一緒に豊かなまちづくりを目指す取組を展開している ²¹ 。大学もJリーグも社会と双方向の活動を通じて新しい価値を創造しようとしている点が共通している。また、社会連携は連携相手に公民を問わない広い概念であることから、公民連携は社会連携の一部と考えることもできる。
官民共創	・共創とは、さまざまな立場の人たちが利害関係のあるステークホルダーと対話しながら新しい価値をともに創ることを表すマーケティング用語である。 ・2004年ミシガン大学ビジネススクールのベンカト・ラマスワミ教授とC・K・プラハラード教授は共著「価値共創の未来―顧客と企業の Co - Creation」でユーザーの参画を通じた、新たな価値の創造による他社との差別化を提唱し、Co - Creation という言葉を広めた ²² 。官民共創という表現を用いる場合は、単に連携するだけでなく、社会に新しい価値を提供することを強く意識して用いていると考えることもできる。
市民協働	・協働は Co-Production の訳語である。1970年代にインディアナ大学の政治学者ヴィンセント・オストロム教授と妻のエリノア・オストロム教授の共同研究で発表した造語で、行政と市民または専門職と非専門職が対等な関係で効果的に協力しあうことで、公的サービスの生産性を高めることができるという理論である ²³ 。 ・日本ではこれを下敷きとして熊本県立大学名誉教授の荒木昭次郎が1990年に「参加と協働：新しい市民＝行政関係の創造」を著すと、多くの研究者に引用され、行政と市民との協働関係論が広まった。著書では協働を、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意志に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給していく活動体系」と定義した。公民連携に比べ、市民と自治体職員という個人間の信頼関係に根差しているように読める。

¹⁹ (出典) 東洋大学 PPP 研究センター RserchCenter Report
<https://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/666.pdf> (最終確認日：2023年1月31日)

²⁰ (出典) 東京大学ウェブサイト 社会連携に関する基本方針。
<https://www.u-tokyo.ac.jp/ja/society/policy/kihonhoushin.html> (最終確認日：2023年1月17日)

²¹ (出典) シャレン！Jリーグ社会連携ウェブサイト
<https://www.jleague.jp/sharen/about/> (最終確認日：2023年1月31日)

²² (出典) 価値共創の未来―顧客と企業の Co - Creatio (ミシガン大学ビジネススクール ベンカト・ラマスワミ教授、C・K・プラハラード教授 共著)

²³ (出典) Comparing Urban Service Delivery Systems (インディアナ大学ヴィンセント・オストロム教授、エリノア・オストロム教授 共著)

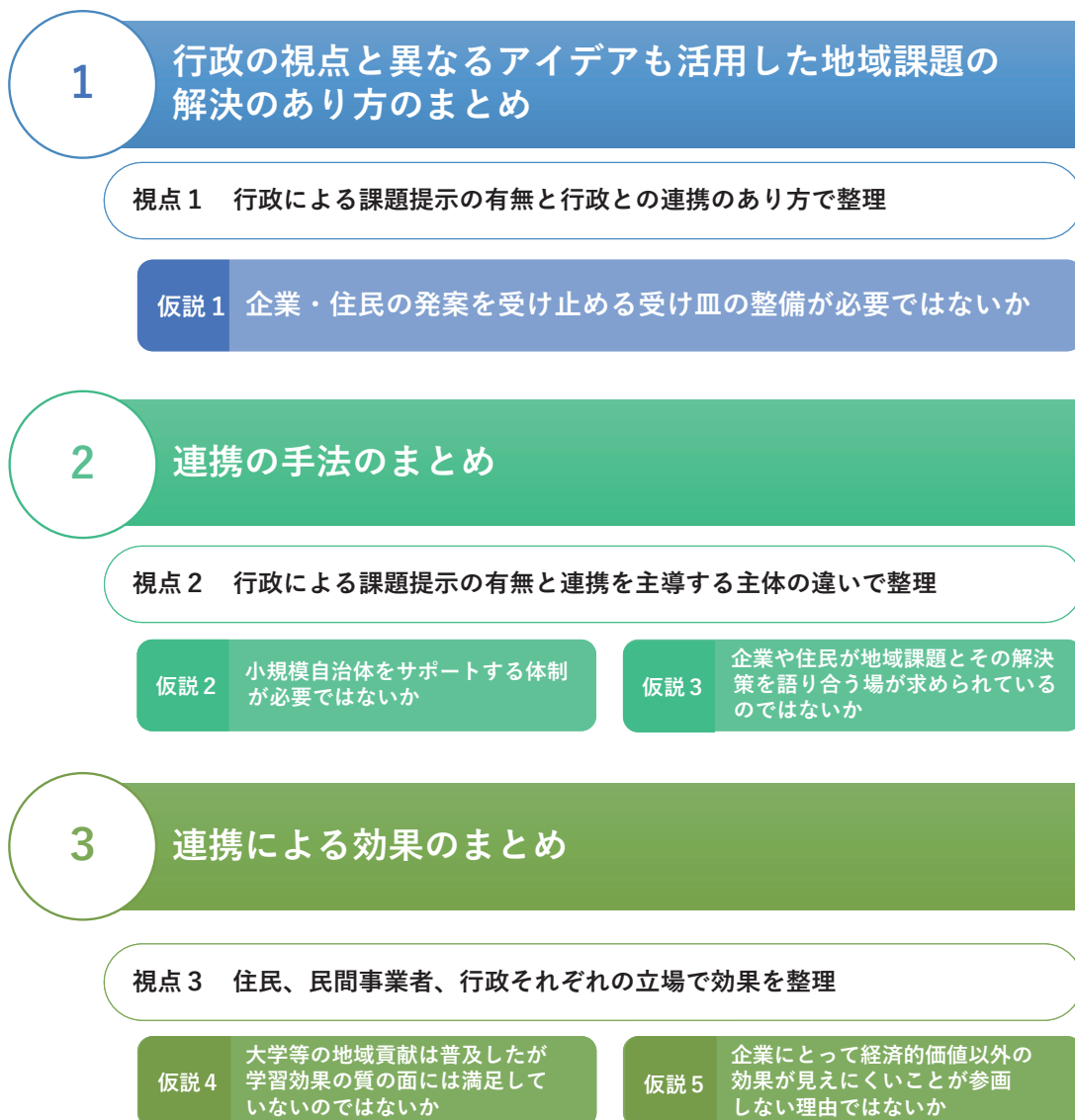
3 調査研究の目標に対する視点と5つの調査仮説

(1) 調査研究の視点と仮説

調査の背景・目的で整理したとおり、本調査研究では「行政の視点と異なるアイデアも活用した地域課題の解決のあり方のまとめ」、「連携の手法のまとめ」、「連携による効果のまとめ」という3点について明らかにすることを目標に分析する。

調査研究の目標に基づく視点と調査仮説は図表5のとおりである。

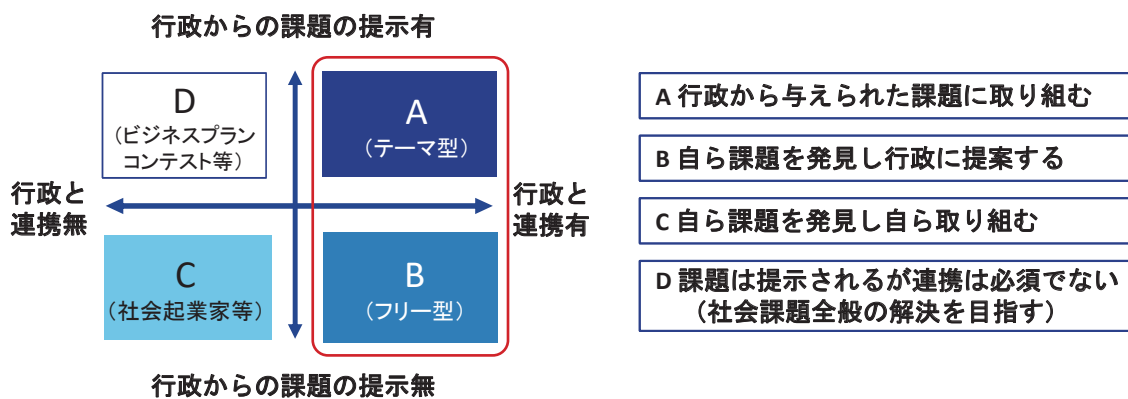
図表5 調査研究の目標に対する調査の3つの視点と5つの調査仮説



(2) 視点1 行政による課題提示の有無と行政との連携のあり方で整理

地域課題の解決に向けたアイデアの募り方には、行政が想定する課題を提示し、民間事業者から対策の提案を受ける方法と、行政から課題提示は行わず、民間事業者自ら発見した課題について自由に提案させる方法がある（図表6の縦軸）。また、地域課題の解決のアプローチは、行政と民間事業者が連携して取り組むものと、連携せずに民間事業者が単独で取り組むものに分けられる（図表6の横軸）。本調査は行政と連携した上で地域課題の解決に取り組むものが対象となることから、図表6のAとBの方法が調査の対象に該当する。例えば神戸市では、前者を「WISH型」、後者を「ACTIVE型」と呼び、それぞれ民間事業者からの提案を受け付ける窓口を用意しており、同様の手法をとる自治体が全国的に増えてつつある。

図表6 課題提示の有無と連携の有無で場合分けした地域課題の解決の方法



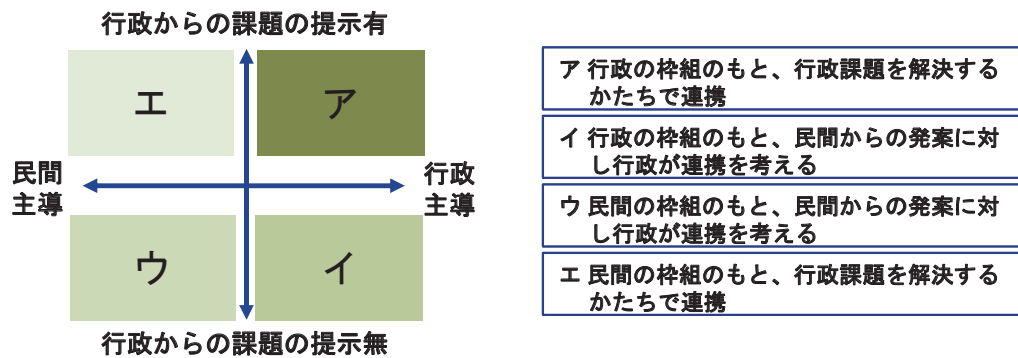
仮説1 企業・住民の発案を受け止める受け皿の整備が必要ではないか

前述の動向を踏まえ、仮説の1つ目は企業・住民の多様なアイデアの受け皿が必要となっているのではないかと課題を想定する。本調査では先進自治体がどのようなかたちでアイデアを募集し、また提案を増やす工夫をしているかヒアリング調査等で把握する。

(3) 視点2 行政による課題提示の有無と連携を主導する主体の違いで整理

公民連携の手法は前述のとおり自治体によって一様ではなく、都度必要に応じて自治体と連携相手との関係が構築されるべきものである。前ページの図表6の赤枠の中について、連携を誘導する主体によって類型化すると、行政がリードして連携する方法と、民間の仲介サービスがリードして連携する方法に大別できる。

図表7 公民連携の手法



仮説2 小規模自治体をサポートする体制が必要ではないか

前述の類型から、仮説の2つ目として、小規模自治体は連携相手となる民間事業者が少ないと考えられるため、規模が大きい自治体よりも公民連携に課題があり、サポートニーズがあるのではないかとこの点が挙げられる。希望するような連携相手が地域内に見つけれなかった場合は、民間の仲介サービスを活用した連携は有効な手段であり、ニーズもあるのではないかと考えられる。

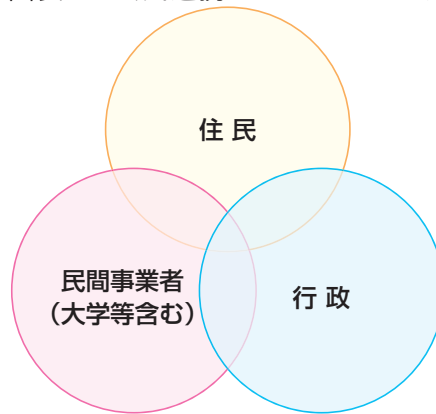
仮説3 企業や住民が地域課題とその解決策を語り合う場が求められているのではないか

公民のマッチングにおいて想像されるのは、連携を求める行政に対し、民間からのアプローチが少ないケースである。その要因が、「公民連携とは何か」といった公民連携の認知度の問題であれば広報による周知で解決できるが、「今、地域社会では何に困っており、どのように対処方法が考えられるか」といった現状認識の問題であれば、公民の共通理解を深める工夫が必要になる。このため、仮説の3つ目は、企業や住民が地域課題とその解決策について語り合う場が求められているのではないかと考える。

(4) 視点3 住民、民間事業者、行政それぞれの立場で効果を整理

連携による効果は、利害関係者である住民、行政、民間事業者（大学等を含む）それぞれについて及ぶことでWin-Winとなり、継続性が担保される。住民は地域での生活利便性が向上したりネガティブな状況が解消されたりする。行政は多様なアイデアやテクノロジーなどにより課題が早期に解決したり、行政単独で実施するには負担が大きく躊躇していた取組が促進されたりすることが考えられる。民間事業者（大学等を含む）においては、公民連携を通じて一義的には企業市民²⁴として暮らし良い地域社会が実現され、当該自治体に立地しない事業者の場合は、実証実験などで実績を積むことにより社会実装に向けた一歩が踏み出せたり、CSRの観点では社会貢献が自社のプロモーションにプラス効果を発揮できたりする側面が予想される。裏返せば、公民連携に参加する民間事業者（大学等を含む）が少ないとすれば期待する効果が生み出されていないことが想定される。

図表8 公民連携のステークホルダー



仮説4

大学等の地域貢献は普及したが学習効果の質の面には満足していないのではないか

多摩地域は大学等が多く立地し、企業と並んで重要なパートナーと考えられる。その大学等が仮に公民連携の取組に積極的でないとするならば、地域貢献に対して学生の学習効果の面で満足していない可能性がある。したがって、これを仮説の4つ目として、本調査では大学等の自治体との連携による地域貢献活動の効果や満足度、その理由などを把握する。

仮説5

企業にとって経済的価値以外の効果が見えにくいことが参画しない理由ではないか

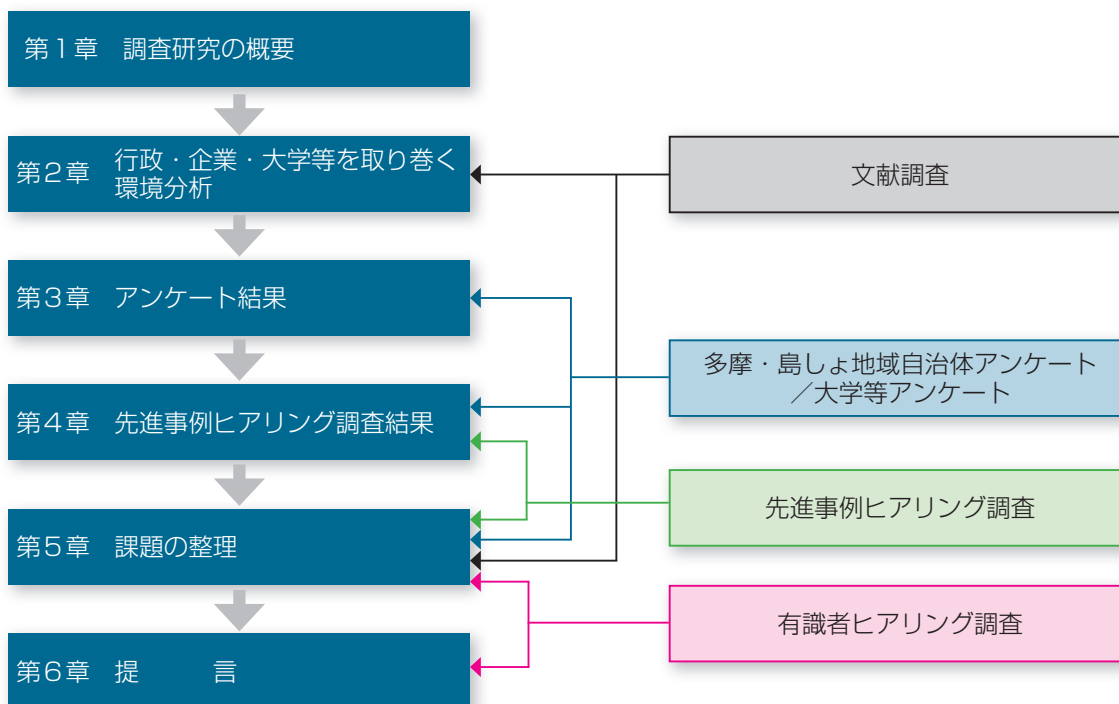
同様に企業においても、公民連携の効果は売上のように測定できるものとは限らず、効果が見えにくく躊躇する例も考えられることから、仮説の5つ目として、取組成果が測定しにくいことが、公民連携を阻害し得る点に注目する。

²⁴ 企業は利潤追求の前に、良き市民でなければならないという考え方。

4 調査研究の方法

本調査研究では、次の項目・フローに従い、実施することとする。「第1章 調査研究の概要」において設定した調査仮説を念頭におき、調査分析を行う。またアンケート、ヒアリング調査の概要は図表9以下のとおりである。

図表9 調査研究の項目・方法・フロー



図表10 多摩・島しょ地域自治体アンケート

区分	内容
対象	多摩・島しょ地域自治体
配布数	39票
調査方法	ワードファイルの調査票をメールに添付し配布、メール回収
調査期間	2022年7月19日～8月9日

図表11 大学等アンケート

区分	内容
対象	基本的に多摩・島しょ地域に立地する大学等のうち産学官連携担当部署がある大学・短大・高等専門学校。専用窓口が確認できない大学は総務担当部署に送付。
配布数	57票
調査方法	ワードファイルの調査票を産学官連携部署に送付 問合せ窓口が専用フォームの場合はFAX送付
調査期間	2022年7月20日～8月9日

図表 12 事例ヒアリング調査

区分	団体名	実施日	方法
自治体	山形県酒田市総務部市長公室	10月7日	オンライン
	大阪府豊中市都市経営部創造改革課	10月11日	対面
	大阪府財務部行政経営課	10月12日	対面
	兵庫県神戸市企画調整局参画推進課	10月13日	オンライン
企業等	Slow Innovation 株式会社	9月30日	オンライン
	株式会社クラウドシエン	10月19日	オンライン
	NPO 法人コミュニティリンク (Urban Innovation JAPAN)	—	書面回答
大学等	杏林大学地域交流課	10月13日	オンライン
	多摩大学産官学民連携センター事務局	10月27日	オンライン

図表 13 有識者ヒアリング調査

氏名	所属	実施日	方法
今井 照氏	(公財) 地方自治総合研究所 主任研究員	6月21日 11月29日	対面
永沢 映氏	NPO 法人コミュニティビジネスサポートセンター代表理事	8月2日	対面
高木 超氏	慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科 特任助教	8月3日	対面

(注) 今井照氏は有識者兼アドバイザーとして、調査開始時と報告書の取りまとめ時に計2回ヒアリング調査にご協力いただいた。