

LABV 方式の普及に向けた制度理解と再現性向上のための考察 ～山陽小野田市 LABV プロジェクトの事例研究を通じて～

和西 禎行

山口県山陽小野田市企画部長

目 次

第 1 章 はじめに	2
1 背景と目的	2
2 論文の構成	2
3 山陽小野田市 LABV プロジェクトの概要	3
第 2 章 LABV 考察①【出資割合】	4
1 権限と責任	4
2 利益配分	5
第 3 章 LABV 考察②【公共性と PPP における位置づけ】	6
1 LABV の「公共性」	6
2 LABV の「PPP における位置づけ」（PPP の新しい領域としての LABV）	8
3 LABV の「PPP における位置づけ」（「地域連携型官民連携」としての LABV）	11
第 4 章 LABV 考察③【持続性】	12
1 LABV のバンドリングと「組合せ」	13
2 LABV の地域参画	15
3 LABV の「エンゲージメント」	16
第 5 章 まとめ	18
参考文献	19

キーワード LABV (Local Asset Backed Vehicle)、公有地現物出資、連鎖的事業、合同会社、収益性と公共性、バンドリング、エンゲージメント

第1章 はじめに

1 背景と目的

LABV(Local Asset Backed Vehicle)はPPPの方式の一つである。特徴としては、

①地方公共団体等が土地などの公的不動産を現物出資し、民間事業者が資金出資を行って「官民共同事業体」を設立

②同事業体が主体となり複数の開発プロジェクトを実施

の2点を備えていると言われている(井口(2023))。

総務省(2015)においては、

① 余剰資産と民間資金の活用 ② まちづくりに長期的な視点での関与

③ ファイナンスを通じた収益性の評価

という観点からLABVは、PPPにおいて有効な手法としている。

「柔軟性」「発展性」を備えた第3セクターが、「公平性」「透明性」が欠けていたために制度的に行き詰まり、その反省から生まれたPFIが、コロナ禍、物価高に柔軟に対応できないという課題が生じている。4つをすべてあわせもつLABVは「画期的なしくみ」と言われ、PPPの新たな可能性を開くと注目されているが、国内での事業化は筆者が関わる山口県山陽小野田市と佐賀県上峰町の2例のみの新しいPPPの方式である。

2018年から取組をはじめた山陽小野田市LABVプロジェクト(以下、「山陽小野田市LABV」という)は、開発が予定されている4つの事業地のうち、リーディング施設①(Aスクエア)が2024年4月にオープンした。残り3か所については未着手であるにも関わらず、多くの自治体からの視察が続いている。「にぎわい再創出」「公有地利活用」という事業目的は、全国の地方都市の共通課題であり、民間の力を最大限に活かし課題解決をはかるLABV方式に注目が集まっている。

筆者は、2018年に山陽小野田市長 藤田剛二¹がLABVを発意したときから、現在に至るまで行政の担当者として携わっている。多くの方々の支援を得ながら事業化されていく6年間の経過を知る立場にある。

本研究は、筆者が行政側の責任者として関わる山陽小野田市LABVの事例研究を通じ、LABV方式の普及にむけた制度理解と再現性向上のための考察を行うものである。研究を通じ、LABVに対する理解が広くすすみ、他自治体でのLABVの事業化の一助となることを目的とする。

2 論文の構成

第1章では、本研究の背景と目的について述べるとともに、山陽小野田市LABVの概要について述べる。

¹ 2017年4月 第2代 山陽小野田市長に就任。2021年4月 再選。2025年4月 再選。

第2章では、LABVのハードルの一つと言われる官民の出資割合について、一般的には50:50とされているところ、山陽小野田市LABVでは、経営の権限と責任を持たないことで、85:15で成立していることを明らかにする。

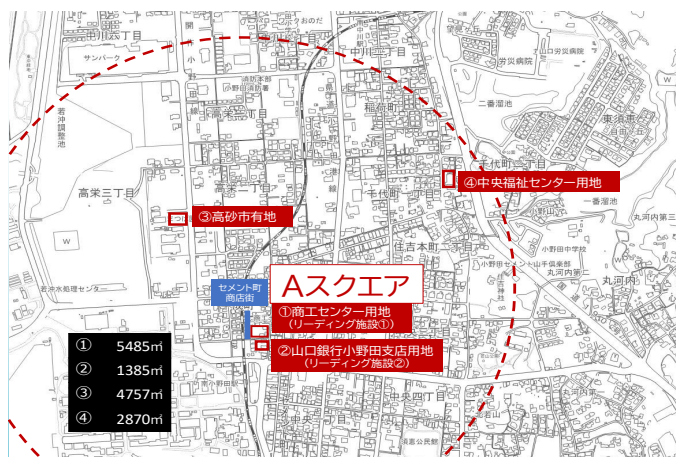
第3章では、LABVの「公共性」「PPPにおける位置づけ」について考察する。「PPPにおける位置づけ」に関しては、先行論文におけるPPPの図において、LABVがどのように位置付けられるかを考察し、新たな考え方を提示する。PPPにおいて「画期的」といわれるLABVを概念的に裏付ける試みは、制度理解に寄与するものとする。

第4章では、実際にLABVのしくみを運用する際の「持続性」について検証する。山陽小野田市LABVにおいても4か所の事業地のうちに1か所目がオープンしたに過ぎず、残り3か所の計画策定、事業着手から運営に移行し、事業が終了する期間は40年前後が想定される。その間、プロジェクトを持続させるには、どのようなことに留意しなければいけないかを「事業の組合せ」「地域の参画」「エンゲージメントによる官民

の関係性」といったポイントから考察する。LABVの持続性を検証することは、直接的に再現性向上に結びつくものとする。最後に5章を本論文のまとめとする。

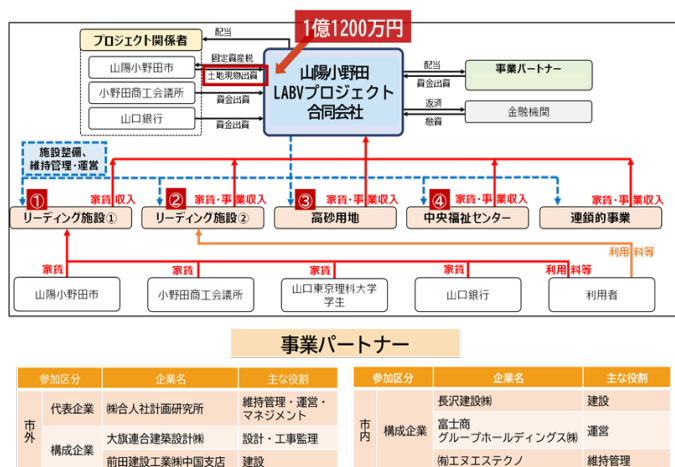
3 山陽小野田市LABVプロジェクトの概要

山陽小野田市ではエリア(商工センター用地を中心とした半径1km圏内)(図表1)の「にぎわい再創出」をめざし、2018年からLABVプロジェクトに着手した。市が商工センター用地を現物出資し、民間8社が資金出資した「山陽小野田LABVプロジェクト合同会社」(図表2)が事業主体となり、2024年4月リーディングプロジェクト①事業(Aスクエア事業)がスタートした。残り3か所の連鎖的事業については計画策定中である。



【図表1 山陽小野田 LABV プロジェクトの対象エリア図】

出典：筆者作成



【図表2 山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社スキーム図】

出典：筆者作成

「山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社」は、構想段階から関与するプロジェクト関係者である山陽小野田市・小野田商工会議所・株式会社山口銀行と、公募により参画した事業パートナーの株式会社合人社計画研究所(代表企業)・大旗連合建築設計株式会社・前田建設工業株式会社中国支店・長沢建設株式会社・富士商グループホールディ



【図表 3 A スクエア(リーディング施設①)】出典：筆者作成

ングス株式会社・有限会社エヌエステクノの9者からなり、形態は第3セクターである。また、供用開始したAスクエアは、市(市民活動センター、中央福祉センター、出張所、地域職業相談室)、山口銀行小野田支店、小野田商工会議所、市立山口東京理科大学学生寮(66室)で構成される複合施設である(図表3)。

第2章 LABV 考察①【出資割合】

本章では、LABV のハードルと言われる出資割合について、一般的には官民で50：50と言われる中、山陽小野田市では85：15である点について分析を行う。

LABV の官民の出資割合については、井本(2023)において「50：50 とするのが一般的である」、根本(2024)においても「官民の出資が官の現物出資価値に見合うこと、一般的には50対50」、総務省(2015)では、英国クロイドン地区の先行事例から「公的不動産を現物出資し、民間事業者がその価値に相当する金額を現金出資」とある。一方、山陽小野田市 LABV は、85：15 であり 50：50 ではない(図表4)。

	出資額	割合	
山陽小野田市(現物出資)	1 億 1200 万円	84. 4%	A スクエア(商工センター用地)
民間 8 社(現金出資)	2060 万円	15. 6%	

【図表 4 山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社 出資割合】出典：筆者作成

1 権限と責任

井本(2023)は、50：50 とする理由として「官民が権限や責任、利益を等しく分担・共有し、対等な立場から共同で事業を実施することができる」としている。山陽小野田市 LABV において検証する。

以下は、山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社の定款の抜粋である(下線、筆者)。

第 1 条 (商号)

当会社は、山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社と称する。

第 9 条 (業務の執行)

当会社の業務執行社員は、山陽小野田市及び株式会社山口銀行を除く全ての社員とする。

第 20 条 (議決権)

山陽小野田市を除く社員は、社員総会においてそれぞれ出資割合に応じて配分された議決権を有する。ただし、次の各号についてのみ、社員総会において 1 個の議決権を有するものとする。

- 一 定款の変更 (第 8 条に定める場合を除く)
- 二 第 27 条の社員総会の承認
- 三 第 33 条の社員総会の承認
- 四 銀行店舗、高砂市有地、中央福祉センターの活用に係る計画等に係る事項

第 34 条 (損益分配)

各事業年度の利益の分配は、各社員の出資の価額の割合において行う。ただし、山陽小野田市は利益の分配を受けないものとする

官民の権限と責任を 50 : 50 とするために、出資割合も同じ割合にすべきであるという LABV の一般的な考えに対して、第 1 条で合同会社であること、第 9 条で合同会社の業務執行社員にならないことから、権限と責任は官民 0 : 100 となり、出資割合 50 : 50 にこだわる必要がなくなった。経営に関する権限と責任を避け、「民間活力の最大限の活用」という LABV のしくみを”最大限“に運用することを目指したのである。一方で、公共性を担保するために第 20 条で限定的議決権をもち、主に 1 項 4 号「銀行店舗、高砂市有地、中央福祉センターの活用に係る計画等に係る事項」が該当する。なお、出資割合については中村(2023)が、「民の力を最大限に活かすために地方公共団体は LABV (合同会社) の業務執行社員にならないことも選択肢であり、実際、山陽小野田市は業務執行社員になっていない。」と指摘し、山陽小野田方式を認めている。

本市では商工センター用地の現物出資額は 1 億 1200 万円ではあるが、仮に土地の簿価が高い都市部で LABV を企図する際に、官民の出資割合を 50 : 50 とすることで、民間側の参画のハードルが高くなる可能性は否定できない。山陽小野田市のように、経営にかかわらないという条件はあるが、50 : 50 にこだわらずとも実施主体の設立を可能とした事例は参考になるのではないかと考える。

2 利益配分

第 34 条は配当について書かれた箇所である。配当は、出資割合に応じて配分されるが、山陽小野田市は「利益の分配を受けない」としている。この方針は事業パートナー

公募を開始する際に公表した募集要項、要求水準書(2021年6月)に添付した定款案においても「各事業年度の利益及び損失の分配割合は、山陽小野田市を0」と表し、「利益の配分を受けない」ことを示していた。

公募に際して民間にメッセージ性のあるインセンティブを発信する必要性については導入可能性調査の段階(2019年)から協議を重ねていた。地方都市での日本初の取組であることやエリアのポテンシャルの低さから民間の参画は得られないのではという懐疑的な意見がサウンディングで多数あったことが理由である。LABVもPPPである以上、民間の参画が得られない限り成立しない。「合同会社の形態」「業務執行社員にならないこと」こととともに、「配当を拒否する」ことを公募の際に定款案として示すことで民間側にインセンティブを意識してもらい、参画のハードルを下げることを意図した。

第3章 LABV 考察②【公共性と PPP における位置づけ】

本章では、「公共性」「PPP における位置づけ」の2点について考察を行う。「PPP における位置づけ」に関しては、先行論文における PPP の図において、LABV の位置付けを検証し、新たな考え方を提示する。

1 LABV の「公共性」

根本(2024)は「意図的に公共性を定義しない」LABV の可能性について述べた論文である。PPP における公共性を「PPP によって何らかの効果を発揮させたいと考えている官が、個別に定義するもの」としたうえで、公共性を定義しないでプロジェクトを進行させる LABV の柔軟性に着目している。また、その「公共性」を具体的に定義しているものは「要求水準書」としている。では、公共性を定義しない特徴をもつ LABV の「要求水準書」はどのようなになっているのであろうか。「山陽小野田市 LABV プロジェクト要求水準書」における「定義しない公共性」について考えてみる。

「定義しない公共性」の代表的なものは「連鎖的事業」である。「連鎖的事業」に関して、要求水準書には以下のように書かれている。

連鎖的事業

連鎖的事業については事業パートナーからの提案により LABV 共同事業体において具体的な検討を行い各事業対象地の特徴等を考慮し、事業化を目指していく。整備対象施設ではないが、今後連鎖的事業として整備が見込まれる事業用地を以下に示す。(略)

(1) リーディング施設②

山口銀行小野田支店がリーディング施設①内への移転が完了した後、市及び小野田商工会議所、山口東京理科大学、山口銀行等と連携し DX を活用したコワーキングスペースや起業家支援を行

うインキュベーション施設、山口東京理科大学の大学連携施設など、リーディングプロジェクトに付随する連携施設としての活用を優先的に検討する。

(2)高砂市有地：今後、事業パートナーからの提案を踏まえて検討する。

(3)中央福祉センター：

今後、事業パートナーからの提案を踏まえて検討する。

事業パートナーとして選定された後、リーディング施設②については「優先的に検討する」、高砂市有地、中央福祉センターの第3、4のプロジェクトに関しては、「提案を踏まえて検討する」とある。事業パートナー選定の際には、LABV方式を鑑み、連鎖的事業の審査項目は設けたが確度は問わなかった。この点については、公募資料に対する民間からの質問「問：山口銀行跡地、他の連鎖的用地の開発はめどの立った時の整備ということでよいか。整備施設の内容や期限には制約はないか。万が一整備できなかったとしても違約金などのペナルティはないか → 答：お見込みの通り」において、市としての考え方を事前に示していた。

市は、当初は4か所の事業計画において確度の高い提案を求めようとした。明確に公共性を定義したうえで、伴っての収支計画を確定させた要求水準を示し、公募を行う予定であった。市民の財産である公有地を民間に提供する以上、市議会、市民に対しての説明責任が生じ、不確定な条件のまま公募することはできないと考えてのことである。しかし、サウンディングにおいて収支計画を含めた確度の高い提案を求めると、民間の参画の可能性は低くなるという意見が多数あったため、要求水準書にすべての「公共性」を定義することを断念し、リーディング①(Aスクエア)事業のみ仕様を示し、残りの3か所の詳細な計画は事業パートナー選定後、検討することとした。結果、事業パートナーからは、高砂市有地、中央福祉センター跡地の計画について、それぞれホテル、子育て住宅という提案が行われたが、履行に対してペナルティは求めなかった。山陽小野田市LABVにおける「結果的に意図的に公共性を定義しなかった」経緯である。

選定委員会を経て、事業パートナーが決定し、山陽小野田LABVプロジェクト合同会社が設立された。4つの事業予定地の一つは供用開始し、残りの3つについては、現在、「事業パートナーの提案を踏まえて検討」しているところである。根本(2024)の「LABVは独立した事業主体として、『現在は定義されていない将来の公共性を定義する』という責任を負って、自律的に経営判断を行い、複数の事業の実施を通じて公共性を達成することを期待されている。」という考え方を具現化する形でプロジェクトは進捗している。

言うまでもなく官民連携においては官の考えを民間が受け入れない限り、官民連携は成立しない。LABVも同様であるが、民間側にほぼすべてのリスクが移転するLABVにおいては、民間側の参画のハードルは一段高くなる。にもかかわらず、LABVのプロポーザ

ルに参画する段階では、民間は「将来、共同で公共性を定義するパートナーに選ばれる」ことを目指し、行政は「将来、共同で公共性を定義するパートナーを選ぶ」という「あいまいさ」を双方が受け入れている。行政、市議会、民間の誰かがこの「あいまいさ」を許容できない場合は、LABV は頓挫することになる。LABV の可否を論じるときは、単なるプロジェクトの是非にとどまらず、「決まっていないこと」を“可”とする従来思考からの転換が求められる。

行政改革推進会議が、「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言 ～行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて～」²において、「政策の実行段階においても状況に応じて柔軟に見直しができるように、事後検証の手段を組み込んだ上で政策立案を行い、政策のスケールアップ・スケールダウンを含め、機動的な政策手段の入替えを可能にすることが必要となる」と示唆し、間違いを許さない行政の無謬性、計画づくりに時間をかけ環境の変化を無視して計画に固執して遂行する行政の組織文化に警鐘を鳴らし、前例踏襲の弊害からの転換を述べている。LABV はこの提言の意図を具現化するしくみではないかと考える。仕様や契約に基づき、事前に定めたものを厳密に遂行する従来型の行政スタンスはもちろん必要ではあるが、一度決めた計画に固執することなく、状況に応じてその都度適応していく柔軟性が行政にも求められることはコロナ禍が実証した。予算化、議会への説明責任等から、公共性をあいまいにしない(できない)ことが行政の従前の考え方としてある中、連鎖的用地の確度についてのあいまいさを庁内、そして議会が許容した山陽小野田市の事例は、これからの行政にあり方についても一石を投じているのではないかと考える。一方で、山陽小野田市においても経常収支比率は 95.9% (2022 年度決算)であり財政は硬直化している。そのような状況で「定義されていない公共性」に基づくアジャイル型の行政運営は、限られた財源の有効活用の点からは大きなリスクを抱えることも確かである。

	公共サービス型	公共資産活用型	規制・誘導型
対象となる事業	公共サービス	民間サービス	民間サービス
その事業が行われる空間	原則、公有地・公有建物	原則、公有地・公有建物	原則、民有地・民有建物
主な形態	PFI、指定管理者、市場化テスト、民営化など BOT, BTO, DB などを含む	公有地活用、公有建物活用	企業誘致、まちづくり、商店街再生、観光振興、地場産業振興など 構造改革特区・地域再生・都市再生
関連法規	PFI 法 地方自治法 公共サービス改革法	国有財産法 地方自治法	構造改革特区法 まちづくり三法 地域再生法 都市再生特別措置法

【図表 5 PPP の分類】 出典：根本(2012a)

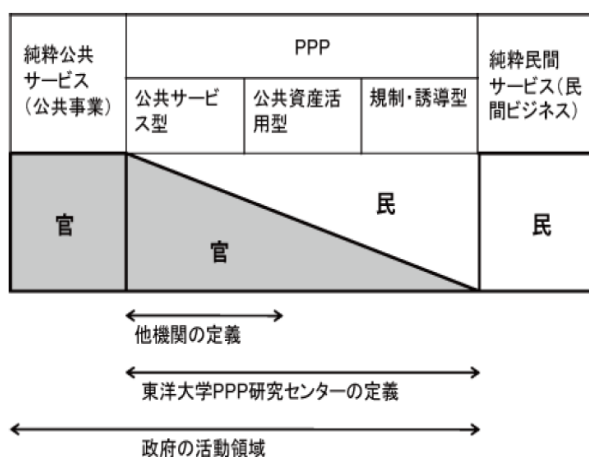
2 LABV の「PPP における位置づけ」

(PPP の新しい領域としての LABV)

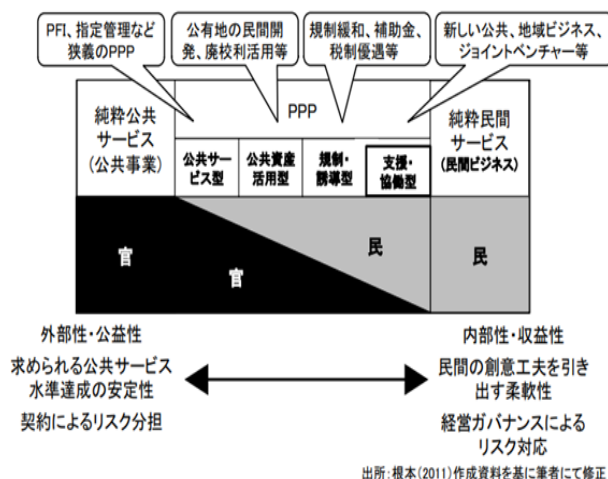
次に「画期的なしくみ」といわれる LABV が、PPP の先行研究の概念図においてどのように位置付けられるのかを考察する。

図表 5 は根本(2012a)の PPP の分類表である。①対象となる事業が公共サービ

² https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/cb5865d2-8031-4595-8930-8761fb6bbe10/8d01f72a/20220603_meeting_administrative_research_outline_11.pdf 行政改革推進会議 アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ(2022)



【図表6 PPPの定義の範囲および政府の活動との関係】
出典：根本(2012a)



【図表7 PPPの定義の範囲および政府の活動との関係(改)】
出典：中村(2023)

スか民間サービスか②その事業が行われる空間が公有か民有かの2点から「公共サービス型」「公共資産活用型」「規制・誘導型」に分類している。また、空間が公有か民有かについては、もともとの所有権で判断している。

図表6はPPPの定義の範囲に官民の関与の度合いを加えイメージ化されたものである。

一方、中村(2023)は公有地出資という観点からLABVを「一時的には公共資産活用型には分類される」としつつも、「民間事業者に相当な事業裁量を委ねること」「官と民との関わりのウェイト」から、「支援・協働」型という新しい領域に属することを提唱している(図表7)。地域経営型官民連携による地域ビジネスを念頭においた考え方で、根本(2012a)の定義による「民間サービス」「民有空間」での事業から「規制・誘導型」には該当するが、民間事業者の自発性という観点からは、

「規制・誘導型」への分類には違和感があるとしている。

筆者の見解を述べる。

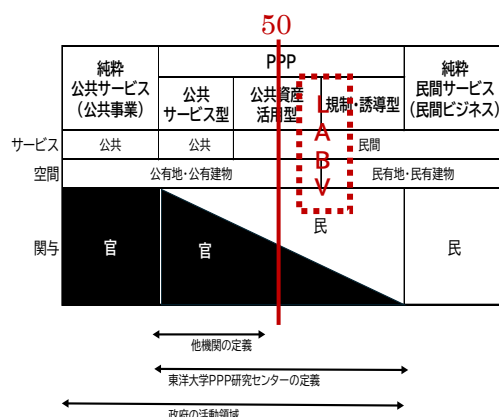
まずLABVは、公有地を出資しているため、もともとの所有権から「公有空間」であり、「公共資産活用型」に分類するべきと考える。遠藤(2023)がLABVのメリットについて、「(1)公有資産の提供こそ行うものの、出資金等の資金拠出が不要となること(2)民間事業者における知見・ノウハウの活用により、当該公有資産が持つポテンシャルを最大限引き出し得ること(3)土地に関する支出が不要となるため総事業費の圧縮が図られること」を指摘しているとおり、LABVは公有地を介在することで生じるのであり「公共資産活用型」の要件はあると考える。加えて「公有地の現物出資」という形で、民間

に優先的に開発する権利を与えるという点を考えると「誘導型」の一種でもあるとも考える。つまり、LABVは「公共資産活用法」と「誘導型」の2つの要素を併せ持つしくみとなるが、図表6では、位置づけることが困難であるため、修正を加えてみる。

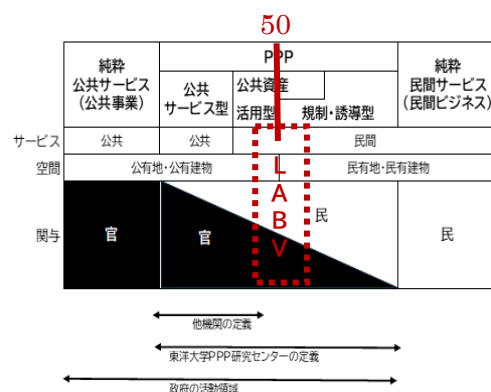
まず、論点を整理するために図表6に図表5の考え方を加え、「サービス」「空間」の項目を追加した。「公共資産活用法」と「規制・誘導型」の両面を併せ持つことから、LABVを2つの型の境界線に位置づけてみたが、LABVの官民の権限・責任が50:50である点を鑑みると、民の側に寄っていることになる(図表8)。そこで、官民50:50のところまで「規制・誘導型」を広げ、「公共資産活用法」の境界にLABVを位置づけ「民間サービス」「公有空間」「誘導型」「官民50:50」を表すことができた(図表9)。

では、山陽小野田市のように出資割合は官民85:15であるが、市は業務執行社員にならず、経営に関与する度合いが官民0:100の場合はどのようになるだろうか。図表12から官の権限・責任がゼロのところまで「公共資産活用法」を広げ、LABVを位置づけてみる。「民間サービス」「公有空間」「誘導型」「官民0:100」のところにLABVを位置づけた(図表10)。

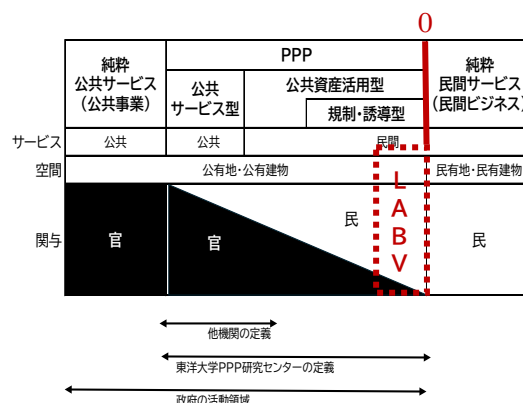
従来の概念図を修正することで、PPPにおける画期的なしくみと言われるLABVを位置づけることができた。



【図表8 PPPの定義の範囲および政府の活動との関係】出典：根本(2012a)に筆者が加筆

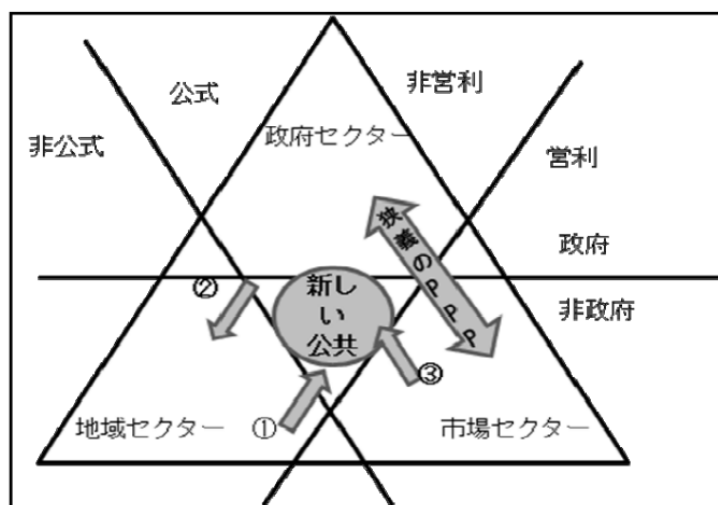


【図表9 PPPの定義の範囲および政府の活動との関係：一般的なLABVを位置づけた場合】
出典：根本(2012a)に筆者が加筆・修正



【図表10 PPPの定義の範囲および政府の活動との関係：山陽小野田市のLABVを位置づけた場合】
出典：根本(2012a)に筆者が加筆・修正

3 LABV の「PPP における位置づけ」（「地域連携型官民連携」としての LABV）



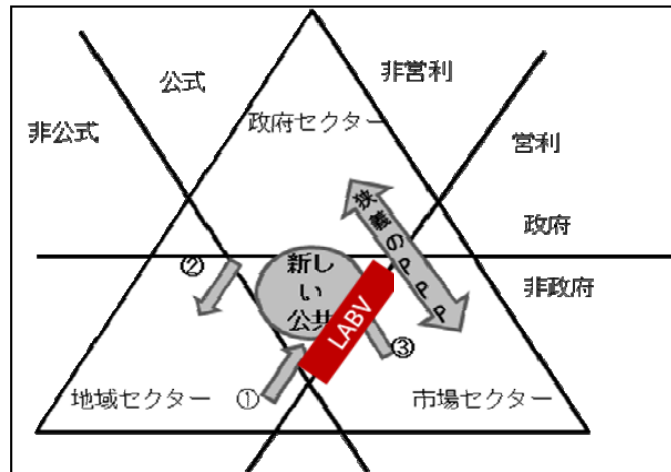
【図表 11 PPP のトライアングルと LABV】出典：根本(2012b)

中村(2023)は、営利目的の行動原理を維持したまま目的を非営利に移動させる「新しい公共」において、地域経営型官民連携による地域ビジネスのように公益性と経済性を両面から追求する事業が組織化されつつあることを指摘している。

「新しい公共」については、根本(2012b)が示した「PPP トライアングル」（図表 11）において、政府セクター、市場セクター、地域セクターが交わる部分を「新しい公共」として位置付け、そこに近づくパターンを3つ想定している。①地域セクターが「公式」のハードルを越える②政府セクターが「公式」のハードルを下げる③営利目的である市場セクターの行動原理を維持したまま目的を非営利に移動させる である。

改めて LABV の位置づけについて考察する。合同会社という民間企業が実施主体であるため、図表 14 中の①～③のうち該当するのは③のみである。そして官民間には「契約によるガバナンス」は存在しないが、定款による営利の行動原理を維持しているためあくまでも目的は営利であるが、山陽小野田市 LABV が目指す「にぎわい再創出」という公共性実現の目的を鑑みると「新しい公共」の非営利の要素ももっていると言える。

整理すると、LABV は営利非営利線(目的区分線)においては、合同会社という民間企業であることから「営利」であるが、「にぎわい再創出」という公共性に重きをおいた取組を目指すことから、営利非営利どちらの要素も併せ持っていると言える。公式非公式線(安定的責任区分線)は定款に基づき経営される合同会社が実施主体であることから「公式」の領域にある。政府非政府線(公権力区分線)においては、合同会社という民間企業であることから「非政府」である。また、中村(2023)が「新しい公共」において、地域ビジネスが組織化されつつあること、LABV が従前の PPP では対応が困難な、



【図表 12 PPP のトライアングルと LABV】
出典：根本(2012b)をもとに筆者が加筆

「地域経営型官民連携」によるまちづくりを進展させることができる貴重なスキームであることを示唆していることに着目し、「営利・非営利」「公式」「非政府」に属し、新しい公共と営利非営利の境界にあると考え、図 12 のように PPP トライアングルにおいて LABV を位置づけた。

PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 5 年改定版）には、「新たな PPP/PFI 活用モデルの形成」の項に「施設・分野を横断した地域全体の経営視点を持った「地域経営型官民連携」の推進を図るため、PFI をはじめとしたサービス提供手段の選択を官民共同で検討するための新たな官民連携ビークル（中略）の横展開を図る」とあり、「新たな官民連携ビークル」の注釈に LABV が例示されている³。R6 アクションプランにはその表記はなくなっているが、LABV が、PPP/PFI アクションプランにおける「新たな PPP/PFI 活用モデルの形成」ための「地域経営型官民連携」の一つの方式となり得ることを図表 12 が示している。営利の行動原理を維持したまま、非営利の公共性のある事業にも取り組む LABV は、「新しい公共」を実現する PPP における画期的なしくみであり、PPP/PFI アクションプランが提唱する「地域経営型官民連携」の具体的方式となり得るのではないかと結論づける。

第 4 章 LABV 考察③【持続性】

本章では、実際に LABV のしくみを運用する際の「持続性」について検証する。山陽小野田市 LABV においても 4 か所の事業地のうちに 1 か所目がオープンしたに過ぎず、残り 3 か所の計画策定、事業着手から運営期に移行し、事業終了までは約 40 年が予定されている。その間、プロジェクトを持続させていくにはどのようなことに留意しなけ

³ 「公共施設等の整備等を行う際に用いられてきた既存の官民の役割分担や協力関係の考え方にとらわれない、LABV (Local Asset Backed Vehicle) 等の官民が共同して開発等を行う事業体や連携手法をいう」とある。

ればいけないか、現時点で想定されるポイントを示しながら考察を行う。LABV の持続性を検証することは、直接的に再現性向上に結び付くものとする。

1 LABV のバンドリングと「組合せ」

最初に LABV における複数事業の「組合せ」から考察する。どのようなプロジェクトをどのように組み合わせるかは、「持続性」を左右すると考えるからだ。

LABV は、複数の事業を連鎖的に実施していくことから、バンドリングの要素があると言われる。そこで国内の PPP/PFI におけるバンドリングの意義と有用性について明らかにし、PFI 事業としての成立性を述べた加藤(2017)の論文を引用し LABV の組合せについて検証を行う。

加藤(2017)は、収益の面から効果は期待しにくく、民間セクターでは成立しないが、公共セクターでは可能となるバンドリングの例について以下のように述べている。

バンドリングは、「異なる財の抱き合わせ販売あるいは容量の異なる財の組み合わせ販売」(竹廣[1992])や「複数の財やサービスを一つのパッケージにまとめて販売」(村上[2015])することを可能にする。そのため、収益性が見込める事業と見込めない事業を、一つのパッケージにして実現させる手法にもなり得るが、この場合、追加的に収益性を向上させるバンドリングの効果は期待しにくい。但し、このタイプのバンドリングは、地域開発を目的とした場合に、収益性がなく、本来なら実現しない事業を成立させる観点で、とりわけ公共セクターにとって大きなメリットになる。(下線、筆者)

加藤(2017)は、収益性がなくても地域開発を目的とした場合、バンドリングは成立し、公共セクターにとって大きなメリットになると示唆している。A スクエア、旧山口銀行小野田支店跡地、旧中央福祉センター跡地で計画されている事業は、確定収入はあるが、大きく儲けが生まれることは考えにくく、唯一、高砂市有地のみは立地のポテンシャルから収益性の高い事業展開が可能と考えられている。事業パートナーも提案時の計画であるが、ホテルを提案していることからもうかがえる。つまり、収益性のある高砂市有地と、収益性が小さい3つの事業で組み合わさった山陽小野田市 LABV は、加藤(2017)がいうところの「公共セクターにとっては大きなメリット」がある「地域開発を目的とした」バンドリングといえる。

また、バンドリングが「分野横断型 PPP」という言葉に置き代わった R6 アクションプランに、「地域全体の経営視点を持った「地域経営型官民連携」の推進を図るため、分野横断型 PPP/PFI の手法について、横展開を図る」とあるように、加藤(2017)が収益性から例外的に扱った地域開発を目的にしたバンドリングが、8 年が経過し、PPP 推進の

一義として提唱されるまでになっている。4 章で示唆したように「地域経営型官民連携」を具現化する LABV は、R6 アクションプランが示す PPP の目的に合致する方式であるとも言える。

一方、根本(2024)は、LABV が公共性を定義していないために発生する「情報の非対称性」を回避するには、インセンティブとして利益を生みやすいプロジェクトと組み合わせる必要があるとしている。「民からみて魅力の高いプロジェクトが将来存在するということであれば、魅力の高いプロジェクトへの優先交渉権を得るために最初のプロジェクトに参画することがありうる。言い換えると、どのプロジェクトにも魅力がない場合や、当初のプロジェクトに魅力があり将来のプロジェクトに魅力がない場合は成立しない。」と述べ、収益性のあるプロジェクトの存在と着手の順番についての考え方を示している。

山陽小野田市 LABV では、老朽化した商工センターと山口銀行小野田支店の複合化を先行するという理由で、収益性有と想定される「高砂市有地」のプロジェクトが 3 番目に予定されている。根本(2024)が示す「魅力の高いプロジェクトが将来存在」していることになり、民間は収益性のあるプロジェクトの優先開発権を行使するまでは、市との関係性を良好に保とうと努めることが考えられる。具体例として想定されるのが、定款の第 20 条、21 条に該当する事項で、官民の意見が衝突した場合があげられる。

第 20 条（議決権）

山陽小野田市を除く社員は、社員総会においてそれぞれ出資割合に応じて配分された議決権を有する。ただし、次の各号についてのみ、社員総会において 1 個の議決権を有するものとする。

四 銀行店舗、高砂市有地、中央福祉センターの活用に係る計画等に係る事項

第 21 条（決議方法）

社員総会の決議は、議決権を有し、かつ議決に加わることができる総社員の議決権数の過半数に当たる多数をもって行う。

例えば、市が限定的議決権をもつ「第 20 条 四 銀行店舗、高砂市有地、中央福祉センターの活用に係る計画等に係る事項」において、官民が違う計画を主張し、多数決となった場合、1 社 1 票の議決権により、市の提案を民間側の 8 社で容易に否決できる。では実際にそのような事態が起きたときのことをシミュレートしてみる。

順序としては、まず市は、市議会に対し出資議案の上程前に、社員総会に諮る案について公式あるいは非公式の場で、市議会の承認を得る手続きを行う。市議会での承認を受け、市はその案を社員総会で提案する。しかし社員総会で市議会が承認した市の計画案が否決され、民間側の異なる案が多数決をもって議決されたとする。市は、社員総会

で議決された案をもとに市議会に出資議案を上程するが、事前に市議会が承認した案とは異なるため、市議会は出資議案を否決する。結果、市は公有地を出資できず、民間側の案は進まなくなる。

このような事態に陥ったとき、民間側は議会が否決したことを理由に事業をストップさせるのではなく、インセンティブのある開発を進めるために市が納得する代案を示すことが想定される。官民双方が、十分な協議を重ね、最適解を見つける作業がはじまることになるが、民間側にとっては収益性のある事業の存在が影響を及ぼすのではないかと考える。つまり、定款において議決権割合を別に 50 : 50 と定めていない山陽小野田市 LABV においては、市が議決権を持つ案件について官民の意見の衝突が起きた場合は、「議会の存在」と「収益事業のインセンティブ」が安全弁となり、官民双方が歩み寄り、着地点を見出す努力を行うのではないかと推論する。

佐賀県上峰町の LABV は、官民出資割合が 95:5 であるが、定款で官民の議決権を 50 : 50 としているため、社員総会において官民の意見が相違したままの議決は困難である。最初から協調関係を意識して定めていることになるが、官が関与の度合いを誤ることで逆に民間の自由度を損なう可能性はある。国内で 2 例しか事業化されていない LABV において、対応が分かれている状態である。どちらが正解なのかは現時点では判断しかねる。今後、事例が発生した際の対応を参考にしながら最適解を見つけていくことになるのではないかと考える。

もう 1 点、「高砂市有地」が LABV の候補地として存在しなかった場合は、根本 (2024) によると山陽小野田市 LABV は実現しなかったことになる。仮定の話であり検討はできないが、示唆に富む指摘である。

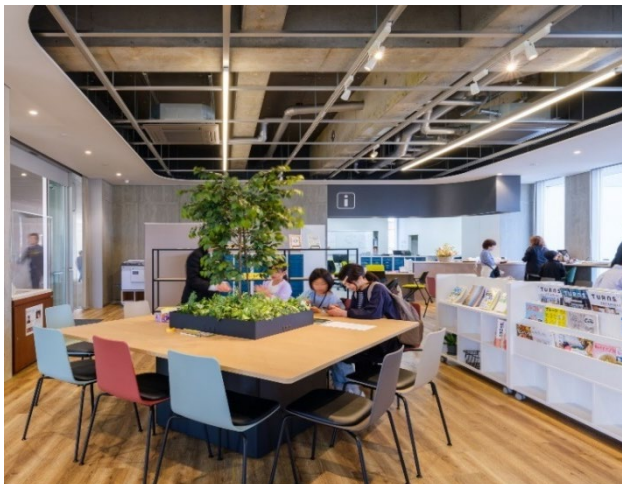
LABV の「組合せ」を構想する際には、民間意見を聴取しながら「収益のあるプロジェクトの存在」「着手の順番」について慎重に検討すべきであると考ええる。

2 LABV の地域参画

LABV はエリアマネジメントの一方式であるという点からも「地域」は最も重要視すべきステークホルダーであり、地域住民のプロジェクトへの参画は必須である。中間支援機能を活かし、住民や団体等のプロジェクトへの関心を高め、主体的にかかわっていくしくみをつくる必要がある。

導入可能性調査(2019 年)の段階で、LABV のエリア内の地域住民とのワークショップを実施し、プロジェクトへの意見聴取の機会を設けた。当時はまだ LABV の方式の理解が十分ではなかったものの、「にぎわい再創出」というプロジェクトの主旨に対して、

参加者全員から賛同を得られた。市長や山口銀行支店長同様に、昔のまちのにぎわいが戻るならば、方式は問わないことを参加者が口々に語っていた。ただし、地域の好意的な“感触”は得ることができたが、その後の具体的な計画策定過程において、コロナ禍とはいえ、地域の声を聴く機会を設けなかったことは課題として残る。意見聴取という形式的な目的だけでなく、事業開始後もプロジェクトに持続的に関与してもらう意識醸成の観点からも「関心をつなぐ場」をつくることは必要なプロセスであったと考える。



【図表 13 A スクエア内の山陽小野田市民活動センター】
(2024 年撮影)

市は LABV プロジェクトのスタートにあわせて、公共的観点からの「にぎわい再創出」の拠点が必要と考え、A スクエア内に市民活動センターを設置し、指定管理での運営を行っている。指定管理の公募に際しては、一般的な市民活動センターの業務である「市民活動に関する活動の支援・相談業務」だけでなく、「LABV 事業による新施設に同居する関係団体等との連携・協働業務」を加え、A スクエア内のステークホルダー間の“つなぎ”の役割を担ってもらうことを仕様書に示した。多様なステークホルダーのハブの役割を期待してのことである。地域や市民団体をつなぐ中間支援機能をもつ組織と拠点は、LABV によるエリアマネジメントを持続的に展開するにあたり必須の存在である。

3 LABV の「エンゲージメント」

LABV における官民の関係性の持続は、LABV 自体の持続性とイコールである。そして、その関係性は官民が対等な立場で合同会社を構成するため、一般的な PPP における「契約」ではなく「エンゲージメント」で成立していると言われる。

「エンゲージメント」は高橋(2021)によると「納得/合意を通じての積極的な参画/協働」と定義され、「納得/合意へ導くためのアカウンタビリティや合意形成のプロセス」と説明が加えられている。高橋に従うと、LABV でのエンゲージメントは「定義されてない公共性について官民のステークホルダーが納得/合意が得られるようにお互い説明責任を果たしながら、公共性を定義していくプロセス」ということができる。

PPP の前提には官の側が示す「公共性」と民の側が考える「収益性」がある。LABV は PPP の一方式であることから「収益性」がクリアされない限り、民間の参画は得られな

いことには変わらない。山陽小野田市 LABV においては、商工センター用地の A スクエアは市、商議所、銀行、大学寮の公的機関等からの収入をもとにプロジェクトファイナンスで収支計画が立てられ、唯一、不確定要素と言える学生寮の入居に関しても 90% の空床補償がある。また、山口銀行小野田支店跡地(B スクエア)においても、市立山口東京理科大学の市民講座やサテライト授業の会場、あるいはデジタル関連に特化したサテライトオフィスという計画があり、こちらも公的な確定収入による運営が予定されている。中央福祉センター跡地も事業パートナーの提案によると子育て支援住宅であるが、ニーズから空床が多数生じることは想定しにくい。唯一、ショッピングセンターに隣接する高砂市有地での事業については、他の 3 か所と違って、大きな収益を生む可能性がある。これらを総合的に勘案して「収益性有」と見込んで事業パートナーは山陽小野田市 LABV プロジェクトに参画していると考えられる。公共性があいまいであるため伴って収益性もあいまいになるはずだが、それは官の側の“見立て”であり、民間は確度は高くなくとも収益性有の“見込み”は立てて LABV に参画している。整理すると下記表となる。

	公共性	収益性
官のエンゲージメント	あいまい	あいまい
民のエンゲージメント		確度があいまい

官にとっては「公共性」があいまいなため、伴って「収益性」はあいまいだが、民間は「公共性」はあいまいだが、あいまいなのは「収益性」ではなく「収益性の確度」ではないかと考える。以上から LABV を成立させているエンゲージメントは官民でとらえる観点が異なるのではないかと推論する。

行政は、極力「あいまいさ」を排除しながら、公共性を定義していくことで持続性を担保しようとする。山陽小野田市 LABV においても当初、4 か所の事業用地の公共性を仕様に定めようとした。しかし、民間が官民連携に参画する前提には「収益性」がある。LABV においても同様である。構想段階から行政も一定の“見込み”をたて、「収益性」の観点からプロジェクトを組み合わせしていくことは、民間の参画のハードルを下げることに繋がると考える。なお、この結論は公共性と収益性から推論したものであり、その他の要因から成立する「エンゲージメント」も存在すると考えられる。今後の研究課題としたい。

第5章 まとめ

本論文の目的は、タイトルの「LABV 方式の普及に向けた制度理解と再現性向上」が図られ、これから LABV に取り組む自治体の一助となる得ることにあった。国内で最初の LABV 事業化の成立過程を振り返りながら、筆者が経験したこと、知り得たこと、そして大学院での学びを通じて考えたことを拙いながらも課題と方策とともに論文として提示することで、その役割は果たしたのではないかと考える。LABV は地域、ステークホルダー、事業用地など様々な要素、要件次第で形が異なる、柔軟性、発展性を有したしくみである。本論文で筆者が示した考えが、第3、第4と次に続く LABV のチャレンジにおいて一般解として上書きされるか、あるいは異なる新たな考察が生まれるかは、今後明らかになっていくであろう。いずれにせよ LABV がバージョンアップされていき、広く“しくみ”と“運用”が共有され、持続していくことを期待する。特に検証を深めることができなかった LABV の「エンゲージメント」については、引き続きの研究の参考となる新説をご教示いただきたい。

公民連携専攻での学びを通して、北海道弟子屈町の川湯温泉の再開発を知る機会を得た。観光人口の減少により廃業したホテルが解体されず廃墟として残る温泉街の再生を町が民間の力を得て取り組むプロジェクトである。公共が廃墟ホテルを買い取り、解体経費も公共が負担するという。民間に委ねたまちづくりがうまくいかなかった教訓から、公共が関与し、「温泉街の質」「町が目指す公共性」を担保し続けながら新しい温泉街として生まれ変わろうと計画する中で、LABV 方式の検討に入っているとのことだった。山陽小野田市 LABV では公有地を民間に出資したが、弟子屈町ではもともと民間の土地を公有地とし、それを LABV 方式で民間に出資する形となる。面的活性化を目指す「公共資産活用型」と「誘導型」が融合した「公有地主体の連鎖的開発」という新しい形の PPP が LABV 方式を通じて萌芽しつつある。

人口減に象徴される資源制約下における「持続可能なまちづくり」は全国の地方都市の共通の使命である。LABV は民間とともに長期間にわたって連鎖的に取り組むプロジェクトに「公有地の現物出資」という形で市がコミットし続けることを表明するしくみである。本論文が、本市のような人口 10 万人以下の地方自治体での LABV のチャレンジを促し、R6 アクションプランで提唱されている「規模の小さい地方公共団体における（PPP 事業化）促進に向けての異なるアプローチ」になり得ることを示し、ひいては地方創生の一つの方式となることになれば幸いである。

参考文献

井口(2023), 井口邦洋, 「公的不動産を核にした新たなまちづくりの手法、LABV」, 株式会社三井住友トラスト基礎研究所

総務省(2015), 「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究」, 総務省地域力創造グループ地域振興室

根本(2024), 根本祐二, 「PPP の公共性命題に関する一考察」, 『東洋大学 PPP 研究センター紀要』

中村(2023), 中村郁博, 「地域経営型官民連携プロジェクトにおけるファイナンスを通じた地域住民の参画と経営ガバナンスの一考察」, 『東洋大学 PPP 研究センター紀要』

根本(2012a), 根本祐二, 「PPP 研究の枠組みについての考察 (1)」, 『東洋大学 PPP 研究センター紀要』

遠藤(2023), 遠藤健, 「LABV 手法を用いた地域課題解決型事業における留意点の検証～山陽小野田市 LABV プロジェクトからの考察～」, 『東洋大学 PPP 研究センター紀要』

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

加藤(2017), 加藤聡, 「民間事業者の事業実施等に係る意思決定の視点からみた我が国の PPP/PFI における「バンドリング」の意義と有用性」, 東洋大学 PPP 研究センター

竹廣(1992), 竹廣良司, 「バンドリング理論に関する考察」, 同志社大学学術リポジトリ

村上(2015), 村上礼子, 「バンドリングに関する実証分析の動向と政策的示唆」, 『生駒経済論叢』第 13 巻第 2 号

高橋(2021), 高橋 陽一, 「What Works Cities におけるステークホルダー・エンゲージメント」, 『東洋大学 PPP 研究センター紀要』

英語要約

Considerations for Institutional Understanding and Improving Reproducibility for the Popularization of the LABV Method:Through the Case Study of the LABV Project in Sanyo Onoda City

Yoshiyuki WANISHI

Planning Department Manager, Sanyo Onoda City, Yamaguchi Prefecture

LABV (Local Asset Backed Vehicle) is a PPP method that has the following two features. 1) Local governments and other entities contribute public real estate such as land in kind, and private businesses contribute funds to establish a "public-private joint venture." 2) The joint venture takes the lead in carrying out multiple development projects.

The Sanyo Onoda City LABV project, which began in 2018, has four planned development sites, and the leading facility 1 (A Square) opened in April 2024. Although work has not yet begun on the remaining three sites, many local governments continue to visit the project. The project objectives of "recreating lively areas" and "utilizing public land" are common issues for local cities across the country, and the LABV method, which makes the most of the power of the private sector to solve these issues, is attracting attention.

This study examines how to understand the system and improve reproducibility in order to popularize the LABV method through a case study of Sanyo-Onoda City LABV, in which the author has been involved as the administrative responsible person since 2018. The aim of this study is to promote a wider understanding of LABV and to help commercialize LABV in other municipalities.