

多様化する PPP (2)

スモールコンセプションとローカル PFI も内包する

スモールスケール PPP の進展に向けた PPP に係る主体に関する一考察 ～ PPP プレーヤー、PPP エージェント、PPP プロデューサーの特徴 ～

中村 郁博

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻 教授

【目 次】

	頁
第 1 章 序論	1
1 研究の背景	
2 スモールスケール PPP の定義	
3 研究の目的	
4 PPP プレーヤー、PPP エージェント、PPP プロデューサーの現状の位置付け	
第 2 章 海外における PPP エージェントと PPP プロデューサーの事例	3
1 PPP エージェントの海外事例：BID（米国ニューヨーク市）	
2 PPP プロデューサーの海外事例：hub プログラム（英国スコットランド）	
第 3 章 PPP プレーヤー、PPP エージェント、PPP プロデューサー の定義の再確認と特徴として検証する要点	6
1 PPP プレーヤーの定義の再確認と特徴として検証する要点	
2 PPP エージェントの定義の再確認と特徴として検証する要点	
3 PPP プロデューサーの定義の再確認と特徴として検証する要点	
第 4 章 PPP プレーヤー、PPP エージェント、PPP プロデューサーの特徴の検証	8
1 PPP プレーヤーの特徴の検証	
2 PPP エージェントの特徴の検証	
3 PPP プロデューサーの特徴の検証	
4 小括	
第 5 章 結論	17
1 結論	
2 今後の課題	

【本 文】

第1章 序論

本章では、国による PPP に係る政策動向を踏まえ、本研究の目的を明確にする。

1 研究の背景

2024 年 12 月、国土交通省は、スモールコンセSSIONに取り組む産官学金等の幅広い交流や情報発信の場である「スモールコンセSSIONプラットフォーム」を立ち上げた。国土交通省は、このスモールコンセSSIONを「廃校等の空き施設や地方公共団体が所有する古民家等の空き家について、民間事業者の創意工夫を最大限に生かした小規模な官民連携事業により、地域課題の解決やエリア価値の向上につなげる取組」としている。

また、2023 年 6 月に、内閣府は、「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 5 年改訂版）」にてローカル PFI という類似のコンセプトを打ち出している。これは「PFI 事業の推進（案件形成、事業者選定、契約履行等の一連の過程）を通じ、地域経済・社会により多くのメリットをもたらすことを志向するコンセプト」であり、具体的には、①地域企業の参画、取引拡大、雇用機会、②地域産材の活用（資材、食材等）、③地域人材の育成（PFI 経験等）を挙げている。こちらについては、結果的に規模が小型な PPP が多くなると思われるが、必ずしも事業規模に拘っているわけではなく、ローカルビジネスの拡大等の地域での波及効果に重きを置いたものと言える。

東洋大学 PPP スクールにおいても、スモールコンセSSIONやローカル PFI も内包した、より広義となるスモールスケール PPP について研究活動を行っている。その成果の一部は、2024 年 10 月の第 19 回国際 PPP フォーラム「PPP の小型化 Small-scaling of PPPs」でも発表、問題提議¹したところである。

これらの背景にあるのは、中村（2025）が「近時の PPP を巡る環境の変化」として考察しているように、ナショナルミニマムからシビルミニマムへの拡大、社会経済の VUCA 化、人口減少下のまちづくり政策の転換など、PPP に対するニーズが変化し、同対応が求められていることと思われる。

2 スモールスケール PPP の定義

ここで、本研究にて考察するスモールスケール PPP について定義する。

スモールスケール PPP においては、中核となる PPP プロジェクトが必ずしもスモールスケールでなくとも、スモールビジネスの拡大を図ることで目標とする地域の社会経済課題を解決していくこと²も可能である。

¹ 中村郁博(2024)「第 I 部第 5 章 PPP の小型化(第 19 回国際 PPP フォーラム)」、『公民連携白書 2024～2025』時事通信社において、まとめられている。

² こうしたスモールビジネスの誘発は、規制・誘導型 PPP と言える。

従って、スモールスケール PPP とは、事業規模の小さい PPP³のほか、地域内での商取引や周辺エリアでのローカルビジネス⁴の拡大等の波及を政策目的とした PPP に基づく取り組みとする。

3 研究の目的

中村（2024）は、スモールスケール PPP に適用されるファイナンス手法に関する考察の中で、小口となるファイナンスをバンドリングすることで、費用削減、売上高拡大、そしてファイナンスのリスク圧縮となる点を明らかにしている。その上で、これら効果の拡大も追求する PPP プロジェクトのコーディネート機能の重要性を指摘している。加えて、このコーディネーターは、「エージェンツ（代理人）という言葉の意味にて定義する PPP エージェンツが、官の代理人として官の利益追求を最優先することとは異なり、官の利益に留まらず、民の利益とのバランスも図りながら、時には純粋民間事業も企画、調整し、地域公益性の拡大を追求する、相当に幅の広いものであると考えられる。」としている。

一方で、近時、LABV⁵により再注目をされることとなった PPP エージェンツとは、どのような課題を有しているのかの先行研究は少ない。加えて、PPP プロジェクトのコーディネート機能を有すると思われる PPP プロデューサーについての先行研究も見当たらない。

従って、本研究においては、PPP を推進する主体を機能に基づき分類した PPP エージェンツと PPP プロデューサーの課題とそれに向けた対応を考察し、以て特徴として明らかにする。加えて、スモールスケール PPP を実施していく、あるいはスモールスケール PPP 群の中核となるプロジェクトを実施する PPP プレーヤーについても、同様に考察していく。

4 PPP プレーヤー、PPP エージェンツ、PPP プロデューサーの現状の位置付け

考察の前提として、PPP プレーヤー、PPP エージェンツ、PPP プロデューサーの位置付けを確認する。

馬場（2019）は、この3者を、

いずれも PPP を推進する主体の中で、

PPP プレーヤーを「自ら事業者となる」

PPP エージェンツを「行政の代理人となって公共施設の運営、経営を行う」

PPP プロデューサーを「行政と活用事業者との間に入り、その関係性を調整する役割を果たしている」

と位置付けている。本研究においても、これを基に考察を開始する。

³ 内閣府による「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程」の対象として事業費総額 10 億円以上が例示されていることから、スモールスケールの目安として「10 億円未満」とする。

⁴ 多くのローカルビジネスの事業規模は小型であり、多くのスモールビジネスは地域密着型となるため、ローカルビジネスの拡大とはスモールビジネスの拡大と言える。

⁵ Local Asset Backed Vehicle

第2章 海外における PPP エージェントと PPP プロデューサーの事例

日本においては、定義も未だ曖昧であり、数も少ない PPP エージェントと PPP プロデューサーについて、海外事例にて基礎的な特徴を確認する。

1 PPP エージェントの海外事例：BID（米国ニューヨーク市）

米国を中心に、国際的にも拡大している BID⁶は、スモールコンセッションが目指す、小規模な官民連携事業により、地域課題の解決やエリア価値の向上を図る取組の典型である。公権力に基づく課税により活動原資が集められ、公有地の活用を担いながら、エリアマネジメント業務という地域共益性を追求した事業を実施していることから、PPP エージェントとして位置づけることが可能である。本節では、米国ニューヨーク市、特にタイムズスクエアアライアンスを実例として、事業スキームを確認する。

ニューヨーク市は、州法に基づき、地区の不動産所有者が BID の導入を自主的に決定した後、BID 設立の許可を与え、不動産所有者からの徴税事務を担い、徴収した金額を活動原資として BID に交付する。この自主課税においては、仮に BID に反対する不動産所有者であっても徴収されるという強制力を有する点が要点である。

BID の法人としては DMA⁷が設立される。タイムズスクエア地区においてはタイムズスクエアアライアンスである。DMA は、不動産所有者に留まらず、ニューヨーク市、商業テナント、居住テナント、NPO、市民団体、そしてコミュニティ協議会⁸等の代表者からなる理事会にてガバナンスされる。理事会は、専門家であるエグゼクティブディレクターを雇用し、運営を委ねる。外部の協力者には、寄付、広告料を支払うスポンサー企業、慈善活動や文化活動を実施する団体のほか、公共性の強い事業の実施について助成金や委託料を支払うニューヨーク市等が挙げられる。また、BID の中心的責務である警備・清掃等の公有地管理、地域経済データの収集と分析、それらを活用したマーケティングやコンサルティング等は、スタッフを雇用しての直接の実施か、各専門会社に外注される。これらは、主にエグゼクティブディレクターの判断により調整される。

タイムズスクエアアライアンスにおいては、新しいシンボルであり、集客と滞在の中核施設であるレッドステアーズの建設を 2008 年、車両通行止めによる車道の広場空間化を 2009 年（恒久化は 2010 年）と実施、ベンダー誘致と管理等も行っている。レッドステアーズの建設においては、建設資金を民間事業者より集め、車道の歩行者天国化においては、実現のために市と民間事業者との地域コンセンサス形成に大きく貢献した。また、近隣のスモールビジネスの振興も大きな活動目的の一つにしており、地区の歩行通行量や賃貸物件等の情

⁶ Business Improvement District

⁷ District Management Association

⁸ ニューヨーク市自治憲章に基づき、市内を 59 に分割したコミュニティ区ごとに設けられた住民の自治組織である。主な業務は、コミュニティの課題の検討・コミュニティ内の市の現況報告、地域開発・土地利用計画・用途指定に関する市への提言、市の予算過程への参画等となる。

タイムズスクエアの大規模な活性化事業の目的の一つは、同広場を観光客だけのものから、観光客と住民がともに快適に過ごせる空間の確保という、収益性だけに留まらない、住民発意での地域共益性の追求が確認できる。同時に、これらの事業を展開できたのは、自主課税を基盤とした安定的な財務基盤があること、公有地の活用 に一定の裁量が与えられていることが大きいと思われる。(図1)

図1-1-1 BIDの仕組み

自治課税の決定
不動産数・評価額の過半の同意により創設

地区の関係者
参加
徴税事務
BID税
僅少額納税による投票権の確保等（任意）

ニューヨーク市（市長、区長）
不動産所有者
商業テナント
居住テナント
NPO（協会等）、市民団体
コミュニティ協議会

BID法人
District Management Association (DMA)
理事会
左の代表者、選出者から構成
雇用
エグゼクティブディレクター
雇用
スタッフ

寄付 広告料
役務（協力金）
助成金 委託料
委託料

外部の協力者
スポンサー企業等
・団体への寄付
・イベント開催等での支援
・路上広告物の掲出
慈善団体、文化団体等
・ホームレス対策、職業訓練
・パブリックアート等の文化イベント
ニューヨーク市等
・公共事業への協力に伴う助成・委託等
各専門会社等

以下のBIDの責務を実施するために、スタッフの雇用が外部専門会社等への委託を選択
・警備、清掃等の公有地管理
・地域経済データ収集と分析
・マーケティング、コミュニケーション
・コンサルティング等

2 PPP プロデューサーの海外実例：hub プログラム（英国スコットランド）

スコットランド政府が出資するスコティッシュフューチャーズトラストと自治体等の発注機関、そして民間事業者が株主間契約を締結、出資して、スコットランドを5つに分けた地方ブロックごとに hub 会社を設立する。そして、この hub 会社が、各地域での PPP プロジェクトを発注したり、さらに hub 子会社を設立して PPP プロジェクトを推進していく。

①参加発注機関の依頼を受け、施設整備のための発注の支援

②発注機関が望む場合には「設計・施工・開発合意（DBDA）」を結び、設計・施工者を
選定して施設の完成までの支援

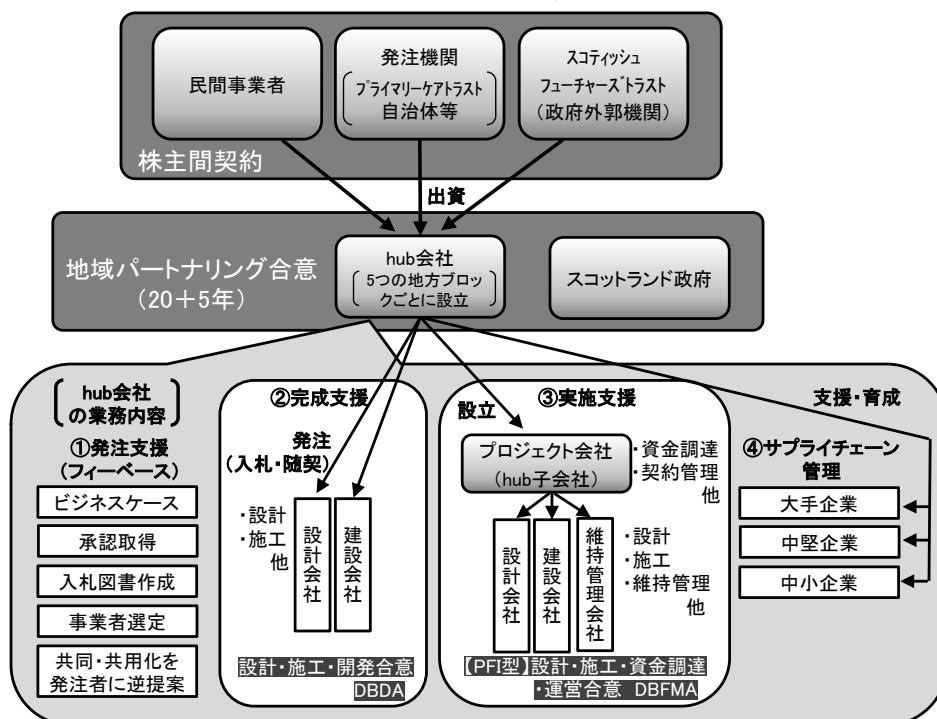
③民間資金を使う（いわゆる PFI 型の）PPP 事業を実施する場合は、「設計・施工・資
金調達・運営合意（DBFMA）」を結び、hub 会社が PPP の子会社（SPC）を作り事業実
施の支援

④サプライチェーン（地元の設計、施工などを行う企業）の管理、育成

なお、民間資金を使う場合も使わない場合も、hub 会社は自ら設計・施工・維持管理は行
わず、地域企業を活用するとのことであり、前述のサプライチェーン管理（④）は hub 会
社が PPP プロジェクトを実現させていくためには、不可欠な業務となる。難波（2024）によれ
ば、「世界 PPP 専門家協会は 2024 年に「Small-scale PPP」の促進の検討をしており、その
中では 5,000 万ドル（約 75 億円）未満を「Small-scale」と規定し、拡大を図ろうとしてい
る。」とのことである。従って、hub 会社が実施する PPP プロジェクトも、本研究における
目安からすると相応に大きな事業である可能性には留意が必要である。ただし、この場合で
あっても、hub 会社が組成しているものは、ローカルビジネスを誘発させるという観点でス
モールスケール PPP と評することができる。

加えて、hub 会社は自ら PPP プロジェクトを実施する PPP プレーヤーではなく、業務ごと
に最適な PPP プレーヤーを選定、時には育成し、PPP プロジェクトの全体スキームを調整し
ながら公共性と地域共益性を追求しているということでもある。従って、hub 会社は、PPP
プロデューサーであると言える。（図 2）

（図2） hubプログラムのスキーム図（英国スコットランド）



出所：難波（2024）作成資料を基に筆者にて一部加筆して作成

第3章 PPP プレーヤー、PPP エージェント、PPP プロデューサーの定義の再確認と特徴として検証する要点

前章での確認を基礎に、PPP プレーヤー、PPP エージェント、そして PPP プロデューサーとはどのような機能を持つものかを改めて整理する。加えて、課題とそれに向けた対応等も含む特徴として次章にて検証する要点を抽出する。ただし、実際の PPP の推進主体は、常にこの 3 つに明確に機能分類されるのではなく、それぞれの機能は重なり合いながら具備されており、各主体はどの機能をより強く担っているのかにより、それぞれの特徴が発現しているものと思われる。

1 PPP プレーヤーの定義の再確認と特徴として検証する要点

PPP プレーヤーは、PPP において最も一般的な主体で、単純に「PPP プロジェクトにおいて公共サービスを提供する主体」と定義することが可能である。

PPP プレーヤーは、PPP プロジェクトのアウトプットとそれに基づく目的達成の中心となるものであり、最も中核的な主体である。中村（2025）は、近時のスモールスケール PPP においては、機動性、柔軟性、発展性の確保が重要と指摘している。

また、この 3 つの特性を発揮させるには、当然に安定的な事業運営が基礎であり、これを確保するための高度な経営力も重要と思われる。

従って、機動性・柔軟性・発展性と、高度な経営力の確保をスモールスケール PPP での PPP プレーヤーの特徴の要点とし、高度な経営力の確保に向けた対応も含めて次章にて検証する。

2 PPP エージェントの定義の再確認と特徴として検証する要点

エージェントを「代理人」と一義的に解釈すれば、誰の代理人であるかを明確にする必要がある。PPP は主体ではなく概念（手法）であるため「本人」にはなり得ない。一般的には、PPP エージェントとは、地方を含む政府の代理人として解釈される。従って、厳密に定義すれば、「政府より権限の委譲を受け、政府の利益の極大化のために忠実に PPP プロジェクトを企画、実行する主体」と位置付けられる。

PPP エージェントの課題としては、まず、権限委譲のハードルの高さを指摘できる。政府が有する権限を外部の主体に移譲するには、議会も含めた慎重審議が求められるのは当然のことと思われる。

次に、「代理人」の法的責務を定義している民法に基づき考察を進めれば、政府の代理人である PPP エージェントは、PPP プロジェクトにおいて連携する民間事業者との相互利益を考える必要はなく、政府の利益のみを考えることが求められる。仮に、民間事業者の利益も考えたならば「利益相反」が成立する可能性がある。また、ありがちな誤解と思われる「PPP エージェントは政府と民間事業者の代理人である」という考え方は、「双方代理」に該当する。加えて、PPP プロジェクトの企画の初期段階から、有力な PPP プレーヤーが参加して企

画検討することも見受けられるが、同主体が PPP エージェントであれば、自身あるいは自身の子会社等が将来 PPP プレーヤーとして政府と契約する行為は「自己契約」となる。これら利益相反、双方代理、自己契約は、いずれも民法において「代理権の濫用等」として原則禁じられている行為である。

もともと、本人（政府）における承認によって適法化することも可能ではある。しかしながら、たとえ議会が承認したとしても、政府には住民から訴訟を受けるリスクが残ることには留意が必要と思われる。つまり、PPP エージェントへの権限の委譲には、前提として強い地域コンセンサスの形成が求められる。

以上のように、PPP エージェントは、機動性や柔軟性を確保しながら PPP プロジェクトを企画、実施していく上で有効な手法ではある。しかしながら、課題については、以下のよう

①政府は、権限の委譲という重い意思決定を行う必要がある。

②予め「代理権の濫用等」のリスクを整理する必要がある。

③議会にとどまらず、住民を含めた強い地域コンセンサスが必要である。

逆を言えば、このようなリスクがないほど、強い地域コンセンサスが形成されているのであれば、有効な PPP 手法になると思われる。従って、次章以降においては、代理性の具備と代理権の濫用等のリスクを、PPP エージェントの特徴の要点として検証していく。

なお、仮に PPP エージェントに、法的な代理性ほどの厳格さを求めないのであれば、その位置づけは PPP プロデューサーとして整理した方が明確とも考えられる。

3 PPP プロデューサーの定義の再確認と特徴として検証する要点

PPP プロデューサーは、「PPP プロジェクトの成功に向け、同組成段階にて、事業戦略を策定し、手続きを適正に進捗させていくことを受託する主体」と定義づけられる。

特に、スモールスケール PPP においては、地域性の強いプロジェクトになるため各地域個性にも対応できる、より高い専門性が求められること、地域内の全ての PPP プレーヤーがおしなべて高い専門性を持つことは困難であることから、PPP プロデューサーの有効性は高まっているものと思われる。

求められる機能については、第 19 回国際 PPP フォーラムにおける議論にて、公共サービスの目的や内容まで踏み込み、将来ビジョンを地域住民に示すといった、地域個性の深い理解に基づく創造的な事業戦略を策定するキュレーティング機能と、政府と民間事業者のマッチングや役割分担を整理、地域コンセンサスの形成も含む一連の手続きを進捗させていく適確なプロセス管理であるコーディネーティング機能の 2 つが重要と指摘されている。

従って、戦略策定（キュレーティング機能）とプロセス管理（コーディネーティング機能）を PPP プロデューサーにおける特徴の要点として検証していく。

加えて、PPP プロデューサーは、高度な事業企画力を有するものの、PPP プロジェクトが立ち上がった後は同企画力の重要性は大きく減退するため、一つの事業に長く関与する必

要はない。従って、PPP プロジェクトの組成後は必要に応じたコンサルティング機能として低位な関与でよく、次なる事業へと展開していくことが想定される。このように、短期のフイービジネスとして取り組むため、収益基盤をどのように確立していくのかという点が課題であり、もう一つの特徴の要点として検証していく。

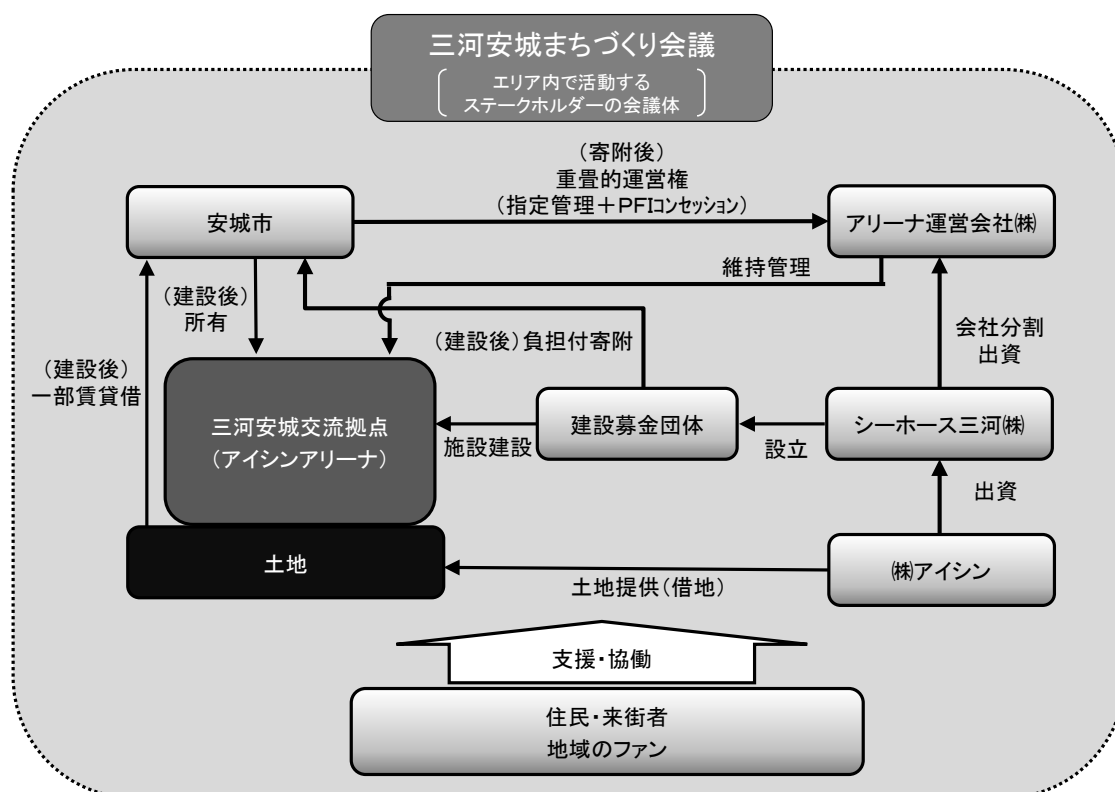
第4章 PPP プレーヤー、PPP エージェント、PPP プロデューサーの特徴の検証

日本における地域個性を重視した PPP プロジェクトの中から、PPP プレーヤー、PPP エージェント、PPP プロデューサーに分類可能な先駆的なものを選出し、前章で抽出した要点にて特徴を検証する。

1 PPP プレーヤーの特徴の検証

PPP プレーヤーとして、シーホース三河株式会社、株式会社カトープレジャーグループ、奄美イノベーション株式会社を取り上げる。具体例として、シーホース三河のスキーム図を記載する。(図 3、表 1)

(図3) PPPプレイヤーの一例(シーホース三河のスキーム図)



注：現在検討中の概案であり、今後変更される可能性あり
出所：筆者にて作成

(表1) PPPプレーヤーの特徴の検証

PPPプレーヤー	
シーホース三河㈱	
プロバスケットチーム シーホース三河の新ホームアリーナを建設、安城市へ負担付寄附、指定管理、そして以後の改修、運営を行う予定にある。施設周辺でのスモールビジネスの誘発によるエリア全体の活性化を視野に入れる。	
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	柔軟性と発展性も確保するために、指定管理にPFIコンセッションも加えた重畳の運営権を確立した上で、運営期間中の事業リスクも民間事業者が引き受けることを検討している。さらには、施設周辺地には、事業者保有の土地と施設もあることなど、十分に確保されている。
高度な経営力の確立	他市におけるアリーナの新設移転であることから事業者を経営ノウハウは蓄積されていることに加え、専門人材の中途採用、出向受け入れ等により補強している。また、Bリーグにおいてもリーグ全体での経営ノウハウ向上、共有の取り組みが行われている。
エージェント機能	
公共の代理性	安城市の公共施設となる新アリーナの運営権を取得する予定である。
代理権の濫用等のリスク	当社からの民間提案による負担付寄附となるため、懸念はない。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	まちづくりの中核が新アリーナとなるため、当社が中心となって地域ステークホルダーによる会議体「まちづくり会議」を組成し、多方面での事業の企画と調整を行っていく。この中で、地域コンセンサスも形成していく予定である。
収益基盤の確保	本業の付帯事業として取り組むと同時に、新しいビジネスモデルとしての確立(収入の確保)にも挑戦していく予定にある。
㈱カトープレジャーグループ	
ホテルや飲食店を経営するほか、長崎市や京都府南丹市において指定管理事業等を受託する。長崎市伊王島においては、公設の宿泊施設と体育館の指定管理に参画、最終的には買受(民営化)し、島内全体での魅力向上事業(本分析対象)も手がける。	
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	民営化後であるため、高度な機動性、柔軟性と発展性を有する。同時に、当初より事業参画可否の判断においては、長期目線での発展性の有無に重きを置いている。
高度な経営力の確立	各地で事業展開してきた経営ノウハウの蓄積のほか、他社とのアライアンスも構築されており、懸念はない。
エージェント機能	
公共の代理性	公設宿泊施設の民営化後は、自治体との協働事業となっており、公共の代理性は薄い。
代理権の濫用等のリスク	民営化後においては代理性は薄く、懸念はない。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	各地で事業展開してきた経営ノウハウの蓄積のほか、他社とのアライアンスも構築されている。地域コンセンサスについては、地域の方々に喜ばれる仕事でないと引き受けないとの方針であり、事業参画の条件としている。
収益基盤の確保	事業実績が示す通り、各プロジェクトにて収益を確保している。官と事業者の双方にとって事業目線が合致した際に、事業化がなされる。
奄美イノベーション㈱	
鹿児島県奄美市笠利町を拠点に、建築家山下保博が中核となり、古民家宿泊業から、高級宿泊業、地域商社、伝統工芸(大島紬)活性化等へと事業を展開してきた。近時は、同県天城町等での地域プロデュース事業も実施する。	
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	自治体のガバナンス下にあるわけではなく、地域コミュニティ出身の経営者を中心に、自治体と地域コミュニティと協働しながらの事業展開であるため、高度な機動性、柔軟性と発展性を有する。
高度な経営力の確立	経営者(建築家)によるプロデュース力を基盤に事業実績を積み上げながら、経営力を向上させ、事業数、同内容も漸進的に拡大させている。
エージェント機能	
公共の代理性	拠点である笠利町を除けば、自治体からの要請に基づき事業を展開するため、公共の代理性は不要である。
代理権の濫用等のリスク	公共の代理性はない。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	笠利町の基盤事業の評判から、各方面の専門家がサポーターとして集まり、そのネットワークも活用しながら専門的サービスをプロデュースしている。その中核にあるのは、プロデューサーという性格も強い職種である建築家の総合的設計力である。地域コンセンサスは、予め形成されていることが事業参画の条件としている。
収益基盤の確保	要請する自治体からの収入のほか、地域公益性に共感する専門家達の協力を得ながら実施している。ただし、未だプロデュース事業の採算確保には至っていない。

出所:筆者にて作成

(1) 特徴

シーホース三河では、新アリーナの建設と運営事業において、機動性、柔軟性と発展性も確保するために、指定管理に PFI コンセッションも加えた重疊的運営権を獲得することを検討している。カトープレジャーグループでは、指定管理事業を民営化まで進展させている。事業参画可否の判断の際に、事業の発展性の有無について長期的な視点で分析している。奄美イノベーションは、地域コミュニティ出身の経営者を中心に、自治体と地域コミュニティと協働しながらの事業展開であるため、自治体のガバナンス下にあるわけではない。以上、いずれにおいても、機動性、柔軟性と発展性が確保されていることが確認できる。

高度な経営力の確保については、他地域での事業実績に基づく経営ノウハウの横展開のほか、対象地域にて事業数や事業内容を漸進的に拡大させる中で確保していることが認められる。

(2) 総評

PPP プレーヤーは、PPP プロジェクトの中核にある主体であるため、自ら事業を実施する中でノウハウを蓄積させていき、その後、事業を拡大する際に、同じ地域内での別事業や他地域にて、自ら実施（プレーヤー）のほか、エージェントやプロデューサーとして機能を変えて事業参画していく傾向も認められる。

経営ノウハウの確立には、それぞれ時間を掛けながら蓄積してきている漸進性が確認できる。従って、特に事業の立ち上げ期の支援のように、経営ノウハウ確立までの時間猶予の確保が重要になると思われる。なお、流動化しつつある専門人材の中途採用もあわせて活用されており、今後、拡大していくものと思われる。

2 PPP エージェントの特徴の検証

PPP エージェントとして、タイムズスクエアアライアンス、株式会社横浜国際平和会議場、山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社を取り上げる。具体例として、山陽小野田 LABV プロジェクトのスキーム図を記載する。（図 4、表 2）

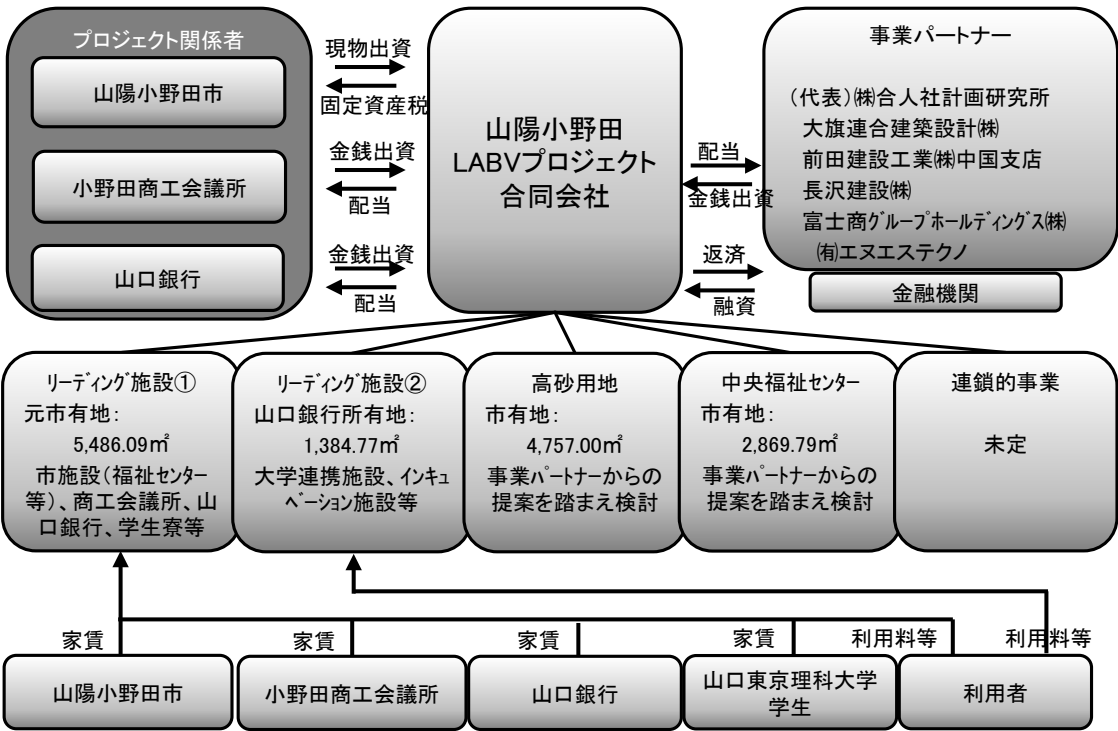
(1) 特徴

タイムズスクエアアライアンスでは、地域が決定した自主課税により収入を得ており、ここに政府からの公的権限の委譲が認められる。横浜国際平和会議場は、もともとは国際会議場、展示場、ホテル、オフィス等の複合型 MICE 施設の一部所有と運営を担う PPP プレーヤーであったが、現在においては周辺の公園を含む街区一帯を管理する。さらに、MICE 施設の運営事業も拡大し、地区よりも広範囲な地域全体でのローカルビジネスの促進といった一 PPP プレーヤーの業務範囲を超えた事業も自律的に拡大している。結果、横浜市における都市ブランドと都市産業の牽引の一翼を担っている。山陽小野田 LABV プロジェクトは、公

有地の開発の権限を獲得している。以上のように、いずれにおいても、公共の代理性が確認できる。

代理権の濫用等のリスクに関しては、株主総会、取締役会、自治体独自の経営管理の委員会等にて経営に関するガバナンスが構築されている。また、LABV においては、公有地の現物出資に関する市議会議決にて、公有地の開発内容やそれに係る LABV 内での意思決定の進め方も含めて決定されている。以上のように、代理権の濫用等のリスクについての対応が構築されていることが確認できる。

(図4) PPPエージェントの一例
(山陽小野田LABVプロジェクトのスキーム図)



出所: 和西(2023)作成資料等を基に筆者にて作成

(表2) PPPエージェントの特徴の検証

PPPエージェント	
タイムズスクエアアライアンス	米国ニューヨーク市タイムズスクエアのBIDである。レッドステアーズなど、公共空間を活用した地域密着型（ローカルかつスモールな）ビジネスの展開等を実施している。
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	地域ステークホルダーとの対話の中で、次なる課題の対応を積み重ねている。結果、地域の清掃、治安向上から、レッド・ステアーズ（地域の中核となる集客施設）の設置、道路の車両閉鎖等のエリアマネジメントを実施している。
高度な経営力の確立	理事会等に、地域の民間事業者が参加するほか、全米に拡大する中で専門家が流動化、相互支援も行われている。
エージェント機能	
公共の代理性	地域が決定した自主課税により、収入を得ている。
代理権の濫用等のリスク	理事会等を通じ市によるガバナンスが構築されている。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	理事会等に、地域の民間事業者が参加するほか、全米に拡大する中で専門家も流動化、相互支援が行われている。地域コンセンサスの形成は、ステークホルダー間において組織の目的は共有されており、“家族的な”互いが妥協点を見出そうとする話し合いの中で形成される。非常に手間暇がかかるが、当該業務の重要性を正しく認識し、実践している。
収益基盤の確保	自主課税のほか、広告宣伝収入等を上げている。
横浜国際平和会議場	横浜市と神奈川県第三セクターであり、みなとみらい地区の中核施設であるパシフィコ横浜（MICE施設）の保有、運営を行っている。MICE誘致のためのエリア全体での魅力向上（飲食店との協働等）のほか、MICE開催時の多額の仕入発注等、ローカルビジネスへの波及効果の大きい事業の中核となっている。
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	自ら保有しているため、自社の収益の範囲内にて機動性をもった改修や経営戦略の実施が可能である。
高度な経営力の確立	設立から40年近く経営している中で、社内にて蓄積、確立してきた。同時に、横浜市から派遣される経営トップの手腕によるところも大きい。
エージェント機能	
公共の代理性	公共施設であるパシフィコ横浜（複合型MICE施設）と公園等を、全て一体として運営している。
代理権の濫用等のリスク	株主総会、取締役会、横浜市独自の外郭団体等経営向上委員会等によりガバナンスが構築されている。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	第三者へのプロデュースが独立しているわけではなく、本業の付随として取り組んでいる。現状は、第三者との提携が中心となっており、事業全体の中に占める割合は小さい。
収益基盤の確保	第三者へのプロデュースが独立しているわけではなく、本業の付随として取り組んでいる。
山陽小野田LABVプロジェクト(合)	日本初のLABVとして、山陽小野田市から現物出資された低未利用公有地等の連鎖型開発に取り組んでいる。
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	今後の事業に向けた柔軟性、発展性を確保することも公募にて求めており、それらを実施できる能力ある事業者を選定している。ただし、真価を問われるのは今後となる。
高度な経営力の確立	今後の事業に向けた柔軟性、発展性も含む経営力を確保することも公募にて求めており、それらを実施できる能力ある事業者を選定している。また、LABVIは、自らプロジェクトを実施するプレーヤーでもあるため、官の考え方と民の考え方の衝突を前向きに調整する場もある。この調整は難しくはあるが、従前にはないアプローチであり、従前に比し、双方が歩み寄れば大きな成果も期待できる。ただし、真価を問われるのは今後となる。
エージェント機能	
公共の代理性	山陽小野田市から現物出資を受けた公有地を開発している。
代理権の濫用等のリスク	第1期事業は、設計、建設、運営を一括とした公募手続きの中で決定され、議会承認を得ている。第2期事業以降においては、各事業が具体化し自治体での公有地の追加出資や支出に関する議決の中で、確認と承認を行っていく。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	周辺事業者を含む第三者へのプロデュースについては未定であるが、まちづくりの成功のためには重要と認識している。
収益基盤	未定ではあるものの、本業の付随の範囲内で取り組むことになると思われる。

出所:筆者にて作成

(2) 総評

公共から代理性を獲得することはハードルが高いとは思われるが、実現できたならば、PPP プロジェクトを実施していくにあたり、求められる機動性、柔軟性、発展性も確保されることが確認される。また、代理権の濫用等のリスクについては、株主総会等の意思決定と経営管理に関与する仕組みを構築した上でのガバナンスや、市議会での予めの決定により、実務的対応策が講じられている。逆の観点に立てば、PPP エージェントにおいては政府が一定のガバナンスを確保するために、出資者として経営に関与できる権利を確保するという手法が一般に用いられている。

加えて、LABV は、PPP エージェントであると同時に、自ら事業を実施する PPP プレーヤーでもある。本来であれば、PPP エージェントは、政府に代わり、政府が苦手とするビジネスにおける条件交渉や同決定を、民間事業者である PPP プレーヤーを相手に実施する主体であるが、LABV は、この条件交渉と決定の機能を一つの主体の中に取り込んだものと言える。条件交渉において利益が対立する政府と民間事業者が一つの主体の中に存在することは、衝突が多発し主体としての意思決定ができないのではないかと懸念も覚える。しかし、実態は、LABV を組成し参画する段階で、政府と民間事業者の双方が相手に対して一定の信頼感を持ち、互いにより良い PPP プロジェクトを組成することにコミットメントしているということである。従って、LABV の中での意思決定は、双方が互いに譲歩も視野に入れた前向きな調整ということであり、政府の代理人として、一方的な利益の極大化を狙うものとは異なる。そして、エージェントという立場と前向きな調整との一見矛盾とも思えるものを同時成立させるものとして、議会での承認と地域コンセンサスの形成が重要になってくると整理できる。

3 PPP プロデューサーの特徴の検証

PPP プロデューサーとして、hub 会社、街政策室株式会社、株式会社 YMFG ZONE プランニングを取り上げる。具体例として、YMFG ZONE プランニングのスキーム図（長門湯本温泉における地域共創プロジェクト）を記載する。（図 5、表 3）

(1) 特徴

hub 会社は、PPP プロジェクトを組成し、実行を支援するために、政府により設立された組織である。地域ごとに設けられた 5 つの hub 会社の実行ノウハウを集中、蓄積させ、次なるプロジェクトの企画へと活用していく、成長サイクルを取り入れたビジネスモデルになっている。街政策室は、専門家集団の事業者であり、各地にて実績を積み上げる中で、コンサルティング機能とあわせて地域コンセンサス形成も含む専門性が磨き上げられている。YMFG ZONE プランニングでは、地方銀行グループを母体とするため、高い事業企画力に加え、地域内に留まらない幅の広い企業ネットワークを有しており、高いプロデュース機能を有する。

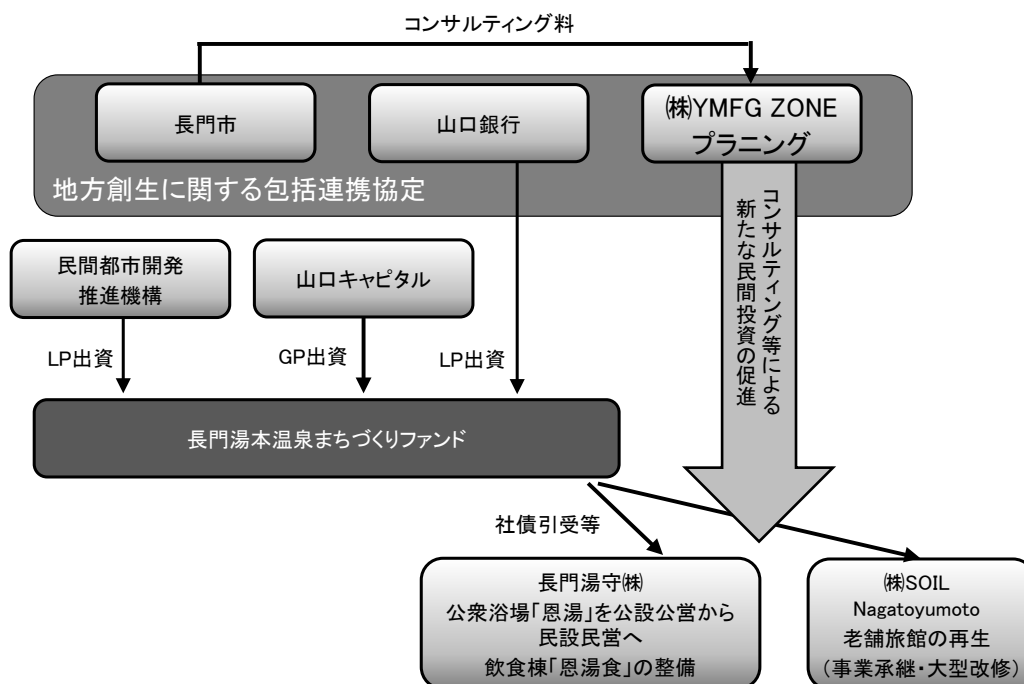
収益基盤においては、いずれも独立採算を確保している。ただし、これは収益を上げられるほどの高い専門性を確保できているためであり、このためには、専門人材の採用と時間をかけての自社内育成を図っていることが認められる。

いずれにおいても、戦略策定（キュレーティング機能）とプロセス管理（コーディネーティング機能）が業務と収益の基盤となっている特徴が確認できる。また、それらを支える専門人材の採用と育成が重要である点も確認できる。

(2) 総評

PPP プロデューサーは、日本では未だ事例が少ないが、今後、PPP プロジェクトに関する主体の中で、最も期待されるものの一つと思われる。難点と思われる収益基盤についても独立採算を確保している事例が出現している。PPP プロデューサーは、プロジェクトに長期にわたり深くコミットメントするわけではなく、最も専門性が求められる企画、組成の段階に集中的に関与するものである。従って、各地域に多数の PPP プロデューサーが求められるのではなく、逆に、一部の専門家集団にノウハウを集中させる方が、PPP 全体にとっても効率性と有効性が高まると考えられる。同時に、こうすることが PPP プロデューサーの採算性の確保にも寄与する。仮に、それでもなお採算の確保が困難、あるいは専門性の質を担保できない際には、英国スコットランドのように公的関与、公的機関としての設立運営も視野にいれるべきと思われる。

(図5) PPPプロデューサーの一例
(YMFG ZONEプランニングのスキーム図)



出所：筆者にて作成

(表3) PPPプロデューサーの特徴の検証

PPPプロデューサー	
hub会社(hubプログラム)	英国スコットランドにおいて、5つの地域毎にPPPプロジェクトの組成、実行を支援する組織として、スコットランド政府を中心に設立された。ローカルビジネスの誘発にも注力する。
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	プレーヤー機能はない。
高度な経営力の確立	プレーヤー機能がないため、評価外である。
エージェント機能	
公共の代理性	PPPプロジェクトの組成、実行の支援が目的であり、公共の代理性はない。
代理権の濫用等のリスク	公共の代理性がないため懸念もない。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	PPPプロジェクトを組成し、実行を支援するための組織である。5つの地域に設けられた各hub会社にて実行ノウハウを集中、蓄積させ、次なるプロジェクトの企画へと活用していく、成長サイクルを取り入れたビジネスモデルになっている。また、各hub 会社に不足する専門性等については、中央組織であるスコティッシュ・フューチャーズ・トラストが監督、指導していく。
収益基盤の確保	地域コンセンサスについては、プロジェクトを開始するにあたり、当該事業で何を指すのか等、徹底的な議論を積み重ね、この過程で形成していく。 PPPプロジェクトの総コストの数%のフィーを徴収する。多くの公共サービスがhubプログラムを選択している。
街政策室(株)	大阪市住之江区住吉公園にてPark-PFIによる地域事業者による屋台村等を手掛けるほか、阿寒摩周国立公園弟子屈町川湯温泉街まちづくり再生事業をプロデュースしている。
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	プレーヤー機能はない。
高度な経営力の確立	プレーヤー機能がないため、評価外である。
エージェント機能	
公共の代理性	自治体からの委託業務としてのプロデューサー機能であり、公共の代理性はない。
代理権の濫用等のリスク	公共の代理性がないため懸念もない。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	専門家集団としての事業者であり、各地にて実績を積み上げる中で、コンサルティング機能とあわせて磨き上げられてきた。専門性の中には、地域コンセンサス形成も含まれており、丁寧かつ適確な地元説明会等を積み重ね、難しい地域コンセンサスを形成させている。
収益基盤の確保	自治体からの委託業務としてのプロデューサー機能であり、フィー収入として獲得している。
㈱YMFG ZONEプランニング	山口銀行グループの子会社として、地方創生コンサルティング業務を実施している。長門湯本温泉地区のプロデュースにおいては、公衆浴場の民営化や廃業危機にあった旅館の事業継承等を企画、会社を組成あるいは招聘し実施する。
プレーヤー機能	
機動性・柔軟性・発展性	プレーヤー機能はないが、親会社である山口銀行グループは地域企業等にファイナンスを提供している。
高度な経営力の確立	地方銀行グループからの出向者であるため、金融企画力および経営力は高い。
エージェント機能	
公共の代理性	自治体からの委託業務としてのプロデューサー機能であり、公共の代理性はない。
代理権の濫用等のリスク	公共の代理性がないため懸念もない。
プロデューサー機能	
戦略策定・プロセス管理	地方銀行グループを母体とするため、高い事業企画力に加え、地域内に留まらない幅の広い企業ネットワークを有しており、高いプロデュース機能を発揮できている。求められる専門人材は、外部機関への出向と自社内における現場経験の積み上げにより育成しており、グループとして長期にわたり当該事業を育成してきている。地域コンセンサスは、長年に育まれてきたグループ全体に対する信頼により、円滑に形成されている。
収益基盤の確保	委託業務としてのフィー収入にて賄われている。加えて、グループ全体で地域経済の活性化に深くコミットメントしており、グループ全体の複合的的事业の中でのシナジーも発揮されている。

出所:筆者にて作成

4 小括

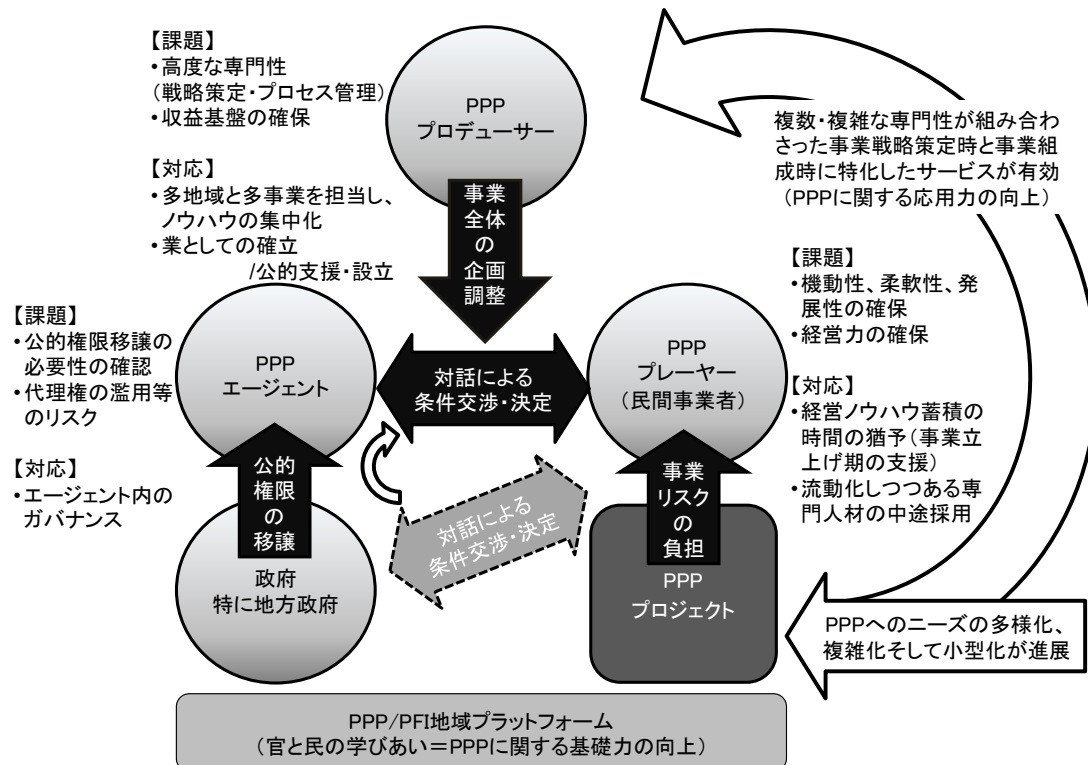
以上、3つの主体と機能の分析の結果、PPP プレーヤーには、機動性、柔軟性、発展性が重要であることが確認できた。同時に、重要となる経営力の確保については、経営ノウハウ蓄積の時間の猶予（事業立上げ期の支援）や流動化しつつある専門人材の中途採用等が有効であった。PPP エージェントについては、公的権限移譲のハードルが高いために必要性の確認（地域コンセンサスの形成）が最重要と思われる。また、代理権の濫用等のリスクの対応も求められるが、これについては PPP エージェント内でのガバナンスにより実務的対応策が確認できた。最後に、PPP プロデューサーでは、戦略策定とプロセス管理といった2つの高度な専門性が重要であり、この確保が前提となり収益基盤が確立されていた。

また、各主体において互いの機能の重なりも認められたが、PPP プレーヤーが、PPP エージェント機能や PPP プロデューサー機能へと展開するパターンが確認され、PPP プロジェクトの中核的主体であることが確認された。一方で、PPP エージェントには、PPP プレーヤーから成長しエージェントとなるもの、当初から PPP エージェント兼 PPP プレーヤーとして企画されたもののよう、両者には一定の親和性も確認できた。PPP プロデューサーにおいては、他の主体機能への滲み出しは確認されず、主体としての特殊性が確認できた。

最後に、より大きな視点から、上記3者の役割を確認したい。中村（2025）が指摘しているように、PPP へのニーズの多様化、複雑化そして小型化が進展している中で、PPP の硬直性問題が大きくなっている。中村（2025）はこれへの対応として PPP エンティティの可能性を指摘している。PPP エンティティは PPP の推進主体の組成に基づく分類であるが、これ以外にも、機能分類による PPP プレーヤー自身の機能向上のほか、PPP エージェントや PPP プロデューサーにおいても、PPP の硬直性問題の対応策としての有効性が確認できた。

特に、PPP プロデューサーは、これまでのプラットフォーム型の地域全体の機運醸成や基礎力の底上げとは異なるアプローチとなる。PPP プロデューサーとは、複数・複雑な専門性が組み合わさった事業戦略策定時と事業組成時のプロジェクト形成支援に特化させた主体に、専門的ノウハウを集中的に蓄積させ、PPP に関する応用力の向上を図るものである。海外においては国レベルの施策として実施、実績を上げているものもあり、日本においても一部の先行事例において成果が確認されている。今後、日本においても、多地域と多事業を担当させることでノウハウの集中的蓄積を進め、以て収益基盤の同時強化も図りながら、PPP プロデューサーを業として確立していくことを、必要があれば公的支援や公的設立も含めて検討すべきものとする。（図6）

(図6) PPPプレイヤー、PPPエージェント、PPPプロデューサーの特徴



出所:筆者にて作成

第5章 結論

1 結論

本研究は、国が進めるスモールコンセッションやローカルPFIを内包するスモールスケールPPPやLABVにおいて注目を集める、PPPエージェントとPPPプロデューサー、そしてPPPプレーヤーを加えた、機能に基づき分類された3つのPPPの推進主体それぞれの課題と対応を考察し、以て特徴として明らかにしたものである。

まず、海外事例にて基礎的な特徴を確認した。PPPエージェントである米国ニューヨーク市のBIDでは、収益性だけに留まらない住民発意での地域共益性の追求を可能としているものとして、自主課税を基盤とした安定的な財務基盤と、公有地の活用での一定の裁量を確認した。PPPプロデューサーである英国スコットランドのhub会社(hubプログラム)では、自らPPPプロジェクトを実施するのではなく、業務ごとに最適なPPPプレーヤーを選定、時には育成し、PPPプロジェクトの全体スキームを調整しながら公共性と地域共益性を追求していることを確認した。

次に、PPPプレーヤー、PPPエージェント、PPPプロデューサーの機能を整理し、課題と対応等も含む特徴として検証する要点を抽出した。PPPにおけるプレーヤー機能においては

機動性・柔軟性・発展性と高度な経営力の確保を、エージェント機能においては代理性の具備と代理権の濫用等のリスクを、プロデューサー機能においては戦略策定・プロセス管理と収益基盤の確保を抽出した。

最後に、日本における地域個性を重視した PPP プロジェクトの中から、PPP プレーヤー、PPP エージェント、PPP プロデューサーの先駆的なものを選出し、各要点より検証した。

結果、PPP プレーヤーには、機動性、柔軟性、発展性が重要であることが確認できた。また、経営力の確保については、経営ノウハウ蓄積の時間の猶予や流動化しつつある専門人材の中途採用等が有効であった。PPP エージェントにおいては、公的権限移譲のハードルが高く必要性の確認（地域コンセンサスの形成）が重要であること、代理権の濫用等のリスクについてはガバナンスによる実務的対応策が確認できた。PPP プロデューサーでは、戦略策定とプロセス管理といった 2 つの高度な専門性が重要であり、この確保が前提となり収益基盤が確立されていることを明らかにした。

さらに、PPP へのニーズの多様化、複雑化そして小型化が進展している中で、大きくなりつつある PPP の硬直性問題への一つの対応策として、PPP プロデューサーを業として確立していくことの検討を提言した。

2 今後の課題

本研究の最後に提言した PPP プロデューサーは、複数・複雑な専門性が組み合わさった PPP プロジェクトの形成支援に特化した主体であり、専門的ノウハウを集中的に蓄積させるものである。これは、従前のプラットフォーム型の地域全体の機運醸成や基礎力の底上げとは異なるアプローチとなる。また、海外においては実績もあるが、日本においては同機能を有した PPP 推進主体の数も少ない。従って、PPP プロデューサーの実践を踏まえた研究の拡大と深化、そして業としての確立に向けた手法の研究を次なる課題として結語とする。

【参考文献】

大阪市（2013）「第1回大阪版 BID 制度検討会補足資料」

国土交通省 HP <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/1-7-5.html/>
[アクセス日:2024年12月22日]

内閣府（2023）「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和5年改定版）」

中村郁博（2024）「分野横断型と広域型 PPP における経済性に関する分析」、『東洋大学 PPP 研究センター紀要 第19号』P1～17

中村郁博（2025）「多様化する PPP(1) PPP における、契約による受動的リスク分担と意思決定・経営管理へのガバナンスによる能動的リスク管理に関する一考察」、『東洋大学 PPP 研究センター紀要 第20号』P1～21

難波悠（2024）「PPP/PFI の小規模化に関する日本の取り組みと今後の展望～スコットランドの事例から～」、『公民連携白書 2024～2025』時事通信社

馬場正尊（2019）「民間の事業形態と事業構造で類型化」、『民間主導・行政支援の公民連携の教科書』日経 BP 社

【英語要約】

Diversifying PPPs (2)

A consideration of the actors involved in PPPs to advance small-scale PPPs,
including small concessions and local PFIs
～ Characteristics of PPP players, PPP agents, and PPP producers ～

Fumihiko NAKAMURA

Professor

Course of Public-Private Partnership, Graduate School of Economics,
TOYO UNIVERSITY

PPP players need agility, flexibility, expandability, and high-level management capabilities. PPP agents need to have agency and respond to risks such as abuse of agency power. PPP producers need to formulate strategies, manage processes, and secure revenue base.

Next, pioneering PPP players, PPP agents, and PPP producers are selected from Japanese locals and examined with the above aspects.

As for PPP players, it is reaffirmed that agility, flexibility, expandability are important. In addition, in order to ensure management capabilities, it is effective to keep time for the accumulation of management know-how and to hire mid-career specialist personnel.

As for PPP agents, confirmation of the necessity for the agents (formation of local consensus) is significant as the hurdle to obtain public authority is high. Practical measures through governance are available to address risks such as abuse of agency power.

As for PPP producers, two highly specialized skills - strategy formulation and process management - are important, and securing these skills is a prerequisite for establishing revenue base.

Finally, as the needs for PPPs become more diverse, complex and smaller, PPP producers will become effective. It seems that establishing them as a business should be considered.