

地方自治体における PPP（公民連携）と CSV（共有価値の創造）の関係についての一考察

藤木 秀明

東洋大学大学院 非常勤講師

東洋大学 PPP 研究センター リサーチパートナー

はじめに

第 1 章 東洋大学における PPP の概念整理と CSV の関係

第 2 章 企業による CSV と PPP の関係についての事例研究

第 3 章 より一層の推進に必要な環境整備の方向性

おわりに

はじめに

本稿では、地方自治体における公民連携（PPP）の取り組みとして、地方自治体と企業との間で包括連携協定の締結等が進んでいることを念頭に、企業における CSV¹（Creating Shared Value、共有価値の創造）と公民連携（PPP）の関係についての概念整理を行う。

CSR（Corporate Social Responsibility、企業の社会的責任）や CSV といった概念が海外から導入される以前から、日本社会においては、近江商人の経営哲学のひとつとして「三方よし」²が広く知られているところでもあり、商業の倫理や道徳の一環として社会性に対する意識が一定程度存在していたと考えることができる。

現代の政府・地方政府（地方自治体等）においては、これまで積み重なってきた公的債務の増加³、今後確実視されている高齢社会の深化による社会保障費の増加⁴及び財政を支

¹ ハーバード大学の教授であり、企業の競争戦略論で知られるマイケル・E・ポーターなどにより、2011年、CSR（企業の社会的責任）に代わる新しい概念として提唱されたものであり、本業で社会的課題を解決することにより、経済価値と社会価値を同時に創造しようとするビジネス戦略のことを指す。

² 商売において売り手と買い手が満足するのは当然のことであり、社会に貢献できてこそよい商売だと言えるという考え方。

³ 財務省によれば、2017年の我が国の債務残高の国際比較（対GDP比）は232.4%に達しており、比較対照して挙げられている米国（111.4%）、英国（115.5%）、ドイツ（75.0%）、フランス（121.3%）、イタリア（159.9%）、カナダ（94.8%）、ギリシャ（200.0%）の中で最も高い水準である。

http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/007.htm

⁴ 財務省が平成28（2016）年10月13日に開催された、経済財政諮問会議における専門調査会の一つである経済・財政一体改革推進委員会の社会保障ワーキング・グループ第14回会議資料に提出した資料によれば、社会保障給付費は2012年度の109.5兆円から2025年度には148.9兆円にまで増加する見込と示されている。

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg1/281013/agenda.html>

える担税力の減少に繋がる急速な人口減少⁵が確実視される状況において、自助・共助・公助における「共助」（コミュニティによる支えあい）や、社会的課題の解決をビジネスとして取り組む「ソーシャル・ビジネス（社会的企業）」と共に、本業で社会的課題を解決することにより経済価値と社会価値を同時に創造しようとするビジネス戦略である「CSV」による企業活動を行政活動に取り込むことによって、社会的課題の発生が抑制されるとともに、社会的課題が政府の仕事とならずに解決される社会システムに転換していくことが期待されていると考えられる。

既に、一部の先進的な地方自治体が設けている民間提案の窓口に対して、企業と地方自治体の連携により社会的課題の解決が図られる萌芽的事例が生まれつつある⁶が、このような取り組みが十分に広がっているとは考えにくい状況である。例えば、民間提案制度の先駆的事例として知られる「我孫子市公共サービス民営化制度」（平成 18（2006）年 3 月創設）⁷については、第一次募集（平成 18（2006）年 3 月）において 79 件の提案がなされたが、第二次募集（同年 12 月）では提案件数は 6 件に激減した。（斎藤[2010-2]）このような経緯を踏まえ、第三次募集（平成 22（2010）年 6 月）実施に先立ち第一次・第二次提案者に対するアンケート調査や審査委員会での検討を踏まえた制度改正⁸を行うことで、第三次募集以降は継続的な民間提案募集及び採用を実現している⁹。我孫子市の事例からは、民間提案制度が適切に効果を生むためには、民間制度を設けるのみならず、提案者へのモチベーションを高める行政側の仕組みも必要であることが明らかとなった。

本稿では、以上の問題意識を基に、CSV と公民連携（PPP）の関係について概念整理を行うとともに、今後地方自治体における公民連携（PPP）の推進の一環として CSV の潮流を取り込んでより良い社会システム構築に繋げるための方途について考察を行う。第 1 章においては、東洋大学 PPP 研究センターにおける公民連携（PPP）論の中における CSV の位置づけを整理する。第 2 章では企業による地域貢献の事例を基に、今後の一層の推進に向けた課題を整理する。終章となる第 3 章では、第 2 章で整理した課題を解決する上で求められる行政組織における体制の在り方について考察する。

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」（出生中位（死亡中位））によれば、2008 年の 12,808 万人を概ねピークとし、2060 年には 8,674 万人、2110 年には 4,286 万人に急減すると予測されている。

⁶ 民間事業者から公民連携に関する相談・提案を受け付ける窓口の代表的事例である横浜市「共創フロント」（平成 20（2008）年度設置）における実現事例の中には、地元の企業が老朽化した新横浜駅前の公衆便器を更新するとともに、一定期間の維持管理や啓発活動を含んだネーミングライツ契約（平成 26（2014）年 10 月から 3 年間）を結んだ例などがある。

<http://www.city.yokohama.lg.jp/shigen/sub-shimin/sinyo/naming-rights2.html>

⁷ 市の全事業の内容や人件費を含んだ総費用を公表し、民間から、行政の業務を見直し、事業の委託ならびに民営化の提案を募る制度である。同制度は、公共における民間と行政の役割分担を根本的に見直し、民間からの創意工夫のある提案を活用することで、充実した質の高いサービスの展開を目指し、さらに行政のスリム化を図ることを目的とするものである。（斎藤[2011]）

<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/gyoseikaikaku/mineikaseido/index.html>

⁸ 提案が採択された場合に、一定の要件を満たす（①独自性、②市民の利益、③実現可能性、④提案団体の能力を全て満たす）場合に、提案者と原則として 3 年間の随意契約を行うことを可能とした。

⁹ 一例として、大成有楽不動産株式会社の提案を採択した、公共施設の包括管理の事例が挙げられる。（東京大学公共政策大学院[2015]）

第1章 東洋大学における PPP の概念整理と CSV の関係

1 東洋大学における PPP の定義

筆者が属する東洋大学 PPP 研究センターでは、PPP（公民連携）を狭義・広義の2段階で定義している。（図表1）

図表1 東洋大学 PPP 研究センターの PPP の定義

<p>（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。</p> <p>（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。</p>
--

（出所）根本[2011]

2 東洋大学における PPP の類型

東洋大学 PPP 研究センターでは、PPP（公民連携）を3つの類型に分類している。（根本[2011]）東洋大学では、PFI や指定管理者制度といった PPP の「制度」によって分類するのではなく、①対象となる事業が公共サービ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点により、PPP を「公共サービス型」「公共資産活用型」「規制・誘導型」の3つの種類に分類している。（図表2）

図表2 東洋大学 PPP 研究センターの PPP の分類

	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

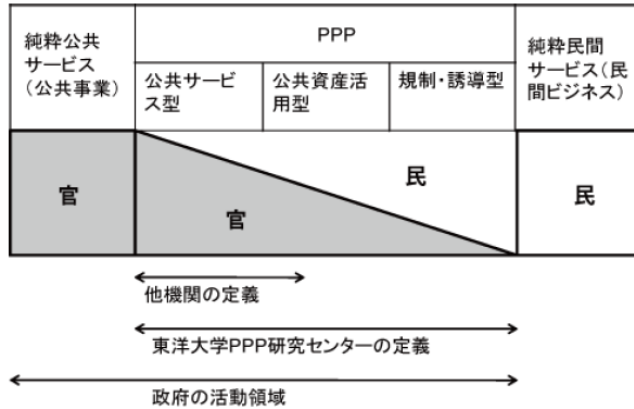
（出所）根本[2011]

3 東洋大学における PPP の範囲

東洋大学では PPP の定義検討にあたり、様々な機関の事例調査を行っている。（根本[2011]）PFI や BOT 事業など「公共サービス型」のみを対象とする考え方もあれば、多様かつ柔軟なファイナンススキームを含む考え方など多様であったが、東洋大学 PPP 研究セ

ンターにおいては、「純粋公共サービス（公共事業）」あるいは「純粋民間サービス（民間ビジネス）」以外は全て PPP の研究対象として考えており、非常に幅広いものとなっている。（図表 3）

図表 3 東洋大学 PPP 研究センターの PPP の範囲と政府の活動範囲との関係



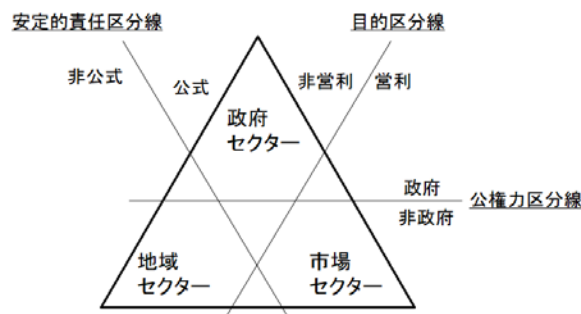
(出所) 根本[2011]

4 PPPのトライアングル

「PPPのトライアングル」は、根本[2012]において、公共サービスの提供等を誰が担うのかを示すツールの一つであるとして示したもので、「これは、スウェーデンの政治学者ビクター・ペストフ氏が、社会福祉サービス分野における地域内のボランティア、民間の有料サービス、政府の公的扶助などの相互関係を明確に記述したものを原型として、日本のPPPの現状に適用できるように修正・拡張したものである。」と説明している。また、その効果を「これにより、現実の公共サービスがどのような仕組みで実施されているかを把握することができる。」と説明している。

PPPのトライアングルは、社会全体を三角形とし、3つの補助線を引いた図表4のように表現され、公共サービスの提供主体としての「政府セクター（国、地方自治体などの公権力を有する機関）」、「市場セクター（民間企業、収益事業を行うNPO等）」、「地域セクター（家庭内の自助、近隣の共助の他、ボランティアなど）」を表している。

図表 4 PPPのトライアングル(1)



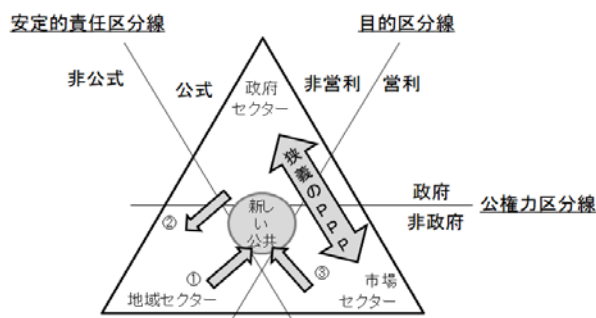
出所：根本[2012]

「PPPのトライアングル」における現実のPPPとの関係について、PFIや指定管理者

制度など、契約による PPP は、政府セクターと市場セクターの間の矢印により表現することができる。(根本[2010]、[2012]) (図表 5)

また、根本[2012]では、地域セクターにおける市民の自助・共助、ボランティアが広範に存在している有用性はあるものの、契約に基づいて法的に強制することは不可能であり、また、資産や負債を負って経営することは不得手であることを念頭に、PPP のプレーヤーとして責任ある形で参加する萌芽的なパターンとして、1) 地域セクターが公式のハードルを超えた場合 (例として PFI や指定管理者に参加する場合、図表 5 の①)、2) 政府セクターが公式のハードルを下げる場合 (例としてアドプト制度、同②)、3) 営利目的である市場セクターが行動原理を維持したまま、目的を非営利に移動させる場合 (例として社会的企業、同③) が考えられるとしている。これらの 3つのパターンが行き着く先は共に「非政府・非営利・公式」の領域であり、ここに移動することを「新しい公共」と名付けるならば契約概念を旨とする狭義の PPP とは明確に概念を区別することができるとしている。

図表 5 PPP のトライアングル(2)



出所：根本[2012]

5 PPP と CSV の関係についての概念整理

第 4 節までの東洋大学における PPP の定義、類型、PPP のトライアングルについての議論の蓄積を踏まえた、CSV と PPP の関係について概念整理を試みる。

(1) PPP の定義と関係

東洋大学の狭義・広義の定義 (図表 1) を踏まえると、CSV との関係にいても同様に、官の関与の有無、及び、官の関与が有る場合における狭義の PPP、広義の PPP の別に整理した。(図表 6)

図表 6 CSV と東洋大学における PPP の定義の関係

官の関与が 無い場合 (A)	官の関与が有る場合	
	狭義の PPP (B)	広義の PPP (C)
・企業の CSV は純粋民間事業である。 (PPP ではない)	・企業の CSV のうち、官との連携協定等が締結されており、PPP の 2 つの原則 (リスクとリターンの設計、契約によるガバナンス) が具備されている (内容や期限、成果目標等が明示されている) 取組等。	・企業の CSV のうち、官との連携を行っているが、協定等が締結されていない取組等。 ・連携協定等が締結されていても、理念規定の明示等 (内容や期限、成果目標等が明示されていない) に留まる取組等。

出所：筆者作成

(2) PPPの種類との関係

東洋大学における PPP の類型は、図表 2 の通り、公共サービス型、公有資産活用型、規制・誘導型の 3 類型であった。CSV が PPP である場合（前掲図表 6 における B 及び C）について、3 類型のどの要素を併せ持つかを整理する。CSV は、それが提唱された経緯及び定義（脚注 1 参照）から、CSV そのものが目的では成り得ず、本業で生み出される財・サービスにおいて、市場における競争に勝つための「手段」であると考えることが可能である¹⁰。

CSV が「手段」であるとするならば、CSV は、PPP の類型を決定づける「対象となる事業」及び「その事業が行われる空間」において、事業は「民間サービス」、その事業が行われる空間は「原則、民有地・民設建物」に該当するものと考えられる。すなわち、CSV が図表 6 で整理した CSV が PPP に該当する要件（官の関与が有る場合）を満たし PPP 事業として行われる場合には、基本的には「規制・誘導型 PPP」であると整理することが可能である。

ただし、CSV により行われる事業について、事業規模が大きい場合（例、本業で得られる収益の範囲内で官が求める公共施設等の整備財源を負担する場合）には、「対象となる事業」及び「その事業が行われる空間」の状況により「公共サービス型」ないしは「公有資産活用型」の要素も併せ持つ場合もあり得る。

(3) PPPのトライアングルと関係

東洋大学における「PPPのトライアングル」は、前掲図表 5 の通りであった。図表 5 の①、②及び③の矢印は、①は地域セクターが公式のハードルを超えた場合（例として PFI や指定管理者に参加する場合）、②は公式のハードルを下げる場合（例としてアドプト制度）、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場合、を示していた。

CSV と PPP の関係について、上記（1）の図表 6 で整理した 3 つの場合（A：官の関与がない取組、B：官の関与が有る狭義の PPP の要件を満たす取組、C：官の関与が有るが、狭義の PPP の要件は満たさない広義の PPP に該当する取組）の別に、PPP のトライアングルに表現すると、下記図表 7 における A（A-1 及び A-2）、B、C の通りとなる。

A：官の関与がない取組の場合

前掲（2）の検討の通り、CSV は市場における競争に勝つ「目的」に対する「手段」である。この CSV の狙いについて、市場セクターの領域を右下方向に拡大する矢印で表現している。

官の関与のない取組の場合、CSV が本業で社会的課題を解決すること要素を持ち併せていることから、市場セクターから地域セクター¹¹に向かう矢印 A-1 で表現することができ

¹⁰ この点、多様な議論がある存在しうるものと考えるが、公共政策や公共サービスの提供において、PPP は「手段」であり「目的」とは成り得ないという整理を念頭においている。

¹¹ 特定の地域の場合から国民全体の場合まで、様々な規模が想定しうる。

る。

また、CSV の取組が、「非政府・非営利・公式」である中心部分のプレイヤー（「新しい公共」の担い手として期待される NPO や社会的企業等）と連携する場合は、市場セクターから中心部分に向かう矢印 A-2 で表現することができる。これは、前述図表 5（図表 7 に再掲）における矢印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場合）と同意である。

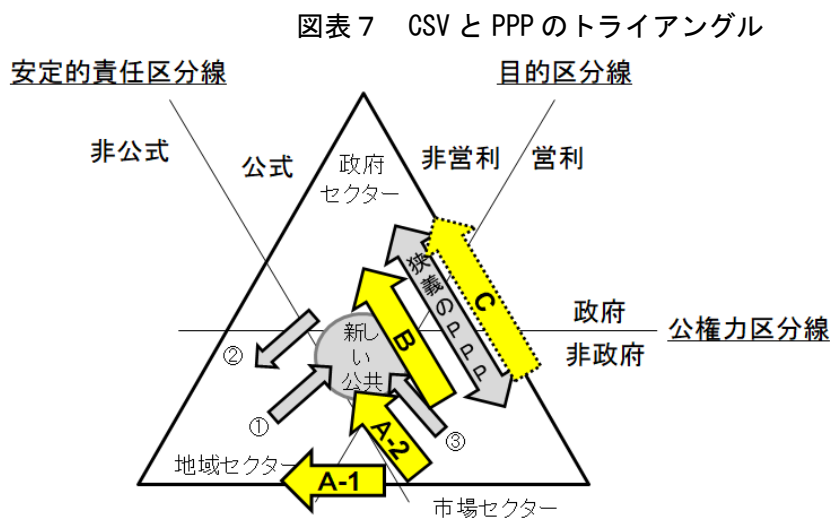
B：官の関与が有り、狭義の PPP の要件を満たす取組の場合

官の関与が有り、狭義の PPP の要件を満たす取組の場合には、狭義の PPP と同様に、市場セクターから政府セクターに向かう矢印 B で表現することが可能である。

矢印 B についても、前述 A の場合と同様に、CSV の取組が「非政府・非営利・公式」である中心部分のプレイヤーと連携する場合も想定し得る。そのため、図中では「非政府・非営利・公式」を通過する矢印とすることで、市場セクターと政府セクターの間の矢印をベースとし、連携する内容次第では、「非政府・非営利・公式」である中心部分のプレイヤーと連携する場合をも包含するものとして表現している。

C：官の関与が有るが、狭義の PPP の要件は満たさず広義の PPP には該当する取組の場合

官の関与が有るが、狭義の PPP の要件は満たさず、広義の PPP には該当する取組の場合には、前述 B の場合と同様に、市場セクターから政府セクターに向かう矢印 B で表現することが可能である。ただし、前掲図表 6 において、「企業の CSV のうち、官との連携を行っているが、協定等が締結されていない取組等。」「連携協定等が締結されていても、理念規定の明示等（内容や期限、成果目標等が明示されていない）に留まる取組等。」と整理した内容を踏まえれば、矢印 B よりは弱い矢印として区別して表現することが適当であるため、矢印の枠線を点線に変更している。



出所：筆者作成

第2章 企業によるCSVとPPPの関係についての事例研究

第2章では、企業が本業で社会的課題を解決することにより、経済価値と社会価値を同時に創造しようとするビジネス戦略であるCSVの事例から、地域社会や行政体との連携について、公民連携（PPP）の観点から有意と考えられる事例を研究する。

1 宅配運送会社による高齢者見守り活動の例

ヤマト運輸株式会社は、本業を活かし、地方自治体と連携しながら地域における社会的課題を解決する取組を進めている¹²。全国に6万人以上いる地域に精通したセールスドライバーが地域の声を聞き、企業がもつ事業のノウハウ、インフラを活かした様々なCSVの事業を生み出している。

例えば、黒石市（青森県）と連携して独居高齢者の見守り支援を実施している。この事業は、月1回黒石市が発行する刊行物をヤマト運輸が独居高齢者に届けるもので、ヤマト運輸側は受取情報（本人手渡し、不在等）を市に伝え、市は連絡が取れない人について民生委員に訪問を要請するものである。黒石市は孤独死が多いという地域課題を抱えておりそれを解決するための事業となっている。

2 鉄道会社によるエリアマネジメント活動の例

鉄道会社は、関西や関東のターミナル駅から郊外を結ぶ事業の性質から、本業（鉄道輸送）と関連事業である沿線の宅地開発及び商業施設（百貨店やスーパーマーケット等）が相乗効果を生むように経営され、結果として鉄道開設とともに新たなまちを開発してきた経緯がある¹³。上述のような開発は、元々開発が進んでいない「グリーンフィールド」の開発に関するものであったが、近年では、今後予想される人口減少、特に住宅需要の「都心回帰」による鉄道沿線に立地する住宅の資産価値の減少や、社会問題（空き家の発生、貧困街化、治安悪化等）の防止といった観点から、既成市街地についてもエリアマネジメント活動に参加する事例が見られる。

例えば、東京急行電鉄株式会社は、東京都世田谷区玉川1丁目から4丁目周辺地域におけるエリアマネジメントに取り組んでいる。同地区は、1969年に開業した日本初の郊外型「玉川高島屋S・C」の誕生により上質な商業地として注目を集めながらも、駅の東側には古い木造家屋が立ち並び、道路も狭く、災害対策や歩車分離など多くの課題を抱えていた背景が存在し、その後事業化した二子玉川再開発事業においては、33年の年月を経て2015年の「二子玉川ライズ」第2期グランドオープンにより、再開発事業を完成させた経緯がある¹⁴。

¹² 詳細はヤマトホールディングスウェブサイト参照。

http://www.yamato-hd.co.jp/csr/society/social_01.html

¹³ 特に、関西では阪急電鉄、関東では東京急行電鉄の取り組みが知られるところである。

¹⁴ 詳細は東急電鉄ウェブサイト参照。

http://www.tokyu.co.jp/company/business/urban_development/work/index.html

同社は、再開発事業に事業者として参加するとともに、地元との協働を重視しており、平成 21（2009）年には、玉川町会が中心となり立ち上げ、世田谷区も参加する「二子玉川 100 年懇話会」に参加し、意見交換やプロジェクトの実施に携わってきている。平成 27（2015）年 4 月には、玉川町会、東神開発株式会社とともに「二子玉川エリアマネジメンツ」を設立し、地域の資源を最大限に生かし住民や企業が行政と連携しつつエリアマネジメントを推進している。今後、住民と企業と行政等との連携のなかから様々な事業が生まれることが期待される。

3 地域企業による地域課題解決活動が本業にも好影響を与えている例

地域企業の中には、地域でビジネスを円滑に進める観点から、地域貢献活動に取り組む動機が比較的強いケースもあり得ると考えられるが、中には本業同様に力を入れて取り組んでいる事例もある。

大里綜合管理株式会社（千葉県大網白里市）は、本業である不動産業に加えて年間 200 以上の地域活動を実施している。例えば、同社は地域住民のためにオフィススペースを貸出したり、コンサートを開催したり、不登校の子ども達のための学びの場の提供や生涯学習の講座を設けたりするなど様々な事業を実施している。また、「ナノビジネス 35」と題し、従業員 1 人あたり 5,000 円を与えて、1 年間で 10,000 円の利益を生みながら地域に貢献するビジネスを考えるようにさせていて、実際に多数の地域貢献ビジネスが生まれている。こうした地域活動は業務時間の中で行われており、業務時間の 4 割程度が地域活動に充てられているとのことである。このような活動は社員育成の効果があり、本業の不動産販売促進の効果もあるという¹⁵。

4 3 事例についての PPP のトライアングル上の表現

これらの取り組みにおいては CSV が重要視されており、その取組のなかには、行政や NPO、地縁団体等と連携したものが多く見られる。これらを、PPP のトライアングル上に表現すると、図表 8 のように整理することができる。

1：宅配運送会社による高齢者見守り活動の例

本事例は、市場のプレーヤーである宅配運送会社が、黒石市と連携して、月 1 回黒石市が発行する刊行物をヤマト運輸が独居高齢者に届けることを通じて、独居高齢者の見守りを行っている事例である。黒石市が配達を委託していることから、矢印 B に該当する。

2：鉄道会社によるエリアマネジメント活動の例

本事例は、鉄道会社が経営する鉄道沿線における、同社が事業者として参加する再開発事業に隣接する地域における、エリアマネジメント活動に参加している事例である。エリアマネジメント団体「二子玉川エリアマネジメンツ」を設立する背景には、玉川町会が中

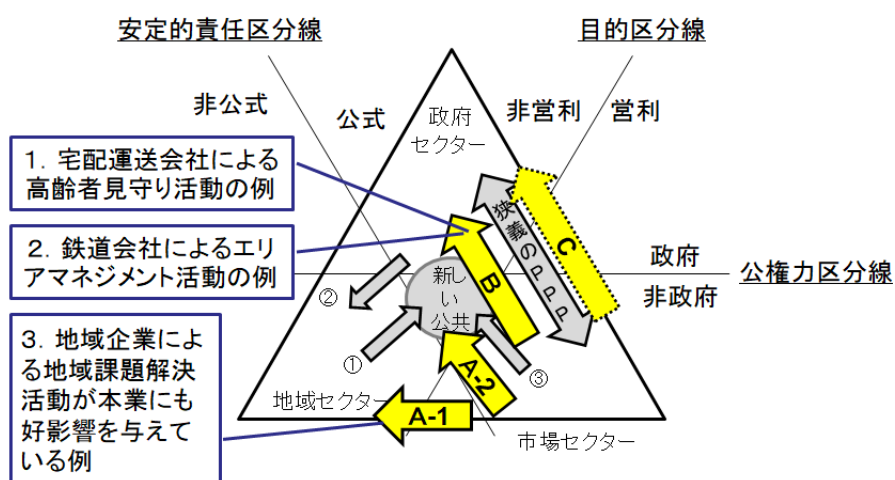
¹⁵ 『中小企業白書 2014』 p.442

心となり立ち上げ、世田谷区も参加する「二子玉川 100 年懇話会」に参加し、意見交換やプロジェクトの実施に携わってきた実績が背景にあることから、矢印 B に該当する。

3：地域企業による地域課題解決活動が本業にも好影響を与えている例

本事例は、本業である不動産業に加えて、地域活動のための資金を従業員に支給し、業務時間内に活動することで年間 200 以上の地域活動を実施している事例であった。非常に多くの地域活動を実施しており、その多くは当該企業が独自で行っている活動であるため、A-1 に該当する¹⁶。

図表 8 企業による CSV の 3 事例と PPP のトライアングル



5 3 事例の含意と課題

これまで見たように、企業による CSV の活動は、本業で培われたノウハウや事業インフラを活かしたものとなるため、仮に行政が同種の取り組みを行った場合と比べて効果的なものになることが期待できる。こうした事例が、自発的に多数発生すれば大変望ましいことである。

しかし、実際には、地域経済を取り巻く厳しさ（経済停滞、人口減少等）を考えれば実施のハードルは高いものと考えざるを得ない。本章第 1 節で検討した宅配会社による高齢者見守り活動の例は、「月に 1 回、黒石市が発行する刊行物をヤマト運輸が独居高齢者に届ける」という業務を発注し、民間事業者に対する最低限の対価を負担することによって可能となっている。仮に、宅配会社を介さず市が直接行う場合（市職員や民生委員等が訪問する場合）には、業務に要する時間や謝金負担等の調整が難航することが予想されるのは想像に難くない。そうした非金銭的なコストを考えれば、宅配会社と連携することによ

¹⁶ 中には 2007 年 11 月に外房地域一帯に障害の種別を乗り越え（精神障害・身体障害・知的障害・各障害団体・施設・作業所・個人等を越え）新しい形のネットワークづくりを「知ろう・繋がるう・活かそう」をメインテーマに立ち上げた「九十九里ネット」のように、行政と連携している活動も存在するが、ウェブサイトは同社ウェブサイト内に存在しており、同社が事務局を務めていると推認が可能なことから、A-1 として表現している。

り、市が直接行う場合も大幅に節減して、独居高齢者の見守りという福祉サービスを実現できていると評価することができる。仮に行政からの支援がなければ、本事例の対象となる独居高齢者は、偶然荷物を配達（及び集荷）した高齢者に限られる。また、行政の取組として求められる網羅性や公平性の確保という点では課題が残るものとなる。

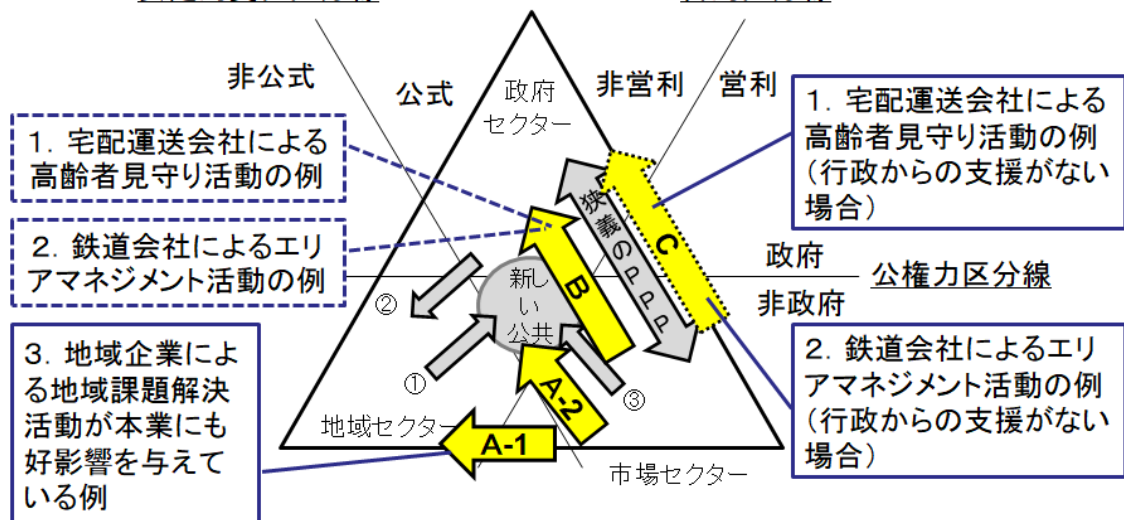
同様に、第2節で検討した鉄道会社によるエリアマネジメント活動の例についても、仮に行政からの支援がなければ、エリアマネジメントの取組に関係する諸団体を網羅的に関係させることは困難である。その結果、エリアマネジメントの取組は賛同する個々の事業者の敷地に限られるため、「個々の敷地」の改善は可能であるとしても、「面的な取組」として「エリア価値」を上げる成果を実現するには相当に困難が伴うものと考えられる。エリアマネジメントの事例では、宅配会社による高齢者見守り活動の例とは異なり、行政が支援することによる「プロジェクトへの信用の供与」が必要である。

つまり、本章1節の宅配会社による高齢者見守り活動の例、及び、第2節の鉄道会社によりエリアマネジメント例については、行政からの支援がなければその有効性が大幅に減じることとなるため、PPPのトライアングル上の矢印はBからCに変わることとなる。

（図表9）矢印Cは、前掲図表6において、「企業のCSVのうち、官との連携を行っているが、協定等が締結されていない取組等。」「連携協定等が締結されていても、理念規定の明示等（内容や期限、成果目標等が明示されていない）に留まる取組等。」と整理しており、これと対応する。

ゆえに、こうした活動が更に発展するためには、「企業のCSVで発案したものについて、自らの経営資源（ヒト、モノ、カネ等）のみでは実施できないものについて、どのような行政からの支援があれば実施可能なのか検討する仕組み」が必要なのである。

図表9 企業によるCSVの3事例（行政の支援がない場合）とPPPのトライアングル
 安定的責任区分線 目的区分線



出所：筆者作成

第3章 より一層の推進に必要な環境整備の方向性

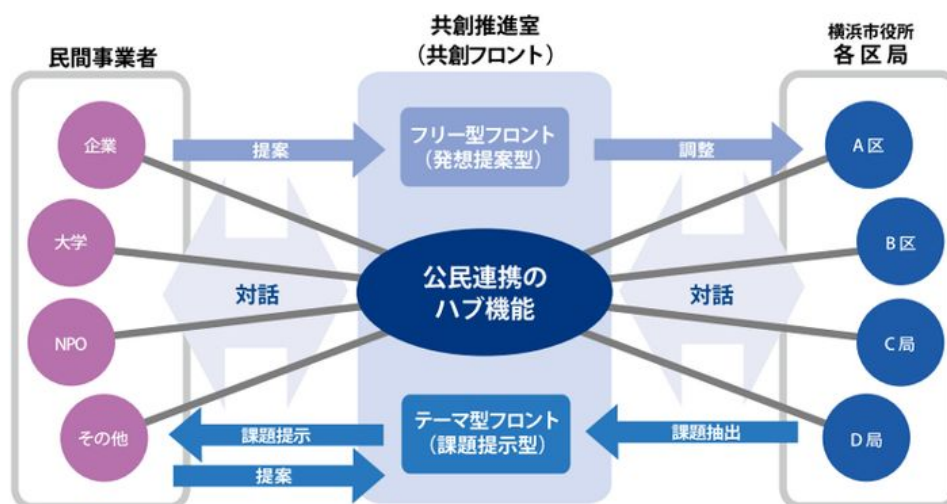
第3章では、第2章の検討の結果明らかになった、「企業の CSV で発案したものについて、自らの経営資源（ヒト、モノ、カネ等）のみでは実施できないものについて、どのような行政からの支援があれば実施可能なのか検討する仕組み」について、地方自治体で成果を挙げている事例研究から考察を行う。基礎自治体における事例として横浜市の「共創フロント」、広域自治体（都道府県）における事例として大阪府の「公民戦略連携デスク」を採り上げ、一層の推進に必要な環境整備の方向性について検討する。

1 横浜市「共創フロント」事例

(1) 「共創フロント」の概要

横浜市では、公民連携を推進するための一つの仕組みとして、行政と民間が互いに対話を進め、新たな事業機会の創出と社会的課題の解決に取り組むための公民連携提案・対話の窓口「共創フロント」を、平成 20（2008）年に開設し運用している。この仕組みは、横浜市に対する民間提案の窓口を一本化するとともに、機会の公平性を確保しつつ共創の取組を進める仕組みである。また、民間事業者からの提案を待つだけでなく、横浜市が抱える行政課題を提示し、より課題解決に効果的な提案を引き出すための「テーマ型フロント」という仕組みも、平成 22（2010）年から導入している（図表 10）

図表 10 「共創フロント」のイメージ



出所：横浜市資料

「共創フロント」で受けた提案については、政策局共創推進室が、民間事業者と各施策や事業を所管する部署との橋渡し役となり、社会や地域の抱える課題解決に向け、公民のコミュニケーションを図りながら、民間提案との連携を図ってきた。その結果、これまで 541 件の提案があり、福祉や防災、環境、街のにぎわいづくりやプロモーションなど、様々な分野で述べ 272 件の公民連携事業を実現している。（平成 29（2017）年 3 月 31 日現在）

(2) 「共創フロント」の実現事例

近年の事例では、株式会社ゼンリンからの提案を契機に、同社が持つ住宅地図情報と横浜市が持つ下水道情報を重ね合わせ、大規模災害の発生時に、迅速に下水道管の被害情報を調査できるシステムを連携して開発した。タブレットでも持ち運べる電子地図も作成し、実際に、下水道 BCP（事業継続計画）に基づく、下水道管実地調査訓練で利用したところ、調査計画の立案から実地調査、情報の取りまとめ等を行うまでの時間が半分に短縮された。また、土地勘のない他都市からの職員の支援を受ける場合にも、迅速に作業を進める事ができるものと考えられ、早期の災害復旧につながると期待している。この連携はまさに、民間と行政が双方向で対話を重ね、互いの知恵と力を出し合ったからこそ生まれたイノベーション事例であり、「平成 27 年度（第 8 回）国土交通大臣賞（循環のみち下水道賞）イノベーション部門」を受賞した。

また、このような民間事業者と市の各部署を繋ぐ一括窓口が存在することで、行政の複数の部署間において、連携を迅速に横展開していくことも可能となっている。東映株式会社とのタイアップで実施した『映画 GO！プリンセスプリキュア』キャンペーンでは、コンテンツとの連携では定番である、市内観光スポットでのスタンプラリー、ラッピングバスの運行などの観光キャンペーンを展開した。また、対話を進める中で「小児救急電話 相談ダイヤル（#7499）」の認知度向上を進めるためのダイヤルカード（12 万枚）やポスター（1,000 枚）を市内の小児医療機関等で配布するという子育て支援の取組も同時に展開することも可能となった。

このキャンペーンは、共創推進室が中心となり、文化観光局、交通局、健康福祉局（当時）など、市役所内で異なる分野を所管する複数局の連携で進めたものであるが、民間事業者側が独自にこの 3 局それぞれと調整をとろうとすると手間と時間が掛かるとともに、対話を深めて多分野に企画を広げることは難しかったものと考えられる。これは、庁内の複数部署を横断的に橋渡しする機能が活かした事例であると考えられる。

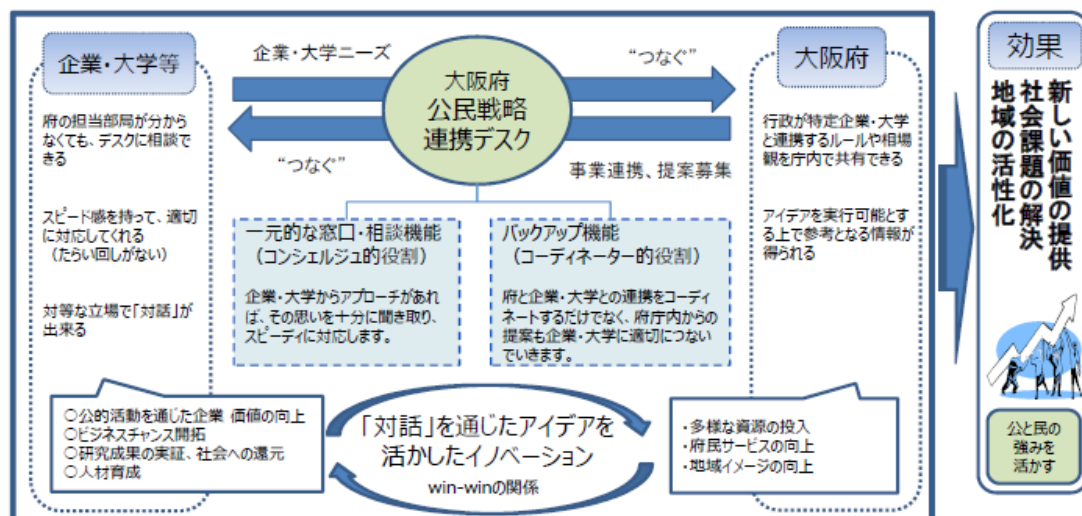
2 大阪府「公民戦略連携デスク」事例

(1) 「公民戦略連携デスク」の概要

大阪府では、平成 27（2015）年 2 月に策定した「行政改革推進プラン（案）」において、公民連携の強化を改革の柱に位置付けた。これに基づき、同年 4 月に「公民戦略連携デスク」を財務部行政経営課内に設置した。

公民戦略連携デスクの役割は、民間と大阪府庁の各担当セクション・担当者をつなぐ「ワンストップ窓口」として、「ホスピタリティ」「スピーディ」を合言葉に活動している。コンシェルジュ的な役割とコーディネーター的な役割により、企業・大学等と大阪府の双方が Win-Win となる取組みとなるよう、企業・大学等からの提案を受け止める、府庁内からの提案を企業・大学等に繋ぐ役割を担っている。（図表 1 1）

図表 1 1 「公民戦略連携デスク」の役割



出所：大阪府[2018]

(2) 「公民戦略連携デスク」の実現事例

公民戦略連携デスクは、府民の健康づくりや福祉、教育、子育て、雇用、産業振興など様々な分野で公民連携を推進し、府民の安全・安心、きめ細かなサービスの提供など施策効果の向上につなげている。

主な取組例としては、熱中症対策に関する大塚製薬との連携、子どもに関する大阪いずみ市民生活協同組合との連携（府内で生まれた赤ちゃんへのプレゼント、「子ども食堂」への食材提供など）、高齢者雇用に関するセブン・イレブン・ジャパンとの連携、海外ビジネス支援に関するエイチ・アイ・エスとの連携、等がある。

多くの業種の企業が参加する協定の取組事例も特徴的である。例えば、高齢者の見守りに関する多くの企業との連携においては、コンビニエンスストアチェーン各社（セブンイレブン・ジャパン、ローソン、ファミリーマート、サークルKサンクス（締結当時）、金融機関（りそな銀行、近畿大阪銀行、大阪信用金庫）などと連携している。2015年9月8日にコンビニ各社と提携したものが基となっており、そのノウハウを生かして金融機関に連携先を拡張している（2016年5月27日）。

また、前述のような多くの企業の連携を進める中で、コンビニエンスストアや金融機関等の連携企業から、が立地する基礎自治体との接点を持つ要望が寄せられたことから、公民戦略連携デスクが府内市町村と企業の出会いを仲介することも行っている。府が仲介することで、企業と府内市町村の連携が円滑に進行し、府との連携協定に基づく事業を実施する現場レベルの協議がスムーズに行われたとの評価を企業から得ているようである。

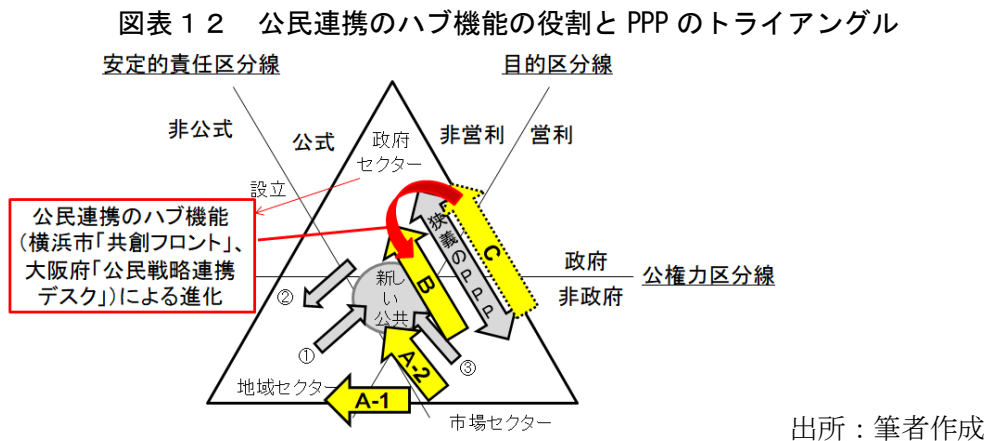
さらに、府からの仲介で「公民連携のハブ機能」の有用性に気づいた結果、府内市町村においても公民連携担当窓口の設置に進む例も現れている¹⁷。

¹⁷ 大阪市は 2017 年度に市民局におけるマルチパートナーシップ推進の一環として窓口を設置し、河内長野市が 2017 年度に企画政策課が窓口を担当している。

3 両事例の含意

横浜市事例及び大阪府事例の含意は、「公民連携のハブ機能」として、対民間企業等が横浜市との連携を提案する窓口を明確化することの効果である。横浜市「共創フロント」事例では、設立後 11 年度を経過した平成 28（2016）年度末で 272 件（毎年度 30 件程度）の民間提案を実現し、大阪府「公民戦略連携デスク」では設立 2 年経過時点（平成 28（2016）年度末）で 220 件の企業・大学と部局の連携を実現している。横浜市事例及び大阪府事例の「公民連携のハブ機能」によって、「企業の CSV で発案したものについて、自らの経営資源（ヒト、モノ、カネ等）のみでは実施できないものについて、どのような行政からの支援があれば実施可能なのか検討する仕組み」の検討及び実現が促進されていると考えられることができ、これが「公民連携のハブ機能」の役割であると考えられる。

上述の効果をも PPP のトライアングル上に整理すると、（図表 8 で示したように、）企業の CSV で発案したもの、行政の支援がなければ矢印 C に留まってしまう取組みが、「企業の CSV で発案したものについて、自らの経営資源（ヒト、モノ、カネ等）のみでは実施できないものについて、どのような行政からの支援があれば実施可能なのか検討する仕組み」である「公民連携のハブ機能」の支援を受けることによって、矢印 B に該当する取組に進化したと考えられる。（図表 1 2）



4 両事例の成果を上げた背景についての考察

また、「公民連携のハブ機能」を設けるだけのことだけでは、前述の傑出した成果を説明するのに十分ではないため、成果上げた運用面などの背景についても考察する必要がある。横浜市「共創フロント」事例については横浜市共創推進室の取組に継続的に接してきた経験¹⁸、及び、大阪府「公民戦略連携デスク」へのヒアリングから、以下の 4 点が卓越した成果の要因であると考えられる。

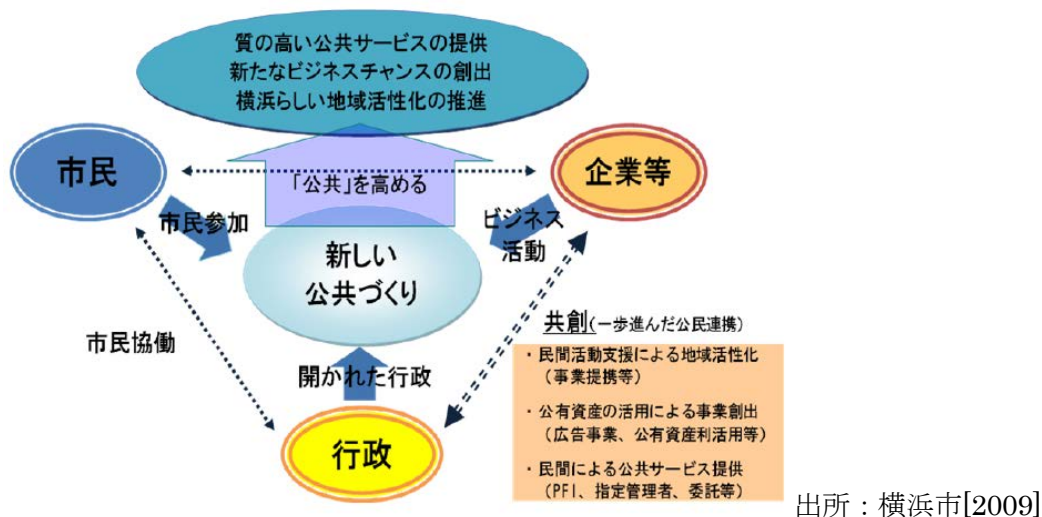
¹⁸ 筆者は、東洋大学 PPP 研究センターの設立母体である東洋大学経済学研究科公民連携専攻の大学院生であった 2008 年当時から継続的に、公民連携専攻の科目「PPP 制度手法論」における横浜市のゲスト講義の聴講、「共創フロント」を所管する横浜市政策局共創推進室（設立当初は共創推進事業本部）の開催する交流会（共創フォーラム）への参加、共創フォーラム公有資産活用に関する分科会委員（2009 年度）、等を通じて、横浜市共創推進室の取組に継続的に接している。

(1) 公民連携（PPP）を推進する目的に関する真摯な議論と官民の対話ルールの存在

横浜市事例では、共創推進事業本部（当時）として「共創フロント」を開始した 2008 年度当時、横浜市における公民連携の指針を検討しており、交流会（共創フォーラム）において、その素案を横浜市の公民連携事業を受託している民間企業や地元企業と共に討議したり、アンケートを実施したりするなど、民間事業者の意見を反映した指針検討を行っていた。その成果物として、平成 21（2009）年 3 月に「共創推進の指針～共創による新たな公共づくりに向けて」を公表し、公民連携手法に共通するルールとして位置づけた。

「共創推進の指針」では、目的を 1) 質の高い公共サービスの提供、2) 新たなビジネスチャンスの創出、3) 横浜らしい地域活性化の推進として掲げた。（図表 1 3）併せて、原則についても 1) 対等・対話の原則、2) 目標共有の原則、3) アイデア保護と透明性確保の原則、4) 役割分担と責任明確化の原則、の 4 原則を掲げた。

図表 1 3 横浜市「共創」の目的



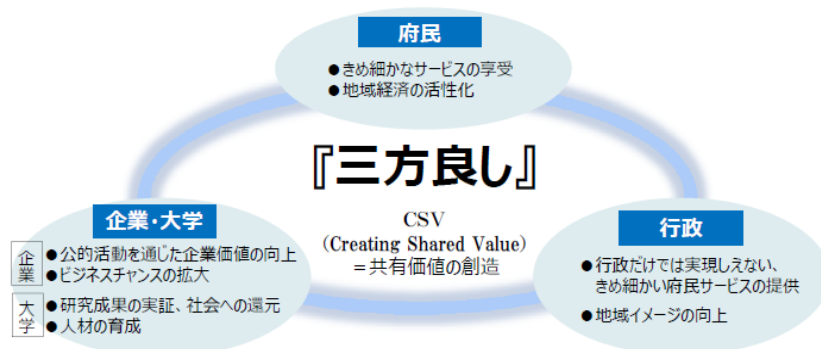
大阪府事例においても、公民戦略連携デスク設置以降の取組みを踏まえ、公民連携を進めるに当たっての基本的な考え方・ルールについて整理し、平成 30（2018）年 1 月に「公民連携ガイドライン（案）」（大阪府[2018]）¹⁹を公表した。「公民連携ガイドライン（案）」においても、大阪府の目指す公民連携の姿として、1) 双方の強みを生かした連携、2) 府民、企業・大学・行政にとっての「三方よし」として掲げている（図表 1 4）。

(2) 民間提案に対する責任ある対応体制の整備

横浜市事例、大阪府事例とも、民間企業に対する「官」としての対応窓口が「共創フロント」及び「公民戦略連携室」と明確であり、提案を受けた内容に適した事業所管部局を提案者の希望を受けて探し、民間事業者を紹介する前に庁内調整を済ませた上で、提案し

¹⁹ 本稿執筆時点では平成 30（2018）年 2 月 1 日から 28 日まで意見募集を行っているため、「公民連携ガイドライン（案）」と表記した。

図表 1 4 大阪府が目指す公民連携の姿



出所：大阪府[2018]

た民間事業者を事業所管部局に引き継ぐという点は、提案を検討している民間企業等に対して安心感を与えているもの²⁰と考えられる。

横浜市事例については、担当する職員について、新卒採用で横浜市に入庁した職員と、民間企業の経験を経て中途採用で入庁した職員、任期付き公募採用者、他都市等からの人事交流者など、様々な人材の混成チームとなっている。(土井[2011]) また、民間から提案が寄せられた案件の担当者の決め方については、管理職が担当者に割り振るのではなく、各職員の経験から適している案件を自主的に担当するようにする²¹ことで、モチベーション高く業務を推進していることも、成果を出している背景にあるものと考えられる。大阪府事例においても、筆者ヒアリングによれば、横浜市と同様の対応に、担当職員のモチベーションを重視している運用を行っているとのことである。

(3) 庁内研修を継続的に実施することによる、庁内全体での人材育成

横浜市事例では、公民連携（PPP）についての必要性や知識についての理解を全庁的に高めるべく、公民連携（PPP）手法を統括する共創推進室のみならず、実際に事業を担当する所管部局・区役所職員を対象とした研修として、「共創アクションセミナー」を継続的に実施している。(杉山[2011]) 土井[2011]はその難しさに言及したものの、研修や成功事例の広がりにより、庁内での公民連携（PPP）の考え方や手法に対する理解は深まった。

(4) 上位計画における、公民連携（PPP）への明確な位置づけ

横浜市事例では、市政の重要な基本方針となる「横浜市中期4か年計画 2014～2017」において、誰もが安心と希望を実感でき「人も企業も輝く横浜」の実現を目指すことを狙いとし、オール横浜の力を結集し新たな価値を創造する「共創」を掲げ、その具体的な取

²⁰ 横浜市事例では、提案の受付体制が明確になっているため、「共創フロント」の実現事例件数（過去のトラックレコード）も年間30件程度で安定的に推移している。過去のトラックレコードが安定していることは、提案を検討している民間企業等に対して、提案が「たなごらし」にされず、迅速に対応してもらえると期待を抱かせる（民間事業者に対して安心感を与える）ことに繋がり、（他の自治体との比較考量の結果として、）提案を行う自治体として選ばれて新たな提案を呼び込み、更に成果が生まれる可能性が出てくる「正の好循環」に繋がっているものと考えている。

²¹ 筆者ヒアリングによる。

組として、新たな公民連携手法の検討や導入などを進めることを明記している。そのことが、庁内での公民連携（PPP）に対する意識を高め、「共創フロント」の成果に繋がっているものと考ええる。

大阪府事例においても、「公民戦略連携デスク」は、平成 27（2015）年 2 月に策定した「行政改革推進プラン（案）」において公民連携の強化を改革の柱に位置付けられたことを背景に設置されており、大阪府政トップの松井知事が公民連携戦略デスクのパフレットやフォーラム等の場で前面に立って情報発信に努めていることが民間企業の関心を集める有力な契機となっているとのことであり、成果に繋がる背景の一つであると考えられる。

4 まとめ：一層の推進のための環境整備の方向性

前節では、横浜市事例及び大阪府事例が成果を上げた背景と考える 4 つの要素について述べたが、本節では本稿のまとめとして、これらを踏まえた「CSV の実践を進める企業との連携」を一層するための環境整備の方向性について提言する。

（1）公民連携（PPP）に関する専従組織の設置

横浜市事例及び大阪府事例のような公民連携（PPP）を活用した企業との連携（CSV）の専従職員を置いた窓口を設置することが望まれる。都道府県や政令指定都市のように、専従チームとして公民連携（PPP）に関する業務を切り出すことが可能な業務量・人員が存在する組織であれば検討し得るものと思われる。

課題となるのは、自治体の規模が小さい場合や、提携先となり得る企業等のプレーヤーが地域内に十分集積していない場合である。

小規模な自治体においては、これまで職員定数の削減が続いてきた中で、地方分権や新たな制度創設等を背景に業務は増えている状況であり、専従の職員を置くことが難しい場合も少なくないものと思われる。他の業務を兼務させざるを得ない場合には、全庁的な調整を行うのに適した官房系の組織（例、企画課、財政課、等）に置くことが次善策として考えられる²²。

また、都道府県に管内の基礎自治体向けの共通窓口を設置することも考えられる。これについては、大阪府事例が提案内容の中で府内市町村との連携により一層の効果が見込まれる場合には市町村を繋ぐ役割を果たしていることが参考となる。

提携先となり得る企業等のプレーヤーが地域内に十分集積していない場合においては、連携する企業等へのアウトリーチを広げるべく、行政との連携事業を行っている公的な団体（例、商工会議所、商工会、等）や地域金融機関のネットワークを活用することも有益と思われる。

²² ただし、小規模自治体であれば不可能ということではなく、公民連携（PPP）を活用した地域開発「オガールプロジェクト」を実行している紫波町（岩手県）のように、組織の将来を左右する重要なプロジェクトに関連して専従で配置している事例も存在する。

(2) 民間企業経験者が担当する等、「市場」を意識した体制整備

CSV を実践した企業の提案を受け入れる場合、民間提案の受け入れ態勢を整えることが望まれる。公的機関である以上、法律や手続きの公正性の順守（コンプライアンスの順守）は当然に求められるが、提案にはコスト（企画に先立つ調査、企画書作成に関する人件費、運転資金の金利負担、等）を要していることを考えれば、迅速に検討が進むかどうかは民間企業等のモチベーションの高低に影響するものと考えられる。

実際に、大阪府松井一郎知事は、大阪府事例「公民戦略連携デスク」を設けた狙いについて、「まず、民間の皆さんにとって一番大切なのは「時間」なんです。要は、この大切な「時間」というものを、我々も民間の皆さんと同じ感覚で捉えることができるようにする、ということです。」と述べており²³、市場の時間軸に対応することが設立の狙いであることを明かしている。

対応策としては、横浜市「共創推進室」が行っているように、民間企業等の経験を経て中途採用により入庁した職員及び庁内事情に精通した新卒採用職員が共同で担当する体制とすることは比較的容易に対応可能と考えられる。

(3) 職員の意識改革

地方自治体等に提案をする民間企業は、背景として CSV を経営において実践していたり、CSV には言及しないまでも何らかのパブリックマインドを持って行政に提案していたりするものと推察される。そうした民間企業に対して、公共体が仕様を決めて発注した案件に応札する業者と同様な対応をすることは適切ではない。一方で、行政側においては、民間企業が行政にアプローチすることに対して警戒する向きもある。

民間企業の行動原理としては、CSV の考え方にに基づく提案事業であったとしても、当然、事業採算性がなければ取り組むことができない。しかし、だからと言って、過度に警戒したり相互理解から遠ざかっていたりすれば、提案候補から外されてしまうのである。そうなれば、第2章で検討した「宅配運送会社による高齢者見守り活動の例」のように、行政にとっても大変メリットを享受できる可能のある提案を受ける機会を逸し、CSV を賢く活用することコストを抑制しつつ公共サービスの質の改善を図ることはより一層困難となる。

即ち、民間事業者に対する対応（接客）の在り方について、民間目線で改善していくことから始めていくことから始めていくべきであると考えられる。

おわりに

本稿では、地方自治体における公民連携（PPP）と CSV（共有価値の創造）について考察したが、CSV の公共サービスへの取込みについては国レベルでも同様に課題である。国レベルでは、従来から存在している PFI 法に基づく民間提案制度に加え、近年創設された

²³ 日経 BP 社が運営するウェブサイト「新・公民連携最前線 PPP まちづくり」における松井一郎知事インタビュー「行政は、民間と同じ感覚で「時間」を捉えなくてはいけない」（2016年5月9日付）
<http://www.nikkeibp.co.jp/atcl/tk/15/433746/050600021/>

国土交通省の「PPP 協定」等新たな動向も生まれてきているが、地方自治体とは別の制度的枠組みや事例研究が必要と思われるため、稿を改めることとしたい。

参考文献

- 大阪府[2018]「公民連携ガイドライン（案）」
- 大室悦賀[2016]『サステイナブル・カンパニー入門』、学芸出版社
- 経済産業省[2014]『中小企業白書（2014年版）』
- 近藤久美子[2017]『CSV 経営と SDGs 政策の両立事例 “共通価値の創出” パターン分類と更なる“社会的包摂”への提案』、ナカニシヤ出版
- 齋藤香里[2010]「我孫子市提案型公共サービス民営化制度についてのアンケート調査報告」
- 齋藤香里[2010-2]「我孫子市における「提案型公共サービス民営化制度」の現状と課題」
- 齋藤香里[2011]「我孫子市の提案型公共サービス民営化制度における制度改正と成果」
- 玉村雅敏ほか[2014]『ソーシャルインパクトパワーの時代 価値共創（CSV）が企業・ビジネス・働き方を変える』、産学社
- 玉村雅敏ほか[2016]『ソーシャルパワーの時代 「つながりのチカラ」が革新する企業と地域の価値共創（CSV）戦略』、産学社
- 中小企業庁[2015]『地域課題を解決する中小企業・NPO 法人 100 の取組』
- 東京大学公共政策大学院[2015]「ERES 公開セミナー2015『民間の知恵の活用 ～PPP の新しい動き～』2015年9月8日 東京大学本郷キャンパス福武ラーニングシアター講演記録」
- 名和高司[2015]『CSV 経営戦略』、東洋経済新報社
- 根本祐二[2010]「公民連携における官民公私の関係に関する一考察」、『リサーチセンターレポート』、東洋大学 PPP 研究センター
- 根本祐二[2011]「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』創刊号、pp.19-28
- 根本祐二[2012]「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』第2号、pp.4-20
- 藤井剛[2014]『CSV 時代のイノベーション戦略』、ファーストプレス
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング[2015]『CSV 経営による市場創造 —CSV アプローチでステークホルダーとの Win-Win 関係構築—』、日科技連出版社
- 藪内善久・篠田雄貴 [2017]「地方の計画 横浜市における共創推進室の取組み」。『計画行政』第40巻1号、pp.42-45
- 横浜市[2009]「共創推進の指針～共創による新たな公共づくりに向けて」
- 横浜市[2011]『調査季報』vol.138 特集「公民連携先端都市への挑戦」掲載の各論文
- 杉山昇太[2011]「「共創」を担う職員をつくる～「共創マインドの育て方」
- 土井一成[2011]「「共創推進事業本部」の3年間 ～パスがつながる組織づくり～」
- Philip Kotler, Nancy Lee [2005]” *CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY: Doing the Most Good for Your Country and Your Course*”
(恩蔵直人、早稲田大学大学院恩蔵直人研究室訳[2007]『社会的責任のマーケティング—「事業の成功」と「CSR」を両立する』、東洋経済新報社)
- Philip Kotler, Nancy Lee [2007]” *MARKETING IN THE PUBLIC SECTOR: A Roadmap for Improved Performance*”, New Jersey
(スカイライトコンサルティング訳[2007]『社会が変わるマーケティング：民間企業の知恵を公共サービスに活かす』、英治出版)
- Victor A. Pestoff [1992] “*Third sector and co-operative services - An alternative to privatization*”, Journal of Consumer Policy, Volume 15, Issue 1, pp21-45
- Victor A. Pestoff [1998]” *Beyond the Market and State : Social Enterprise and civil democracy in a welfare society*”
(藤田暁男ほか訳[2000]『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』、日本経済評論社)