

2018 年度学士論文

官民が共に創る公共サービス
～イノベーティブな PPP を実現するために～

2019 年 1 月 25 日

早稲田大学商学部 4 年

1F150073-9 石村海

はしがき

卒業論文を今まさに書き終えて、一言では表せない不思議な気持ちです。いろんな人に助けられたなという気持ちと、もっとうまく出来ただろという気持ちと、とはいえ書き上げた自分を褒めたい気持ちと、いろんな感情が混ざっています。そんな気持ちを、はしがきで少しでも表せたらと思います。

卒業論文に取り掛かったのは、一年前の1月です。ちょうどその頃は、就職活動が忙しくなってきた時期で、「なんで両方やらないといけないんだろう…」と思ったりもしました。そしてその時期は、自分が一番苦労した、「問題提起」を決める時期でもありました。与えられた問いばかり解いてきた自分に、そもそも自分が問題だと思うことは何かを、みんなとではなく一人で考えることは簡単ではありませんでした。それが、1年間向き合い4万字書くこと、となると尚更です。しかし今思えば、重荷だったはずの就職活動が、それを考える手助けになったのかなとも思います。社会における自分の興味関心・問題意識を突き詰めるという点において、自分にとっては卒論も就活も同じだったからです。研究することと、働くことの2つの視点があったから、それぞれをより深く考えられたのかなと思います。こうして自分と向き合い続ける経験は、グループで研究する場合や、教授から与えられたテーマで研究する場合では得られなかった、貴重な経験です。このような機会をくださった先生に、本当に感謝しています。

そんな自分が選んだテーマが「官と民の連携」です。「突き詰めて考えた」ものの、本音で言えば、このテーマを選んだ理由をまだ自分でもよく分かっていないです。でも、これだけ考えても言葉にし尽くせないくらいの思いと使命感があったのだと、勝手に納得しています。近年、「新しい公共」という言葉がよく使われるように、政府だけが公共の課題を担うことに限界がきていると言われています。そのような議論の一つとして、NPOの台頭や企業の社会的責任が注目されるようになりました。社会の変化と共に、様々な主体の役割が問い直されています。では、今までその公共を担ってくれていた行政の役割は、どう変わるのでしょうか。どのように民間の力を活用して、連携していけばよいのでしょうか。そんな思いからこの論文は始まりました。そして先行研究を調べる中で、自分が理想とする官民連携は、官民それぞれの良さを活かし合うような連携であり、現状はそうっていないことが分かりました。では、どうすればそのような連携が生まれるのでしょうか。簡単に言えば、この問いが本論文の問題提起です。それを明らかにするヒントは、谷本先生のソーシャル・

イノベーションの理論と、地元横浜市の取り組みを参考にしました。結論は本章に譲りますが、読んでいただければとても嬉しいです。

卒論に向き合い続けたことは自信を持って言えるのですが、至らなかった点も多くあります。特に、自分が理想とする官民連携の取り組みを他の行政にどのように普及させるか、という点を明らかにすることができませんでした。しかし、それは、今後の自分にとっての新たな「問題提起」としたいと思います。この卒論は4年間の集大成として終わりますが、自分の問題意識と向き合うことはこれからも続けていけたらと思います。

何とか卒論を形にすることができましたが、ちょうど2年前、先輩方の卒論発表を拝見した自分は、こうして卒業論文を書き終えている自分を全く想像できませんでした。谷本ゼミに入る前、自分はフワフワした大学生活を送っていました。高校時代はサッカーしかしておらず、大学は深く考えずに何となく決めました。そんな自分とは対照的に、尊敬する高校の仲間達の中には、浪人しながらでも希望の大学に入る友達や、部活でサッカーに打ち込んでいる友達がありました。大学の名前がどうか、部活が偉いとか今さら言いたいわけではなく、ただ何かに夢中になっている人を羨ましく思っていました。自分も何かに打ち込まなきゃと焦っていました。そんな2年の秋、運良く拾っていただいたのが谷本ゼミでした。ゼミに入れていただいた先生には感謝の気持ちしかありません。「頑張らなきゃ」という強い気持ちで入った谷本ゼミでしたが、この2年間は本当に書き切れないくらい色々なことがありました。気持ちが折れそうな時も、というか折れた時も沢山あります。それでもこうして何とか乗り越えることができたのは、自分の原動力が、打算的な「頑張らなきゃ」から、ただ理由もなく素直に「頑張りたい」という気持ちに変わったからです。そして、そう思えたのは、ひとえに、同期のみんなのおかげです。相手のことを想像する温かい気持ちを持っていて、人と比べず自然体で飾らないみんなに、たくさん大切なことを教えてもらいました。家族の次に、何度も救われました。2年間、ありがとうございました。これからもよろしくお願いします。

そして、谷本先生には本当にお世話になりました。私たちの代は、直接先生と関わった時間が少ない代だと思います。だからこそだと思うのですが、好奇心と自分の殻を破る勇気の大切さを、行動で示してくださった先生の姿が、印象に残っています。自分も、周りの目ばかりを気にしていないで、頭でばかり考えていないで、先生のように自分の中の好奇心を大切に行動できる人になりたいと思います。

また、私たちが今以上に未熟だった3年生のとき、そんな私たちの意見も常に大切にしてくださった土肥先生。土肥先生なくして、個性豊かな6期はないと思います。本当にありがとうございました。

最後に、一人で論文のテーマを決めたと最初に書きましたが、こうしてそれを形にすることができたのは、たくさんの方々のお力のおかげです。谷本先生や土肥先生をはじめ、本当にたくさんの方々にお世話になりました。温かい気遣いと人柄で何度も助けてくださった森塚さん、齋藤さん、笹森さん。卒業してもなお気にかけてくださる先輩方。冗談抜きで大変だった合宿を一緒に乗り越えた頼もしい後輩のみんな。また、お忙しい中インタビューに応じてくださった、横浜市政策局共創推進室の河村様、資源循環局の宗像様と宮永様。NTTドコモ イノベーション統括部の四ツ柳様。皆さまへの感謝の気持ちを表し、はしがきとしたいと思います。重ねてお礼申し上げます。本当にありがとうございました。

2019年1月25日

石村海

目次

第1章 問い直される行政と公共サービスのあり方	1
第1節 問題意識とテーマ選定理由	1
第2節 本論文の構成と研究方法	2
第2章 官民連携の発展と現状	4
第1節 官民連携が発展した背景	4
(1)1970年代：行き過ぎた国有化	4
(2)1980年代：小さな政府への転換	4
(3)1990年代以降：民営化の概念の拡大とPPPへの発展	5
第2節 本論文における官民連携の定義	7
第3節 日本の官民連携の歴史と現状	8
(1)日本の官民連携の歴史	8
(2)日本におけるPPPの現状	10
第3章 今求められる官民連携のあり方	15
第1節 日本における官民連携の課題点	15
(1)行政・自治体側の課題	15
(2)企業やNPO側の課題	17
(3)官民に共通する課題	18
第2節 PPPを分析する枠組み	18
(1)経済学からのアプローチ	19
(2)政治・法学からのアプローチ	20
(3)イノベーションの観点からのアプローチ	23
第3節 マルチ・ステイクホルダーの協働から見る官民連携	25
(1)マルチ・ステイクホルダー・プロセス	25
(2)ソーシャル・イノベーション創出のプロセス	25
第4章 イノベティブな官民連携の創出	28
第1節 事例分析の手順とフレームワーク	28
(1)事例分析の目的	28
(2)事例の分析手順	28
第2節 横浜市とNTTドコモの連携	30
(1)事例概要	30
(2)事例選定理由	32
(3)調査手法	33
(4)事例分析	34

第3節 考察	40
(1)イノベーティブな連携を成功させる要因	40
(2)イノベーティブな連携の普及に向けた課題	43
第5章 官民が共に公共サービスを創るために	46
第1節 イノベーティブな官民連携の創出	46
第2節 本論文の課題	48
文献一覧	49
URL 一覧	50

第1章 問い直される行政と公共サービスのあり方

第1節 問題意識とテーマ選定理由

現在日本は、約 838 兆円の公債¹を抱えている。これは、国民一人ひとりに約 700 万円の借金をしているに等しい。この数字は先進国中でも最悪の水準と言える。また、日本は世界的に見ても少子高齢化が進んでいる国である。今後、社会保障関係費は増大するだろう。一方で、社会や国民の価値観の変化と共に、公共サービスの需要もまた多様化・複雑化している。例えば、まちのコンパクト化・スマート化や、ハード・ソフト両面からの防災・減災対策、地域包括的な高齢化への対応などが挙げられる。このように、現在の日本は莫大な財政赤字を抱えながら、多様な市民の生活を支えていかなければならない。そのような状況において、行政が一元的に公共サービスを担うことに限界が生じている。持続的に国民の生活を支えるためには、行政のあり方を見直し、広く民間事業者の力を活用することが必要である。

近年、「公」を行政だけでなく、様々なステイクホルダーが担っていこうとする動きについて、多方面から議論がなされている。例えば、第三セクターと呼ばれる NPO は、社会における新しい役割として存在感を増している。教育、福祉、環境等の様々な分野で多様なニーズに応える存在として期待されている。また、企業は、社会から求められる責任が変化している。CSR（企業の社会的責任）という言葉が浸透しつつあり、企業は様々なステイクホルダーの中で成り立つ存在として、社会の中で果たすべき役割が問われている。このように、公共に対する考え方の変化と共に、社会の様々な主体の役割も変化している。では、そういった議論がなされる中で、今まで公共を担ってきた行政の役割は、どのように変化していくのだろうか。行政単体ではサービスの維持が難しい中で、企業や NPO といった民間事業者と、どのように協働していくことが求められているのか。抽象的だが、この点が筆者の抱いた大きな問題意識である。

行政の役割を再考し、公共サービスを行政だけではなく、民間の力も活用しようという議論は、世界ではイギリスを中心に発展してきた。その議論の中で生まれた概念が、PPP（Private Public Partnership）というものである。日本では、官民連携と訳される。以後本論文では、PPP と官民連携という言葉は同義として扱う。内閣府民間資金等活用事業推進室は、PPP を「公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るもの。」としている。この PPP・官民連携が、どのように発展してきたかという背景は後の 2 章に譲る。現在、日本においても PPP を積極的に導入しようとする動きが見られる。内閣府は、2017 年に「PPP/PFI 推進アクションプラン」を

改訂し、より積極的に官と民の連携を押し進めることを示した。官民のベストな連携を図るために、PFI や指定者管理制度といった多様な連携の制度が普及し始めている。しかし一方で、課題も散見されている。その大きな課題の 1 つが、連携に際して、民間の自由なアイデアや高度な技術・ノウハウが活用されていない点である。行政や議会だけで決定し、民間の知恵が活かされず、本来もっと財政負担を軽くし、サービスの質を向上させることができる場合でも、それが実現しないという問題点がある（根本 2011、262 ページ）。根本（2011）のみならず、その他の先行研究でもこの点は多く指摘されている。多くの行政は、民間の創意工夫を生かすことができていないのである。

そこで、本論文では問題提起を以下のように定める。

「官民連携において、民間の技術力と経営能力を活かしたイノベーティブな公共サービスは、どのように生まれるのか？その取り組みの中で、行政はどのような役割を果たすのか？」

単なる役割分担を超えて企業と民間が協働し、共に公共サービスを創るために、必要とされる取り組みは何か、そのイノベーティブな連携を成功させる要因とは何かを明らかにしたい。また、その取り組みの分析から、変わりゆく今後の行政・自治体の役割も明らかにしたい。

以上が、本論文のテーマ設定と問題提起である。

第 2 節 本論文の構成と研究方法

本論文の意義は、「官民連携において、民間の技術力と経営能力を活かしたイノベーティブな公共サービスは、どのように生まれるのか？その取り組みの中で、行政はどのような役割を果たすのか？」という問いを明らかにすることにある。従来の PPP 及び官民連携の先行研究では、経済学や法学的な見地からアプローチする研究が多い。しかし本論文では、様々な主体が協働し影響し合う過程を分析するために、マルチ・ステイクホルダー・プロセスを元に分析を行う。谷本他（2013）のソーシャル・イノベーションの議論を応用し、イノベーティブな官民連携が成功する要因とその連携における行政の役割を分析する。

上記の問いを、本論文では 5 つの章を元に明らかにしていきたい。

まず本章では、本論文の問題提起、及び意義と構成を示す。筆者が、本論文において明らかにしたいこと、またそれを明らかにする道筋を簡単にまとめる。

次に第 2 章では、PPP の定義と本概念が発展してきた背景を述べる。ここで、そもそも PPP とは何か、どのように発展してきた概念なのかを明らかにする。また、日本における発展の背景と取り組みの現状を示し、日本において PPP が効果的に進んでいない現状も述べる。

第3章では、PPPや官民連携の先行研究を元に、現在の官民連携の問題点を明らかにする。その問題点から、現在求められる官民連携は、官と民が互いのノウハウを活かし合う、イノベーティブな官民連携であることを示す。次に、そのようなPPPの取り組みを分析するための理論的フレームワークを述べる。ここでは、従来のPPPの理論の限界を踏まえて、オープンイノベーションやソーシャル・イノベーションの議論における、マルチステイクホルダーの協働という観点を、本論文のフレームワークとして応用する。

第4章では、問題提起を明らかにするための事例研究を行う。事例は、横浜市とNTTドコモの連携を扱う。調査方法は、横浜市とNTTドコモ双方へのインタビューと2次情報の調査である。事例研究から、イノベーティブな官民連携が生まれる上で重要となるポイントと新しい行政の役割を明らかにする。

最後に、第5章は本論文の流れと共に、問題提起に対する答えを示す。また本論文の課題についても触れる。

¹ 財務省HPにおける「財政に関する資料」より、「公債残高の累積」を参照。

第2章 官民連携の発展と現状

第1節 官民連携が発展した背景

本節では、PPP・官民連携という概念がなぜ発展してきたかを明らかにする。野田（2004）を参考に、この分野の先進国であるイギリスを中心としたグローバルな背景を追う。(1)1970年代：行き過ぎた国有化 (2)1980年代：小さな政府への転換 (3)1990年代以降：民営化の概念の拡大と PPP への発展、の大きく3つに時代を分け、PPP（官民連携）が生まれた経緯を明らかにする。

(1)1970年代：行き過ぎた国有化

大恐慌と第二次世界大戦を経験した先進諸国では、政府の役割が拡大され、70年代までに規制の増大や政府による所有の促進（国有化）が行われてきた。その背景には、「市場の失敗」を政府が補正しようとする「大きな政府」の考え方があった（野田 2004、11 ページ）。例えば、安全保障の見地から基幹産業は政府が管理すべきであるという考え方や、郵便・電気・水道等のサービスは国民が等しく享受すべきであり、「ユニバーサルサービス」提供のためのインフラが全国均等に整備されねばならないとする考え方である。そして、規模による収穫逓増によって参入障壁が生じてしまう自然独占の産業（通信や電力等）においては政府が企業を所有しサービスを提供すべきとする考え方もこれにあたる。これらの考え方が、急速な経済成長の歪みを矯正するには、政府が市場に介入すべきという「大きな政府」を正当化していった。実際にイギリスでは、「民営化」路線が敷かれる前の 79 年時点で、国有化されていた産業は GDP の約 10% を占め、経済全体の投資の 7 分の 1 を占めていた（Shelley Thornton 1998、3 ページ）。それに加え、イギリス政府は雇用確保のため、財務状況が悪化した企業に対しても、別途、多額の財政支援を行っていた。

(2)1980年代：小さな政府への転換

70年代後半になると、この「大きな政府」への反動があらわれる。公共セクターの非効率さや過剰雇用、緩慢なサービス、割高な料金などに対する国民の批判が次第に高まり、「政府所有の是非」が問われるようになってきた。とりわけ、深刻な経済状況に瀕していたのがイギリスである。労働党政権下で経済状況が悪化の一途を辿っているなか、73年の第一次石油危機後に不況に陥る。高インフレと深刻な財政難にみまわれるという、スタグフレーションに苦しむ中、ついに、76年には、国際収支危機に直面し、IMFからの支援を受けるに至った（IMF 2004、119 ページ）。

79 年 5 月に発足した保守党のサッチャー政権は、こうした経済衰退の要因として、政府の過度の経済活動への介入等を挙げ、これを打破するために、従来の経済政策を否定するとともに、市場原理を重視する政策をとることにより、苦境を脱していく方針を打ち出した。特に公共部門の改革については、自治体が直接提供する行政サービスは、民間では実施不可能もしくは実施する意思のない業務に限るべきであるという理念のもと、次の点を重視する政策を打ち出した。①国営企業の効率性を向上させ納税者負担および公的セクター借入金への負担を軽減すること②民間企業と公平な競争条件で企業活動を営むこと③経済全体に占める公的部門の役割を減少させること④VFM¹の最大化および公共サービスの質の改善⑤説明責任の伴った公共サービス提供の仕組みへの転換、の 5 つである。野田（2004）によれば、基本的な考え方は、公共部門を縮小し、民間部門に新たなビジネスチャンスを生み出し、国民経済の活力を高め、急増する公的債務を減少させるために国有資産を売却して、それらの売却資金によって財政赤字を削減する共に債務返済を行っていくというものである（139 ページ）。

保守党政権下（79 年 5 月～97 年 5 月）でのこれらの民営化を通じて実現された便益として、歳入の増大や納税者の負担削減、効率化の推進によるサービス利用者負担の軽減という効果が見られた。さらに、民間資金によってインフラ開発と国民の株式保有の促進という便益も生まれた。

80 年代にサッチャー政権が主導した行政の役割の転換は、90 年代に入って加速していく。

(3)1990 年代以降：民営化の概念の拡大と PPP への発展

90 年の民営化には、二つの特徴がある。まずその一つとして、財政上の動機が引き金となっている点である。少子高齢化を伴う社会保障ニーズの増大や環境問題などの新たな政策需要への対応を迫られるなか、財政収支が悪化し、財政再建が大きな課題となった背景がそこにある。

もう一点は、80 年代の民営化と比較して、その手法が多様化し、概念が拡大されていく点である。80 年代の民営化は、株式上場民営化を中心とする所有移転型の民営化が主流であった。しかし、90 年代に入ると、80 年代の数多くの民営化事例における経験を通じて、単に企業を民間の所有とするだけでは、必ずしも期待した効果が得られないことが学習されていく。具体的には、サービスの質が向上せず、利用料金も期待されたほど低減しないというというケースや、民間企業として利益追求が優先される結果、不十分な投資や行き過ぎたコスト

削減によって、サービスの安全性や利便性が逆に損なわれるなどのケースも表面化した。

こうした経験を踏まえ、野田（2004）は、90年代には、所有権の移転にこだわらず、いかに「民」を活用すればパフォーマンスを改善することができるのかといった視点が重視されるようになったと指摘している。また、言い換えれば、官の所有とすべきか民の所有とすべきか、といった画一的な視点で民営化を論じるのではなく、そもそも民営化の目的は何かに立ち戻って、社会全体にとってのサービスの向上と社会全体が負担するコストを削減するためには、どのような方法が望ましいか。「民」の「官」に対する優位性がより体系的に分析され、民の最善の関与のあり方が模索されるようになったとも述べている（15ページ）。

この観点からは、仮に所有は公共のままであっても、政府や国民にとってより望ましい「民」の関わり方の形態があるのではないかが問われ、民営化の形態が拡大していくこととなる。そして、民営化の対象とならなかった公共事業についても、少しでも財政負担を軽減するために民間のノウハウや資金を活用しようとの動きへとつながっていく。

この考えを体現しているのが、92年にイギリスで始まった PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）である。同氏は、PFI を次のように定義している。PFI は、政府が公共サービスの供給責任を果たしながらも、最小のコストで最良のサービスを提供することを目的として、民間のノウハウや資金を活用する、新たな公共サービスの提出手法である。公共部門が計画立案し、サービスの量や質などの要求水準を明示した上で、公正な競争によって選定された民間事業者が設計から建設・資金 現産・維持管理・運営までのライフサイクルを一体的に担うものである（野田 2004、15 ページ）。

90年代の「官から民」への流れは、より発展する。97年に発足したイギリスの労働党のブレア政権は、保守党政権下で誕生した PFI を再定義し、より広い PPP（官民連携）と呼ばれる考えを普及させた。この概念に発展について、同氏は、80年代に見られた「官か民かの」二者択一でもなく、その後の「官から民へ」のより包括的な流れでもなく、「官と民が、より緊張感を持ちつつ、それぞれの強みに基づき、協働し役割分担する」というより進化した理念への転換が行われている。この考えの下、PFI の概念が拡大化され、より柔軟な枠組みの下で、様々な公共サービスを民間との協働によって取り組まれることとなった。

第2節 本論文における官民連携の定義

本節では、研究者や国際機関の定義を元に、筆者が PPP という概念を本論文でどのように定義するかを明確にする。各論者の定義の共通項や相違点を明らかにしながら、整理していきたい。

OECD（経済協力開発機構）（2014）では、PPP を次のように定義している。

「当該合意に従って、政府のサービス提供上の諸目的と民間パートナーの利益上の諸目的とが一致するような方法で、民間パートナーがサービス提供するとともに、そこでは、この一致の有効性が民間パートナーへの十分なリスク移転に依存するような、政府と単独又は複数の民間パートナー（これには、運営者と資金提供者が含まれる）との合意。」（OECD 編 2014、27 ページ）

次に HMT Treasury（イギリス大蔵省）（2008）は次のような定義を示している。

「官民パートナーシップ：公共部門と民間部門の間の共同作業を典型例とする枠組みである。最も広い意味では、官民パートナーシップは、政策、サービスおよびインフラストラクチャを提供するために、一緒に協力的な作業とリスク分担を伴う、公共部門と民間部門の境界にまたがる全てのタイプの協力をカバーしうる。」（HMT Treasury 2008、18 ページ）

また、同様に東洋大学 PPP 研究センターは以下のように定義している。

「公共サービスの提供や地域経済の再生など、なん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）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、資金調達などなん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二つの原則が用いられていること。」（東洋大学 PPP 研究センター 2016、130 ページ）

上記の 3 つ定義ともかなり広義であるが、これらに共通する点として、公共サービスの提供に関して、官民が役割とリスクを分担していくことが挙げられる。本章第 1 節での背景にも見たように、PPP は官か民かの 2 択ではなく、適切に互いの役割とリスクを分担することが、重要かつ基本的な概念であると言える。

次に、以下のような官民連携の定義もある。内閣府民間資金等活用事業推進室は、HP にて次のように述べている。

「公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るもの。」

同様に石井他（2008）は、次のように定義を述べている。

「PPP とは、官の財政負担を最小化しつつ民の経営ノウハウや資金、さらには、ビジネス機会を拡大することによって、国民・利用者の便益を高めようとするグローバルな概念である。」（石井他 2008、1 ページ）

以上の 2 つの定義に共通して言及されている点とは、単に民間に役割を分担するのではなく、連携によって民間の創意工夫やノウハウを活用する点である。

野田（2004）は、PPP について次のように述べている。

「PPP には、PFI のほか、フランスに由来するコンセッション、BOT/BOO 手法、経営委託、アウトソーシングなどを含む。（中略）単に民間の安い人件費を活用するだけの旧来型の外部委託方式 や、民間のパフォーマンスを問うことなく固定の支払いを行う委託方式、競争を経ずして事業者を選定する発注方式、リスク分担が曖昧なままに事業を進める日本の三セク方式などは、国民価値の最大化という基本理念に合致するとは いえず、PPP には該当しない。」（野田 2004、36 ページ）つまり、PPP には多様な手法が内包されているが、PPP の意義として、「国民価値の最大化」という目的が根底にあることを述べている。その目的が欠如した外部委託や役割分担は、PPP に該当しないと言える。

以上の PPP の先行研究の調査により、本論文での PPP の定義をまとめる。その概念を理解する上で重要な点は、①連携が目的ではなく、効果的な行政サービスの運営や、財政の効率化といった国民の便益の向上が目的であること②役割とリスクの適切な分担が重要であり、さらには互いの知識やノウハウを活かし合うこと、が挙げられる。このような理解の元、本論文では次のように PPP と官民連携を定義する。

「公共事業や公共サービスの効果的な運営と財政の効率化のために、行政と民間が互いのノウハウや経営能力を活用し協働すること」

第 3 節 日本の官民連携の歴史と現状

本節では、日本において官民連携はどのように発展してきたのか、そして現状はどのような状態かを、2 つの項に分けて述べる。

(1)日本の官民連携の歴史

まず、日本における官民連携が発展してきた歴史を野田（2004）と山内（2014）を参考にまとめる。①大きな政府への逆行：バブル崩壊後の経済政策、②第二の民営化の波の到来：小泉内閣の構造改革、③民営化から PPP へ、の 3 つに分けて、民営化の流れから PPP にまで議論が発展した流れを明らかにしたい。

①大きな政府への逆行：バブル崩壊後の経済政策

日本は、80 年代後半に民営化の第一の波として、三公社（日本電信電話公社、日本専売公社、日本国有鉄道）の民営化を経験した。しかし、90 年代は先進国

の流れに逆行するように、政府の役割が肥大化する。90年代を通じて、欧州諸国をはじめとする世界各国が財政再建に取り組む中、日本はバブル崩壊後の経済を回復させることが喫緊の課題となっていた。92年の宮沢内閣による10兆7000億円の総合経済対策を皮切りに、99年の小渕内閣による18兆円の経済新政策まで90年代だけで9回もの大規模な経済対策が実施された。野田（2004）は、この大きな政府化への逆行への原因の1つとして、戦後の日本の発展過程を通じて強固に作り上げられた「事業を発注する行政、事業に利害を持つ建設などの産業界、利害を仲介する政治」というもちつもたれつの政官財のトライアングルが、変革への強固な障壁であったと指摘している（野田2004、19ページ）。

②第二の民営化の波の到来：小泉内閣の構造改革

2001年4月に政権に就いた小泉首相は「聖域なき構造改革」をキャッチフレーズに改革への強い姿勢を打ち出した。

就任2か月後の6月の経済諮問会議においてまとめられた「骨太の方針」と銘打った構造改革の基本方針は、民営化と規制改革を主要なプログラムとして明示している。その結果、ようやく民営化が具体的に動き始める。2004年4月1日には成田国際空港株式会社が誕生し、上場民営化に向けてのスタートを切った。同じく4月1日、特殊法人の帝都高速度交通営団は、国と東京都が株を保有する東京地下鉄株式会社に生まれ変わった。また、長きにわたり議論が続いた日本道路公団（JH）など道路関係4公団についても、2004年6月2日に民営化法案が成立し、JHが東日本、中日本、西日本の3社に分割民営化された。

③民営化からPPPへ

このように90年代の空白を経て動き始めた日本の民営化の流れを、野田（2004）は、80年代後半から90年代の英国と似ていると指摘する。つまり、所有の移転という民営化概念からの脱却に伴う、PFIという新しい手法の登場、そしてそれに続く、新しいPPP手法の構築という考え方の進化である。

PFIは90年代後半から注目を集め、99年7月には「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」、いわゆるPFI法が制定された。ここから日本では次々とPFIに関わる法整備が進んでいく。2000年3月には、PFI法に基づき、内閣総理大臣が「基本方針」を策定し公表した。2001年には、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」、「VFM（Value for Money）に関するガイドライン」が整備された。2003年には、「契約に関するガイドライン」、「モニタリングに関するガイドライン」が定められた。このように、日本におけるPFIの基本理念を定めるとともに、事業実施への法的なインフラを整えた。2007年には、PFI推進委員会が「PFI推進委員会報告－真の意味の官民パート

ナシップ（官民連携）実現に向けて」を公表し、民間事業者からの不満や要求を調査し、課題や検討策を整理した。2011年には、PFI法が改正され、コンセッション方式が導入された。コンセッション方式とは、新たな公共施設等運営権という物権をPFI法により創出し、民間事業者にその公共施設等運営権を設定されることにより、公共施設等（道路、空港などのインフラを含む）の運営を、長期（一般には30年以上）にわたり、利用者からの料金収入などを徴収することによって独立採算で行うというものである（山内 2014、93 ページ）。つまり、今までの官民連携手法に比べて、より長期的でかつ自由度が高い裁量を民間事業者に与える制度であると言える。現在は、関西国際空港をはじめとする空港や上下水道において、このコンセッション方式が用いられている。2013年には、そのコンセッション方式の資金調達を目的として、官民の共同出資のPFI推進機構が作られた。このように、日本においても、海外には遅れを取りながらも、PFIやコンセッション方式など、官民連携の法整備が進んできている。

(2)日本における PPP の現状

本項では、官公庁発表の資料等を参考に、日本における PPP の現状を探っていきたい。

①多様化する手法

PPP と官民連携は広義な概念であるように、現在多種多様な官民連携の方法が模索されている。代表的な手法として PFI を筆頭に、それ以外の方法も模索されている。以下では PFI、指定者管理制度、市場化テストという3つの代表的な手法についてまとめる。新しい手法として、コンセッションも注目されているが、コンセッションについては上記(1)にて述べたため、ここでは割愛する。

i) PFI

特定非営利活動法人日本 PFI・PPP 協会は、「公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという考え方」としている。また谷本（2007）によれば PFI は施設所有形態に応じ、以下のように分類できるとしている。

・ BTO（Build-Transfer-Operate）：民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設後、その施設の所有権を公共主体に移転し、その引き換えに施設の使用権を得て、施設の運営管理を民間事業者が行っていく方式。

・ BOT (Build-Operate-Transfer) :民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設し、一定期間運営管理を行って、資金を回収した後で公共主体にその施設の所有権を移転する方式。

・ BOO (Build-Own-Operate) :BOT 方式の変形であり、民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設し、所有権を保有したまま事業を運営する方式（谷本 2007、198,199 ページ）。

ii) 指定管理者制度

民間企業、NPO 等が公の施設（住民の利用に供する目的で自治体が設置する施設。当該自治体による所有権、賃貸権の取得などの条件がある）を管理できるようにした制度。旧管理者委託制度は、公の施設管理は公共団体に限られていたが、同制度の導入により、民間企業や NPO 等による管理も可能になった。利用料金制度の適用も可能で、指定管理者も創意工夫で得た利益は、経営努力のインセンティブとすることができる（東洋大学 PPP 研究センター 2016、142 ページ）。

iii) 市場化テスト

公共サービスの提供を、官と民が対等な立場、公平な条件のもとで入札し、価格と質で優れた方が行う制度。競争原理を持ち込むことで、コストの削減や質の向上などが期待されている。英国サッチャー政権が 1980 年代に導入した

「Market Testing」に起源があり、米国、オーストラリアなどですでに導入されている。日本では、2006 年「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」により導入された（東洋大学 PPP 研究センター 2016、141,142 ページ）。

②官から地方への流れと、地域ごとの取り組みのばらつき

官民連携において、国単位の取り組みだけではなく、県や市区町村といった地方での取り組みに力が注がれている。内閣府は、平成 30 年に「PPP/PFI 推進アクションプラン」の改訂版を発表した。これは今後の日本の官民連携の指針を示したものである。その記載の中で「推進の施策」として、「地域プラットフォームを通じた案件形成の推進」を掲げている。これは、地域における新たなビジネス機会の創出を図るために、地域における PFI 事業の関係者間の連携強化、人材育成、官民対話等を行う産官学で構成された地域プラットフォームの形成を推進するという動きである。このように、今後地域での官民連携事業がより一層高まっていくと考えられる。統計的に見てもその傾向が見て取れる。下の図 2-1 は、平成 28 年度に国土交通省が発表した調査である。国交省関

連の PFI 事業に限られた話ではあるが、全体として事業件数は増加傾向にある。特に注目すべきは、国の案件は頭打ちであるのに対して、地方公共団体の案件は増加している。統計的に見ても、官民連携において「国から地方へ」という傾向があると言える。

しかし、取り組みが地方全体として増えているものの、かなり地方自治体によって取り組みにばらつきがあることが分かった。同じく国土交通省が平成 28 年度に地方自治体に向けて行った「地方公共団体における PPP/PFI の取組状況」についてのアンケートを参照する。「PFI の推進状況」に関して、「以前から推進している」と答えた地方自治体は 31% しかいない。現時点で PFI 事業に取り組んでいない地方自治体は、「今後推進する予定」の自治体も合わせれば 69% にのぼる²。地方自治体の中でも、半数以上の地方自治体が未経験であり、取り組みに相当なばらつきがあることが分かった。

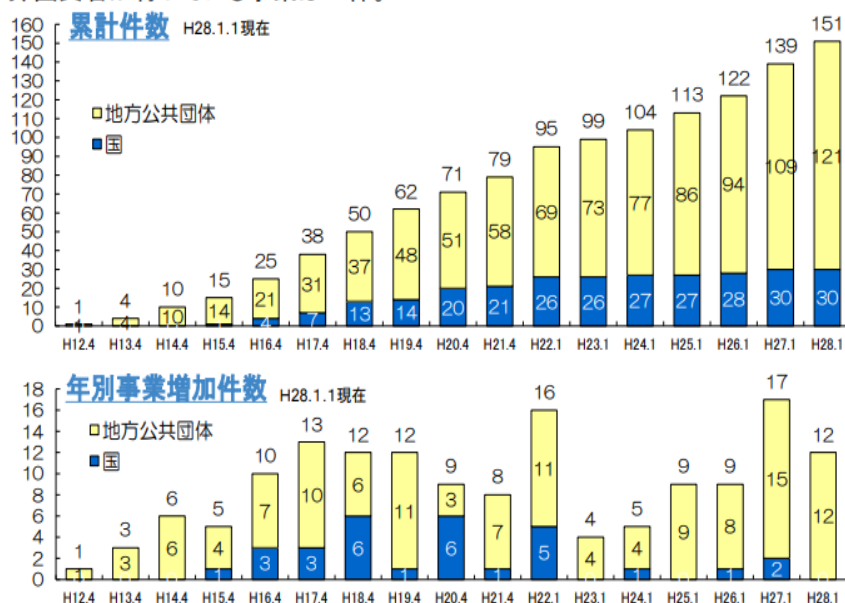
図表 2-1：PFI 事業の事業件数の推移

【国交省関連】PFI事業の実施状況（事業件数の推移）



■ H11年のPFI法制定以降、国交省関連PFI事業(H28.1.1現在)は累計151件。

■ 内、国交省が行っている事業は30件。



※PFI法に基づくPFI事業のうち、国土交通省所管の公共施設等に係る事業又は国土交通省所管の補助金等(北海道局分を含む)に係る事業について掲載している。

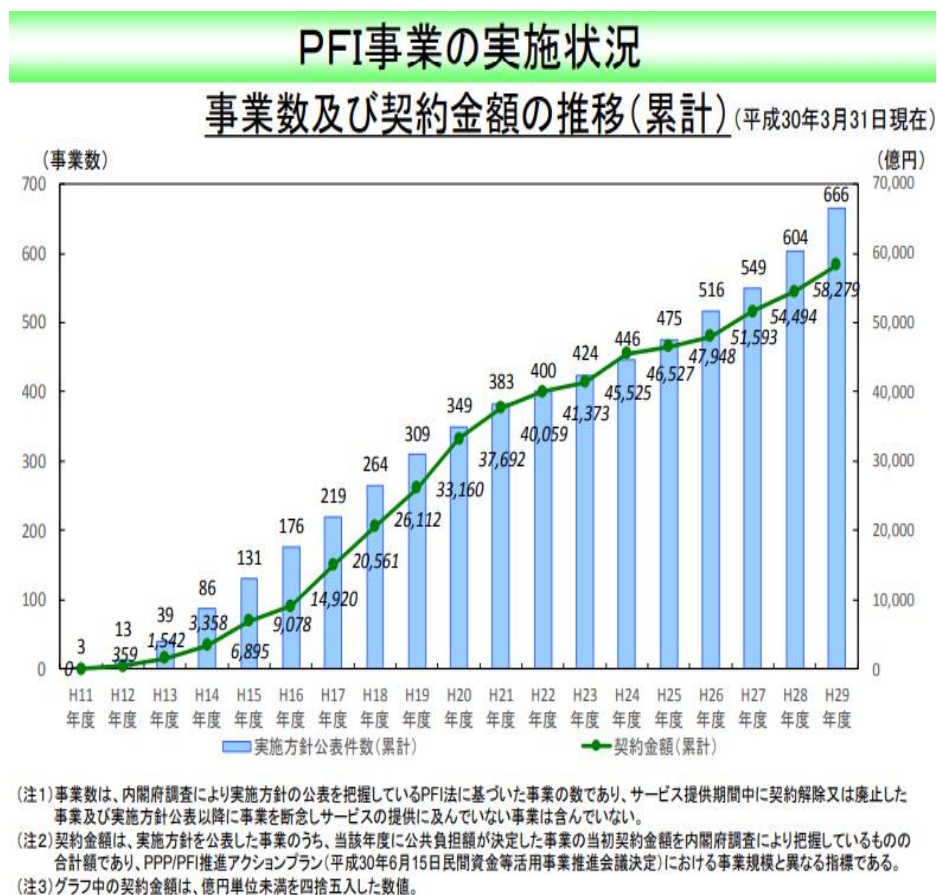
14

出所：国土交通省 総合政策局 官民連携政策課（2008）「PPP/PFI の推進について」より

③高い目標値と現状との開き

下の図は、平成 30 年に内閣府が発表した PFI 事業件数及び契約金額を累計で表したグラフである。統計が開始された 20 年前から見れば右肩上がりで事業規模が拡大している。官民連携が徐々に日本全体で普及していることが分かる。

図表 2-2：PFI 事業契約金額の推移



出所：内閣府 民間資金等活用事業推進室（2018）「PFI の現状について」より

しかし、内閣府が示した目標とは現状はかなり開きがある。内閣府は平成 29 年度に、PPP/PFI の目標とする事業規模の数値を改訂した。その数値は、平成 25 年度から 34 年度までの 20 年間で、事業規模 21 兆円を達成するというものである。しかし、内閣府が平成 29 年度に示した進捗状況の資料によれば、平成 25～27 年の累計で達成した事業規模は 9.1 兆円である。目標達成に不可能な実績とは言えないが、今後も取り組みに力を入れていかなければ難しい状況であると言える。

本節では日本の官民連携の現状を明らかにした。官民連携の方法が多様化し、日本全体としては事業規模が大きくなっている。しかし、地方によって取り組みにばらつきがあり、全体として普及しているとは言えない現状がある。また、

内閣府が目標とする数値に達するには、より一層取り組みを強化していかなければならない。次章では、このような現状の中で、求められる官民連携のかたちと、事例分析のための分析枠組みを述べる。

¹VFM とは、支払い(Money)に対して最も価値の高いサービス(Value)を供給するという考え方のこと。従来の方式と比べて PFI の方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合。内閣府 HP より引用。

²国土交通省 総合政策局 官民連携政策課(2008)「PPP/PFI の推進について」より引用

第3章 今求められる官民連携のあり方

第1節 日本における官民連携の課題点

前章では、世界と日本における PPP が発展した背景を述べた。そして、日本における官民連携の現状を示した。連携の手法は多様化しつつも、地方によって取り組みにばらつきがあることや、内閣府が定めた目標の達成には現状では届いていないことを明らかにした。そこで本節では、日本における官民連携の課題点を述べた先行研究を明らかにする。PPP の代表的な手法である、PFI の先行研究を調査し、日本の官民連携において、何が現状の問題点なのかを明確にしたい。

官民連携を主体別に分けて、行政・自治体側の「官」の課題と、企業や NPO 側の「民」の課題の 2 つの面から述べていく。官民連携において、一概に一方の課題であると分けられるわけではないが、この 2 つの視点から問題を整理する。官民両者の課題から、共通する点を導き、日本における官民連携の問題点と、今後求められる官民連携のあり方を明らかにする。

(1)行政・自治体側の課題

①官が事業の企画・発注を行い、民間からの発案制度が機能していない

基本的に PFI は、行政が事業の要件を企画し、民間事業者を募る場合が多いが、民間が事業の発案を行う制度も存在する。実際に、内閣府が定めた PFI のガイドライン¹には、PFI 事業の採択にあたって民間のアイデアをできるだけ積極的に取り上げることが目的として、民間事業者の発案に対する措置が定められている。しかし、野田（2004）は、PFI 事業における民間からの発案制度が機能していないことを課題として述べている。PFI 事業は公平性ならびに透明性を基本原則としており、事業者の選定は厳格な競争入札を通じて行われるため、発案を持ち込んでも自社が選定される保証はなく、発案に対するインセンティブが働きにくいことから、発案スキームはあまり機能していないのが実情であると指摘している（野田 2004、131 ページ）。同様の点を、山内（2014）も指摘している。PFI 法では、公共施設管理者等が実施方針を策定することが出発点であり、2011 年の法改正で民間提案制度が創設されたものの、現行制度では、公共サイドがイニシアチブを有していることに変わりはなく、管理者等が PFI を実施するという判断をしたうえで、従来の公共事業・維持管理と同様の発想で「発注」がなされるという傾向が強い。民間の視点から見れば、優良な PPP 案件になりうる事業でも、その検討がされることなく直営(公共事業)のまま行われる、あるいは事業化されないという例も多いと指摘している（山内 2014、149 ページ）。根本（2011）は、このような状況を「官の決定権問題」

と呼んでいる。行政や議会だけで決定することで、民間の知恵が活かされず、本来もっと財政負担を軽くし、サービスの質を向上させることができる場合でも、それが実現しない状況が生まれてしまっている。同氏は、「官の決定権問題」の発生を防ぐ唯一の方法が、事前に民間の意見を真摯に聞いて、それを取り入れて意思決定していくことであると指摘している（根本 2011、262 ページ）

②行政が民間と連携するメリットを感じていない

2 つ目の行政側の課題点として、山内（2014）は、行政が、PFI のメリットである VFM の向上を感じていない点を挙げている。VFM は PFI を行う際に、その資金のインプットがどれだけの価値を生み出すかを示す重要な指標である。しかし、事業実施前に算出される縮減率は、せいぜい数%の場合が多いと同氏は指摘する。一方で、最近の公共事業は、低価格で落札される場合が多く、これまでの VFM では PFI のメリットがまったく感じられないのが本音ではないかと言及している。

同様に、山内（2014）は、PFI が事実上の延払い方式であること、つまり行政の支出を後回しにしているだけであると指摘している。PFI の事業の約 4 分の 3 は、「サービス購入型」と呼ばれる方式である。これは、民案事業者が整備した施設等の費用と事業期間中の管理費等を、施設管理者が税財源から「延べ払い」で支払う方式であり、この方式によらず税財源以外の収入（利用料金など）により費用を回収する事業はわずかである。施設管理者にしてみれば、単年度の負担が少なくて済むという利点があるが、後年度負担が懸念され、「民間資金の活用」とは言えないところが最大の問題であると述べている（山内 2014、149.150 ページ）。

③民間企業の資金や経営能力・技術力を評価し、活用することの難しさ

野田（2004）によれば、民間の経営能力等を評価する制度が行政にないことを課題として述べている。民間セクターにノウハウが乏しかった時代に制定された日本の会計法・地方自治法には、民間の知恵やイノベーションを活用するという発想がない。したがって、公共セクターが作成した詳細な仕様書に対して民間事業者が「価格」を競うことを基本枠組みとしており、適切な評価が困難となっていると指摘する。今後、官民パートナーシップ事業が増えるに伴い、民間事業者が「ノウハウ」を競い、それを確実に評価するルールへの転換が急務であると述べている（野田 2004、130 ページ）。

PFI の基本的な考え方は是としつつ、その課題点を述べる先行研究が多い中で、尾林・入谷（2009）は、PFI そのものに異議を唱えており、PFI の限界を指

摘している。その中で、特に民間企業の力を公共の福祉につなげることの難しさに言及している。PFIの特徴は、民間には、資金があり、経営能力も技術力もあるという前提で、できる限り公共事業の整備を民間事業者に主導させようとしていることである。しかし、民間企業の経営能力や技術力は、あくまでPFI事業を通じてその企業あるいは企業グループが利益をあげるために用いるのであり、その企業の利益を犠牲にして住民サービスのために捧げられるものではないと指摘する。したがって、PFIを用いることが民間事業者の利益にかたよらず住民全体の福祉につながるのかどうかについて、行政と議会や住民が自律的に検討することが必要不可欠であると言及している（尾林・入谷 2009、185、186 ページ）。

(2)企業やNPO側の課題

次に企業やNPOの民間事業者側の課題点を挙げていきたい。

①大きすぎる民間側への負担

官民連携における民間側の課題として、必要以上に民間側に負担がかけられていることが挙げられる。(社)日本建設業団体連合会が2004年に発表した政府への提言書²は、事業参加にあたっての時間的、金銭的負担が過重であること、またリスク分担が民間に偏りすぎていることなど、総じて民間事業者の負担が大きすぎることを指摘している。具体的には、事業内容が比較的単純なPFI事業においても50～100ページを超える複雑多岐にわたる入札提案書が必要なこと。また、事業参加に関わる人的、金銭的コストを全て応募者が負担することが一般化しており、特に提案提出後に事業が取り消しとなった場合や優先交渉権獲得後に協議不調となった場合に民間事業者の負担が大きいことを言及している。同様に、国土交通省が2017年に発表した報告書³においても、民間側のリスクや負担が大きいことを指摘している。PFIに参画するための財務・税制等の専門知識が必要とされることや、公募への提案時に多額の費用が発生することを指摘している。

②柔軟性が低く、過度に価格を重視した契約

PFIは通常、公募によって民間事業者を選定する。それは、官民の癒着を防ぎ、公平性を保つためである。しかし、その契約に柔軟性がなく、かつ価格偏重で評価されているという問題点がある。同じく、(社)日本建設業団体連合会の提言書は、現状においては、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用するという本来の主旨が十分に反映されておらず、結果的に価格偏重の審査基準となっているため、民間事業者は良質で長期安定的なサービスの提供を犠牲

にした過度の価格競争を強いられていると言及している。加えて、先に示した国土交通省の資料は、契約変更に自治体の承諾が必要であるため、事業期間中の柔軟な契約内容の見直しが難しいことを指摘しており、その契約に柔軟性がないことも課題点として挙げられる。

(3)官民に共通する課題

ここで官民両者の課題から、共通する課題を抽出したい。行政の課題としては、民間の提案を正確に評価しきれないことや、行政の強いイニシアチブによって民間事業者を活かしきれていないことが分かる。一方で、民間事業者は、そのような状況の中で、価格重視で柔軟性に乏しい契約を強いられており、過度なリスクや人的・金銭的な負担を抱えている。これらの点に共通して言える課題は、民間の経営能力や技術力等のノウハウが活かされていない点にあると考える。民間企業の権限が弱い一方で、行政が強い主導権を握っている。民間事業者は、安く作業を分担するための委託先として機能しており、民間事業者に過度な負担がかかっている。その結果、官民が共に連携のメリットを感じていない状況も起きている。また、先行研究の調査を通して、どれだけ公的資金を減らすことができるか等の効率に関わる議論は多くなされていると感じた。しかし、もう一つの重要な要素である、官民が連携することでより質の高い公共サービスを提供できるかという議論があまり見られない。今後求められる官民連携は、官と民が互いのノウハウを活かし合うイノベーティブな連携なのではないかと考える。民間事業者がサービスの発案から参画し、アイデアや技術を活かしていくことが必要である。それによって、行政単体では実現不可能な公共サービスの提供や、多様化する行政課題の解決が可能になると考える。

第2節 PPP を分析する枠組み

前節で、現在の日本の官民連携の課題は民間事業者のアイデアや技術等の創意工夫が活かされていない点であるとした。そして、現在求められる官民連携のかたちとは、その民間の創意工夫を活かすイノベーティブな官民連携であると述べた。では、そのような連携が生まれるためには、具体的にどのような取り組みが求められるのだろうか。次章では実際の事例を分析することでその問いを明らかにしたい。

そこで、本節と次節では、先行研究を調査しながら、次章でそのイノベーティブな官民連携を分析するための視点をつくりたい。まず、先行研究がどのように官民連携を分析しているかを示す。具体的には、経済学を用いて PPP を分析する研究と、法制度等に基づいて PPP を分析する研究を紹介する。次に、そ

これらの視点の限界に触れた上で、イノベーションの観点から官民連携を分析する議論を示す。その理論の不足を、ソーシャル・イノベーションの理論で補足し、次章の事例分析の土台となるフレームワークをつくる。

(1)経済学からのアプローチ

PPP を分析する理論的フレームワークとして、経済学を用いた先行研究がある。例えば、山内（2014）、山内他（2012）や、Eduardo Engel 他（2017）がそれにあたる。経済学の観点から、様々な条件をモデル化しながら分析することで、定量的に市民の便益や政府支出を測ることができる。ここでは、詳細なモデルの解説は避けるが、PPP における経済学の先行研究を簡単にまとめる。

山内は、経済学の中でも特にミクロ経済学に注目して、PPP を分析している。山内（2012）によれば、「ミクロ経済学」の見地では、政策選択の究極目的は社会的な選択を効率的なものにすることであるとして、経済学の立場から分析する意義を述べている。

その社会的な選択が効率的かどうかを測る上で、PPP において重要とされている概念が VFM である。OECD（2014）は、VFM を「金額に見合う価値」と訳している。その具体的な意味に関して、内閣府は HP 上で、支払い(Money)に対して最も価値の高いサービス(Value)を供給するという考え方であり、従来の方式と比べて PFI の方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合と定義している。官と民が連携する場合に、民間を活用することでどれだけの財政削減の効果があるのかを考慮しなければならないのである。OECD によれば、VFM は単純に決まるものではなく、以下のような決定要因に依存するとしている。

- ・ 財政負担可能性と「金額に見合う価値」
- ・ 財政負担可能性、予算配分の制約、及び法的に課された予算の制限
- ・ リスク移転の役割と性質
- ・ 競争水準
- ・ サービスの性質

VFM は、政府による伝統的な調達と官民連携を実施した 2 つの場合を比較した上で、どれだけ総事業費を削減できるかの指標であると述べた。したがって、事前に政府単体による事業と官民連携の両方の VFM を比較する必要がある。これを事前に比較する指標を、公共部門比較値 (Public Sector Comparator : PSC) と呼ぶ。公共部門比較値は、多くの国で好まれている査定ツールであり、競争入札が「金額に見合う価値」を確保しうる一方で、公共部門比較値がなければ、公共部門が本当に経費を節約し、「金額に見合う価値」を達成するか否かに対して、疑いが生じうるとしている (OECD2014、95 ページ)。

事前に官民連携によってどれだけの価値が生み出されるかを検討することは重要であるが、事後的にその業績を評価し監視していく取り組みも重要である。多くの国では、その業績を評価するためのベンチマークや KPI (Key Performance Indicator) を設置している。OECD (2014) では、測定が可能な業績指標を以下のようにまとめている。

- ・インプットとアウトプットによって定義された効率性の測定（政府と合意された定数量[政府が支払う場合]又は利用者負担[利用者が支払う場合]での保健医療サービスの提供など）。
- ・アウトカムに関する有効性の測定（量、対象地域又は対象人口の水準など）。
- ・サービスの品質の測定。
- ・財務業績の測定。
- ・プロセスと活動の測定。

これらの指標についての詳細な記述は譲るが、これらに基づいて VFM を事後的に測定することが可能になる。

以上のように経済学の立場では、VFM を重要な指標として、それらを定量的に分析する枠組みが提供されている。VFM を決定する要因は様々であり、また事前に比較する方法や、事後的に評価する方法など、「金額に見合う価値」を測定する方法も様々である。経済学の観点から、様々な指標を用いて、定量的に PPP 事業による市民の便益や政府支出を測ることができる。しかし、本論文が明らかにしたい問いは、民間の技術力と経営能力を活かしたイノベティブな公共サービスは、どのように生まれるのか、ということである。イノベティブな官民連携が起こる際に、ステイクホルダーがどのように協働したか等のプロセスを分析したい。よって今回は伝統的な経済学を用いたアプローチは適さないと考える。

(2)政治・法学からのアプローチ

次に、PPP を法制度から分析する先行研究をまとめる。内藤他 (2012) は、PFI 法を元に、PFI の手順をまとめている。また、野田 (2004) は、内閣府のガイドラインを元に、PPP や PFI のプロセスをまとめている。法学から PPP を分析する先行研究を紹介しながら、その意義と限界に触れたい。

内藤他 (2012) は、PFI のプロセスを PFI 法に基づいて解説している。具体的には、①基本方針②実施方針③特定事業の選定④民間事業者の選定⑤客観的な評価⑥議会の議決⑦事業契約、の 7 つの段階に大きく分けている。とりわけ、重要だとするポイントは、⑦事業契約に関しての項目である。なぜなら、事業契約におけるリスクの分担が、特に重要だからである。内藤他 (2012) によれ

ば、PFI 事業の適切な運用のためには、関与する各当事者間で適切なリスク分担がなされることが最も重要であり、統一的なリスク分担の考え方に基づいて諸契約が作成され、諸手続きが進められることが不可欠であるとしている（内藤他 2012、4 ページ）。内藤他（2012）は、官と民で分担する必要があるリスクを、細かく以下のように分類している。

- ①不可抗力
- ②法令変更
- ③税制とその変更
- ④第三者損害（近隣住民対応）
- ⑤金利変動、物価変動
- ⑥許認可リスク
- ⑦資金調達リスク
- ⑧設計変更
- ⑨測量・調査
- ⑩設計遅延・工事遅延
- ⑪施設等の瑕疵リスク
- ⑫重要減少リスク
- ⑬技術革新リスク
- ⑭付帯事業
- ⑮事業契約の解除

これらのリスクの詳細な説明は、本論文では割愛する。PPP は多様なステイクホルダーが関わり、かつ長期間に及ぶ複雑な事業である場合が多い。したがって、法律に基づいて、様々なリスクを明確にしながら、適切にそれらを分担することが必要である。

次に、野田（2004）の先行研究を紹介したい。同氏は、内閣府発表の PPP ガイドラインを元に、PFI の 7 つのプロセスを明示している。その先行研究を簡単にまとめる。

①事業の発案

PFI 事業の採択にあたって民間のアイデアをできるだけ積極的に取り上げることを目的として、民間事業者の発案に対する措置がガイドラインに定められている。しかし前節で述べたように、発案スキームはあまり機能していないという実情がある。

②実請方針の策定・公表

PFI 導入可能性調査の結果、連携の実施が効果的であると見込まれる場合には、当該事業を PFI 事業として進める旨を公表する。これは実施方針と呼ばれ

るもので、そこには、事業の背景や PFI 導入の目的、民間へ委託する業務の内容、事業期間、事業方式、事業者選定方式、リスク分担などの重要事項が盛り込まれる。

③特定事業の評価・選定・公表

②で実施方針を策定・公表した後、民間事業者からの意見や市場調査等の結果を踏まえ、PFI の導入によって財政縮減効果またはサービスの向上が見込めると判断される場合には、この事業を「特定事業」として選定する。

④民間事業者の募集・評価・選定・公表

PFI で実施することが決定されると、次は事業者選定の手続きに進む。公共セクターより入札書類が公布され、正式な入札手続きがスタートする。入札書類には、性能仕様を示した「要求水準書」と呼ばれる書類や、審査方法、審査基準、サービス対価の支払方法、リスク分担の詳細、契約書(案)など、提案作成ならびに価格の確定に必要なすべての情報が含まれる。これに対して、民間事業者は、設計・建設・維持管理・運営にかかる事業実施計画書や事業収支計画、資金計画を作成し、入札価格とともに提出する。前節で述べたように、この点で価格が重視されかつ柔軟性がない要求であることが多いことが指摘されている。

⑤協定等の締結

事業者が選定されると、PFI 事業契約の契約手続きに入る。総合評価一般競争入札の場合は、契約条項の文言確認や明確化等のプロセスを経て調印へ進む。公募型プロポーザル方式の場合は、契約の変更や協議が可能であり、優先交渉権者との協議が整わない場合には、次点の応募者と契約交渉が行われる。PFI の事業契約の調印前には議会の承認手続きが必要である。

⑥事業の実施・監視

契約成立後、民間事業者は速やかに事業に着手する。事業のモニタリングの方法については、あらかじめ事業契約で規定されているか、契約交渉において決定される。モニタリングの基本は、まず民間事業者が自らの業務履行状況をチェックし、決められた提出頻度に応じて公共部門に報告し、それを公共部門が確認する。さらに公共部門は、抜き打ち立ち入り検査や利用者満足度調査、利用者からの苦情の数等によって、サービスの質をチェックする。

⑦事業の終了

契約満了日が到来すると、事業の終了手続きがとられる。原状回復の義務の有無や契約延長の可否、所有権の移転補償など終了時の鉄続きについては、あらかじめ契約で規定されているため、それに基づいて処理される。

実際に定められた法制度に基づいて官民連携を分析することで、責任や権限の所在を明確にしながら、取り組みを分析できる。しかし、本論文が明らかにしたい問いは、民間の技術力と経営能力を活かした公共サービスは、どのように生まれるのか、ということである。したがって、イノベーティブな官民連携という新しい取り組みのプロセスを分析したい。よって、既存の法律や制度に基づいて取り組みを分析するアプローチは適さないと考える。

(3)イノベーションの観点からのアプローチ

官民連携について、イノベーションの観点から分析する先行研究は、少ない。その中で、上山（2002）は、「政策連携」と題して、行政が強い主導権を持つ従来の連携とは異なる、ボトムアップ型の官民の連携の形を提案している。上山（2002）は本論文の問いに答える上で重要な示唆を持つ研究であると考え、参考にしたい。本項では、①「政策連携」とは何か②「政策連携」のプロセス③本理論の考察、の3つに分けて、上山（2002）をまとめたい。

①「政策連携」とは何か

上山（2002）によれば、「政策連携」とは、社会問題の発生に際し、政府とそれ以外の主体が共同で工夫し、今までにない問題解決を成し遂げる過程であるとしている。さらに、「政策連携」は、イノベーションを産み出すための連携であり、すでに行政機関が手掛けている執行業務の民間への委託やアウトソーシング、あるいはPFIなどは含まず、新たな「社会問題」に対して複数の団体や個人がイノベーティブな解決策を追求することであるとしている（上山2002、4,5 ページ）。

②政策連携の4つの段階

上山（2002）は、i）社会問題の認識 ii）当事者による問題提起 iii）関係者の連携と参画 iv）実行・イノベーション 4つの段階に分けて、「政策連携」のプロセスを述べている（上山2002、3,4 ページ）。以下では、その各段階の要点を簡潔にまとめる。

i）社会問題の認識

政策連携は、きわめて具体的な社会問題（大震災の発生、医療保険制度の破たん、ごみ処理場の建設問題等）に端を発する。したがって、政策連携は、ある「機関」が他の「機関」と協力し合うが否かという機関の行動様式に沿って考えるべきものではないと上山（2002）は強調している。主役は、あくまで「社会問題」であり、そのまわりに従属的に発生するプロセスが政策連携である。

ii）当事者による問題提起

上山（2002）は、問題の当事者が重要であると指摘している。政策連携のスキームで解決するためには、まず問題の当事者が問題提起を行う必要がある。これまで、社会問題を全て政府に任せていても、政府はリスクを取らない。したがってイノベーションは生まれない。政策連携では、社会問題の当事者こそを課題解決の最大の当事者に転換する。ここにイノベーションの鍵と「連携」の重要な点があると言及している。

iii) 関係者の連携と参画

次に、その問題提起に対応して、各方面で専門知識を持つ関係者（行政マン、企業経営者、NPO 関係者、社会運動家、弁護士、コンサルタント、政治家等）が参画する必要がある。これらの人の力を借りて、課題解決のスキームづくりが進む。またその人の力を活かすために、戦略的な体制づくりやマネジメントが必要になる。そこで正式な検討機関をつくる。具体的には、地元の有力 NPO 主催の研究会や、役所に委員会を立ち上げてもらう等の方法で、組織の位置付け、資金や権威を得る。

iv) 実行・イノベーション

異質な個人の掛け合わせによって、従来の枠組みでは解けなかった問題を、一気に解決するイノベティブなアイデアが生まれる。ここで、まずイノベティブなアイデアが生まれるためには、オープンな議論と利害関係者や問題当事者だけではない、問題の周辺の人材も必要である。

③本理論の考察

上山（2002）が示す重要な示唆は以下 2 点であるとする。まず、問題当事者である市民や民間事業者の問題提起から始まるという点である。どのような公共サービスが必要なのかという課題の設定に、行政だけでなく市民や民間事業者を巻き込むことが重要であるとする視点は新しい。次に、政府・企業・NPO が役割分担を越えて協働する点である。単なる役割や権限の委譲、外注やアウトソーシングではなく、複数の主体が協働することを述べていることである。その協働からイノベティブな解決策が生まれることにも言及している。以上の 2 点は、官民が互いのノウハウを活かし合うイノベティブな官民連携を分析する本研究に応用できる点である。本論文で現在の PPP の課題として、行政の権限が強く、民間のノウハウが活かされていないという点を挙げたが、その点を解決する上で、有効な示唆を持つ先行研究と言える。

一方で、本理論において留意すべき点もある。確かに上山（2002）は、官と民がイノベティブに連携することの重要性は明らかにしている。しかし、行政や民間企業等が具体的にどのように連携を行い、イノベーションを起こすの

かについては言及されていない。そのプロセスが曖昧であり、本研究をそのまま分析の枠組みとして使用することは難しい。そこで次節では、ソーシャル・イノベーションの議論を応用し、イノベティブな官民連携の概念をより具体的に発展させたい。

第3節 マルチ・ステイクホルダーの協働から見る官民連携

(1) マルチ・ステイクホルダー・プロセス

前節では、PPP を分析する枠組みを検討した。そして、上山（2002）を元に、イノベティブな官民連携を分析するための示唆を得た。本節ではそこからさらに発展させて、どのように官民が連携することで、イノベティブなサービスを創出できるのかという点をより具体的にしていきたい。

本論文では、その点を具体的にする上で、谷本他（2013）のソーシャル・イノベーションの先行研究を応用したい。その理由は、「マルチ・ステイクホルダー・プロセス」という概念がキーとなっていることである。谷本他（2013）によれば、「マルチ・ステイクホルダー・プロセス」とは、イノベーションの創出という現象を捉える上で、単一の主体に焦点を当てるのではなく、当該社会問題に関わる複数のステイクホルダーの関係に注目し、そこから新しいアイデアや仕組みが創造されるプロセスを見る視点である。上山（2002）は、異質な個人の掛け合わせによって、従来の枠組みでは解けなかった問題を、解決するイノベティブなアイデアが生まれると述べている。したがって、上山（2002）の「政策連携」として掲げるイノベティブな官民連携を深める上で、谷本他（2013）は応用できると考える。本論文の問題提起は、イノベティブな官民連携が起こる要因を明らかにすることである。そのためには、事例研究をする上で、官民がどのように協働し、影響し合うことで、互いのノウハウを活かし合っているかを分析することが重要である。したがって、様々なステイクホルダーとの関係に焦点を当てながら、イノベーションがどのように創出されるのかを検討している谷本他（2013）を、事例を分析するための視点としたい。

(2) ソーシャル・イノベーション創出のプロセス

それでは以下では、主に谷本他（2013）を参考に、様々なステイクホルダーが協働し、イノベティブなサービスを創出するプロセスを見ていきたい。

谷本他（2013）は、ソーシャル・イノベーションを大きく二つの段階に分けている。イノベーションが生まれる創出と、そのイノベーションが支持され広がる普及の段階の二つである。その二つの段階はそれぞれ2つのフェーズに分けられる。①社会課題の認知（フェーズⅠ）、②ソーシャル・ビジネスの開発

(フェーズⅡ)、③市場社会からの支持(フェーズⅢ)、④ソーシャル・イノベーションの普及(フェーズⅣ)である。①②はソーシャル・イノベーションの創出プロセスで、③④普及プロセスに当てはまる。

①社会課題の認知(フェーズⅠ)においては、誰が、どのような社会的課題やニーズを、どのように認知するのか、という点が重要である。谷本他(2013)では、「イノベーションは誰によって創出されるのか」という問いに対して、「イノベーションの担い手としての企業家」と「企業家とステイクホルダー」という2点から説明している。企業家は、イノベーションの中心であり、ローカル/グローバルな社会的課題に気づき、その解決に取り組んでいることが多い。加えて、企業家とステイクホルダーという視点から、イノベーションの創出を捉えることも重要であり、そのステイクホルダーを「組織内ステイクホルダー」と「外部ステイクホルダー」に分けている。谷本他(2013)は、複数の主体が異なった知識、ニーズや経験、様々なネットワークを持ち寄り、新しい知識が創造され、イノベーションが生み出されていくと指摘している。加えて、強い紐帯はソーシャル・キャピタルを高め、成文化されていない知識の移転や知識創造が進む一方で、外部とのコミュニケーションが疎外され外部情報の流れが滞る傾向があり、組織の閉鎖性と中心性が低い場合には、ネットワーク内の集合的なベネフィットを高めるとしている(谷本他 2013、64 ページ)。

②ソーシャル・ビジネスの開発(フェーズⅡ)は、新しい仕組みやサービス、または新しいビジネスモデルを生み出していくプロセスである。それは新しい知識を創造するプロセスとも言える。ソーシャル・アントレプレナーが様々なステイクホルダーと、どのように出会い、関わりながら、イノベーションを生み出したのかを分析する。

③市場社会からの支持(フェーズⅢ)は、新しく創出されたソーシャル・イノベーションが市場社会においてどのように受け入れられるのかがポイントとなるフェーズである。④ソーシャル・イノベーションの普及(フェーズⅣ)は、ビジネスモデルの普及とステイクホルダーの変化がポイントとなるフェーズである。ソーシャル・イノベーションが結果的にどのような社会的変革を起こし、帰結するのかを分析する。

本論文は、官と民のイノベティブな連携がどのように実現するかを明らかにしたい。そのヒントを得るため、今回はソーシャル・イノベーションの創出の段階に注目する。谷本他(2013)によれば、創出プロセスにおいて重要な概念は、知識創造と資源動員の二つのプロセスであるとしている。前者は、課題の認知からアイデアが生まれるフェーズであり、後者は実行に際して様々な資源を動員するフェーズである。

知識創造とは、様々なステイクホルダーが、異なる価値観や問題解決のアプローチを統合させ、そこで起こる摩擦が、新たな知識を生み出すとする考えである。その摩擦は、企業家を中心として、内部・外部のステイクホルダーとのコミュニケーションによって起こる。谷本他（2013）は、そのような組織の内部と外部をつなぎ知識を創造する場が重要であるとしている。さらに、単に場さえ存在すればイノベーションが創出されるわけではなく、企業家のリーダーシップ、専門家による推進・支援、参加者の積極的なコラボレーションが必要であるとしている。したがって、異なるステイクホルダーが、どのような思いと役割を持って、その場に関わったかを見ることが重要である。

次の段階として、重要な概念は資源動員である。これは、知識創造が起こってそれをビジネス化する段階と言える。その際に重要なことは、ステイクホルダーからの支持や資源を獲得することである。谷本他（2013）では、技術や資金等の資源を獲得することと同時に、ステイクホルダーから正統性を得ることが重要であるとしている。正統性はステイクホルダーの支持と言い換えられる。正統性を、谷本他(2013)では Suchman(1995) を引用し、「ある主体の行為が、社会的に構成された規範、価値、信念、定義の体系の中で、望ましい、正しい、ふさわしいと一般に認知されること」としている（谷本 2013、73 ページ）。またその正統性は、ステイクホルダーの利己的な評価に基礎づけられた妥当性を意味する実践的正統性、規範や信念などの道義的正統性、信頼や支援といった認知的正統性の三つのタイプに整理される。ソーシャル・イノベーションを考える場合には、経済的な基準に基づいた正統性獲得のみならず、多様な評価軸による正統性を確保する必要があるとまとめられている。

次章では、実際に問題提起を明らかにするため、事例研究を行う。本章におけるソーシャル・イノベーションの議論を事例分析の視点として用いながら、分析を行っていききたい。

¹内閣府 民間資金等活用事業推進室（PPP/PFI 推進室）による「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」を参照した。

²一般社団法人日本建設業団体連合会 総合企画委員会 PFI 専門部会(2004)「PFI 事業の促進・定着に向けて（提言）」を参照した。

³国土交通省 総合政策局（2017）「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務 報告書」を参照した。

第4章 イノベーティブな官民連携の創出

第1節 事例分析の手順とフレームワーク

(1)事例分析の目的

前章では、日本の官民連携における課題と、その解決のためには、互いのノウハウを活かし合うようなイノベーティブな取り組みが求められていることを明らかにした。また、イノベーティブな官民連携を分析するにあたって、従来の先行研究の視点ではなく、谷本他（2013）よりマルチ・ステイクホルダー・プロセスの議論を参考にすることを述べた。

では、PPPにおいて、民間の技術力と経営能力を活かしたイノベーティブな公共サービスは、どのように生まれるのか。その取り組みの中で、行政はどのような役割を果たすのか。これらの問いを、実際の事例を元に明らかにする。

(2)事例の分析手順

以下は本研究における分析手順である。問題提起を、以下のRQ（リサーチクエスチョン）に分解して、明らかにしていきたい。RQは、谷本他（2013）における、ソーシャル・イノベーションの創出のプロセスを参考に作成した。

問題提起

「PPPにおいて、民間の技術力と経営能力を活かしたイノベーティブな公共サービスは、どのように生まれるのか？その取り組みの中で、行政はどのような役割を果たすのか？」

・RQ1（連携の発案・スタート）

なぜ民間事業者は、行政に対してアイデアを提供し連携を求めるのか。行政はどのように民間事業者の発案を促す仕組みをつくっているのか。

・RQ2（アイデアを創るフェーズ）

どのように互いの行動様式の理解と目的の共有を行い、知識を創造しているのか。

・RQ3（アイデアを事業化するフェーズ①）

事業化するために、行政はどのように正統性を獲得するのか。

・RQ4（アイデアを事業化するフェーズ②）

行政と民間事業者はそれぞれ どのような資源を動員するのか。

次に、それぞれのRQが何を明らかにする問いなのかを詳しく見ていきたい。

①RQ1（連携の発案・スタート）

なぜ民間事業者は、民間事業者に対してアイデアを提供し、連携を求めるのか？
行政が民間の提案を促すために行う工夫や仕組みとは何か？

前節で、谷本他（2013）を引用し、ソーシャル・イノベーションが起きる上で、企業家と内部ステイクホルダーと外部ステイクホルダーの協働が重要であることを述べた。

本事例研究においては、民間事業者が行政に、公共サービスのアイデアの提案や発案の段階から関わっていくような取り組みを分析する。したがって、上記の理論で言えば、行政にアイデアを提案する民間事業者が「企業家」であり、行政は「外部ステイクホルダー」と言えるのではないか。では、なぜ民間事業者は、他の企業や NPO、または他の自治体といった戦略的提携先がある中で、行政との連携を求めるのだろうか。また、行政に対して民間がアイデアを提案する PFI の制度は元々存在し、不可能であるわけではない。しかし、第 3 章で示したように、民間からの発案を受け付ける制度はあるが、機能していない現状がある。そこで、なぜ行政に対する民間のアイデアの提案が成功する自治体とそうでない自治体があるのか。民間からの提案を積極的に受ける自治体には、何か工夫や特別な仕組みがあるのか。民間事業者に対するインタビューと、自治体へのインタビューを元に探りたい。

②RQ2（アイデアを創るフェーズ）

どのように互いの行動様式の理解と目的の共有を行い、知識を創造しているのか

谷本他（2013）によれば、ソーシャル・イノベーションの創出のプロセスは、知識創造と資源動員の二つのプロセスから成るとしている。前者は、課題の認知からアイデアの生成局面であり、後者は実行に際して様々な資源を動員する局面である。

一つ目の知識創造の段階において、重要なことは、創造的摩擦とそれが起こるコミュニティの存在である。RQ2 では、その知識の創造に注目したい。谷本（2013）では、知識の創造のためには、単なる多様性の存在だけではなく、認知スタイルやマインドセットの相違を統合するための創造的摩擦が重要であると述べている。

本研究に当てはめれば、単純に行政と民間事業者が関わることで、イノベティブな公共サービスのアイデアが生まれるわけではない。官民互いの大きく異なる認知スタイルをすり合わせる必要があると言える。では具体的に、その

互いの行動様式の相互理解はどのように行われたのか。官民双方のインタビューを通じて明らかにしたい。

③RQ3（アイデアを事業化するフェーズ①）

アイデアを事業化するために、行政はどのように正統性を獲得するのか。

谷本他(2013)によれば、第2のフェーズはビジネス化であり、ビジネス化のフェーズで重要なことは、ステイクホルダーの支持や資源の獲得であるとしている。RQ3では、ステイクホルダーからの支持の獲得に焦点を当てる。

行政は、公平性・中立性・透明性を求められる性格上、正統性の獲得は重要になる。特に、民間からの提案を受けてパートナーシップを組む際に、非公募で行う妥当性を示さなければ、市民と他の民間事業者からの正統性を獲得できない。単に、財政の効率化に繋がるというだけでは、ステイクホルダーからの支持を得られないだろう。では、行政はイノベーティブな公共サービスを行う際に、どのように正統性を獲得するのだろうか。それについて分析を行いたい。

④RQ4（アイデアを事業化するフェーズ②）

行政と民間事業者はそれぞれどのような資源を動員するのか

最後にRQ4では、資源の獲得に注目する。事業化を行うためには、ステイクホルダーから資源が動員されなければならない。では、行政と民間事業者はそれぞれどのような資源を動員するのだろうか。民間事業者が提供する資源としては、主にその企業しか持ちえない技術やアイデアであると推測される。一方で、自治体は、民間事業者に対して何を提供するのだろうか。その提供する資源を通じて、このようなイノベーティブな官民連携における行政の役割も明らかにできると考える。

第2節 横浜市とNTTドコモの連携

(1)事例概要

本論文では、横浜市政策局共創推進室（以後、共創推進室とする。）の取り組みを分析する。横浜市では、「民の力が存分に発揮される都市ヨコハマ」を基本理念に掲げ、官民連携が推進されている。その横浜市の中で、共創推進室は、横浜市役所内の現場局と連携を行う民間事業者をつなぐ窓口となる部署として機能している。共創推進室は、「一歩進んだ公民連携」を「共創」と呼び、「社会的課題の解決を目指し、民間事業者と行政の対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値を創出すること」と定めて、官民連

携を推進している。共創推進室は、「共創」が特に従来の官民連携と異なる点として、①企業を中心とした民間事業者を主な対象としていること ②ビジネス活動を通じて、サービス向上や地域の活性化につなげていくこと ③ゼロから議論を積み重ね、イノベーションを引き出し、新たな価値を創造していくこと、の3つの点を掲げている¹。

その共創推進室が取り組む事業の中で、本論文では特に、横浜市とNTTドコモが連携して行った、AIを活用したごみ分別案内サービスを扱う。このサービスは、NTTドコモと、横浜市の共創推進室と資源循環局が共同で開発したものである。「イーオのごみ分別案内」と呼ばれ、ごみの出し方を、「イーオ」と呼ばれる横浜市の環境マスコットキャラクターが対話・チャット形式で案内する。従来の検索型だったサービスが、システムチャット形式に再構成された。コミュニケーション型でのやりとりで、複雑なごみの捨て方も瞬時に表示される。また、マメ知識やユーモラスなやりとりも備えられており、より若年層にも親しみやすい設計になっている。このサービスは、NTTドコモが持つAI（人工知能）技術と、横浜市が持つ約20,000語のごみ分別の検索データが活用されている。誤った分別を減らす効果はもちろん、ごみ分別の問い合わせ対応の労力を減少する効果や、検索に不慣れなユーザーやスマートフォンを使ったコミュニケーションに慣れた若年層にも興味を持ってもらう効果が期待されている。平成30年末までで本格的な実証実験を終え、同年4月から導入されている。

左：図表4-1 右：図表4-2 「イーオごみ分別案内」のチャット画面



出所：図表 4-1, 2 とともに、横浜市資源循環局 HP より

(2)事例選定理由

本論文で、この横浜市共創推進室の事例を取り上げる理由は以下の 2 点である。

①民間からの提案を積極的に受け付けている点

まず一点目として、PFI 制度による民間事業者の提案が進まない中で、民間からの発案を積極的に活用している点である。横浜市共創推進室では、「共創フロント」「共創フォーラム」といった取り組みを実施している。「共創フロント」とは、詳細は(4)事例分析で後述するが、官民連携の窓口となっており、民間事業者からの提案を受け付ける窓口である。「共創フォーラム」とは、学者や市内・市外の企業や NPO、公民連携に携わる学識者、市の職員などが、行政課題について議論を重ね、個別プロジェクトの創出につなげる官民の交流の場である。このように、多様なステークホルダーとの対話を重視し、民間からの提案を受け付けている。このような取り組みは、民間事業者がサービスの発案から参加するような事例を分析したいという点に合致すると考えた。

②「イノベーション」を志向している

横浜市共創推進室では、「共創」の特徴の 1 つとして、ゼロから議論を積み重ね、イノベーションを引き出し、新たな価値を創造していくことを掲げている。PPP について、リスクの分担や効率性の議論が多く、民間事業者のアイデアやノウハウを活かす方法まで述べた先行研究が少ないことは前章で指摘した。横浜市は、対等なパートナーシップに基づき、効果的に民間のノウハウを活かすことを掲げている。このような事例を分析し、その特徴やイノベティブな連携が成功する要因を探ることで、理論的な示唆を導けるのではないかと考えた。

同様に PPP に積極的な自治体は他にないわけではない。しかし、今回事例として重視したい上記①②の両方を方針として掲げているわけではない。また、横浜市は、平成 20 年から取り組みを実施している²。加えて、平成 20 年～29 年で延べ 311 件の民間の提案の実現を記録している³。実績を見ても、横浜市が官民連携を推進する自治体であることは明らかである。よって、以上の①と②の点から、横浜市政策局共創推進室の取り組みを、官民連携における先進事例として選定する。

(3)調査手法

事例の調査にあたっては、横浜市政策局等のウェブサイト、雑誌記事などの公開情報に加えて、対面でのインタビューを行った。インタビュー対象は、民間事業者である NTT ドコモ、民間事業者の窓口である横浜市政策局、現場局である横浜市資源循環局の三者である。

①横浜市へのインタビュー

i) 調査日時：2018 年 8 月 28 日（火）14:00～16:00

ii) 調査対象：

横浜市政策局 共創推進課 課長補佐（共創推進課担当係長） 河村昌美様

横浜市資源循環局 政策調整部 3R 推進課 宗像献様

横浜市資源循環局 政策調整部 3R 推進課 宮永祐輔様

iii) 調査場所：横浜市役所

iv) 質問項目

・連携の発案・スタート 横浜市はどのように民間事業者の発案を促す仕組みをつくっているのか。
・アイデアを創るフェーズ① どのように横浜市は互いの行動様式の理解と目的の共有を行い、アイデアを創造したのか。
・アイデアを事業化するフェーズ① 事業化するために、横浜市はどのように正統性を獲得したのか。
・アイデアを事業化するフェーズ② 横浜市と民間事業者はそれぞれどのような資源を動員したのか。

②NTT ドコモへのインタビュー

i) 調査日時：2018 年 10 月 3 日（水）14:00～15:00

ii) 調査対象

：株式会社NTTドコモ イノベーション統括部 企業連携担当 四ツ柳賢様

iii) 調査場所：NTT ドコモオフィス（山王パークタワー）

iv) 質問項目

・連携の発案・スタート

なぜ NTT ドコモは、横浜市共創推進室に対して連携を求めたのか。なぜ技術やアイデアの提案をするに至ったのか。

- ・アイデアを創るフェーズ

どのように NTT ドコモ様と横浜市様は互いの行動様式の理解と目的の共有を行い、アイデアを創造したのか。

- ・アイデアを事業化するフェーズ

NTT ドコモは事業化するにあたりどのような資源を動員したのか。

(4)事例分析

- ・ RQ1（連携の発案・スタート）

なぜ民間事業者は、民間事業者に対してアイデアを提供し、連携を求めるのか？
行政が民間の提案を促すために行う工夫や仕組みとは何か？

本プロジェクトは、NTT ドコモのイノベーション統括部が、横浜市共創推進室に連携を提案したことで始まった。同部署は、NTT ドコモが持つ技術を活用し、オープンイノベーションによって社会課題を解決することをビジョンとしている。業務内容は、技術イノベーションに係わる事業創出・戦略投資・企業連携である。その取り組みの中で、同部署は全国の約 10 の自治体に、自社の技術等を活用した連携事業を提案した。したがって、横浜市だけに狙いを絞り、連携を求めたわけではない。その提案を受け入れた自治体が、提案を行った約 10 の自治体の中で、神戸市と横浜市だけであった。

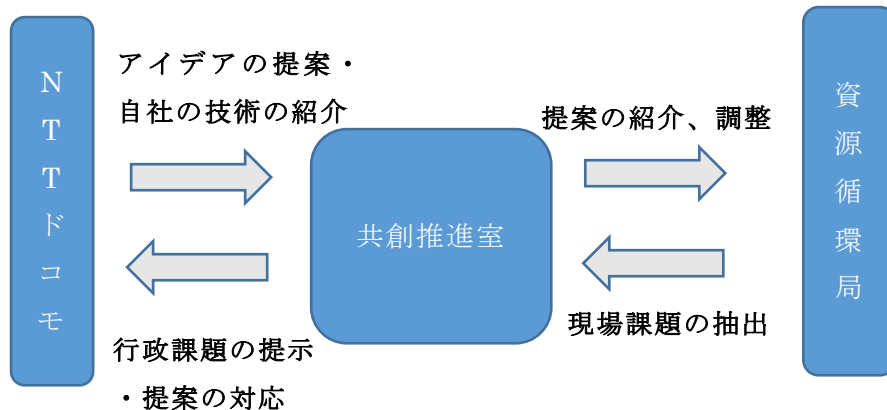
同部署が行った提案の内容は、横浜市が開示している行政課題に対して、NTT ドコモの技術がどのように貢献できるかというものであった。NTT ドコモは行政課題という横浜市のニーズを元に仮説を立て、それに基づいた解決策を 10 程度提案した。四ツ柳氏によれば、あまり具体的なサービスや技術の話をして相手にも響かないため、まず相手の興味やニーズを元に提案を行うことが重要であるという。筆者は、特別に NTT ドコモが共創推進室に行った提案資料の一部を見せていただいた。確かに、NTT ドコモの提案の中には、AI によるチャットボットの技術についてと、それをごみ分別に活かすことが、いくつかのアイデアの中の 1 つとして含まれていた。しかし、その技術についての詳細な記述はなく、横浜市の行政課題と NTT ドコモの技術を用いた貢献を大まかに説明するような内容であった。さらに、四ツ柳氏曰く、むしろメインに据えて提案した内容は、Bluetooth の BLE⁴という技術を活用したアイデアであり、チャットボットの技術は何個もあるアイデアのうちの 1 つでしかなかったという。つま

り具体性の高い、製品やサービスに関する話はこの段階ではしておらず、NTT ドコモの提案は、その技術が横浜市の行政課題にどのように活用できるかというアイデアレベルの提案であった。

その提案を受けた横浜市の担当部署が、政策局共創推進室である。本提案は、同局の「共創フロント」と呼ばれる窓口に寄せられた。この取り組みは、横浜市政策局の特徴的な取り組みの1つである。「共創フロント」とは、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相談・提案窓口である。共創推進室は、「共創フロント」の目的として、民間からの提案を待つだけでなく、市が抱える行政課題を提示し、提案を引き出すことであるとしている。「共創フロント」の特徴として、企業が行う提案のハードルを低くしているという点がある。具体的には、提案する際に厳密な企画書を必要としていないことや、提案のレベルを設定していないことが挙げられる。基本的に行政に対する提案は、行政が金額や機能といった条件を明確に定めた仕様書を書き上げ、それを民間に公募する。しかし、共創フロントでは、行政が税金の助成はしないことを条件に、民間のまだ形になっていない、官民連携のアイデアを受け付けている。実績としては、年間100件の提案を受け付けている。累積では700件にも及ぶ。

このように横浜市政策局が、NTT ドコモの官民連携の提案を受け入れたことから、本事業はスタートした。

図表 4 - 3 各主体の関係



出所：横浜市政策局共創推進室（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～」における、12 ページの図を参考に、筆者が作成

・ RQ 2（アイデアを創るフェーズ）

どのように行政と民間企業は互いの行動様式の理解と目的の共有を行い、知識を創造しているのか。

共創推進室の担当者は、NTT ドコモの提案を受けて、その技術を有効に活用できる部署をヒアリングし、検討を行った。AI によるチャットボットの技術をごみ問題に応用するというアイデアは、元々 NTT ドコモが提案した内容の 1 つとして含まれていた。チャットボットによるコミュニケーションの技術を活かす条件として、チャットボットは、市役所のコールセンターのように、対話の内容が広すぎるサービスにはまだ向かない。また、元々大きなデータが存在するものでなくては、AI が反応することができない。限られたテーマで、かつ大きなデータを元にして行う必要があった。そのような技術上の制約がある中で、共創推進室が話を持ち掛けたのが、資源循環局であった。

かねてから横浜市には、行政課題の 1 つとして、ごみの分別を、より気軽にわかりやすく市民に周知したいという課題があった。背景として、分別対象のごみに資源物が約 15% 混入しているという現状がある。燃えるごみの中に、本来ならば資源物として再利用できるごみが含まれてしまっているのである。また、市外からの転入者数が、年間約 14 万人いるという背景もある。それぞれ自治体によって、ごみの回収の仕方は異なる。人の入れ替わりが激しい状況で、どのようにごみの分別を周知していくかという課題を抱えていた。それまで資源循環局は、パンフレットの配布や、分別についての相談会の開催、駅前での啓発ティッシュの配布等を取り組みとして行ってきた。さらには、ミクシオナリー

という検索システムを作る取り組みや、アプリを開発するという施策も行ってきた。しかし、もう少し新しい取り組みはできないかと思いながら、循環局の職員だけでは IT のシステムに関する知識があまりなく、新しいアイデアが思い浮かばないという状況だったという。

そのような中で、横浜市共創推進室から資源循環局に、NTT ドコモのチャットボットの技術を、ごみの分別の問題に活かせるのではないかという提案が、持ち掛けられた。資源循環局はその打診を受けて、2017 年 9 月ごろに、NTT ドコモと直接対面した。その打ち合わせは、サービスの実行を確定させるという意味ではなく、まず提案を聞くというレベルでの対面だったという。NTT ドコモと共創推進室と資源循環局の三者で会議を行い、NTT ドコモのチャットボット等のノウハウを、資源循環局が管轄の領域で生かすことができないかについて、構想を練っていった。

連携の当初は、官と民で事業に対しての考え方に相違があった。具体的には、サービスの提供までのスピード感である。NTT ドコモは、2017 年 9 月の連携の開始から、半年後の 2018 年 3 月にサービスを実用化したいという思いがあった。宮永氏によれば、通常は行政において同様な規模のプロジェクトであれば、1～2 年をかけているという。その感覚の違いの根底にあるのは、公的機関として公益性を担保するという行政の考え方である。宮永氏によれば、行政は、それが本当に必要なサービスなのか、人手は足りるのかを考え、長期的に市民の利益になるかという点を特に考慮しなければならないという。特に、予算に関して、官と民で考え方の違いがはっきりと表れる。市役所内部では、次年度の予算がその前年の夏から決まり始める。そのため、早い段階で予算の制約が決まってしまう場合も多く、行政が譲歩できる部分が少ない。NTT ドコモの四ツ柳氏も、自治体の方と仕事をする際に、一番考え方が違う点はお金への考え方であると述べていた。この予算への考え方が示すように、横浜市と NTT ドコモの間に、事業に対して考え方の違いが、多少なりともあったのではないかと推察される。

このように、官民の互いの考えを相互に理解する必要があった中で、共創推進室が関わりながら、相当な回数の対話の機会があったという。宮永氏によれば、チャットボットを公共サービスに活かすことは前例がないことであり、最終的にサービスが出来上がるイメージを最初はもてなかったという。その中でも、資源循環局が課題点を指摘しながら、NTT ドコモがそれを改善していくというかたちで何度も対話を行ったそうである。逆に、NTT ドコモ側は、四ツ柳氏が自社のエンジニアと横浜市とをつなぐ窓口となって、横浜市の要望に応えていった。直接対面しての会議は、1 年に約 15 回、3～4 週間に一回のペースで

行われ、メールは1日1~2回のペースでやり取りがあった。相当な頻度で対話の機会があったと言える。

その対話の中で特に重視されていた1つとして、「目的の共有」が挙げられる。実際に共創推進室の河村氏から、官と民の連携において「目的・プレイヤー・リソースを揃える」ことが重要であるという言葉があった。そして、共創推進室は「共創の方針」という発表資料においても、「共創の原則」の1つとして、「目標共有の原則」を定めている。また、NTTドコモの四ツ柳氏は、インタビューにおいて、「相手のニーズを探る」ことが重要であると述べていた。このように、密な対話の中で、互いの目的をすり合わせる作業が行われていたと考えられる。

RQ1の中で、共創推進室の役割の一つに、専門部署と企業の間に入る仲介窓口としての役割があることを述べた。しかし、今回の事例では、比較的早期に、三者での会議から、NTTドコモと循環局の二者での会議に至ったそうである。共創推進室が、現場局と企業との間に立つ期間は決められておらず、ケースバイケースであるという。場合によっては、プロジェクトの始動から、サービスの提供に至るまで、共創推進室が間に入ることもある。河村氏は、境界線のない仕事、所管がまたがる仕事は、共創推進室がやりきる場合もあり、最初から現場局に企業との連携を投げる、最後まで関わる、途中で投げるなど様々であると述べていた。「あえてルールを決めない。ルールを決めると、それに役人は縛られてしまう。現実的で合理的な判断をすべきで、これらの案件は、一つ一つカスタマイズすべきである。思考停止しないようにすることが大切。そしてその現実的で合理的な判断のために対話が重要である」と指摘していた。

・RQ3（アイデアを事業化するフェーズ①）

事業化するために、横浜市はどのように正統性を獲得するのか。

横浜市は、官民連携事業において、民間の提案の独創性や事業スキームに応じて、公募によって事業者を選ぶか、非公募で行うかを判断している。今回のケースは、「パートナーシップ方式」と呼ばれており、非公募で行う方式である。この方式では、横浜市はNTTドコモに対して、金銭的な援助は行わない。したがってNTTドコモと連携を行うことに対して、横浜市民や外部の企業等に対して正統性を示すような取り組みは確認できなかった。非公募によって連携を行うことに対しては、他の民間事業者に対しても「公共フロント」を設けて、機会の均等を設けることで公平性を担保している。

また、横浜市役所内部においても、NTTドコモ事業と事業を行うことに反発はなかった。今回のケースでそのような内外からの反発がなかった要因として、

共創推進室の取り組みが、役所内で浸透しており、現場局と信頼関係が創られていたことであると考えられる。今回のケースではないが、共創推進室が設置された当初は、役所内でも、共創推進室の取り組みに対して反発があったそうである。現場局に、企業と連携して公共サービスを行う必要があるという認識が低かったことが原因である。政策局は、うまく民間事業者と現場局をつないで連携を取ることができなかった。しかし、現場局との対話や、少しずつ共創推進室の取り組みが成果を出すことで、次第に「共創」の取り組みが浸透し、市役所内での信頼関係がつけられた。

・RQ4 (アイデアを事業化するフェーズ②)

横浜市と民間事業者はそれぞれ どのような資源を動員するのか。

本事例において、横浜市が提供した資源は3つである。まずは、人的資源である。チャットボットのサービスを作る段階においては、横浜市は、NTT ドコモと資源循環局の橋渡しをする共創推進室のという人材と、ごみの分別に関する現場の専門知識がある資源循環局の人材を提供した。さらに、サービスを行う中では、市民からの問い合わせの対応やメディア等への対外的な対応も横浜市が担っていた。2点目は、横浜市が保有する公共のデータである。具体的には、本サービスの前進とも言える検索型案内サービスのミクシヨナリーの中に蓄積された、ごみの分別に関する2万語の履歴である。他には、HPのアクセスや閲覧の履歴等のデータを提供した。これらの膨大なデータが、チャットボットのサービスの質を高めるために利用された。3点目は、サービスを行う場所である。共につくったサービスを、横浜市のホームページに掲載し使ってもらえる場を提供した。どれだけ、素晴らしい技術によるサービスが実装できても、それを使ってもらえなければ意味がない。横浜市という人口372.5万人に訴求することが可能な場を、NTT ドコモに提供していたと考えられる。特に、このようなAIの技術は、たくさんの人に使ってもらうことで、そのサービスの制度が高まっていくという性質を持つ。したがって、多くの人にリーチする場の提供は、本サービスにおいてより重要な点であったと言える。

一方で、NTT ドコモが提供していた資源は2つある。1点目は人的資源や資金であり、もう1つはその技術とアイデアである。アイデアを形にする段階で、当初NTT ドコモが想定していたシステムではスペックが合わず、作り替えることを余儀なくされたそうである。横浜市が持つデータが膨大であったため、そこに対応することができなかった。そこで四ツ柳氏がNTT ドコモ側の技術者と横浜市との間に立ち、何度もシステムを構築するためのすり合わせを行った。最新の技術を提供したと同時に、かなりの開発費や人件費がかかっていると推

測できる。また、AIを用いたチャットボットの技術と、それをごみ問題にも生かせるのではないかというアイデアなくして、このサービスは生まれなかった。

このチャットロボットによるごみ分別のサービスは、横浜市とNTTドコモの互いの資源を活用したことで実装に至ったと言える。

今回のケースではないが、その他の事例において、行政側が動員する資源について、河村氏から聞くことができた。その資源は5つある。まず1点目は、権限である。横浜市と協働することで公益性が向上し、イベント等の許認可が取りやすくなる。2点目は、空間やスペースである。横浜市が管轄する観光スポット等を利用することが可能になる。3点目は、ネットワークである。例えば、教育機関や病院、福祉施設などの行政独自のネットワークを使用した実証実験やマーケティングが可能になる。4点目は、信頼性と安心感である。行政と連携することで市民等からの正統性を確認できる。5点目は、自治体との連携の実績である。それによって、国等への補助金の申請が容易になる。

以上のような資源が官と民が互いに提供した資源であると言える。

第3節 考察

(1)イノベティブな連携を成功させる要因

ここで、事例研究の結果より、イノベティブな官民連携が起きるために重要となる点、およびその連携に際して、行政がどのような役割を果たしているのかをまとめる。

①具体的ではないアイデアレベルから官と民で対話を始めること

谷本他（2013）では、複数の主体が異なった知識、ニーズや経験、様々なネットワークを持ち寄り、新しい知識が創造されることで、イノベーションが生み出されていくと述べている。つまり多様なステイクホルダーが連携して、アイデアを創っていくことが、ソーシャル・イノベーションが生まれる上で、重要であると言える。

今回の、チャットボットの仕組みをごみ分別に活かすというユニークなサービスは、NTTドコモと横浜市がアイデアの段階から協働を行ったことで生まれたものである。資源循環局側は、もう少し新しい取り組みはできないかという思いを抱えながらも、ITのシステムに関する知識が乏しく、新しいアイデアが思い浮かばないという状況だった。そのような中で、NTTドコモが、自社のチャットロボットという技術を横浜市に持ち掛けたことから、本サービスは生まれた。したがって本事例は、横浜市だけではアイデアの面でも技術の面でも、実現不可能だったサービスであり、今までのような官が明確な仕様書を定めて、それを最も安価に提供できる企業と手を組むという連携の仕方では、生まれな

かった。NTT ドコモの技術とアイデアの提供があつてこそ、生まれたものと言える。また、宗像氏は、ごみの画像を AI に認識させて、分別方法を案内することや、外国語にも対応させること、また、分別の仕方だけではなく分別の日にも案内していくことなどの可能性があるとして述べていた。そして、そのようなアイデアが可能かを最先端の技術を持つ企業の方に相談して、共に創っていきたいと意欲を示していた。このように、企業と行政がアイデアレベルでの段階から対話をするすることで、双方からより新しい施策が生まれ、より質の高いサービスになっていく可能性がある。

このような対話を生み出すために、NTT ドコモ側の積極的な提案とそれを受け入れる横浜市の体制があつたことが重要である。「共創フロント」という、企業の自由なアイデアを受け入れる窓口と、企業と現場局をつなぐ橋渡しの機能を持つ体制があつたことが重要である。また、その「共創フロント」が取り組みとして浸透しており、現場局と共創推進室との間で信頼関係が築かれていたことも、対話を成功させる要因として大きい。確かに、民間からの提案を全て肯定するわけではない。実際に、横浜市は民間からの提案を年間 100 件受けているが、事業化されるものは 3~4 割である。それを考えれば、民間が行政に提案するアイデアは玉石混交と言うこともできる。しかし、民間からの提案を受け付ける制度がなく、制度が機能していない自治体が多い現状において、横浜市の取り組みは示唆を持つと考える。このような取り組みの中で、成功や失敗の試行錯誤が繰り返されることで、民間の提案の質や行政の制度や意識の改善が図られていくのではないかと考える。

②行政側にも企業家精神が求められていること

ソーシャル・イノベーションの議論において、ソーシャル・アントレプレナーや社会的企業家は、重要な役割を持つとされている。ソーシャル・アントレプレナーは、今解決が求められている社会的課題に取り組み、新しいビジネスモデルを提案し実行する社会変革の担い手と定義される（谷本編 2006、26 ページ）。また、ソーシャル・イノベーションにおいて企業家は、内部・外部のステイクホルダーとのコミュニケーションを仲介し、さらに異質性と同質性を統合してイノベーションを生み出すコーディネーターとしての役割を持つ（谷本 2013、64 ページ）。

先行研究を踏まえた仮説では、社会的企業家が連携を求め、企業家がステイクホルダーを巻き込みながら、イノベーションを起こしていくのではないかと考えていた。今回の事例で言えば、NTT ドコモがその企業家であり、横浜市は企業家に様々な資源を動員する外部ステイクホルダーという認識であつた。し

かし、インタビューを通して、行政も社会的企業家としての役割を担っていることが明らかになった。共創推進室は、NTT ドコモの技術の活かし方を模索し、現場局である資源循環局に提案した。現場の課題の解決と、民間の技術・アイデアを両立させる役割を担っていた。また、資源循環局と NTT ドコモをつなぐ調整役として機能していた。これは、異質性を持つ民間事業者の考え方と、同質性を持つ公共の現場局の考え方を統合させる役割を担っていたと言える。そして、現場局である資源循環局の宮永氏や宗像氏が、公共サービスを民間と連携して行うことの重要性を認識し、NTT ドコモとの積極的な対話によってサービスを実装していく過程が見られた。NTT ドコモの四ツ柳氏は、資源循環局側が柔軟な考えを持っていたからこそ、このサービスが実現したという旨をインタビューで述べていた。これは、現場局が、常識に囚われずに新しい仕組みを作っていくマインドを持っていたと言える。

このように、行政側も企業家としての役割を果たしていると考えられる。民間の人材だけではなく行政にも、その社会的企業家としての役割やソーシャル・アントレプレナーシップが求められていると考える。

③行政が企業の実験の場として機能する可能性があること

谷本他（2013）では知識創造のフェーズにおいて、その創造的摩擦が起きる「場」が重要であるとしている。その場を「イノベーション・コミュニティ」あるいは「実践コミュニティ」としている（71 ページ）。

また、谷本（2006）によれば、ソーシャル・イノベーションを創発させていく地域でのまとまりを「ソーシャル・イノベーション・クラスター」としている。ソーシャル・イノベーション・クラスターとは、社会的企業、中間支援組織、資金提供機関、大学・研究機関などが地理的に集中し、これらが協力的かつ競争的な関係を構築することにより、多様な社会的課題への新しい解決方法や新しい社会的価値が生み出され、新しい社会的事業が形成されるような組織の集積状態をいう。この SI クラスターは特定の地域が核となり形成されるものであるが、基本的にオープンな場であり、そこに多様な人間が出入りすることで、ソーシャル・イノベーションが地理的な制約性を超えて広がりを見せていくとしている（谷本 2006、37 ページ）。

今回のケースでは、NTT ドコモがその自社の技術やアイデアを持ち寄り、一方の行政も様々なリソースを提供した。その結果、NTT ドコモと横浜市の互いの資源を活用した本サービスが完成した。さらに NTT ドコモは、横浜市の協力を経て実用化させたそのサービスを、墨田区で展開することを決めている。四ツ柳氏によれば、墨田区だけでなく他の地域でもこのようなサービスを展開す

る予定であるという。自治体という「場」を通じて、企業が自社の技術を活用して行政課題を解決する方法を模索し、それを実用化させている。なおかつ、その実用化されたサービスを普及させている取り組みも見られる。行政は、企業の実験の場として機能していると言える。

このように、行政はソーシャル・イノベーションを行うための実験の場であり、ソーシャル・イノベーション・クラスターの形成に大きく影響しているのではないか。確かに、今回のケースでは、横浜市と NTT ドコモとの連携に留まり、その他のステイクホルダーが関わっていないため、多様なステイクホルダーが関わっているとは言いにくい。ソーシャル・イノベーション・クラスターの特徴は、①領域を超えた関係性、②オープンアクセス（クラスター内外の主体との相互関係性）、③コミュニティにおける制度や規範の変化、④動態的な変化である（谷本 2013、25 ページ）。今回の事例分析を通して、これらの特徴の全てが確認できたわけではない。したがって、この横浜市のケースを見て、横浜市政策局を一体としたソーシャル・イノベーション・クラスターが形成されていたとは一概には言えない。しかし、横浜市の民間事業者を巻き込んだオープンな連携の取り組みは、従来にない取り組みであり、より多くのステイクホルダーを巻き込むことで、ソーシャル・イノベーション・クラスターの形成に貢献できるのではないか。これからの、行政の役割が変わっていくきっかけとして、横浜市共創推進室の取り組みは示唆を持つのではないかと考える。

(2)イノベティブな連携の普及に向けた課題

①民間のアイデアを活かすための制度の整備

従来の官民連携の方法では民間のアイデアや創意工夫は除外されてしまう。柔軟な発想を取り入れるための制度の整備が必要である。

まず、民間のアイデアや技術の提案を広く受け付ける窓口が必要である。インタビューを通して、民間企業からの提案を受け入れる体制がない自治体が多いことや、大きい自治体になるほど現場局が縦割りに配置されており、俯瞰的に自治体を見られる部署がないことが現状として分かった。企業にとっては、どこに提案すればよいか分からない、また提案しても上手く連携に結び付かないという現状があるのではないか。この点に関しては、国土交通省によるアンケート結果からも同様の点を指摘することができる。平成 28 年度に 1783 団体に向けて行った調査では、49%の団体が「PPP/PFI 推進の担当部署は決まっていない。」と回答している⁵。また、本事例においても、NTT ドコモが、10 以上の自治体に提案を行ったが、横浜市と神戸市の 2 つの自治体にしか提案を受

け入れられなかったことから、民間事業者の提案が受け入れられることが少ないことが分かる。

次に、そのアイデアを受けた窓口の部署が、様々な現場の部署と連携を構築していることも重要な点である。現場局の課題と企業側のニーズをつなげるコーディネーターとしての役割が求められている。そのためには、窓口となる部署の人物に、様々な部署の課題を把握している大局観や企業と役所のニーズをつなげる柔軟な発想を持った人物が必要である。また、窓口となる部署が、その他の部署と信頼関係を築いていることも重要な点である。

② 枠に囚われない行政側の意識改革

制度の整備と同時に、行政側の一人ひとりが意識を変えていくことが必要である。インタビューを行った横浜市の河村氏・宮永氏・宗像氏の3人が同様の課題を指摘していたため、ここで引用したい。河村氏は、「行政が「公」を作っているという認識ではなく、全員が「公」を創っていかなければならないという意識でなければならない。そして、行政が、何十年前の法律や前例に縛られるのではなく、仕組みや枠組みを作り替えていく発想を持っていかなければ、イノベーティブな官と民の連携を普及させることはできない。」と述べている。宗像氏は「役所は固く、機密データ等を抱えている場所ではあるが、今後は抱えているデータなどをオープンにしていく。そのデータを民間と共に活かしていく姿勢と仕組みが必要である。一方でセキュリティ面も確保していくべきである。」と指摘している。宮永氏は、「行政の役割は幅広くなっている。そうするとコストも当然にかかる。公共サービスを企業や市民といっしょにやっていると行政は立ち行かない。行政は旗振り役になるのではなく、協働しながらいっしょに進んでいかなければいけない。」と答えている。以上の三者が指摘するように、現状の役割からの変化と枠組みに囚われない柔軟な思考が求められている。

政策局の河村氏は、共創推進室ができて当初は、役所内で「共創」の取り組みを浸透させることに苦労したと述べていた。今回のケースでは、横浜市において、目の前の行政課題だけにとらわれず、連携に積極的な風土が現場局にまで形成されていた点が、連携がスムーズに進んだ原因でもある。行政側の一人ひとりの意識を変え、行政全体で風土を醸成していくことが、①で述べた制度の整備と共に、改革の両輪となるべきであると考ええる。

これらの2つの課題を解決する取り組みとして、民間の人材の登用や、行政の人材を民間に送る等の試みがなされている。また、横浜市政策局の取り組み

を取り入れようとする自治体も多くある。今後もそのような取り組みが継続していくことが必要であると考える。

¹横浜市政策局共創推進室（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～」を参照した。

² 脚注 1 に同じ。

³横浜市政策局共創推進室 HP より、「共創フロント実現事例一覧（20～29 年度）」を参照した。

⁴近距離無線規格の「Bluetooth」の仕様を策定する団体、Bluetooth SIG, Inc. によって策定されている新しい規格。消費電力を低減した通信が可能である Bluetooth® Low Energy の略。（NTT ドコモ HP より。）

⁵国土交通省 総合政策局 官民連携政策課（2008）「PPP/PFI の推進について」より引用

第5章 官民が共に公共サービスを創るために

第1節 イノベーティブな官民連携の創出

本章は、本論文の結論とする。まず本節で、全体の章のポイントを確認した上で、問題提起に対する答えを提示したい。次節では、本論文で明らかにしきれなかった点や分析方法の限界等の課題点に触れる。

それでは、まず本論文の流れを振り返る。まず第1章では、本論文の問題意識を示した。現在、公共サービスの需要の多様化や深刻な財政赤字に対して、国は対応を迫られている。そのような状況において、行政が一元的に公共サービスの提供を担うことには限界がある。官と民が連携する必要がある、行政の役割に変化が求められている。ここで、筆者は大きな問いを設定した。具体的に官と民はどのように連携していく必要があるのか。その連携の中で行政に求められる役割とは何かという問いである。第2章・第3章では、先行研究を元に、以上の問いをより具体的な問題提起に発展させていく。

次に、第2章では、そもそも官民連携とは何か、どのように発展してきたかを示した。背景として、1980年代には、「小さな政府化」による民営化の進展があった。90年代には、財政削減を主に目的として民営化の概念が拡張され、官と民でリスクや役割を分担していこうとするPPPの流れに発展した。その流れを踏まえて、本論文におけるPPP/官民連携の定義を定めた。広義だが、「行政の効果的な運営と財政の効率化のために、行政と民間が互いのノウハウや経営能力を活用し協働すること」とした。日本においても、世界と比べて遅れているが、官民連携の動きは進んできている。しかし、取り組みに地域差がある等の現状が見られた。

第3章では、まず官民連携の課題点を、先行研究を元に明らかにした。多くの先行研究が、連携において民間のノウハウや創意工夫を活かすことができていないことを指摘していた。既存の事業をどれだけ安価に民間に委託できるかといった効率性の議論に終始し、民間のアイデアや技術を活用しながらどれだけ効果的な公共サービスを創れるかという議論は少なかった。よって、現在求められる官民連携とは、単なる役割とリスクの分担に留まらず、官と民が互いのノウハウを活かし合うようなイノベーティブな連携であると考えた。そこから、問いをより具体的に「民間の技術力と経営能力を活かしたイノベーティブな公共サービスは、どのように生まれるのか？その取り組みの中で、行政はどのような役割を果たすのか？」と定め、事例研究によって明らかにする問題提起として定めた。次に、その問題提起を事例研究で明らかにするために、分析の枠組みを検討した。PPPにおいて、経済学や法学的なアプローチから、その取り組みを分析することが多い。しかし、官民が互いのノウハウを活かしあ

協働のプロセスを分析するには、従来の先行研究には限界があった。そこで、上山（2002）が指摘した「政策連携」をヒントにイノベーティブな官民連携という着想を得た。そこから、谷本他（2013）のソーシャル・イノベーションの先行研究を、イノベーティブな官民連携を分析する理論的枠組みとして応用した。谷本他（2013）が用いるマルチ・ステイクホルダー・プロセスという分析枠組みは、多様なステイクホルダーが協働する関係性を分析するものである。そこで、本論文における官民のイノベーティブな協働のあり方を分析することに適していると考え、谷本他（2013）のソーシャル・イノベーションの創出のプロセスを示した。

第4章では、そのフレームワークを元に、事例研究を行った。分析対象は、横浜市政策局共創推進室の取り組みであった。横浜市は、政策局共創推進室を中心として、官民連携の実績が豊富にある。そして、民間事業者の創意工夫を活かし、イノベーションを志向している点から、事例として選定した。具体的には、横浜市資源循環局とNTTドコモが提携した、「イーオのごみ分別案内」と呼ばれる、AIを活用したごみ分別案内サービスを分析した。方法としては、現場局である資源循環局、連携の窓口となった政策局共創推進室、そしてNTTドコモイノベーション統括部の3者にインタビューを行った。

分析の結果を本論文の問題提起に答える形でまとめた。問題提起は「民間の技術力と経営能力を活かしたイノベーティブな公共サービスは、どのように生まれるのか？その取り組みの中で、行政はどのような役割を果たすのか？」である。その問いに対して、事例研究から得られた答えは3つあった。まず1つ目は、具体的ではないアイデアレベルから官と民で対話を行っていくことでイノベーティブな公共サービスは生まれるということである。事業の目的、つまり何の課題をそもそも解決したいのかから対話を行い、互いの創意工夫を最大限発揮することが重要である。対話によって互いの価値観をすり合わせることで、行政だけでは浮かばないアイデアが生まれる。2つ目は、行政側も企業家精神を持って事業に関わっていくことでイノベーティブな公共サービスが生まれるということである。企業家精神とは具体的に言えば、前例に囚われずに、異質なものを取り込みながら、新しいサービスや仕組みを作り出す意識である。そのような柔軟な考えが、創意工夫を生み出す。最後に、行政が企業の実験の場としての役割を果たしていくことである。行政は、もう民間事業者と一線を画し、法律という枠組みの元に旗を振る存在ではない。民間事業者の創意工夫を後押ししながら、対等に協働する役割が求められている。行政の役割は、企業やNPOや市民等の多様なステイクホルダーが集い、社会問題を解決していくプラットフォームとしての役割に変わっていくのではないかと考える。

第2節 本論文の課題

本論文の課題として残る点は大きく3点であると考ええる。1点目は、イノベーティブな官民連携によって実際どのような効果があったかについての追跡ができていない点である。事例分析として取り上げた事例は、チャットボットによるごみ分別案内サービスであった。サービスの利用者数や検索数等は分かっても、サービスによって分別が行えていないごみの量が減った等、社会に対して与えた影響を定量的に測ることはできなかった。2点目は、事例が横浜市だけであるという点である。官民連携において横浜市が進んでいることは間違いない。しかし、同様な取り組みを志向している自治体も事例分析することで、イノベーティブな官民連携が起きる要因や課題点が、より説得力を増すものになったと推測される。最後に3点目として、制度の整備と意識の改革という二つの課題点に対して、どのように解決していけばよいかという点にまで具体的に言及できていない点である。インタビューの中で、行政に民間の人材を登用する取り組みや、逆に行政の人材を民間に送る等の試みがなされていることが分かった。また、横浜市政策局の取り組みを取り入れようとする自治体が多くいることも判明した。それらの取り組みを分析することで、イノベーティブな連携を他の自治体にどのように普及させるかという点を明らかにできる可能性もあった。その点については、本論文に残された課題であると考ええる。

文献一覧

1. Eduardo Engel, Ronald D.Fischer, Alexander Galetovic (安間匡明訳) (2017)『インフラ PPP の経済学』きんざい。
2. HMT Treasury (2008) *Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term*.
3. International Monetary Fund (2004) *CHAPTER III FOSTERING STRUCTURAL REFORMS IN INDUSTRIAL COUNTRIES World Economic Outlook-Advancing Structural Reforms*.
4. 一般社団法人日本建設業団体連合会 総合企画委員会 PFI 専門部会 (2004)「PFI 事業の促進・定着に向けて (提言)」。
5. 石井晴夫・金井昭典・石田直美 (2008)『公民連携の経営学』中央経済社。
6. 経済協力開発機構 (OECD) 編著 (平井文三監訳) (2014)『官民パートナーシップ -PPP・PFI プロジェクトの成功と財政負担』明石書店。
7. 国土交通省 総合政策局 官民連携政策課 (2008)「PPP/PFI の推進について」。
8. 国土交通省 総合政策局 (2017)「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務報告書」。
9. 内閣府 民間資金等活用事業推進室 (2015)「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」。
10. 内閣府 民間資金等活用事業推進室 (2018)「PFI の現状について」。
11. 内閣府 民間資金等活用事業推進室 (2018)「PPP/PFI 推進アクションプラン (平成 30 年改定版)」。
12. 内藤滋・宮崎圭生・幸田浩明 (2012)『PFI の法務と実務』金融財政事情研究会。
13. 根本祐二 (2011)『朽ちるインフラに忍び寄るもうひとつの危機』日本経済出版社。
14. 野田由美子 (2004)『民営化の戦略と手法—PFI から PPP へ』日本経済新聞社。
15. 尾林芳匡・入谷貴夫 (2009)『PFI 神話の崩壊』自治体研究者。
16. Shelley Thornton (1998) *REFORMING PUBLIC ENTERPRISES -- CASE STUDIES: UNITED KINGDOM*, OECD Public Management Services.
17. 谷本寛治 (2006)『ソーシャル・エンタープライズ』中央経済社。
18. 谷本寛治 (2007)『SRI と新しい企業・金融』東洋経済新報社。
19. 谷本寛治・大室悦賀・大平修司・土肥将敦・古村公久 (2013)『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』NTT 出版。
20. 東洋大学 PPP 研究センター (2016)『公民連携白書 2016~2017 まちのコ

ンパクト化と PPP』時事通信社。

21. 上山修一（2002）『「政策連携」の時代』日本評論社。
22. 山内弘隆・上山信一（2012）『公共の経済・経営学—市場と組織からのアプローチ』慶応義塾大学出版会。
23. 山内弘隆（2014）『運輸・交通インフラと民力活用：PPP/PFI のファイナンスとガバナンス』慶應義塾大学出版会。

URL 一覧

1. 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/>
2. 内閣府民間資金等活用事業推進室（PPP/PFI 推進室）
<https://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
3. NTT ドコモ <https://www.nttdocomo.co.jp/>
4. 特定非営利活動法人日本 PFI・PPP 協会 <http://www.pfikyokai.or.jp/about/>
5. 横浜市政府政策局共創推進室 <http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/kyoso/>
6. 財務省 <https://www.mof.go.jp/>