

# 米国のPDAと日本の先端的PPPとの制度基盤比較

## — 紫波町オガールプロジェクトをベンチマークとして —

前 山 総一郎\*

### 要旨

本稿は、都市経営における米国の準自治体PDA（公共開発機構）のありようについての研究の一環をなす。日本のPPP（公民連携事業）、とりわけ先端的事例として紫波町（岩手県）のオガールプロジェクトをベンチマークとして、PDAとPPPの制度基盤比較をおこなった。その結果、①紫波のPPPにあっては、従来の指定管理者型（公物管理）を越えて、設置したオガール紫波（株）を核に、都市計画の駆動的・連結的マネジメントがおこなわれており、単なる「自治体が民間活力を利用する」以上の機能を発揮していることが判明した。②しかし、PPPおよびエージェンシーに対しては、PDAの市民的評議会選出のような法制的しくみは存在しないことが判明した。尚、紫波のPPP事業においては、地域出身者をPPPスペシャリストに組織的に育成し、従事させていることが現実的駆動を支える大きな要因となっていることも判明した。

これにより、PDAの、①自治体による創出（特別目的準自治体としての設置）、②民間スペシャリストのスキルの利用、③市民的統治という位相三点に検討の焦点群があることが照射された。

キーワード：PPP、PDA、公民連携、準自治体、紫波町

### 1 はじめに

本研究は、地域問題経営にむけて市民的評議に基づく「準自治体」として設計された米国のPDA（公共開発機構）についての研究の一環をなしている。比較的類似のしくみとしてのPPP・PFIとの比較、またPDAの法務的形成について検討してきた<sup>(1)</sup>。

#### 1.1 関心と問題設定

本研究の関心は、PPP（公民連携事業）と米国のPDA（「公共開発機構」）とが、それぞれの脈絡での形成過程において、現時点で、相互にどのような制度環境的位相にあるのかを確定することにある。

米国のPDAの一つ“Pike Place Market PDA”を追う過程で、二つのことを把握してきた。本稿は、その根本的な二つの点について、設問を設けて、日本の先端的なPPPをベンチマークとして、その点を確認ないし修正する作業を行いたい。

すなわち、第一に、PDAにあっては、PPPにおい

ては、政府（自治体）と民間団体（民間企業等）のみが射程にあり、対してPDAのしくみにおいては、政府（自治体）と民間団体（デベロッパーなどの民間企業）の間にあって、実際の連携の事業をマネージする「半公的・半民間的」存在としてPDAがある、という点である。H.RossとM.Levineは、PPPにあって「ビジネスパートナー」がその利益追求にむけて、地域の健全な利益と異なる方向にPPPを動かす、当初意図されたのとは別の結果が現成してしまう危惧を指摘する（Ross & Levine 2001, p.525）。つまり我々が扱う問題は、PPPにあっては、「自治体と民間企業」（ビジネスパートナー）のみによる「公民連携」という固定的姿にあるのか、そしてそれが現在どのように展開されているのか、ということになる。

第二に、PDAの場合、市民的運動が基盤にあった。多くのPDA（シアトル市のPike Place Market PDAなど）にあって、その設立において市民NPO的組織が先駆形態となるか、ないしは、市民的要請で

\*福山市立大学 都市経営学部

立ち上がった地区計画や歴史的保存計画に即応する形で（つまり市民の要請に応える形で）PDAを立ち上げるのが通常のパターンである。N.Bradfordは、多様なPPPの容態と、自治体の政策等にあってパラダイム転換の問題を提起した。市民的インプットとの連動も想定される（Bradford 2003）。そこからして翻ってPPPを見るに、市民的動向とのかかわりはどのようなものなのだろうか。後述の制度環境の位相分析に向けて、この二点を本稿の問いとしたい。

## 1.2 ベンチマーク “オガール紫波PPP”

今回は、日本の同種の試みで、日本におけるPPPの最先端と目される、岩手県紫波町がすすめる「オガール紫波」プロジェクトをベンチマークとして考えたい。オガール紫波プロジェクトは、日本初の本格的PPP方式とされ、「パブリック・プライベート・パートナーシップ。民間資金を活用し、紫波町に携わる人たちによるオーダーメイド」として自治体、各種事業体、個人が連携しつつ、紫波中央駅前都市整備事業を進めているものである（岡崎正信氏による、オガールプラザ起工式での説明）。実に、同駅に接する10.7haに、「図書館及び交流館からなる「情報交流プラザ」、子育て応援センター、フィットネスクラブ、レストラン、コミュニティカフェ、眼科、歯科などが集まる民間施設モールという「オガールプラザ」を設置し、さらにフットボールセンター、大通り公園、さらに住宅地60棟と、役場新庁舎設置を同10.7haの敷地に有機的に組み合わせるといふ、官民複合施設である大規模プロジェクトが展開されている。

「民間のアイデアを用いて紫波中央駅前町有地を開発することによって、町の中心部が賑わうしくみ、そしてそこから町全体に経済活動が波及する仕組みをつくり、持続的に発展する町をめざします」とうたわれている。本稿は、このオガールプロジェクトをベンチマークとして、制度環境の位相分析をおこないたい。

本稿は、次の形で進めたい。まず、本節の問いの設定（第1節）のもとに、オガール紫波プロジェクトの展開の実際を見て（第2節）、それをうけて、

日本の先端たるオガール紫波PPPと米国PDAの制度環境の位相分析をおこないたい（第3節）。

ちなみに、オガール紫波プロジェクト関係組織に対する調査を基に、設置の経緯、組織ガバナンス、住民コミットのありようをおさえ、それを基に、PDA（これまで見たシアトルのPike Place PDAをベンチマーク）との比較分析を行うことで、制度環境の位相分析を行うこととする。

## 2. 日本のPPPの展開～オガール紫波プロジェクト

オガール紫波プロジェクト事業の確認については同事業をすすめる株式会社オガール紫波の代表取締役、事業部へのヒアリング調査に基づいている<sup>(2)</sup>。

### 2.1 オガール紫波プロジェクトの展開過程

紫波町（岩手県）は、地域活性化のために、PPPの推進の調査・提言をすすめる東洋大学と協定を結びつつ（2007年4月）、役場庁舎、図書館、給食センターの3公舎整備の推進を射程に入れてのPPPを導入しようとした。それに対して、住民および商工会等各種団体からの強い懸念の声があがった。また、紫波町議会PPP調査特別委員会（委員長・小田島英二副議長：2007年9月13日）が開かれた折に、町側が東洋大学大学院が行ったPPP可能性調査の概要などと年内設置予定とするPPP公社について説明した。議会では実現性に対する疑問、既存中心街開発との整合性、リスクに対する町の考え方などについての問題点の指摘が多数出された<sup>(3)</sup>。最終的に、同年11月にはPPP協議会の設立（11月22日）によって「公社主導」の形では駅前開発を進めるといふ方式をやめることとした（盛岡タイムス、2007年11月24日）。

興味深いことは、それに代えて、町民との合意形成を図りながら進めていくことが重点化され、最終的に、住民および地区各種団体の声を反映するためのPPP協議会の方式に切り替える形とし、より地域に密着した手法で経済開発をすすめる方向に切り替えたとされることである<sup>(4)</sup>（表1）。

表1 オガールプロジェクトに係る各セクターの動向

日程	基本計画の 策定	議会	町執行機関 (行政)	連携的会議	マネジメント エージェント	民間企業等	住民	備考
2007年 9月13日		紫波町PPP調 査特別委員会						
9月21日			紫波町PPP事 業基本計画策 定検討委員会 (第1回)					副町長ら部課 長8名
9月25日							行政区長会議	全区長
9月26日				紫波町PPP事 業推進組織検 討委員会				町民7名、 町職員2名
11月22日			紫波町PPP推 進協議会設立			(紫波町PPP 推進協議会設 立)		※23名(商工 農関係者、行 政区長、町内 企業、紫波町 職員等)
2008年 6月30日	紫波町公民連 携基本計画 (案)							
7月8日					よんりん舎へ の業務委託契 約(アドバイザー 業務)			
9月5日				第1回企業立 地研究会				参加企業32社 :よんりん舎 が受け皿
10月14日					よんりん舎中 間報告(平面 図、事業プレ ーヤー案)			
10月22日	紫波町公民連 携基本計画 (案)改訂							
2009年 6月1日					オガール紫波 (株)会社設 立			紫波町が出資
6月2日					「紫波中央駅 前都市整備事 業推進に関す る協定書」			町とオガール 紫波間で締結
6月5日					デザインガイ ドライン業務 締結			
7月23日							緑の大通り担 い手づくりワ ークショップ	
2010年 7月11日						オガール紫波 (株)へ出資		(株)紫波ま ちづくり企画 等7社

(典拠)「紫波町公民連携事業の取り組み状況」(八重嶋雄光氏より入手)

紫波町は、その後「紫波町型公民連携における町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラム」として、町内各地区及び関係分野の団体を対象とした住民意向調査、アンケート及び企業訪問による民間企業意向調査を実施し、合意を図るための基礎資料を収集するための市場調査を実施した。

そこにあっての意識は、次のようなものである。  
「紫波中央駅前町有地は、平成10年に公共公益施設用地として取得したものであり、公共施設整備に限定された土地利用をする地区計画が設定されてお

り、変更の際には地域住民の理解が必要となる。  
また、商店街に隣接する役場庁舎を駅前に移転すること、図書館を駅前に新設する構想であり、既存商店街との合意が必要となる。このことから、住民との合意形成を図る。」<sup>(5)</sup>

その結果、2008年6月、町はモデル調査事業の結果を踏まえ、紫波町公民連携基本計画(案)を公表した。そして7月、まちづくり会社である株式会社よんりん舎にアドバイザー業務を委託した。民間企業で構成する「紫波町PPPプロジェクト企業

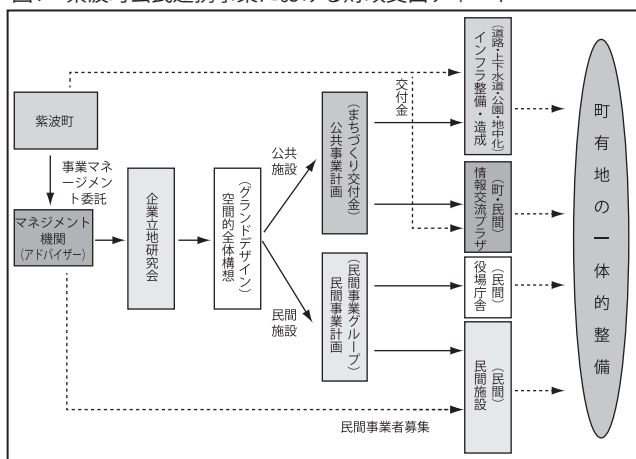
立地研究会」が立ち上がり、そこで実現可能な事業構築が検討され、町に示された。同11月には、同基本計画案をもって住民との意見交換会を町内10ヶ所で開催し、延べ253名の参加者により活発な意見（発言数107件）が交わされ、住民意向についての基礎的把握がなされた。

それに基づいて「紫波町公民連携基本計画」が策定された（2009年2月）。現在、同基本計画での都市計画用途地域のなかに「公民連携推進区域」（日詰商店街地区、日詰西地区、紫波中央駅前地区）と下記のチャートを設定しつつ、公民連携型開発計画が推進されるに至っている。その中で、紫波中央駅前都市整備事業（通称「オガールプロジェクト」）が第一プロジェクトとなるが、その事業概要は、計画面積 21.2ha（そのうちの町有地10.7haにおいて、民間活用想定面積約4.5ha）、概算事業費（公共分）23億7千7百万円 という5カ年計画（2009年4月～2014年3月）となる。

紫波町は、同紫波中央駅前都市整備事業の推進基盤として、自治体出資法人・オガール紫波（八重嶋雄光社長）を創設し（2009年6月1日）、さらに同整備事業の一つの核となる町交流促進センター「オガールプラザ」の建設と運営を予定している。同プラザは、地上2階建ての図書館と民間テナント（レストラン、居酒屋、産直施設、眼科や歯科クリニック等）が融合した官民複合施設とされ、事業費は9億8千万円とされる（2011年3月に着工、2012年6開館予定）。（岩手日報、平成22年10月7日）<sup>(6)</sup>

「オガールプラザ」の建設と運営のために、オガール紫波は、そのための特定目的会社（SPC）<sup>(7)</sup>として「オガールプラザ株式会社」（資本金500万円、社長・岡崎正信オガール紫波取締役事業部長）を設立した（2010年10月7日）。ちなみに、岡崎氏

図1 紫波町公民連携事業における財政支出チャート



（出典）「紫波町公民連携基本計画」，46頁。

図2 紫波中央駅前都市整備事業「オガール イメージ図」



（出典）オガール紫波株式会社「まち 人 OGAL」（パンフレット）

は、先に言及したまちづくり会社である株式会社よんりん舎のPPPプロジェクトマネージャーであった。オガールプラザ株式会社の資本金は、設立現在、500万円だが、町、政府系金融機関、民間（財団法人民間都市開発推進機構など）からも資金を調達し1億5千万円に増資、経営基盤を安定させる方向として設定されている。

ここにおいてとりわけ着目されることは、当初、

「PPP公社」という形で想定された公団的存在の主導よっての地域経済開発がすすめられる予定だったが、地元からの強い懸念により、地区住民と各種団体（民間事業グループ含む）から構成される協議会を作り上げた、ということにある（「PPP協議会」）。地域開発の主体として等閑視されていた地区住民・地区各種団体が、ここにいたって地域開発の主体として自治体とともに位置付けられたということである。現在、オガールプラザ株式会社を受け皿として、複合施設に設置される産直施設のための「（仮称）紫波マルシェ設立委員会」を生産者と連携して立ち上げている。また、複合施設内に設置予定の「子育て支援センター」設置のために、「現役・既卒のお母さん達や関心の高い地元の方々が毎回30名ほど集って、『子育て創生ワークショップ』が数回開催されていて」子育て支援センターのみならず、プラザ関係構想も含めて意見交換をおこなっている（紫波町主催；オガールプラザ（株）は参加者）<sup>(8)</sup>。オガールプラザ株式会社は、JR紫波中央駅前に整備する町交流促進センター「オガールプラザ」を建設・運営する特定目的会社（SPC）として設立されており、もちろん単なる営利企業ではなく地元の関係団体、市民団体、市民の結節機関として期待されており、代表およびスタッフは、後に詳細は見るが、まちづくり運動の経験者たちが集められている<sup>(9)</sup>。

紫波町PPPが経たこの転換点は、町長、議会、商工会等各種団体が苦闘しながら到達してきたものであり、それゆえに、独自の工夫がなされてきたこと（紫波町公民連携基本計画の精緻化、オガールプラザ株式会社の設置とそれを通じての地元諸団体の連携）が見て取れる。

## 2.2 日本PPP史上における紫波PPPの意味合い

日本のPPPは、指定管理者制度、包括民間委託、市場化テストなどの形であるが、基本的には民間企業の管理力さらには資金力の導入をもって「公物管理」をおこなうものとして展開されてきた。

紫波町のPPPにあっては、当初自治体執行機関（行政）の推進において行われてきたが、議会から

の慎重なまなざしでの確認提起（紫波町議会PPP調査特別委員会 2007年9月13日）を契機として、①町民、役場職員の連携の推進母体としての「紫波町PPP事業推進組織検討委員会」（行政ベース）、②さらには農商工関係者、行政区長（町内会長）、町内の企業、役場職員（計23名）による「PPP推進協議会」が設置され、自治体主導でない起動体制・運営体制へと進むこととなったことが目につく。③また、その過程で「紫波町公民連携基本計画（案）」の策定（2008年6月30日）を機に、計画案にそっての仕事（企業研究会設置・運営、国や県等関係機関との調整アドバイス、平明図パース、実施作成書や要求水準書アドバイス、資金調達スキーム作成）に自ら手を挙げコミットした「株式会社よんりん舎」は、単なるコンサルタント会社ではなく、地域の課題に精通した、地元の「まちづくり会社」であることが、同都市計画を現実的なものとした。（また、同社から東洋大学大学院に2年間出向した岡崎氏は、修了後『紫波町出身のPPPスペシャリスト』となっていた（八重嶋氏）。）

つまり、2007年9月13日の議会による特別調査委員会という提起を契機として、駅前地区の開発を通しての、住民の行政サービス享受（図書館）・ショッピング（民間企業テナント、産直施設）・スポーツ機会提供・その他生活需要機会（眼科・歯科・学習塾）、公園設置、近接住宅家屋建設という官民複合施設の設置をすすめる形で、地域の「循環経済」（八重嶋氏）を進めようとするものとなった、といえる。これは、自治体の施設を自治体の仕様で効率化をめざして民間施設や民間団体に管理運営させる指定管理者制度などに顕著なものだが、「公物管理」という日本的PPPの流れから、同地の地域公共経営（local public management）に正面から取り組もうとする新たなPPPであるということができよう。

## 2.3 マネジメントエージェンシーとしてのオガール紫波（株）

オガール紫波（株）は、オガールプロジェクトのキーエージェンシーとして、下記の形で事業におけ



る「町（自治体）からの委託により事業者の選定及び設計の協議をおこなう」マネージャーの役割を果たす。

- 町（自治体）からの委託により事業者の選定及び設計の協議をおこなう
- 事業棟（オガールプラザ）の建設工事の発注をおこない、また完成後は事業棟を所有する特定目的会社を子会社として設置する（資産流動化法に基づく）。
- 事業棟完成後は、特定目的会社（オガールプラザ（株））からの受託により交流促進センターの管理運営をおこなう

という機能として設計されている（図3及び図4）。

### 3 制度環境の位相分析

ここにおいて、日本のPPPの先端的類型（紫波プロジェクト）と米国のPDAの制度環境の位相を明らかにしたい。すなわち、この分析作業を通じて、こ

れら日米において新たな形で出現している、地域公共経営に対応するマネジメント組織（PPPとPDA）というものが現在、いかなる形で自治体とのかかわりにおいて、また地域（locality）において機能するものとなっているのかという点を明らかにするためである。

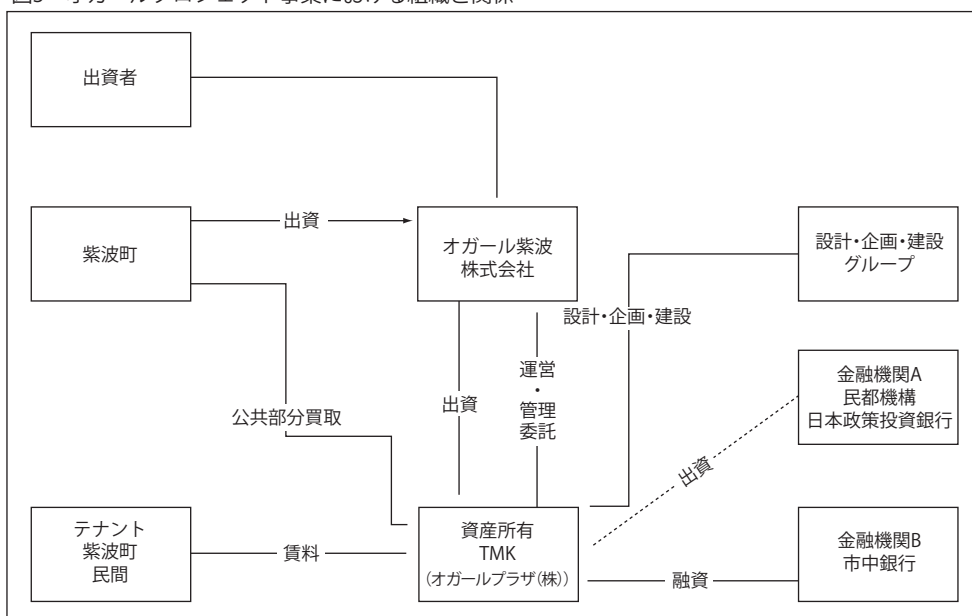
### 3.1 制度基盤上の共通点 ～ オガール紫波とPDA

制度基盤について、いかなる共通点があるのだろうか。二つの共通点が見受けられる。

#### 3.1.1 地域構想

第一に、上述の、地域公共経営の動向である。米国のPDAにあつては、その事業は、観光市場（Pike Place Market）、歴史建造物保存（Historic PDA）、美術館経営（Museum PDA）、地区の構想推進（Capitol Hill PDA, SCIDPDA）、港湾再開発（Foss Waterway PDA）、荒廃した住宅地再開発（Tacoma Housing Authority PDA）と多様でありつつ、地区再開発構想や地区での観光スキーム構想の一部として展開する

図3 オガールプロジェクト事業における組織と関係



（出典）「紫波町交流促進センター整備事業 事業者選定コンペ募集事項」（平成22年5月）

図4 オガールプラザにおける土地・建物の所有等関係

	情報交流プラザ等 (町所有)	共有 部分	民間収益施設 (TMK所有)	建物
	紫波町 (土地所有者)		借地人 (TMK)	土地

(出典) 「紫波町交流促進センター整備事業 事業者選定コンペ募集事項」 (平成22年5月)

ものとして設計されてきている。

ところで、日本においてPPPないしPFIにかかわる動向は「公物管理」から展開されてきたものであったことは述べた。またちなみに、米国のPPPは大都市政府における財政難の脈絡で生まれた(前山 2010)。とりわけ2003年に、公の施設の管理の委託に関する制度の見直しを内容とした地方自治法の一部を改正する法律が公布、施行され(6月13日)、指定管理者制度が開始された。

指定管理者制度は、それまで地方公共団体や「公共的団体」(農協など)に限定していた公の施設の管理・運営(公共ホール、図書館、公民館、地区児童館、地域老人センターなど)を、株式会社をはじめとした営利企業・財団法人・NPO法人などの団体に包括的に代行させる制度である。内容として、使用したい者に対する使用許可業務を含む施設の管理を行わせるものであり、また自治体のかかりとしては、問題がある場合設置者としての自治体は、指示を出しあるいは指定の取り消しを行うことができる、というものである。ここに顕著に見られるように、指定管理者制度自体は、地域のありようについての構想にはかかわるものでなく、「公物管理」に専念する制度であることが見て取れる。

紫波町のオガールプロジェクトは、こうした「公物管理」に専ら重点をおくものではなく、「循環型まちづくり構想」に基づいて、「環境と福祉の循環型まちづくりの拠点として」設置されるものとされる。紫波町が平成12年から進めてきた「循環型まちづくりの理念」を基に、とりわけ近年、間

伐等促進事業、段ボールコンポスト化事業、廃食用油回収促進事業において、クーポン券(商品券; 1ポイント1円として利用可能)の利用による「町内経済の循環」を進めている<sup>(10)</sup>。この取り組みを土台として、日詰(ひづめ)旧中心街と北上川岸の田園地区・中山間地区をむすぶ構想としての拠点としてオガールプロジェクトは設定されている。現在、オガールプロジェクトを「地域活性化総合特区」としてすすめているが、その推進業務をオガール紫波(株)が担当している。

以上の紫波町独自の地域構想において、オガール紫波(株)は、紫波町との間に、次のような協定と業務委託契約を結んでいる。

- ・紫波中央駅前都市整備事業の推進に関する協定  
平成21年6月2日
- ・紫波中央駅前都市整備事業 民間活力誘導業務契約  
同6月5日
- ・紫波中央駅前都市整備事業に関するデザインガイドライン作成業務  
同6月5日
- ・紫波中央駅前都市整備事業 仮想市街地PR事業実施業務  
同7月9日

ここにおいて、オガール紫波(株)が、「都市整備事業に関するデザインガイドライン作成」という業務と、各種民間企業をプラザのテナントとして誘致し、また各種資金を誘導するための「都市整備事業 民間活力誘導業務」に携わっていることが目につく。

オガール紫波(株)は、文字通り株式会社として

表2 オガール紫波（株）スタッフの経歴

職 名	氏 名	経 歴
代表取締役 社長	八重嶋 雄 光	紫波町生まれ→紫波町経営支援部部長→オガール紫波勤務
取締役 事業部長	岡 崎 正 信	紫波町生まれ→地域整備公団→実家の建設業→よんりん舎：東洋大学大学院 出向→オガール紫波勤務
事業部	佐々木 望	矢巾町生まれ→高校生時代まちづくりワークショップ参加→弘前大学修士課 程（地域社会研究科）→オガール紫波勤務
事業部	高 橋 剛	紫波町生まれ→建設会社→NPO→オガール紫波勤務

設置されているのであるが、その機能として、①地域構築ないし再生の構想にかかわるプロジェクトにおいて、②各種のステークホルダー（紫波の場合、主として地元の民間企業）をその基幹構想に結び付ける機能をはたすものとして設計されている（6月5日の民間活力誘導業務契約等）。この点、株式会社ではなく準自治体として設定されているPDAと機能的にはほぼ同じとみることができる。

### 3.1.2 フォーメーション

スタッフの配置のありようの点を見ておきたい。表2にオガール紫波（株）のスタッフの経歴を記した。ここから、大学院（東洋大学）でPPPを修得した者（岡崎氏）、大学院の地域社会研究科で学んだ者（佐々木望氏）、行政経験と民間経験を併せ持つ者（八重嶋<sup>(11)</sup>、岡崎氏）、民間経験と市民事業体経験を併せ持つ者（高橋氏）というフォーメーションが組まれている。

ここから見て取れることは、①オガールプロジェクトというPPPのための専門家集団であることであり、②ほぼすべてが紫波町出身者であることであり、地元出身の専門家集団という特質をもっている（尚、佐々木氏は、隣接町の矢巾町出身）。

この点、シアトル市、タコマ市のPDAに関する調査において、ほとんどのPDAにおいて①専門家であると同時に②地元出身者ないし長く棲みついた者の集団である点が確認されるが（シカゴから数年前に引っ越してきたスペシャリストをスタッフに迎えたTacoma Housing Authority PDAの例も一部ある）、全

国的コンサルタントのような、地域との連携が薄い者・団体のコミットではなく、生活の基盤を同地にもつスペシャリストが事業を担っているという点で、PDAと共通性を持っている。

### 3.2 制度基盤上の相違点

日本型PPP（オガールプロジェクト）と米国のPDAは、それぞれの形成過程と脈絡において形成してきたものである。「特別目的準自治体（special purpose quasi-municipal corporation）」である米国のPDAは、その法務設計からして、自治体（市等の一般政府）との間に契約関係が存在しないこと、また設立特許状（charter）要件、また設置による社債（bond）発行権獲得といった独自の点はあるが、本稿の視点から課題になる制度基盤上の相違点を見てみたい。

#### 3.2.1 市民統治

オガールプロジェクトにおいてそのコーディネート及び運営するマネジメント組織としてオガール（株）が創出された。当初自治体出資会社として創立されたのではあるがその機構は株式会社である。オガール株は、次の株主により統治されている。



株主の氏名, 名称	所有株式数	株取得年月日
紫波町	78	平成21年6月 1日
株式会社紫波まちづくり企画	24	平成22年7月13日
岩手中央農協共同組合	20	平成22年7月13日
株式会社岩手畜産流通センター	20	平成22年7月13日
株式会社テレビ岩手	20	平成22年7月13日
株式会社東北銀行	10	平成22年7月13日
株式会社北日本銀行	10	平成22年7月13日
盛岡信用金庫	10	平成22年7月13日
八重嶋雄光	4	平成22年7月13日
岡崎正信	4	平成22年7月13日
計	200	

(典拠) オガール(株)株主名簿

PDAにあっては、スタッフ組織の上に評議会(board members)を設ける。評議会は、具体的には、スタッフ組織の支配人(executive director)の雇用、予算と財政、各種のルール・ガイドライン・コンプライアンスの設定をおこなう役割を果たすものであるが、そうしたスタッフ組織を統治する評議会は、次の12人の評議員からなっている。

4名 市長による選任

4名 「コミュニティからの選出」  
(constituency)

4名 評議会自体による選出

つまり、PDAにあっては、設置する市からとともに、「コミュニティ」(constituency)からなる評議会により統治され、制度的にコミュニティ(当該PDA団体を支援する住民メンバー)からの統治を法制的に定められている。この点、マネジメント組織たるオガール(株)をキー組織とするオガールPPPにあっては、法制的には、株式統治を受けるものの、地区コミュニティからの統治は保証されているものではないといえる。住民の声は、法制度外で、ワークショップといったプロセスで拾い上げる形をとっている。

#### 4 おわりに

以上本稿の検討において、先に挙げた問いに対して、次のことが確認された。

##### 1) 二項関係

第一に、PDAでは自治体と民間企業の間立つ「半公的・半民間的」存在であるのに対して、PPPでは自治体が民間企業の資金・経営力を援用仕様とする観点から、自治体と民間企業による公民連携という固定的な二項関係の姿のままであるのかどうかの問いが出された。

これに対して、紫波PPPにあっては、2009年より、都市計画をその構想実現マネジメントエージェンシーとして実現するための組織として設置され、地域計画と構想を担うなかで各種ステークホルダーと計画をマネージする存在として本格的な形で現れてきている。つまり、PFIや指定管理者制度型PPPよりも一歩進化したものとなっていると言える。自治体－民間企業の単なる二項関係からは、進化している。

##### 2) 市民運動の基盤

PDAにあっては、先駆としての市民的組織の存在や、市民的意向による保存計画の要請といった、市民的土壌があった。紫波PPPにあっては、どうだろうか。

検討の結果、紫波PPPにあっては市民的土壌は、住民のワークショップや、まちづくり会社を構成する市民力という点で、一定程度認められるが、市民評議会の設置に類するような法制的にそれを組み込んだ形にはなっていない。

ちなみに、このことは、PDAが①自治体による創出(特別目的準自治体としての設置)、②民間スペシャリストのスキルの利用、③市民的統治(評議会による支配人雇用、予算編成権)という三つの諸相からなっていることを翻って示していることでもある。

##### 3) 日本の現代的PPP

加えて、日本のPPPについては、紫波オガールプロジェクトの事例を通して見て、かつての公物管理に限定された指定管理者的PPPから進化し、地域計画構想に編み込まれた資金・人・契約の網の目をマ

ネーじするエージェンシーを生んでいることが確認された。また、そこにおいて地域出身者からのPPPスペシャリストの育成と存在が大きな推進上の基盤となっていることも確認された。

## 注

(1) 前山総一郎, 2010, 「都市行政における市民事業体の準自治体化をめぐる基礎研究のための覚え書きーPPPとPDAのディメンションー」『八戸大学紀要』第41号

(2) オガール紫波株式会社代表取締役 八重嶋雄光氏, 同事業部 高橋剛氏, 佐々木望氏 (平成23年12月15日; オガール紫波株式会社事務所)。

(3) 「今月から設立準備が始まるPPP公社は、町と民間企業の間に入って開発を促進するコーディネーター的な役割を担い、年内に設立する計画。責任者は民間公募により決め、今月下旬にも公募を開始する予定としている」とする町側の答弁に対して、佐々木雅博氏(無所属)は「大型スーパーは大きな商圏を考えて出店しているが、それでも5年、6年で撤退しているところがある。公共施設がらみでやるのは、現実的に見て紫波町の産業構造や経済状況から判断しても難しいのでは」と疑問を語った。

本野喜信氏(同)は「一極集中を懸念している。今、行われている全体構想とのバランスを踏まえた計画にしてもらいたい」と注文。岡田尚治氏(同)は「決定したことではないが特色のあるレストランやホテルを建て、そこから利潤を上げて資金に回すということは実際問題可能なのか。よほど慎重に事を運ばないと禍根を残すことになる」と計画の実現性に疑問を呈した。」(盛岡タイムス, 2007年9月14日(金)「実現性へ疑問の声相次ぐ 紫波町議会でPPP調査委が初会合」)。

(4) 例えば、同基本計画に次のように、具体的な「紫波中央駅前地区にある開発町有地(以下「中央駅前開発地」)には、多目的屋内スポーツ施設

サン・ビレッジ紫波、パークアンドライド駐車場が整備されていますが、残りの土地は未利用となっています。この土地を活用して、町が行う公共施設の整備と、公共施設を整備しない土地を民間事業者に賃貸又は一部売却して行う経済開発を進めます。」

(5) 全国都市再生モデル調査活動シート「紫波町型公民連携における町民・民間ニーズ把握と合意形成プログラム」における紫波町経営支援部企画課政策調整室 主任 鎌田千市氏のコメント (<http://nrb-www.mlit.go.jp/toshisaisei/sc/>)

(6) 岩手日報「交流施設建設へ目的会社 紫波中央駅前開発」平成22年10月7日

(7) 特定目的会社(Specific Purpose Company; SPC)は、資産の流動化に関する法律(平成10年6月15日法律105号)に基づき設立される法人であり、資産流動化計画を添付した業務開始届出書を内閣総理大臣宛に所轄の財務局経由にて届け出の上、業務を行う。

(8) 佐々木望氏

(9) オガールプラザ紫波代表取締役の岡崎正信氏は、地元高校卒業の地、大学を経て、地域振興整備公団入団(建設省都市局都市政策課出向)での経験を積んだ後、退職し、その後東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻を終了した。いわば公と民の両方の視点を身につけ、2008年より盛岡・菜園エリアの総合的な価値引き上げ、起業家の育成支援、テナント運営の新たな手法での盛岡の中心市街地活性化をめざし、MORIOKA3ringsの業務執行社員、株式会社よんりん舎PPPプロジェクトマネージャーに就くという経験を有している。

(10) 紫波町は、独自に新たな地域についての構想として「循環型まちづくりの理念」を掲げ進めている。「紫波の環境を百年後の子どもたちによりよい姿で残し伝える」を合い言葉に、紫波町循環型まちづくり条例(平成13年6月15日施行)を施行し、自然資源の循環、経済の循環、人の循環(交流)と包括的な社会的循環をすすめようとしており、平成15年度には「循環・共生・参加

まちづくり表彰（環境大臣表彰）」を受賞している。

- (11) 八重嶋氏は、オガールプロジェクトの立ち上げ時に、紫波町経営支援部部長をつとめており、退職とともにオガール紫波（株）の代表取締役社長となった。紫波町経営支援部部長時代の経緯、またオガール紫波（株）にいる現在の経緯を含め、直接に各種の契約や経営状況についての詳細な説明をいただいた。

## 文 献

### 〔研究文献〕

- 中井英雄, 2007, 『地方財政学－公民連携の限界責任』有斐閣。
- 前山総一郎, 2010, 「都市行政における市民事業体の準自治体化をめぐる基礎研究のための覚え書き－PPPとPDAのディメンション－」『八戸大学紀要』第41号。
- 前山総一郎, 2011, 「自治体Public Development Authority (PDA) の起源と法的ステイタス」『八戸大学紀要』第42号。
- N.Bradford, Public-Private Partnership? Shifting Paradigms of Economic Governance in Ontario, 2003, *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 36, No. 05.
- O.Porter, 2008, *Public / Private Partnerships for Local Governments*, AuthorHouse.
- J.Pierre, 1997, *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, Macmillan Press.
- R.Reich, S. Crawshaw Lewis, and Deanna Gregory, Preston Gates and Ellis LLP, 2004, Public Development Authorities, *Information Bulletin* No. 416.
- B.H.Ross, & M.A.Livine, 2001, *Urban Politics. Power in Metropolitan America*, Peacock Publisher.
- H.V.Savitch and R.K. Vogel, 2005, *The United States: executive-centred politics*, in: B.Denters & L.E.Rose(ed.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, NY etc.pp.224ff.
- H.V.Savitch and J.C.Thomas(ed.), 1991, *Big City Politics in Transition*, Newbury Park, 1991.
- 〔公文書及び報告書〕
- オガール紫波株式会社「まち人OGAL」（パンフレット）。
- オガール紫波株式会社「紫波町交流促進センター整備事業 事業者選定コンペ募集要項」（平成22年5月）。
- オガール紫波株式会社「決算報告書（第2期）自平成22年6月1日 至平成23年5月31日」。
- オガール紫波株式会社「紫波町公民連携事業の取り組み状況」（八重嶋雄光氏より入手）。
- 東洋大学PPP研究センター（編著），2010, 『公民連携白書2010-2011 新しい公共とPPP』時事通信出版局。
- ※ 本研究は科学研究費補助金 基盤研究（C）（課題番号225305653）の助成を受けたものである。

## Institutional Comparison between PDA and PPP – On the Benchmark "Shiwa OGAL project" (Shiwa, Iwate Prefecture) –

Soichiro MAEYAMA, Ph.D

This article treats two questions : 1) What is the PPP's agency's actual roll in recent PPP, in terms of the comparison study on institutional backgrounds? (PPP has been recognized to be "city-government's" trial for involving private companies"; 2) How is the citizen -based background for PPPs? (In the case of PDA, most of them have their origin as citizen organizations etc.).

Through examination on "Shiwa OGAL Project" PPP (Shiwa, Iwate Prefecture), Urban plan for Multi-use facilities such as tenant building (restaurant, clinic, athletic clubs, shops), new city hall building, new library, athletic gym (10.8 ha. next to JR "Shiwa Central Station"), this article has the following findings:

1) As the basis of Shiwa PPP, "OGAL Shiwa Company", the key agency for the PPP, is taking the managing roll (arrangement for organizations, fund, human resources) for stakeholders in the ground design.

This is completely progressive aspect, compared to old type of PPP that are relatively widely found in many localities in Japan (just for managing building etc).

2) As to citizen based situation, the legal / institutional setting is not set for the OGAL PPP project. On the other hand in the case of PDAs, boards are from the constituency in neighborhoods.

3) In addition, we recognized that raising "PPP specialists" from the community-persons (who were born there and provided with the chance for PPP graduate-course of an university) works well for the PPP project and its core agencies.

These read as a clear-cut confrontation between PPP and PDA, and also show the focal issue on clusters of intrinsic phases of PDA; Creation by governments; Skills; Governance by civizens.

Keywords : PPP, Public Private Partnership, PDA, Quasi-municipality, Shiwa

● This research is supported by [GRANT-IN AID FOR SCIENTIFIC RESERCH (C) [KAKENHI] ] (Research Number 225305653) from the Ministry of Education, Culture, sports, Science and Technology.