

経営学から見た官民連携（PPP／PFI）

まちだ ひろひこ
町田 裕彦

株式会社日本経済研究所 理事

1. はじめに

PFI（民間資金を活用した社会資本整備）法が制定され、日本にPPP（Public-Private Partnership）が本格導入されて20年余が過ぎた。内閣府の資料によれば、同法に基づくPFIは2019年度末で事業数が800を超え、契約金額は、8兆円近くになった。さまざまな課題はあるものの、インフラを整備・運営する手法として定着してきたといえよう。

官民連携（PPP／PFI）を行うためには、公共団体等の公的組織が官民連携を行う判断を行い、インフラや公的施設¹を切り出してパイプラインとして提供することが、当然の所与となる。いわば、公共がその気にならない限り、官民連携が実施されることはありえない。

しかしながら、筆者の知る限り、20年を経た今日に至っても、公共団体等の公的組織が官民連携を行う判断に至るプロセス、過程に焦点を当てた分析、研究は見当たらないように感じられる。

本稿では、このような、従来は余り取り上げられなかった視点から官民連携にアプローチすることを試みる。

2. データから見える真実

1.で触れたとおり、20年余で官民連携は事業数でも契約金額でも大きく増加したものの、大半の公共団体等では官民連携は実施されていないのが実情である。PFIを例にとると8割程度の公共団体等で

は、実施がなされていない²。

その一方で、データを子細に見ていくと、限られた公共団体等では、官民連携が繰り返し実施されている実態がみてとれる（表1）。

しかも、わずか98に過ぎない複数事業実施の公共団体により、我が国のPFI事業の65.5%が実施されている（図1）。我が国のPFI事業の増加は、実はPFI事業のリピーターである地方公共団体によってもたらされたということも可能であろう。

このような複数事業実施公共団体では、ひょっとすると官民連携を繰り返し実施していくメカニズムが組織内部に定着し、官民連携により行政課題を解決していく慣行が根付いたことにより、結果として官民連携が繰り返し実施されているのではないだろうか。そうだとすると、このようなメカニズムが定着するプロセスを解明することにより、公共団体における官民連携実施定着促進に寄与し、官民連携の普及に役立つことになるのではないだろうか。

このような問題意識が、本稿の分析の出発点である。

表1 PFI事業を複数実施している公共団体の内訳

実施件数	地方公共団体数
2以上5未満	72
5以上10未満	19
10以上20未満	6
20以上	1
計	98

2019.4.1現在

注) 実施件数総数は、617件

出所) 特定非営利法人日本PFI・PPP協会 PFI年鑑 2019年版をもとに筆者作成

¹ 本稿では、庁舎、学校、市民ホール、スタジアムといった公共建築物（いわゆる「ハコモノ」）を「公的施設」として、道路、上下水道、空港等のインフラと区別して呼ぶこととする。

² 2018年度現在。2019年12月17日開催日経地方創生フォーラムにおけるDBJ資料による。



【町田裕彦氏のプロフィール】

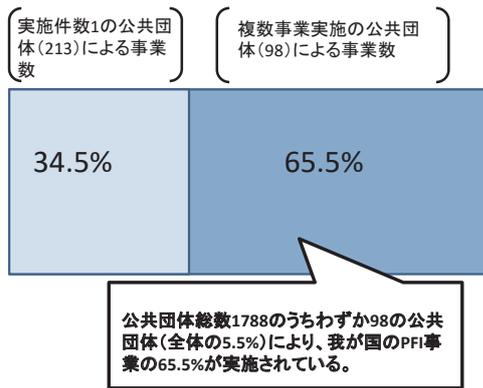
東京大学法学部卒。筑波大学大学院ビジネス科学研究科博士後期課程修了。博士（経営学）。

ハーバードケネディスクール Executive Education Program (the Infrastructure in a Market Economy) 修了。

建設省（現国土交通省）入省、ケンブリッジ大学土地経済学部修士課程留学、内閣府 PFI 推進室参事官、内閣官房 PFI 法改正準備室参事官、国土交通省大臣官房審議官等を経て現職。

東洋大学大学院経済学研究科客員教授（公民連携専攻）。

図1 複数 PFI 事業を実施している公共団体による PFI 事業数



注) 実施件数総数は、617件(2019年4月1日現在)
出所) 特定非営利法人日本 PFI・PPP 協会 PFI 年鑑
2019年版をもとに筆者作成

3. 従来の官民連携へのアプローチ

官民連携の先行研究は、官民連携が実施されたことを前提としたうえで、その意義、行われた場合の効果、VFM 等の官民連携のツールとしての概念等について論じているものがほとんどのように感じられる。公共団体等の公的組織が官民連携を行う判断に至るプロセス、過程に焦点を当てた分析、研究は見当たらない。

4. 経営学（経営組織論）のアプローチとは

経営学は、もともと、ビジネス本を席卷しているような企業戦略について語るものではなく、組織が人に

より構成されていることに着目し、その構成、行動のメカニズム、変革のプロセス等について科学的な方法論によって、理論化していく経営組織論を主体として発展したものである。経営組織論では、組織の形態、戦略、文化等の構成要素が全て変更されることを組織変革と位置付け、一定の理論的蓄積がある。

そこで、「官尊民卑」の組織³といえる公共団体等の公的組織に、何が起こると官民連携が根付いた組織に変革されていくか、組織変革理論のアプローチを用いて解明を試みる。

5. 公共団体等の公的組織に官民連携が定着していくプロセス

5-1. 横浜市の事例

まず、官民連携により行政課題を解決していく慣行が定着していった代表的事例として横浜市の事例分析を行うこととする⁴。

横浜市は、2009年に三菱総研が行った自治体 PPP ランキングで調査対象となった全国184の公共団体の中で1位となり、政府の PFI 推進委員会の専門委員にも任命される等、官民連携に関わる先進的な公共団体として評価されている。

代表的な手法である PFI 事業についても15事業（終了事業を含む：2021年6月28日現在）、指定管理者制度についても944施設（2021年4月1日現在）

³ 我が国では、「官尊民卑」という表現に代表されるように、国、地方公共団体等の公共は、民間を一段低いものとみなし、上下関係で捉える風潮がある。このような風潮があることは、2007年の内閣府 PFI 推進委員会報告、2009年の日本経団連の提言でも示されており、PFI の推進に当たっては官民の対等なパートナーシップの構築が必要と提言している。また、2014年になされた日本経団連の民間に対するアンケート調査でも、このような風潮が依然改善されていないとの結果が示されている。このような風潮は、地方公共団体等の公共に深く根付いたものであり、なかなか容易に変わるものではないと考えられる。本稿では、このような風潮を便宜的に「官尊民卑」と称することとする。

⁴ 横浜市の事例分析の詳細については、町田（2017）を参照されたい。

について実施している他、慣行が定着したことを示す成果の一つである共創フロント（民間提案窓口）の実績は、2014年度185件、2019年度397件と着実に増加中である。このような成果を踏まえ、横浜市の基本方針である中期計画にも「共創」という表現で官民連携の理念が2018年に、行政の基軸の一つとして明定（官民連携自体は2014年）されている。

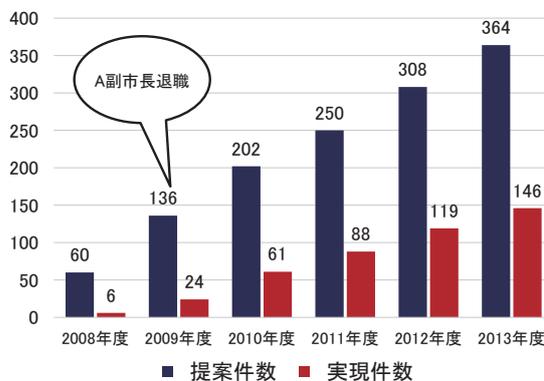
しかしながら、横浜市は、もともとこのような慣行が定着していた公的組織ではなかった。変革のプロセスは、Y市長（当時）の要請により、2007年、民間出身のA氏が4人目の副市長に就任することから始まる。そして、A氏のリーダーシップで官民連携を促進することを目的とした「共創本部」が3年間の設置期限のもと創設されるが、A氏は、共創本部の時限である3年間の途中、1年半を経過した段階で市を退職する。

しかしながら、「官尊民卑」の組織から官民連携により行政課題を解決していく組織に変革されていくプロセスは継続していく。

変革の実績の一つが共創フロント（民間提案窓口）の実績であるが、A氏の退職以降もこの実績は着実に増加していく（図2）。

やがて当初のアジェンダになかった海外展開事業（Y-PORT 事業）がA氏退職後の変革を誘導することになる。㈱日揮との連携協定を皮切りに、フィリピンセブ市、ベトナムダナン市、日立㈱、ADB等3都市7企業との連携協定が締結され、2015年には、政令指定都市では類例をみない国際局の誕生に至る。共創本部も共創推進室として常設の組織として存続することとなり、「共創」の理念に基づく取り組みが各部局で行われるようになる。そして横浜市の基本方針である中期計画にも「共創」という表現で、官民連携が行政の基軸の一つとして明定さ

図2 「共創フロント」の実績の推移



出所) 横浜市資料をもとに筆者作成

れ、官民連携により行政課題を解決する慣行が定着する。

このように、わずか21名の組織の創設は、職員数約26000名の組織の形態変化のみならず、組織の戦略、組織の文化も含めた大幅な構成要素の変更、即ち経営学上のラディカルな変革⁵を実現するに至ったのである。

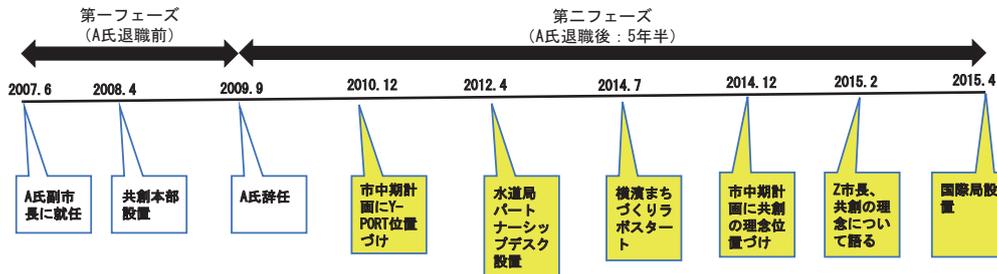
5-2. プロセスモデルの導出

それでは、このような変革プロセスは、横浜市という大都市でなければ実現しなかったのだろうか。また、民間出身者のA氏が副市長に就任することがなければ実現しなかったのだろうか。

経営学の理論に基づき、既存の理論で未解明な部分については定量的に実証したうえで事例をもとにプロセスモデルを一般化した。これは、横浜市でみられた変革プロセスが、一般化したモデルによって他の公共団体にも適用可能となることを意味している。以下、段階を踏んで説明することとしたい。まず、横浜市の事例を、第一フェーズ（A氏退職前）、第二フェーズ（A氏退職後）に分けて分析を行うこととする。

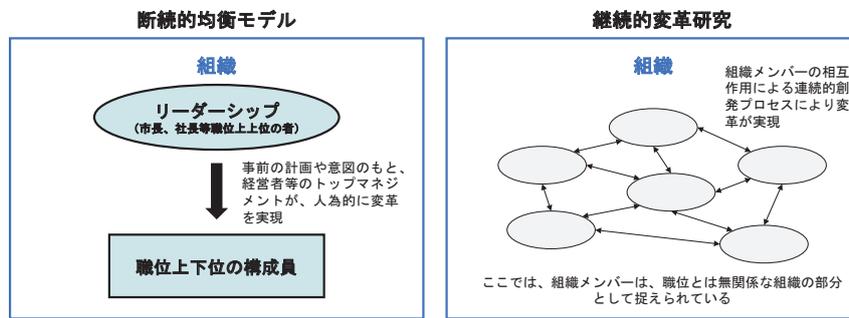
⁵ 経営学では、既存の枠組み自体を新たな枠組みに変更する変革をラディカルな変革と称するのが一般である。本稿では、構成要素の大規模な変更と捉えることとする。

図3 横浜市においてラディカルな変革が実現した8年間のプロセス



注) ラディカルな変革が実現したとみなされる事実 (成果) については、黄色としている。
出所) 筆者作成

図4 ラディカルな変革理論



出所) 筆者作成

5-2-1. 横浜市事例の第二フェーズ

横浜市の事例では、第二フェーズではじめて変革が起動し、積み重なり増幅していく。ここでは、共創本部のメンバー、民間企業が相互作用を繰り返すことにより創発プロセス⁶が連続して起き（連続的創発プロセス）、当初は思ってもいなかった海外展開事業を官民連携の枠組みで行うという方向に踏み込んでいく。そして更に変化が誘発され組織全体に広がり積み重なっていくという、ラディカルな変革理論の一つである継続的変革研究が示すプロセスが観察され、その結果としてラディカルな変革が実現することとなる（図3）。

継続的変革研究は、ラディカルな変革が実現するプロセスは、組織（システム）内のメンバーすべての相互作用により起きるもので、いわば組織（システム）全体により起きるものとしており、変革を行おうという意図をもったトップマネジメントの存在

は不要としている。

この点で、トップマネジメントの上意下達を前提とした伝統的なラディカルな変革理論である断続的均衡モデルとは一線を画している（図4）。

5-2-2. 横浜市事例の第一フェーズ

継続的変革研究では、変革を起こすために変革を行おうという意図の存在は不要としている。つまり、変革は組織が不安定な状況に導かれることを契機として起こるとし、リーダーシップの役割は、変革の引き金を引き、変革を創出することではなく、生じた変化に意味を与え変革を後押しすることであるとしているのである。横浜市の事例では、共創本部のメンバーがこのような変革を後押しする役割を担っていると考えられる。

いずれにしても、このように継続的変革研究は、事前の意図等を欠いた状況でしか変革は実現しない

⁶ 本稿では、創発プロセスについて、人やグループが相互にぶつかり合い、双方の行為が互いにフィードバックしていく結果として変化が生まれるプロセスと捉えている。

としており、であれば変革が組織の有効性に寄与する保証はないではないかとの批判がなされている。

横浜市の事例では、第一フェーズでA氏が官民連携を促進する共創本部を創設し、変革の方向付けを意図的に行い、その結果、第二フェーズで変革のプロセスが起動したようにみえる。

この一見矛盾する現象をどのようにしたら説明できるのだろうか。横浜市と同様の官民連携の事例であるもののラディカルな変革が起きなかったX市との比較事例研究⁷の結果も踏まえ、変革の意図をもって継続的変革研究が示すプロセスを起動するメカニズムについて仮説を構築した⁸。

5-2-3. 継続的変革研究が示すプロセスを起動するメカニズムについての仮説の構築と検証

横浜市事例では、A氏により、官民連携を促進する組織として共創本部（横浜市という組織内のチーム。以下「チーム」という）が創設された。このチームがMarrone (2010) による「バウンダリースパナー機能」（以下「BS 機能」という）を発揮し、官民の橋渡し役として機能していくことを意図したのである。バウンダリースパナーについての先行研究では、BS 機能が発揮されることにより、創発プロセスが起きることを示唆している（松行・松行, 2002）。

このチームがBS 機能を継続的に発揮するに至り、官民の相互作用が繰り返されることにより、創発プロセスが連続して起き、ラディカルな変革が実現（官民連携により行政課題を解決する慣行が定着）することになる。

しかしながら、チームがBS 機能を発揮するためには、「官尊民卑」の風潮に染まったチームメンバー

に対し、官民連携により課題解決を行う必要性について明確なビジョンを示し、メンバーがこれを自己のものとして育くみ、職務遂行に対する自信を高め、成果を上げるよう、誘導していくリーダーシップが必要と考えられる。A氏はまさにこのようなリーダーシップを示し、これは、ラディカルな変革が起きなかったX市の事例ではみられないものであった。

このような条件を充足するリーダーシップスタイルとして、Bass (1985) 等が提唱するトランスフォーメーション・リーダーシップ⁹（以下「TFL」という）が考えられる。Bass (1985) は、TFL について、「カリスマ的リーダーシップ」、「個別配慮」、「知的刺激」の3因子を導出している。「カリスマ的リーダーシップ」とは、明確なビジョンを提示し、尊敬と信頼を得ることである。「知的刺激」とは、自力で課題に対する解決策等を考案できるように誘導していくことである。「個別配慮」とは、自力で成長していけるように、メンターないしはコーチとして部下と向き合っていくことである。いわば、明確なビジョンを示したうえで部下と寄り添い部下を育てるリーダーシップといえよう。

以上をまとめると、TFL がカリスマ的リーダーシップにより明確なビジョンを掲げメンバーが外部価値が重要という価値感を共有していくよう導き、さらに、知的刺激、個別配慮によりメンバーが自己効力感を高め職務遂行に対する自信が備わるよう誘導することで、チームがBS 機能を発揮して、官民の相互作用を繰り返すことにより創発プロセスが連続して起きるようになる（連続的創発プロセスが起動する）というメカニズムが推論できる。

仮説は、以下のとおりとなる（図5）。

仮説1：TFL は、チームのBS 機能を通じて、連続的

⁷ X市との比較事例研究については、町田 (2019) を参照されたい。

⁸ メカニズムについての定量分析の詳細については、町田 (2021) を参照されたい。

⁹ 我が国では、「変革型リーダーシップ」と称されるのが一般である。

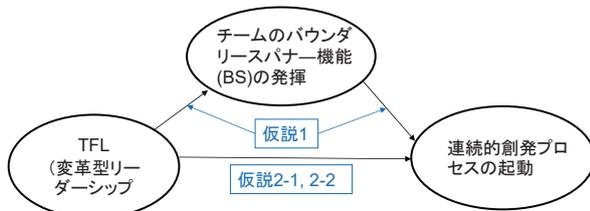
創発プロセスの起動に正の影響を与える。

なお、TFLが連続的創発プロセスの起動に直接影響を与えているか（TFLの直接効果）も検討したうえで、直接効果と間接効果を総合した効果（TFLの総合効果）を検討することとする。

仮説2-1：TFLは、連続的創発プロセスの起動に直接正の影響を与える。

仮説2-2：TFLは、連続的創発プロセスの起動に総合的に正の影響を与える。

図5 本稿の仮説



出所) 筆者作成

仮説を検証するために、特定非営利法人日本PFI・PPP協会の協力を得て、同協会会員地方公共団体のうちメールアドレスの登録のある753の官民連携担当部署に質問票を送付した。最終的に回答のあった137のデータを分析に使用し、共分散構造分析を行い仮説を検証した。その結果、仮説1は、支持された。

仮説2-1については、パス係数は負であり、有意ではなかった。仮説2-2は正であったものの、有意ではなかった。仮説2-1、2-2の分析結果は、TFLは、チームメンバーの意識が高まるとその行動を抑制し、変革を妨げる方向に働くことを示唆していると捉えうるものとも考えられ、更なる検討が必要と考えられる¹⁰。

なお、公共団体の人口規模、三大都市圏に属するかどうかがこのメカニズムに何らかの影響を与えているかを確認するために、この二つを統制変数として

投入した。結果はすべて有意でなくパス係数も正であっても値は小さく、負のものもあった。

5-3. プロセスモデルの提示

仮説1が支持されたことにより、横浜市で観察された継続的変革研究が示すプロセスを起動するメカニズムが定量的にも実証されたということができよう。その結果、横浜市事例をもとに一般化したプロセスモデルは図6に示すとおりとなり、その要点を概ね以下に示す。

- ① 官民連携を促進することを目的として設置されたチームが、官民の相互作用による創発プロセスが繰り返し起こす枠組みとして持続的に機能することが必要。
- ② チームが機能するためには、チームリーダーが官民連携により課題解決を行う必要性について明確なビジョンを示し、チームメンバーがこのビジョンを自己のものとして育み、職務遂行につき自信が備わるよう誘導することが必要。有効なリーダーシップスタイルとしてTFLがある。
- ③ チームメンバーの意識が高まることにより、チームメンバーが創発プロセスにより起きた変化を後押しし、変革が促進される。

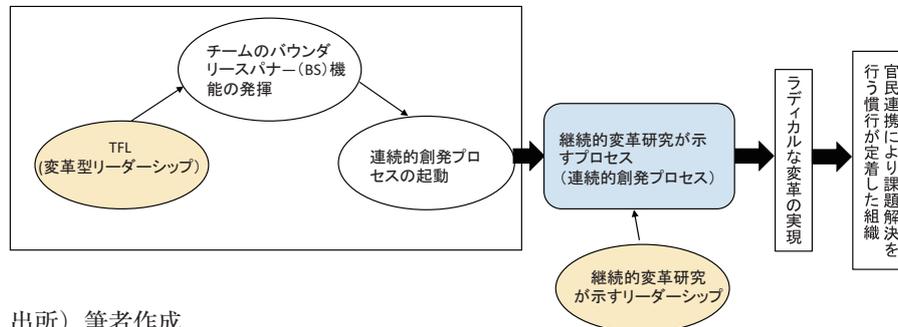
6. 終わりに一人を重視した経営組織論的アプローチ

本稿は、従来余り取り上げられることがなかった公的組織が官民連携に至るプロセス、過程に焦点を当てたアプローチを行った。

それでは、本稿で提示されたプロセスモデルは、実務的にはどのような示唆を与えることとなるだろうか。例えば、以下のような点が考えられる。

¹⁰ 詳細については、町田（2021）を参照されたい。

図6 公的組織に官民連携が定着していくプロセスモデル
 継続的変革研究が示す変革プロセスを起動するメカニズム



出所) 筆者作成

第一に、公共団体等の公的組織が官民連携を促進するための組織（チーム）を設置する際には、チームリーダーとなる者に対して、研修等により TFL としてのリーダーシップを体得させることが考えられる。TFL はリーダーシップのスタイルであり、職位や個人的な資質が求められるものではない。

第二に、このような組織を設置する際には、官民連携のビジョンを明確に設定し、チームのメンバーに示していく必要性が考えられる。横浜市の場合、官民が相互に知恵を出し合うことによりイノベティブな解決策を創造するというビジョンを「共創」という言葉を通じチームメンバーに浸透させていった。

第三に、首長等がここで示されたプロセスやチームの役割を正確に理解し、これを後押しすることが考えられる。5-2-3で示したように、TFL は、チームメンバーの意識が高まるとその行動を抑制する可能性もあり、人事のローテーションにも配慮する必要があるかもしれない。

5-2-3で触れた質問票の集計結果では、23の公共団体が、官民連携を担当する組織の業務として、（インフラ、公的施設の整備事業の手法としての）官民連携のみならずさまざまな分野についての民間企業からの提案、相談窓口と回答している。公的組織が官民連携により課題解決を行う慣行は、次第に多くの公共団体に広がりつつある証左のようにもみえる。このような慣行が定着していけば、自ずから官民連

携の事業件数も増加していくのではないだろうか。

官民連携はとかくハードウェア中心で捉えられてきた。しかしこのような慣行がより広く公共団体に定着していくことが今後の課題であるとする人、そして組織に焦点を置いた経営組織論的なアプローチも一考に値すると考える。

参考文献

Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.

町田裕彦 (2017) 「ラディカルな組織変革の実証的検討—横浜市の官民連携の事例分析—」『日本経営学会誌』 39, 37-49.

町田裕彦 (2019) 「連続的な創発プロセスによりラディカルな組織変革を起こすリーダーシップ：官民連携の比較事例分析」『赤門マネジメント・レビュー』 18(2), 45-68.

町田裕彦 (2021) 「官民連携により課題解決を行う慣行を定着させる公的組織変革実現メカニズムの研究」筑波大学大学院ビジネス科学研究科博士論文

町田裕彦 (近刊) 「連続的な創発プロセスにより実現するラディカルな変革とトランスフォーマーショナル・リーダーシップ：官民連携を促進する連続的創発プロセス起動のメカニズム」『組織科学』

松行康夫・松行彬子 (2002). 『組織間学習論：知識創発のマネジメント』白桃書房.

Marrone, J. A. (2010). Team boundary spanning: a multilevel review of past research and proposals for the future. *Journal of Management*, 36(4), 911-940.