

国内初 LABV の 7 年の歩み (2018年～2025年)

—山陽小野田市 LABV プロジェクト—

わ にし よし ゆき
和西 禎行

山陽小野田市 企画部 部長

1 はじめに

山口県山陽小野田市は本州の西端下関市に隣接する人口約58,000人の市である。本市は2018年から国内事業化の例がないLABV手法を活用したエリアマネジメント、公有地利活用に取り組んでいる。本稿は、2018年の当初から今に至るまでの7年間、行政側の担当者としてプロジェクトの経緯を知る立場にある筆者による山陽小野田市LABVの事例検証とLABV考察である。LABVに関心のある自治体の一助となれば幸いである。

2 LABV は官民連携(PPP)の一手法

LABVはLocal Asset Backed Vehicleの略で官が現物出資した公有地と民間企業が資金出資して設立される官民共同事業体を指す。PPP/PFI推進アクションプラン(令和7年改定版)においても、「地方公共団体が遊休地を複数所有しているケースへの対応として、LABVの活用が考えられる。国内では山口県山陽小野田市での事例を代表として、LABVを活用したまちづくり事業が進捗しており、その事例を基にLABVの活用に向け、(中略)留意点を整理した解説書を作成する」とあり、これを受け2025年6月、内閣府から「事例から学ぶLABVの活用に向けた解説書」が発行されるなど、近年、注目されているPPPの新たな手法である。解説書では山陽小野田市LABVを事例とし、フェーズごとのポイントが示されている。筆者も「実務担当者」として全面的に編集に協力した。

LABVには明確な定義はないが、一般的に以下の要件を備えているとされている。

①自治体が公有地を現物出資、民間事業者が資金出資した官民JVが実施主体となる。

②その官民JVが複数のプロジェクトを長期間/連鎖的に実施する。

の2点である。山陽小野田市LABVは、エリア内(商工センター用地を中心とした半径1km圏内)(図1)の4カ所の公有地等を事業用地とし、市が公有地



図1 山陽小野田 LABV プロジェクトの対象エリア図

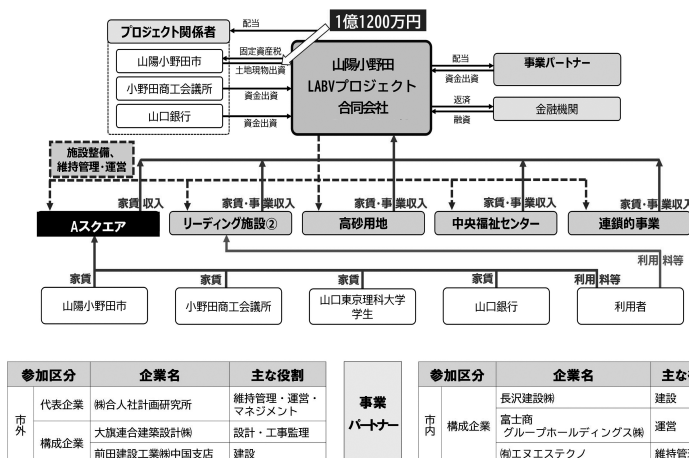


図2 山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社スキーム図

を現物出資、民間 8 社が資金出資した「山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社」(図 2)が事業主体となってプロジェクトが進行している。4 カ所のうち、最初のプロジェクトである商工センター用地での複合施設(A スクエア)(写真 1 及び表 1)が 2024 年オープンし、残り 3 カ所の連鎖的事業については現在、計画策定中である。事業期間は 40 年超が見込まれる。



写真 1 A スクエア外観

3 階～5 階	山口東京理科大学学生寮 (66 名)	学
2 階	山口銀行小野田支店	金
	小野田商工会議所	産
	地域職業相談室	官
	市民活動センター(貸会議室)	官
1 階	(カフェ)	民
	山口銀行小野田支店	金
	出張所	官
	市民活動センター(貸会議室)	官
	中央福祉センター	官

表 1 産学官金の複合施設：A スクエア

3 山陽小野田市における LABV の推進力

1) 首長の強い意志と覚悟＝協創(2018 年：A スクエアオープン 6 年前)

山陽小野田市 LABV は、民間出身の市長が 2018 年に発意したことがきっかけである。当時を振り返り、藤田剛二市長(2017 年～現在 3 期目)はこう語る。「積みあがっていく地域課題のすべてに行政だけで対応できないのは自明である。そこで市長就任直後から〈協創〉をまちづくりの基本的考え

方に据えた。「市民、各種団体、学校・大学、企業、市議会、市が立場を超えて(融合して)地域課題解決に取り組み、新しい価値を創造する」と〈協創〉を定義づけた。官民の対等なパートナーシップをベースにした LABV は、〈協創〉を具現化する素晴らしいしくみだと思った。チャレンジする価値があると即断した。」手法ありきで山陽小野田市は LABV を選択したのではないことを示している。LABV のような前例のないビッグプロジェクトに対峙していくには行政トップの強い意志と覚悟が必要である。

2) 構想段階からのマインドを一にした座組の構築

3) 座組を支えるファイナンスの存在(2019 年：A スクエアオープン 5 年前)

山陽小野田市 LABV は 2018 年 7 月の藤田剛二市長と山口銀行小野田支店長との雑談がきっかけである。商工センターが築 40 年、山口銀行小野田支店が築 60 年であり、老朽化した 2 施設の複合化検討のアイデアレベルの話が始まりだった。市長との話を持ち帰った支店長が、山口フィナンシャルグループ内の地方創生コンサルティング会社、(株) YMFG ZONE プラニングに相談したところ「単なる複合施設建設ではなく、地域の課題解決(＝にぎわい再創出)に資する拠点開発を目指すべきではないか」と LABV 手法を提案したことから、山陽小野田市 LABV は歩みを始めた。

その後、商工センター内に事務所を置く小野田商工会議所、市立山口東京理科大学の参画(学生寮併設)も得られた。構想段階から市の産学官金のステークホルダーが強固な座組を構築したことが本プロジェクト推進の強力なエンジンとなった。また、座組の中に金融機関が存在しファイナンスを全面的にバックアップしたこと、金融機関グループ内の地方創生コンサルティング会社が後方支援したことも山陽小野田市 LABV での大きなアドバンテージになったといえる。

4) 市は経営に関与しない(2021年：事業構想： A スクエアオープン3年前)

	出資額	割合
山陽小野田市(現物出資)	1億1,200万円	84.4%
民間8社(現金出資)	2,060万円	15.6%

表2 本市と民間の出資額の割合

LABVの実施主体である官民JVにおける官民出資割合はLABV発祥の英国に倣い、50:50とするのが一般的といわれている。官民が権限や責任、利益を等しく分担・共有する対等な関係性を出資割合で担保するためである。一方、山陽小野田市LABVにおいては、官民出資割合は85:15とした(表2)。実施主体の山陽小野田LABVプロジェクト合同会社において、山陽小野田市は業務執行社員に名を連ねなかったために権限と責任が官民0:100となり、出資割合にこだわる必要がなくなったからである。現物出資のみという、もともと「民間の自由度」の高いLABVのしくみの「最大化」を図ったのである。一方で、連鎖的用地3カ所の事業計画など「公共性の担保」に関する点については定款において限定的議決権を持つこととした。

仮に簿価の高い都市部でLABVを企図する際に、官民の出資割合を50:50とすることが、民間側の参画のハードルの障壁となる可能性は否定できない。本市のように、経営に関与しないという条件はあるが、50:50にこだわらずとも官民JVの設立を可能とした事例は参考になるのではないかな。

5) 官(議会含)と民が「あいまいさ」を受け入れる(2021年：募集要項：A スクエアオープン3年前)

市は当初、公募に際し要求水準書において4カ所すべてに確度の高い提案を求めようとした。明確に「公共性」(=仕様)を定義し、確定した収支計画を求める予定であった。市民の財産である公有地を民間に出資する仕組みであるため、市議会、市民に対しての説明責任は重く、「あいまいな」

条件のまま公募することはできないと考えていたからである。しかし、そのような市のスタンスは民間の参画可能性を下げるといった意見がサウンディングで多数あり、4カ所すべての「公共性」を定義することを断念し、商工センター用地での最初のプロジェクト(Aスクエア)のみ一定の仕様(構成要素)を示し、残り3カ所の計画は民間企業(事業パートナー)選定後、検討することとした。募集要項には以下のように記した。

- ・山口銀行小野田支店用地については、(中略)優先的に検討する。
- ・高砂市有地については、今後、事業パートナーからの提案を踏まえて検討する。
- ・中央福祉センターについては、今後、事業パートナーからの提案を踏まえて検討する。

いうまでもなく官の考えを民間が受け入れない限り、PPPは成立しない。LABVもPPP官民連携の一手法であり、前記要求水準書のように「あいまいさ」が内在することで、他の官民連携の手法に比べ民間の参画ハードルは数段高くなる。行政、市議会、民間の誰かがこの「あいまいさ」を許容できない場合は、LABVは頓挫する。LABVの可否を論じるとき、現物出資/連鎖的展開といった「仕組み」がクローズアップされるが、「あいまいさ」を“可”とする従来思考からの転換が前提にあると考える。

その「あいまいさ」を審議した市議会対応についても述べる。商工センター用地を合同会社に出資する議案は2022年3月市議会定例会に上程された。委員会審議は、都合7時間のロングランの審議となったが、最終的には可決された。公有地を民間企業に出資するという前例のない方式であり、その意義について市議会側が慎重審議となるのは当然である。筆者は市議会で数多く答弁をしてきたが、本議案の審議では、今までとは勝手が違っていた。議員からの質問に対して「おそらく未来はこうなるだろう」という「あいまいな」話

に終始せざるを得なかった。しかも主語は市ではなく、市が参画する共同事業体である。決定権は共同事業体にあるが、その共同事業体はまだ設立されていない状況だった。

公有地利活用には「売却」「定期賃貸借」等がある中で、なぜ LABV を選択するのかというそもそもの問は LABV につきまとう。LABV の特(異)性、「点ではなく面での開発を民間の力を借りて長期間柔軟に(あいまいさを許容し)行う仕組みである。〈現物出資〉は行政として民間主導のまちづくりにコミットし続ける意志表明である」という、そもそもの目的理解を図る必要がある。

4 LABV のメリットと課題

LABV のメリットについて遠藤(2023)¹が以下の通り整理している。まず行政サイドとしては、

- ①公有資産提供のみで出資金等の資金拠出が不要。
- ②民間事業者における知見・ノウハウの活用により、当該公有資産が持つポテンシャルを最大限引き出す。

の 2 点を挙げ、民間サイドとしては、

- ③土地に関する支出が不要となり総事業費が圧縮。官民双方にとっては、
- ④(関係構築後に)官民や民民での新たな連携が創出されるため、様々な主体の協働による地域課題の解決に向けた事業推進が可能。

としている。一方、課題としては、山陽小野田市での事例からの検証になるが、以下の 2 点に集約されるのではないかと私は考える。

- ①時間を要する。

公共性と収益性の両立について、官民が話し合いながら決めるため時間を要する。

- ②労力と耐力を要する。

「決まっていない」「あいまいさ」を有するプロジェクトに対し、庁内、議会、民間の理解を得る

には相応の労力と耐力を要す。

5 LABV は地方創生の一手法

山陽小野田市は四つの事業地のうち、最初のプロジェクトがスタートしたにすぎない。「あいまいさ＝柔軟性」を官(議会含)、民間が受け入れ、エリア再生の可能性を拡げる PPP の一手法として LABV にチャレンジしている途上である。

人口減少に象徴される資源制約下における「持続可能なまちづくり」は全国の自治体の共通の使命である。行政単独ですべての地域課題を解決することはできず、民間の力を得て官民連携でまちづくりに取り組むしか「まちを持続させる」道はない。LABV は、民間とともに長期間、取り組むまちづくりに「公有地の現物出資」という形で行政がコミットし続けることを表明する仕組みであることは既に述べた。「まちづくりにコミットし続ける」という観点からすると、地方に比べ、地価の高い都市部においても(都市部こそ)LABV に取り組む意義はあるのではないか。

公有地を民間売却すれば、簡単に「にぎわいの創出」はできるし、公有地を種地に短期サイクルの開発循環を生み出すことは容易であるが「行政がコミットしないまちづくり」の持続可能性には、文字通り行政は「コミットできない」ことになる。行政の使命が「まちの持続性＝地方創生」であることは都市部、地方問わず自明である。100%民間任せにせず現物出資という形で「民間資金・能力の最大化」を図り、長期間まちづくりに関わり続ける LABV は「地方創生」の有用な一手法になり得るのではないかと考える。

筆者は国内初の LABV の行政側の担当者として唯一無二の貴重な経験をした。七転八倒、紆余曲折の日々ではあったが、LABV が従来の「官民の関係性」を変容させ、ひいては真の地方創生の一手法としての可能性を秘めていることを体感した。日本各地で横展開されることを期待する。

1 遠藤健(2023)「LABV 手法を用いた地域課題解決型事業における留意点の検証～山陽小野田市 LABV プロジェクトからの考察～」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』17 巻, pp. 1-23