

# 公的不動産を核とした新たなまちづくり手法、LABV

2023年9月1日

株式会社三井住友トラスト基礎研究所

PPP・インフラ投資調査部 副主任研究員 井口邦洋

国や地方公共団体が保有する不動産(公的不動産、PRE:Public Real Estate)を民間の資金やノウハウを活かして有効活用し、まちづくりに役立てようとする取組が本格化する中、LABV(Local Asset Backed Vehicle)と呼ばれる事業手法に注目が集まっている。LABVとは、主に英国で導入されてきた公的不動産の有効活用に適した手法で、地方公共団体等が土地などの公的不動産を現物出資し、民間事業者が資金出資を行って「官民共同事業体」を設立した後、同事業体が主体となり複数の開発プロジェクトを実施するものである。

ここ数年、我が国においても複数の検討・導入事例が見られることから、本稿ではその仕組みや特徴を解説するとともに、今後の展望について考察を行う。

(本レポートは、一般社団法人不動産証券化協会「ARES 不動産証券化ジャーナル Vol.73」掲載論文を基に、加筆・修正したものである)

## 政府の基本方針等における LABV の位置づけ

内閣府が PPP(Public Private Partnership) や PFI(Private Finance Initiative) に関する施策や方針を取りまとめた毎年公表している「PPP/PFI 推進アクションプラン」には、「公的不動産を核にしたまちづくりのために官民の長期的なパートナーシップの枠組みをつくる LABV 等の新たな手法についても活用を積極的に検討すべき」との提言が平成 28 年より一貫して掲載されている。加えて、今年(2023 年)6 月に公表された「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和 5 年改定版)」では、施設や分野を横断し地域全体の経営視点を持って官民連携に取り組む「地域経営型官民連携」というキーワードが打ち出され、それを推進するための「新たな官民連携ビークル」の具体例として LABV が位置づけられた(図表1)。

さらには、より上位の国家施策である「経済財政運営と改革の基本方針 2023(令和 5 年 6 月 16 日閣議決定)」(骨太方針 2023)においても、「上下水道の所管の一元化を見据えたウォーター PPP や、スモールコンセッション、LABV 等のスキームを確立し、導入拡大を図る」との文言が記載され、他の注目すべき取組と並び LABV についても今後普及促進を図っていく方針が明示されている。

図表1 政府の基本方針等における LABV の位置づけ

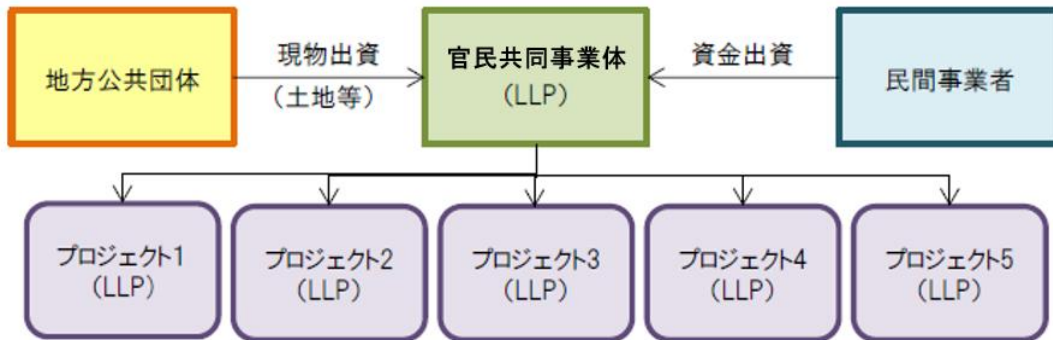
資料	該当箇所	内容
PPP/PFI推進アクションプラン(令和5年改定版)	「2.PPP/PFIの推進施策」(p.6)	施設・分野を横断した地域全体の経営視点を持った「 <b>地域経営型官民連携</b> 」の推進を図るため、PFIをはじめとしたサービス提供手段の選択を官民共同で検討するための <b>新たな官民連携ビークル</b> (※)について、(中略)、横展開を図る。 ※既存の官民の役割分担や協力関係の考え方にとられない、LABV(Local Asset Backed Vehicle)等の官民が共同して開発等を行う事業体や連携手法をいう
	「3.PPP/PFIアクションプラン推進の目標」(p.21)	公的不動産を核にしたまちづくりのために官民の長期的なパートナーシップの枠組みをつくるLABV等の新たな手法についても活用を積極的に検討すべきである。
経済財政運営と改革の基本方針(骨太方針)2023	「第4章 中長期の経済財政運営(3.生産性を高め経済社会を支える社会資本整備)」(p.41)	公共サービスを効率的かつ効果的に提供するPPP/PFIについて、改定アクションプランに基づき、各重点分野における事業案件数目標の達成と上積みを視野に、取組を推進する。(中略)上下水道の所管の一元化を見据えたウォーターPPPや、スモールコンセッション、LABV等のスキームを確立し、導入拡大を図る。

出所)内閣府、「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和 5 年改定版)」(2023 年 6 月 2 日)および「経済財政運営と改革の基本方針 2023」(令和 5 年 6 月 16 日閣議決定)をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

英国における LABV の仕組みと特徴

LABV の基本的な仕組みは、地方公共団体等が土地などの公的不動産を現物出資し、民間事業者が資金出資を行って「官民共同事業体」を設立した後、同事業体が主体となり複数の開発プロジェクトを実施するものである(図表2)。英国では、事業体の組織形態として Limited Liability Partnership (LLP) を採用し、官民の出資比率を 50:50 とするのが一般的である。これにより、官民が権限や責任、利益を等しく分担・共有し、対等な立場から共同で事業を実施することができる。

図表2 英国における LABV の基本スキーム図

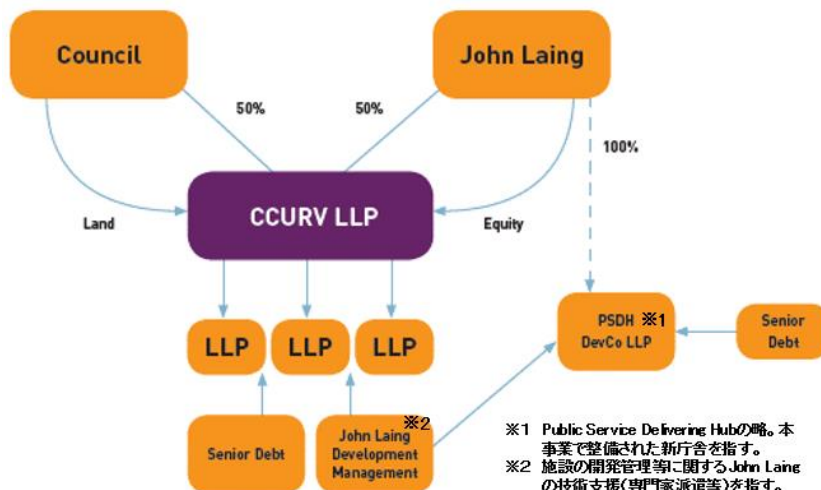


出所)総務省、「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究 報告書」(2015年3月)をもとに三井住友トラスト基礎研究所が一部加筆

整備対象施設等の具体的な事業内容はプロジェクトごとに設定される。一方、官民共同事業体による投資判断は事業全体を踏まえて行われるため、一つのプロジェクトから生じた利益を他のプロジェクトに再投資することもでき、公共施設と民間収益施設を包括的に整備・運営するのに適している。また、プロジェクトごとにLLPを設けることで、仮に一つのプロジェクトが失敗した場合でも、全体を統括する官民共同事業体が存続できる仕組みとなっている。さらには、事業開始後に追加出資を行って新たなプロジェクトを立ち上げることも可能であり、そうした柔軟性や発展性も LABV の特徴の一つと言える。

英国における LABV の導入事例としては、ロンドン南部クロイドン地区における Croydon Council Urban Regeneration Vehicle (CCURV) による都市再開発事業がよく知られている(図表3)。

図表3 クロイドン地区における LABV のスキーム図



※1 Public Service Delivering Hubの略。本事業で整備された新庁舎を指す。  
 ※2 施設の開発管理等に關するJohn Laingの技術支援(専門家派遣等)を指す。

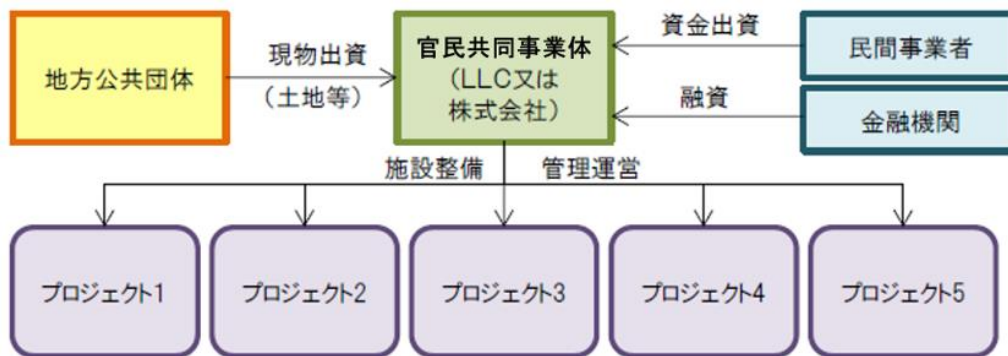
出所)Croydon Council Urban Regeneration Vehicle、「Annual Report 2011」(2012年12月)をもとに三井住友トラスト基礎研究所が一部加筆

CCURVは、同地区を所管する行政機関であるCroydon Councilが公有地を現物出資し、民間投資会社のJohn Laingが公有地と等価の資金出資を行って設立した官民共同事業体である。2008年に事業が開始され、CCURVが計28年間にわたって新庁舎やレジャー施設、複合商業施設等の整備・運営を行う計画となっており、2013年までに新庁舎(Bernard Weatherill House)とレジャー施設(Waddon Leisure Centre)が完成している<sup>1</sup>。

## 我が国へのLABVの適用

総務省が2015年3月に公表した「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究報告書」に、「日本版LABV」に関する検討内容が記載されている(図表4)。ここでは、LABVを「PPP/PFIの一類型」と位置付け、①余剰資産と民間資金の活用、②まちづくりに長期的な視点での関与、③ファイナンスを通じた事業性の評価という3つの有効性を提示している(図表5)。また、官民共同事業体の組織形態に関しては、我が国の有限責任事業組合(LLP)では収益の内部留保が困難なことから、「安定的な事業運営のために合同会社(LLC)又は株式会社の組織形態を採用することが考えられる」との見解を示している。

図表4 「日本版LABV」のスキーム図



- ・ 地方公共団体が公的不動産を現物出資し、民間事業者とともにLLC(又は株式会社)を設立する。
- ・ 上記LLCが(出資された)不動産を活用して官民複合施設の整備・運営等の事業を行う。
- ・ 上記の事業に必要な資金は、上記LLCが金融機関からの借入れ等により調達する。その際、地方公共団体はLLCの損失補償は行わない。

出所)総務省、「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究 報告書」(2015年3月)をもとに三井住友トラスト基礎研究所が一部加筆

図表5 「日本版LABV」の有効性

項目	概要
① 余剰資産と民間資金の活用	・ LABVは、公共施設の集約化等を通じて生じる「余剰資産」を現物出資するとともに、民間資金を活用して事業を行うことにより、 <u>人口減少期のまちづくりを促進する</u> 。
② まちづくりに長期的な視点での関与	・ LABVによる事業は中心市街地等において、 <u>公共施設とにぎわいを創出する民間施設とを複合的に整備する際に有効な手法である</u> 。 ・ LABVは <u>官民が共同出資によりパートナーとなって事業を進めるもの</u> であり、 <u>地方公共団体の継続的な関与が担保される</u> 。
③ ファイナンスを通じた事業性の評価	・ LABVは、 <u>地方公共団体が損失補償を行うことなく</u> 、地方公共団体及び民間が出資した <u>資産とLABVが行う事業から生じるキャッシュフローを引き当てにファイナンスを受ける</u> ものであり、金融機関の融資審査を通じて事業性が評価される。

出所)総務省、「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究 報告書」(2015年3月)をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

<sup>1</sup> CCURVはその後、2018年に解散している。筆者確認の範囲では、解散理由等の詳細は非公表となっている。

ここで、LABV において設立される官民共同事業体は、地方公共団体等による出資を伴うことから、第三セクターに分類される<sup>2</sup>。第三セクターについては、これまで多くの地方公共団体において活用され、地域住民の暮らしを支える重要な役割を担ってきた一方、課題も指摘されてきた。具体的には、①官民の責任・リスク分担の曖昧さ、②事業計画等の実効性の欠如、③地方公共団体による損失補償などである。

これに対し、LABV は、官民共同事業体設立時の定款等にて可能な限り出資者間の責任やリスク分担を明確化することで、リスクの軽減を図る仕組みとなっている。また、50:50 の対等な意思決定権限の下、官民双方の協議により事業計画を策定・見直し等していくことで、実効性を担保していく。さらには、事業そのものの収益性をベースとした資金調達(プロジェクト・ファイナンス)を原則とするため、地方公共団体が損失補償を行う必要性は生じない。

このように、LABV ではその仕組みや運営上の工夫により、第三セクターの課題やリスクをコントロールすることが可能となっている。

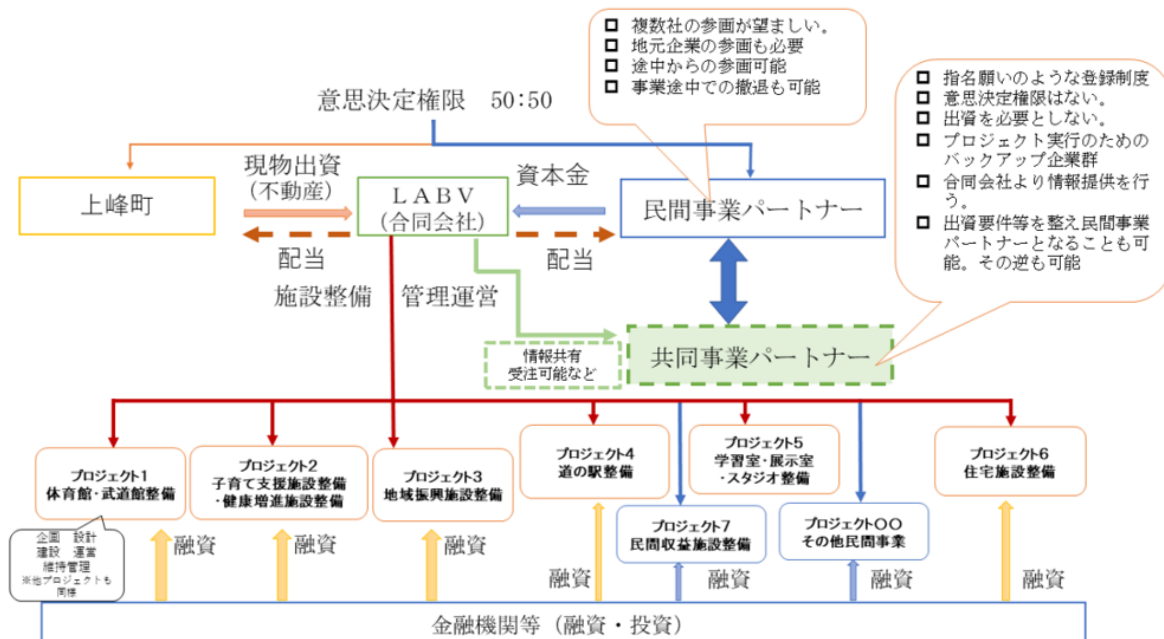
### LABV の検討・導入事例

我が国においても、いくつかの先進的な地方公共団体において、LABV の具体的な検討・導入事例が出てきている。例えば、2016 年度に実施された福岡県築上町による「椎田駅周辺の日本版 LABV によるエリアマネジメント事業調査」は、事業化には至らなかったものの、初期の検討事例の一つである。

実際の導入事例としては、佐賀県上峰町の「上峰町中心市街地活性化事業」と山口県山陽小野田市の「山陽小野田市 LABV プロジェクト」の 2 件が確認されている。

上峰町中心市街地活性化事業は、町中心部に位置する大型商業施設の閉店により、土地と建物が町へ無償譲渡される計画を受け、60,000 m<sup>2</sup>を超える広大な同施設跡地に公共施設と民間収益施設を複合的に整備・運営するものである(図表6)。事業期間は原則 20 年間とされている<sup>3</sup>。

図表6 「上峰町中心市街地活性化事業」のスキーム図



出所) 上峰町、「LABV 方式により設立する合同会社の共同事業パートナーの募集要項(別添資料 2)」(2020 年 10 月 30 日)

<sup>2</sup> 総務省は、第三セクターを「地方公共団体が出資又は出えんを行っている一般社団法人及び一般財団法人(公益社団法人及び公益財団法人を含む。)並びに会社法法人」と定義している(総務省、「第三セクター等の経営健全化方針の策定について」(2018 年 2 月 20 日))。

<sup>3</sup> 実施方針では、「原則 20 年とするが、伸長を妨げない。なお、合同会社等が借地借家法に基づく定期借地権等を設定した場合は、その期間に合わせるものとする。」とされている。

2021年4月、同事業の実施を担う官民共同事業体として、町と公募により選定された「民間事業パートナー」9社・3グループ<sup>4</sup>からなる「合同会社つばきまちづくりプロジェクト」が設立された。募集要項等には、同法人の設立にあたって、町が土地などの公的不動産を現物出資し、民間事業パートナーが資金出資(各社・各グループの基本出資額は30万円以上)を行った上で、官民の意思決定権限を50:50とすることが明記されている<sup>5</sup>。また、官民共同での事業実施を担保するため、両者は同法人に対し人材を出向もしくは派遣することになっている。さらには、民間事業パートナーの他に、出資はせずに技術面や運営面での支援という形で事業に参画する「共同事業パートナー」が設けられている。

一方、山陽小野田市LABVプロジェクトは、老朽化が進む市商工センターの再整備(「リーディング施設①」)と、隣接する山口銀行小野田支店の敷地の利活用(「リーディング施設②」)という2つの事業を中心に、複数の公有地の整備や利活用(「連鎖的的事业」)を一体的に実施するものである(図表7、図表8)。単なる複合施設の整備ではなく、民間の技術やノウハウを活かしたソフト事業などを組み合わせることで、「にぎわいの再創出」効果を周辺エリアに波及させることを目的としている。なお、市が保有する連鎖的的事业の実施予定地は、事業内容が確定したタイミングで追加的に出資される計画となっており、事業期間は維持管理運営開始後30年程度が想定されている。

2022年6月、市と小野田商工会議所、山口銀行の3者と、公募により選定された「事業パートナー」6社(1グループ)<sup>6</sup>の出資により「山陽小野田LABVプロジェクト合同会社」が設立され、同8月に事業が開始された。なお、同法人が複数の事業を一体的に実施するLABVのスキームを採用しているが、市は公的不動産の現物出資を行うのみで、経営(資金支援・人的支援含む)には関与しない方針が示されている<sup>7</sup>。

図表7 「山陽小野田市LABVプロジェクト」の整備予定地



出所) 山陽小野田市、「山陽小野田市LABVプロジェクト事業構想」(2021年4月)  
をもとに三井住友トラスト基礎研究所が一部加筆

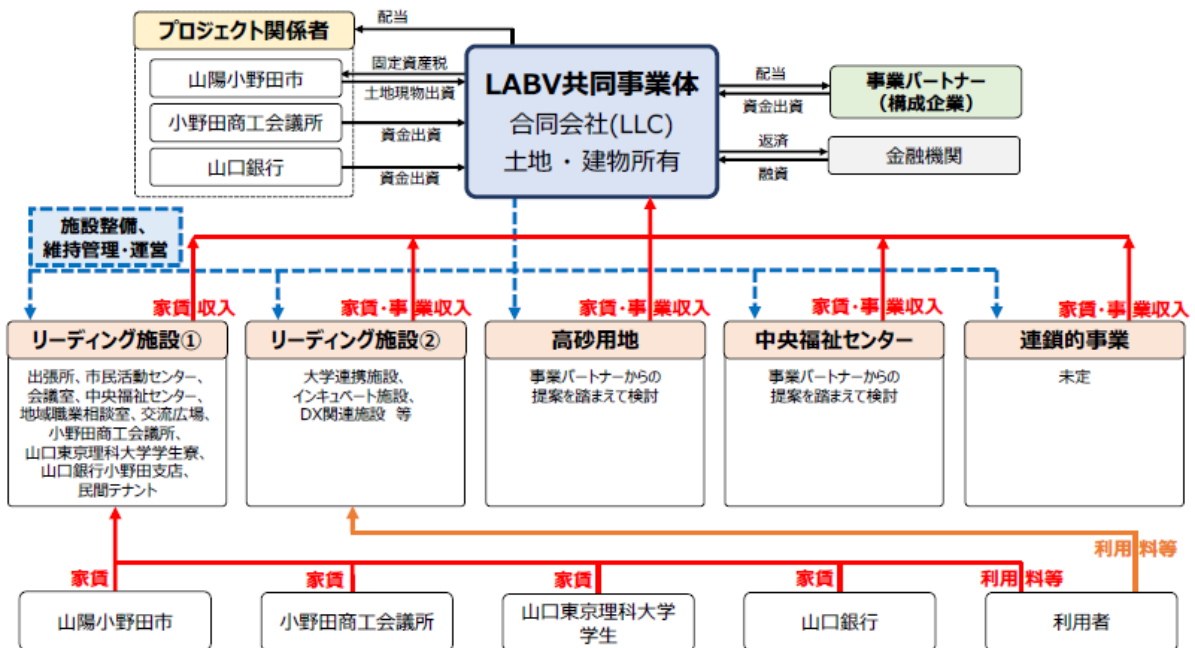
<sup>4</sup> 上峰町HPによると、詳細は次のとおり(五十音順。「(代)」はグループの代表企業)。株式会社KAIKA、サテラ企画合同会社、株式会社西村商店、社会福祉法人野菊の里、株式会社博報堂、Flower Works Coco+、有限会社松田木工、株式会社三原建築設計事務所、ミュージックセキュリティーズ株式会社、(代)株式会社中山運輸・有限会社大幸園、(代)有限会社ふるかわ整骨院・リタジャパン株式会社、(代)牟田建設株式会社・中山建設株式会社。

<sup>5</sup> 官民の「意思決定権限」を予め50:50と定めることができるのは、官民共同事業体の組織形態に合同会社を採用したためと考えられる。合同会社は、社員の出資比率に関わらず議決権の割合を自由に設定することができるなど、組織設計の自由度の高さが特徴とされる。

<sup>6</sup> 山陽小野田市HPによると、詳細は次のとおり(HP掲載順)。株式会社合人社計画研究所(※代表企業)、大旗連合建築設計株式会社、前田建設工業株式会社、長沢建設株式会社、富士商グループホールディングス株式会社、有限会社エヌエステク。

<sup>7</sup> 山陽小野田市、「山陽小野田市LABVプロジェクト事業パートナー募集要項」(2021年6月)

図表8 「山陽小野田市 LABV プロジェクト」のスキーム図



出所)山陽小野田市、「山陽小野田市 LABV プロジェクト要求水準書」(2021年6月)

まちづくり手法としての LABV の可能性 ～今後の普及拡大に向けて～

これまで見てきたように、LABV は、地方公共団体と民間事業者が、従来の発注者・受注者という枠を超えて共同で事業に取り組む、新しい形の官民連携手法である。一義的には、都市の中心市街地における面的な開発に適したスキームであるが、郊外等その他エリアにおいても、現物出資可能な公有地等と参画を希望する民間事業者が存在すれば、導入は可能である。

地方公共団体にとっては、公的不動産を有効活用しつつ、自らも関与しながら民間事業者と協力して長期的な開発を行える点でメリットが大きい。一方、民間事業者にとっては、公有地等を活用した新たなビジネス機会の創出につながることや、官民共同事業体が所有する資産を独占的・長期的に利用しつつ、流行の変化等にに応じた柔軟な事業展開が可能となるなどのメリットがある。

普及拡大に向けての課題は、先行事例の不足や制度の未整備から来る導入へのハードルの高さである。庁内や議会・住民等との丁寧な合意形成も不可欠となる。これらの点については、国内における限られた導入事例等を参考に、地道な検討と対応を重ねていくしかないだろう。その際にポイントとなるのは、「LABV は本来、非常に柔軟性の高いスキームである」という認識である。公的不動産の現物出資、官民 50:50 の意思決定権限など、最低限守るべき基本的な枠組みはあるものの、その他の仕組みに関しては、事業ごとに様々な形があり得る。また、事業期間が長期に及ぶため、合理的な範囲であえて「走りながら考える」余白を残しておくことも重要であろう。

近年ようやく我が国においても LABV の実践事例が現れたことから、検討・導入への動きはこれから本格化していくものと思われる。公的不動産をめぐる社会的な課題や、本稿で述べた LABV の有効性等を鑑みると、各地方公共団体において積極的に導入検討を行っていくべきであろう。

本稿が、今後の我が国における LABV の普及拡大の一助となれば幸いである。

## 参考文献

株式会社三井住友トラスト基礎研究所レポート、福島、「『PPP/PFI 推進アクションプラン(令和 5 年改定版)』の考察」  
(2023 年 8 月 9 日)

内閣府、「PPP/PFI 推進アクションプラン」(2016 年 5 月 18 日)

内閣府、「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和 5 年改定版)」(2023 年 6 月 2 日)

内閣府、「経済財政運営と改革の基本方針 2023 加速する新しい資本主義～未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現～」(令和 5 年 6 月 16 日閣議決定)

土木計画学研究委員会(第 49 回土木計画学研究・講演集)、「LABV を用いた都市再開発事業の効率性の検討」  
(2014 年 4 月 25 日)

内閣府、「諸外国における官民連携事業(PPP)の実情把握業務調査報告書 概要版(その 3)」(2015 年 3 月)

総務省、「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究 報告書」(2015 年 3 月)

財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所、「英国の地方自治」(2008 年 9 月)

Croydon Council Urban Regeneration Vehicle、「Annual Report 2011」(2012 年 12 月)

Croydon Council、「Fair Field masterplan」(2013 年 3 月)

Your Croydon (News from the Council)、「Plans for Fairfield and College Green go to committee」(2017 年 2 月)

Your Croydon (News from the Council) (<https://news.croydon.gov.uk/>)

GOV.UK (<https://www.gov.uk/>)

内閣府、「PPP/PFI 推進アクションプラン」(2016 年 5 月 18 日)

総務省、「第三セクター等の経営健全化方針の策定について」(2018 年 2 月 20 日)

総務省、「第三セクター等のあり方に関する研究会報告書～健全化と活用の両立を目指して～」(2014 年 3 月)

国立国会図書館レファレンス、「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」(2005 年 7 月)

築上町、「椎田駅周辺の日本版 LABV によるエリアマネジメント事業調査」(2017 年 2 月)

上峰町、「上峰町中心市街地活性化事業【実施方針 LABV 方式】」(2020 年 3 月)

上峰町、「LABV 方式により設立する合同会社の共同事業パートナーの募集要項」(2020 年 10 月 30 日)

上峰町 HP(「合同会社つばきまちづくりプロジェクトの設立について」)

(<https://www.town.kamimine.lg.jp/kiji003279/index.html>)

山陽小野田市、「山陽小野田市 LABV プロジェクト事業構想」(2021 年 4 月)

山陽小野田市、「山陽小野田市 LABV プロジェクト要求水準書」(2021 年 6 月)

山陽小野田市、「山陽小野田市 LABV プロジェクト事業パートナー募集要項」(2021 年 6 月)

山陽小野田市 HP(「山陽小野田市 LABV プロジェクト」)

(<https://www.city.sanyo-onoda.lg.jp/soshiki/6/ppppfi-labvpro.html>)

## 【お問い合わせ】PPP・インフラ投資調査部

<https://fofa.jp/smtri/a.p/114/>

1. この書類を含め、当社が提供する資料類は、情報の提供を唯一の目的としたものであり、不動産および金融商品を含む商品、サービスまたは権利の販売その他の取引の申込み、勧誘、あっ旋、媒介等を目的としたものではありません。銘柄等の選択、投資判断の最終決定、またはこの書類のご利用に際しては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願いいたします。また、法務、税務、財務等に関する事項につきましては、それぞれ弁護士、税理士、会計士等にご相談・ご確認されますようお願いいたします。
2. この書類を含め、当社が提供する資料類は、信頼できると考えられる情報に基づいて作成していますが、当社はその正確性および完全性に関して責任を負うものではありません。また、本資料は作成時点または調査時点において入手可能な情報等に基づいて作成されたものであり、ここに示したすべての内容は、作成日における判断を示したものです。また、今後の見通し、予測、推計等は将来を保証するものではありません。本資料の内容は、予告なく変更される場合があります。当社は、本資料の論旨と一致しない他の資料を公表している、あるいは今後公表する場合があります。
3. この資料の権利は当社に帰属しております。当社の事前の了承なく、その目的や方法の如何を問わず、本資料の全部または一部を複製・転載・改変等してご使用されないようお願いいたします。
4. 当社は不動産鑑定業者ではなく、不動産等について鑑定評価書を作成、交付することはありません。当社は不動産投資顧問業者または金融商品取引業者として、投資対象商品の価値または価値の分析に基づく投資判断に関する助言業務を行います。当社は助言業務を遂行する過程で、不動産等について資産価値を算出する場合があります。しかし、この資産価値の算出は、当社の助言業務遂行上の必要に応じて行うものであり、ひとつの金額表示は行わず、複数、幅、分布等により表示いたします。