

2018 年 1 月 25 日

日 本 銀 行  
金融機構局金融高度化センター

## PFI<sup>1</sup>・PPP<sup>2</sup>に関する地域ワークショップ(第18回)の様様

日本銀行金融高度化センターでは、2017 年 11 月 22 日に PFI・PPP に関する地域ワークショップの第 18 回会合を福島県郡山市で以下のとおり開催した。

日 時：2017 年 11 月 22 日（水）

会 場：ふくしま医療機器開発支援センター

<プログラム>

▼ 開会挨拶 菅野 浩之（日本銀行 福島支店長）

▼ プレゼンテーション

「PFI・PPP 等への取組み」

山口 省藏（日本銀行 金融機構局 金融高度化センター 副センター長）

「公園・緑による元気で美しいまちづくり（都市公園法等改正について）」

町田 誠 氏（国土交通省 都市局 公園緑地・景観課長）

「民都機構の『出資』制度を活用した公民連携事業について」

福井 誠 氏（一般財団法人 民間都市開発推進機構 業務第二部長）

「地域創生に向けた PPP/PFI の活用」

金谷 隆正 氏

（日本政策投資銀行 地域企画部 顧問 兼 一般財団法人 日本経済研究所 エグゼクティブ・フェロー）

「東邦銀行の PPP・PFI の取組み～福島県の地方創生実現に向けて～」

駒木根 奈央 氏（東邦銀行 法人営業部 調査役）

<sup>1</sup> Private Finance Initiative の略。公共施設等の建設、維持管理、運営などに民間の資金、経営能力、及び技術的能力を活用することにより、同一水準のサービスをより安く、または、同一価格でより上質のサービスを提供する手法。

<sup>2</sup> Public Private Partnership の略。官民で協力して事業を行う形態。PFI は、PPP の一種といえる。

## ▼ 意見交換会

モデレータ

山口 省藏（日本銀行 金融機構局 金融高度化センター 副センター長）

### <参加機関>

金融機関：東邦銀行、福島銀行、大東銀行、会津信用金庫、郡山信用金庫、白河信用金庫、須賀川信用金庫、ひまわり信用金庫、あぶくま信用金庫、二本松信用金庫、福島信用金庫

地方公共団体：福島県、福島県警察本部、福島市、会津若松市、郡山市、いわき市、白河市、須賀川市、喜多方市、二本松市、田村市、南相馬市、伊達市、本宮市、桑折町、国見町、川俣町、大玉村、鏡石町、天栄村、下郷町、西会津町、磐梯町、会津坂下町、湯川村、三島町、金山町、昭和村、会津美里町、西郷村、泉崎村、矢吹町、矢祭町、石川町、玉川村、平田村、古殿町、三春町、小野町、広野町、楡葉町、大熊町、双葉町、葛尾村、新地町

— プレゼンテーションの内容は、配布資料を参照。

— 意見交換会のポイントは、以下のとおり。

## 1. 都市部以外（過疎地域含む）での導入可能性

### （モデレータ）

都市部以外の地域でも PFI・PPP は導入可能かという質問があった。講演のなかでも、この質問への回答を示唆する内容が紹介されていたと思うが、さらに、過疎地域等でも導入できそうな PFI・PPP の先行事例をご紹介いただきたい。

### （登壇者 A）

先ほど、プレゼンテーションのなかで紹介した豊後高田の定住促進住宅や、湯梨浜の廃校活用、女川の水産加工団地の排水処理施設の事例は、PFI・PPP を活用して地域の課題に対応しようという試みであった。一方、以下の事例は、課題解決というよりは、むしろ積極的に地域資源を活用する、いわば「攻めの PFI・PPP 事業」である。

## ① 群馬県東吾妻町における小水力発電事業

東吾妻町は、名水百選に選ばれるほど水に恵まれた自治体であり、戦前には湧水を利用した小水力発電も行われていた。今般、老朽化のため使用されていなかった既存施設を活用し、PFIによって事業化した。当事業（群馬県で初のPFI案件）は、施設の建設から運営、管理までをすべて民間が行う完全独立採算型の事業となっており、町の負担は発生しないかたちとなっている。加えて、水量が豊富であるため、安定的な発電が可能で、毎年安定した収益が見込める（電力会社へ年間45百万円の売電を行っており、この45百万円のうち、12百万円は町の収入となる）。当事業は、地域資源を活用した、いわば「攻めのPFI・PPP事業」といえる。

## ② 広島県神石高原町における農業公園運営事業

神石高原町では、豊かな自然という地域資源を活かして農業公園を運営している。PFIを利用して民間事業者が施設の整備・管理を委託した結果、利用客が大幅に増加した。

地域資源に着目し、民間の知恵を導入してブラッシュアップすれば、（少子高齢化等の）ハンディキャップがある地域でも、事業を成功させることができる。

### （モデレータ）

規模の小さな自治体が、単独でPFI・PPP事業を推進していくことは難易度が高い。3つの自治体が参加した香川県の学校給食センターの例のように、近隣の複数の自治体が連携して対応していくことが考えられる。

## 2. 自治体の推進体制

### （モデレータ）

先ほどのプレゼンテーションでは、自治体におけるPFI・PPP事業の推進体制に関して、専担部署を設けたほうがよいとお話した。一方、このような専担部署を設けない場合はどうすべきかをご紹介いただきたい。

### （登壇者 A）

自治体の規模によっては、PFI・PPPの専担部署を設置するだけのマンパワーを捻出できないケースもあり得る。この場合、専担部署を設けなくても、企画部署や財政部署といった既存の部署でもよいので、所管する部署だけは明確にしておく必要がある。そのうえで、所管部署と、実際に事業を担当して

いる部署が連携して事業を進めていくかたちをとることが適当である。

PFI・PPP 事業を導入する際の手法や意思決定の手順、責任の所在、各部門の所掌する範囲を、あらかじめ決めておく必要がある。それにより、必要な情報が必要な部署に集まり、効率的な事業推進が可能となる。

ノウハウ不足の問題は、今回のようなセミナーへの参加や、コンサルタントの利用など、外部の知恵を借りることで解消し得る。加えて、地域のプラットフォームへの参加を通じてネットワーク作りを行い、情報を収集していくことも重要となっている。

### 3. PFI・PPP に対応できる地元企業が少ないという問題

#### (自治体 A)

当自治体の財政状況は、大変厳しい。こうした財政状況のもとで、当自治体では、①下水道の整備、②区画整理、③庁舎の建替えといった課題に直面している。これらの課題を解決するために、PFI・PPP の活用を考えているが、当自治体は、人口が 15,000 人の小さな町であり、PFI・PPP に参加できる民間事業者がいないため、残念ながら PFI・PPP を活用するまでには至っていない。

#### (地方銀行)

当行が主催している PFI・PPP に関する研究会でのアンケートでは、必ずといってよいほど「PFI・PPP 事業を行ううえで、事業の担い手となる地元企業をどのようにして探し出せばよいのか」、「事業の担い手となる地元企業をどのようにして育成すればよいのか」という疑問が書かれている。

一方、PFI・PPP に関する研究会に出席している大手ゼネコンからは、PFI・PPP 事業において、地元企業の協力なしに、長期（10～15 年）にわたる施設の運営や維持管理を行っていくことは考えにくいとの声が聞かれている。

まずは、当行が主催している PFI・PPP に関する研究会に出席してもらい、大手ゼネコンとの関係作りを通じて、PFI・PPP 事業にかかる知識を習得していただければと考えている。

### 4. 信用金庫の取組み事例

#### (モデレータ)

規模の大きな地方銀行であれば、PFI・PPP にかかる専担部署や専担者を設置することも可能と思われるが、金融機関の規模が小さくなるにつれて、このような対応が難しくなってくる。規模の小さな信用金庫は、PFI・PPP に

のように対応すればよいのか。

他県では、信金中央金庫が全体のアレンジャーとして事業をバックアップし、複数の地元信用金庫が協調して融資を行う事例が数多くみられる。

また、北海道では、道内の地方銀行がアレンジャーとなり、貸し手となる複数の地元信用金庫を取りまとめて銀行団を結成し、事業へ対応するといったケースがみられる。PFI・PPP 事業に関する勉強会も、道内地銀が主催しつつ、数多くの地元信用金庫が参加している。こうした連携が、1つの「解」になる。

#### (登壇者 B)

民間都市開発推進機構では、今年(2017年)から、地域金融機関と連携して「まちづくりファンド」を組成し、当該ファンドを通じて地域の街作りを支援する取組みを進めている。静岡県では、地元信用金庫とともに20百万円ずつ出資してファンドを設立した。そのうえで、当該ファンドが、少年自然の家として利用されていた施設を改装し、宿泊施設として利活用するPFI・PPP事業への出資を行った。

#### (信用金庫)

当金庫には、公的機関による保証や、政府系金融機関等の協調により、福島県内でのバイナリー発電事業や小水力発電事業に取り組んだ事例がある。

また、最近、当金庫ではクラウドファンディングに注力している。先般、県内のある自治体で、スーパーマーケットの廃業を受けて、新たにミニスーパーマーケットを開業するプロジェクトが立ち上がり、改装に必要な資金集めにクラウドファンディングを活用した。

### 5. 包括的民間委託における民間企業のメリット

#### (福島県)

福島県では、道路状況の巡視や、陥没個所の補修、冬季における除雪などの道路の維持管理に、PPPの1つである包括的民間委託制度を活用している。

民間事業者にとって道路管理を包括的に受託することは、経営上どのようなメリットが生じるのか質問したい。特に、複数年契約とすることへの企業経営上のメリットをうかがいたい。

## (建設業 A)

建設業者にとっては、契約期間が複数年である方が好ましい。建設業の受注は、天候によって大きく左右されやすいが、複数年契約であれば事業計画が立てやすく、仕事の段取りや人員配置、資金計画を考えながら受託事業を行っていけるためである。こうしたことから、金融機関との間でも、融資を含めて具体的な話ができる。

道路の維持管理は、比較的黒字化しやすい事業となっている。なぜなら、やった分のお金を受け取れるからである。

東日本大震災の年には、福島県に大雪が降ったが、たまたま当社の本社がある維持管理委託地域は、雪が少なく、1日半程度で除雪が終わった。そのため、会津地方に応援に行ったという経験がある。このような連携が可能となるのは、業者が広域で組合を組んで、道路の維持管理を受託しているからである。

## (地方銀行)

福島県は積雪が多い県であるが、除雪の技術は1年程度で得られるものではない。こうした点で、複数年契約は、人材育成に貢献するほか、人手不足が問題になってきているなかで、労働力確保の面でもメリットがある。結果的には住民サービスの向上にもつながっていくと思う。

## (建設業 B)

包括的民間委託制度は、中長期的な仕事を確保できるという面で、建設業者にとって有益な制度である。もっとも、2～3年間の長期契約となった場合、資材価格の変動を受注単価にその都度反映してもらえるのかに関心がある。

## (登壇者 A)

以前は、物価が上昇しても民間側がリスクを負担しなければならないケースもみられた。もっとも、最近では、工事費等が大きく上昇し、一定基準を超えた場合は、別途協議する契約になっているケースが多い。

## (地方銀行)

基本的には単年度契約よりも複数年契約の方が事業の見通しが立ちやすい。このため、複数年契約での受託は、事業者への融資を行う際に、金融機関としても安心して評価できる材料となる。

## (モデレータ)

福島県内で唯一の PFI は、いわき市の芸術文化交流施設、アリオスである。そのアリオスの支配人の方からうかがったお話をご紹介します。

支配人は、いわき市のアリオスに携わる前に、兵庫県伊丹市、東京都世田谷区、岐阜県可児市のホール系文化施設の立上げと運営に参画した経験がある。従来型の公共事業で整備されたそれらの施設と、PFI で整備されたアリオスを対比して、PFI のメリットとして、以下の 2 点をあげている。

- ① 1 点目は、「設計・建設」と「運営」が一体となっていることのメリットである。言い換えれば、施設の運営者や利用者の視点が、設計・建設に反映されている。従来方式では、施設が完成し、発注者である自治体が検収した後でないと、市民や運営に関わる人間が施設に足を踏み入れたり、実験的に使ってみることができなかった。アリオスの場合は、工事期間中も、施設運営者、自治体の担当者、工事関係者が、毎月会議を行い、それぞれの進捗状況を報告・確認した。また、建物の内装等のデザイン、壁や床の素材や色彩、ホールの座席や備品を選ぶ際にも、運営者の意見を取り入れた。そうしたプロセスを踏んで建設されたことが、施設の出来栄だけでなく、オープン後の運営における使い勝手のよさにもつながっている、とのことである。
- ② 2 点目は、「運営」と「維持管理」が一体となっていることのメリットである。アリオスには、4 つのホールと 16 の練習系施設、キッズルームなどの交流施設がある。毎日多くの人々が様々な使い方をしているため、壁や床が傷ついたりする。そのような場合、従来であれば、「原因者」に修繕費が請求されるが、PFI であるアリオスでは、年間 200 万円の修繕費を予算確保しているので、ほとんどの事案で「原因者」に弁償を求めず、運営側の予算ですみやかに修繕できる。この点は、市民サービスの観点から評価できる。

## (自治体 B)

当自治体では、公共施設等総合管理計画の策定を通じて、今後、多くの施設が財源不足となることが明らかになっている。施設の集約や大規模改修といった、喫緊かつ多額の費用を要する案件は既に判明している。そうした案件では、PFI・PPP の検討が必要不可欠である。こうした認識を、事業所管部署とどのように共有していくかが課題となっている。このため、昨年 3 月に作成した「PPP 導入指針」、本年 3 月に作成した「PFI ガイドライン」の全庁的な共有を図っている。また、PFI・PPP の知見を備えた人材の育成が重要になると考えている。

本年 10 月に、PPP の 1 つである指定管理者制度への調査を行い、現在、当自治体が直接管理している施設に関して、本当に民間事業者が対応してくれるのかを確認した。その結果、当自治体が「この施設は、民間にとって引き受けるメリットがないのではないか」と思っていたところでも、「施設の管理を引き受けたい」と手をあげる民間事業者が複数みられた。今後は、そうした調査結果を踏まえ、指定管理者制度の導入計画を策定していきたい。

## 6. 上下水道事業における PFI・PPP の活用可能性

### (自治体 C)

上水道事業への質問である。当自治体の浄水場が老朽化して、近々、建替えなければならない。浄水場を利用している自治体が、当自治体と隣の自治体の 2 町村のみであるため、広域化の範囲が限定されてしまっている。

水道事業に関しては、民間事業者に副次的な収入が期待できないことから、PFI・PPP の手法が馴染まないのではないかと考えているが、PFI・PPP の活用は可能であるのか。

### (自治体 A)

当自治体での下水道の普及率は、県内でも最下位レベルとなっており、新たな下水道の整備が課題となっている。同時に、供用開始から 25 年が経過している既存設備も、修繕の必要が出てきている。この 2 つの問題を解決するために、PFI・PPP を活用したいと考えているが、人口規模の小さな当自治体には、担い手となる民間事業者が不在であり、着手できずにいる。

### (福島県)

下水道における PFI・PPP 活用の余地は大きい。県内の下水道では、利用先市町村の広域化を進めており、県が主導して、県内各ブロックで勉強会を行っている。具体的には、管理・運營業務で、スケールメリットを得ていくために、複数の自治体での共同発注を検討している。その受け皿として、公民共同企業体、いわゆる PPP の活用を考えている。さらに、下水処理で汚泥が発生するが、その汚泥はある意味資源でもあるため、有効活用するための事業を PFI 方式で行うことを検討している。

また、コンセッション事業の話があったが、必ずしも PFI にこだわらず、「コンセッション風」でもよいので、やれることをやっていこうと思っている。下水道事業では、下水道の本管だけではなく、下水管の宅地への接続工事等も発生する。そうした一連の工事をまとめて事業スキームを作ることを、現在、担当者間で検討中である。今後も、県内市町村と連携して積極的に取り

組んでいきたい。

#### (登壇者 A)

上下水道事業は、人口減少に伴う需要の減少に加え、老朽化という問題を抱えている。また、施設の更新案件が数多く控えているなか、長年にわたって水道料金を抑えてきたので、経營的にも問題が多い。結果として、地域によって料金格差等が生じている。

さらに、水道に関し専門的なノウハウを持っている公共側の人材が高齢化してきている。解決方法としては大きく分けて2点あると思う。

1点目は、広域で連携していくことであり、2点目は、民間にできるところは民間に任せて効率的にやっていくことである。そしてこの2点をうまく組み合わせることである。

民間に任せていく手法には、何段階かの選択肢がある。例えば、浄水場のなかの排水処理施設や発電機だけを民間が運営するというやり方である。これは部分委託でもよいし、その部分だけのPFIでもよい。そして、浄水場全体の更新ということになってもPFIが使える。実例としては、横浜市の川井浄水場や、熊本県の荒尾市と福岡県の大牟田市が県境をまたいでDBO方式<sup>3</sup>で浄水場を共同で更新したケースがある。このケースのように広域連携によるPPP活用も可能である。

また、上水道事業運営全般への民活導入の場合、コンセッションそのものでなくても、第三者包括委託で対応可能なケースも多い。実例としては、神奈川県箱根地区上水道があるほか、福島県でも会津若松市がかなり早い段階から第三者包括委託を採用していたと思う。

## 7. 日銀福島支店の発言

#### (日銀・福島支店長)

本ワークショップの開催にあたり、私は県内の自治体40先程度を訪問し、関係者のご出席をお願いした。結果として、このように多くの方々にご参加いただき感謝している。一方で、これだけ多くの人の期待に応えられるワークショップになるのか正直心配していた面もあったが、本日、講師の方々には大変有益なプレゼンテーションをしていただき、皆様にも大いに参考となる内容であったと安堵し、感謝している。例えば、国土交通省都市局の町田公園緑地・景観課長のお話にあった「公園の民間活用の余地の大きさ」など

---

<sup>3</sup> Design Build Operate。PFIに類似した事業方式の1つであり、公共側が資金調達を行い、設計や建設、運営などを民間側に委託する方式。

は、皆様から是非とも、首長等にもお伝えいただければと思う。時間も限られるなか、ご発言を控えられた方もおられるかと思うが、ご質問・ご意見があれば遠慮なく私どもまでご連絡いただきたい。

今後、この福島県において、小さな案件からでも少しずつ取組みが広がっていき、将来的には福島県が PFI・PPP のメッカといわれるようになれば、との思いを込めて、私のご挨拶としたい。本日はどうもありがとうございます。

## 8. 参加者アンケートで寄せられた質問と回答

ワークショップ当日に行った参加者アンケートに、下記の質問があった。今回の講師である金谷氏が回答をまとめてくださったので紹介する（本回答には、東邦銀行からもアドバイスをいただいた）。

### （質問）

当自治体は、東日本大震災により未だ全町避難を継続しているという大変厳しく、かつ自治体運営に困難な課題を抱えている。そこで、PFI・PPP のような取組みを利用し、地域再生の有効な手立てとしたい。当自治体が、「川上の事業企画段階から、官・民・金が一体となって事業を考える取組み（地域プラットフォーム）」を行うことは可能であるのか。

### （回答）

そもそも小規模な自治体が地域プラットフォームを形成する場合には、当初、そのエリア内に PFI・PPP に関する経験・ノウハウが蓄積されていないことを考慮する必要がある。

そこで、福島県内であれば、まずは、県内の地銀が主催している PFI・PPP に関する研究会のような既存の広域プラットフォームに自治体自身が参加するとともに、地元企業にも参加を促し、ノウハウの習得に努めることが最初のステップになる。

そのうえで、具体的な課題を話し合うために、当自治体に限定したプラットフォームの形成を目指すのがよい。なお、具体的な事業の検討を行う場合は、専門コンサルタントを活用することが望ましいし、経験を有する県内の他の自治体や大手企業の知恵を借りるのも一案である。

全町避難という特殊な状況を勘案すれば、町民の帰還促進に向け、そうした地域プラットフォームを構築し、魅力的な復興プロジェクトを PFI・PPP の活用により実施していくことが有効と考えられる。

例えば、民間の創意工夫を活かした「公共施設(地域交流機能)・民間施設(生活利便機能)・公営住宅等からなる複合施設」を PFI・PPP で整備することにより、魅力的な地域復興及び帰還促進を図るといったことが考えられる。なお、こうした事業企画にあたり、公民協働のスタイルで、町民や地元企業の意向を採り入れることは、町民や企業の帰還意識の向上にもつながる。

以 上