

2015 年 7 月 2 日

日 本 銀 行
金融機構局金融高度化センター

PFI¹・PPP²に関する地域ワークショップ(第2回)の様様

日本銀行では、2015 年 4 月 20～21 日に PFI・PPP に関する地域ワークショップの第 2 回会合を以下のとおり開催した。

日 時：2015 年 4 月 20 日（月）

会 場：松江商工会議所

日 時：2015 年 4 月 21 日（火）

会 場：鳥取県立県民文化会館（とりぎん文化会館）

<プログラム>

▼ 開会挨拶 木村 武（日本銀行 松江支店長）

▼ プレゼンテーション

「公民連携ファイナンスの現状と課題」

北村 佳之（日本銀行 金融機構局 金融高度化センター 企画役）

▼ 自由討議

<主な参加機関：4 月 20 日>

金 融 機 関：山陰合同銀行、鳥取銀行、島根銀行、しまね信用金庫、日本海信用金庫、島根中央信用金庫、米子信用金庫、みずほ銀行、商工組合中央金庫、島根県農業協同組合

地方公共団体：島根県、松江市、浜田市、出雲市、益田市、大田市、安来市、

¹ Private Finance Initiative の略。公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、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、又は、同一価格でより上質のサービスを提供する手法。

² Public Private Partnership の略。官民で協力して事業を行う形態。PFI は、PPP の一種と言える。

雲南市、邑南町、海士町、鳥取県境港市、鳥取県日吉津村

＜主な参加機関：4月21日＞

金融機関：山陰合同銀行、鳥取銀行、島根銀行、鳥取信用金庫、倉吉信用金庫、鳥取県銀行協会、みずほ銀行、三井住友信託銀行、商工組合中央金庫、日本政策金融公庫

地方公共団体：鳥取県、鳥取市、米子市、倉吉市、智頭町、八頭町、三朝町、湯梨浜町、琴浦町、北栄町、日吉津村、大山町

その他：鳥取商工会議所、鳥取財務事務所、鳥取県信用保証協会

ー プレゼンテーションの内容は配布資料を参照。

ー 自由討議のポイントは、以下のとおり。

1. 島根県内における PFI・PPP 等への取組み

- ・ 島根県内では、「八雲村学校給食センター施設整備事業」（実施方針公表時期：平成 13 年 4 月）、「益田地区広域クリーンセンター整備及び運営事業」（同：平成 16 年 3 月）、「島根県立こころの医療センター整備・運営事業」（同：平成 16 年 3 月）、「島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業」（同：平成 17 年 6 月）の 4 件の PFI 実績がある。このうち、「島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業」は国、他の 3 件は地方公共団体の PFI 事業である。
- ・ 「八雲村学校給食センター施設整備事業」は旧八雲村（現・松江市）が取り組んだ PFI 事業であり、小規模な自治体でも PFI 事業を実現できた事例である。
- ・ 「島根県立こころの医療センター整備・運営事業」は、病院の建設・維持管理・運営に係る PFI 事業であるが、医療行為や医療周辺業務（医薬品・診療材料の調達など）を含んでいない。この事業を担っているコンソーシアムは地元企業が代表企業であり、入札に際して、①PFI の事業スキーム等を初歩から学ぶ必要があった、②地方公共団体から提示された提案期間が 1 次提案で 3 か月、2 次提案で 4～5 か月程度とかなり短かった、③事業規模が比較的大きかったため、プロジェクトファイナンスの組成に際して関係者間の調

整に時間が掛かった、など様々な苦労があった。一方、この事業には多様な民間事業者が参画していることから、異業種間の接点生まれ、合同勉強会等を通じて企業間の交流が深まっていき、各社の「事業の幅」を広げることにつながるという、「想定外の副次的メリット」をもたらしている。

- ・ 現在の松江市は平成 17 年度以降に 9 市町村が合併して誕生したため、867 か所の公共施設を保有している。用途が重複している公共施設があるほか、財政面の制約もあって、全施設を保有し続けることは難しい。こうした理由から、公共施設の老朽化状態や今後の維持管理・更新費用などの整理した「公共施設白書」を作成した。また、2014 年度には「松江市公共施設適正化基本方針」を策定し、今後 30 年間で▲40%の施設を減らすというかなり高いハードルの政策を掲げた。今後、30 年間で 6 期に分割し、個別施設の統廃合を含めた「適正化計画」を策定していく予定であり、PFI 等の導入も検討していく方針である。
- ・ 現在検討されている松江市庁舎の建替えに関しては、地域金融機関も積極的に提案・アドバイスを行って欲しい。PFI 事業は、条例等の制約が少なく、設計・建設等の自由度が高い地域での成功事例が多いようであるが、松江市は景観条例など制約が多いことから、そうした制約下でも PFI 事業のメリットを十分に発揮できるよう、公民双方がアイデアを出していくことが重要と考えられる。
- ・ 島根県では、最近、PFI 事業が途絶えているが、地域金融機関と地方公共団体との個別の勉強会などは継続されている。こうした勉強会などの場で、地方公共団体から「地域経済への影響という観点から、PFI 事業は可能な限り地元企業に落札してほしいが、実際にはなかなか難しい」という声が聞かれることがある。
- ・ 地元企業は、PFI 事業のみならず、プロジェクトファイナンスの経験も無い先が殆どである。地元企業は、PFI 事業に関心を持った時点で速やかに取引先の地域金融機関に相談し、各種支援・サポートを依頼することが望ましい。PFI を含め、公共関連の事業は事業者選定に際して公平性・透明性の確保が不可欠であり、単純な随意契約は難しい。市町村（政令指定都市を除く）については、入札参加要件の絞り込み（地域要件）が認められているほか、事業者選定時の評価項目に「地域経済への貢献」を入れるケースもみられる

が、そうした配慮にも限界がある。常日頃から地域金融機関や地方公共団体が地元企業をきめ細かく支援し、PFI 事業を担える能力を一刻も早く身に付けてもらうことが、この問題の解決の早道であり、「急がば回れ」ということなのではないか。

2. 鳥取県内における PFI・PPP 等への取組み

- ・ 鳥取県では、PFI 法における「特定事業」に選定された PFI 事業はまだ実績が無い。
- ・ 鳥取県では、公共施設などのハード面だけでなく、ネーミングライツ、県ホームページのバナー広告の掲載、「県政だより」や県の公用車への企業広告の掲載など、ソフト面の公民連携にも積極的に取り組んでいる。今回の地域ワークショップの会場である「鳥取県立県民文化会館」も、平成 20 年度に鳥取銀行がネーミングライツを取得し、「とりぎん文化会館」という名称が使われている。また、県民体育館などがある「鳥取県立布勢総合運動公園」も、平成 20 年度にコカ・コーラウエスト株式会社がネーミングライツを取得し、「コカ・コーラウエストスポーツパーク」という名称が使われている。また、鳥取県のふるさと納税の実績は都道府県の中でトップとなっているが、県の「ふるさと納税パートナー企業制度」は県と民間企業によって運営される「広義の公民連携」であり、当事者（寄附者、パートナー企業、県）の全員がメリットを享受している。こうしたソフト面の公民連携についても、県の公募内容が地元企業に速やかに伝わるよう、地域金融機関が取引先に積極的に紹介して欲しい。
- ・ 鳥取市では、行財政改革の一環として、平成 25 年度から公共施設マネジメントに積極的に取り組んでおり、平成 26 年 2 月に「鳥取市公共施設白書」を作成した。この公共施設白書ではハコモノの更新費用が把握されているが、更新費用の急増が 2036 年頃から始まり、今後 50 年間に必要な更新費用（年平均）は、現状予算（2012 年度：約 47.2 億円）の 1.4 倍（約 65.5 億円）に膨らむことが判明した。これを踏まえ、本年 2 月に「鳥取市公共施設の経営基本方針」を策定し、公共施設（ハコモノ）の総床面積を今後 40 年間で 29% 削減することを決めた。今後 40 年間という長期に亘る計画であるため、現在の中学・高校生にもこの問題を詳しく知ってもらう必要があるため、鳥取

市では計画内容をマンガ版の冊子に纏めている。ただ、公共施設マネジメントの推進に当たり、いきなり PFI まで手を伸ばすのは、ややハードルが高いため、まず比較的小規模の PPP から手掛けていくことが現実的ではないか。

- ・ 鳥取県内では、美術館などの文化観光施設を独立採算型 PFI で整備する構想が検討されており、最近、鳥取商工会議所が神奈川県立近代美術館葉山新館に視察団を派遣した。この神奈川県立近代美術館葉山新館はサービス購入型 PFI で整備された施設である（実施方針公表：平成 12 年 7 月）。鳥取県内で、仮に独立採算型 PFI や混合型 PFI で美術館を整備するのであれば、収益施設の合築・併設等により、入館料収入以外の収益源を確保する工夫も必要なのではないか。独立採算型 PFI や混合型 PFI のプロジェクトは、民間資金等活用事業推進機構の出融資対象であるため、こうした支援の枠組みを活用するも一案だろう。
- ・ 鳥取県内では、地方公共団体と地域金融機関が公的不動産の管理に協働で取り組んでいく動きもみられ始めている。公的不動産の管理には、不要となった不動産の売却だけでなく、公共施設の利用度引上げなど、幅広いファシリティ・マネジメントが含まれている。
- ・ 鳥取県の地域金融機関の中には、ここにきて PFI・PPP 担当部署の人員を増やす動きもみられている。

3. PFI・PPP 等への取組みにおける課題

- ・ 地方公共団体が PPP・PFI への取組みを検討する場合には、まず地域金融機関と緊密に情報交換して、メリット、デメリットを整理することが望ましい。地域金融機関は様々なノウハウやアイデアを持っているため、地方公共団体から相談を持ち掛けられれば、必ずや適切なアドバイスを提供できるはずである。
- ・ 地方公共団体にとっては、地域金融機関が必ずしも近い存在ではないケースがある。地域金融機関との関係が公金取引などに限定されている場合、公共施設マネジメントなどに関して、地方公共団体が「外部の知恵」を借りたいと思ったとき、「地域金融機関に相談してみよう」という発想が出づらい可能性がある。一方、地域金融機関側でも、地方公共団体のどの部署にどの

ようにアプローチすれば、効果的・効率的に提案を行えるのか、必ずしも十分に把握できていないケースがある。

- ・ 地方公共団体が公共施設マネジメントを取組む際には、当然ながら住民の理解や支持が不可欠となる。日本政策投資銀行が 2014 年 10 月に実施した「公共施設に関する住民意識調査（平成 26 年度版）」をみると、公共施設更新問題を「よく知っている」と回答した住民は 12.6%にとどまっており、住民の大半がこの問題を詳しく認識していない実態が窺われる。一方、同じ調査では、「公共施設の統合・廃止による利便性の低下」について、「許容できる」もしくは「ある程度まで許容できる」と回答した住民は 89.4%に達しており、正しい情報を得ていれば、住民は解決策に賛同してくれるのではないかとと思われる。公共施設マネジメントについて、首長や担当職員がいくら熱い思いを持っていたとしても、正しい情報が住民に伝わっていなければ、その熱い思いも住民に届かない。一方、地方公共団体の取組みを住民が強く支持すれば、公共施設問題の解決に向けた強力な推進力として作用するはずである。それゆえに、地方公共団体は公共施設白書や公共施設再配置計画の策定だけで「事足れり」とせず、マンガ版冊子の作成・配布や、住民と対面するあらゆる機会を使った説明など、追加の「ひと手間」を掛ける労を惜しんではないのではないか。本日の地域ワークショップに参加して、そのような思いを強くした。
- ・ 「PFI は、事業規模が大きくなければ VFM を得られにくいものである」と言われるケースもあるが、事業規模が必ずしも大きくなくても、PFI 事業が実現しているケースは少なくない。PFI 事業に関しては、VFM の金額が目ざされがちであるが、「金額で示しにくい定性的効果」があることも忘れてはならないのではないか。例えば、設計・建設・維持管理・運営を異なる事業者が担当する場合、設計・建設を担当する事業者は、他の事業者が担当する維持管理や運営に関して、作業の利便性などをあまり考慮しないかもしれない。実際にある地方公共団体の公共事業でこうした事例があり、施設竣工後の維持管理において甚大なトラブルが発生し、これに懲りた首長が次に予定されていた公共事業を PFI に切り替えた、という話も聞かれている。なお、施設に「質の向上」がみられた場合も VFM にカウントすることになっているが、こうした定性的な効果を定量化して金額表示し、VFM に含めることは容易ではない。

4. 「街づくり」への PFI・PPP の活用

- ・ 「街づくり」に際しては、まずグランドデザインを「戦略」として立案したうえで、個別の公共施設を PFI や PPP を活用してどのように整備していくのか、という「戦術」を検討することが必要である。こうした地方公共団体による「街づくり」の戦略・戦術の立案に際しては、地域経済の実情に精通している地域金融機関が積極的に提案を出して欲しい。
- ・ 公共施設マネジメントをネガティブなイメージだけで捉えることは必ずしも正しくないのではないか。人口減少局面に入り、公共施設に対する社会的ニーズが大きく変わろうとしている最中に、公共施設の更新タイミングが到来するということは、公共施設を市民のニーズに応じた内容に作り替えていける「チャンス」だと考えてよいのではないか。
- ・ 公共施設の整備をサービス購入型 PFI で行い、そこで得られた VFM を、新たな街づくりの原資として活用する、といった「合わせ技」の発想も必要なのではないか。
- ・ 学校など中心市街地にある公共施設を、PFI・PPP を用いて、他の公共施設や収益施設等と複合化していければ、中心市街地に人が集まるようになり、賑わいの創出にもつながっていくのではないかと。中心市街地が活性化すれば、高齢者も市街地中心部に集まりやすく、コンパクトシティ化も自然な形で誘導されていくのではないかと。
- ・ 老朽化した学校施設の更新に際して、統合化・複合化、PFI の導入を進めることは適切な取組みだと思う。京都市の御池中学校では、学校施設に店舗や高齢者福祉施設などの収益施設を合築し、その収益を学校施設の維持管理費用の一部に充当している。また、生徒が高齢者福祉施設などに実習に行きやすくなったため、教育面でもプラスに作用している。もっとも、学校施設の複合化に際しては、とくに都市部では、生徒のセキュリティー確保が大前提となる点には注意が必要である。
- ・ 学校施設の建設・維持管理のみならず、さらに一步踏み込んで、教育事業そのものへの民間活力の導入、例えば「公設民営学校」などの実現可能性を、

PPPの一環として検討してもよいのではないか。

- ・ 米子市では、中心市街地活性化の一環として、市街地中心部に民営のサービス付き高齢者住宅を誘致した経験があり、地域金融機関がプロジェクトファイナンスを組成して、民間業者の資金調達を支えた実績がある。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」で取り上げられている「CCRC³」を実現するためにも、今後、PFI や PPP などを活用した街づくりが一段と必要になってくるのではないか。

以 上

³ Continuing Care Retirement Community の略。希望する高齢者が健康な時点から移住し、介護の必要な高齢段階まで、自立した社会生活を継続的に営めるコミュニティを指す。