

2015 年 12 月 9 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5回)の様様

日本銀行では、2015 年 7 月 22 日に PFI・PPP に関する地域ワークショップの第 5 回会合を新潟県新潟市において以下のとおり開催した。

日 時：2015 年 7 月 22 日（水）

会 場：新潟市中央公民館

<プログラム>

▼ 開会挨拶 千田 英継（日本銀行 新潟支店長）

▼ プレゼンテーション

「公民連携ファイナンスの展開」

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）

「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）

「公有資産マネジメント・PPP/PFI 活用による地域の持続的経営へ向けて」

足立 慎一郎氏

（日本政策投資銀行 地域企画部 PPP/PFI 推進センター 課長）

▼ 自由討議

<主な参加機関>

金 融 機 関：第四銀行、北越銀行、大光銀行、新潟信用金庫、長岡信用金庫、三条信用金庫、新発田信用金庫、柏崎信用金庫、上越信

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。

用金庫、新井信用金庫、村上信用金庫、加茂信用金庫

地方公共団体：新潟県、新潟市、長岡市、三条市、新発田市、小千谷市、十日町市、見附市、妙高市、五泉市、上越市、阿賀野市、魚沼市、南魚沼市、津南町、刈羽村、関川村

- ― プレゼンテーションの内容は配布資料を参照。
- ― 自由討議のポイントは、以下のとおり。

1. 新潟県内における PFI・PPP 等への取組み

- ・ 新潟県内では、①「長岡市高齢者センターしなの（仮称）整備、運用及び維持管理事業」（実施方針公表時期：平成 14 年 5 月）、②「新潟県緑風園改築及び運営事業」（同：平成 15 年 2 月）、③「県立長岡屋内総合プール（仮称）整備・運営事業」（同：平成 16 年 3 月）、④「新潟市新焼却場施設整備・運営事業」（同：平成 18 年 8 月）、⑤「新潟県にしき園改築及び運営事業」（同：平成 19 年 5 月）、⑥「長岡市生ごみバイオガス化事業」（同：平成 21 年 7 月）、⑦「新潟県動物のふれあい拠点施設（仮称）整備事業」（同：平成 22 年 2 月）、⑧「新潟学園改築・整備事業」（同：平成 25 年 2 月）、⑨「上越市廃棄物処理施設整備及び運営事業」（同：平成 25 年 7 月）の PFI 事業 9 件が実施されている。
- ・ 上記⑨の事業方式は DBO 方式であるため、PFI 事業と見なされない場合もあるが、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号）」第 6 条第 1 項の規定に準じて、「特定事業」として選定されているため、ここでは PFI 実績に含めている。
- ・ 一方、上記には「上越市市民プラザ（仮称）整備事業」（実施方針公表時期：平成 11 年 12 月³）を含めていない。本件は BOT 方式による PFI 事業であるが、「特定事業の選定」を受けていないため、ここでは PFI 実績に含めない扱いとした。

2. 水道事業の現状と課題

³ この直前の平成 11 年 7 月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（通称：PFI 法）が制定された。

- ・ 新潟県内においては、2009 年に公営の「新潟東港臨海水道事業」が民営化（事業譲渡）された事例がある。
- ・ 地方の上下水道事業は、人口減少等による収益環境の悪化、施設（管路、浄水場、下水処理場など）の老朽化に加え、運営管理技術者の退職による人員不足やノウハウ継承問題などを抱えている。
- ・ 水道については、国のアクションプランの中でも公共施設等運営権制度（コンセッション制度）の重点対象分野として挙げられているが、実現に際しては様々な課題がある。例えば、現行の水道法の下でも、関係市町村の同意が得られれば、民間事業者が水道事業を営むことは可能となっているが、そもそも都市計画権能等を有しない民間事業者が水道事業の主体になり得るのか、といった議論や、地下埋設物等のリスクを十分に把握できない状態のままでは水道事業の経営に参画しにくい、といった議論もある。
- ・ また、わが国では、これまで水道事業の経営を手掛けてきたのは専ら公共であることから、経営ノウハウを持っている民間事業者が少ない。
 今後、仮に経営能力のある民間事業者が育ってきた場合でも、「事業の魅力度」が問題となってくるだろう。大規模水道事業体であっても、今後の膨大な更新投資などを含めて考えると、独立採算を確保していくことは容易ではないと考えられる。
 水道事業で独立採算を確保していくためには、多くのケースで料金引き上げは不可避であろう。コンセッション導入によって、何かアップサイドチャンスがあるというよりは、例えば民間ノウハウ活用により当該料金引き上げ幅をどれだけ圧縮できるか、あるいは、値上げ時期をどの程度まで先延ばしできるか、という形でメリットが生まれてくると考えられる。
 仮に料金引き上げが難しいのであれば、独立採算ではなく、公共からの財政支援を伴う混合型の事業とすることが必要になろう。そうした実情を公共サイドでも確りと認識し、公民が意識を合わせて適切なリスク分担を検討していくことが重要である。
- ・ 規模が小さな水道事業体については、民間事業者が採算面で魅力をより感じにくい。単純に人口規模だけで整理すると、給水人口 5 万人が単独で事業を営める損益分岐点になるのではないかと、といった分析結果もみられるところである。

- ・ 水道事業については、例えばまず県レベルで、公民のノウハウを結集した協働事業体を組成すること等により自らの事業（用水供給および末端供給⁴）の効率化を図ったうえで、当該水道事業体が、周辺市町からシナジーの生まれる業務を順次受託する形で広域化を図っていくことも一案ではないか。

水道事業には課題が山積しており、とくに事業規模の小さい自治体については、文字通り「一刻も早い対応」が望まれている。ただ、近隣自治体との事業統合等を目指そうとするとなかなか進捗しないケースも多いため、例えば県レベルが主導する上記のような「公民連携＋広域化」の進め方も現実的なやり方なのではないか。

3. 下水道、空港などへの公共施設運営権導入の動き

- ・ 下水道については、浜松市が本年6月に「浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業」について「実施方針素案」を公表しており、来年2月の実施方針公表を目指して、同市のPFI専門委員会で細部を検討しているところである。本事業については、優先交渉権者が平成29年2月に決定され、平成30年4月から事業が開始されるスケジュールが想定されている。

この「実施方針素案」によると、事業期間は20年間、事業の対象範囲は、「西遠浄化センター、浜名中継ポンプ場、阿蔵中継ポンプ場（いずれも仮称）に関する維持管理・設備更新、下水道利用料金の収受」とされている。

運営権者の収入となる下水道利用料金については、水道料金の徴収と併せて、市が運営権者に代わって利用者より収受したうえで、運営権者に送金する扱いとされている。料金滞納者への督促は運営権者に代わって市が行うものの、未収の下水道利用料金はあくまで運営権者の債権であり、債権回収は民法上の手続きにより運営権者が行う定めとされている⁵。

また、附帯事業⁶として消化ガス発電事業や固形燃料化事業が挙げられてい

⁴ 都道府県は、市町村に水道水を供給する「水道用水供給事業」（水の「卸売業」に相当）を手掛けている。市町村は、水道利用者に水を供給する「水道事業」（水の「小売業」に相当。末端供給とも呼ばれる）を行っており、①都道府県から供給を受けた水を水道利用者に供給しているケース、②都道府県から供給を受けた水と市町村が自らの水源から得た水を混ぜて水道利用者に供給しているケース、③市町村が自らの水源から得た水を水道利用者に供給するケース、のいずれかの方法で水道事業を運営している。

⁵ 但し、運営権者と市の協議を通じて債権回収の時期等を定めるよう義務付けられている。

⁶ 特定事業と一体的に行われる事業であり、業者からの提案を受けて、市がその実施可否を判断するもの。

るほか、任意事業（事業者が下水道事業用地内において独立採算で行う事業であり、事業コストを下水道利用料金の対象に含めることが認められない事業）として、太陽光発電事業や風力発電事業が例示されている。

- ・ 空港については、現在、新関西国際空港と仙台空港で入札手続きが進められている。新関西国際空港については、報道によると、当初、複数のコンソーシアムが入札に参加するのではないかとみられていたが、第一次審査に臨んだのは3グループとなった。空港利用者数は、治安情勢や伝染病などの外部環境による変動が大きいという、本件は実質的にわが国最初の空港コンセッション案件であり、事業期間が44年間と長期に亘ることもあって、今回はリスクを慎重に見極めようとした企業が多くなったのではないかと見られる。
- ・ 日本では、例えば電気、ガス、鉄道といった公益事業の多くが民間に開放されているため、独立採算型PFIを新たに組成する余地がかなり少なく、残されているのは水道事業など、ごく一部にとどまっている。その水道事業についても、前述のとおり、今後の更新投資等をふまえると、独立採算を確保していくことは容易ではないのが実情である。

ただ、文化施設や体育施設なども含め利用料金収入を伴う施設について、公共からの財政支援を伴う混合型事業として適切な公民リスク分担を図るなかで、民間ノウハウの導入によって経営を効率化し、公共の財政負担の軽減やサービス向上を図っていく余地のある分野は色々とあるのではないかと見られる。

4. 民間事業者からの提案の活用

- ・ 公民連携に関する民間事業者からの提案を積極的に受け入れている地方公共団体の一例としては、千葉県の実施する全ての事業を対象に民間提案を募集しており、優れた提案については、当該提案者と随意契約を締結している。
- ・ 一般的に民間提案制度では、優れた提案を提出した民間事業者であっても、事業化入札で必ず落札できるわけではなく、言わば「アイデアの取られ損」になりかねないリスクもあるため、民間事業者が取組みにくいところもあるが、この点、我孫子市では、優れた提案を出した事業者に最大限のインセンティブを与える形となっている。
- ・ 流山市は、「市が保有するファシリティを使う事業であり、かつ、市に新

たな財政負担が生じないこと」を条件に、民間提案を募集している。

例えば、市執務スペースの再編・効率的活用により生み出した財源を、窓口環境の改善に活用する、といった事業などがこれまで採択・実現されている。

- ・ 我孫子市、流山市ともに、民間提案を期待する分野や、求める効果のプライオリティを適切に情報発信していたり、民間にとってのインセンティブに配慮していることが、順調に機能している要因ではないか。
- ・ 地方公共団体は公有資産を持っているが、その具体的な活用方法について必ずしも精通していない。地域金融機関は資金を持っているが、具体的な内容の固まっていないプロジェクトに深く踏み込んで提案を出していくことは難しい。民間事業者は、事業スキームに関する知識と経験を持っているが、資金と情報を十分に持っているわけではない。今後、地域ごとにこの三者が一堂に会する場、例えば、地域プラットフォームなどを立ち上げていけば、「地方公共団体が公有資産に関する情報を提供し、それを踏まえて事業者が具体的な事業アイデアを出し、地域金融機関がファイナンスの付け方を検討する」といった取組みがより効率的に行えるようになるのではないか。

5. PFI 事業の組成手続きの簡素化など

- ・ PFI 事業の組成手続きについては、かねてから一段の簡素化が求められている。こうした要望を踏まえて、本年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015 ～経済再生なくして財政健全化なし～（骨太方針）」には、「PFI 手続の一層の簡素化を行うなど、地方公共団体の案件形成促進に向けて事業フェーズに応じた切れ目ない支援を図る」との文言が盛り込まれている。
- ・ 事業契約書など PFI 事業に必要な書類については、サンプル（書面例）や「雛型」を政府のホームページ等で一段と幅広く公表すれば、地方公共団体、民間事業者とも大いに助かるのではないか。

6. その他

- ・ 道路・橋梁のアセットマネジメントには、包括維持管理（複数年契約の一括委託、多様な業務分野に亘る一括委託など）が導入されているケースがあ

る。例えば、北海道の清里町や大空町では、道路・橋梁・河川のすべてをカバーする包括委託を行っているほか、東京都府中市では「けやき並木通り周辺地区道路等包括管理事業」を通じて、民間事業者１社に道路管理に係る様々な業務をまとめて発注している。また、奈良県道路公社では、第二阪奈道路の維持管理業務を複数年で包括委託している。ちなみに、下水道についても、こうした一括委託や包括委託が導入され始めている。

以　　上