

2015 年 4 月 30 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1回)の様様

日本銀行では、2015 年 3 月 24 日に PFI・PPP に関する地域ワークショップの第 1 回会合を以下のとおり開催した。

日 時：2015 年 3 月 24 日（火）

会 場：日本銀行 前橋支店

<プログラム>

▼ 開会挨拶 富田 淳（日本銀行 前橋支店長）

▼ 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

<参加機関>

金融機関：群馬銀行、東和銀行、高崎信用金庫、桐生信用金庫、アイオー信用金庫、利根郡信用金庫、館林信用金庫、北群馬信用金庫、しののめ信用金庫

地方公共団体：群馬県、前橋市、東吾妻町

— 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。

<sup>1</sup> 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。

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

## 1. 群馬県の PFI 第 1 号案件(箱島湧水発電事業)について

- ・ これまで群馬県内では PFI の実績が無かったが、最近、東吾妻町の「箱島湧水発電事業」が第 1 号案件として実現した。本件は 2014 年 10 月に実施方針が公表され、2015 年 1 月に事業者選定が完了し、地元事業者が優先交渉権者に決まった。本件は、町内の箱島湧水（水量：約 3 万トン/日）を水源とする鳴沢川から県水産試験場に向けて敷設されている導水管に発電施設を併設し、小水力発電を行うものである。発電した電力は、再生可能エネルギーの固定価格全量買取制度（FIT 制）を利用して、大手電力会社に売電する予定である<sup>3</sup>。
- ・ 本件は、箱島湧水のある東吾妻町東支所（旧東村）が具体的な案件組成を担当した。支所職員（5 名）のうち 1 名が他県の事例調査や群馬県との協議・調整などを行い、本年 3 月 16 日に事業契約の締結まで漕ぎ着けた。
- ・ 本件は、小河川や用水路を利用した小水力発電プロジェクトと比べて、安定した売電収入が見込める点で優位性がある。小河川や用水路は、季節によって流水量が大きく変動するが、湧水は年間を通じて流水量が安定しているため、売電収入（プロジェクトの事業採算性）を見通し易い。また、太陽光発電と異なり、小水力発電は FIT 制下での「出力制御」（大手電力会社による無補償での買取停止）の対象外とされている。これらの特性を踏まえて、本プロジェクトは独立採算型 PFI とされている<sup>4</sup>。
- ・ 本件の水利権および施設用地は県が所有しているため、借用に向けて県と東吾妻町が調整している。なお、民間事業者や個人が水利権を持っている場合には使用料を求められる場合があり、事業採算性が低下する可能性がある。
- ・ 地方公共団体が保有している浄水場も水量が安定しているため、小水力発電に向いている。例えば、埼玉県の大久保浄水場には 3 か所の小水力発電所が民間事業者によって設置・運営されており、県は生産された電力を割安な

---

<sup>3</sup> 売電開始に際して、大手電力会社の送電線ネットワークとの接続工事（連系工事）が必要となるため、工事期間を考慮して、事業期間は平成 27 年 3 月 16 日から「電力受給開始日の 20 年後の応当日まで」とされている。

<sup>4</sup> 今回の地域ワークショップの翌日（3 月 25 日）、㈱民間資金等活用事業推進機構が本件への融資を行う方針を公表。

価格で購入し、浄水場の運営電力として消費している。ちなみに、大久保浄水場の一部施設（排水処理施設）の整備・運営は、2003年に埼玉県がPFI事業化したものである。

- ・ これまで再生可能エネルギーは、FIT 制下で安定的な売電収入が見込めていたため、PFI を含め、プロジェクトファイナンスに適していた。しかし、本年 1 月の制度改正を受けて、新規参入する発電事業者（太陽光発電など）を対象として、経済産業省の指定を受けた大手電力会社（指定電気事業者）に出力制御（出力抑制）を無制限に認める措置が導入されたため、事業採算性が見通しにくくなった。

PPP の一環として、これまで地方公共団体の所有する施設（庁舎、学校、倉庫、調整池など）の上面を民間事業者に貸与して、太陽光パネルを設置させる事例がみられていたが、今後、新規事例は減少するのではないかと見られる。

水力はベースロード電源であり、小水力発電は出力制御の対象外であるため、今回の制度改正の影響は及ばない。また、群馬県内でもバイオマス発電プロジェクトが既に稼働しているが、これまでバイオマス発電は燃料の内容を問わず、一律に火力発電と同等の出力制御対象とされていた。しかし、制度改正によって、地域の資源（間伐材による木質チップ、下水道由来のメタンガスなど）を使用する「地域型バイオマス発電」の一部<sup>5</sup>は適用対象外とされるようになった。

- ・ バイオマス発電については、最近の木質チップ（燃料）の価格上昇が懸念材料となっているが、保険の利用等により、事業採算性を予め確定させることが必要となってくるのではないかと見られる。

## 2. 群馬県内の PPP 案件について

- ・ 群馬県内では、2004年6月に独立行政法人国立病院機構高崎病院（現・高崎総合医療センター）の立体駐車場整備事業がPPPとして実施された実績がある。本件は、PFI法に基づく「特定事業の選定」を受けていないが、事業期間20年で「施設の建設・運営・維持管理を行い、駐車場収入を得るSPC」を設立するなど、実質的にはPFIと類似したスキームとなっている。本件に

---

<sup>5</sup> 燃料貯蔵の困難性、技術的制約等により出力制御が困難な場合（緊急時を除く）は出力制御の対象外。

については、地元の地域金融機関がプロジェクトファイナンスを実行した。

### 3. PFI・PPP の導入可能性調査

- ・ PFI・PPP の導入実績の無い地方公共団体等においては、導入可能性調査を自力で行うことは難しい。VFM<sup>6</sup>を見積もる際に、この導入可能性調査が大きな役割を果たす場合があるが、コンサルタント会社などへの調査委託費用が嵩むのであれば、財政状況の厳しい地方公共団体は PFI の検討を躊躇するのではないか。
- ・ 導入可能性調査については、国（内閣府、国土交通省、厚生労働省など）による支援制度を利用するのも一案ではないか。  
例えば、①内閣府の「案件形成支援」、②国土交通省の「先導的官民連携支援事業」および「震災復興官民連携支援事業」、③厚生労働省の「地方公共団体が実施する水道事業における官民連携の導入に向けた調査・計画作成等事業」（生活基盤施設耐震化等交付金）および「地方公共団体における官民連携の検討を促進させることを目的としたコンサルタント等による助言」（官民連携等基盤強化支援事業費）など、各種支援制度が存在している。
- ・ 内閣府では、地方自治体の案件形成支援（導入可能性調査の支援）に加え、2015 年度から「地域プラットフォーム形成支援」を実施している。この「地域プラットフォーム」は、各地域の産官学金が連携して、PFI/PPP に関する情報共有や案件形成に向けた各種協力を行うネットワークであり、内閣府の募集に対して地方自治体等が応募する仕組みとされている（募集期間：2015 年 3/17 日～4/24 日）。

### 4. 地方債と PFI 事業向け融資の金利について

- ・ 地方債と PFI 事業（SPC）向け融資の金利を比べると、信用リスクの差を反映して、地方債の金利が低くなるケースが多い。
- ・ 最近では、PFI 事業向け融資を巡る金融機関の競争が激しくなっており、地方債との金利差が縮小する事例も見られるようである。

---

<sup>6</sup> Value For Money PFI の活用による経済効果。「公共部門が自ら実施した場合の財政負担」と「民間を活用した場合のコスト」との差額で算出される。

- ・ PFI 事業向け融資については、公共・民間のどちらが将来の金利変動リスクを取るかによって、金利水準が変わってくるのではないか。例えば、事業期間が 20～30 年のプロジェクトファイナンスの場合、一定期間ごとに借入金利を見直すという条件を設定したケースでは、借入金利が地方債の金利を下回るケースも出てくるのではないか。

## 5. 公共施設等運営権(コンセッション)方式について

- ・ 最近、新関西国際空港や仙台空港について、コンセッション方式の導入に向けた手続きが進められているようであるが、わが国では、まだ空港以外の事例をあまり聞かない。

- ・ 内閣府では、2013 年 6 月に「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」を策定し、2014 年 6 月には、2014～2016 年度を集中強化期間として前倒しで取り組む方針を公表しており、この期間内に空港 6 件、水道 6 件、下水道 6 件、道路 1 件についてコンセッション方式の導入を目指している。

- ・ 空港については、前述の 2 件に加えて、高松空港、福岡空港など、各地でコンセッション方式の導入が検討されている。

水道は大阪市、下水道は浜松市と大津市などがそれぞれコンセッション方式の導入を検討している。大阪市の水道民営化の検討に関しては、平成 25 年度に内閣府の「PFI 手法を活用した案件形成支援」による補助を受けている。また、浜松市は平成 25 年度および 26 年度、大津市は平成 26 年度に、それぞれ国土交通省の「先導的官民連携支援事業」によって、下水道コンセッションに関する調査検討費用の補助を受けている。

道路については、愛知県(愛知県道路公社)が保有する有料道路について、コンセッション導入が検討されている。

「ハコモノ」については、2014 年に独立行政法人国立女性教育会館がコンセッション方式を導入した実績がある。

- ・ 下水道のコンセッションについては、クリアすべき問題が幾つかある。下水道料金はかなり低めに設定されており、運営・維持管理費用を料金収入で賄っていないケースがあるのではないか。

また、人間が作り出した「汚水」の処理については、利用者から利用料金を徴収しているが、自然発生する「雨水」の処理には国費が投入されている。

汚水と雨水の両方が流れ込む「合流式」の下水道の場合には、コンセッションの事業期間を通じて国費投入を確保できるか、といった点が課題となる。一方、汚水と雨水を分けて処理する「分流式」の下水道の場合には、この点を考えてなくてよいため、コンセッションの導入を検討しやすいのではないかと。「分流式」の公共下水道に類似した民間施設として、「女川水産加工団地排水処理施設整備等事業」が独立採算型 PFI で実施されており、(株)民間資金等活用事業推進機構からも投融資を受けている。

- ・ 道路については、現行法では、高速道路会社以外の民間事業者に料金徴収権が認められていない。このため、道路コンセッションの導入に際して、構造改革特区制度の利用が検討されており、2014 年 10 月、第 187 回通常国会に「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」が提出されたが、衆議院解散によって廃案となってしまった<sup>7</sup>。

なお、高速道路については、「将来の料金無料化」という基本理念がある中で、PFI 事業によって有料道路が長期に亘って運営されるケースをどのように位置づけていくか、さらなる検討が必要なのではないか。

## 6. 水道事業に係る公民連携の動きについて

- ・ 関東地方の地方公共団体では、特定非営利活動法人日本水フォーラムが推進している「水と緑の連携インフラ整備支援プログラム」の導入を検討する動きがみられる<sup>8</sup>。同プログラムは、地方公共団体の運営する水道事業の経営改善等に向けて、民間資金（料金収入を除く）を導入し、地方債を資本に置き換えることにより、有利子負債の削減を目指している。

具体的には、企業等が購入した「森林クレジット<sup>9</sup>」や地域金融機関の資金を原資とする「水資源インフラ整備 SPC」を設立し、地方自治体の水道事業

---

<sup>7</sup> 今回の地域ワークショップ開催後（2015 年 4 月 3 日）、第 189 回通常国会に「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」が改めて提出された。

<sup>8</sup> このプログラムを策定した「水と緑の連携インフラ支援プログラム研究会」は、日本水フォーラム、三井住友信託銀行（資産金融部）などが共同事務局を務めている。日本水フォーラムは、国内外の水問題解決への寄与を目的として、2004 年に設立された NPO 法人であり、関係省庁とともに官民連携による事業推進に取り組んでいる（会長：森喜朗元首相、事務局長：竹村公太郎氏＜元国土交通省河川局長＞）。

<sup>9</sup> 水源林が吸収する CO2 量を排出権として証券化したもの。一般社団法人フォレストック協会（オブザーバー：林野庁、経済産業省、環境省）が排出権取引の対象となる森林を認定する仕組み。

に出資する、という PFI 類似の事業スキームを想定している。このスキームでは、地域の資金を地元の水道事業に還流させるため、地域金融機関の積極的な貢献が求められている。今後、この動きに追随する地方公共団体が増えてくれば、水道事業 PPP が本格的に動き出す可能性があるのではないかと。

- ・ 水道 PFI については、大阪市の取組みが最も進んでいるが、ただちに民間事業者運営を完全に任せてしまうわけではなく、まず市の 100% 出資による SPC を設立し、運営権を譲渡する仕組みを考えているようである。大阪府は、この SPC が府内の他の地方公共団体から水道事業の運営を順次受託していくことによって、水道事業の広域化を図り、最終的には府内の水道運営の一元化を目指しているようである。
- ・ 水道は、人口減による料金収入の減少が見込まれており、広域化などを通じて規模拡大を図り、設備稼働率を上げていかないと存続が難しいケースがある。大阪府のみならず、香川県でも県内一水道体制を目指して 16 市町とともに事業統合を計画しており、事業体の設立準備協議会が本年 4 月に立ち上がると聞いている。
- ・ 群馬県内では、東毛地域の 8 市町<sup>10</sup>が一部事務組合<sup>11</sup>による水道広域化を目指す「群馬東部水道広域化基本構想」を推進しており、2013 年 10 月に基本協定が調印され、2016 年 4 月に水道事業統合に向けた企業団を設立する予定である。

## 7. PFI の事業計画について

- ・ PFI・PPP 事業から得られるキャッシュフローについては、計画値と実績値が乖離するケースがあるようだが、具体的な事例を知りたい。
- ・ 失敗事例として知られているタラソ福岡やイタリア村は、計画段階（入札段階）で事業者が利用者見通しを高く設定したものの、実際には、利用者数が想定どおり増えず、最終的には経営破綻に至った。
- ・ 米国や豪州の道路コンセッションについては、競合路線の開通などによる

---

<sup>10</sup> 太田市、館林市、みどり市、板倉町、明和町、千代田町、大泉町、邑楽町。

<sup>11</sup> 複数の地方公共団体が事務の一部を共同処理するために設立する特別地方公共団体。

通行量の減少から、事業が破綻した事例がある。PFI 事業ではないが、日本でも、証券化された有料道路が、観光需要の減少や群発地震等による通行量の減少を受け、格付けを引き下げられた事例がある。また、空港事業も、テロや新型疾病の流行など、事業計画段階での予見が難しい事象によって、旅客数が大幅に減少するリスクを抱えている。

## 8. 「サウンディング型市場調査」について

- ・ 前橋市の「資産利活用推進委員会」では、市内の用途廃止施設（旧嶺小学校）の土地・既存施設の有効活用に向けて、2015年に官民連携による「サウンディング型市場調査」をモデル実施する予定である。これは、市有地等の有効活用に向けた検討に当たって、その活用方法について民間事業者から意見・提案を求めるとともに、対話を通じて民間事業者が応募しやすい公募条件などを把握し、実施方針の策定に活かしていく取組みである。なお、実施方針の策定後、公募プロポーザルによって当該事業を担う民間事業者を選定するが、その際にはサウンディング型市場調査への参加有無を評価に反映しない仕組みとする予定である。
- ・ サウンディング型市場調査については、市のホームページへの掲載や市長の定例記者会見などを通じて広報が行われるが、それ以外にも地元の民間事業者に広く知ってもらう取組みが必要なのではないか。例えば、こうした公民連携事業の情報を地域金融機関が取引先に伝え、必要に応じて、取引先の参加・応募に向けた取組みを支援していく、といった取組みも可能なのではないか。
- ・ サウンディング型市場調査は、地方公共団体が実施方針を正式に確定させてしまう前に、民間事業者との対話等を通じて、事業プランのフィージビリティを把握し、マーケットの実情を適切に反映した事業プラン（実施方針）を取り纏める取組みであり、民間事業者サイドのニーズは強い。一方、民間事業者サイドには、「コストを掛けてアイデアを策定・提供しても、その内容が実施方針にそのまま全て採り入れられてしまうと、公募プロポーザルにおいて、価格が原因で自社が落札できない場合、結局、『アイデアの取られ損』になってしまうのではないか」という懸念がある。入札時の公平性を保ちつつ、民間事業者のこうした懸念に対応していくことは容易ではない。



## 9. 図書館 PFI について

- ・ 最近、各地で図書館 PFI が増加しているように思うが、その理由を知りたい。
- ・ 図書館は集客力のある公共施設であるため、賑わい創出（周辺商業地域の活性化を含む）を期待して、地方公共団体が PFI による図書館整備に注力する事例がみられている。図書館の利用料金は無料であるため、サービス購入型 PFI となるが、集客力に着目し、収益施設を併設して混合型 PFI とするケースもみられる。病院、福祉関係施設（介護施設、子育て支援センターなど）、庁舎、図書館などは、かつては市街地周辺部の地価が比較的安い場所に建設するケースが多かったが、最近では、中心市街地活性化を企図して、市街地中心部に残る古い施設の更新に踏み切る事例が増えている。

## 10. 公的賃貸住宅 PFI について

- ・ 地方には老朽化が進んだ公的賃貸住宅（公営住宅<sup>12</sup>、地域優良賃貸住宅<sup>13</sup>など）が多くみられるが、こうした施設の更新に際して PFI が利用されるケースが増えてくるのではないか。
- ・ 最近では、九州北部で地域優良住宅を対象とする PFI が増えているようである。地域優良住宅は、建設時に交付金を利用できるうえ、家賃設定が比較的的自由であるため、地方公共団体の最終的な費用負担が少なくて済むケースがある。地域優良住宅 PFI の増加は、地方公共団体がこうしたメリットに着目していることも影響しているのではないか。
- ・ 公的賃貸住宅 PFI の事業規模は小さいため、大手事業者はあまり手掛けない。また、公的賃貸住宅は著しく高度な技術を必要とするわけではないため、地域の気象条件や地域の資材流通事情などに精通した地元事業者が落札しやすいようである。公的賃貸住宅の運営については、入居者の選定、料金徴

---

<sup>12</sup> 地方公共団体等が低所得者向けに建設した住宅。公営住宅法によって家賃水準に制限が設けられている。

<sup>13</sup> 高齢者世帯、子育て世帯、障がい者世帯、地域住宅計画に掲げる者（地方公共団体の裁量で定めることが可能）のうち、月収 48.7 万円以下の者を入居対象としており、家賃水準は近隣同種物件と同程度に設定できる（低所得者が入居する場合には、国と地方公共団体による家賃低廉化助成が利用可能）。

収、滞納者対策などが大きなウェイトを占めているが、公営住宅法の規定により、こうした事務を地方公共団体が引き受けるケースが多い。地元の建設会社は、施設の建設・維持管理作業には慣れているが、運営ノウハウまでは持たないケースが多いため、運営部分のウェイトが比較的小さい公的賃貸住宅 PFI には応札し易いのではないかと。

## 11. その他

- ・ 「選別する金融」（信用リスク管理）は、金融機関が確りに行わねばならない「基本中の基本」である。ただ、最近では、取引先支援や地域の産業育成など、「育てる金融」にも一段と注力していく必要性が高まっているのではないかと。PFI・PPP は地元事業者の支援や地域の「インフラ運営産業」の育成に繋がることから、「育てる金融」の一環と位置づけ、地域金融機関は積極的に取り組んでいく必要があるのではないかと。
- ・ 取引先は地域金融機関に対して、融資だけでなく、「情報の提供」も求めている。取引先が PFI・PPP 事業に応札する際に支援を行ったり、地方公共団体に公共施設マネジメントに関する提案・働き掛けを行っていくことは、こうした「情報の提供」の一環であり、「お金だけでなく、知恵（ナレッジ）も貸す金融」そのものではないかと思う。
- ・ 地方公共団体にとっても、地域金融機関にとっても、PFI・PPP は「新しい手間の掛かる取組み」と捉えられがちである。新しいことを何もやらなければ、現時点では、新しいリスクは何も無いはずである。しかし、長い目でみれば、地域経済の衰退など、「何もやらないことによるリスク」が存在するのではないかと。製造業は、他の地域、あるいは海外に工場を移転することが可能である。しかし、地方公共団体や地域金融機関は、その地域から完全に出て行ってしまふことはできないわけであり、地域経済と一蓮托生の関係にある。それゆえに、「新しい手間の掛かる取組み」であっても、PFI・PPP には積極的に取り組んでいかなければならないのではないかと。

以 上