

2015 年 7 月 31 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3回)の様様

日本銀行では、2015 年 5 月 26 日に PFI・PPP に関する地域ワークショップの第 3 回会合を山口県山口市において以下のとおり開催した。

日 時：2015 年 5 月 26 日（火）

会 場：山口グランドホテル

<プログラム>

▼ 開会挨拶 鈴木 純一（日本銀行 下関支店長）

▼ 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）

「民都機構の出資制度を活用した公民連携事業について」

武藤 英二氏（一般財団法人民間都市開発推進機構 理事長<当時>）

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）

「不動産証券化手法等による公的不動産の活用と官民連携」

松本 岳人氏

（国土交通省 土地・建設産業局 不動産市場整備課 不動産投資市場
整備室 課長補佐<当時>）

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。

▼ 自由討議

<主な参加機関>

金融機関：山口銀行、西京銀行、萩山口信用金庫、西中国信用金庫、東山口信用金庫、三菱東京 UFJ 銀行

地方公共団体：山口県、下関市、宇部市、山口市、萩市、防府市、下松市、岩国市、光市、長門市、柳井市、美祢市、周南市、山陽小野田市、周防大島町、和木町、上関町、田布施町、平生町

その他：山口財務事務所

- 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. 山口県内における PFI・PPP 等への取組み

- ・ 山口県内では、①「山陽町新型ケアハウス整備事業」（実施方針公表時期：平成 15 年 9 月）、②「美祢社会復帰促進センター整備・運営事業」（同：平成 16 年 3 月）、③「防府・高井県営住宅東ブロック整備等事業」（同：平成 17 年 12 月）、④「山口県下関地域総合武道館（仮称）整備等事業」（同：平成 18 年 12 月）、の PFI 事業 4 件が実施されている。
- ・ 「美祢社会復帰促進センター整備・運営事業」はわが国初の刑務所 PFI 事業として順調に運営されているため、成功事例として取り上げられることも多い。同センターは規模の大きな刑務所であるが、鉄格子や高いコンクリート塀などが設置されていない。運営面でも、特区制度の活用により、職務の大幅な民間委託が可能となっており、代表企業（警備会社）がセンサーや監視カメラなどの高度な技術を駆使した警備体制を構築しているほか、受刑者の再犯防止に繋がる質の高い教育プログラムも提供している。また、警備、給食、清掃などを中心に地元の雇用増加に貢献しているほか、施設で消費する生鮮食品や日用品も可能な限り地元産品を使用している。施設職員向けに開設された保育施設は、地域住民も利用できるように美祢市の認可保育所とされているほか、施設入口のレストランや武道館も地域住民が一部利用できる扱いとされている。

- ・ 山口県内では、周南市が公共施設マネジメントに積極的に取り組んでいるほか、宇部市も PPP の一環として「民間提案の活用」を推進している。また、中国地方では、岡山市が「公共施設等マネジメントに関する基本的方針」を策定して資産マネジメントに積極的に取り組もうとしており、その「出口」（解決策）として PFI・PPP を位置付け、民間提案も有意義に活用しようとしている。
- ・ 今後は、こうした公共施設マネジメントの選択肢のひとつとして PFI・PPP の活用を考えていくことが必要となってくるのではないかと。ただ、PFI は、地方公共団体にとって事務負担が嵩むことも事実であり、かなり高いハードルがある、というイメージが強い。

2. 公共施設マネジメントに関する先進的な取組事例

- ・ 公共施設マネジメントの解決策としては、施設の機能を維持しつつ、総量圧縮等につながる施設複合化が効果を発揮する場面が多いとみられる。PFI を活用した過去の施設複合化事例としては、富山市や市川市において、学校施設と公民館・高齢者施設・保育施設などの合築に取り組んだ事例がみられるほか、桑名市では、図書館に保健センターや青少年センターを併設した複合施設が建設されている。大分市では、庁舎を核として、保健センターや地域交流センターを合築した事例がみられるほか、酒田市では、公営住宅に防災センターや高齢者福祉施設を合築した事例がみられる。徳島県では、複数の公営住宅を再編集約し、余剰地に民間の収益事業（高齢者福祉施設）を併設した事例がみられる。また、兵庫県川西市では、公共施設マネジメントの解決策として明確に PFI・PPP を位置付けて取組みを進めており、老朽化した市民文化会館や公民館の更新に際して、公共施設の複合化と高齢者福祉施設の併設を組み合わせ、更に余剰地活用も行うような事業などを推進している。
- ・ 施設複合化についても、プロジェクトの細部に至るまで公共サイドで仕様を決めてしまう必要はなく、「どうしても譲れない部分に限って公共が仕様を決め、残りの部分は性能発注で民間に任せる」といったメリハリを利かせた取組みが効果的である。また、維持管理・運営部分まで含めて民間に任せた方が効果的・効率的な施設については、設計段階から一気通貫で民間に任せってしまった方がライフサイクルコスト（LCC）の圧縮等に貢献する 경우가多

い。

- ・ 庁舎は防災拠点としての役割が期待されるが、山口県内では老朽化した庁舎を抱える地方公共団体が多く、国土強靱化の観点から懸念されている。平成25年度時点の耐震化率は、全国ベースでも、庁舎で約7割程度、警察施設で約8割にとどまっているが、こうした施設は耐用年数の到来を待たずに、更新・改修を前倒しする必要があるのではないか。ちなみに山梨県では、「山梨県防災新館整備等事業」（実施方針公表時期：平成21年6月）において、県庁舎耐震化事業の一環として、新たな防災拠点を甲府市内に設置したうえで、県民会館などの公共施設を統合して複合施設化するPFI事業を実施した。この施設には、警察本部、災害対策本部などの各種防災施設が集められているほか、市内中心部の立地条件が良い地域であることから、低層階に独立採算の商業施設を入居させ、賑わいの創出にも貢献している。

3. 公的不動産の活用への取組み

- ・ 不動産証券化手法を用いた公的不動産の活用は都市部に集中しており、地方でこうした手法を活用することは容易ではない。ただ、山口県内では、REITによる物件取得事例が3件ほど存在しているほか、鳥取県米子市では、高齢者向け住宅を証券化手法で整備した事例がみられる。こうした事例を踏まえて考えると、証券化手法は地方でも成立しうるのではないかと思う。
- ・ 民間都市開発推進機構は、中国地方において、「尾道糸崎港西御所地区（県営2号上屋及び周辺）活用事業」（ONOMICHI U2）への出資を手掛けた実績がある。この事業では、国内外のサイクリストから注目されているサイクリングロード「しまなみ海道」の本州側起点である広島県尾道市において、県の港湾倉庫を活用した日本初のサイクリスト向け複合施設（サイクリストホテル、レストラン、物販施設）が運営されている。この事業は、県の広域計画に位置付けられた重要な観光拠点であり、政策的意義の高い事業であるが、土地・建物が県所有の公共不動産であるため、担保力に限界があった。そこで民間都市開発推進機構から出資を受けて資本を増強することにより、金融機関も融資を実行できるようになった。民間都市開発推進機構がPFI・PPPに取り組む場合には、「どのような場所でどのような事業を行うか。その事業採算性はどうか」という事業プロットをまず詳しく検討し、そのうえ

で公共不動産の活用可能性を考えていく、という取り進め方になる。

4. 地元事業者の PFI・PPP への取組姿勢

- ・ 地元事業者から「PFI 事業については、落札できなかったときのリスク（経済的損失）が大きいため、なかなか応札できない」との声が聞かれることがある。地元事業者の PFI・PPP 事業への参入が見込めないのであれば、地方公共団体は、従来のような指名競争入札による公共事業を続けざるをえないのではないかと。
- ・ PFI 事業の案件組成に際しては、コスト圧縮に加え、地域経済へのメリットが期待されるケースが少なくない。一方、これまでの PFI 事業では、地元企業を中核とするコンソーシアムが落札できない、あるいは、地元企業が応札しない、というケースも多かった。この問題の解決策は、地元企業の育成に尽きるのではないかと。取引先支援の一環として、地元企業の PFI・PPP 入札を地域金融機関が確りとサポートし、地元企業の落札実績をひとつずつ着実に増やしていくことにより、この新しい手法にチャレンジしようとする地元企業が増えていくのではないかと。
- ・ 「地元企業による PFI・PPP 事業の落札は、現時点ではどうしても難しい」と思われる場合には、まずは、地元企業が大手企業の組成するコンソーシアムに入り、PFI・PPP のノウハウを習得したうえで、満を持して、将来の入札に打って出る、といった戦略もあろうかと思う。PFI・PPP 事業を落札した大手企業は、現地の細かな作業を担う地元企業を必要としているケースが多い。大手建設会社は、全国各地に支店・事務所あるいは協力企業を抱えているため、現地にどのような建設関連企業があるか比較的詳しく把握しているが、建設関連以外の企業については、あまり詳細な情報を持っていない。代表企業が建設以外の業種であれば、地元企業に関する情報はさらに不足しているはずである。こうしたケースでは、ビジネスマッチングの一環として、地域金融機関が大手企業に地元企業（取引先）を紹介していく取組みが有用と思われる。
- ・ PFI・PPP 成功のポイントは、「公民間での適正なリスクシェア」という一言に尽きる。仮に公共サイドが民間サイドにリスクを過度に負担させようとするのであれば、民間事業者の参入意欲は高まらない。当たり前の話ではある

が、公民双方がお互いの強み・弱みを正しく認識し、双方が Win-Win の関係になるプロジェクトを組み上げていかなければ、成功は難しい。

- ・ 福岡 PPP プラットフォームは、地域における PFI・PPP の担い手事業者育成等のため、地方公共団体と地元事業者が対等の立場で議論・情報共有等を行う常設の場を創設したものであり、その後、九州 PPP センター（九州大学内）からのサポートもあり、ステップ・バイ・ステップで取組みが深化しつつある。
- ・ 福岡 PPP プラットフォームは、更新を要する公共施設が増えていく中、PFI・PPP の受注能力を持った地元の民間事業者を育成しようとの市のニーズからスタートしており、これに参加した事業者どうしのネットワーク形成等を通じ、地元企業を中心とする多様なコンソーシアムが組成されることなども期待されている。一方、まだ具体的な PFI・PPP 案件を想定できる段階ではない地域などでも、「日常的に公共と地元事業者が同じ目線で情報共有や意思疎通を行う場」としての地域プラットフォームを整備することは有意義である。こうしたケースでは、例えば官民双方に近い存在である地域金融機関主導で地域プラットフォームを整備していくことも有意義ではないか。

5. PFI・PPP 推進上の課題・問題点

- ・ 県内の地域金融機関では、PFI・PPP の専担者を置き、地方公共団体等との勉強会に積極的に取り組んでいるケースもみられる。
- ・ 地域金融機関や地方公共団体で PFI・PPP を担当している職員は、人事ローテーションが 2～3 年程度と比較的短く、ようやくスキルが高まった頃に他の部署に異動してしまうため、専門的なノウハウが蓄積されにくい。また、成功事例と言われている PFI・PPP 事業について、当時関与した地域金融機関に話を聴こうとしても、「担当者が異動・退職しており、もはや詳しいことはわからない」といった残念な回答を受けることが珍しくない。地域金融機関では、稟議などの融資関連書類に体系的に書き残されないような事項、例えば、プロジェクト組成・運営時に関係者が苦勞した点などが「institutional memory」として継承されにくいのではないか。金融機関ではオペレーショナルリスクの観点から人事ローテーションを長くしづらいのかもしれないが、仮にそうなのであれば、担当者をダブル配置する期間を設けるなど、専門的

なノウハウをシステムティックに継承できる方法を検討すべきではないか。

「担当者が変わる都度、ゼロから勉強してキャッチアップさせる」という取り組みを続けている限り、いつまで経っても専門的なノウハウは組織内に蓄積されず、地方公共団体や地元事業者に対する提案・アドバイスの能力も高まっていかないのではないか。

- ・ 地方公共団体では、PFI・PPP に関する首長の認識度合いや取組意欲（熱意）が大きなカギを握っている。本日の会合に出席している地方公共団体の皆さんは、帰庁後にアクションを起こして、上司や首長に積極的に働きかけて頂きたい。

6. 事業開始後に発生する可能性のあるリスク

- ・ PFI・PPP 事業に関しては、事業開始後に様々なリスクが顕現化することがあるが、事業契約書の策定時に十分に内容を詰め切れていなかったことに起因するケースが多い。そうした「予期せぬリスク」が顕現化してから公民間で協議を行う場合、目の前でトラブルが起こっているにもかかわらず、リスク分担を巡る協議が長期化するケースがある。例えば、東日本大震災で被害を受けた建設途中の施設について、不可抗力条項の適用を巡る公民間の協議が数か月間も続いたケースが実際にみられた。事業契約書の細部までガチガチに詰めようとしている PFI できさえ、こうした問題が起こるわけであり、スピード重視で準備が進められる PPP では、トラブル発生時に対応が難航する可能性は相対的に高いのではないか。
- ・ PFI の事業期間満了時に施設が耐用年数に達していないのであれば、その後の運営・維持管理を誰がどのように行うか——完全な公営事業とするのか、指定管理者制度を適用するのか、あるいは、運営・維持管理部分に限定した PFI 事業として入札を行うのか——を考えなければならない。いずれにせよ、建設部分を担っていた SPC は解散することになるが、その後に建設段階の瑕疵が判明した場合、誰がどのように責任を負うのか、といった点も事業契約書等できちんと詰めておく必要がある。

7. その他

- ・ 周防大島町のように人口高齢化対策（定住促進対策）に熱心に取り組んでい

る地方公共団体もみられるが、山口県の高齢化率は31.3%（平成26年時点）とかなり高く、地方創生への期待は大きい。この間、山口県は各地域にはつきりとした個性があり、ドイツのような多極分散型の地域構造がみられる。例えば、萩市は古い歴史と町並みを持つハイデルベルグ、県庁と市役所のある山口市はボン、炭鉱のあった宇部市はルール、商工業の中心である周南市はデュッセルドルフ、自動車工場や化学工場のある防府市はミュンヘン、港湾と金融街を持つ下関市はハンブルクに、それぞれ喩えられることがある。地方創生への取組みは重要であるが、各地で策定されている地方創生戦略は、それぞれの地域の個性を無視した画一的なものにならないように、十分に配慮されるべきである。

以 上