

2016年4月11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6回)の様相

日本銀行では、2015年9月4日にPFI・PPPに関する地域ワークショップの第6回会合を岡山県岡山市において以下のとおり開催した。

日 時：2015年9月4日(金)

会 場：岡山国際交流センター

<プログラム>

▼ 開会挨拶 福地慶太(日本銀行 岡山支店長)

▼ 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：中国銀行、トマト銀行、おかやま信用金庫、水島信用金庫、
津山信用金庫、玉島信用金庫、吉備信用金庫、信金中央金庫、
三井住友信託銀行

地方公共団体：岡山県、岡山市、笠岡市、井原市、高梁市、瀬戸内市、赤磐
市、早島町、西粟倉村

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。

- 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. 岡山県内における PFI・PPP 等への取組み

- ・ 岡山県内では、①「岡山県岡山市当新田環境センター余熱利用施設整備・運営事業」（実施方針公表時期：平成 12 年 8 月）、②「岡山県倉敷市資源循環型廃棄物処理施設整備運営事業」（同：平成 13 年 5 月）、③「岡山県リサーチパーク・インキュベーションセンター（仮称）整備等事業」（同：平成 13 年 8 月）、④「岡山市東部余熱利用健康増進施設整備・運営事業」（同：平成 14 年 6 月）、⑤「岡山県新総合福祉・ボランティア・NPO 会館（仮称）等整備事業」（同：平成 14 年 10 月）、⑥「岡山県総合教育センター（仮称）整備等事業」（同：平成 14 年 10 月）、⑦「笠岡市笠岡バイパス道の駅地域振興施設整備等事業」（同：平成 21 年 8 月）、⑧「鏡野町地域情報通信施設整備運営事業」（同：平成 24 年 8 月）、の PFI 事業 8 件が実施されている。
- ・ 岡山県内の PFI 事例は先進的かつユニークな案件が多い。例えば、「岡山県新総合福祉・ボランティア・NPO 会館（仮称）等整備事業」によって整備された施設には、「きらめきプラザ」という愛称がつけられており、福祉関係の県の機関や NPO 法人などの事務所が集中的に入居している。NPO 法人を支援する施設を PFI 事業で手掛けた事例は少ない。
- ・ 「鏡野町地域情報通信施設整備運営事業」は、山間部の難視聴地域対策を主目的とする有線テレビの整備事業を PFI で手掛けたものである。この事業によって、鏡野町の各家庭はテレビと高速インターネット回線を利用できるようになった。なお、この PFI 事業には、町営テレビが放映している独自番組の制作作業も含まれている。

この事業は、民間事業者からの提案（民間発意）を受けて、鏡野町役場が組成した。平成 23 年 6 月の PFI 法改正により、民間発意による事業提案を受けた場合、公共サイドは検討結果を提案者に通知することが義務付けられた³。民間提案制度の活用を推進する立場を政府が明確に示したわけであるが、残念ながら現時点でも活用事例は多くない。

³ 法改正前も民間発意による事業提案は可能であったが、殆ど活用されていなかった。

2. 笠岡市の PFI への取組み

- ・ 笠岡市では、PFI 事業として「笠岡市笠岡バイパス道の駅地域振興施設整備等事業」を手掛けた実績があるほか、現在は、給食センターの整備・運営事業の検討を進めている。
- ・ 「笠岡市笠岡バイパス道の駅地域振興施設整備等事業」は、「一般国道 2 号笠岡バイパス」の整備に合わせて、沿線に道の駅を整備する構想が端緒となっている。笠岡市では、この道の駅を地域振興施設と位置付けて、建設・運営費用の低減化・効率化を図るため、PFI で整備する扱いとした。全国では、道の駅を PFI で整備した事例は 5 件⁴にとどまっているが、その 1 件が「笠岡市笠岡バイパス道の駅地域振興施設整備等事業」である。

施設の運営費用は、公共事業では 2 億 6,800 万円、PFI 方式では 2 億 3,500 万円と試算され、3,300 万円（約 12%）の費用節減効果（VFM）が見込まれたほか、財政支出の平準化が図れる点も考慮され、PFI 方式が採用された。

平成 23 年に施設が完成し、「道の駅笠岡ベイファーム」と命名されたが、国道 2 号バイパスは側道の開通にとどまっております、本線は開通していない。このため、開業当初、年間来場者数が 17 万人程度にとどまるのではないかと懸念されていたが、実際には年間 80 万人が来場しており、年間売上高も目標値（2 億円）を大きく上回る 5 億円に達するなど、運営は好調に推移している。
- ・ 「道の駅笠岡ベイファーム」への来場者数が多いのは、事業者による運営努力が大きく影響している。「鮮魚の袋詰め放題」（ビニール袋 1 袋に限り、どんな魚でも詰め放題にできる定額セール）などの特売や、ランチバイキングなどを目当てに、利用者が集まってきている。近隣住民がリピーターとしてしっかり根付いており、「普段は、家の近くのスーパーで安価な生鮮食品を買っているが、夏休みに東京から孫が来ると、道の駅で品質の高い生鮮食品を購入する」といった消費動向がみられている。笠岡市と事業者が運営会議を毎月開催しているため、運営上の問題が生じると、速やかに対処策を講じることが可能となっている。事業者は地元の建設会社であるが、施設開業に際して、物販・飲食ビジネスの経験がある人材を岡山市内からスカウトし、

⁴ DBO（設計・建設・維持管理・運営を民間企業に任せるが、公共サイドが地方債などで所要資金を調達する処方）で整備された「(仮称)ハイウェイテラス・京たんば整備事業」(実施方針公表時期：平成 24 年 7 月)を含めると 6 件になる。

現場に十分な権限を付与して店舗運営を任せており、こうした取組みが奏功しているようである。

- 「笠岡市学校給食センター整備運営事業」は、老朽化した市直営の給食センターを PFI で建替える事業である。平成 27 年 7 月末にアドバイザー事業者の選定を終えており⁵、平成 30 年度には施設運営を開始する予定である。笠岡市では、①民間事業者の創意工夫によって、安全かつ質の高い給食事業を効率的に継続することに加え、②行政の直営に比べ、PFI 事業のほうが、児童数の減少傾向にも柔軟に対応できるのではないかと期待している。事業費は、公共事業では 49 億 7,600 万円、PFI 方式では 46 億 700 万円と試算されており、PFI による費用節減効果（VFM）は 3 億 6,900 万円（7.4%）と見込まれている。

3. 岡山市の PFI・PPP への取組み

- 岡山市では、PPP 事業として「出石小学校跡地整備事業」（実施方針公表時期：平成 15 年 7 月）に取り組んだ実績がある。この事業には定期借地権による賃貸借方式が採用されており、総事業費は約 42 億円、借地期間は 54 年間（平成 17～71 年）、事業実施区域は 13,559 平方メートル（定期借地権設定区域：9,412 平方メートル）、当初賃料は年間 2,576.8 万円であり、3 年ごとに改定する仕組みとなっている。整備された施設は、定期借地権付き分譲マンション、賃貸マンション、保育施設、屋上庭園付きの立体駐車場、介護付き有料老人ホーム、スポーツクラブ、保育所、公共施設（コミュニティ施設）である。このほか、旧小学校の校庭が都市公園としてそのまま利用されている。
- この事業で整備された屋上庭園付き立体駐車場は里山を模した造りとなっており、景観に優れている。敷地内には、旧小学校の名称が彫り込まれた校門の石柱が残されているほか、コミュニティ施設には、小学校の校旗なども保管されており、メモリアル施設としての性格も持っている。周辺地域に旧小学校の卒業生が多く居住する中、こうしたきめ細かな配慮がなされた事業プランが提示されたため、地域住民の理解が比較的スムーズに得られ、地元との調整期間の短縮に繋がった。また、分譲マンションだけでなく、賃

⁵ 岡山市での地域ワークショップ開催後、平成 27 年 10 月 29 日に実施方針が公表された。

貸マンションも設けたことにより、人口構成の多様化に繋がるのではないかと期待されている。分譲マンション購入者は働き盛りの 30 歳台がメインであり、そのまま定住し続けることから、やがてマンション住民が一斉に高齢化する時期が到来する。こうした環境下では、高齢者世帯が転出しても、若年層が入居しづらくなってしまい、世代交代が進まない。実際に東京の多摩ニュータウンなどでは、まさに今、こうした現象に直面している。一方、賃貸マンションには、岡山市内への転勤者、すなわち若年層や壮年層が入居するため、整備区域全体では、人口構成の偏りが抑制されるわけである。

- ・ 整備区域の公園部分は、隣接する西川緑道公園や下石井公園と一体活用されている。このうち西川緑道公園では、満月の晩に、近隣のイタリアンレストランなどが仮設店舗を出店し、入園者が満月を眺めながら屋外で飲食を楽しむ「満月 BAR」などの催しが行われ、チケットが毎回完売するほど賑わっている。都市公園法の定めなどもあり、仮設店舗で調理できないため、店から仮設店舗に料理を運ぶケータリング方式を採用するなど、地域の有志による主催者（実行委員会）は工夫を凝らしており、公園を管理する市役所も、地域経済の活性化を考慮して、可能な限り柔軟に対応している。最近では、「都市公園をいかに有効活用して地域活性化につなげていくか」という観点で、各地の自治体が「パークマネジメント」に取り組むようになってきているが、岡山市はその先駆的な存在であると言えよう。
- ・ 岡山市では、岡山中央南小学校（旧深柢小学校）の跡地活用にも取り組んでいる。本件の借地期間は 45 年間（平成 24～69 年）、事業実施区域は 12,089 平方メートル、当初賃料は年間 4,379 万円であり、3 年ごとに改定する契約となっている。整備対象の施設は総合病院とコミュニティ施設であり、学校の校庭は公開空地として、近隣住民に開放される。現在、施設は建設工事中であり、平成 28 年秋に完成予定である。このプロジェクトでは、整備する施設の種類を巡って、地域住民（自治会）の間で意見が割れてしまい、調整が難航した。
- ・ 岡山市の PFI 事業は、「岡山県岡山市当新田環境センター余熱利用施設整備・運営事業」、「岡山市東部余熱利用健康増進施設整備・運営事業」の 2 件である。

「岡山県岡山市当新田環境センター余熱利用施設整備・運営事業」では、施設運営期間は 15 年間（平成 16～31 年）、敷地面積は 11,366 平方メートル

であり、開業した施設は「コート岡山南」という名称で、屋内温水プール、温浴施設、ジム、スタジオ等から構成されている。

「岡山市東部余熱利用健康増進施設整備・運営事業」では、施設運営期間は15年間（平成16～31年）、敷地面積は11,114平方メートルであり、施設は「健幸プラザ西大寺」という名称で、室内温水プール、温浴施設、ジム、スタジオ、軽食喫茶店等から構成されている。

- ・ このほか、岡山市では、PFI法に準じたDBO方式で「西部リサイクルプラザ整備運営事業」を手掛けた実績がある。総事業費は約78億円、運営期間は20年間（平成27～46年）であり、不燃・粗大ごみ処理施設、資源選別施設、見学施設、太陽光発電施設などから構成されている。
- ・ 岡山市では、市有施設の民間活用や民間施設を活用した公共サービスの提供など多様な公民連携を推進するための対話の場として、平成27年3月から地域プラットフォームの「岡山PPP交流広場」を開催している。

この地域プラットフォームには、岡山市役所、岡山商工会議所、中国銀行、トマト銀行、おかやま信用金庫、岡山県不動産協会などが参加し、公有資産活用の成功事例などに関する情報共有に取り組んでいる。

4. 地元企業のPFI・PPPへの取組み

- ・ PFI・PPPの事業スキームが分かりづらいため、地元企業の取組みが増えないのではないかと懸念されている。PFI・PPPのスキームを解説した書籍などでは、英語の略語（大半は3文字）が多く使われており、初心者にとって、かなりハードルが高い。また、プロジェクトファイナンスのスキームは、金融機関にとっては目新しいものではないが、地元企業には殆ど馴染みがない手法である。PFI・PPPの事業スキームに精通している地域金融機関が、セミナーや勉強会などの機会を通じて、地元企業に懇切丁寧にレクチャーしていくことが必要なのではないかと懸念されている。
- ・ 地元企業のうち建設会社にとっては、設計・建設部分は本業であるが、竣工後の施設運営は本業外であり、「土地勘」が無いと、運営部分まで含むPFI・PPP事業への応札には、どうしても慎重にならざるを得ない。
- ・ これまでPFI・PPPに取り組んだことがない地方公共団体が大規模な複合施設を公民連携事業で整備する場合、案件組成に非常に苦労することになる。

また、地元企業も PFI・PPP に慣れていないうえ、高度な建設技術が必要とされることもあって、結局、入札に参加できず、地元で不満が高まってしまいうケースがみられる。

公民連携事業に取り組んだことのない地方公共団体では、地域における PFI・PPP への理解浸透を優先して、地元企業が手掛けやすいような案件に取り組んでいく方が安全ではないか。例えば、公営住宅の新設・更新事業は、規模がさほど大きくなり、過度に高度な技術を必要とされないうえ、運営部分のウエイトが低いこともあって、地元企業も手掛けやすいのではないか。同様に、浄化槽整備事業なども地元企業が手掛けやすい案件と考えられる。PFI・PPP の普及・浸透を図る観点からは、地道で迂遠な取組みのように思われるかもしれないが、「急がば回れ」ということなのではないか。

- ・ PFI・PPP 事業に取り組んだことのある地元企業からは、「PFI 事業に取り組む前には、かなり難しい手法なのではないかと感じて心配していたが、実際に手掛けてみたら、さほど難しいものではなかった。今後、PFI・PPP 事業が地方公共団体からまた提示されたら、是非、応札したい」という声が聞かれている。

地方公共団体・地元企業・地方議会に PFI・PPP の「実情」を知ってもらい、「PFI・PPP、恐れるに足らず」という「手触り感」を早く持つってもらうためには、「大きくななくても、派手でなくても、とにかく早く PFI・PPP の成功事例を作っていく」という「Early Small Success」の考え方も必要なのではないか。同じ地域内で成功事例がひとつでも現れれば、他の地方公共団体・地元企業・地方議会も参考にできるようになるはずである。

- ・ 民間都市開発推進機構が手掛けた案件には、地元企業が参入した PPP 事業も少なからず含まれている。例えば、事業規模が比較的大きい仙台市水族館の事例では、地元の商社、マスメディア、百貨店などが出資している。こうした案件では、首長から担当職員に至るまで、公共サイドのポリシーが確りと固まっており、「様々な課題に直面しても決してブレない」という姿勢が事業者にはっきりと示されている。また、公共サイドによる支援の意思がはっきりと示される点で、地方公共団体による出資も事業者に安心感を与えている。地方公共団体が直接、出資できないケースでは、「まちづくり会社」を通じて出資するケースもみられる。
- ・ PPP の手法は、ハコモノ、インフラだけでなく、もっと幅広い事業に適用

できるはずである。最近、地域電力会社を設立する地方公共団体が増えており、地元企業や地域金融機関が出資するケースも少なくない。地域エネルギー会社は「地域内で資金が循環する仕組み」のひとつであるため、地域完結型 PPP に近い性格を持っていると言えるのではないかと。

5. その他

- ・ 厳密な契約を前提とする PFI は、地方公共団体、事業者とも検討コストが嵩みやすいため、あまりにも小規模な案件には向いていない。一方、その他の PPP 手法であれば、場合によりそうしたコストを抑制でき、規模の小さな案件であっても活用しやすいのではないかと。
- ・ 民間サイドが進んで参画したくなる公民連携事業とは、「自らのノウハウを十分に活かすことができ、かつ、リスクに見合ったリターンが期待できる事業」、すなわち「採算性が見込める事業」である。こうした条件を充たすためには、公民間の役割分担やリスク分担のバランスに十分に配慮することが必要となる。公民連携プロジェクトの検討を公共サイドだけで進めていくと、得てして民間にとって厳しい条件に傾きがちになり、応札者を減らす結果を招きかねない。基本構想・計画といった「柔らかい段階」から、公共サイドが民間サイドの意見を十分に採り入れて計画を練り上げていくことが、公民連携プロジェクトの成功のカギなのではないかと。

以 上