

2016年6月15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7回)の様様

日本銀行では、2015年10月27日にPFI・PPPに関する地域ワークショップの第7回会合を長野県松本市において以下のとおり開催した。

日 時：2015年10月27日（火）

会 場：松本商工会議所

<プログラム>

▼ 開会挨拶 岡本 宜樹（日本銀行 松本支店長）

▼ プレゼンテーション

「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）

「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）

▼ 自由討議

<主な参加機関>

金 融 機 関：八十二銀行、長野銀行、松本信用金庫、上田信用金庫、諏訪信用金庫、飯田信用金庫、アルプス中央信用金庫、長野県信用組合、長野県信用農業協同組合連合会

地方公共団体：長野県、長野県警察本部、長野市、松本市、上田市、須坂市、小諸市、中野市、塩尻市、立科町、高森町、上松町、中川村

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. 長野県内における PFI・PPP 等への取組み

- ・ 長野県内では、①「長野市温湯地区温泉利用施設整備・運営 PFI 事業」（実施方針公表時期：平成 16 年 4 月）、②「大町市生ごみ堆肥化施設整備 PFI 事業」（同：平成 23 年 3 月）、の PFI 事業 2 件が実施されている。
- ・ 長野県内では PFI/PPP 事業がまだ少ないため、地域金融機関は専担者を置いて取り組むまでには至っていないが、系列のシンクタンクで積極的に調査を手掛けている先もみられる。

2. 長野市温湯地区温泉利用施設整備・運営 PFI 事業

- ・ 「長野市温湯地区温泉利用施設整備・運営 PFI 事業」では、須坂長野東インターチェンジ（上信越自動車道）近くの綿内東山工業団地内に、平成 18 年 4 月に「湯～ばれあ」という名称の温浴施設を建設した（事業手法：サービス購入型 PFI<BTO 方式>、事業期間：15 年間）。
- ・ この施設のある温湯地区には、もともと市営の日帰り温泉施設（年間利用者数 2～3 万人）があったが、経年劣化が進み、傷みが目立っていた。この間、長野市がこの地区でボーリング調査を行ったところ、地下 1,050 メートル地点から温泉³が湧出したため、平成 10 年から希望者への温泉水の無料配布を開始した。

長野市では、この温泉の利用拡大策として複合施設の建設を検討し、平成 14 年度に PFI 導入可能性調査を行った。この調査では、年間利用者数を 5 万人程度、VFM を 4.6%程度（8,700 万円程度）と見積もったが、利用者は地元の中高齢層が中心になるものとみられたことから、独立採算型 PFI としての組成はやや厳しいと判断し、サービス購入型 PFI とした。事業計画の策定に際しては、市役所内にプロジェクトチームを設け、施設内容を検討した。
- ・ この施設は、温浴施設（温泉・健康維持増進ゾーン<浴場、温水プールなど>）、老人福祉センター（高齢者福祉ゾーン<会議室、多目的ホールなど

³ 泉温 39.3℃のアルカリ泉。

＞)、休憩ゾーン（足湯、飲食コーナー、売店など）から成る複合施設である（延べ床面積：約2,360㎡）。

温浴施設では、水中運動プログラム、水中ウォーキング、アクアビックスなどの指導を行っている。この点が地元の利用者（とくに中高年齢層）から好評を得ており、近隣の民営温浴施設（スーパー銭湯、健康ランドなど）との差別化に成功している。

- ・ 一般的に公設の温浴施設（PFI 事業を含む）では、開業当初こそ利用者が多いものの、時間の経過とともに新鮮さが失われて客足が遠のくほか、近隣に民間の類似施設が開業すると、競合激化から経営が悪化しているケースも少なくない。一方、本事業の年間利用者数は平均 14.5 万人程度であり、当初見込み（年間 5 万人程度）を大幅に上回り、好調な経営が続いている。
- ・ 本事業では、代表企業を務めていた地元の建設会社が平成 20 年に経営破綻したため、構成企業のうち 1 社が代表企業を引き継いだ。過去に経営破綻した PFI 事業（「タラソ福岡」、「名古屋港イタリア村」）では、施設利用者数が伸びず、事業採算性を確保できない中で、代表企業の経営破綻を受けて、SPC も道連れとなって破綻した。一方、本事業は、事業採算性がきちんと確保されているため、SPC 設立による倒産隔離効果が期待通りに発揮され、事業続行に至っている。

3. 長野県内での公共施設マネジメントへの取組み

(1)松本市

- ・ 松本市は、平成 27 年 7 月に「松本市公共施設白書」を策定し、公共施設の現況把握を終えた。

松本市の公共施設は 1,547 か所であり、その建設時期は 3 つの時期（昭和 40 年代後半、昭和 50 年代後半、平成入り後）に集中している。松本市の住民 1 人当たりの公共施設保有量は 4.43 ㎡であり、松本市と同規模の人口 10～25 万人の自治体（21 団体⁴）の 3.02 ㎡と比べるとやや多い。公共施設の耐震化率は 87.4%（棟数ベース）であるが、このうち昭和 56 年以前（旧耐震基準）に建設された建物の耐震化率は 59.6 パーセント（棟数ベース）にとどまっている。但し、この「耐震化率」には、プールの用具室など、「真に耐震化が必要と言い難い建物」まで含まれている点には留意が必要である。

⁴ 松本市を含まない。

松本市の公共施設白書には、「利用者 1 人当たりのコスト」や「市民 1 人当たりのコスト」も掲載されている⁵。

- ・ 今後、松本市では、施設の維持・保全に係る営繕費が毎年度 31 億円、改修費・更新費が毎年度 71.7 億円、合せて毎年度 102.7 億円が必要となる。市の予算額（毎年度 800～900 億円程度）の 1 割程度が公共施設の維持管理に費やされるわけである。地方債の償還に毎年度 100 億円程度を充てている中、公共施設の維持管理に巨額の費用を充て続けることが可能か、真剣に考えなければならない。
- ・ 公共施設白書の最終章（第 6 章）には「松本市公共施設マネジメント基本方針」を掲載しており、維持管理・更新費用を圧縮する手法として、PFI・PPP の必要性を謳っている。
- ・ 松本市では、図書館に加えて、学校、公民館、児童センターにも図書室がそれぞれ設けられている。また、公民館や学校にはそれぞれ調理室があるほか、児童センターの遊戯室と体育館では、運動施設としての機能が重複している。このように機能の重複した施設は、今後、統合・集約化が必要となろう。平成 28 年度から検討を開始する個別施設の再配置計画の中で、こうした統合・集約化を具体的に検討していくことになる。
- ・ 香川県まんのう町では、図書館や体育館について、学校施設と市民向け施設を統合する PFI 事業（まんのう町立満濃中学校改築・町立図書館等複合施設整備事業⁶）を実施した。この事業では、施設竣工後に工事の施工不良が発覚するなど問題が発生しているが、「機能が重複している施設の統合・集約化」というアイデアそのものは評価できるのではないかと。

(2)上田市

- ・ 上田市は、平成 27 年 6 月に「上田市公共施設白書」を策定した。現在は、施設の総量削減（統廃合による集約化・複合化、譲渡等）やインフラ長寿命化に向けた取組みを定めた「上田市公共施設マネジメント基本方針」の策定に取り組んでおり、その中に PFI・PPP の活用を含めていく方針である。

⁵ 平成 25 年度に計上された管理運営費（歳出額）を財産分類ごとに利用者数や人口総数で除して算出したもの。

⁶ 実施方針公表時期：平成 22 年 4 月。

(3)須坂市

- ・ 須坂市では、平成 26 年度から、市内の約 90 の公共施設（学校、体育館、動物園など）に、施設の維持管理に要する費用等を明示した A3 版のプレートを設置している。

このプレートには、①年間の維持管理費（平成 24 年度ベース）、②維持管理に当たる市職員のマンパワーと年間人件費、③当該施設に係る市民 1 人当たりの維持管理費と職員人件費、④同じく利用者 1 人当たりの維持管理費と職員人件費の負担額、⑤竣工後の経過年数、を記載し、公共施設に関する住民の理解促進に努めている。

4. 庁舎に関する PFI/PPP の導入可能性

- ・ 市役所などの庁舎建替事業や耐震化改修事業は、総事業費に占める運営・維持管理費のウェイトが小さいうえ、収益施設の合築・併設の余地が限られていることから、VFM を確保しにくく、PFI/PPP 事業化しづらいのではないかと。
- ・ 庁舎建替事業については、大規模な収益施設が合築・併設されていない場合でも、PFI 事業化されているケースがみられる。例えば、政府合同庁舎（盛岡、熊本など）、京都市伏見区・左京区、岩手県紫波町、さいたま市大宮区などの庁舎に加え、警察署・警察学校、消防署・消防学校、裁判所などの施設整備事業も少なからず PFI として実施されている。こうした実績が少なからず存在する以上、「庁舎整備事業は PFI 事業化しにくい」とは、一概には言えないのではないかと。
- ・ 奈良県橿原市では、市役所庁舎に宿泊施設（ホテル）を合築する庁舎改築 PFI（八木駅南市有地活用事業⁷）に取り組んでいる。奈良県は著名な観光地を多く擁しているものの、宿泊施設が少ないことから、宿泊者数が少ない。橿原市では、庁舎建替費用の抑制にとどまらず、こうした「地域の抱える課題」の解決策として、PFI 事業を活用したわけである。本件については、事業採算性が確保されているため、官民ファンドの民間資金等活用事業推進機構（PFI 推進機構）の支援対象として 3 億円の融資が実施されている。
- ・ 東京都豊島区では、区庁舎の移転・建替事業を PPP で実施した。具体的に

⁷ 実施方針公表時期：平成 26 年 4 月。

は、①旧庁舎跡地（本庁舎、分庁舎、公会堂の跡地）に定期借地権を設定し、民間事業者から地代（25年間分）を予め一括受領する、②区有地を中心として建設される再開発施設⁸は、1階の一部および3～9階を区役所、1～2階を民間事業者の商業施設、11～49階をマンションとする複合施設とする⁹、③区有地の権利変換で区が得たフロア（権利床）のみでは庁舎スペースが不足するため、上記①の定期借地権の地代を原資として、再開発組合から余剰フロア（保留床）¹⁰を購入する、という事業スキームである。こうした手法を採ったことにより、豊島区の新庁舎建設費は実質的にゼロに抑えられた。

- ・ 神奈川県秦野市は、平成20年に市役所に隣接する駐車場内にコンビニを誘致し、民間事業者から賃貸料収入を得ている。こうしたケースも、「庁舎に収益施設を併設するタイプのPPP」と言えるのではないか。なお、このコンビニでは、夜間・休日を含め、市立図書館の貸出図書返却、住民票の取寄事務¹¹を取り扱っており、住民サービスの向上に貢献している。

5. 公共施設マネジメントに関する住民理解

- ・ 公共施設の統廃合は、程度の差こそあれ、住民サービスの縮減を伴わざるを得ないため、不利益変更として住民から反発を受ける可能性がある。しかし、自治体財政の厳しい現状を、時間を掛けて丁寧に説明していけば、最終的には住民の理解を得られるのではないか。
- ・ 住民に公共施設の統廃合計画を説明する際には、当該施設の利用実態を、データを用いて示すことが不可欠である。「家の近くに施設があれば、何かと便利だから、とりあえず施設を残しておいてほしい」という漠然とした意見が出やすい中で、「この施設が家の近くに無ければ、生活にどのような支

⁸ 新庁舎建設予地の区有地（旧日出小学校と旧南池袋児童館の跡地）には、民間住宅地が隣接しており、仮に区有地のみで新庁舎を建設すると、日影規制や斜線規制を受けて、庁舎スペースの十分な確保が困難となるため、この住宅地を含めた再開発を行う必要があった。

⁹ 新公会堂は旧公会堂跡地に建設される民間ビル内に設置される。

¹⁰ 再開発組合は、地権者（豊島区、民間住宅地の地権者）に権利変換でフロア（権利床）を供与。その他のスペース（保留床）については、一部を庁舎用として豊島区に売却したほか、分譲マンションとして区分所有権を一般向けに販売。

¹¹ 申請者はコンビニ店内の投入箱に封緘済みの住民票申請書を入れ、市役所職員がこれを取り出して処理し、住民票を用意して、コンビニ店内の電子ロッカーに入れる。申請者は、市役所から伝えられた暗証番号を入力して電子式ロッカーを開錠し、住民票を取り出す。秦野市が考案した本スキームでは、コンビニ店員が住民票に触れず、申請者のプライバシーが保たれるため、わが国で初めて、コンビニ店での住民票取寄事務が可能となった。

障が出るのか」という点を、データに照らして、住民に確りと考えてもらう機会を設けることが重要である。

- ・ 住民は、メディアの報道等を通じて、自治体財政が厳しさを増しつつある「方向性」はきちんと理解している。ただ、日々の生活の中では、以前と何も変わらず、ゴミは定期的に収集されるし、水道の蛇口を捻れば水がきちんと出るし、トイレの水を流しても、汚水が逆流してくるわけではないため、どうしても「肌感覚」では切迫性を感じにくい。だからこそ、公共施設白書の漫画版冊子の作成・配布や出張説明会の開催など、自治体が地道な取組みを積み重ねていくことにより、住民に厳しさの「マグニチュード」を知ってもらうことが大切である。
- ・ 公共施設については、建設費として相当な金額が必要であることは誰でもすぐに理解できる。しかし、施設竣工後、馬鹿にならない金額の維持管理・運営費（人件費など）が毎年必要となってくることは、あまり知られていない。「建設したら、それでおしまい」ということではなく、「施設が存続する限り、少なからぬコストがずっと発生し続ける」という厳然たる事実を、データを示して、住民に丁寧に説明していくことが重要である。

6. その他

- ・ 老朽化した公営住宅の建替事業を PFI で実施するケースが増えているが、単純なリニューアルにとどまらず、収益施設を併設するケースもみられる。例えば、徳島県営住宅集約化 PFI 事業¹²では、高層化した公営住宅¹³に独立採算型の収益施設（サービス付き高齢者住宅および福祉施設等¹⁴）を併設している。一般的に公営住宅は近隣地域との交流が少なく、閉塞感が強いケースが多いが、収益施設の併設によって、近隣地域の住民が団地内に足を運ぶ機会が増え、「地域に開かれた公営住宅」となる効果が期待される。

以 上

¹² 実施方針公表時期：平成 24 年 2 月。

¹³ 老朽化した 12 団地（低層）を 3 団地（高層）に集約し、跡地を売却できたほか、高層化に伴って津波避難ビルとしての利用も可能となった（団地の 4 階以上の廊下および屋上に近隣住民 1,500 名を収容可能）。屋上に設置した防災備蓄倉庫には、避難用品約 3 日分を備蓄しているほか、災害時の電源としてポータブル発電機も設置している。

¹⁴ 小規模多機能型居宅介護事業所、居宅介護支援事業所、訪問介護事業所、無床診療所など。