

2016年7月14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8回)の様相

日本銀行では、2015年11月25日にPFI・PPPに関する地域ワークショップの第8回会合を山梨県甲府市において以下のとおり開催した。

日 時：2015年11月25日(水)

会 場：甲府商工会議所

<プログラム>

▼ 開会挨拶 谷口 文一(日本銀行 甲府支店長<当時>)

▼ 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<当時>)

▼ 自由討議

<主な参加機関>

金 融 機 関：山梨中央銀行、甲府信用金庫、山梨信用金庫、山梨県民信用組合、都留信用組合

地方公共団体：山梨県、甲府市、都留市、山梨市、大月市、韮崎市、南アルプス市、北杜市、笛吹市、上野原市、甲州市、市川三郷町、身延町、南部町、富士川町、道志村、西桂町、山中湖村、甲府財務事務所

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. 山梨県内における PFI・PPP 等への取組実績

- ・ 山梨県内では、①「山梨県立中央病院駐車場整備運営事業」（実施方針公表時期：平成 16 年 12 月）、②「身延町地域情報通信施設整備運営事業」（同：平成 19 年 6 月）、③「甲府地方合同庁舎・公務員宿舎甲府住宅整備等事業」（同：平成 20 年 2 月）、④「山梨県防災新館整備等事業」（同：平成 21 年 6 月）、の PFI 事業 4 件が実施されている。この 4 件のうち、上記③は国の事業であり、他は地方公共団体の事業である。

2. 山梨県庁の「山梨県防災新館整備等事業」への取組み

- ・ 山梨県は東海地震発生時に震度 6 強以上が予想される「地震防災対策強化地域」に指定されているが、県の旧庁舎は耐震基準を下回っており、地震発生時に被災者救助や災害復興のセンター機能などの重要な役割を果たせない恐れがあった。このため、県では平成 19 年度に耐震改修促進計画を策定し、平成 27 年度末までに県庁の耐震化を完了させる扱いとした。
平成 20 年 9 月には、県庁構内の 4 施設³について集約・建替えを行う整備方針を策定し、PFI 導入可能性調査を実施した。この調査結果において、5% 程度の VFM（費用削減効果）を得られることが判明したため、平成 21 年 3 月に策定した県庁舎耐震化等整備基本計画において PFI 事業化することを決めた。
- ・ 新設される「防災新館」には、大規模災害時の防災拠点となる消防・警察などの防災関連部局に加え、子どもの安心・安全を担う教育委員会も入居させる計画とした。
また、中心市街地活性化や賑わいの創出に配慮し、防災新館には「やまなしブランド」の情報発信拠点や市民の溜まり場となるオープンスペースも設ける扱いとした。
- ・ 県は平成 21 年 6 月に実施方針を公表し、翌年 7 月には落札者を決定した（最終的な VFM: 約 43% < 約 57 億円 >）。平成 22 年 10 月から事業に着手し、

³ 県民会館、県民情報プラザ、第二南別館、東別館。なお、県庁構内にある施設のうち、別館は耐震基準を満たしているため、建替え対象外となった。

平成 25 年 8 月に施設が竣工した。この施設は平成 40 年 3 月まで民間事業者によって維持管理・運営されていく予定である。

- ・ 本施設は地上 9 階、地下 2 階であり、延べ床面積は 28,677 m²である。地下部分は駐車場であり、1 階フロアには商業施設などが入居しており、中心市街地の賑わい創出に取り組んでいる。

商業施設は「やまなしプラザ」と名付けられており、イベントスペース 2 か所、ジュエリーミュージアム、生涯学習推進センター、オープンカフェ「まるととやまなし館」から構成されている。イベントスペースは年間 200 日の稼働を目標としており、開業以来、目標を達成し続けているが、賑わい創出に向けて更なる利用拡大を図るべく、県・民間事業者とも積極的に PR 活動に取り組んでいる。本施設の 2 階以上のフロアには、県警察本部、教育委員会などが入居している。

- ・ 本事業を PFI として実施したことにより、VFM を確保できた一方、公共事業と比べ、予想以上に検討・準備に時間・手間が掛かり、担当部署の苦勞が嵩んだことから、今後の制度改善などを期待したい。

3. 上野原市の「広域防災・交流拠点整備事業」への取組み

- ・ 上野原市では、平成 29 年 3 月の供用開始に向けて、中央自動車道上り線の談合坂サービスエリアに連結するスマートインターチェンジ⁴の整備を進めている。市では、スマートインターチェンジ周辺地区（旧甲州街道の「犬目宿」周辺）に集客施設の整備を検討してきたが、財政状況が厳しい中、検討がなかなか捗らなかった。

平成 27 年に入り、スマートインターチェンジ周辺地区の活性化と地域防災力の向上を目的として、国土交通省の「先導的官民連携支援事業」に応募したところ、同年 6 月に採択となり、事業化調査費用について国費支援（1 件 2,000 万円まで）を受けられることとなった。現在、広域防災・交流拠点となりうる防災拠点型道の駅などの公共施設と民間の商業施設を一体的に整備・運営する官民連携事業について調査・検討を進めている。

- ・ 市では、上記調査に加え、地域住民との協議会を設置して具体的な施設内

⁴ 高速道路の本線、サービスエリア、パーキングエリア、バスストップから乗り降りができるように設置されるインターチェンジ。通行可能な車両を ETC 搭載車に限定しており、簡易な料金所の設置で済み、料金徴収員も不要であることから、従来型インターチェンジに比べて低コストで導入できる。東・中・西日本高速道路株式会社はスマートインターチェンジを 84 か所に設置済み（平成 28 年 5 月末時点）。

容を検討してきた。この協議会を通じて施設の立地条件や地域の要望等を整理し、さらに既存の公共施設などの情報を公表したうえで、民間事業者に対するマーケットサウンディング⁵を実施した。今後、マーケットサウンディングの結果を踏まえて、地域住民との協議会において事業計画の細部を決定していく予定である。

4. 富士川町の公共施設再配置計画への取組み

- ・ 富士川町の公共施設の多くは昭和 30～50 年代に建築されており、今後、大規模改修や建替えが必要となることから、かねてから町では公共施設の老朽化対策を重要な課題として認識していた。また、平成 22 年の合併を受けて、旧増穂町と旧鯉沢町の公共施設を引き継ぐこととなったため、類似施設の重複、行政機能の分散化による利便性低下等が課題となっていた。さらに、少子高齢化による収減や扶助費の増加、合併に伴う地方交付税の上乗せ特例措置（合併算定替⁶）の段階的縮減（平成 27 年度以降）など、財政状況が一段と厳しさを増すことが予想された。これらの理由から、現在の公共施設をそのまま保有し続けることはもはや困難であり、施設の統廃合や多機能複合化を検討することが必要との認識が次第に醸成されていった。
- ・ 町では、平成 26 年 6 月に「公共施設再配置検討委員会」（委員数：24 名＜公募委員 3 名を含む＞）を立ち上げ、5 回の会合を経て提言を取り纏めてもらった。この提言をベースとして町役場でさらに検討を重ね、平成 27 年 2 月に「富士川町公共施設再配置計画」を策定した。

この計画は、①公共施設の統廃合を実施、②多機能、複合化による施設の充実を図る、③新たな施設は、原則として建設しない、④施設更新の優先順位づけと計画的な保全による長寿命化、⑤住民との協働、官民連携の推進、の 5 原則を踏まえて策定されている。

⁵ 地方公共団体が事業の詳細を決定する前に、当該事業の成否（事業採算性を含む）に関する意見、参入意欲の多寡、事業内容の提案・工夫等を民間事業者から聴取するもの。

⁶ 市町村が合併する場合、普通交付税については、「旧団体（複数）の交付基準額の合計」を「新団体の交付基準額」が下回るケースが多く、交付額が圧縮されることになる。但し、合併直後は経費節減が容易ではないため、激変緩和措置として一定期間の特例措置（合併算定替）が設けられている。富士川町は平成 22 年度から平成 31 年度まで特例措置を受けられるが、この間、平成 27 年度から縮減期間に入り、平成 31 年度まで段階的に交付税額が減少していく（平成 27 年度：合併算定替による交付税の増加額×0.9、平成 28 年度：合併算定替による交付税の増加額×0.7、平成 29 年度：合併算定替による交付税の増加額×0.5、平成 30 年度：合併算定替による交付税の増加額×0.3、平成 31 年度：合併算定替による交付税の増加額×0.1）。

全ての公共施設の再配置を一度に検討することはさすがに難しかったため、本計画では、主要施設、類似施設、老朽施設など 16 施設⁷を対象を絞り込み、その他の施設は、平成 26 年度に策定する「公共施設等総合管理計画」の中で中長期的に総量管理していく扱いとした。

- ・ 富士川町の行政系施設は 5 か所（本庁舎、分庁舎、保健福祉支援センター、上水道事務所、教育文化会館）に分散しているため、上記の再配置計画では、統合新庁舎を建設して 1 か所に纏める扱いとし、旧施設は廃止・解体、他用途への転用などを予定している。

また、既存施設を継続利用する場合についても、例えば、文化ホール等については、PFI・PPP や指定管理者制度の活用などを検討して、最も効果的な運営・管理方法に切替えることにより、事業コスト削減やより質の高いサービスの提供などを追求していく方針である。

5. その他

- ・ 公営住宅の PFI 事業は、地元企業によって落札されるケースが少なくない。これは、①案件規模が相対的に小さいため、大手企業が応札しづらいこと、②高度な建築技術を必要としないこと、③地域の特性（気象条件、資材の流通状況など）を熟知している必要があること、といった点で、地元企業が相対的に有利であることが影響している。このほか、地元事業者が道の駅、複数の小中学校に係る空調整備や耐震化などの PFI 事業などを落札するケースもみられている。
- ・ 水道事業は、人口減少の影響を強く受け、収益のアップサイドが見込みづらいインフラのひとつである。大規模な有力事業体ですら、今後の膨大な更新投資のインパクトを踏まえると、向こう 15～20 年といった中長期のタームで運営権対価を確保できるようなケースはあまり多くないとみられ、現行の料金体系下では経営維持が容易ではないため、いずれかの時点で料金引上げを視野に入れていかなければならないのではないかと考えられる。こうした厳しい事実認識を地域の関係者間で確りと共有したうえで、広域化や民間事業者のノウ

⁷ 本庁舎、分庁舎、上水道事務所、保健福祉支援センター、鰻沢福祉センター、町民会館、教育文化会館、町民体育館、利根川公園スポーツ広場、利根川公園プール、鰻沢プール、ますほ児童センター、ますほ文化ホール、大法師公園管理棟（旧児童館）、殿原スポーツ公園弓道場、大法師スポーツ公園弓道場。なお、このうち 3 つの公共施設（町民体育館、利根川公園スポーツ広場、ますほ児童センター）は、平成 39 年開業予定のリニア中央新幹線のルート上に位置するため、移転が必要となっている。

ハウ活用等により、値上げ時期の後ろ倒しや値上げ幅の圧縮等、地域の負担軽減策を図っていくことが重要である。

- ・ 民間事業者は、単年度予算主義に捉われずに更新投資の最適化を図っていくなどの点で優れている可能性がある一方、水道事業経営全体のマネジメントという点では、地方公共団体がノウハウを保有しているところ。持続可能な水道事業経営のためには、こうした官民それぞれの強みを融合したソリューションを構築していくことが重要ではないか。
- ・ 最近では、再生可能エネルギーを用いる地域電力会社を官民連携事業として設立する動きもみられる。例えば、福岡県みやま市では、市、地元企業、地域金融機関が出資して、太陽光発電を主な電源とする地域電力会社を設立しており、市長自ら市内外の企業を訪問し、地域電力会社との契約を勧誘している。地域住民がこうした地域電力会社を利用することを通じて、地域内での資金循環の流れが生まれ、域外への所得漏出を抑制できる可能性があるのではないか。
- ・ 地方公共団体の職員は、PFI・PPP事業の基礎知識を習得する必要があるうえ、地方議会に対する説明責任も負っている。PFI・PPPは新しい手法であるため、十分な時間を掛け、説明の上手な講師を招いて勉強会を何度も開催し、地域住民の代表者たる地方議員に理解してもらう必要がある。この重要なプロセスを確りと全うできるか否かによって、PFI事業の成否に大きな影響が生じるため、地方公共団体は決して拙速な対応を採るべきではない。

万一、拙速な対応を採ってしまうと、地域住民、地元企業、地方議会のそれぞれから反発を受け、債務負担行為の議決や事業契約の承認の議決などの際に、議会が混乱することになりかねない。反対意見が多い中で、なんとか議案を可決して事業をスタートできても、長期に亘って地域社会に大きな亀裂が残りかねない。

PFI・PPPについて関係者の理解を深めてもらうためには、丁寧な説明やレクチャーもさることながら、「百聞は一見に如かず」ということで、近隣地域での成功事例を見てもらうことも有用なのではないか。そのためには、各地域、あるいは各地方で、規模が大きくななくても、あるいは、耳目を惹くような派手な施設でなくても、とにかく一刻も早く成功事例を実現させていくことが重要である。

以 上