

2016年8月4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9回)の様相

日本銀行では、2015年12月18日にPFI・PPPに関する地域ワークショップの第9回会合を福岡県福岡市において以下のとおり開催した。

日 時：2015年12月18日（金）

会 場：日本銀行福岡支店

<プログラム>

▼ 開会挨拶 秋山 修（日本銀行 福岡支店長）

▼ 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）

「PFI・PPPに関する地域WS」

青木 崇 氏（日本政策投資銀行 九州支店 企画調査課長）

▼ 自由討議

<主な参加機関>

金 融 機 関：福岡銀行、西日本シティ銀行、筑邦銀行、佐賀銀行、福岡中央銀行、大川信用金庫、唐津信用金庫

地方公共団体：佐賀県、北九州市、久留米市、大川市、糸島市、嬉野市、基山町、みやき町、宮崎市

— 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 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。

1. 九州地方における PFI・PPP 等への取組実績

- 九州地方の PFI 事業は北部地域で比較的多い形となっている。とくに福岡県内の事例が多く、政令指定都市の北九州市や福岡市で多数の事例がみられる。

その他の市町村でも、「久留米市中央学校給食センター整備事業」（実施方針公表時期：平成 20 年 2 月）、「粕屋町学校給食共同調理場整備運営事業」（同：平成 26 年 3 月）、「大刀洗町定住促進住宅整備事業」（同：平成 26 年 11 月）などの事例がみられている。
- 佐賀県内では 6 件の取組実績があり、「伊万里市学校給食センター整備事業」（同：平成 16 年 11 月）、「唐津市浄化槽市町村整備推進事業」（同：平成 20 年 1 月）のほか、みやき町では、平成 24 年以降 4 件の PFI 事業に取り組んできた（詳細は後述）。
- 長崎県内でも、「長崎市立図書館整備運営事業」（同：平成 16 年 7 月）、「長崎市新市立病院整備運営事業」（同：平成 21 年 8 月）の 2 事業が手掛けられている。

このうち長崎市立図書館は、ガン関連の蔵書の豊富さに加え、ガン関連書籍に関する学芸員のアドバイス能力が高いことや、病院が連携して図書館内でガン関連のセミナーを開催するといった、熱心な取組みが市民から高く評価されている。
- 熊本県内では 8 件の取組実績があり、とくに民間都市開発推進機構の「まち再生出資」の対象となった観光施設「熊本城桜の馬場『桜の小路』」と一体運営されている「熊本市熊本城桜の馬場観光交流施設整備運営事業」（同：平成 20 年 9 月）が広く知られている。

長洲町では、「長洲町長洲駅南側周辺駐車場整備事業」（同：平成 18 年 11 月）に加え、国の「地域優良賃貸住宅制度」を活用した、定住促進のための町営住宅整備計画が検討されている。

また、最近では、水道事業の運営・維持管理に加え、長期経営計画の策定までを対象を含めた荒尾市の「荒尾市水道事業等包括委託」（同：平成 27 年 3 月）が、水道事業関係者から注目されている。
- 大分県内では 4 件の取組実績があり、このうち最新の「豊後高田市子育て支援住宅整備及び子育て団地形成準備 PFI 事業」（同：平成 26 年 5 月）は、みやき町や長洲町と同じような定住促進住宅の PFI 事業である。
- 鹿児島県内では 4 件の取組実績があり、このうち道の駅を整備した「指宿

地域交流施設整備等事業」(同：平成 15 年 1 月)は、PFI 普及初期の代表的事例として知られている。

2. 佐賀県みやき町の PFI 事業への取組み

- ・ 佐賀県みやき町では、人口減少傾向に歯止めを掛けるため、末安町長の発案により、PFI 事業として定住促進住宅(子育て世帯を対象とする公営住宅)の整備に取り組んでいる。まず、有識者を講師に招いた勉強会を 2 年間に亘って続け、町職員と町議会議員が PFI 事業を十分に理解したうえで、平成 24 年に庁内に「まちづくり課」を設置して PFI 事業に本格的に取り組んだ。

- ・ 最初の PFI 事業「ショッピングセンターメイン用地における定住促進住宅整備事業」(同：平成 24 年 9 月)で建設された「みね苺館」は、平成 26 年 4 月に竣工した。

2 号案件の「三根庁舎南東用地定住促進住宅整備事業」(同：平成 25 年 10 月)で建設された「みねトマト館」は、平成 27 年 4 月に竣工した。

両施設とも子育て世帯を中心に 24 世帯が入居しており(入居率：100%)、入居者の子どもたちが遊んだり、親同士が交流して育児の悩みなどを気安く相談できるようにしたりするため、1 階にコミュニティホールを設けており、この試みは入居者から好評を得ている。

現在、3 号案件の「三根庁舎西南用地定住促進住宅整備事業」(同：平成 26 年 11 月)によって「みねオリーブ館」(3 棟<59 世帯>)を建設中であり、平成 28 年 4 月に竣工する。

- ・ 町内には高齢者が多いため、人口の自然減は続いているものの、上記のような取組みを通じて、平成 25~26 年の人口動態は転入超(社会増)となっている。
- ・ 直近では、町の下水道課が市町村設置型浄化槽を敷設する PFI 事業「みやき町浄化槽整備推進事業」(同：平成 27 年 2 月)に取り組んでいる。
- ・ これらの事業はいずれも九州域内の中堅・中小企業群によるコンソーシアムが落札し、地域金融機関が融資を行っている「地域完結型 PFI」である。

3. 福岡県みやま市の PPP 事業への取組み

- ・ 最近、再生可能エネルギーを用いる電力会社を地域に設立する動きが全国に広がっており、自治体、地元企業、地域金融機関が出資することにより、公民連携でこうした「新電力」の会社を設立するケースもみられる。

- 福岡県みやま市は年間日照量が多いため、空いている市有地にメガソーラー（発電量：40～50MW/h）を設置して発電事業を手掛けている。

また、みやま市は経産省の大規模 HEMS（家庭向けエネルギー管理システム）情報基盤整備事業の対象に選ばれており、全 14,000 世帯のうち約 2,100 戸に HEMS を設置している。
- 市では、太陽光発電所から供給される電力を九州電力に単純に売電するだけでなく、「エネルギーの地産地消」を図るべく、公共施設のみならず、企業・家庭（市外地域を含む）に電力を直接販売したり、HEMS を利用して、高齢者の見守りサービス、行政情報（気象・災害情報）の発信、市民からの緊急通報、地元商店街での買い物支援、病院の予約、タクシーの手配など生活支援サービスにも進出できないかと考え、新電力会社「みやまスマートエネルギー」を設立した。
- この新電力会社には、みやま市と地域金融機関が出資している。地域金融機関は、プロジェクトファイナンスによって与信を行っているほか、市と協定を締結して事業運営協議会を立ち上げたり、新電力会社に役員を派遣したりして、新電力会社の事業実態を詳細に把握し、取引先支援の一環として手厚い経営アドバイスをを行っている。
- 新電力会社に関しては、FIT 制度（再生可能エネルギー固定価格全量買取制度）の見直し³などを受けて、今後、経営環境が厳しくなるケースも想定される。このため、公民連携で地域電力会社を設立する際には、従来以上に事業採算性の見積もりを確り行うことが不可欠となっている。

4. 北九州市・福岡市の PFI・PPP 事業への取組み

- 北九州市では、PFI・PPP の総合調整を担当する行財政改革担当部署と予算部署が緊密に連携しており、市内の各担当部署が公共施設の建設を計画する場合、民間活力を利用する手法（PFI・PPP を含む）の検討を行わない限り、予算部署は予算折衝に応じない扱いとしている。

また、案件規模が 10 億円を超える案件については、外部の有識者を交え

³ FIT 制では、再生可能エネルギーを買い取った新電力会社に対して、一定の交付金が還流されるが、その金額は買取価格から「回避可能費用」を差し引いた金額とされているため、新電力会社にとって「回避可能費用」が実質的な買取コストとなる。従来、この「回避可能費用」は市場価格（日本卸電力取引所での取引価格）に比べて低水準に固定されていたが、平成 28 年 4 月に市場価格に連動させる扱いに変更されたため、新電力会社の再生可能エネルギー買取コストが増すこととなった。

て当該事業の有効性や効率性を検討する「公共事業評価」の対象としており、その検討項目のひとつに「民間活力の利用を検討したか」という項目を含めている。

- ・ 地方公共団体が PFI・PPP の活用に積極的に取り組んでいくためには、北九州市のように、①「どのような案件を検討対象にするのか」といった点を明示的にルール化することに加え、②全庁の公共事業に横串を通せるような専担部署を設けることが重要である。
- ・ 福岡市では、産官学金が参加した地域プラットフォームである「福岡 PPP プラットフォーム」が有効に機能しているほか、「九州 PPP センター」がワンストップの窓口の役割を果たしており、民間事業者が PFI・PPP 関連の情報を得やすい環境が整えられている。

5. 最近における PFI・PPP 事業の検討事例

- ・ 最近では、図書館と他の公共施設や商業施設を合築・併設し、複合施設として建設するケースが拡がりをみせている。
例えば、岩手県紫波町の「オガールプロジェクト」では、民間事業者が図書館等の公共施設と民間商業施設を一体建設した後、町が公共施設部分を買収した。工事の発注主体が民間事業者であることから、直営の公共事業で建設する場合に比べて、公共施設部分の建設コストが低くなっている。
このケースでは、図書館が最大の集客施設として機能しており、図書館の利用者が帰りに施設内の産直施設で食材を購入したり、あるいは同じく施設内の居酒屋に寄ったりするという形で商業施設の売上増加に寄与している。
また、九州地方のある市でも、民間商業施設の跡地（市有地）に図書館を核とする複合施設を建設し、商店の減少によって買い物難民化している中心市街地の住民向けにスーパー等を出店させる計画を進めている。
- ・ 体育館などのスポーツ施設や都市公園の整備・改修などを PFI 事業として実施する動きも増えてきている。スポーツ施設や都市公園の整備は、住民の健康増進を通じて医療・介護費用の抑制に繋がっていくわけであり、「まちの抱える課題」の解決に使える PFI 事業と位置付けられている。
- ・ 都市公園については、従来、園内を商業利用する場合の制約が厳しいと考えられがちであったが、最近では、商業施設等の設置により「賑わいの創出」を担うことが期待されるようになってきたほか、商業施設から得られる収入

を公園の維持管理費用に充てていく「パーク・マネジメント」の考え方も浸透し始めている。

実際に、東京の上野公園に有名なカフェ・チェーンがオープンカフェを出店したり、あるいは、日比谷公園内の旧公園資料館の保存修復・耐震補強に民間資金が活用されたりするケースが現れている。なお、上野公園や日比谷公園の園内には、開園当初から民間の商業施設が複数建てられているが、これらは「明治期のパーク・マネジメント」の産物であり、最近の動きは「原点回帰」と言えるのかもしれない。

- ・ 地方公共団体の庁舎建て替えの動きも少しずつ広がり始めている。これは、老朽化した庁舎では、災害時に損壊して対策本部機能を果たせないのではないかと懸念されていることに加え、「平成の大合併」によって発足した自治体で合併特例債の発行期限が迫ってきていることが影響している。

こうした中、庁舎建替事業を PFI・PPP で手掛けるケースも増えており、例えば、鹿児島県和泊町（沖永良部島内）では町役場の庁舎建替事業に PFI に類似した PPP の手法を採用する方針である。

単なる庁舎建替事業の場合、運営部分が清掃・警備などごく一部に限定されてしまうため、建設コストの削減部分で VFM（費用削減効果）を獲得しなければならない。VFM の規模をさらに上積みしていくには、庁舎内あるいは隣接地に商業施設や郵便局など収益施設を置かせて、公共サイドが賃料収入を得られる仕組みにしていくことが必要となるのではないかと。

ただ、庁舎への収益施設の併設については、地方公共団体の内部から「庁舎の美観を損ねる」とか「住民の代表たる議会が置かれている施設であり、相応の威厳が必要」といった反対意見が出ることも少なくないほか、地元の事業者などから「官業による民業の圧迫ではないか」といった反対意見が寄せられるケースもみられる。

- ・ 最近では、防衛省（防衛装備庁）が有事の際にフェリー2 隻を民間から調達して高速輸送船として利用する「民間船舶の運航・管理事業」（同：平成 27 年 6 月）を PFI 事業化するなど、PFI・PPP の対象範囲は着実に広がってきている。

6. PFI・PPP 事業への地元企業の参画拡大に向けて

- ・ 地方公共団体が地元の中堅・中小企業をターゲットとする PFI 事業を組成する場合、最も注意しなければならないのは、「この事業内容で入札への参

加者（応札者）が現れるか」という点の見極めである。

地元事業者は PFI・PPP に関するノウハウ・知識がまだ必ずしも十分ではなく、提案能力が高くないケースも少なくないため、事業者にとってあまりにもハードルが高い事業内容になっている場合、入札参加を躊躇する可能性がある。

入札を実施した結果、応札者がゼロとなってしまう、募集要項の内容を見直して再入札を行わざるをえなくなった事例や、PFI 事業そのものを取り止めてしまった事例も少なくない。

こうした事態（入札失敗）を回避するためには、実施方針の策定に着手する前段階で、サウンディング型市場調査⁴（マーケット・サウンディング）を行い、地元事業者の取組意欲を正確に把握し、必要に応じて、事業の内容・手法を思い切って見直していくことが重要である。

- ・ PFI 事業では、高松空港の公共施設等運営権方式（コンセッション方式）による運営委託事業や静岡県函南町の「函南『道の駅・川の駅』PFI 事業」（同：平成 26 年 8 月）などについて、また、PPP 事業では、群馬県前橋市の「旧嶺小学校活用事業」、山梨県上野原市の「広域防災・交流拠点整備事業」（防災拠点型道の駅整備事業）などについて、それぞれサウンディング型市場調査が行われている。
- ・ サウンディング型市場調査については、事業者から「コストを掛けて意見・提案を提出しても、事業化入札の際に必ずしも優遇されるわけではなく、結局、地方公共団体にアイデアだけを取られてしまう『アイデア取られ損』になるのではないか」との懸念が聞かれている。調査に協力した事業者に対して、事業化入札の際に加点を行うなど、何らかのメリットが付与される仕組みにしていかなないと、事業者のインセンティブは高まらない。
- ・ 比較的規模の小さい PFI 事業では、地元の建設会社が代表企業を務めるケースがみられる。しかし、こうした企業は建設工事のプロではあるものの、商業施設や給食センターなどは異業種であり、運営経験が必ずしも豊富ではないため、入札参加を躊躇しがちである。

最近の事例では、静岡県函南町の「函南『道の駅・川の駅』PFI 事業」において、建設段階から運営段階に移行する際に代表企業を替えることを認めているが、これは地元企業の PFI 事業への参画意欲を高める画期的な取組み

⁴ 民間事業者との直接対話を通じて、地方公共団体が想定している事業内容に対する意見・提案や、事業への参加意欲などを調査するもの。

だと思ふ。ちなみに、実際に代表企業が交替した事例（代表企業が破綻したケースを除く）は、「女川町水産加工団地排水処理施設整備等事業」（同：平成 25 年 7 月）のみである。

- ・ 地元企業が取り組んだ PFI 事業には、兵庫県養父市の「道の駅ようか整備事業」（同：平成 17 年 1 月）、岡山県笠岡市の「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）のような成功事例も含まれている。

「道の駅ようか整備事業」で開業した「道の駅ようか但馬蔵」は、旅館やドライブインを経営する地元の事業者が代表企業となっており、ドライブインの経営ノウハウを使って飲食・物販事業を軌道に乗せた。また、店頭で販売する農産物は、市場情報を参考にして地元の農家が自ら納入価格を決めているほか、農産物が売れると納入者の携帯メールに直ちに情報が届く仕組みを導入したため、農家の販売意欲が高まっており、商品の品質改善にとどまらず、値付け、出荷時期、ラッピング等に至るまできめ細かく工夫するなど、経営努力に取り組んでいる。地元の農家のお年寄りが、自分の育てた野菜が売れていくことを非常に喜び、亡くなる前日まで、体調不良を押して野菜を道の駅に運んでいた、という話も聞かれている。

「笠岡市笠岡バイパス道の駅地域振興施設整備等事業」で開業した「道の駅笠岡ベイファーム」は、地元の信用組合が PFI 事業向け融資に取り組んだ数少ない事例のひとつである。

観光産業の振興が地域経済の活性化に重要な役割を果たすと言われている中、今後は、こうした観光インフラに関しても、PFI 事業の組成を積極的に検討していく必要があるのではないか。

以 上