

2016 年 10 月 28 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11回)の様様

日本銀行では、2016 年 5 月 17 日に PFI・PPP に関する地域ワークショップの第 11 回会合を北海道札幌市で以下のとおり開催した。

日 時：2016 年 5 月 17 日（火）

会 場：北海道立道民活動センター「かでの 2・7」

<プログラム>

▼ 開会挨拶 杉本 芳浩（日本銀行 札幌支店長）

▼ 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）

「PPP/PFI 活用へ向けた地域の推進体制づくりと日本政策投資銀行の取組」

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>）

宮原 大樹 氏

（日本政策投資銀行 地域企画部 PPP/PFI 推進センター 調査役）

「不動産証券化手法等による公的不動産（PRE）の活用と官民連携」

松家 新治 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
整備室長<当時>）

▼ 自由討議

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。

<主な参加機関>

金融機関：北海道銀行、北洋銀行、札幌信用金庫、室蘭信用金庫、空知信用金庫、苫小牧信用金庫、北門信用金庫、伊達信用金庫、日高信用金庫、渡島信用金庫、小樽信用金庫、北海信用金庫、旭川信用金庫、稚内信用金庫、留萌信用金庫、北星信用金庫、帯広信用金庫、網走信用金庫、遠軽信用金庫、みずほ銀行、商工組合中央金庫、日本政策金融公庫

地方公共団体：北海道、札幌市、小樽市、室蘭市、帯広市、夕張市、岩見沢市、名寄市、千歳市、滝川市、恵庭市、北広島市、石狩市、江差町、今金町、真狩村、積丹町、仁木町、余市町、新十津川町、南富良野町、遠軽町、新ひだか町、白糠町

その他：北海道財務局

- 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. 北海道における PFI・PPP 等への取組実績

- ・ 北海道では、地方公共団体の数が多いこともあって、PFI 事業の実績は 14 件³と多い。道内の PFI 事業の動きは、概ね 3 期に分けることができる。

第 1 期は、「北海道留辺蘂町外 2 町一般廃棄物最終処分場整備及び運営事業」（実施方針公表時期：平成 13 年 10 月）、「札幌市第 2 斎場整備運営事業」（同：平成 14 年 4 月）、「北海道立噴火湾パノラマパークビジターセンター等整備運営事業」（同：平成 15 年 4 月）、「稚内市廃棄物最終処分場整備運営事業」（同：平成 16 年 6 月）、「北海道壮瞥町管理型浄化槽整備事業」（同：平成 16 年 10 月）の 5 件である。

第 2 期は、「北海道札幌定時制高等学校及び札幌市立中央幼稚園整備等事業」（同：平成 19 年 2 月）、「旭川市立高台小学校 PFI 整備事業」（同：平成 19 年 12 月）の 2 件である。

第 3 期は、「稚内市生ごみ中間処理施設整備・運営事業」（同：平成 21 年 5 月）、「夕張市上水道第 8 期拡張事業」（同：平成 22 年 7 月）、「岩見沢市生涯学習センター整備事業」（同：平成 22 年 8 月）、「釧路市立学校施設耐震化 PFI 事業（第 1 期）」（同：平成 24 年 5 月）、「釧路市立学校施設耐震化 PFI 事業

³ 国、国立大学法人北海道大学、独立行政法人日本原子力研究開発機構による取組実績を除く。

(第2期)」(同：平成25年8月)、「伊達市学校給食センター整備運営事業」(同：平成26年3月)、「帯広市新総合体育館整備運営事業」(同：平成27年9月)の7件である。

- ・ 国内ではPFI事業を2件以上手掛けた実績のある地方公共団体は多くないが、道内では稚内市や釧路市の取組実績はそれぞれ2件ずつとなっている。
- ・ 「旭川市立高台小学校PFI整備事業」、「釧路市立学校施設耐震化PFI事業」、「伊達市学校給食センター整備運営事業」は地元の事業者が落札している。このうち学校給食センターのPFI事業を地元の事業者が落札しているケースは、全国でも事例が多くない。
- ・ 最近、新たに実施方針が公表された「平取町生活支援ハウス整備事業(振内地区)」(同：平成28年4月)は、町役場のある平取地区や二風谷地区⁴からさらに山間部に位置する振内地区に高齢者生活福祉センター(定員9名)を新設する事業である。本事業はPFI法⁵による「特定事業の選定」を受けているものの、民間資金を活用しないため、PPPの一種であるDBO方式⁶に分類される。
- ・ 道内では、壮瞥町や平取町といった人口が比較的少ない地方公共団体もPFI/PPP事業に積極的に取り組んでいる。

2. 北海道における地域金融機関のPFI/PPPへの取組み

- ・ 道の駅の整備等の規模が比較的小さな公民連携事業(事業規模：概ね10億円未満)は、PFI事業として組成するとリーガルコストやSPCのマネジメントコストなどが嵩み、事業採算性が下がってしまう場合がみられる。北洋銀行では、こうした規模が大きい事業に関しても、一括発注や財政支出の平準化などPFI事業のメリットを活かしていくため、リースと債権流動化を組み合わせたスキームを提案している。
- ・ 道内の地域金融機関は、地方公共団体に対するPFI/PPP事業の情報提供を強化するため、業態(銀行、信用金庫、信用組合)の枠を超えて地域内連携に取り組む、例えば、地方公共団体向けのPFI/PPPセミナーを共催している。

⁴ 二風谷地区は沙流川の上流に位置し、アイヌの祭祀が行われる聖地として知られている。

⁵ 正式名称は「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」である。

⁶ Design Build Operate方式の略。PFIでは民間事業者が資金調達を行うが、DBO方式では公共サイドが地方債の起債や積立金の取崩しなどで資金調達を行う。長期契約に基づいて同一事業者が設計・建設・維持管理・運営を担う点はPFIと同じである。

- ・ 北海道銀行では、道庁等の協力を得て平成 26 年 11 月に「市町村公共施設マネジメントセミナー」を開催したところ、道内 179 市町村のうち 88 市町村（144 名）が参加した。その際のアンケートでは、PFI/PPP 事業の課題として、「住民・議会の合意形成が難しい」、「庁内体制の整備が進みにくい」（人材不足、専担部署が設置されていない、など）といった声が聞かれた。
- ・ 道内では、釧路市が公民連携に積極的に取り組んでおり、これまでに 2 件の PFI 実績がある。また、平成 27 年 2 月には、老朽化した釧路市立図書館を、北海道銀行が中核テナントとなる「新釧路道銀ビル（仮称）」（平成 29 年 9 月竣工予定）の 3～7 階に入居させることを決めた。これは、民間ビルにテナント料を払って入居する方が、図書館の建設コストに比べて安価であるうえ、中心市街地の賑わい創出にも繋がると判断されたことによる。公立図書館と銀行の店舗が同一ビルに入居する事例は、全国でも珍しいのではないかと。

3. 石狩市の水道事業マネジメントへの取組み

- ・ 石狩市は、財政環境が苦しいなかでも、老朽化した水道施設の更新を計画的に進めている。石狩市は昭和 40～50 年代に水道整備を集中的に整備したため、10 年ほど前から、こうした施設が一斉に更新期を迎え、漏水事故や浄配水場のトラブルなどが昼夜を問わず発生するようになった。
 こうした事態を受けて、石狩市の水道部局では、施設更新に取り組むに当たり、(1)我が身を知る（アセットマネジメントの推進）、(2)更新案件の優先順位付け、(3)根拠のある先送り、(4)3 つの視点のベストミックス、(5)財源確保、を基本方針として掲げた。
- ・ 上記(1)（アセットマネジメントの推進）については、平成 21 年度に厚生労働省（水道課）が公表した水道施設用のアセットマネジメント支援ソフトを使って資産管理を行った。その結果、法定耐用年数を迎えた施設をそのまま更新すると、今後の更新費用が年平均約 7 億円に上ることが判明した。当時の石狩市の水道料金収入は年間約 12 億円程度であり、その約 6 割を更新費用に投じることは非現実的であったため、上記(2)（更新案件の優先順位付け）と上記(3)（根拠のある先送り）への取組みが不可避となった。
- ・ このうち上記(2)については、更新対象施設が抱えている人口や給水量、当該施設と管路で連結されている重要給水施設の種類・数量などを点数評価することによって、更新の優先度を「見える化」した。

- また、上記(3)については、地区別・管種別・土質別に分けて、管路をサンプルとして掘り上げ、外面の腐食度合い、ボルトやナットの老朽度などを調査し、その結果を点数評価して「見える化」した。そのうえで更新年数を再設定したところ、法定耐用年数を超えて先延ばしできるケースがあり、更新年数を法定耐用年数の 1.5~2.0 倍程度まで延長できる施設も含まれていた。ただ、こうした「更新の先送り」だけでなく、「更新の前倒し」が必要となるケースも含まれていた。
- 上記(1)~(3)を行うことによって、石狩市の「水道施設更新のクリティカル・パス」が判明した。ただ、クリティカル・パスが見えたとしても、更新速度が遅ければ、何の意味もない。そこで更新速度の引上げに取り組むことが必要となった。これが、上記(4) (3つの視点のベストミックス) であり、①原則として新しい施設を造らず、選択と集中によって限られた財源を集中投資する、②ダウンサイジング、③ライフサイクルコストの低減、から構成されている。
- こうした施策の組合せによって、年間更新費用を平均約 7 億円（当初見積もり）から平均約 3~4 億円まで抑制できた。ただ、当時の石狩市の水道施設の年間更新費用は 1~1.5 億円であったため、更新費用は倍増することになった。

石狩市では、更新費用を捻出するため、様々なコスト縮減に取り組み、それでも財源が足りなかったため、平成 25 年 4 月検針分から水道料金の引上げ（+16.7%）に踏み切った。
- このように施設更新に取り組んだ結果、3 年ほど前から、老朽化に起因する漏水事故が大きく減少し、安定した給水を実現できるようになった。石狩市は、上記のような取組みについて、今後も引き続き PDCA サイクルを回しつつ、持続可能な水道サービスを市民に提供していきたいと考えている。

4. 地方公共団体の案件組成に対する国等の支援のあり方

- 地方公共団体が PFI/PPP 事業に本格的に取り組んでいくためには、知識、ノウハウなどを含め、中央からの多様な支援が必要ではないか。最近では内閣府や国土交通省による様々な支援制度が立ち上げられているが、案件としての成熟度が低い場合には、支援対象として選定してもらえない場合があるようである。地方公共団体は、案件組成に着手した初期段階での苦労が最も大きいいため、その時点で支援を受けられないのは非常に苦しい。

- ・ PFI 法の制定直後に PFI 事業を手掛けた地方公共団体では、国による各種支援策がまだ導入されていなかったこともあって、知識習得、案件組成、議会説明など、全てのプロセスに自力で取り組まねばならず、担当職員が過労で体調を崩すケースもみられた。

こうした苦労を味わった地方公共団体では、取り組んだ PFI 事業が成功している場合でも、PFI に取り組む意欲をもちや喪失しており、後続案件を組成しなくなっている。また、かつて PFI 事業の組成に取り組んで最前線で苦労した担当職員（課長クラス）が、現在は首長に就任しているケースもみられる。こうした地方公共団体では、現在の担当職員が幾ら頑張っても、トップ（首長）が PFI に否定的であるため、案件組成がなかなか進まない。

- ・ ただ、現在では、手続きが簡素化されたり、国による各種支援が充実されたりするなど、国によるサポート体制は強化されている。国や地域金融機関は、過去の PFI 事業で苦労した地方公共団体に、こうした「進化」を丁寧に説明し、トラウマの解消に努めることが必要であるのではないかと。

5. PFI 事業のメリット(指定管理方式、DBO 方式との比較)

- ・ 道の駅については、地方公共団体が公共事業として施設を建設し、竣工後の運営・維持管理を指定管理者に任せる、という事例が少なくない。こうした手法も広義の PPP に含まれるわけであり、確かに公設公営の施設に比べれば、「運営・維持管理費用の節減」は実現される。

- ・ 指定管理方式では、事業者サイドに「維持管理コストを削減するインセンティブ」は働くが、利用者数の増加など「更なる売上増加に取り組むインセンティブ」が働きにくいケースがある。こうしたケースでは、コスト削減によって事業者の利益（＝指定管理料－維持管理コスト）は一定程度確保されているものの、施設の利用者増には繋がりにくい。

さらに、地方公共団体によっては、事業者の維持管理・運営コストが指定管理料を下回る場合、その差額を返還させるような契約内容としているケースもみられる。これでは事業者サイドに維持管理・運営コストを圧縮するインセンティブが全く働かない。

また、指定管理方式では、契約期間（委託期間）が 5 年間程度と短いケースが多いため、事業者は中長期を展望した経営効率化に取り組むづらい。

- ・ 道の駅については、公共事業で豪華な施設を建設したものの、そこで売られる商品・サービスの内容が事前にきちんと詰められていないケースがあり、当該施設の経営が実質的に赤字になっている可能性がある。

また、設計段階では、運営を行う事業者の「使い勝手」（動線等）が十分に考慮されず、竣工後に事業者が苦勞するケースがある。こうしたケースで、事業者が地方公共団体に「日々の作業に不便であるので、この大きな飾り柱を退けてしまいたい」といった要望を出しても簡単には認めてもらえない。仮に、当該施設が PFI/PPP 事業で建設されていれば、設計・建設段階から、運営開始後までを見据えた各種配慮が施されていたはずである。

- ・ 運営を担う事業者に建設・設計段階から参画してもらう手法には、DBO 方式も含まれる。地方公共団体の中には、「PFI 事業化して金融機関から借入れを受ける場合に比べて、地方債で資金調達する手法（DBO 方式）の方が金利水準は低い」として、こうした「金利の官民格差」のみを理由に、PFI を検討対象から外してしまう先がみられる。

PFI では、融資に取り組んだ金融機関が施設竣工後の事業モニタリングも手掛けており、民間企業向け融資で培った各種ノウハウが大いに役立っている。一方、DBO 方式の場合には、こうした事業モニタリングを地方公共団体が全て担わなければならない。事業者サイドでも、入札サポートや事業採算性のチェックなどの金融サービスを受けられないため、入札参加へのハードルが上がってしまう可能性がある。こうした点を考慮すると、「借入金利の官民格差」には、事業モニタリング等の「金融サービス」の有無が反映されていると言えるのではないかと。

6. PFI と PPP の使い分け

- ・ 事業規模が小さい場合、事業者サイドでは、提案書作成等に要する入札参加コストやリーガルチェック等に要するコストが嵩んでしまい、事業採算性が低下する可能性がある。あまりにコストが嵩むようであれば、厳密な手続きを求められる PFI ではなく、融通の利く PPP を使うことも一案である。

ただ、PPP は手続きが簡便であるがゆえに、トラブル発生時に責任（費用）の分担等を巡って交渉が難航する可能性がある点には注意が必要である。

- ・ 事業規模が小さいケースでは、大手事業者が入札に参加しないことが多いため、地元の事業者が落札する蓋然性が高まる。ただ、入札参加コストの高さを嫌ったり、コンソーシアムを組成できなかつたりすると、地元事業者が入札に参加せず、入札そのものが不成立となるケースがある。

入札が成立する場合でも、応札した事業者の提案内容が新味に乏しく、事実上、入札金額の低さだけで落札先が決まっているケースも少なくない。とくに、応札した事業者が 1 社の場合には、資格要件等を満たしている限り、

当該事業者が優先交渉権者となるケースが殆どであり、「提案内容を競う」ことが、事実上、不可能となってしまう。

こうした場合、「総事業費の抑制」や「延払いによる財政負担の平準化」といったメリットは実現できても、市民に対する「質の高いサービスの提供」、言い換えれば「地域の抱える課題」の解決はあまり期待できないのではないか。

7. 地方公共団体における PFI/PPP 事業のインセンティブ

- ・ 従来、PFI/PPP 事業は「公共事業の費用抑制」という文脈で語られるケースが多かった。しかし、「PFI/PPP 事業化したことによって、公共事業で取り組む場合と比べて、どの程度、費用を抑制できたか」(=VFM<費用節減効果>はどの程度か)といった点は、日頃から地方行政に強い関心を持っている一部の市民には評価されても、「その他の多くの市民」には高い関心を持ってもらえない場合がある。

一方、首長が PFI/PPP 事業を推進しようとする、これまで支持基盤となってきた地元の事業者から強い反発を受けたり、議会説明に奔走しなければならなかったりするケースが少なくない。

こうした苦労をさんざん重ね、場合によっては、自らの支持基盤を掘り崩して、首長がようやく PFI/PPP 事業の実現に漕ぎ着けたとしても、結局、市民にあまり関心を持ってもらえないのであれば、首長は PFI/PPP に取り組む意欲を低下させてしまうのではないか。

例えば、「本来は 100 億円必要となるはずであった費用が PFI/PPP 事業化によって 80 億円で済んだ」というメリットがあったとしても、「市が 80 億円もの多額の支出を行う」という事実には変わりはない。PFI/PPP のメリットとして費用節減効果や支出平準化効果だけを強調する説明を受けたとしても、首長は「PFI/PPP は、結局、ダメージコントロールの手法に過ぎないのではないか。これから予想される自分の苦労には到底見合わない」と感じてしまうのではないか。

- ・ PFI/PPP のメリットのひとつは確かに費用節減効果であるが、決してそれだけではないはずである。それぞれの地域には、中心市街地活性化、コンパクトシティ化、中山間地のハブ機能を担う「小さな拠点」の形成、若年層（とくに子育て世代）の定住促進、しごとづくり（観光や農業の振興等）といった「地域の抱える課題」が存在する。地方公共団体の首長や職員は、こうした「地域の抱える課題」をなんとかして解決したいという「夢」を持って仕

事に取り組んでいる。

ただ、行政サイドだけでは、その「夢」の実現方法を見出せないケースが少なくない。民間企業の持つ知見やノウハウを採り入れることによって、「地方公共団体の夢」を実現させていくのが、PFI/PPP 事業の醍醐味のひとつではないか。そして、その「夢」は「市民が享受する行政サービスの質的向上」というかたちで、多くの市民が肌感覚として実感できるものではないか。

- ・ 本来、PFI/PPP 事業の VFM には、こうした「提供されるサービスの質の向上」分も含めてよいことになっている。ただ、定量評価が容易ではないため、結局、費用節減効果だけがカウントされるケースが少なくない。
- ・ 地方公共団体が PFI/PPP 事業を進めていくためには、首長の「熱意」と「覚悟」が不可欠である。首長に「石にかじりついてでも、この PFI/PPP 事業は絶対に実現しなければならない」と心の底から強く感じてもらわねばならない。それゆえに、地方公共団体の担当職員や地域金融機関は、費用節減効果や支出平準化効果だけを首長に説明するのではなく、「民間の知恵を借りて地域の抱える課題を解決する」という重要なメリットについても、さらに一段と丁寧に説明していく必要があるのではないか。
- ・ PFI 事業に関しては、PFI 法に則って細かな手続きを進めなければならない煩雑さに加え、比較的長い準備期間を要するため、所要費用の一部を合併特例債で賄うことを考えている地方公共団体にとっては、特例債発行期限等の時間がネックになる場合が少なくない。

また、耐震基準を満たしていない庁舎の建替事業に関しては、災害時の司令塔としての機能を維持するべく、一刻も早い竣工が求められており、地方公共団体はこうした「時間的制約」も意識せざるをえない。

ただ、国によって手続きの簡素化が進められており、所要時間の短縮が可能になってきているほか、合併特例債の発行も減ってくることから、今後、こうした「時間的制約」の問題は徐々に解消されていくのではないか。

8. その他

- ・ 地方では、PFI/PPP の仕組み、とくに①設計・建設・維持管理・運営費用の「一括契約」や、②入札では金額だけでなく提案内容を比較したうえで優先交渉権者を定める、といった点が十分に理解されていないケースがみられる。例えば、施設竣工から数年が経過した後になって、建設コストと維持管理・運営コストを切り離して、「同一地域内の他の公共工事案件と比べて維持管理・運営部分の金額が高いのはおかしいのではないか」といった批判を

受けるケースがみられる。

後続案件が組成されず、また、担当職員の退職等によって PFI 事業に関する知見が失われている場合には、地方公共団体がこうした批判に十分に回答できず、事業契約の解除にまで至ってしまう可能性がある。

一方、地方公共団体が継続的に PFI 事業を組成している場合には、行政サイドのみならず、議会・市民を含め、地域内で PFI に関する知見が継承されているため、こうした問題は比較的起こりにくいのではないかと。

- ・ 地方では、PFI/PPP 事業によって「従来の公共施設に比べて使い勝手の良い施設」が実現されると、当該施設の利用者からは概ね歓迎される一方、「他の既存施設と比べてクオリティが高いのは、施設間の公平性に反する」とか「こんな立派な施設を造るのは贅沢」といった批判を受けるケースが少なくない。学区制が適用される公立学校や、入居資格に制約のある公営住宅など、「利用者制限のある施設」がこうした批判を受けやすいのではないかと。
- ・ PFI/PPP 事業は、「債務負担行為の議決」や「事業契約の承認」など、地方議会（民意）のチェックをきちんと受けたうえで実行されている。しかし、あらかじめ契約書、設計図、パース（竣工イメージ図）などを使って詳しく説明されて、その時はきちんと納得していても、工事が竣工して、施設を実際に目の当たりにしたとき、「こんな施設になるとは思っていなかった」と感じてしまう可能性がある。

また、議決時点と竣工時点で、議会の構成や首長が変わっている場合には、事業の当否に関する「議会や首長の判断」そのものが大きく変わってしまう場合がある。
- ・ 議会説明で苦勞した地方公共団体の中には、「PFI/PPP 事業はもう懲り懲りである。二度と手掛けたくない」と感じているケースがみられる。事業者サイドでも、地方公共団体のうち、「議案否決リスク」や「事業契約の中途解除リスク」の高い先が組成する PFI/PPP 事業については、入札参加を躊躇するのではないかと。

以 上