

2017年3月30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14回)の様様

日本銀行金融高度化センターでは、2017年2月1日にPFI・PPPに関する地域ワークショップの第14回会合を神奈川県横浜市で以下のとおり開催した。

日 時：2017年2月1日（水）

会 場：神奈川県産業振興センター

<プログラム>

▼ 開会挨拶 播本 慶子（日本銀行 横浜支店長）

▼ 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）

「公的不動産（PRE）の民間活用の手引き」

宮城 栄司 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 課長補佐）

「地方創生に向けたPPP/PFIの活用」

金谷 隆正 氏

（日本政策投資銀行 地域企画部 顧問 兼 一般財団法人 日本経済研究所 理事）

▼ 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：横浜銀行、神奈川銀行、横浜信用金庫、かながわ信用金庫、湘南信用金庫、平塚信用金庫、中栄信用金庫、中南信用金庫

地方公共団体：神奈川県、横浜市、川崎市、相模原市、横須賀市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、厚木市、大和市、海老名市、座間市、寒川町、松田町

- 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. 神奈川県における PFI・PPP 等への取組実績

- ・ 神奈川県内での PFI 事業の実績は、「神奈川県衛生研究所等施設整備事業」（実施方針公表時期：平成 12 年 5 月）から、直近の「藤沢市藤が岡二丁目地区再整備事業」（同：平成 28 年 11 月）の 38 件³である。
- ・ 神奈川県内の PFI 事業は、神奈川県、横浜市、川崎市など規模の大きな地方公共団体での取組実績が多く、このうち横浜市は公共施設等運営権方式（コンセッション方式）による「みなとみらい 21 中央地区 20 街区 MICE⁴施設運営事業」にも取り組んでいる。一方、山北町や松田町といった比較的規模の小さな地方公共団体も PFI 事業に取り組んでいる。

2. 茅ヶ崎市の PFI/PPP への取組み

- ・ 茅ヶ崎市では、「柳島スポーツ公園 PFI 事業」（同：平成 25 年 12 月）に取り組んでいる。本件は、国が行う新湘南国道の延伸や相模川の築堤事業（相模川直轄河川改修事業）の推進に協力するため、相模川の河川敷にあった相模川河畔スポーツ公園を柳島地区に移転し、都市計画公園として整備する事業であり、当市として最初の PFI 事業となった。
- ・ 本事業については、平成 21 年 5 月に基本計画を策定した後、平成 26 年 9 月 9 日に地元企業（亀井工業ホールディングス）を代表企業とするグループが落札し、平成 26 年 12 月 18 日に市議会の議決を経て、当市と SPC「茅ヶ崎スマートウェルネスパーク株式会社」との間で事業契約が締結された（契約

³ 国、国立大学法人による取組実績を除く。

⁴ MICE とは、Meeting、Incentive tour、Convention/ Conference、Exhibition の頭文字をとった造語であり、国際会議、学会、展示会、イベントなどの総称である。

金額：約 74 億 8,500 万円)。事業期間全体を通じた財政負担の削減額は 3 億 800 万円であり、VFM (Value For Money<費用節減効果>) は 6.5%を見込んでいる。

- 本事業の建設工事は、平成 28 年 4 月から着手されており、平成 30 年 3 月 25 日に開園する予定である。施設面積は約 6.5ha であり、メインスタンド棟、クラブハウス棟、競技運営棟、テニスコート、ジョギングコース、多目的広場、駐車場などから構成される。本件の事業期間は平成 26 年から平成 50 年までを予定している。

本事業のうち、市の実施事業はスポーツ団体等による大会・イベント開催やスポーツ教室などであり、事業者による提案事業はクラブハウス（レストラン、スタジオ、サイクルステーションなど）である。

- PFI 事業には地元企業が落札しにくい傾向がみられるが、本事業では、応札した 3 グループのうち地元企業を中心とするグループが落札した。
- 最近、各地でスポーツ公園や市民体育館など運動関連施設の PFI が増えつつある。高度成長期に集中的に整備された施設が一斉に老朽化していることに加え、使い勝手のよい新しい施設を整備して利用者を増やし、市民の健康増進を通じて医療・介護関連費の抑制に繋げていくことも展望されているのではないかと。PFI 事業には、財政負担の抑制効果だけでなく、民間ノウハウを活用して「まちの抱える課題の解決」に役立てていく、といった重要なメリットがある。
- 従来、都市公園は、維持管理費用（財政負担）のみが発生する「コストセンター」として位置付けられることが多かった。しかし、上野公園や日比谷公園などを運営する東京都では、東京市時代は民間施設の使用料収入（地代）などによって維持管理費用を賄う独立採算制が採られていた。

最近では、公園内でカフェ、レストラン、コンビニエンスストアなどの民間施設の設置・営業を認めて、民間事業者の使用料を払ってもらったり、公園改修費用を負担してもらったりする「パークマネジメント」が広がりをみせている。国土交通省も公園内における民間施設の建設・営業に係る各種規制の見直しに取り組んでいる⁵。

⁵ 都市公園法等の改正により、民間事業者による公共還元型の収益施設の設置管理制度が創設され、①収益施設の設置管理者を民間事業者から公募する制度の創設、②設置管理許可期間の延伸（最長 10 年→同 20 年）、③建蔽率の緩和などが実施されるほか、公園内で行われる PFI 事業に係る設置管理許可期間の延伸（最長 10 年→同 30 年）も行われる見込み。

なお、都市公園法は都市公園の建蔽率を 2%に設定しているが、都市公園法施行令が定め

こうした「パークマネジメント」の事例としては、東京都の駒沢オリンピック公園、豊島区の南池袋公園、京都市の梅小路公園、大阪市の大坂城公園や天王寺公園、福岡県の大濠公園、福岡市の水上公園などが挙げられる。

3. 藤沢市の PFI 事業への取組み

- ・ 藤沢市は「藤沢市藤が岡二丁目地区再整備事業」（同：平成 28 年 11 月）に取り組んでいる。本事業について、当市では昨年 11 月に実施方針を公表し、現在は募集要綱のとりまとめ等公募に向けた手続きを進めているところである。
- ・ 本件は、「藤沢市公共施設再整備基本方針」（平成 26 年 3 月）および「藤沢市公共施設再整備プラン」（平成 26 年 11 月）に基づき、耐震性の低い老朽化した公共施設の安全性の確保、施設の集約・複合化を図るため、「旧藤が岡職員住宅」および「旧市民病院看護師寮」の解体や「藤が岡保育園」の建替えに合わせて、これらの敷地を一体の敷地として活用し周辺に賃借している公共施設や当該地域に不足している行政サービス機能も含めた複合施設を整備する事業である。
- ・ 複合施設が建設される藤が岡二丁目地区は、藤沢駅から徒歩 15 分程度の場所である。この複合施設には、市直営の「藤が岡保育園」のほか、業務委託で行う「放課後児童クラブ」、指定管理者が運営する「藤が岡市民の家」、「地域子ども家」、地域住民が運営する「コミュニティスペース」が入居する予定である。また、必要施設を配置しても容積率に余裕があるため、民間収益施設を併設する提案を求めている。
- ・ 本事業の特徴は、独立採算による民間収益施設を複合化することである。なお、建設予定地が「周知の埋蔵文化財包蔵地⁶」となっていることを踏まえて、事業範囲に既存施設の解体、埋蔵文化財調査を含めている。

る特例を利用できる場合、最高 34%まで引き上げることが可能。地方公共団体は上記の基準を参酌して都市公園の建蔽率の上限を設定できるため、例えば、座間市は 4%、千葉市は 5%、安曇野市は 7%に、それぞれ建蔽率を引き上げている。

ちなみに「参酌すべき基準」とは「十分参照した上で判断しなければならない基準」であり、「従うべき基準」とは異なる。地方公共団体は、法令の「参酌すべき基準」を十分参照し、これに依ることの妥当性を検討したうえであれば、地域の実情に応じて、「参酌すべき基準」と異なる内容を条例で定めることが許容される。

⁶ 文化財保護法では、地域社会で埋蔵文化財（遺跡）の存在が認識されている土地を「周知の埋蔵文化財包蔵地」と称している。同法では「周知の埋蔵文化財包蔵地」で開発事業を行う場合、都道府県・政令指定都市等の教育委員会に事前届出を行うよう求めているほか、

4. 松田町の PFI 事業への取組み

- ・ 松田町では、「松田町住宅整備事業」（同：平成 28 年 10 月）に取り組んでおり、現在は昨年 12 月に提示した募集要項を改訂しているところである。本件は、①中所得層の子育て世帯向けの定住促進住宅（地域優良賃貸住宅）を建設する事業（町屋地区住宅事業）、②町営住宅再編を基本に、老朽化した木造の町営住宅を建て替える事業（籠場地区住宅事業）、から構成されている。
- ・ 町屋地区住宅の事業計画地は県から購入した土地であり、旧警察官舎や旧松田土木事務所⁷の別館が立地していた。用地は県道 711 号線に隣接しており、近隣には住宅地や学校が立地するなど、良好な住宅地となっている。籠場地区住宅の事業計画地は川音川沿いの住宅地の中にあり、町営河内住宅に隣接している。
- ・ 町屋地区住宅については、間取りやコミュニティスペースなどで子育てに配慮した施設となることを求めている。また、子ども・子育て、福祉および生活利便性に資する民間収益事業の誘致や、コミュニティスペースの有効利用による収益事業などに関する民間提案を募集している。
籠場地区住宅については、既存町営住宅の入居者の年齢・世帯構成、現行の家賃水準などを考慮し、建築仕様、間取り、バリアフリー化などで高齢者にも適した施設となることを求めている。
- ・ 町屋地区住宅と籠場地区住宅はともに町営住宅であるが、国による補助内容が異なるため、町から事業者へのサービス購入費の支払は個別に行う扱いとしている⁸。

新たに遺跡を発見した場合にも届出等を行うよう求めている。当該地域で開発事業の届出等があった場合、都道府県・政令指定都市等の教育委員会は保存方法などを検討するが、やむをえず遺跡を現状のまま保存できない場合は、開発事業者の経費負担によって事前に発掘調査を行って遺跡の記録を残す（記録保存）ことを求めている。ちなみに、「周知の埋蔵文化財包蔵地」は全国に約 46 万か所あり、毎年 9 千件程度の発掘調査が行われている。

⁷ 平成 24 年 4 月、旧松田土木事務所は旧小田原土木事務所と統合され、県西土木事務所となり、県足柄上合同庁舎（開成町）に移転した。

⁸ 町屋地区住宅に係る事業は地域優良賃貸住宅の建設に関する国の交付金および地方債の活用を目指している。国費が充当される場合には、町屋地区住宅の当町への引渡しが完了した日から 60 日以内に、補助対象施設建設費の概ね 40%を事業者に支払い、地方債の起債が認められた場合には、町屋地区住宅の当町への引渡しが完了した日から 60 日以内に、町家地区住宅の設計・建設費の概ね 50%を事業者に支払い、残額の概ね 10%を割賦対象とする。

籠場地区住宅に係る事業の設計・建設費は、地方債の活用を目指している。地方債の起債が認められた場合には、籠場地区住宅の当町への引渡しが完了した日から 60 日以内に、

5. 座間市の PPP 事業への取り組み

- 座間市では、民間事業者の社宅を利用したリノベーションによる公民連携事業である「ホシノタニ団地再生事業」に参画した。

ホシノタニ団地は小田急線の座間駅から徒歩1分程度の距離にある団地(4棟)であり、小田急電鉄の社宅として利用されていたが、築50年を超えて老朽化が進み、平成26年3月に閉鎖された。小田急電鉄は「座間社宅再利用プロジェクト」として、リノベーション実績が多い「株式会社ブルースタジオ」に企画・設計・監修を依頼し、この旧社宅の大規模なリノベーションに取り組み、平成27年9月に再生が完了した。

- この団地は2棟(3号棟28戸、4号棟27戸)が小田急不動産の一般賃貸住宅とされている。

他の2棟(1号棟16戸、2号棟24戸)は、座間市が市営住宅として一括して借り上げ、現在建替え中の市営住宅の入居者に転貸している。小田急電鉄からの借上費用は市が負担するが、入居者から支払われる家賃との差額の概ね半分程度を国からの補助金で補填している。

- 再生後の団地では、一般賃貸住宅部分では、全住居の内装をフルリフォームし、天然木を使用した高級感のあるフローリングやコンクリート素地を生かした壁や天井に変えている。ルームタイプは開放感のあるワンルーム(約37㎡)に統一しており、1階住戸には専用庭(30~50㎡、芝生張り、ウッドデッキ付き)が付帯している。

4号棟の1階には、市の運営する子育て支援センターが入居しているほか、敷地内には会員制サポート付き貸し農園「シェア畑」や会員制ドッグラン(約100㎡)を設けて市民に開放している。

3号棟の1階には、民間企業の運営によるカフェや多目的利用が可能な共用スペースを設け、出張ペットケアサービスや農園、ペット関連の催事などイベント開催に利用している。

- 市営住宅部分は、入居者の世帯構成に配慮したリフォームを実施し、間取りは2DKを維持している。外構も、一般賃貸住宅側には植栽を配しているが、市営住宅側は、入居者に高齢者が多いことに配慮し、小田急電鉄がアスファルト舗装を施工し、駐車場として管理している。

籠場地区住宅の設計・建設費の概ね80%を事業者に支払い、残額の概ね20%を割賦対象とする。

- この「ホシノタニ団地」は、平成 28 年度にグッドデザイン賞⁹の金賞および経済産業大臣賞を受賞した。受賞理由は、「駅前の社宅の建物をそのまま利用し、新たに賃貸住宅と公営・民営のコミュニティ施設に再生した事例である。築後 50 年を経て老朽化していた建物と敷地を、まちに開かれた全く新しい生活の場に編集し直した先進的な試みである」とされている。
- 本事業の特徴は 2 点ある。1 点は、民間事業者（小田急電鉄）のリノベーション事業に市のニーズを採り入れてもらい、高度成長期に建設されたエレベータのない団地の再生モデルを作り上げられたことである。

もう 1 点は、本事業について「三方よし」の関係が成立していることである。それは、市では、当初、建替対象とする市営住宅の敷地内に、従来の入居者用となる市営住宅の建設を計画していたが、老朽化の著しい市営住宅の建替えを進めるための借上げ住宅を確保できたことにより、財政負担を抑制できたこと。また、小田急電鉄としては、座間市の市場規模を考慮すると 4 棟 100 戸近い規模のままでは事業化に踏み切りにくかったが、市の一括借上げによってリスクを軽減できたこと。さらに、この団地で生活する方々は、新しいコンセプトの賃貸住宅に満足して入居されていること。このように、三者にとって、良い結果をもたらしているのである。

6. PFI/PPP 事業に取り組む地方公共団体に求められる取組姿勢

- PFI/PPP プロジェクトに取り組むに当たり、地方公共団体に求められるポイントは 3 つある。

まず、庁内で十分に議論して、「どのようなプロジェクトとして何をやりたいのか」というグランドデザインをしっかりと固めることである。コンサルティング会社のサポートを得るにせよ、肝心要の部分は、コンサルタントに丸投げするのではなく、職員や首長が自力で考えなければならない。これは地域金融機関との関係でも同様である。地方公共団体から「市町村合併に伴って旧役場庁舎の跡地が生まれたので、何かに使えないか」といった漠然とした相談を受けたとしても、地域金融機関としては有益なアドバイスを提示しづらいわけである。
- 次に、グランドデザインを固めた後には、事業のフェージビリティを把握

⁹ グッドデザイン賞は公益財団法人日本デザイン振興会が主催する「総合的なデザインの推奨制度」である。母体となったのは、昭和 32 年に通商産業省によって創設された「グッドデザイン商品選定制度(通称:G マーク制度)」であり、約 60 年にわたって実施されている。

しなければならぬ。当該案件への参画意欲を持つ民間事業者が存在しなければ、公民連携事業は成り立たない。地方公共団体の内部では「当然の制度・慣行」であったとしても、民間ビジネスでは全く通用しないことが少なくない。地方公共団体の職員だけで考えていると、事業採算性に疑問のある案件が組成されてしまう可能性がある。そうした案件で入札を実施した場合、応札する民間事業者が現れず、事業が頓挫するおそれがある。

こうした問題を防ぐためには、地方公共団体は、案件組成のごく早い段階（グランドデザインの確立直後）から地域金融機関に相談し、必要に応じて「ダメ出し」してもらうことが大切である。また、サウンディング調査を行い、民間事業者の見解・意向を直接把握することも重要である。

- ・ さらに、ルーティーンの事務を抱えつつ、その傍らで公民連携事業という全く新しい手法に取り組もうとすると、毎日、文字通り「待ったなし」で発生するルーティーン事務のトラブル・問題を優先的に処理しなければならないため、公民連携事業の検討がどうしても後回しになってしまう。PFI/PPPの黎明期に案件組成を手掛けた地方公共団体では、この2つ（ルーティーン事務、公民連携事業）を両立させようと奮闘した真面目な担当職員が過労で体調を崩してしまうケースが少なくなかった。こうした問題を回避するため、公民連携事業を扱う専担部署を新設することが望ましい。

また、それぞれの所管部署で分散して公民連携事業を手掛ける場合、同一部署が連続して案件を組成するケースは少ないため、担当職員の異動等によって知見・ノウハウが散逸・消滅しかねない。実際に、PFI/PPPの成功事例を持つ地方公共団体を往訪すると、「当時の職員が異動・退職してしまったため、今では殆ど何もわからない。当時の書類を淡々と読み上げることになってしまうが、それでもよいか」と言われるケースが少なくない。専担部署が継続的に案件組成に携わるのであれば、こうした知見・ノウハウの散逸・消滅リスクをかなり抑制できるのではないかと。

- ・ 最後に—これが最も重要なことであるが—首長が当該案件の内容と重要性を深く理解し、「石に嚙り付いてでも、なんとしてもやり遂げるのだ」という強い信念・覚悟を持つことである。PFI/PPP案件の議案（債務負担行為の議決、事業契約の承認など）に限らず、議会で全会一致で可決される議案は多くない。「議会に丁寧に説明して理解を得る」ことは役所の職員の責務であるが、難航した場合には、首長の出番にならざるを得ない。万一、首長が途中で腰砕けになってしまうと、これまで必死に案件組成に取り組んできた担当部署の職員は「梯子を外された」格好になってしまい、もはや二度と

PFI/PPP 案件に取り組まなくなるのではないか。

7. 地域金融機関における専門人材の育成

- ・ 地域金融機関では、PFI/PPP に精通した人材が十分に育っていない。PFI/PPP に取り組んでいくためには、制度・仕組みを理解することだけでなく、多様かつ豊富な事例を把握して、知見やノウハウを高めていくことが不可欠である。一方、地域金融機関の人事ローテーションは約2年程度と短いケースが多いため、担当職員が地方公共団体や地元企業に有益なアドバイスを提示できるようになった頃に異動の辞令が出て、後任に経験の乏しい職員が配置されることになる。
- ・ 解決策のひとつとして考えられることは、地域金融機関のこうした専門的なノウハウを必要とする本部セクションで、人事ローテーションを長期化することである。実際に、法人営業部署の職員の在籍年数がかなり長い地域金融機関も存在する。ローテーションの長期化に伴い、オペレーショナルリスクが高まる可能性もあるが、内部監査手法の高度化に伴い、こうした課題もコントロール可能になってきているのではないか。
- ・ また、PFI/PPP 関連部署での勤務経験のある職員を当該部署に再配置することも有用であるのではないか。実際にこうした「出戻りの職員」が PFI/PPP 案件を含むプロジェクト・ファイナンス分野で活躍している地域金融機関も存在する。

8. 公民連携事業における地域金融機関の役割

- ・ 公民連携事業は大別すると、①地方公共団体が起債や補助金などで資金調達を行うケース、②民間事業者が自ら資金調達を行うケース、の2種類に分類することができ、「民間資金を活用する」という場合は上記②のパターンに該当する。
- ・ ただ、公民連携事業は、単に「民間の資金」を活用することだけを目的としているわけではなく、「民間の知恵やノウハウ」を活用することにより、地域活性化や地域の公共サービスの「質の向上」に繋がる事業を実現する役割も担っている。地域金融機関にも、単なる「資金の提供」だけでなく、「知恵の提供」も期待されているわけである。
- ・ 公民連携事業で、地域金融機関は、当該事業への融資・出資の実行を担う

だけでなく、①事業計画段階ではプランニング力を活かす、②ネットワーク力を活かして公共・民間、あるいは複数の民間事業者の間を繋ぐ「接着剤」としての役割を果たす、③目利き力を発揮して事業採算性を見極める、④安定的な事業遂行・運営を確保する、といった「金融サービス」も提供している。

- これまで地域金融機関と地方公共団体の関係は、どちらかと言えば、公金取扱や地方債の引受など「資金のやり取り」に重点が置かれてきた。しかし、今後、公民連携事業が増えてくれば、両者の関係は「知恵のやり取り」を中心とする形に向けて画期的に変わっていくのではないかと。

9. 廃校活用事業に取り組む際の留意点

- 今後、人口構成が大きく変化していくなかで、公共施設に占めるウエイトが大きい学校施設で、廃校の利活用が大きな課題になってくる。こうした廃校活用事業の事例としては、岡山市の旧出石小学校跡地活用事業がよく知られているが、横浜市等の首都圏の地方公共団体も熱心に取り組んでいる。
- 公民連携手法を用いて廃校活用に取り組む際には、幾つか注意すべき点がある。学校施設は、市街地中心部等の立地条件のよい場所だけでなく、市街地周縁部の高台や中山間地などにも配置されている。このため、廃校活用に関して民間提案を求める場合、選択肢が限られてしまうケースがある。
また、わが国では校区を集落単位と位置付けてきた地域も多く、地域住民にとって、学校は単なる教育施設を超えて、大切な思い出の詰まった「集落のシンボル」と見なされているケースが少なくない。公民連携事業として廃校活用プランを考えていく際には、こうした点にも十分に配慮し、地域社会との調和・理解を図ることが不可欠である。

以 上