

2018年5月29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19回)の様様

日本銀行金融高度化センターでは、2018年4月16日にPFI・PPPに関する地域ワークショップの第19回会合を大阪市で以下のとおり開催した。

日 時：2018年4月16日（月）

会 場：日本銀行 大阪支店 旧館大会議室

<プログラム>

▼ 開会挨拶 福地 慶太（日本銀行 大阪支店 副支店長）

▼ 講演

「PFI・PPP等への取組み」

北村 佳之（日本銀行 大阪支店 営業課 総務・金融グループ長）

「公園・緑による元気で美しいまちづくり（都市公園法等改正について）」

町田 誠 氏（国土交通省 都市局 公園緑地・景観課長）

「PPP/PFIの推進に向けて」

森永 啓 氏

（日本政策投資銀行 地域企画部 調査役）

「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）

¹ Private Finance Initiative の略。公共施設等の建設、維持管理、運営などに民間の資金、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、または、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の一種といえる。

▼ 意見交換会

モデレータ

山口 省藏（日本銀行 金融機構局 金融高度化センター 副センター長）

<主な参加機関>

金融機関：池田泉州銀行、南都銀行、紀陽銀行、大阪信用金庫、大阪商工信用金庫、枚方信用金庫、奈良信用金庫、大和信用金庫、きのくに信用金庫、尼崎信用金庫、日本政策投資銀行

地方公共団体：大阪府、大阪市、堺市、豊中市、池田市、泉大津市、貝塚市、守口市、茨木市、泉佐野市、富田林市、河内長野市、大東市、和泉市、柏原市、羽曳野市、門真市、藤井寺市、東大阪市、泉南市、太子町、河南町、千早赤阪村

公的機関：堺市立総合医療センター、八尾市立病院

- プレゼンテーションの内容は、配布資料を参照。
- 意見交換会のポイントは、以下のとおり。

1. 大阪府内における PFI・PPP の取組み事例等

(1) 公園

(大阪市)

大阪市では、2012年に大阪府とともに策定した「大阪都市魅力創造戦略」のなかで、大阪城公園と天王寺公園を重点地区、観光集客拠点として位置付けた。「民が主役、行政はサポート役」との考え方のもと、民間主体の事業者が総合的かつ戦略的に公園施設を一体管理するパークマネジメント事業を2015年度より導入した。現在、大阪城公園や天王寺公園では、来園してくれた人に楽しんでもらって、その収益で運営・管理ができるようになっている。

もともと2つの公園にはポテンシャルがあったと思われるが、従来活かし切れなかったそのポテンシャルを活かせるようになっている。公園利用者には、できるだけ長い時間滞在してもらおうよう運営をしてきた。この結果、大阪城の天守閣については、3年連続で利用者数の記録を更新している。

（民間事業者 A）

天王寺公園（てんしば）は、開業してから 2 年半になる。当社があべのハルカスを開業した 2014 年に、天王寺公園事業の公募があった。当時、あべのハルカスに、宿泊、オフィス、商業などの都市機能を詰め込んだなかで、足りなかった機能が公園であった。

天王寺公園は、以前は、有料（入園料 150 円）であったこともあり、入園者が少なかった。公園を無料開放するうえで、周辺住民からは、「再び雰囲気が悪くなるのでは」との懸念も寄せられた。しかし、思い切って雰囲気を変えることで、公園本来の姿になるのではないかと考えた。利用者に使ってもらい、行政の維持管理コストを削減し、我々事業者にも利益があるような公園を目指した。具体的には、中央に 7 千㎡の芝生を整備し、周辺ににぎわい施設を配置した。芝生の維持費が年間 15 百万円、警備費 25 百万円のコストがかかるが、来場者数が、当初年間 100 万人程度であったのが 400 万人までに増加していることによって十分賄えている。

（泉南市）

2 年後に開園を目指す「泉南市営りんくう公園の整備事業（仮称）」について説明したい。当公園は、関西国際空港の対岸の埋め立て地に位置する。ここにレクリエーション施設を再生し、関西国際空港が近いことによるインバウンド観光への対応強化を図ることにより、にぎわいを創出することを目指している。

公園用地の面積が約 26ha と広大なことから、そのままでは維持管理の財政負担が大きい。当事業では、民間事業者に創意工夫を発揮してもらうことにより、公園整備に公費を一切投入しない独立採算型の事業としている。大阪府から無償で借りた用地の設置管理許可を事業者は無償で与えることにより、収益施設を含めた公園施設の整備・管理・運営を一体として行ってもらう。泉南市では、事業者の収益施設の利用緩和のために、都市公園条例を改正し、収益施設の許容建築面積の上限を 2% から 5% へ引き上げた。当事業では、この 5 月に優先交渉権者の決定を予定している。

（2）まちづくり、地元活性化支援

（大東市）

大東市では、市の事業のほとんどを公民連携で取り組んでいこうと、この 3 月に公民連携条例を策定した。また、市が出資して、まちづくり会社を設立している。市長がこの会社の社長であり、市の職員を退職のうえ派遣している。市の職員は、この会社で自分たちの給料を自ら稼いでいる。

住道（すみのどう）駅前の市道で、ズンチャッチャ夜市を開催している。公平性に配慮すべき市では、直接にはやりにくいこだわりの出店をまちづくり会社が運営することで実現している。1回の市に3～4千人が来て、5～10百万円の売上となるなど、少しずつにぎわいをみせている。

また、公営住宅の建替えも公民連携方式で行っている。

（信用金庫 A）

大東市と当金庫は、人的リソースを相互に活用して地域の活性化に取り組んでいくことに合意し、2016年8月29日に包括連携協定を締結した。

大東市では、そこでしか体験できない付加価値の高い暮らし方を「大東スタイル」として掲げている。空き家は増やさず子育て世代を増やすことが、その実現に向けた取組みの一つである。大東市では、空き家の多くが50平方メートル以下の狭小物件であることから、これらの空き家物件を隣の住人に購入してもらうことをアイデアの一つとしており、空き家等対策計画を2017年3月に策定した。補助金を活用した隣接地等取得費補助事業として現在取り組み中である。当金庫も、物件購入資金として、金利を優遇したローンを利用者向けに提供するなどで協力している。

（3）公営住宅

（貝塚市）

貝塚市では、老朽化した木造の市営住宅が約500戸弱ある。木造公営住宅の居住者の安全を確保していきたいとの思いから、2年前から公営住宅にかかるPFI事業の準備を進め、2018年3月に議会での議決を経て、事業者と本契約を締結した。

今回の公営住宅事業の特徴は、市が、新たに住宅を建てないことである。市が施設を保有することなく、公営住宅法の目的である「低額所得者に低廉な家賃で住宅を提供する」ことを実現する。具体的には、市内にある既存の民間賃貸住宅の空き部屋を当市が市営住宅として借り上げて、現在の木造市営住宅の居住者に転居してもらう。

市内には木造の市営住宅が相当数あり、敷地も相応に広い。居住者が転居して不在となったこれらの木造公営住宅の敷地は、民間の事業者自由に使い、儲けてもらう。

居住者の移転先は、元々、民間賃貸住宅であり、市は民間相場水準の家賃をそのオーナーに支払う。ただし、入居者から市が受け取る家賃は、公営住宅法

における（低廉な）家賃である。ただし、それだけであると、市の持出し（マイナス）が大きくなってしまうため、敷地の借地料や売却益を活用しようと考えている。

これを PFI 事業にしているのは、別途ある鉄筋コンクリート造の老朽化した住宅施設のリノベーションも併せて行うからである。

また、市が民間賃貸住宅の空き情報を把握することは難しいため、民間賃貸住宅の斡旋を特別目的会社（SPC）が担う PFI の付帯事業とする。本事業では、居住者のニーズに合った物件をいかに迅速に提供できるかが肝となる。

本事業における課題は、入居者との移転交渉で、建替えの場合は、従来の公営住宅法に基づいて入居者に明渡し請求ができるが、借上げ公営住宅の場合は、それができない点である。今後、借上げ公営住宅であっても明渡し請求ができるという流れになれば、当市の事業もよりスピードアップすると思われる。

（４）スポーツ施設（体育館）

（堺市）

約 50 年前に建設された大浜体育館の建替え事業に PFI を活用している。本体育館が立地する公園はかつてにぎわいをみせていたが、現在の来園者数は減少している。堺市では、PFI 活用にあたって、公園の活性化につながる提案を引き出したいと思い、「企業が感じている課題や不安を減らしていくこと」と、従来のように、発注者である自治体が仕様書等がなじがらめに事業者を縛るのではなく、「企業が提案できる事業内容の幅を広げること」に留意した。民間事業者が参加しやすい環境を整えるために、企業との意見交換の機会を複数回設けた。1 回目は、PFI の導入可能性調査時にサウンディング調査として、民間事業者 15 社と意見交換を行った。また、実施方針を公表したのち、現地で説明会を開催し、本事業に高い関心をもった民間事業者 10 社と個別に対話を行った。

その過程で、本事業の課題がみえてきた。本事業は体育館の管理・運営と併せて、同公園や少し離れたところにある屋外施設（野球場等）など、低採算となっている既存施設の管理・運営もすべてまとめて事業者任せというスキームであった。その点について、企業サイドは、コア事業ではない既存施設の管理・運営にかかる提案内容に差が生じて、その結果、選定から漏れてしまうことに強い懸念を示した。

これを受けて、当市では入札を行うにあたって、3 つの対策をとった。1 点目は、既存施設の管理実績や修繕方法などの情報を可能な限り公開したことである。2 点目は、既存施設にかかる改修の提案を行っても評価にはつながらず、新

たに建て替える体育館の活性化にポイントを絞って提案してほしいことを明示したことである。3点目は、既存施設にかかる修繕費は、当市が概算払いにより年間 250 万円を事前に支払い、仮に年度末に余剰が生じれば返還してもらうことで、企業側のリスクを軽減できるスキームにしたことである。また、入札公告した後も、質問機会を複数回設けるなど、できる限り企業と意見交換を行い、企業サイドが感じる課題を少しでも減らすために随時、要求水準書の見直し・更新を行った。

一方で、企業のノウハウをより幅広く活用できるように、体育館の建替えだけでなく、企業の独自提案による民間施設を公園内に建設する提案も認めた。体育館との相乗効果を見込める民間施設を公園内に建設できるようにすることで、事業全体として収益性を期待できるようなスキームにした。

これらの工夫によって、本事業に多くの民間事業者が関心をもち、最終的に4つのグループから応募があった。最終的には、B社を代表企業とするグループが落札したが、同グループの提案は、公園全体のブランド価値向上に重点を置いたものであった。独自の提案施設は、幼児を対象とした屋内遊戯施設と障がい者が運営するカフェで構成された複合施設であり、体育館の利用者とは異なる新たな客層を呼び込むものであった。当市としては、企業が参加しやすい環境を整えて、企業のノウハウをより活用できる工夫をした結果、企業間の競争原理が働いて魅力的な提案を引き出すことができたと認識している。PFIを活用して本当によかったと実感している。

(5) 庁舎

(東大阪市)

東大阪市では 2013 年に、「公共施設マネジメント推進基本計画」を策定すると同時に、公共施設の集約や複合化、総量縮減を進める「再編整理計画」を策定した。

新旭町庁舎の整備事業は、この再編整備計画の案件として位置付けられる。本事業では、2015 年度に導入可能性調査を実施し、PFI-BTO 方式³での整備を決定した。

事業内容は、現庁舎の解体、新庁舎の設計・建設を行う施設整備業務、建物の清掃・警備・保守等を行う維持管理業務などに加え、建替えによって生じる余剰地（約千平方メートルを想定）を定期借地として貸し出すことにより、事

³ BTO は Build Transfer Operate の略。PFI 事業者が自ら資金を調達した上で、施設等を建設（Build）し、施設の所有権を地公体等へ移転（Transfer）させた後に、事業契約期間にわたって、維持管理、運営（Operate）を行い、建設資金等を回収する方式。

業者が民間収益施設の整備・運営を行う民間収益事業を含んでいる。

新庁舎の施設概要は、当市東地域を担当する保健センター、福祉事務所、土木工場の3部局が入居する複合施設である。現在は仮設庁舎の建設が完了し、現庁舎の解体工事、新庁舎の実施設設計に取り掛かっている。2019年9月末に建物が完成し、2034年10月まで15年間の維持管理を行う予定である。

事業者には、複合施設として多様な業務全体のマネジメントが求められる。事業規模が約22億円と、PFI事業としては比較的小規模ながら、民間収益事業の提案を含むという条件のなか、最終的に3グループから提案があった。そのなかで、B社グループの提案が選定された。今回選定された提案は、審査項目全般で高い評価を得ており、各企業の専門分野のノウハウが融合された信頼性の高い内容となっている。

PFI事業は、公共側が作成した要求水準書と事業者側が作成した提案書をベースに進めていく長期間にわたる事業である。そのため、公共と民間企業との信頼関係が重要になり、事業者選定過程が信頼関係を築いていくスタートとなる。発注者である公共側は、事業に求める必須事項と民間事業者の提案に委ねる部分を明確にしたうえで、要求水準書等に事業に対する想いを書き込む必要がある。民間事業者側は、その要求水準書を読み込んで、公共側の想いを受け取ったうえで、提案書を作成する。この間の意見交換等を通じてお互いの理解を深めていくことが重要である。

(6) 病院

(八尾市立病院)

当病院は、21診療科380床の急性期を担当している総合病院である。本日の冒頭講演資料のなかで、「八尾市立病院では、八尾市とPFI事業者が緊密に連携して運営に成功している」と紹介いただいている。全国的には、当初、PFI事業を活用した2病院が早々に契約を解除したため、一時期、そもそも病院事業にPFIは適さないのではないかと言われていた。現在、PFIで病院事業を行っている事例は、全国で13病院ある。建物の建設、維持管理のみが対象となっているケースのほか、運営部分もPFIで行っている病院もある。これらの13病院は、情報交換の場を設けて相互に意見交換をしている。各病院の運営が比較的うまくいっている状況からすると、病院事業にPFIが馴染まないということは決してない。

病院事業では、建設から維持管理、運営までをPFI事業の対象にできるが、そもそも病院の場合、診療行為は医師、看護師、検査技師などの病院職員が行う。これは医療法との関係でそうっており、診療に関わらない維持管理、運

営業が PFI 事業で行われている。診療部門だけでなく、診療を支えるそれ以外の部分も重要な役割を占めている。

当病院では、施設整備は市が行っており、維持管理、運営部分だけを対象とした日本で最初の運営型 PFI と言われている。病院職員と PFI 事業者（職員）とのパートナーシップが肝になるが、当病院では、両者が緊密に連携しながら運営できている。

当病院は、2004 年に事業期間 15 年の PFI 事業契約を締結したことから、今年度末（2019 年 3 月末）に事業終了の予定となっている。現在、その終了方法の検討を行っている。また、来年度（2019 年度）以降に関しては、第 2 期の PFI 事業として、民間事業者を公募している。第 1 期で得られた運営ノウハウや経験を活かしつつ、第 2 期にうまくつないでいきたいと考えている。

（7）浄化槽、下水道広域化

（富田林市）

富田林市では、2003 年度に下水道計画を見直し、PFI による浄化槽の設置等に取り組んできた。下水道事業と浄化槽事業の違いは、一般的には、前者が集中処理、後者が個別処理であると言われている。しかし、より根本的な違いは、下水道事業は、行政が公共事業として住民の意向とは関係なく工事を進めることができるのに対し、浄化槽事業は、各家庭の同意を取り付けたうえで浄化槽を設置していく必要がある点である。したがって、浄化槽事業では、高い営業力をもつ民間事業者を活用することが重要である。業者選定のポイントは、価格評価ではなく事業者の営業力である。全国では現在、約 15 の自治体が浄化槽の PFI 事業に取り組んでいるが、その多くは価格評価を中心として業者を選定している。そうした先の大半で事業がうまくいっていない。このため、全国に浄化槽 PFI 事業がなかなか広がっていかない。当市では営業力が高い業者を選定した結果、全国に先駆けて浄化槽設置目標を 100% 達成した。現在、全国の自治体職員、議員が当市に視察に訪れている。

現在、下水道、浄化槽を含めて、全国の汚水処理の整備率は 90% を超えており、残っているのは市街化調整区域や今後、都市発展が見込めない過疎地域である。このため、政財界からも下水道事業にさらなる国費（税金）を投入することには異論がでていない。こうしたなか、国としても、処理場等の大規模施設を広域化して共同管理していこうとしている。

当市から、国に、南河内の市町村での事務広域化を提案・要望したところ、高い評価を得て、支援を受けることができた。当市では、2016 年 8 月に、全国ではじめて下水道法に基づく広域協議会を設置した。その後 2 年間の検討期間

を設けることを決定し、事務の広域化を進めていく方針を打ち出した。一方で退職者補充のための新しい技術職員を採用できていない。当市では20歳代の若手の技術職員はゼロである。そうしたなかで、どのように技術を継承していくか、職員を確保していくかが課題である。PFIをはじめとした民間活用の導入は不可避である。例えば、BPO（ビジネスプロセスアウトソーシング）のように民間人に役所に入ってもらふことなどを検討する必要がある。

2. 事前質問等への回答

(1) PFI・PPP事業と従来の指定管理者制度との相違点

(日本銀行大阪支店 北村総務・金融グループ長)

PFI・PPP事業は、設計・建設、維持管理、運営を一貫して一つの事業者グループ（コンソーシアム）に担ってもらふ事業スキームである。

一方、指定管理者制度は、設計・建設を担った事業者とは異なる先に運営や維持・管理を担ってもらふ仕組みである。

仮に従来の指定管理者制度を使う場合でも、設計・建設に係る落札価格の引下げを通じてコストダウンを進めることは可能であるが、こうした方法は地場の建設会社を疲弊させることにつながりかねない。

また、「設計・建設」と「維持管理・運営」を異なる事業者が担うことによって問題が生じている事例がみられる。施設の運営を担う事業者の視点に立って設計が行われていないケースである。例えば、給食センターや道の駅などでは、運搬動線を断ち切る位置に柱が置かれていたり、床面に段差が設けられていて、運搬に支障を来すといった問題が起こりうる。また、公立の室内プールについて、立派な施設が完成したものの、維持管理フェーズに移行してみると、室内にカビが大量に発生し、延々と駆除作業を続けなければならなくなってしまう、という事例も聞かれるところである。

一方、PFI・PPPでは、設計、建設、維持管理・運営を同一の事業者グループが担うため、最初から、維持管理・運営を担う側の視点に立った設計・建設が志向されるため、上記のような問題は発生しにくい。

(2) 人口 20 万人未満の自治体における優先的検討規定の策定状況

(日本政策投資銀行 森永氏)

内閣府の公表資料によると、2018年3月末時点で人口20万人以上の自治体(都道府県・政令指定都市含む)では、優先的検討規定を策定済みの自治体が約8割、策定の意向・策定予定を含めると約99%である。人口20万人未満の自治体では、策定済みが現在2.0%(人口20万人以上の全国自治体約1,600先のうち32先)、策定の意向・予定を含めると19.3%である。

(3) 民間事業者がPFI参入時に重視する条件・要素

(民間事業者 B)

当社では、まずPFIの対象となる事業が当社の事業領域になじむか否かを重視する。また、当社は民間企業であるため、リターンとリスクのバランスを勘案する。最悪の事態を想定して、仮に損失が生じる場合でも身の丈に合った範囲に収まるかどうかを考慮する。代表企業、構成企業、協力企業のどの形態で参加するかは、コンソーシアムの他のメンバーとも調整しつつ、ケース・バイ・ケースで判断する。

当社が民間企業であるがゆえに重視する条件がある。具体的には、資金調達と会計処理上の問題である。例えば、補助金が入るPFI事業は竣工引渡しの際に一時金を受け取れるケースがある一方で、一時金を受け取れない完全な延べ払いもある。一時金を受け取れる場合は、その分借入金が少なく済むとのメリットがある。当社が設立したSPCはすべて当社の連結子会社になっている。したがって、SPCで借り入れた有利子負債もすべて連結対象となる。当社は今年度、PFIに関連したものだけで、54億円を金融機関から借り入れることになっている。これが当社グループの有利子負債に加わることにより、会計上の見栄えが悪くなる。そうした点もPFI事業に参入するうえでの民間セクターならではの悩みである。

この他にも長期修繕案件にかかる引当金処理の問題等がある。先行き発生する修繕費用に関し引当金を積むことができないほか、運営費受取り後に、仮に修繕が発生しない場合には利益とみなされて課税される。こうした制度設計上の問題を改善してもらえると、参入事業者に拡がりが出てくるのではないかと考える。

(4) 民間事業者と金融機関の効果的な情報交換手続き

(地方銀行 A)

民間事業者が取引している金融機関にまず気軽に相談してもらうことが重要である。当行の場合、地域創生室が自治体の PFI 関連案件の窓口となっている。案件の進捗具合にもよるが、具体的にほぼ固まっている案件等の相談の場合は、PFI のローンアレンジメント業務を担当している専門部署と連携しながら対応していく。面識のない本部専担部署いきなり連絡することに不安を感じるのなら、日頃から取引のある支店の担当者に気軽に相談していただきたい。支店経由で PFI 担当部署に連絡して取り次ぐことができる。

3. 閉会挨拶

(日本銀行金融高度化センター 山口副センター長)

大阪府内の PFI は、自治体以外の事業も含めると累計 60 件以上で全国トップクラスの実績となっている。本日の事例紹介でも、様々な分野で独自の工夫があることが分かった。本日の話を聞いて感じたことは、成功している事例は、関係者間、すなわち自治体、民間事業者、金融機関を含めてコミュニケーションがうまくとれていることがポイントであったと思う。今回のワークショップも関係者間のコミュニケーションの機会の一つになればと思う。皆様の連携がこのワークショップを契機にさらに広がり、PFI・PPP の活用が一段と積極化し成功につながっていくことを期待している。本日はどうもありがとうございました。

以 上