

地方公共団体による P F I 事業と P F I 法に関する調査

調査報告書
(概要版)

平成 24 年 12 月

総務省地域力創造グループ地域振興室

第一章 本調査の目的

平成 22 年度に実施した「地方公共団体における P F I 実施状況調査」によれば、P F I 法の施行から 10 年余りがたった現在（平成 23 年 3 月 1 日時点）までに地方公共団体が企画・実施した P F I 事業を対象としたアンケートにおいて、全回答事業数 345 件のうち「必ずしも P F I 法に基づかない」とした事業が 32 事業（約 9.3%）あった。本調査における P F I 事業とは「P F I 法に則った事業、則らないが何らかの形で民間活力を導入する事業（指定管理者制度のみの実施事業を除く）」である。

については、これらの事業が P F I 法に基づかなかった事情を明らかにすることで、地方公共団体等における民間活力導入手法全体の中での P F I の位置付けを再確認することができるのと同時に、今後の P F I 制度の改善に資することができると思われる。

また、平成 22 年 6 月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」では、「P F I 事業規模について、2020 年までの 11 年間で、少なくとも約 10 兆円以上の拡大を目指す」とされ、これと軌を一にして、公共施設等運営権の導入や、P F I 事業に関する官民連携ファンド創設等、民間事業者が資金調達を行いやすい制度づくりを目指し、P F I 法改正の取り組みが行われている。

これらの P F I 法改正の動きに合わせて、地方公共団体等の行う P F I 事業における事業方式等の検討過程や資金調達の現状等を調査・分析することで、地方公共団体等における P F I 事業と P F I 法の位置づけを再確認し、今後の地方公共団体等における P F I 事業の展開の方向性の検討に役立てるとともに、調査結果を地方公共団体に還元し、地方公共団体等の今後の P F I 事業の展開方針の検討の一助となることを目的とする。

これらの観点から、本調査では P F I 法に基づかなかった事情を明らかにするためのアンケート調査と、地方公共団体や民間事業者に対して、事業の取組状況や改正 P F I 法に対する期待などに関するヒアリング調査を行った。

最後に、本調査の実施にあたっては、各地方公共団体の P F I 事業担当者をはじめ、都道府県のとりまとめ担当部局担当者及び P F I 関係事業者等の関係各位より、様々な形でご協力をいただいた。業務多忙な中、本調査に対し有益なデータ、ご意見をご提供いただいたことに改めて感謝申し上げます。

第二章 地方公共団体アンケート結果

1. アンケート対象

本アンケートは、平成 22 年度に総務省が実施した「地方公共団体における P F I 実施状況調査」において、「必ずしも P F I 法に基づかない」 P F I 事業を実施していると回答した地方公共団体を対象として平成 24 年 3 月に実施したものである。対象となった 32 事業のうち単純な誤記入であった 2 事業と、調査後の事情で対象外となった 2 事業は集計から外し、逆に新たに判明した 1 事業を集計に加えたため、対象事業数は 29 事業であった。

アンケート対象となった地方公共団体名と対象事業名の一覧は以下のとおりである。

- ・ 室蘭市 輪西地区優良建築物等整備事業（市民会館）
- ・ 室蘭市 むろらん広域センタービル
- ・ 当麻町 平成 22 年度当麻町公営住宅駅前団地買取事業
- ・ 小平町 小平町賃貸住宅促進事業
- ・ 豊富町 借上げ公営住宅富士見団地駅西地区整備事業
- ・ 青森県 青森空港立体駐車場整備事業
- ・ 青森市 青森市清掃施設（新ごみ処理施設）建設事業及び運営事業
- ・ 福島市 あらかわクリーンセンター焼却工場建替事業
（あらかわクリーンセンター焼却工場）
- ・ 豊岡市 総合健康ゾーン整備運営事業
- ・ 船橋市 船橋市西浦資源リサイクル施設整備運営事業
- ・ 船橋市 船橋市北部清掃工場整備・運営事業
- ・ 武蔵野市 新武蔵野クリーンセンター（仮称）建設事業
- ・ 東京たま広域資源循環組合 東京たまエコセメント化施設
- ・ 西秋川衛生組合 西秋川衛生組合ごみ処理施設整備・運営事業
- ・ 武生三国モーターボート競走施行組合 競艇場賃貸借契約
- ・ 永平寺町 永平寺町健康福祉施設整備事業
- ・ 富士吉田市 新病院駐車場建設事業
- ・ 西尾市 道の駅整備事業
- ・ 常滑市 常滑市新病院建設事業（常滑市病院等整備事業（仮称））
- ・ 豊中市 リサイクルプラザ整備運営事業
- ・ 泉大津市 あすと公益施設管理運営事業
- ・ 姫路市 新美化センター整備事業
- ・ 西宮市 東部総合処理センター整備事業（管理運営事業）
- ・ 呉市 呉市一般廃棄物最終処分場整備等事業
- ・ 松山市 かきつばた浄水場・高井神田浄水場ろ過施設整備等事業
- ・ 松山市 新西クリーンセンター整備・運営事業
- ・ 佐世保市 佐世保市北部浄水場（仮称）統合事業
- ・ 玉東町 地域活性化住宅
- ・ 大分市 ホルトホール大分整備事業（大分市複合文化交流施設整備事業）

2. アンケート結果（抜粋）

問 2 事業がPFI法に基づかないと判断した理由

「民間資金を活用していない」という回答が 65.52%（19 事業）あった。「PFI法に規定される手続きの一部を行っていない」と「施設の建設・維持管理・運営等を一括で発注していない」もそれぞれ 6.90%（2 事業）あり、「その他」は 20.69%（6 事業）あった。

問 4 (7) 当該事業において、民間資金を活用しなかった理由

問 2 において「民間資金を活用していない」と回答した 19 事業に対して、「民間資金を活用しなかった理由」を質問したところ、ほぼすべての団体がDBO方式を活用しており、補助金や交付金、起債などの資金調達手段の存在や、資金調達コストの高さに伴う民間資金のメリットの小ささを理由にしているところが大半を占めた。

問 4 (イ) 民間資金を活用する手法の導入検討の有無

問 2 において「民間資金を活用していない」と回答した 19 事業に対して、「民間資金を活用する手法の検討の有無」を質問したところ、73.68%（14 事業）は検討したと答えており、民間資金活用のニーズ自体が存在しないわけではないことを示していた。

問 4 (ウ) 検討した他の手法と採用しなかった理由

問 4 のイにおいて「民間資金の活用を検討した」と回答した団体に対して、「検討した他の手法」を質問したところ、基本的にはBOT方式やBTO方式といった典型的なPFI手法との比較が多く、これに加えて従来手法や各種の委託方式を比較対象として加えているケースも存在した。

問 6 行っていない手続き

問 2 において「PFI法に規定される手続きの一部を行っていない」と回答した団体に対して、「行っていない手続きと行わなかった理由」を質問したところ、回答した 2 団体のいずれもが実施方針の策定及び公表を行わなかったと答えており、理由はスケジュールの都合からという内容であった。

問 7 施設の建設、維持管理、運営等を一括で発注しない理由

問 2 において「施設の建設・維持管理・運営等を一括で発注しない」と回答した団体に対して、「一括で発注していない理由」を質問したところ、回答した 2 団体の答えは、いずれも管理運営業務は公共で行うことが適当というものであった。

問 8 その他の理由

問 2 において「その他」と回答した団体に対して、「P F I 法に基づかないと判断した具体的内容と当該手法をとった理由」を質問したところ、「P F I 法制定前であったため」、「P F I 法に基づく特定事業の選定を行っていないため」、「地方公共団体も出資者となったため」などの理由が挙げられた。

問 9 P F I やその他の手法を検討する際に重視したポイント

問 9 として「P F I やその他の手法を検討する際に重視したポイント」を質問したところ、「総事業費がどれだけ圧縮できるか」という回答が 30.86% (25 事業) で最も高く、「業務（設計・建設・管理・運営）における民間ノウハウの活用による行政サービス水準の向上の見込み」が 17.28% (14 事業)、「民間へのリスク移転がどこまで可能か」が 13.58% (11 事業) などとなった。

第三章 地方公共団体・民間事業者ヒアリングの結果

P F I 事業に取り組む地方公共団体及び民間事業者に対してヒアリングを行った。ヒアリング対象の選定は、主に P F I 事業に実績のある地方公共団体の中から任意で 2 団体を抽出し、地元の民間事業者（銀行及び建設業）からのヒアリングも実施した。

ヒアリングは概ね以下の観点（切り口）から実施した。

<地方公共団体に対して>

- ✓ 事業方式・民間資金調達について、どのような観点から検討を行ったか。
- ✓ 民間事業者にどのような役割を期待し、リスクを分担させているか。
- ✓ P F I 事業は期待通りに進んでいるか。民間事業者との間で認識のギャップがあるか。
- ✓ 今後、制度的な改善が必要と思われるものはあるか。
- ✓ 改正 P F I 法（公共施設等運営権制度（コンセッション）の導入等）に対し、どのような期待を抱いているか。

<民間事業者に対して>

- ✓ 貴社の P F I 事業への取り組み状況はどのようなものか。
- ✓ 現行の P F I 事業の実態は、貴社が参画を期待する業務範囲と整合しているか。
- ✓ P F I 事業の管理者としての地方公共団体に感じる課題はあるか。
- ✓ 改正 P F I 法（公共施設等運営権制度（コンセッション）の導入等）に対し、どのような期待を抱いているか。

1. 福岡市

<福岡市におけるPFI事業実績>

事業名	契約締結時期
福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業(タラソ福岡)	平成13年2月
福岡市新病院整備等事業(新病院PFI)	平成23年10月
(仮称)第1給食センター整備運営事業	(特定事業の選定済み)

※平成24年3月時点

1) 福岡市ヒアリング結果

(1) 福岡市におけるPPP事業の現状

① 背景

福岡市は、高度経済成長期から政令市移行時期にかけて、集中的に整備された膨大な公共建築物が更新時期を迎えている。一方、建替財源を確保することは困難となっている。

② アセットマネジメント推進部の設置

このような背景のもとに、福岡市は、アセットマネジメント推進部を設置し、「アセットマネジメント基本方針」、「アセットマネジメント実行計画」などを策定した。

③ PPPにおける課題

PPPに取り組む過程で、1) どのような事案にPPPを活用するのか、検討すべき事業手法や選定基準が未整備であること、2) 全庁的な検討体制が未整備であること、3) 多くの地場企業がPPPについて未経験であり、ノウハウが乏しいことの3つの課題が浮上。

これらに対しては、1) 「官民協働事業への取り組み方針」を策定、24年施行。2) 市内部の各事業局をサポートする全庁的な検討体制を整備し、学識経験者等で構成する「最適事業手法検討委員会」を設置。3) PPPに関するノウハウを地場企業に習得させて、その提案力と技術力の向上を図るべく、連続セミナー「福岡PPPプラットフォーム」の運営を開始、などの対応策を講じている。

(2) 福岡市におけるPFI事業の現状

① 最近の病院PFIの事例

最近の福岡市のPFI事業として、病院PFIの事例がある。

福岡市病院PFIの場合、多くの批判を受けた機能動線に関する設計不備の解消、医療に限定されない患者への幅広いサービスの向上、そして、他病院との共同購買によるコスト削減等が例として挙げられる。

② 福岡市における今後のP F I 事業の方向性

福岡市が今後のP F I 事業の対象として考えるのは、直近での更新を要する一般建築物で、国庫補助金等のインセンティブがなく、かつ民間事業者の活用による付加価値が望めそうな事業。具体的には、市民会館、体育館、市立美術館等を想定している。

(3) コンセッションの活用に対する期待

コンセッションの対象として考えられるとすれば、保有する施設のボリュームの大きさや料金収入の存在から、市営住宅の分野における活用などを検討する必要がある。

2) B 銀行ヒアリング結果

(1) P F I 事業への取組状況

P F I 事業は銀行のソリューション営業部門において、公的部門向けのビジネスチャンスを開拓するという観点からP F I 事業の取り組みを行っている。

(2) 希望する業務範囲

今までの地元のP F I 案件では、金融機関としてのファイナンシャル・アドバイザー業務はあまりニーズがなかった。

P P P ・ P F I 関連で銀行として手掛けたいのは、貸付・貸付のアレンジャーとしての機能であり、この中で地元業者を育てていきたい。

(3) P F I 事業に関する課題

P F I の活用に関する自治体側の課題として考えられることは、1) 官民連携のような民間活用は手数がかかるためにやりたくないという自治体の意識の問題と 2) 自治体の多くが各現場の部署ごとにP F I の導入の有無を考えており、組織に横串をさせるような体制がないという体制の問題がある。

2. 大阪府

<大阪府における公営住宅民活プロジェクト事業実績>

事業名	契約締結時期
東大阪島之内住宅民活プロジェクト	平成 16 年 12 月
筆ヶ崎住宅民活プロジェクト	平成 18 年 3 月
岸和田下池田住宅民活プロジェクト	平成 18 年 12 月
苅田住宅民活プロジェクト	平成 19 年 5 月
千里佐竹台住宅民活プロジェクト	平成 19 年 12 月
東大阪新上小阪住宅民活プロジェクト	平成 19 年 12 月
豊中新千里東住宅民活プロジェクト	平成 21 年 3 月
吹田藤白台住宅民活プロジェクト	平成 21 年 12 月
堺南長尾住宅民活プロジェクト	平成 22 年 5 月
吹田竹見台住宅民活プロジェクト	平成 22 年 5 月
枚方田ノ口住宅民活プロジェクト	平成 24 年 3 月

※平成 24 年 3 月時点

1) 大阪府ヒアリング結果

(1) 大阪府営住宅民活プロジェクト事業の現状

① 府営住宅における P F I 手法

府営住宅の建替えにおいて、1) 立地性が良く、高い住宅需要を生み出すこと、2) 工事の過程で活用用地が早期に生み出されること、3) 建替戸数が 200～300 戸程度であることといった条件が適合するものについて、府営住宅の建替えと建替えによって発生する余剰地の活用を一つのセット事業とした民活プロジェクトを採用し、活用用地の処分益と民間のマンプワーを活用。

府営住宅整備費は、国費、起債、府単独費によって構成し、B T方式を選定。民間事業者には、容易に参画できる建設 (Build) を担当させる一方、運営 (Operation) については、府住宅供給公社と民間の指定管理者に一括して担当させている。

② 府営住宅民活プロジェクトにおける工夫

民間企業の土地の価格変動に関してのリスクを考慮し、府では事業契約において、路線価格の下落に合わせて活用用地価格の見直しを実施する土地価格変動条項を設定。また、府の入金処理事務の負担や、契約事務に関する負担の軽減も図っているほか、移転支援業務に関しては、府と P F I 事業者で役割分担を実施している。

(2) P F I 手法の評価と今後の期待

P F I手法の活用により、1) 特定事業選定時のV F M (Value For Money) が2～9%達成され、コストが縮減。2) 民間のノウハウ、マンパワーの活用により、工事期間が短縮。これは、金利の減少としてコスト縮小にも貢献している。3) B T方式による民間への委託は、府の業務量を縮減。4) 府営住宅と活用用地の一体的な土地利用が可能となり、多くの活用地を一斉処分することにも成功した。

2) D建設ヒアリング結果

(1) P F I事業への取組状況

株式会社D建設（以下、D建設）は、P F I事業に関して、大阪府営住宅6件、市営住宅1件、財務局の公務員宿舎の建替え2件の実績がある。

(2) P F I事業において期待する業務範囲

大阪府の公営住宅P F I事業においては、運営を民間へ委託しないB T方式が一つの完成したモデルを示しているが、仮に、運営業務を民間へ委託する場合、D建設グループ全体での民間賃貸管理業務における経験に基づき、維持管理については担当できると考えている。

(3) P F I事業に関して感じる課題

行政の財産処分の手続き上、余剰地の売却価格が所有権移転時に決定される点について、大幅な価格変動が生じた場合、民間事業者には解除権が認められているものの違和感がある。

移転支援業務の推進に当たっては、入居者の権利意識が強すぎると感じることもあり、民間事業者だけでは対応が難しいと感じる場面もある。官民で連携し双方で臨機に対処することで、今までのところは円滑に対応ができています。

(4) 改正P F I法への期待

公営住宅におけるコンセッションの設定に関しては、当社の業務には該当しないが、応募倍率が低いにも関わらず、耐震性が高くて取り壊すことができない場合、高齢者住宅に改造してコンセッションを実施する例が考えられる。