

2015年1月23日
日本銀行
金融機構局
金融高度化センター

金融高度化セミナー「公民連携ファイナンスの展開－PFI・PPP等への取組み－」
(2014年12月16日開催)における講演要旨

「開会の挨拶」

岩下 直行(日本銀行 金融機構局 金融高度化センター長)

皆さん、こんにちは。金融高度化センター長の岩下です。本日は、金融高度化セミナーに、全国から多くの方々にご参加頂きましたこと、厚く御礼申し上げます。

私共、金融高度化センターでは、従来から取り組んでいる「金融機関のリスク管理の高度化」に加え、最近では、金融仲介機能の強化、特に金融機関による顧客支援に焦点を当てて、セミナーを展開して参りました。

今回取り上げる「公民連携ファイナンス」は、金融機関にとっての重要な顧客である地方自治体や、実際に公共施設を建設・運営する地元企業への働きかけをどうしていけば良いかをテーマとしています。

今回、「公民連携ファイナンス」というあまり定着していない言葉を使ったのは理由があります。これまで、狭い意味でのPFI、すなわちPFI法に基づく公共事業への民間資金活用が議論されることが多かったのですが、今回は、それにとどまらず、PFIを含めた広い意味での公民連携、PPPにおける金融機関の役割を取り上げたいと思ったからです。

この後、説明がありますが、PFIについては、過去の実績件数はさほど多くなく、地域金融機関が、専担者において、業務を展開できるほどのマーケット規模はありません。しかし、民間金融機関が中心となった公民連携、PPPの展開には幅広いものがあります。殆どの金融機関において、地元自治体との連携による地域活性化への取組み余地があると思っています。

本日講演頂く東北銀行の浅沼会長には、岩手県の紫波町におけるオガールプロジェクトを取り上げて頂く予定です。オガールプロジェクトについては、公民連携による地域活性化の成功事例として、すでに御案内の方もいらっしゃると思います。このプロジェクトを金融面で支えたのが東北銀行です。浅沼会長のお話は、地域の活性化を支援していこうと考えている多くの地域金融機関の方々に参考にして頂けるものと思っています。

また、本日講演頂く、さいたま市の取組みは、日本全国の自治体にとって参考にな

る話だと思っています。さいたま市は、今の日本では珍しく人口も増加している自治体です。そうしたさいたま市でも、危機感を持って公民連携に取り組んでいらっしゃる点をお話し頂きます。

地域金融機関の顧客である地方自治体の多くは、さいたま市ほど恵まれた環境にないと思います。それにもかかわらず、さいたま市ほどの危機意識を持って対応されている自治体は少ないのが実態です。

本日のさいたま市のお話については、それぞれの金融機関の方々にお持ち帰り頂き、地域の自治体にお伝え頂きたいと思っています。それが、皆さんが支えようとしている地域の将来にとって、重要な意味を持つと思っています。

最後のパネル・ディスカッションでは、この後、金融高度化センターの山口が説明します「PFI・PPP の課題」を中心に議論をする予定です。それと同時に、金融機関においては、様々な公民連携の形があることについても、議論頂きたいと思っています。

本日のセミナーが「公民連携ファイナンス」についての議論を深める機会になれば幸いです。どうぞ、最後まで、よろしくお願いいたします。

「公民連携ファイナンスの現状と課題」

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)

1. PFI について

(1) PFI の実施状況

日本の PFI は、2013 年度までの実績で 440 件となっています。案件として多いのは、学校や給食センターといった教育・文化関連(150 件)です。その次に医療施設・ゴミ処理施設といった健康・環境関連(78 件)、公園、公営住宅等のまちづくり関連(56 件)、庁舎・公務員宿舎(53 件)といったものです。

440 件は、過去 15 年間の累計です。近年、若干ペースが落ちています。15 年間で 440 件をどう評価するかですが、一言で言うと、少ないです。47 都道府県で 440 件ですから、1 都道府県につき、平均 10 件ない訳です。それが 15 年間かけてですから、1 都道府県で年に 1 件ないということです。これでは、大手の地銀でも、PFI の専担者は置きにくい頻度だと思っています。

(2) PFI のスキームとメリット

PFI には大きく分けて、3 つの種類があります。「サービス購入型」、「独立採算型」、サービス購入型と独立採算型の中間の「混合型」の 3 種類です。

民間活力を活用するという PFI のイメージを代表するのは、「独立採算型」です。

「独立採算型」は、利用者が払う施設の利用料等により、必要なコストを全て賄うものです。しかし、「独立採算型」は、PFI 全体の数パーセントしかありません。

サービス購入型が全体の 7 割以上を占めており、「混合型」が全体の 2 割程度です。

最も件数の多い「サービス購入型」で、PFI のスキームを説明します。PFI の仕事をするためだけに作られた SPC(Special Purpose Company)が設立されるのは PFI に共通した特徴です。実際のサービスを提供する事業者とは切り離れた主体である SPC をわざわざ作るのは、事業者における PFI とは関係のない他の事業のリスクを遮断し、金融機関が貸しやすくするためです。これはプロジェクトファイナンスの手法を取り入れたものです。

「サービス購入型」では、公共事業でかかった費用は、サービス購入費ということで全て国、自治体、公社等が支払います。費用を全て公共側が支払うという意味では、従来の公共事業と変わりません。

従来の公共事業との違いは、資金調達とその返済にあります。従来の公共事業では、公共が起債して一括で資金調達し、一括で事業者に支払います。一方、「サービス購入型」の PFI では、事業者が金融機関に返済するペースに合わせて分割で支払います。すなわち、「一括払い」が「延べ払い」になるという点が違いになります。

「サービス購入型」の事例として、「中央合同庁舎第 8 号館整備等事業」を掲載してあります。事業の内容には、建設、維持管理、運営とありますが、事業費のかなりの部分が建設費となっています。

従来の公共事業の手法では、238 億円かかるところが、PFI では 180 億円となっています。そのコストダウン効果を VFM(Value For Money)と呼んでいます。58 億円、従来の公共事業対比 24%もの効果が発生しています。先ほどの説明では、従来の公共事業と「サービス購入型」の PFI では、資金調達と返済の手法が違うだけのように受け止められたかと思います。これだけの効果が出ているのはなぜでしょうか。

その秘密は発注の方法にあります。従来の公共事業では、公共側が仕様を決めて発注する「仕様発注」となっています。また、設計、建設、維持管理等をばらばらに発注する「個別発注」となっています。そして、毎年の予算に基づいて発注し直す「単年度契約」が原則となっています。

これに対して、PFI では、仕様を決めるのではなく、一定の性能を求める「性能発注」になります。また、個別ばらばらに発注するのではなく、事業全体での「包括発注」となっています。さらに、長期の事業に合わせて契約する「長期契約」となっています。こうした発注方式が民間の効率的な対応にとってプラスとなっています。

先ほどの例にあげた庁舎の発注では、仕様発注でなくなることで、工法の選択が自由になり、工期の短縮が図られます。工期が短縮されれば費用も削減できます。また、資材の選択が自由となることにより、同等の性能であればより安い資材が選べ、コスト削減が図られます。これらにより、先ほどのような VFM が出てくる訳です。

2. PFI・PPP の必要性

(1) PFI・PPP の必要性

インフラ関連費用については、今のままでは、2037 年度になると、新設費がまったく出せなくなるだけではなく、必要な維持管理・更新費さえも賄えなくなります。また、2031 年度には、道路橋、河川管理施設、港湾岸壁で、建設後 50 年以上経過するインフラの割合が 5 割を超えてしまうという試算もあります。そうした中で、日本の公的債務残高の対 GDP 比は、主要先進国の中で最悪になっています。

以上は、日本全体の話です。皆さんの地域、自治体ではどうなっていますか。

たぶん、殆どの方が正確には分からないと思います。実は、殆どの自治体で、インフラ全体の状況を整理した上での将来的なシミュレーションができていません。従って、地域金融機関の皆さんは、皆さんの地域で、自治体と一緒に、まず、課題の把握からしなければなりません。

公共部門におけるインフラの老朽化対応・財源制約の問題に対し、金融機関や企業が連携して対応することが、PFI・PPP の目標です。企業にとっては、事業機会の創出となりますし、金融機関にとっても新たなファイナンスの拡大につながる可能性がありますので、「三方良し」と捉えられており、日本再興戦略でも取り上げられました。

(2) PFI・PPP の目標

PFI・PPP について、政府では目標を立てており、「抜本改革に向けたアクションプラン」として、公表しています。このアクションプランでは、過去においては、PFI 全体の 7 割が「サービス購入型」であったのに対し、独立採算的なものを中心に 10 年間で 10 ～12 兆円の目標を立てています。

アクションプランに掲載されている目標の中で、①公共施設等運営権制度、②収益施設の併設・活用、③公的不動産の有効活用などの PPP が、独立採算的なものです。

①公共施設等運営権制度

公共施設等運営権制度は、別名コンセッション方式と呼ばれています。新開空について、このコンセッション方式による PFI とすることが公表されています。

公共施設等運営権制度が取り入れられることにより、運営の部分は民間事業者が出資する SPV が担うこととなります。この SPV がサービスの提供や料金の徴収の内容を決めていく権利、すなわち運営権を持つこととなります。民間事業者は、運営権を取得するのに対し、運営権対価を払うこととなります。

また、公共施設等運営権制度においては、運営権は民間事業者に渡されますが、所有権は、公共側に残る形になります。民間事業者側は所有権を持ちませんので、固定資産税の負担等は直接には発生しないこととなります。

②収益施設の併設・活用

収益施設を併設・活用の事例として、金融庁が入っている中央合同庁舎第 7 号館を挙げています。ここは、一部を民間企業に貸出し、テナント料収入で施設のコストの一部を賄っています。

③公的不動産を活用した PPP

公的不動産を活用した PPP の代表例として、オガールプロジェクトを挙げています。これについては、この後、東北銀行の浅沼会長からお話頂く予定です。

3. PFI・PPP の課題(パネルディスカッションの論点)

課題の 1 は、PFI・PPP に積極的に取り組む自治体が少ないということです。先ほど、PFI の過去の実績は少ない、との話をしました。全国の自治体は 1,700 以上ありますが、そのうち PFI を手掛けたことのある自治体は約 1 割にすぎません。問題の根本は、将来どのような状況になるかがイメージできていないために、自治体自体に危機意識が不足していることです。こうした自治体に、金融機関がどう働きかけていけば良いか、が最初の課題です。

課題の 2 は、これまで実施されている PFI においては、県外の大手企業が落札してしまい、地元企業がなかなか落札できないといったことです。地元の仕事が落ちないので、地元の議会が PFI に反対する地域もあります。このため、公民連携において、地元企業をどうやって支援していくかが、地域金融機関にとっての次の課題です。

課題の 3 は、PFI・PPP で取り組むプロジェクトにおいて、プロジェクト自体がうまくいかないこともあります。PFI においてもスポンサー企業の破綻や PFI 契約の解消事例もあります。リスクに応じた管理をどう考えるかが、最後の課題です。

4. 金融機関にできること

地域金融機関が公民連携でできることには様々なものがあります。PFI の大きなプロジェクトは、象徴的ではありますが、分野としては一部にすぎません。

「遊休公有地の民間活用のための自治体への提案、民間企業の紹介」は、PPP において、金融機関が活躍できる部分ではないかと思います。「国や地元自治体の施策との連携」として、地元の企業が補助金等を受給する際のサポートも金融機関ができる公民連携の一つだと思います。

また、「先進自治体の取り組みの地元自治体への紹介」も金融機関ができることだと思います。本日のさいたま市さんのお話を活用して頂ければと思います。さらに、「自治体の効率化ニーズと地元企業とのビジネスマッチング」も金融機関ならできます。

「PFI に対応できる地元企業の育成」では、福岡市さんが地元の地銀さんと連携して、「PPP プラットフォーム」といった勉強会を開催している事例があります。また、「地元企業の PFI 入札サポート」や「PFI 対応等での大手企業等と地元企業との連携サポ

ート」等、金融機関ができることにはいろいろあります。

以上についての具体的な事例がこの後のお話の中で、いくつか出てくると思います。是非参考にして頂ければと思います。

「地域を元気にする『公民連携』

プロジェクトファイナンスの手法を応用した公民連携事業体の創業支援」

浅沼 新 氏(株式会社 東北銀行 代表取締役 会長)

1. PFI・PPP 事業とは

本日お集まりの金融機関の方は、セミナーをお聞きになった後、銀行や金庫に戻って、「PFI や PPP は儲かるのか、儲かるのならやるぞ」という話になるかと思えます。先に答を言っておきます。儲かりません。一方、リスク 100%です。貸出のレートも安いです。なぜ安いかというと財政難の自治体を支援するから安いのです。

しかし、一番大事なのは、そうした公民連携で地域を作り上げていく、そのプロセスだと思っています。今日、お話したいのは、単純に私どもがオガールプラザにプロジェクトファイナンスを行った、ということではありません。私どもが「地域を元気にしたい」と思い、「公民一緒になってそれができた」ということをお話したいのです。

2. 紫波町での公民連携

紫波町は、岩手県の盛岡市の少し南に位置します。この立地条件がプロジェクトの成否に関係があります。県都である盛岡市の人口は、約30万人になります。紫波町は盛岡市から南に下がって20 kmにあるのですが、ここを中心に半径20kmで円を描くと約50数万人の人口を有する地域となっています。そこを覚えておいて頂きたいと思えます。

紫波町は人口33千人、産業はほとんど農業です。お米も果物も採れますが、他には何もありません。紫波町と当行との関わりについては、東北で初めての火葬場PFI事業を私どもが支援させて頂いたのが契機となっています。当行は、遠野市などを含め、いろいろな自治体と業務推進協定等を結んでいます。「我々のノウハウを全て出しますので、地域で困ったことがあれば相談してください」と申し上げてきました。そうした取組みの中で、今回の話が出てきたわけです。

紫波町でPPPが進められたのには、まず、町のニーズがありました。町保有の遊休地が10.7haあり、これが10年以上塩漬けとなっていました。これは、岩手県の住宅供給公社から購入した物件で、何もせずに放っておいた土地です。「何とかしたい」というのが紫波町の課題でした。庁舎も老朽化していました。「図書館も作りたい」、「子育て

て応援センターも欲しい」など、ニーズはありましたが、お金がない。紫波町は、財政的には厳しく、実質公債費率が悪化している自治体でした。

当時の町長は、今年の2月に退任されましたけれども、非常に情熱のある方で、「なんとか自分の住んでいる紫波町を元気にしたい。でもお金がない。ではどうすればよいか」と、考えました。まず民間の活用、そのためには熟年の方ではなくて若い方でなければということで、本日のセミナーにも参加されている岡崎さん(オガールプラザ(株)代表取締役)達と対話を行ったのです。そうした中で、岡崎さん達のグループからは「どうせやるのであれば、もっと町を元気にする、賑わいを創造する、そういうものにしていきませんか」との提案があり、町長もその提案に乗りました。「まず遊休地を活用してなんとかしよう」という話になりました。「そこに民間のテナントも入れて、少しお金儲けもしようではないか」、「そうすれば町の負担も低く抑えられるのではないか」と、いろいろなお話を岡崎さん達としていきました。私どももその仲間に入れて頂いたわけです。

オガールプラザの資金スキームについては、まず第一に、本件プロジェクトを進めるため、まちづくりの企画会社、オガール紫波(株)を設立しました。ここへ町が出資し、その後、賛同する地元金融機関や企業にも出資を募りました。当行も出資しました。

次に、施設を所有する会社としてオガールプラザ(株)を設立し、オガールプラザ建設資金として紫波町、オガール紫波(株)、民間都市開発機構がそれぞれ出資を行いました。また、施設整備にかかる借入金について、当行がプロジェクトファイナンスを行いました。建物完成後、図書館と地域交流センターを町が買い取り、残ったところへ民間のテナントを入れました。土地は紫波町から借りることとしたので、地代を払うことになりました。紫波町にすれば遊休地が収入源になったわけです。いわゆる大資本に頼らない、県内初の地域完結型事業です。

このプロジェクトファイナンスですが、先ほど言ったとおり、リスク100%です。しかも、分厚い資料を作り、リーガルチェックを行う必要もあります。入札に際しては、紫波町から審査を依頼された大学の先生が見て、「このプロジェクトであればいいだろう」と言って初めて落札者が決まります。それぐらい面倒臭いのに、貸出利息は非常に安いのです。なかなか大変です。

参加者の皆さんがご自身の金融機関に帰られた後、頭取、理事長には、「事業のためではなく、町を元気にするために、よろしく願います」という言い方をしないと、こうしたPPPへの融資を認めてもらえないと思います。

書類作成等の手続き面が結構大変ですので、日本銀行さん等にも動いて頂いて、もう少し簡単な仕組みにして頂ければ、取組み易くなると思います。

3. オガールプラザの紹介

真ん中の中央棟(情報交流館)の1階が図書館、2階が地域交流センターとなっています。あとは民間のテナントが様々入っています。

西棟には産直ショップがあります。生産者が254名加入していて、朝、自分で採った野菜などを持ってきます。26年5月期は、年間売上が396百万円となりました。地方の産直ショップの全国平均の売上高は50百万円です。年間4億円近い売上有る先は、他にないと思います。3万3千人の町で、年間約4億円の売上有る産直ショップをこの建物の中の1カ所で作り上げたということです。

町を元気にするための事業ですから、皆さんに集まってもらおうと、お天気の良い日には外に出てみんなでビール飲んだり、お茶を飲んだり、お話しをしたり、そういった広場(オガール広場)も設けました。

情報交流館では、講演会も、音楽ライブもできるようになっています。保育園の子供たちも遠足に来ています。映画鑑賞もできるようにしてあります。高校サッカーの選手権大会の抽選会、ブラスバンドの発表会、結婚披露宴のほか、パネル展示会も行っています。様々なことができるように作られたものです。料理教室や人形劇のほか、会議も開催されます。本日の会議でも、参加者の皆さんには、「金融機関が日本を変えるんだ」という気持ちでお帰りになって頂ければありがたいと思っています。

紫波町の念願だった「子育て応援センター」(東棟)もできました。私は、「少子高齢化という言い方はやめましょう」と言っています。「高齢化」は防ぎようがありませんが、「少子化」はみんなの努力で防げます。それらを同じように言わない方が良いと思います。「子育て応援センター」ができたことによって、お母さんどうしていろいろな情報交換、コミュニケーションがとれるようになり、悩みがあってもここで解決できるようになって、子育てがしやすくなったということです。お母さん方が住みやすくなることも、少子化対策の一つとして重要だと思っています。

普通の図書館では飲食はできないと思いますが、ここの図書館では飲み物を持ってきて、飲んで良いのです。図書館の隣には居酒屋があります。図書館の隣に飲み屋があるところは、多分全国で他にはないはずで、図書館の隣で酒を飲んでいることに行政の方の中には不快に思う方がいらっしゃるかもしれません。大変申し訳ありません。お詫びします。ただ、こうした発想は行政からは出てきません。民間だから出てくる発想だと思います。ちょっとした自由な感じも大事だと思います。公的な施設においても、しゃくし定規ではない、いろいろな作り方があるのではないかと思います。

このオガールプラザには、草履や長靴履いても、普通の恰好でも行けます。おしゃれをしてデートをすとか、今日は夫婦の記念日だからイタリア料理を食べるといったことでも行けます。ですから、ここにいろいろな方が集まるようになったのではないかと、と思っています。

4. PPP成功の要因

私は、紫波町の町長さんと何度かお酒を飲み、お話をしました。この方は、お年は召されていましたが、「地域を何としても元気にしたい」との情熱がある方でした。私はこれが大事だと思います。皆様もお帰りになったら、「この首長すごいぞ」という方を見

つけてください。ただ、首長も選挙が近い時はややこしいことに手は出さないです。選挙が終わって、任期がまだあって、情熱がある首長さんへお話に行くと良いと思います。

それから、同じ思いを持ったキーマンの存在です。本日はご紹介した岡崎さんはオガールプラザ(株)の代表取締役を務めています。岡崎さんのお母さんは、岡崎建設(株)の社長です。私は、岡崎さんのお母さんとも仲が良く、ゴルフをしたり、お酒を飲んだりしながら、いろいろなご相談をしています。また、グッチーポスト(株)の代表取締役の山口さんは、岡崎さんのアドバイザーです。オガールプロジェクトは、岡崎さん達の活躍によって、東北ニュービジネス協議会「ニュービジネス大賞」も受賞しました。

加えて、地域を支える金融機関の金融力だと思います。金融力と言っても、我々は、地域の皆さんから預金を預かって融資をする、ただそれだけなのですが、そこでのプラスアルファが大切だと思います。そのプラスアルファは、融資したお金がどのように化けていくかだ、と思います。融資をすることによって、その会社が元気になり、地域が元気になっていく。これが金融機関の醍醐味だと思っています。

岡崎さんからは、「公共施設をただ作れば良いというのではなく、金融機関から融資を受けて、きちんとこれを返済しなければならないという緊張感が大事だ」と言われました。また、「オガールプラザ(株)が、将来、変化していく時に、金融機関にコンサルティングの形で知恵を貸してもらうことも期待している」との話もありましたので、我々も積極的にご協力をしているところです。

さらに、オガールプロジェクトの成功要因には立地条件があると思います。それは、隣に10万人、20万人の都市があれば、人口2、3万人といったあまり大きくない町村でも、こうしたプロジェクトで成功できるということです。隣接する大都市から人が来るわけです。オガールプラザも、紫波町の33千人であんな賑わいはできません。盛岡市からも花巻市からもお客さんが来ています。単なる事業として行うのであれば、100万人、50万人規模の自治体に、こうしたプロジェクトのお話しをしても良いですが、賑わいを創造する、地域を活性化するのであれば、人口2、3万人で隣に大きい都市を抱えている自治体に話を持っていくと良いのではないかと思います。

なお、地元の顔役のような議員さんは反対します。なぜ反対するかというと、町、村の建設はその人が一手に握っていたりします。入札でプロジェクトの担い手を決めるとなると、自分のところに発注がきません。こうしたところを首長がきちっと抑えられるかどうかも大事だと思います。

5. PPPがもたらした効果

紫波町としては、遊休地からいくらかでも賃料が入るようになった。町も非常に賑やかになってきた。民間投資も誘発できた。33千人の町である紫波町において、オガ-

ルプラザの利用者は年間約80万人です。100数名ですが、新規の雇用も発生しました。大企業を誘致するだけではなく、50名、100名という事業体を地域で育てていくことがこれからの日本にとっては大事だと思っています。

オガールには、フットボールセンターも作られました。JFA日本サッカー協会公認グラウンドです。さらに、オガールタウンとしての分譲住宅地も開発し、発売を行っています。今年の7月には、オガールベースがオープンしました。ここには、宿泊施設、体育館、民間テナントがあります。サッカーのグラウンドを作ったので、大学生や高校生が合宿にきます。ですからこの宿泊施設も有効活用されるということです。また、紫波町の新庁舎の建設も予定されています。本件については、PFIで実施することとなっていますが、当行がアレンジャーとして支援を行うこととしています。

オガールベースの体育館は、日本初のバレーボール専用体育館です。ここで使われている床材は、日本で2つしかない高品質の物です。これから、プロの試合を始めとしたバレーボールをする方の利用が進んでいくこととなります。それによって、オガールに、また新たな顧客層が増えることになると思います。

6. 終わりに

若い頃、自分の足で歩いて、融資をして、融資したお客さんが大きくなると、嬉しいものでした。私は70歳ですが、今でもお客さんとはよく飲んだりします。「あの当時は…」という話がでます。自己満足ですけれども、「あの時に融資をしていなければこの会社は今のようにはなっていないな。かなりのリスクを抱えながら融資したな」という記憶がよみがえります。

当行は戦後初めての普通銀行として設立されました。既設の銀行さんがある中で、やっていくのは大変でした。ほとんど担保も取れないような融資をしてきました。そのおかげで、自然と目利き能力がつかえました。担保が取れないので、本当にこの会社に貸してよいかと、必死でいろいろなことを考えました。

これからの日本は、東京だけでは無理だと思います。地方が元気でないと、地方から人を送り込むことも、食料を送り込むことも、何もできないのではないかと思います。公民連携で地域を元気にすれば、いろいろなことに発展していくのではないかと期待しています。私は地方が好きです。私は岩手県人です。自分の故郷を大事にしたい。そのためには金融機関の人間として、多少のリスクは取っても、地域を元気にしたいと思ってきました。本日セミナーに参加された皆さんにも、同じ想いで取組んで頂ければありがたいと思っています。ご清聴ありがとうございました。

「さいたま市における公共施設マネジメント計画と公民連携」

柴山 重信 氏(さいたま市都市戦略本部行財政改革推進部 行政改革・公民連携推進担当 主査)

関口 洋輔 氏(さいたま市都市戦略本部行財政改革推進部 公共施設マネジメント推進担当 主任)

1. 公共施設マネジメント計画

(1)なぜ“公共施設マネジメント”が必要か

①危機意識醸成の端緒

さいたま市は、後発の政令市ですが、財政状況は、政令市の中でも 1、2 番に良い状況にあります。また、長らく一般市であったため、政令市の中では公共施設等の資産の量が 1 番少なく、人口 1 人当たりの公共施設の延べ床面積は 2.0 m²と、政令市平均(3.3~3.4 m²)を大きく下回っています。

さいたま市が公共施設に危機意識を持つきっかけになったのは、現清水市長が、市長選のマニフェストの中で、2 つの高齢化問題を指摘したことにあります。1 つは人口の高齢化、もう 1 つが社会資本、特に建築物の高齢化を何とかしなければならないということです。市長直属の組織として行財政改革推進本部が設置され、市長の特命で、公共施設マネジメント計画の作成が命じられました。

因みに、公共施設マネジメントとは、ハコモノ(学校、公民館等)、インフラ(道路、橋、水道等)の老朽化問題を切り抜けるための取り組みです。

②市民との問題意識の共有

平成 21 年から公共施設マネジメント計画の作成作業に取組み、平成 24 年 6 月に 270 ページに及ぶ計画書を取りまとめています。もっとも、市長へのプレゼンでは、「市民に重要性を浸透させる」視点が欠けている点を指摘され、漫画版パンフレットを作成するに至っています。

さいたま市では、市民との協働を大事にしており、初代の漫画は、ストーリーに関するアイデアも含め埼玉大学の漫画研究会に作成してもらいました。また、二代目の漫画は、ストーリーについて NPO 法人の協力を得て、大宮北高校の漫画研究会に作成してもらいました。

市民に対しては、漫画版パンフレットを使って、シニアユニバーシティ(老人大学)の講座や、公民館等の集まりの場で出前説明会を行っています。説明においては、今の公共施設の数には維持できないこと、具体的には、ハコモノを減らしていくことを率直に伝えています。

例えば、図書館で本を貸し出すのに、貸出者 1 人当たり約 1 千円のコストがかかっていること、公民館の部屋を貸し出すのに、1 回当たり約 1 万円ものコストがかかっていること等、公共サービスのコストを示しながら説明しています。因みに、さいたま市の場合、全国の中でも図書館での貸出件数が多いため、貸出 1 回当たりの単価は他の自治体に比べ低くなっています。また、公民館についても、人口が集積している分

稼働率が高い(60~70%)状況にあります。それでも、これだけのコストを要していることを市民の方々は知りませんし、行政の職員すら知らない状況にあります。

③公共施設に係るコストと自治体会計

行政の職員は建設費や人件費を殆ど意識していません。なぜかという、自治体会計が単式簿記・現金主義だからです。建物を建設する際には、全精力を注ぎ込んで予算取りに取組みますが、減価償却という考え方がないため、翌年になれば見えなくなってしまいます。同じようにバランスシートも存在しないため、借金をしても債務超過に気づかない状況にあります。

また、セグメント情報(部門別情報)も意識していません。例えば人件費について、多くの自治体では総務課という部署にまとめて計上されるため、部門毎の予算書には人件費が含まれません。

自治体は営利企業ではないので、赤字であってもサービスを提供する使命があります。しかし、損益や税金の投入状況が意識されない中であっては、効率性は生まれません。

公共施設の老朽化問題に対する、行政職員の理解は漠然としたものです。庁内の部・課長級を対象にアンケート調査を行ったところ、「分かっている」との回答が返ってきますが、いざ、課題調整のため担当の部・課長の所に交渉に行くと「自分の任期中は勘弁して欲しい」といった答えが返ってきます。これが本音です。

こうした中、総務省が地方公会計の整備に取り組んでおり、平成 27 年 1 月に、全自治体に対して複式簿記・発生主義による貸借対照表や行政コスト計算書といった財務諸表を作成するよう要請が行われます。自治体では、総務省の指示ということで財務諸表を作成することになります。これらを通じて、自治体の真の姿を首長や行政職員、市民に対ししっかりと見せていくことが必要です。金融機関の皆様には、各自治体の事業の状況が浮き彫りになるよう、アドバイス等のサポートをお願いしたいと思います。

④さいたま市の公共施設の現状

さいたま市の公共施設の半分は学校です。これは、首都圏の自治体に概ね共通しています。これらの学校がいつ建てられたかという、団塊ジュニアの世代が小・中学校時代を過ごした高度経済成長期(昭和 40~50 年代)に集中しています。さいたま市では、建設後 60 年を目安にしようと考えていますが、そろそろ建て替えなければならない時期に差し掛かりつつあります。

公共施設は建物ばかりではなく、インフラ(都市基盤)も含まれます。代表的なインフラである上水道の水道管の敷設状況を見ると、財務上の耐用年数である 40 年(実際にはもう少し長く使用しますが)を過ぎて、山のように敷設替えをしなければなら

い時期が目前に迫っています。上水道会計は、比較的良好な財政状況にありますが、将来の敷設替えを意識して経営計画を立てなければ、直ちに赤字に転落することを示していると言えます。

こうした中、さいたま市では、将来どの程度の費用がかかるのかを試算しています。試算の基準となる平成 23 年度当初予算における建物の建て替えや修繕に充てた金額は 128 億円(一般財源ベース)でしたが、試算ではその予算額の 2.2 倍に当たる 283 億円が必要となるといった、啞然とする結果が出ています。

さいたま市は若い市であるがゆえに高齢者サービスが充実しているとは言えません。これから団塊世代が後期高齢者となり、20 年後団塊ジュニアがリタイアすれば、高齢者に対する行政サービスは鰻登りに増えることが想定されます。その一方で、生産者人口は確実に減少するので、公共施設に今以上の資源を投入できなくなります。

⑤自治体に向けられた課題

公共施設の老朽化問題は、全国 1,700 を超える自治体に突き付けられた共通の課題です。どの自治体も直視していく必要があります。何も手を打たずに、「壊れたら直す」を繰り返していくと、予算不足で施設が崩壊します。借金をして建て替えや改修を行うと財政が破綻します。

また、無計画に古い公共施設から建て替えていった場合には、ある段階で行き詰り、維持できない施設が出てきます。一般的に、公共施設は中心市街地から徐々に周辺地域を整備していきます。従って、古い施設のある中心市街地の住民だけが、新しい施設となり喜んで、次のタイミングで建て替えを待っていた、人口密度の高くない周辺地域の住民への行政サービスが一段と低下し、地域間対立に発展する懸念も存在します。さいたま市を含め、合併団体が殆どである現状において、この地域間格差は憂慮される問題です。さいたま市では、それを避けるため、公共施設マネジメント計画を立てています。

(2)さいたま市公共施設マネジメント計画

①ハコモノ三原則とインフラ三原則

公共施設マネジメント計画では、ハコモノ三原則とインフラ三原則という 2 つの三原則を打ち立てています。

ハコモノ三原則の 1 つめは、新しい施設は原則作らず、今の施設を有効活用することです。さいたま市でも待機児童問題を抱え保育園等の建設は必要ですが、原則として新たに作らないことにしています。2 つめは、施設を建て替える場合は、他の施設と集約して作り直す複合化です。3 つめは、今の施設の床面積を 60 年間で 15%程度減らすことです。

この取組みを一気に成し遂げた自治体が静岡県の浜松市です。鈴木市長のトップダウンにより、2 百以上の公共施設を廃止ないしは運営主体を民間に移管しています。もともと、さいたま市では、徐々に減らしていく姿を描いています。

インフラ三原則の 1 つめは、今の経費水準の範囲内でインフラの整備・維持・管理を行うことです。さいたま市は後発の政令市であるため、都市計画道路や下水道の新規需要が存在します。もともと、無計画に作ることはせず、例えば下水道であれば、普及率 100%を目指すのではなく、将来の財政状況の予測を踏まえ、身の丈にあった普及率を検討し整備することになっています。2 つめは施設のためにかける経費(ライフサイクルコスト)を減らすことです。例えば、下水道のマンホールの中に樹脂をコーティングして耐用年数を倍に増やす「更生工法」といった技術があります。こうした新技術を採用入れて経費を減らします。3 つめは、新たに生じる市民のニーズに効率的に対応することです。

②公共施設マネジメント計画の実現に向けて

ハコモノ三原則とインフラ三原則を進めていく場合に、避けては通れないのが、「すこしずつのがまん」が必要だということです。また、がまんを強いるには「できるだけ工夫」をして、乗り切ることが大事で、複合化や長寿命化に加え、PPP/PFI といった公民連携が必要になってきます。そして、これを「じょうずにやりくり」することで平成 23 年度当初予算比 2.2 倍ものお金がかかるところを、何とか 1.1 倍まで圧縮するというのが、公共施設マネジメント計画の中身となっています。

コスト圧縮の実現可能性については、例えば、これまで 40 年で建て替えていた公共施設を 60 年、場合によっては 80 年に長寿命化すれば、相当なコストカットになります。また、公共施設総量の縮減や複合化・共用化を進めていけば、1.1 倍は実現できると確信しています。もともと、これは、原則を完全に守った場合を想定したものです。少しでも油断すれば 2.2 倍に戻ることを行財政改革推進部の職員一同認識し、市民にも率直に伝えています。また、庁内における公共施設新設の要望に対しては、公共施設マネジメントの事前協議の場で、厳しく臨んでいます。

なお、公共施設マネジメントの重要性は理解されても、やはり市民の方々は身近に施設がないのは困るというのが本音です。そのため、漫画版パンフレットを使って市民に十分な説明をしています。また、実際の建て替え計画(複合化計画)では、行政の計画を一方向的に押し付けると紛糾するため、計画自体を市民と一緒に考えていく取組みを行っています。そのリーディングケースとなるのが、旧与野市の与野本町小学校です。築 58 年の校舎の建て替えに際し、周辺の公共施設を複合化できないか、市民とワークショップで検討しています。事業自体は平成 30 年の着工を目指していますが、「これを成功させないと、さいたま市の公共施設マネジメント計画は成功しない」と肝に命じて進めています。

(3)まとめ

公共施設の老朽化問題が目前に迫る中、子や孫の世代に安心・安全な公共施設をしっかりと引き継ぐことが重要です。それには市民との協働が必要ですし、PFI など公民連携のさらなる工夫も必要です。さいたま市では、PFI/PPP の推進を公共施設マネジメントの柱の1つとして考えています。各自治体においても、こうした取組みにより、おそらく2倍以上になるコストを1倍に近づけることができるのではないかと思います。

2. さいたま市の公民連携(PPP)

(1)公民連携(PPP)の目的

公共サービスを巡る環境を整理すると、①社会経済情勢の変化(少子化と高齢化、地球温暖化、危機管理対策など)、②行政課題の多様化・複雑化(共働き世帯や高齢者単独世帯の増加など)、③従来の仕組みでは対応が困難な事例も出てくる等、様々な課題があげられます。

そこで重要なのは、公共サービスは行政が提供するものという既存の概念に捉われることなく、発想の転換をすることです。すなわち、直接、行政が担わなくてはならない事業以外は、基本的に民間事業者任せ、最初から民間事業者のノウハウ、アイデアを活用し、サービスの向上や事業の効率的・効果的な運営を図ることが大事であると考えています。さいたま市ではそうした考えの下で PPP を進めています。

(2)公民連携の主な取組み

行財政改革推進部が所管する公民連携の主な取組みとして、①PPP/PFI 事業(ハード事業)、②提案型公共サービス公民連携制度、③公民連携コミュニティのほか、④指定管理者制度では、市内 250 程度の公共施設において、民間の知恵・ノウハウを入れて効率的な運営を行う仕組みが存在します。また、⑤広告掲載事業や⑥ネーミングライツといった、事業規模は小さいながらも、行政の資産の有効活用も推進しています。さらに、⑦企業等との包括協定、連携ということで、お互いが WIN-WIN の関係の中で、市としては市民サービス、企業としては顧客サービスを高めていく取組みを行っています。

こうした取組みのうち、①～③について、やや詳しく説明します。

①本市における PFI/PPP の取組み

さいたま市における PFI/PPP の取組みは 2 事例が存在します。

1 つめは平成 17 年に、本市初の PFI 事業として実施したプラザノース整備事業です(平成 18 年着工、平成 20 年供用開始、事業費約 157 億円)。事業内容は、図書館、

ホール、コミュニティ、区役所等の機能を持つ中核施設で、「複合化」を達成しています。VFMは17.6%、約22億円のコスト削減効果があり、現在、運営上の問題もなく順調に事業が行われています。

2つめが、平成22年の新クリーンセンター整備事業です(平成26年度完成予定、平成27年度施設運営開始予定、事業費約578億円)。既存の清掃工場の老朽化に伴う新たな清掃工場の整備運営事業で、熱回収施設やリサイクルセンターも併設しています。VFMは事業者選定時のもので16.8%、約71億円のコスト削減効果があります。なお、この事業は、PFI事業と言いながら、ファイナンスは公共の方で実施しているため、厳密にはDBO方式¹となります。

なお、さいたま市の基本的なルールとして、10億円以上の施設については、必ずPFI/PPPを検討することになっています。もっとも、この2事例に続く案件が出ておらず、梃入れが必要だと考えています。具体的には、時間的な制約(間に合わない)からPFI/PPPで対応できないケースがみられるため、施設の整備を担当する公共施設マネジメント担当が案件を把握した早い段階から検討していくことを考えています。

②さいたま市提案型公共サービス公民連携制度

提案型公共サービス公民連携制度は、市の指定する公共事業に民間のアイデア等の提案を募集し、事業化する制度です。PFI/PPPほどの大型案件でなくても、例えば包括的な維持管理とか簡単な施設の建設、あるいは小さなソフト事業についても、提案してもらいます。

平成24年度に10事業で実施し、平成25年度の制度見直しを経て、平成26年度から提案募集を再開しています。平成25年度の見直しでは、「提案が採択されても事業が受注できないのでは意味がない」といった声が聞かれたため、提案が採用された事業者に対しては、事業者選定時に評価点の5%を加点して評価することで、インセンティブを高めています。

平成26年度の指定事業は、20事業となっています。事業費で10億円弱を要する消防団施設から、事務委託費が10万円位の小さな事業まで取り揃えています。さいたま市では、幅広い事業者とPPPを進めたいと考えているので、いろいろなジャンル、規模の事業を指定しています。

また、さいたま市では、円滑な事業化を実現するため、対象事業を特定して提案募集を行っています(中には、全事業を対象に行っている自治体もあります)。この結果、平成24年度の採用事業を全て事業化しています。

もっとも、平成24年度、平成26年度の事業提案率(提案を募集した事業に対し実際に提案が行われた比率)をみると60%~65%に止まっています。市がやって欲しい

¹ Design Build Operation. 民間が設計(Design)し、建設(Build)し、運営(Operation)を行うが、所有は公共のまま、資金調達も公共が行う方式。

事業と、民間の事業者がやりたい事業が完全に合致するわけではないのですが、課題であると認識し事業提案率を高くしていく必要があると思っています。このため、さいたま市では、後述するさいたま公民連携コミュニティにおける意見交換、対話によって、民間が提案したい公共事業を把握し、多くの提案が受けられる事業を抽出したいと考えています。

③さいたま公民連携コミュニティ

提案型公共サービス公民連携制度における平成 24 年度の提案募集では、市内企業からの提案は 15 件のうち 2 件に止まり、その他の提案者は都内企業等となっています。こうした背景には、市内の事業者への PR が行き届いていない、知っていてもどのように提案したらよいかわからない、といった理由が考えられます。そこで、こうした課題を解消するため、平成 25 年度に公民連携コミュニティを立ち上げています。

取組みの内容は、企業や各種団体等による公民連携に関する知識習得や市との意見交換を行う場を設けるといったものです。市内企業であれば誰でも参加できるオープンなものとなっています。

具体的な活動として、平成 25 年度は、公民連携の方向性の検討や制度設計の他、セミナーを 2 回開催しています。因みに、このセミナーの第 2 回には、本日、来場しているオガールプラザ(株)の岡崎代表に講演をして頂いています。平成 26 年度は、提案型公共サービス公民連携制度において、事業を提案したい事業者向けの相談窓口の開設を検討しています。平成 27 年度は、セミナーの開催に加え、向こう 3 年程の期間でみて、どのように展開をしていくべきか、そのあり方の検証と見直しに取組む予定です。

このような公民連携コミュニティに取組んだ結果、平成 26 年度の提案募集では 21 件中 12 件が市内事業者からの提案となりました。市内の事業者にも浸透してきたと思っています。

(3)まとめ

PPP は民間の知恵やアイデアによる行政サービスの向上が目的です。そのため、広くパートナーを求めていくつもりです。とはいえ、地元の事業者に、地の利を活かしながら提案力を付けて対応して頂くことが、地域活性化にはより良いと思っています。そのために、公民連携コミュニティ等の場を通じて、地元事業者と対話を続けていきたいと考えています。

公民連携とは、文字通り「公」と「民」との連携になりますので、「公」だけではできません。先程、東北銀行の浅沼会長から、オガールプラザでは図書館と飲み屋が併設されているといったお話がありましたが、行政からは確かにそのような発想は出ませんので、民間からアイデアを募り、その事業化を検討していけば良いものと思っています。

ます。そのためには、民間事業者と情報交換を行う、地域でのプラットフォームというものが重要になると思います。

その中での金融機関の役割は重要です。行政機関には「公正公平の原則」があり、特定の事業者に偏るわけにはいきません。行政機関は、門戸を開いていますが、実際に参加するプレイヤーをまとめていくのは、地域や地元企業の情報を持ち、ファイナンスでサポートできる金融機関が担う役割ではないかと思っています。

さいたま市では、地域の金融機関とも連携し、公民連携を進めていこうと考えています。本日参加された金融機関の皆様も、地元自治体との公民連携に取り組んでいただければと思います。