

官民連携(PPP/PFI)事業の推進に向けた首長意見交換会(東北ブロック)

議事要旨

(開催要領)

1. 開催日時:2016年12月26日(月)13:00~15:00
2. 場所:TKP ガーデンシティ仙台(ホール 21(C+D))
3. 参加者

【コーディネーター】

大滝 精一 氏 東北大学大学院 経済学研究科教授

【パネリスト】

高橋 敏彦 氏 北上市長

品川 万里 氏 郡山市長

佐藤 俊晴 氏 中山町長

宮下 宗一郎 氏 むつ市長

麦島 健志 国土交通省 総合政策局審議官

【コメンテーター】

内藤 伸浩 氏 (一社)不動産証券化協会 専務理事
(東京大学公共政策大学院 客員教授)

(議事次第)

1. 開会
2. 挨拶
3. パネルディスカッション
テーマ1:「本市・本町のまちづくりにおける課題と官民連携の取組」
テーマ2:「官民連携を進めるにあたっての課題」
4. 閉会

(概要)

○挨拶

(麦島健志 国土交通省総合政策局審議官)

4市長・町長、東北大学の滝先生、東京大学の内藤先生には、パネリスト、コーディネーター、コメンテーターをお引き受けいただき、また多くの方に参加いただき、主催者を代表して御礼申し上げます。

PPP/PFIについては、今年5月にPPP/PFI推進アクションプランが改定され、平成34年度までの事業規模目標をこれまでの12兆円から21兆円に大幅に引き上げるなど、政府全体の取組と

して積極的に推進している。内閣府と国土交通省では、昨年度より地域プラットフォームの取組を開始し、全国を9つのブロックに分け、産官学金のメンバーで意見交換などを行うことで、官民連携の情報・ノウハウの横展開を図っている。その中での意見として、「官民連携を進めるにはトップダウンの強い決断が必要」、「首長レベルでの意見交換会を実施してほしい」といった声があり、地域プラットフォームの新しい取組として、今回の会議開催に至った。

本日は、官民連携を進めるにあたっての自治体の取組、課題等を各市長・町長から直接お話しいただき、トップダウンで官民連携に取り組まれる姿が強力に発信され、東北ブロックにおけるPPP/PFIの浸透につながることを期待している。

○パネルディスカッション

○テーマ1:「本市・本町のまちづくりにおける課題と官民連携の取組」

(高橋敏彦 北上市長)

北上市の目指す都市像は、2大都市拠点と16公民館区における地域拠点からなるコンパクトシティ「あじさい都市」である。公民館区とは旧町村のエリアで地域コミュニティを形成しているもので、各エリアの公民館を地区交流センターに改め、自治協議会による指定管理のもと、まちづくりや生涯学習の拠点として地域自治を推進している。

北上市の保有建築物について、市営住宅や職業訓練校、体育施設、福祉センター等多くの施設を指定管理者制度により運営している。スキー場のように、施設は市が所有し、運営会社に無償貸与している例もある。また2011年度の震災を受け、災害時の連絡手段として期待される公設民営のコミュニティFMの整備を進めている。

PPP/PFIの実績としては、「岩手中部クリーンセンター整備・運営事業」がある。花巻市、遠野市、西和賀町、北上市の3市1町による可燃ごみ焼却センターの整備運営事業であり、事業形態はDBO方式を採用している。

検討段階にある事例として、「中央学校給食センター建設事業」について、PFI方式も含めて事業手法を検討しているところである。また「北上駅東口駐車場複合化事業」については、国土交通省の支援を受けながら、PFI導入可能性調査を実施しているところである。

(品川萬里 郡山市長)

ファシリティマネジメントにおいて、他自治体と同様に財源不足が課題となっており、施設の総量縮減や新たな財源確保が必要である。PPP/PFIの導入においては、市民や議会の理解を得ることが第一と考えている。

新たな官民の関係性の一例として、「ユラックス熱海ESCO事業」がある。多目的ホールや温泉、プール等からなる複合施設で、指定管理者が外郭団体から民間事業者に移行した。

このようにPPP/PFIが地元企業にとっても良い話であるということを産業界に理解してもらいたい。一方で議会においては、PPP/PFIに関する勉強会を開催するなど、共通認識の醸成を図っている。現在は地ならしの段階であり、今後より積極的にPPP/PFI導入に取り組んでいきたい。

(佐藤俊晴 中山町長)

中山町は山形県内でも最小面積の自治体である。町の課題としては、全国的にも問題視されているが、人口減少による地域の活力不足と、財源不足による公共施設やインフラ等の整備停滞が挙げられる。これらの課題解決に向けて、公共施設等総合管理計画に基づく適正管理の必要性が求められている。

国土交通省の支援を受け、公共施設やスポーツ施設において官民連携事業が導入できるかどうか、調査検討を実施しているところである。

(宮下宗一郎 むつ市長)

むつ市では PFI 事業の実績はまだないが、今後様々な公共施設整備において積極的に導入していきたい。人口減少、高齢化社会をにらみ、立地適正化計画において居住誘導区域と都市機能誘導区域を整理するなど、都市の構造的な整備を進めている。行政の財政難を解決するため、民間事業者主導の開発が必要になってくるだろう。

国土交通省の支援を受け、旧鉄道駅跡地の不整形地活用について、市営住宅の集約建替え、サービス付き高齢者向け住宅の整備、世代間交流や地域コミュニティ創出などの面から、官民連携事業の調査検討を行っている。

(内藤伸浩 (一社)不動産証券化協会 専務理事)

本日登壇頂いた4市長・町長は建築分野やまちづくり分野について造詣が深く、官民連携についても積極的に取り組まれていると考えている。官民連携は目的ではなく、あくまでまちづくりや地域活性化、都市再生における手段である。いかに官民連携をうまく進められるか、いかに公有資産を活用するかがポイントであり、地域活性化と老朽化した公共施設の更新という2つの課題を同時に解決していくにあたり、官民連携は非常に重要な手段である。

庁内体制について、公共施設の管理を担当する管財部門や行政改革部門と立地適正化計画などを担当するまちづくり部門とが連携する必要がある、庁内体制整備を推進する必要がある。また用途変更において県の許可が必要なケースなど、市町村の現場担当者にとっては非常に大きなハードルもあり、県との関係性の構築や相互理解を深めることが大切である。

また官民連携によるまちづくりにおいてはデザインの重要性も大きい。例えば隈研吾氏の手掛けた「アオーレ長岡」のナカドマと呼ばれる屋根付きの中庭のように、人々を公共施設に引き込むような空間を設けることにより、公共施設をまちづくりに生かすことができる。

(大滝精一 東北大学大学院 経済学研究科教授)

本日登壇頂いた4市町は、官民連携の分野において東北の他自治体に比べて積極的に取組がなされており、また首長ご自身も多彩なバックグラウンドをお持ちである。先ほど内藤先生から挙げられた3つのポイント(①財産管理や資産管理する部門とPPP/PFIを推進する部門の連携に

ついて、②県などより上位組織との関係性構築について、③デザインをまちづくりに生かすという観点について)にも触れながらご発言をいただければと思う。

○テーマ2:「官民連携を進めるにあたっての課題」

(高橋敏彦 北上市長)

「岩手中部クリーンセンター整備・運營業」は4自治体各々の老朽化したごみ処理場を統合したもので、国からの補助金を活用して DBO 方式を採用した結果、自治体の財政支出を抑制すると同時に民間事業者の参入ハードルを下げる事ができたと考えている。

現在検討中の「中央学校給食センター建設事業」は国からの補助金がないという前提で計画しており、建設から運営まで資金調達も含めてすべて民間事業者に任せる PFI 手法となると、民間事業者の参入の有無が懸念される。

「北上駅東口駐車場複合化事業」では、市は土地を提供し、民間事業者が利便施設を整備運営することを想定している。また北上駅近隣の武道場においても同様の形態での事業を検討している。これらの事業においても、前述の事業と同様に民間事業者の参入の有無が懸念される。

市としては民間事業者の参入を促すため、勉強会を開催している。今後は地域間の公共交通やインフラについても PPP/PFI を導入できるよう、勉強していきたい。

(大滝精一 東北大学大学院 経済学研究科教授)

PPP/PFI 事業の担い手が不足するのではないかという懸念については、北上市や東北地方に限らず全国的な課題かもしれない。

(品川万里 郡山市長)

仙台の出先機関合同庁舎が更新され、民間と国の合築ビルを期待していたが、純粋に国のビルとなり残念だった。国や県が率先して官民連携の事例を作ってほしい。また農商工など官の中での連携も重要だと考えており、PPP/PFI を有効活用するために、各担当省庁の法制を整合性のとれるものにしてほしい。

また PPP/PFI に関する民間理解を深める必要があると感じており、民間に対してインセンティブを付与することなどが良いと考えている。

(佐藤俊晴 中山町長)

いま中山町で取り組んでいる官民連携事業は、中山町にどのような PPP/PFI が適合するか、事業手法を検討するというもので、具体案件について検討するものではない。特に公共施設の再配置・集約化に焦点を当て、具体化に向けて検討を進めている。その中で、住民や議会だけでなく、自治体職員においても PPP/PFI の理解度が低いことが最大の課題と考えている。これまでの公共施設整備に関しては、整備したら終わり、老朽化したら建替える、という方針で進んできたが、今後は町全体のあるべき姿を見据え、総合的に整備していかなければならない。また地元経済

の活性化につながるような事業スキームを構築することが必要だと考えている。

経験や知識が不足しているからといって、外部アドバイザーに委託する際に丸投げにしないように注意したいし、そのためには行政が勉強しなければいけないと感じている。また官民連携事業の担い手不足の解決も必要だと感じている。これらの点について、アドバイスをもらいたい。

(宮下宗一郎 むつ市長)

実績がないため、官民ともに事業実施に対する不安感がある。また民間主導型開発のメリット(公共事業の場合は割高、スピード感がない、等)について住民も含めて理解度が低く、抵抗があるようだ。地方における民間主導型開発について有識者から事例紹介いただければ、事業展開しやすくなるだろう。

部署間の連携については、首長権限で指示を出すことで対応可能である。ただし PFI をどのようにまちの事業の中に位置づけていくか、その根幹となる施設のデザインをどのような形でまちづくりのデザインに生かしていくのか、ということについては自治体が担うことは難しく、民間事業者の力に期待したい。

(大滝精一 東北大学大学院 経済学研究科教授)

各市町で置かれている状況が違う中で、共通する課題も多いようだ。特に PPP/PFI を推進するにあたり、自治体に関わるステークホルダー(議会、住民、民間事業者、自治体職員)の人材育成については、ほぼ全ての自治体で共通する課題だろう。また明確な実績がなく先が見通せない、ノウハウや経験がなく具体的に前に進められないという悩みや、インセンティブの問題についても、程度の差はあるにしても共通する課題だろう。

これらの課題に関して、国の考え方や施策について国土交通省麦島審議官より情報提供をいただく。

(麦島健志 国土交通省総合政策局審議官)

情報不足、経験不足、民間事業者参入の有無、人材育成、庁内の連携体制など、自治体の抱える懸念事項や課題について本日は貴重な意見をいただいた。

国土交通省が地方自治体を支援する取組として、まず一つは地域プラットフォームがあり、コアメンバー会議やセミナーを開催し情報共有を図るブロック単位のもの、具体の案件を発掘・形成を支援する自治体単位のもの、2つのパターンで展開している。自治体単位のものについては、平成 29 年度も 30 自治体程度を対象に支援していきたい。また自治体が連携してプラットフォームを運営し、共同で具体案件の形成を目指すというケースもある。

もう一つは先導的官民連携支援事業であり、調査委託費を全額国費で上限 2000 万円を助成する支援を行っている。平成 23 年度からスタートしこれまで 111 件支援し、このうち約 40%が事業化に至っている。平成 29 年度も引き続き支援を行っていく。

本日のこれまでの議論で、行政と民間事業者との関係性という話題もあった。これまでの公共

事業では公平性、公共性を非常に重視し、行政が抱え込む形式であった。一方で民間事業者は提案にもコストがかかるため、「ただ取り」には不満があった。

PPP/PFIはあくまで手段であり、重要な点は、各自治体が住民にどのようなサービス・価値を提供したいのか再構築し、その上で民間事業者との役割分担を整理し直すことだと考えている。これらの課題を解決するための官民対話の枠組みとして、国土交通省では官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイドを学識者や総務省等も交えて策定し、10月に公表した。運用ガイドでは、ルールを予め明示することをあげており、これにより直接・間接のインセンティブがあることなどの情報を共有した上でプロセスを進めることができるのではないかと。また、説明責任を果たす点については、第三者機関を活用する等の中立的な事業者選定が重要である。これらを含め、さまざまな対話方式等についての運用ガイドを策定した。

また人材不足、ノウハウ不足という課題の解決に向けて、サポーター制度を試行している。地域により人材やノウハウのばらつきがある中で、経験者のノウハウを他地域に展開していくという趣旨の制度で、今後正式な制度にしていきたい。

(内藤伸浩 (一社)不動産証券化協会 専務理事)

庁内の連携体制について、むつ市長のご発言の通りで、自治体職員だけでは困難であるが首長クラスであれば簡単に解決できることだろう。

PFIは地元事業者や自治体職員にとってはハードルが高いという話がある。日本のPFIはマニュアル等もよく整備されているが、イギリス方式をそのまま典型パターンとして忠実に再現しているようだ。この点がハードルを高くする1つの要因であり、官民対話により民間事業者の意見を聴取するように、もっと柔軟な対応をすべきである。民間のノウハウを取り込むことができればよいのだから、たとえば自治体職員も民間事業者も経験の少ない性能発注方式にこだわる必要はない。PFI法との兼ね合いには留意しなければいけないが、日本に合った方式を、プラットフォーム等を通じて模索していくことが大切である。

○意見交換

(品川萬里 郡山市長)

郡山市は福島県のリーディングシティとして、新しいことに取り組むことが好きな町である。ネーミングライツや遊休資産の有効活用等にも積極的に取り組んでいる。地方自治は補完性の原理と言われているが、地方自治法等の法制度と齟齬があると、透明性・公平性を最も重視する自治体は身動きが取れない。したがって国には、PPP/PFIを最上位に位置づけ、原則PPP/PFIを用いるような形にしてもらいたい。

(大滝精一 東北大学大学院 経済学研究科教授)

中山町長からご発言頂いたアドバイスをもらいたい点、これは多くの自治体に共通する事項だろう。性能評価の方法やモニタリングの方法が浸透していない中、勉強会や人材育成をどのよう

に進めてノウハウを蓄積していくのがよいか、麦島審議官からアドバイスを頂きたい。

(麦島健志 国土交通省総合政策局審議官)

全国の自治体が一斉に PPP/PFI の検討を進めている中で、国としては各地の情報を集めて横展開を図っていきたい。他地域の色々な事例を見ることが、ノウハウ蓄積に役立つと考えている。今後どのように公共施設を維持更新しサービスを提供していくか、ということが非常に大きな課題であり、国土交通省で整理している事例集も是非参考にしてもらいたい。

(大滝精一 東北大学大学院 経済学研究科教授)

官民連携の知識・経験・実績の不足をどのように乗り越えていけばよいか、むつ市の取り組みについてお聞きしたい。

(宮下宗一郎 むつ市長)

むつ市では、住民理解は比較的得やすいと考えている。PFI 推進においては、民間資金の供給源である地域金融機関が非常に重要だと認識しており、地方創生の枠組みの中で地域金融機関と包括連携協定を結んでいる。むつ市では、住宅事業や病院事業、地熱開発事業などが検討されているが、すべて PFI を行うチャンスと考えており、今後地域金融機関からの提案を期待する。

(大滝精一 東北大学大学院 経済学研究科教授)

北上市は、まちづくりにおいて官民連携を取り入れる風土は先進的だと認識している。PPP/PFI を具体的に事業化するにあたっての課題克服について、北上市の取り組みや方向性についてお聞きしたい。

(高橋敏彦 北上市長)

コミュニティづくりについては一歩進んでいるところもあるが、PPP/PFI に関しては前例がない中で手探りの状況が続いている。成功事例・失敗事例を、都市の大きさや位置づけと絡めて情報提供していただきたい。

特に下水道の整備については転換期であり、公共のみで行うには無理があると思っている。また公共交通の整備についても、周辺部に行けばいくほど難しい問題であり、ぜひこれらの分野に PPP/PFI を生かしていきたい。

○質疑応答

(山形県長井市)

長井市は人口 28,000 人弱の小さな町である。PPP/PFI を導入・推進するにあたり、事業者にとっての PPP/PFI のメリットについて危惧しているところで、地元企業が手を挙げてくれるのか、大手企業が参入してきた場合にそれを受け入れられる気概が地元にあるのか、また事業規模が小

さいために大手企業が参入しないのではないかと、等が懸念される。このことについてアドバイス頂きたい。

(麦島健志 国土交通省総合政策局審議官)

市が公共施設からどのような価値を市民に提供するのか固めること、逆に言うと、その施設の他の部分でこれまで以上に自由に民間事業者のやりたいことを受け入れる余地を造ることが大切である。何が民間事業者にとってインセンティブとなるかは、相手と会話しなければ明確にならない。対話の中で、どこまで自由にできるのか、市が絶対譲れないのはどこまでか、といった境界を明確にすることがまず重要である。

また PPP/PFI の推進において、地元企業が参画し、自律的・持続的に事業が回っていくことが大切である。何がインセンティブとなるかは地元企業と大手企業でも異なるものであるから、できるだけ多くの人と会話することが必要と考える。

(内藤伸浩 (一社)不動産証券化協会 専務理事)

事業者にとっての魅力を高める方法の一例として、同種事業や地域的に近接する事業をまとめて1つのプロジェクトとし、事業規模を大きくすることが挙げられる。

また従来の公共工事とは異なり、PFI 事業は 20 年 30 年と長期にわたる管理運営業務で儲けるという性質がある。このようなソフト事業に対して民間事業者が魅力を感じるように、対話を通して新たな事業形態への理解を深めることが重要である。

○総括

(高橋敏彦 北上市長)

事業内容や事業規模によって官民連携の仕方が異なるため、北上市は情報収集を行いながら、また有識者に助言頂きながら、官民連携を推進していきたい。事業規模が小さく PPP/PFI になじまないようなケースでは、近隣都市や県などと連携していくことも必要と考えている。

(品川萬里 郡山市長)

市民総活躍社会の実現に向けて、どんどん民間提案を頂きたい。また地域企業への出資・投資をお願いしたい。民間主導の方が物事の動きが早く、トータルコストも安いと考える。民間主導のもと、行政は裏方としてサポートしたい。

(佐藤俊晴 中山町長)

本日は、各自治体の抱える課題の多くが共通しているということと、課題解決には民間の力が必要不可欠であるということが分かった。魅力のあるところには民間事業者も集まってくる。中山町は山形県内で最小規模の町だが、住みやすい町だと考えている。このことを町民が自覚し、もっと町の PR を行い、民間事業者に興味を持ってもらえるようなまちづくりを進めていきたい。

(宮下宗一郎 むつ市長)

PPP/PFI は、かつては最先端の整備手法というイメージだったが、今は必要に迫られた手法だと捉えている。まずはやってみるということが重要で、その上でステークホルダーと議論を重ね、皆が納得する形を作り上げていきたい。行政の財政は厳しく、公共施設は次々更新の時期を迎えているという状況で、行政主導には限界がある。どんなに小さいまちでも民間主導となる必要があると考えており、今後積極的に推進していきたい。

(麦島健志 国土交通省総合政策局審議官)

PPP/PFI の事例について、うまくいかなかった例も集めている。できるだけ多くの事例をみてもらえるように、引き続き取組みを進めていきたい。またこれまでのサービス提供は単線系で行われてきたが、今後はPPP/PFIにより複合化・集約化された公共サービスに民間のサービス提供が加わるなど、複線系の形が全国的に増えていこう。その際これまでの制度の枠組みが馴染まないというケースが想定されるため、どのように変えていくべきか民間から意見をいただきたい。

(内藤伸浩 (一社)不動産証券化協会 専務理事)

官民連携をいかに進めていくかという点に関して、耳慣れない言葉もたくさんあり抵抗感を覚えるかもしれないが、本質的には官と民と一緒に事業を行うということに着目してもらいたい。コンサルタントに依頼しなければ事業ができないような方法は良いものとは思わない。国はハードルを下げる努力をすべきだし、自治体や民間事業者は本日のような機会を有効活用し、本質を見ながら理解を深めていってもらいたい。

(大滝精一 東北大学大学院 経済学研究科教授)

東北地方において様々な規模の自治体が PPP/PFI に取組んでおり、課題を抱えながらも前進していることが分かった。今後、自治体や民間事業者は PPP/PFI をもっと柔軟に使う必要があるし、国は現実に即した形で柔軟に対応する必要がある。

その一方で、PPP/PFI を日本全国で推進するスピードが遅いのではないかと危惧している。依然として、三大都市圏を中心にある特定の PPP/PFI だけが行われているという実態は変わっておらず、自治体の「PPP/PFI に取組まなければいけない」という危機意識が上手く PPP/PFI の実現に結びつくにはまだ距離があり、時間がかかるだろう。本日のような機会を生かして距離を縮め、規模は小さくとも地元企業を含めた PPP/PFI の実績を作っていくことが必要と考える。

地域で事業実施する際、やろうと思ったら色々なことができるというメリットがあると考えられる。決して事業規模は大きくなくてよい。自治体も知恵を絞って色々なことに取組む必要がある。それに対して県や国、有識者がサポートする体制は整いつつあるので、活用してもらいたい。来年度以降は、よりダイナミックに、よりスピードアップできるように皆で考えていきたい。

以上、