

## 都市政策・地域経済ワークショップⅡ 議事録

【日 時】2021年11月19日（金）18:30～21:20

【テーマ】PPP/PFI ストーリー～PPPの実務担当者の経験・反省から、皆様にお伝えしたいこと～

【講 師】富山市 企画管理部 行政経営課長 山口雅之 氏

### 富山市概要

- 人口：418,686人（県全体の4割）
- 面積：1,241.85 km<sup>2</sup>（県全体の3割）
- 海拔：0m（富山湾）から2,986m（水晶岳）までの多様な地形
- 平成30年度一般会計予算額：約1,568億円

現在の富山市は7市町村の合併により、県庁所在地としては全国2位の広さとなっている。コンパクトシティを先進的に取り組んでおり、都市機能を集約し、公共交通を中心としたまちづくりを行っている。

### 官民連携（PPP/PFI）とは

#### (1) PPP/PFI 推進の背景

行政はノウハウ、技術、ヒト、カネも減り続ける一方で、住民ニーズはますます多様化・複雑化している。そのため行政の力だけでは全てを解決することは不可能であり、民間の力（ノウハウ、ヒト、モノ）を活用することで、行政と民間企業がお互いの強みを活かした魅力的なまちづくり、地域経済の活性化を目指すことで問題解決へ繋げていくために官民連携（PPP/PFI）が使われている。民間企業にとっては新しいビジネス機会になり地域経済の好循環も期待できる。

#### (2) PPP/PFI を推進する上での課題に対する富山市の取り組みと効果

PPP/PFI を推進する上での課題を行政側の視点と民間企業側からの視点から取り上げ、富山市における解決に向けた取り組みと効果を挙げる。

行政側から見た、PPP/PFI 導入に当たっての課題として、対象事業や検討・決定方法が曖昧（PPP/PFI が当たり前ではない）、所管課だけの対応に限界（人的措置の限界と専門的知識不足）、企画部門や行革部門では理解があっても全庁的な理解が不足、議会（≒住民の代表における合意形成が難しい）、PPP/PFI に対する不慣れなどがある。

一方、民間企業から見た、PPP/PFI 導入に当たっての課題として、地域企業の PPP/PFI に関する知識・ノウハウ不足、地域企業が参画することのメリットが把握しきれていない、PPP/PFI 事業に対する提案能力不足、企業間のネットワーク不足、地域企業の受注機会が減少するという懸念などがあげられる。

富山市は、①事業手法検討過程のルール化、②部局間調整・庁内コンサルの組織の設置、③未来志向型民間連携研修（県・市）を解決に向けて取り組みを行った。

### ①事業手法検討過程のルール化

富山市では、国からの要請に基づき、「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程」を平成 29 年より開始し、一定規模以上の公共施設の整備において、従来手法と PPP 採用手法を比較し VFM (Value For Money) ができる最適な手法を採用する。そのために、「富山市 PPP 事業手法検討委員会」を設置し、金融・不動産・PFI 等の有識者を構成メンバーとした専門家からの助言を受け、最適な事業手法を検討している。

### ②部局間調整・庁内コンサル的組織の設置

PPP/PFI 事業を検討する部署は様々であり、そのたびに「〇〇設置準備室」のようにプロジェクトが組まれていた。その結果、ノウハウは各担当者に蓄積しており、富山市として蓄積できていなかったため、現在は「企画管理部 行政経営課」がまとめ役となり、効率化を図っている。

また、国の支援メニューの活用や各関係者への研修等も担当し、「とやま地域プラットフォーム」は 2016 年 11 月に設立し、PPP/PFI に関する勉強の場（機運醸成、ノウハウ習得）、出会いの場（官民対話、異業種間ネットワーク構築）として活用されている。

### ③未来志向型民間連携研修（県・市）

富山市内だけでなく県とも連携し、PPP/PFI に関する人材育成を行う。全 12 回のプログラムで基礎知識の習得を目的にワークショップや先進事例視察などを行い、行政職員の教育をしている。

このような取り組みにより、行政内では「よく分からないのでやらない・反対」の声は減少し、官民連携でもっと良くできないかなど、PPP/PFI を導入しないことに説明責任を持つようになった。民間企業からは、地域企業の参画増加やプラットフォーム参加者間の連携が強化され、民間提案の活発化につながった。

### (3)とやま地域プラットフォームの 4 年間の活動から見る有効性と今後の課題等

とやま地域プラットフォーム参加者アンケートにより、PPP/PFI に取り組むに際しての課題で最も多かったのは、「提案書作成もしくは公募手続き等に手間がかかる」だった。今後のプラットフォームの活動に期待することとして「提案書の実例を学ぶ機会」などもあるように、企業側の問題解決のためにプラットフォームセミナーを開催し、2016 年度～2020 年度（計 15 回）の 4 年間で参加団体数 222 団体（延べ 788 団体）、参加者数 553 名（延べ 1,211 名）の実績を残した。

プラットフォームの効果・有効性として、事業化の可能性把握や民間事業者の関心把握が可能になったことで事業構想段階から提案が活発になったこと、企業同士のつながりが生まれたことにより、参加企業が実際にコンソーシアムを組んで参画するなど事業全体の活性化にも活かされている。特に「とやま地域プラットフォーム」が成功例としてあげられる理由として、事務局各々が特徴・強みを活かした役割分担ができていて、国の支援措置（内閣府プラットフォーム形成支援、国土交通省 PPP 協定パートナーなど）を有効活用できていることがあげられる。

今後の課題として、参加者の裾野拡大、民間同士のさらなるネットワーク構築、初期段階以降も有効なプラットフォーム活用策があげられる。

## 官民対話とは

### (1)様々な段階・種類がある官民対話

官民対話の種類はマーケットサウンディング型、提案インセンティブ付与型、選抜・交渉型の 3 種類に分類され、対話方式として、アンケート方式、オープン方式（ワークショップ）、クローズ方式（ヒアリング）、クローズ方式（サウンディング）に分けられる。

#### <対話の種類>

##### ●マーケットサウンディング型

事業案の作成前に、民間と対話し、事業の可能性（市場性やアイデア）を調査するもの。事業発案時には、市場性把握とアイデア把握を目的とし、公募条件検討時には、参画意向把握と公募条件の検討を目的としている。

##### ●提案インセンティブ付与型

事業化に対する民間提案を募集し、提案採用決定後、官民対話を経て公募を実施。提案採用事業者へのインセンティブを行うもの。民間提案審査時には、アイデア詳細確認を目的とし、提案交渉権者決定後には、公募要件の確認を目的としている。

##### ●選抜・交渉型

事業リスト又は個別具体の案件を示して民間提案を募集し、審査・優先順位つけ後、競争的対話による協議を行い、協議が調った者と契約するもの。優先交渉権者選定後に、本格的な提案把握や詳細要件すり合わせを目的としている。

#### <対話方式>

##### ●アンケート方式

書面や Web 等を通じ、民間事業者からの意見聴取を行う。短時間で多くの民間事業者の意見聴取が可能だが、直接対話を行わないため、双方の意図が十分に伝わらない可能性がある。

##### ●オープン方式（ワークショップ）

複数の民間事業者から同時に意見聴取を行う。複数の民間事業者かの意見を比較し、場合によってはともに議論しながら意見を聞くことが可能だが、競合相手などが同席している場合もあるため、具体的なアイデア・ノウハウを開示してもらうことが困難である。

##### ●クローズ方式（ヒアリング）

個別に行政が民間事業者からの意見聴取を行う。民間事業者から、より具体的・積極的なアイデア・ノウハウを聴くことが可能だが、公平性・透明性などの担保について留意が必要（特に公募条件などの検討時）である。

##### ●クローズ方式（サウンディング型）

クローズ方式（ヒアリング）と異なる点は、対話の実施や事業内容などを公表し、希望する民間事業者は誰でも参加できる点である。

## (2)官民の意識のズレ

民間事業者は、「行政の基本的な考え方」が一番聞きたいことである。方針が決まっており（何を一番求めるのか）、スケジュール（スピード感）はどうなっているのかを明確にしないと、民間事業者はアイデアを出すことができない。さらには、庁内合意および住民合意がなされているかは事業に取り組む上で重要になる。行政が本気で取り組む気がないと、民間事業者は絶対に本気にならない。行政の「何かアイデアが欲しい」は、民間事業者へ最悪の相談となる。

富山市としても、サウンディングに関する認識不足、民間事業者に対する配慮不足、リスク分担の精査不足、知的財産の取り扱いへの配慮不足など様々な失敗をしてきた。また、情報提供のタイミングで公平性の確保ができなかったり、担当窓口が複数あることで民間企業を混乱させたりした経験を活かし、改善につなげている。

## (3)富山市における官民対話の変遷～トライアルサウンディング～

トライアル・サウンディングとは、民間事業者に検討対象となる公共施設を暫定的に使用してもらい、提案事業を試験的に実施する機会を提供することで、より現実的に即したデータや意見を得ることができるサウンディング手法。民間事業者にとって、今後の PPP 事業への参加に関する判断材料が得られること、実施することでニーズにマッチングしているかを事前に確認できること、事業者としての考えを今後の官民連携事業に反映させることができるなどのメリットがある。一方、行政にとっては、早い段階で市場性を確認できること、詳細なニーズや課題点を見つけること、公募条件の見直しができることなどのメリットがある。双方にとって、事業化に向けた調整、練り直し、やり直しができる機会は、事業者間での連携の動きなどさらなる質の向上につながる。

富山市は、富山城址公園トライアル・サウンディングを通じて、イニシャルコストをかけなくともニーズに合ったコンテンツを入れることで本来のポテンシャルを発揮できることを実感した。行政が民間に“丸投げ”するのではなく一緒に可能性を模索し、一緒に市場を把握・分析していくことが重要となる。

### ●富山城址公園トライアル・サウンディング

#### ①FAMILY PICNIC～家族で1日ピクニック～

【日時】2019年11月9日（土）、10日（日）

【暫定使用者】株式会社久郷一樹園（ほか協力事業者3社）

【事業概要】「みどり」をコンテンツとした体験事業の事業性検証。熱気球係留フライト体験、キャンドルナイト、ツリークライミングなどを実施。

#### ②WINTER PARK TOYAMAJYOUSHI 富山のセントラルパークで冬を楽しむ

【日時】2019年12月13日（金）～15日（日）

【暫定使用者】AMAYOTプロジェクト、北日本新聞社

【事業概要】若者をターゲットに冬のアウトドアイベントの事業性検証。アウトドアサウナ、サウナヨガ、地元の食材を使ったフードサービスなどを実施。

#### (4) 官民対話まとめ

官民対話は、PPP 事業の基本である。一方的な意見聴取ではなく、双方向による対話を実施し、事業の質・価値を向上させるものである。

行政側は、対話の前に基本情報をオープンにすること（出せる情報は出す）、論点の整理（課題認識・条件・方向性等）をした上で、民間事業者から聞きたいことを明確にすること、「対等・信頼関係」で本気度を示すこと、反映できる意見は確実に反映（意見不採用時は理由の明確化）することを肝に銘じるべきである。

一方、民間事業者は、行政には地方自治法上の制約や幅広い合意形成を図る必要があるなど独特のルール・プロセスを理解すること、事業検討に際して受け身にならず行政にアドバイス・アピールをすること、忖度不要で率直な意見をすることを、お願いしたい。

金融機関は、事業者間のネットワーク構築・橋渡し、民間事業者へのアドバイスをすることで、将来的に地域経済の好循環につながるという長期的な視点で協力をお願いしたい。

### 富山市の PPP/PFI 事業の取り組み

#### (1) これまでの取り組み実績

- 2005 年 3 小学校統合設計・建築・維持管理事業
- 2005 年 芝園小学校及び芝園中学校設計・建築・維持管理事業
- 2007 年 新庄小学校分離新設校及び公民館等設計・建築・維持管理業務
- 2010 年 清水町小学校跡地活用事業
- 2014 年 旧総曲輪小学校跡地活用事業
- 2015 年 セーフ&環境スマートモデル街区整備事業
- 2018 年 公営住宅月岡団地第 3 期街区建替事業
- 2018 年 八尾地域統合中学校整備事業
- 2018 年 本庁舎北側有効地活用事業
- 2018 年 富山市斎場再整備事業
- 2019 年 富山市中規模ホール整備官民連携事業
- 2020 年 大沢野地域複合施設整備事業
- 2020 年 公設地方卸売市場再整備事業
- 2020 年 大山地域公共施設複合化事業

#### (2) 地域別実行計画の策定

PI（Public Involvement：住民参画）とは、住民代表によるワークショップや広報誌発行等の多様なコミュニケーションツールを用いて、計画の早い段階から住民参画を図り、計画決定プロセスの透明性・客観性を高めるとともに、住民の意向を反映させ、地域課題やまちづくりの課題を十分に反映させた計画づくりを実施すること。段階的プロセスとコミュニケーションにより、円滑な合意形成・計画決定プロセスの効率化を実現させる。

●ケース① 富山市〈大沢野地域〉

参加者の主な意見（抜粋）

- ・自分たちの税金が他の地域のために使われている気がする
- ・住民が交流する場所としての機能や避難所としての機能は残してもらいたい
- ・500人規模の人が集まれる場所が必要だ
- ・複合施設の中にホールを入れて文化拠点にしてほしい

拠点となる複合施設（抜粋）

- ・国道41号沿線に、集中的に配置し、利便性・機能性を高める
- ・老朽化した公共施設の建て替えを契機に複合化を行う
- ・文化拠点づくり、子育て機能の集中配置、多世代が集まることのできる場の確保、防災機能の確保などをコンセプトとする

公共施設の編成方針（抜粋）

- ・複合施設にイベントや商業活動のできる場を整備することにより、地域を盛り上げていくことを目指す
- ・生涯学習センター、公民館、図書館の機能を再編し、多様な方々が集まることができる拠点づくりを目指す
- ・複合施設に子育て支援機能の導入を検討する

●ケース② 富山市〈大山地域〉

参加者の主な意見（抜粋）

- ・これまでに提供されていたサービスの維持や高齢者のアクセスを考えてほしい
- ・地域内にスーパーやドラッグストアがないため買い物が不便だ
- ・成人式などの行事ができる200～300人規模の収容スペースが必要だ
- ・図書館機能は残してほしい
- ・駐車場の確保や施設までの公共交通の充実

拠点となる複合施設（抜粋）

- ・行政サービスセンターを核とし、周辺施設の複合化を図る
- ・200～300人規模のホールを設ける
- ・行政サービスセンターの規模は縮小してもサービス内容は維持する
- ・十分な台数を確保した駐車場を整備する
- ・図書館を複合化し、バリアフリー化を図る
- ・窓口等のワンストップ化で利便性を高める

公共施設の編成方針（抜粋）

- ・地域コミュニティの維持のため集会施設を確保する
- ・文化振興のため、資料館等の人が集まる施設・場所への移転複合化を行う
- ・アクセス性を考慮した再編と施設利用者のための駐車場の確保を行う
- ・財源確保のため、利用実態に応じた施設の整理縮小や民間活力の導入を行う

(2)これまでの反省から「より良い官民連携のため」に心がけていること

コンサルタント（アドバイザー）や有識者（第三者委員会）から意見・情報を得たから大丈夫ではなく、直接様々なステークホルダーと接触・対話することが、生きた声を聞くこととなり、現実との乖離を把握することに繋がる。

ビジョンやコンテンツを先に決めることによって、中途半端な市場調査で事業化することを防ぎ、民間の創意工夫ができるような案件につながる。

「民間にやらせればいい」という考えではなく、「対等・WIN-WIN・信頼関係」を念頭に一緒に汗をかきながら、より良いまちづくりを行っていく。

多額のコストをかけたのだから事業化しないといけないという誤った判断をしないように注意をする。サウンディングや官民対話により、低コストで短時間に事業化判断をすることも可能である。お金をかけたから良いものではなく、より良いまちづくりのために様々な方法で実現可能性を模索していく必要がある。

## 質疑応答

Q1：PPP/PFI のノウハウを行政内に貯めようと思ったきっかけは何か。また、モデルにした地方公共団体はあるか。

A1：2005年に学校の統廃合でPFI事業を活用した。その後もPFIを活用したが以前のノウハウがなく事業をゼロから再度作り上げることになってしまった。事業遂行のために設置準備室などを設けることがあるが、如何せんマンパワーが足りない。PPP/PFI事業は様々な部署で活用されるが、担当者はPPP/PFI事業に関しては専門家ではない。そのためPPP/PFI事業に関する専門部署が様々な部署と連携し事業を遂行することで効率的であると考えた。立ち上げを行うにあたり、モデルとなった地方公共団体は無い。専門家委員会や福岡市のプラットフォームなどは参考にした。

Q2：公園を活用したトライアル・サウンディングは、公園の管理者は実際どう思っているのか。

A2：当初は反対され、非協力的であった。地域の関係性などから断れず、渋々了承していたと思う。しかしながら、実証実験の結果、人が集まったことにより、理解を得ることができた。

Q3：官民対話に関して、良いアイデアがあってもアイデアだけ取られることにならないだろうか。サウンディングをしても、結局は公募になってしまうので、民間としては悩ましい問題とを感じる。

A3：これに関しては永遠の課題と思う。良いアイデアに関しては随意契約したいが、ガイドラインに則って対応をしている。アイデアは知的財産という認識を持つことが大切。インセンティブとして加点していることもある。

Q4：プラットフォームに関して、目的はPPP/PFIを推進するために活性化させることだと思うが、地域の商工会議所や同友会等の経済団体などを事務局に入れないのか。

A4：プラットフォームには参画側として地元銀行も含め、民間企業に参加をしてもらわないといけない。非協力的、PPP/PFIに関してネガティブな考えを持っている企業もあるが、対話を通じていい関係を作る

ことが大切。商工会議所などの協力は重要。

Q5：行政のスケジュール感とはどういったものがあるのか。また、もしやるべき事業に遅れが生じた場合モニタリングはどうなるのか。

A5：民間企業は事業を進めるために社内決裁で行うこともできると思うが、行政はそうはいかない。議会や予算に基づいて動いているため、どうしても民間企業とのタイムラグが生じる。また、行政が行う説明は幅広く、合意形成を行うために時間をかけて行うことも要因となる。モニタリングに関して、行政の責任で遅れたものは、民間へ追及をすることはない。

Q6：BOO方式で事業を遂行する場合、今はそれでいいかもしれないが、数十年後も現在と同じで大丈夫だと思うか。行政の立場でどう思うか。

A6：BOO方式で事業期間内に民間が撤退してしまうリスクはあり、それはどうすることもできない。なるべく早く察知し、次の展開を考えておく必要はある。富山市では違約金の設定を行っているが、そもそも撤退しないように関係構築を図り、一緒に考えている。

以上