

都市政策・地域経済ワークショップ2 第7回 議事録

【テーマ】大阪市における官民連携（PPP）の取り組み

【講師】牛尾 弘道氏 大阪市 市政改革室官民連携担当
担当教員：佐野 修久先生

【日時】2024年 11月 8日（金）18:30～21:00

【場所】大阪公立大学大学院 都市経営研究科 梅田サテライト 101 教室

【参加者】都市政策・地域経済コース M1 学生 他

➤ 講義概要

大阪市の人口減少や公共施設等の老朽化によって、官民連携の必要性は増えている。大阪市市政改革室でのご経験をもとに、大阪市における官民連携の現状や具体的な事例、大阪の公共交通機関の民営化、博物館の独立行政法人化など、大阪市の官民連携の導入状況についてリアルにご講義いただいた。

➤ 講師プロフィール

令和3年度より大阪市役所市政改革室官民連携担当課長に着任し、現在4年目である。主にPFI導入推進に尽力されている。講義の中でも説明される工業用水道特定運営事業や水道基幹管路耐震化事業のPFI導入に携わっている。

➤ 講義内容

大阪市の概要

大阪市の官民連携が必要な理由について大阪市の状況として、①人口構造の変化、②施設の老朽化等、③厳しい財政状況、④職員数の減少の4つがある。これらの状況下で、行政運営でも効率的・効果的であることが不可欠になってきた。そこで、「民間でできることは民間で」、「民間の力を借りる必要がある」など大阪市内でも“官民連携”が重要視されるようになった。

- ① 人口構造の変化：平成27年から令和27年までの推計人口において、生産年齢人口の減少ペースが早くなっている。財政的に支える生産年齢人口が減少し、支えられる高齢者の人口が増えていく高齢化の進展が見られる。
- ② 施設の老朽化等：大阪市内の多くの公共施設が老朽化しており、維持管理費が大幅に増加している。今後数十年にわたって、年間900億円規模の高額な費用が継続的に必要となる見込み。
- ③ 厳しい財政状況：高齢化が進み、福祉や医療にかかる費用である扶助費が急増しており、大阪市の財政を圧迫する大きな要因となることが予想される。ま

た、現在も3兆円近い市債残高があり、財政状況は依然として厳しい状況である。

- ④ 職員数の減少：平成17年は4万7000人ほどいた職員は、現在3万5000人ほどに減った。技能労務職など職員の適正化が継続して行われている。

大阪市における官民連携の導入状況

前述の大阪市の状況を踏まえて、大阪市は市政改革の基本的方針として「新・市政改革プラン」を掲げた。その改革方針は「官民連携の推進」「業務改革の推進」「持続可能な行財政基盤の構築」の三本柱とし、同プランの中で「官民連携の推進」を積極的に取り組むことになった。

官民連携には、以下のようにPFI、民間委託、指定管理者など、多様な官民連携の手法が存在する。

- PFI：民間企業が施設の設計・建設・運営まで一括して行い、効率的で質の高い公共サービスを提供する手法。大阪市では8事業が導入されており、現在さらに拡大を目指している。
- 指定管理者制度：公共施設の管理運営を民間企業などに委託する制度であり、大阪市では832施設に導入されていて、大阪市での実績は豊富である。
- PFS (Pay for Success)：内閣府も推奨している成果連動型民間委託方式。大阪府内では導入実績はあり、大阪市でも導入検討が始まっている。

大阪市の官民連携のための取り組み

上記のほか、大阪市では様々な手法で民間企業のCSR活動などと連携して共同で地域課題解決に取り組むことでも効率的で質の高い公共サービスの提供を目指している。

大阪市の官民連携の特徴として、官民連携の窓口についてワンストップ窓口を導入している。企業ではあるけれども公共のために役立つことを果たしていきたいという意欲をお持ちの企業は大阪市内に多く存在している。しかし、大阪市が連携していくにあたって、民間企業側から見ると大阪市役所内には多様な部署が存在し、「どこと相談したらいいかわからへん」という意見がよく寄せられていた。このような経緯から、ワンストップの窓口をつくり、各部署につないでいくという役目を負った。

このような取り組みが進んでいることもあり、大阪市では官民連携の導入実績実績が上がっている。様々な分野を対象にして包括的に民間企業と連携をする包括連携(96件)や個々の分野で特定の部署に限った連携をする事業連携(2970件)という方法で連携を増やしている。

大阪市における官民連携の事例

大阪市の PFI 事業（工業用水道特定運営事業、水道基幹管路耐震化）、公園（天王寺公園、大阪城公園）、河川（とんぼりリバーウォーク）の事例がある。

■ 工業用水道特定運営事業

大阪市は老朽化した工業用水道施設において、維持管理コスト増大と水需要の減少という課題を抱え、これらの問題解決のために PFI（コンセッション方式）を導入した。コンセッション方式は、民間企業に経営の自由度を与えることで、サービスの質向上やコスト削減につながるとされている。

大阪市の工業用水道事業における PFI 事業では、浄配水場の管理運営・管路の管理運営・お客様サービスについて民間事業者に任せたスキームとなっている。その中で特に、以下のような 3 層構造のモニタリング体制が特徴的である。

- ① 事業者によるセルフモニタリング:民間事業者が自ら、サービスの提供状況や料金設定の適切性などを定期的に点検する。これは事業者の主体的な品質管理を促すものである。
- ② 行政によるモニタリング:マニュアルに基づいて、民間事業者の業務が適切に行われているかを確認する。これは、事業者が契約内容を遵守しているか、また市民へのサービスが適切に提供されているかなどを監視する役割を担う。
- ③ 有識者会議によるモニタリング:大学教授などの専門家から構成される有識者会議が、客観的な視点から事業を評価する。これは、第三者の視点から課題や改善点を指摘し、より高いレベルのサービスに繋げることを目的としている。

このように、大阪市の工業用水道事業におけるモニタリング体制は、事業者の自主性と行政の監督、そして専門家の客観的な評価を組み合わせることで、事業の透明性と質の向上を図ることを目指している。

■ 水道基幹管路耐震化事業

大阪市は、南海トラフ巨大地震などの大規模地震発生時に広域断水を回避するため、水道管の耐震化を急務と考え、水道基幹管路耐震化事業を開始した。当初は、市内の水道管の大部分を対象とした大規模な耐震化事業を民間企業との連携（PFI）で実施する計画であったが、民間企業からの応募がなかったため、計画を見直すことになった。この見直しでは、地震発生時に最も影響が大きい基幹管路のうち、耐震性が低い管路を優先的に更新する計画に変更した。当初は 16 年間で 1,800 km の排水管を更新する事業で、きわめて規模が大きいものであった上に、事業費（3,750 億円以下）について、市と事業者の間で考え方が大きく乖離していた。そこで大阪市は事業規模を縮小・事業期間を短縮することで民間事業者の参画を促した。

その結果、PFI方式を採用し、耐震性の低い基幹管路の更新を民間企業に委託した。民間事業者には、自社の技術力と創意工夫を活かして効率的かつ迅速に事業を進めることが期待された。大阪市は、民間企業の事業遂行を監督し、水道水の安全性の確保策を講じていく。当初、従来手法による本事業の完了予定時期は、令和18年度末であったが、5年程度前倒しすることとなっている。さらに、従来の発注手法と比べ、まとめ発注による間接経費の削減や公共調達ルールによらない柔軟な設計・契約による人件費・物件費の圧縮等によってコストの抑制をめざす。VFM (Value for Money) について、落札額に基づいて算定を行った結果、39.43億円を計上した。この事業は、特別目的会社 (SPC) である「ウォーターパートナー大阪管路 (株)」により令和6年4月から事業開始している。

■ その他のPFI事業

上記事例に加え、小・中学校空調設備整備事業の入札不調事例などの他のPFI事業についても同時に紹介があった。材料等の価格上昇に公募内容が追いつかず、民間事業者の提案が難しくなり、入札不調になってしまったなどの理由の紹介があった。

■ 大阪市の公園の官民連携事例

● 天王寺公園

ゴミ問題やホームレス問題を抱え、利用者数が低迷し、昭和62年には有料公園となり、市民が気軽に利用できなくなっていた。このような状況を改善するために、大阪市は民間企業である近鉄不動産に公園の設置管理を許可する制度を導入した。設置管理許可制度の活用により、民間企業のノウハウと資金力を導入した結果、近鉄不動産は、公園内にレストラン、コンビニ、フットサルコートなどを整備し、賑わいのあるエリアへと変えた。利用者数は約3倍に増加し、大阪市への公園使用料収入も増加した。さらに、近鉄不動産は維持管理費を負担することで、大阪市の支出も削減された。全体としては、年間7000万円以上の経済効果が見込まれている。

● 大阪城公園

複数の行政機関が管理に関わっているため一体的な運営が難しかったが、大阪市は指定管理者制度を導入し、電通や読売テレビなどの民間企業に公園のマネジメントを委託した。指定管理者による民間資金の導入により、レストランや結婚式場などの新たな施設が整備された。新型コロナウイルスの影響により一時的に利用者数が減少したが、公園の収益が向上し利用者数も増加している。

■ 大阪市の河川の官民連携事例

● とんぼりリバーウォーク

道頓堀川は都市に残された貴重な水辺空間でありながら、有効活用されていなかった。大阪市は河川敷の利用を認める制度を活用した。民間企業の南海電鉄に河川敷の管理を委託し、遊歩道やイベントスペースを整備した。新型コロナウイルスの影響で一時的に減少したものの、河川敷で様々なイベントが開催・オープンカフェなどの設置など水辺空間の活用が進み、賑わいが創出された。

主な経営システムの見直しについて（これまでの官民連携）

大阪市では、経営システムの見直しとして、地下鉄（バス含む）の民営化と博物館の地方独立行政法人化などを実施している。大阪市の交通事業の改革として、交通事業の効率化とサービス向上を目的としてきた。その一つとして、平成24年6月に地下鉄事業は上下一体での民営化、バス事業は地下鉄事業とは完全分離して運営、かつ民営化する基本的方向性が示された

■ 地下鉄の経営形態の見直し

大阪市交通局は、公営企業から株式会社（大阪メトロ）へと経営形態を変え、民間企業としての経営をスタートさせた。この民営化は経営の効率化・サービスの向上・大阪市への財政貢献を目的とした。

まず、民営化前の交通局の大きな変化として、民間人材の登用が挙げられる。交通局長に民間人材を登用し、民間企業の視点を取り入れ、それによってさまざまなサービス向上に向けて動き始めた。その改革された内容としては、以下の3点がある。

- ① スピーディなサービス改善：運賃の値下げ、終電時間の延長、トイレの清掃、エキナカ売店のリニューアルなど利用者の利便性向上を図った。民営化後は公営の制約がなくなり、民間事業者が自らの判断と責任の下で、ニーズを機敏にとらえてスピード感をもったサービス展開を行っている。
- ② 経営形態の見直し：事業の管理・運営が中心となっている大阪市交通局としての地下鉄事業の現状を考えると、自立した企業体として自らの経営責任で持続的にさらなる効率性や生産性を追求し、成長していくことが重要である。民営化は上下分離方式ではなく、100%大阪市出資の株式会社化を図る必要があるとし、将来的に株式上場が可能な企業体を目指し、経営力を高めていくことを目指した。
- ③ 民営化後の多様な事業展開：鉄道事業の枠を超えたホテル・不動産事業、高齢者・子育て支援事業などを展開し、新たな収益の柱にして、鉄道事業の持続・発展につなげるとともに、沿線・地域活性化に貢献を目指した。快適な地下空間の創出・地下のまちの魅力アップに貢献する。また、グループ会社

である大阪地下街（株）との連携により、地下の防災面の強化や、営業面でも相乗効果を発揮している。

■ バスの経営改革

大阪市のバスについても、乗車人員の減少・多額の累積欠損金・高コスト体質・市財政の硬直化が課題としてあり、公営企業体としてサービスを継続することは困難であった。市民の足として必要なバスによる輸送サービスを確保するためには、官と民の適切な役割分担を再構築し、輸送サービスを維持するための仕組みを確立することが必須である。そこで、地下鉄事業とは完全分離して民営化し、現行バス路線を事業性のある路線と地域サービス系路線に再構築した。その後、平成 30 年 4 月 1 日に大阪シティバス株式会社にバス事業を一括譲渡するかたちになった。

■ 博物館の経営形態の見直し

博物館の運営をより効率化し、質を高めるために、指定管理者制度から独立行政法人制度への移行を進めた。2006 年度から導入されていた指定管理者制度での課題としては、以下の 3 つが挙げられた。

- ① 指定管理者制度の課題（期間の制約）：5 年という短い任期のため、長期的な計画や人材育成が難しい。
- ② サービスの低下（経費削減の限界）：経費削減優先で、施設の維持管理やレストラン、カフェなどのサービスの質が低下する傾向にあった。
- ③ 厳しい経営環境（自由度の欠如）：協定書に縛られ、博物館本来の役割である学芸活動やコレクションの充実が後回しになる。

平成 25 年には地方独立行政法人法施行令が改正され、博物館が対象業務になったが、当初、博物館は対象になっていなかった。対象になっていたのは病院や大学など限定的な施設であった。この間に大阪府市が国に対して根気よく博物館への適用を要望していった。平成 29 年には博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プランが策定された。平成 31 年、地方独立行政法人大阪市博物館機構を設立し、この独立行政法人化によって上記の問題は解決し、博物館の自主性と機動性を高め、専門的な人材を育成することで、より質の高いサービス提供を目指す。現在では、新型コロナウイルスへの対応や PFI 手法の導入など、革新的な取り組みも行って大阪市の文化振興に貢献している。

➤ 質疑応答

Q) 提供いただいた資料にある「競争的対話」とは？

A) PFI の基本的な仕組みとして、「競争的対話」を実施する。大阪市の水道局と提案予定の事業者 2 社が、提案内容について事業者が事業を実施しやすいようにするため

にコミュニケーションを図っていた。公募が開始されてから事業者が決まるまでに、行政が考えていることを事業者が把握する重要なフェーズである。

Q) 事業課と市政改革室の役割分担について

A) 市政改革室では側面支援的な要素が強い。基本的に事業を実施するのは事業課である。専門家の助言や検討をいただく PFI 事業検討会議などの開催し、運営等を通じて事業課を支援している。

Q) 水道耐震化事業における VFM の算出方法。水道局が自分で事業を実施した場合と比較しているのか、水道局が長期契約のように債務負担を組んで民間に委託した場合と比較しているのか。

A) 事業課が自分でコンサルを入れて計測している。事業課が従来の手法で施工・維持管理などをそれぞれの事業に委託しているもので行った場合（PSC）をベースにして、PFI 事業にした場合とのギャップとして VFM を算出している。

Q) 民営化など人員の削減について、どのように人員削減を実施したか。

A) 直接削減のプロジェクトにかかわったことがあるわけではないので、詳細は不明。下水道事業における株式会社への転籍や大学事業における大学病院の看護師の法人への移籍などあったが、公務員という立場の方がいいと思われる方やそれぞれの希望を丁寧に聞きながら選択してもらっている。

Q) 官民連携の事例のうち、公園や河川の例は民間の収益事業の範囲に頑張れる余地があると感じたが、水道の方では設計と工事のコスト削減や効率化というメリットや利益にできる部分がないのではないかと気になった。

A) 管路耐震化工事は市からのみの収入かつ耐震化の工事の部分なので余地は少ない可能性があるが、工業用水事業の方は、利用料金+市からの収入であるので、自ら営業活動をしてお客さまを増やす努力ができる。実際に大阪市の工業用水の事業は利益が出ている。

Q) モニタリングが本当にできるのだろうか。誰がどうやっているのか？

A) 市政改革室ではなく事業課内で企画立案している。しかし、ここで重要視しているのはセルフモニタリングである。事業者として自身をモニタリング、市に報告というプロセスが大切である。市がモニタリングするときにセルフモニタリングの現場を見に行く必要性は大いにあるとされている。

Q) 入札不調が起こる理由はあるか？全体のどれくらいの割合で入札辞退が起こるのか。

A) 担当した案件のうち2件程度は公募手続きのやり直しや事業実施の先送りという形になったことがある。入札辞退の割合は不明。物価高・人件費・建設費の高騰等などの現代の状況の変化を考慮しきれず、その影響で思っていたよりもコストが増加し入札不調に終わるケースが見受けられる。

以上

(議事録作成：都市政策・地域経済コース 博士前期課程1年 岸本裕紀)