

分野横断型・広域型PPP/PFIの 事業形成促進に係る先行事例の調査研究 (中間報告)

令和6年3月29日
第13回事業推進部会

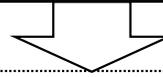


内閣府 民間資金等活用事業推進室

分野横断型・広域型PPP/PFIの先行事例の調査方針及びスケジュール（案）

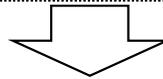
前回事業推進部会(R6.1.31)

- ・「インフラの再構築」を効果的に進める手法として、分野横断型・広域型PPP/PFIに着目。
- ・分野横断型・広域型PPP/PFIの先行事例の調査研究を進める上での着眼点について審議。



(R6.2月～3月)

先行事例の調査研究の一環として、令和6年2月から、計10団体（分野横断型6件、広域型4件）についてヒアリング。



今回事業推進部会(R6.3.29)

- ・ヒアリング等を踏まえた「分野横断型・広域型PPP/PFIのメリット及び課題と対応策」の整理に基づき、今後の調査方針について審議。



今後の予定

- ・「分野横断型・広域型PPP/PFIのメリット及び課題と対応策」の拡充・深化のため、自治体・民間企業（計20程度）へのヒアリングやアンケート等を実施。
- ・令和6年12月をめどに、調査研究の成果とりまとめ。

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
調査研究		10団体へヒアリング		文献調査等		自治体・企業20者程度へ			とりまとめ素案の審議	適宜追加調査		
事業推進部会	● 着眼点の審議		○ (計画部会)	● 調査研究の中間報告 (今後の調査充実のための審議)					●			● 成果とりまとめ
とりまとめ								素案とりまとめ		とりまとめ最終化		

先行事例のヒアリング対象一覧

分類		ヒアリング対象事業	
分野横断型	単独施設	富山市	新庄小学校分離新設校及び公民館等設計・建設・維持管理業務
	複数施設	宮城県	宮城県上工下水一体官民連携運営事業（みやぎ型管理運営方式）
		和光市	広沢複合施設整備・運営事業
		妙高市	ガス事業譲渡及び上下水道事業包括的民間委託
		山梨市	山梨市公共施設一括LED化事業
		川西市	川西市低炭素型複合施設整備に伴うPFI事業
広域型	事業統合	群馬県東部水道企業団	群馬東部水道企業団事業運営及び拡張工事等包括事業
	垂直連携	秋田県	生活排水処理事業の運営に係る連携協約 生活排水処理事業等の事務を補完する官民出資会社
	共同発注	鳥取県	鳥取県西部総合事務所新棟・米子市役所鞆町庁舎整備等事業
		富津市	第2期君津地域広域廃棄物処理事業

各事業の概要は参考資料1に記載

ヒアリング項目と整理の枠組み

○ヒアリング（19項目）で得られた情報等を踏まえ、分野横断型・広域型PPP/PFIの「メリット」及び「課題と対応策」を整理（p.4～7）。

ヒアリング項目		詳細	整理の枠組み
1	動機・きっかけ	①事業開始のきっかけ、②定量分析の有無	メリット(共通) 課題(1.事業発案・合意形成の複雑化)
2	事業目的の設定	①期待した効果・解決すべき課題、②複数分野連携で期待した相乗効果	メリット(共通)
3	得られた効果の理由・源泉	①事業で得られた効果、②効果の源泉・理由	メリット(共通)
4	都道府県による補完・支援	①都道府県と市町村が連携する際の都道府県の役割・市町村への補完支援	メリット(2.自治体の人材・財源の補完・平準化) 課題(1.事業発案・合意形成の複雑化)
5	連携の手法	①活用した連携の手法	
6	受皿組織の設置・活用	①受皿組織の有無、②受皿組織の概要	
7	合意形成過程	①自治体間・部署間での合意形成の場、②合意形成した項目、③地域企業への配慮、④地域代表者等との合意形成、⑤地域への説明会等の実施有無、⑥反対意見の有無	課題(1.事業発案・合意形成の複雑化)
8	連携のための担当部署・担当者	①調整担当部署の設置有無、②担当部署の役割	
9	企業との連絡調整の担当部署・担当者	①企業との連絡調整時の配慮	
10	業務範囲の設定の考え方	①事業範囲設定の考え方・根拠、②事業スキームの考え方・根拠	課題(2.民間企業の参画難易度の上昇)
11	民間事業者の参画促進	①企業が参画するメリットを高める工夫等	課題(2.民間企業の参画難易度の上昇)
12	公募時における地域企業の参画促進への配慮	①公募条件での地域企業への配慮、②地域企業の参画有無	課題(2.民間企業の参画難易度の上昇)
13	今後の事業の発展の可能性	①今後の事業の段階的な発展の構想	課題(3.事業形成の長期化)
14	事業実施上の課題と対応	①上記設問以外での事業上の課題・対応策	課題(共通)
15	行政側の会計処理	①会計区分、②他会計への補助・貸付等の可否、③会計区分の課題	他の論点(1.行政側の会計処理)
16	モニタリング	①複雑な事業に対するモニタリングの工夫	他の論点(2.モニタリング)
17	データ・システムの共通化	①複数事業間のデータ・システムの共通化	他の論点(3.データ・システムの共通化)
18	災害対応等への配慮	①災害対応への契約等での記載	他の論点(4.災害対応)
19	国の支援策について	①効果的だった国の支援策、②支援への要望	他の論点(5.国の支援策)

※下線部は前回事業推進部会（R6.1.31）での審議を踏まえ追加・拡充した項目

分野横断型・広域型PPP/PFI事業のメリット

青字は、今後の追加調査・検討の方針

緑字は、分野横断型もしくは広域型に特有の項目

メリット・期待のまとめ	先行事例における分野横断型・広域型PPP/PFIのメリット・期待の例
<h2>1. 事業の効率化</h2>	
<p>① 複数の施設の整備・管理等の統合に伴うスケールメリットや類似施設・共通業務の統合等による効率化</p> <p>② 事業の規模・範囲の拡大に伴う民間の創意工夫や技術力、経営能力が発揮される領域の拡大による効率化</p> <p>③ ①②に伴う民間の利益確保・向上機会の拡大</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・スケールメリットの拡大のため、複数事業の一体契約及び性能発注を実施。 ・検針・料金徴収業務の統合。ガス管と水道管の同時施工による効率化、通行止め等の社会的影響の低減。 ・市全体の公共施設のLED化の早期実現のため、設計、施工、維持管理等をPFIで実施。事業期間中の民間の創意工夫によるコスト縮減も期待。 ・民間主導で、複数施設に跨るシステムが導入され、事業全体の効率化や災害時の情報共有の効率化等が実現。 ・インフラに関わる企業の裁量の拡大、生産性向上に期待。
<h2>2. 自治体の人材・財源の補完・平準化</h2>	
<p>① 単独では民間の受け手がない事業をスケールアップによりPPP/PFI事業として成立させることにより、小規模自治体を中心に民間の人材、資金、ノウハウ等の活用促進</p> <p>特に、都道府県が主導する垂直連携による広域型事業は、人材不足等の共通の課題を抱える複数の小規模自治体を効率的に支援（広域型）</p> <p>② 一斉に老朽化する複数施設を一挙に再整備する際に発生する自治体の人材・資金需要のピークに対する民間の人材、資金等による補完及び平準化</p>	<p>【人材】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職員減少に伴い直営での事業継続が困難になる中、複数事業を一体的に委託。 ・技術職員不足が深刻な市町村の支援及び事務の効率化のため、管路施設点検業務を県が一括発注（広域型） ・公共の人材不足という、複数市町村に共通の課題をまとめて解決するため、民間の人材を活用できる官民出資会社を県主導で設置。災害発生時における官民出資会社による自治体支援も想定。（広域型） <p>【財源】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・予算不足の中、遅滞なく事業を進めるためPFIにより民間資金を当てて整備。 ・施設の更新・管理費用の低減など県と市の共通の課題に対して、「事務の委託」による行政処分や契約主体の一元化等の連携を図り効率的に事業を実施。（広域型） <p>【人材・財源両面】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・施設の老朽化や新たな住民ニーズへの対応など、複数施設での様々な課題を一挙に推進する際に必要な人材・資金需要の打開策として官民連携に期待。
<h2>3. サービス向上・賑わい創出</h2>	
<p>① 複数施設の集約化（一体施設化もしくは近接化）による利用者の利便性向上（分野横断型）</p> <p>② 施設間での利用者の相互乗入による利用者の増加、新規利用者の開拓、利用者間の交流等の促進及びそれらに伴う地域の賑わい創出（分野横断型）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・財政負担低減に加えて、民間の創意工夫によるサービス向上や社会的価値の向上に期待。 ・児童センター、市民プール、認定こども園等の複合化による利便性の向上に期待。 ・同種業務部局の近接配置に伴う利便性の向上に期待。 ・行政施設（福祉・子育て支援関連部門）と文化施設（音楽ホール）を合築することで、賑わいの創出に期待。 ・将来にわたり適切な公共サービスの提供と持続可能な財政運営を両立させつつ、地域の価値を向上させることが目的。（すべて分野横断型）

→民間企業の視点での分野横断型・広域型PPP/PFIのメリットについて、民間企業へのヒアリングを実施。

分野横断型・広域型PPP/PFI事業の主な課題と対応策(1/2)

青字は、今後の追加調査・検討の方針

緑字は、分野横断型もしくは広域型に特有の項目

課題	先行事例における対応策（効果的な取組）の例
<p>1.事業発案・合意形成の複雑化</p> <p>【複数関係者の合意形成】 ○分野横断型・広域型PPP/PFIの事業形成には、庁内の複数部局や複数の地方公共団体等の事業主体が、連携事業を行う必要性や方法等を検討し、合意を形成していく過程が重要。一方、こうした取組には、組織・分野毎に最適化が図られてきた経緯や現状、地方公共団体間の料金や財政状況の格差、関係者間の人的・財政的負担等の利害調整を伴い、合意形成が容易ではない。</p> <p>【定量的な効果】 ○分野横断型・広域型PPP/PFIの定量的な効果の説明が困難。</p> <p>→過去事例のVFMに基づく定量的な効果の考察はP8,9を参照。</p>	<p>【きっかけ・初動】 ○公共施設等総合管理計画、公営企業の経営戦略の策定・見直し等の機会を捉え、行政需要や経営資源に関する中長期的な変化の見通しを踏まえた中長期の財政や経営に関する見通しを客観的かつ定量的に分析し、課題を「見える化」することで、様々な利害を有する関係者間において、客観的な課題の共有が図られ、分野横断的・広域的な取組の必要性に対する共通認識が醸成される。</p> <p>【組織体制】 ○部署横断的なプロジェクトチーム等を設置し、課題検討や事業企画を実施。特に首長直轄組織など、意思決定者の意向が、早期、迅速、直接に反映される組織形態が効果的。（分野横断型） ○都道府県のリーダーシップのもと、協議会等の場を設置し、関係市町村と課題意識を共有し対応策等を検討することや、都道府県が、市町村の首長や幹部、担当部局を定期的に訪問し協力関係を構築。（広域型） →事業発案や合意形成を円滑化するポイントについて、ヒアリングを実施。</p>
<p>2.民間企業の参画難易度の上昇</p> <p>○事業範囲（事業分野、施設数、地理的な範囲等）の広がりにより、民間企業に求められる専門性が多様化し、コンソーシアムを組成する上で課題が生じることが想定される。</p> <p>○事業の効率化だけでなく、民間企業が収益性で魅力を感じられる事業範囲の設定が必要。</p> <p>○事業分野や地理的な範囲が広がることで地域企業の参画の難易度が上がることが想定される。</p>	<p>○事業の企画・構想段階等で地域プラットフォームにおける官民対話や、アンケートを行い、事業効率や民間企業の参画意欲が高まる事業範囲を設定 →事業範囲の広がりによるコンソーシアム組成上の課題については、民間企業へのヒアリングを実施。</p> <p>○WTO政府調達案件に該当しない案件は、原則としてSPCに県内事業者を含めて構成すること及びSPCの県内設置を公募条件とする。</p> <p>○事業者選定審査において、SPCへの県内事業者の参画や県内事業者の活用を加点対象とする。</p> <p>○事前エントリーした事業に関心のある地域企業のリストを公表して、競争参加者候補へ情報提供する。 →地域企業参画を促進する取組事例を広く収集。</p>

分野横断型・広域型PPP/PFI事業の主な課題と対応策(2/2)

青字は、今後の追加調査・検討の方針

課題	先行事例における対応策（効果的な取組）の例
3.事業形成の長期化	
<p>【事業形成の長期化】</p> <p>○広域型PPP/PFIの事業形成に向けては、自治体間等の合意形成や調整に長期間を要し、施設の老朽化や人員不足が待ったなしの自治体にとって、有効な解決策にならないのではないか。</p> <p>【複数事業の段階的な契約】</p> <p>○広域型事業の形成を迅速化・円滑化する手法として、一つの事業を実施している民間企業が、段階的に周辺自治体等の事業も担う「民間主導の広域型PPP/PFI（図1）」が有効と考えられるが、公共調達上の課題（随意契約等）もあり、一般化されていない。</p>	<p>○SPCが、当該契約対象事業以外の市町村の関連事業を契約できる形態とすることで、段階的な広域化を可能とする。 →SPCが複数事業を実施することに関する課題や対応について検討。</p> <p>○県等が主導し官民出資会社を設置。公的組織として、自治体ごとの課題に応じて随時（随意契約等により）事業を受注し支援。（受皿組織としての民側の出資者は公募により選定し競争性を確保）。 →受皿組織としての官民出資会社のメリット・課題等については、官民出資会社等へのヒアリングを実施。</p>

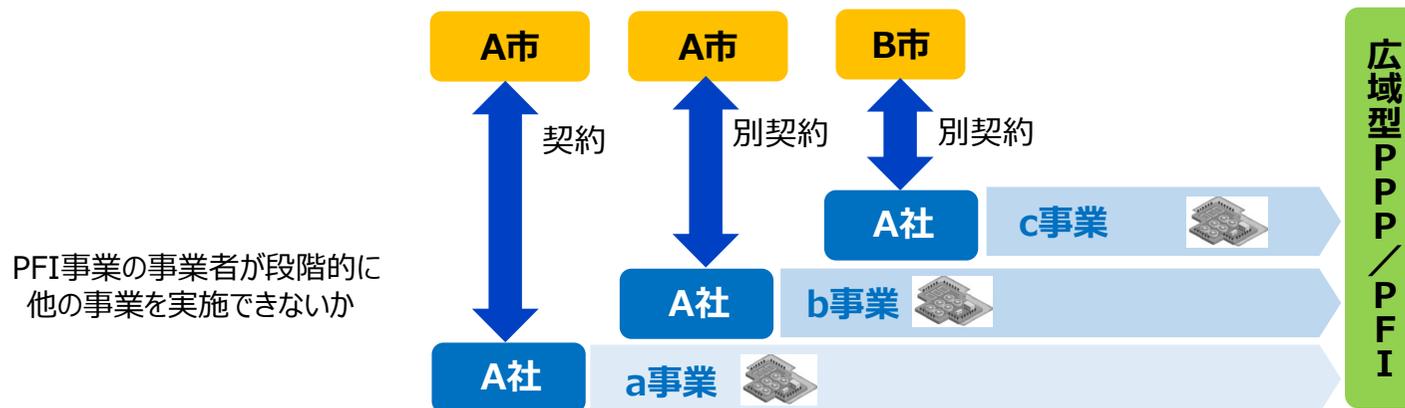


図1 民間主導の広域型PPP/PFIのイメージ

分野横断型・広域型PPP/PFI事業の他の論点

課題	先行事例における対応策（効果的な取組）の例
1.行政側の会計処理	
<p>○複数分野・自治体の事業を一括化する場合、<u>会計処理における区分が難しい</u>可能性がある。</p>	<p>○<u>一般会計</u>による事業は<u>区分を行わず</u>、複数分野を一括で扱う。 ○<u>企業会計</u>による事業は、<u>補助金や地方公営企業法、地方自治法、その他事業分野の関連法</u>と関連するため、<u>事業毎や自治体毎の区分</u>が必要となる。事業者側（SPC等）についても同様の対応が求められる。</p>
2.モニタリング	
<p>○事業範囲が大きくなると、<u>事業者構成企業の組み合わせが複雑化し、モニタリングが煩雑</u>となる。また、<u>分野・工種が複数</u>に跨る場合は、<u>各々に関する専門家</u>が求められる。</p>	<p>○事業者による<u>セルフモニタリング</u>のほか、自治体等による<u>定期的な会議</u>等でモニタリングを実施。<u>客観性確保</u>のため、<u>第三者モニタリング</u>も有効。<u>専門知識が求められるもの</u>については、各関連部署から人員を集めることが困難なため、<u>アドバイザーの支援も併用</u>。</p>
3.データ・システムの共通化	
<p>○複数分野・自治体の事業を一括で実施する場合、<u>事業・自治体毎に縦割りなシステム等</u>を用いている場合もあり、<u>個別の対応</u>が求められ、<u>事業運営が複雑化</u>する。</p>	<p>○<u>民間事業者の創意工夫</u>により、<u>複数事業分野</u>（上工下水道、ガス等）を<u>横断的に管理</u>するデータ・システムを構築し、<u>維持管理や共通業務（検針・料金徴収等）を効率化</u>。</p>
4.災害対応	
<p>○事業が複雑化すると、関係者間の役割・責任分担が曖昧になる。特に、<u>災害時の対応</u>での、体制が不透明である。</p>	<p>○<u>協定書、要求水準書</u>により、災害時等のリスク分担を取り決めることで、災害時の役割が明確化される。<u>初動対応</u>において、<u>平時の維持管理等を担う民間事業者の迅速な協力</u>を得ることが可能。</p>
5.国の支援策	
<p>○国の支援策を活用することで、事業の<u>財政面でのフォローや効率化</u>が必要。複数の事業分野に跨るものは、<u>国から支援</u>を打ち出すことが必要。</p>	<p>＜活用が効果的だった国の支援策＞</p> <ul style="list-style-type: none"> • PPP/PFI地域プラットフォームモデル事業（内閣府） • PPP協定サポーター制度（国土交通省） • 民間資金活用事業推進調査補助（内閣府） • 先進的官民連携推進事業（内閣府） • 社会資本整備総合交付金（国土交通省） • 生活基盤施設耐震化等交付金（広域化に対する補助金）

(参考)分野横断型及び広域型のPPP/PFIの効果に関する考察①

- 分野横断型及び広域型のPPP/PFIについては、定性的には、スケールメリットの発揮や類似施設・共通業務の統合等による効率化が図られると考えられるが、定量的な効果は明らかになっていない。
- そこで、令和3年度末までに実施方針が公表されたPFI事業について、単独型、分野横断型、広域型のPFIの事業者選定時VFM(以下「VFM」という。)の平均をそれぞれ算出した結果、表1のとおり、単独型 15.9%、分野横断型 16.5%、広域型 23.9%と、広域型PFIの平均VFMが高い傾向にあることが確認された。
- ただし、この考察に用いたVFMのデータは異なる事業条件(分野、規模、社会環境等)の下で算出されたものであることに留意が必要。

表1 PFI類型ごとの事業者選定時のVFM

類型	事業者選定時VFM		サンプル数
	平均値(%)	中央値(%)	
単独型PFI	15.9	12.1	485
分野横断型PFI	16.5	13.7	85
広域型PFI	23.9	23.5	19
分野横断型 + 広域型PFI	16.6	16.6	1

(参考)分野横断型及び広域型のPPP/PFIの効果に関する考察②

- VFMの値は、「事業分野」、「VFM算定に用いられた割引率」の影響を受けると考えられるため、「事業分野」と「VFM算定に用いられた割引率」が同一の単独型PFI及び広域型PFIの平均VFMを算出し比較した。
- その結果、ばらつきはあるものの、広域型PFIの方が高いVFMを示す傾向にあった。ただし、サンプル数が限定的であることに留意が必要。

表2 事業分野と割引率が同一のサンプルにおける平均VFM

事業分野*	VFM算定に用いられた割引率	平均VFM		
		単独型PFI(%) <a>	広域型PFI(%) 	広域型PFI/単独型PFI /<a>
庁舎	3	13.7 (6)	30.1 (1)	2.19
	2.6	18.8 (2)	9.0 (1)	0.48
	2.5	7.4 (1)	33.8 (1)	4.57
	2	8.0 (1)	22.0 (1)	2.75
斎場	4	25.0 (2)	35.3 (1)	1.41
	3	29.8 (2)	24.9 (2)	0.83
	2	10.0 (3)	9.8 (1)	0.98
廃棄物処理施設	4	26.4 (11)	30.3 (2)	1.14

*一定のサンプル数が確保できる分野として、庁舎、斎場、廃棄物処理施設を抽出

(括弧)の数値はサンプル数