

行田市 産業交流拠点整備事業  
PPP/PFI 案件形成調査検討支援業務  
報告書

令和2年3月

## 目 次

1. 支援の目的 .....	1
2. 事業概要 .....	1
3. 本事業の課題 .....	3
4. PPP/PFI による事業化までの検討プロセス及び事業スケジュール .....	3
5. 事業スキームの検討 .....	4
6. リスクの検討 .....	6
7. 簡易 VFM の試算 .....	6
8. 事業者選定 .....	7
9. 今後の課題 .....	7

## 1. 支援の目的

行田市では、産業交流拠点として道の駅を基本とする多機能な複合施設の整備を検討している。本施設は、行田市に類似施設がなく、整備・運営等のノウハウがないこと、また、厳しい財政状況であることを勘案し、民間の資金及びノウハウを活用する民間活力の導入が期待されるところである。

そこで、本業務は、PPP/PFI 手法導入の優先的検討規程を踏襲し当規程にある『簡易な検討』の段階との整理のもと、次の検討段階である『詳細な検討（導入可能性調査）』に進めるか否かの庁内判断に資するよう検討し、来年度以降の導入可能性調査に繋げることを目的とする。

## 2. 事業概要

### (1) 計画概要

図表 道の駅 計画概要

事業の計画地		
所在地	行田市	
敷地面積	約 19ha	
前面道路	国道 125 号	
区域	市街化調整区域	
所有	民有地	
施設概要		
整備面積（公共施設部分）	約 8,000 m <sup>2</sup>	
駐車場	道の駅分：小型車 110 台、大型車 10 台 他施設分の駐車場あり	
施設構成	休憩機能	駐車場、トイレ
	情報提供	情報発信施設
	地域連携機能	飲食コーナー（フードコート等）、厨房、飲食コーナー、交流スペース、物産・産直、加工施設 等
	その他（付帯機能）	スポーツウエルネス機能、医療福祉機能、宿泊機能、温浴機能、農園機能、飲食機能 等

(出典) 行田市

図表 計画地位置図



（出典）行田市

### （2）これまでの検討経緯

平成 27 年度 「行田市産業交流拠点整備調査研究業務」を実施

平成 28 年 6 月～平成 29 年 2 月 行田市産業交流拠点整備基本計画検討委員会を開催（全 9 回）

平成 29 年 3 月 行田市産業交流拠点整備基本計画を策定

平成 30 年 8 月 民間事業者を対象に、意向を把握するためのアンケートを実施

平成 30 年 9 月 国土交通省主催「平成 30 年度 官民連携事業の推進のための地方ブロックプラットフォーム 関東ブロック 第 1 回サウンディング」において民間事業者と対話

平成 31 年 1 月 国土交通省 重点「道の駅」候補に選定

### （3）施設の機能

産業交流拠点は、行田市が抱える地域課題の解決に資する総合的な施設として整備するものである。

#### 1) 地域の課題

- ①人口減少及び少子高齢化
- ②行田市の農産物ブランド化推進
- ③観光資源の散在
- ④特産品ブランドの欠如
- ⑤国道 125 号の休憩場所整備
- ⑥自立した自治体経営の推進

## 2) 施設の機能

行田市では、前述の地域課題を踏まえ、課題解決に資する機能として、「観光」と「子育て機能」の導入を想定している。

- ①観光機能：総合案内所、アグリパーク、体験・加工工房、物販施設
- ②子育て機能：子育て施設、医療施設、健康施設、スポーツウェルネス施設

## 3. 本事業の課題

### (1) 事業に係る課題

現在、事業に係る課題として以下があり、今後、行田市において、関係機関や庁内関係課と調整しながら対応していく。

- ・ 庁内の関係部署との調整による機能の見直し
- ・ 市の財政負担の上限設定
- ・ 本事業に必要な広さの土地の取得
- ・ 土地改良事業の実施

### (2) 民間活力導入に係る課題

民間活力導入に係る課題として以下があり、本業務において支援を行う。

- ・ 事業手法の検討
- ・ 公民の役割分担（業務及びリスク）の明確化
- ・ 事業者選定方法の検討

## 4. PPP/PFIによる事業化までの検討プロセス及び事業スケジュール

行田市では、事業化までの庁内の検討プロセス及び事業スケジュールについて以下を予定している。

図表 庁内の検討プロセスと事業スケジュール

マイルストーン		
年度	土地改良事業	産業交流拠点整備事業
R1		PPP/PFI手法導入の簡易検討
R2	ほ場整備推進地区カード提出	地権者説明会、地権者アンケート
		事業の方向性決定
		R3年度予算要求
R3	圃場整備事業予備調査	
		施設整備計画策定（～年度末）
		R4年度予算要求
R4		導入可能性調査（～R5）
R5	圃場整備事業（～12年度末まで）	
		R6年度予算要求
R6		事業者選定に関するコンサル決定
		事業者選定

## 5. 事業スキームの検討

### (1) 業務範囲の検討

本事業で想定される業務は、以下があげられる。

図表 本事業の業務範囲

事業	主な業務内容
公共事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地の取得・造成</li> <li>・道の駅の基本コンセプト「地域連携機能」に係る農産物等直売所の施設整備、運営・維持管理</li> <li>・〃「情報発信機能」に係る観光案内所・情報発信施設の施設整備、運営・維持管理</li> <li>・〃「休憩機能」に係る駐車場（道の駅の必要台数※）及びトイレの整備、維持管理</li> </ul> ※小型車 110 台、大型車 10 台
付帯事業	下記施設の整備、運営・維持管理 <ul style="list-style-type: none"> <li>・物販施設 ・ 飲食施設 ・ スポーツ関連施設 ・ 子育て支援施設</li> <li>・児童館・老人福祉施設（仮） ・ 医療施設 ・ 宿泊施設 ・ 温浴施設</li> <li>・農園施設 ・ 駐車場（上記施設に付帯する台数） ・ 外構</li> </ul>

### (2) 公民の業務分担

前項の業務範囲について、公共事業に係る行田市と事業者が実施する業務の分担を検討する。付帯事業は、基本、事業者が主体的に実施する事業とする。

図表 業務分担表（案）

業務項目	主な業務内容	分担	
		行田市	事業者
土地の取得等	地権者・土地耕作者との交渉、県との調整、売買契約の締結 等	○	
事前調査	地質調査、埋蔵文化財調査、現地測量 等	○	
土地の造成	基本計画の策定、設計、申請手続き、施工 等		○
インフラ整備	上水道、下水道、電気、電話、ガスの整備 等	○ 事業予定地外	○ 事業予定地内
施設の設計・建設	設計業務、建設業務、工事	公共事業に係る施設	○
	監理業務、申請手続き業務 等	付帯事業に係る施設	○
運営業務	公共事業に係る施設		○
	付帯事業に係る施設		○
	開業準備業務、		○
	広報業務	△	○
	総務業務（全体マネジメント）		○

	地元生産者等との調整		△	○
維持管理業務	建物管理業務、建築設備	公共事業に係る施設		○
	保守管理業務、清掃業務、 外構維持管理業務、警備 業務 等	付帯事業に係る施設		○

### (3) 事業期間

事業期間については、以下の視点をもとにした検討が考えられるが、事前に事業者の意見を聴取し事業者が参画しやすい事業期間も考慮した上で設定することが望ましい。

#### ■事業期間を検討する上での視点

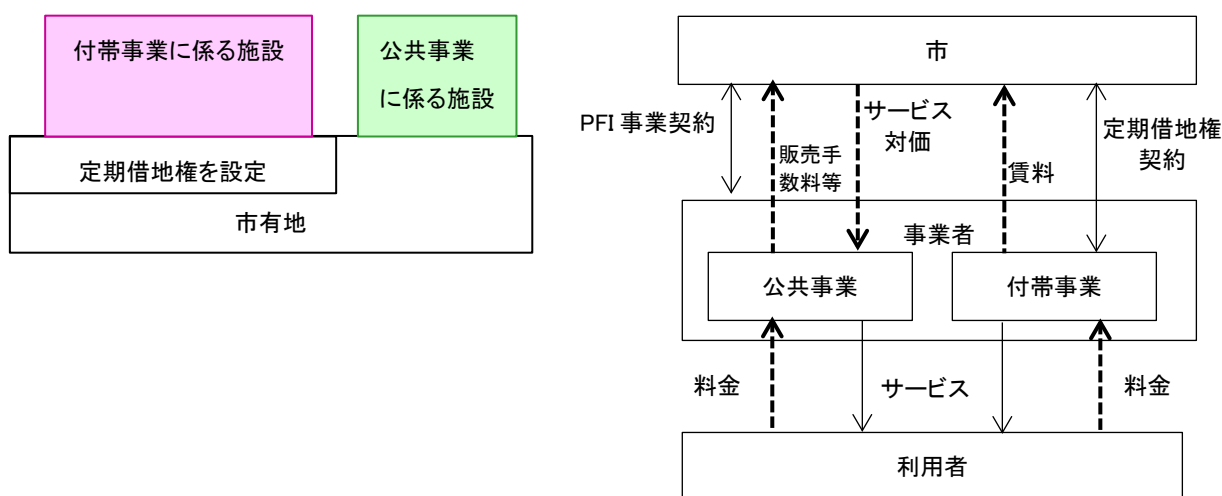
- ・事業者にとって投資回収期間以上
- ・施設の耐用年数と同程度（大規模修繕の発生する前まで）
- ・行田市の事業や施策の見直しが想定される時期まで

### (4) 本事業の考えられる事業スキーム

本事業の場合は、市所有の土地の一部に定期借地権を設定し、そこに事業者が独立採算事業で付帯施設を整備し、運営する。定期借地権設定以外の市有地部分には、事業者が公共事業の施設を整備し、維持管理・運営を行うことが考えられる。

また、本事業は、行田市にとって初期の多額の財政支出が難しく、事業者による資金調達を期待することから BTO 方式または BOT 方式が考えられ、公共事業部分は農産物等直売所に販売収入があるため、事業類型は独立採算型または混合型が考えられる。なお、事業者からの施設使用料等の徴収の有無も含め、今後、事業者の採算性の試算及び意見等も踏まえて、独立採算型か混合型かについて設定する必要がある。

図表 土地の関係（左）と事業スキームのイメージ（右）



## 6. リスクの検討

ここでは PFI の特徴のひとつであるリスク分担について、以下の手順で検討を行う。

### (1) リスクの洗い出し

- 業務の各段階で発生が予想されるリスクの種類を抽出
- 特に事業特有のリスクを抽出

### (2) リスクの分担の検討

- 最もリスクをコントロールし得る主体が負担する
- 公民でリスクを折半する場合の割合と頻度を検討（例 不可抗力リスク 等）

### (3) リスク分担の留意点（事業者に過度なリスクを負わせた場合）

- サービス対価の提案額が上昇
- 応募者が減少

## 7. 簡易 VFM の試算

ここでは、内閣府の VFM 算定シートを活用した簡易 VFM を試算し、定量評価を行う。

試算対象は、公共事業に該当する施設の整備及び運営・維持管理業務とし、BTO 方式、混合型、事業期間 15 年を基本ケースとする。なお、本試算では付帯事業は含まない。

試算の基本ケース	
業務範囲	施設の設計・建設、運営・維持管理業務
対象施設	農産物直売所（情報発信施設を含む。延床面積 3,000 m <sup>2</sup> 程度）、 駐車場、トイレ
事業方式	BTO 方式
事業形態	混合型
事業期間	15 年間

上記の前提条件をもとに、VFM を算出したところ、VFM が出ることが分かった。VFM の源泉は、主に施設整備及び維持管理・運営に PFI 手法を取り入れた場合のコストの削減分であることから、これらの削減率が大きく影響しているといえる。従って、今後は、本事業に即した削減率を設定し、精査する必要がある。

また今回の販売手数料収入は、堅めに考えて従来手法と PFI 手法を導入した場合を、同額かつ事業期間を通じて横這いの設定にした。実際は、事業者のノウハウにより物販施設の売上の増加が期待されることから、VFM は高まる。

一方で、PFI 手法の導入に伴って発生するコストがあり、VFM の低減要素になる。例えば、公共に発生するコストではアドバイザー費やモニタリング費があり、事業者には SPC の組成及び維持費が発生する。これらコストは事業費の規模に関係なく、一定規模の金額になるため、事業費が小規模の事業ほど影響が大きくなる点に留意する必要がある。



今回の試算は、アドバイザー費のみを見込んでいるため、詳細検討の際にはVFMが低くなる可能性がある。VFMが出たことで、市の財政支出の縮減と平準化の点からはPFIを導入する可能性が考えられる。市は債務負担行為に基づき、サービス対価の予算を事業期間を通じて確保し、財政全体に対する影響も考慮し事業内容や規模を決定する必要がある

なお、民間事業者の採算性に関する指標については、DSCRとEIRRは基準値を満たしているが、PIRRは資金調達コスト以上を基準にする場合は低めの結果となった。民間事業者にとっては魅力の低い事業ともいえるため、今後は、付帯事業も含めて民間事業者の意向を聞き、更なる検討が重要である。

## 8. 事業者選定

従来は、公共が事業を企画・立案し案件を形成していったが、多様化する市民ニーズに応えるには公共の知識及びノウハウによる検討では難しくなっている。そこで、案件形成の段階においても民間提案を求める必要性が高まってきている。

本事業においても多様な機能を取り入れた複合施設であることから、案件形成段階から民間事業者の提案を受けることも考えられ、以下の主な民間提案制度の事例を整理する。

### ①PFI法に基づく民間提案制度

美浜町「美浜町スマート・コンパクトシティ魅力創造拠点化事業」

大府市「大府駅東駐車場及び自転車駐車場整備事業」

### ②福岡市「民間提案制度」

### ③名古屋市「鶴舞公園多目的グラウンド」

## 9. 今後の課題

本事業は、付帯事業も含めて一体的に実施することで魅力ある事業になるといえることから、今後の検討に向けては、付帯事業も含めた一体的な検討が必要である。

### ● 事業期間の検討

事業期間について、本事業は付帯事業において定期借地権方式の採用を想定しており、事業終了時は原則、原状回復の条件になることを考慮すると、施設の耐用年数を踏まえて事業期間を設定する必要がある。

また、行田市は、政策的な考えもあり付帯事業の用途を設定していることから、総合的な視点で検討することが重要である。

### ● VFMの精査

今回、公共事業に該当する部分については定量的評価（簡易VFM）を得られたが、民間事業者にとっての事業性を高められるよう、条件の精査が必要である。

また、民間事業者は、公共事業と付帯事業を合わせて一体的に事業性を考えることから、

VFM の試算と共に、民間事業者の意見を踏まえながら付帯事業も含めた総合的な事業の採算性の有無を把握する必要がある。

● 事業の継続に向けた検討

長期事業である PFI 事業においては、事業の継続性が重要である。本事業は、事業期間途中に付帯事業が業務不履行になった場合の対応を検討する必要がある。まず、付帯事業の業務不履行によって公共事業の継続に影響が及ばないような対応が必要である。

次に、付帯事業の改善に向けた対応策の検討として、施設用途の変更の可否及び許容の検討が挙げられる。事業継続を定期借地権方式での事業者の独立採算事業における公共の関与や、行田市の政策目的との整合性等を踏まえた検討が必要である。

また、公共事業部分についても、魅力ある施設として持続させていくためには、利用者ニーズに応じた柔軟な対応・変更が可能な仕組みにすることが重要である。

上記と併せて、前述した事業計画に係る課題への対応も図っていくことが必要である。

- ・ 庁内の関係部署との調整による機能の見直し
- ・ 市の財政負担の上限設定
- ・ 本事業に必要な広さの土地の取得
- ・ 土地改良事業の実施