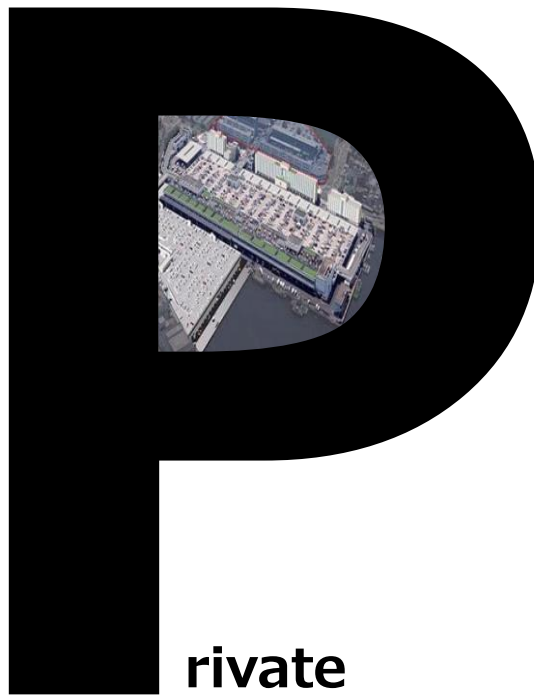




ublic



rivate



artnership

卸売市場におけるPPP/PFIの取組みについて

取組事例：神戸市中央卸売市場本場再整備事業（BTO方式）

農林水産省
大臣官房新事業・食品産業部



背景 2

PPPの事業方式と効果 3

PFI事業導入の手引き 4

PFI事業導入の手引き-Q&A- 6

神戸市中央卸売市場本場再整備事業について..... 7

神戸市中央卸売市場本場施設配置..... 8

神戸市中央卸売市場本場施設写真..... 10

【PPPとは】

Public Private Partnershipの略であり、公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念で、「官民連携」とも呼ばれ、民間資本や民間のノウハウを活用し、効率化や公共サービスの向上を目指すものとされている。

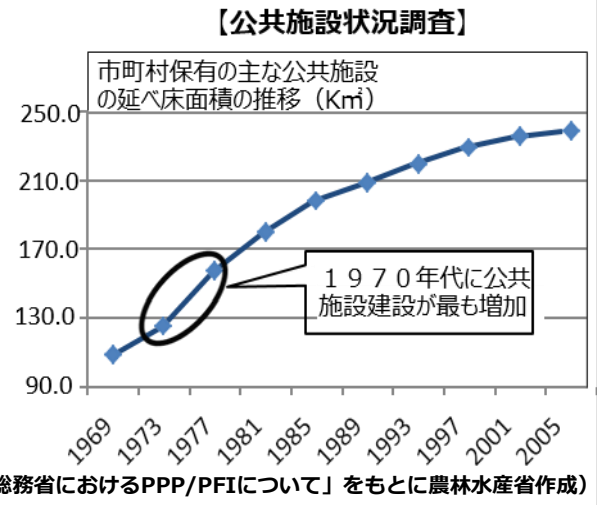
背景

1970年代に公共施設の建設が増加し、卸売市場もまた、S46年の卸売市場法施行前後に整備した市場が多く、老朽化に伴い、更新時期を迎える一方で、開設者が地方公共団体である場合、財政は依然として厳しい状況が続き、財源には限界がある。

(鉄筋鉄骨コンクリート造における卸売場の耐用年数は38年とされている)

課題

要求される公共サービスの内容により、どのような事業方式が望ましく、施設の管理方法が相応しいのか、民間の資金や創意工夫等を活用した地域経済の活性化や行政の効率化を実現していくことが必要。



PPP共通メリット (設計・施工一体型発注との違い)

- 官庁 企業 ◇行政財産の貸付や公有財産の有効活用ができる。
- 官庁 住民 ◇企画・計画段階から運営に至るまで民間ならではのアイデアや民間資金を最大限に活用することができ、無駄なく効率的で住民の期待に応えた施設整備及びサービス提供を実施することができる。
- 企業 ◇長期の収益源の確保や新たなビジネス開拓が可能となり、経済活性化に繋がる。



PPPの事業方式と効果

【PFI (Private Finance Initiative) 民間資金等活用事業】
設計・建設・維持管理・運営に至るまで、民間事業者による提案を公募し、一体型発注を行う事で効率的な運営に加え、資金調達も行ってもらう発注制度。分類図の太枠内が一般的なPFI事業。

【主なPPP分類図】 ※強い農業づくり総合支援交付金の事業実施主体は、PFI法の第7条に基づき選定された特定事業を実施する選定事業者とする。
(太枠内の一般的なPFI事業に限定しない。)

事業方式	効果（行政側）
【コンセッション方式（公共施設等運営方式）】 ○利用料金を徴収する公共施設の所有権は行政が所有 ○民間業者が運営する権利を設定 ○行政が民間事業者から運営権対価を徴収	○運営権設定に伴う対価の取得 ○民間事業者の技術力や投資ノウハウを活かした老朽化・耐震化対策の促進 ○技術職員の高齢化や減少に対応した技術承継の円滑化 ○施設所有権を有しつつ運営リスクの一部移転
【BT方式（Build（建設）-Transfer（譲渡））】 ○民間事業者が資金調達を行い、施設を「設計・建設」 ○建設終了後、施設の所有権を行政に「譲渡」	○特定の民間事業者に委ねるための調整やリスク移転が難しいものの、民間ノウハウの活用の幅が広い
【BOT方式（Build（建設）-Operate（運営）-Transfer（譲渡））】 ○民間事業者が資金調達を行い、施設を「設計・建設」 ○民間事業者が契約期間中「管理・運営」し、資金回収 ○事業終了後、施設の所有権を行政に「譲渡」	○大部分のリスクを民間事業者に移転することが可能だが、過度なリスクを移転した場合、資金調達コストが高くなるなど弊害が発生する恐れがある ○民間事業者は建物の性能・機能を維持する義務を負うため、順守しない場合、罰則を課すことが可能
【BTO方式（Build（建設）-Transfer（譲渡）-Operate（運営）） ○民間事業者が資金調達を行い、施設を「設計・建設」 ○民間事業者が契約期間中「管理・運営」し、資金回収 ○建設終了後、施設の所有権を行政に「譲渡」	○固定資産税等の回避に伴う低コストでの賃貸が可能 ○行政のニーズに即した機能・用途変更が可能 ○施設は行政財産となるため、行政の独占的な使用が保証
【BOO方式（Build（建設）-Own（保有）-Operate（運営））】 ○民間事業者が資金調達を行い、施設を「設計・建設」 ○民間事業者が施設を「保有」し続け「管理・運営」し、資金回収 ○事業終了後、施設の所有権を行政に「譲渡」せず、保有又は撤去	○大部分のリスクを民間事業者に移転することが可能だが、過度なリスクを移転した場合、資金調達コストが高くなるなど弊害が発生する恐れがある
【DBO方式（Design（設計）-Build（建設）-Operate（運営））】 ○行政が建設資金、運営資金を調達 ○民間事業者が施設を「設計・建設」 ○民間事業者が契約期間中「管理・運営」	○設計施工・維持管理を一括発注 ○契約段階では、設計施工と維持管理の分割契約が可能
【DB方式（Design（設計）-Build（建設））】 ○行政が建設資金、運営資金を調達 ○民間事業者が施設を「設計・建設」	○管理・運営が別途発注に伴い環境変化に対する長期リスクに対応可能

PFI事業導入の手引き

PSCとは従来型公共事業を実施する場合の事業期間を通じた公的財産負担の見込額の現在価値
LCCとはPFI事業を実施する場合の事業期間を通じた公的財産負担の見込額の現在価値

ステージ1 PFIへの理解促進について

PFI事業にチャレンジしたい卸売市場もあるようだが、未だ関係者の認識においてPFI事業を採用することのメリットが浸透しているとは言い難く、踏み出せないといった課題がある。

ステージ2 PFI事業として実施するきっかけ

①ガイドラインに従ってPFI事業導入可能性調査の対象となるケース②首長や幹部の判断で発案されるケース③民間事業者から発案されるケースなどが考えられる。

ステージ3 PFI導入可能性調査

(1) 【VFM (Value For Money)】
PFI事業に踏み切る判断基準として、従来型公共事業の「PSC」とPFI事業の「LCC」を比較した際にVFM（PFI事業で実施することによる効果を現在価値で算定したもの）が発生するかによる。VFMが何%実現すれば実施できるという決まりはない。定量的な評価だけでなく導入のメリット・デメリットを総合的に考えて導入の効果があるか判断する。

(2) 【アドバイザーの選定】
PFI事業の導入に当たり、金融面・法務面・技術面における専門的知識やノウハウを必要とするため、外部コンサルタント（アドバイザー）の的確な助言・支援を受けながら手続きを進める必要がある。
アドバイザーの選定に当たり、①PFI事業の知識だけでなく、民間事業者や金融機関の考え方にも精通し、事業を適切に構築する能力を有すること。②事業を総合的に統括するため、総合アドバイザーを選定し、各分野（金融（税理士・公認会計士）・法務（弁護士）・技術（技術コンサルタント））のアドバイザーを確保すること。③総合アドバイザーの選定に当たっては、公募（プロポーザル方式）により適切に能力を有する者を選定すること。

強い農業・担い手づくり総合支援交付金実施要綱

地方公共団体が事業実施主体となる中央卸売市場及び地方卸売市場の施設の整備を実施する場合であって、以下の要件のすべてに該当するときは、原則としてPFI事業の活用を図るものとする。
ア 当該施設の整備に要する工事費が10億円以上であること。
イ 当該施設の整備が既存の建造物に併設するものでないこと。



PFI事業導入の手引き

【SPC（Special Purpose Company）特別目的会社】
落札後、コンソーシアムメンバーの出資及び役員派遣によりSPCを設立し、株主間協定を締結する。事業実施主体となるため、公共との間で事業契約を締結する。

ステージ4 PFI事業を導入する目的-低廉かつ良質な公共サービス-

- ①【財政面】
民間資金を活用することで地方公共団体の財政難が緩和され、事業コストの削減を目指す。
- ②【能力面・技術面】
民間事業者の経営上のノウハウや高い技術力を活用する。
設計、建設、維持管理、運営、融資先など公募提案するため同一目的としたコンソーシアム（共同事業体）が組成して応札。
落札後、事業を統括するSPC（特別目的会社）を設立して事業者となる事で設計、建設、維持管理、運営まで一体的に委ねる。

ステージ5 PFI事業の実施により期待される効果

- ①性能発注方式とも言われ、設計～運営まで一括で発注することで、コストの削減とノウハウを活用し、質の高いサービスを提供できる。
- ②民間に委ねることで事業機会が増え、他の収益事業を組み合わせることで新規産業の創出と雇用の拡大が図れる。
- ③契約時における支出負担の増加を避け、契約期間に渡って平準化されることで、早期整備と早期提供が可能となり、新たなビジネス開拓が可能となり、雇用の拡大や経済活性化に繋がる。地域企業が参画することで、地方創生にもなる。
- ④技術職員が不足する地方公共団体にこそ導入メリットが大きい。

ステージ6 PFI事業を導入するに当たり考慮すること

関連民間事業者と意思疎通を図り、PFI事業に対する理解を高め、より行政のニーズに即した提案を選択し、PFI事業者にとって採算性のある実現可能な提案がなされることを目的とした対話を実施。

ステージ7 サービスの質を向上させる

事業者の業務を定期的にモニタリングし、要求水準を満たさない場合は、と支払額を減額できる。

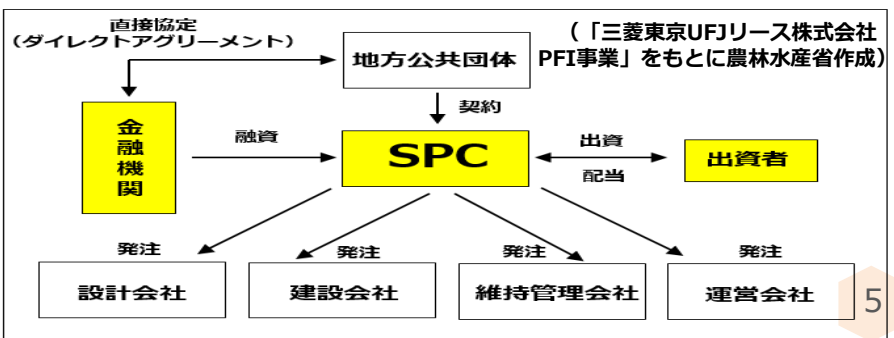
従来型公共事業方式とPFI事業の比較

	従来型公共事業方式		PFI事業方式	
	実施者	資金	実施者	資金
事業企画	行政	－	行政	－
資金調達	行政	公的資金	民間	金融機関より
発注	行政が運営・維持管理に係る仕様を詳細に示し発注		行政が必要な機能・サービスを示し発注	
設計	民間に発注	行政から都度払い	民間に一括発注	民間が一旦立替（行政が延払いで支払）
建設	民間に発注			
維持管理	行政又は民間に発注			
リスク	行政が負担	－	管理者と事業者の双方で負担	－
事業範囲	建設・維持管理・運営を独立で実施	－	企画から運営まで一体型	－

事業類型

事業類型	概要	事例
独立採算型	事業者が資金調達、施設の建設と運営を行い、利用者からの料金徴収により、資金回収する。	有料道路・博物館
サービス提供型	事業者が資金調達、施設の建設と運営を行い、公的機関はそのサービス購入主体となる。	卸売市場・庁舎・図書館・福祉施設
官民協調型	官民双方の資金を用いて施設の建設と運営を行うが、事業者側が主導し、民間へリスク移転を行う。	鉄道事業・駐車場

PFI事業スキーム例





PFI事業導入の手引き-Q&A-

Q1 PFI事業に有利な業種・不利な業種はあるのか？

事業内容に応じて個別の検討がなされた結果、PFI事業固有のコストを上回るコスト縮減要素や民間の創意工夫の余地があるものはPFI事業導入の効果あると思われます。

Q2 PFI事業に至らない場合はあるのか？

導入可能性調査の結果、VFMが出なくPFI事業導入を断念する場合があります。

Q3 VFMを算定する場合、PFI事業化に向けた検討業務等のコストをどう考慮すべきか？

導入可能性調査やモニタリング等の外部委託費についても、VFMの算定に盛り込みます。

Q4 VFMの算定結果がどの程度あれば良いのか？

VFMが何%実現すれば実施できるという決まりはありません。定量的な評価だけでなく、導入のメリット・デメリットを総合的に考えて導入の効果があるか判断します。

Q5 事業規模が小さい場合でもPFIを活用することが妥当である場合とは？

PFI事業の活用に伴って発生する固有のコストに比べて、長期一括発注によるコスト削減が確実に見込まれる場合が考えられます。

Q6 リスク分担をどこまで細かく表現すべきか？

個別の事業内容によって異なるため、事業毎に検討する必要があります。

Q7 長期契約となるが、契約先の経営難（倒産）に対処するにはどうすべきか？

予め協定等において、事業継続困難時の措置（契約解除や損害賠償）について決めておく必要があります。

Q8 不誠実な企業が業務不履行の上に倒産等による事業に重大な支障をきたすことへの防御策はあるのか？

モニタリングの実施、サービス対価の減額、契約解除等について契約書に規定しておくことが必要です。

Q9 民間事業者に委ねることで公共サービスの質は低下しないの？

行政が要求するサービスの水準を明確にするため、要求水準書で要求するサービスの内容を詳細に明記することが大切です。また、業務を行っているか監視する必要があるため、定期的なモニタリングを行います。

Q10 行政は地域の企業に対して配慮が必要か？

民間事業者の選定には公平性を担保することが必要ですが地元の実績を応募企業の資格要件とする事例もあります。

Q11 PFI事業での行政の関わり方とは？

民間へ適切に業務を任せることにより、行政は不向きな作業から解放され、行政として求められる業務に集中・特化して取り組むことができます。

神戸市中央卸売市場本場再整備事業

【BTO (Build Transfer and Operate)】

PFI事業方式の一つで、民間事業者が施設を建設し、施設完成直後に公共に所有権を移管し、民間事業者が維持管理及び運営を行う方式。

<施設設備に至る課題>

- 市道高松線西側に存する老朽化した市場施設を東側に移転集約して建替える。
- 阪神・淡路大震災後、多種多様な復興事業に最優先で予算が費やされ、厳しい財政状況の中、従来の公共事業手法では市場活性化の予算が採択されない。

<対応方向>

- 財政負担の縮減と市場関係者の使用料負担の抑制により、良質な公共サービスの提供を図るためPFI手法の導入を図る。

<PFI事業の内容>～経費削減により良質な公共サービス～

<PFI事業の効果>～財政健全化と経済活性化～

1. PFI選定とPFI事業類型

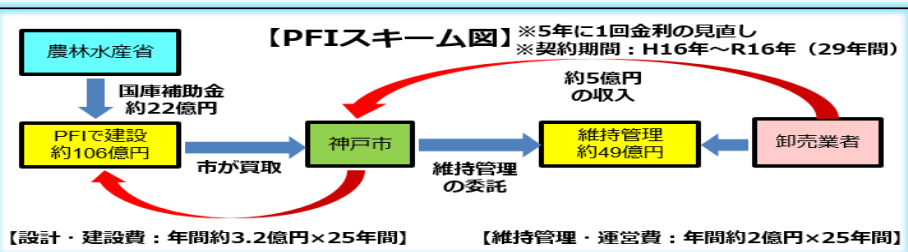
1. SPCとしての役割

- 厳しい財政状況の中、折しも平成11年に「PFI法」が成立し、農林水産省においても施設整備に対して「PFI推進事業費」が制度化され、PFI事業導入の追い風となる。
- 民間企業の技術力・資金力・経営能力を活用するPFI手法を導入することで、保守管理・清掃・廃棄物処理等の維持管理業務についてサービス水準の向上が図れる。

- SPC構成企業に地元企業が参画することで雇用の拡大と25年間という長期の割賦支払いによる安定した収入源の確保が図れた。
- 企画提案書に「地域経済への貢献策」についての記載を求め、地元経済の活性化に結びつけた。

2. 管理運営会社による維持管理のメリット

- 既存の事業者は行わないような領域（場内事業者との調整等）まで踏み込み、開設者の業務軽減に繋がった。
- 従来方式の契約額と比較し、運営費6%の削減に成功。
- 単なる観光資源の視点ではなく、地元活性化という視点を意識した上で、仲卸より直接仕入れた新鮮な食材を使った料理教室の運営や、HP作成など市場PR業務を担ってもらう。



GOOD JOB!! 【SPCが建設したものを神戸市に所有権を移管するBTO方式】

- 市場業務は公的な役割があるため、所有権を維持すること。
- 所有権を維持することで、低コストで賃貸が可能。

2. 市場整備の特色

- 市場施設は、市道高松線で東西に分断されており、市場機能の効率化のため、西側施設を移転し、東側施設との一体化が必要。
- 西側施設の跡地には、市場に近接する立地を活かした集客施設の誘致を図るため、イオンモール（株）が複合商業施設を整備。

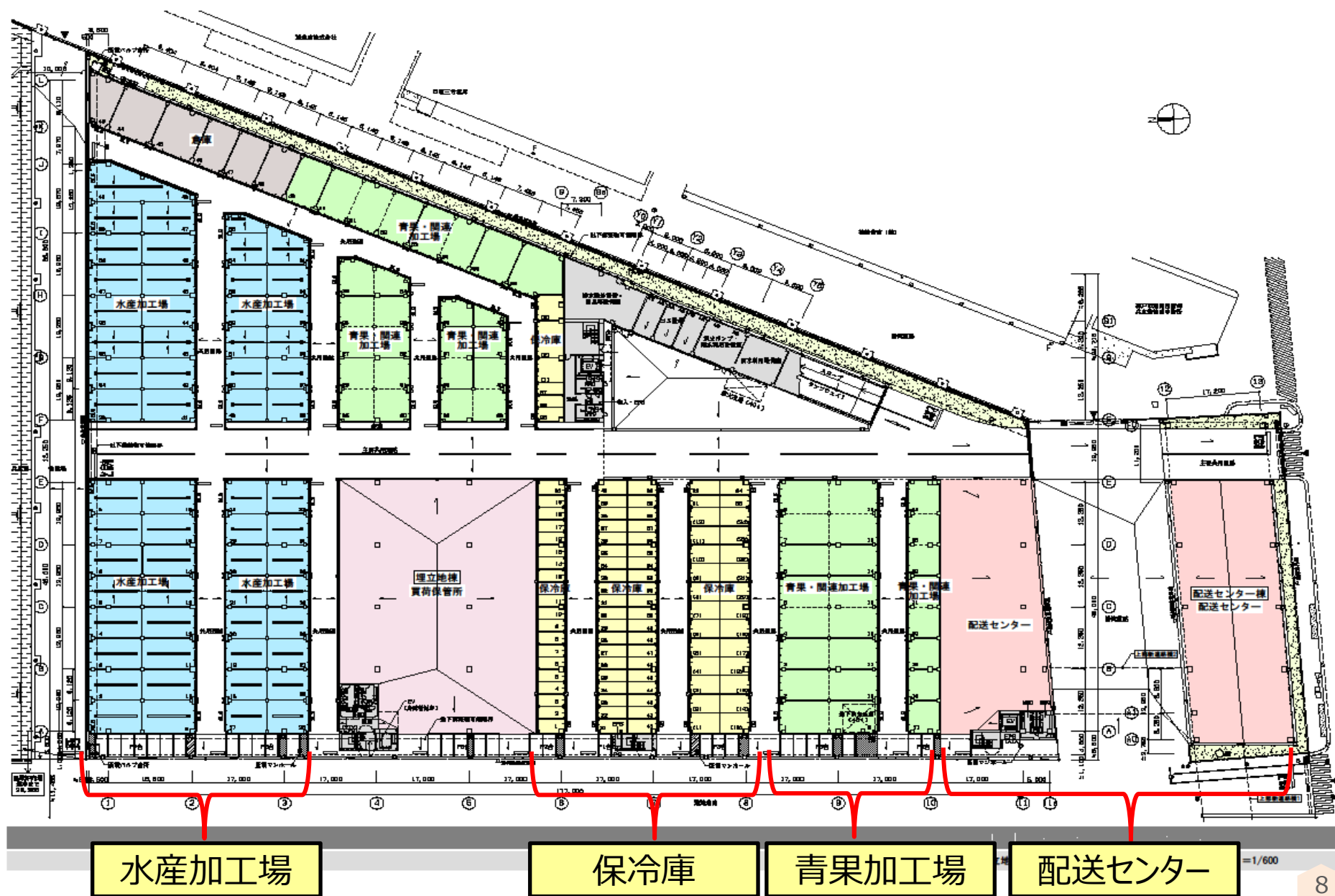


3. PFI活用のコストメリット

- 一括発注により従来の建設予定価格より20%の削減に成功。
- 事業選定時は15.6%と高いVFMを達成。（全国平均10%台）

（「神戸市中央卸売市場HP等」をもとに農林水産省作成）

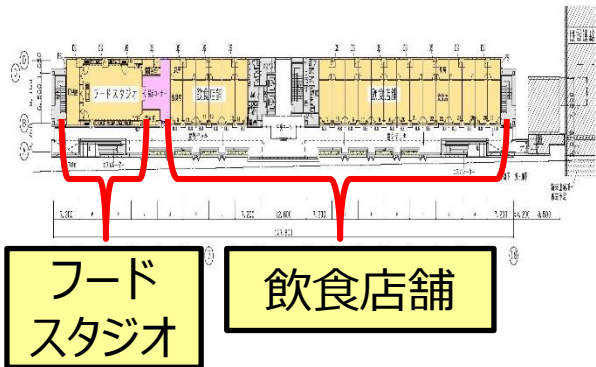
神戸市中央卸売市場本場施設配置：加工・物流棟 1 階平面図



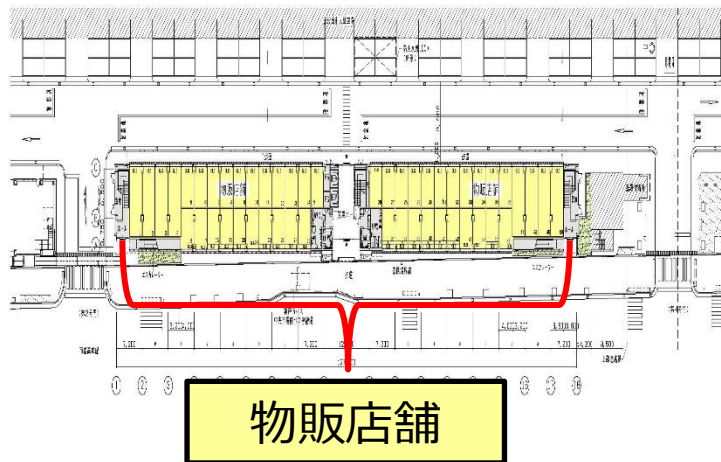
(「神戸市中央卸売市場HP等」をもとに農林水産省作成)

神戸市中央卸売市場本場施設配置：関連棟・事務所棟 1～3階平面図

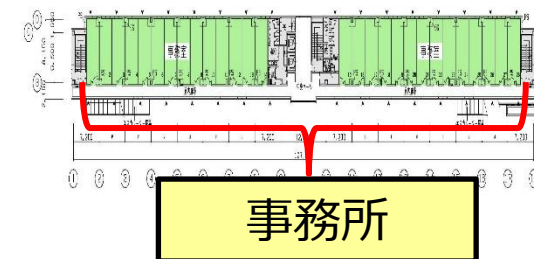
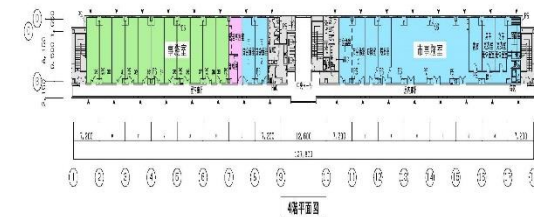
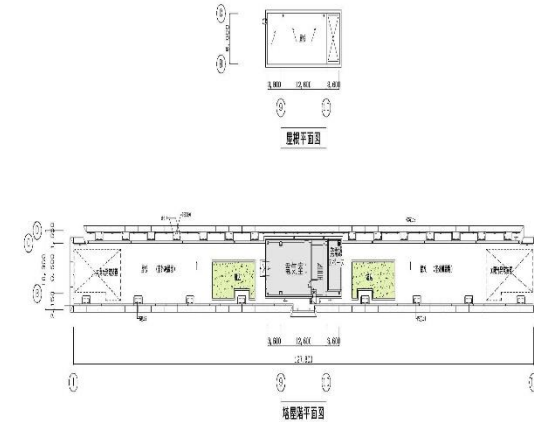
2階



1階



3階



神戸市中央卸売市場本場施設写真



市場全景



関連棟・事務所棟外観



加工・物流棟外観



(「神戸市中央卸売市場HP等」をもとに農林水産省作成)