

平成21年度第2回 福岡市中央卸売市場開設運営協議会 議事録

1. 開催日時 平成21年9月24日(木) 10:00～11:30
2. 場 所 福岡市中央卸売市場鮮魚市場会館2階 第1会議室
3. 出席者 福岡市中央卸売市場開設運営協議会委員 12名(別紙委員名簿参照)
欠席: 谷健二委員, 波積真理委員, 金丸直之委員(代理)
市側: 農林水産局長 外23名
4. 傍聴人 なし
5. 報 告 (1) 新青果市場整備事業の進捗状況について
6. 会議内容
農林水産局長あいさつの後, 議事に入る。

【報告事項1 新青果市場整備事業の進捗状況について】

事務局より説明。

議 長: 事務局から説明がありました「新青果市場整備事業の進捗状況について」の報告について, 何か意見・質問は。

委 員: 制度的制約の確認ということで, 卸売市場法に基づく制約, また国庫交付金制度上の制約があるということだが, 新しく市場を整備する際の国庫交付金制度の概要について伺いたい。また, この国庫交付金は, 市の直営では交付されないのか。PFI手法を導入しないと交付されないのか, ということについて伺いたい。

事 務 局: 中央卸売市場の施設を整備するにあたっては, 「強い農業づくり交付金」の対象となっている。この場合, 工事費が10億円以上であること, 既存の建物に併設するものでないこと, の2つの要件に該当する場合は, 原則としてPFI事業を活用することと明記されている。

新青果市場整備事業については, これら2つの要件に該当するため, PFI手法の活用を検討する必要がある。このため, 現在PFI可能性調査として, 最適事業方式調査を実施しているが, この調査の結果において, PFI手法よりも市直営方式の方が効果的であると客観的に判断でき, また農林水産省との協議においてもそのことが認められた場合には, 必ずしもPFI事業を活用しなくても, 交付金を受けられるということとなる。

委 員: PFIの中でもいろいろなやり方があり, 資料にあるB, C, D, Eという4つのPFIの形があるということだが, 精査した結果, C, D, Eパターンについては, 新市場用地の取得や現市場用地の処分があり, C, D, Eパターンは難しいだろうということで, PFIで行うならばBパターンであり, 今後は, BパターンのPFIでいくのか, Aパターンの市の直営でいくのか, あるいはBパターンの方がどれだけ効果的か, メリットがあるのか, ということを証明し, それが証明できればPFIで行うが, そうでなければ市の直営で行う, というAかBの選択ということになるということでしょうか。

事務局： 今後のスケジュールとしては、VFMを算定するが、VFMを算出する場合には、B、C、D、E各パターンについてそれぞれ評価を出す。ただ、新市場用地の取得や現市場用地の処分のような業務については、現在の経済情勢下では難しくなっているということから、可能性としては、PFIを実施する場合はBパターンが望ましいのではないかということである。主眼としては直営方式であるAパターンかBパターンかということであるが、全てのパターンにおいてのVFMの数値を出すこととなる。また、数値には表せない評価もあるため、これらについても検討していきたいと考えている。

委員： 資料にA、B、C、D、E各パターンの事業スキームについて、メリットや課題が示されており、今後はAとBパターンについて比べていくということになると思うが、Aパターンの市の直営で行う場合には建設費用が、またどちらのパターンで行うにしても、人工島での土地の取得は市で行うということは同じであるが、建物の建設について、市の直営で行うのかPFIで行うかで、何か違いが出てくるとすれば、PFIで行う場合には、PFI事業者がSPCを作って、そこが市中から資金を借りるということとなり、Aパターンの直営で行う場合は市債を発行するという事となる。市債の方が金利が低く、PFIで民間において資金を調達した方が金利が高いということなのだが、市債を発行して行うのと、PFIで行う場合とで、市の財政上の見え方の違いがどのあたりにあるのか。

また、今、財政健全化法というものもできたが、A、Bどちらのパターンで行っても、財政健全化法の指標上は違いがないのか。違いが出てくるとすればどのようなものか。

事務局： 起債に比べて、民間における資金調達の金利が高いのではないかとことだが、ご指摘のとおり、PFI手法を導入した場合、資金調達の点においては起債よりも民間資金の方が金利が高いため、金利負担は大きくなる。

ただし、PFI手法の発注では、満たすべきサービス水準を規定した性能発注であること、また設計、施工及び維持管理等の一括発注であること、さらに長期契約であることから、一般的に事業全体としてコスト削減を図ることができることと、民間事業者の提案による使用者のサービス向上も図ることにメリットがあると言われ、全国的にもPFI事業をもって公共施設の整備が進められているという状況である。

次に、PFI事業を行った場合の財政上の見え方については、地方公共団体の財政健全性を示す指標として、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率、という4つの指標があり、新青果市場整備事業については、一般会計ではなく、中央卸売市場特別会計で行われることになるので、実質赤字比率ではなく、連結実質赤字比率の対象となっている。

さらに、市債によらず、民間から資金を調達するPFI事業を実施した場合でも、債務負担行為を行うので、公債費に準じた経費として、実質公債費比率や将来負担比率の対象に含まれることとなっている。

委員： 次に、Bパターンのメリットについて「支出の平準化」とあるが、今、病院

のPFIについてもいろいろ課題が見えてきている。PFIで行うと支出が平準化されるということだが、市債を発行する市の直営で行う方が金利が安いということと、元本の支払猶予期間が設定できるはずだと思う。それでも支出が平準化されるということで、PFIの方がメリットがあると考えられるのか。

この支出の平準化というのは、事業期間の設定を10年にするのか、30年にするのかで違うかと思うが、どれくらいPFIを行ううえでのメリットだということになるのか。

事務局： PFIで実施する場合は、施設の整備費のうち国庫交付金を除いた分とサービス購入型を実施する場合の管理運営費を、事業期間が20年であれば、20年間という期間を毎年度割賦で同じ金額を支払っていくということで平準化されるというものである。

委員： またBパターンのメリットとして「連鎖倒産のリスク回避」とあるが、この意味が少しわからないのだが。

事務局： D、Eパターンの場合であり、このD、Eパターンでは、新市場の整備事業と併せて、現市場用地の処分を1つのPFI事業に含めることとなるが、事業のバランスとして、新市場整備に比べて3市場用地の処分の比重が重くなってしまう。この場合、仮に現市場用地の開発がうまくいかなければ、SPCの経営が難しくなり、倒産する恐れがある、そういう意味での「連鎖倒産のリスク」である。

委員： 次に、これから、本当にPFIの方が効果があるのかということについて詳細の検討を行い、12月に最終報告になるとのことだが、今後の課題としては、業務委託範囲をどうするのかというところが大きいと思う。

特に業務委託範囲の中で、制度上委託できないというものも実際にあるので、委託可能な範囲というのは限られると思う。その中で一番問題になっているのが修繕に関してだと思う。

この修繕業務において、経常的な修繕をPFI事業者が行うとした場合、どれだけの業務が発生するか見込むことが難しく、修繕費用をどのように支払っていくのか。15年なり20年でまとめて経常経費、決まった固定経費として支払っていくのか。

経常的な修繕をPFI事業者が行う場合について、業界や市との関係がどう変わるのか、また経費についてどのように対処していくのか。

事務局： 修繕業務については、多数のPFI事例において事業範囲とされていることや、民間の物流施設等の事例を参考にすることにより、事業者において、経常的な修繕計画を策定することは可能ではないかと考えている。

また、PFIにおける修繕業務に係るサービス購入費については、事業期間内に積み上げた金額を毎年度に平準化する手法が全国的に一般的である。ただ、税金などの問題があるけれども、こうした課題を考慮しながら、サービス購入費の支払いについて検討していくものである。

それから、修繕に伴う市・業界と、PFI事業者の関わり方であるが、経常的な修繕については、仮にであるが、冷蔵庫の扉を壊された時、その壊した相手

が特定される場合には壊した方に修繕していただく。ただ、劣化して壊れた場合などについては、開設者から修繕命令をPFI事業者に出して修繕してもらおう、というように考えている。

委員： 大規模修繕を事業範囲に含めるのか、範囲外にするのかということについて、大規模修繕を範囲外とすれば、建物を建てる時に、「後のことは関係ない」というようなものを建ててしまう可能性があるということが、資料にある「モラルハザード」、つまり耐久性の低い材料の採用、予防的な修繕の未実施等が起こらないようにする仕組みが必要ということだが、この仕組みとはどのようなことが考えられるのか。

事務局： PFIを導入した場合については、まず実施方針というものを作成し、このような市場を整備し、このような管理運営を行う、というものを参加企業に提示し、その後競争的対話を経て固めていくこととなる。実際公募するにあたっては、性能発注ではあるが、その性能に到達するような、いわゆる要求水準書を基に募集する。要求水準書に、施設の耐用であるとか、設備の内容、仕様を詳細に明記することで、いわゆるコスト削減による施設・設備の水準低下が起こらないよう対処していくとともに、PFI事業者が決定した場合においても、より詳細な実施設計については、市場業界と協議・調整を行いながら進めていくことになり、市場業界のニーズが施設整備に適切に反映されるよう積極的に携わっていきたいと考えている。

委員： これから12月の最終報告に向けて、詳細を詰めていって、PFI方式の方が効果的だという結論を出すことになるのだろうが、今示されている中では、私にはPFIの方が効果的だという確信が持てない。1つは、PFI方式で行うということは、納税者である市民という意味での市、PFI事業者、市場業界、この三者にとってメリットがなければならないということである。PFIで行うことによって、市場業界にはどのようなメリットがあると考えているのか。

事務局： PFI事業で実施した場合に、新市場の施設整備費用や管理運営費用がコスト削減されるとなると、市は市場業界から市場施設を利用する際に使用料をいただいているが、この施設使用料の算定は、施設の整備費用や管理運営費用が算定の基礎となっているので、これらの費用がPFI事業を導入することでコスト削減できれば、施設使用料も安くなる、ということである。

委員： そうなると、三者がそれぞれにおいてメリットがないとPFIの効果がないということだと思うが、PFI事業者にとってのメリットは、市にとってのデメリットになりかねない。市の直営で市債を発行すれば金利は安い、高い金利を払ってもPFI事業者には損はない、という形に見えるのだが、そういう形が本当にできるのか。

高い金利を払ってでも、コスト削減されてメリットが出るのかということ、市場の場合は非常に業務の委託範囲が狭められるから、本当に日常的な管理、警備とか建物の保守・点検、小規模修繕等があるが、まとめて固定経費で委託するのか、固定経費で支払うとしたら、まとめて渡せるということ、コスト削減

できるというところはあると思う。

しかし一方で、入札制度ではなく固定経費となるので、そこでの競争原理が働かないことになる。指定管理者制度などの場合は、3年とか5年で評価をして、業者を替えることがある。PFIの場合は、15年とか20年で契約をするので、頼んでみたら内容がよくなかったという場合に、違約金を支払ってでも解約するとか、そうしたことは起こりうると思う。

だから、本当にコスト削減ができるのかどうか、どのくらいのコスト削減ができるのか。それからPFI事業者にとっては、提案の自由度が大きければその方がメリットが出しやすと思うが、市場の場合は、建物についても中身についてもあまり自由度がないと思う。あまり自由にされると使う側が困るためである。使いよくするためには、こういう中身にしてほしいということを、かなり細かく詳細に決めておかないといけないことになるので、そうするとPFI事業者にとってはあまりメリットがない。

それから、全国のPFI事業で、やはり地元の中堅・中小企業は入っていない。PFI事業で行うことが、地元の活性化につながらないということがあると思う。

PFI法は、1999年にできたと思うが、総務省もこれまでの例をいろいろ調べて、平成19年に改善勧告を出している。その中で、提案の自由度を上げないとPFI事業者にとってメリットがない、またVFMを客観的に見るよう言っている。PFI事業者への後の評価を自治体がしていない例もあるようだ。それに基づいて、ガイドラインも改定されているが、そのようなものを見ても、市場のように建物の整備と維持管理に限られ、建物の設計についても自由度が低いというものは、PFIのメリットが出しにくい。確かに病院とか市場とか、再開発事業とか、事業形態によってPFIの効果も違うかと思うが、PFI事業の効果について、コンサルタントは「非常に効果がある」という調査報告を出してくる。その調査報告にあるVFMについて、それぞれの数字の精査ができていなかったために思うような効果が出ずに失敗した、破綻したという事例があるので、コンサルタントから出てきた数字を、客観的に、VFMについても本当にそうなのかということを精査するべきである。さらに市場にとってはこのほうが良いという数字では計れない部分もあり、これは現場の方がよくわかると思う。

これから、コンサルタントが言うVFMについて、どのような積み上げになっているのか、農林水産局で精査し、コンサルタントの報告を受けてどのように考えるかは大きいと思うので、そこはきちんとしないといけないと思う。PFIが本当に効果があるのか疑うような事例があるので、リスクについて誰がどれだけのリスクを負うのか、VFM、どれだけのコスト削減、効果、それが市・PFI事業者・市場業界の三者にとってどれだけのメリットになるのかということ、きちんと精査してほしい。コンサルタントの報告はこうだった、ではなく、その報告を精査した結果、市としてはこう考えるとしていただきたい。今から詰めていかないといけないところも多くあるので、それらも含めた

結果を見せていただいて、本当にPFIが効果的かどうかということについて、私の方も判断したいと思う。

議長：他に何か意見・質問は。

委員：2ページの国庫交付金制度上の制約について、政権交代で大きな公共工事は見直すという国の方針だが、この強い農業づくり交付金は凍結や見直しが全くないのか。この中間報告は国の補助金が受けられることが前提となっているようだが、そのあたりの見通しはどうか。

事務局：民主党のマニフェストの中に公共工事の見直しがあり、その中で削減されるのか、もしくは地方分権推進のもとにひも付き交付金の廃止とともに交付金の一括化の中で裁量権が拡大されるのか、どちらで運用されるのか現在分かっていないので、国に対して今後の方向性を確認したいと考えており、分かり次第報告したい。

委員：今回は中間報告だからこれでよいが、最終報告は基本となる国の方針に沿った形でないと根拠となる部分が崩れることになる。最終報告のスケジュールが出ているが、それまでには国の方針が出ると考えているのか。

事務局：そう考えている。ただ、国も卸売市場室の組織の見直しが行われており、その結果何らかの指示がなされるものと思うが、市としても、早急に国に対して今後の方向性を確認したい。

委員：国の方針が決まらないと、今やっていることが意味のある会議になっているのかどうか不安感があるが、少し中身について聞きたい。

まず、どの程度の交付金になるのか、また、対象事業はPFIの事業全てが交付金の対象となるのか。

事務局：卸売市場に対する助成については、卸売市場法の中に整備計画を定め、その整備計画に沿って施設整備をされるものについて補助をすることになっている。この補助は、開設者もPFIも全く同じレベルでの補助となっている。

例えば、卸売場、倉庫、冷蔵庫等についての同じ条件で3分の1、10分の4が交付されることになっており、PFIも直営も補助自体は変わらない。

委員：それであれば、逆に直営を選択した場合に国の補助金には何かいろんなスキームがあるのか。

事務局：直接の施設整備については一緒だが、その後交付される地方交付税の中で実際の施設整備にかかった起債の償還について、元金及び利子の2分の1相当、管理運営経費の30%相当が地方交付税の需要額に算定されることになっているがPFIの場合も同様の支援を受けられるのかは確認していない。

委員：中間報告なのでこの程度にとどめるが、最終報告では、きちんとした数値をもって分かり易い資料を出して欲しい。その観点からBの事業スキームを試算する場合、PFI業者と市の資金調達割合はどのような数値になるのか。

事務局：今後、VFMを算定するが、まず資金調達をどのようにするか、100%民間資金の場合にVFMがいくらになるか、また民間資金と市債の発行が50%ずつだといくらになるか等、いくつかのバリエーションを持ってVFMを算定していく。

委員： 最後をお願いしたいのは、P F Iの先行事例として神戸市の事業期間を例示しているが、P F Iは先行事例が少ないので、事業期間以外でもP F I方式にした理由や問題点など全てのことを公表してもらいたい。そのうえで、それらを勘案して福岡市はどうするのかを決めてもらいたい。

議長： 他に何か意見・質問は。

委員： 事業スキームのBパターンについて、採用の方向が検討されているところであるが、C、D、Eパターンについても、資金調達の面も含めてV F Mの数値を算定するのか。

また、P F Iの場合は、かなり安くなるという話があったけれども、業界の皆さんが心配しているのが施設使用料である。新しくなるので高くなるという気はするけれども、それがどの程度なのか。既に現時点で試算していると思うが、現状と比べてどれくらいになるのか。

事務局： C、D、Eパターンだと資金調達がどのようになるのかということについて、仮にD、Eパターンを採用した場合は、現市場用地の売却益が新市場用地取得費と相殺される。建物の経費についての資金調達は、P F Iで考えられるのは民間資金調達である。平成19年度に市場調査を行った際も、民間資金を調達するということでV F Mを出したけれども、こども病院の事例もあるので、コスト削減の意味で、資金調達がどのようにするのかということについて、今回V F Mはいくつかのバリエーションにおいて算定するとともに、当然のことながらP F Iを導入する場合にはV F Mの算定結果、また財政負担の平準化、市債発行の抑制などを踏まえて、本市の財政当局と協議を行いながら最適な資金調達の方法を考えていきたいと思っている。

施設使用料についてであるが、実際市場業界の方からも、新しい市場について円滑な移転を進めるためにも、早めに、ぎりぎり押さえられた施設使用料を出してほしい、という要請があっている。市としては、今内部で施設使用料の算定を行っているところである。

議長： 他に何か意見・質問は。

委員： P F I事業については、全国的に事例があるが、市としてどのようなリスクがあると考えているのか。

事務局： 市場業界が心配しているのが、P F Iの導入により市場に開設者がいなくなったときに、誰に対して意見や要望を訴えればよいかわからない、また、使用料をP F I事業者が徴収することで何か変わるのではないかというものがあった。これらについては、P F Iを導入したとしても、制度的制約があるため、かなりの部分を引き続き開設者が行うこととなるので、施設の管理運営のコア部分のリスクについては、開設者が負担することとなる。

委員： 全国のいろんな例を見て、私なりにここが問題だと思ったのは、まず、長期契約ということで多額の契約になると思うが、今、経済状況がどういう風になっていくのか、ということである。私が聞き取りに行った高知医療センターは、医療という違いはあるが、30年で2、131億円の契約をしている。それで今、30年とか15年とか、このような長期間の契約をして大丈夫だ、と言え

る経済状況にあるのかということをしちんと見極める必要があると思う。

それから、そのような契約が事業スキームになっているから、経営努力しなくても毎年の契約金が入ってきて、経営努力しない。その辺りで契約の時に縛りが出てくるのかもしれないけれども、本当に「これだけのことができる」と言って契約をした会社が、「やったけれども結局できなかった」と言ったら、それを結局自治体が補填しなければならない、というリスクがある。

それから今説明にあった市場とSPCの関係、結局、できないとか、市場関係者との対応もできないと言われたらそれまでである。PFI事業者が行うことによってサービスの低下に直面するという、この3点について、きちんと市が見て、検討していく必要があり、ただ単に数字だけではないということを念頭に置いていただきたいということを要望しておきたいと思う。

それから具体的な数字であるが、資料に「委託業務の選定の検討状況」という表がある。PFI手法を導入した場合、その中段に、開設者から外部委託しているのと、市場業界から委託しているのが列記されている。PFI手法の導入の場合、どれだけPFIに任せるのか、それとも市場業界に任せるのかを現在検討中とのことであるが、現在、開設者から外部委託している契約金額、及び市場業界が行っている委託の契約金額は、2つ合わせてどのくらいの金額になるのか。

事務局： 現在の青果部3市場で、開設者が警備や電気、設備等の保守管理などを委託している金額について、3市場個別に契約をしている場合や、例えば西部市場と東部市場と合わせて契約したり、3市場まとめて契約するというものもあるが、青果部3市場合計で1億4,200万円余である。

次に、市場業界の方からも、主に市場業界、それから例えば西部市場、東部市場であれば、自治委員会のような市場関係者で構成される組織や団体への補助金や委託契約金額については、6千万円余で、合計で2億300万円程度を現在青果部3市場において委託料なり補助金で支出している。

委員： 要するに、PFIの手法を導入しようという範囲の金額は2億ということで、そこでPFIを導入するということは、コストを削減することができる、ということがあって初めてPFIを導入するということになると思う。2億円が大きい金額が小さい金額かということかもしれないが、この2億円というパイの中で、どのくらいの削減を見込んだらPFIを導入しようというように判断するのか。例えば、極端な話だが、2億円から1円でも安ければPFIを導入するという考えなのか、1割だとか2割だとかいろいろあると思う。ただ、そのラインを決めるのは事務局だから、PFI導入のラインというのはどの辺りを考えているのか。

事務局： VFMについて、PFIを導入するかしないかという基準数値であるが、これについては、まだVFMが出ていない段階で、基準数値をいくらに見ているかということについては、市としてもまだ具体的に検討していない。ただ言えるのは、例えば豊洲新市場や神戸市場のような他都市の事例を見ながら、どのくらい事業費が削減できるのか検討させていただきたいと思う。

それと併せて、PFIを導入することによって、例えば管理運営費が10%コスト削減できる、また整備費用についても10%削減できるということになれば、これは当然市場業界の方からいただく施設使用料についてもそれが反映し、施設整備費用と管理運営費用が10%削減できるとなれば、実際施設使用料への跳ね返り率としては、おそらく7~8%程度は施設使用料が安くなるだろうという考えもあるので、一概にVFMが何%あるからこの施設整備をPFIで行った方がベターだというのは、市場の場合は他の公共施設と比べて一概に数値では出せないのではないかと考えている。これについても今後VFMを検討する中で改めて検討させていただきたいと考えている。

委員： 例えば、1割削減されたとしても、2千万円になるわけである。今、2億円の委託業務を行っているわけであるが、別に無駄遣いがあるわけではなく、きちんと入札して、そして努力もして、適正な金額で委託しているのだと思う。それを考えると、民間の手法であったとしても、そう2~3割経費が削減されるというのは考えられないし、もしそういうことがあるなら、絶対それは労働者とか単価の切り下げとか、そういう下の方にしわ寄せがいくわけで、公の仕事をしている側がするべきではないというように思う。

結論を言うと、国庫交付金との関係でPFI手法の検討をせざるを得ないというのは、それは理解したいと思うが、先ほど事務局の答弁にあったように、市の直営という選択肢が閉ざされているわけではないということである。

はっきり言って、PFIは危険が大きすぎる。どうなるかわからない事業に突っ込むよりも、今きちんと行っているわけだから、業界も安心できるような今の仕組みをきちんと新市場に持って行くということが大切なことではないかと思う。しかもSPCが儲からないとPFI事業に企業が乗ってこない。その分儲かる分を今までどおり地場の中小企業にきちんと仕事を回すことが求められると思うので、12月に最終報告がでるということであるが、やはりこれまでどおり直営という選択を福岡市がすべきだという意見を強く述べて終わりたいと思う。

議長： 他に何か意見・質問は。

委員： なし。

議長： 事務局から他に何かあるか。

事務局： 福岡市中央卸売市場鮮魚市場と釜山広域市国際水産物卸売市場との姉妹市場提携締結について説明

議長： 何か意見・質問は。

委員： なし。

議長： これで福岡市中央卸売市場開設運営協議会を閉会する。