

## 9. 事業形態の検討

斎場再整備後の運営について、民営化及びPFIを導入した場合のVFMや他の評価基準を用いて、双方のメリット・デメリットを検討し、最も大きな効果が期待できる事業形態、運営方法を提案する。この際、他の自治体の先行事例について情報収集、分析を行う。なお、サウンディング等の市場調査を行う。

### 9.1. 本事業において想定されるPPP事業方式

施設整備や運営業務については、これまでの従来型の発注方式（設計・施工分離発注）に加え、PFIをはじめとして、民間事業者のノウハウを効率的に活用する手法として、様々なものが実践されている。

官民のパートナーシップによる事業方式をPPP（public private partnership）と呼び、事業に応じて様々な方式が採用されている。民間の豊富なノウハウを活用し、良質な公共サービスを効率的に提供することを目的としている。

民間のノウハウを有効に活用するための主な取組は、以下のとおりとなっている。

- ・性能発注（従来方式は、仕様発注）
- ・長期包括委託契約（従来は、単年度、個別業務発注）
- ・総合評価競争入札方式（従来方式は仕様発注による価格競争入札）

本事業へ適用が考えられる主な民間活用手法（PPP手法）を事業の各段階と業務範囲に応じて整理すると以下のとおりとなる。

表 9-1 事業段階別の民間活用手法

事業段階	民間活用手法（PPP手法）
設計・建設段階	設計・施工一括発注方式（DB方式：Design Build） CM方式（Construction Management）
維持管理・運営段階	指定管理者制度
設計・建設～維持管理 ・運営段階	DBO方式（設計・施工一括発注方式＋指定管理者制度など） PFI手法（BTO方式、BOT方式、BOO方式、運営権） 民営化

表 9-2 民間活用手法と業務範囲

段階	事業方式	設計	施工	維持管理・運営	資金調達
設計・施工段階	設計・施工一括発注方式	■	■		
	CM方式	■	■		
維持管理・ 運営段階	指定管理者制度			■	
設計・施工～ 維持管理運営段階	DBO方式	■	■	■	
	PFI手法	■	■	■	■
	民営化	■	■	■	■

## 9.2. 本事業に適用可能な事業手法の抽出

以下の事業手法について概要を示す。

- ・ 設計・施工一括発注方式（DB方式：Design Build方式）
- ・ CM方式（Construction Management方式）
- ・ 指定管理者制度
- ・ DBO方式
- ・ PFI手法（BTO方式、BOT方式、BOO方式）
- ・ 民営化

### 9.2.1. 設計・施工一括発注方式（DB方式：Design Build方式）

従来方式の設計業務と施工業務を分離発注する発注方法に対し、設計業務と施工業務を一括して発注する方法である。性能規定による発注とすることにより、設計者・施工者の互いのノウハウや新技術の活用による効果が発揮され、品質の向上やコストの縮減等の効果が期待できる。

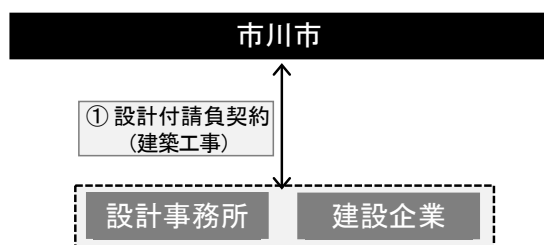


図 9-1 DB方式のイメージ

### 9.2.2. CM方式（Construction Management方式）

施設の建設を発注する際に、市の代理として設計者や施工者と立場の異なる第三者（CMr：コンストラクション・マネージャー）にCM業務を委託し、CMrが技術的な中立性を保ちつつ発注者の立場に立って、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、コスト管理などの各種マネジメント業務の全部又は一部を行うものであり、透明性の確保、工期の遵守、品質の確保、コストの縮減などが期待される。

公共工事においても、震災復興事業などで採用され、発注者側に不足する体制を補完する目的で活用されているが、公共建築で実施した事例は少ない。CMrが発注者の業務を支援する方式であるが、基本的には従来方式と同様の設計・施工分離発注方式であり、コスト縮減や工期短縮が実現できるとは限らない。

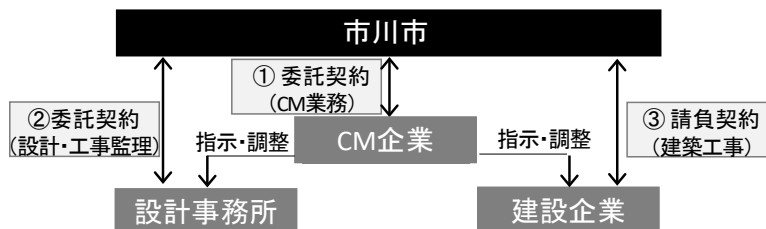


図 9-2 CM方式のイメージ

### 9.2.3. 指定管理者制度

指定管理者制度は、公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成するため、平成15年9月に設けられた制度である。「公の施設」とは、公共の福祉を増進するために広く市民に利用される施設である。

本市の場合、「市川市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例」により、公募手続き等が定められ、すでに多くの公の施設で導入されている。指定期間は、一般的に5年程度となっている。

従来の委託契約と異なり、行政処分である公共施設の使用許可や利用料金の収受が可能等の点で、民間事業者の裁量が大きくなっている。

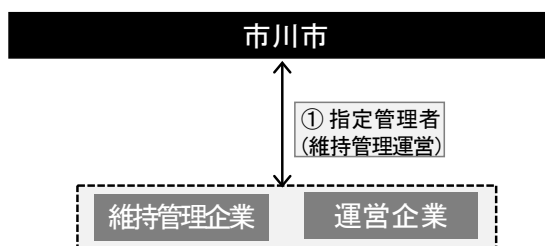


図 9-3 指定管理者制度のイメージ

### 9.2.4. DBO 方式

施設的设计・施工・維持管理運営を一括して発注するものであり、設計者と施工者と運営者が互いのノウハウを施設整備段階から計画に反映することで、施設・運営品質の向上やコストの削減が期待できる。

資金調達とは従来どおり公共が行うため、必ずしも資金調達を目的とするSPC（特別目的会社）を設置する必要はないが、先行のPPP事例では、長期の運営業務を実施する運営会社としてSPCを設置している場合もある。

契約形態としては、DB部分については設計施工請負契約、維持管理運営については別途維持管理運営委託契約等を締結し、これら2つの契約を基本契約で一体化する形態が多い。

公共事業においては、PFI手法の一形態として活用されている事例が多く、補助金や地方債の充当率が高く、民間資金の活用の余地が小さい事業などに採用されている。

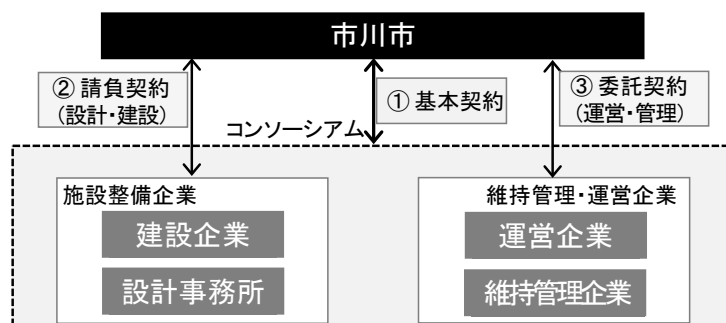


図 9-4 DBO方式の契約イメージ

### 9.2.5. PFI手法（BTO方式、BOT方式、BOO方式）

施設の設計・施工・維持管理運営を事業契約として一括して発注し、その資金も民間事業者が調達することで、施設・運営品質の向上やコストの削減が期待できる。施設整備費用は、事業期間を通じ市から民間事業者 서비스에対価として支払うことが可能なため、市の支出の平準化も期待できる。

PFI手法は施設の民間事業者から市への所有権移転時期により分類され、施設整備完了時点で移転されるBTO方式、事業期間終了時点で移転されるBOT方式、事業期間終了後も民間事業者が所有し続けるBOO方式がある。

斎場の場合は、ほとんどの先行事例が、民間事業者が施設整備から維持管理運営までを行い、市が火葬場を所有するBTO方式を採用している。

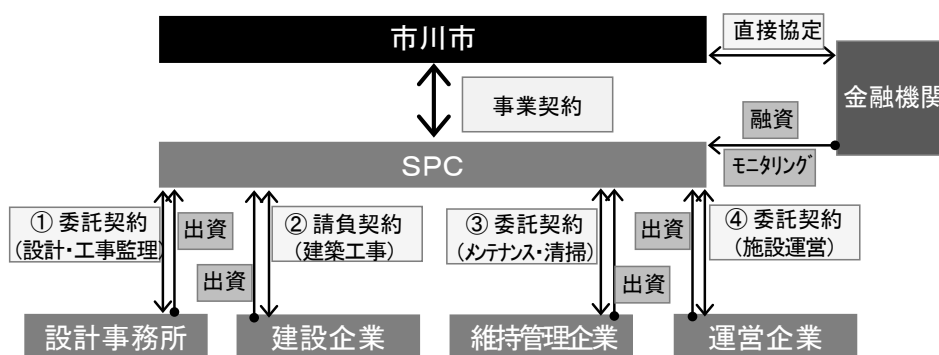


図 9-5 PFI手法のイメージ

PFI手法における施設の所有形態の相違による主な事業方式を以下に示す。

表 9-3 PFIの主な方式の概要

事業方式		事業方式の概要
BTO方式	Build -Transfer -Operate	民間事業者が、施設を建設し公共へ施設の所有権を移転し、一定期間維持管理運営を行う方式
BOT方式	Build -Operate -Transfer	民間事業者が、施設を建設し一定期間維持管理運営を行い、事業期間終了後に公共へ施設の所有権を移転する方式
BOO方式	Build -Own -Operate	民間事業者が、施設を建設し一定期間維持管理運営を行い、事業期間終了後も公共へ施設の所有権を移転しない方式（施設は、民間事業者が所有し続ける）
運営権方式	Concession	施設の所有権は、公共としたまま、その施設を運営する権利を民間事業者が取得し、運営する方式 事業期間が長期で、民間事業者が運営権を担保に資金調達し、投資を行い回収することを想定した方式（空港等）

BOT、BOO、運営権方式は、民営化に近い事業スキームとなっているが、PFI法や市のモニタリング等により、事業の安定性は民営化に比べより確保されるものである。

### 9.2.6. 民営化

現在、火葬場の経営を民間事業者が実施している例は、非常に少ない。厚生労働省のデータ（平成29年度末）※では、全国の恒常的使用火葬場、1,437箇所のうち、地方公共団体の運営によるものが1,374箇所と約96%となっている。それ以外の火葬場は、公益法人等 3箇所、宗教法人 8箇所、個人その他 52箇所となっている。

東京都内には公営18箇所、民営8箇所、計26箇所の火葬場がある。人口が集中している23区では、9箇所（108炉）中、公営が2箇所（30炉）、民間企業2社（1社6箇所、1社1箇所）の経営となっている。

火葬場の許認可は墓地、埋葬等に関する法律第10条(墓地、納骨堂又は火葬場を經營しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない)となっており、都では福祉保健局の所管である。厚生省の通知では、昭和21年9月3日付け発警第85号内務省警保局長、厚生省衛生局長連名通知であった。内容は「墓地、納骨堂又は火葬場の経営主体は原則として市町村等の地方公共団体でなければならず、これにより難しい場合であっても宗教法人、公益法人等に限る」というものである。そのような経緯の中、現在では都内を除くと全国に民営の火葬場はほとんどない状況となっている。

その後、「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」を踏まえた火葬場の経営主体に関する取扱い等について（薬生衛発0111第1号（平成31年1月11日））が、厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生課長より出され※、火葬場の経営許可については、民間事業者に許可する場合に留意すべき事項を地方公共団体に2018年度中に通知するとともに、火葬場の設置・運営に係る広域化・官民連携の推進については、火葬場を經營する市町村から都道府県に広域化等の相談があった場合、都道府県はその対応に特段の配慮を払うよう、地方公共団体に対して2018年度中に通知することとされた。

この通知の中でも、以下のとおり公共性について留意するよう記載されている。

火葬場については、誰もがこれを利用できるよう、その管理、運営が営利目的のためにゆがめられるなどにより利用者の保護の観点から支障が生じることがないようにするとともに、健全かつ安定的な運営を永続させる観点から、火葬場の経営主体には非営利性、永続性が求められているところです。

このため、民間事業者に火葬場の経営の許可を与えるに当たっては、非営利性、永続性を実質的に担保する観点から、例えば利用料金を変更する場合にはあらかじめ都道府県知事等と協議するなどの条件を付すことや、火葬場の経営を継続的に行えることを確認するために財務諸表等を提出させることなどが考えられます。

※参考資料-7参照

また、民営化については、市川市墓地等の経営の許可等に関する条例等の改正も必要となる。そのうえ、行政財産である敷地の取扱い、完全民営化の可能性や施設整備費や施設使用料等への市からの補助の可能性かなど、検討課題は多い。しかしながら、民間事業者による火葬場の経営が不可能ではないことは、東京都の例からも理解できる。

また、民間事業者が実施することで、これまでの火葬場とは異なった新たなサービスの提供が可能となり、故人との別れの新たな型を生むことも考えられる。（海外の事例のように、遺族は遺体を火葬場へ預け別れをしたのち帰宅し、後日、遺骨を受領し埋葬する。場合によっては、隣接墓地の合葬墓へ埋葬することもあり得る。）また、豪華な火葬設備等、市が実施できなかったサービスの提供をすることで、近隣自治体からの利用者が見込める可能性もないとは言えない。

他方、民間が実施する場合の懸念事項としては、以下の点が考えられる。

●法制度上の課題

- ・市の条例等への対応
- ・行政財産の貸付等、官民の契約形態に対する対応

●民間企業の経営悪化や倒産によるリスク

- ・経営悪化によるサービスの低下（人員削減、施設の老朽化等）
- ・不動産等への担保権設定や資産売却による事業継続困難
- ・倒産による事業中止

●サービスの質の転換

- ・火葬費用の高騰（式場、火葬等、合計費用の増加）
- ・火葬費用、式場等のランクによる価格設定（公平性が確保されない）

●市場環境

- ・実施可能な民間事業者が少数のため入札等において、競争原理が働かない

### 9.3. 市川市斎場再整備事業に関する想定される事業手法の検討

#### 9.3.1. 事業手法の抽出

本事業では、財政支出の縮減効果を期待し、設計、建設から維持管理運営までを、民間事業者に委ねることの可能な事業手法を抽出する。本検討においては、以下の（1）から（3）の3つの事業方式について定量的及び公共サービスの質などの定性的検討を行う。

従来方式については、他の事業手法が効率的か判断するベースケースとする。

- （1）従来方式
- （2）DBO方式
- （3）PFI（BTO）
- （4）民営化

民営化については、定量的評価ができないため、事業手法の選定時に定性的評価を行うこととした。

### 9.3.2. 事業期間と大規模修繕業務の検討

PFI 方式の場合、施設整備費は維持管理運営期間を通して平準化して民間事業者を支払うことで、市の単年度の財政支出額を平準化し、民間事業者はその期間を通して適切な利益回収を行うことになる。これまでの火葬場の PFI 事業の事例では、下表のとおり施設整備後、概ね 15～20 年程度の維持管理運営期間を設定している例が多い。

表 9-4 火葬場整備の PFI 事業の事業期間

NO	名称	方式	実施方針 公表日	維持管理 運営期間	大規模 修繕	選定方式
1	札幌市第2斎場整備運営事業(北海道)	BOT	H.14.04	20年	有	総合評価一般競争入札
2	越谷市仮称越谷市広域斎場 整備等事業(埼玉県)	BTO	H.14.10	20年	無	公募型プロポーザル
3	(仮称) 呉市斎場整備等事業(広島県)	BTO	H.14.12	20年	無	総合評価一般競争入札
4	豊川宝飯衛生組合斎場会館 (仮称) 整備運営事業(愛知県)	BOT	H.15.06	20年	無	総合評価一般競争入札
5	(仮称) 宇都宮市新斎場 整備・運営事業(栃木県)	BTO	H.17.12	20年	無	公募型プロポーザル
6	紫波町(仮称) 紫波火葬場整備事業 (岩手県)	BTO	H.19.03	20年	無	公募型プロポーザル
7	一宮斎場整備運営事業(愛知県)	BTO	H.20.07	15年	無	公募型プロポーザル
8	(仮称) 泉佐野火葬場整備運営事業 (大阪府)	BTO	H.21.07	20年	無	総合評価一般競争入札
9	津市新斎場整備運営事業(三重県)	BTO	H.24.04	15年	無	総合評価一般競争入札
10	(仮称) 小松島市火葬場 PFI 事業 (徳島県)	BTO	H.24.04	20・25・30 年	無	公募型プロポーザル
11	岡崎市火葬場整備運営事業 (愛知県)	BTO	H.24.10	15年	無	公募型プロポーザル
12	小田原市斎場整備運営事業 (神奈川県)	BTO	H.27.02	15年	無	公募型プロポーザル
13	加茂衛生施設利用組合新火葬場 整備運営事業(岐阜県)	BTO	H.28.01	15年	無	総合評価一般競争入札
14	豊橋市斎場整備・運営事業(愛知県)	BTO	H.29.11	20年	無	総合評価一般競争入札
15	湖北広域行政事務センター新斎場 整備運営事業(滋賀県)	BTO	H.30.01	15年	無	総合評価一般競争入札
16	富山市斎場再整備事業(富山県)	BTO	H.30.04	20年	無	公募型プロポーザル
17	木更津市新火葬場整備運営事業 (千葉県)	BTO	H.30.06	15年	無	総合評価一般競争入札

※小松島市火葬場の維持管理運営期間については、民間事業者の提案を予定していた。

#### 9.4. 定量的評価（VFMの算定）

##### 9.4.1. 先進類似事例からの参考VFMの調査

先進の類似施設について、VFMを比較する。特定事業選定時のVFMを見ると、概ね4～10%となっている。特定事業の選定時のVFMの数値は、コスト減率の設定などによって異なる値となるが、平均で7%程度となっている。本事業においても、サービス購入型の事業であり、民間の資金調達額などにもよるが、概ね数%～10%程度のVFMは期待できるものと考えられる。

落札後のVFMの数値は、予定価格の設定の精度や建設業界の状況などにより大きく変わることがあり、予定価格の設定が厳しい場合や競争原理が働かない場合は、特定事業の選定時から大きく変化しない。

表 9-5 斎場PFI事業のVFM

NO	事業名	実施方針 公表日	事業概要 事業方式	VFM	
				事業選定	落札後
1	(仮称)札幌市第2斎場整備運営事業	H 14.04.	BOT	4.1%	6.0%
2	越谷市仮称越谷広域斎場整備等事業	H 14.10.	BTO	7.1%	
3	(仮称)呉市斎場整備等事業	H 14.12.	BTO	10.5%	42%
4	豊川宝飯衛生組合斎場会館(仮称)整備運営事業	H 15.06.	BOT	8.2%	35.3%
5	(仮称)宇都宮市新斎場整備・運営事業	H 17.12.	BTO	9.2%	24.6%
6	紫波町(仮称)紫波火葬場整備事業	H 19.03.	BTO	7.0%	22.8%
7	一宮斎場整備運営事業	H 20.07.	BTO	17%	26%
8	(仮称)泉佐野市火葬場整備運営事業	H 21.07.	BTO		
9	津市新斎場整備運営事業	H 24.04.	BTO	5.2%	
10	(仮称)小松島市火葬場整備PFI事業(中止)	H 24.04.	BTO	10.1%	—
11	岡崎市火葬場整備運営事業	H 24.10.	BTO	7.2%	24%
12	小田原市斎場整備運営事業	H 27.02.	BTO	4.7%	19.6%
13	加茂衛生施設利用組合新火葬場整備運営事業	H 28.01	BTO	4.8%	26.2%
14	豊橋市斎場整備豊橋市斎場整備・運営事業	H 29.11	BTO	5.8%	8.2%
15	湖北広域行政事務センター新斎場整備運営事業	H 30.01	BTO	4.3%	9.8%
16	富山市斎場再整備事業	H 30.04	BTO	2.0%	2.2%
17	木更津市新火葬場整備運営事業	H 30.06	BTO	6.2%	

(日本PFI・PPP協会及び各管理者のHPより抜粋)

##### 9.4.2. VFMの算出のための市の資金調達条件の設定

VFMの算出にあたり、PSC、DBOでは、市の資金調達のほとんど(95.0%)を起債によることとした。また、PFI方式に関しては、起債額を変化させ、民間資金の調達額の相違による影響について検証するため、感度分析を行った。



### 9.4.3. VFM 算定結果

本検討においては、事業費等含め初期の計画に基づくものではないため、「VFM 簡易算定モデル」（国土交通省 平成 29 年 4 月）により算定することとした。

なお、本モデルは DBO には対応していないため、市の資金調達を初期投資額の 95%として算定した。（実際にも、消耗品等も含んでおりすべてを起債で賄うことはあまりないと考えられる。ただし、その場合は、一般財源で賄うことが一般的であるが、ここでは民間資金を活用することで近似値を算出した。）

VFM の算定結果は、以下の通りとなっている。VFM は、6.7～7.5%程度見込まれることとなった。

表 9-6 VFM の算定結果 (千円・税抜)

候補となる PPP/PFI 手法	従来型手法	PFI		DBO
		BTO (50%)	BTO (75%)	DBO (95%)
市の起債額	施設整備費の 95%	施設整備費の 50%	施設整備費の 75%	施設整備費の 95%
①整備等費用	4,376,431	3,977,139	3,963,480	3,958,277
②運営等費用	4,640,640	4,421,558	4,421,558	4,421,558
③調査等費用	600,000	340,000	340,000	455,000
④資金調達費用	402,403	618,855	473,210	438,155
⑤利用料金収入	0	0	0	0
⑥税金	0	7,259	27,489	11,118
⑦税引後損益	0	21,149	80,056	32,416
⑧補助金・交付金等	0	0	0	0
合計（上の値の合計）	10,019,474	9,385,960	9,305,793	9,316,524
合計（答合せ）	10,019,475	9,385,961	9,305,788	9,316,527
合計（現在価値）	8,715,415	8,128,142	8,060,420	8,073,999
財政支出削減率	—	6.7%	7.5%	7.3%
財政支出削減額	—	633,514	713,681	702,950
（）は差額	—	(0)	(-80,167)	(-69,436)
財政支出削減額（現在価値）	—	587,273	654,995	641,416
（）は差額	—	(0)	(-67,722)	(-54,143)
PPIR (%)				
DSCR (最低)	≧1.0			
EIRR (%)	≧5.0			
LLCR	≧1.0			

#### □定量的評価

本検討では、PFI 手法及び DBO における市による資金調達の大小によって、感度分析を行い、いずれの場合も VFM は発現した。PFI (BTO 方式) において、BTO (50%) と BTO (75%) では、官民金利の差により、民間資金の活用額が大きい BTO (50%) の VFM が小さくなっている。また、PFI 方式ではリスク移転の拡大による市のモニタリング費が低減するのに対し、DBO の場合、金融機関のモニタリングがなくなるため、市のモニタリング業務が大きくなり、BTO (75%)

より VFM が低下する結果となった。

## 9.5. 定性的評価

PPP整備運営事業とした場合の、定性的なメリット、デメリットを整理する。

表 9-7 手法の定性的評価項目

		特性（メリット・デメリット）		番号
項目	コスト縮減	○	民間事業者のノウハウによりコスト削減の期待可能	①
	作業軽減	△	公募手続の事務作業が多い	②
		○	市の職員が実施するサービスを限定することにより作業が軽減	③
	地域経済貢献	○	地元企業の参画機会の創出	④
		○	非常時のリスク分散が可能	⑤
	リスク分担	○	事業リスクの移転が進む	⑥
		○	民間のノウハウ等により公共サービス水準の向上が期待できる	⑦

- ① 民間事業者のノウハウを活用することでコスト縮減が期待できる。
- ② 公募手続きに関する作業、委員会運営等の事務作業が増える。
- ③ 業務を民間事業者へ任せることにより、市の職員がより重要な業務に傾注できる。
- ④ 地元企業の参画や地域住民の安定した雇用が創出され等、地域経済への貢献度が増加する。
- ⑤ 非常時においても、民間事業者の支援体制に期待できる。
- ⑥ 事業リスクをこれまで以上に民間事業者へ移転可能となる。
- ⑦ 事業の事業規模、内容は、火葬場 PPP 事業と同様であり、競争原理が働き、公共サービスの向上が期待できる。

## 9.6. 事業手法の評価、選定

### 9.6.1. 火葬場事業民営化の評価

市営の火葬場を PFI 事業で実施する場合は、先行事例もあり大きな障害は見当たらない。しかしながら、市営の火葬場の民営化については先行事例もなく、法律等もそもそも民営化を想定していないため、様々な課題が想定される。以下に示す理由により、市営火葬場の民営化については、見送ることとする。

#### ① 業務の特殊性による課題（非営利性）

火葬場の運營業務は、故人とのお別れの場という非常にセンシティブな時間と空間を提供する業務であり、公共サービスとして実施している自治体が多いため、市民が商業活動として許容しにくい面がある。千葉県内に民間の火葬場はなく、また県内では、市扱い葬儀のようなサービスを直営で行っている自治体も多く、誰もが一度は受ける低廉な公共サービスに慣れ親しんでいる市民にとって、営利目的の企業による運営が受容されるか、慎重な対応が必要と思われる。

## ② 運営主体の違いによる課題

現在の市川市斎場の使用料は、大人（15歳以上）6,750円、小人（15歳未満）4,720円と市外居住者の大人50,000円、小人34,000円と比べ、非常に低廉になっている。また、火葬料、式場使用料等は、ランクはなく同一料金が設定されている。

火葬場を民営化し市からの補助等がない場合、市の負担分がなくなるため、民間事業者が実施する火葬場のサービスでは、受益者負担（利用料）が増加することが想定される。また、サービス内容も料金により異なるグレードが用意されるなど、これまでの画一的なサービスとは異なったものとなることが想定される。見方を変えると新たな葬祭サービスにより、新たなニーズが生まれるとも考えられるが、市民との合意形成が必要である。（民間事業者のリスク負担については、調査が必要）

## ③ 市場環境の変化に伴う課題

一般の葬祭業者は市内に多くあり、市と葬祭業者で、市民の様々なニーズを役割分担して対応している。民営化により、これまでと大きく異なる業務を実施する場合、既存の葬祭業者の業務との調整も考慮する必要がある。

近年、家族葬の増加など、小規模で比較的費用のかからない葬儀が増加している。民営化による火葬料金の値上げが行われた場合、周辺の自治体の火葬場を利用する市民が増加することも考えられる。今後の葬送によるコストの低廉化、近隣自治体との価格差など、想定できない需要リスクが考えられる。比較的小さな火葬炉メーカーなどが、施設を整備し、長期にわたり、リスクを負うことは困難である。また、建設企業についても、専門分野ではなく、参画意向は確認できなかった。

## ④ 事業の継続性の課題

市の火葬場の維持管理、運営を行う業務のみであれば、全国的に実績の多い指定管理者と同様のためサービスを継承する民間事業者の確保は可能と考えられるが、民間企業による火葬場の経営については、多額の設備投資とノウハウが必要であるため、全国的に事例も少なく民間事業者を募集しても応募する企業は限定的と考えられる。

運営企業の経営状況によって、サービス水準の低下や運営業務の停止等の場合に、運営を行う代替企業の確保や債務処理等の課題が想定される。

## ⑤ 法規制等による課題

墓埋法、都市計画法、地方自治法等の法令や条例等について、関係機関との協議を進め適切な対応を取る必要がある。民営化については、市川市墓地等の経営の許可等に関する条例等の改正も必要となる他、行政財産である敷地の取扱い、安定した運営業務の実施のための民間事業者のモニタリング、施設整備費や施設使用料等への市からの補助の可能性など、市として検討すべき課題も多い。また、所管する組織でも、取扱いに検討を要することも想定されるため、十分協議を行い適切なスケジュールを設定する必要がある。

## 9.6.2. 事業手法の選定

PPP 事業の場合、財政支出の削減と平準化、良質で安定した公共サービスの提供が求められる。ここでは、以下の本事業の特性などを踏まえ、各事業スキームの定性的評価を行った。

### 1. 事業特性

#### ① 営利事業として馴染みにくい業務内容

火葬場の設置、運営は、東京都区内を例外として、ほとんど地方自治体が公共事業として実施しており、火葬という特殊な感情を伴う業務内容のため、営利事業として馴染みにくい面がある。また、民営化する場合はサービス内容についても、これまでの均質なことから費用に応じたサービス内容の差別化などが考えられ、市民が負担する葬儀費用の高額化が想定される。

#### ② 民営化に関し、市民の理解を得にくい業務

営利事業として馴染みにくい面と合わせ、これまでの市民サービスとして公平に実施してきた経緯や市民が負担する葬儀費用の高額化など考えると市民の理解を得にくいものと考えられる。

#### ③ 事業の継続性が重要な業務

火葬業務は、災害時を含め継続性及び永続性が求められるサービスであり、民間事業者が実施する場合も、その経営の安定性が求められる。

#### ④ イニシャルコストが大きく、長期にわたり費用を回収する必要がある事業

市川市新斎場の施設整備費は 60 億円程度が想定され、当初の資金調達が重要となる。また、借入当初は、年間 1 億円以上の金利が発生することになり、長期にわたり返済が必要となる事業である。

### 2. 市場特性

火葬場は、通常のサービス業と異なり営業努力等により市場が拡大する事業ではないため、全国的に地方自治体が設置・運営しているケースが多く、民間事業者が広く参入している市場ではない。指定管理者制度などにより、地方自治体の施設の運営を行っている民間事業者はあるが、火葬炉の運転、維持管理を含む業務となるため、火葬炉メーカー（または火葬炉メーカーの関連企業）が中心となって実施している場合が多い。

### 3. 効率的な公共サービスの提供

火葬サービスを民間事業者のノウハウを活用し、効率的で良好なサービスを提供することが求められている。そのためには、透明性や公平性の確保による競争原理を活用する必要がある。また、民間事業者のノウハウを活用することで、市の業務負担の軽減が可能となることが期待される。

### 4. 地域経済への貢献

新たに、民間に長期間の安定した雇用が生まれる。概ね市民等が雇用されることになり、地域経済への貢献も期待できる。

5. 法制度上の課題

墓地埋設などに関する法律などが、地方自治体が火葬場を設置することを前提にしてきたため、新たな民間の火葬場設置について、事例がなく調整に時間が必要となる。

表 9-8 定性的評価内容

	従来方式 ※1	DBO	PFI (BTO)	民営化
1. 事業特性				
① 営利事業として馴染みにくい業務内容	これまで同様の公共サービスとして実施	公共サービスの長期包括契約 (委託請負契約)	公共サービスの長期包括事業契約	事業契約 行政財産の貸付
	○	○	○	△
② 民営化に関し、市民の理解を得にくい業務	これまで同様の公共サービスとして実施	これまでとほぼ同様の公共サービスとして実施 (市が主体)	これまでとほぼ同様の公共サービスとして実施 (市が主体)	民間事業者の営利事業として実施 (民間事業者が主体)
	○	○	○	△
③ 事業の継続性が重要な業務	これまで同様の公共サービスとして実施 災害時は市が対応	これまでとほぼ同様の公共サービスとして実施 サービス水準等は市が決定 災害時は市と民間事業者が協働で対応	SPC の設立や金融機関によるモニタリング等企業の倒産隔離が確立 サービス水準等は市が決定 災害時は市と民間事業者が協働で対応	民間事業者の経営責任によるところが大きい サービス水準等は民間事業者が決定 災害時は民間事業者で対応
	○	○	○	△
④ 仁şルストが大きく、長期にわたり費用を回収する必要がある事業	これまで同様の公共サービスとして実施	これまでとほぼ同様の公共サービスとして実施 (市が主体で経営)	SPC の設立などにより資金調達容易 (市と民間事業者が協働で経営)	民間事業者の経営責任によるため、資金調達のための信用力が必要
	○	○	○	△
2. 市場特性				
3. 効率的な公共サービスの提供	これまで同様の公共サービスとして実施	実績があり、複数の民間事業者の参画が見込まれる	実績があり、複数の民間事業者の参画が見込まれる	市場が限定的であり、実績がない
	○	○	○	△
4. 地域経済への貢献	これまで同様の公共サービスとして実施	実績があり、複数の民間事業者の参画が見込まれる 市の業務負担の軽減が見込まれる	実績があり、複数の民間事業者の参画が見込まれる 市の業務負担の軽減が見込まれる	受託企業が限定的で競争原理が働かない
	○	○	○	△
5. 法制度上の課題	これまで同様の公共サービスとして実施	長期の安定した雇用創出が期待できる	長期の安定した雇用創出が期待できる	長期の安定した雇用創出が期待できる
	○	○	○	○
5. 法制度上の課題	これまで同様の公共サービスとして実施	実績があり、複数の民間事業者の参画が見込まれる	実績があり、複数の民間事業者の参画が見込まれる	法制度上、民営化は想定外であり、実績がない
	○	○	○	△

※1 指定管理者制度含む

PFIを含むPPP事業は民営化と異なり、あくまでも公共事業であり、安定した公共サービスの提供のための企業の倒産隔離などの手段も取られており、すでに実績もある。

定量的評価では、PFIにおいて、VFMの算定結果より財政負担額が削減されることが見込まれるが、営業努力等により市場が拡大する事業ではなく、民間事業者のノウハウを最大限活用しても、財政支出を伴わないで実施する等大幅なコスト削減を求めることは困難であると考えられる。

また、定性的評価では、斎場は常時安定したサービスの提供が求められる施設であること、火葬業務は災害時を含め継続性及び永続性が求められるサービスといった事業特性等があり、上記のとおり従来方式（指定管理者制度含む）においても、PFI等と同様の効果が見込まれる。

葬祭ニーズは、10年前と比較すると、通夜や告別式を行わない直葬の増加、また大規模葬儀は減少し、家族葬が増加するなど葬儀の規模や内容にも変化が見られる。

PFIは、事業開始時に想定される全ての取り決めを契約し、事業期間中は大幅に業務内容を変更することなく、事業を継続することとなる。

しかしながら、今後も葬祭ニーズは、社会情勢などに応じて、変化することが想定され、業務内容が大きく変わる可能性がある。

これらのことから、斎場は市の公共サービスとして、事業手法については、民間事業者のノウハウを活かしたサービスの向上やコストの削減が期待できる指定管理者制度を検討することとする。

## 9.7. 民間事業者への市場調査

### (1) 民間事業者への市場調査の目的

本事業の実施にあたり、PPP手法の採用が可能か及び民営化の可能性について、その実現性や事業の効率的な推進を確実にするために民間事業者の意見を聞いた。

### (2) 市場調査内容の検討

本事業では、民間事業者の持つノウハウを出来る限り活用し、市の財政負担の削減を図るため、火葬炉メーカー、建設企業に、本事業への関心の有無、本事業の魅力、要望などについて、ヒアリング調査を実施した。

調査内容は、以下のとおりである。

設問 - 1 本事業への参画意向（関心の有無等）

設問 - 2 PPP事業の可能性について（可否、条件、支援策、料金設定、資金調達等）

設問 - 3 サービス内容について（納棺、霊柩車、祭壇設営等）

設問 - 4 PPP方式を採用した場合の民間ノウハウの発揮可能性について

設問 - 5 火葬場の民営化に対する参画意向、意見等

設問 - 6 その他ご意見等

### (3) 民間事業者の抽出

民間事業者への市場調査の実施にあたり、事業の特性を踏まえ PPP 事業として火葬炉整備及び火葬場運営を実施している火葬炉メーカー 2 社及び火葬場の PPP 事業代表企業として参画している建設企業 2 社を抽出し、令和元年 12 月にヒアリング調査を実施した。

#### (4) 市場調査結果の概要

主な意見は以下のとおりであった。これらの要望については、今後、事業の進捗に合わせ、さらにヒアリング調査等を実施し、事業者選定段階で、要求水準書、契約書等に反映していくことが必要である。

##### 設問 - 1 本事業への参画意向（関心の有無等）

- ・いずれの企業も関心を示している。
- ・ただし、予定価格や公募期間・工事期間の業務量によって実際の参加は決定する。

##### 設問 - 2 PPP事業の可能性について（可否、条件、支援策、料金設定、資金調達等）

- ・DBO、BTOのいずれも特に問題はない。
- ・資金調達規模が大きくなると調整に時間を要する場合もある。
- ・施設整備期間と維持管理運営期間で、代表企業が交代できるようにしてほしい。

##### 設問 - 3 サービス内容について（納棺、霊柩車、祭壇設営等）

- ・地域の葬祭事業者の動向による。
- ・要求されれば実施する方向で取り組みたい。

##### 設問 - 4 PPP方式を採用した場合の民間ノウハウの発揮可能性について

- ・施設の特性から、民間のノウハウを発揮する場は少ない事業と認識している。
- ・売店等の独立採算による事業については、営業努力により売上を拡大できるような事業ではないため、積極的に取り組みにくい事業と認識している。

##### 設問 - 5 火葬場の民営化に対する参画意向、意見等

- ・資金調達規模が大きい事業を、代表企業としてリスクを負って実施することはできない。
- ・建設企業としては、運営ノウハウもなく、リスクを負って実施するメリットはない。
- ・これまでの実績や市民感情からも、難しいと考える。
- ・葬儀の形態が小規模化、安価化している中で、長期の運営リスクを取りきれないと思う。

##### 設問 - 6 その他ご意見等

- ・売店の運営者が決まっているのであれば、提案から除外してほしい。
- ・地域住民の反対等による遅延リスク等、市で負うべきリスクは市でしっかり負うようにしてほしい。