

神戸三宮駅交通ターミナルにおける 官民連携について

中西 葉都貴¹・宮原 康佑²

¹近畿地方整備局 兵庫国道事務所 計画課 (〒650-0042兵庫県神戸市中央区波止場町3-11)

²近畿地方整備局 道路部 地域道路課 (〒540-8586大阪府大阪市中央区大手前3-1-41)

一般国道2号神戸三宮駅交通ターミナル整備にあたり、新バスターミナルの内装整備・維持管理・運営について民間事業者の知見と技術、ノウハウを広く取り入れ、官民連携で推進することとなった。特に、これまでの道路行政において経験の少ない事業であることから、官民対話を重視して進めてきた。

本稿では、本事業で実施した多様な民間意向把握の方法を紹介するとともに、官側の想定する契約条件と民側の想定する契約条件のギャップに対する対応策について、報告を行う。

キーワード バスタプロジェクト、PFI事業、コンセッション方式、官民連携、サウンディング

1. 背景と目的

2020年度の道路法改正により、バス等の事業者専用停留施設を道路附属物として位置付けることでコンセッション（公共施設等運営権）制度の活用が可能となった。この法改正後、全国初のバスターミナルコンセッション導入事例として検討を開始したのが、神戸三宮駅交通ターミナル（以降、「新バスターミナル」と呼ぶ）の整備運営事業である。

先行事例がなかったことや、これまでの道路行政において経験の少ないバスターミナル事業であることから、官側の想定する契約条件と民側が想定する契約条件にギャップが生じないよう、官民対話による民間事業者の意向把握に努めてきた。現在、2024年1月に実施方針の公表を行い、PFIの公募手続きを進めている。将来的には優先交渉権者を選定し、契約締結した民間事業者（以降、「事業者」と呼ぶ）が事業を実施する予定である。

本論文は、「一般国道2号 神戸三宮駅交通ターミナル特定運営事業等」（以降、「本事業」と呼ぶ）の中間報告を行うとともに、今後の全国バスターミナルにおけるコンセッション方式導入にあたって、課題解消に寄与することを目的とする。

2. 事業の概要

現在の三宮駅周辺は6つの鉄道駅と複数の中・長距離バス停が分散しているため、乗換えの利便性が低く、バス待合空間が不十分であるなどの課題を抱えている。また、路上のバス停を起因とする後続車の阻害が多く発生している。

そのため、神戸三宮雲井通5丁目地区第一種市街地再開発事業と連携し、新たな中・長距離バスターミナルを整備するとともに、分散する中・長距離バス停を段階的に集約することで、乗換・待合環境の改善・交通の円滑化・防災機能の向上を図ることとなった。この新バスターミナルの整備・維持管理・運営については、民間事業者の知見と技術、ノウハウを広く取り入れながら、官民連携で推進することとした。

官民連携の導入可能性を検討した結果、本事業では、内装整備をBT（Build-Transfer）方式、維持管理・運営をコンセッション方式という、BT+コンセッション方式を採用した。BT方式は、事業者が資金調達・内装設計・内装施工を行い、内装整備完了後に特定車両停留施設の所有権を国に移転する方式である。コンセッション方式は、公共が事業者に対して運営権を設定し、事業者が施設利用者から徴収する利用料金等により維持管理・運営を実施する方式である。なお、利用料金等に加えて、事業者は自らの責任と費用により、新バスターミナルの運営と一体として利便増進事業を実施することができることとした。

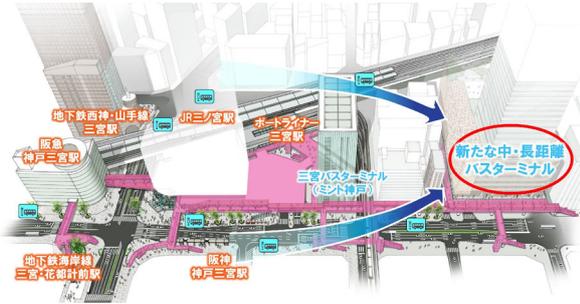


図-1 将来の三宮駅周辺



図-2 再開発ビル (I期) の構成イメージ



図-3 新バスターミナル1階バス乗車場イメージ

民間意向把握などのPFIの導入可能性検討の結果、2024年1月に実施方針等を公表し、実施方針に関する民間事業者からの質問・対話を受け付けた。質問・対話結果を踏まえ、2024年4月に特定事業の選定及び募集要項等(募集要項、要求水準書(案)、特定事業契約書(案)、様式等)を公表し、PFIの公募手続きを進めている。今後も公募手続きは進むが、本論文では、2023年度まで(募集要項を公表する前まで)の検討から、示唆を得ることとする。

3. 民間事業者の意向把握

本事業は、バスターミナルのコンセッション方式の先行事例がない中で、一から事業条件を検討しなけりばならなかった。加えて、これまでの国道事務所における道路行政が担ってきた主な事業は道路の整備・維持管理・運営であり、バスターミナルの維持管理・運営に関する知見・ノウハウが乏しい状態であった。そのため、官側で想定する事業内容が、民間事業者にとって実現可能・参画可能な内容となっているか否かの根拠が薄い状況であった。一般的なPFI事業でも官民対話の重要性は認識されているが、本事業における官民対話は特に重要性が高いと判断し、複数かつ多様な方法で民間事業者の意向を把握するよう試みた。

具体的には、表1のとおり、WEBアンケート、2回のマーケットサウンディング、追加の補足調査、実施方針公表後の個別対話を行った。

2021年度には、複数の業界団体に属する民間会員を対象にWEBアンケートを実施し、66社に対し、導入機能や基本的な事業条件を確認を行った。このWEBアンケートの結果を踏まえた官側の想定事業内容を「事業概要書」としてとりまとめ、ホームページで参加者を公募するマーケットサウンディングで提示し、意見を徴収した。10社が対話に参加し、事前に意見書・提案書の提出を求めた上で対話を行った。

2022年度には、実施方針の案となる条件を「事業概要書」として提示し、マーケットサウンディングを行った。この際、説明会を実施し質疑応答を受け付けることにより、対話前の相互理解を深めるよう努めた。対話に参加したのは11社であった。

2023年度には、前年度のマーケットサウンディング以降に官側で条件変更した箇所を絞って、補足調査を行った。補足調査の結果も踏まえ、実施方針等を作成・公表した。実施方針の公表後も、書面での質問回答に加えて、民間事業者から提出された議題について個別対話の機会を設けた。

表-1 民間事業者の意向把握方法の概要

期間	方法	対象
2021/9/17~10/8	WEBアンケート	業界団体会員
2021/12/13~2022/2/17	マーケットサウンディング	公募
2022/10/21~	マーケットサウンディング	公募
2023/9/20~9/26	マーケットサウンディング 補足調査	前回対話参加者
2024/1/16~1/30	実施方針等に関する質問回答・個別対話	公募

4. 官民ギャップの検証と解消に向けた対応策

複数回にわたる民間事業者の意向把握を通じて、官側の想定する条件と民側の想定する条件にギャップが生じていないか検証した。官民の想定が一致する内容については、ギャップが生じていないという確認結果をもって検討を進めるとともに、ギャップが生じた場合は解消するための対応を行った。特に論点となった事項について、民間事業者のノウハウに配慮するため、主に公表された結果概要に基づいて述べる。

(1) 事業条件

a) 事業方式

事業方式の検討にあたっては、再開発ビル（雲井5）の躯体等ビル本体の工事を除いた内装整備、供用開始後の維持管理業務、運営業務を事業者の業務範囲とし、先述のBT+コンセッション方式を官側の想定条件としていた。この想定条件を2021年度のWEBアンケートやマーケットサウンディングの段階から民間事業者に提示し、参画可能性を確認した。特に、コンセッション方式だけではなく内装整備が含まれていることから、維持管理・運営を担う企業だけではなく、設計・建設を担う企業の参画可能性を確認することが重要であった。

民間事業者の意向を把握した結果、BT+コンセッション方式で進めることについて、参画するにあたっては問題ないとの回答が多く得られた。この結果を受けて、BT+コンセッション方式を事業方式として進めることとした。

b) 三宮バスターミナルとの一体運営

新バスターミナルの近隣には、神戸市が管理者である既存の三宮バスターミナルが立地している。新たな中・長距離バスターミナルの整備目的にあたるバス便の集約は、三宮バスターミナルと一体で行う方針である。そのため、維持管理・運営についても一体的に運用を行うことが、効率的かつ利用者の利便性も向上するのではないかと官側では想定していた。ただし、管理者が異なることや対象施設が増えることで、民間事業者にとっては煩雑になるのではないかと懸念もあった。

まず、2021年度のWEBアンケートにて、広く三宮バスターミナルとの一体的な運用に対して、よいと思うか否かを確認した。結果は7割以上が一体的な運用を「よいと思う」との回答であった。続けて、マーケットサウンディングにおいても一体運用に関する意向を確認したところ、一体運用に対しては異論はなかった。ただし、事業方式を両施設で合わせることを望ましいとの意見が得られた。

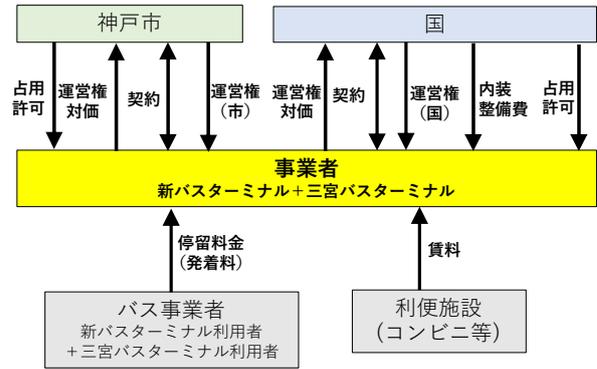


図4 簡易的な事業スキームのイメージ

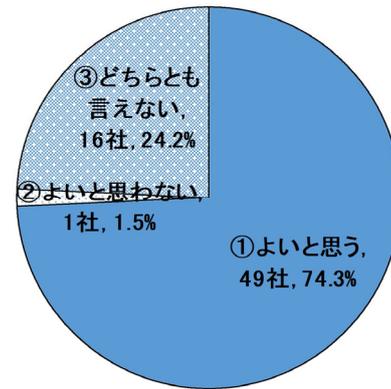


図5 三宮バスターミナルとの一体的な運用の是非 回答結果

上記の確認結果を踏まえて、事業者公募の手続きを国と市で一体とし、同一の優先交渉権者を選定することとした。また、2022年度のマーケットサウンディングや2023年度の個別対話において、さらに詳細な条件を確認し、事業条件に反映した。具体的には、両施設において業務責任者等の兼任を認め、計画書や報告書の提出先を一元化した。

c) 利便増進事業との一体運営

バスターミナル運営における主な事業者の収入は、乗り入れるバス事業者から徴収する停留料金である。ただし停留料金の設定については、特定車両を停留させるバス事業者の負担能力に鑑み利用を困難にするおそれのないことや、同種施設の停留料金に比して著しく均衡を失わないことといった条件を遵守する必要がある。そのため、事業者は完全に自由な料金設定することはできず、停留料金の収入のみで事業経営を成立させるのは容易ではないと想定される。そのため、官側としては、テナント賃料や広告収入等の、バスターミナル運営に付随して収入を得られる事業（利便増進事業）に関する提案を認め、収入を一体で運営可能な形が望ましいのではないかと想定していた。

実際に2021年度のWEBアンケートで導入機能を質問した際、利便増進事業に該当する導入機能を望む意見が

多数見られた。また、利便増進事業とバスターミナル運営収入を一体とし、利便増進事業の収入をバスターミナルの維持管理・運営に活用できる形については、マーケットサウンディングでも異論がないことが確認できた。

確認結果を踏まえて、利便増進事業をバスターミナルの運営事業と一体で運営できるものとして位置付けた。

(2) 事業期間

事業期間の設定について、官側としては可能な限り長期間に設定することで民間事業者のノウハウを最大限に発揮してもらいたい想定であった。ただし、民側にとっての適切な期間を探る必要があったため、広く意見を求めながら検討した。

2021年度のWEBアンケートにおいては、広く事業期間の幅を設け、希望する年数を確認した。結果、10年から30年まで回答が分散したため、官側の想定に近い20～30年を仮説とした。続くマーケットサウンディングで、20～30年を仮説として示し、改めて意向確認を行った。結果、投資回収や事業安定性の観点から、事業期間は20～30年を希望する意見が多かった。

WEBアンケート及びマーケットサウンディング結果を踏まえ、供用開始後の運営・維持管理期間が20～30年となるよう、PFI法によって可能な最長の債務負担行為期間である30年度間を採用した。

なお、2023年度の補足調査において、検討結果を反映した事業期間を提示し、民間事業者として参画可能な条件となっていることを確認した。懸念として、準備業務の期間が短いとの意見があったため、準備業務の先行着手を可能とする記載を追記した。

(3) リスク分担

a) 需要変動リスクの分担

2021年度のマーケットサウンディングにおいて広くリスク分担における意見を募ったところ、民間事業者から重要な論点として挙げられたのは、需要変動リスクである。利用者であるバス事業者の需要が変動することにより収入が減少する際のリスクについて、国による何らかの支援を求める声が見られた。

先述したとおり、バスターミナル運営の主な収入源である停留料金の設定は完全に自由でないため、需要変動のリスクを全て民間が負担することは、施設特性上難しい。また、新設のバスターミナルであることから過去のトラックレコードがなく、事業開始後の需要を十分に予測することは難しい。これらの理由から、民側の意見に対応する必要があると判断し、需要変動による負担を一部官側が負担する仕組みである「ロスシェア」を導入した。また、ロスシェアの導入に併せて、「プロフィットシェア」についても導入することとした。

ロスシェアは、実際の収入額が想定していた収入額を一定基準より下回る場合に、不足した金額の一部を官側

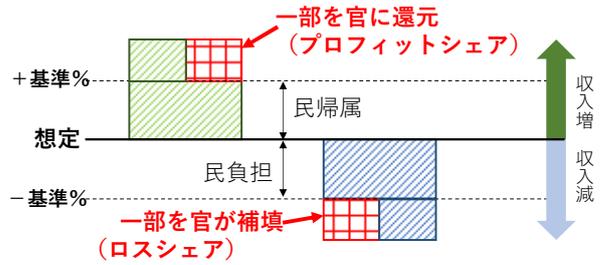


図6 プロフィットシェア・ロスシェアのイメージ

が補填する仕組みである。これにより、民側の過失なく収入が大きく減少した場合に、民側のリスクを軽減することができる。一方でプロフィットシェアは、実際の収入額が想定していた収入額を一定基準より上回る場合に、超過した金額の一部を官側に還元する仕組みである。ロスシェアによる補填を行うだけでは、官側のリスク負担のみが増えるため、プロフィットシェアを導入することで互いのリスク分担のバランスを取る仕組みとした。なお、基準となる収入額は、実績に基づき、運営開始後5年ごとに官民の協議によって見直すこととしている。

2022年度のマーケットサウンディングにおいて、上記のプロフィットシェア・ロスシェアを導入する方針を示し、意見を聴取した。その結果、プロフィットシェア・ロスシェアの導入については異論がなかった。ただし導入する対象については、バスターミナル運営の停留料金収入だけではなく、利便増進事業の収入についても対象とすることを望む意見が多かった。理由としては、利便増進事業の利用者はバスの乗降客が想定されるため、バスターミナルの運営状況が利便増進事業にも影響することが挙げられた。ただし官側としては、バスターミナル運営と利便増進事業がどの程度連動するのか、現時点で根拠ある分析が難しいため、民側の意見を反映することは困難であった。そのため、運営開始から5年以内に事業者から官側に申し出があった場合は、官民で協議を行い、該当する利便増進事業の収入を還元・補填対象とすることを検討することを記載し、将来的な対応余地を残すこととした。

b) 技術進歩・競合施設設置リスクの明記

本事業は長期間の事業であるため、民間事業者から、事業期間中の技術進歩に関するリスクが言及された。バスターミナル運営に関する設備は、例えば近年の動向を見てもチケットレス対応が進んでいるように、技術の進歩によってバス事業者やバス乗降客から求められる水準が大きく変わりうるとの意見であった。また、今後の30年度間の中で、競合施設が近隣に設置される可能性は否定できず、かつ予測ができない要素であるため、民側がリスクを負担するのは合理的ではないとの意見が寄せられた。

これらの民間事業者の意見を受けて官側は、技術進

歩・競合施設設置リスクの分担を全て民側に負担させるのは困難な場合があると判断した。ただし、技術進歩・競合施設設置の影響度合いや予測可能か否かにも依存するため、全ての場合において官側が負担するという判断を現時点で行うことは難しい。そのため、当該技術進歩・競合施設設置に対応して増加する費用の負担方法については、発生時に官民で協議を行うこととし、リスク分担表及び契約書(案)に明記する対応を行った。

c) 大規模修繕の取り扱い

一般的に新設の建築物について、15年から20年程度経過した段階で、大規模修繕が必要になる。本事業の事業期間は30年間であるため、事業期間中に大規模修繕が必要となることが予想される。そのため、再開発ビル(雲井5)の躯体等ビル本体を除く内装部分の大規模修繕について、当初、本事業の事業者が実施する業務に含む想定であった。

2021年度のマーケットサウンディングにて、民間事業者から、大規模修繕のリスク分担について明確化し、官側が費用負担してほしいとの意見があった。これらの意見を受けて官側では、大規模修繕の取り扱いについて再検討を行った。再検討にあたっては、再開発ビル自体も新設かつ未だ仕様が分からないため、将来的な大規模修繕費用を予測することが難しい事業であることを考慮した。一方で、大規模修繕を行う対象範囲や想定時期、想定業務規模等については、日常の維持管理を行っている本事業の事業者が、最もよく把握できる。これらの視点を踏まえて、大規模修繕を本事業の事業範囲から外して官側で実施する事業とし、代わりに事業者には、長期修繕計画案の作成を求めることとした。長期修繕計画案には大規模修繕の内容を含むこととし、事業者による効果的な大規模修繕内容・時期の提案が期待できる。この対応により、リスクや費用負担を官側の分担としつつ、実務的な維持管理内容を大規模修繕にも効果的に反映できるような形を目指した。上記の再検討結果は2023年度の補足調査時に示し、民側としても参画可能な条件であることを確認した。

5. まとめ・今後の課題

本事業では、複数回かつ多様な方法での民間意向把握を試み、官民ギャップの確認・解消に努めてきた。実施した効果として、官民の想定にギャップが生じていないと確認できた事項については、民側意見を一つの根拠と位置付けて詳細検討を行った(事業方式、利便増進事業との一体運営)。また、官民の想定にギャップは生じていないが、民側から求める条件や懸念が明らかになった事項もあり、事業条件の深度化を図った(三宮バスター

ミナルとの一体運営、事業期間)。また、官民の想定にギャップが生じる可能性が明らかになったことから、民側の背景や理由を踏まえ、官側で条件変更の判断を行った事項もあり、公募開始前に官民ギャップ解消に努めた(需要変動リスク、大規模修繕の取り扱い)。また、官民の想定にギャップが生じる可能性が明らかになったが、官側の条件変更に至る情報分析や状況予測が困難であったため、将来的なギャップ解消の余地を残す対応とした事項もある(利便増進事業の収入をプロフィット・ロスシェアの還元・補填対象、技術進歩・競合施設設置リスク)。

上記の効果を踏まえると、複数回の調査を行ったことにより、官側の想定条件を元に検証、対応策の反映を行い、最終的な条件を確認するという一連のプロセスによって、官民連携の効果を最大限発揮できる事業条件として精査できたと考える。また、ホームページでの公募で参加者を募集したマーケットサウンディング・個別対話によって、透明性・公平性のあるプロセスを確保できたと同時に、公募ではないアンケートや補足調査によって、実績に基づく具体的かつ現実的な意見を民間事業者から得ることができた。以上より、複数回かつ多様な方法を組み合わせた民間意向把握の実施は、本事業のように先行事例や官側にノウハウのない事業にとって、効果的な取り組みであったと史料する。

最後に、冒頭でも述べたとおり、本事業は先行事例のない中で進めている事業である。四日市バスターミナルが先んじて事業者選定を行ったが、契約の締結は本事業が先行する予定であり、契約に基づいて事業を開始するタイミングは全国初となる。また、30年間という事業期間の中で、社会動向に留意しながら、予測できない変化への対応を迫られうる。そのため、事業を円滑に進めていく上で、事業期間中に亘り、官側としての事業モニタリングを行いながら、継続的に民側の意向を把握する仕組みの構築が、今後の重要な課題と考える。引き続き課題に対応し、官民連携事業の効果を最大限に発揮することで、魅力あるバスターミナルとなることを目指していく。

謝辞: 本稿の執筆にあたり、パシフィックコンサルタンツ株式会社様を始め、ご協力いただきました関係者の皆様に深く感謝を申し上げます。

参考文献

- 1) 安藤翔・田畑至啓「神戸三宮におけるICTを活用した新バスターミナル設計の進め方」2022年
- 2) 雲井通5丁目再開発株式会社HP: <https://kumoi-redevelopment.jp/>