

事業手法について

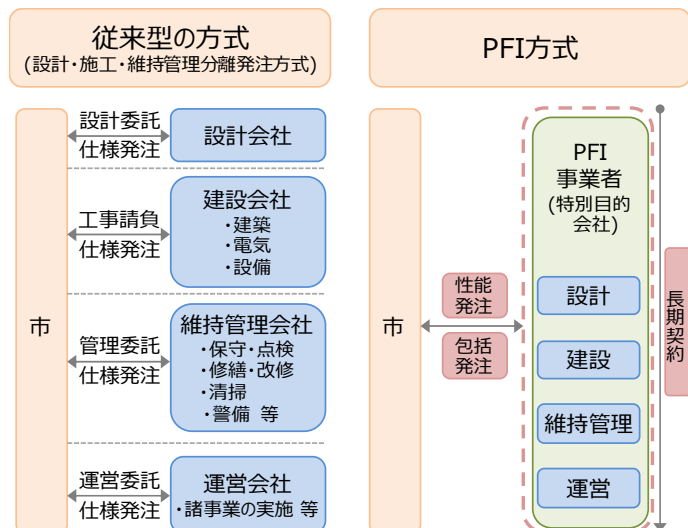
1. 基本的な考え方

本庁舎の再整備においては、将来にわたる公共施設の適正管理を見据え、市財政負担の軽減を図りつつ、効果的・効率的な事業を推進していく必要がある。

そこで、従来型の事業手法の他に、民間事業者の資金・ノウハウを活用する官民連携（PPP・PFI）手法の諸事項を整理し、従来型の事業手法や各官民連携手法との比較検討を行う。

PFIとは: PFI（プライベート・ファイナンス・インシアティブ）とは、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効果的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという考え方。

PPPとは: 公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームをPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ：公民連携）という。PFIは、PPPの代表的な手法の一つであり、「分離分割発注方式」が一般的な公共工事発注においては、PFI法に準拠しない「設計・施工一括発注方式（DB方式）」や「公設民営（DBO）方式」、指定管理者制度等もPPPに含む。



2. PPP・PFI手法導入事例の整理

(1) PPP・PFI手法を活用した庁舎整備事例

PFI手法での整備事例では、BTO方式が多く採用されている。また、維持管理・運営期間は13～20年程度であり、導入可能性調査時におけるVFM (Value for Money) は4～9%となっている。

自治体	手法	入札 公告	延床面積、 構造、階数	事業期間		VFM	入札参 加業者	事業内容	
				建設等	運営				
特別区・市・町庁舎	東京都千代田区	BTO	平成15年度	・約60,000㎡ ・地上23階・地下3階 ・S造(一部SRC造)	3年	14年1ヶ月	4%	6社	・国交省九段第3合同庁舎との合築 ・区役所(図書館、男女共同参画センター含む)
	京都市伏見区	BTO	平成18年度	・約14,500㎡ ・地上4階 ・SRC造	2年1ヶ月	14年5ヶ月	7%	2社	・庁舎(青少年活動センター、市民交流スペース含む)
	横浜市瀬谷区	BTO	平成19年度	・約15,000㎡ ・地上5階・地下1階 ・RC造(一部S造)	4年3ヶ月	13年	9%	1社	・庁舎(公会堂・食堂等含む) ・街区公園(6,000㎡)
	京都市左京区	DBM	平成20年度	・約12,800㎡ ・地上3階・地下1階 ・RC造(一部S造)	2年1ヶ月	14年11ヶ月	6%	2社	・庁舎(区民交流スペース含む)
	岩手県紫波町	BTO	平成23年度	・約6,650㎡ ・地上4階・地下1階等 ・木造・RC造	2年6ヶ月	15年	6%	1社	・庁舎(保健センター含む)
	京都市上京区	DBM	平成23年度	・約8,000㎡ ・地上4階・地下1階 ・SRC造	2年1ヶ月	15年4ヶ月	5%	6社	・庁舎(区民交流スペース含む)
	千葉県浦安市	DB	平成25年度	・約25,600㎡ ・地上11階塔屋1階 ・RC造、一部S造	3年4ヶ月	-	-	3社	・庁舎
	奈良県橿原市	BTO	平成26年度	・約15,721㎡ ・地上10階 ・S造	3年	20年	※14%	3社	・庁舎(約7,000㎡)、宿泊施設、コンベンション施設、飲食物販売等施設
	さいたま市大宮区	BTO	平成27年度	・約23,700㎡ ・地上6階・地下1階 ・S造(一部CFT造)	2年9ヶ月	20年	7%	2社	・庁舎、図書館、交流機能
	鹿児島県和泊町	BTO	平成27年度	・約3,200㎡ ・地上2階建 ・RC造	1年7ヶ月	15年	不明	不明	・庁舎、公益サービス、収益サービス(任意提案)
	横浜市	DB	平成27年度	・146,000㎡ ・地下2階 地上32階 ・S造、免震・制震構造	4年4ヶ月	-	-	5社	・市庁舎、商業施設の合築
	東大阪市新旭町庁舎	BTO	平成29年度	・庁舎機能:約3,000㎡ ・民間収益施設は民間提案による	2年2ヶ月	15年	6%	3社	・庁舎、民間収益施設
	千葉市	DB	平成30年度	・約49,400㎡ ・高層棟11階、低層棟7階 ・S造、基礎免震	6年8ヶ月	-	4%	2社	・庁舎

※宿泊施設等との複合施設であり、民間事業者からの賃料収入を見込んでいる。

VFM (Value For Money)

「支払いに対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方。従来手法と比べて、PFI 事業が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合のこと。

BTO (Build Transfer Operate=設計・建設・移転・維持管理・運営)

PFI 法に基づき、民間事業者自らが資金調達を行い、設計・建設業務等を一体的に行い、施設整備後に所有権を市に移転し、その後事業契約に定められた期間、維持管理等業務を実施する。

DB (Design Build=設計・建設)

通常の公共事業として、民間事業者に設計・施工を一括して発注する。

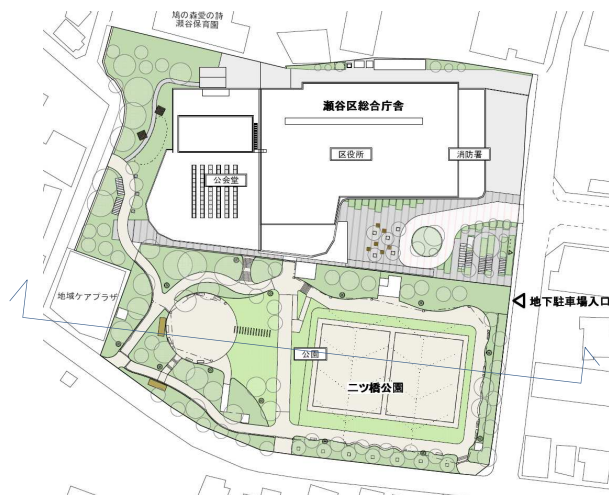
DBO (Design Build Operate=設計・建設・維持管理・運営)

通常の公共事業として、市が施設の所有権を有したまま、民間事業者に設計、建設、維持管理等業務を一体的に発注する。公共施設の種類によっては、運営業務を民間事業者に発注せず、維持管理業務 (Maintenance) のみ発注することがあり、DBO と区別して DBM と呼称する場合がある。

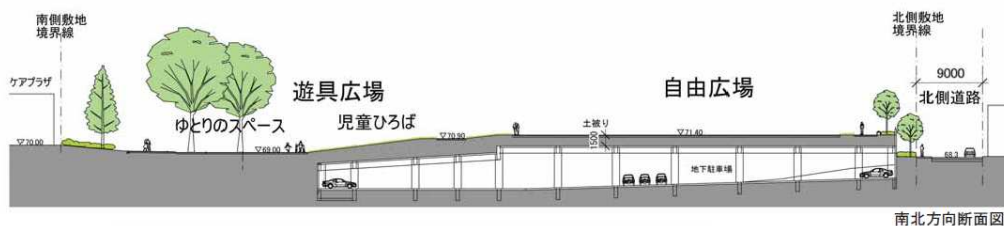
(2) 公園との一体的な庁舎整備事例

市庁舎の敷地が公園と隣接した事例には、横浜市瀬谷区庁舎のように庁舎整備にあたり公園も一体的に再整備している事例と、鳥取市庁舎のように公園の隣地に庁舎が移転する場合の2つの場合がある。前者の事例では、公園と庁舎を一つの事業で整備することで、公園の地下に駐車場を整備するなどの効果的・効率的な整備計画となっている。また後者の事例においては、公園と庁舎の連続性が図れるよう、庁舎の設計で連続的なオープンスペースの確保などの工夫がされている。

<横浜市瀬谷区庁舎の全体配置図>



<二ツ橋公園・地下駐車場の断面図>



(資料) 瀬谷区ホームページ

3. PFI・余剰地等の活用の検討

(1) 調査実施概要

平成 26 年度に実施された民間事業者に対する参画意向調査では、本庁舎周辺における余剰地等活用も含め、総合建設会社・総合不動産会社等 128 社にアンケート調査を実施し、うち計 7 社から関心表明が得られた。

しかし、当該調査から 4 年が経過する中で、地域経済等の環境変化が見られるため、関心表明のあった 7 社を含めた 12 社の民間事業者に対して再度ヒアリングを実施した。

(2) 主な調査結果

PFI・余剰地活用の可能性	<ul style="list-style-type: none"> ・庁舎整備の事業スキームはBTO方式を希望する事業者が多い。 ・公園・広場に面した商業施設・マンションの立地は魅力的で、土地の付加価値も上がると評価。 ・新本庁舎低層部においても、コンビニ・カフェ等の店舗の出店は十分考えられるが、マンション・オフィスとの合築については権利関係が複雑となるため否定的。借地による別棟が望ましい。 ・分庁舎は、オフィスビルとして転用又は建替えての活用が見込まれる。 ・貯金事務センター跡地は、分譲マンションと商業施設の複合施設による可能性が見込まれる。 		
想定される用途・規模	本庁舎敷地	想定用途規模	<ul style="list-style-type: none"> ・カフェ・飲食店舗、日用品スーパー、子育て支援サービス、コンビニエンスストア、自動車ディーラー、健康・スポーツ関係ショップ/等 ・延床規模 1,000～3,000 m² (駐車台数最低 30 台)
		権利形態地代	<ul style="list-style-type: none"> ・事業用定期借地 (15～20 年) ・借地料 2.5～3 千円/月・坪程度
	分庁舎	権利形態地代	<ul style="list-style-type: none"> ・売却 ・価格 8～15 億円 (解体コスト差引後)
	貯金事務センター跡地	想定用途	<ul style="list-style-type: none"> ・分譲マンション、商業施設との複合用途
権利形態地代		<ul style="list-style-type: none"> ・売却 ・11 億円～22 億円 (50～100 万円/坪程度) 	

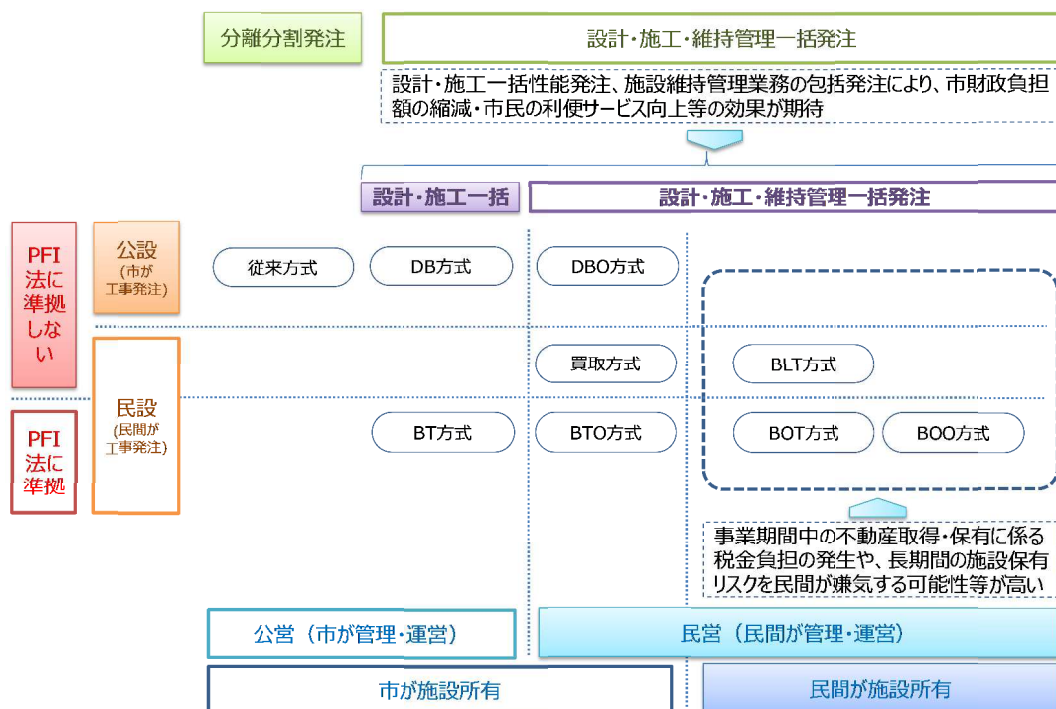
(3) 余剰地等の活用

民間事業者へのヒアリング結果から店舗等民間施設の余剰地等の活用が期待でき、更に分庁舎や貯金事務センター跡地の民間利用の需要が十分あることが確認できた。

4. 事業スキームの検討について

事業化方式としては、従来方式、DB方式、DBO方式、BT方式、BTO方式、BOT方式、BOO方式、BLT方式が想定されるが、一般的に、設計・建設から、管理・運営までを同一民間事業者に委ねることにより、民間事業者の創意工夫（業務間調整、工期短縮など）により、ライフサイクルコストの低減を図ることが可能とされている。

本庁舎建替事業において想定される事業スキームとして、設計・施工一括性能発注に加え、施設の維持管理業務も包括発注されることによる市財政負担額の縮減の効果が期待されることから DBO方式・BTO方式の2ケースを設定し、従来方式との比較検討を行う。



5. VFM の検討

(1) VFM 算出の目的

「VFM (Value For Money) とは、一般的に、「支払いに対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方である。

公共施設等の整備等に関する事業を PFI 事業として実施するかどうかについては、PFI 事業として実施することにより、当該事業が効率的かつ効果的に実施できることを基準としている。そのため、PFI 事業として実施する場合 (PFI-LCC) と、従来手法により実施する場合 (PSC) とを比較し、「効率的かつ効果的に実施できるという当該基準」を満たすか否かを判断するために、VFM の算出を行う。

(2) VFMの試算結果

想定される事業スキーム（DBO方式、BTO方式）で事業期間15年の事業収支シミュレーションを行い、VFMの検討を行った。

	DBO方式	BTO方式
VFM	5.8%	5.8%

（金利負担、現在価値を考慮せず）

BTO方式とDBO方式は、共に設計・建設、維持管理の包括発注による民間ノウハウの活用が期待でき、官民連携による削減効果は従来手法に比べ5.8%程度であることが確認できた。

6. 本事業における有利な財源について

(1) 財源の整理

一般的に本庁舎の建替え事業においては有利な財源がないとされており、交付税措置がある地方債においても、以下のものがあげられるが、本市の整備スケジュール上、設計や新庁舎工事期間を考慮すると活用は見込めないとされていた。

① 合併推進債

充当率：90%以内

交付税措置率：40%

事業期間：平成33年度まで

② 公共施設等適正管理推進事業債（市町村役場機能緊急保全事業）

充当率：90%以内

交付税措置率：交付税措置対象分75%の30%

事業期間：平成32年度まで

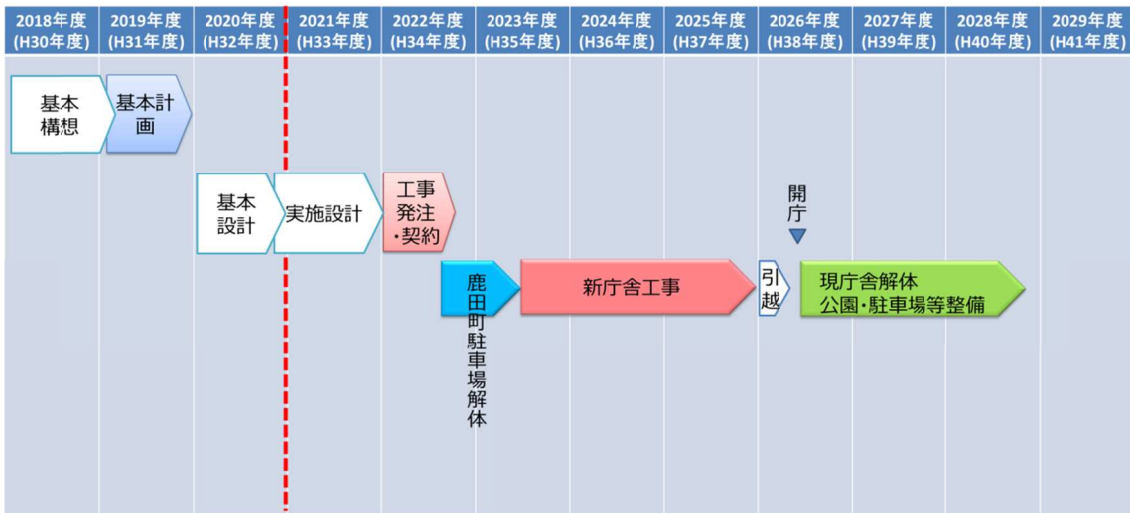
（区役所や企業会計は対象外）

平成30年12月に総務省から示された平成31年度地方財政対策によれば、②公共施設等適正管理推進事業債（市町村役場機能緊急保全事業）において、平成32年度までに実施設計に着手した事業については、平成33年度以降も現行と同様の地方財政措置を講ずることとされた。

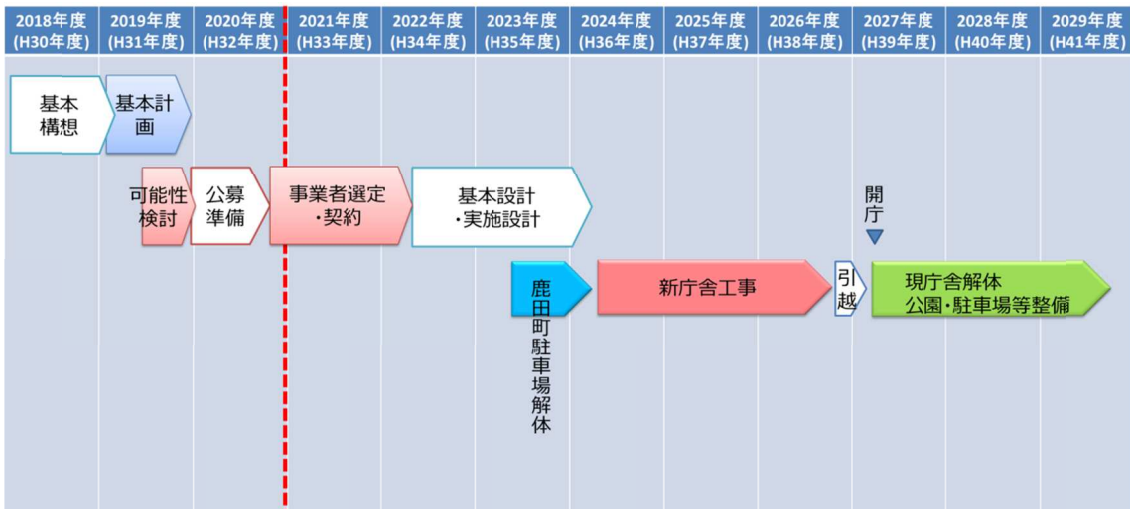
(2) 着手時期の検討

本市の整備スケジュール上、平成 32 年度までの実施設計着手が可能かどうか、事業手法ごとに整理すると以下のようになり、従来方式(分離分割発注方式)であれば、上記②の地方債の活用が可能となる。

<従来手法のスケジュール>



<PFIのスケジュール>



(3) 地方債を活用した場合の財政上のメリット

従来方式で整備した場合の整備費に対して、地方債の充当率や交付税措置率を考慮すると、維持管理費も含めた事業費に対して、10.8%の軽減効果が見込める。

財政軽減効果	10.8%
--------	-------

※起債対象の割合×地方債充当率 75%×交付税措置率 30%

7. まとめ

上記の結果から、従来方式により、平成 32 年度までに実施設計に着手し、地方債（公共施設等適正管理推進事業債）を活用することで、大きな財政軽減効果が得られる結果となった。また、工期についても、より短縮することができ、本庁舎や新大供公園・駐車場の供用開始を早めることができる。

なお、事業手法を検討するにあたり、本庁舎整備事業費を対象として比較検討を行っている。本事業を進めるにあたっては、鹿田町駐車場、大供公園、庁舎前広場、周辺道路の整備など、さらなる関連経費が必要となることを見込まれる。今後の事業進捗に応じて、財政の健全性に配慮しつつ、必要性・優先度を加味しながら、事業費の精査を行っていく。