

公有地の処分・貸付・PPP推進 における諸課題

～土地利用が困難な場合の留意点等～

令和4年2月7日

一般財団法人日本不動産研究所

公共部 佐藤 修

本日の講義の内容

I. 公有地の売却・貸付等における諸課題

II. 公有地の処分・貸付・PPP事業推進の手順

III. 土地利用が困難な資産の留意点等

日本不動産研究所 概要

名称	一般財団法人 日本不動産研究所	理事長	日原 洋文
本社所在地	東京都港区虎ノ門一丁目3番1号 東京 虎ノ門グローバルスクエア	役職員	<p>総数536名（令和3年5月1日時点）</p> <p>不動産鑑定士282名</p> <p>MAI（米国不動産鑑定士）6名</p> <p>MRICS（英国不動産鑑定士）3名</p> <p>ASA（国際資産評価士）18名</p> <p>不動産証券化認定マスター45名</p> <p>一級建築士24名、補償業務管理士21名</p> <p>技術士2名、再開発プランナー39名</p> <p>弁護士1名、公認会計士2名</p> <p>情報処理安全確保支援士1名など</p>
基本財産	16億円		
設立年月日	昭和34年2月24日 設立認可 平成23年5月2日 一般財団法人移行		
登録	<p>不動産鑑定業者 国土交通大臣登録 （16）第8号</p> <p>一級建築士事務所 東京都知事登録 第 24222号</p> <p>補償コンサルタント 国土交通省 補30 第19号</p> <p>建設コンサルタント 国土交通省 建02 第8372号</p>	業務内容	<p>(1)不動産に関する基礎的調査及び実践的研究及びその成果の発表</p> <p>(2)不動産に関する鑑定評価及びその周辺業務</p> <p>(3)PRE（PPP/PFI）支援業務、CRE支援業務</p> <p>(4)不動産に関するコンサルティング</p> <p>(5)不動産に関する研究会、講演会及び懇談会等の開催</p> <p>(6)国及び地方公共団体等に対する不動産等に関する資料提供又はこれらの期間から調査の受託ほか</p>

日本不動産研究所の実績

■ 日本不動産研究所は、公的不動産の有効活用等に係る多くの官民連携事業の支援を実施するなか、岡山市様を依頼者として、以下の事業支援を実施しております。

- ① 「出石小学校跡地整備事業プロポーザル実施支援委託業務」 (H15)
- ② 「出石小学校跡地定期借地権活用事業契約支援委託業務」 (H16)

■ 平成23年度土地活用モデル大賞

主催：財団法人都市未来推進機構 後援：国土交通省

<国土交通大臣賞>

◇出石小学校跡地整備事業【所在地：岡山県・岡山市】

※平成26年「公的不動産の有効活用等による官民連携事業事例集」国交省に掲載

定期借地を活用した公有資産活用型の事例

岡山市PPP事業(出石小学校跡地整備事業)

岡山市の中心市街地に位置する出石小学校等の跡地の整備事業

〈概要〉

- 定期借地権付分譲マンション
- 賃貸マンション
- 屋上庭園付立体駐車場
- 介護付有料老人ホーム
- スポーツクラブ
- コミュニティ施設
- 公園

〈代表企業〉 両備ホールディングス(株)

〈構成員〉 (株)大林組
(株)コナミスポーツ&ライフ
(株)ベネッセスタイルケア
広成建設(株)

〈総事業費〉 約42億円

〈事業手法〉

定期借地権による民間事業者への土地の賃貸借 借地期間54年間

分譲集合住宅	賃貸集合住宅	駐車場／里丘	介護付有料老人ホーム	スポーツクラブ	コミュニティ施設	都市公園	保育園
住宅購入者	両備ホールディングス(株)運営		テナント(株)ベネッセスタイルケア	テナント(株)コナミスポーツ&ライフ	岡山市管理		(社)共生会運営
区分所有	両備ホールディングス(株)建物所有				岡山市建物所有		(社)共生会建物所有
一般定期借地権住宅購入者	一般定期借地権：両備ホールディングス(株)						市から無償貸与
土地所有：岡山市							

※ 保育園については、この事業では既存施設の解体撤去及び整地工事を行うのみ。別途公募で決定した保育園運営者が施設を建設・管理運営



出典：岡山市ホームページ資料



I. 公有財産の売却・貸付等における諸課題

公共施設等総合管理計画・個別施設計画の先にあるもの

課題

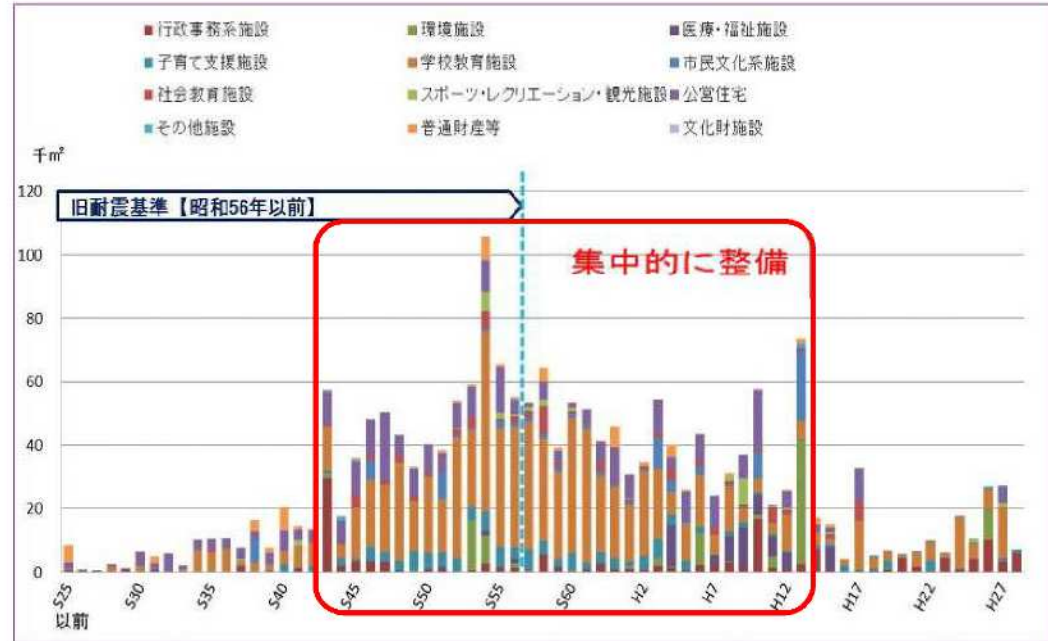
高度成長期に集中的に整備された公共施設等が、今後一斉に老朽化に伴う更新時期を迎え、その安全対策や財政負担の一時的な増大のおそれ。

目標

- ・ 財政負担の低減・平準化
- ・ 市民の安全・安心を確保
- ・ 必要なサービスを将来にわたり継続的に提供

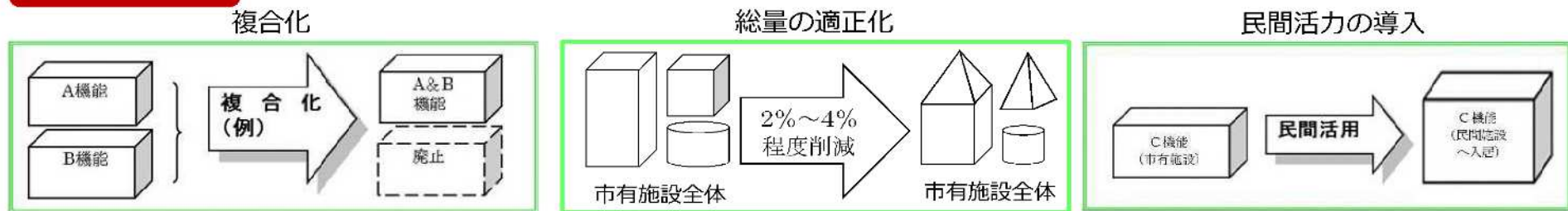
方針

- ① 将来世代へ引き継ぐ施設機能の検討と安全安心の確保
- ② 施設の複合化・多機能化、総量の適正化及び相互利用の促進
- ③ 民間活力の導入による公民連携のより一層の推進
- ④ 情報公開と地域住民等との情報共有



岡山市の保有する八コモノの建築年別整備状況 (H28.4.1時点)

イメージ (例)



今後の予定

令和2年度中に個別施設計画を策定

岡山市公式ウェブ (岡山市公共施設等総合管理計画)
<https://www.city.okayama.jp/shisei/0000002851.html>



岡山市財産活用マネジメント推進課

2 計画策定後の変遷

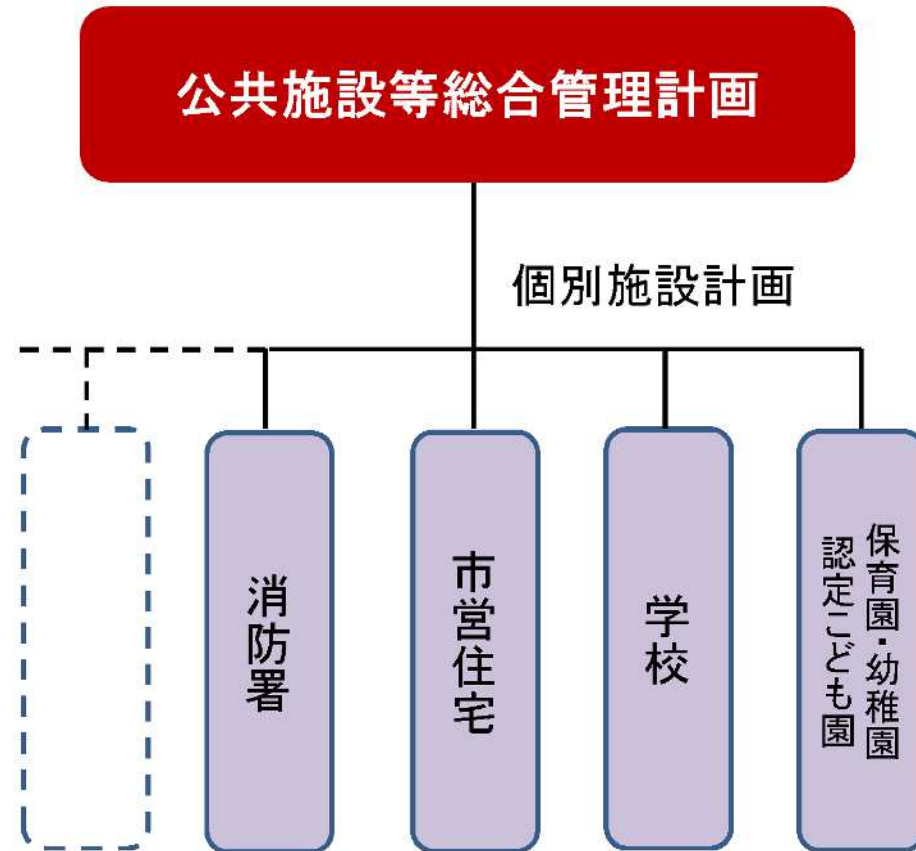
【計画策定後の変遷】

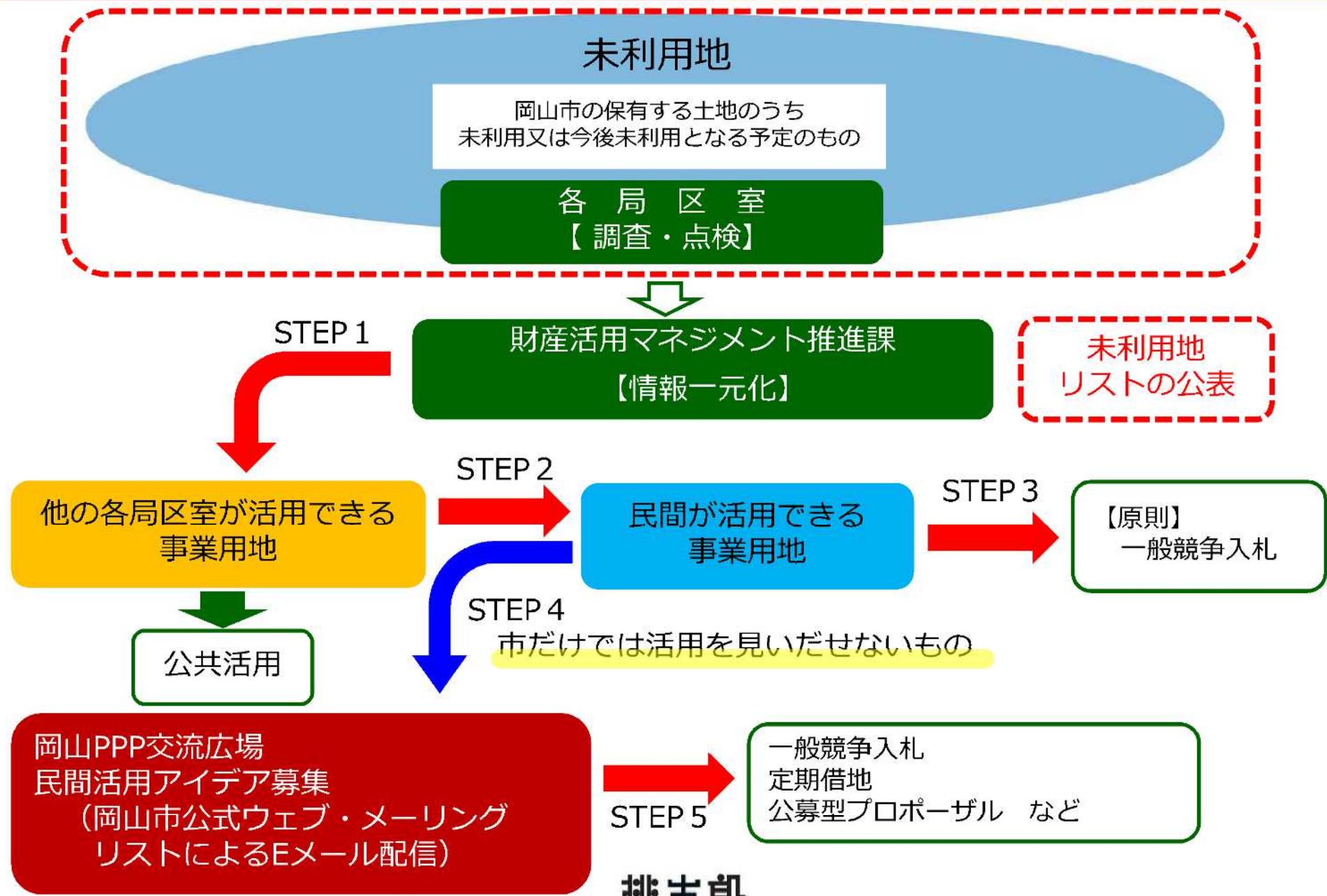
平成29年3月
岡山市公共施設等総合管理計画

平成31年1月
総合管理計画の一部改訂

令和2年度中
個別施設計画の策定を完了(予定)

令和3年度～
総合管理計画の一部改訂(予定)





利活用を推進するための諸課題 1

■ 基本的な財産情報を一元的に把握・管理

- 1) いわゆる「売り物件」「貸し物件」として、すぐに市場に出せる状態にあるのか？
(例) 土壌汚染の有無、隣地との境界係争の有無、第三者占有の有無等の課題が多く存在することが分かり、「すぐに売れる」と思っていたが、物件化するには膨大な時間と費用が掛かることが判明した。
- 2) 今、売ったら(貸したら)、いくらで売れるか(貸せるか?)
 - 売却による財政への効果を事前に予測
 - 対象地の市場価値と不動産市況を正確に把握し、基準価格の設定等に適正に反映
- 3) どのような事業者の進出可能性が最も高いか？
 - 需要者を正確に把握・想定し、売却計画や公募条件に反映させる。
- 4) 物件としての瑕疵や課題はないか？
 - 売主責任(貸主責任)として、物件の瑕疵(見えざる瑕疵を除く)を十分に調査・把握し、瑕疵担保の範囲を可能な限り限定させる。

「利活用版」財産管理台帳の整備項目参考例

■物件の表示

■土地関連（画地条件、街路条件、接近条件、供給処理施設等、行政的条件、地域特性、権利関係等）

■建物関連（建物概要、維持修繕状況、環境・耐震状況等）

■土地価格・建物価格関連

■市場分析

■地図・写真

利活用を推進するための諸課題 2

■ 民間事業者のニーズを正確に知る

- 1) 民間事業者との日常的な情報交換、意見聴取の必要性
 - せっかく民間事業者が窓口に来てくれたのに、追いついていないか？
 - 民間事業者から、事業期間や賃料水準といった基本的な条件を正確に聞き出し、公募要項に反映させる。
- 2) 貸付料、貸付期間等についての柔軟な対応
 - 民間事業者は、事業採算が合わなければ進出しない！
 - 必要に応じて、条例、基準、庁内ルールを見直すことも検討課題。
- 3) 土地の利用可能性に応じた需要者の探索と情報発信の工夫
 - 貴市が実施している「民間活用アイデア募集」もよいが、更に、土地の立地特徴に応じた民間事業者(特定業界等)へのアプローチも有用。
 - 資産の情報の整理、市場性等の調査を実施して、売却・貸付の優先順位付けや、需要者の意向(サウンディングやヒアリング等)を把握する事も有用。

利活用を推進するための諸課題 3

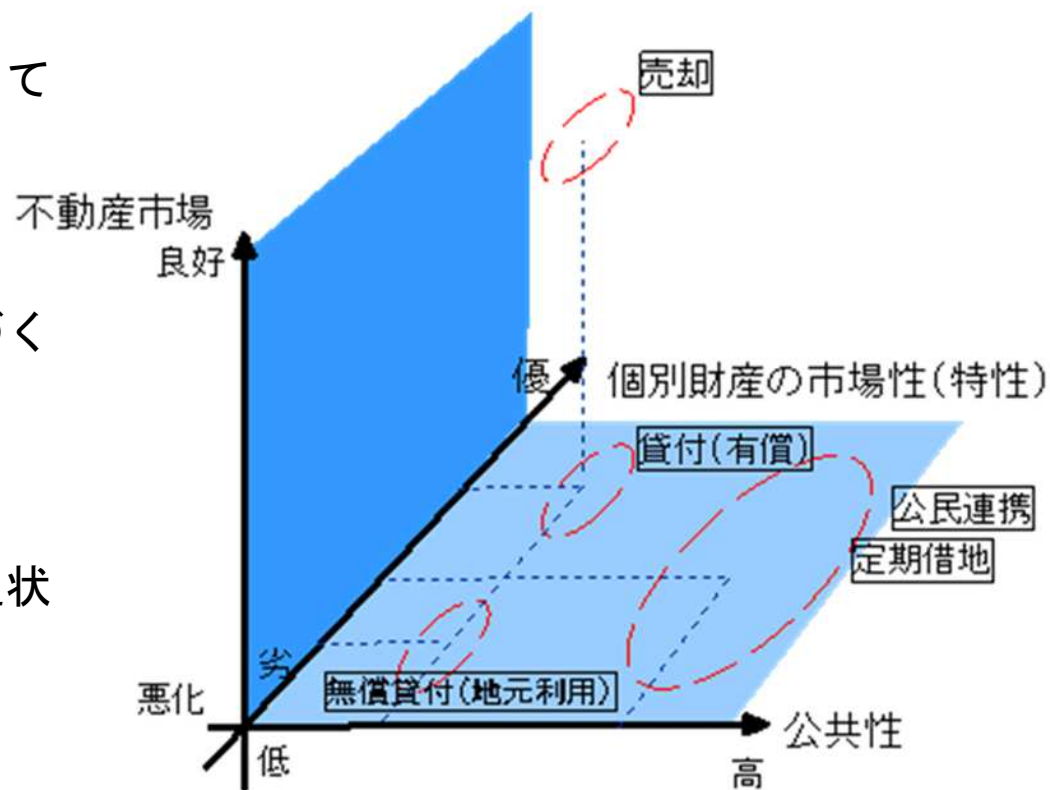
■利活用検討に用いられる3つの要素の理解

3つの基本的な要素の組み合わせ

要素1：公共性（有用性、公有財産としての希少性・文化性等）

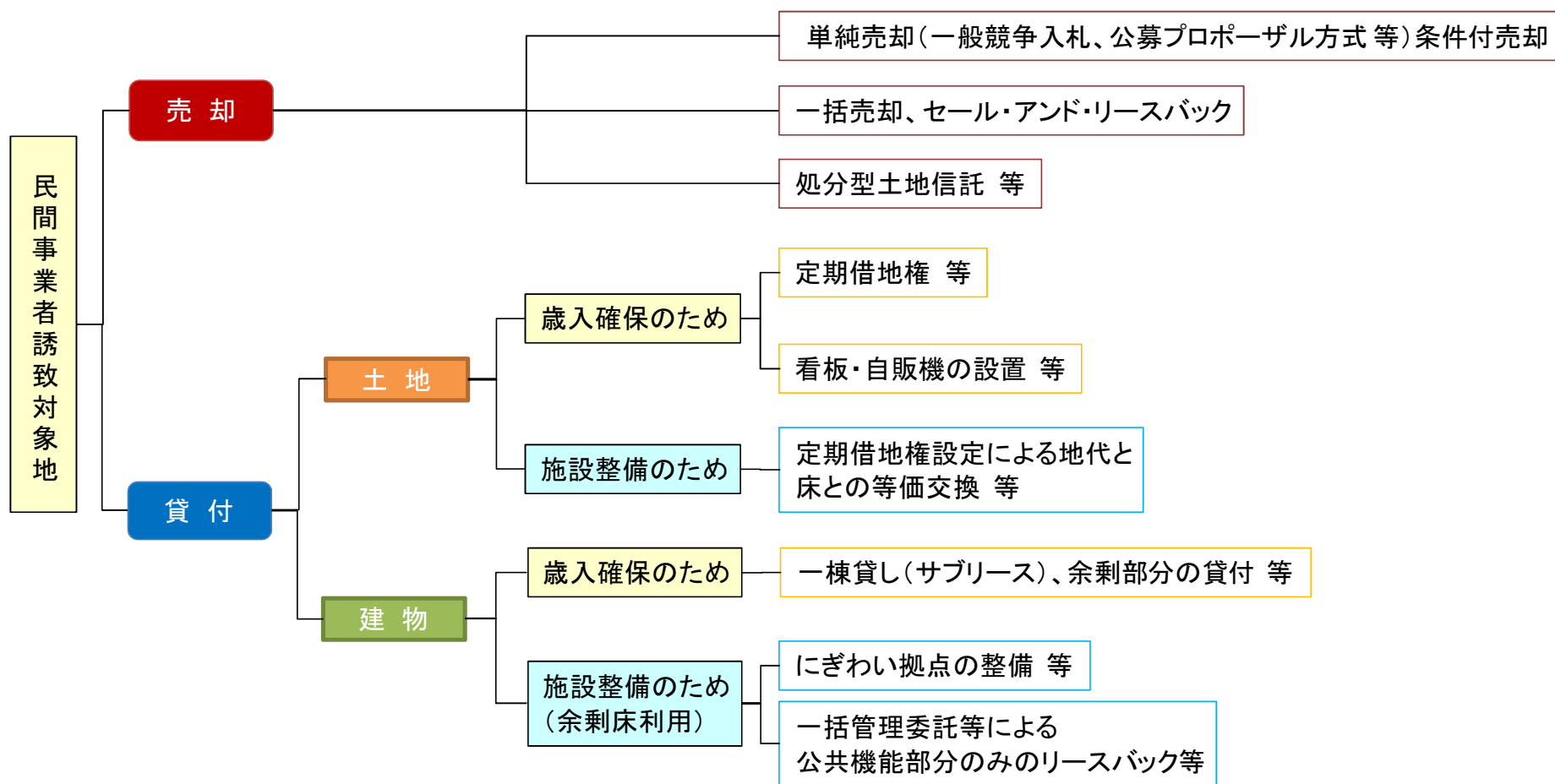
要素2：個別財産（公有地）の特性に基づく不動産としての市場性（人気）

要素3：不動産市場の状況（財政の逼迫状況等）→いつが売り時か？



利活用を推進するための諸課題 4

■ 公有財産の利活用手法の類型（例示）の理解



利活用を推進するための諸課題 5

■土地の売買の当事者意識のミスマッチの解消

売買要素	売主	ミスマッチ	買主	成約のために
価格	高く売りたい	適正対価不明	安く買いたい	適正価格目線
タイミング	早く売りたい	手続・阻害等	早く使いたい	利用可能性等
情報	面倒避けたい	情報非対象性	隠されてる？	基礎情報整理
資料	あるものだけ	必要情報水準	何でも欲しい	合理的な資料
面積	多く売りたい	用途毎の標準	必要な分だけ	最適面積模索
利用方法	標準的使用	契約不適合	さまざま用途	最有効使用
リスク	転嫁したい	リスク範囲	排除したい	リスク明示
交渉・競争	主観的価値高	乖離・接近	主観的価値低	客観的な評価

利活用を推進するための諸課題 6

■土地の貸付の当事者意識のミスマッチの解消

貸付要素	所有者	ミスマッチ	借主	成約のために
賃料	高く徴収	適正対価不明	安く支払い	適正価格目線
契約期間	必要時・条例	事情思惑法令	建物事業年限	投下資金回収
情報	面倒避けたい	情報非対象性	隠されてる？	基礎情報整理
資料	あるものだけ	必要情報水準	何でも欲しい	合理的な資料
面積	多く貸したい	用途毎の標準	必要な分だけ	最適面積模索
利用方法	標準的使用	契約不適合	さまざま用途	最有効使用
設定条件	用法制限等	契約不適合	自由活用希望	合意条件設定
交渉・競争	主観的価値高	乖離・接近	事業採算性等	客観的な評価

① 有地の特徴的な利活用事例（売却）

配水池用地を既存構造物付のまま売却した事例（尾張旭市）

■ 配水池用地の売却事例

【売却前の状況】

- 敷地内に鉄筋コンクリート造の貯配水施設（廃止した配水タンク）が残存。高台で眺望がよいため、フェンスを越えて人が侵入してしまい、周辺住民から苦情が寄せられることも。
- 配水タンクを解体撤去し、更地渡しでの土地処分を検討したが、市による直接発注では解体撤去費が高んでしまうため、配水タンク付の現状有姿にて売却することとした。
- ただし、無条件に現状有姿のまま民間に売り渡せば、解体時に騒音・振動・粉じん等が発生し、周辺住民との間でトラブルになることは明らか。

【総合評価方式の評価ポイント】

- 「購入後の土地利用方法＋既存構造物の解体撤去方法＋購入金額」を提案・審査項目とする。
- 配水タンクの解体方法等について一定の条件（要求水準）を示し、応募者から具体的な提案を受ける。
- 基準額（最低価格）を上回る処分額にて、売却が成立。周辺住民とも大きなトラブルはなく、既存構造物の解体工事、住宅分譲が完了



② 公有地の特徴的な利活用事例（貸付・使用許可）

道路残置等のわずかなスペースを対象とした貸付・使用許可等

■ 自動販売機設置用地の貸付け

- 資産概要
防火貯水槽や道路残地等 1~3㎡
- 募集方法
一般競争入札
- 貸付料
275千円/年 など
- 貸付期間
3年~5年程度



■ 野立て看板用地の貸付け

- 資産概要
ポンプ場用地 20㎡
第1種住居地域
 - 野立て看板の大きさ
高さ4m以内
広告面6.0㎡(W3.0m×H2.0m)以内
 - 募集方法
一般競争入札
 - 貸付料
60千円/年 など
 - 貸付期間
2年程度
- ※看板の設置・撤去は事業者の負担

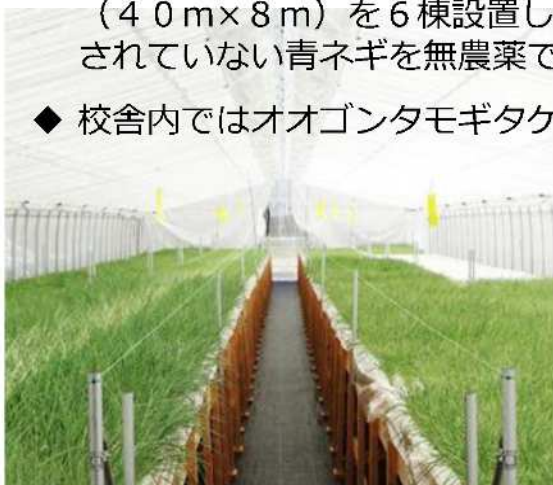


出典：川崎市資料より作成

③ 公有地の特徴的な利活用事例（旧小学校の廃校活用）

■教室でキノコ、グラウンドではネギを栽培（鳥取県湯梨浜町）

- ◆ 物流大手のセンコーが鳥取県で取り組んでいる「センコースクールファーム鳥取」（平成22年7月開所 - 障害者・高齢者が水耕栽培を実施）
- ◆ 湯梨浜町で2006年に廃校となった旧羽合西小学校のグラウンドに、ビニールハウス（40m×8m）を6棟設置し、プールにためた雨水を循環させて利用、地元で栽培されていない青ネギを無農薬で水耕栽培・生産する。
- ◆ 校舎内ではオオゴンタモギタケを栽培。



- **家庭科室**
温度や湿度が管理しやすい家庭科室を、北海道・東北地方産のタモギ茸（たけ）と呼ばれるキノコの栽培などに利用。キノコ用の菌床を再利用してキクなどの鉢花の生産にも取り組む
- **理科室**
梱包場やネギの育苗室として活用
- **視聴覚室**
事務所として活用

出典：センコー(株)公表資料より作成



施設建築年	昭和39年・59年（平成元年大規模改造）
事業開始	平成22年4月（平成18年3月廃校）
施設規模	敷地面積：16,475㎡（グラウンド8,860㎡） 延床面積：4,342㎡
施設貸付料	土地：約162万円/年 建物：無償
従業員数	障害者25名、高齢者10名、その他2名 （H23.3末）

- 施設や水耕栽培施設を設置するグラウンドなどを約160万円/年で湯梨浜町から賃借
- 初期設備投資額は障害者向けの施設改造費を含めて、約1.2億円。
- 収穫はネギで年8回、キノコで週1回を計画。
- 収穫後の配送や保管をセンコーグループが担当し、地元スーパーや関西地区の百貨店などで販売。



Ⅱ. 公有地の処分・貸付・PPP事業推進の手順

用途廃止した土地は普通財産として即座に適正な価格で売却する必要があるが、重要な財産については留保、公民連携、条件付の処分等を検討

公募提案型方式における公有地活用の検討順序

<1年目イメージ>

- (1)敷地・建物・設備等の基礎的調査
 - ①敷地の資料・周辺環境の調査、確認
 - ②既存建物・設備等の調査、確認
 - ③敷地等に係る法規制等の調査、確認
- (2)売却・貸付等事業スキームの検討
 - ①土地利用上の制約、活用条件等の検討・整理
 - ②売却・貸付等事業スキームの検討
 - ③事業者サウンディングによる実現性の検証
 - ④前記③も踏まえた事業スキームの検討・修正

<2年目イメージ>

- (3)事業者選定公募及び選定に向けた事前準備
 - ①事業者選定公募の条件・手法等の検討・確定
 - ②公募関連書類案の作成
(募集要項、様式集、審査基準、各種契約書等)
 - ③審査委員会の設置及び募集要項等の承認
- (4)公募の実施及び事業者の選定
 - ①募集要項の公表及び質疑応答等
 - ②事業者応募及び参加資格審査
 - ③事業者提案及び提案資料の整理
 - ④提案内容審査及び事業者選定・公表
- (5)契約締結事務手続
 - 例：基本協定締結(その他契約締結は次年度以降)

[注] 事業の規模・内容及び事業手法(売却・貸地等)等に応じ、検討・実施の期間は異なる。

Ⅲ. 土地利用が困難な資産の留意点等

土地利用が制限される市街化調整区域内的の廃棄物処理施設跡地（基礎残置）を処分する場合の留意点等

瀬戸クリーンセンター跡地の既存情報に基づくケーススタディ

1 岡山市東区瀬戸地区のご紹介

◆瀬戸地区のご紹介

- 東西11.9km、南北8.4km、総面積41.78km²
- 清流吉井川の穏やかな流れと、緑の山々に抱かれて、豊かな自然が息づく
- 県南都市圏の近郊住宅地として、JR山陽本線（瀬戸駅、万富駅）沿いに市街地が発展
- 山陽自動車道へのアクセスが良好なことなどから、数多くの企業が進出し、工場が集積



1 敷地

- 所在地：岡山市東区瀬戸町万富2370-1
- 敷地面積：約5,800 m²（平地部分）
- 瀬戸クリーンセンター：平成11年3月竣工
平成22年3月廃止
令和2年度解体

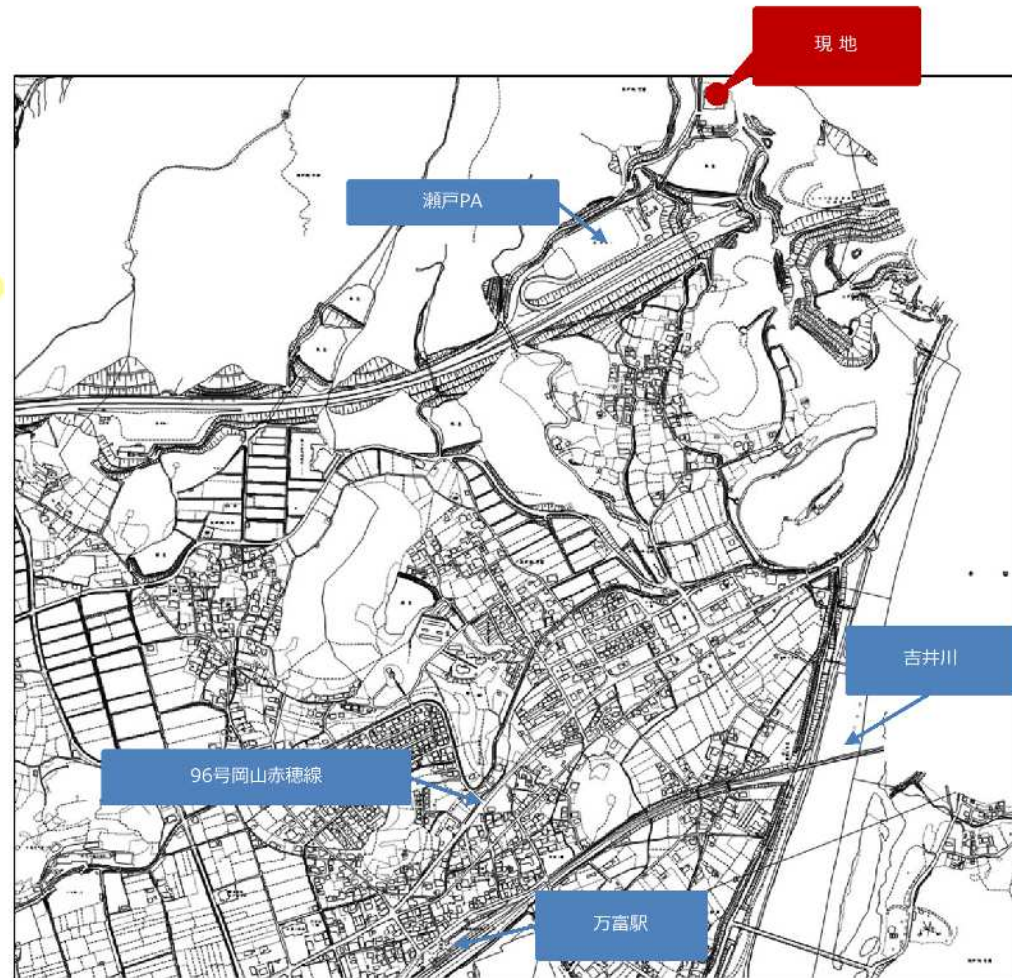
2 交通アクセス

車：山陽IC（山陽自動車道）から約8km
（車20分程度）
瀬戸IC（美作岡山道路）から約4km
（車10分程度）

電車：JR万富駅から北東約2.5 km
（徒歩30分、車7分程度）

3 地元要望

具体的な施設等の要望は特にないが、
有効活用できればとのこと。



2 岡山市瀬戸クリーンセンター跡地の概要

4 法令規制等

- 都市計画施設：ごみ焼却場 (R3年度中に解除予定)
- 用途地域：市街化調整区域
- 建ぺい率：60%
- 容積率：100%
- 土砂災害警戒区域

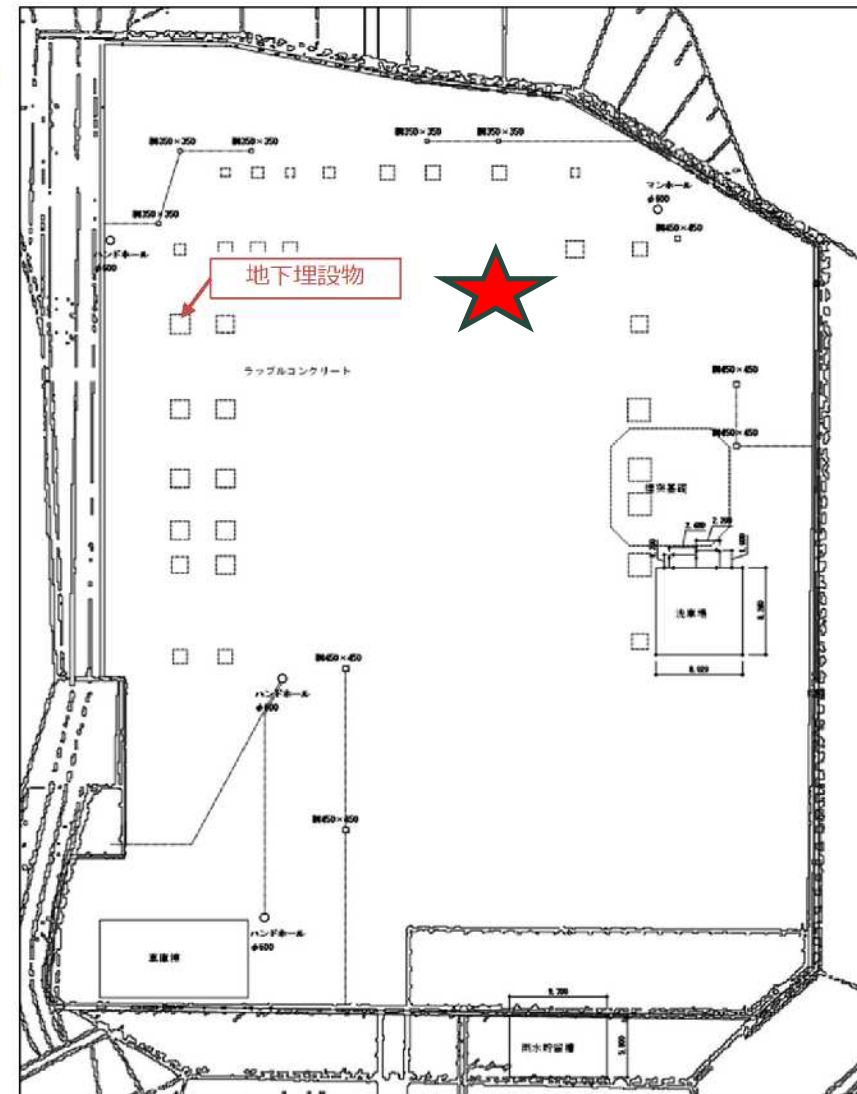
5 地下埋設物

右図のとおり、建物の基礎等を地中に存置

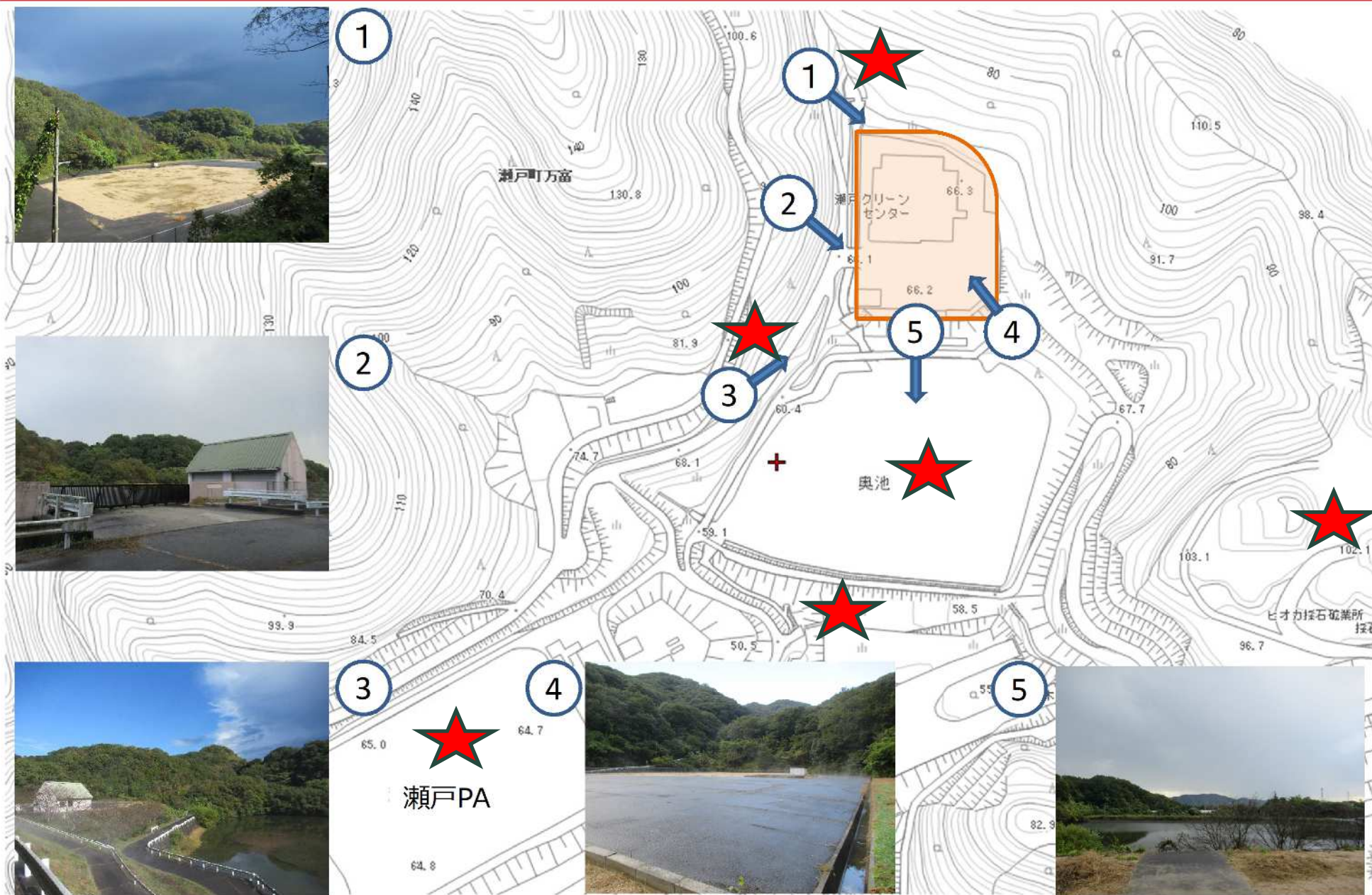
6 土地価格 (参考)

固定資産仮評価額

@3.2千円/㎡×5,800㎡≒18,500千円



3 岡山市瀬戸クリーンセンター跡地の現況写真 令和3年度 岡山PPP交流広場資料抜粋



桃太郎
のまち岡山

岡山市環境局環境施設部環境施設課

4

1. 開示情報を前提とする対象地への質問例

1. 廃棄物処理施設（中間処理施設・焼却施設）跡地であることについて
 - ・ 焼却灰等の適切な最終処分は適切に行われたか（ダイオキシン等の懸念）
 - ・ 対象地（盛土・堰堤？）及び南側の池の成り立ち、汚染等の可能性
 - ・ 廃棄物処理施設であったことに起因する心理的嫌悪感の有無、程度
2. 周辺に立地する廃棄物最終処分場業者等の入札参加可能性の有無
 - ・ 隣接地における類似業務の許認可の可能性（中間処理・最終処分等）
3. 土砂災害等発生危険性の有無、程度
4. 瀬戸PAとの連携使用の可能性の有無、程度
5. 売払が不調となった場合の貸付の可能性、暫定利用（キャンプ等）の可能性
6. 売却及び貸付を実施する際に予定する価格等のインセンティブの有無
7. 調整区域立地可能な、高齢者施設・社会福祉施設等の立地可能性の程度
8. 地中杭の存置の理由、杭の状況を把握できる図面の有無、撤去費用等

2. 公的不動産マネジメントの推進の一環として、個別不動産の特性に応じた財産への対応

- 岡山市に置かれましては、PPP交流広場等の開催、着実な公共施設等管理計画の策定・改定、個別施設計画の策定、改定等を実施し、公共施設マネジメントを推進している最中において、施設の集約化や縮減の結果、利活用が困難で、処分等が難しい物件が発生していると認識します。
- そうした流れの中で、個別不動産をしっかりと把握し、情報収集・提供して、条件等を整えて、民間ニーズを確実に捉えて適切に管理・処分する必要があります。
- 重要な財産や、市場性が高い財産（例えば出石小跡地）については、土地の高度利用や、公益的用途の導入、民間資金・ノウハウの活用などの可能性が高く、PPP業務等の検討のメリットがあります。これまで交流広場で皆さんがご検討してきた議論が役に立つ局面が増えていくはずですが、本講義のⅡ. で述べたような手続きを着実に実施することで、適切な公共施設マネジメントが推進すると考えられます。
- ところが、市場性が乏しい財産、リスクが内在している（していそう）な財産については、更に異なる点に留意することが重要です。

3. 土地利用が困難な場合の留意点等

- 土地利用が困難な土地は、土地利用の費用が嵩み、利用によって得られる便益や収益を減じる要素が強く、需要者の利用意欲が減退する。
- 土地利用が困難な土地は、得られる便益や収益性が乏しいため、需要者はその程度に見合った対価以上を支払うことはなく、市場性が減退する。
- 土地利用が特殊な用途や方法であったことに起因する、物理的、化学的、心理的な要素も考慮して市場が形成されることを念頭に置く必要がある。
- 建築物の建築、建物を建築するための開発行為が原則禁止される、市街化調整区域内に存する土地は、土地の低度利用（ニーズがある場合駐車場、資材置き場等の雑種地利用）を前提とする価値しか有していないのが原則。
- 市街化調整区域内では、市街化区域に設置することが困難な用途（例えば廃棄物処理施設等のプラント）、立地規制を受けない社会福祉施設等の立地可能性がある場合には、需要者への効果的な情報提供が必要不可欠。
- 土地利用が困難な原因とその対処を合理的に判断し、適正な対価の設定と、売れない場合の暫定利用・管理委託等の工夫、場合によっては、自然還元も。
- 隣接地所有者等への地縁的な取引による価値回復などが効果的な場合もある。

以上