

大東市新庁舎整備民間活力導入可能性調査

概要資料

平成30年3月

大東市

大東市新庁舎整備民間活力導入可能性調査 概要資料

平成30年3月 大東市

【背景・目的】

現市庁舎については、昭和40年に本庁舎が建設されてから、50年余りが経過しており、狭隘化、窓口機能・市民サービスの分散化といった問題を抱えています。さらに、平成20年度に本庁舎の耐震診断を行ったところ、「大振動により倒壊し、又は倒壊する危険性がある、又は危険性が高い」との診断結果が出されました。

本市では、昨今の厳しい財政状況を鑑み、平成28年度には「大東市公民連携事業指針」を策定し、PFI*をはじめとするPPP等の民間活力の一層の活用を掲げており、公民連携の取組を推進しています。これらを踏まえ、市庁舎建て替えの方針として、「大東市新庁舎整備基本計画」を策定しています。

本調査は、施設整備等の事業手法として、民間事業者の創意やノウハウを取り入れ、効率的、効果的なサービスの提供が期待できるPFI方式などの民間活力の活用について、導入可能性を検討したものです。

1 基本条件の整理

1-1 基本理念

～ 『あふれる笑顔 幸せのまち大東づくり』 を実現する市民のための拠点 ～

1. 安全を守る拠点としての庁舎

防災拠点として市民の生命や財産を守り、安心、安全な暮らしを支える拠点とします

2. 豊かな市民生活を支える庁舎

市民や民間と連携した地域づくりを推進し、暮らしや活動をサポートする拠点とします

3. 持続可能な社会に貢献する庁舎

省エネルギーや環境負荷の低減に努め、環境配慮をリードする施設とします

4. 次代に対応する庁舎

高度化・多様化する行政サービスや、将来変化に対応する庁舎とします

5. 親しみやすい庁舎

市庁舎としてふさわしいデザインとし、まちづくりの拠点となる庁舎とします

6. 新たな価値を生み出す庁舎

公民連携によりにぎわいを生み出す施設とします

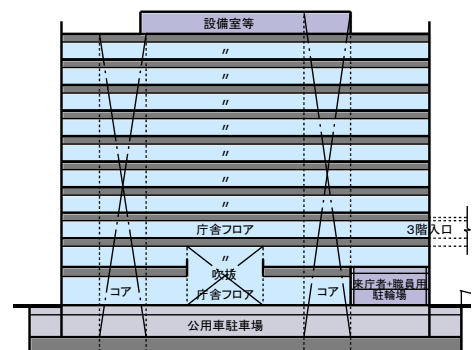
1-2 敷地条件

- 整備場所：大東市赤井1丁目306番7
- 敷地面積：約4,237㎡（消防跡地1,336 + 周辺地2,901）

1-3 施設規模

機能	面積
A 市庁舎機能面積	約15,000㎡
B 付加機能面積	約1,700㎡
C 保健センター機能用途面積	約1,300㎡
合計施設規模 (A+B+C)	約18,000㎡
※ 地下駐車場	約2,000㎡

<施設イメージ>



* PFI：Private-Finance-Initiative「プライベート・ファイナンス・イニシアチブ」の略。民間の資金と経営能力・技術力を活用し、設計・建設・維持管理・運営等を一括して民間事業者が行う公共事業の手法の一つ。

2 事業スキームの検討

2-1 事業手法の比較検討

新庁舎整備事業においては、事業範囲（設計、建設、維持管理、運営、資金調達）による違いから、「従来方式」を含め、「DB*方式」、「DBO*方式」、「リース方式」、「PFI方式」があります。

各手法における効果等を整理すると下表のとおりとなります。財政負担の削減、民間ノウハウの活用に加え、財政負担の平準化が図ることのできるPFI方式の採用が望ましいと考えられることから、PFI方式の採用を前提に検討を行います。

項目		1.従来方式	2.DB方式	3.DBO方式	4.リース方式	5.PFI方式
民間の関与	設計	公共	民間	民間	民間	民間
	建設	公共	民間	民間	民間	民間
	維持管理	公共	公共	民間	民間	民間
	運営	公共	公共	民間	民間	民間
	資金調達	公共	公共	公共	民間	民間
発注形態	仕様	整備：性能 運営：仕様	性能	性能	性能	
契約形態・期間	分離分割	整備：包括 運営：分割	長期包括	長期包括	長期包括	
財政負担削減、支出平準化、サービス水準向上など	他の手法に比べて財政面の効果が少ない	設計施工におけるコスト削減効果、ノウハウ活用は期待できる	資金調達以外の一括発注で、設計施工、管理運営を見据えたコスト削減等が期待できる	設計施工、管理運営のコスト削減等に加え、財政支出の平準化効果があるが、事業方式自体の法的規定がないなどの課題がある	設計施工、管理運営のコスト削減等に加え、財政支出の平準化（割賦支払）の効果があり、透明性、公平性のあふる事業となる	
総合評価	△	△	○	△	◎	

前提として検討

2-2 PFIにおける事業方式の整理

PFI方式では、事業期間中の施設の所有形態に着目した下表に示す形態（BTO方式、BOT方式、BOO方式）があり、各形態の特徴は下表のようになります。

先行する庁舎施設のPFI事業も多くがBTO方式であり、不動産取得・所有に係る税負担がなく市の財政負担が少ないBTO方式の採用を前提に検討を進めます。

項目		BTO	BOT	BOO
事業者の業務		Build（建設） Transfer（所有権移転） Operate（管理・運営）	Build（建設） Operate（管理・運営） Transfer（所有権移転）	Build（建設） Own（保有） Operate（管理・運営）
内容		民間事業者が資金調達、施設建設、公共に施設を移管した後、一定期間の管理・運営を行って、施設割賦金とサービス対価等により資金回収	民間事業者が資金調達、施設建設、一定期間の管理・運営を行って、施設割賦金とサービス対価等により資金回収をした後、公共に施設を移管	民間事業者が資金調達、施設建設、自らが施設を保有し、一定期間の管理・運営を行って、事業収入やサービス対価等により資金回収をした後、施設を解体撤去
施設所有	建設中	民間事業者	民間事業者	民間事業者
	供用後	公共	民間事業者	民間事業者
	事業終了後	公共	公共	—
リスク移転		△ 施設所有リスク（事業期間中の施設の瑕疵担保及び民間事業者の責による施設損傷等を除く）を公共が負担する	○ 施設所有リスク（事業期間中の施設の瑕疵担保とともに施設劣化、施設損傷等を含む）を民間事業者が負担する	○ 施設所有リスク（事業期間中の施設の瑕疵担保とともに施設劣化、施設損傷等を含む）を民間事業者が負担する
財政負担		○ 民間事業者にとって資産取得・所有の税負担がなく、施設を所有しないため、償却は不要となり、これに係る法人税負担はない ⇒これらの税負担相当額が発生せず、公共にとって他の方式より財政支出上有利となる	× 民間事業者にとって資産取得・所有の税負担があり、施設を所有するため、償却期間と事業期間の差による法人税負担が生じる ⇒公共にとってこれらの税負担がサービス対価に転嫁され、財政支出の増加につながる	× 民間事業者にとって資産取得・所有の税負担があり、施設を所有するため、償却期間と事業期間の差による法人税負担が生じる ⇒公共にとってこれらの税負担がサービス対価に転嫁され、財政支出の増加につながる
本事業への適合性		◎	×	×

前提として検討

* DB方式：Design-Build「設計施工一括方式」の略。

* DBO方式：Design-Build-Operation「設計施工・管理等一括方式」の略。

2-3 事業類型の検討

PFIの事業類型は、民間事業者の収入及び事業投資資金の回収方法に着目したものであり、「サービス購入型*」、「独立採算型*」、「混合型*」があります。

新庁舎は、施設の主要用途が庁舎であることから、特に利用料金制*による収入などは想定されないため、市がPFI事業者から提供されるサービスに対する対価を支払うサービス購入型になります。

2-4 事業期間の検討

PFIの事業期間の検討にあたってのポイントは、以下に示すとおりです。（※ここでいう事業期間とは、施設的设计・建設期間を除いた運営・維持管理期間のことをいいます。）

大規模修繕	● 事業期間が15年を超えると、建物や設備などの大規模修繕の必要性が高まり、これらの費用を提案時点で正確に予見することができず、提案金額の妥当性を見極めることは困難であるため、事業期間は15年以下が望ましい。
金利変動	● PFI事業者の資金調達において、融資期間が15年を超えると資金の借り換えが必要になり、その場合の金利水準を提案時点で予見することが難しく、そのリスクを見込んだ金利による提案も想定されることから、15年以下の事業期間とすることが望ましい。
財政支出の年額	● 事業期間が長いほど、PFI事業者を支払う1年あたりの公的財政負担額が小さくなり、支出の平準化に寄与することとなる。
施設ニーズとの関係	● 本施設は、行政サービスを市自ら提供する施設であり、市民等の利用者ニーズは社会動向とともに大きな変化はないことが予想される。

庁舎系施設のPFI事業は、事業期間20年以下若しくは15年以下を採用していること、大規模修繕や金利変動、ニーズ変動リスクを勘案し、市の1年あたりの財政負担額も踏まえ、本事業は20年の事業期間として検討します。

2-5 事業範囲の検討

PFI事業における業務としては、設計、建設、維持管理、運営等が想定されます。

設計・建設業務	● PFI事業としてのコスト削減効果を求める上では、設計及び建設業務は事業範囲とすることが必須であり、機能的で効率的な施設整備を図ることができる。
維持管理業務	● 建物・設備保守、外構・植栽管理、清掃、警備、備品保守が一般的な業務であり、課題となるのが、修繕・更新業務の取扱であるが、その期間において生じる必要な修繕・更新業務を業務範囲とすることが、コスト面、効率面からも望ましい。
運営業務	● 庁舎施設においては、行政サービス自体は引続き公共で行うものであり、事業範囲に含まない。
民間収益施設	● 市の基本方針における地域の賑わいの構築の観点より、民間収益施設の実施を必須とする。ただし、立地条件や余剰容積等の制約要件より、実施できる事業内容を限定される。そのため採算性などを踏まえた実施条件の設定が必要となる。

上記の整理を踏まえ、設計・建設業務、維持管理業務を基本的な事業範囲とし、民間収益施設を付帯事業として民間意向等も踏まえた検討を進めていくものとします。

2-6 事業スキームのまとめ

事業手法・方式	PFI手法・BTO方式	} 民間ヒアリングにより意向を確認
事業類型	サービス購入型	
事業期間	20年	
事業範囲	施設整備業務、維持管理業務、民間収益事業	

* サービス購入型：民間事業者が整備・管理運営を行い、公共が対価として支払う「サービス購入費」により利益を含めた事業費を回収するもの。

* 独立採算型：民間事業者が整備・管理運営を行い、利用者から徴収する利用料金収入によって、利益を含めた事業費を回収するもの。

* 混合型：民間事業者が整備・管理運営を行い、利用者から徴収する利用料金収入及び公共の一定の財政負担により利益を含めた事業費を回収するもの。

* 利用料金制：指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として収受させることができるものであり、当該利用料金は、公益上必要な場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとなっている。

3 民間事業者の参画可能性等の調査

3-1 調査目的

事業を推進するためには、事業スキームに関して民間事業者の課題認識等の意向を把握し、それを合理的な範囲で反映させることが重要であることから、PFI手法を導入した場合に応募が期待される民間事業者等に意向調査を行いました。

3-2 調査概要

調査対象は建設企業、維持管理企業、金融機関、デベロッパーなど10数社で、個別の面談によるヒアリング形式により実施し、市が考える基本的な事業スキーム等を示した上で、意向等を把握しました。

3-3 調査結果

ヒアリング調査の結果は下表のとおりです。

業務の詳細部分についての意見等があるものの、基本的な事業スキームに関しては特に問題なく、多くの企業がPFI事業への関心が示される結果となっています。

質問項目		意見の概要
事業への関心の有無		● 民間企業により多少の差はあるが、事業への関心が概ね高かった。
事業範囲	施設整備	● 特に大きな問題はない。総合設計制度や連担制度について、どの制度を活用するのかは市で決定してもらいたいとの意見があった。
	維持管理	● 維持管理の業務範囲については、基本的に問題ないとの意見が多い。
	資金調達	● 財源構成など市の意向に沿った融資を検討できるとの金融機関の意見や、融資銀行を探すため、予算等の早期公表を要望する建設企業の意見があった。
事業スキーム	事業手法	● PFI手法、BTO方式で問題ない。
	事業類型	● サービス購入型で問題ないとの意見が多い。
	事業期間	● 20年の場合は、10年目で金利見直しが発生するとの意見があった。
リスク分担について		● 事業期間内に民間側で行うべき修繕対応の扱いを明確化すべきとの意見があった。 ● 建設費等の物価スライドなど物価上昇への対応を求める意見があった。 ● 民間施設との合築による区分所有や、将来的な建て替えに関するリスクを懸念する意見があった。
コスト削減・創意工夫の可能性		● 設計施工や管理運営を見据えた施設整備の工夫など、コスト削減可能との意見があった。 ● 維持管理や運営においても創意工夫によりコスト削減は可能との意見があった。
設計・建設期間		● 設計建設で3年程度との意見が多い。
民間収益施設の可能性		● 分譲住宅としての需要は一定あるが、庁舎との合築ではコスト的に割高になり、収支面では事業採算として厳しいとの意見があった。 ● オフィスはこの立地では可能性が低いとの意見が多い。 ● 商業は、隣に商業施設があるため、事業展開は難しいとの意見が多い。 ● 賃貸借による小規模テナント（コンビニやカフェなど）の事業であれば、検討は可能との意見もあった。
その他		● 連担制度については、PFI事業になじまないという意見があった。 ● 地域経済の観点からは、地元企業への発注や地元雇用の可能性および周辺施設との連携により地域経済活性化に資するという意見があった。

ヒアリング結果を踏まえ、事業の課題となる事項等については、合理的かつ可能な範囲で今後検討を進めていきます。

4 VFMの検証

4-1 VFMの考え方

従来手法により本事業を実施した場合の事業期間にわたるコスト（PSC*）と、PFI事業により実施した場合の事業期間中にわたるコスト（PFI-LCC）を比較し、本事業をPFI事業で実施することによってVFM*が確保されるか否かについて検討するものです。

4-2 VFMの算定

VFMの算定は、以下に示す手順で行います。

- PSCの算出…本事業を市が実施した場合に発生が見込まれる事業期間ごとの調査費、設計監理費、建設費、維持管理費の他、起債による資金調達に係る費用を算出。
- PFI-LCCの算出…PSCと同様に、事業期間ごとの調査費、設計監理費、建設費、維持管理費の費用として、創意工夫、一括実施による効率化を前提に、施設整備費、維持管理費について従来に比べて一定の縮減効果を見込んで設定。また、民間による資金調達に係る費用等も計上。その上で、民間事業者の採算・キャッシュフロー分析を行い、必要な収益性が確保できる前提で計算。

以上を踏まえて算定した結果、下表に示すとおり、6.4%のVFM（財政負担軽減効果）が確認されます。

単位：千円

項目	PSC	PFI-LCC	PSCとの差	VFM
VFM算定結果	12,555,011	11,755,478	799,533	6.37%
（参考：単純合計/現在価値*換算前）	(14,011,225)	(13,474,560)	(536,665)	(3.83%)

5 リスク分担の考え方

PFIは、長期間にわたる事業を確実に実施するためには、事前に各種のリスクを想定し、事業契約等においてリスク顕在時の対応（公共・民間の分担内容）を具体的に規定しておくことが重要となります。

リスク分担は、「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」という考え方に基づき、本市とPFI事業者との間の業務分担を踏まえながら、適切な分担を設定していくことが必要です。

民間ヒアリングの結果も踏まえつつ、本事業においてポイントとなる主なリスクについて、以下に整理します。

物価変動リスク （施設整備費）	<ul style="list-style-type: none">● PFI事業は性能発注で、コスト管理も含めて民間事業者の創意工夫により物価変動による影響を緩和することが期待されている。一方で、建設関連資材が高騰するなど、提案時点で想定できなかった急激な物価変動が生じた場合については、公共と民間事業者の双方でリスクを分担することが望ましい。● 対応方法としては、「公共工事標準請負契約約款」に基づくスライド条項（全体・単品）、インフレ条項の適用が考えられる。
用地リスク	<ul style="list-style-type: none">● 用地リスクとは、建設予定地から地中障害物や土壌汚染、埋蔵文化財が発見された場合の処理に係る追加費用の負担、事業スケジュールの遅延に係るリスクである。● 事業者の募集にあたっては、公共団体から用地条件に関する資料を提示するが、事前に公表した資料に明示されているものについては、事業者があらかじめ予見できるものであるため、事業者の負担とし、予見できない地中障害物等が発見された場合は公共団体の負担とする。
金利変動リスク	<ul style="list-style-type: none">● PFI事業者は、施設整備に係る費用の財源として、金融機関から資金調達を行う。一般的に固定金利で資金を調達できる期間は15年以内とされており、超えると資金の借り換えが必要になる。借り換え時の金利がどの水準となっているかは、予見できず大きなリスクとなる。● 15年を超えた期間を設定する場合には、一定期間ごとに金融機関の原価に相当すると解される基準金利を見直すことが合理的である。

* VFM：Value-For-Money「バリュー・フォー・マネー」の略。PFIにおける最も重要な概念の一つで、支払（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を供給するという考え方のこと。地方公共団体が事業手法を選択する際の判断基準となるもので、PFIで事業を実施した方が低廉で（VFMが出る）、良質なサービスの提供が可能であると見込まれた場合、PFIが適切であると判断される。

* PSC：Public-Sector-Comparator「パブリック・セクター・コンパレーター」の略。公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値をいう。PFI-LCCとは、PFI事業により実施した場合の前記見込額の現在価値のことを指す。

* 現在価値：複数年にわたる事業の経済的価値を図るために、将来価値を一定の割引率で置きかえたもの。

6 総合評価・事業の推進について

6-1 PFI導入の適性評価（総合評価）

以上の検討結果を整理すると下記の6つの評価となり、本事業にPFI手法を導入することの適正評価として、有効であることを確認しました。

① 制度上支障となる課題はない

…既に庁舎整備については、PFI手法が導入された事例も複数ある

② 市の方針との整合性がある

…大東市公共施設等総合管理計画において「PPP/PFI方式の活用など、施設整備や運営、維持管理に民間資金・ノウハウを取り入れることを検討し、効果的・効率的なサービスの提供とライフサイクルコストの縮減を図る」とされている

③ サービス水準向上と市の管理負担軽減が期待できる

…複数年の包括・性能発注により、民間事業者の複数業務の相互の関連性や長期の事業期間を視野に入れた創意工夫が期待され、それらによるサービス水準の向上が見込まれる。

さらに、市とPFI事業者との間で締結する事業契約において、各種業務が長期包括的に規定されることにより、関係業務間の調整もPFI事業者が実施することとなるため、市の管理負担が軽減される

④ 事業リスクの適切な民間移転が可能となる

…事業期間中に発生する可能性のあるリスクを、事業契約締結の時点で詳細に明確化したうえで、リスクの一部を民間に移転することになる。公共と民間の間で、適切にリスクを分担し、追加的な支出を未然に防ぐことで、結果的にVFMの向上が図られる

⑤ 民間事業者の関心が高く、民間意向として問題ない

…調査対象企業の多くが本事業に関心を示し、一定の競争環境の確保が期待できる

⑥ VFM（財政支出の削減効果）がある

…約6.4%のVFM（財政支出の削減効果）が確認できる

本事業へのPFI手法導入は有効である

6-2 事業スキーム

検討結果を踏まえた事業スキームは、以下のとおりとなります。

- 事業手法・方式：PFI手法・BTO方式
- 事業類型：サービス購入型
- 事業期間：20年
- 事業範囲：施設整備業務、維持管理業務、付帯事業

6-3 事業推進上の課題

① 事業スキームについて

付帯事業としての民間収益施設の規模や条件など具体的な事業内容を十分検討していく必要がある

② 敷地条件などの設定について

本事業敷地の一部は、市以外の所有となっているため、当該敷地所有者との権利関係を整理し、PFI事業条件を明確にする必要がある

③ 建築基準法の許可について

本事業は、建築基準法第59条の2に基づく総合設計制度の活用を想定しているが、PFI事業の実施においては、許可を前提に提案書を受け付けることとなるため、PFI事業者の選定手続き開始までに、関係機関と協議を行い、許可条件等を整理し、許可の目途をつけておくことが必要となる

④ 競争性の確保について

土地の取引や駐車場の使用条件については、市が自らPFI事業者選定前に条件整理し、どの参加者においても、公平な競争が可能となっている状況をつくることが重要となる

⑤ 提案評価の考え方について

公共事業であることから、入札価格についての一定の評価は行うものの、市の行政サービスの拠点として、長期的にPFI事業者へ維持管理等を任せる観点から、施設のクオリティや利便性とあわせ、維持管理内容の充実度なども勘案し、総合的に評価していく必要がある

