

新旭町庁舎整備民間活力導入可能性調査（概要版）

平成 27 年 12 月

【背景・目的】

本市では、老朽化や耐震性に課題のある現旭町庁舎を同一敷地で建替えることを計画しています。また、周辺地域の活性化や新たな財源確保を目的として、当該敷地の一部に民間施設を誘致することを検討しています。

平成 26 年度に、新旭町庁舎整備に係る基本コンセプト、必要機能・規模、配置計画等をまとめた「新旭町庁舎整備基本計画」を策定するとともに、「新旭町庁舎整備に伴う民間施設誘致市場調査」を実施し、誘致可能性のある民間施設の業種、業態等について市場調査を実施したところです。

これらの調査をふまえ、本民間活力導入可能性調査は、施設整備等の事業手法として民間事業者の創意工夫やノウハウを取り入れ、効率的かつ効果的なサービスの提供が期待できる PFI*などの民間活力の導入可能性について検討を行うものです。

*PFI：Private Finance Initiative 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手法の一つ。

1. 基本条件の整理

1-1 入居施設・必要機能・必要規模

新旭町庁舎に入居を予定している施設は以下のとおりです。現旭町庁舎に入居している旭町図書館については別の場所への移転、旭町行政サービスコーナーについては廃止を予定しています。

東福祉 事務所	必要機能	事務室・面談室・家庭児童相談室・プレイルーム・更衣室・倉庫・給湯室等
	必要規模	約 774 ㎡（複数フロアに分かれることは利便性が悪い。）
東保健 センター	必要機能	事務室・講堂・診察室・エックス線室・健康相談室・栄養指導室等
	必要規模	約 963 ㎡（複数フロアに分かれることは利便性が悪い。）
土木工営所 東分室	必要機能	事務室・倉庫・シャワー・更衣室・会議室・休憩室等
	必要規模	約 210 ㎡
その他施設	水道東連絡所・共用会議室（職員健康診断・期日前投票等に利用）・職員健康室等	
屋外空間	駐車場（公用 10 台・来庁者用 33 台）・駐輪場（公用・職員用 70 台・来庁者用 70 台） 土木工営所東分室資材置場（300 ㎡）・検診車スペース	

1-2 敷地条件

整備場所：東大阪市旭町 1 番 1 号
敷地面積：約 4,720 ㎡（うち一部を民間施設用地とする）

1-3 施設規模

延床面積：約 3,500 ㎡

2. 事業スキームの検討

2-1 想定される事業手法

導入が想定される主な民活手法としては PFI、DBO*、DB*、ECI*の 4 つの手法がありますが、DB、ECI については以下の理由により検討対象外とし、本調査で検討対象とする民活手法は PFI、DBO とします。

手法	検討対象外とする理由
DB	本事業は、庁舎の設計、建設、維持管理の一括発注による最大の効果を期待することから DBO 方式で検討を行うため、本方式は検討対象外とします。
ECI	最近導入され始めた新しい入札契約方式であり、国土交通省のモデル事業など導入に向けた取り組みが進められていますが、竣工物件は非常に少なく、導入に向けた留意点や課題の検証がまだ十分ではないと考えられるため、本方式は検討対象外とします。

また、PFI では事業期間中の施設の所有形態の違いから、BTO*・BOT*・BOO*の 3 つの事業方式がありますが、本事業においては、先行する庁舎系施設の PFI 事業の多くが BTO 方式であり、民間事業者が建物を所有することによる税負担やリスク面で優れる BTO 方式の採用を前提とします。

【想定される事業手法】

事業手法		PFI	DBO	DB	ECI	従来手法
民間の業務範囲	設計	○	○	○	個別発注	個別発注
	建設				個別発注	個別発注
	維持管理			個別発注	個別発注	
	資金調達	民間	市	市	市	市
発注形態	性能発注	性能発注	施設整備：性能発注 維持管理：仕様発注	施設整備：技術協力 維持管理：仕様発注	仕様発注	
	一括発注	一括発注	施設整備：一括発注 維持管理：分離分割発注	分離分割発注	分離分割発注	
契約形態	事業契約	施設整備：工事請負契約 維持管理：長期委託契約	施設整備：工事請負契約 維持管理：単年度委託契約	施設整備：工事請負契約 ＋技術協力契約 維持管理：単年度委託契約	施設整備：工事請負契約 維持管理：単年度委託契約	

↓

検討対象

↓

検討対象

↓

検討対象

*DBO : Design Build Operation の略。設計施工・維持管理等一括発注方式。

*DB : Design Build の略。設計施工一括発注方式。

*ECI : Early Contractor Involvement の略。設計段階から施工者が関与し技術協力を行う手法。

*BTO : Build-Transfer-Operate の略。事業者が施設を建設し所有権を公共に移転した後、維持管理運営を行う。

*BOT : Build-Operate-Transfer の略。事業者が施設の建設・維持管理運営を行い、事業終了後に所有権を移転する。

*BOO : Build-Own-Operate の略。事業者が施設の建設・維持管理運営を行い、事業終了時に施設を解体撤去する。

3. 民間事業者の参画意向調査

3-1 調査目的・概要

事業を推進するためには事業スキームに関する民間事業者の意向を把握し、それらについて合理的な範囲で反映していくことが重要であることから、民活事業の中心的な役割を担う民間施設運営企業、建設企業、維持管理企業に対して、アンケートとヒアリングによる2段階の意向調査を実施しました。

アンケートは幅広く企業の意向を探ることを目的とし、アンケートで関心を示した企業に対してヒアリングを行うことで、より具体的な参画のための条件や最終的な参画可能性について確認を行いました。

【民間意向調査の対象企業】

業種・業態	アンケート対象	アンケート回答	ヒアリング実施
民間施設運営企業*	45社	11社 (回答率 24.4%)	5社
建設企業*	26社	20社 (回答率 76.9%)	11社
維持管理企業*	アンケートは実施せずヒアリングのみ実施		2社

*民間施設運営企業：平成26年度に実施した「新旭町庁舎整備に伴う民間施設誘致市場調査」で立地可能性が見込めると判断した業種・業態について、全国展開している主要企業や計画地周辺での実績等を有する企業を抽出。

【対象】物販（コンビニ・ドラッグストア）、飲食（カフェ・ファーストフード・ファミリーレストラン）、教育関連（塾・保育サービス・教室）

*建設企業・維持管理企業：民活事業への応募状況や関西圏での実績等から本事業への参画が見込める企業を抽出。

3-2 調査結果

【民間施設運営企業】

質問項目	意見の概要
参画可能性	民間施設運営企業数社が本事業への関心を示している。
立地評価	角地で敷地形状がよく、駅からの動線上にあり、商圈人口は十分である。近隣に既存店が立地している場合は、配置転換やドミナント戦略の可能性が考えられるとのことであった。
民活事業について	入札から開業までに約2年を要するため、その間に競合が近隣に出店する可能性があるなど、事業環境の変化を懸念する意見があった。

【建設企業】

質問項目	意見の概要	
参画可能性	建設企業数社が本事業への関心を示しているが、全国的に建設案件が次年度以降も多く、条件が厳しい場合は、参画に影響を及ぼす可能性もあるとの意見があった。	
事業規模	参画判断の目安となる工事規模を 20 億円程度とする企業が多く、本事業では規模的に小さいとの意見があった。一方で、競合状況や事業スキームなど条件次第で取り組む可能性はあるとの意見も複数社からあった。	
事業手法	望ましい事業手法としては PFI と回答した企業が最も多く、次いで DBO となっている。	
事業期間	殆どの企業が望ましい事業期間として 10～15 年を挙げている。理由としては、大規模修繕が回避できる事業期間であること、維持管理・運営の比重が低い方が望ましいとの意見であった。	
業務範囲	民間施設誘致	建設企業自らが本業務を担当することはないので、適当な民間施設運営企業と連携できることが参画条件となる。その場合、事業継続リスクもあるため、事業期間の途中で変更・撤退ができる条件としてほしい等の意見があった。
	大規模修繕	大規模修繕は費用予測が難しくリスクが大きすぎる等の理由により、意向調査を行った全ての企業において、含まない方が良いとの回答であった。
	移転支援業務	含んでも含まなくてもどちらでも良いとの回答が多いが、PFI 事業に含む必要性を感じない、直接業者に発注した方がシンプルで分かりやすい等の意見があった。
	仮設庁舎リース	含んでも含まなくてもどちらでも良いとの回答が多いが、特定のリース企業が有利になる可能性がある、コスト削減の提案は難しい等の意見があった。

【維持管理企業】

質問項目	意見の概要	
参画可能性	維持管理企業全社とも本事業への関心を示している。	
参画条件	代表企業（建設企業）と組めるのであれば前向きに検討したいとのことであった。本事業の規模でも参画判断に影響はないが、物価スライド条件が重要であるとのことであった。	
事業期間	大規模修繕が含まれていると引渡し時のリスクが大きいことから、事業期間は 15 年以内が望ましいとのことであった。仮に大規模修繕を含まずに 20 年となると、十分な修繕を行わずに施設を 20 年持たせることを保証することとなり非常に難しいとのことであった。	

4. VFMの検討

4-1 VFMの考え方

本事業を、従来手法で実施した場合の事業期間にわたるコスト（PSC*）と、民活手法で実施した場合の事業期間にわたるコスト（LCC：Life Cycle Cost）を、現在価値に置きなおして比較し、民活手法で実施することによるVFM*を検討しました。

4-2 VFMの算定

VFMの算定は以下に示す手順で行います。

【1】PSC

本事業を市が実施した場合に発生が見込まれる調査費、設計・工事監理費、建設工事費、維持管理費のほか、起債による資金調達に係る費用を算定します。また、民間施設用地の借地料収入を見込みます。

【2】民活手法のLCC

PSCと同様に、調査費、設計・工事監理費、建設工事費、維持管理費を算定し、民間の創意工夫による効率化として、従来手法に対して一定の削減効果（10%）を見込みます。また、民間による資金調達に係る費用やSPC関連経費も算定します。その上で、民間事業者の採算性・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を行います。

試算した結果は下表に示すとおり、財政的に最も有利な手法は PFI-BTO（施設整備費の一部を一時金として支払う方式）となり、事業期間（17 年間で想定）における財政支出は 2,256 百万円となりました。従来手法の 2,426 百万円と比較して 170 百万円の削減、VFM は 7.00%となります。

(税込み/百万円)

事業手法	従来手法	PFI-BTO		DBO
		施設整備費の全額を延べ払いする	施設整備費の一部を一時金として支払う	
17 年間の財政支出 (現在価値)	2,426	2,341	2,256	2,317
削減額	—	86	170	110
VFM	—	3.54%	7.00%	4.52%

*PSC : Public Sector Comparator の略。公共が自ら実施する場合の事業期間における財政負担見込額の現在価値。

*VFM : Value for Money の略。PFI における最も重要な概念の一つで、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。地方公共団体が事業手法を選定する際の判断基準であり、PFI で事業を実施した方が低廉であり、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する。

5. 総合評価

5-1 総合評価

以上の検討を踏まえ、下表に示すとおり総合評価を行った結果、本事業において **最適な事業手法は PFI-BTO（施設整備費の一部を一時金として支払う方式）** となります。

事業手法	PFI-BTO		DBO	従来手法	
施設整備費の支払方法	施設整備費の全額を延べ払いする	施設整備費の一部を一時金として支払う	—	—	
比較評価の視点	財政負担の削減	<ul style="list-style-type: none"> 事業規模が小さいことに対して発注経費など事業固有のコストや金利等が負担となり VFM は大きく期待できない。 	<ul style="list-style-type: none"> 市が起債により施設整備費の一部を調達することで、金利負担を減らすことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業規模が小さいことに対して発注経費など事業固有のコストが負担となり VFM は大きく期待できない。 	<ul style="list-style-type: none"> 従来の発注方式であり、コスト削減に向けた創意工夫の余地は少ない。
	VFM	3.54%	7.00%	4.52%	—
	財政支出の平準化	<ul style="list-style-type: none"> 事業費を事業期間で平準化できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業費を事業期間で平準化できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 市が施設整備時に多額の資金を準備する必要がある。(起債分は平準化が可能) 	<ul style="list-style-type: none"> 市が施設整備時に多額の資金を準備する必要がある(起債分は平準化が可能)
	民間の参画意欲・競争性確保	<ul style="list-style-type: none"> 意向調査において、同時期に複数の候補案件がある中で、事業規模が小さく優先順位が低いとの意見があった。一方で、条件次第で取り組む可能性があるとの意見も複数社からあった。 条件次第と回答した企業を含めると、事業手法として PFI を志向する意見が多かった。 	<ul style="list-style-type: none"> 法的安定性やスキームの熟度から事業者が敬遠する可能性がある。 意向調査においても、DBO より PFI を志向する意見が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> 従来の個別発注であり、一定の参画が見込める。 	
	市・利用者の意向反映	<ul style="list-style-type: none"> 公募前に意向を取りまとめ要求水準書として規定するため、一定の意向反映は可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> PFI と同様。 	<ul style="list-style-type: none"> 従来の個別発注であり、業務の各段階で意向を取りまとめ、施設計画や維持管理計画に反映できる。 	
民間の創意工夫	<ul style="list-style-type: none"> 施設計画や維持管理計画に対して、各業務を担う企業の様々なノウハウや創意工夫が発揮されることで、コスト削減やサービスの向上が期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> PFI と同様。 	<ul style="list-style-type: none"> 業務毎の個別発注であり、業種を越えたノウハウや創意工夫は期待できない。 		
総合評価					

5-2 事業スキームの考え方

【サービス対価（施設整備費）の支払方法】

施設整備費の支払い方法としては、事業期間において平準化して延べ払いする方法が基本となりますが、国庫補助金や起債等に基づき施設整備完了時に施設整備費の全額を一括払い、又は一部を一時金として支払い、残額を平準化して延べ払いする方法があります。本事業においても、市が起債により施設整備費の一部を調達し一時金として支払うことで、民間による資金調達よりも金利負担が少なくなり、VFMが大きくなると考えられることから、施設整備費の一部を一時金として支払う方式の採用を前提とします。

【民間施設誘致の方法】

民間意向調査において一定の参画可能性が見込めると考えられます。また、庁舎と民間施設を一体的に整備することにより、効率的かつ効果的な施設の実現、にぎわいの相乗効果や業務の効率化が期待できることから、PFI 事業に民間施設誘致を含むことを前提とします。

ただし、個別に発注する場合と比較して、PFI 事業とすることで入札から開業までの期間が長期化するため、事業環境の変化を懸念して民間施設運営企業が参画を敬遠すると、チーム組成の難易度が上がります。このような状況を避けるためには、今後の検討・調査において民間施設の開業までの期間をできるだけ短縮する工夫が必要となります。

【PFI における事業類型】

PFI では民間事業者の収入および資金回収の方法の違いから、サービス購入型*・独立採算型*・混合型*の3つの事業類型があります。本事業においては、庁舎は利用者から料金を徴収する施設ではないため、公共からのサービス購入料で事業費の全額を賄うサービス購入型の採用を前提とします。

- *サービス購入型：事業者は対象施設の設計・建設・維持管理・運営を行い、公共は事業者が受益者に提供する公共サービスに応じた対価（サービス購入料）を支払う。事業者のコストが公共から支払われるサービス購入料により全額回収される類型である。
- *独立採算型：事業者が自ら調達した資金により施設の設計・建設・維持管理・運営を行い、そのコストが利用料金収入等の受益者からの支払いにより回収される類型をいう。この場合、公共からのサービス購入料の支払いは生じない。
- *混合型：事業者のコストが公共から支払われるサービス購入料と、利用料金収入等の受益者からの支払いの双方により回収される類型をいう。サービス購入型と独立採算型の複合型である。

【事業期間】

民間意向調査において殆どの事業者が、大規模修繕が発生しない10～15年が望ましいと回答していることから、事業期間は施設整備期間2年間、維持管理期間15年間の約17年を前提とします。

【業務範囲】

民間意向調査を踏まえ、PFI 事業において民間に委託する業務範囲を以下のとおり想定します。

分類		業務内容
施設整備	事前調査・設計	事前調査・基本設計・実施設計・工事監理
	建設工事	現庁舎解体・新庁舎整備・外構整備・土木工営所東分室資材置場整備・土木工営所東分室仮設庁舎リース
	備品調達	新庁舎移転時に什器・備品を調達
維持管理業務		建物保守管理・設備保守管理・外構保守管理・修繕更新 清掃・環境衛生管理・植栽管理・警備・駐車場管理
民間施設誘致		民間施設の整備・運営

5-3 最適な事業スキーム

事業手法・方式・類型	PFI-BTO方式・サービス購入型
サービス対価の支払い方法	施設整備費の一部を一時金として支払う
事業範囲	施設整備、維持管理業務、民間施設誘致
事業期間	約17年

5-4 事業スケジュール

今後の事業推進に向けた手続き及びスケジュール（予定）を下表に示します。

	平成27年度					平成28年度												平成29年度				
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	
PFI導入方針決定			●																			
アドバイザー契約						●																
PFI法による手続き	実施方針等																					
	特定事業の選定																					
	入札公告																					
	提案審査																					
	落札者決定																					
	契約手続き																					

新旭町庁舎の整備スケジュールを以下のとおり予定しています。

- 平成28～30年度：東保健センター・東福祉事務所が仮移転（別事業）
- 平成29年度上期：土木工営所東分室 仮設庁舎の整備
- 平成29年度下期：土木工営所東分室 仮移転 ⇒ 現旭町庁舎の解体
- 平成29年度：新旭町庁舎に係る各種調査・設計・許認可申請
- 平成30年度：新旭町庁舎の建設工事
- 平成31年度：供用開始

5-5 事業推進上の課題

【民間事業者の参画意欲を高めるスキームの構築】

本事業の推進に向けて、公募条件・事業内容を具体的に検討していくにあたっては、適正な競争環境を確保するために民間事業者の参画意欲を高める必要があります。本調査で確認した民間事業者の意向を的確に反映するとともに、不確定要素をできる限り排除し、明快で分かりやすい公募条件・事業内容とすることが重要です。

【施設整備費における物価変動リスクへの対応】

近年、建設資材や労務費等が上昇傾向にあり、2020年東京オリンピックに伴う建設需要を踏まえると、今後も建設物価の変動が懸念されます。PFIにより設計と施工を一括で発注する場合は、従来手法と比較して、設計期間の分だけ入札から工事着手までの期間が長期化するため、物価変動の影響を受けやすくなります。建設需要が旺盛な状況下においては、物価変動リスクを敬遠して従来手法を優先する企業が多くなることから、PFIを導入する場合は、物価変動を勘案したサービス対価の見直しについて適切な条件を設定する必要があります。