

東大阪市新斎苑整備に係るPFI等導入可能性調査(概要版)

令和8年3月

【背景・目的】

本市で検討を進めている新斎苑の整備において、本市の財源の有効活用や質の高いサービス提供を実現するために官民連携事業手法の導入を検討しています。また、新斎苑の整備と同時に、隣接する加納東公園・加納緑地においても、魅力向上に向けた整備・管理・運営について民間の創意工夫を活かした官民連携事業手法の導入を検討しています。

本調査は、民間事業者の参画可能性の観点から、民間事業者の参入意欲や条件、公共投資の削減効果、実施可能な事業スキーム等について整理し、当該整備事業に対するPFI等の官民連携事業手法導入の可能性・実現性について確認することを目的として実施するものです。

1. 基本条件の整理

本調査で民間活力導入の可能性を検討する対象施設及び敷地面積は以下のとおりです。

表:本調査の対象施設

分類	施設名	所在地	敷地面積
斎場	(仮称) 東大阪市新斎苑	東大阪市布市町三丁目510-6 東大阪市中石切町六丁目801-1 他	約22,600㎡
公園	加納東公園	東大阪市加納四丁目6-2	約12,998㎡
	加納緑地	東大阪市加納四丁目6-1	約9,614㎡

2. 事業スキームの検討

2-1. 事業手法の整理・抽出

新斎苑事業で適応が考えられる事業手法として、「従来方式※」、「DB方式※」、「DBO方式※」、「PFI-BTO※方式」が想定されます。それぞれにおける官民の業務の役割分担や発注形態を下表に示します。

なお、PFI方式のうち、事業期間中に事業者が施設の所有権を保有する「PFI-BOT※方式」「PFI-B00※方式」については、斎苑事業の性質上、施設に対する需要を事業者がコントロールできず、民間事業者の施設所有のメリットが見いだせないため除外するものとし、「PFI-BTO方式」を抽出し、検討を行います。

表:本事業への適用の可能性のある 民間のノウハウを活用する事業手法

		従来型	民間活力導入型		
		従来方式	DB方式	DBO方式	PFI-BTO方式
資金調達		公共	公共	公共	公共 or 民間
事業範囲	設計	個別・仕様発注	一括・性能発注	一括・性能発注	一括・性能発注
	建設	個別・仕様発注			
	維持管理	個別・仕様発注 (委託/単年度)	個別・仕様発注 (委託/単年度)		

※DB:「Design Build」の略称。「設計施工一括方式」のこと。

※DBO:「Design Build Operate」の略称。「設計施工・管理一括方式」のこと。

※BTO:「Build Transfer and Operate」の略称。PFI方式の中でも、民間が設計施工し、所有権を公共に移転した後、維持管理等を行う方式のこと。

※BOT:「Build Operate and transfer」の略称。PFI方式の中でも、民間が設計施工し、所有権を持ったまま維持管理を行い、事業期間終了後に所有権を公共に移転する方式のこと。

※B00:「Build Operate and Own」の略称。PFI方式の中でも、民間が設計施工し、所有権を持ったまま維持管理を行い、事業期間終了後には施設を解体撤去する方式のこと。

2-2. 事業手法の比較検討

比較検討の結果、本事業で求められる総合的な視点から、効果が最も高いと考えられる「PFI-BT0方式」を採用することを前提に検討します。

表:事業手法の比較表

評価の視点	事業手法の評価			
	従来方式	DB方式	DBO方式	PFI-BT0方式
建設や維持管理を考慮した施設設計の可否	△ 各業務が別発注となるため、建設や維持管理に十分配慮した施設設計ができず、各業務の効率化は期待できない。	○ 設計と建設との一括発注により効率的な建設が期待されるが、維持管理・運営が別発注となるため、維持管理・運営の効率化は期待できない。	◎ 設計と建設との一括発注により効率的な建設が期待され、さらに維持管理・運営を事業範囲に含むため、施設整備段階から維持管理企業の意見が反映され、維持管理・運営の効率化が期待される。	◎
維持管理の長期継続による効率化の可否	△ 維持管理・運営が従来発注となった場合、短期間で事業者が交代するため、効率化が期待できない。	△	◎ 維持管理・運営が長期となり、学習効果による業務効率化や業務の安定運営、サービス水準の向上等が期待できる。	◎
設計への市の関与の可否	◎ 個別発注・仕様発注となるため、市の意向を柔軟に反映させることが可能。	○ 設計・建設に関して一括発注となるが、要求水準に市の意向を明示することで、一定の反映は可能。	○ 一括・性能発注、長期契約となるが、要求水準に市の意向を明示することで、一定の反映は可能。	○
効率的な事業実施による行政手続き効率化	△ 従来と同様の発注形態であり、市の発注手続の負担の軽減効果は期待できない。	○ 設計・建設を一括で発注することで、市の発注手続の負担が一定程度省力化されることが期待される。	◎ 複数の業務を一括で発注することで、市の発注手続の負担が大きく省力化されることが期待される。	◎
事業の安定性・継続性	◎ 従来と同様の発注形態であり、事業の安定性は高い。	○ 従来方式に近い事業手法のため、事業の安定性は比較的高い。	△ 事業期間が長期間である上、事業範囲が広く、適切なリスク分担がなされない場合、事業継続が困難となる可能性がある。	◎ SPCの設立により民間事業者の倒産リスクが隔離されることに加え、サービス購入型とすることで市場変動の影響も受けにくくなる。
発注方式の裏付け	○ 地方自治法に基づく方式	○ 品確法に基づく方式	△ 先行事例は多数あるものの、法的根拠はあいまいな方式	○ PFI法に基づく方式
総合評価	△	○	○	◎

2-3. 事業形態の検討

PFI方式は、民間事業者の収入及び事業投資資金の回収方法によって3つの事業類型（サービス購入型、独立採算型、混合型）に分けられます。

斎苑事業では、施設への需要を事業者がコントロールできず、経営努力により収入増加を図れないため、斎苑の火葬料や控室・霊安室等の使用料を事業者の収入として費用を回収するのではなく、収入代行により市の収入とし、事業者に対しては市からサービスに対する対価を支払う形態がふさわしいと考えられます。

以上より本事業の事業形態は、新斎苑の整備後も、現況と同様に施設使用料は施設使用者が直接市に支払い、市は事業者に対してサービス提供に必要な経費を支払うサービス購入型を想定します。

① サービス購入型

民間事業者が資金調達、施設設計、建設、維持管理・運営を行い、市が契約に基づく対価を支払って民間の提供するサービスを購入することにより、事業費を賄う事業形態である。この事業形態では、施設に対する利用料の増減に係るリスクは、市側が負うこととなる

② 独立採算型

事業費がサービスの利用者からの対価(施設の利用料金)によって回収される方式
市は直接事業には関与せず、その役割は計画の策定、許認可、法的手続きの実施、事業の監視等に限定され、施設に対する利用ニーズが増減したとしても、市における追加的な財政的負担は生じない

③ 混合型

上記の混合型で、多くの公共施設における施設運営は、利用料金と市からのサービス購入費により運営される

2-4. 事業範囲の検討

(1) 事業範囲の設定

本事業の事業範囲は、新斎苑整備に係る敷地内の既存施設（東部環境事業所）の解体、基本設計・実施設計、建設工事、工事監理、火葬炉整備、備品調達、維持管理・運営を基本とします。

(2) 民間事業者の業務範囲の想定

本事業における民間事業者の業務範囲の想定を以下に示します。PFI事業として一般的な業務である設計・建設・維持管理・運営のほか、効率化の観点から、現東部環境事業所の解体撤去を事業範囲に含めることとします。

また、隣接する公園等の施設整備や長瀬斎場の維持管理・運營業務等については、民間事業者の事業参画意欲に関わるものとして、市場調査などの結果を踏まえて検討することとします。

表:想定する業務範囲

施設	項目	想定する業務範囲
新斎苑	施設整備	・基本設計・実施設計、建設工事、工事監理、火葬炉整備、備品調達など ・東部環境事業所の解体撤去（解体設計・解体工事）
	維持管理・運営	・建物保守管理、設備保守管理、火葬炉保守管理、外構・植栽管理、修繕・更新、什器保守管理、清掃、警備、受付対応 など
公園等	施設整備	・基本設計・実施設計、建設工事、工事監理 など
長瀬斎場	維持管理・運営	・建物保守管理、設備保守管理、火葬炉保守管理、外構・植栽管理、修繕・更新、什器保守管理、清掃、警備、受付対応 など

3. 民間意向調査

3-1. 調査の目的

本調査は、民間事業者の参画可能性の観点から、民間事業者の参入意欲や条件、公共投資の削減効果、実施可能な事業スキーム等について整理し、当該整備事業に対するPFI等の官民連携事業手法導入の可能性・実現性について確認することを目的として実施しました。

3-2. 実施方法

調査対象は、設計・建設企業、維持管理・運営企業、火葬炉メーカーとし、「東大阪市新斎苑整備基本構想（令和7年2月）」及び事業概要等を示した上で、意向等を把握しました。

アンケート調査は17者から回答が得られ、個別面談（ヒアリング形式）を15者に対して実施しました。

3-3. 調査結果

調査結果は以下のとおりです。新斎苑整備に関する基本的な事業スキームについては大きな問題はなく、複数の事業者から関心を示す結果となりました。

表:調査結果の概要

質問項目	意見の概要
事業手法について	
本事業への参入の可能性	・複数事業者が本事業へ関心を示しており、参加の意向があった。
事業手法	・PFI-BT0方式で実施することに異論がないとの意見がほとんどであった。
事業範囲	・新斎苑整備・維持管理運営に加えて、長瀬斎場の維持管理・運営業務を一括発注することについては、特に問題がないとの意見がほとんどであったが、長瀬斎場の火葬炉の点検等は別途実施するなど、官民の業務範囲を再整理することが望ましいとの意見があった。 ・売店運営について、経営が困難で別事業が望ましいとの意見の一方で、待合室の利用方針次第で可能性があるとの意見が得られた。
事業期間	・解体・設計・建設期間について、設計期間中に解体業務を実施することを前提とし、3年程度で実施可能とする意見がほとんどであった。 ・維持管理・運営期間は15年間で妥当であるとの意見がほとんどであった。また、火葬炉の耐用年数は30～35年程度であるため、半分の期間の15年として判断・設定することが望ましいとの意見があった。
参入にあたり東大阪市に対して希望する事項	・既存施設や土壌汚染・埋設物、交通インフラに関する情報提供に関する要望が複数得られた。
本事業の基本構想について	
新斎苑に必要な機能・規模	・新斎苑に必要な機能・規模に関して、諸室や設備、付加すべき機能について意見が複数得られた。
配置ゾーニング	・配置ゾーニングについて、駐車場の余裕を持った確保や、会葬者のプライバシーに配慮した動線配置計画などについて意見が複数得られた。
事業特性を踏まえた本事業の課題や懸念事項	・事業特性を踏まえた本事業の課題や懸念事項について、利活用イメージやリスク分担の検討や事業化に関する意見が複数得られた。
その他	
新斎苑と加納東公園・加納緑地の一体的な利用・整備	・新斎苑との一体的な整備・維持管理については、新斎苑整備に係るコンソーシアムで対応可能であり、地域の魅力向上に寄与できるものとして、効果が期待できるとの意見が見られた。 ・新斎苑とは利用時間帯や利用目的が異なるため、管理コストを懸念する意見が見られた。
長瀬斎場の指定管理	・長瀬斎場を新斎苑 PFI 事業に含めることは、維持管理・運営の一体化というメリットはあるものの、火葬炉メーカーの相違に起因する維持管理リスク、PFI 事業の事業者選定への影響等、安定的な事業実施に影響する課題が多いとの意見が得られた。

4. 事業スキームの設定

4-1. 事業範囲の設定

(1) 加納東公園及び加納緑地について

新斎苑PFI事業において、緑地ゾーンを含む屋外空間の充実や質の高い景観形成が求められていることから、公園等の整備と維持管理・運営を一体的に実施することで、効果的かつ効率的な事業展開が期待できます。

一方で、公園等の維持管理・運営については、新斎苑とは利用時間帯や利用目的が異なるため、管理コストが増加する可能性があります。また、市内の都市公園の維持管理は、現在包括的に指定管理者へ委託しており、再整備後の公園についても、引き続き一括した包括指定管理の対象として運営する方が、管理上のメリットが大きいと判断されます。

以上を踏まえ、**加納東公園及び加納緑地の再整備はPFI事業の範囲に含めるものの、維持管理・運營業務についてはPFI事業範囲から除外**するものとします。

(2) 長瀬斎場について

長瀬斎場を新斎苑PFI事業に含める場合、維持管理・運営を一体化できるというメリットがある一方で、火葬炉メーカーの相違に伴う維持管理リスクや、PFI事業における事業者選定への影響など、安定的な事業実施に支障を及ぼす多くの課題が明らかになりました。

また、長瀬斎場を事業対象から切り離した場合には、新斎苑PFI事業の条件整理が明確になり、事業者の参入促進や価格の安定、企業秘密の確保などが期待できます。

以上を踏まえると、新斎苑PFI事業は新斎苑の設計・建設・維持管理・運営に限定し、長瀬斎場については引き続き現行の指定管理方式により運営する方が合理的と判断されます。したがって、**長瀬斎場の維持管理・運營業務はPFI事業の範囲から除外**するものとします。

4-2. 事業期間の検討

本事業における事業期間の想定を以下に示します。

表:事業期間の想定

施設整備期間	・先行事例や昨今の働き方改革等の影響を考慮し、施設整備期間（解体・設計・建設）は3年程度を想定する。
維持管理・運営期間	・下記の考え方から本事業における維持管理期間は、大規模修繕の必要性が低い期間であり、火葬炉の一般的な耐用年数の約半分の期間を確保する方針とし、15年間を想定する。 ➢一般的に施設の供用開始から15年を超えると大規模修繕が必要となる場合が多く、提案時点で大規模修繕費を正確に見積もることが難しく、公共側が提案内容の妥当性を審査することも困難である。 ➢維持管理期間が長いほど、民間事業者による安定的な業務遂行を期待することができるほか、事業費を割賦払いとする場合において、事業期間が長いほど財政負担の平準化に寄与することができる。 ➢昨今の火葬炉の耐用年数は一般的に30～35年であるため、斎場の主要設備の入れ替え等を見据える必要がある。

4-3. 事業スキームの整理

事業手法	PFI-BTO方式	事業類型	サービス購入型
事業範囲	新斎苑の施設整備及び維持管理・運營業務 東部環境事業所の解体撤去、公園等の再整備		
事業期間	施設整備期間3年 + 維持管理・運営期間15年		

上記をもとに、VFM算定を行う

5. VFMの算定

5-1. VFM算定の考え方

VFM (Value for Money) とは、公共事業において限られた財源の中で最大限の成果を得るための考え方であり、費用対効果の高い事業を実現するための重要な評価指標です。

本事業においても、設計・建設・維持管理・運営等の一体的な発注や民間事業者の創意工夫を通じて、VFMの最大化を図ることが求められます。

5-2. VFMの算定方法

本事業におけるVFMの評価は、以下の2つを比較することで行います。また、VFMの有無は事業実施の基準とすることとされていることから、新斎苑整備事業、既存施設の解体撤去、公園等の再整備をVFMの算出における対象としました。

表:VFMの算出におけるPSCとPFI-LCCの概要

項目	概要
PSC (Public Sector Comparator)	<ul style="list-style-type: none">・PSCとは、公共による従来方式で事業を実施した場合の事業期間を通じた公共財政負担の見込み額のこと。・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施設整備費、維持管理費の他、起債による資金調達を踏まえて算出。
PFI-LCC (PFIにおけるライフサイクルコスト)	<ul style="list-style-type: none">・PFI-LCCとは、事業をPFI方式で事業を実施した場合の事業期間を通じた公共財政負担の見込み額のこと。・事業期間ごとの施設整備費、維持管理費の費用として、性能発注・一括発注による効率化を前提に、従来に比べて、一定の縮減効果を見込んで設定。・民間事業者による資金調達に係る費用、SPCを維持するための費用を計上した上で、民間事業者の採算・キャッシュフロー分析を行い、必要な収益を確保できる前提条件を設定し、算出。・斎苑整備については、施設の種別に応じた財政措置の仕組みがない施設であるが、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」に基づくPFI事業に対する交付税措置(20%)を考慮。

5-3. VFMの算定結果

以上を踏まえてVFMを算定した結果、下表のとおり19.0%のVFMが確認されました。

表:VFMの算出結果

(単位:千円、税込)

項目	PSC	PFI-LCC	PSCとの差	VFM
VFM算定結果 (現在価値換算後※)	13,354,945	10,811,022	2,543,923	19.0%

補注) なお、PFI事業に対する交付税措置(20%)を考慮しない場合は、9.1%のVFMが確認されました。

※現在価値換算とは、将来発生するキャッシュフロー(支出・収入)を、時間経過による価値の変動を考慮し、割引率を用いて現在価値に換算する手法である。これにより、異なる時点で発生する複数年の財政負担を同一基準で比較できる。

6. リスク分担の検討

(1) リスクの考え方

本事業において発生するリスク、または発生する可能性があるとして想定されるリスクについては、官民で適切なリスク分担を設定することにより、リスクの総量を削減し、VFMの最大化や事業の安定的な継続が期待されます。ただし、単にリスクを民間事業者に移転するという考え方では、かえってリスクが事業に与える影響を増加させる可能性があるため、十分に留意する必要があります。リスクの性質や影響度を見極めた上で、合理的かつ効果的な分担を行うことが重要です。

(2) リスク分担検討の視点

PPP/PFI手法により事業を実施する場合における、市と民間事業者のリスク分担の検討を行う際の主な視点としては、①社会的責任、②帰責性、③マネジメント能力、④保険の活用の4つが考えられます。

PPP/PFI手法により事業を実施する場合、市と民間事業者の間で適切なリスク分担を検討することが重要です。想定されるリスクを最もよく管理することができるものが当該リスクを分担するという考え方に基づいて設定します。

(3) 本事業におけるリスク

PFI-BTO方式では、施設整備から維持管理・運営に係る業務を民間事業者に一括発注するため、施設整備から維持管理・運営に係るリスクは市と民間事業者が分担することとなります。

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。

表:市場調査における民間事業から指摘を受けた主なリスク

物価変動	<ul style="list-style-type: none">・近年、資材や人件費の高騰や国際情勢の悪化等により、急激な物価変動が生じている。予定価格の設定以降に物価上昇が進んだ場合、入札不調・不落を招く可能性がある。・事業期間中に一定以上の物価変動が生じた場合の公共・民間事業者双方の負担のあり方について、事業契約書等における規定を慎重に検討する必要がある。
光熱水費変動	<ul style="list-style-type: none">・本施設は新築となるため、初期段階の光熱水費がどの程度の費用となるのかの想定が難しく、物価変動の影響も受けやすいことから、実績に基づく精算制とする、市の負担とし予定価格に含まないなどの対応が必要である。
不可抗力	<ul style="list-style-type: none">・自然災害や火災、騒擾、騒乱、暴動その他の人為的な現象のうち通常の予見可能な範囲外のものであって、市と事業者のいずれの責めにも帰さない事象が生じた場合の負担のあり方について検討する必要がある。
地質・地盤	<ul style="list-style-type: none">・当初調査では予見不可能な地質・地盤状況により、工法、工期などに変更が生じた場合に追加費用が発生する。・市が事前に提示した資料等により予見可能な内容についてのリスクは基本的に民間事業者の負担とし、予見できない内容が発生した場合のリスクは公共の負担とすることが一般的である。

7. 総合評価

7-1. 民間活力導入の適正評価

これまでの検討を踏まえ、以下の視点から適正評価を行った結果、本事業にPFI-BT0方式を採用することは有効であると判断されました。

表:民間活力導入の適正評価

評価の視点	内容
制度上の課題の有無	・PFI-BT0方式を採用する先行事例も複数あり、制度上の課題は無い。
サービス水準の向上	・一括・性能発注、長期契約となることで、民間の創意工夫が期待できる。
市の管理負担の軽減	・事業範囲を適切に設定することで、市の管理負担等軽減が期待できる。
適正なリスク管理	・事業契約時に官民のリスク分担を明確化できる。
民間事業者の意向	・民間意向調査の結果、複数の企業から関心が得られた。
財政支出の軽減 ・VFMの有無	・PFI-BT0方式採用による交付金活用・市の財政支出の軽減が期待できる。 ・VFM算定の結果、財政支出軽減が期待できる。

7-2. 今後の事業スケジュール

本事業の今後のスケジュールについて、新斎苑の令和13年4月の供用開始を目指し、基本計画策定及び事業者選定手続きのためのスケジュールを予定します。

表:今後のスケジュール(予定)

	令和7年度	令和8年度	令和9年度	令和10~12年度	令和13年度
	導入可能性調査	アドバイザー業務		新斎苑整備業務	維持管理運営業務
PFI導入方針決定	●PFI導入方針の決定				
PFI法による手続き	公募資料作成	質問回答			
		●実施方針等公表 ●特定事業の選定・入札公告			
		参加受付 提案期間	提案 審査	事業 契約	
PFI事業			建築設計	建築工事	供用開始

7-3. 事業化に向けた課題と対応策

今後本事業をPFI事業として事業化するにあたって特に留意が必要となる事項は以下のとおりです。最適な事業推進に向けて、引き続き検討を進めます。

表:事業化に向けた課題と対応策

事項内容	内容
公平性・競争性の確保	・本事業で求められる能力を有した幅広い事業者が参画できる事業条件を検討する。
事業条件・施設整備要件の明確化	・基本計画で市が求める整備・利活用イメージを提示する。 ・民間意向を踏まえ、適切な事業条件・施設整備要件を検討する。
行政サービスの効率化を目指す事業範囲の設定	・基本計画による施設整備等の条件に応じた適切な事業範囲を設定する。 ・既存施設等の施設整備や維持管理等の事業一括発注、収益事業の実施なども考慮した、適切な事業範囲を設定する。
適切な事業予算の確保	・事業規模及び要求水準に見合った適切な予算を確保する。 ・物価変動リスクへの適切な対応として、近年の急激な物価上昇傾向を踏まえ、適切な対応を検討する。
適切なスケジュールの設定	・十分な提案期間や施設整備期間を確保する必要がある。