

# (仮称)東大阪市営北蛇草住宅D棟建替にかかる 民間活力導入可能性調査

概要版 令和7年11月

## 【背景・目的】

本市では、「東大阪市公営住宅等長寿命化計画」に基づき、北蛇草住宅において耐震性に課題のある住棟の解消を図る為、計画的に順次建替事業を行っております。

本調査は、第4期建替計画となる(仮称)東大阪市営北蛇草住宅D棟建替事業(以下、「本事業」とする。)において、北蛇草住宅7・8・11・12・13号棟の跡地での建設(既存建物の解体を含む)から北蛇草住宅1・2・3・15・23I号棟の既入居者の移転までを原則事業範囲として、北蛇草住宅の余剰地活用(4・5号棟)も含め、PFI※等の官民連携手法を導入する場合の事業スキームを検討するとともに、その効果や課題等を整理し、民間活力導入の可能性について調査検討を行ったものです。

※ 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の手法の一つ。

## 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の概要は以下のとおりです。

項目	東大阪市営北蛇草住宅D棟
住棟 想定延床面積	約11,830㎡
附属棟 想定延床面積	約560㎡
整備場所	東大阪市長瀬町一丁目672他
敷地面積	約6,700㎡

## 2. 事業スキームの検討

### 2-1. 事業手法の整理・抽出

本事業を実施するにあたり、適用する事業手法として、「従来方式」、PFI法に基づくPFI方式(BT方式、BTO方式、BOT方式)」、PFI法に基づかない「DB方式※」、「DBO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。

		従来型		民間活力導入型			
		従来方式	DB方式	DBO方式	BT方式	BTO方式	BOT方式
資金調達		公共	公共	公共	公共	公共or民間	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 (長期包括)	一括・性能発注	一括・性能発注 (長期包括)	一括・性能発注 (長期包括)
	建設	個別+仕様発注			個別+仕様発注 (委託/単年度)		
	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)		個別+仕様発注 (委託/単年度)		

※ DB: Design-Buildの略。「設計施工一括方式」のこと。

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

※ BT: Build-Transferの略。PFI方式の中でも、民間が設計施工し、所有権を公共に移転する方式のこと

※ BTO: Build-Transfer-Operateの略。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-Transferの略。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等を行い、事業期間終了時に所有権を公共に移転する方式のこと。

## 2-2. 事業手法の比較検討

各事業手法における一般的な効果等を整理すると下表のとおりとなります。

一般的には、民間活力を導入するにあたりPFI(BTO方式、BOT方式)による実施も効果が認められるものの、本市においては、北蛇草住宅を含む改良住宅全般に指定管理者制度を導入済みであり、一部の住宅の維持管理を指定管理から分離することのデメリットが想定されることから、「PFI(BTO方式、BOT方式、BT方式)」を中心に検討を行い、民間事業者への意向調査等を踏まえて検証を行います。

評価項目	従来方式	DB方式	DBO方式	BT方式	BTO方式	BOT方式
創意工夫・サービス水準向上	個別・仕様発注となるため、民間の創意工夫の発揮は限定的となる。	設計・建設に関して一括・性能発注となるため、民間の創意工夫の発揮・サービス水準の向上が期待できる。	設計・建設・維持管理を通じて一括・性能発注となるため、民間の創意工夫の発揮・サービス水準の向上が期待できる。	設計・建設に関して一括・性能発注となるため、民間の創意工夫の発揮・サービス水準の向上が期待できる。	設計・建設・維持管理を通じて一括・性能発注となるため、民間の創意工夫の発揮・サービス水準の向上が期待できる。	
市の意向反映	個別・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できる。	設計・建設に関して一括・性能発注となるが、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	設計・建設に関して一括・性能発注となるが、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	
市の管理負担の軽減	個別発注となるため、各業務・契約について管理負担が発生する。	設計・建設に関して一括発注となるため、従来方式と比較すると一定の管理負担が軽減される。	設計・建設と維持管理で契約は分かれるものの、一括発注となるため、事業期間を通じて長期的に管理負担が軽減される。	設計・建設に関して一括発注となるため、従来方式と比較すると一定の管理負担が軽減される。	一括発注となるため、事業期間を通じて長期的に管理負担が軽減される。	
リスク管理	各業務が個別発注となるため、施設に問題が生じた際に、原因の区分が困難となる可能性がある。	設計・建設と維持管理が分離発注となるため、施設に問題が生じた際に原因の区分が困難となる可能性がある。	設計・建設・維持管理を通じて一括発注となるため、事業期間中に発生する可能性のあるリスクをあらかじめ想定し、市と民間事業者のリスク分担を可能な限り明確化することができる。	設計・建設と維持管理が分離発注となるため、施設に問題が生じた際に原因の区分が困難となる可能性がある。	設計・建設・維持管理を通じて一括発注となるため、事業期間中に発生する可能性のあるリスクをあらかじめ想定し、市と民間事業者のリスク分担を可能な限り明確化することができる。	
事業スキーム	入居者の移転支援を業務範囲に含めることができないため、施設整備と連動した効率的な移転支援が期待できない。	入居者の移転支援を業務範囲に含めることができないため、施設整備と連動した効率的な移転支援が期待できない。	維持管理について、複数住宅を包括した指定管理者制度が既に導入されているため、包括発注のメリットが失われる可能性がある。	前回の住宅整備事業で採用された方式であり、維持管理について複数住宅を包括した指定管理者制度を導入している現事業スキームとも整合する	維持管理について、複数住宅を包括した指定管理者制度が既に導入されているため、包括発注のメリットが失われる可能性がある	
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	先事例は多数あるものの、法的根拠は曖昧な方式	PFI法に基づく方式		
総合評価	△	○	○	◎	◎	◎

検討対象

## 2-3. 事業類型の検討

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。それぞれの概要と適用条件は以下のとおりです。

本事業は民間事業者において収入を得ることができる施設ではないため、サービス購入型の適用を前提とします。

項目	サービス購入型	独立採算型	混合型
概要	民間事業者は、公共がサービスの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。	民間事業者は、施設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。	民間事業者は、施設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。
適用条件	施設利用者に受益者負担を求められず、公共が民間事業者の提供するサービスの受益者となるもの、または、民間事業者が主体的に運営業務を行わないもの。	民間事業者が主体的に事業運営を行い、施設利用者が全面的に受益者(費用負担者)となり、かつ、事業が推進できるだけの需要が見込まれるもの。	民間事業者が主体的に事業運営を行い、施設利用者が全面的に受益者(費用負担者)となるが、十分な需要が見込めないもの、または、利用料金に上限が設けられており、独立採算型では収益確保が困難なもの。

適用

## 2-4. 事業範囲の検討

本事業においては、以下の業務範囲が想定されます。

施設整備	<ul style="list-style-type: none"><li>設計(基本設計・実施設計)</li><li>建設工事(付帯施設含む)</li><li>工事監理</li><li>既存住棟解体工事</li></ul>
入居者移転支援	<ul style="list-style-type: none"><li>入居者の移転支援</li></ul>
維持管理	<ul style="list-style-type: none"><li>維持管理</li></ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"><li>余剰地活用(4・5号棟)</li></ul>

## 2-5. 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。

施設整備等の期間について	<ul style="list-style-type: none"><li>本事業の規模、想定される階数を踏まえ、先行事例や昨今の働き方改革等の影響を考慮し、施設整備等期間(解体・設計・建設・移転)は3.5年程度を想定する。</li></ul>
維持管理期間について	<ul style="list-style-type: none"><li>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のうち、最大限長い期間を確保する方針とし、15年間を想定し、民間事業者の意向調査も踏まえて、事業範囲に含めることの可否も含めて検証する。</li></ul>

## 2-6. 想定する事業スキームの整理

事業手法	PFI(BTO方式、BOT方式、BT方式)	事業類型	サービス購入型
事業範囲	北蛇草D棟の整備(設計、建設、工事監理、既存住棟解体) 入居者移転支援 維持管理業務 余剰地活用(4・5号棟)		
事業期間	施設整備等期間 3.5年 + 維持管理期間 15年		

上記を基に、民間意向調査・VFM算定を行う

## 3. 民間意向調査

### 3-1. 調査の目的

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適格に把握し、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. 実施方法

本業務を実施する上で、民間事業者の参画意向等を把握するため、15社に対し対面式等の意向調査を実施し、12社(建設会社7社、維持管理業者1社、デベロッパー3社、福祉施設事業者1社)から回答を得ました。

### 3-3. 調査結果

調査結果は以下のとおりです。

事業の詳細について様々な意見が見られましたが、基本的な事業スキームについて大きな問題はなく、複数の事業者が関心を示す結果となりました。

質問項目	意見の概要
本事業への参加意欲	<ul style="list-style-type: none"><li>大手、中堅、準市内の建設事業者、準市内事業者を中心に複数の事業者が関心を示しており、参加の意向があった。</li></ul>
事業手法について	<ul style="list-style-type: none"><li>BT方式が望ましいとする意見がほとんどであった。</li><li>BT方式が望ましい理由として、事業期間が短い方が良い、維持管理業務が組み込まれた場合、組成に対するリスクが発生するとの意見があった。</li></ul>
業務範囲について	<ul style="list-style-type: none"><li>入居者移転支援業務については、チーム組成確保が可能なら前向きに検討したい、当社は建設企業であるため業務範囲に含まれた場合コンソーシアムを組成する必要があるなど、業務範囲に含めることに対して特に問題は無いとする意見が複数あった。</li><li>維持管理業務については、事業参加意欲が低下する、参加意欲への影響は大きい、リスクが高いとし、業務範囲に含めることに否定的な意見が複数あった。</li></ul>
余剰地活用(4・5号棟)を事業に含める場合について	<ul style="list-style-type: none"><li>余剰地活用については、リスクがあり参画意欲へのマイナスの影響は大きく、今回計画の余剰地は狭小で地理的にも活用の制限があり不向き、土地売買契約時期が将来的な場合、購入希望者が現れない可能性があるとし、業務範囲に含めることに否定的な意見が複数あった。</li></ul>
PFI事業を実施した際のコスト削減率について	<ul style="list-style-type: none"><li>具体的なコスト削減幅の回答があった事業者を含め、コスト削減が可能との意見が複数あった。</li><li>全体工程短縮が可能であればコスト低減効果は図れる、整備戸数が増えると改善する方向になる、多くの事業者による入札が実現するのであれば競争原理を利用してコスト削減(VFM)が可能と考えるとの意見があった。</li></ul>
PFI事業における評価方法について	<ul style="list-style-type: none"><li>定性評価の比率を高く設定し提案内容を充実させることで結果的にユーザー様に高品質な公営住宅が提供できると考える、地元企業の参画に一定の評価を求める、PFI事業の施工実績を加点対象とすべきと考える、市内事業者に還元できる評価方法を盛り込んでもらいたいなど、価格よりも提案内容を重視して評価して欲しいという意見がほとんどであった。</li></ul>
リスク分担について	<ul style="list-style-type: none"><li>建設コストの上昇、工程遅延の影響、既存瑕疵(地中障害等)、図面に記載のない事項は行政側負担が望ましいとの意見が複数あった。</li></ul>

## 4. VFM算定

### 4-1. VFM算定の前提(事業手法のまとめ)

「2.事業スキーム」の検討においては、一般的にPFI(BTO方式、BOT方式)による実施も効果が認められましたが、「3.民間意向調査」においては、ほとんど全ての事業者がPFI(BT方式)による事業実施を望まれております。また、北蛇草地域全体の住宅の維持管理については既に指定管理者が一体管理しており、D棟もその一体管理に含める事のメリットがある。更に第3期目のC棟建替事業でもPFI(BT方式)により実施されてきていることから、同方式による実施が妥当と判断しました。

### 4-2. VFM算定の考え方

PFI方式の導入を検討するにあたっては、「支払い(Money)に対して、最も価値の高いサービス(Value)を提供する」というVFM(Value for Money)の考え方にに基づき、VFMの有無を事業実施の基準とすることとされています。同一の目的を有する2つの事業を比較する際、支払に対して価値の高いサービスを供給する方を他に対し「VFMがある」といいます。

### 4-3. 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。

PSC	<ul style="list-style-type: none"><li>Public-Sector-Comparatorの略。事業を公共自らが実施する場合の事業期間全体を通じた公共財政負担の見込み額の現在価値※のこと。</li><li>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の他、起債による資金調達に係る費用を踏まえて算出。</li></ul>
PFI-LCC	<ul style="list-style-type: none"><li>PFI-Life-Cycle-Costの略。事業をPFI方式により実施する場合の事業期間全体を通じた公共財政負担の見込み額の現在価値※のこと。</li><li>事業期間ごとの施設整備費の費用として、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(5%)を見込んで設定。なお、本事業においては、施設整備費のうち、起債、交付金等により出来高払いとする部分を考慮して、適切な条件の下でVFMを算定する。</li></ul>

※ 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。

### 4-4. VFMの算定結果

以上を踏まえて現時点の事業想定VFMを算定した結果、下表に示すとおり、約4.17%のVFMが確認されました。

(単位:千円、税込)

項目	PSC	PFI-LCC	PSCとの差	VFM
VFM算定結果 (現在価値化後)	2,923,863	2,801,975	121,888	4.17%

## 5. リスク分担の検討

### 5-1. リスク分担の基本的な考え方

「リスク分担」とは、事業の実施において潜在する様々なリスクを抽出し、公共と民間事業者(官と民)間の分担をあらかじめ明確に定めることをいいます。

PFI事業においては、事業期間中に発生する可能性のあるリスクをあらかじめ想定し、その分担を事業契約時に可能な限り明確化することになります。事前にリスクの一部を民間に移転することにより、民間による予防保全的な維持管理の実施等が期待でき、施設の不具合や劣化等による追加的な支出を抑制できるなど、長期的な財政支出の軽減につながると考えられます。

PFI事業における官民のリスク分担は、想定されるリスクをできる限り明確化した上で、「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。

### 5-2. リスク分担のポイント

民間意向も踏まえつつ、本事業においてポイントとなるリスクを以下に示します。

項目	内容
不可抗力リスク	<ul style="list-style-type: none"><li>不可抗力とは、公共・民間事業者の行為とは無関係に外部から生じる障害で、通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしても防止し得ない自然的又は人為的な現象のこと。不可抗力リスクとは、これらの発生に伴って、民間事業者の経費の増加や事業契約の履行不能といった事態が生じるリスクのことを指す。</li><li>官民の負担割合及び負担方法を定めるなど、適切な条件を検討する必要がある。</li></ul>
税制度の変更リスク	<ul style="list-style-type: none"><li>税制度の変更リスクとは、事業期間中の税制度の変更・新設に伴い、事業者の費用や利益の増減に影響を及ぼすリスクのことを指す。</li><li>法人の利益に係る税制度の変更によるものについては、国内すべての企業に等しく影響を及ぼすものであることから、民間事業者が負担するのが一般的である。</li><li>一方、上記の他、消費税率の変更を含む、本事業に影響を及ぼす税制度の変更については、発注者が負担することが考えられる。</li></ul>
物価変動リスク	<ul style="list-style-type: none"><li>近年、資材や人件費の高騰や国際情勢の悪化等により、急激な物価上昇が続いている。今後も継続して物価変動が見込まれ、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。</li><li>PFI方式は、実施方針公表、特定事業選定、入札公告、提案審査という手続きを経て事業化されるため、入札不調・不落が発生した場合、公共側としては、大きな事務負担が発生するのみならず、事業スケジュールが大幅に遅延する事となる。そのため、予定価格は事業募集段階において適切に見直しを行うと共に、事業期間中においても事業費に適切に物価変動を反映する方針を示すなど、入札不調・不落を防ぐための検討が必要である。</li><li>民間意向調査においても、複数の民間事業者から物価変動リスクを懸念する意見が寄せられた。事業推進にあたっては、一定以上の物価変動を公共側の負担とすることを前提に、負担額を算定する方法(指標の設定、負担額算定の対象期間等)を慎重に検討する必要がある。</li></ul>
土地に関するリスク	<ul style="list-style-type: none"><li>建設予定地から地中障害物や土壌汚染、埋蔵文化財等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のこと。</li><li>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見され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。</li><li>民間事業者の募集にあたっては、予め必要な調査を実施するなど、可能な限り不確定要素を取り除いておくことが望ましい。</li></ul>

