

平成 30 年度 PPP/PFI 新規案件形成支援（大東市）

報 告 書 （概要版）

平成 31 年 3 月

目 次

はじめに	1
第 1 章 基本事項の整理	1
1 庁舎の現状	1
2 新庁舎整備の基本的条件	2
3 検討事項の整理	4
第 2 章 事業者公募に向けた手順・スケジュール	5
1 スケジュールの全体像	5
2 事業用地に係る調査	5
3 債務負担行為の設定	6
4 市役所位置条例の上程について	7
第 3 章 事業スキームの検討	8
1 想定される事業スキーム	8
2 土地	8
3 駐車場・駐輪場	9
4 新庁舎と隣接商業施設との接続デッキ	11
第 4 章 募集スキームの検討	11
1 総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル	11
2 民間事業者の応募を促す官民対話	12

はじめに

本業務の対象である大東市の現庁舎は耐震性の欠如、狭隘化、分散化、老朽化という課題に加えて、情報化対応の不足、バリアフリー対応の不足といった課題を抱えているため、大東市では平成 24 年度から庁舎のあり方に関する検討を進めている。そして、平成 30 年度には「大東市新庁舎整備基本計画（素案）」を策定し、新庁舎に必要な機能や構造、整備の方向性等についての考え方が示された。またそこでは、庁舎の移転や、民間活力の導入による複合化等の検討が行われている。

本業務では、これらの検討状況を踏まえて、大東市の新庁舎整備事業を円滑に次の段階へと進めるために、大東市が現在抱えている課題を整理し、さらなる検討を行った。

具体的には、本事業を PFI 等の民間活力を導入した手法で進めるにあたってのスケジュール作成し、詳細な手順、留意点を整理した。また、予定している庁舎移転先が現在民有地であり、商業施設と隣接しているという条件を踏まえて、事業スキームの検討、土地建物等の権利関係の整理、駐車場・駐輪場の共用にあたっての条件の整理を行った。

本業務での実施事項

「PPP/PFI新規案件形成支援（大東市）」	
(1)	基本事項の整理
(2)	事業者公募に向けた手順・スケジュール
(3)	事業スキームの検討（土地建物等の権利関係の整理、駐車場・駐輪場の共用にあたっての条件の整理等）
(4)	事業スキームの検討（総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル等）

第 1 章 基本事項の整理

1 庁舎の現状

(1) 現庁舎の概要

現庁舎の概要は以下の通りである。本庁舎は昭和 40 年に建てられ、老朽化が進み、配置図の通り分散している。

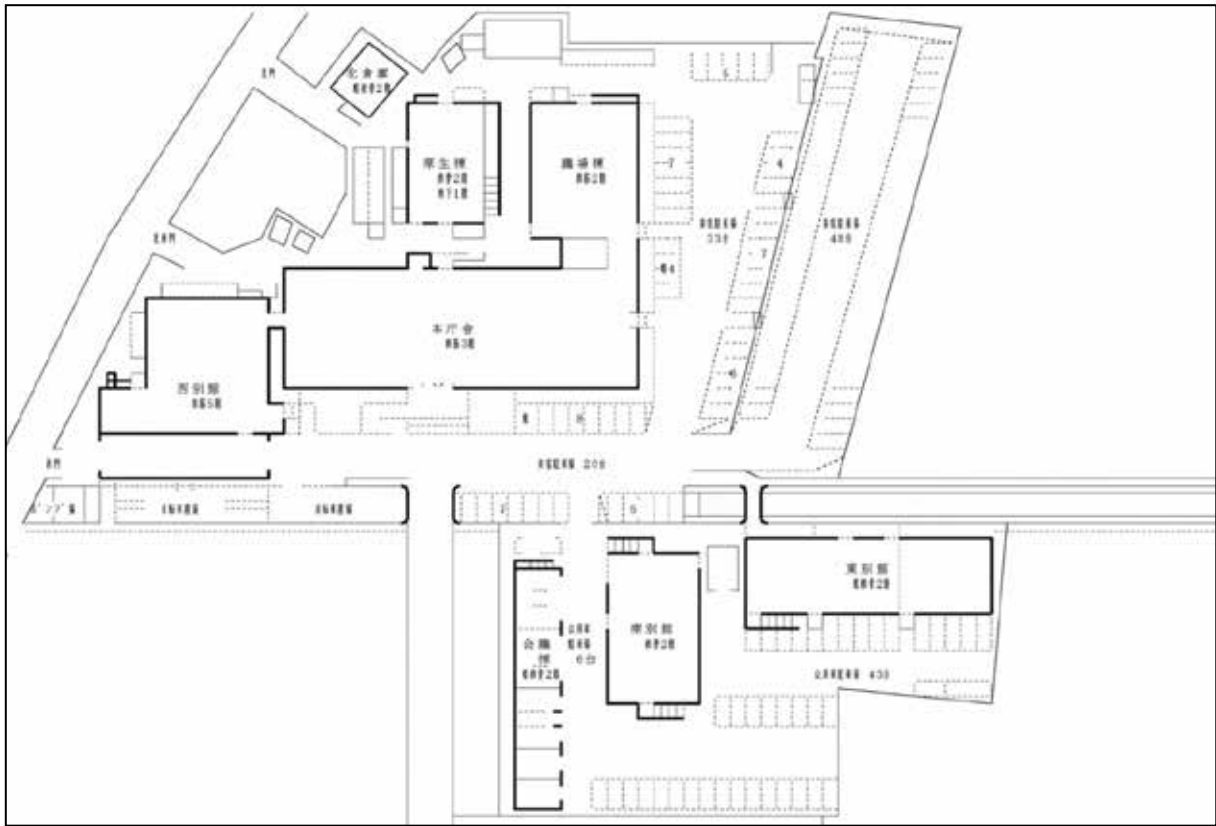
全体概要

所在地	施設の構成	敷地面積
本庁舎（谷川一丁目地内）	本庁舎、西別館、議場棟、厚生棟、北倉庫	6,616.14 m ²
本庁舎（曙町）	南別館、東別館、会議棟	2,351.65 m ²
	合計	8,967.79 m ²

駐車場概要

種別	収容台数	概算面積	備考
来庁者用	計 100 台	約 2,430 m ²	
公用車	計 63 台	約 1,540 m ²	内 20 台分は別敷地の市民会館にあり

< 現庁舎の配置 >



2 新庁舎整備の基本的条件

(2) 敷地条件

建設地の敷地条件について、以下に整理する。

敷地条件

項目	内容
所在地	大東市赤井1丁目306番7
敷地面積	約 4,237 m ² (消防跡地 1,336 + 周辺地 2,901)
用途地域等	近隣商業地域
指定容積率・建ぺい率	現在、容積率の緩和に向けて作業中 (現状 300% 400%・80%)
高さ制限	特になし
その他区域	準防火地域
交通アクセス・道路	住道駅から徒歩7分 北側前面道路：府道8号線

(3) 庁舎の合築整備

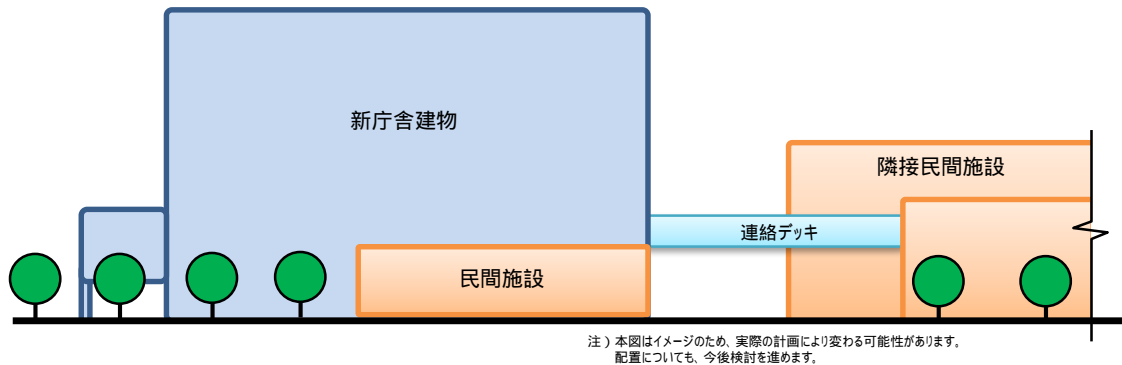
庁舎については、市役所機能と保健センター機能による構成を予定し、地域の賑わいの創出の観点より民間施設と合築整備する計画としている。

庁舎という性格上、庁舎の敷地部分は市有地とする必要があるが、現在、建設地は市有地と民有地が混在しているので、民有地部分を市が買い取る必要がある。その際、合築整備を

前提とした場合、敷地部分の私有地と整備後の建物床との等価交換などの事業スキームも考えられるため、複数の事業スキームの検討が必要となる。

また、合築整備とした場合、庁舎のみの整備と比べて、リスク分担等の条件が複雑になる。したがって、条件によっては応募する民間事業者が減少してしまう可能性があり、民間事業者の募集についても検討が必要となる。

<合築整備の立面イメージ>



(4) 配置計画等

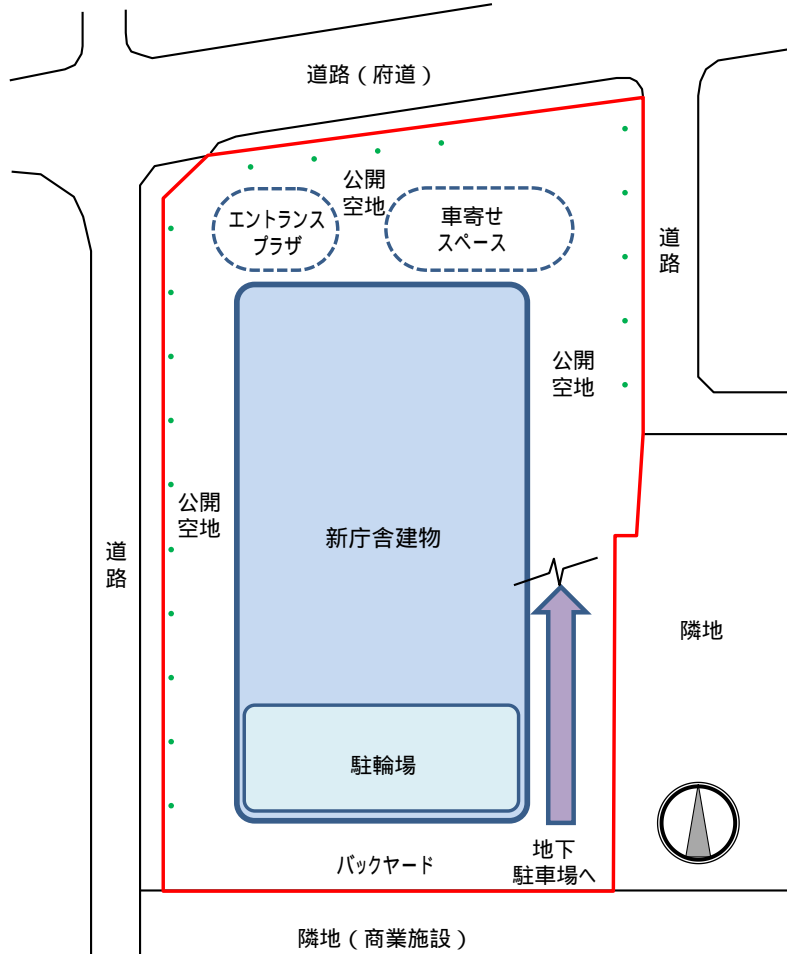
建物配置は以下の通りである。

駐車場・駐輪場配置について、駐車場は建物地下1階に配置するとともに、隣接商業施設の駐車場を共同利用する。駐輪場についても、来庁者用駐輪場を庁舎建物の一画に設置するが、隣接商業施設の駐輪場との共同利用となる。したがって、駐車場・駐輪場の共同利用を含めた契約関係の整理が必要となる。また、リスク分散の観点から隣接商業施設の駐車場に公用車の一部を配置することが考えられるため、それを含めた検討を要する。

地下駐車場の配置によっては動線上、隣地を通行する可能性もあり、その権利関係についての検討が必要である。

庁舎への歩行者の動線として、近接商業施設と庁舎の間を連絡デッキでつなぐことが考えられる。したがって、デッキの所有や費用負担について、隣接商業施設との整理を行う必要がある。

< 建物配置等イメージ (参考例) >



公開空地：歩行者が日常自由に通行又は利用できる、広く一般に開放された空地

これらの図はイメージのため、実際の計画により変わる可能性があります。
配置についても、今後検討を進めます。

3 検討事項の整理

以上を踏まえて、本業務では以下の事項について検討を行った。

検討事項

事業スケジュール	事業者公募に向けて必要な手続きの整理 ・事業用地に係る調査（土壌調査・ボーリング調査等） ・債務負担行為 ・市役所位置条例の上程
----------	---

事業スキーム	<ul style="list-style-type: none"> ・土地建物の等価交換も含めた事業スキーム ・土地の権利関係 ・隣接商業施設との駐車場・駐輪場の共同利用等 ・隣接商業施設との接続デッキ
募集スキーム	<ul style="list-style-type: none"> ・募集方式（総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル） ・官民対話

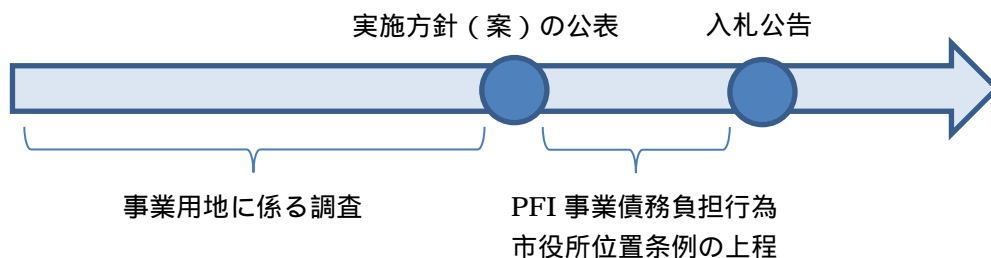
第2章 事業者公募に向けた手順・スケジュール

本章では、PFI手法での事業者公募に向けて必要な手順とそのスケジュールについて、留意点等も含め詳述する。具体的には事業用地に係る調査、債務負担行為、市役所位置条例上程について整理する。

1 スケジュールの全体像

公募に向けて実施方針や要求水準書の作成を行うが、それに並行して事業用地に係る調査（土壌調査・ボーリング調査等）を行う必要がある。そして、（総合評価一般競争入札の場合）入札公告の前に PFI 事業の債務負担を設定しなければならない。また、議会否決リスクの存在は、民間事業者の応募数に大きな影響を与える可能性があるため、市役所位置条例の上程は、入札公告以前に行うべきである。

<スケジュールのイメージ>



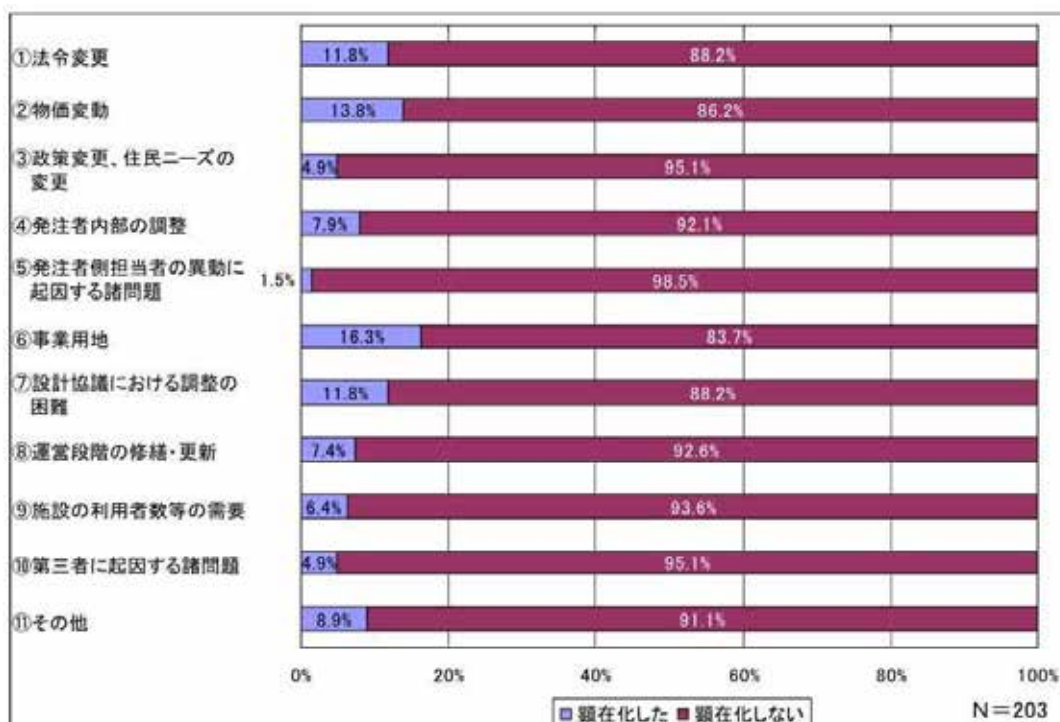
2 事業用地に係る調査

(1) 事業用地に係る調査

内閣府 PFI 推進室によると、203 事業の 16.3%にあたる 33 事業において用地に係るリスクが顕在化しているとの結果が出ている。事業用地に係るリスクは PFI 事業において顕在化したリスクの中で最も数の多いリスクであることから、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。

事業用地に係るリスク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などである。

リスクごとの顕在化の状況



出所：内閣府 PFI 推進室「PFI 事業におけるリスクマネジメントの在り方に関する調査」
 （平成 21 年 3 月）

3 債務負担行為の設定

債務負担行為額に含める費用は以下の表の通りである。

従来手法のPSC（総事業費）とPFI手法のLCC（総事業費）はVFMの算出に使用される指標であり、この値が実際に市負担となる費用を示す。一方、債務負担行為とはPFI事業の複数年度にわたる予算である。そのため、債務負担行為を設定する前の費用（PFIアドバイザー費等）は含まない。また、PFI手法の予定価格とは、PFI事業者と契約する際の金額であり、物価変動や金利変動は含まない。（実際に物価や金利に変動があった場合に、契約書に基づいて対価の改定は行われる。）

総事業費 / 債務負担行為の設定金額 / 予定価格の関係
 (「○」は算定の対象、「—」は考慮しない)

項目		従来手法のPSC (総事業費)	従来手法の債務 負担行為	PFI手法のLCC (総事業費)	PFI手法の債務 負担行為	PFI手法の予定 価格	備考	
費用	各種費用	公共側のPFIアドバイザー費	—	—	○	—	公共側のPFIアドバイザー費は、債務負担、予定価格には含まれない	
		民間事業者の開業費用	—	—	○	○	S P C設立登記費用等	
	設計・建設費	設計・建設費	○	○	○	○	—	
		物価変動分	○	○	○	○	—	物価変動は、予定価格には含まれない(リスク があり債務負担では見込む)
	起債金利	起債金利	○	○	—	—	—	
		金利変動分	○	○	—	—	—	
	割賦金利	割賦金利	—	—	○	○	—	
		金利変動分	—	—	○	○	—	金利変動は、予定価格には含まれない(リスク のみ)
	維持管理・ 運営費	維持管理・運営費	○	○	○	○	—	—
		物価変動分	○	○	○	○	—	物価変動は、予定価格には含まれない(リスク があり債務負担では見込む)
消費税相当額	設計・建設費分	あり/なし	○	あり/なし	○	—	—	
	維持管理費分	あり/なし	○	あり/なし	○	—	消費税相当額は、予定価格には含まれない 金利は非課税取引	
	物価変動分	あり/なし	○	あり/なし	○	—	—	
収入	民間事業者からの賃料等の収入	○	○	(対-市による) ○	(対-市による) ○	(対-市による) ○	PFI事業を実施する民間事業者が市から一部 の株を譲渡するスキームの場合、民間事業者 が民間事業者が市に求めるPFI事業の維持管 理の対価について、民間事業者が支払う賃料 を除いたり、除かなくても同一の契約であるため 、事業費や債務負担行為の算定にあたって、実 質的に賃料を除いたものとする考えられる。 (例：「PFI事業の事業費＝市が支払う維持 管理費-市が受け取る賃料等の収入」)	
	市税相当額の戻り	—	—	○	—	—	市税相当額の戻り(市の歳入)は、債務負 担、予定価格には考慮しない	

4 市役所位置条例の上程について

市役所位置条例は入札公告までに可決されているべきである。

位置条例が議会で否決された場合のリスクは官民で負担することになり、落札した民間事業者も応募に要した費用を負担することになると考える。ただし、本リスクは、落札した民間事業者の視点で考えると、民間事業者側に責がなく、また、想定しえないリスクである。そのため、落札した民間事業者が応募に要した費用を負担するリスク分担では、応募する民間事業者が少なくなる可能性がある。

これを避けるためには、移転条例が入札公告までには可決されている必要がある。ただし、移転条例の入札公告までの可決が難しい場合は、以下の方策が考えられる。しかし、以下のいずれの方策も根本的な解決にはなっていないことに留意する必要がある。

(1) 事業者リスクが高まることへの対応

1つの対応策としては、PFI事業契約を上程する議会を限定しないことが考えられる。実際に議会否決により事業中止となった例として、柏市総合保健医療福祉施設整備等事業がある。

(2) 議会否決された場合の補償

議会否決された場合の補償方法について、優秀な事業提案をした事業者に対して報奨金を交付する横浜市の事例を参考に、本事業では落札者に報奨金を交付することが考えられる。

第3章 事業スキームの検討

1 想定される事業スキーム

本事業は現在約 3,000 m²の民間収益施設の整備を想定しており、そのうち 1,000 m²は土地所有者との等価交換となる可能性がある。すなわち、庁舎、民間収益施設（民有地所有者部分）、民間収益施設（それ以外）に分けて事業スキームを検討する必要がある。（なお、庁舎という機能上、庁舎部分の建物床は市が所有することを前提とした。）

本事業において想定される事業スキーム

- スキーム 民有地と民間収益施設棟の一部の建物床を等価交換し、残りの民間収益施設部分は市による賃貸借契約
- スキーム 民有地と民間収益施設棟の一部の建物床を等価交換し、残りの民間収益施設部分については選定事業者が所有
- スキーム 建物すべてを市が所有し、民間収益施設部分は市による賃貸借契約

建物床所有	庁舎	民間収益施設	
		民有地所有者部分	それ以外の民間収益施設
スキーム	市	民有地所有者	市
スキーム	市	民有地所有者	選定事業者
スキーム	市	市	市

民有地所有者部分のスキームについては、民有地所有者の意向に因るため、民有地所有者と対話し、どのようなスキームを想定（希望）しているかを把握する必要がある。

それ以外の民間収益施設のスキームを検討する際には、サウンディングが有効であると考えられる。民間事業者には、所有・賃貸の希望、民間収益施設の適正規模（3,000 m²で良いか）、想定する収益施設の運営に望ましい場所（階数）、等を聞き出すことで、民間事業者にとって望ましいスキームを検討することができる。

2 土地

(1) 地権者との土地に係る協定書へのアドバイス

用地確保の際に重要なことは、計画地の取得可能時期と取得可能条件を明確にすることであると考えられる。なお、本事業を PFI 手法で実施する場合の用地確保に関するリスク及び対策は以下の通りである。

用地確保に関するリスク及び対策

公募段階	PFI 契約段階	設計段階	建設・運営段階
市有地ではなくても、公募段階で事前調査結果、工事着手可能時期が明確である必要がある。	市有地であったり、市が権利を有していることが望ましいが、有していない場合は、PFI 契約締結段階で、計画地の諸条件が確定しており、工事着手可能時期が明確である必要がある。	PFI 契約締結後に、計画地の条件が変更されると、軽微な変更でも契約金額の変更が必要。大幅な変更の場合は計画そのものにも影響を及ぼす可能性がある。	市有地であったり、市が権利を有していることが原則である。ただし、市は様々なリスクを負うことになる。

(2) 計画地に抵当権が設定されている場合へのアドバイス

市が計画地を購入する場合は、可能な限り早期に購入をすることとして、購入と同時に抹消できれば問題は生じない。ただし、等価交換方式を採用する場合は、事前に抵当権や根抵当権（以下「抵当権」という。）を抹消できる時期と抹消できる条件を確認しておく必要がある。また、計画地に抵当権が設定されている場合に留意すべきこととして、当該抵当権の抹消手続、抵当権が設定された状態での借地権の第三者への対抗要件について整理をしておく必要があり、これについては以下のとおり考えられる。

抵当権の抹消

抵当権を事前に抹消するのが困難な場合は、

- ）土地と建物の等価交換と同時に、建物床に抵当権を付け替える旨の同意
 - ）建設期間中、市と地権者との間で賃貸借契約を締結する旨の同意
および当該賃貸借が民法第 387 条に基づき優先する旨の同意
 - ）抵当権者が保有する債権について、第三者に譲渡しない旨の同意
- を抵当権者に得ておくことが必要である。

抵当権が設定されている土地の借地権の第三者への対抗措置

第三者への対抗措置としては、以下の方法がある。

- ）民法第 387 条に基づき、抵当権に対して対抗できる土地の賃借権の登記を行う
- ）地権者が破綻し、破産管財人の管理下に置かれた場合でも、土地の賃借権の登記を行っておくことで、破産法第 56 条第 1 項の規定により、契約の解除はできない。
- ）また、破産法第 65 条第 1 項の規定により、別除権として、根抵当権が行使される場合においては、の手法により、当該根抵当権に対抗できる。
- ）新庁舎建物が完成次第、建物の保存登記を行えば、（賃貸借契約が完了し、）土地に関する登記を行っていなくても、その借地権について、引き続き、第三者に対抗できる。

3 駐車場・駐輪場

(1) 駐車場進入路の確保

駐車場利用のために隣地（私有地）の一部を通行しなければならない可能性がある。隣地の一部通行を可能にする方法として、通行地役権、賃貸借契約、使用貸借契約の 3 つの方法について整理し、どの方法が最も望ましいか検討した。

その結果、庁舎の駐車場を利用するために必要不可欠の通路であるならば、第三者への

対抗を考慮して、物権である通行地役権の設定が望ましいと考えられる。
通行地役権、賃貸借契約、使用貸借契約

	通行地役権	賃貸借契約	使用貸借契約
権利	物権	債権	債権
登記	登記あり	登記あり	登記なし
費用	有償 / 無償	有償	無償

(2) 隣接する商業施設の駐車場を来庁者駐車場として共同利用するために必要な事業スキーム

隣接する商業施設の駐車場を来庁者駐車場として共同利用するために必要な事業スキームとしては以下が考えられる。ただし、商業施設の駐車場を利用できなくなった場合に備えて、駐車場の利用を法的に保証することは難しい。

駐車場の共同利用のスキーム

	商業施設の駐車場（有料）	市庁舎内の駐車場（無料）
公用車	スペースを決めたり、上限台数を規定して、一定の借り上げとする。	スペースを決めておく。
来庁者	市庁舎にて駐車券等を発行し、無料で利用できるようにする。	一定のスペース内で、自由に駐車可能。駐車券等で来庁者かどうかを管理。
商業施設への来客	商業施設の責任において課金し、有料利用とする。	- 利用がないことを想定。

(3) 共同利用する駐輪場の所有形態と事前協定を結ぶとした場合の内容

市有地に駐輪場の面積を確保できない場合、事前に共同利用する駐輪場の所有者との間で、利用時間、利用料金、市役所側の駐輪台数について規定する必要がある。

	大東市	民間
設置場所	市有地に設置すれば、市には地代もしくは使用料の負担は生じない。	民有地に設置すると、市には地代もしくは使用料の負担が生じる。
所有者	市が駐輪場を保有すれば、市には使用料の負担は生じない。	民間が駐輪場を保有すると、市には使用料の負担が生じる。

事前協定の内容

事前協定の内容については、

- ü 利用時間（庁舎休業日・休業時間の利用について等）
 - ü 利用料金（隣接する商業施設の駐輪場の利用料金の考慮等）
 - ü 庁舎の駐輪場台数（十分な台数を確保しているか等）
- が想定される。

(4) 大規模小売店舗立地法上の駐車・駐輪台数の考え方

市と駐車場を共用する場合、区画を整理せずに駐車場を共用する部分については、法的には来庁者分の駐車台数を必要駐車台数に見込む必要はないと考えられる。一方で、公用車用に一部借り上げる台数については必要駐車台数に見込む必要がある。

4 新庁舎と隣接商業施設との接続デッキ

(1) 事前協定

事前協定の内容については、デッキの仕様、所有、整備、維持管理が想定される。
接続デッキに関する事前協定内容

内容	考え方
デッキの仕様	市と民間事業者との間で条件を確認する必要がある。
デッキの所有	本事業のように耐用年数が異なる施設同士を結ぶ連結デッキについては、隣接商業施設の耐用年数を迎えたときにもめる可能性があるため、デッキは市が所有した方が望ましい。
デッキの整備	デッキは庁舎建設とまとめて整備するのが現実的。また、デッキの整備費用はデッキの所有に基づいて負担することが望ましい。
デッキの維持管理	一体的に維持管理するのが効率的であるため、本事業の業務範囲に位置付け、民間事業者が維持管理を行い、市が維持管理費を支払うことが考えられる。

(2) 締結時期

市庁舎の建設と同時にデッキも建設すると予想されるため、建設発注前にあらかじめ締結するのが望ましい。

(3) デッキ接続の注意点

デッキ部分について、その地上部分の一部が民有地になる可能性がある。そのため、将来、民有地が第三者に譲渡された時への対抗を考慮し、あらかじめ空間地上権を設定しておくことが望ましい。

第4章 募集スキームの検討

1 総合評価一般競争入札と公募型プロポーザル

法的な位置づけ上、総合評価一般競争入札は競争入札であり、公募型プロポーザルは随意契約という違いはあるものの、その実態に大きな相違はない。したがって、本事業において、どちらも採用することが可能である。

総合評価一般競争入札と公募型プロポーザルの主な違い

	総合評価一般競争入札	公募型プロポーザル
法的な位置づけ	競争入札	随意契約
概要	「最低の価格をもって申し込みをした者を落札者とする」という一般競争入札の規程にかかわらず、価格以外の条件を含めて評価を行い、落札者を決定できるもの	『公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画』に示されている調達方式で、最も優れた提案書を提出したものを特定する、随意契約の予備手続に位置付けられる
事業者決定後の契約が整わなかった場合の対応	当選者以外は落選者となるため、当選者との契約交渉が整わない場合、原則として再入札を行う	選定段階で優秀提案及び若干の補欠者を選定し、整わない場合は補欠者との協議を行う

2 民間事業者の応募を促す官民対話

民間事業者の応募を促すためには、募集前に民間事業者に意見を確認するため、官民対話がある効である。本事業においては官民対話として、マーケットサウンディングが考えられる。

情報開示項目例とポイント

項目	ポイント
基本情報	
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の経緯の記載 ・事業の自由度、制約条件の記載 (事業者が実施できることの例示、必ず欲しい機能と望ましくない機能、市の可能な出費の範囲等) ・関連計画等の記載
現状及び課題	
前提条件	
事業スケジュール	<ul style="list-style-type: none"> ・案件の発注時期や今後のスケジュールを、確定・不確定を明確にして記載
対象地	
基本情報(所在地、敷地面積等)	
土地利用上の制約	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者が収支見込みや需要想定ができる情報の記載(交通量や入込客数、ライバル施設の有無、周辺人口) ・位置情報(アクセス、周辺状況がわかる地図)
周辺施設等	
対象施設	
施設の延床面積	<ul style="list-style-type: none"> ・駐車場部分、広場部分など、細分化できる部分についてはそれぞれ示すこと。
建物の構成	<ul style="list-style-type: none"> ・耐震診断結果や修繕・改修の予定等があれば記載すること。 ・平面図、建物配置図があれば示すこと。
主な施設の内容、導入機能	