

## 平成 25 年度 PFI を活用した事業に関する支援業務

(複数施設包括化及び機能複合化等に基づく社会福祉施設再整備・運営事業に関する検討業務)

平成 26 年 3 月



【目次】

本業務の目的 .....	1
ケース 1. 複合施設包括再編整備 .....	2
ケース 2. 機能複合化再編・運営 .....	15
複数施設の包括化及び機能複合化等事業における検討課題 .....	23

## 本業務の目的

- 公共施設の老朽化に伴う建替・改修が急がれており、保育所・児童館などの児童福祉施設も例外ではない。しかし、施設によっては、地域福祉センターなど他機能との複合施設となっている施設も多く、そのようなケースでは施設の所管課が複数となることから、複雑な調整を要し、建替・改修の検討が進みにくいのが現状である。
- 一方で、複合施設は単体の施設と異なり、他機能とあわせた整備・運営が可能となる。そのため、官民協働による施設整備・運営を含めて、多様な事業スキームが考えられ、より効率的かつ利便性の高い施設として再整備できる可能性を有している。
- また、同時期に整備された公共施設が多く、老朽化による建替え・改修が一斉に必要なこと、市民ニーズの変化により公によるサービスだけでは限界があることから、民間の資金・ノウハウを活用した事業の導入の必要性が高まってきている。
- 複合施設の再編は、機能の多様性や事業規模などからも民活導入の余地が多いことから、実現可能な事業スキームを構築することで、民活による財政軽減・行政サービス向上の可能性は大きいと考えられる。
- 本業務は、市における 2 ケースを対象とし、ハード・ソフトの両面より複合施設における事業の可能性と取り組む上での課題整理を行い、今後の同種施設や類似分野における可能性の検討、類似施設での事業スキーム構築等において、汎用的な適用・展開が可能となる要件を整理することを目的として検討を行った。

【図表1】 本業務における検討対象地の概要

	ケース①複合施設包括再編整備	ケース②機能複合化再編・運営
対象施設内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 保育所</li> <li>・ 児童館</li> <li>・ 地域福祉センター</li> <li>・ 文化センター</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 児童館</li> <li>・ シルバー人材センター</li> <li>・ 図書館</li> <li>・ 文化センター</li> </ul>
対象地の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 一区画内に 4 つの施設が立地。</li> <li>✓ うち、文化センターは、平成 27 年度末までに耐震対応が必要。</li> <li>✓ 保育所は、社会福祉法人が運営。</li> <li>✓ 敷地の有効活用方策と財源確保のため、民間収益施設の導入を検討。</li> <li>✓ 民間施設の導入にあたり、公共施設部分の縮小が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 3つの機能が複合施設として立地。</li> <li>✓ 学童保育の小学校への移転と、児童館での中高生の居場所づくりを推進。</li> <li>✓ 児童館を取り巻く状況変化を踏まえ、施設内に限らず、関連する周辺公共施設を含めた機能の集約・再編と、民活導入が有効なメニューを検討。</li> </ul>

## ケース 1. 複合施設包括再編整備

### (1) 検討対象の概要

#### ① 対象地の概要

【図表2】 対象地の概要

所有	市	高度地区	第五種高度地区
敷地面積	約 3300 m <sup>2</sup>	道路幅員	約 6m
用途地域	第二種住居地域	防火地域	準防火地域
容積率	200%	日影	4.5h-2.0h
建蔽率	60%	路線価	170 千円/m <sup>2</sup> (借地権割合 60%)

※路線価は、平成 25 年度

#### ② 建替え整備の対象施設

- 当該敷地内に、以下の4つの施設が立地している。

【図表3】 施設概要

	文化センター	保育所	児童館	地域福祉センター
延床面積	約 3,770 m <sup>2</sup>	461 m <sup>2</sup>	266 m <sup>2</sup>	220 m <sup>2</sup>
設置	文化交流部	—	子育て支援部	総務部
建物所有	市	社会福祉法人	市	市
運営	指定管理者		指定管理者	指定管理者
築年数	55 年 (一部 41 年)	46 年		
構造	鉄筋コンクリート (RC) 造 5階建て	鉄筋コンクリート (RC) 造 2階建て		

#### ③ 施設の再整備の検討ポイント

##### ■複数施設の一斉建替えによる効率的な施設整備の検討

- 4つの公共施設を一斉に建替え、複合化して諸室や共有部の共有化を図ることにより、建物規模や整備費用の効率化を図る。
- 異なる世代が利用する施設を複合化することで、利用者相互の多世代交流の場となることを期待する。

##### ■行政区・小学校区再編を踏まえた機能の集約・再編の検討

- 施設により、行政区や校区単位に整備する施設数の基準があるが、行政区や小学校区再編により、その基準を上回る施設が立地している現状がある。
- 建替え整備の検討にあたっては、各施設の数・立地状況を整理し、この基準に基づく施設の集約・再編の必要性について検討する必要がある。

##### ■民間収益施設の併設による財政負担軽減策の検討

- 民活による市の財政負担軽減が図れるかが、事業化を進めるうえでの大きなポイントとなる。

- 公共施設の整備や運営業務における民活導入に加え、敷地内に民間施設を併設することで、土地の売却費もしくは地代収入を生み出し、財政負担軽減につなげることを検討する。
- ただし、民間施設を併設するためには、民間企業にとって一定の事業性が見込める規模が確保できることが条件となる。そこで、事業スキームの実現性を確保するため、民間企業へのヒアリングを実施し、民間施設併設のための整備要件とそれを踏まえた公共施設部分の整備要件を整理する。

#### ④ 検討における留意事項

##### ■社会福祉法人所有の保育所を含む事業スキーム

- 保育所は、市から社会福祉法人に移管しており、建物は社会福祉法人所有、土地は市が社会福祉法人に貸与している。
- そのため、地代ならびに施設整備費について、以下に留意した事業スキームを検討する必要がある。
  - ▽ 地 代：現状と同等程度の条件とする
    - 保育所分の土地は市が保有し継続して市からの貸与などを検討
  - ▽ 整備費：社会福祉法人が通常での建替えを行う際の法人負担額程度までの低減が必要
    - 補助金の活用、整備費の一部民間負担などを検討

##### ■建替え期間における代替施設の確保

- 保育所については、建替え期間中も運営を継続することが必須である。そのため、現施設を利用しながら新施設を並行して整備するか、代替施設を確保する必要がある。
- 児童館については、学童保育事業の継続が、その他の 2 施設については、指定管理者との協議のうえ、建替え期間中における施設のあり方についての検討が必要である。

##### ■補助金活用による整備費負担の軽減

- 整備対象である施設のうち、「保育所」と「児童館」の整備費については、補助金の活用が可能であるため、補助金の活用条件とその金額を考慮し、市ならびに社会福祉法人の負担が最も軽減される整備手法の検討が必要である。
- ただし、本施設の整備までに補助金制度が変更となる可能性もあり、具体的な整備スケジュール確定後に改めて精査する必要がある。

【図表4】 児童館・保育所の補助金制度(平成 26 年 1 月時点)

対象施設	制度	補助額	補助要件等
保育所	安心こども基金	整備費の 7 割を補助	○工事入札が必要 ○現制度は、平成 26 年度末まで
児童館	次世代育成支援対策施設整備交付金	整備費の上限が 5,000~6,000 万うち、1/3 補助	○区分所有であれば可 (テナント型の場合は、活用不可)

## (2) 検討の前提条件

### ① 民間施設導入の条件

- 民間の導入施設は、分譲住宅とする。
- 住宅の床面積は 34 戸×100 m<sup>2</sup>=3,400 m<sup>2</sup> と設定。公共施設の床面積は 3,200 m<sup>2</sup>と設定する。

【図表5】 民間施設導入の要件

整備施設	・分譲住宅が望ましい ・35 程度を確保したい（100 m <sup>2</sup> /戸を想定）
土地の所有	・基本的には売却（定期借地権付きの分譲は回避）
建物の構成	・公共施設と分離が望ましい
公共施設の取り扱い	・テナント型でも可

### ② 各施設の整備要件

#### ■文化センター

- 文化センターは、下記の諸室構成を想定し、現建物の共用部・動線の見直しを行うことで、延床面積 2,200 m<sup>2</sup>程度に設定する。

【図表6】 文化センターの諸室構成(案)

諸室名	諸室数	面積	諸室構成の考え方
会議室	5 室		・使い勝手のよい 15 名定員の 30~40 m <sup>2</sup> を想定 ・2 室を可動式間仕切りとし、広く利用できるようにすることも可
多目的スペース	1 室		・現ロビーや談話室、ラウンジ、青少年コーナーのようなオープンスペースを想定 ・管理しやすい事務室前が望ましい ・必要に応じて、細分化することも可能
和室	1 室		・現和室を集約し、同様の利用を想定
音楽室	2 室		・防音設備を設置 ・現視聴覚室、音楽室を集約
多目的室	1 室		・40 名定員の会議室を想定 ・現美術室、工芸室としての利用もできるよう、必要な設備・備品を設置。（備品の収納庫を確保） ・運動もできるような仕様とし、多目的で利用（床など）
事務室	1 室		
倉庫等	—		
ホール	—		
小計（ネット）		1,440 m <sup>2</sup>	
延床（グロス）		2,160 m <sup>2</sup>	※小計×1.5

## ■保育所

- 事業スキームの検討においては、補助金活用方法を検討し、社会福祉法人の負担軽減策を検討する必要がある。
- また、建替え期間や施設整備費の点から、仮設整備を行わない手法の検討を行った。

【図表7】 保育所の整備要件(案)

延床面積	・500㎡以上	
配置	・1階を含むフロア配置が望ましい	
必要諸室	・「市保育所等の設備及び運営に関する基準等を定める条例」に定められる諸室	
諸室整備における配慮事項	園庭	・原則、地上園庭を確保 ・地上園庭が十分に取れない場合には、地上園庭の他に、屋上やテラスなど、地上園庭以外の園庭を確保することが必要
	出入り口	・複合施設となる場合でも、防犯上の観点から専用通路が必要 ・園児の安全性を確保するため、車両動線とも分離
	遊戯室	・500㎡では保育所内に遊戯室の確保は難しいため、文化センターの諸室を遊戯室として利用することも想定する

## ■児童館

- 児童館は、学童保育事業を小学校に移設する可能性も考慮し下記の条件を設定する。

【図表8】 児童館の整備要件(案)

延床面積	・250㎡以上
配置	・特に要件なし
必要諸室	・遊戯室、図書室、事務室、集会室、相談室
諸室整備における配慮事項	・中高生の利用を想定するため、身体の大きさにあわせて、広めの設定が必要 ・文化センターの1室を中高生の居場所づくり事業（ユースステーション事業）として利用することを前提とした諸室構成も可能
出入り口	・文化センターとの共有も可 ・ただし、文化センター休館日も利用できる動線の確保は必要

## ■地域福祉センター

- 地域福祉センターは、工事期間中の代替施設の必要性に関する検討を行う必要がある。

【図表9】 地域福祉センターの整備要件(案)

延床面積	・250㎡以上	
配置	・1階への配置が望ましい	
必要諸室	・地域福祉活動コーナー、調理コーナー、会議室、談話コーナー	
諸室整備における配慮事項	出入り口	・エントランス部分の共有は可能 ・ただし、エリアとしては区分する必要あり
	トイレ	・共有は可能
出入り口	・文化センターとの共有も可 ・ただし、文化センター休館日も利用できる動線の確保は必要	



### (3) 土地利用計画

#### ① 土地利用方針

- 《方針1》民間施設（住宅）の導入により土地利用の有効利用を図る  
 《方針2》現公共施設は一つの複合施設として整備し、床の利用効率を高める  
 《方針3》文化センターは現在の機能を維持し、かつ適正な規模に縮減する  
 《方針4》保育所は工事期間中も運営を継続することを前提とする  
 《方針5》周辺地域との調和を図る

【図表10】 検討の要件とする施設構成と規模

対象施設			延床面積	
			計画	現在
公共施設	福祉機能	保育所	500 m <sup>2</sup>	461 m <sup>2</sup>
		地域福祉センター	250 m <sup>2</sup>	220 m <sup>2</sup>
		児童館	250 m <sup>2</sup>	266 m <sup>2</sup>
	文化機能	文化センター	2,200 m <sup>2</sup>	3,769 m <sup>2</sup>
公共施設全体			3,200 m <sup>2</sup>	4,716 m <sup>2</sup> 容積率 143%
民間施設	居住機能	集合住宅	3,300~3,400 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>
施設全体			6,500~6,600 m <sup>2</sup>	

#### ② 建築形態および土地所有に関する条件整理

##### ■建築は、可能な限り分棟方式を原則とする

- 合築（一棟方式）の場合には、建築の所有者が管理組合をつくり、住宅の所有者である居住者と、公共施設の所有者である公共団体が共同で建物を管理する必要がある。
- また、住宅と公共施設では大規模改修等の時期が異なり、相互調整などの管理上の問題があると言われているため、物理的に2つの建築を分離する分棟方式とすることが望ましい。
- ただし、一つの敷地で分棟方式を採用する場合は、一団地認定が必要となる。

【図表11】（参考）一団地の認定基準（市の場合）

- (1) 一団地の区域の規模等  
原則として、1,000 m<sup>2</sup>以上であることとし、その形状は不整形でないこと。
- (2) 有効前面道路の幅員  
一団地の区域に接する有効前面道路の幅員は、原則として、住居系用途地域では6m以上、その他の用途地域では8m以上であること。かつ、当該有効前面道路は、その幅員以上の幅員の道路に通り抜けていること。
- (3) 一団地の区域の接道  
一団地の区域は、原則として、道路に（敷地数×4）m以上接すること。

■土地は民間への売却を前提とする

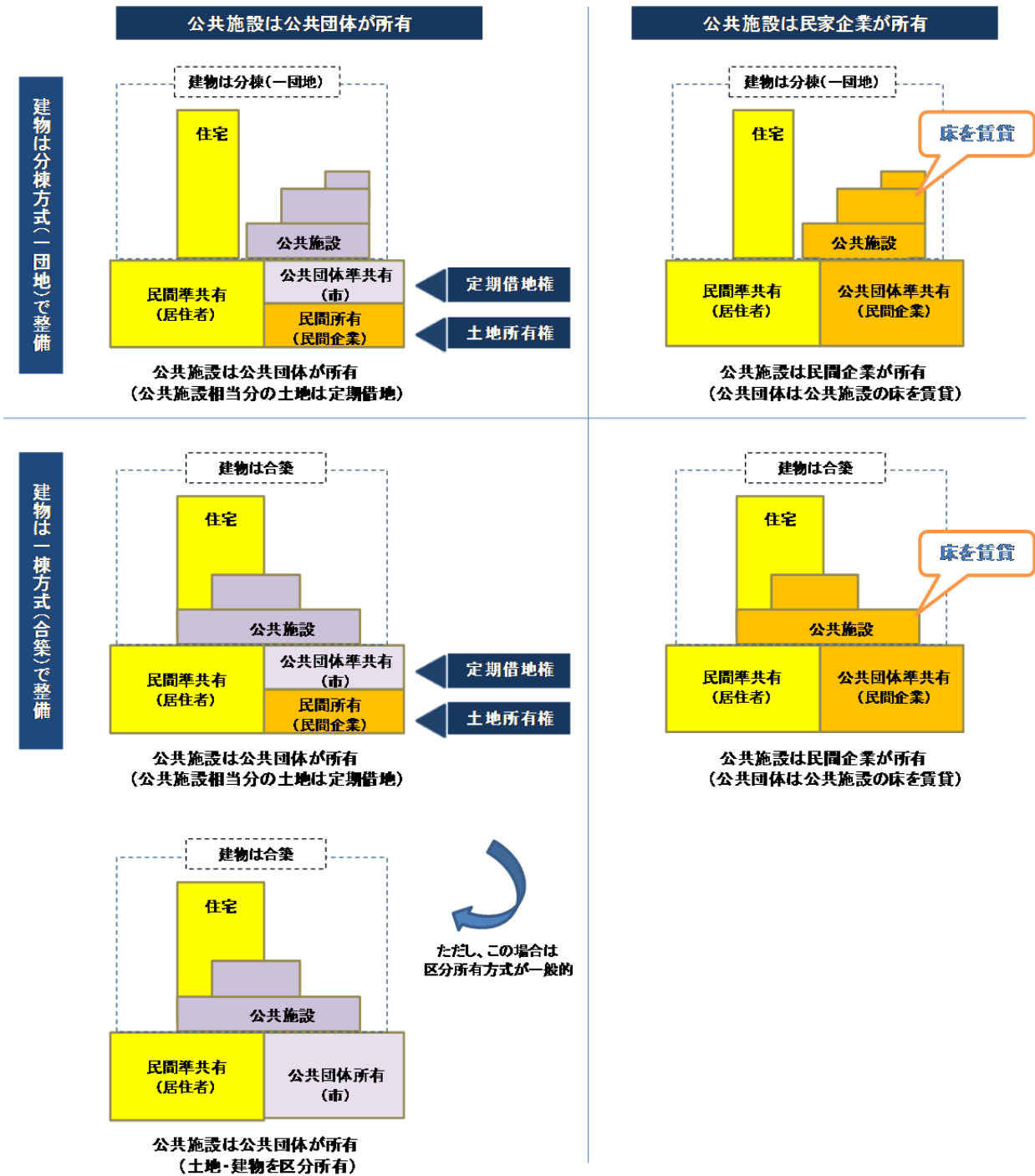
- 公共団体としては、土地の売却により公共施設の整備および運営に必要な資金を調達することが望ましいため、所有は民間企業を原則とする。
- なお、保育所は土地を所有する必要があるため、保育所の規模相当分は、公共団体が土地を所有することが条件となる。

【図表12】 土地・建物の所有に関するケースの整理

	メリット	デメリット
1)公共と民間が分筆して所有	・権利関係が明確	・建築計画の制約が大きく、土地の有効利用が難しい
2)公共と民間とで区分所有	・建築計画の自由度が高い ・土地の有効利用が可能	・民間に売却する土地が住宅整備分のみとなるため、公共への収入は限定される
3-1)民間が所有し分譲住宅	・建築計画の自由度が高い	・土地のみを所有する民間企業が必要となる
3-2)民間が所有し定期借地権付住宅		・定期借地権付の分譲住宅は好まれず、市場性を確保しにくい
4)公共が所有		・定期借地権付きの分譲住宅となる ・公共の収入は定期借地権に限定される

- 以上の建築形態および建築・土地の所有関係に関する整理から、以下を前提として複数の建て替えプランを検討した。
  - 1) 土地は分筆せずに、一体の敷地として利用する
  - 2) 建築は可能な限り、公共施設と住宅は分離するが、合築も許容する
  - 3) 土地は民間企業に売却する（ただし保育所分は公共団体が所有）
- 事業手法としては、公共施設の所有の考え方から以下の2つのケースが考えられる。
  - 1) 公共施設は、公共団体が所有  
⇒公共施設相当分の土地は、定期借地権を設定し、公共団体が民間企業に地代を支払う
  - 2) 公共施設は、民間企業が所有  
⇒公共団体は公共施設の床を民間企業から賃貸（定期借家等）

【図表13】 考えられる事業手法の方向性



### ③ 建替えプランの検討

- 建築および土地の所有に関する前提条件をふまえ、建て替えプランとして3つのケースを設定した。

【図表14】 検討ケースの概要

建替えプラン	建替え手法の概要
ケース1) 敷地全体を利用し、 全施設を建替える	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 敷地全体を利用し、公共施設と住宅を分棟方式で整備し、公共施設は敷地の北側、住宅は南側に配置する。</li> <li>○ 保育所は、工事期間中も運営を継続する必要があるため、「敷地内で保育所を整備する」ケースか、「保育所用地を別途確保し先行して整備をする」ケースの2つのケースが考えられる。</li> </ul>
ケース2) 北側建物を残して、 建替える	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 保育所・児童館・地域福祉センターの運営を継続しながら、新施設の整備を目的とし、北側の公共施設の部分を残し、その他の南側の敷地において全施設を建て替える。</li> <li>○ 敷地全体を利用して分棟方式として整備することは難しいため、公共施設と住宅の複合施設（一棟方式）により整備する。</li> <li>○ なお、北側の公共施設は、複合施設（公共施設＋住宅）を整備し、保育所や児童館、地域福祉センターを移転した後に除却し空地とすることで、住宅や公共施設の駐車場等として活用することが考えられる。</li> </ul>
ケース3) 大ホールを残して、 建替える	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ イニシャルコストの軽減と、建替え期間中の文化センター機能の一部継続を目的とし、大ホールは現状のまま残し、残りの敷地においてホール以外の公共施設および住宅を整備する。</li> <li>○ 大ホールは、耐震改修工事を行う。</li> </ul>

- 各ケースのメリット・デメリットを踏まえ、建築計画の自由度や維持管理のし易さ、敷地の有効利用の度合い、確保可能な住宅戸数などの視点で、各ケースの相対評価を行った結果、敷地全体を活用して整備を進めるケース1が最も望ましく、競争性が確保しやすいと考えられる。
- なお、ケース2は、建築計画や民間事業者の事業性の観点から課題はあるが、工夫次第では事業として取り組める可能性がある。ただし、相対的にケース1に劣る。
- ケース3は、一次的な財政負担の軽減は見込めるが、長期的な総費用は他のケースと変わらない。もしくは高くなる可能性があり、その他の様々な観点からもメリットは見いだせないため、事業として展開は望ましくない。

【図表15】 各ケースの相対評価

	ケース1	ケース2	ケース3
建築計画の自由度	○ 分棟方式のため	△ 一棟方式のため	× 敷地が狭い
施設の維持管理・ 大規模修繕等の容易さ	△ 一団地認定が前提	× 管理組合が必要	× 管理組合が必要
敷地内でのオープンスペ ースの確保、配置の自由度	○	△ 北側だけの配置	× 敷地が狭い
敷地全体の 有効利用の度合い	○	△ 南側は5階が限度	× 敷地が限られる
施設の整備コスト	△	○ ケース1より良	○ 文化センターのみ
仮設建築の有無 (コスト増の原因の有無)	○	○	○
工事期間	△ 南北で2段階整備	○	○
住宅戸数 (民間事業者の採算性)	○ 30戸以上が可能	△ 30戸程度	× 20戸未満

【図表16】（参考）各ケースのメリット・デメリット（詳細）

	メリット	デメリット
ケース1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建物の管理責任が明確。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 住宅と公共施設の長期修繕計画は別々に対応可能であるなど、将来の大規模修繕がしやすい。</li> </ul> </li> <li>○ 公共施設および住宅のそれぞれの設計の自由度が高い。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ とくに、住宅設計や事業に係る制約条件が少なく、関心を示す民間は多いと考えられる。</li> </ul> </li> <li>○ 施設と住宅の間に空地や園庭を設けることで、各公共施設利用者・住民・地域との交流を想定した空間を配置することも可能である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>△ 保育所の仮設を設置せずに敷地内での建替えを行う場合、保育所と住宅は合築させる必要がある。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 工事期間中も保育所の運営を可能とするために、Ⅱ期に分けた工事が必要となるため、整備期間の延長ならびに整備コストの増加が想定される。（Ⅰ期に住宅+保育所、Ⅱ期にその他公共施設）</li> </ul> </li> <li>△ 一敷地で2つの建築物を整備することになるため一団地認定が必要となり、再整備の際は、住宅との調整が必要となる（公共施設単独で建替ができない）。</li> </ul>
ケース2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公共施設をテナント型とするが一般的で、イニシャルコストを縮減できる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ また、将来のニーズに応じて公共部分を転用しやすい。</li> </ul> </li> <li>○ 分棟方式と比較して、整備コストが下がる可能性がある。</li> <li>○ 仮設不要のため、整備期間の短縮、事業費の縮減が期待できる。</li> <li>○ 北側に一定規模のオープンスペースを確保でき、周辺環境の改善に寄与する。（住民・地域との交流を想定した空間を配置することが可能）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>△ 保育所部分の補助金活用が難しい</li> <li>△ 建物構造が複雑であり、設計の難易度が高い。</li> <li>▲ 公共施設部分を民間が所有することになるため、関心を示す民間は限られる（競争性が低くなる）。</li> <li>△ 将来的な大規模改善や建替え等がしにくい（ただし、分棟式も同様）。</li> <li>× 仮設不要だが工事期間中の保育所等の環境が著しく下がる。 (敷地に余裕がなく、かつ高低差があるため、施工計画の難易度は高い)</li> </ul>
ケース3	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建替え整備の対象面積が少なくなるため、整備コストが下がる (大ホールは、耐震改修のみ、ただし、14～15年後には再整備が必要となる可能性が高い)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>× 住宅整備に適した敷地南側の利用可能な面積が制限されるため、民間参入の可能性が大きく下がる（事実上難しい）。</li> <li>× 新施設で想定する大ホールの面積より、既存のホール及び別館和室の面積が大きいため、他公共施設の整備可能面積の更なる圧縮が必要。</li> <li>× 敷地内で最も高さの高い建築が可能な南側にホールがあるため、敷地を有効活用できない（容積を消化できない）。</li> <li>× 大ホールの躯体部分は老朽化が進んでおり、10数年後には建替え等の対策が必要となるため、長期的にみるとコストが高くなると考えられる。</li> </ul>

※「ケース1 敷地全体を利用して全施設を建替える」プランの詳細

- 敷地全体を利用できるため、原則として住宅棟と公共施設を分棟方式で計画できる。
- ただし、保育所については継続して運営する必要があるため、住宅との合築（区分所有）により先行して整備することになる。以下の段取りで整備を進めることが考えられる。
  - ・ STEP1：文化センターを除却。
  - ・ STEP2：文化センター跡地に住宅と保育所の複合施設として整備（保育所は1階部分に配置）。
  - ・ STEP3：複合施設（住宅+保育所）の整備後、保育所が複合施設に移転。その後、北側の公共施設（保育所+地域福祉センター+児童館）を除却。
  - ・ STEP4：公共施設を整備。
- 施設全体の延べ床面積は6,558㎡(容積率199%)であり、敷地全体を有効利用できる。住宅40戸の整備が可能とあり、民間事業者にとっても採算性の高い事業を展開することが可能である。

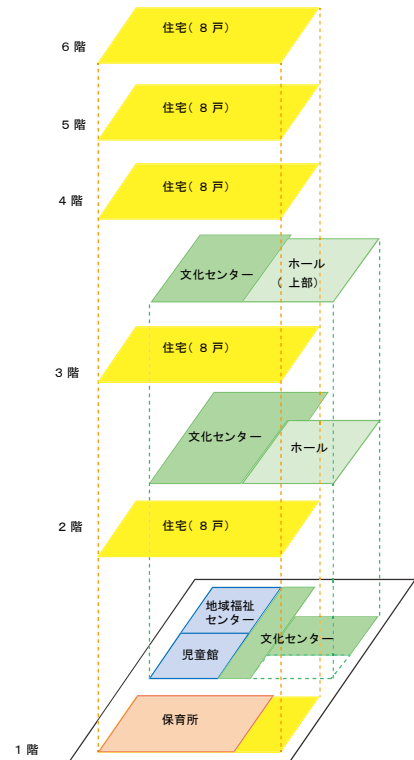
【図表17】 ケース1(敷地全体を利用して全施設を建替える)の施設構成と規模

敷地		3,300㎡			
	公共施設		住宅	合計	
1階	文化センター	493㎡	エントランス	208㎡	1,728㎡
	保育所	520㎡			
	地域福祉センター	254㎡			
	児童館	254㎡			
2階	文化センター	728㎡	住戸	628㎡	1,824㎡
	文化センター(ホール)	468㎡	8戸		
3階	文化センター	494㎡	住戸	628㎡	1,122㎡
4階			住戸	628㎡	628㎡
5階			住戸	628㎡	628㎡
6階			住戸	628㎡	628㎡
合計		3,210㎡	3,348㎡	40戸	6,558㎡
		49%	51%		

■施設別延べ床面積

文化センター	2,183㎡
保育所	520㎡
地域福祉センター	254㎡
児童館	254㎡

容積率 199%



- なお、ケース1の場合、下記の3点に留意する必要がある。

▼分棟方式とすることで、一団地の認定が必要

→ 土地を有効活用し、民間にとって魅力ある建築の条件の確保が必要

▼土地所有のみの事業の担い手が必要

→ 建物を区分所有とする場合は、定期借地権設定が必要であり、分譲住宅売却後も土地を所有し、市から地代を受け取る管理会社が必要

▼事業性に影響する前提条件の早急な整理が必要

→ 保育所の他敷地への移設により、住宅部分の合築がなくなり、住宅戸数の増が可能であり、事業性が高くなることが期待できる。市場性に影響する前提条件は早い段階での整理が必要。

#### (4) 民活導入業務

○ 本事業のスキームとしては、次の2つに大きく分類できる。

《区分所有型》 → 事業方式：「設計施工一括+民営方式」「BTO方式」

- ・市が公共施設部分の建物を保有
- ・土地は、市が所有するか、民間に売却のうえ、市が定期借地


《テナント型》 → 事業方式：「民間事業方式」「BOO方式」

- ・民が所有する公共施設を市が定期借家

【図表18】 公共施設整備における公共・民間の役割分担のイメージ

本事業	本ケース	土地所有 ※1	建物					管理運営
			設計	建設	工事 監理	所有	資金 調達	
—	(参考)従来方式	市	市	市	市	市	市	市
—	①公設民営方式	市	市	市	市	市	市	民
○	②設計施工一括+民営方式	市/民	民	民	市/民	市	市	民
○	③PFI方式	BTO	市/民	民	民	民	市	民
×		BOT	市/民	民	民	民	民/市	民
○		BOO	市/民	民	民	民	民	民
×	④負担付き寄付方式※7	市/民	民	民	民	市	民	民
×	⑤借地方式	市	民	民	民	民	民	民
○	⑥民間事業方式	民	民	民	民	民	民	民

【図表19】 各事業スキームのメリット・デメリット

	設計施工一括方式 +民営方式	PFI方式 (BTO方式)	PFI方式 (BOO方式)	民間事業方式
公共の建物 所有	区分所有型		テナント型	
行政関与の 度合い	大  小			
公民の契約 手続き	○借地借家方式に基づき 手続きのため、手間は少ない	△PFI方式に基づき 手続きのため手間が多い	△PFI方式に基づき 手続きのため手間が多い	○民法に基づき 手続きのため手間は少ない
公共需要変動の 対応(転用可否)	×公民での合意が必要	×公民での合意と 金融機関の合意が必要	×公民での合意と 金融機関の合意が必要	○テナント契約のみ のため、変更は容易
公共の財政 負担軽減	△一体整備により、 コスト削減が期待できる	○一体整備、運営により コスト削減が期待できる	△一体整備、運営により コスト削減が期待できる (民は固定資産税負担)	△一体整備、運営により、 コスト削減が可能 (民は固定資産税負担)
事業の安定 性	○事業破綻時の公民 の責任が明確	○事業破綻時の金融 機関の関与が明確	○事業破綻時の金融 機関の関与が明確	△事業破綻時の金融 機関の等の関与が不 確実
民間裁量 力の活用	×民間ノウハウが設 計、建設、運営に活用 ににくい	△民間ノウハウを設 計、建設、運営に活用 できる	△民間ノウハウを設 計、建設、運営に活用 できる	○民間ノウハウを設 計、建設、運営に活用 できる 民間による裁量が 大きい

## (5) リスク分担(案)の整理

- 特に留意が必要な以下のリスクを踏まえつつ、「PFI 事業におけるリスク分担に関するガイドライン」に基づき、民間事業者によるコントロールの可能性、およびコントロールにかかるコストの合理性を勘案し、民間事業者に負担させるリスクを整理した。
  - ・ 建設費増大に係るリスク
  - ・ 物価変動リスク
  - ・ 税制度変更リスク

## (6) 概算事業費の整理

- 土地利用計画「ケース1：敷地全体を利用して全施設を建替える」をベースとし、建物の「1-1 区分所有型」と「1-2 テナント型」の2つのケースにおける概算事業費は以下の通りである。

【図表20】 各ケースの事業採算性(再掲)

		ケース1-区分所有型	ケース1-テナント型
■施設整備費等		847 百万円	196 百万円
	既存建築物解体費	70	70
	仮設整備費	0	0
	本整備費	777	126
■維持管理費等		39 百万円/年	63 百万円/年
	維持管理費	10	2
	更新投資	25	4
	地代	5	0
	テナント料	0	57

## (7) 事業性の整理

- 本事業においては、PFIを導入することにより、以下の削減効果を期待する。
  - ・ 設計・工事、維持管理を一括発注することによる効果
  - ・ 性能発注による効果
  - ・ リスク移転によるリスク管理コストの抑制
  - ・ 民間事業者間の競争原理の顕在化による効果

【図表21】 本事業における削減率の設定

費用	削減率	考え方
施設整備費	20%	「建築統計」における「平成23年度の官民格差の目安」より算定
維持管理業務費	0%	高度な維持管理業務を必要としないことから、効果は見込まない



(8) VFM の検討

【図表22】 VFM 算定の前提条件

割引率	2.59% = 長期国債 (1.32%) - GDP デフレーター変化率 (2.59%)		
交付金・補助金	交付対象事業費	設計費, 施設整備費, 工事監理費 (施設整備費のみ算定)	
	交付率	交付対象事業費の 70% (保育所)、1/3 (児童館)	
消費税	税抜きで算定		
地方債	起債割合	補助裏の 72%	
	交付対象	補助対象となる費用に対して, 補助金相当額を控除した金額	
	返済期間	20 年間	
	金利	1.108%	
	返済方法	元利均等方式	
資金調達構成	起債	229,250	
	一般財源	89,153	補助金, 起債および土地売却収入を控除した額
	補助金	135,571	
	土地売却収入	586,240	単価 170 千円/㎡、現建物の除却費含む
	合計 (税抜)	1,041,314	消費税除く
金利等	2.123% = 基準金利 (1.123%) + スプレッド (1.000%)		
アドバイザー委託費	アドバイザー費	15,000	H25 下期~H26 年度
	モニタリング費	10,000	2 年間分
	モニタリング費	0	想定しない

- 計算の結果, 現在価値化前の従来方式の市負担額が約 1,972 百万円, PFI(BTO)が約 1,712 百万円, PFI (BOO) が約 1,291 百万円になると算定される。
- これより, PFI 方式の場合, いずれについても従来方式より市の負担額が削減されることが見込まれる

【図表23】 VFM 検討結果

■事業費

	従来方式	PFI方式	PFI方式	備考
事業費 総額	1,972,044 千円	1,712,782 千円	1,290,622 千円	当該事業に要する費用全てを計上
施設整備費等	1,041,314 千円	850,139 千円	199,280 千円	
施設整備費	1,041,314 千円	847,139 千円	196,280 千円	
SPC設立費等		3,000 千円	3,000 千円	PFIのみ計上
維持管理費	903,129 千円	780,152 千円	1,071,342 千円	20年間合計
金利等	27,601 千円	62,491 千円	0 千円	
起債金利	27,601 千円	0 千円	0 千円	
割賦金利		62,491 千円	0 千円	民間調達に伴う金利
市の事務経費等	0 千円	20,000 千円	20,000 千円	アドバイザー委託、モニタリング委託

■資金調達内訳 (施設整備費 (公的投資) 相当分)

	従来方式	PFI方式	PFI方式	備考
市調達	1,041,314 千円	587,240 千円	199,280 千円	
起債	229,250 千円	0 千円	0 千円	
一般財源	89,153 千円	0 千円	0 千円	
補助金・交付金	135,671 千円	0 千円	0 千円	
土地売却	587,240 千円	587,240 千円	199,280 千円	
民間調達		262,899 千円	0 千円	
借入金		262,899 千円	0 千円	市が所有する公共施設の整備費から土地売却額控除した額を設定
資本金		0 千円	0 千円	
合計	1,041,314 千円	850,139 千円	199,280 千円	市が所有する公共施設整備費分

■県負担額及びVFM

	従来方式	PFI方式	PFI方式	備考
市支出総額 (現在価値換算前)	1,972,044 千円	1,712,782 千円	1,290,622 千円	
市支出総額 (現在価値換算後)	345,961 千円	247,367 千円	197,869 千円	各年度 県支出額を現在価値換算した合計額 【従来手法】県支出総額 (現在価値換算) = PSC 【PFI】県支出総額 (現在価値換算) = PFI-LCC
削減額	-	98,594 千円	148,092 千円	(PSC) - (PFI-LCC)
VFM	-	28.50%	42.81%	削減額 / PSC

■債務負担行為設定額

	(税込)	(税込)	備考
債務負担行為設定額	1,009,870 千円	1,071,342 千円	県からPFI事業者への支払総額

## ケース2. 機能複合化再編・運営

### (1) 敷地概要

#### ① 対象地の概要

【図表24】 対象地の概要

所有	市	高度地区	第七種高度地区
敷地面積	約 3,100 m <sup>2</sup>	敷地内 施設構成	文化センター・図書館
用途地域	近隣商業地域		児童館
容積率	300%		シルバー人材センター
建蔽率	80%		

#### ② 検討対象施設

- 当該敷地には、本館棟と附属棟の2棟が立地している。
- 本検討は、児童館のある附属棟のみを対象として検討する。

#### 《児童館概要》

- 児童福祉法に基づく児童厚生施設であり、主に、学童保育と子育て支援事業を実施している。
- 当該児童館では、学童保育を実施するうえで、来館ルートの交通安全等の課題があったことから、平成27年度より、学童保育事業を小学校に移設する予定である。
- 一方、本地域へのユースステーションの設置希望が、関係団体からあがっており、学童保育移設後の児童館において、中高生の居場所づくり事業として、ユースステーションの設置を検討している。
- ※ ユースステーションとは、中高生が自由に気軽に立ち寄れるフリースペースをはじめ、バンドやダンスなどの自主的な活動ができる、青少年健全育成のためのコミュニケーション施設。  
現在、市内8箇所に設置されており、NPO法人・財団法人がその運営を担っている。
- 運営業務については、市が直営しており、維持管理業務については、民間事業者へ個別に発注、委託されている。

#### ③ 機能複合化・再編における検討のポイント

##### ■複数機能の複合化による効果的な公共サービス等運営に関する検討

- 改築を前提としていることから、大規模な整備や再整備を伴うハード面に主眼をおいた整備事業としてではなく、利用者の様々なニーズに応える機能の複合化等による効率的・効果的なサービス提供という、ソフト面に関する検討を行う。

##### ■公共サービス等運営における民間活力の導入の検討

- 本業務では、効率的・効果的なサービス提供を行うために、民間活力を積極的に導入する点を主眼において事業化の枠組みや実施可能性を探る。

- 先行事例や民間事業のメニューを参考に、現在の施設設備を最大限活用し提供可能なサービスの効率や効果を最大化するために想定されるメニューバリエーションの体系整理を行う。
- 官民連携による提供事業として特徴的なケース設定を行い、利用者負担の有無等を考慮した事業スキームを構築する。

#### ■新しい児童館機能に関する検討

- 学童保育事業の児童館から小学校への移設という方針を踏まえ、移設後の新たな児童館機能の検討を視野にいたした資料の整理を行う。

#### ④ 想定される主な関連法制度上の留意点

- PFI手法を導入する場合には、PFI法で定められた手順に沿って事業を実施する必要があり、本事業においては事業規模が比較的大きくなると想定されるため、選定事業者との事業契約を締結するにあたっては市議会の議決が必要になると考えられる。
- 指定管理者制度を導入するにあたっては、対象となる公の施設の設置管理条例の改正が必要である。文部科学省に届け出ている条例を変更するにあたって手続きが必要となる。また指定管理者の指定にあたっては、市議会の議決が必要となる。なお、PFI事業者が指定管理者となる場合、多くの事例では、PFI事業の選定事業者との事業契約締結の議決の後、または同時に、指定管理者指定の議決が行われているが、PFI事業の事業契約締結の議決が通った後に、指定管理者指定の議決が通らない可能性があることが懸念される。
- 協定の適用対象である地方公共団体が締結する契約が、「WTO 政府調達協定」の対象となる役務（建設工事、設計・コンサルティング業務など）の調達を主目的とする契約であって、当該契約全体の予定価格が適用基準額以上となる場合には、協定に定められた手続を担保するために制定された特例政令（「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」（平成 7 年政令第 372 号））の適用を受けるため、原則として総合評価一般競争入札を行う必要がある。
- 本施設は、児童福祉法に基づく児童厚生施設であるため、設置要件を満たす必要がある。

## (2) 検討の前提条件

### ① 現施設の改修工事に限定

- 本施設は、建築後 40 年が経過してはいるが、一般の建物に比べて、極めて良好な状態にあり、現時点での建替えの必要性は低いことから、本事業においては、工事を現施設の改修のみに限定した検討とする。

### ② 児童館の役割と求められる活動内容

- 児童館機能は、平成 23 年 3 月 31 日の厚生労働省発の「児童館ガイドライン」において、「発達増進」「日常生活の支援」「問題の発生予防・早期発見と対応」「子育て家庭への支援」「地域組織活動の育成」の 5 つが児童館機能として示されており、その活動は「遊びによる子どもの育成」「子どもの居場所の提供」「保護者の子育ての支援」「子どもが意見を述べる場の提供」「地域の健全育成の環境づくり」「ボランティアの育成と活動」「放課後児童クラブの実施」「配慮を必要とする子どもの対応」の 8 つに分類されている。
- うち、「保護者の子育ての支援」は現「子育て支援事業」として、また「放課後児童クラブの実施」は、現「放課後児童健全育成事業（学童保育）」として、多くの児童館で実施されており、その他の活動については、対象児童の年齢層やニーズ、実施主体となる NPO 法人の状況、また自治体や児童館の指定管理事業者の意向などにより、創意工夫された活動が展開されている。

【図表25】 他市における目的・対象別の取組みプログラム(例)

	乳幼児	小学生	中学生	高校生
体験型プログラム	防犯訓練を兼ねた一日キャンプ			
	一日体験学習			
	こどもキャンプ			
子ども主体型プログラム	プレーパーク			
	きっずキャプテン			
	6年生主体の子ども会			
	家野市こども会議			
	青少年センター運営委員会			
	利用者会議			
くだがバザー				
学習支援・体験学習型プログラム	中1数学先取り支援			
	キッズスマート			
	ぶちひらつか			
	秋津っ子バザー			
	こどもまち探検ワークショップ			
	子どもたちがまちを渡る			
	川崎市子ども会議			
社会活動型プログラム	ギルド育会出張クエスト			
	地域ボランティア講座			
資格取得・生涯学習型プログラム	あすとアカデミー			

活動参加に必要な費用： 参加費 年会費 無料

③ 施設改修後の想定業務と民活導入業務

- 想定する維持管理業務・運営業務について、可能な限り民間事業者に移管することを基本的な考え方として整理する。
- ただし、児童・生徒への指導や学校教育との連携など専門的な知識等が必要となる業務については、今後も市の職員を配置して担うこととする。

【図表26】 本事業で想定される業務と役割分担(再掲)

		項目	主な内容	官	民	
市	維持管理	施設管理業務			○	
		施設修繕業務		△	△	
	運営	広報広聴業務 (館事業全体)	児童館事業等の広報 ・ 館内掲示物管理・配布 来館者の要望や苦情への対応	△	△	
		施設利用許可業務	各種利用室の利用受付・許可・使用料徴収 各種利用室の利用者の選考及び展覧会調整		○	
		経理	施設管理、プログラム、物品購入等の経理・予実管理	○		
		庶務	文書收受、各種照会回答・各種会議・団体との連絡調整 庁内庶務全般(予算・決算・議会・人事管理など)	○		
		防災関連業務	防災計画、消防訓練		○	
		広報業務 (HP等)	プログラム等の運営・開催に係る広報物の企画・制作 ホームページの作成・管理	△	△	
		ボランティア養成	プログラム等の運営・開催等に関するボランティアの募集・研修・連絡調整	△	△	
民間事業者 (個別委託)	維持管理	清掃業務			○	
		電気・機械設備運転 管理業務			○	
		環境衛生管理業務			○	
		警備業務			○	
		保守・劣化点検			○	
		緑地管理			○	
	運営	受付案内業務	電話交換、その他各種申込み・問合せへの対応 総合案内での来館者対応			○
		運営監視業務	各種行事・運営状況の監視及び来館者対応			○
		利用料金収納業務	利用者による利用料金徴収・金融機関への払込み			○
		運営補助業務	関連課の受付案内			○
	運営 (新規)	統計業務	利用者・来館者、各種利用者等統計資料、年報作成			○
		企画・運営業務	プログラム等の企画・運営(庶務・経理・広報・渉外・ 利用料金収入、監視、物販・構成員との連絡調整等支援			○
		カフェ運営	飲食サービスの提供(軽食、自動販売機等) 会議、イベント開催時におけるケータリング等への協力			○
		情報システム開 発・運用	各種関連情報等の管理・検索等、職員及び利用者の利便 性向上のための情報システムの開発・運用			○
		集客業務	来館者増加のための集客イベントの実施 周辺施設との連携による集客向上のイベント等の実施			○

### (3) リスク分担(案)の整理

- 特に留意が必要な以下のリスクを踏まえつつ、「PFI 事業におけるリスク分担に関するガイドライン」に基づき、民間事業者によるコントロールの可能性、およびコントロールにかかるコストの合理性を勘案し、民間事業者に負担させるリスクを整理した。
  - ・ 改修費増大に係るリスク
  - ・ 施設利用者変動リスク
  - ・ 物価変動リスク
  - ・ 税制度変更リスク

### (4) 概算事業費の整理

【図表27】 従来手法による概算事業費(単位:千円)

	金額	備考
■設計・改修費	15,552	消費税込
設計費	550	
改修工事費	12,000	
什器・備品の調達設置費	1,400	
工事監理費	450	
■維持管理費等 (/年)	2,312	水光熱費込
■運営費 (/年)	15,414	
児童館：運営費	10,379	参考：指定管理料
コース：人件費	2,191	
コース：事業運営費	1,653	
コース：貸室等提供事業費	302	
コース：委託諸経費	889	

### (5) 事業性の整理

#### ■本事業で想定される支払い形態

- 本事業は、企画による利用者の増減への影響が大きい一方で、事業者が担える企画業務が限定的であり、また管理運営にかかる経費と比較して料金収入が占める割合が小さく、利用料金制は事業者にとってインセンティブにはなりにくいことが予想されるため、**サービス購入型**を前提とする。
- ただし、周辺施設との連携や利用者特性等の固有の事情を勘案すれば、分担次第で一定の収入を見込めるケースも想定されるプログラム・イベント、カフェ等は、**独立採算型**を前提する。

#### ■事業期間

- 以下の視点と他事例から総合的に判断し、維持管理・運営期間は10年と設定する。
  - ・ 計画修繕・更新の視点
  - ・ 資金調達の視点
  - ・ 市の財政負担能力の視点
  - ・ 指定管理期間の視点

【図表28】 本事業で想定される事業スキームの整理

項目	従来方式	公設民営（指定管理）	PFI・RO方式
概要	各業務を個別に市が仕様書等に基づき民間事業者に発注し、当該仕様書等に基づき業務が進められていく方式。管理運営業務は、業務ごとの単年度契約を想定。	各業務を個別に市が仕様書等に基づき民間事業者に発注し、当該仕様書等に基づき業務が進められていく方式。指定管理者制度を活用し、管理運営を一括して担う方式。	既存施設の改修・補修等から管理運営までを一体の業務として市が一括発注する方式。複数年契約を想定。施設の所有者は市、資金調達には民間資金を活用。
根拠法令	条例・規則	条例・規則・地方自治法	条例・規則・PFI法
民間事業者の事業範囲	—	—	資金調達
	—	—	設計・改修・補修
	—	維持管理・運営	維持管理・運営
契約	設計	設計業務委託	PFI事業契約 (設計・建設・維持管理／複数年一括契約)
	建設	建設工事請負	
	運営	直営（一部委託（単年））	
	管理	直営（一部委託（単年））	
事業者への発注	業務毎に分離発注	設計施工は分離発注 維持管理運営は一括発注	一括発注
施設所有	事業期間中	公共	公共
	事業終了後	公共	公共
建築主	公共	公共	民間（SPC）
債務負担行為	複数年契約の場合、債務負担行為が必要	不要	債務負担行為が必要
議会の議決	建設請負契約において一定金額以上の場合必要	指定管理者の指定に関して議会の議決が必要	PFI事業契約について議決が必要
資金構成	一般財源＋起債＋補助金	一般財源＋起債＋補助金	民間資金（一般財源、起債、補助金の活用可）
支払の平準化	×	×	○ 割賦支払
民活導入の程度	低	中	高
留意事項等	業務ごとに契約が分離されているため、事業全体として効率化は難しい。初期投資の一括調達が必要。	業務ごとに契約が分離されているため、事業全体として効率化は限定的。（施設整備段階での運営管理事業者のノウハウの反映が困難等）初期投資の一括調達が必要。	民間資金の活用により資金調達コストは相対的に高い。
スキーム図			

## ■民活導入の効果・メリット

- PFIを導入することにより、以下の削減効果を期待し、削減率を設定する。
  - ・設計・工事、維持管理・運營業務を一括発注することによる効果
  - ・性能発注による効果
  - ・民間のコスト削減ノウハウの発揮
  - ・リスク移転によるリスク管理コストの抑制
  - ・民間事業者間の競争原理の顕在化による効果

【図表29】 本事業における削減率

費用	削減率	考え方
施設整備費	15%	「建築統計」の「平成 23 年度の官民格差の目安」より算定
維持管理業務費	15%	「官庁施設のストックマネジメント技術検討委員会」の報告ならびに「建築統計」における「平成 23 年度の官民格差の目安」より算定※水光熱費は除く
運營業務費	15%	類似 PFI 事業より算定 ※人件費は除く

## (6) VFMの検討

- 本事業への PFI 方式の導入については、事業化に向けて、精査すべき課題はあるものの、定量的、定性的な効果が認められ、比較対象となる事業手法の中では、導入による効果が最も期待できる。

## ■定性的評価

### ▼一括発注による事業の効率化

- 設計から運営までを一括発注することにより、運營業務を担う者の意向を踏まえた設計を行うことが可能になるなど、従来行われてきた分離発注の場合と比較し、合理化、効率化が図られることが期待される。

### ▼民間ノウハウの活用

- 本事業を PFI 事業として実施することにより、民間事業者の業務範囲を拡大し、さらに、民間ノウハウや創意工夫を活用し業務を包括的に行うことで業務の効率化によるコスト縮減が期待され、さらに官民融合により、これまでにない新たな取り組みが行われることも期待できる。

### ▼リスク分担の適正性

- 本検討では、図面に掲載されていない状態が確認され追加費用が必要になった場合におけるリスク負担は市としており、事業者側のリスク認識と一致しているが、実務面（実際に事業が動き出してからへの対応について）課題を挙げている企業もあり、その点には留意が必要である。  
 また、利用料金制を導入しない点についても、民間事業者との意向と一致する。そうした観点からは、リスク分担の適切性はあるといえる。  
 一方で、収益事業に関しては、市が想定する事業者の業務及び費用区分と事業者が想定する区分に乖離があるなど、その点については分担につき留意が必要である。



## ■定量的評価

【図表30】 VFM 算定の前提条件

割引率	2.59% = 長期国債 (1.32%) - GDP デフレーター変化率 (2.59%)
消費税	税抜きで算定
金利等	長期：2.123% = 基準金利 (1.123%) + スプレッド (1.000%) 短期：1.518%

- 計算の結果、単年度ベースで比較すると、PSC 年間 17,752 千円、PFI-RO 方式では、維持管理・運営費 19,250 千円に対して 1,680 千円の収入見込みとの差 17,570 千円となる。
- 初年度に実施する改修工事費に関しても、PSC：15,552 千円、PFI-RO：13,219 千円となる。

【図表31】 VFMの検討結果(税込)

費目		従来方式	PFI方式	
<b>■支出</b>				
設計費		594	505	15%削減
改修工事費	改修工事費	12,960	11,016	15%削減
	什器・備品の調達設置費	1,512	1,285	15%削減
工事監理費		486	413	15%削減
設計改修費計		<b>15,552</b>	<b>13,219</b>	
維持管理費	維持管理費	2,312		15%削減 *1
運営費(市)	人件費	2,191	1,096	
運営費 (事業者)	人件費	—	5,750	*2
	児童館運営委託費	10,379	8,822	15%削減 *1
	事業運営費	—	1,475	事業者自主事業提案
運営費計		<b>15,414</b>	<b>17,143</b>	*3
維持管理・運営費計(年間)		<b>17,752</b>	<b>19,250</b>	
維持管理・運営費計(事業期間)		<b>177,520</b>	<b>193,500</b>	
<b>■収入</b>				
貸室等	貸室等収入	—	60	
自主企画等	教室・イベント収入	—	720	2プログラム、月1開催
	カフェ収入	—	900	@300×月 300×10カ月
収入合計		<b>0</b>	<b>1,680</b>	

\*1 削減可能経費のみ対象

\*2 統括責任者 0.25 名 (同様 4 施設を統括) と担当 1 名の計 1.25 名を想定。  
人件費単価は、賃金センサス (平成 24 年度構造基本統計調査) より算定。

\*3 従来方式の運営費は、児童館の指定管理料ならびにユースステーション事業の委託料より算定

## 複数施設の包括化及び機能複合化等事業における検討課題

### ■施設の複合化による再編整備に関する検討課題

#### 《課題1》複数セクションにまたがる事業における事業推進体制

- 当該事例のように、担当課の異なる複数施設が合築または一敷地内に立地しているケースでは、建替への検討を行ううえで、担当課間での調整が必須となる。
- そのためには、事業全体を主で引っ張っていくセクションが必要であり、施設の所管課のいずれか、もしくは公民連携を推進するセクションがその選択肢として想定される。
- 所管する施設の規模や、整備にあたり調整が必要となる関係機関等など、事業の特性を踏まえた、責任セクションの明確化が必要である。

#### 《課題2》関係機関・地域との調整に関する、事業全体としての行程整理

- 整備対象となる施設が複数になると、当然ながら関係してくる機関も多くなる。特に近年は、公共施設の民営化が進んでいることから、公共施設の建替えにおいても、指定管理者をはじめとする運営事業者との調整が必要となるケースが多い。
- 施設の再整備において、関係機関や地域との調整に関し、想定される課題を対象施設ごとに洗い出しを行い、事業を進めるために必要な調整やそのスケジュールについて、事業全体の行程として整理する必要がある。

#### 《課題3》類似機能を有する施設の役割の整理

- 施設によっては、事業内容が類似しているケースも想定される。施設の複合化において、類似機能は集約・再編する方向での検討が基本的な考え方であるが、施設の根拠法令により、利用者の年齢制限や料金設定、利用目的、専有諸室が定められている場合は、機能の集約・再編が難しくなる。
- 1施設内に類似する機能が複数あることは、利用者にとっては分かりにくいものであり、料金の違いや利用制限などが理由となって、トラブルにつながる可能性が高いと考えられる。
- 根拠法令に基づく利用のルールについて、利用者にも分かりやすい説明や表示の工夫が求められる。

#### 《課題4》機能の共有化による合理化の促進

- 各施設には関連法令等に基づく施設毎の整備要件があるが、複合施設となることで共用部の共有による施設規模の圧縮と、一部業務の集約による運営コストの削減を一定程度見込むことができる。
- 施設の複合化の検討にあたっては、従来の施設をそのままスライドさせて検討するのではなく、施設や業務の共有・集約を図るための検討が必要である。
- 施設計画の検討段階以降、計画を具体化する各タイミングにおいて、関係各課での協議の場を設け、それぞれの施設運営をイメージしながら、運営上支障のない範囲で、最大限の合理化を図る工夫が求められる。

#### 《課題5》補助金制度の活用

- 施設によっては、再整備にあたり、補助金の活用が可能である。しかし、現行制度は、本業務で検討したような複合化や民活による事業スキームに対応するものとなっていないのが現状であり、効率的な施設整備を行うか、補助金を活用するかを選択しなくてはならない。

- 制度をより活用しやすいものとするために、現状課題を踏まえた新しい制度のあり方について、関係機関への働きかけていく必要がある。

## ■民活導入プランの検討課題

### 《課題1》コスト面以外での事業効果

- 民活導入ならびに施設の複合化を進めるにあたっては、コスト面での効果に関する検討を中心として行われる傾向にあるが、事業を進めるにあたっては、上位・関連施策に沿った公共性の確保など、コスト削減以外の視点での、事業目的の検証が必要である。
- 利用者の年齢層が異なる施設の複合化では、異年齢での利用者間交流を創出することで、新たな地域づくりにつながることを期待し、交流創出の空間づくりや取組みが想定される。また、民活導入により、公共サービスの範囲ではなかった、民間ならではの新しいサービスの実施が期待される。
- 地域や関係機関に再整備プランを理解してもらうためには、コスト削減以外の事業目的と、その事業を進めることにより、地域や関係機関、利用者にとって、どのようなメリットがあるかをきちんと説明する必要がある。
- 事業化に向けた今後の検討では、このようなコスト面以外で期待する効果について、事業としての具体化を行っていくことが重要である。

### 《課題2》市場性の確保

- 検討にあたり、民間企業へのヒアリングを行い、事業化に必要な条件の設定を行っているが、事業実施までの間の建設コストの高騰や市場の変化、また実際の整備要件などにより、事業化段階での市場性が確保されているかは不確定である。
- 実際に事業化を進めるにあたっては、より具体的な事業要件と事業スキームとして精査したうえ、改めて民間企業への参入意向をヒアリングし、競争環境が確保される事業者選定の評価基準等を設定する必要がある。

### 《課題3》一団地認定の必要性和認定条件の検証

- 一敷地において複数の建物を整備する場合、一団地認定を行うことで、斜線規制等の容積率や高さに対して影響を与える規制を緩和させ、土地の有効利用を図ることができる。
- ただし、建物の構造や、接道条件、対象地の面積などに関する要件を満たす必要があることから、一団地認定を行う可能性が想定されるケースにおいては、早い段階で建築指導課等、関係部署への確認・協議を行っておくことが求められる。

### 《課題4》民間に土地を売却した場合の、公共施設部分の土地管理スキーム

- 民間事業者が土地を売却するスキームとした場合、公共施設分の土地は、定期借地権方式で民間事業者が公共に貸し付けることになる。住宅分の土地は分譲となるが、公共施設分は民間事業者が保有し続ける必要があり、住宅分譲後の公共施設分の土地の管理業務を民間事業者が行うことになる。
- 土地管理業務の実施体制として、どのような方法が考えられるか、民間企業への確認が必要である。

### 《課題5》運営主体の確保・育成

- 民間が設計・施工・維持管理業務を行う事業スキームの公共施設は多く、それらの業務を担える

事業者も多いが、公共サービスの運営を民間が担っている事例は大都市圏以外ではまだ少なく、担い手となる主体も少ないのが現状であり、運営業務を民活で行う事業スキームの検討においては、ソフト部分を担うことのできる運営主体が確保できないリスクを想定しておく必要がある。

- 事業化の実効性を担保するためにも、計画的に市内団体の育成を行う、或いは市外からの誘致策を検討する必要がある。

## ■事業を円滑に進めるための工夫

### 《課題1》 PFI に対する理解促進

- PFI による事業化を検討していくためには、関係する担当課の PFI に対する正しい知識が必要となる。特に、担当課が複数にまたがる場合、PFI に対する知見・経験にばらつきがあるケースも想定される。
- まずは、担当課の PFI に対する認識を確認のうえ、必要に応じて基本的な事項から確認したり、担当課への個別調整を行うなど、検討を円滑に進めるための役割を担うことが求められる。

### 《課題2》 建設費の高騰を想定した財源確保

- 東日本大震災の復興需要や東京オリンピックの建設需要に伴い、建設コストが急激に上昇しており、この傾向は当面続くと予測され、整備費用の予算化にあたっては、その時点での整備費の動向を十分に考慮したうえ、入札不調とならない、無理のない金額での予算確保が必要である。

### 《課題3》 不確定要素の早急な整理

- 民間施設を導入するためには、現施設の規模や機能を集約・再編し、公共施設の圧縮を必要とするケースや、再整備にあたって代替施設を必要とするケースでは、再整備とあわせて「一部機能移転」もしくは「廃止」などの選択肢が検討の過程において出てくることも想定される。
- 前提条件の選択肢が複数ある事業においては、事業を確実に進めるために、条件設定に関する意思決定プロセスと判断する上での課題、期日を整理し、計画的に検討を進めていく必要がある。

### 《課題4》 同一敷地内での整備プランにおける工事期間中の周辺環境・利用者への配慮

- 建替え対象とする施設に、建替え期間中も機能の維持を必要とする施設がある場合には、代替施設の確保もしくは、敷地内でのローリングによる建替えが必要となる。
- 後者の場合には、一敷地内の既存施設で事業を運営しながら、工事を行うことになるため、建替え期間中の騒音、粉塵、日照、利用者の安全確保などには、近隣の住宅等と同様に十分な配慮が必要である。また、土地が広くない場合には、工事現場と既存建物との間に十分な距離をとることが難しくなるため、工事による影響は大きくなると想定される。
- 土地利用計画の検討においては、工事期間における建物配置や車両動線にも十分に配慮したプランの策定が必要である。

### 《課題5》 資金調達方法のベストミックス

- 自治体が事業を行う際の資金調達には、起債や民間からの調達、その混合など複数の手法がある。
- PFI 事業か否かに関わらず、どのような資金調達を行うことが自治体にとって望ましいか、財政状況等を踏まえて、精緻な検討が必要である。