

## 第5章 事業手法

公共施設等の整備・運営には、他都市においても PPP/PFI<sup>9</sup>手法を導入し、民間の資金や創意工夫を活用することにより、効率的かつ効果的で良好な公共サービスを実現している例があります。

本市でも、平成 28 年度（2016 年度）に「札幌市 PPP/PFI 優先的検討指針」を策定し、今後計画する公共施設等の整備・運営・維持管理において、これまでの公設公営による手法に先立って、PPP/PFI 手法の導入検討を実施するよう示しているところです。

この章では、新庁舎の整備・運営・維持管理に採用する事業手法について、PPP/PFI 手法の導入可能性を含めて検討します。

### 1 検討対象とする事業手法

PPP/PFI には様々な事業手法がありますが、新庁舎の整備・運営等の手法として考えられる以下の手法を検討の対象としました。

【表5-1 検討対象事業手法】

事業手法の名称		特徴・概略	公民の役割分担					
			設計 建設	維持 管理	運営	資金 調達	施設 保有	
PPP / PFI 手法	PFI	BT0 方式 (Build Transfer Operate)	● 民間が自ら資金調達を行い、施設を整備。 ● 施設完成時に、公共への施設所有権の移転を行う。 ● 民間は事業期間中「維持管理・運営」を行い、資金を回収。	民	民	民	民	公
	公共資金 調達型	DB0 方式 (Design Build Operate)	● 公共が資金調達し、民間が施設の設計・建設・維持管理・運営を一体的に行う。	民	民	民	公	公
(参考) 公設公営手法		● 公共が建築主として資金調達を行う。 ● 完成した施設の維持管理・運営等の業務を自らが直接実施する、または各業務を個別に単年度の期間で民間に委託する。	公	公	公	公	公	

<sup>9</sup> PPP/PFI : PPP (Public Private Partnership) は、公共施設の整備等において、民間の創意工夫等を活用する官民の連携によって、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るものであり、官民連携全般を指すもの。PFI (Private Finance Initiative) は、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金、経営力及び技術力を活用し、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を行うものであり、PPP の一類型。

## 2 事業条件の設定

### 2.1 対象とする事業の範囲等

一般的に PPP/PFI 事業における事業範囲については、事業者に委ねる範囲が大きいほど、事業者のノウハウをより活用できるとされています。

従って、事業者選定以降に発生する主たる業務の施設整備、維持管理・運営を事業の範囲とし、事業の性質に応じて下表のとおり分類します（**■**の囲み内が対象事業範囲）。

【表5-2 PPP/PFIの対象事業範囲（想定）】

施設等	業務		
	施設整備	維持管理	運営
区役所・ 保健センター・ 区民センター	サービス購入型 (市が事業の対価を支払う)		PPP/PFIの 事業範囲外 <sup>※1</sup>
付帯事業（物販） <sup>※2</sup>			独立採算型

※1 区役所、保健センターの主たる業務の運営については、駐車場の管理等といった一部の軽易な業務を除き、直営で実施する必要があること、区民センターの運営については、設置条例に基づいて地縁による団体により設立された団体等による指定管理としていることから、事業の範囲外としています。

※2 来庁者利便性等の観点から設置する売店等の物販機能。事業費用については、市が整備した施設を民間事業者が賃借し、独立採算で物販事業を実施する方式とします。

### 2.2 事業期間の設定

他都市事例や民間事業者への調査結果等を踏まえ、施設整備期間を 3.5 年（設計 1.5 年、施工 2 年）、施設の維持管理・運営期間を 15 年と設定します。

### 2.3 施設整備費

公設公営手法とした場合の施設整備にかかる概算の建設工事費を約 100 億円<sup>\*</sup>と想定します。

※ 他都市事例を基にした概算額で、対象施設を新庁舎（区役所、保健センター、区民センター）及び駐車場としています。

なお、概算工事費には、設計費、工事監理費、外構工事、初度調弁、移転費用等のほか、環境・防災対策として追加導入する設備等の費用は含みません。

また、現在の物価水準等を基にしているため、今後、物価変動や社会情勢等に応じて変動する場合があります。

## 3 事業評価

### 3.1 定量評価 (VFM<sup>10</sup>の算定)

#### 3.1.1 前提条件

【表5-3 VFM算定における前提条件 (想定)】

		公設公営方式(PSC <sup>11</sup> )	DBO方式、BTO方式(LCC <sup>12</sup> )
新庁舎	施設整備費	建設工事費	約 100 億円
		工事監理費	建設工事費に一定率を乗じて算出
		什器備品費	既往事例(白石区役所)を基に算出
	維持管理費	既存庁舎の実績を基に算出	PSC に対し他都市の PFI 庁舎事業の特定事業選定時におけるコスト削減率を乗じた額
付帯事業	賃料収入	(なし)	民間事業者へのアンケート結果を基に算定
公債費		充当率 75%、利率は財政融資資金貸付金利に基づき設定	
支払利息・SPC <sup>13</sup> 経費等		(なし)	市況相場

#### 3.1.2 VFM の算定結果

前述の条件設定をもとに現在価値ベースでの公共負担額を算出したところ、DBO方式で3.5%、BTO方式で5.2%といずれの手法においてもVFMの発現が確認できました。

<sup>10</sup> VFM: Value for Money の略で、支払い (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方で、公設公営手法と比べて PPP/PFI 手法が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合のこと。

<sup>11</sup> PSC: Public Sector Comparator の略で、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値のこと。

<sup>12</sup> LCC: Life cycle cost の略で、設計・建設と事業期間中の維持管理費・運營業務等の事業に関わる全ての費用のこと。

<sup>13</sup> SPC: Special Purpose Company (特別目的会社) の略で、特定の事業を遂行することのみを目的として設立する会社のこと。

## 3.2 定性評価

定性評価の評価結果は下表のとおりです。

【表5-4 定性評価結果】

評価の視点	公設公営方式	DBO方式	BT0方式
財政の平準化	×		○
	起債により、一部の財政負担平準化は可能だが、残りの一部は出来高又は竣功払いとする必要がある。		施設整備費の財政負担平準化が可能。
民間のノウハウの活用	×	○	
	個別の業務発注となるため、運営企業のノウハウを施設整備に活用できない。	設計・建設企業と運営企業がチームを組成したうえで、計画を検討するため、設計等に対し維持管理企業のノウハウを活用することが可能。	
地域経済への貢献	○	△	
	分割発注が可能であり、特に建設工事において、地元への発注を促進することが容易。	包括発注となることから、公設公営方式のように発注を分割することは出来ないが、公募要件の設定により、地域経済への貢献を促すことは可能。	
リスク分担	×	△	○
	PFI手法と比較すると市が多くのリスクを負担。	市が発注主体となるため、公設公営ほどではないが、市のリスクはPFIより多くなる。また、PFIよりも法的安定性リスクはやや劣る。	工期遅延リスク(供用開始遅延リスク)等を事業者が負担することとなるため、公設公営方式より市のリスク負担が少ない。
競争環境の確保	○	○	
	業務ごとに個別に発注を行うため、競争環境の確保は、比較的容易。	民間事業者へのアンケート等の結果を踏まえると、複数の事業者が参画意欲あり若しくは検討中のため、複数の応募者による競争が期待できる。	
発注の負担	○	△	
	既存のノウハウで対応が可能であるため、発注の負担は少ない。	施設整備業務及び維持管理・運営業務を包括した業務発注である点や、性能発注、民間資金の活用(PFI)等、既存のノウハウで対応が出来ない事項が多いため、発注の負担は大きい。	
安定的な維持管理	△	○	
	市が実施主体となるため、事後修繕が中心となっている。	同一の事業者が中長期的に最適な施設の維持管理を実施する。	
結果	○：3 ×：3 △：1	○：3 ×：1 △：3	○：5 ×：0 △：2

### 3.3 総合評価

定性評価においては、BTO方式が最も優れた評価となり、その中でも特に財政の平準化やリスク分担において優れた結果となりました。

また、定量評価においてもBTO方式でVFMが最もプラスとなることが確認できました。

さらに、PFI手法(BTO)であっても、道内企業を含めた複数の企業が参加に意欲を示しています。

従って、定量、定性両面において優れるBTO方式の導入を基本に検討を進めていくこととします。

## 4 今後の検討に向けて

PFI方式を導入して庁舎整備を行った他都市事例の中には、その手法特性を生かして民間事業者によるにぎわい創出事業を実施した例や、民間施設との合築によってにぎわい創出を図った例があります。

本市が行った民間事業者へのアンケートにおいても、これらの取組が可能との回答も見受けられましたが、民間施設との合築によるにぎわい創出における課題も以下のとおり明らかとなりました。

- 民間施設の事業採算性やにぎわい創出の視点からは低層フロアへの整備が望まれる一方、行政サービスにおける利便性の観点からは、行政施設においても低層フロアが不可欠であり、競合する。
- 高層フロアにおいて民間施設を併設することも可能との意見もあるが、にぎわい創出効果が限定的となる。
- 事業者が民間施設を併設できる確実性は高くないため、これを必須条件とすると、参加意欲の障壁となり、結果的には競争性の低下によってVFMが低下する可能性がある。

上記を踏まえ、今後の要求性能まとめ等の過程において、十分な条件提示のもとで民間事業者との対話を行うなど、その成立可能性については慎重に検討していくこととします。