

第 5 節

事業スキームの検討

1 事業方式の検討

(1) 事業スキームの抽出

本事業において導入が想定される一般的な事業スキームの内容及び、各事業スキームの一般的なメリット、デメリットとしては、下表のものがあげられます。

一般的な事業手法

事業手法	公共公益施設を整備する手法の内容	事例
従来方式	仕様発注で、基本設計、実施設計、建設、維持管理運営を個別に発注。	—
PFI(BTO)	性能発注により PFI 事業者が施設を整備し竣工時点で市に所有権を移転した上で、事業期間中の維持管理業務を実施する。	長崎市立図書館
PFI(BOT)	性能発注により PFI 事業者が庁舎を整備し、所有したまま、事業期間中の維持管理業務を実施し、事業期間終了時に市へ所有権を移転する。	桑名市図書館等複合公共施設
DB	性能発注により施設の設計と施工を DB 事業者へ一括発注する。維持管理業務については、別途業務として実施。 基本設計を先行して実施したのち、実施設計と施工を一体発注する基本設計先行型の DB もある。	習志野市役所庁舎等
DBO	性能発注により施設の設計と施工、維持管理業務を DBO 事業者へ一括発注する。	京都市上京総合庁舎

各手法の一般的なメリット、デメリット

事業手法	一般的なメリット	一般的なデメリット
従来方式	設計を個別に発注するため、発注者の意向を反映しやすい。	設計段階で、施工や維持管理運営のノウハウが反映できない。
PFI (BOT,BTO)	設計、施工、維持管理運営を一体発注するので、運営事業者の意見を反映した合理的な施設を実現しやすい。 民間資金の活用が可能となり、財政負担を平準化できる。	性能発注となるため、発注者の意向を細かに反映しにくい場合がある。 PFI 法に定める手続きで実施する必要があり、事務負担が大きくなる。
DB	設計と施工を一体発注するため、経済設計等の導入がしやすい。	性能発注となるため、発注者の意向を細かに反映しにくい場合がある。(基本設計先行型 DB では反映しやすい) 設計・施工段階で、維持管理運営のノウハウが反映しにくい。
DBO	設計、施工、維持管理運営を一体発注するので、運営事業者の意見を反映した合理的な施設を実現しやすい。	性能発注となるため、発注者の意向を細かに反映しにくい場合がある。

(2) 想定事業パターン

本事業においては、維持管理運営について、図書館等の各施設の運営と会議室等の共用施設の運営、さらに建築設備等の維持管理であるビルメンテナンス業務に分けることが可能なため、前記の事業スキームと組み合わせて、下表のような事業パターンを想定し、後記の民間事業者参入意向把握調査の対象としました。

本事業における想定事業パターン

事業パターン	設計(D)	建設(B)	維持管理(M)	共用部分運営(O)	図書館等の運営
従来方式 (D+B+M+O)	市	市	市	市	市直営もしくは 指定管理
D+B+MO	市	市	民間事業者	市直営もしくは 指定管理	市直営もしくは 指定管理
				民間事業者	民間事業者
DB+M+O	民間事業者		市	市	市直営もしくは 指定管理
DB+MO	民間事業者 A		民間事業者 B	市直営もしくは 指定管理	市直営もしくは 指定管理
				民間事業者 B	民間事業者 B
DBM+O	民間事業者			市	市直営もしくは 指定管理
DBMO PFI	民間事業者				市直営もしくは 指定管理
					民間事業者

2 民間活力導入の可能性

(1) 民間事業者参入意向把握調査

前記の事業パターンを前提として、事業に関連があると考えられる以下の民間事業者へのヒアリング調査を実施しました。

ヒアリング対象事業者

業種	事業者数
建設企業	7 社
維持管理運営企業	4 社（ビルメンテナンス2社、施設運営2社）

ヒアリング結果については、以下のように分析されます。

- ・建設事業者からは、PFI、DBMO との意見が多ありましたが、従来方式の単純な価格競争を嫌い、技術力や企画力による差別化で収益を確保できる発注形態を志向したものと考えられます。
- ・事業規模の不足を指摘する建設事業者もありましたが、一般的に建設事業者が PFI に参画可能とする最小規模は、数年前までは 10 億円程度でしたが、近時は 30 億円程度となっており、本事業の事業規模は、ほぼ下限と思われます。
- ・建設事業者は、参画する PFI 事業を絞り込む傾向が強くなっており、実際に事業者公募を実施した際には、他事業との比較から十分な競争環境が創出できない可能性があります。（なお、最近の PFI では、応募者が 1 社のみの事例も多くなっています。）
- ・維持管理運営については、共用部分の運営だけでは、業務量が少ないとの意見もあり、維持管理と運営を一体とすること（MO）が効果的と考えられます。
- ・図書館の運営については、PFI 等へ参画する事業者が限られ、競争環境の実現が困難となることから、分離して検討することが適当と考えられます。なお、産業支援機能や公民館機能については、関係団体による運営参画を想定しているため、これらの専門機能の運営については、民間事業者の業務からは分離することになります。

(2) 概算 VFM の算定

民間事業者ヒアリングで適当との意見があった PFI、DBMO、DB+MO について概算 VFM を算定したところ下表の通りでした。

概算 VFM 算定の結果

事業パターン	従来方式	DB+MO	DBMO	PFI
財政負担（指数）	100	91.3	93.3	96.8
VFM（％）	-	8.7	6.7	3.2

(考察)

- VFM では、DB+MO が最も有利です。
- PFI 及び DBMO では、SPC(特別目的会社)の運営コストが VFM を減少させており、VFM が小さくなっています。
- さらに、PFI では、民間資金の活用による金利負担の増加が VFM を減少させています。

(3) 共同事業の特性との整合性

本事業は、市と商工会議所の共同事業であり、イニシャルコスト、ランニングコストの分担が発生することから、事業手法とコスト分担との整合性が必要となります。

- 性能発注を導入した場合、予めコスト分担方法を定めておいても、提案によっては、どちらかの主体のコストがより多く縮減される場合が想定され、事業者選定が困難になります。
- 性能発注で提案を受ける場合、事後的にコスト負担の協議に応じて、提案内容の変更が発生する可能性もあります。
- 基本設計を別途行う手法（従来手法、基本設計先行型 DB）では、基本設計の期間中に市及び商工会議所で協議を行い、それぞれの負担額を想定しながら、仕様を決定することが可能です。

(4) 本事業における事業方式

これまでの検討をふまえ本事業における事業方式について検討を行いました。

以下の通り、本事業における事業方式としては、基本設計先行型 DB+MO が最適と考えられます。

(これまでの検討内容)

- DBMO、PFI については、民間事業者の参画意欲は高いが、事業規模からは DB+MO が適当との意見もあり、建設において単純な価格競争にならない事業手法が志向されています。
- 概算 VFM の算定においては、SPC が不要で民間資金を活用しない DB+MO が最も有利です。
- 性能発注を前提とする事業手法の導入は困難と考えられます。

(整備方式の考え方)

単純な価格競争にならず民間事業者の参画が期待でき、VFM においても有利な DB が適当と考えられますが、共同事業の特性との整合性からは性能発注を行わない基本設計先行型の DB とする必要があると考えられます。なお、基本設計先行型の DB とした場合は、通常の DB より、民間事業者の提案の範囲が狭くなることが考えられ、VFM が減少することが想定されますが、従来方式に比べて、コスト面で有利であることには変わりがないと考えられます。

(管理運営方式の考え方)

管理運営手法については、人員の兼務等による一体化にメリットが大きいと考えられることから、共用施設の運営と維持管理を一体的に実施すること（MO）が有効と考えられます。

3 支援制度の整理

本事業に関連する国の支援制度として、以下のものがあげられます。 ○関連する支援制度

制度	内容
暮らし・にぎ わい再生事業	中心市街地の再生を図るため、内閣総理大臣による中心市街地活性化基本計画の認定を受けた地区について、都市機能のまちなか立地、空きビル再生、多目的広場等の整備等を総合的に支援することにより、まちなかに公共公益施設等の都市機能等の導入を図るもので、コア事業として「都市機能まちなか立地支援」「空きビル再生支援」「賑わい空間施設整備」、付帯事業として「計画コーディネート支援」「関連空間整備」があり、交付対象の 1/3 が補助される。 本事業では、図書館、公民館、多目的ルーム、敷地整備、解体除却等が交付対象になると思われる。 事業期間については、本市の中心市街地活性化基本計画の計画期間と同様の平成 30 年度までとなる。
合併特例債	新市町村建設計画の事業費として特例的に起債できる地方債。事業費の 95 パーセントに充当でき、国が返済の 70 パーセントを負担する。発行期限は合併から 15 年とされている。 本市では、平成 32 年度までが発行期限となる。

4 事業参加者の権利関係

本事業の敷地に係る権利関係については、下表の通り整理されます。

① 本庁跡地側

所在・地番	面積 (㎡)	土地所有者	建物所有者	利用状況
高田町 溝之尾 92 番 1 溝之尾 92 番 5 溝之尾 93 番 1 溝之尾 93 番 4 溝之尾 89 番 4 溝之尾 96 番 6 米寺 88 番 2 米寺 88 番 3 米寺 111 番	145.45 16.52 79.33 122.31 102.47 208.26 171.90 3.30 9,186.82 計 10,036.36	市	建物なし	本庁跡地
高田町字 米寺 111 番 9	70.00	市	市	車庫・屯所
高田町字 米寺 111 番 6	400.00	社会福祉協議会 (※1)	社会福祉協議会	社会福祉センター
計	10,506.36	—	—	—

※1 登記上の所有者は社会福祉法人長浜市社会福祉協議会ですが、将来市が利用する際は無償で返還する条件で譲与（無償譲渡）している。

② 公民館・商工会議所側

所在・地番	面積 (㎡)	土地所有者	建物所有者	利用状況
高田町 瀬町 106 番 1 瀬町 106 番 2 瀬町 107 番 1	1,064.00 39.00 829.00 のうち 527.00 計 1,630.00	市	市	長浜 公民館
高田町 瀬町 107 番 1 瀬町 108 番 1 瀬町 109 番 1 瀬町 110 番 1	829.00 859.00 833.00 697.00 計 1,500.00	市	長浜商工 会議所	長浜商工 会議所
計	3,130.00	—	—	—

③ 各主体別の権利

主体	土地 (㎡)	建物
長浜市	所有権 11,736.36 底地 1,900.00	自己所有
長浜市社会福祉協議会	使用貸借権 400.00 ※1	自己所有
長浜商工会議所	借地権 1,500.00 ※2	自己所有

※1 登記上の所有者は社会福祉法人長浜市社会福祉協議会ですが、将来市が利用する際は無償で返還する条件で譲与（無償譲渡）している。

※2 借地契約では、市が公用等で利用する場合は、契約期間中であっても借主の負担で原状回復して返還するとの条件を付しているため、有償での取引対象や借地権の解消に対価が発生するものではないと考えられます。

5 費用負担方法

(1) イニシャルコストの負担方法の検討

上記の権利関係を前提として、事業参加者のイニシャルコストの負担方法を検討します。

1) 長浜市社会福祉協議会

基本構想において、地域福祉支援機能については、地域福祉を支える基盤として本市が整備することとしているため、市社会福祉協議会が所有する社会福祉センターの解体費用の負担についての整理が必要です。

本市が市社会福祉協議会へ土地を譲渡したときの経過により、従前建物の解体は市社会福祉協議会が負担することとなっていますが、社会福祉センターの建設にあたり、本市が全面的な財政支援を行っていることから、解体費についての配慮が必要です。

また、本施設への入居にあたっては、貸付契約を想定しているため、入居までに貸付条件等の詳細についての調整が必要です。

2) 商工会議所

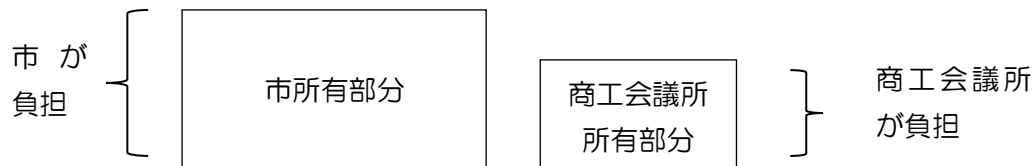
既存の商工会議所の解体費用については、本市と商工会議所との土地賃貸借契約に基づき、商工会議所が負担することが妥当と考えられます。

また、本事業を市と商工会議所の共同事業として実施した場合の建設費用の分担については、以下のパターンが想定されます。費用分担については、合理的な負担割合を決定し、設計段階から行うこととします。本体建物の建設費については、設計内容に応じて負担割合を決定します。

①市所有部分と商工会議所所有部分が分棟となる場合

市と商工会議所が、それぞれの建物を分棟で整備する場合は、それぞれの建物の整備に係る費用をそれぞれが、負担することになります。

①の模式図（イメージ）



②市と商工会議所が1棟の建物を区分所有する場合（全体としては2棟）

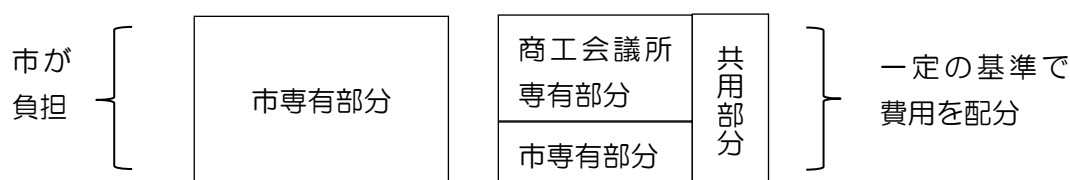
市が全体を専有する棟については、市が費用を負担することとなります。

市と商工会議所が区分所有する棟については、それぞれの専有部分について、仕様等が同じ場合は、面積比率で費用を負担することが考えられますが、仕様が異なる場合は、躯体と仕上げを分解して躯体については面積比率、仕上げについてはそれぞれに対応する費用を計算して、負担割合を決定する場合もあります。

なお、階層や位置によって、利便性等に差異がある場合はそれらを負担割合に反映させることもあります。

共用部分が発生する場合は、専有部分の面積比や各共用部分をそれぞれの専有部分がどれだけ利用するかを想定して算出した負担率等、合理的と考えられる基準を設定して共用部分に係る費用を分担することが通常と考えられます。

②の模式図（イメージ）



(2) ランニングコストの負担方法の検討

施設のランニングコスト（維持管理費用）の負担については、上記のイニシャルコストの負担に連動させることが通常です。専有部分や共用部分の持分割合から、合理的な負担割合を決定しますが、図書館等の利用者の多い施設については、イニシャルコストの割合以上に維持管理における負荷を発生させていることも考えられ、想定される利用状況等も勘案して、負担割合を決定することが必要となります。

6 管理運営手法

(1) 管理運営の考え方

複合型の公共施設を管理運営する場合、縦割り意識により行政サービスの効率化に弊害がおよぶことが心配されます。本施設は単なる複合施設ではなく、施設全体が連携し、人材育成や交流から新しいものを創造し、使いやすく利用者から親しまれる施設をめざしています。そのため、本施設の管理運営にあたっては、縦割りの弊害をなくし、施設全体が一体的に機能するための総合調整機能をもった仕組みが必要になります。

また、将来にわたって持続可能な施設経営を進めていくため、各機能の運営を担う団体が施設の管理運営にも参画できる仕組みを検討します。

さらに、使いやすく親しまれる施設へ進化を続けるために、利用者との意見交換や利用者が施設運営に参画できる仕組みも検討します。

(2) 管理運営主体

①施設の総合調整・管理機能

本施設を所管し、機能連携の総合的な調整や管理運営を担う部署の設置を検討します。

この機能の役割として、施設のソフトとハードを活用して、各機能の連携や一体性を向上させるためのイベント等の仕掛けを継続的に実施することが重要となります。当面は市直営とし、民間運営への移行をめざします。

②中央図書館機能

本市の図書館サービスは、中央図書館を要として市内6館体制で全市域へ効果的なサービスを提供し、また教育機関等と一体となって子どもの読書活動を推進するための基盤を整備中であることから、当面は市直営により運営します。

③公民館機能

地域の特性を活かした生涯学習や地域づくりの活動拠点を目指し、地域との密着や、利用しやすい施設となることを期待するため、地域が主体となった組織による運営を想定します。

④市民活動支援機能

市民活動を行う市民のための機能であり、市民と行政が対等なパートナーシップによる実践的な活動を行う場とするため、市民力を結集したNPO法人等の新しい組織による運営を想定します。

平成28年度からは市直営による市民活動の支援体制を整え、市民活動センターを始動させ、今後の運営主体の育成にも取り組みます。

⑤地域福祉支援機能

地域福祉の向上を推進するため、市は地域福祉を支える基盤を整備する役割を担っています。また、地域福祉の推進を担う中心的な組織である長浜市社会福祉協議会と連携して市民

や地域事業者等の地域福祉活動と連携・協働を進める必要があります。そのため、長浜市社会福祉協議会による運営とします。

⑥産業支援機能

商工会議所や市内各商工会と密接な連携を図りながら、産業支援の拠点として効果的・効率的な運営が求められるため、関係活動団体による運営を想定します。

商工会議所とは機能や運営において、互いの組織が密接に連携する必要があるため、管理運営についても双方の機能が充分発揮できるための配慮が必要です。

⑦公民館・市民活躍スペース

会議室、憩いの場、展示スペース等の多目的な利用が可能なスペースであり、公民館活動をはじめ、利用する人の活躍の場、新たな賑わいや連携を生み出し、各機能を補完するスペースとして、施設全体の運営との連携が求められます。そのため、施設の総合管理と一体的に運営することとし、地域団体による一部委託も想定します。

利用方法については、開館までに市民や利用者、施設関係団体等と意見を交えながら検討を進めます。

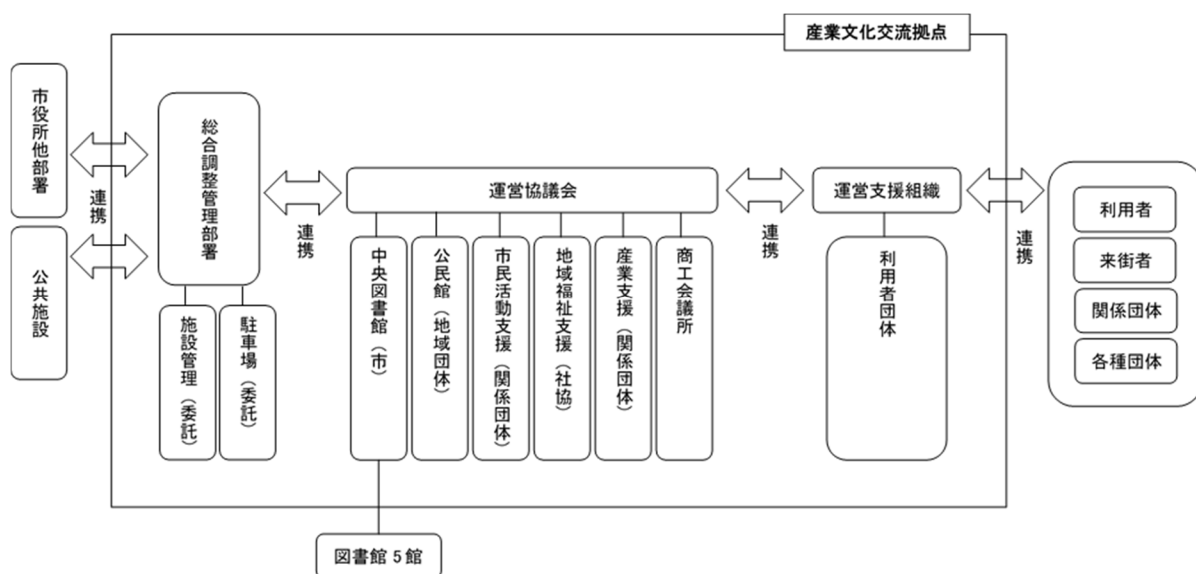
⑧駐車場

民間活力の導入可能性調査の結果をふまえ、効率的な運営を図るため、施設の維持管理業務委託と一体的に行います。

駐車場の形態については、計画台数を確保し、適正な管理運営を行うため、ゲート式等の入退場管理が可能な設備を設置を検討します。

利用方法については、開館までに市民や利用者と意見を交えながら検討を進めます。

管理運営体制のイメージ



7 事業リスクの検討

市と商工会議所が本施設の整備を従来方式による個別発注とする場合に想定される主なリスクは、下表の通りです。共同事業であることから、市と商工会議所は、基本的に同じ立場でリスクを負担することとなり、負担割合はイニシャルコストの負担割合とすることが合理的です。

なお、そのリスクが顕在化した原因が、市もしくは商工会議所のいずれかにある場合は、帰責者負担となることが想定されます。

また、前記 6（1）①の場合等で、市と商工会議所が、それぞれの所有建物をそれぞれが発注する場合には、当然ながら、事業リスクはそれぞれが負担することになります。

施設整備に係る主なリスク

計画段階	設計	測量・調査	発注者が実施した地形・地質等現地調査の不備に伴う計画・仕様変更によるコスト増大リスク
		設計	発注者の提示条件、指示の不備、発注者の要求に基づいた変更によるコスト増大リスク
	計画変更・遅延		発注者の事由による計画変更、遅延によるコスト増大リスク
	資金調達		発注者において本事業実施に際して必要とする資金の調達に係るリスク
	施設整備費変動リスク		発注者の責めに帰すべき事由による施設整備費の変動
建設段階	建設	用地	地中障害物やその他予見できない事項に関するコスト増大リスク
		工事遅延	発注者の指示等の発注者の事由による工事遅延によるコスト増大リスク
		工事費増大	発注者の提示条件不備及び指示による工事工程、工事方法の変更による工事費増大リスク
		インフレリスク	建築に係る労務費、材料費等の上昇による工事費増大リスク