

国際公共経済研究第25号
平成26(2014)年9月

<査読論文>

「民間資産利活用型 PPP」の概念整理と VFM 評価の試み

藤木秀明

(東洋大学 PPP 研究センター リサーチパートナー)

<査読論文>

「民間資産利活用型 PPP」の概念整理と VFM 評価の試み

Consideration and trial VFM analysis of “Private-Sector Asset Utilization Type PPP”

東洋大学 PPP 研究センターリサーチパートナー 藤木秀明

Toyo University Research Center for Public Private Partnership, Research Partner

Hideaki FUJIKI

ABSTRACT:

In this paper, I showed conceptual arrangement of “Private-Sector Asset Utilization Type PPP” which is the Public-Private Partnership (PPP) in the form where “Private Property” is utilized with three government relocation case studies, Ishinomaki City in Miyagi, Meguro Ward in Tokyo, and Ota Ward in Tokyo. All three examples created high VFM exceeding 60%, and also bring benefits to government, private enterprises, and citizens.

キーワード：公共施設、民間資産、利活用、PPP（公民連携）、PRE（Public Real Estate）戦略

Keywords: Public Facilities, Public Assets, Utilization, PPP (Public-Private Partnerships), Public Real Estate Strategy

1 はじめに

地域の公共施設の老朽化対策、また、財政健全化のための独自収入確保の取り組みとして、「公有資産の活用」、すなわち公共主体（国・地方自治体）が保有する土地や建物を売却したり賃貸したりすることにより、収入を得る取り組みが全国的に進んできた。

しかし、公的主体のこうした取り組みは、1) 民間の土地や建物との競合を発生せしめ、民間の事業者にとって事業の環境や採算性を悪化させるリスクがあること、2) 人口減少や経済状況の変化等により地域(エリア)としての競争力が落ちている場合には、民間の不動産も余っている状態において効果は限定的であること、等により期待した効果が見込めない場合も少なくない。

すなわち、地域にとって有意な「公有資産の活用」を行うためには、所在する地域自身が市場競争力を持つことが必要であり、そうなるためには「公有資産」と「民有資産」の双方に目を配り、地域価値を高める

ような使われ方を同時並行的に行う必要があるのではないかと考えている。

本稿では、以上のような問題意識を背景に、「民有資産」を利活用する形での公民連携（PPP）である「民間資産利活用型 PPP」の概念整理を行い、公共施設についてそれを実行するプロジェクトのリスクが高いと考えられるプロジェクトの例として地方自治体の庁舎を移転した3つの事例を検討し、推進上の課題について考察する。

2 「民間資産利活用型 PPP」についての概念整理

1) 東洋大学における PPP の 3 類型

執筆時点で、国内外で統一された PPP の定義はなく、本稿では筆者が所属する東洋大学の PPP の定義をもとに論を進める。

PPP の類型については、東洋大学 PPP 研究センター長である東洋大学経済学部教授の根本祐二氏が整理している。東洋大学が PPP を専門する大学院設立

とともに発刊した『公民連携白書2006～2007「官から民へ」の次を担うもの』(東洋大学経済学研究科(2006))において、PPPを「公共サービス型 PPP」、「公有資産利活用型 PPP」、「規制・誘導型 PPP」の3類型に分類した。2009年に開設したPPPの研究拠点「PPP研究センター」の開設とともに、研究紀要を創刊し、創刊号に「PPP研究の枠組みについての考察(1)」(以下、根本(2011a)と表記)を寄稿している。根本(2011a)においても、「公共サービス型 PPP」、「公有資産利活用型 PPP」、「規制・誘導型 PPP」の3類型に分類する考え方を踏襲しており、これが東洋大学 PPP 研究センターにおける PPP の研究の枠組みと説明されている。

根本(2011a)では、「本学 PPP 研究センターでは、異なる観点からの分類を行っている。すなわち、①対象となる事業が公共サービスか民間サービスか、
②その事業が行われる空間が公有か民有かの2点である。公有か民有かは元々の所有権を官民いずれが有しているかによって判断する。したがって、公有地売却、公有建物賃貸も「公有」に分類する。」(下線は筆者による)と述べており、他機関の分類(NCPPPのO&MやDB、Tunkey等)が分類する多くの分類とは異なる観点で行っていることを説明している。(図表1)

2) 「民間資産利活用型 PPP」と東洋大学の PPP 3類型との関係

「民間資産利活用型 PPP」について、図表1と同様に、PPPの主な形態と PPP の 3 類型との関係を整理すると、図表2のように整理できる。

「民間資産利活用型 PPP」の対象となる事業は公共サービスであり、その事業が行われる空間は(原則、)民有地・民有建物である。主な形態は、民間所有で有効活用されていないショッピングセンターや企業所有ビル等の不動産の購入・賃借による店舗や公共施設の整備、リース方式による店舗等の整備等が考えられる。

PPPの3類型との関係では、事業が行われる空間が民有地・民有建物でありながら事業が公共サービスであるため、既存の3分類から外れる PPP の類型である。

一方、民間が所有する土地・建物を公共目的に利用することが一般的でなく、土地・建物ともに公有であることが基本的な考え方とされてきたこれまでの我が国の状況を鑑みれば、既存の3分類のうち、「公共サービス型」又は「公有資産利活用型」の派生形として整理する考え方も採りうる。対象となる事業が公共サービスであることに着目した場合には「公共サービス型」、この類型の PPP を進める上で必要と考えられる不動産価値評価や事業採算性の検討プロセスに着目した場合には「公有資産利活用型」の派生形と考えること

図表1 東洋大学 PPP 研究センターの PPP の分類

	公共サービス型	公共資産活用型	規制・誘導型
対象となる事業	公共サービス	民間サービス	民間サービス
その事業が行われる空間	原則、公有地・公有建物	原則、公有地・公有建物	原則、民有地・民有建物
主な形態	PFI、指定管理者、市場化テスト、民営化など BOT、BTO、DBなどを含む	公有地活用、公有建物活用	企業誘致、まちづくり、商店街再生、観光振興、地場産業振興など 構造改革特区・地域再生・都市再生
関連法規	PFI法 地方自治法 公共サービス改革法	国有財産法 地方自治法	構造改革特区法 まちづくり三法 地域再生法 都市再生特別措置法

(出所：根本 [2011a])

とが可能と考えられる。

このように、「民間利用型民間資産利活用型 PPP」は、従来の3分類の枠組みで整理しきれない複雑さを持つPPPである。

3) 「民間資産利活用型 PPP」と公共施設マネジメント

従来、国や地方自治体が公的目的で使用する庁舎等の公共施設は、公有地では適地がない場合には民有地を買収して公有化し、公有化した土地に建物を建設する、「公設公有」により整備することが基本的な考え方とされてきたと考えられる。

しかし、根本〔2010〕による我が国の社会资本老朽化の更新投資額の試算⁽¹⁾、根本〔2011b〕による社会资本の老朽化の問題に対する構造的な問題の論考、東洋大学PPP研究センターが行っている社会资本更新投資計算簡略ソフトによる試算結果⁽²⁾、公共施設白書を活用した公共施設マネジメントの代表的事例である秦野市(神奈川県)の「公共施設再配置計画⁽³⁾」等の動向を踏まえれば、公共施設の維持・更新に要する将来費用を抑制する観点から、施設を従来通り「公設公営」と考えること自体を見直す必要がある。すなわち、公共体の公共施設マネジメントにおいて、不動産を持つことにこだわらない柔軟な発想をもつことを実践することが必要となっている。

しかし、現実には、地域内に公共施設として活用可能と思われる物件があったとしても、それが活用される事例は少ない。例えば、財政状況が厳しい自治体に

おいて老朽化した庁舎の建替えが課題となっていながら、中心市街地の鉄道ターミナル駅前の商業施設が撤退し有効活用されていない物件を活用せずに、老朽化した地方自治体の本庁舎を建て替える選択をする事例は少なくない⁽⁴⁾。現在、地方財政は総じて厳しく、地方自治体の行政改革の計画類には「厳しい財政状況にある」とほぼ例外なく記されている状況の中、行政改革の計画類と実際に実行している行動の整合に疑義を持たざるを得ない。

さらに、首都圏の都心ターミナル駅から1時間を使わない地域の核となる都市のターミナル駅前のような商業施設であっても民間が撤退し空きビルとなる例は発生しており、なかには利活用されないその存在自体が地域の玄関口としてマイナスとなるとの判断のもとに、自治体が取得する例も出てきている⁽⁵⁾。

市場性が下がったために競争力を失った（市場の失敗が生じた）物件を自治体が取得することには、公共施設整備の予算を縮減する可能性、VFM (Value For Money) を実現し財政健全化に寄与する可能性、民間に売却収入をもたらす可能性、公共施設が持つ集客力を地域経済再生に波及させることができる可能性、等から一概に否定するべきものではないが、資産保有に伴うリスクを官が抱え込み2次的な問題（購入した物件の維持費の確保、老朽化した場合の建替えの問題、等）を抱え込む恐れがある。賃借した場合には、資産保有のリスクは民間が担うことになるため、このリスクは回避できるものの、「公設公営」を前提とした現状の資金調達（地方債の起債、国による補助等）の下では資

図表2 民間資産利活用型 PPP の分類

対象となる事業	公共サービス
その事業が行われる空間	原則、民有地・民有建物
主な形態	民間所有で有効活用されていないショッピングセンターや企業所有ビル等の不動産の購入・賃借による庁舎や公共施設の整備、リース方式による庁舎等の整備 等
PPPの3類型との関係	対象となる事業が公共サービス、その事業がおこなわれる空間が民有地・民有建物であることから、既存の3類型から外れる。一方、対象となる事業が公共サービスであることに注目すれば「公共サービス型」の派生形、この類型のPPPの推進に必要とされる不動産価値評価や事業採算性の検討などのプロセスに着目すれば、「公有資産利活用型」の派生形と考えることも可能と考えられる。

(出所：筆者作成)

産を保有する方が有利であると考えられがちであるため、短期的な利用（例、再整備中の庁舎の仮移転先として民間ビルを賃借する）に留まっているのが現状である。

つまり、公有資産を活用と併せて民間資産も活用し、資産を取得する（バランスシートに載せる）場合、賃借する（オフバランスとする）場合などのメリット・デメリットを比較考量しながら、行政目的を効率的に実現していく公共施設マネジメントに、「民間資産利活用型 PPP」を活用していくことが必要となっている。

4) 公共施設の種類別の「民間資産利活用型 PPP」の可能性

「民間資産利活用型 PPP」を活用する公共施設の種類別に、想定しうるプロジェクトのリスクを整理する。

3) で述べたように、プロジェクトを実施するための「民間資産」の扱いについて、を取得する場合と、賃貸する場合の2つの場合に分けて整理することが可能である。

公共施設には、本庁舎、学校、公民館、公営住宅など多様な種類があり、それぞれに整備する際の難易度（議決のハードル、施設が求める土地・建物面積の大小）によりプロットすると図表3の通りとなる。

公営住宅や地域ごとのコミュニティ対応型施設（例、老人いこいの家、児童館等）は、整備に必要な面積は比較的小ないことから、利用可能な民間資産の候補は

多く、プロジェクト実施に伴うリスクや難易度は相対的に小さいものと考えられる。

対して、一定の敷地面積を必要とする学校や、一定の建物の規模が必要な上に移転にあたり3分の2以上の賛成を必要とし議会承認のハードルが高い本庁舎は、プロジェクト実施に伴うリスクや難易度は相対的に高いものと考えられる。

次章以降では、プロジェクトの実施に伴うリスクや難易度が高い事例として、地方自治体の庁舎を移転した3つの事例を検討し（後述3から5）、よりリスクや難易度の低い施設も含めた「民間資産利活用型 PPP」推進上の課題を検討する。併せて、PPPを実施することによる効果（財政支出削減等）についての効果について、PFIをはじめとしたPPPプロジェクトの評価で使用されるVFMの評価を試みる。

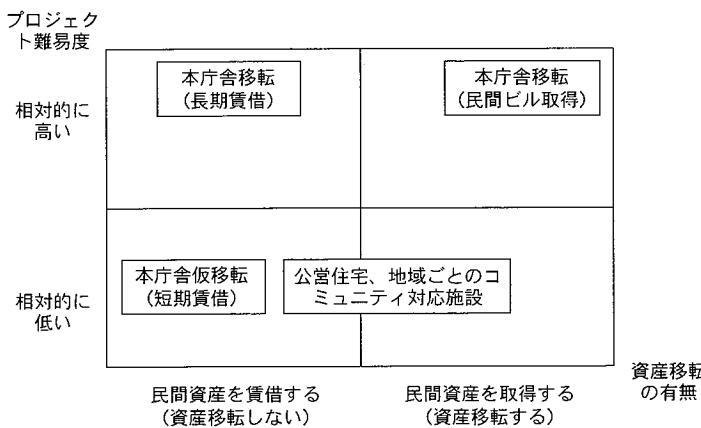
3 石巻市役所事例（閉店百貨店跡への市庁舎移転）

1) 市庁舎移転の概要

移転前の石巻市（宮城県）旧本庁舎は、昭和33年3月に建築された以降、一部増築や補修などが行われたものの、築50年が経過しており、建物は老朽化し、耐震性の不安などを抱えていた。また、地方自治事務の増大や2005（平成17）年4月に実施した市町合併などの時代の変化により、行政需要も増大し職員数も増え、庁舎の狭隘化が著しい状況となっていた。

庁舎は、本庁舎のほかに4つの分庁舎に分かれて行

図表3 公共施設の種類ごとの整備難易度の整理例



（出所：筆者作成）

政事務を行っているほか、一部の行政委員会については総合支所などの他施設へも分散している状況となっており、市民サービスの面で著しく不便をきたしているとともに、行政事務の効率化の面においても支障をきたしていた（図表4）。

しかしながら、旧市及び合併後の新市の財政状況は厳しく、職員による新庁舎建設についての検討は行われたものの、「庁舎建設基金」の積立てが進まないため、新庁舎建設のための財源確保の見通しは全く立っていない状況であった。

2008（平成20年）1月に、JR石巻駅前に立地していた「さくら野百貨店石巻店」が閉店するとの報道が流れ、それを受け、石巻商工会議所が同市に同建物が新庁舎の候補地として活用可能かどうかの建物全般の調査を開始するよう要請し、調査を開始した。

同年2月には、百貨店を運営していた「さくら野東北株式会社」から、「さくら野百貨店石巻店」を2月末で閉店するにあたり、中心市街地活性化の一助として同建物を公共施設等に活用されたいとのことで寄附採納願が出され、市議会の議決を受けて、同百貨店建物の寄贈を受けた。また、併せて、中心市街地活性化の一助又は同建物の改修等のためとして、2億円の現金も寄附された。

3月には、コンサルタントから「さくら野百貨店石巻店」建物調査報告書が提出され、その結果は、同建

物を新庁舎に活用が可能とのものであった。これを受け、4月に、「新庁舎建設計画等検討委員会」においてこれまでの候補地の比較検討を行った結果、「さくら野百貨店石巻店」が新庁舎として最適との「新庁舎建設候補地の選定結果について」の報告書が取りまとめられ、府議を経て「市議会庁舎建設促進特別委員会」に報告を行った。

石巻市（2009）によれば、「さくら野百貨店石巻店」が新庁舎として最適地とされた理由として、以下の理由が挙げられている。

- ・旧1市6町の各方面から公共交通機関によりアクセスできるのは、JR石巻駅前の1箇所しかなく利便性が高いこと
- ・建物を無償譲渡されたことにより、新たに建設する場合と比べて非常に経済的であること
- ・中心市街地活性化への貢献が期待できること
- ・理想とする庁舎はおよそ22,000m²の延床面積を必要としていたが、百貨店跡の建物の延床面積は23,420.06m²であり、建物としての性能面において求める条件を達成していたこと（図表5）

このような検討を経て、さくら野百貨店石巻店跡は改装され、2010（平成22）年3月より新庁舎での業務を開始した。旧百貨店で使用していたエレベータやエスカレーターを活用し、ゆとりのある庁舎として使用できており、新聞やテレビ局の報道でも取り上げられ、

図表4 石巻市の庁舎分散化の状況

庁舎区分	建設年度	配置部署等
本庁舎	昭和33年建設 昭和39年増築 昭和43年増築	市長室、副市長室、総務部、企画部、生活環境部の一部、保健福祉部の一部、建設部、出納課、議会、記者室、電算室、印刷室、市民の部屋など
第1分庁舎 (旧石巻郵便局)	昭和13年建設 (昭和53年取得)	生活環境部、保健福祉部（社会福祉事務所）
第2分庁舎 (旧石巻市農協)	昭和33年建設 (昭和60年取得)	産業部
第3分庁舎 (旧水道企業団)	昭和43年建設 (平成3年借受)	総務部の一部、情報公開コーナー、建設部の一部、選挙管理委員会事務局、
第4分庁舎 (旧友心館)	昭和44年建設 (平成14年設置)	総務部の一部、教育委員会
総合体育館		教育委員会
中央公民館		教育委員会
文化センター		教育委員会
河北総合支所内		監査委員事務局
農村環境改善センター内		農業委員会事務局

（出所：石巻市 [2009]）

庁舎再整備の事例として行政や議員の視察も相次いだ
のことである。

2) さくら野百貨店石巻店跡を活用したことによる財

政面での効果

庁舎移転における事業費と財源計画は図表6の通り
となっており、約30億円の事業費で計画されていた。
石巻市ヒアリングによれば、決算ベースでは更に1億
円程度縮減でき、約29億円の事業費で済んだこと
である。これは、さくら野百貨店石巻店跡を活用せず
に移転計画を進めた場合の事業費(約90億円から100億
円)の約3分の1で、市が求める新庁舎整備を実現し
たことになる。

他の事例と比較するために、PPPによる財政縮減効
果を示す指標であるVFM(Value For Money)を算
出すると、

$$\begin{aligned} \text{VFM} &= \text{本件による節減額} \div \text{従来型手法} \\ &\quad (\text{移転改築})^{(6)} \end{aligned}$$

$$= (\text{約90億円} - \text{約29億円}) \div \text{約90億円} \\ \approx 67\%$$

となり、民間資産利活用 PPPにより費用が大幅に縮
減できたことが確認できる。

4 目黒区役所事例（経営破綻企業本社跡への区役所 移転）

1) 区庁舎移転の概要

移転前の目黒区（東京都）旧本庁舎は、1932（昭和
7）年に目黒区が2町の合併に誕生した際に、暫定的に
旧目黒町役場に置かれていたものを1936（昭和11）
年に移転し建築した建物を本館としたものであった。
1961（昭和36）年新館を、1967（昭和42）年に本館を
増築し、その後も業務の拡充に応じて第二庁舎から第

図表5 旧百貨店の建物の面積

(単位: m²)

階	店舗棟		駐車場棟	合計
	店舗部	劇場部		
1	3,882.44	—	1,446.16	5,328.60
2	3,800.12	—	1,430.46	5,230.58
3	3,775.44	—	1,701.08	5,476.52
4	3,775.44	—	1,779.71	5,555.15
5	3,775.44	—	1,779.71	5,555.15
6	1,037.05	2,747.81	1,105.54	4,890.40
7	26.35	599.97	342.44	968.76
計	20,072.28	3,347.78		
合計	23,420.06		9,585.10	33,005.16

注：市役所に改装した後、庁舎として実際に使用しているのは2階より上の階である。店舗部の1階は、商業スペースとして利用している。

(出所：石巻市 [2009])

図表6 事業費と財源計画

(単位: 百万円)

費目	事業費	財源内訳		備考
		地方債	基金等	
① 用地費	583	0	583	土地購入費
② 新庁舎建設事業費	2,000	1,875	125	工事費、設計費、監理費、事務費、事業費人件費等
③ 新庁舎ネットワーク設備等構築事業費	165	153	12	工事費、設計費等
④ 備品費、移転費等	243	0	243	初度調査費、移転費等
合計	2,991	2,028	963	

(出所：石巻市 [2009])

五庁舎などの分庁舎の整備を1981（昭和56）年から1999（平成11）年にかけて行った。（図表7）あわせて、時代の変遷にともないこれらの区庁舎の老朽や耐震性の課題、さらに狭隘化や分散化の解消など庁舎の整備が区政にとって重要な課題となっていた。1988（昭和63）年から1993（平成4）までの間には、新庁舎の望ましい姿、規模、用地、要請される機能などについて3次にわたって目黒区としての考え方をまとめ、2000（平成12）年には新庁舎建設用地の選定エリアを定めた。

目黒区（2003）によれば、これらの検討を通じて、区庁舎を改修するか改築するかを検討しており、基本方針を改築としている。理由は、改修の場合、窓口を開けたまま工事をすると132ヶ月を要すること、耐震補強のため狭くなることとしている。また、現庁舎周辺で広い土地が見つかればそこへ新築するということも検討することとなった。しかし、その後は実行する決め手が見つからないまま旧庁舎で業務を継続していた。

こうした検討を進める中、2001（平成13年）2月、会社更生手続き中の千代田生命保険の更生管財人から目黒区に対して、約18,800m²の本社敷地と床面積約48,000m²の社屋について、取得意向の打診があった。企業破綻に伴う更生計画の策定過程という異例のケースであるため、10日間⁽⁷⁾という極めて短期間での短期間での対応が求められたが、この機会を逃せば、今後これに匹敵する適地を確保することは極めて困難であ

り、その立地と規模は区の将来発展に大きく寄与できると判断され、議会報告を経て取得を更生管財人に買付証明書を提出した。

旧千代田生命本社は、本館と別館の2棟で構成されており、各階の面積及び部局の入居状況は図表8の通りである。本館上層部（5階、6階）に議場をはじめとした議会関係を集約し、既存の役員諸室のある4階に区長室及び企画総務機能を配置、本館1階に生活福祉系の窓口を集約配置、別館には他の機関（外郭団体等）を集中配置することとされた。また、本館3階には、別箇所に立地し、一時的な集中利用の想定されていた保健所及び都税事務所を配置し、利用者の動線の交錯を避けるとともに集約化された。

2) 旧千代田生命保険本社跡を活用したことによる財政面での効果

庁舎移転における事業費は図表9の通りとなっており、土地建物購入費約176億円に建物改修費約48億円を加えた約224億円の事業費で計画されていた。当初は、区有地の売却収入約120億円と基金約60億円の活用を予定していたが、特別区債や国・都支出金等の財源を確保することにより基金活用は約58億円に抑えられている。

建物改修費約48億円の妥当性については、①旧千代田生命既存の建物を活用した今回のケース、②旧千代田生命の土地に同規模の庁舎を新築した場合、③現庁舎用地を利用して建て替えにより庁舎を新築した場

図表7 目黒区の庁舎分散化の状況

庁舎区分	建設年度	建物面積 (m ²)	土地面積 (m ²)
本庁舎	昭和11年建設（旧館棟）		
	昭和36年増築（新館棟）	15,688.26	5,528.31
	昭和42年増築（本館棟）		
第二庁舎	昭和56年建設	2,287.44	958.67
第三庁舎	昭和61年取得	634.70	298.87
第四庁舎	平成6年仮設	707.42	604.95
第五庁舎	平成11年仮設	967.08	520.94
共同ビル	平成2年借り上げ	597.55	
計		20,882.47	7,911.54

（出所：目黒区 [2003] より筆者作成）

図表8 旧千代田生命本社建物の面積と改装後の入居部局一覧

(面積単位: m²)

本館			別館			本館・別館 面積計
階	面積	入居部局	階	面積	入居部局	
一	—	—	塔屋2階	29.68	機械室	29.68
一	—	—	塔屋1階	370.67	機械室	370.67
塔屋3階	590.25	機械室	9階	370.67	選挙管理委員会	960.92
塔屋2階	590.25	機械室	8階	370.67	監査事務局	960.92
塔屋1階	612.29	機械室	7階	370.67	目黒区社会福祉事業団	982.96
6階	3,684.31	議場・都市整備部・環境清掃部・教育委員会・保健所	6階	370.67	目黒区住宅・街づくりセンター	4,054.98
5階	3,892.01	議場・区議会・教育委員会	5階	370.67	目黒区国際交流協会	4,262.69
4階	3,875.78	区長室・経営企画部・総務部	4階	370.67	目黒区社会福祉協議会	4,246.45
3階	4,486.23	保健所・目黒区税事務所	3階	370.67	目黒区社会福祉協議会	4,856.96
2階	5,003.86	健康福祉部・区民生活部	2階	370.67	子ども家庭支援センター	5,557.98
1階	7,273.43	区民生活部・経営企画部・収入役室・災害対策本部	1階	370.67	休日診療所	7,644.10
地下1階	5,557.98	経営企画部・会議室・その他	地下1階	—	—	5,557.98
地下2階	3,214.44	倉庫・機械室	地下2階	—	—	3,214.44
地下3階	5,557.98	倉庫・機械室	地下3階	—	—	5,557.98
計	44,338.83	—	計	3,376.41	—	48,075.24

(出所: 目黒区(2003) より筆者作成)

図表9 土地建物購入費および改修工事費の財源

単位: 千円

	歳出	財源					
		特別区債	国・都支出金	特別区交付金	用地売却	基金	合計
土地建物購入費	17,575,696	820,000	1,071,007	882,966	12,000,000	2,801,723	17,575,696
改修工事費	4,800,000	1,824,000				2,976,000	4,800,000
合計	22,375,696	2,644,000	1,071,007	882,966	12,000,000	5,777,723	22,375,696

(出所: 目黒区[2003])

合、の3パターンの経費を比較している。(図表10)①のケースでは約70億円、②では約198億円、③では約165億円であり、庁舎については財政的には効率的に整備されたと評価することが可能である。旧千代田生命の土地を取得したため、③よりは金額が大きくなっているが、前述した庁舎の分散化の状況(図表7)、それに要する整備期間の長さを勘案すれば、土地を取得したことにより③よりも多額の事業費となった点については首肯できるものと考えられる。

他の事例と比較するために、確定数値による比較が可能な建物の建築コストについて、VFM (Value For Money) を算出する(土地については長期の期間を要

する現庁舎敷地を活用することは非現実的であるため、旧千代田生命跡地を活用するものとして条件を揃えて算出する)と、

VFM=本件による節減額÷従来型手法

(千代田生命本跡に改築した場合)

$$=(\text{約}198\text{億円}-\text{約}70\text{億円}) \div \text{約}190\text{億円}$$

$$\approx 65\%$$

となり、民間資産利活用 PPP により費用が大幅に縮減できたことが確認できる。

図表10 庁舎建物整備に係る経費の比較

想定ケース	整備に要する経費	効果
① (旧)千代田生命本社の現存建物を活用した今回のケース	(1)建物購入費 2,152,500千円 (2)建物改修費 4,800,000千円 計 6,972,500千円 所要経費=約70億円	1 分散化・狭い化などの解消 2 総合庁舎化による利便性 3 区民の交流の場・憩いの場などの整備 4 文化的価値のある建物の活用 5 所要経費の節減
② (旧)千代田生命本社の敷地に既存建物と同規模の庁舎を新築した場合 建物延床面積 約47,800m ²	建築費 19,837,000千円 (415千円/m ² ×47,000m ²) 所要経費=約198億円	1 分散化・狭い化などの解消 2 総合庁舎化による利便性 3 区民の交流の場・憩いの場などの整備 4 所要経費が大
③ 現庁舎用地を利用して建て替えにより庁舎面積を新築した場合 敷地面積 約12,000m ² (本庁舎、第二～第五庁舎、公会堂、中央町公共駐車場) 建物面積 約36,000m ² (12,000m ² ×300%)	(1)建築費 14,940,000千円 (415千円/m ² ×36,000m ²) (2)解体費 500,000千円 (3)仮設費 1,100,000千円 計 16,540,000千円 所要経費=約165億円	1 分散化の解消はできない 2 総合庁舎化はできない 3 区民の交流の場・憩いの場などの整備に制約がある 4 所要経費が大

(出所：目黒区 [2003])

5 大田区役所事例（かつての競売物件ビルへの区役所移転）

1) 区庁舎移転の概要

区役所移転の背景は、1987（昭和62）年3月に、国鉄清算事業団による不要財産処分の一環として、旧国鉄の貨物駅舎跡地4,822m²が公開入札にかけられたことに由来する。以降の経緯を、ダイヤモンド社[1997]で報道された記事により纏める。

大田区は用地取得を検討し、区が中心になって設立した蒲田開発事業が210億円で入札に応じた。だが、桃源社が657億円で落札したため、蒲田開発事業は落札できなかった。

その後、桃源社により、テナント店舗、事務所、フィットネスクラブ、駐車場を計画した地下4階、地上11階建てで、延床面積は35,016m²のビルが計画された。工事は工事費総額で240億円とされる。ビルの原価は、土地の657億円と建物の240億円を合せた877億円である。ただし、建物240億円に含まれているかは確認できなかったが、本ビルには「区は、桃源社の取得後も、ビルの地下に将来、鉄道が入ることのできるスペースを確保させるなど深くかかわってきた。」（ダイヤモンド社[1997]）とあるように、大田区が取得できなかった

としても、大田区が長年にわたって事業化を国・事業者（東急・京急）に働き掛けてきた「蒲蒲線⁽⁸⁾」構想の実現に繋がる設備が設けられている。

1989（平成元）年3月に着工したものの、バブル崩壊とともに赤字に転落し、桃源社の資金繩りは逼迫した。1992（平成3）年3月にビルが完成すると、取引銀行4行が土地とビルを差し押さえ、その後の競売で取引銀行4行と施工社が設立した受け皿会社ケーピー・ケー（以下KBK）が単独で土地・建物を398億円で落札した。

その後、KBKは転売しようとしたが、買い手が見つからず、ビルは「塩漬け」状態となった。その間も、地価は下落するうえ、税金や管理費などの維持費は年間10億円にのぼったことから、落札額にこだわらず処分するよう方針転換し、大田区にビル取得を打診した。1995（平成6）年の3月に行われた区議選の2ヶ月後にはKBKビル調査特別委員会が設置され、11月には、仲介者の信託銀行が、203億円という具体的な条件をだして購入希望者を募った。12月に、区議会でこのビルと用地の購入が賛成27票、反対25票で可決されたが、この時点では公式には用途未定のまま購入された。

これらの動きに対して、大田区は、1947（昭和22）

年に、大森区と蒲田区が合併して成立した特別区であり、合併時には旧大森区役所（現在は公共施設「大田文化の森」が立地する大田区中央2丁目）が大田区役所となり、1963（昭和38）年に改築し鉄筋化された。当時の区役所は旧大森区役所を引き継いでいるものの、税務署、警察署、消防署は旧2区の流れを組みおののに存在しており、区は蒲田、大森の2核構想を打ち出していたことから、ビルの取得は仕方ないとしても、区役所移転は阻止しようという反対運動が発生した。大田区の成立に由来する理由以外での反対理由には、当時の庁舎の周辺で増築や改修工事を重ねてきた⁽⁹⁾中で、ビルの取得に多額の費用を要することを疑問視するもの、行政による金融機関の救済との批判があつたようである。一方、賛成意見としては、駅に隣接しておりアクセスが改善する⁽¹⁰⁾、床面積が広く分散しているものを纏められる、というものであったようである。反対運動は住民投票請求求めた経緯を辿ったものの、区議会で否決された。

このような経緯を経て、1996（平成7）年4月に大田区とKBKは区の買い取り希望価格である総額167億円（支払日までの金利相当分を上乗せする条件）で基本合意した。7月には区庁舎の移転が区議会で可決され、金利分も含め173億円をKBKに支払った。内訳は、土地80億円、建物90億円、消費税3億円である。このほか、別途改修費として31億円を要し、KBKに支払った173億円と合わせて約204億円が区庁舎の移転に要した費用となる。

2) KBKビルを活用したことによる財政面での効果

庁舎移転における財政面の評価は、取得価額の173億円が、バブル経済とその崩壊という経済状況の劇的な変化の下で大きく変化していることからどの時点を採用するかによって大きく異なる。本稿では、バブル経済の影響をできるだけ除くため、JR蒲田駅前の物件を購入した金額（KBKに支払った土地80億円、建物90億円、消費税3億円計173億円）と、JR蒲田駅前の物件に応募した金額（210億円）を比較する。

両者を比較すると、前者の支払額173億円は土地・建物含んだ金額であり、後者の210億円より17億円有利な

条件であったと考えられる。

購入時173億円の妥当性を、ダイヤモンド社〔1997〕で報じられた当時の固定資産評価額をもとに検証する。当時の土地の固定資産評価額は83億円、建物は同じく84億円であり、土地は3億円安く、建物は6億円高い。（ダイヤモンド社〔1997〕）土地と建物の合計では、固定資産評価額より3億円高くなっている。このため、支払額173億円は固定資産評価額170億円よりも3億円高くなっているが、消費税を除いた支払額（170億円）の1.8%であり、1963（昭和38）年に改築され36年を経過し大規模改修や老朽化といった課題への対応が必要となる時期に、新庁舎の計画策定や建設に要する時間を待たずに庁舎を新しくできたことについては、財政上の効果とバランスしていると考えることは可能と考えられる。

他の事例と比較するために、確定数値による比較が可能な建物の建築コストについて、VFM（Value For Money）を算出する（土地についてはバブル崩壊前後の変動が大きいため算出対象としない）と、

$$\begin{aligned} \text{VFM} &= \text{本件による節減額(ビルの原価 - 同支払額)} \\ &\quad \div \text{従来型手法(ビルの原価)} \\ &= (\text{約240億円} - \text{約90億円}) \div \text{約240億円} \\ &\approx 63\% \end{aligned}$$

となり、民間資産利活用PPPにより費用が大幅に縮減できたことが確認できる。

6 まとめと課題

4から6にかけて検討した3事例（石巻市、目黒区、大田区）を纏めると図表11の通りとなる。

3事例とも60%を超える高いVFMを創出しており、官、民、市民それぞれにメリットをもたらしたと評価できる。一方、大田区事例は交渉に不透明感を残し地域間対立を生じてしまった。大田区事例は、民間事業者にとっては、バブル崩壊後の「問題案件」が大田区への売却を実現により達成した側面があり、「個別性」に由来する不動産取引の難しさがより際立って現われてしまったということであろう。

3事例はいずれも、プロジェクト実施に伴うリスクや難易度は高く実現には議会の3分の2以上の賛成を

図表11 3事例の評価

	石巻市 (閉店百貨店跡の活用)	目黒区 (経営破綻企業本社跡の活用)	大田区 (かつての競売物件の活用)
VFM(評価対象)	約67% (土地・建物)	約65% (建物のみ)	約63% (建物のみ)
官のメリット	安全な庁舎への早期移転、財政負担の縮減	安全な庁舎への早期移転、財政負担の縮減	老朽化や分散配置の解決、空きビルの負の外部性を解消
民のメリット	空きビル発生の回避	売却先の確保による収入	問題案件の終息
市民のメリット	将来負担の抑制	将来負担の抑制	便利な場所の区役所
推進上の課題	—	—	交渉の不透明感、地域間対立

(出所：筆者作成)

必要とする本庁舎の移転であり、頓挫せず実現したこと自体を評価することも可能であるが、実現に至るためには透明性の確保、説明責任を果たすことがより一層必要であると言える。

透明性を確保し、説明責任を果たす一つの方法として、従来手法（改築）と比較したコストや工期情報を開示し、既存の千代田生命本社建物の活用が合理的であることを説明した目黒区の方法（前掲図表12）は「民間活用利活用 PPP」の推進に当たり大変貴重な示唆を与えたものと考えられる。

以上を踏まえると、「民間資産利活用型 PPP」の推進には、改築を前提としていた従来の公共事業や公有資産利活用型 PPP で行うプロジェクト評価に加え、リノベーションを想定した民間資産を取得・賃借する場合に拡張したプロジェクト評価手法を確立することが課題と考えられる。従来型公共事業と公有資産利活用型 PPP、民間資産利活用型 PPP を比較する共通の尺度としての「VFM」、「LCC (Life Cycle Cost) ベースでの事業費の比較」等の PFI や PPP における事業評価手法を一層活用し、LCC ベースでの VFM を最大化する事業手法の検討を行うことにより一層官が習熟することが望まれる。

また、「民間資産利活用型 PPP」は、民間の不動産マーケット動向に依存することから民間からの事業提案が馴染むものと考えられ、民間の利活用されていない不動産を活用した PPP を民間提案することにより、公共施設の老朽化対策、財政健全化、経済活性化に資する PPP を創出する仕組みを整備することも望まれる。

最後に、今後の課題を挙げる。本稿で行った VFM の

算定は、石巻市、目黒区、大田区の事例について、インターネットや雑誌記事によって明らかにされた範囲で試行したものであり、庁舎を改築（新築）した場合の事業費を縮減できた割合という簡便な方法での算出であった。3事例はいずれも既存の建物であり使用開始時点で劣化していることを考慮すれば、残存耐用年数、使用する建物において使用後に必要となる大規模修繕の時期や費用を見積った結果としての LCC と、新築の鉄筋コンクリート造の建物で適切に維持・保全するための経験則（耐用年数、大規模修繕の時期や費用、など）を考慮した LCC とが比較されるべきであるが、PFI における VFM 算定と同様に LCC を算出して VFM を算出する厳密さは確保することができなかった。地方財政が厳しさを増している中において、3事例同様に既存の民間資産を庁舎に活用する事例は栃木県栃木市（平成26（2013）年2月に新庁舎で業務開始）、茨城県土浦市（JR 土浦駅前のイトーヨーカドー跡を新庁舎とすることを決定）のように、地域内の民間資産を活用する PPP を検討していく動きは今後も継続していくと考えられることから、民間資産を利活用する PPP の枠組み、評価手法としての LCC や VFM の活用について、より汎用的に使える枠組みの研究は今後の課題としたい。

参考文献

- 東洋大学経済学研究科 [2006] 『公民連携白書 2006～2007 「官から民へ」の次を担うもの』
- 根本祐二 [2010] 内閣府 PFI 推進委員会第23回委員会 提出資料「社会資本老朽化に伴う更新投資財源不足 問題と PFI / PPP の活用の提案」

根本祐二 [2011a] 「PPP 研究の枠組みについての考察(1)」、『東洋大学 PPP 研究センター紀要』創刊号、pp. 19-28

根本祐二 [2011b] 『朽ちるインフラ』 日本経済新聞出版社

厚木市 [2012] 「(仮称) あつぎ元気館整備基本計画」

石巻市 [2009] 「新庁舎移転整備計画」

石巻市「石巻市新庁舎建設の記録」

木更津市ウェブサイト「庁舎整備」カテゴリ

秦野市 [2011] 「公共施設再配置計画」

目黒区 [2003] 「目黒区庁舎移転の記録」

ダイヤモンド社 [1997] 『週刊ダイヤモンド』記事「旧桃源社ビル 蒲田駅前の“幽霊ビル”が大田区役所に生まれ変わる」、1997年11月1日号、pp.55-56

注

(1) 2010年4月19日に開催された内閣府PFI推進委員会の会議資料として、委員である東洋大学根本祐二教授が提出した資料「社会资本老朽化に伴う更新投資財源不足問題とPFI／PPPの活用の提案」には、「公共施設(=ハコもの。学校・病院・公営住宅・庁舎・社会教育施設など)、道路、橋りょう、上水道、下水道の現在のストックを50年間(道路舗装は15年間)で更新するための更新投資額をおおまかに試算すると、総額337兆円、8.1兆円／年となる。」と記されており、わが国全体での公共施設・インフラの老朽化に要する将来負担が膨大な金額であることを示した。

(2) 2010年10月6日に社会资本更新投資計算簡略ソフトを公表。整備年次ごとの公共施設・インフラの量(延床面積等)を入力すると、将来の更新投資需要が簡便法により試算できるもの。公表以降、無償で提供するとともに、利用者から試算結果の報告を受けている。利用者からの報告結果は、全ての試算結果において、現在の予算では将来更新投資を賄うことができないというものであった。

(3) 老朽化した公共施設の投資を財政への悪影響を

避けながら行うために、計画策定当時の更新投資額及び維持管理費の範囲内行うことをルール化するとともに、1つの建物に1つの目的を持った公共施設の在り方抜本的に見直して、既存の学校のスペースの中に複合化することによって、計画策定後40年間の間に延床面積の約4割の削減を行うことを決定している。計画策定後の同計画への注目は全国的に広がっており、行政や議会の視察、担当者の講演や雑誌等における計画の説明の寄稿は毎年度100件を超える状況である。また、政府においても、経済財政諮問会議(2013年11月20日開催分)における高橋議員(株式会社日本総合研究所理事長)の資料や発言、等においてその取り組みが国や他の地方自治体でも行われるべきものとして紹介されている。

(4) そのような例として、JR木更津駅前の「アクア木更津」(かつては百貨店「そごう」が入居していた再開発ビル。平成26年1月時点ではA館は10フロア中5フロアが、B館は4フロア中1フロアが空いている状況。)がありながら、現庁舎敷地でのPFI方式による建替えを計画した千葉県木更津市の例が挙げられる。平成24年12月21日に開催された第3回木更津市庁舎整備検討委員会の議事概要によれば、市民アンケートの自由意見で32件寄せられた「アクア木更津に移転すべき」という意見に対して、当該物件は昭和63年築で建設後25年程度経過していることを理由に、「アクア木更津は25年経っているならば、改修するよりは、壊して作り直す、そういう年数と考えられるのではないかと考えている」と事業採算性の検討に進まず却下している。

(5) そのような例として、小田急線本厚木駅前の「パークビル」(旧厚木パルコビル、平成20年に閉店)を厚木市が取得し、(仮称)「あつぎ元気館」として再整備する計画が挙げられる。(厚木市(2012))

(6) 内閣府「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」等によれば、VFMは、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である「PSC」(Public Sector Comparator)と、PFI事業として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「PFI事業の LCC」(LCC : Life Cycle Cost)を比較することにより算出されるものとされる。式で表すと、

$$VFM = (PSC - PFI LCC) \div PSC \cdots \text{式 } 1$$

と表すことができる。

本稿で VFM を試算する 3 事例（石巻市役所事例、目黒区役所事例、大田区役所事例）は、「改築再整備する場合の LCC」、「改築再整備せず既存の民間資産を利用した場合の LCC」に関する情報を入手できなかつたため、「改築再整備する場合の LCC」については関係する資料に記された「従来型手法（現地再整備または移転改築）の事業費」で、「既存の民間資産を利用した場合の LCC」については「民間資産を利用した場合の事業費」で代用した。

この場合の式 1 における VFM の算出式は、

$$\begin{aligned} VFM &= (\text{従来型手法の事業費} - \\ &\quad \text{民間資産を利用した場合の事業費}) \\ &\quad \div \text{従来型手法の事業費} \\ &= \text{本件による節減額} \div \text{従来型手法} \end{aligned} \cdots \text{式 } 2$$

となる。本稿で VFM を試算する 3 事例（石巻市役所事例、目黒区役所事例、大田区役所事例）は、いずれも式 2 にて算出した。

- (7) 目黒区（2003）に収録された「目黒区報」平成 15 年（2003 年）1 月 1 日号 2 ページにおける区長発言。
- (8) JR 蒲田駅に西口に乗り入れている東急目蒲線（現在の東急多摩川線）と、JR 蒲田駅東側の近距離にある京急蒲田駅から東に延びる京急空港線を結び、大田区の東西の回遊性を高める新線構想。
- (9) 昭和 57（1982）年に分庁舎を 10 億円で、昭和 63（1988）年に分室を 2 億円で、平成 2（1990）年に区役所前角地を 20 億円で買収し、昭和

61（1986）年から昭和 62（1987）年に 25 億円かけて現庁舎の改修を行った経緯がある。

- (10) 蒲田駅は区の南北に走る JR 京浜東北線のほか、東西に走る東急多摩川線（当時の蒲田線）、及び、北西方向に走る池上線も乗り入れるターミナル駅である。連絡駅ではないが徒歩数分の距離で東側に位置する京急蒲田駅は、区の南北に走る京浜急行本線、及び、東方向に走る羽田空港線が合流するターミナルである。このように JR 蒲田駅は区全体からの鉄道によるアクセスが良いという意見を背景としている。