

**P F I 手法による新庁舎整備に関する
調査報告（平成 13 年度）**

平成 13 年 12 月

大阪府総務部庁舎周辺整備課

目 次

調査の趣旨	1
第1 行政棟整備の必要性	3
1 従来計画の概要及び現在の状況	3
2 行政棟整備の必要性	5
(1) 老朽化・分散化への対応	5
(2) 行政改革の推進	7
(3) 情報化の推進	7
第2 行政棟整備の基本的考え方	8
1 行政改革・情報化を推進する庁舎	8
(1) 効率的で柔軟な組織運営への対応	8
(2) 情報化への対応による行政運営の効率化	8
2 府民に関かれ、府民生活に貢献する庁舎	8
(1) 多様で質の高い行政サービスの提供	8
(2) 福祉のまちづくりへの対応	8
(3) 災害対策拠点機能の配備	8
3 都市・環境に配慮した庁舎	8
(1) 地球環境への配慮	8
(2) まちづくりへの貢献	8
4 効率性・機能性の高い庁舎	9
(1) 官民の新しいパートナーシップによる整備・運営	9
(2) ライフサイクルコストを考慮した効率的な管理	9
第3 行政棟の規模・機能の設定	10
1 規模・機能の考え方	10
2 従来計画の見直し	11
(1) 本庁収容予定人員の算定	11
(2) 収容予定人員以外の主な見直し内容	11
(3) 従来計画の考え方を継承する主なもの	12
3 本庁として必要な機能・面積の算定	13
4 別館の活用	14
(1) 活用方法	14
(2) 利用面積等	14
5 行政棟の規模の算定	15
第4 事業方式の検討	16
1 PFI手法活用のメリット	16
(1) 効率的・効果的な行政棟の整備・維持管理	16
(2) 適切な役割分担・リスク分担	16
(3) 財政負担の平準化	17

2	P F I 事業のスキームの種類	18
3	事業スキームの評価の視点と事業スキームの特性	19
(1)	評価の視点	19
(2)	B T O 方式と B O T 方式の特性	20
4	事業スキームの評価	20
(1)	行政機能の中核拠点としての安定した使用	20
(2)	行政需要に対応した機能・用途の柔軟な変更	20
(3)	長期にわたる建物性能水準の確保と良好な維持管理	21
(4)	府の財政負担の縮減	23
(5)	行政棟整備に適した事業スキーム	24
第5	府とP F I 事業者の役割分担・リスク分担	25
1	事業の範囲	25
2	府とP F I 事業者の役割分担	25
(1)	共通	26
(2)	設計・建設	26
(3)	維持管理	27
3	官民のリスク分担	29
第6	P F I 事業の破綻防止策及び破綻時の対応策	32
1	プロジェクトファイナンスのための提案段階での審査	32
2	事業期間中における事業破綻防止策	32
3	事業破綻時の対応方策	32
第7	P F I 導入可能性の確認	33
1	シミュレーションの目的	33
2	シミュレーションの条件設定	35
3	リスクの調整	36
4	シミュレーション結果	37
第8	民間事業者による附帯的施設の導入に関する検討	39
1	附帯的施設の導入を検討するに当たっての基本的考え方	39
(1)	独立採算性の確保	39
(2)	公有財産の活用方法としての妥当性	39
(3)	庁舎・周辺整備事業との調和	39
2	想定される附帯的施設の内容と成立可能性	39
3	この事業における附帯的施設の取扱い	40
	まとめ	41
1	P F I 手法による行政棟整備についての検討結果	41
2	今後の対応	42

調査の趣旨

大阪府の現在の庁舎は、狭あい化し、本庁機能が多数の建物に分散している。また、大正 15 年に建設された本館は、老朽化も進んでいる。こうした問題を解消し、併せて情報化等に適切に対応することを目的として、平成元年 10 月に「大阪府庁舎・周辺整備基本計画」を策定し、新しい庁舎の整備を進めている。

既に新別館南館・北館が完成し、警察棟についても建設工事を行っているところであるが、行政棟・議会棟については、府の財政が危機的な状況となる中、その整備を見合わせているところである。

一方、社会の情報化は急速に進展し、府民サービスの向上や事務の効率化・迅速化の観点から、府においても、将来を見通した高度な情報化対応が求められている。また、行政改革の観点から、組織のスリム化や効率的な運営を実現していく上で、分散庁舎の解消も大きな課題となっている。

こうした中、平成 11 年 7 月「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（いわゆる P F I 法）が成立したことを踏まえ、新しい公共施設等の整備手法である P F I 手法が行政棟の整備手法として有効かどうかを確認するため、昨年度から調査検討を行っている。

P F I 手法を活用した場合、

- ・ 民間の資金、経営能力及び技術力を活用した効率的・効果的な整備・維持管理により、事業期間全体での府の財政負担が縮減されること
- ・ 府と P F I 事業者との適切なリスク分担とその明確化により、効果的なリスク管理ができること
- ・ これまでの公共が自ら実施する手法（従来手法）に比べ、府の毎年の負担額が平準化されること

等の効果が期待される。

昨年度の調査においては、従来の計画策定以降の状況の変化を踏まえて、行政棟の規模・機能を抜本的に見直した上で、従来手法で整備・維持管理した場合と P F I 手法を活用した場合の府の財政負担について検討した結果、P F I 手法を活用すれば府の財政負担の縮減、平準化が可能であることが確認された。

今年度は、昨年度の調査を踏まえつつ、行政棟整備に当たっての P F I 手法の有効性について、より詳細な検討を行った。

具体的には、

- ・ 今年度公表した「大阪府行財政計画（案）」（平成 14 年度～平成 23 年度）既存の別館の活用方法の検討結果等を踏まえた行政棟の規模・機能の精査
- ・ P F I 手法を活用する場合に想定される B T O 方式と B O T 方式との比較
- ・ 府と P F I 事業者との役割分担・リスク分担の検討
- ・ P F I 事業の破綻防止策及び破綻時の対応策についての検討
- ・ P F I 手法により行政棟を整備した場合の府の財政負担額と、従来手法の場合の財政負担額との比較

等により、行政棟整備における P F I 手法の有効性について総合的に検討した。

- * P F I (Private Finance Initiative) ...民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、公共施設等の建設及び運営を行うことにより、効率的かつ効果的に社会資本の整備を行おうとする公共施設等の整備手法。主な事業スキームとして、B T O方式とB O T方式がある。
- * B T O (Build Transfer Operate) 方式... P F I事業者が施設を建設し、完成後所有権を公共側に移転し、事業期間中の運営はP F I事業者が行うP F Iの事業スキーム
- * B O T (Build Operate Transfer) 方式... P F I事業者が施設を建設して運営を行い、事業期間終了後所有権を公共側に移転するP F Iの事業スキーム

第1 行政棟整備の必要性

1 従来計画の概要及び現在の状況

府では、庁舎の老朽、狭あい、分散等の問題を解消し、21世紀に向けて府民サービスの向上と新しい街づくりを進めるため、昭和63年に新しい庁舎及び周辺地域の整備について、建物の配置や建築計画、デザイン等の提案を求める提案競技（コンペ）を実施した。

平成元年10月には、このコンペの最優秀作品に基づき、「大阪府庁舎・周辺整備基本計画」を策定した。

その後、この計画に基づき庁舎の整備を順次進め、平成7年には新別館南館が、平成9年には新別館北館が、それぞれ完成し、現在は警察棟の建設工事（1期工事は平成14年7月完成予定）を行っているところである。

しかしながら、行政棟・議会棟については、府の財政状況の悪化に伴い、その建設を凍結している。

図1 「大阪府庁舎・周辺整備基本計画」の基本方針

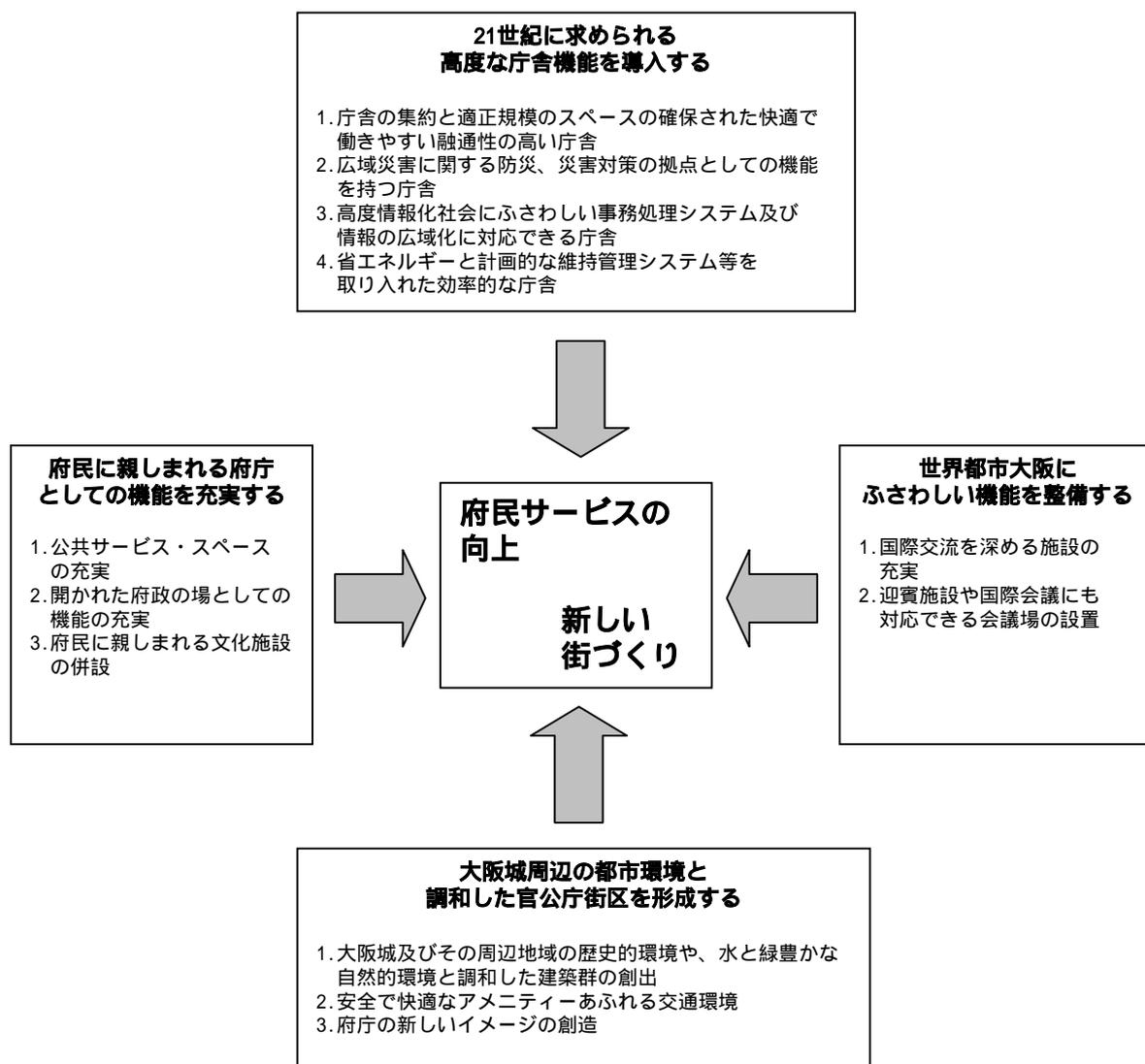
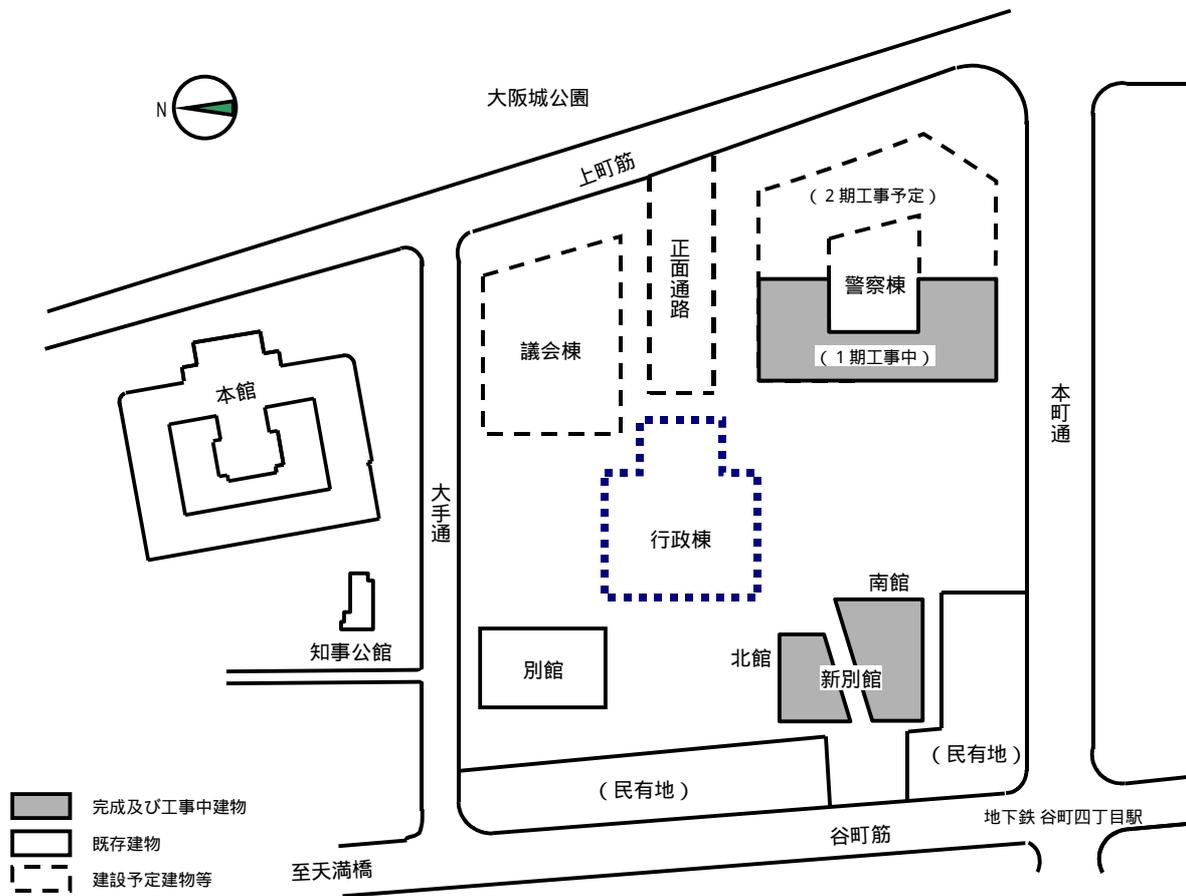


図2 「大阪府庁舎・周辺整備基本計画」による庁舎の建設状況



2 行政棟整備の必要性

現在の府の本庁舎については、以下のような問題を抱えている。

これらの問題に、抜本的かつ効率的に対応するためには、行政棟の建設が求められる。

(1) 老朽化・分散化への対応

ア 耐震性能の未達と災害対策機能

地震などの災害が発生した場合、大阪府地域防災計画により、府は、国、市町村、府警察、自衛隊等と連携して初動期の活動（消火・救助・救急活動、医療救護活動、避難誘導、二次災害の防止、交通規制・緊急輸送活動等）や応急復旧期の活動（緊急物資の供給、保健衛生・福祉活動、ライフライン・交通機能・応急住宅の確保等）を迅速かつ的確に行う必要がある。

そのため、災害対策の指揮命令中枢機能施設である本庁舎は、大地震後も、大きな補修を要することなく、その機能が十分に確保されるような耐震性能を有することが必要である。しかし、現在の本館の耐震性能は、耐震診断の結果、震度6強以上の大震災の際には倒壊し、又は崩壊する危険性があるレベルにある。また、現在の本館に耐震改修を行うには、建設年次が古く（大正15年完成）、形状も複雑であることなどにより、多額の費用が必要となる。

イ 大規模改修の必要性

建物を良好な状態で使用するためには、計画的に大規模な改修を行う必要がある。しかしながら、現在の本館については、行政棟の整備が計画されていることから、多額の費用を要する大規模な改修は見合わせ、最低限必要な改修・補修のみを行っている状況にある。

そのため、建物の内外装や設備は本来の更新時期を超えて使用しており、今後、行政棟を整備せず、相当期間にわたり現在の本館を使い続ける場合は、全面的な改修が必要となる。

ウ 本庁機能の分散化

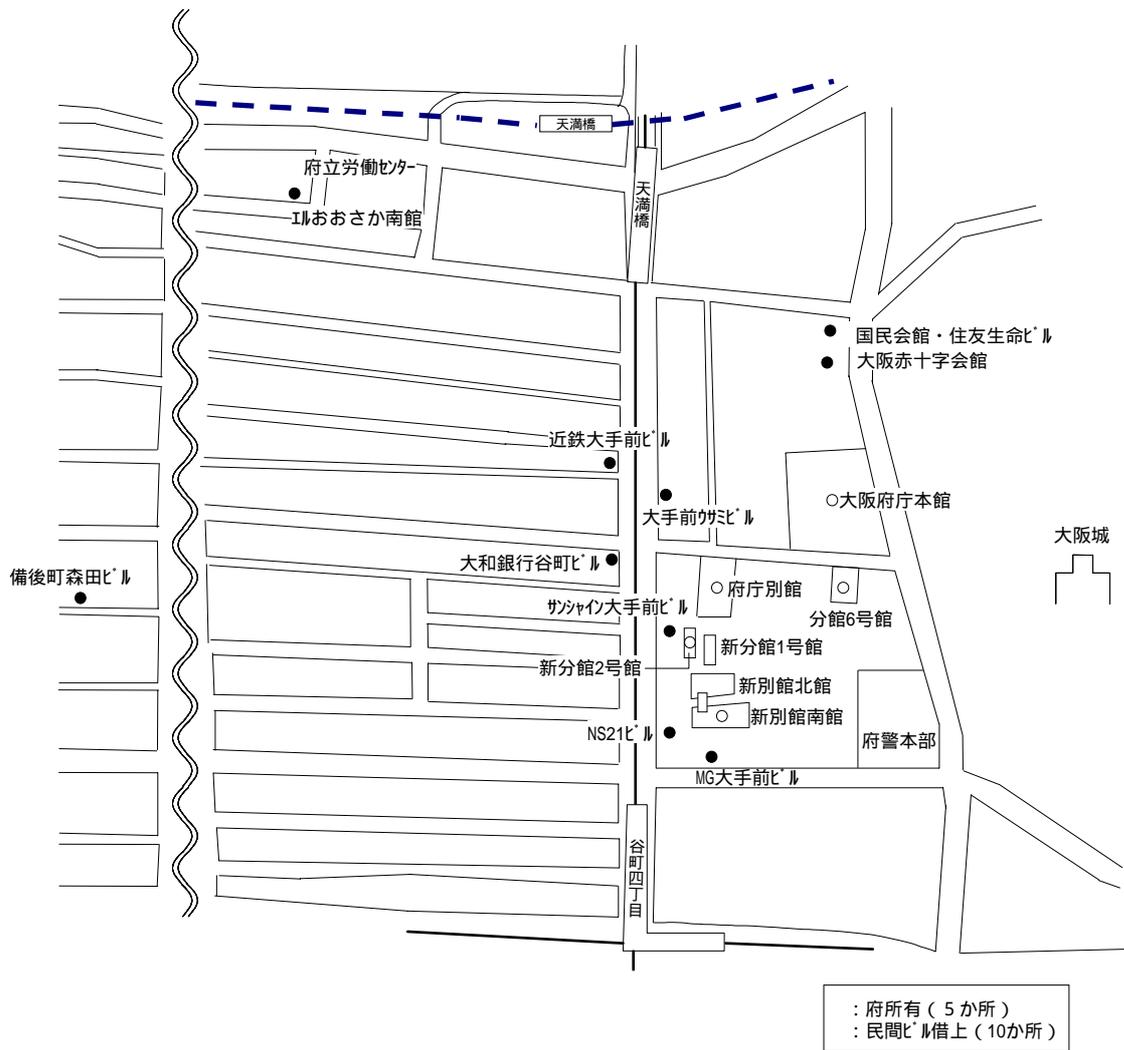
現在、府の本庁機能は、本庁舎の狭あい化に伴い、民間ビルを含め多数の建物に分散している。

具体的には、府所有の建物では本館、別館、プレハブ庁舎等の5か所、民間ビルでは10か所のあわせて15か所に分散しており、民間ビルの年間の賃料等は10億円を超えている。

組織数及び職員数についての分散状況をみても、本館、別館、民間ビルそれぞれに概ね3分の1ずつが配置されている。また、同一部局内においても分散化が進んでおり、小規模な部局を除くほとんどの部局が、複数の建物に分散して事務を行っている。

こうした状況は、府民の利便性の面で問題があることに加え、効率的な事務執行、組織運営の上でも支障となっている。

図3 本庁機能の分散状況



(2) 行政改革の推進

複雑・多様化する行政ニーズに的確かつ効率的に対応するためには、柔軟で機動的な組織体制の整備が必要である。

そのため、府においては、意思決定の迅速化や権限・責任の明確化を図るための組織・職制のフラット化、課を越えた総合的な対応を求められる課題に適切に対処するための「大括り室」^{おおくくり}制の導入等、行政運営体制の改革に取り組んでいる。

しかし、本庁舎が多数の建物に分散していることに加えて、現在の本館においては執務室が撤去困難な耐震壁により小さく仕切られているために、組織再編に応じた柔軟で効率的な執務スペースの確保が困難になっている。

事務事業の一層の効率化を図るためにも、行政棟を整備することにより分散化を解消し、空間的にフレキシビリティの高い執務室を確保することが必要である。

(3) 情報化の推進

府では、2003年の電子府庁の実現に向けた取組みを行っており、これにより、行政手続や事務処理プロセスの電子化等、府における情報化は大きく進む。

一方、情報通信技術は進歩し続けており、情報通信基盤についても急速に高速化・大容量化が進んでいる。

今後とも社会の情報化はさらに進展し続けることが見込まれるが、府においても将来の情報化に対応していくためには、高速・大容量のデータ通信等の高度な基盤整備が求められる。こうしたさらなる情報化に対応するための基盤整備については、行政棟整備に併せて行うことが効率的である。

第2 行政棟整備の基本的考え方

従来計画の策定後、府においては財政状況の悪化、行政改革による職員数の削減など状況が大きく変わるとともに、とりまく社会の状況についても急速な情報化や地方分権の進展など著しく変化している。

そのため、行政棟に求められる機能等についても見直しが必要となっており、「大阪府庁舎・周辺整備基本計画」の基本方針を踏まえつつ、行政棟整備についての基本的な考え方を整理する。

1 行政改革・情報化を推進する庁舎

(1) 効率的で柔軟な組織運営への対応

分散している本庁機能を集約できる規模の確保と融通性の高い平面計画により、組織の簡素化・効率化に寄与するとともに、将来の行政需要の変化に伴う組織改編等に柔軟に対応できるようにする。

(2) 情報化への対応による行政運営の効率化

高速・大容量のデータ通信等のより高度なネットワークの整備とさらなる情報化の進展に柔軟に対応することにより、仕事の仕方を変え、組織のありようの抜本的な改革につなげる。

2 府民に関かれ、府民生活に貢献する庁舎

(1) 多様で質の高い行政サービスの提供

高度な情報通信基盤の整備による電子府庁の推進や情報提供・相談機能の充実等により、府民サービスの向上を図る。

(2) 福祉のまちづくりへの対応

バリアフリーの推進、適切なサイン計画等により、府民にやさしく、利用しやすい庁舎とする。

(3) 災害対策拠点機能の配備

府の災害対策の拠点として防災情報ネットワーク等の機能を備え、府民の生命及び財産の安全を図る。

3 都市・環境に配慮した庁舎

(1) 地球環境への配慮

合理的な省資源・省エネルギーシステムの導入等により、地球環境にやさしい庁舎とする。

(2) まちづくりへの貢献

大阪城公園や周辺の建物との調和を図るとともに、良好な都市環境・景観の創造に寄与する。

4 効率性・機能性の高い庁舎

(1) 官民の新しいパートナーシップによる整備・運営

民間事業者の創意工夫や技術の活用と官民の適切かつ明確な役割・責任分担により、効率的・効果的な庁舎整備・維持管理を行う。

(2) ライフサイクルコストを考慮した効率的な管理

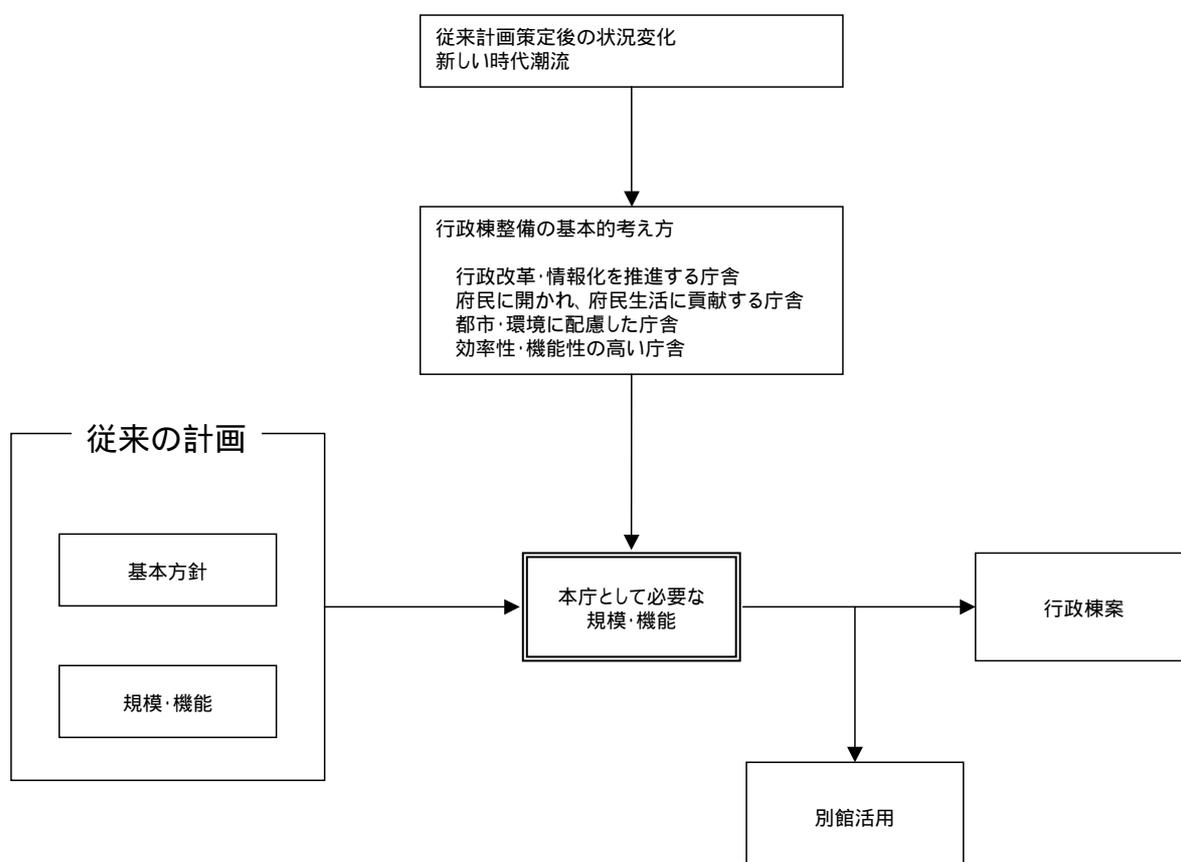
長期使用の視点に立ち、耐久性に優れた材料の使用や民間事業者による効率的な維持管理の導入などにより、ライフサイクルコスト（設計・建設、維持管理等の建物の建設から撤去までに必要なコストの総計）の低減を図る。

第3 行政棟の規模・機能の設定

1 規模・機能の考え方

従来計画策定後の府を取り巻く状況変化や、新しい時代潮流を踏まえた「第2 行政棟整備の基本的考え方」に基づき、本庁として必要な規模・機能を設定するとともに、既存の別館の活用を検討し、新しい行政棟の規模・機能を設定する。

図4 行政棟の規模・機能設定の考え方



2 従来計画の見直し

従来計画における行政棟の概要は、次の表のとおりである。

表1 行政棟の概要（従来計画）

延床面積 （地下駐車場等）	約 159,100 m ² （22,100 m ² 388 台）
高さ・階数	214m 地上 43 階 地下 3 階
建設費	約 1,100 億円

「第2 行政棟整備の基本的考え方」に基づき、従来計画における行政棟の規模・機能を抜本的に見直すこととする。

(1) 本庁収容予定人員の算定

規模の算定に当たり、本庁収容予定人員については、大阪府行財政計画（案）による職員数の削減後の本庁予測着席人員とする。

具体的には、「事務室使用職員数の調査」（平成13年6月現在の本庁着席人員）をもとに、大阪府行財政計画（案）によって削減を見込んでいる職員数のうち、本庁において削減が予定される職員数を差し引いて算定する。

表2 行政棟及び別館に収容する人員

平成13年6月本庁着席人員	収容予定人員（本庁予測着席人員）	(参考) 従来計画の収容人員
5,071人	4,700人	5,850人

備考 上記各人員には、職員のほか、行政委員、嘱託、非常勤職員を含む。

平成13年6月着席人員及び収容予定人員は、議会事務局及び行政棟・別館に収容しない地方労働委員及び事務局を除く。

(2) 収容予定人員以外の主な見直し内容

ア 情報化の進展・電子府庁化（機器の小型化、ペーパーレス等）による面積の削減

事務室面積の削減（1人当たり事務室面積の削減） 書庫・倉庫面積の削減

イ 諸施設・機能の取止め

行政棟の規模縮小等に伴う展望室の取止め、国際会議場（グランキューブ大阪）の整備に伴う国際会議対応の機能の取止め

ウ 共用スペースの効率的配置による建物面積の圧縮

有効面積比率 従来計画：56% 試案：65%

エ 庁舎管理、コスト削減の観点から来庁者用駐車場の地上配置と地下駐車場の縮小

オ 福利用便施設（食堂、喫茶、売店、金融機関等）のPFI事業者による建設・運営

(3) 従来計画の考え方を継承する主なもの

ア 情報提供、災害対策、情報化等に関する施設

府民情報センター、広域防災センター、コンピュータ通信センター等

イ 高速・大容量のデータ通信に対応できる配管・配線スペース、OAフロア等

ウ 耐震性能

大地震の後も建築物の使用が可能（十分な機能確保）

エ 災害対策拠点としてのバックアップ機能

無停電電源設備、自家発電設備等

オ バリアフリー

大阪府福祉のまちづくり条例、ハートビル法等の遵守

3 本庁として必要な機能・面積の算定

「2 従来計画の見直し」を踏まえ、本庁として必要な各機能及び面積（機械関係室・通路部分等を除く有効面積）について、国土交通省の新築一般庁舎の面積算定基準の準用、必要な機能・面積の積上げ等の方法により、次の表のとおり設定した。

表3 本庁機能の用途別必要面積

(単位: m²)

区分		現状面積	従来計画の面積	本庁機能必要面積
事務室	一般事務室	30,113	41,696	31,130
	特別職室	594	850	780
	行政委員室	270	500	340
	計	30,977	43,046	32,250
特別用途室	会議室・応接室	3,244	6,175	5,100
	書庫・倉庫	4,537	4,644	3,400
	府民情報センター	470	1,094	1,000
	広域防災センター	620	927	800
	コンピュータ通信センター	1,325	2,301	2,200
	報道関係室	490	971	900
	放送関係室	0	242	50
	中央搬送センター	149	292	260
	府民ロビー（多目的スペース）	0	1,100	1,000
	展望室	0	1,397	0
	献血ルーム	0	107	150
	食堂・喫茶	1,327	2,396	800
	売店・金融機関（銀行・郵便局）	826	1,067	0
	更衣室		2,556	1,670
	喫煙コーナー・休養室		1,447	800
	清掃関係スペース	3,125	1,133	1,000
	中央監視室・車庫詰所・管理諸室		1,105	930
	給湯室・便所		3,995	2,680
	中水道施設	0	468	300
	外務省大阪分室	134	196	180
	警察関係諸室	0	492	200
計	16,247	34,105	23,420	
有効面積 +		47,224	77,151	55,670

備考

- 1 現状は、平成13年4月現在で、民間ビル入居面積を含み、議会議務局及び地方労働委員会を除く。
- 2 従来計画における有効面積は、平成7・8年度の行政棟実施設計面積
- 3 従来計画における延床面積は、上記の有効面積に機械関係室・通路部分等及び地下駐車場面積を加えた159,100 m²である。

4 別館の活用

現在の別館（昭和 39 年完成、地上 8 階、地下 3 階）は、本館に比べ建設年次が新しく、従来計画においても必要な改修を行った上で継続して活用することとしており、既に耐震改修も実施したところである。

これまで、別館の活用方法については、府の出資法人等を収容する方向で検討してきたが、出資法人等の一層の統廃合が想定されることや、行政棟整備に係る財政負担を縮減する観点から、別館の活用方法についてあらためて検討を行った。

(1) 活用方法

別館は、行政棟建設予定地に隣接していること、事務室の大部屋化や情報化への対応が構造上可能であることから、本庁の一部として行政棟と一体的に使用することが可能である。また、出先機関の中には別館への収容が可能と思われるものもあり、これらを考慮すると、活用方法として、本庁の一部としての使用、出先機関の収容、出資法人等の収容が考えられる。

これらについて比較検討したところ、府の財政負担の縮減が見込まれること、出先機関の事務の効率化や跡地等の利用などの効果が期待できること等から、本庁の一部及び出先機関を収容する方法が最も効果的であると考えられる。

(2) 利用面積等

別館の延床面積は約 29,500 m²であるが、本庁の一部及び出先機関として利用可能な有効面積は、機械関係室及び通路部分、地下駐車場、市長会など他団体に使用許可している部分等を差し引いた、概ね 11,500 m²である。

このうち、本庁の一部として利用する面積は 8,500 m²とし、出先機関として利用する面積は別館への収容が可能と考えられる出先機関の現状を参考に 3,000 m²とする。

なお、別館の地下駐車場については、全体の整備計画が確定しておらず駐車場計画について精査が必要であること、駐車場以外にも様々な用途での利用が可能であること等から、今後、全体の整備計画の検討と併せて活用方法を決定する。

5 行政棟の規模の算定

「3 本庁として必要な機能・面積の算定」において設定した本庁機能全体として必要な面積を次の表のとおり、行政棟と別館に振り分け、行政棟の規模を約 79,000 m²と算定した。

別館の主な用途については、事務室、会議室等の一般的な事務機能とし、コンピュータ通信センター、広域防災センター等の特殊用途機能は、建物の耐震性能、耐用年数等を考慮し、行政棟に配置する。

また、空気調和用熱源機器等の設置については、従来計画どおり新別館地下に既に整備されているエネルギー供給施設（エネルギーセンター）の未利用スペースを活用することとする（次の表の面積には含めていない。）。

表4 行政棟の面積

（単位：m²、（ ）内：％）

区分		本庁機能 必要面積	別館活用面積	行政棟面積	従来計画の面積
事務室	一般事務室	31,130	5,360	25,770	41,696
	特別職室	780	0	780	850
	行政委員室	340	0	340	500
	計	32,250	5,360	26,890	43,046
特別用途室	会議室・応接室	5,100	550	4,550	6,175
	書庫・倉庫	3,400	450	2,950	4,644
	府民情報センター	1,000	0	1,000	1,094
	広域防災センター	800	0	800	927
	コンピュータ通信センター	2,200	0	2,200	2,301
	報道関係室	900	0	900	971
	放送関係室	50	0	50	242
	中央搬送センター	260	0	260	292
	府民ロビー（多目的スペース）	1,000	0	1,000	1,100
	展望室	0	0	0	1,397
	献血ルーム	150	0	150	107
	食堂・喫茶	800	800	0	2,396
	売店・金融機関（銀行・郵便局）	0	0	0	1,067
	更衣室	1,670	290	1,380	2,556
	喫煙コーナー・休養室	800	140	660	1,447
	清掃関係スペース	1,000	220	780	1,133
	中央監視室・車庫詰所・管理諸室	930	210	720	1,105
	給湯室・便所	2,680	470	2,210	3,995
	中水道施設	300	0	300	468
	外務省大阪分室	180	0	180	196
警察関係諸室	200	0	200	492	
計	23,420	3,130	20,290	34,105	
有効面積	+	55,670	8,490	47,180 (85.0)	77,151 (56.3)
				25,400 (53.5)	59,840 (46.2)
				72,580	136,991
				6,000	22,100
				78,580	159,091

備考 行政棟地下駐車場以外に、別途、来庁者用、大型公用車用、納品車用等の地上駐車場を設置する。

第4 事業方式の検討

1 PFI手法活用のメリット

行政棟の整備にPFI手法を活用する場合、従来手法と比較すると、府にとって以下のような点でメリットが期待できる。

(1) 効率的・効果的な行政棟の整備・維持管理

従来手法で行政棟を整備する場合は、府が建物や維持管理に関し、細部にわたり仕様を定めて発注する「仕様発注」を行うとともに、各分野の事業者にはできるだけ細分化して発注する「分離・分割発注」を行う。

これに対し、PFI手法を活用する場合は、建物の性能や維持管理の水準など府が行政棟として必要とする条件を示す「性能発注」を行い、また設計・建設から維持管理までを一括して発注する「一括発注」を行う。

この場合、設計を含む建設・維持管理など、各分野の専門的なノウハウを有する民間事業者が企業連合（コンソーシアム）を組成して参画するため、設計・建設・維持管理を含む事業期間全体を通じて民間事業者の自主性及び創意工夫が発揮される。さらに、こうした企業連合間で、より効率的かつ効果的に施設を整備・運営するための競争が行われることから、事業コストの削減がなされ、事業期間全体を通じた府の財政負担の縮減につながることを期待できる。

なお、事業化に当たっては、PFI法に基づいて内閣総理大臣が定めた基本方針において、従来手法の場合と比較した上で、財政負担の縮減など効率的かつ効果的に実施できると判断できる場合にのみ、PFI手法を活用することとされている。

(2) 適切な役割分担・リスク分担

官民が共同で出資して事業経営を行う第三セクター方式に代表される民間活力の導入方式では、行政は、事業経営に関し出資に見合った応分の責任を担っていた。

これに対しPFI手法では、PFI事業者が必要な資金を調達し、庁舎の建設、維持管理等を行い、府は事業経営には参画せず、PFI事業者から提供される公共サービスの対価を支払うこととなる。

また、事業期間全体を通じて想定されるリスクをできる限り明確にした上で、府とPFI事業者との間で、それぞれのリスクごとに、PFI法に基づく基本方針に定められるように「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」ことを基本として分担することで、事業全体のリスク管理を効率的に行うことができる。

府とPFI事業者との具体的な役割分担・リスク分担については、あらかじめ締結する契約の中で、長期にわたる事業期間全体を通じて想定される事項とその対応方針を可能な限り詳細に明記することにより、責任の所在を明らかにすることができる。

なお、PFI事業を実施する者として選定された民間事業者が当該PFI事業以外の事業等に従事すると、当該PFI事業以外の事業等に係るリスクのために当該PFI事業に係る公共サービスの提供に影響が生じることも想定される。そのため、選定された民間事業者が当該PFI事業のみ

を実施するための新たな法人（特定目的会社）を設立し、府はこの法人とP F I 契約を締結することを前提として検討を進めることとする。

(3) 財政負担の平準化

従来手法で都道府県庁舎を建設する場合、地方債の発行と自己財源によって建設費を負担することとなるが、地方債を充当できる比率は最大で建設費の65%であり、残りの建設費は自己財源の中から工事期間中に支払うことが必要となる。工事期間中は、多額の建設費に加え、現在借り上げている民間ビルの賃料や現庁舎の維持管理費も同時に必要となるため、現下の府の財政状況ではその負担が非常に困難である。

一方、P F I 手法の場合には、P F I 事業者が必要な資金を調達して庁舎の建設を行う。府は、庁舎の供用開始以降、事業期間全体を通じてサービスの対価を支払うことから、従来手法に比べて府の財政負担は平準化される。

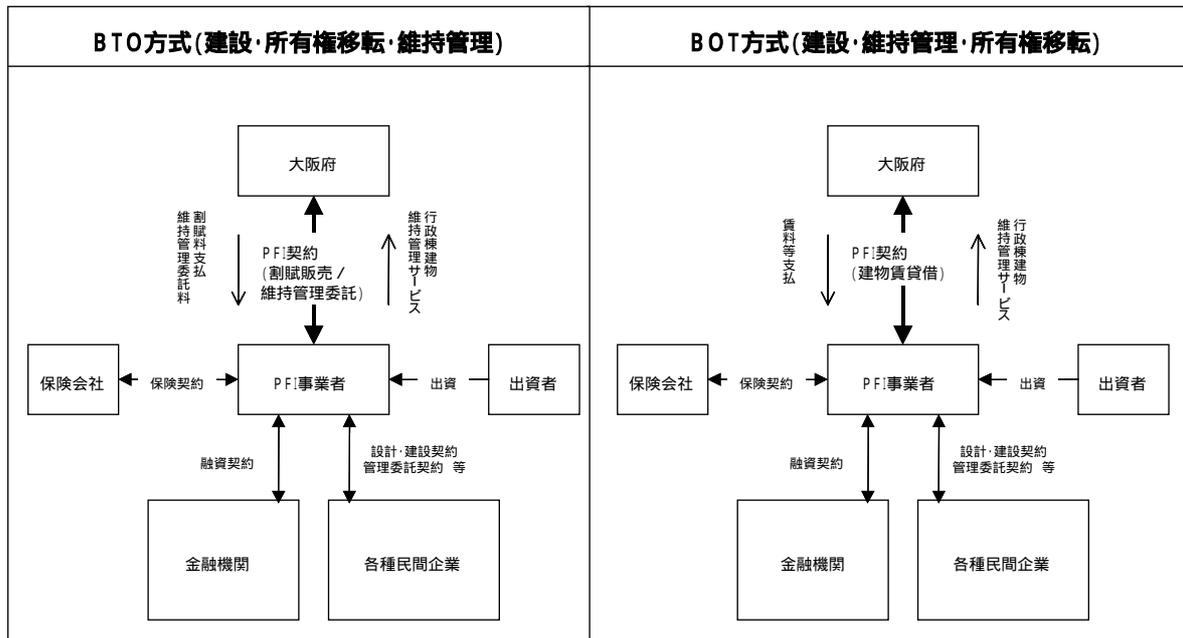
2 PFI事業のスキームの種類

PFI手法を活用して行政棟を整備する場合、次の2つのスキームが想定される。

表5 BTO方式及びBOT方式の概要

PFI事業の種類	概要
BTO方式 (Build Transfer Operate)	<ul style="list-style-type: none"> ・ PFI契約に基づき、PFI事業者が行政棟の整備を行い、完成後所有権を府に移転し、維持管理等はPFI事業者が引き続き行う方式である。 ・ 府は、事業期間中、割賦販売契約による割賦料と維持管理サービスの対価をPFI事業者に支払う。
BOT方式 (Build Operate Transfer)	<ul style="list-style-type: none"> ・ PFI契約に基づき、PFI事業者が行政棟の整備を行い、事業期間中所有して維持管理し、期間終了後に府に有償又は無償で行政棟を譲渡する方式である。 ・ 府は、事業期間中、賃貸借契約による賃料をPFI事業者に支払う。

図5 BTO方式とBOT方式のスキーム



3 事業スキームの評価の視点と事業スキームの特性

(1) 評価の視点

行政棟の整備にPFI手法を活用する場合、BTO方式とBOT方式のどちらのスキームがより適しているかは、以下に示す視点に照らして判断する必要がある。

ア 行政機能の中核拠点としての安定した使用

行政棟は、府の行政機能の中核拠点であり、府民サービスに支障を来さないためには、府が行政棟を安定して使用できることが必要である。そのためには、第三者により府の行政棟の使用が妨げられることのないよう、権利関係が安定していることが求められる。

イ 行政需要に対応した機能・用途の柔軟な変更

時代とともに変化する行政需要に対応していくためには、将来、行政棟の一部の用途変更や、それに伴う改修の必要が生ずることがありうる。

また、非常災害時には国、市町村、自衛隊等と連携した災害対策の拠点として機能するなど、一時的に行政棟の使用形態を変更しなければならないことも想定される。

そのため、行政棟は、行政需要に応じてできるだけ柔軟な活用、利用形態の変更に対応できるようにしておくことが必要である。

ウ 長期にわたる建物性能水準の確保と良好な維持管理

行政棟は、災害時をも想定した十分な耐震性能を備えた行政の中核拠点となる建物であり、事業期間中のみならず、その後においても、長期にわたり機能し続けることが求められる。そのため、建設段階において必要な性能を確保するとともに、適切な維持管理を日常的に行い、かつ、適切な時期に大規模な修繕を計画的に行うことが必要である。

エ 府の財政負担の縮減

PFI手法においては、民間事業者によるノウハウの集結と企業連合間の競争によって府の財政負担の縮減が期待できるが、厳しい財政状況のもと、府の財政負担をより抑制できるスキームが望ましい。

(2) B T O方式とB O T方式の特性

「(1) 評価の視点」を踏まえ、事業スキームの評価を行う上で考慮すべきB T O方式とB O T方式の特性は、概ね次の表のとおりである。

表6 B T O方式とB O T方式の特性

	B T O方式	B O T方式
行政棟の事業期間中の所有者	府(行政財産となり、私権の設定が禁止される。)	P F I事業者(P F I事業者の判断で、第三者の権利設定が可能である。)
府の行政棟の使用権限	所有権に基づく使用	賃借権(賃貸人であるP F I事業者は行政棟を使用させる義務を負い、賃借人である府はこれに対して賃料を支払う義務を負う。)
行政棟の機能・用途の変更	所有権に基づき、府が、必要な時期に、必要な措置をとる。	府は、改修や用途の変更をするには、賃貸人であるP F I事業者の承認が必要である。
行政棟の性能確保及び修繕のために必要な措置	所有権に基づき、府が、必要な時期に、必要な措置をとる。	P F I事業者は、賃貸人として、府が行政棟を使用するのに必要な修繕をする。

4 事業スキームの評価

(1) 行政機能の中核拠点としての安定した使用

B T O方式の場合、行政棟は行政財産となり、府は自らの所有権に基づき行政棟の使用を行う。また、行政財産は特定の場合を除いて私権の設定が禁止され、これに反して行われた行為は無効とされるため、第三者により府の行政棟の使用が制限されることはない。

一方、B O T方式の場合、府は賃借人として、賃貸借契約の定め(建物の用途等)に従い行政棟を使用することとなる。また、行政棟はP F I事業者が所有する建物となるため、第三者が私権を設定することが可能である。そのため、府が行政棟を安定して使用し続けられるよう、第三者に対する権利設定を禁止するなどP F I契約において十分な措置を講じておくことが必要となる。

万一、事業の破綻等によりP F I契約の解除が生じた場合については、B T O方式では行政棟の所有権は府にあり、維持管理業者を入れ替えることによって、府は行政棟の使用を続けることが可能である。B O T方式では、P F I契約の解除の効果は、府有地に建設された行政棟の収去及び土地の明渡しであり、府が行政棟の使用を続けるためには、行政棟の売買予約権の行使と府に不利とならないような代金の支払い方をあらかじめ定めておく等の措置が必要である。

(2) 行政需要に対応した機能・用途の柔軟な変更

B T O方式の場合、事業期間中も、行政棟は府の所有物である。そのため、府の独自の判断で、非常災害時の対策拠点等として臨機応変に活用することや、将来の行政需要の変化に柔軟に対応して改修等を行うことが可能である。

一方、B O T方式の場合、府とP F I事業者は賃貸借関係にあり、府は賃借人であるP F I事業者の承諾なしに、賃借人としての使用権限を超えた用途変更や改修等を行うことはできない。そ

のため、例えば非常災害時等において、緊急に行政棟の使用形態を変更する必要がある場合や、将来の行政需要の変化等に伴い改修等が必要となった場合を想定して、柔軟な対応が可能となるようPFI契約で規定しておく必要がある。なお、PFI事業においては、PFI事業者がプロジェクトファイナンス（プロジェクトを行う企業の信用力を拠り所とする従来型の金融手法ではなく、融資の対象が特定のプロジェクトに限定され、返済を全面的にプロジェクトの事業性に依存するもの）で資金を調達することが想定されるが、PFI事業者が府との間で大規模な改修等に伴うPFI契約の変更契約を締結するためには、PFI事業者に融資を行っている金融機関の承認が必要となる。この場合、金融機関は、その改修等が融資の返済に悪影響を与えるおそれがないか十分な審査をすることとなり、場合によっては、府が必要とする改修等に影響が生じることも想定される。

(3) 長期にわたる建物性能水準の確保と良好な維持管理

ア 建物の性能水準の確保

(7) 完成時の性能確保

BTO方式及びBOT方式のいずれの場合においても、府とPFI事業者の間には行政棟の建設工事に関する直接の契約関係がないため、PFI契約で特段の定めがない限り、府は、建設業者が行う工事について直接監理する立場にはない。

しかし、いずれの方式においても、PFI契約で規定することにより、設計・建設及び完成の各時点において、府は、PFI事業者からの報告を受け、又は府が自ら検査を行うことができるようにすることができ、完成時における建物性能の確保を図ることができる。

(1) 建物の瑕疵の修補等

BTO方式の場合、行政棟の完成・引渡後に建物の瑕疵が発見されたときは、PFI事業者は、PFI契約において建物の売主として瑕疵担保責任を負うため、府は、PFI事業者に対して瑕疵の修補又は損害賠償を請求することができる。ただし、PFI契約で規定する瑕疵担保責任期間の経過後は、府が自ら修補を行うことになる。そのため、瑕疵担保責任期間を十分検討の上設定するとともに、予期せぬ修繕の発生等により府の支出が増嵩することのないよう、民間事業者の募集やPFI契約の締結の段階から手段を講じておくことが必要である。

これに対し、BOT方式の場合、PFI契約上、賃貸人であるPFI事業者は、事業期間中、府が行政棟を使用する上で適した状態を維持する義務を負っている。そのため、事業期間中に府の行政棟の使用が妨げられたときは、その原因が建物の瑕疵によるものであれ、不十分な維持管理によるものであれ、その理由の如何を問わずPFI事業者の債務不履行に該当し、府はPFI事業者に対し、PFI契約に基づき不履行状態の是正を求めることができる。

(9) 長期間にわたる建物性能の確保

行政棟は事業期間中だけでなく、長期にわたり使用するものである。事業期間終了後の行政棟の耐用年数は、事業期間中の維持管理の質により影響を受けることとなるため、事業期間中においても長期にわたる使用の観点から適切な維持管理を行うことが求められる。

B T O方式の場合は、事業期間中、行政棟の所有権は府にあるため、建築・設備の全面更新のための大規模修繕は府が行う。府は、民間事業者の募集の際に行政棟を長期に使用する上で必要な修繕の内容や実施時期をP F I事業者にあらかじめ提案させるとともに、建物の完成後においてはP F I事業者が日常の維持管理業務を通じて把握した建物・設備の状況を随時に報告させることにより、適切な大規模修繕を実施することが可能となる。なお、この場合、府の大規模修繕に係る費用が予想外に増嵩することのないよう、P F I事業者が提案した長期修繕のための計画以外の大規模修繕の必要性が発生した場合の対応についても、あらかじめ定めておく必要がある。

一方、B O T方式の場合は、行政棟を所有するP F I事業者が、賃貸人として、自らの判断で大規模修繕を含め必要な維持管理を行うことになる。そのため、P F I事業者は、行政棟を事業期間全体を通じて良好な状態に維持する上で最も適切と判断するタイミングで、必要な修繕等を実施することが可能になる。ただし、P F I事業者は、事業期間終了後に行政棟を府に譲渡するため、賃借人である府が事業期間中使用する上で最低限支障がない範囲での修繕等を行うに止まる可能性があることから、府は、事業期間中、長期にわたる使用の観点から監視を行い、必要な措置を求めることができる仕組みを、P F I契約において講じておくことが必要となる。

イ 維持管理水準の確保

P F I事業者による行政棟の維持管理が府の求める水準に達しない場合など、P F I事業者による債務不履行を防ぐため、このような場合のP F I事業者に対する措置をP F I契約で規定しておくことが考えられる。

(7) 対価の減額又は支払停止

行政棟の維持管理に関する債務不履行があった場合、B T O方式では、行政棟の建設及び引渡しが適切に行われている以上、建物に係る割賦料の支払いを停止することは困難であるが、債務不履行に係る維持管理の委託料等の減額あるいは支払停止を行うことは可能である。

B O T方式の場合には、P F I契約の主な内容は行政棟を府に賃貸することである。したがって、行政棟が府の使用に適切な状態に維持されていないとしても、府が行政棟の使用を続けている以上、府からP F I事業者に支払うべき賃料の大部分又は全額の支払いまで留保することはできない。しかし、債務不履行の程度に応じた措置として、賃料の減額あるいは支払停止は可能である。

いずれの方式においても、債務不履行の程度に応じて減額あるいは支払停止といった措置をすることができるようにしておくことによって、P F I事業者がP F I契約の規定に従った運営・維持管理を適切に行おうとするインセンティブを与えることができると考えられる。

(1) P F I契約の解除

府からP F I事業者への支払いの減額や停止によっても、P F I事業者が維持管理に関する債務を適切に履行しない場合の措置として、P F I契約の解除をP F I契約に規定しておくことも考えられる。

B T O方式の場合は、行政棟の所有権は完成後すぐに府に移転されているため、P F I契約を解除することとなっても、府は行政棟を所有権に基づき使用し続けることができる。維持管理については、他の民間事業者に対しP F I契約と同様の長期・包括の「管理委託」型の業務委託を行うこと

により対応が可能である。したがって、維持管理の不履行に対する措置として、PFI契約の解除も有効な手段の一つと考えられる。

一方、BOT方式では、PFI契約を解除した場合、解除の効果は行政棟の収去及び土地の明渡しであり、府にとって望ましい解決方法とはいえない。PFI契約の解除を規定する場合には、売買予約権の行使やその場合の代金の支払方法等などについても、あらかじめ規定しておくことが必要となる。

(4) 府の財政負担の縮減

ア 公租公課

BTO方式とBOT方式では、行政棟の所有権の移転時期が異なることから、次のとおり公租公課の扱いに差異がある。

固定資産税・都市計画税など建物の所有に対して課税されるものについては、BTO方式の場合は完成後すぐに府の所有となるため、非課税となる。これに対し、BOT方式の場合、事業期間中はPFI事業者が所有するために課税される。

法人税等についても、BTO方式とBOT方式では課税される税額に違いがある。BTO方式では建物取得原価を割賦売上原価として全額費用計上するのに対し、BOT方式では建物取得原価は減価償却という形で費用化される。そのため、この事業のように事業期間が資産の法定減価償却期間よりも短い場合には、PFI事業者は建物取得原価の一部を事業期間内には減価償却できず、建物取得原価の一部は課税対象となる。ただし、BOT方式の契約が、「売買として取り扱われるリース取引」としての要件（費用の全額回収、解約不能、一定期間後無償譲渡等の条件）を備える場合においては、法人税の課税上売買とみなされ、BTO方式と同様に取り扱われる可能性がある。

また、BOT方式では、PFI事業者が将来の大規模修繕のために備えて資金の積立てを行う際にも、課税された後に積立てを行わなければならない。

表7 BTO方式とBOT方式における公租公課

	BTO方式	BOT方式
不動産取得税(府)	課税	課税
登録免許税(国)	設立登記：課税 その他：非課税	設立登記：課税 保存登記：課税 抵当権設定：課税
固定資産税・都市計画税(市)	非課税	課税
事業所税(市)	課税(初年度のみ)	課税(初年度のみ)
法人税(国) 法人事業税(府) 法人府民税(府) 法人市民税(市)	建物取得原価 非課税 大規模修繕費(府で措置) 非課税	建物取得原価 一部課税 大規模修繕費(PFI事業者積立) 課税

イ リスク移転と府の財政負担

事業期間中の建物の所有権がPFI事業者にあるBOT方式の場合、PFI事業者が大規模修繕を含めた建物の維持管理の責任を全面的に負担することになるなど、PFI事業者の負うリスクは

建物の所有権が府にあるＢＴＯ方式に比べて大きいため、ＰＦＩ事業者はそれに見合った対価を設定すると考えられる。そのため、ＰＦＩ事業者に対する府の支払額は、ＢＯＴ方式に比べてＢＴＯ方式の方が抑制される可能性が高い。

ただし、「第７ ３ リスクの調整」で述べるように、府からＰＦＩ事業者にリスクが移転される場合は、そのリスクを適切に評価した上で比較する必要があり、両方式それぞれにおいて移転されるリスクをすべて適切な方法で定量化すれば、リスク移転の違いによる府の財政負担は、両方式で差異はないものと考えられる。

(5) 行政棟整備に適した事業スキーム

「４ 事業スキームの評価」で行った評価を総合すると、それぞれのスキームの特性上、行政棟の安定した使用、行政需要に対応した機能・用途の変更の柔軟性などの面ではＢＴＯ方式が、事業期間中の維持管理水準の確保という面ではＢＯＴ方式が優れている。しかし、これらの点については、ＰＦＩ契約における規定の仕方によって、それぞれの方式の優れた面を取り入れ、近づけることが可能と考えられる。

一方、府の財政負担の面から見ると、特に現在の税制度のもとでは、ＢＴＯ方式が府にとって有利であり、その影響度も大きい。

これらのことから、行政棟の整備にＰＦＩ手法を活用する場合には、ＢＴＯ方式の採用が適していると考えられるため、以後はＢＴＯ方式を前提として検討を進める。

ただし、ＢＴＯ方式とＢＯＴ方式の財政負担の差を確認するため、シミュレーションにおいて、ＢＯＴ方式についても参考として試算する。

第5 府とPFI事業者の役割分担・リスク分担

1 事業の範囲

PFI手法を活用して行う事業の範囲は、次のとおりとする。

- ・ 行政棟の建設及び維持管理に関する事項
- ・ 別館の改修及び維持管理に関する事項
- ・ 新別館のエネルギーセンター未利用スペース活用に伴う改修及び当該部分の維持管理に関する事項
- ・ 敷地の整備及び維持管理に関する事項
- ・ PFI事業者が設置する食堂等の福利利便施設の建設及び維持管理に関する事項

2 府とPFI事業者の役割分担

PFI事業においては、PFI事業者の経営上のノウハウと技術的能力を最大限活用することで、より効率的・効果的な事業の推進が可能になると考えられることから、府が担わなければ円滑な事業の実施が困難であったり非効率であったりする業務、性質上府が実施すべき業務を除いて、できる限りPFI事業者に委ねることを基本としつつ、府とPFI事業者が適切な役割分担を行うこととする。

この事業における府とPFI事業者の役割分担は、概ね次の表のとおりとする。

表8 府とPFI事業者の役割分担

	業 務 内 容	P F I 事 業 者	府	
共通	事業用地の確保			
	敷地、既存建築物等の現状の情報提供			
	資金調達			
設計・建設	事前準備業務（各種調査）			
	関係法令に基づく手続及び調整業務 敷地の取扱い、別館改修設計に伴う業務			
	設計業務 別館改修の設計業務			
	各種負担金の負担			
	埋蔵文化財発掘調査			
	電波障害対策			
	既存建物等解体撤去			
	工事及び工事監理業務			
	設計・工事の監視			
	所有権の取得及び移転に係る業務（登記等）			
維持管理	建物点検保守業務			
	設備運転点検保守業務（法令点検等）			
	清掃業務			
	保安業務			
	運用業務（受付等）			
	修繕	長期修繕計画に基づく修繕		
		上記以外の修繕（経常的修繕等）		
		P F I 事業者の工事対象外部分		
	環境衛生管理業務（室内環境、照度測定等）			
	屋外施設（工作物、植栽等）等管理業務			
	関係法令に基づく手続及び調整業務			
	建物定期診断業務			
	業務内容の報告			
提供される維持管理サービス水準の監視等				
P F I 事業者の経営状況の監視等				

(1) 共通

P F I 事業に必要な用地は府が確保し、あらかじめ提示するが、当該用地のほかに資材置場等の工事用地がさらに必要な場合は、P F I 事業者が確保する。

事業用地の測量や既存建物の状況等、民間事業者の募集に当たって必要な情報は府が提供するが、P F I 事業者が事業実施に関してより詳細な情報を必要とする場合は、P F I 事業者において調査等を行う。

事業の実施に当たって必要な資金は、P F I 事業者が調達し、府からの出資は行わない。

(2) 設計・建設

事業範囲として定める事項に関する設計、工事及びそれらに関連する業務(工事監理を含む。)は、

別館改修の設計及びそれに伴う業務を除き、P F I 事業者が行う。

別館は既存の建物であり、P F I 事業者がその状態を正確に把握することが困難であるため、P F I 事業者が改修設計を行うと、P F I 事業者のリスクが大きくなる。そのため、府が作成した設計図書により、P F I 事業者が別館の改修工事を行うこととする。

ただし、別館の設備システムについては、行政棟の設備システムとの連携により維持管理の効率化を図ることも考えられるため、民間事業者からの提案を求める方法を検討する。

埋蔵文化財調査、電波障害対策及び既存建物等の解体撤去については、行政棟の設計や工事内容によって調査・対策の方法が異なり、行政棟の建設工事等に併せて行うことが効率的であるため、P F I 事業者が行うこととする。なお、埋蔵文化財調査については、既に府が実施した部分の調査結果をP F I 事業者に提示する。

府は、P F I 事業者が行う設計・施工が、府の求める水準を満たしていることを確認するために、検査等の監視を行う。

(3) 維持管理

ア 維持管理業務（修繕を除く。）

P F I 事業者は、府が求める維持管理業務の要求水準を確保できるよう、行政棟の状態を常に把握するとともに、経常的な点検保守、清掃、保安、運用等の維持管理業務を行う。

別館についても、行政棟と同様にP F I 事業者が維持管理業務を行うこととするが、この業務の範囲にはP F I 事業者による改修工事の対象外となる建築・設備も含むため、府は、それらの現状についての詳細な情報を条件として提示する。

また、新別館の地下に既に整備しているエネルギーセンターの未利用スペースを活用し、行政棟の空気調和用熱源機器等を設置する部分についても、P F I 事業者が維持管理業務を行うこととするが、府と他団体が区分所有している建物の一部の活用となるため、業務の範囲、内容等については、府が関係団体と協議の上提示する。

府は、P F I 事業者に業務の実施状況について報告を求めること等により、維持管理業務が適切に行われるよう監視する。

イ 修繕

設計・建設から維持管理までを一体的に委ねるP F I 手法においては、設計・建設の段階で修繕費用を小さく抑える仕様の資材、機器等を採用するなど、総合的な観点から最も効率的・効果的なものとなるような創意工夫が可能であり、修繕についてもこうしたP F I 手法の利点が活かされる役割分担が必要である。

(ア) 長期修繕計画に基づく修繕

建物を長期にわたり良好な状態で使用するためには、建築・設備の全面的な更新（大規模修繕）のための修繕計画（長期修繕計画）を作成し、計画的に大規模修繕を実施する必要がある。

そのため、府は、募集時に建築・設備の全面更新に係る修繕の箇所、方法、時期等について、民間事業者に提案を求める。府は、この提案に基づき作成した長期修繕計画をもとに、P F I 事業者

の業務報告や建物定期診断の結果も踏まえつつ、実施時期等についてPFI事業者と協議の上、修繕を実施する。

PFI事業者選定の際、府の負担額は事業期間トータルで評価する必要があることから、PFI事業者への支払総額のみでなく、長期修繕計画に係る提案の内容とそのコストを含めて評価することとなる。

また、PFI事業者の提案より大幅に早く修繕が必要になった場合や長期修繕計画に掲げられていない大規模な修繕が必要となった場合の府とPFI事業者の役割分担については、募集の際に具体的に明示しておくこととする。

(1) 長期修繕計画に基づく修繕以外の修繕（経常的修繕等）

a 行政棟

日常・法定の点検保守時に見つかる不具合に係る修繕、発生を予測することができなかった不具合の解消のために行われる修繕など、長期修繕計画に基づく修繕以外の修繕（経常的修繕等）については、日頃の建物・設備の状況の把握に基づいた効率的・効果的な処理が必要であり、PFI事業者が実施する点検保守業務との関連が大きい。また、設計・建設段階での創意工夫が、建物完成後の修繕の減少につながることも期待できることから、PFI事業者が経常的修繕等を行うこととする。

b 別館等

別館の建築・設備のうち、PFI事業者が改修工事を行った部分に係る経常的修繕等は、行政棟と同様に、PFI事業者の役割とする。ただし、PFI事業者が改修工事を行った部分以外の部分に係る経常的修繕等は、府が行うこととする。

新別館地下のエネルギーセンターの未利用スペース活用部分の経常的修繕等についても、別館と同様とする。

3 官民のリスク分担

P F I事業においては、事業期間全体を通じて想定されるリスクをできる限り明確にした上で、府とP F I事業者との間で、それぞれのリスクごとに、P F I法に基づく基本方針に定められるように「リスクを最も良く管理することができる者が当該リスクを分担する」ことを基本として分担することで、事業全体のリスク管理を効率的に行うことができる。適切でないリスク分担や過度なリスク移転は、結果的に総事業費の増大につながる事となる。

この事業においても、府とP F I事業者のいずれが、

- ・ リスクの顕在化をより小さな費用で防ぎ得る対応能力
- ・ リスクが顕在化するおそれが高い場合に追加的支出を極力小さくし得る対応能力

を有しているかを検討し、かつ、リスクが顕在化する場合のその責めに帰すべき事由の有無に応じて、リスクを分担する者を検討した。

また、この事業では、行政棟と別館とでP F I事業者の役割が異なることから、それぞれについてのリスク分担を検討した。

行政棟のリスク分担は表9、別館のリスク分担は表10のとおりである。

凡 例

- ・・・リスクを分担する者
- ・・・従来手法では府が負担していたリスクのうち、P F I手法ではP F I事業者に移転するリスク

表9 リスク分担表（行政棟）

リスクの種類	概要	従来方式		PFI(BTO)		移転するリスク	備考	
		府	施工業者等	府	PFI事業者			
共通	募集要項	記載内容の誤り・変更など						
	契約	府の事由により契約が結べない、または契約手続に時間がかかる 事業者の事由により契約が結べない、または契約手続に時間がかかる いずれの事由にも該当しないような場合						
	制度関連	政治・行政	府の政策変更による事業の変更・中断・中止など					
		法制度	施設の所有に関わる法制度・許認可の新設・変更 建設業その他の事業者に関わる法制度の新設・変更					
		許認可	府の事由による許認可等取得遅延 上記以外の事由による許認可等取得遅延					
		税制度	法人税その他類似の税制度の新設・変更 上記以外の税制度の新設・変更					
	社会	第三者賠償	事業者の事由（工事期間中における事故、維持管理業務に伴う事故、維持管理の不備に起因する事故等）による賠償 上記以外の事由による賠償					
		住民対応	この事業に対する反対運動等 行政棟の建設工事に起因する苦情（騒音、振動等）への対応					
		環境問題	既存建物の解体に伴う粉塵の発生等 行政棟の建設に伴う粉塵・有害物質の排出・漏洩等 事業者の提案内容に起因して発生する環境問題 府の要求に伴って発生する環境問題					
	発注者責任	事業者（従来方式の場合は府）が発注する契約（建設工事、維持管理）の管理及び契約内容の変更						
	不可抗力	戦争、地震、風水害等（施設の引渡し前） 戦争、地震、風水害等（施設の引渡し後）						
	デフォルト（事業の中断等）	府の債務不履行、サービスの提供が不要になった場合など、府の事由による事業の中断等 維持管理事業者の債務不履行						
	金利	金利の変動						
計画・設計段階	測量・調査	府が実施した測量・調査のミス 上記以外の測量・調査のミス						
	計画・設計・仕様変更	府の事由による変更・遅延 上記以外の事由による変更・遅延						
	各種負担金	インフラ整備等の追加コストの発生						
	資金調達	金融機関からの資金調達の不足等						
	埋蔵物	未知の埋蔵文化財、不発弾等の発掘による事業の中断						
建設段階	設計・仕様変更	府の事由による変更 上記以外の事由による変更						
	工用地確保	建設に要する仮設、資材置場等の確保						
	工事遅延	府の事由による完工遅延 上記以外の事由による完工遅延						
	工事監理	工事監理に関するもの						
	工期変更	府の事由による工期変更						
	工事費増大	府の事由による工事費増大 上記以外の事由による工事費増大						
	性能未達	建物・設備機器等の要求仕様への未達						
	施設損傷	工事の完成引渡し前に工事的目的物、工事材料、その他関連工事に関して生じた損傷						
	物価変動	建設期間中におけるインフレ・デフレ						
	資金調達	金融機関からの資金調達の不足等						
	電波障害対策	電波障害対策費の上昇						
	安全性確保	安全策の不備による事故等の発生						
	維持管理段階	支払不履行	府の支払不履行（支払の遅延・不能）					
建物瑕疵		構造耐力上主要な部分及び雨水の浸入を防止する部分	行政棟の引渡しから2年目まで 行政棟の引渡し3年目から10年目まで					
		その他の部分	行政棟の引渡し後2年目まで 行政棟の引渡し3年目から5年目まで（故意又は過失） 行政棟の引渡し6年目から10年目まで（故意又は重過失）					
			事故・火災等による施設の損傷 事業者の事由による施設の損傷					
施設損傷		時期の変動、計画に定められていない大規模な修繕 府の事由による修繕費の増大 上記以外の事由による修繕費の増大						
修繕		長期修繕計画に基づく修繕 経常的修繕等					募集の際に明示する方法により、府とPFI事業者がそれぞれリスクを分担 不適切な利用により発生した修繕など	
サービス水準未達		要求仕様への不適合によるもの						
維持管理費		府の事由による維持管理費の増大 上記以外の事由による維持管理費の増大						
安全性確保		府の事由による事故等 上記以外の事由による事故等						
物価変動		物価の変動（30年間）						

表 10 リスク分担表（別館）

リスクの種類	概要	従来方式		PFI(BTO)		移転するリスク	備考	
		府	施工業者等	府	PFI事業者			
共通	募集要項	記載内容の誤り・変更など						
	契約	府の事由により契約が結べない、または契約手続に時間がかかる 事業者の事由により契約が結べない、または契約手続に時間がかかる いずれの事由にも該当しないような場合						
	制度関連	政治・行政	府の政策変更による事業の変更・中断・中止など					
		法制度	施設の所有に関わる法制度・許認可の新設・変更 建設業その他の事業者に関わる法制度の新設・変更					
		許認可	府の事由による許認可等取得遅延 上記以外の事由による許認可等取得遅延					府からのPFI事業者に対する許認可等の申請手続に必要な資料の提供の遅れ等による許認可の遅延
	社会	税制度	法人税その他類似の税制度の新設・変更					法人税(国税)、法人事業税、法人府民税・法人市民税(均等割を含む)、登録免許税(法人登記に係るもの)の変更、その他類似の税制度の新設
			上記以外の税制度の新設・変更					消費税、不動産取得税の変更、その他類似の税制度の新設
		第三者賠償	事業者の事由(工事期間中における事故、維持管理業務に伴う事故、維持管理の不備に起因する事故等)による賠償 上記以外の事由による賠償					
	環境問題	住民対応	この事業に対する反対運動等 別館の改修工事に起因する苦情(騒音、振動等)への対応					
		環境問題	別館の改修に伴う粉塵・有害物質の排出・漏洩等 府の要求に伴って発生する環境問題					
	発注者責任	改修工事内容の変更 事業者が発注する契約(維持管理)の管理及び契約内容の変更						
	不可抗力	戦争、地震、風水害等(施設の引渡し前) 戦争、地震、風水害等(施設の引渡し後)					PFI事業者は、保険でカバーできる範囲のリスクを負担	
	デフォルト(事業の中断等)	府の債務不履行、サービスの提供が不要になった場合など、府の事由による事業の中断等 維持管理事業者の債務不履行					府の政策変更や不可抗力による中断等の各項目に掲げるものについては、各項目のリスク分担による	
	金利	金利の変動					金利については、あらかじめ定めた方法により府が変動のリスクを負担	
計画・設計段階	測量・調査	府が実施した測量・調査のミス						
	計画・設計・仕様変更	府の事由による変更・遅延						
	各種負担金	インフラ整備等の追加コストの発生					別館改修に伴って発生する周辺のインフラ整備に関する各種負担金の変動リスクは、府が負担	
	資金調達	金融機関からの資金調達の不足等						
建設段階	設計・仕様変更	府の事由による変更						
	工事用地確保	建設に要する仮設、資材置場等の確保					府が確保した事業用地以外に工事用地が必要な場合は、PFI事業者の責任で確保する	
	工事遅延	府の事由による完工遅延 上記以外の事由による完工遅延						
	工事監理	工事監理に関するもの						
	工期変更	府の事由による工期変更						
	工事費増大	府の事由による工事費増大 上記以外の事由による工事費増大						
	性能未達	建物・設備機器等の要求仕様への未達						
	施設損傷	工事の完成引渡し前に工事的物、工事材料、その他関連工事に関して生じた損傷						
	物価変動	工事期間中におけるインフレ・デフレ					府は工事期間中の物価変動に関する調整を行わない	
	資金調達	金融機関からの資金調達の不足等						
安全性確保	安全策の不備による事故等の発生							
維持管理段階	支払不履行	府の支払不履行(支払の遅延・不能)						
	建物瑕疵	別館改修部分のうち雨水の浸入を防止する部分	別館改修部分の引渡し後2年目まで 別館改修部分の引渡し3年目から10年目まで					
		別館改修部分のうちその他の部分	別館改修部分の引渡し後2年目まで 別館改修部分の引渡し3年目から5年目まで(故意又は過失) 別館改修部分の引渡し6年目から10年目まで(故意又は重過失)					
	施設損傷	事故・火災等による施設の損傷						
		事業者の事由による施設の損傷						
	修繕	別館改修部分のうち長期修繕計画に基づく修繕	時期の変動、計画に定められていない大規模な修繕					募集の際に明示する方法により、府とPFI事業者がそれぞれリスクを分担
		別館改修部分のうち経常的修繕等	府の事由による修繕費の増大 上記以外の事由による修繕費の増大					不適切な利用により発生した修繕など
	サービス水準未達	要求仕様への不適合によるもの						
	維持管理費	府の事由による維持管理費の増大					府の事由による用途変更及び増改築等に伴う維持管理業務内容の変更など	
		上記以外の事由による維持管理費の増大						
安全性確保	府の事由による事故等							
	上記以外の事由による事故等							
物価変動	物価の変動(30年間)							

第6 PFI事業の破綻防止策及び破綻時の対応策

1 プロジェクトファイナンスのための提案段階での審査

PFI手法では、設計・建設・維持管理に関する複数の民間事業者が企業連合を組成して参画するため、事業内容が適正かどうか、専門的見地から相互に確認がなされることになる。また、事業に応募する段階では、その事業計画に対し融資を行うことを表明している金融機関によって、プロジェクトファイナンスのための審査が行われている。そのため、企業連合が提案した事業計画については、破綻の可能性は極めて小さいと考えられる。

2 事業期間中における事業破綻防止策

事業破綻の可能性をより小さくするためには、事業期間中のPFI事業者の業務内容や経営状況のチェックなど、事業破綻を防止するための仕組みを整備する必要がある。

具体的には、府は、PFI契約の規定に基づき、定期的に、又は必要に応じてPFI事業者からその業務内容・経営状況の報告を受けるとともに、府による監査等を通じて監視し、サービス水準・経営の健全性が低下していないことを確認する。PFI事業者の業務内容や経営状況に問題がある場合には、府は、PFI事業者に対して業務改善・経営改善を要請する。

プロジェクトファイナンスの場合は、PFI事業者によるサービスが安定して供給されるよう、府と金融機関との間で事業の継続に支障が生じた場合の修復方法や手段に関して協定（ダイレクトアグリーメント）を締結することになる。PFI事業者に対し、業務改善・経営改善の要請を行っても改善が見られない場合には、協定（ダイレクトアグリーメント）の規定に従い、府と金融機関が協議の上、維持管理業者の入替えなど適切な措置を講じることも可能である。

こうした体制を整えることが、PFI事業者の経営を健全な状態に維持する上で効果的である。

3 事業破綻時の対応方策

PFI事業の場合、事業が破綻しても、府はPFI事業者からサービスを購入する立場であり、事業経営に関する責任を負うものではない。そのため、PFI事業が破綻した場合に、府が行政棟を安定して使用し続けることについて支障が生じるかどうかの問題となる。

BTO方式の場合は、PFI事業が破綻し、契約を解除することとなった場合においても、行政棟の所有権は完成後すぐに府に移転されているため、府は、維持管理業者を入れ替える等の方法により、行政棟を安定して使用することが可能である。

また、府は、PFI事業者に対する割賦料の債務の履行については期限の利益を有することから、事業が破綻した場合でも、PFI事業者の債権を継承した金融機関等に対して、当初の契約どおりに割賦料を支払うことになり、残代金の一括返済を請求されることはない。なお、破綻時における割賦料の債権の継承先を明らかにしておくために、PFI事業者に対して債権を有する金融機関が継承することを契約で規定しておくことも考えられる。

第7 PFI導入可能性の確認

1 シミュレーションの目的

この事業に対するPFI手法の有効性を確認するため、従来手法で実施した場合に府において必要と見込まれる設計、建設、維持管理等の費用と、PFI手法を活用した場合にPFI事業者が採算性を確保する上で必要と見込まれる府の財政負担額について試算し、PFI手法を活用すれば従来手法に比べ府の財政負担の縮減が可能かどうか、いわゆるVFM (Value for Money) があるかどうかを確認することとする。

なお、従来手法で実施する場合には、地方債の充当率に上限があるため工事期間中に多額の財政負担が発生し、また完成後においても地方債の償還時(10年ごと)に財政負担が大きくなるなど、毎年の府の財政負担額が大きく変動する。これに対し、PFI手法を活用する場合には、府の財政負担は建物が完成し、引渡しを受けた後に発生し、その額も平準化される。このように財政負担が長期にわたり発生し、その支払時期や額に違いがある場合には、事業期間中の財政負担の見込額を現在価値に換算して比較することが適切とされている。PFI法に基づく基本方針においても、公的財政負担の見込額は、事業期間中の公的財政負担の総額を現在価値に換算することにより評価するとされている。そのため、このシミュレーションにおいても、VFMの算定に当たっては、従来手法、PFI手法それぞれの財政負担の見込額の総額を現在価値に換算して評価することとする。

また、PFI手法における府の財政負担の額には、この事業の実施に伴いPFI事業者が負担するリスクに見合う対価を含んでいる。

そのため、VFMの算定の際には、これらのリスクのうち、従来手法で府が実施した場合には府が負うであろうリスクについて、定量化が可能なものを数値化し、調整を行った上で比較する。

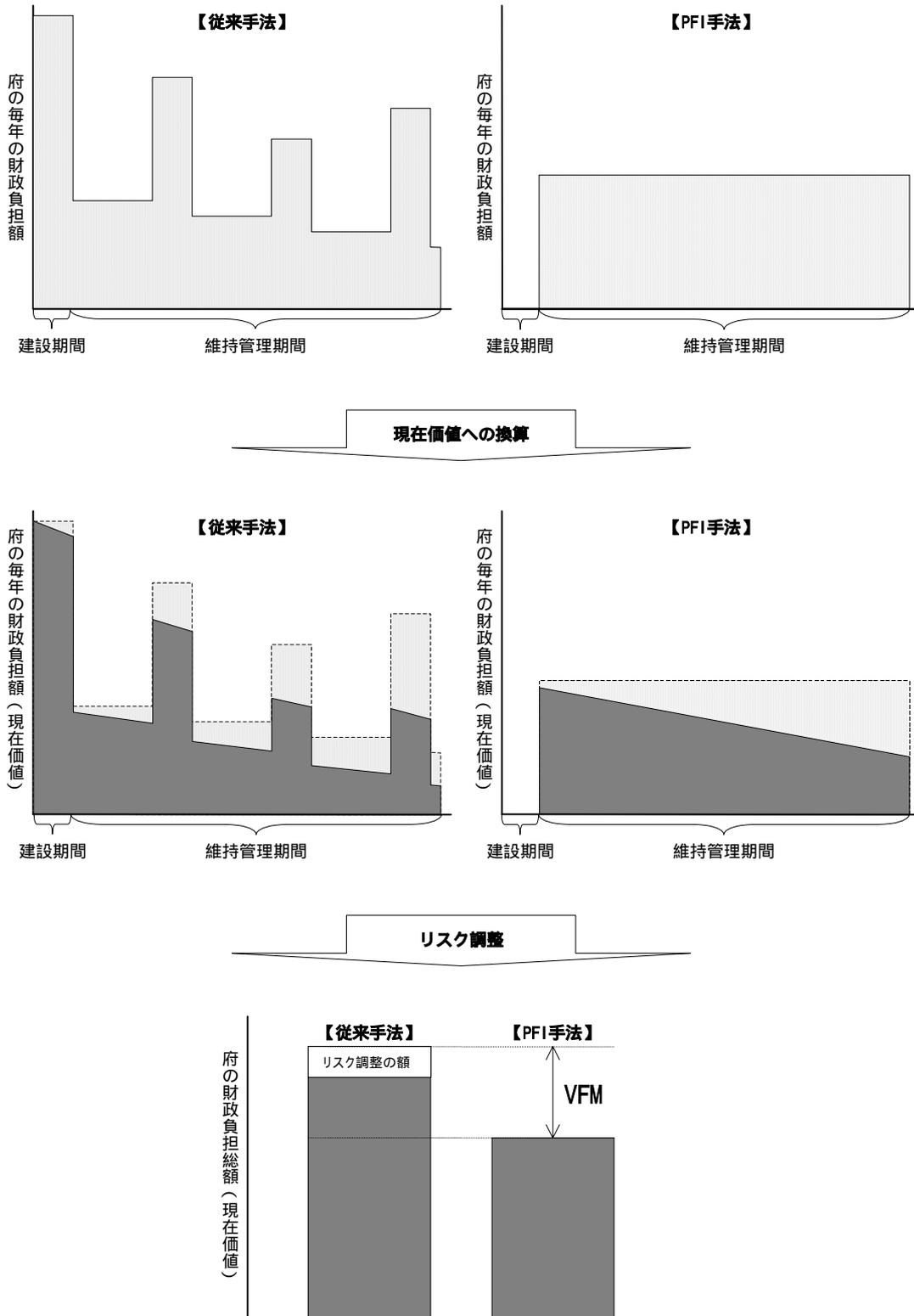
現在価値への換算

手形の割引や融資・預金の金利にみられるように、将来において受け取ったり、支払ったりする金銭の貨幣価値は、現在の貨幣価値と異なる。

例えば、現時点の1億円と10年後の1億円を比較する場合、インフレ率を0としても、その価値が異なることから、10年後の1億円が現時点での何円に相当するかという換算を行い比較する必要がある。

具体的には、10年後の1億円の価値は、 $1 \text{ 億円} \div (1 + r)^{10}$ で計算される。この換算に当たって用いる換算率(r)が割引率で、長期国債の過去の平均利回り等が用いられる。

図6 VFMの算出方法



2 シミュレーションの条件設定

この事業を従来手法で実施した場合及びPFI手法を活用した場合のそれぞれの府の財政負担の見込額について、シミュレーションにより比較を行う上での主な設定条件は、次の表のとおりとする。

表 11 シミュレーションの主な設定条件

延床面積	行政棟建設：79,000 m ² 別館改修：29,500 m ²	建設期間：4年 維持管理期間：30年
------	---	-----------------------

備考 建設期間は、設計、各種申請手続、文化財等調査の期間と工事期間の合計を指す。

		従来手法	PFI手法
建設段階	行政棟建設費	【行政棟】 347億円 <内容> 庁舎建築・設備工事費 外構工事費 各種負担金（電力引込み等）	【行政棟】 278億円 <内容> 同左
	別館改修費	【別館】 23億円 <内容> 別館改修工事費	【別館】 21億円 <内容> 同左
	資金調達	【行政棟】 自主財源：35% 地方債：65% 【別館】 自主財源：100% 地方債：0%	【行政棟・別館】 出資金：約10% 市中借入：約90%
維持管理段階	行政棟・別館の維持管理費	16億円/年 <内容> 法令点検、点検保守、運転、 清掃、保安、経常的修繕、 植栽管理、光熱水費、受付等	15億円/年 <内容> 同左
各段階共通 その他	公租公課	-	不動産取得税、登録免許税、 事業所税、法人税、法人事業税、 法人府民税、法人市民税

備考1 従来手法により実施する場合の行政棟建設費は、国土交通省の新築予算単価等により算出した建設費用に外構工事費を加算し、落札率を乗じて得た価格に、各種負担金を加算した額である。

2 従来手法により実施する場合の別館の改修工事費は、老朽化に伴う大規模修繕費及び本庁の一部として使用するために必要な改修工事費を算出し、落札率を乗じた額である。

3 従来手法により実施する場合の維持管理費は、「建築物のライフサイクルコスト」(建設大臣官房官庁営繕部監修)の概算システムにより算出した額である。

4 PFI手法を活用する場合の行政棟建設費、別館改修工事費及び維持管理費については、従来手法で実施する場合のそれぞれの費用に一定の効率化を見込んで算定した額である。

3 リスクの調整

「第5 3 官民のリスク分担」で整理したように、この事業においてPFI手法を活用した場合、従来手法で実施した場合には府が負担することとなるリスクの一部がPFI事業者に移転する。これらの府からPFI事業者に移転するリスクは、それぞれできる限り定量化して、従来手法で実施する場合の府の財政負担の見込額に算入することが必要である。

ただし、移転するリスクには定量化が困難なものもあるため、この調査では、現時点で定量化が可能な設計変更等に伴って発生する建設段階での費用増加及び工期延長による費用増大について、府の過去の実績を調査し、その影響度、発生確率を考慮して算定した。

表 12 リスク調整の額

(単位：億円)

移転リスク	リスク調整の額 (現在価値)
建設段階における費用増加	0.4
建設段階における工期延長	0.3
合 計	0.7

4 シミュレーション結果

「2 シミュレーションの条件設定」で設定した条件に基づき、従来手法及びPFI手法のそれぞれについて、建設期間及び維持管理期間中における毎年の府の財政負担の見込額を現在価値に換算し、府の財政負担の総額を算出した結果、従来手法では662.9億円、PFI手法では585.3億円となった。

ただし、PFI手法における府の財政負担総額（585.3億円）には、この事業を従来手法で実施した場合には府が負うこととなるリスクに見合う対価が含まれている。そのため、従来手法で実施した場合の府の財政負担額（662.9億円）に、「3 リスクの調整」で定量化を行った移転リスク（0.7億円）を加えた上で、PFI手法における府の財政負担総額（585.3億円）と比較したところ、PFI手法を活用した場合、府の財政負担の縮減効果（VFM）として78.3億円があることが確認された。なお、移転リスクには定量化が困難なものもあり、これを考慮すると、VFMはさらに大きいといえる。

また、PFI手法において、事業期間中の物価変動や金利の変動に伴うものを除いた府の毎年のPFI事業者への支払額（割賦料及び維持管理サービスへの対価）を平準化することを前提にシミュレーションを行った結果、府のPFI事業者への年間支払額は35.3億円となった。

なお、従来手法の場合、府の負担額がピークとなるのは工事最終年度で、約100億円の負担が必要となる。また、新しい庁舎が使用可能となるまでの間、府は民間ビルの賃料等の現庁舎に要している費用を引き続き負担することとなるが、PFI手法の場合は府からPFI事業者への支払いは新庁舎が使用可能となってから発生するのに対し、従来手法の場合は建設期間中、現庁舎に要している費用を負担しながら、建設費等の負担も同時に行わなければならない、府の財政負担は厳しいものとなる。

表13 シミュレーション結果（BTO方式）

従来手法における府財政負担総額 (現在価値) A	662.9億円	大規模修繕費を含む。
リスク調整の額（現在価値） B	0.7億円	
PFI手法（BTO方式）における 府財政負担総額（現在価値） C	585.3億円	大規模修繕費を含む。
VFM A + B - C	78.3億円	
PFI事業者への年間支払額	35.3億円	大規模修繕費は含まない。 大規模修繕は府が実施する。

なお、比較検証のためBOT方式についても同様のシミュレーションを行った。

(参考) シミュレーション結果(BOT方式)

従来手法における府財政負担総額 (現在価値) A	662.9億円	大規模修繕費を含む。
リスク調整の額(現在価値) B	9.3億円	
PFI手法(BOT方式)における 府財政負担総額(現在価値) C	650.4億円	大規模修繕費を含む。
VFM A + B - C	21.8億円	
PFI事業者への年間支払額	43.7億円	大規模修繕費を含む。 大規模修繕はPFI事業者が実施する。

備考1 BTO方式とBOT方式のシミュレーションにおける主な相違点は次のとおりである。

- ・公租効果... BTO方式に加え、固定資産税・都市計画税・登録免許税(保存登記、抵当権設定登記)が課税される。
- ・リスク調整... BTO方式に加え、火災・地震リスクを加算する。

2 BOT方式におけるPFI事業者の年間支払額には大規模修繕費が含まれるため、大規模修繕費を府が別途支出すると仮定して試算した場合のPFI事業者への年間負担額は、40.0億円となる。

第8 民間事業者による附帯的施設の導入に関する検討

PFI手法を活用する場合、民間事業者による収益事業などの附帯的施設を設置することも考えられる。そのため、この事業における民間事業者による附帯的施設の取扱いについて検討する。

1 附帯的施設の導入を検討するに当たっての基本的考え方

民間事業者が収益事業等の附帯的施設を設置・運営する場合、次のような条件を満たすものであることが必要である。

(1) 独立採算性の確保

民間事業者による附帯的施設の設置は本来の目的ではなく、その導入が効率的・効果的な行政棟整備に悪影響を及ぼすものであってはならない。そのためには、民間事業者が附帯的施設を整備・運営する場合は、独立で採算性を確保できるものであることが求められる。

(2) 公有財産の活用方法としての妥当性

民間事業者が附帯的施設を整備・運営する場合、府は民間事業者に対し府有地を貸し付けることとなる。そのため、そこで運営する事業については、府民サービスの向上に寄与するなど公有財産の活用方法としてふさわしい内容のものであることが求められる。

(3) 庁舎・周辺整備事業との調和

庁舎・周辺整備事業は、大阪城周辺の都市環境と調和した官庁街区の形成を基本方針の一つとして整備を進めているものであり、民間事業者が附帯的施設を整備・運営する場合においても庁舎・周辺整備区域に調和するものであることが求められる。

2 想定される附帯的施設の内容と成立可能性

「1 附帯的施設の導入を検討するに当たっての基本的考え方」を踏まえた場合、設置する附帯的施設としては、

- ・ 地域の活性化等に寄与する施設
- ・ 庁舎と一体となり来庁者や職員の利便性の向上に寄与する施設

が想定されることから、これらについて成立可能性の検討を行った。

府の本庁舎の周辺は官公庁やオフィスが中心の地域であり、また敷地条件からも大型店舗や集客施設のなどの成立は困難であることから、地域の活性化等に寄与する施設については、安定的に市場が存在し、かつ、周辺地域でも成立している事業であるオフィスビル事業をモデルに成立可能性を検討した。

この結果、現在の周辺地域の賃料水準や近年の空室率水準から見ると、事業期間の30年間にわたって安定して事業の採算性を確保することは困難であると考えられる。

一方、庁舎と一体となり来庁者や職員の利便の向上を図る施設としては、食堂、喫茶、売店、金

融機関等の福利利便施設が考えられる。

庁舎・周辺整備区域内には行政棟、新別館、警察棟等で勤務している職員や来庁者など、相当数の人々が常に食事・喫茶、物品購入等の消費行動を行っている。そのため、現在の食堂等の施設規模や利用状況等に基づいて需要を想定し、周辺地域の店舗等の賃料水準も考慮して事業の成立可能性を検討したところ、府有地の貸付料について一定の配慮が必要と思われるが、独立採算による成立が見込めることが確認された。

3 この事業における附帯的施設の取扱い

食堂、喫茶、売店、金融機関等の福利利便施設は、庁舎に附帯する施設として必要なものであり、従来計画においては、府が整備する行政棟の一部を民間事業者に行政財産の目的外使用許可をすることにより確保することとしていた。

これらの福利利便施設を民間事業者による整備・運営に委ねることとした場合、

- ・ 行政棟の面積の削減に伴う府の財政負担の縮減
- ・ 需要を踏まえた規模・内容の施設の整備、運営
- ・ 民間事業者の創意工夫による多様で良質なサービスの提供

等が期待できる。

以上のことから、この事業においては、福利利便施設の整備・運営を民間事業者が行うこととし、必要に応じて、府有地の貸付料の減免について検討することとする。

なお、提案を求める際には、民間事業者のリスクを増大させないため、施設の規模や内容について極力条件をつけないこととするが、例えば、職員の昼食等に支障をきたすことのない規模の食堂の設置や、庁舎・周辺整備区域としてそぐわない機能が導入されることを避けるための条件など、最低限の条件は提示することとする。

まとめ

1 PFI手法による行政棟整備についての検討結果

この調査においては、昨年度に実施した調査の結果を踏まえつつ、必要となる行政棟の規模・機能、行政棟整備に関するPFI手法の有効性について、さらに詳細な検討を行った。その結果は、次のとおりである。

行政棟の規模・機能については、従来計画策定後の状況の変化を踏まえ、抜本的な見直しを行った。

主な見直しの内容としては、大阪府行財政計画（案）による職員数の削減を踏まえた収容予定人員の設定や、本庁として必要な機能の精査を行うとともに、食堂、売店、金融機関等の福利利便施設についても、府の財政負担の縮減やサービスの多様化などの観点から、民間事業者が整備・運営を行うこととした。

また、既存施設の有効活用による効率的な整備の観点から、現在の別館の一部を本庁として利用することとした。

このような見直しにより、従来計画では約159,000 m²としていた行政棟の規模を約79,000 m²とした。

行政棟の整備にPFI手法を活用する場合の事業スキームについては、想定されるBTO方式とBOT方式について比較検討を行った。

行政棟の機能・用途の柔軟な変更や維持管理水準の確保などの面においては両方式に差異はあるものの、PFI契約の規定の仕方によって、それぞれの方式の利点を活かしつつ他方の優れた面を取り入れ、近づけることが可能と考えられるが、府の財政負担の面においては、特に現在の税制度のもとではBTO方式が有利である。

こうしたことから、現時点では、BTO方式を選択することが適当である。

府とPFI事業者との役割分担・リスク分担については、BTO方式について検討を行い、PFI事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用し、より効率的・効果的に事業を進めるための役割分担と、発生が想定される様々なリスクを効果的にコントロールする観点からリスク分担をとりまとめた。

これらの検討結果をもとに、PFI手法（BTO式）を活用した場合に、従来手法により整備した場合に比べ事業期間全体で見込まれる府の財政負担の総額が縮減されるかどうかシミュレーション分析を行った結果、約78.3億円の財政負担の縮減効果（VFM）があることが確認できた。

また、今回のシミュレーション分析の結果では、PFI手法により新庁舎を整備した場合における府からPFI事業者への年間支払額は約35.3億円と試算され、従来手法に比べ財政負担の平準化が可能であり、特に建設期間中の多額の財政負担を避けることが可能となる。

2 今後の対応

府は、現在、本庁舎の狭あい化・分散化に伴う民間ビルの賃料として年間約 10 億円、本館など現庁舎の維持管理費として年間約 17 億円（平成 12 年度実績）の経費を支出しており、今後、現庁舎の老朽化が進むにつれ、修繕等のコストがさらに増加すると考えられる。

また、仮に新庁舎を整備せずに現在の本館を長期にわたり使用し続けるとした場合には、耐震改修を含め多額の改修費が必要となる上、本庁舎の狭あい化・分散化を解消することはできない。

新庁舎を整備すれば、民間ビルの賃料など現在本庁舎のために要している費用が不要となるとともに、本庁舎の分散化の解消等により事務事業の一層の効率化による効果が期待できる。

一方、府は、財政再建団体への転落の危機に直面しており、その克服と大阪の再生のために、今年度、大阪府行財政計画（案）を公表したところであり、その中で、「新庁舎（行政棟・議会棟）については、現庁舎の耐震性や本庁機能の分散解消などの観点から整備が必要であるが、集中取組期間（平成 14～16 年度）は着手を見合わせ、その間、庁舎の規模、機能、整備手法などを検討することとした。

今後は、着手を見合わせる期間を利用し、庁舎・周辺整備区域全体としてより効率的・効果的な土地利用、建物計画等について検討するとともに、PFI手法についても、PFI法施行後2年以上が経過し、他の自治体においても相当数の施設整備において活用されつつあることから、先行事例も参考としながら、さらに検討を深めていくこととする。

なお、今回検討を行った事業範囲について、今後、PFI手法により事業を実施することとなった場合には、概ね次のようなスケジュールになると想定される。

図7 PFI手法で事業を実施する場合のスケジュール

