

【背景・目的】

東大阪市（以下、「市」という。）では、児童虐待相談対応件数が全国の傾向と同じく増加傾向にあり、児童虐待相談対応の体制の強化が必要な状況であることを踏まえ、市の子どもに関する施策を最適なものに転換するため児童相談所を設置します。また、これまでの子どもと家庭に関する支援の経験や実績を生かし、様々な課題を抱える子どもや家庭をサポートするため、児童相談所の設置と併せて、こども家庭センター（子育て世代包括支援センター（はぐくむ）と子ども家庭総合支援拠点（子ども見守り相談センター）の一体的な相談支援機関）や新四条図書館をはじめ、子どもの成長を支え、安心して子どもを育てることを支える複数の機能を持つ複合施設（以下「複合施設」といいます。）を整備することとしました。

本調査は、複合施設の整備及び管理運営を行う事業（以下、「本事業」という。）を実施するにあたり、財政負担の縮減や早期の整備を図るため、民間事業者の創意やノウハウを取り入れる PFI* 方式等の民間活力の活用手法の導入可能性を検討したものです。

* PFI： Private Finance Initiative の略。民間の資金と経営能力・技術力を活用し、設計・建設・維持管理・運営等を一括して民間事業者が行う公共事業手法の一つ。

1. 基本条件の整理

1-1. 施設コンセプト

複合施設の施設コンセプトを、以下のとおり定めます。

【複合施設コンセプト】

- 子どもの夢・希望を育み、輝く未来へとつなぐ施設
- 子どもと子育て世帯に寄り添い、孤立を防ぎ、人と社会をつなぐ施設
- 誰もが訪れやすく、「気づき」と「学び」と「つながり」の場となる施設

【児童相談所部門 + 併設機能】

- ★施設のあらゆる空間において
「子どもの権利を尊重」すること
- 誰もが安心して気軽に訪問しやすい空間
 - 利用者のプライバシー保護に配慮した空間
 - 子どもをキーワードに幅広い市民等にとって使える、学べる、過ごせる空間

【図書館部門】

- ★子どもをテーマに市民がつながる場
- 明るく開放的に感じられ、居心地のいい空間
 - 子育て世代と子どもが使いやすい機能
 - ゆったりと過ごせる十分な閲覧スペース

相乗効果

+

新たな視点と発想

||

付加価値

地域に根差し、親しまれ、市の子どもファーストの思いを具現化する施設

- 様々な過ごし方や利用ができる、型に囚われない空間利用
- 訪れる人の居心地の良いサードプレイスとなる機能や空間
- 子どもに加えて親や大人が自然に興味を持てる「楽しさ」「わかりやすさ」を入口に、求めるもの、自分に合うものと出会える多種多様な仕掛けや仕組み

1-2. 敷地条件

複合施設を整備する敷地の条件は以下のとおりです。

所在地	東大阪市南四条町 1 番 1 号	敷地面積	3,706.46 m ²
-----	------------------	------	-------------------------

1-3. 施設条件

各部門における導入機能・諸室は以下のとおりです。

導入機能			主な諸室
相談部門	相談機能	児童相談所、こども家庭センター、配偶者暴力相談支援センター、教育センター	事務室、相談室 等
	一時保護機能	一時保護所	事務室・書庫・宿直室等、幼児居室、児童居室（個室）、食堂、体育館、学習室 等
併設機能		子育て支援機能（遊び場、一時預かり、託児機能を含む）、多目的スペース等	子育て支援スペース、多目的スペース、一時預かりスペース、カフェスペース 等
図書館部門	図書館機能	四条図書館	開架スペース、閉架スペース、学習スペース、おはなしの部屋、管理諸室 等

1-4. 業務内容

複合施設の整備及び管理運営等の業務のうち、PFI 事業の範囲に含める業務は、以下のとおりとします。なお、複合施設の運営については PFI 事業の範囲に含めず、相談部門は市が運営、図書館部門は別途指定する指定管理者が運営、併設機能は市又は市からの委託等により運営する方針です。

解体撤去	東大阪市東部地域仮設庁舎の解体撤去	維持管理	複合施設全体の建物保守管理、設備保守管理、清掃、修繕、環境衛生管理、外構管理、植栽管理、警備、駐車場管理 等
設計・工事監理	複合施設の基本設計・実施設計・工事監理		
建設	複合施設の建設	運営	—

2. 事業スキームの検討

2-1. 想定される事業方式

本事業を実施するにあたり、適用する事業方式として、「従来方式」「DB 方式」「DBO 方式」「PFI-BTO 方式」が想定されます。なお、事業期間中に事業者が施設の所有権を保有する「PFI-BOT 方式」及び「PFI-BOO 方式」については、市が運営を担う本事業においては不適のため検討対象から除外します。

【想定される事業方式の比較】

項目	従来方式	DB 方式	DBO 方式	PFI-BTO 方式*	
発注形態	仕様発注	施設整備：性能発注 管理運営：仕様発注	性能発注	性能発注	
	分離分割発注	施設整備：一括発注 管理運営：分離分割発注	一括発注	一括発注	
契約形態	設計：委託契約 建設：工事請負契約 管理運営：委託契約	施設整備：設計施工一括契約 管理運営：委託契約	基本契約＋ 設計施工一括契約＋ 管理運営委託契約	事業契約	
■業務分担					
解体撤去	市	市	市	SPC	
設計・工事監理	市	市 (JV 等へ一括発注)	市 (JV 等へ一括発注)		
建設	市				
維持管理	市	市	市		
運営	相談機能	市	市	市	
	一時保護所	市	市	市	
	併設機能	市（委託等含む）	市（委託等含む）	市（委託等含む）	市（委託等含む）
	図書館	別途、指定管理者	別途、指定管理者	別途、指定管理者	別途、指定管理者
資金調達	市	市	市	市及び SPC	

* PFI-BTO 方式：Build Transfer Operate の略。事業者が設計・建設し、所有権を市に移転した後、維持管理等を行う。

2-2. 事業方式の比較検討

本事業の事業範囲を踏まえ、各方式における効果等を整理すると、下表のとおりとなります。

比較検討の結果、本事業で求められる総合的な視点から、効果が最も高いと考えられる「PFI-BTO方式」を採用することを前提に検討します。

【事業方式の比較】

評価項目	従来方式	DB方式	DBO方式	PFI-BTO方式
業務の一体性	・分離分割発注のため、業務間相互の視点を踏まえた提案での民間ノウハウの発揮は困難	・設計・建設と管理運営が分割されるため、各業務において一貫した民間ノウハウ活用効果は限定的	・本事業における各業務を、一体的に捉えた視点による民間ノウハウの活用効果が発揮される	
円滑かつ効率的なサービスの享受	・各業務は分離分割発注となり先を見越した業務実施や、中長期的な計画やノウハウ蓄積に基づく円滑かつ効率的な業務実施は期待できない	・管理運営は分離分割発注で契約期間は短期となるため、中長期的な計画やノウハウ蓄積に基づく円滑かつ効率的な業務実施は期待できない	・一括契約及び長期契約により、中長期的な視点での計画に基づく円滑な事業実施や、長年のノウハウ蓄積による効率的なサービスが享受可能	
各業務における市の意向反映	・各業務において仕様やそれに基づく協議等を行うことで、市の意向を柔軟に反映させることが可能	・設計・建設は性能発注となるが、要求水準として市の意向を反映させることで一定の反映は可能	・各業務は性能発注となるが、要求水準として市の意向を反映させることで、一定の反映は可能 ・事業実施段階に、市と事業者が十分に協議できる仕組みとすることで、市の意向を一定反映させることが可能	
リスク分担の明確化	・分離分割発注のため施設や設備の不具合等が生じた場合、帰責性が曖昧で確認に時間や手間がかかる可能性あり	・設計・建設と管理運営が分離分割発注のため、帰責性が曖昧で確認に手間がかかる可能性あり	・施設整備段階と管理運営段階で契約が分かれるため、基本契約により市と事業者とのリスク分担の明確化の必要あり	・一本の事業契約により、市とSPCの間のリスク分担を明確化することが容易
事業継続性の確保	・各業務を担う事業者の経営状況等の事業継続性に委ねられる			・SPCにより倒産隔離が図れるため、個別事業者の倒産等の影響を受けず事業継続可能 ・金融機関によるモニタリングの効果あり
財政負担の平準化	・建設費については市債により一部財政負担の平準化が可能だが、一定金額の単費が必要			・設計・建設に係る対価を民間資金により調達し事業期間を通して割賦支払することが可能であるため、財政負担の平準化の効果が大きい
市の事務・管理負担の軽減	・各業務の発注・契約手続等の負担が発生する ・各業務の実施にあたり個別事業者と業務に係る調整の負担が発生する	・各業務の発注・契約手続等が発生し、各業務の実施にあたっては個別事業者と業務に係る調整の負担が発生するが、設計・建設については一括発注であるため一定の負担軽減が可能	・一括発注であるため、発注手続の負担軽減が可能 ・契約は複数となり手続の負担は生じるが、調整については市との窓口の一本化を求めることで、負担軽減が期待できる	・一括発注であり、契約形態は一本の事業契約のため、発注手続・契約手続等の負担軽減が可能 ・SPCとの契約となるため、事業期間にわたって市との調整の窓口一本化が可能
総合評価				

検討対象

2-3. 事業類型の検討

PFI 方式による事業は、PFI 事業者の収入の種類により「サービス購入型」「独立採算型」「ジョイント・ベンチャー型（混合型）」の3つの類型に分類できます。

【事業類型の内容】

事業類型	内容
サービス購入型	・ PFI 事業者に対して、提供するサービスの対価として市から料金が支払われ、PFI 事業者は市からの支払いにより事業コストを回収する。
独立採算型	・ PFI 事業者は提供するサービスの対価として、その利用者から徴収した料金を収入とし、事業収入によって事業コストを回収する。
ジョイント・ベンチャー型(混合型)	・ PFI 事業者は、提供するサービスの対価として利用者から徴収した料金を収入としつつ、さらに市からの支払われる料金を得て事業コストを回収する。 ・ サービス購入型と独立採算型の両方の要素が合わさった類型である。

複合施設の主な施設である児童相談所と図書館は、それらの利用者から料金収入が得られる施設ではないため、民間事業者の収入は、市から支払われる施設整備及び管理運営に係るサービス対価のみとする「サービス購入型」とします。

2-4. 事業期間の検討

【各業務に係る期間】

①東部地域仮設庁舎の解体撤去期間並びに複合施設的设计・建設及び開業準備期間	・ 複合施設は、令和 10 年 4 月の供用開始として設定されており、民間事業者の公募・選定手続きを経て、落札した PFI 事業者との PFI 事業契約の締結を令和 7 年 6 月に締結することを想定した場合、東部地域仮設庁舎の解体撤去期間並びに複合施設的设计・建設及び開業準備期間は、令和 7 年 7 月から令和 10 年 3 月までの「2 年 9 箇月」となります。
②管理運営期間	・ PFI 方式によって本事業を実施する場合、複合施設の大規模修繕の必要性が高まる竣工後 15 年以下を、管理運営期間とすることが望ましいと考えられます。一方で、財政負担の平準化の観点では、より長期の事業期間とすることで効果を最大限に高めることができます。また、管理運営業務についても長期契約とすることで円滑な事業実施やノウハウ蓄積による効率的なサービスの享受が期待できます。 ・ これらのことから、本事業の管理運営期間は、最大限長く確保することとし「15 年間」と設定することが妥当と考えられます。
事業期間(合計①+②)	17 年 9 箇月 (①2 年 9 箇月+②15 年)

2-5. 事業スキームのまとめ

検討の結果、本事業においては以下の事業スキームにより事業遂行を行うことを想定し、民間事業者の参画意向及び VFM の検討を行います。

【本事業において想定する事業スキーム】

事業方式	PFI-BTO 方式	事業類型	サービス購入型
事業期間	解体撤去・設計・建設・開業準備：2 年 9 箇月、管理運営：15 年間 合計 17 年 9 箇月		

3. 民間事業者の参画等の意向把握

3-1. 実施目的

事業を推進するためには、事業スキームに関して民間事業者の課題認識等の意向を把握し、それを合理的な範囲で反映させることが重要であることから、本事業を PFI 方式により実施した場合に参画が期待できる民間事業者等に対して意向把握を目的とした市場調査を実施しました。

3-2. 調査概要

意向把握は、設計会社、建設会社、設備会社、維持管理会社、リース会社等 10 社を対象として、ヒアリング（個別面談形式）により実施し、市が考える基本的な事業内容、事業スキーム等を示したうえで実施しました。

3-3. 調査結果

市場調査の結果は、下表のとおりです。

【調査結果の概要】

項目	意見の概要
本事業への参画意向	<ul style="list-style-type: none">複数の事業者が関心を示しており、参画の意向があった。代表企業としての参画に関心を示す事業者もあった。
事業手法	<ul style="list-style-type: none">ほとんど全ての事業者から、PFI-BTO 方式での事業実施は可能であるとの意見が得られた。
事業範囲	<ul style="list-style-type: none">設計、建設、維持管理については問題なく実施可能の意見がほとんど。ただし設計に関しては、要求水準の示し方に工夫が必要との意見があった。運營業務については、児童相談所の一部の業務を切り分けて PFI 事業の範囲に含めることは不可能ではないが、細分化された業務の内容によっては体制組成が難しくなり参画のハードルが高くなりうるとの意見があった。併設機能の運営等についても、独立採算による運営を求められたり、担える事業者が限られるような特殊なサービス提供が求められる場合、参画障壁になるとの意見があった。
事業スケジュール	<ul style="list-style-type: none">解体撤去・設計・建設期間については、2年9箇月で実施可能と判断する意見が複数あったが、3年以上を要すると考える事業者も複数あった。管理運営期間は、15年が妥当との意見が大半であった。
一時保護所の設計	<ul style="list-style-type: none">一時保護所の要求水準は仕様発注的に具体的に記載するべきという意見が複数聞かれた。市の意図についても、提案募集段階にわかりやすく示されるのが望ましいという意見も複数聞かれた。公募プロセスの中で、施設の利用者となる職員と対話できる機会を設けてほしいとの意見も複数あった。
コンソーシアム組成	<ul style="list-style-type: none">複数の事業者が、代表企業としての参画を検討している。本事業の実施時期は、設備会社の確保が難しい状況である可能性があるという意見があった。
現在の事業環境	<ul style="list-style-type: none">建設業界では人手不足の状況にあり、特に設備工事会社を確保するのが難しいとの意見であった。人手不足と資材高騰で工事費単価の上昇が著しいとの意見であった。
その他 意見・要望等	<ul style="list-style-type: none">ほとんどの事業者から、市内事業者の参画促進については、提案において参画状況を評価するのが望ましく、入札参加資格要件とすることは避けてもらいたいとの意見があった。人手不足や物価上昇で工事費上昇が著しいとの意見がほとんどの事業者から聞かれた。事業化にあたっては、その点を踏まえて予算を確保する必要がある。

4. VFM の検証

4-1. VFM* の考え方

本事業を、従来方式で実施した場合の事業期間にわたるコスト（PSC*）と PFI-BTO 方式により実施した場合の事業期間中にわたるコスト（PFI-LCC*）を、現在価値*に換算して比較し、本事業を PFI-BTO 方式で実施することによる VFM を算定します。

- * VFM : Value For Money の略。支払（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のこと。地方公共団体が事業手法を選択する際の判断基準となるもので、PFI 方式で実施した方が低廉で（VFM が出る）、良質なサービスの提供が可能であると見込まれた場合、PFI 方式の導入が適切であると判断される。
- * PSC : Public Sector Comparator の略。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をいう。
- * PFI-LCC : PFI-Life Cycle Cost の略。PFI 方式により実施した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をいう。
- * 現在価値 : 複数年にわたる事業の経済的価値を図るために、将来価値を一定の割引率で置きかえたもの。

4-2. VFM の算定

VFM の算定は、以下に示す手順で行います。なお、算定にあたっては、複合施設の床面積を 7,600 m²（地上部分）+ 1,420 m²（地下部分）と設定します。

【1】PSC

本事業を市が実施した場合に発生が見込まれる既存施設の解体撤去費、土地造成費、設計費、建設費及び工事監理費（以下、「設計・建設費等」という。）、維持管理費のほか、起債等による資金調達に係る費用を算定します。

【2】PFI-LCC

PSC と同様に、設計・建設費等、維持管理費を算定し、民間の創意工夫による効率化として、従来方式に対して一定の削減効果（10%）を見込みます。

これに、民間事業者による資金調達に係る費用や SPC 関連経費を加え、PFI 方式で実施した場合の費用を算定します。

なお、本事業では、設計・建設費等のうち、一部については市にとって有利な次世代育成支援対策施設整備交付金を活用することを前提とし、市債や民間資金調達により割賦払いとする部分を組み合わせて検討し、適切な条件の下で VFM を算定します。

以上を踏まえて算定した結果は下表に示すとおりとなります。PFI 方式における財政負担は約 73 億円となり、約 5%の VFM 率（財政負担軽減効果）が確認されました。

【VFM の算定結果】

項目	PSC	PFI-LCC
事業期間の財政支出額（現在価値換算後）	7,609,218 千円	7,263,296 千円
削減額	—	345,923 千円
VFM 率	—	4.55%

(税込)

5. リスク分担の検討

長期間にわたる事業を確実に実施するためには、事前に各種のリスクを想定し、事業契約等においてリスク顕在時の対応（市・民間事業者間での責任の所在）を具体的に規定しておくことが重要となります。

リスク分担は、「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」という考え方に基づき、市と民間事業者の適切なリスク分担を設定していくことが重要となります。

複合施設の特徴や民間事業者への意向把握結果を踏まえつつ、本事業においてポイントとなる主なリスクを以下のとおり整理しています。

【主なリスク分担（案）】

物価変動リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・昨今の建設資材や労務費等の上昇傾向に伴う今後の建設費の上昇見込みについて、民間事業者から強い懸念が示されており、本事業では建設費の支払いが入札時点から約3年の期間が空くことから、整備費に係る物価変動は、スライド条項等の適用により一定以上の変動を市の負担とすることが望ましい。 ・管理運営費に係る物価変動リスクについては、事業期間が長期となるため、整備費と同様、一定以上の変動を市の負担とすることが望ましい。
光熱費変動リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・今後のエネルギー価格の動向予測は難しく、複合施設は新設でありこれまでの利用履歴がなく、また施設の主な運営者は、PFI事業者とは異なるため、市がエネルギー供給事業者を選定し、エネルギー費用を負担することが望ましい。 ・ただし、設計・建設段階に、省エネルギーに係る要求水準の設定や、民間事業者からの創意工夫が得られるよう提案内容の評価視点等で誘導する必要がある。
計画変更及び工事費変動リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・相談機能や一時保護機能については、事業実施段階に、運営者である市の意向等を反映させるために、設計や運用方法が当初入札公告時又は民間事業者の提案段階において想定されていた内容から変更される可能性がある。 ・それらの変更に対して、原則としてPFI事業者にて柔軟に対応することを求めることを前提とするが、当初の想定を大きく超え、大きな費用負担が伴う場合等の対応方法を検討する必要がある。
各機能における施設損傷等リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・相談部門の運営は市が担い、図書館部門の運営は別途指定管理者が担うこととなることから、これらの部門における施設損傷等への対応等、責任の区分については、明確にしておく必要がある。

6. 総合評価

これまでの検討結果を整理すると以下の評価となり、本事業の実施にあたってはPFI-BTO方式が最適な手法であることを確認しました。

【総合評価】

評価視点	評価内容
市の政策方針との整合性	「東大阪市公共施設マネジメント推進基本方針」「東大阪市PPP/PFI手法導入優先的検討方針」と整合している
サービス水準の確保・向上と市の管理負担軽減への期待	解体撤去、設計、建設、維持管理を包括発注、性能発注、長期契約とすることにより、各業務を一体的に扱う民間事業者の創意工夫・ノウハウ活用効果が発揮されつつ、市の管理負担軽減が期待でき、中長期的な計画に基づく円滑な事業実施や、長年の知見による効率的なサービスが見込まれる
適切なリスク分担の可能性	市とPFI事業者のリスク分担について、PFI事業契約において適切かつ明確に規定することが可能である
民間事業者の意向と事業の実現可能性	複雑な体制組成が必要となる運営業務を本事業に含めないこと及び適切な予算を設定することを前提として、複数の民間事業者から、本事業への参画意向と、PFI事業とした場合の対応可能性が示されており、本事業のPFI方式による実現可能性はありと見込まれる。
VFM（定量的評価）	VFM（財政負担軽減効果）が期待できる

7. 事業推進上の課題

令和6年度からの民間事業者の募集手続きに向け、本事業内容の明確化を進めるとともに、要求水準を設定していきます。

また、リスク分担やPFI方式による業務範囲、対価の設定等の事業条件の詳細について、引き続き検討します。なお、現時点では、特に以下の点が大きな課題と考えられます。

■適切な解体撤去・設計・建設期間の確保

本事業の解体撤去・設計・建設期間及び開業準備期間を2年9箇月と設定することについて、民間事業者への市場調査の結果、「足りない」又は実施可能としながらも余裕がないという意見が複数確認できている。今後更に加速すると予想される建設業における人手不足や働き方改革の取組の推進等による社会情勢の変化や、複数事業者の参画による競争性確保や提案比較の面を踏まえると、スケジュールを見直し、より多くの事業者の参画が得られるような適切な解体撤去・設計・建設期間を確保することが必要である。

■設計における十分な市の意向反映

PFI方式で実施される事業では、一般的に性能発注が行われ、施設の設計を含む各業務の具体的な内容は、同種・類似の施設の設計や管理運営のノウハウ等を保有する民間事業者の提案に委ねられるが、相談部門の運営は、市が直接行うため、特に諸室配置や動線計画等の施設の設計は、市の運営方針や方法を踏まえたものであることが求められる。そのため、本事業においては、事業者選定の方法を含め、事業者選定後の設計段階に市とPFI事業者が協議を行いながら設計を行える仕組み等とすることにより、市の意向を十分に反映させられるようにする必要がある。

8. 事業推進に向けた手続き及びスケジュール

今後の事業推進に向けた手続き及びスケジュール（予定）は下表のとおりです。

令和6年4月からPFI方式による民間事業者の公募・選定手続のための検討を開始し、令和7年度に本事業を担うPFI事業者とのPFI事業契約を締結するスケジュールとしています。

【事業実施のスケジュール（予定）】

	令和5年度	令和6年度	令和7年度	令和8年度	令和9年度	令和10年度
PFI導入方針決定	●					
基本計画策定	●					
事業者の公募		●				
事業契約の締結			●			
解体・設計・建設等			●	●	●	●
竣工						●