

箕面森町「水と緑の健康都市」土地区画整理事業 におけるPFIの導入について

福森 世志夫¹

¹大阪府 箕面整備事務所 (〒562-0001 大阪府箕面市箕面2丁目12番28号)

本事業は土地区画整理事業にPFIを導入した初めての事例である。

本事業は大阪府の北部、箕面市において大阪府が事業主体の面積314haの特定土地区画整理事業である。造成工事の着手直後にオオタカの営巣が確認されたことから環境保全ため土地利用計画を変更、当初の造成計画が成り立たなくなり、大幅な事業計画変更を強いられた。

事業継続には事業費の低減・平準化が不可避となり、事業の一部にPFIを導入した。土地区画整理法などの法手続きは対象外とし、宅地造成・公共施設や附属施設の構築及び維持管理、保留地処分支援、タウンマネジメントをPFI事業の対象とした。本事業が2016年3月に終了したので、その経過・効果・課題等について報告する。

キーワード PFI, 土地区画整理, VFM, BTO方式, モニタリング

1. はじめに

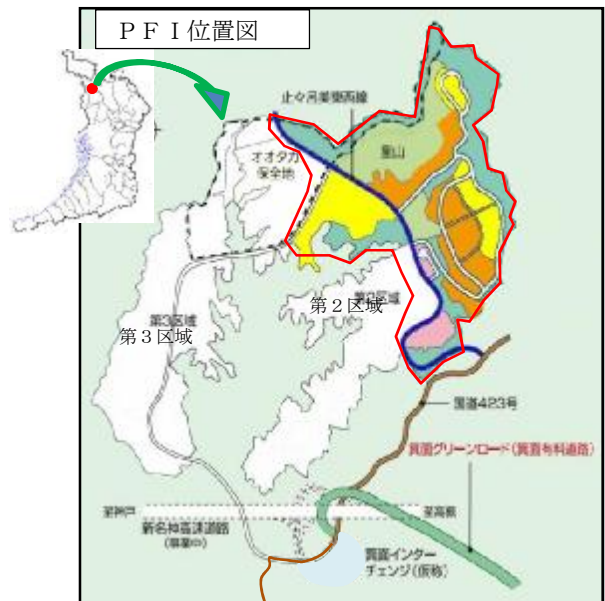
近年の逼迫する財政のもと、多様な府民ニーズに応える公共事業の推進には民間活力の導入による省コスト化・効率化・高品質化などが要請されている。

本事業は土地区画整理事業においてPFI導入に初めて取組んだ事業であり、同事業分野での取組は事業中の矢幅駅前地区(岩手県)、川西市中央北地区(兵庫県)におけるわずか2例のみである。

本事業は大阪府の北部、箕面市止々呂美地区において大阪府が事業主体となって進める計画戸数1,800戸、計画人口6,000人の居住地区と企業誘致地区を整備する事業面積314haの特定土地区画整理事業である。

1996年に事業認可を得て、1998年より造成工事を着手したが、開発区域内にオオタカの営巣が確認され環境保全対策のために土地利用計画を変更、また隣接地に同時施工する予定のダム事業が休止となったことで当初の造成計画が成り立たなくなり、大幅な事業計画変更を強いられた。

そのため、事業継続には事業費の平準化が不可避となり、PFI導入の検討を進めた。区画整理PFIのスキームとしては、都市計画法、道路法、河川法、宅地造成等規制法、林地開発協議や土地区画整理法における換地設計や事業計画などの法手続きは対象外とし、宅地造成・道路・公園・地区センターなどの附属施設工事の設計・施工・工事監理及び



維持管理、保留地処分支援、物販施設や来客用駐車場及び里山を運営するタウンマネジメントとした。

2005年にWTO対象の総合評価一般競争入札により公募し、事業者提案を審査して落札者を決定し基本協定を締結した後、落札したグループが設立したSPC(PFI水と緑の健康都市株式会社)と契約締結した。

このたび、PFI事業が2016年3月に終了したので、PFI導入の経過・効果・課題等について報告する。

1. 工事概要

工事名 : 水と緑の健康都市第1期整備等事業
 工事場所 : 大阪府箕面市下止々呂美 地内外
 施工面積 : 約138ha
 受注者 : PFI水と緑の健康都市株式会社
 工事内容 :

①設計・建設・維持管理・運營業務

- ・都市基盤施設
 - 都市計画道路(6路線)
 - 近隣公園、街区公園(6カ所)
 - 緑地、森林公園

- ・地区センター、里山

②保留地処分支援業務(2010年9月まで)

- ・全体コーディネート業務
- ・販売促進業務(保留地契約代理)
- ・現地販売業務(販売事務所運営)

③独立採算事業

- ・保留地先行取得業務(50区画)
- ・タウンマネジメント事業
- ・商業施設等収益事業
(駐車場、コンビニエンスストア)

2. 手続き経緯・経過

- 1995年 都市計画決定
- 1996年 事業計画について建設大臣認可取得
- 1997年 土地区画整理審議会の設置
- 1998年 造成工事に着手
オオタカの営業を確認
- 2000年 オオタカ調査委員会の設置
- 2001年 事業計画見直し案を公表
- 2003年 都市計画変更・事業計画変更
PFIの導入検討開始

- 2004年2月 PFIアドバイザー募集
- 7月 実施方針(案)の公表
(PFI事業の意思表示)
- 11月 要求水準書案の公表
(PFI事業実施の意思表示)

- 2005年2月 PFI事業者の公募
(WTO対象、総合評価入札)
- 6月 落札者の決定
- 7月 SPC(PFI水と緑の健康都市株式会社)設立
- 10月 SPCと契約

- 2006年4月 金融シンジケート団と直接協定を締結
- 10月 「まちのPR広告」開始

- 2007年5月 幹線道路引渡し
- 9月 幹線道路以外の道路引渡し
- 10月 まちびらき

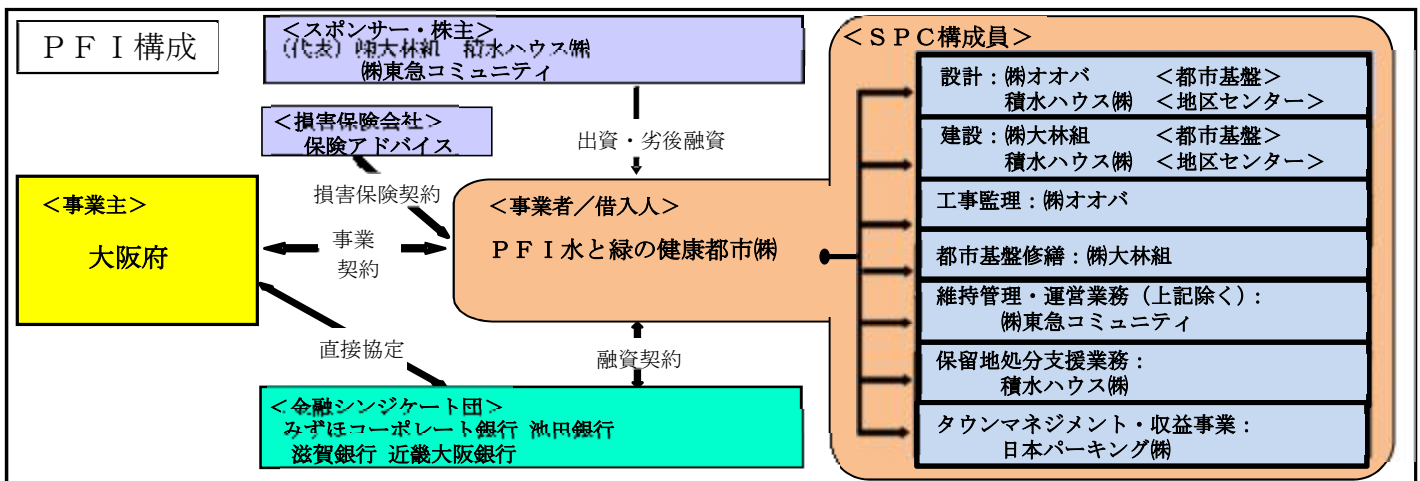
- 2016年3月 PFI事業終了
- 6月 SPC解散

3. 事業の特徴・効果

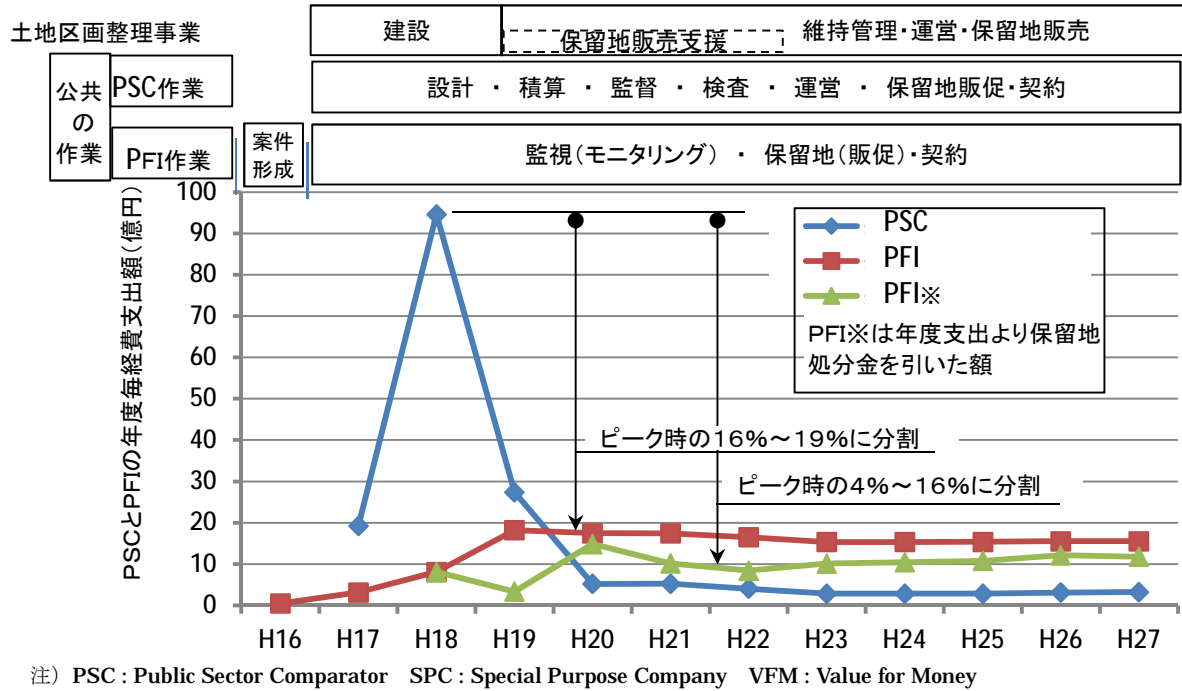
1) PFI導入によるコスト削減(VFM 約13億円)及び財政支出の平準化

本事業においては、工事発注の一括化・大規模化によるスケールメリットを活かしたコスト削減、大規模造成の財政支出に民間活力を導入した平準化、及び良好な維持管理・運営によるまちの醸成と迅速な保留地販売を図ることを目的にPFIを導入している。

また、土地区画整理事業の性格上、事業完了を待たずに工事完成地区から土地使用収益(まちびらき)を開始する。そのため、道路を本来管理者に移転し供用開始させる必要から、BTO方式を取っている。本来、PFI事業としては建設・維持管理を一括請負し、施行・運営を複合的に展開



PSCとPFIの年度毎経費支出額



することでもコスト縮減に繋がる要素となるが、公物管理の立場を取りサービス購入型とした。

VFMは約1.3億円であり、さらに想定より長期金利が低くなったため、事業費は加えて約2億円減額出来た。さらには、後年度支出となることで保留地収入を充てることで、保留地先行取得の効果も相まって初年度の平成19年度は4%まで、割賦払い期間中も16%までに抑え込めた。

事業費の平準化により財政難のもとでの大規模事業の進め方に事績を残せたと自負する。

2) 民間ノウハウによるまちのPR、イベント開催、顧客対応

平成19年10月のまちびらきに先駆けて、「ルーフに箕面森町をプリントした車両が新御堂を疾駆し、グリーンロードを通った先に新たな新市街地が生まれた」という、インパクトのあるテレビコマーシャルを放映して耳目を集めるとともに、近隣の住宅展示場において説明会を開催するなど業界大手のハウスメーカーが持つ民間ノウハウを活かした顧客対応を行った。

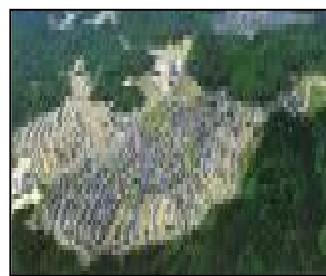
3) 民間与信力を活かした保留地販売

ハウスメーカーとしての実績により複数の金融機関と保留地担保ローンの協定を結び、先行取得区画にはつなぎローンを実施することで、顧客の

最終的な購入意思決定に関する不安を民間与信力で解消させ保留地販売を進めた。

また、不動産業界最大手からの保留地販促に関する民間ノウハウは『官による開発を強調せよ』という戦略的な官民役割分担であった。

即ち、行政担当者による住宅展示場のハウスメーカーへの直接セールス、大阪府内で初の公立一貫小中学校である「とどろみの森学園」の施設見学



第1区域と第2区域



公立小中一貫校



地区センター



来客者用一時貸駐車場

会開催と子育て支援日本一を目指す箕面市の支援内容、里山保全を掲げるNPOの取組を、当事者（府職員、箕面市教員・教育支援部署、NPO運営者）自らアピールすることにより、エンドユーザ等の箕面森町への住替えをその気にさせる最終意思決定を促すというものであった。

4) 魅力あるタウンマネジメント、商業施設等収益事業の展開

まちの情報発信を行うインフォメーションセンター、24時間常駐のセキュリティー体制をとる管理事務所を備え、郊外型のゆったりした戸建専用住宅地でありながらマンションのような居住環境を作った。

また、まちびらき時には商店がなく日用品の買い物にも困難な状況になるが、独立採算事業としてATMを備えたコンビニを運営するとともに、来客者用の一時貸し駐車場やバス待合室なども設置して住民サービスを展開した。

5. 課題と考察

1) BTO方式

土地区画整理事業は事業完了前から土地の使用収益が開始（まちびらき）される。PFI事業は施設の建設・運営・維持管理を一括化して行うが、運営・維持管理ができる範囲は従来型の民間委託で可能とされる範囲から変わるものではなく、公物管理の立場から道路はまちびらき開始時に引渡され、表面管理のみ継続するBTO方式を用いた。

運営段階に入って、カラー舗装の歩道部にポットホールとひび割れが多く現れ、維持管理の契約範囲が問題となった。



歩道舗装のポットホール



歩道舗装のひび割れ

歩道舗装に関しては、まちの骨格となる幹線道路において落ち着いたまちの醸成を印象付けるため、設計者の特別な思いを込めたものである。この補修に関して、SPCからは設計仕様により施工し完了検査を受けたものを引き渡しており、維持管理の範囲外との主張がなされ、契約により補修を求める我々と責任の所在について議論が並行した。

歩道舗装仕様が冬季に凍上する現地の気候に合わないことを立証するため半年間の暴露実験までなされたが、双方納得に至る結果が得られず、徒に時間のみ経過するので、利用者の安全レベル維持のため補修費用は折半することで決着した。

本来、PFI事業は設計・施工・維持管理を一括発注にすることにより民間のノウハウを適用した新技術の導入・省コスト化が図れるものである。一方、PFI事業に関して、公共物にも独立採算型が適用できるようコンセッション方式が進められているが、上記問題の解決策としては公物管理の観点より供用前に引渡しがなされることに対しても、指定管理者制度を公物管理に適用してBOT方式へ移行することにより、維持管理段階での責任分担が明確になるものとする。

2) モニタリング

PFI事業の施工・運営維持管理に対する確認行為はモニタリングで行われるが、会計法令に基づく監督・検査を行ってきた我々には困難であった。

従来型事業においても、施設の延命化・維持管理の省コスト化に資するため、不具合が起こってから補修する対処療法型から、日々の調査により不具合を起こす頻度と不具合を起こした場合の重篤性をクロス評価して対策する予防保全型への移行を図ってきたが、監督・検査の方法は設計時に設定したアウトプットに対して強度等の仕様や面積等の施工量が確保されているかという旧態依然のものである。

ところが、PFI事業のモニタリングにおいては、業務の履行状況が業務要求水準を満足するものかを確認する。モニタリングの方法においては、要求水準の満足度合に疑義がある場合においても、質問・指摘することは可能であるものの、直接作業指示等は行わずに契約の基づく修補がなされることを確認する、あるいはなされないことに対して減額等の措置をすることとなっている。これまでの維持管理に臨む姿勢は現地不具合に対して速やかにかつ機動的に対応することを目標としていたため、要求水準の履行確認から現場処理に至る流れをはっきりさせないと不安を感じる。

また、要求水準が、

「事故を起こさない。あるいは、不具合があれば排除する」

として最低限の施設管理レベルでしかない。上述のように歩道舗装に関しては街の骨格を印象付ける特殊舗装を用いているため、まちづくりの観点による要求水準を設定しても良いものとする。

両課題においては、これまで土木職は仕様発注に対する監理・検査を行ってきたので、資格を有するものによる建築確認が制度化され、デザインコンペや性能発注に慣れている建築職に比して取組み辛い感がある。

法や制度に関わる事項であるので、種々の検討を要すると思われるが、左欄に今回の取組及び望ましいと考える比較案を提案したい。

6. 終わりに

PFIの導入は、財政の逼迫する中において事業費の平準化が図られることにより大規模事業の推進に大きく寄与できるものであることがわかった。しかし、PFIは民間ノウハウを活かせるだけのスケールや検討段階からアドバイザー契約を行うことにより通常の公共事業にはない費用を要することから、これからの社会傾向、減少人口や少子高齢化を前提としたまちづくりであるコンパクトシティや既存ストックを活かすためのネットワーク化などに移行していかなければならない状況からすると、新たな郊外開発型の大規模土地区画整理事業に適用される可能性は低い。環境対策としての沿道区画整理事業や津波対策としての津波防災住宅等建設区を設ける土地区画整理事業などへ適用が望まれる。

一方で、従来より行われてきた仕様発注による施工監理・検査に加えて、品質管理が保てる多様な契約形態は増えてくる。指定管理者制度など既に履行確認による事業監理が行われており、今後導入される維持管理の地域的・包括的民間委託に移行するに際しても要求水準による性能発注がなされるものと推量する。このような時勢からの要請に対して、技術者として我々公務員は要求水準の監視（モニタリング）など新たなスキルを習得していかなければならないと感ずる。

| | |
|---------|---|
| B T O方式 | |
| 今回取組 | 設計業務及び建設・工事監理業務に着手。 まちびらき時に新施設として検査。 公的管理のため施設に関する全てを引渡し。 改めて、表面の維持管理業務に着手。 P F I 終了時＝施設の維持管理業務の終了。 （建設時と維持管理時で責任が分化） |
| 望ましい案 | 設計業務及び建設・工事監理業務に着手。 まちびらき時に新施設として状況確認。 許認可権等、施設の公的管理を引渡し。 引き続き、表面の維持管理業務に移行。 P F I 終了時＝施設の維持管理業務の終了。 供用施設機能の引継ぎ検査。 （建設時から維持管理時まで一貫した責任） |

| | |
|--------|---|
| モニタリング | |
| 今回取組 | 道路維持管理要求水準（一部省略） ・舗装面の段差・穴・亀裂等、排水施設の破損・亀裂等、交通安全施設の不具合、法面に崩れ等の異常が発生した場合は、その状態を把握し、緊急度に応じて適正な補修・修繕又は取り換えを行うこと。 |
| 望ましい案 | 道路維持管理要求水準（一部省略） ・同上 ・加えて、道路が街の骨格を印象付ける機能を有することに鑑み、幹線においては段差・穴・亀裂等は直ちに補修し、以降は不具合を起こさせないよう質的改良を提案する。 |