

第1章 基礎調査

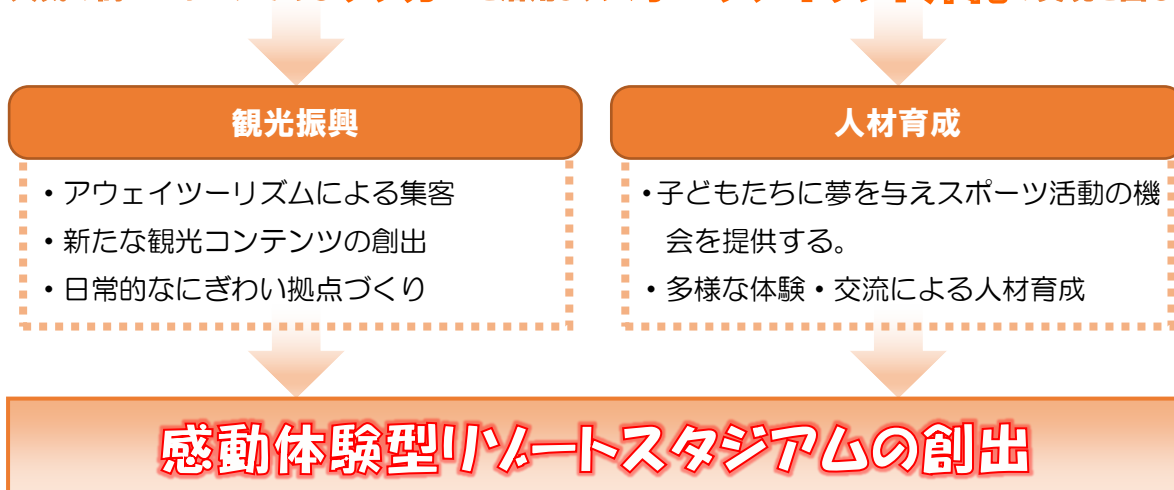
1. Jリーグ規格スタジアム整備基本計画(H28)の概要

(1) 事業のテーマ

沖縄県は“スポーツアイランド沖縄”の実現に向けた取り組みの一つとして、世界的に最も人気の高いスポーツであるサッカーを活用するため、Jリーグ規格スタジアムの整備に取り組んでいる。

沖縄県におけるサッカースタジアムは“観光振興”と“人材育成”を目的としており、「感動体験型リゾートスタジアム」をテーマとして掲げ、本事業を実施する。

人気の高いスポーツであるサッカーを活用し、スポーツアイランド沖縄の実現を図る



(2) 整備目的

整備の目的については、以下の3点が示されており、観光振興・人材育成に寄与する新たな拠点を形成することを目的としている。

沖縄観光の魅力を高める新たな観光拠点の創出

- ▶ 沖縄観光におけるアクティビティの選択肢を増やす新たな都市型リゾートを創出する。
- ▶ スポーツを核とした多様なエンターテインメント空間を形成する。

子どもたちとスポーツが触れ合うきっかけづくり

- ▶ 子どもたちに夢を与え、スポーツに取り組むきっかけづくりを行う。
- ▶ スポーツをとおして、何事にも積極的に取り組む人材を育成する。

文化交流・国際交流等多様な体験空間の創出

- ▶ スタジアムや複合施設を活用した多様な体験の機会を創出する。
- ▶ 試合のない時でも多くの人が集うにぎわい空間を創出する。

第1章 基礎調査

(3) 施設概要

1) 計画位置

沖縄県におけるスタジアムの計画位置は、那覇市にある奥武山公園内に立地し、現在は陸上競技場及び補助競技場として活用されている一帯を中心に各施設の整備を検討する。



壺川駅から見た計画地



陸上競技場の現状



計画位置図

2) 基本計画案

基本計画においては、沖縄県でJリーグ公式試合を開催するスタジアムとして、将来的なルール改正の議論やAFCリーグ戦の開催、クラブ運営等を考慮し、スタジアムの規模を20,000人収容と設定し、さらにJリーグの規定するスタジアムJ1基準に準拠する方針が定められた。

一方、これ以外にクラブやサッカー協会等がスクール、講習会、日常練習等で活用するフットサルコートやJリーグ公式試合の際に利用する立体駐車場、スタジアムににぎわいを創出し、スタジアムの収益確保に寄与する複合機能等が提案されている。

これらについてはその有効性から、可能性を検討している段階にあり、今後事業の進捗に伴って、実際の整備のあり方やメリット、同等の機能を有する代替施設の有無等を確認しながら、具体化を検討する。



スタジアム基本計画案



フットサルコート

スタジアム

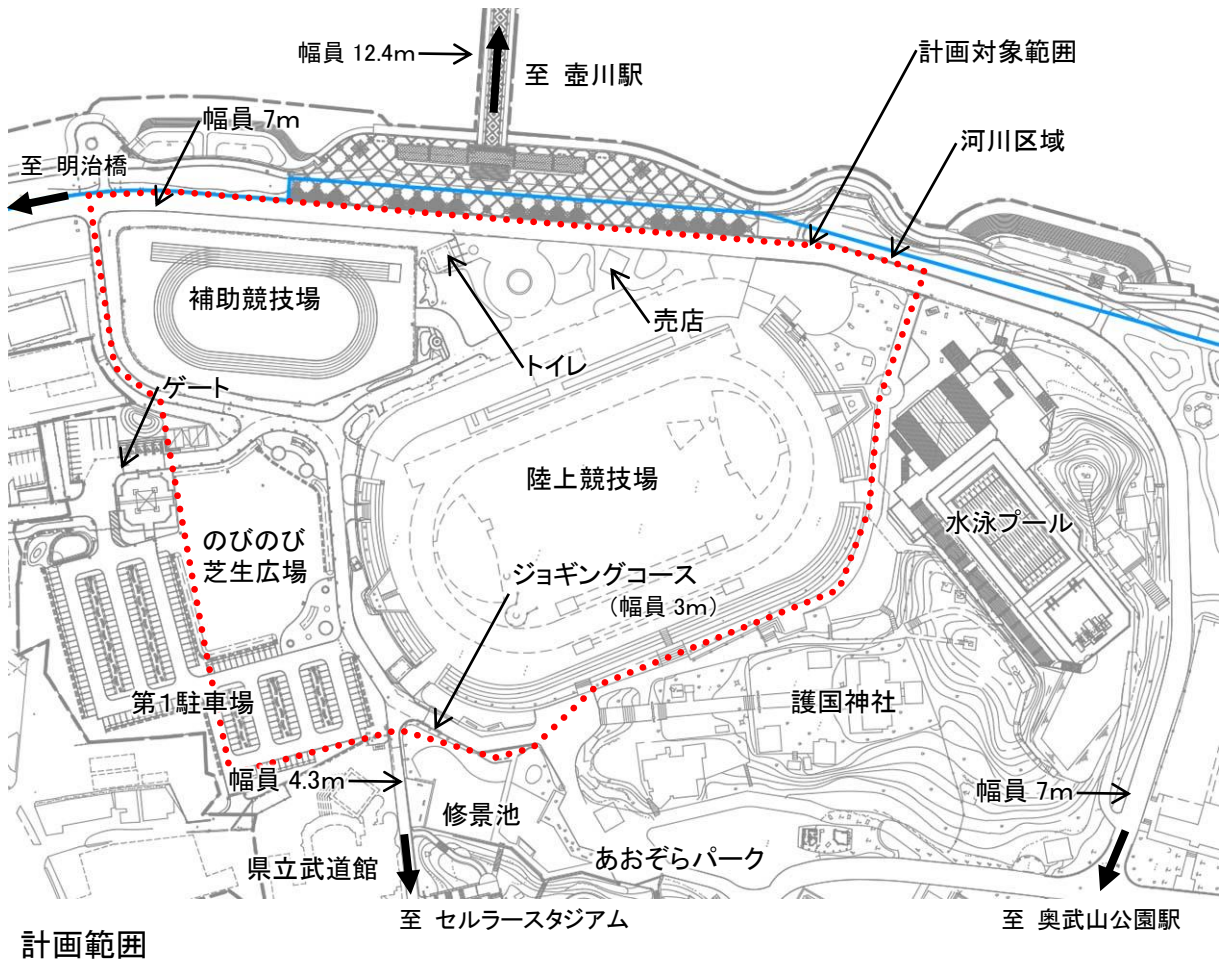
立体駐車場

スタジアム基本計画案

2. 計画条件の確認

(1) 計画範囲の現況

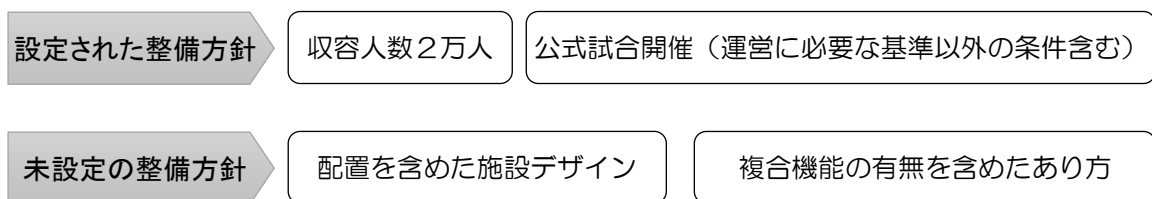
本事業の計画範囲は下図のとおりであり、奥武山公園の陸上競技場及び補助競技場の範囲を対象区域とする。



(2) スタジアム計画の概要

前ページで示されたように本事業において決定している事項は、J 1 公式試合が開催できるスタジアムを整備することであり、スタジアム基準や安定的なサッカークラブの運営等から、20,000 人規模とすること及び試合が円滑に運営できる機能を具備することを条件としている。

この中で、公式試合の開催基準については、Jリーグが「スタジアム基準」等を策定しているが、実際に試合を運営していく中で、基準に示されていない詳細や運営を円滑化するための工夫が他のスタジアムで試みられており、これらを参考に、できる限り使用しやすい施設を整備する。



(3)複合機能の整備条件

スタジアム基本計画案を基に複合機能の配置が可能な位置及び規模等の整備条件を設定する。これらは、基本計画におけるスタジアムプランを採用した際の配置が可能な最大限の規模を算出しており、実際には沖縄の市場規模等に合わせて、すべての面積を使用しないこともあり得る。

1)複合機能の配置

スタジアムは、大規模な集客施設であり、広い観客席が必要であるが、運営のための諸室はそこまで規模が必要でないため、屋根が架かっているものの未利用となる空間が多く存在することになる。

このため、これらの空間を複合機能として利用することが可能であり、バックスタンドの1階、3階、5階、北サイドスタンド1階、3階に複合機能を配置することができる。

また、スタジアムとは別に隣接地にも複合機能を併設することが可能であるが、この場合は都市公園法の建蔽率の制限があり、複合機能が都市公園法における特例施設に該当するか一般施設に該当するかによっても建築面積の扱いが異なっており、各面積の考え方を以降に検討する。

2)奥武山公園の建蔽率の確認

a. 現況建築面積率

現況の奥武山公園の建蔽率は下表のとおりであり、一般施設と特例施設を合わせた追加可能建築面積は約8,800 m²であり、スタジアム(建築面積約20,100 m²/基本計画案)を整備するためには都市公園の建蔽率の緩和が必要である。

種類	細目	棟数	建築面積	備考
一般施設				許容面積(2%):5,960m ²
便益施設	便所・売店	7	583.96m ²	
管理施設	沖縄県体協スポーツ会館	1	387.71m ²	
小計		8	971.67m ²	追加可能面積:4,988.33m ²
特例施設				許容面積(10%):29,800m ²
休養施設	東屋	6	137.76m ²	
教養施設	体験学習施設	1	580.00m ²	※
運動施設	新奥武山野球場	1	8,485.00m ²	敷地面積:50,395.35m ²
	新多目的屋内運動場	1	3,549.00m ²	
	野球場トレーニング室	1	309.57m ²	
	陸上競技場	0	0.00m ²	
	新弓道場	1	1,146.04m ²	
	庭球場	1	157.00m ²	
	新水泳プール	1	4,344.48m ²	
	ボクシングジム	1	330.09m ²	
	体育館(体協施設)	1	506.56m ²	
	武道館	2	6,458.34m ²	
小計		17	26,003.84m ²	追加可能面積:3,796.16m ²
合計		25	26,975.51m ²	追加可能面積:8,784.49m ²

※体験学習施設は計画である。

第1章 基礎調査

b. 複合機能が特例施設の場合(パターン1)

〔建築面積の上限〕

複合施設が、運動施設や公募対象施設等の特例施設に該当する場合の建蔽率は下表のとおりとなる。

立体駐車場については、管理施設であり一般施設(2%)に該当する。スタジアムの建築面積は20,100 m²であり、複合機能として5,540 m²を併設した場合、約19,500 m²が不足しており、特例施設(10%)の建蔽率を6.53%緩和する必要がある。

なお、複合機能の5,540 m²については、基本計画においてスタンド下に店舗を設置するためバックスタンドに280 m²、北サイドスタンドに260 m²、計540 m²を拡大しており、さらに5,000 m²の建築施設をスタジアム北側に併設するものとして、建築面積を算定している。

スタンド下部、隣接地の複合機能配置イメージは、10 ページに示している。

■奥武山公園施設建築面積表(パターン1)

公園面積:298,000m²

種類	細目	棟数	建築面積	備考
一般施設				許容面積(2%):5,960m ²
便益施設	便所・売店	7	583.96m ²	
管理施設	沖縄県体協スポーツ会館	1	387.71m ²	
	立体駐車場	1	2,600.00m ²	
小計		9	3,571.67m ²	追加可能面積2,388.33m ²
特例施設				許容面積(10%):29,800m ²
休養施設	東屋	6	137.76m ²	
教養施設	体験学習施設	1	580.00m ²	
運動施設	新奥武山野球場	1	8,485.00m ²	敷地面積:50,395.35m ²
	新多目的屋内運動場	1	3,549.00m ²	
	野球場トレーニング室	1	309.57m ²	
	新スタジアム	1	20,100.00m ²	
	新弓道場	1	1,146.04m ²	
	庭球場	1	157.00m ²	
	新水泳プール	1	4,344.48m ²	
	ボクシングジム	1	330.09m ²	
	体育館(体協施設)	1	506.56m ²	
	武道館	2	6,458.34m ²	
公募対象施設	複合機能		5,540.00m ²	
小計		18	51,643.84m ²	追加可能面積-21,843.84m ²
合計		27	55,215.51m ²	追加可能面積-19,455.51m ²

※6.53%の緩和が必要である。

【建蔽率緩和の計算式】

(許容建築面積-計画建築面積)÷公園面積＝

$$\{(5,960 \text{ m}^2 + 29,800 \text{ m}^2) - (3,571.67 \text{ m}^2 + 51,643.84 \text{ m}^2)\} \div 298,000 = -6.53\% \rightarrow 6.53\% \text{不足}$$

〔複合機能延べ床面積の上限〕

複合機能が運動施設や公募対象施設等であり、特例施設(10%)に該当する場合、建築面積の上限は5,540 m² (バックスタンド、北サイドスタンド拡大分の540 m²を含む)であり、併設部の建築面積を5,000 m²、6階建てとした場合の延床面積は30,000 m²である。

さらにスタンド下部に8,045 m²が確保できるため、複合機能の延床面積の上限は38,045 m²となる。

複合機能面積(パターン1)

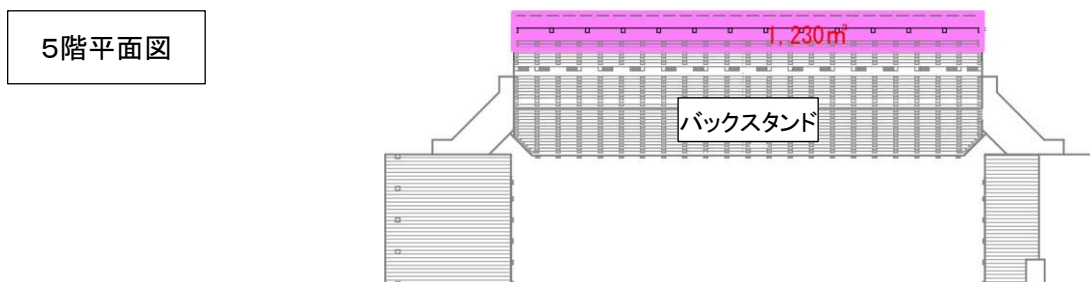
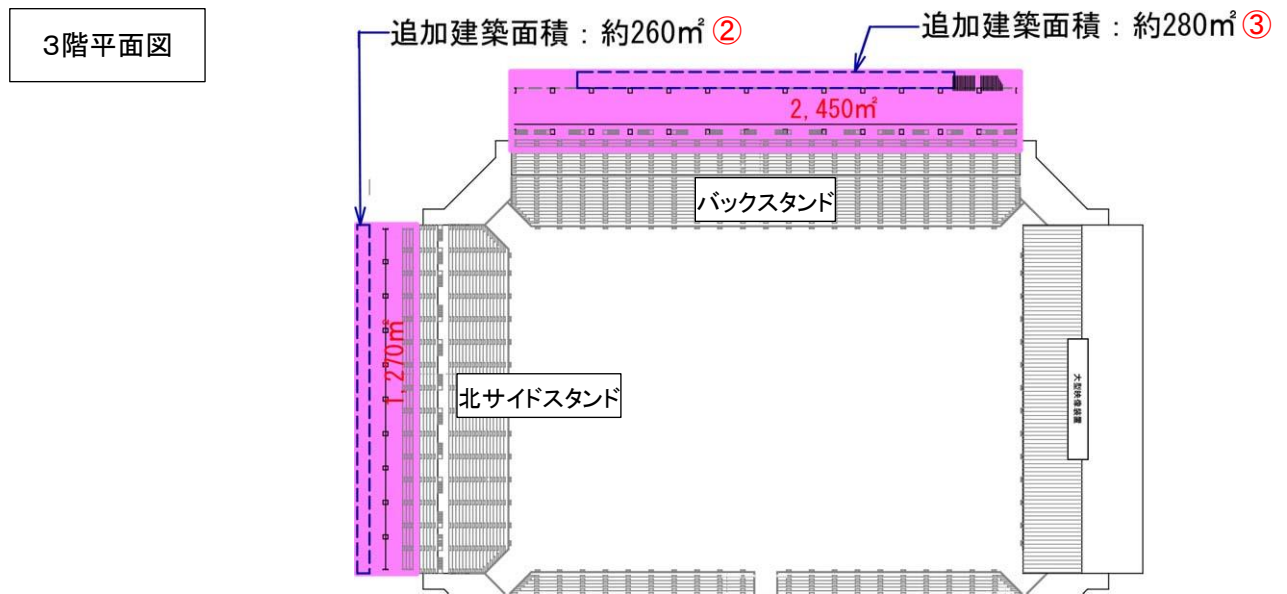
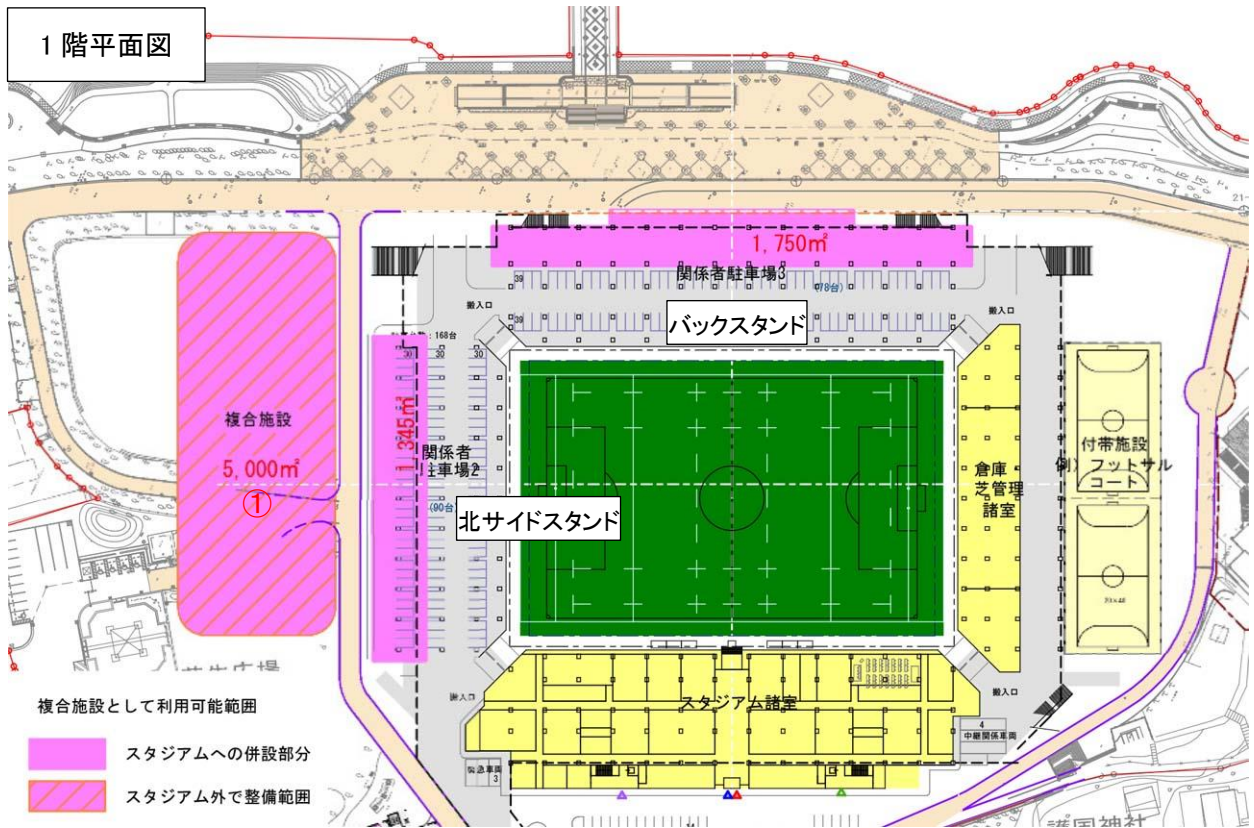
	北サイド	バック	計
スタンド下部			
1階	1,345m ²	1,750m ²	3,095m ²
3階	1,270m ²	2,450m ²	3,720m ²
5階		1,230m ²	1,230m ²
計			8,045m ²

※1、3階には建築面積拡大分540m²を含んでいる。

	建築面積	階数	
併設部	5,000m ²	6階	30,000m ²

スタンド下部+隣接部・併設部	38,045m ²
----------------	----------------------

第1章 基礎調査



※併設部(スタンド下に含まれない)複合機能の面積=①5,000+②260+③280=5,540㎡

c. 複合機能が一般施設の場合(パターン2)

〔建築面積の上限〕

複合施設が、一般施設に該当する場合の建蔽率は下表のとおりとなる。

立体駐車場については、管理施設であり一般施設(2%)に該当する。また、複合機能も一般施設に含め、許容面積条件上限の 2,380 m²と設定する(バックスタンド、北サイドスタンド拡大分の 540 m²はこれに含まれる。)

スタジアムについては建築面積 20,100 m²を特例施設に加えている。この場合においても特例施設が上限を超えているため、5.47%の緩和が必要である。

■奥武山公園施設建築面積表(パターン2)

公園面積: 298,000m²

種類	細目	棟数	建築面積	備考
一般施設				許容面積(2%): 5,960m ²
便益施設	便所・売店	7	583.96m ²	
管理施設	沖縄県体協スポーツ会館	1	387.71m ²	
	立体駐車場	1	2,600.00m ²	
その他	複合機能		2,380.00m ²	
小計		9	5,951.67m ²	追加可能面積8.33m ²
特例施設				許容面積(10%): 29,800m ²
休養施設	東屋	6	137.76m ²	
教養施設	体験学習施設	1	580.00m ²	
運動施設	新奥武山野球場	1	8,485.00m ²	敷地面積: 50,395.35m ²
	新多目的屋内運動場	1	3,549.00m ²	
	野球場トレーニング室	1	309.57m ²	
	新スタジアム	1	20,100.00m ²	
	新弓道場	1	1,146.04m ²	
	庭球場	1	157.00m ²	
	新水泳プール	1	4,344.48m ²	
	ボクシングジム	1	330.09m ²	
	体育館(体協施設)	1	506.56m ²	
	武道館	2	6,458.34m ²	
小計		18	46,103.84m ²	追加可能面積-16,303.84m ²
合計		27	52,055.51m ²	追加可能面積-16,295.51m ²

※5.47%の緩和が必要である。

【建蔽率緩和の計算式】

(許容建築面積-計画建築面積)÷公園面積=

$$\{(5,960 \text{ m}^2 + 29,800 \text{ m}^2) - (5,951.67 \text{ m}^2 + 46,103.84 \text{ m}^2)\} \div 298,000 = -5.47\% \rightarrow 5.47\% \text{ 不足}$$

第1章 基礎調査

〔複合機能延べ床面積の上限〕

複合機能が一般施設に該当する場合、建築面積の上限は2,380 m²であり、既にスタンド下部に配置した540 m²は建築面積に含まれるため、残り1,840 m²をスタンドに併設して整備することができる。併設部を6階建てとした場合、延床面積は110,400 m²であり、スタンド下の8,045 m²と合わせて、複合機能の延床面積の上限は19,085 m²となる。

複合機能面積(パターン2)

	北サイド	バック	計
スタンド下部			
1階	1,345m ²	1,750m ²	3,095m ²
3階	1,270m ²	2,450m ²	3,720m ²
5階		1,230m ²	1,230m ²
計			8,045m ²

※1、3階には建築面積拡大分540m²を含んでいる。

	建築面積	階数	
併設部	1,840m ²	6階	11,040m ²

※一般施設の上限は2,380m²であり、ここから540m²を除くと併設部の建築面積は1,840m²である

スタンド下部+隣接部・併設部	19,085m ²
----------------	----------------------

3. 官民連携事業の概要

(1) 官民連携の概要

近年、社会の少子・高齢化が進展し、また、道路や各種公共施設等の社会資本が老朽化していく中、国及び地方公共団体の財政的な負担が高まり、効率的に質の高いサービスを提供していくためには、民間の資金やノウハウを活用した官民連携事業の重要性が高まっている。

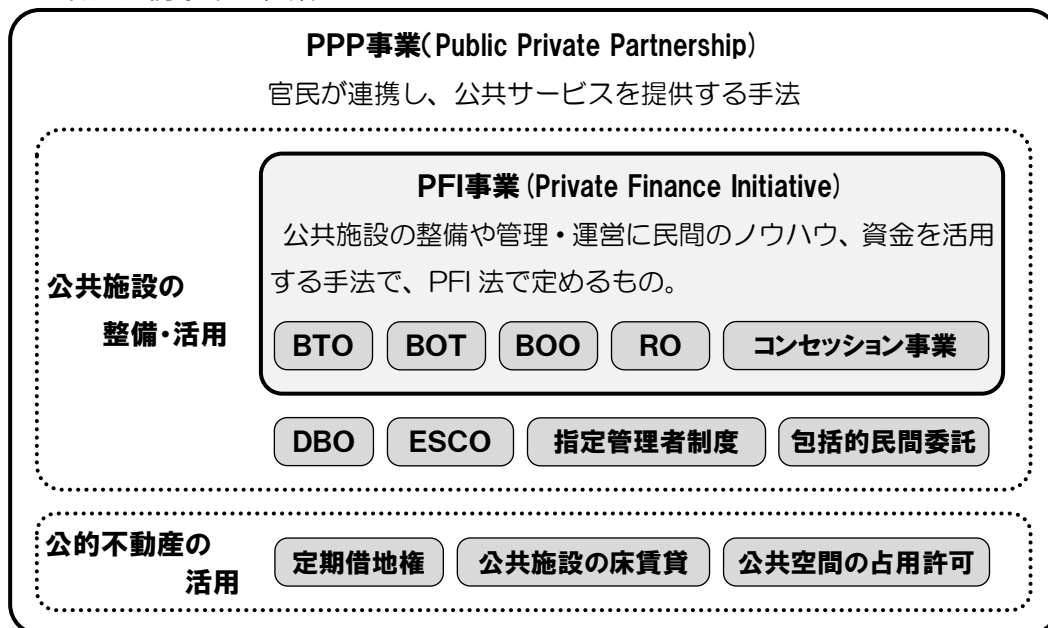
これまで公共サービスは行政が資金を調達し、施設整備や運営を担うため、コストの上昇や施設を所有することによるリスクをすべて行政が負担してきた。

しかし、この分野での民間参入を図ることで、民間の資金やノウハウを活用することができ、効率的な運営によるコスト管理とサービスの質の向上を図ることができるようになった。

官民連携事業は代表的なPFI事業のほか、さまざまな手法が検討されており、官と民の関わる範囲や責任の所在についても多様な取り決めが可能である。これら官民連携事業は、各地域や各事業個別の条件に合わせた最適化が行われている。

主に公共施設の資金調達から整備、管理・運営に至るまで、民間が担う「PFI事業」から、資金調達は行政が行い整備や運営を民間が担う「DBO方式」、行政が整備した施設の管理・運営を民間が担う「指定管理者制度」、「包括的民間委託」等があり、また、公的不動産を活用して民間が施設整備や運営を担う「定期借地権」等、多様な手法が取り組まれている。

主な官民連携事業の種類



※出典: PPP/PFI手法導入優先的検討規定運営の手引き(H29 内閣府)より一部改変

(2) PFI事業(Private Finance Initiative)

1) PFI事業の分類

PFI事業は、官民連携事業において最も代表的な手法であり、1990年代の英国において、制度化された手法である。日本国内においては、1999年に「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」(以下、「PFI法」という。)が制定され、この法律に準拠したPFI事業が取り組まれるようになった。

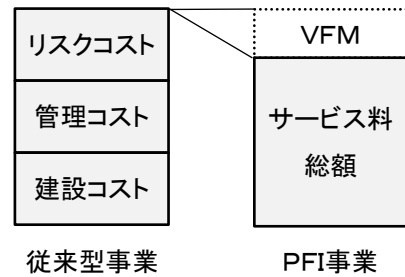
PFI事業の最も大きな特徴は民間の資金を活用して、公共サービスを提供する点にあり、民間のノウハウ、技術を活用することにより、公共が直接実施するよりも効率的で質の高いサービスを提供することができる。

これらは一般的に支払に対し、最も高い価値を提供することができるVFM(Value For Money)の概念で、効率化を計ることができ、PFIの導入を判断する際の指標の一つとなっている。

これは仮に全体の事業費が縮減されなかったとしてもサービスの質が高まることでVFMがあったと判断できる。

PFI事業には、施設整備やサービス提供に支払った資金の回収方法によって、「サービス購入型」、「独立採算型」、「ジョイント・ベンチャー型」の3つのタイプがあり、以下にその概念をまとめる。

VFMの概念



PFI事業の分類(投資回収手段による分類)

タイプ	考え方	概念図
サービス購入型 (74%)	<p>考え方: 民間事業者がサービスを提供し、公共部門がこれを購入する。</p> <p>費用負担: 公共がサービス購入の対価を支払う。</p> <p>メリット: 割賦払いによる事業費の平準化。金融機関の資金管理によるコストオーバーランリスクの低減。</p>	<pre> graph TD Public[公共] -- サービス購入 --> PFI[PFI事業者] PFI -- サービス提供 --> User[利用者] </pre>
独立採算型 (5%)	<p>考え方: 公共部門が建設・運営の許可を与え、民間事業者は料金収入によって資金を回収する。</p> <p>費用負担: 公共の資金等の負担はない。</p> <p>メリット: 資金面での公共負担は実施的に発生しない。</p>	<pre> graph TD Public[公共] --- 事業契約 PFI[PFI事業者] PFI -- サービス提供 --> User[利用者] User -- 料金支払 --> PFI </pre>
ジョイント・ベンチャー型 (21%)	<p>考え方: 公共部門と民間事業者の共同出資・投資分担で公共施設を整備、運営は民間が担う。</p> <p>費用負担: 公共がサービス購入対価の一部を支払う。</p> <p>メリット: 利用料金だけで運営できないサービスを提供する。</p>	<pre> graph TD Public[公共] -- サービス購入 --> PFI[PFI事業者] PFI -- サービス提供 --> User[利用者] User -- 料金支払 --> PFI </pre>

※()内の百分率は、2012年内閣府調査による実施比率。

PFI事業は、民間の資金を活用する事業手法であるが、施設の運営や施設所有権によってさまざまな手法があり、代表的な例を以下に示す。

PFI事業の分類(推進方式による分類)

手法	内容
BTO (Build Transfer Operate)	民間資金によって公共施設を建設し、完成後に施設の所有権を公共に移管した後、運営を担う事業方式。
BOT (Build Operate Transfer)	民間資金によって、公共施設を建設し、施設の所有権を持ったまま、施設を運営し、事業期間終了後に公共に移管する方式。
BOO (Build Own Operate)	民間資金によって、公共施設を建設し、施設の所有権を持ったまま、施設を運営し、事業期間終了後も施設を所有し続ける方式。一般的には民間が撤去する。
BLT (Build Lease Operate)	民間資金によって、公共施設を建設し、一定期間公共にリースした後、事業期間満了後に所有権を移管する方式。
RLT (Rehabilitate Lease Transfer)	民間資金によって、老朽化した公共施設を再整備し、一定期間公共にリースした後、事業期間満了後に所有権を移管する方式。

2) PFI事業の仕組み

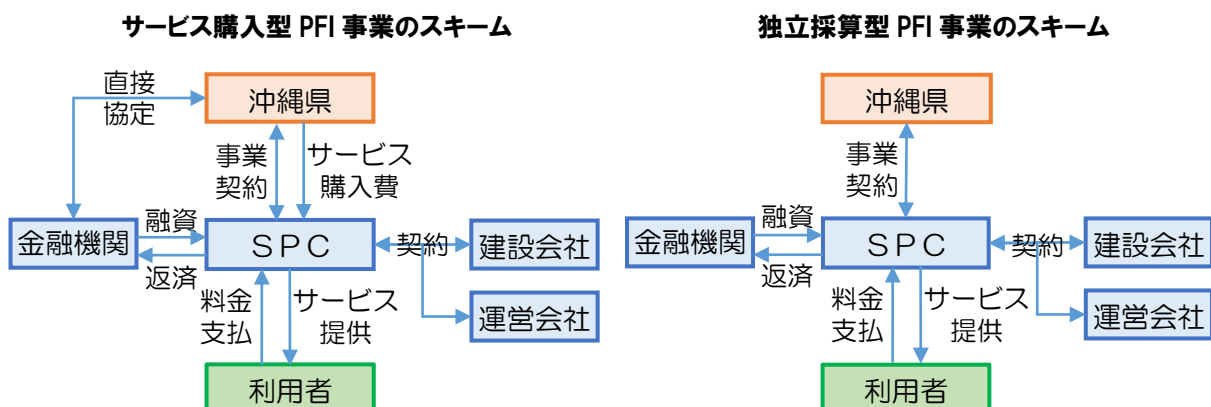
PFI事業は、民間の資金を活用して公共サービスを提供する手法であり、事業主体となる民間事業者が自ら資金を調達して、計画、設計、管理・運営を行うことになる。

このため、一般的には建設会社や運営会社を中心にして、その事業に関わる多くの事業者がコンソーシアムを形成し参入するが、運営を含む事業期間は長期に及ぶため、例えば、長い事業期間の間には企業の経営が事業の継続に影響を与えることも懸念される。

このため、公共サービスの安定的かつ継続的な提供の観点から、コンソーシアムを形成する企業の出資により、本事業のみを目的とした独立した特別目的会社(SPC:Special Purpose Company)を設立するという仕組みが採用されている。

この場合の事業スキームは下図のとおりとなり、沖縄県はSPCと事業契約し、SPCが金融機関の融資を受けたうえで、建設会社、運営会社等と個別に契約を結び、事業を推進する。

なお、サービス購入型PFI事業は、事業期間全般にわたって、県からサービス購入費を得て、融資の返済にあたるのに対し、独立型PFI事業は、利用者から得られる利用料金で、融資の返済に充てる点が異なっている。



第1章 基礎調査

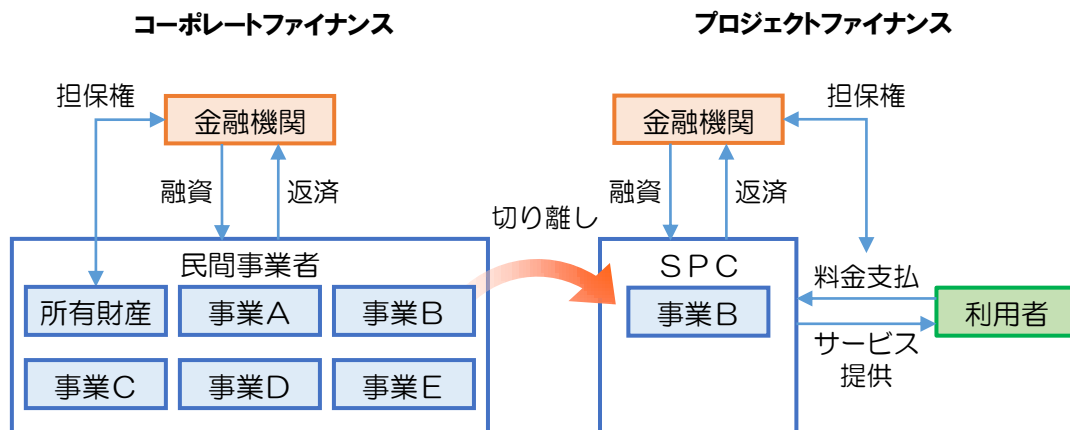
3) コーポレートファイナンスとプロジェクトファイナンス

PFI事業では、前ページの特別目的会社(SPC)と合わせて、プロジェクトを担保に融資を受けるプロジェクトファイナンスを併用することが一般的である。

一般的に民間事業者が融資を受ける際は、企業の信用力や資産を担保にすることが多いが、PFI事業の事業期間は長期に及ぶことから、主企業の業績や経営方針が、公共サービスであるPFI事業に影響を与えないようにするため、事業そのものを分離するという仕組みがとられる。

この場合、SPCが有する唯一の担保は、事業そのものであり、事業から得られる利益やその事業に必要な資産等を担保として融資を受けることになる。

この場合、公共にとっては、金融機関の審査を活用することができ、事業に対するチェック機能の役割を果たすこともメリットである。



コーポレートファイナンスとプロジェクトファイナンスの比較

	コーポレートファイナンス	プロジェクトファイナンス
担保対象	◇ 企業の信用力、所有財産	◇ 当該事業や事業に必要な資産
審査	◇ 企業の財務状況や業績実績・予測	◇ 当該事業の採算性やリスク
返済原資	◇ 企業全体で得られる収益	◇ 当該事業の収益
口座	◇ 企業が任意に設定	◇ 当該事業専用の口座を開設
その他	◇ 企業が事業リスクの責任すべてを負う	◇ 親会社は事業の責任を負わない(ノンリコース)、あるいは限定的に負う(リミテッドリコース)を原則とする。 ◇ 事業が困難となった場合、金融機関が一定の介入を行う。

4) 税制

PFI事業の収支を算出し、VFMを算出する際には、税金の扱いが大きくなるため、留意が必要である。

一般的に公共が有する財産や事業は非課税であり、民間が所有・実施するものについては課税の対象となる。このため、従来型公共事業で実施したものは原則非課税である。

一方、PFI事業については、事業に係る税金は発生するが、施設の所有に係る税金については、施設所有権が公共に移管されるBTO方式では非課税であり、逆に所有権を保持したまま運営を行うBOT方式に関しては、課税の対象となるなどの違いがある。

税制の種類	従来型公共事業	PFI	
		BTO	BOT
登録免許税 商業登記(国税)	非課税	課税	課税
不動産登記(国税)	非課税	非課税	課税
法人税(国税)	非課税	課税	課税
不動産取得税(県税)	非課税	非課税※	課税
固定資産税(市町村税)	非課税	非課税	課税
都市計画税(市町村税)	非課税	非課税	課税
事業所税(市町村税)	非課税	課税	課税
法人市民税(市町村税)	非課税	課税	課税

※印は条件によって異なるため、事業ごとに確認が必要である。

5) 公共施設運営権(コンセッション方式)

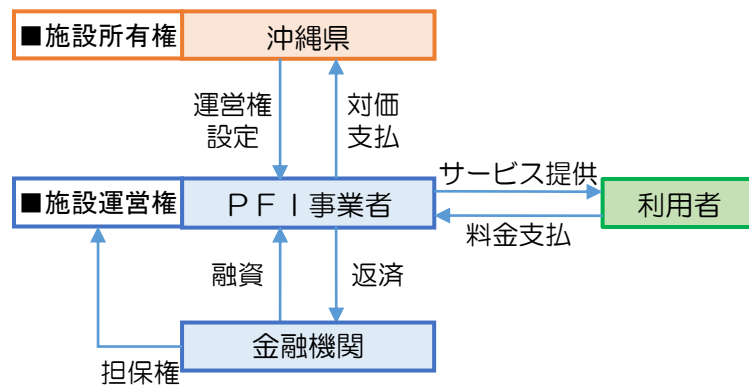
平成 23 年のPFI法改正で新設された制度で、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共に残したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する手法である。既に整備された公共施設について、民間の資金・ノウハウを活用して安定的で、利用者ニーズを反映したサービスを提供することができる。

この制度の最大の特徴は、運営権を担保として金融機関から融資を受けることができるようになった点であり、民間の資金調達が容易になり、指定管理者制度等、従来事業より格段に事業の自由度が高まっている。

現在は、空港や有料道路、水道など、利用料金の発生する施設で取り組まれており、“スタジアム・アリーナ改革指針”と合わせて国においては、スポーツ施設での採用に向けた検討を進めている。

コンセッション事業の主なスキームとメリットは以下のとおりである。

コンセッション事業のスキーム



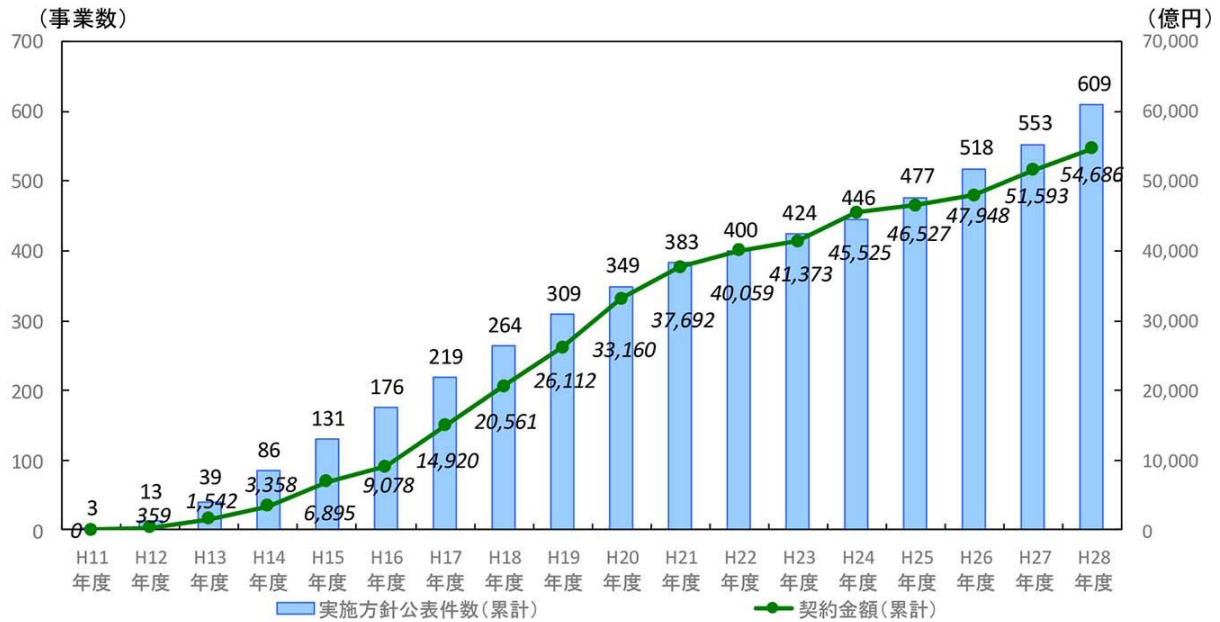
コンセッション方式のメリット

公共のメリット	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 運営権設定に伴う対価の取得。 ◇ 民間事業者の資金やノウハウの活用。 ◇ 施設所有権を有しつつ運営リスクの一部を移転。
事業者のメリット	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 新たな事業機会の創出。 ◇ 運営や経営、料金設定に関する裁量権の拡大。 ◇ 抵当権設定による資金調達の円滑化。
金融機関のメリット	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 抵当権設定が可能となり、金融機関の担保が安定化。 ◇ 運営権の譲渡が可能となったことによる投資リスクの低減。
利用者のメリット	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 事業者の自由度が高まったことにより、低廉かつ良質なサービスを受けることができる。

6) PFI事業の実施状況

〔PFI事業件数・事業規模〕

1999年(H11)に日本国内にPFI事業が導入されて以降、これまでに多くのPFI事業が取り組まれてきており、平成28年度までの事業件数は609件、事業規模は5兆4686億円となっている。



- (注1) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握しているPFI法に基づいた事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。
- (注2) 契約金額は、実施方針を公表した事業のうち、当該年度に公共負担額が決定した事業の当初契約金額を内閣府調査により把握しているものの合計額であり、PPP/PFI推進アクションプラン(平成29年6月9日民間資金等活用事業推進会議決定)における事業規模と異なる指標である。
- (注3) グラフ中の契約金額は、億円単位未満を四捨五入した数値。
- (注4) これまで平成24年度以前の数値は一部の事業(BT方式、DBO方式、施設整備費を一括で支払う事業)を含めていなかったが、今次集計より平成25年度以後の数値との統一を図り、修正を行った。

※出典：平成30年度「公民連携セミナー」(内閣府)

第1章 基礎調査

〔施設種別実施件数〕

これまで取り組まれてきたPFI事業は以下のとおりであり、教育文化施設や社会福祉施設、医療施設等多岐にわたる施設が整備されている。

施設種別PFI事業実施件数

施設	件数
教育文化施設小中学校	76
教育文化施設給食センター	64
教育文化施設大学・試験研究機関	42
教育文化施設その他	83
社会福祉施設	26
医療施設	19
廃棄物処理施設	41
余熱利用施設	10
エネルギー関連施設	19
下水道施設	46
葬祭関連施設	17
公園・観光施設	28

施設	件数
駐車場・駐輪場施設	16
港湾・空港施設	15
道路・橋	1
庁舎	42
宿舎	49
公営住宅	93
矯正施設	7
複合施設	46
その他	37
上記ジャンル検索未ヒット	12
件数計:	805

※NPO 法人 全国地域PFI協会 HP PFIインフォメーション調べ(平成31年1月更新)

〔事業方式別実施件数〕

事業方式についてはBTO方式が最も多い結果となっているが、一般的にBTO方式はサービス購入型が採用される場合が多いため、実施件数が増えていると想定される。

PFI事業方式等実施件数

手法	件数
BTO	530
BT	54
BOT	85
BOO	28

手法	件数
DBO	17
DB	2
RO	29
ROT	1

手法	件数
RTO	4
その他(コンセッション含む)	38
上記ジャンル検索未ヒット・欠番	17
件数計:	805

※NPO 法人 全国地域PFI協会 HP PFIインフォメーション調べ(平成31年1月更新)

4. 本事業に関連する法規制

(1) 民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)

「民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下、「PFI法」という。)は、これまで公共が担ってきた社会資本の整備・運営等のサービスを民間に移管することを目的に 1999年に施行された。

この法律においては、PFI事業の目的や対象、事業実施方針等が定められている。

1) 目的

PFI法においては、第1条で「効率的、効果的な社会資本整備を実現し、国民に低廉で良好なサービスを提供する」と法律の目的を明記している。

民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律

(目的)

第1条 この法律は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

2) 対象施設

PFI法においては、対象施設を定義しており、「公園や教育文化施設、医療施設、駐車場、観光施設」などを明記している。

民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律

(定義)

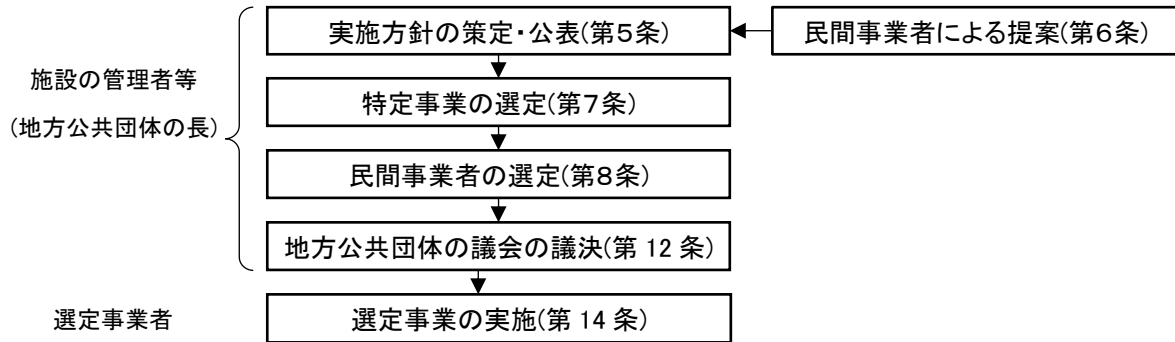
第2条 この法律において「公共施設等」とは、次に掲げる施設(設備を含む。)をいう。

- 1 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設
- 2 庁舎、宿舍等の公用施設
- 3 賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設
- 4 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設(廃棄物処理施設を除く。)、観光施設及び研究施設
- 5 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星(これらの施設の運行に必要な施設を含む。)
- 6 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの

第1章 基礎調査

3) 事業の実施

PFI事業の実施は、以下の手続きを経て実施されることがPFI法に定められている。



4) 議会の議決

前記の手続きに際し、政令において議会の議決が必要な事業の種類及び金額が定められており、都道府県は5億円(予定価格)となっている。

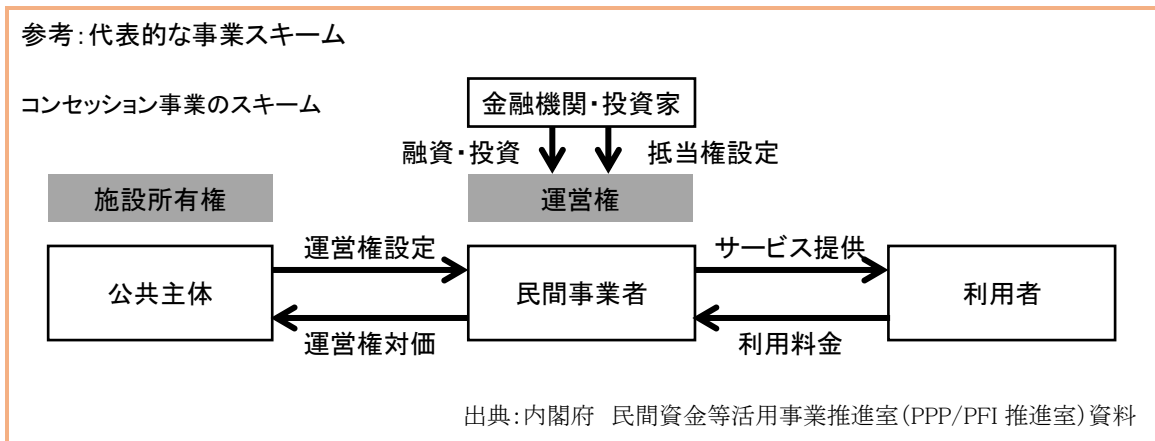
民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 (地方公共団体の議会の議決) 第12条 地方公共団体は、事業契約でその種類及び金額について政令で定める基準に該当するものを締結する場合には、あらかじめ、議会の議決を経なければならない。		
同法 施行令 (地方公共団体の議会の議決を要する事業契約) 第3条 法第12条に規定する政令で定める基準は、事業契約の種類については、次の表の上欄に定めるものとし、その金額については、その予定価格の金額(借入れにあっては、予定賃借料の総額)が同表下欄に定める金額を下らないこととする。		
法第2条第5項に規定する選定事業者が建設する同条第1項に規定する公共施設等(地方公共団体の経営する企業で地方公営企業法第40条第1項の規定の適用があるものの業務に関するものを除く。)の買入れ又は借入れ	都道府県	500,000 千円
	指定都市	300,000 千円
	市(指定都市を除く)	150,000 千円
	町村	50,000 千円

5) 公共施設等運営権(コンセッション方式)

平成 23 年度のPFI法改正により、新たに「公共施設運営権」が創設されたことでコンセッション方式を採用することができるようになった。

コンセッション方式は、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体に残したまま、施設の運営権を民間事業者に設定することで、公共サービスについて、民間による自由度の高い運営が可能となり、きめ細かな利用者ニーズへの対応や質の高いサービスを提供することができる。

民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 (公共施設等運営権の設定) 第16条 公共施設等の管理者等は、選定事業者が公共施設等運営権を設定することができる。	
---	--



(2) 地方自治法

1) 指定管理者制度

指定管理者制度は平成 15 年の地方自治法改正によって制度化され、それまで公共施設の管理を自治体が外部に委ねる場合、地方公共団体の出資法人や公共的団体などに限られていたが、民間事業者を含む幅広い団体(指定管理者)に委ねることができるようになった。

この改正により、公共施設の管理は施設設置者である地方公共団体の直営、もしくは条例によって定められた指定管理者が管理を担うこととなった。

地方自治法

(公の施設の設置、管理及び廃止)

第 244 条の 2 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

- 2 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。
- 3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの(以下本条及び第 244 条の 4 において「指定管理者」という。)に、当該公の施設の管理を行わせることができる。
- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。
- 5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。
- 6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 7 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。
- 8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金(次項において「利用料金」という。)を当該指定管理者の収入として收受させることができる。

- 9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。
- 10 普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。
- 11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないと認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

参考：直営方式及び指定管理制度の比較

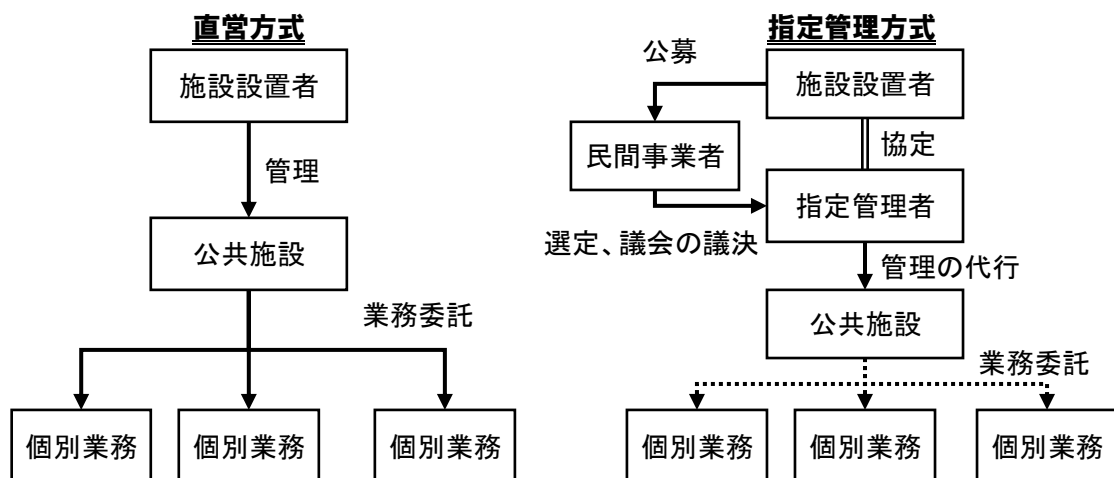
直営方式は、設置者である地方自治体が直接運営するが、個別業務については、業務委託を行って民間が管理の一部を担うことができる。一方、指定管理方式は施設の管理を一括で民間事業者等に委ねる方式である。

法的な位置づけとしては、業務委託の場合の管理責任は行政にあり、民間事業者は各業務を代行しているのに対し、指定管理者制度の場合、管理責任が行政にあることは変わらないが、管理に関する意思決定や具体的な管理手法は民間に委ねられており、民間事業者がより主体的に運営に関わることができる。

このため、指定管理者制度を活用した場合、行政処分的一种である「管理代行」を行うことで、指定管理者が施設の使用許可を与えることができるほか、利用料金を指定管理者の収入とすることもできる。

このため、条例によって管理水準を定めるほか、施設管理に適した事業者を選定することが重要であり、公平性を保つため、議会の議決によって指定管理者を選定する仕組みとなっている。

直営方式と指定管理方式の概要



比較項目	直営方式	指定管理方式
法的位置づけ	行政契約(契約に基づく業務執行委託)	管理代行(行政処分的一种)
運営主体	自治体の既存又は新設部署	法人又はその他の団体(法人格の有無は問わないが個人は不可)。
管理権限	設置者である自治体にある。	指定管理者が有するが、管理の基準、範囲は条例で定める。
業務の範囲	個別業務(案内・受付業務)	施設管理全般
施設使用許可	受託者にはできない。 管理規定に沿った代行。	指定管理者ができる。 管理の基準、範囲は条例で定める。
予算	年度ごとの予算の確保が必要。	施設利用料収入を得ることができる。
指定・委託	作業毎に委託契約を実施。	一括で指定することができる。(管理代行)
事業者選定	入札等。	議会の議決が必要。
利用料金	自治体の歳入となる。	指定管理者の収入とすることができる。
管理の期間	契約により決定し、単年契約が基本。	議決により決定し、3～5年が多い。
意向の反映	反映が容易。	協議や協定の変更が必要。

2) 契約方式

a. 公共事業の契約方式

公共事業の契約方式については、地方自治法及び会計法に定められており、地方自治法による規定は以下のとおりである。

地方自治法

(契約の締結)

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

b. 随意契約(プロポーザル、設計コンペ)

地方公共団体は入札制度上、設計や工事に随意契約を選択することができるが、採用にあたって、適応可能な条件を示している。

同法 施行令

(随意契約)

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

2 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に

第1章 基礎調査

適しないものをするとき。

- 5 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
- 6 競争入札に付することが不利と認められるとき。

c. 総合評価一般競争入札

行政の事業者選定方式は、“公平性の確保”、“より安価に”調達するため、一般的には「最低価格落札方式」を採用することが定められている。

しかし、調達する内容によっては、技術者の能力や提案が異なり、必ずしも“より安価に”が最適の結果とならないことも考えられる。このため“価格”と“技術的要素”を総合的に評価する手法として「総合評価一般競争入札方式」を採用することができる。

総合評価一般競争入札に関する規定は以下のとおりである。

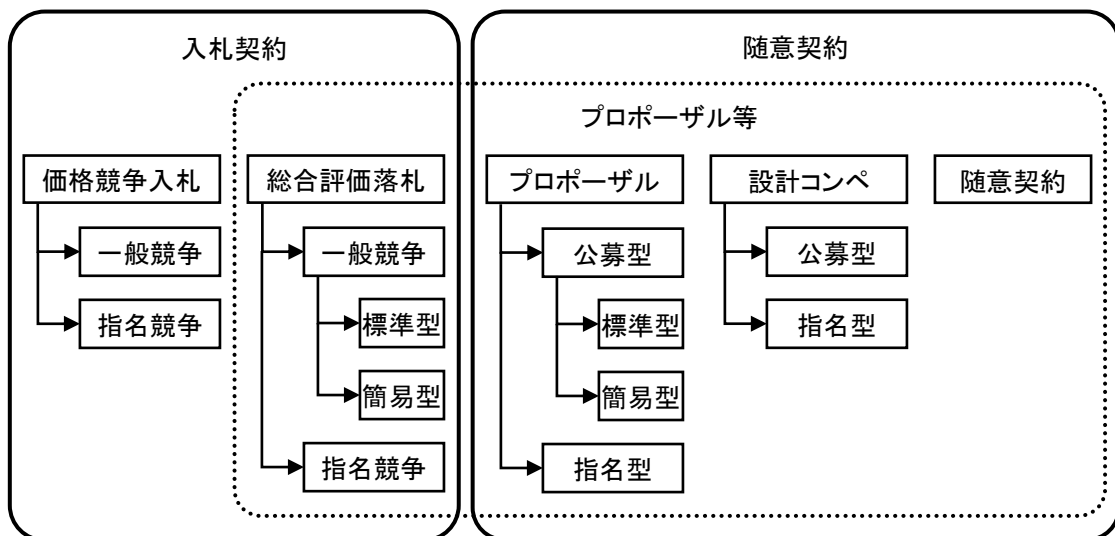
同法 施行令

(一般競争入札において最低価格の入札者以外の者を落札者とすることができる場合)

第 167 条 10 の 2 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第 234 条第 3 項本文又は前条の規定により難しいものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる。

参考: 契約方式の種類

公共事業の契約方式は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りによるが、PFI法第 8 条において、民間事業者を公募等により選定することが定められており、「総合評価競争入札方式」、「公募型プロポーザル方式」、「設計競技(設計コンペ)」などの方法を採用することができる。



参考:事業者選定方式の種別

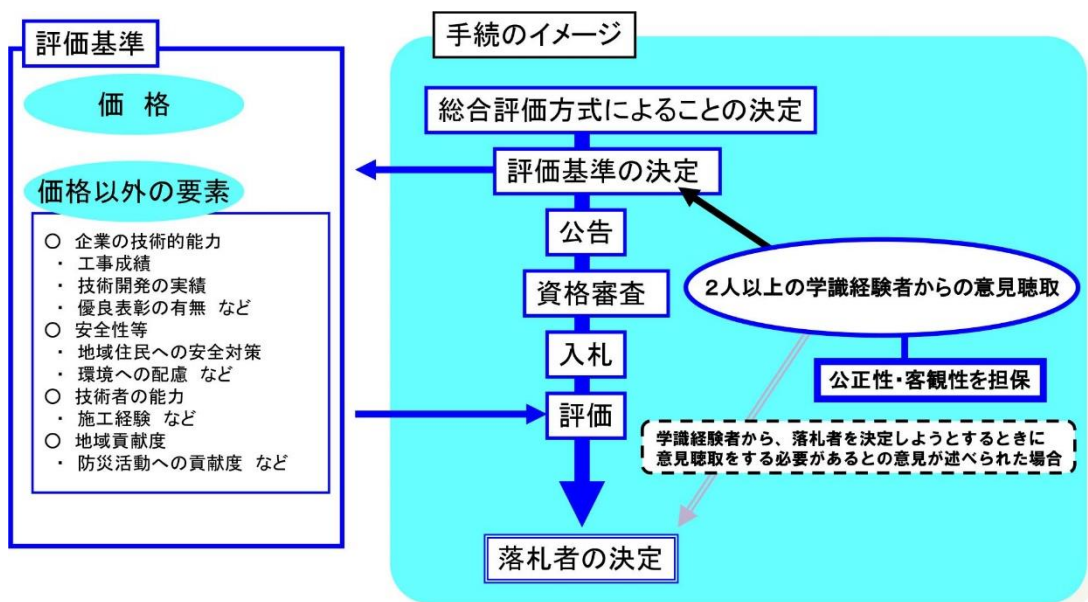
	総合評価競争入札	プロポーザル方式	設計コンペ方式
法的位置づけ	競争入札(最低価格入札者以外の者の落札)	随意契約	
評価ポイント	価格及び設計者	設計者(事業の遂行能力、提案力)	設計案
条件設定	基本的な仕様の提示	基本計画程度の条件	詳細な設計条件
契約時条件見直	原則、変更不可	優先交渉権者との交渉において変更の余地あり	
交渉不調の場合	再入札が原則	次順位交渉権利者との交渉	
設計段階の対応	設計者の能力を選定しているため、柔軟に対応		設計案を選んでいるため、大規模な変更不可
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済性に配慮しつつ、価格以外の要素も比較できる。 ・ 契約交渉も不可能であるため、短期間に契約することが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人を選定するため、発注者と受注者が協議のうえ事業を推進できる。 ・ 人を選定するため、予測不能の事態に対応しやすい。 ・ 契約交渉で契約内容(条件、提案内容)が変更できるため、官民の適切な役割分担が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 複数の具体的設計案の中から案を選ぶことができる。 ・ 経験・実績よりも新しい技術などの競争力を高めることができる ・ 契約履行の確実性が最も高い。
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 入札後に条件変更することができないため、仕様作成に時間が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ プレゼンテーション、契約交渉に時間が必要。 ・ 設計者の負担は総合評価方式よりも大きい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 詳細な検討を要するため、最も時間がかかり、また、設計者の負担も大きい。 ・ 選定された案に拘束される。

参考:総合評価方式の考え方と手続き

地方公共団体の調達には、より安価に調達することを原則として最低価格落札が基本となっている。

しかし、調達内容によっては、研究開発等の技術的要素等の評価を行うことも重要となる場合もあり、価格のみに着目し、最低価格を入札した者が自動的に落札者となる方式では、「より良い」調達につながらないことも考えられ、このような調達を行う場合には、技術的要素等、価格以外の要素と価格を総合的に評価し、落札者を決定するものが「総合評価方式」である。

総合評価方式の評価基準、手続きのイメージは下図のとおりであり、落札者決定基準や落札者の決定に際し、学識経験者から意見聴取することが同法施行令に定められている。



出典:総務省「地方公共団体の入札・契約制度資料」

参考:総合評価の方法

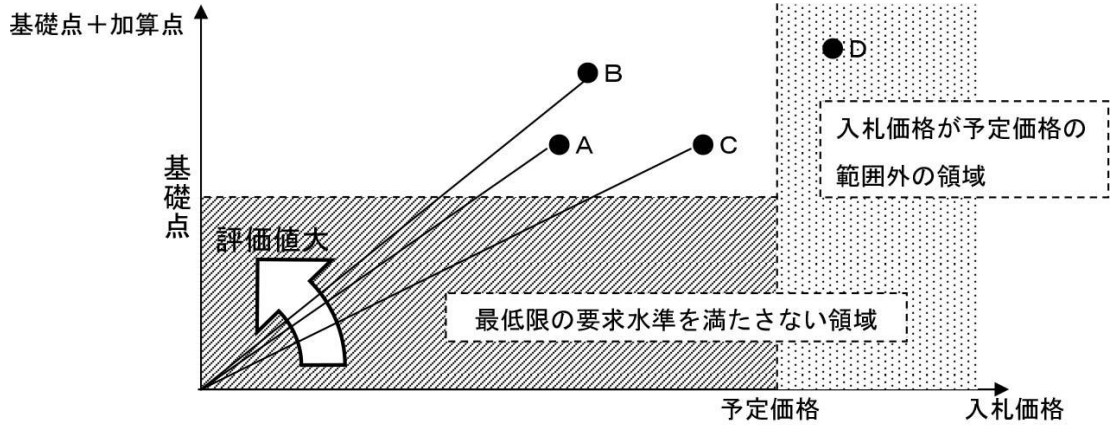
総合評価の方法としては除算方式と加算方式がある。

〔除算方式〕

価格以外の要素を数値化した技術評価点を入札価格によって除算することにより評価する方式(評価値=技術評価点÷入札価格)であり、技術評価点は基礎点(要求要件を満たしている場合に与えられる得点)及び加算点(必須とする項目以外について与えられる得点)からなる。

なお、等評価値線(技術評価点を入札価格で除した値がなす直線)は、原点と各点を結ぶ放射状の直線であり、この傾きが大きいものほど評価値が高いと判断される。

考え方のイメージは、次ページ図による。



B (落札者) > A > C (Dは欠格)

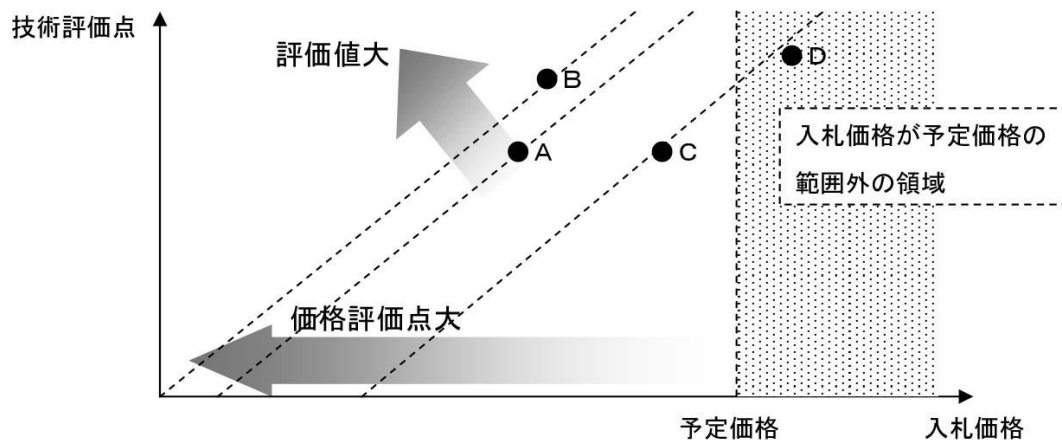
除算方式のイメージ

出典: 国等の機関における契約方式の概要(環境省資料)

〔加算方式〕

価格以外の要素を数値化した技術評価点と、入札価格を数値化した価格評価点を加算することにより評価する方式(評価値=技術評価点+価格評価点)であり、一般的に、価格評価点は入札価格が低いほど大きくなるため、等評価値線(技術評価点と価格評価点を加算した値がなす直線)は右上がりの平行線となり、評価値線が左上にあるものほど評価値が高いと判断される。

考え方のイメージは、下図による。



B (落札者) > A > C (Dは欠格)

加算方式のイメージ

出典: 国等の機関における契約方式の概要(環境省資料)

参考: プロポーザル方式の考え方と評価方法

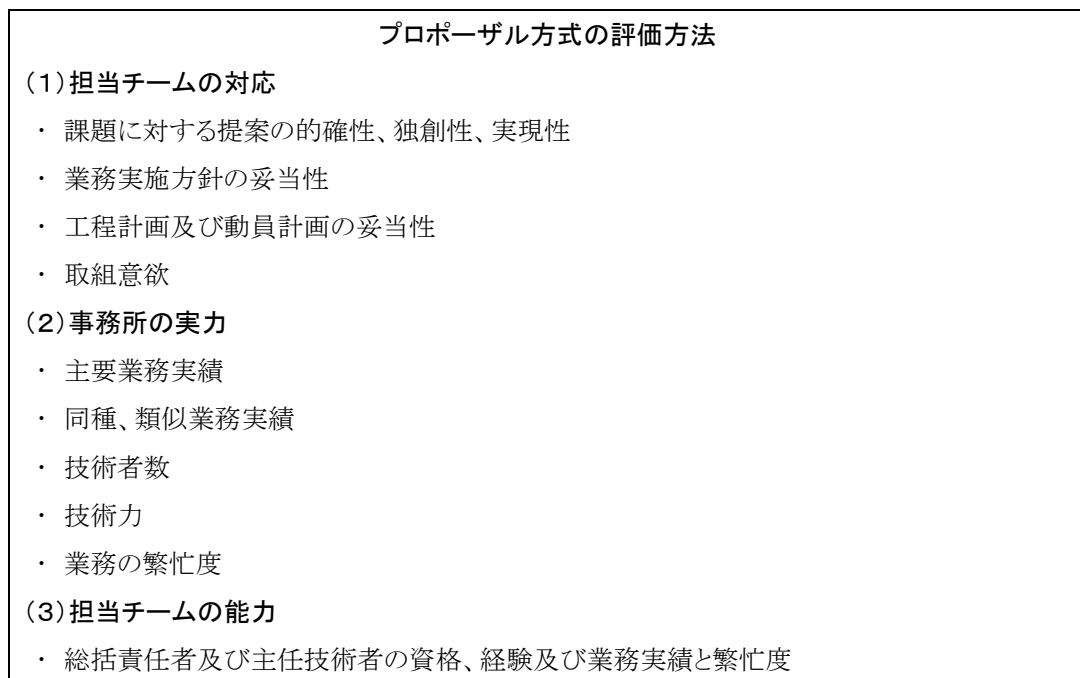
公共事業によって整備される建築物は社会資本であり、その後数十年にわたって公共サービスを提供し続けていくことが求められている。

しかし、地方公共団体の調達には、“より安価に”を原則として最低価格落札が基本となっており、設計料のみで選定することは、設計者の創造性や技術力、経験等を適正に審査できないことが課題となっている。

このため、公募によって技術提案書(プロポーザル)の提出を求め、技術的に適正なものを選定する手法が公募型プロポーザル方式であり、特定された事業者とは、地方自治法及び会計法の定めによる随意契約を締結する。

現在、国や地方自治体の調達において、設計業務やPFI事業等において、幅広い分野で事業者選定に用いられている手法が公募型プロポーザル方式である。

プロポーザル方式の評価方法は下表のとおりである。



※出典「プロポーザル方式による設計者選定の進め方」(社団法人 公共建築協会)



出典: 国等の機関における契約方式の概要(環境省資料)

3) 債務負担行為(複数年にわたる契約)

設計から工事、運営までを一括で契約する官民連携事業では、事業期間全体にわたる事業費について、債務負担行為に関する議会の議決が必要である。

地方自治法

(債務負担行為)

第 214 条 歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない。

(3) 会計法

公共事業の契約方式については、地方自治法及び会計法に定められているが、会計法においては、競争入札及び随意契約について定められており、その内容は下記のとおりである。

会計法

第4章 契約

第 29 条 各省各庁の長は、第 10 条の規定によるほか、その所掌に係る売買、貸借、請負その他の契約に関する事務を管理する。

第 29 条の3 契約担当官及び支出負担行為担当官(以下「契約担当官等」という。)は、売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合においては、第3項及び第4項に規定する場合を除き、公告して申込みをさせることにより競争に付さなければならない。

- 3 契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で第1項の競争に付する必要がある場合及び同項の競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、指名競争に付するものとする。
- 4 契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、随意契約によるものとする。
- 5 契約に係る予定価格が少額である場合その他政令で定める場合においては、第1項及び第3項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、指名競争に付し又は随意契約によることができる。

(4) 公共工事の品質確保の促進に関する法律(公共工物品確法)

これまでの公共事業は設計・工事分離発注が基本であったが、近年、工期の短縮や厳しい条件での高度な技術が必要となる工事が増加し、迅速で効率的に事業を推進できる多様な発注・契約方式が求められるようになった。

このため国では、「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律」(H26)において、仕様の確定が困難な工事に対し、技術提案の審査及び価格等の交渉によって仕様を確定し、予定価格を定めることのできる「技術提案・交渉方式」を新たに制度化した。

この法律で想定される技術提案は、各民間事業者独自の高度で専門的なノウハウ・工法を含んでいるため、提案を的確に施工できる者は、技術提案を行った事業者しか存在しないという前提のもと、会計法 29 条の3第4項の規定により「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」に該当するため、随意契約となる。

公共工事の品質確保の促進に関する法律

(多様な入札及び契約の方法の中からの適切な方法の選択)

第14条 発注者は、入札及び契約の方法の決定に当たっては、その発注に係る公共工事の性格、地域の実情等に応じ、この節に定める方式その他の多様な方法の中から適切な方法を選択し、又はこれらの組合せによることができる。

(技術提案の審査及び価格等の交渉による方式)

第18条 発注者は、当該公共工事の性格等により当該工事の仕様の確定が困難である場合において自らの発注の実績等を踏まえ必要があると認めるときは、技術提案を公募の上、その審査の結果を踏まえて選定した者と工法、価格等の交渉を行うことにより仕様を確定した上で契約することができる。この場合において、発注者は、技術提案の審査及び交渉の結果を踏まえ、予定価格を定めるものとする。

参考: 技術提案・交渉方式の適用

「国土交通省直轄工事における技術提案・交渉方式の運用ガイドライン」(以下、「ガイドライン」という。)において、技術提案・交渉方式を適用する工事の条件として、

1. 発注者が最適な仕様を設定できない工事
2. 仕様の前提となる条件の確定が困難となる工事を想定している。

これらの工事については、発注者が要求を最も的確に満たす技術提案を公募し、審査の上で最適な技術提案を採用し、提案された技術案を踏まえた仕様・価格を確定のうえ、工事を実施することが必要であるとしている。

参考: 契約タイプの種類

ガイドラインに示された技術提案・交渉方式は、“DB方式”、“ECI方式”、“設計交渉・施工タイプ”の3種類であり、従来方式では、設計と施工を個別に発注していたものを一体化し、設計と施工の連携を強化することで、効率的で質の高い公共事業の実施を実現するものであり、それぞれの考え方は以下のとおりである。

■設計・施工一括タイプ(DB方式: Design Build)

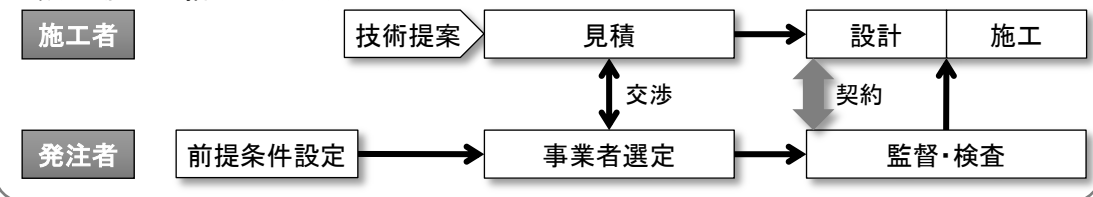
設計・施工一括タイプ(DB)は、施工事業者に対して、設計と施工を一括で発注することによって、施工各社のノウハウやリソースを生かした設計を実現する手法であり、最初に発注者が施設の条件を示したうえで、施工者と見積りの合意を得て設計・施工を一括で契約する。

このため、設計の品質が施工を十分に配慮した内容になっているとともに全体の事業費の縮減と事業期間の短縮が期待できる。

一方で、最初に条件を示す必要があり、その条件設定に期間を要することや契約後に条件の変更がある場合、当初の見積りに含まれていないため、コストが上昇しやすい。

DB方式は、施設整備に関する手法であるが、これに加えて運営(Operate)を含めて契約するDBO方式を採用することもできる。

■設計・施工一括タイプ(DB方式)



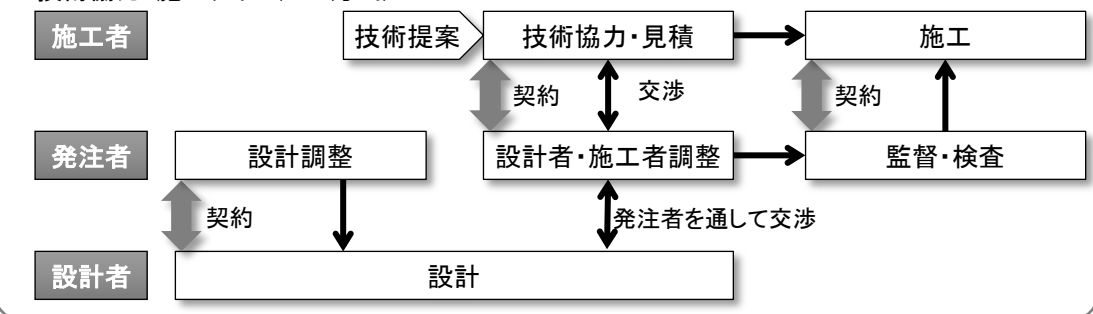
■技術協力・施工タイプ(ECI方式: Early Contractor Involvement)

技術協力・施工タイプ(ECI)は、発注者が最適な仕様や条件を設定できない工事に適用される手法であり、設計者と施工者を個別に契約し、設計段階から施工者の協力を得ることで、施工者の有する技術力を設計内容に反映させる手法である。

設計段階における施工者の位置づけは、優先交渉権者であり、設計が完了した段階で価格交渉を行って、合意に至った場合に工事契約結ぶことになる。

設計は設計者が行うことで、中立性が担保されるほか、設計者のデザイン能力、技術力を生かした質の高い施設整備が期待できる。

■技術協力・施工タイプ(ECI方式)



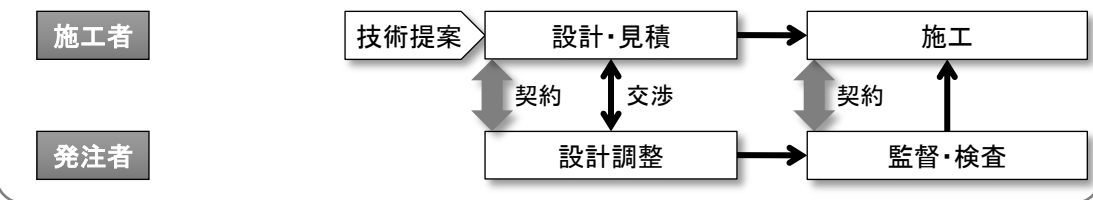
■設計交渉・施工タイプ

設計交渉・施工タイプは、発注者が最適な仕様や条件を設定できない工事に適用される手法であり、施工者が設計を行うが、設計が完了した段階で価格交渉を行って、合意に至った場合に工事契約を結ぶこととなる。

設計者ではなく、施工者が設計を行うため、高いデザイン性等を要しない事業に適した手法である。

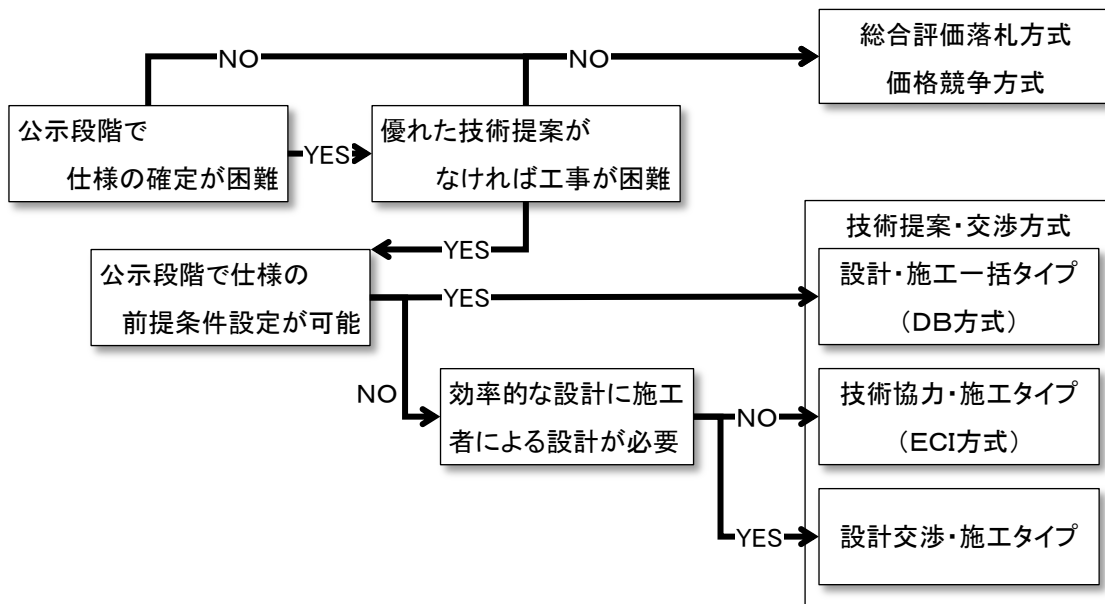
また、発注者は施工者の意向で、施工の合理化やコスト削減のみを追求しないよう設計段階で監督・指示することが重要である。

■設計交渉・施工タイプ



■契約タイプの選定の考え方

これまで示された各契約タイプの工事への適用の考え方は以下のとおりである。



出典:国土交通省直轄工事における技術提案・交渉方式の運用ガイドライン(平成26年国土交通省)より作成

(5) 都市公園法

都市公園法の概要や改正ポイントについては、過年度調査（Jリーグ規格スタジアム整備基本計画・平成28年度）にまとめられているため、本調査においては、本計画に関連する部分を追記する。

1) 立体都市公園制度

都市公園は、住民のレクリエーションや都市の環境形成、景観形成、生物多様性の確保、防災等に資する都市施設であり、国や地方自治体は、その確保に努めてきた。しかし、特に都市部ではヒートアイランド現象の緩和や災害避難、憩いの場の確保などの必要性が高いものの、その確保が困難であり、公園以外の用途の土地の有効利用を図り、効率的に都市公園を確保するための方策として都市の公園の地下利用が求められてきた。

しかし、従来の制度では、都市公園の地下利用は都市公園法の制限によって、なかなか進まないという問題点があり、これに対して適正かつ合理的な土地利用を図る目的がある場合、都市公園の区域を立体的に定めることができるようにしたものが立体都市公園制度である。

都市公園法

(立体都市公園)

第20条 公園管理者は、都市公園の存する地域の状況を勘案し、適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため必要があると認めるときは、都市公園の区域を空間又は地下について下限を定めたもの（以下「立体的区域」という。）とすることができる。

都市公園法施行令

(立体都市公園の設置基準)

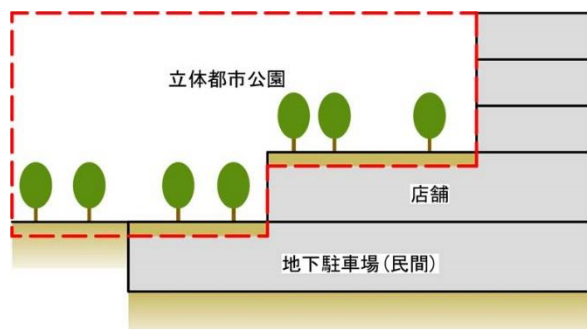
第4条 法第21条の政令で定める立体都市公園の設置に関する基準は、次に掲げるとおりとする。

- 1 当該立体都市公園を徒歩により容易に利用することができるように傾斜路、階段、昇降機その他の経路によって道路、駅その他の公衆の利用に供する施設と連絡していること。
- 2 標識の設置又はこれに準ずる適当な方法により、当該立体都市公園の設置場所及びそこに至る経路を明示すること。

参考：立体都市公園の考え方

◇ 立体都市公園制度は、公園区域を立体的に定めることにより、その下部空間に都市公園法の制限が及ばないことを可能とする制度であり、以下の条件が定められている。

1. 一般利用者が容易に利用できるように公園区域外と階段等により、容易に利用できるようにする。
 2. 公開時間についても一般利用に支障のない公開時間とする。
 3. 他の所有者の意向に関わらず、持続性を担保するため、適正な管理のための協定を結ぶ。
- 主に上記3点が定められている。



第1章 基礎調査

(6) 都市計画法・建築基準法

都市計画法の概要については、過年度調査（Jリーグ規格スタジアム整備基本計画・平成 28 年度）にまとめられているため、本調査においては、本計画に関連する部分を追記する。

1) 用途地域

用途地域は都市計画法に定められた地域地区の一つであり、同一の地域に用途や使用目的の異なる建物が無秩序に建てられることを防ぎ、一定の区域内に同種の建物が集まり、その地域にあった環境が作られるよう建物の種類を制限し、大別すると「住居系」、「商業系」、「工業系」に分けられている。また、用途地域内の建築の制限は、主に建築基準法によって定められている。

用途地域の範囲は、都市計画法第 21 条の定めにより、都市計画基礎調査の結果を踏まえて、見直すことが想定されている。

都市計画法

(地域地区)

第8条 都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる地域、地区又は街区を定めることができる

- 1 第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、田園住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域又は工業専用地域（以下「用途地域」と総称する。）

(市町村の都市計画の決定)

第 19 条 市町村は、市町村都市計画審議会（当該市町村に市町村都市計画審議会が置かれていないときは、当該市町村の存する都道府県の都道府県都市計画審議会）の議を経て、都市計画を決定するものとする。

- 2 市町村は、前項の規定により都市計画の案を市町村都市計画審議会又は都道府県都市計画審議会に付議しようとするときは、第 17 条第2項の規定により提出された意見書の要旨を市町村都市計画審議会又は都道府県都市計画審議会に提出しなければならない。
- 3 市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域について都市計画（都市計画区域について定めるものにあつては区域外都市施設に関するものを含み、地区計画等にあつては当該都市計画に定めようとする事項のうち政令で定める地区施設の配置及び規模その他の事項に限る。）を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議しなければならない。この場合において、町村にあつては都道府県知事の同意を得なければならない。
- 4 都道府県知事は、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の協議を行うものとする。

(都市計画の変更)

第 21 条 都道府県又は市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域が変更されたとき、第6条第1項若しくは第2項の規定による都市計画に関する基礎調査又は第 13 条第1項第 19 号に規定す

る政府が行う調査の結果都市計画を変更する必要性が明らかとなったとき、遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画についてその目的が達成されたと認めるとき、その他都市計画を変更する必要性が生じたときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならない。

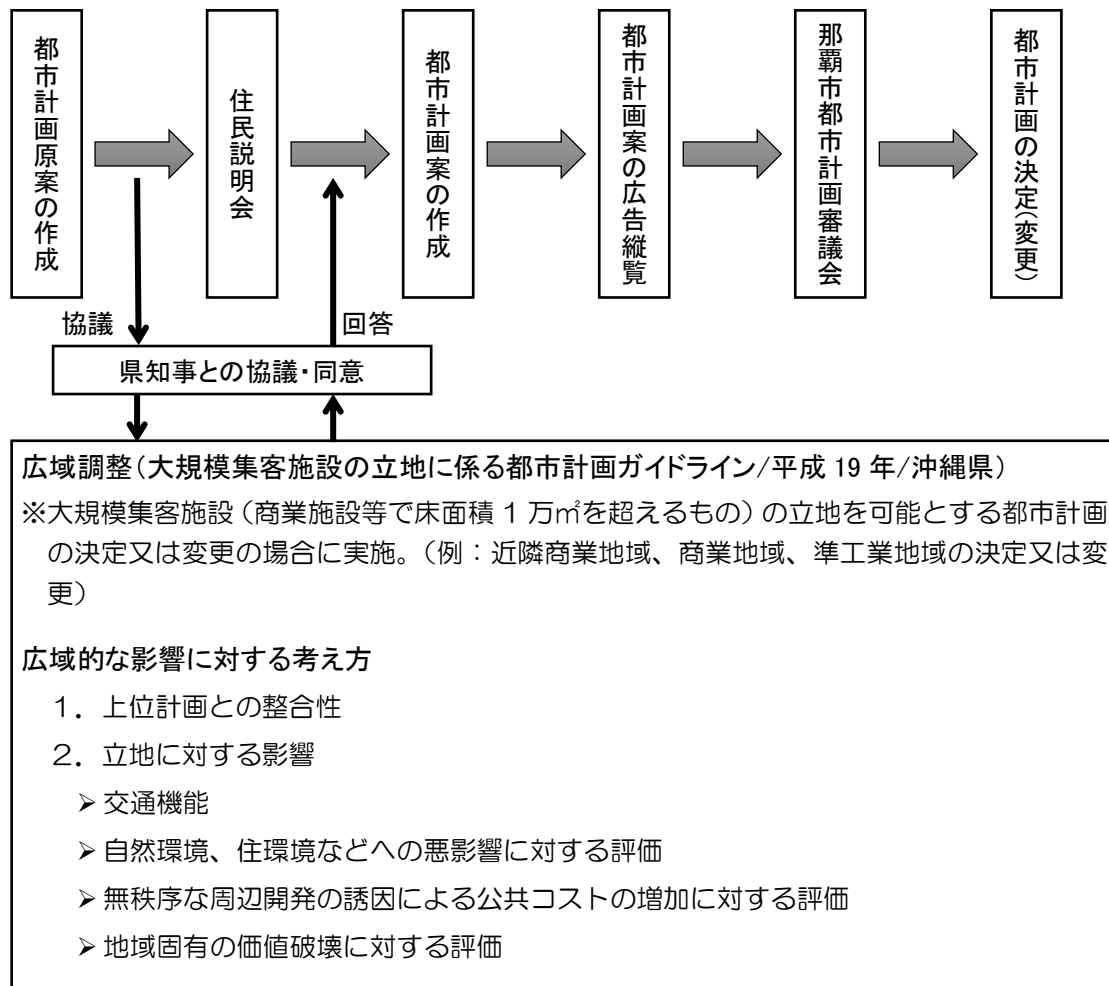
参考：用途地域見直しの流れ

本計画地は、第1種中高層住居専用地域であり、スタジアムを含む大規模集客施設等の整備が制限されている。

このため計画地に施設を整備する場合、用途地域の見直し又は特定行政庁の許可が必要であるが、複合機能整備に際しては、用途地域の見直しが適切であると考えられる。

この場合の手続きは以下によるが、用途地域の見直しは、都市計画区域全体の土地利用動向や誘導方向を踏まえて検討する必要がある。

また、本事業に関しては、住居系から商業系の用途地域への見直しが必要であり、広域調整の対象になると考えられる。



第1章 基礎調査

2) 特別用途地区

特別用途地区は、都市計画法に定められた地域地区の一つであり、用途地域内において、重ねて指定され、用途地域を保管する役割がある。

当該地区の特性に応じて、好ましい土地利用の実現を目指して、地方公共団体の条例で規制を強化又は緩和することができる。

ただし、規制を緩和する場合については、あらかじめ国土交通大臣の承認が必要である。

これまで11種類の類型が規定されていたが、1998年の都市計画法改正によって、地方公共団体が、条例によって任意に定められるようになった。

都市計画法

(地域地区)

第8条

2 特別用途地区。

第9条

14 特別用途地区は、用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため当該用途地域の指定を補完して定める地区とする。

建築基準法

(特別用途地区)

第49条 特別用途地区内においては、前条第1項から第13項までに定めるものを除くほか、その地区の指定の目的のためにする建築物の建築の制限又は禁止に関して必要な規定は、地方公共団体の条例で定める。

2 特別用途地区内においては、地方公共団体は、その地区の指定の目的のために必要と認める場合においては、国土交通大臣の承認を得て、条例で、前条第1項から第13項までの規定による制限を緩和することができる。

5. 関連分野に関する国・県の取り組み

(1) PPP/PFI 推進アクションプラン(平成 30 年改訂 内閣府)

少子・高齢化の進展や道路・各種公共施設等の社会資本が老朽化していく中、国や地方の財政は厳しい状況にあり、効率的・効果的に質の高い公共サービスを提供するためには、公的資金のみで対応するのではなく、民間の資金やノウハウを活用した官民連携事業の重要性が高まっている。

このような背景を受けて、内閣府では、平成 28 年に「PPP/PFI推進アクションプラン」を定め、平成 30 年に改訂版をまとめている。

同アクションプランにおいては、平成 25 年度から平成 34 年度までの 10 年間 21 兆円の事業規模を目指し、官民連携事業推進のための施策や集中取り組み方針等が示されており、内容は以下のとおりである。

1) 事業類型ごとの進め方

類型Ⅰ：公共施設等運営権制度を活用したPFI事業(コンセッション事業)

空港や港湾、観光等の成長分野において、施設のポテンシャルを最大化し、また、民間の経営原理を導入し、持続可能な運営を実現するため、コンセッション事業に取り組む。

類型Ⅱ：収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する事業(収益型事業)

既存施設で収益事業の併設・活用することによって、施設の価値向上を図っていくことが重要であり、整備・運営費のすべてを回収できるもの(独立採算型)から、その一部しか回収できないもの(混合型)までであるが、公的負担抑制のため、その多寡に関わらず、積極的に採用することが重要である。

類型Ⅲ：公的不動産の有効活用を図るPPP事業(不動産利活用事業)

低未利用の公的不動産を有効活用することで、新たな投資やビジネス機会を創出することが重要であり、民間の創意工夫を最大限に活用するため、民間提案を積極的に採用し、また、民間の投資を可能とする官民の長期的なパートナーシップの枠組みを形成する。

類型Ⅳ：その他PPP/PFI事業

サービス購入型PFIや指定管理制度は、PPP/PFI実施経験のない地方公共団体にとって、その導入のきっかけとなることから、引き続き積極的に活用することが重要である。

2) 推進のための施策

コンセッション事業の推進

- ◇ コンセッション事業の推進のため、重点分野における目標設定。
- ◇ 独立採算型及び混合型事業の積極的な推進。

公的不動産における官民連携の推進

- ◇ 公園や遊休文教施設等の利活用推進。
- ◇ 公表による民家事業者の参画を促す環境整備。
- ◇ 市場性の低い地域の優良事例の成功要素抽出・横展開。

実効性のあるPPP/PFI導入検討の推進

- ◇ 国及び地方公共団体における優先的検討規定の策定・運用が進むよう支援を実施。
- ◇ 国及び人口 20 万人以上の地方公共団体における運用、優良事例の横展開。
- ◇ PPP/PFI経験の少ない小規模の自治体、事業者向けの柔軟性の高い導入手法の検討。

地域のPPP/PFI強化

- ◇ 地域・ブロックプラットフォームを活用した具体的な案件の形成。
- ◇ 官民対話の普及促進。
- ◇ 民間提案の積極的活用。
- ◇ 情報提供等の地方公共団体に対する支援。
- ◇ ワンストップ窓口、助言制度等の運用による支援。

3) 重点分野と目標

a. 文教施設

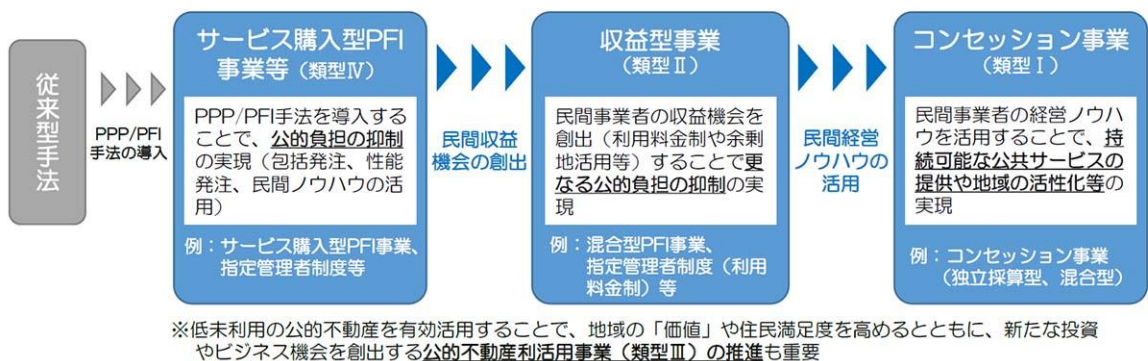
文教施設(スポーツ施設等)に関し、コンセッション事業を活用した利用者の満足度向上や収益性を高める事業や都市部における、周辺他施設も包含した複合的運営による集客力拡大等の取り組みが進められるよう地方公共団体等へ働きかけ、実務的な手引きの周知等を行って、平成 28 年から 30 年の間に3件の具体化を目標とする。

b. MICE施設

先行事例である横浜みなとみらい国際コンベンションセンターや愛知県国際展示場のコンセッション案件を踏まえ、コンセッションのメリット等の情報を地方公共団体に提供し、同方式の導入を促し、平成 29 年度から平成 31 年度までに6件の具体化を目標とする。

4) PFI 事業アクションプランの考え方と事業規模目標

< PPP/PFI 推進アクションプランの考え方 >



新たなビジネス機会の拡大、地域経済好循環の実現、公的負担の抑制 ⇒ 経済財政一体改革への貢献

事業規模目標 (平成25~34年度の10年間)

21兆円 類型Ⅰ~Ⅳ合計	類型Ⅰ コンセッション事業	7兆円	類型Ⅲ 公的不動産利活用事業	4兆円
	類型Ⅱ 収益型事業	5兆円	類型Ⅳ その他PPP/PFI事業	5兆円

出典: PPP/PFI 推進アクションプラン(平成 30 年改訂 内閣府)

(2)官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン(H26 国土交通省)

現在、日本の都市公園面積の拡大期はひと段落したと考えられ、今後は、ストックされた都市公園の維持管理費や老朽化する施設の補修費等に要する財源を如何に確保するかという点が重要になると考えられる。

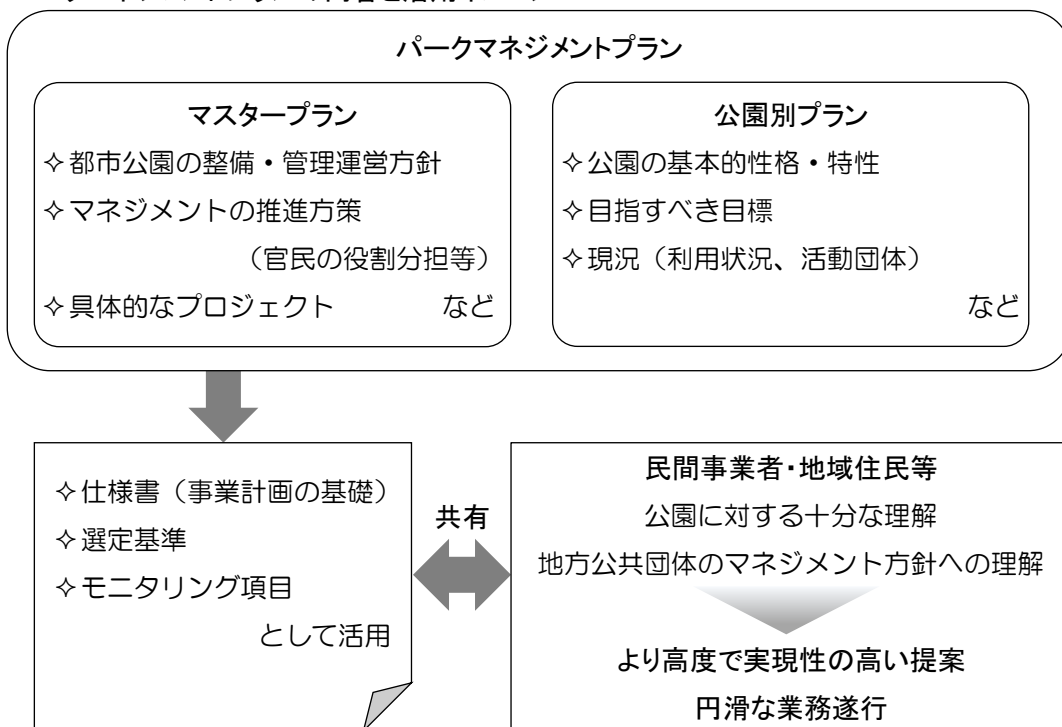
また、住民が都市公園に求めるニーズも多様化し、市民のレクリエーションや防災拠点として活用されるだけでなく、まちのにぎわいを創出するなど、これまでになかった役割が求められるようになってきている。

このような社会的な要求に応えるため、収益性の確保やサービスの向上、住民ニーズへの適切な対応等の向上を図るため、官民連携の必要性が高まっており、国土交通省において、“官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン”が策定され、その考え方や実施プロセスとポイント、留意点等がまとめられている。

1)パークマネジメントプラン

パークマネジメントプランは、公園の特性や目指すべき方向性、公園の経営方針を民間事業者、住民等と共有する目的で定める公園整備、管理・運営の指針であり、関係者の理解を促し、実現性の高い提案や円滑な業務遂行を実現することが期待されている。

パークマネジメントプランの内容と活用イメージ



出典:官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン(H26 国土交通省)より作成

2) 収益の考え方と扱い

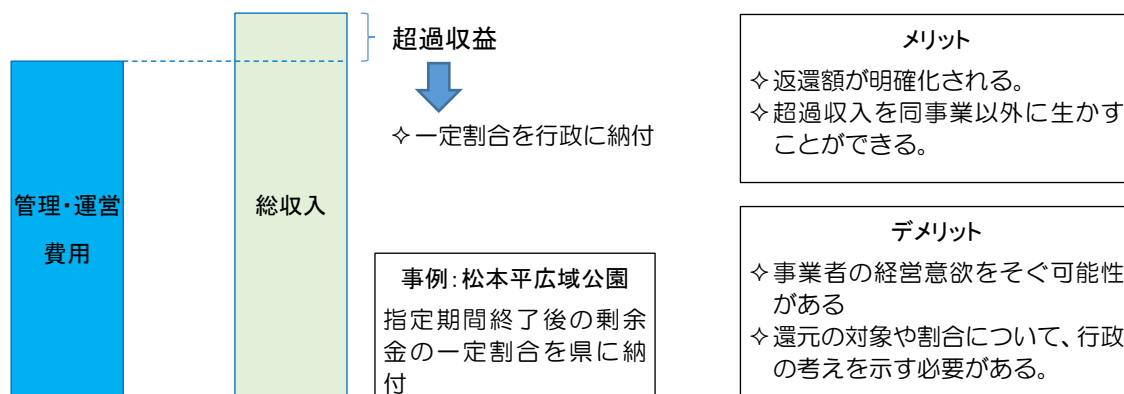
指定管理制度を導入している都市公園の収入は、①指定管理料、②利用料金収入、③自主事業収入、④設置管理許可施設からの収入(地代等)が考えられる。

現状では、多くの都市公園は①指定管理料の収入が大半を占め、維持管理に充てていることが多い。しかし、収入の増加は、指定管理者の意欲向上につながることから、地方自治法で定められているように利用料金収入、自主事業収入を指定管理者の収入として収受させることが望ましい。

これらの収入が増加し、管理・運営費用を上回った時の扱いについては以下の3つのパターンが示されている。

超過収益の扱い

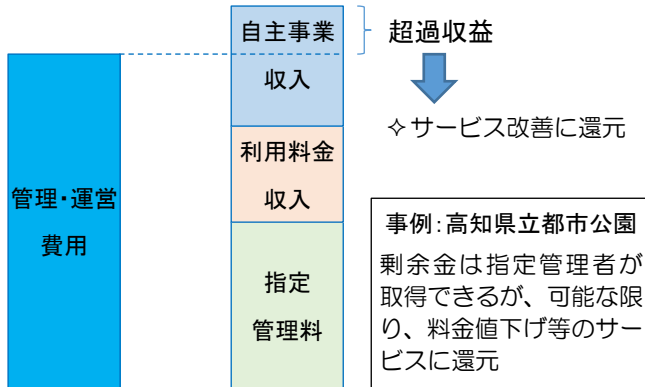
パターン1: 超過収益の一定割合を地方公共団体に納付



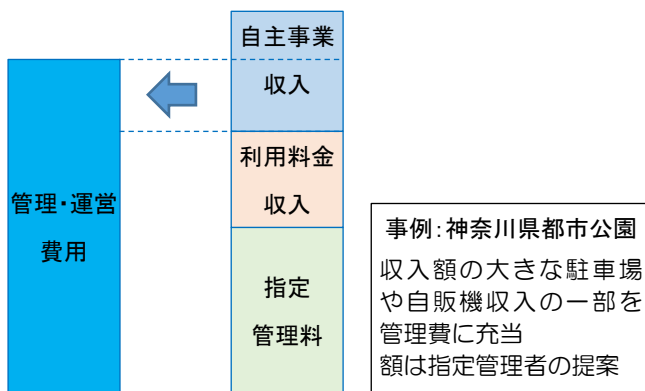
出典:官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン(H26 国土交通省)

パターン2: 超過収益の一部をサービスに還元

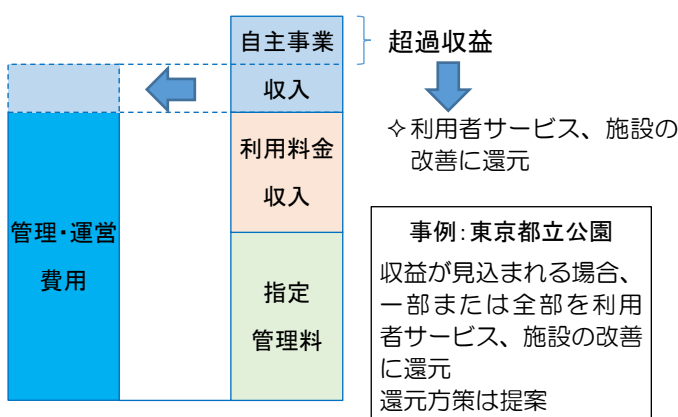
■可能な限りサービスに還元



■収益事業収入の一部を公園管理費に充当



■超過収益還元の水準・活用方針を指定管理者が提案



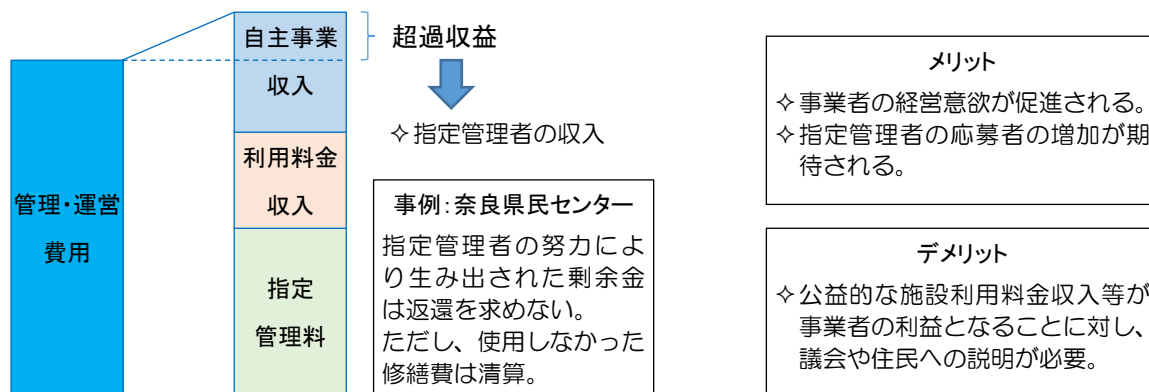
メリット

- ◇超過収益を同事業の管理・運営に生かすことができる。
- ◇(事業期間が長い場合など)指定管理者にとってもメリットがある。

デメリット

- ◇事業者の経営意欲をそく恐れがある。
- ◇(手法によっては)利益が確定した段階で協議する必要があり、時間、費用が発生する。
- ◇還元の対象となる費用について、行政の考えを明示する必要がある。

パターン3: 超過収益の還元を行わず、指定管理者の収入とする

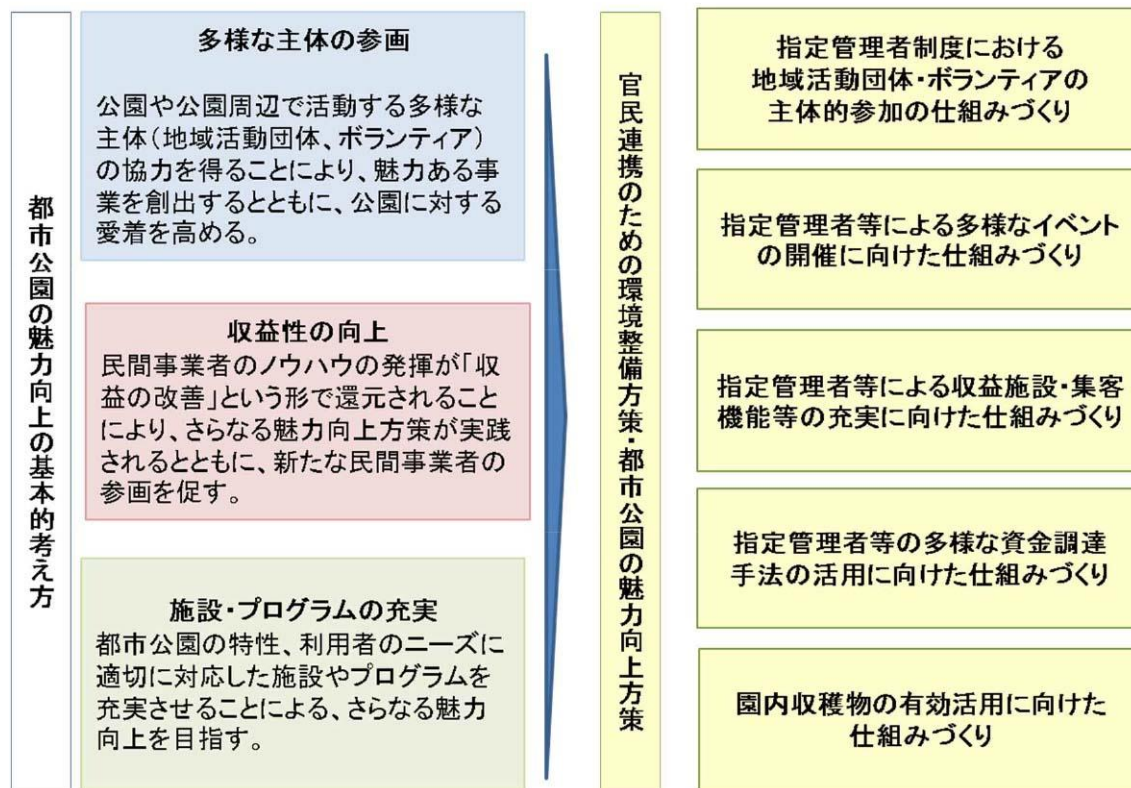


出典: 官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン(H26 国土交通省)

3) 魅力向上の基本的考え方

指定管理者制度の導入により、都市公園の魅力向上を図るためには、官民双方にとってのメリットが必要であり、「多様な主体の参画」「収益性の向上」「施設・プログラムの充実」を基本的考え方とし、これらに基づく、官民連携のための環境整備方策、都市公園の魅力向上方策を以下のとおり考える。

官民連携による都市公園の魅力向上の基本的考え方



出典: 官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン(H26 国土交通省)

(3) エリアマネジメント推進マニュアル(平成 20 年度国土交通省)

1) エリアマネジメントの概要

行政主導によるまちづくりは、画一的な都市づくりを進めることは適している。しかし、他の地域との競争に対応するため、市民に近いまちづくりを実現するため、地域の特性を重視した地域価値を高めるまちづくりが必要である。

これを実現するためには、まちづくりに関わる地権者、開発事業者、住民などで行く社会的組織が必要であり、地域の価値を高めるためのまちづくりガイドラインや住宅地憲章、建築協定などの規範をつくり、それに従って、まちづくり活動を実施することが大切である。

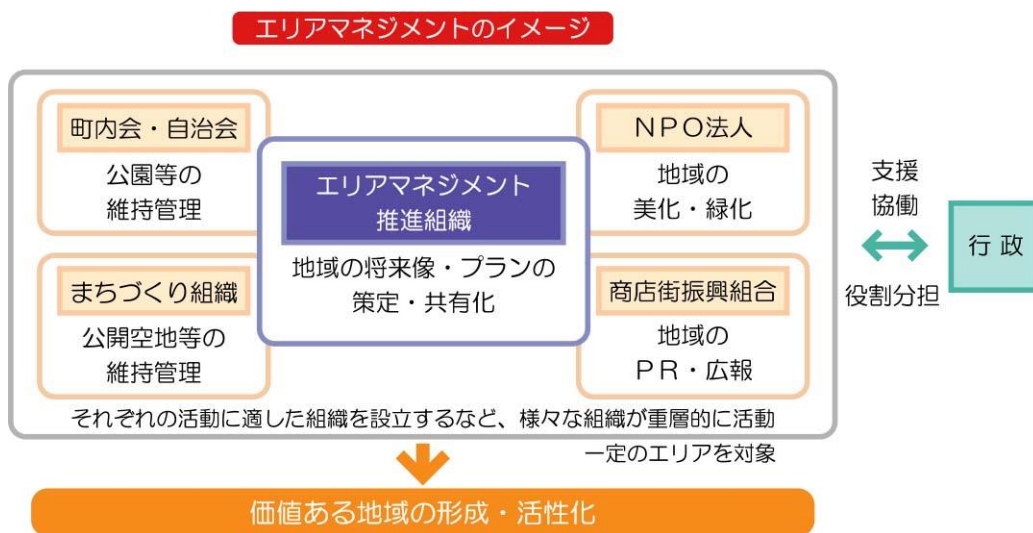
例えば、住民、事業者が協力して街並み景観を形成したり、広場や集会場を共有する利用者の管理組合の組織化、管理行為をきっかけとした良好なコミュニティづくりなどの事例があり、市街地開発と連動した地域美化やイベントの開催、地域プロモーションの展開など、さまざまな取り組みが行われている。

2) エリアマネジメントの定義

エリアマネジメントの定義は、「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民、事業主、地権者等による主体的な取り組み」と位置付けられている。

3) エリアマネジメントの活動イメージ

エリアマネジメントの活動イメージは以下のとおりである。



出典: エリアマネジメントのすすめ(国土交通省)

第1章 基礎調査

4) エリアマネジメントのポイント

ポイント1: 「つくること」だけでなく「育てること」

これからの社会は、開発(つくること)だけではなく、その後の管理・運営(マネジメント)の方法、つまり「育てること」まで考えた開発が大切である。

また、既成市街地においても維持管理・運営を行って地域を「育てる」という意識が必要とされている。

ポイント2: 行政主導ではなく、住民、事業主、地権者等が主体的に進めること

成熟した都市型社会の地域づくりにおいては「個性豊かな地域」や「住民、事業主、地権者等に身近な地域」を実現することが大切である。

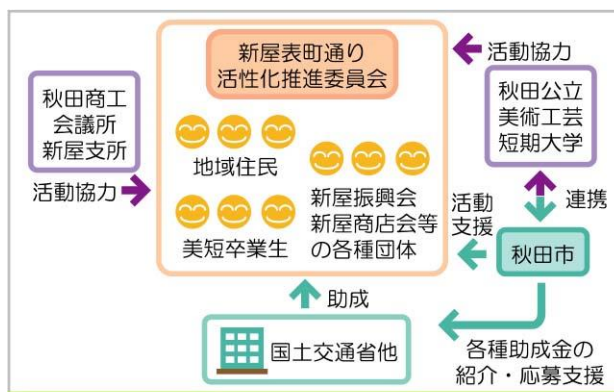
また、地域に起こる問題が多様化し、その解決方法も地域によって最適な解が異なるため、「つくること」と「育てること」を推進するためには住民や事業主、地権者等が主体となった取り組みが重要となっている。

ポイント3: 多くの住民、事業主、地権者等が関わりあいながら進めること

エリアマネジメントは、地域が一体となって、地域に関する様々な活動を総合的に進めるものである。そのために、「地域の総意を得る」、「活動メンバーとして主体的に参画する」、「活動に対して費用負担をする」等、さまざまな関わり方が求められている。

さらに、エリアマネジメントは多くの住民、事業主、地権者等の他に、必要に応じて行政や専門家、他組織等と関わりを持ちながら進めることも特徴である。

新屋表町通り(秋田市)の例



地域が主体となった新屋表町通り活性化推進委員会を組織し、地域の活性化、賑わい・景観向上などのまちづくり活動に取り組んでいる。



屋台塀設置による景観向上

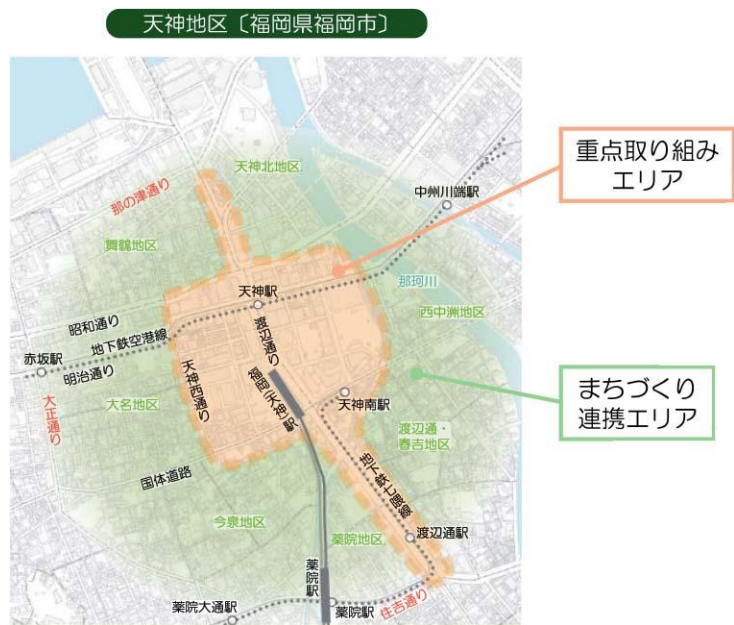
屋台塀の設置や、歴史的な街なみを形成している空き店舗を利用した「わなり場」を設置し、地域資源を活かし、保存していく活動を行っている。

出典: エリアマネジメントのすすめ(国土交通省)

ポイント4: 一定のエリアを対象にしていること

エリアマネジメントは地域の多くの住民、事業主、地権者等が関わり合いながら進めるものであるため、その範囲を明確化することが必要である。

しかし、活動の目標や内容、活動段階や熟度といった特性に応じて、明確なエリアを設けない場合もあり、また、NPO法人のように、組織の根拠法により、エリアを明確にできないものもある。



出典: エリアマネジメントのすすめ(国土交通省)

5) エリアマネジメントのメリット

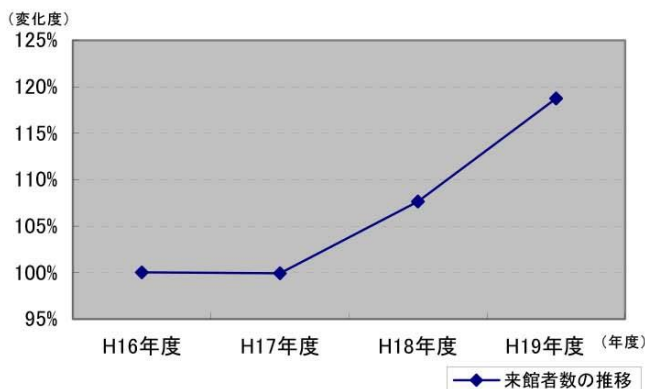
メリット1: 快適な地域環境の形成とその持続性の確保

住民、事業主、地権者のみならず、就業者・来街者にとっても快適で質の高い環境の形成が図られ、環境を維持する仕組みが整うというメリットが考えられる。

建築物や道路・公園等の公共施設の整備と合わせて、その場所にふさわしい活動がなされるような継続的な仕組みを整えることで、優れた環境が維持される。

メリット2: 地域活力の回復・増進

地域の活力が回復、維持、増進するメリットが考えられる。地域の活力を示す要素としてはさまざまなものがあるが、例えば、中心市街地においては、来街者が増えて活気を取り戻したり、空き店舗が減少して経済活動が活性化していくことが期待できる。居住人口や就業人口の回復、地域における空家・空地の減少やオフィス等の空室率の改善、犯罪発生率の低下、NPOやボランティア等の市民活動の活発化等も考えられる。



- ◆ 大手町・丸の内・有楽町地区では、2002年にNPO法人大丸有エリアマネジメント協会が設立され、イベントの開催やシャトルバスの運行等、ソフト面の充実が進められてきています。
- ◆ NPO法人大丸有エリアマネジメント協会は、地区内の公開空地の活用も促進しており、丸の内ビルディング敷地内の公開空地でも、様々なイベントが開催されています。
- ◆ 丸の内ビルディングは2002(H14)年にオープンしましたが、オープンから5年が経過したH19年度も来館者数が増加しています。

⇒IV代表的事例における推進の要点
「IV-2-1 大手町・丸の内・有楽町地区」: P. 195

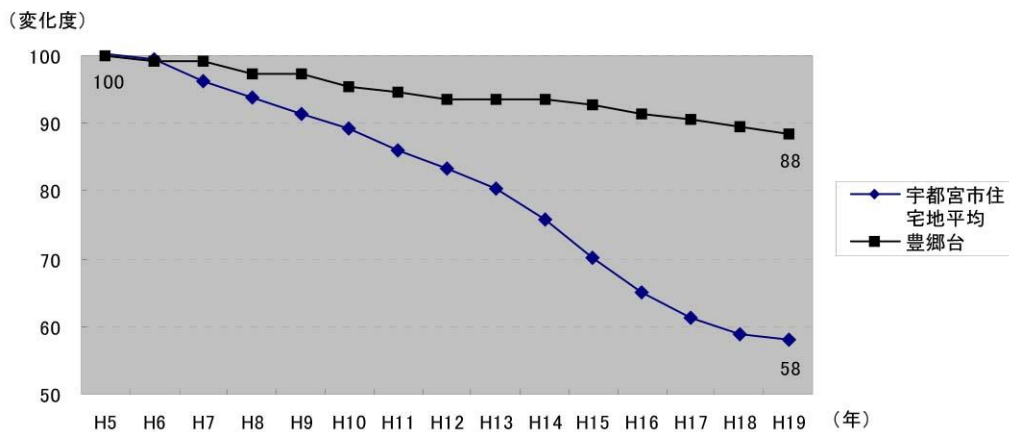
図: H16年度の丸の内ビルディング 月平均来館者数を100%とした場合の来館者数の推移

資料: 三菱地所データ

出典: エリアマネジメント推進マニュアル(国土交通省)

メリット3: 資産価値の維持・増大

エリアマネジメントの実施に伴い、一般に土地・建物の資産価値が高まることが考えられる。エリアマネジメントにより、美しい街並みや安全で快適な環境が形成されることで、土地・建物の不動産価格が下落しにくくなったり、不動産の売却が比較的容易になるなどの効果が期待できる。



◆ 栃木県宇都宮市にある「豊郷台」は、緑化協定や地区計画により、美しい街並みが形成・維持されています。この取り組み等により、住宅地として高い人気を有しており、地価についても市内平均と比べて、下落の程度が小さくなっています。

図： H5年時の宇都宮市住宅地平均地価と「豊郷台」地価を100とした場合の経年推移
資料：国土交通省「地価公示」

出典：エリアマネジメント推進マニュアル(国土交通省)

メリット4: 住民、事業主、地権者等の地域への愛着や満足度の高まり

地域の主体である住民、事業主、地権者等の地域への愛着や満足度が高まることが期待できる。

その結果、エリアマネジメントへの参画意識が一層高まり、活動が充実化していくとともに、地域における住民の定住の促進や事業主による事業の継続等、地域の求心力が高まることによるさらなる効果が期待できる。