

平成28年度川崎市営住宅事業
民間活用可能性調査業務委託

報 告 書

平成29年9月

川崎市

目 次

調査の背景と枠組み

第 1 編 【モデル 1】市営住宅全体の管理・運営効率化等を図るモデル

第 1 章 本市の市営住宅管理の現状分析	1-1
1-1. 市営住宅事業の概要	1-1
1-2. 本市における管理代行制度の概要	1-8
1-3. 本市における管理代行制度の分析	1-13
第 2 章 公営住宅の管理事業における民間活用制度の整理	1-33
2-1. 指定管理者制度の分析	1-33
2-2. コンセッションの分析	1-47
2-3. 民間ヒアリング結果	1-58
第 3 章 事業スキーム案の整理	1-60
3-1. 事業スキームパタンの設定	1-60
3-2. 事業スキーム案の検討	1-65
3-3. マーケットサウンディング	1-89
第 4 章 VFM (Value for Money) 等の検討	1-92
4-1. パタン 2 : 指定管理者制度の導入	1-94
4-2. パタン 2' : コンセッションの導入	1-98
4-3. VFM の算定結果	1-106
第 5 章 基本計画素案の策定	1-107
5-1. 想定される事業モデルに係る基本計画案	1-107
5-2. 事業モデルの実施にあたって留意すべき点	1-111
5-3. 市、公社、民間事業者の役割分担のあり方	1-114

第2編 【モデル2】団地の集約・再編により計画的な建替事業の実施を図るモデル

第1章 本市の市営住宅建替事業の現状分析と団地の個別評価	2-1
1-1. 建替事業に係る現状及び課題	2-1
1-2. 団地の個別評価	2-6
第2章 連携事業案の検討	2-25
2-1. グループ評価及びモデル検討地区の選定	2-25
2-2. モデル検討地区における連携事業案の検討	2-49
2-2-1. 高津区北部グループ	2-51
2-2-2. 宮前区南部グループ	2-81
2-2-3. 川崎区南部グループ	2-113
2-2-4. モデル検討地区ごとの事業連携案の選定	2-143
第3章 事業スキーム案の整理	2-145
3-1. 民間活用のメリット抽出	2-145
3-2. 民間活用の課題抽出（法的及び事業性）	2-150
3-3. 官民双方のリスク抽出	2-155
3-4. 民間活用手法の比較	2-161
3-5. マーケットサウンディングの実施	2-169
3-6. 収益事業の可能性検討	2-185
3-7. 事業モデルの設定	2-197
3-7-1. 事業スキームの総合評価	2-197
3-7-2. 事業モデルの設定	2-205
第4章 基本計画素案の策定	2-213
4-1. モデル検討地区における事業内容の検討	2-213
4-1-1. 高津区北部グループ	2-218
4-1-2. 宮前区南部グループ	2-223
4-1-3. 川崎区南部グループ	2-229
4-2. VFMの算出	2-236

まとめ

調査の背景と枠組み

調査の背景と枠組み

1. 本調査の目的

- 本市は17,775戸（平成28年3月31日現在 特定公共賃貸住宅を含む）の市営住宅等ストックを抱えている。4割強の市営住宅ストックの建設時期は昭和30年代～40年代であり、これらの住棟を中心に設備の陳腐化や建物の老朽化が進行している。
- 市営住宅全体の維持管理については、公営住宅法に基づく管理代行制度を採用しており、川崎市住宅供給公社がその業務を担っている。これにより一定のサービス向上・コスト削減等は実現しているものの、指定管理者制度やPFI事業により、管理業務における民間事業者の参画機会が増えている中で、現在の管理代行制度の課題を整理し、民間活用（以下、「民活」）を含めた運営・管理業務の水準向上や業務の効率化に向けた検討が求められている。
- 市営住宅の更新については、第4次川崎市市営住宅等ストック総合活用計画において、今後の必要な管理戸数の維持と建物の効率的な長期活用の視点を踏まえ、一部の団地において長寿命化改善を図りながら、年間200戸程度（平均）を建替えることで将来的な事業量を平準化することとしている。しかし、現在は仮移転に際しての入居者への配慮等のため、大規模団地においても年間1～2棟しか建替えていない状況であり、効率的な土地利用・建物配置となっていない場合がある。また、余剰地を創出して地域に求められる機能を導入する観点からも、まとまった余剰地の確保や適切な配置とすることが求められる。そのため、市職員の負担軽減や、仮移転時の入居者対応等の課題に対応しながら事業規模の拡大・事業スピードの向上が図られるように、効率的かつ効果的な事業の進め方の検討が求められている。
- 上記の状況を踏まえ、本調査は本市の市営住宅に係る維持管理業務や建替事業等について、公共施設等運営権事業（以下、「コンセッション」）、収益型事業、公的不動産利活用事業等の手法及びその複合的活用を含め、民活の導入可能性を調査することを目的として実施するものである。

2. 公営住宅の民活を取り巻く現状

- 平成11年の民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進に関する法律（以下、「PFI法」）の施行後、公営住宅の建替事業についても取組が進められ、全国で現在50件程度のPFI事業の実績がある。民間事業者のノウハウを活かして、コストの抑制とともに、余剰地を活用した地域貢献機能の導入や高齢者支援・コミュニティ活性化等の地域のまちづくりに資する団地再生に取り組んでいる事例もみられる。
- これらのPFI事業には、管理業務を含まないものが多数ある。一方で、平成15年の地方自治法の改正以降、公営住宅においても多くの自治体で指定管理者制度が活用され、管理業務面の民活も広く全国的に進んでいる（平成27年12月時点で67都道府県・政令市中45地方公共団体）。
- また、内閣府の「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」では、人口20万人以上の地方公共団体におけるPPP/PFI優先的検討規定の策定が求められている。その中で、事業費総額が10億円以上の公共施設整備事業や単年度の事業費が1億円以上の公共施設の運営事業等は、PPP/PFIを優先的に検討することが示されており、本市での事業規模を

踏まえると建替・管理事業はその対象となる。

- 内閣府のPPP/PFI推進アクションプランにおいては、平成28年度～30年度までの間に公営住宅事業において6件のコンセッション事業等（収益型事業又は公的不動産利活用事業を含む）の具体化が目標とされており、管理運営面の効率化や余剰地の有効活用等を通じた収益化等が重視されている。なお、公営住宅におけるコンセッション事業については、現時点で実績はない。

3. 本調査における民活モデル

- 公営住宅に係る民活の取組は、維持管理に関するものと建替事業に関するものの2つに大別される。こうしたことから、市営住宅の維持管理業務と建替事業の2つの視点で考えた場合について、民間事業者の活用の可能性を探ることとし、「維持管理業務」に関する民活モデルと「建替事業」に関する民活モデルの2つを設定し、検討を進める。
- まず、維持管理業務については、本市の市営住宅全体について、公社による管理代行方式が採用されている現状を踏まえると、一部の団地の管理を別の民間事業者に委ねるよりも、市営住宅全体を対象にスケールメリットを活かした民活の可能性を検討する方が合理的である。そこで、市営住宅全体の管理・運営の効率化等を図る民活モデルを検討する（下記、モデル1）。
- 次いで、建替事業については、他都市において民活の事例として、PFI事業の実績が50件程ある。その目的は設計施工の一括性能発注による整備コストの一層の縮減や地方公共団体の人員・ノウハウ不足への対応のほか、余剰地処分収入の獲得（建替事業費の捻出）、地方公共団体の財政負担の平準化等となっている。本市においては、将来的な人口減少を見据えた集約・再編の検討が必要であることから、先行事例や本市の市営住宅の特性を踏まえた上で、民間事業者の参画可能性を高めつつ、将来的な人口減少を見据えた団地の集約・再編により計画的な建替事業と地域ニーズを踏まえた機能の導入等を検討していくことが求められる。そこで、他都市のPFI実績を参考にして、民活が今後の社会経済状況の変化に対応した選択肢の一つとなるよう、団地の集約・再編により計画的な建替事業の実施を図る民活モデルを検討することとする（下記、モデル2）。このモデル2においても、PFI事業で行う場合の維持管理業務について検討を行うこととする。
- なお、コンセッションを導入した場合でも、公営住宅法上、民間事業者の裁量により家賃決定や入居者決定を行うことができない。また、入居者が低所得者に限定され、かつ高齢者が多くなる傾向にある。既に入居率が民間と比較して高い市営住宅の場合は、民間ノウハウを活用して収益性を高めることが難しく、長期にわたり事業投資を回収するモデルとなる。そこで、コンセッションについては、まとまった初期投資を伴うモデル2のような方式は対象とせず、まとまった初期投資を必要としない市営住宅全体の維持管理をベースとしたモデル1において検討を行う。

【モデル1】市営住宅全体の管理・運営効率化等を図るモデル

- 公営住宅の維持管理に関して民間事業者等の活用を図る方式として、本市が採用している管理代行制度のほかに、指定管理者制度とコンセッションがある。
- 市営住宅のさらなる管理・運営の効率化や質の向上を図るために、市の市営住宅管理代行業務の

状況を踏まえつつ現行の管理代行制度の拡大（現在の修繕等に関する業務範囲の拡大）を検討するとともに、民間事業者による指定管理者制度やコンセッションの活用を検討する。

■地方公共団体以外の主体による公営住宅の管理手法（制度概要及び他都市事例を踏まえた一般的な内容）

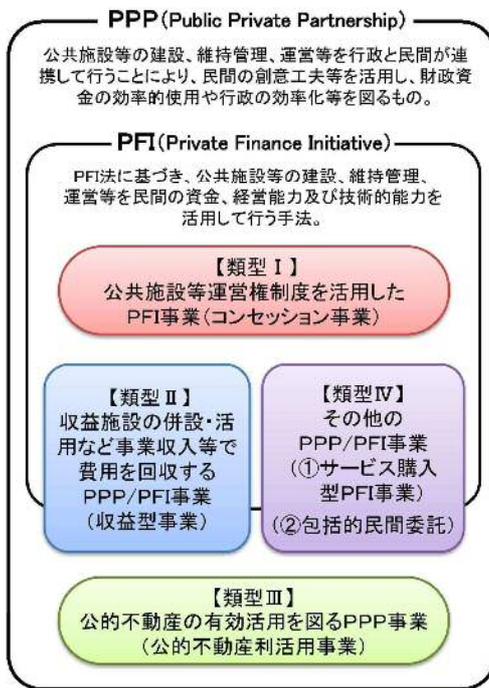
	管理代行制度	指定管理者制度	コンセッション
根拠法	・ 公営住宅法	・ 地方自治法	・ P F I法
制度主旨	・ 住宅に困窮する低額所得者の居住の安定を図る観点から、法律に基づく管理権限の行使を含む一体的な管理を、中立公平な立場に立って、適切な判断を行いうる住宅供給公社等に限って認める公営住宅法固有の制度。	・ 公の施設について、管理、運営を民間事業者等に委ねることができる制度。民間事業者等のノウハウを導入することで、効率化や住民サービスの質の向上を図るもの。	・ 利用料金の徴収を行う公共施設等について、利用料金の徴収を含め、運営権者（民間事業者）が自ら当該公共施設等の運営を行う制度。利用者ニーズを反映した質の高いサービスの提供を目指すもの。
業務形態	・ 事業主体から管理代行料を得て、一定の管理権限の行使を含めた公営住宅に係る維持管理業務等を実施する。	・ 維持管理業務の受託ビジネスとして、業務の合理化等による支出の縮減を図りながら、指定管理料に応じた公営住宅に係る維持管理業務等を実施する。	・ 公営住宅の場合、法令等の制約から家賃収入の増加は限られることから、指定管理者制度とそれほど変わらないビジネスモデルになると考えられる。
受託者	・ 他の地方公共団体または地方住宅供給公社	・ 法人その他の団体	・ 法人
選定方法	・ 特命による協定の締結	・ 原則として公募	・ 原則として公募
事業期間	・ 3～5年間程度が多い。	・ 期間については各自治体の条例で定められる。 ・ 3～5年間程度が多い。	・ 特段の定めはないが、制度の趣旨等から数十年の長期契約が考えられる。
事業対象	・ 当該地方公共団体の保有する全ての公営住宅を対象としているものから、一部の住宅を対象としているものもある。	・ 当該地方公共団体の保有する全ての公営住宅を対象としているものから、一部の住宅を対象としているものもある。	・ 先行事例はないが、当該地方公共団体の保有する公営住宅の全部または一部の住宅を対象とすることが可能と考えられる。
業務範囲 (制度上)	・ 家賃の決定等の地方公共団体のみが行う行為×	・ 左記項目×	・ 左記項目×（家賃の徴収は実施可能）
	・ 入居者の決定等の権限を伴う管理事務○	・ 左記項目×（補助的な業務は実施可能）	・ 左記項目×（補助的な業務は実施可能）
	・ 建物の維持・修繕等の事実行為○	・ 左記項目○	・ 左記項目○

【モデル2】団地の集約・再編により計画的な建替事業の実施を図るモデル

○他都市の民活検討の事例をみると、事業性が団地ごとに異なることから、特定の団地を対象に検討を進めることが一般的である。一方、本市においては将来的に建替える必要性のある団地が相当数あることを考慮すると、特定団地での検討のみならず、検討結果を多くの団地に活用できる汎用性の高い成果が得られることが望ましい。そこで、他のエリアへの汎用性も考慮しながら、実在する市営住宅を対象として民活の導入の可能性やその事業の方向性等をモデル的に検討する。なお、ここでは、余剰地を活用した収益型事業・公的不動産利活用事業を含むモデルを検討する。

参考：PPP/PFI 推進アクションプランの各類型（内閣府）

PPP/PFIの概念図



各類型のスキーム図（※以下は、各類型の一例）

