

総務委員会資料

所管事務の調査（報告）

等々力緑地再編整備事業に係る民間提案の審査
講評について

資料 等々力緑地再編整備事業に係る民間提案の審
査講評について

令和元年10月7日

総務企画局

等々力緑地再編整備事業に係る民間提案の審査講評について

1. 事業の経緯

- 等々力緑地再編整備事業においては、平成31年2月28日に、東京急行電鉄株式会社（現「東急株式会社」）から、PFI法第6条第1項に基づく提案の提出がありました。
- この間、客観的な視点による提案内容の妥当性等の審査を行うため、附属機関である民間活用推進委員会に「民間提案審査部会」を設置し、審査を進めてきたところですが、この度、審査部会での審議が終了し、審査部会から市に対し「等々力緑地再編整備事業に係る民間提案 審査講評」の提出がありました。
- この度、提案者の知的財産権にかかわる事項や営業上の秘密等に配慮し、それらに該当しない内容を可能な限り公表することを目的に審査講評の概要版を本市で作成の上、報告するものです。

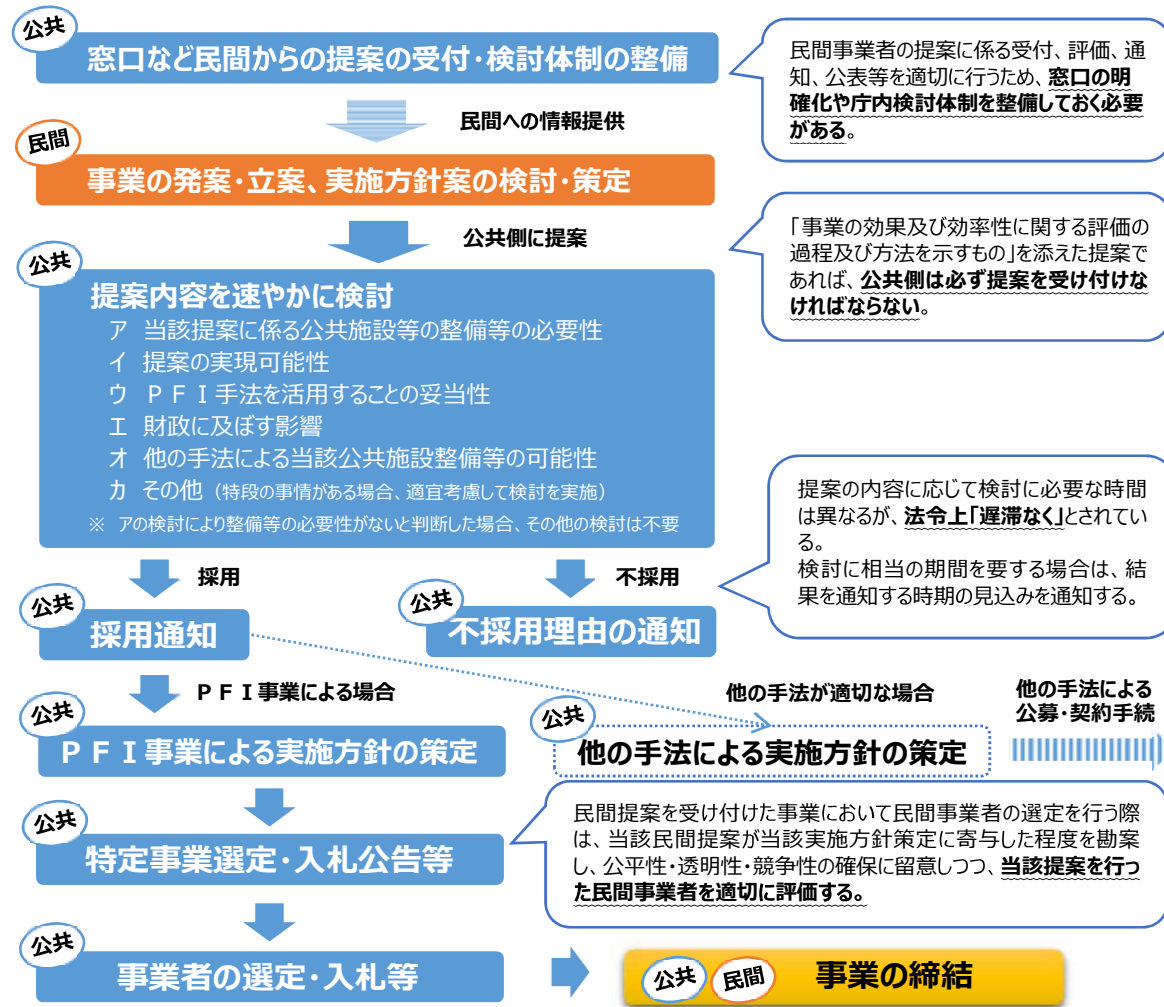
2. 民間提案について

(1) PFI法に基づく民間提案提出の経緯

平成30年11月6日（火） 等々力緑地再編整備事業における「マーケットサウンディング」の開始
平成30年12月10日（月） 提案者とのマーケットサウンディングにおける個別対話にて、PFI法第6条第1項に基づく民間提案の提出に関する示唆を受ける。
平成31年2月28日（木） 提案者より民間提案の提出、提案書の形式的な審査開始
平成31年3月7日（木） 提案者への提案書の受理の通知（審査・検討の開始）

(2) PFI法に基づく民間提案の概要等

PFI法に基づく民間提案制度とは、民間事業者が、施設管理者である国や自治体等に対し、公共施設等のPFI事業の実施を各施設管理者に提案できるしくみで、法律上、施設管理者には民間事業者の提案について、応答義務があるものとされており、一般的には以下のプロセスで検討が進められるものです。



(3) 提案者からの民間提案の概要

本件民間提案では、等々力緑地の一体的な管理・運営、等々力陸上競技場・市民ミュージアム・とどろきアリーナ・その他公園施設の活用、民間収益施設の設置等による複数年のPFI事業等の実施に関する内容が提案されており、提案者からの提案については以下のとおりです。

※以下の内容については、審査部会や提案者との協議調整の上で、現時点で公表可能な内容を記載しているものです。

① 課題認識及び課題解決の方向性

ア 等々力緑地周辺地域の課題

小杉駅周辺地区における憩いの空間の拡充、アクセス性の向上、園内移動手段の不足、まちに開かれた公園、安心・安全な空間の実現、等々力緑地に係る財政支出の低減

イ 等々力緑地に係る提案企業の課題認識

広域拠点としての機能の強化、スタジアム・アリーナ改革の実現、新たな産業や地域イノベーション拠点としての環境の構築、等々力緑地のポテンシャルの最大化、等々力緑地全体の一体的な管理運営、ブランディング・マーケティングの必要性

ウ 課題解決の方向性

まちと繋がる、誰しにも開かれた憩いの場づくり、市民の様々な活動拠点、新たな産業や地域イノベーション拠点の創出、アクセス性の改善、園内移動手段の確保、継続的な管理運営の仕組みづくり、暮らす人、訪れる人にとって安心・安全な公園

② 提案のコンセプト

ア 提案のコンセプト

「次世代の公共文化の創造 ～Neo Public Culture～」 「非日常を日常に」

をキーワードとして、以下の価値の提供を目指す

- ・ 価値01 ホンモノに触れることができる
- ・ 価値02 更なる成長を実感できる
- ・ 価値03 自然体の自分に向き合うことができる
- ・ 価値04 繋がりを創ることができる

イ コンセプトの実現に向けたポイント

民間ノウハウの最大限の活用、財政負担軽減のための施設規模及び内容の見直し、適切な官民の役割分担

③ 全体ゾーニング

等々力緑地は広大な敷地を有するため、全体を4つのゾーンに分け、それぞれのゾーンにテーマを掲げて異なる価値を提供する。

- ・ アウトドアアクティビティゾーン
- ・ リラクゼーションゾーン
- ・ オープンイノベーションゾーン
- ・ ライフスタイルゾーン

④ 主要施設の整備内容

ア 陸上競技場の再整備

イ とどろきアリーナの再整備

ウ 市民ミュージアムの再整備

エ その他公園施設の再整備等

- ・ 既存施設の再整備による魅力向上及び新たな機能の導入による利用者数の向上
- オ 等々力緑地及び地域の魅力向上に資する民間収益施設等の整備
- ・ 物販店舗やサービス系店舗、体験学習施設等の整備

⑤ 運営方針

ア 公園全体の運営方針

運営事業者が、公園全体の運営を統括して実施することで、あらゆる人が安心して憩う公園で「魅力的なサービス」と「多彩なイベント」が新たな価値を提供し賑わいを創出。

イ 施設ごとの運営方針

- ・ **陸上競技場**
市のスポーツ拠点の象徴として、プロサッカーチームのホームグラウンドとしてのブランディング、多種多様なイベントの誘致を通し集客。
- ・ **市民ミュージアム**
市民ミュージアムとしての役割を果たしつつ、運営業務の合理化により市の財政負担の削減に貢献。
- ・ **とどろきアリーナ**
「観る」に特化したスポーツ拠点として、屋内スポーツや多様なイベントを「観る」文化として醸成し、市内だけでなく全国から集客。
- ・ **その他公園施設**
市のスポーツの拠点として、多種多様なスポーツ文化が生まれる場所としてのカルチャーを醸成。
- ・ **民間収益施設**
人々の交流を創出する施設として、多様なイベントを提供し常に新鮮な体験を届けることで、また行きたいと思わせる場所となることを目指す。

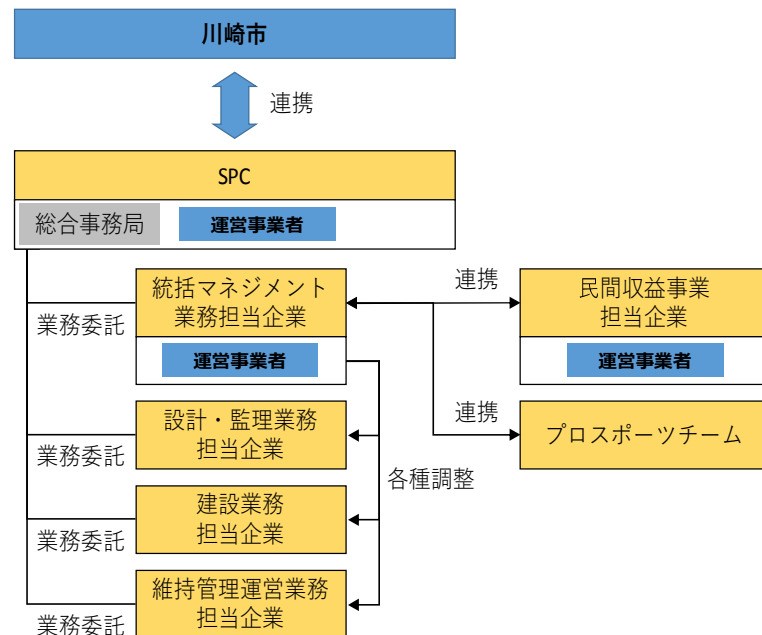
⑥ 維持管理方針

- ・ 公園および公園施設の供用開始から事業終了まで、利用者が安全・安心かつ快適に利用できるよう、適正頻度・品質の維持管理業務を実施。
- ・ 複数の施設を一体的に維持管理することによりコスト削減を図る。
- ・ 事業期間中の施設等の機能及び性能等を、適正な状態で保持し、かつ事業期間終了後も継続的に使用できるよう、施設種類に応じた適切な管理を実施する。
- ・ 清掃業務については、清掃箇所用途、性能、仕上等を踏まえ、個別箇所ごとに日常清掃と定期清掃を組み合わせて行う。

⑦ 実施体制

- ・ 提案者が統括マネジメント担当企業となり、SPCの総合事務局として各種協議・連絡窓口を一元化する。
- ・ 統括マネジメント担当企業は事業全体のコーディネーターとして各業務担当企業と十分な連携が取れる体制を構築する。また、迅速、的確な対応が可能になるよう、すべての情報を統括マネジメント担当企業に集約・一元化し、各業務担当企業との調整やプロスポーツチームや民間収益施設との連携を行う。

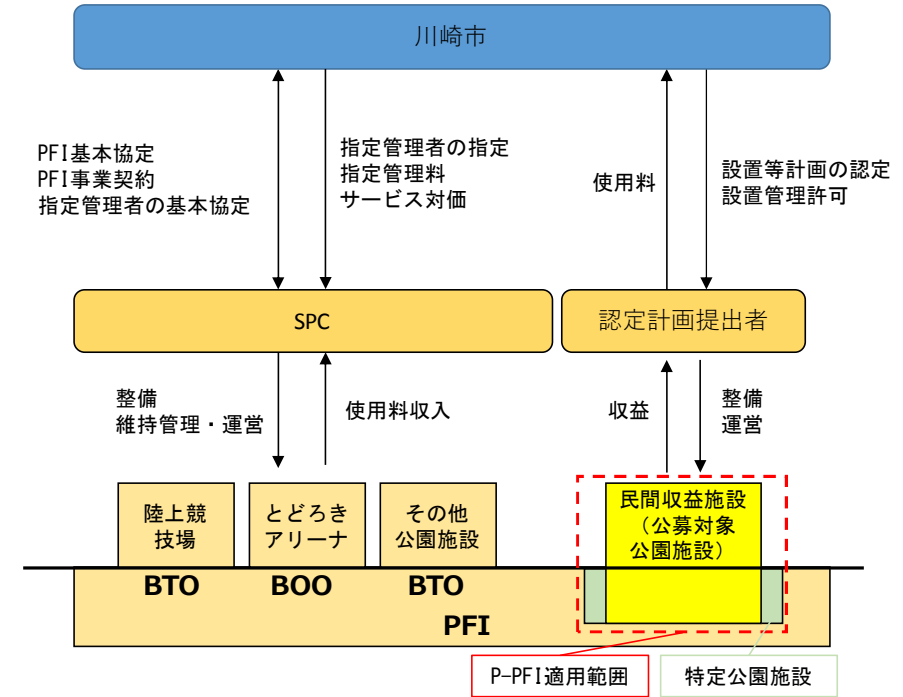
【実施体制図】



⑧ 事業スキーム

PFIと公募設置管理制度（以下「P-PFI」という。）を組み合わせる。事業範囲全体にPFIを適用し、民間収益施設の設置範囲にのみP-PFIを適用する。

【想定スキーム図】



⑨ 特定事業及び付帯事業の範囲

- ・ 陸上競技場、市民ミュージアム、とどろきアリーナ及びその他既存公園施設再整備の設計、建設、工事監理、維持管理、修繕業務はPFI法に基づく特定事業の対象とする。
- ・ 陸上競技場、市民ミュージアム、その他既存公園施設については設計、建設を行った後、市に所有権を移転し、事業期間を通じて運営及び維持管理を行う方式とする（BTO方式）。
- ・ とどろきアリーナについては、設計、建設、事業期間を通じて運営及び維持管理を行い、事業期間終了後に解体・撤去する方式とする（BOO方式）。
- ・ 等々力緑地再整備・運営等事業のうち、民間収益施設の整備及び運営はPFI法に基づく特定事業の対象外とする。

⑩ 事業期間

- ・ 設計・建設から事業終了までの30年間とする。

⑪ 特定事業の効果及び効率性に関する評価の結果

		従来方式	PFI方式（BTO）
公共負担額	現在価値換算前	58,068,041 千円	56,050,402 千円
	現在価値換算後 (割引率 3.0%)	46,914,451 千円	39,726,601 千円
VFM			15.3%

※ 施設の一部はPFI事業者が整備から管理運営、事業期間終了後の解体・撤去までを独立採算で行うため、VFMの算定からは除外している。

※ 上記のVFMについて、審査部会の検討の中で再精査を行った結果、最終的に以下のとおりのVFMが認められた。

利用料金収入、法人税収入、現在価値換算に用いた割引率の精査（3.0%→1.8%） → **VFM 6.9%**

3. 民間提案審査部会について

(1) 民間提案審査部会の設置

市では民間提案の採用可否の判断を行うために、客観性を確保しながら提案の妥当性を検証するにあたっては外部専門家等による審査が有効であると考え、民間活用推進委員会に提案の上、部会として当該委員及び臨時委員からなる民間提案審査部会（以下、「本審査部会」という。）の設置が同委員会により決定されました。

(2) 民間提案審査部会の概要

① 設置目的等

- 目的
川崎市民間活用推進委員会において、PFI法に基づく民間提案について、提案者からの提案内容の妥当性等の審査を行うため、川崎市附属機関設置条例第8条の規定に基づき、委員会に民間提案審査部会を設置
- 所掌事務
民間提案の提案内容の妥当性の審査に関する事、その他、民間提案について部会で審議が必要な事項に関する事

② 委員名簿

氏名	所属等
伊藤 麻里	弁護士/アンダーソン・毛利・友常法律事務所
松行 美帆子*	横浜国立大学大学院 都市イノベーション研究院 准教授
保井 美樹 (部会長)	法政大学 現代福祉学部・人間社会研究科 教授
山口 直也*	青山学院大学大学院 会計プロフェッション研究科 教授
島田 正文*	日本大学 生物資源科学部 暮らしの生物学科 特任教授

※ 臨時委員

なお、第1回審査部会を開催後、当初任命した涌井史郎委員（部会長）（東京都市大学 環境学部 特別教授）が一身上の都合により委員を辞退したため、第2回審査部会より島田正文委員を任命するとともに、保井美樹委員が部会長として選出されました。

③ 開催日程・議事

日時	議事
第1回 令和元年5月28日（金） 14:00～16:30	○会長選出及び会議の公開について ○審査の進め方について ○等々力緑地の現状と課題について ○民間提案の概要について（提案者によるプレゼンテーション） ○審査基準及び審査方法（案）について ほか
現地見学会 令和元年6月21日（金） 9:00～12:00 ※新任委員については別途実施	○審査部会委員による等々力緑地、緑地周辺部、緑地内施設の現地視察の実施
第2回 令和元年8月30日（金） 17:00～19:00	○審査基準及び審査方法の決定 ○提案内容の変更について ○審査講評（骨子）について ○各委員による審査意見について（仮審査） ほか
第3回 令和元年9月30日（月） 13:00～15:30	○確認事項及び変更点について ○審査講評（案）について ○審査講評（概要）について ほか

4. 審査方法・審査基準について

(1) 審査基準・評価

内閣府「PFI事業民間提案推進マニュアル」（平成26年9月）及び市の「新事業手法導入実務指針」（平成14年5月）に基づき、以下に示す審査基準を設定した上で、次項のとおり審査を進めることとされました。

① 審査基準

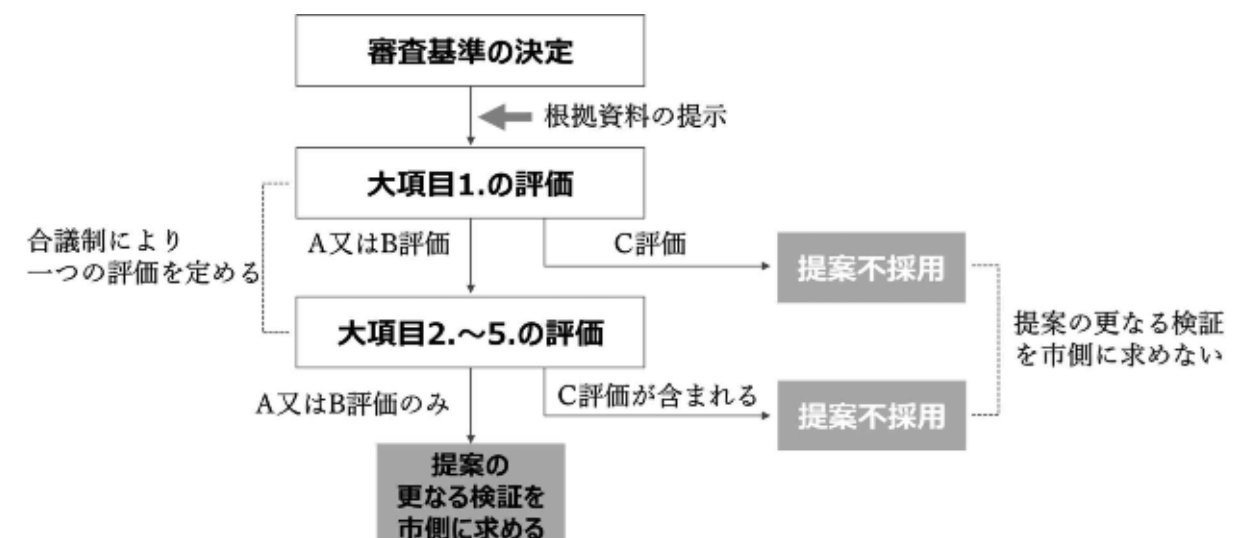
大項目	小項目/評価の視点	
1. 当該提案に係る公共施設等の整備等の必要性	(a)ねらい、整備コンセプト、機能整理	①本市が取り組む事業の趣旨に適しているか
		②整備等の効果により長期的な市民サービスの向上が見込めるか
		③必要となる機能の整理が妥当か
		④付加機能の整理やその効果が期待できるものか
2. 提案の実現可能性	(b)想定する事業条件	⑤提案者が踏まえる条件、期待する条件は何か
		(c)施設計画概要
	(d)資金計画概要	⑦現実的な調達条件を見込んでいるか
		⑧事業継続性や確実性が確保されているか
	(e)事業スキームの特徴	⑨事業スキームの特徴は何か、実現可能か
		⑩民間事業者とのリスク分担の妥当性
(f)実施スケジュール	⑪事業スケジュールの妥当性確認	
3.PFI手法を活用することの妥当性		⑫市の実施予定時期との整合性確認
4.財政に及ぼす影響		⑬PFI手法を活用することにより、VFMが認められるか
5.他の手法による当該公共施設等の整備の可能性		⑭既存計画による事業を実施した場合と比べて、合理的な財政負担であるか
		⑮他のPPPスキームと比べて事業手法に合理性があるか

② 評価

- A：当該審査項目の基準を満たしている
- B：当該審査項目の基準を満たすために、行政対応や提案の一部変更が必要である
(行政対応や提案の一部変更に向けた検証が必要である)
- C：当該審査項目の基準を満たしていない
(行政対応や提案の一部変更が困難である)

(2) 審査方法

- 小項目ごとに検討し、大項目ごとに評価を行う。
- 大項目1がA又はB評価の場合、大項目2～5の評価に進む。C評価の場合は、審査を終了（提案の妥当性がないと判断し、市側に更なる検証は求めない）。
- 大項目2～5の評価がA及び又はBのみの場合は、市側に更なる検証を求める。C評価がある場合は、提案の妥当性がないと判断し、市側に更なる検証は求めない。
- 合議制により、審査部会で一つの評価とする。



5. 審査結果について

(1) 審査基準ごとの評価

大項目	小項目/評価の視点	評価詳細	評価	
1.当該提案に係る公共施設等の整備等の必要性	(a)ねらい、整備コンセプト、機能整理	①本市が取り組む事業の趣旨に適しているか	<p>【市の各種計画（川崎市総合計画、川崎市都市計画マスタープラン、川崎市緑の基本計画、川崎市新多摩川プラン、川崎市地域防災計画震災対策編）との整合について】</p> <ul style="list-style-type: none"> 各種計画の趣旨を踏まえた提案となっている部分もあるが、個別具体的な機能論では相違があり、行政計画等の検証・見直しが必要となる内容もある。 <p>【市の民間活力導入に向けた取組に関して】</p> <ul style="list-style-type: none"> 市全体の民間活力導入に向けた考え方に沿っている。 再編整備事業に係る民間活力導入に向けた市の取組に沿っている。 <p>【等々力緑地再編整備実施計画に関して】</p> <ul style="list-style-type: none"> 「基本構想」に整合した部分があるものの、進め方や実現の方向性には相違がある。ただし、提案者のノウハウを活かした具体的な提案を含んでいる。 	B
		②整備等の効果により長期的な市民サービスの向上が見込めるか	・民間事業者として課題認識をした上で、市民サービスの向上に資する課題の解決策を示している。	
		③必要となる機能の整理が妥当か	・「再編整備実施計画」に示す主要施設の整備の方向と配置は、多くの市民の方々に親しまれる都市公園として再編整備するとしているが、民間提案は公園全体を対象に「民間事業者の視点から整備の方向性を提案」しているため、サービスレベルの向上や充実が期待される部分だけでなく、公園が果たすべき本来の役割などへの影響についても検討する必要がある。	
		④付加機能の整理やその効果が期待できるものか	・利用者の便益向上に資すると考えられる民間収益施設を整備する提案となっているが、公園施設内への設置可能性や規模の妥当性について検証が必要である。	
2.提案の実現可能性	(b)想定する事業条件	⑤提案者が踏まえる条件、期待する条件は何か	・行政計画の変更、ステークホルダーとの合意形成等が必要であり、調整手続に時間を要する。	B
	(c)施設計画概要	⑥施設・設備計画の妥当性評価・確認	・提案実現には、市民への説明や行政計画等の変更、規制要件の確認や調整など検証が必要である。	
	(d)資金計画概要	⑦現実的な調達条件を見込んでいるか	・安定的な事業基盤を有しているが、調達条件が適切か、今後さらなる精査が必要と考えられる。	
		⑧事業継続性や確実性が確保されているか	・リスクを踏まえた事業の継続性、確実性を担保する仕組みについて精査が必要と考えられる。	
	(e)事業スキームの特徴	⑨事業スキームの特徴は何か、実現可能か	・概ね実現可能な事業スキームであるが、民間収益施設の一部は更なる検証が必要である。	
		⑩民間事業者とのリスク分担の妥当性	・民間の独立採算事業が多く、事業継続性・確実性に一定のリスクがある。	
	(f)実施スケジュール	⑪事業スケジュールの妥当性確認	・事業開始から終了までは、現実的で妥当なスケジュールと考えられるが、工事期間中の取扱いについて検討が必要である。	
	⑫市の実施予定時期との整合性確認	・多様なステークホルダーとの合意形成や広く市民等に向けた情報公開と理解の醸成が求められることを踏まえると、公募開始までのスケジュールについて、変更の検討も必要と考えられる。		
3.PFI手法を活用することの妥当性	⑬PFI手法を活用することにより、VFMが認められるか	<p>・提案者試算及び審査部会の検討の中で再精査を行った試算共に、一定のVFMが認められるが、維持管理運営費の精査やプロフィット・シェアリングの考え方の整理など、さらなる検証が必要である。</p> <p>提案者試算 VFM 15.3%(割引率 3.0%)→事務局再精査 VFM 6.9%(割引率 1.8%)</p>	B	
4.財政に及ぼす影響	⑭既存計画による事業を実施した場合と比べて、合理的な財政負担であるか	<p>・既存計画による事業を実施した場合と比べて、合理的な財政負担であると考えられるが、既存計画にない機能の導入等について、その必要性やコスト等について検証する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> 既存の再編整備計画に沿った事業を実施する場合の30年間のライフサイクルコスト(陸上競技場の第2期整備を含む) 82,051,373千円 現在価値で 61,363,636千円 民間提案をPFIで実施した場合の、提案以外に市が実施する費用を含めた30年間のライフサイクルコスト 71,603,263千円 現在価値で 56,185,421千円 	B	
5.他の手法による当該公共施設等の整備の可能性	⑮他のPPPスキームと比べて事業手法に合理性があるか	・提案スキームには一定の合理性があると考えられるが、最適なスキームの採用に向けて精査する余地がある。	B	

(2) 総評

【総合的所見】

- 提案者からの民間提案は、等々力緑地全体を一体で運営することで、公園全体の魅力の最大化を実現するとともに、複数の施設を一体的に維持管理することによりコスト削減を図るなど、市が進める等々力緑地再編整備に向けた民間活力の導入の取組の方針に沿った提案であると認められる。
- 一方で、提案には、必ずしも現在よりも市民サービスの向上に資するとは現時点では判断できないものも見受けられる。そのため、市民、利用者、利用者団体（以下、「市民等」という。）や議会に対し丁寧な説明を行い、そこでの議論を経て、取組に対する理解を得ることが必要であり、個別の提案一つ一つにおいて散見されるそうした課題についても、十分に検討することが不可欠である。
- また、中長期的な都市や自然環境への影響等を考慮しながら、個々の施設や機能等の整備の必要性のさらなる検証とともに、環境保全、防災、バリアフリー・アクセス向上等の取組の充実が必要である。
- 加えて、本審査部会において提案内容を審査した結果、一定のVFMが確認されたが、事業収益の市への還元方策や効率的な公園の管理・運営手法に関しては、もう一步踏み込んだ検討が必要である。
- 本審査部会での総合的な評価としては、提案の妥当性は認められるものの、提案の具体的な実現可能性等を判断するためには、市民等や提案内容の検討に必要な有識者等を交えながら、さらに検討を深めていく必要があると判断する。

【提案内容の公表について】

- 提案者は、提案には、営業上の秘密などの知的財産が多分に含まれていると主張しているところであり、提案内容は、企業の知的財産として十分に保護に値すべきものと思料されるが、等々力緑地及び緑地内の各施設は、市民等や地域とともに育てていく「公共財産」であり、それらのステークホルダーとの調整なくして提案の実現はないと言わざるを得ない。
- 提案者は、それらを十分に理解した上で、議論を進める上で必要な事項について、可能な限り公にすることを了承する必要があると考えられ、市は、そうした提案者の協力を得た上で、市民等や有識者との議論を進めるべきであると本審査部会は考える。

【提案者への対応について】

- 市は、提案が採用されるか否か不安定な立場でありながらも、PFI法に基づく民間提案の制度を活用して提案を行った提案者の立場を踏まえ、提案者を適切に評価しつつ、提案内容の検証と再編整備事業の実施に向けた議論を進めるために、共に協力するための取組を講じる必要があると考えられる。
- ただし、今後、再編整備事業において、PFI等により事業者の公募を実施する際には、他の事業者も広くその公募に参画できるよう、公平性・透明性・競争性の確保に留意すべきであり、そうした対応が公共的な事業には求められることを、市と提案者双方において理解する必要があることを申し添える。

(3) 付帯意見

【等々力緑地について】

- 今回の提案は、公園緑地や緑地内施設の問題にとどまらず、都市の利便性と自然環境を兼ね備えた多摩川流域全体の「都市空間」の更なる発展に一石を投じる可能性がある。また、本事業は、わが国において、官民連携の先導的なモデルケースとなる可能性も秘めている。市においては、今回の提案を契機として、民間事業者のノウハウや創意工夫を活用し、等々力緑地周辺の自然環境やポテンシャルを活かした独自性のある唯一無二の公園緑地の形成を志向することを望む。

【VFMの算定について】

- 提案者は、市の財政負担額の算定において、根拠があいまいな部分があるため、提案者として提案の実現を望む場合は、具体的な収支構造を市へ提示するとともに、市もそれを改めて精査した上で収支構造を組み立てる必要がある。

【事業実施に係る市の収入確保について】

- 今後、市は、市の財政負担に見合った定量的かつ定性的な便益を確保するための方策や競技場の有効活用の方策など、市が安定的に収入を得る仕組みを検討する必要がある。
- さらに、コンセッション方式や指定管理者制度など、最適な事業スキームの検証と併せて、プロフィットシェアやレベニューシェアなど、各スキームに適した収益の還元や配分の仕組みを検討する必要がある。

【提案内容の公表について】

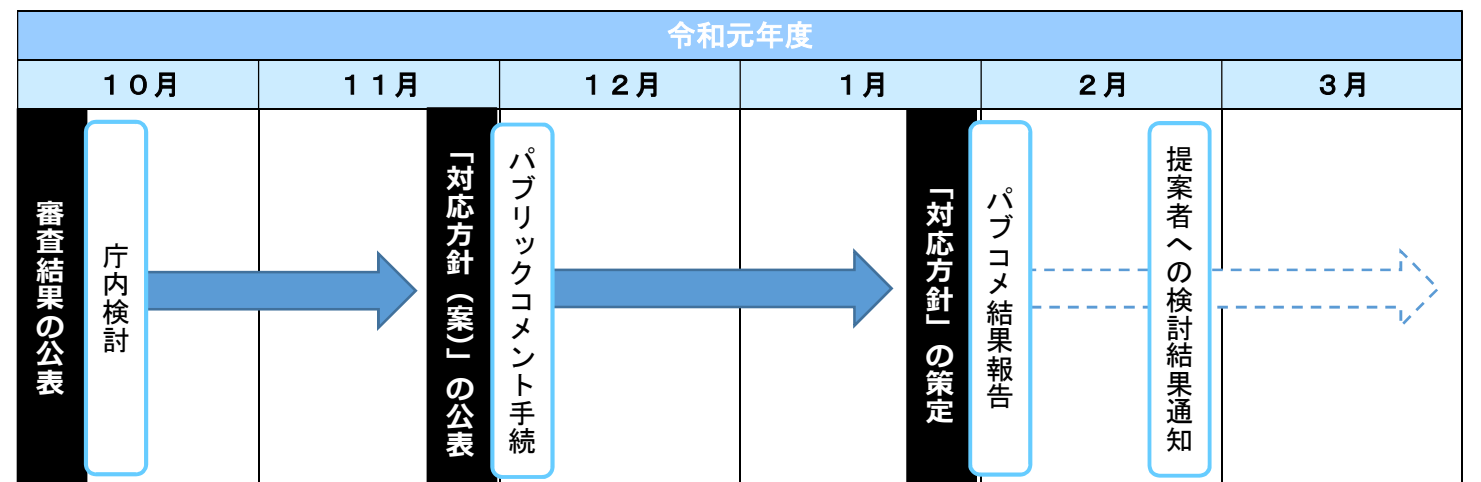
- 提案内容を、「提案の実現や公募要項策定において不可欠な情報」と「公募段階において他社との競争上の地位その他正当な利益に影響がある情報」に分類した上で、提案が採用される又は継続した検討が必要である旨の結論に至った場合は、前者の情報については、積極的に公表され必要な調整に利用されるべきであるため、そうした情報の整理が必要である旨を市は事前にガイドライン等で明示しておく必要がある。

【PFI法に基づく民間提案制度について】

- PFI法に基づく民間提案制度においては、法の制度的な枠組みに従うと、提案を受けた公共施設の管理者等は、提案の採用可否を判断し、その結果を提案者に回答するものとされている。しかし、今回のような、複数の施設の再編、多数のステークホルダーの関与など、高度な政策判断や市民との理解の醸成が不可欠な内容が含まれている提案を、限られた時間の中で、提案の採用可否のいずれかに結論付けることは非常に難しい。
- そのため、本提案審査部会で議論したように、提案の採用可否を拙速に判断するのではなく、提案を踏まえた更なる検討段階に入ることの妥当性の有無に着眼し、提案の熟度が不足していても、提案内容が地域の価値や住民満足度をより高めるものと認められるのであれば、引き続き提案内容の検証を進めながらその実現可能性を模索するという方法も、民間提案の検討プロセスのひとつとして一考に値するものと考えられる。
- 今後、市は、今回の民間提案の審査で得られた知見を踏まえ、現在検討を進めている「新たな民間活用に関する方針」等にそうした考え方を整理するとともに、国等とも情報共有を図りながら、より良い民間提案制度の構築に努めることが望まれる。

6. 今後のスケジュール

- 審査部会からいただいた審査結果や意見等を踏まえて、今後、提案者からの民間提案に対する本市としての対応を速やかに検討します。
- 民間提案の取扱い等を含む検討した結果については、「(仮称)民間提案に対する対応方針(案)」として、市議会に対し報告するとともに、対応方針(案)についてパブリックコメント手続により、市民意見を募集します。
- 対応方針を踏まえて、民間提案の提案者あてに、来年2月末を目途に提案に対する検討結果の通知を行います。



※ 審査結果公表以降は、等々力緑地再編整備事業の事業所管局である建設緑政局を中心に検討を推進します。