

【H30:先-17】歴史的建造物等のPRE活用を核とした「公共的収益事業」に関する事業手法調査(実施主体:神奈川県鎌倉市)

鎌倉市基礎情報(H30.12.1時点)
・人口:172,258人
・可住地面積:26.82km²

調査のポイント

- 歴史的建造物等の公的不動産を活用した「公共的収益事業」の実施における事業内容、官民の役割分担、事業スキーム、都市計画要件を調査し、当該事業に最適な事業手法を明らかにした。特に、既存施設の耐震改修や、既存施設の補強・撤去等を民間事業者の業務範囲に含めるために必要となる事業条件を明らかにした。

調査対象地及び施設の概要

- 鎌倉市では、歴史的建造物等の公的不動産が複数立地しており、その有効活用が望まれる。
- 本調査の対象地は、どちらも市街化調整区域に立地し、かつては民間所有の土地・建物であったが、市が寄贈を受け現在に至るものである。歴史的価値や豊かな自然環境を有する地域資源であるため、単なる民間活用ではなく、パブリックマインドを持った民間事業者による活用が必要である。

①扇湖山荘

昭和9年に飛騨高山より移築(歴史的風致形成建造物候補)。鎌倉駅から約2.3km。

敷地面積	約46,800㎡
用途地域	市街化調整区域
既存建物	本館(約1,550㎡)の他茶室、庭園有
管理コスト	約900万円/年(H28)

②梶原四丁目用地(野村総合研究所跡地)

広大な敷地※や眺望などの地域資源をもつ。鎌倉駅から約3km。

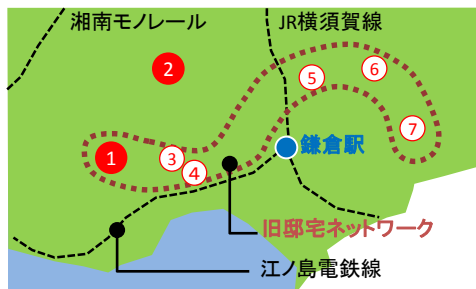
※ 緑地の一部は特別緑地保全地区(都市緑地法)、歴史的風土保存地区・歴史的風土特別保存地区(古都保存法)

敷地面積	約170,000㎡
用途地域	市街化調整区域
既存建物	約7,370㎡の他複数棟
管理コスト	約280万円/年(H28)

③～⑦旧邸宅ネットワーク

低未利用となっている旧邸宅(公的不動産)について、扇湖山荘とネットワーク化した利活用を目指す。

⑤旧和辻邸	景観重要建造物:景観法
⑥旧華頂宮邸	登録有形文化財(建造物) 景観重要建造物:景観法
⑤⑥の他、2施設あり。いずれも歴史的風致形成建造物候補	



事業発案に至った経緯・目的

【対象地の経緯】

- 平成14年度:梶原四丁目用地(野村総合研究所跡地)の寄附受納
- 平成22年度:扇湖山荘の寄附受納
- 平成26年度:公共施設マネジメントに関する「鎌倉市公共施設再編計画」策定
- 平成27年度:「鎌倉市歴史的風致維持向上計画」、「鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略」、「鎌倉市公共施設等総合管理計画」策定
- 平成29年度:「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」策定。本事業を位置づけ。公募型サウンディングを実施。
- 平成30年度:『持続可能な都市経営の創造』でSDGs未来都市に認定

【本事業の目的】

- 市による公的不動産の利活用では、採算性が高い事業の実施が難しく、公共施設として利活用するイニシャルコストだけでなく、ランニングコストの負担も重くのしかかり、特に交通の便の悪い公的不動産は塩漬けになりがちである。
- 「パブリック・マインド」を持った民間事業者が、従来であれば市が負担する改修費や市民サービスに係る費用も負担しつつ、それを付加価値(社会的評価、認知度等)に変えることで、地域と共に、「公益性のある収益事業」を展開することにより、下記4つの課題を解決することを目的とする。

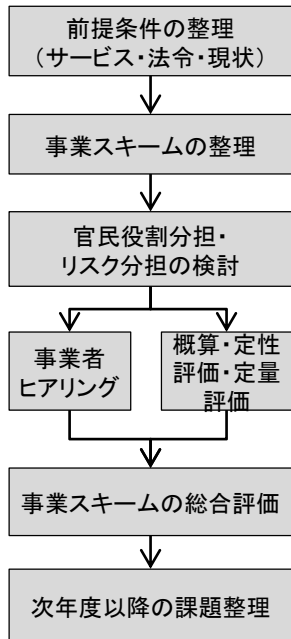
- 課題1:長期の未利用状態
- 課題2:改修費の負担
- 課題3:市民サービスの維持
- 課題4:新しい価値の創出・持続可能な都市経営

【H30:先-17】歴史的建造物等のPRE活用を核とした「公共的収益事業」に関する事業手法調査(実施主体:神奈川県鎌倉市)

鎌倉市基礎情報(H30.12.1時点)
 ・人口:172,258人
 ・可住地面積:26.82km²

調査の流れ

- 前提条件として、公益サービスと収益サービスの内容、および関連法令等整理する。
- 事業スキームと官民の役割分担(費用分担)を整理した後、事業者ヒアリングとVFM算出により、最適な事業手法を確認する。



調査内容・手法の検討方法等

■扇湖山荘

- 耐震改修の官民負担に着目して、下表中の①～⑤に示す事業手法について評価を行った。定性的には、最も民間にリスクを寄せる、①既存施設譲渡+定期借地方式が望ましいと判断した。さらに①②③については定量的な分析を行い、耐震改修の民間負担が可能であることと、③DB+建物賃貸借+定期借地方式が最も市にとっての経済的便益が大きいことが、事業手法間で大きな差がないことを確認した。
- 総合的には、本事業の趣旨に照らし、民間の創意工夫を効果的引き出し、スピーディーで自由度の高い事業を実現するとともに、市の資金調達が必要で市の負担するリスクを最小限にすることを重視した場合、①が最も優位性が高い。一方、市の経済的便益を最優先にする場合は、③が望ましい。

	①既存施設譲渡+定期借地	②負担付寄附+定期建物賃貸借+定期借地	③DB+定期建物賃貸借+定期借地	④PFI(RO)+定期建物賃貸借+定期借地	⑤DB+公共施設等運営権
既存施設所有	民間事業者	鎌倉市	鎌倉市	鎌倉市	鎌倉市
耐震改修費用負担	民間事業者	民間事業者	鎌倉市(一括払い)	鎌倉市(割賦払い)	鎌倉市(割賦払い)
定性評価	◎:8、○:1、△:0	◎:4、○:5、△:0	◎:2、○:4、△:3	◎:1、○:3、△:5	◎:1、○:1、△:7
定量評価(千円)	826,081	828,559	809,635	—	—

※定性評価の指標は以下のとおり。

基本的な分析指標	先行事例がある、実績を有する民間事業者が複数いる、整備内容で工夫する余地がある、運営業務を有し工夫の余地がある、整備費10億円以上または維持管理運営費1億円以上→これらをまとめて一つの評価項目とした。
詳細な分析指標	利活用内容に沿った耐震改修の実施、整備段階におけるノウハウ発揮余地、運営段階におけるノウハウ発揮余地、公益的サービス実施の確実性、民間へのリスク移転、柔軟な実施体制の構築、追加コスト発生の可能性、事業のスピード感

■梶原四丁目用地(野村総合研究所跡地)

- 既存施設の補強および撤去の官民負担に着目して、右表①～③について評価を行った。定性的には、最も民間にリスクを寄せる①既存施設譲渡+定期借地方式が望ましいと判断した。次に①②について定量的分析を行い、②に優位性があることと、既存施設の補強および撤去の民間負担が可能であることを確認した。総合的には、扇湖山荘と同様の結論を得た。

	①既存施設譲渡+定期借地	②DB+定期借地	③PFI(RO)+定期借地
既存施設撤去	民間事業者	鎌倉市	鎌倉市
既存橋補強	民間事業者	鎌倉市(一括)	鎌倉市(割賦)
定性評価	◎:7、○:1、△:0	◎:4、○:3、△:1	◎:2、○:1、△:5
定量評価(千円)	1,815,659	2,595,267	—

今後の進め方

次年度の事業化を見込む。

時期	取組	課題
平成31年度	公募準備・公募・選定・契約	経済条件およびリスク分担の設定
平成32年度～33年度	民間事業者による設計・施工	市民や地元企業との協働推進

【H30:先-17】 歴史的建造物等のPRE活用を核とした「公共的収益事業」に関する事業手法調査(実施主体:神奈川県鎌倉市)

鎌倉市基礎情報(H30.12.1時点)

- ・人口:172,258人
- ・可住地面積:26.82km²

成果のポイント① 民間による既存施設の耐震改修を実現するための事業条件の整理

【課題認識】自治体が保有する歴史的建造物等の公的不動産を活用する際、耐震改修は公金により自治体を実施するケースが多く、民間負担とすることが出来ない点が、多くの自治体にとって課題である。

【事例調査・ヒアリング】PREのうち既存建物活用に絞った事例調査と、事業シミュレーション、ヒアリングを実施した。

【成果】

- ・自治体または国が保有する歴史的建造物活用の事例を収集し、主たる契約条件を整理した。
- ・活用用途ごとに事業成立の条件を明らかにした。
- ・事業シミュレーションを実施し、民間の述べる事業条件に妥当性のあることを確認した。
- ・上記より民間が耐震改修費を負担する条件を明らかにした。

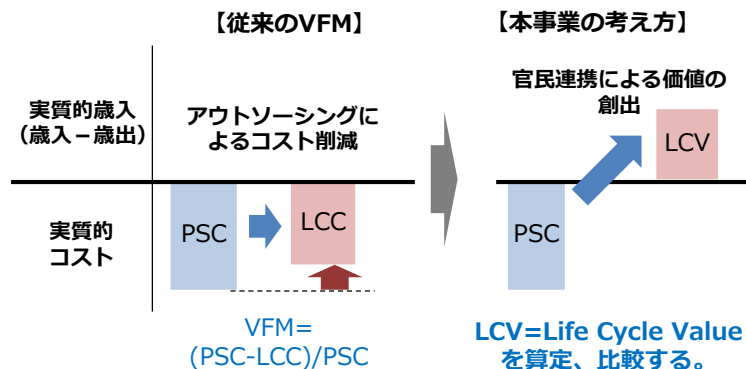
事例調査	対象	祇園新橋伝統的建造物耐震改修等業務、元清水小学校跡地活用事業(京都市) 旧関東財務局活用事業、ヨコハマ創造都市センター(旧第一銀行横浜支店)運営事業(横浜市) 豊岡市役所南庁舎別館施設利活用運営事業(豊岡市) (仮称)旧奈良監獄の保存及び活用に係る公共施設等運営事業(法務省)
	考察	耐震改修まで民間の業務範囲とする場合は、借地料(またはそれに類する支出)は低い水準であり、かつ、保存・活用の自由度が高い。また、相当規模の建物新設が認められている。
ヒアリング		【宿泊事業者】1,000坪~3,000坪の増築が必要。借地期間は長期を希望。借地料の減免が必要。 【婚礼事業者】小規模ながら増築が必要。借地期間は短期を希望。借地料の減免が必要。
事業の成立条件	既存施設の利活用条件	過度な保存を求めず、ある程度自由度の高い活用条件とする必要がある。
	建物新設に関する条件	一定規模の増築の要望がある。敷地条件との兼ね合いによるが、本事業においては、宿泊施設の場合は550坪程度、婚礼施設の場合は350坪程度の新設を認めるのが適切と考えられる。
	運営に関する条件	料金設定や営業方針に自由度を認める必要がある。本事業においては、宿泊施設の場合は高単価設定による限定的客層の利用、婚礼施設であれば一日複数回転の運営を認めることが適切と考えられる。
	借地期間	活用用途に応じた借地期間の上限・下限を設定することが望ましい。
	原状復帰	原則として原状復帰を求めるが、協議の上、市の承諾があれば現状復帰不要とすることが望ましい。
	既存施設の瑕疵	事前に知り得なかった事象については追加費用を市が負担、または事業期間の延長を認めるなどの配慮をすることが望ましい。
不可抗力	対応を要協議とする、または事業者により一時休業を認めるなどの配慮をすることが望ましい。	

成果のポイント② 価値創出型のPPP事業の実現方策と評価方法の構築

【課題認識】従来のPPP/PFIはコスト削減を目指すものであり、本事業のように、価値創出型の官民連携事業に適した評価方法が不足している。

【評価手法の検討・ヒアリング】定性評価では、パブリックマインドを有する民間事業者の創意工夫を引き出すことを重視した評価指標を検討した。定量評価はPSCとLCCの比較によるコスト削減割合ではなく、官民連携事業における民間側の事業性から算出される市の「歳入-歳出」を「LCV:Life Cycle Value」と定義し、LCVの額で事業手法を比較した。更に公益サービスの提供可否についてヒアリングを実施した。

【成果】民活手法ごとの経済的・定性的便益を整理した。また、多くの事業者から前向きな意向を確認することができた。



成果のポイント③ 早期の事業実現

民間事業者側にも積極的な事前検討を促すことにより、官民双方の検討の熟度を高め、次年度に事業者選定を行える環境を形成した。