

# 公営住宅の PPP/PFI 事業の現状と 今後の展開方向の検討

佐藤 菜生<sup>1</sup>・宮本 和明<sup>2</sup>・木谷 信之<sup>3</sup>・高野 匡裕<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 非会員 建設コンサルタンツ協会 インフラストラクチャー研究所

(〒102-0075 東京都千代田区三番町 1 番地)

E-mail:n-satou@jcca.or.jp

<sup>2</sup> フェロー会員 東京都市大学 都市生活学部

(〒158-8586 東京都世田谷区等々力 8-9-18)

E-mail:miyamoto@tcu.ac.jp

<sup>3</sup> 非会員 建設コンサルタンツ協会 インフラストラクチャー研究所

(〒102-0075 東京都千代田区三番町 1 番地)

E-mail:kitani@jcca.or.jp

<sup>4</sup> 正会員 建設コンサルタンツ協会 インフラストラクチャー研究所

(〒102-0075 東京都千代田区三番町 1 番地)

E-mail:m-takano@jcca.or.jp

わが国の公営住宅は高度経済成長期をピークに整備が行われたことから、現在その多くで建物の老朽化や間取りの社会的陳腐化が生じている。しかし、近年の財政難の中、地方公共団体においてこうした住宅の建替えを一挙に行うことは難しい状況にあり、PFIをはじめとした民間活力導入の動きが加速している。本研究では、わが国の公営住宅事業における官民連携事業の現状を再整理したうえで、公共施設等運営事業をはじめとする PPP/PFI 事業への展開の方向性について検討することを目的としている。まず、わが国の公営住宅における PPP/PFI 事業の実態を事業方式や財政支出の削減状況等に関して調査した。ついで、公営住宅の事業特性を踏まえて今後の展開が期待できる余地活用や関連事業の実態について明らかにした。さらに、現在の公営住宅事業をめぐる国の動向を踏まえ、公営住宅事業における現状の課題と今後の民間活力導入の展望について整理した。

**Key Words:** public housing, renewal of ageing building, PFI, PPP, public real estate

## 1. 序論

### (1) 研究の背景と目的

わが国の公営住宅は 1960 年～1970 年代をピークに整備が進められ、現在全国の公営住宅住戸の半数以上で築後 30 年以上を経過している<sup>1)</sup>。これらの公営住宅では、住棟の老朽化や耐震性能の不足といったハード面の問題、住空間が時代のニーズに馴染まないといったソフト面の問題が起こっており、公営住宅の更新が望まれている。しかし、一挙に老朽化を迎えている公営住宅の現状に対し、財政難から更新が遅れている地方公共団体も多い。こうした背景の中、公営住宅分野においても民間資金導入の動きが加速し、PPP/PFI 事業は年々増加している。

政府においても PPP/PFI 手法の推進が図られており、2016 年度に決定された「PPP/PFI 推進アクションプラン」<sup>2)</sup>においては公営住宅分野でのコンセッションを含む官民連携事業 6 件の事業化が目標として掲げられた。しかし公営住宅事業においては、低所得者に低廉な家賃で住宅を提供するという事業の性質上、入居者選定や家賃決定について他の公営住宅との均衡が必要なことや、事業採算性の低さなどから、民間事業者による事業範囲は限定的な範囲に留まっているのが現状である。そこで、本研究においては、これまでに実施された公営住宅における PPP/PFI 事業の事業スキームや、事業内容・リスク分担等の特徴から現在の公営住宅事業における課題点を抽出し、公営住宅事業に余地の活用や関連事業の導入等

を含める等、今後の事業スキームの展開方向について検討することを目的としている。

(2) 既往の研究

これまでの公営住宅の PPP/PFI 事業に関する研究は、地方公共団体の PFI 導入への意識調査、PFI 事業の導入可能性についてのモデル事業検討、実際の事業事例の現状を分析するものがある。

地方公共団体の PFI 導入への意識調査としては、森保による地方公共団体へのアンケート調査による分析<sup>3)</sup>がある。この研究では、多くの地方公共団体が PFI 事業に関心をもっていることが指摘されている一方で、公営住宅における PFI 事業の課題点として、法規制により全面的に民間委託できない点、住宅単独事業では収益性が低い点、収益性の高い民間施設の併設の必要性が指摘されている。

実際の事業事例を分析したものとしては、西村らによる研究報告<sup>4)</sup>がある。この研究では、地価の高い土地ほど事業が大規模になり、VFM が大きくなる傾向があることが指摘されている。また、同様に実際の事業事例を分析したものとして、三好らによる研究報告<sup>5)</sup>がある。この研究では、公営住宅の PFI 事業の入札公告における民間事業者からの質疑応答書の内容の分析により、民間事業者が事業のどのような点について疑義をもっているかということについて明らかにしている。

しかしながら、これらの研究はいずれも 2000 年代に行われたものであり、近年の PPP/PFI 事業の動向について考察された研究は筆者が調べた範囲においては見当たらない。公営住宅の PPP/PFI 事業は近年より多くの地方公共団体で取り入れ始められ、事業数は毎年増加の傾向にあり、そのスキームも多様化している。本研究では、これらの既往研究の状況を踏まえ、近年の PFI/PPP 事業の動向について分析する。

2. 公的賃貸住宅の種類

(1) 事業の実績

公営住宅における PFI/PPP を議論をする前に、まず、わが国における公的賃貸住宅を整理しておく必要がある。公的賃貸住宅には公営住宅、地域優良賃貸住宅、都市再生機構賃貸住宅、地方住宅供給公社賃貸住宅、改良住宅などがある。この中で、現在までに PFI 事業が行われたものは公営住宅と地域優良賃貸住宅である。

わが国で公営住宅の PFI 事業が始まった 2000 年代前半は、PFI 対象施設として公営住宅しか認められていなかった。しかし、2011 年の PFI 法改正により対象施設の範囲が改められ、公営住宅、地域優良賃貸住宅、都市再生機構賃貸住宅、地方住宅供給公社賃貸住宅

も PFI 事業の対象施設となった。現在までに行われた PFI 事業 57 件のうち、公営住宅が整備されたものは 46 件、地域優良賃貸住宅が整備されたものは 11 件であった。整備状況の年別件数を図-1 に示す。近年では地域優良賃貸住宅の整備が毎年複数行われており、今後も一定数の事業が行われるものと考えられる。

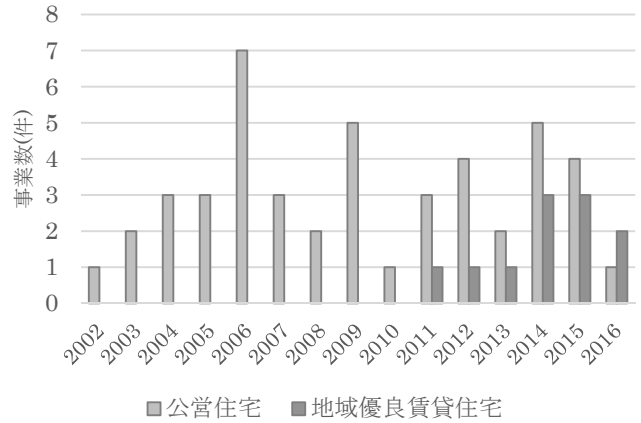


図-1 公営住宅と地域優良賃貸住宅の事業数の推移

(2) 制度の内容

地域優良賃貸住宅と公営住宅の設置目的は大きく異なっており、事業内容にも大きな違いがみられる。公営住宅制度と地域優良賃貸住宅制度の比較<sup>6)</sup>については表-1 に示す。

表-1 公営住宅制度と地域優良賃貸住宅制度の比較

	公営住宅	地域優良賃貸住宅
事業主体	地方公共団体	地方公共団体 公社 機構 民間事業者
対象	住宅に困窮する低額所得者	高齢者世帯 障がい者世帯 子育て世帯
収入要件	収入分位 25%以下	収入分位 80%以下
家賃	応能応益家賃方式	近傍同種家賃と均衡を失しない額
入居者選定	条例による方法	賃貸の条件が適正に定められるもの

公営住宅は、住宅に困窮する低額所得者を対象としているが、地域優良賃貸住宅は、高齢者世帯・障がい者世帯・子育て世帯等といった居住の安定に配慮が必要な世帯を対象に良好な賃貸住宅の供給を目指して整備されるものである。

運営上の大きな違いとして、家賃の決定方法があげられる。公営住宅では入居者の収入に合わせて家賃額が変

動する応能応益家賃方式がとられているが、地域優良賃貸住宅では近傍同種の住宅の家賃額と均衡を失しない範囲で定めるものとされている。

近年は公営住宅事業においても介護事業所や保育所を併設する事例がみられるが、地域優良賃貸住宅は特に定住促進や地域活性化を目的として整備される背景から、こうした社会福祉施設との併設事例が多い。これらの併設事業を含む住宅事業は、住棟と一体的な計画を行うことによってより環境の優れた住宅団地とすることが期待でき、運営面においても民間事業者のノウハウが活かしやすく、PFI事業の効果が期待される。

### 3. 公営住宅におけるPFI事業の現状

#### (1) 調査対象

2017年3月現在、国内における公営住宅に関するPFI事業で特定事業の選定が行われた事業としては71件が確認された。本研究では、この71件の中から調査対象として2016年までに落札者が決定した事業のうち地方公共団体において実施方針等の資料が公開されている事

業、日本PFI・PPP協会ホームページ<sup>7)</sup>において情報が抽出できる事業、あるいはPFIインフォメーションホームページ<sup>8)</sup>において情報が抽出できる事業合計57件を分析対象とした。対象事業を表-2に示す。

また、本研究ではPFI法に基づく特定事業を「PFI事業」とし、それ以外の手法で民間活力を導入している事業を「PPP事業」としている。

#### a) 年度別件数

本研究で対象とした57件の公営住宅のPFI事業の年度別事業件数を図-2に示す。2002年に最初のPFI事業が行われて以降、毎年一定数の事業が行われている。事業方式の内訳は、BT方式の事業が33件、BTO方式の事業が23件、BOT方式の事業が1件であった。BT方式、BTO方式の事業は、PFI事業が行われ始めた2000年代前半から現在に至るまで毎年一定の事業が行われているが、BOT方式の事業は2012年に1件行われた「徳島県県営住宅集約化PFI事業」のみであり、その後BOT方式の事業は行われていない。

表-2 研究対象事業の一覧

no.	事業名	no.	事業名
1	県営上安住宅(仮称)整備事業	30	米沢市公営住宅塩井町団地建替等事業(3号棟)
2	県営住宅鈴川団地移転建替等事業	31	山北駅北側定住促進住宅整備事業
3	県営坂地区住宅整備事業	32	PFIによる市営新町・中町・向町住宅建替え事業
4	山形県営松境・住吉団地移転建替及び酒田市琢成学区コミュニティ防災センター整備等事業	33	徳島県県営住宅集約化PFI事業
5	大阪府営東大阪島之内住宅民活プロジェクト	34	吹田市営新佐竹台住宅集約建替事業
6	PFIによる府営住宅常団地整備等事業	35	ショッピングセンターメイン用地における定住促進住宅整備事業(仮称)/みやぎ町
7	大阪府営筆ヶ崎住宅民活プロジェクト	36	町営緑ヶ丘住宅PFI事業/大阪府岬町
8	沼津市営住宅自由ヶ丘団地整備事業	37	大阪府営吹田高野台住宅(1丁目)民活プロジェクト
9	防府・高井県営住宅東ブロックPFI事業	38	市営武庫3住宅第1期建て替え事業/尼崎市
10	大阪府営苅田住宅民活プロジェクト	39	三根庁舎南東用地における定住促進住宅整備事業(仮称)
11	大阪府営岸和田下池田住宅民活プロジェクト	40	PFIによる市営甲子園春風町団地第1期建替事業/西宮市
12	県営坂地区住宅整備事業(第2期)	41	豊後高田市子育て支援住宅等整備及び子育て団地形成準備業務PFI事業
13	新屋比内町市営住宅建替事業	42	市営桜の宮住宅建替事業(1期)
14	蓮花寺市営住宅建替事業	43	(仮称)高浜町1番住宅大規模集約事業
15	米沢市公営住宅塩井町団地建替等事業(1号棟)	44	寝屋川市営住宅再編整備第1期建替事業
16	PFIによる市営長曾根団地・深井中町団地建替等事業	45	大阪府営吹田藤白台住宅(第2期)民活プロジェクト
17	大阪府営千里佐竹台住宅(2丁目)民活プロジェクト	46	三根庁舎西南用地定住促進住宅整備事業(仮称)
18	山形県営通町団地移転建替等事業	47	大刀洗町定住促進住宅整備事業(仮称)
19	大阪府営東大阪新上小阪住宅民活プロジェクト	48	(仮称)桜ヶ丘子育て支援住宅整備PFI事業
20	小松市営川辺町住宅建替事業	49	大崎町定住促進住宅整備事業・文化通住宅2号棟建設(仮称)
21	大阪府営豊中新千里東住宅民活プロジェクト	50	岩泉町子育て支援住宅整備事業
22	大阪府営吹田藤白台住宅民活プロジェクト	51	倉敷市営中庄団地整備事業
23	PFIによる市営甲子園九番町団地第1期建替事業	52	市営武庫3住宅第2期建替事業
24	大阪府営堺南長尾住宅民活プロジェクト	53	市営東多聞台住宅建替事業
25	大阪府営吹田竹見台住宅民活プロジェクト	54	東大阪市営上小阪東住宅建替事業
26	米沢市公営住宅塩井町団地建替等事業(2号棟)	55	長洲町宮野地区定住促進住宅整備事業(仮称)
27	PFIによる市営甲子園九番町団地第2期建替事業	56	竹田市定住促進住宅整備事業(仮称)
28	広島市営宮島住宅更新事業	57	浜松市営住宅初生団地集約建替事業
29	大阪府営枚方田ノ口住宅民活プロジェクト		

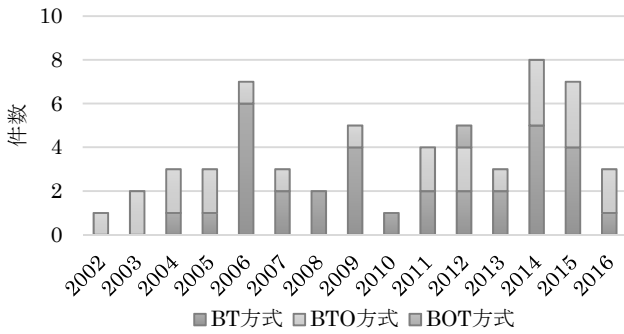


図-2 公営住宅の PFI 事業の年度別件数

b) 事業内容

図 2 に事業方式別の事業内容を示す。

いずれの事業でも基本設計、実施設計、建設及び入居移転支援が含まれる。

BT 方式では、上記の業務の他に、余剰地活用事業が付随する場合とされない場合が見られた。

BTO 方式では公営住宅を整備する場合と地域優良賃貸住宅を整備する場合で事業内容に差が見られた。公営住宅を整備する場合は、維持管理業務としてエレベータ等の設備点検及び修繕計画の作成が付随する事業が主である。これらの維持管理業務は、公営住宅事業全体からみるとごく一部の修繕業務であり、事業内容としては BT 方式とそれほど大きな差はないといえる。

一方で、地域優良賃貸住宅（高齢者世帯、障がい者世帯、子育て世帯を対象とした公的賃貸住宅）を整備する場合は、上記の業務に加えて入居募集、家賃徴収、入退去手続、保守管理といった日常的な管理業務が付随するケースが多く、より民間事業者による業務範囲が広い。

このような業務範囲の差が発生する要因として、公営住宅は事業主体が地方公共団体であり、家賃の決定や入居者の選考等、全ての公営住宅で一律の制度のもとに行われる業務が多い。現在、公営住宅の管理については指定管理者が一定数の住宅を一括して管理しているケースが多く、公営住宅の管理を行う上で他の民間事業者が参入してもスケールメリットが働かない。

一方で地域優良賃貸住宅は事業主体が必ずしも地方公共団体とは限らず、公社、機構または民間事業者による運営も認められており、家賃についても入居者の収入に者が運営を行いやすい。

BOT 方式では、設計、建設、入居募集、家賃徴収、入退去手続等の業務に加え、施設の大規模修繕も業務内容として付随され、最も民間事業者の業務範囲が広い事業方式となっている。BOT 方式の事業は「徳島県県営住宅集約化 PFI 事業」の 1 件のみであるが、当事業は県営住宅の整備事業である。地域優良賃貸住宅を除く、公営住宅法に基づく公営住宅の PFI 事業としては、唯一日常的な管理業務を含む事業となっている。

事業方式	施設整備				運営・維持管理			
BT	基本設計	実施設計	建設	入居移転支援	入居募集	家賃徴収	設備法定点検	大規模修繕
BTO (公営住宅)	基本設計	実施設計	建設	入居移転支援	入退去手続	家賃決定	保守管理	修繕計画
BTO (地域優良賃貸住宅)	基本設計	実施設計	建設	入居移転支援	入居募集	家賃徴収	設備法定点検	大規模修繕
BOT	基本設計	実施設計	建設	入居移転支援	入退去手続	家賃決定	保守管理	修繕計画

図-2 事業方式による事業内容の比較

c) VFM

事業方式別の VFM を図4, 図5 に示す。なお, 本章における VFM に関する分析については, VFM の情報を抽出可能な事業 24 件を対象として分析した。特定事業選定時の全事業の平均 VFM が 7.64% であるのに対し, 契約時 VFM は 15.53% であり, 特定事業選定時と比較して契約時 VFM は大きく上昇している。

特定事業選定時と契約時のどちらにおいても, 1 件ではあるが BOT 方式が最も高く, BT 方式, BOT 方式の順に低くなる。BT 方式, BOT 方式のいずれも, VFM の高い事業もあれば低い事業もあり, 事業方式によって VFM の高低に傾向はみられなかった。

次に, 事業方式別に付帯事業の有無の違いによる VFM の分布を図6 に示す。BTO 方式で付帯事業のある業務は 3 件であったが, VFM は 17.1%, 27%, 31.3% といずれも高かった。BTO 方式で付帯事業有りの事業の平均 VFM は 25.13% であったが, 付帯事業無しの事業の平均 VFM は 10.37% と大幅に低く, BTO 方式においては付帯事業の有無が VFM に影響を与えている傾向がみられた。

しかし, BT 方式においては, 付帯事業有りの事業であっても VFM が低いものから高いものまで様々なケースがみられた。BT 方式の事業は BTO 方式と比較し大規模な団地の整備事業が多いため, 余剰地活用による利益の効果が事業全体に与える影響が少なく, 住棟の建替に係る費用によって VFM が左右されていると考えられる。

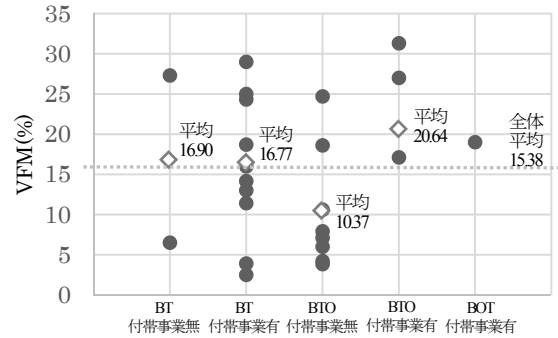


図6 事業方式別・付帯事業有無別 VFM 分布 (契約時)

d) 事業規模

事業方式別の住宅整備戸数を図7 に示す。平均戸数は BT 方式の事業で 283.9 戸, BOT 方式の事業で 75.2 戸であった。BT 方式では, BTO 方式と比較して住戸数の多い整備が数多く行われている。整備戸数 570 戸の「尼崎市宮武庫 3 住宅第 2 期建替事業」, 整備戸数 527 戸の「大阪府吹田藤白台住宅民活プロジェクト」といった 500 戸を超える大規模団地も複数整備されていた。一方 BOT 方式では最も大規模な事業で, 整備戸数 250 戸の「長洲町宮野地区定住促進住宅整備事業」であったが, 100 戸以上の整備事例は少なく, 小規模な事業がほとんどである。

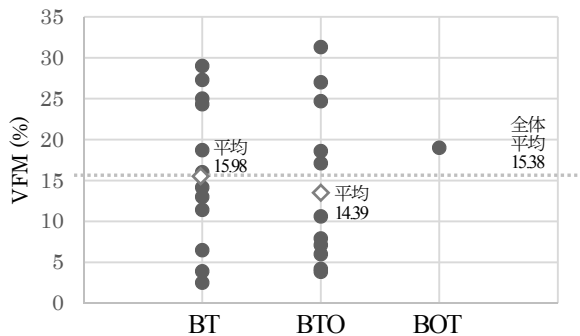


図4 事業方式別 VFM 分布 (契約時)

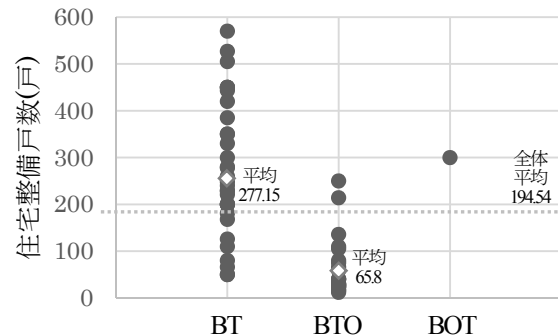


図6 事業方式別の住宅整備戸数

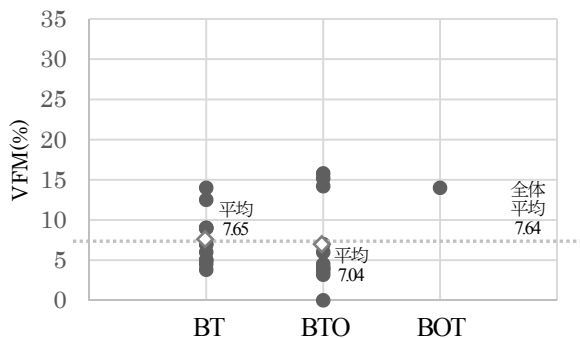


図5 事業方式別 VFM 分布 (特定事業選定時)

e) 事業方式からみる傾向のまとめ

公営住宅の PFI 事業において, これまでに BT 方式, BTO 方式, BOT 方式の事業がそれぞれ行われて来たが, BT 方式, BTO 方式の 2 種類が主流な事業方式となっている。

BT 方式の特徴としては, 大規模な団地の整備に用いられることが多く, 付帯事業の有無と VFM に関連性はみられなかった。

BTO 方式の特徴としては, 整備される住宅の種類によって事業内容が大きく異なる。公営住宅が整備される

場合には維持管理業務は設備法定点検や修繕計画に限られ、日常的な管理業務は委託されない。しかし、地域優良賃貸住宅が整備される場合には、これらの業務に加え、入居募集や家賃徴収といった日常的な管理業務まで民間事業者へ委託がなされる事業となっている。

BOT 方式はこれまでに 1 件しか行われておらず、事業方式として一般に定着しているとは言い難い状況である。

以上のことから、地域優良賃貸住宅については管理運営まで含めた PFI 事業が数多く行われている。しかし公営住宅については、入居募集や家賃徴収といった日常的な管理業務が含まれる事業は BOT 方式で行われた事業が唯一であり、ほとんどは設計・建設のみ、もしくは設計・建設と一部の維持管理業務の事業に留まっている。

今後、民間事業者のノウハウを公営住宅事業に活かして行くためには、指定管理者制との制度上の整理を行うなど、民間事業者が参入しやすくしていくことが課題であると考えられる。

#### 4. 公営住宅における PPP 事業の現状

公営住宅事業においては、PFI 事業の他にも民間活力を活用した事業が多数行われている。こうした PPP 事業には以下のような手法がみられる。

##### (1) 指定管理者制度

指定管理者制度とは、地方公共団体が期間を定めて指定する団体に公の施設の管理を行わせるものである。従来の管理委託制度では民間企業に管理を委託することはできなかったが、指定管理者制度の導入により民間企業が参加できるようになった。指定管理者制度では、施設の管理権限を指定管理者に委任して行わせるため、施設の使用許可等を行うことができる。また、施設における利用料金収入を指定管理者が自らの収入とすることも可能である。

指定管理者制度は現在多くの地方公共団体において導入されており、公営住宅事業における一般的な方式として浸透している。

##### (2) DB 方式

DB 方式は、近年公営住宅に限らずあらゆる公共建築物の整備において行われている。これは基本設計、実施設計、施工を 1 つの事業体に一括発注する方式であり、施工を前提とした効率的な設計により工期短縮やコスト削減、また発注に係る手続き面での省力化が期待できる。PFI 事業との違いとしては、PFI 事業では民間事業者が建設主体となり資金調達を行うのに対して、DB 方式では公共が資金調達を行う。DB 方式による公営住宅整備の事例として青森市営住宅幸畑第二団地建替が挙げられる。

##### (3) 借上げ公営住宅

借上げ公営住宅は、民間事業者が建設した住宅を地方公共団体が借り上げて運営する手法である。

事例として、まず鹿児島県始良市の定住化促進住宅事業<sup>8)</sup>が挙げられる。この事業では市が所有する土地を民間事業者は無償で貸借し、民間事業者が資金調達および施設整備を行う。市は整備された住宅を一括で借上げ、民間事業者は維持・管理を行うと共に市からの賃料で資金回収を行う。事業期間終了後、建物は市へ無償譲渡される。

また、似たような事例として鹿児島県金峰町の定住化促進住宅事業<sup>9)</sup>が挙げられる。この事業は始良市の事業と同様に民間事業者が建物を建設し、町が一定期間借上げるものであるが、町の土地を民間事業者へ売却する点と、事業期間終了後の建物は民間事業者の所有となる点が異なる。

これら 2 件の事業では国の補助金を用いず、町の単独事業として行っているため、事業の自由度が高く、地域のニーズに合わせた柔軟な住宅整備を可能としている。

##### (4) 設計・施工・設備法定点検業務等一括発注方式

設計・施工・設備法定点検業務等一括発注方式は、民間事業者が施設の整備を行い、建物の所有権を地方公共団体に移転したうえで、事業期間にわたって設備法定点検等の維持管理業務を実施する手法である。BTO 方式の PFI 事業と似た手法であるが、地方公共団体が資金調達を行う点が PFI 事業と異なる。設計・施工・設備法定点検業務等一括発注方式による公営住宅整備の事例として、静岡県営住宅今沢団地建替等整備事業<sup>9)</sup>が挙げられる。

#### 5. 事業方式と業務の整理

公営住宅における PFI 事業でこれまでに行われた事業方式として、図-2 に示したように BT 方式、BTO 方式（公営住宅の場合）、BTO 方式（地域優良賃貸住宅の場合）、BOT 方式の 4 種類のパターンが見られた。各事業の業務範囲については以下の通りである。

##### (1) BT 方式

BT 方式の事業では、基本設計、実施設計、建設、入居移転支援等が業務範囲とされるケースが多く、事業期間は 1~5 年程度である。余剰地活用事業が付随される事業は、BT 方式の事業 33 件中 22 件であった。

##### (2) BTO 方式（公営住宅が整備される場合）

公営住宅が整備される場合の BTO 方式の事業では、施設の整備業務として基本設計、実施設計、建設、入居移転支援等が業務範囲とされ、維持管理業務として設備法定点検、修繕計画等が業務範囲とされるケースが多く、事業期間は 20 年前後である。余剰地活用事業が付随さ

れる事業は、公営住宅が整備される場合の BTO 方式の事業全 12 件中 4 件であった。

### (3) BTO 方式（地域優良賃貸住宅が整備される場合）

地域優良賃貸住宅が整備される場合の BTO 方式の事業では、公営住宅が整備される場合の BTO 方式の事業範囲に加えて、維持管理業務として入居募集、入退去手続、家賃徴収、保守管理等が業務範囲とされるケースが多く、事業期間は 20～30 年程度である。余剰地活用事業が付随される事業は、地域優良賃貸住宅が整備される場合の BTO 方式の事業全 11 件中 3 件であった。

### (4) BOT 方式

BOT 方式の事業はこれまでに 1 件しか行われていないため、その業務範囲について述べる。施設の整備業務として基本設計、実施設計、建設、入居移転支援、維持管理業務として設備法定点検、修繕計画、入居募集、入退去手続、家賃徴収、保守管理、大規模修繕等が業務範囲とされている。事業期間は 21 年であり、余剰地活用事業として老人福祉施設の運営が付随されている。

## 6. 余剰地活用事業

### a) 概要

公営住宅の PFI 事業においては、住宅団地の敷地のうち余剰な部分を活用して収益性のある事業を行うケースが多くみられる（以下「余剰地活用事業」とする）。本研究で分析対象とした 57 件の事業のうち、余剰地活用事業が含まれる事業は 30 件であった。

余剰地活用事業に供する敷地は、既存の住宅団地の敷地に余裕がある場合に一部を利活用するほか、既存の公営住宅の住棟を高層集約化することで敷地内に余剰地を創出するケースも多くみられる。こうした余剰地を民間事業者に対して売却もしくは貸付し、民間事業者はその余剰地において収益事業を行うものである。

余剰地活用事業を行う事で、事業採算性の向上や民間事業者へのインセンティブ効果が見込まれる。また、活用事業内容を社会福祉施設や生活利便施設等に指定する事による住環境の向上や地域課題の解決といったメリットがある。

### b) 事業内容

余剰地活用事業は、その事業内容について発注者が指定を行うケース（以下「指定型余剰地活用事業」とする）と、民間事業者に委ねられるケース（以下「自由型余剰地活用事業」とする）がみられる。指定型余剰地活用事業においては、実施方針等では大まかな事業内容のみ指定され、具体的な施設の規模や運営形態は民間事業者が提案するケースが多い。指定型余剰地活用事業は 12 件、自由型余剰地活用事業は 17 件であった。

余剰地活用事業の事業内容の内訳を表-2 に示す。な

お、1 件の PFI 事業において 2 以上の余剰地活用事業が行われている場合はそれぞれ 1 件として扱い、地方公共団体 HP 等から情報を得られなかった事業については除外した。

表-2 余剰地活用事業の内容

事業タイプ	施設種別	件数
指定型	老人福祉施設	2
	子育て支援施設	2
	生活利便施設	2
	民間住宅	4
	住宅用地	1
自由型	老人福祉施設	2
	生活利便施設	2
	民間住宅	15
	住宅用地	1
合計	老人福祉施設	4
	子育て支援施設	2
	生活利便施設	4
	民間住宅	19
	住宅用地	2

事業内容としては、老人福祉施設、子育て支援施設、生活利便施設、民間住宅、住宅用地などがみられた。

実際に整備が行われた施設の事例として、老人福祉施設としては、居宅介護支援事業所、学習塾、学童施設などがあつた。生活利便施設が整備される事例としては、食品スーパー、書店、飲食店などが整備されるケースがみられた。民間住宅が整備される事例としては、分譲住宅、賃貸住宅のほか、戸建て住宅や住宅用地として売却されるケースもみられた。表-2 に示すように指定型余剰地活用事業においては様々な収益事業が実施されている。

一方、自由型余剰地活用事業でみられた事業内容は、住宅事業がほとんどであった。民間住宅に利用が偏る要因として、ひとつには事業採算性の高さが挙げられる。コミュニティ施設や福祉施設は大きな収益性が見込めないこと、商業施設については立地や敷地面積等が大きく影響することから、事業に適した土地は限られている。

民間事業者は公営住宅の建替えそのものに相当の資金力を費やすため、一定の採算性が見込める事業でなければ余剰地活用事業に取り組みにくいと考えられる。また、余剰地活用事業を行うノウハウが民間事業者側に無い場合、その事業の運営が可能な企業を SPC に組み込まなければならず、民間事業者側が参入しにくくなる可能性がある。

余剰地活用事業の内容を指定することによって、従来は誘致しにくい用途の施設を整備し、地域の活性化や福祉の充実が図れる一方で、民間事業者が参加しにくくな

り入札不調となるリスクが生じる。指定型余剰地活用事業とする場合には、活用事業内容を十分に検討し、収益性が見込まれる事業とし、民間事業者にとってメリットのある事業になっているかを検討することが重要であると考えられる。

### c) 用途地域との関係

余剰地活用事業においては、立地条件が収益性に大きな影響を及ぼすことから、立地条件に見合った事業内容とすることが重要となる。立地条件については、敷地の位置する都市の規模や人口動態、接道状況、周辺環境、主要駅からの距離などの複数条件が関係するが、本稿では土地利用の制限の基本となる用途地域に着目して分析を行った。用途地域別の余剰地活用事業の状況を表-3に示す。なお、1件のPFI事業において2以上の余剰地活用事業が行われている場合はそれぞれ1件としてカウントし、地方公共団体のホームページ等から情報を得られなかった事業については除外した。

表-3 用途地域別の余剰地活用事業

		施設種別					総計
		子育て支援	住宅用地	生活利便	民間住宅	老人福祉	
用途地域	混合(住居系)				4	2	6
	混合(住居・商業系)			1		1	2
	第一種住居	1	1	2	2	1	7
	第一種中高層		1	1	12		14
	第二種住居				1		1
	無指定	1					1
総計		2	2	4	19	4	31

全体として住居系の地域における民間住宅の整備事業が多いが、商業系用途地域、無指定地域では民間住宅の整備が行われていない。また、第一種住居地域においては様々な用途の活用事業が行われている。

余剰地活用事業の中で最も多いケースは、第一種中高層住居専用地域における民間住宅の整備であった。実例としては、余剰地に278戸の分譲マンションを整備した「大阪府営筆ヶ崎住宅民活プロジェクト」や、33区画の戸建住宅を整備した「大阪府営東大阪島之内住宅民活プロジェクト」などが挙げられる。これらの事例では既存の中層住宅棟を高層住宅棟に建替えし、それにより発生する余剰地を民間事業者売却し、その売却益を公営住宅整備費に充当している。このような整備手法は、住宅需要が高く一定以上の事業規模がある団地の建替えにおいて高い効果を発揮しており、前述の「大阪府営筆ヶ

崎住宅民活プロジェクト」では契約時VFMが24.32%、「大阪府営東大阪島之内住宅民活プロジェクト」では契約時VFMが25.00%となっている。第一種住居地域、第一種中高層住居専用地域において数多くみられる事例であるが、これらの地域は住宅ニーズが高いこと、ある程度高層の住棟が建設可能であることから、高効率な事業が可能となっている。

## 7. PPP/PFI 事業が抱える課題と今後の展望

### (1) 指定管理者制度とPFI事業との関係

現在多くの地方公共団体で公営住宅の運営に指定管理者制度がとられている。PFI事業者が行うことのできる事業範囲と指定管理者が行うことのできる事業範囲は異なるため、事業を円滑かつ効率的に進めるためPFI事業と指定管理者制度について関係性を整理し簡潔にする必要がある。

2003年9月の地方自治法改正により、指定管理者制度によって従来型の委託業務では民間事業者に委ねることのできなかつた料金の設定、直接収受、施設の使用許可を、指定管理者として指定した民間事業者に委ねることができるようになった。これはPFI事業者には行うことができない業務である。一方で指定管理者の管理委託期間は5年程度であるが、PFI事業の事業期間は20~30年といった長期に渡るため、PFI事業では民間事業者がそれまでの実績を評価しながらよりよい運営を行っていくことが可能である。このように公営住宅の運営を民間事業者に委ねるにあたって制度上の混乱が生じていた。

そのような中、2011年6月のPFI法改正に伴い、公共施設等運営権制度が導入された。公共施設等運営権制度とは、収益性のある公共施設等の運営権を一定期間、民間事業者を設定し、国又は地方公共団体等がその対価を得るものである。現行法上、公共施設等運営権事業においては指定管理者制度を併用せずに特定の第三者に対して施設を使用させることが可能である。その方法としては、「対象施設を普通財産化した上でコンセッション事業者に貸し付けること」、「行政財産をコンセッション事業者に貸し付けること」の二つのケースがあるが、これらの方法が周知されていないため、今後公共施設等運営権ガイドライン<sup>10)</sup>が改正される流れにある<sup>11)</sup>。

また、今後国家戦略特別区域法改正においてコンセッション事業者が運営する公共施設などを特定の第三者に利用させることができるよう必要な措置を講ずる旨を規定するほか、2018年通常国会に提出予定のPFI法案改正法案においても必要な措置を盛り込むことが掲げられており、これらの方法が周知されることにより、今後公共施設等運営権による公営住宅の運営が促進されると考えられる。



## (2) 契約範囲

PFI 事業において長期の事業期間の中で民間事業者が施設改修を行うメリットがある一方で、施設改修は民間事業者にとって大きなリスクとなることが考えられる。長期間に渡る事業期間の中では、将来の計画修繕費を予測することは難しく、費用見積もりにおけるリスクは大きい。本研究で対象とした PFI 事業 57 件のうち、大規模改修を含む PFI 事業は 1 件しかない。

こうした民間事業者のリスクを回避した手法として、他施設での事例ではあるが、「(仮称) 国立女性教育会館公共施設等運営事業」が挙げられる<sup>12)</sup>。この業務では、運営事業を中心とした「公共施設等運営事業」と維持管理を中心とした「長期維持管理委託業務」に事業を分離し提案を求め、選ばれたグループが設立する SPC との間でそれぞれ公共施設等運営権実施契約及び長期維持管理委託業務契約を締結するものである。こうした事業スキームによって、民間事業者が負う施設の老朽化リスクは軽減され、施設運営に専念することが可能となっている。公営住宅事業においても、民間事業者がノウハウを活かしやすく、事業参入のしやすい業務範囲についてを運営権事業とし、民間事業者の参入を妨げると考えられるハイリスクな業務範囲については通常の業務委託契約とするなど柔軟な業務スキームが望まれる。

## 5. まとめ

公営住宅における PPP/PFI 事業は数多く行われているが、その大半が BT 方式又は BTO 方式の事業であった。地域優良賃貸住宅の整備においては、入居募集や家賃徴収といった日常的な管理業務も含む業務が多く見られたが、公営住宅の整備においては、維持管理業務については設備法定点検と修繕計画業務のみ行われているのが現状であった。

その要因として、PFI 事業者と指定管理者の業務範囲にずれが生じており、PFI 事業において民間事業者が運営業務の主たる部分を担うためには PFI 事業契約を結ぶと同時に指定管理者の指定を受けなければならないという問題点があった。しかし、この問題点については公共施設等運営権の導入により解消の流れにあり、今後は民間事業者の業務参入に弾みがつくものと考えられる。

また、民間事業者が大規模修繕を行う際のリスクの高

さも、運営に重きを置いた事業が行われない要因として考えられるが、この点についても他施設においてはリスクを低減した契約手法が行われはじめている。

今後の公営住宅事業においては、民間事業者にとって業務参入しやすい法制度の整備と、官民双方のリスクを整理した事業方式の検討により、民間事業者のノウハウをより活かした効率的な公営住宅事業のあり方の検討が望まれる。

なお、本稿における見解は筆者らの個人的なものであり、その所属する組織・団体等を代表するものではないことを断っておく。

## 参考文献

- 1) 国土交通省住宅局住宅総合整備課：公営住宅長寿命化計画策定指針（改訂），2016.8
- 2) 内閣府民間資金等活用事業推進会議：PPP/PFI 推進アクションプラン，2016.5
- 3) 森保洋之：公営住宅の再生に関する計画研究—PFI 事業の可能性・有効性・問題点について—，都市住宅学 43 号，pp192-195，2008.2
- 4) 西村健，村田麻友子，谷口元，村上心，恒川和久，生田京子：PFI 手法の活用事例からみる公営住宅の再生に関する研究，日本建築学会東海支部研究報告書第 46 号，pp593-596，2003
- 5) 三好史晃，安福健祐，阿部浩和：PFI の公営住宅整備事業への適用性に関する研究，日本建築学会大会学術講演梗概集（九州），pp1219-1220，2007.8
- 6) 全国地域 PFI 協会ホームページ  
<http://pfi-as.jp/>
- 7) 特定非営利活動法人日本 PFI・PPP 協会ホームページ  
<http://pfikyokai.or.jp/>
- 8) PFI インフォメーションホームページ  
<http://www.pfinet.jp/>
- 9) 建通新聞社：【静岡】県＝東部団地再整備 9 月下旬にも「設計・施工・設備法定点検業務等一括発注方式」で公告，2010.8
- 10) 内閣府民間資金等活用事業推進室：公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン，2013.6
- 11) 内閣府民間資金等活用事業推進室：運営権方式と指定管理者制度の二重適用が不要となる方式の検討状況について，2017.2
- 12) 植田和夫，内藤滋，六角麻由，増田智彦，木田翔一朗：公共施設等運営権，一般社団法人金融財政事情研究会，2016.10

(2017.4.28 受付)

## RESEARCH Of PPP / PFI Of PUBLIC HOUSING AND FUTURE DIRECTION OF DEVELOPMENT

Nao SATO, Kazuaki MIYAMOTO, Nobuyuki KITANI and Masahiro TAKANO

Public housing of Japan has been provided mainly during the times of the rapid economic growth, and we often notice that most of the buildings have become too old and obsolescence is occurring.

It is difficult for local governments to rebuild these buildings in the financial crisis, so introduction of nongovernment power such as PFI has accelerated. In this study, I reconsider the cooperative projects of the government and the private sector in public housing. Examining the possibilities of public facility managements or PPP/PFI projects is the main subject of my study. It is necessary to confirm the practical use of the vacant land and related business in addition to the survey of PPP/PFI projects including the method and the reduction of expense. Then we can see the current problems of public housing and the possibilities of nongovernment power in the future.