

投稿論文

「民間資産利活用型 PPP」の可能性に関する一考察 —老朽化対策、財政健全化、経済活性化に資する PPP 実現の枠組み—

藤木秀明

東洋大学 PPP 研究センター リサーチパートナー

はじめに

地域の公共施設の老朽化対策、また、財政健全化のための独自収入確保の取り組みとして、「公有資産の活用」、すなわち公共主体（国・地方自治体）が保有する土地や建物を売却したり賃貸したりすることにより、収入を得る取り組みが全国的に進んできた。

しかし、公的主体のこうした取り組みは、1) 民間の土地や建物との競合を発生せしめ、民間の事業者にとって事業の環境や採算性を悪化させるリスクがあること、2) 人口減少や経済状況の変化等により地域（エリア）としての競争力が落ちている場合には、民間の不動産も余っている状態において効果は限定的であること、等により期待した効果が見込めない場合も少なくない。

すなわち、地域にとって有意な「公有資産の活用」を行うためには、所在する地域自身が市場競争力を持つことが必要であり、そうなるためには「公有資産」と「私有資産」の双方に目を配り、地域価値を高めるような使われ方を同時並行的に行う必要があるのではないかと考えている。

本稿では、以上のような問題意識を背景に、「私有資産」を利活用する形での公民連携（PPP）である「民間資産利活用型 PPP」の概念整理を行い、公共施設についてそれを実行するプロジェクトのリスクが高いと考えられるプロジェクトの例として地方自治体の庁舎を移転した3つの事例を検討し、推進上の課題について考察する。

第1章 「民間資産利活用型 PPP」についての概念整理

1 東洋大学における PPP の3類型

PPP の類型については、東洋大学 PPP 研究センター長である東洋大学経済学部教授の根本祐二氏が整理している。東洋大学が PPP を専門する大学院設立とともに発刊した『公民連携白書 2006～2007「官から民へ」の次を担うもの』（東洋大学経済学研究科（2006））において、PPP を「公共サービス型 PPP」、「公有資産利活用型 PPP」、「規制・誘導型 PPP」の3類型に分類した。2009年に開設した PPP の研究拠点「PPP 研究セン

ター」の開設とともに、研究紀要を創刊し、創刊号に「PPP 研究の枠組みについての考察 (1)」(以下、根本 (2011a) と表記) を寄稿している。根本 (2011a) においても、「公共サービス型 PPP」、「公有資産利活用型 PPP」、「規制・誘導型 PPP」の 3 類型に分類する考え方を踏襲しており、これが東洋大学 PPP 研究センターにおける PPP の研究の枠組みと説明されている。

根本 (2011a) では、「本学 PPP 研究センターでは、異なる観点からの分類を行っている。すなわち、①対象となる事業が公共サービスか民間サービスか、②その事業が行われる空間が公有か民有かの 2 点である。公有か民有かは元々の所有権を官民いずれが有しているかによって判断する。したがって、公有地売却、公有建物賃貸も「公有」に分類する。」(下線は筆者による) と述べており、他機関の分類 (NCPPP の O&M や DB、Tunkey 等) が分類する多くの分類とは異なる観点で行っていることを説明している。

3 つの類型については、以下の通り説明している。

「第 1 の類型は、公共サービス型 PPP である。対象となる事業が公共サービスであり、その事業が行われる空間も原則として公有空間である場合である。公共サービスには公共施設整備を含む。PFI、指定管理者、市場化テスト、業務委託などである。BOT、BTO、DB など NCPPP の分類に登場する形態は基本的にこの類型に含まれる。

第 2 の類型は、公有資産活用型 PPP である。対象となる事業が民間サービスであるが、その事業が行われる空間は原則として公有空間である場合である。公有地売却、賃貸、公有建物、賃貸により、民間サービスを誘導する場合が該当する。より具体的には、公的工業団地への域外企業の誘致や、公立学校廃校舎の民間、NPO への定期賃貸借などがあげられる。」

第 3 の類型は、規制・誘導型 PPP である。対象となる事業が民間サービスであり、その事業が行われる空間も民有空間である場合である。民有空間において民間サービスを実施するだけのため、本来は政府の関与は不要と考えられるが、その事業から何らかの公共的な効果が生じる場合は、その効果の発揮を期待して規制・規制緩和、補助金、税制・金融上の優遇措置等を講じることがある。」

また、これらの 3 類型を説明するために、図表 1 の通り図示しており、「①対象となる事業が公共サービスか民間サービスか、②その事業が行われる空間が公有か民有かの 2 点」により分類した PPP の全体像を示している。(図表 1)

図表 1 東洋大学 PPP 研究センターの PPP の分類

	公共サービス型	公共資産利活用型	規制・誘導型
対象となる事業	公共サービス	民間サービス	民間サービス
その事業が行われる空間	原則、公有地・公有建物	原則、公有地・公有建物	原則、民有地・民有建物
主な形態	PFI、指定管理者、市場化テスト、民営化など BOT、BTO、DB などを含む	公有地活用、公有建物活用	企業誘致、まちづくり、商店街再生、観光振興、地場産業振興など 構造改革特区・地域再生・都市再生
関連法規	PFI 法 地方自治法 公共サービス改革法	国有財産法 地方自治法	構造改革特区法 まちづくり三法 地域再生法 都市再生特別措置法

(出所：根本(2011a))

2 「民間資産利活用型 P P P」と東洋大学の P P P 3 類型との関係

「民間資産利活用型 PPP」について、図表 1 と同様に、PPP の主な形態と PPP の 3 類型との関係を整理すると、図表 2 のように整理できる。

図表 2 民間資産利活用型 PPP の分類

対象となる事業	公共サービス
その事業が行われる空間	原則、民有地・民有建物
主な形態	民間所有で有効活用されていないショッピングセンターや企業所有ビル等の不動産の購入・賃借による庁舎や公共施設の整備、リース方式による庁舎等の整備 等
PPP の 3 類型との関係	対象となる事業が公共サービス、その事業がおこなわれる空間が民有地・民有建物であることから、既存の 3 類型から外れる。一方、対象となる事業が公共サービスであることに注目すれば「公共サービス型」の派生形、この類型の PPP の推進に必要とされる不動産価値評価や事業採算性の検討などのプロセスに着目すれば、「公有資産利活用型」の派生形と考えることも可能と考えられる。

(出所：筆者作成)

「民間資産利活用型 PPP」の対象となる事業は公共サービスであり、その事業が行われる空間は（原則、）民有地・民有建物である。主な形態は、民間所有で有効活用されていないショッピングセンターや企業所有ビル等の不動産の購入・賃借による庁舎や公共施設の整備、リース方式による庁舎等の整備 等が考えられる。

PPP の 3 類型との関係では、事業が行われる空間が民有地・民設建物でありながら事業が公共サービスであるため、既存の 3 分類から外れる PPP の類型である。

一方、民間が所有する土地・建物を公共目的に利用することが一般的でなく、土地・建物ともに公有であることが基本的な考え方とされてきたこれまでの我が国の状況を鑑みれば、既存の 3 分類のうち、「公共サービス型」又は「公有資産利活用型」の派生形として整理する考え方も採りうる。対象となる事業が公共サービスであることに着目した

場合には「公共サービス型」、この類型の PPP を進める上で必要と考えられる不動産価値評価や事業採算性の検討プロセスに着目した場合には「公有資産利活用型」の派生形と考えることが可能と考えられる。

このように、「民間利用型民間資産利活用型 PPP」は、従来の 3 分類の枠組みで整理しきれない複雑さを持つ PPP である。

3 「民間資産利活用型 PPP」と公共施設マネジメント

従来、国や地方自治体が公的目的で使用する庁舎等の公共施設は、公有地では適地がない場合には民有地を買収して公有化し、公有化した土地に建物を建設する、「公設公有」により整備することが基本的な考え方とされてきたと考えられる。

しかし、根本(2010)による我が国の社会資本老朽化の更新投資額の試算¹、根本(2011b)による社会資本の老朽化の問題に対する構造的な問題の論考、東洋大学 PPP 研究センターが行っている社会資本更新投資計算簡略ソフトによる試算結果²、公共施設白書を活用した公共施設マネジメントの代表的事例である秦野市(神奈川県)の「公共施設再配置計画³」等の動向を踏まえれば、公共施設の維持・更新に要する将来費用を抑制する観点から、施設を従来通り「公設公営」と考えること自体を見直す必要がある。すなわち、公共体の公共施設マネジメントにおいて、不動産を持つことにこだわらない柔軟な発想をもつことを実践することが必要となっている。

しかし、現実には、地域内に公共施設として活用可能と思われる物件があったとしても、それが活用される事例は少ない。例えば、財政状況が厳しい自治体において老朽化

1 2010年4月19日に開催された内閣府 PFI 推進委員会の会議資料として、委員である東洋大学根本祐二教授が提出した資料「社会資本老朽化に伴う更新投資財源不足問題と PFI/PPP の活用の提案」には、「公共施設(=ハコもの。学校・病院・公営住宅・庁舎・社会教育施設など)、道路、橋りょう、上水道、下水道の現在のストックを 50 年間(道路舗装は 15 年間)で更新するための更新投資額をおおまかに試算すると、総額 337 兆円、8.1 兆円/年となる。」と記されており、わが国全体での公共施設・インフラの老朽化に要する将来負担が膨大な金額であることを示した。

2 2010年10月6日に社会資本更新投資計算簡略ソフトを公表。整備年次ごとの公共施設・インフラの量(延床面積等)を入力すると、将来の更新投資需要が簡便法により試算できるもの。公表以降、無償で提供するとともに、利用者から試算結果の報告を受けている。利用者からの報告結果は、全ての試算結果において、現在の予算では将来更新投資を賄うことができないというものであった。

3 老朽化した公共施設の投資を財政への悪影響を避けながら行うために、計画策定当時の更新投資額及び維持管理費の範囲内行うことをルール化するとともに、1つの建物に1つの目的を持った公共施設の在り方抜本的に見直して、既存の学校のスペースの中に複合化することによって、計画策定後40年間の間に延床面積の約4割の削減を行うことを決定している。計画策定後の同計画への注目は全国的に広がっており、行政や議会の視察、担当者の講演や雑誌等における計画の説明の寄稿は毎年度100件を超える状況である。また、政府においても、経済財政諮問会議(2013年11月20日開催分)における高橋議員(株式会社日本総合研究所理事長)の資料や発言、等においてその取り組みが国や他の地方自治体でも行われるべきものとして紹介されている。

した庁舎の建替えが課題となっていながら、中心市街地の鉄道ターミナル駅前の商業施設が撤退し有効活用されていない物件を活用せずに、老朽化した地方自治体の本庁舎を建て替える選択をする事例は少なくない⁴。現在、地方財政は総じて厳しく、地方自治体の行政改革の計画類には「厳しい財政状況にある」とほぼ例外なく記されている状況の中、行政改革の計画類と実際に行っている行動の整合に疑義を持たざるを得ない。

さらに、首都圏の都心ターミナル駅から1時間を要しない地域の核となる都市のターミナル駅前のような商業施設であっても民間が撤退し空きビルとなる例は発生しており、なかには利活用されないその存在自体が地域の玄関口としてマイナスとなるとの判断のもとに、自治体が取得する例も出てきている⁵。

市場性が下がったために競争力を失った（市場の失敗が生じた）物件を自治体が取得することには、公共施設整備の予算を縮減する可能性、VFM（Value For Money）を実現し財政健全化に寄与する可能性、民間に売却収入をもたす可能性、公共施設が持つ集客力を地域経済再生に波及させることができる可能性、等から一概に否定するべきものではないが、資産保有に伴うリスクを官が抱え込み2次的な問題（購入した物件の維持費の確保、老朽化した場合の建替えの問題、等）を抱え込む恐れがある。賃借した場合には、資産保有のリスクは民間が担うことになるため、このリスクは回避できるものの、「公設公営」を前提とした現状の資金調達（地方債の起債、国による補助等）の下では資産を保有する方が有利であると考えられがちであるため、短期的な利用（例、再整備中の庁舎の仮移転先として民間ビルを賃借する）に留まっているのが現状である。

つまり、公有資産を活用と併せて民間資産も活用し、資産を取得する（バランスシートに載せる）場合、賃借する（オフバランスとする）場合などのメリット・デメリットを比較考量しながら、行政目的を効率的に実現していく公共施設マネジメントに、「民間資産利活用型PPP」を活用していくことが必要となっている。

⁴ そのような例として、JR 木更津駅前の「アクア木更津」（かつては百貨店「そごう」が入居していた再開発ビル。平成26年1月時点でA館は10フロア中5フロアが、B館は4フロア中1フロアが空いている状況。）がありながら、現庁舎敷地でのPFI方式による建替えを計画した千葉県木更津市の例が挙げられる。平成24年12月21日に開催された第3回木更津市庁舎整備検討委員会の議事概要によれば、市民アンケートの自由意見で32件寄せられた「アクア木更津に移転すべき」という意見に対して、当該物件は昭和63年築で建設後25年程度経過していることを理由に、「アクア木更津は25年経っているならば、改修するよりは、壊して作り直す、そういう年数と考えられるのではないかと考えている」と事業採算性の検討に進まず却下している。

⁵ そのような例として、小田急線本厚木駅前の「パークビル」（旧厚木パルコビル、平成20年に閉店）を厚木市が取得し、（仮称）「あつぎ元気館」として再整備する計画が挙げられる。（厚木市（2012））

4 公共施設の種類の「民間資産利活用型 PPP」の可能性

「民間資産利活用型 PPP」を活用する公共施設の種類別に、想定しうるプロジェクトのリスクを整理する。

3で述べたように、プロジェクトを実施するための「民間資産」の扱いについて、を取得する場合と、賃貸する場合の2つの場合に分けて整理することが可能である。

公共施設には、本庁舎、学校、公民館、公営住宅など多様な種類があり、それぞれに整備する際の難易度（議決のハードル、施設が求める土地・建物面積の大小）によりプロットすると図表3の通りとなる。

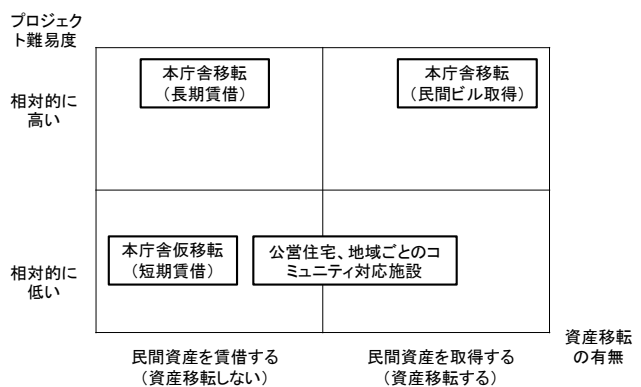
公営住宅や地域ごとのコミュニティ対応型施設（例、老人いこいの家、児童館等）は、整備に必要な面積は比較的小さいことから、利用可能な民間資産の候補は多く、プロジェクト実施に伴うリスクや難易度は相対的に小さいものと考えられる。

対して、一定の敷地面積を必要とする学校や、一定の建物の規模

が必要な上に移転にあたり3分の2以上の賛成を必要とし議会承認のハードルが高い本庁舎は、プロジェクト実施に伴うリスクや難易度は相対的に高いものと考えられる。

次章以降では、プロジェクトの実施に伴うリスクや難易度が高い事例として、地方自治体の庁舎を移転した3つの事例を検討し（後述第2章から第5章）、よりリスクや難易度の低い施設も含めた「民間資産利活用型 PPP」推進上の課題を検討する。

図表3 公共施設の種類ごとの整備難易度の整理例



(出所：筆者作成)

第2章 石巻市役所事例（閉店百貨店跡への市庁舎移転）

1 市庁舎移転の背景

移転前の石巻市（宮城県）旧本庁舎は、前庁舎が昭和31年の火災により焼失したため、昭和33年3月に建築されたもので、その後一部増築や補修などが行われたものの、築50年が経過しており、建物は老朽化し、耐震性の不安などを抱えていた。また、地方自治事務の増大や2005（平成17）年4月に実施した市町合併などの時代の変化により、行政需要も増大し職員数も増え、庁舎の狭隘化が著しい状況となっていた。

庁舎は、本庁舎のほかに4つの分庁舎に分かれて行政事務を行っているほか、一部の行政委員会については総合支所などの他施設へも分散している状況となっており、市民サービスの面で著しく不便をきたしているとともに、行政事務の効率化の面においても支障をきたしていた（図表4）。

図表4 石巻市の庁舎分散化の状況

庁舎区分	建設年度	配置部署等
本庁舎	昭和33年建設 昭和39年増築 昭和43年増築	市長室、副市長室、総務部、企画部、生活環境部の一部、保健福祉部の一部、建設部、出納課、議会、記者室、電算室、印刷室、市民の部屋など
第1分庁舎 (旧石巻郵便局)	昭和13年建設 (昭和53年取得)	生活環境部、保健福祉部(社会福祉事務所)
第2分庁舎 (旧石巻市農協)	昭和33年建設 (昭和60年取得)	産業部
第3分庁舎 (旧水道企業団)	昭和43年建設 (平成3年借受)	総務部の一部、情報公開コーナー、建設部の一部、選挙管理委員会事務局、
第4分庁舎 (旧友心館)	昭和44年建設 (平成14年設置)	総務部の一部、教育委員会
総合体育館		教育委員会
中央公民館		教育委員会
文化センター		教育委員会
河北総合支所内		監査委員事務局
農村環境改善 センター内		農業委員会事務局

(出所：石巻市(2009))

しかしながら、合併前の石巻市において1981(昭和56)年から「庁舎建設基金」の積み立てを開始し、1993(平成5)年には新庁舎建設用地を取得したものの、住民サービスに直結する事業や地域振興に資する事業を最優先とする施策の選択により、「サンファンパーク」「市立病院」「総合運動公園」の建設など、他の大型事業が優先され、さらに合併後には、防災上の喫緊の課題である「石巻広域行政事務組合消防本部」及び「石巻消防署」庁舎の大橋地区への建設などにより、新庁舎の建設には至らなかった。

加えて、旧市及び合併後の新市の財政状況は厳しく、職員による新庁舎建設についての検討は行われたものの、「庁舎建設基金」の積み立てが進まないため、新庁舎建設のための財源確保の見通しは全く立っていない状況であった。

2 さくら野百貨店石巻店閉店後の検討経緯

2008(平成20)年1月に、JR石巻駅前に立地していた「さくら野百貨店石巻店」が閉店するとの報道が流れ、それを受け、石巻商工会議所が同市に同建物が新庁舎の候補地として活用可能かどうかの建物全般の調査を開始するよう要請し、調査を開始した。

同年2月には、百貨店を運営していた「さくら野東北株式会社」から、「さくら野百

百貨店石巻店」を2月末で閉店するにあたり、中心市街地活性化の一助として同建物を公共施設等に活用されたいとのことで寄附採納願が出され、市議会の議決を受けて、同百貨店建物の寄贈を受けた。また、併せて、中心市街地活性化の一助又は同建物の改修等のためとして、2億円の現金も寄附された。

3月には、コンサルタントから「さくら野百貨店石巻店」建物調査報告書が提出され、その結果は、同建物を新庁舎に活用が可能とのものであった。これを受け、4月に、「新庁舎建設計画等検討委員会」においてこれまでの候補地の比較検討を行った結果、「さくら野百貨店石巻店」が新庁舎として最適との「新庁舎建設候補地の選定結果について」の報告書が取りまとめられ、庁議を経て「市議会庁舎建設促進特別委員会」に報告を行った。

石巻市（2009）によれば、「さくら野百貨店石巻店」が新庁舎として最適地とされた理由として、以下の理由が挙げられている。

- ・旧1市6町の各方面から公共交通機関によりアクセスできるのは、JR石巻駅前の1箇所しかなく利便性が高いこと
- ・建物を無償譲渡されたことにより、新たに建設する場合と比べて非常に経済的であること
- ・中心市街地活性化への貢献が期待できること
- ・理想とする庁舎はおよそ22,000㎡の延床面積を必要としていたが、百貨店跡の建物の延床面積は23,420.06㎡であり、建物としての性能面において求める条件を達成していたこと（図表5）

図表5 旧百貨店の建物の面積

（単位：㎡）

階	店 舗 棟		駐車場棟	合 計
	店 舗 部	劇 場 部		
1	3,882.44	—	1,446.16	5,328.60
2	3,800.12	—	1,430.46	5,230.58
3	3,775.44	—	1,701.08	5,476.52
4	3,775.44	—	1,779.71	5,555.15
5	3,775.44	—	1,779.71	5,555.15
6	1,037.05	2,747.81	1,105.54	4,890.40
7	26.35	599.97	342.44	968.76
計	20,072.28	3,347.78		
合計	23,420.06		9,585.10	33,005.16

注：市役所に改装した後、庁舎として実際に使用しているのは2階より上の階である。店舗部の1階は、商業スペースとして利用している。（出所：石巻市（2009））

このような検討を経て、さくら野百貨店石巻店跡は改装され、2010（平成22）年3月より新庁舎での業務を開始した。旧百貨店で使用していたエレベータやエスカレータを活用し、ゆとりのある庁舎として使用できしており、新聞やテレビ局の報道でも取り上げられ、庁舎再整備の事例として行政や議員の視察も相次いだとのことである。

3 さくら野百貨店石巻店跡を活用したことによる財政面での効果

庁舎移転における事業費と財源計画は図表6の通りとなっており、約30億円の事業費で計画されていた。石巻市ヒアリングによれば、決算ベースでは更に1億円程度縮減でき、約29億円の事業費で済んだとのことである。これは、さくら野百貨店石巻店跡を活用せずに移転計画を進めた場合の事業費（約90億円から100億円）の約3分の1で、市が求める新庁舎整備を実現したことになる。

他の事例と比較するために、PPPによる財政縮減効果を示す指標であるVFM (Value For Money) を算出すると、

$$\begin{aligned} \text{VFM} &= \text{本件による節減額} \div \text{従来型手法（移転改築）} \\ &= (\text{約90億円} - \text{約29億円}) \div \text{約90億円} \\ &\approx 67\% \end{aligned}$$

となり、民間資産利活用PPPにより費用が大幅に縮減できたことが確認できる。

図表6 事業費と財源計画

(単位：百万円)

費目	事業費	財源内訳		備考
		地方債	基金等	
① 用地費	583	0	583	土地購入費
② 新庁舎建設事業費	2,000	1,875	125	工事費、設計費、監理費、事務費、事業費人件費等
③ 新庁舎ネットワーク設備等構築事業費	165	153	12	工事費、設計費等
④ 備品費、移転費等	243	0	243	初度調弁費、移転費等
合計	2,991	2,028	963	

(出所：石巻市(2009))

4 さくら野百貨店石巻店跡を活用したことによる防災・危機管理面での効果

石巻市では、新市庁舎移転の凡そ1年後の2011年3月11日に東日本大震災が発生したため、新市庁舎は避難所、復旧・復興のための拠点としての機能することが必要となった。このような機能を果たすためには、地震や津波で壊れず業務が継続できることが全ての前提であることは言うまでもなく、築50年を経過した旧市役所でこのような機能を担い得たかどうかは疑問である。民間の資産を活用した新市庁舎移転により、結果として復旧・復興の拠点となる安全な庁舎を手に入れた判断は、防災・危機管理においても有意であったことを示したと言えるであろう。

5 石巻市事例のまとめと含意

石巻市市庁舎移転事例のポイントは、さくら野百貨店が市に施設を譲渡（寄付）し、

市はその建物を改修し、安全性・機能性が向上した新庁舎への移転に係る財政負担を大幅に縮小したことである。VFM を算出すると約 67% に上り、従来型的手法（改築）の従来型的手法（改築）の約 3 分の 1 にコストを縮減できたことは高く評価できる。また、この事例では、官（石巻市）、民（さくら野百貨店）、市民にとってのメリットが生じており、公民連携（PPP）の在り方としても評価できる事例である（図表 7）。また、東日本大震災の発生による地震と津波の被害を受けた後の復旧・復興の拠点としての機能発揮に際しても有意であったと評価できる。

図表 7 石巻市事例の評価

VFM（評価対象）	約 67%（土地・建物）
官のメリット	災害に対応できる庁舎整備の財政負担を大幅に縮減した。新庁舎の凡そ 1 年後に発生した東日本大震災の地震及び津波の被害からの復旧・復興の拠点としての機能を果たし、防災・危機管理において有意であったことを示した。
民のメリット	一定の集客力を持つ市役所を、後継テナントとして誘致することで、JR 石巻駅前に大きな「空きビル」が発生することによる地域へのマイナスの影響が発生することを回避した。百貨店の閉店に伴う企業イメージ低下を抑制した。
市民のメリット	新市庁舎整備に伴う将来負担が抑制された。市民開放スペース（市民協働拠点、市民ギャラリー、市民ホール等として）を新たに利用することが可能となった。

（出所：筆者作成）

第 3 章 目黒区役所事例（経営破綻企業本社跡への区役所移転）

1 区庁舎移転の背景

移転前の目黒区（東京都）旧本庁舎は、1932（昭和 7）年に目黒区が 2 町の合併に誕生した際に、暫定的に旧目黒町役場に置かれていたものを 1936（昭和 11）年に移転し建築した建物を本館としたものであった。1961（昭和 36）年新館を、1967（昭和 42）年に本館を増築し、その後も業務の拡充に応じて第二庁舎から第五庁舎などの分庁舎の整備を 1981（昭和 56）年から 1999（平成 11）年にかけて行った。（図表 8）あわせて、時代の変遷にともないこれらの区庁舎の老朽や耐震性の課題、さらに狭あい化や分散化の解消など庁舎の整備が区政にとって重要な課題となっていた。1988（昭和 63）年から 1993（平成 4）までの間には、新庁舎の望ましい姿、規模、用地、要請される機能などについて 3 次にわたって目黒区としての考え方をまとめ、2000（平成 12）年には新庁舎建設用地の選定エリアを定めた。

目黒区（2003）によれば、これらの検討を通じて、区庁舎を改修するか改築するかを検討しており、基本方針を改築としている。理由は、改修の場合、窓口を開けたまま工事をすると 132 カ月を要すること、耐震補強のため狭くなることとしている。また、現庁舎周辺で広い土地が見つかればそこへ新築するということも検討することとなった。しかし、その後は実行する決め手が見つからないまま旧庁舎で業務を継続していた。

図表 8 目黒区の庁舎分散化の状況

庁舎区分	建設年度	建物面積 (㎡)	土地面積 (㎡)
本庁舎	昭和 11 年建設 (旧館棟) 昭和 36 年増築 (新館棟) 昭和 42 年増築 (本館棟)	15,688.26	5,528.31
第二庁舎	昭和 56 年建設	2,287.44	958.67
第三庁舎	昭和 61 年取得	634.70	298.87
第四庁舎	平成 6 年仮設	707.42	604.95
第五庁舎	平成 11 年仮設	967.08	520.94
共同ビル	平成 2 年借り上げ	597.55	
計		20,882.47	7,911.54

(出所：目黒区 (2003) より筆者作成)

2 旧千代田生命本社敷地建物の取得

こうした検討を進める中、2001 (平成 13 年) 2 月、会社更生手続き中の千代田生命保険の更生管財人から目黒区に対して、約 18,800 ㎡の本社敷地と床面積約 48,000 ㎡の社屋について、取得意向の打診があった。企業破綻に伴う更生計画の策定過程という異例のケースであるため、10 日間⁶という極めて短期間での短期間での対応が求められたが、この機会を逃せば、今後これに匹敵する適地を確保することは極めて困難であり、その立地と規模は区の将来発展に大きく寄与できると判断され、図表 9 に示した理由から議会報告を経て取得を更生管財人に買付証明書を提出した。

また、千代田生命の本社は、アメリカンスクール目黒キャンパスの跡地で、1963 (昭和 38) 年に調布市に移転した後に、著名な建築家で文化勲章受章者の村野藤吾氏の設計により千代田生命の本社が建てられたものであった。本社社屋とその庭園は、そのスケールの大きさから目黒区内の秀景の一つとして、「めぐろ風景 55」に選ばれていた経緯がある。

図表 9 旧千代田生命本社敷地建物の取得理由

- | |
|---|
| ① 千代田生命本社敷地は、現在の庁舎周辺用地の 1.5 倍以上のまとまった用地であり、また建物も、現在の庁舎に比べ十分なスペースを有し、庁舎の分散化、狭あい化を解消することが可能。 |
| ② 建物は堅牢な構造 ⁷ であるが、あらためて耐震調査を行った上で、阪神・淡路大震災級の地震にも十分耐え得る補強を行い、これにより新築に比べて少ない改修経費で済む。 |
| ③ 立地的にも中目黒駅に近く、多くの区民のかたにとって交通の利便性が向上し区民サービスを高める。 |
| ④ 屋外広場などまとまりのあるオープンスペースの確保が可能である、コミュニティやまちづくりのための新しい核 (シビックコア) としての役割を十分に果たすことが期待できる。 |
| ⑤ 取得の財源としては、区有地の売却 (想定額約 120 億円)、積立基金 (想定額約 60 億円) により財源確保が可能。 |

(出所：目黒区 (2003))

⁶ 目黒区 (2003) に収録された「目黒区報」平成 15 年 (2003 年) 1 月 1 日号 2 ページにおける区長発言。

⁷ 生命保険会社の本店は、契約書をはじめとした大量の現物を保管し、事務処理を集中的に処理する重要拠点として整備されたことから、通常の建物より深く基礎工事が行われているとのことである。

3 旧千代田生命本社建物の活用

目黒区新庁舎改修設計は、「目黒区新庁舎利用計画基本構想」に基づき、1) 自治の中心拠点となる庁舎、2) 区民に親しまれる庁舎、3) 環境との共生を目指す庁舎、の主旨により計画するとともに、村野健吾氏設計の旧千代田生命本社ビルの再生利用として、既存イメージを損ねることなく総合庁舎として改修することとされた⁸。

旧千代田生命本社は、本館と別館の2棟で構成されており、各階の面積及び部局の同居状況は図表10の通りである。本館上層部（5階、6階）に議場をはじめとした議会関係を集約し、既存の役員諸室のある4階に区長室及び企画総務機能を配置、本館1階に生活福祉系の窓口を集約配置、別館には他の機関（外郭団体等）を集中配置することとされた。また、本館3階には、別箇所立地し、一時的な集中利用の想定されていた保健所及び都税事務所を配置し、利用者の動線の交錯を避けるとともに集約化された。都税事務所は東京都主税局の出先施設であり、特別区23区すべてに1箇所ずつ設置されながら区役所とは別の建物に設置されているケースが多い（2014（平成26）年1月時点では目黒区の他に品川区、渋谷区、豊島区、葛飾区の4区のみである）が、目黒区庁舎の中に取り込むことによって、区民の利便性を高めることができている。

4 旧千代田生命保険本社跡を活用したことによる財政面での効果

庁舎移転における事業費は図表11の通りとなっており、土地建物購入費約176億円に建物改修費約48億円を加えた約224億円の事業費で計画されていた。当初は、区有地・都支出金等の財源を確保することにより基金活用は約58億円に抑えられている。

建物改修費約48億円の妥当性については、1) 旧千代田生命既存の建物を活用した今回のケース、2) 旧千代田生命の土地に同規模の庁舎を新築した場合、3) 現庁舎用地を利用して建て替えにより庁舎を新築した場合、の3パターンの経費を比較している。

（図表12）1) のケースでは約70億円、2) では約198億円、3) では約165億円であり、庁舎については財政的には効率的に整備されたと評価することが可能である。旧千代田生命の土地を取得したため、3) より金額が大きくなっているが、前述した庁舎の分散化の状況（図表8）、それに要する整備期間の長さを勘案すれば、土地を取得したことにより3) よりも多額の事業費となった点については首是できるものと考えられる。

⁸ 本稿の中心論題から外れるため詳細は触れないが、本事例は1963（昭和38）年の村野藤吾の建築をコンバージョン（用途転換）して保存する事例としても注目される。

図表 10 旧千代田生命本社建物の面積と改装後の入居部局一覧

(面積単位：㎡)

本館			別館			本館・別館 面積計
階	面積	入居部局	階	面積	入居部局	
—	—	—	塔屋 2 階	29.68	機械室	29.68
—	—	—	塔屋 1 階	370.67	機械室	370.67
塔屋 3 階	590.25	機械室	9 階	370.67	選挙管理委員会	960.92
塔屋 2 階	590.25	機械室	8 階	370.67	監査事務局	960.92
塔屋 1 階	612.29	機械室	7 階	370.67	目黒区社会福祉事業団	982.96
6 階	3,684.31	議場・都市整備部・環境清掃部・教育委員会・保健所	6 階	370.67	目黒区住宅・街づくりセンター	4,054.98
5 階	3,892.01	議場・区議会・教育委員会	5 階	370.67	目黒区国際交流協会	4,262.69
4 階	3,875.78	区長室・経営企画部・総務部	4 階	370.67	目黒区社会福祉協議会	4,246.45
3 階	4,486.23	保健所・目黒都税事務所	3 階	370.67	目黒区社会福祉協議会	4,856.96
2 階	5,003.86	健康福祉部・区民生活部	2 階	370.67	子ども家庭支援センター	5,557.98
1 階	7,273.43	区民生活部・経営企画部・収入役室・災害対策本部	1 階	370.67	休日診療所	7,644.10
地下 1 階	5,557.98	経営企画部・会議室・その他	地下 1 階	—	—	5,557.98
地下 2 階	3,214.44	倉庫・機械室	地下 2 階	—	—	3,214.44
地下 3 階	5,557.98	倉庫・機械室	地下 3 階	—	—	5,557.98
計	44,338.83	—	計	3,376.41	—	48,075.24

(出所：目黒区 (2003) より筆者作成)

他の事例と比較するために、確定数値による比較が可能な建物の建築コストについて、VFM (Value For Money) を算出する (土地については長期の期間を要する現庁舎敷地を活用することは非現実的であるため、旧千代田生命跡地を活用するものとして条件を揃えて算出する) と、

$$\begin{aligned}
 VFM &= \text{本件による節減額} \div \text{従来型手法 (千代田生命本跡に改築した場合)} \\
 &= (\text{約 198 億円} - \text{約 70 億円}) \div \text{約 190 億円} \\
 &\doteq 65\%
 \end{aligned}$$

となり、民間資産利活用 PPP により費用が大幅に縮減できたことが確認できる。

図表 11 土地建物購入費および改修工事費の財源

単位：千円

	歳出	財源					合計
		特別区債	国・都支出金	特別区交付金	用地売却	基金	
土地建物購入費	17,575,696	820,000	1,071,007	882,966	12,000,000	2,801,723	17,575,696
改修工事費	4,800,000	1,824,000				2,976,000	4,800,000
合計	22,375,696	2,644,000	1,071,007	882,966	12,000,000	5,777,723	22,375,696

(出所：目黒区 (2003))

図表 12 庁舎建物整備に係る経費の比較

想定ケース	整備に要する経費	効果
1 (旧) 千代田生命本社の現存建物を活用した今回のケース	(1) 建物購入費 2,152,500 千円 (2) 建物改修費 4,800,000 千円 計 6,972,500 千円 所要経費=約 70 億円	1 分散化・狭あい化などの解消 2 総合庁舎化による利便性 3 区民の交流の場・憩いの場などの整備 4 文化的価値のある建物の活用 5 所要経費の節減
2 (旧) 千代田生命本社の敷地に既存建物と同規模の庁舎を新築した場合 建物延床面積 約 47,800 m ²	建築費 19,837,000 千円 (415 千円/m ² × 47,000 m ²) 所要経費=約 198 億円	1 分散化・狭あい化などの解消 2 総合庁舎化による利便性 3 区民の交流の場・憩いの場などの整備 4 所要経費が大
3 現庁舎用地を利用して建て替えにより庁舎面積を新築した場合 敷地面積 約 12,000 m ² (本庁舎、第二～第五庁舎、公会堂、中央町公共駐車場) 建物面積 約 36,000 m ² (12,000 m ² × 300%)	(1) 建築費 14,940,000 千円 (415 千円/m ² × 36,000 m ²) (2) 解体費 500,000 千円 (3) 仮設費 1,100,000 千円 計 16,540,000 千円 所要経費=約 165 億円	1 分散化の解消はできない 2 総合庁舎化はできない 3 区民の交流の場・憩いの場などの整備に制約がある 4 所要経費が大

(出所：目黒区 (2003))

5 目黒区事例のまとめと含意

目黒区庁舎移転のポイントは、破綻企業の千代田生命本社の土地・建物を区が取得し、区庁舎の老朽や耐震性の課題、さらに狭あい化や分散化の解消などの問題を解決する新庁舎への移転に係る財政負担を大幅に縮小したことである。建物について VFM を算出すると約 67% に上り、従来型の手法 (改築) の約 3 分の 1 にコストを縮減できたことは高く評価できる。また、この事例では、官 (目黒区)、民 (旧千代田生命の更生管財人、後のスポンサー企業、旧千代田生命の保険契約者)、市民にとってのメリットが生じており、公民連携 (PPP) の在り方としても評価できる事例である (図表 13)。

図表 13 目黒区事例の評価

V F M (評価対象)	約 6.5% (建物のみ)
官のメリット	区庁舎の老朽や耐震性の課題、さらに狭あい化や分散化の解消などの問題を抱えた本庁舎の移転に要する財政負担を大幅に縮減した。目黒区が文化価値を認める村野藤吾の代表的な建築作品である旧千代田生命の本社社屋を区がコンバージョン（用途転換）して利用することで保存することも達成した。
民のメリット	本件は生命保険会社の企業破綻に伴う資産売却であり、生命保険業務を新たなスポンサーを探し継続する必要がある中で、売却を確実に実現し資産内容を改善する前提で更生計画を策定することが必要であったものと推察される。破綻企業の売却物件でありイメージが悪く、当時の経済状況の下では民間企業が手を上げづらい状況にある中、目黒区が取得したことにより、スポンサー企業である、破綻により契約条件が悪化する旧千代田生命の保険契約者に対しても（本件売却がなされない場合と比べて）保険契約条件が有利となった可能性がある。
市民のメリット	区庁舎整備に伴う将来負担が抑制された。移転前の本庁舎の面積（20,882.47㎡）を大きく上回る約 47,800㎡の旧千代田生命本社社屋に本庁舎以外に立地していた機能（保健所、都税事務所、外郭団体事務所）が集約されたほか、区民の憩いの施設（レストラン、喫茶室・売店、和室の一部、休憩室、ラウンジ）、公共的団体の利用が可能な貸出施設（大会議室、小会議室（5室）、茶室、和室、レストラン）が新たに整備された。

（出所：筆者作成）

第 4 章 大田区役所事例（かつての競売物件ビルへの区役所移転）

1 区庁舎移転の背景

区役所移転の背景は、1987（昭和 62）年 3 月に、国鉄清算事業団による不要財産処分の一環として、旧国鉄の貨物駅舎跡地 4,822㎡が公開入札にかけられたことに由来する。以降の経緯を、ダイヤモンド社（1997）で報道された記事により纏める。

大田区は用地取得を検討し、区が中心になって設立した蒲田開発事業が 210 億円で入札に応じた。だが、桃源社が 657 億円で落札したため、蒲田開発事業は落札できなかった。その後、桃源社により、テナント店舗、事務所、フィットネスクラブ、駐車場を計画した地下 4 階、地上 11 階建てで、延床面積は 35,016㎡のビルが計画された。工事は工事費総額で 240 億円とされる。ビルの原価は、土地の 657 億円と建物の 240 億円を合せた 897 億円である。ただし、建物 240 億円に含まれているかは確認できなかったが、本ビルには「区は、桃源社の取得後も、ビルの地下に将来、鉄道が入ることのできるスペースを確保させるなど深くかかわってきた。」（ダイヤモンド社（1997））とあるように、大田区が取得できなかったとしても、大田区が長年にわたって事業化を国・事業者（東急・京急）に働き掛けてきた「蒲蒲線⁹」構想の実現に繋がる設備が設けられている。

1989（平成元）年 3 月に着工したものの、バブル崩壊とともに赤字に転落し、桃源社の資金繰りは逼迫した。1992（平成 3）年 3 月にビルが完成すると、取引銀行 4 行が土地とビルを差し押さえ、その後の競売で取引銀行 4 行と施工社が設立した受け皿会社ケー・ビー・ケー（以下 KBK）が単独で土地・建物を 398 億円で落札した。

⁹ JR 蒲田駅に西口に乗り入れている東急目蒲線（現在の東急多摩川線）と、JR 蒲田駅東側の近距離にある京急蒲田駅から東に延びる京急空港線を結び、大田区の東西の回遊性を高める新線構想。

その後、KBK は転売しようとしたが、買い手が見つからず、ビルは「塩漬け」状態となった。その間も、地価は下落するうえ、税金や管理費などの維持費は年間 10 億円にのぼったことから、落札額にこだわらず処分するよう方針転換し、大田区にビル取得を打診した。

2 ビルの取得検討

1995（平成 6）年の 3 月に行われた区議選の 2 ヶ月後には KBK ビル調査特別委員会が設置され、11 月には、仲介者の信託銀行が、203 億円という具体的な条件をだして購入希望者を募った。12 月に、区議会でこのビルと用地の購入が賛成 27 票、反対 25 票で可決されたが、この時点では公式には用途未定のまま購入された。

3 反対運動の発生

大田区は、1947（昭和 22）年に、大森区と蒲田区が合併して成立した特別区である。合併時には旧大森区役所（現在は公共施設「大田文化の森」が立地する大田区中央 2 丁目）が大田区役所となり、1963（昭和 38）年に改築し鉄筋化された。当時の区役所は旧大森区役所を引き継いでいるものの、税務署、警察署、消防署は旧 2 区の流れを組みなおのにおに存在しており、区は蒲田、大森の 2 核構想を打ち出していた。

このような経緯から、ビルの取得は仕方ないとしても、区役所移転は阻止しようという反対運動が発生した。大田区の成立に由来する理由以外での反対理由には、当時の庁舎の周辺で増築や改修工事を重ねてきた¹⁰中で、ビルの取得に多額の費用を要することを疑問視するもの、行政による金融機関の救済との批判があったようである。

一方、賛成意見としては、駅に隣接しておりアクセスが改善する¹¹、床面積が広く分散しているものを纏められる、というものであったようである。

反対運動は住民投票請求求めた経緯を辿ったものの、区議会で否決された。

4 ビルの取得合意、区庁舎移転議決

このような経緯を経て、1996（平成 7）年 4 月に大田区と KBK は区の買い取り希望

¹⁰ 1982（昭和 57）年に分庁舎を 10 億円で、1988（昭和 63）年に分室を 2 億円で、1990（平成 2）年に区役所前角地を 20 億円で買収し、1986（昭和 61）年から 1987（昭和 62）年に 25 億円かけて現庁舎の改修を行った経緯がある。

¹¹ 蒲田駅は区の南北に走る JR 京浜東北線のほか、東西に走る東急多摩川線（当時の蒲田線）、及び、北西方向に走る池上線も乗り入れるターミナル駅である。連絡駅ではないが徒歩数分の距離で東側に位置する京急蒲田駅は、区の南北に走る京浜急行本線、及び、東方向に走る羽田空港線が合流するターミナルである。このように JR 蒲田駅は区全体からの鉄道によるアクセスが良いという意見を背景としている。

価格である総額167億円(支払日までの金利相当分を上乗せする条件)で基本合意した。7月には区庁舎の移転が区議会で可決され、金利分も含め173億円をKBKに支払った。内訳は、土地80億円、建物90億円、消費税3億円である。このほか、別途改修費として31億円を要し、KBKに支払った173億円と合わせて約204億円が区庁舎の移転に要した費用となる。

5 KBKビルを活用したことによる財政面での効果

庁舎移転における財政面の評価は、取得価額の173億円が、バブル経済とその崩壊という経済状況の劇的な変化の下で妥当であったのかということである。本稿では、1) 1987(昭和62)年3月の国鉄清算事業団による入札結果との比較、2) 実際に要した桃源社のビルの原価、3) 1995(平成6)年11月に仲介者が示した金額との比較、4) KBKに支払った当時の固定資産評価額との比較、の4点により検討する。

1) 1987(昭和62)年3月の国鉄清算事業団による入札結果との比較

本章1で述べたとおり、1987(昭和62)年3月の国鉄清算事業団の入札に対する蒲田開発事業は210億円であった。取得価額の173億円との比較では37億円有利な条件で取得できたと考えられる。

2) 実際に要した桃源社のビルの原価

本章1で述べたとおり、ビルの原価は、土地の657億円と建物の240億円を合せて877億円であった。取得価額の173億円との比較では704億円有利な条件で取得できたと考えられる。ただし、877億円の原価はバブル絶頂期のものであり、財政効果額としては実態からかけ離れているものと判断するのが適当である。

3) 1995(平成6)年11月に仲介者が示した金額との比較

本章2で述べたとおり、1995(平成6)年11月に仲介者である信託銀行が示した金額は、203億円であった。取得価額の173億円との比較では30億円有利な条件で取得できたと考えられる。

4) KBKに支払った当時の固定資産評価額との比較

KBKに支払った173億円について、消費税を除いた土地(80億円)、建物(90億円)の別に検討する。ダイヤモンド社(1997)によれば、土地は当時の固定資産評価額は

83 億円、建物は同じく 84 億円であり、土地は 3 億円安く、建物は 6 億円高い。土地と建物の合計では、固定資産評価額より 3 億円高くなっている。

5) 財政面での効果まとめ

1) から 4) までに見たように、評価時期により全く評価結果が異なり、バブル絶頂期からバブル崩壊後の不動産価格の急激な変動を如実に現わしている結果と言えよう。バブル経済の影響をできるだけ除くため、JR 蒲田駅前の物件を購入できた 4) の結果と、JR 蒲田駅前の物件に応募した 1) を比較する。

1) の入札額と 4) の支払額を比較すると、4) の支払額 173 億円は土地・建物含んだ金額であり、1) の入札額 210 億円より 17 億円有利な条件であったと考えられる。

4) の支払額は固定資産評価額よりも 3 億円高くなっているが、消費税を除いた支払額 (170 億円) の 1.8% であり、1963 (昭和 38) 年に改築され 36 年を経過し大規模改修や老朽化といった課題への対応が必要となる時期に、新庁舎の計画策定や建設に要する時間を待たずに庁舎を新しくできたことについては、財政上の効果とバランスしていると考えられる。

他の事例と比較するために、確定数値による比較が可能な建物の建築コストについて、VFM (Value For Money) を算出する (土地についてはバブル崩壊前後の変動が大きいため算出対象としない) と、

$$\begin{aligned} \text{VFM} &= \text{本件による節減額 (ビルの原価 - 同支払額)} \div \text{従来型手法 (ビルの原価)} \\ &= (\text{約 240 億円} - \text{約 90 億円}) \div \text{約 240 億円} \\ &\doteq 63\% \end{aligned}$$

となり、民間資産利活用 PPP により費用が大幅に縮減できたことが確認できる。

5 大田区事例のまとめと含意

大田区事例は、1) 老朽化や分散配置など庁舎の課題を解決したこと、2) 早期の対応ができるため固定資産評価額よりは高くなるが財政上の効果とバランスしていると考えられること、が官のメリットと整理することができる。また、3) JR 蒲田駅前に 4 年余り「完成後一度も使われることなく空きビルとなっていたビル」の存在自体が生み出す負の外部性の問題を、区庁舎とすることで解消できたこと、4) 1) で言及した「蒲蒲線」構想の実現に望みを繋ぐ場所を公有地として確保できたことはメリットであろう。建物について VFM を算出すると約 65% に上り、従来型の手法 (改築) の約 3 分の 1 にコストを縮減できたことは高く評価できる。

しかし、民にとっては、バブル崩壊に伴う桃源社に融資していた銀行 4 行及び施工した総合建設業者損失処理問題の対応を確定し、問題案件の終息を達成したという意味でしかメリットがない結果に着地している。

この影響で、市民には区役所への利便性は増したと考えられるものの、本件事例を進める中で、1) 大田区と KBK との交渉の不透明感、2) 大森区、蒲田区の合併に由来する地域間の対立を再燃させたこと、ということが課題として指摘できよう。(図表 14)

図表 14 大田区事例の評価

VFM (評価対象)	約 6.3% (建物のみ)
官のメリット	老朽化や分散配置などの庁舎の課題を財政上の効果とバランスする形で解決した。JR 蒲田駅前の「完成後一度も使われることなく空きビルとなっていたビル」が生み出す負の外部性を解消した。「蒲蒲線」構想の実現に望みを繋ぐ場所を公有地で確保できた。
民のメリット	土地を落札しビルを建設した事業者(桃源社)、取引銀行、施工した総合建設業者の損失を確定し、問題案件の終息を達成した。
市民のメリット	合併前の大森区に由来する旧庁舎から蒲田への移転に対する反発はあったものの、区の東西(東急目蒲線・東急池上線・京急空港線)南北(JR 京浜東北線、京急本線)ともに便利な場所に区役所が移転し利便性が向上した。
推進上の課題	大田区と KBK との交渉の不透明感を残した。地域間の対立が再燃した。

(出所：筆者作成)

第 5 章 まとめと課題

第 3 章から第 5 章にかけて検討した 3 事例(石巻市、目黒区、大田区)を纏めると図表 15 の通りとなる。

図表 15 3 事例の評価

	石巻市 (閉店百貨店跡の活用)	目黒区 (経営破綻企業本社跡の活用)	大田区 (かつての競売物件の活用)
VFM (評価対象)	約 6.7% (土地・建物)	約 6.5% (建物のみ)	約 6.3% (建物のみ)
官のメリット	安全な庁舎への早期移転、財政負担の縮減	安全な庁舎への早期移転、財政負担の縮減	老朽化や分散配置の解決、空きビルの負の外部性を解消
民のメリット	空きビル発生の回避	売却先の確保による収入	問題案件の終息
市民のメリット	将来負担の抑制	将来負担の抑制	便利な場所の区役所
推進上の課題	—	—	交渉の不透明感、地域間対立

(出所：筆者作成)

3 事例とも 60%を超える高い VFM を創出しており、官、民、市民それぞれにメリットをもたらしたと評価できる。一方、大田区事例は交渉に不透明感を残し地域間対立を生じてしまった。大田区事例は、民間事業者にとっては、バブル崩壊後の「問題案件」が大田区への売却を実現により達成した側面があり、「個別性」に由来する不動産取引の難しさがより際立って現われてしまったということであろう。

3 事例はいずれも、プロジェクト実施に伴うリスクや難易度は高く実現には議会の 3 分の 2 以上の賛成を必要とする本庁舎の移転であり、頓挫せず実現したこと自体を評価す

ることも可能であるが、実現に至るためには透明性の確保、説明責任を果たすことがより一層必要であると言える。

透明性を確保し、説明責任を果たす一つの方法として、従来手法（改築）と比較したコストや工期情報を開示し、既存の千代田生命本社建物の活用が合理的であることを説明した目黒区の方法（前掲図表 12）は「民間活用利活用 PPP」の推進に当たり大変貴重な示唆を与えたものと考えられる。

以上を踏まえると、「民間資産利活用型 PPP」の推進には、改築を前提としていた従来の公共事業や公有資産利活用型 PPP で行うプロジェクト評価に加え、リノベーションを想定した民間資産を取得・賃借する場合に拡張したプロジェクト評価手法を確立することが課題と考えられる。従来型公共事業と公有資産利活用型 PPP、民間資産利活用型 PPP を比較する共通の尺度としての「VFM」、「LCC（Life Cycle Cost）ベースでの事業費の比較」等の PFI や PPP における事業評価手法を一層活用し、LCC ベースでの VFM を最大化する事業手法の検討を行うことにより一層官が習熟することが望まれる。

また、「民間資産利活用型 PPP」は、民間の不動産マーケット動向に依存することから民間からの事業提案が馴染むものと考えられ、民間の利活用されていない不動産を活用した PPP を民間提案することにより、公共施設の老朽化対策、財政健全化、経済活性化に資する PPP を創出する仕組みを整備することも望まれる。

参考文献

- 東洋大学経済学研究科 (2006) 『公民連携白書 2006～2007「官から民へ」の次を担うもの』、時事通信社
- 根本祐二 (2010) 内閣府 PFI 推進委員会第 23 回委員会提出資料「社会資本老朽化に伴う更新投資財源不足問題と PFI/PPP の活用の提案」
- 根本祐二 (2011a) 「PPP 研究の枠組みについての考察 (1)」、『東洋大学 PPP 研究センター 紀要』創刊号、pp.19-28
- 根本祐二 (2011b) 『朽ちるインフラ』、日本経済新聞出版社
- 厚木市 (2012) 「(仮称) あつぎ元気館整備基本計画」
- 石巻市 (2009) 「新庁舎移転整備計画」
- 石巻市「石巻市新庁舎建設の記録」
- 木更津市ウェブサイト「庁舎整備」カテゴリ
- 秦野市 (2011) 「公共施設再配置計画」
- 目黒区 (2003) 「目黒区庁舎移転の記録」
- 産経新聞 (2013) 「三洋本社ビル売却交渉 パナ、守口市などと 資産リストラ加速」、2013 年 10 月 23 日
- ダイヤモンド社 (1997) 『週刊ダイヤモンド』記事「旧桃源社ビル 蒲田駅前の“幽霊ビル”が大田区役所に生まれ変わる」、1997 年 11 月 1 日号、pp.55-56
- 毎日新聞 (2013) 「足元の民主主義／6 止 北見市役所改築 繰り返される「公約」破り 議会、住民不在の泥仕合／北海道」、2013 年 01 月 07 日地方版