

PFI手法を活用した府営住宅の整備について

～民活事業による整備の推進～

大阪府住宅まちづくり部住宅経営室住宅整備課 主査 かわ べ てつ や
川邊 哲也

1. はじめに

大阪府では、府営住宅において、耐震性の低いものや、老朽化が著しく居住水準の低いものの建替えをはじめ、適切な維持保全、高齢化の急速な進展に対応したバリアフリー化の推進、建替えを通じた地域のまちづくりへの寄与などに取り組んでいる。これらを、より効果的・効率的に進め、府営住宅ストックを円滑に更新していくため、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）に基づき、民間事業者の優れた能力等を活用して、府営住宅と民間

施設等の整備を一体的に行う「民活事業」を平成16年度から10事例実施している。

本稿では、公営住宅建替事業の効率化の取り組みとして、大阪府の事例を紹介する。

2. 民活事業導入の背景

大阪府では、平成14年2月、府営住宅について建替え、改善、維持管理などの事業や、資産としての有効活用など、その活用手法を適切に選択し、良質なストックを形成するため、「大阪府営住宅ストック総合活用計画」を策定した。平成13年度から平成22年度までの計画期間に、約1万6

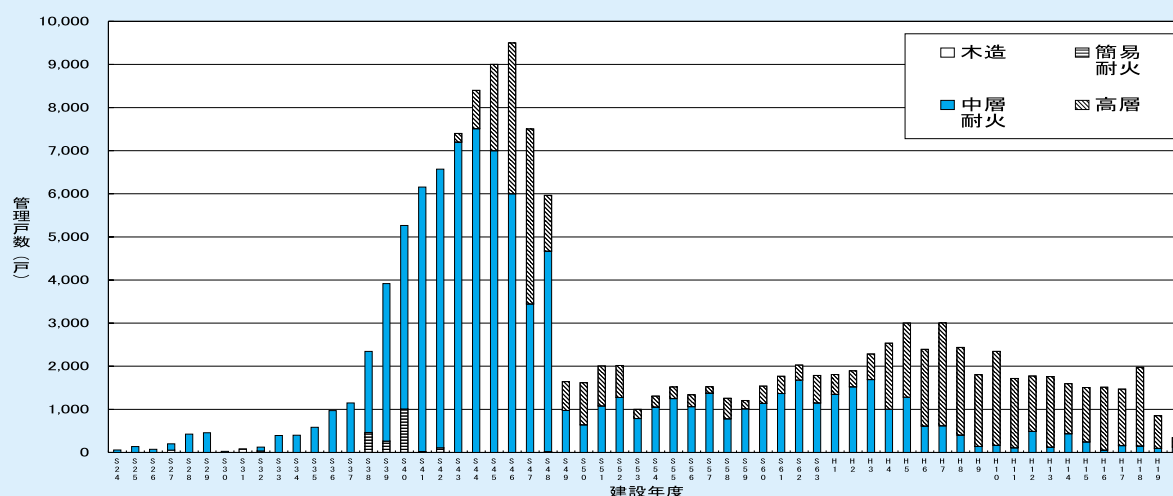


図1 建設年度別・構造別管理戸数（平成20年度末）

千戸の建替事業や約1万1千戸の高齢者向け改善事業などの目標量を定め、建替事業については、木造住宅・簡易耐火住宅の早期完了を目指すとともに、老朽化した中層住宅の建替えに着手することとし、事業に際しては、地域のまちづくりへの貢献に努め、安全で安心して暮らせる住まいづくりに取り組むこととした。

府営住宅の管理戸数は、約13万8千戸で、建設年度別・構造別管理戸数の状況は、図-1のとおりである。特に、高度経済成長期では、棒グラフの山が一段と高く、管理戸数は約7万戸と全ストックの半分近くを占めており、これらが、今後一斉に更新期を迎える見込みである。このため、できる限り早い時期から計画的に建替えを進めることにより、事業量の平準化を図る必要があった。

しかしながら、大阪府の厳しい財政状況では、整備費を上乗せして事業量を拡大することは困難であり、新たな財政負担を伴わず建替えの前倒しを図るとともに、今後予想される人員不足への対応など新しい事業手法が求められていた。

3. 民活事業の枠組み

(1) 事業費の確保

～土地売却益の活用と基金の整備～

府営住宅建替えに要する事業費は、国費、起債および府単独費で構成されているが、事業量を拡大するに当たり、府単独費を確保することは大きな課題であった。

この課題に対応するため、低層・中層住宅を建

替えて高層化することで生み出した余剰地（以下「活用用地」という）を民間事業者に譲渡し、得られた譲渡益を府単独費に充当することにより、新たな財政負担を伴わずに事業を行える仕組みを取り入れることとした。このため、平成15年3月に府営住宅用地の取得を目的として活用用地の売却益を積立てていた基金に関する条例を改正し、用地の売却益を府営住宅の建替えに関する事業費にも充てられるようにした。

(2) PFI手法の活用

また、行政改革推進の立場から、民間活力を導入することなどにより、サービスの向上やコストの縮減などが図られ、より効果的・効率的な業務執行が期待できるものについては、PFI手法を活用していくことが望ましいこととなった。このため、府営住宅の建替えに際しても、住宅の計画・建設と、活用用地における民間住宅等の整備にPFI手法を積極的に導入することとした。

(3) 民活事業の導入

大阪府では、「府営住宅の建替え」と「活用用地の生み出しと活用」をワンパッケージの事業とし、民間事業者から事業コンペによる提案を受けて事業化する手法を「民活事業」（図-2）と名付け、PFI手法を活用しつつ、府の新たな財政負担を伴わない整備手法として、その導入を図ることとした。

民活事業では、上記のほか、次の事項を目的としている。

① 多様な住宅や生活利便施設、社会福祉施設の

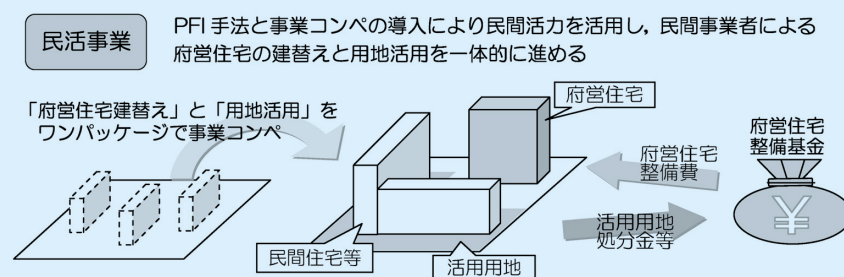


図-2 民活事業の概要

表－１ 民活事業の実施事例

平成16年度	東大阪島之内住宅（東大阪市） （府営住宅66戸＋民間戸建て住宅33戸）
平成17年度	筆ヶ崎住宅*（大阪市天王寺区） （府営住宅278戸＋民間超高層住宅263戸）
平成18年度	岸和田下池田住宅*（岸和田市） （府営住宅221戸＋民間戸建て住宅61戸）
平成19年度	苅田住宅*（大阪市住吉区） （府営住宅248戸＋民間高層住宅151戸） 千里佐竹台住宅*（吹田市） （府営住宅505戸＋民間高層住宅176戸） 東大阪新上小阪住宅（東大阪市） （府営住宅181戸＋民間戸建て住宅77戸）
平成20年度	豊中新千里東住宅*（豊中市） （府営住宅450戸＋民間高層住宅158戸）
平成21年度	吹田藤白台住宅*（吹田市） （府営住宅527戸＋民間高層住宅126戸）
平成22年度	堺南長尾住宅*（堺市） （府営住宅443戸＋民間戸建て住宅62戸＋ 民間高層住宅135戸） 吹田竹見台住宅*（吹田市） （府営住宅385戸＋民間高層住宅157戸）
*入居者移転支援業務を導入した団地	

導入など、地域特性に応じた魅力あるまちづくり

- ② 効率的な土地利用および高層化による事業性の高い活用用地の創出
- ③ 府営住宅と民活施設等との一体整備による効果的なまちづくり

（４）民活事業の業務内容

民活事業では以下の業務を一括して民間事業者で実施することとしている。なお、従来方式の府営住宅の建替えにおいてはその業務を別々に発注または、府職員が携わっている。

なお、民活事業は、事業者が府営住宅を建設後に府へ所有権移転を行い、維持管理業務（Operate）を業務に含まない「BT方式」をとっている。

民活事業の検討当初は、府営住宅の管理をすべて大阪府住宅供給公社で実施（平成22年度からは、その一部を指定管理者で実施）していたことから、維持管理業務を業務内容に含む必要はないとの判断があった。

表－２ 民活事業の業務内容

①	府営住宅整備業務：府営住宅の建替えに関する一切の業務 ・事前調査（地質調査、測量調査、周辺家屋調査、電波障害調査等） ・設計（基本設計、実施設計） ・必要な許認可および建築確認の手続き ・既存住宅の解体撤去工事 ・建築工事（付帯施設、屋外工作物その他外構工事を含む） ・工事監理 ・事後調査（周辺家屋調査等） ・事後対策（周辺家屋補償等、電波障害対策工事等） ・府営住宅用地と活用用地の分筆など
②	入居者移転支援業務：現入居者の移転に係る業務 ・仮移転支援業務（民間借家の斡旋や移転料等の支払い等） ・賃貸借契約等に関する業務（民間借家の賃貸借契約締結等） ・民間借家の家賃と仮移転者の従前家賃との差額（府負担家賃）の家主への支払い ・本移転支援業務（入居申込みの受付、住戸抽選会の実施や本移転料の支払い等）など
③	用地活用業務（付帯事業として実施）：府から活用用地を取得し、入札時に提出した提案書に基づき自らの事業として民間施設等の整備を行う

（５）民活事業の進め方

これまでの民活事業の契約までのプロセスは概ね図－３のとおりである。

①から③については、従来方式の府営住宅の建替えと同様の手続きをとる。

④から⑩までの手続きが民活事業特有のもの。

具体的なスケジュールは、④の策定に概ね半年程度かけ、その後⑩の議会への提案時期を考慮しながら⑤から⑨まで概ね１年程度をかけ実施。

その各段階で７名の学識経験者等の外部委員で構成されている「府営住宅建替事業における民間活力の活用委員会」（以下「民活委員会」という）において、落札者決定基準の審議や、事業者選定における定性的事項の審査などを行う。

事業の選定は、総合評価一般競争入札により行い、また、評価の方法は基本的な計画条件以外は

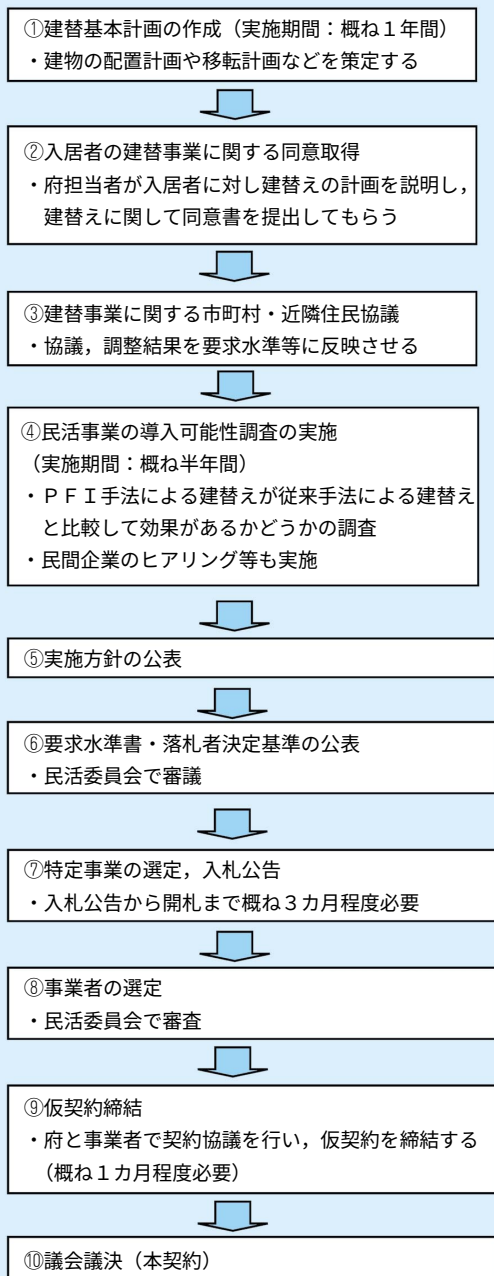


図-3 契約までのプロセス

民間の創意工夫による良好な府営住宅整備やまちづくりを促すため、計画面（定性的事項）と価格面（定量的事項）を50：50の対等とする「加算方式」により実施。

なお、定量的事項の得点は、入札参加者が入札する「府営住宅整備にかかる対価（府営住宅整備業務と入居者移転支援業務に要する費用）」から「活用用地の対価」を減じた「府の負担額」を用いて算定する。

(6) 民活事業の事業効果

民活事業の事業効果としては、以下のものが挙げられる。

① 建替え事業量の増加（図-4）

民活事業を導入した平成16年度から平成21年度の建替戸数では、従来方式の建替え7,632戸に対して民活事業2,476戸となっており、約32%の事業量の増加となっている。

② 事業費の確保（活用用地の売却）（表-3）

活用用地の売却は10団地の合計で約188.3億円となっている。これは、府の想定していた金額約89.4億円と比較して約2.1倍となっているが、民間事業者が府想定より高い単価で購入することや、活用用地を広く確保する提案を行う傾向にあることが大きな要因となっている。

③ コストの縮減（表-3）

PFI手法を活用することにより、従来方式による建替えの事業費と民活事業による建替え事業費との差を現在の価値で置換えて算出されたVFM（バリューフォーマネー）を2～9%を見込んで

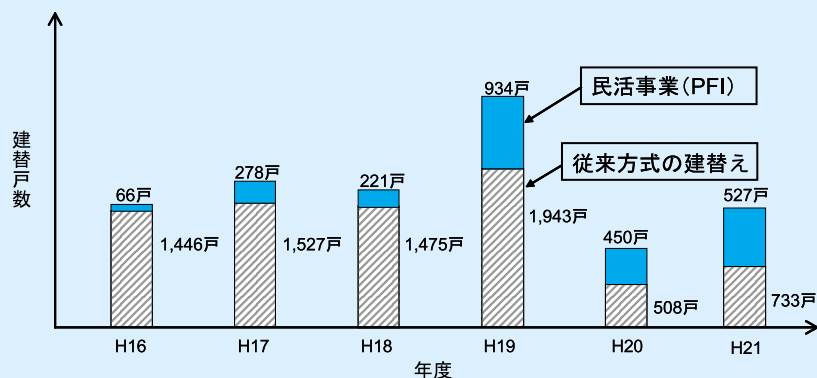


図-4 建替え事業量の増加

表－3 事業費の確保とコスト縮減

団 地	府営住宅整備の対価 (税込)(億円) ①	活用用地の面積 (ha)	活用用地の対価 (億円) ②	府負担額 (億円) ①－②	コスト縮減率 VFM (%)
東大阪島之内	7.7 (9.8)	0.55 (0.46)	5.6 (3.6)	2.1 (6.2)	－ 9
筆ヶ崎	41.7 (52.7)	0.48 (0.22)	33.4 (8.5)	8.3 (44.2)	－ 9
岸和田下池田	35.3 (36.6)	0.86 (0.86)	6.3 (6.1)	29.0 (30.5)	－ 5
苅 田	37.6 (42.6)	0.61 (0.61)	24.5 (12.6)	13.1 (30.0)	－ 5
千里佐竹台	65.8 (75.7)	0.95 (0.56)	30.2 (11.2)	35.6 (64.5)	－ 7
東大阪新上小阪	26.3 (32.3)	1.27 (0.84)	16.7 (9.2)	9.6 (23.1)	－ 6
豊中新千里東	60.0 (70.1)	0.85 (0.70)	17.2 (13.0)	42.8 (57.1)	－ 5
吹田藤白台	76.9 (78.4)	0.70 (0.63)	11.1 (11.0)	65.8 (67.4)	－ 5
堺南長尾	52.6 (76.4)	1.44 (0.30)	16.6 (4.4)	36.0 (72.0)	－ 2
吹田竹見台	50.6 (63.4)	0.91 (0.59)	26.7 (9.8)	23.9 (53.6)	－ 5
合 計	454.5 (538.0)	8.62 (5.77)	188.3 (89.4)	266.2 (448.6)	
上段：契 約 下段：府想定					

いる。また、入札の結果、落札価格と予定価格との差額が最大で27%となっている。

④ 事業期間の短縮

複数の業務を一括して発注することにより、発注手続き業務に要する期間が短縮されるとともに、全体の工期が短縮される結果となっている。

⑤ 設計・積算・発注・工事監理等における府の業務量の縮減

複数の業務を一括して発注することにより、従来は別々に行っていた業務をまとめて行うことができることや民間のマンプワーを活用することができることから、府の業務量が軽減される。

⑥ 府営住宅と活用用地の一体的な土地利用

府営住宅の計画と活用用地の計画を一体的に行うことにより、景観上も良好なまちなみの形成が可能となっている。

4. これまでの主な取り組み

(1) 筆ヶ崎住宅民活プロジェクト

筆ヶ崎住宅は、大阪市中心部の天王寺区に位置し、近鉄奈良線本町駅、JRおよび大阪市営地下鉄鶴橋駅から約500mという利便性の高い地域に立地している。

本住宅は、昭和23年から25年度にかけて建設された中層耐火住宅4階建て、8棟172戸の住宅団地であるが、老朽化が著しく、バリアフリーに対応していないため、同様の状況にある天王寺区内の2団地の集約建替えを併せた計278戸の府営住宅の建替えと、民間住宅（共同住宅）の建設を民活事業により、平成17年度に契約締結し、平成20



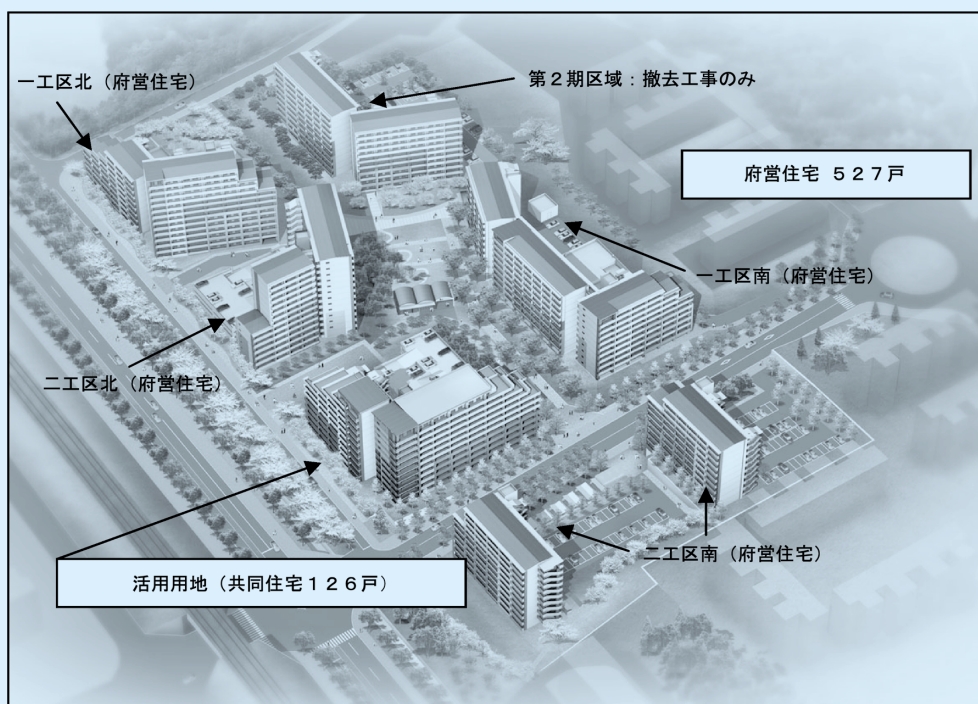
写真－1 (左：府営筆ヶ崎住宅 右：タワーマンション(活用用地))

年度に完了・使用開始している。府営住宅の整備に加え、従前入居者の仮移転先となる民間賃貸住宅の斡旋や賃貸借の契約、移転料・賃料の支払いなど、入居者の移転に係る事務を業務に加えたことが大きな特徴である。

(2) 吹田藤白台住宅民活プロジェクト

吹田藤白台住宅は、吹田市北部の千里ニュータウン内に位置し、昭和39年度に建設された中層耐火住宅37棟1,128戸の大規模な住宅団地である。最寄りの阪急千里線北千里駅からは大阪の中心部である梅田駅まで約30分でアクセスできる。

本住宅は、老朽化が著しくバリアフリーに対応



図－5 吹田藤白台住宅民活プロジェクト全体鳥瞰図

しておらず、また、現在の耐震基準を満たしていないため、そのうちの11棟515戸の府営住宅の建替えと、民間住宅（共同住宅）の建設を第1期工事として民活事業により実施するものである。1期1工区および2工区での府営住宅、民間高層住宅の建設と2期の撤去工事までを事業範囲とし、平成21年度に契約締結し、平成26年度までを事業期間として事業を実施している。

5. 民活事業における課題

これまで、10団地において民活事業による府営住宅の建替えを実施してきたが、発注者の立場からいくつかの課題を挙げさせていただく。

- ① 入居者の都合による事業の遅延は府のリスクとなるため、入居者移転支援業務への府の関与がかなり必要となる。
- ② 要求水準等に地元市や近隣住民との協議結果を反映させる必要があり、また、要求水準等といった明示した条件は、入札公告後は変更できないため、その協議調整にかなりの労力や日数が必要となる。
- ③ 実施方針を公表してから仮契約の締結まで概ね1年程度必要であるが、応募企業がない可能性もある。その場合、再度、入札を実施する必要がある、結果的に従来方式の府営住宅の建替えで実施していた方が早期に建替えが完了することもありうる。
- ④ 事業が長期間になることから、契約した民間事業者の業務不振による事業の遅延など、事業への影響の可能性がある。
- ⑤ 活用用地の取得が要件となっていることから、景気動向の影響を受けやすく、応札企業がない可能性や入札企業が少数となり、競争原理があまり働かない可能性がある。

なお、今年度を実施した民活事業の事業者選定において、計画面での評価は低いものの大阪府の費用負担が他に比べ大幅に少ない提案が選定されない状況が発生した。その際、大阪府議会より、良好な府営住宅となるようあらかじめ大阪府が詳細な条件を定めることや、価格を重視した選定方法とすること、審査委員の固定化や委員名の公表時期、審査項目を見直すなどの指摘があり、民活事業の事業者選定方法等について見直しを行うこととした。

6. 今後の展開

議会からの指摘を踏まえ、府営住宅の整備と活用用地の処分をワンパッケージの事業として行う方法については変更しないものの、事業者の選定方法について、価格競争がより反映される「除算方式」を採用することとした。具体的には、府営住宅として必要な居住環境や地域特性に応じた周辺環境への配慮を確保するため、詳細な計画内容を入札条件として設定し、これらの条件を満たした提案の中から選定することとした。なお中小企業の参入促進や環境配慮など大阪府の施策として重要な事項については、価格以外の項目として評価することによりその誘導を図ることとしている。

また審査委員については各事業ごとに選任するとともに、委員名は事後公表への変更を予定している。

今後とも見直しを行った新たな民活事業も活用し、府営住宅ストックの円滑な更新を図っていきたいと考えている。

これまで実施した事業の詳細や事業者の選定方法の見直し等については、大阪府のホームページを参照されたい。

(<http://www.pref.osaka.jp/jutaku/minkatu/index.html>)