

桶川市「道の駅」整備事業に係る
民間導入可能性調査報告書(概要版)

平成29年11月

1. 前提条件

■民間活力導入可能性調査の背景と目的

桶川市は、首都圏のほぼ中央に位置し、国道17号と中山道が南北を縦断し、県道川越栗橋線が東西を横断している。また、平成22年3月、圏央道桶川北本IC～川島IC間が供用開始となり、平成27年10月には圏央道の埼玉県内全線が開通した。さらに、平成28年4月には上尾道路のⅠ期区間が開通したことにより、本市は、首都圏の交通の要衝となっている。

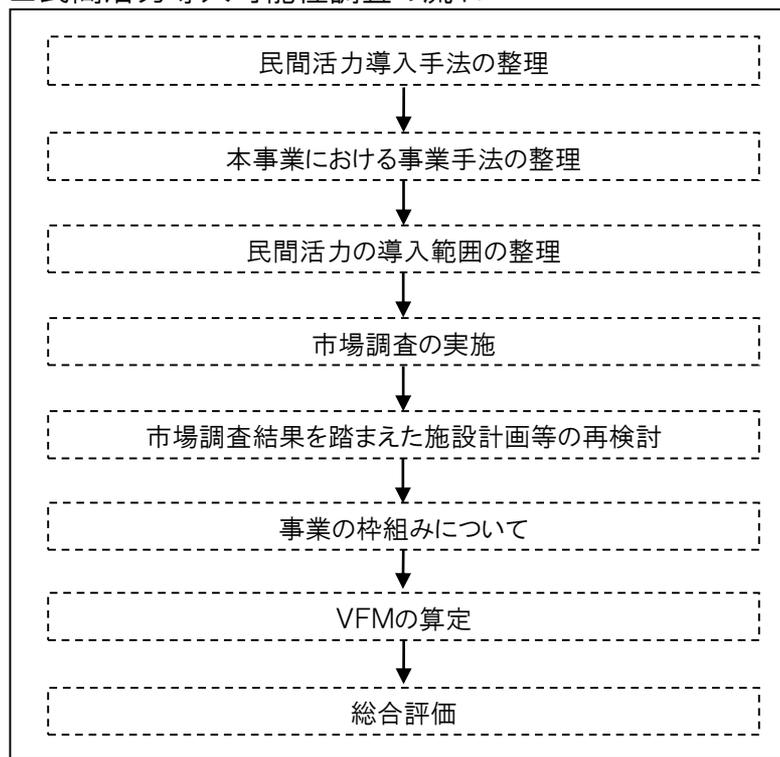
本市ではこうした広域交通網の結節点という交通利便性を活かし、「休憩機能」「情報発信機能」「地域連携機能」に加え「防災機能」を持った(仮称)道の駅おけがわの整備を計画している。

『桶川市「道の駅」整備事業に係る民間活力導入可能性調査』は、桶川市「道の駅」整備計画や桶川市「道の駅」整備事業に係る対話型市場調査の結果を踏まえ、本市の農業振興や地域振興等に資する本事業において、最適な事業手法(枠組み)を明らかにすることに加え、低廉かつ良質な公共サービスの提供や本市の財政負担縮減の実現可能性を調査することを目的とし実施する。

■桶川市「道の駅」に係る過年度調査等

時期	調査等名称
平成24年度	桶川市「道の駅」基本構想
	桶川市「道の駅」基礎調査
平成25年度	「(仮称)道の駅おけがわ」設置検討委員会の開催
平成26年度	桶川市「道の駅」基本計画(案)
	(仮称)「道の駅」おけがわ管理運営等計画
	(仮称)道の駅おけがわ設置検討ワーキングチーム
平成27年度	(仮称)道の駅おけがわ地域組織等育成支援業務委託
	農産物の生産と出荷に関するアンケート調査
平成29年度	桶川市「道の駅」整備計画
	桶川市「道の駅」整備事業に係る対話型市場調査

■民間活力導入可能性調査の流れ



2. 民間活力導入手法の整理①

■民間活力導入手法の整理

道の駅の事業手法として、従来方式を含む6つの事業方式について、公共(本事業の場合は市)の視点から、「民間ノウハウの発揮余地」、「事業の安定性」、「コスト」の3点について、比較検討した。

事業手法	公設公営方式(従来方式)	第三セクター方式	公設+包括運営委託方式
イメージ図	<p>業務ごとに、単独で施設の設計、建設、維持管理、運営を行う</p>		
概要	<ul style="list-style-type: none"> 公共の資金調達により公共が直接施設を整備し、維持管理・運営を行う従来通りの方式 設計、建設、維持管理、運営が分離発注である 	<ul style="list-style-type: none"> 公共の資金調達により公共が施設を整備し、施設の維持管理・運営を公共と民間が合同出資した第三セクターにより行う形式 施設整備と維持管理・運営を分離発注する 	<ul style="list-style-type: none"> 公共の資金調達により公共が施設を整備し、施設の維持管理・運営を民間が包括的に行う形式 施設整備と維持管理・運営を分離発注する 指定管理者制度を活用する場合もある
民間ノウハウの発揮余地	△ 仕様発注、整備運営の別発注、かつ短期運営により一体性に乏しく、運営方針・利用者ニーズを踏まえた施設となりにくい	○ 仕様発注かつ整備運営の別発注のため一体性に乏しく、特に運営が短期の場合は運営方針・利用者ニーズを踏まえた施設となりにくい	○ 仕様発注かつ整備運営の別発注のため一体性に乏しく、特に運営が短期の場合は運営方針・利用者ニーズを踏まえた施設となりにくい
事業の安定性	適切な官民リスク分担	○ 全て公共となり、収益施設の運営リスク等を公共が負担することの適切性に課題がある	○ 第三セクターの経営方針、経営体制によりリスク分担が適切に行われない可能性がある
	事業の継続性の確保	◎ 公共直営のため、道の駅の運営状況に関わらず事業継続は可能	○ 運営を短期間とする場合は事業の継続性は確保しやすいが、第三セクターの経営を考慮すると、運営に課題がある場合も別事業者への交代については困難な場合もある
	開業までの期間	◎ 従来通りの発注方式であり、着実な工程管理が可能	◎ 従来通りの発注方式であり、着実な工程管理が可能
コスト	公共の財政支出削減	△ 分割発注のため、一括化によるコスト低減が期待できない	○ 維持管理・運営部分について一定程度的コスト削減が期待できる
	財政支出の平準化	△ 資金調達は市が行う施設整備時の単年度の財政支出が大きくなる	△ 資金調達は市が行う施設整備時の単年度の財政支出が大きくなる

2. 民間活力導入手法の整理②

事業手法		DBO方式	PFI(BTO)方式	定期借地方式+公共施設テナント方式
イメージ図				
概要		<ul style="list-style-type: none"> 公共の資金調達により民間が施設を整備し、施設の維持管理・運営を民間が包括的に行う形式 施設整備、維持管理・運営を一体事業として発注する 	<ul style="list-style-type: none"> 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)に基づき実施する方式 民間が資金調達し、公共施設の整備・維持管理・運営を包括的に行い、公共はその対価を支払う 	<ul style="list-style-type: none"> 公共が敷地を民間に賃借し、民間の資金調達により、民間が施設の整備をする。 公共施設部分所有は公共が賃借し、その他の施設は民間がそのまま所有し、運営する
民間ノウハウの発揮余地		<ul style="list-style-type: none"> 整備運営の一体発注(性能発注)により、利用者目線へ配慮した動線等を設計に反映することが可能となり、運営方針、利用者ニーズを踏まえた施設となる効果が期待される 	<ul style="list-style-type: none"> 整備運営の一体発注(性能発注)により、利用者目線へ配慮した動線等を設計に反映することが可能となり、運営方針、利用者ニーズを踏まえた施設となる効果が期待される 	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者が提案に基づいて自らの判断で整備・運営を一体的に行うため、利用者目線へ配慮した動線等を設計に反映することが可能となり、運営方針、利用者ニーズを踏まえた施設となる効果が期待される
事業の安定性	適切な官民リスク分担	<ul style="list-style-type: none"> 官民で適切なリスク分担構築が期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> 官民で適切なリスク分担構築が期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> 定期借地権設定契約に基づいて、基本的にはすべて民間リスクとなる
	事業の継続性の確保	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者の長期運営による継続性リスクがある(事業契約等に基づく適切なモニタリングにより対応可能) 	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者の長期運営による継続性リスクがある(事業契約等に基づく適切なモニタリングにより対応可能)また、プロジェクトファイナンスで資金調達する場合は金融機関の業務監視機能が期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者の長期運営による継続性リスクがあるが、プロジェクトファイナンスで資金調達する場合は金融機関の業務監視機能が期待できる
	開業までの期間	<ul style="list-style-type: none"> PFI法に準じる場合は事業者選定に一定期間を要するが、設計・建設は一体的に実施されるため工期短縮も期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> PFI法により事業者選定を行うため、一定の期間を要するが、設計・建設は一体的に実施されるため工期短縮も期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> 計画地は市街化調整区域にあり、民間事業者が整備主体となった場合、農地法の許可や開発手続きなどの見通しを立てること等、不確定な要因が多く、他の事業手法に比べてスケジュールを立てることが困難であり、開業までの期間が長くなる可能性がある
コスト	公共の財政支出削減	<ul style="list-style-type: none"> 施設整備、維持管理・運営の包括管理によるコスト削減が期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> 施設整備、維持管理・運営の包括管理によるコスト削減が期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> 施設整備、維持管理・運営の包括管理によるコスト削減が期待できる
	財政支出の平準化	<ul style="list-style-type: none"> 資金調達は市が行う施設整備時の単年度の財政支出が大きくなる 	<ul style="list-style-type: none"> 民間資金の活用により、財政負担額の平準化を図ることができる 	<ul style="list-style-type: none"> 民間資金の活用により、財政負担額の平準化を図ることができる

定性的評価の結果、総合的に評価の高いDBO方式、PFI(BTO)方式及び定期借地方式+公共施設テナント方式について市場調査を実施し民間事業者の参入意向等を把握することとする。 3

3. 本事業における事業手法の整理

■本事業における事業手法まとめ

定性的評価の高かったDBO方式、PFI(BTO)方式、定期借地方式+公共施設テナント方式について、ヒアリング調査に向け、想定される事業手法を整理した。

事業手法	DBO方式	PFI(BTO)方式	定期借地方式+公共施設テナント方式
	施設全体を公共施設として整備	施設全体を公共施設として整備	施設全体を公共施設として整備
土地建物権利形態イメージ ※施設配置は概念イメージであり、実際の建物階層と対応するものではない			
民間事業者の土地利用権限 (定期借地種別/事業契約形態)	・DBO事業契約(基本契約・工事請負契約・維持管理・運営契約)+指定管理	・PFI事業契約+指定管理	・建物譲渡特約付定期借地権(30年以上) ・公共施設部分は、民間建物を市が賃借した上で指定管理
事業期間満了時の措置	・要求水準の規定に従って維持管理・運営を終了 (独立採算部分は原則として内装・備品等撤去)	・要求水準の規定に従って維持管理・運営を終了 (独立採算部分は原則として内装・備品等撤去)	・予め契約で返還時の建物買取り特約をつける

4. 市場調査の実施

■民間事業者への市場調査

事業化に向けた具体的な要望や事業への関心等の把握、道の駅の整備、運営事業者の参入意向の把握と検討概要の周知を目的として、平成29年10月に、全38社に対する市場調査(アンケート・ヒアリング)を実施した。(回答企業数24社、回答率63%)

質問項目	回答
導入施設について	<ul style="list-style-type: none"> 全企業のうち62%が「すべての機能について導入可能と考える」と回答した。 加工所や研修交流室のニーズに対する懸念やターゲットが広い施設とすると市内・市外の両者にとって魅力的でない施設となる懸念が挙げられた。
本事業の民活手法の導入について	<ul style="list-style-type: none"> 全企業のうち75%が、民間活力の導入の有効性が高いと回答した。(内訳「有効性が極めて高い」が25%、「有効性が高い」が50%)
事業手法について	
定期借地方式	<ul style="list-style-type: none"> 「適当である」と回答した企業は8%、「適当でない」と回答した企業は建設企業、運営企業、コンサルティング企業、金融機関を中心に59%を占めた
DBO方式	<ul style="list-style-type: none"> 設計企業、運営企業、コンサルティング企業を中心に42%が「適当である」と回答した。
PFI(BTO)方式	<ul style="list-style-type: none"> 建設企業、コンサルティング企業、金融機関を中心に40%が「適当である」と回答した。
事業期間について	<ul style="list-style-type: none"> 定期借地方式の場合は投資回収のため、15～20年、30年以上といった長期間とする回答が多かった。 DBO方式の場合は10～15年とする回答が多かった。 PFI(BTO)方式については15年とする意見が最も多かった。 DBO方式・PFI(BTO)方式について、大規模修繕を含まない期間を希望する意見が複数見られた。
民間事業者の業務範囲について	<ul style="list-style-type: none"> 駐車場について62%が「課題がない」と回答したが、駐車場が分散していることを懸念する意見もあった。 研修交流室について、全企業のうち46%が「課題がある」と回答した。課題としては、研修交流室の必要性やサービス対価が必要となるという意見が挙げられた。 通路・緑地帯等について、全企業のうち33%が「課題がある」と回答した。課題としては、ドッグランの必要性や、施設に近いという配置を懸念する意見が挙げられた。
参加意向について	<ul style="list-style-type: none"> 全企業のうち75%が、本事業に関心を示した。(内訳「非常に関心がある」が33%、「関心がある」が42%)

■高速バス及び路線バスニーズ調査

高速バスニーズ調査については、高速バスツアー企業・路線バス運行企業の計2社、路線バスニーズ調査については路線バス及びコミュニティバスを運行している企業計2社に対し、ヒアリングを行い、施設計画、事業の枠組み検討等に反映した。

○高速バス

高速バスツアー企業に対するヒアリング結果より、本市周辺に観光地があることから**バスツアーの本施設の立ち寄りの可能性**や、桶川市発のバスツアーの**発地としての利用の可能性**があることが確認できた。

バスツアーの本施設利用時の施設計画に対する要望については、整備計画における配置計画で満たしていると考えられるため、バスツアー受け入れを想定した配置計画の見直しは行わない。

○路線バス

近隣の路線バスに対する乗客のニーズは桶川駅とのアクセスが中心であり、途中で本施設に立ち寄ることにより多くの時間を要することになるため、本施設への立ち寄り、路線バスの乗客ニーズとは合致しないと考えられる。

一方、**コミュニティバスは路線バスとは運行の目的が異なるため、道の駅への立ち寄りによる市内住民の日常的な本施設の利用**が見込まれる。

コミュニティバスが本施設に立ち寄る場合、現在の配置計画におけるコミュニティバスベイに屋根やベンチがあることが望ましいという意見があったことから、コミュニティバスベイに屋根やベンチを設置することでコミュニティバス利用者へ配慮する。

5. 市場調査結果を踏まえた施設計画の再検討

市場調査の結果を踏まえ、施設計画等について再検討した。

■ 研修交流室

農業センターは、既存公共施設の配置方針において、道の駅との相互連携を図るとされており、市場調査では、道の駅の研修交流室と農業センターの機能の重複について意見があった。

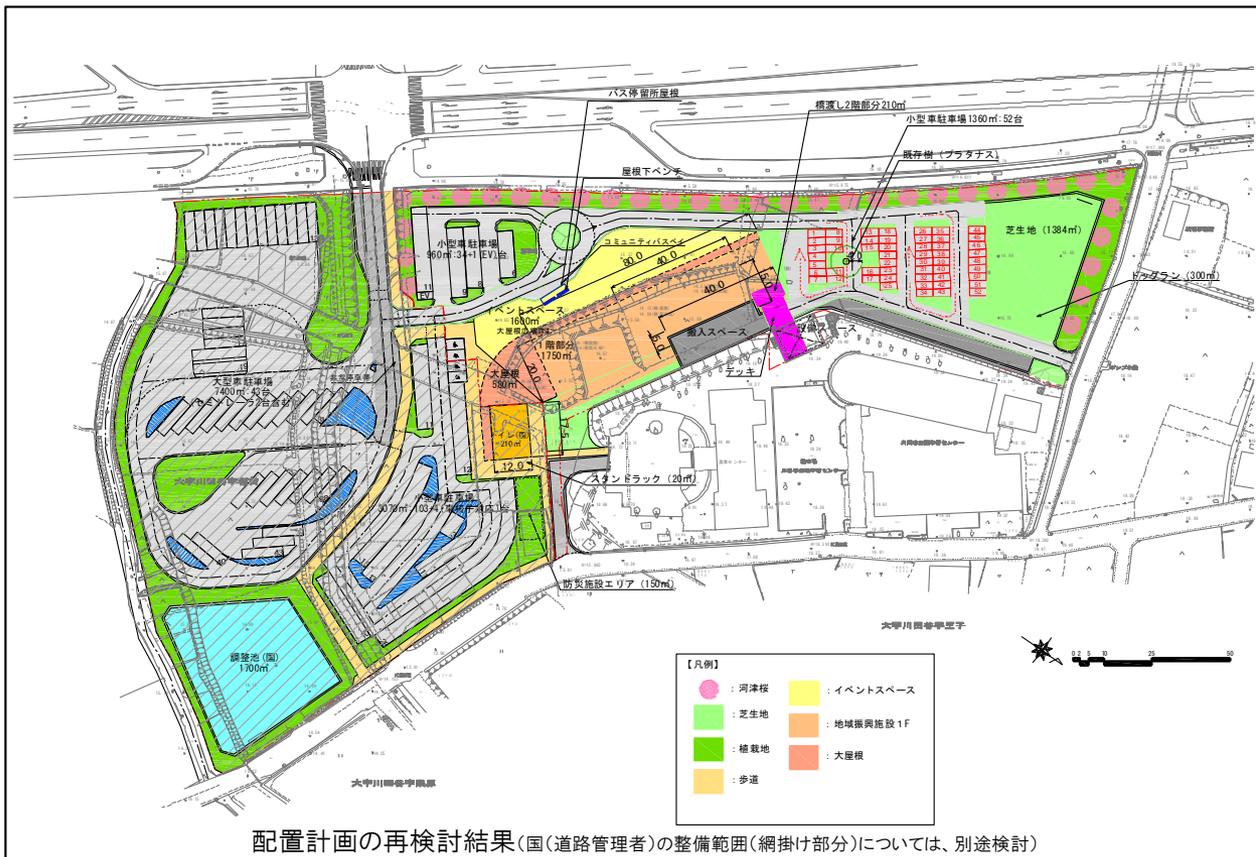
これらを踏まえ、本調査では**研修交流室を導入施設としない**こととし、検討を進める。

■ ドッグラン及び駐車場

民間事業者への市場調査における犬が苦手な利用者へ配慮したドッグランの配置の必要性、小型車駐車場の分散に関する指摘等を踏まえ、**ドッグラン及び小型車駐車場の配置について再検討**した。

■ コミュニティバスベイ

路線バス運行企業へのヒアリング調査結果より、下図のとおり**コミュニティバス乗降場所に屋根及びベンチを設置**することとした。



6. 事業の枠組みについて

■事業手法について

事業手法に関する定性的評価及び市場調査結果は以下のとおりである。

事業手法	定性的評価		市場調査結果	
DBO方式	民間ノウハウ発揮は可能だが、市が資金調達を行うことになるので、起債の条件によっては単年度の財政負担が大きくなる可能性がある	○	全企業のうち、42%が適当であると回答し、民間事業者の参画意向が最も大きい	◎
PFI(BTO)方式	民間ノウハウの発揮余地、事業の安定性、コストの3つの観点から総合的にメリットが大きい	◎	全企業のうち、40%が適当であると回答し、DBO方式に次いで民間事業者の参画意向が大きい	◎
定期借地方式＋公共施設テナント方式	民間ノウハウ発揮余地やコスト削減効果は大きい、民間事業者が開発手続きを行うため、開業まで時間を要すること等が主なデメリットとなる	○	全企業のうち、適当であると回答した企業は8%であり、民間事業者の参画が期待できない	△

■事業の枠組み(案)

DBO方式又はPFI(BTO)方式とした場合の事業の枠組み(案)は以下のとおりである。

項目		内容
事業手法		DBO方式又はPFI(BTO)方式
事業形態		混合型(イベントスペース) 独立採算型(運営黒字/飲食施設、物販施設) サービス購入型(上記以外の施設)
事業スケジュール		設計・建設期間:2年 開業準備期間:3ヶ月 維持管理・運営期間:15年
民間事業者の業務範囲	設計・建設業務	設計業務及びその関連業務 建設業務及びその関連業務 工事監理業務
	開業準備業務	開業準備業務
	維持管理業務	建築物保守管理業務 建築設備保守管理業務 清掃業務 植栽・外構維持管理業務 警備業務 修繕業務
	運営業務 (独立採算部分含まない)	統括業務 広報業務 その他運営業務
	運営業務 (独立採算部分)	農畜産物、加工品の物販施設運営業務 飲食施設の運営業務
	自主事業	自主事業

上記比較より、定性的評価及び市場調査結果を踏まえて、DBO方式及びPFI(BTO)方式について、事業の枠組みの構築及びVFM算定による定量的評価を行う。

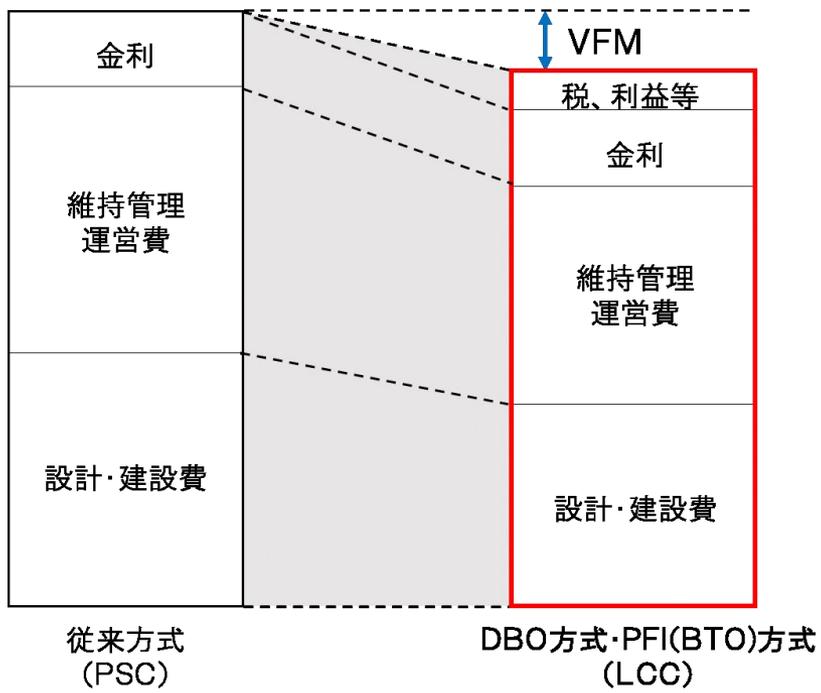
7. VFMの算定

■DBO方式及びPFI(BTO)方式によってコスト削減が期待できる理由

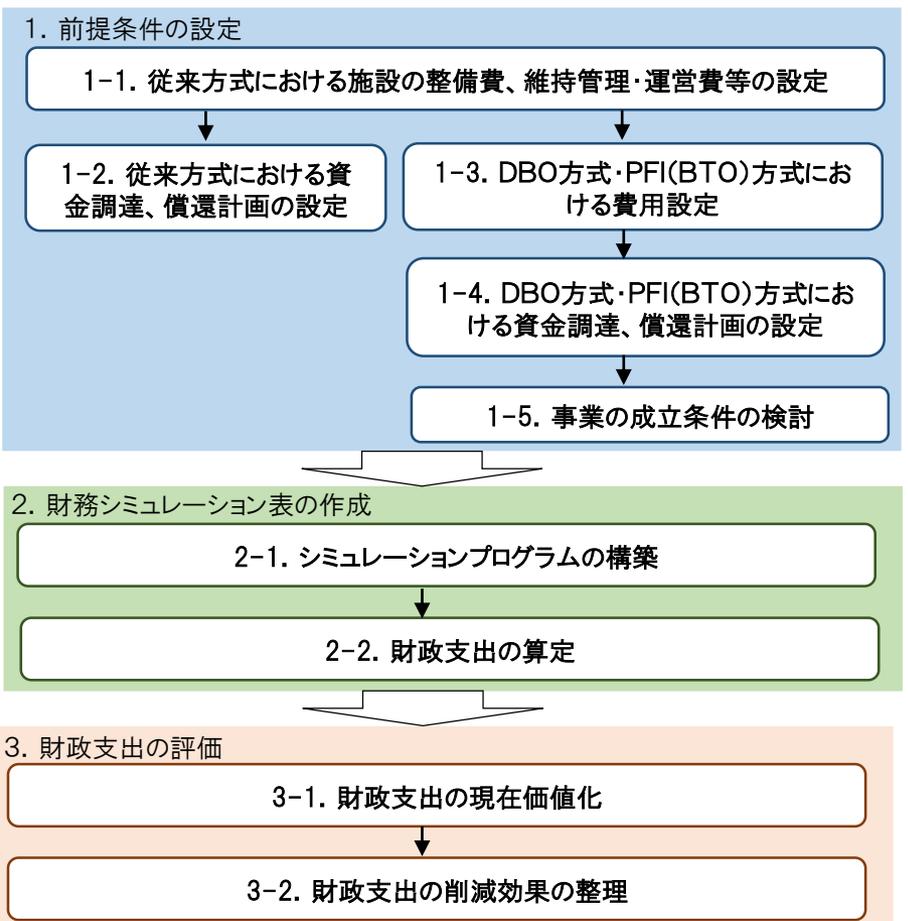
DBO方式及びPFI(BTO)方式では、従来方式と比較して、次の4点において民間事業者の創意工夫が発揮され、コスト削減が期待できると考えられる。

- ✓ 一括発注による建物ライフサイクルコストを考慮した設計と維持管理・運営の実施
- ✓ 性能発注によるコストパフォーマンスの最適化
- ✓ 民間のコスト削減ノウハウの発揮
- ✓ リスク移転によるリスク管理コストの抑制

■VFMイメージ図



■VFM算定の手順



■VFM算定結果

事業手法	市の財政負担額 (現在価値化後)	従来方式との差額	VFM(%)
従来方式	1,291,500千円	—	—
DBO方式	1,184,019千円	107,481千円	8.32%
PFI(BTO)方式	1,217,604千円	73,896千円	5.72%

8. 総合評価

■ 低廉かつ良質な公共サービスの提供

低廉かつ良質な公共サービスの提供という視点では、**DBO方式・PFI(BTO)方式いずれの事業手法**も、施設整備・維持管理・運営を一体事業として発注する事業手法であることから、より効率的な運営や本施設で提供される様々な**公共サービスの質の向上を期待できる**と考えられる。

■ 財政負担の縮減

財政負担の縮減という視点では、DBO方式・PFI(BTO)方式いずれの事業手法も財政縮減効果が期待できるが、**DBO方式が最もVFMの値が高い**ことから、本事業に最適な事業手法であると考えられる。

DBO方式では公共が資金調達を行う必要があり、現在の社会環境においては、公共は民間事業者と比較して有利な条件による資金調達が可能なため、本調査においては、民間事業者が資金調達を行うPFI(BTO)方式よりもDBO方式のVFMが上回る結果となった。

■ 財政負担の平準化

財政負担の平準化という視点では、PFI(BTO)方式が本事業に最適な事業手法であると考えられる。

PFI(BTO)方式では、民間事業者が資金調達し、施設の整備・維持管理・運営を行う。市は、そこで提供される公共サービスの対価を年度毎に支払うことになるため、単年度に施設整備費を調達する必要がなく財政負担を平準化することができる。

■ 総合評価

本事業で適用する事業手法については、上記の定性的評価及び市場調査結果、さらに定量的評価の結果を勘案すると、**財政縮減効果を重視する場合はDBO方式、財政の平準化を重視する場合はPFI(BTO)方式**が適当と考えられる。

	DBO方式	PFI(BTO)方式	備考
低廉かつ良質な公共サービスの提供	◎	◎	両方式とも低廉かつ良質な公共サービスの提供につながる
財政負担の縮減	◎	○	DBO方式の方が財政縮減効果が高い
財政負担の平準化	○	◎	PFI(BTO)方式の方が財政負担の平準化につながる