

京都市左京区総合庁舎の整備・維持管理に係る
事後評価業務
報告書

令和7年3月
株式会社地域経済研究所

目 次

はじめに	1
第 1 章 現 P F I 事業の評価	2
1 現 P F I 事業の概要	2
2 業務実施状況の確認	4
3 P F I 導入の効果の検証	5
第 2 章 次期事業の事業手法検討	8
1 事業手法の検討	8
2 事業手法案の策定	10
3 次期事業における課題の検討	11
4 想定事業スケジュールの策定	12

はじめに

京都市（以下、「本市」という。）は、「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」（平成 11 年法律第 117 号。以下「P F I 法」という。）に基づき、「京都市左京区総合庁舎整備等事業」（以下、「本事業」という。）を平成 21 年 3 月 19 日から開始し、約 17 年の実施期間を経て、令和 8 年 3 月 31 日を以て終了する予定である。

本報告書（以下、「本書」という。）は、本事業の実施状況を確認し、P F I 事業の効果検証を行ったうえで、次期事業の最適な手法の選定に資することを目的とするものである。

第1章 現PFI事業の評価

1 現PFI事業の概要

(1) 施設概要

本事業において整備された施設の概要は以下のとおりである。

名称	京都市左京区総合庁舎整備等事業
所在	京都市左京区松ヶ崎修理式町12番地1及び松ヶ崎堂ノ上町7番地2
敷地面積	約7,000㎡
延床面積	約13,143㎡
主な施設※	・区役所（総務課、まちづくり推進課、市民窓口課、市民税課、固定資産税課、納税課、福祉介護課、支援課、保護課、保険年金課、健康づくり推進課、衛生課） ・区民交流機能（区民ロビー、各会議室）

※要求水準書における名称

(2) 現PFI事業の概要

本事業は、PFI法に基づき、選定事業者が、新たに総合庁舎の実施設計、建設、維持管理等の業務を遂行するDBM方式により実施するものである。

事業名	京都市左京区総合庁舎整備等事業	
事業手法	DBM方式	
事業形態	サービス購入型	
事業内容	・施設の実施設計・建設及び工事監理業務 ・施設等の所有権移転業務 ・施設の維持管理業務	
事業期間	平成21年3月から令和8年3月までの17年	
事業者収入	・施設整備業務のサービス対価 ・施設維持管理業務のサービス対価	
PFI事業者	株式会社妙左京	代表企業 株式会社藤井組 構成員 南海ビルサービス株式会社 協力企業 株式会社大建設計 近建ビル管理株式会社

(3) 事業目的

京都市では、京都市基本計画（平成13年1月策定）において、保健、福祉など市民生活に密着した要望や地域課題の解決に向けて、それぞれの地域のニーズや実情を踏まえ、総合的に市民サービスを図るため、市民に最も身近な総合行政機関である区役所の総合庁舎化を進めることを掲げている。

本事業については、区民部・福祉部（区役所）の庁舎と、保健部（保健所）の庁舎が分散してお

り、また、区役所の老朽化、狭あい化が著しいことから、これらを統合した新しい総合庁舎として整備することで、魅力ある地域づくりの拠点としての区役所の機能強化を図り、きめ細やかな行政サービスの提供に努めることを目的とする。（「京都市左京区総合庁舎整備等事業 入札説明書」から抜粋）

(4) 特定事業選定時の評価結果

ア 定量的評価（財政負担額の比較）

「本事業を市が自ら事業を実施する場合に比べ、DBM手法によるPFI事業として実施する場合は、事業期間中の財政負担額について約6%の削減を期待することができる。なお、市から民間事業者に移転するリスクについては定量化していないが、この移転リスクを勘案すると、さらなるVFM（Value For Money）の拡大が見込むことが期待できる。」とされている。

イ 定性的評価（公共サービスの水準の評価）

①適正なリスク分担による事業運営の安定性の向上

DBM手法によるPFI事業として本事業を実施した場合、施設整備のための設計・建設におけるリスク及び維持管理等におけるリスクが民間事業者に移転され、本市と民間事業者との間で適切な分担によるリスク管理体制を整備することができる。これにより、リスクの発生を抑制するとともに、リスク発生時に適切な対応を迅速に行うことが可能となり、業務の円滑な遂行や安定した事業運営の長期にわたる確保が期待できる。

②実施設計・建設・維持管理の一括発注による業務の効率化

実施設計、建設、維持管理等を民間事業者が一括して実施することにより、施設の維持管理等に配慮した効率的、機能的な設計・建設が期待できるとともに、複数の維持管理業務間の再構築が図られることにより、事業期間を通じての業務の効率化が期待できる。

③長期契約によるサービス水準の向上

これまで単年度契約により発注していた維持管理業務を長期契約することで、各種業務に対する具体的な知見や経験が民間事業者に蓄積され、サービス水準の向上が期待できる。

(5) 予定価格

非公表（入札参加資格があると認められた入札参加者に対して通知）

(6) VFM（事業者選定時）

本事業を特定事業（PFI事業）として選定する際に用いた前提条件を基に、落札者の提案によるPFI事業と、市が直接実施する場合の負担額を、現在価値換算額で比較し、「落札者の提案によって実施する場合は、市が直接実施する場合に比べて、現在価値に換算して、財政負担額が約2%削減できると見込まれる。」とされている。

2 業務実施状況の確認

(1) モニタリング業務の概要

入札説明書において、市は、SPCが提供する施設の設計・建設業務、維持管理業務等及びSPCの財務状況の把握を目的に、定期的又は随時に書面及び現地調査等により監視（モニタリング）を行うとし、事業契約書では、モニタリングの実施において以下のとおり規定されている。

(モニタリングの実施)

第 57 条 甲は維持管理業務に関して、この契約、要求水準書及び民間事業者提案に規定する水準及び仕様のサービスが提供されていることを確認するために、自らの費用負担において、次のとおりモニタリングを行うものとする。この場合において、モニタリングの項目については、各モニタリングの実施日までに甲が決定するものとする。

(1) 定期モニタリング

甲は、乙から提出される維持管理業務月間報告書の内容を確認し、月に 1 回、施設巡回及び業務監視を行うほか、乙に対して説明を求めるものとする。

(2) 随時モニタリング

甲は、必要に応じて、施設巡回及び業務監視を行うほか、乙に対して説明を求めるものとする。

2 甲は、前項に定めるもののほか、維持管理期間中、乙にあらかじめ通知したうえで、維持管理業務について乙に対して説明を求め、又は本件施設において乙の立会いのもとその維持管理業務の実施状況を確認することができるものとする。この場合において、乙は、当該説明及び確認の実施につき甲に対して可能な限りの協力を行うものとする。

3 前 2 項の規定によるモニタリングの結果、維持管理業務の実施状況が、この契約、要求水準書及び民間事業者提案が定める水準及び仕様を満たしていないことが判明したときは、甲は、乙に対して相当の期間を定めてその是正を指導するものとし、乙は、該当する維持管理業務月間報告書において当該指導に対する対応状況を甲に報告しなければならない。

4 甲は、前 3 項の規定によるモニタリング及び是正指導の実施を理由として、乙が実施する維持管理業務の全部又は一部について、何らの責任を負担するものではない。

5 甲は、必要に応じ、本件施設の利用者等へのヒアリングを行うことができるものとする。

(2) モニタリング結果

SPCによる維持管理業務は適切に実施されている。さらに、事業者の責任ではない事項においても、適切に市への報告、協議結果に基づき対応がなされ、評価できるとされており、市職員によるモニタリングの結果は、現時点までにおいては、適正であった旨、報告されている。

以上から、事業期間におけるPFI事業者による施設の維持管理には、要求水準書・契約書等に規定されるサービスに対する重大な瑕疵は認められず、事業目的達成状況は適正であったと判断することができる。

3 P F I 導入の効果の検証

P F I 導入効果の検証にあたって、契約時に期待していた財政負担の縮減が実現できたかどうかを確認する。

具体的には、契約時（落札時）に作成したV F M試算について、実際に市が支払ったサービス購入料等に置き換えて再算定し、実際に期待されたV F Mが達成されているかどうかを確認する。

(1) 特定事業選定時におけるV F M

特定事業選定時におけるV F Mは以下のとおりである。

VFM	約 6 %
-----	-------

(2) V F Mの算定結果

落札時におけるV F M及び事業終了時におけるV F Mは以下のとおりである。

（単位は千円）

	PSC	PFI-LCC	VFM
現在価値（落札時）	4,700,318	4,618,369	約 1.7%
現在価値（事業終了時）※	4,711,604	4,569,442	約 3.0%

※：事業終了時のPSC及びPFI-LCCは、事業後に新たに受け取った補助金、物価変動による修正、消費税率の変更等が反映されている。

上記のとおり、落札時のV F Mが1.7%であることに対し、事業終了時のV F Mが3.0%となっている。事業後に新たに受け取った補助金、物価変動による修正、消費税率の変更等が反映されていることから、落札時のV F Mとやや開差がある。また、特定事業選定時において想定したV F Mの水準に比べると低い、事業実施時においてもV F Mが発生していることが確認された。

(3) 本事業で認められた効果

ア 事業費の縮減

本事業のV F Mは約 3.0%となり、市の財政負担額の縮減において効果を上げたと言える。特に施設整備費においては想定された公共発注による財政負担（P S C）と比較して約 10%削減されるという結果であった。本事業は、複数（2者）による応募があり入札における競争性が働いたこと、設計企業及び建設企業のノウハウが発揮され効率的な施工が実現されたことにより、V F Mが発生したと考えられる。

これにより市の財政負担縮減に大きな効果があったものと判断される。

イ リスク分担とその対応

本事業は、事業期間中に設計変更、補助金の交付、物価変動、消費税率の改定等により契約内容を変更し、契約金額の変更を行っている（下表のとおり）。

変更年月	契約額（円）	増減額（円）	備考
平成 21 年 3 月	5, 223, 750, 000	—	・ 当初契約
平成 22 年 9 月	5, 177, 959, 500	△45, 790, 500	・ 温室効果ガス吸収源対策森林整備事業補助金の追加
平成 23 年 10 月	5, 139, 563, 679	△38, 395, 821	・ 物価変動（△3. 8％）
平成 26 年 10 月	5, 158, 925, 067	19, 361, 388	・ 消費税率の改定（5％→8％）
令和元年 10 月	5, 181, 200, 211	22, 275, 144	・ 物価変動（＋3. 1％） ・ 消費税率の改定（8％→10％）
令和 6 年 10 月	5, 188, 294, 567	7, 094, 356	・ 物価変動（＋5. 1％）

それぞれの変更の詳細は下記のとおりである。これらの変更は、公募時点において公表されていた事業契約書に基づき締結された事業契約の規定に基づき実施されたものであり、官民の役割分担を明確にした契約に基づいた適切なリスク分担となっている。

(ア) 温室効果ガス吸収源対策森林整備事業補助金の追加に伴う軽減

内装仕上げの一部を木材に変更し、当初予定していた内装工事の一部取りやめた。木材による内装工事については、京都府の「温室効果ガス吸収源対策森林整備事業補助金」による補助を追加で受け実施した。

(イ) サービス購入費の変更

事業契約において、サービス購入費（施設整備費部分及び維持管理費部分）のうち維持管理費部分の支払額について、基準年度と比較して、物価変動率の絶対値が 3％を超える場合は、支払額を変更すると規定されている。

平成 23 年度以降の維持管理費部分の支払額については、基準年度の平成 19 年度と比較して、物価変動率を算出する指標である日本銀行公表の「企業向けサービス価格指数」の平成 22 年度指数の確報値が△3. 8％となったため、支払額を減額する変更契約を行った。

令和元年度以降の維持管理費部分の支払額について、基準年度の平成 25 年度と比較して、物価変動率を算出する指標である日本銀行公表の「企業向けサービス価格指数」の平成 30 年度指数の確報値が＋3. 1％となったため、支払額を上額する変更契約を行った。

また、令和 6 年度以降の維持管理費部分の支払額について、基準年度の平成 30 年度と比較して、物価変動率を算出する指標である日本銀行公表の「企業向けサービス価格指数」の令和 5 年度指数の確報値が＋5. 1％となったため、支払額を上額する変更契約を行った。

(4) P F I 導入の効果

以上、本事業においては、P F I 方式の採用により、市の財政負担縮減、サービス水準の向上、民間事業者への適切なリスク移転といった、所要の効果が見られたものと判断される。事業実施時

においても、事業者からの定例の報告により、適切にモニタリング機能が働くとともに、良好なコミュニケーションが図られており、P F I 導入の効果が継続しているものと考えられる。

第2章 次期事業の事業手法検討

1 事業手法の検討

(1) P F I 事業終了後の事業手法

ア 次期事業において想定される事業手法の抽出

施設の運営・維持管理において想定される事業手法は以下のとおりである。各事業手法についてその概要やメリット・デメリットを整理した。

事業手法	民間委託 (分離発注)	P F I (O方式)
内容	各業務の管理運営について、単年度で委託発注する。	P F I 法に基づき、民間事業者が事業期間にわたり維持管理を行う。
メリット	・ 毎年の入札等の実施により公平性・透明性・競争性をより確保できる。 ・ 業務ごとに個別発注するため、金額がそれほど多額とはならず、地元の中小企業が参入しやすい。 ・ 他庁舎においては、分離発注しているので、発注に関する仕様が定型化されており、事務負担が少ない。 ・ 単年度発注により前年度業務における不具合等に基づく仕様変更が行いやすい。	・ 長期契約により、さらなる経費の削減、習熟度の向上、積極的な技術投資による効率的なコストダウンが期待できる（スケールメリットの発生）。 ・ 点検や清掃、処理業務等を複合的に発注し、それを複数年契約とするため、個々別々に委託業務を発注する場合に比べ、設計書作成業務、契約事務手続き業務が省略され、業務の軽減を図ることができる。 ・ 受託者から見れば、複数年の契約期間に伴い、人材の確保や設備投資がしやすく、創意工夫が発揮しやすい。
デメリット	・ 業務ごとに受託者が異なるため、維持管理における連携が取りづらい。 ・ 競争入札が繰り返され、委託料が下げられてきた業務については、コスト削減が見込めない可能性がある。	・ 経費削減効果を過剰に求めた予定価格を設定した場合には、業務の質の確保が難しい。 ・ 管理（主任）技術者の専任期間が長く、当該技術者の負担が大きく、コストに反映される。 ・ S P C を組成させる場合は、S P C にかかる組成費用や維持費が必要となり、業務規模からコストメリットが図れない。 ・ 中小企業の参入にハードルがある。

事業手法	P F I (R O方式)
内容	民間事業者が施設を改修（大規模修繕）し、管理・運営する方式
メリット	・ 事業全体に計画段階から民間ノウハウを導入可能（コストメリットが図れる） ・ 民間資金の活用可能
デメリット	・ 金融、S P C 費用等が発生 ・ 既存施設の瑕疵とのリスク分担の仕分けが困難。 ・ 前施工業者が優位となる可能性がある。 ・ 現況図面との不一致が見られる場合がある。 ・ 中小企業の参入にハードルがある。

イ 次期事業において想定される課題の抽出

＜財政負担の軽減＞

実施設計業務、建設業務、維持管理業務等の各業務を一括で発注するPFI事業（DBM方式）は事業費総額が大きくなる。また、本事業をPFI事業として実施するにあたってはSPC経費や事業実施に際してのアドバイザー費用などのコストも発生している。

なお、今後の事業は維持管理に関係する業務や大規模修繕業務となり、事業費の規模が小さくなることからSPC経費や金融費用を負担してまで割賦払いによる財政負担の平準化を行う必要性が低いものと考えられる。

一括発注による事業手法では、一括発注と性能発注による民間ノウハウの活用でコスト削減が期待されるが、個別発注による場合も、現状のPFI事業における維持管理業務の業務仕様は、PFI事業実施を通じて効率性と合理性の観点から設定されてきたものであると考えられ、現在の仕様を基に個別の業務の仕様を設定することで、個別に発注した場合でも一定のコスト削減は可能になると考えられる。

＜市内企業の参画可能性＞

維持管理に関係する業務を包括的に長期間発注した場合、長期契約によるさらなる経費の削減、習熟度の向上、積極的な技術投資による効率的なコストダウンが期待できるが、その一方、業務範囲が多岐にわたり、業務費総額も大きくなることから、中小企業の参画が見込みにくくなる可能性がある。地域経済への貢献や市内企業の育成を図ることを重視する場合は、中小企業が参画しやすい分離発注等とすることが考えられる。

＜将来対応の可能性＞

本事業の実施後、他の区庁舎においてもDBM等のPFI事業を実施している。これらの事業においても維持管理業務は、SPCに一括発注しているが、今後、順次事業が終了していくこととなる。現状でも、PFI事業として整備された庁舎とその他庁舎において、維持管理業務の発注方法に差があり、今後、全市として維持管理を含めた区庁舎の在り方について検討を行うことも考えられ、現時点において個別の区庁舎で検討するより、他の区庁舎事業の終了を見据えた時期に市全体として検討することが有用と考えられる。

＜大規模修繕への対応＞

大規模修繕は、建築基準法第2条14号において「建築物の主要構造部の一種以上について行う過半の修繕をいう。」とされているが、実務上は大規模修繕と経常修繕の区分けが明確にはされていないことがある。

本施設は、築年数が15年以上経っており、時間を経過するごとに今後の経常修繕の予測が立てにくく、例えば、今後10年から15年間の事業期間内の適切な修繕内容と費用を見込んでいくことが難しい。

さらに、大規模修繕については、事前の大規模修繕計画の策定を行わず性能発注方式で発注することは提案作成時において大規模修繕が必要な箇所と内容の把握が難しいこと、事後のトラブル発生時に新築時の施工及び維持管理業務と大規模修繕工事のいずれに起因するのかの特定が困難なことからリスクの切り分けが難しいこと、元施工の事業者の優位性によって競争性の確保が難しくなること等の課題がある。

2 事業手法案の策定

前記において抽出した3つの想定事業手法について、同じく前記において検討した各課題の視点から評価を行ったところ、下表の結果となった。

視点/手法	民間委託（分離発注）	P F I（O方式）	P F I（R O方式）
財政負担の軽減	○（事業経費なし） ○（P F Iでの仕様を活用してコスト軽減）	△（事業経費発生） ○（一括発注でコスト軽減）	△（事業経費発生） ○（一括発注でコスト軽減）
市内企業の参画可能性	○（特段の障壁なし）	△（ハードルあり）	△（ハードルあり）
将来対応の可能性	○（柔軟に対応可）	△（一定期間固定）	△（一定期間固定）
大規模修繕への対応	○（別途実施）	○（別途実施）	△（課題が多い）

したがって、業務によっては複数を組み合わせて発注する可能性も考えられるが、次期事業においては、下表のとおり、民間委託（単年度）で実施することが適切と考える。

業務名	本事業		業務名	次期事業
建物保守管理業務	P F Iによる一括発注		建物保守管理業務	民間委託（単年度）
設備保守管理業務			設備保守管理業務	民間委託（単年度）
清掃業務			清掃業務	民間委託（単年度）
安全管理業務			安全管理業務	民間委託（単年度）
環境衛生管理業務			環境衛生管理業務	民間委託（単年度）
外構施設維持管理業務			外構施設維持管理業務	民間委託（単年度）
植栽管理業務			植栽管理業務	民間委託（単年度）

3 次期事業における課題の検討

《各業務間の連携》

単年度において分離発注を行う場合、業務ごとに受託者が異なる可能性があるため、業務ごとの連携が取りにくくなることに懸念がある。

想定される対応としては、一番大きな業務ボリュームとなる業務分野の仕様に他業務との連携を図る役割を付加して、全体としての連携を確保することが考えられる。

《安定的なサービスの継続》

単年度では事業者が前年度と異なる可能性もあることから、安定的なサービスの継続が難しくなりがちである。そのため、安定的な人員配置やノウハウの蓄積がより図られるように複数年契約とすることも考えられる。単年度において分離発注する場合は、これまでのPFI事業において市に提供されたノウハウや実際に遭遇したトラブル等を共有し、発注する際の仕様書に反映させていくことが必要である。

《業務水準の確保》

毎年度の維持管理業務の入札において、競争入札が繰り返され、委託料が下げられていく場合は、それ以上のコスト削減が見込めないばかりか、業務水準が低下していく可能性がある。

したがって、次期事業の発注にあたっては、最低制限価格制度や低入札価格調査制度の導入も含め、民間事業者の過剰な利益確保や著しい低価格を防止しつつ、業務水準の確保が図れる発注方法を検討する必要がある。

《市との連携》

分離発注であっても、PFI事業であっても、市庁内における人事異動等の担当職員の入れ替わりは避けられないため、これまでのPFI事業において蓄積されたノウハウや情報を、所管部署内での適切な業務引継ぎはもちろんのこと、民間事業者のリスクやコストに対する考え方を認識したうえで、パートナーとして対等な立場でコミュニケーションを図っていくことが必要となる。

なお、モニタリング結果では、庁舎利用者の利用マナーの悪さによる問題が散見される。これらの事象は民間事業者だけで対処できるようなことではないことから、市とのコミュニケーションや連携をより円滑にできるようにする対応が必要となる。

《これまで蓄積されたPFI事業の経験・知見の反映》

本事業は平成21年3月から実施され、維持管理業務については施設の整備・引渡し後、約15年にわたって同じ事業者によって継続して実施されている。SPCの代表企業である建設会社は、先行して実施された京都市伏見区総合庁舎整備等事業においても代表企業として参画していることから、本事業開始時であってもある程度事業の内容について把握していると思われるが、維持管理を担当する企業は伏見区総合庁舎と異なることから、本事業においては、初期はやや手探り状態であったものの、さらに年月が経過するにつれて無駄のない効率的な業務内容になっているものと判断される。

次期事業の発注にあたっては、これまで蓄積された経験や知見に基づくことにより、今後の業務を円滑に実施し効率的かつ効果的な仕様書を作成することが可能と考えられる。このことも現在のPFIの効果の一つであると考えられる。

4 想定事業スケジュールの策定

(1) 次期事業に向けたスケジュール検討にあたってのポイント

現PFI事業の終了に向けた手続きは、事業契約書第64条に記載されているとおりである。

(契約の終了の効果)

第64条 乙は、この契約が終了した場合において、本件土地若しくは本件施設内に乙が所有し、又は管理する工事材料、建設・業務機械器具、仮設物その他の物件（本件事業を構成する各業務の委託を受けた者又は業務を請け負った者が所有し、又は管理するこれらの物件を含む。）があるときは、当該物件等を直ちに撤去し、甲の確認を受けなければならない。

2 乙は、この契約の終了に当たっては、甲に対して、本件施設を甲が継続して使用することができるよう維持管理業務に関して必要な事項を説明し、かつ、乙が用いた維持管理業務の実施に関する業務実施要領、送り事項その他の資料を提供するほか、引継ぎに必要な協力を行う。

3 乙は、事由の如何を問わず、この契約が終了した場合には、前2項の業務をすべて終了した日から10日以内に最後の維持管理業務月間報告書を甲に提出し、甲の確認を受けるものとする。

4 契約終了時に本件施設が要求水準書に規定される水準を満たしていないと認められるときは、乙は、自らの責任及び費用において、本件施設を要求水準書が規定する水準を満たす状態に補修し、甲の確認を受けなければならない。

なお、令和8年3月末の現PFI事業期間の終了後に滞りなく次期事業を開始できるよう、以下の点に留意して次期事業者選定スケジュールを設定する。

- ・区庁舎職員の業務や利用者の来庁等を妨げず、円滑に事業を引継ぎできるよう準備期間に配慮したスケジュール設定が必要である。そのため、令和7年度末までには次期事業者を決定し、契約締結に向けた協議と並行して引継ぎに向けた準備を進める必要がある。
- ・現PFI事業者から複数の民間事業者に対して業務内容等の引き継ぎが行われることとなるため、事前に市と現PFI事業者において、発注に係る仕様書に関するコミュニケーションを取り、引継ぎ方法等について十分調整を行う必要がある。
- ・発注にあたっては、公平性・透明性を確保し、競争環境形成を行う必要があることから、募集手続きを行うにおいて、できるだけ早い情報の公開が必要となる。

(2) 次期事業に向けて想定されるスケジュール

次期事業に向けて想定されるスケジュールは以下のとおりである。

年度	現PFI事業終了に向けた業務	次期事業に向けた業務
令和6年度	—	・次期事業の検討
令和7年度	・引継ぎに関する手続きの整理 ・現PFI事業の終了	・次期事業者の募集・選定 ・現PFI事業者からの引継ぎ
令和8年度	—	・次期事業へ移行