

京都御池中学校・複合施設整備等事業の更新継続に向けた
最適手法検討基礎調査

【 報告書 】

2019年3月

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

< 目 次 >

はじめに

- (1) 事業の履行状況に関する整理及び確認 3**
 - ①PFI 事業者による業務計画書, 報告等の実施履歴の確認
 - ②市によるモニタリング等の実施履歴の確認
 - ③市ならびに事業関係者からの要望や指示による対応状況等の確認

- (2) 施設建物および設備の状況確認および課題整理 6**
 - ①施設設備の性能に関する状態の整理・検証
 - ②課題の整理

- (3) 長期修繕計画概要および最適手法検討に向けたスキーム構築 13**
 - ①長期修繕に関する概要計画ならびに想定ケースの検討
 - ②実施に向けた課題の整理

参考資料

はじめに

京都御池中学校・複合施設整備等事業は、平成 16（2004）年 5 月 28 日に市と特別目的会社アクティブコミュニティ御池株式会社との間で PFI 事業契約が締結され、スタートした。

本事業は、京都市が PFI 手法を導入して事業化を実現した最初の事例であり、事業期間 17 年の経過により、令和 3 年（2021）年 3 月 31 日に期間満了を迎える予定である。

このため、PFI 事業契約終了後の取扱いについて、検討を行う必要があることから、本調査では、基礎的な整理を行い、今後の取扱いに関する検討を行った。

(1) 事業の履行状況に関する整理および確認

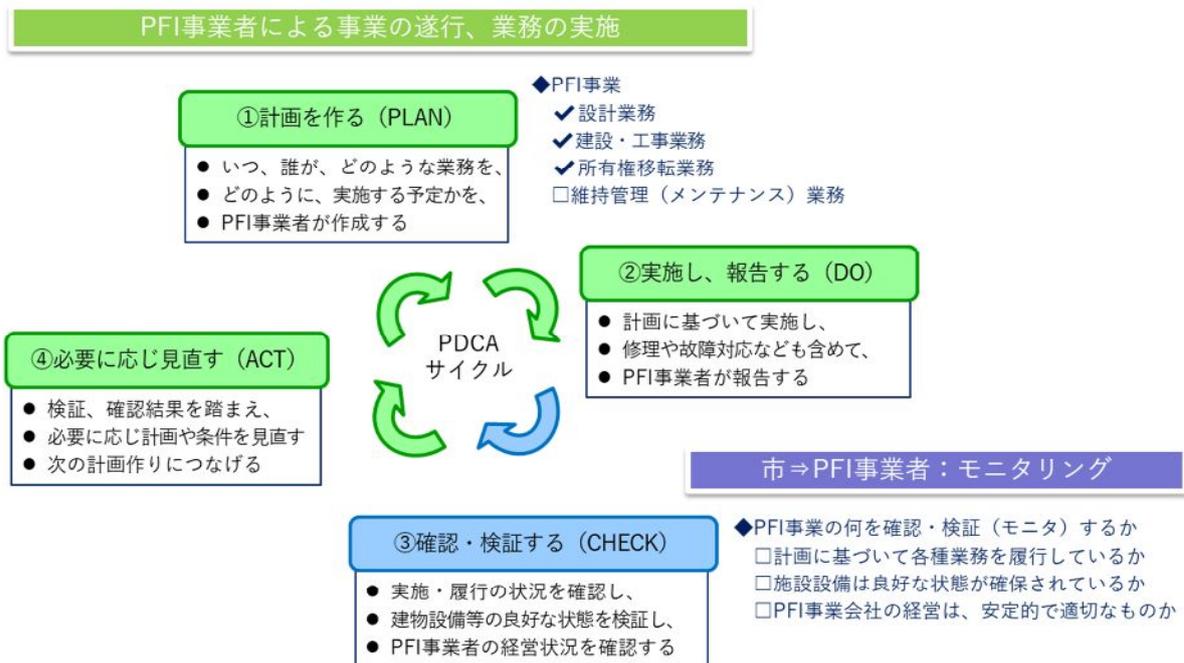
① PFI 事業者による業務計画書、報告等の実施履歴の確認

PFI 事業が期間満了を迎えるに際し、これまでの PFI 事業の取り組みについて大きく 2 つの観点から確認、整理を行う。1 つは、PFI 事業の担い手である特別目的会社アクティブコミュニティ御池株式会社（以下、PFI 事業者という）による各種業務の履行状況の経過確認である。2 つ目は、期間を通じた PFI 事業者による業務履行により、期間満了時点での施設建物、設備等の状態の確認であり、(2) で整理する。

1 つ目の業務実施の経過確認は、PFI 事業の特徴の一つである“モニタリング”記録を確認することで可能である。PFI 事業者が業務を確実に履行しているかどうかを確認するためには、PDCA (PLAN : 計画作成→DO : 実施・報告→CHECK : 確認・検証→ACT : 改善・見直し) という民間ノウハウである業務活動サイクルを活用するが、この中で、モニタリングとは、CHECK 段階において、PFI 事業者による計画内容と実施報告に基づき、市が確認し、検証するステップを指している。

具体的には、履行する業務について、PFI 事業者が予め年間ごとに業務計画書 (PLAN) を作成し、市に提出した上で、計画に沿った業務の履行ならびにその報告 (DO) を行うことを基本とし、それらの報告等に対して、市は書面ならびに実地により検査を行う。

図表 1 PFI 事業におけるモニタリングの仕組み (維持管理・運営段階)



市により、PFI 事業者の確実な業務の履行や施設建物、設備等の性能状態が確認された前提で、サービス対価の支払いを行うことが、PFI 事業契約に規定されている。

これらを踏まえ、本事業についても PFI 事業契約に基づき、PFI 事業者の代表企業ならびに維持管理業務を担う構成企業による取り組み状況に関して、下記に示す資料に基づき、書面による確認を行った結果、事業期間中において、概ね適切に PFI 事業者の履行や対応がなされていることを確認された。

なお、施設の維持管理業務の他に、複合施設の管理運営という本事業の特徴として、各種運営者の管理や、賑わい施設部分（事業者）の管理などについても、PFI 事業者として

概ね適切な対応がなされていることを確認した。

【本事業における主な維持管理・運営項目】

- I 施設維持管理業務
(建物保守, 設備保守, 清掃, 安全管理, 環境衛生, 外構維持管理, 植栽管理 等)
 - II 運営者管理業務
(運営者連絡会運営, 運営者間調整 等)
 - III 賑わい施設管理業務
(施設使用料処理, 賃貸料等徴収・収支管理, 経営状況報告, 出店者選定, 改装工事確認, イベント協力 等)
 - IV 課金業務
 - V 共同防火管理業務
(消防計画等届出書類作成提出, 延滞消防訓練 等)
 - VI 駐輪場・駐車場管理業務
(駐輪場管理, 駐車場管理 等)
- その他

【履行状況等を確認する根拠資料】

京都御池中学校・複合施設書類リスト

- 1 契約関係書類・維持管理費に関する覚書(※)
- 2 日報
- 3 定期(毎月)モニタリング関係書類
- 4 定期(半期)モニタリング関係書類
- 5 財務モニタリングの関係書類
- 6 年間計画等書類
- 7 賑わい施設関係書類
- 8 修繕に関する記録

※アクティブコミュニティ御池(株)との契約書・覚書一覧

②市によるモニタリング等の実施履歴の確認

次に、前述を踏まえ、PFI 事業契約に規定されているモニタリングの実施にあたり、モニタリングの主体である市によるモニタリング等の実施履歴を確認した。PFI 事業におけるモニタリングの実施は、本事業が京都市の最初の PFI 事業であることから、当初の段階において、モニタリングマニュアルを策定して、運用にあたっている。

PDCA サイクルにおける改善・見直し（ACT）段階において、必要に応じて業務やサービス水準の見直しを行った場合、モニタリングについても整合する形で見直しを行う必要があり、マニュアルも改訂されることとなる。

これらを踏まえ、計画確認や業務報告等について概ね適切なモニタリングを実施したことを確認した。

【市のモニタリング状況を確認する根拠資料】

モニタリングマニュアル改訂版

③市ならびに事業関係者からの要望や指示による対応状況等の確認

維持管理・運営時間は 14 年の長期に渡ることから、この間において、PFI 事業として期されたサービス水準や項目のみの実施や改善・見直しを行うだけではなく、学校を始め、保育所、包括支援センター等の本施設の運営者からの個別要望や指示などによる対応も実施されている。

とりわけ、PFI 事業対象外による建物施設・設備の改修や追加工事などを伴う要望や指示については、今後（PFI 事業期間満了後）の施設建物、設備の性能状態の把握や維持管理等の取扱いを整理する上で不可欠となるため、その内容や状況について整理する必要がある。

これらは、書面による確認だけでなく、期間満了前における引渡し段階において、現場目視による実地の確認も必要となるが、まず本段階では、書面による確認を行った。

PFI 事業の要求水準ならびに提案水準の業務項目や性能水準とは別に、市ならびに各種運営者からの個別の要望や指示による業務等に関しても、概ね適切に対応されていることを確認した。

【市ならびに事業関係者からの要望等対応に関する根拠資料】

アクティブコミュニティ御池(株)との契約書・覚書一覧

教育委員会からの直接発注による各種工事の実施履歴概要

(2) 施設建物および設備の状況確認および課題整理

①施設設備の性能に関する状態の整理・検証

次に、これまでのPFI事業の取り組みに関する確認として、期間を通じたPFI事業者による業務履行により、期間満了時点での施設建物、設備等の状態の確認を行う。これは、PFI事業者の業務である「I施設維持管理業務」、「VI駐輪場・駐車場管理業務」など、PFI契約により整備された施設建物、設備等に対して実施された結果から、引渡し前のハードが、どのような状態であるかを確認するものである。

この場合、前述したPDCAサイクルによる毎年の維持管理業務計画（PLAN）と実施報告（DO）、さらにそれらの確認・検証（CHECK）あるいは改善・見直し（ACT）などの履歴や蓄積について、書面で状態を把握・確認する他に、現場目視による実地確認も行う必要がある。

さらに、毎年の維持管理だけでなく、PFI事業者が事業公募の提案書提出時に示した長期修繕計画（提案様式52および53）も、期間中の計画的な修繕等に関する実施想定のご根拠であり、PFI事業期間満了による引渡し時点においても、その最新版により、今後の長期修繕計画を見通すことも一般的な取扱いである。この長期修繕計画の作成と運用も、民間ノウハウの一つ（民間では、ファシリティマネジメント：FMと呼ばれる）であり、近年、公共施設分野においても、その考え方や取り組み方の導入が進んでいる。

今回は、現時点において、これまでの経緯や履歴や記録など、書面による確認を行った。具体的には、PFI事業者からの実施報告や履歴データ等の書面に基づく施設建物、設備の性能状態を確認した。さらに個別業務に関しては、現時点までの状況や状態を確認の上、今後の留意事項等について、以下のような整理を行った。

< I 施設維持管理業務 > 概ね良好

□建物保守管理業務

* 事業期間中（初年度～平成30年度）の修繕件数（※照明管球取替・電池交換除く）は413件であり、当初5年間で約72%が出現している。

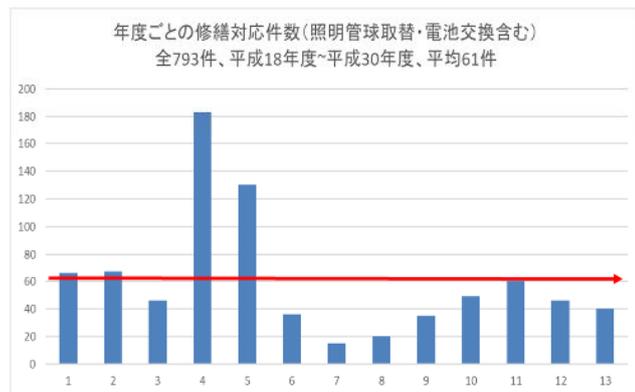
* 同期間中の照明管球取替や電池交換も含めた対応件数の総数は793件であり、初期段階での対応発生が大半（約6割）を占めている。

* 修繕費等の負担については、故意か否かといった帰責性が明確化されないケースも多いが、その場合、特に児童・生徒による破損等の修繕については、PFI事業者側の負担となる場合が多いとの指摘がされている。

* これは、現場で即時対応を求められるケースであり、運営者側が、弁償や弁済、求償等に関する手続きや適切な再発防止策のとりまとめ、実際の修繕や補修など予算対応などの迅速性や合理的な方策について十分整理されていないため、現場対応のフロントに立つPFI事業者の対応力に依拠した結果であるといえる。

* これは、指定管理者制度適用の事例で、発注者による設備機器の管理状況や（資産としての）性能状態の把握が十分ではないため、故障や不具合が生じた際、指定管理者の指定を受けた民間事業者が設備の取替や修理等の負担を強いられるケースが、これまで全国で多く指摘されることから伺える。

* このような日常における現場の迅速かつ合理的な対応について、様々な業務をPFI



事業者が一手に引き受け、また、ノウハウ等を有するために適切な対応が可能となる事例であるといえる。通常、この役割は、学校現場の教職員が中心になって分担することから、修繕費等の負担の観点だけでなく、迅速かつ合理的な対応を担う実務機能としての意義や取扱いについて、今一度、検討・整理が必要である。

□設備保守管理業務

- * 設備保守管理の業務は、対象となる設備保守に関する規定や基準などが比較的明確になっているため、毎年の維持管理業務計画においても、具体的な業務対応が整理され、履行されるものである。故に、計画的な保守・点検により、部品の取替や何らかの対応が必要となったケースにおいて、確実に実施され、かつそれらが報告されていることが、状態を確認する観点からは重要である。
- * この中で、管理対象に関して、運営者個別に設置された設備等の管理は運営者側にあることが基本であり、小規模な設備機器についても管理が必要であるとのコメントがPFI事業者から出されている。
- * 上述の学校現場での生徒による破損の対応事例と同様、設備（という資産）の管理方法や予防的な維持管理や保守等に関する予算化の仕組みが民間とは異なる（あるいはほとんど存在しない）ため、その現場対応や迅速性や適切性に関して、民間ノウハウに頼る構造になっている。
- * PFI事業では、そのような課題を一義的にPFI事業者によって、まとめて対応し解消していることが実態であり、PFI事業の現実的な特徴（発注者側の大きなメリット）である。PFI事業者が存在しない場合を前提に、1つの施設に同居する各運営者において取り扱うレベルや共通の運用ルール等を明確化する必要があるといえる。

□清掃業務

- * 清掃業務は、環境衛生管理と連動し、一定水準以上での担保を行う点で民間ノウハウが期待される。PFI事業者の指摘においても、中学校はトイレを除き、日常清掃の範囲外とされているものの、清掃のレベルや衛生面で一定の担保が必要であり、その場合、当該施設だけでなく、学校全般に関わる取扱いに及ぶため、今後の検討課題の一つと捉えるものである。

□安全管理業務

- * 近年の社会情勢などを鑑み、安全管理については、その水準向上が求められる傾向にある。これは、教職員や施設運営者側での対応力の向上を求めることにつながるが、本施設は、施設全体の管理を担うPFI事業者としても重要な役割を果たす必要がある。
- * 求める水準に応じて必要となる設備投資だけでなく、本施設に来館する様々な来訪者、運営者や利用者、周辺施設等の良好かつ高い安全性を日常的に確保するためには、手間暇がかかる（コストがかかる）点に留意が必要であり、今後に向けて現在の対応状況での確認や適切性について検証が望ましい。

□環境衛生管理業務

- * PFI事業者からは、トイレ排水における雨水利用による濁度の対応についてコメントされているだけであるため、一定の水準担保による対応が確保されていると捉えるが、現場目視などの実地確認において、確認や検証を行うことが望ましい。

□外構施設維持管理業務

- * PFI事業者のコメントでは、近年のゲリラ豪雨や台風などの大雨による近隣への災害対応について報告がされている。災害発生時の現場対応としてのメニューやバリエーションは民間ノウハウとして調うものである。自然災害の大きな等を考慮し、予防的な

観点から、防災対応レベルを意識した対応策や具体策についても、今後、検討や整理が必要である。

□植栽処理業務

* PFI 事業者により、敷地内の特定の樹木についての特段の配慮をしている旨の報告がなされている。

□その他

* 各運営者が個別に施設の改修工事などを行う場合の工事対応や改修内容の詳細な把握および改修後の維持管理内容や項目、水準等の改訂などの対応も実施しており、全体的な管理の立場から業務履行がなされている。

<Ⅱ 運営者管理業務>良好

* 運営者管理業務は、複合施設の特徴から施設に入居する各運営者（保育所、包括支援センター等）や施設関係者（自治会館、消防分団等）との連携やコミュニケーション、情報共有などの施設利用や運営の円滑性確保のために、運営者連絡会の開催運営や運営者間の個別調整などを行うものである。

* これは、民間賃貸ビル事業における入居者管理や、商業・業務ビルや集合分譲住宅における区分所有、複合機能施設における管理組合の運営など、既に民間がビジネスとして確立した領域が存在し、そのノウハウや実績等が多数蓄積された領域であることから、いわゆる入居者、運営者、利用者などの様々な施設関係者にとって、合理的かつ快適、円滑な活動を支える役割を十分果たすことができるといえる。

* 一方で、行政は、従来公共施設整備として、複合化や複合施設や合築（区分所有）等での整備を行うケースが大変少ないことから、施設整備や資産管理の観点から、さらに維持管理においても、さらに複合施設の複数関係者の全体管理といった業務を専任で対応する組織や体制が確立されておらず、仮に取扱いが必要な場合であっても、現場担当者が兼務で対応するなど、当然ながら、その経験や実績が庁内で蓄積されているとはいえないことから、民間と同等のレベルで円滑に対応することが難しいと思われる。

* 今後、期間満了に伴い、PFI 事業者が解散した状況を鑑み、これらの機能や役割を、学校現場に移管させることは上記の理由から、十分かつ円滑に取り扱うことが難しいと予想される。教育委員会が引き受ける（あるいは市長部局が所管する）ことを想定した場合も同様に、様々な業務に関する専門的知見や関連する資格の保有による人員確保、さらに様々な関係者に対応可能な体制の確立などが必要であり、これまでのあり方のままでは難しいといえる。

* たとえ、これらの業務について個別に民間委託が出来たととしても、それまでの PFI 事業者によって提供されてきた内容や水準レベル、合理性、迅速性等を同等のメリットを関係者が享受することは困難と思われ、即ちこの機能は代替が利かないと捉える。これは言い換えれば、複合施設かつ PFI 事業における民活導入の特徴的なメリットといえる。

<Ⅲ 賑わい施設管理業務>良好

* 賑わい施設管理業務は、賑わい施設部分の店舗（入居テナント）ごとに出店契約等を締結し、適切な施設運営管理を行っている。具体的な対応業務については、主に以下について、PFI 事業者より報告されている。

図表 2 賑わい施設管理における詳細業務

施設使用料処理	賑わい施設使用料は、毎年度 PFI 事業者から市にまとめて支払うため、その支払い時期等の規定により、入居テナントに代わり、一括前払い（立替）を行っている。
賃貸料等徴収 収支管理	毎月、賑わい施設運営者（入居テナント）から賃貸料等を徴収し収支を管理。また、賃貸料の増額変更等が生じないような配慮や取扱いを行い管理している。
経営状況報告	毎年度、賑わい施設運営者の経営状況を確認し、賑わい施設全体としての経営状況総括を PFI 事業者から市に報告している。
出店者選定	出店基準などによる、信用調査や各種条件での調査、選定を行っている。
改装工事確認	改装工事に伴う、意匠性や景観条例などの確認等を行っている。
イベント協力	イベント開催時の警備協力などを行っている。

- * 現行の扱いは、当該施設が教育委員会所有の施設であることから、条例に基づく賑わい機能創出運営に関する施設部分の管理についても、従来からの取扱いで対応してきた。しかしながら、PFI 事業期間満了に伴い、公有財産の取扱いによっては、所有と所管が従来と異なることも想定されるが、これにより、使用料の扱いも目的外使用許可や、一部貸付（賃貸借契約）等の取扱いや根拠が異なる点に留意が必要である。
- * さらに、前述したように、複合施設の特長、かつ PFI 事業での特徴的なメリットとして、今後、期間満了に伴い、PFI 事業者が解散した状況を鑑み、これらの機能や役割を、学校現場に移管させることは上記の理由から、十分かつ円滑に取り扱うことが難しいと予想される。教育委員会が引き受ける（あるいは市長部局が所管する）ことを想定した場合も同様に、様々な業務に関する専門的知見や関連する資格の保有による人員確保、さらに様々な関係者に対応可能な体制の確立などが必要であり、これまでのあり方のままでは難しいといえる。
- * たとえ、これらの業務について個別に民間委託が出来たとしても、それまでの PFI 事業者によって提供されてきた内容や水準レベル、合理性、迅速性等を同等のメリットを関係者が享受することは困難と思われ、即ちこの機能は代替が利かないと捉える。これは言い換えれば、複合施設かつ PFI 事業における民活導入の特徴的なメリットといえる。

<IV 課金（電気・水道料金）業務>概ね良好

- * 電気や水道料金に関する円滑な課金業務は、複合施設、複数の運営者が関係する状況では特徴的であり、不可避である。現時点では、各種料金を運営者の利用状況に応じた按分整理を行い、支払い期日までに処理を行うという原始的な方法を採用しているが、それでも十分円滑な対応を行っている点は、運営者、施設関係者にはメリットがある。

図表 3 各運営者、施設関係者の課金対象

課金対象 運営者	電気料金	水道料金
京都市	○	○
御池中学校	○	○
保育所	○	○
老人デイサービス	○※	○※
賑わい施設運営者	○	○
自治会	○	—
消防分団	○	—

※デポジット制

- * しかしながら、課金業務としての円滑性確保のための工夫余地、さらに上述した<Ⅲ 賑わい施設管理業務>のように、一括による立替処理や合理的な収納の扱い、あるいは安価な電気料金の他、総合的なユーティリティサービスの適切なメニューの選択なども考慮できるようになると、施設全体の観点から運営者や施設関係者のメリット向上を期待する余地はさらに高まるものとなる。
- * さらに、前述したように、複合施設の特性、かつ PFI 事業での特徴的なメリットとして、今後、期間満了に伴い、PFI 事業者が解散した状況を鑑み、これらの機能や役割を、学校現場に移管させることは上記の理由から、十分かつ円滑に取り扱うことが難しいと予想される。教育委員会が引き受ける（あるいは市長部局が所管する）ことを想定した場合も同様に、様々な業務に関する専門的知見や関連する資格の保有による人員確保、さらに様々な関係者に対応可能な体制の確立などが必要であり、これまでのあり方のままでは難しいといえる。
- * このため、課金業務の円滑性やサービス利用の利便性向上を見据えた取扱いや水準の検討を行うことが望ましい。

<Ⅴ 共同防火管理業務>概ね良好

- * 共同防火管理の業務には、複合施設により共同防火管理協議会を設置し、その統括を PFI 事業者が担うこととなる。全体の消防計画作成や届出、さらに年 1 回の関係者合同による消防避難訓練を開催するなど、複合施設としての特性を踏まえた役割を担っている。

<Ⅵ 駐輪場・駐車場管理業務>概ね良好

- * 駐輪場、駐車場の管理業務は、定期利用者などの台数管理を基本とし、不法駐輪の確認など基本的な管理業務を行っている。

<その他 近隣対策など>

- * 近隣対策では、野良猫対策やホームレス対策など、個別事情に応じた対応の他、隣接するスーパー利用者の路上駐車対策や隣接ビルの災害時の浸水対策など、必要に応じて講じるべき方策を実施し、かつ履歴や対応方策記録の蓄積により、継続的かつ円滑に取り扱うように配慮がなされている。
- * さらに、祭りやイベント時の安全対策など、当該立地特有の対応についても、適切に対応している。

【関連資料】維持管理業務における特質的实施対応状況（維持管理会社提出）

「京都御池中学校・複合施設整備等事業」修繕履歴一覧表

また、提案時における当初の長期修繕計画（様式 52 および様式 53）や PFI 事業の終了及び引渡しを控え、PFI 事業者から提出された「長期修繕計画（30 年計画，引渡し前・最新版）」に基づき、これまで実施された修繕履歴等を確認し、事業期間終了時における長期修繕計画の再査も行った。

「長期修繕計画（30 年計画，引渡し前・最新版）」では、提案時に想定されていた建築対象と設備対象に関する修繕等の予定項目に対して、これまでの期間（維持管理 15 年間まで）において実際に行われた実施項目を報告する形で整理がされている。また、今後（16 年目以降）については、これまでの 15 年間の実施状況を踏まえた当初予定（16 年目以降）からの見直し等による想定項目が整理されている。これにより、PFI 事業の要求水準ならびに提案水準の業務項目や性能水準とは別に、市ならびに各種運営者からの個別の要望や指示による業務等に関しても、概ね適切に対応されていることを確認した。

これらについて、最適手法検討調査においても引き続き内容の精査が必要ではあるが、概ね良好な状態が確保されていると思われることから、施設等の今後の使用に関する見直しについて継続して同水準の状態を確保、維持することが望ましい。

さらに、大規模修繕等の取扱いについても、これまでの PFI 事業において実施された予防保全的な取扱いを踏襲し、長期間の枠組みで PDCA サイクルに基づく計画的かつ合理的な修繕実施を進めることが見込まれる。

図表 4 維持管理・運営業務に関する PFI 事業者の実施評価とポイント

実施業務	評価	ポイント・留意点
I 施設維持管理※	概ね良好	建物保守管理：費用負担基準の検討 ア) 設備保守管理：運営者設置機器の対応 清掃業務：生徒清掃のフォロー イ) 安全管理業務：車両管理の徹底 環境衛生管理：雨水濁度の管理 外構維持管理：大雨等の防災対応レベル ウ) 植栽処理管理：特定樹木の管理 その他：各運営者個別対応状況把握
II 運営者管理 エ)	良好	運営者連絡会、運営者間調整 複合施設における管理機能として対応
III 賑わい施設管理 オ)	良好	施設使用料処理 賃貸料等徴収（収支管理） 経営状況報告 出店者選定 改装工事確認 イベント協力
IV 課金業務 カ)	概ね良好	料金按分請求処理（要求水準外新規業務） 立替や手数料等見込めず、実務対応のみが難
V 共同防火管理	概ね良好	消防計画等届出書類作成提出 全体消防訓練
VI 駐車場・駐輪場管理	概ね良好	駐車場管理 駐輪場管理（利用者シール発行等）
その他 キ)	個別確認	野良猫，ホームレス対策 近隣・周辺対策（路上，浸水対策等） 祭りやイベント時の安全対策

※ア)～キ)は、今後の水準や取扱いを検討する主な項目（次に②で整理）

②課題の整理

1) 今後の維持管理業務に関する実施項目および水準の整理

PFI 事業者からの報告等による書面や履歴データに基づく施設建物、設備に対する性能状態の確認を踏まえ、今後の留意すべき点や取扱いについて検討を要する主な事項について、以下のような整理を行った。

図表 5 今後の維持管理業務の水準等に関する検討課題

ア) 費用負担基準の検討	日常的な対応の中には、発注者による機動的かつ迅速な予算化や手続きが困難であるとの理由から、事業者による立替や事務代行に依存する事項が生じているため、円滑かつ合理的な取扱いに関する仕組みの設定が重要である。
イ) 生徒清掃のフォローのあり方検討	衛生管理の観点から、生徒清掃レベルの検証や必要に応じてフォローを行うことも想定。頻度やコストを明確化する。
ロ) 大雨等防災対応レベルの見直しと整理	近年の大雨等の状況を踏まえ、防災対応レベルの見直しと対応策について整理する。
ハ) 運営者管理	複合施設ならびに運営者が複数存在する場合の全体管理機能として特徴的かつ重要であり、民間ノウハウの発揮余地が極めて大きい。一方で、従来機能や実務経験の有無から行政による同等の対応は難しく、代替が利かないといえる。
ニ) 賑わい施設管理	本業務は、賑わい施設部分の資産（ハード）の扱いに応じて規定される使用料等の扱いも考慮する必要がある。民間ノウハウが発揮できるよう、円滑かつ合理的な枠組みの設定が重要といえる。公有財産の目的外使用許可や一部貸付（賃貸借契約）等の根拠となる資産取扱いに応じた整理を行う。
ホ) 課金業務	運営者、賑わい施設出店事業者、その他施設関係者それぞれの利用に応じた対応は全体管理機能の一つとして特徴的かつ重要であり、民間ノウハウの発揮余地が極めて大きく、行政による同等対応の代替は利かない。このため、立替や業務代行等の手数料や仕組みの導入により、円滑かつ合理的な業務対応が出来る枠組みを想定する。
ヘ) その他	これまで出現した事象やその対応状況に基づき、新たに基本的な業務項目・水準として整理する。

複合機能・施設は当該 PFI 事業の特徴であるが、民活導入の期待余地は設計・施工面だけでなく、その後の長期間に渡る管理・運営段階においても、施設運営者や利用者の円滑な取組みに対して寄与し、かつ安定的にサービス提供を行う民間ノウハウや工夫の発揮が期待されるものである。

とりわけ、上記イ)、ロ)、ハ)の業務は、複合施設の全体管理機能としての特徴的な業務であり、民間ノウハウの発揮余地が極めて大きい領域である。即ち、民間賃貸ビル事業における入居者管理や、商業・業務ビルや集合住宅の区分所有・分譲施設、複合機能施設における管理組合の運営など、民間ノウハウ、実績が多数蓄積された領域であるため、いわゆる入居者、運営者、利用者などの施設関係者にとって、合理的かつ快適、円滑な活動を支える役割を十分果たすことができる。

一方で、当該業務への行政の対応力は、従来業務の所掌や実務経験の有無の観点から、同等レベルの期待は難しく、代替が利かないといえる。即ち、民間に比べ複合施設や合築

(区分所有)等での施設整備や資産管理、維持管理、さらに複合機能による複数関係者の全体管理の経験や実績が極めて少ないため、本事業においてもPFI事業満了後の施設の適切な管理を、民間と同等レベルで行うことが難しいと思われる。

そのため、今後の業務範囲の想定や枠組みについて、これらの業務を軸に、積極的な民間活力導入を前提とした検討・整理を行う。

2) 大規模改修、長期修繕等に関する考え方の整理

PFI事業者による提案時の当初の長期修繕計画(様式52および53)から現時点までの実施状況や現時点による最新版整理に基づき、今後、最長で15年程度の修繕項目等を参考に想定する。長期修繕計画は、整備(設備投資)された施設建物の性能すなわち資産価値を維持、管理するための計画(PPLAN)であり、あくまでも将来的な見通しである。このため、実際にはPDCAサイクルを参考に、修繕計画に基づいた実施(DO)する事項、実施しない事項など、適宜、見直しを行い、適切な性能・資産管理を行うことになる。

民間では、これをファシリティマネジメント(FM)と呼ばれる管理手法として体系化し、施設建物の性能ならびに資産管理を行うビジネスとして展開している。

なお、トイレ洋式化、LED化、空調取替などは機能更新であり、機能向上のための新たな投資となるため、上述した既存建物性能の維持管理・資産管理の範囲とは別に扱うことが一般的である。即ち、従来には想定しなかった追加の新規投資として捉え、これにより、その後の維持管理の範囲、水準や想定コスト等も変更が必要な点にも留意が必要である。

例えば、トイレ洋式化は、設備の形状や床面乾式化により、清掃や衛生管理のあり方も従来と異なるものとなる。このため、今後の枠組みにおいては、既存建物性能の維持管理を基本とし、その上で求められる機能向上としての追加投資の項目や内容等について検討を行う必要がある。

【関連資料】

長期修繕計画書(引渡し前・最新版)

(3) 長期修繕計画概要および最適手法検討に向けたスキーム構築

①長期修繕に関する概要計画ならびに想定ケースの検討

前述を踏まえ、長期修繕に関する概要ならびに複数業務の組み合わせによる効率的かつ効果的な実現に向けた想定ケースの検討を行う。

既存の施設建物、設備に対する取扱いとして、施設メンテナンス業務ならびに修繕に関する設計・施工業務、さらに本複合施設の特徴的な業務である複合施設総合管理業務、トイレ洋式化やLED化など機能更新に関する設計施工業務を、主な業務項目として対象とする。

1) 施設メンテナンス業務:

既存のⅠ施設維持管理業務、Ⅵ駐輪場・駐車場管理業務を中心にした業務を対象とし、期間は最長15年間を想定する。

2) 複合施設総合管理業務:

既存のⅡ運営者管理、Ⅲ賑わい施設管理、Ⅳ課金業務、Ⅴ共同防火管理を中心にした業務を対象とし、期間は最長15年間を想定する。

3) 修繕に関する設計・施工業務:

これまでの維持管理・修繕の履歴データや現場目視、さらに再査された長期修繕計画(最新版、引渡し時)に基づき、新たに長期修繕計画を策定し、設計・施工を実施する。居ながら修繕を前提とするため、最大3ヵ年を想定する。

4) 機能更新に関する設計・施工業務:

修繕に関する設計・施工に加え、トイレ洋式化、LED化、空調取替などの新規の機能更新に係る設計・施工を実施する。この場合、設置後の維持管理の項目や水準も既存業務から見直しを行う必要がある。

図表 6 主な業務の組み合わせとケース設定

主な業務	ケース 1	ケース 2	ケース 3
1) 施設メンテナンス業務	○	○	○
2) 複合施設総合管理業務	○	○	○
3) 修繕に関する設計施工業務		○	○
4) 機能更新に関する設計施工業務			○

※) 複合施設総合管理業務の具体的な取扱い、内容・水準の想定は精査が必要である。

② 最適手法適用に向けたスキーム構築に関する検討

前述した3つの想定ケースについて、最適手法適用に向けたスキーム構築の検討を行う。これまでのPFI事業での民間活力によるメリットや期待余地に対する整理を踏まえ、引き続き積極的に民活導入を行う前提で、スキーム構築ならびに想定ケースの整理を行う。

<ケース 1>

本施設の特性である複合施設に対して総合管理業務という特徴的な業務を軸に、施設建物の維持管理とセットにした基本的な民活フレームである。これは、複数業務を包括的に取り扱う「包括委託」のスキームや、当該施設を公の施設として位置づけ上で「指定管理者制度」の適用スキーム等が想定される。この場合、想定期間は、市の指針※2)に基づき3~5年、あるいは最新の指定管理者制度の事例※3)を参考にすると、最大10年程度となる。

公有財産の扱いによる所管の想定や修繕工事、機能更新工事などの整合性も考慮した検討が必要になる。

※2)「京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針」では原則4年、老人や児童の福祉施設で最長6年としている。

※3) 参考事例：目黒区指定管理者再指定にあつての設定期間、選定方法の改善資料

<ケース 2>

ケース1における施設メンテナンス業務ならびに複合施設総合管理業務に加え、長期修繕計画（引渡し前・最新版）に基づく業務を対象とする。修繕工事の規模や難易度を考慮すると、地元企業主体によるPFI事業が基本スキームとなり、居ながらによる設計施工により、適切な施工計画に基づく実現を考慮した最大3ヵ年と維持管理期間15年により、PFI事業期間として15年を想定する。

なお、機能更新工事は別途扱いにするため、その工事計画との整合性を考慮する必要がある。

<ケース 3>

ケース2における想定範囲業務に加え、機能更新工事業務も対象としたフルセットとする。修繕工事の規模や難易度、また機能更新工事の規模や内容、難易度等を考慮しても、地元企業主体によるPFI事業が基本スキームとして想定することが可能である。

居ながらによる設計施工により、適切な施工計画に基づく実施を考慮した最大3ヵ年と維持管理期間15年により、PFI事業期間として15年を想定する。

なお、本ケースの想定スキームは、今後、市立堀川音楽高校PFI事業、あるいは文

化市民局所管の総合庁舎整備 PFI 事業の更新事業にも適用可能な汎用性を備えたモデルケースにもなり、その意義は大きいといえる。

図表 7 ケースごとの想定スキーム

	想定スキーム	ケーススタディのポイント
ケース 1	想定期間 * 3~5 年 * 10 年	* 普通財産あるいは行政財産（所管） * 「包括委託」あるいは「指定管理者適用」 * 修繕工事や機能更新工事との整合性考慮
ケース 2	設計施工 3 年 + 維持管理 15 年	* 地元企業主体による「PFI 事業」 * 機能更新工事との整合性考慮
ケース 3	設計施工 3 年 + 維持管理 15 年	* 地元企業主体による「PFI 事業」 * 予算化（国庫補助等適用可能範囲）

今後の事業化に向けた詳細検討は、最適手法検討調査としての仕様項目には、以下のようなものが想定される。

<想定仕様項目>

1. 長期修繕計画（最新版）の精査

既存 PFI 事業者により作成された長期修繕計画（最新版）の内容の確認を行い、今後修繕として必要となる項目や事項、さらに工事期間や事業コストの概算算定などを行う。

2. 対象施設設備更新に係る方針検討

対象事業の施設・設備の更新に関する方針を検討する。今回対象となる既存施設の維持管理業務の他に、複合施設としての総合管理業務、さらに長期修繕計画に基づく修繕に関する設計施工業務、更新機能に関する設計施工業務等を網羅的に整理する。

3. 業務項目および業務水準の検討整理

前段の基本的な方針、目標設定等に基づき、今回対象となる各種業務項目ならびに施設整備の更新事業に必要な具体項目やその水準を検討し、業務要求水準案として整理する。

4. 更新事業手法検討および事業条件の検討

更新事業としての事業化に向け、基礎調査で設定したケース毎にメリット・デメリット等、最適スキーム構築と事業手法選択のための検討、さらに事業条件の整理を行う。

5. VFM 等の算定および最適手法評価

想定する個別業務コストならびにライフサイクルコスト、VFM 等の算定を行い、予算規模、予算化に向けた精査、さらに実現可能性の評価を行い、最適手法選択を支援する。

6. 民間事業者の意向把握

最適手法による事業化をたたき台に、事業条件、スケジュールやコストなどの妥当性の確認など、とりわけ地元企業の参画意向や要望・意見等を中心に把握・整理を行う。

7. 事業スケジュール検討、課題整理

妥当な期間設定の下での事業公募・選定等の行程、さらに事業スケジュール等を検討・整理する。併せて、実現に向けた課題などの整理も行う。

8. 実施方針公表・質疑応答等支援

民活事業化を目指した実施方針の公表ならびに質疑応答等の支援を行う。

9. 引渡し等準備協議運営支援

次期更新事業の民活事業化を進めると並行して、既存 PFI 事業者との期間満了に伴う、引渡し等に関する準備や各種協議等の取組を支援する。

実施に向けた課題の整理

今後、ケーススタディの深度化により、最適手法としての選択を行うに当たり、併せて、実施に向けた課題の整理も行う。

民活導入による PFI 事業として取り扱う場合の事業スケジュールを次ページに整理する。この場合、事業公募・選定、事業契約締結等の手続きや期間想定、さらに事業の行程、業務期間の設定、設定による事業総額（ライフサイクルコスト：LCC）の算定などに繋げることとなる。

さらに、事業公募時に提示する情報として、これまで PFI 事業期間における維持管理業務等の履歴やデータ等について、参考図書として、どこまで・どの程度開示するかなどの整理も必要である。また、長期修繕計画書についても、引渡し前・最新版の作成や、最新施設図面、現場目視などによる実地確認など、事前の準備としての項目や書類の精度、アウトプットイメージなどについても整理が必要である。

参考資料一覧

【履行状況等を確認する根拠資料】

京都御池中学校・複合施設書類リスト

9 契約関係書類・維持管理費に関する覚書（※）

10 日報

11 定期（毎月）モニタリング関係書類

12 定期（半期）モニタリング関係書類

13 財務モニタリングの関係書類

14 年間計画等書類

15 賑わい施設関係書類

16 修繕に関する記録

※アクティブコミュニティ御池(株)との契約書・覚書一覧

【市のモニタリング状況を確認する根拠資料】

モニタリングマニュアル改訂版

【市ならびに事業関係者からの要望等対応に関する根拠資料】

アクティブコミュニティ御池(株)との契約書・覚書一覧

教育委員会からの直接発注による各種工事の実施履歴概要

【関連資料】維持管理業務における特質的実施対応状況（維持管理会社提出）

「京都御池中学校・複合施設整備等事業」修繕履歴一覧表

「長期修繕計画書（引渡し前・最新版）」