

令和3年度 旧杉並中継所の跡地活用に関する調査検討支援業務

報告書

(概要版)

令和4年 3月

## 第1章 業務の概要

---

### 1. 本業務の目的

「PPP/PFI推進アクションプラン(令和2年改定版)」において、新たなビジネス機会を拡大するとともに、公的負担の抑制を図り、経済・財政一体改革を推進するためには、様々な分野の公共施設等の整備・運営に、コンセッション事業等のPPP/PFIを活用することが必要とされている。

本業務では、高度な専門的検討を必要とする、コンセッション事業、収益型事業、公的不動産利活用事業、) PFI法第6条に基づく民間提案の制度を活用する事業等を実施しようとしている地方公共団体等に対し、法律、会計、税務、金融等の高度な専門的知識を有する専門家を派遣し、参考となる情報提供や解決法策の検討に対する助言等を実施することにより、案件形成に向けて支援することを目的とする。

### 2. 事業の検討目的

旧杉並中継所の跡地活用事業(以下、「本事業」という。)は、東京都杉並区(以下、「区」という。)にある旧杉並中継所(以下、「本施設」という。)の建物及び土地の利活用を行う事業である。

本施設は、東京都が小型プレス車で収集した不燃ごみを効率的に最終処分場に運搬するため、大型車両へ積み替えを行う施設として建設され、その後区に移管されたが、不燃ごみの大幅な減少等に伴い廃止となったことから、施設の築年数等を踏まえ、改修による活用を基本に検討が開始されたものである。

区では、本施設を災害時の防災拠点(災害拠点倉庫、地域内輸送拠点、本庁代替施設、重機保管場所)として活用するとともに、平時については民間活力の導入を視野に活用方法を検討しており、本業務では、これまでの検討内容を踏まえつつ、事業化に向け、民間活力を導入した本施設の平時及び災害時における活用策及び官民連携による実施手法について検討することを目的とする。

## 第2章 旧杉並中継所の跡地活用に関する支援

### 1. 基本的条件

#### 1-1 事業概要

##### (1) 本施設の立地

本施設は、西武新宿線「井荻駅」の北西、徒歩約10分の位置にあり、杉並区立井草森公園に隣接される形で立地している。本施設の北西角には私立保育所が設置されている。また、本施設の北側は東西方向に新青梅街道が接し、東には南北方向に環状八号線が通っている。

図表 1 本施設周辺の状況



出所 旧杉並中継所跡地活用に関するサウンディング型市場調査実施要領より

##### (2) 本施設及び周辺施設の概要

本施設及び周辺施設の概要は下表のとおりである。

図表 2 本施設及び周辺施設の概要

名称	旧杉並中継所	井草森公園	ピノキオ幼児舎 井荻保育園 (私立保育園)
所在地	杉並区井草四丁目 15-18	杉並区井草四丁目 12-1	杉並区井草四丁目 15-16
交通	西武新宿線「井荻駅」から 徒歩約 10 分	西武新宿線「井荻駅」から 徒歩約 8 分	西武新宿線「井荻駅」から 徒歩約 11 分
敷地面積	8919.46 m <sup>2</sup>	39,503.80 m <sup>2</sup>	584.54 m <sup>2</sup>
建物の概要	平成 8 年 3 月竣工、RC 造 1 階 912m <sup>2</sup> 地下 1 階 3135.14m <sup>2</sup> 地下 2 階 2264.59 m <sup>2</sup>	平成 8 年 3 月 31 日開園 井草森公園運動場 7,631m <sup>2</sup> 地下平面駐車場 4 台	平成 29 年 4 月 1 日開設 RC 造 床面積 578.96m <sup>2</sup>
用途地域	第一種低層住居専用地域 一部第一種住居地域	第一種低層住居専用地域	第一種住居地域
管理者等	防災課	みどり公園課、スポーツ振興課	株式会社ピノ キーポレーション

出所 旧杉並中継所跡地活用に関するサウンディング型市場調査実施要領、杉並区ホームページ、ピノキオ幼児舎 井荻保育園ホームページより

### (3) これまでの検討経緯

区では、本事業に関する以下の検討を行っており、それぞれの検討内容の概要について以下に記載する。

#### 1) 区立施設再編整備計画の作成

杉並区区立施設再編整備計画（第一期）・第二次実施プラン（以下、「第二次実施プラン」という）を策定し、本事業の検討に関し言及している。

#### 2) 行政需要検討の実施

第二次実施プラン策定後、行政需要等を検討し、本施設を災害時の防災拠点として活用することを決定した。また、災害時以外の平時における活用方法については、民間活力の導入を視野に引き続き検討を進めるとした。

#### 3) サウンディング調査の実施

災害時の防災拠点としての活用を前提に、平時の活用方法について、民間事業者のアイデア及び参入可能性の確認や公募条件等を整理することを目的にサウンディングを実施し、複数社から関心が示されるとともに、活用方法や事業方式、事業実施にあたっての課題について様々な意見が得られた。

#### 4) オープンハウスの実施

地域住民を対象としたオープンハウス形式での説明会を実施するとともに参加者にアンケート調査を実施した。結果として、防災拠点、民間活力の導入に賛成の回答が多く得られており、平時の活用の方向性や留意点についても様々な意見が得られている。

### 2-2 事業へのPPP/PFI導入の目的（民間事業者への期待）

本事業へのPPP/PFI導入の目的は、以下のとおりである。

図表 3 本事業への PPP/PFI 導入の目的

○	少子高齢化の進展等による厳しい財政状況を踏まえた公有財産の利活用（平時の利用）による財政収入増、改修費の削減等の財政負担の縮減。
○	防災拠点の整備を含めた本施設の利活用への民間ノウハウの活用 等

## 2-3 PPP/PFIによる事業化までの検討プロセス及び事業スケジュール

本事業における事業化までの検討プロセス及び事業スケジュールは、以下が想定される。

図表 4 検討プロセス及びスケジュールの想定



## 2. 災害対応に関する官民役割分担の検討

本事業は、平時において民間事業者による利活用がなされるとともに、発災時には防災拠点としての機能を発揮することが期待されている。そのため、事業化に向け、発災時に民間事業者の協力のもと防災拠点としての機能を発揮するための区と民間事業者の役割分担を検討する必要がある。

よって、区の上位計画及び関連計画並びに他事例における災害対応に関する行政と民間事業者の役割分担の把握を行ったうえで、想定される官民役割分担を検討した。以下では、各種計画や他事例における役割分担の把握に関する記述は本概要版では省略し、想定される官民役割分担の検討に関する記述を掲載する。

### 2-1 本施設における災害対応等に関する官民役割分担の検討

本施設における災害対応に関する官民役割分担については、指定管理者が担うべき役割と委託事業者(区有施設の貸付事業者含む。以下同じ。)が担うべき役割が異なることから、今後の本施設の管理方法の検討結果に応じた検討が必要となる。しかし、区の「災害対応ガイドライン」等にも記載の通り、指定管理者が市に代わり施設の管理を行うことから、委託事業者に比べ指定管理者の担うべき役割の範囲は広く、委託事業者の担うべき役割の範囲も包含するものと考えられるため、以下では本施設に指定管理者制度を導入する場合を想定し、検討する。

本施設の防災拠点機能は、災害拠点倉庫、重機保管場所、本庁代替施設、地域内輸送拠点であり、災害対応に関する官民役割分担を検討するにあたっては、まず同区内で地域内輸送拠点として指定されている上井草スポーツセンターにおける指定管理者の役割分担を基本とし、横浜市の本庁代替施設機能と同様の防災拠点として指定されている横浜市技能文化会館の事例等の特徴を考慮した。

#### 1) 平常時の災害対応に向けた指定管理者の役割

##### 1) 準備

本施設の指定管理者は平常時における災害対策に向けた準備として、区と指定管理者間において、平時および災害時における区と指定管理者の役割や体制等が記載された協定を締結するとともに、本施設における災害対応マニュアル及び事業継続計画等の整備と指定管理者である事業者の区内事業所については、事業所防災計画の作成が必要となる。計画やマニュアルに記載すべき災害対応に向けた体制構築にあたっては、指定管理者となる事業者の従業員間での緊急連絡体制や指示連絡、行動手順を明確化するとともに、市と指定管理者間における緊急時の連絡方法や指示連絡、行動手順も確認し規定しておくことが必要である。特に市と指定管理者間における連絡方法については、夜間や勤務時間外における災害発生や大規模災害発生時に平時の連絡手段が利用困難となる場合等も想定し、複数の連絡方法を想定するなど留意が必要である。

また、指定管理者は、利用者並びに従業員の安全確保の観点から、災害時に必要となる設備機器等の場所やその状態、本施設内及びその周辺において危険が伴う可能性のある箇所が特定できるよう、施設の躯体や設備等について状態を日ごろから把握するとともに、施設周辺における災害対策関連の情報を随時確認し、救出救助等のために必要な資材及び機材を整備することで、利用者や従業員の安全確保を図る必要がある。

加えて、指定管理者は、事業者用の災害備蓄品を確保するとともに、区内事業所も含む従業員の安全を確保するため、従業員やその家族との連絡等の安否確認手段及び避難場所、避難経路、避難方法、徒

歩による帰宅経路等を確保、確認する必要がある。

## 2) 対策

本施設の指定管理者は、平時の災害対応に向けた準備が災害時においても十分効果を発揮するように、本施設が災害時には4つの防災拠点として機能することを利用者や従業員等に日ごろから周知するとともに、防災訓練の実施や準備したマニュアルや計画、備品等を随時確認し最善な状態に更新する必要がある。そして、こうした対策は、区並びに地域と連携して実施されることが求められる。

### (1) 災害発生時における指定管理者の役割

#### 1) 初動対応

初動対応は、災害が指定管理者の勤務時間中に発生した場合と勤務時間外に発生した場合のいずれの状況も想定する必要がある。

勤務時間外に発生した場合には、本施設の防災拠点機能が本庁代替機能や地域内輸送拠点、重機保管場所等、災害発生に外部からの人の受入が必要となることから、指定管理者はまずは予め定められた参集者が自発的に本施設に参集し、予め定めた手順に沿って施設の開錠を行う必要がある。

その後、指定管理者は建物等の被害状況の調査を行うとともに、施設内と施設周辺の被害状況に応じた必要な措置の実施し、状況や実施内容を区に報告する。勤務時間中に災害が発生した場合は、基本的に利用者が施設内に滞在している可能性が高いことから、建物の状況に加え利用者への対応が必要となる。具体的には、指定管理者は、利用者への被害状況を確認するとともに、本施設を防災拠点機能として使用することを周知するとともに、応急救護が必要な場合にはその実施、並びに消防署及区への連絡を実施する必要がある。加えて、利用者の安全確保、施設内の安全な場所への誘導、一時帰宅の抑制を実施する必要がある。

#### 2) 協力

指定管理者は、初動対応後に防災拠点機能として区や区と防災関連の協定を締結している事業者が本施設を使用するために、区やそれら事業者に協力する必要がある。具体的には、防災拠点機能として使用する場所については、関係者以外の立入りを制限するとともに、区の指示の下、区の職員や物資供給、重機使用をおこなう事業者が到達するまでの間に、予め定めておいた場所の確保を実施し、確保完了した旨を区に報告する等の実施が想定される。

その後、区の職員が到達した後、施設の引き渡しを行うとともに、災害対応として指定管理者が実施した内容の記録を区に報告することが必要となる。また、施設引渡し以降は、区の指示あるいは区と事業者間の協議に基づき、区及び区民が行う応急対策、復旧、復興活動への協力することが求められる。

### (2) 留意事項

#### 1) 委託事業の場合

これまでの検討は本施設に指定管理者制度を導入した場合の指定管理者が担うべき役割について検討したが、本施設の維持管理、運営等を委託事業として実施する場合には、委託事業者が担うべき役割は指定管理者が担うべき役割に比べ限定的になるものと考えられる。

具体的には、指定管理者の役割として検討した事項のうち、(1)準備や(2)対策については、同様

の役割が可能であると考えられるが、(1) 初動対応や(2) 協力については、基本的には区が実施主体となり、委託事業者については事業者が可能な範囲での協力になるものと考えられる。

## 2) 避難場所としての活用への対応

平成28年10月25日に開催された「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」(第4回)において、「熊本地震発災後の指定管理施設の管理運営状況調査と今後の課題について」という資料が提示されている。当該資料では、熊本地震発生後の指定管理施設の管理運営に関するヒアリング結果が取りまとめられているが、その中で、以下のような記述がある。

図表 5 指定管理施設の管理運営に関するヒアリング結果(抜粋)

<p>【対応の実態・主な意見】</p> <p><b>指定避難所以外の施設に大人数の避難者が集まり、自然発生的に避難所になってしまうことは想定していなかった</b></p> <p>(例 <b>熊本市では、結果的に避難所となった指定管理施設 71 のうち、8 施設のみが指定避難所等に指定されていた</b>)</p> <p>特に、避難所の立ち上げ時期には、避難所運営の責任の所在や市町村と指定管理者の役割分担、情報共有や物資・人員の配備等の観点で様々な混乱があった。</p> <p>地域防災計画に指定避難所や福祉避難所として位置付けられ、又は、指定管理協定などに「避難所になる場合があり得る」との文言を入れていた場合にも、具体的な避難所立ち上げの手順や役割などでは、定めていなかった。</p> <p>町の縁辺部に所在する施設であり、指定避難所として指定していなかったが、大都市に隣接していたため区域をまたがって大人数の避難者が発生することを想定していなかった。大都市からの避難者の受入れも想定した上で、町において避難所運営を行うことを想定しておくべきであった。</p> <p>(県有施設) <b>県の広域災害対応拠点(物資配給拠点)としての位置付けはあり共同訓練も行っていたが、「避難所」として利用することについては、町から要請はなく、そのための諸準備も行っていなかった。発生後、大人数の避難者が集まることになり、追って町から避難所設置の要請がなされた。</b></p> <p>(県有施設) 避難所としての指定は市の施設を対象に行われたため、あらかじめ避難所として指定されていなかった。このため、発災直後には市職員の派遣もなく、また、数日間市からの物資の配給もなかった。</p>
---

出所 総務省自治行政局行政経営支援センター「熊本地震発災後の指定管理施設の管理運営状況調査と今後の課題について」より抜粋

このように、大規模災害発生時には、避難場所と指定していない防災拠点施設においても避難者が集まり、避難所として活用される例も確認される。そのため、本施設は避難所としての防災拠点機能を想定していないが、想定外に本施設に避難者が集まった場合に区及び事業者においてどのように対応すべきか、予め検討しておくことが望ましい。

具体的には、想定外に避難者が本施設に集まった場合、本施設が避難所としても適した施設であることを前提に避難所として機能させることとし、避難所機能とするための物資や場所等の確保方法についても、区と指定管理者間で予め定めておくことが考えられる。あるいは、避難所として機能させない場合には、集まった避難者を区の指定する避難所へ誘導する、また、誘導するまでの間一時的に施設に滞在させる場合にはそのための対応について、予め検討しておくことが考えられる。



## 2-2 災害に関連するリスク分担に関する論点

### (1) 防災拠点として活用・運営にかかる費用の精算

本施設に指定管理者制度を導入し、指定管理料の支払いがある場合や利用料金収入がある場合に、災害発生により本施設を防災拠点として使用したことにより、それらの支払方法や対応方法の検討が必要となる。

#### 1) 指定管理料を支払う場合

指定管理料の支払方法については、上井草スポーツセンターでの規定と同様に事業者募集段階では、区と事業者の協議によって決定されることとすることが考えられるが、その場合、例えば横浜市技能文化会館での例のように、合理性が認められる範囲で公共の負担を原則とすることを記載することも考えられる。

その他、平成 24 年度に財団法人地域総合整備財団が調査し公表している「災害に対応したリスクマネジメント」（以下、「ふるさと財団調査」）では、指定管理施設における災害対応事例に対しヒアリング調査した結果、「対応の手がかり」として以下のように記載されている。

**図表 6 対応の手がかり（指定管理料を支払う場合）**

避難所等の支援業務については、算出根拠を定めて要した費用を精算して追加で支払う。また、実施しなかった指定管理業務の費用については精算し、減額する。  
・避難所等として使用されたことで新たに発生した業務と未実施の業務の費用について、算出根拠を明確にし精算することが透明性を高める上で有効と考えられる。

出所 財団法人地域総合整備財団「災害に対応したリスクマネジメント」より抜粋

このことから、事業者募集段階において協議とする場合でも、実際に区と事業者間で災害に関する協定を締結する際には、上記のような考え方も参考に具体的な生産方法の考え方を整理しておくことが望ましい。

#### 2) 利用料金収入がある場合

利用料金収入がある場合の防災拠点として使用したことによる収入減少の補填に関しては、(1)指定管理料を支払う場合と同様に、上井草スポーツセンターでは、都度、区と事業者間で協議することとされており、本施設においても、事業者募集段階では協議することとすることが考えられる。

この場合、ふるさと財団調査では、「対応の手がかり」として以下の記載があり、本施設においても、協議においての考え方の参考になる。

**図表 7 対応の手がかり（利用料金収入がある場合）**

利用料金制を導入している施設で避難所等として使用された場合には、算出根拠を明確にして収入の補償を検討する。  
・利用料金収入の割合が大きい施設では、収入の減少により収支が悪化する可能性もあることから、その収入補償について検討することが考えられる。  
・避難所等に使用されたことで減少した収入については、「過去の利用料金収入の平均値」あるいは「条例に定める料金体系に従って避難所等に利用した金額」、「避難所等の管理費用として不足する金額」などから精算する方法が考えられる。

出所 財団法人地域総合整備財団「災害に対応したリスクマネジメント」より抜粋

## (2) 災害の影響により本施設を休止等する場合の対応

本施設が災害の影響により休止等を余儀なくされる場合の対応方法についても予め検討しておくことが望ましい。前述の「ふるさと財団調査」では、休止等の度合いを全面的な休止と一部の休止にわけ、それぞれについて、「対応の手がかり」が記載されている。以下はその記載の要旨を紹介する。

### 1) 全面的な休止等が必要な場合

全面的な休止等が必要な場合には、指定の取消しが有効な場合があり、取消しの是非を検討することが提示されており、その際には、指定を取り消す基準とその手続き方法を具体的に定めておくことや、指定を取り消す際の補償のあり方について、事前に事業者との間の協定において定めておくとともに、指定の取消しが、その後の事業者の経済活動に与える影響を低減するための配慮も必要であることが言及されている。

### 2) 一部のみの休止等により業務継続を行う場合

施設の一部のみを休止し、残りの部分で業務継続を行うことが可能な場合には、住民へのサービス提供の観点から、施設を全面的な休止にはしないことが望ましいため、指定を取り消さずに指定管理料を見直すといった対応を取ることを提示している。

### 3. 事業スキームの検討

#### 3-1 実施業務の検討

これまでの災害対応に関する官民役割分担の検討を踏まえ、本施設の利活用にあたり想定される業務を次表に整理した。

図表 8 想定される業務内容（案）

想定される業務		業務内容
機器の撤去		◦ 中継所として機能していた際に使用しており、現在残置されている大規模な機械設備の撤去
設計	修繕改修の設計	◦ 防災拠点として機能するよう本施設を修繕・改修するための設計
	転用工事の設計	◦ 本施設を平時に利活用する転用のための設計
建設	修繕工事	◦ 防災拠点として機能するよう、老朽化した躯体や設備の機能を回復させる工事
	改修工事	◦ 防災拠点として機能させることを目的とした、本施設の躯体や設備の機能を向上させるための工事（防災拠点として必要な災害備蓄品や災害対策本部機能として必要な設備、機器、什器・備品等の確保も含む） ◦ 平時、区の施設として活用する場合に必要な設備等の整備
	転用工事	◦ 平時の利活用内容に合わせた、主に内装や設備等を変更・追加する工事（必要に応じた機器、什器・備品等の確保も含む）
工事監理		◦ 修繕・改修工事に係る工事監理
開業準備	防災関連の準備（防災拠点として機能するため）	◦ 災害対応マニュアルの作成・更新 ◦ 施設・設備等に関する安全性・操作性の確認 ◦ 救出救助等のための資材及び機材の調達 ◦ 災害協力体制の確立など、防災拠点機能を最大限発揮するための事前準備
	平時活用関連	◦ 広報活動、町会や利用者の予約受付等
維持管理	防災関連（防災拠点として機能するため）	◦ 防災拠点として機能するために整備した設備、機器、備品等の保守・点検 ◦ 災害用備蓄品に対する点検及び補充・交換 ◦ 保管される重機のメンテナンス等に係る、重機保有事業者との調整
	平時活用関連	◦ 平時の利活用が可能なよう、本施設の建築・設備、機器、什器・備品等に係る保守・点検・修繕・交換等 ◦ 施設の清掃（日常・定期）、衛生管理 ◦ 施設の警備 ◦ 外構施設等の管理（屋上庭園を含む）
平時機能の	屋上庭園	◦ 屋上庭園の管理運営
	地域コミュニティスペース	◦ 予約受付、スペース・備品等の貸出し及び料金徴収

運営	文化・学習関連イベントスペース	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 高さのある美術品の展示会や音楽イベント、小規模なフォーラムの実施など、文化・学習に関するイベントの企画、誘致、広報活動、予約受付、スペース・備品等の貸出し及び料金徴収</li> <li>◦ イベントの企画及び実施</li> </ul>
	スポーツゾーン	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 利用者受付、料金徴収</li> <li>◦ 利用中の安全確認等</li> <li>◦ スポーツ教室等の開催</li> </ul>
	飲食スペース	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域の人々が憩い集えるカフェ等の運営</li> </ul>
防災拠点の運営	災害発生への備え（防災拠点として機能するため）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 災害時に防災拠点として使用する旨の利用者等への周知</li> <li>◦ 防災訓練の実施</li> <li>◦ 災害対応マニュアルの随時確認と最善な状態への更新</li> </ul>
	初動対応	<p>【施設開館時に災害が発生した場合の対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 利用者の被害状況を確認</li> <li>◦ 利用者の応急救護が必要な場合にはその実施、並びに消防署へ連絡</li> <li>◦ 利用者の安全確保、施設内の安全な場所への誘導、一時帰宅の抑制</li> <li>◦ 本施設を防災拠点機能として使用することを利用者等に伝達</li> <li>◦ 防災拠点機能として使用する場所について関係者以外の立入りを制限</li> </ul> <p>【施設閉館時に災害が発生した場合の対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 予め定めた参集者が自発的に本施設に参集のうえ、予め定めた手順に沿って施設を開錠</li> </ul> <p>【共通の対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 建物等の被害状況の調査</li> <li>◦ 建物等の被害状況に応じた必要な措置の実施</li> <li>◦ 区の指示の下、区の職員や物資供給、重機使用をおこなう事業者が到達するまでの間に、予め定めておいた場所の確保</li> <li>◦ 区職員到達後、施設を引き渡し</li> <li>◦ 初動対応として実施した内容の記録を区災害対策本部に報告</li> </ul>
	災害対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 災害対策本部として災害時対応</li> <li>◦ 災害備蓄品の輸送や重機保有事業者の受入</li> </ul>

上記の整理を踏まえ、本事業における事業スキームとして次の4つを想定した。

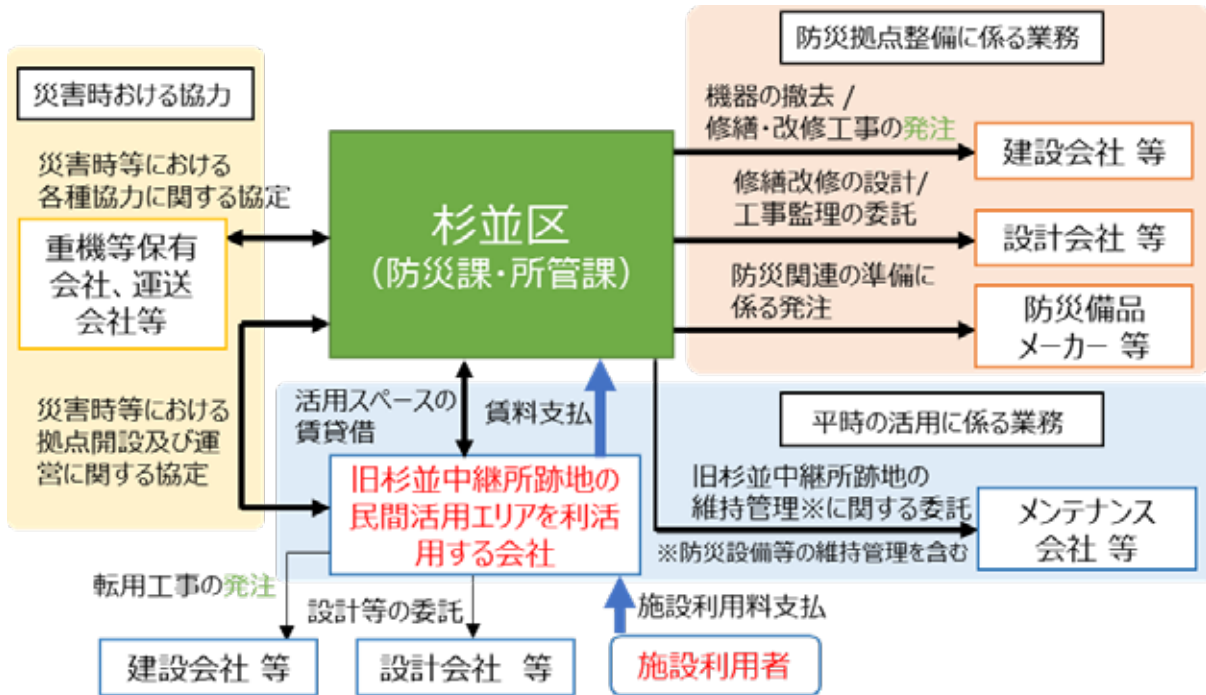
3-2 事業スキームの検討

図表 9 想定する事業スキームのパターン（案）

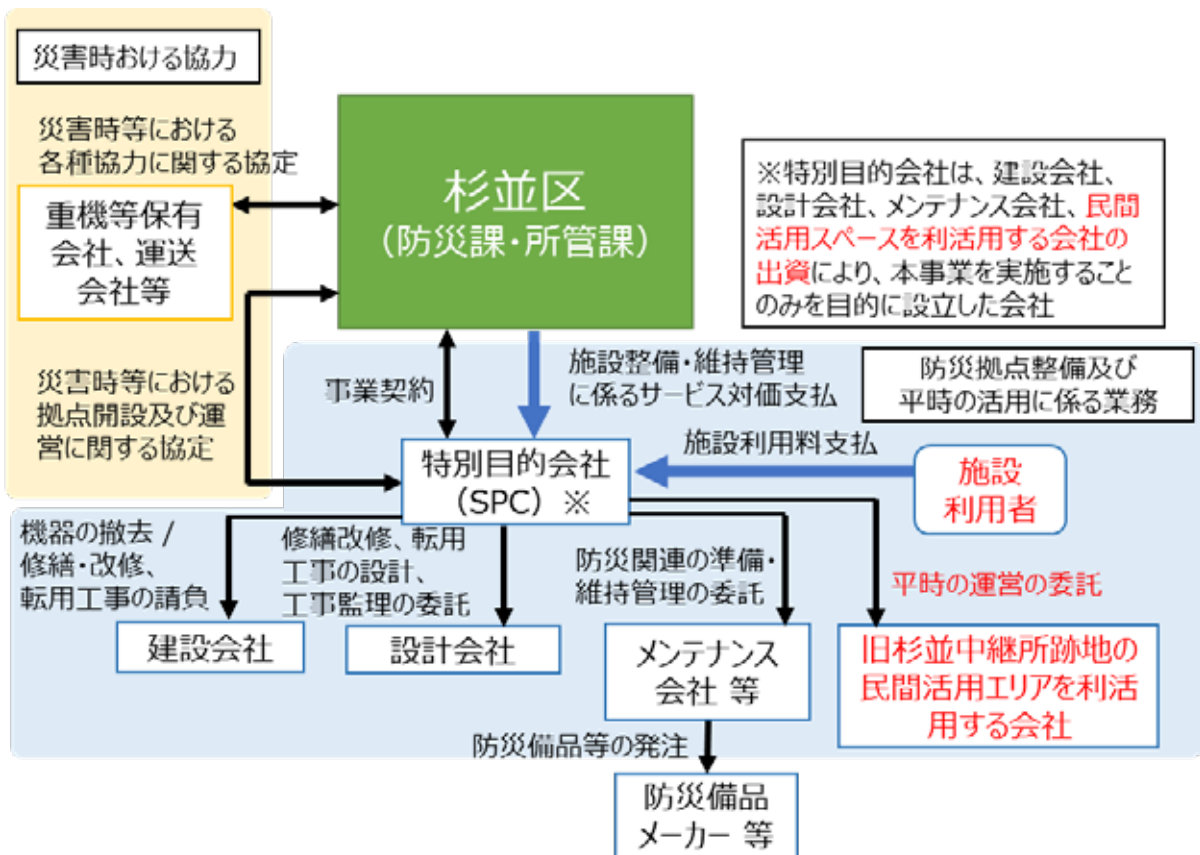
パターン		A	B	C	D			
想定する事業スキーム		業務委託 + 賃貸借	PFI-RO/コンセッション	PFI-RO（指定管理併用）	P-PFI（井草森公園と一体的に管理）+ 賃貸借			
施設の管理者		区	区	指定管理者	指定管理者			
業務 分担	機器の撤去	区	PFI 事業者	PFI 事業者	事業者			
	設計	修繕改修の設計				区		
		転用工事の設計				事業者		
	建設	修繕工事				区		
		改修工事				区		
		転用工事				事業者		
	工事監理	区						
	準備 開業	防災関連の準備				区	PFI 事業者 （指定管理者）	事業者 （指定管理者） 井草森公園の管理運営も 含む
		平時活用関連				事業者		
	管理 維持	防災関連				区		
		平時活用関連				区		
	運営 平時	屋上庭園				区	区	区
平時の活用		事業者	PFI 事業者	PFI 事業者	事業者			
運営 防災拠点	災害発生への備え	区/事業者	区/PFI 事業者	PFI 事業者 （指定管理者）	事業者 （指定管理者）			
	初動対応							
	災害対応	区	区	区	区			
発注方法等		<ul style="list-style-type: none"> <li>「防災拠点運営」を除き、「区」と記載の業務は個別業務委託（仕様発注）</li> <li>「事業者」と記載の業務については、災害時に防災拠点として利用することを前提に、平時に利用可能な範囲を賃貸</li> <li>「防災拠点運営」については、基本的に区が主導するが、「災害発生への備え」及び「初動対応」のうち「施設開館時に災害が発生した場合の対応」及び「共通の対応」については、事業者（賃借人）にも協力（実施）を求める（協定の締結を想定）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「防災拠点運営」を除き、「区」と記載の業務は個別業務委託（仕様発注）</li> <li>「PFI 事業者」と記載の業務については、PFI 事業の業務範囲として包括性能発注（平時の活用は区が予め方向性や用途を提示）</li> <li>「防災拠点運営」については、基本的に区が主導するが、「災害発生への備え」及び「初動対応」のうち「施設開館時に災害が発生した場合の対応」及び「共通の対応」については、事業者にも協力（実施）を求める（協定の締結を想定）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「防災拠点運営」を除き、「区」と記載の業務は個別業務委託（仕様発注）</li> <li>「PFI 事業者」と記載の業務については、PFI 事業の業務範囲として包括性能発注（平時の活用は区が予め方向性や用途を提示）</li> <li>「PFI 事業者」と記載の業務のうち、「開業準備業務」や「維持管理業務」、「災害発生への備え」「初動対応」は、指定管理業務とし、「災害対応」は基本的に区で実施するが、指定管理者にも可能な協力を求める</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「事業者」と記載の業務については、井草森公園の管理運営も含み包括性能発注（平時の活用は公募対象公園施設として事業者が管理運営）</li> <li>「事業者」と記載の業務のうち、「開業準備業務」や「維持管理業務」、「災害発生への備え」「初動対応」及び井草森公園の管理運営は指定管理業務とし、「災害対応」は基本的に区で実施するが、指定管理者にも可能な協力を求める</li> </ul>			
事業費の負担方法		<ul style="list-style-type: none"> <li>「防災拠点運営」を除き、「区」と記載の業務は、区が委託料等を支払う形で負担</li> <li>「事業者」と記載の業務は、事業者が負担（独立採算）</li> <li>防災拠点運営については、原則区負担のもと、区と事業者で予め協議することを想定</li> <li>なお、事業者の従業員等に関する必要な防災対応費用については、事業者が負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「防災拠点運営」を除き、「区」と記載の業務は、区が委託料等を支払う形で負担</li> <li>「PFI 事業者」と記載の業務のうち、転用工事に関連する業務や平時の活用に関連する開業準備、運営業務費は事業者負担（運営権を得て独立採算にて実施）</li> <li>「PFI 事業者」と記載の業務のうち、「機器の撤去」や転用工事以外の設計・建設、防災関連の準備や維持管理については、サービス対価を支払う形で区が負担</li> <li>防災拠点運営については、原則区負担のもと、区と事業者で予め協議することを想定</li> <li>なお、事業者の従業員等に関する必要な防災対応費用については、事業者が負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「防災拠点運営」を除き、「区」と記載の業務は、区が委託料等を支払う形で負担</li> <li>「PFI 事業者」と記載の業務のうち、転用工事に関連する業務や平時の活用に関連する開業準備、運営業務費は事業者負担（独立採算）</li> <li>「PFI 事業者」と記載の業務のうち、「機器の撤去」や転用工事以外の設計・建設については、サービス対価を支払う形で区が負担</li> <li>「PFI 事業者」と記載の業務のうち、防災関連の準備や維持管理、「災害発生への備え」「初動対応」は、指定管理料を支払う形で区が負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「事業者」と記載の業務のうち、転用工事に関連する業務や平時の活用に関連する開業準備、運営業務費は事業者負担（公募対象公園施設として独立採算）</li> <li>「事業者」と記載の業務のうち、「機器の撤去」や転用工事以外の設計・建設については、サービス対価を支払う形で区が負担</li> <li>「事業者」と記載の業務のうち、防災関連の準備や維持管理、「災害発生への備え」「初動対応」及び井草森公園の管理運営（防災関連を含む）は、指定管理料を支払う形で区が負担</li> </ul>			

また、上表の事業スキームのパターン（案）における事業主体間の関係図は以下の通りを想定する。

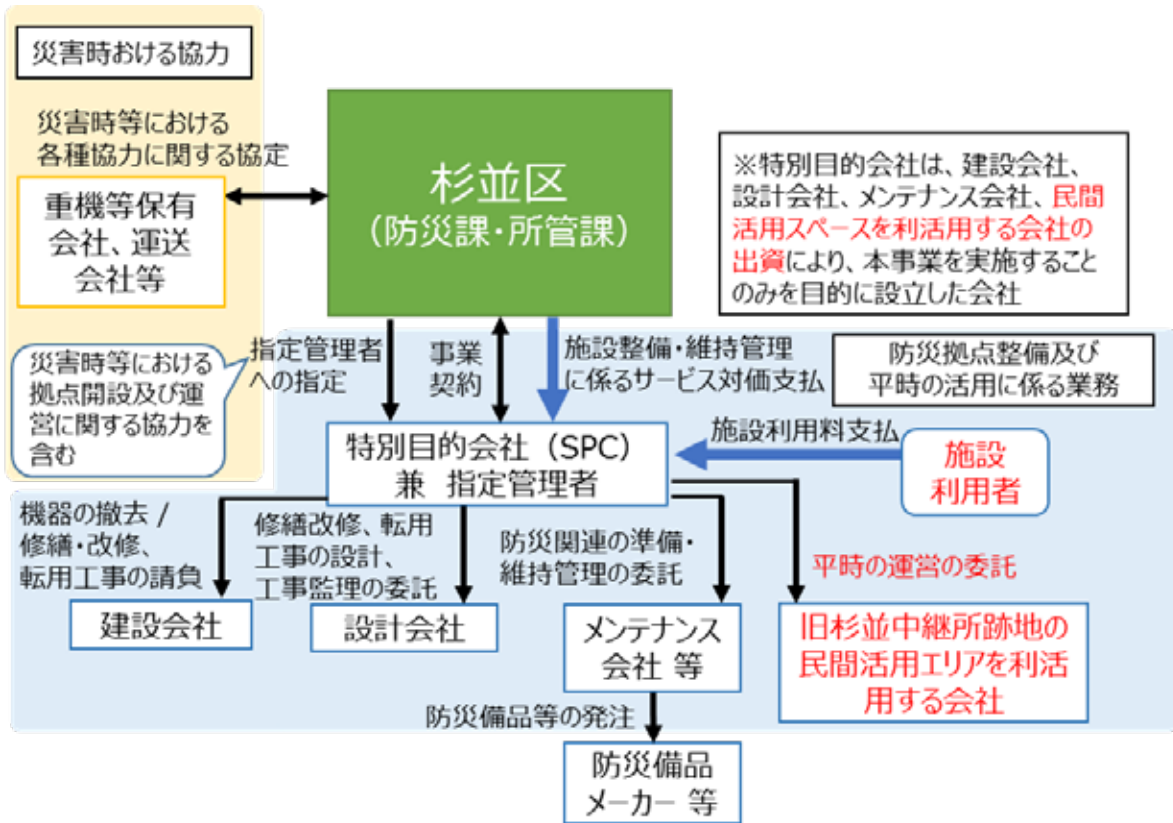
図表 10 パターンAの場合の関係図



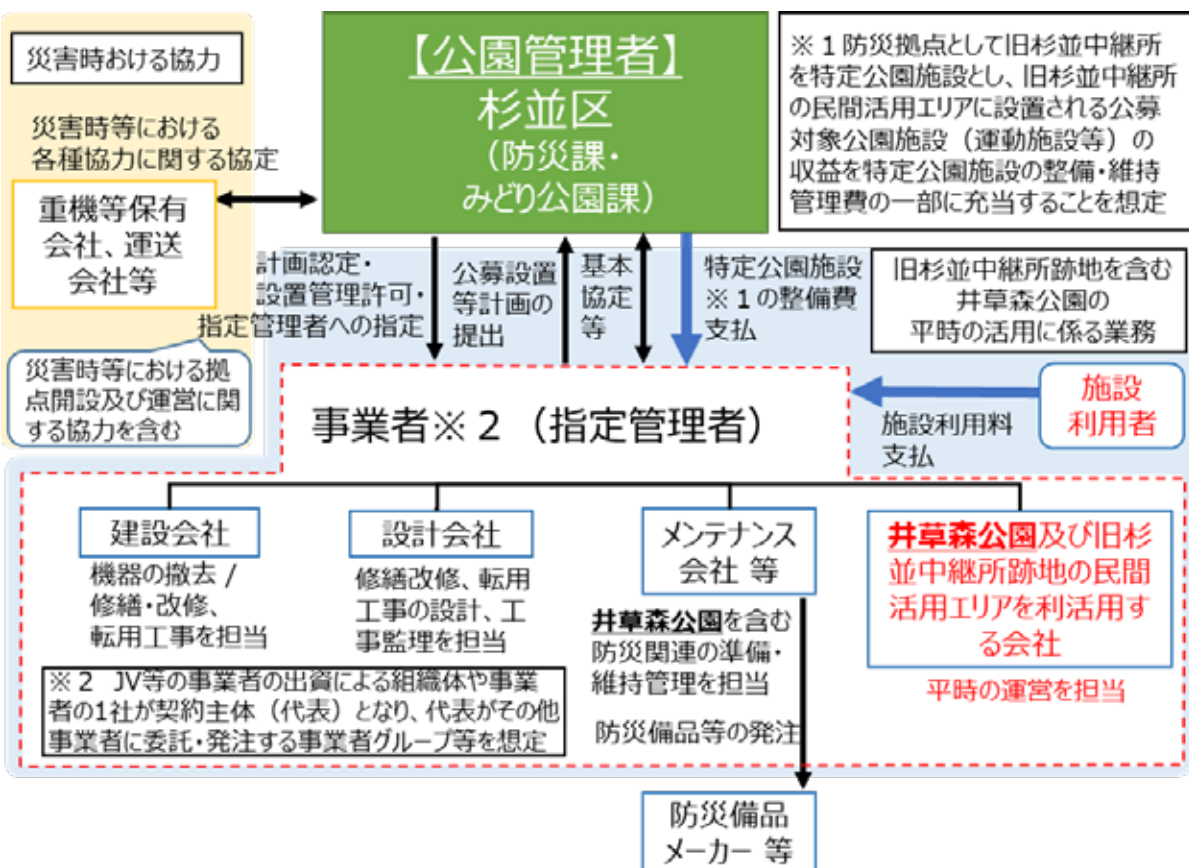
図表 11 パターンBの場合の関係図



図表 12 パターンC の場合の関係図



図表 13 パターンD の場合の関係図



## 4. 定性的評価

### 4-1 市場調査の実施

#### (1) 市場調査対象と実施期間

市場調査に際し、令和2年度に実施した本事業に関するサウンディング調査に参加した企業のうち、本事業への関心が高く、かつ事業実施主体となりうる可能性のあった3社に加え、サウンディング調査を通じて活用方法としてアイデアの上だったスポーツ関連や文化関連の官民連携事業に事業者として参画実績のある4社の計7社を抽出し、令和3年12月にヒアリングを行った。

#### (2) 市場調査の質問項目

市場調査の質問項目は以下のとおりである。

図表 14 質問項目

1. 事業への関心
本事業への関心
関心がある場合に参画可能性の高い事業スキームとその理由
参画可能性が低い低い事業スキームとその理由
関心が低い場合の理由
2. 平時の活用
想定される平時の活用方法
平時の活用において使用する範囲
機器残置による平時活用への影響
賃貸借スキームの場合の想定賃料
独立採算による活用の可能性
3. 業務分担
業務分担に機器の撤去を含むことへの意見
防災拠点運営への協力を業務範囲に含むことの課題
機器残置による平時活用への影響
賃貸借スキームの場合の想定賃料
独立採算による活用の可能性
4. 業務の発注方法
想定する発注方法への意見・課題点
5. 事業費の負担方法
想定する事業費の負担方法への意見・課題点
6. 事業期間
長期契約の事業に対する意見・課題点



## 4-2 市場調査の結果

以下に市場調査の結果を整理すると以下のとおりである。

### (1) 事業への関心

スポーツ関連会社及び物流企業からは高い関心が得られたが、文化施設等の運営を手掛けるイベント関連企業からの関心は低い結果となった。

イベント関連企業からの関心が低い理由としては、本施設が防災拠点として機能することを前提とするため、発災時における民間事業者が調達した設備の取り扱いに関する問題や、本施設を文化施設として整備するために係る修繕費用に見合うだけのポテンシャルが現時点で想定されないという点が挙げられている。

### (2) 平時の活用方法

平時の活用方法としては、スポーツ関連会社からはスケートボードやBMX関連の施設として利用することやジム、スタジオとして活用するアイデアが得られた。また物流企業からは、営業所やドッキング場といった物流拠点としての活用アイデアが得られた。

いずれのアイデアも地下1階をメインとして使用することが想定されている。なお、スポーツ関連会社の場合には、機器撤去等を区が負担して実施する等の条件であれば、地下2階の使用についても関心が得られた。

事業費の負担については、関心のあるいずれの事業者からも、スケルトン渡しができる程度までの修繕費用や維持管理費については区の負担が必要との意見であった。

一方、運営費については、スポーツ関連会社の場合は独立採算で可能という意見と一部区による費用負担が必要との意見に分かれたが、物流企業からは独立採算かつ区への賃料支払いの可能性があると意見があった。

### (3) 業務分担

機器の撤去については、区の撤去を望む意見が多かったが、一部区が撤去費用を負担する前提で、業務範囲に含めることは可能との意見が得られた。その他、事業者が利用できる状態への改修を区が実施する場合には、事前に事業者の意見を取り入れる必要性があると意見があった。

防災への備えと発災時の初期対応については、いずれの事業者も対応可能であるとの意見であり、スキームが異なったとしても対応できる範囲に影響はないとの意見であった。一方、対応にあたっては、事業者が対応する際の基準や定義、区が協定を締結している他の事業者との調整に関する取り決め等については、事業実施前に予め区と事業者の間で協定や契約という形で取り交わす必要があるとの意見があった。

また、本事業では、事業者側で事業実施のために設備等の設置が想定される場合には、防災拠点としての運営を妨げない形での設置が求められるが、スポーツ関連会社の場合は、発災時にすぐに撤去することは難しい可能性があることから、動線等を考慮の上設置する等の設計における対応が可能との意見が上がった。一方、物流企業からは発災時における荷物の整理や車両の整理等については特段問題なく、また、発災時においては事業者所有の車両等を活用した災害対応の協力も有償で可能との意見が得られた。

### (4) 業務の発注方法

スポーツ企業の場合、業務委託及び賃貸借を組み合わせた方法への関心も得られたが、総合的にPFI手法と指定管理者制度を併用した方法への関心が高かった。また、スポーツ関連企業の場合は、隣接する井草

森公園との一体的な運営の観点からのP-PFI手法による方法についても実施可能との意見があった。

一方、物流企業の場合は、賃貸借による発注方法が望ましいとの意見があり、その他の方法については対応について前向きに検討したいという意見と参画が難しいとの意見が聞かれた。

#### (5) 事業費の負担方法

事業費の負担方法としては、いずれの事業者からも、スケルトン渡しが可能な水準にするための施設の改修費用、施設の維持管理費用、機器を撤去する場合の撤去費用については、区負担とすることが望ましいとの意見が得られた。

一方、運営費についてはスポーツ関連会社の場合、独立採算で可能だが多額の賃料の支払いは難しい場合、あるいは、区の一部費用負担が望ましいとの意見があったが、物流企業の場合は、独立採算かつ賃料の支払いが可能との意見が得られた。

#### (6) 事業期間

いずれの事業者においても、比較的長期の事業期間への対応は可能との意見が得られた。意見を総合すると、10年程度が望ましく、20年の事業期間は長いとの結果となった。ただし、P-PFIの場合に20年となることについては、対応可能との意見となった。

#### (7) その他

その他として、事業化の前にトライアルサウンディングのように、実験的に事業者が活用できる機会や区と事業者間での官民連携事業に関する勉強会等の実施を望む意見があった。

### 4-3 市場調査の結果より得られた示唆

ヒアリングを通じて得られた示唆は次の通りである

本事業の平時の活用の方向性としては、スポーツ関連の機能を導入する方向と物流拠点としての機能を導入する方向が想定される

スポーツ関連の機能を導入する方向の場合、平時の活用においても地域活性化等の公共的な要素を含む活用が期待でき、隣接する百草森公園やその他保育施設等との親和性も高いが、区の財政負担軽減の観点では効果は高くはないと考えられる。また、防災拠点機能としての親和性は高くはないが、設計段階で配置等について十分に検討すれば、平時の活用と防災拠点を両立できることが示唆された。

物流拠点機能を導入する方向の場合、平時の活用においては公共的な要素は含まれず、完全な民間事業としての実施が想定され、隣接する百草森公園やその他保育施設等との親和性は低い、区の財政負担軽減の観点では効果が高いと考えられるとともに、防災拠点機能との親和性も高く、防災拠点機能の発揮の際には民間物流機能の活用可能性が示唆された。

## 5. 事業化に向けた課題

本調査は、事業化に向け、民間活力を導入した本施設の平時及び災害時における活用策及び官民連携による実施手法について検討することを目的としていることから、ヒアリングで得られた意見や示唆を踏まえ、

その課題を以下に整理した。

### 5-1 平時の活用の方向性の決定

今回のヒアリングで得られた結果から、2通りの活用の方向性が考えられるが、互いの活用方法は独立性が高く、平時の活用にあたってはいずれか一つの方向性のみが取りうる。そのため、事業化に進むためにも、今回得られた具体的な方向性を基に、区の計画や予算状況、区民や地域住民の意見等を踏まえ、平時の活用の方向性を決定する必要がある。

### 5-2 改修費用及び維持管理費用の積算

今回のヒアリングにおいて、いずれの事業者からも施設のスケルトン渡しまでの改修費と維持管理費については区負担が望ましいとの意見で一致していることから、少なくともこうした費用の積算については、建物の劣化状況の調査等を行ったうえで調査結果を踏まえた費用積算を事業化前に実施しておく必要がある。

### 5-3 官民対話の実施

トライアルサウンディングや官民連携による勉強会の開催等の要望が事業者から上がっていることから、事業化前に区と事業者間で更なる対話を進めることが有効と考えられる。対話にあたっては、劣化状況の調査等、建物に関する情報の取得と整理を進め、適宜事業者とも共有することで、事業化前に官民連携による事業推進の課題となる事項の発見や解消につながりやすくなると考えられる。

### 5-4 事業手法の検討

上記 ～ を通じて最終的に平時及び発災時の区と事業者間の業務分担及びリスク分担を検討し、検討結果を踏まえ事業手法を決定する必要がある。

## 6. 同種の事業を行う地方公共団体等への示唆

### 6-1 対象となる公有財産のポテンシャルの把握

地域ニーズへの対応や地域課題解決を図ることを目的に、一定の条件を付して実施する公有財産利活用事業では、対象となる公有財産のポテンシャルによって取りうる事業手法が異なる可能性がある。

例えば、ポテンシャルの高い公有財産の場合には、条件を付した賃貸借スキームや売却スキームであっても、行政側の財政的負担はなしに民間からの賃料収入や売却益を期待することが可能である。一方、対象となる公有財産のポテンシャルが高くない場合には、事業化にあたり、公共事業として、既存建物の改修や新築建物の整備費用の負担、あるいは、維持管理運営費用の負担など、行政側の財政的負担が必要な事業手法を取らざるを得ないことが想定される。

そのため、次項以降の検討や取り組みを行う前段階において、庁内での検討や幅広く民間の意見を聞くことなどを通じて、対象となる公有財産のポテンシャルを見極めることが重要である。

### 6-2 まちづくり及び財政の観点から利活用の方向性を検討

公有財産利活用事業においては、当該財産のポテンシャルを踏まえ、行政がどのように公有財産を利活用したいか、またどの程度の収入を期待、あるいは財政負担を想定するのか、という点を踏まえ、利活用の方向性を検討することが重要である。

このような観点で検討された方向性を持つことで、利活用を行う主体を具体的にイメージすることに繋がり、意見を聴取すべき主体（民間事業者等）の絞り込みが可能になる。さらに、聴取すべき主体が絞り込まれれば、具体的な意見聴取に繋がる可能性が高まる。

### 6-3 利活用の方向性検討に地域の声を取り入れる取り組みの実施

まちづくりの観点から利活用の方向性を検討するためには、上位計画との整合を図ることはもちろん、地域住民等が参加するワークショップ等の開催により、主体的な声を取り入れる取り組みを行うことが効果的と考えられる。

### 6-4 民間が事業採算性を踏まえ具体的な意見を提供できる取り組みの実施

まちづくり及び財政の観点から検討した利活用の方向性について、実際に民間が事業を行えるかどうかを確認することは重要である。その際に、対象となる公有財産のデータの提示を通じて、民間から意見を聴取する方法も考えるが、加えて、実際に民間が対象となる公有財産を暫定的に活用する機会を提供する中で、活用にあたっての具体的な課題や事業採算性を踏まえた意見を聴取するトライアルサウンディング等を実施することも効果的と考えられる。

### 6-5 発災時における防災拠点機能発揮のための空間・動線の確保

防災拠点機能を前提する場合、発災時には防災拠点機能を発揮するために必要な空間や動線を確保する必要がある。そのため、民間の活用にあたっては、事前に発災時に必要な空間や動線を慎重に検討するとともに、それら空間や動線が妨げられる場合（リスク）への対応方法を事前に公共と民間で丁寧に議論を重ね、共通認識を構築しておくことが重要である。