

対象プロジェクト名	地域再生支援プロジェクト
個別プロジェクト名	神奈川県横浜市新市庁舎整備構想
資料名	簡易調査報告書
年度	2007年度
年月日	2008. 2. 28

横浜市 御中

2008年2月28日

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻

今般、貴市よりの要請に基づいて、地域再生支援プログラム簡易調査を実施いたしましたので、下記によりご報告いたします。

記

1 調査対象 新市庁舎整備を契機とした関内地区等の活性化推進 新市庁舎整備構想  
検討会資料

2 調査項目

- (1) 横浜市都心地域における新市庁舎の検討の取り扱い
- (2) 新市庁舎整備構想の費用対効果の考え方
- (3) 市民および民間から見た新市庁舎候補地および手法の留意点

3 調査期間 2008年1月10日～1月28日（その後断続的にヒヤリング実施）

4 調査メンバー 担当教員根本祐二および参加院生

5 調査結果 次葉以降

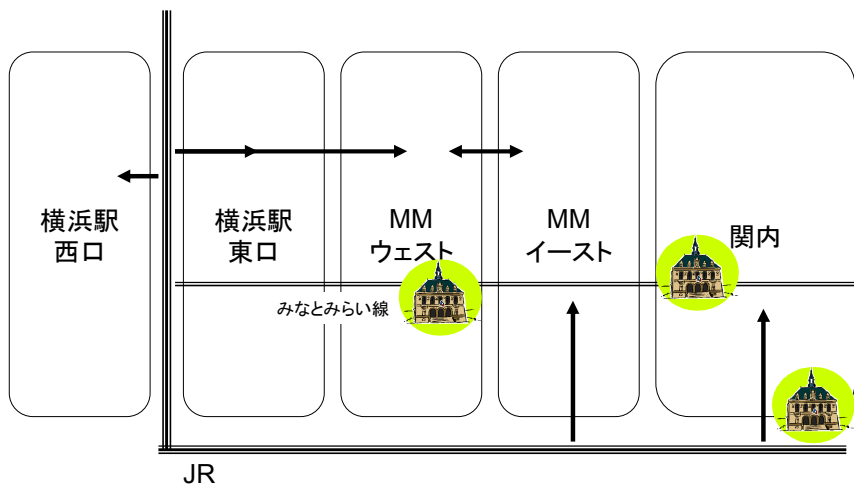
(1) 横浜市都心地域における新市庁舎の検討の取り扱い

新市庁舎は、市の機能の中核であるとともに、巨大な規模を有する建築物であり、大きな雇用を抱える事業所である。その所在位置や規模は、単に候補地周辺のみならず、横浜駅周辺から関内地区に至る都心地域全体に大きな影響を与える。特に、今後、横浜に投資を考えている民間企業（含む投資家、金融機関）にとっても大きな意味を持っている。

図は、新市庁舎の位置の意味を、横浜都心地域全域で考えたものである。

図で、MM ウェストとは、みなとみらい21地区（MM）のみなとみらい線新高島駅周辺を指す。この地区においては、2009年以降、日産自動車本社、セガ（総合エンターテイメント施設）、富士ゼロックス（総合研究所）、三井不動産（横浜三井ビル）、野村不動産（横浜野村ビル）、CSKグループ本社などが相次いで立地する。いずれも、世界的な水準にある企業の本社や国内最大級の集客施設であり、現在暫定利用されている地区等の今後の開発余力も含めると、世界でも有数の都市拠点となることは間違いない。MM ウェストの登場により、従来分断されていた MM イースト（みなとみらい線みなとみらい駅周辺）と横浜駅周辺が結節され一体化した町が出現する。こうした中、新市庁舎がどの場所に立地するかは、市の都市戦略上大きな意味を持つことは明らかである。

図表 新市庁舎の位置の意味



新市庁舎の位置は都市構造の重心をどこにおくかという大きな意味を有する 筆者作成

まず、左側の MM ウェストに立地させた場合、市としての投資が東口～MM ウェストに集中され、東京の大丸有（大手町一丸の内一有楽町地区）、新宿に匹敵する業務機能の中核集積を図るというメッセージを持つことになる。

一方、港町地区での建て替えまたは北仲通地区での建設の場合は、市役所機能は関内地区となり、市としての投資は、東口～MM ウェストと関内地区に分散されることになる。

集中か分散かのいずれが適当かは軽々に論じられないが、少なくとも、民間事業者、投資家・金融機関に対して、横浜市は都心を集中させようとしているのか、分散させようとしているかの大きく異なるメッセージを出すことになることを認識しておく必要がある。

(2) 新市庁舎整備構想の費用対効果の考え方

現在、新市庁舎には、複数の候補地と整備手法が想定されている。この中で最善の方法とは、市民にとって社会的な費用対効果が最大化される場所であり手法である。下表は、社会的な費用対効果に影響を与える要素を抽出、整理したものである。

C+：直接的な費用にかかわる要素（一定期間合計）

C-：直接的な収入にかかわる要素（同上）

B：間接的な収入にかかわる要素（同上）

分類	要素	内容
C+	土地取得費	新規に土地を取得する際の取得費用
C+	建物建設費	新規に建物を建設する際の建設費用（含む新設・既設建物の買い取り）
C+	建物維持修繕費、水道光熱費	建物の耐用年数の期間内に必要となる。建物建設費は相対的に高価でも、維持修繕費が割安となることでライフサイクルコスト(LCC)ベースでの建物関係費用は安価となることがある。
C+	耐震改修費	現在建物の改修費。今回はいずれにせよ必要。
C+	減価償却費	更新費の引当の意味を持つ。公会計改革により平成 22 年度以降は、公会計においても必須となる。
C+	金利	土地、建物に要する資金を負債により調達したときの金利
C+	仮庁舎費用（取得、賃借）	仮庁舎に関連する費用、民間ビルを賃借する場合はその賃借料
C+	仮庁舎への移転費用・仮庁舎からの移転費用	現庁舎から仮庁舎に移転する費用および仮庁舎から新庁舎に移転する際の費用

C+	分庁舎方式の連絡費用	分庁舎方式を採用した場合の庁舎間の移動連絡費用（交通費＋移動人・時間×平均給与）
C+	開業までの時間費用	本件では早期完成の意味が薄いため捨象する。時間リスクは別途考慮する。
C+	港町再開発費用	港町地区の再開発を費用項目としてとらえた場合の調査費、新規テナント誘致費用等。実際には、開発魅力があれば費用項目とはならない可能性もある。
C-	土地売却代金	不要土地の売却代金（新市庁舎建設の過程で生じるものに限る）
C-	空きスペース、容積の賃貸収入、売却代金	空きスペースが生じたときの賃貸収入、売却代金。結果的に空きスペースが生じる場合と、最初から収入を見込んで積極的に空きスペースを創造する場合がある。
B	市民の利用利便性	市民には企業を含む。市民の利用延べ人員×平均移動時間増減（現在地と比較して）。ただし、候補地はいずれも都心であり今回は平均に同時増減は捨象しても良い。分庁舎方式の場合は、同種用件に基づく来訪先が分割されると若干利便性は低下する。
B	シンボル効果	域外からの来訪者延べ人員×平均消費単価。今回はシンボル性の高い市庁舎の建設を前提にしていないので捨象。デザイン的なシンボル性を求めるならその費用増とシンボル効果を比較すればよい。
B	集積効果、シナジー効果	他の施設と総合した集積効果およびシナジー効果を期待できるかどうか。MM か関内かで異なる（（1）参照）。

最適候補地・手法とは、 $\Sigma B / (\Sigma C - \Sigma C+)$  が最大となるものである。いわゆる費用便益分析、費用効果分析の手法を用いるべきケースであるが、本件は、集積効果以外の B に優位な差がないため、分母の  $(\Sigma C - \Sigma C+)$  のみを評価することで所要の目的を達成することができると考えられる。この試算は、PFI における VFM(Value For Money)の試算における PFI-LCC の計算にほぼ相当する。その場合、市庁舎部分以外の空き容積（空き地を含む）の活用による経済効果を含めることでより包括的な数値とすることができる。（参考）衆議院議員宿舎 PFI における余剰容積の扱い方

この結果は実際に計算してみないと判断できないが、以下の通り方向性を予測することができよう。

分類	要素	① 現在地建て替え	② 分庁舎方式	③ 別の場所で新設
C-	土地取得費	不要（北仲通土地は売却）	北仲通土地分が負担増（ただし余剰容積分を売却または賃貸	必要（北仲通土地は取得済み）、港町地区を売却または賃貸する

			することはできる)	ことが可能
C-	建物建設費	通常（高さ制限をかけて分棟方式にすれば費用が変わる）	割高（大型ビルで余剰を売却または賃貸すれば割高ではなくなる）	通常
C-	建物維持修繕費、水道光熱費	同上	同上	同上
C-	耐震改修費	着手済み	着手済み	着手済み
C-	減価償却費	建物建設費に連動	建物建設費に連動	建物建設費に連動
C-	金利	建物建設費に連動	建物建設費に連動	建物建設費に連動
C-	仮庁舎費用（取得、賃借）	必要	不要	不要
C-	仮庁舎への移転費用・仮庁舎からの移転費用	2回必要	1. 5回必要	1回ですむ
C-	分庁舎方式の連絡費用	不要	必要、相当程度の高額になる可能性あり	不要
C+	港町再開発費用	市庁舎というテナントが決まるので安価。	市庁舎をどの程度入れるかで分かれる。	全面再開発のリスクが生じる。一方では、全く新しい開発も可能。
C+	土地売却代金	土地購入費用と相殺	基本的にはない	
C+	空きスペース、容積の賃貸収入、売却代金	港町の容積の余剰次第であるがさほど見込めない	新設の場所と港町の相対地価で高低の差が生じる	新設の場所と港町の相対地価で高低の差が生じる
B	市民の利用利便性	ほぼ同条件	ワンストップではなくなるため利便性は低下（2カ所間の移動費用）	ほぼ同条件
B	シンボル効果	今回は捨象	今回は捨象	今回は捨象
B	集積効果、シナジー効果	港町地区における集積効果はある。	分庁の方式にもよるが効果は疑問	立地場所による

予断は禁物であるが、②の分庁舎方式では、連絡費用の恒常的な発生、ワンスト

ップではなくなるために低下する利便性など、公共サービスの非効率化につながる可能性が高く、上記の比較では劣位とならざるを得ない。

また、「空きスペース、容積の賃貸収入、売却代金」に関しては新設の場所と港町の相対地価で高低の差が生じることが要注意である。地価の高いところに民間に自由な開発の権利を与えてその余力で市庁舎を建設してもらおうという発想もあり得る。この場合、立地場所は民間にとって複合開発が最適となる場所を選定することが望ましい。ちなみに、複数の不動産関係者の感触によると、将来的な地価（賃料）予測としては、MM ウェスト>港町≒北仲通である。つまり、MM ウェストの開発権と連動させることも一つの方策である。

また、港町再開発費用に関しては、テナントとしての市庁舎の使用スペース次第であるが、逆に、港町地区から市庁舎が完全に移転した場合は、市役所とは完全に分離した再開発が可能となるため、リスクが把握しやすいという利点がある。

### (3) 市民および民間から見た新市庁舎候補地および手法の留意点

今般、新市庁舎整備構想検討にあたり、幅広く、市民や民間企業に提案を求めている点は非常に高く評価できる。

そもそも、市庁舎は市民にとって、利用者としての利便性の面からも、納税者としての費用負担の面からも、市のシンボルとしての意味においても、もっとも関心の高くてしかるべき公共施設である。にもかかわらず、従来、その立地場所や整備手法を選定する段階で広く市民の意見を問うことはなかった。

市民のための最大の公共施設を決めるにあたり、市民の意向を確認しないことは、結果的に、市民にとって望ましい市庁舎とならないという社会的なデメリットが生じる可能性があった。

また、大規模なオフィスビルである市庁舎建設、ことに同一棟、敷地に民間プロジェクトが混在する、周辺地区の再開発があわせて行われる本件のような複雑なケースに際しては、数十年に一棟の市庁舎を建設する行政よりも、毎年数棟、数十棟のオフィスビルを手がけている民間建設会社、不動産会社、金融機関・投資家に相対的な高い知見が存在することも確かである。これらの知見を活用しないことにより、最適な手法が見いだせない可能性が高い。

これに対し、今回の試みは、事前に十分に市民の参加を得てその意向を反映し、納税者である市民にとって最善の方法を検討することであるとともに、民の知恵により新市庁舎の効率性や質の向上策を検討するものである。この姿勢は非常に高く評価できる。



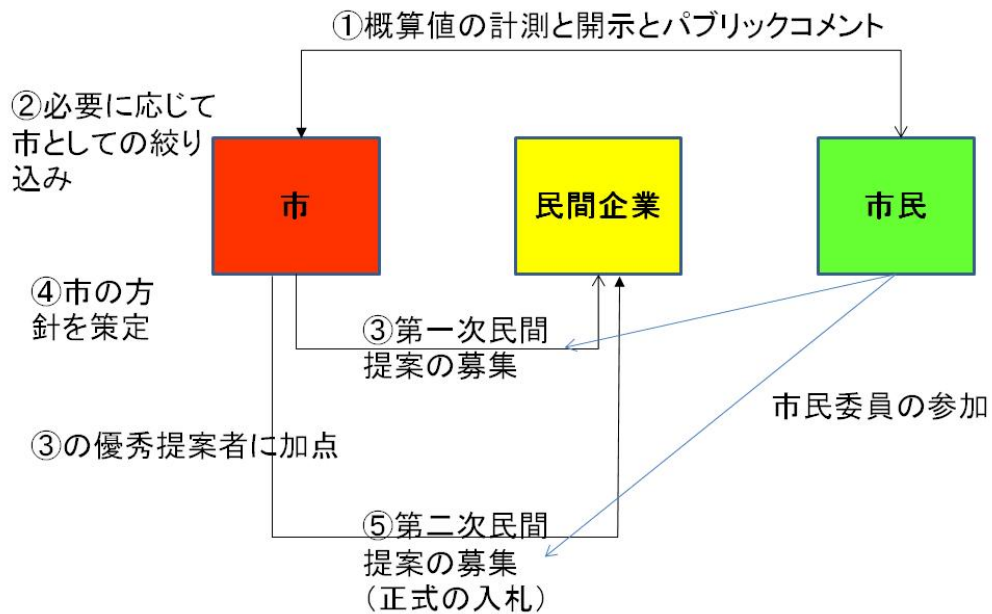
以上を前提に、適当と考えられる進め方は以下の通りである。

- ① 「 候補ごとの概算値の計測と開示 必要に応じてパブリックコメント
- ② 「 必要に応じて市としての絞り込み・・・絞り込みを行わずにすべてを第一次民間提案に委ねる方法もあり得るが、不確定要因が大きすぎると提案しにくいという面もある。
- ③ 「 第一次民間提案の募集
  - (ア) 提案内容・・・最適立地地点およびスキーム、特に公共サービス自体の実施スキームも含めると斬新な提案が出てくる
  - (イ) 提案者資格・・・実現可能性を有する事業者グループであること
  - (ウ) 提案者加点制度の導入・・・上位数提案に対して事業権を付与する第二次民間提案の総合評価一般競争入札における加点を行う（5，3，2点のイメージ）、最優秀提案通り市の方針とする必要はない
  - (エ) 選定方式・・・実現可能性、社会的費用対効果の最大化の論証の合理性、適切な役割分担等の観点
  - (オ) 選定委員会・・・市民委員を含む有識者委員会による総合評価方式
- ④ 「 市の方針を策定・・・③の結果をもとに立地場所、規模、機能、スキームを決定
- ⑤ 「 第二次民間提案の募集
  - (ア) 提案内容・・・固定された立地場所、規模、機能、スキームを前提として、市役所機能および民間収益機能。
  - (イ) 選定方式・・・③の提案によるが、透明性の観点から PFI（もしくは PFI 的）

(参考事例) 東京都原宿警察署 PFI  
 ・立地場所・・・東京都渋谷区神宮前  
 ・施設内容・・・警察署および自由提案（住宅、商業の複合施設）規模は後者の方が大きい



官民市民の役割(正式募集まで)



官民市民の役割(正式募集以降)

