新市民会館民間活力導入可能性調査

平成27年5月

【背景・目的】

本市では、昭和42年に建設され、老朽化が進む現在の市民会館及び文化会館の機能を集約し、新たなまちのシンボルとしてふさわしい、魅力ある文化芸術の創造と発信の拠点として、新市民会館を整備することとしています。 平成26年10月に、基本コンセプトとそれを実現するための必要機能などについてまとめた新市民会館整備基本構想を、平成27年3月に、基本構想を踏まえ、施設のより具体的な内容をまとめた新市民会館整備基本計画を策定したところです。

本調査は、施設整備等の事業手法として、民間事業者の創意やノウハウを取り入れ、効率的、効果的なサービスの提供が期待できるPFI*方式などの民間活力の活用について、導入可能性を検討したものです。

1． 基本条件の整理

1-1.施設整備・管理運営の方針

基本的な考え方

文化と芸術が生まれる空間 ／ 人とまちと文化を結ぶ交差点 ／ 創造を発信する拠点

基本コンセプト
鼓動・協働・躍動　ワタシをうごかす場所
～ワクワク・感動工場～

施設導入機能

部門	施設	主な想定用途
ホール系	大ホール 1500席程度	• 質の高い舞台芸術公演の開催 • 市民の多様な文化芸術活動の発表会 • 各種催し物等の開催
	小ホール 300席程度	
創造・交流支援系	多目的室	• 音楽、ダンス、演劇など様々な文化活動の練習、リハーサル • 文化活動の成果発表会 • 創作発表の展示会 • レセプション • 各種会議
	スタジオ （複数）	
	会議室 （複数）	
にぎわい・交流系	エントランスロビー兼ギャラリー	• 来館者のくつろぎ、交流の場 • ギャラリー • 各種イベント等の開催 • カフェ、レストランなど日常的に利用できるにぎわいの場 • 日常的な憩いの場
	商業系施設	
	屋外緑地	
共用・管理	事務室、機械室、駐車場、駐輪場等	

管理運営方針

管理運営方針	主な具体的方策
満足感の向上	• 質の高い舞台芸術公演の企画、実施 • 誰でも気軽に楽しめる日常イベントの企画、実施 • 芸術家や大学等と連携した事業企画 • 青少年を対象とした舞台芸術公演 • 市民参加による制作事業 • これからの飛躍が期待されるアーティストや地域人材を発掘し、集めるイベントの開催 • 本市の地域資源と連携したイベントの企画 • 今のニーズに合った情報発信力を持つ独自イベントの開催 • エントランスロビーや屋外緑地を活用したイベントの実施 • 市民や学生が主体となったイベントの支援 • 近隣に大学が集積する立地特性を活かし、若者の利用が促進される取り組み • 学校や病院等へのアウトリーチ事業 • 劇場サポーターなどの導入 • 公演に合わせた青少年などへのﾜｰｸｼｮｯﾌﾟ • 柔軟な企画力や情報発信力のある人材をﾌﾟﾛｸﾞﾗﾑｺｰﾃﾞｨﾈｰﾀｰに据えるなど、組織的に魅力的な事業を展開する事業部門 • 中長期的な事業計画及び施設維持管理計画の作成など
適切な運営主体	
市民等との協働	
にぎわいを生み出す取り組み	
未来の文化芸術の担い手支援	
都市魅力の発信	
持続可能な管理運営	

基本コンセプトを実現するため、導入機能は管理運営方針を後押しすることを念頭に一体として整備を図る

1-2.敷地条件

- 整備場所：東大阪市御厨南二丁目（旧中央病院跡地）
- 敷地面積：約16,000㎡

1-3.施設規模

- 延床面積：約14,000㎡

* PFI：Private-Finance-Initiative 「プライベート・ファイナンス・イニシアチブ」の略。民間の資金と経営能力・技術力を活用し、設計・建設・維持管理・運営等を一括して民間事業者が行う公共事業の手法の一つ。

2．事業スキームの検討

2-1.事業手法の比較検討

新市民会館整備運営事業においては、事業範囲（設計、建設、維持管理、運営、資金調達）による違いから、「従来方式」を含め、「DB*方式」、「公設民営方式」、「DBO*方式」、「PFI方式」があります。

各手法における効果等を整理すると下表のとおりとなります。財政負担の削減、民間ノウハウの活用に加え、財政負担の平準化が図ることのできるPFI方式の採用が望ましいと考えられることから、PFI方式の採用を前提に検討を行います。

項目		1.従来方式	2.DB方式	3.公設民営方式	4.DBO方式	5.PFI方式
民間の関与	設計	公共	民間	公共	民間	民間
	建設	公共	民間	公共	民間	民間
	維持管理	公共	公共	民間	民間	民間
	運営	公共	公共	民間	民間	民間
	資金調達	公共	公共	公共	公共	民間
発注形態		仕様	整備：性能 運営：仕様	整備：仕様 運営：性能	性能	性能
契約形態・期間		分離分割	整備：包括 運営：分割	整備：分割 運営：包括	長期包括	長期包括
財政負担削減、支出平準化、サービス水準向上など		他の手法に比べて財政面の効果が少ない	設計施工におけるコスト削減効果、ノウハウ活用は期待できる	指定管理者制度として５年程度の管理運営面のコスト削減、工夫は期待できる	資金調達以外の一括発注で、設計施工、管理運営を見据えたコスト削減等が期待できる	設計施工、管理運営のコスト削減等に加え、財政支出の平準化（割賦支払）の効果がある
総合評価		△	○	○	○	◎

前提として検討

2-2.PFIにおける事業方式の整理

PFI方式では、事業期間中の施設の所有形態に着目した下表に示す形態（BTO方式、BOT方式、BOO方式）があり、各形態の特徴は下表のようになります。

先行するホール系施設のPFI事業も多くがBTO方式であり、不動産取得・所有に係る税負担がなく市の財政負担が少ないBTO方式の採用を前提に検討を進めます。

項目		BTO	BOT	BOO
事業者の業務		Build（建設） Transfer（所有権移転） Operate（管理・運営）	Build（建設） Operate（管理・運営） Transfer（所有権移転）	Build（建設） Own（保有） Operate（管理・運営）
内容		民間事業者が資金調達、施設建設、公共に施設を移管した後、一定期間の管理・運営を行って、施設割賦金とサービス対価等により資金回収	民間事業者が資金調達、施設建設、一定期間の管理・運営を行って、施設割賦金とサービス対価等により資金回収をした後、公共に施設を移管	民間事業者が資金調達、施設建設、自らが施設を保有し、一定期間の管理・運営を行って、事業収入やサービス対価等により資金回収をした後、施設を解体撤去
施設所有	建設中	民間事業者	民間事業者	民間事業者
	供用後	公共	民間事業者	民間事業者
	事業終了後	公共	公共	－
リスク移転		施設所有リスク（事業期間中の施設の瑕疵担保及び民間事業者の責による施設損傷等を除く）を公共が負担する △	施設所有リスク（事業期間中の施設の瑕疵担保とともに施設劣化、施設損傷等を含む）を民間事業者が負担する ○	施設所有リスク（事業期間中の施設の瑕疵担保とともに施設劣化、施設損傷等を含む）を民間事業者が負担する ○
財政負担		民間事業者にとって資産取得・所有の税負担がなく、施設を所有しないため、償却は不要となり、これに係る法人税負担はない ⇒これらの税負担相当額が発生せず、公共にとって他の方式より財政支出上有利となる ○	民間事業者にとって資産取得・所有の税負担があり、施設を所有するため、償却期間と事業期間の差による法人税負担が生じる ⇒公共にとってこれらの税負担がサービス対価に転嫁され、財政支出の増加につながる ×	民間事業者にとって資産取得・所有の税負担があり、施設を所有するため、償却期間と事業期間の差による法人税負担が生じる ⇒公共にとってこれらの税負担がサービス対価に転嫁され、財政支出の増加につながる ×
本事業への適合性		◎	×	×

前提として検討

* DB方式：Design-Build「設計施工一括方式」の略。
* DBO方式：Design-Build-Operation「設計施工・管理等一括方式」の略。

2-3.事業類型の検討

PFIの事業類型は、民間事業者の収入及び事業投資資金の回収方法に着目したものであり、「サービス購入型＊」、「独立採算型＊」、「混合型＊」があります。

新市民会館は、利用者からの利用料金が得られる施設ですが、利用料金制＊による収入のみで整備費や運営・維持管理費を回収することは困難であり、完全な独立採算型の事業としては成立しないと考えられます。

そのため、事業者の創意工夫や営業努力による利用料金収入の増加を図る（インセンティブを働かせる）ためにも利用料金制を導入しつつ、施設整備費等は市からの一定のサービス対価を支払う「混合型」として検討を進めます（民間収益施設部分を除く）。なお、対価の支払い等詳細については、今後検討を行います。

2-4.事業期間の検討

PFIの事業期間の検討にあたってのポイントは、以下に示すとおりです。（※ここでいう事業期間とは、施設の設計・建設期間を除いた運営・維持管理期間のことをいいます。）

大規模修繕	● 事業期間が15年を超えると、建物や設備などの大規模修繕の必要性が高まり（特にホール系施設においては舞台設備の陳腐化など）、これらの費用を提案時点で正確に予見することができず、提案金額の妥当性を見極めることは困難であるため、事業期間は15年以下が妥当である。
金利変動	● PFI事業者の資金調達において、融資期間が15年を超えると資金の借り換えが必要になり、その場合の金利水準を提案時点で予見することが難しく、そのリスクを見込んだ金利による提案も想定されることから、15年以下の事業期間とすることが望ましい。
財政支出の年額	● 事業期間が長いほど、PFI事業者に支払う１年あたりの公的財政負担額が小さくなり、支出の平準化に寄与することとなる。
施設ニーズとの関係	● 本施設は、芸術創造活動を担う施設であり、市民等の利用者ニーズは社会動向とともに変わってくることが予想され、事業期間が長いほど、需要変動リスクを受けやすくなる。

ホール系施設のPFI事業の多くが事業期間15年以下を採用していること、大規模修繕や金利変動、ニーズ変動リスクを勘案し、市の1年あたりの財政負担額も踏まえ、本事業は15年の事業期間として検討します。

2-5.事業範囲の検討

PFI事業における業務としては、設計、建設、維持管理、運営等が想定されます。

設計・建設業務	● PFI事業としてのコスト削減効果を求める上では、設計及び建設業務は事業範囲とすることが必須であり、機能的で効率的な施設整備を図ることができる。
維持管理業務	● 建物・設備保守、外構・植栽管理、清掃、警備、備品保守が一般的な業務であり、舞台設備の保守管理が加わる。事業期間15年を踏まえた場合、その期間において生じる必要な修繕・更新業務を業務範囲とすることが、コスト面、効率面からも望ましい。
運営業務	● 施設整備、維持管理、運営を一体的に実施することにより、効果的なサービスの提供と効率的な運営となることが期待できる。
民間収益施設	● 利便性や賑わい創出の観点から、飲食・物販等施設を設けることが望ましいが、ホール・劇場等の施設においては採算性が低く、投資回収が難しいなど独立採算としてのハードルは高いものと想定される。そのため、新市民会館の建物内に飲食スペースを設けて使用料を徴収するなど、様々な方法を並行して検討する必要がある。

上記の整理を踏まえ、設計・建設業務、維持管理業務、運営業務を基本的な事業範囲とし、民間収益施設は付帯事業として民間意向等も踏まえた検討を進めていくものとします。

2-6.事業スキームのまとめ

事業手法・方式	PFI手法・BTO方式
事業類型	混合型
事業期間	15年
事業範囲	施設整備業務、維持管理業務、運営業務、付帯事業

⇒ 民間ヒアリングにより意向を確認

＊ サービス購入型：民間事業者が整備・管理運営を行い、公共が対価として支払う「サービス購入費」により利益を含めた事業費を回収するもの。
＊ 独立採算型：民間事業者が整備・管理運営を行い、利用者から徴収する利用料金収入によって、利益を含めた事業費を回収するもの。
＊ 混合型:民間事業者が整備・管理運営を行い、利用者から徴収する利用料金収入及び公共の一定の財政負担により利益を含めた事業費を回収するもの。
＊ 利用料金制：指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として収受させることができるものであり、当該利用料金は、公益上必要な場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとなっている。

3．民間事業者の参画可能性等の調査

3-1.調査目的

事業を推進するためには、事業スキームに関して民間事業者の課題認識等の意向を把握し、それを合理的な範囲で反映させることが重要であることから、PFI手法を導入した場合に応募が期待される民間事業者等に意向調査を行いました。

3-2.調査概要

調査対象は建設企業、維持管理企業、運営企業、金融機関など20数社で、コンサルタントによる個別の面談（ヒアリング形式）により実施し、市が考える基本的な事業スキーム等を示した上で、意向等を把握しました。

3-3.調査結果

ヒアリング調査の結果は下表のとおりです。

業務の詳細部分についての意見等があるものの、基本的な事業スキームに関しては特に問題なく、ほぼ全社がPFI事業への関心が示される結果となっています。

質問項目		意見の概要
事業への関心の有無		● 全社とも、事業への関心を示している。
事業範囲	施設整備	● 特に大きな問題はない。道路拡幅整備や備品調達内容が含まれる場合は、条件の明確化が必要との意見がみられる。
	維持管理	● 特に大きな問題はない。事業期間15年なら修繕更新を含めて対応可能の意見が多くみられる。
	運営	● 一定のサービス対価を得ての事業実施を前提に、貸館業務を含め特に大きな問題はない。自主事業（公演等）の考え方について、今後明確化が必要との意見あり。 ● 開館準備として１年以上前からの予約受付の必要性、プレイベント等の実施対応についても特に問題はない。
	付帯事業	● 基本的に、独立採算としての事業実施は困難との意見が多くみられる。 ● 別棟よりも、館内スペース利用の方が検討しやすいとの意見が多くみられる。
事業スキーム	事業手法	● PFI手法、BTO方式で問題ない。
	事業類型	● 混合型（サービス購入型＋利用料金制）の枠組みで問題ない。
	事業期間	● 最大でも15年までとの意見が多くみられる。
リスク分担について		● 災害時等の不可抗力に対する運営リスクへの意見あり。 ● 建設費等の物価スライド、光熱水費における単価変動のスライドが必要との意見あり。
コスト削減・創意工夫の可能性		● 設計施工や管理運営を見据えた施設整備の工夫など、コスト削減可能との意見あり。 ● 維持管理や運営においても創意工夫によりコスト削減は可能との意見あり。
設計・建設期間		● 設計で１年、工事で２年の３年間は必要であるとの意見が多くみられる。

ヒアリング結果を踏まえ、事業の課題となる事項等については、合理的かつ可能な範囲で今後検討を進めていきます。

4．VFMの検証

4-1.VFMの考え方

従来手法により本事業を実施した場合の事業期間にわたるコスト（PSC*）と、PFI事業により実施した場合の事業期間中にわたるコスト（PFI-LCC）を比較し、本事業をPFI事業で実施することによってVFM*が確保されるか否かについて検討するものです。

4-2.VFMの算定

VFMの算定は、以下に示す手順で行います。

- PSCの算出…本事業を市が実施した場合に発生が見込まれる事業期間ごとの調査費、設計監理費、建設費、運営・維持管理費の他、起債による資金調達に係る費用を算出。
- PFI-LCCの算出…PSCと同様に、事業期間ごとの調査費、設計監理費、建設費、運営・維持管理費の費用として、創意工夫、一括実施による効率化を前提に、施設整備費、維持管理費、運営費について従来に比べて一定の縮減効果（10%）を見込んで設定。また、民間による資金調達に係る費用等も計上。その上で、民間事業者の採算・キャッシュフロー分析を行い、必要な収益性が確保できる前提で計算。

以上を踏まえて算定した結果、下表に示すとおり、6.3%のVFM（財政負担軽減効果）が確認されます。

単位：千円

項目	PSC	PFI-LCC	PSCとの差	VFM
VFM算定結果	16,537,144	15,502,970	1,034,173	6.3%
（参考：単純合計/現在価値*換算前）	（21,283,483）	（20,073,086）	（1,210,397）	（5.7%）

5．リスク分担の考え方

PFIは、長期間にわたる事業を確実に実施するためには、事前に各種のリスクを想定し、事業契約等においてリスク顕在時の対応（公共・民間の分担内容）を具体的に規定しておくことが重要となります。

リスク分担は、「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」という考え方に基づき、本市とPFI事業者との間の業務分担を踏まえながら、適切な分担を設定していくことが必要です。

民間ヒアリングの結果も踏まえつつ、本事業においてポイントとなる主なリスクについて、以下に整理します。

物価変動リスク （施設整備費）	● PFI事業は性能発注で、コスト管理も含めて民間事業者の創意工夫により物価変動による影響を緩和することが期待されている。一方で、建設関連資材が高騰するなど、提案時点で想定できなかった急激な物価変動が生じた場合については、公共と民間事業者の双方でリスクを分担することが望ましい。 ● 対応方法としては、「公共工事標準請負契約約款」に基づくスライド条項（全体・単品）、インフレ条項の適用が考えられる。
物価変動リスク （運営・維持管理費）	● 運営・維持管理費に係る物価変動による改定にあたっては、前回改定時から1%～3%以上の変動が生じた場合に、価格の見直しを行うのが通例となっている。
光熱水費変動リスク	● ホール等の大空間は空調費等の大きな費用が生じ、施設の稼働率が一定でなく、その予測が難しいというリスクがある。また、今後の電力料金の高騰も懸念される。 ● 本施設は新築となるため、初期段階の光熱水費がどの程度の費用となるのかの想定が難しいことから、募集時及び実施時を見据えたリスクの検討が今後必要である。

* VFM：Value-For-Money「バリュー・フォー・マネー」の略。PFIにおける最も重要な概念の一つで、支払（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を供給するという考え方のこと。地方公共団体が事業手法を選択する際の判断基準となるもので、PFIで事業を実施した方が低廉で（VFMが出る）、良質なサービスの提供が可能であると見込まれた場合、PFIが適切であると判断される。
* PSC：Public-Sector-Comparator「パブリック・セクター・コンパレーター」の略。公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値をいう。PFI-LCCとは、PFI事業により実施した場合の前記見込額の現在価値のことを指す。
* 現在価値：複数年にわたる事業の経済的価値を図るために、将来価値を一定の割引率で置きかえたもの。

６．総合評価・事業の推進について

6-1.ＰＦＩ導入の適性評価（総合評価）

以上の検討結果を整理すると下記の６つの評価となり、本事業にＰＦＩ手法を導入することの適正評価として、有効であることを確認しました。

①制度上支障となる課題はない
…既にPFI手法が導入された事例も複数ある

②市の方針との整合性がある
…「公共施設再編整備計画」において「PFI事業等の導入検討を進める」とされている

③サービス水準向上と市の管理負担軽減が期待できる
…複数年の包括・性能発注による民間の技術的・経営的ノウハウを活用できる

④事業リスクの適切な民間移転が可能となる
…事業契約締結時点で公共と民間の適切なリスク分担が明確化される

⑤民間事業者の関心が高く、民間意向として問題ない
…調査対象企業の多くが本事業に関心を示し、一定の競争環境の確保が期待できる

⑥VFM（財政支出の削減効果）がある
…6.3%のVFM（財政支出の削減効果）が確認できる

本事業への PFI手法導入 は有効である

6-2.事業スキーム

検討結果を踏まえた事業スキームは、以下のとおりとなります。

- ●事業手法・方式：PFI手法・BTO方式　●事業類型：混合型　●事業期間：15年
- ●事業範囲：施設整備業務、維持管理業務、運営業務、付帯事業

なお、運営・維持管理については、包括的に行わせるものであり、地方自治法第２４４条の２第３項に規定する公の施設の指定管理者の制度を採用します。

6-3.事業推進上の課題・実施手続き

【課題への対応】

施設整備に係る建物のグレードやスペック、施設の管理運営計画の検討を行い、事業として求める要求水準を設定していきます。また、事業範囲やリスク分担、対価の設定等について、望ましい事業計画等を引き続き検討します。

【実施手続き・スケジュール】

今後の事業推進に向けた手続き及びスケジュール（予定）について、下表に示します。PFI事業の導入方針が決定された場合、7月からPFI手法による手続きのための検討を開始し、平成28年度（12月頃）に選定事業者との事業契約を締結するスケジュールとしています。

年		平成27年度											平成28年度											
項目		5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
PFI導入方針決定 可能性調査結果まとめ		●	●																					
アドバイザー契約				●																				
PFI手法による手続	実施方針等の検討・公表							公表	質問回答															
	特定事業の選定資料の作成・公表									公表														
	債務負担行為の設定								○			○ （再設定）												
	入札説明書等の検討・公表											公表	質問回答											
	提案書受付・審査・事業者の決定																	決定						
	基本協定・事業契約の締結																				契約	➔事業開始		
その他 （管理運営基本計画）																								