

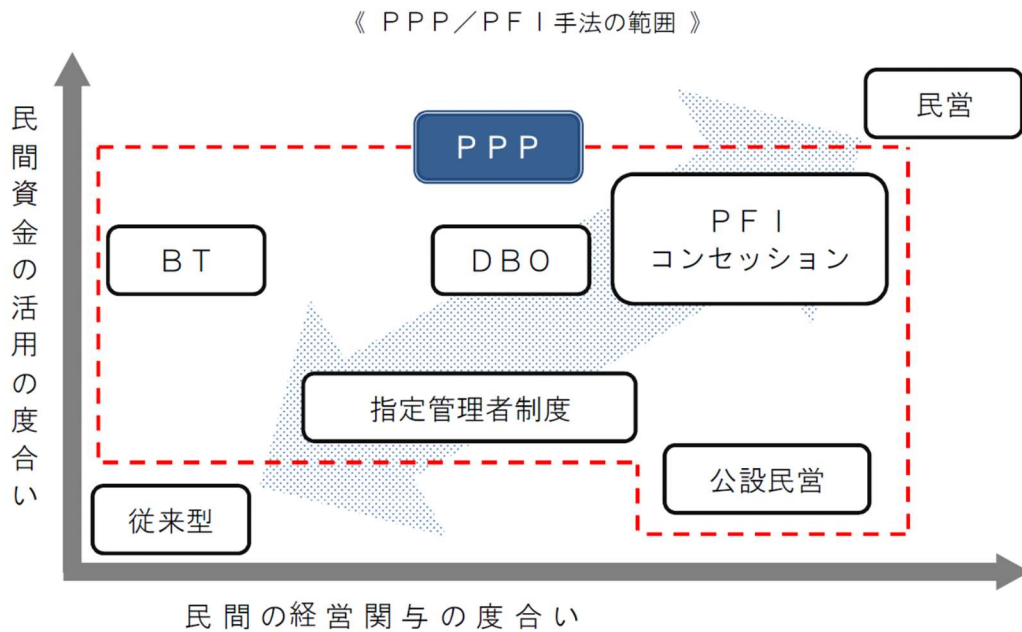
(仮称) 苫小牧市民ホール整備事業における民間活力の  
導入可能性と、今後の整備手法検討の進め方について

平成 30 年 (2018 年) 11 月

苫小牧市

## 1 検討の進め方

本市においては、従来の手法に加え、施設の建設から運営、維持管理までを一括して民間のノウハウや資金を活用することができるPFI手法の導入について、より積極的な検討を進めることを目的とした「苫小牧市PPP/PFI手法導入優先的検討規程」を策定しており、(仮称)苫小牧市民ホール整備事業(以下「市民ホール」という。)につきましても、本規程に基づいて、最も適切な整備手法(下図)を選択できるよう、多様なPPP/PFI手法の導入を優先的に検討することを基本とします。



また、PPP/PFI事業の検討にあたっては、民間の資金・ノウハウ等が最大限活かされるよう、民間事業者の参画や民間事業者の創意工夫の可能性等について民間事業者との意見交換(対話)を行うほか、類似事例の調査や事業特性の整理等によって、どのような整備手法によれば市民サービスの向上が図られるか、また、将来的な財政負担が軽減できるかを判断するための材料が必要です。

併せて、事業の目標となるメインテーマ「苫小牧市民のサードプレイス」についてのより具体的な提案を民間事業者から募るために「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(PFI法)」第6条に基づく民間提案制度の活用を視野に入れながら検討を進めました。

### 【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(PFI法) 第6条】 (実施方針の策定の提案)

第6条 特定事業を実施しようとする民間事業者は、公共施設等の管理者等に対し、当該特定事業に係る実施方針を定めることを提案することができる。この場合においては、当該特定事業の案、当該特定事業の効果及び効率性に関する評価の結果を示す書類その他内閣府令で定める書類を添えなければならない。

② 前項の規定による提案を受けた公共施設等の管理者等は、当該提案について検討を加え、遅滞なく、その結果を当該民間事業者に通知しなければならない。

### 【PFI法施行規則第一条(実施方針の策定の提案の添付書類)】

第1条 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(以下「法」という。)第六条第一項に規定する内閣府令で定める書類は、特定事業の効果及び効率性に関する評価の過程及び方法を示す書類とする。

《事業手法の類型（コンセッション方式を除く）》

手法 項目	事業手法の類型及び名称									
	P F I					公共資金 調達型	民間建 設借上 方式	運営・維持 管理型		
	BOO	BOT	BTO	RO	BT	DBO・DBM		指定管 理者制 度	包括的 民間委 託	
業務範囲・所有など	設計建設	民					民	民	×	
	運営等	民				×	民	民/公	民	
	資金調達	民					公	民	公	
	施設保有	民		公			公	民	公	
特記事項	事業終了後も民間が保有を継続又は施設を撤去し土地を返却	事業終了後、公共へ所有権を移転	施設完成時に公共へ所有権を移転	民間が施設を改修した後、施設の運営等を実施	施設の運営等は別途実施	DBOでは維持管理、DBMでは施設の運営について、直営又は別途委託する場合がある	民間が施設を建設し、当該施設の賃借料を支払い、公共が使用する方式	地方自治法第244条の2に規定する公の施設の指定管理者制度	施設の運営等を包括的（長期的）に委託	

《コンセッション方式（公共施設等運営権方式）》

概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ P F I 法で定められる権利制度</li> <li>・ 所有権を有する公共施設等の運営権を民間事業者に設定し、料金設定等を含めた当該施設の運営等を担わせる方式</li> </ul>
特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 運営権対価を徴収することにより、施設収入の早期回復や顧客ニーズを踏まえたサービス向上の実現が期待される。</li> <li>・ また、運営権を財産権と認め、その譲渡を可能とするとともに、抵当権の設定、減価償却等による資金調達の円滑化等が図られることも期待される。</li> <li>・ 利用料金の徴収を伴う施設や収益型施設において、大きな効果が期待される。</li> </ul>

（苫小牧市 P P P / P F I 手法導入優先的検討規程より）

## 2 VFMの考え方

VFM (Value For Money) とは、「支払に対して価値の高いサービスを供給する」という考え方であり、従来方式で事業を実施した時と、PFI方式で事業を実施した時の、市の支払額の差として計算されます。PFI事業として実施する場合に、市が自ら事業を実施するよりも価値の高いサービスを供給できる場合「VFMがある」といいます。

内閣府発行の「PPP/PFI事業事例集」によると、社会教育施設・文化施設の事例平均で11.6%のVFMがあったことが示されています。実際に、内部検討の段階で市民ホール整備事業におけるVFMがどの程度あるのかについて試算する際、使用する国土交通省作成の「VFM簡易算定モデル」では施設整備費用の削減率などを入力しますが、これらの数値の設定によって、VFMの計算結果に大きな影響が出ます。

この「VFM簡易算定マニュアル」によれば、例えば施設整備費用の削減率は過去のPFI事例平均で18%の削減が認められているとのことですが、単にこの初期値を使用するのではなく、市民ホール整備事業における数値を探る必要があります。

なお、ホール系公共施設（複合施設含む）におけるPFI事業事例のVFMについて調査したものを下表に記載しました。市民ホール整備事業においてPFI事業として実施するかどうかは、このVFMの有無を評価することが基本となります。

また、入札者数が多い事例では特定事業選定時よりも入札後のVFMが拡大する傾向がみられることから、競争原理が機能するために、民間事業者が事業検討するための期間に配慮したスケジュール設定のほか、公益を維持・確保しつつも民間事業者にとって魅力ある案件となるような工夫も必要です。

### <ホール系公共施設におけるPFI事業事例>

自治体(入札年度)	大阪府箕面市(H29)	大阪府東大阪市(H28)	兵庫県川西市(H27)	千葉県習志野市(H27)
事業名	(仮称)箕面船場駅前地区まちづくり拠点施設整備運営事業	新市民会館整備運営事業	川西市低炭素型複合施設整備に伴うPFI事業	大久保地区公共施設再生事業
事業方式	BTO方式	BTO方式	BTO方式	BTO方式
事業期間(管理運営)	15年	15年	20年	20年
VFM(特定事業選定時)	13.4%	9.8%	6.7%	4.4%
VFM(入札後)	公表なし	10.2%	公表なし	公表なし
入札者数	1	2	1	1

自治体(入札年度)	茨城県神栖市(H27)	神奈川県川崎市(H25)	愛知県安城市(H25)	愛知県大府市(H22)
事業名	神栖中央公園防災アリーナ(仮称)整備運営事業	スポーツ・文化複合施設整備事業	安城市中心市街地拠点整備事業	(仮称)おおぶ文化交流の杜整備運営事業
事業方式	BTO方式	BTO方式	BTO方式	BTO方式
事業期間(管理運営)	15年	10年6か月	15年	20年
VFM(特定事業選定時)	2.6%	11.9%	7.4%	4.9%
VFM(入札後)	3.3%	16.0%	9.5%	公表なし
入札者数	1	4	4	2

自治体(入札年度)	愛知県豊橋市(H21)	福岡県北九州市(H21)	神奈川県横浜市(H21)	大阪府吹田市(H21)
事業名	豊橋市芸術文化交流施設整備等事業	黒崎副都心「文化・交流拠点地区」整備等PFI事業	戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業に伴う公益施設整備事業	吹田市(仮称)南千里駅前公共公益施設整備事業
事業方式	BTO方式	BTO方式	BTO方式	BTO方式
事業期間(管理運営)	15年	15年	14年	20年
VFM(特定事業選定時)	5.1%	12.0%	7.6%	7.2%
VFM(入札後)	7.5%	12.5%	16.7%	7.6%
入札者数	3	1	2	1

自治体(入札年度)	静岡県静岡市(H20)	東京都稲城市(H18)	埼玉県さいたま市(H17)	福井県大飯町(H17)
事業名	清水駅東地区文化施設整備及び維持管理・運営事業	(仮称)新文化センター整備運営事業	(仮称)プラザノース整備事業	複合型交流施設整備PFI事業
事業方式	BTO方式	BOT方式	BTO方式	BTO方式
事業期間(管理運営)	14年	20年	15年	15年
VFM(特定事業選定時)	3.0%	9.0%	9.9%	6.7%
VFM(入札後)	1.9%	11.0%	17.6%	公表なし
入札者数	1	2	6	1

自治体(入札年度)	東京都府中市(H17)	福島県いわき市(H16)	千葉県市川市(H14)	東京都杉並区(H14)
事業名	市民会館・中央図書館複合施設整備事業	いわき市文化交流施設整備等事業	市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂・保育所整備等PFI事業	公会堂改築並びに維持管理及び運営事業
事業方式	BTO方式	BTO方式	BTO方式	BOT方式
事業期間(管理運営)	15年	15年	15年	30年
VFM(特定事業選定時)	7.0%	11.6%	9.0%	14.0%
VFM(入札後)	公表なし	公表なし	30.3%	1.4%
入札者数	3	2	3	1

(市民ホール建設準備室調べ)

### 3 リスク分担の考え方

「リスク」とは	損失が発生する可能性
「リスク分担」とは	想定されるリスクをできる限り明確化した上で、「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いて協定等で取り決めるもの
「リスクを最もよく管理することができる」とは	公共施設の等の管理者と選定事業者のいずれかが、 (イ) リスクの顕在化をより小さな費用で防ぎ得る対応能力 (ロ) リスクが顕在化するおそれが高い場合に追加的支出を極力小さくし得る対応能力 を有しているかを検討し、かつリスクが顕在化する場合のその責めに帰すべき事由の有に応じて、リスクを分担する者を検討すること

長期間にわたるPFI事業を確実に実施するためには、本市と選定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となります。この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です。

リスク分担の事前検討や官民の意思疎通、事業期間中における事業契約等の見直しの考えも持ちながら、どうしたら民間の創意工夫を最大限に発揮し、公共サービスの質を上げることできるのか検討します。

#### (1) PFI手法の特徴に応じたリスク分担上の留意点

PFI手法の特徴	性能発注(サービスの量や質等の水準を指定)
	長期・一括発注
	事業者選定方式(価格に加え企画・技術等を評価)
	財政支出平準化(施設整備費の割賦払い)
	VFM

(2) 主なリスク及びPFI手法採用時のリスク分担の例

主なリスクの種類	リスク分担の例
需要変動リスク	キャップ・フロアの設定（リスク負担の上限・下限）
	収入に連動した費用負担
	公共事由リスクや不可抗力発生時等の官民での協議
附帯事業・附帯施設リスク	クロスデフォルト規定 ※債務不履行時の対応条項の一種（PPP/PFI 事業者＝附帯事業の実施者）
	附帯施設の変動リスクを排除（PPP/PFI 事業者≠附帯事業の実施者）
物価変動リスク	設計・建設費への反映方法、維持管理・運営費への反映方法
	相関性が高い物価変動指数の選定や組み合わせによる
大規模修繕リスク	大規模修繕が発生しない事業期間の設定
	民間事業者の提案に基づく実施
	実際の実施に応じた対価の支払い
業務内容明確化・要求水準書変更リスク	帰責事由に基づく追加費用の負担
政治リスク	議会議決リスクや政策変更リスクの負担
法（税）制度の新設、変更	事業に直接影響する場合、しない場合の負担
金利変動リスク	PPP/PFI 事業者が金融機関から借入れを行う際の金利の差異の負担
用地リスク	公表資料等から予見できないリスクへの対応
不可抗力リスク	保険付保による対応、付保できない項目への対応
	不可抗力事由の定義、回避可能性、リスク回避に必要な費用等の考慮
債務不履行リスク	金融機関による財務状況の監視機能や資金管理
	金融機関と市の協議（直接協定）

#### 4 民間事業者の参画可能性等の調査

##### (1) 実施の目的

市民ホール整備事業について、基本構想や基本計画を基に民間事業者の皆様へ本事業について説明し、意見を広くお聴きすることで、今後の事業条件等の検討に際し参考にするものです。

調査にあたっては、応募のあった事業者と市の担当者が個別に意見交換（対話）を行い、建設手法としてのPPP/PFI手法の活用可能性を探るとともに、施設内や敷地内において民間施設等の開発と連携することで相乗効果を上げる可能性のなど、より良い市民サービスの提供と財政負担軽減を両立させる可能性を主に伺いました。

詳細については、「〈（仮称）苫小牧市民ホール整備事業〉 民間事業者等との「対話」実施結果」として別途公表しています。

##### (2) 対話の概要

ア 参加事業者数 27 事業者（市内 8 事業者、市外 19 事業者）

※主な業種（建設設計業、建設業、不動産業、金融業・保険業、サービス業、建築物総合管理業、コンサルタント業、電気・ガス・熱供給・水道業、小売業、教室運営、非営利団体など）

イ 対話での意見・提案等

- 事業者の関心が高い
- 創意工夫による提案の余地がある
- 整備費用の平準化が可能
- 地域経済への貢献に関する提案を評価する事業者選定基準

《意見の集計結果》

項目	意見 (回答数)	
①PPP/PFI 事業へのこれまでの取り組み	採択実績 あり(21) なし(6)	提案事例 あり(21) なし(6)
②本事業への関心	ある(24) なし(1) まだわからない(2)	
③関心のある事業範囲 ※複数回答	施設整備(16) 維持管理(11) 企画運営(13) 付帯事業(10) その他(4) 無回答(1)	
④適切と考えられる整備手法 ※複数回答	直接発注(8) ・設計・施工分離(7) 設計・施工一括(1) その他(0) PFI(19) ・BOT(16) BOT(2) 定期借地(4) リース(2) その他(1) 無回答(4) <再掲> 直接発注とPFIどちらでも可(4)	
⑤概算事業費	妥当(11) 妥当でない(4) 無回答(12)	
⑥事業類型 ※複数回答	サービス購入型(9) 混合型(13) 独立採算型(1) 無回答(7)	
⑦事業期間 ※複数回答	15年(12) 20年(5) 25年(1) 30年(3) その他(1) 無回答(9)	
⑧設計期間	1年(2) 1年半(11) 2年(4) その他(3) 無回答(7)	
⑨建設期間	2年(8) 2年半(9) 3年(0) その他(3) 無回答(7)	
⑩駐車場の台数と確保の考え方	台数 450台程度(10) 450台以上(6) その他(2) 無回答(9) 方法 屋外で確保すべき(10) 一部立体化すべき(5) 無回答(9)	
⑪コスト削減や創意工夫の可能性、利用率向上、増収につながるアイデア	ある(21) わからない(5) ない(0) 無回答(1)	
⑫施設内や敷地内で相乗効果が発揮できる民間事業の成立可能性	ある(11) わからない(13) ない(1) 無回答(2) 商業系(8) オフィス系(3) 住居系(2) 福祉系(2) 娯楽系(2) 公共系(5) 無回答(18)	
⑬参入する際の条件や提案の評価基準についての要望	～略～	
⑭事業範囲に含めたい業務や事業範囲から除外を希望する業務	～略～	
⑮地元企業の参画を促進する方策や地域経済への配慮等に対する評価方法等	地元業者への配慮の必要性 ある(22) わからない(2) ない(1) 無回答(2)	
⑯リスク分担についてのご意見	～略～	
⑰統合を予定する施設の跡地利用意見	～略～	

## 5 調査結果のまとめ

### (1) 民間活力導入の可能性

本事業は、これまでの市民文化系施設で育まれてきたコミュニティを継承し、さらに高度で創発的な文化・芸術に係る活動と交流を振興する拠点として、新しい複合施設の整備を目指しているものです。

全国の類似施設においては、それぞれ条件や制約がある中で適切な整備手法を選択するための検討がなされています。民間事業者のノウハウや経営資源が公共主導施設部分の設計、建設、運営及び維持管理に関する様々な面で活用される場合には、民間活力を導入することによって市民に対する公共サービスの向上等や、市の財政負担の軽減に資することが期待されます。

本事業においては、将来における文化・芸術に対する関心や余暇環境への要望に十分対応できる市民文化系施設としての整備する手段として、多様なPPP/PFI手法の導入を優先的に検討することを基本として調査を進めました。調査の過程で行った民間事業者等との意見交換（対話）においては事業に関心のある民間事業者等から様々な可能性について言及されましたが、一方で多くの質問も受けました。このことによって、民間事業者等の関心の高さもさることながら市が何を求めているのか具体的に示すことで民間の力を最大限発揮できる可能性のある案件であること、また、これまで気づけなかった民間事業者ならではの効果的な事業の提案がなされる可能性があることもわかりました。

これらの可能性の具体化を図りながら多様なPPP/PFI手法の導入の可否を判断することが必要です。

### (2) 本事業で採用する整備手法の選択・決定までの考え方

もとより本事業は単なる施設の調達ではなく、民間事業者からサービスを調達するものであるという認識のもとに、PPP/PFI事業によって調達しようとする公共サービスやPPP/PFI事業の範囲を明確にする必要があります。しかしながら、施設の建設手法のみならず、施設内あるいは敷地内における民間施設等の取り扱いについて事業の範囲や条件を決めるためには、現段階では民間事業者からの提案内容等の予測が困難であり、発注者である市のみでは民間事業者の創意工夫が極力発揮される十分な要求水準書等を作成することも難しいのが実情です。

このため、PFI法に基づく民間提案の制度（民間ならではの創意工夫、ノウハウ、アイデア等をPPP/PFI事業に反映するため、民間事業者から提案を受ける、または、公共と民間事業者で対話を行う手法）の活用によって、PPP/PFI事業の範囲等をより明確にした上でVFM等の評価や事業内容・条件の検討を行い、本事業に最も適切な整備手法を選択・決定します。

### (3) 民間提案制度活用の要点

基本構想及び基本計画を基として民間から企画提案を募り、機能とコストの最善の組み合わせを決めるために、民間提案制度を活用します。この取り組みで得られる事業費に合わせた提案の有無や概要を踏まえて、PPP/PFI事業として実施される場合の民間事業者からの提案内容等の予測や、民間提案に検討を加え最適な整備内容を選択（内容・資金構成）するなどの活用が見込まれます。

このためにも、公募から検討の過程においては、知的財産の保護や民間事業者の過度の負担にならない工夫などについて優秀な提案を得るための提案公募要領など制度設計に留意が必要なことから、内閣府民間資金等活用事業推進室の支援を受けながら検討を進めます。

なお、本事業がPPP/PFI事業として実施されるためには、民間のもつ資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施される事業となるか、提案内容について次の点などから国が示す基本方針やガイドラインを参考として検討します。

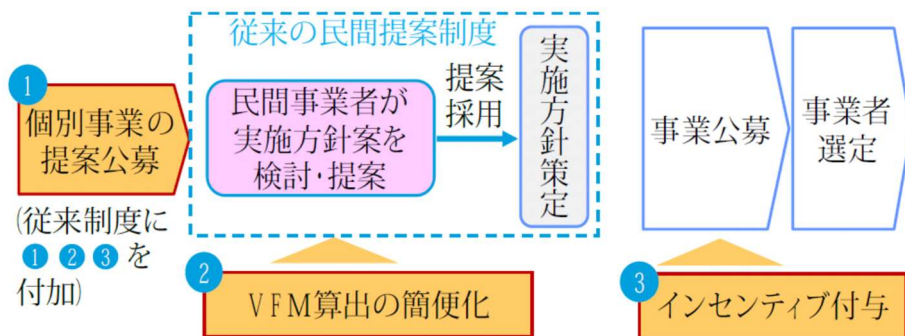
#### ア 提案を反映した本事業整備の必要性



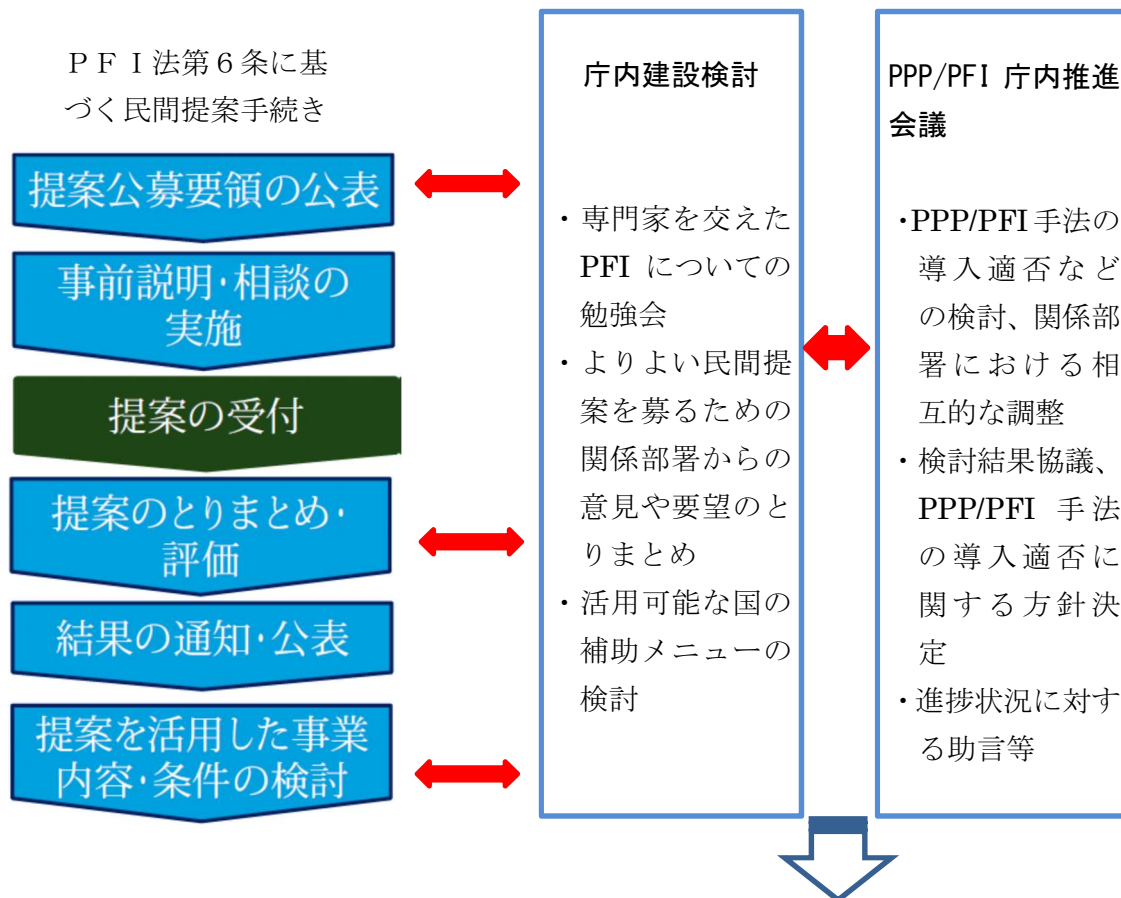
- イ 提案の実現可能性
- ウ PPP／PFI手法を活用することの妥当性
- エ 財政に及ぼす影響
- オ 他の手法による整備等の可能性 ほか

(4) 内閣府から支援を受けるPFI法第6条に基づく民間提案の内容と検討体制

民間事業者がより取り組みやすくなるよう、従来の民間提案に配慮を加えたもので、①個別事業（市民ホール整備事業）の提案公募、②VFM算出の簡便化、③インセンティブ付与、の仕組みを付加した運用を内閣府の支援を受けながら実施するものです。



また、本市で初の具体的なPFI事業の検討であることから、適切な判断ができるよう組織的な研修や検討を進め、市民サービスの向上と将来的な財政負担の軽減につなげます。



**市民ホール整備事業に最も適切な整備手法を選択・決定**

---

苫小牧市 市民生活部市民ホール建設準備室

〒053-8722 北海道苫小牧市旭町4丁目5番6号

電話 0144-32-6071

mail [hall-junbi@city.tomakomai.hokkaido.jp](mailto:hall-junbi@city.tomakomai.hokkaido.jp)

---