

島田市民会館機能再生等に係る民間資金等活用事業基本調査

報告書 概要版

平成 30 年 8 月

島田市

目 次

調査の実施概要	1
○調査の背景と目的	1
○調査内容・手法	1
I. 基本的条件の整理	1
○計画地の概要	1
○検討する主な施設機能	2
○想定する建物構成	3
○概算施設整備費	9
II. 事業スキームの検討	10
III. 民間事業者の意向調査	10
○本事業に対する民間事業者の関心	10
○文化創造拠点機能に対する意見	11
○市の財政負担軽減につながる事業手法に対する意見	11
○事業スキームに対する考え	11
IV. VFM の検討	11
○VFM 算定結果	12
V. リスク分担	13
VI. 実施方針の構成案	14
VII. 事業スケジュール	15
VIII. 今後の事業推進に向けて	16

調査の実施概要

○調査の背景と目的

島田市の文化創造の拠点としての施設の整備及び市役所本庁舎（以下、本庁舎とよぶ）の機能の更新の手法について、市が建設費及び管理運営経費を負担する従来の手法に留まらず、民間の資金やノウハウを活用した手法の導入可能性について調査し、課題解決に向け複数の選択肢を持つことを目的とし、本調査を実施する。

○調査内容・手法

調査内容は大きく、①施設整備に係る基本的諸条件の整理、②事業スキームに係る基本的事項の調査、③民間事業者等の参画意向調査、④VFMの概算・分析、⑤リスク分担・事業スケジュール等の検討、⑥民間資金等活用可能性の評価である。

これらを明らかにするための調査手法は文献調査のほか、事業者等へのヒアリング調査を実施した。

I. 基本的条件の整理

○計画地の概要

事業予定地は現市役所本庁舎・旧島田市民会館跡地及び現市民総合施設（以下、プラザおおるとよぶ）であり、予定地の面積はそれぞれ約 13,112 m²、約 8,461 m²である。

事業予定地の法的条件等について、特殊な要件等は見受けられない。

項目	概要	
所在地	静岡県島田市中心部 1-1（東側敷地：現市役所本庁舎） 静岡県島田市中心部 5-1（西側敷地：現市民総合施設）	
敷地面積	東側敷地：約 13,112 m ² （旧市民会館含む全体） 西側敷地：約 8,461 m ²	
敷地状況	地上障害物	東側敷地：既存市役所施設他 西側敷地：既存市民総合施設
	地中障害物	試掘調査必要（旧市民会館基礎構造物他）
	支持地盤	約 2m以深に良好な地盤あり（地質調査必要）
	文化財埋蔵物	試掘調査必要

○検討する主な施設機能

検討する施設機能は、①文化創造の拠点施設機能、②本庁舎機能、③中央公民館機能の3機能とする。

図表 各施設機能・規模概要

機能	概要	規模
文化創造の拠点施設機能	市民の文化活動や興行等の利用が可能な舞台構造（機能）と1,000席規模を備えた文化ホール。	3,400 m ²
本庁舎機能	幅広い市民サービスを1箇所を提供する庁舎施設。	11,500 m ²
中央公民館機能	プラザおおりに代わる、集会機能を中心とした公民館施設。	3,900 m ²

それぞれに想定する機能の構成は以下のとおり。

図表 ホール機能構成

区分	内容
ホール部門	<ul style="list-style-type: none"> ・大ホール及び中ホール(700席と300席を重層に配置し、催しによって可変的に対応) ・客席 ・舞台 ・ホワイエ ・トイレ技術諸室 など
バックヤード部門	<ul style="list-style-type: none"> ・練習室 ・楽屋 ・備品庫 ・ピアノ庫 ・搬入口荷捌き など
共用部門	<ul style="list-style-type: none"> ・エントランスホール ・情報コーナー ・管理事務室 ・施設全体 ・防災機能 ・その他（環境負荷低減機能など）

図表 本庁舎機能構成

区分	備考
執務室機能	・事務室 ほか
業務支援機能	・会議室、印刷室 ほか
窓口機能	・総合案内、窓口・相談室 ほか
議会機能	・災害対策本部室、防災会議室、備蓄庫 ほか
情報セキュリティ機能	・サーバ室、機械室 ほか
市民向けの機能	・多目的利用スペース、情報公開コーナー、キッズコーナーほか
倉庫、文書庫機能	・書庫、倉庫、資料室 ほか
環境対応機能	・環境配慮設備、機器の導入
職員支援機能	・休憩室、更衣室

図表 中央公民館機能構成

区分	内容		
会議室 (集会室)	・大会議室	約 500 m ²	300 人収容
	・中会議室	約 130 m ²	90 人収容
	・小会議室 (6 室)	約 30~50 m ²	12~14 人収容
	・和室 (大・小)	約 160 m ²	60 人収容
	・調理実習室	約 110 m ²	
	・視聴覚室	約 100 m ²	ほか

○想定する建物構成

事業予定地の面積・形状等を考慮し、ボリュームスタディ及び各機能の配置ケースを検討した結果、工期の短縮が図れ、合築による規模の合理化の可能性を持つケース A 及び機能連携やシンプルな動線計画により、市民サービスの向上が望めるケース C の 2 つのケースに絞った。

ケース	概要
ケース A	・旧市民会館跡地部分に文化創造拠点機能、本庁舎機能、中央公民館機能の全てを一体的に整備する。現在の本庁舎及びプラザおおるりは、新施設の整備後に解体し、跡地を来庁者用駐車場及びアプローチ広場として整備する。
ケース C	・旧市民会館跡地部分に本庁舎機能を整備する。その後、現在の本庁舎を解体し、跡地に文化創造拠点機能、中央公民館機能を一体的に整備する。プラザおおるりは新施設の整備後に解体し、跡地を来庁者用駐車場として整備する。

なお、以下の前提条件をおいている。

ケース	概要
文化創造拠点施設機能	<ul style="list-style-type: none"> ・舞台部分は 30m 程度の高さが必要になると想定されることから、日影規制範囲内で設置するためにはいずれのケースにおいても敷地南側（図面下方）に配置する蓋然性が高い。また、南側道路の斜線制限を考慮し、4m 程度壁面を後退させる ・客席については 1,000 人規模のホールとして、客席幅及び奥行きともに約 24m と想定した。客席の形態としては客席数からバルコニー席タイプとしている。 ・舞台については多目的な演目に対応可能な仕様とするため、舞台全幅を 40m、奥行きを 16m、高さを 30m と想定した。
中央公民館機能	・文化創造拠点施設との連携を考慮した配置とし、高さについては周辺住宅地との関係を考慮して、極力低層となるよう想定した。
本庁舎機能	・ワンフロアサービスを基本とした十分な市民サービスを提供できる床面積を確保するため低層階の床面積を約 2,300 m ² ~2,800 m ² と想定した。

ケースA

敷地概要

東側敷地

敷地面積：8,461m²
 建築率：60% (最大7,867m²)
 容積率：200% (最大15,922m²)
 用途地質：第二種住居地域
 日照規制：有り 規制時間：2.5時間・4時間

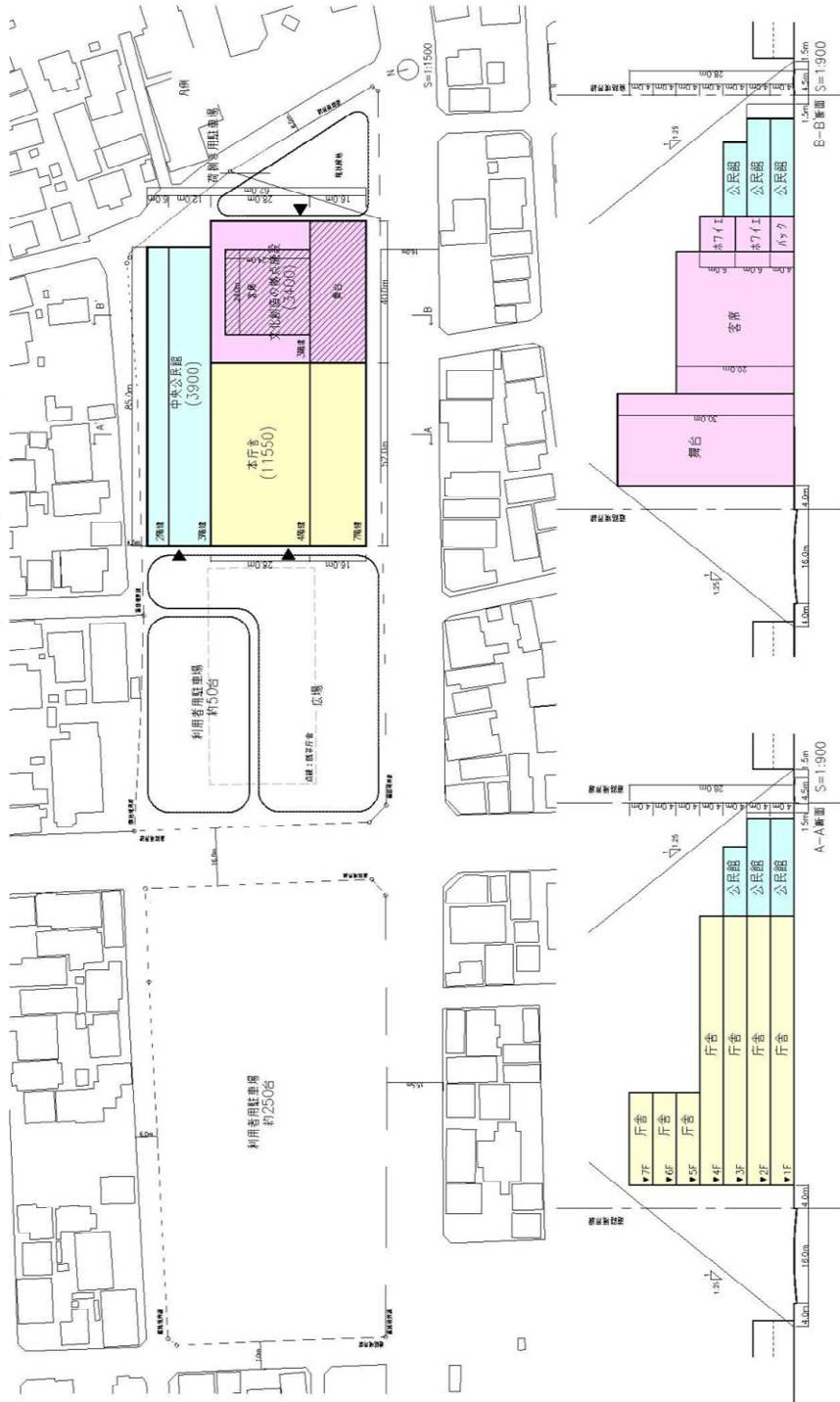
西側敷地

敷地面積：13,112m²
 建築率：60% (最大7,867m²)
 容積率：200% (最大26,224m²)
 用途地質：第二種住居地域
 日照規制：有り 規制時間：2.5時間・4時間

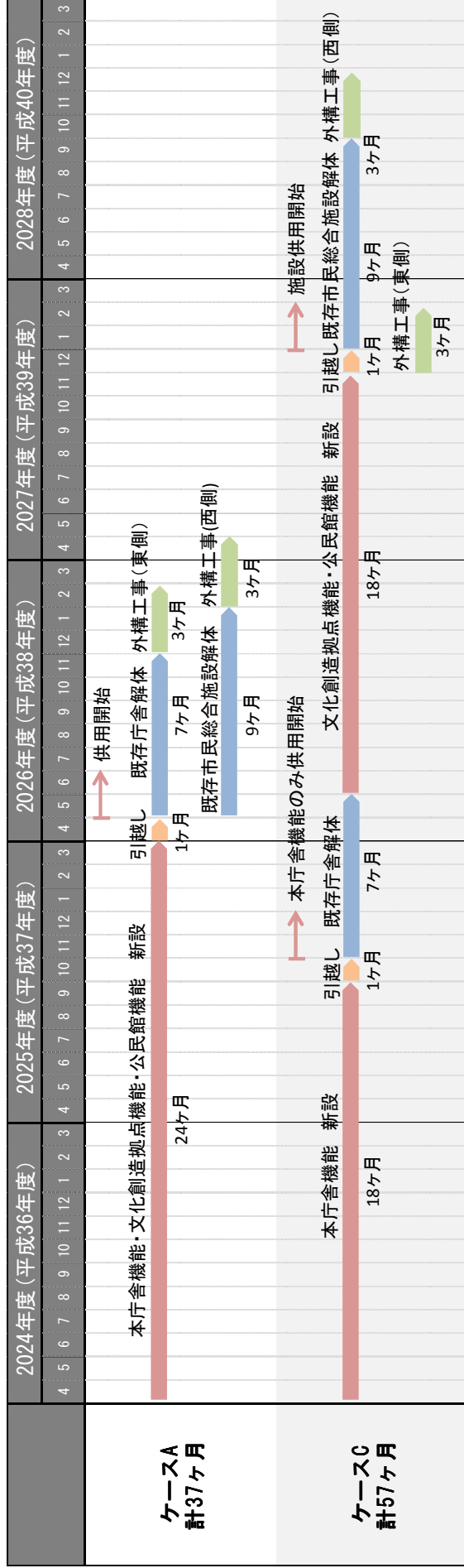
区分	区分面積	計画面積	名義面積
(1)文化創造拠点施設	3400m ²	1F	1750m ²
		2F	950m ²
		3F	700m ²
(2)本庁舎	11500m ²	1~4F	2300m ²
		5~7F	800m ²
		1~2F	1450m ²
(3)公民館	3900m ²	3900m ²	1450m ²
合計	18800m ²	18800m ²	1000m ²

■建築躯体埋設率
5100m²/42%

■建築躯体埋設率
18800m²/144%



図表 ケース別想定工期



ケース A

一回の工事で整備可能なため、全体工期が約37か月と最も短い。解体工事もあるものの約25か月程度で供用開始が可能となる。

ケース C

本庁舎機能が約19か月で供用開始が可能となるが、既存庁舎解体後に文化創造の拠点施設機能及び中央公民館機能の着工となるため、文化創造の拠点施設機能及び中央公民館機能の供用開始までは約45か月程度かかる。全体工期としては約57か月程度となる。

ケースA

敷地概要

東側敷地
 敷地面積：13,112m²
 建蔽率：60% (最大7,867m²)
 容積率：200% (最大26,224m²)
 用途地域：第二種住居地域
 日影規制：有り 規制時間：2.5時間・4時間

	要求面積	計画面積	各階面積	
(1)文化創造拠点施設	3400m ²	3400m ²	1F	1750m ²
			2F	950m ²
			3F	700m ²
(2)本庁舎	11500m ²	11550m ²	1~4F	2300m ²
			5~7F	800m ²
(3)公民館	3900m ²	3900m ²	1~2F	1450m ²
			3F	1000m ²
合計	18800m ²	18850m ²		

1) 庁舎機能

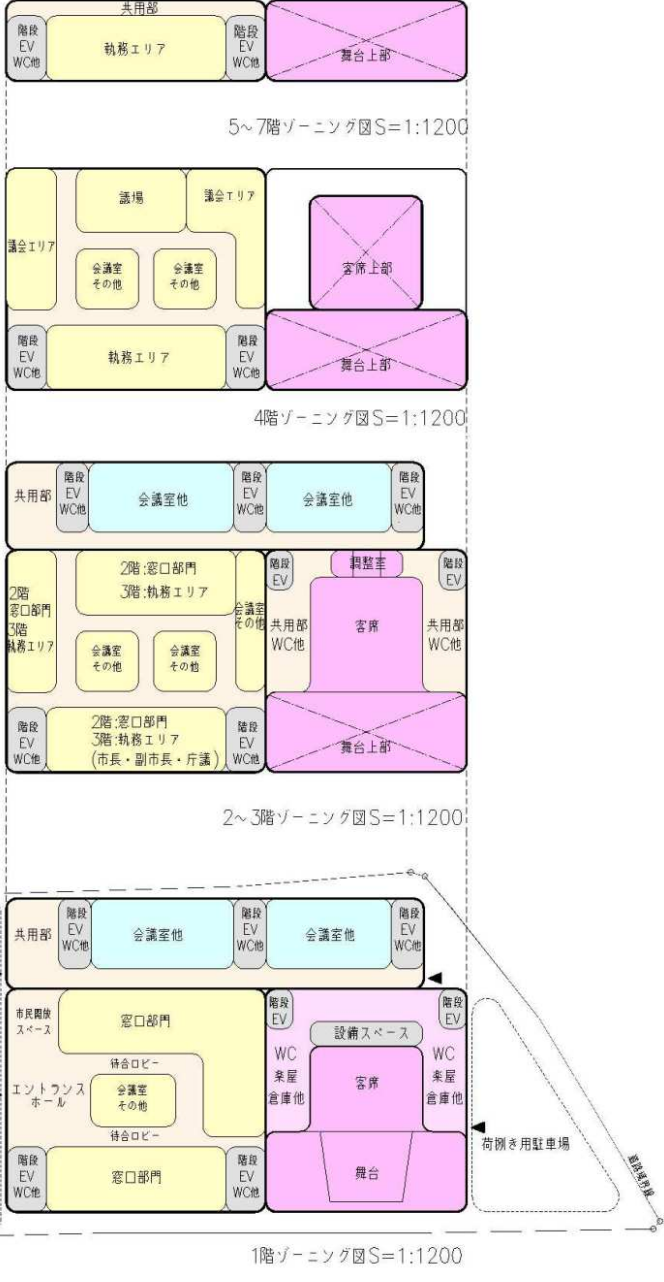
庁舎の窓口部門をワンストップサービスが可能な構成とするため、底地面積を極力広く確保する構成を想定。

2) 中央公民館機能

文化創造の拠点施設と一体的に整備し、共用部は両機能の動線を兼ねることが想定される。東側に配置した、文化創造の拠点施設機能へとつながる動線に面するように各会議室機能を配置。

3) 文化創造の拠点施設機能

中央公民館機能の共用部と一体的計画したホワイエを2階に配置し、1階には搬入のしやすさを考慮して、楽屋等のバックヤード部門を計画することが考えられる。



ケースC

敷地概要

東側敷地

敷地面積：13,112m²

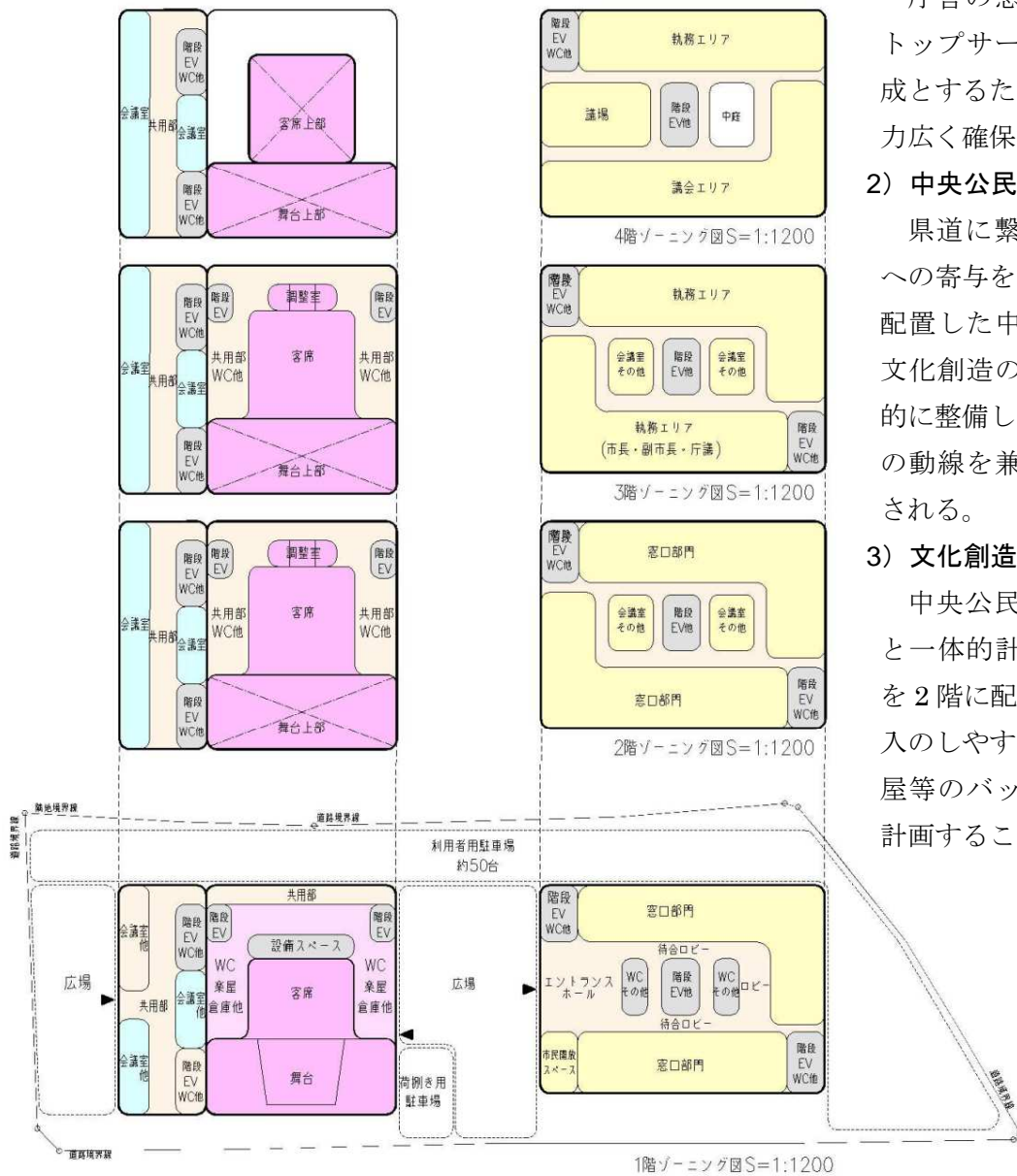
建蔽率：60% (最大7,867m²)

容積率：200% (最大26,224m²)

用途地域：第二種住居地域

日影規制：有り 規制時間：2.5時間・4時間

	要求面積	計画面積	各階面積	
(1)文化創造拠点施設	3400m ²	3400m ²	1F	1750m ²
			2F	950m ²
			3F	700m ²
(2)本庁舎	11500m ²	11500m ²	1~4F	2875m ²
(3)公民館	3900m ²	3900m ²	1~4F	975m ²
合計	18800m²	18800m²		



1) 庁舎機能

庁舎の窓口部門をワンストップサービスが可能な構成とするため、底地面積を極力広く確保する構成を想定。

2) 中央公民館機能

県道に繋がる賑わい創出への寄与を考慮して、西側に配置した中央公民館機能は文化創造の拠点施設と一体的に整備し、共用部は両機能の動線を兼ねることが想定される。

3) 文化創造の拠点施設機能

中央公民館機能の共用部と一体的計画したホワイエを2階に配置し、1階には搬入のしやすさを考慮して、楽屋等のバックヤード部門を計画することが考えられる。

○概算施設整備費

文化創造の拠点施設機能及び中央公民館機能、本庁舎機能の規模を基に施設整備費の概算費用の算出を行った。実績値・公表値等から単価を算出して用いているが、これができない場合はヒアリングや見積もりの徴取等を行っている。

(税込(8%))

施設整備費		金額(千円)		備考
測量		5,700	5,700	
調査費		25,080		
	地歴調査費		1,400	見積
	土壌汚染調査費		14,000	見積
	地盤調査費		9,400	見積
	電波障害調査費		280	見積
	埋蔵文化財調査			
設計費		341,940		
	基本設計費		96,700	告示15号満額
	実施設計費		229,300	告示15号満額
	解体設計費		15,940	実績値より1,080円/㎡(税込)で算出 アスベスト調査費用は別途
工事監理費		98,500	98,500	告示15号満額
確認申請手数料		5,190		
	確認申請		4,100	確認申請:1,450(千円) 省エネ適判:1,080(千円) 免震大臣認定:1,510(千円)
	中間検査		460	
	完了検査		630	
建設費		10,160,000		
	本体		9,600,000	新庁舎:約52億円(約150万円/坪) ホール・公民館 :約44億円(約200万円/坪)
	外構整備費		200,000	約4.5万円/坪
	解体費		360,000	約8万円/坪
什器備品		600,000		
	庁舎		400,000	庁舎予定職員数:500人 80万円/人
	ホール		200,000	同規模施設参照
	公民館			同規模施設参照
総計		11,236,410		
(その他参考)				
	杭工事			なし
	大規模修繕費			
	改修工事費			
	仮設庁舎費		200,000	1,500㎡(約450坪) リース3年、解体費込

※従来方式による想定

II. 事業スキームの検討

三機能を一体的に整備した上で、15年間にわたり各施設の維持管理及び中央公民館機能・文化創造拠点機能の運営を行う混合型のPFI（BTO）方式を事業スキームとして想定する。

図表 事業スキームの概要

項目	内容
対象施設	<ul style="list-style-type: none"> ○以下の三機能を一体的に整備する <ul style="list-style-type: none"> ● 中央公民館機能（延べ床面積 3,900 m²） ● 庁舎機能（延べ床面積 11,500 m²） ● 文化創造拠点機能（延べ床面積 3,400 m²）
事業範囲	<ul style="list-style-type: none"> ○設計 <ul style="list-style-type: none"> ● 基本設計、実施設計 ○建設 <ul style="list-style-type: none"> ● 三機能を有する施設の建設ほか、解体、外構整備を含む ○維持管理 <ul style="list-style-type: none"> ● [共通] 建物保守管理、建築設備保守管理、清掃、警備、外構・植栽管理等 ● [文化創造拠点機能] 舞台設備・備品等保守管理業務等 ○運営（庁舎機能は除く） <ul style="list-style-type: none"> ● 施設貸出、自主事業、営業・広報活動、モニタリング等
事業方式	○PFI（BTO）
事業期間	○運営期間 15年
事業類型	<ul style="list-style-type: none"> ○混合型 なお、サービス対価は以下の二つからなる。 <ul style="list-style-type: none"> ● サービス対価Ⅰ：供用開始前の施設整備に係るもの（建中金利を含めた割賦払い） ● サービス対価Ⅱ：供用開始後の施設設備の維持管理・運営に係るもの

III. 民間事業者の意向調査

○本事業に対する民間事業者の関心

庁舎、文教施設の整備事例や指定管理者制度による運営実績が豊富にあるなどを背景に、総じて事業者の参画意欲が高い。

民間資金を活用できるPFIでの実施については、事業経験を有する企業を中心に抵抗感がなく、前向きな検討意向がみてとれる。また、文化創造拠点機能については、運営者ならではの視点を施設整備に盛り込むことで、使い勝手の良い施設となることから、PFIの特徴を活かせる施設であるとの指摘があった。同様に、維持管理面においても、設計・建設との連携や、包括的な業務の取組等によるスケールメリット等により事業効果を発揮できる蓋然性が

高いとの指摘もあり、PFI での実施によって効率的・効果的な事業の実現が期待できる。

○文化創造拠点機能に対する意見

事業者意見は総じて、施設規模、当地の立地条件や後背人口も考慮すると、興行利用を主と想定した運営は実現可能性が低く、加えて市民利用向け施設となると独立採算での運営は難しいとの見方である。コンセッションの採用には否定的な事業者意見が多い。

一方で通常の指定管理者制度による維持管理・運営については、既に実績も多く、特段の問題点は指摘されなかったことから、その採用可能性は十分高いことが確認された。

○市の財政負担軽減につながる事業手法に対する意見

総じて、現在の検討の熟度と得られる情報等の制約から明確な回答は難しいとされたが、現時点での判断として、周辺市有地の活用は難しいとみられており、業務範囲からは除外することが妥当との見解が得られた。

○事業スキームに対する考え

事業全体では施設整備および維持管理、加えて文化創造拠点機能の運営への民間参画意向が確認でき、また、大きな課題も指摘されていないことから、基本的にはこれらを業務範囲とした事業の成立可能性は高い。

文化創造拠点機能・中央公民館機能において利用料金収入が見込まれるが、独立採算型での運営には否定的意見が寄せられている

民間資金を活用する事業方式については、PFI-BTO を希望するとの事業者意向があった。維持管理・運営の事業期間については、10～15年程度との意向があった。こ

IV. VFM の検討

II で検討した事業スキームにもとづき、VFM を算定した。

なお、施設整備、維持管理・運営及び利用料金収入に係る主な前提は次のとおりである（金額はいずれも税抜）。

	前提条件	設定	備考
PSCに係る主な条件	調査・設計・工事監理費	4億3,631万円	設計は基本設計・実施設計を含む
	建設工事費	99億6,776万円	外構整備費・解体工事費含む
	補助金・交付金	見込まない	
	年間収支	－収入 1,794万円 －費用 1億3,881万円	実績値等をベースに推計
	市債	一般単独事業債	15年の元金均等返済

	前提条件	設定	備考
PFI-LCCに係る主な条件			金利 0.820%
	割引率	1.104%	国債 10 年もの利回りの 10 年間平均
	長期借入金	1.318%	スプレッド 50bp
	短期借入金	1.475%	
	施設整備費コスト削減率	10%	他 PFI 事業の実績を鑑み設定
	事業収入改善率	5%	他 PFI 事業の実績を鑑み設定
	管理運営費コスト削減率	5%	他 PFI 事業の実績を鑑み設定

OVFM 算定結果

PFI による事業実施の場合、財政負担額は約 123 億円と、従来手法と比べて約 5 億円、4.0%の VFM が確認された。このときの年間サービス対価支払額は約 8 億円となる。

また、事業性指標についても問題ないことが確認されたことから、本事業は事業性・健全性を十分有するとして民間側での検討も進むことが期待される。

図表 VFM とサービス対価支払額

単位：千円(税込)

	①従来方式	②PFI 方式	③ (①-②)	④VFM (③/①)
財政負担額（現在価値）	12,805,204	12,291,963	513,242	4.0%

	総額	12ヶ月あたり
PFI 方式によるサービス対価（現在価値）	12,211,365	814,091

図表 事業性関連指標

指標	設定基準	結果	判定 (○/×)
PIRR	事業の採算性を評価するための指標。 資金調達コスト以上であること。	1.34%	○
DSCR（平均）	金融機関からみた事業の安全性を表す指標。1.0 以上であれば返済が可能。	1.01	○
DSCR（最低）	1.0 を切る場合事業から生まれたCFによる元 利返済が困難であることから 1.0 以上	1.01	○
EIRR	資本金に対する利回りを判断するための指標。 5%以上であること。	30.8%	○

図表 従来方式及びPFI方式の財政負担額詳細

単位：千円

	現在価値				(参考) PFI方式サービス対価別費目
	⑤ 従来方式	⑥ PFI方式	⑦ ⑤-⑥	⑧ ⑦/⑤	
収入	0	0	0	-	(対象外)
補助金・交付金	0	0	0	-	
支出	13,449,900	12,291,963	1,157,937	8.6%	
施設整備費/割賦原価①	10,121,637	8,285,487	1,836,150	18.1%	サービス対価Ⅰ (割賦原価)
調査・設計費	343,123	274,832	68,291	19.9%	
工事監理費	88,734	72,631	16,103	18.1%	
建設工事費	9,193,542	7,525,092	1,668,450	18.1%	
解体・外構整備費	496,238	412,932	83,306	16.8%	
開業費用等/割賦原価②	0	306,359	▲306,359	-	
開業費用	0	116,668	▲116,668	-	
建中金利	0	189,691	▲189,691	-	
維持管理・運営の対価	1,608,713	1,637,433	▲28,720	▲1.8%	サービス対価Ⅱ (維持管理・運営)
その他費用	0	73,271	▲73,271	-	(対象外)
アドバイザー費用	0	40,000	▲40,000	-	
モニタリング費用	0	33,271	▲33,271	-	
			0	-	
支払利息	546,530	959,164	▲412,634	▲75.5%	
地方債A	2,455	0	2,455	100.0%	
地方債B	9,768	0	9,768	100.0%	
地方債C	255,007	0	255,007	100.0%	
地方債D	252,223	0	252,223	100.0%	
地方債E	27,077	0	27,077	100.0%	
割賦金利	0	959,164	▲959,164	-	サービス対価Ⅰ (割賦金利)
消費税等	1,173,020	1,030,249	142,771	12.2%	(各サービス対価支払に発生)
地方債組入後収支	12,805,204	12,291,963	513,242	4.0%	

V. リスク分担

PFIにおいては、事業に伴うリスクについて、当該リスクを最も適切に管理できる主体が分担することが基本となる。次表の考え方にもとづき、リスクの分担を検討した。

図表 リスク分担の基本的な考え方

リスクの起因	分担者
市の責めによるもの	● 島田市が負担
民間事業者の責めによるもの	● 民間事業者が負担
法令の変更によるもの	● 個別に判断
不可抗力	● 島田市が主、民間事業者が従（事業者が管理可能なものは事業者）
第三者の行為によるもの	● 保険の付保が可能なものは事業者が負担 ● それ以外は不可抗力と同様

VI. 実施方針の構成案

実施方針の策定にあたっては、事業の詳細をできる限り具体的に示し、民間事業者にとって特定事業への参入のための検討が進むような内容を記載することが求められるが、現時点では実施方針の作成段階まで事業の検討が進んでいないことから、以下では、PFI 法等に照らし、実施方針で定められる一般的な事項を列挙し、実施方針の構成例を示す。

図表 実施方針の構成例

実施方針の構成例
1. 特定事業の選定に関する事項
2. 民間事業者の募集及び選定に関する事項
3. 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項
4. 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項
5. 事業契約等の解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項
6. 事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項
7. 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する事項
8. その他特定事業の実施に関し必要な事項

Ⅷ. 今後の事業推進に向けて

○施設の更なる検討に向けて

今後、諸室の配置・大きさを定める必要があるが、ワンストップサービスの導入や市民エリア及び市民開放エリアの充実といった市民サービスの向上、窓口機能や執務空間の機能的な連携、市民と職員の機能の共有による面積縮減、将来の人口推移を見越した機能転換のための柔軟性を持った計画など、多角的な視点で検討を進めていくことが求められる。特に、市民の意向を反映した施設としていくことが重要であり、ワークショップ等を通じた市民との対話の機会を積極的につくっていくことが求められる。

また、建築の要求水準として、たとえば災害時の避難受け入れ施設としての文化創造の拠点施設及び中央公民館機能が担う役割等を示す必要があることから、早い段階でその仕様について庁内合意を得ておくことが求められる。

○事業スキームの更なる検討に向けて

今後、基本構想及び基本計画の策定を通じ、事業の具体化に向けた各種取組を進めることになるが、PPP/PFI を念頭におく場合は、事業者の検討が容易になるように、事業の対象・内容を具体的に示すことが求められる。

そのためには、事業スキームの検討及び事業の範囲と業務の具体的内容という観点からの検討も有用である。いずれも本調査で検討したが、基本計画の策定とあわせ、さらなる具体詳細の検討を行うことが求められる。

このとき、民間事業者が参画しやすい事業スキームとし、競争性の発揮や創意工夫・ノウハウ発揮の余地が十分にある事業にすることが最も重要であることから、民間事業者の意見を踏まえながら検討することが肝要となる。

具体的には、ある程度事業の検討が進んだ段階で、民間企業に情報提供しつつ、簡易な提案という形で事業者の参画意向や事業アイデアを求める形でのマーケット・サウンディングを行うことが有用となる¹。本調査においてもマーケット・サウンディングを行い、現段階での有用な事業者意見を集めることができたが、事業に関する具体的内容が十分に固まる前での実施であったため、事業者側からも具体的な意向やアイデア等を聴取するには至らなかった。当該調査では肯定的な見解が聞かれなかった周辺市有地をあわせた活用方策等についても、事業者側で検討が進む可能性もある。

今後は、事業の具体的検討を進めつつ、引き続き民間事業者との意見交換を続け、相互のフィードバックを繰り返しながら事業計画をブラッシュアップしていくことが求められる。

以上

¹ 官民対話の手法についてはいくつかの分類があるが、例えば、国土交通省他「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」（平成28年10月）では、a.マーケットサウンディング型、b.提案インセンティブ型、c.選抜・交渉型の3タイプに分け、本文中に示した方法等を具体的に説明している。詳細は同上書を参照。