

平成27年度 地域振興施設の群管理による
公共施設等運営権制度等の可能性に関する調査検討業務

報告書（概要版）

平成28年3月

目 次

1. 支援内容の立案等	1
1.1 業務の目的	1
1.2 課題と解決策	1
1.3 業務対象箇所	2
2. 前提条件の整理	3
2.1 検討概要	3
2.2 前提条件の整理	3
3. 要求水準書に定める基本的な事項	9
3.1 検討概要	9
3.2 実施方針策定に係る留意点	9
3.3 指定管理者制度との関連性と反映事項の整理	9
4. 事業性の整理	11
4.1 検討概要	11
4.2 事業基本フレームの抽出	11
4.3 事業スキームの抽出	12
4.4 ヒアリング調査	13
5. VFM(案)の整理	14
5.1 検討の概要	14
5.2 検討スキームの抽出	15
5.3 算出結果	15
5.4 導入可能なスキームの再検討	16
5.5 総合評価	16
6. 検討項目の整理	19
6.1 検討概要	19
6.2 リスク分担案の作成	19
7. 年次計画の整理	21
7.1 検討の概要	21
7.2 計画策定の考え方	21
7.3 年次スケジュール案	22
7.4 次年度以降の検討項目	23
8. PPP/PFI手法の活用に関する課題等の整理	24
8.1 検討の概要	24
8.2 関市温浴施設へPFI手法を活用するメリット・課題と対応策	24
8.3 同種施設に導入する場合の留意点の整理	25

1. 支援内容の立案等

1.1 業務の目的

岐阜県関市における温泉施設（上之保温泉、板取川温泉）は、施設供用から長期間が経過しており、施設の老朽化による大規模修繕の時期を迎えている。

また、温泉施設は指定管理者による運営が実施されているが、原油高による燃料費の高騰、入浴者数の減少の影響を受け、管理コストの増加と料金収入の減収により経年的に経営が厳しい状況に陥っており、市の財政支出の増加が大きな課題となっている。

今後、大規模修繕費用の負担と上之保温泉、板取川温泉への指定管理料の支出といった財政負担の増加が予測され、独立採算型事業への転換等、財政支出の軽減に向けた運営スキームの見直しが急務となっている。

以上のような背景により、本業務は、温泉施設の継続的な運営に際して、施設の群管理化や公共施設等運営権の設定など、新たな官民連携手法を検討し、市の財政負担の軽減に効果的な事業スキームを構築するために必要な調査、助言を行うことを目的に実施した。

1.2 課題と解決策

市の課題である「今後の財政負担軽減」を解決するために必要な調査内容を以下に示す。

【課題 1：経営悪化要因の分析】

- ・経年的な現状把握と他の温浴施設の現状把握により経営悪化要因を分析する。

【解決策（必要な調査内容）】

- (1)現状把握（施設規模、集客数、経営状況、入湯税等）による分析
- (2)周辺温浴施設の集客力や検討対象施設の商圈人口の分析 等

【課題 2：大規模修繕費の負担方法】

- ・大規模修繕費用の適切な負担方法を分析する。

【解決策（必要な調査内容）】

- (1)市場調査による民間事業者側の意向把握
- (2)大規模修繕を含めた事業採算性の定量分析 等

【課題 3：財政負担軽減効果の高い事業手法の抽出】

- ・財政負担軽減効果の高い公共施設等運営権導入に向けた事業の成立条件を分析する。

【解決策（必要な調査）】

- (1) 導入可能な事業スキーム（運営権等）の整理・分析
- (2) V F M算出による定量的評価と事業範囲の分析等

1.3 業務対象箇所

対象施設名

上之保温泉：岐阜県関市上之保477番地

板取川温泉：岐阜県関市板取4175-9

図表 1施設位置図



2. 前提条件の整理

2.1 検討概要

本項では、施設の群管理化や公共施設等運営権設定の導入に向けて、民間ノウハウ導入の可能性、集客力向上への留意点を分析するための基礎データ収集を目的に調査を実施した。調査に際しては、内部要因、料金体系、外部要因の観点でデータを整理した。

2.2 前提条件の整理

前提条件の整理は、内部要因の分析、料金体制の分析、外部要因の分析を行った。

2.2.1 内部要因の分析

検討対象となる板取川温泉、上之保温泉は、供用開始から長期間が経過しており、老朽化が顕在化しているとともに、利用者数も減少傾向が続いている。

現状の運営形態は、板取川温泉、上之保温泉ともに指定管理者制度を導入し、市が指定管理料を支払うスキームとなっている。

(1) 施設概要

図表 2施設概要

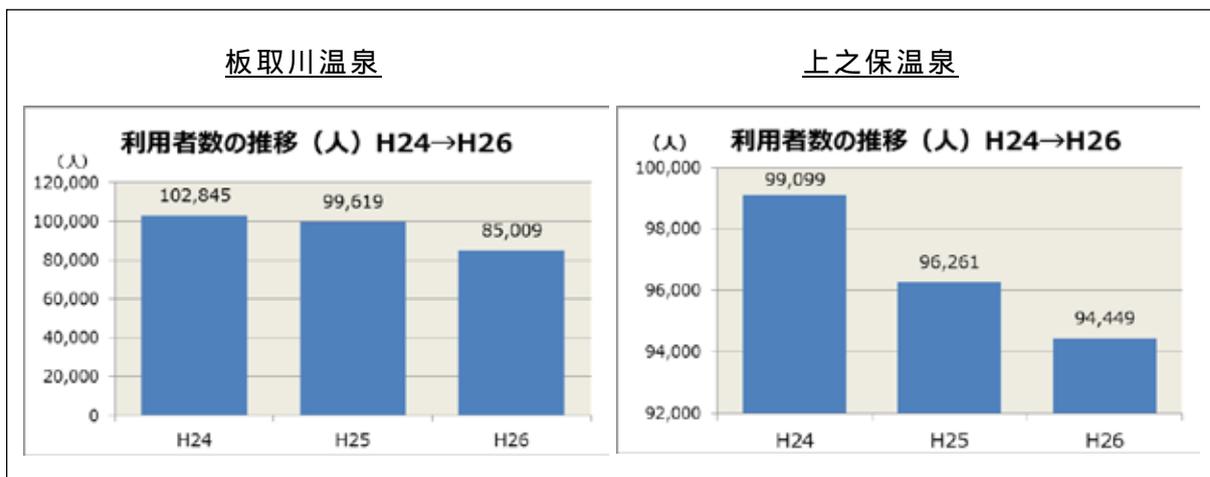
項目	板取川温泉	上之保温泉
施設外観	 温泉方式：循環式 エネルギー：灯油 源泉温度：28.6	 温泉方式：循環式 エネルギー：灯油 源泉温度：28.6
供用年	平成6年（経過年数23年）	平成13年（経過年数14年）
敷地面積	1,396m ²	4,900m ²
延床面積	1,284m ²	565m ²
建物構造	木造平屋造り	木造平屋造り
主な施設	温浴施設、食事処、売店、 温泉スタンド	温浴施設、レストラン、特産品 販売所、温泉スタンド

駐車場台数	150台	135台
定休日	毎週水曜日、年始年末	毎週木曜日、年始年末
入浴料	大人：600円 小人：300円（幼児：無料）	大人：600円 小人：300円（幼児：無料）
入湯税	150円	150円

(2)利用者数の推移（H24 H26）

利用者数は年々減少傾向にある。板取川温泉は、平成26年1月～3月の3ヶ月間、雪の影響で平日休業したため、大幅な集客減となっている。（平成25年度比で14,610人減）

図表 3利用者数の推移



(3)経営状況の分析

財務状況の分析

平成24年度から26年度実績において板取川温泉、上之保温泉ともに経営状況は悪化傾向にある。

関市における指定管理者モニタリングの分析

関市が指定管理者に毎年実施しているモニタリング報告書では、両施設ともに、人件費等のコスト削減による経営改善に向けた取り組みが評価されている。

固定費を含めた経費削減は限界であるとのコメントがなされており、原油高騰による燃料費の負担も利益を圧縮する要因となっているものの、売上額を増加させるため利用者数を増加させることが経営改善に必要と考えられている。

(4) 内部環境の検討結果

経営悪化の要因抽出

経営悪化の主因は、利用料金収入減少の影響が高い

- ・利用料金収入が減少傾向にある中、人件費の削減等の経営努力が見受けられ営業費用も年々減少傾向にある。
- ・収益改善に向けた一定の経営努力をもって、収益が赤字傾向となっていることから、今後の大幅な支出抑制は限界があり、収入不足が経営悪化の主因と推察される。

民間ノウハウ導入の評価

群管理によるコスト縮減効果は期待できるが、大幅な削減は困難と推察

- ・民間ノウハウ導入の余地に関して群管理にすることで運営効率化による人件費の削減が想定され収益改善の期待が持てる。しかし、現状においても人件費カットが実践されている中では、大幅な削減効果は困難であると推察できる。
- ・集客増へのノウハウ導入に関しては、営業活動、設備投資により一定の効果は期待できると考えられるが、周辺温浴施設の現状、商圏人口、集客能力の実態等を踏まえ評価を行う必要がある。

2.2.2 料金体系の分析

料金体系の分析は、温泉に課税される入湯税に関して他の自治体の課税額を調査し、経営悪化の主因となる料金収入増加に向けた入湯税の減額による収益改善の効果を整理した。

(1) 他の自治体の調査結果

日帰り温泉を対象とした場合、徴収額が関市より安い自治体が多く見受けられる。

(2) 分析結果

集客力の高い温浴施設の日帰り客の入湯税は関市より安価な自治体が多く、
入湯税減額による料金単価を上げる仕組みの構築が必要

- ・収益改善に向けては、料金収入を高めることが必要となる。料金収入を増加させるためには、利用者数を増加させる方法と料金単価を上げる方法が考えられる。
- ・高い需要予測は、民間事業者側のリスクとなり、事業への参加を断念する要因となることが考えられ、利用者数の現状維持においても収益性を高める方策として、入湯税減額による料金単価を上げる仕組みが有効と考えられる。

2.2.3 外部環境の分析

検討施設の課題である集客力を高める留意点を整理するため、岐阜県内の温浴施設の利用者統計、集客力の高い岐阜県内の温浴施設の要因を分析した。また、商圈人口を調査し温浴施設に必要となる人口規模（車で15分圏内で10万人以上）も分析した。

(1) 岐阜県内の温浴施設の利用者統計

板取川温泉、上之保温泉は中位の集客力を確保
全体的に利用者数が減少傾向にあり、今後の集客力増加が懸念

- ・板取川温泉、上之保温泉ともに県内の温浴施設での集客力は中位に位置しており、現状の集客力が極端に低調でないことが伺える。
- ・平成25年度と比較して大部分の施設が減少しており、今後、温浴施設の利用者数の減少が懸念される。

図表 4岐阜県内温浴施設利用者統計

順位	市町村	温浴施設名	1～3月	4～6月	7～9月	10～12月	H26年計	H25年計	増減
1	可児市	湯の華アイランド	677,578	519,634	439,522	425,208	2,061,942	822,691	1,239,251
2	海津市	海津温泉	113,488	87,851	82,736	91,514	375,589	399,803	-24,214
3	池田町	池田温泉新館	91,837	79,310	80,527	77,055	328,729	330,434	-1,705
4	可児市	天然温泉 三峰	75,144	63,364	68,896	77,964	285,368	276,295	9,073
5	安八町	安八温泉保養センター	65,616	58,706	56,861	59,450	240,633	235,568	5,065
6	養老町	養老温泉ゆせんの里 ホテルなでしこ	60,016	52,394	53,400	52,678	218,488	230,674	-12,186
7	池田町	池田温泉本館	54,310	50,391	50,471	47,717	202,889	196,887	6,002
8	羽島市	羽島市老人福祉センター 羽島温泉	55,985	48,538	43,037	50,027	197,587	201,288	-3,701
9	郡上市	大和温泉「やすらぎ館」	62,101	43,824	49,872	40,766	196,563	210,855	-14,292
10	関市	武芸川温泉	39,276	42,321	37,579	41,397	160,573	166,792	-6,219
11	中津川市	付知峡谷屋温泉	34,852	37,870	53,592	32,491	158,805	160,669	-1,864
12	中津川市	中津川温泉リゾート湯舟沢	33,556	26,959	53,340	28,136	141,991	151,196	-9,205
13	海津市	南濃温泉「水晶の湯」	37,489	33,700	35,451	32,714	139,354	136,637	2,717
14	揖斐川町	いび川温泉藤橋の湯	32,748	34,041	32,993	30,356	130,138	135,769	-5,631
15	下呂市	しみずの湯	31,165	25,115	27,458	23,781	107,519	106,136	1,383
16	郡上市	牧歌の里温泉「牧草」	46,119	12,748	24,849	16,928	100,644	106,366	-5,722
17	郡上市	満天の湯	43,314	13,736	24,256	17,250	98,556	101,798	-3,242
18	恵那市	くしはら温泉ささゆりの湯	20,050	25,286	28,582	21,218	95,136	99,656	-4,520
19	関市	上之保温泉ほほえみの湯	24,034	23,693	24,142	21,073	92,942	98,429	-5,487
20	郡上市	明室温泉「湯星館」	42,052	15,711	19,080	13,136	89,979	93,296	-3,317
21	関市	板取川温泉	13,784	23,648	36,950	14,957	89,339	100,774	-11,435
22	本巣市	うすずみ温泉	20,705	24,941	22,264	19,590	87,500	90,475	-2,975
23	郡上市	湯の平温泉	39,774	13,042	20,520	12,237	85,573	97,302	-11,729
24	下呂市	蔵立峡ひめしゃがの湯	19,137	21,620	25,130	18,139	84,026	88,659	-4,633
25	下呂市	ゆったり館	20,221	17,897	18,454	15,917	72,489	85,204	-12,715
26	関市	ラステンほらど物産館	12,700	21,372	21,287	17,028	72,387	66,800	5,587
27	郡上市	郡上温泉	15,000	11,543	18,183	14,871	59,597	60,952	-1,355
28	大野町	おおの温泉	14,350	13,400	14,970	15,430	58,150	61,688	-3,538
29	下呂市	スパ-美輝	11,544	16,167	17,970	8,514	54,195	60,106	-5,911
30	郡上市	美人の湯しるとり	19,530	9,142	10,788	14,397	53,857	56,863	-3,006
31	下呂市	白鷺の湯	12,594	11,515	12,898	11,635	48,642	50,350	-1,708
32	郡上市	天然鷲ヶ岳温泉	35,373	0	0	7,315	42,688	52,680	-9,992
33	下呂市	クアガーデン露天風呂	9,368	10,654	14,136	8,258	42,416	44,459	-2,043
34	下呂市	幸の湯	10,348	9,972	10,852	9,941	41,113	42,977	-1,864
35	揖斐川町	久瀬温泉露天風呂白龍の湯	6,179	7,890	8,915	7,044	30,028	30,024	4
36	揖斐川町	根尾川谷汲温泉	7,036	6,324	6,968	6,702	27,030	30,849	-3,819
37	中津川市	紅岩温泉	6,063	5,873	6,617	6,954	25,507	19,685	5,822
38	郡上市	ふたごえ温泉	9,816	4,878	5,131	5,259	25,084	20,025	5,059
39	下呂市	南ひた健康道場	3,000	4,729	5,704	5,749	19,182	23,102	-3,920
40	中津川市	東山温泉	3,130	3,100	1,920	3,350	11,500	12,075	-575
41	中津川市	岩寿温泉	1,122	5,388	2,180	2,264	10,954	-	-
42	恵那市	花白温泉花白の湯	2,760	2,590	3,067	2,456	10,873	11,976	-1,103

出典：平成26年岐阜県観光入込客統計調査参考表

(2)集客力の高い施設の傾向（利用者統計の上位9施設対象）

温浴施設の利用動機として想定される、料金面（他施設より安いから利用する）風呂の種類（多様な入浴を楽しめるから利用する）、営業時間（いつでも営業しているから利用する）の観点にて分析を行った。

利用料金の分析

- ・料金設定額は、関市より高い施設、安い施設が均衡しており、低額設定が集客力に与える影響は高いとは言い難いと考えられる。

風呂の種類分析

- ・関市の温泉施設の種類数を基準とした場合、上位施設は種類数が多い実態となっており、風呂の種類が多いことは集客力に影響があると考えられる。

営業時間の分析

- ・営業時間に関しては、一部深夜まで営業しているものの、他の施設については、関市温泉施設と差異がないことから集客力への影響は低いと考えられる。

(2)分析結果

風呂の種類が多いことが高い集客力の要因と推察され、料金の低価格や営業時間の影響は低いと考えられる。

高い集客力を確保している施設は、関市の温浴施設と比較して風呂の種類が多いことがその要因として考えられる。

しかしながら、関市の温浴施設より風呂の種類数が少ない施設も上位にいることから、施設自体の要因以外に集客可能な人口規模の分析も必要と考えられる。（商圈人口の整理）

2.2.4 商圈人口の整理

集客力の高い温浴施設の商圈人口を整理し、潜在的な人口規模の分析を行った。

(1)商圈人口の考え方

商圈人口の考え方は以下のとおりとした。

図表 5温泉の商圈人口の定義

【温泉の商圈人口の定義】

- ・温泉施設の商圈人口は、車で15分圏内に10万人以上必要とされている。

【出典：最新版温浴施設の開発・再生実務資料集（総合ユニコム）】

(2) 商圏人口の分析結果

上之保温泉、板取川温泉は商圏人口が少なく、集客力が弱い地域に立地

- ・ 集客上位施設は、必要とされる商圏人口を十分に確保している。
- ・ 上之保温泉、板取川温泉は、必要とされる商圏人口を確保できておらず、集客力が弱い地域での立地となっている。

2.2.5 集客力向上の分析

外部環境の分析結果、商圏人口の分析結果を踏まえ、今後の検討対象施設への利用者数の増加見込みに関する分析を行った。

施設内容に遜色がなく、集客数も県内中位以上を確保しており、
商圏人口が少ない現状を踏まえると現状維持の集客力確保が現実的と判断

他の温浴施設との比較

- ・ 料金設定額や営業時間等、他施設と比較して大きな遜色がなく、施設自体の魅力が劣っている傾向は何もない。

利用者数

- ・ 岐阜県内での集客力は、中位以上を確保しており現状で集客力が少ないわけではない。

商圏人口

- ・ 上之保温泉、板取川温泉の商圏人口が極端に少なく、今後の潜在的な集客増は期待できないと考えられる。

3. 要求水準書に定める基本的な事項

3.1 検討概要

本業務で検討を行っている公共施設等運営権は、全国的にも導入事例が少なく温浴施設への導入に関しては全国事例がない案件となっている。

本項では、公共施設等運営権導入に際して実施方針公表等における必要事項等の条件整理を目的に実施する。

3.2 実施方針策定に係る留意点

公共施設等運営権導入に際しては、PFI法において実施方針への追加事項が以下のように規定されている。

(公共施設等運営権に関する実施方針における記載事項の追加)

第十七条 公共施設等の管理者等は、公共施設等運営権が設定されることとなる民間事業者を選定しようとする場合には、実施方針に、第五条第二項各号に掲げる事項のほか、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 一 選定事業者が公共施設等運営権を設定する旨
- 二 公共施設等運営権に係る公共施設等の運営等の内容
- 三 公共施設等運営権の存続期間
- 四 第二十条の規定により費用を徴収する場合には、その旨(あらかじめ徴収金額を定める場合にあつては、費用を徴収する旨及びその金額)
- 五 第二十二条第一項に規定する公共施設等運営権実施契約に定めようとする事項及びそ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
- 六 利用料金に関する事項

3.3 指定管理者制度との関連性と反映事項の整理

現在の施設運営は、指定管理者制度を導入しているが今後の運営に関して運営権制度を導入する場合の留意点を整理する。

以下に民間事業者の業務範囲について、PFI手法との比較表を示す。

図表 6 公の施設における民間事業者の業務範囲

■公の施設における民間事業者の業務範囲			
	従来のPFI	公共施設等運営権	指定管理者
事実上の業務	○	○	○
定型的行為	○	○	○
使用料の収入の徴収	○	○	○
ソフト面の企画	○	○	○
利用料金の收受	×	○	○
利用料金の設定	×	○	○
施設の使用許可	×	×	○

【出典：地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続調査研究】

運営権と指定管理者制度を比較した場合、施設の使用許可に関しては、指定管理者のみ権利であり、運営権には付されていない。

今回の温浴施設では、「関市温泉施設条例」における「使用の禁止」への対応が必要となることから運営権制度を導入する場合は、事業者を指定管理者に指定する必要がある。

よって、実施方針等の公表資料においてもその旨記載することが必要となる。

3.3.1 運営権対価に関する反映事項の整理

運営権導入に際しては、運営権対価に関する事項の公表が新規で必要となることから、徴収費用以外にも、支払時期等を含めた内容を公表し、応募者側の事業参画への判断基準を高めることが必要となる。

また、民間インセンティブの観点でプロフィットシェアリングの導入に関する記載も有効であると考えられる。

(1) 支払方法（一括支払い / 分割支払い）

公共施設等運営権及び公共施設等運営に関するガイドラインでは、一括支払い、分割支払いともに可能と記載されている。

支払方法に関しては、特に限定的な規定はないものの、本案件における運営権対価の徴収額が莫大な金額になることは想定しづらいと考えられる。

よって、支払方法は、一括支払いを採用し関市の投資費用の早期回収に関するメリットを重視することが得策と考える。

(2) プロフィットシェアリングの導入

プロフィットシェアリングとは、「各事業年度の収益があらかじめ規定された基準を上回った場合にその程度に応じて運営権者から管理者等に金銭を支払う」ことであり、行政にとって運営権対価以外に収入が期待でき財政的なメリットが発現することから、導入が有効と考えられる。

本検討施設である温浴施設の正確な需要予測は困難であり、過度な需要予測は、収益悪化による事業自体の破綻が懸念され公共サービス自体が停滞する危険性を有している。

民間事業者側にとっても、需要変動リスクの影響で事業への応募を控える事態も想定されることから、リスク軽減による応募事業者を増加させる方策が重要であると考えられる。

具体的には、利用者数の目標数を現状水準とし、無理のない運営業務の展開を促進させ、行政側のメリットとして現状水準を超過した場合に超過収入の一定割合を事業者から徴収する「プロフィットシェアリング」の導入を踏まえた事業スキームの導入が有効と考えられる。

また、具体的な金額を検討しないことから、設定自体が比較的容易となるメリットも有している。

4. 事業性の整理

4.1 検討概要

関市では、今後必要となる大規模修繕の負担、指定管理料の支出による財政負担を軽減させる運営手法の確立を課題に掲げている。

財政負担の軽減に際しては、利用料金収入を活用し独立採算型スキームを導入することが解決策として考えられるものの、費用負担が過大となる大規模修繕を含め民間負担とすることは、高いリスクとなり事業への応募者が無い可能性を有している。

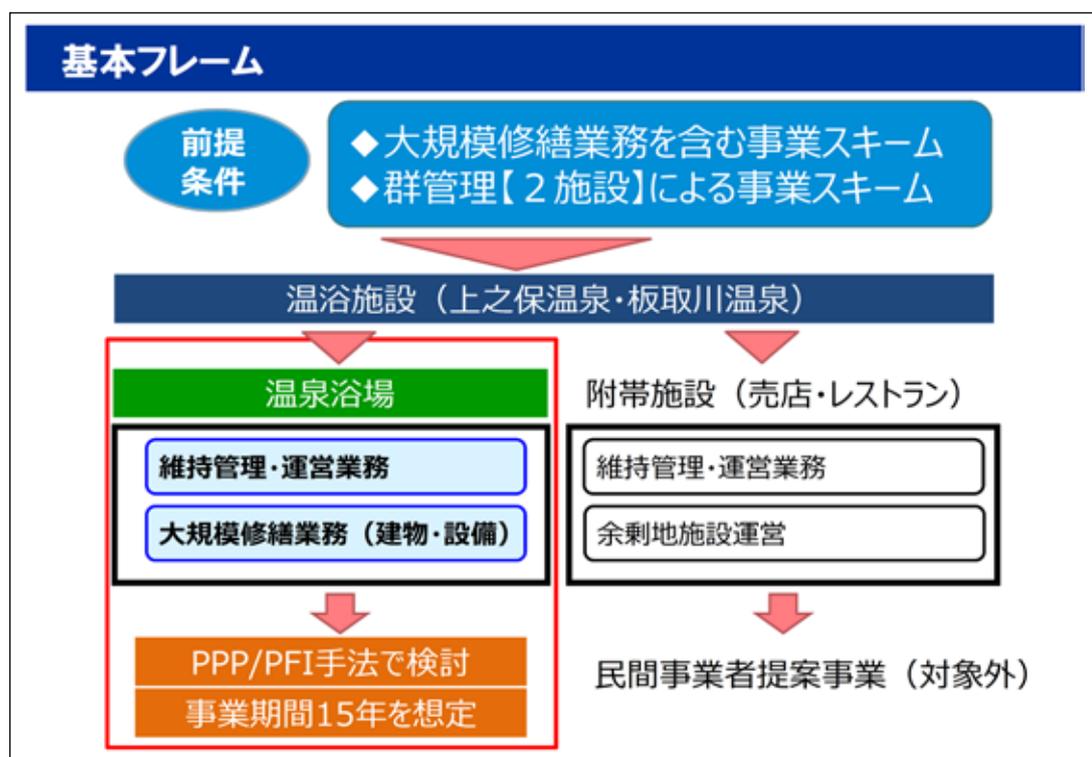
そこで、大規模修繕の負担に関して、民間側の意向を把握し、どの程度を受け入れることが可能であるのかを把握することが必要となる。

本項では、公共施設運営権導入を前提とした事業スキームを抽出するとともに、民間への適切な負担内容を分析するため、アンケート及びヒアリング形式の意向調査を実施した。

4.2 事業基本フレームの抽出

事業の基本フレームは、維持管理運営以外に大規模修繕を含んだ業務範囲を設定した。

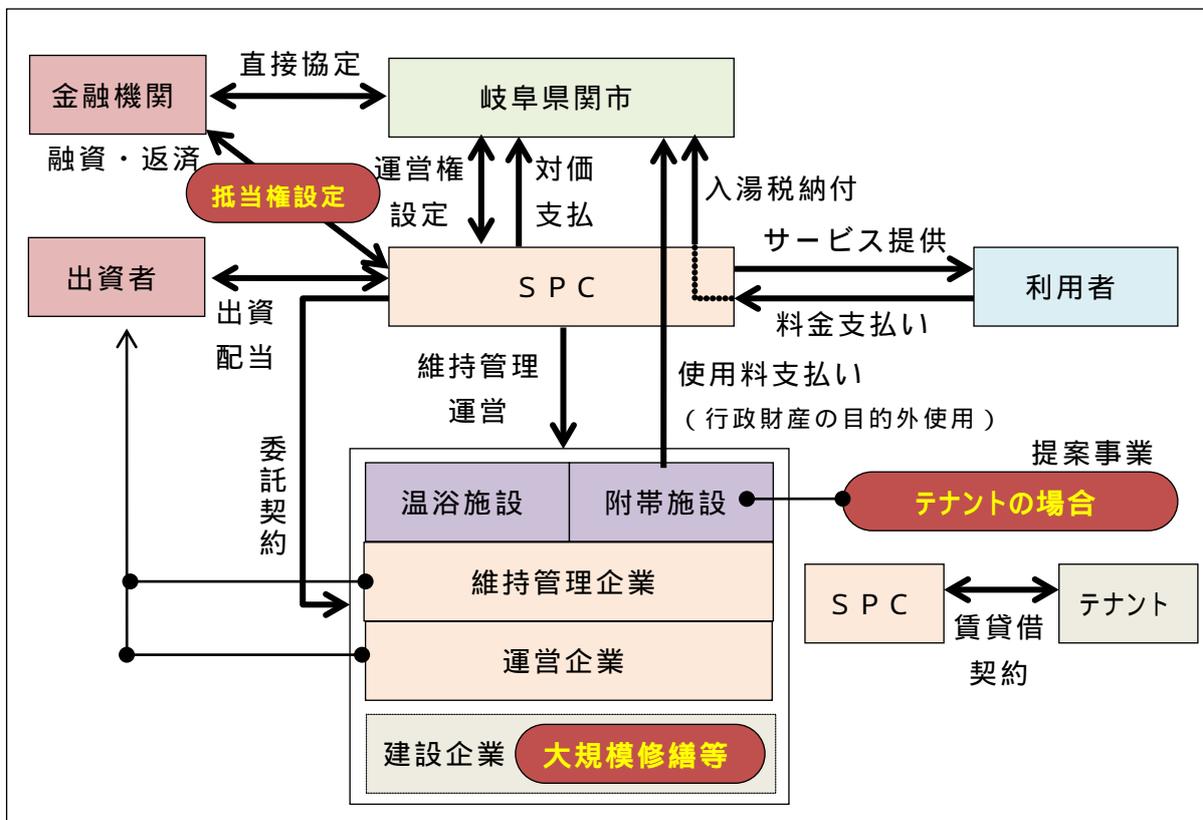
図表 7基本フレーム



4.3 事業スキームの抽出

本検討における公共施設等運営権導入スキームを以下に示す。

図表 8事業スキーム



事業期間は、基本フレームに記載のとおり15年間とする。

事業類型は、独立採算型とする。

業務範囲は、維持管理、運営、大規模修繕業務を対象とする。

維持管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 建築物保守管理業務・設備機器保守管理業務 ・ 浴槽の水質管理業務・清掃業務・警備業務 ・ 植栽等管理業務・修繕業務
運営業務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 温浴施設運営業務・利用料金の收受 ・ 特別徴収業務 <p>運営権者は、特別徴収義務者となり、入湯税を市に収納</p>
大規模修繕業務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 建物と設備を対象 <p>負担内容については、ヒアリング調査結果を踏まえ再考</p>

運営権対価は、一括支払いを想定する。

4.4 ヒアリング調査

ヒアリング調査は、大規模修繕費用の負担区分、運営権導入における民間のメリット、本施設の関心度等をアンケート調査及び対面ヒアリング調査により実施し適切な負担区分の判断材料として整理した。

4.4.1 ヒアリング結果の論点

ヒアリング結果の論点を以下に示す。

(1)一般論として温浴施設は民活導入が発現しやすい事業領域

- ・収益性の高い施設であり、民間の創意工夫を活かしやすい事業領域として認識している傾向が高い。

(2)事業運営期間は10年程度が妥当な期間として認識

- ・運営期間は10年を妥当とする意見が多く、比較的長期的な運営期間を妥当とする意見は低調な傾向であった。

(3)収益性向上の観点で運営権制度は指定管理者制度より有効

- ・収益性向上の観点では、運営権制度の優位性が高いとする意見が多く、温浴施設への導入への適合性が高いと推察できる。

(4)大規模修繕の負担者は公共負担を期待

- ・資金調達が必要となる大規模修繕に関しては、公共負担を期待する声が多回答であり、比較的安価となる設備のみを民間負担とするなどの対策が必要となる。

(5)群管理による営業費用の効率性

- ・群管理による営業費用の削減は可能とのコメントがあり、財政支出低減の観点で一定の効果が認識されている。利用者数の減少や新規施設の立地等により各施設の収益が落ち込んだ場合の収益悪化がデメリットとして考えられている。

(6)温泉施設の今後の需要が不明瞭

- ・温浴施設の競合が高く、今後の需要予測を懸念しており、需要変動リスクの観点から事業期間の長期化を懸念している。

5. V F M (案) の整理

5.1 検討の概要

本項では、抽出した運営権スキームと民間意向調査の結果を踏まえ、公共施設等運営権導入を可能とする事業スキームの立案と運営権対価・V F Mの算出を行った。

検討に際しては、大規模修繕の適切な費用負担、料金収入の予測が事業収支及び事業への応募者確保に大きな影響を及ぼすことから、以下に示す点に配慮し事業スキームを抽出した。

大規模修繕の費用負担

- ・大規模修繕は建物と設備を含んだ内容を想定しているが、民間意向調査の結果では、投資額が高額であるため公共負担を求める回答が多く見受けられた。
- ・よって、まずは温泉機能の回復を優先するため、投資額が安価となる設備のみを対象とした大規模修繕のケースも想定し、民間側の負担軽減（事業参加への可能性を高める）を踏まえたスキームにて検討を行う。

< 検討ケース >

以下の2ケースで検討

ケース : 大規模修繕を建物全体とした場合

ケース : 大規模修繕を設備のみとした場合

利用料金の設定額

- ・他事例調査結果より温浴施設全体として利用者が減少傾向にあることや、商圈人口が少ない現実を踏まえた場合、今後利用者数の大幅な増加が期待できないと考えられる。民間意向調査においても、温浴施設は過当競争にあり、今後の需要予測が困難であるとの意見もあった。
- ・そのような背景の中、需要予測事態が困難であり、現状水準の利用者数を維持することが現実的な需要と考えられる。
- ・よって現在の利用料金である600円（入湯税150円を含む）を採用し、採算の取れる利用者数を想定することは非現実的と判断できることから、入湯税を減らし事業者収入を高めることで検討を進めることとした。
- ・また、料金収入が一定額を超過した場合は、超過分の一定割合を市に納付するプロフィットシェアリングを導入し市へのメリットを高めるスキームを採用する。

< 検討ケース >

現状、入湯税150円、事業者収入450円の料金体系に関して入湯税を100円減額し、事業者収入を550円とする料金体系で検討を行う。

5.2 検討スキームの抽出

運営権対価算出における検討スキームは、以下の2つのケースを抽出した。

区分	事業類型	大規模修繕区分	事業者収入
C A S E - 1	独立採算型	建物 + 設備	550円
C A S E - 2	独立採算型	設備	550円

5.3 算出結果

維持管理運営は収益をあげられるが、大規模修繕費用の回収は困難

図表 9算出結果一覧表

運営権対価算出結果一覧表【2施設群管理】		
区分	case-1 大規模修繕 (施設+設備)	case-2 大規模修繕 (設備)
前提条件		
事業期間	15年	15年
事業方式	公共施設等運営権方式	
事業類型	独立採算型	
事業者収入 (円/人)	550 (100円777°)	550(100円777°)
大規模修繕費用 (千円)	339,521	138,145
PFI削減率	5%	5%
料金収入 (千円)	94,082	94,082
PFI増加率	2%	2%
維持管理運営費用 (千円)	90,000	90,000
PFI削減率	5%	5%
運営権対価の結果【単位：千円】		
運営権対価(半年)	発現せず	発現せず
試算条件		
DSCR (半年度における借入金返済指標であり、1.0未満の場合は返済が不可)	0.10	0.24
割引率	1.015%	1.015%
民間金利	2.515%	2.515%

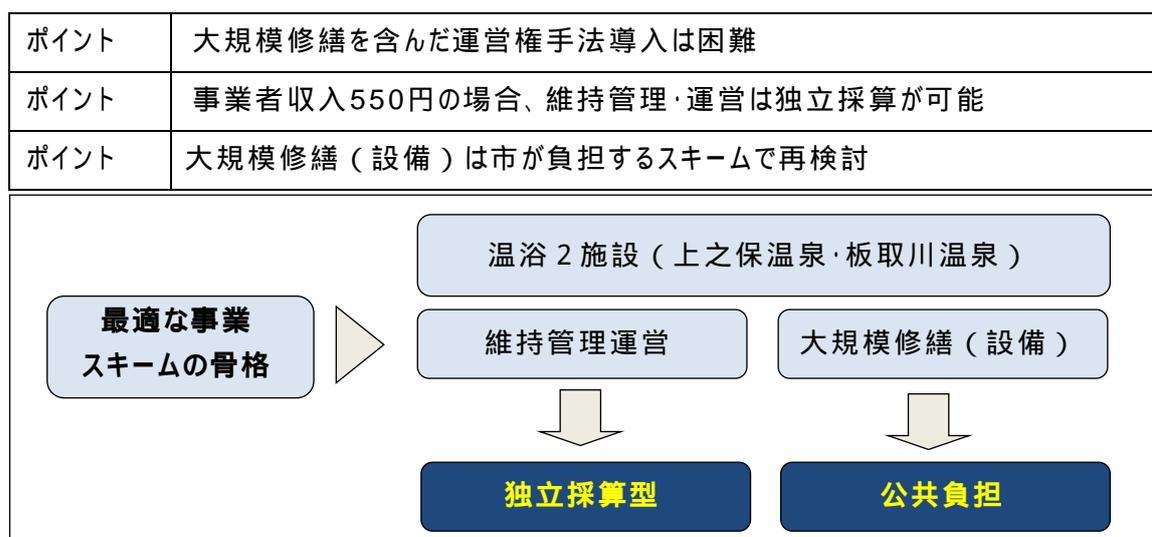
5.4 導入可能なスキームの再検討

CASE-1、CASE-2ともに運営権対価が算出できない結果となった。

料金アップにより維持管理運営業務に関しては独立採算型として成立する可能性を有していることから、大規模修繕を公共負担とした場合のスキームで再検討を試みた。

関市の財政負担軽減の観点から、大規模修繕の対象を設備機器に限定してVFMを算出するものとした。

【スキーム抽出のポイント】



5.5 総合評価

再検討スキームでは、VFMが達成されかつ運営権対価も算出可能となり、市の課題を克服する事業スキームとして有効と評価できる。

5.5.1 VFMの結果

単位：千円

区分	LCC		VFM	
	現在価値換算前	従来	200,570	金額
PFI		189,970	割合	5.3%
現在価値換算後	従来	187,070	金額	13,640
	PFI	173,430	割合	7.3%

5.5.2 運営権対価の結果

2,400万円（一括支払い）

次頁に算出条件を示す。

5.5.3 運営権対価の算出条件

運営権対価は、民間の投資指標となる内部収益率 (IRR) 及び借入金の返済能力を示す DSCR の結果を判断基準として算出を行った。以下に示す投資指標の基準値をクリアーする最低限の金額を運営権対価とした。

図表 10 投資指標と基準値

投資指標と基準値	
P-IRR (Project Interest Rate of Return)	<ul style="list-style-type: none"> ◆事業に資金を投下するメリットを図る指標で、設備投資額と償却前利払前当期損益の現在価値が等しくなる指標 →本案件では、民間の調達金利 (2.515%) 以上を基準値として採用
E-IRR (Equity Interest Rate of Return)	<ul style="list-style-type: none"> ◆事業に投資するメリットを図る指標で、資本金と元利返済後の現在価値が等しくなる指標 →本案件では、5%以上を基準値として採用
DSCR (Debt Service Coverage Ratio)	<ul style="list-style-type: none"> ◆事業者の返済能力を図る指標で、各期の手持資金が元利償還額の何倍あるのかを示す指標 ◆DSCR=1.0の場合は、手持ち資金 = 元利償還額となり、返済がぎりぎり可能 ◆DSCR < 1.0の場合は、金融機関への返済が不可 →本案件は、DSCR=1.1以上を基準値として採用

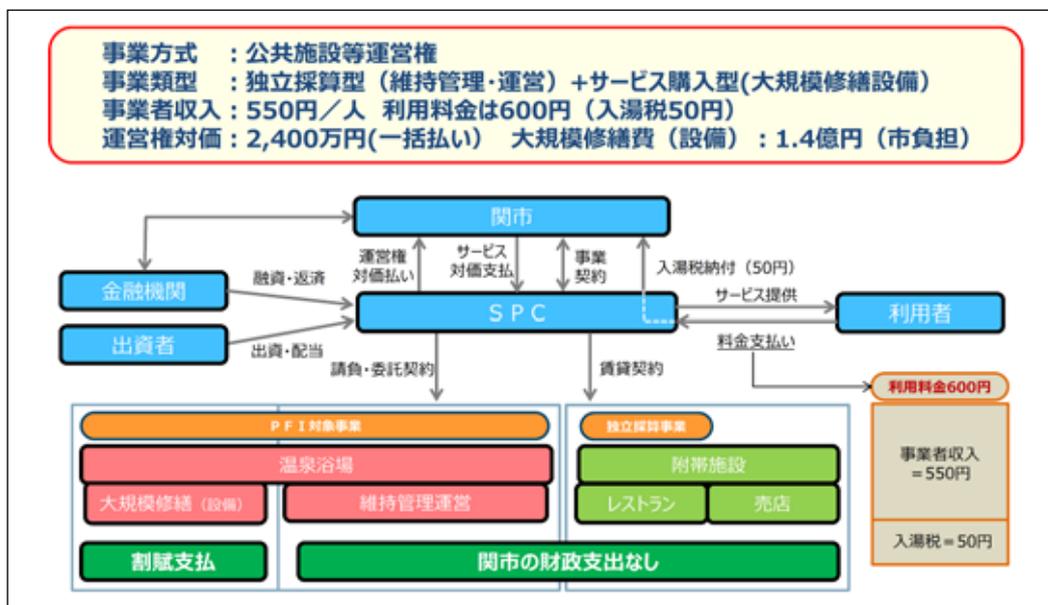
運営権対価2,400万円の場合、上記基準値を達成する結果となった。

指標区分	算出結果	基準値
P-IRR	3.697%	2.515%以上
E-IRR	7.129%	5.0%以上
DSCR	1.10	1.1以上

5.5.4 最適なスキーム案

以下に最適と評価したスキーム案を示す。

図表 11 最適なスキーム案



上記スキームでは、関市の課題である財政負担の軽減効果と大規模修繕費用の早期回収が可能となるため課題克服に有効と考えられる。以下にメリットを整理する。

(1) 大規模修繕による投資資金の早期回収

大規模修繕費用（設備のみを対象）は公共負担とすることで関市が事業期間中に事業者を支払うことになるが、運営権対価（一括支払い方式）の納付により投資資金の早期回収が期待できる。

(2) 独立採算事業による施設運営

現在の運営では指定管理料を関市が支出しており、今後も経年的な財政負担が必要となるが、公共施設等運営権方式では独立採算型が可能となるため、関市の経年的な財政負担の軽減が図られる。

(3) プロフィットシェアリングによるインセンティブの付与

最終的な事業スキームでは、温浴施設の需要予測が困難であることから過度な需要変動リスクを事業者に移転してない。また料金体系（100円アップ）も見直したスキームであり、民間事業者へのインセンティブが発現すると考えられる。

事業開始後は、想定する利用者数を超過した場合の料金収入の一定割合を関市に納付する仕組みを導入することで運営権対価以外の収入を得るインセンティブが期待できる。

6. 検討項目の整理

6.1 検討概要

最適スキームとして抽出した公共施設等運営権スキームは、大規模修繕業務を公共負担、維持管理運営業務を独立採算型とする方式である。

特に、独立採算型とした維持管理運営業務に関しては、施設収入で費用を賄うことから、収益悪化による事業破綻が懸念され、公共サービスを継続的に提供する観点で、収益性に影響を与えるリスク分担を明確にすることが必要となる。

以上のことから本項では、現在の指定管理者のリスク分担の整理、公共施設等運営権ガイドライン等の考え方を踏まえリスク分担の検討を行うとともに、今後の事業化に向けたスケジュール検討を行い、事業化プロセスの明確化を目的に実施した。

6.2 リスク分担案の作成

リスク分担は、「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」における基本的留意点及び「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」における留意事項を踏まえ整理した。

6.2.1 PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドラインの留意点

ガイドラインでは「リスクを最もよく管理できる者が当該リスクを分担」する考え方が基本的留意事項として記載されている。

6.2.2 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドラインの留意点

ガイドラインでは、特に、需要変動リスク、瑕疵リスク、不可抗力リスクに関して留意点が記されている。

留意点に掲げられているリスク分担の考え方を示す。

需要変動リスクに関しては、需要減の負担区分だけでなく、市の歳入増加に寄与するプロフィットシェアリングの採用を検討することが有効と考えられる。

瑕疵リスクに関しては、施設の所有権を有する市の負担が妥当と考えられるが、事業者側に施設の現地確認等の機会を設け、事業者側が施設の劣化状況を判断できる取組みも必要である。

不可抗力リスクは、官民双方で予測できないリスクであり、負担区分の明確化が困難となることから、保険で対応可能な部分は民間負担とすることが妥当と考えられる。

6.2.3 リスク分担（案）

図表 12 リスク分担表（案）

○:主負担 △:従負担 -:負担なし

段階	リスク分類	リスク項目	No.	内容	リスク分担	
					市	運営権者
共通	政治リスク	政策転換	1	政策転換による事業の中断・中止、追加費用の発生等	○	-
	法制度リスク	法令変更	2	本事業に影響を及ぼす法制度・許認可の新設・変更に関するもの	-	○
			3	その他広く一般的に影響を及ぼす法令等の変更・新設	-	○
			4	法人税等収益に係る税の変更・新設	-	○
		税制変更	5	広く一般的に適用され、本事業以外の他の温泉事業者全てに影響を及ぼす変更・新設	-	○
			6	消費税(地方消費税含む)の範囲及び税率の変更	-	○
			7	本事業にあたり運営権者が取得すべき許認可等の遅延	-	○
	許認可リスク					
	社会リスク	住民対応リスク	8	運営権者による施設の運営に起因する住民対応に関するもの	-	○
		環境問題リスク	9	運営権者が行う業務に起因する有害物質の排出・漏洩、騒音、振動、大気汚染、水質汚濁、光・臭気に関するもの	-	○
	債務不履行リスク		10	運営権者の事業放棄、事業破綻に起因するもの	-	○
			11	運営権者が提供するサービスの品質が要求水準書等に示す一定レベルを満たさない場合	-	○
	不可抗力リスク	人為的リスク	12	暴動、戦争等の人的災害に起因する費用の発生	△(※1)	○
		自然災害	13	地震、暴風、豪雨等の自然災害に起因する費用の発生	△(※1)	○
物価変動リスク		14	物価の変動	-	○	
維持管理・運営	瑕疵担保リスク		16	既存施設・設備の瑕疵によるもの	○	-
			17	市が実施した大規模修繕の瑕疵によるもの	○	-
	需要変動リスク		18	施設利用者数の増減による収入の変動	-	○
	利用者対応リスク		19	市が行う減免等に起因する苦情やトラブル	○	-
			20	運営権者が行う業務に起因する苦情やトラブル	-	○
	商品等調達リスク		21	運営業務に必要な商品、食材、備品等の調達	-	○
	利用者対応リスク		22	運営権者が行う業務に起因する苦情やトラブル	-	○
	事故リスク		23	運営権者が行う業務に起因する事故、ならびに維持管理の不備による事故に対する損害賠償	-	○
	温泉供給リスク		24	施設の管理不備を起因とする供給の減少・中断	-	○
			25	源泉の枯渇、泉量・泉質・泉温の変化等、温泉自体を起因とする供給の減少・中断	-	○
	性能リスク		26	運営業務要求水準不適合	-	○
	施設リニューアル(増改築)リスク		27	新種浴槽の追加など施設リニューアル(増改築)に係る費用の増加	-	○

※1:運営権者の保険で対応できない場合は、市が負担者

7. 年次計画の整理

7.1 検討の概要

年次計画の策定は、現在の運営者による指定管理期間への配慮、老朽化施設の瑕疵担保、議会議決への配慮を踏まえ整理を行った。

供用開始時期は、関市の意向を踏まえ平成30年5月供用を目標とした。

7.2 計画策定の考え方

以下に年次計画策定のポイントを整理する。

現在の指定管理期間への配慮

- ・現在の施設運営は指定管理者制度が導入されており、平成27年4月1日から平成30年3月31日の3年間となっている。
- ・市として運営権導入による新たな運営は、指定期間終了後からの意向があることから事業開始時期は平成30年5月頃を目標とする。

現地確認による施設老朽化の判断

- ・既存施設を活用して事業を行う民間事業者にとって、施設の瑕疵リスクは懸念材料となり、事業への応募に大きな影響があると考えられる。
- ・民間事業者を対象に板取川温泉、上之保温泉の現地確認を行い応募者側に老朽化の現状を判断可能な機会を設けることが必要である。

議会議決に配慮したスケジュール設定

- ・運営権導入に際しては、債務負担行為（今回は大規模修繕のサービス対価）、運営権の設定、指定管理者の指定等、議会議決を要する手続きがあるため、市の定例会月に合わせた効率的なスケジュール設定が必要である。

7.3 年次スケジュール案

項目	平成28年度			平成29年度			平成30年度																	
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
指定管理期間	[Timeline bar from April to March]																							
大規模修繕範囲の確定	[Timeline bar from April to March]																							
建物現地視察	[Timeline bar from April to March]																							
庁内コンセンサス	[Timeline bar from April to March]																							
予算措置	[Timeline bar from April to March]																							
アドバイザー-事業者募集	[Timeline bar from April to March]																							
実施方針策定	[Timeline bar from April to March]																							
特定事業の選定	[Timeline bar from April to March]																							
債務負担行為設定 (議決)	[Timeline bar from April to March]																							
募集要項策定	[Timeline bar from April to March]																							
要求水準書策定	[Timeline bar from April to March]																							
契約書策定	[Timeline bar from April to March]																							
事業者募集 (提案書受付)	[Timeline bar from April to March]																							
審査委員会	[Timeline bar from April to March]																							
運営権の設定 (議決)	[Timeline bar from April to March]																							
指定管理者の指定 (議決)	[Timeline bar from April to March]																							
基本協定締結	[Timeline bar from April to March]																							
契約締結 (議決)	[Timeline bar from April to March]																							
大規模修繕工事	[Timeline bar from April to March]																							
開業準備	[Timeline bar from April to March]																							
施設供用 (H30.5月～)	[Timeline bar from April to March]																							

7.4 次年度以降の検討項目

本項では、次年度以降の検討項目として必要な項目を整理する。

7.4.1 大規模修繕業務範囲の検討

本業務では、関市の財政負担を極力抑制する観点で設備に関する大規模修繕を想定した事業スキームを最適案として抽出した。

しかしながら、設備の診断等の詳細検討により修繕内容を決定していないことから、上之保温泉、板取川温泉ごとに回収範囲を明確に整理する必要がある。建物の老朽化も顕在化しており、今回の設備と併せて改修することも想定されることから対象とする大規模修繕の範囲を検討（確定）する必要がある。

また、検討結果を踏まえ、最終的な事業スキームを確定後、市場調査や建物現地視察等を行い事業者の参加意欲を確認することが望ましいと考えられる。

7.4.2 アドバイザリー業務の発注準備

本業務では、公共施設等運営権導入の可能性を有する評価とした。関市として公共施設等運営権による事業開始時期を平成30年5月頃にしたいとの意向もあることから次年度中に事業者募集に係るアドバイザリー業務の準備が必要となる。

庁内及び議会合意の早期取得も必要になるが、事業者決定までに要する期間が1年程度かかるため、次年度9月頃には、実施方針を公表することが望ましいと考えられる。

8. PPP/PFI手法の活用に関する課題等の整理

8.1 検討の概要

本業務では、検討結果を踏まえ最適な事業スキームの抽出、リスク分担、スケジュール等を整理し今後の事業化に向けた資料をとりまとめた。

本項では、温浴施設へのPPP/PFI手法導入におけるメリットや課題を整理し、今後の事業化に向けた対策案等の検討を行った。

なお、本業務の成果を広く他の地方公共団体に活用してもらうことを目的に、「温浴施設」へのPPP/PFI手法導入の留意点の整理を併せて行った。

8.2 関市温浴施設へPFI手法を活用するメリット・課題と対応策

本項では、関市の課題である「財政負担の軽減」の観点における公共施設等運営権に関するメリット、課題、対応策を整理した。

8.2.1 メリットの整理

(1) 運営権対価の徴収による公共の投資費用の早期回収

- ・ 財政負担軽減が課題となっている中、大規模修繕費用（本業務では、設備部分を対象とした）はサービス対価として市が支払うことになるが、運営権対価（一括支払い）の徴収により投資費用を早期に回収可能なメリットが得られる。
- ・ また、運営権対価ではないが、プロフィットシェアリングを導入し、料金増収分の一部を市に還元する仕組みにより歳入増加が期待できる。

(2) 独立採算事業による経年的費用の削減

- ・ 独立採算型の運営により、現在、継続的に発生している指定管理料の支出が無くなることから経年的な財政負担の削減が可能となる。

(3) 長期間に渡る財政負担の軽減

- ・ 公共施設等運営権の事業期間を 15 年と想定しており長期間の財政負担の軽減が期待できる。

8.2.2 課題と対応策

(1) 老朽化施設への大規模修繕費用の負担

- ・板取川温泉、上之保温泉ともに施設老朽化による大規模修繕の必要性があるものの、大規模修繕を含む独立採算事業では、採算が成立しない結果となった。
- ・本調査では、修繕内容を概略で想定しており、修繕内容は施設の劣化状況を考慮し、決定する必要がある。修繕内容を明確にするとともに、費用負担についても検討する必要がある。

運営権のメリット（運営権対価の徴収による投資資金の早期回収等）を活用するため大規模修繕の適切な負担区分が課題として掲げられる。

【対応策】

大規模修繕費用は、市がサービス対価として事業者に支払うスキームを採用し、温浴施設の運営は独立採算型スキームを採用する。

(2) 既存施設の建物瑕疵

- ・運営権導入に際しては、既存施設を活用して運営を行うことから瑕疵リスクへの課題を有している。

【対応策】

現地説明会等を開催し、事業者が施設の劣化状況等を確認できる機会を提供する。

8.3 同種施設に導入する場合の留意点の整理

本項では、温浴施設への公共施設等運営権導入に係る留意事項をとりまとめ、他の地方公共団体が今後の導入に向けた基礎資料として活用することを目的に整理した。

留意点の整理は、「分析効果の高い基礎データ収集の留意点」「事業スキーム構築に向けた留意点」「運営権対価算出に係る留意点」「リスク分担に係る留意点」の4つの観点で整理を行っている。

8.3.1 分析効果の高い基礎データ収集の留意点

温浴施設は、他の同種施設との競合が考えられることから内部要因だけでなく外部要因の評価も重要となる。

内部要因に関しては、施設規模データ以外に財務データの収集を行い、原価分析等により民間ノウハウの妥当な導入範囲を検討することが必要と考える。

外部要因に関しては、集客数、入浴料金、商圈人口把握等の基礎データを収集し、検討施設との比較検証を行い現実的な集客予測等を評価することが必要となる。

【留意点】 商圈人口の把握

商圈人口の調査

- ・ 温浴施設の場合、商圈人口が集客面での大きな要因となることから検討に際しては、商圈人口を調査し、想定集客人口を定量的に把握することが重要と考える。

【留意点】 他施設との比較検証

集客数、利用料金等の比較

- ・ 他の温浴施設の現状把握として、集客数、料金設定額、風呂の種類といった基礎データを整理し、検討施設との比較検証により強みや弱みを把握することが重要である。
- ・ 検討施設単独での検討でなく、類似施設の強みを分析した方策の立案が必要であると考えられる。

【留意点】 現状の財務分析

財務諸表の収集と原価分析

- ・ 現状運営者の財務諸表（損益計算書、貸借対照表等）を収集し、収支動向を分析するだけでなく原価分析等を行い民間ノウハウ導入効果（費用の削減、増収）の妥当性を検証することが重要と考える。

8.3.2 事業スキーム構築に向けた留意点

温泉施設における公共施設等運営権（以下「運営権」という。）の導入事例はなく、現時点では新規性の高い公共施設等に該当する。

実施に際しては、管理者となる地方自治体だけでなく参画する事業者も初めての手法になる。運営維持管理は、独立採算型となり行政からの支出が無いことから、地方自治体の財政状況を踏まえると、運営権の導入は非常に有効な仕組みに値する。

事業スキームの検討に際しては、導入効果を最大限に活用するため大規模修繕に関して一定の公共負担を検討するなど、高い採算性が見込まれない施設への柔軟なスキームの抽出が得策であり、市場調査による民間意向把握と併せて検討を進めることが必要である。

【留意点】多様なケースによる事業スキームの比較検討

- ・運営権導入に際しては、大規模修繕を含めた維持管理運営業務の実施が基本スキームとして考えられるが、利用料金収入で借入金を返済できない事態も想定される。
- ・大規模修繕業務は公共負担とすることや、料金体系の見直しなど民間事業者参入に向けた多様なケースを検討することが得策と考えられる。

【留意点】市場調査による大規模修繕の負担検討

- ・大規模修繕業務は、投資額が高額となり事業参画の重要判断基準に値することから、市場調査により負担の有無について整理し、現実的な負担区分を抽出することが必要である。

【留意点】指定管理者との併用

- ・温泉施設の場合、施設の使用許可権限が運営者側に必要となることから、運営権者を指定管理者に指定する必要がある。

8.3.3 運営権対価算出に係る留意点

運営権対価は、ガイドラインにおいて「運営権者が将来得られるであろうと見込む事業収入から事業実施に要する支出を控除したものを現在価値に割り戻す」とされている。

運営権対価の算出に際しては、民間事業者の投資判断分析を行い妥当な金額を設定することが不可欠であり、支払方法に関しては、一括支払いによる行政側の投資額の早期回収に寄与するメリットを活用することが得策と考えられる。

【留意点】投資分析指標を満たす運営権対価の算出

- ・投資分析指標としてP - I R R、E - I R Rの内部収益率の他、借入金の返済能力を示すD S C Rの基準値を設定し分析を行うことが必要である。(P17参照)

【留意点】運営権対価一括支払いによる行政側の資金早期回収

- ・運営権対価の支払いは、一括支払いを導入することで行政側の投資資金の早期回収に寄与する方式の採用が得策と考えられる。

非常に高い採算性が見込まれる施設の場合は、運営権対価が高額になることが予測され、一時金方式 + 分割方式といった支払スキームを検討し、民間側の資金調達に配慮することが必要である。

8.3.4 リスク分担に係る留意点

リスク分担における留意点としては、ガイドラインに記載のとおり、不可抗力リスク、需要変動リスク、瑕疵担保リスク等を分析し分担案を作成する必要がある。

【留意点】不可抗力リスクは民間負担（保険で対応）

- ・不可抗力リスクは、人為的リスクとして「暴挙、戦争等の人的災害に起因する費用の発生」と自然災害「地震、暴風、豪雨等の自然災害に起因する費用の発生」が想定される。
- ・人為的リスク、自然災害リスクとともに、官民双方でコントロールできないリスクであり、双方分担が妥当と判断できるが、運営権者側に保険加入を義務付け当該保険へのリスク転嫁が可能であることから、保険補償額は民間分担が妥当である。

【留意点】需要変動リスクは民間負担

- ・需要変動は、施設運営の収益に直結する要因となり、民間事業者側が最も懸念するリスクとなる。
- ・一般的に需要予測を正確にすることは難しく、需要が予測より少ない場合には事業継続が困難となる。
- ・既存施設改修の場合は、改修により需要が増加することが見込まれるが、前述のように予測を正確に行うことは難しい。したがって、現状の需要を基準とし需要が増加した場合には一定割合を公共収入とするプロフィットシェアリングが有効と考えられる。

【留意点】瑕疵担保リスクは行政負担

- ・運営権は、行政側が施設の所有権を有していることから瑕疵担保リスクは基本的に行政側が担うことが妥当と考えられる。
- ・ただし、事業者による施設の現地確認を行い、事業者募集前に施設の状態を把握可能な機会を提供することが必要である。