

文教施設における コンセッション事業に関する 導入の手引き

平成30年3月

目次

序章 はじめに	5
手引きの目的	5
手引きの位置付け	6
手引きの構成	7
コンセッション事業とは？	8
関係法令及びガイドライン等	9
第1章 文教施設とPPP/PFI事業	11
1.1 PPP/PFIと国の取組み	13
PPP/PFIの活用への期待	13
1.2 文教施設の現状	15
文教施設の種類と特徴	15
文教施設の現状	24
文教施設の管理運営方法の現状	25
民間事業者の期待	26
第2章 コンセッション事業の基礎	33
2.1 コンセッション事業の位置づけ	35
PPP/PFIの中のコンセッション事業	35
コンセッション事業導入のメリット	36
コンセッション事業と指定管理者制度	37
2.2 コンセッション事業の期待と効果	39
コンセッション事業への期待	39
コンセッション事業の効果	41

2.3 導入検討のはじまり	.....	43
導入検討のはじまり	.....	43
2.4 コンセッション事業の強み	.....	45
コンセッション事業の強み①	.....	45
コンセッション事業の強み②	.....	46
コンセッション事業の強み③	.....	47
コンセッション事業の強み④	.....	48
コンセッション事業の強み⑤	.....	49
コンセッション事業の強み⑥	.....	50
コンセッション事業の強み⑦	.....	51
コンセッション事業の強み⑧	.....	52
コンセッション事業の強み⑨	.....	53
第3章 コンセッション事業導入までのチェックポイント	.....	59
3.1 主なチェックポイント(事業の発案から実施方針の策定に至るまで)	.....	61
3.2 事業目的	.....	63
ポイント1「事業目的の明確化」	.....	63
導入可能性調査	.....	67
3.3 事業手法・リスク	.....	69
ポイント2「事業手法やリスクの整理」	.....	69
3.4 事業収支	.....	73
ポイント3「持続的な事業収支の組立て」	.....	73
3.5 要求水準と選定基準	.....	75
ポイント4「要求水準と選定基準の設定」	.....	75

目次

3.6 庁内体制	77
ポイント5「庁内体制の整備」	77
第4章 コンセッション事業実施の手続き	79
4.1 コンセッション事業の流れ	81
コンセッション事業の「開始」から「終了」まで	81
4.2 導入可能性調査の実施	83
導入可能性調査の流れ	83
導入可能性調査の内容	84
管理者と運営権者のリスク分担	85
事業期間の決定	86
4.3 マーケットサウンディングの実施	87
コンセッション事業における事業デューデリジェンスの必要性	89
事業情報の整備	89
4.4 実施方針、特定事業の選定及び公表	93
4.5 民間事業者選定プロセス	95
運営権対価	97
4.6 公共施設等運営権の設定	99
4.7 施設整備とコンセッション事業	101
4.8 事業実施契約の締結	105
運営権実施契約	105
基本協定及び直接協定	110
4.9 コンセッション事業の実施	113
モニタリングの実施	113

4.10 コンセッション事業の終了 115

契約の解除 115

期間満了に伴う事業の終了 116

第5章 資料編 125

僕がわかりやすく案内するモン！



- ✓ 文教施設のコンセッション事業を応援する
「文教くん（ふみのりくん）」
- ✓ 愛称は「コンセくん」
- ✓ 口癖は「モン！」

手引きの目的

少子高齢化や公共施設の老朽化の進展に伴い、公共施設や公共インフラに係る維持管理運営経費の抑制を図るとともに、新たなビジネス機会の拡大を図るため、新たな管理運営手法として、公共施設等運営権事業（以下、「コンセッション事業」という）の活用が求められている。

そのため、「PPP/PFI推進アクションプラン」（平成28年5月18日 民間資金等活用事業推進会議決定）において、集中的に取組を強化するコンセッション事業の重点分野の一つとして文教施設が設定されている。

しかしながら、文教施設におけるコンセッション事業は、これまで地方公共団体における導入の実例がなく、実務担当者をはじめとする関係者にとっては、必ずしも実施に向けた手がかりや知見が十分に備わっていない状況にある。

文教施設におけるコンセッション事業に関する導入の手引き（以下、「本手引き」という）は、*PPP/PFI事業に関する実務経験の有無にかかわらず、地方公共団体等の担当者が多様なPPP/PFI事業について、第1章から第5章を通じて概念的に理解できるよう構成されており、コンセッション事業に限らず、多様な官民連携手法の検討に役立つものである。

本手引きは、このように多様なPPP/PFI事業の一手法であるコンセッション事業について、基本的な考え方を整理し、文教施設の特徴を踏まえながら、実施方針の策定に至るまでのチェックポイントや導入までの手続き、事業開始から終了時までに対応が必要となる事項等について具体的な検討事項を解説することを目的としている。

* PPP/PFI...Public Private Partnership:パブリック・プライベート・パートナーシップとは、官と民がパートナーを組んで行う事業手法

Private Finance Initiative:プライベート・ファイナンス・イニシアティブとは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力、技術的能力を活用して行う手法

手引きの位置づけ

本手引きは、文教施設における公共施設等運営権（以下、「運営権」という）及びコンセッション事業について解説するものである。

国及び地方公共団体等が文教施設のPFI事業を実施する場合、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、「PFI法」という）及び法に基づく下位法令等に則り実施する必要があるほか、「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」を参考として実施することが望ましい。

また、文教施設におけるコンセッション事業の導入について、具体的なメリットや検討に当たっての留意事項等については、「文教施設（スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設）における公共施設等運営権制度の可能性と導入について」（平成29年3月 文教施設における公共施設等運営権の導入に関する検討会）がまとめられている。

本手引きは、これらのPFI法及び関連法令やガイドライン等を踏まえつつ、特に文教施設における運営権及びコンセッション事業について、その制度の概要や期待される効果について解説するとともに、導入にあたっての実務上のポイントをまとめたものである。

文教施設においてコンセッション事業を導入するに当たっては、本手引きを参考にしながら、特徴や業務の範囲、事業目的や管理者の組織体制等に応じて、よりよい公共サービスが継続して提供されるよう柔軟に運用することが望まれる。

なお、本手引きは、文教施設におけるコンセッション事業の導入に関し、現時点で判明している論点等をまとめたものである。

手引きの構成

序章 はじめに

文教施設におけるコンセッション事業に関する導入の手引きの目的・位置づけ、コンセッションの意義等を示す。

第1章 文教施設とPPP/PFI事業

本手引きにおける文教施設の範囲及び各施設の特徴を整理するとともに、PPP/PFI事業の特徴を解説する。

第2章 コンセッション事業の基礎

運営権及びコンセッション事業の基本的な理解を促すとともに、文教施設においてコンセッション事業を導入する際に期待される強み、導入可能性について解説する。

第3章 コンセッション事業導入までのチェックポイント

先行事例を踏まえて、コンセッション事業を導入する際、特に重要となる5つのポイントについて解説する。

第4章 コンセッション事業実施の手続き

コンセッション事業実施までの手続き及び各段階で留意すべき事項を解説する。

第5章 資料編

コンセッション事業の導入事例及び検討事例のほか、参考となるPPP/PFI事例を紹介する。

コンセッション事業とは？

Point

- コンセッション事業とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する事業方式をいう。(平成23年PFI法改正により導入)
- 公共が所有する公共施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とし、利用者ニーズを反映した質の高いサービスの提供を目的とする。

コンセッション事業ってなあに？

- 公共が施設の所有権を持ち続けるPFI事業である。
- 民間事業者は「公共施設を運営する権利」を公共から購入する。
- 運営権は行政処分によって設定される「みなし物権」である。
- 運営権者(権利を購入した民間事業者)は、対象施設の利用料金を収受しながら事業運営を行う。
- 民間事業者の創意工夫による質の高いサービス提供を目的とする。

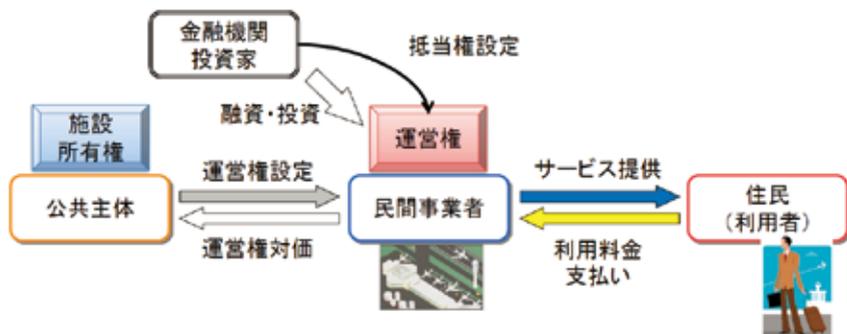


図1 コンセッションの仕組み

(出典:内閣府PPP/PFI推進室)

関係法令及びガイドライン等

表1 関係法令

参照した法令
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(平成11年7月30日法律第117号)
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施行令(平成11年政令第279号)
公共施設等運営権登録令(平成23年政令第356号)
教育基本法(平成18年12月22日法律第120号)
社会教育法(昭和24年6月10日法律第207号)
スポーツ基本法(平成23年6月24日法律第78号)
博物館法(昭和26年12月1日法律第285号)
劇場、音楽堂等の活性化に関する法律(平成24年6月27日法律第49号)
文化芸術基本法(平成29年6月23日法律第73号)
地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号)
都市公園法(昭和31年4月20日法律第79号)
都市計画法(昭和43年6月15日法律第100号)
建築基準法(昭和25年5月24日法律第201号)
興行場法(昭和23年7月12日法律第137号)

表2 ガイドライン等

参照したガイドライン等	本手引きにおける略称
PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン (内閣府)	プロセスガイドライン
PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン (内閣府)	リスク分担ガイドライン
VFM(Value For Money)に関するガイドライン (内閣府)	VFMガイドライン
契約に関するガイドライン - PFI 事業契約における留意事項について- (内閣府)	契約ガイドライン
モニタリングに関するガイドライン (内閣府)	モニタリングガイドライン
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(内閣府)	運営権ガイドライン
多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針(平成27年内閣府)	優先的検討指針
スタジアム・アリーナ改革指針 (平成28年スポーツ庁)	スタジアム・アリーナ改革指針
スタジアム・アリーナ整備に係る資金調達手法・民間資金活用プロセスガイド (平成29年スポーツ庁)	スタジアム・アリーナ整備ガイド

第1章

文教施設とPPP/PFI事業

1.1 PPP/PFIと国の取組み

PPP/PFIの活用への期待

Point

- 新たなビジネス機会を拡大し地域経済の好循環を実現すること。
- 公的負担の抑制を図り、効率的かつ効果的であって良好なサービスを実現すること。

(1) 我が国におけるPFIの歴史

PFIは、①低廉かつ良質な公共サービスの提供、②公共サービスの提供における行政の関わり方の改革、③民間の事業機会の創出を通じた経済の活性化を目的としている。

我が国では、平成11年にPFI法が制定され、翌年、PFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が閣議決定されたことで、PFIの基本的な枠組みが設けられた。

以降、PFIの件数は着実に増加したが、サービス購入型が多くを占める状況であったことから、平成23年のPFI法改正により、公共施設等運営権（以下、「運営権」という。）が定められ、運営権を設定したコンセッション事業が導入されることとなった。

(2) PPP/PFI推進アクションプラン

「本格的な人口減少社会の中で、新たなビジネス機会の拡大、地域経済好循環の実現、公的負担の抑制等を図り、経済・財政一体改革を推進するためには、様々な分野の公共施設等の整備・運営に、多様なPPP/PFI、とりわけ民間の経営原理を導入するコンセッション事業を活用することが重要」という観点から、平成28年5月に「PPP/PFI推進アクションプラン」が民間資金等活用事業推進会議において決定された。

PPP/PFI推進アクションプランでは、文教施設は平成30年度までに3件のコンセッション事業の具体化という数値目標が設定されている。

(3) PPP/PFI手法導入優先的検討規程

平成27年12月に民間資金等活用事業推進会議において、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」が決定され、「事業費の総額が10億円以上の公共施設整備事業」又は、「単年度の事業費が1億円以上の公共施設整備事業」について、優先的検討の対象とする方針が国から示された。

また、同指針において「公共施設等を管理する人口20万人以上の地方公共団体は、地域の実情を踏まえ、本指針に基づき、それぞれ管理する公共施設等について優先的検討規程を定め、これに従って優先的検討を行うことが求められるほか、これ以外の地方公共団体であっても同様の取組を行うことが望ましい。」とされたところである。

(4) 文教施設に関する取組み

① 「文教施設(スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設)における公共施設等運営権制度の可能性と導入について」(平成29年3月 文部科学省)

文教施設において、コンセッション事業の導入促進を図るため、コンセッション事業を活用するメリットと、導入にあたっての論点をとりまとめ、公表している。

② 「スタジアム・アリーナ改革指針」(平成28年11月 スポーツ庁)

スタジアム・アリーナを核とした官民連携による新たな公益の発現の在り方を示す目的で改革指針を公表している。

③ 劇場、音楽堂等の設置・管理に関する実態調査(平成28年度 文化庁)

全国の劇場、音楽堂に関して基礎となる情報を収集し施設の長寿命化や集約化、民間の創意工夫を引き出す運営権制度の活用など、劇場・音楽堂の施設の在り方を調査し、その結果を公表している。

1.2 文教施設の現状

文教施設の種類と特徴

Point

- 文教施設は多種多様であることから、各々の特徴を理解することが重要。
- 施設ごとに、設置目的、収益構造、運営形態などが異なることから、PPP/PFI事業導入にあたっては、ビジネスデューデリジェンス(事業評価)による自己分析が重要。

(1) 文教施設ってなあに？

文教施設は、地域における生涯学習やスポーツ、文化の振興等を目的に設置されており、資料の展示や公演、地域住民や団体等に対する施設の貸出し、指導者養成等、様々な役割を果たしている。また、地域コミュニティの拠点としての役割などの多面的な効果をもつ。

表3 文教施設の種類の種類

スポーツ施設	スタジアム、アリーナ、競技場、体育館等
社会教育施設	公民館、図書館、博物館・美術館、青少年教育施設等
文化施設	劇場、音楽堂、ホール等

これらの文教施設は、国による設置基準はなく、地方公共団体において必要性を判断し設置されている。なお、文教施設の中でも、利用料金を徴収しない学校、図書館はコンセッション事業の対象外であるため、本手引きでは対象外とする。

(2) 文教施設の特徴を理解する

文教施設にPPP/PFI事業を導入する際は、それぞれの特徴をまず理解する必要がある。たとえば、事業の収益性の高低、教育普及、集客方法の違い(大会誘致、イベント企画、コレクション、建築等)によって事業形態は異なることから、ビジネスデューデリジェンス(事業評価)をしっかりと実施し、自己分析をすることが重要となる。

(参考①)ビジネスデューデリジェンス(ビジネスDD)とは？

コンセッション事業の導入を検討する際に、事業が市場全体の中でどのような位置にいて、入場者数や来館者数をどの程度見込むことができるのかという事業のポテンシャル(潜在能力)を測るプロセスをいう。施設単体ではなく、市場という外部要因から需要を把握するという極めて重要な過程となる。

ビジネスデューデリジェンスはコンサルタント等に外部委託されるケースが一般的である。

(参考②) PFI事業の実施状況

PFI事業の実施状況

事業数及び契約金額の推移(累計) (平成29年3月31日現在)



- (注1) 事業数は、内閣府設置により実施方針の公表を把握しているPFI法に基づいた事業の数であり、サービス提供開始中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。
- (注2) 契約金額は、実施方針を公表した事業のうち、当該年度に公共負担額が決算した事業の当初契約金額を内閣府設置により把握しているものの合計額であり、PFI/PFI推進アクションプラン(平成29年6月9日民間資金等活用事業推進会議決定)における事業規模と異なる指標である。
- (注3) グラフ中の契約金額は、億円単位未満を四捨五入した数値。
- (注4) これまで平成24年度以前の数値は一部の事業(BT方式、DBO方式、施設整備費を一括で支払う事業)を含めていなかったが、今次累計より平成25年度以後の数値との統一を図り、修正を行った。

(出典：内閣府PPP/PFI推進室)

図2 PFI事業の実施状況

(3)スポーツ施設の特徴

スポーツ施設のうち、数千人から数万人の観客を収容し、スポーツを「観る」ことを主な目的とする施設であるスタジアム・アリーナは、コンサート等のスポーツ以外のイベントにも活用可能であり、多機能複合化を図ること等により、施設単体での収支の黒字化が期待できるケースもあり得る。

スタジアム・アリーナについては、日本再興戦略2016等において、スポーツの成長産業化のための重要施策として位置づけられている。それを受け、スポーツ庁において平成28年11月に「スタジアム・アリーナ改革指針」が策定され、その後、「スタジアム・アリーナ整備に資金調達手法・民間資金活用プロセスガイド(平成29年5月)」、「スタジアム・アリーナ改革ガイドブック(平成29年6月)」が公表されてきている。

指針では、モノからコトへという経済価値の転換に沿った形で、従来の教育的側面に加え新たな産業としてスポーツの重要性が高まる中、地域における産業としてのスポーツは、小売、興行、建設、旅行、放送・新聞等、地域経済の様々な分野を活性化する可能性があり、スタジアム・アリーナはそのために必要な基盤であると位置づけられている。また、従来の郊外立地で単機能のスポーツ施設ではなく、持続可能な交流施設となり得るような多機能複合化、民間活力導入、街なか立地、収益力向上などやエリアマネジメントの実現可能性も含め、地域の実情を踏まえた十分な検証を行うことが望ましいとされている。スタジアム・アリーナにPPP/PFIを導入するには、このような検証を行うことが重要である。(スタジアム・アリーナの特徴は、①～③のとおり)

一方、スポーツを「する」ことを主な目的とする体育館やプール、運動場、競技場等については、スタジアム・アリーナと同様の運営方針とはならないことから、それぞれの施設の目的、収益構造や事業運営のポイント等の特徴を理解しながら、PPP/PFIの導入を検討していくこととなる。このような「する」スポーツ施設についても、既に民間事業者によるビジネスが成立していることも踏まえ、自由度の高い運営を確保し、利用者サービスの向上や財政負担の軽減を目指すため、コンセッション事業を含めたPPP/PFI導入を検討する意義は大きい。

①スタジアム・アリーナ改革によって地域にもたらされるもの

スタジアム・アリーナ改革は、スタジアム・アリーナが最大限に活用されることにより、以下のような地域の活性化、持続的成長をもたらし、スタジアム・アリーナを核とした官民による新しい公益の発現を図ることを目標としている。

- 地域のシンボルとなる
(地域の住民に生まれる愛着)
- スタジアム・アリーナを核とした新たな産業の蓄積
(施設内の経済効果、周辺産業への経済波及効果、内外での雇用創出効果)
- スポーツの波及効果を活かしたまちづくり
(賑わいの創出、スポーツ機会の増加、地域の社会課題の解決)
- 地域の持続的成長
(地域のアイデンティティ醸成、不動産価値の向上)

(参考)スマート・ベニューについて

今後、街づくりやコンパクトシティの中核を担う交流施設は、スポーツ施設としての機能以外にも多機能複合型、民間活力導入、街なか立地、収益力向上等がキーワードになると考えられることから、これら要素を備えた交流施設を「スマート・ベニュー」として下記のとおり定義する。

スマート・ベニュー：周辺のエリアマネジメントを含む、複合的な機能を組み合わせたサステナブルな交流施設

(出典：株式会社日本政策投資銀行「スポーツを核とした街づくりを担う「スマート・ベニュー」(2013年8月))

スタジアム・アリーナ改革指針においては、スタジアム・アリーナが必ずしも「スマート・ベニュー」の概念をすべて兼ね備える必要はないが、地域の実情を踏まえて十分な検証を行うことが望ましいとされている。

②スタジアム・アリーナ改革の4つの項目、14の要件

スタジアム・アリーナ改革指針は、特に重点的に考慮すべき項目と要件として、以下を示している。

【1. 集客力を高めまちづくりを支える持続可能な経営資源としての要件】

- 要件1. 顧客経験価値の向上
- 要件2. 多様な利用シーンの実現
- 要件3. 収益モデルの確立とプロフィットセンターへの変革
- 要件4. まちづくりの中核となるスタジアム・アリーナ

【2. プロジェクト上流段階において検討されるべき事項に関する要件】

- 要件5. ステークホルダーの確認と検討体制の整備
- 要件6. 顧客の把握と情報提供
- 要件7. 収益性の検証と設計等への反映
- 要件8. 管理(運営、維持、修繕等)の検討
- 要件9. スタジアム・アリーナ整備等に関するコンプライアンスとリスク管理

【3. 収益・財務に関する要件】

- 要件10. 民間活力を活用した事業方式
- 要件11. 多様な資金調達方式

【4. 事業推進・運営に関する要件】

- 要件12. 目標設定、評価、フィードバック
- 要件13. スタジアム・アリーナ運営におけるIT・データ活用
- 要件14. スタジアム・アリーナ経営人材

(出典:「スタジアム・アリーナ改革指針」より抜粋)

③スタジアム・アリーナの特徴

特徴1:フィールド利用者の確保

スタジアム・アリーナの収益は、フィールドの稼働と大きく連動することから、確実なフィールド利用者をいかに確保できるかが大きな論点になる。

そのためには、レジデント(ホームスタジアムとして利用するプロスポーツチーム等)による利用だけではなく、収益性の高いコンサートや大型イベントを開催していく必要がある。

さらに、付帯する収益施設からの収入や、ラウンジ等における施設利用料、ネーミングライツの導入など多様な収入源の確保も必要になる。

特徴2:民間事業者との対話

スタジアム・アリーナの収益源を確保するためには、民間事業者が立地や施設をどう捉えるかという市場分析が必須となり、それを踏まえた上で施設の機能を検討することが望ましい。

また、地域に不足している機能補填や観光と一体となった新しいスタジアム運営の在り方など、様々な開発ポテンシャルも持ち合わせているため、いかに民間事業者と対話していくかが重要なポイントである。

Point

収益源の確保

付帯的事業による収益
(収益施設、ラウンジ、ネーミングライツ等)

収益性の高いフィールド利用
(コンサート、大型イベント)

スポーツ利用
(プロ興行、ホームチーム利用)

収益性を確保するためには市場分析の結果や民間事業者との対話を踏まえたうえで施設整備や管理・運営のあり方の検討を行うことが重要となる。

図3 収益構造について

(4) 社会教育施設の特徴

社会教育施設には、公民館、博物館、青少年教育施設、女性教育施設、生涯学習センター等が含まれる。また、博物館の中には、歴史民俗に関する博物館だけでなく、美術館、動物園、水族館、科学館、植物園なども含まれる。

社会教育施設は主として、青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動を提供する観点から、事業内容としては、文化的教養を高めるような環境の醸成、生涯学習の振興への寄与、学校教育との連携の確保、家庭教育の向上への寄与、学校、家庭及び地域住民及びその他の関係者相互間の連携及び協力の促進に資する事業を提供するものである。

このような社会教育施設は、一般的には維持管理・運営にかかる経費を当該施設の入館料収入だけでまかなうのは困難であるが、コンセッション事業の導入検討は全国各地に広がっている。これは、事業内容によっては、一定数の来館者を見込むことができる施設であることから、本来公共部門が必要とする事業（本体事業）だけでなく、本体事業に付帯する事業（付帯的事业）や周辺施設への経済波及効果も含めた検討により、財政負担の縮減を目指すことが可能になるためである。

コンセッション導入に際しては、入館料等の扱いや学芸員の位置づけを特に検討を要する事項として捉える必要がある。

Point

地域経済の活性化
(経済波及効果)

博物館・美術館
(賑わいの創出)
(財政負担の縮減)

博物館・美術館は、本体事業と付帯的事业が相互に関連することによって、施設単体のみならず、地域経済活性化の核となるポテンシャルを有している。

図4 博物館・美術館のポテンシャル

特徴1: 観光業との親和性

博物館・美術館は、地域の歴史民俗、美術、自然科学等の資料を保存・展示する施設であるとともに、観光業と密接に関係しているという特徴がある。公共部門が必要とする本体事業について、魅力ある企画内容や営業活動を行うなど、「質・サービス」を重視しつつ、付随的・事業と関連しあうことで施設全体の振興、来館者数の増加という相乗効果が生じうる。

このような相乗効果は、地域住民だけでなく観光客が訪れる要因となる。結果として、博物館・美術館によって賑わいが創出され、周辺地域には経済波及効果をもたらす、ひいては地域活性化の核となるという可能性を有している。

特徴2: 専門人材による事業運営

博物館・美術館の運営には、作品を適切に保存・管理する専門的人材として、学芸員(キュレーター)が不可欠である。

専門性を有する学芸員が、博物館・美術館における企画・展示の中心となって事業運営していく一方で、コンセッション事業では、本体事業と付随的・事業との関連による相乗効果も期待されることから、経営的視点で、展示内容とその他収益事業との連携を図ることが重要である。

特徴3: 入館料の考え方

博物館法においては、「公立博物館は、入館料その他博物館資料の利用に対する対価を徴収してはならない。但し、博物館の維持運営のためにやむを得ない事情のある場合は、必要な対価を徴収することができる」と定められており、入館料についての検討が必要である。

(5)文化施設の特徴

文化施設には、劇場、音楽堂、文化会館、市民会館、文化センター等が含まれる。これらの事業において、財政負担の縮減や経営健全化を実現するためには、多数の来館者を呼び込むための企画や稼働率の向上のための誘致活動が重要となる。

この点、イベント誘致(企画力)によって安定性のある本体事業の運営を実現することや、情報発信力の一層の強化が求められることとなるが、民間ノウハウの活用により補完することはひとつの手段として有効である。

また、文化施設は、比較的大規模となることが多いが、たとえば、ホールが固定席であることによるキャパシティの制約や、公共目的での優先枠確保等さまざまな要因によって、公共施設単体での収益獲得能力に限界がある場合が多い。

そのため、一般的には、施設の維持管理・運営にかかる経費を当該施設の利用料金のみでまかなうことは困難であるため、①本体事業による収益増、②付帯的事業の実施、③公共によるサービス対価の支払い等の検討が求められる場合が多い点が特徴となる。

Point

文化施設の収益構造

本体事業による収益
(企画の誘致、稼働率の向上)

付帯的事業による収益

公共からのサービス対価

文化施設は利用料金のみで維持管理運営をしていくことは困難。民間事業者が経営するには、本体事業、付帯的事業に加え、公共からのサービス対価を要する場が想定される。

図5 文化施設の収益構造

文教施設の現状

(1)費用の増大・利用需要の変化

文教施設は、他の公共施設・インフラと同様、図6に示すとおり、昭和50年から60年代に設置された施設が多く、急速な老朽化の進展が予想されることから、今後、維持管理費や更新費等が増大すると見込まれている。

また、地方公共団体においては、今後人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想される。

(2)公共施設等総合管理計画

地方公共団体においては、厳しい財政状況の中、今後人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、長期的な視点をもって更新・統廃合・長寿命化など、公共施設等の総合的・計画的な管理を推進するため、「公共施設等総合管理計画」や「個別施設計画」の策定が求められている。

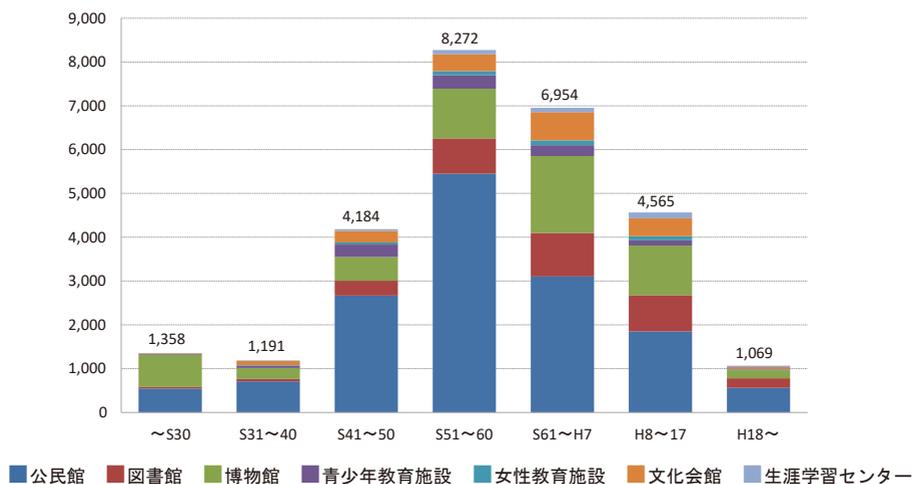


図6 公立社会教育施設の経年別施設数

(出典:「文教施設(スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設)における公共施設等運営権制度の可能性と導入について」改(平成29年3月)

文教施設の管理運営方法の現状

(1) 指定者管理制度の導入状況は？

公共施設の管理・運営については、地方自治法上、指定管理者制度が設けられている。表4に示すとおり、博物館・博物館類似施設、社会体育施設、劇場・音楽堂等の指定管理者制度導入状況は約24%～約58%となっている。

表4 指定管理者制度の導入状況

区分	計	(類似施設含む) 公民館	(同種施設含む) 図書館	博物館	博物館 類似施設	青少年 教育施設	女性 教育施設	社会体育施設	劇場、 音楽堂等	生涯学習 センター
公立の施設数 (社会体育施設は団体数)	53,016	14,837	3,308	765	3,528	913	276	27,197	1,743	449
うち指定管理者導入施設	15,297	1,303	516	183	1,096	374	94	10,604	1,006	121
公立の施設数に占める割合	28.9%	8.8%	15.6%	23.9%	31.1%	41.0%	34.1%	39.0%	57.7%	26.9%

(注)「指定管理者」とは、地方自治法第244条の2第3項に基づき管理者を指定している場合をいう。
(出典:「平成27年度社会教育調査」(平成29年3月文部科学省))

Point

- 公共サービスの水準を維持していくためには、老朽化が進む文教施設について大規模修繕等を行っていくことが必要。
- 地方公共団体の財政が厳しい中、施設への投資(大規模改修や、更新投資等)には、民間の資金やノウハウを活用することが効率的な場合が多い。
- 既に数多くの文教施設において指定管理者制度が導入されており、官民連携は普及している。

官民連携事業の導入の可能性は高まっている。

民間事業者の期待

Point

- ・ 文教施設の運営事業において民間事業者の創意工夫を最大限に引き出すためには、参画意欲を高めるための工夫が必要となる。

(1) 民間事業者の創意工夫

民間事業者に業務を委託する際、細部にまで仕様を定め、高い要求水準を示しながら、民間事業者の創意工夫を期待することは困難である。民間事業者の創意工夫は、裁量の幅が大きければ大きいほど発揮しやすくなる点を理解する必要がある。

(2) 民間事業者の期待

これまで官民連携事業に関わった民間事業者に対するヒアリングでは、公共側の柔軟な対応を期待する意見が多い。民間事業者の声を以下に例示する。

表5 これまでの官民連携事業における民間事業者の期待例

項目	課題	期待
広告宣伝	看板や広告の設置による事業費収入の可否は、地方公共団体ごとに判断が異なる場合がある。	収益事業に一定の裁量を与えてほしい。
収益性	「観るスポーツ」は海外に比して収益性が小さいため、スポーツ興行の収支だけでは施設の維持管理費を賄うのは困難である。	コンサート収入など認めてほしい。
利用内容	営利追求と教育普及のバランスが重要である。	両者の考えを考慮した仕組みづくりをしてほしい。
目的外使用	施設外の空地利用の際の目的外使用に制約がある。	敷地内の有効利用に、一定の裁量を与えてほしい。

第1章で整理した内容に関するQ&Aを以下にて紹介する。

質問コーナー

Q 独立採算が見込めない施設では、コンセッション事業の導入はできないのか。

A 導入は可能。

独立採算が見込めない施設でも、また収益が見込めず運営権対価が発生しない施設でも、制度上、利用料金を徴収する施設であればコンセッション事業の導入は可能である。このような施設であっても、自由度の高い運営を確保し、民間事業者の創意工夫を活かすことで収入を増やし財政負担が軽減されることを目指し、コンセッション事業を導入する意義は大きいと考えられる。

また、運営業務と維持管理業務を契約上切り分け、建物の維持管理については一般的な業務委託契約とし、運営業務についてコンセッション事業を導入するという分離・一体型の事業スキームも考えられる。このような事業の切り分けにより運営権対価が発生すれば、運営権者が、支払った運営権対価を回収したいというインセンティブが発生し、一層緊張感のある運営を行えることが期待される。

(出典:文部科学省「文教施設(スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設)における公共施設等運営権制度の可能性と導入について」)

質問コーナー

Q 学芸員等の専門的な人材を継続的に確保するためには、どのような手法が想定されるか。その際、留意すべき点はあるか。

A 以下の手法が考えられる。

学芸員等の専門的な人材を継続的に確保するため、地方公共団体が引き続き直営で行う場合、学芸業務についてはコンセッション事業から切り分ける契約とすることも可能であるが、①～④の制度を活用し、地方公務員を運営権者に派遣する手法が考えられる。

- ① PFI法に基づく退職派遣制度（詳細は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10 退職派遣制度を参照）
- ② 公益的法人への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律に基づく派遣
- ③ 条例の規定に基づく休職派遣（③④の詳細は平成26年6月30日総行地第93号通知を参照）
また、事業の特徴や期間によっては、
- ④ 退職した地方公務員を運営権者の職員として雇用することや、
- ⑤ 運営権者自身が専門的な人材の雇用、育成を図ることも考えられる。

いずれにしても、これまでの管理形態にこだわらず、民間企業や関係者との対話を重ね、柔軟な人材確保の手法を検討することが期待される。

（出典：文部科学省「文教施設（スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設）における公共施設等運営権制度の可能性と導入について」）

官民連携に必要な「異文化理解」

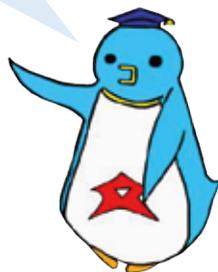
PPP/PFI事業に関わる地方公共団体・民間事業者へのヒアリングでは、「役所はどこまで口を出すのか？なぜ大量の書類作成を要求してくるのか？」といった民間事業者の意見や、「受託者である民間事業者はなぜ発注者である官公庁側の要求に対応してくれないのか？」といった地方公共団体の意見がある。

これは、官公庁内の決裁プロセスに必要な書類作成文化と民間企業内のペーパーレス文化が大きく異なり、その異文化に対して双方が理解をせずに所属組織のルールを常識だと考えることから摩擦が生じて官民両者の上記の不満意見が生まれると考えられる。それらの官民の文化の違いを乗り越えて文教施設のPPP/PFI事業を成功させている地方公共団体の現場の声にある「PPP/PFI事業も”異文化理解”が必要である」という考えは重要であろう。

「異文化理解」の実現においては、①様々な「想定との違い」や「矛盾」が生まれる事を事前に十分に認識しておくこと、②実際に矛盾が生じた際は矛盾の生まれる背景を掘り下げて向き合うこと、がポイントである。

官民連携の制度が整ったとしても、PPP/PFI事業の成果をあげるためには、双方の強い意志と努力・理解が必要不可欠である。スケジュールや要求を含めた情報伝達に制約がある場合、上記①②のアクションにおいても悪影響を与えてしまう。これらを十分に考慮をしたうえで、ある程度の余裕を持ったスケジュール・情報伝達を心がけて事業組成・運営していく事が、官民の異文化理解を促進し、より良い官民連携につながると考える。

お互いの理解が重要だモン！



column

デューデリジェンスいろいろ

デューデリジェンス(DD)とは、ある行為者の行為結果責任をその行為者が法的に負うべきか負うべきでないかを決定する際に、その行為者がその行為に先んじて払ってしかるべき正当な注意義務及び努力のことで、転じて投資やM&Aなどの取引に際して行われる、対象企業や不動産・金融商品などの資産の調査活動である。通常、企業買収する際に、必ず実施される重要な手続きである。

コンセッション事業においても、民間事業者が公共施設を運営する権利を取得するものであるため、売り手である地方公共団体自身が自己の状況を評価し他者に示す必要があるため、デューデリジェンスを実施することが必要である。

デューデリジェンスは、情報の内容に応じて、資産DD、財務DD、人事DD、法務DD、税務DD、ビジネスDDと様々である。

既存施設では、各種情報を整理する必要があるが、施設を新設する場合も需要を測るビジネスDDの実施は必要となる。

コンセッション事業の導入に際し、まず地方公共団体が文教施設の事業目的を明確化したうえで、地域住民・観光客・民間事業者等にとってどれほどの需要があるのか、情報を整理し自己分析することは検討の第一歩として重要である。

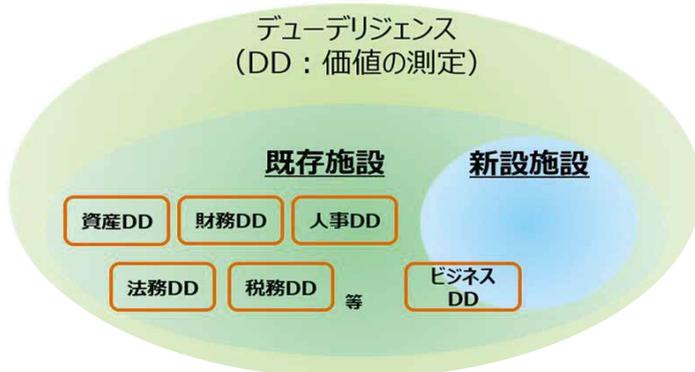


図7 様々なデューデリジェンス

情報整理と考えれば、
デューデリジェンスも
難しくないモン！

