

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関する論点整理
~~（中間まとめ）~~

平成29-8年 8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

(目次)

はじめに(報告書の目的)	1
第1章 背景	3
1. 文教施設の現状等について	3
(1) 文教施設の目的等	3
(2) 文教施設の現状	3
(3) 文教施設の管理運営方法の現状について	4
2. 公共施設等運営権制度の概要と現状	5
(1) 公共施設等運営権制度の概要	5
(2) 文教施設の導入事例について	7
(3) 公共施設等運営権制度をとりまく現状	9
第2章 文教施設における公共施設等運営権制度の導入について	10
1. 公共施設等運営権制度の特徴について	10
(1) 公共施設等運営権制度の目指す姿等	10
(2) 文教施設へのコンセッション事業導入の効果	11
(3) 柔軟な事業スキーム	12
(4) 現行制度との比較でコンセッション事業に期待されるにはないメリット	14
(5) 指定管理者制度との二重適用について	15
2. 公共施設等運営権制度の成果を高めるための具体的な論点	16
(1) 目的の明確化	16
(2) コンセッション事業導入の判断基準	16
(3) 民間事業者へのインセンティブ	16
(4) 専門的人材の確保	18
(5) 地方公共団体等の関係者の理解	18
(6) 指定管理者制度と公共施設等運営権制度との二重適用について	
(6-7) その他	19
3. コンセッション事業の導入可能性が高い施設例	19
第3章 国による推進方策	20
参考—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について—	22
参考資料	23
参考1 地方公共団体等における検討事例	25
参考2 地方公共団体からの質問と回答	34
参考3 海外の文教施設分野における事例	46

はじめに（報告書の目的）

公共施設等の整備・運営に民間の資金や創意工夫を活用することにより、効率的かつ効果的であって良好な公共サービスを実現するため、多様なPPP/PFIを推進することが重要であり、とりわけ歳出削減とともに収益性を高めるための公共施設等運営権制度を活用した事業（以下「コンセッション事業」という。）の推進が期待される。このことについて、平成28年5月18日に民間資金等活用事業推進会議により「PPP/PFI推進アクションプラン」（以下「アクションプラン」という。）が決定された。

このアクションプランでは、PPP/PFIの事業規模目標が定められるとともに、コンセッション事業等の重点分野が設定され、文教施設（スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設をいう。以下同じ。）については「平成28年度から平成30年度までの集中強化期間中に3件のコンセッション事業の具体化を目標とする」とこととされている。

少子高齢化や人口減少が進展する中、文教施設における良好なサービスを持続していくためには、官と民の在り方を再検討し、これまで以上に官民の適切な連携によって収支の改善を図っていくことが極めて重要である。

この点についてこれまでの官による経営から、民間のノウハウを最大限活かした官民連携による経営に移管するという変革の新たな流れを創出する機会として、コンセッション事業は有効な手段となりうる。また、民間の創意工夫を引き出す公共施設等運営権制度の活用によって、民間事業者による公共施設運営への参画の機運が高まり、施設の集客力向上にとどまらず、賑わいと活力のある地域を実現する変革のきっかけになる可能性がある。

一方、コンセッション事業については、空港や上下水道、道路で具体化が始まっているが、文教施設については、地方公共団体において実施した事例はなく、知識やノウハウが乏しい状況であるのも事実である。

本検討会では、アクションプランに掲げられた目標の実現に向け、文教施設において公共施設等運営権制度を活用するメリットや、導入に当たっての論点等を明らかにし、コンセッション事業の導入促進を図ることを目的とする。

なお、コンセッション事業については、その趣旨に照らし国（独立行政法人等を含む）・地方公共団体を問わず導入することが期待されるが、条例の策定や指定管理者制度との関係性など、整理すべき論点は地方公共団

体特有のものもあるため、本検討会では、主に地方公共団体が実施する場合を想定して、検討を行うこととする。

第1章 背景

1. 文教施設の現状等について

(1) 文教施設の目的等

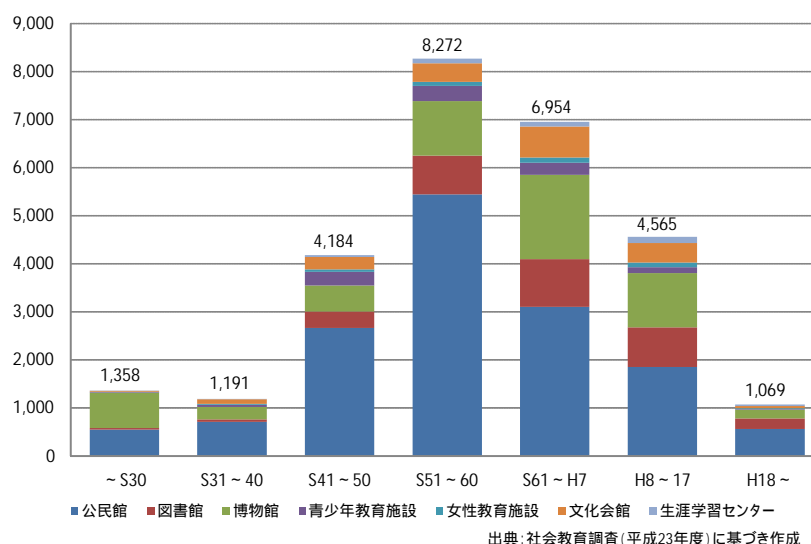
文教施設は、地域における生涯学習やスポーツ、文化の振興等を目的に設置されており、資料の展示や公演、地域住民や団体等に対する施設の貸出し、指導者養成等、様々な役割を果たしている。また、地域コミュニティの拠点としての役割などの多面的な効果をもつ。

国による設置の基準はなく、地方公共団体において必要性を判断し設置されている。

(2) 文教施設の現状

(老朽化)

文教施設についても、他の公共施設・インフラと同様、急速な老朽化の進展が予想され、維持管理費や更新費等の増大が見込まれている。



図表1：公立社会教育施設の経年別施設数

(公共施設等総合管理計画等の策定)

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。

また、市町村合併を行った地方公共団体においては、合併以前に整備されていた文教施設の多くが合併後にも残っている場合もある。

「公共施設等総合管理計画」等を通じて、トータルコストの削減・平準

化や地域の実情にあった将来のまちづくりを進めることが期待されている。

(3) 文教施設の管理運営方法の現状について

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。

現在、公立の文教施設の内、約3割4分の1の施設において指定管理者制度が導入されている。

区分	計	公民館 (類似施設含む)	図書館 (同種施設含む)	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	文化会館	生涯学習 センター
公立の施設数 (社会体育施設は団体数)	53,804	15,392	3,249	724	3,522	1,020	277	27,469	1,742	409
うち指定管理者導入施設数	14,098	1,319	347	158	1,053	393	88	9,714	935	91
公立の施設数に占める割合	26.2%	8.6%	10.7%	21.8%	29.9%	38.5%	31.8%	35.4%	53.7%	22.2%

(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。
(出所)「平成23年度社会教育調査」(平成25年3月文部科学省)

図表2：指定管理者制度の導入状況（3月公表予定の最新の平成27年度社会教育調査に更新予定）

全国の公共施設で指定管理者制度の導入が進む中、施設利用率や稼働率の向上や、コスト縮減、サービスの向上といった同制度の成果とともに、課題も指摘されている。

(指摘されている課題例)

- ・ 一般的に指定管理の期間は3年～5年程度と短く、長期的な視点に立った運営や、専門的な人材の確保・育成が困難である。
- ・ 指定管理の期間や「管理代行者」としての側面が強いため自由な投資活動が難しく、民間事業者の自由度の高い運営による創意工夫が活かされにくい。また、指定管理者の公募がされず外郭団体が管理する等、そもそも民間事業者が参入できない場合もある。
- ・ 指定管理の更新に当たっては、予定価格が前回の実績ベースで積算される傾向にあり、また最低価格落札方式の採用により、低価格競争になりがちである。
- ・ 施設設備の経年劣化による潜在的なリスクを誰が担うのかが不明確である。

等

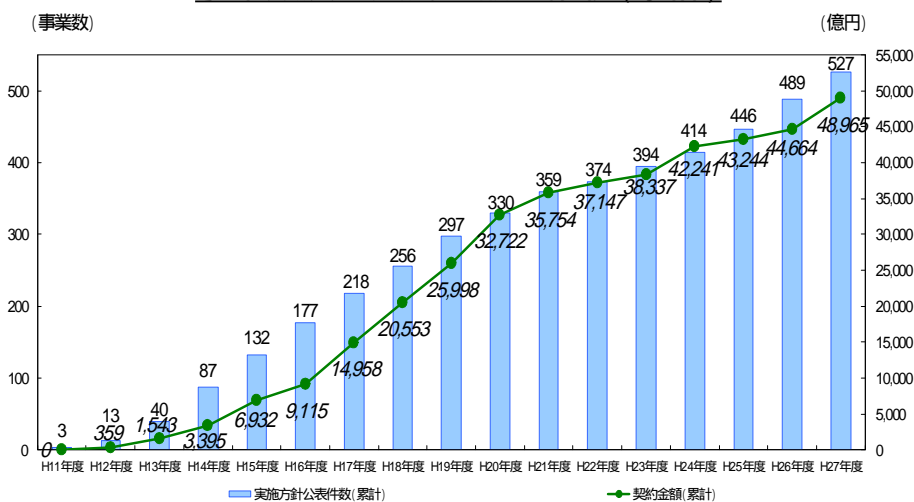
2. 公共施設等運営権制度の概要と現状

(1) 公共施設等運営権制度の概要

(PFIの実施状況等)

平成11年に「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」(以下「PFI法」という。)が制定され、平成28年3月31日現在527件のPFI事業が実施されているところである。

事業数及び契約金額の推移(累計) (平成28年3月31日現在)



(注1) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間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定した事業の当初契約金額を内閣府調査により把握しているものの合計額であり、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。

出典：内閣府PFI推進室HPより(http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_genjyou.html)

PFI事業の内訳は、サービス購入型が約7割、独立採算型又は混合型が約3割。

図表3：PFI事業の実施状況

PFI事業数については着実に実施件数が増加しているが、より一層の取組を図るため、アクションプラン等において、国や人口20万人以上の地方公共団体等においては、一定規模以上の事業について、多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討する「優先的検討規程」を策定することとされている。

(PFI法における公共施設等運営権制度の規定)

新成長戦略(平成22年6月18日閣議決定)において国・地方ともに厳しい財政状況の中で、公共サービスは従来以上に民間を含め様々な担い手により効率的に供給される必要があるとされた。これを踏まえ、平成23年にPFI法が改正され、公共施設等運営権制度が導入された。本制度に

より、利用料金の徴収を行う公共施設等について、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ことが可能となった。^{*1}

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

(平成十一年七月三十日法律第百十七号) (抄)

(定義)

第二条(第1項～第5項 略)

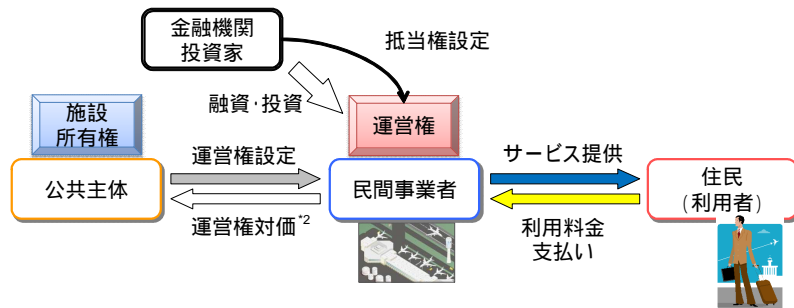
6 この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であって、第十六条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権(公共施設等を構成する建築物その他の工作物の敷地の所有権を除く。第二十九条第四項において同じ。)を有する公共施設等(利用料金(公共施設等の利用に係る料金をいう。以下同じ。)を徴収するものに限る。)について、運営等(運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。)を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう。

7 この法律において「公共施設等運営権」とは、公共施設等運営事業を実施する権利をいう。

(公共施設等運営権の設定)

第十六条 公共施設等の管理者等は、選定事業者に公共施設等運営権を設定することができる。

本制度の活用により、民間事業者による安定的で自由度の高い運営が可能となり、民間事業者の創意工夫が活かされ、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供することが期待される。



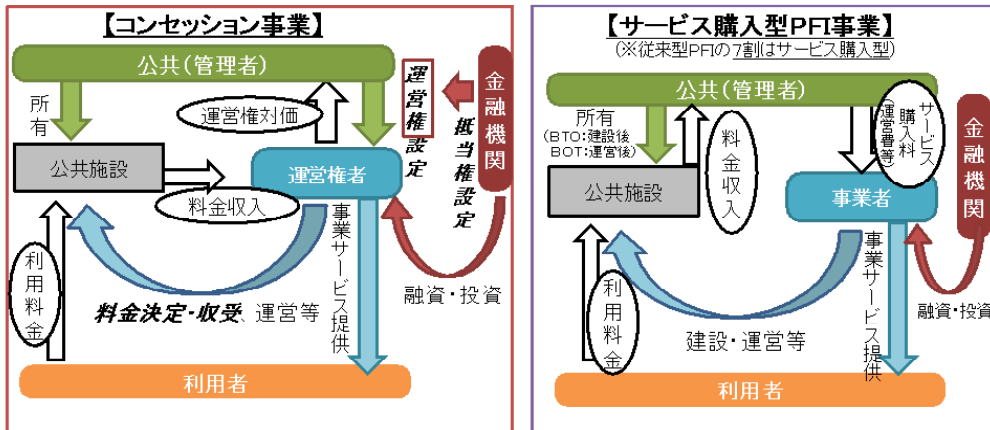
出典:内閣府PFI推進室

図表4:コンセッションの事業スキーム図

*1 運営権に基づく運営事業からは「建設」及び「施設の全面除去を伴う再整備」は除外される。(「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))なお、建設もPFI事業で行う場合は、BTO方式を採用し施設の所有権を公共に移してから、運営権を設定することも可能である。

*2 ~~運営権制度では、「運営権者から、当該建設、製造又は改修に要した費用に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる」(PFI法第20条)としている。~~運営権ガイドラインでは、これを「運営権対価」と呼称し、その「算出方法」、「予定価格等の算出方法」、「算出に必要な情報」、「支払方法」に係る留意事項を示している。~~(「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—報告書」(平成26年3月—総務省地域力創造グループ地域振興室))~~

コンセッション事業とサービス購入型PFI事業の比較 (※以下は、各類型の一例)



※ 運営権に基づく運営事業からは「建設」及び「施設の全面除去を伴う再整備」は除外される。(「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))

- コンセッション事業の導入により、料金決定・収受が可能となる。
- コンセッション事業ではさらに以下の点でメリットがある。
- ① みなし物権である「公共施設等運営権」に対する抵当権の設定による資金調達の円滑化
- ② 運営権を減価償却資産として、償却費の費用計上可能
- ③ 管理者の責めに帰すべき事由による運営権の取消し等が生じた場合、損失補償が明確に規定

図表5：コンセッション事業とサービス購入型PFI事業の比較

コンセッション事業の実施に当たってのポイントや留意事項については、「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（内閣府）」（以下「運営権ガイドライン」という。）にまとめられている。

(2) 文教施設の導入事例について


(文教施設の導入事例)

文教施設においては、独立行政法人国立女性教育会館においてコンセッション事業が導入されている。

当該事業は、宿泊・研修施設等の資産の有効活用と利用者の立場からみたサービス水準の向上を実現することを目的に、施設の運営を独立採算事業として公共施設等運営権制度を活用したものである。

上記の他、施設の維持管理業務については、通常の業務委託契約を締結して委託費を支払うこととしており、両者を一体的に行う民間事業者を選定している。

独立行政法人国立女性教育会館（公共施設等運営事業）

発注者	独立行政法人国立女性教育会館	施設概観
施設概要	宿泊棟、研修棟、実技研修棟、日本家屋、茶室、体育施設	
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ・受付・案内業務 ・施設利用料等の経理業務 ・企画・広報・営業業務 ・給食・売店業務 ・アメニティ業務 ・リネンサプライ・洗濯業務等 	
契約金額	約4億円（運営権対価額 10年契約）	
事業開始日	平成27年7月1日	

（施設概要）所在地：埼玉県比企郡嵐山町菅谷728番地

（事業者）株式会社ヌエックベストサポート （契約期間）10年間

（業務内容）

- ・施設の有効利用、利用率向上を図る観点から、宿泊棟、研修棟、体育施設等の運営業務に関し、PFI事業者¹に運営権を設定し、独立採算として実施。
- ・保守点検や清掃、警備業務等の施設・設備維持管理業務については、運営費交付金からの支出により業務委託で実施。
- ・運営業務と維持管理業務で管理・運営方法を分離しつつ、両者の業務を一体的に行う者をPFI事業者として選定。（参照：13頁「分離・一体型」スキーム図）

（特徴）

- ・施設の所有権は国立女性教育会館が有するとともに、独立行政法人としての中期目標に基づく女性の活躍推進や男女共同参画社会の実現に向けた研修、調査研究、広報・情報発信、国際事業等の企画・実施は国立女性教育会館が引き続き担う。
- ・運営権対価（約4億円）は実施期間に応じて支払う方式が採用されており、国立女性教育会館にとって安定した自己収入を確保することが可能。
- ・プロフィットシェアリングとして収益の50%相当額を国立女性教育会館に支払うこととなっており、施設管理者においても一定の利益を享受することが可能な仕組みとしている。

（成果）

- ・平成27年7月からコンセッション事業が実施され、現在までに自主企画として、「企業研修プラン」や「インバウンド（海外からのツアー）受入れ」「ネットエージェント（じゃらん、楽天トラベル）からの予約」等新たな取組が行われている。
- ・施設環境の改善の一環として、来館者が自由に利用できるパソコンを設置したビジネスセンターの導入や、宿泊室のアメニティの向上やTVを設置した。
- ・光熱水費・燃料費を対前年同時期（7月～3月）導入前年度比で約1,326万円削減。
- ・利用者数は、導入前年度と比べ、4,876人増加。
- ・利用者からは「予約方法が電話だけでなくインターネットからもできるようになり便利になった」「食堂がバイキング形式となり、好きな物を食べられるようになった」「会館の存在や、会館が女性だけでなく誰でも利用できることを初めて知った」といった評価がある。
- ・国立女性教育会館の人的資源を政策課題に対応した事業等へ投入することが可能になった。
光熱水費・燃料費と利用者数は、導入前年度（平成26年度）と直近実績（平成28年1月～12月）の比較。

(3) 公共施設等運営権制度をとりまく現状

文教施設におけるコンセッション事業の導入事例は、現時点では上記の1件のみであり、地方公共団体においてはまだ事例がない。この背景としては、以下のような現状が考えられる。

- ・「公共施設等運営権制度とは何か」「指定管理者制度と何が違うのか」「従来のPFIと何が異なるのか」といった基礎的な知識・情報が必ずしも十分ではない。
- ・独立採算（ここでは維持管理・運営に要した経費を利用料金収入で採算をとっているものを指す。）で運営可能な施設や、大幅に収益をあげられる施設のみがコンセッション事業の対象となるという誤解により、施設の設置目的を踏まえ、利用料金が安価に設定されている文教施設では実施不可能という認識がある。
- ・地方公共団体において文教施設にコンセッション事業を導入した事例はないため、どのような手順を踏んだのか、どのような部分で収入の増加を図ったのか、どのような効果があったのか等の具体的なイメージが湧かない。
- ・コンセッション事業の検討に当たって、成果を最大限に高めるために整理すべき論点が分からない。

コンセッション事業の導入促進のためには、上記の現状を踏まえ、公共施設等運営権制度に関する正しい理解を促進するとともに、導入に当たってのメリットや具体的に検討すべき論点等を整理することが必要である。

第2章 文教施設における公共施設等運営権制度の導入について

1. 公共施設等運営権制度の特徴について

(1) 公共施設等運営権制度の目指す姿等

(目指す姿)

文教施設における公共施設等運営権制度とは、地方公共団体が民間事業者を「管理代行者」ではなく、高水準の公的サービスを提供する「ビジネスパートナー」と位置付け、長期的な視点を持って、文教施設の本来もつサービスの質の向上や文教施設を活用した新たな価値の創造を目指すものである。

(公共施設等運営権制度の特徴)

公共施設等運営権制度は完全な民営化とは異なり、対象施設は公共が所有する点や実施方針の議会承認や契約後のモニタリング等、公共による一定の関与と責任により公共性を確保しながら、実質的な運営を民間に委ねるものである。

公共施設等運営権は物権としてみなされ、不動産に関する規定を準用することができる。これにより、みなし物権である公共施設等運営権を担保として抵当権が設定できるため、資金調達が円滑になる。

更に料金収入を民間事業者の収入とする仕組みであり、これにより民間事業者が創意工夫を凝らすインセンティブとなっている。

また、地域の実情や施設の状況に応じて柔軟な対応が可能であり、具体的な事業内容や範囲、利用料金の上限、公費の措置の有無等は、官民の協議により実施契約において定めることができる。

(メリット)

コンセッション事業の導入により、公共施設の所有者である地方公共団体、サービスの提供者である民間事業者、利用者である地域住民のそれぞれにとってメリットが考えられる。

地方公共団体にとっては、公平性・平等性は担保しながら利用者数の増加による生涯学習・スポーツ・文化の一層の振興や、民間の創意工夫による良質なサービスの提供、収入の増加や経費の縮減による財政負担の軽減、文教施設を核とした地域の賑わい創出等のメリットが考えられる。

民間事業者にとっては、施設だけでなく周辺地域も含めた新たなビジネス機会の拡大、自社のブランディング機会の創出、**CSR (corporate social responsibility)** の視点から地域活性化への貢献等のメリットが考えられる。

地域住民にとっては、良質な公共サービスの享受、魅力あるイベントへ

の参加等のメリットが考えられる。

(2) 文教施設へのコンセッション事業導入の効果

文教施設にコンセッション事業を導入するに当たっては、まず本来公共部門が必要とする事業（以下「本体事業」という。）は、設置目的を踏まえ、引き続き公共性を維持しながら、魅力ある企画や営業活動等により利用者数や稼働率を上げることが期待される。更に本体事業に付帯した事業（以下「付帯的事业」という。）を新たに実施することで、本体事業と付帯的事业が関連しあい全体の収入の増加を図る相乗効果が期待される。

文教施設の利用料金は設置目的に照らして安価に設定されていることが多いが、コンセッション事業を導入した場合でも、施設の設置目的を踏まえ、本体事業については、適正な利用料金設定等により公共性を維持する必要がある。施設の利用者による料金収入の増大には、日時によって利用目的や利用者を区切る工夫等施設の活性化により利用者数や稼働率を上げることが必要である。

また、観光客と地域住民とで異なる料金体系を採る等（例えば、市民割引）多様な料金設定にすることで地域住民の利用機会を十分に確保した上で収益を上げることが可能である。

一方で付帯的事业については、例えば下記のような取組によって新たな収入の確保も可能である。（なお、下記の取組のうちネーミングライツなどについては、施設の設置目的の範囲内で行えるものもあれば、目的外利用の手続や別途地方公共団体との契約が必要となる等、地方公共団体との協議が必要となるものもある。）

（新たな収入の確保のために想定される取組）

- ・ スポーツ教室、文化教室、サイエンス教室などの開催
- ・ 企業や大学等の展示、寄付講座
- ・ 設置目的の範囲内での本体業務も含めた集客性の高い賑わい施設への転向
- ・ コンサートやパーティ等の多目的利用
- ・ 企業の行う大規模会議の会場として貸出
- ・ その他新規のイベントの誘致、開催
- ・ 自動販売機の設置やカフェやショップの運営
- ・ 年間会員制度（個人会員、法人会員）
- ・ 一般向け広報誌や会員向け会報誌の発行や看板設置等による広告収入
- ・ ネーミングライツ

○事業導入の生み出す相乗効果



【民間事業者からのヒアリングを参考に、想定される取組の具体的な事例】

(来館者増のための取組事例)

- ・利用者のニーズにあわせ、営業時間を 24 時間にする対応や休館日も要望にあわせて開館する。
- ・施設機能の向上を図り、利用者満足度を上げてリピーターを確保。
- ・民間のネットワークを活かしたトップアスリート等の著名人との交流イベントを催し、施設の認知度を向上させる。
- ・スタジアム等の非日常的な空間に市役所の出張所等の日常的な施設を複合化し、施設をより身近に感じてもらう。

(収入増のための取組事例)

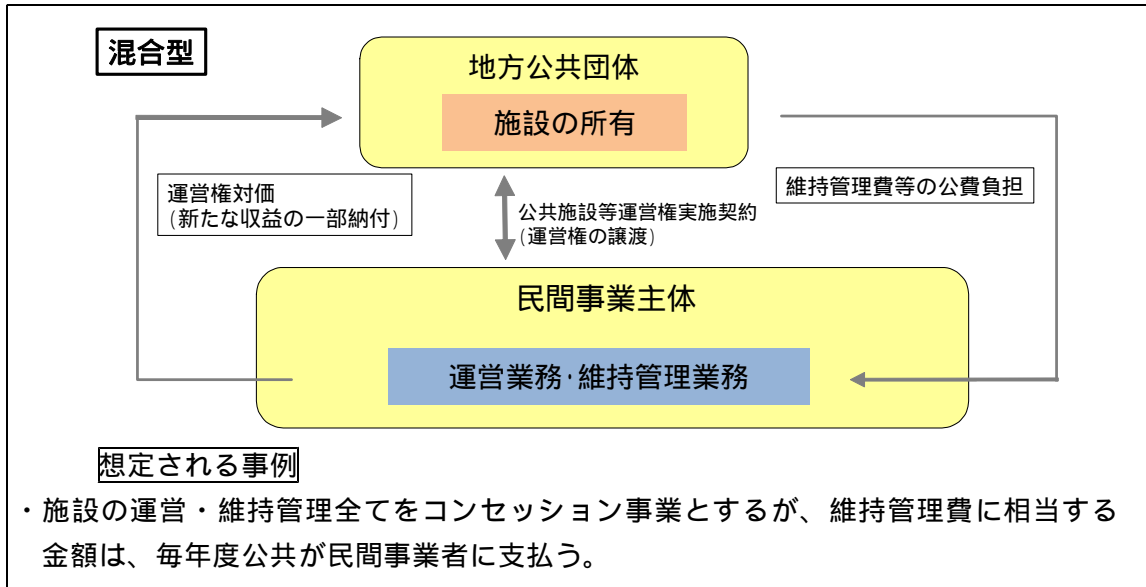
- ・スポーツ施設におけるコンサートや国際会議等の大型イベントの誘致。
- ・独自の自主事業(市民の関心の高いテーマのセミナーや市民参加型のコンサート等)の実施。
- ・施設利用に関連する製品の物販。
- ・豊富な自主事業メニューをそろえ、事業内容に沿った適正な料金設定を行う。
- ・利用者の多い日時と少ない日時で異なる料金設定を行う。

(3) 柔軟な事業スキーム

コンセッション事業のスキームは、地域の実情や施設の状況に応じて作り込めるのが特徴であり、必ずしも独立採算が実現できる施設でなくても、コンセッション事業の導入により、収入の増加・経費節減を実現し経営改善を図ることが可能である。

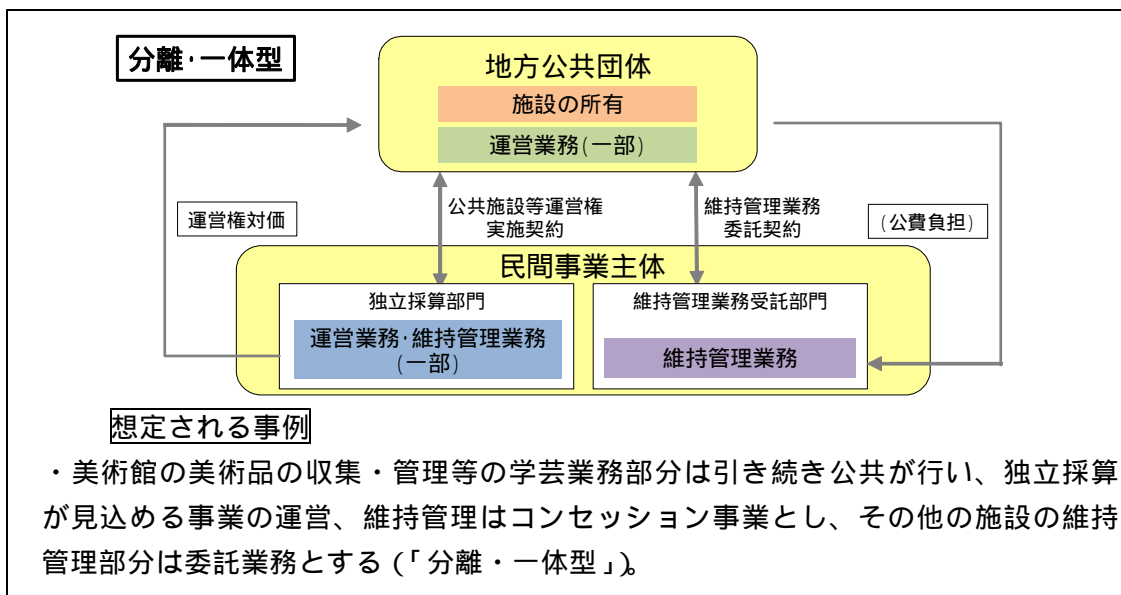
収支の面では、成果を最大限高めるためには民間事業者が施設の維持管理や運営に要した経費を利用料金収入でまかなう「独立採算型」が望ましいが^{*3}、公共性に配慮し一定程度の公費を措置する「混合型」もあり得る。

*3 独立採算型を採ることで、民間事業者が運営権対価の回収のみならず、新たな収益を得る事業を実施するインセンティブにもなる。また、更なる効率性の向上も期待される。



また、収益が出た場合、官民で分け合う「プロフィットシェアリング^{*4}」を導入することが可能であり、国立女性教育会館においても採用されている。

業務の面では、運營業務・維持管理業務を一体として民間事業者が行うことが業務相互の相乗効果を高める観点からも望ましいが、運營業務（本体事業、付帯的業務）と維持管理業務を契約上切り分け、リスクを分担しながら効果的に収益を増やすことを目指す「分離・一体型」もあり得る。



*4 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仕組み。（「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））

運営権対価の面では、初期一括払いを採用することで、民間事業者が一定のリスクを負うことに伴い、より緊張感のある、効率的な経営につながり、最大限の成果が期待できる。したがって初期一括払いが望ましいが、分割払いの他、運営権対価がない場合もあり得る。

また、コンセッション事業では、公共施設等運営権実施契約の範囲内であれば、別途の目的外使用許可（地方自治法第 238 条の 4 第 7 項）等の手続きなしに運営等を行うことが可能である。運営権者以外の特定の第三者に施設を使用させる場合でも、公共施設等運営権実施契約の他に、PFI 法第 69 条第 6 項又は地方自治法第 238 条の 4 第 2 項等に基づき賃貸借契約等を締結している場合、賃貸借契約等を権原として当該第三者に転貸する手法が考えられる。

（４）現行制度との比較でコンセッション事業に期待されるにはないメリット

指定管理者制度と公共施設等運営権制度とは、主に以下のような点で違いがある。

（期間）

- ・公共が行っていた管理の代行という側面が強い指定管理者制度は制度的に年数に制限はないが、一般的には 3 年から 5 年程度と指定期間が短い事例が多く、コンセッション事業は十数年から数十年の長期契約が見込まれ、長期的な運営の観点から専門的な人材の継続的な確保、事業計画の策定、大規模な増改築を含めた投資の判断が可能となる。

（投資）

- ・指定管理者制度は公の施設の管理を行わせるための制度であるが、自らの判断で大規模な投資を行うことは想定されないが、民間事業者の裁量が大きいコンセッション事業は、公共施設の「運営及び維持管理並びにこれらに関する企画」を行うものであり、運用する地方公共団体側には、コンセッション事業者に対して次のようなメリットを期待することとなる。
- ・民間事業者の裁量が大きいため条例や契約の範囲内で、本体事業に加え付帯的事業にも、自らの判断で創意工夫を活かした投資ができ、事業範囲の拡大も期待できる。
- ・また、投資回収の期間が長期にわたるため、これまで以上に積極的な経

営ビジョンを構築することもできる等、民間事業者が資金調達リスクを負担して更新投資マネジメントを行うことができ、ライフサイクルコストの最適化が可能となる。

- ・法人税関連法令において、公共施設等運営権の取扱いが定められているほか、投資した場合の処理についても運用上の解釈が整理されているとともに、財務会計上の取扱いに関しても、同様に実務指針の策定が進んでいるところである。

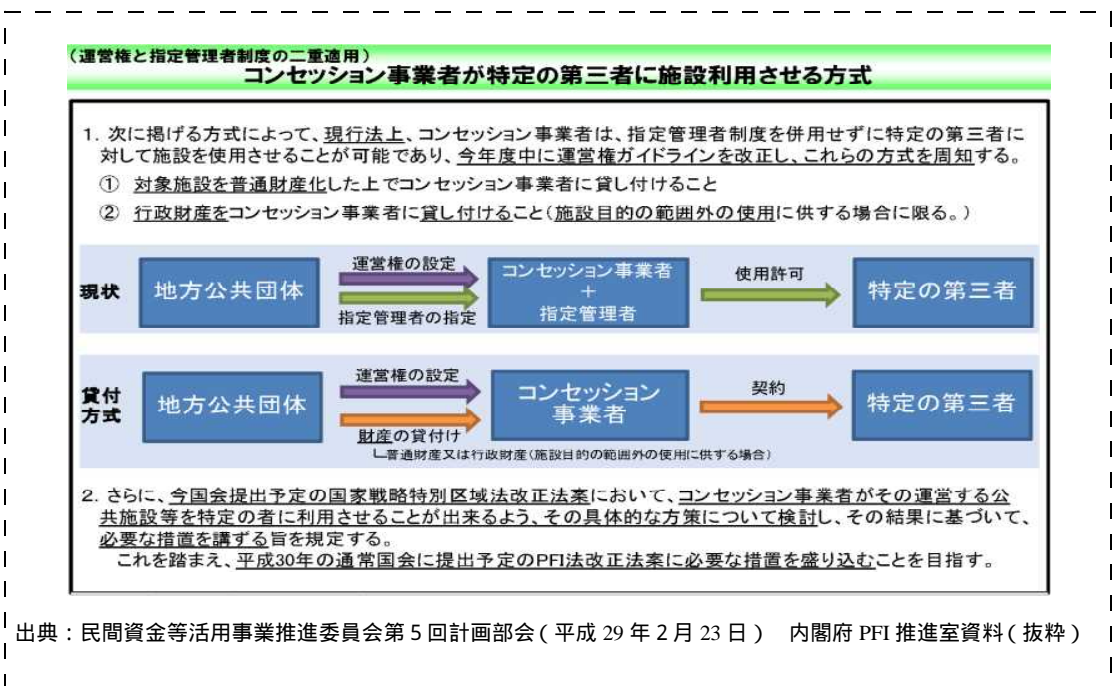
(地域の活性化)

- ・指定管理者は施設の維持管理が中心だが、コンセッション事業は上述のとおり長期契約により施設の本来果たす機能の充実だけでなく、自由度の高い運営も可能となるため、施設を中核として周辺地域の開発も含めた大規模な投資が可能となる。これにより当該施設だけでなく地域全体の魅力向上も図られ、地域の活性化も可能である。

(5) 指定管理者制度との二重適用について

地方公共団体が設置する「公の施設」について、コンセッション事業を実施する事業者の使用許可等の行政処分を行わせるためには、通常、指定管理者制度を併せて適用することが必要とされている。

この点につき、公共施設等運営権制度の導入に対する期待の高まりを踏まえ、特定の第三者に対し施設を使用させるに当たり指定管理者制度の併用を不要とする手法の検討が求められており、現行法上の整理と今後の対応方針が以下のとおり、示されている。



2. 公共施設等運営権制度の成果を高めるための具体的な論点

(1) 目的の明確化

コンセッション事業の導入に当たっては、まず、多面的な役割のある文教施設の設置目的を明確にするとともに、現状と課題を明らかにすることが重要である。その上で、コンセッション事業を導入する目的を明確にすることが必要である。

この際、施設の利用者数が伸び悩んでおり、設置目的を実現するために利用者数の増加が優先課題であるのか、財政状況が厳しく施設の維持・修繕の費用を捻出することが優先課題であるのか、地域経済の活性化のため文教施設を核とした地域の賑わいの創出が優先課題であるのか等、特に優先して解決すべき課題を整理しておく必要がある。

これらの目的の達成や課題の解決を如何に図るかが、民間事業者による提案や、選定時の審査基準、事業実施後のモニタリング等にも反映される。

(2) コンセッション事業導入の判断基準

文教施設は「独立採算型」を採用できるものは多くないが、公費による措置が継続するとしても、現状に比べ少しでも収入が増加する、少しでも財政負担が軽減される、ということであれば十分に導入の意義がある。そのような観点から事業の設計を行い、導入の判断を行うべきである。

また、PFIの導入に当たっては、通常、導入可能性調査により、他の手法との比較を行うが、VFM^{*5}の算定には地域活性化などの影響が考慮されないため、そのような全体的な効果も踏まえて導入を判断することが重要である。

(3) 民間事業者へのインセンティブ

(創意工夫を引き出す仕組み)

早い段階から民間事業者との意見交換を実施するとともに、民間事業者等からの提案を幅広く取り入れ、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していくことでコンセッション事業は効果的に実施され

*5 VFMはPFI事業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。従来の方式と比べてPFIの方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合。(「地方公共団体におけるPFI事業導入の手引き」内閣府民間資金等活用事業推進室)

る。

民間提案を広く受け入れるために、提案した民間事業者にインセンティブを付与することも考えられ、例えば、提案採用者へのインセンティブとして、事業者選定時に評価点（満点）の一定割合を付加することも考えられる。なお、「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 内閣府、総務省、国土交通省）に官民対話を活用して実施した取組事例等が掲載されているので参照されたい。

また、民間の創意工夫を引き出せるよう工夫することとあわせて、それに見合ったリスク・リターンの仕組み作りを行うことで、コンセッション事業導入の効果が、「利用者数の増加」にとどまらず、施設を核とした賑わいの創出・地域活性化などにつながっていくことが期待される。

（収益の分配）

新たに生まれた収益については、官と民でフェアに分け合えるよう、「プロフィットシェアリング」等、実施契約の中で運営権者と適切な内容での契約を締結することが重要である。

（複合的な運営）

単独ではコンセッション事業の導入が難しい施設の場合は、複数施設を一括して事業化する「バンドリング」等により、複合的な運営を行い、集客力拡大等、事業の成功可能性を高める工夫を行うことも重要である。

その際、地域住民等の関係者の理解を得られるよう、地元企業との対話や地元企業が事業参画できるための配慮も重要である。

（情報開示）

既存施設を活用する場合は、施設の利用状況や維持管理の状況、改修の状況など、施設の財産価値に関わる情報の徹底的な開示が必要である。情報開示がなされなければ、民間事業者は事業の成功可能性を正確に見積もることができず、参入の断念や運営権対価の低下を招くことになる。民間事業者にとっては、『分からない』＝『ディスカウント』要因であり、地方公共団体にとっても得られる収入が減ることを十分に確認する必要がある。そのため、こういった情報が必要か、どのような情報があるのか、どの範囲まで開示できるのか、検討・整理することが必要である。

施設の財産価値に関わる情報を示す資料の作成に要する時間や費用は大きいことから、計画的な準備が必要である。

(リスク分担)

コンセッション事業は長期契約が見込まれることから、様々なリスクが想定される。どのようなリスクがあるのか、どのように対応するのか、官民のリスク分担はどうするのか、突き詰めて検討することが必要である。特に官と民とのリスク分担についてはどちらかに押しつけるのではなく、フェアであることが重要である。

施設設備の老朽化に伴う潜在的なリスクに対し、大規模修繕など更新に係る費用負担を含めたリスクを官と民のどちらがどの程度負担すべきかといった点は課題になりやすいため、事前にどのような内容を契約に記載しておくか等、今後先行事例について具体的な整理が必要である。

なお、災害時に避難所として利用されることもあるため、この点についても留意が必要である。

(4) 専門的人材の確保

文教施設には、それぞれ専門性を持った人材が必要である。博物館・美術館では学芸員、文化施設では事業企画スタッフ、舞台スタッフ、スポーツ施設では施設マネジメントやイベントディレクター、スポーツ指導等の専門性を持った人材の継続的な確保が必要不可欠である。

地域や施設特有の実情に詳しい専門性を持った人材を継続して確保するために、多様な手法を検討することが望ましい。

(5) 地方公共団体等の関係者の理解

コンセッション事業の導入に当たっては、地方公共団体内の各部局、議会、関係団体、地域住民など、多くの関係者の理解を得ることが必要である。

そのため、できるだけ早い段階から、関係者間において、公共施設等運営権制度そのものに関する理解とともに、文教施設に関する現状と課題、コンセッション事業導入の目的、目指すべき文教施設の在り方や地域の将来像等を共有しておくことが重要である。

特に、利用料金の設定や災害時等における緊急的な対応等、関係者が懸念する可能性のある事項については、検討の早期において整理することが必要である。

~~(6) 指定管理者制度と公共施設等運営権制度との三重適用について~~

~~——指定管理者制度と公共施設等運営権制度との異同については、総務省の調査研究報告書において比較検討されている。~~

~~—同報告書によれば、制度上の違いの特徴的なものとして、指定管理者は施設の使用許可などの行政処分が可能であるが、公共施設等運営権者はそれができないとされている。~~

~~—上記の点を踏まえ、同報告書では、公共施設等運営権制度を活用するに当たり、使用許可の部分については、指定管理者制度を重畳的に適用した場合に効果が発揮できるものとされている。~~

~~—地方公共団体及び民間事業者の負担軽減の観点から、重畳的に適用する場合の手続きの省略・短縮方法について、スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設等に応じた手法を検討することや指定管理者制度と公共施設等運営権制度との二重適用が不要となる手法について、引き続き、関係省庁とも連携し、更なる検討が必要である。~~

(6-7) その他

また、事業を民間事業者が実施することによる追加的な租税負担や会計税務上の取扱いについては、更なる検討が必要である。

その他、博物館法等の個別法の趣旨を踏まえた事業内容にするという観点については、個々の事例に応じた検討が必要である。

地方公共団体においては、上記に示した論点を中心とした具体的な検討を進めることが期待される。

3. コンセッション事業の導入可能性が高い施設例

コンセッション事業は、PFI法において対象となる施設であれば導入することは可能だが、成果を上げるためには、地方公共団体だけでなく民間事業者にとっても、魅力ある事業内容でなければならない。

コンセッション事業の導入可能性が高い施設として、例えば以下のような施設が考えられる。

- ・地方公共団体において新たに施設を整備する場合又は施設の大規模改修を行う場合などは、施設整備に併せて運営方法も新しく検討できるため、導入の可能性が高い。
- ・新たに施設を整備する場合、利用料金や賑わい施設の併設など、より自由度の高い運営ができるため、導入可能性が高い。
- ・利便性の高い場所に立地している施設は、一定程度の利用者数が見込めるため、導入の可能性が高い。
- ・都市部の文教施設で周辺その他施設も包含した複合的な運営により集客力拡大等が見込める場合は、複数施設を一括して事業化することも想定さ

れる。

- ・スポーツ施設のうち、多くの観客席を有するスタジアム・アリーナについては、プロスポーツの興行のほか、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、導入の可能性が高い。施設ごとの精査が必要であるが、スタジアム・アリーナを核とした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施設もあり得る。

また、これまでPFI事業を実施したことがある地方公共団体は、PFI法に基づいた手続についてのノウハウがあるため、導入しやすいと考えられる。

第3章 国による推進方策

公共施設等運営権制度のメリットや導入に当たっての論点について、ここまで示したところである。国は、コンセッション事業の活用に向け、以下のような推進方策を実施することが必要である。

(先導的事业への支援)

文部科学省は、地方公共団体におけるコンセッション事業の導入が進むよう、第2章に示した課題・論点を中心に先導的に事業の検討を行う地方公共団体に対する支援を行うとともに、当該地方公共団体の検討結果について全国的に情報発信すること。

(普及啓発)

文部科学省は、本報告書でまとめられた課題・論点等について、地域プラットフォーム等を活用して、全国的に普及啓発を行い、公共施設等運営権制度について正しい理解の促進に努めること。

(手引きの作成)

文部科学省は、地方公共団体における検討が円滑に行われるよう、本検討会の議論も踏まえ、文教施設におけるコンセッション事業導入に当たっての手引き(解説書)等を作成すること。

(関係省庁との連携)

文部科学省は、地方公共団体におけるコンセッション事業導入の検討が進むよう、本報告書中間まとめや国の支援事業等についての周知・普及啓発や、~~海外での先行事例の調査~~、地方公共団体での検討状況の把握、~~指~~

~~定管理者制度との関係の整理等~~について関係省庁内閣府→総務省と一層連携していくこと。

(民間資金等活用事業推進機構の活用促進)

P F I法に基づき設置される株式会社民間資金等活用事業推進機構は、コンセッション事業を含め多様なP F Iに関わったノウハウが蓄積されていることから、資金供給の面だけでなく、案件形成のためのコンサルティング機能の面でも、地方公共団体において活用が望まれる。

~~文部科学省は、上記のような支援を進めるとともに、本検討会において引き続き公共施設等運営権制度の導入に向けた論点を整理しつつ、地方公共団体の協力を得ながら課題解決に向けた具体的な方策を示していくこと。~~

~~本検討会における議論はここまで示したとおりであるが、制度的な整合性については、今後、関係省庁と連携して検討を進める必要がある。また、文教施設におけるコンセッション事業導入の検討は始まったばかりであり、他分野も含め前例も多くない。このことから、国と地方が協力しながら、また、官と民がそれぞれの施設の実情に応じ、しっかり協議し作り上げることにより、好事例を発信し普及に結びつけていくことが必要である。~~

