

平成 28 年度 公共施設等運営権制度導入の検討に
対する高度専門家による課題検討調査支援業務

報告書【概要版】

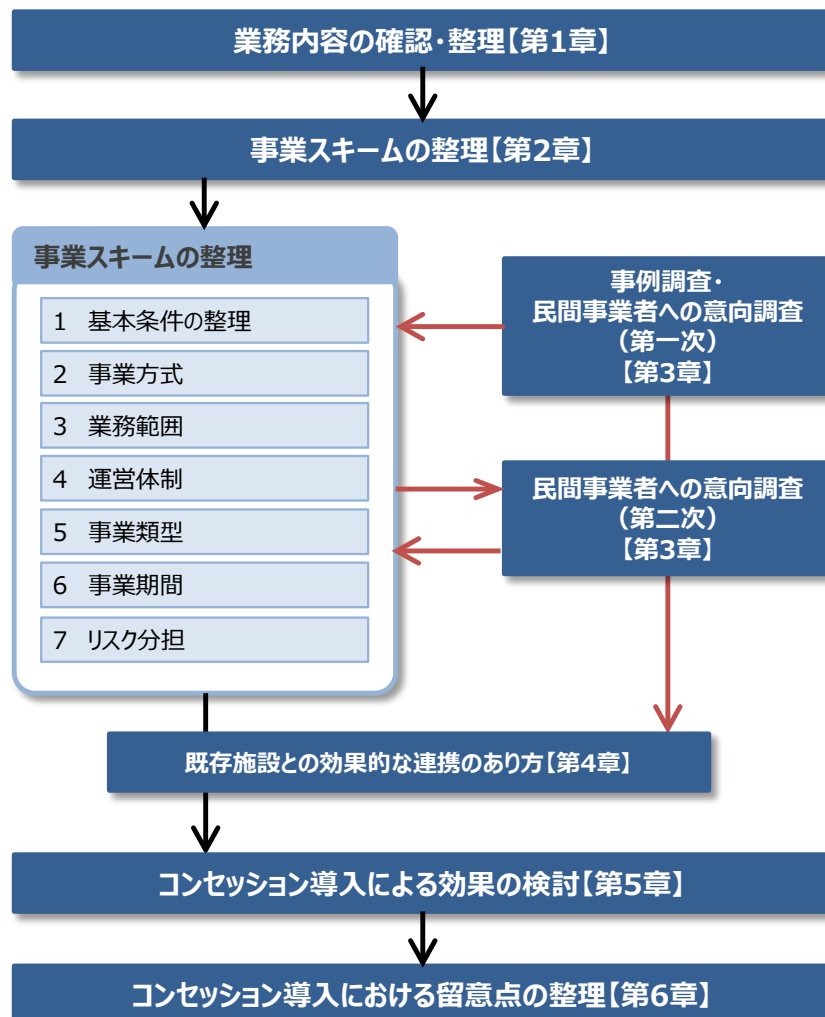
平成 29 年 3 月 10 日

第 1 章 業務の概要

本業務は、コンセッション方式を活用した運営事業を検討している大阪市（以下「市」という。）に対して、高度な専門的知識を有する専門家を派遣し、情報提供、助言等によりコンセッション方式導入のための課題解決に向けた支援を行うことを目的としたものである。

支援対象	大阪市
対象事業	新美術館運営事業 ①中之島の市有地に新美術館を建設し、運営段階から PFI 方式を導入する方針 ②平成 33 年度開館予定

業務内容及び業務実施フローは以下のとおりである。



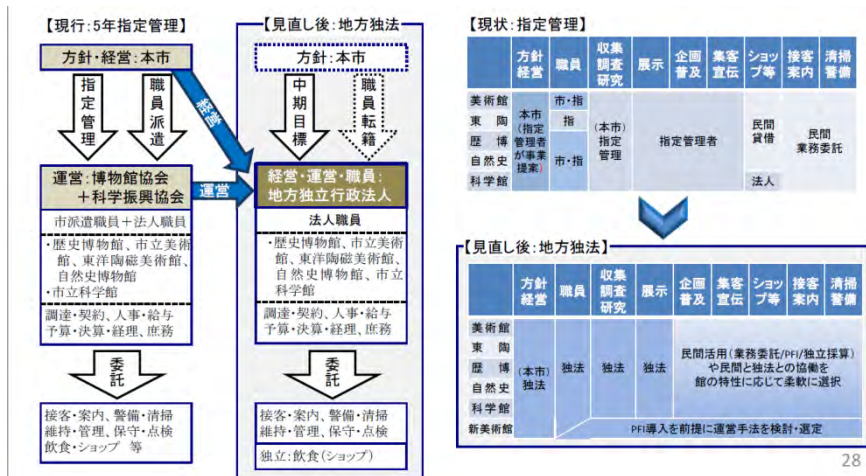
第 2 章 事業スキームの整理

1 基本条件の整理

(1)市の博物館施設の地方独立行政法人化の動向

市は既存の博物館施設 5 館（大阪歴史博物館、大阪市立美術館、大阪市立東洋陶磁美術館、大阪市立自然史博物館、大阪市立科学館）について平成 31 年度から地方独立行政法人を設立して管理運営を実施することをめざしており、新美術館もその対象となっていることから、コンセッションの導入に当たってはこうした動向を踏まえる必要性がある。

■ 現行と地方独立行政法人化後の役割分担



出所：博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン（案）（大阪市）

(2)施設計画の概要

現時点で想定される新美術館の施設構成・規模は以下のとおりである。なお、新美術館の整備は市が発注する公共事業として実施され、コンセッション方式の導入対象となるのは完工後の新美術館の運営・維持管理業務となる予定である。

【美術館】		15,000㎡	
内訳	コレクション展示室	2,200㎡	日本近代/西洋近代/デザイン/現代/テーマ展示（うち500㎡は企画展示室としても利用可能）
	企画展示室	1,200㎡	大型の巡回展にも対応できる面積を確保（1,200㎡又は1,700㎡での利用が可能）
	コミュニケーション	2,100㎡	パッサージュ、講堂、ワークショップ室等のオープンエリア
	保存・研究	2,500㎡	収蔵庫、一時保管庫、調査研究室等
	管理・共用	7,000㎡	管理部分（事務室、機械室、倉庫等） 共用部分（展示ホール、廊下、階段等）
【サービス施設】		1,000㎡	カフェ・レストラン・ミュージアムショップ等
【駐車場】		約80台	

出所：新美術館整備方針等よりみずほ総研にて作成。

2 事業方式

(1) 想定される事業方式

本事業で想定される事業方式としては、他の類似施設でも導入されている、指定管理者制度、PFI方式(管理運営のみ)、公共施設等運営権制度(コンセッション方式)が想定される。

なお、地方独立行政法人による公共施設等運営権(以下「運営権」という。)の設定については、PFI法第2条の規定があること及び内閣府PFI推進室から、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」についてのよくあるお問い合わせと回答により、公共法人の定義として、「法人税法第2条第5号に掲げる公共法人(地方住宅供給公社、地方道路公社、地方独立行政法人等が含まれます。)」との見解が示されていることから、運営権の設定が可能となっている。

(2) 各事業方式の検討・比較

地方独立行政法人化を前提とした場合、新美術館は公の施設とはならず、指定管理者制度は適用されないことから、以下の3つの運営体制が想定される。

パターン①	パターン②	パターン③
直営	PFI方式(従来型)	コンセッション方式
事業期間: —	事業期間: 10～20 年	事業期間: 10～20 年
収入帰属: 地独	収入帰属: 地独	収入帰属: 運営権者
・民間ノウハウの活用には、ノウハウをもつ人材の登用等が必要となる。	・性能発注のため民間ノウハウの活用が期待される。 ・収入の帰属がないため、民間の創意工夫を引き出す工夫(インセンティブ等)が必要となる。	・性能発注のため民間ノウハウの活用が期待される。 ・収入の帰属があるため、民間の創意工夫が発揮されやすく、集客力の強化が期待できる。 ・運営権の設定により事業者が融資を得やすくなるため、安定した事業運営や事業者自らの投資判断につながる。

注) 地方独立行政法人＝地独

上記のうち、パターン③を中心に検討することが考えられる。

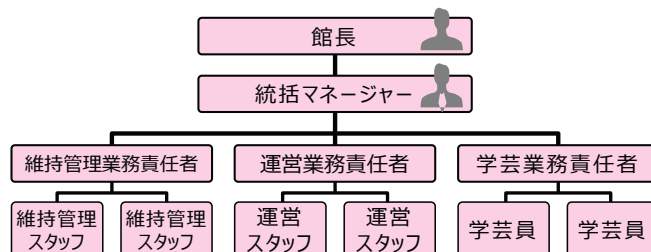
3 業務範囲

新美術館の運営・維持管理業務を構成する各業務ごとに官民の役割分担を検討すると、以下の2つのパターンが考えられる。

		パターンA	パターンB
概要・特徴		●業務範囲に学芸業務を含める。(学芸員は市・地方独立行政法人から派遣・出向)	●学芸業務は、市・地方独立行政法人が実施する。
学芸業務	展覧会【常設展】の企画	民間(市・地独から派遣・出向)	市・地独直営
	美術品の収集・保存	民間(市・地独から派遣・出向)	市・地独直営
	調査・研究	民間(市・地独から派遣・出向)	市・地独直営
	教育・普及	民間(市・地独から派遣・出向)	市・地独直営
	その他展覧会【企画(特別)展】の企画	民間(市・地独から派遣・出向)	市・地独直営
展覧会業務	展覧会の開催(企画を除く)	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	受付・案内等(料金徴収含む)	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	展覧会の監視	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	広報・集客等	民間(運営権者)	民間(運営権者)
施設貸出等業務	受付・案内等(料金徴収含む)	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	施設の貸出等	民間(運営権者)	民間(運営権者)
維持管理業務	建築物保守管理業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	建築設備保守管理業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	外構施設保守管理業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	清掃業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	修繕業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	警備業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	環境衛生管理業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	備品保守管理業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
開業準備	事務所・所蔵品の移転、備品調達業務	市・地独/民間	市・地独/民間
	展覧会開催準備業務	民間(運営権者)	民間(運営権者)
更新等業務	更新・大規模修繕	市・地独/民間	市・地独/民間
付帯事業	ミュージアムショップ運営	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	飲食施設(カフェ・レストラン)運営	民間(運営権者)	民間(運営権者)
	その他イベント等	民間(運営権者)	民間(運営権者)

4 運営体制

運営権導入後の新美術館の運営体制として以下のようなものが考えられるが、各々の役職者・担当者の帰属(官又は民)や役割分担、指揮命令系統等について検討しておく必要がある。

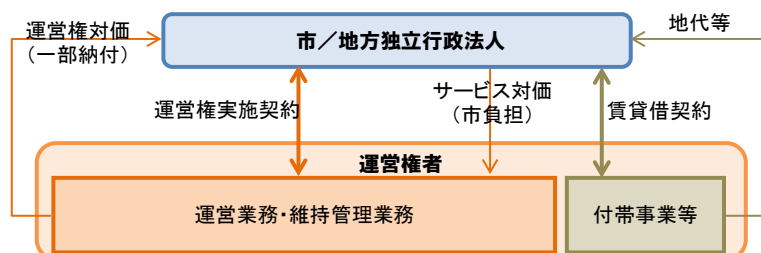


5 事業類型

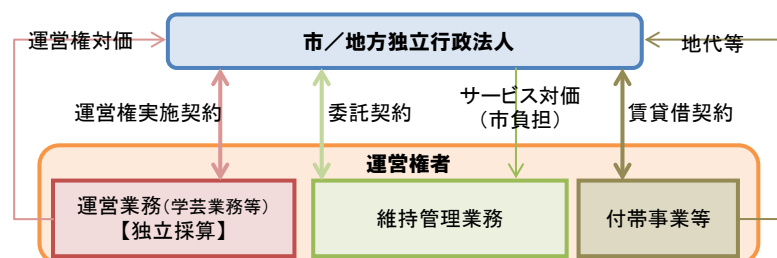
(1) 混合型と分離・一体型

一般的な美術館の収益構造を勘案した場合、入館料収入等で全ての維持管理・運営費用を賄うことは困難と考えられる。このため、コンセッション方式を導入した場合でも、一定のサービス対価を公共が運営権者に支払う必要があるものと考えられる。この場合、運営権実施契約とサービス対価の支払いに関する契約の締結方法によって以下の2つのスキームが考えられる。

■ 混合型



■ 分離・一体型



(2) 運営権対価と支払方法等

(2)-1. 運営権対価の有無

利用料金収入と公共からのサービス対価の支払いが併存するスキームでは運営権対価を支払わない方式も考えられる。運営権対価を支払わない場合、参入障壁が低くなり民間事業者が事業参画しやすくなる一方、運営期間中の事業放棄リスクが高まる可能性がある。

(2)-2. 運営権対価の支払方法

支払方法として「一括払い」・「分割払い」・「両者の組合せ」が考えられる。また、分割払いする際に、運営権者の売上や収益に連動した支払方法を取ることも考えられる。

6 事業期間

(1)運営の視点

長期間の方が、職員の雇用継続によるインセンティブが働き、優秀な人材の確保につながる効果があり、組織に運営ノウハウが蓄積されることが期待される。他方、社会経済環境の変化の影響を受けやすく、運営権者が事業期間にわたって需要変動リスクを全て負担することは難しくなるという課題もある。

(2)維持管理の視点

新美術館は新設ではあるものの、15年以上になると、更新や大規模修繕が発生するものと想定される。本事業では運営権者自らが整備した施設ではないため、修繕計画を正確に予測・立案することが難しく、これらのリスクを全面的に負担することは難しいという課題がある。

7 リスク分担

主なリスクと官民のリスク分担方法は以下のように考えられる。

主なリスク	リスクの内容	負担者	
		公共	民間
施設瑕疵	発注者が整備した施設・設備の瑕疵が、事業期間中に発見された場合	○	
	事業者が修繕・設置した施設・設備の瑕疵が、事業期間中に発見された場合		○
展示品管理	事業者の責めに帰すべき事由による美術品の盗難、破損に関するもの		○
	上記以外の要因によるもの	○	
所蔵品管理	事業者の責めに帰すべき事由による所蔵品の盗難、破損に関するもの		○
	上記以外の要因によるもの	○	
需要変動 (施設利用者変動)	事業者の事由による施設利用者数の変動による収入・支出の増減に関するもの(独立採算事業を除く)		○
	発注者の方針転換等による施設利用者数の変動による収入・支出の増減に関するもの(独立採算事業を除く)	○	
	独立採算事業(レストラン、カフェ、ミュージアムショップ等)の利用者数の変動による収入・支出の増減に関するもの		○
利用者対応	運営における事業者からの苦情、利用者間のトラブル等、利用者対応に関するもの		○
維持管理 コスト	事業者の責めに帰すべき事由による事業内容・用途等の変更等に起因する維持管理費の増大に関するもの		○
	上記以外の要因によるもの(不可抗力、物価変動等、他のリスク分担項目に含まれるものを除く)	○	
施設退去・移管手続等	契約終了にあたり新美術館からの退去により発生する費用に関するもの及び事業終了後に事業者から発注者又は後継の事業主体へ運営移管するための費用に関するもの		○
施設の性能確保	事業終了時における施設の性能確保に関するもの		○
施設・備品の 損傷・盗 難等	事業者の責めに帰すべき事由による施設・備品の損傷等に関するもの		○
	上記以外の要因によるもの	○	

・上記のリスク分担は、今後、実施契約書で詳細の分担方法を規定する。

第3章 事例調査及び民間事業者への意向調査

1 事例調査

対象とした美術館・博物館の事例及び本件事業に参考となる調査結果は以下のとおりである。

施設名	特色	主な調査結果
①福岡市美術館	PFI方式を採用	・学芸業務は民間の業務範囲外だが、広報(PR)や開館時間の延長等の効果を期待している。
②神奈川県立近代美術館	PFI方式を採用	・付帯事業(レストラン・ショップ・駐車場等)を民間の業務範囲に含むことはインセンティブとなる。
②長崎県美術館	指定管理者制度を採用	・財団の創意工夫(学芸員と協力した常設展や企画展の企画等)により常設展・企画展への入館者数増加に効果がみられている。
③長崎歴史文化博物館	指定管理者制度を採用	・指定管理者が館長・学芸員を含む職員を雇用しており、組織としての意思統一が図りやすい。
④愛媛県総合科学博物館	指定管理者制度を採用	・県の学芸員と指定管理者が協力して、集客力のある講座やイベントを企画している。

上記以外に「(仮称)旧奈良監獄の保存及び活用に係る公共施設等運営事業」(コンセッション方式を採用)及び「有明アリーナ」(コンセッション方式を採用予定)についても文献調査を行った。

2 民間事業者への意向調査

(1)民間事業者への意向調査(1次)

施設運営企業やデベロッパー、旅行代理店、新聞社等 17 社に対してヒアリング調査を行った結果は以下のとおりである。

ヒアリング事項	主な調査結果
本事業への関心	・全ての民間事業者が関心があると回答した。
事業スキームへの意見	・指定管理者制度よりも事業期間が長期となり、柔軟な事業運営が可能となるコンセッション方式のメリットをあげる民間事業者が多かった。 ・p4に記した官民の業務分担で概ね問題なしとする意見が多かった。
スケジュール	・開館準備の期間も考慮してスケジュールを組むべきとの意見が多かった。

(2)民間事業者への意向調査(2次)

1次調査の結果、本事業への参画に前向きな5社に対してヒアリング調査を行った結果は以下のとおりである。

ヒアリング事項	主な調査結果
事業スキームに対する意見	・分離・一体型よりも混合型(p5 参照)の方が経営の一体性や柔軟性が確保しやすく望ましいとの意見が多かった。
業務範囲・執行体制に対する意見	・修繕・更新業務を民間の業務範囲に含むには工夫が必要との意見が多かった。 ・民間によるマネジメントが働く執行体制とすべきとの意見が多かった。

第4章 既存施設との効果的な連携のあり方についての整理

p2 に記したように、地方独立行政法人が設立された際には新美術館と既存 5 館の運営形態は一部異なることも想定されている。但し、同じ経営理念のもとで運営されるため、連携による相乗効果が期待できる。連携によって期待される効果や課題を整理すると以下のとおりである。

1 複数施設の一体的な管理・運営により期待される効果等

他館の事例やヒアリング調査結果等より、一体的な管理・運営による効果として以下の事項があげられる。

- 学芸員の交流による知識・ノウハウの共有化
- 共同企画・広報の実施
- 共通事務の集約・効率化や備品等の一括購入による経費削減

2 新美術館と既存施設の連携より期待される効果と課題等

(1) 学芸員の交流による知識・ノウハウの共有化

学芸員間の交流により、学芸に関する知識・技術・ノウハウ等の共有が図られ、学芸員の経験や能力の向上や各館の学芸業務の質の向上にもつながる等の効果が期待できる。なお、美術館・博物館は長期的な視点に立って、それぞれの施設や収蔵品等の特徴を踏まえた運営が必要であり、定期的な配置転換は、各館の運営にとっては必ずしも効率的とはいえない点にも留意が必要である。

(2) 共同企画・広報の実施

新美術館の運営にあたっては、共通テーマによる合同企画展・イベント等の開催や、周遊チケット(パスポート)の発行といった企画の実施が想定される。

(3) 共通事務の集約・効率化や備品等の一括購入による経費削減

新美術館の運営にあたっては、備品購入等は、運営権者が行うため、他館との一括購入といった取組は難しいとも考えられる。但し、各館で共通する事務・手続き等については、共通化することが効率的で、かつコスト削減にもつながるものであれば、6 施設を一体的に捉えて、市、地方独立行政法人、運営権者が協働して、共通化に向けた検討や取組の実施が行われていくことが望ましい。

第5章 コンセッション導入による効果の検討

1 事業収支シミュレーション(簡易 VFM の算定)

(1)算出方法

過去の事例に従い、「従来方式で行った場合の地独の収支と運営権導入時の地独の収支を比較する。」という考え方によった。具体的な算出方法は以下のとおりである。

(1)-1. 従来方式の地方独立行政法人の収支

新美術館の運営・維持管理に関する収入・費用が全て地独に帰属するものとして算出する。

(1)-2. コンセッション方式導入時の収支

「①コンセッション方式導入時の収入の帰属・費用の負担方法を検討」→「②コンセッション導入時の収入・費用の額を想定」→「③運営権者の収支を算出」→「④コンセッション方式導入時の地方独立行政法人の収支を算出」という流れで行う。

(2)算出結果

約 7%の VFM が見込まれる結果となった。但し、これは現時点の想定に基づく簡易検討であるため、今後さらに参考見積りの徴収等により精度を向上させていく必要がある。

2 経済波及効果の試算

(1)算出方法

新美術館の整備費、維持管理・運営費、来館者支出を対象に算出した。

(2)算出結果

大阪府下における経済波及効果は以下のとおりである。

■生産誘発額

	整備	維持管理・運営(年)	来館者(年)
直接支出額	13,000 百万円	768 百万円	3,605 百万円
第1次生産誘発額	17,910 百万円	1,025 百万円	4,710 百万円
第2次生産誘発額	105 百万円	6 百万円	106 百万円
合計	18,016 百万円	1,031 百万円	4,816 百万円

■粗付加価値誘発額

第1次粗付加価値誘発額	8,613 百万円	584 百万円	2,685 百万円
第2次粗付加価値誘発額	59 百万円	3 百万円	61 百万円
合計	8,672 百万円	587 百万円	2,746 百万円

■労働力誘発量

第1次労働力誘発量	1,204.3 人	62.5 人	628.0 人
第2次労働力誘発量	7.5 人	0.3 人	16.0 人
合計	1,211.9 人	62.9 人	644.0 人

上記に基づき算出された市税増加額は、整備に伴う市税収入は約 7.8 億円、維持管理・運営と来館者の支出に伴う市税収入は約 3.2 億円/年となった。

第6章 その他コンセッション導入における留意点

■ 民間事業者の意向の反映

コンセッション事業の先行事例である、空港分野では、基本スキーム(案)により、発注者や関係地方公共団体等における事業の考え方を示し、幅広く民間事業者の意見を募集する投資意向調査(マーケットサウンディング)を行っている。大阪市水道局でも、「水道事業民営化基本方針(案)～公共施設等運営権制度の活用について～」を作成・公表し、市民及び民間事業者から広く意見を聴取するとして、パブリック・コメントやマーケットサウンディングを実施している。その他、コンセッション事業として、東京都の有明アリーナや大津市の市営ガス事業等でマーケットサウンディングを実施している。

新美術館の事業スキームの制度設計にあたっては、競争性のある事業条件の設定や円滑な事業化が可能となるように、幅広く民間事業者の意見を聴取する機会として、マーケットサウンディングを実施することが望ましいものとする。