

#### 令和4年度全国博物館館長会議

# 博物館における官民連携手法の 効果的な導入

令和4年7月6月 株式会社日本総合研究所 リサーチ・コンサルティング部門 山崎 新太

# 1. 概論

## 官民連携(PPP/PFI)とは

- PPPは官民連携・公民連携と訳される。PFIはPPPの一部。PPPもPFIも公共サービスを提供するための施策・方法であり、一義的な事業主体は公共である。
- 官民連携手法は狭義には契約方式を指す。契約手法は手段であって目的ではない。達成したい政策目的を明確にすることが第一。その達成手段の一つとして官民連携がある。



# Public Private Partnership

官民が連携して「公共サービスの提供等」を効率的かつ効果的 に行う手法(広義には、公共が政策的な目的を持ち、民間と 連携して政策を実行すること)

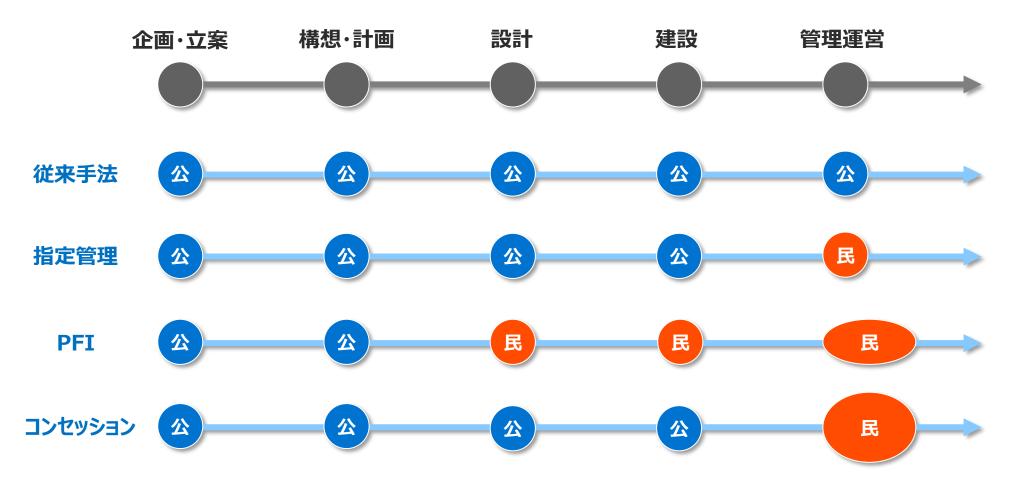
# Private Finance Initiative

## 民間資金を活用した 施策(戦略)

「公共負担なし・民間が全てやってくれる」ではない

### 官民連携手法が採用される事業・フェーズ

- 指定管理は管理運営段階に特化した手法。PFIは整備(新設・大規模改修)から管理運営を含む長期の事業。 本日はPFIを念頭に置いてご説明する。
- PFIにおいて指定管理者制度を併用することも多くある。
- コンセッションは運営段階での民間の裁量を大きくする手法。





## 官民連携手法の3大原則

- ①性能発注、②一括発注、③長期契約が大きな特徴。
- 指定管理者制度は②は当てはまらない。③も完全には当てはまらない(5年程度のため)。
- PFIやDBOなどの手法は①②③が該当する。

### 従来型公共事業

- ① 仕様発注
- ② 設計·施工·維持管理の 分割発注
- ③ 原則 単年度契約



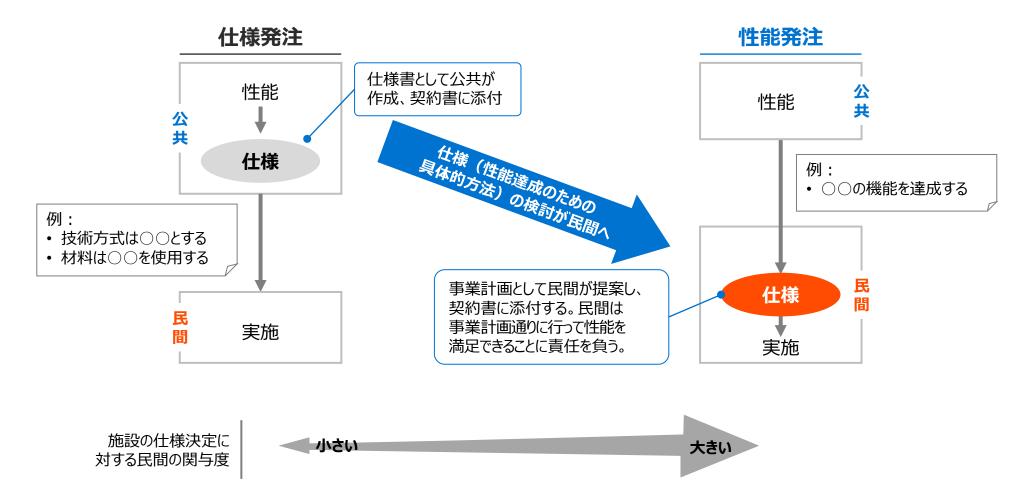
## 官民連携手法(PFI)

- ① 性能発注
- ② 設計·施工·維持管理の 一括発注
- ③ 複数年度契約



## 性能発注

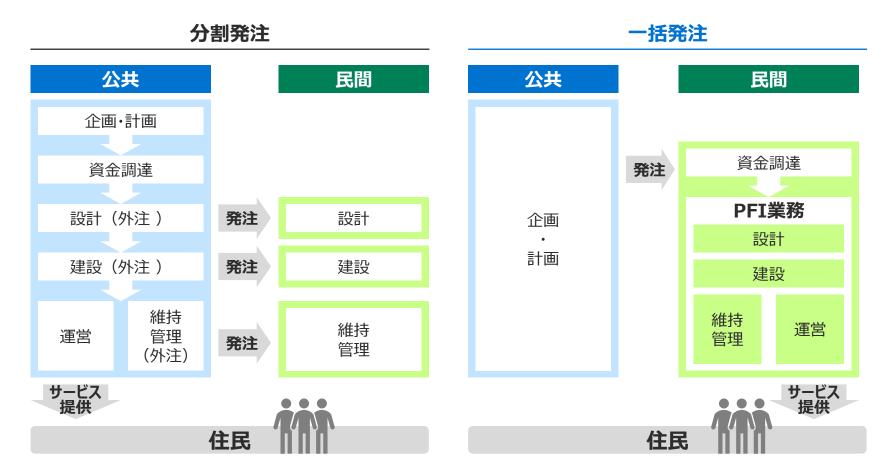
- 性能発注では、自治体は事業に求める「性能」を規定する。民間事業者側では、その性能に応じた仕様について、提案の自由度が高まる。従来型手法では、公共側が細かく定めた仕様に対して入札がなされる。民間の提案の余地はない。
- 博物館のように提案の余地が大きな施設はメリットが大きい。





## 一括発注

- 官民連携事業では、設計・建設・管理運営が一括発注される。公共側としては、個別の業務の効率性のみならず、事業全体としての効率性を実現できる。
- 設計期間中に建設会社や維持管理会社、運営会社の意見を聞きながら設計をすることができるのは大きな利点。 博物館のように運営が重要な施設ほどメリットが大きい。



### 長期契約

- PFI事業の事業期間は15年~20年が設定されることが一般的。複数年度の事業費確保のため、自治体側は債務負担行為を行う。
- 指定管理者制度では3年~5年が一般的。PFI事業と指定管理者制度を併用することで指定管理期間を長期に設定可能。

### PFI事業の事業期間

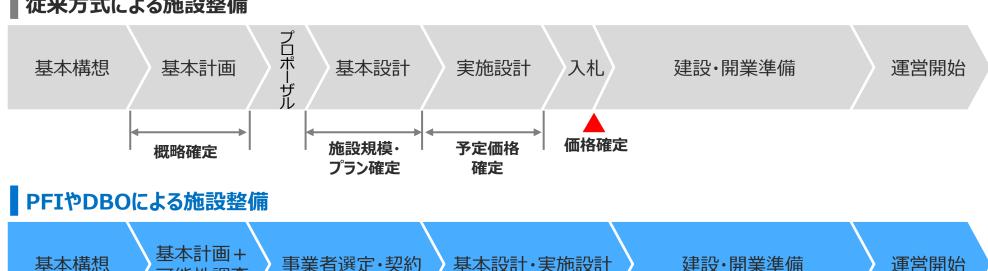
	全体	地公体	玉	独法等	
1年~10年	110件	57件	49件	4件	
11年~15年	225件	176件	16件	33件	
16年~20年	153件	141件	8件	4件	
21年~25年	14件	13件	1件	0件	
26年~30年	36件	30件	4件	2件	
31年以上	2件	0件	2件	0件	

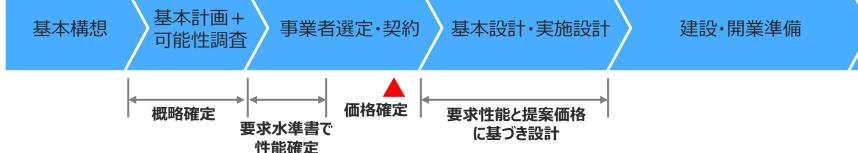


## 博物館の整備(新設または大規模改修)における官民連携〜設計と施工の一括化

- 官民連携手法(PFI,DBO,DBなど)では、一括発注のため、基本設計前に入札によって価格(工事費・維持管 理費等)が決定し、その価格の範囲内で事業者が設計~施工~維持管理・運営を行う。
- 予定価格をやや低く設定するとともに、性能発注とすることで、ほぼ確実に整備費用を抑制できる(設計期間中に費 用が増大するリスクを避けることができる)。
- 発注準備段階で、博物館側の要望を丁寧に整理することで、それを要求水準書に反映可能。

#### 従来方式による施設整備





(予定価格確定



## (参考) 建築家が参画したPFI事例

• 建築家が参画したPFI事業は複数件存在する。PFIの場合「安かろう悪かろう」になるわけではない。意匠性を担保することは可能。

事業名	発注者	代表企業	建築家	優先交渉権者/ 落札者の決定時期
鳥取県立美術館整 備運営事業	鳥取県	大和リース株式 会社山陰営業所	株式会社槇総合計画事務所が協力企業。 同社は、槇文彦氏が代表取締役。	令和2年1月
盛岡南公園野球場 (仮称)整備事業	盛岡市	清水建設株式会 社東北支店	株式会社環境デザイン研究所が協力企業。 同社は、仙田満氏が会長(創設者)。	令和元年12月
弘前市吉野町緑地 周辺整備等PFI 事 業	弘前市	スターツコーポレーション株式会社	設計業務を担当する企業にAtelier Tsuyoshi Tane Architectsが含まれる。 代表は田根剛氏。	平成29年3月



■鳥取県立美術館イメージ図



■盛岡南公園野球場イメージ図



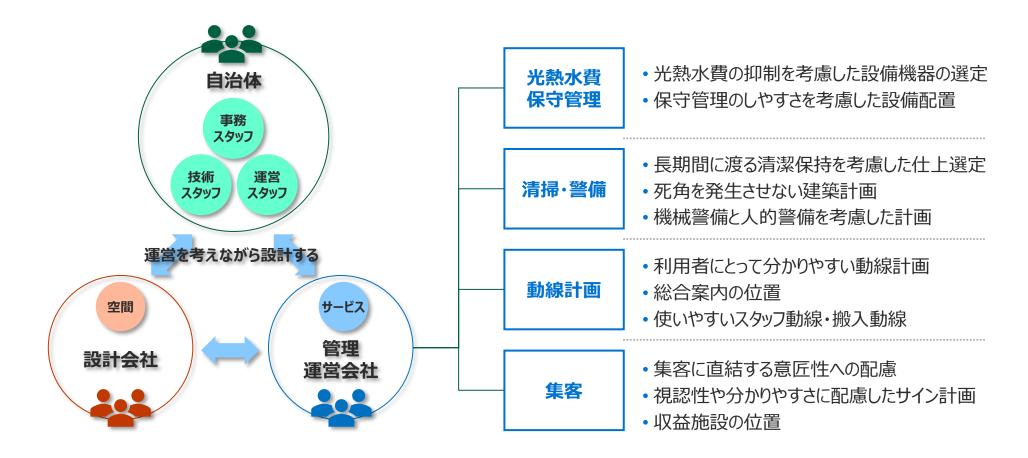
■弘前市れんが倉庫美術館

画像出所:鳥取県立美術館HP、盛岡市HP



#### 設計と維持管理・運営の一括化

- 設計段階で維持管理・運営を行う民間事業者がいたほうがよいのであれば一括化するメリットは大きい。
- 民間事業者が維持管理コストや集客のリスク(責任)を負っている場合、それに関わる施設整備に意見を述べるのは当然と考えられる。
- 自治体にも運営スタッフはいるため、管理運営会社の発言権は事業ごとにコントロールすることが必要。





## 2. 博物館の維持管理・運営における官民連携

## 官民の業務分担

- 博物館の管理運営における官民の業務分担は様々。
- 事業の目的や博物館の現状を踏まえて業務分担を検討、決定する。
- 新設博物館は全業務を民間の業務範囲とすることがある(既存スタッフがいないため)。既存博物館は学芸員の基 幹業務以外を民間の業務範囲とすることが多い。近年は「経営」に民間が参画するかが論点。

	設置者		官民の業務分担			
施設名称		事業スキーム・特徴	調査・研究・ 展示	教育普及	その他 運営	維持管理
北九州市立いのちたび博 物館	北九州市	直営。	市	市	市	市
福岡市美術館	福岡市	PFI(RO)を採用。学芸は直営、その他を民間。 大濠公園に立地している。	市	市	民間	民間
島根県立美術館	島根県	指定管理。調査・収集・展示は直営。その他 (教育普及含む)を民間としている。	県	主 : 県 従 : 民間	民間	民間
鳥取県立美術館	鳥取県	PFI(BTO)を採用。学芸は直営。その他を民間。 設計に建築家が参入している。	主 : 県 従 : 民間	主 : 県 従 : 民間	民間	民間
福岡市美術館	福岡市	PFI(RO)を採用。学芸は直営、その他を民間。 大濠公園に立地している。	市	市	民間	民間
大阪市中之島美術館	大阪市	コンセッション方式を採用した初の美術館。 2021年度開館予定。	民間 (独法職員)	民間 (独法職員)	民間	民間
弘前市れんが倉庫美術館	弘前市	PFI(RO)を採用。学芸を含む全業務を民間の業務範囲としている。	民間	民間	民間	民間

#### 定型業務と非定型業務

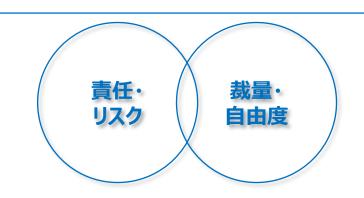
- 維持管理・運営段階の民間活用の目的は①サービスの多角化・質向上、②集客力向上、③効率化が挙げられる。
- ①サービスの多角化・質向上や②集客力向上は主に非定型の運営業務が対象であり、新規サービス件数、利用者数、満足度などがKPIとなる。「運営業務のどの部分を民間業務とすることで①②を実現するか」を検討する必要がある。
- <u>③効率化は維持管理業務や定型的運営業務</u>が対象であり、コスト削減がKPIとなる。コスト削減を中心的な目標とした官民連携事業の場合、民間事業者の参画意欲が高まりにくいことにも留意が必要。





## 官民連携事業におけるリスク(責任)と裁量

- リスクを移転する、つまり責任を負わせるのであれば、その責任を果たすための裁量を与えることが必要。
- リスクと裁量が釣り合わない事業は手が上がらない。又は途中で頓挫する可能性がある。
- 博物館のミッションを達成するために、誰(どんな主体)がリスクと裁量を もって事業実施するのが最適か、前提条件なしに検討することが重要。



# リスク(目標達成責任)

#### 利用者数●万人の達成

#### 民間の追うリスクと裁量が釣り合わず 達成できない

空間デザイン

建築プランの自由度が低い 公共側の要望過多・運営との連携不足

提供プログラム

プログラムは公共側直営スタッフが企画・開催 民間は意見出し程度

広報戦略

広報は民間業務だがSNS等を用いた 広報ツールに制約あり

予算

コスト削減の意向が強く予算が少ない コスト削減に効くデジタル化に公共が消極的

悪いケース

#### 予算の範囲内で民間がリスクを負い、 努力をして目標を達成する

民間ノウハウを活かした「人を呼び込む空間デザ イン」を提案可能

大きな方向性のみ公共が定め、具体のプログラム は民間がネットワークを生かして企画・運営

SNSや様々なデジタルツールを活かした広報戦略 を民間が展開

サービス水準に応じた適切な予算 メリハリの利いた経営資源配分

望ましいケース



達成する手段

#### これからの博物館のミッション

- 観光(地元ネットワークと首都圏へのマーケティングカ)、国際交流(国外博物館とのネットワーク)、DXなど、博物 館の新たなミッションは公共だけでは達成しえないことは明らか。
- 契約手法の検討の前に、「何のために(目的)」「誰と組んで(プレイヤー)」「何をするか(事業・取組)」を整理・ 合意することが重要。その達成手段としての事業手法(直営/委託/指定管理/PFIなど)。

#### これからの博物館に求められる役割の方向性

① 資料の収集・保管と文化の継承(「守り、受け継ぐ」)

博物館は、自然と人類に関する有形・無形の遺産を、関連する事項を含めて地域や社会から資料として体系的に収集・蓄積し、損失の リスクから確実に守るとともに、調査研究によって資料の価値を高め、未来へと継承する。

② 資料の展示、情報の発信と文化の共有(「わかち合う」)

博物館は、資料を系統的に展示し、デジタル化し、来場者のみならず広く情報を発信し、交流することにより、共感と共通理解を醸成す るなど人びと文化を共有する。

③ 多世代への学びの提供(「育む」)

博物館は、生涯学習・社会教育の拠点として、多世代の人びとへの学びの機会を提供し、現在と未来に生きる世代を育む。

④ 社会や地域の課題への対応(「つなぐ、向き合う」)

博物館は、幅広い文化芸術活動をはじめ、まちづくりや福祉、国際交流、観光、産業、環境などの関連団体、関係者とつながりながら、 **社会や地域における様々な課題に向き合い、解決に取り組む**ことにより、持続可能な地球環境の維持、創造的で活力ある地域社会づ くり、人びとの健康で心豊かな生活に貢献する。

⑤ 専門的人材の確保、持続可能な活動と経営の改善向上(「営む」)

博物館は、博物館を取り巻く幅広い業務に従事する様々な専門的人材を確保するとともに、物的、財源的な基盤を確保し、安定した 経営を行うことによって持続して公益の増進を図る。また、使命の達成をめざし、評価・検証することにより、その活動と経営を改善し、価 値を最大化させる

15 Copyright (C) 2022 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved.

## 事例:弘前市れんが倉庫美術館/PFI事業

- 大正時代のレンガ倉庫を活用した新設の現代美術館。2020年7月オープン。建築意匠性、国際的ネットワークに接続された展覧会などが特徴的。収益施設として別棟のカフェ・レストラン&シードル工場を整備。
- 当初から全面的な官民連携事業を実施するとの判断がなされていた。

#### 事業手法

美術館: PFI-RO

カフェ: 定期借地

#### 発注者

弘前市

統括:スターツコーポレーション

設計:NTTファシリティーズ

田根剛(Atelier Tsuyoshi

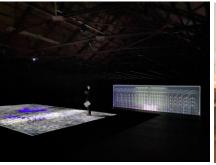
**Tane Architects**)

施工:大林組、南建設、西村組

維持管理:NTTファシリティーズ

運営:南條史生、N&A







### 民間事業者



## 事例:鳥取県立美術館/PFI事業

- 鳥取県立博物館の美術分野を母体として新設される。学芸部門は県、一部展覧会は民間が実施する。2025年 春にオープン予定。
- 経営戦略会議に民間事業者の統括マネージャーが参加することとなっている。

#### 事業手法

美術館: PFI-BTO

#### 発注者

鳥取県

統括:大和リース

設計: 槇総合計画事務所

施工:竹中工務店、懸樋(かけい)工務店

維持管理:三菱ビルテクノサービス、セコム、

富士綜合警備保障

運営:丹青社、アクティオ



- ・ とっとりアートLab:SNS上の交流・発信プ ラットフォーム
- 県民クリエイターズ・友の会
- ・・ボランティア
- · 鳥取県立美術館建設地定点観測
- 「鳥取県立美術館ができるまで」を伝えるメディアづくり
- ミュージアムサロン



民間事業者

## 事例:大阪中之島美術館/PFI事業(コンセッション事業)

- 大阪中之島に整備された新設の近現代美術館。2022年2月オープン。
- 独立行政法人大阪市博物館機構に所属していた学芸員等のスタッフが民間事業者(運営権者)に出向するかた ち。美術館の経営・運営は全面的に民間事業者が実施。

事業手法

整備: 従来手法

運営:コンセッション

発注者

独立行政法人大阪市博物館機構

設計:遠藤克彦建築研究所

施工:銭高組·大鉄工業·藤木工務店JV

運営:朝日ビルディング







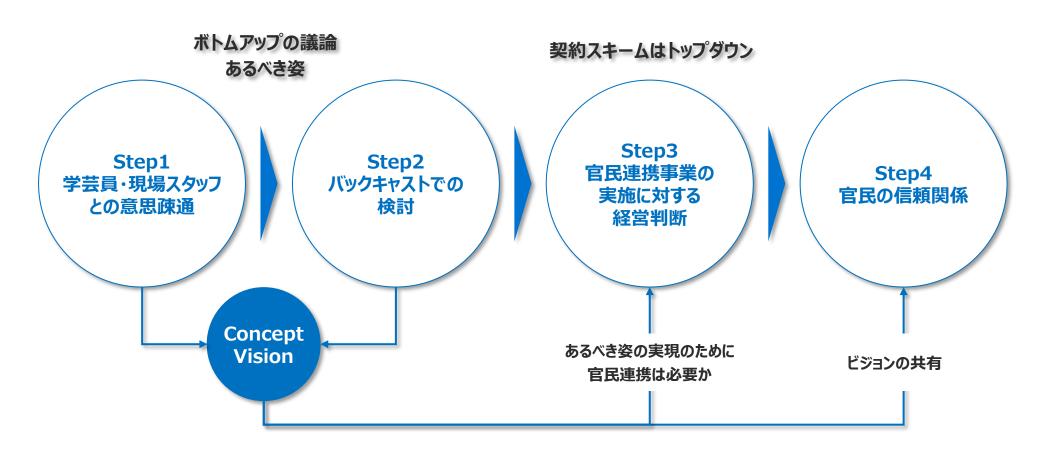
- 1階に海外ライフスタイルショップ (国内2店舗 目・大阪初出店)とレストランが出店
- 隣接する国立国際美術館との展覧会協働開催 など、エリア連携した活動



民間事業者

### 成功の鍵

- 今後の博物館の官民連携事業は、既存館の再整備・改修に伴うものが大半。従って、既存のスタッフ・学芸員等がいる上での官民連携事業となる。
- 成功の鍵は、①学芸員との早期の意思疎通、②バックキャストでの検討、③官民連携事業の実施に対する経営判断、④官民の信頼関係の構築。





## 3. おわりに

#### 博物館の官民連携事業を取り巻く環境

- 文化芸術施設のPPP/PFI は内閣府・文科省・文化 庁を中心に注力され始めて いる。
- その背景として、PPP/PFI がコスト削減手法ではなく、 地域課題の解決・地方創 生に資する手法として捉え られていると思われる。

#### PPP/PFI推進アクションプラン(令和4年改定版)概要

#### 1. PPP/PFI推進に当たっての考え方

#### (1)基本的な考え方

- ①多様な政策ニーズに対応するため、公共の施設とサービスに民間の知恵と資金を最大限活用
- ②「新しい資本主義」の中核となる「新たな官民連携」の柱として「成長と分配」の好循環を実現
- ③「デジタル田園都市国家構想」の推進力として、インフラの持続可能性等の地域課題を解決し、魅力的で活力ある地域を実現
- ④カーボンニュートラル、デジタル技術の社会実装など新たな政策課題へアプローチ

#### (2) 推進の方向性

- ・自律的な展開基盤の早期形成のため、令和4年度から5年間を「重点実行期間」とし、支援策を拡充・重点投入
- ①地域における活用拡大 ②活用対象の拡大 ③民間による創意工夫の最大化 ④地域の主体の能力強化と人材の確保

#### 2. PPP/PFIの推進施策

#### (1) 多様なPPP/PFIの展開 「新たなPPP/PFI活用モデル」形成(分野・手法等)に取り組む(PFI推進機構と連携)

- ・公園、公民館等の身近な施設・新しい政策課題への対応(グリーン、デジタル)・地域交通、人工衛星等
- ・インフラの維持管理分野への拡大・公的不動産活用(国有財産、学校等)

#### ・広域化、集約化・多機能化 等

#### (2) 地方公共団体等の機運醸成・ノウハウの蓄積と案件形成に向けた積極的な支援

- ¦・優先的検討規程の実効性向上、策定促進 ¦ (人口10~20万人の全自治体での策定: R5年度)
- ・首長等の機運醸成 (トップセールスの実施:機構と連携)
- ・先導的な優良事例等の表彰制度創設
- ・マニュアル(導入の手引き、契約書ひな型等)の整理・周知
- ・PFI推進機構による地域金融機関等の人材育成の全国展開
- 専門家派遣、伴走支援の強化
- ・新たな活用モデルの形成や小規模自治体への支援の積極的実施
- ・地域プラットフォームの全都道府県への展開、機能強化 (R8年度)
- ・民間提案制度の実効性向上(提案者へのインセンティブ付与等)
- ・自治体の受付窓口の設置促進、事業リストの公開・一覧化

#### (3) 取組基盤の充実

- ・多様な効果の見える化、動画の活用、情報・発信の充実
- ・制度・運用改善や規制改革提案の受付、検討体制の強化
- ・官民リスク分担の新手法の導入(プロフィット・ロスシェアリング条項等)

#### (4) PFI推進機構の活用

- ・先導的事例の形成、案件発掘等、コンサルティングの積極的実施
- ┃・地域金融機関等へのノウハウ移転
- ・今後のあり方について検討、所要の法案の早期提出

#### 3. PPP/PFIアクションプラン推進の目標

#### (1)事業規模目標

30兆円(令和4年度~13年度) コ沈ッション:7兆円、収益型事業:7兆円 公的不動産利活用:5兆円、サービス購入型 等:7兆円、取組強化:4兆円

#### (2) 重点分野と目標 件数目標を設定、案件リスト、工程等を具体化した実行計画を策定

空港/水道/下水道/バスタ/スタジアム・アリーナ/文化施設/大学施設/公園/工業用水道等

- ・好事例の横展開、案件発掘等のためトップセールス実施、ガイドライン・ひな型作成等
- ・関連施策を集中的に投入、PPP/PFIの活用促進に資する交付金等の制度改善

出所:PPP/PFI推進アクションプラン(令和4年度改訂版)概要版



## 【これまでの官民連携事業】

公共でもできることを民間にアウトソースすることで、より効率的に実施する

→コスト削減型の官民連携事業

## 【これからの官民連携事業】

公共と民間が連携しなければ実現できない事業を行うことにより、

自治体と民間事業者が地域において共に新たな価値を創出する

→価値共創型の官民連携事業

強い信頼関係のもとに官民連携でなければできないことをすることが地域課題の解決につながる

## お問い合わせ

本資料は、専ら本会議のために取りまとめました。第三者への開示はご遠慮ください。本件に関しますお問い合わせ、ご確認は下記までお願いいたします。

#### 株式会社日本総合研究所 リサーチ・コンサルティング部門

地域・共創デザイングループ

シニアマネジャー 山崎 新太

E-mail: yamasaki.arata@jri.co.jp

Tel:080-2481-6994

#### 株式会社 日本総合研究所

〒141-0022

東京都品川区東五反田2丁目18番1号 大崎フォレストビルディング

〒550-0001

大阪市西区土佐堀2丁目2番4号 土佐堀ダイビル

本資料の著作権は株式会社日本総合研究所に帰属します。

