

文教施設におけるコンセッション事業に関する先導的開発事業 【平成 29 年度】（仮称）大阪新美術館

1 事業の背景・目的、施設概要、事業概要に関すること

1. 施設概要

施設名称	(仮称)大阪新美術館(以下「新美術館」)
所在地	大阪市北区中之島4丁目
敷地面積	12,874 m ²
延べ面積	17,305 m ² (駐車場・駐輪場除く)
管理者	大阪市が設立する地方独立行政法人

※大阪市の博物館施設については地方独立行政法人(以下「地独」)による運営に移行する予定であり、新美術館もその対象

2. 民間に期待する内容

- ・効果的な情報発信や話題性のあるイベントの開催による集客力の強化
- ・魅力的なサービス施設の誘致による付加価値の向上
- ・官民連携によるエリアプロモーションの展開など

3. 事業スケジュール(想定)

平成 29(2017)年度	PFI導入可能性調査
平成 30(2018)年度	実施方針(案)の公表
平成 31(2019)年 4 月	地独設立
平成 31(2019)年度	実施方針の公表、特定事業の選定、民間事業者公募、民間事業者と協定等締結
2020 年度	民間事業者が運営準備開始(建物引渡しまでは業務委託)
2021 年度	前半:建物引渡し後コンセッション開始(開館準備) 後半:開館

(参考)設計・建設スケジュール

～平成 30(2018)年度	設計業務
平成 30(2018)年度中	建設工事の発注、工事着工
2018～2021 年度	建設工事
2021 年度	前半:竣工・引渡予定

2 検討会議に関すること

1. 検討体制

地方公共団体関係者(事業担当、官民連携担当)	6 名
美術館運営専門家	1 名
PFI・コンセッション専門家	1 名
街づくり・商業施設開発専門家	1 名
エリアマネジメント専門家(大学教員)	1 名
計	10 名

2. 会議概要

- ・平成 29 年 6 月～平成 30 年 2 月の間に、3 回の会議開催に加えて個別の意見聴取を行い、PFI導入可能性調査における検討内容に反映

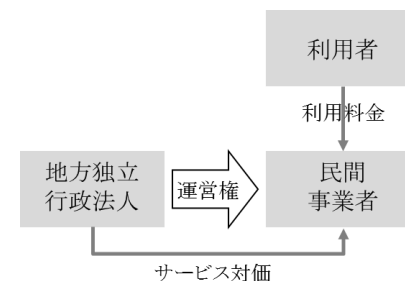
3 再委託の内容に関すること

- ・民間調査機関を活用し、PFI導入可能性調査及びマーケット・サウンディングを実施

<調査結果概要>

1. 想定手法

- ・PFI 法に定める公共施設等運営事業(コンセッション)方式(混合型を想定)
- ・地独は、民間事業者に運営権を設定
- ・民間事業者は来館者等から直接利用料金等を収受し、事業の運営に当該収入を充当して経営・運営
- ・地独は一部サービス対価を支払う
- ・館長・学芸員は地独から民間事業者に出向



2. 想定事業スキーム

(1) 基本的考え方

- ・民間事業者に運営・経営の自由度を与えるとともに相応のリスクを移転
- ・学芸員も含めて経営・運営を民間事業者側に一体化し、運営・責任体制を明確にするとともに円滑な運営を実現
- ・館長含め地独から出向した学芸員が展覧会業務を担い、公共性を確保

(2) 民間事業者に委ねる業務内容

- ・作品の取得行為以外は原則すべて民間事業者委ねる
(ただし、学芸業務は地独から民間事業者に出向する学芸員が担う)
- ・開館までの準備期間に必要な業務は、地独から民間事業者への業務委託(建物引渡し後はコンセプション)として実施

(3) 事業期間についての選択肢

- ・開館後約 10～15 年の事業期間を想定
- ・民間事業者の意向に応じて 1 回(最大 15 年間)の延長を認める
- ・民間事業者が延長を希望する場合は、終了の 3 年前までに延長の意思を表明し、地独と協議して決定

(4) 美術品に関する事項

①所有権

- ・地独が保有

②管理に関する責任負担

- ・民間事業者は、所蔵品の保管、移動、貸出に関する責任を負担
- ・民間事業者は自らの裁量により保険等を付保し、不測の事態に対処する

③貸出等の管理権

- ・民間事業者は、出向館長による最終判断のもと、所蔵品の他館等への貸出等を行う(ただし、貸出による収益事業は想定していない)

④寄託品の取り扱い

- ・寄託契約内容に応じ、出向館長による最終判断のもと、貸出可能(ただし、貸出による収益事業は想定していない)

3. 具体的な事業実施体制

(1) 想定する基本的体制

- ・新たに選任する館長をはじめ、現在の学芸員は民間事業者に出向(雇用条件を明示し、事業期間にわたる遵守を義務付け。出向者に欠員が生じた場合は、別の者を出向させる)
- ・その他の職員は民間事業者が採用(事務部門を統括する統括マネージャーを含む)
- ・地独から出向する館長・学芸員と民間事業者は、お互いのノウハウを最大限に活用し、創意工夫を引き出す

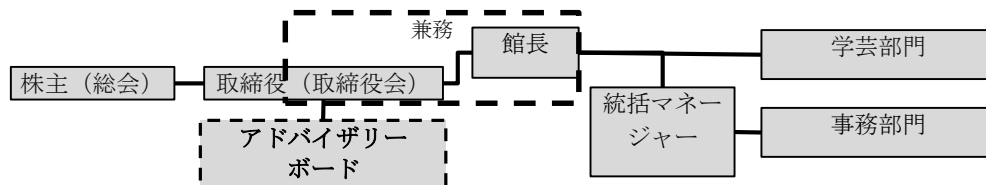
(2) 館長の選任と執行体制案

①選任プロセスと職務権限

- ・館長は、地独と民間事業者との合意により決定した上で、最高意思決定者となることを想定
- ・館長がどの範囲の権限を有するのか、また館長と統括マネージャーの役割分担や指揮系統について明確化を行う
- ・権限明確化のためには、館長を取締役にする等の法令に沿った条件設定と、取締役としての所掌範囲を規定することが考えられる

②ガバナンスのあり方

- ・アドバイザリーボードの設置・活用等が考えられる
- ・地独は館長を取締役として派遣する一方で、民間事業者の株主は館長の解任権を有する
- ・地独は、民間事業者が正当な理由なく館長を解任した場合に運営権解除の権限を有することで、双方がけん制を利かせる体制とする
- ・取締役会の助言機関としてアドバイザリーボードを設置
- ・地独・民間事業者双方が複数名推薦する有識者・財界人等をアドバイザリーボードのメンバーとし、戦略についての均衡ある意見と豊富な業界ネットワークを活用



(3) 学芸員の出向形態(以下の3パターンが考えられる)

- ・地独が在籍する学芸員に直接給与を支払う(在籍出向)
- ・在籍出向であるが、民間事業者を経由して学芸員に給与を支払う
- ・民間事業者への転籍出向(形式上、地独を退職し転籍)

4. 対価の算定方法

(1) 必要な費用等の構成要素

①運営内容に依存しない固定的経費

- ・学芸員人件費、維持管理業務費など(及び開業準備段階の経費)

②展示等運営内容により変動する経費

- ・展覧会開催費、貸室管理等の運営業務費、自主事業実施経費、その他の職員人件費など

③カフェ・ショップ等のサービス施設等(民間事業者の独立採算)

- ・サービス施設の内容は民間事業者の裁量による
- ・民間事業者は内装工事等を自らの負担で実施し、事業期間にわたる収益で投資を回収する
- ・収益超過の場合は地独のサービス対価を減じる可能性も想定

(2) 対価算定の考え方

- ・地独は対象費目を定めず、民間事業者から提案のあった、収入と費用の差額(一定額)をサービス対価として負担(民間事業者の収入に関する提案により対価の構成は異なる)

(3) 収益リスクとインセンティブの考え方(収益配分と損失補てん)

- 1) 収益が収支均衡点を超過した(収益が上振れた)場合
地独も一部の収益について分配を受ける(その分支払いを控除)
- 2) 収益が収支均衡点に到達しなかった(収益が下振れた)場合
原則として民間事業者が当該リスクを負担するものと想定するが、一部上限を定めて地独が一定額を負担する場合も想定

5. マーケット・サウンディング(27 社)の結果

(1) 事業参画への関心度と懸念点

- ・一様に関心度は高いものの、目標入館者数(64 万人)、収益リスクの分担(変動費相当を収益で賄う)等において、実現性に不安を感じている事業者も存在
- ・投資で稼ぐ事業者の参画意向は少なく(6 社)、業務で稼ぐ事業者の参画意向が多い(18 社)。今後の対話を通じてリスクを負担する事業者(投資で稼ぐ事業者)の参画意向を高めていく事が重要

(2) 具体的な条件面での意見・懸念点

- ・期間／10～15 年で妥当との意見が多数
- ・体制面／館長は所属如何にかかわらず、権限と運営方針の早期決定を希望
学芸員の所属に関しては区々。ただし収益リスクが限定的であることが前提
- ・便益施設／早期の図面開示を希望。美術館事業と収益を分離すべきとの意見もあり
- ・収益リスク／試算状況及びその根拠の開示を希望。情報少なく判断が困難
- ・役割／代表企業となりうる企業が少ない。リスクの不透明感を懸念
- ・今後も引き続きの対話機会の設定を希望

6. 事業収支・VFM と具体的な収益リスクの分担について

(1) PFI 手法の導入による収支への影響と留意点

- ・PFI 手法の導入により施設の維持管理等にかかる経費の削減が期待できる一方、事業所税や SPC 運営費等の追加の経費が必要

(2) コンセッション方式により期待される点

- ・従来型の PFI 手法と異なり、施設の利用料金は民間事業者に帰属するため、民間ノウハウの発揮やモチベーションの向上につながりやすく、収入増が期待される

(3) 各方式における VFM の試算

- ・新美術館の PFI は運営のみを対象としており、事業規模や範囲が小さいことから、従来型PFI手法では大幅な運営収支の改善は難しい(VFM 約 2%)
- ・コンセッション方式を採用した場合、一定の収入増を見込め、トータルでの負担額軽減が期待でき、VFM を見込むことが可能(VFM 約 4%)

(4) 感度分析による事業採算性と VFM のバランス

- ・入館者数、便益事業で見込まれる賃料水準の振れ幅により、事業の採算性と VFM は大きく変動
- ・民間事業者による入館者数増加が見込めない場合、十分な事業採算性が確保できず、競争環境が醸成されない懸念がある
- ・入館者数・有料率・賃料水準が最も高いレベルにおいて、IRR(内部利益率)が 10%程度確保できる状況であるが、より事業を成立しやすくするには、「損失補填」や「収益配分」といったスキームの検討が必要

(5) 感度分析に基づく収益リスクの分担のあり方について

- ・下記のようなリスク分担とすることで、民間事業者が参画しやすい環境を整備することが可能となり、競争環境の醸成が期待される

①収益配分スキーム／民間事業者の収益が過剰とまらない範囲で配分

- ・民間事業者による収益向上が達成できた場合は、地独に対して一部を還元するものとし、売上の一部を還元
⇒売上の数％を還元するものと設定(料率は競争要素とすることを想定)。
還元開始の基準は売上が一定額を超過した場合等(競争要素とする)

②損失補てんスキーム／展示収入の達成状況に基づき一部補てん

- ・入館者数見込みに関して不安を持つ民間事業者も多いため、一部補てん措置を行う
⇒展示収入にかかる不足分についての補てん(VFM が一定水準となるまでを目安とする。ただし、有料率が期待レベルを著しく下回る場合は補てんしない)
- ・また、民間事業者の収益力向上に伴う収益増は、民間事業者の採算確保のために一定程度優先的にこれを収受することを認め、民間事業者の収益力向上にかかるインセンティブを醸成
⇒損失補てんは展示収入と変動費の比較とし補てん措置を容易に

7. 想定している選定プロセス

(1) 選定方式

- ・対価の構成が民間事業者の収入にかかる多様な提案によって左右されるため、一律的な予定価格算定が困難であり、公募プロポーザルの採用を想定
- ・事業の特性上、公募型プロポーザル方式による選定の方が入札価格に縛られず、応募者の創意工夫が発揮され望ましい(本事業は WTO 対象外)

(2) 参加資格要件

- ・事業の特性上、類似施設である美術館等やレストラン・カフェ等の便益事業の運営実績を重視することを想定
- ・収益リスク移転の観点からは民間事業者の財務体質も重要な視点となる

(3) 評価の枠組み(多様な評価要素の組み合わせの工夫)

- ・定量的要素／サービス対価、収益還元率・還元開始条件などを想定
- ・定性的要素／展示等の運営面は出向学芸員が担うため、評価の重みについては慎重な検討が必要。他方、便益事業を含む収益力向上の工夫や、にぎわい創出は民間の創意工夫を引き出すため、一定の配点を行うことが必要

4 まとめ

(1) 新たな公的美術館として求められる姿と市場の状況

- ・顧客(市民)目線を重視し、利用者サービスに優れたミュージアムとするといった、前例の少ない新たな魅力を持った美術館をめざして本事業を運営するには、民間事業者のノウハウを最大限に活用することが不可欠
- ・その点、運営権制度の活用により、民間が主体的に事業に関与する事業スキームとしていくことが望ましい
- ・他方、美術館への PFI の導入例は限定的であり、民間事業者が収益リスクを負う素地が醸成されていない
- ・民間事業者の参画意欲をさらに増進するには、民間事業者のみに活用を委ねず、行政・地域と一体になって多様な利活用を図っていく工夫や不断の努力を行っていくことが不可欠

(2) 事業を推進し、官民が連携していくための環境整備の必要性

①十分な情報開示や官民対話の継続による相互理解の深化

- ・民間事業者の不安を払しょくすべく、多くの情報を早期に開示し、官民対話を継続していくことで、官民双方の相互理解を深めていくことが肝要
- ・特に、人的要素が経営を大きく左右する事業であることを踏まえ、早期の運営体制確立が美術館の成功を導く上で重要

②対話結果に基づく競争環境形成やインセンティブを想定した事業スキーム

- ・相互理解を深めた上で、複数の応募者が期待できる事業スキームを構築するほか、将来の変容に対応可能な柔軟性も一部組み込むことが有益

③多様な利活用の促進に向けた連携組織・支援体制等の構築

- ・地域の関係者やポテンシャルユーザーなども含め、本事業を取り巻く関係者による、ユニークベンチャーなど多面的な利用促進や寄附・パートナーシップ制度の導入などに向けた協力体制を構築していくことで、民間事業者の安定的経営の素地づくりを行っていくことが肝要