

平成 29 年度

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

委託業務成果報告書

平成 30 年 4 月

福岡県 宗像市



## 目次

第1章 本事業の背景・目的及び本市の概要	1
1. 本事業の検討の背景及び目的	1
2. 本市の概要	1
第2章 拠点施設の現状と整備の方向性	3
1. 拠点施設を取り巻く現状	3
2. 関連計画上の位置付け	4
3. 拠点施設に求められる機能	5
4. 拠点施設の目指すべき姿及び果たすべき役割	5
第3章 検討体制	6
1. 委員会等の体制及び役割	6
2. 検討委員会における検討過程及び内容	7
3. 検討体制構築における評価点及び改善点	11
4. PPP/PFI 研修会の開催	11
第4章 歴史文化資源ガイダンス拠点施設に係るコンセッション等事業手法検討調査	12
1. 業務委託の背景及び委託先に期待した役割	12
2. 対象エリアにおける拠点施設のあり方の設定	12
3. コンセッション方式の導入可能性の検討内容	13
4. コンセッション方式の導入可能性の検討結果	21
5. コンセッション方式の導入可能性検討の今後の方向性	23
第5章 今後の課題及び取組の方向性	24
第6章 本事業の概要	27



## 第1章 本事業の背景・目的及び本市の概要

### 1. 本事業の検討の背景及び目的

本市は、これまで福岡県及び隣接する福津市と連携し「『神宿る島』宗像・沖ノ島と関連遺産群」(以下「本遺産」という。)の世界遺産登録活動を展開してきた結果、平成29年7月に世界遺産への登録が正式に決定した。

今後、本遺産が有する顕著な普遍的価値を国内外からの来訪者をはじめ全世界に適切に発信し、将来世代へ引き継いでいくことが世界遺産たる義務として求められている。しかし、その拠点となり、本遺産の九州本土側の構成資産である宗像大社辺津宮及びその周辺の既存関連施設の現状を鑑みると、その義務を果たしていく上で、施設の規模や位置配置、耐震性や老朽化、集客力等において課題を抱えている現状がある。

そこで、本市においては、既存関連施設の周辺環境との調和とその諸機能の再配置の可能性を探るとともに、市の歴史文化の学習機能を持つ拠点施設として、また、本遺産の総合的なガイダンス機能を担い、調査研究と公開活用を連携して行う拠点としての施設「(仮称)歴史文化資源ガイダンス拠点施設」(以下「拠点施設」という。)を整備することについて検討しているところである。なお、拠点施設に関する基本構想や基本計画の策定は行っていない。

本事業においては、まず、施設の運営及び維持管理に関してコンセッション方式を始めとするPFI導入の可能性を探る。そのうえで、課題の把握や整理を行うとともに、次年度以降の取組の方向性の筋道立てに資することを目的としている。

### 2. 本市の概要



### (1) 沿革

昭和の大合併が進んでいた昭和 29 年、東郷町、赤間町、吉武村、河東村、南郷村の 5 町村と神興村の一部が合併し、旧宗像町が誕生した。翌年には、神湊町、田島村、池野村、岬村の 4 町村が合併し、旧玄海町が誕生した。

昭和 52 年には、旧宗像町の人口が 5 万人を突破し、昭和 56 年に旧宗像市が誕生した。

その後、地方分権や少子高齢化の進展への対応などの社会全体の流れや、それぞれの市町村の特徴と資源を生かしたまちづくりを進めるため、平成 15 年に旧宗像市と旧玄海町が合併し、新しい宗像市が誕生した。平成 17 年には旧大島村と合併し、現在の宗像市となっている。

### (2) 地勢等

本市は北九州市と福岡市の両政令指定都市の中間に位置し、面積は 119.91 平方キロメートルである。北を除く 3 方向を山に囲まれ、玄界灘に大島、地島、沖ノ島、勝島を有している。また、市の中心部には、水源でもある釣川が流れ、玄界灘に注いでいる。その玄界灘に面するさつき松原は、市の代表的な景勝地であり本市の豊かな自然の象徴となっている。

もともと農業、漁業が盛んであったが、市内を東西に横断する JR 鹿児島本線や国道 3 号および国道 495 号により二大都市への交通アクセスが充実し、住宅団地や大学、大型商業施設などが相次いで進出した。これに伴い、急激な都市化が進み、生活環境や都市基盤が整備され、教育や文化、子育て支援などが充実し、人口も増加してきた。人口減少時代に突入している現在においても、人口を維持し続けており、平成 30 年 1 月末現在の住民基本台帳人口は 97,288 人である。

観光拠点施設としては、市本土側の西部に観光物産館「道の駅むなかた」がある。平成 28 年度実績では年間約 173 万人の利用者があり、全国の道の駅の中でもトップクラスの売り上げを誇っている。

市全体の観光入込客数は平成 28 年度実績では約 695 万人となっているが、世界遺産登録後は国内外からの来訪者も増えており、宗像大社辺津宮を始めとする構成資産への来訪者は登録前後を比較すると全体ではおよそ 1.3 倍に増えている状況にある。

### (3) 官民連携の取組

本市においては、平成 18 年に「市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」を制定しており、地域コミュニティや NPO との協働によるまちづくり活動は古くから盛んである。本遺産の公開活用の面においても、ボランティア団体などが本遺産の構成資産を訪れる見学者向けのガイドや解説を行っている。

平成 27 年には公共施設アセットマネジメント推進計画を策定し、公共施設及び公共インフラの適正化方針や維持更新計画を示すとともに、今後 PPP や PFI 等の民間活力導入の検討を進めるとの記載はあるものの、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 年法律第 117 号。以下「PFI 法」という。)に基づく事業はこれまで実績がなく、PPP/PFI に関する基本方針や優先的検討規程の策定も行っていない状況にある。





## (2) 対象エリアの都市計画等

福岡広域都市計画区域（市街化調整区域）

対象エリアは、都市計画法に基づく、いわゆる線引き都市計画区域に指定されており、すべての範囲が市街化調整区域となっている。

宗像大社地区地区計画区域（一部のみ）

対象エリアの一部（概ね図1の第1駐車場及び祈願殿・社務所の区域）は、都市計画法に基づく地区計画区域となっている。

建築物に関しては、用途の制限、容積率、建ぺい率、高さの最高限度などが定められており、用途は店舗、飲食店、事務所、結婚式場、神社、図書館、博物館などに制限されている。



宗像市景観計画区域（景観重点区域）

対象エリアはすべて、景観法に基づく景観計画区域における景観重点区域となっている。

建築物に関しては、形態意匠の制限、高さの最高限度に関する景観形成基準が設けられており、屋根勾配は3寸から6寸の範囲、高さは10メートル以下となっている。

## 2. 関連計画上の位置付け

### (1) 推薦書上の位置付け

本遺産に係るユネスコ世界遺産センターに提出した推薦書において上記の対象エリアに関して以下のとおり記載されていることを十分に踏まえ、本事業においては、この解決を前提とした検討を行うこととしている。

・ 推薦書 157 ページ

#### 宗像大社辺津宮

資産に隣接する祈願殿および駐車場について、辺津宮境内の玄関口として周辺環境により調和させる可能性を検討する。また、海の道むなかた館について、周辺環境により調和させる検討と将来的な移転の可能性を考慮する。

・ 推薦書 201 ページ

#### 展示・解説施設

既存の展示・解説施設は展示内容や機能が分散しているため、資産全体の顕著な普遍的価値を一元的に解説する拠点が必要である。今後、総合的なガイダンス機能を担い、資産の調査、研究と公開、活用を連携して行う世界遺産センター（仮）について、既存施設の活用を含め検討を進める。



## (2) 市関連計画上の位置付け

第2次市総合計画においては、歴史文化の保存と活用という施策の中の新規取組事業の一つとして、「他自治体との連携による世界遺産センター（仮称）の整備」を掲げている。

また、第2次市都市計画マスタープランにおいては、本事業の対象エリアに関して、歴史学習機能と合わせて来訪者サービス機能の付加により地域住民との交流や活性化に資する機能の配置を位置付けている。

## 3．拠点施設に求められる機能

対象エリア内にある既存関連施設の主な機能のほか、文化財の展示・収蔵機能（国宝約8万点ほか重要文化財の展示・収蔵）、本遺産の総合的なガイダンス機能、本遺産の調査研究・公開活用事業に係る機能、収益機能、その他必要となる機能を持つ施設を、上記対象エリア内において整備することを、本事業においては、想定している。

また、本事業においては、現在対象エリア外（本遺産の構成資産内）に位置し、宗像大社が管理所有する、神宝館及び宗像地区重要文化財共同収蔵庫（図1の 及び ）の機能を対象エリア内に移転することも想定している。

## 4．拠点施設の目指すべき姿及び果たすべき役割

コンセッション方式を始めとするPFI等による事業実施により、民間事業者の資金や創意工夫の活用による効果的・効率的な施設運営が可能になることを期待している。特に、展示施設等における新たなサービス提供や収益拡大、現状で不足している収益機能の拡充を図ることが、エリア全体の集客力の向上や賑わいの創出のみならず、持続可能な施設運営へと繋がり、引いては本遺産が有する顕著な普遍的価値の維持向上にも寄与するものと考えている。

### 第3章 検討体制

#### 1. 委員会等の体制及び役割

##### (1) 宗像市世界遺産保存活用検討委員会

本市においては、平成29年6月から市の附属機関として宗像市世界遺産保存活用検討委員会（以下「検討委員会」という。）を設置している。委員は、知識経験者10人及び市民代表2人の12人である。知識経験者の専門分野は、観光、歴史、地理・地形、景観、考古、環境、造園、建築などである。

検討委員会の市附属機関設置条例上の担当事務は「世界遺産の保存及び活用に関すること」であり、図2のとおり、構成資産内外の整備計画やランドデザインの策定などに関する意見聴取を行っているところである。

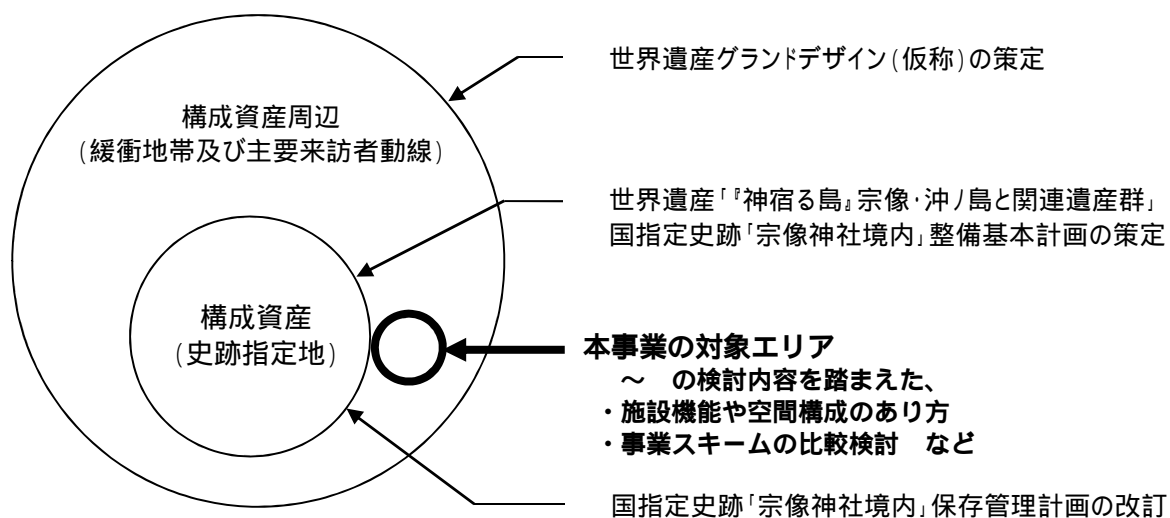


図2 検討委員会における意見聴取の対象

検討委員会には専門部会を設置し、担当事務のうち特に専門的事項に係るもの(図2の )について別に意見聴取することにしており、検討委員会と専門部会との適切な役割分担を行っている。

本事業に関しては、これらの計画の検討内容を踏まえたうえで、本事業で対象としている「対象エリア」における施設機能や空間構成のあり方に関して意見聴取を行うとともに、それを前提条件とした事業スキームを比較検討するなどにあたっての意見聴取を行った。

##### (2) 外部有識者の体制及び役割

株式会社産学連機構九州（九州PPPセンター）

同社は、検討委員会及び専門部会へのオブザーバーとしての参加を始め、本市及び本事業における「歴史文化資源ガイダンス拠点施設に係るコンセッション等事業手法検討調査」に係る業務委託の受注者（以下「受注者」という。）に対するアドバイス、後述するPPP/PFI研修会の開催支援等を行った。

一般財団法人地方自治体公民連携研究財団（PPP 財団）

同財団は、本市に対し、本事業の進め方等、本事業全般にわたってのアドバイスを行うとともに、検討委員会へのオブザーバーとしての参加、受注者に対するアドバイス等を行った。

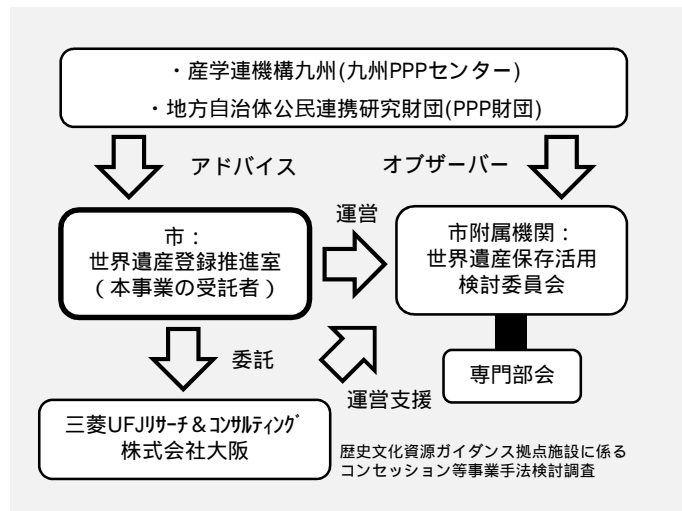


図3 本事業の検討体制の概要

## 2. 検討委員会における検討過程及び内容

検討委員会自体は平成 29 年 6 月から会議を開催しているが、本事業に関する説明及び意見聴取等は 10 月 23 日の専門部会からである。以後、専門部会 2 回、検討委員会 3 回をそれぞれ開催している。

各回における議事の概要等は次のとおりである。

開催日	会議名
	議事要旨
H29.10.23	<p>第 2 回検討委員会専門部会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・民有地と公有地が混在していると思うが、事業の発注者は誰になるのか。今回は様々な事業手法のメリット、デメリットを整理する段階までだと考えている。具体的な事業主体は検討の中で出てくる話だろう。</li> <li>・博物館のような施設なのか、研修施設のようなものをイメージしているのか。現段階では既存施設のむなかた館や祈願殿、神宝館のほか、整備予定の世界遺産センターの機能の再配置と事業手法の検討を行うということしかお答えできない。</li> </ul>
H29.11.24	<p>第 3 回検討委員会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・本事業の期間はいつまでなのか。今年度内の事業である。</li> <li>・既存関連施設の機能を対象エリア内で集約的に再編していくという考え方なのか。基本的な考え方として既存関連施設が持っている機能については維持をしていく。それに加え、推薦書の課題となっている調査・研究などに関する機能も併せて検討していくものである。</li> <li>・検討のなかで施設配置の絵が出てくるのか。施設の具体的な配置はこの事業の中で検討していくことになる。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・既存関連施設のうち収蔵庫などは老朽化も進行しており、活用できるのか疑問である。</li> <li>そのまま今の建物を活用できるのか、建て替えが必要なのかも今後検討していく。</li> <li>・この委員会ではどのような検討を行っていくのか。</li> <li>役割分担については来月の検討委員会の中で示していきたい。</li> <li>・対象範囲内だけの動線ではなく、周辺から対象範囲までのアプローチの動線についても併せて検討してもらいたい。</li> </ul>
H29.12.13	<p>第4回検討委員会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業スキームを検討するということだが、最終的に出てくる成果物は、空間配置と事業スキームを組み合わせたパターンがいくつか出てくるようなイメージか。それとも、非常に絞り込んでいくのか、あるいは、パターンの違う事業スキームと空間配置の組み合わせが公平に比較できるようなものが出てくるようなイメージなのか。今回の事業の最終成果物のイメージが少し想像しづらいので、どんな方向の成果を目指して今回調査するのか教えてもらいたい。</li> <li>ある程度の空間配置を想定した上で、どういう事業スキームを組んだら最も費用面や文化財の価値を継承していくという点での効果を発揮するかというところを比較していこうと考えている。従って、この事業スキームであればこの配置パターンというようなイメージではないと考えている。ただし、配置の関係上敷地の所有者が2者に渡るので、どうしても敷地を跨いで別の所有者が建物を建てるとなった場合は複数のパターンが出て来る可能性もあると考えている。</li> <li>・いずれも最終合意を図るものではないとあるが、この合意とは、計画合意、関係者間の合意、どちらの合意という意味か。</li> <li>今回の事業は基本的には、文教施設を整備、管理運営するにあたっていくつかの事業スキームや事業手法を考えたときに、課題やメリットなどを取りまとめること。従って、最終的な手法をこの委員会の中で決定したり、それを踏まえて市がそのとおり進めていくというものではないという意味で記載している。</li> <li>・これまでは、ハード面、物理的な空間の配置の方の話だと思っていたが、必ずしもそうではなくて、ソフト面の運用、運営に対しての比重が大きいのということか。今回は仮で空間配置を設定し、ソフト、事業スキームのところを重点的に検討していきたいと考えている。</li> <li>・文教施設のスキームが基本ではあるが、収益性を考えたときには文教施設でそれ単独で収益性を上げるといったことは誰が考えてもあまり成立しそうにないので、何らかほかの要素を付加するとか、これとこれを組み合わせると例えばこういうスキームが考えられるというような提案もあり得るのか。</li> <li>基本的には、コンセッションは収益が出ないとなかなか難しい手法であるので、検討の中で収益というのをどういうふうに捉えていくのか、というのはまさに課題になっている。従って、ここに挙げている機能以外の機能も検討したらどうだというような話があればできるだけ早目にいただくと事業スキームの精査ができるのでお願いしたい。</li> <li>・現状の駐車場や祈願殿のあり方や立ち位置、風景へのインパクトなど、何もかもが何とかならないかと思っている。PFIを前提とした事業で収益性というのをこの場で確保しようとしたときに、高さ制限や風致的な景観、駐車場の台数確保という制約がある中で、例えば駐車場を全地下化したり、別の博物館機能を設けたりして高い料金を取るとか、極端なスキームと空間配置の組み合わせが可能な気がしている。せっかくコンセッション事業を検討する中で、今回の空間配置が向こう100年200年の風景を決めていくということなので、クリエイティブな事業スキームと空間配置をぜひ提案してもらいたい。別途ブレンストーミングのような形でヒアリングやディスカッションができる機会の設定を検討してはどうか。</li> <li>・今日はこういう事業に着手したということで、途中で経過報告や意見聴取をする機会がこの委員会としてあるのか。</li> </ul>

	必要であればブレーストーミングを行い共有すべきものは共有するが、予定としては1月18日の専門部会及び次回の委員会での意見聴取ということになる。
H30.1.18	<p>第3回検討委員会専門部会</p> <p>望ましい運営体制について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国内の事例の場合、受注者や自治体の財政母体がしっかりしており、ずっと維持していくための安心感、安心材料がある。宗像市の場合はどういう感じなのか。市が事業者の中心的役割でやっていくのは無理があるという認識を持っている。民間や国県等機関にも働き掛けながら、ある程度信用がおける事業展開が前提になってくると考えている。</li> <li>・図書館はこの中に強いて入れる必要はなく、別建てで考えて良いと思う。基本的に既存施設をそのままスライドさせているが、そのような意見が出たということも踏まえて検討していきたい。</li> <li>・合併のときの条件には入っていないのか。条件に入っていたかどうか記憶はないが、現時点で図書館を無くすという計画はない。</li> <li>・歴史関係の書物を市内からかなり集めているので、運営活用という点ではありがたい。</li> <li>・いずれの主体が担うのが効果的かということについては、市の政策的な判断が非常に大きくなると思う。どこまで市が関与できそうなのかを示して議論するのが現実的ではないか。現段階では検討段階で、こういうふうにやりますという話ではないというのが大前提であるので、各委員の意見や考え、質問をいただきたい。</li> <li>・ガイダンス・展示施設は、ガイドツアーの運用も含めた商品開発力、インタープリター能力、人材育成力、出版企画力がこの地域では大事で、単なる箱モノであると理解するのは良くない。ここが収益の大きな柱になるはずであり、税金で維持していくのは多分無理なので、民間事業者のノウハウがここに相当入らないといけない。図書館は、世界遺産や歴史に関するアーカイブ機能や写真映像機能のような機能を踏まえると、ガイダンス・展示施設と一体運営の方が良く、市はそれを見守る形にしかならないのではないかという印象を受ける。調査研究関係施設・収蔵施設は市と財団が組む信頼性、駐車場は管理が一括なのか、施設ごとに分割かで違ってくるのではないか。</li> <li>・まず育成に対する投資がどれだけ必要かということを考えると、修理修復によって収益を上げるのは難しいと思う。現状、普通規模の自治体では専門の人材を抱え込まずに済むように、国立博物館など外部に出すことでコストを下げている。宗像市は、対象になる文化財が常に修復技術者を養っていけるだけのマーケットがない。地元でできることは地元でやる、より高度なもの、大量のものは然るべき研究施設と連携することで負担を軽くするという方向性が現実的ではないか。</li> <li>・文化財保護法の立法の精神に則って、調査研究機能、修理関係は市が責任を持ってやるべきだと思う。修理は現に民間委託をやっており、文化財保護法が改正されて活用面を重視するというのもあるので、そこは民間活力を導入していけば良いと思う。</li> </ul> <p>望ましい事業スキームについて</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一括発注は、利益はゼネコンに流れて、地元には利益を落とすことができなくなる方式に恐らくなる。従来方式は、技術力が足りずに地元企業だとなかなかできないというデメリットがあると思う。発注する母体となる宗像市がどう考えるかということにいずれは拠るのではないか。</li> <li>・設計と運営を一体発注で、施工には建築管理の形で設計会社が入るといったやり方は考えられないのか。運営者がある程度決めておいて、その運営事業者が運営しやすい設計を作って入札をかけるという方式は確かにある。今回仮にその方式を検討するというのであれば、民間で構成する母体を考えるのか、財団を作る方向性で考えるのかなど、</li> </ul>

	<p>運営主体をどう考えるのかを予め整理する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>最初の組み合わせは大変かもしれないが、嵌れば設計と運営の効率は相当上がると思う。最初から設計に運営のやり易さが織り込まれているというメリットを活かせる方法があれば、検討してもらえないかと思っている。</li> <li>複合施設になってしまうとオペレーターがそれぞれ異なってくる。それをすべて選んだうえで設計に反映するのはかなり大変になるので、現実論としてあり得るのかどうか、事業として分けていくのかも含めて考えないといけない。</li> <li>指定管理方式を取った時には5年毎に変わる可能性があり、そこを選ぶのは現実的ではなくなるので、より長期的に任せられる運営主体を考えて、そこが設計に關与する形にせざるを得ないのかなと思う。</li> <li>文化財収蔵関係は市が責任を持って継続して管理していくということを前提とすれば、鍵になるのはガイダンス・展示施設と図書館を一体運営することで、実質的には事業者は一つという管理の仕方を選ぶことによって可能になるという考え方もあるので、フレキシブルに意見を集めてやれば良いと思う。</li> <li>個人的には、一番無難だろうということでDB方式が良いと思っている。設計の理念が十分反映されるという意味では施工と一括の方が良いのではないかと。</li> </ul>
H30.2.21	<p>第5回検討委員会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>今回の結論の根本的な原因は施設の種類と規模が経済的に成り立ちにくい構成になっているということか。 総事業費が少なくなると、民間にとって事業費や運営経費がかからないものに対してわざわざコンセッション方式を導入するメリットが少なくなる。例えば100万人の来場者があり、10億円の収入というレベルで一定の事業規模と事業収入が出て来る。収益が上がるということであれば民間にとってもメリットがあるだろうが、今回の事業では100万人規模は想定し難しいと考えている。</li> <li>例えば年間200万人規模の商業機能を取り込んだ形で一体的に運用する形でない、そもそもコンセッションは成り立ちにくいということか。 大きな収益が生まれている施設と一体化するとメリットが出て来るのではないかと思う。</li> <li>赤字か黒字かという資料があるが、数字がないと委員会としては判断できない。少しの努力で黒字化できるのか、問題にならないほどの赤字なのか、この資料では分からない。このバックデータを市は持っているのか。 今日はこの報告書の進もうとしている方向性に関してご意見をいただきたいと考えている。</li> <li>結論に異論があるわけではなく、市の方できちんと把握しているのかということをお尋ねしたい。 施設の配置や規模は仮のものであり、他事例も参考にしながらこれくらいの規模であればこれくらいの費用がかかるというところで赤字になるかどうかの線引きをしている。</li> <li>この資料に責任を持っているのは市かどうかということ。市が納得したこの案に対して意見を言うのかどうかということ。 この資料をもとに文科省へ報告書を出すのは市であるので、この資料に対する責任は当然市にある。</li> <li>やはり数字が欲しい。また、赤字という表現ではなくて、既に職員が張り付いている施設は公共投資としてゼロ円で設定すべき。 現状と比べてどうなのかという形で再整理させてもらいたい。</li> <li>今後もこの検討を続けるという理解で良いか。 既に委員会でも説明したように推薦書上の課題を持っているので、地元自治体としてその課題解決に向けた検討は何らかの形で今後もしていきたい。この委員会との関わり方は次年度以降に相談したい。</li> <li>これでコンセッションは導入しないということが決まるわけではないということが良いか。</li> </ul>

	<p>そうである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・神聖な施設なので、建物を建てるときに太陽の向きがどちらなのかというような、その場の雰囲気をつましく出せる視点もあればと思う。</li> <li>・今日の意見を加味して市が文科省に報告書を提出するということで了解する。</li> </ul>
--	---

### 3 . 検討体制構築における評価点及び改善点

#### (1) 評価点

- ・本遺産の隣接地としての対象エリアの空間構成のあり方を踏まえた検討ができた。
- ・外部有識者がオブザーバーとして直接検討委員会に参加することによって、検討委員会の事務局（市世界遺産登録推進室）や受注者への適切なアドバイスに繋がった。

#### (2) 改善点

- ・外部有識者はオブザーバーの立場から検討委員会の中で発言できる立場にはあったが、同じ委員という立場、または事務局の一員という立場で委員会に出席した方が、より発言がしやすかったと思われる。
- ・金融や会計、税務等 PPP/PFI を専門とする委員はもともと委嘱していなかった。

### 4 . PPP/PFI 研修会の開催

本市職員が PPP/PFI に関する基本的な知識、知見を得ることを目的に、内閣府民間資金等活用事業推進室、文部科学省施設企画課から職員を招き、PPP/PFI に関する研修会を開催した。

職員だけでなく市議会議員にも参加を呼び掛けた結果、職員 66 人(全職員に占める割合約 15%)、議員 10 人(全議員に占める割合 50%) が参加した。

今回のようなテーマでの研修会は本市にとって初めてのことであったが、参加者から徴取したアンケート(回収率 84.2%)を見ると、PPP/PFI を「名前だけは知っていた」という割合が 64.5% で最も高かったのに対し、研修会の内容については「とても参考になった」が 23%、「参考になった」が 67.2% と、合計で 90% を超える参加者が参考になったと回答している。また、今後の事業展開についても否定的な意見は皆無であるなど、参加者の積極的な姿勢をうかがい知ることができた、意義のある研修会となった。



## 第4章 歴史文化資源ガイダンス拠点施設に係るコンセッション等事業手法検討調査

### 1. 業務委託の背景及び委託先に期待した役割

本事業においては、本事業の目的を達成するため、その一部の業務を「歴史文化資源ガイダンス拠点施設に係るコンセッション等事業手法検討調査業務」として民間事業者へ委託した。

冒頭で述べたように、本市においてはこれまで PFI 事業の実績はなく、また、PPP/PFI に精通した職員、人材も不足している状況にある。

このような状況にある中で、本事業の成果をより実効性のあるものとするためには、関係法令や施設の運営・整備等の事業手法、さらにはこれらの選定プロセスにおける極めて高度で専門的かつ幅広い知識及び経験や独自のネットワークの活用が必要であり、民間事業者へ委託することにより、より精度の高い検討調査を実施することができると考えられたことによるものである。

以下に、本検討調査によって得られた成果を整理する。

### 2. 対象エリアにおける拠点施設のあり方の設定

#### (1) 拠点施設の機能の想定

本事業においては、前述のとおり、既存関連施設の再配置の可能性を探るとともに、現状で不足する新たな機能を対象エリア内において整備することを想定している。

そこで、本事業の検討にあたっての仮の設定として、図4のとおり既存関連施設と拠点施設との対応関係について整理した。

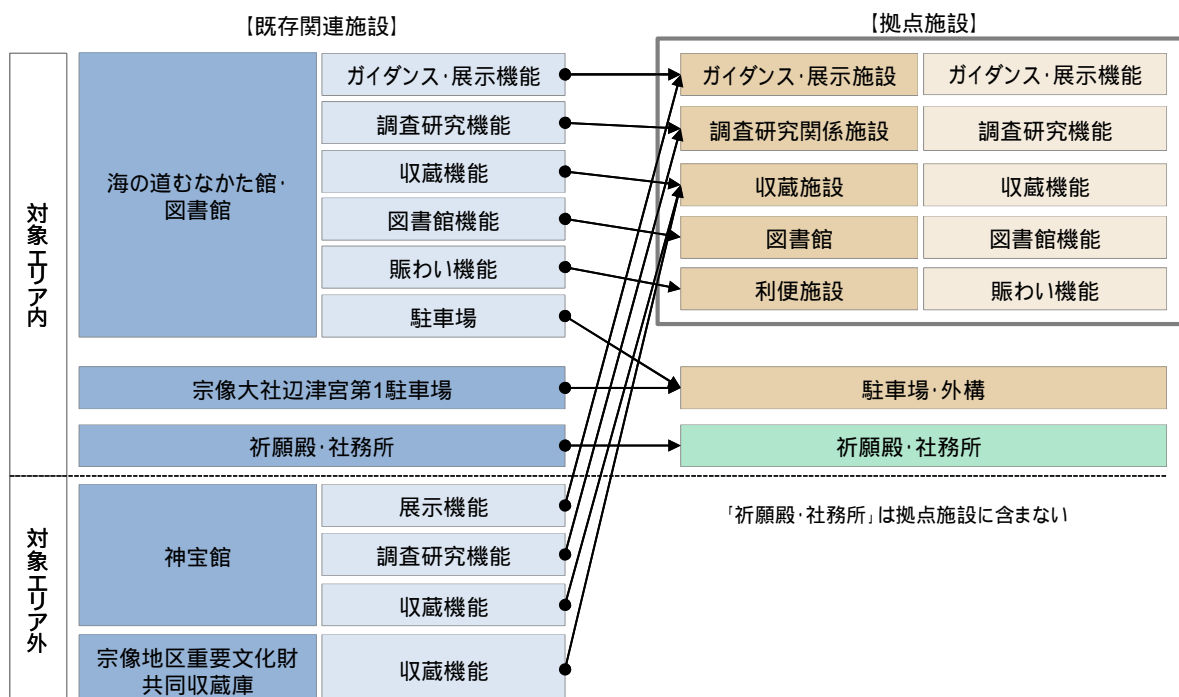


図4 【仮設定】既存関連施設と拠点施設との対応関係

## (2) 対象エリアにおける土地の権利関係の整理

対象エリアの土地は、市有地と宗像大社所有地に分かれている。

本事業においては、図5のとおり、市が定期借地により宗像大社から借地権を設定されるものとして検討を行った。

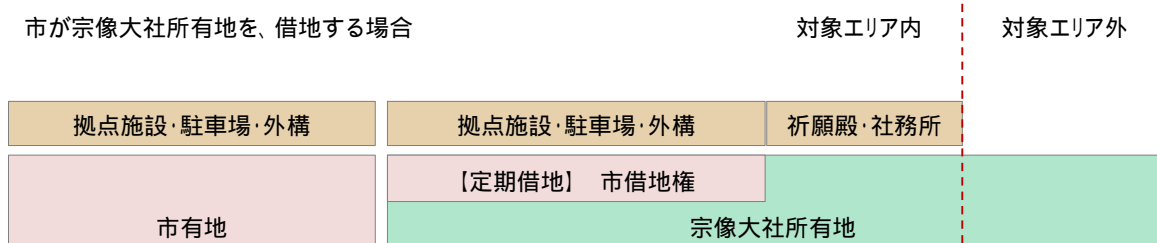


図5 【仮設定】対象エリア内の土地の権利関係

## 3. コンセッション方式の導入可能性の検討内容

### (1) 事業条件及び事業スキームの検討

対象となる施設

#### (ア) 本事業の対象施設は拠点施設

- ・本事業において対象とする施設は、「ガイダンス・展示施設」、「調査研究関係施設」、「収蔵施設」、「図書館」とし、「利便施設」については付帯施設として市が整備し、民間事業者が管理運営することを想定した。

#### (イ) 利用料金を収受する施設は「ガイダンス・展示施設」

- ・PFI 法第2条第6項において、コンセッション方式の導入の対象となる公共施設等は、「利用料金を自らの収入として収受すること」が定義されている。
- ・本事業においては、展示の観覧料、展示スペースの貸料等が発生する「ガイダンス・展示施設」を、利用料金を収受する施設として想定した。

#### (ウ) コンセッション方式を複数の公共施設等である「拠点施設」に導入することを想定

- ・PFI 法における定義上、コンセッション方式の対象となる公共施設等は「ガイダンス・展示施設」のみであり、本来利用料金の発生しない「収蔵施設」や「図書館」等は対象外であるが、本事業においては、対象エリア内における拠点施設の一体的な管理運営により、本事業に求める拠点性を備えることが期待できるため、拠点施設全体をコンセッション方式の対象として検討を行うこととした。
- ・ただし、利用料金を自らの収入として収受する公共施設等と利用料金の発生しない公共施設等の複合施設や、それらが混在する複数の施設の一体的な管理運営に際して、コンセッション方式の導入の可否がPFI 法等の関係法令の中では明示されていないことに留意する必要がある。

公共施設等の所有権

- ・コンセッション方式の場合、PFI 法第 2 条第 6 項のとおり、公共施設等の管理者（本事業においては、市長）が当該施設の所有権（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。）を有することが必要となる。
- ・本事業においては、拠点施設の所有権は市が保有することを前提として検討を行うこととした。

事業内容の検討

- ・「公共施設等運営事業」とは、利用料金を徴収する公共施設等に対し、運営及び維持管理並びにこれらに関する企画を行うこと<sup>1</sup>とされており、コンセッション方式とは、公共施設等の管理運営に係る事業方式の一つであるといえる。
- ・本事業においては、拠点施設の整備（設計、建設、工事監理）を行うことを想定しており、拠点施設の整備は市が直接行う（直接工事）場合と、施設の管理運営を行う民間事業者が行う場合が考えられる。
- ・後述する、公共施設等の管理運営（指定管理等）を事業として手がける民間事業者へのヒアリングでは、拠点施設の管理運営にあたっては設計・施工段階から関与し、管理運営段階を見越した施設整備を行うことが望ましい、との意見があったことから、本事業においては、拠点施設の整備と管理運営を一体の事業として、民間事業者に委ねること(表 2 の 又は )として検討した。

表 2 【仮設定】想定される事業方式における各業務の実施主体の組合せ

事業方式	各段階における実施主体 <sup>1</sup>			
	設計	建設	運営	維持管理
直工・直営方式	市 (委託)	市 (請負)	市	市 (委託)
直工・指定管理方式	市 (委託)	市 (請負)	指定管理者 (基本協定・実施協定)	
DB / 指定管理方式	民間事業者 (請負)		指定管理者 (基本協定・実施協定)	
PFI-BT0 方式	民間事業者 (SPC) (PFI 事業契約)			
直工型コンセッション方式	市 (委託)	市 (請負)	民間事業者 (SPC) (運営権実施契約)	
DB 分離型コンセッション方式 <sup>2</sup> (DB / コンセッション)	民間事業者 A (請負)		民間事業者 B (SPC) (運営権実施契約)	
DB 一体型コンセッション方式 (DB + コンセッション)	民間事業者 (SPC) (請負)		民間事業者 (SPC) (運営権実施契約)	
PFI 型コンセッション方式 (PFI-BT + コンセッション)	民間事業者 (SPC) (PFI 事業契約)		民間事業者 (SPC) (運営権実施契約)	

1 下段括弧内は、契約形態を示す。

2 「DB 分離型コンセッション方式」とは、ここでは設計・建設を DB で実施する民間事業者 A と、運営・維持管理の実施主体である民間事業者 B は別の事業者で、別々に募集・選定されて各業務を担うことを想定した方式である。

<sup>1</sup> PFI 法第 2 条第 6 項参照。

### 想定される事業スキームの検討

- ・コンセッション方式の大きな特徴としてあげられる公共施設等運営権を物権とみなし、金融機関が抵当権を設定して事業者が資金調達を行い、市に運営権対価を一括払いすることとした場合、図6のようなスキーム（以下「基準スキーム」という。）になると考えられた。
- ・本事業においては、図6の基準スキームを検討の土台として、本事業へのコンセッション方式の導入にあたっての課題等を整理した。

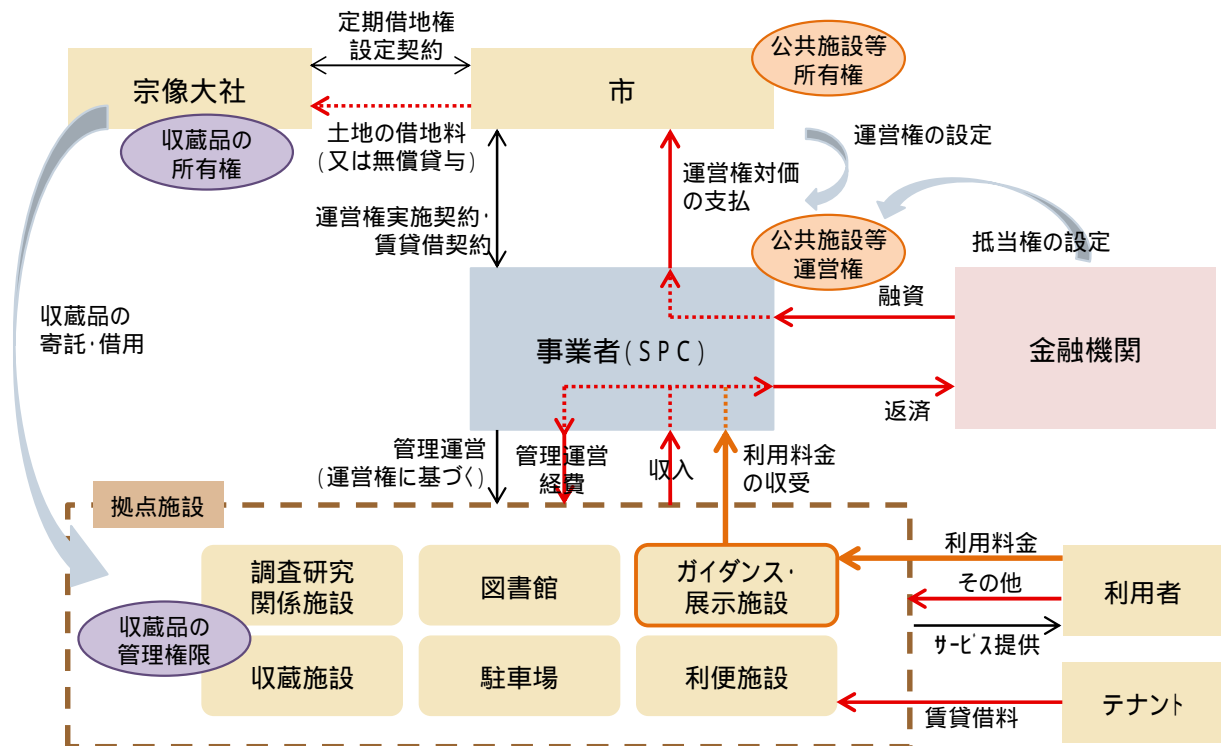


図6 【仮設定】運営権対価を一括払いする場合のスキーム（基準スキーム）

### 事業類型の検討

- ・事業スキームを検討するにあたっては民間事業者が担える事業となるよう、民間事業者の利用料金等の収入の見込みに応じて市の管理運営に係る費用負担の方法を設定することが考えられ、市の費用負担のあり方によって、表3及び図7のとおり3つのパターンを想定した<sup>2</sup>。
- ・「分離・一体型」については、維持管理業務や運営業務に係る契約を分離する事業類型であるが、本事業においては、維持管理業務や運営業務を民間事業者が一体的に担うことによる人員配置の効率化や経費配分の柔軟性・最適化等の民間事業者によるノウハウ発揮を期待した。そのため、本事業においては、「独立採算型」又は「混合型」によるスキームの構築を検討することが妥当であると考えられた（費用負担のイメージは図8のとおり）。

<sup>2</sup> 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「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）を参照。

表 3 各事業類型の概要

類型	概要
独立採算型	民間事業者が施設の維持管理や運営に要する経費を利用料金収入で完全に賄う方法。
混合型	1つの契約関係の中で公共が施設の維持管理や運営に要する経費のうち一部を公費で負担し、残りの経費を民間事業者が利用料金収入で賄う方法。
分離・一体型	維持管理や運営を行う業務の契約を分離し、維持管理業務等の一部の業務に係る経費は公共が公費負担を行い、残りの経費を民間事業者が利用料金収入で賄う方法。

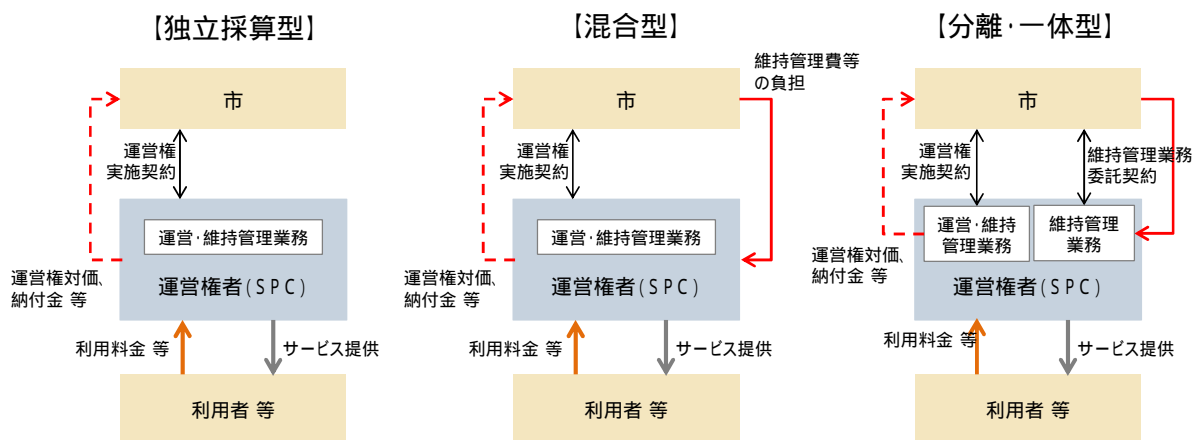


図 7 各事業類型のスキーム

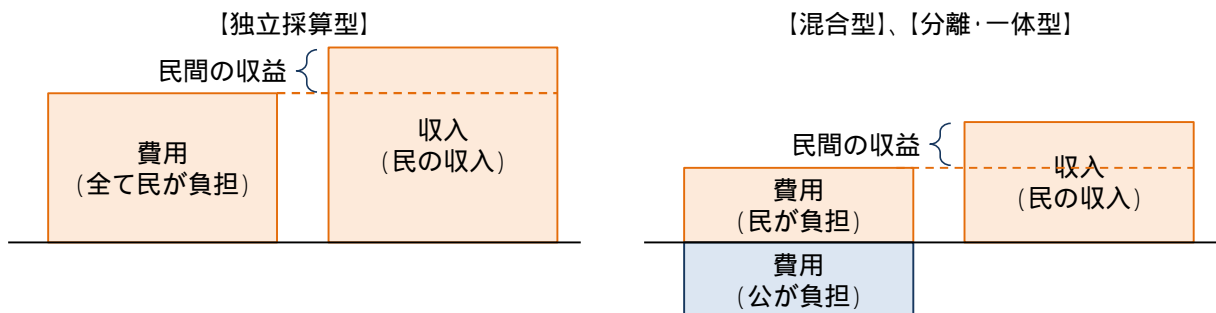


図 8 各事業類型の費用負担のイメージ

### 運営権対価の支払い方法

- ・民間事業者から市に支払われる運営権対価の支払い方法は、以下の3つの場合を想定した。

一括払い / 分割払い / 支払いなし

- ・一括払いは、市が施設整備等を直接行う場合に、初期の施設整備費等に係る費用を調達する方法として有効である。また、民間事業者は運営権対価を設定することにより、事業期間を通じ事業者選定時に提案した運営権対価を支払う債務を負うことになるため、一定のリスクを負うことで緊張感のある管理運営が行われることが期待できる。ただし、金融機関による運営権に対する抵当権の設定が必要となるため、本事業の収益性等から金融機関から融資が困難であると判断された場合には、民間事業者による一括した資金調達が期待できず、事業当初における運営権対価の一括払いは求められないと考えられる。
- ・分割払いについては、民間事業者側で事業当初に一括した資金調達が不要なため、金融機関の関与が必要ない。また、運営権対価を設定することにより、緊張感のある管理運営が行われることが期待できる。しかし、事業によっては収益性が低かったり、収益の見通しが予測しにくい場合があり、それらの事業においては、運営権対価を設定することが民間事業者にとって大きなリスクであると判断される可能性がある。そのような場合においては、運営権対価は「ゼロ」として提案され、「支払いなし」が選択されることとなる。

### (2) 民間事業者の意向把握

#### 対象事業者

- ・コンセッション方式の導入について関心の有無や民間事業者からみた課題等を把握するため、表4のとおり、文教施設の指定管理等を担っている民間事業者にヒアリングを行った。
- ・また、主に本事業において想定される運営権に対する抵当権設定や本事業への融資判断の考え方について把握するため、金融機関にヒアリングを行った。

**表4 対象事業者の概要**

事業分野	事業者	概要
企画運営・維持管理	全国事業者A社	主に博物館等の展示空間や商業空間等のデザイン・施工、運営を手掛ける日本の大手空間デザイン事業者
	全国事業者B社	文化施設、商業施設など全国約80ヶ所で施設を運営する企画運営事業者
	全国事業者C社	公共の文教施設の指定管理等を担っている旅行代理店系列の企画運営事業者
	エリア事業者D社	福岡県福岡市が本社所在地である、九州北部において公共施設の指定管理等の事業展開を行う維持管理事業者
	エリア事業者E社	福岡県福岡市を拠点に、九州北部において公共施設の指定管理等の事業展開を行う企画運営事業者
金融機関	金融機関A行	全国大手の金融機関

## 民間事業者の意向等

### (ア) 事業参画

<p>【全国事業者】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・事業規模・収益規模から事業参画は困難</li><li>・都心部ではないため集客の予測がしにくくリスクが高い。コンセッション方式では難しい</li><li>・複合施設のため労力がかかる割に対価を見込みにくい。</li></ul> <p>【エリア事業者】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・混合型であれば一定の収益確保ができ、事業参画の可能性有。可能であれば駐車場収入があることが望ましい</li></ul>
--

### (イ) 運営の裁量

<p>【エリア事業者】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・自由に使える床を設置するのであれば、指定管理者制度より、自由度が高くイベント企画・開催や料金設定等に裁量の余地があるコンセッション方式の方が優位な可能性あり</li><li>・展示施設については、コンセッション方式を導入することのメリットは感じられない</li></ul>
---

### (ウ) 運営権対価

<p>【エリア事業者】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・新設施設のため過去の運営実績がなく、収益変動リスクも存在 運営権対価の固定での支払いは困難</li></ul>
--

### (エ) 抵当権

<p>【金融機関】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・新設施設であり過去の管理運営実績がないことや施設の種類上、収益性・安定性が高い事業とはいえないため、運営権に対する抵当権設定による融資の判断が難しい</li></ul>
---

## (3) 指定管理者制度との比較

### 事業スキームの比較

- ・想定される基準スキームにおいて運営権対価の支払いを求めない場合、指定管理者制度のみの適用によって、類似のスキームの構築が可能であると考えられる（図9）。
- ・コンセッション方式を導入した場合と、指定管理者制度のみの場合の事業スキームにおける相違は、利便施設（カフェ・レストラン等の目的外使用を想定）の第三者による使用にある。コンセッション方式においては、市と運営権者（SPC）が公共施設等運営権実施契約の他、賃貸借契約等を締結することで、運営権者が利便施設を第三者に転貸借し、その賃貸借料は運営権者が決定し収受できるが、指定管理者制度においては、市が第三者に目的外使用許可を与えたり<sup>3</sup>、行政財産又は普通財産の貸付を行うこととなり、その目的外使用料や賃貸借料は市の条例に基づいた金額を市が収受することとなる。

<sup>3</sup> 総務省自治行政局長通知（平成15年7月17日総行第87号）において、行政財産の目的外使用許可は指定管理者に行わせることはできないものであることが示されている。



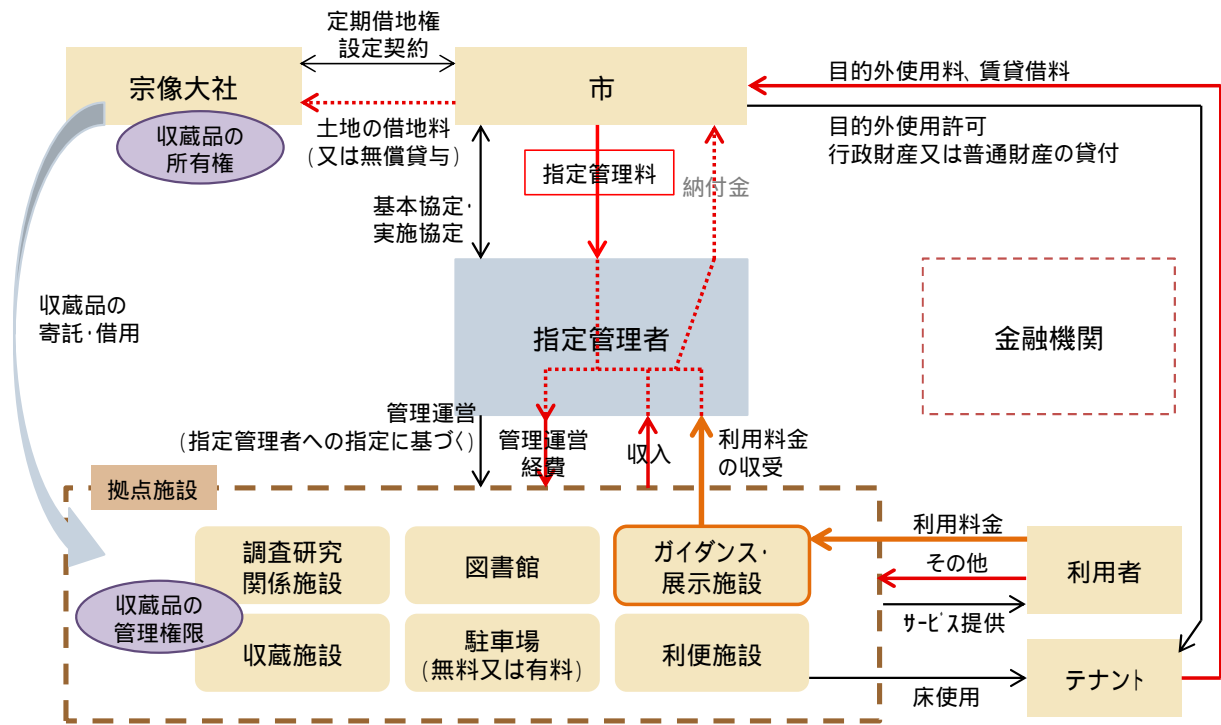


図9 【仮設定】指定管理者制度の場合のスキーム

### 手続き等に関する比較

コンセッション方式の導入により、指定管理者制度においては、料金の設定の際に地方公共団体の承認を得なければならないところが、公共施設等の管理者等への届出で済む点で手続きが簡素化する。

表 5 コンセッション方式と指定管理方式との比較

	コンセッション方式	指定管理方式
1 法的根拠	● PFI 法	● 地方自治法
2 法的性質	● 行政処分（運営権の設定） ● 運営権は物権とみなす	● 行政処分（指定管理者の指定）
3 条例の制定	● 必要	● 必要
4 協定・契約等	● 実施契約の締結	● 基本協定、実施協定
5 地位の移転	● 許可事項（議会承認要） ● 条例に特別の定めがある場合は議会承認不要	● 不可（取消しと新規指定）
6 施設の所有権	● 地方公共団体	● 地方公共団体 <sup>1</sup>
7 応募資格	● 法人であること等	● 法人その他団体（法人格は問わない）
8 選定手続	● 実施方針に関する条例制定 ● 運営権設定に係る議会議決	● 指定手続等に係る条例制定 ● 指定に係る議会承認
9 範囲業務	● 事実上の業務 ● 定型的行為 ● 使用料等の収入の徴収 ● ソフト面の企画 ● 増改築の実施	● 事実上の業務 ● 定型的行為 ● 使用料等の収入の徴収 ● ソフト面の企画 ● 使用許可の権限
10 料金の收受	● 運営権者の収入とする	● 指定管理者の収入とすることができる <sup>2</sup>
11 料金の設定	● 運営権者が設定 ● 公共施設等の管理者等への届出	● 指定管理者が設定 <sup>2</sup> ● 地方公共団体の承認
12 公共による費用の徴収	● 可能（運営権対価）	● 利益の一部を地方公共団体に納付する例あり
13 抵当権の設定	● 可能	● 想定していない
14 補償	● 規定あり	● 想定していない

1 所有権でなくても、地方公共団体が賃借権等の権原を有していればよい。

2 利用料金制を採用する場合

（出典）総務省地域力創造グループ地域振興室「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」（平成 26 年 3 月）より作成

## 4. コンセプション方式の導入可能性の検討結果

### (1) 事業スキーム

#### 事業類型

- ・検討の結果、本事業においては、管理運営段階における独立採算型の事業スキームを取ることは困難であることが予想されることから、管理運営に係る経費の一部を市による公費負担を行う「混合型」を想定してスキームを構築することが妥当であると考えられた。

#### 金融機関による運営権に対する抵当権設定の可能性

- ・本事業の拠点施設は新たに整備する施設であるため、管理運営に係る経費や収入に関する実績がなく、その事業収支を把握するためには、本事業に係る経費や収入等を予測しなければならない。
- ・金融機関が施設の運営権に対して融資可能枠を設定するにあたっては、その事業により回収可能と判断される金額を、事業収支や事業リスク等を踏まえて判断する必要がある。しかし、過去のトラックレコードがない施設や他都市の同種施設等から事業収支が予測できない施設については、融資可能額の判断が困難であるとの意見が金融機関からあった。また、本事業の拠点施設については、主な収入源が博物館・美術館と同種のガイダンス・展示施設における観覧料等であり、展示内容や運営の内容に来館者数・収入が依存するため、安定性が高い事業とはいえにくいことがその理由にあげられている。
- ・このことから、本事業において、現在想定している利用料金等の設定では、運営権に対する金融機関の抵当権設定が困難であり、事業者による一括した資金調達が困難である可能性が高い。
- ・よって、本事業においては、抵当権設定による一括した民間資金調達を想定しない事業スキームを構築すること、又は金融機関による抵当権設定が可能となる事業条件を設定することにより、事業を実施することが考えられる。

#### 運営権対価の取扱

- ・上記で述べたとおり、本事業においては、金融機関による運営権に対する抵当権の設定が困難であることが想定されるため、民間事業者による一括した資金調達が期待できず、事業当初における運営権対価の一括払いは求められないと考えられる。
- ・本事業においては、事業類型を「混合型」とし、事業者が管理運営を担う駐車場を有料化し駐車場料金を事業者が収受するとした場合、分割払いによる運営権対価の支払いが設定できる可能性がある。

#### 想定される事業スキーム

- ・上記の検討を踏まえて、本事業において実現性のある事業スキームを仮説として構築すると以下のとおりとなった(図10)。
- ・事業類型は「混合型」として、管理運営に係る経費の一部を市の公費でサービス対価として負担することとしている。
- ・運営権対価を一括払いすることは想定しないため、金融機関からの融資は必要としないこと

としている。ただし、民間事業者の収益が一定の金額を超えた事業年度には、民間業者が得た収益に応じて、市に還元するプロフィットシェアリングを行うことが想定される。

- ・ 駐車場を有料化する場合には、民間事業者の収益規模が大きくなるため、プロフィットシェアリングに加えて、分割払いの運営権対価が設定できる可能性がある。

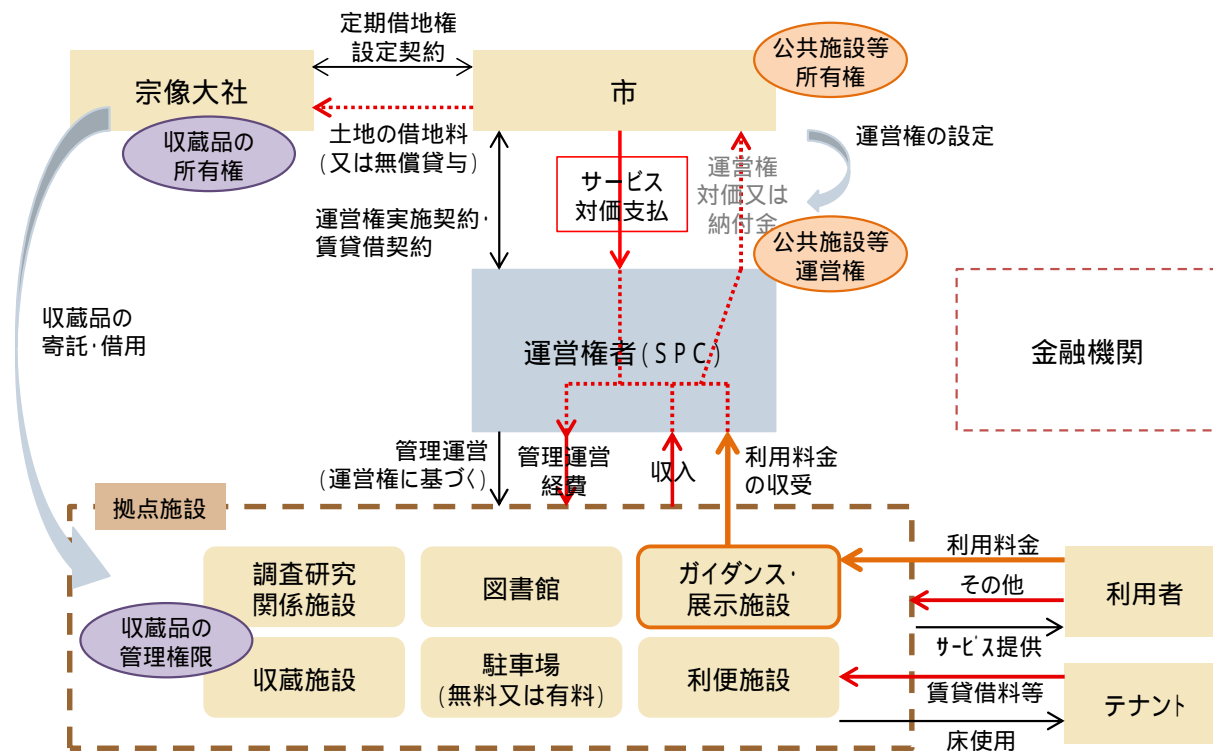


図 10 【仮説】本事業において想定される事業スキーム（混合型）

## (2) 民間事業者の裁量に係る指定管理者制度との比較

### 事業スキームの比較

- ・ 本事業においては、運営権対価の支払いを前提としにくいことから、指定管理者制度のみの適用によっても類似のスキームの構築が可能であると考えられる。
- ・ しかし、コンセッション方式を導入することで、拠点施設全体の管理運営を担う運営権者が施設の魅力や集客力、利用者満足度等を高めるために、利便施設を担うテナントを計画的に誘致することが可能になると考えられ、その点が民間事業者にとってもコンセッション方式で事業実施する場合の運営の裁量の高さとしてメリットに感じられる可能性がある。

### 手続き等に関する比較

- ・ コンセッション方式の導入により、料金の設定の際に地方公共団体の承認ではなく、公共施設等の管理者等への届出で済む点で手続きが簡素化するが、民間事業者の意向把握を踏まえると、民間事業者にとってはガイダンス・展示施設の利用料金（観覧料を想定）に係る裁量の拡大・手続きの簡素化は大きなメリットとして認識されない可能性が高い。

## 5 . コンセッション方式の導入可能性検討の今後の方向性

次のような分析や可能性を踏まえたうえで、コンセッション方式導入の可能性について今後も継続して検討を進めていきたいと考えている。

- ・ 定量的な面では、運営権対価は金融機関からの資金調達が難しい可能性があるため一括払いの運営権対価を求めることは想定しにくく、また、分割払いの運営権対価についても、施設特性上、収益性を高めることに限界があることから事業者側のリスクとしてとらえられてしまう可能性があるため、期待することが難しいと考えられる。
- ・ 本市と運営権者との費用負担については、本市が施設の維持管理費を負担し、運営に係る経費を運営権者の収入で賄う「混合型」とする事業スキームで事業実施できる可能性があることがわかった。
- ・ 一方で、本事業においては、定量的な評価として、直営で行う従来型方式や、他の官民連携手法で事業実施した場合のライフサイクルコストとの比較検討を行っていないため、コンセッション方式で実施する場合に、公的財政負担の縮減効果（VFM 率）がどの程度になるのか把握できていない。
- ・ コンセッション方式導入の意思決定を行うためには、今後、費用縮減効果についても詳細検討を行う必要がある。
- ・ 定性的な面では、拠点施設、特にガイダンス・展示施設に対して運営権を設定することにより、指定管理者制度の枠組みだけではできない、運営権者の柔軟な経営・運営が可能になる余地はなく、運営権者にとって大きなメリットと捉えられることは期待できないと思われる。
- ・ 利便施設についてはガイダンス・展示施設の運営とあわせて、運営権者が自由に企画やテナントの誘致を行えるようになることで、ガイダンス・展示施設における展示や情報発信の内容に応じた利便施設の運営を行う等の相乗効果を発揮することができる可能性がある等、具体的なメリットが想定しうる。
- ・ 拠点施設の持つ機能・施設として、本事業の前提条件として検討したもの以外に、運営権者が自由に運用することができる多目的なスペース等の他の機能・施設を導入することを想定する場合、運営権設定により運営権者の裁量の余地が広がることがメリットと認識される可能性がある。
- ・ 今後、コンセッション方式を導入することにより想定される具体的なメリットや、具体的な導入機能・施設を、担い手となる民間事業者と共有し、民間事業者の考え方や意向を把握するといった対話を行いながら、コンセッション方式の導入可能性を継続して検討していくことが必要である。

## 第5章 今後の課題及び取組の方向性

### (1) 施設運営について

#### 学芸員の関わり方

- ・展示・ガイダンス、調査研究に関しては専門知識を有した学芸員が関与することが望ましく、コンセッションや指定管理者制度を活用する場合でも、既存学芸員の出向等のあり方について検討する必要がある。

#### ガイダンスや体験プログラムにおける民間事業者等のノウハウの活用

- ・本遺産の価値などを伝えるガイダンスや体験プログラムづくりについては、民間事業者のノウハウを活用した方が、魅力的なプログラムをつくることのできる可能性がある。本事業においては、文教施設の大手の運営事業者は事業規模等を理由に本事業へ関心を示さなかったが、地域の運営事業者の中には関心を示す団体が存在した。
  - ・地域に密着している地元事業者により、国内外からの来訪者だけでなく、市民や近隣自治体の住民による利用を見据えたサービス提供も行いながら拠点施設の管理運営を行っていくことは、地方都市における同種施設のあり方の一つであると考えられる。
  - ・地元事業者に対して、本事業だけでなく広く官民連携事業に対する理解を深めてもらいながら、官民連携事業への参画に向けての体制組成について、具体的に検討できるようにすることも重要であると考えられる。
  - ・今後、地元事業者等の意見を把握しつつ、事業条件について整理を行っていく必要がある。
- #### 集客ノウハウを持つ事業者との連携

- ・本施設の収益を向上させるためには集客が非常に重要であり、「魅力的な商品開発（ガイド、展示、体験プログラム等）」に加え、「効果的なプロモーション・集客」が必要となる。
- ・効果的なプロモーションとしては、各種媒体による広告・宣伝、修学旅行や団体バス等の誘致等が挙げられる。
- ・こうしたプロモーションについては、商品開発を得意とする民間事業者がノウハウやネットワークを有していないケースも想定される。
- ・これらのノウハウを有している新聞社、広告代理店や旅行代理店、交通事業者等の活用や地元団体等との連携体制についても検討を進めていく必要がある。

### (2) 事業範囲・事業方式について

#### 施設の設計・整備・運営の分割／一体の検討

- ・本事業においては、施設設計・整備運営の事業を一体とするか、分割するかが大きな論点となる。主な事業方式としては「従来方式」、「DB方式」、「DBO方式」、「PFI方式」がある。事業方式ごとに、工期、コスト、運営効率や事業者参画等においてメリット・デメリットがある（図11）。
- ・博物館等の施設については、建築自体が作品としてのデザイン性や、まちのランドマークとしての役割を求められるなど、施設設計に機能性や経済性以外の観点での配慮が求められるケースが多く、基本設計、実施設計をそれぞれ施工と分離して行う「従来方式」が採用され

ることが多い。このため、設計・施工を一括して発注する「DB方式」、「DBO方式」、「PFI方式」は、博物館において採用されているケースは多くない。

- ・本事業においても、展示・ガイダンス施設等には高いデザイン性や、景観との調和など、設計への工夫や配慮を求めることになることから、「従来方式」による実施を前提とした検討が基本となると考えられる。
- ・ただし、今後、工期やコスト、運営効率を重視するという考え方も出てくる可能性もありうることから、各事業手法のメリット・デメリットを踏まえ、整備・運営に関する事業方式についても検討を行う必要がある。

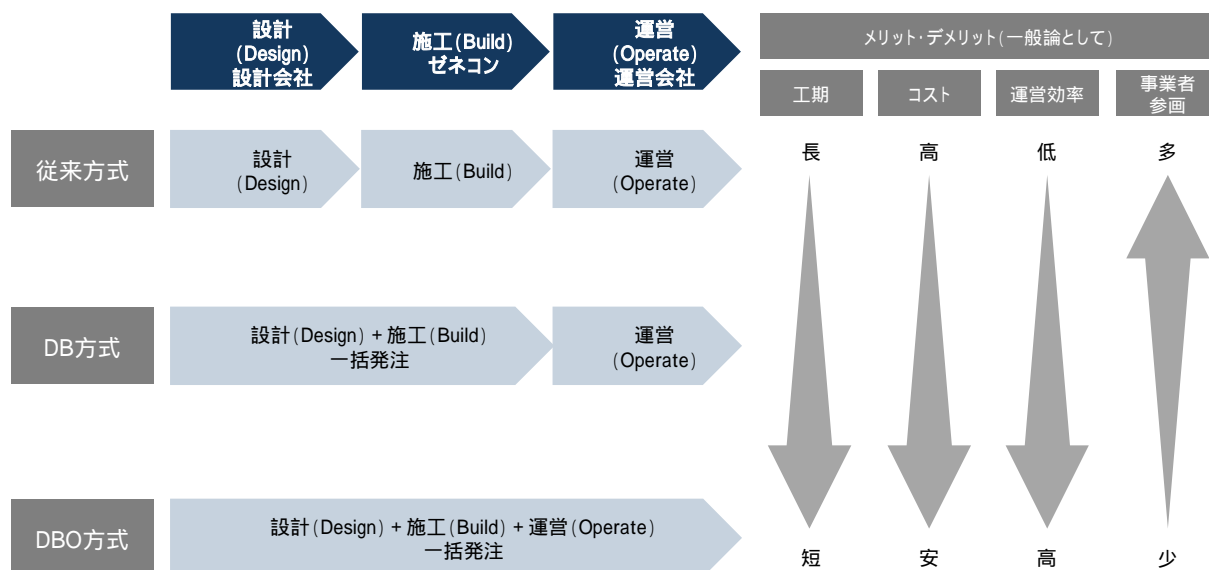


図 11 主な事業方式のメリット・デメリット(例)

#### 運営方式～コンセッション / 指定管理者制度等

- ・PFI方式以外の事業方式を採用する場合は、運営についてはコンセッション / 指定管理者制度 / 直営等の方式を検討していく必要がある。
- ・一般的には直営もしくは指定管理者制度を導入している施設が多いが、前述のとおり、本事業においては、コンセッション方式のメリットも認められたところである。
- ・今後、民間事業者と対話し適切な事業方式について検討を進めていく必要がある。

#### (3) 検討体制について

##### 本事業の検討のための庁内体制の構築

- ・本市においては、本遺産の世界遺産登録を推進するための庁内体制は整えてきたところであるが、今後は、本事業の検討をさらに深めることを目的とした庁内体制を整える必要がある。特に、本事業においては、官民連携手法を導入することも想定しているため、PPP/PFIの検討に対応できる体制を構築する必要がある。
- ・過去にPFI事業の実績がない本市においては、本事業の検討にあたって、コンセッション方



式を含む最適な官民連携手法を検討してだけでなく、後述するように、広く民間事業者、特に地元事業者に、本事業や PPP/PFI に対する理解や参画意欲を高めてもらうための取組等を行っていくことが必要となる。このため、そのような一連の事業化に対応できる専任部署の構築を行うことが望ましい。

#### 外部専門家等による検討支援体制の構築

- ・本年度は本事業と並行して検討委員会を開催していたため、これに合わせて本事業における前提条件の設定などについての意見聴取を行い、適宜本事業への反映を行った。しかし、検討委員会は基本的に本遺産そのものの保存及び活用のための各種計画を策定するために設置した委員会であり、その目的を踏まえた専門分野や立場の委員で構成している。
- ・次年度以降は、最適な事業手法の検討をさらに深めていく必要があるとあり、それぞれの検討内容に応じてより特定の分野に特化した検討体制を改めて構築することが望ましいと考えられる。このため、例えば、金融、法務、会計、官民連携、集客等の専門家からなる組織を設置するなどの方策が考えられる。

#### 民間事業者への継続的な情報発信

- ・本事業においては、本事業に関心を持ちそうな民間事業者に対し、具体的な事業条件、事業内容等を十分に示すことができていないが、官民連携手法の導入にあたっては、担い手となる民間事業者が早い段階から事業の目的や、発注者の意図等を把握し、事業への理解や参画にむけた検討の熟度を上げてもらうことが必要であることから、次年度以降の検討状況についても、継続的に情報発信を行い、民間事業者の関心を留めておく取組が必要である。

#### 地域プラットフォーム形成に向けた取組の実施

- ・前述のような民間事業者への継続的な情報発信や、地元事業者の参画促進のための官民連携手法への理解促進、体制組成の場として、地域プラットフォームの形成も一つの方法として検討することが考えられる。
- ・地域プラットフォーム形成にあたっては、本市が主導して地元事業者だけでなく地域の金融機関や学識経験者等の専門家等を巻き込み協力を求めていくことが必要となる（そのための庁内体制構築が必要となることは前述のとおり）。
- ・また、その予算確保のために、国等による補助事業や委託事業を獲得することも検討していく必要がある。

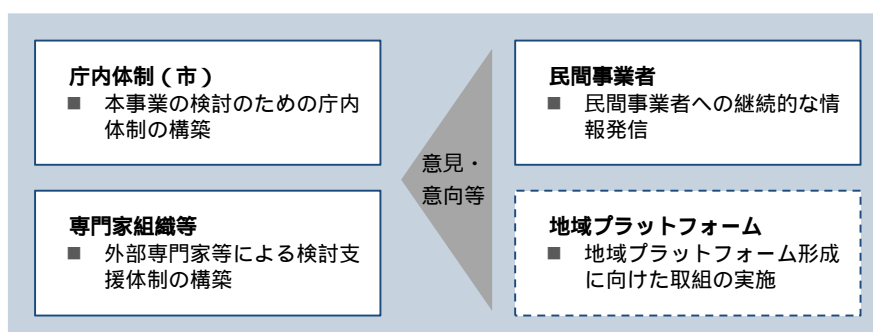


図 12：今後の検討体制（案）

## 第6章 本事業の概要

# H29【宗像市】文教施設におけるコンセプション事業に関する先導的開発事業

## ■検討対象施設：(仮称)歴史文化資源ガイダンス拠点施設

### ■前提条件

- ✓ 世界遺産「神宿る島」宗像・沖ノ島と関連遺産群の構成資産の一つである宗像大社辺津宮周辺における既存関連施設の周辺環境との調和と諸機能の再配置
- ✓ 拠点施設に係る基本構想・基本計画は未策定

### ■本事業の目的

コンセプション等PFI導入可能性の検討

課題の把握・整理

今後の取組の方向性の筋道立てに資する

## ■本事業の対象エリアと既存関連施設



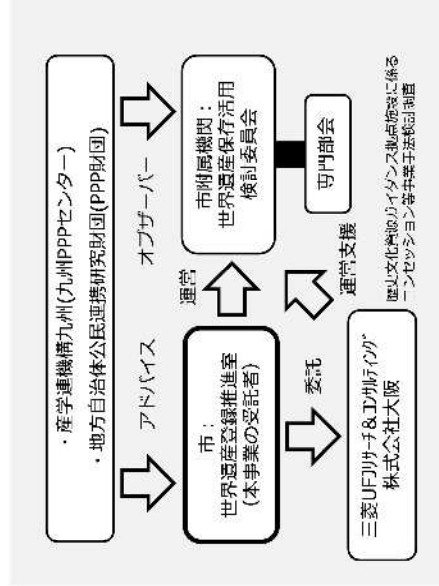
## ■拠点施設に求められる機能

- ✓ 市の歴史文化の学習機能
- ✓ 世界遺産の総合的なガイダンス機能
- ✓ 文化財の展示・収蔵機能
- ✓ 調査研究及び公開活用機能
- ✓ 収益機能

## ■施設整備により期待される効果

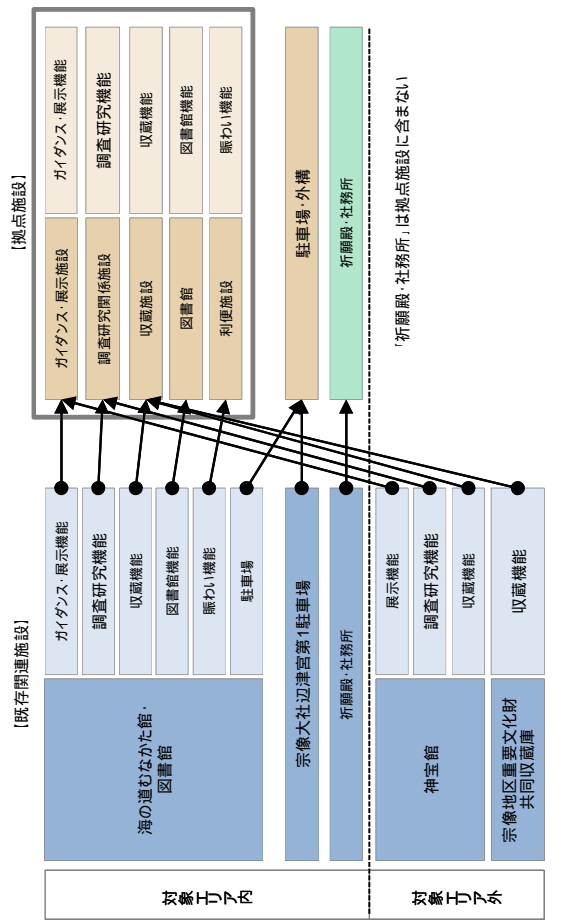
- ✓ 民間事業者の資金や創意工夫の活用による効果的・効率的な施設運営
- ✓ 収益機能の拡充による集客力の向上・賑わいの創出、持続可能な施設運営
- ✓ 世界遺産が有する顕著な普遍的価値の維持向上

## ■本事業の検討体制



## 対象エリアにおける拠点施設のあり方の設定

### 【仮設定】既存関連施設と拠点施設との対応関係の整理

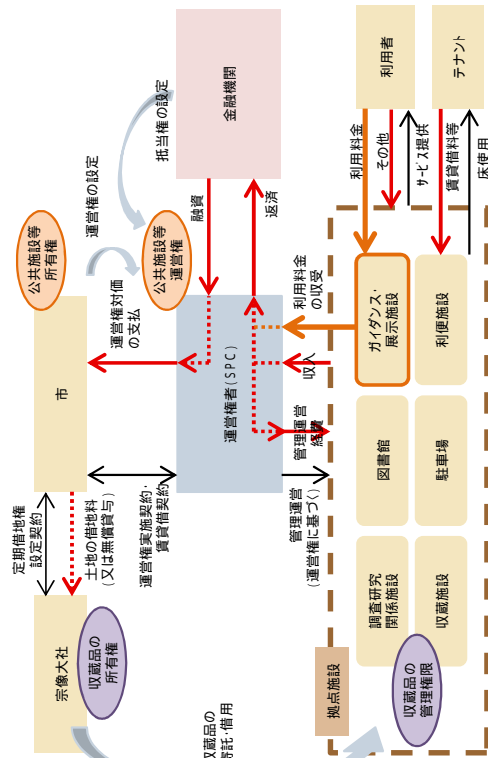


## コンセッション方式の導入可能性の検討内容

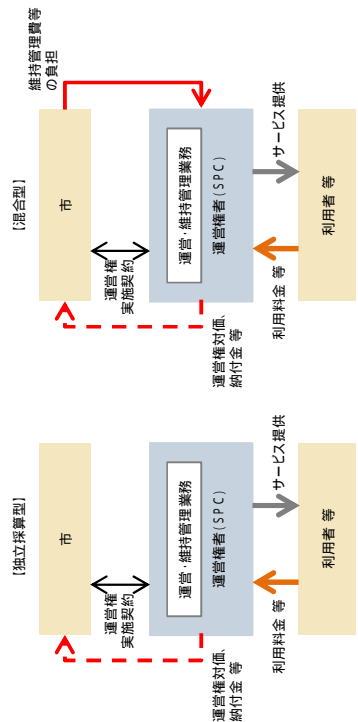
- ✓ 本事業の対象施設は拠点施設
- ✓ 利用料金を収受する施設は「ガイダンス・展示施設」
- ✓ コンセッション方式を複数の公共施設等で「拠点施設」に導入することを想定

### 事業条件及び事業スキームの検討

#### 【仮設定】運営権対価を一括払いする場合のスキーム（基本スキーム）



### 事業類型のスキーム



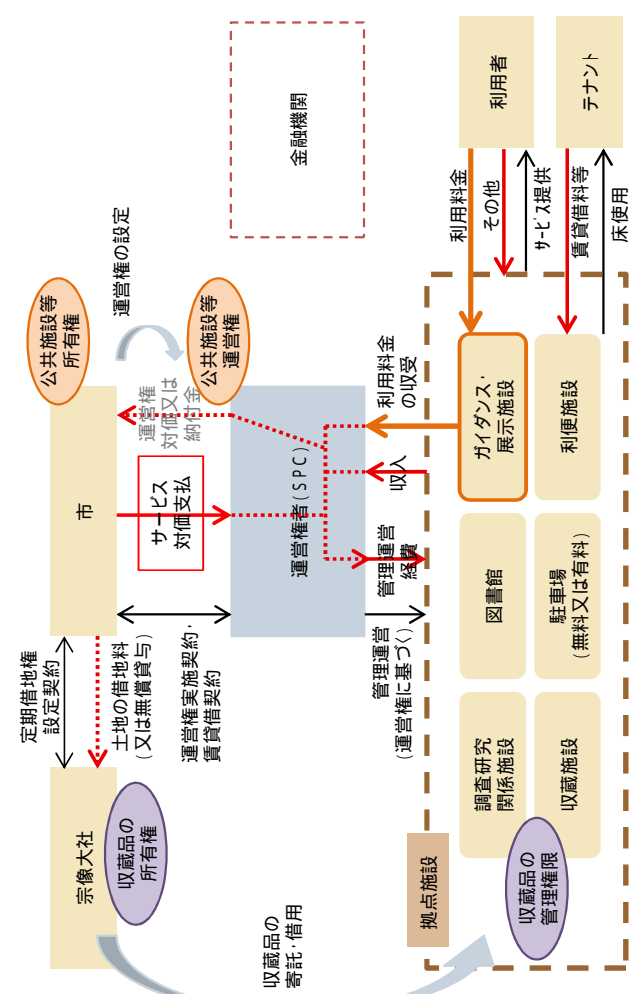
### 民間事業者の意向把握

事業参画	<ul style="list-style-type: none"> <li>【全国事業者】 <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業規模・収益規模から事業参画は困難</li> <li>・都心部ではないため集客の予測がしにくくリスクが高い。コンセッション方式では難しい</li> <li>・複合施設のため労力がかかる割に対価を戻込みにくい。</li> </ul> </li> <li>【エリア事業者】 <ul style="list-style-type: none"> <li>・混合型であれば一定の収益確保ができ、事業参画の可能性有。可能であれば駐車場収入があることが望ましい</li> </ul> </li> </ul>
運営の裁量	<ul style="list-style-type: none"> <li>【エリア事業者】 <ul style="list-style-type: none"> <li>・自由に使えたる床を設置するのであれば、指定管理者制度より、自由度が高くイベント企画・開催や料金設定等に裁量の余地があるコンセッション方式の方が優位な可能性あり</li> <li>・展示施設については、コンセッション方式を導入することのメリットは感じられない</li> </ul> </li> </ul>
運営権対価	<ul style="list-style-type: none"> <li>【エリア事業者】 <ul style="list-style-type: none"> <li>・新施設のため過去の運営実績がなく、収益変動リスクも存在</li> <li>・運営権対価の固定での支払いは困難</li> </ul> </li> </ul>
抵当権	<ul style="list-style-type: none"> <li>【金融機関】 <ul style="list-style-type: none"> <li>・新施設であり過去の管理運営実績がないことや施設の種別上、収益性・安定性が高い事業とは言いえないため、運営権に対する抵当権設定による融資の判断が難しい</li> </ul> </li> </ul>

### コンセッション方式の導入可能性の検討結果】

事業類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理運営段階における独立採算型の事業スキームを取ることが困難と予想</li> <li>管理運営に係る経費の一部を市が負担する「混合型」が妥当と判断</li> </ul>
金融機関による運営権に対する抵当権設定の可能性	<ul style="list-style-type: none"> <li>過去のトラックレコードが無い、事業の安定性が高い事業とは言えない等の理由から、金融機関の抵当権設定は困難</li> <li>抵当権設定による一括した民間資金調達を想定しない事業スキームの構築</li> <li>(または)金融機関による抵当権設定が可能となる事業条件の設定</li> </ul>
運営権対価の取扱	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記の通り、抵当権の設定が困難であると想定される</li> <li>事業当初における運営権対価一括払いは求めないスキーム(ただし駐車場を有料化した場合、分割払いの運営権対価の支払設定の可能性有)</li> </ul>
想定される事業スキーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>「混合型」とし、管理運営に係る経費の一部を市がサービス対価として負担</li> <li>金融機関からの融資は想定しない。民間の収益が一定額を超えた場合、プロフィットシェアリング(右図参照)</li> </ul>
民間事業者の容量に依る指定管理者制度との比較	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者が指定管理者制度よりも、コンセッション方式のほうが運営の容量の高さにメリットを感じる可能性有</li> </ul>

### 【仮説】本事業において想定される事業スキーム(混合型)



### コンセッション方式の導入可能性を継続検討

#### 今後の課題及び取組の方向性

- 施設運営について
  - ・学芸員の関わり方
  - ・ガイダンスや体験プログラムにおける民間事業者等のノウハウの活用
  - ・集客ノウハウを持つ事業者との連携
- 事業範囲・事業方式について
  - ・施設の設計・整備・運営の分割/一体の検討
  - ・運営方式～コンセッション/指定管理者制度等

#### 今後の検討体制(案)

