

# 経営形態検討における 必要条件とその評価案について

天王寺動物園



# 経営形態検討における必要条件

## ■ 経営形態を検討するにあたって、次の要件を必要条件として設定する。

### 1. 専門人材の育成・確保（スタッフ）

- 動物の健康的な飼育・繁殖と研究活動や国際交流もできる飼育員、獣医などの専門人材を確保しつつ、新しい人材を育成する。
- 教育普及に携わる職員の確保・能力向上を図り、効果的で効率的な教育事業を実施する。
- 広報宣伝や営業、寄附収受に携わる職員にはノウハウを蓄積させ、効果的なプロモーションや営業活動を展開していく。

### 2. 魅力あるコレクションの維持・充実（動物）

- 動物園のメインコンテンツたる動物コレクションを継続的・安定的に確保し、魅力を維持する。
- 動物倫理の高まりを踏まえつつ、動物の野生本来の行動を誘発し、動物福祉と来園者満足度の向上を図る。

### 3. お客様目線のサービス強化（来園者）

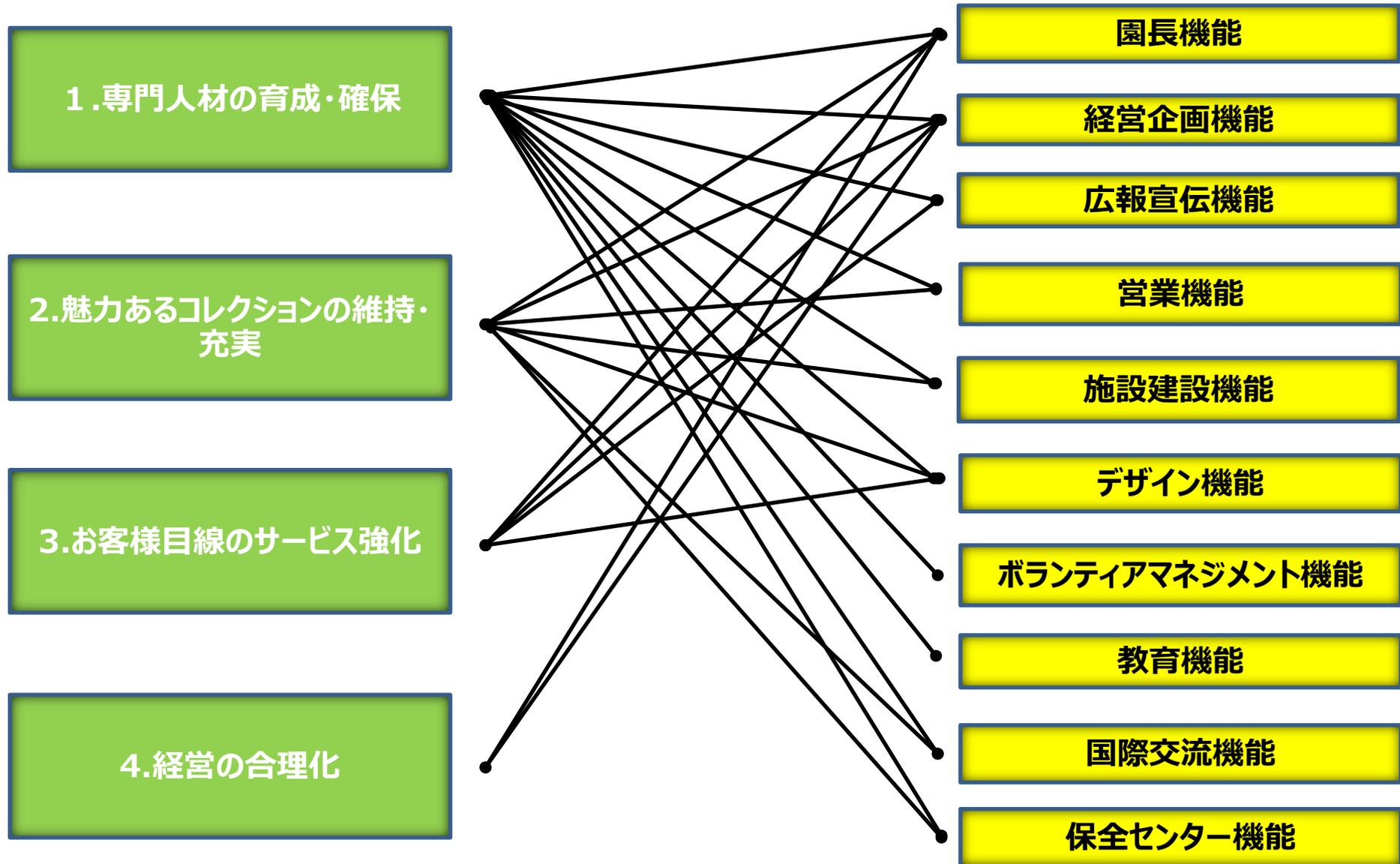
- 来園者ニーズを把握し、適宜対応していくことのできる機動力・柔軟性を備えた組織を構築する。
- 飲食施設や物販施設は、民間活力が十分に発揮される仕組みづくりを行い、来園者が求めるサービスを提供する。

### 4. 経営の合理化（経営）

- 持続可能な動物園となるよう、理念や時代の要請に沿って自律的に改善・改革が行われる組織作りを行う。
- 動物園の公共性・公益性を担保しつつ、一方で公費負担率を50%に抑えるなど合理的な経営をめざす。



# 必要条件と組織体制の相関関係



# 観点別メリット・デメリット比較

➤ 各経営形態について、観点別にメリット・デメリットを考察していくにあたり、それぞれの与条件を下記のとおりと設定する。

経営形態	期間	事業者	備 考
指定管理者制度 ※公益財団法人へ非公募	10年	新設した 公益財団法人	大阪市の指定管理者制度ガイドラインでは、指定期間は5年を原則としているが、他都市で公益財団法人へ非公募で指定管理を行わせている事例を参考とし、10年と設定する。
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	10年 ～ 20年	動物園運営 ノウハウのある 民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大阪市の指定管理者制度ガイドラインでは、指定期間は5年を原則としているが、他都市で公益財団法人へ非公募で指定管理を行わせている事例を参考とし、10年以上と設定する。</li> <li>・動物飼育等の専門業務を市に残し、継続性を担保するような方法も考えられるが、指揮命令系統が複雑化するなどの弊害の大きさが見込まれることから、ここではすべての業務を指定管理者が担うこととする。</li> <li>・また、PFIを併用し、施設建設も行わせる場合、さらに長い20年などの期間設定も考えられる。</li> </ul>
公共施設等運営権 制度	30年 ～ 50年	動物園運営 ノウハウのある 民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・同制度は、運営権を委譲された民間事業者がバリューアップした施設の運営を通して投資回収を行うものである。施設建設にかかる投資回収期間が一定程度必要であるため、30年以上と設定する。</li> <li>・運営権を委譲することから、業務の一部を市で実施することは想定しない。</li> <li>・退職派遣制度の活用を想定（※当面5年間が限界）</li> </ul>

➤ 評価にあたっては、A～Dの4段階評価とし、それぞれ以下の考え方で評価するものとする。

A：適している B：やや適している C：やや適していない D：適していない



# 観点別メリット・デメリット比較

## ■ 専門人材の育成・確保（スタッフ）

経営形態	評価案	メリット	デメリット
市直営	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員としての安定性・継続性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 硬直的な人事勤務条件</li> <li>・ 臨機応変なマンパワー確保が困難</li> <li>・ 事務・技術職員は定期的な人事異動があり、専門ノウハウの蓄積が困難</li> <li>・ 現業職の採用凍結に対する対応</li> <li>・ インセンティブが働きにくい人事評価制度</li> </ul>
地方独立行政法人	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員に準じた安定性</li> <li>・ 雇用形態の柔軟化</li> <li>・ <b>長期的な人材育成が可能</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既存の職員人件費の低減効果は少ない</li> </ul>
指定管理者制度 ※公益財団法人へ非公募	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員に準じた安定性</li> <li>・ 雇用形態の柔軟化</li> <li>・ <b>長期的な人材育成が可能</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既存の職員人件費の低減効果は少ない</li> <li>・ (転籍する職員が少ない場合)飼育業務の継続性が担保されない</li> </ul>
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>安価で柔軟な労働力の調達が可能</b></li> <li>・ 雇用形態の柔軟化</li> <li>・ 民間ノウハウを持った職員の雇用が期待できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 期間中は確保されるが期間満了は避けられず、<b>飼育業務の継続性が担保されない</b></li> <li>・ 市側のモニタリングが重要であるが、モニタリングを行えるスキルが失われるおそれがある。</li> </ul>
公共施設等運営権制度（PFI）	C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>安価で柔軟な労働力の調達が可能</b></li> <li>・ 雇用形態の柔軟化</li> <li>・ 民間ノウハウを持った職員の雇用が期待できる</li> <li>・ <b>事業の初期段階に限り、退職派遣制度の活用が可能</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 期間中は確保されるが期間満了は避けられず、<b>飼育業務の継続性が担保されない</b></li> <li>・ 市側のモニタリングが重要であるが、モニタリングを行えるスキルが失われるおそれがある</li> </ul>

# 観点別メリット・デメリット比較

## ■ 魅力あるコレクションの維持・充実（動物）

経営形態	評価案	メリット	デメリット
市直営	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行レベルのコレクション維持が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>臨機応変な動物異動の対応が難しい</u></li> <li>・ トップが短期間で変わるため、長期的で柔軟な交渉ができない</li> </ul>
地方独立行政法人	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行レベルのコレクション維持が可能</li> <li>・ <u>希少動物の入手にあたってトップマネジメントによる交渉や臨機の対応が可能</u></li> </ul>	
指定管理者制度 ※公益財団法人へ非公募	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行レベルのコレクション維持が可能</li> <li>・ <u>希少動物の入手にあたってトップマネジメントによる交渉や臨機の対応が可能</u></li> </ul>	
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指定管理者となった民間事業者が運営している動物園で飼育している動物種との融通が利かせやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 動物入手などは事業者次第となる</li> <li>・ <u>動物入手は事業者のノウハウが発揮できる部分である一方、撤退時の帰属が課題となる</u></li> </ul>
公共施設等運営権制度(PFI)	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指定管理者となった民間事業者が運営している動物園で飼育している動物種との融通が利かせやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 動物入手などは事業者次第となる</li> <li>・ <u>動物入手は事業者のノウハウが発揮できる部分である一方、撤退時の帰属が課題となる</u></li> </ul>

# 観点別メリット・デメリット比較

## ■お客様目線のサービス強化（来園者）

経営形態	評価案	メリット	デメリット
市直営	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 設置許可等による手法は固定収入を確保できるため、赤字リスクはない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 柔軟な人材確保によるサービス向上ができない</li> <li>・ 金額重視の入札が原則であり、<b>戦略的で長期展望に立った投資が行えず</b>、結果として魅力的なサービス展開ができない</li> <li>※ 民活導入如何によっては補うことも可能</li> </ul>
地方独立行政法人	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 柔軟な人材確保によるサービス向上が可能</li> <li>・ <b>戦略的で長期展望に立った投資によるサービス施設整備や商品開発が期待できる</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 収入アップも見込める反面、事業に失敗すれば赤字リスクもある</li> </ul>
指定管理者制度 ※公益財団法人へ非公募	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 柔軟な人材確保によるサービス向上が可能</li> <li>・ <b>戦略的で長期展望に立った投資によるサービス施設整備や商品開発が期待できる</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 収入アップも見込める反面、事業に失敗すれば赤字リスクもある</li> </ul>
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 柔軟な人材確保によるサービス向上が可能</li> <li>・ <b>戦略的で長期展望に立った投資によるサービス施設整備や商品開発が期待できる</b></li> <li>・ 民間事業者の持つノウハウが発揮される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 収入アップも見込める反面、事業に失敗すれば赤字リスクもある</li> </ul>
公共施設等運営権制度(PFI)	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 柔軟な人材確保によるサービス向上が可能</li> <li>・ <b>戦略的で長期展望に立った投資によるサービス施設整備や商品開発が期待できる</b></li> <li>・ 民間事業者の持つノウハウが発揮される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 収入アップも見込める反面、事業に失敗すれば赤字リスクもある</li> </ul>



# 観点別メリット・デメリット比較

## ■ 経営の合理化（経営）

経営形態	評価案	メリット	デメリット
市直営	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 移行コストが不要</li> <li>・ 地方公共団体としての公平性・透明性確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>自治体特有の会計制度や契約事務による非効率</u></li> </ul>
地方独立行政法人	C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>自由度の向上（年度を超えた交付金の使途等）</u></li> <li>・ <u>トップマネジメントの確立</u></li> <li>・ 有料イベントの実施など多様な収入確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>法人設立にかかるコストが発生</u></li> <li>・ <u>評価委員会が必要となるなど評価にかかる事務やコストが発生</u></li> </ul>
指定管理者制度 ※公益財団法人へ非公募	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自由度の向上（代行料の使途等）</li> <li>・ <u>トップマネジメントの確立</u></li> <li>・ 有料イベントの実施など多様な収入確保</li> <li>・ 事業拡大の余地がある</li> <li>・ <u>経費縮減（少）</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法人設立にかかるコストが発生（＜独法）</li> </ul>
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自由度の向上（代行料の使途等）</li> <li>・ 民間的経営手法の発揮が期待できる</li> <li>・ 有料イベントの実施など多様な収入確保</li> <li>・ <u>経費縮減（大）</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>利益確保に捕らわれ、公共性・公益性が担保されないおそれがある</u></li> <li>・ 事業期間終了後の事業者変更リスク</li> </ul>
公共施設等運営権制度(PFI)	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自由度の向上（代行料の使途等）</li> <li>・ 民間的経営手法の発揮が期待できる</li> <li>・ 有料イベントの実施など多様な収入確保</li> <li>・ <u>経費縮減（大）</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>利益確保に捕らわれ、公共性・公益性が担保されないおそれがある</u></li> <li>・ 事業期間終了後の事業者変更リスク</li> </ul>

- その他、今後天王寺動物園として重要な項目について、各経営形態別に考察する。

## ①施設整備

老朽化の進んだ施設を多く抱えている天王寺動物園では、今後101計画に沿って施設整備を進めていかなばならない。

施設整備にあたっては、“生きた動物を展示する施設の建設”という特性を十分考慮したうえで、建設担当と飼育担当が十分な意見交換を行いながら、観る側にとって魅力的で、かつ使う側にとっては利用しやすい施設としていく必要がある。

さらに、財政状況の厳しい大阪市にとっては、整備費の縮減が図られることも重要なファクターである。

## ②寄附収受による資金調達

上記施設建設や動物園の運営にかかるコストをできる限り低減する手法の一つとして、個人や企業からの寄付は、動物園の特性上も必ず取り入れていくべきものである。経営形態によっては、寄附した者が受けることのできる税額控除に違いがあるため、これについても考察が必要である。



# その他の観点からの考察（施設整備①）

## ■ ①施設整備 動物舎等施設の建設手法と各経営形態との組み合わせを以下に示す。

### ①従来型公共事業方式とP F I方式の相違点

	従来型公共事業方式	P F I方式
発注・契約方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・設計、建設、維持管理等の業務ごとに<b>分離・分割発注</b></li> <li>・業務ごとに1社またはJVに発注</li> <li>・単年度契約（建設期間が複数年にわたる場合は複数年）</li> <li>・仕様書発注</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・設計～維持管理等までの<b>一括発注</b></li> <li>・コンソーシアムで参画、落札者グループが設立する<b>S P C</b>に発注</li> <li>・<b>長期契約</b></li> <li>・<b>性能発注</b></li> </ul>
業務受注者の選定方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入札方式</li> <li>・価格のみの評価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>総合評価一般競争入札</b>または公募型プロポーザル</li> <li>・<b>価格と性能の総合評価</b></li> <li>・審査委員会等による客観的評価</li> <li>・公平性・透明性の確保</li> </ul>
資金調達方法	公共：交付金、一般財源、起債 民間：なし	公共：原則として交付金相当分のみ 民間： <b>市中銀行借入（プロジェクトファイナンス）</b>
リスク分担	公共のリスク	公共から民間への <b>リスク移転</b>
財政負担額の算定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務ごとに算定</li> <li>・各項目</li> <li>・直接の支払額のみ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設等の<b>ライフサイクルコスト</b>を算定</li> <li>・<b>現在価値</b></li> <li>・リスク調整費、その他の支出、税収等を調整</li> </ul>
土地等の扱い	土地・施設共に公共所有、行政財産	土地：公共所有、行政財産又は普通財産 建物：公共所有、又は民間所有

### ②建設手法と経営形態の組み合わせ

	市直営	地方独立行政法人	指定管理者 ※公益財団法人へ非公募	指定管理者 ※広く民間から事業者公募	公共施設等 運営権制度
従来型公共事業方式	○（発注：市）	○（発注：独法or市）	○（発注：市）	○（発注：市）	－（※2）
P F I方式	－（※1）	○（発注：独法or市）	－（※1）	○（発注：指定管理者）	○（発注：S P C）

※1 運営管理を付帯しないB T方式・維持管理のみOをつけたB O T方式によるP F Iは効果が限定的となるため、対象から除くこととする。 10

※2 広く民間事業者を公募する最大のメリットは、建設工事と運営管理が一体であることのため、対象から除くこととする。



# その他の観点からの考察（施設整備②）

## ■ ①施設整備

経営形態	建設手法	評価案	備 考
市直営	従来型公共事業方式 (発注：市)	C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大阪市では、新規建築物の建設は都市整備局が実施主体となる。</li> <li>・飼育部門と施設建設部門が分離するため、連絡調整がうまく行われなければ、今後の施設整備コンセプトである「進化型生態的展示」と「飼育・繁殖・維持管理のし易さ」を両立させた施設とならないおそれがある。</li> <li>・技術部門と飼育部門を合わせた動物園建設プロジェクトチームを動物園に設けることでその課題解決は可能となるが、年度間で仕事量にばらつきがあり、恒常的な組織は認められないおそれがある。</li> </ul>
地方独立行政法人	従来型公共事業方式  or	B	<p>(施設建設チームの帰属が独法の場合)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・飼育部門と施設建設部門が同一となり、「進化型生態的展示」と「飼育・繁殖・維持管理のし易さ」を両立させた施設建設を行うことが可能となる。</li> <li>・独法内に施設建設部門を備える場合、プロパーを雇用するか、市から派遣を受けるかが課題となる。</li> </ul>
	P F I 方式 (発注：独法or市)	C	<p>(施設建設チームの帰属が市の場合)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・飼育部門と施設建設部門が分離するため、連絡調整がうまく行われなければ、今後の施設整備コンセプトである「進化型生態的展示」と「飼育・繁殖・維持管理のし易さ」を両立させた施設とならないおそれがある。</li> </ul>
指定管理者 ※公益財団法人へ非公募	従来型公共事業方式 (発注：市)	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・飼育部門と施設建設部門が分離するため、連絡調整がうまく行われなければ、今後の施設整備コンセプトである「進化型生態的展示」と「飼育・繁殖・維持管理のし易さ」を両立させた施設とならないおそれがある。</li> </ul>
指定管理者 ※広く民間から事業者公募			
公共施設等運営権制度(PFI)	P F I 方式 (発注：S P C)	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・飼育部門と施設建設部門が同一となり、「進化型生態的展示」と「飼育・繁殖・維持管理のし易さ」を両立させた施設建設を行うことが可能となる。</li> <li>・P F I 方式のメリットが発揮されることで、コスト縮減が期待できる。</li> </ul>

# 経営形態変更による課題解決の可能性

## ■ ② 寄附收受による資金調達

経営形態	評価案	メリット	デメリット
市直営	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ふるさと納税となり、特定寄附金に対する所得控除・税額控除・<b>特例控除</b>が受けられる（企業の場合は損金算入）</li> <li>・ふるさと納税ワンストップ制度を活用した場合は、確定申告不要で税額控除を受けることが可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・体制構築が不十分であれば、寄附希望者に対するアプローチが不足する。</li> <li>・園長が短期で交代するため、息の長い付き合いが行いにくく、信頼構築が困難である。</li> </ul>
地方独立行政法人	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定寄附金に対する所得控除もしくは税額控除が可能（企業の場合は損金算入）</li> <li>・<b>市直営に比べると、園長のトップ外交が展開しやすく、寄附希望者にリーチしやすい。</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民税の税額控除対象となるのは、寄附者の居住地にある地方独立行政法人のみである。</li> <li>・ふるさと納税扱いとする場合、市に一旦寄附してもらい、市が動物園のために使うという過程を経る必要がある。その場合、寄附者への直接的なインセンティブ付与が困難となる。</li> </ul>
指定管理者制度 ※公益財団法人へ非公募	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定寄附金に対する所得控除もしくは税額控除が可能（企業の場合は損金算入）</li> <li>・<b>市直営に比べると、園長のトップ外交が展開しやすく、寄附希望者にリーチしやすい。</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民税の税額控除対象となるのは、寄附者の居住地にある公益財団法人のみである。</li> <li>・ふるさと納税扱いとする場合、市に一旦寄附してもらい、市が動物園のために使うという過程を経る必要がある。その場合、寄附者への直接的なインセンティブ付与が困難となる。</li> </ul>
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	D	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・直接指定管理者へ寄附する場合は、所得控除や税額控除などの恩恵が受けられない</li> <li>・ふるさと納税扱いとする場合、市に一旦寄附してもらい、市が動物園のために使うという過程を経る必要がある。その場合、寄附者への直接的なインセンティブ付与が困難となる。</li> </ul>
公共施設等運営権制度(PFI)	D	—	—

# 経営形態の比較と天王寺動物園に望ましい経営形態

➤ 各経営形態について、観点別に考察した結果を集約すると、下記のとおりとなる。

経営形態	専門人材の育成・確保	魅力あるコレクションの維持・充実	お客様目線のサービス強化	経営の合理化	施設整備	寄附收受と資金調達
市直営	D	B	D	D	C	A
地方独立行政法人	A	A	B	C	B or C	B
指定管理者制度 ※公益財団等法人等へ非公募	B	A	B	B	D	C
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	C	D	A	A	A	D
公共施設等運営権制度 (PFI)	C	D	A	A	A	D

## 【方向性案】

各観点から考察した結果として、それぞれに一長一短はある中で、**事業の継続性・安定性**や**公共性・公益性**を担保しつつ、効率的な運営が最も期待できるのは、**地方独立行政法人**による運営と考えられる。

地方独立行政法人に次ぐ形態としては、**公益財団法人等を非公募で選定する指定管理者制度**が挙げられる。

# 採りうる経営形態の再整理

➤ 第2回に整理した社会性・継続性・安定性について○×△ではなく、A～Dで再度評価を加える。

各形態	社会性	継続性	安定性	合理性 (経営)	集客・レジャー (来園者)
市直営	A	A	A	D	D
	○	○	○	×	×
地方独立行政法人	A	A	A	C	B
	○	○	○	△	△
指定管理者制度 ※公益財団等法人等へ非 公募	A	B	B	B	B
	○	○	○	△	△
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	D	D	D	A	A
	△	△	△	○	○
公共施設等運営権制 度(PFI)	D	D	D	A	A
	△	△	△	○	○

※下段は、第2回資料における評価