

動物園が採りうる経営形態について

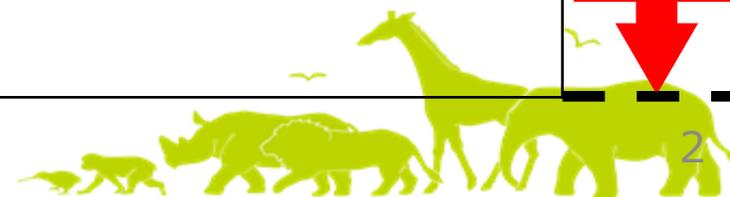
天王寺動物園



動物園が採りうる経営形態

| 形態名 | 概要 | 主な課題 |
|--------------------------|---|---|
| 市直営（現行） | 現行どおり、すべて本市職員により管理運営を行う方式 | 人事、予算、契約など地方自治体の取り決めに縛られるため、運営が硬直的となりやすい |
| 指定管理者制度 ※公益財団法人等へ非公募 | 公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とした方式により運営する。平成15年の地方自治法改正によって可能となった。 | 市として外郭団体はそのあり方を見直し、その数を削減してきている中、新たな外郭団体を創設できるかが不透明 |
| 指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募 | | 指定期間があるため、専門技術や人材の継続確保が困難 飼育業務まで行える事業者が限定的 |
| （PFI法に基づく） 公共施設等運営権制度 | 平成23年のPFI法改正により創設された制度。 公共施設等について、運営等を行い利用料金を自らの収入として収受する権利を設定し、運営権者に実施させる制度。 | 民営に近い手法であり、営利に結びつかない公益分野の維持・充実が疎かにされるおそれがある |
| 地方独立行政法人 | 公共上の見地から確実に実施される必要のある事務及び事業で、民間の主体に委ねた場合に必ずしも実施されない恐れのあるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として地方公共団体が設立する法人が運営する。 | 法人設立や設立後の維持・評価に一定のコストが必要 |

いずれも議会の議決が必要
現状の経営形態を変更する場合



指定管理者制度の概要

○趣旨

指定管理者制度は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、平成15年の地方自治法の改正により導入された制度である。

管理委託制度（法改正前）

- 管理業務の委託先を公共団体（土地改良区等）、公共的団体（農協、生協、自治会等）及び地方公共団体の出資法人に限定。
- 行政処分にあたる「使用許可」等の委託は不可。



指定管理者制度（法改正後）

- 管理主体に特段の制約を設けず、出資法人等以外の民間事業者も参入可能
- 行政処分に該当する「使用許可」も可能。

○地方自治法上の主な規定（第244条の2）

- * 指定管理者の指定の手続き、管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定める
- * 指定管理者の指定には議会の議決が必要
- * 利用料金は、指定管理者の収入とすることが可能
- * 利用料金は、条例の定めるところにより指定管理者が定めるが、あらかじめ地方公共団体の承認が必要
- * 指定管理者が指示に従わないときその他管理継続が適当でないと認めるときは、指定の取消し又は業務停止命令が可能

○総務省通知（平成15年7月17日）の主な内容

- * 指定管理者に使用許可を行わせることができるが、使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等、法令により地方公共団体の長のみが行える権限は、指定管理者に行わせることはできない
- * 指定に当たって議決すべき事項は、指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定の期間等
- * 条例で定めるべき指定管理者の「指定の手続」は申請方法、選定基準等。同じく「管理の基準」は、休館日、開館時間等
- * 学校教育法等の個別法において公の施設の管理主体が限定される場合は、指定管理者制度を採ることができない



指定管理者制度 導入状況

- 指定都市での制度導入施設数7,912施設、内、民間企業等が指定管理者なのは44%、公募実施は67%
「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」 (平成28年3月、総務省) から
- 他都市動物園では東京、横浜、広島、北九州で指定管理者制度を導入
- 継続性の確保や民間による投資を呼び込むため、指定期間の長期化をはかるケースが見受けられる
- 指定管理(施設管理や広報等)と直営(動物飼育や調査研究等)を併用するケースも検討できる

他都市動物園経営形態

| 都市 | 動物園名 | 経営形態 | |
|-----|------|----------------|--------------------|
| 札幌 | 円山 | 直営 | |
| 旭川 | 旭山 | 直営 | |
| 仙台 | 八木山 | 直営 | |
| 東京 | 上野 | 指定管理(非公募)10年 | 公益財団法人東京動物園協会 |
| 千葉 | 千葉 | 直営 | |
| 横浜 | よこはま | 指定管理(非公募)10年 | 公益財団法人横浜市緑の協会 |
| 名古屋 | 東山 | 直営 | |
| 京都 | 京都 | 直営 | |
| 大阪 | 天王寺 | 直営 | |
| 神戸 | 王子 | 直営 | |
| 広島 | 安佐 | 指定管理(非公募)4年 | 公益財団法人広島市みどり生きもの協会 |
| 北九州 | 到津 | 指定管理(条件付き公募)5年 | 公益財団法人北九州市どうぶつ公園協会 |
| 福岡 | 福岡 | 直営 | |

よこはま動物園指定管理者非公募選定理由

非公募について

- ①飼育技術の専門性が必要である
- ②飼育の継続性・安定性が必要である
- ③横浜市の動物園施策への協力を求めていく必要がある
(横浜市繁殖センターでの希少動物の研究・繁殖や各動物園の施設整備等)
- ④国内外の動物園等との動物交換や繁殖契約を行うための信頼関係が不可欠である
- ⑤公益的な運営(環境教育や調査研究)が求められる

指定期間10年について(前回指定期間5年)

- ①飼育技術の蓄積と動物の繁殖を進めていく必要がある
- ②専門技術を担う人材の育成と雇用の安定が求められる
- ③長期的視点での計画と運営により、動物の収集・繁殖計画や来園者サービスの向上等を図っていく必要がある



長 所

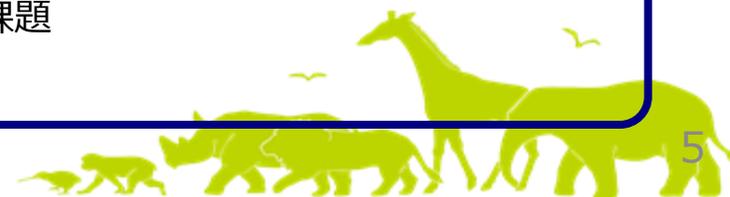
- ①施設の管理や事業実施に民間事業者等のノウハウを活用することで、利用者に対するサービスの向上が期待できる。
- ②施設の管理に期間を定め、PDCAサイクルを明確にすることで、サービスの改善に活かすことができる。
- ③（公募により広く事業者を募る場合）指定管理者を公募することで、競争原理による管理コストの軽減を図ることができる。

短 所

- ①短期間で指定管理者が交代した場合、ノウハウの蓄積を妨げる恐れがある。
- ②人件費の抑制や事業者の利益確保などコスト削減の面が着目され、施設の運営経費が十分確保されていない場合は、利用者に対するサービスの低下が懸念される。

導入課題

- ①議会の議決を要する。
- ②事業者募集の実施
公募が原則。ただし、動物園の場合、非公募とする特段の事由が認められる可能性は高いが、他都市のように指定できる適当な団体が存在しない。
- ③業務範囲と役割分担
動物飼育を直営で行うか、施設管理と合わせて指定管理者の業務とするか。指定管理者に委ねた場合、公益事業（種の保存・社会教育等）が適切に実施されるか。
- ④専門人材の確保
動物飼育を指定管理者の業務とする場合、導入時や指定管理者交代時に飼育業務の継続性を確保できるか。
- ⑤指定期間の設定
本市では5年の指定期間を原則としているが、事業の展開や投資、専門人材の確保や育成を考慮すると長期化することについての検討が必要。
- ⑥インセンティブの付与
サービス向上のためにインセンティブを付与する方策として、利用料金制の採用も有効であるが、飼育業務を直営とした場合、動物園のメインコンテンツである動物イベントの実施の自由度が課題



PFIの概要

趣旨

- PFIとは (Private Finance Initiative)
公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法
- 期待される効果
 - ・民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力の活用による低廉かつ良質な公共サービスの提供
 - ・官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成
 - ・民間の事業機会の創出を通じた経済の活性化(新規産業の創出、経済構造改革の推進)

対象施設

- 公共施設：道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
- 公用施設：庁舎、宿舍等
- 公益的施設等：賃貸住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等
- その他の施設：情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設(廃棄物処理施設を除く)、観光施設、研究施設、船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星(これらの施設の運行に必要な施設を含む)

PFIの事業類型

- サービス購入型：選定事業者のコストを公共から支払われるサービス購入料により全額回収



- 独立採算型：選定事業者のコストを利用料金収入等の利用者からの支払いにより回収



- 混合型：選定事業者のコストを公共から支払われるサービス購入料と利用者からの利用料金収入により回収



① **適当な事業規模**があり、民間事業者の創意工夫の可能性が高いもの

② 施設の整備から運営まで一括して取り扱うことなどによるサービス向上(コスト削減)効果が高いもの

- 設計・建設・維持管理・運営の全部(一部)の一括発注が可能か
- 民間の創意工夫が活用されコスト削減につながる性能発注が可能か
- 複数の民間事業者の参入が見込まれるなど、**民間の競争原理が働くか**
- 事業主体が民間事業者になった際に交付対象外になる補助金があるか、または民間事業者になった場合の過度の課税負担が生じないか

③ PFI導入に向けて**余裕をもったスケジュールの確保が可能**なもの



(PFI法にもとづく) コンセッション (公共施設等運営権) の概要

趣旨

- 公共施設等運営権とは
 - ・選定事業者に公共施設等運営事業を実施する権利を設定する方式
- 期待される効果
 - (公的主体) ・事業主体から対価を徴収することにより、施設収入の早期回収を実現
 - ・事業収支及びマーケットリスクが公的主体から事業者へ移転
 - (事業者) ・運営権を独立した財産権とすることで、抵当権の設定等が可能となり、資金調達が円滑化
 - ・自由度の高い事業運営が可能
 - (利用者) ・ニーズを反映した質の高い公共サービス

対象施設

- ・公的主体が所有権を有している施設
- ・利用料金を徴収する施設(独立採算型等) 例：関西国際空港及び大阪国際特定空港運営事業など
- ・運営等を行い、利用料金を自らの収入として収受する事業

その他

- 運営権の法的性質
 - 公共施設等運営権を物権とみなし、不動産に関する規定を準用
 - 運営権の第三者の譲渡が可能(公的主体の許可が必要)
- 取消時の補償
 - 公益上の理由による運営権の取消等を行った場合、公的主体は、運営権者に対して通常生ずべき損失を補償しなければならない。
- 議会の関与
 - ・事業者の選定手続き、業務範囲、利用料金に関する事項、その他必要な事項を規定する条例の制定
 - ・民間事業者に運営権を設定する前に議会の議決



地方独立行政法人の概要(1)

趣旨

○地方独立行政法人とは

住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施される必要のある事務及び事業で、地方公共団体が自ら実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合に必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、地方公共団体が設立する法人（§地方独立行政法人法第2条）

○期待される効果

- ・具体的な業務執行について、法人の自律性・自主性に委ねることにより、より効果的・効率的な行政サービスを提供
- ・評価委員会による業績評価などを通じた業務改善サイクルが確立され、サービス・質が向上

業務範囲

- ・試験研究
- ・大学、大学及び高等専門学校を設置・管理
- ・公営企業に相当する事業の経営（①水道事業(簡易水道事業を除く) ②工業用水道事業 ③軌道事業 ④自動車運送事業 ⑤鉄道事業 ⑥電気事業 ⑦ガス事業 ⑧病院事業 ⑨その他政令で定める事業）
- ・社会福祉事業の経営
- ・公共的な施設で政令で定めるものの設置・管理（①介護老人保健施設 ②会議場施設、展示施設又は見本市場施設(一定規模以上のもの) ③博物館、美術館、植物園、**動物園**又は水族館）

その他

○議会の関与

法人設立・合併・解散、中期目標作成、業務実績の評価結果報告 等

○国の関与

総務大臣の設立認可（都道府県・指定都市が設立する場合）

○評価制度

設置団体に執行機関の附属機関として地方独立行政法人評価委員会を置く。

評価委員会の所掌事務については、地方独立行政法人の業務の実績に関する評価をはじめ、法令によりその権限に属させられた事項を掌る。



地方独立行政法人の概要(2)

▶ 制度の柱

【目標による管理と適正な実績評価】

- ・設立団体の長が3年以上5年以下の期間における中期目標を設定 ⇒ 法人が目標を達成するための中期計画を作成。(法第26条)
- ・各事業年度及び中期目標に係る業務の実績について、設立団体が設置する地方独立行政法人評価委員会による評価を毎年度受ける。(法第28条及び第30条)
- ・設立団体の長は、中期目標の期間の終了時において、評価委員会の意見を聞き、法人の業務を継続する必要性、組織のあり方、組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき必要な措置を講じる。(法第31条)

【業績主義に基づく人事管理と財務運営の弾力化】

- ・法人の実績及び職員の業績を反映した給与等の仕組みを確立する。(法第57条)
- ・企業会計により業務を運営する。(法第33条) 毎事業年度の利益は、中期計画で定められた剰余金の使途に充当することが可能。
- ・設立団体の長は所要の財源措置として「運営費交付金」を交付する。(法第42条) 運営費交付金は「渡しきりの交付金」として運用できる。
- ・資金調達について、短期借入金は中期計画で定める限度額の範囲内とし、長期借入金及び債券発行は原則禁止、設立団体からの長期借入金のみが認められている。(法第42条)

【徹底した情報公開】

- ・中期目標、中期計画、年度計画、業務実績、業務実績に関する評価結果、事業報告書、財務諸表や給与の支給基準など広範な事項をインターネットの活用等により積極的に公表することが義務付けられ、透明性を確保する。

▶ 対象業務

独立の組織とするに足るだけの業務量のまとまりがあること (平成9年12月行政改革会議最終報告) ▶



長所

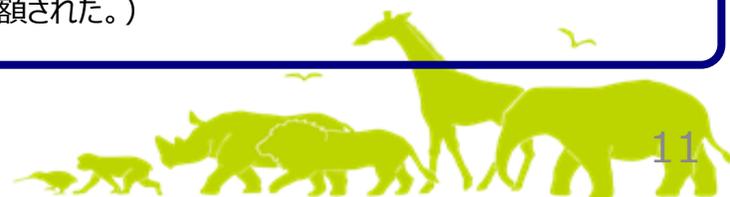
- ①業務執行の弾力性の向上
 - ・法人独自の意思決定が可能となり、人事管理や業務執行で柔軟な経営ができる。
 - ・業務環境の変化に応じた内部組織の改編が柔軟・迅速に実施可能となる。
 - ・法人の長の判断により、業務量に応じた人員配置や任期制・年俸制の導入等が可能となる。
 - ・多様な雇用形態を活用することにより人件費の削減が可能となる。
 - ・予算管理面において、法人自らの責任のもとで、使途の弾力的な変更や年度間の繰り越し等を容易に行うことが可能となる。
- ②サービスや質の向上
 - ・効果的、効率的な業務運営の実現により、結果として経費節減や市民サービスの向上が期待できる。
 - ・中期的な観点からのPDCAサイクルの業務執行により、さらに計画的な運営が可能となる。
 - ・中期目標、中期計画、業績評価結果などを公表することで、市民にとって透明度の高い業務運営が可能となる。
 - ・企業会計原則により、財務内容の透明性が向上するとともに、わかりやすく詳細な財務状況が提供される。
 - ・業績評価などを通じた業務改善サイクルが義務付けられる。
 - ・職員の法人への帰属意識が高まり、創意工夫や業務改善への意識が向上する。
 - ・法人の業務実績が職員の給与に反映されるため、法人と職員の利害が一致し、職員のコスト意識が向上する。

短所

- ①法人への移行及び業務運営上のコスト
 - ・法人設立時に会計システムの開発や改修、不動産鑑定評価に要する費用などが必要になる。
 - ・法人設立後も会計システムの運用経費、顧問弁護士料、監査法人報酬等の新たな経費が必要になる。
 - ・法人の長や理事、監事などの報酬や評価委員会の運営に伴う費用が新たに発生する。
- ②業績評価上の課題等
 - ・業績評価に要する時間と労力が多大に必要となる。
 - ・資金調達について法人自らが長期借入(設立団体からの長期借入を除く)や債券発行をすることができない。

導入課題

- ①議会の議決を要する。
(cf. 博物館群の独法化は議会の承認を得られていない。)
- ②動物園単独では規模が小さく、間接部門の維持コストなどが大きくなる。
自治体財政が厳しい中、運営費交付金を継続的に確保できるかどうか。
(直営と同様の課題を抱える)
- ③財政の運用によってはインセンティブが働かないことも。
(cf. 国の独法の例で、事業を頑張って収益をあげたが、翌年にその分の運営費交付金を減額された。)



指定管理者制度（公募）と地方独立行政法人制度の比較(1)

【指定管理者制度】

公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的

【継続性の確保】

- 指定は期間を定めて行う
- 事業者は、原則公募の下、民間事業者も参入可能
- 事業者決定は議会の議決

【業務方法の改善】

- 申請時に計画書を審査
- モニタリングや設置者による評価
- 首長等は業務や経理状況に関し報告を求め、調査・指示が可能
- 事業者は年度終了後に事業報告書を提出

【自主性の発揮】

- 協定書に従った運営
- 指定手続きや期間、管理の基準及び業務の範囲は条例で規定
- 利用料金制度が導入可

【継続性の確保】

- 公共的な事業の継続的实施を保証
- 設立や出資は地方公共団体に限定

【業務方法の改善】

- 中期目標の策定・議決
- 中期・年度計画の提出
- 事業報告書の提出
- 年度・中期の外部評価
- 監査法人による監査

【自主性の発揮】

- 自ら定めた中期・年度計画に基づく業務遂行
- 弾力的に運用できる交付金や、剰余金の有効活用
- 勤務成績を考慮した給与

【地方独立行政法人制度】

公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業で、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものを、効率的かつ効果的に実施させる(地方独立行政法人法第2条)。

指定管理者制度（公募）と地方独立行政法人制度の比較(2)

| | メリット | 課題 |
|---------------------------------------|---|---|
| 指定 管理 (公募) (全部) | <ul style="list-style-type: none"> ○民間事業者等のノウハウや経営手法の活用 <ul style="list-style-type: none"> ・直営と比べて、利用者のニーズに対応したきめ細やかなサービスの提供 ・直営と比べて、効率的な管理運営による経費の削減等が期待できる。 | <ul style="list-style-type: none"> ○<u>専門的業務（動物飼育）の継続性が確保できない</u> <ul style="list-style-type: none"> ・人材の長期的雇用が困難で、有用な専門人材が集まらない。 ・飼育員と飼育動物の信頼関係、継続的な調査・研究に支障 ・交流や協働の積み重ねによる他園、外国からの動物確保が困難 ・協力企業や近隣地区との交流実績が継続されない ○<u>管理代行者の自主性が発揮しづらい</u> <ul style="list-style-type: none"> ・協定書に基づく公の施設の管理であるため、臨機の柔軟な対応には限界があり、自主的経営努力が発揮しづらい。 |
| 直営 (動物飼育) + 指定 管理 (一部) | <ul style="list-style-type: none"> ○専門人材と事業の継続性を確保 ○部分的ではあるが、民間事業者等のノウハウや経営手法の活用 | <ul style="list-style-type: none"> ○<u>ガバナンスが働かないことが懸念される</u> <ul style="list-style-type: none"> ・一施設内で複数の指揮命令系統が存在し、混乱が懸念される。 ○<u>経営判断や責任の所在が不明瞭</u> <ul style="list-style-type: none"> ・成果の帰属先や経営責任が曖昧になる。 ○<u>直営の弊害、事業者間の壁</u> <ul style="list-style-type: none"> ・柔軟な運営を目的に導入した民間の手法が十分に活用できない |
| 地方独立 行政法人 | <ul style="list-style-type: none"> ○専門人材と事業の継続性を確保 ○サービス向上と業務改善 <ul style="list-style-type: none"> ・料金や時間等の柔軟な設定とPDCAサイクルの確立 ○自主性の発揮 <ul style="list-style-type: none"> ・自ら定めた中期計画に基づく運営 ・弾力的に運用できる交付金や、剰余金の有効活用 ○情報公開 <ul style="list-style-type: none"> ・目標、計画、財務諸表、実績等の公表 | <ul style="list-style-type: none"> ○法人への移行に伴うコストが必要 ○新たなランニングコストが必要 <ul style="list-style-type: none"> ・評価委員会(設立団体側のコスト)、監査報酬、顧問弁護士料、損害保険料 等 ○独立行政法人で指摘されているデメリット等への対応が必要 <ul style="list-style-type: none"> ・監事監査をはじめ、地方独立行政法人化により、新たに必要となる法人業務、中期計画や業務実績報告等の評価業務の効率化 等 |

動物園事業における各形態の適応関係

動物園事業は、「種の保存」や「環境教育」など、公益的事業として実施すべき事業と、「レジャー」や「レクリエーション」などの収益的事業を、適切に組み合わせて実施されることが求められる。

動物園事業を細分化し、各形態別に実施主体を想定すると以下のとおりとなる。

| 経営形態 | | 業務分類 | | | | | | | |
|------|-----------------------|-----------------------|---------|---------------|------------|-------|---------------|------|------------------------|
| | | 運営・管理 (出改札・清掃・警備等) | 動物飼育・管理 | 教育普及・調査研究 | 施設日常維持管理 | 広報・集客 | 収益事業 (売店等) | 寄附收受 | 施設整備・大規模改修 |
| ① | 市直営 | 市から委託 | 市直営 | 市直営 | 市直営/ 委託 | 市直営 | 設置・管理 許可 | 市 | 直営による 入札 |
| ② | 指定管理者制度 (公益財団非公募) | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 市 | 直営による 入札/PFI |
| ③ | 地方独立行政法人 | 独法 | 独法 | 独法 | 独法 | 独法 | 独法 | 独法 | 独法/PFI/ 直営による 入札 |
| ④ | 指定管理者制度 (公募)※飼育は直営 | 指定管理者 | 市直営 | 市直営/ 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 市 | 直営による 入札/PFI |
| ⑤ | 指定管理者制度 (公募) | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 指定管理者 | 市 | 直営による 入札/PFI |
| ⑥ | 公共施設等運営権 | S P C | S P C | S P C | S P C | S P C | S P C | 市 | S P C |

※ S P C (Special Purpose Company) 特別目的会社

