

盛岡市動物公園公民連携事業について

平成 28 年 11 月 24 日  
都 市 整 備 部

1 主旨

盛岡市動物公園（以下「動物公園」という。）は、現状運営を継続しても収支改善が見込めず、また、新たな老朽化対策等も必要になる。しかし、厳しい財政状況下において盛岡市の財政負担増加は困難な状況であることから、動物公園の運営を根本的に変え、財政負担軽減を図りつつ、かつ、強固な経営基盤を作れる可能性が最も高いと考えられる公民連携事業（以下「PPP」という。）の実施について、具体的な調査を行うもの。

なお、平成 27 年度に実施した民間活力導入可能性調査において、多くの民間企業が事業への関心を示し、多様な PPP による実施が可能との調査結果となったもの。

2 概要

動物公園は PPP による実施が可能とされたものであるが、当市においては PPP の実績が乏しいことから、期待される事業効果及び事業リスクに対する考え方等について不透明な部分が多いため、その部分を可視化する。

3 効果

民間企業が持つ経営ノウハウを取り込むことにより、少子高齢化やレジャー多様化等の顧客ニーズに即した運営を行うことが可能となり、利用者数増加及び財政負担額の軽減が図られる。

4 課題

(1) 施設等の維持修繕及び更新

施設の老朽化が進んでおり、なかでもライフラインの老朽化が著しく進行し、電気保安協会等から早急に更新（約 3 億円）するように指導を受けているが、維持修繕や更新する財源がない。

(2) PPP の推進

事業財源及び運営ノウハウ共に民間活力の導入が不可欠であるが、動物園における PPP の事例がない。かつ、当市における PPP の実績が乏しいためプロセス構築が困難である。

(3) 公社及び公社職員の処遇

将来の財政状況を鑑みると現状運営の継続は困難であるため、施設存続には民間活力を導入することが不可避である。民間活力を導入した際は、公社及び公社職員の処遇が不透明である。

(4) 特別目的会社の撤退

事業後に新たな運営会社である特別目的会社が撤退した場合、新たな財政負担が発生しないか。

(5) PPP エージェントの人材確保

新規建設の伴う PPP は平成 24 年度から始まり、全国的な事例が乏しい状況であり、財政支援に頼らない強固な運営基盤の構築できる実績のある PPP エージェントが確保できるか。

5 対策

まち・ひと・しごと創生総合戦略において、民間の創意工夫を活用した公民連携により効率的な行政経営を図るように示されている。これは、限られた経営資源において公共施設をどのように有効活用するかという方策を明確に打ち出しているものである。

昨年度の調査において PPP が本事業に最適との結果であった。動物公園 PPP を推進して課題を解決することが必要であり、その方策は次のとおりである。

### (1) 施設等の維持修繕及び更新

動物公園PPPの実施とともに民間資金と国庫補助金（基盤整備及び遊具等）を充当して更新する。

### (2) PPPの推進

PPPは、従来の公共事業のように定型化されていない。これは、各都市における経営資源が異なるためであり、行政、有識者及びPPPエージェントが連携して事業収益と事業効率を精査しながら、プロジェクトデザインとプロセスデザインを構築する。

### (3) 公社及び公社職員の処遇

①厳しい財政状況で現状運営の継続は困難であること。②公民連携事業により施設存続を目指すこと。③公民連携事業によって「職場は市から与えられるのではなく、自分達でつくるもの」という意識を持つこと。等の説明を行い、基本構想作りのなかで自分達の職場の方向性が明確になってくることについて、共通認識を持つことができた。

一方、動物公園の将来ビジョンが不明瞭であることに対し、不安を感じる等の声が聞かれる。

### (4) 特別目的会社の撤退

PPPにおいて、金融機関の厳しい審査を受ける無抵当無担保のプロジェクトファイナンスという融資を受けて事業を実施するため、仮に特別目的会社が事業撤退しても市の財政的な影響は少ない。

### (5) PPPエージェントの人材確保

本事業は、公共の財政出動を最低限のものにしつつ、民間が自立して公共空間で収益を生み出し、公民の投資資金を回収する仕組みを構築するPPPエージェントの存在が必要不可欠である。ただし、PPP分野で実績を上げているのは、オガールプロジェクトに関与した人達で設立された「一般社団法人 公民連携事業機構」である。

動物公園PPPに参画してもらうことを想定して昨年度の調査においてヒアリングを行っている。

## 6 国土交通省の助言

- (1) 昨年度に調査を行い、今年度に事業進捗の姿勢がないと民間企業は離れ、事業成立は困難となる。
- (2) 本件は、今年度中に事業を進捗させ、市及び市議会の習熟度を高めることが出来れば、来年度の先導的官民連携支援事業（2千万円上限）の事業採択要件を満たし、来年度の調査業務（コンセプト設定、基本構想策定、デザイン会議）について審議会の審査対象案件になると考える。

## 7 12月補正予算の理由

①事業実施が遅れると財政負担額が大幅に変わることが予測される。②動物公園の将来ビジョンが不明瞭であることに公社職員が不安を感じており、早急に基本構想作りに着手して説明する必要がある。③民間企業の事業参入意欲が失われる。④平成29年度に国土交通省の支援を得るためには今年度中の事業進捗が必須である。以上の4点から、12月補正により予算化して公民投資回収調査を実施することが必要と判断したもの。

## 8 今後のスケジュール

- |            |                       |
|------------|-----------------------|
| (1) 平成28年度 | 公民投資回収調査              |
| (2) 平成29年度 | コンセプト設定、基本構想策定、デザイン会議 |
| (3) 平成30年度 | 概略設計、デザイン会議、募集要領作成    |
| (4) 平成31年度 | 事業契約協議、事業承継期間         |
| (5) 平成32年度 | 事業実施（随時実施設計、随時工事）     |

## 9 その他

PPP-PPPエージェント方式は、柔軟かつスピーディーな判断によりリスクヘッジするものであることから、従来の公共事業手法に比して、計画実施の面での対応力が優れているといわれている。

盛岡市動物公園の官民連携による

再生活性化事業にかかる調査

概要版

H28.03

盛岡市

株式会社 日本経済研究所

## 1 調査の目的

人口減少や少子高齢化による厳しい財政状況のなか、歳出削減とともに、公共空間を有効活用することによる新たな歳入の拡大に努めることが必要である。そのような状況下において、盛岡市動物公園（以下「動物公園」という。）は、現状運営を続けても来園者数の大幅な増加が見込めないことと、運営経費の増が推測されること等から、盛岡市（以下「市」という。）の財政負担に依存し、利用料金制度に移行出来ない現状運営を続けることは困難である。また、新たな財源負担となる施設老朽化による施設改修等が喫緊の問題としてある。

このことから、動物公園の事業を根本的に変え、市の財政負担を軽減させ、地域経済の活性化に貢献する施設に転換することが、民間活力を活用することで可能であるか検証するため、民間活力導入可能性調査を実施した。

## 2 現状運営で抱える課題

### (1) 来園者数

平成元年の開園当初は約26万人であった来園者数が増減を繰り返しながら減少の傾向を示し、現在は17万人台～15万人台をの来園者で推移しており、少子高齢化及び人口減少時代をむかえ、現状の運営を続けるとこの減少傾向は、更に強まると推定される。

### (2) 財政負担

来園者の減少とともに利用料金収入は減り、運営に対する盛岡市の財政負担は増加している。現在の時代局面においては、更なる財政負担は困難であり、財政負担を軽減させる方策が必要である。

#### ア 動物公園が開園から平成27年度まで費やした概算費用

区分	金額（単位：円）	備考
施設建設費及び施設更新費	4,700,000,000	初期：約40億円、ゾウ舎等施設更新：約7億円
運営経費	5,800,000,000	平成元年～平成27年度
総額	10,500,000,000	

#### イ 現状運営を続けた場合の財政負担額（20年間）

区分	金額（単位：円）	備考
施設維持修繕費	1,100,000,000	老朽化対策費：7億円、定期：4億円（0.2億円/年）
運営経費	6,000,000,000	3億円/年×20年
総額	7,100,000,000	

### (3) 利用料金制度

動物公園の運営は、利用者から利用料金を徴収していることを鑑みると、利用料金制度を導入して運営を行う施設であるが、現在の収支構造は利用料金制度を導入できる状況ではないため、運営形態の抜本的な見直しが必要である。

### (4) 施設の老朽化

動物公園施設は、一般建築物と異なり、飼育動物の糞尿が飛散し、飼育動物の衝撃荷重も相当なものがあり、施設の老朽化や破損状況がいたるところに散見している。また、厳しい財政状況のなか、適時適切な維持管理費の予算が確保できないまま、放置され続けた結果、大規模な改修を行わなければならない状況の箇所も多々見受けられる。

### (5) 顧客ニーズ

旭山動物園の奇跡的な経営改革が各方面のメディアから情報発信されるなか、開園当初に求められた顧客ニーズが大きく変化している。このような状況のなか、リノベーションに着手している動物園とリノベーションに着手できない動物園で、来園者数で大きな差が出てきており、収支構造の改善は顧客ニーズに対応した施設への転換が出来ないと困難と考える。

## 3 調査方法

盛岡市（以下「市」という。）から、現在の運営状況、課題及び発注者が考えている費用リスク分担等を民間企業に示し、公民連携事業の条件及び事業参画の意向を面談形式のヒアリングをとおして把握する。その意見を基に事業実施の判断及び課題の整理等を行う。

## 4 ヒアリングを実施する際の市からの調査条件

### (1) 動物公園公民連携に係る費用リスク分担

- |         |                          |
|---------|--------------------------|
| ア 盛岡市側  | 施設更新費、維持管理費、動物購入費、動物飼料費等 |
| イ 民間企業側 | 人件費、光熱水費、プロモーション費等       |

(2) 4(1)に係る市の単年度一般財源ベースは2.5億円とし、施設更新費においては、国庫補助金及び起償を上乗せした金額を想定する。(事業期間20年を想定した場合における盛岡市の一般財源負担額：50億円)

(3) 民間動物園は、運営しながら設備投資して黒字を確保していることを鑑みると公民双方でリスク分担すれば、事業参入の可能性は高いと考えている。しかし、民間動物園が参画した場合、民間動物園との類似による陳腐化のおそれがあるため、民間動物園へのヒアリングは後々行なうこととし、異業種からヒアリングを行うこと。

(4) 動物公園の動物病院と機能が重複する動物愛護センターを、動物公園公民連携事業に組み込むことに対する意見も伺うこと。

## 5 ヒアリングを実施した業種

### (1) 発注者でヒアリングを実施した業種

建築設計会社、公民連携事業を实践する団体、水族館動物園業界関係者

### (2) 受注者でヒアリングを実施した業種 計15社

ア	ゼネコン	3社
イ	デベロッパ	1社
ウ	広告代理店	2社
エ	観光牧場	1社
オ	企画・デザイン会社	1社
カ	観光系コンサル	1社
ク	会議・展示等運営会社	1社
ケ	学習・教育系会社	1社
コ	ペット系会社	1社
サ	動物飼育系会社	1社
シ	建築設計事務所	1社
ス	PPPエージェント	1社

## 6 ヒアリング結果

事業への関心等

### ① 事業への関心

概ね事業への関心があるとのこと。しかし、動物園の経営母体となることや動物飼育業務に携わることに関しては、次のような慎重な意見が多く聞かれた。

○ 動物園経営のノウハウがない。

○ 動物園の業務について不明な点が多い。

※ 市が実施した水族館・動物園業界関係者へヒアリングした結果、公民双方で費用リスク分担する本事業に関し、水族館及び動物園を経営している民間の事業者の関心は高かった。

### ② 地元企業の参入

本事業の性質上、SPC（特別目的会社）の構成員に地元企業の参画が必要との意見も多く聞かれた。

○ 動物園施設の建設に関して、特殊な工法を要するものではないため、建設に関しては地元建設会社または市と縁のある建設会社が参入して施工すべきと考える。

○ 動物園という施設の性質を考えれば、地域貢献に意欲的な地元企業の参入が必要と考える。

### ③ 収益事業

民間収益施設の建設による付帯事業及びプロモーション事業への参画や協力へは前向きであった。

事業方式

### ① 段階的な民間活力の導入－PFI：コンセッション方式

段階的に民間事業者に運営を委譲していく手法であるが、最終的には財産所有する部分は市の負担、運営費を独立採算となるが、完全移行するまでの間、施設設備更新費と運営経費に加え新たな業務の委託料等が発生し、市の財政負担軽減にはつながり難い手法である。（実施は困難）

### ② 包括的な民間活力の導入－PFI：従来型PFI方式

従来の公共事業に比べ、安価に建設できるが、民間収益施設が併設にならないことと、運営権（コンセッション）を付さないため、市の財政負担軽減にはつながり難い手法である。（実施は困難）

### ③ 包括的な民間活力の導入－PPPコンセッション方式

従来手法に比べて安価に建設できる。また、民間収益施設が併設となり、市の施設と一体で運営する運営権（コンセッション）を付すため、大きな収益を得る可能性があり、市の財政負担は軽減できるが、市の方で決められた事業スキームに対して民間事業提案がなされるため、思ったような事業効果が得られない可能性がある。（実施可能）

### ④ 包括的な民間活力の導入－PPP：コンセッション+SP(Service Provider)方式

従来手法に比べて安価に建設できる。また、民間収益施設が併設となり、市の施設と一体で運営する運営権（コンセッション）を付すため、大きな収益を得る可能性があり、市の財政負担は軽減できる可能性がある。また、サービス提供者を先行決定し、その業者と計画立案するため事業効果は得られると考えている。（実施可能）

### ⑤ 包括的な民間活力の導入－PPPエージェント方式

事業の企画段階から、行政とPPPエージェント会社等と協議しながら事業計画を構築し、PPPエージェントが事業代行執行者となり、事業を推進して行く方式のことである。本方式はSPCの収入と行政側の歳入の最大化を目指す手法であるため、市の大幅な財源負担が軽減できると考えている。（最も最適な事業手法：実施可能）

その他

### ① 民活の効果

ソフト、コンテンツの提供及び企画・プロモーションは、アイデアとネットワークが必要であり、民間の得意な分野を活かせる事業であるとの意見が多数あった。

### ② 独立採算

現在の赤字である運営を独立採算で回すのは難しい。最低限でも運営権を付与してもらわないと独立採算は難しいとの意見が聞かれた。

### ③ 事業期間

15年位が適当との意見であった。（10年という意見もあり）

### ④ 生態研究

研究にかかる費用は、公共側で負担すべきものであるとの意見があった。

### ⑤ 利用料金設定

利用料金は、大幅な改定が必要（老人や子供からも徴収できるように）との意見が多く聞かれた。

### ⑥ 岩山公園

取り込むべきとの意見がある一方で事業範囲が大きくなることに不安の声もあった。

### ⑦ 動物愛護センター

愛護センター併設は、効率性が良いとは言えないとの意見があった。また、マーケットや業務内容が理解できる構想もないので、動物公園と同じステージで検討することは困難との意見であった。

## 7 調査結果

### (1) 結論

多様なPPP<sup>①</sup>による事業の実施が可能

### (2) 理由

ア 民間企業が事業への関心はある。

イ 民間企業は、動物園というツールを活用し、民間収益施設の併設で収支改善を図れる可能性があると考えている。

ウ 民間企業は、収支を改善するためには、運営の自由裁量権が必要との考えである。

エ 公民連携事業の実施により、VFM<sup>②</sup>が発生する。

## 8 事業実施に向けた課題

### (1) 事業方式

公民連携事業により強固な経営基盤を築くためには、盛岡都市圏の定住人口によるマーケットだけを意識するのではなく「盛岡都市圏の定住人口+他都市からの交流人口=顧客マーケット」として分母を大きくする必要がある。また、動物園という概念では、利用する世代が偏るため、幅広い世代に利用してもらえるような事業展開が必要となる。もう一点重要な点が、動物公園は政令指定都市の様な都市にある動物園ではないため、政令指定都市の動物園に類似施設を建設されると一気に陳腐化となり、他都市からの交流人口が途絶え、経営が行き詰るおそれがある。

よって、他都市の動物園が真似できないオリジナリティーのある動物園とする必要があると考えており、その目標を達成するためには、どのような手法で進めるべきか検討が必要であり、動物公園公民連携事業の成否を決定する重要なポイントである。

### (2) コンセッション<sup>③</sup>

動物公園公民連携事業は、民間企業の収益施設併設によって、収益改善が図れる可能性が高いと考えていることがヒアリングの結果により判明した。特徴ある施設や運営を行うため、市との折衝協議に時間を要していると事業タイミングを失うおそれがあるため、自由裁量権をSPC（特別目的会社）に付与するコンセッションの活用を検討すべきと考える。

なお、自由裁量権をSPC（特別目的会社）に付すことにより、市はその対価を得られるが、過度な負担を課すようであると民間事業者の事業参画意欲を削ぐため、価格設定には注意が必要である。

(3) 事業範囲

動物公園公民連携事業に岩山公園を組み込むことについては、前向きな意見が多かった。

なお、(仮称)動物愛護センター建設に民間活力の導入を検討するには、ビジネスプランや構想を策定し、民間側に提示して再調査する必要がある。

(4) VFM発生による分配方法

最大のVFMを発生させるため、民間事業者にVFM発生後のインセンティブが働くような仕組みがないと創意工夫が働かなくなることが懸念される。

(5) 条例制定

動物公園設置条例が必要となり、その際の利用料金を定める際は、SPC(特別目的会社)の収益面を考慮する必要がある。条例制定の際は老人や子供からも利用料金を徴収する内容になる可能性が高い。

(6) PPP事業手法の設定

コンセッション+SP (Service Provider 方式)	PPPエージェント方式
サービス提供事業者を選考決定し、必要な業種を組み込みながらSPCを構成したり、SPC以外の会社に外注したりして事業を推進する方法である。 市は、運営権(コンセッション)価格や定期借地料の収入は得られるが、市が得られる歳入に限界がある。 また、SPCの組成に官のコントロールがきかないため動物園で得られる利益がキャッシュアウト(首都圏等への資金流出)するおそれがある。	市からPPPエージェント会社にプロジェクト権限を委譲し、PPPエージェントが官の事業代行執行者となり、企画段階から市と連携し、採算重視で事業計画したり、官民の時間軸のズレを解消していく事業手法である。 市とSPCの収入の最大化をはかる事業手法であるため、市への歳入拡大につながる可能性があるが、PPPエージェントとなりえる人材が確保できるかが重要なポイントである。

## 補足説明

### ① PPP

#### Public Private Partnership

##### 公民連携事業

公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームの総称のこと。

PPPのなかには、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営方式、公民併設一体運営の公民連携事業手法のこと。

### ② VFM

#### Value For Money

PPP及びPFIにおいては、租税（=財務負担）の対価として最も価値のあるサービスを提供する考え方をいう。

PPP及びPFIはプロジェクト委譲や一括発注によるライフサイクルコストの削減、民間事業者への適切なリスクの移転等によりVFMを達成するところにメリットがある。

PPP及びPFIは一般的にその事業手法を採択するか否かは、公共の財政負担がない独立採算型を除きVFMの評価により行うが、具体的には公共が直接サービスを提供する場合に公共が負担するコストと、PPP及びPFIを実施した場合に公共が負担するコストとを現在価値ベースで比較し、PPP及びPFIを実施した場合の方が有利と判断された場合にPPP及びPFIが採用されることとなる。逆に不利になると判断された場合は、違う手法を検討することとなる。

### ③ コンセッション

#### Concession

運営権を見なし物件として設定し、公共が運営を行う民間事業者へ定められた期間において売却する方法である。運営を行う民間事業者は運営の自由裁量権を得られ、公共は売却益を得られることとなる。