

# 第4回懇談会までの振り返り

## 天王寺動物園



# 1 経営形態検討の経緯

年月	場所	内容
平成24年 6月	大阪府市統合本部会議	経営形態見直し項目（A項目）文化施設として議論 <ul style="list-style-type: none"><li>・直営</li><li>・地方独立行政法人もしくは財団法人による自主的運営</li><li>・財団法人による指定管理者制度</li></ul> の3形態に対するメリット・デメリット整理は行われたものの、実現性の観点から、直営体制による運営効率化を当面追求することとなった。
平成25年 4月	地方独立行政法人法 施行令改正	地方独立行政法人の対象業務の範囲に 「博物館、美術館、植物園、 <b>動物園</b> 又は水族館」 の設置及び管理が追加された
平成28年 7月	『天王寺動物園101計画（素案）』を公表	動物園の運営にあたって、集客施設としての魅力向上、動物園を維持するための機能向上と、限りある経営資源を確保し、効果的かつ効率的に実行していくことができる基盤となる経営形態について、検討を行うこととしている。



# 2 現状の課題

## ■ 直営運営下での課題

### 1 人事面での課題

- |                |   |
|----------------|---|
| ①飼育員・獣医における課題  | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 本市の飼育員は、現業職として位置づけられており、採用凍結に伴い高齢化が進んでいる</li><li>➤ 高齢飼育個体の増加や動物倫理に対する関心の高まりを受け、現代の飼育員には専門技術が求められるように変化しているが、現業職は動物・獣舎の維持管理が主たる業務となっており、ギャップが生じてきている。<br/>(その他には、繁殖、海外との動物・情報の交換、研究者との連携などが個人の努力によるため、組織として不十分)</li><li>➤ 社会教育施設でありながら、教育普及専従の職員が不在であるなど、十分な体制を構築することができていない</li></ul> |
| ②事務・技術職員における課題 | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 事務・技術職員は、定期的に人事異動が行われるため、広報宣伝や営業活動、動物舎建設において、ノウハウ蓄積が難しい</li><li>➤ 集客施設の側面もあるが、市役所内には民間企業と同程度のノウハウを持った職員が不在</li><li>➤ 長期間のアルバイト雇用ができず、単発の単純作業などに臨機応変に対応ができない</li></ul>   |
| ③トップマネジメントの課題  | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 短期で交代することが多く、集客や資金調達につながるプランニングや国際的に顔の見えるトップどうしの信頼関係が築くことが困難</li></ul>  |

### 2 予算・契約面での課題

- |          |  |
|----------|--|
| ①予算面での課題 | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 自治体会計下では、年度を超えた弾力的な予算執行や料金設定が困難である</li><li>➤ 動物園の収益向上（収入増・経費削減）によるインセンティブや収益悪化によるリスクを直接的に享受する仕組みではないため、経営努力のインセンティブが働きにくい</li></ul>  |
| ②契約面での課題 | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 公平性を担保するため、入札手続きに時間がかかる</li><li>➤ 経費削減のため外部委託化を進めているが、原則として受託者は金額のみによって決定されるため、サービス施設として十分な質を確保することが困難である</li><li>➤ 飲食施設や物販施設は、許可を与えて期間限定で事業者公募しているため、リスクを伴う投資を行わせることが難しく、結果として魅力ある商品開発や施設整備が行えていない。</li></ul> |

■ 魅力向上面での課題としては、老朽化施設を集客力のある施設に継続的に更新することが必要。



# 3 現状課題分析と必要な機能

組織・機能	現 状	必要な機能の概要
園長機能	これまでは短期間で異動するため、国内外に対して顔が利かなかった。また、これまでは主に獣医師が務めてきており、集客サービスに対する関心が低かった。	中長期的視点で動物園の運営の方針を示していくことが求められる。
経営企画機能	同機能は不在。マーケティングスキルを有した職員も不在。	動物園全体を見渡して、経営方針や全体計画をリードしていく機能で、客観的根拠に基づいた経営戦略を立案できる機能。
広報宣伝機能	広報予算もほぼ皆無であり、主にプレスリリースに留まる。	積極的な広報宣伝を仕掛けていくことのできる機能。
営業機能	体制が不足しており、寄附や企業コラボを受け身の状態でやりくりしている。	寄附や企業コラボなどについて、積極的に外回りなどを行って開拓しつつ、これまでのパートナーとも良好な関係を維持できる機能。
施設建設機能	大阪市全体で新規施設の建設は都市整備局公共建築部に集約されており、事務所に施設建設部門は不在。結果、飼育・獣医部門の意見反映が不十分になることが多い。	今後老朽獣舎の更新が長期にわたって求められていくことから、建築・土木・造園・電気・機械のプロで、獣医・飼育員の意見を反映していくことのできる技術職員体制。
デザイン機能	同機能は不在。何かを作成するときには個々の担当者のセンスによるざるをえず、統一的なデザイン戦略もない。	施設・サイン・チラシなどの広報媒体などについて、園内の人目に触れるあらゆるもののデザインを総括的に調整する機能。
ボランティアマネジメント機能	できるだけボランティアが自律的に活動することに任せてきたため、園との関係が希薄になりがちである。	ボランティア支援は、いわゆる時間の寄附の受入であり、生涯学習の場の整備であることから、ボランティアの良好な活動を支えるための体制。
飼育機能	現在の飼育員は、主に動物と動物舎の維持管理が主たる業務であり、今日的に求められている頭脳労働的要素は必ずしも必要な業務とはなっていない。併せて、採用凍結に伴う高齢化問題が顕在しつつある。	高齢飼育個体の増加や動物倫理に対する関心の高まりなど動物飼育を取り巻く現状を踏まえ、環境エンリッチメントやハズバンドリートレーニングなど専門技術を備えた体制が必要である。
教育機能	教育専従の組織体制がなく、獣医・飼育員が兼任しているため、受け付けられる量に限りがあるほか、教育を施すことに関するノウハウを有していないため、効果的で系統だった活動に至っていない。	教育普及事業に専念できる組織で、教育プログラムの開発や実践を行う。
国際交流機能	個人の語学力や国際関係に頼っており、不安定な状態である。	今後、国際的な動物交流が必要とされることが想定されることから、国外園館とやりとりのできる語学力を備えた組織体制。
保全センター機能	個々の飼育員が個別に取り組んでいるが、ペアリングや施設に限りがあるため、限界がある。	動物園の役割の一つである種の保存を実践するためにも、繁殖と繁殖研究を専門とする組織。



# 4 天王寺動物園の使命と果たすべき機能・役割

【天王寺動物園基本構想において整理した動物園の使命】

## 一般的な動物園の役割

- 種の保存
- 教育・環境教育
- 調査研究
- レクリエーション

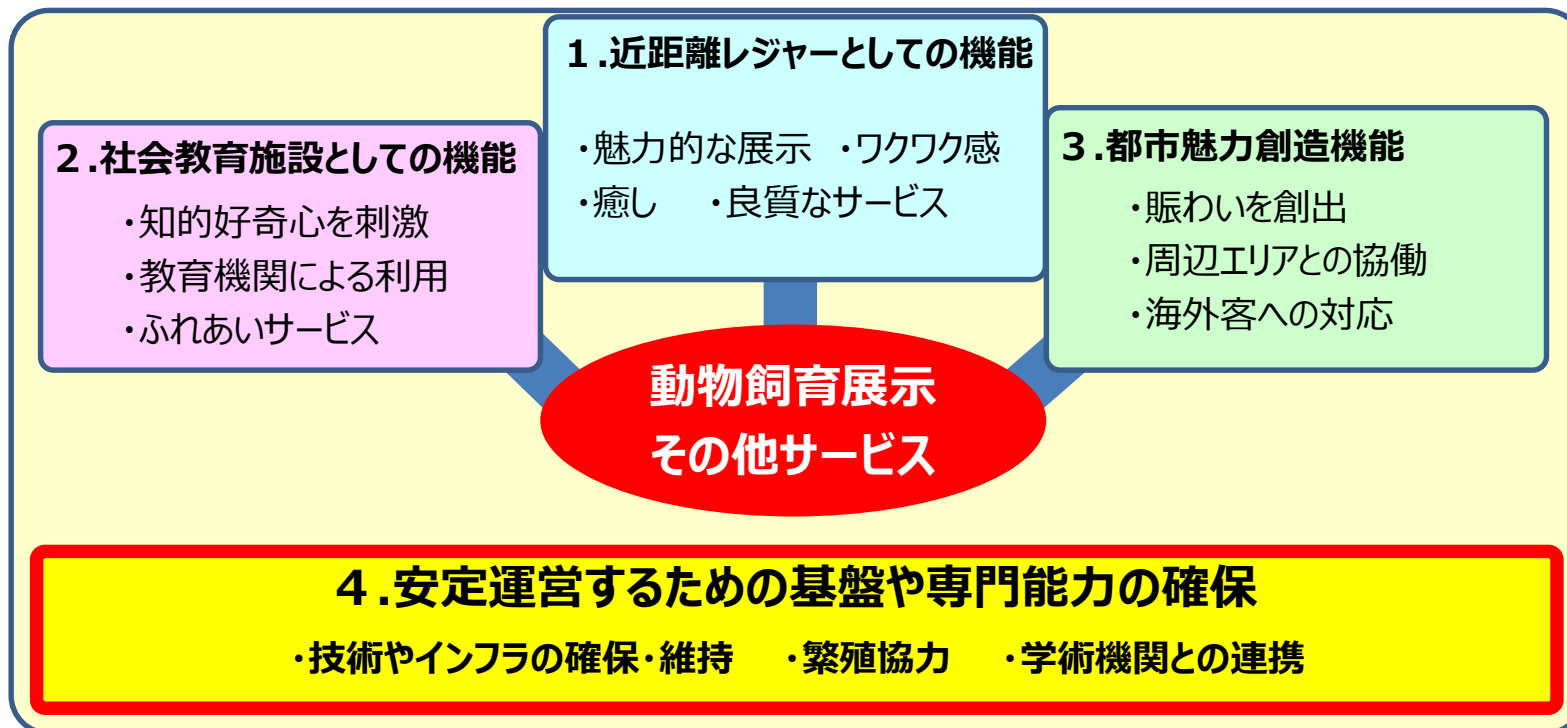
## 3つの視点からの考察

- ① 利用者にとっての動物園
- ② 大阪市にとっての動物園
- ③ 社会にとっての動物園

## 天王寺動物園の使命

- ① ライブでこそ伝えられる動物の魅力を発信
- ② 確かな専門能力による動物園事業の展開
- ③ 将来的には生息域内での保全に貢献

【天王寺動物園の果たすべき機能・役割】



# 5 経営形態検討にあたって守るべき要件

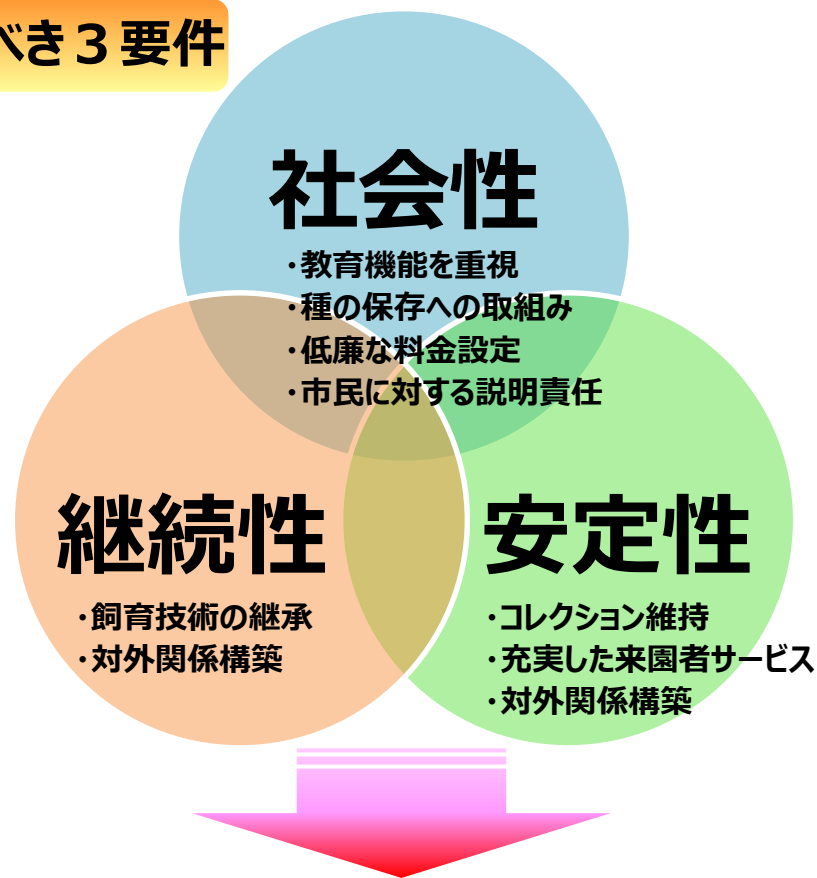
## 経営形態を検討するためのポイント

- ① 動物園の社会的な役割（種の保存・環境教育）に貢献できる
- ② 動物を健康的に飼育し、計画的な繁殖や導入を行いつつ、魅力的なコレクションを維持できる
- ③ 市民に開かれた運営を行う
- ④ 社会教育施設として市民理解の得られる料金設定で運営ができる
- ⑤ 充実した来園者サービスが提供でき、安定的な運営ができる
- ⑥ 国内外の動物園等と安定的な関係構築ができる

経営形態検討にあたっては様々な手法が考えられるが、天王寺動物園の帯びている使命や条件を踏まえる必要がある。

すなわち、右の3要件が守られたうえで、可能なかぎり合理的な経営・運営が可能となる経営形態を模索していくことが求められる。

## 守るべき3要件



合理的な  
経営・運営  
(合理性)

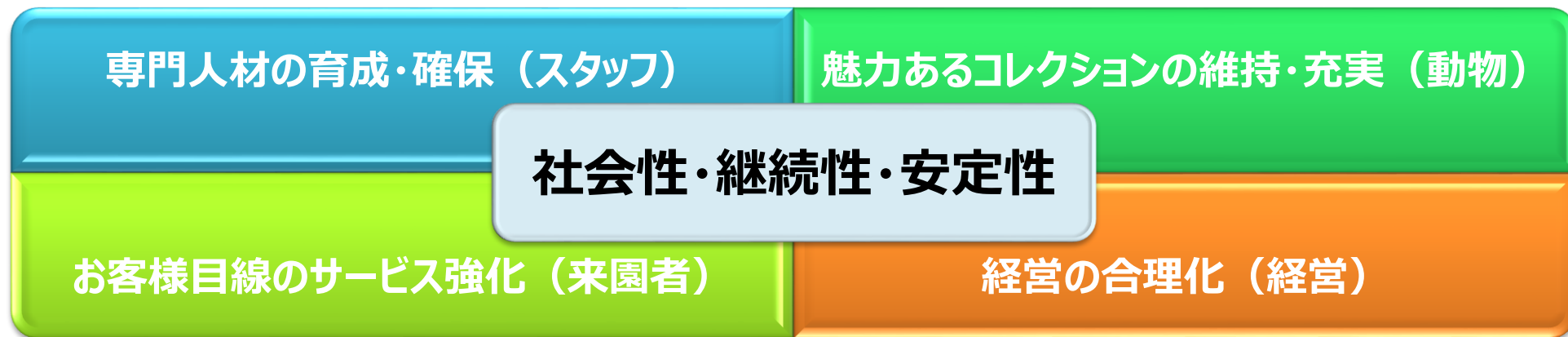
レジャー・集  
客・都市魅力  
創造的要素



## 6-1 経営形態検討における評価基準の設定①

### ■ 評価基準の設定について

経営形態の検討にあたって、前ページの守るべき3要件を担保しつつ、「天王寺動物園101計画」で定めた「天王寺動物園の果たすべき機能・役割」を効果的・効率的に果たしていくための評価基準として、次の4点を設定する。



### ※種の保存・生物多様性の保全について

動物園が社会的に担うべき役割として、「種の保存」や「生物多様性の保全」が重要であるのは言うまでもない。

一方で、収支構造として経常経費の50%強を公費負担（税財源）に依存している現状、天王寺動物園が、市民の近距離レジャー・社会教育施設・都市魅力創造機能などを実施することは合理性があるが、「種の保存」や「生物多様性の保全」まで一地方公共団体の事業として位置づけることは難しい。

そのため、「種の保存」や「生物多様性の保全」の本丸である野生復帰などについては、将来的には財源や体制の問題をクリアし実施していくことの必要性は認識しておくこととし、今回の経営形態検討の前提からは一旦除外することとする。



## 6-2 経営形態検討における評価基準の設定②

■ 経営形態を検討するにあたって、次の項目を論点として設定する。

### 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、魅力ある商品開発や施設整備を行い、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、合理的な経営をめざす。





# 7-1 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	社会性・継続性・安定性の確保	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
大阪市直営	A	D (C)	B	D	D
地方独立行政法人	A	A	A	B	C
指定管理者制度 ※公益財団等法人等へ非公募	B	B	A	B	B
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	D	C	D	A	A
公共施設等運営権制度 (PFI)	D	C	D	A	A

## 【 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。

## 7-2 その他の観点からの経営形態別比較

➤ 各経営形態について、その他の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	施設整備	寄附收受と資金調達
市直営	C	A
地方独立行政法人	B or C	B
指定管理者制度 ※公益財団等法人等へ非公募	D	B
指定管理者制度 ※広く民間から事業者公募	A or D	D
公共施設等運営権制度 (PFI)	A	D

### 【付帯評価】

#### ＜施設整備＞

- ①評価案では、現状の市直営に対しては実体として様々な課題が認識できているのに対し、主に民間事業者が主体となって施設整備を行うケースは、一般的な施設を建設する場合の評価となっている。
- ②動物舎の建設は一般的な施設建設と比較して、特殊要素が多く、また他園などにおける事例もないため、A評価の妥当性の判断は難しい。
- ③市直営・地方独立行政法人の場合、現場を担う飼育部門と施設建設部門の連絡調整がどれだけ密に行われるかが重要である。

#### ＜寄附收受と資金調達＞

- ①寄附者としてメリットが大きいのは市直営だが、直営ならではの課題によって、潜在的な寄付希望者へのリーチが難しい。
- ②潜在的な寄附需要の掘り起こしのための発信活動を柔軟に行える体制を整備することが望ましい。

# 8 天王寺動物園にとって望ましい経営形態に関する主なご意見

主な観点	主なご意見
動物園の果たすべき基本的機能について	<p>▶大前提として、公立動物園が果たしていくべき役割・機能をしっかりと踏まえ、それが果たせない又は果たせる担保がない経営形態は採るべきではなく、公立動物園の役割・機能を果たすことのできる経営形態の中から、効果的・効率的に経営を行うことのできる形態を模索すべきである。</p> <p>▶世界的に希少動物の飼育基準は上がってきており、動物園（特に飼育員）には高い専門性や技術を長期的に維持・確保していくことが求められる。</p>
動物園の資金調達と運営等について	<p>▶海外の動物園では、施設整備や保全事業などは自治体の資金だけではなく、ファンドレイジングによる寄附やネーミングライツによって資金調達を行っている。動物園は潜在的なファンが多いため、これらを十分活用できる枠組みや体制づくりが肝要である。</p> <p>▶効率的な動物園運営による適正な受益者負担の観点からも、「天王寺動物園101計画」の目標としても示されている公費負担率50%を維持することは妥当な目標であり、いずれの経営形態を採る場合でも、これを一つの基準とすべきである。</p> <p>▶経営に関しては単純な合理化や、100%独立採算ではなく、努力成果がサービス強化や人材育成など動物園自身に還元できるという意味での自立化を目指すべきである。</p>
組織と人的資源管理等について	<p>▶経営形態の議論では、仕組みを変えるだけですべてが解決されるような幻想を抱きがちであるが、最も重要なのは仕組みが変わることによって組織内のスタッフの意識が変わることである。</p> <p>▶必要な組織・機能を備えることは重要だが、強みはどこかを判別し、メリハリをつけるべきである。</p> <p>▶採用だけではなく育成をしっかりと考えていくことが重要である。</p> <p>▶今後、動物の高齢化問題が顕在化することが想定されるため、動物の健康福祉に配慮し、魅力的なコレクションを維持するためにも、経験・技術を継承していくことが求められる。</p> <p>▶現在の直営体制においても飼育員は若手職員が不在となっているため、経営形態の検討と併せてこれらの解消も図るべきである。</p>
各経営形態に対する評価等について	<p>▶全国的にも天王寺動物園クラスの希少動物等を多数有する大規模動物園で、民間企業に指定管理者として運営を委ねている事例はない。過度に民間事業者に期待を抱きすぎると動物種や飼育レベルの維持が担保されないおそれがある。</p> <p>▶直営の一番弱いところは、企画や営業などサービスの機能。ここは仕組みを変えない限り一定以上の向上は難しい。</p> <p>▶直営には多くの課題があるが、直営でも改善できるところは改善すべきである。</p> <p>▶直営の評価が低いのは、大阪市独自の制度の縛りによるところが大きい。</p> <p>▶公益財団法人を非公募で指定管理者として指定している動物園はあるが、当面の運営はうまくいっているように見えても、長期的には施設整備などにおいて、自治体の建設部門と飼育部門が分離することによる課題が考えられる。</p> <p>▶有能な人材を採用できたり、頑張る人に対して正当なインセンティブが与えられることが経営形態を変更するメリットの一つであり、地方独立行政法人等であれば直営に比べてそういったことがやりやすくなるのが望ましい。</p> <p>▶他園などでの経営形態変更に伴う課題分析や成果などの実態を踏まえて運用上の課題などは事前に排除したうえで、今後目指すべき経営形態としては、地方独立行政法人化、次いで公益財団法人等による指定管理者制度の活用を念頭に、行政的な検討を行い、市民や議会の理解を得て行くべきである。</p>
経営形態を変更する際の留意事項について	<p>▶経営形態の変更にあたっては上からのトップダウンだけでなく、下からのボトムアップも重要であるため、現場の職員の意見も吸い上げながら進めていくことが重要である。</p> <p>▶独立行政法人や指定管理者制度によって違いはあるが、動物園行政を所管する本庁側の組織についても検討・整理を行う必要がある。</p>