

都立動物園等運営手法検討懇談会 (議事要旨)

建設局公園緑地部

資料構成

1	動物園の成立ち	7	指定管理者と地方独立行政法人の制度比較
2	都が動物園を運営する意義と役割	8	各運営形態のメリット・デメリット整理
3	動物園管理手法の推移	9	地方独立行政法人化による効果
4	事業構成（都と東動協との業務分担）について	10	指定管理者制度から地方独立行政法人制度に移行した場合の課題等
5	組織・人員について	11	マスタープラン実現に向けた望ましい運営形態
6	入園者構成・入場料推移		

1 動物園の成立ち

「動物園」という言葉を初めて使ったのは、慶応義塾大学を創設した福澤諭吉である。

福澤は幕府が1862年（文久二年）に送り出した遣欧使節の通訳として参加し、一行はパリ、アムステルダム、ベルリンなどの都市で動物園を訪れている。1866年（慶応二年）、福澤は「西洋事情・初編」を出版し、近代西洋文明の様々な制度、施設が紹介され、博物館に附属する施設のひとつに動物園という言葉がはじめて使われた。

1867年のパリ万国博覧会開催の際には、江戸幕府の使節団が渡仏しており、パリの国立自然史博物館と附属のジャルダン・デ・プラントを訪れている。使節団には、後に上野の博物館と動物園の創設に深く関わる博物館局（1871年設置）の職員になる人物も含まれていた。

ジャルダン・デ・プラントはもともと王室の薬草園であったが、博物館の開館とともに附属の野外施設である植物園となり、その一隅にはメナジェリーと呼ばれる動物飼育場が設けられていた。このメナジェリーが言わば初期の動物園である。使節団はこれらを見て文明国家を目指す日本にもこのような施設が必要であることを認識したことであろう。

その後、湯島聖堂の展覧場、内山下町博物館を経て、1882年（明治十五年）上野に、博物館と博物館附属施設である上野動物園が開設された。ここに1881年に設置された農商務省の所管として日本初の動物園が開園した。

（参考文献）「物語 上野動物園の歴史」 著：小宮 輝之

明治維新の過程で圧倒的な西欧文明に接した政府は、維新後高官を続々と欧米視察に派遣するなど、西欧文明の摂取に努めた。欧米を訪れた高官や留学生は必ず動物園と博物館に案内される。時は博物学の時代であり、世界の未開を暴き尽くす時代でもあった。これらは西欧諸国の海外進出とともに飛躍的に発展した学問分野でもあった。多くの高官は博物館や動物園が文明国家には必要なものであると認識する。ここから日本の動物園の歴史は始まった。

（参考文献）「上野動物園」 著：石田 戡

2 都が動物園を運営する意義と役割

都は、日本最初の近代動物園の運営を国から引継ぎ、以降取組みを拡充してきた。都は、動物園法が無い中で、動物園・水族館の持つ社会的役割の実現に向けて、多くの実績を積み重ね、国内の動物園・水族館を牽引している。

一方で、野生生物の減少や、動物取引や移動の規制強化だけでなく、アニマルウェルフェア（動物福祉）への配慮や生物多様性の保全など、動物園・水族館を取り巻く状況は変化している。加えて地球環境問題の進展に伴い、持続可能な社会の実現が喫緊の課題となっている中で、動物を観察する場としてだけでなく、生態系や生息環境などを学ぶことのできる動物園・水族館への社会的要請はこれまで以上に高まっている。

また、現在東京は「経済」「テクノロジー」「気候変動」「人口構造」の4点において歴史的転換点を迎えており、都立動物園・水族園においてもこれらの社会環境の変化に適切に対応していく必要がある。

こうした中で、動物園・水族館が持つ4つの社会的役割（魅せる・伝える・守る・極める）を十分に果たし、その効果を高めていくためには、以下の非営利性の高い取組を行っていく必要があり、都が都立動物園を安定的、継続的に運営していくことが不可欠である。

魅せる（レクリエーション）

- 障害の有無、経済格差などに関係なくすべての人に開かれている
- 大人にも利用しやすい料金体系

伝える（環境学習）

- 小学生以下、都内在住在学中中学生の入場料無料
- 環境学習プログラムや団体指導の無料提供

守る（種の保存）

- 多様な種を飼育展示
- 「東京」の野生生物を守る取組
- 動物福祉に配慮した施設整備

極める（調査研究）

- 飼育展示、環境学習等に係る調査・研究
- 国内外の動物園・水族館のレベルアップに寄与

（出典）第2次 都立動物園マスタープラン

3 動物園管理手法の推移

年	管理手法等	東動協沿革
明治15年	国営 博物館付属施設として上野動物園が開設（農商務省所管）	
明治19年	博物館とともに宮内省に移管	
大正13年	都直営 <u>上野動物園を東京市（S18以降東京都）が下賜を受け直営管理</u>	
昭和17年	小動物園と自然生態園を合わせて井の頭自然文化園が開園	S22：任意団体として発足 S23：財団法人化、売店開始、映画かもしか座、お猿電車 S24：どーぶつえんしんぶん発行（「どうぶつと動物園」の前身）、 団体自主事業として動物園の広報普及に貢献
昭和26年	博物館法制定（動物園は「博物館相当施設」の位置づけ）	S29：日本動物園水族館協会の事務局の仕事を行う（現在は事務局あり） S30：売店を直営化、その後も新築・改築し拡大（施設は都へ寄付）
昭和31年	都市公園法制定（動物園は「公園施設」の一つとして位置づけ）	
昭和33年	恩賜上野動物園の分園として多摩動物公園が開園	S33：食堂を開始（西園食堂） ぬいぐるみ販売開始などオリジナル商品企画を展開 S39：都の要請受け「ライオンバス」の自主運行開始
昭和61年	管理委託 <u>東京動物園協会に出資し、上野・多摩両園の管理業務の一部を委託</u> （入場等の受付、入場料等の徴収、入園者の接遇、施設維持管理）	S62：委託業務の一環として動物園解説員を配置
平成元年	上野動物園の中の水族館を移転・拡充して葛西臨海水族園を開園	
平成15年	地方自治法一部改正（指定管理者制度導入、経過措置3年） 地方独立行政法人法制定	
平成18年	指定管理 <u>東京動物園協会を指定管理者とし飼育業務を含めた全面的な管理運営を実施</u> 建設局事務所「恩賜上野動物園」「多摩動物園」を廃止、飼育系等の職員派遣	H18：直営管理時の飼育系都職員の派遣を受け、指定管理業務を実施 H20：「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」施行 H22：公益財団法人に移行
平成25年	地方独立行政法人法施行令の一部改正 （博物館、美術館、植物園、動物園、水族館も地独法人による管理が可能に）	

4 事業構成（都と東動協との業務分担）について

都

◆動物園計画

◆動物園整備

◆団体指導等

- ・指定管理者指導
- ・政策連携団体指導
- ・広報広聴

- 計画、施設整備は都が直接実施している。
- 調査研究、生息域内保全活動など、施設管理以外の事業も指定管理業務として実施している。
- 収益事業の利益を「固有事業」の運営資金として繰り入れ。

東動協

指定管理事業

◆動物の飼育・展示

- ・飼育展示、調査研究
- ・展示動物の収集、管理
- ・動物病院の運営

◆野生生物の保全

- ・野生生物保全センター
- ・生息域外保全活動
- ・生息域内保全活動
- ・調査研究、生物工学技術の応用した希少動物保全
- ・国際的ネットワークを活用した種の保存

◆教育普及

- ・4園連携による幅広い教育普及活動
- ・園内プログラム
- ・体験プログラム、フィールドプログラム
- ・学校教育との連携
- ・移動水族館
- ・ボランティアによる教育普及活動

◆園内サービス

- ・入園券売改札、利用案内
- ・HPやSNSなど公報、情報発信
- ・広告展開等

◆安全・安心確保

- ・維持管理
- ・災害対策、情報セキュリティ等

固有事業

◆東京動物園友の会の運営

◆出版物の発行

（「どうぶつと動物園」「ZOOどーぶつえんしんぶん」）

◆基金事業の運営

- ・東京動物園協会野生生物保全基金
- ・ジャイアントパンダ保護サポート基金
- ・動物園サポーター事業

公益事業

「固有事業」の運営資金として繰り入れ

◆ギフトショップの運営

（オリジナルギフト商品の企画・開発含む）

◆レストラン・フードショップの運営

（フード商品の企画・開発含む）

◆その他サービス

（ベビーカー貸出、通信販売）

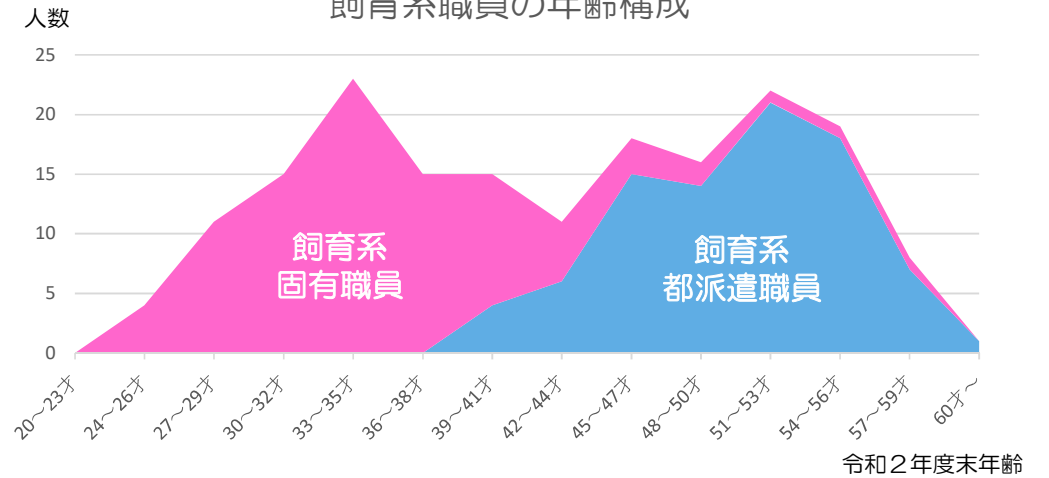
収益事業

5 組織・人員について ①東動協における職員数等

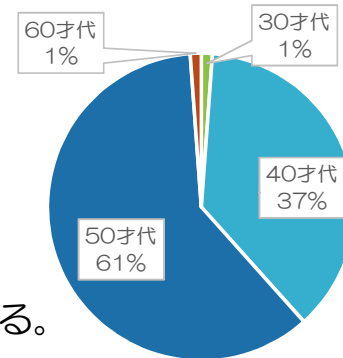
職員構成の推移



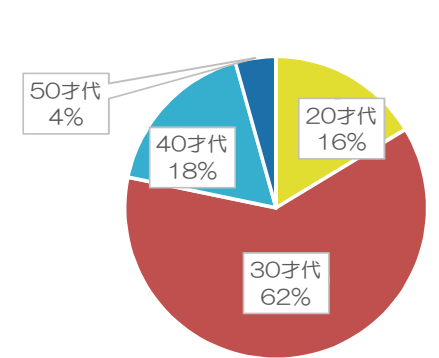
飼育系職員の年齢構成



都派遣
飼育系職員年齢構成

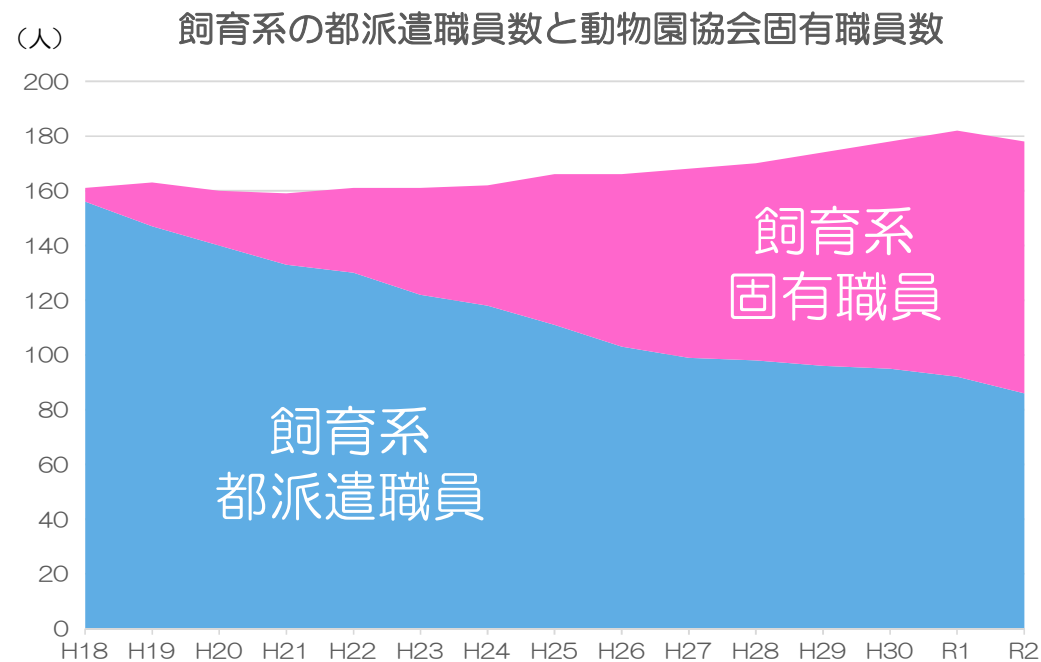
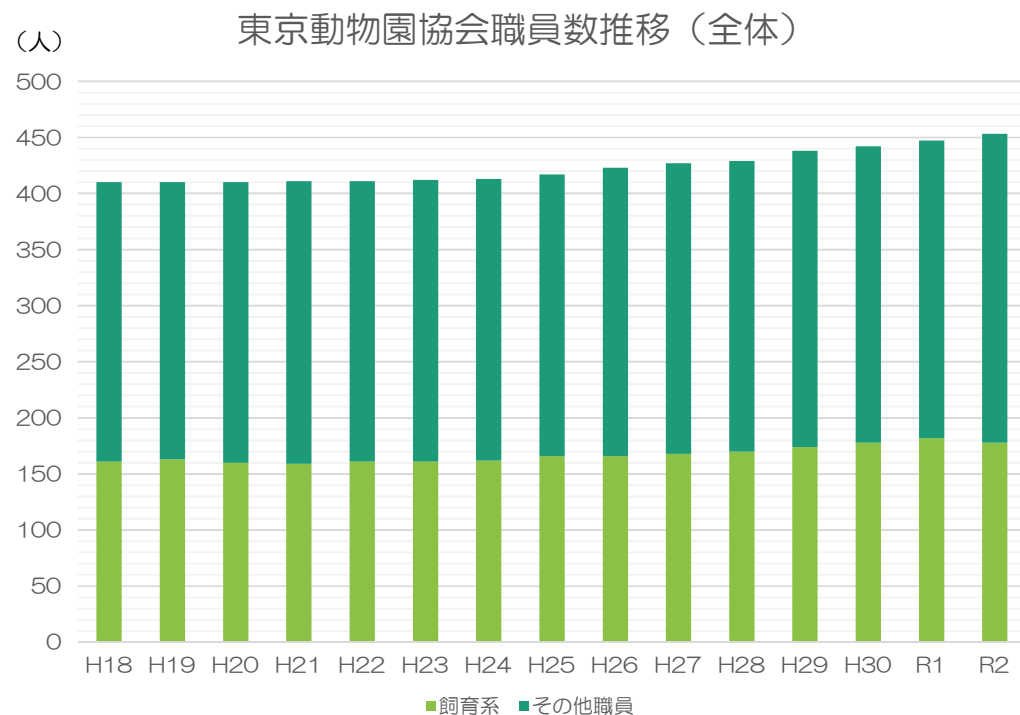


固有
飼育系職員年齢構成



- 都派遣の飼育系職員数は約90名で、都としてノウハウを持っている。
- 飼育系の都派遣職員の退職後は、飼育系の協会固有職員を採用し充当している。
- 都派遣飼育系職員のノウハウを伝承し、固有職員への切替を進めている。

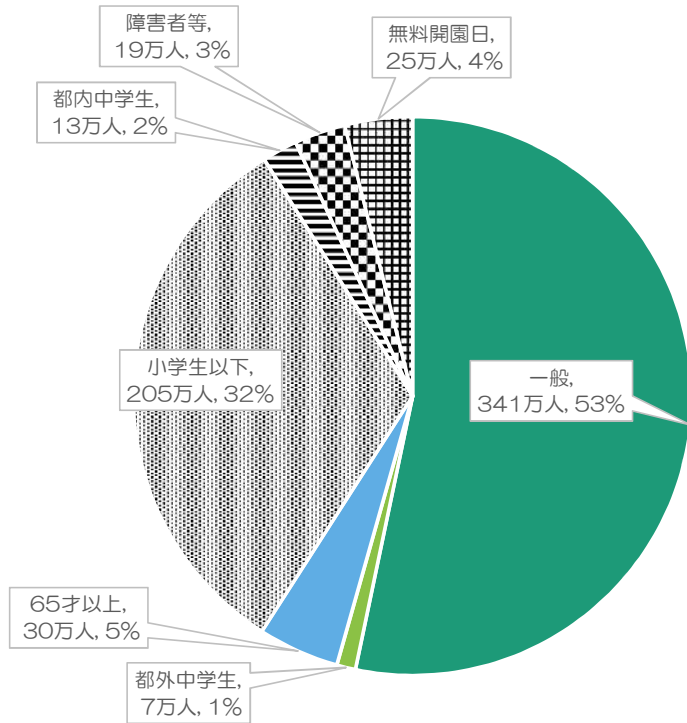
5 組織・人員について ②職員の安定的確保と人材育成



- 指定管理者制度を導入したH18年度以降も業務量の増加に伴い適宜増員がなされている。
- 飼育系職員については、都派遣職員退職に伴う固有職員の補充を着実に進めている。
- 飼育系職員の都派遣職員と固有職員の数比率は、令和2年度時点で概ね1対1となっている。
- 将来の動物園を支える職員を育成するため、東動協が独自に人材育成方針の策定を進めており、職層毎の人材要件の明確化、職種別キャリアモデル設定、研修体系の構築など取組を行っていく。

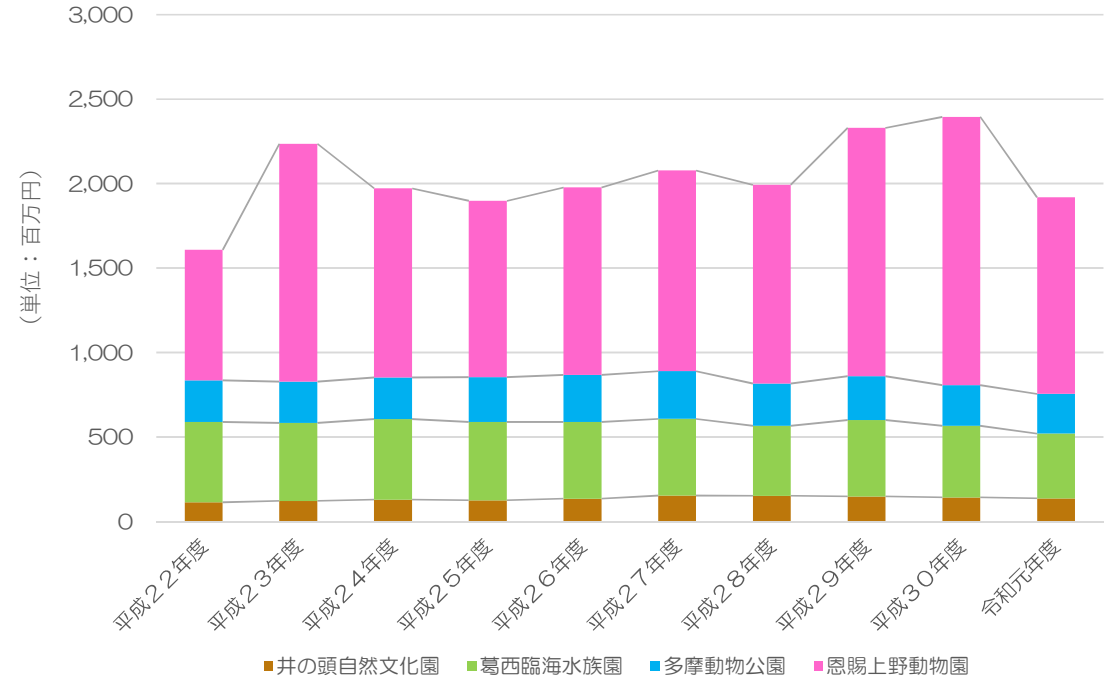
6 入園者構成・入場料推移

入園者の構成（令和元年度）



- 無料入園者数が4割を占める。
- 入園者数増の努力が入場料収入増に結びつき難い。

入場料収入推移



- 恩賜上野動物園はH30年度とH22年度の差は8億円近くあり変動が大きい。
- その他3園は比較的変動が小さい。

7 指定管理者と地方独立行政法人の制度の比較

	地方独立行政法人	指定管理者
概要	<u>当該施設を地方公共団体から分離・独立した地方独立行政法人に移管し、当該地方独立行政法人の責任により管理を行わせるもの</u>	<u>公の施設設置は当該地方公共団体が行うこととしたままで、その管理について一定の法人等に委ねるもの</u>
施設の設定 (所有)	地独法人に移管	地方公共団体
施設管理	地独法人が施設所有者として管理	指定管理者に管理を委ねる
施設設置根拠 ・管理手法	定款等	条例等
責任	地方独立行政法人	地方公共団体

- 双方とも地方公共団体の外部資源の活用に関する制度。
- 指定管理者制度は出資法人等に限定された公の施設の管理を民間に委ねることを可能とした制度。
- 地方独立行政法人は行政改革の一環として実施機関を分離して別法人に担わせる制度。
- 都立動物園では、平成18年度から指定管理者制度を導入しており、外部資源活用の効果（サービス向上、効率化等）は既に享受している。

8 各運営形態のメリット・デメリット整理①

		地方独立行政法人	指定管理（公益財団法人への特命）
運営面	都の政策の反映	△都の政策の柔軟な反映に懸念（法人判断による）	○発注者として指示（必要に応じ追加支出）が可能 ○政策連携団体としてガバナンスが確保されている
	施設	○管理部門と整備部門の一体となった施設整備 △整備部門の体制整備が必要、人事停滞が課題	○事業主体である都の責任で計画的に施設整備 △管理と整備の連携のためPT設置などの工夫が必要
	展示	国際法・国内法の規制強化により野生からの入手が困難。展示動物の充実には国内外の動物園等との連携が必須	
	研究等	国内外の関係機関との連携、大学との共同研究、フィールドワークや移動水族館などアウトリーチ活動などを実施	
	計画	○事業継続の確実性が高いため長期的な事業計画を策定し易い。（中期目標終了時は法人継続等の検討あり）	○指定管理期間は10年特命としており、一定程度の事業継続性を有する。

○ 都立動物園等の指定管理は10年特命としており、一定程度の事業継続性を有する。

8 各運営形態のメリット・デメリット整理②

		地方独立行政法人	指定管理（公益財団法人への特命）
財政面	借入等	○中期計画限度額の範囲内で短期借入可（1年以内）、 <u>長期借入は設立団体からに限定</u> （公立大学法人除く） <u>債券は発行不可</u> （公立大学法人除く）だが、 低利の借入れなど、安定的経営に資する。	○民間からの長期借入も可能 （指定管理料が充当されるため、指定管理では 長期借入の必要性は低い）
	運営費	○ <u>年度を越えた交付金の使用など自由度の向上</u> × <u>管理費など効率化対象経費は定率で逡減</u>	○インセンティブ確保のため、指定管理料と支出額 に差額が生じた場合は原則指定管理者に帰属
	収益事業	× <u>収益事業（営利を目的とする事業）は原則実施不可</u> 附帯事業として実施できるかは国との調整次第	○公益財団法人として収益事業の利益を公益還元 （公益目的事業比率の制約あり）
人事面	組織・人事	○専門人材確保が可能 ○柔軟なポスト設置が可能 △ <u>東京動物園協会の存続の検討</u> × <u>都派遣職員の身分切替が必要</u> △都における動物園運営ノウハウの存続が困難 △動物園運営を理解した理事長の選任が課題	○都派の飼育系職種の退職補充は固有で対応 ×政策連携団体として、 <u>ポスト設置に都への協議が必要</u>

- 地独法人は繰越や積立金など、年度を超えた交付金の活用が可能。
- 公益財団法人の収支相償の原則により、年度を超えた指定管理料の使用に制約がある。
- 地方独立行政法人では収益事業の活用が出来ない可能性がある。

9 地方独立行政法人化による効果①

現在、地方独立行政法人で事業を行っている団体における、地方独立行政法人化による効果を左欄に記載。各効果について、指定管理者制度において対応可能かどうかについて右欄に記載。

項目	先行法人における地独法人化の効果	指定管理（公益財団法人への特命）での対応可否
運営面	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 理事長のリーダーシップのもと予算・定数に縛られない戦略的な法人運営 	<ul style="list-style-type: none"> ○公益財団法人として理事長のリーダーシップ発揮が可能
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 経営努力により生じた利益を施設整備、機器更新、事業に活用 	<ul style="list-style-type: none"> ○指定管理者制度下においても経営努力により生じた利益を活用する事は可能 （公益財団法人として、収支相償の原則（公益事業は赤字にする）による制約があるが、特定費用準備資金設定による施設整備等への後年度支出も可能）
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 柔軟な予算執行による法人独自の新たなサービスの実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○指定管理料の範囲内で裁量で実施可能 ○必要に応じて都からの追加予算措置も可能
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 多種多様なメディアを利用した広報活動によるブランドイメージ向上等 	<ul style="list-style-type: none"> ○指定管理料の範囲内で実施可能 ○公益事業として広報普及活動の実施可能

9 地方独立行政法人化による効果②

項目	先行法人における地独法人化の効果	指定管理（公益財団法人への特命）での対応
財政面	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 体制強化による外部資金獲得、資金運用利益による自己収入の充実 	<ul style="list-style-type: none"> ○基金のPRなどにより外部資金獲得を進めている 研究受託による増収などについては、動物園業務では外部資金獲得の土壌が無く見込み難い（無償で協力） ○公益財団法人として資金運用が可能
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ アウトソーシングや事務改善などによる効率的執行による経費節減 	<ul style="list-style-type: none"> ○指定管理者制度では精算を伴わず、経費節減による利益はインセンティブとなるため、経費節減の努力は随時進められている
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 不用品・有価物の売却などの増収努力 	<ul style="list-style-type: none"> ×都が貸与した財産（備品含む）は、<u>指定管理者による処分は不可</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 企業会計原則導入による透明性向上 	<ul style="list-style-type: none"> ○東動協においては企業会計は適用済
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 財務運営の効率化による標準運営費交付金の削減など、都財政への効果 	<ul style="list-style-type: none"> ○指定管理者制度導入により、指定管理者の創意工夫が進められ、直営管理に比較し経費節減が進められている

9 地方独立行政法人化による効果③

項目	先行法人における地独法人化の効果	指定管理（公益財団法人への特命）での対応
人事面	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 独自の人事考課制度・給与制度による専門性とモチベーションの向上 	<ul style="list-style-type: none"> ○独自の人事制度の導入は可能 △政策連携団体として都への協議が必要であり時間を要する
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 育児短時間勤務や夜間勤務免除制度などによる人員確保と離職防止 	<ul style="list-style-type: none"> ○独自の人事制度構築なども団体判断で可能
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 専門職員人事制度に任期制を導入し、教員のステップアップの契機として、節目ごとに評価を行うことで、研究の質の維持向上、適切な流動性確保 	<ul style="list-style-type: none"> ○任期付き職員（常勤、非常勤）を含め多様な任用制度を導入済
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 任期付き職員採用による事業動向や欠員状況に応じた人材確保 	<ul style="list-style-type: none"> △政策連携団体として定数管理しており、ガバナンスは確保されるが、職員採用の柔軟性に劣る
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 多様な任用制度により職員採用を進め、都派遣職員を削減 	<ul style="list-style-type: none"> ○都派削減を進め事務系職員は最小限となっている。飼育系職員は退職時の固有職員切替を進めている

○地方独立行政法人化によるメリットの多くは、指定管理者において対応済。

10 指定管理者制度から地方独立行政法人制度に移行した場合の課題等①

課題	想定される具体例
団体設立	定款や各種規定類の整備など、 <u>団体設立に向けた調整が必要</u> 。
財産の出資・譲渡	地独法人へ建物や動物等の出資・譲渡が必要。 (土地は都立公園の制約があり、出資・譲渡できない)
施設整備体制	施設整備部門を地独法人に帰属させた場合、改修・整備等が地独法人の業務となり、それに伴う <u>体制整備と維持が必要</u> となる。 (現状は都で行っており、人員配置・育成の面などで効率的)
契約機能の確保	施設改修・整備に伴う金額が大きいため、制度移行時には、契約に関わるコンプライアンス確保策や、 <u>契約部署の拡充が必要</u> となる。 (現状は都の契約部署で行っているため効率的で、コンプライアンスも担保されている)
財源	地独法人は効率的運営が目的の一つであり、 <u>管理経費等について逡減する運用</u> としている。

10 指定管理者制度から地方独立行政法人制度に移行した場合の課題等②

課題	想定される具体例
収益事業の取扱い	収益事業は地独法人業務範囲に定められていない。総務大臣認可に向けた調整によっては附帯業務として認められない場合がある。
東動協の存続検討	収益事業と広報普及等の事業を行う団体として存続させる場合には、動物園協会の公益事業比率は確保できないため、 <u>公益認定は取消し</u> となる。 園内の売店・レストランを東動協に営業させるかどうかは地独法人の判断となる。 昭和22年に任意団体として発足した団体の存続に影響がある。
人員の切替	現在、東動協に従事する職員を地独法人職員として採用する必要がある。 都派遣職員についても、事務系職員など一部を除き <u>地独法人職員への切替が必要</u> となる。 職員が転籍しない場合は、 <u>飼育系職員のノウハウ</u> が失われ、再度、人材を育成するためには、多くの時間を要する。
4つの取組のバランス確保	地独法人化により経営責任が生じ、収入を重視した営業が進められた場合、4つの取組のバランス確保に懸念がある。

1.1 (まとめ) 第2次都立動物園マスタープラン達成のための望ましい運営形態

【第2次都立動物園マスタープラン抜粋】

- 都立動物園が動物園・水族館の持つ4つの社会的役割を十分に果たし、さらにその効果を高めていくには、マスタープランに掲げるような公共性の高い取組を行っていく必要がある。そのため、都が、都立動物園を公共施設として運営していくことが不可欠である。
- 加えて、都立動物園の意義と役割を踏まえ、望ましい運営形態を検討していく必要がある。

(都立動物園等の意義と役割)

- ・ 日本最初の近代動物園の運営を国から引継ぎ、社会教育施設としての学びの場など、動物園・水族館の持つ社会的役割の実現に向けて多くの実績を積み重ねてきた技術を継承し、国内の動物園・水族館を牽引
- ・ 都立動物園の機能を強化する取組により、世界をリードする都市としての魅力を高め、地球環境や生物多様性が保全された持続可能な社会を実現

【望ましい運営形態】

- 都立動物園においては、平成18年度に指定管理者制度を導入して以来、サービスの向上や効率的運営など、一定の効果が発現されている。地方独立行政法人との比較検証においても、地方独立行政法人は、直営管理からの移行と異なり、指定管理者からの制度移行に伴うデメリットが大きいことに加え、地方独立行政法人化によるメリットの多くは、指定管理者制度の運用を工夫することにより実施可能であることから、都立動物園マスタープランを効果的に実現するためには、引き続き指定管理者制度により運営することが望ましい。
- 指定管理者制度の運用にあたり、制度の効果を一層発現させるためには、さらなるインセンティブ確保策が重要である。そのため、各園の特色や役割を踏まえ、収益事業における民間活用や利用料金制度等の検討を進めるなど、改善を図っていくものとする。