

監査報告第5号  
平成18年(2006年)4月12日

札幌市監査委員	谷本雄司
同	橋本昭夫
同	宮村素子
同	義ト雄一

## 行政監査の結果に関する報告の提出について

地方自治法第199条第2項に規定する監査を、下記の部局を対象として行ったので、同条第9項の規定により、その監査の結果に関する報告を別紙のとおり提出します。

### 記

- 1 監査の対象  
環境局 円山動物園

# 平成17年度行政監査報告書

**監査の対象** 環境局 円山動物園

**監査の範囲** 平成17年4月1日から同年12月31日までに執行された管理運営に関する事務

**監査の期間** 平成18年1月12日から同年3月22日まで

## 監査に至った経緯等

平成17年7月に円山動物園において発生した、寄付された動物飼料を職員が許可をえることなく持ち帰った事件は、市民の信頼を大きく損なう極めて問題のある行為であり、監査委員としても受け止め難いことと強く認識している。このことから、当該事件の発生が何に起因しているのかを含め、管理運営全般について、現在、円山動物園が抱える問題や課題を明らかにし、その解決に向けた道筋を示す必要があるとの判断のもとに、地方自治法第199条第2項の監査、いわゆる行政監査を実施することとした。

監査にあたっては、当該事件の背景となった職場風土を含め現行の管理運営が効率的で効果的なものとなっているかどうか、市民の求めるサービスの提供が行なわれているかどうか等について、関係職員や関係団体から事情を聴取するとともに業務委託契約など動物園の管理運営に関係する書類を調査した。

## 監査の結果

監査の結果、以下のとおり今後に向け検討を要すべき事項がみられた。

### 1 問題の所在と意見

#### (1) 組織としての機能不全

動物飼料の持ち帰りを行なった職員は、驚くべきことに園の職員43名のうち半数近い21名にも及んでいた。これは職場における服務規律の欠如を如実に物語るものであり、組織として事の善悪を判断する機能が失われたものと考えることができる。

本来、組織には指揮・命令機能や牽制機能がシステムとして内在しており、これらが十分に発揮されたならば、今回のような事件は発生しなかったものと考えられる。何故、円山動物園は組織として機能不全を起こしたのか。

以下、円山動物園の組織が抱える問題点について述べる。

#### ア．組織としての孤立

まず、円山動物園が札幌市の組織全体の中で、どのような位置づけ及び状況にあるのかを概観する。

円山動物園は、都市公園である円山公園に設置された公園施設であるとの理由から、市の機構の上では環境局に所属しているが、他の都市においても、京都市や旭川市などの例外を除き、おおむね本市と同様の状況にある。

そこで、札幌市の円山動物園についてみると、後述するように園の今後のあり方についての構想や計画が存在していないことなどもあり、庁内に対する情報の発信を欠き、結果として局内・局外ともに孤立している印象を受けた。例えば施設の整備にあたっては、財政状況が厳しいこともあるが、宝くじ協会収入に依存するなど受動的な状況にあり、また、集客対策など他部局との連携においても目立った動きはみられない。

このことが、必ずしも動物飼料持ち帰り事件の直接の原因になっていないにしても、組織としての孤立が、職員の閉塞感を招いているとも考えられる。動物園として、企画部門や財政部門との緊密な連携は不可欠であり、一環境局の課題とすることなく、市全体の政策課題として、動物園の戦略的位置づけを明確にすることが重要であると考ええる。

次に、円山動物園の組織自体の問題について述べる。

#### イ．トップマネジメントの欠如

近時の円山動物園では、職員による動物飼料の持ち帰り以外でも、入園者の長期低落傾向や施設の老朽化への対策について、明確な経営方針を打ち出せないまま、組織活動に停滞を招いている状況が見受けられる。

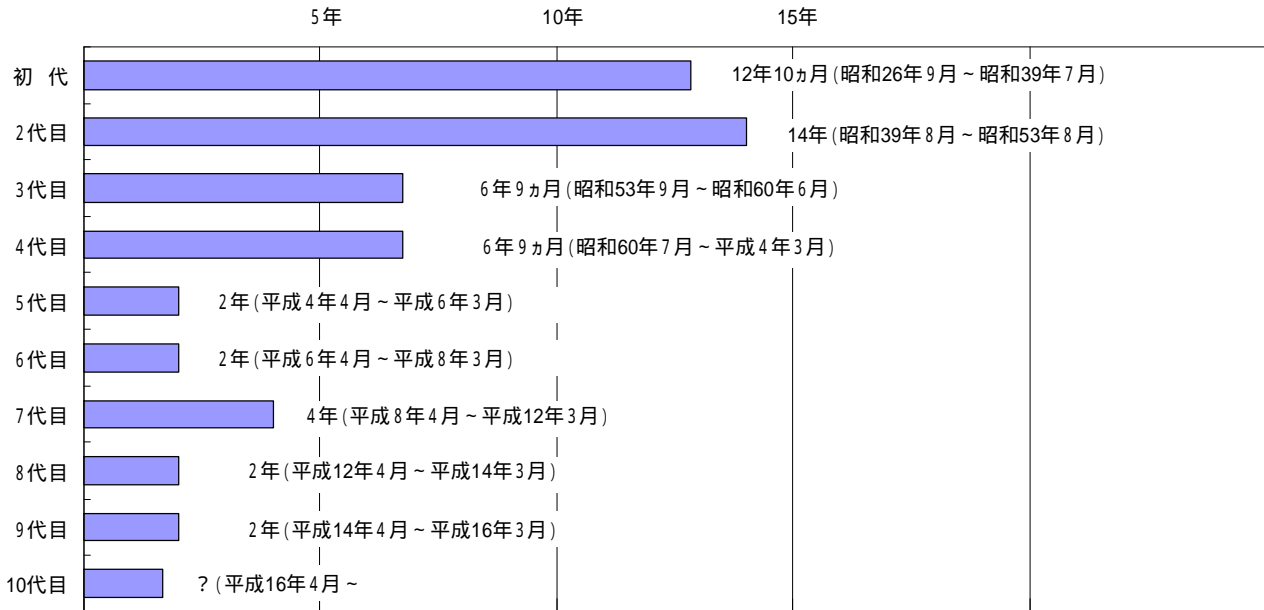
組織の運営において、経営戦略の確立、中長期の活動計画の策定といったトップマネジメント機能の果たす役割は重要である。また、組織が、変化する経営環境に迅速に対応していくためには、経営トップが将来の具体的な方向（組織の方針）を明示するなど、強力なリーダーシップを発揮して職員のモチベーションの高揚を図ることが欠かせない。

このような中で、園長の果たす役割は極めて重要であり、十分な経験・知識、改革意欲、経営管理能力等が要求されるところであるが、当園の園長の在任年数をみると、図1のように代を重ねるごとに短くなる傾向がみられる。特に平成4年度以降、その傾向が顕著であり、十数年間に実に6名の園長の交代があり、うち4名が2年で交代している。

園長の在任期間の短期化がトップマネジメント機能やリーダーシップの欠如につながり、結果として組織としての停滞や職員の閉塞感を招いている可能性は否めない。動物園の園長という特殊性に鑑み、その人選や在任期間について人事政策上の配慮が望まれる。

そのことに関連して、獣医師資格を持った職員についてみると、これまで園長や飼育課長など管理職となっている例が多いが、本人に適性があると考えられる場合には、将来の円山動物園のトップマネジメント機能を担う人材として、経営も含めた幅広い視点を身につけさせるなど、長期的視点に立った育成が求められていると考える。

図1 園長の在任年数



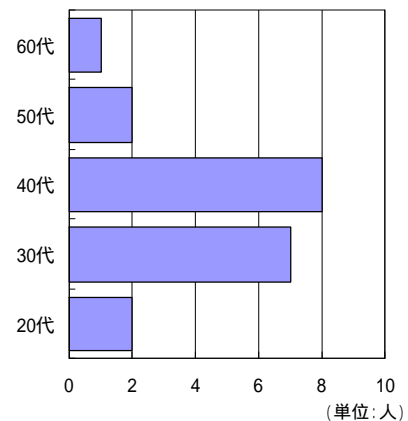
ウ．飼育員の意識の格差

動物園の管理運営にあたり、動物への給餌や生育環境を整える「飼育業務」は、その根幹を成すものである。

この業務に直接あたる20名の飼育員についてみると、かなり意識に格差があるように見受けられた。極めて熱心に飼育に取り組み、動物の展示方法など積極的な提案を行なっている飼育員もいるが、残念ながら、その積極的な活動が園全体の運営に生かされている現状にはない。園長をはじめとした管理職は、自由に意見が言える職場風土の醸成を早急に進めるとともに、熱意ある飼育員の声に耳を傾け、職員提案制度など既存の顕彰制度の活用や業務評価への反映などにより、組織の活性化を目指す姿勢が求められる。

また、飼育員20名を年齢構成から見ると、図2のとおり、かなり偏りがある。飼育員という独立した職種があるわけではないが、これまでの多くの例では、業務職員として採用された職員が動物園に配属され、そのまま定年まで園で勤務していることから、このまま時間が推移するならば、一時期に多くの職員が退職する事態も予想されるところである。動物に関する知識や飼育技術の伝承がスムーズにいくよう年齢構成のバランスに配慮するとともに、動物の飼育に関心、熱意のある人材を確保するためにも「飼育員」という独立した職種の設置について検討する余地があると考えられる。

図2 飼育員の年齢構成  
(平成18年2月現在)



## エ．セクショナリズムと前例踏襲の組織風土

円山動物園の組織全体を概観すると、例えば管理課と飼育課との間で意思の疎通が不十分であったり、職員の意欲的な提案が採用されなかったり、市民のアイデアが運営に生かされないなど、課と課、さらには課の内部において、セクショナリズム（縄張り主義）と前例踏襲がみられ、このことが、飼料持ち帰りのような規律欠如の温床となるとともに職員のやる気を削ぐ原因になっているとも考える。一方、このような環境の中で毅然とした倫理観を持ち意欲的に業務に取り組んでいる職員がいることも事実である。

組織・人事管理を進めるにあたっては、何よりも園長をはじめとした管理職が、この様な組織風土を変える意識を強く持って、風通しの良い、働き甲斐のある職場づくりに努められることを要望する。

## (2) 構想と計画の不存在

組織面の問題とともに、動物園としての中・長期の目標や展望が存在していないこともまた、職員のやる気を削ぎ、組織を停滞させている大きな要因であると考ええる。

### ア．将来構想の策定こそ急務

園内には、建築年次や設計思想の異なる動物舎が脈絡なく配置されており、動物園としての理念やコンセプトが明らかでない印象を強く受ける。また、時間の経過とともに次々と動物舎が建設されたことから、来園者に潤いや憩いを提供するアメニティ機能の低下もみられる。

円山動物園が何度も訪れたい魅力ある施設となるためには、何よりも動物園自体の理念やコンセプトを明確にすることが求められており、将来に向け組織・運営、施設整備、集客対策などの経営基本方針をまとめた構想の策定が急がれる。構想の策定により、個々の職員の目標や仕事の位置づけが明確になり、士気の高揚も期待できる。

なお、構想の策定にあたっては、コンサルタント会社に全面委託するのではなく、財政当局も含めた全庁的な論議や市民論議を十分に踏まえることが肝要であると考ええる。

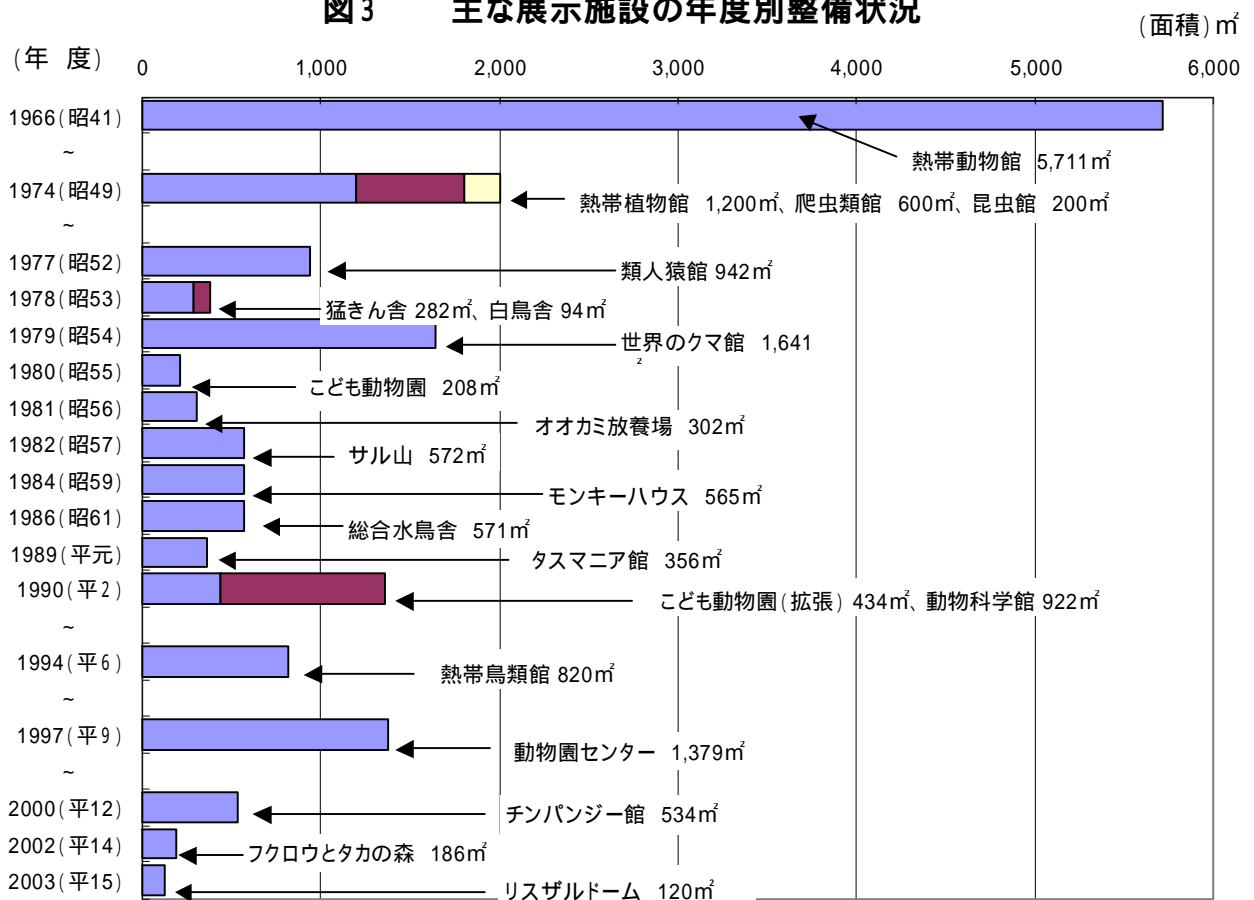
## イ．施設の老朽化と施設整備計画の必要性

円山動物園では、昭和63年12月に「円山動物園長期総合計画」が完了して以来、この種の整備計画は策定されていない。昭和63年に完了したこの計画は、施設の新設を前提としたものと考えられる。しかし、現状をみると、昭和41年11月に完成した熱帯動物館をはじめ昭和40年代に建てられた動物舎が4棟、50年代に建てられたものが8棟もあり、老朽化に伴う建て替えや大規模な改修が差し迫った課題となっていることから施設整備計画の策定は喫緊の課題である。

中でも園のほぼ中央に位置し、5,711㎡と園内最大の規模である熱帯動物館は、昭和41年の建築当時、ゾウやキリンなど熱帯動物に快適な生育環境を提供し、併せて冬期間の開園を可能にした当時としては画期的な施設であったが、既に築後40年目を迎えていることから、施設整備計画の策定にあたっては何よりも、その再整備の方向性を明確にすべきである。熱帯動物館のあり方が円山動物園の将来を決定すると言っても過言ではない。

長期計画なき施設整備は、場当たりの整備になる傾向がある。将来の構想をふまえながら長期的な展望に立つ施設整備計画の策定が求められていると考える。

図3 主な展示施設の年度別整備状況



(3) 経営的視点の欠如

これまで、動物飼料持ち帰り事件を一つの糸口にして、円山動物園が抱える問題点について、主に組織及び計画の面から考察してきたが、園が抱える問題・課題はこれに止まるものではない。特に、以下に述べるように、多額の累積赤字を抱える収支状況及び入園者数データの軽視に見られる経営感覚の欠如については厳しい認識が必要である。

ア．多額の累積赤字

円山動物園の収支は一般会計に包括されており、職員費を含めた経営の全貌をにわかに把握できない状態にある。そこで職員費についての推計値を含めた上で、過去10年間の収入、支出の状況を示したものが表1である。有料入園者数の減少とともに収入が減少しているのに対し、支出は平均値で概ね11億円となり、試算上の累積赤字は、この10年間で約90億円の達している。

参考までに企業会計である市立札幌病院の「病院事業会計」における純損失額の推移を掲載したが、同会計では、多額の赤字解消などのため、平成17年6月に、医療環境の変化に対応し健全な経営基盤を確立する「市立病院パワーアッププラン」を策定し、経営の健全化に努めている。また、交通局においても平成13年12月に「交通事業改革プラン」を策定し、収支改善に取り組んでいるところである。

病院や交通などの企業会計と一概に比較はできないが、円山動物園の有料入園者数が、これまでと同様の減少傾向を辿るならば、市の財政負担が増加していくことは明らかである。動物園は公共性のある公の施設であり、民間施設同様の収益性を求められないにしても、札幌市の財政が逼迫する中で、このまま赤字額を累積させていくことは大きな問題である。経営的視点を持った動物園の運営を強く求めたい。

表1 円山動物園の収支差（赤字額）の推移 (単位：千円)

項目	円山動物園			【参考】市立札幌病院
	収入額(A)	支出額(B)	A - B	損益
平成7年度	261,013	970,231	709,218	1,789,426
平成8年度	230,803	919,548	688,745	2,432,225
平成9年度	213,955	1,819,313	1,605,358	1,568,543
平成10年度	209,073	1,115,860	906,787	1,051,517
平成11年度	188,360	1,056,984	868,624	1,227,085
平成12年度	196,561	1,208,705	1,012,144	1,405,740
平成13年度	206,013	982,846	776,833	1,166,617
平成14年度	195,167	962,544	767,377	1,291,087
平成15年度	183,517	1,055,057	871,540	1,026,699
平成16年度	166,610	979,811	813,201	806,556
計	2,051,071	11,070,899	9,019,828	13,765,495

円山動物園の支出額(B)には、職員費の推計値350,000千円を含む。

## イ．入園者数データの軽視

園では、毎年度発行する事業概要において、有料・無料の区分に従い、入園者数を掲載している。この入園者数の算出方法について調査したところ、有料入園者については、当然のことながら実数値であったが、無料入園者数については推計値であり、過去数十年にわたり有料入園者数に一定の係数を乗じて算出していることが判明した。

そこで、この係数の数値に合理性があるかどうか、ひいては推計値そのものが無料入園者数の実態を反映しているかどうかについて確認したところ、平成12年度から15年度にかけて、園において非公式ながら実数をカウントした事実が判明し、この数値をもとに当監査委員において改めて無料入園者の計算を行なったところ、表2のとおり、年度によって違いはあるものの、事業概要に掲載された数値を10万人から16万人、大きく下回るものとなった。

なお、平成16年度については実数のカウントがないため、平成12年度から15年度にかけての当方再計算値をもとに有料入園者数から推計している。

非公式ではあるが実数のカウントを行なったにもかかわらず、これを推計に反映させなかったことは極めて遺憾である。そもそも動物園にとって、有料・無料の別を問わず入園者数のデータは、経営管理の基礎資料として最も重要なもので、このデータの正確性が確保されなければ、将来の経営計画、運営方針、さらには施設整備計画の策定に大きな齟齬をきたすものとなる。

今後は、入園者数が経営判断の上で持つデータとしての重要性を認識し、無料入園者数についても、実数カウントを基本として実態の把握に努められるよう要望する。

表2 入園者数の比較

(単位：人)

項目 年度	事業概要掲載数値			当方再計算数値			乖離
	有料	無料	合計	有料	無料	合計	
平成12年度	287,102	387,194	674,296	287,102	285,487	572,589	101,707
平成13年度	302,619	438,136	740,755	302,619	276,230	578,849	161,906
平成14年度	285,281	420,051	705,332	285,281	273,644	558,925	146,407
平成15年度	267,917	385,174	653,091	267,917	264,895	532,812	120,279
平成16年度	237,206	393,359	630,565	237,206	259,500	496,706	133,859

非公式に行なわれた実数のカウントはゴールデンウィーク期間を除く通年のものであったことから、当該期間の無料入園者数については、推計値を使用している。



(4) 業務委託に見直しの余地

円山動物園は直営の施設であるが、その業務の一部については委託が行なわれている。それは、清掃・警備、設備の保守点検など「物的施設の維持管理」にかかわる部分と使用料の収納・案内、動物飼料の保管、搬入など「運営」にかかわる部分に大別され、委託料の総額は毎年1億8千万円ほどになっている。

この業務委託について、その内容を確認したところ、同種の業務について一本化を図ることや、また、特命随意契約から指名競争入札に切り替えることで、競争原理が今以上に発揮され、契約金額の低廉化が期待されるものがみられたほか、委託料の積算にあたり夏期と冬期の業務量の違いが反映されていないなど再検証が必要と考えられるものもみられた。

直営施設にあって、その業務の一部を委託することは、一定の合理性が認められるところであるが、常にその内容を検証され、費用対効果の視点に立ち、経費の節減に努められるよう要望する。

(5) 市民団体の意見が運営に反映されていない

動物園の運営にあたり市民団体との関係をどのように構築していくかも大きな課題である。

動物園に関係する市民団体としては、主に動物の解説をボランティアで行なう「円山動物園ボランティアの会」と、賛助団体としての「円山動物園友の会」がある。前者は、動物にかかわる情報を入園者に提供するという意味で実質的に管理運営の一翼を担い、動物園の魅力向上に大きく寄与している。後者は、動物を愛する市民の集まりで、その輪を広げることにより動物園の健全な発展に寄与している。

この2つの団体は、動物園と入園者（市民）との橋渡しをする存在であり、単に園から市民への情報の発信だけではなく、市民から動物園に寄せられる様々な情報を受容する情報ターミナルの機能を発揮している。

しかし、動物園と市民団体との関係をみると、例えば「動物の解説」については、動物園が本来の実施主体であり、市民ボランティアは、あくまでも自発的な意思による参加が趣旨であると考えるが、現状では市民団体の積極的な活動に依存している傾向があると思われ、また、これら市民団体からの貴重な意見を園運営に反映させているとは言い難い状況にある。市民と行政が、どのような協働関係を築いていくかは今後に向けた大きな課題であるが、動物園は市民団体側の負担感に配慮しながら、良好な連携関係を構築していく責務があると考えられる。

## 2. むすび

冒頭で述べたように、職員による動物飼料持ち帰り事件の背景には、円山動物園におけるトップマネジメントの欠如やセクショナリズムなど組織風土の問題があると考えられる。しかし、これらの問題は、組織管理・人事政策や園長をはじめとした管理職の意識改革を通じて克服できるものであると考える。強い問題意識を持って改革に取り組まれるよう要望する。

日本動物園水族館協会によると、動物園（水族館）の果たすべき役割は、レクリエーション 環境教育 種の保存 調査研究とされているが、公立の動物園が市民の税金で営まれる公の施設である以上、そこは市民が何度も訪れたいと思う魅力ある場所でなければならないと考える。様々な集客施策を図ることは当然であるが、動物園を訪れた市民の満足度が低ければ、結果として入園者数の増加にはつながらない。

少子化の進展や余暇利用の多様化などを背景に、全国の動物園の入園者数は、総じて減少傾向がみられるが、一方で旭山動物園のように近年、入園者を飛躍的に増加させているところもある。円山動物園についてみると、入園者数は平成7年度以降、減少傾向が続いており、平成16年度はピーク時の半分以上の50万人程度に落ち込んでいると推定される。他の政令指定都市の動物園と比較しても入園者数の減少率は大きい。

一方、管理運営及び施設整備に投入されている経費は、過去10年間で平均すると、単年度11億円（「職員費」の推計値を含む）に及び、入園料等の収入を差し引いた収支では、毎年度約9億円もの赤字が発生していることになる。その結果、10年間の試算上の累積赤字額は約90億円にも及んでいる。

動物園が単なる集客施設ではなく公共的な設置目的を有していたとしても、このような入園者数の減少と収支の実態は、公の施設の管理運営上、看過できない大きな問題であると考えられる。

当該行政監査では、組織や計画など幾つかの観点から監査委員としての意見を付したところだが、札幌市は円山動物園の現状と課題を認識した上で、今後、動物園そのものが、様々な政策の中で、いかなる戦略的意味を持ちうるのか、また、今後も現在のような経営状態が継続する場合は、園そのものが廃止に追い込まれかねないといった危機感を持ち、現行の直営方式においても特別会計制度の導入や、さらには指定管理者制度への移行、あるいは民間移譲も選択肢として視野に入れながら、円山動物園の今後のあり方について鋭意検討されるよう要望する。

## (参 考)

### 円山動物園の概況

#### (1) 沿革

円山動物園は、円山公園の整備の一環として、昭和26年(1951年)5月に「札幌市円山児童遊園」として開園し、同年9月に「札幌市円山動物園」に改称した。

翌、昭和27年(1952年)より入園料の徴収が始まり、その後、敷地の拡張や施設の整備が段階的に進められるとともに入園者も着実に増加し、市民の憩いの場所として定着した。昭和36年(1961年)には学齡未滿の子どもの入園が無料化され、昭和41年(1966年)には清掃や使用料収納など管理業務の一部が委託されることとなった。同年11月にはゾウやキリンなど熱帯動物の越冬と見学を可能とする熱帯動物館が園内のほぼ中央に建設され、冬期開園が実施された。昭和26年の開園から、この昭和41年の熱帯動物館の開館までの期間を、円山動物園の「整備期」とみることができる。

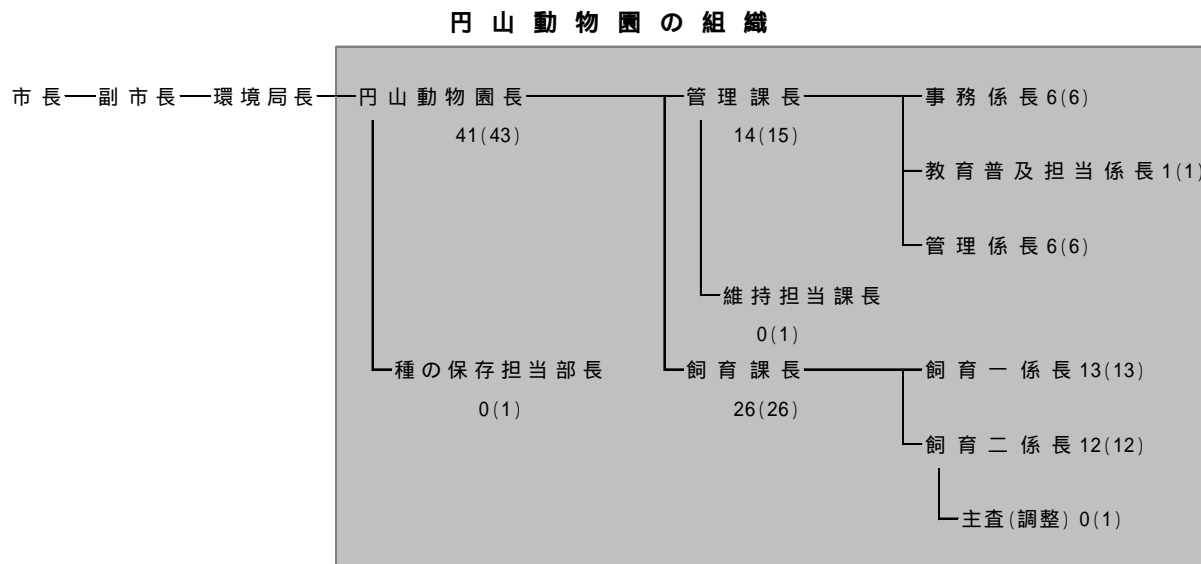
昭和42年以降は、姉妹都市との交流や周年事業などが開催されるとともに、入園者も順調に伸び続け、昭和49年(1974年)には、124万7千人余りとピークを迎える。施設の整備も順調に進み、熱帯植物館(昭和49年)、類人猿館(昭和52年)、世界の熊館(昭和54年)など、大規模な動物展示施設が次々と完成。昭和63年には、円山動物園長期総合計画が完了する。この昭和42年から63年までの約20年間は、施設面の充実が図られ、また、入園者数が百万人前後を維持したということもあり、言わば円山動物園の「充実期」と考えられる。現在の施設の大部分は、この時期に整備されたものである。昭和48年には、中学生以下の入園を無料化している。

平成に入ってから現在までをみると、入園者数は多少の紆余曲折はあるものの長期低落傾向がみられ、施設整備の面では、動物科学館や動物園センターなど教育関連施設の建設が行なわれた。なお、平成6年度に直営であった遊戯施設を廃止し、替わって、平成7年度には、(株)札幌振興公社が運営する子どもの国遊園地「キッドランド」が中島公園から移転オープンするとともに、再整備された第一駐車が特別会計に移行し、動物園は現在の運営形態となった。現在に至るこの時期は、入園者数の減少や施設の老朽化への対応など、様々な課題に直面し始めた「課題期」と言うことができる。

#### (2) 組織

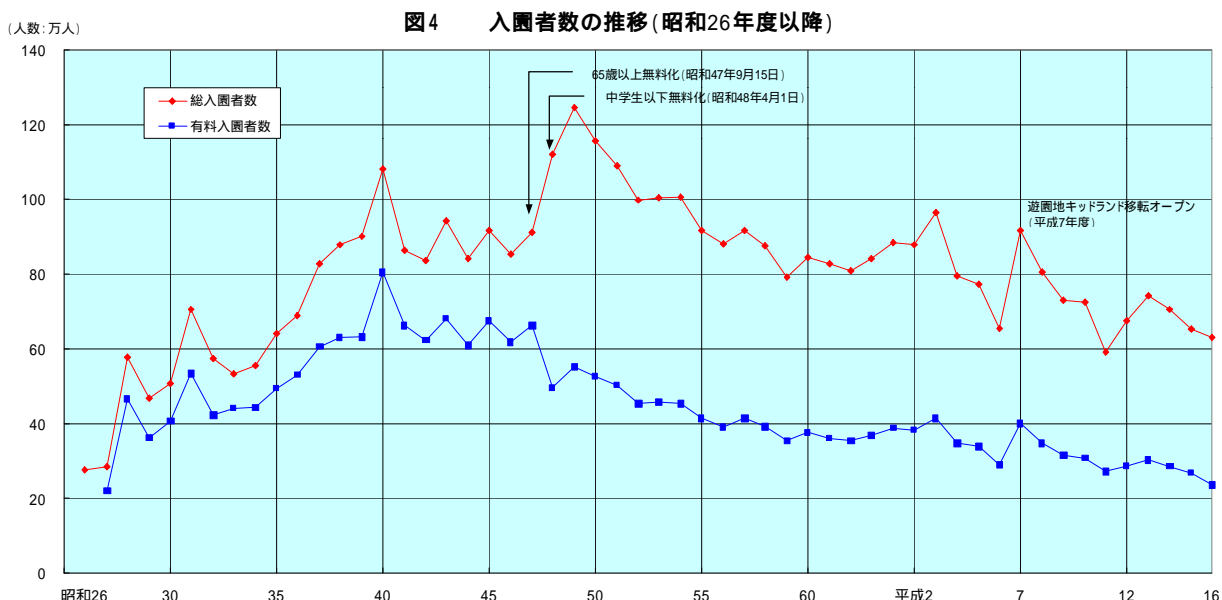
円山動物園は昭和62年に、建設局管理部から環境局緑化推進部に所属替となった。建設局に所属していたのは、当時、公園を建設局が所管していたためであり、公園の所管が緑化推進部(現みどりの推進部)に移管したことにより所属替となったものである。

組織は、部長職として園長の他に種の保存担当部長があり、その下に施設の維持管理や事業などを担当する管理課と動物の飼育を主に担当する飼育課がある。職員数をみると、管理課が16名、飼育課が27名、全体で43名である。(組織、職員数ともに平成18年2月28日現在)



人数は職員の定数。( )内は平成18年2月28日現在の職員数。

### (3) 入園者数 (「平成17年度版事業概要」を参照)



昭和26年に開園して以来の入園者数は、図4のとおりである。

総入園者数は、開園以来増加を続け、昭和40年度には百万人の大台に、昭和49年度には124万7千人と過去最高を記録した。その後、一転して長期低落傾向を示すようになり、平成11年度には60万人を割り込むなど、ピーク時の

半分という厳しい状況が続いている。

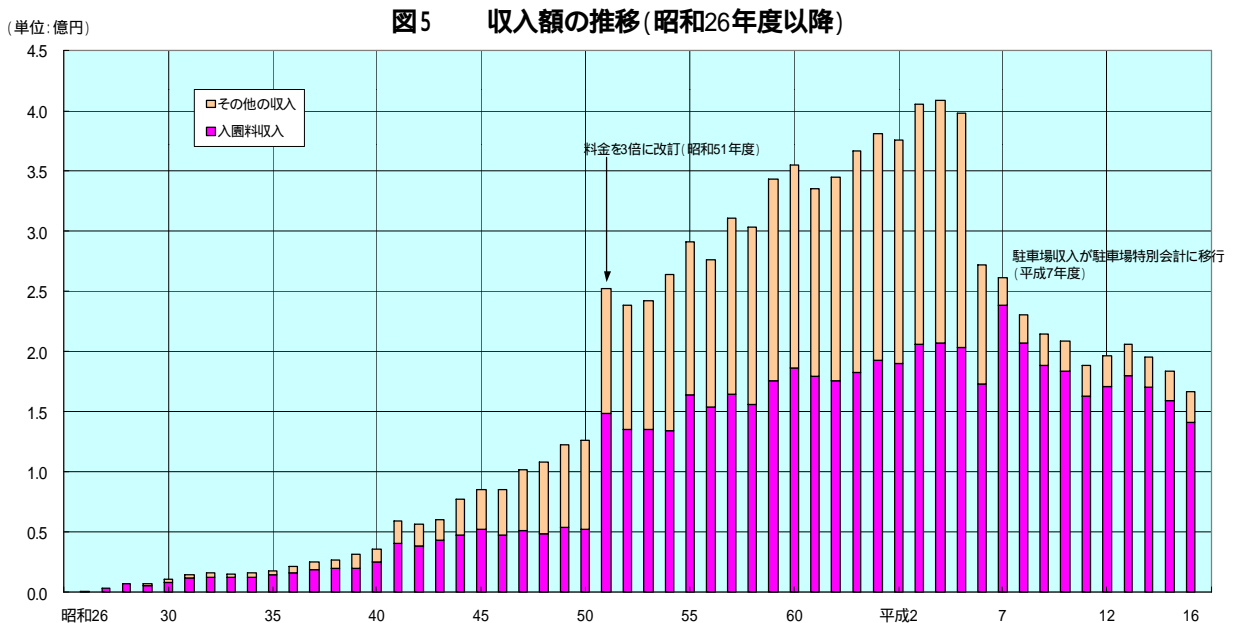
有料入園者数についてみると、昭和48年度以降、総入園者数との大きな乖離がみられる。これは昭和47年9月15日より65歳以上を、昭和48年4月1日より中学生以下を、それぞれ無料化した影響である。有料入園者数のピークは、昭和40年度の80万6千人であり、その後は長期低落傾向を示し、平成16年度には23万7千人とピーク時の3割弱にまで落ち込んでいる。

#### (4) 収入

収入のうち入園料収入については、昭和27年7月に有料化した後、有料入園者数の増加とともに順調に収入を伸ばしてきた。昭和51年度に入園料収入が3倍近くに伸びているが、これは大人の入園料（普通）を百円から三百円へ3倍に改定したことによる影響と考えられる。入園料収入額のピークは、遊園地キッドランドが完成した平成7年度の2億3,800万円であり、平成16年度には1億4,100万円とピーク時の6割以下になっている（図5参照）。

なお、収入額のうち「その他の収入」とあるのは、遊戯施設の遊覧料、駐車料、食堂・売店等の公園設置許可使用料などであるが、平成7年度に激減している。

これは平成6年度に直営の遊戯施設を廃止したことより翌年度から遊覧料を収入しなくなったことや、駐車場の再整備に伴い平成7年度から駐車料収入が別会計である駐車場会計に移行したことによるものである。



(5) 支出

支出については、決算上、管理運営にかかわる「経営費」と施設整備のための「整備費」に大別される。整備費は年度によって変動が大きいですが、経営費は概ね5億円前後で推移している。

これらの費用に職員費(推計)を加えた支出額の推移は図6のとおりであるが、年平均では、概ね11億円になる。

図6 支出額の推移(平成7年度以降)

