

低成長・少子高齢化時代における公的組織の経営管理

～須坂市営動物園の環境適応戦略から～

Management Strategy of Public Organization in Era of the Low Growth,
Few Child and Many Senior Citizens: Experience of Suzaka Municipal Zoo.

児 玉 敏 一

要 旨

これまで、公的組織の運営は民間企業の運営の仕方とは異なるものである、と考えられてきた。しかしながら、一時、閉園の危機に瀕していた旭山市営動物園が、さまざまなアイデアと努力によって、見事な復活を果たしたことを契機として、多くの市営動物園や水族館が公的事業の特性を生かしながら民間企業の経営管理手法を効果的に取り入れ、成功を収めてきた。これらの動物園・水族館における復活の軌跡は、低成長・少子高齢化時代に伴ってますます厳しい状況に置かれることが予想される公的組織全体の一つのモデルとなりうるのではないだろうか。本稿では、低成長・少子高齢化時代に必要とされる公的組織の経営管理のあり方を、他の多くの動物園と同じように、かつては閉園の危機に見舞われながらも復活を遂げてきた須坂市営動物園の環境適応戦略を分析する中から明らかにした。

I. はじめに

これまで、公的組織の運営は民間企業の運営の仕方とは異なるものである、と考えられてきた。その理由は、民間企業の組織目的が利潤追求であるのに対し、公的組織の目的は社会に対する有益なサービスの提供にある、とされてきたからである。しかしながら、企業の費用的側面、あるいはマネジアル・エコノミクス (Managerial Economics) に中心を置く経営経済学や、おもに組織の社会学的分析に焦点をあてる組織論とは異なって、目的を持った経営(体)の効果的な組織運営を認識目標とする経営管理論は、複数の人間が協働するところには必ず存在するものであり(藤芳, 1985年, 6～7ページ), 資本主義経済体制を採用する民間企業だけでなく, 社会主義経済体制下の企業, さらには学校, 軍隊, 病院, 自治体, スポーツ団体やボランティア団体など, 組織目的が異なるあらゆる組織の運営を対象とする「管理一般の学問」(三戸, 2002年, 19ページ)である。したがって, 経営管理論は民間企業と組織目的を異にする公的組織の運営にとっても多くの有効な示唆を与えてくれるはずのものであった。

このような考え方は, アメリカのドラッカー (P. F. Drucker) やバーナード (C. I. Barnard), ドイツ

のメレロヴィッツ (K. Mellerowicz), フランスのファヨール (H. Fayol) など, 世界中の多くの研究者たちによって古くから指摘されていた(野田・川村訳, 1965年, 山本・田杉訳, 1968年, 今野, 1978年, 佐々木訳, 1972年, をそれぞれ参照)。

とはいえ, その後の経営管理研究は民間企業の管理問題に焦点が当てられ, 公的組織の管理問題はあまり熱心には取り扱われてこなかった。その理由は, 20世紀に入って急速に巨大化し複雑化した民間企業の組織環境の変化が体系的な管理研究の必要性を強く求めてきた一方において, 公的組織には潤沢な経営資源が投入されてきた結果, 「人間の協働によって, 限られた組織資源を如何にして効果的に活用していくか」という経営管理問題の最も重要な視点がそれほど重要とされなかったからである。

しかしながら, 今日, 行政組織や公益事業などの公的組織の管理問題が改めて大きな課題となってきた。低成長・少子高齢化社会に伴う財政基盤の脆弱化によって公的組織に投入できる経営資源が急速に縮小してしまい, これまでのような公共サービスの提供が困難な状況になってきたからである。

このような中でわが国では, 公的組織を独立法人化したり, 民間の経営経済学的手法を公的組織に導入することによって効率を高めようとする一方で,

保険・医療・福祉，さらには教育業務などの公的サービスさえも民間や非営利組織に肩代わりさせようという政策が相次いで打ち出されていった。

非営利組織を法人化し，税制その他の優遇措置によって特定非営利活動を推進しようとしたNPO法の制定もその1つである。1998年に施行されたNPO法によって今日では医療・保険・福祉活動をはじめとして，まちづくり，社会教育，学術・文化活動などを行う多くのNPO法人が「雨後の竹の子」のように相次いで設立されてきた。とはいえNPOの活動はわが国ではまだ緒についたばかりであり，資金問題や人材の確保・育成など，多くの管理上の問題を抱えている。

これまで国や地方自治体が独自に行ってきた公共サービスを，非営利組織・企業・地域住民などとの連携によって行おうという，いわゆるPFI(Private Finance Initiative)やPPP(Public Private Partnerships)に象徴されるNPM(New Public Management：新しい行政経営)の推進も政府が積極的に行ってきた施策のひとつである。これらは1992年に英国のサッチャー政権によって導入された手法であるが，1998年にNPO法が制定されたことを契機として普及し，今日ではあらゆる地域で展開されている(日本政策投資銀行地域企画チーム編，2004年，参照)。

しかしながらPPPやPFIによる公益事業組織の目的の多くは，逼迫した財政を民間の資金を導入することによって克服しようというものであった。したがって，その多くは「箱物」への投資に重点がおかれてきた結果として「木に竹をつぐようなちぐはぐなもの」(白川，2004年，137ページ)で，「公共部門が実施するより非効率であった」(佐藤，2002年，17ページ)といわれている。

その一方で，民間の経営コンサルタントなどを使って，利潤追求を目的とする民間企業の効率の原理をそのまま公的組織に適用しようという社会風潮も一般化してきている。しかしながら，本来，公共サービスを提供する公的組織は，利潤追求を組織目的とする民間企業のやり方をそのまま導入することは不可能であり，あえてそれらを行おうとすれば多くの混乱が生じることは明らかである。実際，夕張市に象徴されるような地方都市の財政破綻や，医師不足，さらには教育現場の崩壊など，多くの公的組織の現場は混乱した状況に陥っている。

そのような中で，自らの組織環境を見きわめ，それらを組織資源として有効に活用することで効果的に管理・運営を行っている公的組織が数多く現れて

いる。旭山市営動物園に代表される動物園・水族館の運営がその1つである。わが国の地方の公営動物園・水族館は地方財政が逼迫する中で「金喰い虫」とのレッテルを貼られ，その多くが閉園の危機に見舞われた。しかしながら地方の小規模な旭山動物園が，さまざまなアイデアと，スタッフの知恵と努力によって，わが国を代表する動物園のひとつである上野動物園の入場者を一時上回る入場者数を獲得したことで，多くの地方の動物園や水族館は，公的事業の特性を生かしながら民間企業の経営管理手法を効果的に取り入れつつある。くらげの飼育展示種類世界一を売り物にした鶴岡市立賀茂水族館や，ボクシングをするカンガルー「ハッチ」で人気を集めた須坂市営動物園など，かつて閉園の危機に見舞われてきた日本中の多くの展示施設が，それぞれの持ち味を生かして見事に立ち直ることによって，動物園・水族館などの展示施設全体の人気が復活しつつある。その意味ではこれらの動物園・水族館における復活の軌跡は，低成長・少子高齢化時代に伴ってますます厳しい状況に置かれることが予想される公的組織全体の一つのモデルとなりうるのではないだろうか。

このような視点から，本稿では，低成長・少子高齢化時代に必要とされる公的組織の経営管理のあり方を，他の多くの動物園と同じように，かつては閉園の危機に見舞われながらも復活を遂げてきた須坂市営動物園の事例を分析する中から明らかにしてみたい。

II. 公的組織における環境適応の必要性和課題

1. 公的組織への環境適応戦略の適用

どのような組織体や企業の運営にも万能な経営戦略やノウハウなどは存在しない。それぞれの組織体は，立地条件や消費者ニーズの変化などの外部環境や，人，物，金，あるいは情報などの内部環境がそれぞれ異なっているだけでなく，日々めまぐるしく変化しており，それらを的確に見きわめ，組織資源として活用していくための独自の環境適応戦略が必要となる。このような視点から筆者は，これまでさまざまな国々や地域の企業，さらには非営利組織を，組織の環境適応という視点から分析・検討を行ってきた。その過程の中で，適切な修正を加えることによって，民間企業の環境適応戦略が公的組織においても十分適用できることが明らかにされた。図1は，市営旭山動物園の経営管理戦略の分析を通じて明ら

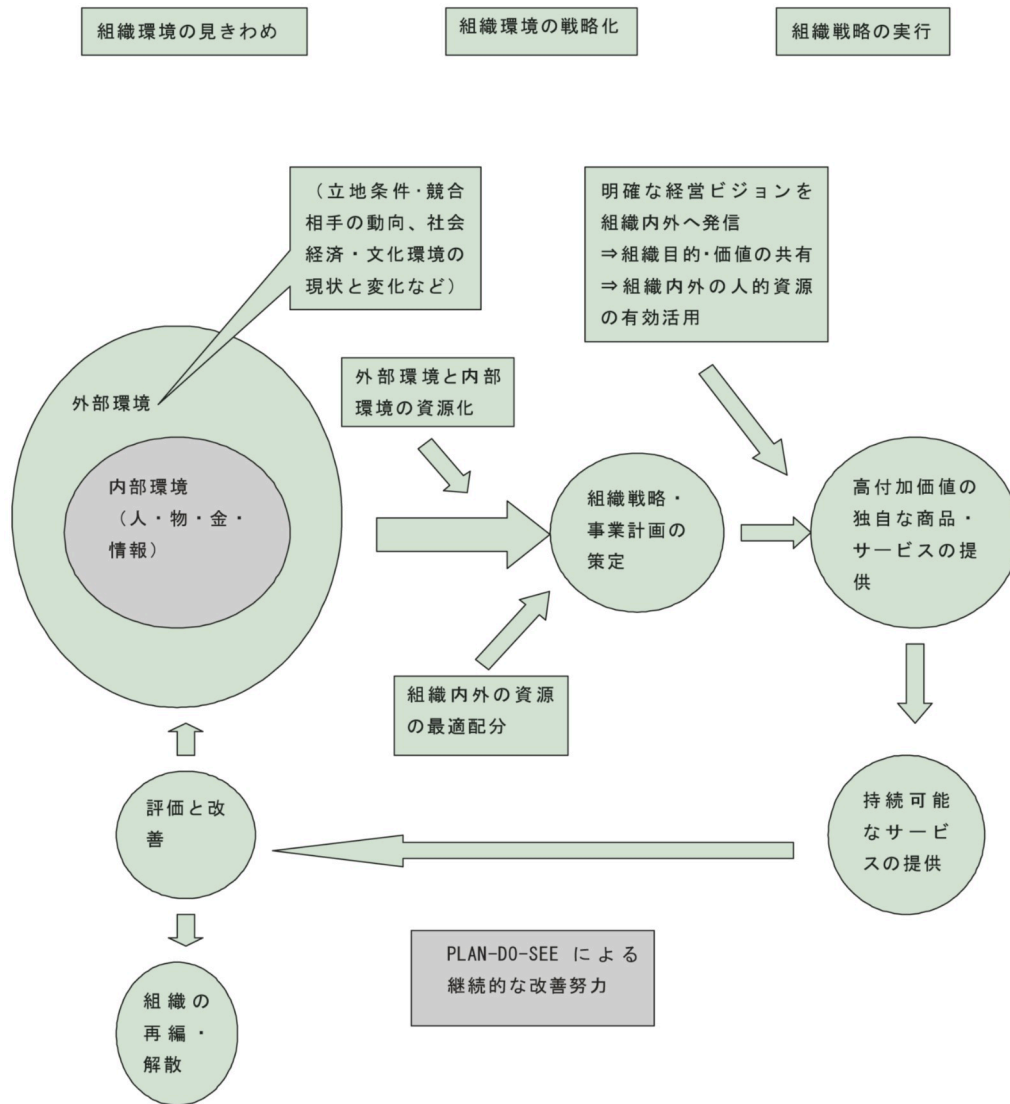


図1 低成長・少子高齢化時代における公的組織の環境適応戦略

かにされた公的組織の環境適応戦略をモデル化したものである(児玉, 2005年)。それによれば、公的組織は多くの点で民間企業と共通した管理的課題を抱えている。

すなわち、財政的に厳しい局面にある低成長・少子高齢化時代においては、民間企業と同様に公的組織も、限られた資源をそれぞれの組織目的の達成に向けて有効に活用し、持続可能なサービスの提供が行われなければ、たとえその組織が提供するサービスが有用なものであっても、組織それ自体を解散せざるをえない。

したがって公的組織においても、持続可能なサービスを提供するためには、その組織の立地条件や競合相手の動向、経済・文化環境などの外部環境の現状や変化と、人・物・金・情報などの内部環境を的確に見きわめ、それらを自らの組織資源として有効に活用するための独自の組織戦略の策定が重要であ

る。このプロセスにおいては自らの組織の強みと弱み見きわめて、進むべき組織戦略を策定するためのSWOT分析など、さまざまな経営管理手法も参考になろう。

また民間企業と同様に公的組織においても、限られた組織内の資源を集中化するとともに、組織内でまかなえない資源は外部から取り込むという資源の最適配分によって、差別化された高付加価値で独自の商品やサービスを提供するための努力が求められている。なぜなら財政的に厳しい局面にある低成長・少子高齢化時代においては、他の地域に存在する同種の組織と比べて、より限られた資源で魅力あるものにならなければ、地域内外の人々や情報・資源を引きつける求心力を失い、組織の存在価値それ自体が問われることになるからである。

さらにまた、民間企業の場合と同様に、他の組織に対する競争優位を生み出す高付加価値の独自の商

品やサービスを生み出すために最も重要な資源は人的資源である。なぜなら他の組織に対する独自の商品やサービスは、「SECIモデル」で説明されているように（野中・勝見，2004年，参照），人々の知的資源，すなわち現場スタッフが知恵を出しあい互いに高めあっていく価値共有化プロセスからのみ創出することができるからである。

したがって組織内外の人的資源，とりわけ知的資源を有効に活かすための施策がここでも不可欠となる。そのためには，組織のリーダーは自らのビジョンと理念を，組織構成員や地域住民などの組織関係者にわかりやすく発信し，それらを組織内外の人々と価値の共有（「想い」を同じくする）を行うことで，組織戦略を地域住民・民間企業などの組織関係者と協働して推進していくための日常的な実践が求められる。財政基盤が脆弱化し，人々の価値観が多様化していく低成長・少子高齢化社会ではこれらの点は益々重要となる。

とはいえ，企業の環境適応戦略の場合と同じように，公的組織の環境適応戦略もここで完結するわけではない。公的組織の場合でも民間企業と同じように組織環境は不断に変化し続けており，これらのプロセスを分かりやすく，しかも公正に評価・検証するという，いわゆる Plan-Do-See（マネジメント・サイクル）に象徴される継続的な自己革新（改善努力）が不可欠とされるのである。国民の税金によって運営される公的組織の場合にもこれらの問題は重要な課題である。

2. 民間企業と異なる公的組織の管理的課題

民間企業と公的組織の大きな違いの1つは，組織目的の違いにある。民間企業の組織目的は，適正利潤の獲得にあるのに対して，公的組織の組織目的は公共サービスの提供である。しかしながら公的組織はさまざまな種類があり，民間企業のように一元的なものではない。住民の健康の維持と病気治療を組織目的とする病院や，青少年の健全でかつ知的な人間教育を目的とする学校など，事業内容によってそれぞれ全く異なった組織目的を持っている。したがって民間企業の組織目的である利潤追求の方法と効率の論理をそのまま公的組織に適用することは不可能である。それぞれの公的組織はそれぞれの組織目的にそった戦略が展開されなければならない。

もう一つの大きな違いは組織の継続性に関する違いである。民間企業は基本的には，コスト上の観点や雇用の維持などの理由から継続的発展が基本的に求められているのに対して，公的組織は，組織の継

続的発展を前提とするものではなく，社会環境の変化に伴って提供されるサービスの有用性が失われた場合には組織の再編や解散が求められることになる。なぜなら，すでに社会的有用性が失った組織の存続は新たに生じた新しい公的サービスの提供を阻害するからである。

意思決定方式の違いも民間企業と公的組織が異なる点の一つである。民間企業の意思決定は企業独自で行うことができるのに対して，公的組織は事業主体である国民や地域住民の意思を反映することなしに事業所独自の意思決定は不可能である。事業主体の財務状況や当該事業所が提供するサービスの重要性を考慮した意思決定が必要とされるからである。

とはいえ，これらの違いはあくまで相対的なものであり，絶対的なものではない。民間企業であっても国民の安全を無視した利潤追求が許されないと同様に，財政状態を全く無視した公的組織の運営も存立することができないのである。

組織の継続性についても同様である。継続性を前提とする民間企業であっても，提供する商品やサービスが消費者に受け入れられなくなった場合には，当該市場からの撤退を余儀なくされると同様に，財政基盤が十分ではないという理由だけで公的組織を廃止してしまうことはできないのである。

同じように，公的組織であっても現場の人々の意思を十分生かされなければ効果的な運営は不可能であるし，民間企業であっても企業の社会的役割を無視した意思決定は許されるものではない。

他方，公的組織の運営上きわめて有利な点がある。それは，公的組織は民間企業と異なって事業者同士が互いにライバルではあっても敵対関係になく，それぞれの持っている経営資源のやりとりや交流が，「縦割り行政」に象徴されるようなセクショナリズムさえなければ，容易に可能であるという点である。旭山動物園の成功経験を契機として，日本中の動物園や水族館が互いに学びあい，それぞれ独自のやり方を生み出してきた背景は公的組織の持つこのような特性と密接に関わっている。

近年，老舗といわれてきた店舗や強大なブランド力を誇ってきた民間企業がきわめて短期間に次々と市場から撤退する一方で，さまざまな公的組織が財政上の問題から縮小・撤退に追い込まれているが，それらの多くは，このような民間企業と公的組織の管理的課題を十分に見きわめることが出来なかった企業や公的組織である。

その意味では，公的組織が民間企業の経営管理手

法を導入する際にも、上述のような民間企業と異なる公的組織の組織目的と、それぞれの組織体が置かれている独自の管理的課題をしっかりと見きわめた環境適応戦略が求められているのである。

III. 須坂市営動物園の環境適応戦略

1. 須坂市営動物園の概要

須坂市営動物園は、JR 長野駅から私鉄ローカル線の長野電鉄に乗り換えて約 20 分、人口 53,000 人の須坂市の玄関口である須坂駅より徒歩 30 分に位置する動物園である。1962 年に市営動物園として開園し今日に至っている。現在、14,203 m² の狭い敷地の中に 44 種 262 点の動物が飼育されている。動物の種類もごくありふれたもので、際立った特長を持った動物がいるわけではない。動物園の敷地内には地域の淡水に生息するミニ水族館と剥製館がごぢんまりと収められている。

スタッフは、所長 1 名、所長補佐 1 名、飼育係 8 名によって運営されている。動物の種類と展示数でみると、上野動物園（470 種、2,600 点）の約 10 分の 1、旭山動物園（149 種、750 点）の 3 分の 1 弱の規模である。スタッフ数でみると旭山動物園（29 名）の 4 分の 1 強の規模であり、ざっと見て回れば 30 分でまわってしまうという小規模で、立地条件や動物の飼育数の内容からみてもきわめて限られた経営資源しか持ち合わせていない動物園である。

しかしながら、長野県下の他の動物園（飯田市立動物園、大町山岳博物館付属園、小諸動物園、長野市茶臼山動物園、長野市城山動物園）の合計入園者数（2006 年度）が、1998 年比（1998 年を 100 とする）で、83.8 と減少傾向にあるのに対し、須坂市営動物園は同時期に、330.7 と、3 倍以上に入園者が増加したのである（寺沢、2008 年、26 ページ）。

須坂市営動物園もかつては他の全国の動物園と同様に入園者の減少傾向に歯止めがかからずに 2003 年度には 6 万人にまで落ち込み、閉園の危機に陥っていた。当時の動物園には動物がいなくなった檻がそのまま放置され、閑散とした園内で動物たちが寂しそうに檻の中をうろうろ歩きまわっているだけであった。その後、市当局を巻き込んださまざまな改革によって 2004 年以降入園者が増加し、2006 年度には過去最高記録の 20 万人を突破したのである。閉園の危機を迎えたわずか数年後の今日では、平日でも大勢の子供たちが目を輝かしながらスタッフの説明に聞き入っている。

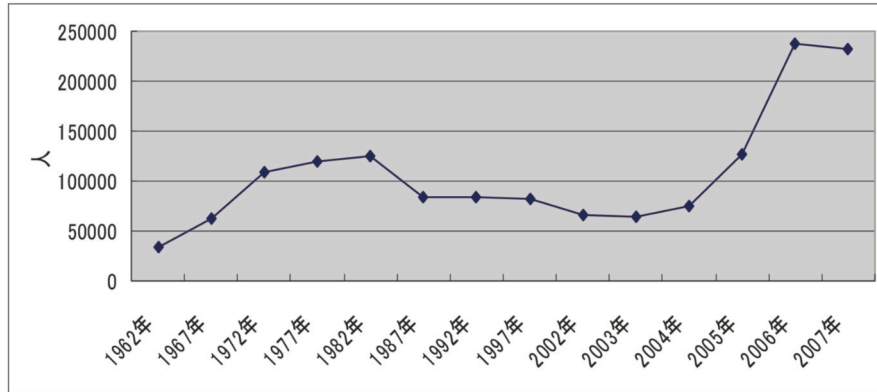
2. 組織目的と組織環境の見きわめ

もともと動物園は観光・レジャー施設ではなく美術館や資料館などと同じ博物館の一つである。わが国では 1951 年に、社会教育法に基づき「博物館法」が制定された。博物館法によれば博物館は「歴史、芸術、民族、産業、自然科学に関する資料を収集し、保管（育成を含む）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をする機関」である。市営動物園の多くが動物園を図書館などと同じような文化施設として取り扱い、小学生を無料、もしくは特別の低料金にしているのもこのためである。したがって、かつての動物園の職員が最優先したことは飼育環境ではなく、まず動物を生かすことであった。このような中で動物園職員の仕事といえば、獣舎の清掃と給餌と見られている中で、動物園職員は飼養研究・飼育研究・データ化・情報交換などの取り組みを進め、地道にこつこつと時に苦しみ、悲しみ、発見し、喜び、ただただ純粋に言葉の通じない「小さな命・大きな命」と向き合ってきたのが現状であった。そうした中で新しく生まれてきた一つの目標は繁殖研究であった。つまり、繁殖が成功することは動物がその環境に満足し、安心していう基準になるからである。

しかしながら、戦後の高度成長から「豊かな時代」の到来の中で、動物本来の持っているはずの「癒しやエンターティメント性」が十分に発揮されず、他のレジャー施設と比較して動物園が楽しい場所でなくなってきたのである（丸山・小林、2006 年、3 ページ）。

けれども、たとえ動物園の本来の目的が人々のレジャーを目的とするものではなく、社会教育を目的とするものであったとしても、入園者が減少してしまえば動物園の存在価値そのものが問われることになる。地方自治体の財政基盤が厳しい状況においては資源の最適配分がますます必要になるからである。

須坂市営動物園でも同じような状況にあった。1999 年、市の財政悪化という社会的状況の中で、以前から市全体でくすぶっていた「動物園不要論」が一気に噴出した。このような中で開始されたのが同動物園の改革であった。図 2 は、同動物園の丸山飼育係長が整理された資料をもとに筆者が作成したものである。



(1999年)動物園不要論展開

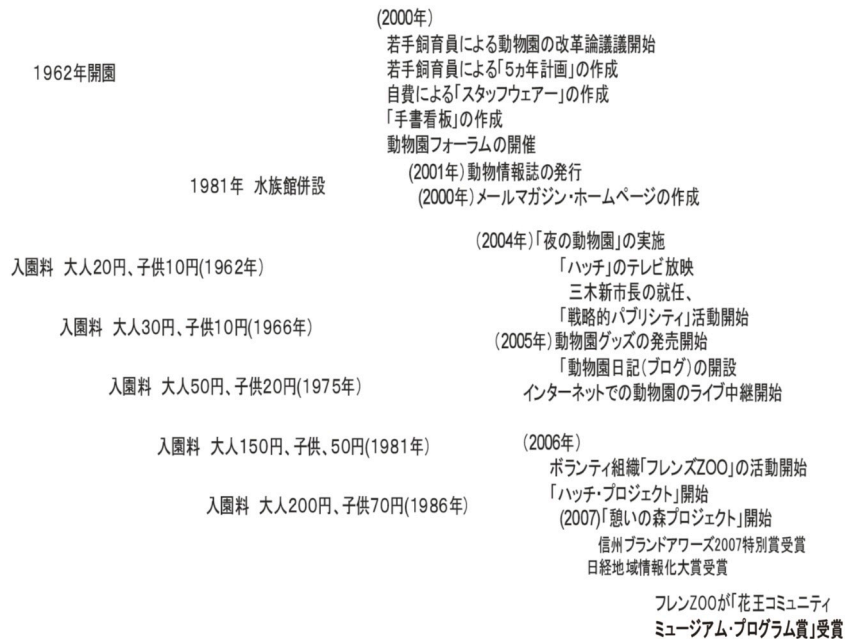


図2 須坂市営動物園の入場者の推移と改革のあゆみ

3. 環境適応戦略の策定

(1) 改革の模索段階

動物園の目的がレジャーを目的とするものではないにしても、入園者がなくなってしまえば動物園の存在それ自体の意味がなくなってしまう。動物園の本来の目的を遂行するためにも入園者を増加させ、楽しんで学んでもらうための努力が必要となる。このような社会環境の変化の中で、同動物園では2000年から若手飼育員による動物園の改革論議が開始された。しかしながら当初は「どうしていいのかわからない混沌とした状態」であった。何をするにもまず「リスク」を考えてしまうのである。そうした中で他の動物園の広報誌やインターネットを調べて5ヵ年以内に須坂市動物園に導入したいもの、やりたいことをまとめた「5ヵ年計画」を作成した。その内容は「パソコンの導入」「新聞の発行」「友の会

かボランティア組織の設立」「月1回のイベント」などさまざまな夢が挙げられていた。

(2) 情報の発信と・価値共有への努力

夢の中で最初に取り掛かったのは動物園内の情報を発信することであった。「檻の中」で起きていることを知ってもらい、興味を持ってもらうことである。動物たちに負担をかけずに、今までにない取り組みや行動で周りに「おっ」と思ってもらうことが重要だと思ったのである。手始めに作ったのは「動物園情報誌(新聞)」であった。動物に赤ちゃんが生まれたことや、季節ごとの様子、イベント情報がそこに掲載された。他の大手の動物園の広報誌と比べると貧弱であっても、まずは「継続すること」を念頭に手書きから始められた。次に行われたのが「メールマガジン」の発行と「ホームページの作成」である。これらを契機としてメディアにも取り上げられるようになった。

「スタッフウェアの作成」はスタッフの意識改革と動物園のPRという2つの意味で重要な役割を担っていた。このスタッフウェアは、スタッフ全員が自費で購入したポロシャツの背中に「SUZAKA ZOO」と入れたもので、動物の飼料集めで市内を回ったり、草刈などで園外に出るときに宣伝になるだけでなく、「背中に看板を背負う」ことで自覚とプライド、そして連帯感、すなわちスタッフ全員の「価値の共有」を生み出すことに有効なものであった。自分たちを「動物園スタッフ」と呼ぶようになったのもこの頃である。自分たちのものは自分たちで作るという考え方はその後も引き継がれている。現在使用しているスタッフウェアには動物刺繍がされた小さなかわいいワッペンが胸に縫い付けられ子供たちの人気になっている。これもスタッフの奥さんの手作りである。

小さいながらもスタッフ自らが企画・準備・広報するイベントも始められた。人前で解説をすることは、動物の飼育・飼養、繁殖、病気予防を専ら行っていた従来の飼育員にとっては大きな緊張と勇気が要求されるものであった。しかしながら、スタッフによれば、従来の仕事の枠を破り、慣れない事業に取り組み始めた瞬間が須坂市動物園にとって大きな分岐点であったといわれている(丸山, 小林, 2006, 4～5ページ)。

この時期に開始された動物園フォーラムの開催は園外の人々の意見を聞くための大きな契機となった。組織は往々にして閉鎖的なものになり組織員内部の価値だけに支配され自己満足をしてしまい、客観的かつ的確な判断ができなくなる。大きな改革を進めるためにはどうしても組織外の人々との交流・価値共有が必要となるのである。フォーラムの目的は市民に動物園を理解してもらうためのものであったが、これによって研究者やNPO, 市民の動物好きの人々から多くのアドバイスを受け、動物園スタッフたちにも大きな希望を与えてくれるものになった。その後、第3回からは他の動物園長を講師に招聘を始め、第6回からは市も共催に加わるなど、今日まで発展的に続けられている。

(3) 高付加価値の独自のサービスの創出に向けて

このような組織内外との価値共有努力の過程から、須坂市動物園も新たな独自性を打ち出すことの重要性に迫られてきた。その第一歩は他の動物園の良いところの真似をして取り込むことであった。最初に取り入れたのが獣舎に貼ってある「手書き」のパネルであった。従来の動物園では多くのパネルが動物の名前や出生地など、立派な材質に反比例し

てその内容は子供たちには全く魅力ないものであった。ところが前述の動物園フォーラムに招聘した富山ファミリーパークで使われていたパネルは須坂市営動物園のスタッフには大きなカルチャーショックを与えることになった。そのパネルは当時の常識と異なって「手書き」で、しかも担当者の名前入りで、担当者が自分の担当動物とのエピソードやトピック、トリビア的なことが自由に書いてあったのである。この手書きパネルはすぐに同動物園にも取り入れられた。効果はてき面に出た。「子供のため」と連れてきている側の父親が興味深く読んでくれたのである。その他、旭山動物園や富山ファミリーパークなど、多く動物園の真似のできるところはすぐに取り入れ、「夜の動物園」や「メリークリスマス ZOO」「元旦開園」などさまざまなイベントも同時に実施した。すでに述べたように、同業者が敵対関係にある民間企業と比べ、市営動物園の場合は情報の交流や協力関係はるかに円滑に進められるメリットがある。このような中で、「須坂カラー」というべき独自のサービスが提供できるようになっていった。その一つは来園者との距離が近く、来園者とスタッフの「ふれあい」が大切にされているということである。須坂市営動物園では来園者とスタッフの動くところが一緒であるといわれている。来園者が気軽に声をかけても応えてくれる。声をかけられれば仕事の手を休めても説明することもある。その一つが、子供たちに人気の「飼育員への質問コーナー」である。このコーナーは子供たちが動物に関する質問を大きな葉書に自由に書いてもらい設置されたポストに投函すると、翌月には「おへんじほ」のコーナーにその回答がわかりやすく書かれ、手作りのロープに掲示されるというものである。この回答を見たさに子供たちはリピーターとなり、動物への関心を一層深めていくことになる。

また、飼育係だけでなく管理職を含めた全職員が「スポットガイド(動物の解説)」や「ガイドツアー」を率先して行っている。全員で行うから反省や課題も見えてくる。自分たちのやっていることや伝えたいことが理解されているという自信も生まれ、メディアにも頻繁に扱ってもらえるようになった(同上, 6～7ページ)。

そのほか、手作りの「おむつ変えコーナー」の設置や、市民から寄付された多くの傘が入口に用意され自由に使ってもらい、などといった、さりげない心配りや配慮がいたるところになされている。

(4) 「ハッチ」のテレビ放映

閉園の危機に瀕していた須坂市営動物園の地道な

改革の成果が現れてきたのはアカカンガルーの「ハッチ」が全国放送でテレビ出演をして以後のことである。たまたま取材にきていたテレビ局スタッフに「ハッチ」が麻袋に乾草を入れたサンドバックを誇らしげに抱きついたり、キックするのが目にとまり放映されることになったのである。しかしながらサンドバックをキックしたり抱きついたりする仕草は、オスのカンガルーがもともと持っている闘争本能であり、芸を仕込んだものではなかった。動物たちの生の生態そのものがすでに人間にとっては驚きや感動、癒しを本来的に持っているものである。とはいえ、テレビ放映を契機に、爆発的な反響がおり、遠い北海道からもハッチを見るために来園したという入場者も現れるなど、須坂市営動物園は全国的に知られるようになった。地道な改革が進められていたのにもかかわらず、それまで減少し続けていた入園者数も、ハッチのテレビが行われた2004年にはわずかながら増加に転じたのである。

とはいえ、テレビに代表されるマスメディアでの人気は一過性のものになりがちである。一時的には爆発的な注目をあびてもブームが終わればその多くはあっという間に「もとのもくあみ」になってしまう。須坂市営動物園のもこのことを十分承知していた。すなわち同園の改革はここで完結したのではなく、ここから本格的に進められていったのである。

4. 資源の最適配分への努力

(1) パブリシティ戦略の推進

市営動物園の事業主体は市であり、動物園の改革には市のバックアップが不可欠である。しかしながら人口規模も財政規模も他の動物園と比べてはるかに小規模の須坂市では旭山動物園のような施設更新への大規模な設備投資は不可能であった。この頃、長野県庁の部長職にあった三木市長と井上副市長が須坂市役所に入っていたが、この2人が採った改革が「金をかけずに知恵を使う」という考え方に基づくまちおこしであった。パブリシティ戦略がそれを象徴するものであった。この戦略は、報道機関、出版社などのマスメディアに次々と情報を提供し、新聞、雑誌、テレビで報道してもらうことで動物園をアピールし、入園者を増加させようというものであった。この戦略は、ファクシミリやEメールを使って行えるために広報誌や広告と比べてきわめて低コストで、情報伝達力が高く速報性もある。しかしながら報道するかどうかの決定権はメディア側が持っている。したがって、如何にしてマスメディアに取り上げてもらうかが大きな課題になる。

このような課題に対して須坂市と動物園側が採った最初の戦術は、「相手の迷惑を顧みず、遠慮なく」プレスリリースを行い続けるというものであった。実際に須坂市から報道機関に向けられるファクシミリの分量と頻度は長野県下19市の中で群を抜いて高かった。しかしながらマンネリ化した情報ではメディアは取り扱ってくれなかった。このような中で学んだことは、「動物園のスターを育てる」、新しい企画やイベントに「ネーミングを工夫する」などのストーリー性を持たせる戦術が必要であることを学んでいった。このため須坂市では市役所の各課ごとに広報担当者を設けたほか、市民からも「まちかどレポーター」を募集した。マスメディアの関係者との信頼関係を深めることも兼ねて、広報のノウハウを学習するためにマスメディアの関係者を招聘して市の広報担当者の研修を行った(小柴, 2007, 3~4ページ)。これらのノウハウを生かして展開されたのが2006年3月から開始された「ハッチのHappy Wedding プロジェクト」であった。

このプロジェクトは、アカカンガルーのハッチに結婚相手を見つけて結婚させようというものであった。しかしながらハッチの結婚相手を見つけるというこのプロジェクトは単なる話題づくりのイベントではなかった。というのは、現在の動物園の動物が野生から連れてこられることはほとんどなく、国内外のネットワークを通じて繁殖事業を行っており、動物園間の譲渡や交換、貸し出しは、継続的な動物園運営や「種の保存」という大きな目的のため動物園にとって本来的に重要な業務であったのである(丸山, 小林, 2007年, 1ページ)。

このプロジェクトのため、動物園では動物園のネットワークやインターネットを使って全国の動物園のカンガルーの飼育状況を調べ、メスのカンガルーを無償で譲渡してくれる動物園を探していた。その結果として神戸市立王子動物園が検討してくれることになったため、5月には市長自らが正式な依頼を兼ねて王子動物園を訪問した。この訪問には県内のマスコミ各社にも同行させ、この様子取材させた。ハッチの結婚相手が到着したのは6月11日のことであった。

ハッチの結婚相手が到着したということでマスコミの取材も過熱をきわめる中、カンガルーがパニックにならないよう、舎内に衝突用防御マットを設置したり、いきなりハッチと一緒にしないなどのさまざまな配慮がなされたのである。

結婚相手のカンガルーの名前も「クララ」と決まり、7月1日に「ハッチ」と「クララ」の結婚式が

行われた。多くの市民やマスコミの期待の下で、どのようなものにするかが皆で話し合われた。その結果として、動物に負担をかけずに、手作り感のある暖かい雰囲気のものとするのが決定された。さまざまなアイデアが出された結果、最終的にはハッチとクララの代役で飼育員がカンガルーの手作りのかぶり物を着用するとともに、2頭のライブ映像をプロジェクターに映し出し、野菜のウェディングケーキを食べてもらう形で執り行われた。

会場になった動物園には1,100名の入園者が駆けつけ、テレビカメラが何台も並び、報道各社によって結婚式の様子が全国に伝えられた。生中継したテレビ局もあった。翌日のヤフージャパンのトップページにも記事が紹介された。しかしながらこれに対し市は特別の予算措置を行ったわけではない。結婚式の会場の飾りつけやウェディングケーキも動物園スタッフの手作りであり、かかった経費の最大のもはクララを譲渡してくれた王子動物園長の交通費だけであったといわれている(小柴, 2007年, 2ページ)。

ハッチのHappyWeddingプロジェクトは見事に成功した。ハッチの結婚式が行われた2006年10月には、1962年の動物園開園以来、過去最高の年間入園者147,359人を突破したのである。ハッチを中心としたパブリシティ戦略はこれで完結したわけではなかった。同年7月にはクララが待望の赤ちゃんを出産した。ところが、これはハッチの子ではなくクララの連れ子であることがわかり民放のワイドショーでも大きく取り上げられた。

また2007年にはハッチとクララが日本愛妻家協会から動物では第1号の愛妻家に認定、同年4月には第2子出産、全国に名前を募集したところ2,479件の応募があり、名前を「キララ」と命名された。これらの事柄は次々とマスメディアに取り上げられ、11月には写真本「カンガルー・ハッチのおやじな毎日」(PHP研究所)も刊行され、ハッチはグラビア・アイドルになった。

(2) デジタルアニマルパークの立ち上げ

繰り返し述べてきたように、財政規模が小さく資源が限定されている組織においては、限られた資源を如何に適正に配分していくかが最も重要な課題の一つである。ハッチプロジェクトと同様に、同市で行ったデジタルアニマルパークの運営もこのような課題に応えるものであった。

2005年に開始されたデジタルアニマルパークは、24時間インターネットで園内の動物の生態がライブカメラで見ることができる加入者限定サービスで

ある。全国約260万世帯に配信され、アクセス数は月平均9万6,500となっている。動物園内にWebカメラを17台(2007年には24台に増加)置き、24時間12種類の動物のライブ映像やさまざまな動物の生態を解説する「動物園だより(動画)」がみることができる。この試みは、民間プロバイダーの「アットネットホーム社(東京)」, 地元のケーブルテレビ局「須高ケーブルテレビ」と須坂市の3社による全国初の共同事業であった。この企画は東京での計画発表を行ったことで多くのメディアの関心を集め、全国に須坂市営動物園の存在をアピールすることに役立った。当初は「入園者が減少してしまうのではないか」との不安もあった。しかしながら、この試みはハッチがサンドバックを叩いている様子や夜の寝室で寝ている様子などがリアルタイムでみることができることで、須坂市営動物園の動物たちをアピールするために大きな役割を果たすことになった。

この施設の設置と運営については須高ケーブルテレビとアットネットホーム社が光ケーブルや24台のカメラなどの設備、ネット料金をすべて負担してくれるもので、市の負担は一切ない。須高ケーブルテレビの試算によればこれによって約1億3,600万円の広告宣伝効果が見込まれるとのことである(寺沢, 2008年, 29ページ)。「金をかけずに知恵を出す」改革はここにおいても徹底されていたのである。

(3) ハッチグッズの販売

また、市内の企業やNPO「NEXT須坂」などと連携し、動物園を盛り上げていこうというハッチプロジェクトの一環として、ぬいぐるみと菓子のセット、「ハッチコブクロ」を考案し、動物園や市内で販売されている。動物園のスタッフ手作りの説明カードを添え、各種のイベント開催とリンクしてバリエーションを増やし、ハッチの生活ぶりや動物園への関心を市民に深めてもらう効果を担ってきた。

すでに40種以上のハッチグッズが商店街や市内外の企業から製品化され売り出されている。また、同市にある民間スキー場ではオリジナルキャラクターを作成し「ハッチとクララのスキー場」としてPRを進めている。しかしながら、園内で売り出されている製品の一部(15%の手数料)以外は、ロイヤルティを徴収せずに民間企業に開放されている。その理由は、本来、市営動物園は利潤追求を目的としない公的組織であるというだけでなく、それらの製品が動物園の話題性をさらに高めてくれるという理由からである。

(4) 人的資源の有効活用

市営動物園のような公的施設においても、民間企業の場合と同様に、他の組織に対する競争優位を生み出し、高付加価値の独自の商品やサービスを生み出すために最も重要な資源が組織の人的資源であることに変わりはない。なぜなら他の組織に対する独自の商品やサービスは、人々の知的資源、すなわち共有化された人々の知恵と努力の中からのみ創出することができるからである。したがって、組織内外の人的資源とりわけ知的資源を有効に活かすための施策がここでも不可欠となる。

須坂市ではすでにこのような人的資源の重要性を認識し、若手の市職員を募り、長野県下最大のシンクタンクの1つである(財)長野経済研究所に、毎年1年間(希望があれば2年間)出向させ、研修を行ってきた。市は動物園においても、人的資源の重要性を考慮して、それまで3年間限定であった動物園勤務期限を5年間に延長し、専門性を高めるための措置を行った。また、マスコミ対応やフォーラムの企画・運営につづいてもできる限り現場の飼育員を前面に出すよう配慮されている。

2006年に開始されたボランティア組織「フレンZOO 須坂」の活動も須坂市営動物園を支える大きな力になっている。この組織は、市内外の高校生や定年退職者など多様な人々によって構成されている約30名のメンバーで運営されている。イベントの手伝いや企画、動物ふれあい体験のサポート、看板製作や園内の整備作業などさまざまな活動をサポートしている。園内にある2階建てのログハウスの立派な休憩室・兼資料室や、薬草園の整備など多くの施設もフレンZOO 須坂のメンバーの手作りによって建設されたものである。

5. 評価と改善

前節で述べたように、組織の環境適応戦略は一つのチャレンジが成功したとしてもそこで完結するわけではない。公的組織の場合でも民間企業と同じように組織環境が常に変化し続けており、これらのプロセスを分かりやすくしかも公正に評価・検証し、改善し、次のステップに活かされていくという、いわゆる Plan—Do—See (マネジメント・サイクル) の活動が不可欠とされるのである。国民の税金によって運営される公的組織の場合にもこれらの問題は不可避な課題である。

須坂市では、長野経済研究所に出向している市職員が中心となって詳細なアンケート調査を実施し、それらを動物園の運営方法の改善に役立たせてき

た。2007年10月に、来園者200名を対象に実施された調査では、来園者の「住所・年齢」、「性別・既婚・未婚」などを問う調査内容のほか、「どこで須坂動物園を知ったか」「来園回数」「誰と来園したか」「来園の目的」「楽しめたかどうか」「楽しめた理由」「楽しめなかった理由」「動物園にあると楽しい、便利、快適になると思うもの」など16項目にわたって調査された。また、同時に行われたWebによる調査(サンプル数1,673)でも、「須坂動物園を知っているか」「行ったことがあるか」「誰と行ったか」「どこで須坂市動物園を知ったか」「楽しめたかどうか」「楽しめた理由」「楽しめなかった理由」「須坂市動物園が取り組んで欲しいイベントは何か」「観光・レジャーとして動物園を選択する理由は何か」など、30項目以上の調査が詳細に行われていた。これらの調査結果は、他の動物園で実施されているさまざまな試みの研究と併せて検討され、須坂市営動物園の運営に次々と反映されていった。同動物園では、すでに述べたさまざまな試み以外にも、「元旦開園」「スポットガイド」「動物ふれあいコーナーの設置」「休憩室の新設」「クリーントイレの設置」など、さまざまなイベントや改革が行われてきたけれども、その多くは、動物園運営についての評価・検証・改善努力が、動物園スタッフを中心とする現場の人々によって日常的に行われてきた結果であった。

このような取り組みが評価され、同動物園は、2007年には「信州ブランドアワーズ2007特別賞」、「日経地域情報化大賞」を受賞したほか、フレンZOOが「花王コミュニティミュージアム・プログラム賞」を受賞し、助成金を受けている。

IV. むすびにかえて

冒頭に述べた問題意識から、これまで、低成長・少子高齢化時代における公的組織の経営管理のあり方を、須坂市営動物園の環境適応戦略から明らかにしてきた。それによれば、須坂市営動物園は、きわめて制約された諸環境のもとで、「金をかけずに知恵を出す」さまざまな試みを通じて、「動物を展示して、その教養、調査研究、レクリエーション等に供するための教育的配慮を行う」という動物園本来の組織目的を効果的に達成してきたといえる。

このような須坂市営動物園の経験は、低成長・少子高齢化の進展の中で一層厳しい状況におかれることが確実視されている他の公的組織のあり方のみならず、世界同時不況にあえいでいる今日の民間企業のあり方にも何らかの示唆を与えるのではないだろうか。というのは、もともと経営管理論はさまざま

な目的を持った組織（経営体）を対象として、限られた資源をいかにして有効活用し、それぞれの組織目標を達成するか、という管理問題を共通のテーマとするものであり、公的組織などの非営利組織の経営管理手法は、「民間企業の統治やマネジメントに対して有益な示唆を与えることができるものである」（小島，1998年，203ページ）からである

とはいえ、須坂市営動物園を取り巻く組織環境は今後ますます急激に、かつ厳しく変化することが予想され、必ずしもその将来が楽観できるものではない。そうした中で求められているものは、効率の論理や事業拡大を前提とする民間企業と異なる市営動物園の組織目的をしっかりと踏まえた上で、地域や組織内外の諸環境、とりわけ人的資源を的確に見きわめ、それらを効果的に活かしていくための不断の努力であろう。なぜなら、繰り返し述べてきたように、人々を引きつけることができる独自の商品やサービスは、金や物それ自体からではなく、現場の人々の共有化された知恵や努力など、組織の最も重要な資源である人的資源からのみ創出することができるからである。

付記：本稿を執筆するに当たっては多くの方々の示唆を受けている。助長野経済研究所理事の平尾勇氏には、筆者の2度にわたる現地調査の段取りの全てにご尽力を頂いた。同研究所の所員であり、須坂市のまちづくりプロジェクトを手がけた野崎光生氏には現地調査の全てに同行して頂いた。また、須坂市から同研究所に出向中の寺沢隆宏氏をはじめとする須坂市役所職員の方々にも多くの協力を賜っている。須坂市営動物園の丸山裕範氏をはじめとする動物園のスタッフの方々には、動物園業務の多忙中、資料整理や園内の案内など多くのご尽力を賜っている。さらには、須坂市副市長の井上忠恵氏には、本学大学院地域社会マネジメント研究科の特別講義をお願いし、貴重なお話を賜ることができた。本欄を以って深く感謝申し上げたい。

主要参考・引用文献

- 藤芳誠一(1985)「経営管理学の意義」『経営学辞典』泉文堂
- 三戸 公 (2002)『管理とは何か』文眞堂
- F. F. Drucker, *The Effective Executive*, 1965. (野田一夫・川村欣也訳 (1966)『経営者の条件』ダイヤモンド社)
- C. I. Barnard, *The Function of the Executive*, 1938. (山本安次郎・田杉春樹訳 (1968)『経営者の役割』ダイヤモンド社)
- 今野登 (1978)『ドイツ企業間理論』千倉書房
- H. ファヨール, 佐々木恒夫訳(1972)『産業ならびに一般の管理』未来社
- 森 啓 (2003)『自治体の政策形成力』時事通信社
- 木下敏之(2008)『なぜ改革は必ず失敗するのか, 自治体の「経営」を診断する』WAVE 出版
- 井堀利宏 (2001)『公共事業の正しい考え方』中央公論新社
- 松下啓一 (2000)『自治体 NPO 政策』ぎょうせい
- PFI ビジネス研究会(2002)『図解でわかる PFI ビジネス』日本マネジメントセンター
- 日本政策投資銀行地域企画チーム(2004)『PPP ではじめる実践地域再生』ぎょうせい
- 白川一郎 (2004)『自治体破産, 再生の鍵は何か』日本放送協会
- 佐藤信之 (2002)「都市公共交通分野における民活 (PPP) 事例の研究」公共事業学会『公共事業研究』第 54 巻第 1 号 (通巻第 140 号)
- 週刊 SPA! 編集部(2005)『旭山動物園の奇跡』扶桑社
- 児玉敏一(2001)「経営環境と経営戦略」明治大学『経営論集』第 49 巻第 4 号
- 児玉敏一 (2004)『環境適応の経営管理：低成長・グローバル時代の日本的経営』学文社
- 児玉敏一 (2005)「低成長・少子高齢化時代における非営利組織の環境適応戦略」『札幌学院大学商経論集』第 24 巻第 1 号
- 児玉敏一(2007)「中国現地企業の環境適応戦略：アモイ市における事例から」『札幌学院大学商経論集』第 24 巻第 1 号
- 児玉敏一・何世鼎 (2008)「中国国有企業の経営管理戦略」『札幌学院大学商経論集』第 25 巻第 1 号
- 大住荘四郎編・INPM 関東コンソーシアム著 (2007)『実践：自治体戦略マネジメント, SWOT・CRM による地域価値創造』第一法規
- M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*. 1990. (土岐坤・中辻萬治・小野寺武夫・戸成富美子訳 (1992)『国の競争優位 (上)』ダイヤモンド社)
- 野中郁次郎・勝見明(2004)『イノベーションの本質』日経 BP 社
- 伊丹敬之 (2003)『経営戦略の論理』日本経済新聞社
- 小柴宇一郎(2007)「須坂市のパブルシティ戦略, 動物園入園者, 過去最高に, 市財政でも展開, 最小のコストで最大の効果」『地方行政』2007 年 7 月 26 日号

- 丸山裕範・小林正和(2006)「須坂動物園の取り組み」
信州自治研究会『信州自治』2006年4月号
同上「小さな動物園の挑戦, ハッチその後」『信州自
治』2007年3月号
寺沢隆宏(2008)「ハッチ人気だけではない須坂市動
物園」(財)長野経済研究所『経済月報』第287号
小島廣光(2002)『非営利組織の経営』北海道大学図
書刊行会

(こだま としかず 経営管理論)