



社会教育施設が変わる！？[2] 「指定管理者制度」への懸念

～「天文教育施設に対する指定管理者制度に関する声明」を読む～

安藤享平（社会教育分野運営委員）

1. はじめに

本会は、9月12日付けで「天文教育施設に対する指定管理者制度導入に関する声明」を会長名で発表いたしました（天文教育2006年9月号p59）。天文教育施設は「指定管理者制度」によって、何が変わろうとしているのでしょうか。そして、それは今後の天文教育にどのような影響があるのでしょうか。

今回は、本会発表の声明の背景とポイントを、少し掘り下げて考えてみたいと思います。

2. 天文教育施設の設置と運営

公開天文台・科学館・博物館・自然の家…、全ての人々が自由に学習機会を得る場所である「社会教育施設」の中で、天文について取り扱っている場所はさまざまですが、このような「天文教育施設」を設置している多くは、都道府県・市町村といった「地方公共団体」です。統計によると、プラネタリウムについては90%以上になります[1]。そして、このような「公の施設」はこれまで、地方公共団体の直営かその外郭団体（地方自治体が出資し、一定条件を満たす財団法人など）によって管理・運営されてきました。

また、それぞれの公の施設が何を目的として設置され、どのように運営されるかは条約で決められています。その根拠となるのは、「教育基本法」、そして「社会教育法」や「博物館法」です。

社会教育施設の設置について、「教育基本法」、「社会教育法」での記述を見ると、

・教育基本法

（社会教育）

第7条 家庭教育及び勤労の場所その他社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

2 国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によって教育の目的の実現に努めなければならない。

・社会教育法

（国及び地方公共団体の任務）

第3条 国及び地方公共団体は、この法律及び他の法令の定めるところにより、社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作製、頒布その他の方法により、すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない。

2 国及び地方公共団体は、前項の任務を行うに当たっては、社会教育が学校教育及び家庭教育との密接な関連性を有することにかんがみ、学校教育との連携の確保に努めるとともに、家庭教育の向上に資することとなるよう必要な配慮をするものとする。

と、それぞれに書かれています。それらを受け、博物館法にはまず、

（この法律の目的）

第1条 この法律は、社会教育法（昭和24年法律第207号）の精神に基き、博物館の設定及び運営

に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もつて国民の教育、学術及び文化の発展に寄与することを目的とする。

とあります。

これまでの天文教育施設にもさまざまな問題点が指摘されていましたが[2]、基本的にこれらの法に則った運営がされてきた“はず”です。

また、地方公共団体の組織及び運営については地方自治法で定められています。今回、その改正により「指定管理者制度」ができました（天文教育2006年9月号P11～12）。これにより、天文教育施設の運営形態が大きく変わる可能性が出てきたのです。

3. 「指定管理者制度」で何が変わるのか？

「指定管理者制度」については、地方自治法の「公の施設の設置、管理及び廃止」の項目が、

3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

と変更され、以下指定管理者についての記述が続きます。制度を適用するかどうかはそれぞれの地方公共団体の判断によりますが、“どのような組織が天文教育施設を担うか”の枠が拡大したことを意味しています。

ところで、この制度は何のために作られたのでしょうか。地方公共団体のホームページなどを見ると、

・指定管理者制度は、多様化する住民ニーズに対応して、公の施設をより効率的・効果的に管理運営するために、民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的としています。

・指定管理者制度の導入によって、公共サービス分野への民間参入の促進や施設利用のサービス向上、運営経費の節減等が図られるものと期待しています。

と書かれています[3]。

「制度」で言う「公の施設」はさまざまです。制度の趣旨自体については是非は別として、その中で天文教育施設に対してこの制度を導入することで、先に述べた施設の目的・意義に反する部分が要求される可能性がある（高い？）ことに注目するべきであると考えます。

以下では、声明文と照らし合わせながら、その中身を検討してみます。

4. 「専門性」に対する憂慮(要望(1)から)

声明文の要望(1)には、

(1) 天文教育施設を有効に活用していくためにも、その施設の専門性を考慮し、各施設における専門職員の適正な確保と、その専門性の維持・向上を図っていただきたい。

とあります。

天文教育施設の専門職員には、天文知識を有して教育手法などにも通じていること、高額な天体望遠鏡・プラネタリウムなどの機器の特性を理解して、適切な運用を行うことなどが要求されます。専門職員と、その持つ知識・情報は施設と不可分なものです。

一方で指定管理者制度においては、さまざまな組織が天文教育施設を運営する可能性があります。指定管理者を公募する場合、「仕様

書」によってその基準が示されますが、その中で専門職員の確保を要件とすることが、施設の存在意義・専門性を維持する第一歩と言えるのではないのでしょうか。

そして、もう一つ考慮すべきことは、その専門職員が“どこに存在するか”です。指定管理者の応募に当たって、「専門知識を有する職員は、科学館の中に配置しなければならないのか。応募者の法人組織内に配置してもよいか。」ということ指定管理者に応募しようとした団体が検討しているような事例もあります[4]。専門職員の”リモート・コントロール”で利用者に対する教育・普及ができるのでしょうか？指定管理者を選定する地方公共団体が、それをどこまで認識し、運営（あるいは指定管理者を選定）するかが施設を生かすかどうかを分けるのではないかと思います。

また博物館などの施設では、調査研究活動も行われています。その中では、その博物館が有する博物館資料と利用者を結びつけるための教育学的研究が重要であり、博物館の目的の一つとして挙げられています。来館者への一面的な「サービス」提供だけが施設の存在意義でないことを考えれば、その施設の目的に合致した専門性、学術的に新しい情報を入手し適切に提供できる専門職員を“無理なく”配置することが不可欠です。

5. 「長期的な視点」に対する憂慮(要望 (2) から)

声明文の要望 (2) には、

(2) 長期的な視点に基づき、市民に信頼され、市民と連携した事業を実施するために、施設職員が短期間で交代することがないような継続的運営を行っていただきたい。

とあります。

指定管理者について地方自治法の中には、

5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。

とあります。

施設の指定管理者は一定期間ごとに改めて指定を行うこととなるのですが、公募で行われた場合には毎回変わる可能性が出てきます。さらに現状では、指定管理者制度で公募した場合、その指定期間は3～5年程度であることが多いようです。

まず、その施設がこれまで地域で果たしてきた機能は、施設を動かす人が一度に全て変わった場合に、そのまま維持できるものでしょうか？例えば、ボランティア活動の受け入れを行っていた場合、施設という“器”だけではなく、その職員と人との繋がりを無視することはできないはずです。地域の人との信頼関係を、一から再構築することにならないでしょうか。

また生涯学習施設として、極端に言えば“ゆりかごから墓場まで”その地域の人々の学習活動を支える場所であるはずで、地域の住民の個別／全体的な状況・学習意欲を長期間に渡って把握することで、初めて利用者との結びつきができ、実現できることが多くあります。

感情の入らない機械についても同じことが言えます。プラネタリウム、大型望遠鏡などの特殊な機器を取り扱う場合、その機器の特性はひとつひとつ異なり、マニュアルなどでは表せない部分がたくさんあります。長期間に渡って取り扱うことで、安定的な運用を行うことが可能になっています。数年ごとに運用に当たる人間が変わると、その都度“初期不良”の状態に戻り、利用者へのサービス低下にもなりかねません。

これまで直営かその外郭団体で運営され、

継続的に専門職員がその施設を十分把握して運用していたのが、制度導入で単純に運営組織（人）が総入れ替えになった場合を想定してみましょう。少し極端ですが、大学教員が3年ごとに総入れ替えになった、と置き換えると、その問題点をはっきり見えてきそうです。

6. 「収益性」に対する憂慮(要望(3)から)

声明文の要望(3)には、

(3) 収益性のみによらず、長期的な見地に立って、公共施設の責任として資料の収集・保存と調査研究を実施し、文化の継承を図るとともに、市民の生涯学習機会を維持し充実していただきたい。

とあります。

先に述べたように、制度導入の大きな目的の一つには「経費節減」が挙げられています。指定管理者の選定に当たって、公募で決められる場合には、評価基準とその配点に応じて採点をして決定される場合が多くあります。地方公共団体によってさまざまですが、「収支計画」に大きなウエイトが置かれている場合もあります。目的に照らせば当然ですが、一方で天文教育施設の場合に一番大切なことは何でしょうか？

例えば博物館の場合には、資料の収集・保存が大きな役割です。資料の保存を行う中で、目に見えない部分でのさまざまな作業が行われ、後世に貴重な文化を伝えることが可能となっています。しかし、これには手間（単純には費用）がかかります。しかも手を抜いても短期的にはわからない部分でもあります。最近高松塚古墳のカビ発生の問題がありましたが、発掘後30年を経て、いつどの段階での対応によって問題が生じたかが、はっきりしないようです。同じように博物館資料の保存

についても、ある期間に手を抜いたとしても、その影響が表れるのは後になってからのことです。指定管理者が短期間に変わる状況では、責任の所在がはっきりしません。収益性の重視が行き過ぎると、こうした“収益の得られない部分”の軽視を助長し、文化の継承を絶つことにもなりかねないのです。

また、指定管理者制度において利用料金制度《公の施設を使用する際に利用者が支払う料金を、地方公共団体ではなく指定管理者(管理受託者)の収入とすることができる、とするもの》を導入した場合には、さらに個別事業での収入の確保が要求される可能性が出てきます。これまでも原則的には博物館法において、

(入館料等)

第23条 公立博物館は、入館料その他博物館資料の利用に対する対価を徴収してはならない。但し、博物館の維持運営のためにやむを得ない事情のある場合は、必要な対価を徴収することができる。

また、社会教育法には、

(公民館の運営方針)

第23条 公民館は、次の行為を行ってはならない。

1. もつばら営利を目的として事業を行い、特定の営利事業に公民館の名称を利用させその他営利事業を援助すること。

とありますが、まさにこの部分が“骨抜き”になったと言えます。

社会教育施設を非営利としてきた趣旨と、“収益性”を求める指定管理者制度の趣旨とは、まさに相反しており、どちらの立場を取るべきなのか制度下での混乱もあります。

こうした社会教育施設において、収益性に関する問題点は多々ありますが、日本学術会議での「学術・芸術資料保全体制検討委員会

の設置」について、その理由を、

その重要性に応じて、国や地方公共団体による保護（文化財としての指定など）や公的機関施設における収集・保存・管理・公開が図られてきた。すなわち、教育委員会、図書館、博物館（美術館などを含む）、公文書館において専門職員（図書館司書、学芸員など）が資料に関する管理業務（保護、保存・研究・活用）を行っている。学術・芸術資料の管理業務を公的機関施設が対象別に保障する制度は、現行制度に問題は含みつつも、我が国の文化行政の見識といていい。しかし現在、この見識はその足許で崩れかけている。（中略）2003年、国は改革路線の一貫として、地方自治体による公の施設の管理運営に、自治体の判断によって民間業者からNPOまでの参加を認めさせる法改正を行った（中略）公的施設の運営及び民間委託が、その収益性向上と効率的活用を重視するあまり、人間文化の継承と創造に等しく役割を果たすはずの基礎的文化資源や管理業務を切り捨てさせ、それ本来の社会的役割を見失わせつつある事実を指摘したい。例えば、学術文化図書よりベストセラー本の大量購入（図書館）、見た目の豪華な文物への偏重（博物館）、地元作家より中央ないし国際的人気作家への傾斜（美術館）などである。効率化優先の圧力は、学術研究の世界、市民レベルの文化活動の世界、広く教育の世界などに影響を及ぼしつつあり、早急にしかるべき手を打つ必要がある。

と述べており[5]、懸念される部分が凝縮されています。

7. 最後に

指定管理者制度が導入される以前からも、天文教育施設にはさまざまな課題が指摘されてきました。十分に職員が配置されていない、など非常に苦勞されている施設では、逆に指定管理者制度によって、少しは良くなるので

はないかという期待があるでしょう。また、制度が適用されたところでは、「いかに制度下で施設の目的を果たし、天文教育・普及を行うか」に奮闘している最中でしょう。意欲ある組織が運営に入ったことでより良くなったこともあるかもしれません。

しかし、こうした「まだマシ論」や「現状の受け入れ」と別に、天文教育施設のあるべき姿を考え実行していくためには、新たに導入されたこの制度に対する問題点の追究と詳細な分析が必要です。今回の声明をステップに、広い視点から天文教育施設の充実とその方策を考え行動していくことが必要でしょう。

最後になりますが、本稿をまとめるにあたっては、tenkyo MLおよびshiteikanri ML、年会での情報提供や議論を参考といたしました。多くの方々に御礼申し上げます。また、声明文発表にご尽力された会長・事務局の方々に感謝いたします。

参考文献等

- [1] プラネタリウム白書2005,2005.7
- [2] 黒田武彦,2003,日本天文学会声明「天文宇宙に関する社会教育施設の充実を」について,第17回天文教育研究会集録
- [3] <http://www.pref.kagoshima.jp/home/choshaka/shitei/about.htm>
- [4] <http://www.pref.yamanashi.jp/barrier/html/pfi-siteikanri/images/57427281422.pdf>
- [5] <http://www.scj.go.jp/ja/info/mail/20051228.pdf>