

連載

社会教育施設が変わる！？[3]

指定管理者制度の背景と導入直後の実態について

加藤賢一（大阪市立科学館）

1. はじめに

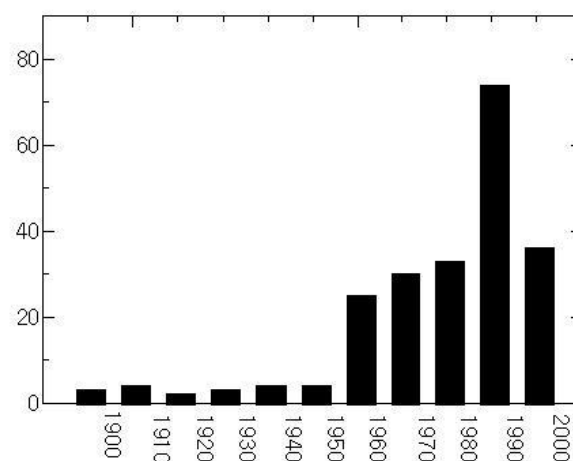
指定管理者制度が構想された背景には政府・地方自治体の財政難と小さな政府が良いとする考え方があること、そのため本制度の本質は運営費の削減にあり、実際適用されてみると人件費削減と専門職員の質・量の低下となって現れたことを示す。また、本制度が財政危機対策として始まったにもかかわらず、結果的に労働市場の流動化を促すなど、財政危機を一層促進する方向に作用するという矛盾を抱えていることを指摘する。

2. 社会的背景

指定管理者制度について、本誌ではその概要[1]ならびに当会が9月に発表した「天文教育施設に対する指定管理者制度に関する声明」[2]について解説が行われている[3]。ここでは本制度導入の社会的背景、本制度が抱える矛盾、いくつかの事例から得られた特徴等を紹介していこう。

天文・宇宙を扱っている身近な社会教育施設の代表格は科学館・科学博物館（ここでは科学館と総称する。多くがプラネタリウム、天文台を併設）であろう。図1に全国科学博物館協議会に加盟している約200の科学館について10年毎の開設数を示しておいた[4]。人口15万人以上の都市は約180あり、全国民の60%が暮らしている（2005年10月時点）ことと比較していただきたい。その数は戦後の復興、科学教育振興、社会生活の基盤整備などの流れに乗って急激な伸びを見せ、特に1980年代に著しく伸び、その後、いわゆるバブル経済の崩壊と共に減少して行った。減少したのは経済問題も一つの大きな要素ではあるが、全

国に行き渡ったことによる飽和現象という側面もある。いずれにしろ、こうして国民の多くが科学を身近に感じることができる施設が全国に普及したのである。これは歴史上なかったことであり、実に素晴らしい現代社会の



成果であった。

図1 10年毎の科学館の開設数
最後は1991年から1996年までの値

図1から類推されるように、この数十年の間に政府・地方自治体は様々な開発や事業を行った。これにより住民サービスは向上したものの、その結果、財政危機という新たな問題が発生した。そこで、政府はいわゆる行政改革に乗りだし、「民間にできることは民間に」というスローガンの下、小さな政府が良いとする考えに基づいた政策をどんどん打ち出してきた。電電公社や国鉄の民営化がそれである。しかし、全て民営化すれば良いというものではないということで、国立の大学や研究所、博物館等は法人化して独立させることにした。指定管理者制度は、言わば、その地方

版に当たるものである（管理者が短期間で交代することを想定している点で民営化や独立行政法人とは大きく異なる）。

このように指定管理者制度の背景にはわが国が抱える深刻な財政上の諸問題（800兆円もの債務、少子高齢化、産業のグローバル化など）がある。その解消のため、これから税金や社会保険料は上がるが、逆に行政サービスは切り下げという事態が到来すると予想されている。われわれは天文教育普及に関係している一方、国民・住民の一人として否応なくこうした財政危機にも対処しなければならない。この両者の思惑は時に矛盾・対立する。指定管理者制度に向き合う場合、冷静にこの矛盾・対立を昇華する方向で考えないと身勝手な要求と言われるだけだろうし、また、財政が悪化しているからといたずらに解決を急げば、国鉄民営化時の大混乱にも似た状況が現出するだろう。われわれは何と難しい課題に直面していることであろうか！

3. 指定管理者制度の特徴

指定管理者制度の最も大きな特徴は大きく3つある、と筆者は見ている。

1つはオーナーと管理者が完全に分離したことである。外郭団体が運営に当たる場合でも両者は分離していたが、それでもまだオーナーである教育委員会等との一体感や帰属意識が強かった。指定管理者制度ではそれが明瞭に分離し、管理者はオーナーとは通常の契約関係で結ばれ、オーナーに対し結果責任を負うという関係となった。

2つ目は、上と関連して「素人」が管理者になりうることである。管理者の選定については自治体が条例で規定し、議会でチェックして担保することになっている。また、折々に経営状況が評価され、指導が入る。しかし、受注者の実態を見ると、結局は入札金額が最大ポイントとなっており、全く未経験の上に

科学の教育普及への情熱などを有していない者でも入る余地ができた。

3つ目は、短期間で管理者が交代することである。指定期間について法には明文化されていないが、2～5年程度の期間を定めている例が多い。交代のたびに議会のチェックが入るから、それだけ住民意志が反映されるので良いとされている。しかし、これが活動の質と継続性に大きな問題となってくる。

指定管理者制度は、地方自治体が施設を廃止したり、完全民営化したりせず、運営経費削減を図りながら何とか自らの手で維持し続けるための手法として考え出されたのだろうが、このように新たな特徴が付与された制度であることに留意して欲しい。管理者が科学に素人であろうが、科学の普及教育に情熱があろうがなかろうが、契約書に記してある事業を決まった期間だけ滞りなくやってもらえば良い、まずければ交代させるだけ、という市場原理が強く働いているドライな制度なのである。

4. 指定管理者制度による運営の事例と実態

日本経済新聞2006年12月9日号は『民間に委託 指定管理者制度 「学芸」の質維持手探り 悩む自治体、独自の工夫も』[5]というタイトルを掲げ、指定管理者制度の下で動き始めた博物館のいくつかの事例をレポートしている。学芸員がいなくなるため寄託資料を返還する例、ベテラン学芸員が短期雇用の臨時職員に代わった例、学芸職だけは正規職員が担う例などを紹介している。乃村工藝社が長崎歴史文化博物館の指定管理を受け、制度適用の初期の例として、これによって経費削減ができる上に事業も活性化できると喧伝された1年前と打って変わった論調である。また、同紙は『企業、参入に慎重』との小見出しで、既にぎりぎりまで経費削減しているため、民間企業にとってもそれほど魅力的ではないと

も指摘している。

この記事には指定管理者制度が動き始めて浮き彫りになった課題・問題点が象徴的に現れている。一つは活動主体である学芸職員の問題、もう一つは経費の問題である。

学芸職員問題では、上の新聞報道に触れられているような実態に加え、博物館・科学館運営に未熟な経営陣と学芸職員とのそごがたくさん聞こえてきている。特に、直営や外郭団体から民間企業に切り替わった館に顕著であり、中でも学芸職員も含めてすべての要員が交代した館では大混乱状態で、日常活動に支障が出ているようである。展示品やプラネタリウム、天文台などにはその館に固有のものがあ、特性を把握し、習熟するには数年以上かかるから、熟知した専門職員が複数いなければとても円滑な運営は望めない。すべての要員が交代した館で混乱が生じるのは当然のことである。

職員の質・量が変化し、その結果、活動全般に変化が現れている。ただ、これは良いのか悪いのか、評価の難しい微妙な問題である。運営主体の自治体には「活動スタイルは折々変わるものだし、新制度下でも条例通りの業務を立派に遂行している」と見えるからである。

2つ目の経費の問題はより深刻である。『企業、参入に慎重』という上の報道は嘘ではない。筆者も施設管理を行っているいくつかの業者に問い合わせてみて、同様の回答を得ている。「民にできることは民に」と言いながら、民間企業の経営意欲を削いでしまうほど予算は低いのである。それでも受ける者があるとすればその経営実態はどうか？ 赤字覚悟でとりたい、あるいは、とらなければならない理由があるのか？ ついシンドラ社事故を想起してしまう（2006年6月3日、東京都港区の高層住宅で住民が同社製エレベータに挟まれて死亡する事故が発生。同社は日本でのシ

ェアが少ないため、入札制度をとっている自治体を中心に低価格で落札し、納入実績を重ねていた。その後、同社製エレベータの不備が各所で見つかり、安かろう、悪かろうの例として社会的批判を浴びた）。

財政難の中、指定管理制度を採用することによって施設の廃止・閉館を回避できた、と積極的にとらえるべきなのかも知れない。しかし、そうした話はまだ伝わってきていないし、指定管理になって良かったという話も聞こえないのは誠に残念なことである。

5. 指定管理者制度の矛盾

指定管理者制度をマクロに見た場合、様々な矛盾をはらんでいるように思われる。

5.1. 労働市場の流動化促進

施設を廃止したり、一部供用を停止してしまつたところも少なくない。指定管理ではまだ施設を維持しようとしているから問題は易しいのかも知れない。その問題とは、従業員の処遇と労働市場に及ぼす影響である。供用停止や指定管理化により、正規職員は非正規職員に、非正規職員は失業者へと流れて行く。つまり、これらは労働市場の流動化を促進する作用を果たしている。

バブル経済の崩壊後、企業は人件費削減を迫られ、正社員の数減らし、パートやアルバイト、派遣社員などの流動的な労働力を使うようになった。これがフリーターやニートと呼ばれる定職を持たない（持てない）若者を増やしてきた大きな要因である。

指定管理者制度はこうした労働市場の流動化を前提にして経費削減を図るシステムであり、お役所がフリーターやニートを増やす推進役になっていることを物語っている。直営という選択も可能だが、直営でも経費削減は至上命題であり、似たような状況である。

労働市場が流動化すれば人件費は抑えられ

るが、その半面、国民の購買力や貯蓄率は低下し、税収のさらなる落ち込みや社会保険料の未納、親世代の貯蓄の切り崩しなどに結びつき、さらに財政が悪化し、社会不安が増大するという負の循環に陥る可能性がある。そこで、政府・自治体はフリーターやニートを対象に職業訓練を行ったり、定職につけようとしている。

政府や自治体はフリーターやニートを増やしたいのか、減らしたいのか？ 今や、財政危機はこうした矛盾した政策推進をお役所に押し付けるまでになっている。

5.2. 昨日の友は今日の敵

指定管理者制度のもう一つの矛盾は、これまで科学館が協力先としてきた民間企業から館職員が放逐される事態が生まれてきたことである。典型例は展示製作会社が納入先の館の指定管理者を受けた事例である。たとえ運営主体の意志であったとしても、館職員から見れば飼犬に手を咬まれるような心境であろう。昨日の友が今日の敵に変身してしまったのだから。

これまで、ほとんどの科学館では展示品を自前で作ることはなかった。外注した方が経費の点で有利だったからだ。こうして長年の間に展示製作会社には専門的なノウハウが蓄積し、その結果、一層外注化が促進された。収集に時間がかかる歴史博物館や自然史博物館等の資料展示とは違い、科学館の展示品は製作するものが多いことから生じた現象である。館は知恵と素材と資金を提供し、民間企業はそれを展示として具現化し、その後、維持管理を委託され、活動の場を得てきたのである。このように館は民間企業を育ててきたのに、その子どものような企業から追い払われるのである。これが二つ目の矛盾である。

もっとも、運営主体の自治体から見れば矛盾していないのが複雑なところである。展示

品製作のノウハウと製作能力を有し、その維持管理まで担ってきた企業に全体を管理させようとするのは自然な流れであるし、全くの素人の会社などよりマシと言えないこともないからである。

5.3. 経費削減へ本当に貢献するのか

少ないとは言え、それぞれの科学館には独自に開発されてきた運営のノウハウや知恵がある。ここまで来るには長い時間と労力が必要だった。つまり経費がかかっているのである。指定管理により職員が総入れ替えになればそうした蓄積は霧散してしまい、新管理者は新たに一から築いていくことになる。これでは、一時的には経費削減できたと見えても最終的には帳尻が合わないのではないのか？ 無駄遣いではないのか？ これが三つ目の矛盾である。

5.4. しぼんでいく科学教育

そもそも科学館は国民の科学レベルの向上を目指して作られてきた。科学・技術の発展が経済を支えていると考えられてきたからである。科学技術基本法の制定や大学院の拡充、予算の重点配分等が行なわれる中、科学館は国民への普及施設として機能してきたし、大学院で高いスキルを獲得した人材の受け皿にもなってきた。しかし、今やその体力は低下するばかりで、たとえ予算がついても素晴らしい人材が養成されても、受け皿は小さくなる一方である。将来の教育・産業を担う優秀な人材を養成していかなければならない状況下であって、まさに矛盾と言うべきである。

6. 最後に

去る平成18年11月4日、日本学術会議は「博物館が危ない！美術館が危ない！-指定管理者制度・公共サービス改革法の落とし穴-」と題する公開講演会を主催した。学術会議がこ

の種の催しを開催するのは異例のことである。関係者の危機意識が強く現れたものと言えよう。それは平山郁夫氏のメッセージに要約されている。すなわち、文化は私たちの創造力を飛躍させてくれる基盤であり、それが形となったものが芸術作品や歴史資料、文化財等である。優れた文化を創造し、継承するには長期的展望が必要で、それは国や地域に貢献するものであり、財政赤字減少のためにそれを崩すようなことは文化を殺すことになってしまう、という趣旨である。

これに異議を唱える識者はいないだろうし、筆者が上に列举した矛盾に同意しない人はなかろうと思う。しかし、これらに納得するだけでは問題の解決にはならない。財政危機克服という大命題を正面に見据えながら、現行の指定管理者制度の中でいくらかでも矛盾を緩和する方途はないのか、またより良い方式はないのか、真剣に考えていかなければならない。本会の声明文 [2] は指定管理者制度の下でソフトに管理者を交代するヒントを与えている。ぜひ、自治体担当者にこれを紹介していただきたい。指定管理者制度に悩み、苦しんでいる担当者は多いはずである。

参考文献

- [1] 小野夏子、2006、天文教育18、9月号、11
- [2] 松村雅文、2006、天文教育18、9月号、59
- [3] 安藤享平、2006、天文教育18、11月号、10
- [4] Kato, K., and Miwa, K., 2000, Science Museums in Japan, Japanese Council of Science Museums (全国科学博物館協議会)
- [5] 日本経済新聞 2006年12月9日号

加藤賢一（大阪市立科学館）