

連載

## 社会教育施設が変わる！？【5】

## 指定管理者制度の現場から

福岡 孝（三瓶フィールドミュージアム財団）

## 1. はじめに

4月中旬の北海道新聞の夕刊一面に、統一地方選に関わりこんな記事が掲載された[1]。『夕張市の財政が破たんした後、初の統一地方選となる今回、ほとんどの市町村で財政健全化が大きな焦点となっている。健全化のために歳出削減を図る際、まず削られるものの一つが「文化」。細る一方の地方の文化を必死に支えている人たちは、どんな思いで今回の選挙を見ているのだろうか。』として、指定管理者としての公民館の困難な運営状況などが紹介されていた。

地方の文化の拠点としての島根県立三瓶自然館及びその附属施設に、指定管理者制度が導入されて3年目に入った。周知のように、指定管理者制度は官から民への流れの中で、地方自治法の改正により、経費の縮減と住民へのサービス向上を目的として導入されたものである。しかし、経費の縮減→人件費削減→職員数または賃金の抑制→サービスの低下という一般的図式は明らかなので、「サービスの向上」は取って付けた感が否めない。民間のノウハウや、活力を導入するという点では得るものがあるのかもしれないが、地方自治法でいう「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する」公的な施設の公共性をどう保つのか、特に、民間の管理運営の場合、母体の倒産というリスクにどう対応するのか、税金を注ぎ込んだ施設が、民間業者の儲けのために提供されることにならないか、という疑問は残る。

天文教育普及研究会でも早くから、小野夏子さんらが指定管理者制度への取り組みを行ない[2]、会長による声明も発表され[3]、その

矛盾や問題点について指摘されているところである[4][5]。一方、黒田氏は指定管理者制度の問題点を認識しつつ、職員自らの資質の向上が必要であることを説いている[6]。

このたび、他県に先駆けて指定管理者制度を導入した当館へ、制度導入のメリット、デメリットについて執筆して欲しいという依頼があった。特に「制度導入で思わぬ効果があったものを」と言われたが、私見ということで思うところを述べてみたい。

## 2. 島根県立三瓶自然館の場合

平成17年度から当館への指定管理者制度導入は、地方自治法の改正に併せ、ひっ迫した県の財政状況を改善するために必要な政策ということで、県からの通達で決定が通知された。当初は、この制度に関する情報も報道もほとんどなく、その中味が明らかになるにつれて、職員にとって大変な問題であることを認識するに至った。民間も含めた競合で、管理者に指定されなければ財団の解散もありうるという危機意識の中で、応募のための事業計画書に着手した。併せて県の条例改正への対応、財団寄付行為の改正、プレゼン対応などあわただしく月日が過ぎ去った。事業計画書では経費の縮減とサービス向上の両立、条例改正の意見具申では学芸員の役割、特に調査研究に関する条項の確保に苦心したところである。

当初は指定管理者として、警備会社や清掃会社、ビル管理会社などが参入するのではという懸念もあったが、最終的に申請したのは当財団のみで、指定管理者として選定された。予算は対前年度総事業費の18%、6700万円

の削減となり、不足分は今まで徴収業務であった入館料等への利用料金制の導入で補うこととなった。

県の外郭団体から指定管理者となった当財団は、県の仕様書と協定書に基づき業務を遂行することとなった。職員の意識改革と同時に経営感覚が厳しく問われることにもなった。全ての事業に数値目標を掲げ、様々な試みがなされ、以下に示すような結果が得られた[7]。

①企画展やイベント、調査研究などの博物館活動において、一定程度の主体性が確保され、自主的に取り組むことが可能となった。

②徴収事務のみであった入館料に利用料金制が導入され、財団裁量の料金設定枠を工夫することができる。目標収入を上回れば賞与が期待される。もちろん、下回れば賃金カットもあり得る。因みに、平成 17 年度は夏の天文関係の企画展で収入増の見返りが全職員に付与された。

③横断的組織として、広報、情報発信、事業評価、展示検討など 10 のチームを設置し、さまざまなアイデアを出すことにより、職員の意思疎通や意識改革、活性化などが図れた。

④経費節減のための目標マニフェストを掲げ、省エネなどの経費節減の意識が浸透した。

⑤財団直営の売店の売り上げを拡大し、収益事業として飛躍的に伸ばす工夫を行った。そのほか、地域連携など財団を支えるための組織作りや情報発信の重要性を再認識するようになったことなどが上げられる。

これらは制度導入によるメリットや副産物であり、危機感から生まれた職員の努力の結果であるかもしれない。

一方、デメリットとしては、

①任期制や予算縮減による職員の処遇の低下。

②指定管理者変更による事業の継続性の問題。

が一般に取り上げられるが、以下の問題も見過ごすことはできない。

③後述する標本や資料の所属の問題。

④事故やトラブルが起こったときに、指定管理者に損害賠償などのシビアなリスク分擔。

⑤理事や評議員など役員を経営資質が問われると同時に、リスクが伴う役員への引き受け手不在の可能性。

⑥次期指定管理応募のための資料作りは、時間的にも労力的にも膨大なものである。全く役に立たないとは言わないまでも、職員・スタッフにとって過重な労力である。

このような状況の中で、職員・スタッフはそれほど悲観的ではない。当財団以外の組織が当館の指定管理者を担うことはできないという自負心のようなものがあるのかもしれない。その根拠の一つが、過去の実績と財団を支える地域連携の強化である。当財団がなくなつては困るという評価を得られるような、地域に根ざした活動が重要なキーポイントであると考えられる。

### 3. 標本や資料は誰のもの？

日本博物館協会は博物館の経営・運営指標づくり報告書[8]の中で、博物館の存在意義として、「博物館活動の根幹は、資料と情報を集積し、展示や学習支援を通して広く活用に供するとともに、人類共有の遺産として次世代に伝えることである。・・・(中略)・・・社会情勢の変化に振り回されることなく、その役割を果たすことが人類社会に対する責務である」としている。博物館の使命とも言えるこれらの役割を、指定管理者制度の中で実現することが可能であろうか。

従来、当財団は標本や備品を整理・保存・

利用するのみで所有することはできなかった。しかし、指定管理者をめぐって、膨大な標本や資料を有するような民間会社と競合することになったときに、はたして知的財産のみで太刀打ちできるのだろうか。島根県立美術館は管理部門のみであるが、サントリー美術館が指定管理者に指定された。指定の要件として、そのバックグラウンドにある美術品の所蔵を考えざるを得ない。財団の競争力をつけるためには、民間と同様に財団独自の標本や資料、備品などを所有し、これを武器に他の組織や団体と競合しなければならないだろう。前述した博物館の使命とは裏腹に、指定管理者制度の導入は、標本や資料の所属に対する新たな問題を提起することになったと言える。

#### 4. 指定管理者制度の形態

全国的に導入された指定管理者制度の実態を眺めてみると、その形態は多種多様である。募集方法については公募と非公募があり、ほぼ相半ばしている。これは「複数による公募」が原則とされており、「公募」が法的な義務づけではないことが理由と思われる。特に地方では非公募の比率が高く、制度の趣旨が生かされていないという批判がある。指定管理者については、全体指定と管理部門のみの指定がある。後者の場合は、学芸部門と管理部門との役割分担や連携が課題であろう。財源については、指定管理料のみの場合、当館のような利用料金制と併用の場合、完全利用料金制の場合があるが、いずれの場合も、いかにサービスの質を維持、向上させるかが問われる。

今後、公募による指定管理者制度が導入される施設としては、

- ・公募による指定期間が終了し再公募する。
- ・非公募による指定期間が終了し、今度は公募にする。
- ・今まで自治体の直営であったが、新たに指

定管理者を公募する。

- ・自治体が新しく設立した施設で指定管理者を公募する。
- といったパターンが考えられる。

黒田氏は指定管理者制度の民間の攻勢について指摘しているが[6]、ネットで検索すると、全国を視野に指定管理者請負の民間コンサルタントまで登場している現状がある。新たな公募で参戦してくる予備軍がいることを意識しなければならないだろう。一方で、採算の取れそうにない施設は、公募しても応募する組織・団体が不在というケースが出てくるかもしれない。

指定管理者制度を成功させるための条件として、北九州市立小倉庭園館長の山本紀一氏は6つの条件（後掲※参照）を上げ、本当に成功したかどうかを判断するのは利用者であり、5年後、10年後にどう評価されるかではないだろうかとしている[9]。

独立行政法人への移行を模索している施設もあるが、その道のりは険しいと聞く。

#### 5. 博物館法改正の動向

博物館法は昭和 26 年に制定以来、社会の変化と博物館の実態にそぐわない面が多くなり、「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」[10]で議論されている。主な論点は①博物館の定義、②博物館登録制度、③学芸員制度の見直しである。

①については、国際的な博物館の定義や博物館が有すべき機能という観点から検討が進められ、「一次資料」、「二次資料」の他に「実物又は現象に関する資料に係る模型、模造、模写又は複製の資料」などの「教育資料」についても検討されている。

②については博物館登録制度の基準やありかたについて検討されている。現在の登録博物館が、現行法では設置主体が「地方自治体の教育委員会、財団法人など」に限られてい

るため、当館のように、環境省系列の博物館は相当施設でしかない。また、博物館法の対象でない類似施設が全体の8割を占めるまでになっている現状も、見直しの根拠となっている。科学館やプラネタリウム、天文台についても議論されており、「新しい時代の博物館制度の在り方について（中間まとめ）」[10]では、「例えば、天体の動きなど、収集もしくは保管が困難な現象について、その現象に関する館の調査研究の蓄積とともに、当該館にとって教育・学習支援等の活動の中心となっているのであれば、それは総体として博物館資料を有していると考えべきである」とし、自然界の事象や科学的な現象など資料そのものの性質により収集・保管が不可能なものについては、調査研究の蓄積により博物館の定義に含められないか検討されている。

③については、資格の取得が容易であること、各大学の養成内容に差がある、現代のニーズに応じた高度化・専門家が必要であるとして、上級学芸員の創設が検討されている。

博物館法の見直しはまだ流動的で、詳細についてはまだ公表できない内容もあるらしいが、多くの博物館及び関係施設の実態を直視し、現場の意見や要望を組み込んでいただきたいものである。

## 6. 公益法人制度の改正と関連法律間の整合性

地方自治法の改正により、平成17年度から指定管理者制度が導入されたが、法人については公益法人制度改革関連法が成立し、平成20年度から施行が予定されている。それによれば、財団法人は「一般財団法人」か「公益財団法人」かの選択が迫られ、後者の場合は行政庁の適合認定が必要である。公益財団法人は税制上の優遇措置が講ぜられる点が一般財団法人との大きな違いである。公益財団法人に該当する公益目的事業の種類は別表で

23項目上げられており[11]、当館は、「地球環境の保全又は自然環境の保護及び整備を目的とする事業」など複数の項目が該当すると考えられる。

公益財団法人の行う収益事業は、公益目的事業を実現するための付随的な活動事業の範囲内で認められるので、民業を圧迫するような収益事業などの展開はできない。一方で、手持ち資産による投資や収益経費を流用できる民間があり、他方で収益事業が著しく制限された財団があり、前述の標本や資料の所属のように、財団も民間も同じ法の網の中で扱えるのか疑問は残る。本来、財団は基本財産の運用益で事業を展開するはずであったのに、それが不可能な現実がある。今後、公益性の定義とその判断が問われることになるだろう。

指定管理者制度は、経済効率性を強く求めるあまり、管理者の入れ替わり時の対応や標本管理・調査研究の継続性に問題を残すとすれば、社会教育法や博物館法との矛盾が顕著となる。文部科学省系列の社会教育法や博物館法、総務省系列の指定管理者制度や公益法人制度、当館の所管系列である環境省の施策など、縦割り行政から生じた各法律間に矛盾が生じたり、組織の活動が極度に制限され、その存在基盤を危うくすることはないのか、その整合性や適合性と、併せて、個別の文化的施設について公共性とは何なのか、行政責任とは何なのかをチェックする仕組みもどこかに必要な気がする。

## 7. おわりに

人間と人間以外の動物の生活の違いは何だろうか。すなわち、人間らしい生活とは何だろうか？ 人間以外の動物は子孫を残す以外には、食うために、つまりパンのために生きているといっても良いかもしれない。我々は生きるための生産的、経済的活動以外に、人間らしい生活を象徴する行動として、教育・文化・

芸術・スポーツそして趣味にいそしむ。すなわち、これらにどれだけ時間や金を費やすことができるかが、人間らしい生活のバロメーターと考えても良いだろう。その人間らしい活動を提供する文化的施設において、ワーキングプアや格差社会という言葉が現実にならないことを願う。

※山本氏が上げる指定管理者制度を成功させるための条件[9]

- ①施設の目的・コンセプトを明確にする。
- ②委託する業務の内容や条件については、現場の事業に精通している人がかかわって、細かい具体的な点まで事前につめる。特に、要員の削減は机上の空論にならぬよう慎重に。
- ③専門職である学芸員が継続的に仕事ができる条件づくりなど、ノウハウを持った人を誰がどう育てていくのか、指定管理者の変更を前提にした長期的な展望と計画をもつ。
- ④事業計画については、集客目標、予算などの数字にまどわされず、内容の検討を。
- ⑤指定管理者の選定にあたっては、裏付けも含めてふさわしい団体かどうかを厳密にチェックし、選考にあたる人にはその施設に対する関心や理解のある人を。
- ⑥指定管理者制度に移行した後の業務のチェック体制を整備し、丸投げにしない。

## 参考文献

- [1] 北海道新聞（夕刊）4月19日
- [2] 小野夏子、2006、天文教育 18、9月号、11
- [3] 松村雅文、2006、天文教育 18、9月号、59
- [4] 安藤享平、2006、天文教育 18、11月号、10
- [5] 加藤賢一、2007、天文教育 19、1月号、8
- [6] 黒田武彦、2007、天文教育 19、5月号、25
- [7] 森本直知、2005、博物館研究 40、11月号、8
- [8] 日本博物館協会、2006、博物館の経営・運営づくり報告書
- [9] 山本紀一、2005、博物館研究 40、11月号、10
- [10] 新しい時代の博物館制度の在り方について（中間まとめ）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shougai/014/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/014/index.htm)
- [11] [http://www.gyokaku.go.jp/about/index\\_koueki.html](http://www.gyokaku.go.jp/about/index_koueki.html)

福岡 孝