

## 連載

## 社会教育施設が変わる！？【6】

## 指定管理者制度についてのアンケート結果

加藤賢一（大阪市立科学館）

## 1. はじめに

本シリーズではすでに5編の論考が発表された。指定管理者制度に対する私たちの評価や課題の抽出は一段落し、視点もある程度定まり、これまでの様々な制度改革の中でも最も深刻な問題を抱え込んだ制度であることを明確に示し得たのではないかと思う。次は、そうした深刻な職場にいる者に、本制度がどのように映り、どのような職場実態となっているのか、そこに見える問題とは具体的にどのようなものなのか、こうした実態を把握し、制度改変へつないでいくことが重要となってきた。

本会では、すでに2006年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」を出し、指定管理者制度の導入について慎重な対応を呼びかけていた。そしてこれを一層より幅の広いものにするには、他会との共同が不可欠である。そのためにも指定管理者制度が導入されてどのように変わったか、職場実態の把握が必要と考えられた。

このような一連の業務を具体的に遂行するため、会長の下に指定管理者制度に関する作業部会が置かれ、筆者が責任者に任命され、社会教育ワーキンググループのメンバーと共同作業を行うことになった。その作業内容は、①指定管理者制度導入後の実態調査、②その取りまとめ、③他会（具体的には日本天文学会等）との共同声明化、とされた。昨年12月に日本プラネタリウム協議会と共同で各プラネタリウム館対象にアンケート調査を行い、去る5月に報告書をまとめ、①と②の作業は終了したところである。

そこで、本稿ではそのアンケートの調査結果を簡単に紹介することにする。

## 2. アンケートの実施

アンケートは、日本プラネタリウム協議会が把握している全国のプラネタリウムを有する公開施設275館に、2006年12月末に質問用紙を送付し回答を求めた。回答期限は2007年1月末日とし、124館から回答が得られた（回答率45%）。この具体的な作業は、日本プラネタリウム協議会役員でもあった長谷川好世氏を中心に行われた。

その後の集計作業は京都大学基礎物理学研究所の嶺重慎教授の協力・支援により行われ、それに基づき2編のレポートが作成された。レポート1は日本プラネタリウム協議会と共同でアンケート結果をまとめたもので、レポート2は当会独自の発行とし、作業グループがアンケート結果について評価を加えている。この2編のレポート全文は下記の本会ホームページに掲載されているので参照していただきたい。

<http://tenkyo.net/>

以下、レポートの概要である。

## 3. レポート1：天文系社会教育施設における指定管理者制度導入の実態

## 3.1. 専門職員数

まず館の規模をおおよそ示す指標として担当職員数を取り、その人数を聞いてみた。結果は図1のとおりである。

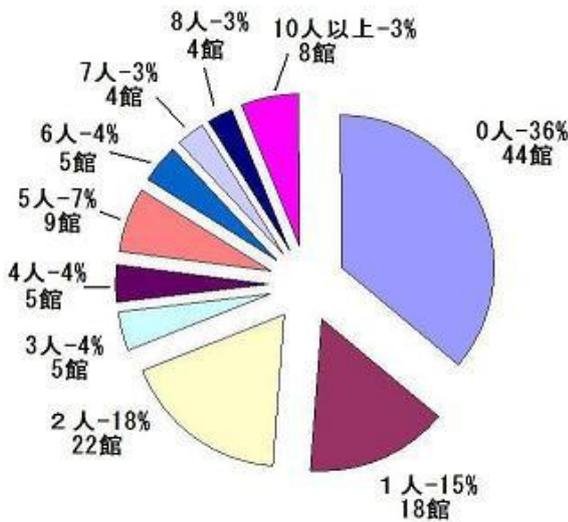


図1 専門職員数

専門の職員が配置されていない(0人)もしくは、1人の館が全体の半分を占める。毎日投影活動を継続するのは難しい人数である。

### 3.2. 制度導入の実態

指定管理者制度への切り替え時期は2006年9月とされていた。12月時点で指定管理者に出しているか、直営かを聞いてみた(図2)。

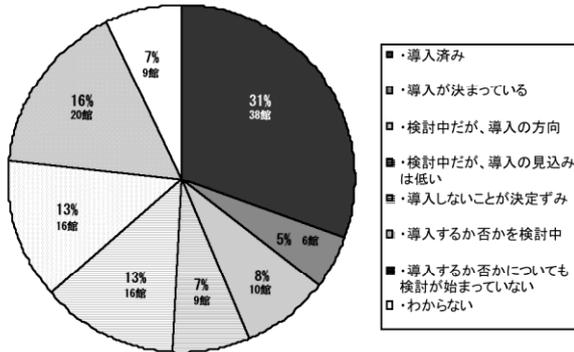


図2 指定管理に出している割合

導入済み(=指定管理者に委託している)、導入の決定、導入の見込みを合計すると44%、直営堅持と回答があったのは20%である。残りは、現在は直営だが、今後どうするか明確な態度が決まっていない館である。これまで財団法人等のいわゆる第3セクターが管理委託を受けていた館は、指定管理者に委託する

か、直営に戻すか、どちらかにしなければならなかったが、ほとんど全部が指定管理者に委託したようである。

### 3.3. 導入時期と指定期間

指定管理者制度への移行期限が2006年9月だったため、年度初めである2006年4月1日に切り替え時期が集中している(図3)。

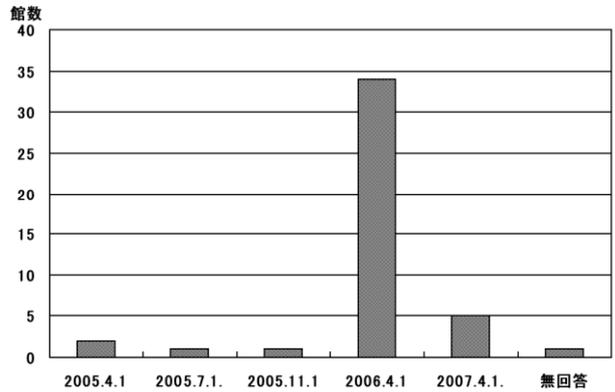


図3 指定管理者への切り替え時期

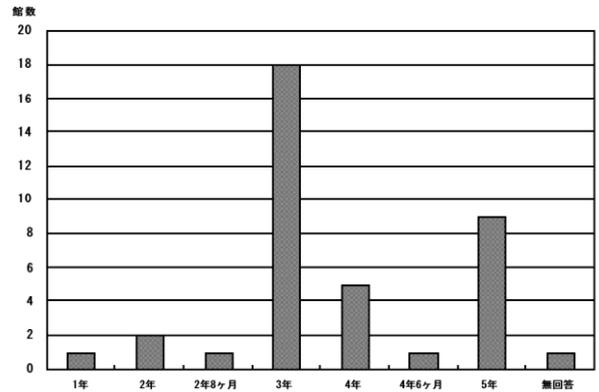


図4 指定管理者へ委託する年数

指定管理者に委託する年数を聞いた結果が図4である。3年と5年が多い。

### 3.4. 指定管理者の募集方法

指定管理者を選択するのに公募で行ったか、非公募かを聞いたところほぼ半々で、公募のうち競争相手がいたのはその半数以下であった(図5)。多くの館では、これまで管理委託を

受けていた財団などが指定管理者として引き続き運営している。



図5 指定管理者の募集法

### 3.5. 利用料金制度

利用料金制度とは、指定管理者が施設の利用料金を自らの収入にできる制度で、指定管理者のインセンティブを向上させ、経営に意欲を持たせる上で重要な制度と見なされている。その導入の有無を聞いたところ2/3弱の施設が利用料金制度を導入していた。

### 3.6. 指定管理者制度導入前の期待と懸念

指定管理者に委託が予定されている館に、期待される点、懸念される点について自由に記述してもらったところ、次のような期待と懸念が寄せられた。

#### 1) 期待

- ・経費節減につながるであろう。
- ・館が活性化されるであろう。
- ・他

#### 2) 懸念

- ・サービスが低下するのではないか。人員の減少、学習投影の質の低下。
- ・利用者の意識変化、例えばルールを守らないなどマナーの低下が見られるのではないか。
- ・他

### 3.7. 制度導入後の変化

指定管理者に委託が決定している38館に良くなった点、悪くなった点、変わらない点等について自由に記述していただいた。

#### 1) 良くなった点

- ・財政面 無駄な経費が削減した。施設利用の文書等の見直しが図られ、簡素化明確になった。
- ・運営面 職員の意識改革。職員にコスト意識が芽生えた。より意識が高くなった。
- ・他

#### 2) 悪くなった点

- ・雇用人事面 雇用期間が数年間のため雇用の確保に不安を抱えながらの業務である。
- ・財政面 予算が減少した。削減された。
- ・運営面 運営に伴う事務が複雑になった。
- ・他

#### 3) 変わらない点

- ・運営面 財団等以前と同じ団体が引き継いだため変わらない。

#### 4) その他/わからない

- ・わからない(今後の推移をみたい、1年未満のため、まだ不明)。
- ・指定する側も指定される側も、制度が良く理解されないまま導入したのではないか。
- ・他

### 3.8. まとめと今後の展開

今回のアンケートでは指定管理者制度を導入している館は、導入見込みも含め44%であった。総務省の全国調査2007年1月発表の結果では都道府県の全国平均が約50%であったから、ほぼ同値と言えよう。

また、本アンケートでは指定期間は3年間で最も多く、全国調査結果と同様の傾向であった。

利用料金制度適用は、全国平均46%に対し、本アンケートでは63%である。

指定管理者の公募は都道府県、政令指定都市に多く、市町村に少ない。制度の運用が安定をする今後は公募が増加するであろう。

#### 4. レポート2：天文系社会教育施設における指定管理者制度の現状と分析

レポート2では主に自由記載欄への回答に基づき、社会教育現場で指定管理者制度がどのように受け止められているかを明らかにし、指定管理者制度の目的とされた、

- (1)民間の能力を活用しつつ、
- (2)住民サービスの向上を図るとともに、
- (3)経費の節減等を図ること、

により多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するという理想的な姿がどの程度現実のものとなっているかを検証しようと試みた。

##### 4.1. 4つの評価ポイント

その評価を行うため次の4つの評価ポイントを定めた。

- ①普及事業の量や顧客満足度の向上など、狭義の住民サービスの変化
- ②条例に記されている館の使命をまっとうする方向に進んでいるのか
- ③民間の運営手法の導入により住民サービスを向上させた上に、コスト削減ができているか
- ④住民、運営主体、職員全てが受容できる制度移行になっているかどうか、公共性、公益性、順法性等を守った制度移行になっているか。職員の労働問題の視点も加える。

##### 4.2. 直営と委託との狭間で

指定管理者制度では民間企業あるいは民間業者の経営手法の導入がキーポイントとされている。従来の管理委託制度では自治体の延長上にある第3セクターが担うことが多く、文字通り自治体の延長であったが、それが民

間業者やNPO法人になることの是非や、直営の問題点などについて様々な意見が表明された。

指定管理者制度を博物館に適用する是非については各方面で論議されている。たとえば、日本学術会議主催公開講演会「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-」（2006年11月4日開催）や日本博物館協会主催第54回全国博物館大会フォーラム他（2006年11月17日開催）などがあった。これらでの論議と同様、天文系社会教育施設に指定管理者制度が叶っているという論調はなかった。特に、継続性、専門性の確保に関する意見が多数寄せられた。ただし、経費削減については、どの施設も経費を削減しつつ、いかに質を保っていくかに腐心している。

##### 4.3. 民間の能力の活用

指定管理者制度では民間企業あるいは民間業者の経営手法の導入がキーポイントとされていると上で述べたが、その本質は自由競争である。ただ、今回は民間業者へ委託した事例が5%程度と、三菱総合研究所（2006）が行った調査では自治体全体では14%が民間委託されているのに比べて少なく、また実施期間が短く、その実態を把握するには至らなかった。評価ポイント③については不明ということである。

##### 4.4. 住民サービスの向上（評価ポイント①）

科学館・プラネタリウム館等の天文教育施設の各機能がバランスよく、十分に発揮されることが住民サービスを確保する上で重要である。その実態を聞いた。

「開館時間の延長や投影回数を増やすなどの対応はしやすくなった」といったと積極的的回答が多いだろうと予想していたが、通常利

利用者へのサービスには今のところほとんど変化がないようである。

また、公平に利用してもらうためには利用料は低廉に抑えたいという意見が多かった。なお、指定管理になって基本の入場料が値上げになったという回答はなかった。

住民全体にとっての利益になるかという公共性、公益性の視点で見ると、長期計画が立てられないことや管理者が変わることによって運営のノウハウや技術が失われ、結局、公益に反することになることを危惧する声が目立った。ここでは指定管理者制度の最大のウイークポイントが赤裸々に吐露されている、と言えよう。

#### 4.5. 天文教育施設としての使命の達成（評価ポイント②）

天文教育施設の機能のうち、科学情報の入力（資料の収集）、情報の加工（調査・研究）、情報の出力（特に資料の保管、展示の製作）等に変化があったかを聞いてみた。

残念ながらこれらが向上したという回答はなく、「研究活動に対する考慮が軽視される危険性が高い」という危惧の声ばかりであった。また、厳しい職場実態のため「人材の確保・定着はむずかしい」と言う。職員減によりアルバイト学生を指導する職員がいなくなり、アルバイトも使えないという回答もあった。人員削減もここまで徹底すると天文教育施設としての使命の達成どころではない。ただ、これは指定管理者制度によるというより、昨今の自治体の財政危機による予算削減によるところが大と思われるので、指定管理者制度だけのせいとするのは当たっていないかもしれない。

#### 4.6. 経費の節減等について（評価ポイント③）

経費削減を行う手段の一つは業務の改善を行うことである。だが、制度変更に伴って逆に事務が煩雑になったという回答が多く、業務改善どころではないようである。

上で述べたように、今や経費削減は至上命題であり、指定管理であろうが直営だろうが、極めて厳しく減額されている。ここでも指定管理制度のメリットは全く発揮されていないか、少なくとも明瞭には見えていない。

経費が削減されても住民サービスを向上させるのが指定管理者制度のメリットとされているが、それが実現できればコストパフォーマンスが高いと評価されるだろう。このために実に様々な工夫がなされており、この点では一定評価できる。職員のコスト意識が向上してきたのも確かのように、これは喜ばしいことと言えよう。

#### 4.7. 職員の雇用問題（評価ポイント④）

評価ポイントとして、住民、運営主体、職員全てが受容できる制度移行になっていることを挙げたが、今回のアンケートでは住民までは対象としていないので職員の雇用面に焦点を絞ってみたい。天文社会教育施設職員の多くが会員となっている当研究会においては、会員の雇用問題と労働条件低下は深刻な問題だからである。

今や、直営だからといって雇用面が良いとは限らない。どこでも予算はぎりぎりまで切り詰められているからである。この中でさらに一層の経費削減が求められるので、

「経費削減のため、専門職を採用しなかったり、経験の浅い職員が増える。それで本当に市民のための社会教育施設の運営が成り立つのか？」、

「数年間の期間なので雇用の確保に不安を抱えながら業務を遂行しなければならない」、

という回答が出てくる。

職員の意思を無視した、強制配転や退職強要といった指摘がなかったのがせめてもの慰めであった。

ているうちに知恵を働かせ、この難局を切り抜ける方策を探ろうではありませんか！

加藤賢一（大阪市立科学館）

## 5. まとめ

現場からは悲鳴に近い叫びが発せられている。国や地方自治体の財政難が指定管理者制度を生み出したのだが、直営、委託に関わらず経費削減はどんどん進行している。皮肉なことに指定管理者制度の背景となった経費削減は指定管理者制度と無関係に進み、本制度の一角はすでに崩れてしまった。残るは

(1)民間の能力を活用しつつ、

(2)住民サービスの向上を図る

ことである。今回の調査では(2)住民サービスの向上を図ることはとても覚束ない状況であることが明瞭に示された。(1)の民間能力の活用については事例が少なく、この効果については計り知れないが、現在の状況下では、継続性を含めて、何もかもうまくやれる民間業者やNPOが登場するとはとても思えない。特に継続性と民間の能力の活用である自由競争とは相反する性質のものであり、指定管理者制度の根本的欠陥と言わなければならない。

指定管理者制度の最大目的である経費削減は、どのような経営形態であっても実現できることが明らかになった以上、指定管理者制度に固執することなく、(2)住民サービスの向上を図ることのできる新しい制度を考えるべきではなかろうか？この厳しい状況を乗り切るためには、そうした柔軟な発想を許すようであれば、かつて直営はだめだ、管理委託方式も金がかかって仕方がない、もっと柔軟に運営できる制度が必要だと言って指定管理者制度を発想したことと矛盾してしまう。

疲弊しきった社会教育現場ではあるが、どっこい、まだ頑張っている。その元気が残っ