

## 指定管理者制度と環境学習施設～成果・課題と今後に向けて～

3月7日（火）（13：30～16：00）

札幌エルプラザ2階 札幌市環境プラザ会議室1・2

指定管理者制度により、企業・NPO等の民間事業者が公共施設の管理運営を担う範囲が拡大し、博物館や資料館、科学館など環境学習に関わる公共施設にも制度が導入されるようになって10年以上が経過しました。施設はどう変わり、現場では何が起きているのでしょうか？ 制度を導入した博物館について調査研究し、NPOによる公立博物館の運営にも携わっておられる金山喜昭氏を講師としてお招きし、制度の概要や導入の成果、現場が抱えている課題についてお話頂き、参加者と意見交換を行いました。



以下に開催した勉強会の概要をご紹介します。

また今回お話頂いた金山先生の著作「博物館と地方再生：市民・自治体・企業・地域との連携」（同成社）が発売されましたのでこちらもぜひご覧ください。

<https://www.kinokuniya.co.jp/f/dsg-01-9784886217561>

### 1. 講演 「指定管理者制度の現状と課題について」 法政大学 金山 喜昭 教授

#### ・公立博物館の現状について

日本の博物館（約5800館）の4分の3を占め、人文・自然系博物館、動植物園など分野は多岐にわたる。基本的に地方公共団体の「税金」で運営されている。法律的には社会教育施設だが、住民サービス、観光や地域振興の目的で設立される館もある。近年、博物館を取り巻く環境は大きく変化している。

そのために、私もメンバーの一員になった科研費プロジェクトによる全国博物館を対象にしたアンケート調査や、私の個人研究として進めている指定管理者制度の検証作業を合わせて、今回は指定管理博物館の現状を紹介する。

科研費プロジェクトによる『日本の博物館総合調査』（科研費基盤研究B）は、平成25年12月1日を基準日に、4045館に送付し、回収は2258館（回収率56%）。そのうち公立館は1727館あり、その内訳は指定管理館475館、直営館1252館であった。

都道府県や政令指定都市など大きな都市ほど制度の導入率は高くなっている（図1）。規模の小さい自治体ではそもそも、

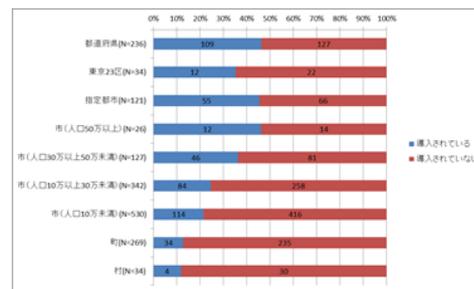


図1 指定管理者制度の導入率

指定管理者制度で人を置いて運営するだけの費用を確保することができず、導入率が伸びない一因と思われる。指定管理館の運営には大きく2つのタイプ（1）指定管理者が博物館経営の全体を担当、（2）指定管理者が博物館経営の一部を担当（例：島根方式）、がある。契約期間は5年とするところが最も多い。最初は3年で始めて、その後4、5年に延びたというケースもある。

・指定管理者制度の導入による変化

直営館と比べて指定管理館の方が、開館日数や平均入館者数が多い。また、指定管理館の方が館の目的・使命を明示しているところも多く、館の評価を実施している所が多い。

次に、小規模公立館の指定管理者となっているNPO運営館の事例を中心に、直営から指定管理になり、博物館経営面でどのように変わったのか知るために次のような指標（①ミッションや運営方針を提案する、②新しい事業を行う、③施設を修繕する、④カフェを設置する、⑤ミュージアム・ショップを充実させる、⑥スタッフの対応が良くなる、⑦常設展示を替える、⑧コレクションの整理と公開が進む、⑨ホームページを充実する）に注目したところ、全ての館が直営期よりも改善がはかられ、直営期よりも利用者サービスが向上していることが明らかとなった。

特に大きく変化した館では、自らが定めたミッションを実現するために新しい事業にも積極的に取り組んでいる。一方で、直営期と比べてあまり変化が見られず、指定管理者が主体的にミッションを示すことなく、役所から「施設管理の事業者」とみなされている館も見られた。こうした館では指定管理者としての自主的な取り組みが事実上制約されているものが多い。

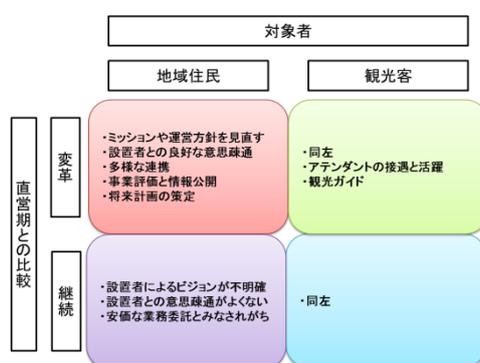


図2 指定管理官のタイプ分類

・館の収入、職員給与の実態について

直営期の経費よりも縮減される場合が圧倒的に多い。運営管理の経費を指定管理料と利用料金で賄うが、不足分を指定管理者の財源で補う場合もある。直営期よりも指定管理料が著しく低額に設定されると、指定管理者が利用者数を増やし利用料金の収入を上げても、慢性的に欠損が生じることになる（図3）。そのため利用料金のほかに、自主事業（物販、喫茶事業など）や、なかには自主財源を投入して運営費に充てるところもある

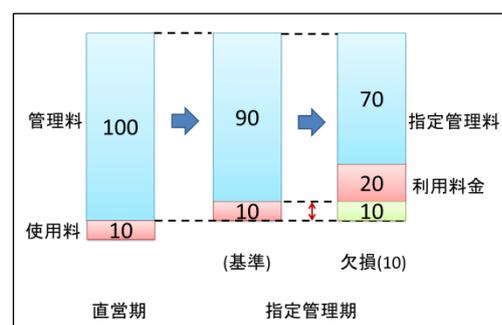


図3 模式図

指定管理を導入する直前まで、役所は直営館の人員や経常費を可能なかぎり削減してきた。それ以上は削減できないところまできて、指定管理者に移行しているところが多い。指定管理者は、直営末期の水準から更に2〜3割か、それ以上削減した金額で運営管理しており、特にNPO指定管理館の職員給与は低賃金となっている。NPO指定管理館の学芸員と、自治体の直営館の学芸員との年収格差を比べると、一般に大学院修了者でも公務員の初任給よりも低額になっており、しかも基本的に昇給することがなく定額のままであり、直営館の公務員との間に大きな格差が生じている。

## 2. 質疑応答・意見交換

### Q1 指定管理料の削減に関して

- ・行政があきらかに経費の削減を目標しているのをどう打破すれよいか
- ・行政が管理委託から指定管理者制度に移行したときに経費削減が目的となっているときに、積算は適切に行われているのか
- ・入場者からの来館料を上げてそれを上回る削減を受けるとしたら、指定管理者が利益を活用できる仕組みはないのか



⇒民間企業であれば損益分岐点を下回るものは行わない。NPOの場合は規模の小さいところでやっているところが多いが、受けることありきで経営は厳しい状況であるのが現状。役所とどうコミュニケーションをとるかが重要で、一番いいのはトップ（首長）と話すこと。その際、館が市の政策にどう貢献するか強調することがポイント。税金で運営しているので、市の政策に合わないものが削られるのは必至。野田市の場合は、市の政策にはなかったが市民の自律的な育成となる「市民のキャリアデザイン」を社会教育学習施設がしていくという点を強調した。ポイントを絞って、「市民のキャリアデザインを市の政策に位置づける」という形で首長が政策判断をした。

### Q2 職員の待遇について

- ・職員の昇給ができず、人が定着しない、若い人のやりがい奪っている。  
このような現状をどうしていけばいいか
- ・給与については、有期定額で伸ばせない。それが人材確保を困難にしている。

⇒ベースアップできた館はほとんどなく、深刻な問題である。この問題についてそもそも議員も市民も知らない。実態を明らかにしていくことは大事。最近、ある市議会の一般質問でこの調査結果が用いられ、役所が現状を認めて予算を多少上げた例がある。また、同様の話題として保育士の給与が注目されているが、保育士の給与には国の補助金の考え方のなかに昇給の仕組みがある。こうしたことを調べると交渉の材料になるかもしれない。

対症療法としては、博物館の学芸員の雇用の状況は、経験者採用が多く、新卒では常勤正規は難しいことから、次のステップに行くための経験を積む期間として考えようと言っている。できればずっと働いてもらいたいが、昇給ができなければ長期雇用は難しいですから、指定管理期間（例えば5年間）は保証する、という気持ちで、約束をして働いてもらう。もちろん更新すれば10年いてもいい。野田市の例では、多少なりとも昇給はできているし、予算の中で職位の手当もつけている。最初に勤めた人が中核となり今でも働いているし、ステップアップして他の博物館に転職した人もいる。但し、将来的にずっと継続できるかといえば厳しいと思う。

### Q3 利用者へのサービスについて

- ・入りやすい、雰囲気がいい館とはどのようなものか

- ・来館者の満足度は評価を実施すれば改善につなげていけるか

⇒入ると受付でしっかり迎えてくれる、小動物を飼い、それを子どもたちが可愛がる。子どもが頻繁にいて、お姉さんスタッフが対応している。限られた場所ながら授乳スペースを作る、高齢者が気軽に立ち寄れるなど、共通するのはすごく温かい雰囲気。上からでなく、利用者と同じ目線で対応する。具体的な事例として、アクアピア芥川（現高槻市立自然博物館）など。もともとはビジターセンター的な施設であったところを、NPO が指定管理をしている。「ここはビジターセンターじゃなくて博物館にしよう」という思いをもち、条例改正まで行い、本当に博物館にしました。利用者サービスについては、評価に向けて対応を良くしろというのではなくて、館にどのように「愛」を注いで利用者のために貢献していけるかに尽きると言う。そうすればおのずと利用者の満足度は上がり、博物館の評判も良くなる。

#### Q4 ネットワークについて

- ・指定管理者側がノウハウを共有する場所はあるか。そのようなネットワークはあるか。

⇒高槻の方が、「小規模ミュージアムネットワーク（小さいとこネット）」を作っている。ML があるので、入会すると情報が得られる。

<http://chiisaitoko.web.fc2.com/>

#### Q5 指定管理の運営タイプについて

- ・島根方式、愛媛方式は広がっていかないのはなぜか

⇒広がらないといえないが、大幅に増えているわけではない。一定規模の館であれば島根方式は有効だと思う。

#### Q6 指定管理者制度への移行について

- ・直営で、市民参加型でやってきた館が指定管理者制度となったときに、ボランティアさんからどのような反応があるか。運営する部分での難しさ、ポイントは。
- ・今後、指定管理に移行することが示されているが、議会や住民の理解がちゃんと得られていない。

⇒NPO が運営主体なら、利用者と同じ目線でやれるのではないか。

例えば多摩六都科学館では、組合が直営していたのだが、指定管理者制度を導入した。地域で、市民目線で話し合いをしてわかり合う機会を設け、ボランティア200人程度は指定管理者に変更後も維持された。そのポイントは組合側の責任者と指定管理者の現場の責任者が共に同じ方向を向いて仕事をしたこと。具体的にいえば、ボランティアの人たちと何度も話し合いの機会をもち、忌憚のない意見交換をしながら、お互いの考え方や気持ちを理解あうことができたからだという。

⇒NPO から政策提言をしていく。私が野田市でやったように NPO から行政に政策提言をしていき、それを首長が受け入れてくれれば、指定管理者制度を活用して NPO が事業運営をしていくことができる。どこの自治体も行き詰まり感があるなかで、NPO からの建設的な提言は歓迎されると思う。