

公立博物館はどのように変わったか：「日本の博物館総合調査」の分析結果より

金山, 喜昭

(出版者 / Publisher)

法政大学資格課程

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法政大学資格課程年報 / 法政大学資格課程年報

(巻 / Volume)

5

(開始ページ / Start Page)

21

(終了ページ / End Page)

30

(発行年 / Year)

2016-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014097>

公立博物館はどのように変わったか

－「日本の博物館総合調査」の分析結果より－

法政大学キャリアデザイン学部教授 金山喜昭

はじめに

平成 23 年度社会教育調査によれば、日本の博物館は 5747 館にのぼる。公立館は 4246 館で全体の 74% を占める。その内訳をみると指定管理館は 1211 館 (21%)、直営館は 3035 館 (53%) となる。指定管理館の内訳は、地方公共団体 24 館、一般社団法人・一般財団法人 640 館、会社 242 館、NPO 法人 77 館、その他 228 館となり、直営館 3035 館は、都道府県 211 館、市 (区) 1,985 館、町 728 館、村 109 館、組合 2 館である。

本稿は、全国博物館を対象にした最新のアンケート調査のデータをもとに、平成 15 年 (2003 年) に指定管理者制度が施行されてから 10 年後の指定管理館の現状を評価することを目的にする。

『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 (公益法人 312 館、企業 100 館、NPO28 館、その他 35 館)、直営館 1252 館 (都道府県 127 館、区 22 館、指定都市 66 館、市 769 館、町 235 館、村 30 館、組合・他 3 館) であった。指定管理館については、杉長敬治氏の詳細な分析 (杉長 2015) とともに、筆者は分析結果と基礎データ集を再整理した (金山 2015)。再整理したものは動植物園・水族館のデータが含まれていた

が、本稿は、それらを除いたもので整理し、検討する。

なお、分析にあたり、これまでに NPO や企業による指定管理館のヒアリング (金山 2015) で得られた知見と照らし合わせることで、それを裏付けるものがあれば確認するとともに、あるいは新たな知見を得ることができるのではないと思われる。

1. 指定管理者を導入した自治体側の状況

①指定管理制度の導入率 (図 1)

設置者別に指定管理者の導入状況を比較すると、地方公共団体の人口規模に応じて指定管理者の導入率が異なることが分かる。都道府県はもっとも指定管理館の割合が高く、42%の博物館で指定管理を導入している。政令指定都市では 42%の博物館が指定管理を導入しており、東京 23 区では 33%が導入している。市をみると、やはり人口規模が大きい自治体ほど、指定管理者制度の導入率が高い。人口 50 万人以上の市では、指定管理館の割合が 52%であるが、町村立では 10 数%となっている。

②指定管理館の運営者

自治体が出資して設立した公益法人が最も多い。公益法人は、その大部分は地方公共団体が出資して設立した財団である。指定管理者になる以前は、当該の自治体から業務を委託されていた。地方自治法の一部改正 (244 条の 2) により、従来の管理委託を行ってき

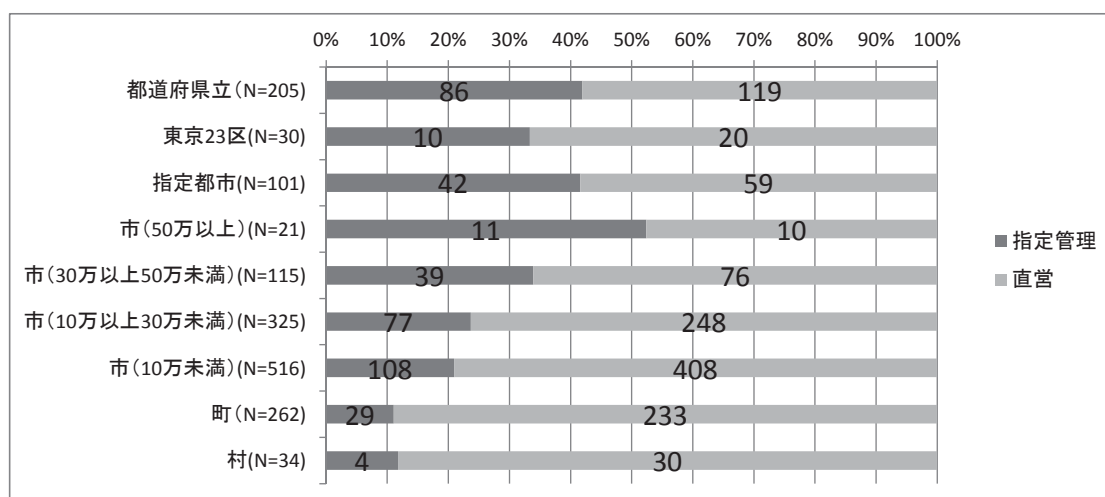


図 1 指定管理者制度の導入率

た「公の施設」の場合は、自治体の判断により直営にするか、指定管理者に移行するのを選択する（2006年まで）ことになり、多くの自治体が指定管理者にすることを選択した。

③指定管理館の開始年（図2・3）

指定管理者制度を施行した翌年から博物館にも導入されたことが分かる。平成18年に急上昇するが、先述したように多くの自治体が財団館（185館）を指定管理者になることを選択した。同年には、企業（21館）やNPO（7館）しかし、それ以降は図2に示すように指定管理者の導入数が次第に減少している。図3をみると、平成19年度以降は、公益財団やNPOの運営館は減少するものの、企業館はさほど変化のないことが分かる。

④契約期間

契約期間は5年が61%と最も多い。次に3年が21%、4年が10%の順になる。6年以上も3%であるが、その中でも最長は10年（公益法人の事例）となっている。

⑤指定管理の業務範囲（図4）

公益法人館は、指定管理者制度の導入以前に運営していた財団法人が全業務を継続している場合が多い。また、民間企業やNPOと業務分担している事例が2割ほどある。企業の場合は、ほとんどが民間企業である

が、なかには自治体が出資母体となり設立した企業も含まれる。企業の場合は、自治体やNPOと共同運営する割合が高いことが特徴となっている。管理・サービス・広報などは民間企業、学芸部門を自治体が役割分担する「島根方式」館もこのなかに含まれる。NPOは公益法人と同じように、単独で全業務を実施するものが多い。

2. 指定管理館の規模

①施設の総床面積（図5・6）

指定管理館は平均4000㎡に近い規模である。直営館と比べると、指定管理館の方が規模が大きい。但し、指定管理館のなかでもNPO館は1000㎡台というように小規模館であることが分かる。

②コレクションの点数

指定管理館は直営館よりもコレクション数は少なく、平均すると18655点に比べて直営館24848点と多い。

3. 指定管理館と直営館で異なる点

(1) マネジメント

①館の目的・使命を明示（図7）

パンフレットやホームページ、館内の掲示を通じて館の目的使命を公開しているのは、指定管理館が85%

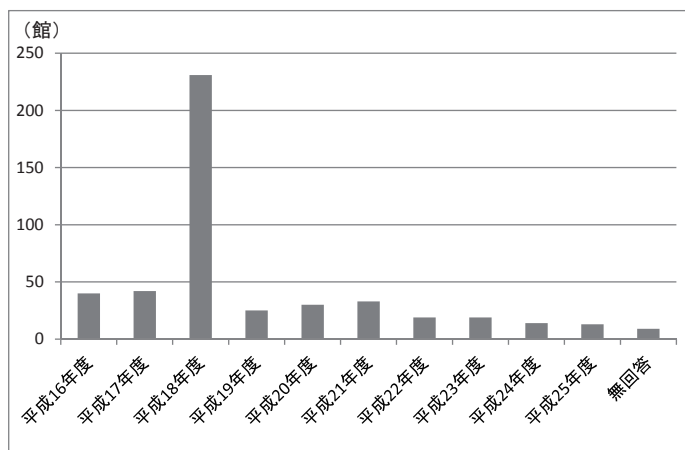


図2 指定管理の開始年

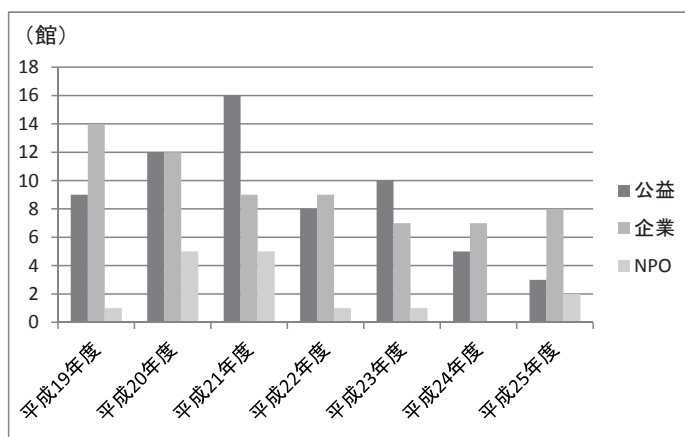


図3 指定管理の開始年（平成19年以降）

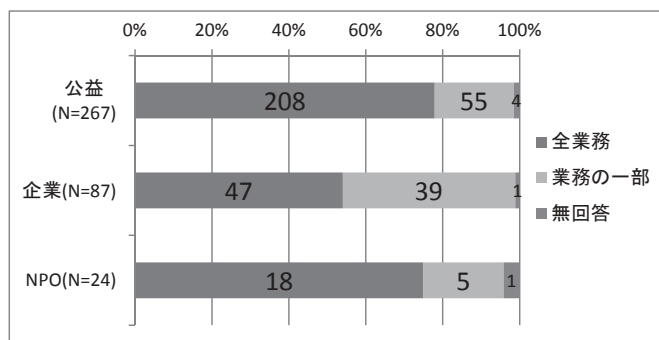


図4 指定管理の業務範囲

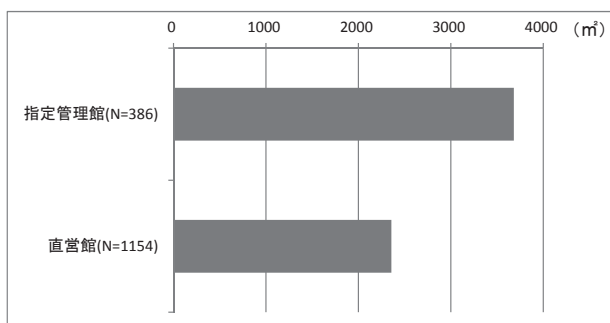


図5 指定管理館と直営館の総床面積 (平均)

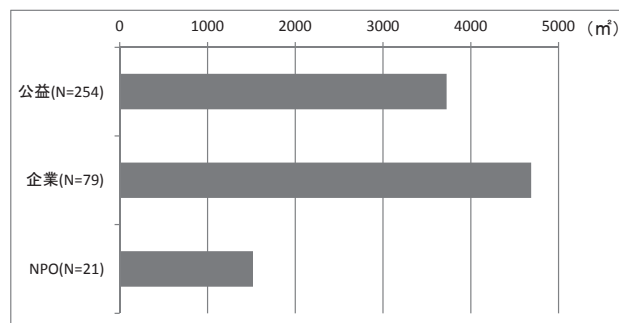


図6 指定管理館の総床面積 (平均)

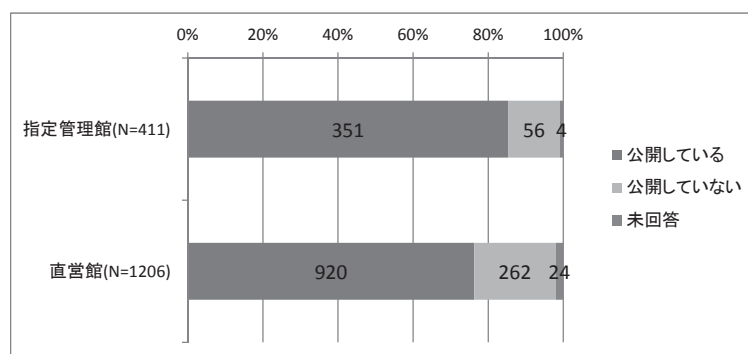


図7 館の目的・使命を明示

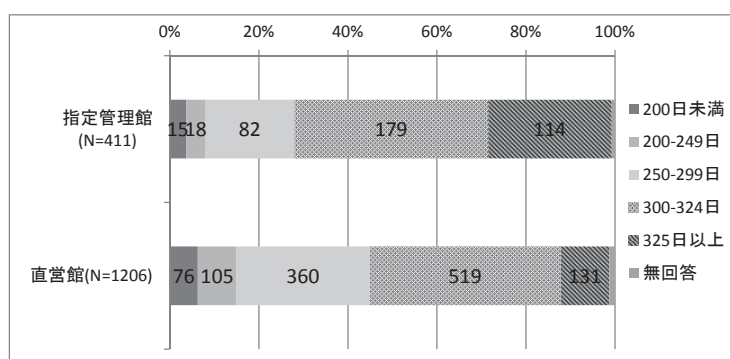


図8 開館日数

に対して直営館が76%と、指定管理館の割合が少し高くなっている。

ヒアリング調査によると、指定管理館は、ミッションを作成している場合とそうでない場合もあったが、アンケートによれば多くの指定管理館がミッションを作成していることが分かった。指定管理者によっては、設置者が示した運営方針をミッションにするところや、

運営方針を踏まえて指定管理者が独自に作成している。

②開館日数 (図8)

年間開館日数の基準を250日とすると、それ以上開館している館は、指定管理館92%、直営館84%である。その中でも300日以上になると指定管理館72%、直営館54%となり、さらに325日以上は28%と11%というように、指定管理館は直営館より開館日数の多

いことが分かる。ヒアリングでは、指定管理者の提案により開館日数を増やしているところが多かったが、本データはそのことを裏付けている。

③広報活動（図9）

両者ともウェブサイトによる広報を行う割合が最も高いが、指定管理館の方が僅かに上回っている。次に

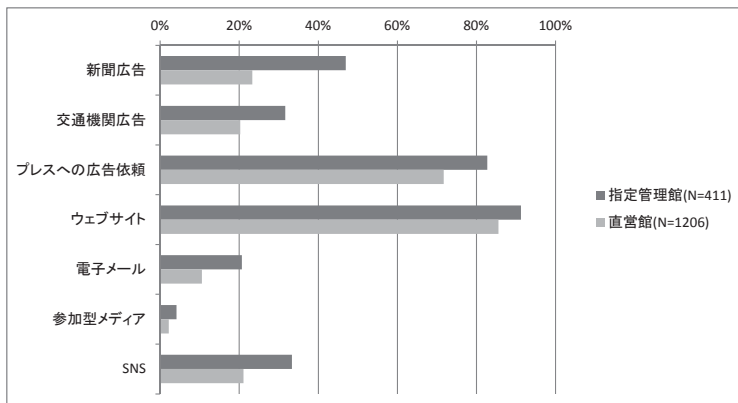


図9 広報活動実施状況 (実施率)
(指定管理館・直営館比較/館数・比率)

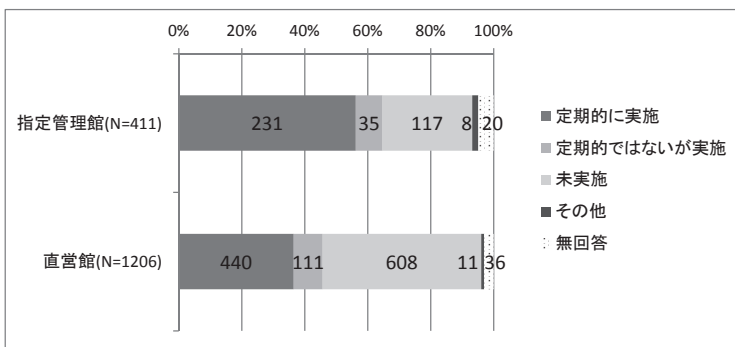


図10 設置者による博物館評価の実施状況
(指定管理館・直営館比較/館数・比率)

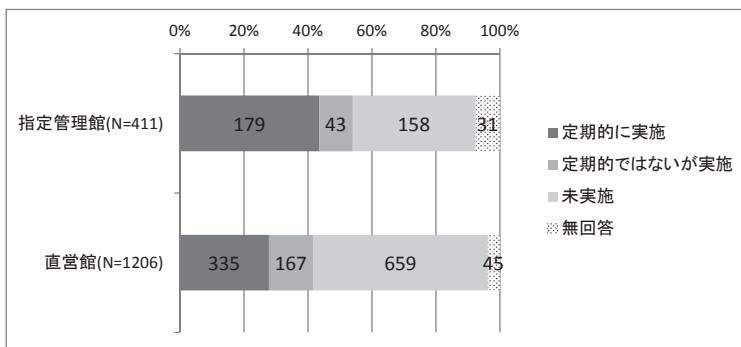


図11 博物館評価 (自己評価) の実施状況
(指定管理館・直営館比較/館数・比率)

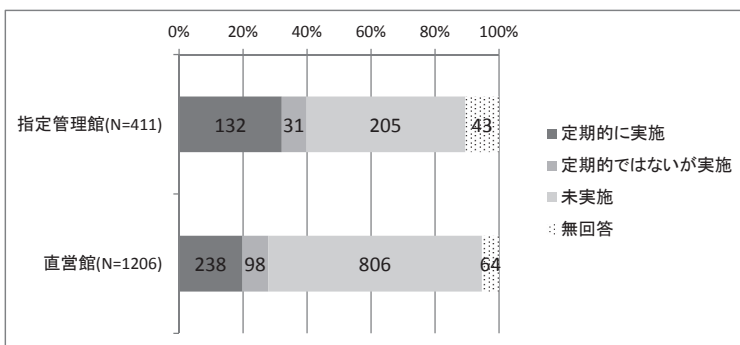


図12 博物館評価 (外部評価) の実施状況
(指定管理館・直営館比較/館数・比率)

表1 自己評価実施状況

	1. 県立	2. 区立	3. 指定都市	4. 市立1	5. 市立2	6. 市立3	7. 市立4	8. 町立	9. 村立	その他	総計
指定管理館 (N=411)	86	10	42	11	39	77	108	29	4	5	411
指定管理館・定期的に自己評価を実施 (N=178)	46	8	25	4	15	38	31	7	1	4	179
指定管理館・自己評価実施率 (N=178)	53%	80%	60%	36%	38%	49%	29%	24%	25%	80%	44%
直営館 (N=1206)	119	20	59	10	76	248	408	233	30	3	1206
直営館・定期的に自己評価を実施 (N=335)	53	8	17	6	26	60	92	64	8	1	335
直営館・自己評価実施率 (N=335)	45%	40%	29%	60%	34%	24%	23%	27%	27%	33%	28%

区立：東京23区
 市立1：人口50万人以上
 市立2：人口30万人以上、50万人未満
 市立3：人口10万人以上、30万人未満
 市立4：人口10万人未満

プレスへの広報依頼となる。新聞広告や交通機関の広告、電子メールによる広報を行う割合は、指定管理館が直営館よりも高い。広報活動を全般的にみると、指定管理館の方が直営館よりも積極的に取り組んでいる様子が分かる。

そうだからといって、必ずしも経費をかけているわけではなく、指定管理者が地元の新聞社などのマスコミや電鉄などで広報をすることができるし、ほかの企業でも民間企業同士の連携により経費を抑えることができる。

④博物館評価（図10～12）

図10は、設置者評価（公立博物館の設置者である地方公共団体が行う調査）を実施している状況を表したものである。指定管理館では、「定期的を実施する」ものと、「定期的ではないが実施」を合わせると、66%が設置者評価を行っている。なかでも県立や指定都市の実施率は80%ほどと高く、人口規模の少ない市町村は低くなっている。それに対して、直営館では設置者評価を実施している館は46%というように、2館に1館程度の割合であり、指定管理館より低くなっている。

博物館が実施する評価には設置者評価のほかに、自己評価、外部評価、第三者評価がある。自己評価とは、主に館の職員が評価者となる評価をいう。外部評価は、外部の有識者などが評価者になる。第三者評価は、外部の者が評価者となるだけでなく、評価内容を決定したり、評価基準を設定したり、評価に深く関わり、実施を主導する評価をさす。

各評価の実施状況をみると、自己評価（図11）、外部評価（図12）、第三者評価の順に実施率が低くなる傾向があるが、いずれも指定管理館の実施率の方が高くなっている。

定期的な自己評価についてその内訳をみると、指定管理館は大規模自治体のほうが実施率が高く、規模が小さくなるにつれて実施率が低くなっている。それに比べて直営館は、自治体の規模に関わりなく、総じて3割程度と低い傾向にある。指定都市、区立、市立（人口10万人～30万人未満）で20%以上の開きがある。例えば、指定都市では指定管理館の実施率60%に対し

て直営館29%となっている（表1）。

博物館法には運営の状況に関する規定に、「(第九条)博物館は、当該博物館の運営の状況について評価を行うとともに、その結果に基づき博物館の運営の改善を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とあり、公立館にとっては評価することが努力義務になっている。指定管理者は果たそうとしているが、直営館はなかなかできていないという状況がデータから見えてくる。規模の大きな自治体でみると、定期的に自己点検をしている区立や指定都市の指定管理館は6割以上なのに、直営館は4割以下と両者の違いが目立っている。一方、小規模な自治体（人口10万人未満の市・町村立館）では共に2割程度と少なく、もしかすると博物館評価をするだけの経営資源に問題があるのかもしれない。さらに外部評価や第三者評価になると、指定管理館も直営館も共に実施率は低くなる。現状の評価が形式的になりがちとなっており、負担感があるのみで使い勝手がよくないという問題もあるようである。

⑤博物館評価の公開

これまで自己評価、外部評価、第三者評価を実施している館は、その結果を公開していると思っていたが、予想外に公開していないことが分かった。指定管理館も直営館もほぼ同じである。自己評価の公開は50%に達しない。外部評価で約50%、第三者評価は少し上がり60%前後というように評価の実施率とは逆の関係になっている。実施率と公開率が一致しないということは、情報を公開する意識が足りないことを意味している。公開してもよい情報と、したくない情報を選り分けている。それは指定管理者の判断というよりも、設置者によるものらしい。先進的な直営館で、評価結果を公開しようとしたところ、本庁の所管課から許可が下りなかったという。評価結果が満点ではなかったからだ。そもそも評価とは、至らなかったことを確認し、翌年にそれを改善することを目標にするはずのものである。公共施設としてその事実を公表することにより、人々に改善することを約束するものである。しかし、役所によっては満点を取れなければ公開しないという隠蔽体質から抜けきれずにいる。

(2) 予算

本来ならば、予算の総額をデータ化できればよかったのだが、直営館は人件費が除かれている場合が多いために、指定管理館の予算総額と比較するデータを作成することができなかった。そのため予算に関するデータは次の項目となる。

①入館料収入 (図 13)

直営館は63%が有料館、37%が無料館となっている。それに比べて、指定管理館は、公益法人、企業はともに有料館の割合が高くなっている。NPO館は無料の割合が高く43%となっている。入館料収入の平均額は、直営館1377万円、指定管理館3902万円となっている。

公益法人や企業指定管理館は一定の収入を確保することをめざしている。規模の大きな館が多いことから、設置者としては少しでも収入をあげて財源を確保する狙いがあるものとみられる。これに比べて、NPO指定管理館は必ずしもそうになっていないのは、小規模な施設が多いことから、入館料を取る場合でも少額であるし、無料にすることで日常的な利用をはかることにしている。このような館は、観光目的などで域外から訪れる利用者より、地元住民がリピーターになっていることが多い。

②事業費の支出

特別展や企画展、各種イベントなどに関する経費は、指定管理館が直営館の2倍以上にのぼる。指定管理館の平均は3421万円、直営館は1499万円。指定管理

館同士の各平均は、公益館が4135万円、企業館3101万円、NPO館439万円となっている。公益館が企業館より約1.5倍も事業費が高くなっている。その理由の一つは、例えば「島根方式」のように学芸部門を所管する自治体側が特別展や企画展の予算をとるので、企業が実施主体になる事業費が公益法人よりも低くなっていることなどが想定される。(※事業費については、アンケートで具体的な内容を示さなかったことにより、回答者によってとらえ方が異なることが予想されるが、データとして提示しておく)

③資料購入費 (図 14)

資料購入の予算がないと回答した直営館は64%なのに対し、指定管理館では47%である。ともに資料購入費の予算がつかない傾向は同じであるが、それでも指定管理館の方に予算がついている様子が分かる。内訳は、100万円未満が最も多く、次いで100万円から500万円未満となるが、それらも指定管理館の割合が高くなっている。

購入予算がない、あるいは少額ということは、博物館なのに意図的な収集をできないということである。公立博物館がおかれている今日的な問題である。それでも、指定管理館の方に予算がついている館が多く、金額も多い。直営館では、毎年のように予算が削減されている。たとえば、5年間の契約であれば、指定管理館は期間内の毎年の予算は保障されるのが普通である。ところが直営館は毎年のように削減されるものだ

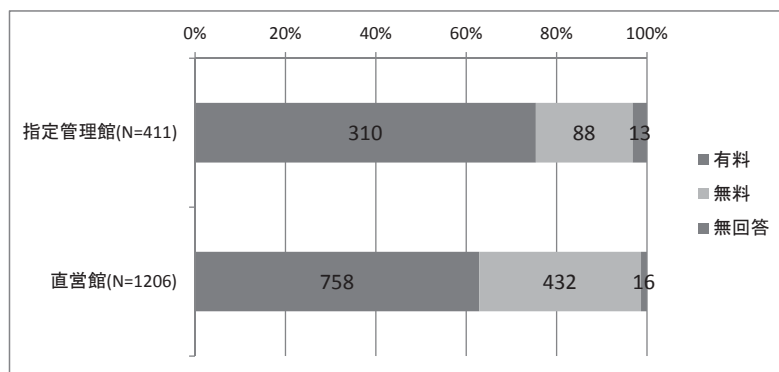


図 13 指定管理館と直営館の入館料収入の有無

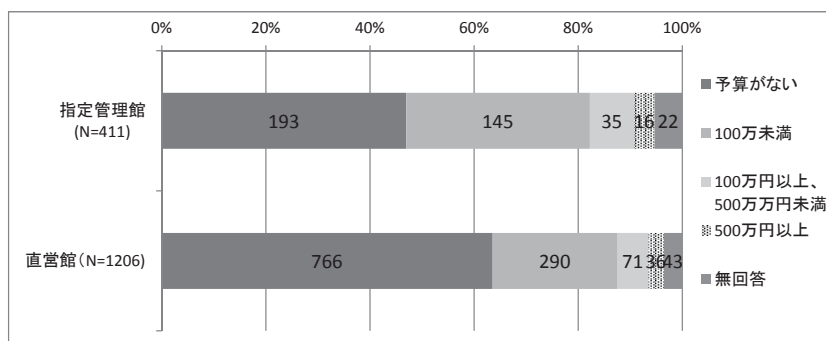


図 14 資料購入費

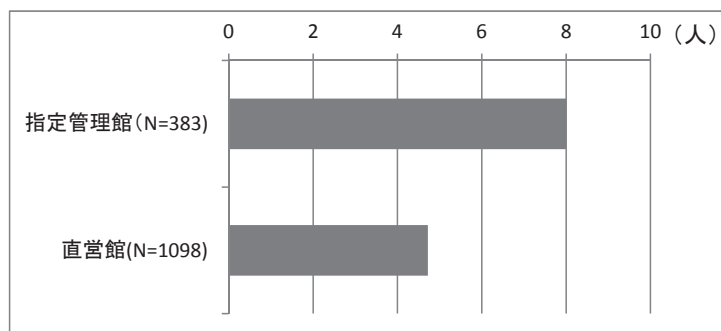


図 15 常勤職員の配置状況 (平均)

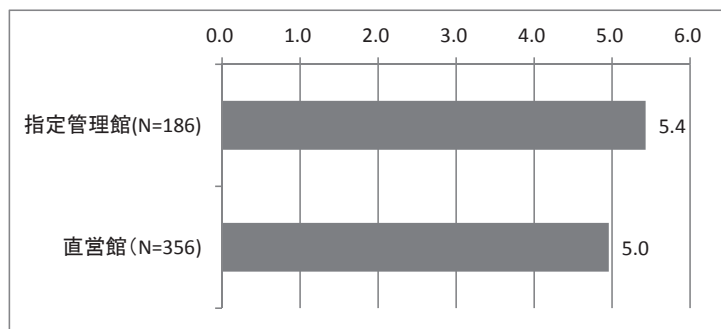


図 16 指定管理館と直営館の常勤学芸系職員数 (平均)

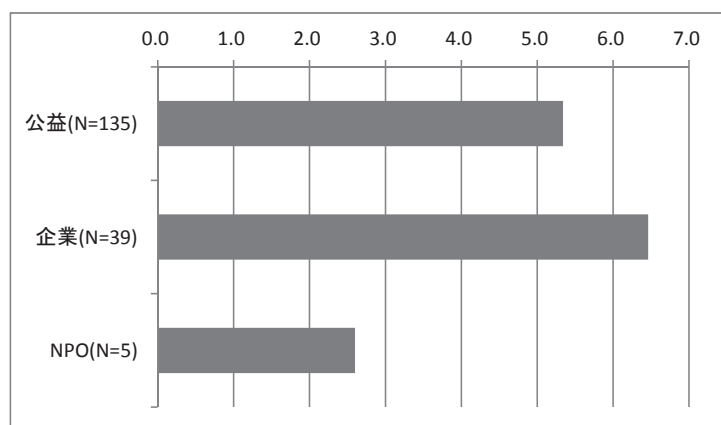


図 17 指定管理館の常勤学芸系職員数 (平均)

から、しまいに職員人件費とランニングコストを残すのみといったところが珍しくない。最近ではランニングコストまで削減の対象にしており、そのために開館日数を減らしているところもあるほどである。そのような状況のなかで、資料購入費も当然のように削減されているのである。

(3) 人材

①常勤職員と学芸員数 (図 15 ~ 17)

常勤職員数は、館種ごとに差はあるものの、指定管理館は直営館よりも全体的に 2 倍も多い。そのうち常勤学芸員数 (非正規職員を含む) について 1 名以上配置している館の平均数を直営館と比べると、僅かに指定管理館の方が多く 5.4 名である。その内訳は、企業館が 6.5 名、公益法人館 5.3 名、NPO 館 2.6 名となる。

②ボランティアの受入れ状況 (図 18)

指定管理館 51%、直営館は 38% というように、指定管理館の方がボランティアを受け入れている。しかし、直営館のなかでも県立は 69%、人口 30 万人 ~ 50 万人未満の市立は 58% というように、設置者によっては直営館が上回ることもある。

なかでも NPO が運営する小規模 (延床面積 1000㎡ 未満) な指定管理館ではボランティアの受入れが顕著となっており、45% である。

4. 指定管理館と直営館で類似する点

(1) コレクションマネジメント

①収集・保存活動と調査研究の取組み (図 19)

指定管理館と直営館を比較してみると、全体的には両者の間に際立った差はない。両者とも「調査研究に

あてる予算措置がされていない」という回答が最も多く、直営館は59%が該当するが、指定管理館でも49%になる。両者とも調査研究に関する財政環境が良くないことがわかる。

②資料台帳の作成 (図 20)

両者とも5割程度は、コレクションの〈ほとんどすべて〉を台帳に登録しているが、〈半分程度〉以下しか登録していない館が3割程度になる。資料を登録する作業が進まないことを問題視していることは、これまでの博物館調査からも明らかになっている(日本博物館協会 2005)が、指定管理館においても、その傾向に変わりなく、半数ほどの公立博物館では博物館の

基礎機能が保障されていないという現実を知ることができる。

③資料目録の作成・公開 (図 21)

紙媒体や電子媒体による「資料目録」の作成は両者とも50%前後である。一方、資料情報を公開する館はその半数にみえない。館のホームページ上で目録情報を公開する館数は1割程度しかない。資料の画像公開(館内端末、館のホームページなど)は、およそ2割が実施している。

5. 入館者数 (図 22)

以上、各項目について指定管理館と直営館を比較し

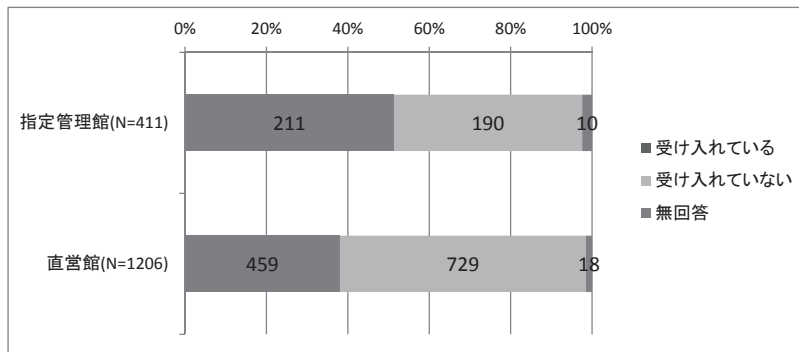


図 18 ボランティアの受入れ状況 (平均)

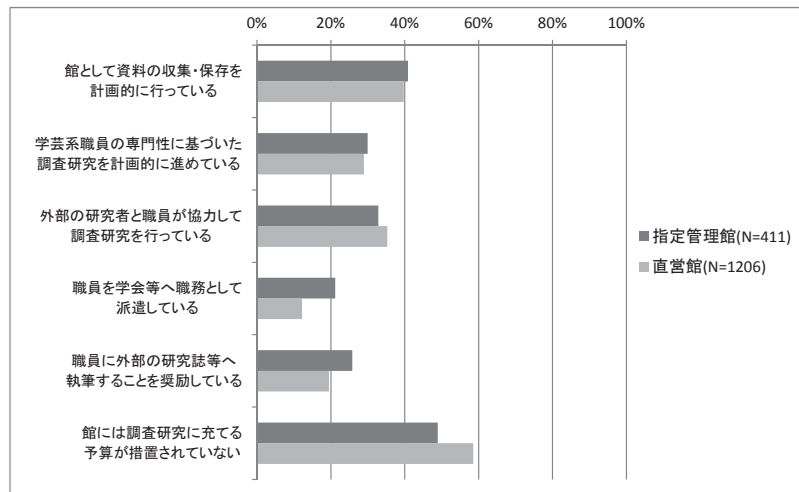


図 19 収集・保存活動と調査研究の取組み

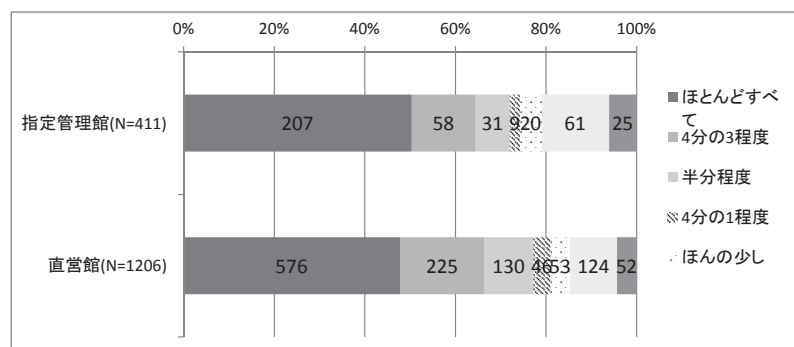


図 20 資料台帳の作成

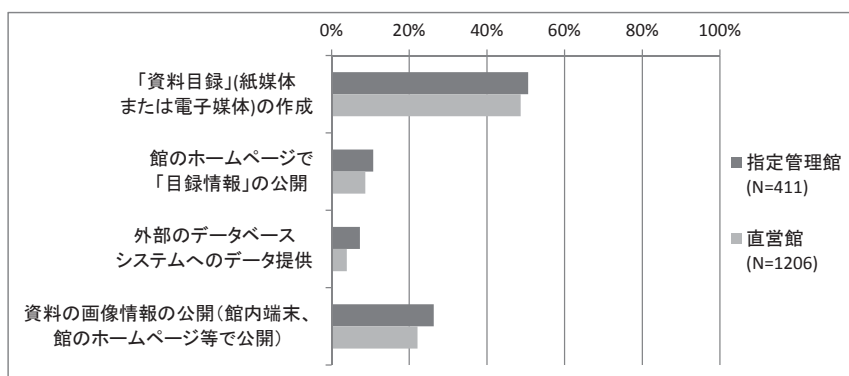


図 21 「資料目録」等の作成・公開状況 (指定管理館・直営館比較/館数・比率)

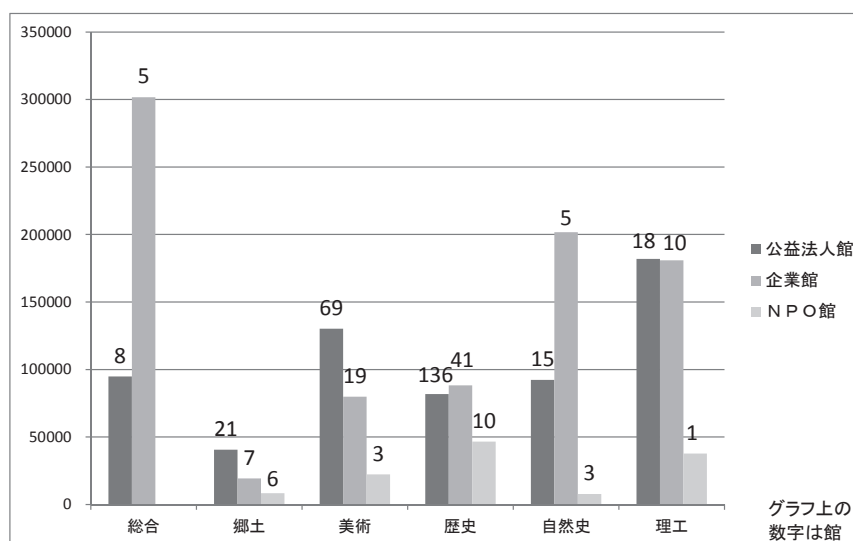


図 22 平成 24 (2012) 年度入館者数の状況 (館種/指定管理館・直営館比較)

てきたが、その結果の一つを年間の入館者数にみるることができる。

平成 24 年度の平均入館者数をみると、指定管理館 (400 館) の平均が 96,500 人、直営館 (1177 館) 34,200 人である。館種別に両者の入館者数を比較すると、〈総合〉〈郷土〉〈美術〉〈歴史〉〈自然史〉〈理工〉のそれぞれで指定管理館の入館者数の方が多く、〈総合〉〈郷土〉〈歴史〉は 2 倍以上の開きがある。

6. 指定管理館を評価する

指定管理館を直営館と比較したところ、指定管理館の方の入館者数が多くなっていることが分かった。設置者や館種ごとにみてもその状況に変わりはない。その理由はいろいろあるだろうが、本データから考えられることとして、施設規模が大きく、職員数や事業費など経営資源に恵まれていることがあげられる (杉長 2015) だろうが、さらに年間の開館日数が増えていることや、積極的な広報力の影響もあるだろう。実地調

査で判明したことは、来館者に対する接遇がよいという特徴を加えることができる。

自治体は指定管理者を導入するにあたり、館に対する運営方針を定めることや、運営上の諸条件を整備している。直営館のなかには、人件費と管理費が予算のほとんどを占めるだけで、運営については放置されたような事例も珍しくない。しかし、指定管理者は自治体にとっては行財政改革の主要事業となっている。そのため、役所によるガバナンスを効かせる仕組みをつくり定期的なチェックを入れている。博物館評価についても、指定管理館の実施率が直営館よりも高くなっているのはその証左といえる。

指定管理館を個別にみると、NPO 館は小規模施設に占める割合が高い。事業費や職員数も少なく、入館料は無料が目立ち、地域に密着した性格の館が多いという特徴がある。

公益法人館や企業館は中規模以上の施設の割合が高く、規模に応じて事業費が確保されている。特に、企

業館では自主事業も活発に行われることから、それが賑わいの場としての創出や、サービスの向上につながっているようである。

おわりに

直営館も指定管理館と同じように、県立館から村立館の範囲で財政、人員、施設面などの多様性がある。直営館を一括りにして指定管理館と比べるには無理があるために、本分析では直営館についても館種と設置者別にクロス集計したデータを使用したうえで検討した。

出典

- 杉長敬治 2015 「公立博物館 指定管理館と直営館の現状と課題－事業成果、経営資源、経営力の比較を中心に－」『日本の博物館総合調査研究』
<http://www.museum-census.jp/report2014/>
- 『日本の博物館総合調査研究：基本データ集』
<http://www.museum-census.jp/data2014/>

- 金山喜昭 2015 「指定管理者制度を導入した公立博物館はどのように変わったか④～「日本の博物館総合調査」の分析結果より」ミュゼ 112
- 金山喜昭 2015 「指定管理者制度による NPO 運営館の現状と課題」「指定管理者制度による NPO 運営館のヒアリング調査報告書」『日本の博物館総合調査研究』
<http://www.museum-census.jp/report2014/>
- 財団法人日本博物館協会 2005 『博物館総合調査報告書』

謝辞：本稿の作成については菅原真悟氏に基礎データの集計などについてお世話になりました。記して感謝申し上げます。

(本研究の一部は、科研費「日本の博物館総合研究調査研究」(研究課題番号：25282079)の助成を受けたものです)