

公設財団法人による公立博物館運営の現状と 課題：指定管理者制度の15年を検証する

金山, 喜昭 / KANAYAMA, Yoshiaki

(出版者 / Publisher)

法政大学キャリアデザイン学部

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Bulletin of the Faculty of Lifelong Learning and Career Studies / 法政大
学キャリアデザイン学部紀要

(巻 / Volume)

16

(開始ページ / Start Page)

5

(終了ページ / End Page)

32

(発行年 / Year)

2019-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021646>

公設財団法人による公立博物館運営の 現状と課題

～指定管理者制度の15年を検証する～

法政大学キャリアデザイン学部 教授 金山 喜昭

はじめに

公立博物館に指定管理者制度を導入するには、直営で運営する博物館よりも経費削減と住民サービスの向上を両立させることが求められる。近年、公立博物館の経営問題にとって重要なテーマとなっている指定管理館の経営状況を明らかにするために、筆者がNPOや企業が指定管理する公立博物館を調査したところ、次のようなことが判明した⁽¹⁾。

まず、経費削減についていえば、直営期よりも年間経費を1割～3割ほど削減している館が多い。入館料などの利用料金を指定管理者の収入にする利用料金制を導入する館では、利用料金の全額を経常的な運営費に充てているため、指定管理者の経営努力を促す仕組みといわれる利用料金制度が形骸化してしまっているところが多く、指定管理者のモチベーションが維持できない。

一方、事業費などの経費は、直営期よりも若干増額しており、資料購入費や広報・宣伝費の経費も、ある程度は確保することができている。その反面、学芸員の給与水準は公務員の学芸員の年収額より低く設定され、さらに昇給する仕組みになっておらず、安定的で継続的な雇用が困難となっており、意欲が低下したり資質の向上に支障をきたしたりしている。

その一方、利用者へのサービスについては、直営期に比べて、全般的に向上している。展覧会などの関連事業や新しい事業を増やし、開館日数の増加や開館時間の延長などにより利用者の利便性を高めているところが目立つ。利用者に対する接遇が良く、再び来館したいと思えるようなサービスを行っている。

また、地域の様々な組織や団体（企業、商業、社会福祉、市民団体、観光関係の組織など）と連携し、広報やイベントなどにも取り組んでいる。

このようにNPOと企業の指定管理館では、直営期よりも運営経費の総額を削減させているが、サービスに関わる事業費を増額させている。一見すると、経費削減と住民サービスの向上を両立させているようであるが、実は職員の低額な給与水準がその肩代わりをしているともいえる。

以上、これまでNPOや企業の指定管理館の経営状況を見てきたが、指定管理館の多くは自治体が出資して設立した公設財団法人が運営している。一部の公設財団法人の指定管理館を対象にした調査や考察は行われた⁽²⁾が、総合的な調査研究はほとんど行われてこなかった。そのため本稿では、公設財団法人が運営する指定管理館の経営状況を明らかにするとともに、今後の公立博物館における指定管理者制度の運用上の望ましいあり方について考察する。

1. 調査目的と方法

平成27年度社会教育調査によると、公立博物館4293館のうち指定管理館は1279館である。そのうち財団法人は651館（51%）、企業277館（22%）、NPO93館（7%）などで、財団法人が最多となっている。財団法人の中でも公設財団法人（一般財団、公益財団）が大多数を占めている。公立博物館に占める指定管理館数は、前回調査（平成22年度社会教育調査）の1211館（4246館中）よりも僅かに増えている。

本稿の目的は、公設財団が運営する指定管理館の現状を把握することにより、その問題や課題を確認した上で、その特徴を明らかにし、博物館がその資源を適正に運用することのできる環境整備をはかることである。そのために各館のヒアリング調査と量的データの分析を実施した。なお、量的データは『日本の博物館総合調査：基本データ集』⁽³⁾の基礎データを使用する。

2. 調査対象

今回の調査対象とした指定管理館は次の通りである。

都道府県：

北海道開拓の村（一般財団法人北海道歴史文化財団）

岩手県立博物館（公益財団法人岩手県文化振興事業団）

江戸東京博物館（公益財団法人東京都歴史文化財団）

滋賀県立安土城考古博物館（公益財団法人滋賀県文化財保護協会）

鳥根県立八雲立つ風土記の丘（公益財団法人しまね文化振興財団）

高知県立歴史民俗資料館（公益財団法人高知県文化財団）

沖縄県立博物館・美術館（一般財団法人沖縄美ら島財団）

指定都市：

横浜市歴史博物館、横浜ユーラシア文化館、横浜都市発展記念館（公益財団法人横浜市ふるとと歴史財団）

横浜美術館（公益財団法人横浜市芸術文化振興財団）

新潟市歴史博物館（公益財団法人新潟市芸術文化振興財団）

市（町村）：

函館市北方民族資料館（公益財団法人函館市文化・スポーツ振興財団）

上山城郷土資料館（公益財団法人上山城郷土資料館）

高岡市美術館、高岡市立博物館（公益財団法人高岡市民文化振興事業団）

金沢くらしの博物館、鈴木大拙館（公益財団法人金沢文化振興財団）

金沢21世紀美術館（公益財団法人金沢芸術創造財団）

大垣市郷土館（公益財団法人大垣市文化事業団）

唐津城、末蘆館（公益財団法人唐津市文化事業団）

東京23区：

目黒区立美術館（公益財団法人目黒区芸術文化振興財団）

なお、このうち北海道開拓の村を指定管理する一般財団法人北海道歴史文化財団（前身は財団法人北海道開拓の村）は、北海道が出資して設立した公設財団であったが、道が指定管理者制度を導入した際に一般財団法人に移行した。

3. 調査結果

（1）所管

今回、調査した23館のうち、教育委員会は9館、首長部局は14館となる。その内訳は、都道府県（教育委員会3、首長部局5）、指定都市（教育委員会3、首長部局1）、市（町村）（教育委員会2、首長部局8）、東京23区（首長部局

1) となっており、所管に関わりなく指定管理になっている。

(2) 指定管理者制度導入以前の運営形態と選定方法

指定管理者制度を導入する以前の運営形態は、ほとんどが当該の公設財団が管理委託により運営していたものである。それら公設財団の多くは、非公募による随意指定により指定管理者となり業務を継続している。その理由は、運営管理や専門性を維持することや、職員の雇用への配慮のために、非公募により当該財団が指定管理者に選定されている。滋賀県立安土城考古博物館のように、それに加えて公開承認施設を運営する団体であることを理由にするところもある。

金沢市では、市の基本方針として「施設の性格及び設置目的に照らし、管理を代行する者を特定することが必要な施設については、管理運営を委ねるにふさわしい団体を公募せずに選定することとする」と規定している。金沢市では、次のように5種類の施設がそれに該当するとしている。

- ・ 地域コミュニティ施設
- ・ 芸術創造事業及び人材育成事業を主体とする施設
- ・ 寄附等の文化資産の展示と事業展開を主体とする施設
- ・ 福祉・保健の向上を図る特別な事業展開を主体とする施設
- ・ 行政と民間等の連携による産業振興事業の展開を主体とする施設

上記の類型上、金沢21世紀美術館は「芸術創造事業」、金沢くらしの博物館や鈴木大拙館は「寄附等の文化資産の展示と事業展開」に該当する。

それに対して、公募により選定された館も僅かにある。それは、新館開館前の準備期間に公募した場合と、管理委託期間中に公募した二通りがある。前者の新潟市歴史博物館の事例は、建設準備の段階で財団が管理委託を受ける予定になっていたが、市は指定管理者制度を導入することを決めて公募し財団を指定管理者に選定した。全国で最初に指定管理者制度が採用された事例である。

後者は、横浜市歴史博物館と北海道開拓の村である。横浜市は博物館の指定管理者を公募したところ、財団以外に民間企業からも応募があったが、選定委員会による審査の結果、財団が指定管理者に選定された。横浜市歴史博物館については、当時、筆者もアドバイザーとして関わったこともあるが、管理職や

職員を含めて博物館の基本理念や事業計画などについて度重なる検討会が行われた。北海道開拓の村でも、現場では公募に対応するために、勉強会や意見交換をしながら運営方針や事業計画などが議論されたということである。

(3) 指定管理期間

指定管理期間は凡そ5年となっているが、江戸東京博物館のように当初から8年のところもある。同館は2期目から10年に延長することになっていたが、知事選の影響などもあり、東京オリンピック・パラリンピックの開催年までの4年となり、その後は10年にすることが予定されている。横浜市歴史博物館は3期目から非公募の特命による10年、横浜美術館も1期目は5年であったが2期目から10年になっている。鳥根県立八雲立つ風土記の丘も3期目から8年(1・2期目は5年)というように、長期にするところが出てきている。横浜市歴史博物館では10年にすることにより、5年の指定管理期間では不安定であった事業の引き継ぎや人材育成の問題などを改善することが可能になったという。横浜美術館も、職員を計画的に採用することができるようになり、専門的な人材を安定的に雇用するための必要な措置とされている。

(4) 指定管理者の業務範囲

博物館全体の業務を一括して指定管理する場合が多いが、自治体と財団が業務を分担する業務分割方式を採用しているところもある。業務分割方式の北海道博物館(旧北海道開拓記念館)は、道が博物館事業(資料収集、展示、調査研究、教育普及など)を担当(直営)し、財団が施設の維持管理、利用提供(入館料の徴収、ショップ運営など)、利用促進(広報営業)を指定管理者として担当する。沖縄県立博物館・美術館も同じように、学芸系や教育普及を県が担当(直営)し、施設管理やサービス、広報、教育普及などを指定管理者が行う。岩手県立博物館は、財団が学芸部門を担当(業務委託)し、同じ財団が施設の管理、入館料の徴収などの指定管理者となっている。

(5) 指定管理料と利用料金

指定管理料の算定

指定管理料の算定方法には、必要な予算を積み上げて指定管理料を算出する方法と、最初から経費削減のために一定の割合を減額して算出する方法がある。公設財団の場合には、業務委託期の運営状況を基本的に踏襲する形で算出する一方、指定管理への移行後に一定の割合を減額する場合もある。

例えば、滋賀県立安土城考古博物館は、業務委託期の最終年（平成17年度）決算額は約1億6110万円、指定管理期（平成18年度）は1億5970万円であり、その後もほぼ同じ指定管理料のまま推移している。横浜市歴史博物館では、業務委託期（平成17年度）から指定管理期（平成18年度）になった時点ではほぼ同額であったが、26年度までの間に横浜市外郭団体協約マネジメントサイクルに基づく指定管理料等の減額目標により歴史博物館だけを見ても2000万円超が減額された。

指定管理料と利用料金

自治体は、指定管理館を管理運営するための経費を負担する。それには原則的に三通りある。①指定管理料のみ、②指定管理料と利用料金の併用、③利用料金のみ、のいずれかである。①の場合は、利用料金の収入は全額が自治体の歳入になる。②は、指定管理者と自治体との間で、指定管理料と利用料金の金額のバランスをどのようにするかが問題である。③に該当する博物館はほとんどない。今回調査した館でも該当する館はなかった。

①の事例は、新潟市歴史博物館、金沢くらしの博物館、鈴木大拙館などである。当該館の場合、いずれも指定管理料といっても、実質的には直営のように、指定期間の予算書は計画上のもので、毎年予算の査定が行われており、自治体の財政事情により変動するようである。

新潟市歴史博物館は、博物館に指定管理が導入された最初の事例であるために、市は直営に準じた会計を適用したものと思われる。金沢くらしの博物館や鈴木大拙館などを運営する公益財団法人金沢文化振興財団は、指定管理する全ての文化施設の予算措置を金沢市が全額負担する。入館料などの使用料や、決算で残金が生じれば、それらは全て市の歳入にしている。年度途中で見込み額が不足し支出超過がある場合には、市が補正予算で対応している。なお、平成

30年度からは、市の方針として指定管理料を「利用料金制度及び定額交付金制度」に変更されている。

②の事例は、北海道開拓の村、横浜市歴史博物館、滋賀県立安土城考古博物館、高知県立歴史民俗資料館などである。この場合、利用料金の見込額をどのように算出するかが問われる。通常は、業務委託期間の使用料（入館料）に利用者増を見込んだ一定の割合を加算した金額を利用料金（見込額）とし、総経費から利用料金を差し引いた金額を指定管理料（負担金）として算出する。この場合、利用料金の見込額を上回れば、その収入分を指定管理者の裁量で使えるが、下回れば赤字となり、指定管理者がそれを負担することになる。つまり、適正に利用料金が設定されていれば、指定管理者の経営努力が報われるように設計されている。

北海道開拓の村の場合、道が査定する指定管理料を査定するにあたり、利用料金（見込み額）の単価基準が利用者ニーズ等の基準の実態に則しておらず、指定管理者が設定する実際の入館料よりも高額となっている。そのため、指定管理者の利用料金収入の決算額は道が査定する予算額の3分の2ほどにとどまっている。

滋賀県立安土城考古博物館は、指定管理料と利用料金を併用するが、グッズ販売など他の指定管理館では自主事業の収入になるものを含んでいる。決算で残金が出た場合は繰越金として処理するが、残金が多い場合には、次期の更新時に指定管理料が減額される恐れがあるという。また、指定管理料が定額であるために、人件費の増額分（人事異動や昇給など）に対応するために事業費を減額して調整している。そのため、平成18年の事業費3100万円であったものが、平成28年度には1500万円に減額しており、専門的な調査や事業の継続性に支障が生じている。

高知県立歴史民俗資料館も運営管理の予算に指定管理料と利用料金を併用し、指定管理事業として行ったグッズ販売の収入を含んでおり、残金が出た場合は県に返金するという。

それに比べて、横浜市歴史博物館は、指定管理料及び常設展入館料（利用料金）と自主事業収入（企画展の入館料、講演会・講座の参加費、ショップ・自販機の売り上げ、駐車場料金など）の合計を館全体の予算とする。現在のところ

ろ利用料金や自主事業収入が増えても指定管理料を減らされることはない。博物館の決算で残金が出れば財団本部の会計へ操出し、不足分が生じると財団本部から繰り入れがされるという。

インセンティブの付与

指定管理者の意欲を維持・発展させるためにインセンティブを付与することが必要であるといわれるが、現状では厳しいと言わざるを得ない。これまでのところ指定管理者制度の導入により、事務的には経理上の縛りが緩和されることや、意思決定が円滑になるなどの利点はあるものの、それがインセンティブになっているとはいえない。利用料金制度を採用している場合、利用料金が見込み額より増加すれば、指定管理料から差し引いた分を指定管理者の収入にすることができる。しかし、実際には、見込み額より増収すると、設置者はその後の指定管理料を減額するために、指定管理者の努力が報われずにインセンティブが働かない状況になっている。

金沢市が平成30年度から実施した「定額料金制度」の考え方は、指定管理者制度のメリットを活かしつつ、黒字分は財団が展覧会や文化サービスなどを充実させる公益事業に使えるという考え方によるという。

(6) 管理委託期との違い

ミッションや運営方針について

管理委託期から運営している館では、ミッションや運営方針を見直したかどうかについて調べてみたところ、ほとんどは管理委託期のままとされており、条例上の文言などを踏襲している。管理委託と指定管理とでは、指定管理者に主体的な運営姿勢が問われるにもかかわらず、実は管理委託期の体質と変わっていないところが多い。その理由は、非公募という選定の仕方と関係しているように思われる。

先述したように横浜市歴史博物館などでは、公募に応募するために現場の学芸員など職員たちは、それまでの自館の活動を見直したことにより、ミッションや運営方針を再確認している。北海道開拓の村や江戸東京博物館も同じである。ミッションを再確認して、施策を見直し、さらに事業についても再検討した。これに対して、非公募で選定された館は、そのような手続きをとらなかつ

たために、ミッションを見直す機会をつくることができなかつたといえる。

事業関係

非公募により管理委託から指定管理に移行した館では、管理委託期に実施していた事業を基本的に踏襲しており、特に大きく変更していない様子である。ミッションや施策に変化がなければ、事業についても大きく変わっていないことが分かる。

それに比べて、公募によって選定されたところでは、ミッションなどの基本方針を見直したために、事業についても新規事業を導入するようになった。その中でも地域との連携事業が目立つようである。

横浜市歴史博物館では、「シティー博物館」と「ローカル博物館」の区別を意識的に行い、企画展は「オール横浜」と市域全体をカバーするものとし、イベントは地域に着目した事業をしている。指定都市の博物館でありながらも、「地域博物館」としてローカルな付き合いを意図的にすることで、市民から敷居が低くなつたと聞くようになったという。

島根県立八雲立つ風土記の丘も、指定管理になってからの新たな取り組みとして、企画展だけでは利用者が限られていたことから、地元の公民館や自治会との連携や共催事業など、小規模な地域向けのイベントを行うようになったという。1期目には事業のメニューや数を大幅に増やしたが、職員数がほとんど変わらないまま事業数を増やしてオーバーワークになったことから、2期目以降は事業数を調整しているという。管理委託期には、資料館と風土記の丘（史跡）を管理するような性格であったが、現在は風土記の丘の活用をはかるために、レンタサイクルを配備することや、見学団体から要望があれば学芸員が史跡の案内なども行うようにしているという。

新潟市歴史博物館でも、合併による旧市町村の博物館・資料館などと定期的に連絡会議を行っている。各館の企画展や講座を一元化して3か月ごとのイベントチラシを作成し各館で配布、同館のホームページで公開するなどしている。

利用者数

指定管理館の利用者数を直営館と比べてみると、図1-1に示すように全体的に指定管理館は直営館よりも多く、館種ごとにみても指定管理館の方が多いという傾向は同じである。図1-2は、指定管理館を運営者別にみたものであ

る。例数が比較的まとまっている<美術>と<歴史>についていえば、<美術>は公益財団が企業よりも大型館を運営しており集客力が高いことを反映していると思われる。<歴史>は、ほぼ同じような規模の館を運営している。なお、NPOは小規模で地域に密着した活動をするところが多いことから2者に比べて集客性は低い。

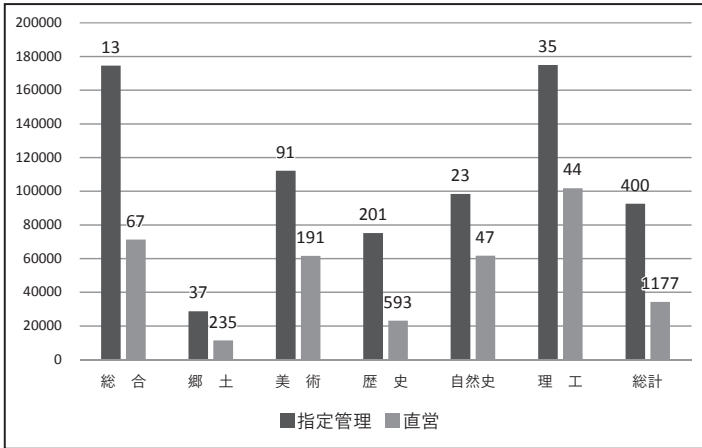


図1-1 平成24年度入館者数の状況（指定管理と直営の対比グラフ）

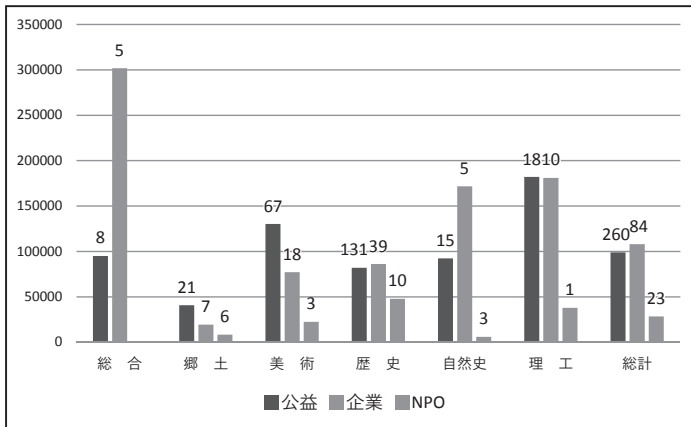


図1-2 平成24年度入館者数の状況（指定管理の内訳グラフ）

指定管理館の利用者数が多くなっている理由として、図2-1・2に示すように、指定管理館は直営館よりも開館日数が多くなっている。指定管理館は70%が年間300日以上（そのうち325日以上は30%近い）であるのに比べて、直営館は60%弱（そのうち325日以上は10%余り）となっている。なかでも公益財団は最も開館日数が多くなっていることが分かる。これは指定管理に移行するにあたり、利用者サービスをはかるための措置であった（開館時間を拡大したところもある）。また、指定管理者になることで特別展や企画展をはじめイベントなどを増やしたことにより集客性が高まったことも要因となっていると思われる。

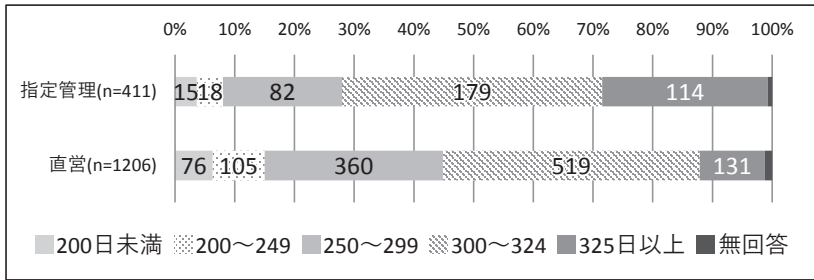


図2-1 開館日数（指定管理と直営の対比グラフ）

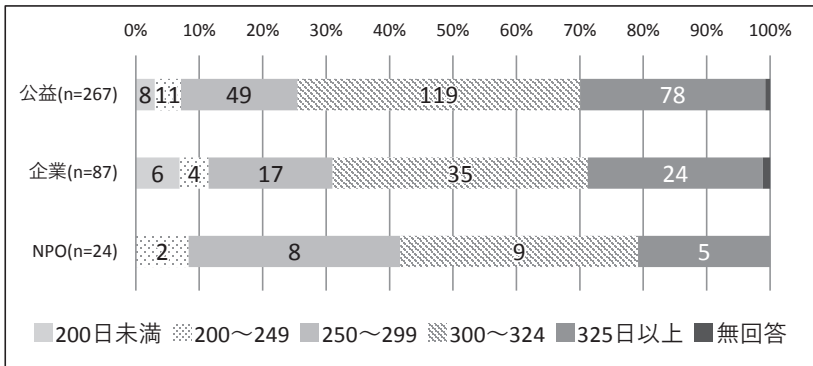


図2-2 開館日数（指定管理の内訳グラフ）

(7) 人員配置・労働条件

人員配置

昭和48年に文部省が告示した「公立博物館の設置及び運営に関する基準」(昭和48年11月30日文部省告示第164号)には、第12条(職員)「都道府県及び指定都市の設置する博物館には、17人以上の学芸員又は学芸員補を置くものとし、市(指定都市を除く)町村の設置する博物館には、6人以上の学芸員又は学芸員補を置くものとする」とされている。この基準は、公立博物館に専門職としての学芸員を配置する努力目標となり、公立博物館では一定数の学芸員が配置されるようになった。しかし、1990年代になると、政府の規制緩和・制度改革の下で、こうした基準は「規制」と見做され、公立博物館に関係する法律や規則から定量的な規定が撤廃されるようになった。平成23年には博物館法改正や、利用者ニーズの多様化・高度化、博物館の運営環境の変化等を踏まえ、「博物館の設置及び運営上の望ましい基準」(平成23年12月20日文科省告示165号)を告示し、「博物館に、館長を置くとともに、基本的運営方針に基づき適切に事業を実施するために必要な数の学芸員を置くものとする」(第13条)と緩和されるようになった。

今回調査した財団の指定管理館では、直営館やその後の管理委託期の学芸員数はほぼ維持するか、中には増員しているところもあることが分かった。しかし、正規職(自治体からの派遣職員や財団職員)の比率は減り、館長や事務職のほかに、学芸員も嘱託や非常勤などの非正規職員として雇用するようになり、非正規職員の比率が以前より高くなっている。

高岡市立博物館の場合、財団の管理委託期(平成4年)には、館長1(嘱託)、事務職3(市正規職員)、学芸員4(市正規職員2、非常勤職員2)であったが、指定管理期(平成28年)になると、館長1(非常勤)、副館長1(嘱託)、事務職1(非常勤)、学芸員5(正規職員2、非常勤職員3)となっているように、職員数は8名で変わらないが、正規職員の削減数は3名である。

鳥根県立八雲立つ風土記の丘では、指定管理導入直前には県職員の引き上げがあり、平成16年度には全て財団職員となり、所長(非常勤:有識者)、副所長(学芸員)、学芸員2名(正規1、嘱託1)、管理系3名(正規2、嘱託1)となった。学芸員は副所長を含めて3名であった。その後、指定管理者(平成

28年度)になると、所長(財団正規:学芸系)、学芸員3名(財団正規1、嘱託2)、事務系職員3名(嘱託3)と山代学習館(嘱託2)というように、学芸系職員は4名になっており、職員全体では非正規の割合が高くなった。

また、高知県立歴史民俗資料館のように学芸員数を維持しているが、県から派遣される学芸員を減らして、財団が雇用する学芸員に置き換えているところもある(他の指定管理館でもほとんどは自治体から派遣の職員を引き上げている)。

労働条件

財団の指定管理館では、財団正規職員と非正規職員の格差という問題が生じている。正規職員の給料の取り扱いは、自治体や財団によって異なるが、基本的には当該の自治体職員の給料に準じている。とはいえ、採用時は一般職給料表の2号下からスタートしたり(大学院修士は学部卒の扱い)、一定の年齢で昇給に上限枠を設けたりするように、自治体職員の給料には及ばないところもある。

しかし、嘱託職員や非常勤職員などのように、非正規職員の雇用が常態化していることを見過ごすことができない。非正規職員は正規職員への過渡的な雇用ではなく、人件費を抑制するための継続的な雇用となっている。正規職員と同一労働でありながらも賃金格差が継続的に維持されているという問題がある。

一方、高知県立歴史民俗資料館では、正規職員は県からの派遣職員と財団が採用する正規職員がおり、財団正規職員の給料は県からの職員に準じる扱いとなっている。財団正規職員の給与は全て指定管理料から支払われるが、県からの派遣職員の基本給は県、一部の手当については指定管理料から支払われる。人件費の扱いについては、財団と県との契約により、指定期間の当該年度ごとに、人事異動などやむをえない事由により、予算額を超過した場合には、その不足分を県が調整負担することになっており、同財団が指定管理する他の博物館施設(高知県立美術館、高知県立坂本龍馬記念館、高知県立歴史民俗資料館)も個別に同じように取り扱っているということである。

(8) コレクション管理

博物館本来の機能を担保する資料の収集、整理保管、調査研究という博物館の基礎機能について、直営館と指定管理館の量的データを比較したところ、ど

ちらも万全とはいえない状況である。コレクション管理に関する項目（購入予算、資料台帳の登録、調査研究の計画的実施、調査研究に関する予算等）について両者を比べてみると、指定管理館の方が全体的に高い傾向となっており、指定管理館の中でも公益財団とそれに次いで企業（業務分割方式を含む）にそのような傾向が見られる⁽⁴⁾。

資料の収集は、採集、発掘、寄贈、寄託、購入などの方法によるが、なかでも購入による収集は予算措置を伴うことになる。購入するための予算額（資料購入費）をみると、図3-1のように、購入費を有する館の割合は指定管理館

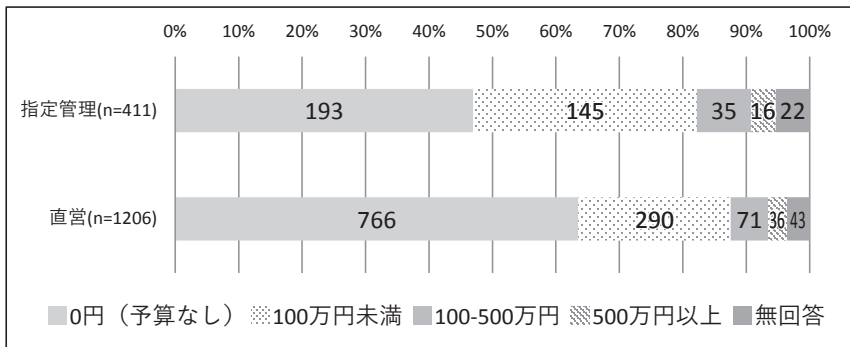


図3-1 資料購入費（指定管理と直営の対比グラフ）

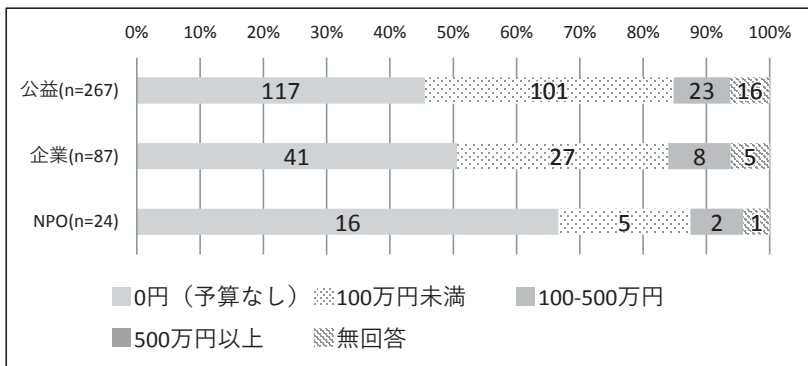


図3-2 資料購入費（指定管理の内訳グラフ）

の方が直営館よりも多い。その中でも公益財団の指定管理館が6割弱と最も高く、それに次いで企業の指定管理館（業務分割方式の指定管理館を含む）となっている（図3-2）。

収集した資料は整理して資料台帳に登録をするが、その作業は従来のように台帳に直接記載したりデータベースに登録したりする。そのような整理状況についてみると、指定管理館と直営館はほぼ同じような整備状況である。両者とも館が所蔵するほとんど全ての資料を登録している館は5割ほどで、4分の3程度以上を登録しているのが6割余りとなっている（図4-1・2）。

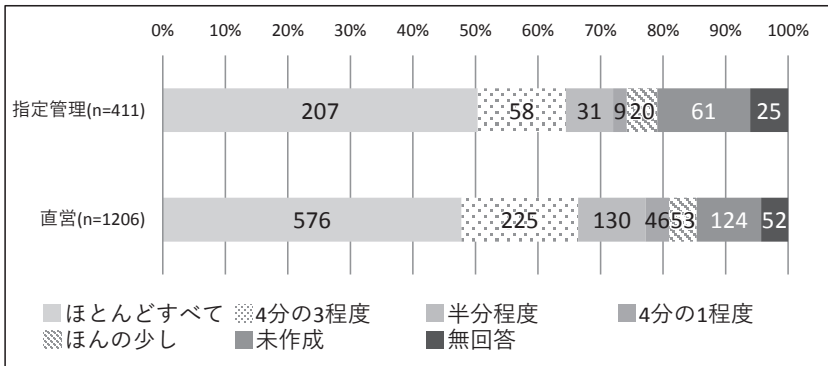


図4-1 資料台帳の作成（指定管理と直営の対比グラフ）

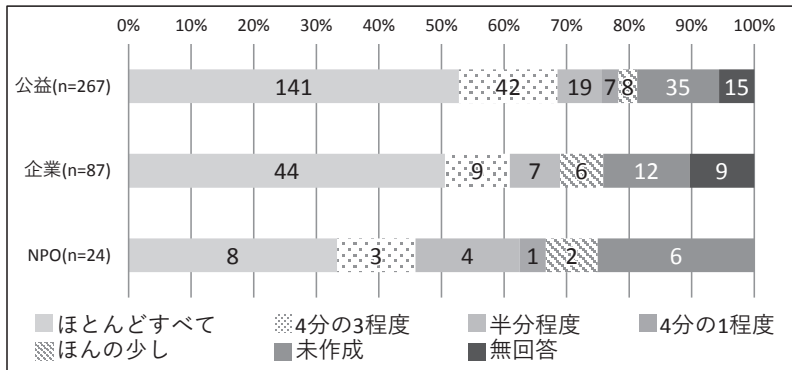


図4-2 資料台帳の作成（指定管理の内訳グラフ）

調査研究に関しては、「学芸系職員の専門性に基いた調査研究を計画的に進めている」ことを質問したところでは、全体的に低調であるものの、指定管理館の方が僅かに高くなっており、その中でも公益財団と企業は3割ほどである(図5)。調査研究のための予算は直営館では4割ほどあるのに比べて、指定管理館の財団と企業はおよそ5割となっている。

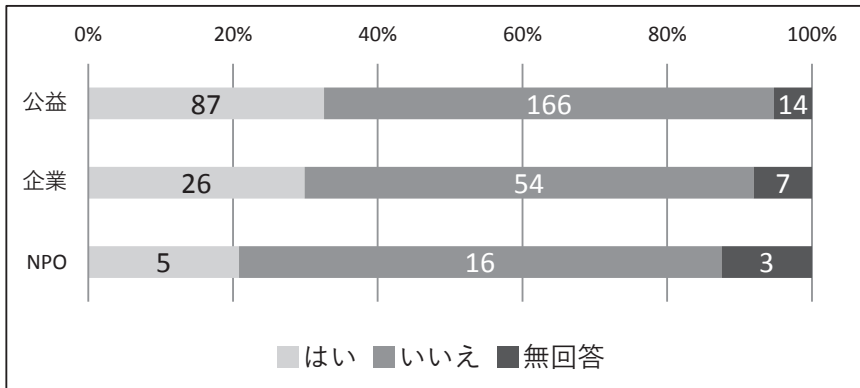


図5 調査研究の計画的実施 (指定管理の内訳グラフ)

ヒアリング調査では、コレクション管理の状況を具体的に知るために指定管理館とあわせて直営館⁵⁾についても調べたところ、次のようなことが判明した。

まずは資料購入の状況についてみると、指定管理館では横浜市歴史博物館や高知県立歴史民俗資料館などのように一定の購入予算がついている一方、滋賀県立安土城考古博物館のように県立館でも購入費のないところがある(同館は当初は開館以来、最多で年度2000万円に達する購入費があったが、平成20年度以降はなくなった。指定管理は平成18年度より)。美術館では、美術作品を購入することから、予算規模は高額である。直営館(美術館は未調査)では、県立、指定都市、市立館で8万、30万、50万、60万、100万円というように、ほとんど100万円に達しておらず、県立館でも10館中3館、指定都市館では3館中2館は購入費がなく、市立館でも購入費がついていないところが目立つ。資料の購入費は、全体的に指定管理館と直営館は共に低い水準になっていること

が分かる。

また、燻蒸はIPM（総合的有害生物管理）を併用しつつ、新規に資料を収蔵する時点で二酸化炭素によるテント燻蒸を行うなど小規模に行っているが、なかには燻蒸そのものの予算がつかないために実施していない市立館もある。

資料の台帳登録については、ヒアリング調査したところ、先述の量的データ分析の結果のように、収蔵品の4分の3程度以上を登録している館（ほとんど全ての収蔵資料の登録済みを含めて）の割合をほぼ裏付けるような傾向であった。その具体的な状況は、次の通りである。

「資料登録はほぼ完了、仮目録もほぼ完了、公開用の冊子刊行（以前は毎年刊行）はまだ全体の一部にとどまる。資料検索（カードやデジタル）できても、外部倉庫に収蔵しているものは確認が困難」（直営県立館）

「歴史・民俗資料は資料と棚番号を符合させることが困難な状況になっている。前任者の経験に負うところが大きく、継承されておらず」（直営指定都市館）

「データベースはほぼ完了。新収蔵品は未整理（古文書資料）が多数ある。市史編さん終了後（同館開館後）に移管される」（直営市立館）

「長年資料整理ができない状態が続く。特に民具は手付かずのままになっている。非常勤のパート職員1名が週3日勤務（3年周期で交代）で担当するが、3年交代させているためにノウハウが蓄積できていない。そのために日常的な業務（写真の貸し出し、カード、本の整理など）が中心業務になっている」（直営市立館）

「資料整理に手がまわらない。職員不足で展覧会に力点が置かれているため」（直営市立館）

次に、収蔵庫の状況であるが、指定管理館と直営館のいずれも収蔵資料が一抔となっており、多くは館外に別の収蔵施設（廃校になった校舎など）を用意して、博物館で収容しきれないものを収蔵している。そのために、積極的な収集活動をしていない県立や市立直営館がある。外部の収蔵施設まで車で2時間の遠隔地にある県立直営館、受入れ資料を選別していたり、受入れができないために他館を紹介する直営市立館などがある。博物館の隣地に収蔵庫を建設する土地を確保しているが、予算措置されない直営による指定都市の館もある。しかし、市立函館博物館のようにコレクションツアーを企画して収蔵庫を一般

に公開し、その理解を促す試みに取り組んでいるところもある。

最後に、学芸員による調査研究の状況はどうであろうか。指定管理館では横浜市歴史博物館や高知県立歴史民俗資料館などのように一定の調査研究費をもつ一方、都道府県や指定都市館でも調査研究費がないところもある。直営館の場合には、一部の都道府県や市立館などのように、文部科学省科学研究費助成事業の研究機関の指定をうけている博物館では個人研究費のほかに科研費の助成を受けることができる。しかし、ほとんどの博物館では調査研究のためにまとまった予算はない。実際、今回調査した中からも「研究活動は限界がある。科研費を取ることができず、研究活動に予算上の制約があるために限界が生じている」（県立館）という声が聞かれた。また、他の県立館によれば、学芸員がコレクション管理や調査などに時間がさけない理由として、学芸員数が減少していることに加えて、教育普及の仕事が増えているという事情もあるという。ある市立館では、「調査研究はほとんど行われていない。2年に1冊だす紀要に報告や紹介文を書く程度」というように、市立館でも学芸員の調査研究はあまり行われていない様子となっている。

4. 公設財団法人による指定管理館を評価する

公設財団による指定管理館は非公募によって選定されたところが多く、そのためミッションや運営方針を見直すことは少なく、管理委託期の事業を基本的に踏襲している。それに比べて、公募によって選定されたところは、学芸員や職員達が一体となりミッション・運営方針や事業計画などを作成することにより、博物館を客観的に再評価する機会とし、管理委託期の運営を見直したことなどにより、職員の意識改革を図ることができたと思われる。

しかしながら、公募した指定管理館が良く、非公募のところが悪くはないと単純に言うことはできない。そのことを考えるために、指定管理館になって良くなったことと、問題点について整理してみることにする。

まず、良くなったことは、事務的な手続きがスムーズになったことがあげられる。管理委託期には事業を実施する際、事前に本庁の所管課の決済を得ていたが、指定管理者は事前に提出した計画書にもとづき事業を執行することができる。予算の執行にも柔軟性があり、会計処理に縛りがなく円滑にできる。

財団が複数の施設の指定管理者になっているところでは、財団が全体的にマネジメントすることができ縦割り行政の弊害をなくすることができる。さらに業務の効率化や経費削減により無駄な歳出を抑えることもできる。

また、管理委託期のように、本庁の意向を逐一確認しなくてもよいために、事務を遂行する上での意思決定が速くなり、そのために利用者からのニーズにも素早く対応することができるようになっている。

以上のことは、必ずしも全ての指定管理館に共通しているわけではなく、館によって多少の違いがあるものの、指定管理者制度に付与される効率性を具体化した状況といえる。

次に、問題点については、大きく次の4点を挙げることができる。

一つめは、指定管理者に収入の途が閉ざされており、インセンティブが付与されないという問題である。指定管理料と利用料金を併用する場合、そのバランスをどのようにとるのかである。利用料金制度の趣旨は、指定管理者の働きに応じて一定額以上の収入があれば、指定管理者の収入にできるようにしてインセンティブを付与する仕組みのはずである。しかし、自治体は基本的に収支決算をゼロにすることを想定しているために、利用料金の変動に合わせて指定管理料を調整している。利用料金収入が事前の想定額よりも高ければ次期の指定管理料を下げることになり、逆に低ければ指定管理者が赤字を負担することになる。

二つめは、正規職員の人件費の調整に関する問題である。指定管理者を更新する場合でも、指定管理料が固定化しているため、定期昇給等による人件費の増額分を補うために事業費などの他の経費を圧迫することがある。

財団の財務規模が大きければ、人員の自然増減を全体の中で調整することが可能であろうが、小規模な財団では人員の流動性が乏しいために厳しい経営を強いられる。小規模な財団では、昇給分を抑制することや、昇給分を補うために事業費の一部を流用して調整することにより、事業の質や継続性を維持することに支障が生じている。あるいは、正規職員の退職者が出ると、非正規職員で補充することにより職員数を維持、増員しているところもある。いずれにしても、このようなやり方では人材が育たないし、健全な財政運営とはいえない。

三つめは、学芸員の労働条件の問題である。そもそも公設財団は、行政改革

の方針の下で、自治体が定数管理（定数削減）をはかるために設立されており、そうした財団が公共施設の管理委託を受けてきた。職員は自治体からの派遣職員と、財団が採用、雇用する財団正規職員が中核となっていた。自治体が出資して設立した財団であり、自治体業務を代行することで財源が確保されていたことから、その身分は一定程度に保障されるものであった。しかし、指定管理者制度によって、民間と競い合う原理が導入されたことにより、公設財団も民間企業と同じような立場に立たされるようになってきている。財団が指定管理を継続できなければ、財団の正規職員でも雇用が脅かされる事態となっているのである。

昭和63年の開館以来、川崎市からの管理委託で川崎市市民ミュージアムを運営していた公益財団法人川崎市生涯学習財団は、平成28年に川崎市が指定管理者を公募した際に応募したが、民間企業と競合した結果、指定管理者に選定されず、同財団が雇用していた学芸員たちは転職や離職を余儀なくされることになった。その後、指定管理者になった民間企業に雇用された者もいるが、給料が減額することになったことは、その象徴的な出来事である。

また、嘱託や非常勤の非正規学芸員も増加しており、その多くは1年契約で更新する不安定な雇用形態となっている。改正労働契約法（平成25年4月1日施行）により、5年の雇用期間を過ぎると、6年目に本人の申し出により正規職員になれることになる。しかし、それ以前に更新回数や年限を設ければ雇止めとなることから、学芸員としての専門的な技能が博物館に蓄積されない事態となっている。

公務員学芸員や財団正規学芸員、財団非正規学芸員などのように、同じ職場（博物館）内でも雇用形態が多様化していることは事務系職員についてもいえる。財団職員の給料や待遇は、自治体職員に準じるといっても必ずしも同一でない。正規と嘱託や非常勤とは、さらに給料などの格差が生じている。同じ職場内で職務の困難性や責任の度合いからみて公平とはいえない賃金格差が恒常的になっていることは、職場内の統制がとりにくく、職場内で不協和音を生みやすい状況となっていると思われる。

今後とも財団の正規職員が退職後に非正規職員で補充することが常態化していくことになれば、後継者の確保や人材を育てることができずに、博物館組織

が脆弱化することが懸念される。さらに自治体にとっては、専門職の官製ワーキングブアを生み出す二重の問題となっている。

四つめは、事業の多様化や増加の影響による博物館の基礎機能の低下という問題である。企画展やイベントなどの事業を増やす理由は、指定管理者に求められる利用者サービスを向上させるものであり、指定管理の業務の中では、最も注目度の高いところである。こうした事業は集客性と直接関係することから評価の対象となりやすい。しかし、学芸員の仕事をそこに過度に投入すると、資料の収集、整理保管、調査研究という博物館の基礎機能との均衡がとれないという問題がある。

資料を収集するための購入費の予算は、一部の美術館を除くとゼロや100万円以下のところが大半である。購入費がなければ、博物館が収集方針に基づき計画的に資料収集することができない。資料を保管維持するために必要となる収蔵庫は所蔵資料で満杯になっているために、資料を収蔵することができない状況になっているところが多い。収蔵スペースの確保は緊急の課題である。そのほかにも基礎機能に関する業務に対する経費が乏しくなっていることは先述した通りである。

5. 指定管理者制度の運用上の望ましいあり方

学術教育機関である博物館はミッションを掲げて、それを達成することに努めることである。そのために必要な組織や人員及び予算などの経営資源を整えることにより、まずは資料の収集、整理保管、調査研究という博物館の基礎機能を確保することである。その上で、教育普及等を通じて社会的なニーズや地域社会の課題の解決等に取り組むことが求められる。

博物館経営は、ミッションを達成するために経営資源を必要に応じて適切に配分して成果をあげるための方法論である。指定管理の博物館経営上の特徴は、民間の発想やアイデアを生かした柔軟な運営ができるということがあげられる。直営では部局内の手続きや、関係部局との連絡や調整をする等の必要があるため、どうしても意思決定に時間がかかる。しかし、指定管理者制度の場合には、裁量権が認められていることにより、かなりのことが指定管理者の判断で実行することができる。私も実際にNPO法人による指定管理の博物館

運営に関わっているが、そのことを実感している。

まずは、指定管理者制度が博物館にも導入されて15年が経過すると、当初は指定管理者が主体的に運営する自由度が高かったものが、次第に役所側からの縛りがきつくなってきているところが見られる。予算の費日間の流用が制約される、事務手続きにおいて役所の報告や決済が課せられるなどである。このような事態は程度にもよるだろうが、民間の柔軟な運営を損なうことになるために、役所は縛りを極力なくすことである。

また、指定管理者に収入の途が閉ざされており、インセンティブが付与されていないことについては、自治体は指定管理料と利用料金のバランスに配慮して、指定管理者にとってインセンティブが働くように収入を促すようにすることである。また、自主事業による収入についても、その収入手段（自販機、ショップ販売、イベントなど）を取り上げることがせず、少しでも拡大することを奨励し、内部留保することができるように特別会計や別会計にすることができるとよい。一定額の内部留保ができれば、老朽化した施設の改修や利用料金収入の不足分の補填にあてることができる。運営管理費を補うことや、職員の研修など人材育成、財団主催のイベントなどのように、指定管理料で賄うことのできない必要な経費に充てることもできるのである。

職員の労働条件については、職員を安定的に雇用し、本人のキャリア形成をはかるためには、それを裏付けるために一定の待遇を保障する必要がある。特に学芸員のような専門職は、博物館での経験やノウハウが蓄積されることにより、博物館のパフォーマンスが維持発展するのである。この問題を改善するためには、自治体は指定管理者が雇用する職員の昇給分が保障できるように適切な措置を講じなければならない。例えば、その経費を別途に負担することや、利用料金収入の余剰分を昇給分にまわすことなどが想定できるし、先述したように高知県の事例は、この問題を解決するために有効な方策だといえる。

現状の限られた財政状況の下では、職員の非正規化が進んでいる。しかし、非正規雇用が進むということは博物館運営が不安定になることであり、経験やノウハウが蓄積されにくくなることである。それに対処するためには正規職員の雇用率を上げて人材の定着率を上げることも大事であるが、現実には自治体による定数管理があるために、増員をすることは困難である。問題は正規職員

数が定数に達していないことであり、その不足分を非正規ではなく正規職員で補うことである。

博物館は、将来的にAI（人工知能）では代替えすることができない業態であるといわれる。学芸員には専門的な知識ばかりでなく、コレクション管理、利用者や地域との連携、キャリア支援など様々な能力や経験が要求される。博物館の最大の資源は人材であることを改めて確認するとともに、正規職員の雇用率を上げることにより、人材の定着をはかることが欠かせない。

博物館の基礎機能を充実させるためには、自治体側が博物館の特性を理解して、基礎機能に関する方針や計画などを指定管理業務に義務づけることや、それを評価基準に入れること、必要な予算措置をすることなどが求められる。博物館としても、平成27年にユネスコが採択した「ミュージアムと収蔵品の保存活用、その多様性と社会における役割に関する勧告」の趣旨を十分に理解し、自治体と協議連携をはかることである。

また、博物館はその特性上、まずは資料の収集、整理保管、調査研究という基礎機能を担保することが前提である。その上で、教育普及（特別展、企画展、イベントなど）が成り立つし、まちづくりやキャリア支援、観光などの社会的ニーズに応えることができる。しかしながら、現実には基礎機能よりも特別展や企画展、イベントなどのように、集客性の高い事業に経営資源が投入されていることは本末転倒であることを改めて確認しておきたい。

おわりに

公設財団法人の指定管理館は、本来ならば管理委託期よりも柔軟な運営ができるはずである。一般に、自治体側は指定管理者制度の仕組みをうまく利用すれば、業務の継続性や専門性の担保、人材育成などを改善することができる。しかし、逆に様々な制限を加えているために、博物館のもつ可能性を発揮できなくしている。指定管理者制度を安価な管理委託の延長とみる誤った認識に問題がある。

今回の調査では横浜市歴史博物館や高知県立歴史民俗資料館などから有益な情報を得ることができたが、その利点を他の指定管理館でも共有できれば、指定管理館が置かれている閉塞感を改善するための一助になり得る。

なお、本稿では扱わなかったが、財団そのものの経営については、所管する施設を個別に管理運営するのではなく全体的に運営することや、財団の財政基盤を安定化していくことが課題となる。そのためには、財団を稼げる体質にすることができるように、自治体との間で協議することが欠かせない。自治体の文化政策を財団が安定的に執行することのできるように制度変更をすることも課題となる。

最後に、現地調査でお世話になった各館の皆様には心よりお礼申し上げます。本稿で作成した量的データのグラフは菅原真悟氏による。小町大和氏にもご協力をいただいたことを記して感謝します。

[注]

- (1) 金山喜昭2017『博物館と地方再生 一市民・自治体・企業・地域との連携一』同成社
- (2) 大貫英明2017「公立博物館と指定管理者制度」國學院雑誌第118巻第11号、p.53-69など
- (3) 『日本の博物館総合調査：基本データ集』（平成25～27年度 日本学術振興会（JSPS）科学研究費助成事業 基盤研究（B）課題番号25282079）
- (4) 業務分割方式（直営と企業の共同）の指定管理館が〈企業〉のグループに入っており、多くは学芸部門が直営となっている
- (5) 直営の調査対象館：（都道府県）北海道博物館、東北歴史博物館、秋田県立博物館、福島県立博物館、埼玉県立歴史と民俗の博物館、新潟県立歴史博物館、石川県立歴史博物館、広島県立歴史博物館、香川県立ミュージアム、佐賀県立博物館の10館、（指定都市）福岡市博物館、相模原市立博物館、さいたま市立博物館の3館、（市）釧路市立博物館、帯広百年記念館、市立函館博物館、大館郷土博物館、秋田市立赤れんが郷土館、岩宿博物館、戸田市立郷土博物館、行田市郷土博物館、平塚市博物館、浦安市郷土博物館、館山市立博物館、諏訪市博物館、飯田市美術博物館、砺波市立砺波郷土資料館、氷見市立博物館、大津市歴史博物館、高松市歴史資料館、筑紫野市歴史博物館、田川市石炭・歴史博物館の19館、（町）中之条町歴史と民俗の博物館「ミュゼ」、甘楽町歴史民俗

資料館、八雲町郷土資料館の3館、(村)大潟村干拓博物館、大鹿村郷土資料館ろくべん館の2館)

(本研究はJSPS科研費 JP17K01212の助成を受けたものです)

The Facts and Problems on Management of Public Museums by Public Foundations: Validation of 15 years of Designated Administrator System

Yoshiaki KANAYAMA

This thesis shows financial conditions of the museums managed by public foundations, and considers the desirable way of operating designated administrator system at public museums.

Many of the museums' public foundation administrators are assigned by closed audition, so that few of them re-examine the museum mission and the operation policy, and merely continue the activities which they have done when partially commissioned to the operation.

In comparison, administrators which are selected from the public offerings, tend to create their own mission, operation policy and activities plan by themselves, and try to reevaluate the museum objectively. By re-examining the previous operation they re-form the staff consciousness as well.

However, the problem is not as simple as one can say the publicly offered administrator's museums are better managed than just assigned ones. To consider this matter, the good points and the bad points of the designated administrative museums should be clarified.

The good point is that the amount of paperwork decreases. Designated administrators can execute their projects or implement the budgets flexibly, according to the plans they have submitted beforehand, instead of waiting for the section chief's approval every time at the central government. This also speed up the process of decision-making, which the museum can meet the needs of the visitors promptly.

On the other hand, there are four bad points to be mentioned. Firstly, the designated administrators have no means of generating their revenues, as well as no incentive rewards. Secondly, the administrators are in difficulty to reconcile the amount of payroll of full-time employees. Thirdly, the labor conditions, especially the long term employment of the curators are not guaranteed. The fourth point is the diversification and the increase of activities tend to depress the basic functions of museums, such as collecting and researching the materials.

Museum management is the methodology of adequately allocating managerial resources to achieve the goal. When designated administrators are in operation, they will manage the museum flexibly utilizing their non-bureaucratic ideas. However, as several years go on, there is a case that the initiative of the management by designated administrator is gradually discouraged; the budget diversions are restricted and decision-making depends on the municipal government, which detracts the flexibility of non-bureaucratic style of management. This kind of restrictions should be diminished as much as possible.

Furthermore, municipal governments should give incentives to designated administrators, considering the balance of total budget and the museums' admission fee, and should encourage them to expand their original activities to generate their revenues. If designated administrators could save up some money, they can use them when they want to renovate the facilities or develop human resources etc., which are difficult to manage within the range of annual budgets.

As for the labor conditions, it is important for employees to be secure and can form their careers. Especially the knowledge and experience of the professionals such as curator are necessary to raise performance of the museums. Here the municipal governments need to guarantee the pay raise of employees, by setting aside the admission fees as an example.

To enhance the basic function of museums, municipal governments must understand their museums' characteristics well, and should situate the policy

and plan for the basic function as designated administrators' responsible task. Their results should be checked in the evaluation system, and the budget should be prepared. As for the designated administrators, they should understand UNESCO recommendation on "concerning the protection and promotion of museums and collections, their diversity and their role in society" in 2015 thoroughly, and concert and cooperate with their municipal governments.