

指定管理者制度を導入した公立博物館の経営に関する総合調査研究

金山, 喜昭 / KANAYAMA, Yoshiaki

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

科学研究費助成事業 研究成果報告書

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

7

(発行年 / Year)

2020-06-15

令和 2 年 6 月 15 日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2019

課題番号：17K01212

研究課題名（和文）指定管理者制度を導入した公立博物館の経営に関する総合調査研究

研究課題名（英文）The Facts and Problems on Management of Public Museums: Validation of Designated Administrator System

研究代表者

金山 喜昭 (yoshiaki, kanayama)

法政大学・キャリアデザイン学部・教授

研究者番号：90350206

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,900,000円

研究成果の概要（和文）：指定管理者制度は行政サービスの向上と経費削減のために公共施設に導入されるようになった。それが採用された公立博物館では次のようなことが判明した。直営期に比べて、事務的な手続きがスムーズになり、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なった。しかし問題点も挙げられる。一つ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。二つは正規職員の人件費の調整に関する問題である。三つは学芸員の労働条件の問題である。四つは事業（展覧会やイベント等）の多様化や増加の影響により、資料収集、整理保管、調査研究という博物館の基礎機能が低下している問題である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

指定管理者制度を公立博物館に採用する場合、運用上の望ましいあり方を導き出すことができた。指定管理者が主体的に運営できるように設置者（自治体）が配慮することである。具体的に、自治体は指定管理料と利用料金のバランスに配慮して、指定管理者のインセンティブが働くように収入を促す。次いで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一定の待遇をする保障する必要がある。博物館の基礎機能を充実させるため、自治体は博物館の方針や計画などを指定管理業務に義務づけることや、評価基準に入れること、必要な予算措置等が求められる。自治体が同制度を導入するにあたり、どのような目的や理念をもつかが改めて問われる。

研究成果の概要（英文）： This research shows the desirable way of operating designated administrator system at public museums. The system of 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. 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.

研究分野：博物館学

キーワード：指定管理者制度 公立博物館 指定管理料 公設財団法人 企業 NPO 学芸員給与 博物館経営

1. 研究開始当初の背景

指定管理者制度が公共施設の運営管理に導入されてから5年間の論調をみると、その代表的なものとして、小林真理は、公立文化ホールを念頭に置きながらも、それまで管理側(自治体)の都合によって文化施設が運営されてきたことを否定することができないとしながら、公立文化施設に指定管理者制度が導入されることにより、利用者にとって、むしろ「よい状態」になることに期待が込められている(小林真理2004)。中川幾郎なども同じような指摘をしている(中川幾郎2004)。これまでの公立文化施設の運営管理に顧客志向が不在であったという問題を認めたとうえで、指定管理者制度を適正に運用していくことができれば、「公の施設」本来のあり方に転換することができるのではないかと、という展望が語られていたのである。

こうした見解に対して、2007(平19)年、博物館関係者は日本学術会議学術・芸術資料保全体制検討委員会から、指定管理制度を公立博物館に適用するにあたり「博物館の危機をのりこえるために」という声明が出された(日本学術会議2007)。この声明は博物館に指定管理者制度が導入されたことについて、「短期的に「より良質より低廉な」博物館サービスが試行されている一方、長期的にみた事業運営上の弊害や潜在的危険性も浮上している」とし、また、「指定管理者への短期的な業務委託は、博物館の基盤業務である長期的展望にもとづく資料の収集、保管、調査をおろそかにする傾向を招き、その基盤業務を担う学芸員の確保と人材育成が危ぶまれる状況を招いている」ということが重大問題だとされている。

2. 研究の目的

本研究は、これまでの指定管理館の調査はNPOや企業の指定管理館の一部に限定されていたが、公設在位団体の指定管理館を中心にそ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。また、それに伴い指定管理者制度の研究から派生する博物館運営上の課題についても確認する。

3. 研究の方法

該当する博物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』(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)の基礎データを使用する。

4. 研究成果

(1) 本調査で明らかになった指定管理館の実情は次のとおりである。

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、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かったことと、問題点について整理してみることにする。

まず、良かったことは、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、指定管理で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。財団が複数の施設を指定管理するところでは、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るが、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、財団が雇用する「プロパー職員」と呼ばれる人たち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、プロパー職員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。

1988年（昭和63）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、2016年（平成28）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。指定管理者になった民間企業に雇用された者もいるが、その給料が減額されたことは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プロパー学芸員、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。プロパー職員の給料や待遇は、自治体職員に準じるとしても必ずしも同一でない。プロパーと嘱託や非常勤とは、さらに賃金などの格差が生じている。同じ職場内で同一労働なのに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、職員間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プ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燻蒸についても予算が不足しているために最小限の対応しかできていないし、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。

（2）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、それ達成することに務めることである。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、指定管理の場合には、裁量権が認められていることにより、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。

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。予算の費目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裁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動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、高知県立高知城歴史博物館のように県職員とほぼ同じ待遇となっている事例は、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、2015年(平成27)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。

(3) コレクション管理について

指定管理館の調査を通して博物館運営上の課題としてコレクション管理の問題をあげることができる。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設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。

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についても調べたところ、次のようなことが判明した。

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の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。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。

燻蒸はIPM(総合的有害生物管理)を併用しつつも、予算削減の影響により収蔵庫や展示室を燻蒸する予算が削減されている。岩手県立博物館では指定管理以前に1000万円ほどであった予算が半額に削減されたという。直営館でも、収蔵庫を全室燻蒸するような大掛かりな燻蒸をすることはなくなり、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し、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は、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)をほぼ裏付けるような傾向であった。

収蔵庫の状況は、指定管理館と直営館のいずれも収蔵資料が一杯となっており、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他館に紹介したりする直営市立館などもある。博物館の隣地に収蔵庫を建設する土地を確保していても予算措置がされない直営館もある。

<引用文献>

小林真理 2004 「制度の概要と導入の問題点」『指定管理者制度で何が変わるのか』(文化政策提言ネットワーク編)水曜社

中川幾郎 2004 「地域の公立文化施設の課題 有効性、公共性を通じて」『指定管理者制度で何が変わるのか』(文化政策提言ネットワーク編)水曜社

日本学術会議 2007 「声明 博物館の危機をのりこえるために」

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 金山喜昭	4. 巻 16
2. 論文標題 公設財団法人が公立博物館を運営する現状と課題～指定管理者制度の15年を検証する～	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 法政大学キャリアデザイン学部紀要	6. 最初と最後の頁 p.5-32
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://ci.nii.ac.jp/naid/120006628973	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 金山喜昭	4. 巻 第118巻11号
2. 論文標題 博物館のコレクション管理の動向と展望～イギリスのコレクション管理から学ぶこと～	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 國學院雑誌	6. 最初と最後の頁 114～136
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://ci.nii.ac.jp/naid/40021379100	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 金山喜昭	4. 巻 第15号
2. 論文標題 住民が設立した資料館とその展開～滋賀県・田上郷土史料館の事例から～	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法政大学キャリアデザイン学部紀要	6. 最初と最後の頁 205～219
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://ci.nii.ac.jp/naid/120006414501	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 金山喜昭	4. 巻 Vol.7
2. 論文標題 公立博物館の入館料は無料か有料か～博物館のあるべき姿を問い直す～	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法政大学資格課程年報	6. 最初と最後の頁 23～32
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://ci.nii.ac.jp/naid/120006478481	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 金山喜昭	4. 巻 878
2. 論文標題 博物館と地域コミュニティの連携ー学びのネットワーク形成をめざしてー	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 社会教育	6. 最初と最後の頁 12 18
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 金山喜昭
2. 発表標題 公設財団法人の指定管理館の運営状況と課題
3. 学会等名 全日本博物館学会第44回研究大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 柏女弘道・金山喜昭
2. 発表標題 NPO法人による地域博物館の指定管理運営～野田市郷土博物館：10年間の成果と課題～
3. 学会等名 全日本博物館学会第43回研究大会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 金山喜昭・柏女弘道・大貫洋介・寺内健太郎
2. 発表標題 NPO法人による野田市郷土博物館の運営を総括する～12年間の活動を振り返る～
3. 学会等名 全日本博物館学会第45回研究大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 金山喜昭編・高橋摂・大倉宏・高田みちよ・平野芳英・神田正彦・土居聡朋・中島秀男・中島宏一・柏木智雄・村瀬健・高木叙子・渡部淳・杉長敬治・小川義和・山西良平・矢ヶ崎紀子・牧慎一郎・長谷川賢二・佐々木亨・田中裕二	4. 発行年 2020年
2. 出版社 同成社	5. 総ページ数 266
3. 書名 転換期の博物館経営－指定管理者制度・独立行政法人の検証と展望－	

1. 著者名 松本茂章編・中川幾郎・金井利之・片山泰輔・金山喜昭・伊東正示・桧森隆一	4. 発行年 2019年
2. 出版社 水曜社	5. 総ページ数 236
3. 書名 岐路に立つ指定管理者制度－変容するパートナーシップ－	

1. 著者名 金山喜昭	4. 発行年 2020年
2. 出版社 科研費報告書	5. 総ページ数 159
3. 書名 平成29年～令和元年度 科学研究費助成事業研究成果報告書（基盤研究C）『指定管理者制度を導入した公立博物館の経営に関する総合調査研究』（課題番号：17K01212）	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考