

第3部

シンポジウム「指定管理者制度による公立博物館の運営
～財団法人指定管理館の現状と課題～」

第3部 シンポジウム 「指定管理者制度による公立博物館の運営～財団法人指定管理館の現状と課題～」

第1章 趣旨説明・発表

金山 喜昭（法政大学 教授）

皆さんこんにちは。開催に先立ち一言、会の趣旨についてご説明させていただきたいと思います。この会は科研費で私が研究代表者になっているのですが、指定管理者制度をテーマにしたものです。正式なタイトルはお手元の資料に明記されているので省略いたします。

指定管理者制度というのは、ご存じのように2003年に地方自治法の一部改正によりスタートいたしました。導入するにあたり、博物館界でもいろいろと議論がありました。その後、博物館の導入状況は増えてきていますが、各館がどうなっているのか、その検証については、あまり議論されることがないままきましたということがあります。

こうした問題意識を持っていたところ、滋賀県立琵琶湖博物館の館長の篠原先生が代表になった科研費の『日本の博物館総合調査』（2014年～16年）では、私も指定管理について調査、検証し、そのシンポジウムは2015年9月に法政大学で行いました。ご存じのように、指定管理館の多くは財団法人、しかも公設の財団法人がとても多い。これについては未調査でしたので、今回は特にその点をテーマにして取り組むことにしました。

本日は、私が調査で伺ったところの中から、パネリストにお願いしました。各館の事例報告をしていただき、併せて情報交換ができるべかということで企画をさせていただきました。限られた時間ではありますが、指定管理について情報の共有や、現状を確認するとともに、今後の指定管理館のあり方についても言及していただきたいと思います。よろしくお願いしたいと思います。

公設財団の指定管理館の運営状況がどうなっているか、ということについて報告をさせていただきます。今回、私が調査した館という限られた範囲であることをはじめにお断りしておきます。

公立博物館は、社会教育調査によれば、4000館余りあり、そのうち指定管理館は1279館という導入状況となっています。本日、テーマにする財団法人については、そのうち651館となっており、これで指定管理館の中における財団が占める位置がご理解いただけるかと思います。

調査の目的として、指定管理者制度で運営している公設の財団の実態を知りたいということがありました。方法としてはヒアリングをいたしました。現地を訪れて話を聞かせていただきました。ここでは22館ありますが、その後も続けていますので25館ほどになります。

調査の内容は、まずは基本情報ということで、行政上の所管、運営形態、選定の方法、指定管理の期間、指定管理者に

よる単独運営か、民間企業などと共同でやっているのか、指定管理料、組織、スタッフ等の現状を調べました。

指定管理に選定された経緯ですが、財団の場合は企業やNPOとは違って、多くは以前から業務委託で運営しているケースがほとんどですが、公募で応募したのか、特命、あるいは準指定など非公募で選定されたのかなど、どのような経緯で指定管理者になったのかについて確認しました。

また、業務委託のときに比べて運営上、どのように変わったのかということも聞いています。これについてはミッションや運営方針、事業、サービスについても具体的に聞きました。さらに、これは指定管理に求められているサービス向上をはかる上で、どのような運営上の工夫をしているのか、また管理運営上の問題や課題についても、なるべく忌憚のない話を聞かせていただくことをお願いして、1館当たり2時間程度のヒアリングを行いました。

指定管理者の財団は、必ずしも博物館だけでなく、ほかの文化施設等を運営している例もあります。調査の結果から、所管の状況を見ますと、私は首長部局が多いのではないかと仮説を立てましたが、実際に調べてみると、教育委員会の部局でも指定管理に出しているところが一定数にのぼることが分かりました。つまり、教育委員会や首長部局の所管に関わりなく、博物館を指定管理に出しているのです。

指定管理運営以前はどのような運営形態であったか、また選定方法についても調査しました。調査したところは、すべての財団が業務委託で運営をしていました。また、指定管理者を選定するにあたり、非公募のところが非常に多いことも分かりました。その理由は、運営の管理や専門性の維持をはかることや、職員の継続的な雇用に配慮したところ非公募にしたということです。

しかし、公募にしたところもあります。一例ですが、首長が新しくなった自治体の場合は、公の施設を民間に開いていくと市民向けに目立つこともあります。政治的なスタンスを強調するなどして、公募したところがありました。あるいは経済政策のもとに民間に開いていくことで実施されたところもありました。いずれにしても公募にかけたところは、非公募に比べれば少なかったということです。

指定管理期間は、およそ5年です。最近はやや長期化の傾向があり、横浜市の場合、財団が歴史系の財団（横浜市ふるさと歴史財団）と芸術系の財団（横浜市芸術文化振興財団）の二つありますが、共に10年となっています。また島根県の八雲立つ風土記の丘の場合は、当初5年でスタートしていましたが、3期目から8年となるなど、公設財団の博物館の指定管理期間は長期化するところが出てきています。

指定管理料は、利用料金との兼ね合いになりますが、指定管理料のみで実施しているところが新潟市や金沢市で、実質的には直営のようなものです。指定管理期間は年数を決めていますが、予算は毎年査定されるということです。形式的には指定管理者となっていますが、実質的には直営に近い形でやっている。ただし、これは指定管理館のうちの一部で、多くは指定管理料と利用料金を併用して運営している。本日お話しをいただく北海道開拓の村や高知県の例などはこれに当たります。この場合、一つのポイントになるのが利用料金の見込額をどのように算出するのかということです。利用料金の見込み額が高すぎては指定管理者が赤字になり運営が行き詰りますし、低すぎては黒字が大きくなり行政的経費削減にはなりません。指定管理者にとっては経営的な努力がある程度報われる基準の設定がもとめられます。利用料金のみで全てを賄うというところは、私が調べた中では該当するものはありませんでした。

次に、業務委託や管理委託との違いです。選定方法については非公募と公募の指定管理館の2通りがありますが、非公募の指定管理館の場合は、基本的に業務委託をしていたときの考え方を踏襲しています。また組織体制や事業に関しても、あまり変更していない例が多いようです。それに比べて、公募したところでは、応募するために平場で他の団体と競合することから、業務委託でやってきたそれまでのミッションや事業等を見直してリセットしています。横浜市の歴史博物館や開港記念館などを運営管理する財団が応募するときに、アドバイザーとしてお手伝いしましたが、財団の職員たちは準備のために勉強会やプレゼンの練習等をしました。

労働条件については、企業やNPOの場合は給料が限られていますが、財団職員の場合は、基本的に自治体の職員の給料に準ずるという扱いになっています。例えば、給料表上、大学院修了なのに自治体の給与表と照らし合わせると、大卒のところからスタートさせるところがありますが、基本的な扱いは自治体の職員に準ずるものとなっています。

一方、近年では、嘱託や非常勤などの非正規職員の割合が増えています。この人たちは自治体の職員に準ずる扱いにはなりません。

最後に、公設財団の指定管理館を評価すると、その特徴の一つは、業務委託や管理委託のように、本庁の意向をいちいち確認しなくてもよいということあります。業務委託のときは本庁の指導、報告等もかなり細かい指示に従わなければならぬのですが、指定管理運営になると、その辺りの事務がスムーズに運び、意思決定も早くなる。その結果、利用者のニーズに対して迅速に応えることができるようになつた。この点については、どこの館でもそういう声を聞くことができます。

二つ目として、予算の執行について柔軟性があります。直

営館ではできない会計上の費目間の流用ができるということで、会計処理にあまり縛りがなく、予算総額の中で執行することができる。事前に役所に問い合わせる必要がある場合もありますが、できないことにはならないということです。

三つ目に、一つの財団が複数施設を管理している場合は、トータルに各施設をマネジメントすることによって、施設間の所管が異なる縦割り行政の弊害をなくすことができる。これは、必ずしもどの財団にも当てはまるではありませんが、複数の施設を運営管理するところでは、トータルにマネジメントできるメリットがあります。

四つ目として、無駄な歳出を抑えることができる。業務委託の時期には、マネジメントのセンスがなかったが、指定管理館になることによって、効率化や経費削減という意識が職員に生まれるようになり、それが無駄な歳出を抑えることになったということです。

それに対して問題点もあります。一つ目として、指定管理者に収入の道が閉ざされており、インセンティブが付与されない。例えば、利用料金と指定管理料のバランスを見たときに、利用料金、つまり入館料収入が予算額で想定したよりも多くなると、更新時（場合によっては次年度の場合もある）の予算の査定の際に、指定管理料を減額することが行われる。指定管理者としては、いろいろ工夫をし、経費削減や事業の充実化をはかり一定の成果を出して収入をあげると、次期の指定管理料から収入の増加分を削減されることがあることから、なかなかインセンティブが働かない。

二つ目は、職員の給料問題です。指定管理を更新する場合でも、指定管理料が固定している。5年なら5年で指定管理料は更新されるが、これは基本的に増えることはありません。最初の指定管理料のときに年間1億円が付いたら、次の更新でもほぼ同じ金額となる。人件費の上昇分について更新期に増額されることはありません。これは学芸員の労働条件の問題です。中には給料の昇給分などを捻出するために、事業費など他の費目を削って人件費の上昇分に充てるこも行われるが、それが恒常化すると、博物館事業がどんどん先細り化してしまいます。

四つ目に、指定管理館はとても忙しい。事業が増えて、開館時間も延びるし、年間の会館日数にしても以前より増えています。学芸員は、イベントや展覧会などの表向きの事業に時間を割かれる。それに対して、博物館としての基礎的な機能、資料の収集、保管、調査研究等の機能が低下していくことに対する懸念を拭い去ることができない状況になっています。

私の発表はこれで終わります。これから、各館の状況についてご紹介いただきます。その後、パネルディスカッションでは皆さん方とも意見交換をしたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

配布資料

公設財団法人の指定管理博物館の現状と課題

法政大学キャリアデザイン学部

金山 喜昭

はじめに

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（22%）、NPO93 館（7%）などで、財団法人は最多となっており、自治体が出資して設立した公設財団はそのうちの大多数を占めている。今回、自治体が出資して設立した公設財団法人の指定管理館を対象にしたヒアリング調査から判明した現状や、その評価などについて中間報告する。

1. 調査目的と方法

目的は、公設財団が運営する指定管理博物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、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 22 館の現地調査とヒアリング調査を実施した。

2. 調査結果

（1）所管

調査した 22 館のうち、教育委員会 9 館、首長部局 13 館となる。その内訳は、都道府県（教育委員会 3、首長部局 4）、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）である。教育委員会と首長部局の所管に関わりなく指定管理になっている。

（2）指定管理以前の運営形態と選定方法

多くの公設財団は、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、非公募により管理委託をしていた財団が指定管理者に選定されている。それに対して僅かながら公募によるところもある。それには、開館時に合わせて公募する場合と、指定管理者制度の導入に合わせて公募する二通りである。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、その後、指定管理者制度を採用することになり、市は公募して財団を指定管理者に選定した。全国の博物館で最初に指定管理者制度を採用した。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。

（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、横浜市歴史博物館は 3 期目から 10 年、島根県立八雲立つ風土記の丘も 3 期目から 8 年のように、長期化するところが出てきている。

（4）指定管理料・利用料金

指定管理館を管理・運営するために、自治体はその経費を負担する。それには原則的に 3 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

配布資料

ある。③に該当する博物館はほとんどない。

①の事例は、新潟市歴史博物館、金沢市くらしの博物館、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つても、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。

②の事例は、北海道開拓の村、横浜市歴史博物館、滋賀県安土城考古博物館、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題になる。通常は、業務委託期の使用料（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として算出する。利用料金収入が予算額（指定管理料と利用料金の合計金額）を充足しなければ赤字となるが、それは指定管理者が負担する。

（5）管理委託期との違い

ミッションや運営方針について

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なっており、条例上の規程を踏襲しているところある。管理委託と指定管理とでは、指定管理者に主体的な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ようである。その理由は、非公募という選定の仕方と関係していると思われる。

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、大きく変化した様子はない。ミッションや運営方針を見直していないために、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館では、ミッションなどの基本方針を見直しているために新規の事業を導入し、地域との連携事業も目立つ。

（6）労働条件

財団の正規職員の給料の取り扱いは、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。しかし、採用時は一般職給料表の2号下からスタートする（大学院修士は学部卒の扱い）ことや、一定の年齢で昇給に上限枠を設ける、自治体職員の給料には及ばないところもあり、自治体や財団によってその取り扱いが異なる。

また、嘱託職員や非常勤職員などの非正規職員の雇用が常態化していることも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、人件費を削減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ながら、賃金格差が継続化している問題がある。

3. 公設財団法人による指定管理館を評価する

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ていない。二つめは、指定管理を更新する場合でも、指定管理料が固定しているために、定期昇給などにともなう人件費の増額に対処するために事業費など他の経費を削減している。そのために事業などの運営を圧迫している。三つめは、学芸員の労働条件の問題。四つめは、事業の多様化や増加に学芸員が対応するために、博物館の基礎機能が低下している。

スライド資料

公設財団法人の指定管理館の運営状況と課題

金山 喜昭
(法政大学)

公立博物館(4293館)の指定管理者制度の導入状況

状況	数
非指定管理者	1279
指定管理者	3014

図1 公立博物館(4293館)の指定管理者制度の導入状況
(平成27年度「社会教育調査」より作図)

調査の目的:
自治体が出資して設立した公設財団が運営する指定管理博物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、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。現状分析や評価について中間報告する。

調査方法:
公設財団法人の指定管理館22館の現地調査・ヒアリング調査

調査内容:

- ・基本情報(所管、指定管理以前の運営形態、選定方法、指定管理期間、共同する指定管理者、指定管理料、組織、スタッフ数等)
- ・指定管理者に選定された経緯
- ・指定管理以前に管理業務委託していた時期と比べて、運営上どのように変わったのか(ミッション・運営方針、事業、サービスなど)
- ・指定管理者として運営上、工夫していること何か。
- ・運営管理上の現状の問題点や課題

都道府県:

- ・公益財団法人高知県文化財団(指定管理：高知県歴史民俗資料館、県立美術館、県立文学館、道立文化センター)
- ・公益財団法人岩手県文化振興事業団(指定管理：岩手県立博物館、県民会館、県立美術館、県立埋蔵文化財センター)（文化振興事業：県内文化団体等の文化事業の助成、芸術祭など）
- ・公益財団法人滋賀県文化財保護協会(指定管理：滋賀県立室生考古学博物館)（業務委託：琵琶湖文化館、埋蔵文化財センター）（文化振興事業：文化財保護基金（文化財保護の資金削減）、自然文化交流会議、埋蔵文化財研究会内の「令和最初の年会記念講演会、歴史遺産の発見者賞等）
- ・一般財團法人北海道遺産文化財団(指定管理：北海道遺産資料館、歴史遺産の発見者賞等)（文化財保護、自然文化交流会議、埋蔵文化財研究会内の「令和最初の年会記念講演会、歴史遺産の発見者賞等）
- ・公益財團法人八雲立つ風土記の丘、島根県立少年音楽の家、島根県立科学館
- ・一般財團沖縄県立博物館・美術館(指定管理：沖縄県立博物館・美術館(教育普及、広報、管理等)、首里城公園、美ら海水族館、海洋公園等)（研究研究、普及啓発事業）
- ・公益財團法人横浜市ふるさと歴史財団(指定管理：横浜市歴史博物館、横浜ユーラシア文化館・都市歴史記念館、横浜市港湾科学館、三船会考古館)（業務委託：埋蔵文化財センター、更替管理等）
- ・公益法人新潟市芸術文化振興財団(指定管理：新潟市歴史博物館、市民芸術文化会館等)（市（町村））：
- ・公益財團法人高岡市民文化振興事業団(指定管理：高岡市美術館、高岡市立博物館、高岡市万葉史料館、高岡市民会館、高岡市青年の家、まちよくおかカマクラ館、高岡古墳公園博物館、高岡市二上山まひ交差点・二上山キャンプ場)（業務委託：高岡市美術館前に新設した「藤子・F・不二雄　あるさとギャラリー」、文化振興事業）
- ・公益財團法人金沢文化振興財団(指定管理：金沢くらしの博物館、諏木大社跡、金沢ふるさと傳入館、前田主守伝文書館、金沢市志賀記念会館、金沢湯涌温泉、金沢音楽館、県民文化記念館等)（業務委託：金沢21世紀美術館、金沢能乐堂等）
- ・公益財團法人孟代文化藝術財団(指定管理：孟代城跡、孟代城、市民会館、古代の森会館、西ノ門館、境ノ門館、文化交流センター、旧高松税務署)
- ・公益財團法人大垣市文化事業団(指定管理：大垣市郷土館、文化会館・学習館、大垣城、歴史民俗資料館、大垣市生活館、金生山古墳、赤坂港会館、市民会館)
- ・公益財團法人上山城跡上智料館(指定管理：上山城跡上智料館)
- ・公益財團法人雲井原耕作記念館(指定管理：雲井原耕作記念館)
- ・公益財團法人自黒区芸術文化振興財団(指定管理：新潟市北方民族資料館など文化・スポーツ施設8施設、東京23区)
- ・財團法人自黒区立美術館(めぐろバーシモンホール等)

調査結果 (1)所管

所管
教育委員会9館、首長部局13館
都道府県:教育委員会 3、首長部局 4
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
⇒教育委員会と首長部局の所管に関わりなく指定管理になっている。

(2)指定管理以前の運営形態と選定方法

非公募:
多くの公設財団は、運営管理や専門性を維持することや、職員の雇用に配慮する。

公募:

- ・開館時に合わせて公募する:新潟市歴史博物館
- ・指定管理者制度の導入に合わせて公募する:横浜市歴史博物館、北海道開拓の村、八雲立つ風土記の丘

スライド資料

(3) 指定管理期間

指定管理期間は凡そ5年。

横浜市歴史博物館は3期目から10年、
島根県立八雲立つ風土記の丘も3期目から8年
⇒長期化するところが出てきている

(4) 指定管理料・利用料金

①指定管理料のみ:

新潟市歴史博物館、金沢市くらしの博物館、鈴木大拙館など

⇒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、毎年予算を査定する

②指定管理料と利用料金の併用:

北海道開拓の村、横浜市歴史博物館、滋賀県安土城考古博物館、高知県立歴史民俗資料館など

⇒利用料金の見込額をどのように算出するかが問題になる

③利用料金のみ:該当なし

(5) 管理委託期との違い

ミッション・運営方針、事業について

非公募の指定管理館

見直しせず。条例上の規程を踏襲しているところある。

公募の指定管理館

見直す。事業についても見直しをする。

横浜市歴史博物館

(6) 労働条件

財団の正規職員の給料の取り扱いは、基本的には当該の自治体職員の給料に準じている。

なかには、採用時は一般職給料表の2号下からスタートする(大学院修士は学部卒の扱い)ことや、一定の年齢で昇給に上限枠を設ける、自治体職員の給料には及ばないところもあり、自治体や財団によってその取り扱いが異なる。

嘱託職員や非常勤職員などの非正規職員の雇用が常態化している。非正規職員は人件費を削減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ながら、賃金格差が継続化している問題がある。

公設財団法人の指定管理館を評価する(1)

- ①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、事務を遂行するまでの意思決定が速くなり、利用者ニーズにも素早く対応することができる。
- ②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。
- ③財団が複数施設を指定管理することにより、財団がトータルにマネジメントすることができ、施設間の所管が異なることによる縦割り行政の弊害をなくすことができる。
- ④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ができる。

公設財団法人の指定管理館を評価する(2)

- ①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。
- ②指定管理を更新する場合でも、指定管理料が固定しているために、定期昇給などにともなう人件費の増額に対処するために事業費など他の経費を削減している。そのために事業などの運営を圧迫している。
- ③学芸員の労働条件の問題。
- ④事業の多様化や増加に学芸員が対応するために、博物館の基礎機能が低下している。

スライド資料

ご清聴ありがとうございました

(本研究はJP17K01212の助成を受けたものです)