

第二部 運営形態の多様化とマネージメント

NPOによる地域博物館の運営
—高槻の自然がわかるみんなの博物館を目指して—

高槻市立自然博物館（あくあぴあ芥川）

高田 みちよ

認定特定非常利活動法人大阪自然史センター（はくラボ）

道 盛 正 樹

はじめに

高槻市立自然博物館（あくあぴあ芥川）の紹介

2003 年から始まった指定管理者制度には様々な問題点が指摘されている(小林, 2006; 官製ワーキングプア研究会, 2010)。筆者らが関係する高槻市立自然博物館でも 2006 年から指定管理制度で運営されてきた。本稿では指定管理制度の運営事例として、問題点と成果について紹介する。

高槻市立自然博物館（あくあびあ芥川）（以下、あくあびあ）は大阪府高槻市にある博物館相当施設である。高槻市は大阪府の北東部、JR 東海道線の大阪－京都間のちょうど中間地点に位置している。館のテーマとなっている芥川は一級河川淀川の一次支川で、高槻市内の中央約 25 km を北か

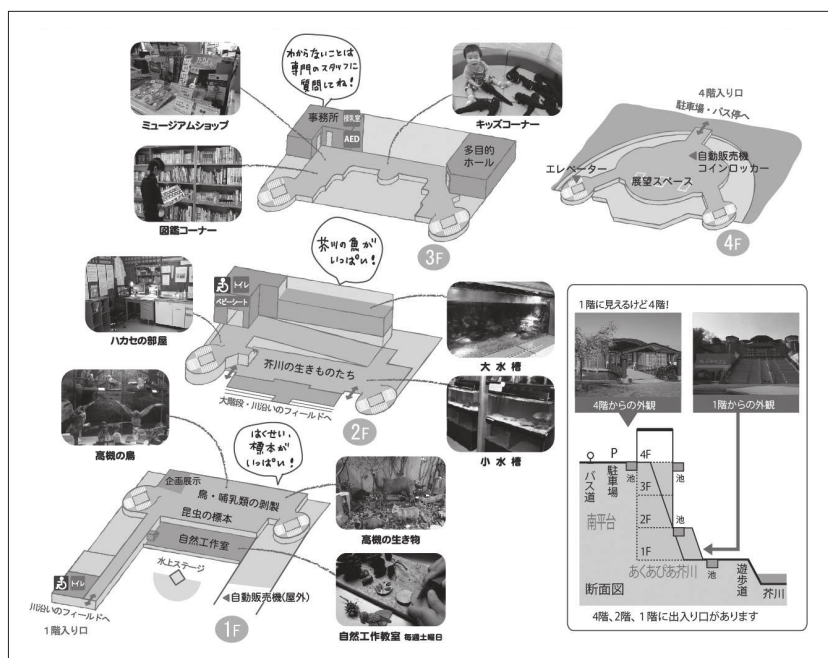


図1. 高槻市立自然博物館の館内図.

ら南に流れ、市のシンボル軸とされている。

あくあぴあは1994年7月にオープンした約1万㎡の芥川緑地という都市公園の1施設で、プール、テニスコート、広場、緑地に併設の芥川をテーマにした「芥川緑地資料館（あくあぴあ芥川）」という名称の施設であった。当初は昭和52年3月31日条例第15号高槻市都市公園条例（平成3年改正）（高槻市、1991）において、「資料館」として有料施設の種類、開館時間、料金（市長が定める特別企画展示を行う場合は有料）の3点のみが規定されていた。2015年4月からは高槻市立自然博物館条例（平成27年高槻市条例第26号）において「高槻市立自然博物館」と名称が変更されている（高槻市、2015）。

芥川緑地は1994年当時の市総合計画「きらめきウォータープラン芥川21構想」（高槻市、1988）をもとに建設され、あくあぴあはこのプランの中で「（田園、歴史環境の中の水）ふるさとゾーン」に位置付けられ、「多目的遊水地として学習園の整備を検討する」とされていた。設計のコンセプトは芥川東側に位置する旧集落と、館をはさんだ西側の新興住宅地をつなぐ「動線」として、両側の住人が交流する場として建設された。このためか、資料館という名称にもかかわらず、資料室や収蔵庫は用意されなかった。建物は斜面に埋め込まれた形になっており、竜宮城をイメージした外観となっている。4階がメインエントランスでピロティーとしての展望スペース、3階は図書コーナー、事務所等、2階は水族展示室、1階は標本展示室となっている（図1）。

NPO が指定管理者となった経緯

1994年当時は芥川緑地全体を公園緑政課（当時）が管理運営し、あくあぴあだけが教育委員会に事務委任され、教育委員会の直営で管理し、学

芸員候補となる魚類担当者1人が嘱託として採用された他に自然系のスタッフは採用されていなかった。学芸員としては文化財課から異動してきた歴史系学芸員が館長を兼任し、その他4名の事務スタッフで運営がスタートしたが、数年後には魚類担当者が辞めたため自然系職員がいない状態となった。その後1997年から市の外郭財団である（財）高槻市公営施設管理公社（以下、管理公社）が管理運営委託を受け、直営時代に教育委員会に所属していた職員は出向、嘱託職員は雇替えとなり、人的には継続して運営を行っていた。2006年からは高槻市も指定管理者制度を取り入れ、引き続き管理公社が特定（非公募）の指定管理者として選定された。

別な流れとして、2004年の春に市民、行政が、芥川下流で堰のために遡上できないアユを芥川の上流までのぼらせたい、これを事業化したいと考え、1年の準備期間を経て2005年に13の市民団体、アドバイザー、大阪府・高槻市からなる「芥川・ひとと魚にやさしい川づくりネットワーク～愛称：芥川倶楽部」（以下、ネットワーク芥川倶楽部）が発足した（芥川倶楽部、2015）。2006年には多くの市民や行政などが持続性を持って市のシンボルである芥川の川づくりに取り組むための基本的な指針として、市民、大阪府、高槻市との協働で「芥川創生基本構想」（http://www.city.takatsuki.osaka.jp/shisei/seisakuzaisei/seisakusuishin/akutagawa_osei/1327650599342.html 2017.1 参照）を作成し、あくあぴあを市民活動の拠点に位置付けた。2008年1月に、より団体の基盤を強化したいと、ネットワーク芥川倶楽部の事務局的存在としてNPO法人芥川倶楽部が設立された（芥川倶楽部、2015）。

あくあぴあの指定管理の2期目の選定にあたり、高槻市は芥川創生基本構想の拠点施設として位置づけられた資料館の指定管理者はNPO法人

芥川倶楽部が適当であると考えた。しかし、打診を受けたNPO法人芥川倶楽部はボランティア運営を基本とする組織であり、指定管理者となつての施設運営や職員の雇用には不安を感じていた。そのため、「認定特定非営利活動法人大阪自然史センター（愛称：はくらボ）」（以下、センター）に連携を求めた。センターは、大阪市立自然史博物館の友の会の母体となるために設立されたNPO法人で、大阪を拠点に自然を学び、自然を見つめる楽しさを伝えるために、大阪市立自然史博物館と連携して自然科学の発展と普及を促すさまざまな事業活動を展開している。例えば、大阪市立自然史博物館友の会の運営、自然に関するグッズの販売、子どもワークショップ、関西自然保護機構の事務局、東北の被災博物館の支援事業などである。大阪市立自然史博物館友の会の事務局として2001年にNPO法人を設立し、専従スタッフを雇用し、より広範な事業に対応できる基盤を構築してきた（大阪市立自然史博物館，2005；瀧端2002；瀧端，2003）。センターがもつ博物館運営のノウハウと、経理や雇用の実務のバックアップを受け、NPO法人芥川倶楽部が地域との連携を図り、現場スタッフを雇用し運営を行う、という方針で「あくあぴあ芥川共同活動体」（以下、共同体）という形で事業体（ジョイント・ベンチャー）を結成し、2009年4月から運営を始めた。指定管理期間は共同体の受注1期目が2年間、2・3期目が3年間で、2016年現在は3期8年目である。12月現在は4期目の特定（非公募）での指定管理申請中で、12月議会での可決を経て、4期目5年間の契約となる見込みである（http://www.city.takatsuki.osaka.jp/shisei/seisakuzaisei/shiteikanrishaseido/senteiinkai/shiteikanri_h28_3/1480895001412.html 2017.1参照）。

2つのNPOの役割分担

共同体の役割分担を経費の流れを通して、より詳細に解説する。高槻市からは年4回に分けて指定管理料がセンターの口座に振り込まれる。経理の100%をセンターが担う。あくあぴあの現場スタッフは全員センターと雇用契約を行い、給料支払い、納税等、雇用の一切はセンター事務局が行う。現金の管理、第三者委託者との契約、支払い等、運営上の経理の大部分は現場スタッフがセンター事務局と協力しながら行う。決算時の租税公課は、あくあぴあを含むセンターの事業全体の中で業務別に積算し、納税している。高槻市との契約では清算を必要としないので、端数として残った剰余金の半分はセンターとNPO法人芥川倶楽部とで折半とする。NPO法人芥川倶楽部は事務の一切から解放されている一方、ネットワーク芥川倶楽部の一員としてあくあぴあとネットワークをつなぎ、地元や高槻市、大阪府との調整や、発注者である高槻市教育委員会への交渉等を担う。NPO法人芥川倶楽部はネットワーク芥川倶楽部の一員として、地域の川づくりを行うためのネットワークづくりが主要な活動目的であることから、様々な団体との交流に力をいれている。この活動により、あくあぴあも交流拠点として地域に認知され、川に関係する団体が他府県からも見学に訪れるなど、NPOを通しての活動に広がりを持つ。近年の博物館は地域との連携が不可欠となっており、地元NPOが館周辺のネットワークを維持していることがあくあぴあの強みとなっている。

一方のセンターも大阪市立自然史博物館と連携した活動を行っているため、全国の博物館、学芸員から情報をキャッチすることができる。また、あくあぴあを博物館として運営するためのノウハウが蓄積されている。この2つのNPOが一緒に

運営することで、あくあびあのネットワークはさらに広がりを見せている。2つのNPOで構成されているものの、スタッフは「あくあびあのスタッフである」との自覚があり、どちらのNPO出身ということはあまり気にしていない。これが「自分は〇〇側のスタッフ」と言うようだとチーム力が下がるが、そのようなことはない（高田、2016）。

指定管理料と業務量

あくあびあの指定管理料は第1・2期とも人件費、施設管理費、光熱費等すべてを含めて4900万円であった。この金額は管理公社の指定管理料を目安に積算され、要件書に提示された額である。管理公社では経理や事務の多くを公社の他の業務と合算して行っており指定管理料を使っていないこと、市の出向職員分の給与が含まれていないことなどから少しの増額はあったものの、実情に見合う額ではなかった。2014年からの第3期の指定管理料は、市も運営成果を認め、また博物館相当施設の指定に伴い仕様書の内容が増加したこともあり、5348万6千円と、448万6千円の増額をしているが、光熱費と消費税の値上げを考慮すれば実質的な増額はわずかである。2016年度現在は3期目の最終年にあたり、次期5年間の指定管理契約に備え学芸員増の人件費を要求したが、小規模修繕費としての約50万増に留まった（http://www.city.takatsuki.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/9/sitei_iinkai_H28_4_2.pdf 2017.1 参照）。利用料金制ではないので運営費の100%が指定管理料となっており、このまま数年間増額がないなら市予算以外の収入として物販や講師料収入を得たいと地域教育青少年課と協議したことがあるが、そのような収入は市納入となり指定管理者の収入

とは認めないとのことであった。2016年度の人件費は約2660万円であり、市職員の一人当たり給与費614万1千円（http://www.city.takatsuki.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/19/27publication_kyuuyo.pdf 2017.1 参照）で単純計算すると4.3人分にしかない。業務内容が多岐にわたること、博物館に対する社会的要求が多いことから、常勤4人ではスキルも時間も全く足りないのが現状である。高槻の自然の調査、保存業務として魚類、鳥類、昆虫類、植物の担当者として、それを展開する教育普及担当者が専門家として必須であり、事務や来客対応、施設管理などの業務をこなさなければならない。しかも新入社員から育てたわけではなく、即戦力として雇用したスタッフには、各自がそれまでに取り組んでいる別業務があったり、一人当たりの給与が安すぎるため週4日や週3日相当での勤務をお願いしている場合もある。博物館条例では「学芸員1人を雇用する」とあり、市としては各専門分野への対応は期待していないのかもしれないが、市民サービスを維持するためには現状でも人材不足を感じている。

市職員と違い、指定管理者は職員のベースアップ分は指定管理料の中で工面しなければならない。スタッフの給与を上げるということは、どこかを切り詰めるということにならざるを得ない。館の運営を盛り上げようと頑張った結果、来館者が増加し、イベント回数が増え、他団体からの講演会や観察会の依頼が増加し、その分の人件費が必要となってきた。あくあびあは利用料金制ではなく指定管理料以外の収入がないため、成果を上げれば上げるほど経営が苦しくなる。高槻市では指定管理はコスト削減だけが目的ではないとしているが（<http://www.city.takatsuki.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/10/siteikanri7.pdf> 2017.1参照）、館に必要な業務

とそれにかかる費用を管理公社の予算と同じとするのであれば、管理公社と同じ内容の仕事しなくてはよい、ということにならないだろうか。あくあびあの場合、指定管理者側が施設の特徴を考えれば博物館にすべきと理事者にミッションを提案し、受け入れられることによって活動を広げてきた。指定管理制度では、選定委員会、議会議決を経て管理者が決まるため、有権者である市民までも含めて、理事者、管理者など、全ての人がそれぞれの立場で責任・権限・義務が生じているとも言われているが（小林，2006），所管課である地域教育青少年課からは「自分たちには専門性がないので、専門家である指定管理者が活動しやすいようバックアップを行っていきたい」という思いを持ってはいるものの、博物館運営に対するビジョンが不足しているように感じている。施設のあるべき姿を現場の状況、現場スタッフの意見、市民のニーズなどから把握し、ミッションを明文化し、必要な措置をとるのは理事者である（<https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/2012.7koudoukihan.pdf> 2017.1参照）が、現状を共有することができていないことが課題である。

すべての業態に言えることであるが、団体の財産は「人」である。スタッフの生活を保障できない状態では、施設のレベルが維持できないし、人材育成などを行っている余裕はなく、即戦力を求めるしかない。指定管理では市との契約期間があり、次期契約ができないとスタッフを雇い続けることなどできないため、常勤採用ができず雇用は不安定である上、指定管理料の増額が見込めない場合、必要な人材を募集しようにも年次雇用者の増員は難しい。すでに専門性を身に付けた人を即戦力の臨時雇用として雇うことで対応するしかなく、人材育成とは程遠い。（高田，2016）

施設の老朽化

当館は2016年現在で、開館21年目であり、建物躯体のヒビや金属建具のサビ、天井材の劣化もあるが、何よりも電気設備、水道設備の故障が多く、この原稿を書いている今は中央監視盤と空調施設がいつダメになるかわからない状況である。中央監視盤が壊れると、上下水道のエラーなどに対応できなくなるので、公園全体の閉鎖もやむなし、と所管課に告げてはあるが、いまだ修繕の目途は立っていない。多くの指定管理協定書にはリスク分担が明記されており、当館の場合にも、指定管理の基本協定書には50万円以下の修繕は指定管理者、50万円以上は市、となっているのだが、市側の予算措置がままならないために放置されているのが現状である。指定管理者と自治体でリスク分担を明記し、建物及び本体付帯施設・設備の修繕については一定金額以上のものを自治体が行うとすることは一般的な方法ではある。しかし、リスクを最も適切に管理できる主体は誰かという観点でリスク分担をしなければ、指定管理者がリスクを負いきれない場合がある（一般社団法人指定管理者協会，2012）。共同体が運営を始めて6年目からようやく修繕箇所の再検査やリニューアルの計画がスタートし、必要箇所は認識されているものの、市の財政事情から対応が難しい状況が続いている。

公立施設と運営会社の立場

「指定管理者は民間のスキルを活用し柔軟な運営を行う」といっても、市からの仕様書に基づく活動を行い、その範囲を超えるものは自主事業と判断されている。にもかかわらず、「市立博物館」という名称から、市の出先機関と解釈している市職員が多く、「ちょっと頼むわ」というような調

子で指定管理業務とは全く関係のない公園管理や、庁内に動植物に関する職員がいないためにおこるトラブル相談等を求められる。外部講師には発生する講師料を市職員相当だから支出できないと言われることもある。指定管理者は市職員ではなく別組織であるという認識がなく、市職員が出先機関を運営していると思われるようだ。予定外の業務にはそれ相応の予算が必要であることが理解されず、「それは契約外です」とも言いにくく、対応に苦慮する。指定管理制度という制度そのものに問題がある現状では、民間の活力やスキルの活用という当初目的がどうすれば達成できるのか、市職員と共に議論することが必要である。

管理区域外のトラブル

芥川緑地にはあくあびあその他、プール、テニスコート、広場、駐車場があり、川へ降りて遊ぶことができる。たくさんの人が遊びに来ると、それだけトラブルも増える。現在では管理が細分化され各施設の管理者は異なっているが、一般の利用者にはあくあびあはこれらを総括した管理事務所のように見える上、土日祝に連絡がつくのはあくあびあしかないので、所管ではないとわかっている人も問い合わせしてくる。2016 年を最後に閉場となったプールは、夏にしか営業しないことや駐車場に電話がないこともあり、毎年多くの問い合わせがあり、対応を余儀なくされた。公園の施設のこと、公園利用者のマナーへの苦情など、年間の問い合わせの半分が指定管理の本来業務外のこと、中には公園のことで怒鳴り込んでくる人もおり、通常業務を圧迫している。市管理部局としての対応が必要である。

指定管理契約前後の費用と業務

NPO だけでなく、小規模な事業者による指定管理者においては、契約前の準備行為を指定管理者の業務として経費認定することが欠かせない。申請書など様々な書類の作成、スタッフの雇用、現場スタッフの業務打ち合わせ等の準備行為に対して支払いはなく、指定管理料から後払いで補てんすることも高槻市では許されない。しかも予定されている現場スタッフはそれぞれが他の仕事に従事しており、各自帰宅後に自宅で無償で準備行為を行うという状況である。指定管理期間終了後、別の団体に交代する時も同様に、雇替えでなければスタッフは 4 月から別の仕事に従事しているはずで、業務報告や引き継ぎなどは新しい仕事と同時並行で行わなければならない、最小限にならざるを得ない。しかも、別団体に管理者が交代する場合、スタッフの心情的に穏便に引き継ぎができることは限らない。行政の異動とは全く異なり、スタッフ全員が退職することもあり得るという事態は、発注側の行政職員の想像を超えるものであろう。

おわりに

指定管理の問題点や経営の困難などを書いてきたが、あくあびあの場合指定管理になってよかったこともある。それは必要な人材を直接雇用できたことである。どの業態にも言える最大の財産は「人」である。指定管理者は独自にスタッフを採用できるため、あくあびあで働きたいという希望をはじめから持っている人を採用できる。館を愛し、館スタッフ、来館者を愛さないスタッフは共同体にはいない。各スタッフが館をこうしたい、社会をこうしたい、との思いを持っているからこそ、各自で勉強し、研修会に参加し、社会の必要

に対しそれぞれのアイデアを発揮する。スタート時から常に「博物館」を意識し、「あくあぴあは高槻の自然がわかるみんなの博物館を目指します」というミッション、つまり「高槻の自然」にこだわり、「みんなの博物館」という地域連携をテーマとしてきたことが、スタッフにも来館者にも明確な行動指針となっている。そして、あくあぴあでは全員が1つの事務所で仕事をしており、シフト制であるため毎日の引き継ぎを確実に情報共有している。日常のすべてはその日の始業・終業時のミーティングで確認され、館長以下現場スタッフの全員が出席する月1回のミーティングでイベントの進捗状況やその他情報共有を行い、事業のすべてを決定する。その決定事項は運営委員会に報告され、重要な事案については運営委員会に図られる。これにより、スタッフ全員が共通認識を持ち、会議後すみやかに行動を開始することができるし、他のメンバーとの意見の相違は会議の席で解決されるため、自分の企画のどこが問題で、どうすれば可能になるかを全員が考えることになる。これは行政の決裁制度との大きな違いで、スタッフが考えた企画が上司によって一方的に却下されることがないし、ダメならダメで納得がいくまで議論されることによって、高いモチベーションを維持した状態での仕事が可能である。また、様々な経歴を持つスタッフが集まっているため、それぞれの技能を生かし、自分たちで企画した展示や行事を行うことができる上、全員が業務の全貌を把握しているため、滞りが少ない。専門性や人脈を生かした事業を行い、手作りの展示でじわじわと館内の雰囲気を変えている。自分たちが楽しく仕事を行い、その結果完成した展示や講座に対して来館者が自分の声で感想を述べてくれる。このような職場はなかなか珍しいのではないだろうか。来館者や同業者の反応が更なるモチベーションアップにつながっていることは間違

いなく、正のスパイラルとなって更なる発展を続けている。

引用文献

- 芥川倶楽部（芥川・ひとと魚にやさしい川づくりネットワーク）。2015. 芥川・ひとと魚にやさしい川づくりネットワーク 10年～地域のネットワークとあくあぴあ芥川～. 芥川倶楽部（芥川・ひとと魚にやさしい川づくりネットワーク～），高槻.（パンフレット）
- 一般社団法人指定管理者協会. 2012. あなたの理解で大丈夫？指定管理者制度運用のツボ. 242pp. ぎょうせい，東京.
- 大阪市立自然史博物館. 2005. 第34回特別展 なにわのナチュラリスト～自然の達人たち. 76pp. 大阪市立自然史博物館，大阪.
- 官製ワーキングプア研究会. 2010. なくそう！官製ワーキングプア. 211pp. 日本評論社，東京.
- 小林真理. 2006. 指定管理者制度－文化的公共性を支えるのは誰か. 269pp. 時事通信社，東京.
- 高槻市. 1988. 水と緑のきらめきのまちづくり あくたがわ21. 高槻市，高槻.（パンフレット）
- . 1991. 平成3年3月31日 条例第15号 高槻市都市公園条例. 昭和52年3月31日（平成3年3月27日改正）.
- . 2015. 平成27年3月19日 条例第26号 高槻市立自然博物館条例（平成27年4月1日施行）.
- 高田みちよ. 2016. NPOへの博物館指定管理者移行に伴う課題と成果 高槻市立自然博物館（あくあぴあ芥川）の場合. 日本ミュージアムマネジメント学会研究紀要，20：19－26.
- 瀧端真理子. 2002. 大阪市立自然史博物館における市民参加の歴史的検討（1）－大阪市立自然科学博物館時代－. 博物館学雑誌，27（2）：

- 1－17.
- . 2003. 大阪市立自然史博物館における市民参加の歴史的検討（2）－長居公園移転以降－. 博物館学雑誌, 28（2）：1－22.