

第二部 運営形態の多様化とマネージメント

博物館総合調査から見た直営館と自治体出資法人指定管理館の現状と課題 ―運営の継続に向けた課題を中心に―

大阪市立自然史博物館 佐久間 大 輔

はじめに

日本博物館協会により2013（平成25）年12月1日を調査基準日として全国4,045館の博物館を対象に実施した「博物館総合調査」は、有効回答2,258館を得ることができた（基本データ集：<http://www.museum-census.jp/data2014/> 2017.1参照）。このデータは科学研究費に基づくプロジェクト「日本の博物館総合調査」（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JP25282079）によって、解析、研究がすすめられている。このデータ及び報告書は<http://www.museum-census.jp>（2017.1参照）に公開されている。この報告書では杉長（2015）が公立博物館の状況について報告しているが、本稿では特に公立博物館の運営形態に着目し、直営館および特に自治体が出資する監理団体（外郭団体）が指定管理者となっている博物館がどのような状況にあるのか、その一端を示すことを試みたい。

自治体出資法人と指定管理

地方自治体が出資する財団などの法人は「第三セクター」とも呼ばれる。2013（平成25）年度の総務省調査によれば、都道府県、市町村が出資する社団法人・財団法人は

3,456法人とされる（http://www.soumu.go.jp/main_content/000265156.pdf 2017.1参照）。これらの財団の多くは1980年代以降、指定管理者制度導入以前に「公の施設の管理運営」のためにも盛んに設置され、同制度の実施に伴ってそのまま移行当初の指定管理者となった場合も少なくない。指定管理者制度によって、自治体と出資関係のない、その他の法人との入札やプロポーザルによる競争にさらされることの増えたこれらの法人ではあるが、博物館運営の上では幾つかの点で一般の法人とは重要な差異がある。

第一には出資比率などにより違いもあるが、自治体職員の出向が可能であり、直営時代の職員がそのままの雇用条件で働き続けることが可能であったことである。これは中核的な職員の継続的な確保には有利であった反面、欠員の補充時に同一雇用条件を保つためには自治体での職員採用が必要となり、公務員削減や採用抑制の影響を強く受ける。

第二に、これも自治体により制度は異なるが、独立した法人といえども「自治体出資法人」として、行政の肥大化を防ぐために経理や職員採用などに自治体からの強力な指導と制約を受ける制度がある（監理団体などと呼ばれる）。このため、新規に独自の職員採用を行う場合などには強い制約を受ける。法人として別団体になっけていても自治体本体の会計制度や人事制度から受ける制

約は、「民間的手法の導入により活性化をはかる」とされた指定管理制度の長所を（監理団体であるがために）活かさない状況をしばしばもたらしめている。

博物館運営は、単なる施設（ハコモノ）の運営以上に、寄贈者や寄託者との信頼関係を前提とした資料の継承、社会教育施設として地域や博物館ユーザーとの連携が重要であり、これらの関係者と博物館を取り結ぶ、学芸員の社会的関係、社会的信用が重要になる。これらを満たす人材の新規の獲得は現実としても、またコストとしても難しい。多くの指定管理者制度移行館が（人的な資産を背景とした）活動の継続性も重視したと思われ、結果として入札、プロポーザル、議会による選定など多様な経緯を辿りつつも自治体出資法人が指定管理者となる道を選択した。

このように制度の移行時には有効であった出資財団による指定管理という選択は、2006年の制度本格実施から10年という時を経て再び人員の問題に直面する。行政本体での新規採用抑制と監理財団であるがゆえの新規採用の難しさという両面で人事的な閉塞感を抱えている館は少なくない。更にこうした課題は博物館全体にとっても、決してマイナーな問題ではない。杉長（2015）によれば、指定管理者制度を導入した博物館は行政の規模や職員総数で見ると一定の傾向を持つ。人口3万に以下の市や町村に所在する博物館の指定管理制度導入は20%を下回るのに対し、人口50万以上で41.2%、政令指定都市では47.1%にのぼる。また職員総数では0人の館では9.1%、1-2人で15.7%、3-5人で23.1%と職員数とともに指定管理者制度導入館の比率が高まり、21-50人の館で43.1%、51-100人66.7%、100人以上で75%と上昇する。職員総数は博物館の活動規模を示すことから、指定管理が一定以上の利用者が見込める都市部の、一定以

上の規模を持つ博物館に適用されやすいことがわかる。指定管理制度は「学芸員の多い博物館」が主な対象となり、その中核が自治体出資法人による運営館なのである。

本稿では、このような通常の法人とは異なる経緯を抱える自治体出資財団による博物館の指定管理運営に着目し、その現状と課題を改めて探ることを目的としている。なお、本稿は2016年1月に開催された日本博物館協会の研究協議会での発表内容に加筆したものである。

指定管理者制度への移行は進んでいるのか

博物館総合調査が行われた2013年度時点までに、回答館のうち475館が指定管理者制度を採用し、運営形態を移行させている。これは、回答した公立館の27.5%にあたる。総務省による直近の調査（2012年）では、公営住宅を除く公の施設全体のうち50.1%、文教施設全体では46.6%に指定管理制度導入が進んでいるとされる。博物館への指定管理は概ね抑制的に進められているようだ。（「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_02000015.html 2017.1.20 参照）なお、施設別には2015年時点で図書館では15.2%、博物館で29.8%、公民館で23.8%となっており、社会教育施設の中では比較的導入が進んでいる様子が伺えた（「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」<http://www.soumu.go.jp/iken/102617.html> 2017.1.20 参照）。この背景は入館料収入の有無など幾つかの可能性があるがさらなる検討が必要だろう。いずれにせよこれらの文化関連施設はプールや体育館など、施設管理が中心の事業所に比べれば導入率は低い。

移行時期をグラフにすると、図1のように、地

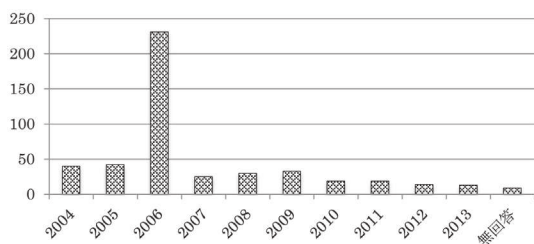


図1. 指定管理者制度への移行時期。

方自治法改正により、以前からの出資法人（第3セクター）への委託契約を指定管理者制度へ移行させる猶予期間が2006年度とされていたため、この年度に移行が集中した。しかし、その後、新規の移行は極めて低調である。この状況は博物館への指定管理者制度の導入の主なものがそれまでの出資法人への委託運営方式を移行したものであり、新規に直営からの切り替えは調査時点に至るまでは大幅には進んでいないことを示している。2006年から13年まで7年間の期間があり、同調査による指定管理期間の平均値が4.68年、中央値が5年であることを考えれば、これらの移行館の大半が一回程度の指定管理者再選定を経ていると思われるが、それでも指定管理者制度移行館のうち過半数の261館で指定管理者が「設置者である地方公共団体が出資している公益財団法人」または「一般財団法人（特例民法法人を含む）」と回答している。

どのような公立博物館が指定管理制度移行しているのか、運営法人に違いはあるのか

公立博物館を①直営館、指定管理者制度導入館のうち指定管理者の法人形態で②自治体出資法人、③民間（営利法人及び自治体が出資していない公益財団、一般財団）、④NPO、⑤その他（自治体が出資した営利法人、財団が参加したJVなどが含まれる）に分けて示した。実数につ

いては<http://www.museum-census.jp/data2014/data02.pdf>（2017.1参照）に公開されているのでそちらを参照していただきたい。

まず、公立博物館における運営形態別の比率を図2_1に示した。図2_2にはこれらアンケートに回答した公立博物館の入館者数を、運営形態別に示したものである。館の数に比して自治体出資法人による指定管理運営館、民間運営館は入館者数がかかり多い（表1）。これは、こうした運営形態に移行している博物館が一定の規模を有している館であること、市民利用や社会教育的機能を果たす上で大きな影響力を持っていることを示しているとも言える。

次に、資料の保有状況を見ると、図2_3のようになる。これは各館が保有する人文系資料、自然系資料、図書資料、映像資料などの単純な合計である。資料の保有数は美術系博物館と自然史系博物館で大幅な違いがあり、単純な比較は難しい。ここでは傾向を把握するために、件数でまとめられている数値も単純に合計してその数の比を見ている。運営形態別の資料数は先程の館数の比率をほぼ反映したものとなり、運営形態による資料の保有状況に現状では差はそれほどない。しかし、指定文化財となると大きく状況は異なる（図2_4）。この数字は各博物館で保有する国、都道府県、市町村の指定文化財の総和をとったものだが、文化財のほとんどが直営館に保有され、指定管理者制度導入館では自治体出資法人が運営する博物館での保有はありえても民間・NPO運営館には保有させない、というはっきりした傾向を示した。文化財の管理のためには直営、または（職員出向が可能な）自治体出資法人が選択されたと考えられる。

図2_5のように学芸系人材の配置の有無で比較した場合には、学芸員が配置された館で自治体出資法人が指定管理者となっているケースがやや

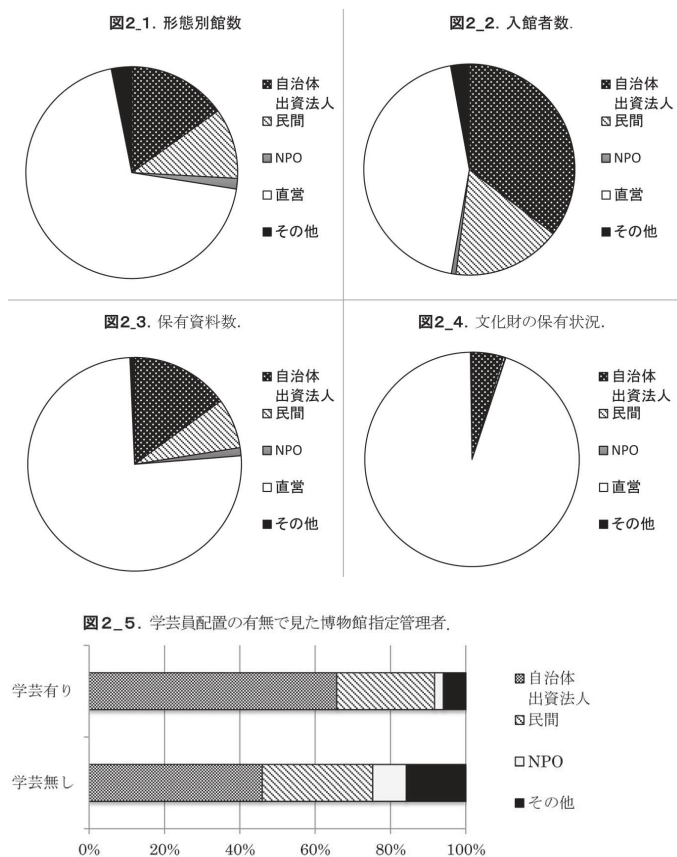


図2. 公立博物館における運営形態.

多い。前述のように出向配置が可能であることが指定管理者の選定の重要な要素となった結果だ。

学芸員の配置数が十分かどうかは個々のケースで判断する他ないが、表1に、各運営者別に学芸員一人あたりの入館者数を示した（集計は学芸員配置のある博物館に限っている）。多くの指定管理者で直営館の6～7割増の入館者を学芸員がサポートしている状況が見られ、繁忙の状況が伺える。

学芸系人材の雇用状況

学芸系人材の雇用状況をみてみたい。博物館活

表1. 学芸員配置館での学芸員一人あたりの入館者数.

| | |
|---------|--------|
| 直営 | 12,081 |
| 自治体出資法人 | 22,561 |
| 民間 | 20,910 |
| NPO | 6,127 |
| その他 | 25,271 |

動において、学芸員の安定した雇用は重要な要素である。その理由としては1) 優秀な人材の確保 2) 資料寄託者や寄贈者との長期にわたる信頼関係の構築、3) 資料の研究から企画展の準備実施といった長期の企画の存在、4) 地域の特性や資料の履歴など、博物館の担う知識体系は交代で失われるものが多い、などといったものがある。このために、博物館の職員、特に学芸員は常勤・無期雇用が重要である。まずは常勤学芸員の配置について検討した。この項ではNPO運営の指定管理館、その他の指定管理者は民間に合わせて扱った。図3_1に示したように直営館所属の常勤学芸員数の割合は館数（図2_1）に比べ低くなっ

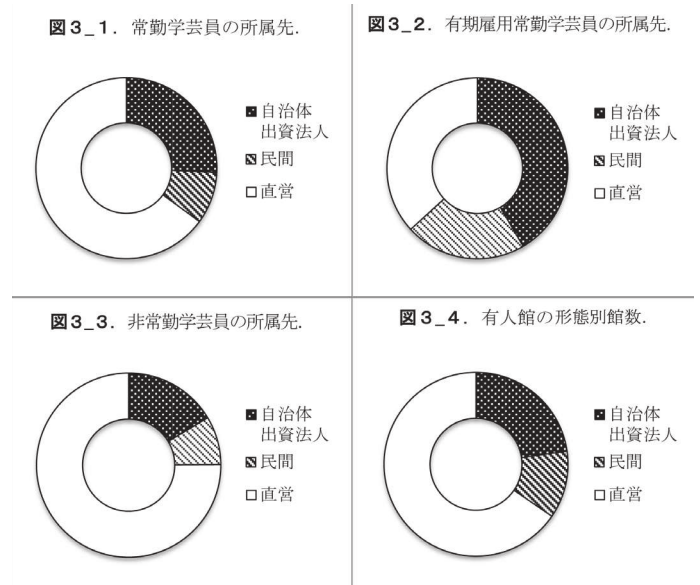


図3. 学芸系人材の雇用状況.

ている。直営館で常勤学芸員が少ない背景には、もともと直営館の中には学芸員のいない資料館などが多く含まれている(1,199館中790館で無人)ことも関係していると思われ、館数を学芸員配置のある博物館に限定して形態別館数を示すと(図3_4), ほぼ割合は等しくなる(図3_1)。指定管理者制度の博物館であるから特に常勤学芸員が直営に比べて減少する、ということは起きていないようだ。ただし、後述のように指定管理の雇用体制が十分というよりも、直営での雇用体制も同様に難しいということにすぎない。

近年、大学でも特に若手を中心に有期雇用の助教、講師などの不安定なポストが広がっているが、博物館でも有期雇用学芸員が増えている。調査回答によれば常勤の学芸員における有期雇用の学芸員が占める割合は43%にのぼる。有期雇用の学芸員の採用形態に関しては自治体出資法人や民間による指定管理館と直営館との間で大きく異なる。すなわち、自治体出資法人・民間の指定管理

館では常勤として有期雇用学芸員(図3_2)を採用しているのに対し、直営館では非常勤(図3_3)としてより多く採用する傾向にある。これは指定管理館では、指定管理期間を超えた期間の採用がしづらいことや、先に述べたような自治体出資法人の職員抑制施策が影響しているだろう。直営の場合には、有期雇用ポストが制度的になく、実施が難しい官公庁の人事採用形態の制約が非常勤採用という形態に大きく影響している。

事業継承の観点から学芸員の世代構成を考える

前項のとおり、形態の違いはあれ、直営、指定管理ともに博物館に有期、あるいは非常勤の人材が増えていることが示されているが、博物館の将来に渡る活動の継続性や、資料の継承などを考えるときに、年齢構成が重要になってくる。図4_1に、常勤無期雇用の学芸員の年齢分布を示した。母数及び回答数にばらつきがあるので、各管

理種別の総数に占めるその年代の学芸員の割合として相対化している。管理主体を問わず、50代、40代に比べ、30代、20代の落ち込みが大きい。20代は研究職採用の場合、多くが大学院卒後の就職先になるなど、当然低くなる要素はあるが、それだけでは説明できない。さらに、30代、20代の落ち込みは指定管理の民間、自治体出資法人の博物館よりも直営でより落ち込み傾向が激しい。直営館は地方自治体の定数削減による退職者不補充により、若手の採用が遅れている様子が伺える。自治体出資法人の場合にも新規採用を行政側で行い、出向させている場合には直営と同じ図式となる。自治体出資法人で新規の職員を採用する場合にも前述のように自治体によって定数を管理される傾向にある。博物館が持つ人件費の減少などの経済的要素に加えて、行政的な事情が常勤無期の職員数の新規採用をより困難にしている。全体として常勤無期雇用だけで、学芸員が保有す

る知識・経験などの継承を行える年齢構成は崩れつつあるように見える。

では有期雇用者、非常勤はどうであろうか。このふたつについての傾向は似通っていたのであわせて図4_2に示した。直営と指定管理館では有期雇用、非常勤の年齢構成では大きく異なっていた。

直営館と民間指定管理館では、より60代（直営の場合には60歳定年後、再雇用によるOB雇用、民間の場合にも経験者である他館または自館のOBが主体と思われる）に依存しているのに対し、自治体出資法人による指定管理館ではより若年の非常勤・有期雇用学芸員に依存している状況が伺えた。年金制度の変更により直営館は自らの職員の定年延長に対応して再雇用しなければならないという事情もある。

公立博物館のうち、直営博物館は総体として多くの資料と文化財を担う日本の中核的存在だが、学芸員の確保及び将来への継承には大きな課題がある。特に、60代のOBを中心とする層に依存している状況では近い将来維持ができなくなるであろう。民間の指定管理者は期間を越えての事業継承を考える責務を本来負っていない。若手の育成ではなく、即戦力としてのベテランに依存するものやむを得ないだろう。一方で自治体出資法人も指定管理者制度の中では長期的な事業継承を求められていない一方、法人のミッションとしては事業継承を図らなければならない二律背反に陥っている。その結果としての若手有期雇用確保、という姿にも見える。しかし、この若手を遅滞なく常勤化しなければ事業の継承は難しい。今後10年以内に解決が必要な課題である。

おわりに

杉永（2015）は「指定管理館が直営館より多くの入館者を確保している。また、増減状況も指

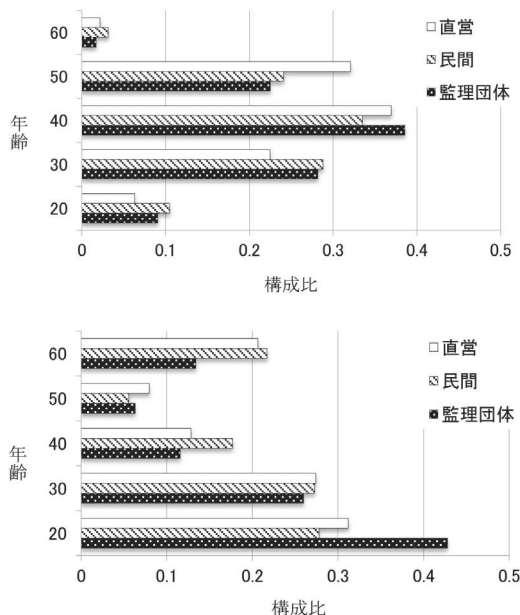


図4. 常勤無期雇用学芸員の年齢分布（上）、常勤有期+非常勤の年齢分布（下）。

定管理館の方が高い数値を示している」とし、「常設展示の魅力を維持・向上するための取組」や「展示室内での教育活動」、「特別展」「教育普及活動」など、指定管理館の方が高いポイントを示していることから「比較した項目のほとんどで、指定管理館が直営館を上回る事業成果をあげている。」と結論づけている。しかし、杉長自身が認めているように、多くの場合、指定管理館は直営館よりも大都市に立地するなど、人材も含めより多くの経営資源を有する館である。指定管理館が経営資源を持っているというよりも、経営資源がある館だからこそ、収入を確保したり活性化余地があるなど指定管理制度を導入することができた、とも言える。指定管理制度の本来の目的である経費節減と活性化という主旨は調査からは少なくとも一時的には達成できているようにも見える。しかし、本稿で明らかにしたように、この達成された活性化を長期間に渡り維持できるような学芸員の雇用状況には決してなっていない。

自治体出資法人が運営する博物館は、多くの入館者を集め、直営に次ぐ資料の担い手である。博物館活動の中では無視できない存在になっている。指定管理館では若手の有期・非常勤が多くなっており、安定的な事業継承のためには、これらの若手セグメントの雇用の安定や継続をどのように確保するかが緊急かつ重要な経営課題となる。民間事業者の指定管理館の場合にも同様の課題がある。しかし、その両者ともに管理主体が指定管理者としての地位を継続できなければ雇用の継続が難しい。安定した管理運営なしに安定した雇用継続をはかることは困難である。これは制度を設計し、運用する設置者側に工夫や対策が求められる部分であろう。

さらに大きな課題は直営館の危機である。今回の解析が示しているのは、直営の博物館であれば安泰であるというのは幻想だということだ。「直

営館に元気がない」というのはしばしば指摘され、杉長によっても指標として明らかにされたところだが、活動の基盤である学芸系人材からみても、高齢化、若手不在という危険な実態が示された。博物館界全体の問題として、考えていかなければならない課題である。

大阪市は博物館の地方独立行政法人化を検討し、「文化施設（博物館施設）の地方独立行政法人化に向けた基本プラン（素案）」を公開（<http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/page/0000302893.html> 2017.1 参照）し、さらには「大阪市ミュージアムビジョン」（<http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/page/0000348604.html> 2017.1 参照）を策定して「事業における継続性や専門人材の安定的確保ができ、戦略的投資ができること」、「事業の効果の実施に必要な、機動性、柔軟性、自主性が確保・発揮できること」を要件として検討を進めている。各博物館の付与条件によって適切な運営形態はおのずと異なっているだろう。しかし、人材を含めた運営の継続性は、博物館である以上必須の条件である。こうした選択肢も含め、多くの資料を担い、多くの入館者を対象に事業を行う中規模以上の博物館は特に、「行政任せ」ではなく、利用者を含めたステークホルダー間の十分な対話、そして連携に基づいて、自らに適した経営形態のあり方に早急に答えを出す必要がある。

引用文献

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, 平成26年度: 25 - 53. (web 掲載: <http://www.museum-census.jp/report2014/> 2017.1 参照)