

第二部 運営形態の多様化とマネージメント

公立ミュージアムにおける地方独立行政法人という 新たな選択肢が浮き彫りにする従来の二つの制度

独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所客員研究員・元和歌山県立近代美術館 浜田 拓志

指定管理者制度に関する2004年の研修会から

2004年9月に発足した全国美術館会議指定管理者制度研究部会は、3回の会合ののち、翌年3月に横浜美術館で同制度に関する学芸員研修会を開催した(注1)。

小林真理氏(当時、東京大学大学院人文社会系研究科助教授)による講演に続き、7つの施設・組織から報告が行われた。指定管理者制度導入館として島根県立美術館、川崎市市民ミュージアム、高知県立美術館、横浜美術館の4館、指定管理者として株式会社乃村工藝社、制度導入予定の目黒区美術館(財団運営)、そして筆者が勤務していた和歌山県立近代美術館(直営)である。

当時、他の多くの自治体と同じように和歌山県でも、直営のミュージアム施設に指定管理者制度を導入できないか、導入するとすればどのようなかたちが可能か検討されていた。指定管理者制度研究部会のメンバーであった筆者は、最初にこう切り出した。

「当館が直営を堅持したとしても、だからといって、指定管理者制度のミュージアムへの導入という大きな全国的問題に無関心でいられるはずはないのであって、そういう観点で今日は意見を述べたい。その際、直営か、指定管理者かという二者択一ではなくて、次のような視点で意見を述べたいと思う。つまり、表題にもあるように、『未

来の世代のために文化的な蓄積を続けるというミュージアムの公共性を、指定管理者制度は担保する必要があるのではないか』という視点である。」

ここで言う文化的蓄積が、作品や資料の蓄積だけでないことは会場でも強調した。児童生徒をふくむ地域住民や、ボランティアをはじめとする支援者・協力者、作品や資料所蔵者、一般の来館者たち、こういった人々とミュージアムの間で深められていく信頼関係そのものが文化的蓄積であり、また人々とのあいだに信頼関係を築いてそれを維持していく、経験を積んだ人材もまた蓄積である。ミュージアムの教育活動を担うスキルを積んだ人材やクリエイティブな自主企画展を生み出すことのできる人材、そして長期的な観点で調査・研究・資料の保存に臨む体制もやはり同じである。ここでいう「ミュージアムの公共性」が「公立ミュージアムの仕事」という意味ではないことは言うまでもない。

指定管理者制度と地方独立行政法人制度

ではこれに対して指定管理者制度は何を担保すべきだろうか。4点を挙げた。

1. 指定管理者は、指定期間終了後には再び一人の候補者に戻り、指定を求めて応募しなおさねばならない。ミュージアムの「包括的な

管理運営」を任される主体がおよそ4年とか5年のタイムスパンの中で交替しうるわけだが、指定管理者制度は、運営主体が交替してもなお文化的蓄積を安定的に続けられる仕組みを組み込む必要がある。

2. 複数の候補のなかから指定管理者を選定する際、価格と評価のどちらに重きを置くかは、自治体および議会の裁量に任されている。複数の応募者のなかから指定管理者を選んできるとき、価格に大きな比重をおいて審査すれば、ミュージアム活動の公共性が失われていくことは明らかである。そうならないためにも評価の重視というかたちでの担保が必要である。
3. 文化ホールの経営に詳しい民間企業の専門家が「たいていの応募者は積算してみても、行政から指定管理者に支払われる経費が支出金額（原価）とほとんど拮抗するか少し下回っていることに驚く」と述べた。民間企業の担当者が驚くような低い委託費の場合、付加的な有料サービスでよほど歳入を上げない限り、指定管理者には、長期的・先行的な文化的投資を削減しようとするインセンティブが働く。それはむしろ自然なことだろう。この問題を制度的に解決しないかぎり、文化的蓄積の方にしわ寄せがくる。
4. 官と民とを競わせる市場化テストは、もともと競争によって管理運営費や人件費の削減を意図するものである。指定管理者制度の導入によって、ミュージアム組織における賃金の体系がどのようなものに変化していくのか、雇用の安定性がどの程度維持できるのか見守る必要がある。

この研修会で筆者は、直営か指定管理者かという二者択一の見方をとらず、指定管理者制度を今後どのように修正すれば文化的蓄積を担保できる

のかと論じたが、その理由は、ミュージアム全体における成功事例の比率が大きいとは思えなかったにせよ、同制度の特性を活かす指定管理者は出てくるだろうと推測したからである。たとえば2004年8月に静岡市内で開かれたシンポジウムで、民間の指定管理者が入った公立保育所の話を聴講したが、国内の6施設から、導入後の離職率の高さとパート職員のスキルの低さが報告された。他方、関東のある福祉園では民間の指定管理者が入ってから、公立直営時よりも全体の人件費が下がったにもかかわらずサービスは「飛躍的に向上した」という、ほかならぬ公務員身分の職員からの報告があった。体育館からも、民間の指定管理者が公の施設の硬直した給与体系を大幅に見直し、サービスも向上したという報告があった。こちら公務員からの報告であった。指定管理者制度を導入したミュージアムに係る定量的、定性的分析がまだ全くなかった頃であるにもかかわらず、「指定管理者制度の特性を最大に活用しながら、高い志をもった指定管理者がミュージアム運営をおこなっていく場合、新しい可能性が示される事例も今後はでてくると思う」と述べたのには、そのような背景があった。何より、指定管理者制度の導入以来、環境の激しい変化に対峙し、制度の特性を活かそうと懸命に創意工夫を行うミュージアム職員たちの姿があった。

しかしながら、ミュージアムにおいて当初高い志をもっていた指定管理者であっても、将来の生活設計ができない任期付き職員の割合が高まっていき、人材が流出していけば、とりわけ専門性・長期的継続性が要求されるこの組織はさまざまな困難に直面して次第に息切れしていく可能性がある。

「短期契約や人件費削減のために経験を積んだ人材が不安定な状態に置かれ、あるいはミュージアムの領域の外に流出していくとすれば、それは

つまるところ、地域や国家の文化的損失を意味するわけで、それを防ぐ手立てをおこなっていく必要があるのではないかと思う。少なくともそれは個々の指定管理者の自助努力や創意工夫だけに頼るべき問題ではないと考える。」

その意味で、公立ミュージアムの経営形態に係る二つの選択肢に、地方独立行政法人という新たな選択肢が加わったことは歓迎すべきである。そこでは人材の確保においても、それ以外の文化的蓄積においても継続性が確保される。

公立直営制度と地方独立行政法人制度

さらにいえば、大阪市の改革が今後、従来の公立直営施設の運営のあり方を新たな角度から照らし出すことも間違いないだろう。

指定管理者制度の導入前後には、同制度に対する批判とともに公務員一般や直営の館運営に対する批判も高まった。指定管理に係る当時の講演や会合のノートを読み返してみたら、「市民・利用者への奉仕的態度の欠如」、「17時に閉館するお役所仕事」、「非効率」、「チャレンジ精神のなさ」、「公務員はさぼっていても安泰」、「マネージメントのできる館長が少ない」などの言葉が目についた。これらを裏切るような良い実績を上げている直営館も数多いし、制度導入の過渡期が生んだ感情的で挑発的なニュアンスは割り引かなければならないが、あてはまる側面があることも見逃してはならない。直営制度は今後、定性的、定量的に評価・分析していく必要がある。じっさい近年の全国的調査においても、利用者に対するサービス、館と利用者との間のインターフェースでは、指定管理者への評価の方が上回っている。当時良く言われた「官のやれることには限界がある」の「官」を公立直営ととらえるならば、それにもあてはまる側面がある。単年度主義の予算、予算の非弾力

的な執行は限界の一例だろう。地方独立行政法人の下記の特徴のうち、①と③は、図らずも直営の限界を浮き彫りにしている。

- ①柔軟で法人の自主性が発揮できる運営
- ②外部評価を含む PDCA サイクルの着実な実施
- ③企業会計と剰余金の活用など財務運営の弾力化
- ④業績主義の人事管理や実績に応じた給与
- ⑤積極的な情報公開

今から 20 年以上も前に、県教育委員会事務局から県立近代美術館に着任した副館長が、日本博物館協会や全国美術館会議の総会などに出席し、博物館論に関する文献も読んだのち「ミュージアムは本来独立国でなければならないことを学んだ」と発言したことを覚えている。「公立ミュージアムは行政組織内のひとつの出先機関にすぎない」というよくある見方、本人のそれまでの考えを踏まえてのことであろう。「①柔軟で法人の自主性が発揮できる」というような運営は公立直営ではほぼ不可能ではなかろうか。筆者のノートに残されていた「[直営館には] マネージメントのできる館長が少ない」というコメントも、たんなる人材不足と考えるべきではなく、むしろ館の自主性や主体性に係る制度的課題として捉えるべきだろう。

単年度主義の予算、予算の非弾力的な執行を特徴とする公立直営館にとって「③企業会計と剰余金の活用など財務運営の弾力化」は、取り込みたくても取り込めない要素だ。一例を挙げれば、直営館で職員たちが創意工夫し、必死に努力した特別企画展で大きな歳入を得たにもかかわらず、それを「将来の来館者増に向けて是非とも取得したい作品・資料」の購入に一切充てることができずに、組織のモチベーションがぐんと下がるといった事例である。公立直営は一般的に言って、

戦略的投資や機動的な運営が苦手なのである。

ミュージアムにおける調査研究、資料の収集や保存、クリエイティブな活動などには、いわゆるミュージアムの論理・規範が伴う。公立ミュージアムの場合、それは往々にして所管する行政組織の論理・規範との間で齟齬を生んできた。

地方独立行政法人制度が初めて適用される大阪市のミュージアム群は、ミッションに対するPDCAサイクルの活用と、制度が担保するであろう「柔軟で自主的な」運営により、齟齬を可能な限り低減して、新たな地平を開いてほしいと願う。それは公立直営、指定管理も含め多様な運営形態のなかで活動・努力しているミュージアムと、その設置者たちにとっても有益な示唆を与えるに違いない。

注釈

注1 この研修会における筆者の発言は、本稿においてゴシック体で示した。本稿の目的のため「美術館」を「博物館」ないし「ミュージアム」で適宜置き換えた箇所がある。なお指定管理者制度研究部会は、2008年に名称を「美術館運営制度研究部会」に変え、研究の対象を広げて今日に至っている。

http://www.zenbi.jp/data_list.php?g=11&d=8
(2017.1参照)