

自治体のアウトソーシングと社会的企業 —公の施設の受託管理に挑戦する企業の事例を通して—

Local Governments' Outsourcing and Social Enterprises

—On the Case of an Enterprise Managing a Public Institution—

影山 喜一
(Kiichi KAGEYAMA)

【要 約】

都道府県や市町村（以下、自治体と総称する）の所有する公の施設が、企業によって管理運営されはじめた。一部の公益法人や外郭団体に限られていたアウトソーシングの対象が、法改正で企業やNPOにまで広がったからである。しかし、私益追求の原理に本来依拠する企業は、公益達成の原理を容易に受け入れえない。自治体の委託費だけでは採算をとるのが難しいため、私益追求原理で進める既存事業と公益達成の原理で動く受託事業との兼ね合いに苦慮する。いわゆるハイブリッド経営が行なわれるわけである。

ハイブリッド経営は、社会的企業に特有のスタイルといわれる。そこで疑問がいくつか生じる。①公の施設を管理運営する企業は、無条件で社会的企業となるのか。②足りない点があるとすれば、どこを補うべきなのだろうか。③社会的企業となった企業は、自治体とどのような関係を結ぶか。以上の3つに答えるのが本論文の目的である。

キーワード：ハイブリッド経営、ミッション、パートナーシップ

【Abstract】

Some enterprises are going to manage public institutions. Because the legal reform permits them to participate in outsourcing of local governments.

The profit maximizing principle is difficult to be compatible with the public interest preceding principle. Therefore the enterprise which manages a public institution should stick fast to a dual principle, so-called hybrid management. It is said that a hybrid management is characteristic of social enterprise.

Then the purpose of this paper is to answer three questions as follows. ① Do all enterprises which manage a public institution become unconditionally social enterprise? ② What makes up their lack of conditions, if not so? ③ How is the enterprise which become a social enterprise related to local governments?

Keyword : hybrid management, mission, partnership

1. 問題意識

社会的企業ないしソーシャル・エンタープライズが近年、少なからぬ期待をもって話題に上せられる。制度疲労と財政難によってほとんどの行政機関の効率低下が目覆うばかりであり、鳴り物入りで登場したNPOに欧米でみられるほどの実績がないからかもしれない。そのような状況のつづくなか、2003年に施行された地方自治法の一部改正が、従来は行政と親密な団体のみに限られた公の施設の管理運営の機会を広げた。

上下水道・道路・バス電車のライフラインから公園・駐車場・ゴミ処理場、また病院・学校・福祉施設、さらに運動場・図書館・美術館・博物館の文化教育施設まで、公の施設は、数のみならず種類も枚挙にいとまがない。個別法で設置が縛られているために今回の改正で動かしえないものももちろんありはするが、こうすればもっと多種多様なニーズに応えられると秘策を練ってきた人びとは、大歓迎にちがいない。

新しく登場した指定管理者制度の狙いは、豊富なサービスの提供と経費の削減にある。直営にせよ外部委託にせよ、従来のやり方にたいする反省が前提となっている。総務省の念頭にある訴求先は、おそらくNPOと企業であろう。前者にたいしてサービスを受ける側の立場、後者には厳しいコスト意識が期待される。しかし、顧客志向のマネジメントに長けた企業であれば、両者の利点を備えるサービス展開が可能である。

もう1つ新制度で忘れてならないのは、自治体と事業者の間に存在する対等な関係である。かつての管理委託の場合においては、雇い主と使用人を彷彿させるほど立場の差が明らかであった。そこには抑圧的な光景もみられないでないものの、むしろ体質としてはパートナーリズムの傾向が色濃い。自治体の側の本音を推測すれば、出来の悪い子供の尻拭いに明け暮れる日々と決別し、自立した仲間と手を組みたいといったところだろう。

理想のスタイルからすると社会的企業は、自力でチャレンジ分野を開拓すべきであるが、サポート態勢の未熟な日本では極めて難しい。行政の失敗を穴埋めするだけで終わる可能性は小

さくない。それは、NPOについても似たり寄ったりである。ただし、NPOは、固有の問題をさらに抱える。財政基盤の脆弱性から補助金なしでは事実上存続しえないが故に、自治体と対等な関係を築く上で企業にいくぶん後れを取る。

こうした状況認識にもとづいて本論文は、制度の改変という絶好の機会を企業が社会的企業に飛躍するための一里塚となしうるか否かを検討する。もっとも、施行後、たった7年しか経っていない段階で、制度の評価と将来見通しを述べるのは乱暴かもしれない。論証の根拠となる事例が1つである点にも限界がある。ここでは、本格的な検討が今後なされるようチェックポイントの提示を目的とすべきかもしれない。

2. 課題

やや拙速気味につくられた印象もあり、指定管理者制度は、議論すべき点が多い。たとえ同じことがらを前にしても、限定付であれ手放す自治体の側と、新たに引き受ける種々の組織や団体では、ぜんぜん異なる見方になるだろう。論者の関心や立場も、多かれ少なかれ影響するかもしれない。したがって、どのような視角からなにを取り上げるかについて、予め指摘することが混乱を避ける意味で重要である。ここでは1件の事例にもとづいて指定管理者となった企業の経営学的分析を行なう。関心を抱くテーマとしては、以下の4つを挙げたい。

- (1) 企業は、公の施設を効果的に管理・運営しうるか。
- (2) 公の施設を使って練り広げる事業は、企業にとって魅力的なビジネスとなるか。
- (3) 企業と自治体は、事業の遂行にあたりどのような関係を築くべきか。
- (4) 指定管理者となった企業は、発展の延長上で社会的企業に到達するか。

3. 事例研究

3. 1 前史

体験学習施設⁽¹⁾ Xは、S県水産技術研究所の分場に隣接する附属施設として2000年8月にオープンした。1階がアクアゾーン（大水槽・渓流水槽・個水槽）と体験ゾーン（ふれあい水槽・タッチDEおさかな・H湖ものしりコーナ

一)、レイクシアター、その他、2階が体験ゾーン（H湖探検ゲーム「潜ってGO!」・H湖の漁業・H湖のいきもの図鑑・おさかなものしりコーナー・パズルゲーム「タッチでマッチ」）、学習ゾーン（開放実験室・オープンデッキ・研修室）、休憩コーナー、3階は展望デッキ、屋外は屋外実験池・タッチプールからなる。小さな水族館類似施設である。

そもそもの発端は、1990年代半ばに遡る。県中部の複合文化施設、東部のがんセンターと集客力のある施設の相次ぐ完成をみて、西部の経済団体や自治会や政党は、見劣りのしないプロジェクトを西部にも実現させるよう県に強く働きかけつけた。ゴルフ場の誘致などをはじめとするプランがいくつか話題となったものの、不転の決意に裏打ちされた推進役を欠いたままいずれも立ち消えとなった。そして、困り果てた末に県の提案したのが、水産技術研究所分場の拡張移転と抱き合わせるかたちで複合スポーツ施設（野球場・テニスコート・運動場・キャンプ場を備える）とXの建設にほかならない。

S県は、新しい施設の管理と運営を地元商工会に委託した。同会が大規模総合観光開発プロジェクトをめぐっていちばん熱心だったからである。大山鳴動して鼠一匹といった有様であったが、たとえ不本意であれ逃げるわけには行かない。漁業関係者に相談し若者を数名スタッフとして送り込んでもらう。しかし、ここで始めようとするのは、魚を一定期間飼育し市場に出荷する類の事業ではない。眼前に広がるH湖の自然と絡めてそこで暮らす魚の生態や特色をわかりやすく学んでもらうのである。地元でやりくりできるテーマではない。再び県がリーダー役を派遣するよう在県大学の海洋学部に頼むこととなった。

最初こそ物珍しさも手伝い入場者は鰻登りだったが、2年・3年と経るに従い少しずつ目減りしていった。かといって、広告や宣伝に力を入れるのは、公の施設という理由で躊躇われた。加えて資金面の余裕が皆無であった。しかも、未知の分野を開拓する企画力など、館長をはじめとしてだれも持ち合わせない。商工会もバックアップに努めるが、所詮は役所の発想の

微修正にとどまる。長引く不況のなかで本来の事業は、あれよあれよという間に困難を極める。ギブアップしかないと決断する寸前に県が、指定管理者制度の導入によって撤退の筋道をつける。2005年4月に新生Xがスタートする。

3. 2. ガバナンス

S県は、水産技術研究所の名前でXの指定管理者を募集した。研究所の分場内に施設があるのだから当たり前といえなくもないけれども、前史で明らかなきとく研究所は、設立のみならずその後の管理運営に積極的な関与をしてこなかった。実際、新Xでも予算については産業部振興局研究調整室の管轄となる。月間や年度の実績報告は、研究所にたいして提出されるが、予算書の解釈や例外的支出の場合は研究調整室が相手である。あまり細かく干渉しないで民間の知恵と経験を活用しようとする制度の趣旨は理解するが、所有者としての役割意識と責任感がいちじるしく薄いのではないかの危惧を抱かないではいられない。

株式会社4社と有限会社2社と、第1期の応募者はすべて企業であった。それらのうちN社は、計画のまとまりと本社の経営内容が群を抜いていた。前館長をスカウトし横滑りさせる点も、新制度の立ち上げにともなう不安を払拭してくれた。県の側に事業を丸投げするかにみえかねないスタンスが窺えるため、通常の請負審査以上に本社の安定性を高くカウントすることになった。行政にぶら下がるしかなかった既存の公益法人などくらべると、指定管理者に選ばれた企業は、脱行政度をいくぶん強めるかもしれない。逆に、受託事業を正当に位置づけようとしな⁽²⁾い危険性も考えられる。処女航海は不確実性を伴う。

第三者委員会は、施設の管理運営を任せる指定管理者の選考と、その指定管理者による業務の実績評価を担う。委員の顔ぶれは、県の見繕った案を議会が承認して決まる。地元行政・自然保護NPO・県内水族館・行政書士会・大学を基盤とするチームは、地域と専門性の重視をアイデンティティとする。選考と評価の経過と結果は、議事録を含めて県のホームページに公表される。一見、委員会は大きな権限をもつかに

みえるが、判断の基準は、条例によって細かく定められる。それよりもなによりも真相は、年1回しか開催されない会議で正しく実態を把握できるか、という疑問から逃れられないところにある。

議会は、指定管理者制度における台風の目となりうる。通常のように自治体の担当部署がイニシアチブを握れない。指定管理者の選考にせよ、事業計画の内容や実績の評価にせよ、第三者委員会の結論を議会に伝えるのみである。住民運動のリーダーを責任者とするNPOが指定管理者に選ばれた後、当該施設と無関係な理由による承認遅延で立ち往生する例もあるという。横車を押す議員がいたらしい。指定管理者と第三者委員会は、釈明や反論の機会をいっさい与えられない。県担当者の説明に頼るしかない。鼻つまみ地方議員の横暴と切り捨てるのもよいが、制度の原理的欠陥として検討の要ありかもしれない。

3. 3 ミッション

設置に関する条例で県は、Xの目的を「水産資源、自然環境等に親しむ機会の提供を通じて、H湖に対する理解を深めること」と述べている。水産資源に親しむ機会を与え、それを生かしてもらおうと、H湖にたいする理解が深まる、というロジックである。水産資源のすぐ後ろに自然環境等とつづくが、水産資源と自然環境が対等に並ぶのか、資源が主で自然を従と位置づけるのか、どちらに転ぶかでニュアンスが大きく変わる。一方が産業とか地域の繁栄を今後向かう先に描くとすれば、他方はひたすら人工化する時代で自然の素晴らしさを訴える。前者にくらべて後者は、科学を前面に押し出すこととなる。

発足以来、旧Xの館長は、水産技術研究所のベテランが務めてきた。他のスタッフは、近隣の漁業関係者が占める。バックアップするのが、前史で触れたように地元商工会である。もっとも、大小20の水槽で泳ぐ魚を観賞学習してもらおうとすると、勢い幼稚園から高校生までの児童や青少年が対象となる。彼らは、産業と聞いてもぴんとこないだろう。魚を資源とくくられると、味気なさで苛立ってしまう。スーパーの売り場に横たわる死んだ食材を連想するか

らにちがいない。したがって、ミッションとして水産業の発展を掲げたところで、入場者の人気を集めるのは、日常生活で出会えない魚の生態である。

新たに指定管理者となったN社は、事業計画書において「“自然との調和を図り、人と海・水域が共生できる関係を構築する技術を提供する”という当社の理念とXの目的が合致する」と記す。20名足らずのコンサルタント企業であるためか、技術や科学にたいする志向が多少強そうではある。新Xの現場を支えるチームの顔ぶれにそれがはっきり現われている。まずトップと中堅には水族館でみっちり経験を積んだメンバーが座る。最前線で忙しく動くのは、大学院を卒業したばかりのフレッシュマンである。これら3名は、すべて学芸員の資格をもつ。全6名のチームのうち半分が水産学の知識や経験の持主となる。

ミッションの軸として産業か科学か以外に、Xの場合は水族館か体験学習施設か、をめぐる軸がある。規模や内容からして表立って名乗れないと承知の上でも、有資格者は水族館の学芸員として働きたいと思うだろう。体験学習と看板を掲げて子供相手のクイズに明け暮れる日々は、専門家たちにとって空しく感じられるかもしれない。ともあれ、指定管理者制度実施の前と後で業態とスタッフ構成が一変したことは十分見て取れる。一本筋が通ってきはした。ただし、それをミッションでしっかり裏打ちしようとする気配はあまり窺えない。とくに現場では館長以下全員がたんたんと仕事をこなしている。

3. 4 組織

企業がまったく未知の分野に進出する場合、人材確保をめぐる3つの方法が考えられる。第1は、能力転換と新規採用を組み合わせる自前養成である。時間と手間がかかるのはもちろんだが、チャンスをもににする俊敏さに欠ける。第2としては、期待する能力や経験にもとづく個別採用がある。モジュラー型のチームで動くのであればよいけれども、インテグラル型のチームを望むとすると訓練が難題となる⁽³⁾。第3の方法は、すでの実績をあげているグループやNPOの買収である。即戦力では3つのう

ちもっとも評価できる。ただし、有能なチームであればあるほど、本社のコントロールを軽んじる。

N社は、さほど迷わず第2の方法を選ぶ。企業イメージのアップと県との関係改善を基本動機とするからには、本格的事業の開拓を目指すかにみえる第1が候補となることはない。また、第3は、丸投げを理由として第三者委員会の審査で落とされる恐れ大である。人材確保の面において無難な道を選んだとはいえ、ミッションないし理念でなんらかの革新性を打ち出す必要があった。経費削減が新制度の最優先ターゲットには違いないとしても、企業であってみればイノベーションを手がけたいと思うだろう。それは、漁業を軸とする地域振興から自然との共生重視への軌道修正にはかならない。

組織は、本社と現場(X)にわかれる。(図1⁽⁴⁾参照) 本社は、営業と総務の両部が県との協議調整と計数管理と周辺機関への広報を行なう。現場が本来の事業に専念しうる態勢づくりを引き受けるわけである。本社には担当の役員が置かれ、X関連の業務を陣頭指揮する。年1回評

価を受ける第三者委員会に報告する際も、この役員と館長がもっぱら説明と質疑応答に当たる。毎月提出する業務報告についても、ほぼ同じやりかたで県の担当者と意見交換する。とくに問題にない場合は、県への報告を中心テーマとして担当役員と館長が、本社と現場で行き違いの起こらないよう情報の共有を図っている。

現場は、当初6名であったが、現在は7名で回している。役割は、責任者(館長・館長補)2名、技術係(飼育・展示・解説)3名、庶務係(受付)2名である。なお、館長は、繁忙期に技術係を応援する。館長補も、繁忙期のみならず土日・祝日の庶務係シフトに入る。平日が責任者1-技術係1-庶務係1の3名体制、土日祝日は1-1-2の4名体制で臨む。週休2日である。ミーティングは、展示解説内容や総合的意見交換を月1回行ない、各作業の点検や実施上の注意を朝礼で済ます。制度上、3年任期となるためか、だれもが将来に不安を抱える。とりわけパートである庶務係の定着率が低い。概ね2年以内に辞める。

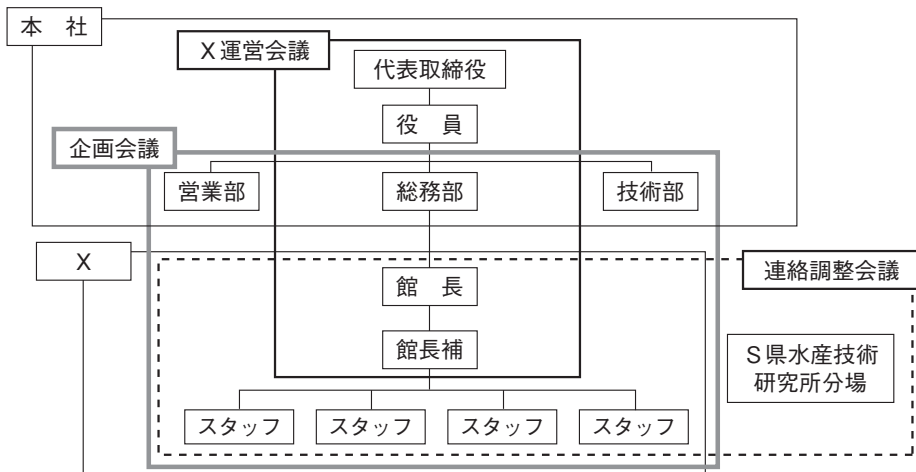


図1 N社のハイブリッド組織

3. 5 事業：表舞台

入館者にXの提供するサービス（表舞台に現われる活動）は、常設展示・臨時展示・企画イベント・出張講義ほかの4種類にわかれる。常設展示は、1階のアクアゾーンと体験ゾーンでH湖に生育する魚介類をみせる。最小限の情報の記載された表示板を添えた旧Xにくらべて、新Xは、鑑賞の際に関心の深まりそうなポイントをわかりやすく提供する。また、大水槽で水中給餌するダイバーと観客との対話、水中TVカメラのモニター映写を行なう“水中TVトークキング”が、技術系スタッフの多忙な勤務の合間を縫う努力の末に日曜・休日の人気イベントとして定着する。

2階の体験ゾーンと学習ゾーンを用いる臨時展示には、1階で取り上げられない小動物やエビ・カニが登場する。生体だけでなく標本や漁具が、すぐ手で取ることの可能な位置に並べられる。企画イベントは、クレヨン会社の協賛を得た写生大会から塩づくり体験まで多彩である。貝殻を使ったキーホルダーや置物の制作には、子供たちに混じって数名の大人も目の色を変えて取り組んでいた。H湖の環境と生物を学ぶ遠足や、漁港の見学は、Xの周辺や県内各地について、さかなをキーコンセプトとして、調べ考えるツアーである。少ないフタッフで挑んだ冒険企画といえるだろう。

幼稚園・小学校・中学校・高等学校の正規授業にたいする協力⁽⁵⁾も、Xにとって忘れてならない大イベントである。初等・中等教育において教室の外へ足を運び、座学で身につけた知識を直接現場で確認したり微修正する、校外学習と呼ばれる授業はかなり高い位置づけを与えられている。毎月学校数で4～32校、人数では134～2017名が大挙して団体で押しかける。どんなテーマについていかなる方法で所要時間を乗り切るか、担当教諭と事前に打ち合わせながらスタッフは頭を悩ませる。その間に一般の入場者がいないわけはなく、受け入れる側の態勢づくりは困難を極める。

小規模で施設の貧弱なXは、展示にせよイベントにせよ、巨大水族館とくらべると見劣りがする。そこで注目したいのが、外へ積極的に打って出る活動である。たとえば、学校の課外授

業で「海の生き物を知ると、地球の未来が見える」といった講演をしたり、青年の家の企画した自然教室で「アサリの身体の仕組みやアサリの浄化実験」を行なった。科学の視点と方法によって身近な環境を正しく理解するよう手助けすることは、Xはもちろんだがそこで働くスタッフにとってやりがいのある仕事であろう。今後は、新聞や雑誌、インターネットを使った論考の発信も目指したらよい。

3. 6 業務：舞台裏

展示魚の飼育は、生き物を対象とするだけに神経を使う。健康であってこそ、真の姿を鑑賞してもらえる。スタッフは、注意深く観察した結果を飼育日誌に記し、すべての魚の員数を毎月定時に調査する。新Xのスタートした2005年4月、種数93・個体数301であったが、第2期の半ばを過ぎた2010年3月にはそれぞれ131・952と増加している。ピークは、2009年6月の151・1091である。別に数字の大きいほど飼育が優れているわけではない。しかし、個体数はともかく種数の増加については、H湖に生息する魚をたくさん発見・捕獲した努力の賜物といえる。

建物や水槽関連機器は、細かい巡視・見回り点検を怠らなると同時に、異常の発見後は素早い修復と改善が肝要である。映像・音響機器やエレベータ・自動ドアや大水槽は、定期的の保守対応を外部の専門業者に委託せざるをえない。水槽類は、すでに10年近く使用しているため、随所に老朽化の兆候が色濃く現われる。展示の内容に直接かわるので、敏速で適切な処置が不可欠である。水を抜いた空の水槽を放置したりすると、即刻、アンケートで「見苦しい」と批判される。そうかといって、いい加減な修理で入館者が怪我をしても困る。災害時のマニュアルづくりなどは、わかっているものの手が回らない。

Xは、ミニ水族館という場で体験学習を繰り返し広げる。技術系スタッフには、最先端の科学と教育の知識と経験が必須である。他の水族館と情報や意見の交換をする以外に、大学で開催されるセミナーに年数回参加する。庶務系スタッフも、不測の事態に備え救命技能の講習を受ける。レイクシアターのコンテンツ刷新にあたっ

ては、全スタッフが映像・音響の制作会社の専門家たちと現場なりの問題意識を披瀝し合った。ともあれ、求められている能力や資質と比較すると、与えられた訓練の量と内容は、いかにも貧しい。子供の絵本のレベルにあるライブラリーが、人材育成にたいする怠慢ぶりを如実に物語る。

忘れてならない裏方仕事として広報・宣伝がある。鉄道やメインストリートから外れた立地に加え、公の施設ゆえに自己主張を控えてきたこともあり、旧Xは久しく、こちらからなにも働きかけないで入館者をひたすら待つという姿勢に固執した。味気ないホームページと県の広報誌『県民だより』に最小限の情報提供をする程度であった。それが新Xになるや否や、新聞・テレビ・ラジオはもとより、各種ミニコミ・フリーペーパー・情報マガジンなどに投げ込みルートが広がった。配布用のパンフレットも印刷された。眼を見張るような広報・宣伝は、本社の営業部によって進められた。

3. 7 業績

図2は、発足以来の入館者数の推移である。前半分が旧X、後ろ半分は新Xとなる。最初の年は、珍しさも手伝ってか8ヶ月間で10万人を上回った。この記録は、いまだに破られていない。制度の切り換わる直前は、漸減の末に6万人を割り込みそうになる。新Xは、わずか3年をかけて8万人強まで盛り返した。もっと

も、2009年度は、早くも翳りがさし急落の憂き目を見る。原因は、新型インフルエンザの流行によるとみられる。幼稚園児～高校生、それも団体が入館者のかなりの割合を占めているため、休校措置を含む自粛の影響は、世間一般の動向から類推する以上に大きい。

第1期（2005～2007年）において、Xの管理運営経費はすべて県からの委託料で賄われた。入館料は、徴収するけれども、全額県に引き渡した。収入を増やすメリットは、指定管理者の側に皆無である。第2期に利用料金制の採用が決まったため、入館料は県に代わり指定管理者の収入となる。とはいえ、ほぼ収入に見合う分の委託料削減があり、実際に使用可能な資金の量は変わらない。むしろ入館者数の予測をめぐる不確実性によって、本社はもちろんだが現場のストレスが高まる。企業を尊重する利潤追求の承認のようにみえるが、実際はたんなる経費削減と労働強化にほかならない。

収入増を喜ばない理由は、さらに2点ほど指摘しうる。第1に入館料が300円と安く設定されている⁽⁶⁾。最寄の市営の駐車料金が400円である。第2に前述の幼稚園児～高校生ばかりでなく、高齢者や障害者（およびその介護者）が無料と決まっている。全入館者のうち料金を支払わない人の割合は、だいたい54～59%を揺れ動く。広報・宣伝のターゲットは有料入館者であるが、期待どおりの成果をあげられないで

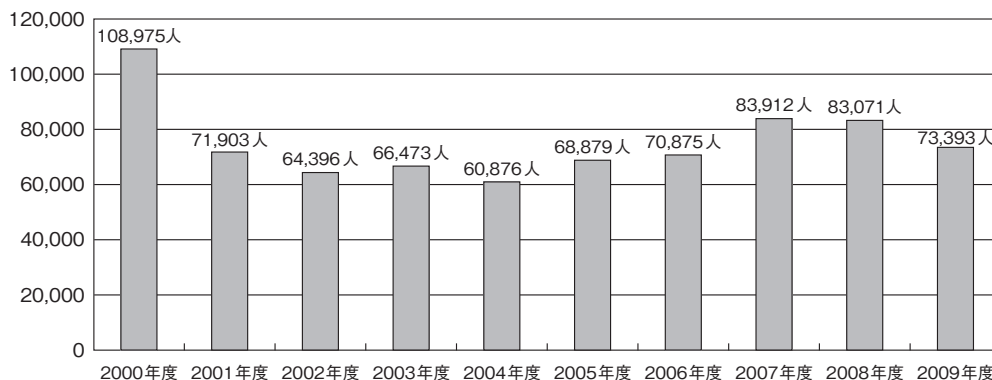


図2 年間入館者数の推移

右往左往する。3. 6で取り上げなかったが、集客に向けたもう1つの努力は、幼稚園・小中高校と社会福祉施設への勧誘である。こちらは、成果をあげても収入ゼロである。

収入増に期待をもてそうもないとなると、採算の矛先は、どうしても支出減に向かう。消耗品・修繕部品・その他物品の厳選と絞込みを、まずは現場が死に物狂いで手がける。ついで外注先・購入をめぐる協力業者・仕入先などの見直しを、本社の営業が粘り強く進める。残る手段は、展示生物について現場と本社が、他施設と相互交換を話し合う。一連の具体策の総合評価が、表1のように実質支出経費÷入館者数で管理コストとして弾き出される。まったく同じ方式によって人件費÷入館者が、人件費の妥当性を計る指数とされる。現場にたいする本社のコントロールは、2つの数字を通して強力に貫徹する。

4. 課題の検証結果

4. 1 企業は、公の施設を効果的に管理運営しうる。

旧Xとくらべて新Xは、自己を限りなく水族館に近いかたちで規定する。館長をはじめとするスタッフの顔ぶれに方向転換がはっきり現われている。その結果、展示の解説板や入館者にたいする説明、体験学習や企画イベントが、専門性に富む内容と形式となった。設立の経緯からして無理もないかもしれないが、曖昧な自己規定が旧Xの停滞を招いたともいえる。新旧の相違にはまた、自治体と企業の考え方の差が影響を及ぼす。前者は、欠落を極端に恐れる。余分な要素の存在は気にしない。企業は逆に、無駄をとことん嫌う。欠けていたら、補えばよい。素早く気づき、即座に応じる、俊敏さを評価するのである。

自己規定の明確化は、いうまでもなくアッピ

表1 入館者あたりの管理コスト

年度	支出経費 (A)	使用料 (B)	入館者 (C)	指数 (A-B) / C
2005年度	32,103,600円	8,767,620円	68,879人	340
2006年度	32,532,436	8,977,860	70,875	330
2007年度	29,776,262	10,760,460	83,912	227
2008年度	33,484,068	10,554,540	83,071	276
2009年度	30,848,861	9,463,500	73,393	291

表2 企画イベントの参加者数の推移

年 度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度
年間入館者数	60,876人	68,879人	70,875人	83,912人	83,071人	73,393人
体験教室数	18	20	21	23	29	40
体験教室募集定員		275人	350人	317人	611人	1,027人
体験教室参加人数	216人	230人	254人	200人	634人	1,072人
(体験教室) 募集定員に対する参加率	—	83.6%	72.6%	63.1%	103.8%	104.4%
自由参加型イベント参加人数		1,726人	5,000人	5,851人	5,747人	6,270人
(体験教室と企画イベント) 年間入館者に対する参加率	—	2.8%	7.4%	7.2%	7.7%	10.0%

ールをしやすくする。本社の営業部は、近隣の小中高校・観光施設・社会福祉施設に向けてXの魅力強く訴える。それが功を奏したのか入館者数は、着実に増加の一途を辿る。営業部のバックアップは、動員に一役買っただけでなく、現場を本来の仕事に集中させた。外回りの宣伝活動などをさせられたら、学芸員の有資格者たちはパニックに陥る。旧Xに倣って『県民だより』で企画イベントへの参加を呼びかけるぐらいしかできないだろう。足を使って顧客の掘り起こしに励み、餅は餅屋に任せる分業志向は、これまた行政に真似できない企業の真骨頂である。

技術系のなかには、学芸員のみならず潜水士や小型船舶の資格をもつスタッフがいる。研究所の船でH湖に棲む生き物を発見・採集し、大水槽で人気沸騰の水中TVトークングを手がける。校外学習の申し込みも、年を追うごとに増えつつある。少しづつとはいえ出張講演の依頼も出はじめた。ラジオやテレビ、ミニコミ誌やタウン紙、新聞や雑誌における紹介や投稿も、かつては想像できなかったくらい多い。アンケート調査による来館者の満足度は、「満足した」67.9%、「だいたいこんなもの」22.9%である。再訪については、「是非来たい」39.6%、「機会があればまた来たい」55.9%となった。

順風満帆のようにみえるかもしれないが、不満のくすぶりもないわけではない。庶務系スタッフの定着率が低い。だいたい2年間が限度らしく、1年で退職というケースもある。高齢化に体調の不良が重なったための引退も稀にあったが、多くはホームヘルパーなどの資格を生かせない不満に根ざす。いちばん強く脱出へ彼らを誘った誘因は、3年間の任期だったにちがいない。これは、庶務係だけの待遇ではない。館長はもとより技術係も負わざるをえない条件である。しかし、他のスタッフが曲りなりに勤めつづけるなか、庶務係の退出ばかりを目させるのは、やはり彼らが仕事の充足感を得られないからだろう。

4. 2 公の施設の行なう事業は、企業にとって魅力的なビジネスとならない。

現場の失敗は、本社にとっても痛手である。さりとして、前者の成功が後者の高評価に直結す

るわけではない。少なくとも数字の上でXは、新旧交代時の低迷を脱しつつある。モラル面で危うさがあるものの、致命的と断じるまでに至っていない。今の時代はだれもが雇用不安を感じている。とりあえずXの管理運営は、許容水準をクリアしたとってよい。ただし、本社の総務部や営業部のバックアップあったらこそその結果である。それらにたいする見返りは、委託費をはじめとするS県の支払いに含まれていない。企業側の持ち出しである。他にも県と企業の間には負担のアンバランスが目立つ。

もともと、ビジネスにとってアンバランスは、行政とことなりむしろ常態といえる。なにより重視するのが、静態的なバランスではなく動態的な発展だからである。したがって、現場の成功が本社のサービス労働に負うところ大としても、イノベーションの可能性が先に垣間見えれば我慢はできる。シムペーターの定義に倣い、Xの提供するサービス・用いる方法・訴求する顧客・依拠する資材／設備・ハイブリッド組織の大幅見直しを工夫するなかで、相応のリスクを引き受けながら事業展開するのが、行政とはもちろん違う企業ならではのビジネスにはかならない。実情は、N社ならずとも途方にくれる有様である。

指定管理者N社にたいするS県の規制は、『募集要項』と『管理業務使用書』にもとづく説明会でまずスタートする。設備や機器について使用方法と毀損の際の責任分担が細かく徹底される。開館日と開閉時間から入館料とその免除条件まで、裁量の余地はどこにあるのかを探しようのない周到ぶりである。採用後にしめされる予算は、県のルールに則って一層N社を締め付ける。たとえば、30万円以上の買い物は、担当部署に申し出て所定業者の納品を待つ。高いと感じたところで、口など差し挟めない。前述のように6割近い無料入館者で収入を抑える一方、支出でやりくりする道も士気を奪うほど狭めているのである。

3年間の任期⁽⁷⁾がN社を近視眼的スタイルに追い込む。「これからの将来像は・・・」という第三者委員会の質問にたいしてN社の担当役員は、「管理期間の問題があるので、長期的な計画を立てられない」と答えている。予算の執行

においても、単年度主義で設備の更新や不慮の事態のための積み立ては許されない。マニュアル完備のもとで頭を空にし身体だけ動かす類の事業展開は、新分野開拓の意欲に燃える企業を惹きつけるビジネスモデルと真っ向から対立する。行政にもやっと、みずからの誤りに反省しはじめの兆しが多少はみえる。しかし、数周遅れの改革機運が悪化の一途を辿る地方の状況に間に合うか否かは定かではない。

4. 3 企業と自治体は、パートナーシップの関係を築くべきである。

S県総務部行政改革室発行の『指定管理者制度の手引』は、従来の管理委託制度と違い、指定管理者制度のもとで受託者が、公の施設の「管理を（設置者＝自治体に委任されて）代行する」と述べる。以前は設置者との契約にもとづいて行なわれたため、管理はたんなる執行にとどまり、責任と権限が自治体に残る。不測の事態が生じると、たちまち後ろに引っ込む。結局は自治体が收拾に東奔西走せざるをえない。受託者は、使用料金を徴収できたけれども、使用の許可についてはなす術がなかった。新制度のもとではリスクをめぐっても、施設の損傷や対被害者責任は、原則として指定管理者が負うとされた。

単年度主義⁽⁸⁾とローテーション人事によって自治体は通常、ひたすら繰り返しに継ぐ繰り返しを重ねるだけで、経験と情熱を蓄積するプロフェッショナルを育てない。だれがやっても当たり外れのない仕事の内容と与え方を好む。アウトソーシングの際にも、管理委託制度の場合は長年培った慣行を押し通した。しかし、指定管理者制度では相手に企業が登場し、自治体は本意な対応を多々迫られる。相手次第で対応を変えねばならないからである。Xの場合、県の担当部署が二分されるという特殊事情も、指定管理者との意思疎通を難しくする。内部の統一をなしえないのに、外部と話し合えるわけがない。

水産技術研究所が募集の窓口となり、各種報告書を受け取っている一方、予算を含む制度上のとりまとめは、産業部振興局研究調整室に任される。しかも、事業の性格からすれば親和性のあるはずの研究所が、設立の経緯もあり距離

を置きたがっている。これらの副次要因を背景としつつ、Xの管理運営は、細かい仕様書や県所定の諸手続きを了解させた上で、指定管理者であるN社にほとんど丸投げされた。図1の連絡調整会議は、開店休業状態である。唯一といってよい意見交換は、年1回開催の第三者委員会 でなされる。管理委託制度でみられる相手への気遣いは、自治体の一挙手一投足から完全に消え去った。

制度本来の趣旨では代行として指定管理者は、自治体の分身ないしパートナーでなければならない。3年という任期を前提とすると、近視眼的になりがちな指定管理者のバックアップを図るかたちで、自治体は、ミッションの実現に向けて長期投資を行なう必要がある。新制度は、繁多な管理運営を免除してくれるところか、より責任ある関与を自治体にたいして求める。公の施設の管理運営を（集客と結びつける）既存造営物の維持ではなく、地域に不可欠の社会事業を官民協働で展開しようとする視点が重要である。その視点の共有に立って企業の創意工夫を引き出す条件の整備こそ、自治体の役割にはほかならない。

4. 4 指定管理者となった企業は、社会的企業として発展しえない。

「広く民間の参入を可能にし、その活用を図る」という制度の趣旨は、とりあえず企業を相手とする限り果たせたと結論づけてよさそうである。Xの成功を導いた要因としては、ミッションの絞り込み、営業部による宣伝・広報、経費削減に向けた総務部の計数管理が挙げられる。それらは、多くの企業が慣れ親しむビジネス手法である。反面、庶務系スタッフの低モラルも、企業の末端で生じやすい欠陥かもしれない。NPOなどであれば彼らは、もっと違う反応をみせるとも考えられる。しかし、すべてについて合格点をもらう指定管理者など見つかるはずがない。八方美人は、結果ゼロが常識である。

自治体が一応、満足しているとしても、企業も同様の感触を得たといつてよいか。片方だけプラスとなるシステムは、当然ながら長続きしない。公の施設の管理運営のみで収支を計算すると、企業側がかなりの赤字を負っていること

になる。渡される委託費は、役所の働き方を前提とするため、企業の尺度ではぜんぜん足りない。今回の事例でも、計上されているのは、現場の設備やスタッフに関連するコストのみである。本社のバックアップは、想定外か想定内ボランティアとなる。もっとも、企業も独自に算盤を弾く。地域におけるイメージアップと県の信頼確保で相殺されると考えるわけである。

指定管理者制度は、現状維持、少なくとも現在の枠組みを前提するかにみえる⁽⁹⁾。Xにおいても設立以来10年を迎え、施設の老朽化は、眼を覆うばかりの勢いで進む。管理運営は、もっぱら故障の修理に追われる。しかも、それは前述のように、30万円以上かかる場合は、県担当部署に任せざるをえない。数ヶ月間たな晒しになり来館者の批判を招く例すら生じる。ここで明らかになる。県は、たんなる依頼主に止まるべきでない、いやそうであってはならないのである。短期のマネジメントにあたる受託者とパートナーシップを結び、中長期の戦略展開と投資を引き受けてこそこの制度は成り立つ。

自治体は、財政にゆとりがあれば、施設の新設に狂奔する。一転資金繰りに窮するや、アウトソーシングに走る。無責任ぶりは眼に余る。しかし、その糾弾が本論文の意図ではない。確かに自治体の見識を疑うし、管理運営能力は信頼できない。アウトソーシングには賛成である。けれども、公の施設自体を否定はできない。民間では手を出せない分野が存在するからである⁽¹⁰⁾。したがって、ここで最後に強調したいのは、自治体が企業と一緒に管理運営に向かうべき点を確認し、双方の責任と役割をはっきりさせることである。そのためには施設の将来像をミッションとしてまとめ共有しなければならない。

5. 総括

COP10（生物多様性条約第10回締約国会議）が閉幕した。地球を人間の占有物とみなすのは、とんでもない思い上がりである。しかし、われわれは、ニュースの見出しに危機感を募らせるにもかかわらず、みずからの住む自然や、そこで活動する生き物について、あまりにも無知であることを認める必要がある。なにがどこ

をいかなるメカニズムで侵害するのか、を科学の成果にもとづいて考えるべきである。情報や映像に接するだけでは迫力が乏しい。本物をみながら科学者に解説してもらえば、生命の不思議や地球の仕組みを実感できる。現代人は、すっかり物臭になった。もっと身体を使って学んだほうがよい。

そこにこそ、ミニ水族館Xの出番がある。もっとも、重要性の高まりと裏腹に水族館の閉鎖が相次ぐ。生き残りのなかでは巨大にテーマパーク化した施設が目立つ⁽¹¹⁾。いちばん大切な役割が軽視される。確かに面白くなければ、だれも足を運びはしない。けれども、内容をきちんと理解してもらうには、手間隙をかけた学習が欠かせない。まさしく公と民のパートナーシップが期待される所以である。ようやく動き出したばかりで、今後とも試行錯誤が続くだろう。指定管理者制度を雛形とすべきか否かは、正直なところ定かでない。ともあれ、その経験から汲み出せるものがないわけではない。本論文が一助となれば幸いである。

【注】

- (1) 体験学習は、実際的な活動体験を通して学ばせようとする教育形態である。座学による詰め込み教育への批判として登場した。文部科学省は、ゆとり教育のなかで推奨する。
- (2) 受託した事業自体を成功させようとせず、自社の宣伝材料とみなす姿勢を意味する。
- (3) モジュラー型とインテグラル型については、参考文献2の解説がわかりやすい。
- (4) 本論文の図と表は、N社の5年間にわたる『業務実績報告書』より転載した。
- (5) 県は、これをXの事業の中心に位置づけている節がある。分場でXとの連絡調整に当たる職員は、3年任期で教育委員会より派遣される。
- (6) Xの駐車場と間違いかねない位置に市営のものがあり、料金が入館料より100円高い。入館者は、両方を合わせた700円が入館費用であると考えてしまう。ちなみに、Xの駐車場は、来客用の数台分しかない。
- (7) 3年の任期は、N社の強力な働きかけの結果、第3期より5年に延長される。ほとんどの指定管理者の任期が3～5年である。しかし、岐阜県世界淡水魚園水族館の場合、30年という長期にわ

- たり(株)江ノ島マリナーコーポレーションが受託した。話し合い次第でどうにでもなりうるということかもしれない。
- (8) 第1期は単年度主義であったが、第2期より予算が同額に最終年まで据え置かれ、利益についても繰越が可能となった。もっとも、その使い道は、厳しく限定されている。
- (9) 企業にとって、現状維持を目指すことは自殺行為である。なにが起こるかかわからないビジネスの世界では、競争優位に向けてイノベーションを計らねばならない。一見、現状維持と思われる設備更新のための原価償却積み立てにしたところで、技術革新を織り込んで多めに計上したり期間を短く見込んだりするのが常道といってよい。
- (10) 潤沢な資金をもつ財団や教会が存在する欧米においては公共性の高い施設の多くが民間ベースで管理運営されている。一方、税制面の障害はもちろんあるが、ソーシャル・キャピタルの貧しさは今後、科学や文化の領域で日本の歩みを滞らせるにちがいない。科学の公共性は、政府の事業仕分けで脚光を浴びた。「2番では駄目ですか。1番じゃないといけませんか。」の発言に、ノーベル賞受賞者をはじめとする科学者が一斉反発した。ほぼ同じ意味で文化の公共性が、参考文献5で取り上げられている。
- (11) 巨大水族館は、「年間100万人単位の大衆を相手にする商品」という視点でプロデュースされる。参考文献8を参照のこと。

【参考文献】

1. (財) 地方自治研究機構 2005「指定管理者制度の実態と課題：行政サービスの民間委託(アウトソーシング)研究会平成16年度調査研究報告書のあらまし」地域政策研究
2. 藤本隆宏・武石彰・青島矢一(編) 2001『ビジネス・アーキテクチャ』有斐閣
3. 出井信夫・吉原康和 2006『最新事例 指定管理者制度』学陽書房
4. 小林文人1995「社会教育施設の新しいイメージ：生涯学習時代における」月刊 社会教育6月号
5. 小林真理(編) 2006『指定管理者制度：文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社
6. みずほ総合研究所 2006「指定管理者制度にみる官業の民間開放の現状と課題」みずほレポート 11月16日発行
7. 中川幾郎・松本茂章 2009『指定管理者制度は

今どうなっているのか』水曜社

8. 中村元 2004「大型水族館から多機能メディア型水族館へ：集客性を生むコア・コンピタンス創造にいかに取り組んだか」月刊 レジャー産業6月号
9. 谷本寛治(編) 2006『ソーシャル・エンタープライズ：社会的企業の台頭』中央経済社
10. 寺本義也ほか 2007『営利と非営利のネットワークシップ』同友館
11. 塚本一郎・山岸秀雄(編) 2008『ソーシャル・エンタープライズ：社会貢献をビジネスにする』丸善
12. 山脇直司・金泰昌(編) 2006『組織・経営から考える公共性』東京大学出版会