

第二部 運営形態の多様化とマネジメント

公立博物館の経営形態をめぐって

大阪市経済戦略局 高 井 健 司

経営形態の現状

公立博物館の経営については、現行の制度上では自治体による直営、または指定管理者制度の活用、さらに新たに選択可能となった地方独立行政法人を加えた三つの選択肢が考えられる。

その実態は、平成 25 年の調査（杉長，2015）によれば、公立博物館（無回答を除く回答 1,674 館）のうち、指定管理者制度を導入している館が 475 館（28.4％）で、残りの「導入していない」の 1,167 館（69.7％）や「その他」の 32 館（1.9％）は、自治体による直営と想定される。また、指定管理者制度を導入している場合、館の業務の全部を指定管理者に委ねるケースが 357 館（75.2％）、業務の一部を委ねるケースが 111 館（23.4％）となっている。つまり、公立館全体のうち直営が 72％、残りの 28％のうち、指定管理者が全業務を担うケースが 21％、一部を担うケースが 7％ということになる。

選択肢の特徴

次に、こうした運営主体の違いが、自治体の施策推進や日常の館運営とどのような関わりがあるかを考えてみたい。直営の場合には、設置者（自治体）が文化施策や館の基本方針（使命・戦略等）を策定するとともに、その実現に必要な予算を確保し、自ら館を運営することを通じて施策や方針

の実現に努める。これに対して指定管理者制度の場合には、設置者が文化施策や館の管理運営の基本方針を定め、日常の管理の基準（開館日、開館時間、使用制限等）や業務の範囲とともに募集要項等に明示し、指定管理者を募集や指名する。指定管理者をめざす法人は、要項に定める基本方針等に沿って具体的な事業計画を立案し、選定の手続きを経て指定管理者となる。つまり、指定管理者は自らの計画に基づいて日常の館運営を行うことを通じて、設置者のめざす施策や基本方針を実現するための業務を「代行」することになる。また、指定管理者制度では、先に記した通り、館の業務の全部を委ねる場合（以下、「全部指定管理」という）とともに、その一部を委ね、他を直営で実施する場合（以下、「一部指定管理」という）が存在する。後者の場合には、施策や基本方針を設置者（直営部門）が定め、それに沿った日常運営のうちの一部を指定管理者が担うことになる。

このように公立博物館における経営形態の選択肢を整理すると、施策の推進や博物館の基本方針の達成に当たっては、その企画・立案から実施（日常の館運営）までを「一気通貫」で担うことができるという観点から、直営が望ましい形態と思われる。指定管理者制度では、施策や基本方針の企画・立案、さらに財源の主導権が設置者側にあり、日常の運営業務を指定管理者に委ねることによる「分断」が起こる一方で、民間等の事業者の参入によるサービス向上や、公募による経費縮減も期

待できる。さらに、日常の館運営において直営と指定管理者制度を併用する場合には、運営業務そのものも二分される反面、施策や基本方針の企画・立案から運営業務の一部を継続性が担保できる直営部門で担い、残りの業務はそれを得意とする指定管理者に任せることで「良い所採り」ができ、同時に直営部門と指定管理者の間での切磋琢磨も期待できる、と解することもできる。

指定管理者制度の課題

先に見たそれぞれの経営形態には、他と比べて優れた点が指摘できる一方で、現実の運用例に照らして検討すると課題も見えてくる。

指定管理者制度は、施策や博物館の基本方針を設置者が定め、現場の運営業務を指定管理者に委ねるため、施策や事業の一体性の観点からも、推進に当たっての権限と責任という観点からも、設置者と指定管理者との「二頭立て」の弊害に陥り、ガバナンスが効かなくなるリスクが生じる。単純化を恐れずに言えば、館の運営がうまくいかない場合に、設置者側の施策・基本方針や経費（指定管理代行料）に原因があるのか、指定管理者による日常的な館運営に原因があるのか、責任の所在が不明確になったり、転嫁が起こる恐れがある。加えて、指定管理者制度には期間の定めがある（事業の継続性や人材の安定的確保に課題が残る）ことも影響し、博物館施設における同制度の導入率は30%にも満たない。なお、指定管理者の56%を設置者が関与する公益・一般財団法人が占めることは、行政側との密接な連携を図り、その方針をできる限りスムーズに日常運営に反映させることで、先のリスクの回避を狙った結果と考えられる。

さらに、一部指定管理においては、施策や博物館の基本方針を設置者が定めた上で、現場の運営

を直営部門と指定管理者の二者で担うため、全部指定管理よりもさらに、施策や事業の一体性の観点からも、権限と責任という観点からも、より構造が複雑になる。また、指定管理者が担当業務の一部を外部に再委託した場合には、当該業務に対して直営部門から再委託先への直接の指示や命令は困難であり、全部指定管理にも増して、ガバナンスが効かなくなるリスクは増大する。さらに、日常の運営費についても、財布の管理は直営部門と指定管理者に二分されることから、一つの施設の運営でありながら、両者の間で資金の融通や一時的な貸借ができないことになる。

このように指定管理者制度には、直営と比べ、ガバナンスの効かなくなるリスクが、特に一部指定管理の場合は、より発生する恐れがある。

直営の課題

それでは、直営では施策や基本方針の企画・立案から日常の館運営までが、権限と責任の所在も一本化され一貫通貫で実現できることから、施策の確実な実現に向けた効果的な館運営ができるように思われる。しかし、現実はずしもそのように上手くは機能していないようである。具体的には、行政の担当部署（本庁）と博物館現場（事業所）の間で、換言すれば施策や基本方針と日常運営の間で意思疎通が図られなかったり、本来、一体であるべき権限や責任が分断され、所在が曖昧になり、他者への転嫁と思われるケースも見受けられる。例えば、博物館現場からは「本庁は現場を理解せず、無理な入館者目標や一方的な予算削減を求めてくる」という声が、反対に本庁筋からは「現場は、行政の方針や納税者を置き去りにして、勝手な運営を行っている」という声を聞くことがある。

こうした齟齬の原因は、一方で現場を知る専門

職が手薄で、しかも定期的に担当者（事務職）が交代する本庁側にあり、他方で自らも設置者（行政）の一員であることの自覚が希薄で、本庁業務の経験に乏しい現場側にもあり、さらにその両者が相まって起こっていると思われる（注1）。直営でありながら「本庁は設置者責任を果たせ」という現場の声を時に耳にするが、これでは全部指定管理における設置者（本庁）と指定管理者（事業所）の間で懸念されることと同じ問題が発生していることになる。本庁と事業所が意思疎通を図り、権限と責任を一体的に担って事業を「一貫通貫」で展開する直営のメリットが全く生かされていないことになる。

あるべき姿

ここまで、公立博物館の経営形態として現状では、①直営、②全部指定管理、③一部指定管理の3つの形態があり、それぞれにメリットとデメリットがあることを指摘してきた。では、いずれの経営形態が望ましい、あるいは最適なのだろうか。

今回は経営形態の比較を、主にガバナンス（業務実施における一貫性や権限と責任の所在）の観点から検討してきた。その結果、本庁と現場が行政側として一体となった運営が実現できれば、施策や基本方針の企画・立案から日常の館運営までを、権限や責任の所在が一本化され、一貫通貫で行うことのできる直営が優れていると思われる。しかし、先にも指摘したように現実には、本庁と現場の間に溝が生じているケースもあり、全部指定管理における設置者と指定管理代行者の間と同じ問題が生じている。逆に、設置者と指定管理代行者の間で、設置者側から人材を派遣したり、定期的な意見交換（意思疎通）の機会を持つことで一体感を作り、権限と責任がきちんと分担でき、

運営されているケースもある。

先の調査で回答のあった1,600以上の公立館は、館の種類・歴史・規模・職員・経費はもとより、設置主体（自治体）の規模や財政状況など、どれ一つとして同じ条件の館は無い。こうした多種多様な公立博物館に対して、ある種の経営形態が「最適」と特定するには無理があり、適当ではない。結局は、それぞれの自治体が文化施策や館の基本方針（使命や戦略等）を明確にしたうえで、それらが有機的に結びつき最も効果的に実現できる経営形態を選択することがベストと考える。

おわりに

筆者は、指定管理者制度への移行の最終期限が迫る平成18年度以降、10年以上に亘って公立博物館の地方独立行政法人による経営を模索してきた。当初、指定管理者制度では、調査研究や作品収集、大規模展覧会の準備等における継続性の確保や、それを実現するための専門人材（学芸員）の安定的確保が困難であるため、その解決策として、地方独立行政法人制度が有効と考えた。

その後、さまざまな局面で多くの博物館や行政の関係者と接する中で、いつも議論の相手方からは、本稿で紹介した形態も含め「指定管理者制度でもできなくはない」とか、「それは、地方独立行政法人にしか実現できないことか」という指摘や問いかけを受けてきた。制度論から見れば、条例や規則、さらにその運用方法を工夫すれば、直営でも指定管理者制度でも、「できない」ことはないと思う。もし、特定の経営形態にしか実現できない博物館に必須の業務や事項があるなら、経営形態は一元化されるはずである。「できなくはない」ではなく、より上手に、効果的に「できる」ことをめざすべきである。

こうした経験から、先に記した通り、それぞれ

の自治体や館の置かれている状況を勘案し、当該博物館の機能を最大限に引出すことが「できる」形態の選択が重要と考える。

なお、筆者は公立博物館の経営にとって、これまでの事業の継続性や人材の安定的確保という視点とともに、行政施策の計画立案と日常的な館運営の一体性、さらにそれぞれにおける権限や責任の所在、つまりガバナンスの視点が重要と考えている。地方独立行政法人化によって本来、設置者（本庁）側で行うべき「公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業」を、「公共的な施設で政令で定めるものの設置及び管理」（現場）と一体的に行うことで、ガバナンスの効いた博物館経営が実現できると考える。

注釈

注 1 「～公立美術館と地域・人々の絆を深めるための 10 の問題提起～」(地域創造, 2009) では、こうした状況に陥らないための方策を含め、首長（設置者）と館長・学芸員（現場）への提言がまとめられている。

引用文献

杉長敬治. 2015. 館の設置・運営について（調査票 2. 関連）. 『『博物館総合調査』（平成 25 年度）の基本データ集』, 表 6・22. 株式会社丹青研究所・公益財団法人日本博物館協会・滋賀県立琵琶湖博物館, 東京・滋賀.

地域創造. 2009. 「～公立美術館と地域・人々の絆を深めるための 10 の問題提起～」. 『これからの公立美術館のあり方についての調査・研究報告書』, 巻頭. 地域創造, 東京.