

## 第二部 運営形態の多様化とマネージメント

# 公立博物館の地方独立行政法人化の展望 ―大阪市の事例を中心に―

大阪市立自然史博物館外来研究員 山西良平

### 大阪市における指定管理者制度導入後の状況

公共施設の管理代行者を、期間を限定しつつ競争原理に基づいて選定するという指定管理者制度は、もともとハードを主体とする施設に対する民間参入を想定してデザインされた経営形態である。学術研究、資料収集保管、展示、普及教育などの多面的な公的事業を担って常に5年、10年先を見据えながら活動していかなければならない博物館施設の安定的な経営にとって、この制度が適合しているとは思えない。そもそも国は指定管理者制度の導入を強制しているわけではない。文部科学省（2004）によれば、「指定管理者制度を導入するか否かは当該地方自治体の判断によるものであり、従来どおりの管理を維持することも選択肢の一つ」であり、「公立博物館に指定管理者制度を導入するかどうかについては、地域における公立博物館という位置づけを十分に斟酌した上で、設置の目的を効果的に達成するために必要があるかどうかという観点から十分に検討される必要がある」とされている。しかし、導入がなされた多くの自治体の場合、博物館施設に対してこのような検討・吟味がなされたかどうかは疑問である。少なくとも大阪市の場合は277もの施設の一斉導入（2006年春）の波に巻き込まれてしまったとあってよい経過がある。

一方、大阪市では指定管理者制度の導入以降、

歴代市長のもとで博物館・美術館の独立行政法人化の検討が進められてきた。導入からわずか半年余りの市議会において次のような注目すべき質疑が行われている。（大阪市議会議事録：平成17年度決算特別委員会：2006年11月－11月21日）。

〈質問〉

指定管理者制度の導入に当たっては、ともすれば制度の適用が優先されてきた面もあったのではないかと、また、施設によっては事業の特性を十分に配慮すべきではなかったかというふうに思うこともございます。（中略）。特に、文化・芸術施設については、単なる箱物の管理運営ではなく、事業の継続性に対する配慮が必要であり、これらは採算性だけで判断すべきものでない施設の最たるものではないかと考えております。（中略）。同制度の適用後半年余り経過した中で、指定管理者制度の現状についての評価あるいは課題認識についてお聞きいたします。

〈担当課長答弁〉

（前略）。博物館施設の事業運営において継続性の確保は欠かせない要件でございます。こうした事情はいずれも博物館業務の根幹にかかわるものでございますので、指定期間を定めて管理代行者を選定する指定管理者制度のもとでは、博物館施設の事業運営上、大きな課題であると認識をいたしております。

〈質問〉

先ほど来の議論で、文化・芸術施設については事業運営における継続性の確保という制度的課題があることが明らかになりましたが、(中略)今後とも文化施策を継続的、安定的に展開するとともに、行政と現場との協働関係も含めて施策効果を最大化する体制づくりが必要であると考えますが、市長の御所見をお伺いいたします。

〈市長答弁〉

(前略)。これらの施設の運営形態についてでありますけれども、業務運営の根幹をなす、これも御指摘の継続性の確保という観点から、地方独立行政法人化が選択できるように国に対しまして特区の提案を行ったところではありますが、いまだこれは国の方で検討中であるわけですので、その推移を現在見守っておりますが、それを見ながら今後の方向性を決定していくことになると思います。

ここでは指定管理者制度が必ずしも博物館施設にふさわしい経営形態ではなく、特に博物館の基幹業務、すなわち資料保全や調査研究、特別展等の中長期的な期間を要する事業、標本の寄贈者・支援者などとの信頼関係の構築と維持などにおいては継続性の確保が不可欠であるという考えが出発点になっている。

#### 地方独立行政法人法の適用への道のり

この法の定義に示されているように地方独立法人とは「住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の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であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律の定めると

ころにより地方公共団体が設立する法人」である。地方独立行政法人法が対象とする事業の範囲は第21条に定められていて、試験研究の実施、大学等の設置・管理、ならびに水道、病院など当該事業の収入で経営が成り立つ事業などが明示されているが、博物館事業はそこに含まれていない。さらに同条第5号には「公共的な施設で政令で定めるものの設置及び管理を行うこと」という項目があり、地方独立行政法人法施行令第4条において介護老人保健施設と会議場施設、展示施設又は見本市場施設が「公共的な施設の範囲」として指定されていた。しかし、博物館は「展示施設又は見本市場施設」とは見なされず、当時の法令のもとでは博物館を設置・運営する地方独立行政法人を地方公共団体が設立することは認められていなかった。

そこで大阪市は地方独立行政法人法施行令第4条に示される公共的な施設の範囲に博物館を加えるよう国に求めるとともに、構造改革特区第10次提案募集(2006年10月)の機会に「博物館施設の独立法人化に向けた地方独立行政法人法に定める業務範囲の拡大」を求める特区提案を行った。

この動きは博物館界においても反響を呼び、2006年の全国博物館大会の決議においては次の文言が盛り込まれた。

公立博物館の管理・運営が継続性を持って安定的に行い得るようにするため、公立博物館においても、国立博物館と同様に独立行政法人制度が適用され、事情に応じて、直営または指定管理者の二者択一ではなく地方独立行政法人としても運用できる立法上の措置を早急実現されることを要望する。

特区提案の過程において、大阪市と総務省並びに文部科学省との議論は深まったが、折しも教育基本法改正に伴う博物館法見直しの時期と重なっ

でいて、「博物館制度全体のあり方に関する検討を行っているところ」（文部科学省）であるとの理由により提案は却下された。にもかかわらず、この法改正で予定されていた抜本的な博物館制度の改正は見送られる結果となり、これを受けて大阪市は次の市長のもとであらためて第13次の特区提案募集（2008年6月）に同趣旨の内容で応募した。これに対して当年度には「対応に向けて検討」との第1次回答を得ることができたが、翌年の民主党への政権交代のあおりを受けて、最終的には「対応困難」とされてしまった。特区提案制度を活用した挑戦は頓挫したものの、その後、大阪市では2011年12月に市長が交代し、選挙公約に基づき翌1月には、国の第30次地方制度調査会第7回専門小委員会に対して、博物館の経営形態の選択肢として地方独立行政法人の活用が必要という趣旨の地方独立行政法人法施行令改正の要望を府知事・市長の連名により提出した。その年末には自民党・公明党が政権に復帰するという新しい政治状況が生まれ、また翌2013年には三重県も同趣旨の提言を国に対して行うという動きもあり、同年10月に第2次安倍内閣のもとで博物館の地方独立行政法人化を可能とする政令改正が実現する運びとなった。このようにして大阪市が他都市に先駆けてさまざまな手段を通じ、関係団体の応援も得て7年にわたる要望を続けた結果、ようやく政令改正が実現したわけである。

なお大阪市が設置する各博物館については、非公募（指名）により市の外郭団体が指定管理者となって運営する状態が現在に至るまで継続している。しかし、市全体としては指定管理者制度の適用について「より一層の競争性を確保すること」を求めるようになり、かつ外郭団体についてもその必要性をきびしく精査するようになっている。現行の博物館施設の運営形態については地方独立行政法人化を実現するまでの特例措置として辛う

じて認められているに過ぎない。

### 政令改正の内容と留意点

博物館の地方独立行政法人化を可能にする政令改正の内容は、施行令第4条の施設の範囲に「博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館」という新たな項目を追加することであった。この政令改正については、地方独立行政法人法を所管する総務省の当時の担当官によって詳しく解説されている（下村，2013）。そこでは、施設の範囲に博物館等を加えた理由が次のように述べられているが、その観点は、大阪市が特区提案以来国に要望してきた内容と概ね合致しているといえるであろう。

- 指定期間の終了により管理者が交代する可能性があるため、博物館資料の収集・保管、大規模展覧会の実施、専門性の高い職員（学芸員）の育成といった中長期的な視点が必要な事業を継続的に行なうことが困難となっている。
- 直営か指定管理者制度による運営しか選択肢がないことから、指定管理者制度による運営を直営に戻した事例がある。
- 博物館や美術館の運営について指定管理者制度に必ずしもなじむとはいえない場合があり得ること、また、国の独立行政法人においても博物館や美術館の運営を行なうものがあることに鑑みると、地方独立行政法人の対象業務に博物館等の運営を加えることにより、中長期的な視点による博物館等の運営が可能となるとともに、地方行革のいっそうの進展にも資することとなると考えられる。

なお、総務省が地方公共団体からの設立申請を認可するにあたっては、「当該博物館等の規模および内容に照らして、地方独立行政法人が設置および管理することが効率的かつ効果的と認められ

ること」(地方独立行政法人の設立、定款の変更及び解散の認可の基準)という基準が付け加えられている。上記の解説によれば、その理由は次のとおりである。

#### 1) 効率的であること

当該博物館等が地方独立行政法人に設置・管理させるに値する規模を有する必要がある。たとえば、博物館であっても、職員数が極めて少なく、法人化する必要性に乏しいもののみを設置及び管理する場合には、効率的とはいえない。

#### 2) 効果的であること

当該博物館等の事業内容が、中期計画の作成・評価など、PDCA サイクルに基づいて運営される地方独立行政法人制度を活用することでよりいっそうの成果をあげることができるものであるといえる必要がある。たとえば、博物館であっても、専門職員による学術研究や計画的な展示活動並びにこれらによる普及・啓発活動を行なうことを想定していないもののみを設置・管理する場合には、効果的とはいえない。

したがって、地方公共団体が博物館等の独立行政法人化を意思決定したとしても、総務省によってそれにふさわしいと考えられる規模と事業内容を備えているかどうかを審査される点に留意しておく必要がある。

### 大阪市のミュージアムビジョン

政令改正を受け、2016年度、大阪府は外部有識者による「大阪市ミュージアムビジョン推進会議」を設け、既存の5館及び新たに整備予定の新美術館が今後おおむね10年でめざす姿とその実現に向けた取組を「大阪市ミュージアムビジョン(案)」(<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/cmsfiles/contents/0000385/385663/04vision.pdf> 2017.2 参照)として9月に取りまとめた。

このビジョンでは、美術、歴史、理工、自然史の分野を網羅した大阪市立の博物館群のこれまでの実績を確認した上で、これらを取り巻く現状をとニーズを分析し、歴史ある大都市に立地する特徴を活かした「都市のコアとしてのミュージアム」をめざした3目標(大阪の知を拓く、大阪を元気に、学びと活動の拠点へ)を掲げている。そしてこれらに基づくアクションプランを実現するには次の要件を満たすことが課題であることを指摘した。

- ・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。
- ・事業の効果的実施に必要な、機動性、柔軟性、自主性が確保・発揮できること。
- ・経営と運営の一元化が図られ、中長期的視点を備えた事業展開ができる体制であること。

推進会議ではさらにビジョンの実現にふさわしい経営形態についても検討を行い、上記の課題解決には「継続性と機動性・柔軟性・自主性を備えた地方独立行政法人による経営と運営の一元化」が最もふさわしい経営形態であるとの結論に至った(<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/cmsfiles/contents/0000385/385663/06keieikeitai.pdf> 2017.2 参照)。

翌10月に開催された市長・副市長・関係局長による戦略会議において、推進会議による検討結果がオーソライズされた。パブリックコメントを経て、現在、大阪府は2019年度設立を目指す地方独立行政法人の制度設計に取り組んでいる。この間の推進会議や戦略会議の論議などは逐一大阪市のウェブサイト上に公開されている(大阪市ミュージアムビジョン推進会議(開催概要), <http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/page/0000348604.html> 2017.2 参照; 都市大阪にふさわしい博物館のあり方について(大阪市戦略会議記録), <http://www.city.osaka.lg.jp/>

seisakukikakushitsu/page/0000378021.html  
2017.2 参照)。

地方独立行政法人化によって大阪市立の博物館群は指定管理者制度の弊害から脱却できるだけでなく、この制度を活用することによって機動性、柔軟性、自主性が発揮できるようになることが期待される。また経営と運営の一元化については、上記戦略会議での次の市長の発言内容が注目される。

経営と運営が別々というのは良くない。大阪市の経営に任せて、経営と運営、責任の所在がねじれているような現象になっている。(中略)。地方独立行政法人化し、経営責任をもって長い目で戦略的にミュージアムを見てもらう、運営していくことが大事である(都市大阪にふさわしい博物館のあり方について(大阪市戦略会議記録)、<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000378021.html> 2017.2 参照)。

このように一元化・一体化とは、館種ごとに運営されている個性豊かな博物館・美術館の画一化を意味しているのではなく、設置者である大阪市による経営と指定管理者である外郭団体による運営の間の乖離を乗り越えるべく、地方独立行政法人という「長い目で戦略的にミュージアムを見てもらう」ことができる経営体を新たに設立することによってそれらを整合させることを意図していると考えられる。行政から独立した博物館プロパーの経営体としての独立行政法人が博物館群全体の傘となり、個々の施設においては館長をトップとしたマネジメントが行き渡るような経営と運

営が望まれるところである。

また独立行政法人制度では評価と業務改善システム(PDCA サイクル)の確立と、実績報告や評価結果の公開による透明性の確保も義務付けられているので、これらによる組織の活性化も期待できる。もともと指定管理者制度は公共の施設を対象として設けられた制度であるが、地方独立行政法人制度は公共的な事業を対象とし、それらを「効率的かつ効果的に行わせることを目的」(地方独立行政法人法2条)として設けられている。したがって独立行政法人における評価は、個々の施設だけを対象とするのではなく、より直接的に事業に密着した形でなされるものであると考えられる。今後、大阪市立の博物館群を運営する地方独立行政法人が設立された暁には、事業が効率的かつ効果的に実施されているかどうか、ミュージアムビジョンに示されているような高い視点から、あるいは博物館事業本来の在り方に照らし合わせて評価され、博物館群の「都市のコア」としての発展につながっていくことを願っている。

## 引用文献

- 文部科学省(生涯学習政策局社会教育課地域学習活動推進室長). 2004. 丸の内だより 公立博物館に対する指定管理者制度の考え方について. 博物館研究, 39(8):21.
- 下村卓矢. 2013. 地方独立行政法人制度の見直しについて. 月刊地方自治, 平成25年12月号: 50-83.