

第二部 運営形態の多様化とマネジメント

国立館における独立行政法人制度導入の現状と課題

国立科学博物館 浅 草 澄 雄

はじめに

国の行政改革の一環として、2001年（平成13年）4月に国立の博物館・美術館（以下、国立館）に独立行政法人制度（以下、独法制度）が導入された。独法制度が導入されてから15年が経過し、2016年度（平成28年度）から第4期中期目標期間が始まっている。

国立館の歴史

国立館は、1872年（明治5年）に東京国立博物館、1877年（明治10年）に国立科学博物館、1952年（昭和27年）に国立近代美術館が設立され、その後も国立館が設立されたが、各館単独での運営を行ってきた。2001年4月の独立行政法人化の際に、東京国立博物館・京都国立博物館・奈良国立博物館が独立行政法人国立博物館に、東京国立近代美術館・国立西洋美術館・京都国立近代美術館・国立国際美術館が独立行政法人国立美術館に統合され、3法人8館体制となった。その後、2005年（平成17年）に九州国立博物館、2007年（平成19年）に国立新美術館が開館し、2007年4月には独立行政法人国立博物館と独立行政法人文化財研究所が統合し、現在の独立行政法人文化財機構となった。また、2020年（平成32年）に国立のアイヌ文化博物館（仮称）が開館する予定である。

なお、国立歴史民俗博物館、国立民族学博物館は国立大学法人法の規程より設立された、大学共同利用機関法人人間文化研究機構に属している。

制度導入から事業仕分けまで

独立行政法人とは、政策の企画立案機能と実施機能を分離し、実施部門の効率性や質の向上等を図るため、国とは別の法人格を有する法人である。主務大臣により5年毎に中期目標が定められ、この中期目標に基づいて各法人において中期計画及び年度計画を策定し、毎年度法人の業務実績について評価を行い、また、中期目標期間終了時には、法人の組織・業務全般にわたる見直しが行われる。

2009年（平成21年）9月に国の予算、制度その他国の行政全般の在り方の刷新や、官民の役割の在り方の見直しを行うため、内閣府に行政刷新会議が設置され、2009年12月25日に「独立行政法人及び政府関連公益法人の抜本的見直し」をすることが閣議決定された。2010年（平成22年）4月の行政刷新会議による事業仕分け第2弾では、国立館もその対象となりマスコミ等で盛んに報道された。国立美術館及び国立文化財機構に関しては、機動的な美術作品等の購入が可能となる仕組み等、「適切な制度の在り方を検討するとともに、民間からの寄附、自己収入の拡大、コスト縮減といった努力を徹底し、国からの負担を増やさない形での拡充を図る」べきである

との評価結果が示された。国立科学博物館に関しても、資料収集・保管（特に YS-11 の所蔵保管）について、「自己収入の拡大や民間からの協賛・寄附の募集を積極的に行う」べきであるとの評価結果が示された（文化庁、2010）。この事業仕分けの評価結果などを踏まえて、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（2010 年 12 月 7 日閣議決定）では、「国の負担を増やさない形で事業の充実に向けて、制度の在り方を検討する（2010 年度から実施）」こととされた。

国立館における独法制度の見直し

上記の評価結果や基本方針に対応するため、文化庁に「国立文化施設等に関する検討会」設置された。その検討会による論定整理が 2010 年 12 月に出され、国立館における独法制度のメリットとデメリットが総括されているので、その一部を以下に抜粋する（文化庁、2010）。

改善点（メリット）

独立行政法人制度の導入を機に、国立文化施設等が事業を実施する上で、以下のとおり、業務運営の柔軟化・弾力化、法人の長によるトップマネジメントの導入による組織改革の促進、業務運営の透明化等、改善された点は少なくなく、こうした点は評価されるものである。

- ・経営者の裁量権と責任による自律的運営の中で、独立行政法人の基本的な業務運営に必要な経費として支弁される運営費交付金による柔軟な使途と執行が可能になった。
- ・第三者からの評価が入るようになった結果、法人としての経営の視点が明確になり、利用者の視点、「お客様」という意識が生じた結果、利用者目線の取組や利用者サービスの向上、組織の活性化など、多くの改善につながった。

- ・国内外の文化施設等に対するナショナルセンターとしての意識が向上した。
- ・財務諸表を通じて財政状況が公開され、法人の説明責任が法的に位置付けられた。
- ・法人として中期計画を作成するようになり、法人として進むべき明確な方向性を全職員が共有するようになった。
- ・業務の効率化、経費削減等に一定の効果があつた。

問題点（デメリット）

組織の在り方、評価制度、予算措置などの法人制度の根幹に関わる部分を含めて、どちらかと言えば定型的な業務を効率的、効果的に行わせること等に主眼を置いた独立行政法人制度を一律に適用することは、各国立文化施設等がその使命・役割を果たしていく上で適切ではなく、その結果、各法人は極めて厳しい運営を強いられていると言わざるを得ない。具体的には、主な例だけでも以下のような問題点を指摘できる。

- ・中期目標の期間が終了するたびに業務継続の必要性自体を問われ、サービスの在り方や水準の向上について十分かつ適切に評価されない。
- ・事業の短期的な効率化に迫られ、我が国の文化の継承と発展という長期的な視点が疎かにされている。（中略）毎年度人件費の 1 %、一般管理費の 3 %、業務経費の 1 %が削減されている。その結果、主たる事業である収蔵品等の収集・保管、展示・公演の企画・制作、調査研究、専門的人材の確保・育成等を長期にわたって継続的に行うことが困難になりつつある。
- ・目的積立金制度が有効に運用されず、法人が努力して利益を上げてほとんど活用することができない。その結果、市場に現れた優れた美術作品等の購入など機動的な財務運営が困難となっている。

- ・評価の事務量が膨大で評価する側、される側にいわゆる「評価疲れ」が生じている。また、数量と数字による評価が主体で、企画の内容・意義に関する評価基準のないまま一律横並び評価となっている。このため、国民が享受する高水準のサービスが適切に評価されず、また、苦勞して評価しても、その結果が業務運営の改善に適切に活かされず、国民の利益につながらない。
- ・行き過ぎた効率化により、国立文化施設等の使命の達成自体が危うくなっている。効率化、収益の拡大等に比重がかかり過ぎる結果、本来の事業や運営が使命に基づいたものから、評価を得やすいものに陥りつつある。
- ・なお、独立行政法人制度に由来するものではないものの、特別展（共催展）において、現状では、基本的に開催経費の大半を共催者であるマスコミが負担し、関係法人はリスクを負わずに入場料収入の一部を会場費等として得ている。この仕組みは、文化事業に力を入れるマスコミ及び協賛企業と、関係法人とが協力して、国民の要望に応える大規模展覧会を開催することを可能にしてきたが、昨今の経済状況から今後難しくなることが考えられる。国民の鑑賞機会の確保・充実の観点から、将来的には大規模展覧会を開催するための新たな仕組み作りが求められる。

独立行政法人通則法の改正

2013年（平成25年）1月に内閣に総理を本部長とし、全閣僚が参加する行政改革推進本部が設置され、独立行政法人改革の検討・見直しなどが行われた。2014年（平成26年）6月に独立行政法人通則法が改正され、その内容は以下のとおりである。

業務の特性を踏まえた法人の分類

全独法一律に規定している現行制度を見直して、3分類化（中期目標管理法法人・国立研究開発法人・行政執行法人）。国立館は中期目標管理法法人に分類される。

評価体制の見直し

各省庁の評価委員会の評価から、主務大臣を評価主体とするなど目標・評価の一貫性・実効性の向上（PDCAサイクルが機能する仕組み）

業務運営を改善する仕組みの導入

法人内部のガバナンスの強化（監事の機能強化等）、主務大臣による是正措置の整備。

通則法改正後の運営について

国立科学博物館の常勤役職員数は150名（2001年）から126名（2015年）24名減（－16％）となっている一方、入館者数は約90万（2001年）から約222万（2015年）と約2.5倍に増えている。

第4期中期目標期間からは人件費の削減はなくなったが、今まで同様、一般管理費15％・業務経費5％以上の効率化が課せられている。通則法改正に伴い、関連法案・ガイドライン等も改正され、内部統制の強化・セグメント会計などが導入された。それらの制度は、今年度から本格実施となっており、より精緻なマネジメントが求められている。現在、その対応に苦慮しているところであるが、現状の人員（特に管理部門）で対応するのは極めて厳しい状況にある。

引用文献

- 文化庁. 2010. 国立文化施設等に関する検討会「論点整理」. 16pp. 文化庁, 東京.
- . 2010. 国立文化施設等に関する検討会「論点整理」参考資料集. 35pp. 文化庁, 東京.

参考文献

- 浅草澄雄. 2012. 独立行政法人制度や指定管理者制度に揺れる, 日本の博物館—安定的な博物館運営に関する日米比較調査—. 全国科学博物館協議会 平成 23 年度海外先進施設調査報告, 8 pp. 全国科学博物館協議会, 東京.
- 渡部晶. 2014. 独立行政法人改革について～3 度目の国会提出で成立した独立行政法人通則法改正法案を中心に. ファイナンス, 9 月号: 15 — 29.