

## 第二部 運営形態の多様化とマネージメント

### 博物館・美術館への「公共施設等運営権制度を活用した PFI 事業 (コンセッション事業)」導入について

日本博物館協会 半田昌之

#### PFI 法の改正と「PPP/PFI 推進アクションプラン (アクションプラン)」

国は、1999（平成 11）年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）」を策定し、従来、国や地方公共団体が担ってきた公共施設等の整備・運営に、民間の資金、経営・技術的能力を活用する施策を推進してきた。しかし、税金以外の利用料金等の収入により施設運営に必要な費用を回収する PFI 事業の実績は少なく、国は、より強力に民間資金やノウハウの活用を図るべく、2011（平成 23）年に PFI 法を改正した。この改正において新たに盛り込まれたのが、公共施設等運営権の導入である。公共施設等運営権は、利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する制度であり、公的主体が所有する公共施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とすることにより、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供するための制度と位置付けられている。国が PFI による公共施設等の整備を推進する背景には、日本の社会状況が変化するなかで顕在化する公共施設等が抱える課題が存在する。少子高齢化と人口減少の進展、国・地方公共団体の財政難と行財政改革の必要性、各施設の運営予算削減、施設の老朽化など、公共施設等が、

今後、持続的・発展的に活動を継続するために解消しなくてはならない課題は多い。

こうした状況のなかで、2016（平成 28）年 5 月に、民間資金等活用事業推進会議が作成した「PPP/PFI 推進アクションプラン」（以下アクションプランという）が、内閣府から発表された。このアクションプランでは、新たな事業規模目標を設定するとともに、コンセッション事業等を推進する重点分野に文教施設と公営住宅が追加され、時間軸と担当府省を明確にした具体的施策の推進がポイントとして示されている。そのなかで、文教施設に関しては、スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設から、2016 年度から 2018（平成 30）年度までの集中強化期間中に 3 件のコンセッション事業の具体化が掲げられ、事業導入の目的は「利用者の満足度の向上」と「収益性を高める取組の推進」とされている。

#### 文部科学省「文教施設における 公共施設等運営権の導入に関する検討会」

アクションプランにおいて文教施設の担当省である文部科学省では、2016 年度に「文教施設における公共施設等運営権の導入に関する検討会」を設置し検討を行い、同年度中に報告書をまとめるとされており、8 月に「文教施設（社会教育施設、スポーツ施設、文化施設）における公共施設等運

営権制度の可能性と導入に関する論点整理（中間まとめ）」が発表された。

この中間まとめでは、アクションプランに添う方向性のなかで、文教施設における官民連携による収支改善の重要性を確認し、コンセッション事業が有効な手段となり得るとした上で、施設の集客力向上、地域の活性化を実現するきっかけになる可能性を確認している。一方で、これまでのコンセッション事業が、空港や上下水道、道路の分野で先行し、文教施設について地方公共団体で事例がないため、そこでの導入に向けたメリットや論点を明らかにし、事業の導入促進を図っている。

こうした流れのなかで、公立博物館への同制度の導入が検討されている。

一方で、日本の博物館全体が、さまざまな課題を抱えつつその運営形態がより複雑に多様化しつつある。今後、文教施設へのコンセッション事業導入の検討に際しては、博物館からの視点で、その留意点と懸念を整理し、しっかりと対応していくことが必要であると思われる。ここでは、その主要な要素を整理することとしたい。

### 博物館法との関係について

社会教育施設へのコンセッション事業の導入に関しては、公民館及び図書館については、それぞれ法令に基づき入館料等を徴収できない施設と位置付けられていることから収益が期待できず、本制度の対象外となっている。一方、博物館に関しては、実態として利用料金を徴収している施設も多い状況から、導入対象施設とされているが、博物館の本来の目的・機能を規定した博物館法においても、同法第 23 条に基づき、原則として入館無料とされている。（博物館法第 23 条 公立博物館は、入館料その

他博物館資料の利用に対する対価を徴収してはならない。但し、博物館の維持運営のためにやむを得ない事情のある場合は、必要な対価を徴収することができる）

PFI 法において、コンセッション事業導入対象となる公共施設等については、利用料金を徴収するものに限る（PFI 法第二条第 6 項）とされており、実態として多くの公立博物館が入館料を徴収しているとはいえ、利用料金からの収入を運営権者が受取ることが可能となることが制度の柱であるコンセッション事業を導入することは、法の精神との矛盾が懸念される。

また、現行博物館法においては、法の適応対象となる博物館について、登録博物館および博物館相当施設とされ、多くの公立博物館を含む施設は博物館類似施設と分類されている。現在、日本博物館協会においては、博物館登録制度の改革が日本の博物館の持続的質的向上に不可欠との立場で、今後の博物館登録制度の在り方に関する調査研究を進めているが、公立博物館におけるコンセッション事業が推進されると、登録博物館であること自体が事業推進の足枷になると考えられる嫌いが生じる。こうした状況のなかで同事業の導入が推進されることは、現状でも深刻な課題となっている法律と運営実態の乖離を一層拡大させる危惧を抱かざるを得ない。

コンセッション事業を博物館に導入するに際しては、現行の博物館法との関係を明確に整理し、新たな枠組みに対応できる法改正を含めた運用の基盤整備が必要と考える。

### 指定管理者制度との関係について

公立博物館に指定管理者制度を導入したことについては、今なお、一般的に指定期間が短く長期的な生涯学習・文化戦略の構築が困難であると

いう継続性、安定性への懸念や、調査研究や保存修復等、博物館の中核的な機能に対しコストが大きく収益が期待できない事業として軽視される懸念、また博物館の専門的人材である学芸員の長期的な安定的継続的配置と人材育成が難しいといった懸念が指摘されている。

2014（平成 27）年度の文部科学省社会教育調査中間報告によれば、登録博物館と博物館相当施設を合わせた博物館は 1,249、博物館類似施設は 4,434 となっている。そのうち、指定管理制度の導入が可能な公立施設の数と同制度を導入している施設については、博物館が 767 のうち 184（24.0%）、博物館類似施設が 3,525 のうち 1,095（31.1%）となっている。直営比率の高い博物館については、博物館法に則り基本無料で運営されている施設割合が高く、指定管理者制度導入率の高い類似施設は、料金徴収も含め事業に柔軟性のある施設が比較的多い傾向が反映されているように思われる。また、同調査の指導系職員数の推移における博物館学芸員は、前回 2011（平成 23）年度調査時の 7,293 人から 7,814 人に 521 人増加しているものの、専任の増加は 4,286 人から 4,320 人と 34 人。逆に非常勤は 303 人、指定管理者所属が 259 人増加し、全体数の内の専任学芸員の比率は 55.3%に留まっており、その比率は 2002（平成 14）年度の調査（76.4%）から下がり続け、博物館の運営形態の多様化に伴い学芸員の非常勤化が進んでいることが垣間見える。

博物館法に連動する「博物館の設置及び運営上の望ましい基準（2011 年）」においても、「博物館の設置者が、地方自治法第 244 の二第 3 項の規定により同項に規定する指定管理者に当該博物館の管理を行わせる場合その他当該博物館の管理を他の者に行わせる場合には、これらの設置者及び管理者は相互の緊密な連携の下に、当該博物館の事業の継続的かつ安定的な実施の確保、事業の

水準の維持及び向上を図りながら、この基準に定められた事項の実施に努めるものとする。」（第 2 条第 3 項）とされているが、予算や人員削減等の状況を鑑みると、現行の指定管理者制度の運用に多くの課題が残されていることが窺える。

公立博物館へのコンセッション事業の導入における指定管理者制度との関係については、総務省が、地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続調査研究報告書等で解説している。いずれも公共施設等の運営に民間が参入するための制度であることは共通しているが、制度を支える法律は、指定管理者制度が地方自治法、コンセッション制度は PFI 法となる。両制度とも行政処分の対象であるが、指定管理者の地位は指定と取消しにより移転はできないが、運営権は物件として扱われ移転が可能であり抵当権の設定も可能で資金調達を円滑に行えるメリットとされている。一方、コンセッション方式での運営では利用料金は運営権所有者の収入となるが、指定管理者制度で認められている使用許可の権限は与えられていない。総務省では、運営権制度の導入を進める上で、指定管理者制度を重疊的に適用することで効果を発揮できるとしている。

しかし、現状博物館に導入されている指定管理者制度に対する課題に立ち返れば、2008（平成 20）年の博物館法改正時に、衆参両院の文教委員会において、「指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮し、検討すること」との附帯決議が付たことを再認識し、コンセッション事業の公立博物館への導入に際しては、事前に指定管理者制度に関する評価を検証した上で、制度導入の際のガイドラインや留意事項等を明確に示すことが求められる。

さらに、指定管理者制度以上に収益を求めることが制度維持の基本的要件となるコンセッション事業が公立博物館に導入された時の懸念も多い。

例を挙げれば、博物館で実施される事業について、集客や収入が見込める展覧会等が優先され、学芸員等による日常のコレクション管理や調査研究の成果について、展覧会を含む地道な情報発信事業等が敬遠される懸念もある。また、コンセッション方式では、指定管理者制度に比べ、長期的な取組を期待できるという利点があるとされているが、運営権者にとって、展覧会は利用料収入を確保する財源としては最も魅力的な要素であり、先に指摘したような収益性・採算性を優先する運営が続けば、貸会場的な展示の頻度が高まり、個別の博物館だけの問題に止まらず我が国全体の博物館活動の質の低下を招くことになることも懸念される。

#### 公立博物館の多様性との関係について

周知のとおり、一概に博物館といっても、館種・設置者・規模もさまざまで、一つのイメージでは括ることができない。公立博物館に関しても全く同様で、それぞれの博物館が、それぞれ独自の地域との関係性のなかで、多様な設置目的・理念の下に特色ある文化財を収集・保存・管理し、調査研究の成果を蓄積しながら、地域の歴史・自然・文化を守り、伝える役割を果たしている。当然のことながら、それぞれの博物館の規模、立地、事業、運営には個別の事情が存在する。公立博物館への指定管理者制度導入に際しても、規模により指定管理の形はさまざま、大規模な公益財団法人から企業、NPO法人など、状況によって多様な形態が見られる。なかでも中小規模の地域公立博物館の運営は厳しく、NPO法人や市民ボランティア等との連携を核に、厳しい財源のなかで運営に知恵を絞る博物館も多く存在する。

現在、導入についての検討が行われている公立博物館へのコンセッション事業については、利用

料金を徴収することを事業成立の前提とし、施設整備に投資した財源を回収するとともに持続的に収益を上げることが求められている。一方で、日本全国の博物館の平均入館者数は5万人強程度と推測されるが、全体の中央値をとれば5,000人未満となり、その割合は25%を超していると思われる。こうした現状は、指定管理者制度の導入率が上がらない要因の一つでもある一方で、今後コンセッション方式を導入する公立博物館が、非常に限られた条件の僅かな数の施設に絞られることを予想させる。大都市や多くの観光客が訪れる観光地等であれば、収益性という点に関してはメリットが期待できるかもしれないが、多くの地方都市では、大きな収益効果を期待することはできない。本制度の導入によって、単体の施設の採算性のみが優先され、規模や施設ごとの役割を尊重した相互連携による事業展開が阻害されることになれば、地域だけでなく全国的な博物館活動に大きなデメリットが生じる可能性も否定できない。そのためにも、この制度を全国一律で公立博物館に導入することについては、十二分に慎重な配慮が必要である。

先に紹介した文部科学省の検討会の中間まとめでも、こうした点に配慮し、制度導入成果を高める論点として、対象施設の目的の明確化、コンセッション事業導入の判断基準、民間業者へのインセンティブ、専門的人材の確保などが挙げられている。今後の検討においては、導入できる要件が揃っているかどうか、逆に導入することのリスクについてしっかりとした検討を徹底的に行う体制が不可欠である。

そもそも、コレクションを基に歴史文化を守り伝える社会的役割を持つ専門的な機能を有する博物館は、他のスポーツ施設や文化ホールとは質の異なる施設である。ちなみにPFIの発祥の地イギリスにおいては、王立武具博物館の経営破綻に

みるコンセッション方式の失敗例も既に起きている。こうした事例に学ぶべきことは、制度導入ありきの進め方ではなく、個別事例ごとの慎重な検討が必要であり、失敗の要因になり得る、想定する運営状況が変動するリスクを冷静に分析する力とともに、PFI 事業の最も重要な概念である VFM (Value for Money) = 「支払い (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給する」の算定を、導入対象施設の目的・機能の持続的な在り方を理解して、客観的かつ冷静に見極められる体制を整備して着実に歩を進めることが不可欠

といえる。

以上、公立博物館へのコンセッション事業の導入に対する懸念や課題を述べてきたが、本研究会の主題でもある公立博物館の運営に地方独立行政法人制度が導入可能となった現在、博物館、特に公立博物館が、その使命を持続的発展的に維持できる運営形態の在り方については、コンセッション事業の導入という個別テーマに捕われず、全体としての日本の博物館の課題解決に向けた議論の積み重ねが求められている。