

# 博物館経営の推移と現状

## —その経営形態と課題について—

渡邊 麻里

---

### 1. はじめに

#### 1-1 テーマについて

わが国では、1955（昭和 30）年に制定された博物館法施行規則に基づいて学芸員養成制度が運用されている。日本経済の成長と共に博物館の開館数は増加した。大学における学芸員養成課程を経た学芸員資格の取得者も相当な数に上っている。カリキュラムに沿って専門的教育を受けた学生たちは、念願の資格を取得するが、さらに狭き門を突破し学芸員の職を得ることができるのは限られた少数の者たちである。この学芸員は活躍の場を得て博物館活動を担う人材として、或いは、館を出ても文化人として発信を続ける貴重な人材となっていくのである。養成課程の教育に携わる者として、筆者は、熱意と才能に溢れた学習者のその後の進路状況に強い関心を持っている。本稿では、博物館経営の現状について、とくに学芸員の雇用形態に及ぼす影響が大きい、博物館経営の各種形態について整理するものである。

#### 1-2 学芸員養成制度の改正とその背景

学芸員養成制度は、1996（平成 8）年に改正があり、この時博物館経営論が新設された。さらにまた、2008（平成 20）年の博物館法改正を経て、2009（平成 21）年には省令改正の公布、2012（平成 24）年度より博物館に関する科目は 9 科目 19 単位に拡充された。この時の改正で注目すべきは博物館経営論と博物館教育論の増強であろう。具体的には博物館経営論はそれまでの 1 単位から 2 単位へと増加された。

この背景には博物館運営において、外部環境の変化により経営的な視点を持つことの重要性が認識されるようになったことがあるといえる。戦後の高度成長期

と共に、博物館、特に公立博物館・美術館は右肩上がりに増え続けたが、バブル経済崩壊後の経済的困難の中、いわゆる「美術館の冬の時代」が到来した。地方公共団体の多くが、バブル経済崩壊後の長引く景気低迷の影響を受け、財政状況は非常に厳しいものとなった。夕張市の財政再建団体への転落というニュースも記憶に残る<sup>1</sup>。日本中で、行政健全化を目指し、行政改革が進められた。行政運営の簡素化・効率化の一環として博物館・美術館への予算は減額され、また、公共と民間の役割分担を盛り込んだ「行政改革」の名の下に、民間活力の導入が検討される状況になっていたといえる。その結果、新公共経営手法 NPM<sup>2</sup>が取り入れられ、官民連携事業としての指定管理者制度や地方独立行政法人制度が、博物館経営にも導入されることとなった。

これらの経験を経て、学芸員が資料の調査・研究といった従来の職務に関わるだけではなく、博物館を取り巻く環境の変化を認識し、入館者数や資金の流れといった点についても理解できることが望まれるようになったといえるのである。この状況を踏まえ、学芸員養成課程の科目の改正が行われたと思われる。

### 1-3 博物館経営の問題意識と研究方法

これらを前提に、本稿では博物館での学芸員活動に少なからず影響を及ぼすと考えられる博物館の経営形態の推移について整理し、学芸員の働く職場環境について明らかにすることを目的とする。

また、一口に博物館と言っても、館種や規模など多種多様な博物館が存在しており、それぞれの館の使命・目的にあった経営が行われることが望ましい。言うまでもなく経営論的分析に一つの共通の解答があるわけではなく、個々の状況を判断した上でそれぞれに最適な経営戦略を立てることが求められている。大阪市では 2019（平成 31）年に日本の博物館で初めての地方独立行政法人化が行われ

<sup>1</sup> 「夕張市 財政再建団体に 秋にも申請負債 500 億円超」北海道新聞 2006 年 7 月 17 日夕刊。因みに、光多長温は夕張市の財政破綻の原因として、官民連携の系譜である第三セクターの赤字という「隠れたる財政赤字」を指摘する。光多長温「公民の新たな連携 PFI・PPP—日本版から日本型へ—」『Re』No.203、一般財団法人建築保全センター、2019、pp.54-57。

<sup>2</sup> NPM (New Public Management) =経営学や経済学に理論的根拠を置きながら、民間企業における経営手法等を積極的に導入することによって、効果的・効率的な行政運営を行い、質の高い行政サービスの提供を実現しようとするもの。岡本裕豪、頼あゆみ、矢澤真裕「わが国における NPM 型行政改革の取組みと組織内部のマネジメント」『国土交通政策研究』第 17 号、国土交通省国土交通政策研究、2003、pp.1-55。

た。さらに2022（令和4）年2月には新たに大阪中之島美術館が、PFI制度<sup>3</sup>を利用した運用により開館したばかりであるが、大阪市における地方独立行政法人化の現状を調査研究することは、今後の博物館経営のあるべき姿について示唆を得ることにつながると考えられる。森田利仁は、2008（平成20）年の博物館法の改正の際の経緯から「常に新鮮な現状報告をボトムアップで集めることができる業界団体が、日本の博物館界に存在していれば、」<sup>4</sup>と述べている。複数の博物館経営形態について検証を続けるとともに、今後は博物館を支える学芸員の人材育成のあり方について研究を進めたいと考える。

## 2. 博物館の経営形態

### 2-1 公立博物館の経営形態

公立の博物館の経営の在り方について考察するにあたり、経営形態の違いが、地方公共団体の施策推進や館運営にどのような影響を及ぼすものか検討を行う。現在、公立博物館の経営形態には地方公共団体による直営方式、指定管理者制度による経営、さらに直営と指定管理者制度の併用によるもの、そして地方独立行政法人制度による経営の4つの選択肢がある。それぞれの経営形態のメリット・デメリットについて表1に示す。1951（昭和26）年の博物館法施行以来長らく直営方式で行われていたが、1980年代に始まったNPMによる行政サービスの民間開放の流れの中で、公の施設の管理運営に新たな制度が導入された。指定管理者制度と地方独立行政法人制度である。それらは博物館にも適用されることとなった。指定管理者制度が施設の管理とサービスの部分を担うことを対象とする制度であるのに対し、地方独立行政法人制度は事業を含め運営全般を対象としているという点で大きな違いがある。今回は特にこの2種の形態を取り上げて後に項を

<sup>3</sup> PFI制度=Private Finance Initiative 民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法。

内閣府「民間資金等活用事業推進室（PPP/PFI推進室）」

[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/aboutpfi/aboutpfi\\_index.html](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/aboutpfi/aboutpfi_index.html)

（最終閲覧日、2022年1月4日）。第4章で詳細を記述する。

<sup>4</sup> 森田利仁「特集 博物館の専門職員の養成、そのあり方と現行の学芸員制度 学芸員資格に専門種別を復活すべきとき」『博物館研究』Vol.51 No.2、(公財)日本博物館協会、2016、pp.14-17。

設けて、それぞれの制度の導入の過程と背景を探り、現状の課題と今後の在り方について考察する。

表1 運営方式によるメリット・デメリット（「文化施設（博物館施設）の地方独立行政法人化に向けた基本プラン（素案）」、大阪市経済戦略局、2015 他より筆者作成）

運営方式	直営	指定管理者制度	直営・指定管理者制度 併用	地方独立行政法人制度
概要	設立から、館の基本的機能および管理・運営までのすべてを行政が行う	行政が設立、運営は指定管理者に委ねる 指定管理期間の設定あり	学芸部門など、行政の直営で行う部分と指定管理者が運営する部分に分かれる	新たに設立した法人が建設、維持管理、運営を行う
メリット	一元的管理	民間ノウハウの活用	それぞれの制度の良いところを取る	効率的・効果的な運営
デメリット	人材・コストが高い、利用者サービスの不足	事業の継続の担保が難しい	1館2組織となるため考え方の調整が必要	制度設計が複雑で経費もかかる

## 2-2 背景としての NPM

NPM は経営学の経営管理手法を地方自治体の運営に適用しようとする動きの総称である。1980年代から NPM という名の下にニュージーランド、イギリスなど OECD 諸国で様々な実践が行われた。わが国にも 1990年代に入ってから官民連携として NPM 手法が導入された<sup>5</sup>。島田智明は、Naschold による、近代官僚制の統治モデルと NPM の統治モデルの違いを紹介した上で、NPM に関する活動を 4 つに分類した<sup>6</sup>。以下の通りである。

- (1) 成果向上を目的としたインセンティブシステムの活用
- (2) 組織の分割最適化

<sup>5</sup> 新川達郎 「NPM 型行政改革に関する一考察：「新しい行政官（NPM）の理論」と日本の行政改革における現実」『同志社法學』第 54 巻 4 号、同志社法學會、2002、p.110。

<sup>6</sup> 島田智明 [https://mba.kobe-u.ac.jp/business\\_keyword/7957/](https://mba.kobe-u.ac.jp/business_keyword/7957/)  
(最終閲覧日、2022 年 1 月 4 日)。

Naschold, F. *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Walter de Gruyter, 1996.

- (3) 競争原理の導入
- (4) 顧客志向への意識転換

定義や分類方法については、多くの研究者が言及するところであるが、それまでの行政管理の原理にはなかった、民間の経営手法の導入という新しい考え方であることがわかる。

### 3. 指定管理者制度

#### 3-1 指定管理者制度とは

指定管理者制度は、地方公共団体が設置する「公の施設」<sup>7</sup>について、その管理権限を地方公共団体が指定する民間事業者等に委任することによって、民間ノウハウの活用により公共サービスの向上を図る制度である。地方公共団体のアウトソーシング手法の一つである。指定管理期間については、地方自治法 244 条に特に定めがあるわけではないが、多くの施設で 3 年か 5 年の期間が設定されることとなった。

指定管理者制度導入の状況については、日本博物館協会「令和元年度日本の博物館総合調査報告書」によれば、指定管理者制度が導入されている博物館の割合は、調査結果が明らかになっている 2008（平成 20）年調査以降、20%台で推移しており大きな変化はない。また制度の導入を決定または新たに検討している館の割合は 10%にも満たず、また減少傾向にあることがわかる。一方、興味深い点としては、制度の導入を行った館が自治体による直営方式に戻る割合がわずかながら増えてきている事が挙げられる<sup>8</sup>。指定管理者制度という制度の問題点が表出

<sup>7</sup> 地方公共団体が、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設置している施設を「公の施設」という。地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）抄 第二百四十四条 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067>（最終閲覧日、2022 年 1 月 4 日）。

<sup>8</sup> （公財）日本博物館協会「令和元年度日本の博物館総合調査報告書」、2020 年 9 月、p.45 <https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/R2sougoutyousa.pdf>（最終閲覧日、2022 年 1 月 4 日）。指定管理者制度が「導入されている」館の割合は 28.2%であった。この割合は 2008（平成 20）年調査では 23.0%、2013（平成 25）年調査では 27.0%であり、微増した。「導入が決まっている」館（前回 2013（平成 25）年調査：0.9%→今回：0.2%）や「導入が検討されている」館（前回 2013（平成 25）年調査：5.6%→今回：4.2%）の動向も踏まえると、今後大きく変化することは考えにくい。逆に、「一度導入されたが、その後、直営に戻った」館がわずかながら増えている（前回 2013（平成 25）年調査：1.5%→今回：2.2%）。また、指定管理者制度を導入している館が、いつ指定管理に移行したかについて見ると、その

してきたと言えるのかもしれない。

### 3-2 指定管理者制度の課題

指定管理者制度における課題の主なもののひとつは、指定期間が短く設定されていることに起因する事業の継続性や人材育成に難しさがあることが挙げられる。2003（平成15）年の指定管理者制度導入から既に20年近く経ち、多くの先行研究が行われているが、指定管理者としてNPO法人が公立博物館を運営する現場の経験から、制度への研究提言を常に発信し続けている金山喜昭は、課題解決への取り組みを6点挙げている<sup>9</sup>。以下の通りである。

- (1) 自治体と指定管理者の「パートナー」としての関係性の確認
- (2) 指定管理者のインセンティブの確保がモチベーションへとつながる
- (3) 職員の労働条件について、特に非正規化の問題の解決
- (4) 指定管理期間の長期化
- (5) 博物館業務のバランス
- (6) 指定管理者と設置者である自治体との意思疎通

これらの取り組みは、指定管理者制度が指定管理者だけの問題ではなく、ガバナンス<sup>10</sup>の側面から地方公共団体がなぜ博物館を設置したのか、どのような博物館にしたいのかという意識を持つことの重要性を示しているといえる。

## 4. 地方独立行政法人制度～大阪市博物館機構の場合

### 4-1 地方独立行政法人制度とは

4割（42.2%）が2003年導入後の経過措置の期限であった2006年度中の移行であった。移行年は、多くが2008年度となる。指定管理の契約期間は、平均で5.1年、最頻値も5年である（68.3%の館が5年契約）。中には1年という短い契約の館（1.3%）や30年という長期の契約を結んでいる館もわずかではあるが存在する（0.4%）。

<sup>9</sup> 金山喜昭「第1章指定管理者制度と博物館の動向」『転換期の博物館経営』、㈱同成社、2020、pp.15-18。

<sup>10</sup> ミュージアムにおけるガバナンスについて、泰井良は「ミュージアムがその使命・役割を果たすために必要となる文化政策や中長期の策定、それに伴う予算及び人材の適切な配分・配置、他の関係諸機関・団体との連携などを設置者が行うことを意味する」と定義している。その上で、館内の諸活動の運営としてのマネジメントと区別し、ガバナンスが適切に発揮されているのかを評価する外部評価委員会といった機関の重要性を述べている。「ミュージアムにおけるガバナンスとマネジメント」『博物館研究』vol.43 No.8、2008、pp.6,7。

地方独立行政法人制度に定める施設の設置・管理は、地方公共団体が行っている公の施設の運営のうち一定のものについて、地方公共団体とは別の法人格を持つ法人を設立し、この法人に当該施設の運営を担わせるものであり、効率的・効果的な行政サービスの提供を目指す制度である<sup>11</sup>。

制度制定の経緯は、行政改革大綱（2000（平成12）年12月1日閣議決定）<sup>12</sup>において、「国における独立行政法人化の実施状況等を踏まえて、独立行政法人制度についての地方への導入を検討する」こととされた。これを受けた総務省での検討を経て、「構造改革のためのプログラム」（2002（平成14）年10月11日構造改革特区推進本部決定）及び「規制改革の推進に関する第2次答申」（2002（平成14）年12月12日総合規制改革会議）において、地方独立行政法人制度を平成15年度中に創設することが盛り込まれ、この第2次答申についてこれを尊重することが閣議決定された。政府は、2003（平成15）年に地方独立行政法人制度案及び関係整備法案を国会に提出し、同年いずれも成立、2004（平成16）年4月に地方独立行政法人制度が施行されたものである。

地方独立行政法人法第2条には、その目的を「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」<sup>13</sup>と明記されている。大阪市経済戦略局文化部所属であった高井健司は、5つの特徴を挙げている<sup>14</sup>。以下の通りである。

- (1) 柔軟で法人の自主性が発揮できる運営
- (2) 外部評価を含むPDCAサイクル<sup>15</sup>の着実な実施

<sup>11</sup> 地方行政改革研究会『地方公共団体のアウトソーシング手法～指定管理者・地方独立行政法人・市場化テスト～』、榊ぎょうせい、2007、pp.50,51。

<sup>12</sup> 行政改革大綱（2000年12月1日閣議決定）

<https://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>

（最終閲覧日、2022年1月4日）。

<sup>13</sup> 地方独立行政法人法 第一章総則 第一節通則 第2条

<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=415AC0000000118>

（最終閲覧日、2022年1月5日）。

<sup>14</sup> 高井健司「博物館等施設への地方独立行政法人制度の導入」『季刊文化経済学学会』No.87 Vol.22、2014、pp.1,2。

<sup>15</sup> PDCAサイクル=Plan（目標設定）、Do（実施）、Check（評価）、Action（フィードバック）の

- (3) 企業会計と余剰金の活用など財務運営の弾力化
- (4) 業績主義の人事管理や実績に応じた給与
- (5) 積極的な情報公開

中でも(2)の点検・評価や(5)の情報公開が、2008(平成20)年に改正された博物館法や、2011(平成23)年に告示された「博物館の設置及び運営上の望ましい基準」に合致した内容であると判断している。公立博物館にとって、事業の公的性格を担保でき、さらに長期的な視点で運営を行うことができる地方独立行政法人制度は、今後の運用が期待される制度である。

なお、博物館に関しては、2014(平成26)年4月より地方独立行政法人制度に定める地方独立行政法人に移行可能な公の施設に「博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館」が加えられることになった。

また、地方独立行政法人制度に先立ち整備された国の独立行政法人制度制定の経緯であるが、1997(平成9)年12月に取りまとめられた行政改革会議の最終報告において「官から民へ」の観点から国の行政の役割を見直すに当たり、「行政機能の減量(アウトソーシング)は、重要な課題」で、「事務・事業の民営化、民間移譲を行うとともに、それが困難な事務・事業であっても、実施機能については、外局(実施庁)制度及び独立行政法人制度を活用し、その自立的、効率的な運営の徹底を図る」という提言がなされた。これを受け中央省庁等改革基本法において独立行政法人制度の骨格が示され、その後、この基本法に基づき、政府は1999(平成11)年に独立行政法人通則法案と59の独立行政法人を設立するための各個別法案を国会に提出し、同年いずれも成立、2001(平成13)年1月に中央省庁の新体制発足と同時に独立行政法人制度が施行された。

国と地方自治体の制度そのものの違いがあるため、国の独立行政法人制度と地方独立行政法人制度には相違点がある。国は議院内閣制であり、地方は二元代表

---

頭文字を取ったもので、1950年代、品質管理の父といわれるW・エドワーズ・デミングが提唱したフレームワーク。博物館においても「新たなニーズに対応した取組の運営に当たり、目標は、美術館・博物館の方針とともに、まちづくりなどにおいて期待される役割・機能の観点から目標設定、実施、評価、フィードバックによる改善を図ることが重要である。」とされる。文化庁「多様なニーズに対応した美術館・博物館のマネジメント改革のためのガイドライン」2018年7月、p.10  
[https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan\\_hakubutsukan/shien/pdf/r1389426\\_01.pdf](https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/shien/pdf/r1389426_01.pdf)  
 (最終閲覧日、2022年1月5日)。

制を採っている。また国は法人ごとに個別法を定めていることなどである。独立行政法人を調べることは共通する点もあり、違いを比較することで明らかになる問題点もあるため、地方独立行政法人制度を理解するうえで意義あることと思われる。

## 4-2 大阪市のケース

### 4-2-1 大阪市内に設置された博物館等の経緯

大阪市は、1936（昭和11）年の市立美術館の開設以来、歴史・美術・自然科学といった様々なジャンルの博物館・美術館を設置し、運営を行ってきた。2006（平成18）年には、大阪市立の博物館施設に指定管理者制度が導入された。大阪市立美術館は長く直営により運営されていた。大阪市立自然史博物館は、1974（昭和49）年に設置され、直営で運営されていたが、大阪市文化財協会が指定管理者となった。東洋陶磁美術館は1982（昭和57）年に設置され、1982（昭和57）年には大阪市美術振興協会により管理委託された。同じくこの委託先がそのまま指定管理者となった。大阪市立科学館は1989（平成1）年に設置され、大阪科学振興協会に管理委託されており、この委託先がそのまま指定管理者となった。大阪歴史博物館は2001（平成13）年に設置され、市文化財協会により管理委託された。同じくこの委託先がそのまま指定管理者となった。その後、2010（平成22）年に東洋陶磁美術館・大阪歴史博物館・大阪自然史博物館・大阪市立美術館の4館の指定管理者は大阪市博物館協会となった<sup>16</sup>。対象施設の運営形態が複雑になり、一体的な運営が求められるようになったことがわかる。そして、指定管理者制度による運営は、いくつかの課題を抱えていた。それは、(1) 指定管理者制度下での課題として指定期間の制約がある、(2) 経費削減には限界があり、利用者サービスが低下している、(3) 一体性と自由度において、十分とは言えない経営環境、

---

<sup>16</sup> 大阪市（経済戦略局）「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」2017年3月、p.17

<https://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu120/cmsdata//doppou/01kihonplan.pdf>

（最終閲覧日、2022年1月5日）。

指定管理者制度導入にあたって、公募ではなくそれまでの委託先がそのまま指定管理者となった経緯については篠雅廣「指定管理者制度における設置者責任」『博物館研究』Vol.43 No.8、2008、pp.4,5）を参照。

などであった<sup>17</sup>。

これらの課題を解決する方法として地方独立行政法人化が検討されることとなった。当時は、既に述べたように、地方独立行政法人法及び同法施行令は博物館を対象に含めていなかったため、大阪市は、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次提案募集に応募した。それでも叶わなかったため、改めて2012（平成24）年に国の地方制度調査会専門小委員会に対して要望を提出した。この時には三重県からも同様の要望が出ており、2013（平成25）年政令改正が実現したものである。

政令改正を受け、大阪市は2016（平成28）年に「大阪市ミュージアムビジョン推進会議」を設け、検討を行い、2017（平成29）年に「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」<sup>18</sup>を策定した。議会において地方独立行政法人化のための経費を盛り込んだ2017（平成29）年度一般会計予算が付帯決議を付して可決され、2019（平成31）年4月より地方独立行政法人大阪市博物館機構が発足する運びとなった<sup>19</sup>。

#### 4-2-2 大阪市による地方独立行政法人構想

大阪市が作成した「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」（以下「基本プラン」とする）<sup>20</sup>を見ると、大阪市は特に「学芸員の人材を確保できる」こと等を導入理由とした点に注目する。大阪市立自然史博物館館長山西良平は、地方独立行政法人化の課題・留意点として以下の点を挙げている<sup>21</sup>。

(1) 地方独立行政法人制度は「事務及び事業」を効率的に行う制度であり、博物館等の「施設」に関する視点が希薄である。

(2) 恒久的施設としての拠り所、「博物館を博物館たらしめる処々の条件」を

<sup>17</sup> 大阪市（経済戦略局）「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」（註16）、p.11。

<sup>18</sup> 註16を参照。

<sup>19</sup> 山西良平「第5章独立行政法人による博物館経営 3.地方独立行政法人—大阪市における地方独立行政法人化を例として—」『転換期の博物館経営』、榊同成社、2020、pp.138,139。

<sup>20</sup> 註16を参照。

<sup>21</sup> 山西良平「指定管理から地方独立行政法人へ—大阪市立の博物館群の現状と展望—」『博物館の地方独立行政法人化に関する情報交換会 記録（自然史学会連合）』

[http://ujshn.org/sympo/20140310/museum\\_dokuhou\\_kiroku\\_.pdf](http://ujshn.org/sympo/20140310/museum_dokuhou_kiroku_.pdf)

（最終閲覧日、2022年1月5日）。

数多くの「規制」「規定」に書き込む必要がある。そのため、「定款」はごく簡単なものにすぎない。

(3) 登録博物館から博物館相当施設<sup>22</sup>になる。

(4) 館種（歴史博物館、美術館、自然史博物館、科学館）を超えた博物館の統合例がないため、制度設計に現場の学芸員が積極的に関わる必要がある。

(5) 理事会・評議員会の設置は必ずしも求められておらず、多くの事例で理事は3名前後にかぎられており、権限の集中が起こる恐れがある。

(6) 館長権限と館の専決権を担保するために、国立美術館組織規則に見られるように「館長は当該館の事務を掌理する」などの条項が必要である。

(7) 今回のように指定管理から地方独立行政法人への移行の際には、すでに指定管理者制度の中で極限まで切り詰められた予算について、財政当局からあらためて予算削減圧力がかかると予想される。設置者責任を負わされることにより、必要経費・人員は増加することが見込まれる。

#### 4-2-3 地方独立行政法人制度に期待するもの

大阪市の作成した「基本プラン」では、現状の解決策として、地方独立行政法人制度導入後に予想される3つの効果を挙げている。以下の通りである<sup>23</sup>。

(1) 継続性の担保による資料・人材の安定的確保と活用

(2) 戦略的投資を行い、様々なニーズに機動的かつ柔軟に対応し、民間活用を行うことによる、利用者目線のサービスの実現

(3) 経営と運営の一元化、トップによるマネジメントを実現し、自主性の発揮や業務改善を進めるといふ、真のあるべき「経営」の実現

地方独立行政法人大阪市博物館機構の2019（平成31）年4月の運営開始より、既に3年が経過したところである。導入後、「基本プラン」で示された地方独立

<sup>22</sup> 登録博物館とは、博物館法第2条、第4条、第10条～第16条、第18条、第19条に基づき、都道府県教育委員会又は指定都市教育委員会の登録審査を受けた館であり、博物館相当施設とは、博物館法第29条に基づき、国・都道府県・指定都市教育委員会が、登録館に類する事業を行う施設として指定した館を示す。

博物館法 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC1000000285>

（最終閲覧日、2022年1月5日）。

<sup>23</sup> 大阪市（経済戦略局）「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」（註16）、p.11。

行政法人化によって期待された効果について、その成果と、また、課題があるとするれば、それについて明らかにすることは、わが国の博物館経営の方向性を新たにすることにつながると思う。指定管理者制度による公共サービスの向上を可能にし、さらに直営による公共性の担保を叶える制度として期待されるものである。

## 5. 官民連携方法としての PFI 手法

### 5-1 公の施設の運営への官民連携手法の導入

日本では、1999（平成 11）年 7 月に「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」（平成 11 年法律第 117 号。以下「PFI 法」という。）<sup>24</sup> の制定により導入された。2000（平成 12）年 3 月に PFI の理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が民間資金等活用事業推進委員会（PFI 推進委員会）の議論を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI 事業の枠組みが設けられた。PFI とは「公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資本、経営能力及び技術的能力を活用することにより、同一水準のサービスをより安く、又は、同一価格でより上質のサービスを提供する手法」とされる<sup>25</sup>。

### 5-2 PFI 法に基づく PFI 事業の形態

PFI 事業の形態は所有形態の観点から 2 つ挙げられる<sup>26</sup>。

(1) 一般的な PFI 事業（4 方式）は、以下の通りである。

- ・ BTO（Build Transfer Operate）方式：民間事業者が施設を設計・建設（Build）し、施設完成直後に公共に所有権を移転（Transfer）し、民間事業者が維持管理・運営（Operate）を行う。

<sup>24</sup> 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  
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=411AC1000000117>

（最終閲覧日、2022 年 1 月 5 日）。

<sup>25</sup> 内閣府「民間資金等活用事業推進室」

[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/aboutpfi/aboutpfi\\_index.html](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/aboutpfi/aboutpfi_index.html)

（最終閲覧日、2022 年 1 月 5 日）。

<sup>26</sup> 他に、PFI 事業者の収益の観点から、(1) サービス購入型、(2) 混合型、(3) 独立採算型の 3 類型に分類される。いずれの類型を選択するかは、その事業の性質や PFI 事業者の採算性確保等の観点から決定される。

・BOT方式：民間事業者が施設を設計・建設し、維持管理・運営し、事業期間終了時に公共に施設の所有権を移転する。

・BOO方式：民間事業者が施設を設計・建設し、施設完成後も民間事業者が施設を所有したまま、維持管理・運営し、事業終了後にも所有権を公共に移転しない。

・RO (Rehabilitate Operate) 方式：民間事業者が既存施設を改修 (Rehabilitate) し、維持管理・運営する事業方式であり、事業期間中、公共が既存施設の所有権を保有し続け、所有権の移転はない。

いずれの事業方式を採用するかは公共団体等の財政負担額だけではなく、事業内容や範囲等の具体的な事情を総合的に勘案のうえ判断する必要がある<sup>27</sup>。我が国ではBTO方式が主流となっている。現行の税制度、補助制度上、BOT方式と比較してBTO方式のほうが公共の財政負担額を縮減しやすいことにあると考えられている<sup>28</sup>。

(2) 公共施設等運営事業 (コンセッション) は、利用料金の徴収を行う公共施設等について、地方公共団体がその運営等を行う権利<sup>29</sup>を民間事業者に設定する仕組みである。2011 (平成23) 年のPFI法改正により導入され、最近その数が増えつつある。

博物館におけるPFI導入例は表2の通りである。

表2 博物館におけるPFI導入例 (三重県生活部資料<sup>30</sup>他より著者作成)

<sup>27</sup> 丹生谷美穂・福田健一郎編『コンセッション・従来型・新手法を網羅したPPP/PFI実践の手引き』中央経済社、2018、pp.9,10。

<sup>28</sup> 丹生谷美穂・福田健一郎編『コンセッション・従来型・新手法を網羅したPPP/PFI実践の手引き』(註27)、p.10には、「BTO方式の場合は、(中略)固定資産税、都市計画税及び不動産取得税は非課税となるのに対し、BOT方式の場合はこれらの課税がなされる。また、BOT方式の場合、民間事業者は大規模修繕に備えて毎年一定額を積み立てて内部留保する必要があるが、かかる内部留保の経費計上は認められておらず、その積立金も課税対象となる。さらに、一部の国庫補助制度では、公共側の施設所有が補助金交付の要件とされているものがある。」としている。税制改正等の対応も検討できるのではないかと考える。

<sup>29</sup> 「公共施設等運営権」という。丹生谷美穂・福田健一郎編『コンセッション・従来型・新手法を網羅したPPP/PFI実践の手引き』(註27)、p.110には、「PFI法上、公共施設等運営権は物権とみなされ、不動産に関する規定が準用される(PFI法24条)。そのため、公共施設等運営権には抵当権の設定が可能である。ただし、公共施設等運営権の移転には公共施設等の管理者等の許可が必要であるうえ、同管理者等(ただし、地方公共団体の長に限る)が許可をするためには、原則として議会の議決が必要となる(PFI法26条4項)。そのため、抵当権の実行による公共施設等運営権の移転(任意処分による譲渡を含む)の際には、管理者等の許可や議会の議決が迅速に得られず、公共施設等運営権の移転が迅速に行えないおそれがある」としている。

<sup>30</sup> 三重県生活部「博物館関連施設へのPFI導入事例」

施設名	開館年	施設の 所有形態	維持管理 期間	事業者
神奈川県立近代 美術館葉山分館	2003	BOT 方式	H15.4 ~ H45.3 (30年)	伊藤忠商事美術館 PFI グループ
新江ノ島水族館	2004	BOO 方式	30年	江ノ島ピーエフアイ(株)
横浜人形の家	2006			丹青社。トイズ・アク ティオ共同事業体
海上自衛隊呉資 料館「てつのく じら」	2007	BTO 方式	H19.4 ~ H26.3 (7年)	日立グループを中心と した PFI 事業で整備・運 営された施設
香川県情報通信 交流館「e-とぴ あ・かがわ」	2007		10年	
仙台市天文台	2008	BOT 方式	30年	伊藤忠商事グループ
福岡市美術館	2016	RO 方式	15年6箇 月	株式会社大林組他
大阪中之島美術 館	2022	コンセッ ション方 式		株式会社朝日ビルディ ング
鳥取県立美術館	2024	BTO 法式 指定管理 者制度併 用	20年	大和リース他

### 5-3 失敗事例

日本への PFI 導入の早期から、「需要リスク移転のあり方」について注目している太下義之は、もともと PFI が発案された英国における PFI の失敗事例について述べている<sup>31</sup>。1996年英国リーズ市に開館した王立武具博物館の事例であるが、この新館整備にあたり、PFI 手法が導入された。失敗の理由として挙げたことは、来館者の「予測」と「実績」に差異が生じ、結果として売り上げが目標を大きく下回り、事業主体の赤字を招き、経営破綻したというものである。これを「需要リスク移転」問題として考察している。

<https://www.bunka.pref.mie.lg.jp/common/content/000149319.pdf>

(最終閲覧日、2022年1月10日)。

<sup>31</sup> 太下義之「PFIにおける「需要リスク移転のパラドックス」を巡る考察～PFI失敗事例に学ぶ、PPP成功のポイント～」『季刊 政策・経営研究』Vol.2、三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2007、p.101。

この来館者数の影響を受ける需要リスクの問題は、PFI 事業におけるリスクの中でも小さくはない。先行研究として、高瀬達夫他は、需要リスクを「PFI 事業の成否のカギを握っている」存在と位置付けている<sup>32</sup>。また、小路泰広は、需要リスクの緩和方法について 4 種類の類型化を行った<sup>33</sup>。太下は PFI 事業の構造的な問題として、「行政側が VFM の高い民間事業者を選定しようとするほど、需要リスクを高めてしまう」という点を指摘している<sup>34</sup>。

近年、英国における PFI 事業について注目すべきはその環境の変化である。PFI 発祥の地とされる英国では、2018 年 10 月に同制度を管轄する財務省より PFI 廃止の宣言が出された<sup>35</sup>。英国の PFI に対する批判の高まりと、PFI の失敗事例に対する批判により、様々な方面から不信感を持たれることになり、改善の努力もこれを跳ねのけることができず、PFI の廃止宣言となったという経緯が伝えられている。今後の英国における官民連携のあり方を注視するとともに、我が国の PFI 事業の各案件の計画・管理・評価等の実施にあたって英国の先例を踏まえた上で、同じ道を歩まぬよう、しっかりと調査をすることが求められていると思う。

#### 5-4 会計検査院調査報告書

会計検査院は 2021（令和 3）年 5 月、国が実施する PFI 事業に関する報告書を公表した<sup>36</sup>。そこで指摘された点は主に 3 点あった。一つは、PFI 事業の選定期間の金利情勢が割引率<sup>37</sup>に十分に反映されておらず、高めに設定されていた結果、

<sup>32</sup> 高瀬達夫、小山健、森一基「需要リスクを考慮した PFI による再インフラ整備に関する研究」『建設マネジメント研究論文集』第 9 巻、（公財）土木学会、2002、pp.115-122。

<sup>33</sup> 小路泰広「PFI 事業方式における交通需要リスクの分担方法について」『交通学研究』、日本交通学会、2003、pp.149-158。

<sup>34</sup> 太下義之「PFI における「需要リスク移転のパラドックス」を巡る考察～PFI 失敗事例に学ぶ、PPP 成功のポイント～」（註 31）。

<sup>35</sup> 本橋直樹「英国における PFI/PPP の変遷と今後の展望」『運輸と経済』第 79 巻第 12 号、（一財）交通経済研究所、2019、pp.106-111。英国における PFI の変遷について詳細な記述がみられる。

<sup>36</sup> 会計監査院「会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書「国が実施する PFI 事業について」」、2021 年 5 月

<https://report.jbaudit.go.jp/org/r01/ZUIJ112/2020-r02-Z2000-0.htm>

（最終閲覧日、2022 年 1 月 5 日）。

本報告書は、会計検査院法（昭和 22 年法律第 73 号）第 30 条の 2 の規定に基づき、会計検査院長から衆議院議長、参議院議長及び内閣総理大臣に対して報告したものである。

<sup>37</sup> 将来の算定支出額を現在価値化する際に用いる割引率である。VFM に関するガイドラインでは、割引率は「リスクフリーレート」を用いることとし、例として長期国債利回りの過去の平均や長期的見通し等を挙げている。

VFM<sup>38</sup>が大きく算定され、PFI 方式の経済的な優位性が実際より高く評価されていた可能性があるというものである。2 点目には、モニタリングの実施状況等について、サービス購入型の PFI 事業において債務不履行が確認され、独立採算型の PFI 事業においても SPC（特別目的会社）等の財務状況の悪化などが見受けられたということである。3 点目に、PFI 事業の事業期間終了に伴う評価の実施状況等について、2018（平成 30）年度末現在で事業期間が終了していた PFI 事業の従来方式に比べて本当に有利であったかどうかという事後検証が行われていたものはなかったという点である<sup>39</sup>。報告書は、これらの点について、各府省等に見直しと改善の検討を促すものであった。また、これらの点について、本橋直樹は、英国会計監査院による英国の PFI 事業に関する報告書の指摘事項を検証比較し、我が国の PFI 制度が英国のそれとは異なる進化を遂げつつあるとしながらも、「双方の会計検査院が VFM 計算の条件設定やモニタリング等、きわめて類似の観点について指摘していることは注目すべき」<sup>40</sup>と述べている。

会計監査院による指摘は国の PFI 事業に対するものであるが、地方公共団体の PFI 事業に関しても重要な示唆となる。またこれとは別に総務省が行った調査報告があるが<sup>41</sup>、会計監査院が各府省庁に促したような指摘は特に見受けられなかった。表 2 で示したように、博物館における PFI 事業の実施例は少ない。

## 5-5 PPP の新たな手法

世界に目を向けると、新たな民間活用 SIB（Social Impact Bond）の導入が始ま

---

VMF に関するガイドライン

[https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm\\_guideline.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm_guideline.pdf)

（最終閲覧日、2022 年 1 月 10 日）。

<sup>38</sup> Value For Money=PFI 事業におけるもっとも重要な概念の一つで、支払い（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を提供するという考え方。従来方式と比べて PFI の方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合。内閣府「民間資金等活用事業推進室」

[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/tebiki/kiso/kiso13\\_01.html](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso13_01.html)

（最終閲覧日、2022 年 1 月 10 日）。

<sup>39</sup> 「より実情に沿った算定必要—検査院 国が実施する PFI 事業で随時報告」『行政評価情報』第 3299 号、(株)官庁通信社、2021、pp.2-4。

<sup>40</sup> 本橋直樹「会計検査院、PFI 事業の課題を指摘—本家英国の轍を踏まぬための留意点」『金融財政ビジネス』第 11000 号、時事通信社、2021、p.17。

<sup>41</sup> 総務省地域力創造グループ地域振興室「地方公共団体における PFI 手法導入による課題とその対処方法に関する事例研究 調査報告書」、1989

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000476172.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000476172.pdf)

（最終閲覧日、2022 年 1 月 5 日）。

っている<sup>42</sup>。我が国における SIB の実績はまだ少なく、博物館に適用できるものかどうか検討する段階だといえる。地域の課題を解決する有効な手段として活用される可能性を有しており、解決すべき課題の性質や PPP の各手法の特徴を踏まえて、適切な手法を採用し、官民連携の事業の発展を目指すことが必要と考える。その前提として、各博物館に課された地域の文化資源を未来に伝えるというミッションを明らかにし、その実現のために柔軟に制度設計を行うことができる組織であることが、現在の博物館に求められていると考える。

## 6. おわりに—今後の課題

日本には多種多様な博物館が存在し、その経営形態は一つに絞ることはできない。博物館法の制定より 70 年余りを経て、経営に関する形態の選択肢が広がっている現状において、各制度の適切な選択と活用による運営を目指すべきであると考え。制度運用の可能性を最大限に発揮して、博物館の専門性と独立性を活かしながら、学芸員の研究者としての成長をいかにして担保するか、総合的な見地より制度設計のあり方を探ることが必要と考える。本稿では、経営形態の紹介にとどまったことは否めず、また、公立博物館における経営形態を整理したが私立博物館について触れていない。今後、経営形態が異なることにより、それぞれの館における学芸員という研究職にとって職場環境はどのようになっているかという観点から、制度の現状分析と現行の経営形態の延長線上にある将来の状況についてさらに調査把握することに努めたいと思っている。

## 【参考文献】

### 日本語文献

石川卓弥「PFI 事業、コンセッション事業の現状と今後の方向性について」『ARES 不動産証券化

---

<sup>42</sup> 神山和美「PFI、指定管理者制度から SIB へ～PPP 手法の新展開～」『日経研月報』、(一財)日本経済研究所、2020、pp.64-71。

SIB は、民間が、社会的貢献意思が高い投資家から調達した資金をもとに、予防的サービスを提供することによって、地域の課題を解決しようとするもの。

ジャーナル』Vol.51、2019、pp.19-40。

岩田憲二「事業報告 総合科学博物館における指定管理者制度の導入状況について」『愛媛県総合科学博物館研究報告』No.15、2010、pp.15-24。

植田和男「コンセッション台頭の背景」『運輸と経済』第79巻第12号、(一財)交通経済研究所、2019、pp.21-27。

牛島薫・川島ベルトラン敦子「日本における博物館経営の経緯と現状」『展示学』第34巻、日本展示学会、2002、pp.52-63。

大阪市（経済戦略局）報道発表資料「大阪市ミュージアムビジョン（案）」及び「ビジョンの実現にふさわしい経営形態」に対するパブリックコメントの実施結果を公表します～大阪市ミュージアムビジョン等を策定しました～」、2016。

織田澤利守「海外 BOT プロジェクトにおけるリスク分担と 利潤構造」『建設マネジメント研究論文集』Vol.9、2002、pp.141-150。

片山泰輔「第3章 地方自治体が指定管理者制度を苦手とする本質的要因と課題克服の方向性」松本茂章編『岐路に立つ指定管理者制度 変容するパートナーシップ』、(株)水曜社、2019、pp.54-72。

企業会計基準委員会「公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取り扱いの公表」『実務対応報告』第35号、2017。

小宮一真「フランスにおけるコンセッション導入とわが国への示唆～契約スキームや事業期間の多様性と事業実績を蓄積できる参加者体制を学ぶ～」『運輸と経済』第79巻第12号、(一財)交通経済研究所、2019、pp.100-105。

進藤浩治「ミュージアムにおける、PFI 導入の可能性について」『展示学』第30巻、2000、pp.28,29。

自治体アウトソーシング研究会『Q&A 自治体アウトソーシング—指定管理者制度と地方独立行政法人の仕組みと問題点』(株)自治体研究社、2004。

高井健司「公立博物館の経営形態をめぐって大阪市立自然史博物館」山西良平・佐久間大輔編『日本の博物館のこれから—「対話と連携」の深化と多様化する博物館運営—』日本学術振興会科学研究費助成事業研究成果報告書、2017、pp.77-80。

成田頼明『指定管理者制度のすべて制度詳解と実務の手引き【改訂版】』第一法規(株)、2009。

西川武臣「指定管理者制度の導入と人文系博物館」『神奈川県博物館協会編博物館の未来をさぐる』、(株)東京堂出版、2015、pp.18-27。

半田昌之「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」山西良平・佐久間大輔編『日本の博物館のこれから—「対話と連携」の深化

と多様化する博物館運営―』日本学術振興会科学研究費助成事業研究成果報告書、2017、pp.85-90。

桧森隆一「第9章 指定管理者の光と影―そのガバナンスとマネジメント」松本茂章編『岐路に立つ指定管理者制度 変容するパートナーシップ』、(株)水曜社、2019、pp.210-228。

牧慎一郎「第6章博物館経営各論4. 大阪市における動物園の経営形態に関する議論」『転換期の博物館経営』、(株)同成社、2020、pp.180-190。

森幸二『自治体法務の基礎から学ぶ 指定管理者制度の実務』(株)ぎょうせい、2019。

山本哲也「我が国における博物館経営論の推移」『國學院大學博物館学紀要』第23巻、國學院大學博物館学研究室、1998、pp.43-63。

山本哲也「我が国における博物館経営論の推移(2)」『全博協研究紀要』第6巻、2000、pp.43-58。

#### URL

― 大阪市(経済戦略局)「大阪市ミュージアムビジョン 都市のコアとしてのミュージアム ～大阪の知を拓き発信することで、人々が集い賑わう都市を実現し、大阪を担う市民とあゆむミュージアムへ～」、2016

<https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000389/389278/vijon.pdf>

最終閲覧日、2022年1月5日。

― 大阪市(経済戦略局)「ビジョンの実現にふさわしい経営形態」、2016

<https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000537/537395/keieikeitai.pdf>

最終閲覧日、2022年1月5日。