

第3章 独立行政法人と地方独立行政法人による博物館

第1節 国立博物館の独立行政法人化による経営・運営面の変化について

杉長 敬治（法政大学 兼任講師）

ご紹介いただきました杉長です。どうぞよろしくお願ひいたします。お手元に配付されている冊子とは別に、資料を配付させていただきました。

（国立博物館の独法化について）

国の独立行政法人制度は、指定管理者制度に3年先立つ2001年度に創設されました。この2つの制度は、バブル経済の崩壊により1990年代以降、国と地方自治体の財政事情が悪化し、国と地方自治体が行政改革を進めざるを得ない状況の下で、博物館等の施設が環境変化に如何に適応するか、その方策として制度設計されたものと受けとめています。

独法制度の発足に向けて準備を進めていた時期の記憶を辿ってみると、当時の国の政策担当者は、「独法になんでも、今までと全く変わらないと考えてください」と言っていました。制度発足後、国の政策担当者は、「独法は改革をもっと進める必要がある」「新しいことをもっとできないのか」と言うようになりました。政府の財政事情が悪化する中で、国の機関の一つとして、法令や国の予算制度に基づいて公務員の身分をもつ職員により運営されてきた国立の博物館や美術館の在り方と運営方法を、新たななものに転換せざるを得なくなつたということが、独法制度の根幹にあることをおさえておくことが重要です。

（独法制度と新自由主義）

次に、独立行政法人制度と新自由主義について考えてみたいと思います。独立行政法人制度の名称には、「独立」という文言があります。独法制度が創設された時期の前後には、新自由主義的な考え方方が広く流布していました。独法制度では、国の過剰な関与が廃止され、独法が自律的業務運営を行うとのことでしたので、独法の自由度は相当高くなると思っておりました。独法の発足後、歳月が経過していく中、この独立という文言の意味するもの、何からの独立だったのか、何に対する独立だったのか、次第に分からなくなってきたように記憶しております。

独法制度や指定管理者制度の創設は、新自由主義の理念により進められたと言われています。独法制度のモデルとなつた英国のエージェンシー制度は、サッチャー政権の新自由主義政策の下で創設され、日本の独法制度は英国の制度にならつたものと言われています。とは言え、日本で展開された新自由主義的な政策は、欧米の新自由主義の根本理念（政府の統制を極力少なくする）とは異なるように思います。現在、国立の博物館や美術館に勤務されている方はどのように思われているかは存じ上げませんが、国の直営時代よりも、独法移行後一定の年数が経過した現在の方が、国の管理は強くなつたように思います。管理の形態は変わっているので、単純

に比較できない面もありますが、独法では、国の直営時代のように、国の規則や会計制度に縛られませんが、直営時代には、国が独法に提示す中期目標や中期目標に基づいて策定する独法の中期目標もありませんでした。収入の確保の面では、予算編成過程では国からいろいろなご指摘はありましたが、独法になってノルマとして設定されている収入額と比較すると、直営時代の収入額は小さく、また、仮に収入額が達成できなくても、当該年度に独法が使える経費が減少することはありませんでした。独法になり、国が提示する中期目標に基づいて、独法が中期計画・年度計画をつくって実施する仕組みが導入され、独法が実施したこと（業績）は事後に評価され、業績とその評価結果は、独法のその後の在り方に影響するようになりました。業績と評価については、法人全体では千ページを超える膨大な量の資料が作成され、公開されています。こういう枠組の下で、国立の博物館や美術館は運営されております。このような制度的枠組と日本的なきめ細かい運用の下で、独法は運営されています。この制度は、ミッシェル・フーコーが言うところの規律的な権力が生まれる土壤をもっているように感じます。国が提示する中期目標に基づいて、博物館関係者は、忠実に何をなすべきかを考え、実践するようになったと思います。また、内面化された規律の発動により、職員は中期目標を先取りし、評価を意識して、思考し、行動するようになったように思います。独法制度発足後の状況を見ますと、国が提示した中期目標の達成に向けて独法が業務遂行し、実績は評価されるという制度は、新自由主義的な制度というより旧ソ連の計画経済に近い制度のように思います。

（独法の財政）

次に、独法の財政面について、お話をしたいと思います。独法では、国の会計制度の縛りがなくなり、収入を確保することが重要視されるようになりました。このため、独法では、様々な収入が増加しています。独法の資産は国有財産ではなくないので、施設をパーティ一會場として貸し出すことなどもできるようになりました。国が決めていた入場料の金額も独法で決めるができるようになりました。直営時代よりも企画（特別）展の開催回数も増え、収入額は増加傾向にあります。収入額は、海外の大型館、例えば、ルーブル美術館等に比べると依然として桁違いに少ないですが、国の直営時代に比べると飛躍的に増加しました。独法制度が発足して数年が経過した時期に、国会議員の先生から「国立博物館は頑張っている」とおっしゃっていただいたこともあります。予定された収入を超過する部分を使って、国費に頼らず、展示をリニューアルしたり、施設設備を整備したりしました。

当時、独法になってから忙しくなったが、インセンティブがあるので、頑張らなければいけないと思っていました。その後、収入が予定額よりも増えた分についての取扱方針が大きく変わりました。収入として稼いだ分は次の中期目標期間ではノルマになりました。当初の予定額よりも超過した収入額の分、国から交付される運営費交付金が減額されるようになります、インセンティブとしては機能しなくなってしまった。「よく稼いだね」と言われていたのが、いつの間にか「稼ぐのは当たり前」となり、稼ぐことを前提にして「国のお金（運営費交付金）は、その分減らすよ」というように、段階的に変わっていました。

(経費の使い方の変化)

東京国立博物館が支出した経費の推移を見ると、入場者数は増加する中、博物館が使う経費のうち展覧会に使う経費が、ものすごく増加(H15年度 201百万円→H29年度 844百万)しています。展覧会に多くの経費を使う中で、入場者数が増加している実態が見えます。入場料収入は増えていますが、展覧会関係の支出の方も大幅に増加しているのです。調査研究、収集保管、教育普及についての経費を見ると、調査研究と収集保管は大幅に減少しています(H15年度 295百万円→H29年度 135百万円)。博物館は、収集保管や調査研究の支出を削減し、展覧会の支出にシフトさせています。収入のノルマを達成するために、展覧会経費を増加させているのではないかと思います。それが展覧会のにぎわいや入場者数の増加になっているようにも見えます。展覧会は盛況ですが、課題も見えています。我々国民が、将来に向けて国立の博物館や美術館のコレクションをどう充実させていくかを考えると、調査研究とか収集保管について経営資源をもっと充てなければいけないのではないかと思います。

(独法制度と中期目標)

独法は、現に存在し、変化・更新している制度ですので、これまでの実態だけでは判断できない点もあるでしょうが、日本の独法制度の特徴について改めて考えますと、特徴として、一つは小さな政府（行政改革型、経費節減型）を目指していることです。それから、もう一つの特徴があります。それは、成果達成を重視しているということです。小さな政府を目指して業務を減らす選択や、小さな政府は断念して成果を重視する選択肢もありますが、日本の独法では、経費を減らし、かつパフォーマンスを上げ、成果を達成するという、二兎を追うことが追求されています。現在の中期目標では、経費節減、自己収入の拡大、サービス等の向上、運営の透明化等を<すべて・同時>に達成することが意図されています。経費節減とオペレーションの効率化が特に重視されております。

上記の特徴をもつ独法に対して、国から提示される中期目標には、まさにトレードオフの関係にあるものがあります。経済学や経営学の教科書でトレードオフについての説明を読むと、あるものと他のものは両立しない場面があると書かれ

ています。米国の著名な経営学者であるマイケル・ポーターは、「トレードオフが経営学の根本」だと言っています。経費を削減することと、成果を上げる、よい事業をすることは、基本的にはトレードオフの関係にあり、成果を重視する場合には、必要な経費を措置し、それに見合う成果を達成することを追求するというのが教科書が想定する対応になります。日本の独法では、小さな政府と成果達成の間にはトレードオフはないという前提で2つのことを達成しようとしています。関係者の努力もあって、なんとか持ちこたえてきたようにも思います。トレードオフが起きる事態を乗り超えて、相応に運営されている理由を考える際に、ヒントになるのが、今も読み継がれている、『失敗の本質』(戸部良一他著、ダイヤモンド社、1984年)という本です。日本軍の組織論的研究というサブタイトルが付いているように、この本では、大東亜戦争中の日本軍について社会科学的分析の成果が記述されていますが、この本の1章(失敗の事例研究-1 ノモンハン事件)の最後に記載されている、ソ連の有名な将軍であるジューコフがスターリンに報告した日本軍の評価について言及された箇所が手がかりとなります。「日本軍の下士官兵は頑強で勇敢であり、青年将校は狂信的な頑強さで戦うが、高級将兵は無能である」とジューコフは報告しています。日本軍の現場のパフォーマンスの高さと大局的な作戦指導の在り方についての指摘は、今日の日本の組織の多くに当てはまるようにも思います。本来トレードオフにある二兎を追うことは、現場の最前線にいる職員のがんばりでなんとか達成されてきたように思います。トレードオフの状態がこのまま続いていくと、現場がいつまで持ちこたえることができるか、将来を見据えると、心配の種です。

日本軍の大規模な作戦指導の在り方の部分に相当する、国立の博物館の将来像の提示とそれに至るロードマップの提示、将来を見据え、投資を積極的に行うという項目は、中期目標には基本的に記載されていません。これは、独法を管理している国の政策が、独法の中期計画の対象外であることに起因しているのではないかと思います。

独法が運営している国立の博物館・美術館を所管している文化庁は、本日の配付資料の中にはありますが、世界の主要な博物館の状況をまとめた資料を作成しております。この資料は、日本の国立博物館・美術館と韓国の中央博物館と中国の国家博物館、大英博物館、ルーブル美術館について、経営資源と成果を比較したものです。文化庁の意図は、この表を使って、日本の博物館や美術館の現状を説明することにあると思いますが、残念ながら、国立の博物館・美術館の経営資源の現状をどうするかという政策には結びついていません。この資料からは、日本の国立博物館や美術館は、他よりも少ない人員とコレクションで、日本の博物館・美術館の貧しさを示しているとも読み取ることもできます。また、大英博物館やルーブル美術館のように経営資源が充実していない國では366万人の入館者があるし、国立美術館の入

館者は 437 万人ある。巨大な経営資源を保有する大英博物館やルーブル美術館の入館者は、670 万人、926 万人で、案外、日本の博物館・美術館は健闘しているようにも読める資料です。このように、この資料は両義的なメッセージを発信するもので、日本の博物館・美術館をどうするかというビジョンを示すものではありません。国からは、最近、リーディングミュージアムという政策が示されています。この政策には賛否があるようですが、リーディングミュージアムよりももっと根本的な博物館・美術館の在り方に係る次元の政策は示されていないように思います。

(東京国立博物館の収支構造から見る国立博物館のビジネスモデル)

次に、東京国立博物館の財政構造を検証し、東京国立博物館のビジネスモデルについて考えてみたいと思います。東京国立博物館の収支状況を見ると、年度によって波はあるものの自己収入は増加傾向にあります。また、自己収入の増加とセットで国から交付される運営費交付金は減少しています。自己収入を上げるために、博物館では、いろいろな取組がされていますが、収入額の多寡から見ると、企画（特別）展に多くの入場者を集めることにより入場料収入を増加させるという方策が中核と言えます。企画（特別）展の回数の増加（大量生産）による入場者の確保（大量消費）がビジネスモデルの中核になっていると言えます。このビジネスモデルは、非常に成功してはいるのですが、限界も見えてきたように思います。企画（特別）展の多くは、マスコミ等との共催展で、経費の分担面では、博物館の負担は少なく、多くをマスコミ等の共催者が負担しています。入場券の価格は、独法化以降は、かなり高くなり、現在は 1,600 円が主流になっております。有料入場者ができるだけ多く確保する、いわば入場者（個人の顧客）をターゲットにした B to C の、小口の入場料（日銭）を稼ぐビジネスモデルです。東京国立博物館では、企画（特別）展の会場として使用している平成館が、独法化に先立つ 1999 年度に開館したことから、独法以前から大規模な企画（特別）展を数多く開催するようになりました。独法化だけではなく、平成館ができたことが大きく作用しているとも言えるのですが、1,600 円の入場料を支払ってくださる入場者（顧客）を増やすことにより、2017 年度には約 7 億円の入場料収入（常設展分を含む）を得ています。但し、入場者が支払ってくださる入場料は、この金額がすべてではありません。100 万人の入場者があり、このうち有料入場者数を 7 割として、単純に 1,600 円 × 100 万人 × 0.7 で計算すると、11 億 2 千万円になります。入場者全員が一般（大人）の料金ではありませんし、前売りの場合には定価より割引しますので、おおよそかな金額を算定する目的で算出した金額ではありますが、この金額と東京国立博物館の収入額にはかなりの差額があります。差額は、マスコミ等との共催展ですから、マスコミ等がとる部分となります。共催者の取り分を控除した金額が、常設展分も含めて約 7 億円になっている次第です。

また、展覧会の開催に伴う付帯事業収入は、欧米の大型館の収支構造を見ると、かなりの金額になっております。本日の配付資料の中にも関連するデータを入れていますが、その資料を見ていただくと、欧米の大型館は、チケット収入だけではなく、ミュージアムショップでの販売その他の付帯事業で相当額を稼いでいることがわかります。日本の国立の博物館や美術館にもミュージアムショップはありますが、館の直営でない場合が多いし、また、売り上げの多い企画（特別）展の場合は共催者が販売を実質的に担当され、売り上げ収入は、博物館や美術館をスルーしていく構造になっている場合が多い実情にあります。入場者数は、右肩上がりで増え続ける訳ではありません。展覧会の内容等によって、入場者数は大きく変動します。このような現状を踏まえると、主たる収入が入場料収入であることから、博物館の自己収入が、今後も引き続き、右肩上がりで増加していくことは難しいと思います。いわゆるブロックバスター展、超ヒット作がない場合には、今の収入額を大きく超えることは難しく、現状で頭打ち状態と言ってもよいかもしれません。配付資料には、今ご説明したことに関連するデータがたくさんございますので、後程ご覧ください。東京国立博物館では、平成館の他に、他の会場も使用して、既に企画（特別）展を年に 6 回、7 回と開催しておりますので、開催回数自体も、ほぼリミットに達していると言ってもよいと思います。配付資料に、平成館が開館する前の、1980 年代から 1998 年までの企画（特別）展の回数を記載しております。1999 年に平成館が開館し、2001 年以降が、独法になった時期になりますが、その後は、年 6 回、7 回となっております。開催回数は、ほぼ限界点に達していると見てよいと思います。勿論入場料を 1,600 円から 2,000 円にするとか 3,000 円にするという手はありますが、実際には難しいでしょうし、値上げ分が全て国立の博物館や美術館の取り分になる訳ではありません。現行のビジネスモデルは、独法化後有効なビジネスモデルとして機能してきたが、展覧会の回数がほぼリミットに達したことから、企画（特別）展での収入の確保を中核とするビジネスモデルの限界が見えてきたと言ってよいと思います。

マスコミ等の共催者の方は、「この展覧会は私たちの展覧会である」との認識の下、強い自負心をもって取り組んでおられます。共催者の熱意と資金に支えられて共催展が回っているのですが、博物館や美術館サイドも、同等又はそれ以上の熱意をもっていると思いますが、今後は出資をすることも考えないと、共催者は、いわばアップル、博物館は、いわばアジアの EMS 企業のようになっていくのではないかと、危惧しています。全ての共催展について、経費の分担を増やすことは難しいとしても、段階的に出資を増やし、現状よりも多くの収入を得ることを検討する時期ではないかと思います。それは、リスクを引き受けることでもあります。

(独法の将来像について)

独法制度も発足後 20 年近くになってきており、制度の特

徴、制度の良い点、問題点が次第に見えつつあります。今後の独法の在り方を考える上では、共催展による企画(特別)展に高い比重を置く日本の特有の構造を精査し、欧米とアジア、先進国と新興国の博物館の財務分析を詳細に行い、10年、20年、30年先を見据えた博物館の財務の在り方を明確にした博物館運営の在り方を考えなければいけない時代になっていると思います。残念ながら、現在の中期目標には大局的なこと、将来展望については基本的に書かれていません。

一方、独法が設立された当初に比べ、中期目標に細かいことが記載されるようになっております。例えば、展覧会の入場者にアンケートをとり、入場者の満足度を前期の中期計画期間よりも上げること、前期の中长期間の満足度は82%であったというようなことが細かく書かれております。入場者に満足していただくことは重要なことです、お客様をお迎えする博物館や美術館が考えることであると思います。国が示す中期目標には、これまで具体的な数字をあげては書かれておりませんでしたが、最新の中期目標には書かれています。国が考え、実施すること、博物館の現場が考え、実施することの仕分けに、混乱があるように感じます。こういう点を見ると、独法が新自由主義的な運営方法ではなく、今はない社会主義国が採用していた計画経済に近い方法で運営されているのではないかと邪推してしまいます。

ソ連について付言しますと、ソ連の計画経済はある時期まで相当うまくいっていたと言われています。ソ連は、1930年から70年にかけて急成長しました。ナチスドイツになぜ勝つことができたかというと、スターリンが重工業に特化して資源を投入したからだとも言われています。第二次世界大戦後の経済成長の勢いはすさまじく、社会学者の大澤真幸氏によれば、米国の著名な経済学者ポール・サミュエルソンは、多くの大学で教科書に採用された経済学教科書(1961年版)において、「ソ連の国民所得は、早ければ1984年までに、遅くとも1997年までは、合衆国それを上回るだろう」と書いているそうです。しかしながら、我々が既に知っているように、ソ連は突然凋落してしまいました。計画経済が時代に合わないものになったのです。ソ連の計画経済については、笑い話のような話がありまして、ソ連では、労働者にノルマを課すときに重量、製造した製品の重さでカウントする方式を導入したところ、シャンデリアをつくる人たちが重いシャンデリアをつくり、そのシャンデリアを天井にぶら

下げることができなかつたとのことです。官僚組織が時代の流れに合う計画を作ることは極めて難しいことを示すエピソードです。

今後も中期目標を国が策定するという前提を、これからも続けるのであれば、中期目標の内容や中期目標の設定の仕方についてレビューし、総体として間違えのないものにしないと、部分最適は随所に進むが、博物館や美術館の運営を総体として見た場合に間違えるリスクが増大します。このリスクを低減する方策が求められます。博物館の現場のプレイヤーは使命感のある真面目な職員です。いわば旧日本軍の一等兵や二等兵です。将軍や参謀が時代に適合しない作戦を立てた場合、玉碎する兵隊が出てきます。我々が考えなければいけないことは、現場のパフォーマンスの向上等オペレーションレベル以上の次元、大局的な作戦レベルの博物館の在り方です。ここで間違えると、リカバリーは難しいように思います。中長期的な観点から、国立の博物館や美術館をどうするかについて国民的なコンセンサスを得られる議論をして、財政的な手当てに目途をつけることが重要と思います。昏迷する時代には、哀しいことに、大局的な議論は放棄され、細かいことに力が注がれる傾向が見られるようになります。現在の独法の中期目標を見ても、以前に比べ、細かくなっています。「平常展の入館者〇〇実績以上」とか、前期の中期目標期間の実施を基準にしてすべて「〇〇以上」という表現が随所に見られます。博物館や美術館は、職員が熱心に取り組んだとしても、常に右肩上がりになるものではありません。このような点は博物館が考え、実践したことを評価すればよいように思います。日本の博物館・美術館が世界の中でどうあるべきか、日本国民にとってどうあるべきかについて考えることは様々な情報を必要とし、高度な判断を要する業務です。国の職員の方々には、この難しい仕事に挑戦していただき、博物館や美術館を大局的な観点から方向付けをしていただこうと期待したいと思います。

現在、私は、今までお話をされました方々のように、博物館について責任あるポジションには就いておりませんので、率直にいろいろなことを申し上げました。現場にいない者は、事実を誤認したりする場合もございますので、失礼な点があったかもしれません。

時間の都合で、話が途中になりましたが、これで終わります。ご静聴ありがとうございました。

国立博物館の独立行政法人化による経営・運営面の変化について
－東京国立博物館を事例に－

報告者 杉長 敬治（法政大学 兼任講師）

1 国立博物館の独法化（2001年度）

○独立行政法人制度の導入は、行政改革（公務員の定員削減、経費削減）が主たる目的である。新自由主義的な政策の下、博物館が資本制社会のメカニズムに組み込まれる中で、制度導入時の意図（法人の主体性の尊重・規制緩和）に反して、国の関与が強くなっている。

※2004年4月 国立大学の独法化 2005年10月 郵政民営化法の公布 2007年10月 郵政民営化

2 新たな組織編成原理の下での独法の運営と増大するペーパーワーク

①独法制度の組織編成原理

- i 中期目標（国が策定）、中期・年度計画（国の認可）、財務諸表の作成と評価の実施・公開
- ii 旧ソ連を想起させる計画経済的な運営※の下での民間の経営手法の導入・規制緩和
- iii 国が策定する中期目標と国による評価の実施、国の財政措置（運営費交付金等）、幹部人事（中央政府職員の出向等）により、国の関与は、直営時代と同様又それ以上になっている。明文化された文書と情報公開、評価により、規律権力がうまれている。

※ソ連は、1930年～70年に大きな成長を遂げたが、その後凋落

②中期目標について 一基本思想は、小さな政府（人員・経費削減）による成果達成－

- i 国家官僚が策定する中期目標は、二兎（①人員・経費削減と②右肩上がりの成果）を追い、国家が独法の資源調達と配分の基本を決め、目標設定と評価により工程管理を行うもので、限定された目標を達成する上では極めて有効なシステムである。但し、博物館の長期的な将来像が明確ではない中期目標は、戦略性に乏しく、戦術的性格が強い※。
- ii 中期目標を策定する国家官僚は、優秀なテクノラートであるが、短期間で異動することもあり、真の専門性に欠け、博物館の将来像を描くことには成功していない。
- iii 中期目標の妥当性と責任の所在を検証する仕組みが欠落している（無責任体制を内包）。

※H28-32年度の中期目標は、それ以前のものに比較し極めて細部にわたり、中期計画との差がなくなっている。

③評価制度の現状と問題点

- i 評価は、計画等で設定された数値を上回ることが良い評価になる方式が採用されている。
- ii 東博では、多くの目標が達成され、評価書にはAとBが並び、高評価となっている。
- iii 多数の評価項目間のウエイトづけが行われずに、多くの項目が同列となっていることから、館が限られた経営資源を重点配分（選択と集中）することは困難。前例踏襲とバランスの重視は、リソースが豊富ではない博物館の底上げと平準化には効果的だが、優れた個性をもつ博物館づくりには不適合。（<あれもこれも>か<あれかこれが>）
- iv 評価方法は、投入されたリソース・資源量と成果の達成状況を比較する方法に転換する必要がある。また、「評価項目を達成すること」が、当座のパフォーマンスの向上だけではなく、「博物館の力を強くすること」になっているか、検証する必要がある。
- v リソース・資源量の状況が適格であったか、独法だけではなく、国（＝目標を策定し、独

配布資料

法を管理する組織、資源を供給する主体、いわば大本営）を評価対象とすることが必要。

④増大するペーパーワーク

計画や評価資料の作成は、業務遂行の時間を奪う。評価関連文書は1,000ページを超える。

3 独法化による経営面・運営面の変化について

東博の評価項目の実績値は、関係者の努力により右肩上がり基調になっている。

独法化前に比べ、多様な展示、教育普及事業の本格的実施、情報の公開が進んでいる。

[現行のビジネスモデルに徐々に見え始めた限界]

i 直営時には、運営費は、国の予算により賄われていた。独法化後は、館の自己収入を前提にした運営になった。国の支援（運営費交付金）は抑制され、自己収入が確保されなければ、事業に支障が出る仕組みが導入され、自己収入の確保が最優先課題になっている。

自己収入は、過去の実績を基に算定され、成功はノルマになる。ノルマを達成するため、集客力のある展覧会（大量生産）と多数の入場者の動員（大量消費）が不可欠になっている。

ii 東博のビジネスモデルは、集客力のある特別展（ロックスター展）を数多く開催し、チケット購入者を増加させることにより収入を増やすモデル（B to C の、日銭を稼ぐビジネス）がメインである。特別展の入場は、消費者が決めるところから、入場者数のぶれが大きい。

入館者数の増加に比例して収入が増加していない事態も見られる（有料率の低下や共催展固有の事情）。特別展の経費の多くは、博物館に出資する予算がないことから、共催者の出資で賄われている。企画を持ち込み、費用を負担する主体がいわばアップルになり、博物館は中国・台湾のEMS企業（会場を提供し、集荷・展示を行う事業者）化するおそれがある。

iii 独法化後、入場料収入以外の収入（展示事業付帯収入、財産利用収入、寄附金）の確保について大きな進展があったが、収入額は欧米の大型館に比し桁違いに少ない。基金（endowment）のような経営を安定化する機能を果たすものがないと言ってよい状態が続いている。

iv 特別展の入館者増、それに伴う自己収入の増加の理由を分析すると、特別展重視モデルの限界が見える。<モデルの内容 特別展（共催展）の開催回数の増加とヒット作の創出>

・開催回数 会場（平成館等）が使用できる状態にあることが制約条件 既に限界

・価格 チケットの価格改定（独法化前は800円+税 → 1600円程度）はされてきたが、博物館の取り分の増加にはなっていない（価格改定による増額分は共催社の収入）。

v 独法では、管理経費のみならず、収入を生む原資となる事業経費まで抑制されている。「投資により利益を生む」という思想はない。資本制社会では、出資しない者（=労働者）は利益分配分に預からない。

vi 平常展には、開拓の余地がある。海外の大型館では、外国人観光客が館のコレクションを見る。幸いこのところ平常展の入館者が増加している。

[課題] 独法制度が誕生し、20年近くになる。これまでの成果と課題をより精緻に分析し、人口減少、経済の低迷化、世界市場化する中での博物館の経営戦略を構築する必要がある。

付記 法政大学資格課程実習準備室の菅原氏には、基礎データの整理や分析について多大なるご協力を賜りましたことについて、謝意を表します。

スライド資料

**国立博物館の独立行政法人化による
経営・運営面の変化について
—東京国立博物館を事例に—**

杉長 敬治

背景 経済成長の終焉と国・地方公共団体の税収の伸び悩み・低下 行政改革＝経費・人員の削減＝小さな政府

独立行政法人・指定管理者制度は、行政改革への適応形態の代表例

【1】日本の独法の特徴

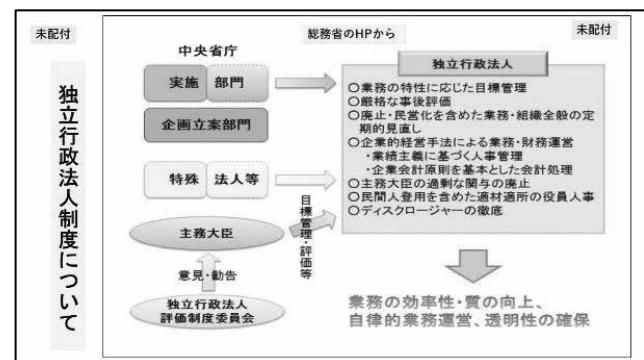
- 国家による目標管理 直営時よりも管理が進む！？ 全てが右肩上がりの、均質化を意図したもの
- 次第に高くなるノルマ（事業の規模と水準、自己収入）
- 理念 行革型（経費節減）&成果重視 経費節減、自己収入の拡大、サービス等の向上、運営の透明化等をくすべて・同時に達成する意図がある。 博物館の将来像を描くことや生産性を上げることより、効率性（経費削減）を重視
- ※trade offの関係にあるものがある。
- 独法の中期目標 戰略性は乏しい、オペレーションの効率化に重点 10年、20年先を見据えた目標、積極的な投資を伴う目標はない。

②中期目標について	
—基本思想は、小さな政府（人員・経費削減）による成果達成—	
i 中期目標	二兎（人員・経費削減、右肩上がりの成果）を追う。
ii 国が独法の資源調達と配分の基本を決め、目標設定と評価により工程管理を行うもので、限定された目標を達成する上では極めて有効	・長期的な将来像が明確ではない中期目標は、戦略性に乏しく、戦術的性格が強い。
国は、「各國の博物館の状況」を比較した資料を作り、日本の博物館の“貧弱な経営資源”とその割に“まづまづのパフォーマンス”をプレゼンするのみ。 ※「あるべき姿」の提示とその実現に向けたロードマップはない。	
iii 中期目標の妥当性と責任の所在を検証する仕組みが欠落（無責任体制を内包）。	

【9】各國の博物館の状況についての比較 文化庁作成・公開資料						
	国立博物館	国立美術館	韓国中央博	中国国家博	大英博物館	ルーブル美術館
展示面積 万m ²	3.3	3.2	2.7	6.5	5.7	6.1
職員数	日本 貧弱な経営資源 196人	109人	219人	725人	1,096人	2,106人
収蔵品数 点(件)	13万	13万 映画フィルム約8万を含む	39万	106万	800万	35万
日本 入場者数は、そこそこ 年間入館者数	366万人	437万人	313万人	670万人	926万人	アジア型でも 欧洲型でも ない日本
自己収入比率 東博:45%	25% 東博:45%	31%	5%	51%	45%	

・データの時期や出所等については、文化庁資料(平成30年4月17日 構造改革徹底推進会合配付資料)を参照。
・職員数は、業務委託の範囲等によって大きな相違がある。

【現行のビジネスモデル（特別展による自己収入の確保）に徐々に見え始めた限界】	
i 直営時と独法化後 国の財政措置から見た特徴	未配付
<直営時> 国の予算	
<独法化後> 館の自己収入を前提とした運営	
・国への支援は抑制され、自己収入が確保されなければ、事業に支障が出る仕組みの導入	
・自己収入の確保が館の最後先課題	
・自己収入は、過去の実績を基に算定され、今日の成功は、明日にはノルマになる。	
・ノルマの達成方法 集客力のある展覧会（大量生産）と多数の入場者の動員（大量消費）	
ii 東博のビジネスモデルの特徴	
集客力のある特別展（ブロックバスター展）を数多く開催 チケット購入者の確保	
iii 東博のビジネスモデルの限界 日本の博物館の運営のロジックは？	
・特別展の入場は、消費者が決める → 入場者の数のぶれ	
・入館者数の増加に比例して収入が増加しない事態（有料率低下や共催展固有の事情）。	
・現行の特別展は、共催展	
共催者がアップルになり、博物館はEMS企業化するおそれ	
・入れ物、マンパワー等は既にほぼフル稼働 特別展で現状以上の収益を上げることは？	
・アジアの博物館・設置理念は欧米を範とする日本 資本主義型（米国）の運営ができるか？	



期間	展覧会		経費・人員		自己収入拡大への取組
	平常展	特別展	業務運営の効率化	人件費・常勤職員数	
H18-22年度	中長期目標 入場者数についての記述はない	実施回数の記述はない。 過去の人気者等の状況等を踏まえた適切な入場者数の目標を設定し、その達成に努める。	運営費交付金を充当する事業については、△5%以上の人事費削減を行なう。 5年期間中一般管理費15%以上、業務経費5%以上の業務の効率化を図る。	14,343百万円	法人全体として積極的に自己収入の増加に努める。
	中期計画 一層の入場者 東博 年3~4回程度	運営費交付金を充当する事業については、△5%以上の人事費削減を行なう。 5年期間中一般管理費15%以上、業務経費5%以上の業務の効率化を図る。	法人全体として積極的に自己収入の増加に努める。		

期間	展覧会		経費・人員		自己収入拡大への取組
	平常展	特別展	業務運営の効率化	人件費・常勤職員数	
H23-27年度	中長期目標 来館者数の増加に努めること	実施回数の記述はない。 展示内容・展覧等に努めること	中長期目標の期間中、原則一般管理費については15%以上、業務経費については5%以上の効率化を図る。		給与水準については、その適正化に取組む。 総人件費についても、厳しく見直すこと。
	中期計画 国内外からの来館者の増加	東博 年3~4回程度	中長期目標の期間中、原則一般管理費については15%以上、業務経費については5%以上の効率化を図る。	対国家公務員指標については、現状を維持する。	法人全体として積極的に自己収入の増加に向けた取り組みを進める。

スライド資料

期間	展覧会		経費・人員		自己収入拡大への取組
	平常展	特別展	業務運営の効率化	人件費・常勤職員数	
H28-32年度 中期目標	来館者数(前期中期目標の期間の実績以上) 4,095,851人	中期目標は中期目標において定性的又は定量的な指標を示すことが困難(文化財機構が年度計画において定める具体的な数値目標について評価)	中期目標の期間中、原則一般管理費については15%以上、業務経費については5%以上の効率化を図る。		前中期目標の期間の実績以上の自己収入を得るものとする。展示事業等収入額5,875,431千円(中間決算額)その他寄附金等収入額1,402,126千円(前中期実績額)
	国内外からの来館者数の増加	東博年3~4回程度	中期目標の期間中、原則一般管理費については15%以上、業務経費については5%以上の業務の効率化を図る。	13,644百万円	前中期目標の期間の実績以上の自己収入を得ることを目指す。

【3】独法化後、主要な実績は右肩上がり

項目名	2002年度		数値は大幅に上界 お疲れ!
	数量	数値	
収蔵品 件数	108,841	117,460	108
寄託品 件数	2,389	3,109	130
友の会・バスポート	9,646	24,685	256
維持・賛助会員	42	559	1,331
講演会 参加者数	10,712	29,393	274
音声ガイド貸出数	10,689	223,331	2,089
ウェブサイトアクセス数	1,093,196	7,014,006	642
講演会 実施回数	83	199	240

【4】入館者の確保は、大きな関心事項

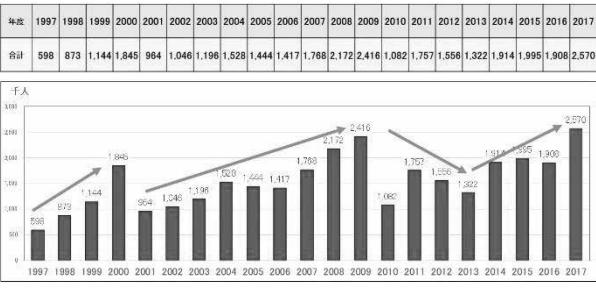
未記付

【理由】独法には、歳入・支出の分離原則が適用されないため、収入源である入館者の入場料収入の確保は、運営上の最重要事項になる。
独法化後の入館者の傾向は、下記のとおり。

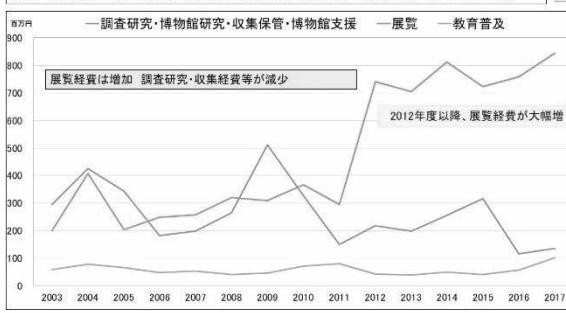
- i 平成館開館(1999年度)後、入館者数は増加。但し、大きなばらつきが見られる。(7)
- ii 平成館開館後、特別展の入館者数は全体のほぼ6割超、2000年度には9割近く。(8)
独法化後 特別展>平常展
- iii 特別展の入館者数の増減に伴って有料入館者数が推移 有料入館者数の率は低下傾向 (8-12)
- iv 入館者数が増える中で、無料入館者も増加傾向 2008年度以降は50万人超が頻発 (8-9)
- v 入館者数は独法化前から増加、特別展の有料入館者数は順調に増加している訳ではない。(8-10)
- vi 特別展の大量生産(開催回数増・大規模化)が進む中、国宝・著名な展示品が集客力を発揮する傾向。(13-14)
- vii 独法化後平常展の入館者数は低迷 インバウンドの影響か、2015年度以降増加傾向 新たな活路 !(8-10)

【4】東博の入館者数の推移 1997-2017年度

i 平成館開館(1999年度)後、入館者数は増加。但し、大きなばらつきが見られる。



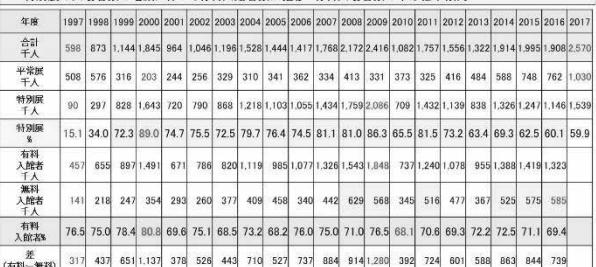
東博 業務経費における事業経費の事項別の経費推移(人件費を除く) 2003-2017年度



東博の入館者数の推移 平常展・特別展 有料・無料別 1997-2017年度

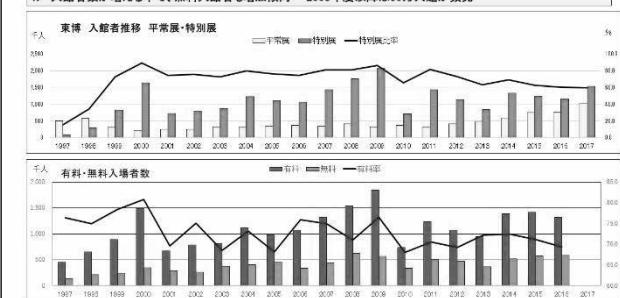
ii 平成館開館後、特別展の入館者数は全体のほぼ6割超、2000年度には9割近く。独法化後 特別展>平常展

iii 特別展の入館者数の増減に伴って有料入館者数が推移 有料入館者数の率は低下傾向



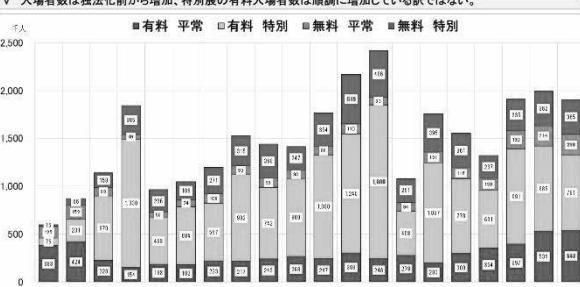
東博の入館者数の推移 平常展・特別展 有料・無料別 1997-2017年度 グラフ

iv 入館者数が増える中で、無料入館者数も増加傾向 2008年度以降は50万人超が頻発

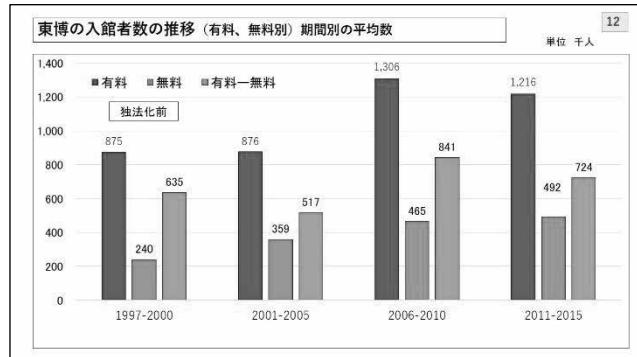


東博の入館者数の推移 有料・無料 平常展・特別展別 1997-2017年度

v 入館者数は独法化前から増加、特別展の有料入館者数は順調に増加している訳ではない。



スライド資料

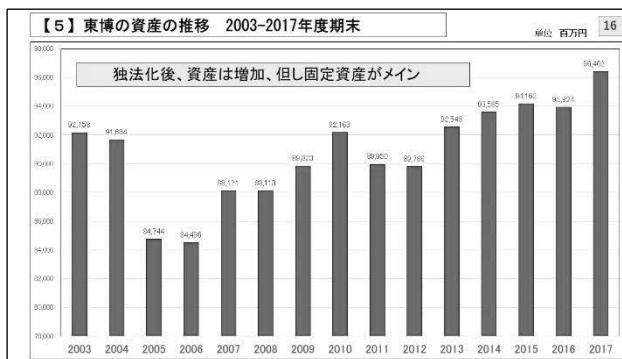
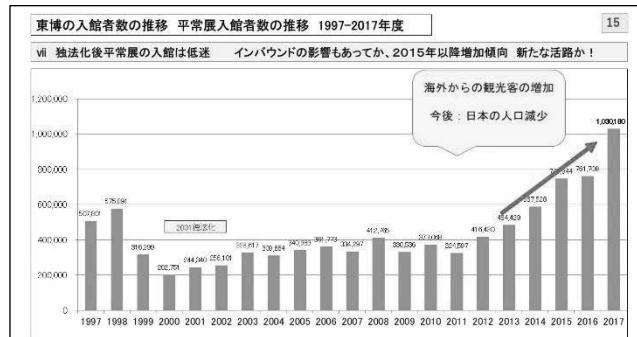


東博 特別展の開催状況 特別展開催数 入場者数区分別 (1997-2017年度)

入場者数区分	年																					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
5万人未満	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
5万人以上0万未満	1	2	1	1	3	1	2	2	2	3	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	
10万人台		3	2	2	3	6	1	2	1	2	1	3	3	4	4	1	2	4	1			
20万人台			1	2	1	1	2				1	1	3	1	1	2	2	1				
30万人台				2	2			2						1								
40万人台	1	1			1		1							1	1							
50万人台														1	1							
60万人台																						
70万人台																						
90万人台																						
合計	1	3	5	6	6	8	7	5	6	5	4	7	7	4	6	7	7	6	6	7	5	
参考 平成館開館前の特別展実施回数 (1980-1998年度)																						
1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998																						
5 3 2 4 2 4 3 4 6 3 3 3 4 3 3 2 1 2 1 3																						

東博 特別展の開催状況 入館者50万人以上の展覧会の状況 (1997年度以降)

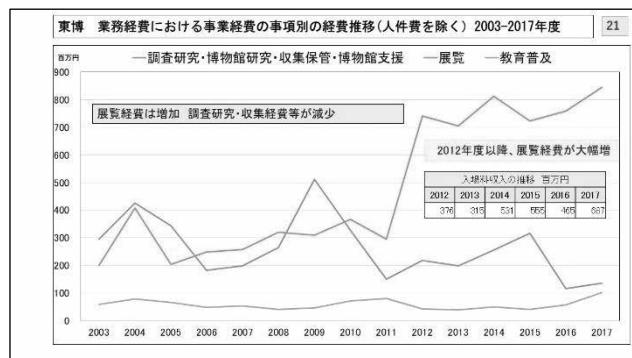
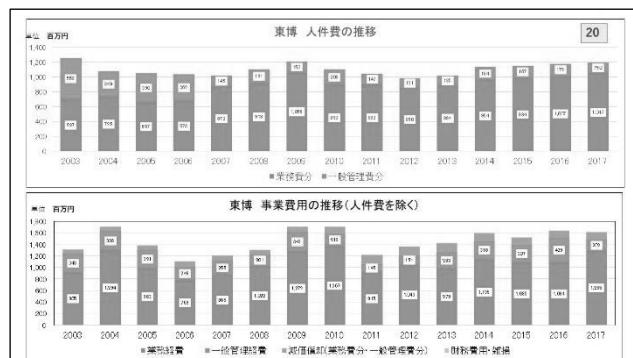
開催年度	展覧会名	入場者数	開催日	会期日数	1日当たり入場者数
H21 2009	国宝阿修羅	946,172	331-607	61	15,511
H19 2007	レオナルド・ダ・ヴィンチ	796,004	320-617	79	10,076
H20 2008	国宝薬師寺	749,909	325-608	67	11,193
H12 2000	エジプト文明	621,805	802-1001	53	11,732
H29 2017	英國 宝くじ、東博 国宝、至宝、名宝 運慶	600,439	926-1126	55	10,917
H23 2011	空海と密教美術	550,399	720-925	61	9,023
H24 2012	ボストン美術館 日本美術の至宝	540,382	320-610	73	7,402



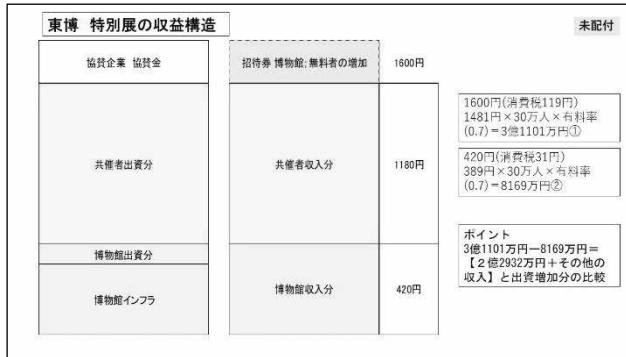
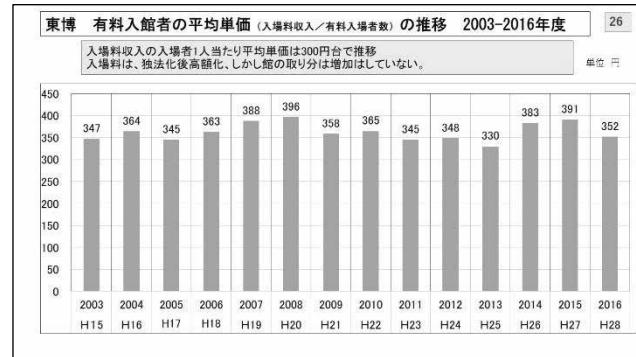
国立文化財機構 貸借対照表(バランスシート) 30年3月末 単位:百万円

資産の部	金額	負債の部	金額
流動資産	3.6%	流動負債	3.3%
現金・預金	4,348	未払金	5,301
未収金	3,855	預り寄付金	1,555
その他(棚卸資産、前払・費用等)	76	その他(未清算交付金候補等)	843
流動資産合計①	8,279	流動負債合計⑥	7,699
固定資産	96.4%	固定負債	1.7%
有形固定資産②	224,048	資産見返負債	3,960
建物	54,263	引当金等	30
収蔵品(コレクション)	119,581	固定負債合計⑦	3,990
土地	44,411	負債合計⑧=⑥+⑦	11,689
工具器具備品その他	4,667	純資産の部	95.0%
建設仮勘定	1,126	資本金(政府出資金)⑨	104,714
無形固定資産③	127	資本剰余金⑩	115,053
投資その他資産④	4	利益剰余金⑪	1,002
固定資産合計⑨+⑩+⑪	224,179	純資産合計⑫=⑨+⑩+⑪	220,769
資産合計 ①+⑤	232,458	負債・純資産合計 ⑬	232,458

スライド資料



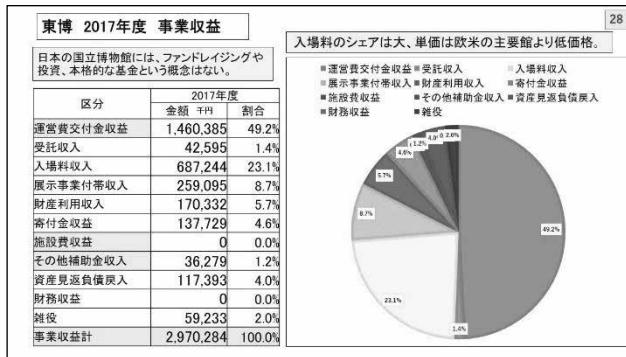
スライド資料



【9】各国の博物館の状況についての比較 文化庁作成・公開資料

	国立博物館	国立美術館	韓国中央博	中国国家博	大英博物館	ルーブル美術館
展示面積 万m ²	3.3	3.2	2.7	6.5	5.7	6.1
職員数	196人	109人	219人	725人	1,096人	2,106人
収蔵品数 点(件)	13万	13万 映画フィルム約8万を含む	39万	106万	800万	35万
日本 入場者数は、そこそこ 年間入館者数	366万人	437万人	313万人	アジア型でも 欧洲型でも ない日本	670万人	926万人
自己収入比率 東博:45%	25%	31%	5%		51%	45%

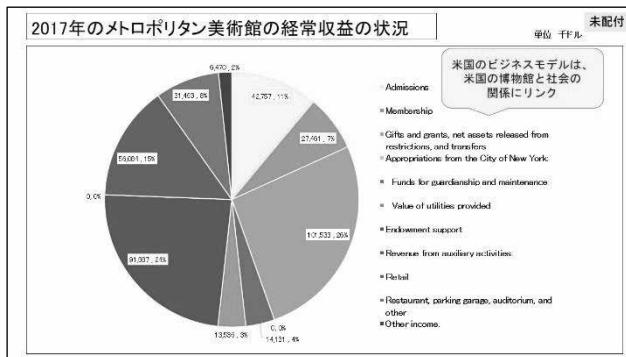
・データの時期や出所等については、文化庁資料(平成30年4月17日 構造改革徹底推進会合配付資料)を参照。
・職員数は、業務委託の範囲等によって大きな相違がある。



2017年、2016年のメトロポリタン美術館の経常収益の状況

1\$=110円換算

	2017年	2016年				
	千 \$	%	百万円	千 \$	%	百万円
Revenue, support, and transfers:						
Admissions	42,757	11.1	4,703	39,463	10.1	4,341
Membership	27,461	7.1	3,021	28,965	7.4	3,186
Gifts and grants, net assets released from restrictions, and transfers	101,533	26.4	11,169	116,163	29.8	12,778
Appropriations from the City of New York	27,667	7.2	3,043	27,469	7.1	3,021
Funds for guardianship and maintenance	(14,131)	(3.7)	(1,554)	(10,729)	(2.8)	(1,180)
Value of utilities provided	(13,536)	(3.5)	(1,489)	(16,740)	(4.3)	(1,841)
Endowment support	91,887	23.8	10,108	91,317	23.4	10,045
Revenue from auxiliary activities	87,547	22.8	9,630	80,096	20.5	8,810
Retail	(56,084)	(14.6)	(6,169)	(51,866)	(13.3)	(5,705)
Restaurant, parking garage, auditorium, and other	(31,463)	(8.2)	(3,461)	(28,230)	(7.2)	(3,105)
Other income.	6,470	1.7	712	6,305	1.6	694
Total revenue, support, and transfers	385,322	100.0	42,385	389,778	100.0	42,876



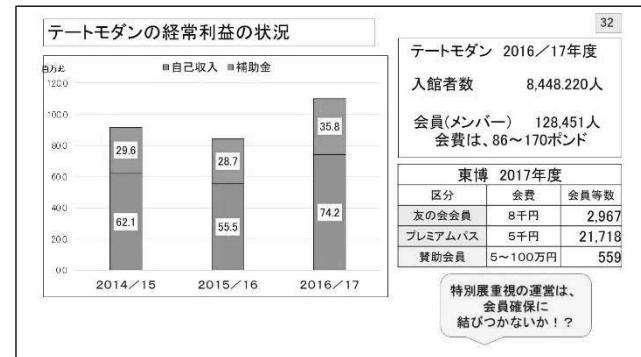
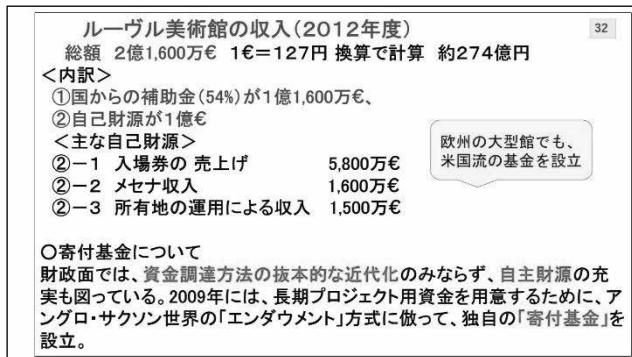
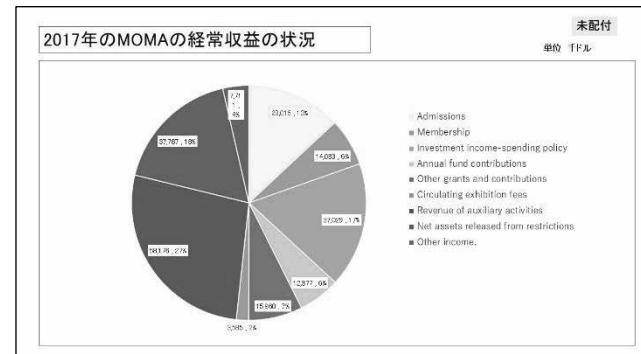
2017年のメトロポリタン美術館の経常費用の状況

(Deficit) from operations 10098

	千 \$	%	百万円
Curatorial	111,396	28.2	12,254
Curatorial departments, conservation, cataloguing, and scholarly publications	(82,542)	(20.9)	(9,080)
Operations of The Met Cloisters	(8,558)	(2.2)	(941)
Operations of The Met Breuer	(20,298)	(5.1)	(2,233)
Special exhibitions	12,681	3.2	1,395
Education, community programs, and Libraries	14,778	3.7	1,626
Development	(2,799)	3.2	(1,408)
Membership services	8,914	2.3	981
Operations	98,070	24.8	10,788
Guardianship	(42,004)	(10.6)	(4,620)
Maintenance	(30,290)	(7.7)	(3,332)
Operating services	(13,233)	(3.3)	(1,456)
Utilities provided by the City of New York	(12,543)	(3.2)	(1,380)
Communications	5,490	1.4	604
Financial, legal, and other administrative functions	30,109	7.6	3,312
Restructuring charges (excluding auxiliary)	10,804	2.7	1,188
Cost of sales and expenses of auxiliary activities	90,379	22.9	9,941
Retail	(57,985)	(14.7)	(6,378)
Restaurant, parking garage, auditorium, and other	(32,394)	(8.2)	(3,563)
Total expenses	395,420	100.0	43,496

スライド資料

2017年、2016年のMOMA(ニューヨーク近代美術館)の経常収益の状況 1\$=110円換算						
	2017年			2016年		
	千 \$	%	百万円	千 \$	%	百万円
Admissions	28,016	13.0	3,082	30,782	14.9	3,386
Membership	14,083	6.6	1,549	16,927	8.2	1,862
Investment income-spending policy	37,029	17.2	4,073	36,161	17.5	3,978
Annual fund contributions	12,377	5.8	1,361	14,300	6.9	1,573
Other grants and contributions	15,968	7.4	1,756	19,237	9.3	2,116
Circulating exhibition fees	3,585	1.7	394	803	0.4	88
Revenue of auxiliary activities	58,176	27.1	6,399	58,618	28.3	6,448
Net assets released from restrictions	37,787	17.6	4,157	21,261	10.3	2,339
Other income.	7,711	3.6	848	8,792	4.2	967
Total operating revenues and other support	214,732	100.0	23,621	206,881	100.0	22,757



第2節 大阪市における博物館群の地方独立行政法人化の取り組み

山西 良平（西宮市貝類館 顧問）

ただいまご紹介いただきました山西です。現在は西宮市貝類館に所属していますが、以前は大阪市立自然史博物館にいました。きょうは、その当時関わっていた大阪市の博物館群の地方独立行政法人化の取り組みについて、お話ししたいと思っています。

きょうこのシンポジウムを迎えるに当たり、博物館にとって何が重要かということで改めて考えてみると、やはり設置者がまず目的・使命をはつきりとさせることができが大前提ですが、その上で中長期的ビジョンの市民的共有、すなわち設置者、現場、あるいは地域の人を含めた共有が重要だと思います。

その上で現場にとっては、当然人員の配置ですか予算の確保、あるいは施設の維持管理が直面する問題になるわけですが、その場合にやはり博物館の規模と特性にふさわしい経営運営形態とはどういったものなのかを、事業の継続性を前提にして考えていく必要があるだろうと考えながら、このシンポジウムに臨みました。

きょう前半のメインテーマは指定管理者制度ですが、平成15年頃でしょうか、指定管理者制度というのが導入されようとした頃には、これは施設の運営に民間参入を促すために競争原理を持ち込んで年限を定めてやっていこうということで、ハードを主体とする施設はそれでいいかもしれません、博物館・美術館のような施設についてはいくらなんでも当てはまらないだろうと思っていたところが、例外ではないということで大阪市にも導入されたわけです。

その当時は日本博物館協会にしても、これについては国の施策であって、協会としてはニュートラルであると、それぞれの自治体が自分で考えて判断して導入するのならばすればいい、別に直営でも構わないと、そういうことで投げられたという感じでもありました。

その後になり、この制度の運用については、例えば総務省のほうからこのスライドにあるような留意事項が通達されたり、あるいは平成23年にできました博物館の設置運営上望ましい基準の中に、「その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、これら設置者及び監理者は相互の緊密な連携のもとに、当該博物館の事業の継続的かつ安定的な実施の確保等に努めるものとする」ということでわざわざ書かれているわけです。これは裏返しますと、そういうことが非常に問題である、緊密な連携ができていない、あるいは継続的・安定的な実施が困難になっている、そういう現実を反映したものだと思います。

大阪市の場合、平成18年4月の段階で、先ほどの北海道にもありましたように、一斉に200を超える施設が指定管理者制度という形に移行する中に、博物館・美術館も巻き込まれたわけです。

しかし、さっそくその年の11月の決算市議会の中で、これに対し与党の議院の中から質問が出ました。「文化芸術政策については、単なる箱もの館の運営ではなく、事業の継続性に対する配慮が必要であり、これらは採算だけで判断すべきものではない」。それに対し大阪市のほうは、「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しています」という答弁をして、それに引き続き指定管理者制度に代わる地方独立行政法人制度の適用を検討するに至ったわけです。

ご存じのように、当時の地方独立行政法人法において、趣旨についてはちょっと省略しますけれども、その対象施設がここではつきり定められており、「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」という第21条第5号があるので、その中に博物館・美術館は含まれていませんでした。したがって、これはこの法の適用の範囲外であるということが分かったわけです。

それで、ではということで、当時の構造改革特区制度を活用した形で大阪市は、地方においても基幹業務の継続性を確保し、より柔軟かつ効果的な運営を充実させるために、地方独立行政法人による博物館の設置運営が地域の実情に則して選択可能となるよう必要な措置を求めるという提案を国に出し、そこで文部科学省及び総務省との間でさまざまな議論が闘わされたわけです。

これは年表的に整理をしたものですが、平成18年度の第10次でとりあえず対応不可。この当時はちょうど平成20年の博物館法改正を前にした時期でしたので、文部科学省のほうから、その結果を待つからと言つて、とりあえず対応不可とされました。

結局、博物館法の改正はお流れになりましたので、改めて平成20年度に第13次で同じように提案して、そのときはそれだったらということで、総務省も文部科学省も認めようかという方向に流れていたのですが、政権交代が勃発し、その話は消えてしまった。

ということで、しばらく待機する状態が続いたのですが、大阪市においても市長の交代などがあり、平成24年度に改めて首相への要望を出し、それに基づいて政令改正がこの年の10月に実現しました。

その政令の中に、第4条第3号「博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館」という項目が付け加えられたという新しい状況になりました。

ただし、総務省の考え方によると、どこの博物館でも独立化できるわけではありません。効率的であることという言い方をしていますが、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のみを設置及び管理する場合には、効率とは言えない。一定程度の規模が必要ということ

とか、効果的であることということで、きちんと専門職員による学術研究などを踏まえた活動がされていることが前提になる。そういう付帯条件が付いています。

ですから、規模と特性に応じた経営形態ということを先ほど申しましたが、独法化については一定の規模が必要とされるということで、すべてにお勧めできるものではないということです。

政令改正が実現しましたので、大阪において、その後、独立行政法人化の基本プランというものをまとめさっそく動くわけですが、議会での審議の中でちょっと待てよ、本当に独法化がふさわしいかどうか、もう一度きちっと検討して示しなさいという注文がつき、そこでこの「大阪市のミュージアムビジョン」というものを策定するのにしばらく時間をかけ、その中で、後でお示ししますが、大阪市の博物館はこうあるべきだというものを打ち出し、その上でそのビジョンの実現には経営形態として独立行政法人がふさわしいという結論を出すというプロセスを踏まえました。

その後さらに動き、独法化に向けた基本プランというものをあらためて策定し、現在それに基づいて、平成31年春には独法化が実現するということで、もう定款も定められ動いているのが現在の状況です。

基本プランの話に入る前に、大阪市の場合、指定管理団体としては美術館2館、歴史博物館、自然史博物館については大阪市博物館協会、それから科学館については大阪市科学振興協会という、大阪市が出資した公設財団がそれぞれ非公募で指定管理者となって運営を続けてきたわけですが、大阪市の市制改革プランではその指定管理者制度の見直しということで、そういう博物館が採用しているような非公募の財団への指定管理の指名は今後もうだめだよという厳しい、指定管理者制度を徹底して本来の趣旨に基づき民間産業の競争原理に基づく形で実施しなさい、というガイドラインが出されました。

さらに、その外郭団体の必要性についても精査をするということで、本当に大阪市にとって必要な団体以外は廃止するということで、実際平成27年当時70あった外郭団体が、わずか1年の間で51も廃止されるという大きな流れになりました。この流れにそのまま乗っかっていくと、大阪市の博物館は競争の指定管理にさらされ、財団による運営というのは非常に厳しくなる状況にありました。

大阪市の場合、そこまで行政改革としての指定管理なり外郭団体の見直しを徹底してやろうという点が特徴的だと思います。徹底して推し進めようとすればするほど、博物館・美術館までその中に巻き込んでしまうのはやり過ぎではないかという、また逆のバネが働くこともあったのではないかと思うわけですが、博物館についてはそういうことで、地方独法化を目指すということが大阪市の確固とした方針として掲げられ、ともかくやってきたということです。

その中で先ほど紹介した、大阪市の博物館・美術館は何を

目指しているのかを議会にちゃんと示しなさいということでつくられたミュージアムビジョンですが、一つの自治体、設置者がかくあるべきということで、美術館から科学館、歴史館、自然史までを含めたいろいろな博物館群をこのようにするのだというものの、外部の有識者の方々に入っていたいて策定したおおむね10年間の姿を示す画期的な文書です。

「大阪の知を拓く。大阪を元気に。学びと活動の拠点へ」ということで、大阪市の実態に即した形での博物館・美術館のあり方を姿として示しています。それは抽象的な目的だけではなく、アクションプランという形で25項目にわたる細かな行動計画まで作成し、こういったことを進めるために独法化をする必要があるのだ。そういう大阪市としてのビジョンを持ってこれを進めようとしている点に注目していただきたいと思います。

これは一番下のほうに書いている、継続性や専門的人材、戦略的投資、機動性、柔軟性、自主性といったことができる体制は独法化しかないという結論です。

その具体的な手順を示した基本プランも昨年3月に作成されており、ちょっと細かい字で分かりにくいですが、移行型の独法にするとか、一般地方独立行政法人にすると、独法としての運営の仕方について基本的な事項を定めています。

さらに、この予算を春の3月の議会で決定するに当たり、議会のほうから附帯決議として、学芸員をはじめとする職員の安定的確保、あるいは運営交付金の適切な措置、館蔵品の確実な保全・継承といったことが縛りとして付けられているということで、そうそういいかげんに大阪市が独法化するに当たり予算を削減したり、人を減らしたりということはできない仕組みのもとにいま動いているということでもあります。

その独法化の基本プランの中で大阪市が自ら分析しているのは、直営、直営プラス指定管理者、指定管理者オンリー、地方独立行政法人。こういった経営形態の比較をして、指定管理者制度では資源や役割が分断されることで、ガバナンスで課題発生のおそれがあるということで、この独立行政法人制度の優位性を表現しています。

最初は指定管理の弊害があるということで、公共性、継続性、透明性、自発性といったことをを目指して、独法の検討を始めましたが、現在の基本プランを見ますと、それに加えて機動性、柔軟性、経営と運営の一体化といったことも独法化が持つ優位な部分であると、少しニュアンスも変化しているところです。

あとは省略しますが、そういうことで、この間の平成18年以来の動きを見てきましたが、大阪市としては国との対話の中で政令改正が実現し、博物館現場としては大阪市との対話の中でミュージアムビジョンや独法化の基本プランを策定し、さらに行政としては議会との対話を通じて予算承認や先ほどの付帯決議といったものを得てきたということで、この中での対話の深まりが非常に重要であったと考えているところです。

大阪市における博物館群の地方独立行政法人化の取り組み

山西 良平（西宮市貝類館）

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。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。また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十分な検討・吟味がなされたかどうかは疑問である。大阪市では2006年の導入直後から、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反省がなされ、歴代市長のもとで博物館・美術館の地方独立行政法人化の検討が進められてきた。

博物館への地方独立行政法人法の適用

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条及び地方独立行政法人法施行令に定められているが、地方公共団体が博物館を設置・運営する地方独立行政法人を設立することは認められていなかった。

そこで大阪市は施行令第4条に示される公共的な施設の範囲の中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年以降の全国博物館大会決議にも反映されている。

特区提案の過程において、大阪市と総務省あるいは文部科学省との議論は深まったが、折しも「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「特区としては対応不可」とされた。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次特区提案募集（2008年6月）に同趣旨の内容で応募したが、この提案も最終的には「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、国第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政令改正の要望を府知事・市長の連名により提出した。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月に念願の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中心となってさま

配布資料

さまざまな手段を駆使し、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経過がある。

政令改正の内容と留意点

施行令改正の内容は、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」という新たな一項目を追加することであった。この改正については、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）。その観点は、大阪市が国に要望してきた内容と概ね合致しているといってよいであろう。

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。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が審査される点に留意しておく必要がある。

大阪市の構想

政令改正を受け、2016年度、大阪市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おおむね10年後に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」として取りまとめた。更にこれに基づく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」が最もふさわしいとの結論に至った。ここで言う「一元化・一体化」とは、館種ごとに運営されている博物館・美術館の画一化を意味するのではなく、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ことを意味している。2017年3月、大阪市（経済戦略局）は「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」を公表し、2019年度を目指して、博物館群を設置・管理する新たな地方独立行政法人の設立準備を進めている。

本報告では、独立行政法人化される大阪市の博物館群のイメージを「基本プラン」に基づいて紹介するとともに、これまでの経過から導き出される教訓を整理する。その上で公立博物館の運営の在り方について考えていくたい。

文献

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.

スライド資料

大阪市における博物館群の 地方独立行政法人化の取り組み

山西 良平（西宮市貝類館）

大阪市議会決算委員会（2006年11月）

（質問）
指定管理者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、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あります。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は判断すべきものでない施設の景たるものではないかと考えております。

（答弁）
美術館・博物館施設では、まず、貴重な収蔵作品や資料の適正で安定的な管理とともに、これらの継続的な調査研究が不可欠でございますし、また、大型企画展をはじめとして事業展開は中長期的なビジョンのもとになされなければなりません。さらに作品等の寄贈や帰宿あるいは貸借などは長年の信頼関係の上に成り立っております。この信頼関係は、将来にわたって維持していかなければならないといった事情がございまして、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。

地方独立行政法人法 (平成15年7月16日法律第118号)

第2条
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、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を、効率的かつ効果的に実施させる。

第3条
事業実施に当たっては、公共性・透明性・自主性を確保

地方独立行政法人法

（業務の範囲）

第二十一条 地方独立行政法人は、次に掲げる業務のうち定款で定めるものを行う。
一 試験研究を行うこと。
二 大学又は大学及び高等専門学校の設置及び管理を行うこと。
三 主として事業の経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てて充ててある事業で、次に掲げるものを經營すること。
イ 水道事業（簡易水道事業を除く。）
ロ 工業用水道事業
ハ 軌道事業
ニ 自動車運送事業
ホ 鉄道事業
ヘ 煤炭事業
ト ガス事業
チ 病院事業
リ その他政令で定める事業
四 社会福祉事業を經營すること。
五 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（前三号に掲げるものを除く。）。
六 前各号に掲げる業務に附帯する業務を行うこと。

地方独立行政法人法施行令

（公共的な施設の範囲）

第四条 法第二十一条第五号に規定する政令で定める公共的な施設は、次に掲げるものとする。

一 介護保険法（平成九年法律第百二十三号）第八条第二十七項に規定する介護老人保健施設

二 会議場施設、展示施設又は見本市場施設であつて総務省令で定める規模以上のもの

構造改革特区制度の基づく提案：
地方独立行政法人による博物館設置・運営の実現
提案事項管理番号 1072010
提案主体名 大阪市
規制の所管・関係省庁 総務省、文部科学省
該当法令等 地方独立行政法人法第21条、地方独立行政法施行令第4条

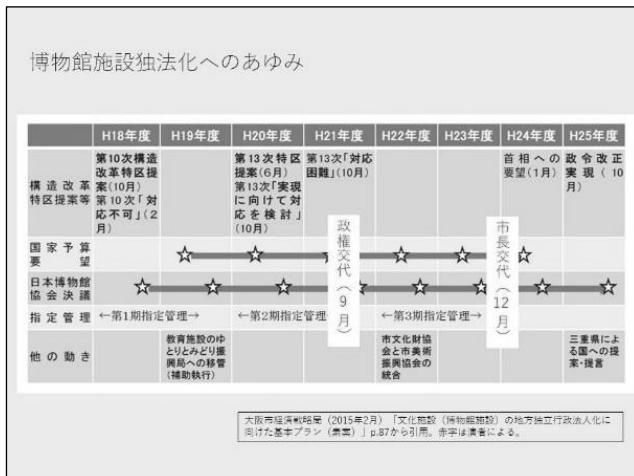
求める措置の具体的な内容

現行の法制度では地方独立行政法人が博物館を設置・運営することはできない。国の博物館等では既に独立行政法人制度が導入され、入館者の増加やサービスの向上など一定の成果をあげている。

地方においても基幹業務の継続性を確保し、より柔軟かつ効果的な運営を実現するため、地方独立行政法人による博物館の設置運営が地域の実情に即して選択可能となるよう、必要な措置を求める。

併せて、地方独立行政法人が博物館法に定める設置主体として認められ、同法人が設置・運営する施設が博物館として登録可能となるよう、必要な措置を求める。

スライド資料



認可基準に「効率的」、「効果的」であることを追加

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・管理せら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。

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設置・管理する場合には、効果的とはいえない。

下村卓也「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号

地方独立行政法人法施行令の改正

平成25年10月

(公共的な施設の範囲)

第四条 法第二十一条第五号に規定する政令で定める公共的な施設は、次に掲げるものとする。

- 一 介護保険法（平成九年法律第百二十三号）第八条第二十七項に規定する介護老人保健施設
 - 二 会議場施設、展示施設又は見本市場施設であつて総務省令で定める規模以上のもの

三 博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館

大阪市における取組みの経過

- ・各施設の事業分析及び各都市の状況や地方独立行政法人と指定管理者制度（公財財団法）とのメリット、デメリットを整理し、経営形態を地方独立行政法人とすることを確定（平成25年4月）
 - ・地方独立行政法人の事業実績の範囲に「博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館」の設立及び運営を追加する趣旨の地方独立行政法人法施行令の改正が実現（平成25年10月）。
 - ・平成26年度補正予算での修正措きを受け、改めて他の経営形態との比較検討を行ったうえで、平成28年度中の地方独立行政法人化に向けた検討を進め、経営形態として「結果を「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（案）」を取りまとめ（平成26年5月～平成27年2月）。
 - ・これまでの市会の審議過程を踏まえ、市博物館施設のめぐべき姿を示す「大阪市ミュージアムビジョン」を策定し、ビジョン実現に向けた経営形態についても地方独立行政法人を軸に検討を深め、広く市民の理解を得た上で、市博物館施設の運営のあり方を示す「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（案）の策定に向けた検討、策定（平成28年4月～）。
 - ・執務会議において、兩院版のめぐべき姿について取りまとめた「大阪市ミュージアムビジョン（案）」について決定するとともに、地方独立行政法人がビジョン実現に邁進した経営形態であることを確認（平成28年10月）。
 - ・「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」についてのパブリック・コメント実施結果を公表（平成28年12月）。
 - ・地方独立行政法人による収益を実現するにあたって必要となる事項について取りまとめた「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン（案）」を委嘱（平成29年2月）。
 - ・博物館施設の地方独立行政法人化に向けた経費を盛り込んだ平成29年度一般会計予算が附帯決議付して可決（平成29年3月）。
 - ・「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン（案）」をもとに、市会をはじめ関係各方面からの意見も踏まえ、「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン（案）」を承認（平成29年3月）。

大阪市市政改革のウェブサイト：ページ番号：224853 から複数



スライド資料



地方独立行政法人の概要～基本事項～

【目的】

法人は、日本の施設等に基づく経営を一括的に行なうことで、本市博物館施設の充実をめざす。

【設立】

- 法人は、公共的な施設の設置及び管理を行うことを目的に、市が必要な出資を行い設立する。
- 法人が運営する公共的な施設の対象は、大阪歴史博物館、市立美術館、東洋陶磁美術館、自然史博物館、市立科学館の運営組織となる。新美術館などとする。
- 法人は、現に設立団体（本市）が行っている業務に相当する業務を行う（引き継ぐ）「移行型」とする。
- 法人は、業務の性質や運営組織の運営実績等を踏まえ、非公務員型の「一般地方独立行政法人」とする。

【運用と財源】

- 法人が事業を効率的かつ確実に実施するために必要な経費については、市が運営費交付金として措置する。
- 出資財産（建物）の賃貸料等、運営については、市が負担をして必要な施設整備費を補助する。
- 法人は、市の運営費交付金だけに頼ることなく、事業への理解に支えられた寄附金等の従前の慣例に沿める。

【社員】

- 法人経営については、理事長のマネジメントの下、個々の職の自主性や独自性が十分發揮できるよう配慮する。
- 適正な評価システムを構築とともに、他の独立行政法人の先例に学び、経営努力を適正に評価するインセンティブの付与に配慮する。

【業務・職員】

- 現在の指定管理者である2つの外部団体が有する事業に必要なノウハウを継承できるよう、学習会をはじめとする教育について、新法人での採用を基本に検討する。

- 法人職員の処遇は、適切な評価に基づき、その能力・実績に応じて行う。

大阪市（経済戦略局）（2017年3月）「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」p.14から引用。

8) 組織と職員 ~⑤職員~								
> 事業の継続性および専門人材確保の観点から、学芸員は法人固有職員化する。								
> 事務職員についても、管理職を中心に順次、固有職員化を図る。								
> 現在の市派遣学芸員は法人へ継承し、法人設立後の本市派遣の事務職員は、必要最小限の人数と期間に限定する。								
> 両者の職員（学芸・事務）については、事業に必要なノウハウが継承できる手法を検討する。								
> 経験を有する外部人材の積極的登用（法人固有職員化を含む）を図る。								
> 総職員数については、様々な事情を勘案し、引続き検討する。								
現行				今後				
館名	大阪歴史博物館	市美術館	立陶美術館	東洋陶磁美術館	自然史博物館	市立科学館	立館	現行を継承
運営形態	指定管理							
運営主体	(公財)大阪市博物館協会	(公財)大阪科学振興協会	(公財)大阪市立行政法人大阪市博物館機構					
職員	市派遣・協会	協会	市派遣・協会	地図				
人事制度の考え方	・市派遣学芸員は、法人へ移行・継承 ・両者の職員については、事業に必要なノウハウが継承できる手法を検討 ・法人設立後の本市派遣の事務職員は、必要最小限の人数と期間に限定し、順次、固有職員に置換え ・インセンティブが働き(くみ)(業績を反映できる人事評価制度・給与体系)の構築							

21

大阪市（経済戦略局）（2017年3月）「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」p.21から引用。

9) 財産の基礎 ~⑤まとめ~

> 土地については使用賃貸、建物については出資、館蔵品については無償譲渡とする。

> 寄託品に関しては、寄託者の意向を確認し、最適な方法を採用する。

館名	現行				今後	
	大阪歴史博物館	市美術館	立陶美術館	東洋陶磁美術館	自然史博物館	市立科学館
土地	市有財産	市有財産	市有財産	市有財産	市有財産	市有財産
建物				市有財産		出資
館蔵品				市有財産		無償譲渡
寄託品				市が受取者		法人が受取者
備品等				市有財産		無償譲渡
その他	※2			※3		

※1：公園内施設は、法人から公園施設許可書を申請する。

※2：接する墨沢園のうえは、関係局と協議のうえ、市立美術館との一体運営をめざす。

※3：連絡する花と緑・自然の情報センターについては、関係局と協議のうえ、引き続き共用スペースの有効活用（展示やショッピング）や来園者の動線、改札、券売方法の工夫など、連携・協働のあり方を検討する。

26

大阪市（経済戦略局）（2017年3月）「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」p.26から引用。

11) 計画と評価 ~①計画の策定~								
(1) 計画の策定								
【中期計画】（印は法定事項）								
・地方独立行政法人は、中期目標に基づき、当該中期目標を達成するための中期計画を作成し、設立団体の長の認可を受けなければならない。これを受け更にようこととするときも、同様とする。（法第26条第1項）								
・中期計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。（法第26条第2項）								
一 住民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためとるべき措置								
二 契約運営の改善及び効率化に関する目標を達成するためとるべき措置								
三 予算（収支額の見通しを含む）の収支計画及び資金計画								
四 利用料金の設定額								
五 施設等に係る不必要財産又は出資等に係る不必要財産となることが見込まれる財産がある場合には、当該財産の処分に関する計画								
六 動員金の使用								
七 その他設立団体の規則で定める業務運営に関する事項								
・地方独立行政法人は、中期計画の認可をしようとするときは、評議委員会の意見を聽くとともに、議会の議決を経なければならない。（法第26条第3項）								
・地方独立行政法人は、毎事業年度の開始前に、中期計画に基づき、その事業年度の業務運営に関する年度計画を立て、これを設立団体の長に届け出るとともに、公表しなければならない。（法第27条第1項）								
上記の計画は、「大阪市ミュージアムビジョン」の着実な達成を念頭に、立案することとする。								
大阪市（経済戦略局）（2017年3月）「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」p.30から引用。								

12) 収支 ~③シミュレーションの結果~																																																																																																																
【運営費交付金】																																																																																																																
既存5館の収支シミュレーション																																																																																																																
(単位：百万円)																																																																																																																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>標準</th> <th>H31</th> <th>H32</th> <th>H33</th> <th>H34</th> <th>H35</th> <th>H36</th> <th>H37</th> <th>H38</th> <th>H39</th> <th>H40</th> <th>10年累計</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>市有財産</td> <td>2,026</td> <td>2,035</td> <td>2,026</td> <td>2,027</td> <td>2,020</td> <td>5,900</td> <td>9,322</td> <td>2,291</td> <td>9,956</td> <td>9,222</td> <td>3,460</td> <td>33,000</td> </tr> <tr> <td>収益</td> <td>681</td> <td>701</td> <td>667</td> <td>659</td> <td>587</td> <td>636</td> <td>714</td> <td>947</td> <td>726</td> <td>771</td> <td>339</td> <td>2,416</td> </tr> <tr> <td>企画改造費</td> <td>-108,171</td> <td>-116,4</td> <td>-1,025</td> <td>-1,140</td> <td>-1,601</td> <td>-1,867</td> <td>-1,519</td> <td>-1,644</td> <td>-1,526</td> <td>-1,562</td> <td>-1,610</td> <td>-15,264</td> </tr> <tr> <td>企划代行料の差額</td> <td>-</td> <td>■</td> <td>■</td> <td>■</td> <td>■</td> <td>■</td> <td>A-3</td> <td>A-12</td> <td>A-11</td> <td>A-10</td> <td>■</td> <td>1,301</td> </tr> <tr> <td>運営費交付金の割合</td> <td>-</td> <td>13%</td> <td>13,001</td> </tr> <tr> <td>運営費交付金の内訳</td> <td>-</td> <td>①運営費 ②改修費 ③人件費</td> <td>0</td> <td>19</td> <td>0</td> <td>58</td> <td>19</td> <td>27</td> <td>0</td> <td>39</td> <td>58</td> <td>240</td> </tr> <tr> <td>合計(①+②+③)</td> <td>-</td> <td>1,630</td> <td>1,680</td> <td>1,787</td> <td>1,818</td> <td>1,785</td> <td>1,778</td> <td>1,762</td> <td>1,714</td> <td>1,740</td> <td>1,696</td> <td>17,962</td> </tr> </tbody> </table>									区分	標準	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37	H38	H39	H40	10年累計	市有財産	2,026	2,035	2,026	2,027	2,020	5,900	9,322	2,291	9,956	9,222	3,460	33,000	収益	681	701	667	659	587	636	714	947	726	771	339	2,416	企画改造費	-108,171	-116,4	-1,025	-1,140	-1,601	-1,867	-1,519	-1,644	-1,526	-1,562	-1,610	-15,264	企划代行料の差額	-	■	■	■	■	■	A-3	A-12	A-11	A-10	■	1,301	運営費交付金の割合	-	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13,001	運営費交付金の内訳	-	①運営費 ②改修費 ③人件費	0	19	0	58	19	27	0	39	58	240	合計(①+②+③)	-	1,630	1,680	1,787	1,818	1,785	1,778	1,762	1,714	1,740	1,696	17,962
区分	標準	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37	H38	H39	H40	10年累計																																																																																																				
市有財産	2,026	2,035	2,026	2,027	2,020	5,900	9,322	2,291	9,956	9,222	3,460	33,000																																																																																																				
収益	681	701	667	659	587	636	714	947	726	771	339	2,416																																																																																																				
企画改造費	-108,171	-116,4	-1,025	-1,140	-1,601	-1,867	-1,519	-1,644	-1,526	-1,562	-1,610	-15,264																																																																																																				
企划代行料の差額	-	■	■	■	■	■	A-3	A-12	A-11	A-10	■	1,301																																																																																																				
運営費交付金の割合	-	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13,001																																																																																																				
運営費交付金の内訳	-	①運営費 ②改修費 ③人件費	0	19	0	58	19	27	0	39	58	240																																																																																																				
合計(①+②+③)	-	1,630	1,680	1,787	1,818	1,785	1,778	1,762	1,714	1,740	1,696	17,962																																																																																																				
・（第1回の中长期計画の当初5年間）については、地方独立行政法人に特有の経営に加え、法人経営や博物館の魅力向上に不可欠な人材の採用など、法人の安定的な経営の実現に必要な額（H28との代行料との差額）を確保する。																																																																																																																
・平成21年度 98百万円																																																																																																																
・平成22年度 136百万円																																																																																																																
・平成23年度 82百万円																																																																																																																
・平成24年度 55百万円																																																																																																																
・平成25年度 1百万円																																																																																																																
・以降、法人の強みを活かした積極的な収入増加策の推進によって経営が軌道に乗った段階では、運営費は現行指定期間代行料と同水準、もしくは下回る見込み。																																																																																																																
・年間約16億円（新美術館除く）																																																																																																																
大阪市（経済戦略局）（2017年3月）「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」p.38から引用。																																																																																																																

スライド資料

「議案第50号平成29年度大阪市一般会計予算」に対する附帯決議

2017年3月28日

博物館施設の地方独立行政法人化については、今後の制度設計に当たり、設立団体となる本市の役割と責任を十分に踏まえ、次のことに留意し、検討を進めること。

- ・ 法人化後、学芸員をはじめとする職員が、安定的に確保できること。
- ・ 運営費交付金は、市民サービスの向上とともに、学校教育や生涯学習の支援など社会教育施設としての役割が確実に果たせるよう、適切に措置すること。
- ・ 館蔵品などの貴重な市民財産を引き続き確実に保全・継承すること。
- ・ 法人化を進めるに当たり、現行の指定管理者と綿密に協議とともに、対象施設で働く職員に対しても、十分な説明をすること。
- ・ 新美術館の2021年度中の確実な開館に向け、必要な措置を講じること。

大阪市が地方独立行政法人化を目指した理由

◆ 基幹業務の公共性・継続性を確保しつつ、事業の透明性を高め、自主性を発揮すること
(平成18年、第10次構造改革特区提案、提案理由から)

◆ 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
(平成29年、基本プランp.7から)

「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。」(2016年10月、大阪市戦略会議での市長発言)

＜参考6＞経営形態～資産・人材と業務分担～

▶ 指定管理者制度では、資源や役割が分断されることで、ガバナンスでの課題発生が懸念される。

直営	直営+指定管理者	指定管理者	地方独立行政法人 ^(※1)
自治体 自治体が施設・資料・施設を所有。 自治体が収益等に従事し、業務主導を主体的に担う。	自治体が施設・資料を所有。 自治体から指名された業務を行なう。	自治体 自治体から指名された業務を行なう。	自治体 自治体から指名された業務を行なう。
施設 博物館資料 職員	施設 博物館資料 職員	施設 博物館資料 職員	施設 博物館資料 職員

(※1):地方独立行政法人の資産(施設・博物館資料)について、法人所有が「必須」ではないが、国の博物館等や他の地方独立法人は原則課題。56
大阪市「経営手帳」(2017年3月)「博物館設立の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」p.56から引用。

地方独立行政法人化の追求を契機とした行政との対話の深まり

```

graph TD
    A[国との対話] --> B[政令改正]
    B --> C[大阪市との対話]
    C --> D[ミュージアムビジョン  
独法化基本プラン]
    D --> E[大阪市議会との対話]
    E --> F[予算承認  
付帯決議]
  
```

第二部 運営形態の多様化とマネジメント

小規模館の運営
NPOによる地域博物館の運営
-高麗の自然がわかるみんなの博物館を目指して-
愛媛県歴史文化博物館の運営について
博物館総合調査から直営館と自治体出資法人指定管理者の複数と課題
-運営の継続性に向けた課題を中心に-
公立ミュージアムにおける地方独立行政法人という
新たな選択肢が浮き彫りにする従来の二つの制度
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-
公立博物館の経営形態をめぐって
国立館における独立行政法人創入の現状と課題
博物館・美術館への「公共施設等運営基準」を活用した
PFI事業(コンセッション事業)導入について

大阪市立自然史博物館学術リポジトリ
においてウェブ公開