

大阪市の博物館及び美術館の運営における
パブリック・ガバナンスの実態
— 国際的なパブリック・ガバナンスの原則の視点から —

宮 本 香

『都市経営研究』第4巻 第1号 2024年3月
大阪公立大学 都市経営研究科
都市経営研究会

大阪公立大『都市経営研究』第4巻第1号（通巻4号） 2024年3月

■ 査読論文 ■

23頁～46頁

大阪市の博物館及び美術館の運営におけるパブリック・ガバナンスの実態

—国際的なパブリック・ガバナンスの原則の視点から—

宮本香（大阪公立大学大学院・都市経営研究科・博士後期課程）

Consideration of Public Governance in the Operation of Osaka City Museum and Art Museum

Kaori MIYAMOTO (Doctoral Program, Graduate School of Urban Management, Osaka Metropolitan University)

【要旨】

現在の我が国の公共サービスの考え方はNPMが主流となっている中で、地方公共団体設立の博物館及び美術館の運営は未だ直営が多数を占めており、博物館及び美術館の運営にはNPMの考え方がなじまないという主張もある。本稿では、現在、我が国で唯一、博物館及び美術館の運営にNPMの考え方に関連した制度である地方独立行政法人及びPFIコンセッション方式を採用している大阪市の博物館及び美術館を事例として取り上げ、その運営とモニタリングの実態をパブリック・ガバナンスの視点から明らかにすることを目的としている。

パブリック・ガバナンスの原則は、IFACとCIPFAが共同で作成及び公表した「International Framework Good Governance in the Public Sector」に記載されている5要件である①アウトカムの定義②必要な介入③人材育成④業績管理⑤情報公開等を実態調査の視点として用いた。

その結果、大阪市の博物館及び美術館の現在の運営形態である地方独立行政法人及びPFIコンセッション方式の運営は、③人材育成面を除き、おおむねパブリック・ガバナンスの実践がなされていた。一方で、地方独立行政法人をモニタリングする市及びPFIコンセッション方式の運営会社をモニタリングする地方独立行政法人は、事業の側面において②「必要な介入」や③「人材育成」のモニタリングまでは実施できていないことが明らかになった。

【キーワード】

NPM、大阪市立の博物館及び美術館、地方独立行政法人、PFIコンセッション方式

【Abstract】

While NPM are currently the mainstream approach to public services in Japan, the majority of museums and art galleries established by local governments are operated directly by local governments, and some people think that the NPM approach is not suitable for the operation of museums and art galleries.

This paper takes up the case of the museum and art gallery in Osaka City, which is currently the only museum and art gallery in Japan that adopts the local independent administrative agency and PFI concession system related to the NPM concept in its operation and aims to clarify the actual state of its

operation and monitoring from the perspective of public governance.

As a principle of public governance, we used the following as the viewpoints of the fact-finding survey: (i) definition of outcomes; (ii) necessary interventions; (iii) human resource development; (iv) performance management; and (v) information disclosure, which are the five requirements described in the "International Framework Good Governance in the Public Sector" prepared and published jointly by IFAC and CIPFA.

As a result, the actual operation of the local incorporated administrative agency and PFI concession system, which is the current operation form of the museums and art galleries in Osaka City, was mostly based on the practice of public governance, except for (iii) human resource development.

On the other hand, it has become clear that the monitoring of local incorporated administrative agencies by the city government and the monitoring of operating companies under the PFI concession system by local incorporated administrative agencies have not been implemented in the areas of "necessary intervention" and "human resource development."

【Keywords】

NPM、Museums and art galleries established by Osaka City, Local Independent Administrative Agency, Concession Method of PFI

I. はじめに

1. 公共経営論の歴史と潮流

(1) 公共経営論の変遷

本稿において、公共経営とは、政府組織における経営管理（政策形成－意思決定－職務執行－見直しの一連のサイクル）と定義する。¹⁾

公共経営論の変遷について、Christopher (2017)によれば、1950年代において、①組織上・手続上の変化の問題であり、技術的法的問題であったこと及び②本質的に国内の、しかも部門別の問題だった、と記述している。その後、1970年代の世界的経済停滞により、福祉国家は持続不能、無効果という考え方が拡大する中で、政府は財政危機となった。そこで、1980年代以降、政府をもっとビジネスライクにする、すなわち、資金を節約し、効率性を向上させるという願望が急速に拡大した。

さらに、1990年代になると、「政府と地域社会とのパートナーシップ」や「公公連携」の推進及びそれらをどのように政府として統制するか等に話題が移っていった。

このように、公共経営論の考え方が変遷していくことを遠藤（2021）は「先進諸国の公共経営の思考は、従来型行政管理（Old Public Administration：OPA）から新公共経営（New Public Management：NPM）、さらにはポストNPMへと変容している」と記載しており、当該論文において、ポストNPMの一形態としてのニュー・パブリック・サービス（New Public Service：NPS）について言及している。

では、OPA、NPM、NPSでどのような違いがあるのかについて記述する。

3つの概念の主要な理論的な基礎及び「公共の利益」の概念が全く異なっている。特に「公共の利益」の概念は、OPAでは「政治的に定義され、法律で規定」されるものであり、NPMでは「個人の利益」の集積であり、NPSでは「共通価値についての対話の産物」である。これらの「公共の利益」を達成するために、行政の責任対象や役割が変わっている。すなわち、OPAにおいては、行政の責任対象は有権者であり、その役割は直積的なサービスを提供するという意味において「漕ぎ手」となる。NPMにおいては、行政の責任対象は顧客であり、その役割は、サービスを直接的に実施するのではなく、民間企業等のサービス実施者をマネジメントするという意味において「舵取り役」となる。さらにNPSにおいては、行政の責任対象は

OPAやNPMからさらに拡大し市民となった。そして、行政の役割も行政サービスの需要者に対して垂直方向ではなく水平方向の関係となり、「奉仕者」という位置づけになっている。上記記述をまとめたものが、表1である。

表1：OPA、NPM、NPSの項目ごとの内容

No	項目	OPA	NPM	NPS
1	主要な理論的基礎	政治学、社会的・政治的解説	経済学、実証主義社会科学	民主主義論、肯定的・解釈的・批判的知識へのさまざまなアプローチ
2	「公共の利益」の概念	政治的に定義され、法律で規定	「個人の利益」の集積	共通価値についての対話の産物
3	行政の責任対象	有権者	顧客	市民
4	行政の役割	漕ぎ手	舵取り役（市場の力を引き出す触媒として機能）	奉仕者（市民・コミュニティグループ間の個々の利益の交渉と仲介、共有価値の創造）
5	行政サービスの実施手法例	直営、一部業務の外注	アウトソーシング、公民連携	—（我が国において明確に確立した手法はない）

（出所）遠藤（2021）P.29表2より一部抜粋、項目及びNo5は筆者追記

（2）我が国における公共経営論の歴史

上記では、先進諸国における公共経営論の変遷を記載したが、ここでは我が国における公共経営の歴史についてまとめる。南島（2009）によると、OPAからNPMへの転換点となる現実の政府の動きとして、「骨太2001」（「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月26日））、及び、地方分権改革推進会議の意見（「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見：地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会を目指して」（2004年5月12日））としている。

前者において、「NPMは、「行政」が「顧客である国民」の「満足度の最大化」を目指すべきとした上で、「効率的で質の高いサービスの提供を目指す」ための「理論」として、「①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施の分離」に基づいていると説明されていた。」と述べられている。一方、後者においては、「NPMの説明には、「広く解釈すれば」と断った上で、①顧客主義、住民志向、②業績主義、成果志向、③市場メカニズムの活用（政策立案部門と執行部門の分離を含む）、④公会計改革（複式簿記・発生主義会計の導入等）、⑤行政組織のフラット化、分権化の5項目が掲げられていた。」と述べられている。

I.1.（1）においてNPMの考え方は先進諸国では1980年代にすでに議論が始まっていた。一方で上記の国の動き及び永田・遠藤（2020）によると、1985年（昭和60年）公社（国鉄、電電公社、専売公社）の民営化を除けば、我が国において本格的に議論が始まったのは、20年後のおおよそ2000年代であった。

（3）我が国におけるNPMに対応する制度

上述のように、我が国においてNPMの本格的な議論は2000年代に入ってからであった。この点、行政サービスを地方自治体の内部組織の中で実施するのではなく、別の組織もしくは団体が実施する主な制度について表2に記載した。7つの制度を記載したが、No3のPFI以降において、行政サービスに効率的な視点を持つというNPMの考え方が制度に反映されているといえる。

表2：我が国におけるNPMに関連した主な制度

No	制度	制度創設年	制度概要 ²⁾
1	第三セクター方式制度	1973年	国や地方公共団体と民間が出資して設立する法人が実施する方式
2	公の施設の管理委託制度	1991年	「公の施設」の管理を、普通地方公共団体が出資している法人で政令において定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託する制度 指定管理者制度の導入とともに本制度廃止された
3	PFI制度	1999年	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
4	指定管理者制度	2003年	「公の施設」の運営において、より質の高い公共サービスを効率的に提供することを目的に、民間のノウハウを導入する制度
5	市場化テスト制度	2004年	「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、質と価格の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組み
6	地方独立行政法人制度	2004年	公共上の見地から地域において確実に実施される必要がある事務・事業のうち、地方公共団体自身が直接実施する必要はないものの、民間の主体に委ねては確実な実施を確保できない事務・事業を地方独立行政法人に担わせることにより、住民の生活の安定、地域社会及び地域経済の発展に資することを目的とする制度
7	公共施設等運営事業制度 通称：PFIコンセッション方式	2011年	利用料金の徴収を行う公共施設について、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方式

（出所）筆者作成

2. 本研究の目的及び先行研究

（1）本研究の目的

I. 1.（3）で記載したように我が国においては、NPMの考え方に関連した制度が複数あり、現状の行政サービス実施手法において当該制度を用いたものが数多く見受けられる。一方で、地方自治体が設置している美術館の運営形態は、2019年の調査時点で直営が60.7%、指定管理が39.3%と直営が過半数を超えている状況である³⁾。これは美術館運営における公共経営論の考え方は依然としてOPAの手法が主流を占めていることが考えられる。この点美術館運営をNPMに関連した制度である指定管理者制度で行うことの課題を、會澤（2010）は2点指摘しており、要約を記載する。

1点目は、学芸員の存在が極めて大きいにもかかわらず、指定管理者制度の場合、管理者や学芸員が定期的に変わる可能性があり、行政の文化芸術活動の継続性に支障をきたす可能性があるということである。2点目は、美術館の運営は教育活動の一環として市が責任をもって担保すべきであるにもかかわらず、指定管理者の運営ではそれができないのではないかとということである。

しかしながら、このように、指定管理者制度による博物館及び美術館の運営に課題があるからといって、博物館及び美術館の運営にNPMの考え方がすべて否定されるわけではない。表2にあるとおり、NPMに関連した制度は指定管理者制度以外にも複数存在する。

ただし、博物館及び美術館においては、指定管理者制度以外の制度を取り入れた地方自治体はなかった。しかしながら、2024年現在、大阪市が博物館及び美術館の運営に地方独立行政法人制度及びPFIコンセッション方式を国内で唯一採用している。

本稿では、上述のように国内唯一の取り組みをしている大阪市の博物館及び美術館を事例として取り上げ、美術館の運営主体とそのモニタリングの実態をパブリック・ガバナンスの切り口から明らかにすることを目的としている。

なお、ここでパブリック・ガバナンス（以下、「PG」と言う）は、美術館を設置している地方自治体のみが実践すればよいのではないかと意見も考えられる。しかしながら、美術館の運営をあくまで行政サー

ビスとして実施するという側面を鑑みると、そのサービスの運営主体にも、PGの実践が求められると考える。

また、行政サービスを直営で実施している場合には、サービスの設置主体と運営主体は同一であり、PGの実践において問題は生じない。しかしながら、NPMの考え方は、必ずしも上記図式が成り立たなくなっている。すなわち、地方自治体は、行政サービスの企画もしくは設置者の立場から運営主体が行うPGの実践をモニタリングするということが求められている。上記を図示したものが図1である。

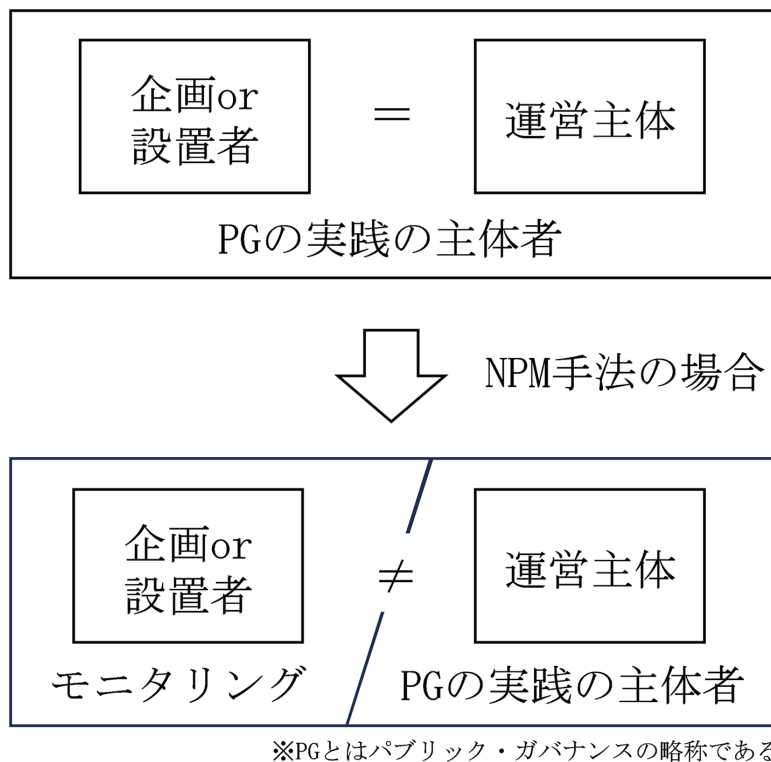


図1 NPM手法での行政サービスの提供とPGの関係

（出所）筆者作成

（2）先行研究

博物館及び美術館の経営に関する先行研究は数多くある。高浜ら（2022）は、博物館経営分野の研究においては、経営やマネジメントの概念を多用せず、より具体的な事例研究あるいは定性的な研究手法が行われていることを明らかにし、大石ら（2022）は、博物館自身がイノベーションを通じて成長をする必要性と組織パフォーマンスに与える影響のメカニズムを示した。また、渡邊（2022）は人的資本の観点から大阪市の博物館における経営形態とその課題について整理した。さらに上述したように、會澤(2010)は、美術館運営を指定管理社が実施することによる問題点を指摘している。

このように博物館及び美術館の経営について、その経営形態を研究したものや指定管理という制度に着目して課題を研究したものはあったが、公共経営論の変遷を踏まえ、博物館及び美術館を地方独立行政法人制度及びコンセッション方式での美術館を運営及びモニタリングの実態をパブリック・ガバナンスの視点から研究したものはなかった。

（3）本稿の構成

本稿の構成は、第Ⅱ章において、本論文で用いるパブリック・ガバナンスの内容を確認する。そして、第Ⅲ章において、大阪市の美術館及び博物館の歴史及び運営形態の変化を踏まえた上で、現地調査の結果をまとめた。現地調査は、大阪市の事業所管課及び現状の大阪市の博物館及び美術館の運営団体である地方独立

行政法人大阪博物館機構、大阪市中之島美術館である。最後に、現地調査の結果をパブリック・ガバナンスの切り口から検討を行った。

Ⅱ. パブリック・ガバナンスの概念と原則

1. 我が国のパブリック・ガバナンスの概念

パブリック・ガバナンスについては様々な定義があるが、本稿では宮川・山本（2002）の見解を記載する。公共におけるガバナンスの区分については、以下の6つの区分があるとしており、6つの見解をまとめたものが表3である。

表3：公共におけるガバナンスの区分

No	区分	概要
1	最小限の国家	公共的介入の程度および形態と、公共サービスの提供における市場および疑似市場の利用について再考し、国家の介入を最小限にしようという考え方
2	コーポレート・ガバナンス ⁴⁾	全体的な方向づけの役割に関わり、経営陣の執行行為の監督と統制を行い、そしてアカウンタビリティに対する正当な期待と、企業の境界をこえた利害による規制とを満足させるシステム
3	NPM	公共部門に民間部門のマネジメント方法を導入させようという考え方と公共サービスの供与にインセンティブの仕組みを導入しようという考え方を主要な支柱とする新しい公共管理
4	良いガバナンス	リベラルな民主主義とNPMとを結合させたもの
5	社会サイバネティック・システム	社会・政治的システムにおいて、すべての関係行為者の相互作用的な介入努力の結果として出現するパターンあるいは構造
6	自己組織化ネットワーク	ガバナンスは政府だけでなく非政府部門をも含めた複数の組織が自律的かつ自己統制的に連携したネットワークによるものでなければ実現不可能であるとする考え方

（出所）宮川・山本（2002）P11～P12より筆者が要約加工

上記ガバナンスの区分において、「コーポレート・ガバナンス」「NPM」は、全体的な方向づけの役割(コーポレート・ガバナンス)及び公共部門に民間部門のマネジメントを導入（NPM）とあり、I.1.(1)で記述した3つの公共経営のうち、行政の役割が「舵取り役」であるNPMの考え方と密接に関連している。

すなわち、現在の我が国における公共部門のガバナンスは上記の「コーポレート・ガバナンス」「NPM」に近く、公共部門が自ら事業を実施するのではなく、民間団体を含む他の団体に行政サービスを実施させ、公共部門はサービスの方向性を決定や、運営団体のチェックという役割を担っているといえる。

2. パブリック・ガバナンスの原則

（1）国際的なパブリック・ガバナンスの原則

Ⅱ.1では、我が国における特にNPMの考え方に基づいた公共経営によるパブリック・ガバナンスについて整理をしたが、ここでは、国際的なパブリック・ガバナンスの原則について、フレームワークを記述する。

2014年に国際会計士連盟（International Federation of Accountants：以下、「IFAC」と言う。）と英国勅許公共財務協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy：以下、「CIPFA」と言う。）が共同で作成及び公表した「International Framework Good Governance in the Public Sector」（以下、「フレームワーク」という。）がある。このフレームワークには、以下のように記述されている。

フレームワークの目的は、公共部門における効果的なガバナンスの改善を支援することにある。公共部門が適切に管理されることにより、利害関係者のモニタリングも効果的になされ、社会全体にとって利益となることである。

また、対象とするパブリック・ガバナンスについては、国際的に明確な定義はないが、本フレームワークにおいては、「利害関係者の意図したアウトカムがまとまったものである」とする。

さらに、フレームワークのタイトルにもあるグッド・ガバナンスについては、公共部門だけでなく、公共部門を構成するすべての団体に適用することができる。なお、ここでのグッド・ガバナンスは、公共部門や対象団体が保有しているリソースの効率的な使用と長期的により良い意思決定をもたらすことである。また、このグッド・ガバナンスを実施することで、スチュワードシップにおける説明責任を強めることにもつながるとされている。

本フレームワークは、公共部門におけるグッド・ガバナンスの7つの原則が記述されているが、すべて並列ではなく公益のために行動するための包括的な要件である2つの原則と優れたパブリック・ガバナンスを達成するために取り決めるべき要件である5つの原則がある。上記を図2で示した。

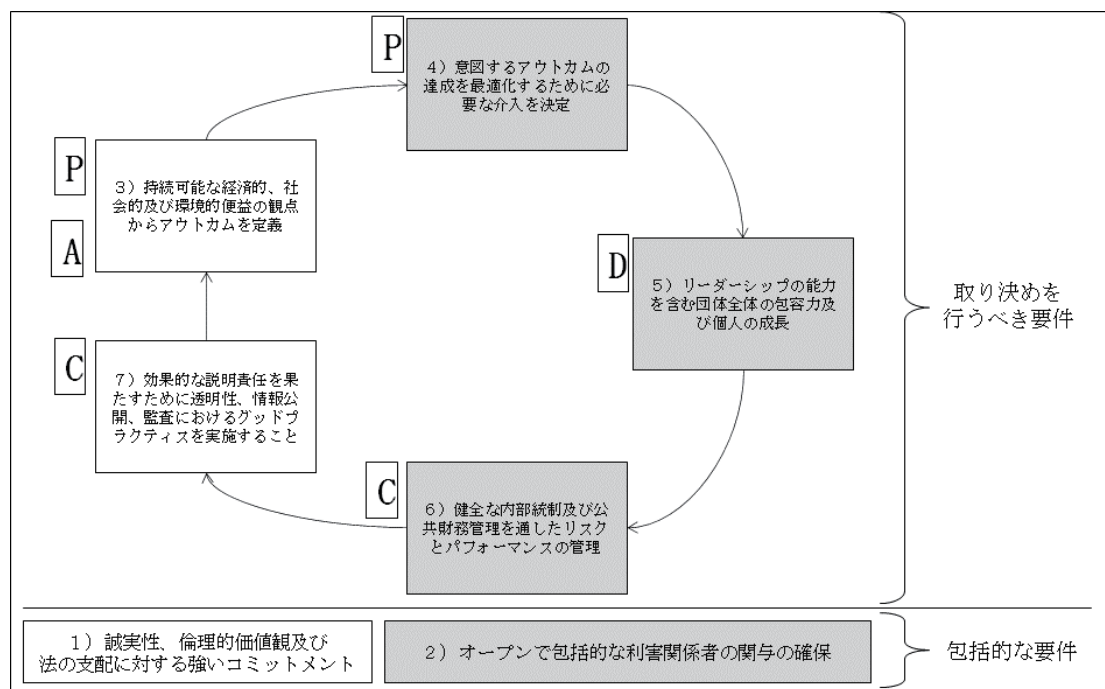


図2：フレームワークの概要

（出所）International Framework Good Governance in the Public Sector p11を筆者が加工

上図の3) から7) は、取り決めるべき要件である5つの原則であり、PDCAサイクル（Plan-Do-Check-Action）で関連している。また、包括的な要件とも連動しており、3) 及び7) については1)、4) から6) については2) が基礎としてある。

以下、7つの原則それぞれに対して、以下詳細を記述する。

1) 誠実性、倫理的価値観及び法の支配に対する強いコミットメント

誠実に行動するために、経営層が団体の価値観等を自身の行動に表す。「トップの姿勢」や「模範を示す」と呼ばれることが多い。

また、内部告発者に対する適切な保護措置を含む「内部告発プロセス」が構築され、効果的に機能してい

ることや利益相反についての適切な方針が示されている。

さらに、団体としての行動規範を保有することで倫理的価値観への強いコミットメントを示す。

2) オープンで包括的な利害関係者の関与の確保

計画や事業報告等、可能な限り情報を開示し、それらが規程化している。利害関係者に対しては公式及び非公式な形でパートナーシップを構築する。

3) 持続可能な経済的、社会的及び環境的便益の観点からアウトカムを定義

公的機関が果たす役割と機能、資金調達 の性質、社会への影響、およびその結果としての説明責任の必要性を考慮して、経営層がその団体の明確なビジョンを策定し、明確にすることは不可欠である。

その文脈において、アウトカムとは、公共部門がその目的を達成するためのパフォーマンス指標である。なお、これをKPIと呼ぶこともある。

4) 意図するアウトカムの達成を最適化するために必要な介入を決定

上記アウトカムの達成するため公的機関が実施する介入であるが、介入には法的及び財務的な問題を考慮する必要がある。

かつ、公共機関はサービスや規制などの介入を計画して実施し、そこには、SMART（具体的、測定可能性、達成可能性、介入による結果の予測、および期限）である必要がある。

5) リーダーシップの能力を含む団体全体の包容力及び個人の成長

金融資本、製造資本、知的資本、人的資本、社会資本、自然資本等の6つの財を適切に配分するために、役員や管理職の能力を開発することは不可欠である。

公的機関のリーダーは通常、その団体から選出もしくは任命、又はその2つの組み合わせと役員で構成されているため、それぞれの役割を利害関係者に示す必要がある。また、上記メンバーの継続性も重要な要素である。

また、それ以外の職員については、新しいスタッフの採用において既存のスタッフとの育成のバランス及び外部業者の活用方法を検討する必要がある。

スタッフに対し、適切に動機付けをさせ雇用を維持させるために、団体が適切な人材育成方針を実施していることを役員が確認することは不可欠である。そのために、育成を担当する管理者は、必要に応じてタスクを委任できる十分なチームサポートを持っていることが重要である。

6) 健全な内部統制及び公共財務管理を通したリスクとパフォーマンスの管理

団体のリスクを把握し、リスク管理戦略を定義し、リスク管理フレームワークを実装する。また上記を団体全体の計画や組織文化に統合し、団体に所属している者全員に関与させ、これらの有効性について、役員会や監査委員会に報告もしくは公に報告する。

さらに財務情報及び非財務情報のパフォーマンス管理として、以下の3点の観点からチェックする必要がある。

- 意図されたアウトカムはまだ有効か、もしくは新しいものに变化させる必要はないか。
- 公共サービスのデリバリーはアウトカムを達成するために効率的で効果的か。
- 内部環境や外部環境はアウトカムの達成にどのように影響を与えるか

なお、パフォーマンス管理として、仕様段階との一貫性を確保することも重要である。

上記に加え、公共部門がその目的を達成するために、規則、規制、および団体のポリシーを遵守しながらリスクを管理するための内部統制やそれらをサポートする監査委員会もしくは同等の組織を団体内部に組成

することも考えられる。

さらに、持続可能なサービスの提供および公共部門のアウトカムの達成を支える公的財務管理も重要である。そのために、財務目標、方針と戦略の確立、資本計画と予算編成、資金調達、税務計画、運転資本、キャッシュフロー、および財務リスクの管理を含む、公共サービスの提供のための資金調達と配分を実施する必要がある。

7) 効果的な説明責任を果たすために透明性、情報公開、監査におけるグッドプラクティスを実施すること

ここでの説明責任の定義は、決定した内容や提供するサービスについて説明可能であることを保証することであり、その範囲や深度は公共団体のタイプによって異なる。説明責任を果たすための好事例としては、レポートの作成及び外部監査による保証の取得、情報公開である。

レポートは少なくとも年に1度作成及び報告する必要がある、その内容には計画で記載した事項を含める必要がある。

なお、業績情報や財務諸表についても国際的に認められた基準で作成することが望ましいが、その場合、「統合報告」として作成することも考えられる。

さらに、外部監査だけでなく、内部監査もまた組織内で様々な保証を与えることで重要な役割を果たす。

3. パブリック・ガバナンスの原則の小括

国際的な団体であるIFAC及びCIPFAが共同で作成及び公表したフレームワークによると、グッド・ガバナンスを実現するためには、パブリック・ガバナンスの原則を実践する必要がある。パブリック・ガバナンスの原則は7つあり、公益のために行動するための包括的な要件として「1）誠実な態度」「2）倫理的価値への強いコミットメントの表示、法の尊重」の2つの原則があった。さらに、グッド・ガバナンスを達成するために取り決めるべき要件として「3）持続可能な経済的、社会的、および環境的な利点の観点からアウトカムを定義」「4）意図されたアウトカムを達成するために必要不可欠な介入を決定」「5）リーダーシップの能力を含む全体の包容力及び個人の成長」「6）健全な内部統制及び公共金融管理を通したリスクとパフォーマンスの管理」「7）効果的な説明責任を果たすために透明性、情報公開、監査におけるグッドプラクティスを実施すること」の5つの原則があった。また、後者については、単独で存在するものではなく、それぞれが関連及び連携している。

理論的な整理は以上のとおりであるが、これらパブリック・ガバナンスの原則を実施するのはあくまで事業実施主体である。我が国のように行政サービスの提供の実施主体が地方自治体ではなく、民間企業も含む他の団体である場合において、当該原則が実践されているかを地方自治体がチェックする必要がある。これをモニタリングと定義し、実施主体のパブリック・ガバナンスの実践及び地方自治体のモニタリングの実態について、次章にて事例を取り上げる。なお、上述のとおり、パブリック・ガバナンスの原則のうち、1）及び2）については、包括的な要件であるため、調査は3）から7）を中心に行う。

Ⅲ. 大阪市博物館及び美術館の実態調査

以上、Ⅱでは、理論であるパブリック・ガバナンスの原則について記載した。Ⅲでは、我が国の博物館及び美術館の運営において、唯一、地方独立行政法人化及びPFIコンセッション方式を採用している大阪市の博物館及び美術館を事例として取り上げ、その運営及びモニタリングの実態をパブリック・ガバナンスの原則の視点から整理する。

1. 大阪市の博物館及び美術館の歴史

市にとって初めて設立した博物館は、1915年(大正4年)の市民博物館であった。市から入手した大阪博物

場と大阪市民博物館の系譜（以下、「系譜」という。）によれば、第5回内国勲業博覧会の美術館跡を改造して利用したとのことであり、設立目的は「市民に対して本市の過去及び現状を知らしめて将来の準備をするため、また、外来者に本市を紹介するため。」との記述がある。しかしながら、この施設は、1932年（昭和7年）に廃止された。

次に設立したのは、1936年（昭和11年）の大阪市立美術館である。施設の敷地は住友家の本邸があった所で、美術館の建設を目的に市に寄贈されたものである。本施設は、現在も運営が継続されている。また、1958年（昭和33年）には、美術館内で展示されていた一展示品を移設し、新たに大阪市立自然博物館を開館した。その後、1974年（昭和49年）に大阪市立自然史博物館に名称し、現在に至っている。

1937年（昭和12年）には、大阪市立電気科学館が一般公開された。本施設は、1923年（大正12年）に大阪電灯株式会社を市が買収した後に、不定期で電気の普及活動を行っていたことがその前身である。昭和64年に一度閉館をしたものの、平成元年に大阪市立科学館として名称を変更し再度開館をした。また、1960年（昭和35年）、大阪城内師団司令部跡地に大阪市立博物館が開館し、平成13年に場所移動と名称を変更し大阪歴史博物館として運営している。さらに、大阪市立東洋陶磁美術館が1982年（昭和57年）に開館した。本美術館は、世界的に有名な「安宅コレクション」を住友グループ21社から寄贈されたことを記念して市が設立したものである。

直近で設立されたのは、大阪中之島美術館である。2022年（令和4年）に開館をした。ただし、2021年度大阪中之島美術館アニュアルレポートによると、1983年（昭和58年）に大阪市制100周年記念事業基本構想の一つとして近代美術館の建設が盛り込まれてから、開館までに38年以上の時間がかかっている。

以上をまとめたのが、図3である。

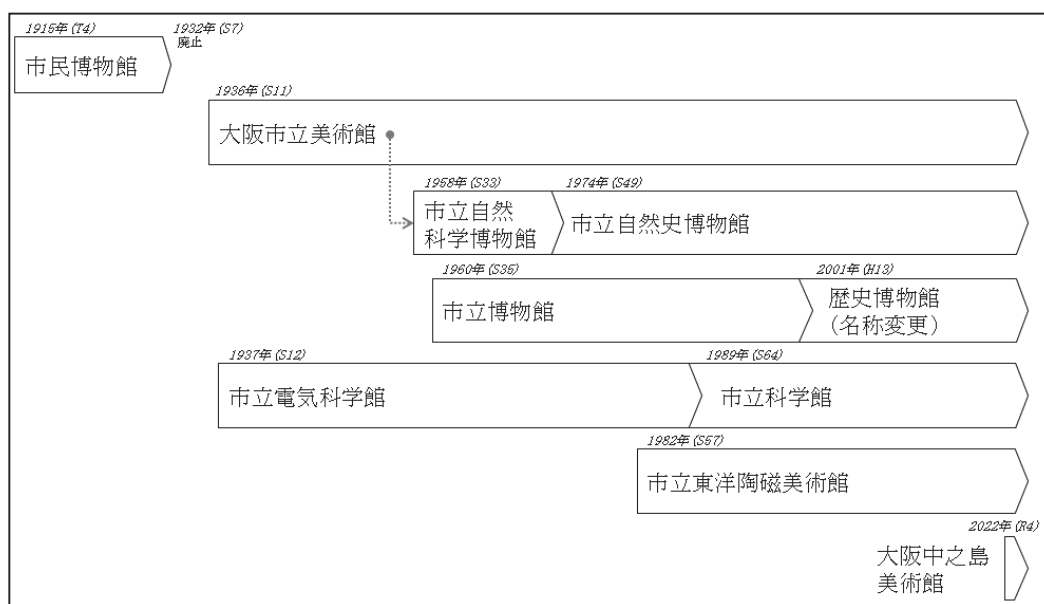


図3：中之島美術館の構想から運営までの経緯
（出所）系譜より筆者が作成

2. 運営形態の変化

Ⅲ. 1で記載をした大阪市の博物館及び美術館のうち、大阪市立美術館（以下、「市立美術館」という。）、大阪市立自然史博物館（以下、「自然史博物館」という。）、大阪市立科学館、（以下、「市立科学館」という。）、大阪市立東洋陶磁美術館（以下、「東洋陶磁美術館」という。）、大阪中之島美術館（以下、「中之島美術館」という。）の運営形態の変化を示したものが図4である。

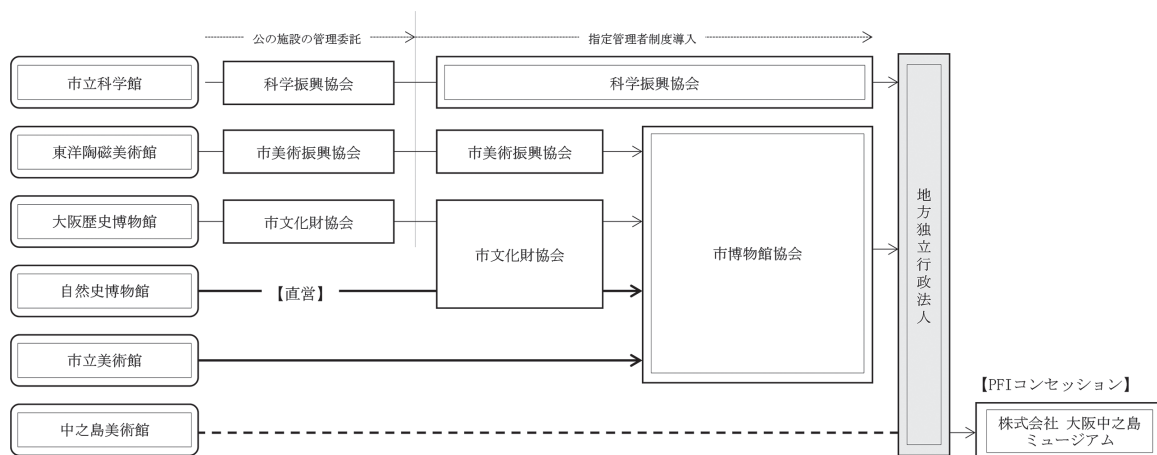


図4：大阪市の博物館及び美術館の運営形態の変化

(出所) 博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プランより筆者が一部加筆

3. 法令上の制度概要

Ⅲ. 2において、大阪市の博物館及び美術館では、直営以外に「公の施設の管理委託」「指定管理者」「地方独立行政法人」「PFIコンセッション方式」という4つの制度を利用して運営をしていたことを記述した。ここではそれぞれの制度の概略を説明する。

(1) 公の施設の管理委託制度

逐条解説によると、公の施設の管理委託は、1991年（平成3年）地方自治法が改正され、公の施設の適正な管理を確保するため、公の施設の管理を行う主体の公共性の要素に着目して、公共団体、公共的団体、地方公共団体の出資法人であり政令で定めるものに限定して委託ができることができるという「管理の委託制度」であった。管理者は条例で規定されるものの、委託契約にて実施するため、契約事項にないものに関しては、実施することができなかった。

(2) 指定管理者制度

公の施設の管理委託に代わって新たな制度として入ったのがこの指定管理者制度である。2003年(平成15年)に地方自治法が改正され、3年の経過措置はあったものの上記の公の施設の管理委託は廃止され、指定管理者制度だけとなった。

上述の制度とは異なり、受託主体は民間事業者を含む団体と対象範囲が広がった。また、指定管理者制度は契約行為ではないため、議会の議決を経て指定され、地方自治体と協定を締結することになる。さらに、利用者からの利用料金を自らの収入として収受する利用料金制度や 条例に定められた範囲の中で自治体の承認を得て、自ら料金を設定することもできるため、指定管理者が効率的かつ効果的に経営をすることができれば、質の高いサービスを利用者に提供でき、かつ、節減できた経費は指定管理者の利益とすることができる。

(3) 地方独立行政法人制度

地方独立行政法人とは、地方独立行政法人法（以下、「地独法」と言う。）に基づき2004年（平成16年）に導入された制度であり、その目的は、「公共上の見地から地域において確実に実施される必要がある事務・事業のうち、地方公共団体自身が直接実施する必要はないものの、民間の主体に委ねては確実な実施を確保できない事務・事業を地方独立行政法人に担わせることにより、住民の生活の安定、地域社会及び地域経済

の発展に資すること」である。

対象業務は、地独法第21条に規定しており、当初は、試験研究、大学の設置・管理、公営企業相当事業、社会福祉事業の4業務であった。しかしながら、地方公共団体からの要望を受け、2018年（平成30年）に地独法の政令を改正し、対象業務に博物館、美術館、植物園、動物園及び水族館を加えた。

地方独立行政法人と地方公共団体との関係は図5のとおりである。

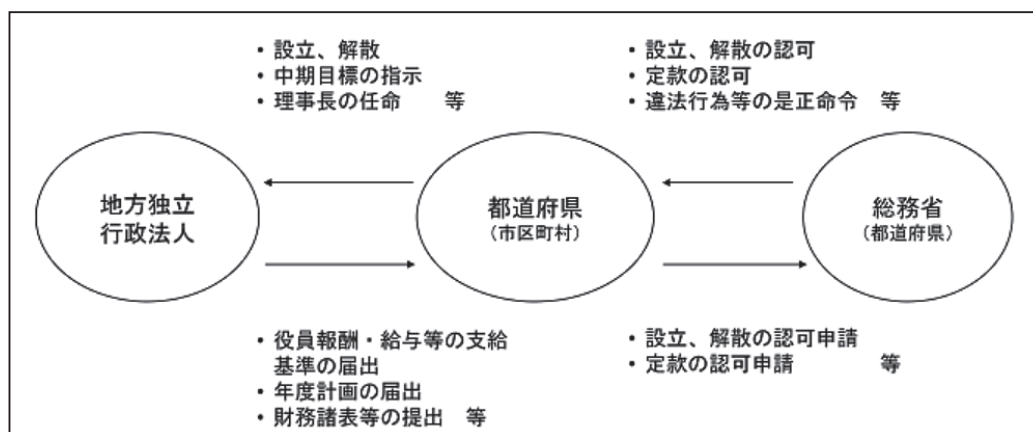


図5：地方独立行政法人と地方公共団体との関係

（出所）総務省ホームページ 地方自治制度 地方独立行政法人とは

このように地方独立行政法人は都道府県もしくは市区町村である地方公共団体が国の認可を経て設置する。また、設置者たる地方公共団体は、地方独立行政法人に対し中期目標又は年度目標の指示を行い、それを受け、地方独立行政法人は、その達成状況に対する状況報告するため中期計画又は事業計画を作成し、地方公共団体による評価を受ける。

さらに、地独法により、会計監査人の設置が必須とされており、財務報告への信頼性が担保されている。

（4）PFIコンセッション方式

PFI制度は、1999年（平成11年）に制度が導入されたが、当初の対象業務は道路や庁舎、教育文化施設といった公共施設等の整備が前提の制度であった。しかし、2011年（平成23年）、利用料金の徴収を行う公共施設について、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方式をPFI制度のひとつとして新設した。この制度は正式には公共施設等運営（コンセッション）方式との呼称であるが、通称としてPFIコンセッション方式と呼ばれている。施設所有者である公共主体が、民間事業者に運営権という施設を運営する権利を設定し、民間事業者は運営権対価を施設所有者に支払うというものである。また、民間事業者は金融機関からこの運営権を抵当権として設定し、金融機関や投資家から融資・投資を受けることができる。また、サービス提供の対価である利用者からの料金は民間事業者の収入となる。上記を図示したものが図6である。

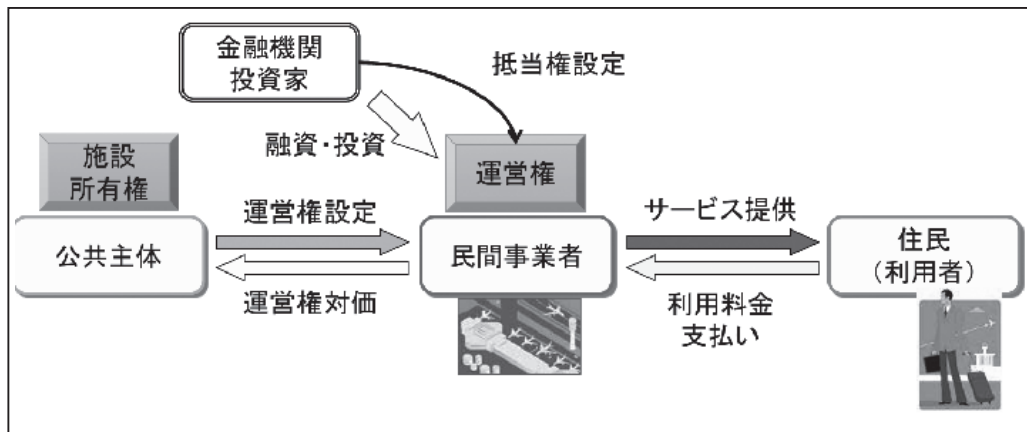


図6：PFIコンセッション方式の概要

(出所) 内閣府ホームページ 公共施設等営（コンセッション）方式について

また、PFIコンセッション方式は、事業開始までも開始以後も様々な手続きが法令等で定められている。内閣府が公表しているPFIコンセッション方式における事業開始までの主な手続きは図7のとおりである。

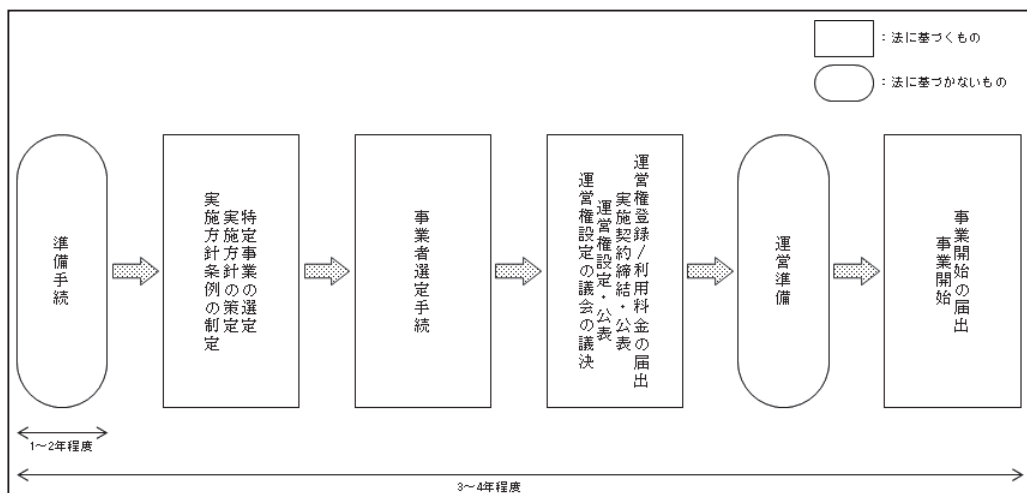


図7：PFIコンセッション方式における事業開始までの主な手続き

(出所) 内閣府ホームページ コンセッション事業開始までの主な手続より筆者が加工

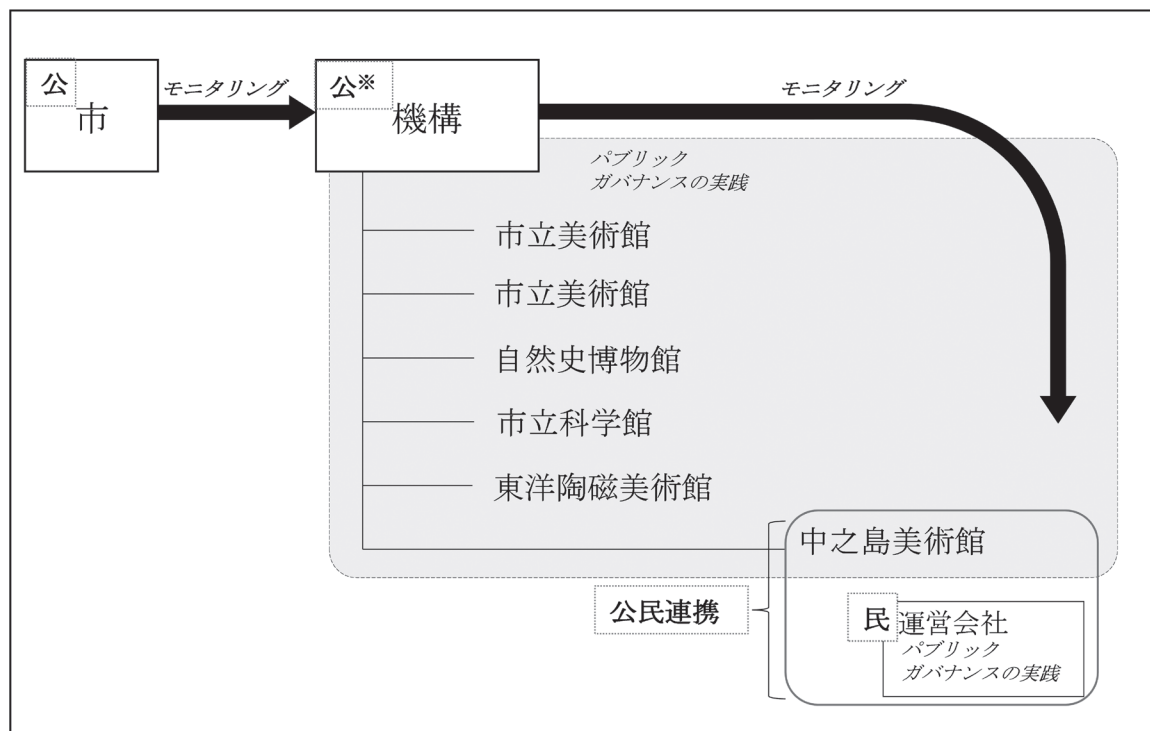
事業者選定手続から事業開始までに議会の議決や運営権設定及び実施契約締結の公表等様々な手続きが求められる。さらに、事業者選定手続においても法に基づかないものの透明性のあるプロセスが求められており、事業の構想から事業開始まで通常3～4年程度かかるとされている。

4. 現地調査

上記で記述したように、市の博物館や美術館の運営形態はそれぞれの施設及び時代によって運営形態が異なることがわかった。また、それぞれの運営形態によって制度上、公共や運営者に要求される事項も異なっていた。これらを踏まえ、市、地方独立行政法人大阪市博物館機構（以下「機構」という。）、大阪中之島美術館（以下「中之島美術館」という。）に対して公開情報の調査及びヒアリング等より、パブリック・ガバナンスの実践について現地調査を実施した。

Ⅲ. 2で運営形態の変化を記載したが、ここで再度、現在の大阪市の博物館及び美術館の運営形態及びそ

れぞれの関係性を図8にて記載する。



※機構は地方独立行政法人のため「公」とした。

図8：現在の大阪市の博物館及び美術館の運営形態及びそれぞれの関係性
（出所）著者作成

（1）大阪市制度所管課

地方独立行政法人は、2023年度において、大阪市経済戦略局文化部文化課博物館支援担当が所管している。本ヒアリングにおいては、博物館支援担当課長と担当者（以下、「市職員」という。）に話を伺った。

1）運営形態による利害関係者の変化

原則として、運営形態が変更されても実質的に利害関係者に変更はないとの認識であった。直営の運営であっても業務の一部を委託しており、その場合は委託業者が利害関係者、公の施設の管理委託者や指定管理者により運営されている場合は運営団体が利害関係者、地方独立行政法人であれば、当該団体が利害関係者ということになる。

一方で、指定管理者制度や地方独立行政法人の場合、特に予算査定等の部分でより市長部局に目を向けなくなってしまうということはあるとのことであった。

2）施設ごとに異なる運営者と運営形態の変更について

施設ごとに運営者が異なっているのは、それぞれの施設の成り立ちによる。例えば、大阪科学振興協会は設立経緯から民間企業との共同運営をしており、市美術振興協会は東洋陶磁美術館の運営のために設立された団体であった。

一般論ではあるが、博物館や美術館にはそれぞれ1館ごとに運営する団体があり、まとめて運営している事例はあまりないとのことであった。さらに、市立美術館が地方独立行政法人化する2010年（平成22年）まで直営であった理由は、美術館運営をできるところが限られているからであるとのことであった。

3) 地方独立行政法人大阪市博物館機構の設立について

上述したように、2018年（平成30年）に地独法の施行令が改正され、博物館及び美術館についても地方自治体ではなく、地方独立行政法人として運営することが認められた。大阪市は全国初かつ現時点でも唯一、博物館及び美術館の運営を地方独立行政法人化（以下、「地独化」という。）を2019年（平成31年）に実施した。地独化にあたっては、2017年（平成29年）2月に作成された「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）」に則って実施したが様々な課題があった。職員や学芸員が転籍は影響が大きかった。特に学芸員がすべて大阪市博物館機構に所属することになった。

4) 事業所管課としてのモニタリングについて

機構に対するモニタリングとして、機構が作成することが法律で求められている中期計画や年度計画を中心にモニタリングをしているとのことであった。特に中期計画は項目が81個あるため、モニタリングに多大な労力がかかっているとのことであった。さらに市の内部に設置している「大阪市地方独立行政法人大阪市博物館機構評価委員会」にて、機構の業務の実績に関する評価を実施し、市の担当職員は理事会等の重要な会議にもオブザーバーとして参加しているとのことであった。

また、機構には毎年運営費交付金が支払われている。その算定方法については「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン（案）」（平成29年2月）において、3点が挙げられているが、コロナや光熱費高騰の影響や、機構の第1期中期目標期間（平成31年4月から5年間）が終了し、第2期に移行するため、見直しをしているとのことであった。

モニタリングをする市の職員については、人事異動等で担当職員が変わる際は基本的に関係資料を残す等の引継ぎを行うのが前提ということであった。

5) 議会对応について

議会对応については、所管課のほうで実施し、機構を含む運営団体が対応することはないとのことであった。

6) 大阪中之島美術館の開館

大阪中之島美術館は、上述のとおり、2022年（令和4）に開館をした。土地は市が所有し、建物は市側で建築した。ただし、建物は2021年（令和3年）に市から機構へ所有が移っている。なお、展覧会開催準備等の学芸業務は、2019年（平成31年）の機構設立とともに機構へ移行したとのことであった。大阪中之島美術館の詳細については後述する。

7) 小括

大阪市制度所管課によると施設の運営形態の違いは多少の強弱はあるものの市の利害関係者を大きく変更するものではないとの認識であった。また、新しい運営形態の変更には法令の新設及び改廃の影響を大きく受けるとのことであった。

機構に対する市のモニタリングについては、法令で求められている中期計画及び年次計画のチェックに加え、機構側で実施している重要な会議にも市の担当職員がオブザーバーとして参加していた。

なお、モニタリングをする担当職員が人事異動等で変わる際には、関係資料を残す等の引継ぎを行っていた。

(2) 機構

機構については、事務局の事業推進担当課長兼業務監理担当課長（以下、「機構職員」という。）に話を伺った。

1) 経営理念の策定過程と職員への周知

地独化に伴い、以下のような5点の経営理念が策定及びホームページで公表されている。それが表4である。

表4：地方独立行政法人大阪市博物館機構 経営理念・活動方針

No	内 容
1	先人たちが蓄積した“大阪のたから”であるコレクションを軸に活動します。
2	新鮮な視点に立った、たゆまぬ調査研究を通じてこれまでになかった価値を生み出し、活用します。
3	来館者が心を揺らし感動できる体験ができ、常に新しい学びや気づきのきっかけが掴めるよう工夫を重ねます。
4	いつ訪れても心地よく繰り返し訪れたいくなる場をめざして、さまざまな人びとと対話・協働し、引力をみがき、新たな交流を生み出します。
5	時代とともに移り変わる社会に柔軟に対応しつつ、多様な価値観や表現の自由を尊重し、直面する諸課題にも果敢に取り組みます

（出所）地方独立行政法人大阪市博物館機構 ホームページ

上記の経営理念の策定プロセスは、理事会の指示の下、「地独化した当機構において、今後どのような形で機構の経営を行っていくべきか」については、内発的に今後の経営を担う職員が意見を出すことが重要であるとの考えが示され、主に学芸員を中心とする職員によるWGを設置し、素案を策定のうえ、経営会議や理事会に上程し決定したとのことであった。

また職員への理念の浸透にあたっては、HPへの掲載や組織内研修だけでなく、2021年度（令和3年度）においては、職員の人事評価シートの裏面に経営理念を記載し、目標設定の気づきにしている。

2) 地独化にあたっての課題

機構は図3にもあるように、科学振興協会及び市博物館協会が統合し、地方独立行政法人法に基づき、市が設立団体となって2019年（平成31年）4月に設置された。科学振興協会及び市博物館協会はいずれも市の外郭団体であったものの、移行期には、館蔵品を市から機構へ無償譲渡することや条例で設置されている基金の取扱い等の財産の取り扱い、また転籍する市の職員を含む身分問題等の課題が発生した。

特に館蔵品の取り扱いについては、博物館や美術館の地独化は日本では最初であったため、前例がほとんどなかったとのことである。

3) 機構を運営するにあたっての地域や市とのかかわり

機構は全体としては、都市大阪に立地する特徴を活かし、内外から幅広い利用者を獲得するとともに、周辺エリアや多様なパートナーとの連携を図ることで、都市の活性化と発展に貢献することを大きな目標として掲げている。一方で、個別具体的な地域との連携については、各館の裁量に委ねているということであった。

例えば、各館において民間事業者と共同で展覧会に関係したグッズを制作及び販売することや、歴史博物館では旅行者とタイアップしたツアーを開発する等を実施している。

また、市に対しては、地方独立行政法人法に基づき、中期計画や年度計画を策定し、事業のアウトプット等を報告するとともに、市の所管課である経済戦略局文化部文化課博物館支援担当の職員とは、週1～2回程度、対面やメール等で、博物館及び美術館運営全般にかかる事項について協議や意見交換を実施しているとのことであった。

4) 機構の人材育成について考え方

地独化により、市の外郭団体の職員及び市の職員であった学芸員は原則としてすべて機構の所属となった。

一方で、学芸員は6館それぞれの施設において専門性を有しているため、機構として横断的に人材育成を行うことは設立当初は難しかったとのことであった。

事務職員については、地独化後も6館それぞれが独立して運営をして、その上位に機構事務局がいるという職員の認識が抜けない部分があり、今後、事務職員についてはジョブローテーションも検討するとのことであった。なお、大阪市からの出向者を7名受け入れているとのことであった。

5) 小括

機構の経営理念は市ではなく機構自身により策定されており、設立団体である市は機構をコントロールするのではなく、自主性を重んじていると考えられる。ただし、市と機構の職員は日常的にコミュニケーションをとっていた。また、市側の関与を機構職員はポジティブに捉えている印象を受けた。

一方で、地独化からまだ3年ということもあり、機構が一括管理している6館の統一的な人材育成面において課題があるとのことであった。

(3) 中之島美術館

中之島美術館については、上述した通り、導入の検討を開始した段階では設置主体となる機構がまだ設立されていなかったため、市側でPFIコンセッション方式の準備をしていたが、実際の公募は機構が設立した後に機構側で実施している。中之島美術館については、準備段階の際に市でPFIコンセッション方式の担当をしていた市の職員の方(以下「担当職員」という。)、事業者公募以降のことを(2)でヒアリングをした機構職員の方及び中之島美術館館長にお話を伺った。

なお、中之島美術館については、構想から運営までの経緯の概要をⅢ.1で記載したが、さらに少し詳細に記述したものが表5である。

表5：中之島美術館の構想から運営までの経緯

年 月	実施事項
1983年 8月	大阪市制100周年記念事業基本構想の一つとして着想
1988年 11月	近代美術館構想委員会発足
この期間において土地取得等の手続きが実施	
2004年 10月	「心斎橋展示室」開設
2012年 11月	「心斎橋展示室」閉室
2013年 2月	中之島に新しい美術館を整備することを、戦略会議で決定
2014年 9月	「新美術館整備方針」を策定
2016年 3月	施設整備は公共で実施し、運営にPFI手法を導入する方針を決定
2019年 4月	地方独立行政法人大阪市博物館機構設立
2019年 6月	大阪中之島美術館の運営におけるPFI事業の実施方針の公表 特定事業の選定及び募集要項等の公表
2020年 2月	PFI事業の優先交渉権者の公表
2020年 4月	株式会社大阪中之島ミュージアムと 公共施設等運営権実施契約を締結
2022年 2月	開館 オープニング展「超コレクション展」開催(2/2～3/21)

(出所) 2021年度大阪中之島美術館アニュアルレポート

1) 中之島美術館設立準備段階

担当職員によれば、2004年から2012年まで、設立に向けた具体的な動きがなかったのは、市の財政状況の悪化であった。それが再度動き出した経緯は、土地を国から購入した際に美術館を建設することが条件であり、その期限が迫ってきたためだったとのことである。そのため、2014年9月に「新美術館整備方針」を策

定・公表した。本方針には、地方独立行政法人のもとで柔軟な運営をすることや徹底した民間活用との記載はあるが、PFIコンセッション方式の記載はなかった。

担当職員によると2014年の段階では、PFIコンセッション方式にて運用することも想定はしていなかったとのことであった。

2016年3月に「施設整備は公共で実施し、運営にPFI手法を導入する方針を決定」したとある。この背景には、大阪市特別顧問・特別参与のアドバイスがあったとのことであった。

市のホームページによれば、大阪市特別顧問・特別参与とは、政策的もしくは技術的又は専門的事項に関し、調査又は審議、助言等をする立場の者を指す。

本アドバイスは、市のホームページに残っており、主な意見においてはじめてPFIが明記されたのが2016年（平成28年）1月の相談の場であった。その後、2016年（平成28年）2月においては、内閣府の担当者も相談の場に入っており、同3月には運営にPFI手法を導入する方針を決定することを公表しているため、スピード感のある意思決定であったと考えられる。

PFIコンセッション方式の準備にあたっては、国からのアドバイザー派遣を受けたり、外部業者に委託をしたりしたとのことであった。またその過程で、事業候補者へのヒアリング（いわゆるマーケットサウンディング）も実施し、事業者選定に向けた条件整理を進めていった。

ただし、実際の事業者の公募は、地独化の際に事業が移管し、機構が実施しているため、市はそれ以降関与していないとのことであった。

2）中之島美術館のVISION

中之島美術館のVISIONも含め、機構が管理している美術館や博物館の経営理念は、機構の経営理念とは異なっている。中之島美術館のVISIONは表6のとおりである。

表6：中之島美術館のVISION

No	内 容
1	歴史をつなぎ、未来を創造する 美術館の基本を「いま」に結び、「これまでにない」をめざすこと
2	情報や知識、発見や感動の循環をうながす 美術館の扉を開くだけに留まらない。さらに先へ、進みひらいていくこと
3	つながりを原動力とする 美術館の扉を開くだけに留まらない。さらに先へ、進みひらいていくこと
4	大阪に貢献する 大阪の「これまで」を活かし、世界に「これから」を発信し、中之島にて、ひと・こと・ものが、歩みを共にすること

（出所）大阪中之島美術館 ホームページ

機構の経営理念と異なっている理由を館長にお伺いすると、設立準備の関係で中之島美術館のVISIONが先に策定されたからとのことである。さらに、6館をまとめて機構が運営しているものの、それぞれの館の役割が異なることからVISION（経営理念）が異なっても特に違和感はないという認識であった。ただし、6館の運営会議は行われており、それぞれ情報共有はなされているとのことである。

3）中之島美術館の運営と事業スキーム

中之島美術館のPFIコンセッション方式においては、館長や学芸員は機構からPFI事業者へ出向をすることになっている。ただし、館長はPFI事業の運営会社の取締役にはなっていないが現場のすべての事業の決定者であるとのことであった。学芸員の教育については、機構と合同で実施することもあるが、館長の考え

方として、展覧会を数多くこなすことで学ぶことが多いということであった。

また、本事業における資金の流れは図9のとおりである。運営会社は、利用者からの利用料金、駐車場やテナント収入等に加え、機構からサービス対価を収受する。ただし、出向者の給与は、機構から出向者に直接支払われる。サービス対価とは、PFI事業者が受け取る収入と運営費の差額であり、あらかじめ実施契約で定められているものである。なお、運営会社は運営権を機構に支払うが、実施契約により本事業における運営権は0円となっている。

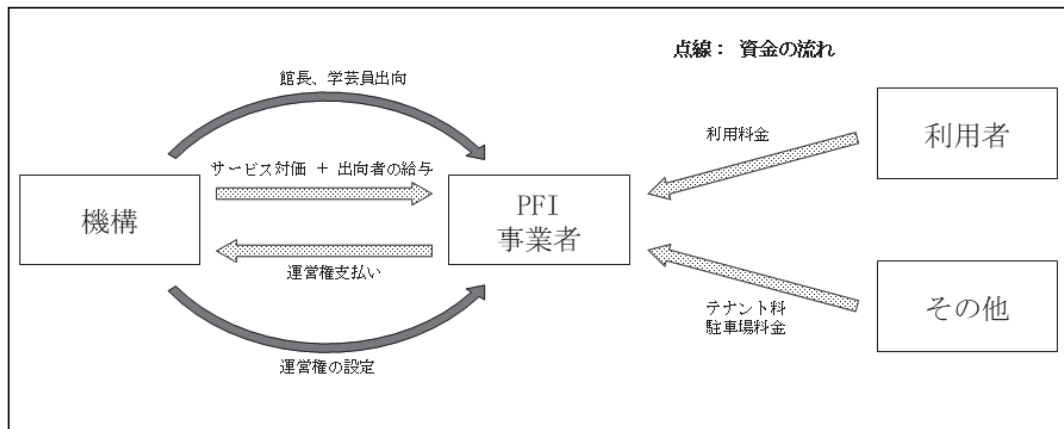


図9：中之島美術館における資金の流れ
(出所) 中之島美術館から入手した資料を基に筆者が作成

4) 本PFIコンセッション方式と他の運営形態との違い

PFIコンセッション方式で運営している中之島美術館には、ショップやレストランも入っており、地域の交流拠点になっていると考えている。さらに、世界的な有名ブランド会社中之島美術館のホールでイベント及び商品販売も実施した。また、美術館としての信頼性が失われる可能性があるギャラリーや美術品の即売会等を除き、貸館事業を積極的に実施しているため、貸館の予約は埋まっている状況である。これは利用者から見れば、様々なイベントが開催される魅力的な施設であるともとれる。

一方で、PFIコンセッション方式の運営団体は、運営で赤字が出た場合にはその赤字は運営会社が負担することになる。しかしながら、貸館料金の上限は条例で決まっているため、貸館をしたイベントの会社がどれだけ利益をあげても、運営会社には決まった貸館料金しか入らない仕組みとなっている。

他の運営形態であれば、運営会社に赤字が出た場合には設置団体がその赤字分を補填する等、運営会社が損をしない仕組みになっているケースが多いとのことであった。ただし、他団体では、入場者がほとんどおらず採算も全くとれないが、行政側が政策的視点からそれでも運営を続けるという方針をとっているという事例もあるようである。

5) 会社経営と会社の財政に対する考え方について

会社経営の根幹である取締役会に館長は入っていない。これは事業実施と経営を分離するとの会社の方針からきているとのことであった。一方で、機構と運営会社で締結した実施契約の開館3年間の特約事項により、運営会社の利益水準は原則として固定されているため、上回った利益は機構に支払っている。開館当時は来訪者も多く、最も利益が出る構造になっているため、現状において、機構に支払う金額が大きい。ただし、基本的な運営権設定期間である15年における後年の財政状態が苦しくならないように上記の契約に工夫が必要だったと考えているとのことであった。

また、機構からのサービス対価の算定は、初めての制度であるため算定が難しく、開館以降、当初の協議

対象から漏れている経費もある可能性があるとのことであった。

さらに、現在の大きな課題として、中之島美術館の運営会社に対する寄付ができないということがある。これはPFI法との整合性から発生しているとのことであるが、現状、当該寄付金は機構へプールされているとのことであった。

6) モニタリングと情報公開

中之島美術館の運営に対するモニタリングは機構が実施している。具体的には、年度において要求水準に記載されている項目を1項目ずつチェックをしている。さらに、月報を機構に出すことでセルフモニタリングも実施しているとのことであった。

また、外部への公表として、アニュアルレポートを公表していた。2022年度のアニュアルレポートは2023年8月24日にホームページに掲載されており、表7のような項目が記載されていた。

表7：アニュアルレポートの目次

目 次	
I	大阪中之島美術館のビジョン
II	大阪中之島美術館の活動方針
III	事業報告
IV	美術館の運営方法
V	予算・決算
VI	運営会社概要
VII	施設概要
VIII	大阪中之島美術館の沿革

（出所）2022年度 大阪中之島美術館 アニュアルレポート

7) 中之島美術館と市との関係

上述のとおり、中之島美術館の土地は大阪市が所有している。ただし、モニタリングについては、直接市が行うことはない。今回のPFIコンセッション方式における運営会社は、市とは直接の契約関係になく、その距離感をはっきり持っていきたいとのことであった。

8) 中之島美術館の小括

PFIコンセッション方式の導入には、市のアドバイザーである特別顧問・特別参与の助言の影響が大きかったと考えられる。

また、本制度は運営会社が事業実施のリスクを背負う一方で、運営の損益や収支がはっきりし、情報公開もしっかりとされることが分かった。さらに、館長は、機構及び機構の設置団体である市との距離感をはっきり持っていきたいと考えていらっしゃることが印象的であった。

5. 大阪市の事例におけるパブリック・ガバナンスの原則の実践

本稿は、国際的なフレームワークであるパブリック・ガバナンスの原則を記載したうえで、大阪市の博物館及び美術館の運営主体である地方独立行政法人及びPFIコンセッション方式の運営会社が実施している運営とそれぞれのモニタリング義務者のモニタリングの実態を公開情報の調査及び現地ヒアリングを行ったうえで、パブリック・ガバナンスの視点から明らかにすることを目的としている。

現在の大阪市の博物館及び美術館の運営形態はⅢ. 2において記述したとおりであるが、以下に図8を再掲する。

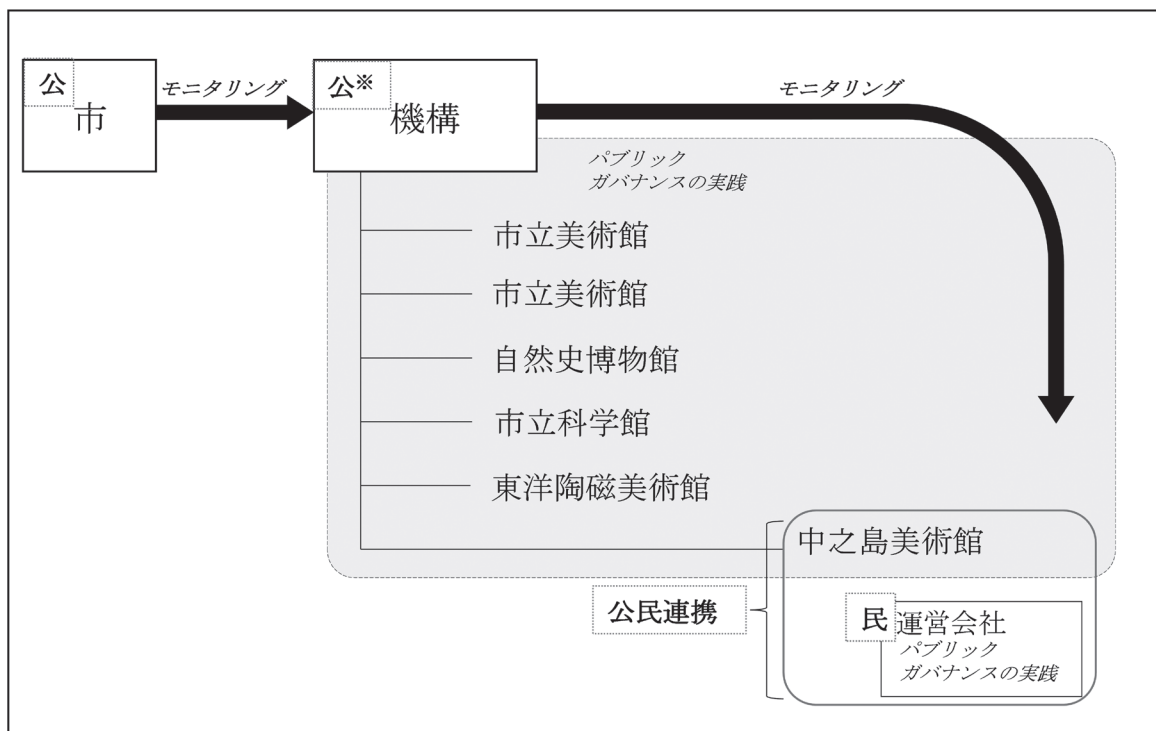


図8：現在の大阪市の博物館及び美術館の運営形態及びそれぞれの関係性(再掲)

図8の運営形態に沿って、機構及び中之島美術館の実態をパブリック・ガバナンスの原則に当てはめる。

(1) 地方独立行政法人大阪博物館機構

機構では、地方独立法人法に規定されている中期計画や年度計画の中で事業内容や財政状況を記載および報告しており、パブリック・ガバナンスの原則である「アウトカムの定義」、「必要な介入」、「業績管理」及び「情報公開等」が実践されているといえる。ただし、「人材育成」については、法に定められていない事項でもあり、学芸員及び事務職員ともに人材育成をどのように実施していくかについてはこれからの課題であるということが明らかになった。

また、機構をモニタリングする大阪市制度所管課においても、上記と同様、法律に基づき機構の中期計画や年度計画を中心にモニタリングをしており、機構の日々の運営に関してもオブザーバーとしての立場ではあるが、一定の関与があった。また、運営交付金という資金提供者としての側面も意識していることがわかった。

一方で、機構のモニタリングをする職員については、事務職員のみかつ人事異動の引継ぎが前提であり、専門知識を持った職員がいるというわけではなかった。

(2) 大阪中之島美術館

中之島美術館では、運営会社の組織を含む具体的な実施内容は実施契約によって細かく定められており、その内容からパブリック・ガバナンスの原則である「業績管理」及び「情報公開等」が実践されているといえる。一方で、中之島美術館としてのVISIONや単年度の活動方針はあるものの、「アウトカム」は独自で設定するのではなく、機構の中期計画に統合されており、開館前に策定された中期計画がどこまで中之島美術館のアウトカムを反映しているのか疑義があった。

一方で、PFIコンセッション方式は事業実施リスクを事業者が負うスキームになっているため、展示会等事業の企画については機構から出向している館長や学芸員が事業者の立場として実施しているため、「必要

な介入」については、自由度が高くかつ迅速に実施されていた。

ただし、「人材育成」面、特に専門性の高い学芸員については、現館長の下においては方針をもって育成がなされていたが、館長の交代があった際に、継続してなされるかについて懸念があった。さらに、事務職員については、PFIコンセッション方式の運営会社が実施しているため、専任ではなくジョブローテーションがあるという実態がある。この点、要求水準書で実施事項は明記されているため、美術館運営についても一定の水準を組織として満たしているとは考えられるが、要求水準書では書けない無形の運営ノウハウをどのように継承していくのが課題であると考えられる。

中之島美術館をモニタリングする機構については、年度において要求水準書に記載されている項目のチェックはしているものの、事業内容については、館長及び学芸員がすべて運営会社に移行したため、事業内容のモニタリングは実施していなかった。

（3）まとめ

まとめとして、上記（1）及び（2）で記述した内容をパブリック・ガバナンスの原則の視点から記載する。

運営主体である機構及び中之島美術館の実態は表8のとおりである。

表8：パブリック・ガバナンスの原則の実践結果

運営形態	原則	3) アウトカムの定義	4) 必要な介入	5) 人材育成	6) 業績管理	7) 情報公開等
地方独立行政法人 (機構)		○	○	△ ①	○	○
PFIコンセッション方式 (中之島美術館)		△ ②	○	△ ③	○	○

（出所）筆者作成

※表の3)～7)は、Ⅱ. 2. (1) のパブリック・ガバナンスの原則の番号と一致している。

表8で「△」となった事項について、その理由を下記に記載する。

- ①機構の人材育成については、地独化をしてまだ3年ということもあり、これからの課題ということであった。
- ②中之島美術館については、PFIコンセッション方式で運営しているため、そもそも運営会社がアウトカムを直接定義することはできない。さらに、地独化後に開館をしているため、機構側で作成した中期計画は実態を踏まえたものにはなっていない。ただし、次の中期計画策定においては、PFIコンセッション方式の運営会社の意向も反映できる期間はあるため、今回はイレギュラーであったといえる。
- ③中之島美術館の人材育成は、現館長の下において、特に学芸員育成については方針をもって実施されていたが、館長の交代があった際に、継続してなされるかについて懸念がある。さらに、事務職員については、PFIコンセッション方式の運営会社が実施しているため、専任ではなくジョブローテーションがあるという実態がある。この点、要求水準書で実施事項は明記されているため、美術館運営についても一定の水準を組織として満たしているとは考えられるが、要求水準書では書けない無形の運営ノウハウをどのように継承していくのが課題であると考えられる。

次に機構及び中之島美術館のモニタリングの実態について記述する。

機構をモニタリングする市については、法令上求められている事項を実施することに加え、機構の運営についても市の担当職員が重要会議にオブザーバーとして参加する等の関与をしていた。

一方で、モニタリングをする市の職員は事務職かつ人事異動があるため、紙での引継ぎが前提であり、専

門性の継続は属人的であった。また、市で雇用していた学芸員はすべて機構に移行したため、事業内容についてのモニタリングはできていなかった。

中之島美術館をモニタリングする機構については、年度において要求水準書に記載されている項目のチェックはしているものの、事業内容については、館長及び学芸員がすべて運営会社に移行したため、事業内容のモニタリングは実施していなかった。

以上をまとめると、大阪市の博物館及び美術館の現在の運営形態である地方独立法人及びPFIコンセッション方式は、「人材育成」を除き、パブリック・ガバナンスの原則に適合した運営がなされていた。

一方で、モニタリング義務者である市及び機構においては、専門性の不足という観点からパブリック・ガバナンスの原則のうち、「必要な介入」や「人材育成」におけるモニタリングまでは実施できていないことが明らかになった。

Ⅳ. おわりに

本稿では、現在の大阪市の博物館及び美術館の運営及びモニタリングの実態について、パブリック・ガバナンスの視点から明らかにした。しかしながら、過去に大阪市で採用されていた指定管理者制度を含む運営形態をなぜ変更したのかについては検討ができていない。また、市と地方独立行政法人との関係は、「公」と「公」であり、地方独立行政法人と民間企業の関係は、「公」と「民」である。このような組織の性質が異なる場合でもモニタリングは同列でよいのかについて検討すべき論点であると考えている。

また、運営主体はマネジメントを行うものと解されるものであり、パブリック・ガバナンスとの関連性を本稿では十分に検討ができていない。これらについて、今後の筆者の研究課題としていきたい。

【注】

- 1) 公共経営の定義については様々あり、その対象も政府組織だけでなく、非営利組織も入るという考え方もあるが、本稿においては、遠藤(2018)の記述を参考に著者が定義した。
- 2) 制度概要の記載にあたっては、国のホームページの記載を参照した。
- 3) 一般財団法人地域創造が2020年5月に公表した「2019年度 地域の公立文化施設実態調査報告書」の情報を用いた。
- 4) ここでのコーポレート・ガバナンスとは、民間企業のみを意味せず、大規模組織を意味する。

【参考文献】

- Christopher Pollitt, Geert Bouckaert (2017) 『Public Management Reform: A Comparative Analysis - into the Age of Austerity(4th edition)』, Oxford University Press. (縣公一郎, 稲継裕昭監訳 [2022] 『行政改革の国際比較 - NPMを超えて -』 株式会社ミネルヴァ書房) p7-8。
- IFAC and CIPFA (2014) “International Framework: Good Governance in the Public Sector”
- 會澤政宏 (2010) 「指定管理者制度をとり入れていたが市直営に移行した美術館の運営事例」『社会教育』774巻 pp57-60。
- 一般財団法人地域創造 (2020) 「2019年度 地域の公立文化施設実態調査報告書」。
- 遠藤尚秀 (2018) 「わが国における地域経営論の萌芽 - 公共経営論の深化と地方分権改革 -」『福知山公立大学研究紀要』1巻 pp51-87。
- 遠藤尚秀 (2021) 「公共経営の変容と今後の都市経営: ニュー・パブリック・サービスの視点から」『都市経営研究』1巻 pp21-33。
- 大石将平・大江秋津 (2022) 「博物館の外部ネットワークとビジネス・プロセス・イノベーション」『経営情報学会 全国研究発表大会要旨集』2022巻11号 pp81-84。

- 金山喜昭（2014）「指定管理者制度を導入した公立博物館はどのように変わったか（試論）：NPO が運営する10館の事例を検証する」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』11巻 pp41-67。
- 大阪市特別顧問・特別参与の職務実施状況（2023年10月20日アクセス）
<https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/page/0000275408.html>
- 大阪市立東洋陶磁美術館ホームページ（2023年10月11日アクセス）
<https://www.moco.or.jp/about/outline/>
- 大阪市立美術館ホームページ（2023年10月11日アクセス）
<https://www.osaka-art-museum.jp/about#history>
- 大阪中之島美術館ホームページ（2023年10月20日アクセス）
<https://nakka-art.jp/news/2022-annual-report/>
- 仙海義之（2020）「博物館経営に係る経営資源とサービスとの連関」『経営情報学会 全国研究発表大会要旨集』2020巻10号 pp1-16。
- 高浜快斗・菅原真弓・渡邊麻里（2022）「博物館経営分野における「経営」概念の扱われ方」『山形県立米沢女子短期大学紀要』58号 pp51-60
- 地方独立行政法人法施行令の一部を改正する政令の概要（2023年10月17日アクセス）
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/gyoseihojin.html
- 柄田明美（2008）「公共経営改革で岐路に立つ公の施設運営--公立文化施設における指定管理者制度の影響を中心に」『ニッセイ基礎研究所報』49号 pp87-110。
- 内閣官房（2023）「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2023改訂版」
- 内閣府経済社会総合研究所（2015）「公民連携手法研究報告書」p16。
- 内閣府 民間資金等活用事業推進室（PPP/PFI推進室）（2023年10月28日アクセス）
<https://www8.cao.go.jp/pfi/>
- 内閣府 公共施設等運営事業（コンセッション事業）（2023年10月17日アクセス）
https://www8.cao.go.jp/pfi/concession/concession_index.html
- 内閣府ホームページ コンセッション事業開始までの主な手続（2023年10月17日アクセス）
https://www8.cao.go.jp/pfi/concession/pdf/con_process.pdf
- 独立行政法人大阪市博物館機構 経営理念・活動方針（2023年10月17日アクセス）
<https://ocm.osaka/sys/wp-content/uploads/2022/10/rinen.pdf>
- 永田潤子・遠藤尚秀（2020）『公立図書館と都市経営の現在―地域社会の絆・醸成へのチャレンジ（都市経営研究叢書第4巻）』日本評論社 p51。
- 松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』学陽書房 pp1106-1114。
- 南島和久（2009）「NPMの展開とその帰結」『日本評価研究』9巻3号 pp17-27。
- 宮川 公男・山本 清（2017）『パブリック・ガバナンス―改革と戦略』日本経済評論社 p11-12。
- 渡部春佳（2015）「自治体文化政策の民営化に関する考察」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』36号 pp65-72。
- 渡邊麻里（2022）「物館経営の推移と現状：その経営形態と課題について」『文化資源学ジャーナル』1号 pp76-94。