

大阪市の博物館行政

—博物館の地方独立行政法人化—

大阪市役所経済戦略局文化部文化課 担当係長（博物館支援）

大阪市博物館指定管理者 桑原 直人様

くわはら なおと

自治体による博物館行政は、経費節減、民間の能力を活用した住民サービスの向上を図ることを目的に、従来の管理委託をやめ、一般的に指定管理者制度^①により運営されるようになった。そのような中、大阪市では地方独立行政法人法の改正を受け、全国に先駆けて博物館の地方独立行政法人化が行われた。これは指定管理者制度

のデメリットをカバーしつつ、メリットも十分に反映された制度となっている。このような制度を取り入れた経緯や現状の運用状況、今後の課題について伺った。

—地方独立行政法人制度の内容について教えてください。

大阪市博物館機構は地方独立行

政法法人という法律に基づいて設立・運営されています。地方独立行政法人の定義は第2条にございます。^②

これを博物館機構に照らすと、博物館とか美術館の運営とかについては、市民の方々、あるいは教育的な見地から文化的活動を実施するということが必要というところなんですけれども、必ずしも大

阪市自らが主体となって直接的にしないといけないものではないし、完全に民間に任せて営利中心になるのも違う、そこで独立行政法人を設立してそこに運営してもらうというのが最適であるということ、で地方独立行政法人として運営を行っています。

地方独立行政法人の基本事項としては、日常的な施設運営と5年

（1）指定管理者制度：公の施設の管理・運営を、株式会社をはじめとした営利企業・財団法人・NPO法人・市民グループなど法人その他の団体に包括的に代行させることができる制度。

（2）独立行政法人法 第2条（定義）

この法律において「独立行政法人」とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であつて、国が自ら主体となつて直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるもの（以下この条において「公共上の事務等」という。）を効果的かつ効率的に行わせるため、中期目標管理法

人、国立研究開発法人又は行政執行法人として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう。

の中期計画に基づいて組織経営を行い、博物館・美術館の充実を目指すものです。また、設立に関しては、一応、市が必要な出資というものを行っていて、それに基づいて設立しています。

費用と財源に関しては、地方独立行政法人法に基づき、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します。基本的に自主運営できるのが一番望ましい形ではあるのですが、どうしても収入より支出の方が上回っているという状況になっていますので、その分に関して、その差額に関しては市が運営費交付金として経費を支出しているということになります。

―なぜ博物館の地方独立行政法人

化を選択したのでしょうか。

現状の指定管理者制度というのは3年とか5年とかどうしても短い期間で区切って、管理していかないといけないというもので、一番大きいのが人材の問題です。博物館美術館って学芸員さんとか専門人材が必要なんですけど、その方々を3年とか5年の有期的な期間でつなぎとめるというのが難しいということがあります。そういういた

を解決するために、有期的ではなく恒常的に、トップマネジメントの下で、経営の理念を取り入れて運営する地方独立行政法人化というのが解決策としてはベストじゃないかと考えた次第です。

―指定管理者制度の時と比べて実際に運用のしやすさとか収入は変化しましたか。

やっぱり人材を計画的に雇用できるようになったというのが一番大きいと思っています。今まではどうしても期間があつて、長期的な展望を持てなかつたので、それが独立行政法人化したことで、長期的な人事計画を立てることが出来るようになります。計画的に人件費を投入することが出来るようになりました。また、対外的にも期間

制限なしの募集をかけられるようになったので、優秀な人材も確保できるようになったと思います。あとは指定管理者制度では、本市の方から指定管理料というものをお支払いして運営してもらっていました。今はその名前が運営費交付金という名前に代わっただけで、市から財源を出しているのは変わらないんですけども、本市で指定管理者制度による運営をやっていた場合と、地方独立行政法人になった今と比較したらどうなっただかというのをシミュレーションしました。10年位のシミュレーションをすると、独立行政法人でやった時の方が、1億くらいはトータルで見ても経皮的に大阪市の方から出すお金が少なくなるというような予測を立てています。(図1)

- (3) 都市大阪にふさわしい次代の博物館群の今後10年で目指す姿とその実現に適した運営のあり方を示しているもの。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目標を掲げている。 <https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenyakuk/cmsfiles/contents/0000389/389278/vijon.pdf>
- (4) PFI:これまでの公的部門による社会資本の整備・運営に民間資本や経営ノウハウを導入し、民間主体で効率化を図ろうという政策手法。

―なぜ大阪は博物館の地方独立行政法人化を行うことができたのでしょうか。

ミュージアムビジョン^③とかが目標としてあって、それを実現するにふさわしい経営形態を考えた結果、地方独法に行きついたというところになります。あとは先ほど申し上げた人材の安定確保とか、経費的収支的などところで改善が見込めるかとかそういったところを総合的に考えて実現したということになります。

なぜ本市だからできたかというところを言われると本市だからというところではなく、おそらく他の都市でも可能だと思います。そこは結構実は検討している都市が結構多いんですね。だからひょっとしたらこれから出てくるかもしれない。本市だからできたわけではないと思います。

―他の自治体の場合はこういった

ミュージアムビジョンはあまりないのでしょうか。

あると思います。自治体の名前を伏せて言う、ある都市でそういう検討をしているという話を聞きました。が、本市と違って結構博物館が点在しているらしいんです。自治体の面積が広くて館と館が離れている状況なので、なかなか一体的に一つの組織として経営とか運用をしていくのが難しいという風におっしゃっていた都市もありました。地理的な要因というのもひょっとしたらあるのかもしれないです。

―他地域で取り入れることの可能性について教えてください。

先ほども申し上げたように可能性という意味ではどこも可能性はあると思うんですけども、例えばビジョン実現にふさわしい経営形態というものを見てください。

(図2) 要はこれミュージアムビジョンとかの理念を作ったうえでこういった経営形態がその理念の実現に向けてふさわしいかというのを色々考えた資料です。(図2)

経営形態としては現行の指定管理者制度であるとか、長期指定管理者制度というのがある、大阪城公園とか指定管理なんですけど、あそこは指定期間が20年なんです。長期で指定を最近できるようになったので、そういうのも考えたりとか、あとは地方独立行政法人と地方独立行政法人+PFI^④と、あと直営+PFIということと比べてたんですが、その横軸として人材の確保、戦略的投資、機動力の確保、柔軟性の確保、自主性の確保というところの項目を設けて、どの形態が適しているのかなというのを比べたというところで、地方独立行政法人がどの項目でも優れていたということになりました。この中には地方独立法人+PFI

【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)

区分	基準	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37	H38	H39	H40	10年間累計	
事業費		2,239	2,365	2,369	2,337	2,203	2,203	2,273	2,391	2,266	2,333	2,460	23,200
収益		681	701	667	689	582	636	714	947	730	771	999	7,436
①運営費交付金 (施設改修費以外)	H28代行料 1,566												
		1,664	1,702	1,648	1,621	1,567	1,559	1,444	1,536	1,562	1,461	15,764	
②H28代行料との差額	—	98	136	82	55	1	△ 7	△ 122	△ 30	△ 4	△ 105	104	
直営費用の 付け替え分	③施設改修費	139	139	139	139	139	139	139	139	139	139	1,390	
	④退職金 (移行)	総額/総数 ×人数	0	19	0	58	19	77	0	39	39	58	348
合計(①+③+④) 既存5館の運営費交付金	—	1,803	1,860	1,787	1,818	1,725	1,775	1,583	1,714	1,740	1,658	17,463	

図1

出典：大阪市「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
https://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu120/cmsdata/doppou/01kihonplan_an.pdf

と書いてあるんですけど、これ実は中之島美術館はPFIで運営しているんです。これは博物館機構が委託者になって、民間業者に運営を委託するという形になっていまして、それで大阪中之島美術館は運営するということになっていきます。こういったようにそれぞれの経営形態を比較して、本市の理念実現に向けて一番ふさわしい経営形態と判断して地方独立行政法人と決めたので、他都市で検討される際も、こういった比較表とかを踏まえて検討されていけばいいのかなと思います。収支という側面も確かに大事で、今まで直営とか指定管理者でやってきたものを地方独立行政法人化するというときには、収支を改善するというのが一番理解を得やすいというところで、それも一つの判断材料になるのですが、それだけでなく、地方独立行政法人化した時にどういう風にメリットがあるだろうというのを見て最終決められたらいいのかなと思います。

やっぱり地方独立行政法人化するという作業は、業務的なポリシーが結構あります。つまり人員をそこに配置して作業をやっているといかないといけないので、そういうことをするに値するだけの値打ちが見えてこない、対外的にも組織の内部的にもなかなかコンセンサスを得られないと思うので、そういうところをきちんと整理をしていけば、他都市でも地方独立行政法人化の道筋は出てくるかなと思います。

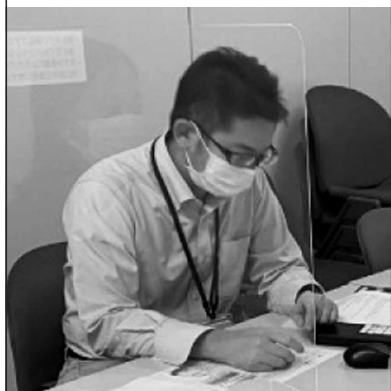
—博物館行政への新型コロナウィルスの影響と今後の展望について教えてください。

直近でいうとコロナ禍をどう乗り切るかというのが一番の課題です。新型コロナウィルスの影響は非常に強く受けており、色々な方策を打っているという状況です。例えば、展示についてネット配信をしており、今は無料でやっています。コンテンツを充実させて有料化して、収益を得られるようにしなければいけないのではないかと、グッズの販売とか図録、カタログとかそういうものの売上をもっと伸ばすとか、コロナ下においてもできることがもつとあるんじゃないか、などいろんな話をしています。後は貸館

経営形態	事業の継続性や専門人材の確保	戦略的投資	機動力の確保	柔軟性の確保(契約や管理)	柔軟性の確保(予算執行)	自主性の確保
現行指定管理(非公募)	△	×	×	×	△	△
本市職員を派遣でき期間の制限(5年)が外郭団体として、直公の施設としての制利用料金収入など、自主事業は可能だが法人を繰返し指名あるため、運営者によ営並みの手続きを求約や、設置主体の関限られた範囲内での基本は仕様書に基づく運営・管理の代行すれば、確保は可能 実現は困難 められる 与は残る 使途は自由						
長期指定管理(非公募)	○	△	×	×	△	△
期間中は確保される回収期間が見込める外郭団体として、直公の施設としての制利用料金収入など、自主事業は可能だが、期間満了は回避前半には、ある程度、営並みの手続きを求約や、設置主体の関限られた範囲内での基本は仕様書に基づく運営・管理の代行できない 可能 められる 与は残る 使途は自由						
地方独立行政法人	●	○	○	○	○	●
法人が存続する限り、中期計画に基づき実法人が定める規定にある程度 法人の裁量・判断で実施や変の定めがなく、弾力面と、自らの判断に基づく経営が実現 自らの判断に基づき施可能 依る 更が可能 的な運用が可能 づく経営が実現						
地方独法+PFI	○	○	●	○	○	●
ただし、PFI事業には同上加え、PFI事(同上加え、PFI事ある程度 法人の裁量・判断で実施や変の定めがなく、弾力面と、自らの判断に基づく経営が実現 期間の定めがある 業としても実施可能 業者分は自由裁量) 量・判断で実施や変の定めがなく、弾力面と、自らの判断に基づく経営が実現 更が可能 的な運用が可能 づく経営が実現						
直営+運営PFI	○	△	△	△	×	△
ただし、PFI事業にはPFI事業として、回収直営部分では困難だ直営部分では、厳格直営部分では、単年直営部分では困難だ期間の定めがある が見込める範囲内だが、PFI事業では可能で複雑な手続き 度予算の制約、剰余が、PFI事業では可能金の活用は困難 実施は可能						

図 2

出典：大阪市「ビジョンの実現にふさわしい経営形態」p.4
<https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000537/537395/keieikeitai.pdf>



桑原 直人
くわはら なおと

2002年度 大阪役所入庁
2020年度より現職（大阪市
経済戦略局 文化部 文化課 担当係長（博物館支援））

とかですね。博物館施設の中にある会議室とか展示室を有効活用するわけです。いろいろあるんですけど、要するにコロナ下においてどう向き合っていくのかというところをもっと考えていかないといけない。現状のままでは個人的にはあまり思わないので、そういったところを博物館機構と本市と一緒に考えていこうかなと思っています。

中長期的には次の第二期の中期目標というのを立ててそれを市会に上程しないといけないので、第一紀の活動踏まえてどういう風に次の目標を立てていくのかを考え

ていかないといけないなど。第一期は黎明期という導入期でしたので、手探りで行った部分があるんですけど、第二期はそれを踏まえて一段階二段階と上回っていかないといけない。

本市では大阪地方独立行政法人大阪市博物館機構評価委員会がいらつしやって、大学の先生とかに委員をやっていたいていますんですけど、学会とかそういうところでも、全国唯一の地独法人というところで、うちの活動というのは注目されているらしいです。故に、これからどういう風に活動していくのかについては、博物館業

界でも注目されているようなので、その中で第二期の活動目標をどう定めていくのかというのは大事になると思ういて、それらを策定していくというのが中長期的な課題であり、求められるものかなと思います。

（聞き手…山口真希）