

6. 論点 2-3：文化資源の修理における調達制度の不備

6.1. 検証アプローチ／問題設定

第6章では、文化資源の修復に関する調達制度において、伝統的な技術を持つ事業者が育ちにくい状況を生み出しているなど、何らかの障壁が内在している可能性についての検証を行う。まず、先行研究を調査したところ、文化財（文化資源）修理に関する調達や入札制度についてをピンポイントで扱った論文は見つけれなかった。その一方で、文化審議会文化財分科会企画調査会（令和3・4年度）¹³²の第1回会議¹³³において、外部有識者として招集された株式会社小西美術工藝社代表取締役社長および一般社団法人社寺建造物美術保存技術協会（以下、社美協）代表理事を務めるデービッド・アトキンソン氏（David Atkinson）が、文化財の修理に関して問題提起を行っていることを見つけることが出来た。

そこで本章のアプローチとして、まずは本論点を検証するためのスタートポイントとして本会議の議事録（逐語録）や資料を踏まえて、デービッドの主張について整理を行いたい。そのうえで、デービッドの著作物から、その主張の背景や詳細についても整理を行う。後述する通り、デービッドは国土交通省における入札制度を高く評価しており、文化庁においても総合評価落札方式の導入を行うべきだと主張している。これを踏まえて、国土交通省における入札制度に関する先行研究・議論の内容を検討したうえで、文化資源修理の入札制度にどのような問題があり改善が必要であるかを考察・提案したい。

なお、本企画調査会の最終成果物として作成された「持続可能な文化財の保存と活用のための方策について（第二次答申）」およびその参考資料¹³⁴では、調達や入札制度の見直しに関する記載がないことから、デービッドの主張に関する内容は反映されていないと考えられる。また、本企画調査会は2021年8月の文部科学大臣からの審議要請に従って、「持続可能な文化財の保存と活用のための方策」について検討を行い答申として取りまとめたものであることから、調達・入札制度に関する見直しの提言は本企画調査会の外部（特に文部科学大臣）に対してはこれまで行われていないものと推察される¹³⁵。

¹³² 文化審議会文化財分科会企画調査会（2022a）「文化審議会文化財分科会企画調査会（令和3・4年度）」（2023年11月10日閲覧）

<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/index.html>

¹³³ 文化審議会文化財分科会企画調査会（2021）「文化審議会文化財分科会企画調査会（第1回）」2021年10月25日開催（2023年11月10日閲覧）

<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/>

¹³⁴ 文化審議会文化財分科会企画調査会（2022c）「とりまとめ」（2023年11月10日閲覧）

<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/matome/>

¹³⁵ なお、文化庁ホームページにて一般競争入札の課題に関する言及の有無を検索したところ、2010年実施の「国立文化施設等に関する検討会」の「論点整理」資料において、「一般競争入札等の推進は必要であるが、展示・公演の水準の維持・向上を図り、良質の鑑賞機会を提供する必要があるなどの各業務の性質上、一般競争入札等が困難なものがあるため、競争性のあるものに限定するなど、国立文化施設等における一般競争入札等の範囲を検討すべきである」と指摘されてい

6.2. デービッド・アトキンソン氏の主張

6.2.1. 文化審議会文化財分科会企画調査会での主張¹³⁶

デービッドの主張は小西美術工藝社社長・社美協代表理事の観点から見える文化財修理の現状課題から始まっている。社美協は 21 事業者と 230 名の技術者を束ねる団体であるが、あと 15 年ないし 20 年程度経った時点で、おそらく 4 割程度が廃業すると見立てている。その理由として、事業者の中には最年少の技術者は 60 歳前後であり何十年も若い技術者を雇っていない企業も存在することから、見かけ上は職人数が確保・維持されているように見えて、数十年先を見据えた持続性という観点では非常に脆弱な状況にあると指摘している。また、国宝や重要文化財の建造物修理を担う 7 職種の団体を取りまとめている文化財修理技術保存連盟はより状況は深刻だと述べる。加えて、若手社員を採用しようと募集をかけたとしても、応募が少ないことも問題点に挙げている。大卒の初任給同等の月給 21 万円という比較的好条件で高卒の新卒募集を行っても応募者が少ない状況であり、これは 10 年前よりも更に人気落ちていることの現れでもあると同時に、この職業では生計が成り立たないと考えられてしまっている証左だとデービッドは指摘している。

次に、こうした後継者不足の問題の根本要因として、安定的な発注がないことを指摘している。日本産漆の供給が減少し文化財修理に必要な量の確保も難しくなっていることを受けて、文化庁では漆の植林に補助金を出したり、漆を掻く（漆の木から樹液を採取する）技術に対して研修制度の形で補助金を出したりしてきた経緯がある。しかし、漆自体が一般に利用されなくなっているため、漆をいくら製造しても廃棄する以外にない状況となっていた。そこで、2018 年 4 月より日本産漆を国指定の文化財に塗ることを義務化したことによって、漆を製造する必要性だけでなく塗装にあたっての技術を身に付ける必要性が生じたため、研修制度を活用して技術者が育つようになった。ここでデービッドが強調するのは、人間国宝という無形文化財の形で技術を保護するなどの取り組みを行わなくとも、安定した仕事量さえあれば自然と技術は継承されるという点である。また、文化財修理に用いる伝統的な道具や材料についても同様に、仕事量が確保され生計が立つと期待出来る状況であれば、自然と供給は安定するようになると指摘している。

その上で、計画的に文化財の仕事量を確保することが重要という前提のもと、現在の文

た。ただし、それ以外で文化審議会における言及は見当たらなかったことから、本論点はこれまでにフォーカスされてこなかったと考えられる。

文化庁国立文化施設等に関する検討会（2010）「論点整理 ～『国の顔』である国立文化施設等の危機的状況を打破するために～」p.11（2023 年 11 月 10 日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/kokuritsu/pdf/kentokai_ronten.pdf

¹³⁶ 文化審議会文化財分科会企画調査会（2022b）「【議事内容】令和 3 年度文化審議会文化財分科会企画調査会（第 1 回）」pp.13-24（2023 年 11 月 10 日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93660901_01.pdf

文化財の道具や材料の発注に関する問題を指摘している。現在は文化財を取り扱うことが出来る企業を保護するために場当たりの発注を行い、場合によっては補助金を出して支援するなどしているが、これは関係者が全員共倒れするような状況を招いていると指摘する。デービッドは、場合によっては、文化財修理で健全な経営を行っていくことが出来る企業に集中的に発注し、技術者や道具、材料を安定的に維持出来る状況にすることも必要と述べる。その上で、国土交通省における建設工事の発注を例に挙げ、そこでは長期修繕計画の提出が義務化されており、どのタイミングで改修工事が行われるのかという需要を可視化していることに触れ、文化財の調達に関しても同様に発注量がどれくらい見込まれるかを正確に分析し見積もる必要があると主張する。文化財修理は「元の状態」に戻すことが要件であるため、発注段階でおおよその仕様が定まっていることから考えれば、同様に需要予測が出来るはずであるにも関わらず、文化庁はこのような長期修繕計画の義務化に類似する施策を実施していないことを批判している。

そして、発注が重要であると述べたうえで、それを支えるためには入札制度が最も重要であり、文化庁の入札制度に対する考え方の甘さを批判している。デービッドは「入札制度というのは、業界に対して、文化庁の意思、文化庁の考える健全な業界の意思を伝えるための手段でありまして、我々業者に入札制度を見せることによって、文化庁としてこのように経営してほしいということを、直接的、間接的に伝える道具」だと強調する。他省庁では随意契約や指名入札、企画入札などの多様な入札制度を工夫して活用することで、業界を間接的に誘導している一方、文化庁ではそのようなフィロソフィーがないことを指摘している。ここでデービッドは、国土交通省における経営審査制度、つまり一定以上の金額の工事の場合、入札の際に一定のポイント以上を有している企業のみが入札に参加出来る仕組みについて言及している。これは有資格者数や研修への参加時間、若手社員数などの要素によってポイントが付与される仕組みであり、国土交通省が公共工事に関わる事業者の健全な経営とはどのようにあるべきか、を反映させたものと捉えることが出来る。そして、重要な仕事については、その基準を満たした企業にのみ実施出来るようにすることで、関係する事業者を同じ方向に誘導し、業界全体を特定の方角に導くことを狙いにしている。

そして、文化財修理に関する一般競争入札におけるいくつかの課題を指摘している。第一に、全く関連する技術を持たない会社が特殊技術を扱う業務を受注出来てしまう点である。一般的に、伝統技術を用いる役務を調達する場合には、該当する技術を持つ会社のみ発注出来るように制限されているが、デービッドは実際には機能していないと指摘する。例えば仏壇の販売会社が、全く関連のない伝統的な漆の塗装を行う工事を受注するケースなどが往々にして発生しており、それが国宝や重要文化財でも発生していると指摘する。そのため、一般競争入札を用いる場合であっても、適切な技術を持つ会社のみ発注出来るよう制限を強化すべきと主張する。現在でもこうした制限を設けている場合はあるものの、

実際の運用では、単に技術力証明となる自己申告の書類を提出させるのみで具体的な技術力の検証などは行われていない。また、確認方法はその時々を担当者に依存しており、客観的基準が整備されていないことも問題だと指摘している。

第二に、最低制限価格を設けていない案件が多い点である。先程も触れた通り、文化財修理の特性上、材料や仕様は事前にすべて決まっており、本来であればコスト削減が可能である。ただし、最低制限価格を設けなければ、「安かろう悪かろう」の質を下げた仕事になるか、職人の給料を下げるかせざるを得ないため、結果的に熟練した職人ほど仕事が受注出来ない状況を生んでしまう。また現状の制度運用では、仮に選定保存団体が文化財の修理業務を落札したとしても、実際に施工するのはその技術を持つ職人ではなく、アルバイトで雇った技術を持たない従業員が担当することも可能な状況にある。

こうした課題への対処として、2点の対策が必要と述べている。第一に、選定保存団体に技能者の認定制度を義務付けることである。弁護を行うなら弁護士資格を、医療行為を行うなら医師免許を取得することが義務付けされているのと同様に、特殊な技術を扱う文化財保護に携わるには必要な資格の取得を義務付けるべきだと指摘する。第二に、元請だけでなく下請についても条件を明確にすべきであり、原則として認定団体に登録されている職人による施工を要件にすべきだと訴えている。このような考えから、デービッドは文化庁に対して入札ガイドラインを設けるなどの対応が必要であると主張する。

しかし同時に、現在の入札制度には地方分権の問題もあると指摘している。仮に文化庁がガイドラインを出したとしても、地方では独自のルールが設けられ、適切でない事業者・技術者にも文化財修理の入札に参加出来る状況が常態化している。また、各地方公共団体あるいは職員によって文化財修理に対する知見の差が大きく、入札において適切な運用が出来ないことも多々生じている。文化財保護行政は通常教育委員会の管轄下にあり、必ずしも文化財保護の専門家が常駐しているわけではなく、一般競争入札であれば誰でも良いという誤った認識が持たれていることも珍しくない。したがって、「地方行政と設計監理に入札条件の徹底を求めるべき」だと主張する。また、近畿圏は独自のルールで発展してきており、入札制度健全化の取り組みが特に必要と指摘したうえで、本企画調査会での発言を締めくくっている。

なお、デービッドの発言を踏まえていくつかの質疑応答や委員からの意見聴取が行われているが、入札に係る部分としては本企画調査会の会長代理を務める大野敏・横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院教授から一点、国土交通省で進められている総合入札制度を文化財修理でも採用することに肯定的な立場を示しつつ、事務手続きが煩雑になっている状況が文化財の専門業者から敬遠される恐れがあるとの指摘が挙がっている。

6.2.2. 著作での主張

デービッドはいくつかの書籍を出版しており、中でも 2016 年に東洋経済新報社より出版された『国宝消滅 イギリス人アナリストが警告する「文化」と「経済」の危機』にて、文化財や伝統技術などの保護について論じている。本著では、前述の入札制度に対する主張と重複する部分も多く述べられているが、それを補足する形で 4 点の主張が為されている。

第一に、現在の文化庁における文化財保護行政への批判である。小西美術工藝社は建造物の装飾を扱う会社であるが、塗装こそが文化財保護行政の最低限主義と保存と活用（観光）の両立を目指す文化政策の矛盾を象徴していると指摘する。現在の文化財保護政策の下では、建物の塗装が剥げただけでは補修が行われることは難しく、大規模な修理が必要となるタイミングまで待たざるを得ない。これは、文化財修理の予算が恒常的に足りておらず、雨漏りや支柱倒壊の恐れなどの緊急性の高い修理が優先され、予算が余った場合に初めて予防的な補修が実施される状況に起因している。しかし、塗装の剥がれは生の木材を雨風に曝しカビや虫食いなどの被害を急速に進めることになる。

例えば、重要文化財に指定されている鎌倉・鶴岡八幡宮は、おそらく最も観光客の目に触れる部分である社殿の南西の角が、紫外線等の影響によって漆が消え下地の布しか残っていない状況となっているものの、本来であればこのような状態になる前に予防的な修理を実施すべきであると指摘する。損傷の度合いなどから考えれば、おそらく近いうちに修理の順番が回ってくるものと想定されるが、これは保存の観点でも観光客の目線でも望ましい状態とは言えない。それ以外にも、伝統的な建物にはその内装に畳が用いられることが一般的であるが、文化財修理の最低限主義のもとではその修理や取替の優先度は劣後する傾向にある。しかし、これも観光客の目にはつまらないものに映ることから、保存と活用が共倒れしていると指摘している。（デービッド 2016 pp.211-215）

第二に、行政が仕事量を供給すべきという主張である。書籍では、京都府の文化財保護課が導入している文化財保護における事業者の取り扱いを紹介している。京都府の制度の最たる特徴は、民間の仕事で技術力を高めたうえで、徐々に重要度の高い仕事に着工出来るようにしている点である。京都府では、国指定文化財の修理に参加するためには指名業者への認定を必要としており、その申請・認定にあたっては、京都やその他近畿圏で実施した修理事件の確認が京都府の教育委員会によって実施される。まずは未指定物件の修理から始まり、市指定、府指定の物件を経験し、その後審査を経て国指定文化財を扱うことが出来るようにしている点で特徴的であると言える。ただしこの制度は、下積みとなる仕事が十分に確保されていることを前提としている。今日では、伝統工法で作られた道具や建造物は庶民に親しまれるものではなく、高級志向または観光客向けとなっており、文化財以外で伝統的な工法や技術を用いる機会は少なくなっている。

この点を踏まえて、職人技術の維持に向けた十分な仕事量を確保するため、文化財の補修だけで職人が一年以上養えるよう、行政が文化財修理の仕事を用意すべきと主張する。そのうえで、この計画を立てるためには、職人の数や育成状況、必要な仕事量の見積もり、現在の仕事量と長期的な修繕計画から生じる仕事量の調査が必要になる。しかし現状はこうしたデータが全く整備されておらずブラックボックスとなっている点を問題視する。また、文化財修理を日本の伝統保護の名目でコストを抛出するのであれば、文化財を観光資源として観光立国を実現するための必要な投資と位置付けることが必要であり、現状と比べてどれほどのコストがかかりどのようなリターンが見込めるのか等、修理予算の根拠を示す必要があると指摘している。(デービッド 2016 pp.220-223)

第三に、一般競争入札への批判である。デービッド自身の出身国であるイギリスの社会制度と日本の社会制度を比較して、日本は企業の善意を基本にした性善説で成立している制度が多いことを特徴として挙げている。しかし文化財に関する業界内の動きを見る限り、性悪説的な行為のあまりの多さが目につくことから、性善説を前提にした制度設計に疑問を呈している。デービッド曰く、行政が発注する文化財修理の仕事は、実力に関係なくやる気さえあればどの会社でも入札に参加出来る制度となっており、数十人の職人が必要とされる仕事でも、関連する作業実績を持たない従業員2名の会社が受注することも可能な状態であると指摘する。また通常は、会社の経営状況が悪化すれば、仕事にも不正や手抜きなどが発生するリスクが高まるが、経営状態のチェックも行われていないと指摘する。つまり、経営難を背景に自らの能力や実績を過大に水増しして仕事を受注するような事業者がいる一方で、善意で仕事している事業者が仕事を確保出来ない環境が生じていると指摘する。

この背景に、これまでの文化財修理では、書面などによる厳格な審査を行うことを好まず、人間同士の信頼関係を重視して仕事を回してきた文化があると指摘する。しかし、今日の経済状況を考えれば、そのやり方は到底維持出来るものではなく（既に維持出来ておらず）実力の伴わない企業が重要な文化財の修理に携わり価値を毀損してしまう前に、入札制度に手を打つ必要があると主張する。そのうえで、職人の有無や過去の実績蓄積、経営状況の健全性などを総合的に評価し発注先を決める、総合評価落札方式の導入を主張している。

加えて、入札に際しては最低制限価格の設定も必要だと述べている。一般競争入札で行われたとある神社の修復業務において、予定価格の半値近くで落札された例があるが、作業の品質に問題が生じたことを紹介している。文化財の修理は、伝統工法が用いられ仕様が決まっていることから、事前にある程度の費用見積もりが可能である。にもかかわらず、半値近い価格で作業を行うためには、職人を酷使するか手抜きするかの二択しかあり得ない。実際に落札した企業は、まったく経験のない人に塗装や彩色などの作業を行わせていたほか、お椀に漆を塗る職人を安く調達し建造物に漆を塗る作業に充てるなどしていた。

(デービッド 2016 pp.224-227)

そして最後に、企業の数より企業の質と規模の向上を指標にすべきとデービッドは主張する。行政は職人の数が増えることよりも、職人がいる企業の数が増えることを評価する傾向があり、特に文化財修理に入札する企業を増やすことが良い傾向と捉える節がある。しかし実際には逆であり、企業が大きくなるほど職人の待遇は良くなり、企業の数が増えて一企業あたりの規模が小さくなるほど待遇が悪化するとデービッドは指摘する。理由としては、企業数を増やすほど業界内で職人の仕事環境の整備や経理などのバックオフィスの業務も比例して増加するため、これが結果的に受注した仕事の対価から経費として削られたうえで、職人の報酬に還元されることになるからである。文化財に関係しない一般企業では合併などにより企業数が減少し規模は大きくなる傾向があるのに対して、文化財修理の業界では参加している企業数は逆に急増していると指摘する。本来は、職人の作業以外のコストを削減し安定した仕事環境を整備するために合併統合を進めるべきであるが、家業として行っている事業者が多いことや、文化財の看板を掲げれば技術に関係なく誰でも参入可能な状況にあることが、合併統合の障害となっているとデービッドは分析している。(デービッド 2016 pp.230-231)

6.2.3. 考察／検証すべき主張の内容

ここまで述べてきたデービッドの主張は小西美術工藝社社長・社美協代表理事の立場であるからこそ切り込める問題が多く、述べられた事象の真偽を検証することは難しいものの、主張の論理に大きな飛躍はなく説得力のある主張が行われていると考えられる。ただしデービッドは、国土交通省の制度を高く評価し文化財保護においても総合評価落札方式の導入を主張しているが、総合評価落札方式を始めとした国土交通省の調達制度も完璧というわけではなく、総合評価落札方式の導入以降、その是非についてはいくつかの議論を生んでいる。そこで本論文では、先行研究となる議論の内容を踏まえて、文化財保護において総合評価落札方式を含めどのような入札制度が適しているのかについて考察したい。

本論に入る前に、入札制度に関する法律上の根拠について整理しておきたい。我が国における政府調達手続は、法律では「会計法」、政令では「予算決算及び会計令」及び「予算決算及び会計令臨時特例」、省令では「契約事務取扱規則」によって定められている。さらに、「政府調達に関する協定」その他の国際約束が適用される調達のうち、国の機関については、「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」及び「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める省令」により、「政府調達に関する協定」その他の国際約束上の調達手続を国内法令上確保している¹³⁷。加えて、各省庁等においては、これらの規定に基

¹³⁷ 首相官邸 (2020) 「令和2年度版政府調達における我が国の施策と実績-世界に開かれた政府調達へ-」より「1 我が国の政府調達に関する規定」参照。(2023年11月10日閲覧)
<https://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/02tyoutatu/index.html>

づいた調達手続の細則を示す契約規則、資格審査規定などが定められている。

ここで挙げた会計法の定めにより、国および地方自治体の公共工事の契約は、原則として一般競争入札によって調達されなければならないとされている。デービッドが言及した国土交通省については、「国土交通省所管の契約に係る競争参加資格審査事務取扱要領¹³⁸」を定めており、その中で入札に参加する事業者に対する経営状況、技術力、労働福祉の状況などの要件が明記されており、そこから点数・等級を算出し、各事業者が参加可能な入札に制限を加えている。また、財務省¹³⁹や環境省¹⁴⁰においても同様の取扱要領を定めていることが見て取れる。したがって、デービッドが主張するような入札制度を導入する場合には、文化庁ないしは文部科学省において、同様の競争参加資格審査事務取扱要領を定める必要がある。また、それを地方公共団体にも適用させる場合には、同規定が地方公共団体にも適用される旨を明記するか、文部科学大臣からの通知・要請といった形で一定の拘束力をもたせることが必要となる。

6.3. 国土交通省における入札制度と議論

6.3.1. 一般競争入札制度・総合評価落札方式導入の経緯と弊害

歴史的に見ても国土交通省は旧・建設省時代より、PPBS（Planning Programming Budgeting System／企画計画予算制度）を米国から輸入し試験的な導入を進めたほか B/C 分析（費用便益分析）の導入など、公共事業の計画や調達、評価において多様な手法を受け入れてきた経緯がある。一般競争入札制度は官公庁の事業に透明性と公平性を確保するために導入され、現在最も一般的な方式となっているが、その背景・きっかけとしては 2007 年の水門設備工事にかかる入札談合事件が挙げられる。これは、国土交通省各地方整備局が発注する水門設備工事にて、当時同省で勤務していた複数の職員が工事発注前に事業者と交渉を行っていた事件である。これにより官製談合防止法に基づく公正取引委員会からの改善措置要求が行われて事件が明るみになり、結果的に事件に関わった元職員 5 名に計 7 億 8 千万円の損害賠償請求が行われた。事件当時、公共工事の調達には随意契約や指名競争入札が用いられることが多く、このことが本事件の温床になったと考えられたことから、入札契約制度改革の一環として一般競争入札の適用が拡大され、随意契約や指名競争

¹³⁸ 国土交通省（2001）「会計課長通知 国土交通省所管の契約に係る競争参加資格審査事務取扱要領について」（2023 年 11 月 10 日閲覧）

<https://www.mlit.go.jp/notice/noticedata/sgml/006/74000157/74000157.html>

¹³⁹ 財務省（2019）「財務省所管の建設工事等の契約に係る競争参加者資格審査事務等取扱要領の制定について」（2023 年 11 月 10 日閲覧）

https://www.mof.go.jp/about_mof/act/kokuji_tsuutatsu/tsuutatsu/TU-20001227-4096-03.pdf

¹⁴⁰ 環境省（2015）「環境省所管契約事務取扱要領」（2023 年 11 月 10 日閲覧）

<https://www.env.go.jp/kanbo/chotatsu/kankyosyo%20%20keiyakuzimu%20youryou.pdf>

入札の件数を削減することが目標とされた（大橋 2014）。

一般競争入札の導入は、随意契約などによるブラックボックス化を避け、透明性を確保することが目的であり、また同じ品質の財・サービスを求めるのであれば、より低い入札額で落札されたほうが発注者としては望ましいと言える。こうした効用とは別に、一般競争入札の導入は建設産業における過剰供給体質の解消が目的にあったと大橋（2014）は指摘する。

一般的に、一般競争入札の適用拡大は市場競争を活性化させるが、それは良いものをより安く調達する VFM（Value for Money／費用対効果）を実現することに加えて、市場における価格競争による企業の淘汰・選別を進めた結果として、産業構造の適正化が期待される。経済学の論理として、供給が需要を上回る場合、価格の下落によって需給調整が図られる。一般競争入札の拡大後、建設産業ではその需給調整がダンピング受注（公共工事の適正な施工が通常見込まれない請負金額での契約締結）の形で生じることになった。ただし、継続的にダンピング受注を行えば赤字が膨らむだけであるため、いずれはダンピング受注を行う企業は淘汰され、その結果建設産業の過剰供給の解消と産業構造の適正化がいずれ進んでいくものと考えられていた（大橋 2014）。

しかし実態としては、この目論見通りには機能しなかった。一般競争入札の適用拡大後の建設業就業者数の減少は、建設投資額の減少と比較して緩やかであった。ただし、地方の中堅規模の建設企業においては建設業就業者数の減少が顕著に現れたことから、地域におけるインフラ保全への懸念が高まる結果となった。つまり、ダンピング受注等によって建設市場の規模が縮小していくのに対して、産業構造はより脆弱なものになってしまった側面がある。更に、建設業は単品・受注生産であり完成から数年から数十年後にその品質の良し悪しが分かる部分も多い特性を持つことから、ダンピング受注の横行は品質確保に対する疑念を発注者に植え付けることとなった（大橋 2014）。

こうした事態に対処するため、2005 年の「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の施行によって、総合評価落札方式が導入された。これは、価格だけでなく品質も点数化し総合的な判断を行うことのものであることから、多面的に見て最も VFM のある入札を効果的・効率的に調達出来ると考えられた。そして、ダンピング受注に対する有効な解決策になりうると導入当初は認識されていた。

ところが、総合評価落札方式の導入から数年経つ中で、またしても目論見通りに機能しなかったところが明らかになっている（大橋 2012）。まず、総合評価落札方式が増えるにつれ、企業側も総合評価落札方式に対する実績と有効な対応策を蓄積していった。その結果、特に大手事業者間で提案内容、つまり技術評価点に差が生まれにくくなり、結果として落札はおおむね価格評価点で決まることになっていった。総合評価落札方式は、当然その提案内容の査定に対して大きな事務労力を必要とするものの、皮肉にも一般競争入札と同じく価格競争になってしまっていると指摘されている。結果的に、入札制度の改革は産

業構造の是正に繋がらなかったばかりか、特に地方におけるインフラ保全を担う建設業就業者の不足・劣化を招く事態となった。

大橋（2014）は、公正取引委員会から入札談合等関与行為防止法に基づく改善措置要求が行われたことを受けて事案の調査結果と再発防止策がまとめられた「高知県内における入札談合事案に関する調査報告書」を挙げ、このことが深刻な問題として顕在化している状況を指摘する。報告書内の調査では「談合は、地域雇用の維持、事業量の公平な配分など社会的機能を果たす必要悪だとの認識がありますか」という質問項目があり、これに回答者 601 名の 8.8%が「ある」と回答した。この点について、違法性に対する認識を改めるべきであるという趣旨の見方がされる傾向にあったが、本アンケートは記名式且つ地方局各事務所の所長・副所長も含めた調査であったことを踏まえれば、こうした回答結果は「現状の一般競争入札を柱とする公共調達制度では、地域のインフラ保全を地元建設業者に頼りながら続けていくことが難しいという現場担当者の苦悩が率直に示されている」と大橋（2014）は指摘する。

一般競争入札落札方式のような経済の市場化・自由化は、ユニバーサル・サービスの維持を困難にするとされており、日本でも航空分野での離島路線の維持や医師の偏在による地方医療の維持の問題が代表的である。入札の参加有無は事業者に委ねられている点で、一般競争入札落札方式では収益性が期待される案件にのみ入札を行い、そうではない地方のインフラ保全には参加しないという判断が生まれる。そしてこれを改善するためのインセンティブとして総合評価落札方式を導入しても、時間経過とともに価格勝負となってしまう（大橋 2014）。

6.3.2. 望ましい調達・入札制度とは

公共事業における最適な調達とは、限られた財源において最適な公共サービスが提供される状態であり、その際に品質向上とコスト軽減の両方が達成されるものと定義出来るだろう。加えて、調達を通じて健全な産業の発展が育成されるよう、適切な経営を行う事業者が受注出来る状態も含まれると考えられる。神田・藤井（2017）は公共調達制度に求められる機能として以下の 8 点を挙げており、これらを満たす制度の下では、「適正価格による良質なインフラの継続的提供」「地域コミュニティの維持継続」「国民からの理解の獲得」が実現されるとしている。

- ① ダンピングの防止
- ② 不当に高い入札価格の排除
- ③ 契約手続きの軽微な事務負担
- ④ 不良不適格業者の排除
- ⑤ 施工実績の適切な考慮
- ⑥ 必要な地域建設供給力の維持・確保

- ⑦ 優良業者の参入機会の確保
- ⑧ 口利き・賄賂等の不正行為の防止

しかし、民間企業では調達最適化が発注者である担当者の評価に繋がる一方、行政では報奨に繋がりにくいという問題がある。むしろ規則に沿った方法で調達を行うことが最優先事項となり、結果として価格のみによる一般競争入札が盲目的に選択されることに繋がる。しかし、価格のみで落札が決まる条件下においては、事業者は創意工夫により VFM の高い成果物を出すインセンティブはない。

ここで大橋（2014）は、ここでアメリカの連邦調達制度改革に携わったハーバード大学公共政策大学院・Steven Kelman 教授の議論を取り上げている。Kelman（1990）は、例えば緊急での保守が必要になった際の応答時間など、調達時には中々評価に算入しにくい受注者のパフォーマンスの評価を蓄積しておき、次回以降の入札時に反映出来るよう裁量権を拡大した。その結果、発注の手続きが短縮出来るようになったほか、受注者が VFM をより意識するようになり専門性の向上にも繋がったという。ここで提起されている論点は、総合評価落札方式において単に最も優れた技術を調達することではなく、VFM の観点で最も優れた調達を目指している点である。日本のものづくり技術を揶揄する言葉として「技術で勝って事業で負ける」というものがあるが、技術重視が行き過ぎた入札では同様の事態を公共調達で生み出すリスクが有る。重要なのは、VFM のバランス感覚を持って事業者を評価できる専門人材を発注者側で育てることにある。この観点から見れば、行政側に大きな裁量権を与える指名競争入札の方式に優位性があると考えられる。ただし、確かに指名競争入札は一般競争入札よりも良質な業者を選定し得るとされているが、データのみで機械的に入札参加業者を指名する不良不適格業者の算入リスクが上がるため、指名基準のコントロールが重要である。また、発注者が恣意的に業者の指名基準を策定するリスクもあり、且つ入札参加者が限定されることで談合が起きやすいとの指摘もある。

また、前述の水門設備工事事件をきっかけとして一般競争入札が導入された際には、随意契約や談合¹⁴¹が絶対悪のように扱われる風潮にあったが、これは望ましい状態とはいえない。なぜなら、提供される財の種類によっては、随意契約による提供が望ましいケースも存在するためである。しかし日本の入札制度では長らく、「発注者性悪説」に基づく規制が非効率性を生み出してきたこと、「公平性」の原則が強調されてきたと比較的強調されて

¹⁴¹ 神田・藤井（2017）は、入札制度の歴史的変遷を踏まえ、談合が適切に運用されていた「良質な談合」の時代もあったことを指摘している。

良質な談合: 競争入札によるダンピングの発生や、不良不適格業者の参入などを防ぎ、工事の適切な品質を確保するために、第三者への利益誘導行為を排除した、業者間の自主的な手段によって、当該工事特性や業者の施工実績、その他事情を総合的に勘案し、入札前に入札参加者の入札金額等を調整し、受注価格や受注業者を決定する行為

悪質な談合: 入札前に入札参加業者、発注機関職員、または、それ以外の第三者も含めた関係者が、入札に際して不当に利益を得る目的をもって、入札前に各入札参加者の入札金額等を調整し、受注者と受注価格をあらかじめ決定する行為

きたこと、更に問題が生じるために形式的な対処療法が採られてきたことを大橋（2013）は指摘する。また、市場が拡大基調である場合は事業者の新規参入により配慮することが望ましい反面、縮小局面にある場合は状況に応じた調達制度の運用が必要となる。例えば、アメリカ・カリフォルニア州における地元事業者優遇の調達制度、バイ・アメリカン法による国内企業からの調達を優遇する制度などが挙げられる。これらの調達方式は、自国・地元企業の育成という政策目標が前提にあると考えられるが、公共調達はあくまで政策実現の手段のひとつであるため、その目標に応じた設計・運用がなされるべきである。こうした考え方は 6.2.1 で述べたデービッドの主張と同様である。

6.4. 文化資源の修理における入札制度の在り方

6.4.1. 文化庁における今日の取り組み

ここからは文化資源の保護における適切な入札の在り方について検討したい。それにあたり、文化庁が文化財保護に関する現状をどのように捉えており、またどのような取り組み・政策実現が必要であると考えているのかを確認するため、「文化財の保存に関する状況について¹⁴²⁾」を参照する。本資料は、デービッドが調達制度に関する提言を行った文化審議会文化財分科会企画調査会（第 1 回）にて、文化庁の篠田文化資源活用課長（当時）から示されたものであり、「美術工芸品、建造物、無形文化財の芸能や工芸のそれぞれの分野について、文化財修理の現状と課題、また、〔……〕関連施策についてまとめ¹⁴³⁾」た資料である。なお、文化庁ホームページ上で調べた限りでは、（文化審議会など外部有識者によるものではなく）文化庁としての文化財修理に対する認識を示している資料は少なく、おそらく本資料が最新だと思われる。篠田課長は本資料を説明する際に、本企画調査会に求める議論を説明しているが、これは文部科学大臣が文化審議会に対して審議要請を行い、「検討をお願いしたい事項¹⁴⁴⁾」として挙げた以下 3 点に沿った内容になっている。そして図 6.4.1-1 に示す通り、文化財修理に関わるサプライチェーン全体を見て、想定される論点を 6 点示している。

¹⁴²⁾ 文化庁（2021e）「文化財の保存に関する状況について」（2023 年 11 月 15 日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93500101_05.pdf

¹⁴³⁾ 文化審議会文化財分科会企画調査会（2022）「【議事内容】令和 3 年度文化審議会文化財分科会企画調査会（第 1 回）」p. 5（2023 年 11 月 10 日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93660901_01.pdf

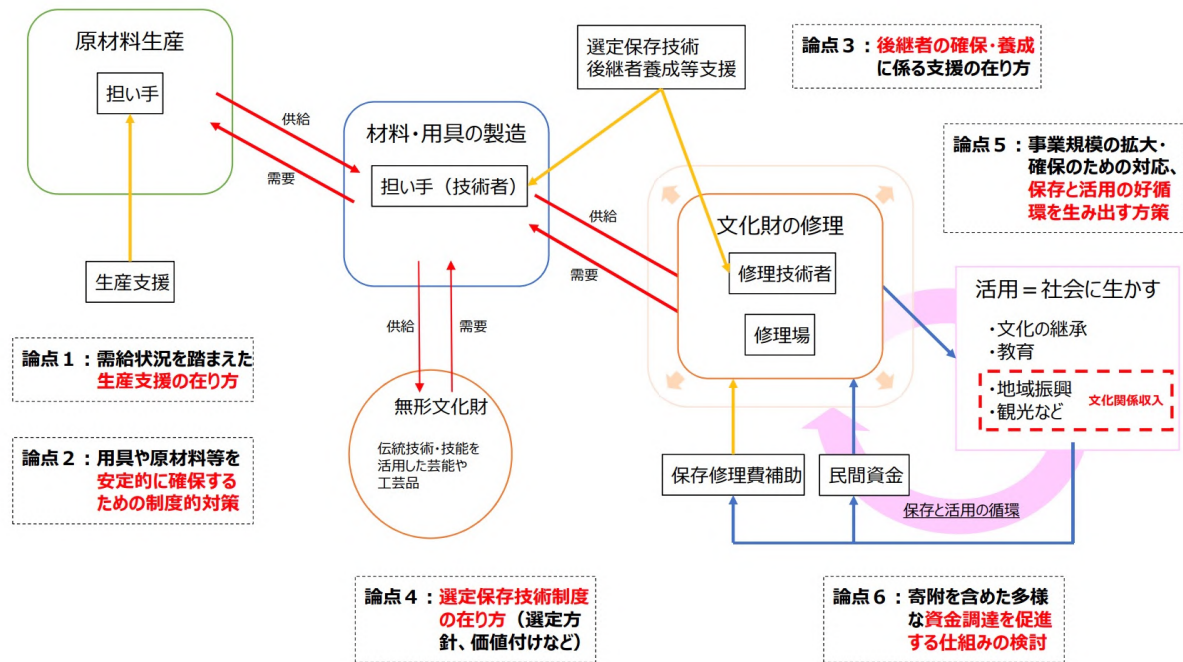
¹⁴⁴⁾ 文化庁（2021c）「文化審議会に対する文部科学大臣の審議要請」（2023 年 11 月 15 日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93500101_03.pdf

- ① 文化財の保存技術や技能の継承、修理人材の確保及び支援の在り方
- ② 文化財の保存に必要な用具や原材料等の安定的な確保の方策
- ③ その他持続可能な文化財保存の在り方など制度的対応（保存と活用の循環、資金調達の促進、埋蔵文化財の制度の検討）

資料「文化財の保存に関する状況について」に示された文化庁の現状理解を要約すれば、図 6.4.1-2 で抜粋した通り、①伝統的材料・工法の需要の減少、②職人の収入減少、③同業者の減少・後継者育成の3点が課題として認識されており、それに対する取り組みとして、①文化庁の買い支えや修理事業の増加などによる需要の維持、②補助制度の見直し、③選定保存技術¹⁴⁵の認定対象の拡大、④実地調査による修理用具・原材料需要の予測の4点が挙げられている。

ここまで見たように、文化庁の文化財保護に関する政策課題としては、文化財の持続可能な保存・活用に向けた原材料生産等も含めたサプライチェーン全体の最適化であると言えるだろう。こうした考えは3.3.1.10で触れた「文化財の匠プロジェクト」での活動内容に繋がっている。しかし、繰り返しになるが本プロジェクトにおいても文化審議会文化財分科会企画調査会による答申においても、デービッドが指摘した調達制度改革については含まれていない。そのためやはり、文化庁としては調達制度は現時点までに重要な論点として捉えられておらず、議論がされていない分野であることが伺える。ただし、6.2や6.3で述べたように、政策実現の手段として調達は重要な役割を果たしていることから、本論点を扱うことの意義はやはり大きいと考えられる。

¹⁴⁵ 文化庁は文化財保護法の規定に基づき、「文化財の保存のために欠くことのできない伝統的な技術または技能である『文化財の保存技術』のうち、保存の措置を講ずる必要のあるものを『選定保存技術』として選定し、その保持者や保存団体を認定」している。
文化庁（2021b）「選定保存技術」（2023年11月15日閲覧）
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/hozongijutsu/>

図 6.4.1-1: 文化財の保存・活用に関して文化庁が示した主要な論点¹⁴⁶

¹⁴⁶ 文化庁（2021d）「文化財の持続可能な保存・活用を図るための総合的な方策について（主な論点）」（2023 年 11 月 15 日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93500101_06.pdf

課題と近年の対応策

①用具・材料製作技術者の高齢化と後継者の不在

【現状】

ア〈需要減少、収入減少〉生活様式の変化を反映し、需要が大きく減少、主たる需要は文化財や文化的な付加価値のある事業など（文化財などの需要だけでは食べていけず、需要が簡単には増えないものも少なくない）

イ〈同業者の減少〉同業者が減少してしまい、当該技術者が後継者養成を行わないと技術継承ができない状況も生まれる

ウ〈支援の状況〉選定保存技術の補助事業の補助金額（1,106千円／年）では、後継者養成を行える環境を十分に作ることができない場合もある

【課題・対応策】

ア〈需要の拡大策の模索【一部H30～】〉国庫補助修理事業の維持、国内外における修理や用具・原材料普及事業の実施、文化庁他による買い支え（備蓄）など
* 保存修理の補助金予算があっても、所有者負担金が工面できず事業化できない事例が少なくない。民間助成金の存在も大きく、事業化しやすい条件整備を行う必要がある。

イ〈選定対象の拡大【R4】〉1技術であっても複数保持者の認定を検討。また、40代以下でも実績があり、意思がある、将来の保持者候補への支援も積極的に検討（R4予算要求）

ウ〈補助金増額【R4】〉選定保存技術保持者に対し、補助金に後継者養成加算（1,000千円／年）を検討（R4予算要求）

課題と近年の対応策

②原料生産者の高齢化、後継者不足と生産技術継承の危機

【現状】

ア〈需要減少、収入減少〉生活様式の変化を反映し、需要が大きく減少、主たる需要は文化財や文化的な付加価値のある事業など（文化財などの需要だけでは食べていけず、需要が簡単には増えないものも少なくない）

イ〈同業者の減少〉同業者が減少してしまい、当該技術者が後継者養成を行わないと技術継承ができない状況も生まれる

ウ〈選定保存技術制度との不親和性〉原料の数が極めて多い、生産者が複数にわたる（楮など）、生産者の流動性がある

【課題・対応策】

ア〈個別現地調査の継続、拡大【H30～】〉修理用具・原材料実態調査の継続
* 平成30年度から実施、今年度で4年目。年間6箇所程度を実施

イ〈管理等業務支援事業の実施【R2～】〉事業件数R2：10件、R3：22件
* 調査の進展により事業拡大を図る（R4予算要求）

ウ〈需要の拡大策の模索【一部H30～】〉国庫補助修理事業の維持、国内外における修理や用具・原材料普及事業の実施、文化庁等による買い支え（備蓄）など

課題と対応策

※建造物修理は、かかる費用や人工、資材の共通性・使用量等の点でスケールが相対的に大きく、一定の市場規模が存在する点に留意が必要。

【現状】

ア〈需要減少〉生活様式の変化を反映し、文化財修理工事以外での伝統的な資材の需要が減少。これにより、生産者・技術者が減少するとともに収入も厳しく。

イ〈代用品の普及〉入手困難な原材料（特に副資材）について、代用品の使用が拡大。伝統的原材料及び工法の需要が更に減少。

ウ〈後継者不足〉需要の減少に伴い、生産者に後継者がいないケースが生じている。担い手がなくなってしまう場合、修理現場に影響。

【課題・対応策】

ア〈修理工事件数の増〉需要の川下となる修理工事の件数を増やし、修理資材の需要を喚起。
→ 国宝・重文における適正な修理周期の確保、未指定文化財における需要喚起

イ〈選定保存技術の選定〉選定保存技術に選定することにより、国庫補助の要件を通じて伝統的原材料等の使用を促進。

ウ〈選定保存技術の選定〉上記イによる需要が行き届くまでの間、後継者育成経費の支援を通じて後継者候補の確保を促進。

図 6.4.1-2: 文化財の保存・活用に関する文化庁の現状理解¹⁴⁷

¹⁴⁷ 上（赤色）は国宝・重要文化財（美術工芸品）の保存修理における課題と対応策を、下（青色）は国宝・重要文化財（建造物）の保存修理における課題と対応策を示している。
文化庁（2021e）「文化財の保存に関する状況について」pp.4,5,9（2023年11月15日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93500101_05.pdf

6.4.2. 国土交通省の公共調達と文化資源保護の公共調達の差異

次に、国土交通省における建造物等の公共調達と文化資源の修理に関する公共調達およびそれら市場特性の差異について考察しておく。この両者では、大きく4点の違いが考えられる。

第一に、文化財修理では発注段階での仕様が概ね決まっている点である。公共工事の場合では一般的に、調査・計画、概略設計、予備設計、詳細設計、施行、維持管理という段階に分けて考えることが出来る。一方で文化財修理の場合には、「元の状態」に戻すことが目的となるため、この設計部分のプロセスが大方不要となる。そのため、建設産業ではその是非についてしばしば議論される設計・施工一括発注方式については、通常導入されないと考えられる。

第二に、文化資源の修理では建造物だけでなく、工芸品も対象となる点である。加えて第三に、文化資源の中にも国宝や重要文化財に指定されているものやそうでないものといったグレードが存在している点である。また、文化資源の損傷度合いも案件によって異なることも特徴的であり、これらの条件の掛け合わせによって、金額規模が大きく変動するだけでなく、金額規模とは別に問わず事業者選定の重要性も変わってくる。そのため、文化資源の修理では全体的な金額規模は小さいが、分散は大きいものと推察されるほか、事業者選定において金額だけでない基準を用意する必要があるだろう。国土交通省が公表した同省の地方整備局等が発注した工事の入札結果データによれば、工事予定価格の全体平均は毎年およそ2億円で推移¹⁴⁸している。一方、文化財の修理に関わる入札結果データや実績を集約した情報は見当たらないため正確な比較は難しいが、2023年における「国宝・重要文化財建造物保存修理強化対策事業」の予算と修理事業実施件数目標を単純に割り算すれば、1件あたり1億円以下となることや、約4年の年月をかけて2017年に完了した国宝指定の日光東照宮・陽明門の「平成の大修理」でも約12億円の総工費であったことを踏まえれば、文化財修理の金額規模は国土交通省における建設工事と比べて相当小さいと想定される。また、これは国宝・重要文化財指定の建造物のみを見ているが、文化財修理には工芸品も含まれることから、全体平均での金額はより小さいものになる。

最後に、民間需要の有無である。建設産業の場合は、民間需要も継続的且つ大きな割合で存在し続ける一方、文化財修理に関わる事業者・従業員に関しては、民間から受託する仕事量は劇的に減少しており、行政からの受注に依存せざるを得ない状況である。また、6.3.1 で見たように建設産業で一般競争入札が導入された際には、その過剰供給体質の解消も目的のひとつであったが、逆に文化資源の保護に関しては常に供給不足の状態にある。

¹⁴⁸ 増田正一（2022）「公共工事の入札結果に関する分析（令和元年度、2年度） -国土交通省入札結果データの年度・工事規模別等から見た推移」『建築コスト研究年報』第21号 pp.83-106（2023年11月15日閲覧）
<https://www.ribc.or.jp/research/pdf/annual/r03/nenpou/nenpou40.pdf>

加えて、文化政策は福祉等の政策よりも優先度は劣後されがちであるため、行政側の体制も弱いと想定される。藤島・築瀬（2011）が指摘するように、特に地方中小自治体においては、最も簡便な特別簡易型の総合評価落札方式でさえも事務量の増大や入札期間の長期化などの負担を理由に導入が厳しい状況にある。

6.5. 結論・考察

6.5.1. 文化財保護に資する最適な入札制度

前項で概観した通り、いずれの入札制度についても絶対的に優れているということではなく、補修対象となる文化財に応じて多様な調達方法の中から最適と考えられる調達制度を選択できる状態が望ましい。少なくとも、一般競争入札が原則として採用されている現状は、文化財保護の担い手を育成する観点から見ても、品質維持の観点から見ても、望ましいものではないと考えられる。ただし、現状行政側で複雑な調達制度を運用する体力はないことから、複雑な評価制度やガイドラインを設けて、事業者の品質確保に労力を割くこともまた現実的ではない。したがって、文化財の種別に応じて条件分岐的に基本となる調達制度をガイドラインとして示す形が一案として考えられる。そのうえで、ここまでの議論を踏まえて、文化財保護において望ましい調達制度の実現に向けた初期的な改革として、以下に示すルール適用が一案として考えられるだろう。

(1) 入札参加資格

- ✓ 希少な技術（選定保存技術など）を用いる案件は、応札可能な団体または個人（人間国宝・重要無形文化財保持者など）が限定的であるため、団体または個人との随意契約とする
- ✓ 国宝・重要文化財の案件では、指名競争入札とする
- ✓ その他の文化資源では、一般競争入札とする

※ただし下記「その他条件」に示す通り、事業者の実績に応じて応札可能な案件に制約

(2) 選定方式

- ✓ 技術的に高度な案件であれば、総合評価落札方式（技術提案評価型）とする
- ✓ それ以外は、最低価格落札方式とする

※したがって、多くの案件は一般競争入札・最低価格落札方式のままとなる

(3) その他条件

- ✓ いずれの調達においても上限・下限の制限金額を設定する
- ✓ 事業者の経営状況や業務実績、技術力の証明などに基づく評価を行う
 - ※「国土交通省所管の契約に係る競争参加資格審査事務取扱要領」同様に、入札に参加する事業者に対する経営状況、技術力、労働福祉の状況などから、事業者の点数付けを行い、事業者のランクを A,B,C…といった形でランク付けする
- ✓ 業務完了後および一定期間後に作業の品質評価を行い、事業者の点数付けに取り入れるほか、不良不適格業者と判断された場合には、入札参加資格を失う
- ✓ いずれの調達についても、上記の評価に基づく応札可能な事業者のランクを定める
 - ※各地方公共団体等において、文化資源の重要性等に応じた事業者の制限を可能にする
- ✓ 国宝・重要文化財の修理を担う事業者になるためには、特別な認定を必要とする

こうした条件下であれば、行政側の負荷を大きく増大させることなく、文化庁が文化財保護において目指す政策目標の実現に近付けるほか、6.3.2 で述べた公共調達制度に求められる 8 点の機能の実現に資するものと考えられる。加えて、デービッドが指摘していた現在の入札制度に関する課題に対しても、多くの部分を対処出来ると考えられる。特に、総合評価落札方式や指名競争入札の導入範囲を絞ることで、行政側の業務負荷を逼迫させることなく、最重要の文化財における修理の品質を担保することが可能と考える。また、国土交通省のガイドラインでは図 6.2.1 に示す通り、多様な入札方式の中からどれを選択すべきかをフローチャートの形で分かりやすく図示している。上に示した諸条件をもとに同様のフローチャートを定義することが可能であり、これをガイドラインとして展開することが出来れば、容易且つ適切に多様な入札方式の利用が可能とする。

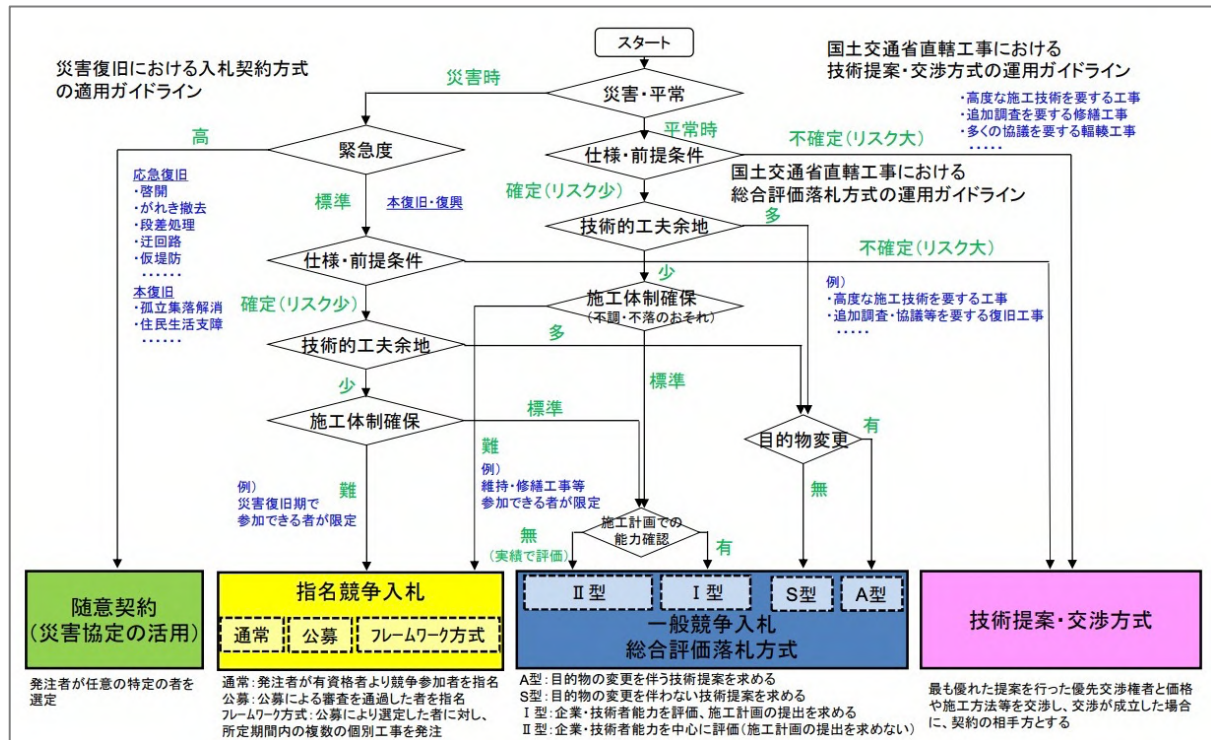


図 6.2.1: 国土交通省における入札契約方式の判断基準¹⁴⁹

6.5.2. 入札制度改革と同時に実施すべき施策

加えて、こうした調達制度の整備や運用の中での最適化を目指すうえで、次の2点の取り組みも必要と想定される。

第一に、選定保存技術または類似する資格の認定対象の裾野を広げることである。2022年12月現在、保持者の選定件数は51件、保持者数は62名、保存団体の選定件数は40件、保存団体数は42団体（重複認定を省けば36団体）¹⁵⁰であるが、登録文化財の件数と比較すればいささか物足りない数字である。加えて、現在の選定保存技術の認定にあたっては「毎年1回、有識者により構成される文化審議会の専門調査会における専門的な調査検討を受けて、文化審議会の答申に基づき、文部科学大臣が選定保存技術の選定と保持者や保存団体の認定を行って¹⁵¹」るとあり、制度の運用は厳格であると言える。

仮に、選定保存技術の認定は非常に限定的なものとしての位置付け・ブランドを維持するのであれば、より幅広く技術の認定を行う登録制度を新設することが求められる。その場合、デービッドが提案するように、社美協のような公益法人に技術認定を担わせる形も

¹⁴⁹ 国土交通省（2022）「公共工事の入札契約方式の適用に関するガイドライン【本編】」p.15（2023年11月15日閲覧）<https://www.mlit.go.jp/tec/content/001475361.pdf>

¹⁵⁰ 文化庁（2023h）「文化財を支える伝統の名匠」（2023年11月15日閲覧）https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/shuppanbutsu/bunkazai_pamphlet/pdf/93821601_01.pdf

¹⁵¹ 同上

ありうるが、文化庁の外郭団体としての認定機関を設ける形が本来は望ましいだろう。なお、美術工芸品の分野においては、一般社団法人国宝修理装飾師連盟が修理技術者資格制度を 2003 年より導入・運用している。本団体は、美術工芸品のうち絵画、書跡・典籍、古文書、歴史資料といった装飾（そうこう）文化財の保存修理を行っている技術者集団であり、例えば加盟工房である株式会社光影堂は京都国立博物館に文化財保存修理所を構え、国宝や重要文化財を中心に保存修理業務を担っている。こうした団体に対して貴重な文化財修理の業務などが適切に発注されるよう入札制度を改善すると同時に、これら資格取得の門戸を開きより一般的なものとする必要がある。

分野が全く異なる例となるが、IT システムの政府調達の場合、独立行政法人情報処理推進機構（IPA）の資格取得者を体制図の中に含めることを要件として定めた入札が多い。IPA は情報処理技術に関する、4 つのレベルで計 13 種類の国家試験を実施しており、毎年 50 万人前後が受験している。また、政府調達に参加したい IT 事業者は社員に対してこれら IPA の資格取得を奨励する傾向にあるため、業界全体の技術レベル・専門性の向上にも寄与していると言える¹⁵²。同様に、文化資源の修理という文脈においても、資格試験を一般的なものにすることによって、業界全体の技術レベルの底上げに繋がると期待される。

第二に、文化資源の修理におけるサプライチェーン調査の拡大である。デービッドが指摘したように、文化財修理の性質から考えれば今後の需要予測が可能であり、また修理に必要な物品や人的リソースの予測も可能である。しかし、現状では図 6.4.1-2 に示したように、文化庁では修理用具・原材料実態調査が直近の数年間で実施されているのみであるが、日本各地に伝統工法の技術を持つ団体・職人がどれほどいるのか、そして経営・生計状況、実績はどのようなものか、といった供給力の調査も必要である。加えて、文化庁や地方公共団体、登録文化財の所有者等に関して、それぞれの文化資源の修理履歴、今後の修理目処等の基礎情報について、データベースとして整理する必要もある。

¹⁵² 筆者自身も前職のコンサルティング会社において IPA 資格を複数取得したが、このインセンティブとして会社による奨励金などの制度が用意されていたことや資格取得が社内での昇進等の評価に繋がったことが挙げられる。この背景には記載の通り、中央省庁における IT システム案件の入札にあたって、IPA 資格保持者をデリバリー体制に含めることが調達仕様書に明記されていたためである。また、IPA 資格の中で最も初級の位置付けである「IT パスポート」試験は、近年 IT 業界以外の企業や大学等においても取得が奨励される動きがあり、IT スキル・リテラシーの証明におけるスタンダードになりつつある。

7. 論点 2-4：政策過程における政策立案者と現場の乖離¹⁵³

7.1. 検証アプローチ／検証対象とする法律の選定理由

第7章では、博物館に関する法制度の政策過程において、政策立案者と博物館関係者・研究者の間で乖離が生じているのではないかという仮説の検証を行う。それにあたり、具体的な法律を取り上げて政策の検討段階にどのような議論が行われていたのかや博物館関係者の意見が反映される余地があったのかについて分析する。

前提として、国会に提出され審議される法律案は内閣提出法律案と議員提出法律案の2種類に分けられるが、その大半は内閣提出法律案である。内閣法制局の統計¹⁵⁴を参照すると、2013年から2023年現在までに提出された法案について、多くの国会会期において内閣提出法律案よりも議員提出法律案の方が提出件数が多いことが分かる。その一方で成立件数に関して言えば、内閣提出法律案は平均して9割以上成立しているのに対して、議員提出法律案は2割前後の成立率となっており、結果として成立件数は内閣提出法律案の方が数倍多くなっている。つまり、一般的に議員提出によって成立する法律のほうが珍しいと言えるが、逆に文化政策に関する主要な法律は議員提出によって成立している点が特徴的である。1950年成立の文化財保護法や1951年成立の博物館法、そして本章で取り扱う文化芸術（振興）基本法はすべて議員提出である。ただし、表7.1に示す通り、近年で成立した博物館に関わる法律の多くは内閣提出法案である。

そして内閣提出法律案と議員提出法律案は、成立までの過程が大きく異なる点で特徴的である。内閣提出法律案の場合、法律案の作成から閣議決定・国会提出に至るまでのプロセスにおいて、各府庁の担当課がその取り組みを主導する。担当課によって作成された法案は、担当局・大臣官房・内閣法制局による審査や各省庁との折衝、与党での手続き、事務次官会議、閣議決定を経て国会に提出される。更にこの過程において、法律・政令などに基づき設置されている審議会がある場合には、審議会への諮問と答申の受領という過程を挟むことになる。文化庁においては、中央省庁等の改革の中で国語審議会・著作権審議会・文化財保護審議会・文化功労者選考審査会を整理・統合する形で、2001年1月6日付けで文化審議会が設置されていることから、文化政策に関わる内閣提出法案の場合には、この文化審議会内に設置された部会・分科会（図7.1参照）において審議が行われることになる。文化審議会および部会・分科会の委員は任期制となっており、大学教授を中心に公益法人理事、芸術家、弁護士そして博物館長など、多様な人材が選任されている。したがって、内閣提出法律案については、多かれ少なかれ博物館関係者の意見を反映させる機

¹⁵³ 本章は、東京大学公共政策大学院2021年度秋学期開講科目「政策過程論」にて、筆者が作成・提出した期末レポートを本論文のために加筆・再構成した。

¹⁵⁴ 内閣法制局（2023）「過去の法律案の提出・成立件数一覧」（2023年10月30日閲覧）
<https://www.clb.go.jp/recent-laws/number/>

会があると言える。

一方の議員提出法律案の場合はその名の通り、国会議員が法案を作成し国会に発議を行う。立法に至るトリガーは、議員がその活動の中で接する市民の声から具体的な問題を把握するケース、各種調査結果や報道などから問題意識を得るケース、自らの信念に基づき何らかの政策立案の必要性を感じるケース、民間団体などから要望を受けるケースなど様々であるが、いずれのケースでもその問題解決のために立法が必要であると考えているところにある。そしてその検討プロセスも様々である。単独の党内でプロジェクトチームやワーキングチームを設置し集中的に議論するケースや超党派によって議員連盟を構成し検討する場合などである。またその際に、立法補佐機関である衆議院調査局及び参議院調査室や各議院の議院法制局、国立国会図書館調査および立法考査局が、依頼者である議員によって適宜活用され法律案作成のための支援が提供されることになる。ただし、依頼の際の具体度はケース・バイ・ケースであり、大枠の考え方のみが示される場合から、具体的な内容が示された状態で依頼される場合など様々である（茅野 2015）。ここで重要なのは、内閣提出法律案と異なり審議会への諮問は行われないことから、法律案を形にするまでの過程で、その法律案の影響を受ける当事者（例えば、博物館に関する政策であれば博物館関係者）の意見を聞かないまま、法律案を国会に提出することも可能であるという点である。

こうした観点から、議員提出法律案における政策過程を分析することが、仮説の検証においてより有効であると判断した。そのうえで、表 7.1 に示した通り近年では 3 件の議員提出法律案が成立しているが、その中から今日の文化政策における影響力の大きい 2017 年成立の文化芸術基本法（文化芸術振興基本法の一部を改正する法律案）を取り上げて分析することとした。

表 7.1: 近年成立した博物館に関する法律（年は国会での成立時点）

#	年	法律名	種別
1	1998	美術品の美術館における公開の促進に関する法律	内閣提出
2	1999	独立行政法人通則法	内閣提出
3	2001	文化芸術振興基本法	議員提出
4	2003	地方自治法の一部を改正する法律案 ※指定管理者制度の導入	内閣提出
5	2004	文化財保護法の一部を改正する法律	内閣提出
6	2006	公益法人制度改革関連 3 法 ¹⁵⁵	内閣提出
7	2011	海外の美術品等の我が国における公開の促進に関する法律案	議員提出
8	2011	展覧会における美術品損害の補償に関する法律案	内閣提出
9	2014	独立行政法人通則法の一部を改正する法律案	内閣提出
10	2017	文化芸術基本法（文化芸術振興基本法の一部を改正する法律案）	議員提出
11	2018	文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律	内閣提出
12	2019	第 9 次地方分権一括法 ¹⁵⁶ ※公立博物館の所管を首長部局に移管可能	内閣提出
13	2020	文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律	内閣提出
14	2021	文化財保護法の一部を改正する法律	内閣提出
15	2022	博物館法の一部を改正する法律	内閣提出

¹⁵⁵ 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律案、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律案、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案

¹⁵⁶ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律

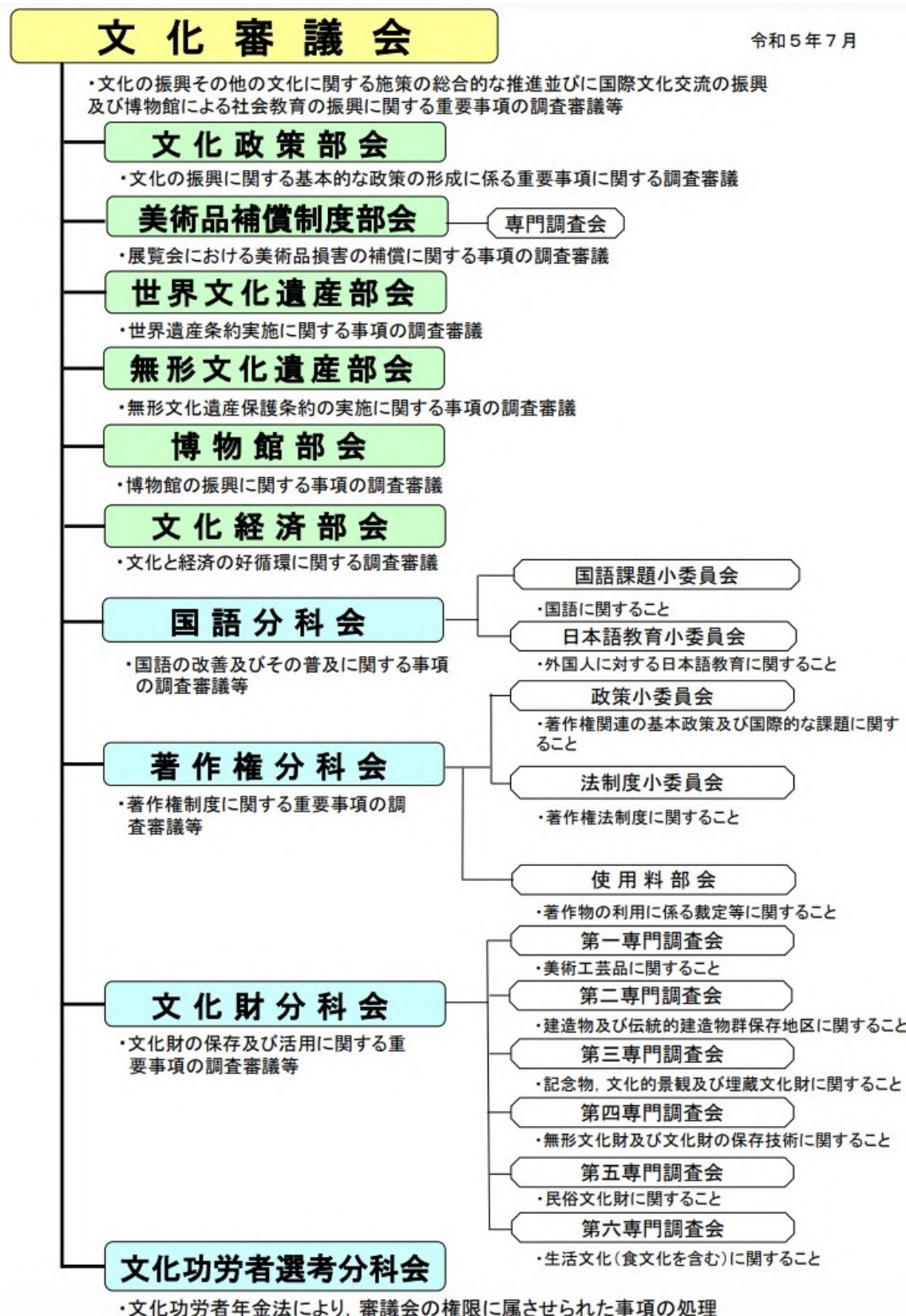


図 7.1: 文化審議会組織図¹⁵⁷

¹⁵⁷ 文化庁 (2023i) 「文化審議会組織図」 (2023 年 10 月 30 日閲覧)
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/about/pdf/93926501_01.pdf

7.2. 文化芸術基本法の概要

文化芸術基本法は、「文化芸術に関する活動を行う人々の自主的な活動を促進することを基本としながら、文化芸術に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図り、心豊かな国民生活及び活力ある社会の実現に貢献することを目的¹⁵⁸」とした法律であり、2001年に成立した文化芸術振興基本法を2017年の第193回国会において成立した「文化芸術振興基本法の一部を改正する法律」に伴い、それを改正する形で成立した法律である。本改正の趣旨としては、文化芸術振興基本法の思想・意義は維持しつつ、単なる文化芸術の振興だけを対象とするのではなく、観光やまちづくり、国際交流等の分野において、文化芸術の力により創出される多様な価値をも包含し、更にそれを文化芸術の継承・発展・創造に活用していくことにある。こうした内容は、2020年開催予定であった東京オリンピック・パラリンピック競技大会による訪日観光客の誘致等を念頭に置いたものでもあり、「我が国の文化芸術の価値を世界へ発信する大きな機会であるとともに、文化芸術による新たな価値の創出を広く示していく好機¹⁵⁹」だと捉えられていた。

本章では、この文化芸術基本法が成立するまでに至った過程を分析するが、「文化芸術振興基本法の一部を改正する法律」自体の立法過程を追うことを主題としつつも、戦後以降に実施された文化政策を全体的に概観することになっている。理由としては、文化芸術に関する法律は（詳細は後述するが）国政における優先度は概して高くなく、全般的に改正の頻度が少ない¹⁶⁰ほか、喧々諤々とした議論は行われておらず参照する議事録等の文献もかなり限定的であったことが挙げられる。また、文化経済学で議論される「ボーモルのコスト病¹⁶¹」が示すように、その表現技法や体裁といった中身においては変化や多様化があるものの、文化芸術に関わる活動のあり方それ自体が、戦後以降で大きく変わってきたわけではない¹⁶²こともその背景としてあるだろう。したがって、次節では終戦直後の1945年

¹⁵⁸ 文化庁（2023j）「文化芸術基本法」（2023年10月30日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/kihon/geijutsu_shinko/index.html

¹⁵⁹ 同上

¹⁶⁰ 例えば博物館法を例にすると、1949年に制定された社会教育法の特別法として1951年に施行されたが、その3年後に改正法が公布されて以降は、2022年4月の「博物館法の一部を改正する法律」の成立までの約70年間、博物館法単独での改正が行われなかった。この間に行われた改正は、社会教育法が定める学習機会の提供という観点での変更等に紐づく変更のみであり、博物館法が当初より定めている内容に大きな変更があったわけではない。

¹⁶¹ ウィリアム・ボーモル（William J. Baumol）とウィリアム・ボーエン（William G. Bowen）が1966年に出版した『舞台芸術—芸術と経済のジレンマ（Performing Arts: The Economic Dilemma）』で指摘した法則であり、文化芸術活動などの労働集約型産業においては生産性の上昇がほぼ生じないことを指す。例えば、クラシック音楽をオーケストラで演奏するために必要な演奏者の数は、昔も今もほとんど変わることはなく、この点は製造業などの生産性向上が可能な産業とは大きく異なる。一方でこうした分野の従事者の賃金は原則として時代とともに上昇していくことから、産業全体に占める人件費の割合は増大せざるを得ないことを指摘している。

¹⁶² もちろん新型コロナウイルスが猛威を振るい始めた2020年以降には、文化芸術活動のあり方も変容しているが、文化芸術基本法が成立した2017年より後の話であるため、本レポートでは割愛する。

を起点に、文化政策のあり方について国と地方自治体の両方で分析をするところから始めている。

7.3. 文化芸術振興基本法の成立とその課題

我が国における戦後の文化政策の変遷については第2章にて概観した通りであるが、「2.2.2. 1990年代の文化政策」まで流れを受け、2001年に成立したのが文化芸術振興基本法である。当時、戦後歴代最高の支持率を記録した第1次小泉内閣の1年目にて成立した法案であり、小泉首相の芸術好きのイメージも重なって捉えられることもあるが、これは政府提出法案ではなく議員立法として提出されたものであった。これには、芸術文化の振興に関する課題に取り組むために、超党派の国会議員によって設立された音楽議員連盟（2013年に文化芸術振興議員連盟に名称変更。詳細は後述。）の役割が大きかったと言える。同法は参議院では全会一致で可決し、2001年11月に成立した。同法の特徴としては、第3条・第4条（以下、引用）において、国と地方自治体が文化政策に取り組むことを義務付けたことにある。また、従来までの我が国における文化政策は、各分野における法律の積み重ねであり、文化・芸術に関する活動全般を包括した基本法は存在してこなかった。例えば、博物館であれば博物館法、図書館であれば図書館法、文化財保護であれば文化財保護法といった具合に、それぞれの分野で法律が定義されていた。加えて、こうした芸術文化一般を対象とした振興法を制定している国々はそれほど多くないことも、同法の特徴のひとつと言えるだろう。

（国の責務）

第三条 国は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、文化芸術の振興に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

（地方公共団体の責務）

第四条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、文化芸術の振興に関し、国との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

こうした意義がある中でも、同法にはいくつかの問題が当初より指摘されてきた。まず上述の通り、国と地方自治体の役割を定義しているものの、その具体的な連携のあり方や取り組み内容については定義がされておらず、従来までの各種文化政策における国と地方自治体それぞれの役割を再確認しそれを義務として明記したに過ぎないという点である。加えて、同法は全般的に国の役割・権限を強調したもので、中央集権的な性格が強く、一方で地方自治体や民間・非営利組織等の役割が過小評価されていると言える。また、通常法律であれば、基本法がありそのうえで振興法を定めるという形式を取ることが一般的であるが、同法は、芸術文化振興の目的や理念を説明した基本法的な性質と、その具体策

を示すことを意図した振興法的な性質が組み合わさった特殊な構造を取っている。そのほかの問題として野田（2014）は、それまで用いられてきた「文化」「芸術」「芸術文化」という用語ではなく「文化芸術」という用語を始めて用いたが、その定義や違いは明らかにされていないこと（2.1.2 参照）や、第 18 条で規定される「国語が文化芸術の基盤をなす」ということに論拠が示されていないことなどを挙げている。なお、1990 年代の国政における文化政策の取り組みが発展するにつれ、文化経済学会が設立されるなど文化政策研究の機運が高まったが、同法に対する危機感から、多くの文化政策研究者は政府・文化庁等との意見交換や協議を行っていた。その過程で「文化政策提言ネットワーク（CP ネット）¹⁶³」など、研究者間の情報交換基盤も形成されていった。

7.4. 文化芸術基本法（2017 年）の立法過程

7.4.1. 改正までの経緯について

文化芸術振興基本法は、第 7 条第 1 項において「政府は、文化芸術の振興に関する施策の総合的な推進を図るため、文化芸術の振興に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない」と定めており、この規定に基づき同法の成立の翌年である、2002 年に「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第 1 次基本方針）¹⁶⁴」が閣議決定された。この第 1 次基本方針は、2002 年度からの 5 年間をおおまかなスコープとしたものであり、文化芸術の振興に向けた国の果たす役割と、特に重視すべき方針、留意事項、およびこれらを踏まえた基本的な施策の内容について定めたものであった。なお、第 1 次基本方針のまえがきには、「諸情勢の変化や、施策の効果に関する評価を踏まえ、柔軟かつ適切に見直しを行う」と記載されているが、これは当時中央省庁等改革基本法などで政策評価の導入が進められていたことを反映したものと考えられるだろう。加えて前述の通り、この中央省庁等の改革の中で、これまで存在していた著作権審議会や文化財保護審議会等の機能を整理・統合する形で、2001 年に文部科学省のもとに文化審議会が設置された¹⁶⁵。これにより 1990 年代の文化支援機関の設立に大きく寄与した文化政策推進会議は、文化審議会の文化政策部会に引き継がれることになる。

文化政策部会は、この基本方針の見直し・検討・意見収集を担っており、2017 年の文化芸術基本法の成立までに、4 次にわたる基本方針の策定を行っている。この見直しのプロセスはいずれにおいても、（1）文化政策部会の委員による基本方針の評価と今後の課題に

¹⁶³ <https://groups.google.com/g/cpnet-info>

¹⁶⁴ 文化庁（2002）「文化芸術の振興に関する基本的な方針（平成十四年十二月十日閣議決定）」（2023 年 10 月 30 日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/kihon_hoshin_1ji/index.html

¹⁶⁵ 文化庁（2023I）「文化審議会について」（2023 年 10 月 30 日閲覧）

<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/about/>

関する検討、(2) 基本方針の見直しの方向性に関する中間取りまとめの作成、(3) パブリックコメントの募集による意見の収集とそれを踏まえた改善、という流れで大まかに説明することが出来る。例えば、最新の第4次基本方針に関して言えば、第12期文化政策部会(2014、2015年)において、(1) 文化政策部会の委員による基本方針の評価と今後の課題に関する検討、(2) 審議経過報告のとりまとめ、(3) 文化芸術関係団体等からのヒアリング、(4) 答申起草に向けたワーキング・グループの実施、(5) パブリックコメントの募集とそれを踏まえた審議、(6) 文化審議会総会における答申の実施、というプロセスが取られている¹⁶⁶。

第4次基本方針¹⁶⁷における改訂の主たるポイントとしては、2011年の第3次基本方針策定時以後に発生したいくつかの情勢変化への対応にある。これは第4次基本方針の「第1 社会を挙げての文化芸術振興」に述べられているように、地方創生・2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会・東日本大震災からの復興、という3点である。まず地方創生に関しては、2014年に発表された「2040年までに全国の市町村の半数が消滅する可能性がある」という通称「増田レポート」の影響が大きいと推察される。本改訂においては、地元根付いた文化や町並み等の地域資源を活用した地域文化芸術活動による新たな雇用・産業の創出が地方創生の起爆剤になることをビジョンとして挙げている。次に東京五輪に関しては、それを契機として全国各地域で文化プログラムが盛んに行われることを目指している。最後に東日本大震災からの復興に関しては、被災地から復興の姿を地域の文化芸術の魅力と一体となって国内外へ発信し、国内や世界のモデルとなる『新しい東北』を創造することが目標として掲げられている。我が国の文化政策の変遷を見る上ではこの基本計画の流れが重要な役割を果たしているが、この他にも「ソフト・パワー」「知財立国」「クール・ジャパン」などのテーマで文化関連の政策が行われてきている¹⁶⁸。

上述の通り、東京五輪や東日本大震災からの復興を踏まえて第4次基本方針が改訂されたと述べた一方で、国政においては(文化芸術以外の面での)経済・災害復興に関する政策が重視され、文化政策の優先度は必ずしも高くなかった。このことは文化庁の予算がほぼ横ばいに推移していたことに表れており、一方で文化庁の京都移転が推進されたことに

¹⁶⁶ 文化庁(2015a)「文化審議会における審議経過」(2023年10月30日閲覧)
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/kihon_hoshin_4ji/pdf/sanko_03_01.pdf

また、伊藤(2006)では、第1次基本方針の見直し過程についてまとめられているが、これも同様のプロセスを採ったことが分かる。

¹⁶⁷ 文化庁(2015b)「文化芸術の振興に関する基本的な方針－文化芸術資源で未来をつくる－(第4次基本方針)(平成27年5月22日閣議決定)」(2023年10月30日閲覧)
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/kihon_hoshin_4ji/index.html

¹⁶⁸ 文化政策を担う機関として最初に挙げられるのは当然文化庁ではあるものの、それ以外の国の組織も文化政策に関する取り組みを実施していることは留意が必要である。例えば、外務省・国際交流基金による国際文化交流や経済産業省のコンテンツ産業政策等が挙げられる。また、我が国における一般会計予算に占める文化政策の予算比率を算出する際には、文化庁の予算を分子として計算されるが、厳密には文化庁以外の組織における予算についても考慮する必要がある。

よって、むしろ行政機能の弱体化が懸念される事態となった。そこでこうした事態に待ったをかけたのが、超党派の衆参国會議員で構成された文化芸術振興議員連盟（2013年に音楽議員連盟から名称変更）である。同議員連盟は、その芸術・芸能の職能団体の政治的連携機関である「文化芸術推進フォーラム¹⁶⁹」を通じ、機関誌『文化芸術』を発刊し文化芸術省創設を提言するなどの活動が続けてきた。更に、上述の文化庁の弱体化への懸念に対して、むしろ時代の変化に応じた新しい役割・機能を与えることを目的として、文化芸術振興基本法と同じく議員立法によって、文化芸術基本法の成立に導いたのである。文化芸術推進フォーラムにおける文化芸術振興基本法見直しが開始されたのは2016年¹⁷⁰でありその改正は2017年6月であったことから、わずか1年あまりでの成立となった。なお、同議員連盟は2017年4月時点¹⁷¹で117名の議員を擁しており、当時は河村建夫（自由民主党）、副会長に塩谷立（自由民主党）、枝野幸男（民進党）、斉藤鉄夫（公明党）、市田忠義（日本共産党）を据えていた¹⁷²。いずれも各政党で重役を担ってきた議員であり、且つ主要政党からバランスよく構成されていることから党内外で発言力・調整能力が高く、同議員連盟による議員立法は、衆参両院においてスムーズに審議・可決が進んだものと想定される。

7.4.2. 改正点について

次に文化芸術振興基本法からどのような改正が行われたのかについて概観しておきたい。文化芸術基本法は、文化芸術振興基本法において定められていたように、「文化芸術に関する活動を行う人々の自主的な活動を促進することを基本としながら、文化芸術に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図り、心豊かな国民生活及び活力ある社会の実現に貢献することを目的¹⁷³」にしている。改正にあたって、こうした文化芸術を振興していくこと自体に加えて、文化芸術と接点を持ち価値創出を行う分野（観光・まちづくり・国際交流・福祉・教育等）の施策についても、同法の範囲に組み込むことになった。更にそこで生み出された価値を、文化芸術の継承・発展・創造へと還元していくことの重要性が明記

¹⁶⁹ <https://ac-forum.jp/>

¹⁷⁰ 文化芸術推進フォーラム（2023）「文化芸術振興議員連盟とは」（2023年10月30日閲覧）

<https://ac-forum.jp/group/>

なお、文化芸術基本法の成立に向けた検討が具体的にいつ頃開始されたのかや文化芸術振興議員連盟や文化芸術推進フォーラムでの議論の内容は公開されていない。

¹⁷¹ 文化芸術振興議員連盟（2017a）『文化芸術』2017年4月 Vol.8（2023年10月30日閲覧）

https://ac-forum.jp/wp-content/uploads/2017/04/BunkaGeijutsu_08.pdf

¹⁷² 2023年8月1日現在、会長に塩谷立（自由民主党）、副会長に福山哲郎（立憲民主党）、斉藤鉄夫（公明党）、山下芳生（日本共産党）、古川元久（国民民主党）を据えており、143名の議員が参加している。

文化芸術振興議員連盟（2023）『文化芸術』2023年8月 Vol.18（2023年10月30日閲覧）

https://ac-forum.jp/wp-content/uploads/2017/04/BunkaGeijutsu_08.pdf

¹⁷³ 文化庁（2023j）「文化芸術基本法」（2023年10月30日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/kihon/geijutsu_shinko/index.html

された。文化芸術振興基本法でも国と地方自治体の役割は明記されていたが、本改正ではそれを一部修正するだけでなく、文化芸術団体の役割を新たに規定（第5条の2）し、独立行政法人・文化芸術団体・民間事業者等の連携・協働についても新たに規定された（第5条の3）。

また、これを具体的に推進していくために、これまで文化芸術振興基本法のもとでは「文化芸術の振興に関する基本的な方針」が定められていたが、文化芸術基本法成立後には「文化芸術推進基本計画」を策定されることとなった。加えて、「第四章 文化芸術の推進に係る体制の整備」（以下、引用）が新設され、中央省庁と地方自治体の包括的な体制・枠組みが整備されたことも大きな変更であると言える。更に、本改正の附則第2条（以下、引用）には、文化芸術に関する施策を推進するために、政府は文化庁のあり方そのものの見直しも含めた措置を講ずることと記載されており、これは文化芸術振興議員連盟が提起してきた文化芸術省の創設を意図したものであると考えられる。更により詳細な内容な変更点として、伝統芸能の例として組踊が追加されたほか、食文化の振興、芸術祭の開催支援、高齢者及び障害者の創造的活動等への支援等が明記された。加えて、文化庁ホームページ上では明示的に解説はされていないものの、文化芸術基本法の前文において、「文化芸術の礎たる表現の自由の重要性を深く認識し」と追記されたことは、重要な変更点として述べておきたい。

第四章 文化芸術の推進に係る体制の整備

（文化芸術推進会議）

第三十六条 政府は、文化芸術に関する施策の総合的、一体的かつ効果的な推進を図るため、文化芸術推進会議を設け、文部科学省及び内閣府、総務省、外務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省その他の関係行政機関相互の連絡調整を行うものとする。

（都道府県及び市町村の文化芸術推進会議等）

第三十七条 都道府県及び市町村に、地方文化芸術推進基本計画その他の文化芸術の推進に関する重要事項を調査審議させるため、条例で定めるところにより、審議会その他の合議制の機関を置くことができる。

附則

（文化芸術に関する施策を総合的に推進するための文化庁の機能の拡充等の検討）

第二条 政府は、文化芸術に関する施策を総合的に推進するため、文化庁の機能の拡充等について、その行政組織の在り方を含め検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

7.4.3. 第193回国会における議論の詳細

7.2 で述べたように、文化芸術基本法は2017年の第193回国会において成立した「文化芸術振興基本法の一部を改正する法律」に伴い成立した法律である。ここまで述べたように、本法案は各政党の重鎮によって構成された超党派の文化芸術振興議員連盟の働きか

けによる議員立法であるため、法案提出段階において各政党内の調整は一定済んでいるか、あるいは国政における優先度の低さから調整を要していないと推察される。実際、衆議院文部科学委員会と参議院文教科学委員会では日本共産党の2名の議員（且つ両名とも文化芸術振興議員連盟に加盟）による質疑はあったものの、両委員会と衆参両院の本会議では異議が唱えられることなく全会一致で可決している。本項では、その両委員会における数名の質疑において、どのように議論が行われていたのかについて分析する。また、本法案は同議員連盟の会長である河村建夫議員ら5名による自由民主党・無所属の会、民進党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会及び社会民主党・市民連合の五派共同提案となっているが、日本共産党がこの共同提案に加わらなかった理由についても考察する。

7.4.3.1. 衆議院文部科学委員会における議論（2017年5月26日）¹⁷⁴

本委員会では、日本共産党の畑野君枝議員による質疑が行われており、そこでは4つのテーマで質問がされている。最初の質問として、「議連の場で意見を述べてまいりましたが」との前置きの上で「文部科学委員会の場で大いに議論をし、議事録に残すことで、後世に本法案の意義を明確にすること」を目的として、表現の自由という文言を前文に明記した意義を提案者である河村議員（文化芸術振興議員連盟会長）に問うている。この質問の意図・背景として、畑野議員は「各地の美術館や図書館、公民館などで、創作物の発表を不当な理由で拒否するなど、表現の自由への侵害が相次いで、創作活動の萎縮も懸念される」状況にあることを挙げている。

次の質問は、観光やまちづくりといった文化芸術の周縁領域に焦点をあてることによって、本来の文化芸術の振興を萎縮させてしまうのではないか、という指摘である。文化芸術が周縁領域と連携を進めることで創出される価値は自体には理解を示しつつも、当時の山本幸三地方創生担当大臣による「一番のがんは文化芸術員。この連中は普通の観光マインドが全くない。この連中を一掃しないと駄目だ」という一連の発言を取り上げ、文化財保護や文化芸術そのものの振興が置き去りにされるリスクを問題提起している。そのうえで、同法案の可決後もこの点は引き続き注視していく必要があるとしており、日本共産党が本法案の共同提案に加わらなかったことの理由として後日語られている¹⁷⁵。第三の質問は、計画の達成状況を公表することや、地方自治体における地方文化芸術推進基本計画策定の努力義務を定めていることで、文化芸術の創造とその価値の国民による享受という本法律における趣旨とは外れ、手段が目的化してしまうのではないかという指摘である。そ

¹⁷⁴ 国会会議録検索システムを利用。

衆議院（2017）「第193回国会 衆議院 文部科学委員会 第15号 平成29年5月26日」（2023年10月30日閲覧）

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119305124X01520170526>

¹⁷⁵ しんぶん赤旗（2017）「『文化芸術基本法』の意義と課題 畑野君枝衆院議員に聞く」（2023年10月30日閲覧）https://www.jcp.or.jp/akahata/aik17/2017-07-21/2017072109_01_1.html

して最後に、文化庁の予算規模に関して、「文化芸術の振興のために予算面で国が積極的な役割を果たすべき」だと指摘している。

いずれの質問に関しても、指摘されたリスクについては懸念されている趣旨ではないといった回答や、それを踏まえて規定や附則を加えているとの回答があり、それ以上の質疑は行われていない。また、質問に対する回答者の多くが文化芸術振興議員連盟に所属する議員であり、畑野議員の冒頭の前置きから、同様の議論は既に同議員連盟の検討の中で行われていたものと推察される。その後本委員会では畑野議員含む全会一致で同法案が可決され、5月29日実施の衆議院本会議においても全会一致で可決している。

7.4.3.2. 参議院文教科学委員会における議論（2017年6月16日）¹⁷⁶

本委員会では、日本共産党の吉良よし子議員による質疑が行われており、前述した畑野議員の質疑と内容が重なる形で、3つのテーマで質問がされている。最初の質問として、ここでも畑野議員と同様に「議連の場で意見を述べましたけれど」との前置きの上で「委員会でも大いに議論もして議事録に残すことで後世に本法案の意義を明らかにすること」とを目的として、表現の自由という文言を前文に明記した意義を提案者である河村議員に問うている。発言の趣旨・背景についても畑野議員と同様である。次に国、地方自治体などとの連携に関して、文化芸術をする団体や個人が支援を受けるために、国への協力・付度が前提になってしまうのではないかという指摘である。そして最後に、文化庁の予算規模の国家予算に占める割合が低いことを挙げ、諸外国並みに文化芸術振興に充てる予算の拡充することの必要性について指摘している。これら質問に対する回答も衆議院文部科学委員会でのやり取り同様に終わっており、こちらも本委員会では吉良議員含む全会一致で同法案が可決され、6月6日実施の参議院本会議においても全会一致で可決している。

7.4.4. 文化審議会文化政策部会における議論

3.1 で述べたように文化政策部会は、文化芸術振興基本法に定める基本方針の策定に大きな役割を果たしてきた。その文化政策部会が文化芸術基本法の成立において、どう影響を与えたのかについてだが、結論を言えば、文化芸術振興議員連盟の動きは本部会と連動していたわけではなく、本部会での議論の内容が同法案の修正・改善に繋がったわけではないと考えられる。その理由としては、文化芸術振興基本法の改正に関する話が最初に取り上げられているのは、第15期文化政策部会の第1回¹⁷⁷であるが、この実施日は2017年

¹⁷⁶ 参議院（2017）「第193回国会 参議院 文教科学委員会 第12号 平成29年6月16日」（2023年10月30日閲覧）

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119315104X01220170616>

¹⁷⁷ 文化審議会第15期文化政策部会（2017a）「文化審議会第15期文化政策部会（第1回）議事

5月26日であり、前述した衆議院文部科学委員会における議論の当日であった。したがって、文化政策部会においては改正法案がどういったものであり、それを踏まえてどのような課題が考えられるのかといった議論は行われていなかったことが明らかである。しかし一方で、同部会では文化庁長官・宮田亮平が同部会の委員全員から意見を収集し反映していきたいと述べている¹⁷⁸ことから、ここでの議論が議員連盟に対してフィードバックされるのかは定かではないものの、今後文化芸術基本法のもとに定める「文化芸術推進基本計画」の策定等に関する文化庁の取り組みにおいて、少なくない影響を持つであろうことは想像される。このことは、続く第15期文化政策部会の第2回¹⁷⁹・第3回¹⁸⁰等での議論において、本改正における委員からの指摘事項を踏まえ文化庁としての対応が回答されていることなどから推察される。加えて、本部会での議論の内容が同法案の修正・改善に繋がったわけではないと本項の冒頭で結論付けたものの、文化芸術基本法の改正内容は4次に渡って策定・改訂されてきた基本方針の内容を踏まえたものであることから、文化政策部会が本法案の策定、つまり文化芸術振興議員連盟の動きに少なくない影響を与えていたことは間違いないだろう。

7.5. 結論・考察

7.5.1. アドボカシー団体の影響力

本章では、2017年の第193回国会において成立した文化芸術基本法（文化芸術振興基本法の一部を改正する法律）に関する立法過程について分析を行った。その結果、本法案の検討・作成から成立に至るまでの動きは、文化芸術振興議員連盟によって動かされたものであり、その他の議員との利害対立であるとか、文化審議会文化政策部会による法案に関する検討といったものは発生しなかったことが分かった。加えて、同議員連盟内で行われた議論の内容は、衆議院文部科学委員会・参議院文教科学委員会における質疑応答の中で明らかになった一部を除いては公開されていないため、その詳細を窺い知ることは出来ない。第2章・第3章において戦後から文化芸術基本法の成立に至るまでの経緯を概観す

録」（2023年10月30日閲覧）

<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/15/01/gijiroku.html>

¹⁷⁸ 同上参照。ここでは宮田長官より「是非、先生方の御意見が反映されて、素晴らしいものになっていくという。そして、その後、2020に向けて文化プログラムが充実した環境になっていければ有り難いというふうに思っておりますので、是非、よろしくお願いします。熊倉部会長、今日は皆さんからお話を頂きますね。」と発言されている。

¹⁷⁹ 文化審議会第15期文化政策部会（2017b）「文化審議会第15期文化政策部会（第2回）議事録」（2023年10月30日閲覧）

<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/15/02/gijiroku.html>

¹⁸⁰ 文化審議会第15期文化政策部会（2017c）「文化審議会第15期文化政策部会（第3回）議事録」（2023年10月30日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/15/03/pdf/r1396382_01.pdf

る中で、文化審議会および文化政策部会が果たしてきた役割は一定見られることから、同法案の成立および同法律の制定後に少なくない影響をもたらしているだろう。

しかし、やはり文化芸術（振興）基本法の成立には、文化芸術振興議員連盟およびそれと連携しながら政策提言を実施してきたアドボカシー団体である文化芸術推進フォーラムが果たした役割が非常に大きい。7.4.1 で触れたように同団体は、2001 年の文化芸術振興基本法成立を支援した舞台芸術、音楽、映画等、文化芸術に関わる芸術関係団体が集い発足した文化芸術振興基本法推進フォーラムが前身であり、2003 年に現行名称に変更した。2017 年 4 月時点で 17 団体（2023 年 8 月時点で 24 団体）により構成されており、創立から現在まで議長は野村萬（能楽師／公益社団法人日本芸能実演家団体協議会会長）が務めている。構成団体の一覧は表 7.5.1 に示す通りであるが、ここに公益財団法人日本博物館協会などの博物館関係の団体は含まれていない。このことは、文化芸術（振興）基本法の成立やその後の予算編成等において、博物館関係の政治力を相対的に弱めているものと想定される。

表 7.4.1: 文化芸術推進フォーラム構成団体一覧¹⁸¹

2013 年 4 月時点（15 団体）		2017 年 4 月時点（下記 2 団体追加で 17 団体）	
1	公益社団法人日本芸能実演家団体協議会	16	一般社団法人日本楽譜出版協会
2	一般社団法人日本音楽著作権協会	17	一般社団法人日本美術著作権協会
3	一般社団法人日本レコード協会	2023 年 8 月時点（下記 8 団体追加で 24 団体）	
4	一般社団法人日本音楽出版社協会	18	一般社団法人全国楽器協会
5	日本音楽作家団体協議会（※）	19	公益社団法人日本演劇興行協会
6	芸術家会議	20	公益社団法人全国公立文化施設協会
7	公益社団法人日本オーケストラ連盟	21	一般社団法人コンサートプロモーターズ協会
8	一般社団法人日本クラシック音楽事業協会	22	一般社団法人日本脚本アーカイブス推進コンソーシアム
9	公益財団法人音楽文化創造	23	一般社団法人日本映画製作者連盟
10	劇場等演出空間運用基準協議会	24	アートマネージャー・ラボ
11	芸術文化振興連絡会＜ PAN ＞	25	一般社団法人日本写真著作権協会
12	協同組合日本映画監督協会	※2023 年 3 月末をもって退会	
13	協同組合日本シナリオ作家協会		
14	一般社団法人日本美術家連盟		
15	一般社団法人全国美術商連合会		

¹⁸¹ 文化芸術推進フォーラムの機関紙『文化芸術』（<https://ac-forum.jp/materials/>）から筆者作成。

7.5.2. 改正法による課題解決の有無

本項ではここまでの分析を踏まえた結論として、追加で 2 点考察しておきたい。まず、7.3 において文化芸術振興基本法の課題について述べたが、7.4.2 に挙げた改正点によってこれらが解消されたかという点についてである。まず国の中央集権的な性格が強く民間・非営利組織等の役割が過小評価されているという課題に関しては、確かにその枠組みや連携のあり方は見直されたものの、課題が解消されたとは言い難い状況にある。次に、「文化芸術」等の用語に関する問題や第 18 条で規定される「国語が文化芸術の基盤をなす」ことへの論拠に関しては、本改正の中に盛り込まれていないため、課題は残存したままであると言える。こうした点については、7.4.4 で挙げた第 15 期文化政策部会においても指摘されていることがその議事録から明らかである。7.3 で述べた課題についてはいずれも文化政策研究者から挙げた指摘事項であるが、ここまで分析したように文化芸術振興議員連盟の法案作成の動きは文化政策部会等の研究者コミュニティとは異なる場所で行われたために、こうした指摘事項への対応が行われなかったものと推察される。加えてこれら課題に関する対応については、政治家のレイヤーでの対応ではなく、今後文化芸術基本法のもとに定める「文化芸術推進基本計画」の策定の中で、文化政策部会・文化庁等で行われる前提で法案作成が進められていた可能性も想定される。

次に、衆議院文部科学委員会・参議院文教科学委員会での表現の自由に関する問題提起である。表現の自由に関する事件は裁判に持ち込まれていないものも含めると多数存在するが、この両委員会での質疑の念頭にあったと推定され、且つ文化政策との接点という意味で大きく影響を与えたものは、富山県立近代美術館における天皇コラージュ事件¹⁸²だろう。これは昭和天皇の写真素材等を用いたコラージュの連作の企画展示であり、本展示の会期終了後に県議会議員より不敬・不愉快であるという発言が為され、更に週刊誌にて報道された結果、この作品を不快とする団体から抗議と作品の廃棄要求が為されたものである。また、船橋市西図書館の司書が自らの政治思想に合致しないという理由で、廃棄基準に該当しない蔵書の一部を独断で除籍・廃棄した事件（船橋市西図書館蔵書破棄事件¹⁸³）も挙げられる。これらの表現の自由と行政によるその抑制といった事件はいずれも文化芸術基本法の成立以前であるため、これらを念頭に、表現の自由に関する記述が同法案に盛り込まれたこと自体は評価出来るだろう。しかし一方で、「あいちトリエンナーレ 2019」内の企画展「表現の不自由展・その後」とそれを巡る対応の中で、表現の自由に関する政治の介入に関する問題が国民的な議論として再燃したことは記憶に新しい。本問題の論点

¹⁸² 第一審：富山地裁 1998 年 12 月 16 日判決、控訴審：名古屋高裁金沢支部 2000 年 2 月 16 日判決、上告審：最高裁判所 2000 年 10 月 27 日決定

¹⁸³ 最高裁判所判例を参照。

裁判所（2004）「裁判例結果詳細」（2023 年 10 月 30 日閲覧）
https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=52410

や解釈などについては議論が分かれるところであり本論文の主題から外れるため詳述しないが、文化芸術事業に対する政治の支援のあり方や距離というものについては、コンセンサスの形成が急務であると考えられる。その意味で、文化芸術基本法に規定された表現の自由をどのように取り扱い定義していくのかについては、今後の法改正や文化芸術推進基本計画の策定に向けた主要な課題になっていくものと考えられるだろう。

8. 論点 2-5：博物館における評価と改善の機能不全¹⁸⁴

8.1. 検証アプローチ／検証対象の選定理由

第8章では、博物館の取り組みの評価プロセスとその後の予算の対する影響について検証を行う。国立の博物館については主に独立行政法人によって運営されており、地方公共団体の博物館の場合には自治体（直営）、指定管理者、地方独立行政法人によって運営されている。その観点で、図 3.4.1-2 で整理した通り、評価制度については独立行政法人通則法と指定管理者制度が果たしている役割・影響が大きい。そこで本章ではこれら2つの法律を取り扱い、各法律の制定趣旨と経緯について概観した上で、事例調査を通じて評価プロセスの実態について分析する。

独立行政法人については、国立美術館を取り扱う。国立と名の付く博物館とその運営を担う独立行政法人は複数ある¹⁸⁵が、独立行政法人通則法の施行時点から独立行政法人化されたことに加えて、多くの美術博物館を所管し且つ予算規模も大きいことから選定した。

指定管理者制度については、対象となる団体数が非常に多いことから、まずは公立博物館における指定管理者制度の導入状況を概観する。そのうえで、東京都内においてアート NPO が指定管理者として委託を受けている事例を調査することとした。2001 年に成立した文化芸術振興基本法の直後の 2002 年に提出された文化審議会答申「文化を大切にする社会の構築について ～一人一人が心豊かに生きる社会を目指して」では、文化の担い手として NPO が明記されており、その後の同法律に基づく「文化芸術の振興に関する基本的な方針」でも同様である。続く 2007 年の第 2 次「文化芸術の振興に関する基本的な方針」では「アート NPO」という言葉が登場している。そこでは、「近年、企業のメセナ活動や文化芸術系特定非営利活動法人（アート NPO）をはじめ民間団体による文化芸術への支援が活発化している。こうした自発性に基づく民間からの支援は、我が国の文化芸術の振興に不可欠であり、それらの自立的な活動が一層促進されることが望まれる」と記載されている。ここでの記載の通り、芸術文化活動に携わる NPO 法人数は 2003 年の 535 団体から 10 年後の 2013 年には 4,867 団体と、約 9 倍に増えている¹⁸⁶。NPO の存在感が直近 20 年程度で急速に浸透したことに連動して、「アート NPO」という存在や言葉も一般になり

¹⁸⁴ 本章は、東京大学公共政策大学院 2020 年度春学期開講科目「行政組織法」、2020 年度秋学期開講科目「現代行政 I」、2022 年度春学期開講科目「市民社会組織・政策論」にて、筆者が作成・提出した中間レポート・期末レポートを本論文のために加筆・再構成した。

¹⁸⁵ 名称に国立と付く博物館は、東京国立博物館・京都国立博物館・奈良国立博物館・九州国立博物館（独立行政法人国立文化財機構）、国立科学博物館（独立行政法人国立科学博物館）、国立民族学博物館・国立歴史民俗博物館（大学共同利用機関法人人間文化研究機構）、東京国立近代美術館・京都国立近代美術館・国立国際美術館（独立行政法人国立美術館）、国立近現代建築資料館（文化庁）などがある。

¹⁸⁶ 内閣府 NPO ポータルサイトよりデータ取得（2023 年 10 月 30 日閲覧）
<https://www.npo-homepage.go.jp/>

つつあることから、様々な指定管理者制度の担い手の中でも、アート NPO に着目することは興味深いと考えた。

なお、先行研究については、本章で取り扱う論点・アプローチに類似するものは見つけられていない。独立行政法人通則法に関しては制度導入および改正時に法学の観点からいくつ論じられているものの、特に博物館における評価という点に絞り、実際の評価の運用状況を参照した上で論じているものはなかった¹⁸⁷。指定管理者制度についても制度発足直後に論考は見られるほか、NPO と指定管理者という切り口についても櫻井（2006）や金山（2012）などの論考はあるものの、いずれも成功事例の紹介という色合いが強い。なお、公立博物館全体での指定管理者制度を巡る現状の調査を行った先行研究として、杉長（2014）と金山（2015）があり、これらの内容には 8.10.2 で触れている。また、博物館における独立行政法人通則法・指定管理者制度の両方を取り扱った近年の論考として金山（2020）などもあるが、いずれも実際の評価報告書等を参照されているわけではない。

以下、（Ⅰ）独立行政法人通則法、（Ⅱ）指定管理者制度、の順にそれぞれ分析を行う。

¹⁸⁷ 前田（2007）など、ハーバーマスの公共性の議論などに触れて、文化に関わる分野では定量的な指標に右往左往されかねない評価制度の危うさを指摘しているが、実際の評価シート等を参照しているわけではない。

（Ⅰ）独立行政法人通則法

8.2. 発足の経緯と目的

独立行政法人は 2001 年の中央省庁等改革の一環として導入された。「独立行政法人通則法」は、「各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とする制度¹⁸⁸」である。独立行政法人は主務大臣から与えられた目標の達成に向けて自律的に組織の運営を行い、主務大臣がそれを評価することを通じて運営のあり方の見直しを図ることとされている。同制度は総務省が所管しており、主務大臣による客観的かつ厳正な目標策定・業績評価を可能にするため政府横断的な指針を定めているほか、同制度の運用に関する意見を述べる場として、第三者機関である独立行政法人評価制度委員会を設置している。

なお、「独立行政方針通則法」の制定から本論文執筆時点までに、既に 4 回の改正（2015 年 4 月・2018 年 4 月・2022 年 10 月・2023 年 4 月）が行われている。ただし、後半 3 回の改正については、それぞれ「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」、「国家公務員の育児休業等に関する法律及び育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律の一部を改正する法律」、「国家公務員法等の一部を改正する法律」の施行に伴う軽微な変更にとどまる。そのため本章では、制定当初の「独立行政法人通則法」と 2015 年 4 月の「独立行政法人通則法の一部を改正する法律（改正法）」による大幅な改正に焦点を絞って論じる。

この「独立行政方針通則法」制定における基本理念は、大きく 4 点存在する。第一に、政策の企画立案と実施機能の分離に基づく、組織の独立性である。前者には政策を適切に立案する責任を負わせ、後者には立案された政策を確実に執行する責任を負わせ、それぞれに適切な管理運営体制の確立を目指した。両者に求められる役割が異なることから、前者を中央省庁、後者を独立行政法人という法人格と共に一定の業務運営に関する裁量を与える形で分離させた。特にこの点は英国のエージェンシー制度に強く影響を受けたと考えられる。

第二に、業務の公共性である。独立行政法人は独立行政法人通則法第二条第一項に定義される通り、民間企業等に任せたのでは市場性の観点から必ずしも提供される保証はないが、その公共性から確実な提供が望まれる業務を実施するために用意された法人格だと捉えることが出来る。つまり、独立行政法人が提供する業務には原則市場が存在せず、市場

¹⁸⁸ 総務省（2023a）「独立行政法人」（2023 年 10 月 30 日閲覧）
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html

による監視が働かない。その代替として用意されたのが、目標管理・業績評価の仕組みであり、目標管理の仕組みにおいて、主務大臣が定める法人の目標の達成度合いを実績評価の尺度とした上で、業務の実績を第三者が評価し、評価結果を踏まえて、以降の業務運営に生かすことが期待された。

第三に、経営の自主性・自律性である。必ずしも市場性がない業務を提供する法人には、市場による規律が働かないため、国によって明確な目標が設定される必要がある。ただし、前述した独立性の観点を踏まえて、経営に対する国の関与は必要最小限にするとの考え方が採られた。また、どのように業務を提供するかは、当該事務を一番良く知る独立行政法人に委ねるのが適切との考え方である。したがって、国から法人に提供される運営費交付金は、国民の税金を財源としているにもかかわらず、使途の内訳を国が特定せず、法人による柔軟な執行が可能となるよう、制度設計が成された。

そして第四に、透明性の確保である。中央省庁は主務大臣を通じて中期目標を与える一方で、法人に対しては目標達成のための自主的な中期経営計画を策定することを求める。そして、独立行政法人に運営交付金の使途を柔軟に決めることが出来るなどの裁量を与える代わりに、その実績を可視化することを求めている。そして業務実施後には、目標達成度合いの評価が実施されるなど、透明性を担保するための制度設計が行われている。

8.3. 改正法の趣旨および改正点

前項で述べた趣旨に基づき設計された独立行政法人制度であるが、十余年運用する中でいくつかの機能不全が顕在化した。第一に、目標・評価に関する課題である。主務大臣は目標を示すのみで評価に関与しないが、目標が不明瞭であることなどにより適切な評価が為されないことによって、独立行政法人の政策実行能力向上という目的に向けた PDCA サイクルが回せていないという指摘である。加えて、各法人に対して多層的な評価が行われるために、法人側の業務負担が増加していることも課題として挙げられる。

第二に、財政規律に関する課題である。財源の多くが税金であるにも関わらず、無駄の排除や業務運営の適正化が必ずしも自律的に行われておらず、違法行為・不祥事が一部で発生していた。そして第三に、法人制度全般に関して、様々な業務を行う法人に一律の制度が適用されているため、適切なガバナンスが働いていないという指摘がある。また、業務運営の透明性の向上や、法人自らが説明責任を果たすための取り組みが必ずしも十分ではないとの指摘も為された。

これらの課題を踏まえ、独立行政法人通則法が本来果たそうとした趣旨に立ち返るため、2014 年に改正法が制定された。その目的および改正点としては大きく三点存在する。

第一に、独立行政法人の目標管理・評価の仕組みが変更された。主務大臣の下で政策立

案・実行のPDCAサイクルを強化するため、主務大臣から法人へ目標を付与することに加え、主務大臣自らが業績評価を行う仕組みとなった。そのうえで、主務大臣による評価の客観性の担保と、政府全体としての整合性の確保という観点から、第三者機関が評価結果を点検する仕組みが導入された。

第二に、独立行政法人の業務運営を改善する仕組みが強化された。法人の長の下で、自主的なPDCAサイクルを機能させるため、法人の内部ガバナンスについて、役員の責任の明確化と、監事・会計監査人の機能強化に加え、内部統制システムの構築が義務付けられた。また、各法人の業務の特性や実態を踏まえて組織のあり方を見直すとの観点から、法人を一律に規律する現行制度を見直し、業務の特性を踏まえた分類が為された。具体的には、目標達成に向けた法人の裁量、国の関与の度合い、業務の停滞が国民生活や社会経済に与える影響の度合い等を基に、「中期目標管理法人」・「国立研究開発法人」・「行政執行法人」の三類型に分類し、それぞれに適したガバナンスを構築することが求められた。

第三に、財政規律を確保するための改善が行われた。財政規律の確保に関しては、独立行政法人の自主性・自律性を前提に、予算執行を弾力化するとともに、説明責任と透明性の向上を図り、いかに両者をバランスさせるかがポイントとなる。その観点から、運営交付金に関して、事前に使途が特定されない基本特性を維持しつつも、今後は各方針の事業等のまとまりごとに、予算の見積もりと執行事業を明らかにすることとなった。もし見積もりと実績に著しい乖離がある場合には、その理由を説明しなくてはならない。また、法人の会計基準に関して、法人会計の基本である損益均衡の仕組みを維持しつつも、運営費交付金の収益化について事業別に区別された情報を充実させるとともに、原則として業務達成基準を採用することを義務付けた。

8.4. 独立行政法人国立美術館における評価（コロナ以前）¹⁸⁹

本章では独立行政法人国立美術館を対象に、独立行政法人通則法の趣旨が適正に機能しているかどうかを検証する。前章で述べたとおり改正法の趣旨は複数挙げられるが、総花的な記述となることを避けるため、独立行政法人の政策実施機能を向上・効率化させるためのPDCAサイクルを促進するという目的部分に絞って分析を行うこととする。まずは国立美術館の独立行政法人化の経緯について概要を示し、その後改正法前後における変化点の有無を分析する。そして最後に、独立行政法人通則法に関して国立美術館が被っている制約・課題について分析する。なお、次章において新型コロナウイルス感染症による影響

¹⁸⁹ 本章で参照する独立行政法人国立美術館の各種報告書について、すべての引用元を記すのは煩雑であるため割愛するが、すべて下記リンクより取得可能である。

独立行政法人国立美術館（2023）「実績報告・評価等」

https://www.artmuseums.go.jp/corporate_info/gyoumu/houkoku

を踏まえた分析を行うことから、本章には「コロナ以前」と付記している。

8.4.1. 国立の博物館の独立行政法人化

国立の博物館だが、2001 年より独立行政法人化されたと同時に独立行政法人通則法による評価が義務付けられるようになった。2002 年には、第一回の評価報告書が出され、インターネット上で閲覧可能となっている。東京大学総合研究博物館や国立民族学博物館をはじめとした、大学機関やその附属施設についても、国立大学が 2004 年度から独立行政法人化されたことに伴い、同時に評価制度の対象となった。

2002 年に初めて提出された評価報告書についてだが、これは各館があらかじめ立てた中期計画の当該年度の達成状況を細かく要素分解した項目単位で評価するもので、評価者は外部有識者からなる各法人の評価委員会である。評価委員は手分けして各館へ足を運んでヒアリングを行い、その結果を踏まえて、中期計画・目標に対する業務実績を「定性的評定」と S・A・B…といった「段階的評定」で評価している。

なお、博物館の独立行政法人化に関しては、実施時点で既にいくつかの問題点が指摘されており、主要なものとしては、効率化という大義の下で作品の収集・保存・調査・研究が阻害されることや入館者数等の測定できる指標からは正しく評価が出来ない事業が存在すること、税制の改革なしには民間の寄付に頼れないといった点が挙げられていた。

8.4.2. 改正法前後における評価

はじめに独立行政法人国立美術館が公開している年度毎の報告書について、改正法前後における差異を分析した。結論から言えば、自己評価報告書や監査報告書等が追加になったことを除いては、評価の内容自体に変化はほとんど見受けられなかった。

まず定性的評定に関してだが、その年度毎に実施された展覧会や所蔵コレクションの増加等に応じて、多少の差異はあるといえど、展覧会の実施回数や来場者、従事人員数等の定量的な指標から判断出来る領域を超えておらず、内容に大きな変化は見受けられなかった。そして段階的評価に関しては、表 8.4.2-1 に示す通り、ほとんどすべての項目において前年度と同じ評価が付けられている。本表は 2012 (平成 23) 年度から 2015 (平成 27) 年度の第三期中期目標期間における評価であるが、第一期 (2001 年度～2005 年度) から 2018 年度までを通して観察してみても、同様の結果であった。なお、2014 (平成 26) 年度のタイミングで A から B 評価へと変わっている要因としては、表 8.4.2-2 に示すとおり、段階的評定の定義が変更されたことによるものであり、実態としては、対中期または対年度計画値の 100% 以上 120% 未満程度の達成という評価自体に変わりがないといえる。

このことから、改正法が意図した PDCA サイクルを機能させるという観点では、少なくとも報告書から判断される限りで、特段の改善・変化が表れているようには見られない。

表 8.4.2-1: 独立行政法人国立博物館「項目別評価総括表」¹⁹⁰

様式 1-2-3 中期目標管理法人 中期目標期間評価 項目別評価総括表									
中期計画（中期目標）	年度評価					中期目標 期間評価		項目別 調査№	備考
	23 年度	24 年度	25 年度	26 年度	27 年度	見込 評価	期間 実績 評価		
Ⅰ 国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にとるべき措置									
1 美術振興の中心的拠点としての多彩な活動の展開									
(1) 展覧会への取組	A	A	A	B	B	B	B	1-1-1	
(2) 国立新美術館等の取組	A	A	A	B	B	B	B	1-1-2	
(3) 情報の発信	A	B	A	B	B	B	B	1-1-3	
(4) 教育普及活動の実施状況	A	A	A	B	B	B	B	1-1-4	
(5) 調査研究の実施状況	A	A	A	B	B	B	B	1-1-5	
(6) 観覧環境の提供	A	A	A	B	B	B	B	1-1-6	
2 我が国の近・現代美術及び海外の美術を体系的・通史的に提示しうるナショナルコレクションの形成・継承									
(1) 収蔵品の収集	A	A	A	B	B	B	B	1-2-1	
(2) 収蔵品の保管・管理	A	B	B	B	B	B	B	1-2-2	
(3) 収蔵品の修理	A	A	A	B	B	B	B	1-2-3	
(4) 収集・保管のための調査研究	A	A	A	B	B	B	B	1-2-4	
3 我が国における美術館のナショナルセンターとして美術館活動全体の活性化に寄与									
(1) ナショナルセンターとしての国内外の美術館等との連携・協力	A	A	A	B	B	B	B	1-3-1	
(2) ナショナルセンターとしての人材育成	B	B	B	B	B	B	B	1-3-2	
(3) フィルムセンターの取組状況	A	A	A	B	B	B	B	1-3-3	
項目評価	A	A	A	B	B	B	B	—	

中期計画（中期目標）	年度評価					中期目標 期間評価		項目別 調査№	備考
	23 年度	24 年度	25 年度	26 年度	27 年度	見込 評価	期間 実績 評価		
Ⅱ 業務運営の効率化に関する目標を達成するためにとるべき措置									
1 業務の効率化の状況	A	A	A	B	B	B	B	2-1	
2 給与水準の適正化等	A	A	A	B	B	B	B	2-2	
3 内部統制	A	A	A	B	B	B	B	2-3	
4 情報安全	A	A	A	B	B	B	B	2-4	
項目評価	B	B	B	B	B	B	B	—	
Ⅲ 予算（人件費の見積もりを含む）、収支計画及び資金計画									
1 財務の状況	A	A	A	B	B	B	B	3-1	
2 人事の状況	A	B	A	B	B	B	B	3-2	
項目評価	A	A	A	B	B	B	B	—	

表 8.4.2-2: 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律」前後での段階的評価の差異¹⁹¹

2013 年度評価までの評価	2014 年度評価以降の評価
S：特に優れた実績を上げている。（法人横断的基準は事前に設けず、法人の業務の特性に応じて評価を付す。）	S：中期目標管理法の活動により、中期目標における所期の目標を量的及び質的に上回る顕著な成果が得られていると認められる（定量的指標においては対中期計画値（又は対年度計画値）の 120%以上で、かつ質的に顕著な成果が得られていると認められる場合）。
A：中期計画通り、または中期計画を上回って履行し、中期目標に向かって順調に、または中期目標を上回るペースで実績を上げている。（当該年度に実施すべき中期計画の達成度が 100%以上）	A：中期目標管理法の活動により、中期目標における所期の目標を上回る成果が得られていると認められる（定量的指標においては対中期計画値（又は対年度計画値）の 120%以上とする。）。
B：中期計画通りに履行しているとは言えない面もあるが、工夫や努力によって、中期目標を達成し得ると判断される。（当該年度に実施すべき中期計画の達成度が 70%以上 100%未満）	B：中期目標における所期の目標を達成していると認められる（定量的指標においては対中期計画値（又は対年度計画値）の 100%以上 120%未満）。
C：中期計画の履行が遅れており、中期目標達成のためには業務の改善が必要である。（当該年度に実施すべき中期計画の達成度が 70%未満）	C：中期目標における所期の目標を下回っており、改善を要する（定量的指標においては対中期計画値（又は対年度計画値）の 80%以上 100%未満）。
F：評価委員会として業務運営の改善その他の勧告を行う必要がある。（客観的基準は事前に設けず、業務改善の勧告が必要と判断された場合に限り F の評価を付す。）	D：中期目標における所期の目標を下回っており、業務の廃止を含めた抜本的な改善を求める（定量的指標においては対中期計画値（又は対年度計画値）の 80%未満、又は主務大臣が業務運営の改善その他の必要な措置を講ずることを命ずる必要があると認めた場合）。

¹⁹⁰ 独立行政法人国立美術館（2023）より「独立行政法人国立美術館の第 3 期中期目標期間における業務の実績に関する評価」から抜粋。

¹⁹¹ 独立行政法人国立美術館（2023）より「独立行政法人国立美術館の第 3 期中期目標期間における業務の実績に関する評価」から抜粋。

8.4.3. 小括：コロナ前の課題分析

前項では改正法前後での変化・改善がないことを述べたが、本項ではその要因と報告書・評価に関する課題について、三点述べたいと思う。第一に、国も独立行政法人の双方において、適切な評価指標を定義出来ていないことが考えられる。報告書には「単に入館者数のみでその活動を測ることはできないが…」といった但し書き付きの評価が散見されており、定量的指標として利用されている展覧会の開催日数・開催回数・入館者数等の指標だけでは、独立行政法人国立美術館の活動について判断することは難しいことは理解されていると考えられる。また、定性的な部分においても、「…という努力を行った」であるとか「様々な工夫を凝らし…」といったような、目についた事象をただ抽象的に記述しただけと言わざるを得ないような評価が多い。結果として、定性的・段階的評価の両方において、根拠が不明確で説得力を欠いたものとなってしまう。こういった状況が長年残り続けている理由としては、適切な評価指標を誰も定義することが出来ず、やむなく前年同様の様式に従うことが慣例となってしまうのではないかと推測される。

第二に、コスト削減至上主義が色濃く出ていることである。評価報告書では運営交付金に依存する割合がどれほど軽減されたかであるとか人員削減の割合で評価されていることが例年のように見受けられる。自己評価では「限界に達している」という現場の窮状を伝える記述が多々見受けられる一方で、主務大臣の評価では改善の余地を指摘するばかりで、一体どれくらいまでコストの合理化を図るべきなのかが示されていない。運営交付金への依存を減らして入館料や付帯収入による自立を求める一方で、具体的な施策案やそれによる財務状況の試算、あるいは規制緩和といった部分には言及されていない。

そして最後に、評価対象とするスコープが不適切である。まず、美術館による実施業務だけに焦点が当てられている。報告書で公開される様々な指標や結果については、政策立案機能と政策実行機能が合わさった結果と捉えるのが妥当であるが、実際には立案側が実行側を一方的に評価・批判するものとなっている。本来 PDCA サイクルを回すためには、原因分析の上で政策・目標（P）と実行方法（D）の両面が見直しされるべきであるが、これが後者の改善提案にのみ偏っている。次に、評価報告書の内容が美術館側から観測出来る事象の範囲にとどまっている。美術館が行う業務の影響範囲は美術館内部に留まらないことは明らかであり、近いところから挙げれば、展覧会実施による地元経済活動の活性化や、近年注目される MICE の拠点としての経済効果、更にはインバウンドの取り込みといった国の文化・経済政策レベルに及ぶ影響力を有している。それらの経済効果の観点が評価に反映されていないのは問題と思われる。

8.5. 独立行政法人国立美術館における評価（コロナ以後）

続いて本章では、新型コロナウイルス感染症がもたらした博物館への影響について整理し、独立行政法人国立美術館に対する評価がどのように変化したのかを分析する。その上で、前章と同様に、こういった課題が考えられるのかについて考察を行う。

8.5.1. 新型コロナウイルス感染症が博物館にもたらした影響

2020年2月頃から、新型コロナウイルスに対する認知度・危機感が国民に共有されるようになり、博物館においても当初予定していた活動をそのまま実施すべきかどうかなどの判断が迫られるようになっていった。特に、不要不急の外出を控えるよう求めた厚生労働大臣の発言など、国・政府の指針が明らかになっていくにつれ、学芸員やアーティストを交えたワークショップやギャラリートークなどのイベントに関して、開催の是非が博物館関係者の中で議論され始めるようになった。そして2月26日に、文部科学大臣から国立の博物館に対して休館要請が為されたことを皮切りに、そこからわずか二週間弱の間に全国各地の博物館は休館を発表する事態へと発展した。更には、4月16日の日本政府による緊急事態宣言発出により、日本全国の博物館はほぼすべてが休館に至った。緊急事態宣言解除に伴い、全国各地の博物館は次々と再開館をアナウンスしたが、その活動のあり方は大きく変わってしまったと言える。

日本に限らず、新型コロナウイルス感染症拡大に応じた様々な環境変化によって、博物館にもたらされた影響は計り知れない。博物館という業態は当然ながら、原則として特定の場所に施設を用意し、集客してきた人に対して何らかの体験を提供することを前提としている。もちろん調査研究や所蔵物管理等の役務も行っているが、それらの最終的なアウトプットとしては、あくまで一般大衆に向けて何らかの体験を提供することにあるため、人との接点を持つことは避けられないといえる。つまり、人の行動が制限されることは即ち業務が制限されることに繋がる。具体的な活動の制約を挙げれば、夜間開館の取り止め、団体券の販売中止、予約管理システム導入による時間制での入場等、様々な形でその影響が垣間見える。

その中でも、特に大きな影響のひとつとして挙げられるのは、来館者を県内か県外かで分け、県外から来る来館者の受け入れを自粛するというものである。博物館の設置根拠となる博物館法においては、一般大衆をその活動対象として定義し、更に博物館法の制定根拠である社会教育法については、その対象をすべての国民であるとしている。つまり、社会一般に対して開かれていることが前提である博物館という存在に対して、来館者の属性

情報によって、その活動を制約するという行為は矛盾を孕んでいる¹⁹²。一方で、未曾有の事態に対する国からの要請については、合理的な範囲において自治体や独立行政法人等はそれに従う必要があり、博物館においても例外ではない。しかしそうした条件下においても、いかに博物館が開かれた存在であり続けることが出来るかという問いが、アフターコロナにおけるニューノーマルの定義にあたって、博物館セクターに求められている課題のひとつだと言える。そして独立行政法人制度の話に戻せば、ニューノーマルにおける博物館のあり方を前提とした適切な評価体系への見直しが必要となる。

8.5.2. コロナ禍における評価

前章と同様に、独立行政法人国立美術館が公開している年度毎の報告書をもとに、コロナ禍がその評価にもたらした影響を分析する。分析対象としたのは、本論文執筆時点で閲覧可能な 2019 年度から 2022 年度の報告書である。前提として、2019 年度に関しては、最終四半期のみ新型コロナウイルスの影響を受けた形であり、且つ 2018 年度は所蔵作品展の入館者数が過去最高を記録するなど、多くの指標で目標を上回る結果を出していたことから、2019 年度においても目標の達成という点においてはさしたる影響はなかったように推察される。

評価内容を分析したところ、3 点の特徴が見つけられた。第一に、いかに美術館としての活動や存在意義を維持するかということに向けた取り組みや工夫に対して焦点が当てられた点である。入館者数やイベント実施回数、収入等の各種指標において、当初の見立てよりいずれも減少したことを「やむを得ない結果である¹⁹³」としつつ、独立行政法人国立美術館配下の各館が、休館期間においても知恵を絞り、SNS を活用した企画等を実施し、所蔵コレクションや展示の発信を行ったことなどの取り組みが評価されている。加えて、特に国立美術館においてはナショナルセンターとしての役目をいかに全うするかという難しいミッションが課せられていることも踏まえ、同じく休館中にある各地の博物館に対して、模範となる姿勢を見せたと好意的な評価を受けている。しかし一方で、これは独立行政法人全体に関してだが、独立行政法人評価制度委員会においてコメントされている¹⁹⁴よ

¹⁹² ただし青木（2020）が指摘するように、2011 年 12 月 20 日文部科学省告示第 165 号「博物館の設置及び運営上の望ましい基準」の 16 条（危機管理等）において、「博物館は、利用者の安全の確保のため、防災上及び衛生上必要な設備を備えるとともに、事故や災害等が発生した場合等には、必要に応じて、入場制限、立入禁止等の措置をとるものとする」と規定されている。加えて、例えば「和歌山県立近代美術館管理規則」において「管理上必要があると認めるときは、入館に制限を加える」ことが規定されているように、自治体レベルでの取り決めにおいても、コロナ禍のような非常事態下においては、県外からの来館者を制限することは認められていると言える。しかし、コロナ禍が一時的であり特殊な状況ではなく、普通となった状態（ニューノーマル）においても同様に、博物館の役割の前提と矛盾する状況が維持されることに対して十分な根拠となるかという点には疑問が残る。

¹⁹³ 独立行政法人国立美術館（2023）より「令和元年度外部評価報告書」p.12

¹⁹⁴ 第 28 回独立行政法人評価制度委員会における特徴的なコメントを以下に二点記載する。

うに、民間企業であれば一時的な休業であっても従業員の解雇や倒産等のリスクに直面する状況に対して、独立行政法人等の場合は一時的な休業が即座に恒久的な休館等に繋がりにくいことを念頭に、休業期間における取り組み・工夫に対して、より厳しい審査が行われるべきであるという意見も挙がっている。

第二の特徴として、デジタル化に関する取り組みが強調されている点である。不要不急の外出が制限されている中で人々と接点を持つには、インターネットを通じた繋がりが不可欠であるため、ホームページや SNS 等を通じた発信の重要性が強調されている。また、ニューノーマルを見据え、博物館というフィジカルの制約を脱して、オンラインでいかにその活動意義を見出すことが出来るかという点にもフォーカスされている。特に焦点が当てられているのが、デジタルアーカイブに関する取り組みである。国立美術館では、2014 年度に策定した「国立美術館のデータベース作成と公開の指針」に基づき設置された「国立美術館のデータベース作成と公開に関する WG」によって、国立美術館の公開情報資源を一元的に検索・閲覧出来るシステムを検討・開発中であるが、コロナ禍によるフィジカル面での制約を念頭に、より重要性が高まることが指摘されている。その上で、人材確保や予算面での負担を懸念しつつも、より迅速かつ積極的なシステムの実現が求められている状況である。

第三に、コロナ禍の状況下においても評価に大きな変化はなかった点である。表 8.5.2 に示す通り、2019 年度から 2020 年度にかけて A から B 評価に変わっている箇所が一点あるが、それ以外の項目についてはこれまでと同じ評価のままとなっている。この B 評価となった部分について、自己評価では A 評価であったが、主務大臣による評価においては以下に引用するコメント¹⁹⁵の理由から、B 評価となっている。コロナ禍により美術館の活動に影響があったことは認めつつも、やはり当初目標値を達成できなかったことを理由に評価が下げられた形である。

自己評価では A 評価であるが、以下に示す点について更なる改善が必要と認められ、A 評価には至らなかった。

・コロナ禍の影響による展覧会中止や延期等の状況下で、様々な工夫を凝らし、自宅にしながら美術館の作品や展示、建物、イベントを楽しめるコンテンツを、オンラインを活用し、積極的に情報発信するなど鑑賞の機会を提供したことは評価できる一方で、入

「特に、感染症の影響下でも、法人が、その使命を着実に果たしていくために工夫を凝らした、ポストコロナに向けた具体的な計画を策定したといった積極的な取組を行った場合には、役職員のモチベーション向上の観点からも、そうした取組を的確に評価することが重要である。そのような取組についても丁寧に把握し、評価において考慮いただくとともに、その根拠を具体的に記載していただきたい。」

「新型コロナウイルス感染症の影響で独法の施設を含めた多くの公的施設が一時休館していたが、その間どんな取組・検討をしていたのかが見えてこない。何もせず給料だけもらっていたということであれば、休業で売り上げがなくなり給料ももらえなかった民間の立場からは納得できない。どんな取組・検討をしていたのか、ぜひ明らかにしてほしい。」

¹⁹⁵ 独立行政法人国立美術館（2023）より「独立行政法人国立美術館の令和 2 年度における業務の実績に関する評価」 pp.7,8

館者数を計画どおり達成できなかったことは事実。また、コロナ禍においては、インターネット上での情報発信の重要性が急激に高まった状況下において、ホームページアクセス件数が明らかに低迷しており、魅力的な情報発信について改善が必要と判断される。

表 8.5.2: 独立行政法人国立博物館「項目別評価総括表」¹⁹⁶

1-1-3 中期目標管理法人 年度評価 項目別評価総括表

中期目標（中期計画）	年度評価					項目別 調査No.	備考
	平成 28年 度	平成 29年 度	平成 30年 度	令和 元 年度	令和 2 年度		
Ⅰ. 国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事項							
1 美術振興の中心的拠点として、多様な鑑賞機会の提供、美術創造活動の活性化の推進など、現代の美術を取り巻く状況の変化に対応した多彩な活動を展開し、我が国の美術振興に寄与			A	A	B	1-1	
(1) 多様な鑑賞機会の提供	B	A				1-1-1	
(2) 美術創造活動の活性化の推進	B	B				1-1-2	
(3) 美術に関する情報の拠点としての機能向上	B	B				1-1-3	
(4) 教育普及活動の充実	B	A				1-1-4	
(5) 調査研究の実施と成果の反映・発信	B	B				1-1-5	
(6) 快適な観覧環境の提供	B	B				1-1-6	
2 我が国の近・現代美術及び海外の美術を体系的・通史的に提示し得るナショナルコレクションの形成・継承			B	B	B	1-2	
(1) 所蔵作品の収集	B	B				1-2-1	
(2) 所蔵作品の保管・管理	B	B				1-2-2	
(3) 所蔵作品の修理・修復	B	B				1-2-3	
(4) 所蔵作品の貸与	B	B				1-2-4	
3 我が国における美術館のナショナルセンターとして美術館活動全体の活性化に寄与			B	B	B	1-3	
(1) 国内外の美術館等との連携・協力等	B	B				1-3-1	

Ⅱ. 業務運営の効率化に関する事項

1 業務の効率化の状況等	B	B				2	
2 給与水準の適正化等	B	B					
3 情報通信技術を活用した業務の効率化	B	B					

Ⅲ. 財務内容の改善に関する事項

1 財務内容の改善に関する事項	B	B	B	B	B	3-1	
-----------------	---	---	---	---	---	-----	--

Ⅳ. その他業務運営に関する重要事項

1 内部統制	B	B		B	B	4	
2 人事に関する計画	B	B					

1-1-3 中期目標管理法人 年度評価 項目別評価総括表

中期目標	年度評価					項目別 調査No.	備考
	令和 3 年度	令和 4 年度	令和 5 年度	令和 6 年度	令和 7 年度		
Ⅰ. 国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事項							
1 美術振興の中心的拠点として、多様な鑑賞機会の提供、美術創造活動の活性化の推進など、現代の美術を取り巻く状況の変化に対応した多彩な活動を展開し、我が国の美術振興に寄与	B	A				1-1	
2 我が国の近・現代美術及び海外の美術を体系的・通史的に提示し得るナショナルコレクションの形成・継承	B	B				1-2	
3 我が国における美術館のナショナルセンターとして美術館活動全体の活性化に寄与	B	B				1-3	
Ⅱ. 業務運営の効率化に関する事項							
業務運営の効率化に関する事項	B	B				2	
Ⅲ. 財務内容の改善に関する事項							
財務内容の改善に関する事項	B	B				3	
Ⅳ. その他の事項							
その他業務運営に関する重要時刻	B	B				4	

¹⁹⁶ 独立行政法人国立美術館（2023）より「独立行政法人国立美術館の令和2年度における業務の実績に関する評価」および「独立行政法人国立美術館の令和4年度における業務の実績に関する評価」から抜粋。

これに関連して第四に、表 8.5.2 の通り、2021 年度から 2022 年度には B から A に評価が戻っている点である。ここで A に戻った理由として主務大臣による評価に記載されているのは、「所蔵作品展、企画展、上映会等は、いずれも満足度調査において目標値を 100% 以上達成したことに加え、来場者数でも前年度、基準値ともに大きく上回る実績をあげていること」と「ホームページのアクセス件数については〔……〕達成度 119.8%と計画値を大きく上回る実績を上げていること」の 2 点である。新型コロナウイルス感染症は 2022 年度には終息しつつあったが、国立美術館においては感染症対策の観点で入場制限等は一部続いており、各種事業の実施や収入に影響が生じていた。また、2021 年度はより強い制限がされていたが、B 評価となった理由として同じく主務大臣による評価に記載されているのは、「所蔵作品展等の満足度調査においては 100% 前後の達成度となっており、A 評定とするには、さらなる改善が求められる」ことと「ホームページアクセス件数が明らかに低迷して」いることが挙げられている。表 8.4.2-2 に記載されている通り、段階的評定は 120%・100%・80%の達成状況で線引きがされているが、コロナ禍という事情はあまり鑑みられておらず、定量的に測定可能な指標に大きく影響を受けていることが見て取れる。この点は前節の分析で課題として挙げた状況から変わっていない。

8.5.3. 小括：コロナ後の課題分析

前項で述べた内容を踏まえ、現状の評価に関して考えられる課題を 4 点記述する。

第一に、ニューノーマルを見据えた博物館のあり方を考えるという点において、独立行政法人国立美術館を始めとした各博物館での取り組みに委ねられていることが挙げられる。独立行政法人通則法制定の趣旨にある、政策の企画立案と実施機能の分離で考えれば、主務官庁側がその責務の多くを担うことになるのが自然と思われるが、評価報告書においてビジョンらしきものやそれを踏まえたコメント等は特段見受けられない。また、2020 年 7 月に開催された文化審議会第二期博物館部会の資料を確認しても、今後に向けた論点や検討課題が列挙されその振り返りが行われるばかりで、明確な指標や目標は提示されていない。また、独立行政法人評価委員会における協議内容を確認しても同様である。したがって、少なくとも現状においては、独立行政法人国立美術館等各博物館においてコロナ禍収束後に向けた戦略検討が行われている状況と言えるが、本来政策の企画立案を担うべき主務官庁側の役割は曖昧なままであり、これでは年次評価は何を基準に実施されるかという点も曖昧となってしまう。

加えて、そうした中で主務官庁側の評価という手続きを残したままであれば、単に独立行政法人側に余計な業務負荷を与えるばかりか、モチベーションを削ぐことに繋がりかねない。特に、前項で引用したコメント部分など、コロナ禍の見通しが立たない中で試行錯誤せざるを得ない状況下で行われた活動について、コロナ禍から一年以上が経過し振り返

りが出来る時期であるからこそ言える批判的な立場で述べられた意見も少なくない。目標策定時には想定されていない環境変化が起こった場合、本来であれば主務官庁側でそれに応じた目標や評価方法の見直しを行うべきであるが、実態としてそのような改善活動は行われず、独立行政法人側の努力不足としての評価が下されている。これは独立行政法人側からすれば、未曾有の事態に対する懸命な努力に対して、後出しの「たられ論」で水を差された形であり、不信感を抱かせるものに他ならないのではないかと。

第二に、デジタル化に向けた取り組みについても、各博物館の努力に依存しており、組織間あるいは省庁横断での効率的な取り組みに向けて、所管する省庁に目立った動きがないことが挙げられる。特にデジタルアーカイブに関する取り組みにおいては、コロナ禍における博物館活動の維持という側面はあるものの、省庁横断で取り組みを進めている施策のひとつとしての性質が強い。様々な分野のデジタルアーカイブを蓄積させることによって、官民間問わず、新たなサービスや社会的・文化的・経済的価値を創出していくことが主な狙いであり、博物館よりも上位のレイヤーに位置する国家戦略のひとつであると捉えられる。

国立美術館に限らずデジタルアーカイブに向けた取り組みを実行している組織は存在するが、各組織で蓄積されたデジタル情報をいかに連携させ、相互の利活用を可能にしていくかといった部分の戦略が検討不足であるように感じられる。具体的には、所蔵するコンテンツをデジタルアーカイブ化するにあたってのシステム観点でのスキーマ定義やデータ連携にあたっての規格等の取り決めが明確になっていない。また、2020年に公開された国立国会図書館が運営するジャパンサーチ¹⁹⁷によって政府内のデジタルアーカイブが相互に利活用出来る形で統合される動きを見せているが、本来こうした省庁全体での動きとの整合性を保つよう各組織を導くべき主務省庁側の働きが見えてこないのが現状である。

第三に、国に依存しない収益化や財源確保を強く博物館側に求めていることが挙げられる。コロナ禍以前の博物館の取り組みとしては、チケット販売数を増やすことによる収入の増加を狙いとした、いわゆる「ブロックバスター展」の開催が行われる傾向が強く出ていた。これは、例えば印象派やルーブルといった国内で人気を博している海外作家あるいは博物館等の企画展示を行うことで、大きな予算を費やす一方、新聞社やテレビ局などの民間企業による協賛を募り大人数の集客を見込み、大きな収入を得ようとする狙いを持つ企画展示を指す。コロナ禍によって、こうしたある種の経営手法の実施が難しくなったことを踏まえて、これに依存しない形での収益化を博物館に求める動きが出ている。しかし、収益化を図り国の予算に依存しない形での活動を目指すことそれ自体は悪いことではないが、それによって博物館の活動が強く方向付けられてしまうことは望ましいとはいえない。

¹⁹⁷ ジャパンサーチ (<https://jpsearch.go.jp/>) は国立国会図書館がシステム開発・運用を行っており、国内の様々なデジタルアーカイブからデータ連携を行い、統合的な検索を可能にするポータルサイトとして位置付けられ、2020年8月より一般に公開されている。

文化庁が推進している「地域と共働した博物館創造活動支援事業」のように、博物館が地域に存する文化財を活用した地域共働の創造活動や地域の魅力の発掘・発信を行い、地域文化の核として機能していくことが今後の博物館のあり方のひとつとして求められていることに対して、収益化を念頭に置いた事業の構築は、これに逆行する流れを生み出しかねない。むしろ、コロナ禍により人の活動が制限された今こそ、収益化を軸に博物館の評価を捉えたがゆえにブロックバスター展が中心になってしまった昨今の流れから立ち止まり、改めて博物館の存在意義や適切な活動内容を問い直すことが望まれる。

そして最後に、評価手続きの煩雑化が懸念される。前節で分析したように、適切な評価方法を定義出来ていないことが独立行政法人通則法の課題として挙げられるが、定量的な指標に表れにくいような取り組みや工夫といった部分を評価する流れとなった時、これまでの報告書に追加される形で更に具体的な活動報告を要求されることになり、現場職員の業務負荷が増大してしまう事態が懸念される。それよりもむしろ、効率的且つ実態に即した評価を行っていくために、主務省庁側で定義される評価指標やその運用方法に関する見直しが行われるべきだと考えられる。

8.6. (I) 独立行政法人通則法に関する考察／示唆

ここまでの課題分析の内容を踏まえて最後に、少なくとも独立行政法人国立美術館の現状を分析した範囲で考えうる改善提案について述べたい。それは、国が検討し決定する政策立案の内容について、独立行政法人側から評価を行うプロセスを導入することである。これは元々独立行政法人通則法が制定された趣旨であった、政策の企画立案部門と実施部門を分離しそれぞれの業務に集中させるという点に反するものと思われるが、筆者はむしろ独立行政法人の業務運営に関する自律性と効率性を高めることに繋がると考えている。その狙いや根拠について、以下に四点記載する。

第一に、国立美術館側に中長期目標や経営戦略を立てる能力を養わせることである。そもそも評価項目というものは、中長期目標や経営戦略といった理念やビジョンからブレイクダウンして設定されるべきであり、この点の議論が成熟していなければ、適切な評価項目を立てることは不可能である。日本の独立行政法人通則法がお手本とした英国のエージェンシー制度では、エージェンシーと主務官庁は「基本文書」と呼ばれる契約様式により目標を合意し、その上で、各機関は自ら目標管理を行う。独立行政法人化の初年度から、目標設定に関する議論もなく唐突に第三者評価が下されて続けているが、このプロセスを無視したままでは、全館で総花的・網羅的・一律的な評価基準となってしまう、凡庸な結果以外は出てこないであろう。

第二に、国で決定された政策に対して、現場の目線でレビューを実施し是正を求めるこ

とを通じて、政策立案と予算確保に対する改善に繋げることである。本来、政策のPDCAサイクルを自己完結させる意味では、業績評価の結果を予算に反映させる仕組みが必要である。しかし現状では、業績評価の結果を主務大臣の予算要求に反映すると定めるに留まり、評価結果を予算に反映することまでは担保されていない。しかし、この点が担保されない限り、経営資源の配分につながらず、政策のPDCAサイクルは完結しないと考えられる。

第三に、年度終わりに明らかとなる実績ではなく、年度開始時における計画への評価へと転換させることである。これまでのように計画された目標値に対する実績の達成状況を見て評価を行う形では、ブロックバスター展の開催のように、数値目標を達成しやすい施策ばかりに活動が制約されてしまう。そうではなく、学術研究におけるリサーチデザインの部分を評価するような形で、実績よりも計画の部分に重きを置くべきであると考え。どのように博物館の存在意義や目的の検討・定義を行い、それに基づきどのような活動を実施していくべきかという部分に対する博物館の回答に対する評価を行う形へと転換することによって、その計画内容や実績に対する判断基準は明確になり、毎年同じ評価が与えられるような形式的な評価から脱却することが出来ると期待される。

そして最後に、国と独立行政法人のパワーバランスを、対等な関係且つ現場主義へと是正することである。現行の法制度では、主務大臣の評価結果を、外部有識者で構成される評価委員会の意見を聞くこととされているが、委員の任命は主務大臣によって行われるため、実質的には外部有識者の権威を盾に主務官庁によるコントロールが強化されることに繋がりがかねない。また、法人側で作成された中期計画は主務官庁による認可制度の対象となっているが、これは独立ではなく主従関係であると言わざるを得ない。企画展示はもとより、学芸員雇用の維持などの生命線となる予算が主務官庁に握られている状況においては、一般大衆からの評価ではなく、主務大臣からの評価を良くするための活動方針となってしまう。そのため一方的な評価ではなく、双方向的な評価を行う形にすることによって、国と独立行政法人の上下関係の緩和に繋がると考えている。

以上が、改善提案により克服が期待される課題であるが、もちろん実際にこの施策を進めるためには、形骸化を防ぐ工夫や国と独立行政法人の間で意見の相違が発生した場合の調停方法等、様々な対策が必要になってくる。しかし、政策立案サイドと政策実施サイドの双方が評価をし合う形が円滑に機能させることが出来れば、独立行政法人通則法が本来目指していた趣旨の実現に大きく資することになると考える。

（Ⅱ）指定管理者制度

8.7. 発足の経緯と目的

指定管理者制度は、2003 年施行の「地方自治法の一部を改正する法律」により制度化された。この改正は、当時の小泉内閣が「官から民へ」のスローガンのもとで推し進めてきた、政府の規制緩和や民営化等の流れの一部として見做すことが出来る。この制度が導入された当時は、小泉内閣が行政改革の本丸だと主張した郵政民営化と同様の流れと捉えられる向きがあったが、2003 年 5 月 27 日の衆議院総務委員会において、総務省は以下に示す 4 点の理由を挙げて、指定管理者制度の導入が民営化の流れではないことを示している。

第一に、「公の施設というものは、住民に対してひとしくサービスを提供することを目的として設置されるもの」としながらも、「住民のニーズが多様化」を受けて「それに効果的、効率的に対応するためには、民間の事業者のノウハウを広く活用することが有効である」と述べられている。第二に、「公的主体以外の民間主体においても十分なサービスの提供能力が認められるものが増加している」という状況と第一の点を踏まえて、「公の施設の管理を一般の株式会社を含めた民間事業者に行わせること（アウトソーシング）ができるようにして、より効果的、効率的な運営」を目指すことが語られている。

第三に、自治体や民間からの要請が挙げられている。指定管理者制度の発足の前段として、1999 年に民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）が制定された。これは、行政機関の財政的な苦境を打開するために、民間の資金力等を活用しようとした、大きな改革の一つとして期待されるものだった。しかし、PFI 事業で建設された施設等については、発注者である地方自治体により設置されたものであるという解釈により、公の施設として取り扱われることとなったため、これまでの地方自治法では、実際に建設・設置を行った民間の法人は、設置後にそのまま管理運営業務を担うことが出来なかった。PFI 事業は、施設の建設で終わりではなく当然その後の運営業務も事業の一体として計画することにより、効果が発揮されることを期待される性質のものである。そのため、指定管理者制度の導入の背景には、PFI 事業に参入する事業者側からも強い要請があった。

そして最後に、同じく 2003 年 5 月 27 日の衆議院総務委員会にて当時の片山総務大臣と若松総務副大臣が述べているように、地方分権の流れも指定管理者制度導入の背景にあるといえる。指定管理者制度の導入方法に関しては、それぞれの地方自治体に委任されており、地方自治体が自主的にその運用の仕方を条例を根拠に自由に決めることが出来るように設計されている。

8.8. 指定管理者制度導入における地方自治法の改正点

指定管理者制度は前項の経緯に示した通り、「公の施設」（公園、学校、博物館等）の管理・運営にあたり、営利企業や NPO 法人等の団体に対してもそれら業務への参入を開放した制度である。加えて、表 8.8 に示した改正内容の通り、公の施設を管理する法人・団体を決定するにあたって地方公共団体が「指定」という行政行為を用いることや、その公の施設を管理する法人・団体（指定管理者）が施設の使用許可など施設の利用の調整に関わる行政行為を行う可能性が認められていることが主な特徴として挙げられる。

表 8.8：改正前後における地方自治法第 244 条の 2 の比較

改正前	改正後
(公の施設の設置、管理及び廃止) 3. 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効率的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものは又は公共団体若しくは公共的団体に委託することができる。	(公の施設の設置、管理及び廃止) 3. 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効率的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下「指定管理者」という）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。 4. 前項の条例には、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。 6. 普通公共団体は、指定管理者の指定をするときは、あらかじめ、当該普通公共団体の議会の議決を経なければならない。

改正前の地方自治法 242 条においては、管理委託制度という規定が設定されていた。これは、管理受託者が公の施設の設置者である自治体との契約に基づき、具体的な管理事務または業務執行を定めるものであった。一方で、当該施設の管理権限及び責任は自治体があり、施設の利用承認等、行政処分には当てはまるような行為は出来ず、また管理受託者も公共団体や公共的団体及び自治体の出資法人等に限定されており、営利企業や NPO 法人等の民間団体には開かれているものではなかった。

一方で改正により規定された指定管理者制度は、「指定」という行政行為により、公の施設の管理権限を委任するものである。委託された者（指定管理者）は行政処分に該当する使用許可等を行うことが可能であり、委託をした者（地方自治体）は設置者責任の観点を果たすという立場から指定管理者を監督する。このため、私法上の契約に基づく業務委託や、条例を根拠に締結された委託契約に基づく管理委託制度とは異なり、条例により定められた枠組みと地方自治体の監視という制限があるものの、指定管理者の裁量は広いと解釈出来る。

8.9. 指定管理者制度の運用

8.9.1. 指定の手続およびスコープの設定について

指定管理者の「指定」という行政処分は、議会ではなく首長により行われる。議会はその首長の指定の提案に対する賛否について議決を行う。「指定」の行為は契約とは異なることから、入札の対象とはならないが、その選定が公の施設の適正かつ効率的な管理を可能とするものでなければならないとの考えから、手続については条例で定めることと、該当施設の名称や指定管理者へ委任を行う期間等について、議会による議決・承認が必要とされた。

総務省によれば、指定の申請にあたっては複数の申請者に事業計画を提出させ、①住民の平等利用の確保、②施設の効率的利用や経費縮減、③安定管理の物的・人的能力などの選定基準を定め最も適切な団体を選定すること、といった要件を満たすことが望ましいとしている。しかし一方で、この点に関しての法令上の定めはなく、地域特性や自治体の事情等によっては、非公募での選定もあり得ることは総務省も認めている。また、指定管理者が行う管理業務の範囲についても、条例で定めることとされたため、事実上自治体の自由設計に依るといえる。

8.9.2. 指定管理者の役務について

前述の通り、指定管理者が実施する管理業務の範囲は条例によって定められるため、指定管理者は条例の定めに従って業務を実施することとなる。ただし、個人情報保護に関しては、個人情報保護条例において定められる必要事項を満たすよう、指定管理者と自治体の間で結ばれる協定に含めるなど、必要な対策を講じるべきとされている。

また、自治体が適切だと認める場合においては、管理対象となる施設の利用料金を指定管理者の収入として享受することが出来る。このため、指定管理者が管理を行うための必要経費の出資元を、全て利用料金とするか全て自治体の支出金とするか、もしくはその折衷案かの三通りの選択が可能である。ただし、利用料金の算定方法等については条例に定められる範疇に収める必要があり、且つ設定した利用料金の事前承認も必要となるため、実際には指定管理者により自由な価格設定が出来るとは言い難い状況である。

8.9.3. 自治体による指定管理者のコントロールについて

自治体による指定管理者のコントロールには大きく三つの要素がある。第一に、指定管理者による事業報告書の提出である。指定管理者に対して、管理業務の実施状況

や市民による利用状況、利用料金等の収入および経費等の支出などについて、毎年度の事業報告書の提出を義務付けている。第二に、指定管理者に対する監督権限の保有である。指定管理者に対して管理業務を委託しつつも適正な運営が行われることを担保するため、調査や指示、指定の取り消し・停止などの監督権限が自治体側に残されている。また、指定管理者の管理が適切かどうかについて見直す機会を設けるため、指定管理者の規定は期間を定めて行うものとするとしている。なお、公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申し立て等については、全て自治体の長に対して行われるように定められており、監督責任が明確にされている。第三に、指定管理者に対する監査である。指定管理者に対して行える監査は、監査委員による監査、包括的外部監査人による監査、個別外部監査人による監査がある。ただし、いずれの場合も、指定管理者の管理業務そのものについては監査の対象とはならない。

8.10. 指定管理者制度の導入状況

8.10.1. 全国における指定管理者制度の導入状況

総務省自治行政局行政経営支援室は、3年単位で公の施設の指定管理者制度の導入状況を調査しており、その結果はホームページ上に公開される。指定管理者制度の運用が開始されて以降、本論文執筆時点までに実施された調査の結果を表8.8.1の通り、取りまとめた。表から読み取れる主だった特徴としては、3点挙げられる。

第一に、指定管理者制度の導入は全体的には概ね増加傾向にあるが、種別単位で見れば異なる傾向がある。全体のうち大きな割合を占めている基盤施設（駐車場・都市公園等）は増加傾向にある一方で、その他の種別は近年横ばいか減少に転じていると見られる。第二に、株式会社とNPO法人が指定管理者に指定される割合が増加している点である。制度発足当初は社団法人や公共的団体が主な指定先であったが、現在では株式会社への指定も社団法人等に比肩する割合を占めている。また、NPO法人への指定はまだ全体で見れば少ない状況ではあるものの、2006年から2021年にかけて約3倍に増加しており成長著しいと言える。そして第三に、その成長の多くを占めているのがレクリエーション・スポーツ施設（体育館・テニスコート等）と社会福祉施設（総合福祉センター等）である。一方、アートNPOの活躍が期待される文教施設（博物館等）については、近年はほぼ横ばいだと見られる。

表 8.8.1: 全国における指定管理者制度導入の状況と内訳¹⁹⁸

調査実施 年度	種別	全国における指定管理者制度導入の状況							
		指定管理者 制度導入施 設数	団体種別毎の割合						
			株式会社 (%)	一般社団法 人等 (%)	地方公共団 体 (%)	公共的団体 (%)	地縁による 団体 (%)	NPO法人 (%)	その他 (%)
2006	レクリエーション・スポーツ施設	11,330	25.3	45.1	1.1	18.7	—	3.2	6.6
	産業振興施設	6,096	21.4	16.4	0.4	51.1	—	1.8	8.9
	基盤施設	18,798	9.4	66.3	0.5	15.5	—	0.6	7.7
	文教施設	13,260	4.3	18.0	0.4	72.6	—	1.9	2.9
	社会福祉施設	12,081	2.1	10.8	0.3	82.4	—	1.8	2.7
	合計	61,565	11.0	36.2	0.5	45.0	—	1.7	5.6
2009	レクリエーション・スポーツ施設	13,742	28.6	36.1	0.8	14.8	—	6.5	13.3
	産業振興施設	7,138	22.6	14.5	0.4	44.8	—	2.6	15.1
	基盤施設	22,101	15.6	42.3	0.8	25.7	—	1.0	14.7
	文教施設	13,717	7.3	17.3	0.3	64.0	—	3.9	7.2
	社会福祉施設	13,324	2.9	11.7	0.6	76.1	—	3.7	5.0
	合計	70,022	14.8	27.5	0.6	42.6	—	3.3	11.1
2012	レクリエーション・スポーツ施設	14,602	28.7	32.1	0.6	6.8	9.0	7.8	15.0
	産業振興施設	7,169	24.3	12.8	0.1	24.7	20.3	3.1	14.7
	基盤施設	23,046	22.5	44.4	0.6	4.0	10.5	0.9	17.0
	文教施設	15,102	7.7	15.5	0.2	6.7	59.5	4.1	6.4
	社会福祉施設	13,557	3.8	8.8	0.1	61.2	16.8	4.8	4.6
	合計	73,476	17.4	26.4	0.4	17.7	22.4	3.9	11.9
2015	レクリエーション・スポーツ施設	15,178	32.2	30.3	0.5	6.4	5.7	10.2	14.7
	産業振興施設	6,655	26.1	13.1	0.2	21.6	18.3	3.1	17.6
	基盤施設	25,914	24.6	39.6	0.4	5.6	9.3	1.1	19.3
	文教施設	15,910	8.8	15.1	0.2	6.6	57.3	4.2	7.8
	社会福祉施設	13,685	4.3	11.3	0.1	55.9	16.4	6.1	5.9
	合計	77,342	19.4	25.4	0.3	16.2	20.5	4.6	13.6
2018	レクリエーション・スポーツ施設	15,215	32.7	29.7	0.5	6.0	5.5	10.2	15.4
	産業振興施設	6,514	28.2	14.2	0.3	21.0	14.9	3.9	17.5
	基盤施設	26,437	27.6	38.3	0.4	5.5	8.0	1.7	18.5
	文教施設	15,563	9.8	15.3	0.3	7.0	54.0	4.2	9.4
	社会福祉施設	13,234	5.3	12.1	0.2	55.3	14.2	6.6	6.3
	合計	76,963	21.2	25.4	0.3	15.8	18.4	4.9	13.9
2021	レクリエーション・スポーツ施設	15,479	31.7	30.3	0.4	5.4	5.1	10.1	17.1
	産業振興施設	6,393	30.5	16.0	0.0	19.7	15.5	3.9	14.4
	基盤施設	27,491	31.9	33.7	0.4	4.0	8.2	2.0	19.8
	文教施設	15,680	11.0	15.6	0.2	7.4	51.9	4.2	9.8
	社会福祉施設	13,200	7.8	9.7	0.0	55.2	13.8	7.1	6.3
	合計	78,243	23.5	23.9	0.2	14.9	17.9	5.1	14.5

¹⁹⁸ 総務省ホームページ（総務省自治行政局行政経営支援室）に公開された各年度の「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」より筆者作成。

総務省（2023b）「地方公共団体の行政改革等」（2023年10月30日閲覧）

<https://www.soumu.go.jp/iken/main.html>

8.10.2. 公立博物館における指定管理者制度の導入状況

指定管理者制度の導入から十年が経過したタイミングで、公立博物館における指定管理者制度を巡る現状の調査を行った先行研究として、杉長（2014）と金山（2015）がある。杉長（2014）は、入館者数や開館日数等の基本的な指標の評価だけでなく、教育活動や調査研究、職員数といった幅広い対象について、指定管理館と直営館の比較を実施している。その結果は意外にも、ほとんど多くの評価基準について、指定管理館が直営館を上回る結果が得られた。指定管理者制度導入時に危惧された研究活動等の面においても直営館を上回る結果を出していた。経営資源に対する事業成果をレバレッジする能力を、マネジメント力、広報・情報発信力、調査研究力等を総括して「経営力」と定義するのであれば、指定管理者制度は博物館における経営力の強化に資する制度であると判断される。また、指定管理者制度の導入後に直営へ戻した事例については、元来指定管理者制度導入に否定的であった立場からは先進的な取り組みとして歓迎される向きがあったが、実際のところは、直営に戻したことにより同じ業務でも煩雑な手続きを経なければならず、柔軟さが求められる業務に対して非効率性が露見する形になっていることも判明した。

杉長（2014）の調査では、多くの側面で指定管理者制度が公立博物館において上手く機能していることが明らかにされている一方で、指定管理者から直営へ戻した博物館も存在していることから、全てにおいて上手く機能しているとは言い難い。以下、杉長（2014）・金山（2015）の結果を基に、主だった問題点を3点考察したいと思う。

第一に、指定管理者制度の成否が、自治体側の担当者により依存する部分が多くあることである。金山（2015）の調査によると、「指定管理者になるべく制約（制度、施設、経費など）をかけずに指定管理者に任せているところは、『期待に届いてくれている』というように、指定管理者に対する評価は高い」一方で、「指定管理者を業務委託の延長という考え方をしているところは、『期待通りでない』などといわれるように、指定管理者に対する評価が低く、指定管理者にとっても不満が多い」という傾向があるとしている。公の施設を管理・運営するという性質上、ある程度のコントロールを担保することが制度上必要である一方で、担当者レベルにおいては付かず離れずの関係を保つことが肝要であると考えられる。

第二に、被雇用者の待遇に関する問題である。指定管理者は博物館の職員配置を考慮する際には、必ず指定管理料における人件費の配分という制約が付きまとう。仮に正規職員が昇給した場合にはその増加分の人件費をどこかで抑える努力が必要になるほか、正規職員の中から退職者が出た場合にも非正規職員で補うことで、人的コストを抑えながらも人的リソースは維持するといった対応がとられてしまう傾向にある。そのため、いわゆる一般的に言われる非正規雇用問題が蔓延しやすい環境になってしまっており、被雇用者（学芸員等）の低賃金等に直結してしまっている。

そもそも博物館に限らず公の施設の運営は非営利目的であり、公の施設運営にあたって追求される業務の効率と PFI が追求する営利活動では相反する側面がある。したがって、財政面の課題を解決するというのは、少なくとも指定管理者側の努力だけによっては限界があると言えるだろう。また、指定管理者制度全体における状況だが、経営者の破綻や資金の不正受給、人員不足等の理由により、委託期間の途中で行政側または委託管理者側から途中契約解除が申し出されることも少なくなく、やはり財政面での課題がこれらの問題の引き金となっている側面は多分にあるだろう。

そして第三に、民間資本の参入がそれほど活発ではない点である。公募に対して申請は一団体のみであることや。それが結果として非公募への切り替えに結びついている例が散見される。指定管理者制度導入の目的として、住民ニーズの多様化に効果的・効率的に対応するために民間事業者のノウハウを活用することが挙げられていたが、指定管理者となる団体の内訳としては、公益法人・非営利法人・NPO が多くの割合を占めており、第二の課題として挙げた通り、財政上の問題に起因して民間企業の参入が難しい状況だと言える。指定管理者制度の導入自体は公立博物館において比較的機能している状況と判断されるものの、民間企業の参入が起きにくい状況が、この効果を発揮しきれていない可能性が考えられる。

また、PFI 事業との結びつきという観点で考えるならば、PFI 事業は競争入札である一方、指定管理者制度は行政処分であるため、同一の民間事業者が設置・建設から運営まで一貫通貫でのビジネススキームを考える場合には、PFI 事業の落札だけでなく公の施設の管理者として指定を受けなければならない。しかし、指定管理者制度の趣旨や公平性、透明性の観点から問題が生じてしまうため、この点は民間事業者にすれば障壁となってしまう。

8.11. 東京 23 区における指定管理者としてのアート NPO

8.11.1. 事例調査の結果

公の施設の運営を指定管理者制度を利用して外部へ委託している場合、その施設名や委託先の名称などは、原則として自治体のホームページ上に掲載・公開されている。ここでは東京 23 区それぞれのホームページを対象に指定管理者制度の活用状況を調査したところ、いずれの区のホームページでも委託状況の一覧を閲覧することが出来た。しかし、本章での分析対象である文化芸術に関する公の施設の指定管理者に NPO を指定している事例は、わずか 2 件のみという結果であった。このことは、前節で述べた全国の文教施設における指定管理者制度導入状況と比較して考えると、想定以上に少ないものであった。このことから、文教施設における指定管理者制度の指定先は、スポーツに関する施設や生涯

学習センター等、文化芸術とは直接関わらない分野が主体であると推察される。

調査の結果から抽出された2件とは、新宿区の「区民ギャラリー」を運営する特定非営利活動法人新宿環境活動ネットと、杉並区の「杉並芸術会館(座・高円寺)」を運営するNPO法人劇場創造ネットワークの2団体である。次節では、この2団体の運営状況に関する評価・分析を行う。なお、その他の区については、①文化芸術に関する公の施設を有していない、②文化芸術に関する公の施設の運営に指定管理者制度を利用していない、③NPO以外の団体を指定している、のいずれかであった。また、NPO以外の指定先としては公益財団法人が多く見受けられた。

8.11.2. 事例1：新宿区「区民ギャラリー」(NPO 新宿環境活動ネット)

8.11.2.1. 指定管理者制度による評価の状況

新宿区は、2004年度から指定管理者制度が導入され、公募により選ばれた「特定非営利活動法人新宿環境活動ネット」が、区民ギャラリーの運営を受託している。2004・2005年度をⅠ期、2006～2008年度をⅡ期、2009～2011年度をⅢ期、2012～2016年度をⅣ期、2017年度～2021年度をⅤ期の指定管理期間と定義している。当該法人による管理業務の事業評価は新宿区ホームページに毎年度分が掲載されており、本章執筆時点では2010年度から2020年度までの11年度分の事業評価結果報告書が閲覧可能な状態であった¹⁹⁹。

事業評価にあたっては、「新宿区立環境学習情報センター及び新宿区立区民ギャラリーの指定管理者の管理運営業務の事業評価に関する要綱²⁰⁰」(以下、要綱)が定められており、これに従って管理運営業務に関する評価が行われる形となっている。要綱によれば事業評価にあたっては、学識経験者1名・新宿区職員4名の計5名による新宿区立環境学習情報センター及び新宿区立区民ギャラリー指定管理者評価委員会(以下、委員会)が設置されており、要綱に定められた評価シートに沿って評価が行われる仕組みとなっている。指定管理者が行う管理業務の具体的な内容については、新宿区と指定管理者が年度当初に締結する協定書によって定められている。

2020年度事業評価における評価項目は、(1)施設の運営に関すること、(2)利用・サービスに関すること、(3)施設・設備の管理に関すること、(4)管理運営経費に関すること、(5)事業に関すること、の5項目であり、各評価項目内の小項目に対して表8.11.2.2-1に示す評価基準によって4段階の点数付けが行われ、その結果から各評価項目の点数が決

¹⁹⁹ なお、本論文提出時点(2023年12月8日)での最終更新日は2021年9月15日となっており、2022年度以降の報告は掲載されていない。

新宿区(2021a)「新宿区立環境学習情報センター(エコギャラリー新宿)」(2023年11月20日閲覧) https://www.city.shinjuku.lg.jp/seikatsu/file10_06_00003.html

²⁰⁰ 新宿区(2021b)「令和2年度新宿区立環境学習情報センター及び新宿区立区民ギャラリーの指定管理者の管理運営業務に係る事業評価結果」(2023年11月20日閲覧) <https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000319619.pdf>

められる。2020 年度の評価は、(1) 2.6 点、(2) 2.8 点、(3) 2.8 点、(4) 2.4 点、(5) 3.4 点であり、総合評価 2.6 点・全体評価 3 点となっている²⁰¹。また、事業評価結果報告書にはこうした点数付けではなく、その根拠となる評価コメントが記載されている。要綱や評価シートについては、定期的に見直しが行われており、表表 8.11.2.2-2 および表 8.11.2.2-3 に示すように 2010 年度と 2020 年度の評価シートは項目が大きく変更されている。ただし、4 段階の点数付けを行うという部分については変更されていない。

8.11.2.2. 評価内容に対する分析

現在公開されている 2010 年度から 2020 年度の事業評価結果報告書を確認し、点数付け、評価コメント、収支報告書等を比較し、評価内容が適正であるかや定期的な見直しが行われているかどうかについて分析を行った。その結果は、下記 4 点の好ましい特徴が見出され、全体として適正な評価が行われていると判断されるものとなっていた。

第一に、評価結果が毎年少なからず変わっている点である。全体評価はほとんどの年で 3 点または B（どちらも 4 段階中の上から 2 番目の評価）となっているが、個別評価や総合評価においては、2.0 点から 3.4 点までの間で少なくない変動が見られ、各年度の実績を勘案した妥当な評価が行われていることが、評価コメントの内容からも推察された。これに関連して第二に、定量的な評価と定性的な評価を組み合わせで点数付けしていることである。例えば、独立行政法人国立美術館における評価では、展覧会の実施回数や来場者、従事人員数等の定量的な指標から判断出来る領域を超えておらず、内容に大きな変化は見受けられない。結果として、事業実施報告を通じて独立行政法人側から様々な報告を受けているにも関わらず、毎年簡潔な評価コメントと同じ点数付けのままとなってしまう。これに対して、当該法人における評価では、施設の稼働率や利用者アンケートによる評価、収支報告書などの定量的な目標・実績値だけではなく、これら指標に反映されにくい取り組みや、直近では新型コロナウイルスによる影響なども加味した形で評価が実施されており、こうした姿勢は評価に値する。

第三に、評価シートの見直しが行われている点である。2014 年度から 2015 年度にかけて評価基準の見直しが行われているほか、各評価項目の小項目単位で内容の改定が不定期に行われていることから、毎年度の評価結果や状況を踏まえた、適切な PDCA サイクルが機能していると推察される。

第四に、新宿区から支払われる指定管理料が減額されていない点である。2010 年度から 2020 年度にかけて、指定管理料の大きな増減は行われていなかった。指定管理者制度を利用する目的のひとつとして、公の施設の運営コストを削減・効率化することが挙げられる

²⁰¹ 総合評価は、各委員の評価の平均。なお、個別評価を踏まえた判断となっており、個別評価の単純平均とはなっていない。全体評価は総合評価を四捨五入する形で算出されている。

が、その結果指定管理料を年々削減され、指定管理者による運営が厳しくなることも少なくない。指定管理料を削減する根拠としては、収支報告書の内容に無駄が多いなどのマイナス評価を理由にする場合もあれば、効率的な運営により余裕が生まれているといったプラス評価を理由にする場合もあり、実質的に行政側の懐事情や裁量によって左右される側面が大きい（杉長 2014）。それに反して当該法人においては、新宿区の財政状況が悪くないことも一因として考えられる部分はあるが、評価結果に関わらず指定管理料の減額を行っていない点は評価出来る。

表 8.11.2.2-1: 新宿区「区民ギャラリー」(NPO 新宿環境活動ネット) 評価基準²⁰²

点数	評価	内容
4	優良	事業計画等で求められる水準を超えて良好であり、かつ、〇〇の点で特に評価できる。
3	良	事業計画等で求められる水準を超えて良好である。
2	適当	事業計画等で求められる水準を満たしている。
1	課題あり	事業計画等で求められる水準を満たしておらず、改善を要する。

表 8.11.2.2-2: 2010 年度における評価シート²⁰³

平成 22 年度環境学習情報センター及び区民ギャラリーの
指定管理者の管理業務に係る事業評価
— 評価シート —

◎「評価」は A～D の記号により行うものとします。
A (優れている) / B (適正に行われている) /
C (最低限必要なことは行われている) / D (改善を要する)

■ 評価項目 1 施設の管理運営業務に関すること
(環境学習情報センター及び区民ギャラリーについて)

評価の基準 (ポイント)	評価	評価コメント
(1) 条例、規則に基づく利用申請の手続きや利用承認の判断、及び団体登録手続きは適切に行われていたか。		
(2) 人員配置は適正であったか。		
(3) 緊急事態への対応が適切であったか。また、緊急事態に対する訓練が適切に行われていたか。		
(4) 個人情報保護、及び情報公開に関する対応は適切になされていたか。		
(5) 施設の利用者を増やす努力をしていたか。		
(6) 利用者が施設を安全かつ快適に利用できるよう、清掃や設備点検等の施設管理が適切になされていたか。		
(7) 施設の運営について、様々な団体等との連携を図っていたか。		
評価項目 1 総合評価		

■ 評価項目 2 環境学習関連事業に関すること
(環境学習情報センターについて)

評価の基準 (ポイント)	評価	評価コメント
(8) 事業の推進について、明確なビジョンを持っていたか。		
(9) 各事業は、当初の計画に対して不足なく実施できていたか。		
(10) 環境情報を広く区民等に発信できる体制を構築していたか。		
(11) 環境について関心の低い区民等に対し、入門的な事業を効果的に実施できたか。		
(12) 地域の環境リーダーとなる人材の育成に関する事業を効果的に実施できたか。		
(13) 子供たちに対して、環境問題への気づきを提供するような事業を効果的に実施できたか。		
(14) 事業者に対して、様々な環境情報の提供や、環境行動の推進につながる事業を効果的に実施できたか。		
(15) 事業の運営にあたっては、多くの参加者を得られるような工夫をしていたか。		
(16) 環境学習関連事業について、様々な団体等との連携を図っていたか。		
評価項目 2 総合評価		

■ 評価項目 3 収支状況に関すること
(環境学習情報センター及び区民ギャラリーについて)

評価の基準 (ポイント)	評価	評価コメント
(17) 収入及び支出について、その都度記録するなど、適正に管理されていたか。		
(18) 運営費、管理経費、事業費のそれぞれについて、使途は明確で、適正に支出されていたか。		
(19) 現金、金券等は適切に管理されていたか。		
評価項目 3 総合評価		

■ 全体を通じての総合的な評価

評価	評価コメント

※ 評価入もしくは評価済みの場合は、評価コメント欄に評価の理由等をご記入ください。
※ 各評価項目の総合評価欄、及び全体を通じての総合的な評価の欄にも、評価コメントをご記入ください。

²⁰² 新宿区 (2021b p.14)

²⁰³ 新宿区立環境学習情報センター及び新宿区立区民ギャラリー指定管理者評価委員会 (2011) 「平成 22 年度新宿区立環境学習情報センター及び 新宿区立区民ギャラリーの指定管理者の管理業務

表 8.9.2.2-3: 2020 年度における評価シート²⁰⁴

令和2年度 事業評価 各委員評価表

施設名:新宿区立環境学習情報センター及び新宿区立区民ギャラリー
指定管理者名:特定非営利活動法人 新宿環境活動ネット

評価委員氏名

※評価点について
4 優良 事業計画等で定められる水準を超えて良好であり、かつ、○の点で特に評価できる。
3 良 事業計画等で定められる水準を超えて良好である。
2 普通 事業計画等で定められる水準を満たしている。
1 課題あり 事業計画等で定められる水準を満たしておらず、改善を要する。

大項目	小項目(評価の視点)	評価点 環境学習 情報センター	評価点 区民 ギャラリー
1 施設の運営に関すること			
	(1)利用者・利用者数 目標とした利用者、稼働率、利用者数等を達成できたか。また、それらの目標達成に向け、向上策を講じたか。		
	(2)職員体制 事業計画書や職員配置計画書等に基づき、施設運営に支障のない勤務体制や職員配置、組織体制が構築されたか。		
	(3)職員教育 業務に必要な研修(施設管理、接客、危機管理、個人情報保護等)が実施され、必要な知識を身に付ける努力はなされたか。		
	(4)緊急時の対応 事故等の緊急時の対応体制やマニュアルの整備、訓練はされていたか。緊急時に適切な対応がとられたか。		
	(5)以上の連絡調整 区との連絡、調整等に関する業務は適切に行われたか。区からの改善指導・指示への対応はできていたか。		
	(6)適正な労働環境の確保 適正な労働環境の確保を図っていたか。労働環境モニタリングの指摘事項についての改善はされていたか。		
	(7)その他施設の運営 その他協定書、仕様書等に基づき、施設の運営に係る必要な措置は講じられたか。		
所見欄 (環境学習情報センター)			
所見欄 (区民ギャラリー)			

令和2年度 事業評価 各委員評価表

大項目	小項目(評価の視点)	評価点 環境学習 情報センター	評価点 区民 ギャラリー
4 管理運営経費に関すること			
	(1)適正な会計 「適正な会計管理による収支状況であったか。」 ・人件費、運営事務費、施設管理経費、事業経費のそれぞれについて、使途は明確で、適正に支出されていたか。		
	(2)目標の達成 目標とした利用者収入・利益率を達成できたか。		
	(3)経費削減、収入確保の努力 経費削減、収入確保に向けた取組はされていたか。		
所見欄 (環境学習情報センター)			
所見欄 (区民ギャラリー)			
5 事業に関すること			
	(1)事業実施 事業計画書等に基づき計画した事業を実施したか。 ・環境学習情報センター 効果的な環境学習を推進できたか。 ・環境情報を広(区民等に発信できる体制)を構築していたか。 ・区民ギャラリー 多くの参加者(新たな利用者を含む)を得られるような工夫をしていたか。		
	(2)効果的・効率的な視点 施設の設置目的に照らして、効果的・効率的に事業を実施したか。		
所見欄 (環境学習情報センター)			
所見欄 (区民ギャラリー)			

令和2年度 事業評価 各委員評価表

大項目	小項目(評価の視点)	評価点 環境学習 情報センター	評価点 区民 ギャラリー
2 利用・サービスに関すること			
	(1)利用手続 利用手続は適正かつ公正に行われたか。		
	(2)サービス水準の確保 協定書、仕様書等の内容に沿った水準で、適切に業務・事業が行われていたか。		
	(3)利用者サービスの向上 利用者の利便性を確保したか。また、利便性の向上に努めたか。		
	(4)利用者対応・接遇 利用者対応は良好に行われたか。利用者が気持ちよく利用できるような接遇ができたか。		
	(5)利用者要望の把握・対応 利用者の意見や要望を把握し、適切な対応がされていたか。		
	(6)個人情報等の適切な対応(個人情報の保護及び情報公開に関する対応) 個人情報保護を徹底していたか。また、情報公開に関する対応が適切に行われたか。		
所見欄 (環境学習情報センター)			
所見欄 (区民ギャラリー)			
3 施設・設備の管理に関すること			
	(1)施設・設備管理 事業計画書等に基づき、施設・設備管理業務が適切に行われたか。		
	(2)施設修繕・備品管理 施設修繕や備品管理は適切に行われたか。		
	(3)省エネルギー・省資源 省エネルギー・省資源に向けた取組がされていたか。		
所見欄 (環境学習情報センター)			
所見欄 (区民ギャラリー)			

令和2年度 事業評価 各委員評価表

総合評価	環境学習 情報センター	区民 ギャラリー
総合評価点		
総合所見欄 (環境学習情報センター)		
総合所見欄 (区民ギャラリー)		

に係る事業評価報告書」p.13 (2023年11月20日閲覧)
<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000109775.pdf>
²⁰⁴ 新宿区 (2021b pp.15-18)

8.11.3. 事例 2：杉並区「杉並芸術会館」（NPO 劇場創造ネットワーク）

8.11.3.1. 指定管理者制度による評価の状況

前節同様に、本事例についても指定管理者制度の事業評価結果報告書をもとに分析することを試みたが、杉並区および当該法人のホームページのどちらにも掲載が行われておらず、その内容を閲覧することは出来なかった。当該法人は 2021 年から 2026 年まで指定管理者に指定されているが、それ以前にいつから指定を受けていたのかについても、ホームページ上に記載がなく不明であった。

8.11.3.2. 分析内容の評価

前述の通り、事業評価結果報告書が閲覧出来る状態になく、且つ当該施設のホームページにはイベント情報以外の内容に乏しいため、指定管理者制度による評価や当該法人の活動に関する分析を行うことは困難であった。一方で、現杉並区議会議員・堀部やすし氏と前杉並区議会議員・田中ゆうたろう氏から、当該法人の不透明な金の流れが指摘されている²⁰⁵ため、その内容に簡潔に触れておきたい。

当施設は、過去複数年の決算数値が整合しなかった点について、両議員などにより議会で追及が行われてきた。幾度かの情報公開請求にも応じない状況が続いたことから、職員措置請求（地方自治法 242 条 1 項の規定に基づく監査請求）が提起されたほか、両議員による更なる調査が行われた。その結果、2015～2018 年度の 4 年間に渡って計 636 万円以上もの助成金の未計上が発覚したほか、過去 5 年分の収支報告書から「芸術文化普及振興事業」の事業別の収支を削除した状態で報告書を提出したことが明らかとなった。それにより、東京都に提出されていた活動計算書（決算書）の修正も行われる事態となった。しかし、当該法人が杉並区に提出している事業報告書は、継続して一部非公開が続いており、現在でもホームページ上での公開はされていない状況である。

「杉並芸術会館の管理に関する基本協定書」によれば、指定管理者が杉並区に対し虚偽の報告をした時は、杉並区はその指定を取り消すことが出来ることが定められており、その点を根拠に田中議員は当該法人の指定取り消しを求めたが、実際に取り消し処分が行われることはなかった。それどころか、こうした事件の最中で行われた 2021 年度以降の指定管理者の選定では、当該法人が再任される形となった。選定にあたっては 2 団体による

²⁰⁵ 堀部やすし（2021a）「【決算処理・決算数値の整合しない杉並芸術会館】ついに杉並区も未計上収入の存在など認める【徹底追及その後】」（2023 年 11 月 20 日閲覧）

https://note.com/horibe_yasushi/n/nca0279f6bbfa

堀部やすし（2021b）「「杉並区が非公開とした情報」を文化庁が公開してくれた話」（2023 年 11 月 20 日閲覧）https://note.com/horibe_yasushi/n/n8bce3250ecaa

田中ゆうたろう（2021）「杉並芸術会館（座・高円寺）指定管理者の会計不正は明らか。杉並区は指定を取り消せ！」（2023 年 11 月 20 日閲覧）

<https://go2senkyo.com/seijika/30901/posts/323655>

競争となったが、書類審査の時点でもう一方の団体は落選し、当該法人単独での第二次審査実施となっていた。その際に、本事件に直接的に関わると思われる「団体適正」や「収支計画」に関する項目では、特に目立った減点は行われていなかった²⁰⁶ため、事件の内容はこの選定プロセスに影響しなかったものと推察される。

8.12. (Ⅱ) 指定管理者制度に関する考察／示唆

8.12.1. 指定管理者制度とアート NPO の相性

本章による分析で得た発見のひとつは、指定管理者制度が適用される範疇において、アート NPO と行政の協働はあまり進んでいないと想定される点である。一般に、アート NPO は財源の確保にあたっては、公的な補助金や民間の助成金、あるいは事業委託に頼らざるを得ない傾向がある。多くの場合、そのミッションの性質から事業収入は少なくなりがちであり、老舗や大手の NPO で無い限りは一般からの寄付や会費も集めにくい。しかし、補助金や助成金の供給側にとっては、アート NPO の存続のための予算確保というのは、概して優先度の高いイシューではない。加えて、公的な補助金の多くは、役所の人間ではなく外部有識者により構成された委員会によって評価・判断が行われるが、普段アート NPO が接することになる担当官には裁量権がないことが多い。こうした意味で、指定管理者制度のように、ある程度の任期の間は収入が確保出来る性質を持つ制度は、アート NPO にとっては財政安定化に向けて有り難いものだと思われる。しかし 8.11.1 の調査結果から分かるように、実際には指定管理者制度による行政とアート NPO の協働は進んでいないと推察される。

では、指定管理者制度による行政とアート NPO の協働を阻む要因は何にあるのだろうか。そのひとつの要因として、アート NPO が公の施設の運営に携わる場合に、アート NPO が持つミッションと公の施設の運営という目的が矛盾してしまう可能性が挙げられる。例えば、アート NPO が公の施設の運営のためにスタッフを増員した場合、そのスタッフにとってはアート NPO のミッションのために仕事をしているというよりは、施設職員として仕事をしているという感覚が強くなる。本来、アート NPO が当初から持っているミッション達成のために、公の施設に携わるという形式で指定管理者としての指定を受けているが、スタッフの帰属意識レベルで考えると、アート NPO のミッションのために仕事をするという感覚は希薄になる可能性がある。給与の出处が指定管理料である場合には尚更だろう。加えて、公の施設が持つ公平性の観点から、アート NPO の本業となる業務内容

²⁰⁶ 杉並区 区民生活部文化・交流課 (2020) 「杉並区立杉並芸術会館における指定管理者候補者の選定結果について」 (2023 年 11 月 20 日閲覧)
https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_001/058/115/20200915kumin5.pdf

について、公の施設に持ち込むことは難しいと想定される。また、指定管理者として行った事業実績やナレッジは、原則として行政側に帰属するため、アート NPO の本業に流用することは難しい。更に、アート NPO が文化政策に携わることで期待される効果は 8.7 で述べた通りであるが、指定管理者制度のように取り組むべき役務が多く細かいことや、新しい取り組みを行う際に行政に対して承認依頼や報告が求められるといった状況を鑑みると、アート NPO が持つ創造性を十分発揮させることは難しいように思われる。つまり、アート NPO が指定管理者制度を利用することは、ミッションと手段が逆転することへの懸念があるほか、公の施設の運営によって得られる収入以外の面でメリットが少ないと想定される。

このように考察していくと、指定管理者制度とアート NPO の相性はあまり良いものではないと推察される。その上で改善案を挙げるとするならば、公の施設の運営に利用する指定管理料とは別に、アート NPO 本来の活動を行うための場所として施設を提供することや別途金銭的支援を行うといった、活動支援策が必要になるだろう。あるいは、指定管理者としての業務で得たナレッジ等をアート NPO 本来の活動に利用することを、一定の制限のもとで容認するといった規制緩和も必要だろう。ただし、これらの優遇策が不正な用途で利用されないためには、後述する情報公開の透明性の担保が不可欠と言える。

8.12.2. 効果的な評価方法の策定

新宿区「区民ギャラリー」(NPO 新宿環境活動ネット)の事例分析において記載したように、評価を行う際に、定量・定性を組み合わせた評価を行うことは有効と思われる。また、評価にあたっては A,B,C…という評価ではなく、数値での評価にすることも有効な手段である。数値での評価によりその平均点を取ることが出来るため、毎年の事業評価に大なり小なり濃淡を付けることが出来るようになり、その数字をもとに事業運営における課題の特定や対策に繋げることが期待出来る。

ここでの課題としては、そうした数値による実績の可視化以外に、評価を通じて NPO のモチベーションを上げるにはどうするかという点である。ここで考える改善提案としては、目標や評価基準の策定に際して、行政側で決めたものに従うのではなく、NPO 側(指定管理者)も目標・計画策定に携わるというものである。政策実行の PDCA サイクルを回すにあたっては、本来は実行の部分のみならず、計画や評価の部分についても見直しが行われるべきである。しかし独立行政法人国立美術館における評価のように、政策の立案機能と実行機能を分ける体制を採った場合には、実際のところ立場の弱い実行機能部分にのみ改善の焦点が当てられがちである。そうではなく、目標・計画策定に対しても定期的(主には年度末)に現状評価と見直しを行うスキームとすることで、定期的な改善が行われるだけでなく、NPO 側にとって納得感のある評価基準・体系を構築することが出来ると思わ

れる。

更に、目標の策定に NPO 側も携わることによって、行政と NPO のパワーバランスを、対等な関係且つ現場主義へと是正することも期待される。現行では、外部有識者などで構成される評価委員会によって評価を行うこととなっているが、委員の任命は行政側に主導権があるため、外部有識者の権威を盾に行政側のコントロールが強化されることに繋がりがねない。そうした一方的な評価ではなく、双方向的な評価を行う形にすることによって、行政と NPO の上下関係の緩和に繋がると期待される。

8.12.3. 情報公開におけるルールの整備

指定管理者制度が上手く機能するかどうかは、行政側の担当者のリテラシーややる気などに大きく左右される部分がある（杉長 2014）。更に数年単位での人事異動もあるため、指定管理者側はその都度担当者との関係構築を行うなどの努力が必要になる。そうした意味で、指定管理者にとっては、高い職位にあり大きな裁量を持つ行政側の担当者と協力関係を築いておくことは、中長期的な円滑な運営において少くない意味を持つ。

しかし、そうした関係性が癒着や不正会計に繋がることは許されない。その対策として、指定管理者から毎年度事業実施報告書の提出やそれに対する第三者を交えた評価の実施が一般的となっているが、杉並区「杉並芸術会館（座・高円寺）」（NPO 劇場創造ネットワーク）の事例のように、情報公開が十分にされておらず不正の温床となってしまったケースも存在する。3.3 で述べたように、指定管理者制度の導入方法に関しては、それぞれの地方自治体に委任されており、地方自治体が自主的にその運用の仕方を条例を根拠に自由に決めることが出来るように設計されている。しかし、杉並区の例があくまで氷山の一角であり、その他の自治体においても権力者が懇意にしている団体が過度な優遇を受けているケースや不正の温床となっている可能性は考えられるのではないかな。

そうした観点から、国全体である程度の情報公開に関するフォーマット・枠組みを策定すべきだと考える。まず、事業実施報告書やそれに付随する収支報告書については、インターネットによる情報提供が広く普及した今日では、原則ホームページ上で公開するのが適切だと思われる。また、収支報告書については最低限記載すべき項目の粒度を定義するなどして、不正な金の流れが起これにくくする、あるいは、検知しやすくする仕組みが必要だろう。また事業実施報告書をホームページ公開している自治体であっても、評価委員会の構成員の名簿やそれぞれの評価者による採点や評価コメントに関しては非公開とし、全評価者の内容を勘案した総合評価のみを掲載している場合も多い。こうした点についても、行政と指定管理者とのパワーバランスを対等にするうえで考慮すべき事項だと考えられる。

8.13. (I)(II)を踏まえた考察／組織間連携に向けて

本章では、指定管理者と独立行政法人についてそれぞれ事例分析を行ったが、どちらにおいても共通しているのは、異なる行政組織間の連携に関する課題である。Kaplan ら（2010）によれば、業務提携（アライアンス）が失敗する主な原因は、組織編成とマネジメントの方法にあるとしている。ほとんどのアライアンスは、それぞれの組織で何が提供出来るかを定めたサービス・レベル・アグリーメント（SLA）に基づいているが、これは戦略的目標ではなく業務実績を測定することに重点が置かれている。しかし、時代や環境の変化により、評価指標が戦略的目標の達成や現状の変化にそぐわなくなるケースが十分に予想される。独立行政法人国立美術館の分析で見た新型コロナウイルスによる影響は、まさにその典型例である。また、評価指標を変える必要が認識されたとしても、特に現場の調整役である管理職へのインセンティブがない限りは、組織の垣根を超えた努力よりもSLA で定めた指標の達成に注力されることになる。

Kaplan ら（2010）は、こうした課題の解決にあたっては戦略とコミットメントへ視線を移す必要があるとしており、そのためにバランス・スコアカード（BSC）によるマネジメント手法を一案として挙げている。これは、戦略目標のすべてをひとつのマップ上に示し、それぞれの因果関係を図示した戦略マップを作成し、構成員レベルでの目標達成が、組織のビジネスプロセスやクライアントにどのような影響を与え、最終的には財務目標の達成にどのように貢献するのかを明示するものである。この作成にあたっては、マネジメント層だけが頭を使うのではなく、アライアンスという同じプロジェクトに携わるメンバーとの協議を必要とする。これにより、適切な戦略マップの作成だけではなく、信頼感や協力体制の醸成に繋げることが出来る。更に、定期的にこの戦略マップを更新するほか、各目標の進捗状況・達成状況や業務量などをトラッキングし、注意や対策が必要と見られる課題を抽出することが可能である。

ただし、Kaplan ら（2010）自身も指摘しているように、このプロセス自体は時間を要するものであることから、指定管理者と独立行政法人における運用を考えるなら、慢性的に多い事務手続きや書類作業等の簡素化や既存の評価プロセスとの併存・効率化の在り方なども併せて考えることが不可欠だろう。また、多くの組織間マネジメント・コントロールの研究において指摘されている通り、適切な運用には同等な立場での連携が必要であることから、組織間で慣例的または暗黙的に存在している力関係を是正していく取り組みも必須である。

9. 結論／博物館の政治性

9.1. 論点 1・2 の考察：なぜ博物館は政治的発言力が弱いのか

9.1.1. 論点 1・2 から浮かぶ根本的な問い

本論文は「今日の博物館における文化資源の保存と活用の諸課題に関する政策的阻害要因の分析・検証」を題目（リサーチクエスション）として、予算不足や保存科学以外の社会課題を洗い出し、そこから想定される政策課題（仮説）それぞれについて検証を行った。本論文で取り扱った論点での結論は各章に記載の通りであり、いくつかの課題や未検討事項が挙げられる（9.2.2 にて整理）ものの、各論点に対していくつかの政策課題の存在、つまり「今日の博物館における文化資源の保存と活用の諸課題に関する政策的阻害要因」を見出すことが出来たほか、それらに対する改善提案（9.2.1 にて整理）を導出することが出来た。

ただし、これらの分析・検証を通じて浮かんだより根本的な疑問として、なぜ博物館は政治的発言力が弱いのか、という点がある。本論文で導出した政策提言は行政学の観点に基づくものが多いが、これらを実行するには政治を動かす必要がある（政治学の視点が必要である）。例えば、第 6 章で分析した調達制度に関して言えば、確かに一般競争入札以外の多様な方法を合理的に選択出来るようにすることは意味のある改善提案であるものの、そもそもなぜ今まで議論されてこなかったのか、という疑問が浮かぶ。また、第 7 章の議員提出法律案として成立した文化芸術（振興）基本法の政策過程分析においても、なぜアドボカシー団体である文化芸術推進フォーラムに博物館関係の団体が加盟していないのか、といった疑問が浮かぶ。加えて、本論文ではあえて取り扱わなかった予算不足の問題についても、根本的には博物館がなぜ政治的発言力が弱いのかという疑問に繋がってくる。

そしてこれは国政レベルに限らず、地方も含めた博物館関係全体の課題であるように思われる。筆者が過去に何度か国立や地方の博物館学芸員と会話する中で、国会・市議会議員等との関係性について伺ったところ、いずれもその関係は希薄であり受動的な立場にあると感じられた。基本的に館から議員や行政に対して要望などを伝える機会は乏しく、何らかの行政手続きを実施する際や議会で時折答弁を求められる程度のものであり、またそれを担当するのも課長・管理者となった職歴の長い学芸員のみであり、一般の学芸員は政治・行政と繋がりを持つことは少ない。また、答弁を行う課長・管理者クラスの職員を含め、博物館の人事は基本的に学芸員として業務を経験する中で昇進していく²⁰⁷ものであり、博物館業界の外から専門性のある人材を登用するなどのことは稀である。そして、おそら

²⁰⁷ 教育委員会が所管する公立博物館の場合、館長は教育委員会で経験を積んできたシニアな人材が非常勤で勤める場合や指導主事の形で教員が配属されることもあるが、副館長以下は基本的に学芸員上がりであるケースが多い。

くこれは全国的に共通する傾向であるように推測される。つまり、博物館関係者は一般的に政治・行政および法律に対して受動的な立場にあると考えられる。

9.1.2. 博物館の非政治性を巡る議論

こうした博物館関係者の「内向き」な傾向については、いくつかの論考において度々指摘されている。上山・稲葉（2003）など（筆者自身も含め）博物館以外または海外の博物館で経験を積んできた研究者から指摘されることも多いが、日本の博物館関係者からの指摘も少なくない。特に博物館学者・伊藤寿朗（1971）は博物館関係者と政治の関係性について、「博物館人独特の非政治性」と表現しており、ここでの「政治性」は行政問題を意味していることから、つまり博物館関係者の行政問題への関心の希薄性を指摘している。また、この特性を戦後一貫したものとしており、それは次に引用するように、その活動内容と行政に対する受動的な立場の中で形成されてきたとしている。

活動内容が内在的に行政の意味を問うという社会性に薄く、その個別専門性が反面では行政問題への無関心を許容している。〔……〕行政の恩恵も、さしたる介入も受けず、ただただ関係者の努力に負ってきたという水準のなかでは〔……〕行政問題は観念的振興要求の対象となってもその主要な分析対象とはなっていない。

この伊藤の指摘は半世紀経った現在でも当てはまっていると言えよう。博物館法の改正については、時代の変化に伴う登録博物館制度の不備に伴い（2.1.1 参照）、長らく議論されてきた。その一方で、指定管理者や独立行政法人の導入、第9次地方分権一括法の制定、そして文化財保護法の改正など博物館に関わる諸制度が改正される度に、あるいはエコミュージアムやチルドレンズミュージアムなどの観念・アイデアが想起される度に、博物館関係者の間で議論されてきたものの、それらはいずれも一時的なブームに留まり数年すれば霧消していった傾向にある。加えて、議論の際にもそれら新制度のメリット・デメリットを論じるに留まり、抜本的にどのような法制度や行政の取り組み改革が必要であるかまで踏み込まれることは稀である。こうした問題は、金子（2001 p.13）が指摘するように、博物館関係者自身の処遇に影響するために「対行政への運動」として現れる場合が多く、これは伊藤の言う「観念的振興要求の対象」の域を出ていない。

他にも、複数の博物館館長や芸術大学学長・教授などを勤めてきた建畠哲（2005）は、「美術館は果たして必要なのか」という問いから、博物館の存在意義や理由を問うている。独立採算がほぼ不可能であるにもかかわらず存続しているのは、社会において必要とされる存在であるとの合意が前提となっているが、博物館全体が冬の時代と呼ばれる苦難の時期を迎えていることに際して、その前提が十分に承認されていないことが原因にあると主張する。また、学芸員は普段恵まれない処遇や来館者の無理解を嘆いているが、しかし「美

術館は紛れもない権力」であり、「行政や議会からも疎んじられているという被害者意識ゆえに、むしろ美術館の側に権力の自覚が希薄であること」にこそ問題があると主張する。そして何よりもまず、美術館の存在根拠を世間一般に対して説明し、社会的な合意を得る努力をする義務があると述べる。そして、市民意識が未熟であることが博物館の存在意義を弱めていることを挙げ、市民意識を醸成していく努力が必要だとして、そのためにはまず発信・広報に関するシステムを見直すべきだと結論付けている。

もちろん他にも博物館関係者から政治性を巡る問いかけ・論考が全くなかったわけではない。ただし、金子（2001 pp.13,14）が分析するように、「萌芽的に関心の一部としては存在していても、あくまで付帯的な『指摘』であり、必ずしも本格的な実証研究をとまなうものではな」く、展示や保存、教育など、博物館の各機能に対応する研究のような学問の一分野として発展することはこれまでなかった。一点補足として、博物館の政治性を巡る議論として時折見られるものは、ユルゲン・ハーバーマスやハンナ・アーレントらの公共性の概念などを踏まえ、博物館はどのようにあるべきかといった議論であり、政治や行政との具体的な関わり方に繋がる議論はほとんどない。したがって、「なぜ博物館は政治的発言力が弱いのか？」という問いへの直接的な答えは、この「博物館人の非政治性」や「博物館自身の権力性への意識の希薄」が挙げられる。

これらの性質を生んだ要因として考えられるのは、パトロンとの関係性が歴史的に変化してきたことだろう。本論文の第2章などの議論では割愛したが、博物館の原点は、古代ギリシアやルネサンス期、大航海時代などに見られ、当時の教会や王侯貴族、権威者がその威信や権威、富を示すためにコレクションが形成され展示されたことにある。日本における博物館（に類似した存在）も同様に、室町時代あたりまでは皇族、貴族、武家、寺社などの限られた権威者のものであり、江戸時代以降に一般への公開が進んでいく。その後、2.2 で触れた博物館の始まりの背景には、明治時代の近代化政策があり、欧米諸国との対等な関係を目指した権威付けの動きの一環であると言える。また、その後の近代化の中で富を手にした実業家が博物館の担い手になっていくが、ここまで博物館というのは、パトロンが誰であれ、パトロンが博物館の存在を求めたがゆえに存在しているのであり、博物館からその存在意義を検討し訴求するといった行為は、そもそも必要がなかったと言える。ところが、ここまでの議論で見てきたように、公立博物館が中心となった近年では、博物館にそうした活動が求められるようになってきている。つまり、「博物館人の非政治性」は長い歴史の中では自然の性質であり、直近の半世紀ほどの間で急遽政治性の獲得が求められるようになったのだと言える。

これに関連して、金子（2001 pp.8,12,13）が指摘するように、「博物館は宿命的に、市民社会との接点において常に実践的な役目を担うため、望ましいありかたを模索する思考様式が支配的になる」傾向があることから、「戦後日本の博物館学のフレームワーク自体が内在的に『行政問題への関心の希薄性』を指向してきた」ことも要因のひとつとして考え

られるだろう。ただし、1951 年の博物館法制定は、博物館関係者から国会議員に対する熱心なアプローチによって成立に至っていることから、少なくともこの時点では博物館の非政治性は指摘されない。伊藤（1971）の指摘はそれからわずか 20 年後であるが、その間に何が起こったのか、そしてそれがなぜ今日までの半世紀の間、解決されなかったのかという点は別途調査・分析が必要である。

9.1.3. 文化政策を動かすトリガー

しかし 7.1 で触れたように、文化政策の多くが議員提出法律案により成立していることから、文化政策という領域において国会議員が政策形成に果たす役割は大きく、国会議員に問題意識を持たせることが（他分野と比較して相対的に）より重要であるように思われる。そして、これまでの歴史・経緯を見れば、何らかの印象的な事件・イベント等をきっかけとして国会議員または政府が動く場面が多く見られる。

どこまで歴史を遡るべきかは難しいが、4.3.1 で触れたように文化財保護法の前身のひとつである 1897 年制定の古社寺保存法は、神仏分離令による廃仏毀釈の進行に伴い、寺院の文化資源（建造物・仏像・古文書など）の破壊や海外流出に繋がったことが背景にある。また、明治維新による文明開化によって、伝統文化の産物を「旧物」として軽視する社会風潮が蔓延するようになっていたことも挙げられる。そして、1950 年制定の文化財保護法は法隆寺金堂の火災をきっかけに誕生している。その翌年制定の博物館法制定は、2.1.1 など度々触れているように、戦後の経済的な混乱の中で税の優遇措置の実現が存続上の大きな課題であったことがきっかけであり、博物館関係者の陳情によって議員提出法律案で成立している。

そして 2.2.1 で述べたように、1960 年代以降は高度経済成長の中で発生した都市問題への解決策のひとつとして文化施設が利用されていった一方、バブル崩壊後の 2000 年代には箱物行政の典型であるとして文化施設は市民からの批判の対象となった。また近年においても、何らかの強いニーズやイベントの存在によって、文化政策に動きが見られる。分かりやすいのが東京オリンピックや大阪万博の実施に伴う博物館なども含めた観光戦略の強化にある。それに連動する形で 2017 年の文化芸術基本法の成立（7.2 参照）や 2018 年の文化財保護法の改正（4.3.2 参照）が起こっている。このほか直近では、3.3.1.5 で触れた明治の鉄道遺構「高輪築堤」について、当時の萩生田文部科学相がその保存の必要性を認識したがゆえに、急遽再開発の計画が変更されて史跡の指定に至っている²⁰⁸。

ここまでに挙げた内容について、社会変化に対応して文化政策が変化していったという

²⁰⁸ 朝日新聞（2021a）「埋蔵文化財保護、国が早期関与へ 文科相、制度見直し方針」2021 年 9 月 6 日朝刊
朝日新聞（2021b）「高輪築堤、国史跡への舞台裏 JR 東の保存方針、文科相視察で一転」2021 年 9 月 14 日朝刊

見方も可能ではあるものの、国会議員（特に政府・与党）に課題意識が芽生えたか、あるいはその他重点施策との関連性が強いと判断されたことが、文化政策を動かすトリガーになったと解釈するほうが自然だろう。唯一の例外としては、政権を担う総理大臣などの閣僚が文化に対して強い関心を抱いているケース²⁰⁹が挙げられる。2.2.2 で触れた大平正芳の田園都市構想がその典型であり、大平はまちづくり等への活用といった実益に直結するものだけではない、文化振興の重要性を認識していたと考えられる。

したがって、本項冒頭の繰り返しとなるが、国会議員に問題意識を持たせることが文化政策の実現において相対的に重要性が高いと考えられる。また、「高輪築堤」の例のように大臣の鶴の一声で方針が決まる場合もあるほか、第7章で触れた文化芸術振興議員連盟には多くの議員が在籍しており調整能力も高いと想定されることから、要望が正しく伝わればその後の政策実現に向けた障壁は比較的低いのではないかと推察される。ただしここまで述べてきたように、博物館側（あるいは文化資源に携わる関係者）の「非政治性」が維持されてしまうのであれば、文化政策に強い信念を持つ政治家の誕生か文化政策に関わる何らかの強いニーズやイベント、事件の発生による「政策の窓」が開くまで待つほかなく、また受動的に国会での議論の結果を受け入れざるを得ないだろう。

9.2. 論点1・2の総括：政策提言および課題・未検討事項

9.2.1. 政策提言

本論文を通じて導出した政策提言を以下の通り整理・一覧化する。ここでは要点のみを述べる形とし、各項目の詳細については各章を参照されたい。

第4章 論点2-1：今日の文化政策における保存と活用の関係

- ・文化資源の総体を適切に捉え保存と活用を進めるためのフレームワークの導入（4.5.2）

第6章 論点2-3：文化資源の修理における調達制度の不備

- ・文化資源の性質を踏まえた入札制度の改革（6.5.1）
- ・選定保存技術または資格認定の拡大（6.5.2）
- ・事業者・職人および文化資源に関する基礎情報の整理・データベース化（6.5.2）

第8章 論点2-5：博物館における評価と改善の機能不全

- ・政策の実施部門から企画立案部門へのフィードバックの導入（8.6／8.12.2）
- ・指定管理者の運営に関する情報公開・透明化（8.12.3）

²⁰⁹ ただし、芸術好きとの印象がある小泉純一郎が、その首相在任期間において行った指定管理者制度の導入などの施策は、郵政などの民営化の流れで捉えたほうが自然である。

これらに加えて、もう一点述べておきたいのは、文化政策、特に博物館に関する社会教育調査の充実である。本論文での調査を進めるにあたって、社会教育調査の中で取得出来る（出来ている）であろう情報だが、公開されていないがために対応に苦慮することが度々起こった。特に深刻だと感じたのは、第 5 章の社会教育施設の所管に関する調査である。文部科学省の社会教育調査では、登録博物館・博物館相当施設（指定施設）および博物館類似施設について、県ごとの数や所管、運営状況の内訳などのデータが公開されている。ただし、調査票の送付・回答は各館単位で実施するにも関わらず、公開されるデータはすべて集約後のデータとなっている。そのため、全体的な傾向として博物館の所管が首長部局に移行してきている様子であることは見てとれるものの、館単位でどこが所管を移したのかであるとか学芸員の数がどうなったか、博学連携プログラムの実施有無はどうか、といった情報を取ることが出来ない。

もちろんこれら情報の公開可否は各館の判断に依る部分もあるとは思われるが、文化政策の効果を検証するうえでこうしたデータは宝の山である。また、調査票の内容についても、以前までの調査結果との互換性は維持しつつも、昨今の制度改革を踏まえて質問項目を修正する必要があるだろう。こうした点については、政治力を大きく必要としない調整の範囲内と思われるため、文化審議会などの場を通じて、望ましい調査票の在り方を検討し導入すると同時に、個々のデータ公開についても積極的に検討することが期待される。

ここまで挙げた政策提言は原則として個々に独立しており、並行して取り組みを進めることが可能である。そして、実行に移す場合の大枠なスケジュールは図 9.2.1 に示した形になると想定される。これら施策の優先度付けを行うことは難しいが、EBPM を念頭に置けば「事業者・職人および文化資源に関する基礎情報の整理・データベース化 (6.5.2)」や「社会教育調査の充実 (9.2.1)」は、その他施策の検討・実施にあたっての前提となることから、特に早い段階での対応実施が求められる。

また、5.2.1 で述べた通り、文化財行政は文化庁の管轄のもとで地方分権を原則に考えられているが、自治体への影響の与えやすさや早急な対応が可能であるという点では、「文化資源の総体を適切に捉え保存と活用を進めるためのフレームワークの導入 (4.5.2)」や「文化資源の性質を踏まえた入札制度の改革 (6.5.1)」、「指定管理者の運営に関する情報公開・透明化 (8.12.3)」が挙げられる。いずれも、文化庁においてガイドラインを検討・策定・公開し、自治体での対応を促す形が想定されるため、比較的早いインパクトの創出が期待される。一方で、これら以外の「選定保存技術または資格認定の拡大 (6.5.2)」や「政策の実施部門から企画立案部門へのフィードバックの導入 (8.6/8.12.2)」に関しては、その運用開始までには比較的長い時間を要することが想定される。



図 9.2.1: 政策提言の実行プロセスの想定

9.2.2. 各論点の課題・未検討事項

9.2.2.1. 第3章 論点1: 保存と活用を巡る社会課題の整理

本論点の検証にあたり、利用可能なツール等の都合上、新聞4社のデータベースを使って調査を実施した。他新聞社やメディア、特に地方紙を含めて調査した場合、今回は洗い出すことが出来なかった事象・課題が出てくる可能性が考えうる。ただし、本調査とは別にオンライン上で記事を公開している数社（時事通信や地方紙数社）も確認した²¹⁰が、これらでのみ取り上げられている事象は見つけられなかった。また、博物館学に関するジャーナルや書籍に対象を広げた場合も同様である。ただし、3.2の脚注（No.46）に記載の通り、博物館学では代表的な雑誌である「博物館学雑誌」で見た限りでは、本調査に関わる事象を記述した文献を見つけることは出来なかった。こうした結果も踏まえて、本調査で洗い出された課題には一定の網羅性が担保出来ていると想定している。

一方で、本調査について2点の課題があると考えている。第一に、実施プロセスの再現性についてである。数万単位の記事を確認するにあたり、まずは検索クエリにより数千件に絞り、次に記事タイトルから数百件に絞り、最後に記事本文を精査の上で百件前後の記

²¹⁰ ただし、京都や奈良など文化資源が豊富にある自治体においては、京都新聞などの地方紙を含めてより詳細に調査するほうが望ましいと考えている。例えば京都市は、平安京の時代から考えても約1,200年の歴史があることから、文化財保護法に定められる発掘調査の実施が他自治体と比べて特殊である。工事を行う土地にもよるが、通常の10倍以上も深く発掘調査を行う必要がある場合もあり、その他自治体と比べて数倍の費用を要する。こうした「歴史の重み」がある自治体においては、その土地固有の課題も存在するものと想定される。

事を抽出した。この一連のプロセスは筆者の判断に依る部分が大きいため、異なる調査者によって同様の作業を実施した場合には異なる記事群が抽出される可能性が高い。加えて、抽出された記事群をどのようにカテゴライズして課題として整理するかも、調査者によって変わりうる部分である。更に、整理した課題に対して、どのような政策課題の仮説を立てるかも異なりうる。

第二に、本調査ではメディアを通じて観測可能な事象のみ掘り下げている点である。本論文での執筆とは別に、これまで博物館関係者と何度か会話したり講義を受けたりする機会があったが、当事者にのみ見えている事象・課題も多く存在すると想定される。例えば、「(キ) 目録の未整備による管理不全」の問題は、筆者が博物館関係者からよく聞く課題のひとつであり、特に地方や小さい博物館においては一般的な課題であると推測されるが、これがメディアにおいて取り上げられることは稀である。したがって、本調査をより網羅的に実施するには、上述の通り検証範囲を広げるという点に加えて、博物館関係者へのインタビュー・アンケート調査などがより重要になり、影響度も大きいと想定される。

また、これは本論文の全般的な課題になるが、本調査の実施により本論文が取り扱うテーマ・論点が広がってしまった点は想定外であった。当初は、本章の分析・整理を通じて本論文の題目（リサーチクエスション）を検証可能なレベルに細分化すると同時に、検証すべき論点を絞ることが出来ると考えていたが、想定していた以上に様々な事象・課題が抽出され、結果として立てる政策課題の仮説も多くなった。それ自体は悪いことではないが、ひとつの研究論文として取り扱うには問いの範囲が広く、文量も膨れてしまった点は反省点である。

9.2.2.2. 第4章 論点 2-1：今日の文化政策における保存と活用の関係

第4章では、文化財保護法を中心に、文化資源の保存と活用の関係についての解釈について考察した。保存と活用が二項対立として議論されることは望ましくないという結論自体には影響しないものの、本章での議論を踏まえて、3点追加で検討・検証することが望ましい。

第一に、政策過程において政権の意向にどこまで影響を受けるのかという点である。いくつかの論考では、文部科学省や文化庁に設置された審議会やワーキンググループの人選に政府が介入したとするものや安倍政権への忖度によって答申の内容が歪められたとするものがあるが、いずれも明確な証拠は示されていない。この点はどこまで調査・検証しても疑惑の域を出ることは難しいが、同時期の国政での議論や、直近の数十年間において文化庁としてどのように保存と活用を捉えられてきたのかについて、より詳細に調査・整理することは有用と考える。これに関連して第二に、同じく政策過程について、関連する文化審議会等での議論や答申には法的拘束力がないことを踏まえると、これらがどこまで法

律案等に反映されてきたかを分析することも重要だろう。

第三に、地方自治体における取り組みの調査である。文化財保護法の改正によって、各自治体では文化財保存活用地域計画が策定出来るとあるが、文化庁により認定を受けているのは2023年7月21日時点で119市町村のみであり、まだまだ割合としては少なく、地方分権が進んでいるとは言い難い状況にある。文化資源の保存と活用に関する政策は、複数種類の文化資源や担当課に分けて検討されるべき領域であることは本章で述べた通りであるが、現時点までに策定された計画における課題や、全国的に計画策定が進んでいない状況について、要因分析することも必要だと考えている。

9.2.2.3. 第5章 論点2-2：首長部局への博物館の所管移行の是非

本論点での検討にあたって、第9次地方分権一括法前後に博物館の所管を首長部局に移管した計6都市と、移管の検討結果を踏まえて移管しなかった1都市を調査した。調査前の想定と異なる結果となったのは、特に前者の6都市がそれぞれ地域性の強い理由によって移管を決めていた点である。国政の動きに連動している部分はいずれの自治体でも多かれ少なかれ見られるものの、一番大きな要因となったのはそれぞれの自治体固有の政策や事情に依るところが大きかった。その観点から、本章での検討内容の課題として3点挙げられる。

第一に、合計7都市のみの調査ではなく、対象を数十都市に広げて調査することで、首長部局への移管を巡る要因分析をより詳細かつ精緻に分析することが可能となる。特に、実際に移管を行った自治体と異なり、移管を検討したうえで移管しない判断とした自治体やそもそも検討段階に入らなかった自治体については、その性質上インターネット等での調査・洗い出しが困難であるが、これらについてもより多くの自治体に対して調査することが望ましい。

第二に、調査方法の修正である。今回は検討のうえ移管をしない方針としたさいたま市のみ、会議録による調査だけではなくヒアリングも実施したが、やはり文字として残されていない検討内容も多分に存在しており、その内容から得られる示唆も多かった。そのため、移管を実施した自治体についての調査も、関係者へのヒアリング・インタビューを通じて深掘りすることが望ましかった。

第三に、移管の是非を分析するのであれば、移管後の実績・経過を検証することも今後必要である。第9次地方分権一括法からまだ日が浅いため、現時点ではその検証に足る情報がない自治体も多いが、数年後には複数自治体で上手くいった事例とそうでない事例が見られるものと想定されるため、その時点で政策効果の把握および要因分析が必要となる。なお、第9次地方分権一括法以前に移管を決めた自治体については、既に検証可能な実績があると考えられる。

こうした観点から、より詳細かつ広範な調査を実施のうえ、本論点の検証と答えを導出することが求められる。

9.2.2.4. 第6章 論点2-3：文化財修理における調達制度の不備

調達制度改革については、本章でも触れたように国土交通省を始めとして現在でも議論・改善検討が続けられている部分である。また、文化庁において本論点はほとんど検討されていないことから、本章の検討内容がどこまで実行性のあるものかを判断することは難しい。ただし、より精緻な仮説検討に向けて、3点の検討事項が挙げられる。

第一に、現在の文化資源の修理に関わる調達状況の把握である。文化資源の修理や保存と活用に関する調達については、文化庁のみならず他省庁や地方自治体によっても実施される（4.6 および 7.4.1 脚注（No.168）参照）ため、一元的に把握することが難しい。政府が提供する「調達ポータル²¹¹」では地方自治体の掲載情報に限りがあるため、有料の外部サービス²¹²を利用するか、あるいは個別に自治体等の機関を調査することで、実際の調達状況を見ていく必要がある。

第二に、諸外国の制度との比較である。うらわ美術館学芸員とのヒアリング（参考資料3）の中でイタリアの事例が挙げられており、イタリアでは行政による仕事量の供給や修復技術の継承などが上手く設計されていることが触れられている。この観点で、イタリアのみならず他国での事例を複数調査のうえ、日本との制度比較を行うことも、本論点の検証にあたって有効である。

第三に、調達以外の制度の検証である。本章での検討では、文化庁において現在検討が行われていないと推測されることを理由に調達制度のみを対象としたが、伝統技術の継承や材料・道具の安定供給といった課題については、文化庁が実施している他の施策についても検証が必要である。特に調達に関するものでは補助金の制度が複数用意されているが、自己負担の発生や高齢化等の後継者不足などの問題から、補助金が積極的には活用されていないとの論考もある。したがって、こうした調達以外の諸制度や課題を現状分析することも必要である。

9.2.2.5. 第7章 論点2-4：政策過程における政策立案者と現場の乖離

本章では、議員立法で改正された文化芸術基本法を対象に分析を行ったが、内閣提出法案と異なり審議会などを通さないことから、文献へのアクセスは限定的である。したがって、より詳細な調査・分析のために、関係者へのヒアリング調査等の実施が必要であった。加えて、1951年に制定された博物館法は同じく議員立法であったが、その際には当時日本

²¹¹ <https://www.p-portal.go.jp/pps-web-biz/UZA01/OZA0101>

²¹² 代表的なものとして、NJSS（<https://www2.njss.info/>）など。

博物館協会会長の徳川宗敬などによるロビイング活動の成果として誕生している。それが、2017 年の文化芸術基本法の改正時点では、博物館関係者によるロビイング活動は特に見られていない。こうした政治との繋がりが現在までのなぜ失われていったのかは分析が必要である。

加えて、内閣提出法案に関しても政策過程の分析は必要と思われる。特に、文部科学大臣から諮問を受けた時点でどのようにアジェンダ設定されるのか、文化審議会による検討を通じて答申においてどのようにアジェンダが変化するのか、答申の内容がどれほど政策に反映されるのか（されないのか）という点は検証に値する。また、9.3.1.2 では政権の意向がどれほど影響するのかの分析が必要と述べたが、これも同様に検証が必要である。

9.2.2.6. 第 8 章 論点 2-5：博物館における評価と改善の不備

独立行政法人・指定管理者それぞれで特定の団体・地域を対象に分析したが、特に指定管理者について他にも多くの事例研究が必要なほか、ヒアリング調査などを通じた深掘りも必要である。行政における評価については上山（1998）や博物館における評価に限っても村井（2002）など複数の論考が 2000 年代頃から出てきているが、これらの視点が導入されどのような結果に繋がったのかを博物館での実例とともに分析した論考はまだ見られない。

また独立行政法人に関して言えば、評価の結果がどのように予算編成に結びつくかという部分は、文化庁（文部科学省）の予算推移を見るだけでなく、財務省における議論なども参照すべきだろう。加えて、評価に関しては、近年 EBPM の流れから「行政事業レビュー」が各府省庁で進められているが、ここでの評価のプロセスや結果を見ることも、予算編成に関するダイナミズムを分析するうえで有効と考えられる。

指定管理者については、先行研究である杉長（2014）は全般的に指定管理館が直営館を上回る結果が得られたとしているものの、本章での分析ではそのガバナンスに問題が見つけられた。これが指定管理者制度全般に言える課題であるのか、あるいは博物館など文化施設においてのみ起こりうる課題であるのかは検証が必要である。また、アート NPO が急速に増加している一方で、指定管理者に限って言えばその動きは緩やかである。8.8.1 において指定管理者制度に関する NPO の動向を整理したが、他領域の指定管理者制度の運用では NPO が上手く機能しているのかについても検証が求められる。

加えて、8.13 で触れたように、独立行政法人と指定管理者制度の両方に共通する課題として、異なる行政組織間の連携が挙げられる。この点は管理会計論などの組織間マネジメント・コントロールの研究を参照し、課題の深掘りやどのような有効な打ち手が考えうるかを検証することが必要である。

9.2.3. 本論文の意義

本論文では、題目の通り「今日の博物館における文化資源の保存と活用の諸課題に関する政策的阻害要因の分析・検証」を実施した。その分析・検証過程における課題や未検討事項は前項に挙げた通りであるが、一方で各論点での検討から得られた示唆・結論それ自体を除いて、文化政策学という学問への貢献・意義があったと考えている。

まずは、保存と活用を巡る諸課題の全体像を捉えた点である。3.1 や 9.1.2 で触れたように、博物館学という学問分野は博物館の現場に対する視点で発展してきた一方で、法律や行政、政治に対する視点は乏しい。それゆえに、文化資源をめぐって近年生じている諸課題について、予算不足や保存科学以外の観点から分析するということが出来ていなかったと考えられる。この点が本論文の題目（リサーチクエスション）の設定に繋がっているが、この目的は一定程度達成出来たと考えている。9.2.2.1 で述べたように、現場の学芸員へのヒアリングなどを通じてのみ挙がってくる課題も存在すると思われるが、最低でも文化資源を巡る諸課題の全体像を捉える初歩的な議論の土台を構築出来たと考えている。

そして、課題の検討・分析を通じて政策提言に繋げた点である。ここまで述べた通り、「博物館人の非政治性」ゆえに、文化政策を巡る論考（先行研究）で政策提言を伴うものは多くない。むしろ、イデオロギー論争や「あるべき姿」の提示、あるいは検討しなければならない問いを提示するに留まり、具体的且つ実効性のある改善提案を伴わないものが多く見られることを踏まえて、本論文では実行可能性の高い政策提言を導くことを意識していた。そのうえで、本論文で導出した政策提言は 9.2.1 および各章で述べた通りであるが、特に文化資源の保存と活用に関するフレームワークや調達制度改革については、具体的且つ実効性の高いものになったと考えている。

加えて、論点 1・論点 2 の検証・分析における課題は前節で述べた通りであるが、副次的に文化資源を保存と活用に関する問題を論じる上で、今後（博士論文などで）調査・検討すべき課題を図 9.2.3 の通り洗い出すことが出来た。また、本論文で実施した検証の中でも、例えば調達制度の分析にあたって国土交通省での先行研究を援用するなどしたが、これらの追加論点についてはそうした学際的なアプローチがより有効であると思われる。

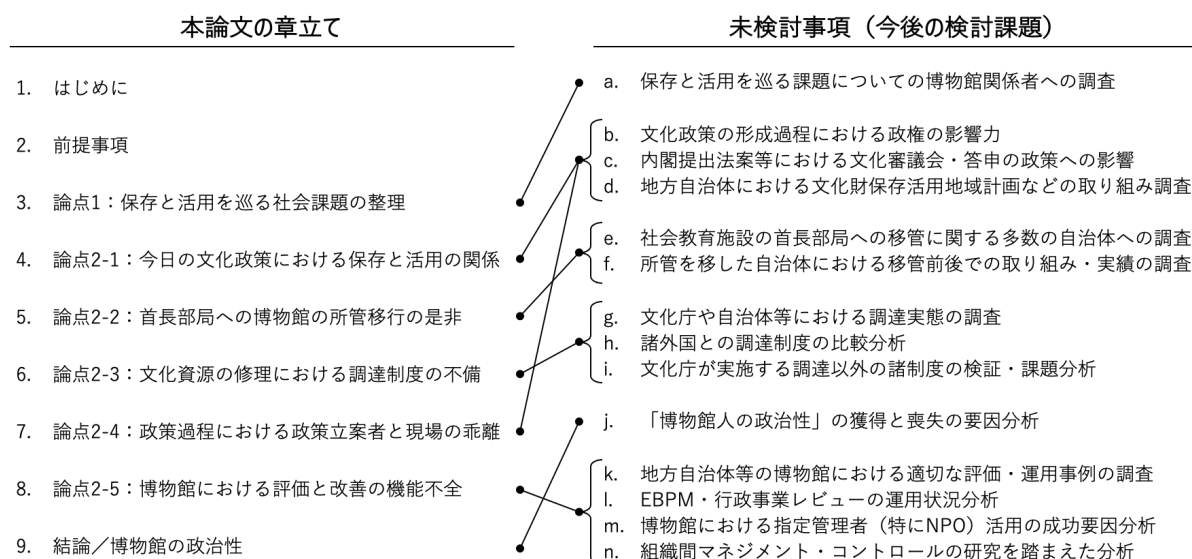


図 9.2.3: 本論文での分析に続く追加論点

9.3. さいごに／予算不足とどのように向き合うか

9.3.1. クラウドファンディングは解決策になりうるか

本論文においては、あえて博物館の予算不足の問題について取り扱わないことにしたが、文化資源の保存と活用というテーマに限らず、博物館に関わるアジェンダを考える際には避けられない論点である。本論文の締めくくりとして、この予算不足の論点について論じておきたい。

博物館の予算不足に関する問題は、いかに国や地方からの予算を拡充するかとそれ以外の多様な財源をいかに確保するか、という2点が主要なアジェンダであるが、その両方について具体的な施策の検討が必要である。後者に関して、特に最近ではクラウドファンディングの活用が増えており、本論文の冒頭に挙げた国立科学博物館のような国を代表するような博物館以外でも、地方では諸橋近代美術館（北塩原村）²¹³や平塚市博物館（平塚市浅間町）²¹⁴など、金額や館の規模を問わず数年前から多くの事例が見られる。

文化庁としても「令和4年度『博物館機能強化推進事業（経営基盤強化に向けた組織改革の促進に関する実証事業）』委託業務²¹⁵」に見られるように、経営資源の多角化など持続的な経営基盤強化に繋がる施策・ビジネスモデルを模索している状況である。一方でメデ

²¹³ 福島民報（2023）「論説 美術品の保存 今こそ関心広めたい」2023年9月23日発行

²¹⁴ 毎日新聞（2018b）「平塚市博物館 - C F 目標額に感謝 天体望遠鏡を購入 / 神奈川」2018年6月19日地域版

²¹⁵ 文化庁（2022b）「令和4年度『博物館機能強化推進事業（経営基盤強化に向けた組織改革の促進に関する実証事業）』委託業務」（2023年10月30日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/shinsei_boshu/kobo/93698501.html

ィアからは、クラウドファンディングでの資金集め成功に便乗する形で国は自助努力を求めて予算を削減することで安定した財源が乏しくなり、クラウドファンディング頼りの運営ではその不調時に文化資源が損なわれることや博物館間の格差が拡大することなどを懸念する声が挙げられている²¹⁶²¹⁷。

財務省財政制度分科会の検討資料によれば、文化財補助金について 2022 年度より、寄付やクラウドファンディングの成功によって外部資金を獲得出来た場合、同額の加算金を出すため自己負担が減るスキームが導入されている²¹⁸。一方、国立科学博物館を含む 4 独法（国立科学博物館、国立美術館、国立文化財機構、日本芸術文化振興会）の運営費交付金については、「競争的資金枠を設け、自己収入の増加率（実績値）に応じて再配分を行う」とされており、法人間での競争を行わせる一方で国からの交付金総額自体は変わらないことが読み取れる²¹⁹。こうした状況を踏まえると、メディアから挙げられた懸念の声は妥当であるように思われる。更に、国立科学博物館であっても今後毎年 9 億円ものクラウドファンディングを募ることは現実的ではない。また、3.1 で触れたように、クラウドファンディングによる資金調達を大掛かりに実施出来るのは国立科学博物館のような人気館・大型館に限定されることも踏まえると、クラウドファンディング頼りの資金調達はサステナブルとは言い難い。

予算不足に関する問題は文化政策に限った話ではない。しかし、国立科学博物館のクラウドファンディングでは光熱費高騰などがその実施理由として挙げられていたように、定常業務を行ううえでの基礎的な部分にまで影響が及んでいるという点で、状況は特に深刻である。こうした定常業務に必要な予算についても十分に確保出来ていない状況に対して、予算確保や政策立案の過程でどのような課題が生じているのかについて考える必要がある。

また、予算不足を訴える際の論拠の一つとして、他先進国と比較して政府予算に占める

²¹⁶ 下記記事など複数。

毎日新聞（2023b）「国立科学博物館：博物館 C F、寄付広める契機 科博に 7 億円、館長らどう見る 増えぬ交付金『国に頼れない』」2023 年 8 月 26 日 東京夕刊

神奈川新聞（2023）「社説 博物館の苦境 もしクラウドファンディング不調だったら…」2023 年 8 月 30 日公開（2023 年 10 月 30 日閲覧）

<https://www.kanaloco.jp/special/discourse/editorial/article-1016072.html>

知野恵子（2023）「国立科学博物館はなぜ政府ではなく世間に助けを求めたのか…自称『博物館大国』の恥ずかしい現実 クラファン達成でむしろ全国の博物館はより危機に」PRESIDENT Online、2023 年 8 月 28 日公開（2023 年 10 月 30 日閲覧）

<https://president.jp/articles/-/73235>

²¹⁷ 国立科学博物館のクラウドファンディングを受けた盛山正仁文部科学大臣の記者会見（2023 年 9 月 22 日）でも記者より質問が挙がっている。

文部科学省（2023a）「盛山正仁文部科学大臣記者会見録（令和 5 年 9 月 22 日）」（2023 年 10 月 30 日閲覧）https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00414.html

²¹⁸ 財務省財政制度分科会（2022）「参考資料 2 文教・科学技術（参考資料）」p.35 2022 年 4 月 8 日開催（2023 年 10 月 30 日閲覧）

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia20220408/04.pdf

²¹⁹ 同上 p.36

文化額の割合や国民一人あたりの金額が少ないこと²²⁰が挙げられるが、これらを他国同等の基準にまで押し上げたとしても、本論文の冒頭 1.1 で述べた通り、博物館 1 館あたりの社会教育費が大きく改善するとは考えにくい。また、少子高齢化や過疎化、「増田レポート」が指摘する地方都市の消滅などを見通せば、これまでは議論が忌避されてきたように感じられる「博物館の終活」、つまり博物館の統廃合などについても検討が求められるだろう。

9.3.2. 「政策の窓」は閉じているのか

本論文を執筆しているのは 2023 年の秋学期であるが、同年 11 月 10 日に本年度補正予算案が閣議決定された。その中で、「令和 5 年度文部科学省関係補正予算（案）〔デフレ完全脱却のための総合経済対策関係〕²²¹」によれば、「文化財の強靱化（保存修理、防火・耐震対策等）」として 185 億円が要求されている。これは文部科学省関連の補正予算合計の 1 兆 2,912 億円と比較すれば小さい額面に映るが、この合計額にはデジタル庁などで重複して計上している予算や基金として計上されているものも多く含まれることを考慮すれば、ある程度大きめに予算が要求されていると解釈することも出来る。そしてこの予算は、「国民共有の財産であり、地方活性化の原動力となる国指定等文化財の安全性を保持するために必要な保存修理・耐震診断・耐震補強工事や、防火性向上のために消火栓等防火施設の整備、石垣等の地盤崩落防止措置等のうち、特に緊急性が高いものに対して支援する」とされている。

また、2023 年 9 月 5 日には財務省から「令和 6 年度一般会計概算要求・要望額等」が公表されている²²²。そのうえで、「令和 6 年度文部科学関係概算要求のポイント等²²³」を参照すると、「継承の危機に瀕する文化財保護の緊急強化」として「文化財修理・整備・活用、防災対策等」に 385 億円（2023 年度は 257 億円）が要求されており、更に事項要求も併せて行われることとされていることが分かる。事項要求とは、各府省庁が 8 月末に財務省へ提出する翌年度予算概算要求の際に、事業項目だけを記して必要な金額を示さずに予算要望を行うことを指す。最終的な金額や事業内容の詳細については、年末に翌年度予算案を決定する際に併せて決定される。また、通常の概算要求は財政事情を踏まえたシーリングと呼ばれる上限内で作成する必要があるが、事項要求はこのシーリングを意識すること

²²⁰ 一般社団法人 芸術と創造（2021）「令和 2 年度『文化行政調査研究』諸外国における文化政策等の比較調査研究事業報告書」p.7（2023 年 10 月 30 日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/pdf/93146001_01.pdf?fbclid=IwAR0i3YSb-cVIF_2sRKndUE7V4belubm29pAuhYc6gu8EQMb62_FXkreMm2s

²²¹ 文部科学省（2023b）「令和 5 年度文部科学省関係補正予算（案）〔デフレ完全脱却のための総合経済対策関係〕」（2023 年 11 月 15 日閲覧）

https://www.mext.go.jp/content/20231109-app_dev02-000024735_1.pdf

²²² 財務省（2023）「令和 6 年度予算」（2023 年 11 月 15 日閲覧）

https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2024/fy2024.html

²²³ 文部科学省（2023c）「令和 6 年度文部科学関係概算要求のポイント等」（2023 年 11 月 15 日閲覧）https://www.mext.go.jp/content/20230828-mxt_kouhou02-000031628_1.pdf

なく要求することが可能となっている。直近では新型コロナウイルスの影響などもあり、この事項要求が増加傾向にあるものの、一般的に各府省庁で 10 件以内とすることが目安となっている。実際に、翌年度予算で文部科学省が事項要求を行うとしている事業は 8 件のみである中、「文化財修理・整備・活用、防災対策等」に加えて文化芸術に関する事業の中から「国立文化施設の機能強化等」の 2 件に事項要求が行われていることは、特筆すべき点だと考えられる。

この背景として 3 点の要因が類推される。第一に、安倍晋三元首相の銃撃事件をきっかけとした、旧統一教会を巡る問題である。政治と宗教の関係に日本全体が揺れるなかで、自民党保守系の大きな支持基盤のひとつである寺社仏閣などの宗教法人からは、一連の対応に対して難色を示されることもあった²²⁴。文化財の保有者の多くの割合をこうした宗教法人が占めていることから、文化財保護への増額予算請求・事項要求が、宗教法人という支持基盤を安定化させるための材料として活用された可能性が考えられる。

第二の要因として、危機的な保存状態にある国宝や重要文化財を補修することにより、致命的な被害の発生を避け、国民からの批判を避ける狙いである。3.3.2 で触れた高松塚古墳壁画の発見とその後の一連の対応に関する事件にあるように、文化財の保存を巡る事件は政府に対してその批判の矛先が向けられることが懸念される。同様の事態を避けるため、修理の緊急度の高い文化財に対応するための予算が盛り込まれたと考えることが出来る²²⁶。これに関連して第三に、国立科学博物館のクラウドファンディングが盛山正仁文部科学大臣の記者会見でも取り上げられるなどの大きな反響を生んだことを受けて、文化財の保護というアジェンダが国民の関心が高く支持率の維持・向上に資する施策であると判断されたことも考えられる。

自由民主党政権において、概算要求の内容判断に大きな影響力を持つのは政務調査会長であるが、これは自由民主党つまり内閣として、予算案を通じて国民や関係団体にどのようなメッセージを打ち出すかの舵取りを行っていると言える。つまり、予算案の作成においては、国民の支持率向上に資する施策に予算が充てられているかという観点と、自民党の支持基盤強化に貢献出来ているかという観点から、概算要求の内容がレビューされる。この観点で考えれば、上述した理由はその両者の条件に合致しており、それゆえに事項要求の対象として文部科学省から政権に対して訴求するに資する事業内容だと判断されたものと推察される。

²²⁴ 笹山大志・小松隆次郎・小寺陽一郎・桑原紀彦（2023）「旧統一教会への質問権行使、6割が『妥当』 宗教法人アンケート」朝日新聞デジタル 2023 年 5 月 5 日公開（2023 年 11 月 15 日閲覧）<https://www.asahi.com/articles/ASR5464ZYR51UTIL00V.html>

²²⁵ 毎日新聞（2023d）「旧統一教会解散命令請求、宗教法人はどう見る 21 法人回答詳報」2023 年 11 月 10 日公開（2023 年 11 月 15 日閲覧）<https://mainichi.jp/articles/20231110/hrc/00m/040/001000d>

²²⁶ 文部科学省（2023c）「令和 6 年度文部科学関係概算要求のポイント等」p.62 において、「※緊急強化対応を要する状況」と赤字で強調されており、文化財修理の対象件数も併せて記載されている。

このような予算編成を巡る動向の考察を踏まえて、本節のタイトルに立ち返りその回答を考えるならば、今日の状況はまさしく「政策の窓」が開いている状況とは言えないだろうか。確かに説明した通り、博物館や文化資源に関わる事業の関心が高まり、予算が増額に向かう機運が生まれた背景は、おそらく関係者が想定・期待していた形ではなかったと推測される。しかしいずれの形にせよ、現在の状況は文化資源に関わる現在の困窮を政治に訴え予算を着実に増やしていくための絶好の機会であるように感じられる。

ここでやはり思い出されるのは、本論文で何度か触れている 1951 年の博物館法制定時の出来事である。博物館法は議員立法によって成立した法案であるが、それは当時の博物館関係者による国会議員との密なコミュニケーションの成果だと言える。戦後の経済的な混乱の中、当時の博物館は私立博物館が大半を占めていたことから、固定資産税の優遇措置の実現が博物館の存続に向けた大きな鍵となっていた。博物館関係者の要請に基づき 1950 年 10 月に国会議員との懇話会が組織され、一度は成案を得るに至ったものの、翌年 2 月に政府内の了解を得られず国会提出は見送りとなった。しかし、日本博物館協会の当時会長であった徳川宗敬を筆頭に何度も陳情を重ね、同年の国会内での成立を懇願したことが実を結び、9 名の国会議員による衆議院提出法案として提出される運びとなった（日本博物館協会 1964 pp.147-182）。

このような当時の博物館関係者の姿勢を考えれば、筆者の個人的な想いとしては、現在の博物館関係者の姿勢には色々と苦言を呈したくなるところがある。「博物館 冬の時代」と嘆くことや予算不足について政府を批判することそれ自体に理解はするものの、今日の状況に対して博物館関係者が最優先で実施すべき行動とは異なるのではないだろうか。また、過去の「学芸員はがん」という発言を取り上げ続ける風潮も好ましいものではない。そうではなく、開かれた「政策の窓」を活用して、政治に対して何を訴求することで何が実現出来るかに頭を使い、粘り強く陳情を重ねていくといった取り組みが、いままさに求められているのだと筆者は考えている。

参考資料

資料 1: 学位論文概要

題目「我が国における博物館経営を巡る議論の変遷と現状分析」

横浜国立大学経営学部国際経営学科 学位論文（経営学士） 2017 年 1 月 25 日提出

1. 先行研究と課題

日本における博物館経営論の歴史的経緯を考察した先行研究の中で、特に山本(1998)、山本(2000)、牛島・川嶋(2002)の3本の論文が果たした役割は大きい。山本は目的・理念を軸に、牛島・川嶋は評価を軸に、博物館における経営概念の歴史的経緯を追っており、両者共に博物館経営という概念は決して近年浮かび上がってきたテーマではなく、戦前より論じられてきたものであるという事実を述べている。

しかし、これらの論文が発表された年を見れば分かるように、いずれも 2000 年前後に発表されたものである。本論文執筆時までの 15 年間余りの期間に博物館経営論を巡る議論にどのような変化があったのかを、総合的な文献レビューに基づいて明らかにした論文は存在していない。正確に言えば、同様の課題意識を持ち学史的な補完を行おうとした論文は、水谷(2009)と平井(2012a, 2012b)が存在するが、いずれも地域社会におけるあり方を見据えた経営等の限定的なテーマを軸に、研究動向を追うのみに留まっており、博物館経営論という分野全体での傾向を掴めるほどには至っていない。また、平井(2012b)自身が指摘しているように、定量的な分析に留まるのではなく、定性的な分析によって前述した先行研究の補完が求められている。

2. 本研究の目的と分析手法

「1. 先行研究と課題」を踏まえ、次の2点を本研究の課題・目的として設定した。

- 課題 1: 1997 年から 2016 年（執筆時点）の 20 年間での博物館経営を巡る研究領域の傾向分析
- 課題 2: 課題 1 を踏まえた、博物館経営の研究動向の現状とその課題の抽出

分析手法としては、山本(1998, 2000)および牛島・川嶋(2002)と同様、博物館学を取り扱う主要な雑誌の中から、博物館経営に関わるキーワードをテーマとした論文・記事を洗い出し、その内容をテーマ毎・時系列で整理することとした。分析対象となる文献は、博物館研究の代表的な雑誌である『博物館研究』（日本博物館協会）を中心に、『日本ミュージアム・マネージメント学会研究紀要』（日本ミュージアム・マネージメント学会）、『博物館学雑誌』（全日本博物館学会）、『展示学』（日本展示学会）、『Musee』（アム・プロモーション）としつつ、これら文献内で取り上げられた書籍も対象とした。なお課題 1 で 1997

年を起点とした理由は、学芸員資格取得のために大学で修得すべき科目として「博物館経営論」が追加されたことと、『日本ミュージアム・マネジメント学会研究紀要』の創刊年であることが挙げられる。

3. 分析結果：課題 1 の検討結果

分析期間とした 20 年間に於いて、来館者研究、地域社会との融和、次世代のミュージアムのあり方、ミュージアムショップ・レストラン、インターネット活用、という 5 つのテーマは比較的多く議論されたことが明らかになった。総合的な傾向と各テーマの分析結果について、以下箇条書きで示す。

- ・ 博物館経営について論じたものは、『Musee』および『日本ミュージアム・マネジメント学会研究紀要』において散見されたが、その他の雑誌ではほとんど見られなかった。ただし前者は 2004 年を最後に、後者は 2007 年を最後に、経営学が強く意識された論文は見られなくなっている。
- ・ 『日本ミュージアム・マネジメント学会研究紀要』では、教育事業や展示を経営戦略的に捉えた斬新なアプローチによる論考が度々見受けられたほか、「戦略」というキーワードも度々見つかったことから、少なくとも本紀要創刊時（1997 年）からの一定期間は経営戦略に研究の関心が向いていたことが推測される。
- ・ 来館者研究に関する論文は、技術進歩に伴い分析手法が多様化しただけではなく、社会学などの他分野の知見活用が試みられたものが散見された。しかし、来館者研究や来館者による評価の分析結果から得た知見を、いかに博物館経営に活かすかという議論にまではほとんど至っていない。
- ・ 博物館が、地域社会と融和する存在であるべきだという論調の高まりと合わせて、観光等の経済面を意識すべきという議論が観察された。しかし博物館を主体とした地域経済の活性化が検討され始めたのは、分析期間の中では 2003 年が最初と推定される。
- ・ 2000 年という節目を契機に、「21 世紀型」「次世代」「新時代」というキーワードと共に新たな博物館像を模索する動きが生まれている。しかしこれもいかに博物館経営を変革していくべきかという議論にはほとんど至っていない。
- ・ Kotler ら（2006）が指摘するように、ミュージアムショップおよびレストランは博物館において営利的側面を持つ構成要素である。しかし、『Musee』における一部論考を除き、営利的側面や経営学の観点からこれを分析した論考はほぼ存在しない。
- ・ インターネットの急速な普及に伴い、黎明期におけるホームページ立ち上げの事例紹介からブログや SNS 等の活用事例紹介などの論考が見られた。しかしいずれも教育普及や純粋な広報の側面が強く、マーケティング戦略等の経営学の要素はほとんど見られなかった。

4. 分析結果：課題 2 の検討結果

「3. 分析結果：課題 1 の検討結果」を踏まえ、抽出された課題を以下箇条書きで示す。

- ・ 博物館経営に関する研究者が非常に限定的であり、且つ、コミュニティの形成・拡大には至っていない。そのため発表される論考も散発的であり、継続的な議論の発展・醸成が行われていない。日本ミュージアム・マネジメント学会および本学会研究紀要はそのプラットフォームとなることが目的として創設されたように推察されるが、現在ではその役割を果たせているとは言い難い状況にある。
- ・ 1997 年に文部省が学芸員資格の履修科目として定めた「博物館経営論」という分野について、いまなおその枠組みやスコープに関するコンセンサスが形成されていない。少なくとも博物館経営に関する研究の動向としては、一般的に経営学で取り扱われる学問分野との接点は少なく、周縁分野に位置するようなテーマが主な対象となっていると言える。
- ・ また、博物館経営に経営学や実務の面からアプローチした論考のほとんどは、上山（2002）などの実務家出身の研究者であり、展示論や保存論といった博物館学の他分野を専門とする研究者、あるいは現場の学芸員からは、ほぼ議論が挙がっていない。
- ・ 『日本ミュージアム・マネジメント学会研究紀要』の掲載論文では、海外の研究論文を引用していることが比較的多く見られるが、それ以外の雑誌においては日本語の文献に限られており、海外における研究動向や事例への関心が薄い傾向がある。また、Kotler ら（2006）の研究やビルバオ・グッゲンハイム美術館の事例（いわゆる「ビルバオ・エフェクト」）など、博物館経営の先行的な研究や事例に触れた論文もかなり限定的であった。

5. 本研究の問題と限界

本研究の問題と限界として、3 点挙げられる。第一に、膨大な数の文献をレビューするにあたり、経営とは明らかに無縁であるようなタイトルとなった論文や記事については分析対象外としたため、これら文献内に経営に関する言及があったとすれば、本論文の分析に抜け漏れが生じることになる。第二に、分析対象期間内には上山・稲葉（2003）や蓑（2007）など、博物館経営を扱った書籍が複数発行されているほか、他の学問領域において博物館経営を議論した書籍も存在している。例えば文化経済学の分野では、D. Throsby や池上惇が博物館を包括した議論を行っている。今回はそうした書籍までは網羅的に分析することは出来ていない。そして最後に、海外の研究動向との比較が出来ていないことである。例えば"Museum Management and Curatorship"等のジャーナルにおいて博物館経営に関する様々な議論が行われているため、それらの動向との比較を行うことが出来れば、より分析結果の精度を高めることが出来たと考えられる。しかし、これらの問題や限界を考慮したとしても、本論文で得られた分析結果を覆す可能性は低いと想定される。仮に博物館経

営への意識が博物館界限において十分に浸透し議論が行われているのであれば、これほどまで主要な文献において、関連する論考が見つけれないということは考えにくいのである。加えて先行研究である山本（2000）らも同様の推察を行っているという事実も、本研究の分析結果の蓋然性を認めていると言える。

主要参考文献 ※全量を記すことは困難であるため特に重要なものに限定して記載

- ・ Kotler, Philip & Neil Kotler (2006) 『ミュージアム・マーケティング』 井関利明・石田和晴（訳）、第一法規
- ・ Thomas Hoving (2000) 『ミイラにダンスを踊らせて～メトロポリタン美術館の内幕』 東野雅子（訳）、白水社
- ・ 上山信一（2002）「ミュージアムの経営がはじまる」『Musee』 53
- ・ 上山信一・稲葉郁子（2003）『ミュージアムが都市を再生する』 日本経済新聞社
- ・ 牛島薫・川嶋ベルトラン敦子（2002）「日本における博物館経営の経緯と現状」『展示学』 34
- ・ 大堀哲・小林達雄・端信行・諸岡博熊（1996）『ミュージアム・マネジメント 博物館運営の方法と実践』
- ・ 建畠哲（2005）「緩慢なる市民革命」『博物館研究』 40（11）、日本博物館協会
- ・ 平井宏典（2012a）「わが国における博物館経営論の変遷と最新動向」『和光経済』 47（3）
- ・ 平井宏典（2012b）「日本における博物館経営論の構築に関する現状分析 ―経営概念の変遷と研究主題の傾向から」『日本ミュージアム・マネジメント学会研究紀要』 16
- ・ 水谷円香（2009）「博物館経営の近年の傾向 ―博物館経営論の現在と、『博物館研究』にみる博物館の経営―」『國學院大學博物館學紀要』 34
- ・ 蓑豊（2007）『超・美術館革命-金沢21世紀美術館の挑戦』 角川 one テーマ 21
- ・ 山本哲也（1998）「我が国における博物館経営論の推移」『國學院大學博物館學紀要』 23
- ・ 山本哲也（2000）「我が国における博物館経営論の推移（2）」『全国大学博物館学講座協議会研究紀要』 6
- ・ 山本哲也（2007）「博物館学を遡る」『博物館学雑誌』 33（1）

資料 2: 論点 1 文献調査により抽出した新聞記事一覧

掲載順序は分類毎に日付順（新しい順）としている。

（ア）文化資源の活用に伴う保存状態悪化への懸念

- ・ 毎日新聞「社説：文化財保護法の大幅改正 保存と活用の人材育成を」2018 年 4 月 1 日東京朝刊
- ・ 朝日新聞「(社説)文化財の活用 万全の保存あってこそ」2017 年 12 月 19 日朝刊
- ・ 日本経済新聞「文化財、どう生かす、どう残す、二条城で現代美術展、迎賓館は年 150 日公開、観光ありき危ぶむ声 (文化)」2017 年 9 月 16 日朝刊
- ・ 読売新聞「[社説]文化財保護法 保存と活用の両立を図りたい」2017 年 8 月 26 日東京朝刊
- ・ 日本経済新聞「『世界遺産』観光客沸くー公開と保全どう両立、稼働中の施設も多く。」2015 年 5 月 6 日朝刊
- ・ 毎日新聞「装飾古墳：カビ、劣化への対策急ぐ 文化庁が保存指針検討ー九州に集中」2013 年 8 月 17 日西部朝刊

（イ）文化資源保護を巡る行政とアクターの相違

- ・ 毎日新聞「江別市：寄贈民具、連絡せず処分 ずさん管理に市民団体講義 江別市 開拓時代の資料 600 点」2023 年 10 月 30 日地方版/北海道
- ・ 朝日新聞「諏訪市文化センター、改修費の予算案削除 議会側、市方針に『待った』/長野県」2023 年 6 月 29 日朝刊（長野）
- ・ 読売新聞「縄文遺跡 価値発信に課題 県、世界遺産アンケ ガイド不在など指摘」2022 年 3 月 27 日東京朝刊
- ・ 読売新聞「鳴門・増田建築 保存、活用を 市庁舎きっかけ＝徳島」2019 年 5 月 29 日大阪朝刊
- ・ 朝日新聞「(リポートしまね)『文化財』保存基準は 松江の旧野津邸、住民と行政対立/島根県」2016 年 5 月 23 日朝刊（島根）
- ・ 日本経済新聞「芸能資料どう残す、保存施設に『効率化』の逆風、展示・出版…文化継承探る (文化)」2014 年 4 月 5 日朝刊
- ・ 読売新聞「近代化遺産 保存に課題 長崎でサミット コスト減、地元理解成功のカギ」2013 年 9 月 28 日西部朝刊
- ・ 読売新聞「[創る]絹の道 (3) 弥平の村 遺産活用手探り (連載)＝群馬」2013 年 4 月 5 日東京朝刊
- ・ 毎日新聞「文化財保護の神奈川問題：自前の発掘調査組織の廃止表明 民間、市場原理になじむか」2006 年 9 月 4 日東京夕刊
- ・ 読売新聞「[ルポ広島]荒れる大久野島の戦争遺跡 市民ら保存に向け始動」2003 年 9 月 29 日大阪朝刊
- ・ 読売新聞「[激動の 2000 年]記者リポート 決断 田和山遺跡どう活用＝島根」2000 年 12 月 20 日大阪朝刊

（ウ）文化資源の文化財指定に対する消極性

- ・ 読売新聞「戦争遺跡 深刻な老朽化 調査進まず 保存求める声＝大分」2023 年 10 月 24 日西部朝刊
- ・ 日本経済新聞「旧陸軍墓地、保全に危機感、全国 44 カ所、耐震不足の施設も、国が所

有『予算に限り』（戦後 75 年）」2020 年 9 月 2 日大阪朝刊

- ・ 日本経済新聞「戦争遺跡、進まぬ保存 文化財指定へ調査 7 県のみ」2020 年 8 月 14 日朝刊
- ・ 読売新聞「[社説]戦争遺跡 適切な保存で後世に伝えたい」2020 年 8 月 3 日東京朝刊
- ・ 日本経済新聞「戦争遺跡、広がる調査、考古学からアプローチ、文化財として後世へ継ぐ（文化）」2015 年 8 月 15 日朝刊
- ・ 朝日新聞「『戦争遺跡、文化財に』 全国進歩、長崎で開幕 保存・活用法を考える」2005 年 8 月 21 日朝刊（長崎）

（エ） 文化政策の障壁（強い文化庁権限）

- ・ 日本経済新聞「文化財使い地域振興、審議会、規制緩和策を答申、現状変更や公開期間、柔軟に」2017 年 12 月 9 日朝刊
- ・ 毎日新聞「Topics：考古学協会総会 水中遺産、保護に課題 ユネスコ保護条約も視野に」2017 年 6 月 12 日東京夕刊
- ・ 読売新聞「世界遺産 登録勧告 稼働施設・廃墟も対象 改修や保全に課題」2015 年 5 月 5 日東京朝刊
- ・ 読売新聞「江川家資料 保存へ収蔵館 古文書 書画など 7 万点 『文庫』が構想＝静岡」2014 年 2 月 23 日東京朝刊
- ・ 朝日新聞「（作兵衛絵巻 突然の『記憶遺産』：上）文化財の『序列』に一石」2012 年 1 月 10 日夕刊
- ・ 朝日新聞「合併で消える文化財 市町村見直し、指定解除 かさむ財政負担、背景 【名古屋】」2009 年 9 月 30 日夕刊

（オ） 文化政策以外の障壁

- ・ 朝日新聞「鎌倉文学館、改修へ課題の山 文化財にエレベーターいかに・崖崩れ対策 / 神奈川県」2022 年 6 月 5 日朝刊（横浜）
- ・ 毎日新聞「下総国分寺跡附北下瓦窯跡：土のうシートで覆っただけ 奈良時代の瓦窯跡、放置 18 年 千葉・市川」2022 年 5 月 23 日東京夕刊
- ・ 朝日新聞「高輪築堤、国史跡への舞台裏 JR 東の保存方針、文科相視察で一転」2021 年 9 月 14 日朝刊
- ・ 朝日新聞「埋蔵文化財保護、国が早期関与へ 文科相、制度見直し方針」2021 年 9 月 6 日朝刊
- ・ 読売新聞「文化財『建築基準法 対象外に』 鎌倉市が条例案 保存活用推進へ＝神奈川」2016 年 8 月 30 日東京朝刊
- ・ 毎日新聞「『綾部山 39 号墳』保存を求める声 町道拡幅工事との調整課題―御津町/播磨・姫路」2003 年 3 月 20 日地方版/兵庫
- ・ 毎日新聞「[深層]文化財行政、転換点 『残してよかった』と言える活用を」2001 年 7 月 11 日大阪朝刊
- ・ 毎日新聞「[しまね拡大鏡]検証・田和山遺跡存廃問題 文化財行政の強化必要 / 島根」2000 年 9 月 27 日地方版/島根

（カ） 地域社会、特に学校との連携不全

- ・ 毎日新聞「特別支援教育：特別支援教育（その 2 止） 試行錯誤の歩み 共生社会実現のヒント 戦前の資料散逸、保存に課題」2023 年 9 月 26 日東京夕刊
- ・ 日本経済新聞「学校はミュージアム！ 国の文化財など『眠る宝』生かす」2023 年 9 月 1 日朝刊

- ・ 毎日新聞「京都市芸大：京都市芸大 移転まで1ヶ月 学長室壁画も引っ越し 伝統手法で保存活用、学ぶ機会に /京都」2023年9月1日地方版/京都
- ・ 読売新聞「文化財資料を授業に活用 小中学生、古代の生活体験」2007年4月12日東京朝刊

(キ) 目録の未整備による管理不全

- ・ 毎日新聞「ヘリテージマネージャー：歴史的建造物の価値を守る 資格持つ建築士ら活躍 阪神大震災、教訓に」2023年2月1日東京夕刊
- ・ 毎日新聞「別府大：文化財保護、九州一丸で 自治体と連携」2019年3月24日西部朝刊
- ・ 読売新聞「[社説]ジャパンサーチ 知的資源の有効活用進めたい」2019年2月17日東京朝刊
- ・ 毎日新聞「災害と文化財：/2 散逸する『地域の宝』 生活道具、混乱で誤廃棄 /和歌山」2017年4月14日地方版/和歌山

(ク) 所有者不在・高齢化等の理由による処分

- ・ 毎日新聞「歴史的建造物：消えゆく歴史的建造物 国登録有形文化財、全国で279件修理ほぼ自腹、所有者維持できず」2023年10月29日西部朝刊
- ・ 読売新聞「[ズームアップやまぐち]歴史的建造物 どう保存＝山口」2023年10月1日西部朝刊
- ・ 毎日新聞「藤岡家住宅：再生の道 NPOが『修復と活用の記録』出版 無住から保存、課題も記す 五條 /奈良」2015年3月20日地方版/奈良
- ・ 読売新聞「[ニュース探求便]旧蔵内家住宅 文化財保護揺れる築上町＝北九州」2010年6月6日西部朝刊

(ケ) 収蔵場所の不足およびそれに伴う劣悪な保存環境

- ・ 毎日新聞「大阪府：大阪の駐車場保管問題 美術品守る府学芸員ゼロ 指定管理者に的確指示出せず」2023年8月23日東京夕刊
- ・ 毎日新聞「大阪府：美術品保管、大阪府ずさん 105点計2億円、庁舎地下駐車場に 行財政改革あおり受け」2023年7月25日大阪朝刊
- ・ 読売新聞「[文化財再考 保存・活用へ] (1) 土器や民具 収蔵限界＝茨城」2022年9月1日東京朝刊
- ・ 読売新聞「[つなぐ]文化財継承の今 (3) 資料増え収蔵場所不足 (連載)」2019年8月21日東京朝刊
- ・ 毎日新聞「チェック：移転・九大、どうなる宝 三大鉱物標本や古人骨など145満点宙に浮く保管先」2019年1月31日西部夕刊
- ・ 毎日新聞「シンポジウム：文化財の活用法を 課題を共有 専門家や自治体職員ら登壇 郡山で /福島」2018年4月23日地方版/福島

(コ) 文化資源の適切でない修復間隔

- ・ 日本経済新聞「文化庁京都移転どう変わる (中) 持続可能な文化財保存探る 技術継承、修理センター設置へ」2023年3月21日朝刊
- ・ 読売新聞「[社説]美術工芸品 修理と活用の好循環を作ろう」2019年3月17日東京朝刊

(サ) 文化資源の保護に用いる素材・技術（者）の消失

- ・ 読売新聞「[ただいま活動中]吉田龍勢保存会 『龍勢』継承へ 流派間で協力＝埼玉」2023年10月15日東京朝刊
- ・ 読売新聞「文化財修復 膠に別原料 耐久性影響下 文化庁、調査へ」2023年6月11日大阪朝刊
- ・ 読売新聞「文化財修理 体制充実へ 京都にセンター新設計画 原材料・後継確保の拠点」2023年5月12日東京朝刊
- ・ 日本経済新聞「文化財の修復担う美栖紙（奈良県吉野町）―厳格に守る手漉きの技（現場探求）」2022年11月14日大阪夕刊
- ・ 読売新聞「[やまぐちの100年]錦帯橋（3）『架け替え』技術継承に課題＝山口」2022年6月18日西部朝刊
- ・ 読売新聞「[回顧2021]文化財 『保存』巡る動き活発」2021年12月15日東京朝刊
- ・ 日本経済新聞「讃岐の醤油『製法』も保護、法改正で『無形民俗文化財』対象に、地域の宝、全国で保存活用の動き」2021年8月26日地方経済面（四国）
- ・ 日本経済新聞「金沢町家再生に挑む（下）改修補助PR、粘りの市、計画届け出を義務化、利用促す、伝統工法限定に不満も」2019年12月4日地方経済面（北陸）
- ・ 朝日新聞「（2019統一地方選 県政の課題：下）文化財 所有地域と連携、鍵に / 奈良県」2019年3月27日朝刊（奈良）
- ・ 朝日新聞「登録建造物、どう残す 修理・活用へ所有者の会 専門家・技術者育成が課題【名古屋】」2011年10月22日夕刊
- ・ 日本経済新聞「日本画・文化財修復用の接着剤―消えゆく和膠、どう守る（文化）」2011年4月23日朝刊
- ・ 毎日新聞「別府温泉：湯の花、存続ピンチ 原料の青粘土枯渇 /大分」2009年7月8日地方版/大分

(シ) 災害による損傷や盗難・紛失

- ・ 読売新聞「[スキャナー]文化財防災 強化急ぐ 大雨相次ぐ被害」2023年8月7日東京朝刊
- ・ 読売新聞「小鹿田焼の里 深い爪痕 大雨 日田 唐臼に土砂 復旧へ課題山積＝大分」2023年7月16日西部朝刊
- ・ 読売新聞「[社説]文化財の盗難 管理の甘さを突かれている」2022年5月20日東京朝刊
- ・ 朝日新聞「(消えゆく文化財) ネット競売、盗まれた仏像だ すぐ通報『落札されてたら…』」2018年8月15日朝刊
- ・ 朝日新聞「(復興) 被災古墳、進まぬ修復 低い認知度、被害把握へ態勢不十分 /西部・共通」2017年7月4日朝刊（福岡）
- ・ 日本経済新聞「消えぬ『油』 焦る寺社、修復に数ヶ月、損害賠償検討も、『夏休みまでに終わるか…』」2015年7月9日西部朝刊
- ・ 日本経済新聞「博物館の被災標本、修復に遅れ、悔やまれる専門家不在、学術会議、国に法整備提案へ。」2012年6月12日朝刊

(ス) 保存技術の未発達

- ・ 読売新聞「[社説]水中遺跡 歴史的価値をいかに伝えるか」2023年8月6日東京朝刊
- ・ 読売新聞「高松塚壁画 保存の葛藤 発見50年 『劣化』教訓に」2022年3月30日東京朝刊
- ・ 毎日新聞「水中考古学：水中考古学、進まぬ調査・保護 『見えない遺跡』を守れ」

2023 年 2 月 11 日西部朝刊

- 毎日新聞「装飾古墳：カビ、劣化への対策急ぐ 文化庁が保存指針検討一九州に集中」2013 年 8 月 17 日西部朝刊
- 毎日新聞「震災特集：文化財守る技と知恵」2013 年 4 月 17 日大阪朝刊
- 日本経済新聞「博物館の被災標本、修復に遅れ、悔やまれる専門家不在、学術会議、国に法整備提案へ。」2012 年 6 月 12 日朝刊
- 毎日新聞「カビ：悩む図書館、博物館 文科省が年度末までに対策作り」2006 年 11 月 10 日東京夕刊
- 毎日新聞「発信箱：高松塚の保存と破壊＝佐々木泰造」2006 年 6 月 24 日大阪朝刊

(セ) 予算不足

- 毎日新聞「歴史的建造物：消えゆく歴史的建造物 国登録有形文化財、全国で 279 件修理ほぼ自腹、所有者維持できず」2023 年 10 月 29 日西部朝刊
- 読売新聞「文化財修理…の資金が足りません ふるさと納税 CF 活用も」2021 年 12 月 7 日東京朝刊
- 読売新聞「登録文化財 どう守る？ 大牟田市役所本館 解体の危機 維持管理費が課題」2020 年 10 月 10 日西部朝刊
- 日本経済新聞「文化財、地震から守れ、資金が壁、解体の建物も、築 90 年の講堂、外観変えずに補強。」2017 年 1 月 5 日北海道朝刊
- 毎日新聞「軍艦島：世界遺産登録へ『現状維持』前提だが 朽ちる島、財政圧迫 長崎市費用案 11 億～144 億円」2013 年 10 月 7 日東京夕刊
- 毎日新聞「追跡やまがた：相次ぐ解体、歴史的建造物 維持、補強に多額の費用」2007 年 3 月 25 日地方版/山形

資料 3: うらわ美術館でのヒアリング（議事録）

実施場所・日時

うらわ美術館 2023 年 11 月 24 日（金）11:00～12:30

ヒアリングテーマと回答者（敬称略）

（Ⅰ）社会教育施設の所管について	うらわ美術館館長	細田 眞由美
（Ⅱ）学校教育における博物館の活動について	うらわ美術館指導主事	秋山 真吾
（Ⅲ）学芸員から見た課題	うらわ美術館学芸員	滝口 明子

凡例

- ・ 筆者からの質問事項
 - 回答者からの回答内容
-

（Ⅰ）社会教育施設の所管を巡る議論について

- ・ 博物館等の社会教育施設の所管を市長部局に移す議論は定期的に発生しているのか。
 - 時折 1、2 名の議員からそういったアイデアもあるという問題提起はされているものの、具体的な検討に向けて議論が進められたことはなかった。
 - 現状、教育委員会のもとで円滑に運営されていることから、市長部局に移すだけの合理性や課題はないと判断している。また、市長部局としても所管が移され業務範囲が広がることに対して、後ろ向きであるように思われる。
- ・ 国政の動向や他自治体で移管が実施されている状況をどのように評価しているか。
 - 安倍政権の時代に、東京五輪の実施も見据えたインバウンドの増加傾向が進む中で、社会教育施設を観光目的や稼げる施設にしていこうという意識が政府・与党の中で強かったものと理解している。
 - ただし、現在では新型コロナウイルスの影響等もあり、当時ほどのモメンタムはないものと考えている。
 - 所管を移した自治体は、教育委員会の人数が少なかったことも要因としてあるのではないかと。さいたま市教育委員会には、教職員を除いて 1000 名以上の事務局職員がいるため、体制や取り組みは充実している。
 - また、自治体に文化資源が多い場合やそれらを観光資源として活用していき

いと強く首長や首長部局が要望している場合には、所管を移す選択肢が検討されるのではないか。

- 市長部局に所管を移すことで予算が増えるのではという声が挙がることもあるが、そうした期待は現実的ではないと考えている。
- 2019 年の市議会で可決した「議案第 124 号 さいたま市教育に関する事務の職務権限の特例に関する条例の一部を改正する条例の制定について」に関して、教育委員会の構成員の中で議論はあったか。
 - さいたま市教育委員会の文化財保護課にて議論を行っていたが、やはり保存の観点でふさわしくないという意見が研究者から挙がっていたこともあり、前述の国政の動きには慎重になるべきだと考えていた。
- また、市長判断で移管が可能になる条例改正だと理解しているが、教育委員会として懸念はあるか。
 - 本条例改正については、(市議会での議論の通り) 国の制度変更に伴うものと理解している。
 - 市長の判断によって仮に首長部局に移されるのであれば、それに従うのみである。
 - 率直な意見として、所管が変更されただけで取り組みが円滑に進んだり課題が解決されたりするほど、単純なものではないと考えている。
- 市議会や教育委員会の会議録などには記載のない議論・検討は行われたか。
 - 現場で働いている職員や文化保護課長などに意見を伺ったところ、満場一致で教育委員会のもとで動く方が良いという意向だった。
 - 特に学校教育を念頭に、教育委員会のほうが文化資源の次世代への継承のために望ましいと考えている。
- 文化財の活用や、特にまちづくりの観点において、市中心部であり駅前に立地するうらわ美術館は重要な拠点となりうる。その観点で、市長部局からまちづくりなどに関する要望を受けることはあるか。
 - 市長部局や市議会議員から要望を受けるよりも、うらわ美術館側から提案する形の方が多い。また、教育委員会の方が市長部局で運営するよりも、斬新なアイデアを出し実行する力があると自負している。

(Ⅱ) 学校教育における博物館の活動について

- うらわ美術館における、学校連携事業としてどのようなことを行っているか。
 - うらわ美術館と学校との連携事業については、「さいたま市小・中学校教育課程編成要領」に掲載されており、各学校で鑑賞の授業題材を扱っている。

- うらわ美術館では、今年度の学校連携事業「うらびいスクールサポートプログラム」を展開しており、本の出張授業・貸出、アートカード・アート掛図の貸出、鑑賞学習の受け入れ、子どもたちの発表の場としての展示室利用、こどもニュース「うらびい」の発行を行っている。
- うらわ美術館の教育普及活動は、他の博物館からも参考にされることが多く、通常の教育普及にない魅力があると考えている。
- 1989年から現在までの学習指導要領の改訂も踏まえて、直近で取り組みの変化は実感しているか。
 - 近年では、良くも悪くもコロナ禍によって、デジタル活用が進んだことは大きな役割を果たした。オンラインでの公開や配布端末を使った情報連携・発信を行った。
 - また、休校により学校に行けない時期には、ホームページで美術の楽しみ方や鑑賞法に関する発信を行った。
- 小学校で教員をされていた時期には、市内の博物館を活用することはあったか。
 - 勤務していた木崎小学校の近くには、造幣さいたま博物館があったのでそちらを利用する機会があった。また、さいたま市青少年宇宙科学館にも訪問したこともある。
 - バスを借りることもあるが、基本は徒歩移動となるため、小学校から遠く離れた施設の活用は難しいと感じていた。
- 他美術館の学芸員にヒアリングした際、教員の方々が博物館をどのように活かせばいいのか勘所がなく、その能力向上に苦勞しているという話があった。現在、うらわ美術館にて指導主事として勤務されている中で、その点はどのように感じているか。
 - 鑑賞ツールを貸し出すなどして、指導・助言の取り組みを実施しているところである。
 - うらわ美術館に異動するまで自身も小学校教員であったことから、現場の教員との意思疎通がしやすいと感じている。例えば、図工・美術部および専門性のある教員との情報共有・協力体制の構築、学校現場の実情に沿った事業計画・授業の立案や出張授業において児童の実態に合わせた臨機応変な授業進行などは、指導主事として博学連携に関わる大きな利点・効果であると考えている。
 - 一方で、美術館は専門的な施設であるため、学芸員の方々からの様々サポートを得ることで、多様な取り組みが出来ていると実感している。学芸員の方が学校教育連携を担う場合にも、その専門性がより活かせるという意味で大きなメリットがあると考えている。
- うらわ美術館への異動は希望されたのか。

- 希望して異動出来るわけではなく、3月に発表され、翌月4月から異動となる。
- 異動にあたっての人選基準は把握していないが、過去の経歴や専門性が若干は考慮されているものと想定している。
- 自身は美術と教員のバックグラウンドを持っていることもあり、現在の職務で様々なことを学びながら、うらわ美術館の活動に貢献出来ていると考えている。

(Ⅲ) 学芸員から見た課題

- 保存と活用を巡る課題について、例えば収蔵スペース不足などの問題が全国的に顕在化しているが、これをどのように考えているか。
 - 保存を巡る問題がメディアで取り上げられる際、日本が世界各国と比較して遅れているという議論にされがちであるが、実際にはそこまで悪い状況だとは考えていない。
 - もちろん、国を代表するような有名館で比較をすれば、アメリカやイギリスの保存環境は秀でている。しかし、地方公共団体レベルでの保存環境で比較をするならば、日本は平均的にしっかりしていると言えるだろう。
 - メディアでの取り上げ方は、表層的な部分のみを扱っている場合や、政治問題化させる意図が働いている場合がある。例えば高松塚古墳の問題は、技術面だけではない複雑な要素が絡んでいる。また、日本のみならずフランス、スペイン、イタリア、エジプトなどでも同様の事件は起きているが、こうした点は通常取り上げられない。
 - 加えて、取り扱う資料の種類やどこで管理されている資料か（博物館、美術館、郷土資料館など）等によっても問題は異なり、またメディア・行政・市民・学芸員のそれぞれで問題の切り取り方や重視する点が変わってくるのが、保存と活用を巡る問題の難しさだと捉えている。
- 海外の博物館も見られたうえで、日本と諸外国の比較で差を感じることはあるか。
 - 専門性への尊重が大きな課題と考えている。日本の学芸員は雑芸員と呼ばれるように様々な仕事が振られるが、それゆえに専門性を活かせない環境にある。
 - この点は、アメリカ・イギリス・ヨーロッパ諸国と比べて明確に劣っている部分だと感じている。これらの国では、マネジメント、保存、展示、研究等で役割分担がされており、個々人の専門性が活かされる仕組みになっている。少なくとも管理部門と学芸部門は分離されており、これらが混同しているのは日本の悪い特徴と言える。
- イタリアで修復に携わっておられた観点から、日本とイタリアのシステムを比較して、どのような差があると考えているか。

- イタリアでは、文化資源の修理に関する社会制度が上手く設計されていると感じる。
- フィレンツェは世界有数の芸術の都であるが、過去に大洪水によって多くの美術品が損傷する事件が発生した。それらを短期間でどのように修理するかという課題に国家として取り組んだ結果、現在のシステムが出来上がったと考えている。
- 国や自治体、工房（職人）、学術機関（大学教授）が担う役割が明確であり、分担・信任されていることが大きな特徴と考えている。ある絵画の修理を実施する際、どのような方針で修理するかは大学教授や行政も含めて検討されるが、修理については工房に一任され、その後第三者委員会によって修復結果を確認するという仕組みが採られている。また、自治体や国で修復状況の管理・追跡が可能な仕組みが作られている。
- 個人の工房では実施が難しい行政との折衝業務などを上手く外注出来る仕組みもあり、専門性を活かす仕組みが上手く構築されていると感じる。
- イタリアにおける後継者の育成や技術の継承という観点ではどうか。
 - イタリアでは、下積みが出来る仕組みが整っている。大学3年生当時、国宝級の美術品の簡単な部分の修理を工房長の監督のもとで実施する機会もあった。
 - こうした経験を重ねることで、大学卒業後に自身の工房を立ち上げることも出来るようになっていた。
 - 加えて、工房を維持・発展させていくために、国や自治体が積極的に仕事を作っていることも、文化財補修に関する重要な基盤になっていると言える。
- こうしたシステムが成立する土台としては、他にどのような要素が考えられるか。
 - 建築家、医者、音楽家などといった専門性を尊重する文化が挙げられる。
 - 現在でも、欧米に行けばアジア人が差別を受けることは珍しいことではないが、当時でも美術品の修理を専門に仕事にしていると言え、人種に関係なく尊敬される文化があった。
 - あくまで仮説であるが、経済・財政状況も厳しくなっているイタリアが現在も国力を維持出来ている背景には、こうした専門性を尊重する文化があるのではないかと考えている。

以上

参考文献一覧

以下、五十音順で記載。インターネット上の文献については、いずれも 2023 年 12 月 1 日時点で閲覧可能であることを確認済み。

[全体]

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2019）『公共政策学の基礎 新版』有斐閣ブックス
- 上山信一・稲葉郁子（2003）『ミュージアムが都市を再生する』日本経済新聞社
- 枝川明敬（2022）『文化政策の論理と芸術支援の実際』晃洋書房
- 金子淳（2001）『博物館の政治学』青弓社
- 河島伸子・小林真理・土屋正臣（2020）『新時代のミュージアム 変わる文化政策と新たな期待』ミネルヴァ書房
- 倉田公裕・矢島國雄（2004）『博物館学』東京堂出版
- 小林真理（2018a）『文化政策の現在 1 文化政策の思想』東京大学出版会
- 小林真理（2018b）『文化政策の現在 2 拡張する文化政策』東京大学出版会
- 小林真理（2018c）『文化政策の現在 3 文化政策の展望』東京大学出版会
- 小林真理・小島立・土屋正臣・中村美帆（2021）『法から学ぶ文化政策』有斐閣
- 根木昭（2001）『日本の文化政策―「文化政策学」の構築に向けて』勁草書房
- 根木昭（2010）『文化政策学入門』水曜社
- 野田邦弘（2014）『文化政策の展開 アーツ・マネジメントと創造都市』学芸出版社
- 馬場憲一（1998）『地域文化政策の新視点 - 文化遺産保護から伝統文化の継承へ』雄山閣
- 文化庁（2001）『文化財保護法 50 年史』
https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/archive/pdf/93711601_01.pdf
- 文化庁（2018）「資料 3 文化財保護法改正の概要について」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/h30/01/pdf/r1407909_03.pdf
- 文化庁（2023a）「文化財行政講座 令和 4 年度文化財関係法令集」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hogofukyu/kenshu/pdf/93794101_01.pdf
- 文化庁（2023b）「文化財行政講座 令和 4 年度文化財補助金関係資料」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hogofukyu/kenshu/pdf/93794101_02.pdf
- 毎日新聞（2023b）「国立科学博物館：博物館 C F、寄付広める契機 科博に 7 億円、館長らどう見る 増えぬ交付金『国に頼れない』」2023 年 8 月 26 日東京夕刊

[第 1 章 はじめに]

- 牛島薫・川嶋ベルトラン敦子（2002）「日本における博物館経営の経緯と現状」『展示学』34
- 国立科学博物館（2023）「地球の宝を守れ！国立科学博物館 500 万点のコレクションを次世代へ」READYFOR <https://readyfor.jp/projects/kahaku2023cf>
- 杉山正司（2012）「逼迫する博物館財政」、辻秀人（編）『博物館危機の時代』雄山閣、pp.75-100

- 文化庁（2023c）「概要」<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/gaiyo/>
- みずほ総合研究所（2019）「平成 30 年度『博物館ネットワークによる未来へのレガシー継承・発信事業』における『持続的な博物館経営に関する調査』事業報告書」平成 30 年度文化庁委託事業
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/shien/pdf/93940301_02.pdf
- 文部科学省（2022）「専門職大学院一覧（令和 4 年 5 月現在）」
https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/senmonshoku/000009181_00004.html
- NHK ニュース（2023）「国立科学博物館 クラファン 7 億円超集まる 一部を他館支援に」2023 年 8 月 22 日報道
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230822/k10014170571000.html>
- READYFOR（2023）「国立科学博物館プロジェクト、国内クラウドファンディング史上最高額を更新！」2023 年 11 月 5 日プレスリリース
<https://corp.readyfor.jp/news/20231105>

[第 2 章 前提事項]

- 上田篤（1979）『都市の文化行政』学陽書房
- 川崎義雄（1999）「博物館と税制」、加藤有次・鷹野光行・西源二郎・山田英徳・永田耕司（編）『新版・博物館学講座 第 12 巻 博物館経営論』雄山閣出版、pp.112-115
- 小林真理（1995）「文化行政の理念としての《文化権》—〈文化〉に関する権利概念の現況—」『文化経済学会論文集』第 1 号、pp.107-112
- 小林真理（2018d）「第 17 章 文化資源」、小林真理（編）『文化政策の現在 1 文化政策の思想』東京大学出版会、pp.261-273
- 小林真理（2020）「第 2 章 ミュージアム政策の不在」、河島伸子・小林真理・土屋正臣（著）『新時代のミュージアム 変わる文化政策と新たな期待』ミネルヴァ書房、pp.21-47
- さいたま市（2021）「さいたま市文化芸術都市創造計画（概要版）」
https://www.city.saitama.jp/004/005/001/001/souzoukeikaku_d/fil/gaiyou-R3.pdf
- 全国革新市長会・地方自治センター（1990）『資料・革新自治体』日本評論社
- 土屋正臣（2021a）「文化財保護法（1）」、小林真理・小島立・土屋正臣・中村美帆（編）『法から学ぶ文化政策』有斐閣、pp.88-118
- 東京大学大学院人文社会系研究科文化資源学研究室（2023）「専攻の概要」
<https://www.l.u-tokyo.ac.jp/CR/outline/>
- 内閣官房（1980）『大平総理の政策研究会報告書』
- 内閣府（2023）「累次にわたる地方分権一括法：地方分権改革」
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/ikkatsuhou.html>
- 奈良県文化振興課（2022）「文化振興条例に基づき県が講じた施策の実施状況について」
<https://www.pref.nara.jp/secure/282566/r3jyoukyoutiran%20gattai.pdf>
- 博物館法令研究会（2023）『改正博物館法詳説・Q&A 地域に開かれたミュージアムをめざして』水曜社

[第 3 章 論点 1：保存と活用を巡る社会課題の整理]

デスクトップリサーチで参照した新聞記事については、参考資料 2 にて別途整理。ただし、引用等の形で参照したものについては、重複する形で以下にも記す。

- 公益財団法人日本博物館協会（2020）「令和元年度 日本の博物館総合調査報告書」
<https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/R2sougoutyousa.pdf>
- 国立中央博物館（2016）「保存科学、文化財を守る」
<https://www.museum.go.kr/site/jpn/exhiSpecialTheme/view/past?exhiSpThemId=50121>
- 東京新聞（2023）「もし資金集めがコケていたら…国立科学博物館、5 億円集まったけど 残るモヤモヤ感の正体」 2023 年 8 月 11 日公開 <https://www.tokyo-np.co.jp/article/269443>
- 日本経済新聞（2020）「戦争遺跡、進まぬ保存 文化財指定へ調査 7 県のみ」 2020 年 8 月 14 日朝刊
- 日本経済新聞（2023a）「文化庁京都移転どう変わる（中） 持続可能な文化財保存探る 技術継承、修理センター設置へ」 2023 年 3 月 21 日朝刊
- 日本経済新聞（2023b）「学校はミュージアム！ 国の文化財など『眠る宝』生かす」 2023 年 9 月 1 日朝刊
- 文化庁（2022a）「地域と共働した博物館創造活動支援事業」
<https://www.bunka.go.jp/chiikitokyodo/>
- 文化庁（2023d）「学芸員になるには」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/shinko/about/gakugeiin/
- 文化庁（2023e）「盗難を含む所在不明に関する情報提供について ～取り戻そう！みんなの文化財～」 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/torimodosou/>
- 文化庁（2023f）「文化財指定等の件数」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/shitei.html>
- 文化庁（2024）「令和 6 年度 概算要求の概要」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/yosan/pdf/93934601_01.pdf
- 文化庁古墳壁画の保存活用に関する検討会（2014）「高松塚古墳の保存管理の経緯と壁画修理後の当分の間の保存の在り方について」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/takamatsu_kitora/hozonnoarikata.html
- 文化庁文化財第二課（1996）「出土品の取扱いについて（報告）」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hokoku/shutsudo/index.html>
- 毎日新聞（2023a）「水中考古学：水中考古学、進まぬ調査・保護 『見えない遺跡』を守れ」 2023 年 2 月 11 日西部朝刊
- 毎日新聞（2023c）「歴史的建造物：消えゆく歴史的建造物 国登録有形文化財、全国で 279 件 修理ほぼ自腹、所有者維持できず」 2023 年 10 月 29 日西部朝刊
- ユネスコ（2015）「ミュージアムとコレクションの保存活用、その多様性と社会における役割に関する勧告」 ICOM 日本委員会(訳)
https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/UNESCO_RECOMMENDATION_JPN.pdf
- 読売新聞（2015）「世界遺産 登録勧告 稼働施設・廃墟も対象 改修や保全に課題」 2015 年 5 月 5 日東京朝刊
- 読売新聞（2023）「文化財修復 膠に別原料 耐久性影響下 文化庁、調査へ」 2023 年 6 月 11 日大阪朝刊
- 読売新聞（2022）「高松塚壁画 保存の葛藤 発見 50 年 『劣化』教訓に」 2022 年 3 月 30 日東京朝刊
- Kimball, A.W. (1957). "Errors of the Third Kind in Statistical Consulting". *Journal of the American Statistical Association*, Vol.52, No.278, pp.133-142

[第4章 論点 2-1：今日の文化政策における保存と活用の関係]

- 朝日新聞（2017）「（社説）文化財の活用 万全の保存あってこそ」2017年12月19日朝刊
- 岩崎奈緒子（2020）「第一章 博物館・美術館のミライ」、岩城卓三・高木博志（編）『博物館と文化財の危機』人文書院、pp.17-36
- 岩城卓三・高木博志（2020）「博物館と文化財の危機」人文書院
- 境野飛鳥（2009）「GHQ/SCAP 文書に見る文化財保護法の成立過程」『日本歴史』736、pp.69-86
- 鈴木一有（2020）「文化財保護法改正にかかわる市町村の取り組み」『文化遺産の世界』No.33 https://www.isan-no-sekai.jp/feature/33_06
- 泰井良（2019）「文化財の保存から活用へ 現状と課題」『研究機構・研究と報告』No.133
- 竹内敏夫・岸田実（1950）「文化財保護法詳説」刀江書院
- 土屋正臣（2021b）「文化財保護法（2）」、小林真理・小島立・土屋正臣・中村美帆（編）『法から学ぶ文化政策』有斐閣、pp.105-119
- 鶴見俊輔（1967）『限界芸術論』勁草書房
- 美術手帖編集部・作田知樹（2020）「クール・ジャパン、稼ぐ文化、表現への圧力……安倍政権7年半の文化政策を振り返る」2020年8月31日公開
<https://bijutsutecho.com/magazine/insight/22614>
- 文化審議会（2017）「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第一次答申）」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/sokai/pdf/r1391804_01.pdf
- 毎日新聞（2018a）「社説：文化財保護法の大幅改正 保存と活用の人材育成を」2018年4月1日東京朝刊
- 松田陽（2018）「第2章 保存と活用の二元論を超えて - 文化財の価値の体系を考える」、小林真理（編）『文化政策の現在3 文化政策の展望』東京大学出版会、pp.25-49
- 松田陽（2020）『「文化財の活用」の曖昧さと柔軟さ』、國學院大學研究開発推進機構学術資料センター（編）『文化財の活用とは何か』六一書房、pp.115-125

[第5章 論点 2-2：首長部局への博物館の所管移行の是非]

（自治体調査以外の文献）

- 沖清豪（2011）「教育委員会なぜ批判されるのか？」読売新聞オンライン 教育×WASEDA ONLINE
https://yab.yomiuri.co.jp/adv/wol/opinion/culture_110920.html
- 小此木美代子（2022）『保存と活用の両立探る 作品を巡る課題』上毛新聞 2022年8月1日公開 <https://www.jomo-news.co.jp/articles/-/153627>
- 公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ（2018a）「第5回配付資料【資料2】ヒアリングにおける主な御意見」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/012/attach/1406395.htm
- 公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ（2018b）「第5回配付資料【資料3】公立社会教育施設の所管の在り方等について【検討メモ】」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/012/siryou/_icsFiles/fieldfile/2018/06/28/1406386_1.pdf

- 酒井敦子（2021）「学校と博物館」、大高幸・寺島洋子（編）『改訂新版 博物館教育論』放送大学教育振興会、pp.170-185
 - しんぶん赤旗（2018）「公民館・図書館 首長部局へ移管の特例/「社会教育行政 衰退の恐れ」/中教審分科会報告 学会から批判」2018年8月18日公開
https://www.jcp.or.jp/akahata/aik18/2018-08-18/2018081802_02_1.html
 - 中央教育審議会生涯学習分科会（2018）「公立社会教育施設の所管の在り方等に関する生涯学習分科会における審議のまとめ」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/toushin/1414209.htm
 - 内閣府（2019）「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第9次地方分権一括法）の概要」（2023年11月10日閲覧）
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/09ikkatsu-gaiyoukouhu.pdf>
 - 日本経済新聞（2018）「博物館や図書館、『移管』で地域活性化 中教審で議論」2018年4月9日
 - 安田隆子（2007）「教育委員会--その沿革と今後の改革に向けて」『ISSUE BRIEF』No.566
https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000623_po_0566.pdf?contentNo=1
 - 矢野和彦（2012）「今後の文化財行政の方向性について」『文化庁月報』平成24年8月号（No.527）
https://www.bunka.go.jp/pr/publish/bunkachou_geppou/2012_08/series_15/series_15.html
 - 文化庁（2016）「文化財活用・理解促進戦略プログラム2020の策定について（概要）」
https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/pdf/2016042601_besshi02.pdf
 - 文化庁（2023g）「各地方公共団体が作成した『文化財保存活用地域計画』」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/bunkazai_hozon/92040101.html
 - 横浜検疫所（2023）「入札公告」
https://www.forth.go.jp/keneki/yokohama/01_info/pdf/20231117_03.pdf
- （自治体調査に関する文献）
- 大津市議会（2022a）「令和4年 2月通常会議－03月25日-27号 会議録」
https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2022&TYT=2022&TITL_SUBT=%97%DF%98a%81@%82S%94N%81@%82Q%8C%8E%92%CA%8F%ED%89%EF%8Bc%81%7C03%8C%8E25%93%FA-27%8D%86&KGNO=1580&FINO=2363&UNID=K_R04032500271
 - 大津市議会（2022b）「令和4年 2月通常会議－03月07日-25号 会議録」
https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2022&TYT=2022&TITL_SUBT=%97%DF%98a%81@%82S%94N%81@%82Q%8C%8E%92%CA%8F%ED%89%EF%8Bc%81%7C03%8C%8E07%93%FA-25%8D%86&KGNO=1580&FINO=2340&UNID=K_R04030700251
 - 大津市議会（2007a）「平成19年5月25日中核市移行対策特別委員会－05月25日-01号 会議録」
<https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SOR>

- [T=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=%95%B6%89%BB%8D%E0&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&KGTTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82P%82X%94N%81@%82T%8C%8E%82Q%82T%93FA%92%86%8Aj%8Es%88DA%8Ds%91CE%8D%F4%93C1%95CA%88CF%88F5%89EF%81%7C05%8C%8E25%93FA-01%8D%86&KGNO=103&FINO=408&HUID=22570&UNID=K_H19052541015](https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=%95%B6%89%BB%8D%E0&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&KGTTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82P%82X%94N%81@%82T%8C%8E%82Q%82T%93FA%92%86%8Aj%8Es%88DA%8Ds%91CE%8D%F4%93C1%95CA%88CF%88F5%89EF%81%7C05%8C%8E25%93FA-01%8D%86&KGNO=103&FINO=408&HUID=22570&UNID=K_H19052541015)
- 大津市議会（2007b）「平成 19 年 10 月 5 日地域活性化・観光振興対策特別委員会－10 月 05 日-01 号 会議録」
https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=%95%B6%89%BB%8D%E0&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&KGTTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82P%82X%94N%82P%82O%8C%8E%81@%82T%93FA%92n%88E6%8A%8890%AB%89%BB%81E%8ACF%8CF5%90U%8B%BB%91CE%8D%F4%93C1%95CA%88CF%88F5%89EF%81%7C10%8C%8E05%93FA-01%8D%86&KGNO=125&FINO=444&HUID=25915&UNID=K_H191005420124
 - 大津市総務部人事課（2022）「『文化財保護行政』及び『歴史博物館』の市長部局への移管後の取組・方向性について」
<https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/53/20220823siryou2.pdf>
 - 大船渡市（2019）「生涯学習部門の市長部局への移管について」
<https://www.city.ofunato.iwate.jp/uploaded/attachment/21972.pdf>
 - 大船渡市議会（2011）「平成 23 年 第 3 回 定例会 09 月 21 日-03 号 会議録」
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/ofunato/SpMinuteView.html?council_id=72&schedule_id=4&minute_id=193&is_search=true
 - 大船渡市議会（2018a）「平成 30 年 第 4 回 定例会 12 月 19 日-02 号 会議録」
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/ofunato/SpMinuteView.html?council_id=333&schedule_id=3&minute_id=8&is_search=true
 - 大船渡市議会（2018b）「平成 30 年 第 1 回 定例会 02 月 16 日-01 号 会議録」
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/ofunato/SpMinuteView.html?council_id=320&schedule_id=2&minute_id=12&is_search=true
 - 大船渡市教育委員会（2021）「大船渡市の教育 令和 3 年度版」
<https://www.city.ofunato.iwate.jp/uploaded/attachment/29622.pdf>
 - さいたま市（2023）「さいたま市行政組織図（案）（令和 5 年 4 月 1 日現在）」
https://www.city.saitama.jp/006/014/008/003/011/010/p095018_d/fil/0124_so-shikikaisei_betten.pdf
 - さいたま市議会（2019）「さいたま市 令和 1 年 9 月 文教委員会 09 月 17 日－05 号 会議録」
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/saitama/SpMinuteView.html?council_id=798&schedule_id=5&minute_id=312&is_search=true
 - さいたま市議会（2022）「さいたま市 令和 4 年 6 月 定例会 06 月 08 日－05 号 会議録」
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/saitama/SpMinuteView.html?council_id=920&schedule_id=6&minute_id=22&is_search=true
 - さいたま市教育委員会（2019）「教育委員会 会議録（定例会） 令和元年 7 月 25 日開催」
https://www.city.saitama.jp/003/002/008/kyoiku-kaigiroku/p064704_d/fil/R010725kaigiroku.pdf

- 須坂市議会（2008a）「須坂市 平成20年 12月 定例会 12月02日－01号 会議録」
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/suzaka/SpMinuteView.html?council_id=126&schedule_id=2&minute_id=29&is_search=true
- 須坂市議会（2008b）「須坂市 平成20年 12月 定例会 12月19日－05号 会議録」
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/suzaka/SpMinuteView.html?council_id=126&schedule_id=6&minute_id=27&is_search=true
- 長野県須坂市総務部政策推進課（2009）「第69回定例記者会見資料」
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/kaiken69.pdf>
- 八戸市（2016）「八戸市美術館の概要」
<https://www.city.hachinohe.aomori.jp/material/files/group/8/20160105-101357.pdf>
- 八戸市議会（2011）「平成23年2月 総務協議会記録－02月17日-01号」
http://www2.city.hachinohe.aomori.jp/kaigiroku/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=%95%BD%90%AC+23+%94N%93x%8B@%8D%5C%89%FC%8Av&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&KGTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82Q%82R%94N%81@%82Q%8C%8E%81@%91%8D%96%B1%8B%A6%8Bc%89%EF%81%7C02%8C%8E17%93%FA-01%8D%86&KGNO=1062&FINO=2097&HUID=113368&UNID=k_H23021740011
- 浜松市（2016）「合併・政令市の検証 ～12市町村合併と政令指定都市移行を経た浜松市の行財政と市民サービスの変化～」
<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/55818/kensyou.pdf>
- 枚方市（2021）「文化財を活用した今後の取り組みについて」
<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000002/2561/r3siryo1n2.pdf>
- 枚方市議会（2020a）「2020-03-05 令和2年3月定例月議会（第3日）本文」
<https://www.city.hirakata.osaka.dbsr.jp/index.php/3887910?Template=document&VoiceType=all&DocumentID=296#one>
- 枚方市議会（2020b）「2020-03-06 令和2年3月定例月議会（第4日）本文」
<https://www.city.hirakata.osaka.dbsr.jp/index.php/3887910?Template=document&VoiceType=all&DocumentID=298#one>

[第6章 論点2-3：文化財修理における調達制度の不備]

- 大西淳也（2020）『行政管理会計の基礎と実践』同文館
- 大橋弘（2012）「建設業の産業構造に関わる経済学的論点」『建設マネジメント技術』2012年11月号 pp.46-50
- 大橋弘（2013）「産業構造と調達制度：建設業を例に」『国土交通政策研究所報』第48号 p16-21
- 大橋弘（2014）「入札契約制度改革の方向性を探る-産業の健全な発展をめざして」『都市問題』第105巻 pp.85-93
- 環境省（2015）「環境省所管契約事務取扱要領」
<https://www.env.go.jp/kanbo/chotatsu/kankyosyo%20%20keiyakuzimu%20your>

[you.pdf](#)

- 神田佑亮・藤井聡 (2017)「公共調達制度の変遷と公益に資する適切な制度設計に関する研究」『実践政策学』3 (1) pp.39-52
- 国土交通省 (2001)「会計課長通知 国土交通省所管の契約に係る競争参加資格審査事務取扱要領について」
<https://www.mlit.go.jp/notice/noticedata/sgml/006/74000157/74000157.html>
- 国土交通省 (2022)「公共工事の入札契約方式の適用に関するガイドライン【本編】」
<https://www.mlit.go.jp/tec/content/001475361.pdf>
- 財務省 (2019)「財務省所管の建設工事等の契約に係る競争参加者資格審査事務等取扱要領の制定について」
https://www.mof.go.jp/about_mof/act/kokuji_tsuutatsu/tsuutatsu/TU-20001227-4096-03.pdf
- 首相官邸 (2020)『令和2年度版政府調達における我が国の施策と実績-世界に開かれた政府調達へ-』
<https://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/02tyoutatu/index.html>
- デービッド・アトキンソン (2016)『国宝消滅 イギリス人アナリストが警告する「文化」と「経済」の危機』東洋経済新報社
- デービッド・アトキンソン (2021)「資料7 伝統技術を守るには」文化審議会文化財分科会企画調査会 (第1回) 配布資料
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93500101_07.pdf
- 藤島博英・築瀬範彦 (2011)「地方中小自治体における総合評価方式による入札制度導入の実態に関する研究」『土木学会論文集 F4 (建設マネジメント)』67 (4) pp.I_239-I_250
- 文化審議会文化財分科会企画調査会 (2021)「文化審議会文化財分科会企画調査会 (第1回)」2021年10月25日開催
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/>
- 文化審議会文化財分科会企画調査会 (2022a)「文化審議会文化財分科会企画調査会 (令和3・4年度)」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/index.html>
- 文化審議会文化財分科会企画調査会 (2022b)「【議事内容】令和3年度文化審議会文化財分科会企画調査会 (第1回)」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93660901_01.pdf
- 文化審議会文化財分科会企画調査会 (2022c)「とりまとめ」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/matome/>
- 文化庁 (2021b)「選定保存技術」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/hozongijutsu/>
- 文化庁 (2021c)「文化審議会に対する文部科学大臣の審議要請」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93500101_03.pdf
- 文化庁 (2021d)「文化財の持続可能な保存・活用を図るための総合的な方策について (主な論点)」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/>

[93500101_06.pdf](#)

- 文化庁（2021e）「文化財の保存に関する状況について」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/r03/01/pdf/93500101_05.pdf
- 文化庁（2023h）「文化財を支える伝統の名匠」
https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/shuppanbutsu/bunkazai_pamphlet/pdf/93821601_01.pdf
- 文化庁国立文化施設等に関する検討会（2010）「論点整理 ～『国の顔』である国立文化施設等の危機的状況を打破するために～」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/kokuritsu/pdf/kentokai_ronten.pdf
- 増田正一（2022）「公共工事の入札結果に関する分析（令和元年度、2年度）-国土交通省入札結果データの年度・工事規模別等から見た推移」『建築コスト研究年報』第21号 pp.83-106
<https://www.ribc.or.jp/research/pdf/annual/r03/nenpou/nenpou40.pdf>
- 森本恵美・大城秀彰・吉野哲也・光谷友樹・日比野正臣・中洲啓太（2021）「国内外の多様な入札契約方式の活用動向」『JACIC 情報：時代を読む・未来を読む建設情報誌』35（2） pp.126-131
- Kelman, Steven (1990). *Procurement and Public Management*, The AEI Press

[第7章 論点2-4：政策過程における政策立案者と現場の乖離]

- 伊藤りさ（2006）『「文化芸術の振興に関する基本的な方針」の見直しに向けて－「中間まとめ」を軸に、「次世代への文化芸術の継承」の観点から－』「レファレンス」2006年12月、国立国会図書館調査及び立法考査局
https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999788_po_067105.pdf?contentNo=1
- 梅棹忠夫（1993）『梅棹忠夫著作集 第21巻一都市と文化開発』中央公論社
- 小林真理（2018e）「第5章 自治体文化行政論再考：文化行政が目指すもの」、小林真理（編）『文化政策の現在3 文化政策の展望』東京大学出版会
- 作田知樹（2019）「文化芸術基本法の社会的背景」ネット TAM
<https://www.nettam.jp/course/law2019/1/>
- 裁判所（2004）「裁判例結果詳細」
https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=52410
- 参議院（2017）「第193回国会 参議院 文教科学委員会 第12号 平成29年6月16日」<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119315104X01220170616>
- 衆議院（2017）「第193回国会 衆議院 文部科学委員会 第15号 平成29年5月26日」<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119305124X01520170526>
- しんぶん赤旗（2017）「『文化芸術基本法』の意義と課題 畑野君枝衆院議員に聞く」2017年7月21日公開
https://www.jcp.or.jp/akahata/aik17/2017-07-21/2017072109_01_1.html
- 茅野千江子（2015）「議員立法序説」『レファレンス』平成27年9月号
- 内閣法制局（2023）「過去の法律案の提出・成立件数一覧」
<https://www.clb.go.jp/recent-laws/number/>
- 文化芸術振興議員連盟（2017a）『文化芸術』2017年4月 Vol.8
https://ac-forum.jp/wp-content/uploads/2017/04/BunkaGeijutsu_08.pdf
- 文化芸術振興議員連盟（2017b）『文化芸術』2017年11月 Vol.9

- https://ac-forum.jp/wp-content/uploads/2017/12/BunkaGeijutsu_09.pdf
- 文化芸術振興議員連盟（2023）『文化芸術』2023年8月 Vol.18
https://ac-forum.jp/wp-content/uploads/2017/04/BunkaGeijutsu_08.pdf
- 文化芸術推進フォーラム（2023）「文化芸術振興議員連盟とは」
<https://ac-forum.jp/group/>
- 文化審議会第15期文化政策部会（2017a）「文化審議会第15期文化政策部会（第1回）議事録」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/15/01/gijiroku.html>
- 文化審議会第15期文化政策部会（2017b）「文化審議会第15期文化政策部会（第2回）議事録」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/15/02/gijiroku.html>
- 文化審議会第15期文化政策部会（2017c）「文化審議会第15期文化政策部会（第3回）議事録」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/15/03/pdf/r1396382_01.pdf
- 文化庁（2002）「文化芸術の振興に関する基本的な方針（平成十四年十二月十日閣議決定）」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/kihon_hoshin_1ji/index.html
- 文化庁（2015a）「文化審議会における審議経過」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/kihon_hoshin_4ji/pdf/sanko_03_01.pdf
- 文化庁（2015b）「文化芸術の振興に関する基本的な方針－文化芸術資源で未来をつくる－（第4次基本方針）（平成27年5月22日閣議決定）」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/kihon_hoshin_4ji/index.html
- 文化庁（2017）「第15期文化政策部会」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/15/01/gijiroku.html>
- 文化庁（2023i）「文化審議会組織図」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/about/pdf/93926501_01.pdf
- 文化庁（2023j）「文化芸術基本法」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/kihon/geijutsu_shinko/index.html
- 文化庁（2023k）「文化芸術推進基本計画」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/
- 文化庁（2023l）「文化審議会について」
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/about/>
- 文化庁長官官房政策課（2015）「特集 第4次『文化芸術の振興に関する基本的な方針』の策定について」『文部科学広報』2015年7月号 No. 188
- 松下圭一（1986）『社会教育の終焉』筑摩書房

[第8章 論点2-5：博物館における評価と改善の機能不全] (共通)

- 宇賀克也（2019）『行政法概説Ⅲ 第5版』有斐閣
- 大西淳也・梅田宙（2019）「組織間管理会計についての論点の整理」『PRI discussion paper series』19A-07, 財務省財務総合政策研究所総務研究部

- 金山喜昭（2012）『公立博物館を NPO に任せたら市民・自治体・地域の連携』同成社
- 櫻井常矢（2006）「公民館の指定管理者制度 -NPO と社会教育の公共性-」、小林真理（編）『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社、pp.107-123
- 文化審議会（2002）「文化を大切にする社会の構築について ～一人一人が心豊かに生きる社会を目指して 答申」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/sokai/sokai_2/shakaikochiku_toshin/
- 前田富士男（2007）「文化行政と評価 評価の再構築にむけて」『学術の動向』12(2) pp.38-47
- Robert S. Kaplan, David P. Norton, Bjarne Rugelsjoen（2010）「戦略的提携を実現するバランス・スコアカード」スコフィールド素子（訳）『Diamond ハーバード・ビジネス・レビュー』35(11) pp.80-92

（I）独立行政法人通則法

- 青木加苗（2020）「美術館再開をめぐって——学芸員の備忘録」美術手帖オンライン 2020 年 5 月 27 日公開 <https://bijutsutecho.com/magazine/insight/21987>
 - 岡本義朗（2014）「独立行政法人改革は成功するのか」『情報センサー』2014 年 10 月号
<https://www.eyjapan.jp/library/issue/info-sensor/2014-10-07.html>
 - 加藤有次・鷹野光行・西源二郎・山田英徳・米田耕司（1999）『博物館経営論』雄山閣
 - 国立教育政策研究所（2008）「博物館に関する基本データ」
https://www.nier.go.jp/jissen/book/h20/pdf/h_07.pdf
 - 総務省（2020a）「独立行政法人の中（長）期目標の策定に向けた留意事項」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000720110.pdf
 - 総務省（2020b）「第 28 回独立行政法人評価制度委員会 議事概要」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/dokuritugyousei/02gyokan01_04000328.html
 - 総務省（2023a）「独立行政法人」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html
 - 独立行政法人国立美術館（2023）「実績報告・評価等」
https://www.artmuseums.go.jp/corporate_info/gyoumu/houkoku
- ※すべて記すのは煩雑になるため割愛。第 8 章の分析の中で参照した報告書群は上記リンクから閲覧可能。
- 内閣官房 行政改革推進本部事務局（2015）「独立行政法人通則法の一部を改正する法律及び独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律の施行に伴う関係政令の整備等及び経過措置に関する政令の概要」
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/pdf/dgh_h270313_1.pdf
 - 日本学術会議史学委員会博物館・美術館等の組織運営に関する分科会（2017）「21 世紀の博物館・美術館のあるべき姿 - 博物館法の改正へ向けて」
<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t243-1.pdf>
 - 日本博物館協会（2017）『『博物館登録制度の在り方に関する調査研究』報告書』
<https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/tourokuseido2.pdf>
 - 端信行（1999）「美術館・博物館の今日的課題 - 国立美術館・博物館の独立行政法人化をめぐって -」『文化経済学』第 1 巻第 4 号

- 文部科学省（2014）「独立行政法人をめぐる動向に関する資料」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/dokuritu/005/005k/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2014/06/19/1348848_05.pdf
- 文部科学省（2011）「物館の設置及び運営上の望ましい基準（平成 23 年 12 月 20 日文部科学省告示第 165 号）」
https://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282457.htm
- 文部科学省（2020）「文化審議会第 2 期博物館部会（第 2 回）議事次第」
<https://www.mext.go.jp/kaigisiryu/content/000064554.pdf>
- 文部科学省これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議（2007）「新しい時代の博物館制度の在り方について」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/014/toushin/07061901.pdf

（Ⅱ）指定管理者制度

- 一般財団法人地域創造（2004）『公立文化施設職員のための政策基礎知識』
- 柏木宏（2006）「指定管理者制度と NPO —NPO による公の施設の運営の現状と課題—」『創造都市研究』第 2 巻第 1 号
<https://core.ac.uk/download/pdf/79472574.pdf>
- 金山喜昭（2015）「指定管理者制度による民間企業運営館のヒアリング調査報告」『日本の博物館総合調査研究：平成 27 年度報告書（平成 25～27 年度 日本学術振興会（JSPS）科学研究費助成事業）』
<http://www.museum-census.jp/report2015/report2.pdf>
- 小林真理（2006）『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社
- 小林真理（2013）「ネット TAM 講座 指定管理者制度入門」（全 5 回）
<https://www.nettam.jp/course/specified-manager/1/>
- 衆議院（2003）「第 156 回国会衆議院総務委員会第 15 号（平成 15 年 5 月 27 日（火曜日））会議録」
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/009415620030527015.htm
- 新宿区（2021a）「新宿区立環境学習情報センター（エコギャラリー新宿）」
https://www.city.shinjuku.lg.jp/seikatsu/file10_06_00003.html
- 新宿区（2021b）「令和 2 年度新宿区立環境学習情報センター及び新宿区立区民ギャラリーの指定管理者の管理運営業務に係る事業評価結果」
<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000319619.pdf>
- 新宿区立環境学習情報センター及び新宿区立区民ギャラリー指定管理者評価委員会（2011）「平成 22 年度新宿区立環境学習情報センター及び 新宿区立区民ギャラリーの指定管理者の管理業務に係る事業評価報告書」
<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000109775.pdf>
- 杉長敬治（2014）「公立博物館、指定管理館と直営館の現状と課題 —事業成果、経営資源、経営力の比較を中心に—」『日本の博物館総合調査研究：平成 26 年度報告書（平成 25～27 年度 日本学術振興会（JSPS）科学研究費助成事業）』
<http://www.museum-census.jp/report2014/report2-2.pdf>
- 杉並区 区民生活部文化・交流課（2020）「杉並区立杉並芸術会館における指定管理者候補者の選定結果について」
https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/058/115/20200915kumin5.pdf
- 鈴木知幸（2003）「『地方自治法』の改正」『月刊体育施設』No.409 pp.62-65

- 総務省（2023b）「地方公共団体の行政改革等」
<https://www.soumu.go.jp/iken/main.html>
- 田中ゆうたろう（2021）「杉並芸術会館（座・高円寺）指定管理者の会計不正は明らか。杉並区は指定を取り消せ！」
<https://go2senkyo.com/seijika/30901/posts/323655>
- 新田順子（2011）「今後の指定管理者制度の活用について ～モニタリング・評価の視点から～」『経営戦略研究』Vol.5 pp.165-179
- 堀部やすし（2021a）「【決算処理・決算数値の整合しない杉並芸術会館】ついに杉並区も未計上収入の存在など認める【徹底追及その後】」
https://note.com/horibe_yasushi/n/nca0279f6bbfa
- 堀部やすし（2021b）「『杉並区が非公開とした情報』を文化庁が公開してくれた話」
https://note.com/horibe_yasushi/n/n8bce3250ecaa
- 山本隆司（2009）「日本における公私協働の動向と課題」『新世代法政策学研究』Vol.2 pp.277-304
- 吉本光宏（2004）「NPO と行政とのパートナーシップ」『地域創造レター』6 月号 No.110 <https://www.jafra.or.jp/library/letter/backnumber/2004/110/1/1.html>

[第 9 章 結論／博物館の政治性]

- 朝日新聞（2021a）「埋蔵文化財保護、国が早期関与へ 文科相、制度見直し方針」2021 年 9 月 6 日朝刊
- 朝日新聞（2021b）「高輪築堤、国史跡への舞台裏 JR 東の保存方針、文科相視察で一転」2021 年 9 月 14 日朝刊
- 一般社団法人 芸術と創造（2021）「令和 2 年度『文化行政調査研究』諸外国における文化政策等の比較調査研究事業報告書」
https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/pdf/93146001_01.pdf
- 伊藤寿朗（1971）「戦後博物館行政の問題」『月刊社会教育』15(11) pp.21-38
- 上山信一（1998）「『行政評価』の時代一経営と顧客の視点から」NTT 出版
- 神奈川新聞（2023）「社説 博物館の苦境 もしクラウドファンディング不調だったら…」2023 年 8 月 30 日公開
<https://www.kanaloco.jp/special/discourse/editorial/article-1016072.html>
- 財務省（2023）「令和 6 年度予算」
https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2024/fy2024.html
- 財務省財政制度分科会（2022）「参考資料 2 文教・科学技術（参考資料）」2022 年 4 月 8 日開催
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia20220408/04.pdf
- 笹山大志・小松隆次郎・小寺陽一郎・桑原紀彦（2023）「旧統一教会への質問権行使、6 割が『妥当』 宗教法人アンケート」朝日新聞デジタル 2023 年 5 月 5 日公開
<https://www.asahi.com/articles/ASR5464ZYR51UTIL00V.html>
- 建畠哲（2005）「緩慢なる市民革命」『博物館研究』40(11)
- 知野恵子（2023）「国立科学博物館はなぜ政府ではなく世間に助けを求めたのか…自称『博物館大国』の恥ずかしい現実 クラファン達成でむしろ全国の博物館はより危機に」PRESIDENT Online、2023 年 8 月 28 日公開
<https://president.jp/articles/-/73235>

- 日本博物館協会（1964）『わが国の近代博物館施設発達資料の集成とその研究（大正・昭和編）第1』
- 福島民報（2023）「論説 美術品の保存 今こそ関心広めたい」2023年9月23日発行
- 文化庁（2022b）「令和4年度『博物館機能強化推進事業（経営基盤強化に向けた組織改革の促進に関する実証事業）』委託業務」
https://www.bunka.go.jp/shinsei_boshu/kobo/93698501.html
- 毎日新聞（2018b）「平塚市博物館 - C F 目標額に感謝 天体望遠鏡を購入 / 神奈川」2018年6月19日地域版
- 毎日新聞（2023d）「旧統一教会解散命令請求、宗教法人はどう見る 21 法人回答詳報」2023年11月10日公開
<https://mainichi.jp/articles/20231110/hrc/00m/040/001000d>
- 村井良子（2002）「入門ミュージアムの評価と改善—行政評価や来館者調査を戦略的に活かす」アム・プロモーション
- 文部科学省（2023a）「盛山正仁文部科学大臣記者会見録（令和5年9月22日）」
https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00414.html
- 文部科学省（2023b）「令和5年度文部科学省関係補正予算（案）〔デフレ完全脱却のための総合経済対策関係〕」
https://www.mext.go.jp/content/20231109-app_dev02-000024735_1.pdf
- 文部科学省（2023c）「令和6年度文部科学関係概算要求のポイント等」
https://www.mext.go.jp/content/20230828-mxt_kouhou02-000031628_1.pdf

以上