

2020 年度秋学期 現代行政 I 期末レポート

タイトル

博物館における独立行政法人通則法の運用に関する課題分析

目次

1. 日本における博物館とそれを取り巻く制度の概要
 - (ア) 「博物館」の定義を巡るゆらぎ
 - (イ) 日本における博物館発展の経緯
 - (ウ) 博物館運営および制度を巡る近年の変更点
2. 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律（改正法）」の概要
 - (ア) 独立行政法人通則法制定の趣旨
 - (イ) 改正法の趣旨および改正点
3. 独立行政法人国立美術館を対象とした課題分析と改善案（ビフォーコロナ）
 - (ア) 博物館と独立行政法人通則法の関係
 - (イ) 改正法前後における変化
 - (ウ) 課題分析
4. 独立行政法人国立美術館を対象とした課題分析と改善案（アフターコロナ）
 - (ア) 新型コロナウイルス感染症が博物館にもたらした影響
 - (イ) コロナ禍における評価
 - (ウ) 課題分析
5. 改善提案
6. 参考文献

本レポートの要約

日本の博物館運営に関する法制度の中で、独立行政法人通則法を取り上げ、その制定趣旨と改正法の目的について整理した。その後、特に政策立案・実行の PDCA サイクル促進という目的達成に向けて、評価が適正に運用されているのかの考察を行った。加えて、新型コロナウイルス感染症拡大が博物館にもたらした影響と評価に与えた影響について分析した。これらの分析から挙げられた課題を踏まえた改善提案として、国が立案する政策・中長期目標の内容を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を提示する。

字数（表紙・参考文献除く）

17,483 字

1. 日本における博物館とそれを取り巻く制度の概要

(ア)「博物館」の定義を巡るゆらぎ

「博物館」という用語について、一般に用いられる場合と文化庁等で用いられる場合、更には法律の定義に関して、それぞれ想起されるイメージや定義に大きなゆらぎがあるといえる。まず、一般的な理解として博物館という単語は、美術館や植物園、水族館等と区別して用いられることが多い。例えば、植物園という対象を博物館として表現されることは稀だと思われる。一方で、文化庁（および学芸員）が博物館という単語を用いる際には、資料収集・保存、調査研究、展示、教育普及といった活動を一体的に行う施設を指し、歴史や科学博物館をはじめ、美術館、動物園、水族館などを含む多種多様な施設がこれに含まれる。したがって、世間一般と博物館関係者の観念とでは、大きな差異があると言える。

それと並んで、法律上の定義としての博物館はまた別軸の概念として規定される。第一に博物館という名称を名乗ることについて、特段の規定や制限等は定められておらず、これは法律によって明示的に制限される銀行¹や病院等とは異なるものである。第二に博物館はその運営主体や登録有無等の要件に応じて「登録博物館」「博物館に相当する施設（博物館相当施設）」「博物館と類似の事業を行う施設（博物館類似施設）」に分類されるが、このうち博物館法で定められる博物館は「登録博物館」のみである。「登録博物館」となるためにはまず設置主体が地方公共団体か一般社団法人等、または政令で定める法人（日本放送協会等）である必要があり、加えて所在する都道府県の教育委員会へ申請を行う必要がある。したがって、例えば東京国立博物館や国立西洋美術館は、博物館法上では「登録博物館」にはなりえない²。平成三十年十月現在、登録博物館が 914 館、博物館相当施設が 373 館、博物館類似施設が 4,457 館、合計で 5,744 館が存在しているが、法的に認められる博物館とはこの 914 館のみを指す。この法律上の博物館というのが、ここまで挙げた一般的な通念と学芸員等における通念との間に更なる混乱を引き起こすものになっている。

¹ 例えば銀行に関しては銀行法第六条において「銀行でない者は、その名称又は商号中に銀行であることを示す文字を使用してはならない。」と規定されている。

² 博物館法第二条において、「この法律において「博物館」とは、歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む。以下同じ。）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関（社会教育法による公民館及び図書館法（昭和二十五年法律第百十八号）による図書館を除く。）のうち、地方公共団体、一般社団法人若しくは一般財団法人、宗教法人又は政令で定めるその他の法人（独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三十三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。第二十九条において同じ。）を除く。）が設置するもので次章の規定による登録を受けたものをいう。」と定められている通り、独立行政法人は登録博物館の対象から除外されている。なお、東京国立博物館や国立西洋美術館はそれぞれ独立行政法人国立文化財機構と独立行政法人国立美術館が管理運営を行っており、博物館法上は「博物館相当施設」の枠組みに含まれている。

こうした用語の差異に関しても政策課題として論じる余地は十分にあるが、本レポートでは割愛し、文化庁の定義に従う形で「博物館」という用語を用いることとする。つまり、以下「博物館」と述べる場合には、美術館、動物園、水族館なども含んだ意味で使用する。

(イ) 日本における博物館発展の経緯

日本における博物館の始まりとしては、明治五年にウィーン万国博覧会への出品準備として湯島聖堂で開催された文部省博覧会が、会期終了後も定期的に展示を実施されたことだとされている。明治六年には博覧会事務局が設立され、明治八年には内務省管理下の博物館となった。その後、名称や所管官省を変えながらも博物館は存続し、第二次世界大戦後の昭和二十七年に現在の東京国立博物館となった。それ以外には、明治二十八年に帝国奈良博物館（現・奈良国立博物館）、明治三十年には帝国京都博物館（現・京都国立博物館）など、各地に博物館が設立されたほか、明治十年には教育博物館（現・国立科学博物館）が誕生している。

しかし、これらの先例はあるものの、実際に博物館が日本各地に設立され現在のような多様性を持ち始めたのは、戦後の経済成長の流れを受けてからと考えられる。高度経済成長期においては、公立・私立問わず、博物館や美術館、およびそれらに相当する文化施設が次々に誕生した。その後の六十年代には主に科学技術関連の博物館、七十年代には民俗資料・郷土資料館、八十年代には企業博物館が建設される流れが起こった。以降、平成に入ってから博物館の形態や住民ニーズの多様化は進んでいき、近年ではインターネット等の技術の普及に伴う情報発信など、博物館の業務はフィジカルだけでなくヴァーチャルな世界にも及ぶようになった。

(ウ) 博物館運営および制度を巡る近年の変更点

前節で述べたように博物館の在り方はここ数十年の間に大きく変化したといえるが、(ア)の節で触れた博物館法自体はその施行以来、改正はほとんど行われていない。まず同法の施行についてだが、昭和二十四年に制定された社会教育法の特別法として³、昭和二十七年に施行されたことに遡る。しかし、その三年後に改正法が公布されて以降は、平成二十年に至るまでの実に五十年以上もの間、特段の改正はなく運用され続けてきている。ただし、この改正についても、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に紐づくものであり、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⁴。しかしそ

³ 昭和二十四年に制定された社会教育法は、その九条で「図書館及び博物館は、社会教育のための機関とする」と規定し、同条二項で「図書館及び博物館に関し必要な事項は、別に法律をもって定める」と規定している。それを踏まえて、翌年の昭和二十五年に図書館法が、更にその翌年の昭和二十六年に博物館法が公布された。

⁴ 改正の趣旨としては、(ア)教育基本法の改正を踏まえた規定の整備、(イ)博物館の運営状況に関する評価及び改善並びに関係者への情報提供、(ウ)学芸員等に関する資格取得要件の見直し及び資質の向上、

の一方で、博物館運営に関わる状況は、近年においていくつか顕著な変化が見受けられる。その内容について、主だった変化を以下に三点記載する。

(I) 国立博物館に関する独立行政法人制度の導入

平成十三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、まず国立の博物館・美術館・科学博物館に対して適用された。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、国立大学が平成十六年度から独立行政法人化されたことに伴い、同時に同法の下に置かれることとなった。本制度の運用において、独立行政法人は主務大臣に提示された中期目標に基づき、自ら事業の実施とその改善を行いつつ、管理・運営を行うこととなっている。

(II) 公立博物館に関する指定管理者制度の導入

平成十五年の地方自治法改正に伴い導入された指定管理者制度は、公立博物館に適用され、平成二十七年度社会教育調査によれば、地方公共団体が設置する博物館の約30%において導入されている。指定管理者として指定される団体は、地方公共団体が出資する外郭団体、民間企業、NPO 法人等様々であり、また指定管理者の業務範囲も総務部門に限られる場合や館全体に及ぶ場合など、導入の形態は様々である。

(III) 首長管轄下にある公立博物館の増加

博物館法第十九条において「公立博物館は、当該博物館を設置する地方公共団体の教育委員会の所管に属する」とある一方で、近年では地方公共団体の長が所管する博物館が増加している。これは表 1⁵に示す過去の社会教育調査の傾向から明らかである。

分類	管轄	平成十四	平成十七	平成二十	平成二十三	平成二十七
登録	教育委員会	492	533	555	567	585
相当	教育委員会	63	69	66	67	66
	首長	52	64	81	90	113
類似	教育委員会	2,223	2,296	2,378	2,384	2,307
	首長	951	1,060	1,089	1,138	1,221
合計		3,781	4,022	4,169	4,246	4,292

表 1：地方公共団体が設置する博物館の所管別館数

(I) から (III) で挙げたもの以外の変更点としては、平成二十年の公益法人改革関連三法施行による一般財団法人等の認定に関する変更や、平成二十三年の PFI 法改正に伴うコ

(エ)管理を行う「博物館資料」の対象に「電磁的記録」を追加、の四点に集約される。この改正は図書館法でも同様に実施された。

⁵ 分類の列は博物館法に定める「登録博物館」「博物館に相当する施設（博物館相当施設）」「博物館と類似の事業を行う施設（博物館類似施設）」の分類に基づく。

ンセッション方式の導入、平成二十五年の地方独立行政法人法施行令の改正により博物館がこの対象に加えられたことなどが挙げられる。ここまで示したように、博物館が置かれた環境には近年いくつの変化が起きたと言えるが、本レポートでは（I）に挙げた独立行政法人制度に焦点を当て、その趣旨を整理した後に、実態を踏まえて考えうる課題や改善案について論じる。

2. 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律（改正法）」の概要

（ア）独立行政法人通則法制定の趣旨

独立行政法人は平成十三年一月の中央省庁等改革の一環として導入された。この独立行政法人通則法制定における基本理念は、大きく四点存在する。

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。

(イ) 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、十年余り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、平成二十六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、役員の実任の明確化と、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」・「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、事前に用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。

3. 独立行政法人国立美術館を対象とした課題分析と改善案（ビフォーコロナ）

本レポート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を踏まえた分析を行うことから、本章には「ビフォーコロナ」と付記している。

（ア）博物館と独立行政法人通則法の関係

国立の博物館だが、平成十三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。平成十四年には、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、国立大学が平成十六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。

平成十四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。

(イ) 改正法前後における変化

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。

まず定性的評価に関してだが、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2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。表2に示しているのは平成二十三年度から二十七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(平成十三年度～平成十七年度)から平成三十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、平成二十六年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3に示すとおり、段階的評価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受けられない。

様式 1-2-3 中期目標管理法人 中期目標期間評価 項目別評定総括表

中期計画(中期目標)	年度評価					見込 年度 評価	中期目標 期間 実績 評価	項目別 調書No.	備考
	23 年度	24 年度	25 年度	26 年度	27 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	
項目評定	A	A	A	B	B	B	B	-	
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	
項目評定	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	
項目評定	A	A	A	B	B	B	B	-	

表2: 独立行政法人国立博物館「項目別評定総括表」(「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」より抜粋)

平成25年度評価までの評定	平成26年度評価以降の評定
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定を付す。)	S：中期目標管理法人の活動により、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：中期目標管理法人の活動により、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の評定を付す。)	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)。

表3：「独立行政法人通則法の一部を改正する法律」前後における段階的評定の差異

(ウ) 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・段階的評定の両方において、根拠が不明確で説得力を欠いたものとなってしまっている。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っている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しまっている。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の評価に反映されていないのは問題と思われる。

4. 独立行政法人国立美術館を対象とした課題分析と改善案（アフターコロナ）

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、どういった課題が考えられるのかについて考察を行う。

（ア）新型コロナウイルス感染症が博物館にもたらした影響

二〇二〇年二月頃から、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。そして二月二十六日に、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、四月十六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⁶。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。

(イ) 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。本レポート作成時点では、令和元年度の報告書のみ閲覧出来る状態であるが、令和元年度においてコロナ禍の影響があったのは最終四半期のみである。また前年の平成三十年度には、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、令和元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。したがって、コロナ禍が評価に与えた影響を推察するには、やはり令和二年度の報告書を待たざるを得ず、現時点

⁶ ただし青木(2020)が指摘するように、平成二十三年十二月二十日文部科学省告示第百六十五号「博物館の設置及び運営上の望ましい基準」の十六条(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。

では十分な情報が揃っているとは言い難い状況である。しかしそれでも、外部評価報告書等において、コロナ禍による影響やアフターコロナを見据えた評価・コメントがいくつか見受けられたので、特徴的なものを以下に二点記載する。

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ことが挙げられる。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」⁷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であるが、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⁸ように、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が挙げられる。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フォーカスされている。特に焦点を充てられているのが、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、平成二十六年度に策定した「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。

⁷ 独立行政法人国立美術館 令和元年度外部評価報告書 P.12

⁸ 第二十八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。

「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、評定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、ぜひ明らかにして欲しい。」

(ウ) 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四点記述する。まず、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印象が強いことが挙げられる。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、所管官省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、二〇二〇年七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。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。

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、二〇二〇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⁹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

⁹ ジャパンサーチ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、二〇二〇年八月より一般に公開されている。(URL: <https://jpsearch.go.jp/>)

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言い難い。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故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。前章で分析したように、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、現場職員の業務負担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。

5. 改善提案

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、私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られる。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私は考える。

6. 参考文献

- 青木加苗『美術館再開をめぐる——学芸員の備忘録』、美術手帖、2020年
Available at: <https://bijutsutecho.com/magazine/insight/21987>
 - 上山信一・稲葉郁子『ミュージアムが都市を再生する 経営と評価の実践』、日本経済新聞社、2003年初版
 - 宇賀克也『行政法概説Ⅲ』、有斐閣、2019年第5版
 - 岡本義朗『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、EY総合研究所（株）、2014年
Available at: <https://www.ejapan.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「博物館経営論」、雄山閣出版、1999年初版
 - 倉田公裕・矢島國雄『博物館学』、東京堂出版、2004年第6版
 - 国立教育政策研究所『博物館に関する基本データ』2008年
Available at: https://www.nier.go.jp/jissen/book/h20/pdf/h_07.pdf
 - 総務省『独立行政法人の中（長）期目標の策定に向けた留意事項』2020年
Available at: https://www.soumu.go.jp/main_content/000720110.pdf
 - 総務省『第28回独立行政法人評価制度委員会 議事概要』2020年
Available at: https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/dokuritugyousei/02gyokan01_04000328.html
 - 独立行政法人国立美術館 実績報告・評価等
Available at: <http://www.artmuseums.go.jp/03/0303.html>
- ※すべて記すと煩雑になるため割愛。主に参照したものとしては「第4期中期目標期間（平成28年度～令和2年度）各種報告書等」「令和元年度各種報告書等」「第3期中期目標期間（平成23年度～27年度）各種報告書等」「平成26年度各種報告書等」「平成27年度各種報告書等」に含まれる報告書群であり、すべて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『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』2015年3月13日 Available at: 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『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』2017年
Available at: <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t243-1.pdf>
 - 日本博物館協会『「博物館登録制度の在り方に関する調査研究」報告書』、2017年
Available at: <https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/tourokuseido2.pdf>

- 端信行『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、1999年
- 文部科学省『独立行政法人をめぐる動向に関する資料』、2014年
Available at: 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『博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）』、2011年
Available at: https://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282457.htm
- 文部科学省『文化審議会第2期博物館部会（第2回）議事次第』、2020年
Available at: <https://www.mext.go.jp/kaigisiryō/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『新しい時代の博物館制度の在り方について』2007年
Available at: https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/014/toushin/07061901.pdf