

我が国公立美術館の管理運営における官民連携事業に対する「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践

—公共経営の深化の観点から—

大阪公立大学大学院都市経営研究科
博士後期課程 宮本 香

■ 研究概要 ■

本研究は、我が国の公立美術館管理運営における官民連携事業の諸制度等 には、「パブリック・ガバナンスの諸原則」（以下「PG の諸原則」）の視点から事業実施サイクルにおいてどのような特徴があるのかについて明らかにすることを目的としている。なお、「PG の諸原則」については、国際的な報告書から行政サービスに適用可能な5つの原則に絞った上で、我が国の実情に合わせて具体的な視点を導き出した。即ち、「原則1:ビジョンの定義」「原則2:必要な介入」「原則3:人材育成」「原則4:リスクとパフォーマンス管理」「原則5:説明責任」である。

公立美術館を実態調査の対象に選定した理由として、公立美術館の運営管理において、官民連携事業等の諸制度の導入が遅れているということがある。「2019年度 地域の公立文化施設実態調査」報告書によると、公立美術館の直営での運営比率は65%と過半数を超えている状況であった。一方で、文部科学省は、「文教施設における公共施設等運営権の導入に関する検討会」を立ち上げ、平成29年3月に「文教施設（スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設）における公共施設等運営権制度の可能性と導入について」という報告書を公表し、美術館を含む文教施設の官民連携事業の諸制度の一つであるコンセッション制度の導入促進を図っている。

このように、公共サービス提供において国の方針と地方自治体の現場が乖離している点に着目し実態調査の対象とした。

研究の結果、以下のことが明らかになった。

まず、我が国の地方自治体は、NPMを背景とした公共経営を実施しており、官民連携事業等の諸制度等もNPMを背景として創設されているものが多数あった。こ

の点、Ewan（1996）によると、NPM には、「組織文化変革モデル」及び「ダウンサイジングと分権化モデル」「効率性追求モデル」「公的部門規範モデル」の 4 つの類型があるとしている。筆者は前者 2 つを NPM の根底にあるものとし、NPM を公共サービスの向上を図るという趣旨から「効率性追求モデル」を中心としたフェーズ（以下、「NPM 第Ⅰ期」と称す）と官民相互の立場や特性を認識尊重する協働という趣旨から「公的部門規範モデル」を中心としたフェーズ（以下、「NPM 第Ⅱ期」と称す）の 2 つに区分した。これを我が国の官民連携事業等の諸制度等が創設された時期に当てはめると、その特徴から当該諸制度等が NPM 第Ⅰ期と NPM 第Ⅱ期に区別できることが明らかになった。すなわち、NPM 第Ⅰ期では、主に効率性を追求した「PFI 制度」、「独立行政法人制度」、「構造改革制度」、「指定管理者制度」、「国立大学法人制度」及び「市場化テスト」があり、また、NPM 第Ⅱ期では、官民相互の立場や特性を認識尊重する協働という考え方も取り入れた「地方独立行政法人制度」及び「コンセッション制度」であった。

上記を前提に、公立美術館管理運営で用いられている官民連携事業の諸制度等である直営、指定管理者制度、PFI 制度について、国際的なフレームワークに基づいた「PG の諸原則」の視点から実態調査を実施した。

対象施設は、直営については、さいたま市大宮盆栽美術館（以下、「大宮盆栽美術館」）、指定管理者制度については、金沢 21 世紀美術館（以下、「21 世紀美術館」）、PFI 制度については、福岡市美術館である。これらの美術館について、現地調査にてヒアリングを中心に、書面回答や公表情報の分析を実施した。その結果をまとめたものが表 1 である。

表 1：実態調査における「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践一覧

No	原則名		具体的な視点	盆栽 (直営)	金沢 (指管)	福岡 (PFI)
1	ビジョンの 定義	1	【直営・官民連携共通】ビジョンが策定され明確になっているか	○	○	○
2	必要な介 入	2-1	【直営】事業運営計画は策定されているか 【官民連携】運営団体の事業運営計画は策定されているか	—	○	○
		2-2	【直営】策定されている事業運営計画はSMART（具体的、測定可能性、達成可能性、介入による結果の予測、および期限）が記載されているか 【官民連携】計画時における地方自治体関与のあるか	—	○	○
3	人材育成	3-1	【直営】直接事業運営にかかわる組織のリーダーの選出プロセスは透明性のあるものか 【官民連携】地方自治体が組織のリーダーを選出している場合、選出プロセスは透明性があるか、もしくは、運営団体が直接事業運営にかかわる組織のリーダーの選出をしている場合、地方自治体はその適格性をどのように判断しているか	—	—	—
		3-2	【直営】事業運営に関わる学芸員の成長を担保しているか 【官民連携】高い専門性が必要な職員の育成の担保を地方自治体がどのように確認しているか	○	△	○
4	リスクとパ フォーマンス 管理	4-1	【直営】事業リスクを明示的に示しているか 【官民連携】地方自治体は運営団体に対し事業リスクを明示的に示しているか	—	○	○
		4-2	【直営・官民連携共通】事業実施後に行われる行政評価等の事業評価の対象になっているか	○	○	○
		4-3	【直営】運営費について予算査定が機能しているか 【官民連携】運営団体に対して財務情報及び非財務情報に対するモニタリングを実施しているか	○	○	○
		4-4	【官民連携】運営費における資金管理を地方自治体として確認をしているか	該当なし	○	○
5	説明責任	5-1	【直営・官民連携共通】計画で示した事項及び業績情報が記載されているレポートを年に1度作成しているか	△	○	○
		5-2	【直営・官民連携共通】レポートは外部に公開されているか	○	—	—
		5-3	【直営・官民連携共通】監査委員監査の対象となっているか	○	○	○

○：実践を確認できた項目

△：実践が一部不十分であった項目

—：実践が確認できなかった項目

出所：筆者作成

直営で運営管理している大宮盆栽美術館については、「パブリック・ガバナンスの諸原則」で設定した具体的な視点のうち、「原則１：ビジョンの定義」以外の原則について、すべての項目の実践が確認できた原則はなかった。一方で、以下のことが明らかになった、

「原則２：必要な介入」「原則３：人材育成」（リーダーの選出）、「原則４：リスクとパフォーマンス管理」（事業リスクの明示）、「原則５：説明責任」（レポートの作成）の実践がなされていないもしくは不十分な実践であった。

一方で、「原則３：人材育成」のうち、学芸員や盆栽技師をさいたま市の正職員として雇用しており、人事異動もほとんどないということから盆栽研究という専門性の高い分野に対する深化については進んでいると考えられる。

指定管理者制度で運営管理している 21 世紀美術館については、「原則３：人材育成」について、館長は地方自治体を選出しているものの選定プロセスを公開しておらず、さらに、学芸員の育成は、協定書に研修等の指示内容があるものの、指定管理者任せになっていることが明らかになった。21 世紀美術館では、開設当初から、芸術創造財団に対し、非公募で指定管理者の指定をしている。仮に、芸術創造財団側で学芸員の育成を行っていたとしても、何らかの理由で芸術創造財団が指定管理者として運営管理ができなくなった場合、学芸員と言う専門性の高い職種に対する業務の継続性に懸念が持たれる。さらに、「原則５：説明責任」（レポートの公表）について、レポートは作成しているもののその公表はなされていなかった。

PFI で運営管理をしている福岡市美術館については、「原則１：ビジョンの定義」「原則２：必要な介入」の実践がなされていた。

一方で、「原則３：人材育成」については、館長や学芸員は福岡市の職員であり、事業に関する業務は PFI 事業者ではなく、福岡市が実施していた。官民連携事業等においても美術館運営の「核」となる事業に関する業務は直営で運営をしていることは特徴的であった。

また、「原則４：リスクとパフォーマンス管理」については、資金管理を確認する方法として、PFI 事業者に対し、公認会計士又は監査法人による計算書類の監査を義務付け、監査報告書を福岡市に提出することで確認をしていた。一方で業績情報は、公開されていなかった。

今回の実態調査では、公立美術館のリーダーたる館長を運営会社側が選出している事例はなく、すべて地方自治体が任命をしていた。また、直営である大宮盆栽美術館においても選出プロセスは非公開であった。さらに、学芸員についても金沢21世紀美術館についても金沢市が100%出資した公益財団法人に所属している学芸員が、開設以来、継続して運営をしており、福岡美術館においては、設置者側からの出向によって運営していた。

上記の実態調査から、公立美術館における事業実施手法について考察をする。

佐々木（2024）によれば、文化施設の価値には「本質的価値」¹「手段的価値」²「共同体的価値」³の3つがあるとしている。それぞれについて内容を要約すると、「本質的価値」とは、様々な芸術文化が個々人に与える影響そのものであり、人々の精神的な健康に資するものとしている。また、「手段的価値」については、文化がもたらす波及効果に焦点をあて、特に文化芸術がもたらす経済的価値を高めようとするものである。最後に「共同体的価値」は、文化施設を市民との相互作用のなかで、人びとが相互に信頼することや、公正で平等な社会に生きているという感覚を持つものであるとし、文化は、市民が自発的に公共領域とかかわる主要な場となると記述されている。

また、上記3つの価値のどれを重視するかによって、文化施設のサービス提供のメインアクターが異なるとしている。「本質的価値」は文化施設について社会を持続可能とするうえで欠かせないものとし、行政が主導をすることが望ましい旨の趣旨が書かれている。「手段的価値」は、コミュニティで実現する経済的な取り組みである「シビックエコノミー」でもあることから、官だけでなく民との連携も重要であるとしている。また、「共同体的価値」は、コモンズを形成する拠点であるとして、施設の当事者たちがアソシエーションを形成していくとしている。

上記について、本研究の対象施設である公立美術館の運営管理に当てはめると、現在でも大部分が直営もしくは非公募かつ非営利団体が指定管理者として運営して

¹ 様々な芸術文化が個々人に与える影響そのものであり、人々の精神的な健康に資するもの

² 文化がもたらす波及効果に焦点をあて、特に文化芸術がもたらす経済的価値を高めようとするもの

³ 文化施設を市民との相互作用のなかで、人びとが相互に信頼することや、公正で平等な社会に生きているという感覚を持つものであるとし、文化は、市民が自発的に公共領域とかかわる主要な場となる

いる状況は、上述した「本質的価値」という側面が重視され、「手段的価値」と言う側面が他の2つに比して相対的に重視されていないということがいえる。さらに、「共同的価値」については、公立美術館内で実施される個別事業レベルでは実践されているが、公立美術館の運営管理としては我が国において未だ事例はない。

公立美術館の運営管理においては、国の官民連携事業推進には「本質的価値」への配慮が弱く、他方、地方自治体の現場では官民連携事業等の諸制度等の活用が進んでいないと考えられる。この点、白藤（2007）は、「行政法のレベルでは、「民による行政」公共性担保の法的仕組みはまだ未整備である」と述べている。

特に、「原則5：説明責任」（レポートの公開）について、指定管理者制度及びPFI制度（コンセッション制度）においては、事例調査でもレポートが公表されていなかった。榊原（2009）によると、英国のPFI制度においては、政府が資本出資したPFI事業すべてについて、その業務と財務情報の詳細について年次報告書を公表することが求められている。「Comply or Explain」⁴という言葉があるにもかかわらず、我が国において官民連携事業等の諸制度等における情報公開は遅れていると言わざるを得ない。

さらに、佐々木（2024）によれば、公益に資する専門性の高い業務を担う機関や法人は、職業的専門家によって、職業的な規律に従って管理・運営されていることから、文化施設の運営管理についても、学芸員という専門家に委ねることを主張している。

今回の実態調査でも明らかになったように、官民連携事業の諸制度を採用していたとしても館長の選任について、運営会社に任せているものはなかった。学芸員についても設置団体から出向もしくは公立美術館開設から運営している団体に所属している学芸員が継続して運用しており、学芸員が定期的に変わらないように配慮されていた。この点、公立美術館における先行研究にもあったように、学芸員の専門性の継続が要因の一つで公立美術館運営を指定管理者制度から直営に戻したという事例もある。

国の方針として、公立美術館に官民連携事業の諸制度を導入するということは、「手段的価値」により光を当てることを意味することと解されるが、当該諸制度を導入するにあたっては、公立美術館の現場では「本質的価値」に重きをおいている状況の中で、どのように「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践の中に溶け込

⁴ 「遵守せよ、さもなければ、説明せよ」という意味である

ませ、両者を両立させるかについての具体的な検討が不可欠であるとの新たな重要な示唆が得られた。