

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

[目次]

第1章 我が国における公立美術館の現状と課題	1
1 - 1. 問題の所在と研究の背景	1
1 - 2. 官民連携事業における「官」と「民」について	3
1 - 3. 先行研究からみる官民連携事業における課題	4
1 - 4. 研究の目的と意義	6
1 - 5. 研究の方法・手法	7
第2章 公共経営の概念とニュー・パブリック・マネジメントに関連する諸制度	8
2 - 1. 公共経営の概念	8
2 - 2. アングロサクソン系の国々における公共経営論の深化	9
2 - 3. ニュー・パブリック・マネジメントにおける類型	12
2 - 4. 我が国における公共経営の実態と理論の変遷	13
2 - 5. ニュー・パブリック・マネジメントに対する我が国における研究	15
2 - 6. ニュー・パブリック・マネジメントに関連した我が国の諸制度等	16
第3章 パブリック・ガバナンスの概念と諸原則	20
3 - 1. パブリック・ガバナンスの概念整理	20
3 - 2. 国際的なパブリック・ガバナンスの報告書	22
3 - 3. 直営とニュー・パブリック・マネジメントの官民連携事業等における地方自治体の役割の違い	29
3 - 4. 地方自治体の役割の違いを踏まえた「パブリック・ガバナンスの諸原則」の具体的な視点の論考	31

3 - 5. 地方自治体の役割の違いを踏まえた「パブリック・ガバナンスの諸原則」の具体的な視点のまとめ	33
第4章 我が国の公立美術館における公立美術館の運営管理の現状	35
4 - 1. 本章の位置づけ	35
4 - 2. 公立美術館の管理運営の現状と理論整理	35
4 - 3. 我が国における公立美術館の現状	38
4 - 4. 公立美術館に関する先行研究	41
4 - 5. 事例の選定基準について	42
第5章 直営による運営管理の事例	43
5 - 1. 事例の選定	43
5 - 2. 直営事例—さいたま大宮盆栽美術館	44
第6章 指定管理者制度による運営管理の事例	51
6 - 1. 事例の選定	51
6 - 2. 指定管理者制度事例—金沢 21 世紀美術館	52
第7章 PFI 制度による運営管理の事例	60
7 - 1. 事例の選定	60
7 - 2. PFI 事例—福岡市美術館	61
第8章 総括—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の特徴	72
引用文献	77

第1章 我が国における公立美術館の現状と課題

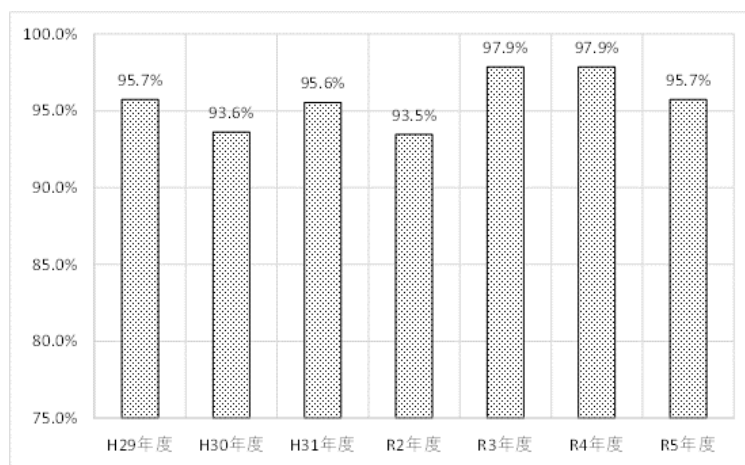
1-1. 問題の所在と研究の背景

我が国において、少子高齢化に伴う人口減少が加速していく中で、目前に迫った大きな課題として、地域社会の維持がある。この持続可能な地域社会を形成するにあたっては、特に地方自治体は重要なファクターを担うことが期待され、かつ、その責任も負っている。第31次地方制度調査会の答申である「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」によると、市町村の役割は以下のように記載されている。¹

「他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていくこと等により節約される資源を、地域が持つ潜在的な力を高める分野に投入し、地域づくりの政策や企画を行い、他の主体との調整を行う地域経営の主体としての役割を果たすことができるかどうか重要である」

上記の記述は、国は地方自治体に対して民間委託を含む官民連携事業の実施を推進することを求めていると考えられる。さらに、総務省が毎年公表している「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」の結果では、民間委託の推進実施の有無が示されており、都道府県、政令指定都市及び市区町村ごとに2017年度から2023年度の7年間の回答の推移は以下のとおりである。

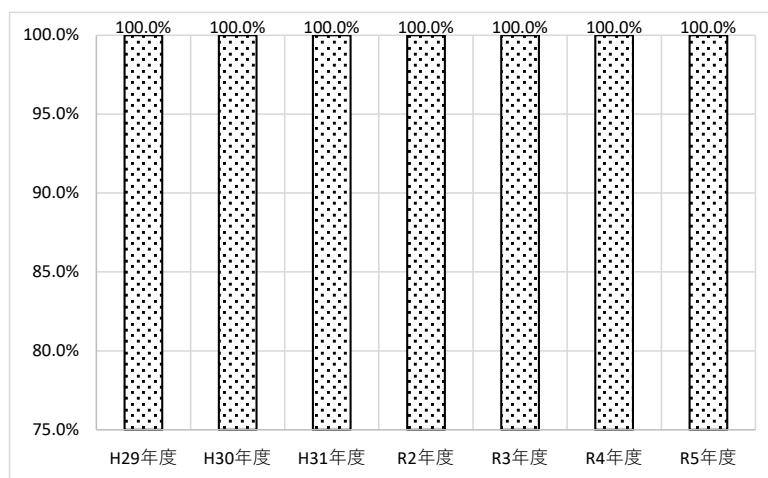
図表1 都道府県における民間委託推進「有」の回答推移



出所：総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」より筆者作成。

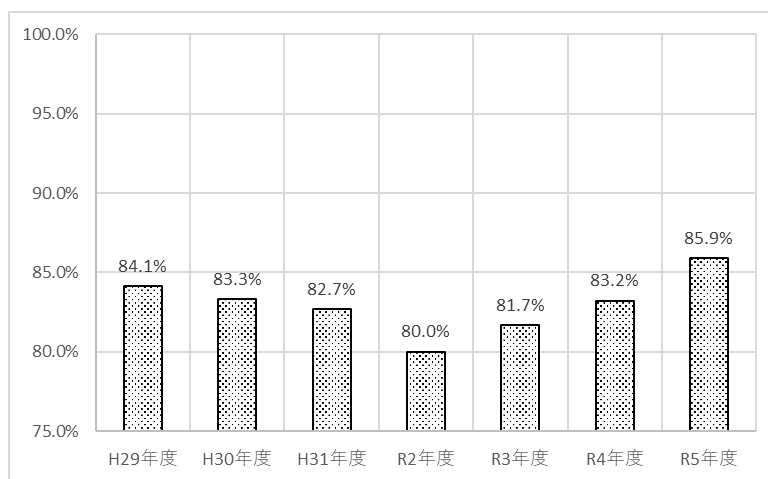
¹ 総務省「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」p. 3より要約した。

図表 2 政令指定都市における民間委託推進「有」の回答推移



出所：総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」より筆者作成。

図表 3 市区町村における民間委託推進「有」の回答推移



出所：総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」より筆者作成。

上図のように、都道府県及び指定都市については、民間委託推進「有」の回答が高い水準であり、政令指定都市に至っては100%となっている。また、市区町村についても都道府県及び指定都市には劣るものの、民間委託推進「有」の比率は80%を超えており、国の求めに応じて我が国の地方自治体においても民間委託推進の考え方は浸透していると考えられる。

このような環境において、筆者は地方自治体が提供するサービスを「行政サービス」から「公共サービス」に変えていかなければならないと考える。すなわち、

持続可能な地域社会を形成するために必要な行動を「公共サービス」ととらえ、当該「公共サービス」提供者の一部に地方自治体が存在するという考え方である。

佐藤(2022)は、公共サービスの提供側に焦点をあて、公益セクターについて、「社会セクターが公的な仕事を担う分野や範囲が広がってきており、その経営方法や行政との連携方法が重要なテーマとなってきた」と述べている。

なお、ここで「公共」性について補足をする。公共性には様々な定義があり、斎藤(2000)によると、「私たちの生命を保障すべき公共的価値を実現するという責務を負っている。何をもってそうした公共的な価値とするかは、新たなニーズ解釈の提起に開かれた公共的空間において検討され、そのつど再定義されていくべきものである」と述べている。また、Steccolini(2018)によると、公共性は包括的な概念であり、「公共部門と公共サービス」に意味を与えるものと指摘している。

上記より、本研究において公共性とはその時代ごとに内容が変わっていくものであり、その内容によって公共部門と公共サービスが変わっていくと定義する。

1 - 2. 官民連携事業における「官」と「民」について

本研究の前提となる官民連携事業における「官」と「民」について整理をする。根本(2010)によると、「官」「民」「公」「私」について、以下のような記述をしている。

「「官」と「民」は主体に関する概念であり、両者を区別する点は政府であるか否かである。これに対して、「公」と「私」は、主体が有する行動原理に関する概念である。すなわち、連携の活動によって発生する効果の及ぼす範囲を、もっぱら自分だけにとどめるよう行動するものが「私」であり、自分ではなく他者の「私」の部分、もしくは特定の「私」に属さず広汎に及ぶように行動するものが「公」と考えられる。」²

上記を踏まえ、根本(2010)は、「官」「民」「公」「私」の関係を以下の図表4のように示している。すなわち、「官+公」は、「官が広範に効果を及ぼそうとする」意識であり、政府が当然に持つべき行動原理であり、一步、「民+私」は、当然に自社の利潤を最大化する行動をとるということである。

² 根本(2010) p.2 より引用した。

図表 4 官民公私の関係

行動原理	主体		
		官	民
	公	政府の持つべき意識	非営利団体・CSR（企業の社会的貢献）PPP 組織・PPP 契約
	私	政府の失敗（天下り・予算最大化など私益に基づく行動）	利潤最大化行動

出所：根本(2010)p. 2 より引用した。

本研究では、「官」と「民」という主体が連携して事業を行うことを対象とするため、上記の記述に従い、公民連携事業ではなく、官民連携事業とする。

なお、根本(2010)は、単純な政府サービスの民営化（図表 4 の左上から右下への移動）では、「公」が消滅する可能性があり、それを解決するために、「官から民へ」を行いつつ。行動原理を「公」に維持するかが狭義の公民連携の課題であると指摘している。

1 - 3. 先行研究からみる官民連携事業における課題

官民連携事業における先行研究は多数ある。先行研究で挙げられている課題³がPDC⁴サイクル、すなわち計画時、運営時、評価時のどの時点で発生するかについて区分をした。さらにそれぞれの課題発生主体が「官」なのか「民」なのかについても分類をした。その結果、図表 5 にあるように、先行研究において官民連携事業における課題は、計画時・運営時・評価時のすべてのフェーズにおいて指摘があるものの課題発生主体が「官」であるものがほとんどであった。

³ 先行研究については、2023 年 1 月 30 日に CiNii Research で「官民連携」「公民連携」「課題」「地方自治体」で検索を行った。

その他、公民連携に関する書籍をレビュー

⁴ 一般的に PDCA（Plan-Do-Check-Act）サイクルと呼ばれているが、評価を受けた A（改善）は、D（運営時）に反映され、区別がつかないことから、本分析では A を除外した。

図表5 先行研究における官民連携事業等における課題の整理

No	課題内容	発生時期	課題発生主体
1	投資回収の基本的なシナリオが存在しない事業の壁が存在。(木下, 2020)	計画時	官
2	民間側が応募したい案件が出てこない。(木下, 2020)	計画時	官
3	地方都市は需要が小さく、組織体制が脆弱であり、資金調達が大都市より困難。(伊藤, 2008)	計画時	—
4	官民のリスク分担や事業性の担保など、民間事業者の参入を促進する方策の検討が課題。(泉, 村木, 2019)	計画時	官
5	地方自治体が効率化や財政コスト削減を優先し、民間組織に適さないセーフティネット的公共サービスやすでに必要性のない、あるいは低下した公共サービスの維持のため官民連携の手法を選択する傾向が強いこと。(宮脇, 2022)	計画時	官
6	公共サービスの特性を十分理解しているとは限らない中で、特定の施設やサービスを一定の期間独占的に担える事業を受注する傾向があること。(宮脇, 2022)	計画時	民
7	官が市場原理を熟知しないことと、市場原理を知っていても無視あるいは軽視することによってもたらされる「官の決定権問題」がある。(東海林, 風見, 2020)	計画時	官
8	失敗しない政策を実施する必要がある制度の壁が存在。(木下, 2020)	計画時 運営時	官
9	プロジェクトマネジメントの手法がないこと及び官と民で信頼の醸成と維持を図るプラットフォームがないことが課題。(松本, 2017)	運営時	官民
10	事業者側の収益性が尊重され、住民との応答性（協働、双方向の対話）の確保が不十分なまま公共性が果たせていない。(東海林, 風見, 2020)	運営時	民

No	課題内容	発生時期	課題発生主体
11	ガバナンス構造の違いによる組織の壁が存在。（木下, 2020）	運営時	官民
12	社会的価値の評価が十分に導入されていない。（東洋大学 PPP 研究センター, 2022）	評価時	官
13	官民連携の質は必ずしも住民にとって適正な状態であるとは言えない。（宮脇, 2022）	評価時	官民

出所：筆者作成。

1 - 4. 研究の目的と意義

先行研究を踏まえ、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⁵には、「パブリック・ガバナンスの諸原則」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。「パブリック・ガバナンスの諸原則」については、国際的なパブリック・ガバナンスの報告書から我が国の実情に合わせて具体的な視点に整理・集約した内容とした。

なお、公立美術館を実態調査の対象に選定した理由として、公立美術館の运营管理において、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。第3章においても記述するが、「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る。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、その原因はどこにあるのかについて研究することは社会的意義があると考えられる。

⁵ 本研究においては、直営も含め研究対象としているため、諸制度等とした。

1 - 5. 研究の方法・手法

本研究は、比較制度分析の枠組みを用いて研究を行う。青木（2008）によると、比較制度分析の目的は、「「多様性」の経済利益の源泉とその存立条件を、経済学の中で蓄積され、広く世界の経済学者によって共有されている「普遍的」な分析言語によって、論理的に探ること」であるとしている。⁶さらに、青木（1996）では、比較制度分析を以下の5点の視点から経済システムを分析するとしている。⁷

- ① 資本主義経済システムの多様性
- ② 制度の持つ戦略的補完性
- ③ 経済システム内部の制度的補完性
- ④ 経済システムの深化と経路依存性
- ⑤ 改革や移行における斬新的アプローチ

次に、具体的に使用した研究の方法・手法について、章ごとに記載する。第1章は、本研究の背景や前提となる言葉の定義、そして官民連携事業等の課題について、我が国の先行研究を中心に文献調査を実施した。

第2章は、公共経営の概念やNPMについて、欧米を中心とした海外の先行研究及び我が国の先行研究における文献を調査し、かつ、2024年（令和6年）2月29日と9月12日にオンラインにて英国パブリック・ガバナンスの専門家である Ileana Steccolini 教授へのヒアリング調査を2回実施した。また、我が国におけるNPMに関連して導入された諸制度について、その概要をまとめた。

第3章は、「パブリック・ガバナンスの諸原則」について、本研究で使用したパブリック・ガバナンス報告書の内容を分析し、我が国における公共サービスの実態に当てはめを行った。なお、第3章においては、2024年（令和6年）7月11日に英国（マンチェスター）を訪問し、英国勅許公共財務会計協会（CIPFA）の研究員である Joanna Killian 氏に最新の報告書に関するヒアリング調査を行った。

第4章では、公立美術館の運営管理を実態調査としてとりあげた理由について記載した。さらに、我が国の美術館運営管理における先行研究及び国の議論を整理したうえで、我が国における美術館の現状を明らかにするために美術館数や美術館1館当たりの入館者数等の現状について定量分析を実施した。

⁶ 青木（2008）p. 22 から引用した。

⁷ 青木（1996）p. 2 から引用した。

第5章、第6章及び第7章では、3事例の実態調査を行った。実態調査は、現地でのヒアリングを原則とし、追加で書面での質問送付及び公開情報の分析を実施した。第8章では、公共経営論の深化の文脈における官民連携事業等の諸制度と我が国の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の視点における公立美術館運営管理における特徴について総括的な分析を行った。

第2章 公共経営の概念とニュー・パブリック・マネジメントに関連する諸制度

2 - 1. 公共経営の概念

最初に、公共経営についての考察を行う。もともと公共経営は「企業経営と同様、国あるいは地方自治体の政府組織における経営管理（政策形成－意思決定－職務執行－見直しの一連のサイクル）、すなわち「行政経営」（administrative management）あるいは「地方自治体経営」を意味し、経営学、政治学（行政学）、経済学（財政学）、会計学等において論じられてきた」（遠藤（2018））⁸とされていた。しかしながら、宮脇（2003）によれば、「行政経営」たる「公共経営」は、政治的に決定された政策を適切に執行したに過ぎず、公共部門を通じた公共サービスの質が改善したとは限らないとしている。すなわち、公共経営は、「行政経営」だけでなく、地域の公共部門に投入された資源を有効活用する「地域公共経営」も含むと定義づけている⁹。

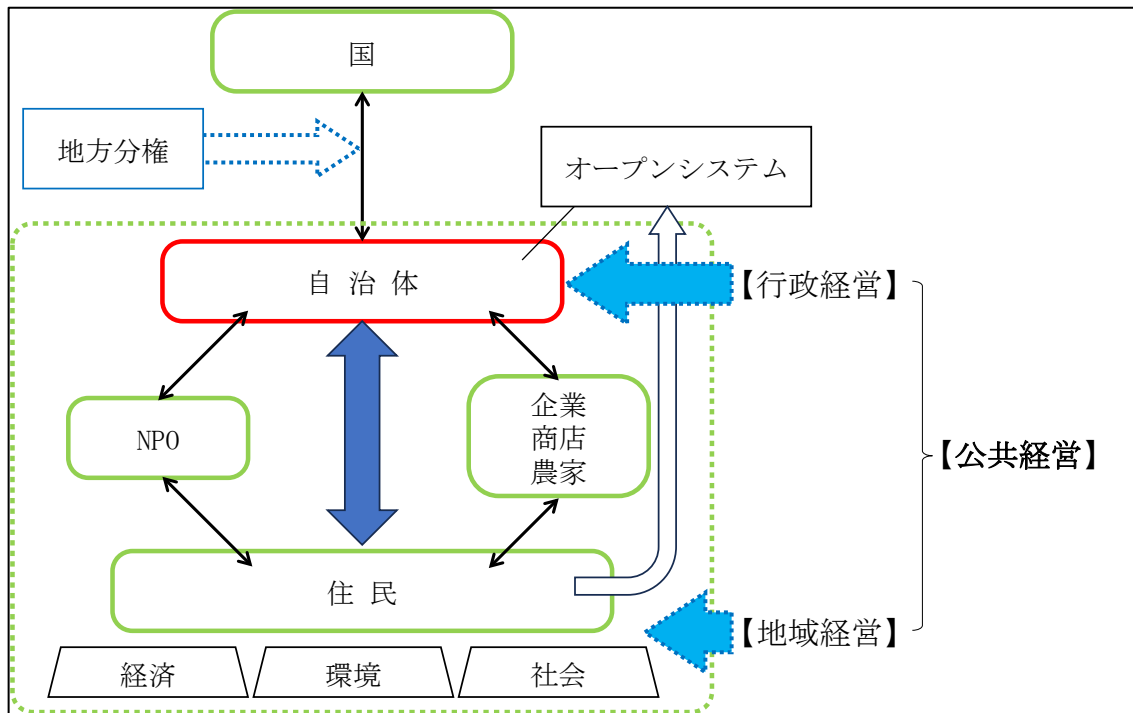
さらに、遠藤（2018）においても、未だ定説がないと前置きをしつつも「公共経営」の概念には、地方自治体組織の内部における経営管理という意味（行政経営）と、地方自治体を含む複数の主体が協働して地域資源を有効活用し公共サービスを提供する場（新しい公共）の管理という異なる意味（地域経営）が包含されているとしている。

このように、公共経営の概念は時代とともに対象範囲が広がっているといえる。上記を図解化したものが図表6である。

⁸ 遠藤（2018）p. 53 より引用した。

⁹ 宮脇（2003）p. 10。

図表 6 公共経営の概念



出所：遠藤（2018）の図表 13 を引用した。

2 - 2. アングロサクソン系の国々における公共経営論の深化

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

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

このように、公共経営論の考え方、モデルが変遷していくことを遠藤(2021)は「先進諸国の公共経営の志向¹⁰は、従来型行政管理（Old Public Administration :

¹⁰ 本研究では公共経営の考え方について、ある特定の目標や理想に向かって進もうとする意志や傾向を示すことを意図とするため、公共経営の「志向」と記載して

OPA) から新公共経営 (New Public Management : NPM)、さらにはポスト NPM へと変容している」と記載しており、ポスト NPM の一形態としてのニュー・パブリック・サービス (New Public Service : NPS) について言及している。

では、OPA、NPM、NPS でどのような違いがあるのかについて記述する。

3つの概念の主要な理論的な基礎及び「公共の利益」の概念は全く異なっている。特に「公共の利益」の概念は、OPA では「政治的に定義され、法律で規定」されるものであり、NPM では「個人の利益」の集積であり、NPS では「共通価値についての対話の産物」である。これらの「公共の利益」を達成するために、行政の責任対象や役割が変わっている。すなわち、OPA においては、行政の責任対象は有権者であり、その役割は直接的なサービスを提供するという意味において「漕ぎ手」となる。NPM においては、行政の責任対象は顧客であり、その役割は、サービスを直接的に実施するのではなく、民間企業等のサービス実施者をマネジメントするという意味において「舵取り役」となる。さらに NPS においては、行政の責任対象は OPA や NPM からさらに拡大し市民となった。そして、行政の役割も行政サービスの需要者に対して垂直方向ではなく水平方向の関係となり、「奉仕者」という位置づけになっている。上記の記述をまとめたものが、図表 7 である。

おり、本来であればそれぞれの考え方にも「志向」という言葉を加えるべきであるが、先行研究の状況を踏まえ、「志向」という言葉は省略している。

図表 7 : OPA、NPM、NPS の項目ごとの内容

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

出所：遠藤（2021）p. 29 表 2 より一部抜粋、「項目」及び No. 5 は筆者追記。

2 - 2 - 1. ニュー・パブリック・マネジメントの評価

ここで NPM に対するイギリスにおける評価を記載する。Steccolini（2018）及び Steccolini 氏¹¹へのヒアリングによると、NPM は、経営的で市場志向の改革が起源であり、公共部門の会計や技巧そしてアカウンタビリティの発展に大きく寄与した。さらに、NPM により、行政組織において事業を「評価」という枠組みを取り入れることとなったことがポジティブな面であると述べている。

¹¹ Ileana Steccolini 氏は、英国のエセックス大学の教授であり、その専門は会計及びパブリック・ガバナンスである。

一方で、コストカットによる事業廃止や行政側の財政改善ばかりがフォーカスされ、「公共性」という概念が希薄化してしまったことがネガティブな面であり、NPM の最大の負の遺産であるとしている。

さらに、Osborne (2020) によると、NPM は公共サービスや公共サービス機関を「サービスの実現プロセスではなく、製造プロセスに由来するものと位置づけをし、「プロダクト・ドミナント」ロジックが適用されてきた」と指摘している。

さらに、宮脇 (2005) によると、イギリスではブレア政権を中心にこれまで取り組んできた NPM、PPP 手法による事業展開を検証し、その結果をイギリスの PPP 委員会 (The Commission on Public Private Partnerships) の最終報告として 2001 年夏にとりまとめ、その中において以下のような記載があった。

- ・ PPP の実践は「効率化」だけでなく「公共サービスの質的改善に基礎をおく評価が必要」
- ・ 財政資金による「ユニバーサルサービス」を再度認識
- ・ 行政機関が官民協力の実践を率直に受け止めること（形骸化した法規程、説得力の乏しい規制）
- ・ 公共サービスの購入者と提供者を明確に区分
- ・ PPP が正しい解決方法であるか否かを評価する明確な基準の形成

このように NPM は、行政組織における評価の導入等の良い面を認めつつも、NPM そのものの性質や時代の変化により、負の側面が大きく顕在化されることとなった。

2 - 3. ニュー・パブリック・マネジメントにおける類型

NPM については、古典的に大きく 4 つのモデルに区分される (Ferlie 1996) ¹²。以下、それぞれについて記載する。

2 - 3 - 1. 効率性追求モデル

公的部門に民間企業的な行動様式を求めるものであり、公的部門に明確な業績目標を設定する。また、そのための業績評価システムを導入し、目標達成のために、予算執行、組織・人員配置といった経営に関する裁量権を拡張する。

¹² Ferlie (1996) pp.10-14 を要約した。なお、大住 (1998) の翻訳も参考にした。

2 - 3 - 2. ダウンサイジングと分権化モデル

可能な限り業務単位を細分化し、企画・管理部門と執行部門を分割する。さらに、業務の執行部門を「契約型」システムとし、プリンシパル・エージェンシー理論に基づいて、タックスペイヤーたる住民はプリンシパル、公的部門はエージェンシーとしての関係とする。さらに、民間委託や民営化を推進し組織のダウンサイジングを図る。

2 - 3 - 3. 組織文化変革モデル

公的部門の変革における組織文化の役割を重視するものであり、ボトムアップ型とトップダウン型がある。ボトムアップ型については、内発的な発展及び学習効果などによる組織変革を促す。また、成果によるマネジメントを推進する。一方で、トップダウン型については、明示的な組織文化の変革を進め、リーダーにカリスマ的なリーダーシップを求める。

2 - 3 - 4. 公的部門規範モデル

公的部門の規範を重視し、民間部門の手法も理解しつつ公的部門の規範に適合した形で採用するものである。このモデルでは、公的サービスの質や市民あるいは住民に対するアカウンタビリティを重視する。また、公共財の供給という公的部門の機能を見直すこともある。

2 - 4. 我が国における公共経営の実態と理論の変遷

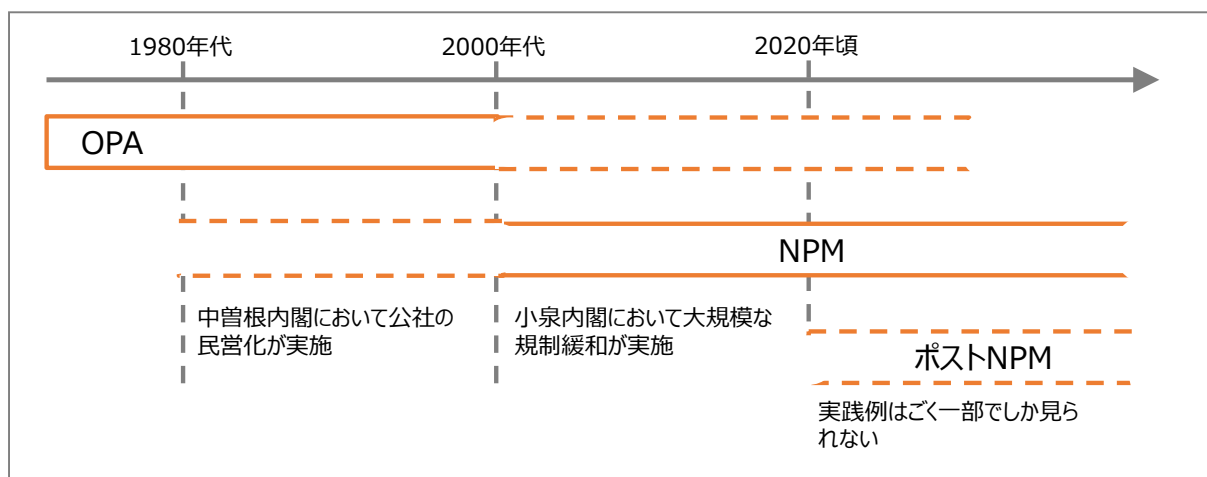
2 - 4 - 1. 従来型行政管理志向からニュー・パブリック・マネジメントへの変遷

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

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

前述した通り、アングロサクソン系の国々における NPM 志向は 1980 年代にすでに議論が始まっていた。しかしながら我が国においては、上記の南島（2009）の指摘および遠藤（2018）によると、1985 年（昭和 60 年）に始まる公社（国鉄、電電公社、専売公社）の民営化を除けば、我が国において本格的に議論が始まったのは、小泉内閣において大規模な規制緩和を実施した 2000 年代であるといえる。さらに、ポスト NPM の実践例はごく一部でしか見られない。これを図示にしたものが図表 8 である。

図表 8：我が国における公共経営の実態の変遷



出所：遠藤（2018）p. 51 の記述より筆者作成。

2 - 5. ニュー・パブリック・マネジメントに対する我が国における研究

大住(2002)によると、我が国において最初に NPM を論考した論文は 1998 年 3 月に公表された大住(1998)「New Public Management の展望と課題」(『神戸大学経済学研究』年報 44 所収)であったとされている。

その後、NPM の基でのアングロサクソン系の国々で形成された行政経営の 5 つ改革アプローチ、すなわち①成果の達成に責任をもつ自律的な活動単位の設定、②資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施、③市場メカニズムの活用、④顧客起点による価値基準の明確化、⑤持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計については、独立行政法人の制度や行政評価法の導入など、類似する手法の適用がなされたとされている。(大住(2003))¹³。

しかしながら、大住(2002)によると、日本型 NPM の特徴は、特に⑤持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計について、ボトムアップ型・内部管理型であり、行政評価の導入及び評価の指標化を実施し、計画へのリンクを目標としているものの、予算との連動は実施できておらず、その理由は地方自治体のビジョンが不明確であり、実現する戦略が不十分である旨の指摘をしている。

さらに、大住(2003)において、我が国で実践されている NPM による行政経営の課題として、NPM は「公共部門の構造改革のための理論的なバックボーンとして捉えられているのであり、よい経営を実現するための単なるツールではない」と主張している。

また、宮脇(2005)は、パブリック・プライベート・パートナーシップ(Public-Private Partnership「以下、PPP」と言う。)の観点から NPM について論じている。PPP の要素には、「行政のスリム化」「官から民への考え方」に加え、行政、企業そして住民との間の「連携モデル、ネットワークの再構築」に焦点をおき、「公共サービスの質的改善」を実現する取り組みがあるとしており、PPP の特徴は、以下の 2 点であるとしている。¹⁴

- ① 「官」と「民」を区分けし議論するのではなく、官と民という考えを取り払い、「共に考え、共に行動する」意味のパートナーシップを形成する
- ② NPM の行財政の効率化という成果をより引き出し、地域の資源配分等の議論に結び付けていく(ネットワークを重視)

¹³ 大住(2003)pp. 59-69 を要約した。

¹⁴ 宮脇(2005)pp. 2-3 を要約した。

2 - 6. ニュー・パブリック・マネジメントに関連した我が国の諸制度等

2 - 6 - 1. ニュー・パブリック・マネジメントに関連した我が国の諸制度等

2 - 4 - 1 で述べたように、我が国において NPM の本格的な議論は 2000 年代に入ってからであった。ここで我が国における NPM に関連して創設された諸制度を図表 9 にまとめる。

図表 9：我が国における NPM に関連した主な制度

No	制度名	制度創設年	制度概要 ¹⁵
1	第三セクター方式制度	1973 年	国もしくは地方自治体と民間が出資して設立する法人が公共事業を実施する制度
2	公の施設の管理委託制度	1991 年	「公の施設」の管理を普通地方自治体が出資している法人で政令において定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託する制度 指定管理者制度の導入とともに本制度廃止された
3	PFI 制度	1999 年	民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法である制度
4	独立行政法人制度	2001 年	国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効果的かつ効率的に行わせるために設立された法人が事業を実施する制度
5	構造改革制度	2002 年	民間企業の経済活動や地方自治体の事業を妨げている国の規制について、地域を限定して実情に合わなくなった規制を取り除く制度
6	国立大学法人制度	2003 年	国立大学の自主性を尊重し、事務手続きの効率化等の観点から、国立大学を文部科学省の内部組織ではなく、国の組織から独立した「国立大学法人」にする制度 ただし、国が引き続き必要な財政措置を行う
7	指定管理者制度	2003 年	「公の施設」の運営において、より質の高い公共サービスを効率的に提供することを目的に、民間のノウハウを導入する制度
8	市場化テスト制度	2004 年	「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、質と価格の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担う制度

¹⁵ 制度概要の記載にあたっては、それぞれの諸制度の説明のある総務省、内閣府及び文部科学省のホームページの記載を参照した。

9	地方独立行政法人制度	2004 年	公共上の見地から地域において確実に実施される必要がある事務・事業のうち、地方公共団体自身が直接実施する必要はないものの、民間の主体に委ねては確実な実施を確保できない事務・事業を地方独立行政法人に担わせることにより、住民の生活の安定、地域社会及び地域経済の発展に資することを目的として設立された法人が事業を実施する制度
10	コンセッション制度	2011 年	利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式

出所:筆者作成。

上記のように NPM に関連して様々な諸制度が創設された。一方で、上記の図表には該当していないものの、従来から公共サービスには民間委託制度や補助金（交付金）制度、さらには民営化等といった官民連携事業等手法もある。地方自治体は新規だけでなく、既存の公共サービスを実施するにあたって、これらの多様な選択の中から実施手法を検討しなければならない。

これらの事業手法について、松本有二（2017）は官民連携の事業実施手法として「アウトソーシング」「アライアンス」「合併会社」の3つの区分があるとしている。さらに本研究では、官民連携事業だけでなく官の組織を分離するという「分権化」を取り扱うことから、「アウトソーシング」「アライアンス」「合併会社」「分権化」の4つに区分し、上記の諸制度等と対比をさせた。これが図表 10 である。

図表 10:官民連携の事業実施手法と諸制度との対応

事業実施手法	内容	制度名
アウトソーシング	事業運営を他社に委託する手法。コントラクトアウトとも呼ばれている。	・ 民間委託（私法上の請負契約及び準委任契約） ・ 補助金（交付金）制度 ・ 構造改革制度 ・ 市場化テスト

アライアンス	事業の参加者（当然複数となる）が、自社として一定の範囲の経営資源を保有しながら、他者の経営資源を活用する手法。	・ 公の施設の管理委託制度 ・ 指定管理者 ・ PFI 制度 ・ コンセッション制度
合併会社	連携事業の参加者がそれぞれ資金等を出資し、新たな組織を立ち上げ、その新組織として事業を展開する手法。出資比率によって参加者の権利義務に変化が生じることになる。出資比率が大きければ自社の権利義務が大きくなるので、内部化に近くなる。	・ 民営化 ・ 第三セクター方式制度 ・ コンセッション制度
分権化	組織運営においてこれまで官が直営で実施していた事業を下位組織へ委譲すること。	・ 独立行政法人制度 ・ 国立大学法人制度 ・ 地方独立行政法人制度

出所：筆者作成。

2 - 6 - 2. ニュー・パブリック・マネジメントの類型と我が国の諸制度

上記では、NPM に関連した我が国の諸制度等についてまとめた。ここで、当該諸制度を 2-3 の NPM の類型との関連を分析することで、我が国における NPM の変遷について概観する。

2-3 では、NPM の類型を並列に記載したが、我が国の NPM の実態は必ずしも並列ではない。樽見・服部(2020)によると¹⁶、長引く経済不況による所得減少や雇用不安により公務員あるいは行政に対する国民の風当たりが強くなったことで、「民にできることは民に」という大合唱のものとなし小泉構造改革が始まり、この時期に

¹⁶ 樽見・服部(2020)pp. 134-151 を要約した。

民間経営手法を公共部門に導入して公共サービスの向上を図るという意味においての NPM が台頭したとしている。

一方で、同書は、公共サービスを民間に委ねた弊害として、事業者の倒産や従業員による公金横領事件等が全国で散見されており、その要因には、市場原理のみに頼ったばかりに事業者の業務遂行能力を見極めることなく契約を締結したこと及び事業者選定の在り方そのものに課題があったと指摘しており、公共経営は「協働」へと変遷していると指摘している。また、この「協働」の定義として、相互の立場や特性を認識尊重しながら、共通の目的を達成するために協力して活動することとしている。

上記を踏まえ、本研究では 2-3 で記載した NPM の志向を、「効率性追求モデル」と「公的部門規範モデル」の 2 つに区分し、前者を公共サービスの向上を図るという趣旨から前者を「NPM 第Ⅰ期」、後者を相互の立場や特性を認識尊重する協働という趣旨から「NPM 第Ⅱ期」と定義づけた。なお、「ダウンサイジングと分権化モデル」「組織文化変革モデル」は、行政組織の視点から NPM における共通の類型であることから第Ⅰ期及び第Ⅱ期を通じたものとした。

これらを図表 9 の諸制度と関連付けたものが図表 11 である。

図表 11：NPM の類型と我が国における諸制度との関連

従来からある 制度	NPM志向初期の 諸制度	NPM志向	
		I 期	II 期
		組織文化変革モデル 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	
●業務委託 ●貸付 ●DBO ●民営化（行政関与型） ●民営化（譲渡、株式取得）	●公の施設の管理委託制度 ●第三セクター方式制度	●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 ●市場化テスト制度	●地方独立行政法人制度 ●コンセッション制度

→

時系列

出所：筆者作成。

第3章パブリック・ガバナンスの概念と諸原則

3 - 1. パブリック・ガバナンスの概念整理

ガバナンスには「統治」という言葉が対応すると考えられるが、「統治」というと、「統治者」と「被統治者」とがあり、統治者が被統治者を統治することと同じと理解されてしまう傾向にある。しかし、現在用いられているガバナンスは、このような一方的、トップダウン的ではなく、両者間の信頼関係をはじめ、社会の諸要因の協力や合意によって統治するという意味合いを強く持っているとしている。このような考え方によれば、政府とガバナンスは同義語ではなく、ガバナンスは政府による統治を含むものはあるが、それよりも広い意味を持っていると考えられる。

(宮川・山本 (2002) より ¹⁷⁾)

また、山本 (2013) によれば、ガバナンスとは「グローバル・レベルからローカルレベルまで、あらゆるレベルにおける政治現象に利害関心をもつステイクホルダー (利害関係者) としてのアクターが、ガバニング (統治行為) をおこなっていく、あるいはガバニングに関与していくことを意味する総称である」¹⁸と定義している。さらに、ガバメントからガバナンスへ¹⁹というキャッチフレーズについても、ガバメントに代わってガバナンスに転換してしまうというのではなく、ガバメントに委ねられてきたガバニング・プロセスを他のセクターとともに担う「コー・ガバナンス」として再構築していくと記載している。

上記のガバナンスの使われ方について、Rhodes (2000) では、以下の6つに区分しており、それぞれの概要を記載したものが図表12である。

¹⁷ 宮川・山本 (2017) pp. 10-11 を要約した。

¹⁸ 山本 (2013) p. 6。

¹⁹ ローズ (R.A.W. Rhodes) が唱えた概念であり、複雑で複合的な課題やファクターを抱え込んで機能不全に陥っているガバメントを脱構築し、公共セクター以外の民間セクターもガバニング・プロセスに関与し、参画することによって、制作過程のダイナミズムをとりもどそうとするもの。

図表 12：ガバナンスの区分

No	区分	概要
1	最小限の国家	公共的介入の程度および形態と、公共サービスの提供における市場および疑似市場の利用について再考し、国家の介入を最小限にしようという考え方
2	コーポレート・ガバナンス ²⁰	<u>全体的な方向づけの役割</u> に関わり、経営陣の執行行為の監督と統制を行い、そしてアカウンタビリティに対する正当な期待と、企業の境界をこえた利害による規制とを満足させるシステム
3	NPM	<u>公共部門に民間部門のマネジメント方法を導入させようという考え方</u> と公共サービスの供与にインセンティブの仕組みを導入しようという考え方を主要な支柱とする新しい公共管理
4	良いガバナンス	リベラルな民主主義と NPM とを結合させたもの
5	社会サイバネティク・システム	社会・政治的システムにおいて、すべての関係行為者の相互作用的な介入努力の結果として出現するパターンあるいは構造
6	自己組織化ネットワーク	ガバナンスは政府だけでなく非政府部門をも含めた複数の組織が自律的かつ自己統制的に連携したネットワークによるものでなければ実現不可能であるとする考え方

出所：Rhodes(2000)より筆者が要約・加工。

上記ガバナンスの区分において、「コーポレート・ガバナンス」「NPM」の概要をみると、全体的な方向づけの役割(コーポレート・ガバナンス)及び公共部門に民間部門のマネジメントを導入(NPM)とあり、2-2で記述した公共経営の志向のうち、行政の役割が「舵取り役」であるNPMの考え方と密接に関連している。

²⁰ ここでのコーポレート・ガバナンスの「コーポレート」とは、民間企業のみを意味せず、大規模組織を意味する。

このように、現在の我が国におけるパブリック・ガバナンスは上記の「コーポレート・ガバナンス」「NPM」に近いということがわかる。

3 - 2. 国際的なパブリック・ガバナンスの報告書

3 - 2 - 1. 国際的なパブリック・ガバナンスの報告書の比較

前節までで、パブリック・ガバナンスの概念を整理したが、我が国のパブリック・ガバナンスの実践にあたって、体系的かつ関係者のコンセンサスがなされている具体的なルールはない。一方、国際的には、パブリック・ガバナンスに関連する報告書は様々な機関から公表されている。主な報告書と策定機関をまとめたものが図表 13 である。

図表 13：国際的なパブリック・ガバナンスの報告書と機関の一覧

報告書名	公共部門におけるグッド・ガバナンス	世界的なガバナンス指標により測定されるガバナンスの6次元	公共部門におけるガバナンス:統治主体の展望	コーポレート・ガバナンスに関するキングレポート	国有企業のコーポレートガバナンスにおけるOECDのガイダンス	公共部門のガバナンスにおける監査人の役割	公共部門におけるコーポレートガバナンス規範
機関名	CIPFA/IFAC	世界銀行	IFAC	南アフリカの取締役協会 (IoDSA)	OECD	内部監査協会 (IIA)	南アフリカの公共企業省 (DPE)

※ CIPFA 及び IFAC の説明については後述（3-2-2）する。

出所：CIPFA（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy）ホームページ

（<https://www.cipfa.org//media/files/publications/standards/ifac/comparisonofprinciples.pdf> [2024 年 7 月 22 日アクセス]）より筆者作成。

このように、国際的なパブリック・ガバナンスの報告書は複数の機関から策定されているが、本研究では、「公共部門におけるグッド・ガバナンス」を取り上げることとする。

3 - 2 - 2. 公共部門におけるグッド・ガバナンス

「公共部門におけるグッド・ガバナンス」は、2014 年に CIPFA（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy：英国勅許公共財務会計協会）及 IFAC（International Federation of Accountants：国際会計士連盟）が共同で作成したフレームワークである（以下、「フレームワーク」）。CIPFA は、石原（2010）によると、英国における代表的な会計専門職団体の 1 つであり、また公共部門を専門と

する唯一の会計団体である。さらに、英国における会計専門職団体の中で CIPFA は、英国経済の重要な一角を担う地方自治体の会計基準の策定を担当している。また、IFAC は、1977 年に設立された 190 以上の国と地域から約 175 のメンバー組織を持っており、約 300 万人の公認会計士を代表している組織である。会計に関わる高品質な基準の確立、持続可能な経済成長の促進、公共の利益の保護を目的として活動しており、会計職の国際的なナレッジリーダーとして、グローバルな規模で会計と監査の業務を統一し、進化させるキープレーヤーである。

2014 年に公表されたフレームワークは、これまで英国内で議論され、そして「統合規範」としての位置づけになったこれまでの報告書を国際的なフレームワークに昇華させたものである。また、CIPFA の研究員である Joanna Killian 氏²¹へのヒアリングにおいても、フレームワークは英国の地方自治体の年次報告書に適用されるガバナンスコードであり、かつ、規模の大きな公共サービス施設の運営においてもフレームワークに書かれている原則が意識されているとのことであった。

フレームワークの目的は、公共部門におけるガバナンスの改善を支援することにある。公共部門におけるグッド・ガバナンスのベンチマークを確立することにより、より良いサービス提供と説明責任の向上を促進し、利害関係者のモニタリングも効果的になされ、社会全体にとって利益となることである。

また、公共部門におけるガバナンス、すなわち、パブリック・ガバナンスの定義については、国際的に明確な定義はないとの留意もしつつ、フレームワークにおいては、「利害関係者の意図したアウトカムがまとまったものである」と記述されており、グッド・ガバナンスは公共部門に以下の効果をもたらすとしている。

- ・ リソースの効率的な配分と長期的にもより良い意思決定をすることが可能
- ・ スチュワードシップの考え方に基づく説明責任が強まる

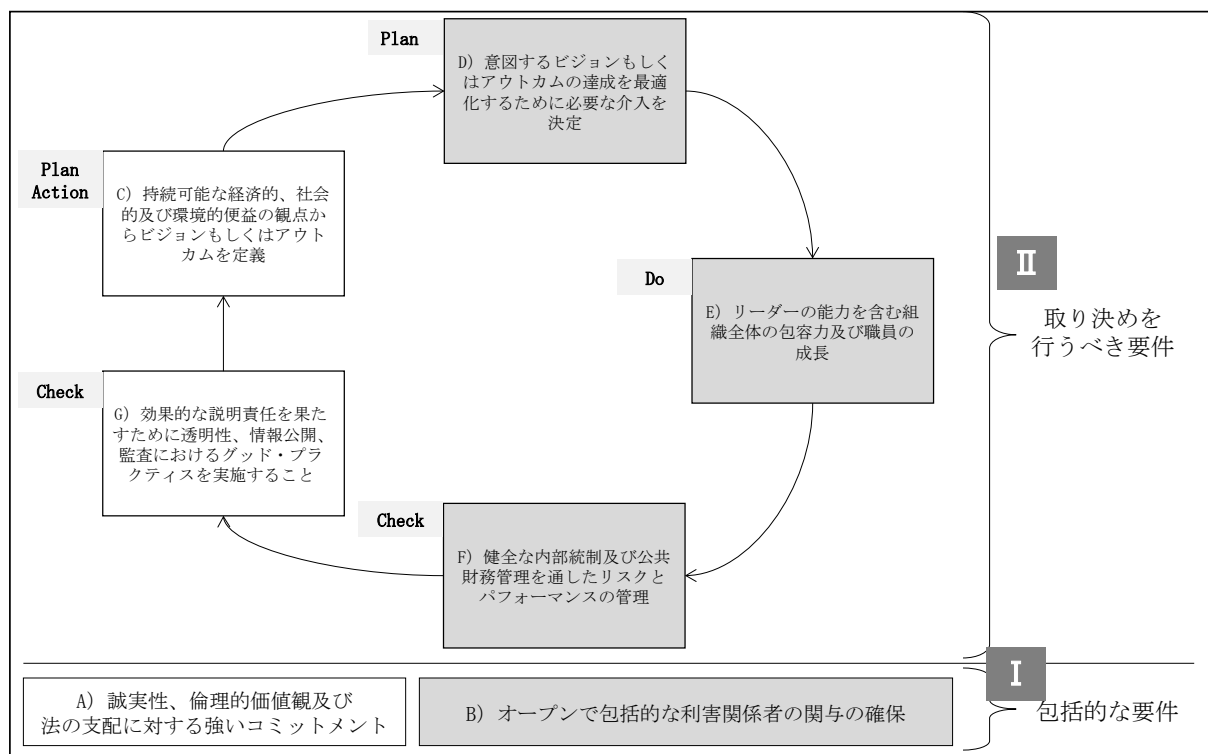
さらに、フレームワークのタイトルにもあるグッド・ガバナンスは、公共部門だけでなく、公共部門を構成するすべての団体に適用することができる。これは、公共サービスを提供するすべての団体（営利企業含む）を対象にしていると考えられる。

なお、フレームワークは、公共部門におけるグッド・ガバナンスの 7 つの原則が記述されているが、すべて並列ではなく公益のために行動するための包括的な要

²¹ Joanna Killian 氏は、CIPFA の研究員であると同時に、2018 年から英国の地方自治体の議会における Chief Executive を務めている。専門は地方自治体の財政である。

件である 2 つの原則と優れたパブリック・ガバナンスを達成するために取り決めを行うべき要件である 5 つの原則がある。上記を図表 14 で示した。

図表 14：公共部門におけるグッド・ガバナンスにおけるフレームワークの概要



出所：International Framework: Good Governance in the Public Sector, p.11 を筆者が加工した。

上図の C) から G) は、取り決めを行うべき要件である 5 つの原則であり、詳細は後述するが、PDCA サイクル（Plan-Do-Check-Action）に関連していると考えられる。また、包括的な要件とも連動しており、包括的な要件である 2 つの原則のうち、A) 誠実性、倫理的価値観及び法の支配に対する強いコミットメントについては、C) 持続可能な経済的、社会的及び環境的便益の観点からビジョンもしくはアウトカムを定義すること²²、G) 効果的な説明責任を果たすために透明性、情報公開、監査におけるグッド・プラクティスを実施することがその要素となっている。

また、B) オープンで包括的な利害関係者の関与の確保については、D) 意図するビジョンもしくはアウトカムの達成を最適化するために必要な介入を決定、E)

²² フレームワークにおいては「アウトカム」であったが、その内容及び我が国の実態を鑑み「ビジョン」という言葉を筆者が追加した。

リーダーの能力を含む組織全体の包容力及び職員の成長、F) 健全な内部統制及び公共財務管理を通したリスクとパフォーマンスの管理がその要素となっている。

以下、7つの原則それぞれに対して、以下フレームワークの概要を記述する。

3 - 2 - 3. 7つの原則

前項では、「公共部門におけるグッド・ガバナンス」の前提及びフレームワークの概要を記載した。ここではフレームワークの具体的な7つの原則について記載する。なお、前項では原著に基づき原則の前にアルファベットを附番していたが、以降は数字で原則を記載する。

① 誠実性、倫理的価値観及び法の支配に対する強いコミットメント(A)

誠実に行動するために、経営層が団体の価値観等を「行動規範」という形で示していることが多い。また、その「行動規範」には、法の尊重や倫理的価値観への強いコミットメントを示している。

さらに、「行動規範」にも以外内部告発者に対する適切な保護措置を含む「内部告発プロセス」が構築され、効果的に機能していることや利益相反についての適切な方針が示されている。

② オープンで包括的な利害関係者の関与の確保(B)

市民やサービスユーザーを含む利害関係者を効果的に関与させる。関与の決定や計画、結果、成果については可能な限りオープンな形とし、理想的には団体内でポリシーを作成する。また利害関係者は、現在の利害だけでなく将来的なユーザーもしくは世代にも配慮する必要がある。

さらに個人だけでなく、利害のある団体間の関係者ともパートナーシップを構築する。その際、共通の目標または成果を相互に確認し、それぞれの役割分担を明確にする。また、共同で作業する場合には、それぞれの団体が直面するリスクや共通のリスクを慎重に検討し、そのリスクに回避もしくは顕在化したときの対応を決定する。

③ 持続可能な経済的、社会的及び環境的便益の観点からビジョンもしくはアウトカムを定義(C)

団体が果たす役割と機能、資金調達の性質、社会への影響、およびその成果としての説明責任の必要性を考慮して、経営層がその団体の明確なビジョンを策定し明確にする。

当該ビジョンには測定と評価を行うためのアウトカムが設定されることが望ましい。アウトカムは、資源の再分配を含む、公共部門の実体はその目的を達成するために提供する財とサービスの影響、つまりその政策の有効性の尺度と見なすことができる。

本原則は、計画時及び評価をうけたアクション時に行われると考えられる。

④ 意図するビジョンの達成を最適化するために必要な介入を決定 (D)

ビジョンの達成をするためには、ターゲットとする対象に対する介入をしなければならない。介入の決定には、シナリオプランニングと呼ばれる予測されるリスクと結果の分析を行う必要があり、法的及び財務的な問題を考慮しなければならない。

かつ、当該介入は計画的に実施する必要がある、SMART (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-based : 具体的、測定可能性、達成可能性、介入による結果の予測、および期限) である必要がある。

本原則は、計画時に行われると考えられる。

⑤ リーダーの能力を含む組織全体の包容力及び職員の成長 (E)

リーダーや役員は、金融資本、製造資本、知的資本、人的資本、社会資本、自然資本等の6つの財を適切に配分する能力を備えていなければならない。公的機関のリーダーや幹部は通常、その統治機関から選出もしくは任命される。一方で、リーダーや幹部はそれぞれの役割を利害関係者に示す必要がある。

また、団体内の職員については、適切に動機付けをさせ雇用を維持させるために、適切な人材育成方針を実施しなければならない。そのために、育成を担当する管理者は、必要に応じてタスクを委任できる十分なチームサポートを持っていることが重要である。

本原則は、事業実施時に行われると考えられる。

⑥ 健全な内部統制及び公共財務管理を通じたリスクとパフォーマンスの管理 (F)

団体は事業及び運営のリスクを把握し、リスク管理戦略を定義し、リスク管理フレームワークを実装する必要がある。また上記を団体全体の計画や組織文化に統合し、団体に所属している者全員に関与させ、これらの有効性について、役員会や監査委員会等に報告もしくは公に報告することが望まれる。

さらに財務情報及び非財務情報のパフォーマンス管理もチェックする必要がある。

上記に加え、団体のリスクを管理するための内部統制やそれらをサポートする監査委員会もしくは同等の組織を団体内部に組成することも考えられる。

さらに、持続可能なサービスの提供のために、財務目標、方針と戦略の確立、資本計画と予算編成、資金調達、税務計画、運転資本、キャッシュフロー、および財務リスクの管理を含む公的財務管理を実施する必要がある。

本原則は、事業実施後の評価時に行われると考えられる。

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

ここでの説明責任の定義は、「決定した内容や提供するサービスについて説明可能であることを保証することであり、その範囲や深度は団体のタイプによって異なる」とする。

説明責任を果たすためには、少なくともレポートを年に1度作成及び公表することが望ましい。さらに当該レポートには計画で示した事項を含める必要がある。

また、業績情報については国際的に認められた基準で作成し、外部監査による保証を付けることが望ましい。これは「統合報告」として作成することも考えられる。

本原則は、事業実施後の評価時に行われると考えられる。

3 - 2 - 4. 「パブリック・ガバナンスの諸原則」

前項において、グッド・ガバナンス達成のために、フレームワークでは7つの原則があることを示した。これを表の形で示したものが図表 15 である。

図表 15：フレームにおける 7 つの原則の区分

包括的な要件	取り決めるべき要件
A) 誠実性、倫理的価値観及び法の支配に対する強いコミットメント	C) 持続可能な経済的、社会的及び環境的便益の観点からビジョンもしくはアウトカムを定義 G) 効果的な説明責任を果たすために透明性、情報公開、監査におけるグッド・プラクティスを実施すること
B) オープンで包括的な利害関係者の関与の確保	D) 意図するビジョンもしくはアウトカムの達成を最適化するために必要な介入を決定 E) リーダーの能力を含む組織全体の包容力及び職員の成長 F) 健全な内部統制及び公共財務管理を通じたリスクとパフォーマンスの管理

出所：筆者作成。

本研究は、公共サービスの実践についてフレームワークを用いて分析することを目的としている。そのためフレームワークの 7 つの原則からのうち、具体的な視点に落としこむことができる「取り決めるべき要件」である 5 つの原則を用いた。以降この 5 原則を「パブリック・ガバナンスの諸原則」という。

「パブリック・ガバナンスの諸原則」と報告書に記載されている副原則について、図表 16 にまとめた。なお、副原則についてはフレームワークに記載されていることを踏襲しつつ我が国の実態にあうように一部表現方法を変更している。

図表 16：「パブリック・ガバナンスの諸原則」と副原則

No	原則名	副原則
1	持続可能な経済的、社会的、および環境的な利点の観点からビジョンもしくはアウトカム定義（以下、「ビジョンの定義」という。）	・ ビジョンが策定され明確になっているか ・ ビジョンに対して事業運営にかかわる関係者のコミットはあるか

No	原則名	副原則
2	意図するビジョンの達成を最適化するために必要な介入を決定（以下、「必要な介入」という。）	・ 介入のための計画は策定されているか ・ 策定されている計画は 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
3	リーダーの能力を含む組織全体の包容力及び職員の成長（以下、「人材育成」という。）	・ 直接事業運営にかかわる組織のリーダー及び役員の選出方法はどのようなになっているか ・ 事業運営に関わる職員の成長を担保しているか
4	健全な内部統制及び公共財務管理を通したリスクとパフォーマンスの管理（以下、「リスクとパフォーマンス管理」という。）	・ 団体は事業及びリスクの把握を認識し、明示的に示しており、内部にリスクを管理するための組織を設置しているか ・ 財務情報及び非財務情報のパフォーマンス管理を実施しているか ・ 公共財務管理体制を構築しているか
5	効果的な説明責任を果たすために透明性、情報公開、監査におけるグッド・プラクティスを実施すること（以下、「説明責任」という。）	・ 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 ・ レポートは外部に公開されているか ・ 外部の監査を受けているか

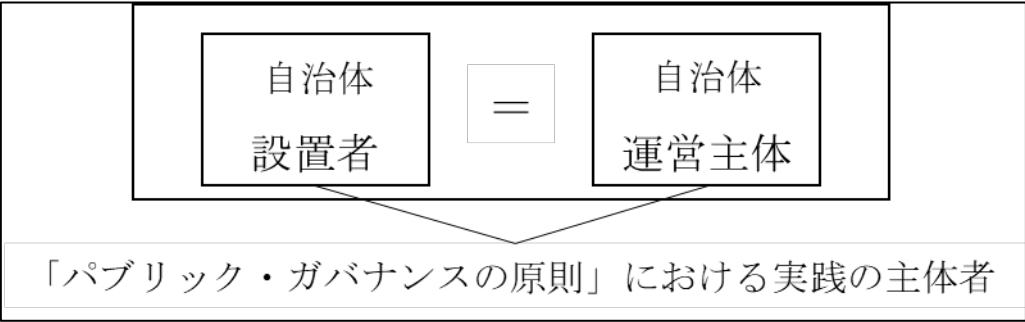
出所：筆者作成。

3 - 3. 直営とニュー・パブリック・マネジメントの官民連携事業等における地方自治体の役割の違い

ここでは、実態調査の記述の前提として、NPM が主流になっている中での官民連携事業等における地方自治体の役割の変化について整理する。すなわち、地方自治体自らが事業を実施するといういわゆる直営での運営の場合は、設置者と運営者が同じであるため「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践の主体者は地方自治体である。

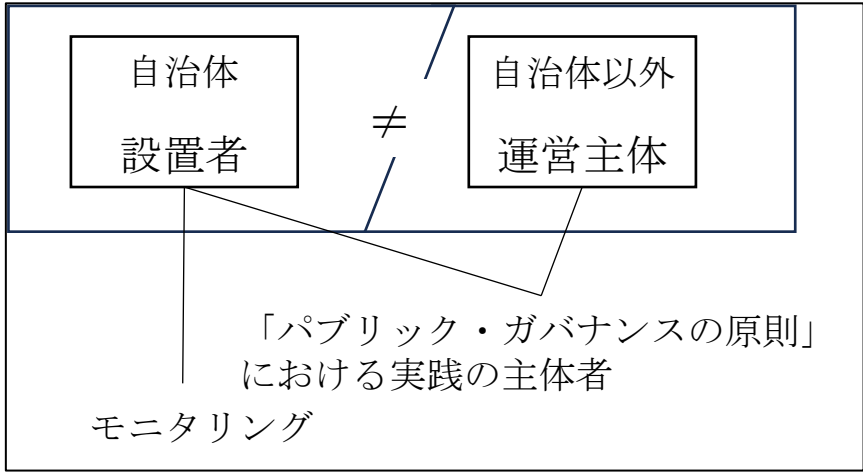
一方で、官民連携事業等、特に NPM に関連した諸制度において、事業の運営者は地方自治体以外の団体である。その場合、設置者たる地方自治体のみが「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践をしていけばよいのかという疑問がある。この点、3-2 にも記載したとおり、フレームワークの対象は、公共サービスを提供するすべての団体（営利企業含む）を対象にしており、当然、運営団体もその実践が求められ、「パブリック・ガバナンスの諸原則」の主体者であると言える。ただし、地方自治体は、運営団体の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践を確保し、かつ、モニタリングを実施しなければならない。すなわち、官民連携事業等における地方自治体の役割は、「パブリック・ガバナンスの諸原則」の一部の実践者であり、かつ、運営団体の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践のモニタリング実施者であると言える。上記を図示したものが図表 17 及び 18 である。

図表 17: 公共サービスを直営で実施する場合



出所:筆者作成。

図表 18: 公共サービスを NPM の官民連携事業等で実施する場合



出所：筆者作成。

3 - 4. 地方自治体の役割の違いを踏まえた「パブリック・ガバナンスの諸原則」の具体的な視点の論考

前節では、直営と NPM の官民連携事業等において地方自治体の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践の主体者に違いがあることが明らかになった。ここではその違いについて図表 16 の「パブリック・ガバナンスの諸原則」における副原則から論考をする。

① 持続可能な経済的、社会的、および環境的な利点の観点からビジョンもしくはアウトカムを定義

具体的な視点として、以下の 2 つを上げた。

- ・ ビジョンが策定され、明確になっているか
- ・ ビジョンやアウトカムに対して事業運営にかかわる関係者のコミットはあるか

これは直営であっても直営以外であっても設置者たる地方自治体が自らの美術館のビジョンを定義するものと考えられる。

② 意図するビジョンの達成を最適化するために必要な介入を決定

具体的な視点として、以下の 2 つを上げた。

- ・ 介入のための計画は策定されているか
- ・ 策定されている計画は 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

直営の場合は、本視点をそのまま当てはめることができる。一方で、直営以外の場合、運営団体が計画を策定しているのか、その計画に対して地方自治体の介入があるのかについて確認することが考えられる。

③ リーダーの能力を含む組織全体の包容力及び職員の成長

具体的な視点として、以下の 2 つを上げた。

- ・ 直接事業運営にかかわる組織のリーダー及び役員の選出方法プロセスは透明性のあるものか
- ・ 事業運営に関わる職員の成長を担保しているか

本原則においては「リーダー」と「職員」について区分できる。「リーダー」については、直営の場合、選出プロセスは透明性のあるものかということ、直営以外の場合、どの主体がリーダーを選出しているかという論点がある。地方自治体を選出している場合、直営の場合と同様であるが、運営団体が独自に選出している場合にはその適格性を運行公共団体としてどのように確認しているかがポイントとなる。

また、「職員」についてであるが、本研究においては特に高い能力が要求される専門職を対象とする。この点について、事務職員については、運営に対する専門知識が必要ではないのかという意見があることは承知している。しかしながら、我が国における地方自治体の事務職員は数年間の人事ローテーションを行うことが通例であり、特定の事業のプロフェッショナルとなることを求められてはいない。したがって、直営については地方自治体における専門職の成長の担保、直営以外については運営団体の専門職の成長の担保を地方自治体がどのように確認しているかがポイントとなる。

④ 健全な内部統制及び公共財務管理を通したリスクとパフォーマンスの管理

具体的な視点として、以下の3つを上げた。

- ・ 団体は事業及びリスクの把握を認識し、明示的に示しており、内部にリスクを管理するための組織を設置しているか
- ・ 財務情報及び非財務情報のパフォーマンス管理を実施しているか
- ・ 公共財務管理体制を構築しているか

直営の場合、「団体は事業リスクの把握及びそれを明示的に示しており、内部にリスクを管理するための組織を設置しているか」は、通常、リスクを把握及び管理しているのは施設運営をしている担当課であり、施設担当課が事業リスクを明示的に示しているかがポイントとなる。直営以外の場合については、基本的には考え方は直営と同様であるものの、事業リスクを運営団体に対して明示的に示しているかが直営との違いとなろう。

次に、「財務情報及び非財務情報のパフォーマンス管理を実施しているか」については、直営の場合、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がポイントである。直営以外については、上記に加え、それぞれの運営団体に対する財務情報及び非財務情報をモニタリングの有無を確認する必要がある。

最後に、「公共財務管理体制を構築しているか」についてであるが、直営の場合、公共財務管理は基本的に財政課の予算査定において単年度予算として決定されているため、予算査定が機能しているかがポイントとなる。一方で、直営以外については、地方自治体から運営団体に運営費が支払われている場合、当該運営費における資金管理を地方自治体として確認をすることが求められる。

⑤ 効果的な説明責任を果たすために透明性、情報公開、監査におけるグッド・プラクティスを実施すること

具体的な視点として、以下の3つを上げた。

- ・ 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
- ・ レポートは外部に公開されているか
- ・ 外部の監査を受けているか

「レポート」の定義については、地方自治体全体で考えると、地方自治法上で定められている事業報告書及び決算書が該当するとも考えられる。一方で、決算書は個々の事業レベルで作成したものではないため、本研究においては、個々の事業単位で作成された業務報告書及び決算書を「レポート」と定義する。

外部の監査については、監査委員は「外部」であるかの議論があるものの本研究では監査委員監査の対象となっているかということが確認ポイントとする。

3 - 5. 地方自治体の役割の違いを踏まえた「パブリック・ガバナンスの諸原則」の具体的な視点のまとめ

4-3における「パブリック・ガバナンスの諸原則の実践の具体的な視点をまとめたものが図表19である。

図表 19: 直営とニュー・パブリック・マネジメントの官民連携事業等の違いによる「パブリック・ガバナンスの諸原則」の具体的な視点

No.	原則名	直営における具体的な視点	NPMの官民連携事業等における具体的な視点
1	ビジョンの定義	・ ビジョンが策定され、明確になっているか	・ ビジョンが策定され、明確になっているか

2	必要な介入	- 事業運営計画は策定されているか - 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	- 運営団体の事業運営計画は策定されているか - 計画時における地方自治体の介入はあるか
3	人材育成	- 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 - 高い専門性が必要な職員の育成どのようにしているか	- 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 - 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	- 事業リスクを明示的に示しているか - 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	- 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 - 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 - 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

		・ 運営費について予算査定が機能しているか	・ 運営費における資金管理を地方公共団体として確認をしているか
5	説明責任	・ 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 ・ レポートは外部に公開されているか ・ 監査委員監査の対象となっているか	・ 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 ・ レポートは外部に公開されているか ・ 監査委員監査の対象となっているか

出所：筆者作成。

第4章 我が国の公立美術館における公立美術館の運営管理の現状

4 - 1. 本章の位置づけ

第2章では、官民連携事業についてアングロサクソン系の国々における公共経営論の深化の観点から分析を行い、第3章では国際的なパブリック・ガバナンスの報告書より、パブリック・ガバナンスの諸原則の整理を行った。第4章においては、公立美術館を本研究の対象とした理由及び公立美術館の管理運営の現状等について記載する。

4 - 2. 公立美術館の管理運営の現状と理論整理

公立美術館の運営管理において、公共サービス提供に関して、官民連携事業等を推進する国の方針が存在するにも関わらず、官民連携事業等の諸制度の導入が進んでいない、という以下のような我が国の現状がある。

財団法人地域創造が2019年度公表した「「2019年度 地域の公立文化施設実態調査」報告書」によると、アンケートに回答した公立美術館²³の運営形態は図表20のとおり直営での運営が60%超を超え、残りが指定管理者制度となっている。

図表 20:公立美術館の運営管理形態別内訳

年度	指定管理制度	直営
2019年度の施設数 (%)	247 (39.3%)	381 (60.7%)
2014年度の施設数 (%)	212 (35.0%)	394 (65.0%)

出所:「「2019年度 地域の公立文化施設実態調査」報告書」p.80より筆者が抜粋。

上記以外の公立美術館の運営管理手法として、地方独立行政法人制度、PFI制度、コンセッション制度もごくわずかであるが採用されているものの、大部分が直営及び指定管理者制度で運営管理している。

また、総務省から公表されている「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」(令和4年3月)によると、2021年(令和3年4月1日)現在において、公立美術館を含む公立の文教施設²⁴の指定管理者の区分は、図表21のとおり、自治会、町内会等といった地縁による団体及び一般社団法人・財団法人、公益社団・財団法人等が67.5%を占めており、指定管理者の選定手続についても「従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定」している施設の割合が68%となっており、文教施設において、NPMを背景とした本来の意味での官民連携事業等の諸制度等はほとんど導入されていないといえる。

図表 21:文教施設における指定管理者の区分

²³ 本報告書での美術館の定義は「収蔵品の有無は問わない。専ら貸し会場としてのみ運営される施設も含むが、ホールに付属する市民ギャラリーなどの付属施設は該当しない。また郷土資料館や文学館など、展示対象が美術作品でない施設も該当しない。」としている。

²⁴ 文教施設には、図書館、博物館(美術館、科学館、歴史館、動物園等)、公民館・市民会館、文化会館、合宿所、研修所等を含む。

1 株式会社	2 社団等 ^{※1}	3 公共団体	4 公共的 団体	5 地縁に よる団体	6 特定非営利 活動法人	7 1～6 以外 の団体	合計 25
11.0%	15.6%	0.2%	7.4%	51.9%	4.2%	9.8%	100%

※1：一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等。

出所：「「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」（令和4年3月29日公表）」p.4より筆者が抜粋。

以上、官民連携事業等の諸制度導入の現状を踏まえ、公立美術館におけるすべての運営管理手法について実態調査を行い、それぞれの諸制度等の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践の視点から分析を行うこととする。

なお、公立美術館については、我が国では今後文化芸術が重点分野として考えられており、また先行研究においても本分野に対する公共投資の重要性が述べられている。

政府の経済・財政運営の方向性を示す「経済財政運営と改革の基本方針2024」（令和6年6月21日閣議決定）によれば、文化芸術・スポーツ分野について、「国際的に遜色ない水準まで官民連携投資を促進し、文化芸術のソフトパワーによる新たな価値創造と経済成長の好循環を実現し、心豊かで多様性と活力ある文化芸術立国を実現する。このため、次代を担うクリエイター・アーティストを育成するとともに、拠点となる文化施設の機能強化など活躍促進のための環境を整備する」と記載されており、かつ、左記環境には、活動を支える文化芸術団体の機能改善やガバナンス体制の確立も含むとしている。²⁶

また、藤野(2011)は、公立美術館を含む公共文化施設について、「芸術文化の創造拠点とするプロフェッショナルな活動には、長期的視点に立った人材育成プログラムと、その実現を担保する「未来への公共投資」が不可欠である」と述べている。

²⁵ 四捨五入の影響で、項目の合計は100%とはならない。

²⁶ 「経済財政運営と改革の基本方針2024」（令和6年6月21日閣議決定）の脚注135より一部抜粋。

さらに、Throsby (2001)によれば、文化経済学の視点から文化を明示することによって4つの視点から都市再生と地域発展に資するとしている。具体的には以下のとおりである²⁷。

- ・ 地元消費者や観光客による文化的な財・サービスへの支出による地域経済への直接収入のインパクト
- ・ 関連するビジネスや個人の所得に対する間接的・二次的な支出という効果
- ・ 文化的活動の拡大に伴う雇用効果
- ・ 実体経済の潜在的可能性に対する長期的な正の外部性

この点、佐々木 (2024) によれば、文化施設の価値には「本質的価値」「手段的価値」「共同体的価値」の3つの価値があるとしている。それぞれの内容は以下の通りである。

- ・本質的価値：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
- ・手段的価値：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
- ・共同的価値：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

上記より、政府においては「手段的価値」をより重視した公立美術館の運営管理を推進しているものの、文化施設の価値にはそれ以外の価値もあり、とりわけ文化施設の運営管理を実践している現場では、社会教育の観点から「本質的価値」を重視するため、官民連携事業等の諸制度等の導入が進まない可能性がある。

4 - 3. 我が国における公立美術館の現状

4 - 3 - 1. 美術館の設立数及び入館者数と公立美術館の運営管理手法

我が国における美術館の設立の推移を日本博物館協会が1967年（昭和42年度）から定期的に発刊している『博物館研究』²⁸を基に調べた。2022年度（令和4年度）において、美術館の総数は995館ある。そのうち、「公立」すなわち地方自治体が47%、「私立」が49%であり、この2つで全体の97%を占めている。すなわち、我が国における美術館の大部分は地方自治体と私立であることがわかる。

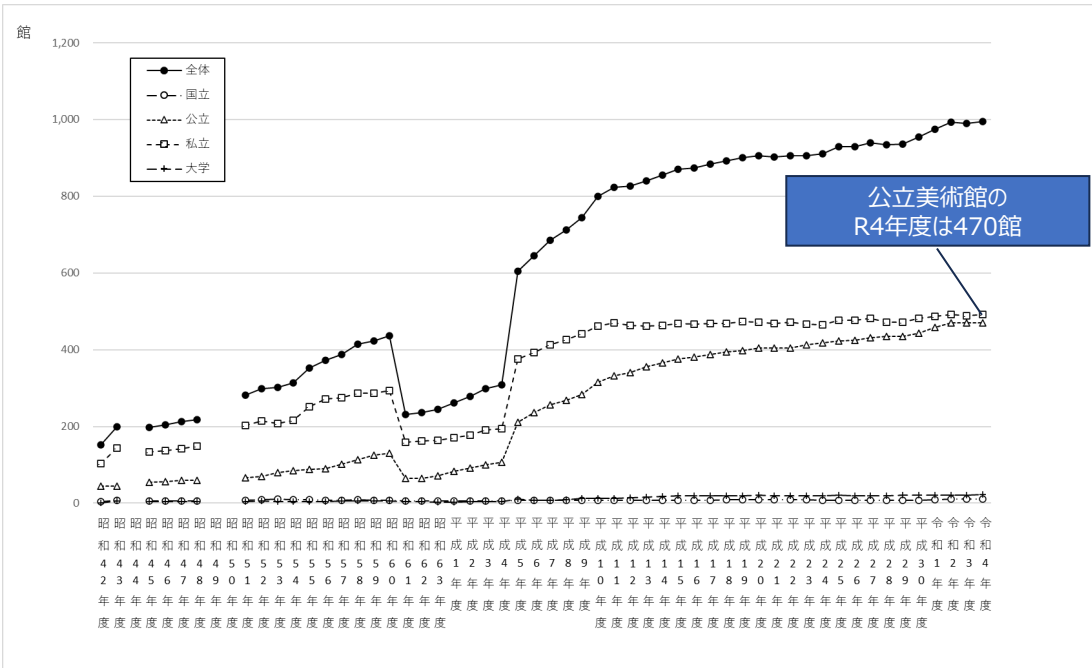
²⁷ Throsby (2001) pp. 194-195 を要約した。

²⁸ ただし、第1巻は「博物館ニュース」、第2巻は「日本博物館協会ニュース」、第3巻から第8巻までは「博物館ニュース」という名称であった。

なお、「国立」「公立」「私立」別に設置主体別の美術館設立の推移をみたところ、「国立」については、設置数はほぼ変わらないものの、「公立」は1967年（昭和42年度）の44館から2021年度（令和3年度）470館と激増している。特に1992年（平成4年）から1993年（平成5年）においては106件から211件とほぼ2倍となっている。

「私立」についても同様の傾向にあり、1992年（平成4年）から1993年（平成5年）においては194件から376件とほぼ2倍となった。上記を図示したものが図表22である。

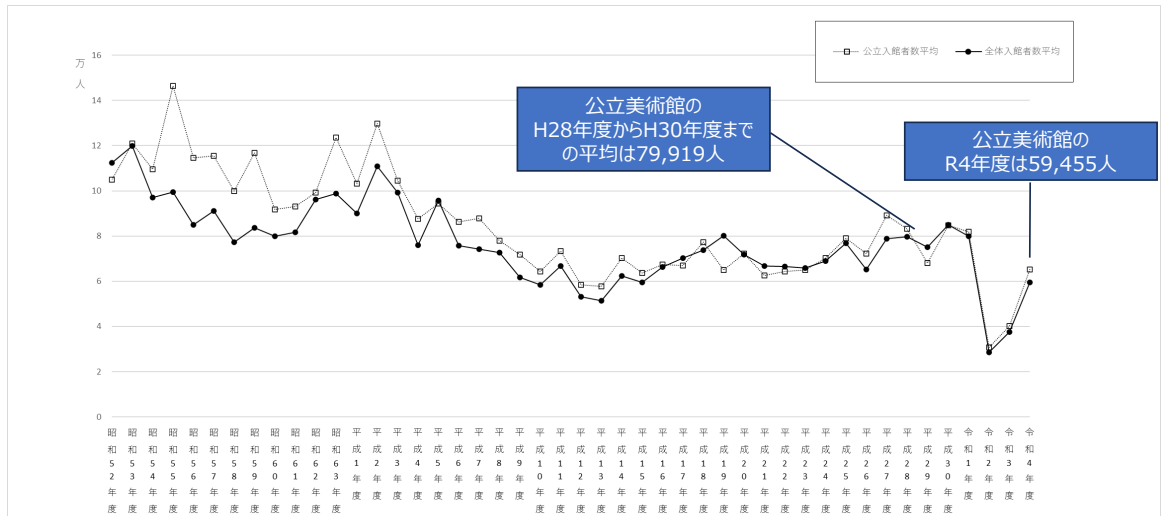
図表 22:我が国における美術館設立の推移



出所：「博物館研究」を基に筆者作成。

さらに、図表23において、美術館1館あたりの入館者数を記載した。公立美術館1館あたりの入館者数は、我が国の美術館全体の入館者数の平均とおおむね連動しており、減少傾向にある。コロナによる影響がない2016年度（平成28年度）から2018年度（平成30年度）までの公立美術館1館あたりの入館者の平均は79,919人であり、2022年度（令和4年度）における公立美術館1館あたりの入館者は59,455人であった。

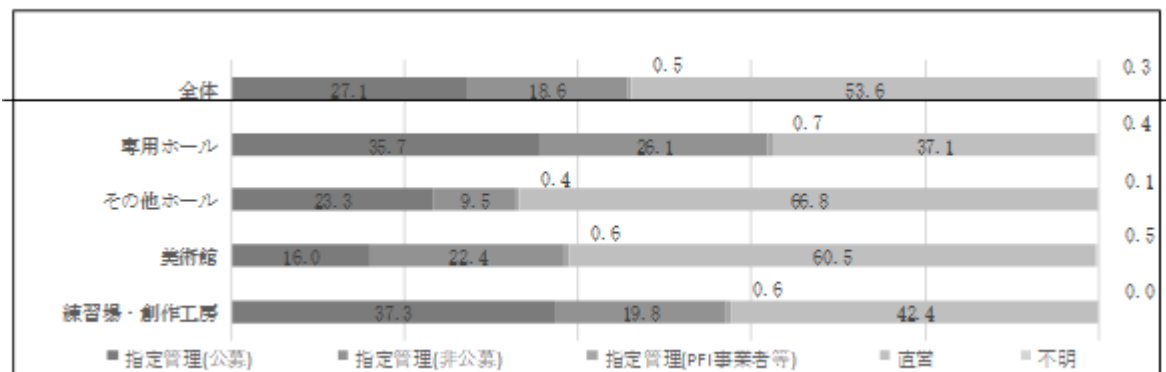
図表 23:美術館 1 館当たりの入館者数



出所:「博物館研究」を基に筆者作成。

ここまで、我が国における美術館の設立数及び1館あたりの入館者数を俯瞰した。ここからは、美術館の運営手法について記載する。財団法人地域創造が2019年度公表した「「2019年度 地域の公立文化施設実態調査」報告書」によると、公立文化施設の運営管理形態別内訳をみると、全体に比して、美術館は直営での運営及び非公募での指定管理者の選定の比率が高いことがわかる。

図表 24:公立文化施設の運営管理形態別内訳



出所:「「2019年度 地域の公立文化施設実態調査」報告書」p.15より筆者が抜粋。

一方で、公立美術館の運営管理手法は直営と指定管理者だけではない。PFI制度を使用して博物館施設を建設もしくは改修し民間に運営をさせている施設や日本で

初めて複数の市立の美術館及び博物館を地方独立行政法人化した施設、そしてコンセッション制度を用いた運営をしている施設がある。それらをまとめたものが図表 25 である。

図表 25：直営及び指定管理制度以外の美術館運営管理手法

施設名称	事業スキーム	開館
鳥取県立美術館	PFI-BT0 ^{※2}	2025 年春予定
大阪中之島美術館	公共施設等運営権（コンセッション）方式	—
弘前市れんが倉庫美術館	PFI-R0 ^{※1}	2020 年 6 月
福岡市美術館	PFI-R0 ^{※1}	2019 年リニューアル
神奈川県立近代美術館	PFI-BT0 ^{※2}	2003 年

※1 施設を改修し、管理・運営する事業方式。所有権の移転はなく、地方自治体が所有者となる方式。

※2 民間事業者が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式。

出所：美術手帳「PFI、地方独立行政法人化... 大阪中之島美術館に見るこれからの美術館の姿」

（2022 年 7 月 29 日。<https://bijutsutecho.com/magazine/insight/25833>）[2024 年 7 月 22 日アクセス]より筆者作成。

このように、自治体設立の美術館においても数例ではあるが、直営や指定管理者制度以外の官民連携の運営管理手法を用いている事例がある。

4 - 4. 公立美術館に関する先行研究

公立美術館に関する研究は数多くなされているが、ここでは、マネジメントに関するものと運営管理手法に関する先行研究についてとりあげる。²⁹マネジメントに関する研究として、泰井（2008）は、静岡県立美術館の事例をもとに、美術館の使命及び戦略の作成及び第三者評価委員会設置の必要性を述べて、高浜ら

²⁹ ここでの先行研究は、公立美術館だけでなく、博物館も対象にした。

(2022) は、博物館経営分野の研究においては、経営やマネジメントの概念を多用せず、より具体的な事例研究あるいは定性的な研究手法が行われていることを明らかにした。また、大石ら (2022) は、博物館自身がイノベーションを通じて成長をする必要性と組織パフォーマンスに与える影響のメカニズムを示した。さらに、渡邊 (2022) は人的資本の観点から大阪市の博物館における経営形態とその課題について整理している。

一方、運営管理手法に関するものとしては指定管理者制度がある。宮原 (2007) は、指定管理者導入の問題点を取りあげ、学術・芸術資料の保存・管理体制が、経済効率優先の対象とされつつあるという危機感を指摘している。さらに、藤 (2008) は、指定管理者制度を導入した長崎県美術館の事例から、設置者たる行政が施設の政策的位置づけを明確化すること等により指定管理者制度の効果を述べている。

さらに、興味深い研究として會澤 (2010) がある。會澤 (2010) は、美術館運営を指定管理者制度から直営に移行した事例を取り上げ、その理由を学芸員の専門性と美術館の教育的効果の担保のためであると述べている。

このように公立美術館における先行研究は、マネジメントに関するものや指定管理者制度の運営管理手法に関連するものはあったものの、公共経営論の変遷を踏まえ、美術館運営で採用されている諸制度等を網羅し、「パブリック・ガバナンスの諸原則」の視点から運営管理について分析をした研究はなかった。

4 - 5. 事例の選定基準について

事例の選定について、以下の基準を定め、直営、指定管理者制度、及び PFI 制度について 1 事例ずつ調査をおこなう。

- ① 公立美術館の中でも基礎自治体である「市立」を対象を絞る
- ② コロナの影響を受ける前の 2016 年度（平成 28 年度）から 2018 年度（平成 30 年度）までの入館者数が公立美術館 1 館当たりの平均入館者数である 79,919 人を上回っている美術館
ただし、上記期間に開館をしていない場合は、直近である 2022 年度（令和 4 年度）の公立美術館 1 館当たりの平均入館者数である 59,455 人を上回っている美術館
- ③ ①から②で複数当てはまる事例がある場合には、平成 28 年度に文化庁が公表した「美術館・博物館の特徴的な取組に関する調査事業報告書」（以

下、「調査事業報告書」))の記載されている美術館等、特徴的な取組を行っている美術館

以上を踏まえ、実態調査の事例を図表 26 とした。

図表 26：実態調査の事例一覧

諸制度等	施設・組織名称	施設・組織の設置団体	入館者数※1
直営	さいたま市大宮盆栽美術館	さいたま市	81,263 人
指定管理者制度	金沢 21 世紀美術館	金沢市	250 万人
PFI 制度	福岡市美術館	福岡市	431,569 人（2022 年度）

※1:2016 年度から 2018 年度までの平均入館者数を記載しているが、左記期間に施設が開館していなかった場合には 2022 年度の入館者数を記載した。

出所：筆者作成。

なお、具体的な選定理由の詳細は第 5 章、第 6 章、第 7 章の冒頭に記載した。

第 5 章 直営による運営管理の事例

5 - 1. 事例の選定

直営は、さいたま市が直営で運営しているさいたま市大宮盆栽美術館（以下、「大宮盆栽美術館」）である。大宮盆栽美術館は、2016 年度（平成 28 年度）から 2018 年度（平成 30 年度）までの入館者数が 81,263 人と公立美術館 1 館当たりの平均入館者数である 79,919 人を上回っている美術館であり、文化庁が公表した調査事業報告書によると、情報発信と来館者ニーズに沿った事業展開により、海外の利用者に盆栽の魅力を届け、地域子どもたちに普及活動を行い、盆栽ファンを増やす活動を行っているとのことであった。さらに、大宮盆栽美術館は我が国唯一の盆栽を専門とした公立美術館であり、その特異性から事例の対象とした。

今回の事例調査では、公表情報に加え、現地に訪問し、美術館を所管しているさいたま市スポーツ文化局文化部大宮盆栽美術館職員の方にヒアリングを実施した。

5 - 2. 直営事例—さいたま大宮盆栽美術館

5 - 2 - 1. 大宮盆栽美術館の概要

大宮盆栽美術館設立経緯について令和4年度の年報から要約する。大宮盆栽美術館は、現さいたま市北区内の「大宮盆栽村」に近接して設置された。大宮盆栽村は大正2年(1923年)の関東大震災を契機として誕生し日本屈指の盆栽園が集まる地域となった。

この貴重な地域資源である盆栽文化の振興・活用を図るため、旧大宮市（現在のさいたま市）から、図表27のような構想や計画を策定し、平成19年度に盆栽を含む資料523点を一括して購入した。平成20年(2008年)10月に新しい建物を着工、平成22年(2010年)3月、総合的な盆栽文化を発信する世界で初めての公立の「盆栽美術館」として開館した。

図表 27: 旧大宮市（現在のさいたま市）が設立までに策定した構想及び計画

No	策定年度 ³⁰	名称
1	不明	盆栽公苑構想
2	H13年度	盆栽公苑構想（再構築）
3	H16年度	さいたま市盆栽文化振興・活用基本構想
4	H17年度	文化芸術振興計画の策定
5	H17年度	さいたま市盆栽関連施設等基本方針
6	H18年度	盆栽関連施設等基本計画の策定

出所：「令和4年度さいたま市大宮盆栽美術館年報」より筆者が加工。

また、平成22年の開館当初から直営で運営されている理由を質問したところ、当初は指定管理で運営することを予定していたが、盆栽の管理に高度な専門知識が必要であったため運営方法を再検討し、直営で運営することとなった。現状、他の運営形態に変更を検討するような議論は出ていないとのことであった。

5 - 2 - 2. 大宮盆栽美術館のビジョン

大宮盆栽美術館の市職員（以下、「さいたま市職員」）の方によれば、大宮盆栽美術館としてのビジョンというものは明示的にはないとのことであった。しかしながら、年報に「活動の柱」として、以下の3点の方針が記載されていた。

³⁰ 平成はHと略した。

図表 28:大宮盆栽美術館の「活動の柱」

No	方針	詳細
1	盆栽に関わる研究センター	盆栽の歴史や意義を、多様な観点から研究してわかりやすく公開し、講座、講演会などの普及事業を開催する。
2	さいたま市の新しい観光拠点	盆栽のすばらしさに気軽に触れられる、さいたま市の新たな観光拠点を目指す。
3	盆栽産業活性化の一助	多くの方が盆栽に親しむきっかけをつくることで、伝統産業の活性化をはかる。

出所：「令和4年度さいたま市大宮盆栽美術館年報」。

上記の「活動の柱」は、ビジョンに相当するものと考えられる。

また、目標管理としてさいたま市では、大宮盆栽美術館の事業を「未来に向けた盆栽文化の継承・発展事業の一つとして位置づけており、市の「総合振興計画実施計画」において、目標指標として「大宮盆栽美術館 来館者数」を設定している。

なお、事業係において事業企画は行うものの、盆栽という特殊性から地域からの出展依頼が多く、館外イベント出展事業も多くなるとのことであった。なお、年報によると令和4年度の1年間で16回の出展を行っていた。

5 - 2 - 3. 大宮盆栽美術館への介入

大宮盆栽美術館は、非常勤の館長及び盆栽管理官、副館長、管理係4名、事業係6名³¹で運営している。また、30名程度の無償ボランティアも運営に協力しており、施設維持の一部も委託している。特に、盆栽の管理は専門性が高いため、事業係に盆栽技師が2名いるものの、管理の一部を大宮盆栽協同組合に委託している。

また、事業実施の状況の報告や次年度の実施計画を審議する場として、「さいたま市大宮盆栽美術館運営委員会」が設置されている。一方で、本委員会は、主に事業に関することが話し合われており、美術館運営そのもののあり方等については、審議の対象外である。

さいたま市職員によると、大宮美術館は「経営」しているという視点は少ないため、次年度の事業計画はあるが、あくまで予算確保のために必要な計画であり、

³¹ 令和5年3月31日現在。管理係には会計年度任用職員を含む。

美術館の運営の戦略を記載した事業計画と言う意味での事業計画ではないとのことであった。

5 - 2 - 4. 大宮盆栽美術館に関する人材育成

大宮盆栽美術館の運営は、5-2-3 で記述したとおり、非常勤の館長及び盆栽管理官、副館長、管理係 4 名、事業係 6 名で運営している。館長は市の外部で選出しており、これまでは、大学教授や元運営委員の方が就任されることが多かったとのことである。

また、事業の企画をするのは事業係であり、ここには学芸員 2 名及び盆栽技師 2 名を含めほとんどが専門職である。なお、学芸員は盆栽の調査及び研究をしており、人事異動はまれにあり、盆栽技師は人事異動がないとのことであった。

専門職の人材育成であるが、盆栽に関しては大宮盆栽美術館が世界でもまれな美術館であり、研修というものはない。学芸員については、国や県が実施している研修に参加しているとのことであった。

さらに、令和 3 年度より英語対応ができるイギリス人を会計年度任用職員として雇用している。当該職員は、ホームページの英語対応や情報発信、盆栽の英語表記をしているとのことであった。

5 - 2 - 5. 大宮盆栽美術館のリスクとパフォーマンス管理

令和 4 年度の年報や 5-2-3 で記述した「さいたま市大宮盆栽美術館運営委員会」において、事業リスクが明示的に示されていることはなかった。

一方で、さいたま市の「さいたま市総合振興計画基本計画の実施状況報告書」において、大宮美術館の事務事業評価シートが毎年作成されており、事業評価を「A」（目標を上回って達成）「B」（目標をおおむね達成）「C」（目標を未達成）の 3 つに区分していた。令和 4 年度における大宮美術館の事務事業シートは以下のとおりである。

図表 29: 令和 4 年度事務評価シート

[illegible]

出所:さいたま市ホームページ

(https://www.city.saitama.lg.jp/006/008/002/012/004/004/p098287_d/fil/R5_houkokusyo.pdf。[2024 年 7 月 22 日アクセス])。

さらに、これらの報告書は、市の外部委員から構成される「さいたま市総合振興計画外部評価委員会」によって外部評価が行われている。

また、市のホームページを確認すると、事務事業名が「大宮盆栽美術館管理運営事業」と記載された当初予算の概要には、予算額が記載されていた。令和２年度から令和５年度までの予算額が下表のとおりである。

図表 30:大宮盆栽美術館運営管理事業の予算額

年度	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度	令和 5 年度
予算額	157,581 千円	114,037 千円	95,966 千円	82,926 千円

出所:令和2年度から令和5年度までの当初予算の情報を筆者が集約した。

5 - 2 - 6. 大宮盆栽美術館の説明責任

盆栽に関する情報発信は積極的に行われており、定期的にミュージアムレターを公開していた。また、事業計画や事業報告が記載された年報が作成されており、書籍版は、「さいたま市立図書館」、または、「さいたま市各区役所の情報公開コーナー」で閲覧することができる。また、令和４年度からは、ホームページにも掲載をしていた。

一方で、業績情報については、年報には記載されておらず、市職員によると、大宮美術館単体の収支を一覧で把握はしていないとのことであった。ただし、歳入

については市の財務会計システムから数字を入力し、「歳入予算執行状況表」を作成し、支出についても金額は把握しているとのことであたが、これはあくまで個人の内部管理用ということであった。

なお、議会からは盆栽などの収蔵品の管理や事業イベントについて聞かれることはあるものの、収支面での質問は少ないとのことであった。

最後に監査委員監査についてであるが、定期監査・行政監査として監査対象となっていた³²。

5 - 2 - 7. 大宮盆栽美術館を直営で運営することのメリット及びデメリット

さいたま市職員によると、大宮盆栽美術館を直営で運営することのメリット及びデメリットについて、下表のように考えておられた。

図表 31: 大宮盆栽美術館を直営で運営することのメリット及びデメリット

メリット	・ 専門職員がいることで盆栽を含む収蔵品の管理及び運営が円滑に進む ・ 上記と同様専門職員がいるので、盆栽の研究が深化していく
デメリット	・ 受付の雇用事務や日々の入金の管理を市の職員が実施しなければならないため、事務負担が大きい ・ コンテンツやミュージアムグッズやの更新等は、民間の美術館と比較し動きが早くないと感じている

出所：さいたま市職員へのヒアリングを基に筆者作成。

なお、現地では、ミュージアムグッズは、専用のスペースがあるというわけではなく、入館の受付と同じスペースに商品が陳列されていた。さらにアンケートについても紙にて実施しており、回収箱もミュージアムショップ及び企画展示室の2か所であった。

5 - 2 - 8. 大宮盆栽美術館のパブリック・ガバナンスの実践

公共工事が批判にさらされ、新たな箱モノをつくることが悪と批判されることも多い中で、大宮美術館は新しい建物を建築して開館している。これは地域の特性を生かした「盆栽」という唯一無二の美術館であることが大きく関係していると言える。

³² 令和2年度定期監査の結果。

一方で、直営で運営管理をしている大宮美術館の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践についてまとめると、「原則1：ビジョンの定義」については、年報において「活動の柱」として3点が明示されていた。「原則2：必要な介入」については、次年度の予算確保のための事業計画はあるものの目標達成のための必要な介入とまでは言えいと考えられる。

「原則3：人材育成」の館長については、大学教授や元運営委員の方をさいたま市内部で選出しているとのことであり、選定プロセスは公表されていなかった、一方で、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ことから盆栽に関する研究を含む専門性の深化については、進んでいると考えられる。

「原則4：リスクとパフォーマンス管理」について、大宮美術館では事業を明示的に示されていることはなかったものの、毎年、事務事業評価シートを作成及び外部評価を実施しており、行政評価は実施されていると考えられる。また、予算については、毎年査定が実施されており、その結果として予算額が変動しているため予算査定は機能していると考えられる。

最後に、「原則5：説明責任」であるが、年報は作成されており、ホームページ等にも掲載されていたが、業績情報は記載されていなかった。一方で、監査委員監査の対象にはなっており、監査も実施されていた。

以上をまとめたものが図表32である。なお、結果の列について、「○」は実践が確認された、「△」は不十分な点もあるが実践が確認された、「－」は実践がされていないとした。

図表 32: 大宮盆栽美術館の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践のまとめ

No	原則名		具体的な視点	実施内容	結果
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	「活動の柱」として3点が示されており、年報に記載されていた	○
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	運営戦略を記載した事業計画という意味での事業計画は策定されていない	—
		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	同上	—
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	館長の選出方法は非公開	—
		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	学芸員の成長は市の職員として雇用されており、その成長は市として担保している	○ (①)
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	事業リスクの検討をしていない	—
		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	さいたま市の行政評価の対象となっている	○
		4-3	【直営】運営費について予算査定が機能しているか	予算査定は毎年実施しており機能している	○
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	年報としてレポートを年に1度作成しているが、業績情報は記載されていない	△
		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	ホームページやさいたま市立図書館等にて閲覧ができる	○
		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	監査委員監査の対象となっている	○

出所: 筆者作成。

「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。（図表 6-11 の①）

第 6 章 指定管理者制度による運営管理の事例

6 - 1. 事例の選定

指定管理者制度は、金沢 21 世紀美術館（以下、「21 世紀美術館」）である。21 世紀美術館は、2016 年度（平成 28 年度）から 2018 年度（平成 30 年度）までの入館者数が 250 万人と公立美術館 1 館当たりの平均入館者数である 79,919 人を大幅に上回っている美術館であり、文化庁が公表した調査事業報告書によると、人々が出会い、交流し、参画する機会を絶えず創出することで、街に息づく美術館となり、子どもたちと共に成長する美術館をミッションステートメントの一つに位置づけ、子どもたちが「見て」「触れて」「体験できる」環境も多数用意しているとのことであった。さらに、21 世紀美術館は、ガバナンス(2005)での地域との共生が成功しているとの記述があり、吉備（2022）においては、ろう者が来館しやすい環境への取り組みをしている等、事業運営面においての良い事例として研究で取り上げられていることから事例の対象とした。

今回の事例調査では、公表情報に加え、現地に訪問し、美術館を所管している金沢市文化政策課職員の方にヒアリングを実施した。

6 - 2. 指定管理者制度事例—金沢 21 世紀美術館

6 - 2 - 1. 21 世紀美術館の概要

21 世紀美術館は平成 16 年（2004 年）に開館した。美術館のホームページに掲載されている「美術館のあゆみ」によると、平成 7 年（1995 年）石川県と金沢市が共同で都心地区整備構想検討委員会を設置し、美術館建設への歩みが始まった。

その後、都心地区整備構想検討委員会の最終報告及び美術館等構想懇話会による提言を受け、平成 9 年に美術館等基本構想を策定し、平成 10 年に広坂芸術街（仮称）基本計画を策定した。その後、新たな建物を建設し、外部アドバイザー等を招聘しながら、平成 16 年（2004 年）に現代美術をテーマにした美術館が開館した。

ガバナンス（2005）によれば、21 世紀美術館はまちに開かれた公園のような美術館であり、「有料の展示スペースを建物の中心部に収め、外周部分は、市民が自由に出入りできる参加・交流スペースになっている」ということである。実際に、筆者が現地に訪問した際においても、開放的な空間であり、美術に関する書籍を扱っているアトライブラリーやフリースペースでも美術品が展示されていたものの、美術館訪問という敷居の高さを感じさせない雰囲気があった。

さらに、21 世紀美術館には常設の展示場はなく、主催展覧会という形で美術品の展示をしていた。さらに、一般主催展覧会もあり、これはいわゆる「貸館事業」であるが、著名な芸術家から学生の展示作品までさまざまな展示が行われていた。

なお、ガバナンス（2005）によれば、当初の想定では年間 30 万人の来訪者を見込んでいたということであるが、結果として開館以来、令和 4 年度までの入館者数をみると、実績は図表 33 のとおり 30 万人を大きく上回る人数となっている。

図表 33： 21 世紀美術館入館者数の実績の推移

（単位：万人）

年度	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4
入館者数 ³³	147	176	237	255	237	258	233	87	101	176

出所：金沢市より入手した資料。

³³ 入館者数について、万人未満は四捨五入した。また、入館者数は、入口にあるセンサーにて人数把握をしているため、無料ゾーンの訪問者も含めて集計しているとのことである。

6 - 2 - 2. 指定管理者制度導入の背景と指定管理者について

21 世紀美術館は、開設当初の平成 16 年から現在まで継続して指定管理者制度を採用して運営している。指定管理者制度の概要については 4-8 で記述したとおりである。

指定管理者制度を導入した背景は、指定管理者制度の趣旨である「公の施設のより効果的かつ効率的な管理を行うため、その管理に民間の能力を活用するとともにその適正な管理を確保する仕組みを整備し、住民サービスの向上や経費の節減等を図る」という内容に本施設が当てはまると考えたからである。

なお、開設以来、指定管理者は、非公募で公益財団法人金沢芸術創造財団（以下、「芸術創造財団」）を選考にて指定している。これは、金沢市の「指定管理者制度導入・移行に際しての本市の基本方針について」という方針に基づき、「新しい文化の創造や工芸作家・職人の人材育成を行う事業を主体とする施設については、それら事業がなければ公の施設として円滑に機能しないことから、当該事業を実施するために本市が設置した団体に、その公の施設の管理を委ねるものとする。」というケースに該当しているからである。

ここで、芸術創造財団について記述する。芸術創造財団は、市の 100%出資団体であり、金沢市の職員も出向している。金沢市役所において、21 世紀美術館の所管をしている文化政策課の職員（以下、「金沢市職員」）によれば、当該出向職員のうち、2023 年 10 月時点で 6 名が芸術創造財団から 21 世紀美術館に出向し、予算の関係や維持管理業務を行っているとのことであった。

6 - 2 - 3. 21 世紀美術館のビジョン

21 世紀美術館のビジョンは以下の 4 点であり、美術館のホームページにて公開されていた。

- ・ 世界の「^{いま}現在」とともにいきる美術館
- ・ まちに活力、市民とつくる参加交流型の美術館
- ・ 地域の伝統を未来につなげ世界に開く美術館
- ・ 子どもたちとともに成長する美術館

金沢市職員の方に本ビジョンの策定経緯及び実践についてお伺いしたところ、上記 4 つの項目を美術館のミッションステートメント（行動指針）としており、

これは金沢市が施設の設置者として有識者をはじめ様々な方の意見を聞き、検討を重ね、決定したものであるとのことであった。

さらに、ビジョンの実践については、毎年、芸術創造財団より上記4点の特徴を踏まえた次年度の事業計画案が金沢市に提出され、金沢市と協議しながら、内容を固めているとのことであった。

6 - 2 - 4. 21 世紀美術館運営への介入

金沢市は指定管理者である芸術創造財団と協定書（以下、「協定書」）を締結しており、基本的には金沢市は当該協定書に基づいて介入を行っている。

6-2-3 に記載したとおり、次年度の事業計画は、芸術創造財団と金沢市で協議しながら内容を固めているとのことであった。

6 - 2 - 5. 21 世紀美術館運営に関する人材育成

21 世紀美術館では、美術館の館長の選任は金沢市が行っており、選任方法は公開されていない。一方で、協定書では、学芸員と事務職員の配置人図も決まっているとのことであった。また、館長及び学芸員、事務職員を含む 21 世紀美術館の運営職員は、金沢市から事務を行う職員として出向している者を除き、芸術創造財団の職員である。金沢市職員によると、協定書本文には、学芸員の育成を担保するような記載はないものの、協定書「管理業務」³⁴項目の別紙である「業務仕様書」にて、「職員に対して、施設の管理運営に必要な知識・技能習得のための研修等を実施すること。」

と規定しているとのことであった。

これは、学芸員を含む 21 世紀美術館の職員に対して、必要に応じた研修等をするよう指示した内容であるとのことであった。

6 - 2 - 6. 21 世紀美術館のリスクとパフォーマンス管理

金沢市職員によれば、事業リスクについては、協定書の「リスク分担」において、項目及びどちらがリスクを負担するのかについて記載されているとのことであった。

また、金沢市のホームページにおいては、指定管理者の事業評価を実施し、結果を公表していた。2023 年度（令和 5 年度）指定管理者の事業評価結果における

³⁴ 芸術創造財団にどのような業務を実施してもらうか定めている項目。

21 世紀美術館の記述は図表 34 のとおりである。評価方法は指定管理者による自己評価を踏まえ、管理運営目標の達成状況等に課題のある施設は施設所管課による二次評価を実施している³⁵。総合評価については、「S」「A」「B」「C」「D」に区分されており、21 世紀美術館の総合評価における「B」は「適正である」との評価であった。

図表 34: 令和 5 年度における 21 世紀美術館の評価

施設名	指定管理者	所管課	評価別項目					合計	総合評価	総合評価コメント	利用者満足度 (%)					
			目標管理	安定性	効率性	専門性	ス向上				も満足	5とて	4満足	3普通	2不満	1とて
21 世紀美術館	(公財)金沢芸術創造財団	文化政策課	2.0	2.3	2.0	2.0	2.0	10.3	B	展示会や多彩なプログラムを実施し、美術館の魅力づくりに積極的に取り組んでいる。また、新型コロナウイルス感染拡大予防ガイドラインや実行マニュアルを適宜見直し、それを遵守することで、安全・安心な美術館運営に心がけている	28.5		17.4	16.1	14.4	23.6
																305

出所：「令和 5 年度 指定管理者の管理運営状況に関する評価結果一覧」より筆者が抜粋した。

次に金沢市から芸術創造財団に対する財務情報及び非財務情報に対するモニタリングである。21 世紀美術館では、利用料金制度³⁶を導入している。ただし、利用料金だけでは美術館の運営ができないため、利用料金に加え指定管理料も支払っている。指定管理料の当初予算額の推移は図表 35 のとおりである。

図表 35: 21 世紀美術館における指定管理料の当初予算額の推移

年度	令和 3 年度	令和 4 年度	令和 5 年度
指定管理料 (当初予算)	41,155 万円	40,451 万円	41,362 万円

出所：「金沢市予算概要」より筆者が抽出した。

³⁵ 施設所管課が二次評価をする基準は明記されていなかった。

³⁶ 利用料金制度とは、指定管理者が利用者からの施設利用料等の料金を指定管理料として受け取る制度をいう。

指定管理料は定額であり、指定管理者の自助努力によって、指定管理料の余剰が出た場合には、芸術創造財団が経営効率化をした結果であるとして精算はされない。

指定管理料の精算はされないものの、資金管理や事業実施状況等、芸術創造財団が美術館運営を適切に実施しているかについて、施設所管課である文化政策課だけでなく、指定管理制度の所管部署であるデジタル行政戦略課と連携しながらモニタリングを実施しているとのことであった。

なお、モニタリングの詳細な事項が記載されたものとして協定書の別紙の「モニタリング仕様」³⁷がある。これは、「指定管理者に対してセルフモニタリングをする旨」、「セルフモニタリングを踏まえ市から指定管理者に対してモニタリングをする旨」「モニタリングの結果、指定管理者に改善要求ができる旨」が記載されていた。

また、金沢市職員によると、21 世紀美術館に対するモニタリングとして以下の 2 点を実施しているとのことであった。

- ① 毎年、芸術創造財団から提出される予算と実績及び年次報告書、芸術創造財団の自己評価等のチェック
- ② 少なくとも 3 年に 1 回の実地で帳簿の検査・指導

事業や運営に関する方針等に関しては適宜協議及び情報共有を図っているものの、一方で、金沢市では学芸員がいないため、現代アートに対して専門性がない職員が事業をチェックすることの難しさもあるとのことであった。

6 - 2 - 7. 21 世紀美術館の説明責任

金沢市では、協定書は公表されていなかった。指定管理制度を導入しているものの、施設の性格及び設置目的等を鑑み、公募による選定をおこなっておらず、利用料金制度のため、指定管理料を定額交付しており、指定管理料の収支の内訳は公表されていない。

一方で、監査委員監査については、文化政策課を対象とした定期監査、21 世紀美術館を対象とした財産管理等の監査、財政援助団体等監査が実施されていた。

³⁷ 21 世紀美術館にかかる協定書別紙を閲覧することはできなかったが、公募で指定管理者を募集していた協定書の記載を参考にした。金沢市職員によれば、21 世紀美術館の協定書においてもモニタリングの趣旨は同じとのことであった。

6 - 2 - 8. 指定管理者制度のメリットとデメリット

金沢市職員によると、21 世紀美術館を指定管理で運営することで、「指定管理者の自助努力により、施設利用の促進と料金収入増が期待できる。」「市と指定管理者で役割を分担することで、効率的な運営が図られる。」といったメリットがあるとのこと。一方で、「市民から美術館に対する意見が直接市に届きにくい側面がある。」といったデメリットもあるが、指定管理者との情報共有を図ることで対応しているとのことであった。

6 - 2 - 9. 21 世紀美術館のパブリック・ガバナンスの実践と考察

21 世紀美術館は、当初の来訪者の想定を大きく超え、「まちに開かれた公園のような美術館」³⁸と称されている。

また、「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践についてまとめると、「原則 1：ビジョンの定義」については、4 点設定されており、21 世紀美術館のホームページにも公開されていた。当該ビジョンは当該金沢市が有識者をはじめ様々な方の意見を聞き、検討を重ね、決定したものであった。

「原則 2：必要な介入」については、金沢市と指定管理者で締結している協定書に基づき、して管理者は事業年度ごとに事業計画案を金沢市に提出している。金沢市は、当該事業案をそのまま受け取るのではなく、指定管理者と協議をしながら内容を固めていた。このように計画段階で地方自治体が介入をすることによって、よりブラッシュアップされた事業計画ができると考えられる。

「原則 3：人材育成」について、館長の選任については、金沢市が行っており選任方法は公開されていない。また、学芸員については、指定管理者の職員全員に対して、施設の運営管理に必要な知識・技能習得のための研修等を実施する旨の業務仕様書が協定書の別紙としてあったものの、学芸員に特化したものではなく、専門性の担保と言う意味では、不十分であると考えられる。

「原則 4：リスクとパフォーマンス管理」について、21 世紀美術館では、指定管理者と締結している「リスク分担」において、リスクを明示し、指定管理者との役割分担を明確にした。また、指定管理者の評価も毎年実施されており、項

³⁸ 21 世紀美術館ホームページに掲載されている建築のコンセプト

(https://www.kanazawa21.jp/data_list.php?g=11&d=1[2024 年 7 月 22 日アクセス])。ガバナンス (2005) も参照。

目別評価まで公表されていた。さらに、指定管理者に対するモニタリングについては、施設所管課である文化政策課だけでなく、指定管理制度の所管部署であるデジタル行政戦略課と連携しながら実施しており、運営費の面では、少なくとも3年に1回の実地での帳簿検査を実施していた。

「原則5：説明責任」であるが、指定管理者は協定書に基づき、年次で報告書を作成し金沢市に提出しているものの、当該報告書は公表をしていなかった。一方で、監査委員監査については、文化政策課を対象とした定期監査、21世紀美術館を対象とした財産管理等の監査、財政援助団体等監査が実施されていた。

上記を結果としてまとめたものが、図表36である。なお、結果の列について、「○」は実践が確認された、「△」は不十分な点もあるが実践が確認された、「―」は実践がされていないとした。

図表 36：21 世紀美術館の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践のまとめ

No	原則名		具体的な視点	実施内容	結果
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	ビジョンは4点策定され、ホームページにも公開されていた	○
2	必要な介入	2-1	【官民連携】運営団体の事業運営計画は策定されているか	指定管理者は、協定書に基づき事業計画を作成していた	○
		2-2	【官民連携】計画時における地方自治体関与のあるか	金沢市は事業計画の内容について、指定管理者と協議を実施していた	○ (③)
3	人材育成	3-1	【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	館長は指定管理者（運営団体）に所属しているものの、選出は金沢市内部で行われており、その選出方法は公開されていなかった	－ (①)
		3-2	【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	研修等の実施を協定書別紙で定められているものの、学芸員に特化したものではなく、育成の担保としては不十分である	△ (①)
4	リスクとパフォーマンス管理	4-1	【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	指定管理者と締結している「リスク分担」において、リスクを明示していた	○
		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	毎年、指定管理者の評価が実施されていた	○
		4-3	【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	施設所管課だけでなく、指定管理制度所管課とともにモニタリングを実施していた	○
		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	定期的な実地検査も含め実施していた	○
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	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実績報告と言う名称で作成していた	○
		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	公開はされていない	－ (②)
		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	監査委員監査の対象となっていた	○

出所：筆者作成。

「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。(図表 36 の①) 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。(図表 36 の②)

一方で、「原則 2：必要な介入」(地方自治体の関与)については、事業計画について金沢市と指定管理者が内容面を緊密に協議しており、計画時における地方自治体の関与ができていることが特徴的であると考えられる。(図表 36 の③)

第 7 章 PFI 制度による運営管理の事例

7 - 1. 事例の選定

PFI 制度を用いた公立美術館の運営管理の事例は、図表 37 にあるように「鳥取県立美術館」「弘前市れんが倉庫美術館」「福岡市美術館」「神奈川県立近代美術館」の 4 事例のみである。それぞれの事業スキーム、実施方針公表日、開館は以下の図表 37 のとおりである。

図表 37: PFI 制度を用いた自治体設立の美術館

No	施設名称	事業スキーム	実施方針公表日	開館
1	鳥取県立美術館	PFI-BT0	2018 年 12 月	2025 年春予定
2	弘前市れんが倉庫美術館	PFI-R0	2016 年 7 月	2020 年 6 月
3	福岡市美術館	PFI-R0	2014 年 12 月	2019 年 リニューアル
4	神奈川県立近代美術館	PFI-BT0	2000 年 7 月	2003 年

出所：筆者作成。

事例選定の基準は 4-5 で記載したとおり「市立」であり、該当する美術館は No. 2「弘前市れんが倉庫美術館」及び No. 3「福岡市美術館」である。2022 年度の弘前市れんが倉庫美術館の入館者数は 28,867 人³⁹であり、福岡市美術館の入館者数は 431,569 人である。このことから、選定基準に当てはまるのは、2022 年度(令和 4 年度)の公立美術館 1 館当たりの平均入館者数である 59,455 人を上回っている美術館である福岡市美術館であるため、当該美術館を事例調査の対象とした。事例調査では、公表情報に加え、福岡市の美術館所管課である福岡市経済観光文化局美術館事業管理課に書面での質問を実施し回答をいただいた(以下、「書面回答」)。

7 - 2. PFI 事例—福岡市美術館

7 - 2 - 1. 福岡市美術館の概要

福岡市美術館は昭和 54 年(1979 年)に開館した。美術館のホームページに掲載されている「沿革」によると、昭和 47 年(1972 年)に当時の福岡市長が美術館建設について意向表明を行い、市の美術品購入に加え、宗教法人からの仏教美術資料や旧黒田藩主ゆかりの資料の寄贈等を受けた。そして、平成 20 年(2008 年)には開館以来の累計入館者 2000 万人を達成した。

しかしながら、福岡市は、平成 24 年(2012 年)に「福岡市美術館リニューアル基本計画」(以下、「基本計画」という)を公表した。計画の中で、リニューアルの方針として美術館の現状と課題として以下の 4 点を挙げ、部分的なリニューアルではなく、「施設・設備の全面的な改修と美術館運営の刷新をあわせた総合的なリニューアル」⁴⁰とした。

- ・ 施設・設備の老朽化・機能低下によって、美術館事業の根幹である「収集・保存・展示」を脅かす状況が生じていること
- ・ 美術館利用に対する機能・体制が不十分であること

³⁹ 弘前市「令和 4 年度 指定管理業務 実績評価シート」

(<https://www.city.hirosaki.aomori.jp/jouhou/keikaku/siteikanri/48.R4moni.pdf> [2024 年 7 月 22 日アクセス]) による。

⁴⁰ 福岡市美術館リニューアル基本計画 p. 2 より引用した。

- ・ バリアフリーへの対応不十分や市民ギャラリーの不足等の利便機能の魅力不足
- ・ 広報力不足や公園利用者への誘導力といった広報・集客・誘導機能の弱さ

出所：基本計画 p. 2 より筆者が要約して引用した。

そして、平成 28 年（2016 年）から大規模改修工事のため約 2 年半の休館に入り、平成 31 年（2019 年）にリニューアルオープンをしている。

7 - 2 - 2. PFI 制度導入の背景について

福岡市美術館のリニューアル事業における実施手法について、平成 26 年（2014 年）の議会報告資料である「福岡市美術館リニューアル事業の P F I 方式での実施について」において、詳細が記載されていた。その中において、3 つの検討した手法が記載されており、具体的には、資金調達を行政が行い、「設計」・「建設」・「維持管理」・「運営」を民間に個別に委ねる「従来方式」⁴¹、資金調達は行政が行い、「設計・建設」と「維持管理・運営」を民間にそれぞれ委ねる「DBO（Design Build Operate）方式」、資金調達を民間が行い、「設計・建設・維持管理・運営」を民間に一括で委ねる「PFI 方式」であった。「従来方式」、「DBO 方式」及び「PFI 方式」の一般財源負担額の軽減の視点、財政負担の平準化の視点、民間ノウハウ導入の効果の視点から PFI 方式による事業化を進めることを報告していた。

一般財源負担額の軽減を検討した資料は図表 38 の通りであり、従来方式と比較すると 11 億 8, 100 万円の削減額が記載されている。

⁴¹ 書面回答によると、リニューアル前の運営管理は直営であった。

図表 38:福岡市美術館リニューアル事業における一般財源負担額のシミュレーション

	従来方式	DBO方式	PFI方式
資金調達	市債・一般財源		民間資金
施設改修費	56億5,300万円	48億500万円	48億500万円
管理運営費（15年）	80億3,100万円	76億9,300万円	76億9,300万円
金利その他	10億4,900万円	11億7,800万円	11億2,300万円
事業費総額	147億3,300万円	136億7,600万円	136億2,100万円
市収入額	6億1,800万円	6億8,300万円	6億8,700万円
一般財源負担額	141億1,500万円	129億9,300万円	129億3,400万円
削減額	—	11億2,200万円	11億8,100万円
各年度支出イメージ（H28～H45）			

出所：「福岡市美術館リニューアル事業のPFI方式での実施について」p. 1。

PFI方式で事業実施が決定した後、事業者選定等のプロセスを踏まえ、平成28年（2016年）から令和16年⁴²（2034年）という18年の契約期間で、10,749,044,665円（消費税及び地方消費税を含む）という契約金額にて福岡市とPFI事業者は事業契約を締結した。

7 - 2 - 3. 福岡市美術館のビジョン

福岡市美術館のビジョンはミッションステートメントとしてホームページにおいて公開されている。ミッションステートメントは、「使命」「方針」「活動」の3つに分かれており、美術館内での協議にて作成したとのことであった。それぞれの記載は以下のとおりである。

使命：福岡市美術館は、人が美術を通して交流し、未来を創造する場となります。

方針：1. 創造性に満ちた体験と新しい視点との出会いを実現します。

⁴² 福岡市ホームページ上では平成46年と記載されている

(<https://www.city.fukuoka.lg.jp/keizai/artmuseum-kanri/shisei/documents/keiyakukohyo.pdf> [2024年7月22日アクセス])。

2. 多様な人々が交流し、美術と共に快適に過ごせるようにします。

3. 美術館の資源を人々と共有し、未来に伝えます。

- 活動：・紀元前の考古資料から現代美術までの幅広いコレクションを活かし、新たな視野を開く展覧会、教育プログラムを開催します。
- ・表現活動を支えて美術界の活性化に寄与するとともに、創作活動の成果の発表の場を提供します。
 - ・幅広い文化活動を行うことで、人々が美術と接する新たな機会をつくります。
 - ・すべての人々が、安全にかつ安心して過ごせる環境を整えます。
 - ・美術に関する資料・情報・経験を蓄積し、これらを公開・発信し、活用できるようにします。
 - ・常に活動をふりかえり、未来に向けて、人々と共に成長し続けます。

上記のミッションステートメントはリニューアル後の令和3年（2021年）⁴³に作成されており、美術館内部の協議にて決定したとのことであった。

7 - 2 - 4. 福岡市美術館運営への介入

福岡市とPFI事業者が締結した事業契約書（案）⁴⁴（以下、「契約書（案）」毎事業年度の30日前までに維持管理業務年間計画書及び運営業務年間計画書を福岡市に提出して、市の確認を受けなければならないことが規定されている。

一方で、福岡市美術館協議会⁴⁵で公表されている毎事業年度の事業計画や事業報告は、PFI事業者ではなく、福岡市が作成しており、上記の契約書（案）に記載されている資料とは別のものであった。

⁴³ 福岡市美術館ホームページ（<https://www.fukuoka-art-museum.jp/topics/15532/> [2024年7月22日アクセス]）による。

⁴⁴ 書面回答によると、締結した事業契約書は事業契約書（案）から修正されているが、公表はしていなかった。

⁴⁵ 博物館法（昭和26年法律第285号）第23条及び福岡市美術館条例17条に基づき設置された機関であり、美術館の運営に関し館長の諮問に応じるとともに、館長に対して意見を述べるものであるとのことであった。

7 - 2 - 5. 福岡市美術館運営に関する人材育成

福岡市美術館では、福岡市が事業応募者に提示する「要求水準書」において取締役会及び監査役を設置する株式会社たる特別目的会社の設立を要求しているが、当該特別目的会社の取締役の選出には福岡市は関与をしていないとのことであった。

ただし、館長は福岡市の職員であり、福岡市の人事において配置されるとのことであった。さらに、学芸員についても福岡市の職員であり、学芸員の育成については、日々の業務等にて教育、自己研鑽を行っているとのことであった。

この点、「要求水準書」において、福岡市と PFI 事業者の業務の範囲及びその分担において、「事業に関する業務」は図表 39 のとおり、企画をするのは福岡市であり、PFI 事業者は広報等の業務をすることが記載されていた。

図表 39: 事業に関する福岡市と PFI 事業者の役割分担

業務内容	事業者	市	備考
常設展示	○	○	展示に関する広報、監視業務等は事業者
教育普及		○	
美術資料の収集・保存		○	
特別企画展等	○	○	広報・集客を含む事務局業務は事業者

出所: 「要求水準書」より筆者が抜粋した。

7 - 2 - 6. 福岡市美術館運営のリスクとパフォーマンス管理

事業リスクとその対応策については、福岡市と事業者が締結した最終的な事業契約の条文が公開されている。一部を抜粋したものが図表 40 である。

図表 40: 事業契約書における事業リスクに関連する条文

<福岡市美術館リニューアル事業 事業契約書（抄）> （事業者の債務不履行による契約の早期終了）	
第 85 条	次に掲げる場合、市は、事業者に対して書面により通知することにより、本契約の全部を解除することができる。
(1)	事業者が、設計又は改修工事に着手すべき期日を過ぎても、設計又は改修工事に着手せず、相当の期間を定めて市が催告したにもかかわらず、当該遅延について、事業者から、市が満足すべき合理的な説明がないとき。
(2)	事業者が、連続して 30 日以上又は年間 60 日以上の期間、本件施設の営業を行わず、市が、相当期間を定めて催告したにもかかわらず、かかる状態が是正されないとき。
(3)	事業者の責めに帰すべき事由により、事業者が、本契約、入札説明書等、民間事業者提案に従って債務を履行せず、市が、相当期間を定めて催告したにもかかわらず、かかる不履行が是正されないとき。
(4)	前各号に掲げるもののほか、事業者が本契約、入札説明書等又は民間事業者提案に違反し、かつ、市が相当な期間を定めて催告しても当該違反の状態が解消されないとき。
2	前項の規定にもかかわらず、次に掲げるときは、市は、事業者に対して何らの催告をすることなく、書面により通知することにより、本契約の全部を解除することができる。
(1)	事業者が、本施設の改修工事を工期内に完成させず、かつ、工事終了予定日経過後、30 日以上経過しているにもかかわらず、かかる工事が完成する見込みがないことが明らかとなるとき。
(2)	事業者が、事業を放棄したとき。
(3)	事業者(事業者の構成員のいずれか)が、破産、会社更生、民事再生、会社整理、特別清算その他これらに類する法的倒産手続について事業者の取締役会での申立てを決議したとき又は第三者(事業者の取締役を含む。)によってその申立てがなされたとき。
(4)	事業者が、本契約に基づいて負担する債務を履行することが、事業者の責めに帰すべき事由により不可能となったとき。
3	上記各条項のほか、市は、別紙 10 に従って、サービス対価を減額し、又はサービス対価の支払を停止し、又は本契約を解除することができる。

出所:福岡市ホームページ「福岡市美術館リニューアル事業について」－「事業契約の内容について」
 (2016 年 3 月 3 日。
<https://www.city.fukuoka.lg.jp/keizai/artmuseum-kanri/shisei/documents/keiyakukohyo.pdf> [2024 年 7 月 22 日アクセス])。

また、福岡市では行政評価として「事務事業点検制度」を実施している。点検対象事業は全事業であり、「重点事業」に関する事務事業マネジメントシートは公開している。令和 2 年度（2020 年度）に「美術館リニューアル事業」⁴⁶として福岡市美術館が取り上げられており、行政評価の対象であることが確認できた。

契約書（案）によると、第 110 条において PFI 事業者は事業年度の最終日から 3 か月以内に計算書類等を福岡市に提出することになっている。

⁴⁶福岡市「事務事業マネジメントシート（令和 2 年度実施分）」

(https://www.city.fukuoka.lg.jp/soki/manage/shisei/documents/09_keizaikannkoubun-nkakyoku.pdf [2024 年 7 月 22 日アクセス]) による。

なお、計算書類は会社法第 435 条第 2 項に定めるものであり、公認会計士又は監査法人による監査報告書の提出も求めている。

これは、PFI 事業者の資金管理を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公認会計士又は監査法人による監査を実施させることで、PFI 事業者が作成する計算書類の数値の正確性を専門的な知見を持つ外部の第三者に保証させていることが考えられる。

なお、図表 41 にあるとおり、財務状況はモニタリングの対象となる業務であるものの、サービス対価の減額等の対象ではない。これは、維持管理業務及び運營業務の一部がサービス対価の対象であり、かつ、常設展観覧料の帰属は福岡市であることが考えられる。

福岡市美術館における収入の帰属等については、図表 41 の通りである。

図表 41:福岡市美術館における収入の帰属等

収入区分	帰属
① 常設展観覧料	市
② 展示室・講座室等の貸室使用料及び手数料	市
③ 所蔵品の図録、関連商品等の販売収入	市
④ 特別企画展に係る収入（観覧料等）	特別企画展実行委員会
⑤ 市美術展の出品料収入（出品料・観覧料等）	福岡市美術展運営委員会
⑥ 飲食施設の売上	事業者 ※ 1
⑦ ミュージアムショップの売上（③除く）	事業者 ※ 1、※ 2
⑧ 広報物及びホームページのバナー等の広告料収入	事業者
⑨ 集客イベントの実施に係る参加費等収入	事業者
⑩ その他事業者提案による独自収入 （集客イベントへの充当を前提としたもの）	事業者

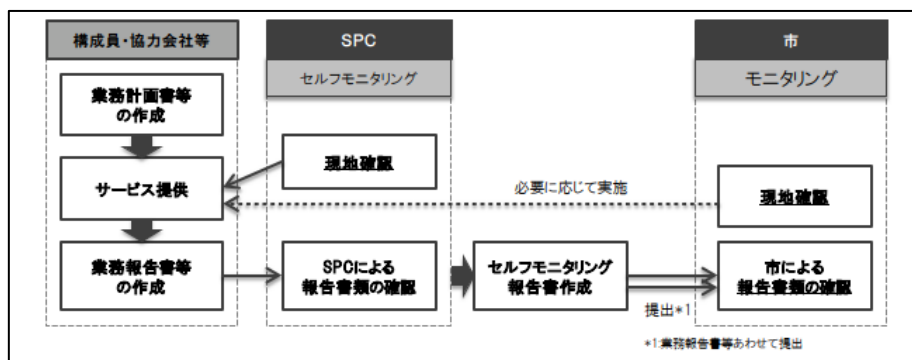
※ 1：施設使用に係る賃料を市に支払う。

※ 2：「要求水準書 VIの 3 の（４）の①のイ」に示す譲渡商品の販売に伴う収入を含む。

出所：「事業報告書（案）」別紙 5 表 2。

また、契約書（案）第 54 条において、福岡市は施設の維持管理・運營業務に関してモニタリングができる権利を有しており、契約書（案）別紙 10 において、モニタリングの詳細が示されている。基本的な考え方を図にしたものが図表 42 である。

図表 42: モニタリングの基本的な考え方



出所:事業報告書（案）別紙 10 図 1 を転載した。

図表 42 によると、基本的に SPC（PFI 事業者）が実施したセルフモニタリング報告書に基づいて、福岡市が要求水準書に規定された要求水準を満たしているかを確認することが基本的な構造となる。さらに必要に応じて、福岡市が直接サービス提供の現地調査をする権限も有している。

また、別紙 10 には、モニタリング対象となる業務も明記されており、モニタリングの実施の結果、改善勧告がなされても改善されない場合は、サービス対価の減額等の記載があった。

図表 43: モニタリングの対象となる業務及びサービス対価の減額の対象となる業務

業務名	モニタリングの実施	改善勧告	サービス対価の減額等
開館準備に関する業務	○	○	○
維持管理に関する業務	○	○	○
運営に関する業務	○	○	○
運営に関する業務のうちサービス対価の支払い対象業務を除く（独立採算事業等）	○	○	○
財務状況	○	○	—
事業期間終了時における引き継ぎ業務	○	—	—

出所:「事業報告書（案）」別紙 10 より筆者が抜粋して引用した。

福岡市では、維持管理・運営のモニタリングについては日々の業務で現場確認も含めて実施しており、事業内容については、四半期に一度事業者から提出されるセルフモニタリング報告書を確認しているとのことであった。

7 - 2 - 7. 福岡市美術館運営の説明責任

福岡市美術館のホームページには、毎年「活動の記録」として年報が公開されている。「活動の記録」には、主要事業、展示活動、教育普及活動、連携・協力事業、調査・研究活動、収集活動、美術資料の修復・貸出、美術館リニューアル事業、施設の利用状況の記載はあったものの、業績情報の記載はなかった。

なお、福岡市の回答では、計算書類等公表しておらず、契約書（案）によると、第110条第1号において計算書類等を福岡市に提出することを求めているものの、同条第3号において、監査報告書及び年間業務報告書を公開できると規定しているのみであった。

また、監査委員監査については、経済観光文化局を対象とした定期監査が毎年実施されており、令和3・4年度の行政監査についても監査の対象となっていた。

7 - 2 - 8. 福岡市美術館運営のパブリック・ガバナンスの実践と考察

福岡市美術館の運営管理における「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践についてまとめると、「原則1：ビジョンの定義」については、ミッションステートメントして「使命」「方針」「活動」と3点に区分されそれぞれ内容が設定されており、美術館のホームページに記載されていた。

「原則2：必要な介入」については、福岡市とPFI事業者が締結した契約書（案）第45条第1号において、維持業務管理業務計画書及び運営業務計画書、毎事業年度の30日前までに維持管理業務年間計画書及び運営業務年間計画書を福岡市に提出して、市の確認を受けなければならないことが規定されていた。

「原則3：人材育成」について、館長は福岡市の職員であり、福岡市の人事において配置されており、かつ、学芸員についても館長の選任については、金沢市が行っており選任方法は公開されていない。また、学芸員は全員福岡市の職員であり、福岡市が専門性の育成を実施していた。この点、事業契約書（案）の業務分担においても、事業に関する業務は基本的に市の役割となっており、事業者に求められていることは主に広報業務であった。

「原則４：リスクとパフォーマンス管理」について、福岡市美術館では、福岡市と PFI 事業者が締結した事業契約書のうち、事業リスクにかかる部分が公表されていた。

また、福岡市の行政評価において、福岡市美術館が対象となっており、事業評価が実施されていることが確認できた。

さらに、PFI 事業者に対するモニタリングについては、PFI 事業者のセルフモニタリング報告書類を福岡市が確認すること及び必要に応じて現地調査を実施することができるというスキームになっていた。

また、契約書（案）において、計算書類は公認会計士又は監査法人による監査報告書の提出を求めており、PFI 事業者が作成する計算書類の数値の正確性を専門的な知見を持つ外部の第三者に保証させていた。

「原則５：説明責任」であるが、年報は作成されているものの、業績情報の記載はなかった。一方で、監査委員監査については、施設所管部署である経済観光文化局を対象として定期監査もしくは行政監査の対象となっていた。

上記を結果としてまとめたものが、図表 44 である。なお、結果の列について、「○」は実践が確認された、「△」は不十分な点もあるが実践が確認された、「―」は実践がされていないとした。

図表 44:福岡市美術館の「パブリック・ガバナンスの諸原則」の実践のまとめ

No	原則名		具体的な視点	実施内容	結果
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	ミッションステートメントとして設定されており、ホームページに公開されていた	○
2	必要な介入	2-1	【官民連携】運営団体の事業運営計画は策定されているか	PFI事業者は、契約に基づき各種計画書を作成していた	○
		2-2	【官民連携】計画時における地方自治体関与のあるか	福岡市は上記計画書の承認をしていた	○
3	人材育成	3-1	【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	館長は福岡市の職員であり、人事にて配置されており、選定プロセスは公開されていない	— (①)
		3-2	【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	学芸員については、全員福岡市の職員であり、福岡市が育成を実施している	○ (①)
4	リスクとパフォーマンス管理	4-1	【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	PFI事業者と締結している契約において、事業リスクを明示していた	○
		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	福岡市の行政評価において、事業評価が実施されていた	○
		4-3	【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	PFI事業者にセルフモニタリング報告書を福岡市が確認することや現地調査を実施する権限を福岡市が持っていた	○
		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	PFI事業者が作成する計算書類の数値の正確性を専門的な知見を持つ外部の第三者に保証させていた	○ (②)
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	作成されている年報には計画で示した事項及び業績情報が記載されている	○
		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	公開されていない	— (③)
		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	監査委員監査の対象となっていた	○

出所:筆者作成。

「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。（図表 44 の①）

「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。（図表 44 の②）一方で、業績情報は公開されていなかった。

第 8 章 総括—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の特徴

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」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。

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あつた。また、Ferlie (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 つの類型があるとされている。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 NPM 第 I 期と NPM 第 II 期に整理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」であつた。

上記を前提に、公立美術館の管理運営の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「パブリック・ガバナンスの諸原則」の視点から実態調査を実施した。

実態調査は、官民連携事業等の諸制度等の導入が未だ進んでいない公立美術館とした。結果をまとめたものが図表 45 である。

図表 45：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。

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」「手段的価値」「共同体的価値」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」という側面が他の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、「共同体的価値」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。

このように、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”⁴⁷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。

⁴⁷ 「遵守せよ、さもなれば、説明せよ」という意味である。

引用文献

(英語文献)

- 1) Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Andrew Pettigrew, and Louise Fitzgerald (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- 2) IFAC/CIPFA (2014), *International Framework: Good Governance in the Public Sector*.
- 3) Osborne, Stephen(2020), *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery*, Abingdon: Routledge, 2020. (石原俊彦・松尾亮爾監訳[2023]『パブリック・サービス・ロジック』関西学院大学出版会)
- 4) Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert (2017), *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity, 4th Edition*, Oxford: Oxford University Press. (縣公一郎・稲継裕昭監訳[2022]『行政改革の国際比較：NPMを超えて』ミネルヴァ書房)
- 5) Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham: Open University.
- 6) Rhodes, R. A. W. (2000), *Governance and Public Administration, Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- 7) Steccolini, Ileana (2018), “Accounting and the post-New Public Management: Re-considering Publicness in Accounting Research,” *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol.32, No.1.
- 8) Throsby, David (2001), *Economics and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press. (中谷武雄・後藤和子監訳[2002]『文化経済学入門』日本経済新聞社)

(日本語文献)

- 1) 會澤政宏 (2010) 「指定管理者制度をとり入れていたが市直営に移行した美術館の運営事例」『社会教育』774号、pp. 57－60。
- 2) 青木昌彦 (2008) 『比較制度分析序説：経済システムの進化と多元性』講談社。

- 3) 青木昌彦・奥野正寛(編) (1996)『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会。
- 4) 青木昌彦・鶴光太郎(編) (2004)『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社。
- 5) 荒川潤 (2023)『コンセッションと官民連携ガバナンス：失敗リスク低減を実現する基盤づくり』勁草書房。
- 6) 石原俊彦 (2010)『地方自治体のパブリック・ガバナンス：英国地方政府の内部統制と監査』中央経済グループパブリッシング。
- 7) 泉あかり・村木美貴 (2019)「公共施設マネジメントにおける官民連携のあり方に関する一考察」『都市計画論文集』54 巻 3 号、pp. 1418－1423。
- 8) 伊藤伸一 (2008)「官民連携のまちづくりのポイント」『JICE REPORT [国土技術研究センター]』13 号、pp. 45－50。
- 9) 遠藤尚秀 (2012)『パブリック・ガバナンスの視点による地方公会計制度改革』中央出版。
- 10) 遠藤尚秀 (2018)「わが国における地域経営論の萌芽：公共経営論の深化と地方分権改革」『福知山公立大学研究紀要』1 号、pp. 51－87。
- 11) 遠藤尚秀 (2021)「公共経営の変容と今後の都市経営：ニュー・パブリック・サービスの視点から」『都市経営研究』1 巻、pp. 21－33。
- 12) 大石将平・大江秋津 (2022)「博物館の外部ネットワークとビジネス・プロセス・イノベーション」『経営情報学会 全国研究発表大会要旨集』2022 巻 11 号、pp. 81－84。
- 13) 大住莊四郎 (1998)「New Public Management の展望と課題」『神戸大学経済学研究年報』44 巻、pp. 33－82。
- 14) 大住莊四郎 (2002)『パブリック・マネジメント』日本評論社。
- 15) 大住莊四郎 (2003)『NPM による行政革命：経営改革モデルの構築と実践』日本評論社。
- 16) ガバナンス (2005)「文化が街を創る」市民に開かれた美術館：金沢 21 世紀美術館」『ガバナンス』48 号、pp. 102－104。
- 17) 木下斉 (2020)「官民連携に資する再教育システム」『計画行政』43 巻 4 号、pp. 9－14。
- 18) 公益財団法人日本博物館協会 (月刊誌)『博物館研究』。

- 19) さいたま市（2023）「令和 5 年 12 月　さいたま市総合振興計画　基本計画実施計画」。
- 20) 財団法人地域創造（2009）『これからの公立美術館のあり方についての調査・研究報告書』。
- 21) 財団法人地域創造（2019）『地域の公立文化施設実態調査報告書』。
- 22) 財団法人日本博物館協会（編）（2010）『全国博物館総覧（加除式）』。
- 23) 齋藤純一（2000）『公共性（思考のフロンティア）』岩波書店。
- 24) 佐々木秀彦（2024）『文化的コモンズ：文化施設がつくる交響圏』みすず書房。
- 25) 佐藤道彦（2022）『都市経営からまちづくりを考える：まちづくりイノベーションを起こす方法』大阪公立大学出版会。
- 26) 白藤博行（2007）「博物館と学術・文化行政の公共性」『学術の動向』12 巻 2 号、pp. 8－12。
- 27) 総務省（2005）「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」（2005 年 3 月 29 日）。
- 28) 総務省自治行政局行政経営支援室（2022）「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」（2022 年 3 月）。
- 29) 総務省 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会（2007）「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会報告書」（平成 19 年 3 月）。
- 30) 第 31 次地方制度調査会（2016）「人口減少社会に的確に対応する地方行財政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（2016 年 3 月 16 日）。
- 31) 高浜快斗・菅原真弓・渡邊麻里（2022）「博物館経営分野における「経営」概念の扱われ方」『山形県立米沢女子短期大学紀要』58 巻、p. 51－60。
- 32) 樽見弘紀・服部篤子（2020）『新・公共経営論：事例から学ぶ市民社会のカタチ』ミネルヴァ書房。
- 33) 東海林伸篤・風見正三（2020）「官民連携による公共空間の整備・運営に関する考察」『国際 P2M 学会研究発表大会予稿集』pp. 131－146。
- 34) 東海林伸篤・風見正三（2022）「持続可能な地域社会の形成に資する官民連携事業創出のためのプロセス指針の構築」『環境共生』38 巻 1 号、pp. 97－108。

- 35) 東洋大学 PPP 研究センター (2022)『公民連携白書 2021～2022』時事通信社。
- 36) 永田潤子・遠藤尚秀 (2020)『公立図書館と都市経営の現在： 地域社会の絆・醸成へのチャレンジ (都市経営研究叢書第 4 巻)』日本評論社。
- 37) 根本祐二 (2010)「公民連携における官民公私の関係に関する一考察」『PPP センターレポート』 3 号、pp. 1－7。
- 38) 博物館法(昭和 26 年法律第 285 号)。
- 39) 福岡市「福岡市美術館リニューアル事業の P F I 方式での実施について」。
- 40) 福岡市美術館条例 (昭和 54 年 3 月 8 日、条例第 38 号)。
- 41) 藤泉 (2008)「長崎県美術館・長崎歴史文化博物館における県(設置者)の果たす役割」『博物館研究』 43 巻 8 号、pp. 12－15。
- 42) 藤泉 (2008)「指定管理者制度による官・民協働事業」『文化経済学』 6 巻 1 号、pp. 195－198。
- 43) 藤野一夫・井原麗奈・岡本結香・小石かつら・小林瑠音・近藤のぞみ・竹内利江 (2011)『公共文化施設の公共性： 運営・連携・哲学 (文化とまちづくり叢書)』水曜社。
- 44) 文化庁 (2023)「文化施設のコンセッションについて」。
- 45) 文化庁 (2017)「美術館・博物館の特徴的な取組に関する調査事業報告書」(平成 28 年度)。
- 46) 文化審議会答申 (2018)「文化芸術基本計画 (第 1 期) について： 文化芸術の「多様な価値」を活かして、未来をつくる」(2018 年 2 月 16 日)。
- 47) 松本英昭 (2017)『新版 逐条地方自治法 第 9 次改訂版』学陽書房。
- 48) 松本有二 (2017)「スモールサーベイを用いた探索的方法による官民連携事業の管理に関する課題の抽出」『静岡産業大学情報学部研究紀要』 19 巻、pp. 253－269。
- 49) 南島和久 (2009)「NPM の展開とその帰結」『日本評価研究』 9 巻 3 号、pp. 17－27。
- 50) 宮川公男・山本清 (2017)『パブリック・ガバナンス： 改革と戦略』日本経済評論社。
- 51) 宮原一郎 (2007)「博物館問題 日本学術会議主催公開講演会「博物館が危ない！ 美術館が危ない！ ―指定管理者制度・公共サービス改革法の落とし穴」に参加して」『地方史研究』 57 巻 2 号、pp. 43－45。

- 52) 宮脇淳 (2003) 『公共経営論』 P H P 研究所。
- 53) 宮脇淳(編著) (2005) 『PPP が地域を変える： アウトソーシングを超えて
— 官民協働の進化形』 ぎょうせい。
- 54) 宮脇淳 (2022) 「これからの公共施設と官民連携」『ガバナンス』 259 号、
pp. 14-16。
- 55) 文部科学省 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
(2016) 「文教施設における公共施設等運営権に関する具体化目標について」第 1 回検討会 (2016 年 5 月 25 日) 配付資料：資料 3。
- 56) 泰井良 (2008) 「美術館における使命(ミッション)の構築と設置者のガバナ
ンス評価の必要性について： 静岡県立美術館の事例・経験をもとに」『日本
ミュージアム・マネージメント学会研究紀要』 12 号、p. 19-28。
- 57) 山本清 (2003) 「NPM の国際比較：その有用性と課題」『季刊行政管理研究』
103 号、pp. 18-36。
- 58) 山本清 (2013) 『アカウントビリティを考える：どうして「説明責任」にな
ったのか』 N T T 出版。
- 59) 渡邊麻里 (2022) 「博物館経営の推移と現状： その経営形態と課題につい
て」『文化資源学ジャーナル』 1 巻、pp. 76-94。

(日本語ウェブサイト) 最終アクセスは個別に記載しているものを除き 2024 年 7 月 22 日。

- 1) 大宮盆栽美術館「ごあいさつ」
<https://www.bonsai-art-museum.jp/ja/facilities/greeting/>
- 2) 総務省「地方財政統計年報」
<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei.html>
- 3) 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」
https://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04_04000128.html
- 4) 総務省ホームページ 地方自治制度 地方独立行政法人とは
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/gyoseihojin.html
- 5) 総務省ホームページ 独立行政法人とは (2024 年 10 月 17 日アクセス)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html
- 6) 金沢 21 世紀美術館「美術館のあゆみ」
https://www.kanazawa21.jp/data_list.php?g=50&d=1

- 7) 金沢市「予算概要」
<https://www4.city.kanazawa.lg.jp/soshikikarasagasu/zaiseika/gyomuannai/1/1/1/7112.html>
- 8) 金沢市「指定管理者制度導入・移行に際しての本市の基本方針について」
<https://www4.city.kanazawa.lg.jp/soshikikarasagasu/digitalgyoseisenryakuka/gyomuannai/5/3311.html>
- 9) 金沢市 令和 5 年度指定管理者の事業評価結果
<https://www4.city.kanazawa.lg.jp/soshikikarasagasu/digitalgyoseisenryakuka/gyomuannai/5/51/25469.html>
- 10) 金沢市監査制度
<https://www4.city.kanazawa.lg.jp/soshikikarasagasu/kansajimukyoku/gyomuannai/1/1/index.html>
- 11) さいたま市大宮盆栽美術館運営委員会議事録（平成 25 年度から令和 3 年度まで）
<https://www.city.saitama.jp/006/008/002/012/004/018/p014066.html>
- 12) さいたま市「当初予算の概要」
<https://www.city.saitama.jp/006/007/011/001/index.html>
- 13) さいたま市総合振興計画外部評価委員会
<https://www.city.saitama.lg.jp/006/008/002/012/004/004/p098287.html>
- 14) さいたま市／監査等の結果
<https://www.city.saitama.lg.jp/006/007/010/001/002/index.html>
- 15) 内閣府ホームページ「PFI 事業導入の手引き」
https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/tebiki_index.html
- 16) 内閣府 構造改革特区(令和 6 年度版)
https://www.chisou.go.jp/tiiki/kouzou2/pdf/240401_zireisyuu.pdf
- 17) 福岡市美術館「沿革」
<https://www.fukuoka-art-museum.jp/about/history/>
- 18) 福岡市美術館「福岡市美術館ミッションステートメント」
<https://www.fukuoka-art-museum.jp/about/missionStatement/>

19) 福岡市「福岡市美術館リニューアル事業について」

<https://www.city.fukuoka.lg.jp/keizai/artmuseum-kanri/shisei/fukuoka-art-museum-renewal.html>

20) 福岡市 事務事業点検

<https://www.city.fukuoka.lg.jp/soki/manage/shisei/jimujigyoutennkenn.html>

21) 福岡市 監査結果

https://www.city.fukuoka.lg.jp/kansajimu/kansal/shisei/kansa/010-6_4.html