博物館における指定管理者制度の活用方法
－業務分割方式とＢＳＣを活用したモニタリング－

株式会社 野村総合研究所　公共経営戦略コンサルティング部
副主任コンサルタント　綿江　彰禅

１．はじめに

2003年6月の地方自治法の一部改正(2003年 9 月施行）により、福祉施設、体育施設、教育・文化施設などの「公の施設」に指定管理者制度が導入された。これ以降、自治体の各施設への導入の可否や運用のあり方について、多くの議論が巻き起こることになる。

この議論は特に「公の施設」のうち、博物館*1について盛んであった。その背景には、博物館の持つ機能は、収集・保管、調査研究、企画、広報など多岐にわたる上、専門性の高い機能が含まれるため、指定管理者制度は馴染まないのではないかという考えがあった。

2007年に総務省が実施した「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査」の結果によると、博物館を含む都道府県の文化施設における指定管理者制度の導入率は41.2%であった。これは、レクリエーション・スポーツ施設の86.9%、産業振興施設の41.9%、基盤施設（駐車場、公園等）の62.2%、社会福祉施設の44.7%よりも低い数値である。統計からみても、指定管理者制度は文化施設には馴染まないと考えられていたことがわかる。

２．指定管理者制度の揺り戻し

制度を導入した博物館でも、“揺り戻し”と呼ばれる現象が起こっている。

栃木県足利市の市立美術館は 2006 年度に指定管理者制度を導入したが、2009年度から市の直営に戻している。その主な理由は、「管理者や学芸員が定期的に代わる可能性があり、調査研究活動の継続に支障が考えられる」というものであった。このように、直営に戻した事例は、全国でも複数みられる（静岡県藤枝市の郷土博物館や文学館など)。

2003年以降、閉館の危機が取りざたされていた芦屋市立美術博物館にも、2011年度からの指定管理者制度の導入が決定された。その後、委員会で選出された候補者を議会が否決するという混乱の末、指定管理者である芦屋ミュージアム・マネジメントの方針に反発して、それまで館の運営に携わってきた学芸員4名と事務職員が、2010年度末での一斉退職の意向を表明した。これをきっかけに約90%の寄託者が作品を引き上げる事件が起きた。

これらの事例により、指定管理者制度は博物館には馴染まないという思いを一層強くする関係者が多くなった。しかしながら、2009年の総務省調査を見ると、前述の都道府県の文化施設における指定管理者の導入率は2007年の 41.2%から 50.9%と大きく上昇している。少なくとも、大勢としては文化施設での制度の普及は進んでいると考えられる。

これまでは、指定管理者制度の活用の事例が十分ではない中で、導入の是非を議論してきた。現在、2003 年の制度導入から約 9 年がたち、行政側、博物館側、指定管理者側にとっての制度のメリット、デメリットを整理できる時期になっている。2003年の導入開始

*1　本稿では、博物館法の登録博物館・博物館相当施設を指し、美術博物館や科学博物館などを含む。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2012 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

後、1回目の指定期間を3～5年、2回目の指定期間を1回目よりも長い 5～8 年に設定する自治体が多かった。従って、2012 年は 3 回目の指定の検討をする時期と重なってくる。今年から再度、制度活用のあり方について議論が盛んになると思われる。

3．指定管理者制度の問題点

指定管理者制度が博物館に馴染まないとされる理由は何であろうか。これまでの主な論点を整理しておく。ここでの整理は、指定管理者制度全般に言われている問題点（自治体にとってのコスト抑制目的が強い、業務の引き継ぎがされにくいなど）ではなく、博物館への導入における特有の問題点を挙げる。

1）問題点①：短期の取り組みに偏重しがち

博物館のミッションの一つは長期的な文化振興である。指定管理者制度は、指定期間が限定されており、その期間内に生み出した成果により評価される。指定管理者は、期間内に手っ取り早く成果が上がる取り組みに注力する傾向があり、長期的なビジョンに基づいた取り組みが行われづらい。

2）問題点②：専門性の高い人材育成がされづらい

博物館の業務（特に学芸部門）は専門性が高く、その専門性の育成のためには、長期計画に基づく人材への投資が必要である。しかしながら、人材を抱える指定管理者は、自治体から指名されなくなるリスクを常に持っている。従って、長期的な雇用をしづらく、指定期間を意識した雇用（3年程度の契約職員）が多くなっているため、専門性の高い人材を育成するには困難な環境にある。

3）問題点③：収益につながりにくい業務が削減される

指定管理者は、収益の確保を強く意識する立場にあり、指定期間中における有料入場者や、物販の最大化と経費の最小化を追求しようとするインセンティブが働く。博物館には、必ずしも収益につながらないが、収集・保管、調査研究、整理保管などの重要な業務が存在する。指定管理者導入により、これらの業務の削減が危惧される。

これ以外にも様々な問題点が指摘されているが、特に重要なものは、前述の3点に集約されるであろう。本稿では、これらの問題点に対して2つの解決策を示すこととする。

4．解決策①：業務を分割した指定管理制度の活用（業務分割方式）

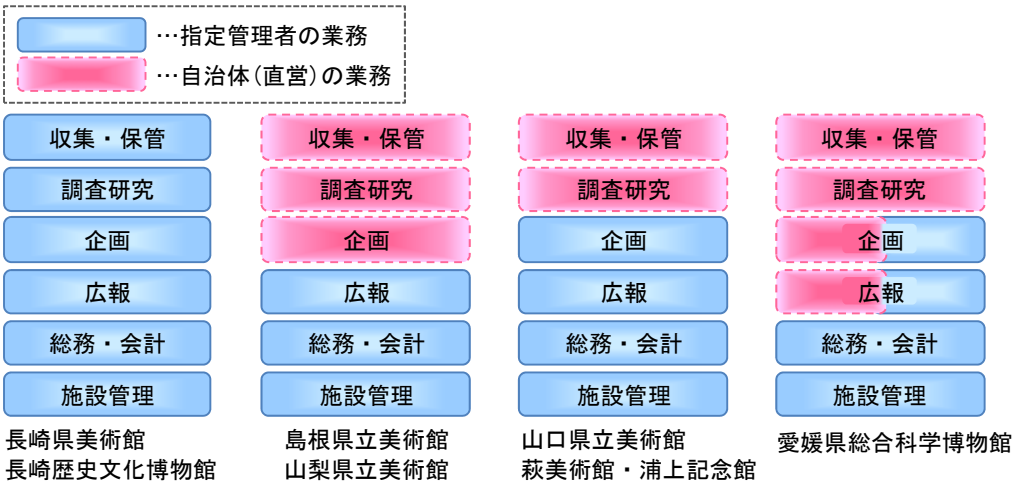
一つめの解決策は、各博物館の特性を勘案した上で、指定管理者制度に適した業務のみを指定管理者に委託する方法である。

学芸系の業務を自治体の直営にし、残りの業務を指定管理者に任せるという運用方法は、地方自治法改正の当初から一部の博物館でみられた。前述の問題点のほとんどは、博物館の学芸部門が担っている業務に関するものであることから、この方法が採られている。

この方法が最初に活用された事例は、島根県立美術館である。同美術館は、全国で初めて民間企業（サントリーパブリシティサービスが設立した「SPS しまね」）に一部業務を委託した美術館としても有名である。同美術館では、2005 年から指定管理者制度を導入し、学芸業務（収集・保管、調査研究、企画など）は県の直営にし、管理業務（広報や施設管理など）は指定管理者に委託をしている（「島根方式」と言われる）。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2012 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

図表１　博物館の指定管理制度の活用方法①（一部業務を指定管理者に委託）



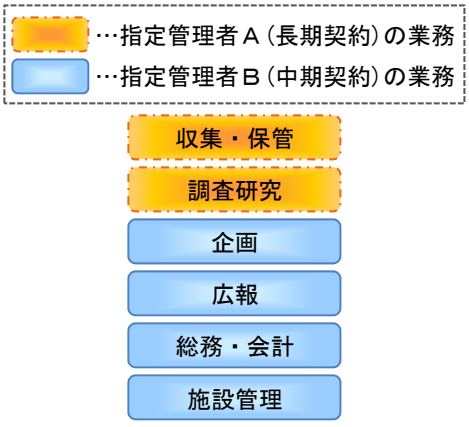
入館者数は、指定管理者制度を導入した2005年度には約22万人にまで落ち込んだが、2010年度には約36万人にまで上昇した。同様の方式は、2008年から山梨県立美術館でも採られている。

また、山口県立美術館、萩美術館・浦上記念館では、2011年に広報や施設管理に加えて、企画までを民間のサントリーパブリシティサービスに委託することとし、収集・保管、調査研究を自治体の直営とした。

愛媛県立博物館を統合する形で2009年に再出発をした愛媛県総合科学博物館では、ビルメンテナンス会社であるイヨテツケーターサービスが指定管理者となった。収集・保管、調査研究は直営で行い、その他の業務は指定管理者が担当をしている。そして、自治体職員と指定管理者の双方のノウハウが生かせる企画や広報などの業務は共同で行っている。2009年度の来館者数は2008年度と比較して40%増の約24万人となっている。

これまで述べてきたものは、一部の業務を直営とするものであったが、前述の問題点のもう一つの解決策として、業務を分割して複数の指定管理者に委託する方法も取り得る。（図表２参照）

図表２　博物館の指定管理制度の活用方法②（複数の指定管理者に委託）



活用イメージ

長期での取り組みが必要な業務は、長期の指定期間を設け、業務にあった評価項目を定めて業務に適した指定管理者に委託する。残りの業務は、中期の指定期間で別の指定管理者に委託する。このような方法を用いれば、問題点が懸念される業務でも自治体が指定管理者のモニタリングを十分に行うといった条件のもとで、指定管理者制度を活用することができる。

指定管理者における公募は「一施設一管理者」を原則とする自治体が多いが、「地方自治法」や「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（2003年7月総務省自治行政局長通知）には、この点についての制限は明記されていない。「一施設一管理者」を原則と

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2012 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

する自治体でも特別な理由があるときは、「複数の施設をグループとしてまとめて同一の指定管理者として指定すること」や、「単独の施設について複数の団体がグループ（コンソーシアム）を組み応募すること」を認める場合がある。この2点の運用は博物館でよくみられる。

従って、一つの施設について、複数の指定管理者を指名することは運用上可能であると考えられる。総務省は岐阜市の質問に対し、「一の公の施設が複数の機能を併せ持つような場合に、施設の実態や地方公共団体の特殊事情等を踏まえ、同時に二以上の指定管理者を指定することが管理の効率化につながると判断され、施設の管理責任についても明確に区分することができるのであれば、同時に二以上の指定管理者を指定することも可能である。」と回答している（2008年6月）。

5．解決策②：内部プロセスや人材育成の視点を重視した事業計画の策定とモニタリング

二つめの解決策は、事業計画の策定とモニタリング方法の改善である。受益者からみた便益や財務的側面に着目するのではなく、それを生み出すための組織内部のプロセスや人材育成の視点も含めて、行政と指定管理者の間で十分に確認する。

指定管理者制度導入当初から、指定管理者のモニタリング方法が制度活用の一つの鍵と指摘されていた。実際に早い段階から、博物館に指定管理者制度を採用している自治体では、評価指標の設計に工夫の努力がみられる。

例えば長崎県美術館では、地方自治法改正直後の2004年からすべての業務に指定管理者制度を導入し、公益財団法人長崎ミュージアム振興財団が運営している。財団は毎年、事業計画を策定し、長崎県は定量面と定性面で活動をモニタリング・評価している。（図表3参照）

図表3　長崎県美術館の事業計画と長崎県による事業評価項目（要約）

【長崎県美術館の事業計画】

1. 長崎県美術館の基本方針

≪基本方針≫
- ●交流、創造と連携、体験と発信

≪使命を実現する方策について≫
- ●多くの人に鑑賞機会を提供する多様なジャンルの芸術紹介
- ●すべての人に生涯学習の場を提供する
- ●新しい芸術・文化空間としてのライフスタイル
- ●交流人口の拡大と地域の活性化、まちづくりの拠点としての活動
- ●新しい運営方針に沿ったビジネスモデルの構築
- ●建築理念を管理運営に活かす

2. 行動指針
- ●5年間の実績とノウハウを基に、開かれた美術館として、美術に親しむ利用者の拡大を目指します。
- ●美術館として最大限の効用を発揮するために、社会環境の変化に的確に対応しつつ、「総合的なマネージメント機能の強化」と「利用料金事業の収益改善」「組織管理力の向上」「経常的支出の節減促進」に向けて、緊密な連絡と迅速な意思決定により展望をもった館運営に取り組みます。

3. 事業方針
- ●展示事業の充実
- ●教育普及、生涯学習プログラムの充実
- ●調査研究活動の充実
- ●長崎県の中核美術館としての連携
- ●美術館の多様な活用
- ●利用者意向に基づいた事業展開と、積極的な営業活動
- ●効率的で効果的な事業推進

※定量目標は入館者数と来館者満足度

【長崎県による長崎県美術館の事業評価】

1. 管理運営の状況

≪負担金事業≫
- ●調査研究事業
- ●他の美術館、博物館との連携事業
- ●教育普及・生涯学習事業
- ●広報マーケティング事業
- ●美術館の管理運営業務

≪利用料金事業及びその他事業≫
- ●常設展事業
- ●企画展事業
- ●施設貸出事業
- ●ミュージアムショップ、カフェ事業

※上記の項目につき定性的、定量的に評価
定量的な評価指標は入館者数と来館者満足度

2. 収支の状況
- ●収支計画・実績

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2012 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

一方で、指定管理者の事業計画には、前述の問題点で指摘した、長期の視点や人材育成の視点、収益にはつながりにくい業務の視点の盛り込みが十分とはいえない。また、ミッション・ビジョンを実現する上で、それぞれの目標の位置づけも明確ではない。

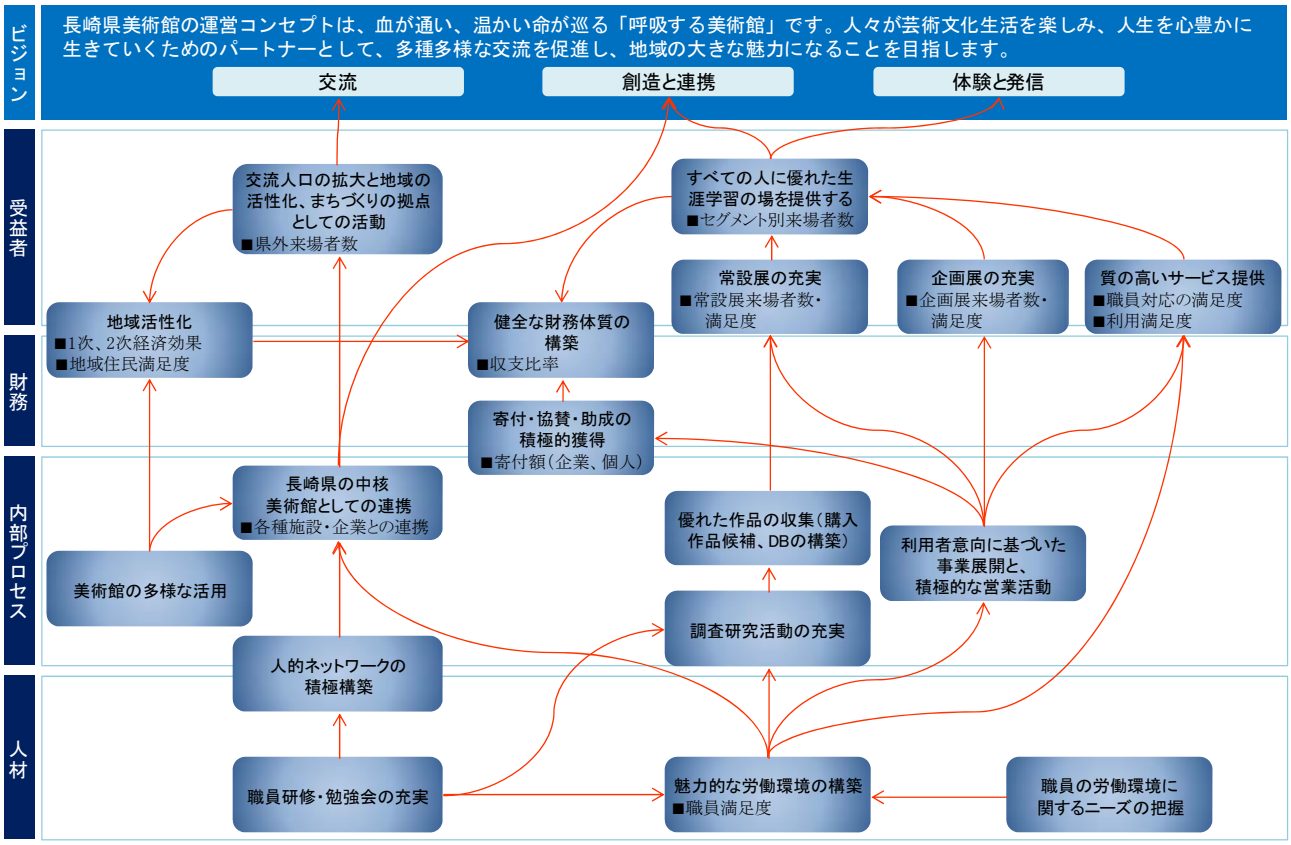
指定管理における事業計画の策定とモニタリングの整理のフレームワークとして、BSC(バランスト・スコアカード)が参考になる[*2]。BSCとは、組織活動においてミッション・ビジョンを達成する過程を、財務の視点、顧客の視点、内部プロセスの視点、学習と成長の視点から整理しようとする考え方である。

BSCが生まれた背景には、1990年代のアメリカで、企業が株価の上昇を目指して財務的な成果を過度に追求したことにより、中長期的には企業の体力を弱体化させたという反省がある。BSCでは財務的な成果だけではなく、成果を生み出す過程でも確実にモニタリングしようとする考え方をとる。すでに、BSCは非営利組織でも活用されている。アメリカのノースカロライナ州シャーロット市における活用が成功事例として有名であり、国内でも東京都千代田区などの自治体で活用されている。

BSCが生まれるに至った環境は、現在の博物館を取り巻く環境と類似しており、指定管理者にとっての事業計画策定や目標管理、自治体にとってのモニタリングツールとしても有効である。

BSCの活用イメージについて詳細に説明していく。前述の長崎県美術館の事例をBSCのフレームワークで整理し、いくつかの項目を追加したものが図表4である。

図表4　長崎県美術館のＢＳＣを活用した事業計画・評価指標イメージ



注）■は評価指標（定量面）案。実際には、各目標について定性面でも評価を行う。

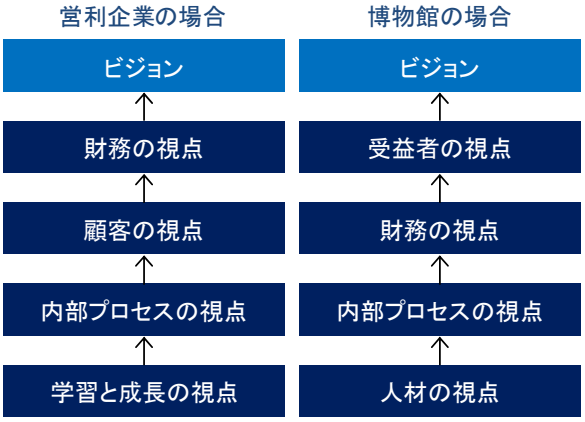
*2　1992年にハーバードビジネススクールのロバート・S・キャプラン教授とデビット・P・ノートン氏が開発し、その後、研究を発展させている。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2012 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

営利企業の場合、財務の視点、顧客の視点、内部プロセスの視点、学習と成長の視点で整理をする。

一方、博物館では納税者である受益者に対して、どのような価値を提供するかが最も重要であるため、受益者の視点、財務の視点、内部プロセスの視点、人材の視点で整理することが適切である。（図表５参照）

図表５　営利企業と博物館のBSCの視点の比較

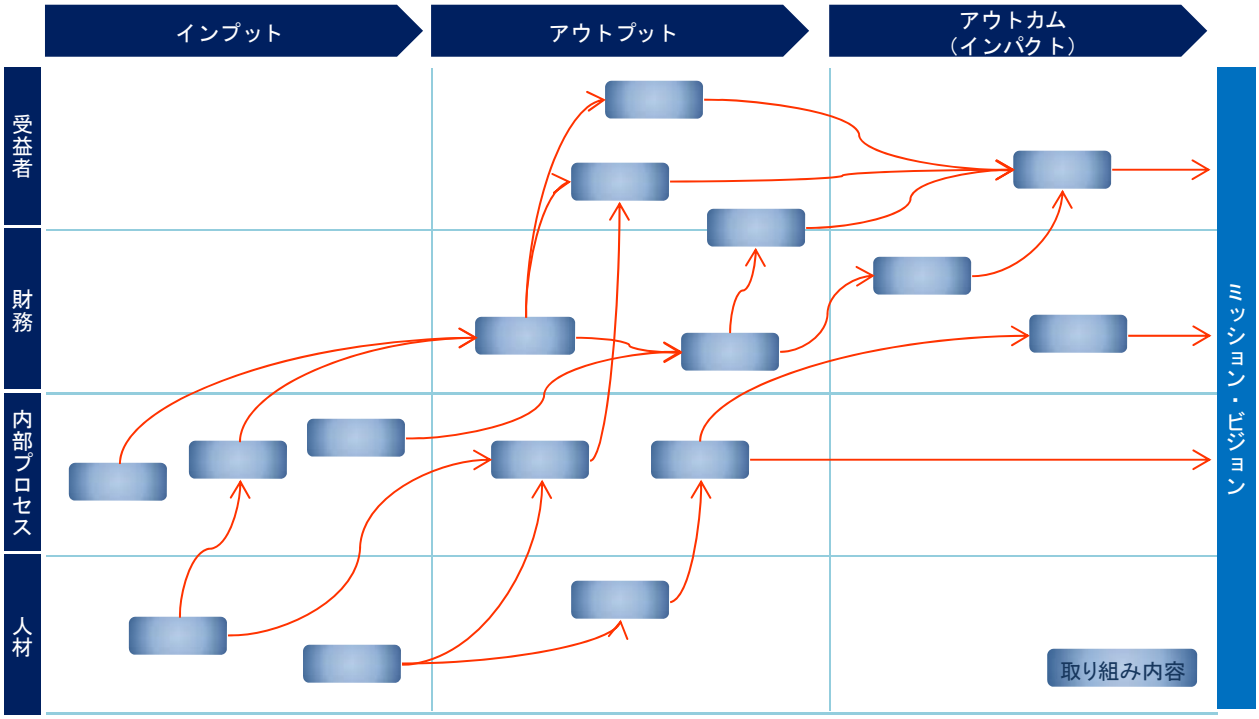


冒頭に組織が達成すべき、ミッション・ビジョンをおき、それを達成するために、受益者に対して提供すべき目標を設定する（受益者の視点）。博物館の場合、受益者が多岐にわたることが多いため、さらにターゲットを区分して目標を設定する。次に、受益者へ価値を提供するために財務的側面から行うべき目標を設定する（財務の視点）。そして、受益者や財務的な目標を行うために組織内部で行うべき目標を設定する（内部プロセスの視点）。最後に、内部プロセスの活動を持続的に行う上で、必要な人材・スキルの獲得のための目標を設定する（人材の視点）。

整理にあたっては、それぞれ目標の位置づけや関連性を明確にし、各目標の評価指標を設定していく。

以上が基本的な活用イメージである。近年は、文化行政においてインプット、アウトプット、アウトカムの区別を整理した目標設定、評価の重要性がうたわれている。縦軸を前述の 4 つの視点で整理し、横軸をインプット、アウトプット、アウトカム（インパクト）の視点で整理する活用方法も有効であろう。（図表６参照）

図表６　ＢＳＣを活用した事業計画・評価指標イメージ（応用編）



当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2012 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

６．おわりに

これまで述べた「業務分割方式」と「BSCを活用したモニタリング」の２つの解決策は、博物館にとどまらず、劇場、音楽堂、図書館などの教育・文化施設においても活用し得るものである。また、施設だけでなく文化政策の評価フレームとしても活用できる。

地方自治法改正当時は、限られた時間の中で、十分な検討ができないままに運用を開始したという自治体が多かった。それから９年が経過し、多くの自治体の財政状況も厳しさを増している。その中でも、博物館を存続させるという意思決定をした行政は、博物館に期待する役割を明確にし、その役割を実現する上で、ここで挙げた２つの解決策の活用を検討していただきたい。

筆 者
綿江　彰禅（わたえ　あきよし）
株式会社 野村総合研究所
公共経営戦略コンサルティング部
副主任コンサルタント
専門は、文化政策、行政評価、クリエイティブエコノミー論　など
E-mail: a-watae@nri.co.jp

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2012 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.