

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 21 日現在

機関番号：34415

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2010 年度～2012 年度

課題番号：22530888

研究課題名（和文）自治体財政難が公立博物館に及ぼす長期的影響に関する研究

研究課題名（英文）How are the local governmental museums influenced by the financial difficulties of local governments from the long-term perspective ?

研究代表者

瀧端真理子（TAKIBATA MARIKO）

追手門学院大学・心理学部・教授

研究者番号：70330165

研究成果の概要（和文）：博物館経営の民営化の動向は、日本の公立博物館にはその使命の明確化を、設置者である自治体には情報公開を促すものである。自治体の財政難は、我々に、博物館の立地条件の再考と、資料継承の方法を探ることを強いる。公立館を管理運営している自治体出資法人では、公益認定取得後も積極的な寄附金調達を行う館は少ないが、公益性の追求に基づく寄附金獲得をめざすべきである。

研究成果の概要（英文）：The trend of privatization forces Japanese local governmental museums to declare their missions. At the same time, local governments which established these museums are urged to disclose more information. The financial difficulties of local governments make us rethink about the locations of museums and the way of succession of museum collections. While only a few of the public corporations which manage the local governmental museums are collecting donations now, it is urgent that more and more of them make efforts to acquire donations through their action for public benefit.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	500,000	150,000	650,000
2011 年度	500,000	150,000	650,000
2012 年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,500,000	450,000	1,950,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学

キーワード：社会教育、博物館、自治体財政、公益法人制度改革、指定管理者制度、情報公開、水族館

- 研究開始当初の背景
国・自治体の財政難に起因する行財政改革

の一環として、2003 年 9 月、地方自治法一部改正により指定管理者制度が導入された。ま

た、2008年12月から施行された公益法人制度改革によって、博物館の指定管理者となっている自治体出資法人に対しても、統廃合等の見直しが各地で進んでいくものと予想される。さらに、公立博物館の維持存続に対する納税者の支持も自明でなくなっている。

しかし、従来、国内の博物館研究において、自治体財政力の変動と公立博物館の設立・存続の関係を分析した研究はほとんど行われて来なかった。従って、自治体財政の実情に即した税金の配分、博物館のあり方に対する専門家の議論や市民意識のあり方を明らかにする必要がある。また、長期スパンでの、財政状況に対応した自治体博物館政策の変遷を研究する必要がある。さらに、指定管理者制度と公益法人制度改革への対応戦略を、館固有の歴史を踏まえた上で追跡調査する必要がある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、自治体財政難が公立博物館に及ぼす影響について、戦後の公立博物館成立期から現在、将来に至る長期的視野から分析を行い、地域の実情に応じた博物館運営の可能性を探ることである。

(1) 自治体の博物館政策が、自治体財政の変化とその背後にある人口変動、地域産業の盛衰や、納税者の支持・不支持等の要因に及ぼす影響を受けているかを検討する。

(2) 博物館行政にかかわる国の政策（指定管理者制度、公益法人制度改革等）が公立博物館に与えた（与える）影響を検討し、変化に直面する公立博物館の管理運営に有益な情報を提供する。

3. 研究の方法

(1) 国レベルでの博物館を取り巻く法制度の変化、特に公益法人制度改革に伴う博物館管理運営財団の公益認定取得や統廃合の動向を調べる。また、自治体レベルでの人口動態、財政状況の変化、博物館建設・リニューアルの時期等の基礎データを集め、自治体財政難が公立博物館に及ぼす長期的影響を分析する。後者は大阪市を調査対象とする。

(2) 公立館の指定管理者が自治体出資法人から民間共同事業体に交代した神戸市立須磨海浜水族園、市有地である都市公園の一部を民間企業に賃貸することでオープンした私立の京都水族館を調査対象として、水族館運営がプライベート化に向かうことのメリット・デメリットや、市民・有識者による私立水族館建設反対運動の論理を明らかにする。

(3) 指定管理者制度導入館の調査・研究の途上で直面する自治体の情報公開制度が抱える問題点を明らかにする。

(4) 公益認定を取得した博物館管理運営法人の実数を調べ、各法人がいかなる寄附金獲得策を取っているかを調査する。また博物館入館料の有料/無料の根拠を歴史的に英・米両国と比較検討することで、日本の博物館が公益性をアピールする必要性を明らかにする。

4. 研究成果

(1) 市の外郭団体から民間共同事業体（JV）に指定管理者の交代が行われた神戸市立須磨海浜水族園について、その経緯と課題を調査した。

神戸市立須磨海浜水族園の第二期指定管理者候補者選定では、従来の管理運営財団であった自治体出資法人を民間JVが僅差で破った。

今回の公募に際し、民間JV側は、金額でなくアイデアで競い、収入を上げることによって民間の水族館ではやれなかった研究・調査・普及活動を公立水族館の指定管理者になることで実現しようと考え、また企業ノウハウを生かした新規事業を開拓すべく応募した。一方、財団側は、実現困難な高い目標を掲げることも、従来の実績に即した提案書を作成し、飛躍的な入館者増等は提案しなかった。

指定管理者の交代に伴い、市職員の引き上げと、財団プロパーのJVへの雇い替えに伴う雇用の有期限化が生じている。しかしJV側は、これまで園で研究を行っていた市職員に引き続き研究環境を開放する等、開かれた運営を目指していると言える。

今後の課題としては、人材育成・雇用の安定の観点から、指定期間の長期化を図る必要があることを指摘した。また指定管理者の交代は、旧管理者には職場や飼育生物との不本意な別れを、新管理者には業績達成へのプレッシャーを与えるものであり、競争原理のメリットと、双方の働き手に与えるデメリットから、指定管理者制度には長短両面があると論じた。（全日本博物館学会第36回研究大会発表要旨集、37-38頁）

<http://www.museology.jp/2010yousisyuu.pdf>

(2) 上記(1)の調査過程で、資料収集の一環として、新・旧の指定管理者の応募書類を情報公開請求したところ、後者の書類に対して非公開決定通知を受け取ったため、神戸市長に対して異議申立てを行い、情報公開審査会で意見陳述を行った。

また、日本社会教育学会においてラウンドテーブル「指定管理者制度と情報公開」を企

画し、田中孝男氏から法的課題を以下のように指摘していただいた；指定管理者制度の弊害を防ぐには、制度設計の基本思想「企画と執行の分離」を適切に実現するためのモニタリングが欠かせないが、自治体側の情報公開制度の運用は不十分である。

なお、この間の事情を整理し、参考資料とともに『Musa』25号に掲載した。

<https://qir.kyushu-u.ac.jp/dspace/handle/2324/19549>

(3) 建設反対運動と指定管理者の選定を切り口とした水族館を巡る価値観の多様化の問題を考察した。

京都市梅小路公園内に建設された京都水族館に対しては、建設反対運動が展開されてきた。オリックス不動産（株）は京都市に水族館計画を提案、これを受けて京都市長が水族館誘致構想を発表した。これに対し、市民グループや有識者から反対の声が上がった。その結果、オリックス不動産は展示内容を検討するための専門家委員会を設置し、その助言に基づき、水槽の一部を海水から淡水に変更し京都の身近な魚を展示する、イルカの繁殖場や水路等を広くする等展示施設の一部変更を発表した。また、オリックス不動産は、京都大学野性動物研究センターと学術交流協定を締結した。

神戸市立須磨海浜水族園での第二期指定管理者候補者選定委員会の講評では、旧指定管理者（財団）と民間共同事業体（JV）は、複数の委員から提案内容に大差はないとされながらも、JV側が「集客でも学術研究でも非常に意欲的な提案」と評価された。新指定管理者となるJVは園長を公募し、NPO法人日本ウミガメ協議会会長、国際自然保護連種の保存委員会委員でもある亀崎博士を新園長に迎えた。また、新指定管理者は外来種を收容する「亀楽園」を設置して調査研究を行う他、自然環境保全助成制度や神戸賞を創設した。その一方、イルカ“ふれ愛”プールの開設等の集客事業も行っている。

集客施設と社会教育施設、両方の役割を背負わされてきた日本の水族館は、野生動物保護・生物多様性保全という国際的潮流の中で、存在意義をどこに見出すかという難問に直面していると言える。

(4) 自治体財政の変動が公立博物館に及ぼす影響について、政策及び隣接分野での動向を踏まえた整理を行った。

2005年の「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」に基づく「集中改革プラン」には、「民間委託等の推進（指定管理者制度の活用を含む。）」「第三セクターの見直し」が含まれており、各自治体が出資法人の統廃合を検討する大きな契機とな

っている。

2008年の公益法人制度改革と併せ、博物館の指定管理者となっている自治体出資法人に関しても、統廃合等の見直しが各地で進んでおり、神戸市のように、「使用料ないし利用料金制をとる施設は民間に任せる方針」を打ち出す自治体も現れている。

一方、財政規模の縮小を見据え、コンパクトシティ構想に取り組む動きもある。コンパクトシティの考え方は、マイカー利用・休日の郊外型レジャー利用を志向してきた従来の公立博物館や、遺跡のサイトミュージアムを志向した「風土記の丘構想」型博物館の立地条件に再考を促すものと言える。

博物館分野では、資料の現地保存に対する長年の取り組みがあり、文書館分野でも日本学術会議による「日本史資料センター構想」（1964年）に対する反対運動から生まれた「草の根文書館」の思想がある。中央集権的な階層化・分業化の孕む問題を見据えつつ、市町村合併や財政状況の悪化で統合・休館・閉館される博物館が増加している現実や、アクセスが悪く利用されにくい館がある現実にも目を向け、今後、資料を散逸させずに、いかに次世代に引き継ぐかを考えなければならない状況に直面していることを指摘した。

(5) 大阪市における博物館政策の変遷とその要因について

地域の実情に応じた博物館運営の可能性を探るため、大阪市を事例として取り上げた。

大阪市の博物館系の施設は、①戦前からの天王寺動物園、大阪城天守閣、大阪市立美術館、大阪市立電気科学館（現・大阪市立科学館）、戦後間もなく開館した大阪市立自然科学博物館（現・大阪市立自然史博物館）、大阪市博物館（現・大阪歴史博物館）、1982年開館の東洋陶磁美術館といった、市民や企業からの寄附・寄贈・人的支援とかかわりが深く、主として教育委員会が所管して来た施設群と、②海遊館、咲くやこの花館、下水道科学館、水道記念館、なにわの海の時空間、住まいのミュージアム等、市制100周年（1989）の周年事業等を契機とし、首長部局所管でスタートした施設群に大別することが出来る。

大阪市の人口は、1965年頃をピークに減少を続け（2005年からは微増）、昭和50年代には、産業の空洞化と人口の減少が課題として認識された。一方、1977年には教育長が「大阪市における博物館整備充実の方向」を公表、教育委員会所管だけでなく市全体の博物館整備構想を示した。市制100周年記念事業構想では、科学技術館、海洋博物館、近代美術館等の施設整備計画が盛り込まれた。

80年代のバブル景気、91年のバブル崩壊後も2001年の小泉政権発足までは国内で公共投資の増加が進んでおり、大阪市の場合も

②グループの建設・開館のみならず、①グループの新館建築・開館が大阪市立科学館（1989）、東洋陶磁美術館（新館 1999）、大阪歴史博物館（2001）、大阪市立自然史博物館（2001）で行われてきた。しかし、市長は2002年に財政非常事態宣言を出し、この時点が大阪市の博物館政策の転換点となった。

大阪市の市税収入のピークは1996年、産業別事業所数で最多の「卸売、小売業、飲食業」は1981年をピークに、2006年には1960年の水準まで減じている。老年人口比率も2005年には20.1%に達し、人口の高齢化に直面している。こうした歴史的経緯と財政状況の変動を踏まえ、各館が行ってきた事業内容・社会への還元・利用者からの支持等を精査した上での博物館政策の立案、及び行政外部からの意見表明が必要である。

(6) 公益認定取得後の博物館管理運営財団による寄附金獲得策について

内閣府・都道府県公式の総合情報サイト「公益法人 information」の公示・答申欄を用い、博物館管理運営法人の公益認定取得状況を調査した。2011年5月末時点で、公示済みの法人のうち、博物館を公益目的事業とする公益財団は114法人、公益社団は1法人、一方、一般財団への移行認可答申を受けた法人は9法人、一般社団への移行は0であった。

公益法人制度改革の移行措置5年間の半分が経過した時点での上記の調査結果から、博物館管理運営法人は、公益財団法人へ移行したケースが大半で、残りの特例民法法人も、公益法人化を目指すと考えられる。

公立館を管理運営する自治体出資法人にとって公益認定を受けるメリットは、社会的信用やステータス、次期指定管理の取りやすさだけでなく、財政難が続く中で寄附を集めやすくなることにあると考えられる。

寄附に対する国民感情は震災を経て変化して来ているが、寄附先は寄附者によって選ばれており、寄附を集める側は、寄附者が寄附金控除を受けやすいよう、配慮が必要である（制度の説明や、受領書の発行等）。

2011年5月末現在の公益認定取得公示済み博物館管理運営法人（計115法人）のHPを全て調査した結果、寄附金について明記したもの14（うち、税優遇に触れたもの13、寄附金受領書に言及したもの8）であり、計算式や計算例、国税庁のパンフレットURLを記載したものもあった。しかし、分かりにくい事例も多く、一方、寄附したい事業や施設を指定可能かつ税控除がある例は稀であった。

以上の結果から、望ましい広報戦略（寄附金の使途をあらかじめ明確にし、事後、実際の使途を公開すること、税制優遇措置を具体的に説明すること、確定申告の手続きに触れ、受領書発行を明記すること、賛助金・協力

金・維持会員等の名称を用いる際には、税制優遇の対象になるかを明記すること、友の会やパートナーズカード、ミュージッククラブ等との関係を整理・説明すること）を提案した。

(7) 博物館入館料の実態と歴史的経緯の解明
博物館法23条やユネスコ勧告にもかかわらず、日本の博物館常設展示の約7割は有料である。

歴史的には棚橋源太郎が1929年に、①大勢の入館者を集め教育効果を上げるためには入場無料が必要、しかし②美術品を保護するためには観覧制限が必要、③無料にすると目的外の使い方をされる、との意見を発表している。1940年の「博物館令（勅令案）」では観覧料・使用料の徴収が可とされ、戦後1946年に日本博物館協会が作成した「博物館並類似施設に関する法律案要綱」もこの方向を受け継いでいた。博物館法定後も、当時の博物館関係者は、有料の意義を積極的に認め、特に「入場制限」を肯定的に捉えていたことが確認できる。

図書館法定時の議論を調べてみると、戦前の「図書館令」（1899年）では図書閲覧料の徴収が可となっており、戦後の図書館法定準備過程でも、日本側関係者の総意は「有料も可」を支持していた。

日本の戦後の法制化過程では、博物館・図書館ともに無料入館に対しては、本来の利用者でないと考えられた人々を排除することが意識されていた。図書館法には占領軍の強い意向で無料閲覧制が導入されたが、博物館法・図書館法ともに制定時に日本人側から「無料制によってすべての人に教育の機会が与えられる」という考え方が育つには至らなかった。英米では、「博物館の無料化＝社会階層間の格差の是正」が念頭にあるが、日本では所得による優遇策を設ける発想がなく、無料にする意味を認識出来ないのではいかと考える。

(8) むすび

以上の考察から、次の諸点が確認できる。

自治体出資法人の統廃合が進む中で、指定管理者の民間共同事業者への変更や、市有地の民間事業者への賃貸により私立水族館が建設されるといった動向がある。こうした動きに対しては、市民によるモニタリングや計画段階からの市民参加が欠かせないが、自治体による情報公開制度の運用は不十分である。また、従来、社会教育施設と集客施設、両方の側面を負わされてきた日本の水族館は、その存在意義が問われている。

財政規模の縮小に伴うコンパクトシティ構想は、従来の博物館の立地に再考を迫る。現地保存の思想とは相容れないながらも、資料を保存・継承する方策を考える必要がある。

また、大阪市では、人口の減少と産業の空洞化が認識されながらも、80～90年代のバブル景気と公共投資の増加により、各部局 PR 型の博物館系施設の建設が進み、伝統ある博物館群でも新館がオープンしたが、前者は現在、閉館等の見直しが進められている。

今後の自治体出資法人による博物館管理運営を考えると、自己資金の確保は欠かせない。公益認定を取得した出資法人は、寄附金を積極的に集めるべきであるが、その取り組みは不十分であり、広報を効果的に行う必要がある。また、博物館法の無料原則に反し、公立博物館常設展示の約7割は有料であるが、料金設定は慣例的に行われていると考えられる。入館料を有料/無料にする意味を点検し、所得による優遇策を設ける等、公益性を積極的に打ち出すことにより、寄附を得やすくする等、戦略的な博物館経営が、今後の公立博物館には求められるのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計3件)

① 瀧端真理子「指定管理者制度と情報公開—指定管理者応募書類の情報公開請求を手掛かりとして—」日本史研究会『日本史研究』(査読無) 591号、2011年、104—114頁。

② 田中孝男・瀧端真理子「指定管理者制度と情報公開」追手門学院大学博物館研究室『Musa(博物館学芸員課程年報)』(査読無) 25号、2011年、17—84頁。

<https://qir.kyushu-u.ac.jp/dspace/handle/2324/19549>

③ 瀧端真理子「特例民法法人から公益認定・移行認定を受けた博物館関連法人一覧」『Musa(博物館学芸員課程年報)』(査読無) 25号、2011年、103—114頁。

[学会発表] (計7件)

① 瀧端真理子「大阪市における博物館政策の変遷とその要因」日本社会教育学会第59回研究大会、2012年10月7日、北海道教育大学釧路校。

② 瀧端真理子「日本の博物館はなぜ無料でないのか？」全日本博物館学会第38回研究大会、2012年6月17日、明治大学。

③ 瀧端真理子「水族館をめぐる価値観の多様化」日本社会教育学会第58回研究大会、2011年9月17日、日本女子大学。

④ 瀧端真理子「公益認定取得後の博物館管理

運営財団による寄附金獲得策について」全日本博物館学会第37回研究大会、2011年6月12日、明治大学。

⑤ 瀧端真理子・田中孝男「指定管理者制度と情報公開」日本社会教育学会第57回研究大会ラウンドテーブル③、2010年9月20日、神戸大学。

⑥ 瀧端真理子「自治体財政の変動が公立博物館に及ぼす影響」日本社会教育学会第57回研究大会、2010年9月19日、神戸大学。

⑦ 西源二郎・瀧端真理子「神戸市立須磨海浜水族園における指定管理者交代の経緯と課題」全日本博物館学会第36回研究大会、2010年6月13日、明治大学。

[図書] (計1件)

① 瀧端真理子「身近な問いから考える—日本の博物館はなぜ無料でないのか?」前平泰志・渡邊洋子編『学びのフィールド—生涯学習概論』松籟社、2013年刊行予定。

[その他] (計4件)

① 瀧端真理子「公益法人制度改革と博物館」滋賀県博物館協議会平成22年度第2回研究会・情報交換会講師、2011年2月15日、長浜市曳山博物館。

② 瀧端真理子「博物館管理運営財団の公益法人制度改革への対応について」全国歴史資料保存利用機関連絡協議会近畿部会会報『Network』No.43、2010年12月、10—11頁。

③ 瀧端真理子「博物館管理運営財団の公益法人制度改革への対応について」第92回近世古文書研究会(報告)2010年7月10日、奈良婦人会館。

④ 「日本の博物館はなぜ無料でないのか?」
<http://togetter.com/li/256778>
(まとめ作成者: 瀧端真理子)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

瀧端 真理子 (TAKIBATA MARIKO)

研究者番号: 70330165

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし