

公立博物館の設置主体の可能性と運営形態の多様性

The potential for the establishment of public museums and the diversity of operational modes

宇仁 義和、持田 誠

Yoshikazu UNI and Makoto MOCHIDA

【研究ノート】

公立博物館の設置主体の可能性と運営形態の多様性

The potential for the establishment of public museums and the diversity of operational modes

宇仁 義和[※]、持田 誠^{※2}

Yoshikazu UNI and Makoto MOCHIDA

キーワード：博物館条例、動物園、水族館、業務委託、指定管理者

はじめに

現在の日本は、人口減少とくに労働力人口の顕著な縮小、インフラの老朽化、長引く経済の低迷などにより縮小社会に突入している。それは地方において顕著に現れており、公共の施設やサービスについて現在の水準を維持することが困難となってきている。それは博物館も例外ではなく、もはや単独の自治体で博物館の維持は困難だ、こんな声が地方の博物館関係者から漏れ聞こえる。人口減少と経済の不振から来る予算の削減を素直に受け入れていけば行き着く先は閉館と資料の散逸や処分廃棄である。すでに収蔵施設の資料を含んだ処分や登録博物館の返上の検討が現実のものとなってきている。

これまでの博物館をめぐる議論は、単独の設置者による独立した組織を前提に組み立てられているように見える。そして組織と施設は1対1に対応する。そのような館が多数であると思われる一方、設置者が複合的な組織であることや1つの組織が多数の施設を管理運営する例が存在する。このような事例は当事者や関係者以外には知られることが少なく、それが博物館の組織と運営の議論が進まない一因だったと考える。現状の体制では将来が見えないのであれば、博物館を維持継承可能な組織や運営について議論を始めることが必要ではないだろうか。

本論は、地方自治法などから可能とされる博物館の共同設置の方式を確認し、公立博物館の設置や条例、組織や運営について実際の制度や事例を検討することから、公立博物館の将来に関する議論のたたき台を提供するものである。

対象と方法

本稿の対象は、公立博物館とその他の公立の展示施設である。公立博物館には都道府県や市区町村、特別地方公共団体が設置する字義通りの公立博物館に加え、国が設置し基礎自治体が運営する施設を含む⁽¹⁾。展示施設と博物館の協会は曖昧であり、本論では精緻な定義は用いずに当該施設の性格により使い分ける。ただし、後述の事例では設置条例の比較から博物館と展示施設の区別を考察する。

方法は、おもにインターネットで公開されている自治体の事務分掌や組織、条例、協定、指定管理者、協議会などの情報を用い、博物館の設置や組織の形態、連携の内容を比較することにより、博物館の特徴や課題を抽出する。以下、適宜項目分けして得られた結果を記述する。

1. 設置と組織

1) 機関の共同設置の方法

現存する公立博物館の設置者は、都道府県や市区町村といった普通地方公共団体に加え、一部事務組合などの特別地方公共団体によるものものが存在する。博物館を複数の自治体によって共同設置する方法は、地方自治法を解説した総務省の地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会(第1回:2009-7-28)⁽²⁾配布資料「共同処理制度の概要」⁽³⁾によると、地方自治法による事務の共同処理制度として協議会、機関等の共同設置、事務の委託、そして一部事務組合、広域連合機関、地方開発事業団、全部事務組合と役場事務組合を示している。このうち前者3例が法人の

※東京農業大学生物産業学部、※2浦幌町立博物館

原稿受理日：令和6年4月10日

設立を要しない簡便な仕組みで、後者 5 例が別法人の設立を要する方法である。

教育に関する一部事務組合と広域連合については、文部科学省のウェブページ「教育に関する一部事務組合・広域連合一覧」⁽⁴⁾が 2004 年 6 月の資料ながら具体名を掲載している。これを見ると全部教育事務組合の事例として岡山県の蒜山教育事務組合⁽⁵⁾の 1 例があり、ほかに教育研修センター 15 例、給食関係 44 例、社会教育関係 47 例、計 185 例を掲載している。社会教育施設の共同処理の事例は、前出の総務省の研究会での配付資料「市町村における事務の共同処理の状況について」⁽⁶⁾に「社会教育（青少年育成施設等の管理運営含）」として記載があり、協議会 28、機関等の共同設置 1、事務の委託 18、一部事務組合 44、広域連合 4 の計 95 件としている。これは 2009 年の配布資料であり、共同処理の事例数は 1999 年から 10 年ほど続いた平成の合併の結果が十分に反映されていない可能性がある。

2) 博物館や教育委員会の共同設置の事例

これら事務の共同処理制度のうち、本論の準備作業で博物館の設置者として見つけれられたのは一部事務組合だけであった。探せたのは、多摩六都科学館と釈迦堂遺跡博物館の 2 例である。前者の設置者は、多摩六都科学館の設置や運営を目的に東京都の小平市・東村山市・清瀬市・東久留米市・西東京市の 5 市で構成する多摩六都科学館組合⁽⁷⁾、後者は山梨県の甲州市と笛吹市による釈迦堂遺跡博物館組合⁽⁸⁾による設置となっている。

特別地方公共団体によって教育委員会を共同設置する事例に、京都府の南部にある笠置町・和束町・南山城村の 3 町村で構成する相楽東部広域連合⁽⁹⁾がある。内閣府ウェブページ「広域化・共同化等に係る先進・優良事例集」⁽¹⁰⁾に掲載の資料「【京都府相楽東部広域連合】教育委員会事務の統合」⁽¹¹⁾によると、この広域連合は構成 3 町村に別の町を加えた合併協議が 2002 年に破綻、その代替として全国初となる教育委員会の統合を中心とした広域連合として 2008 年に設立された。同資料では「効果」として教育委員と事

務職員の削減による人件費と事務費の削減を挙げる。2015 年現在の構成人口は 8,807 人、教育委員会の人件費共通経費は人口割、広域連合の議員は総数 12 名で年間報酬 24,000 円という⁽¹²⁾。

相楽東部広域連合の教育委員会による博物館の設置は無い。

総務省の地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会（第 2 回）⁽¹³⁾配布資料「機関等の共同設置に関する事例」⁽¹⁴⁾は興味深い関連事例を紹介している。2002-2018 年の間で合併以外の理由により機関等の共同設置を解消した事例を調べたところ、該当する 7 事例がすべて指導主事や社会教育主事の共同設置であり、いずれも県の派遣制度の廃止に伴うものであった。なお 7 事例は、滋賀県 4、奈良県 1、和歌山県 2 と、すべて関西の例であった⁽¹⁵⁾。島根県に存在した隠岐島前教育委員会は 1967 年に 3 町村で発足し 1995 年に解消、その後は各町村が単独で教育委員会を設置している。解消の理由は、社会教育において公民館や地域に密着した内容が求められるようになり、それへの対応として単独設置による教育行政の展開が良いと判断したためとしている。

資料にある羽島郡二町（調査時は四町）教育委員会は、共同設置の背景として専門化複雑化する教育行政への対応や地域の教育力の向上、4 町合併による市制施行と述べ、導入後の利点として社会教育関係では、事務局職員の増員や社会教育主事の配置、4 町連合での研修、その成果による特色ある生涯学習活動の定着を挙げている。課題としては住民の閉ざされた町民意識や同一業務を 4 町に向けることから 4 倍の対応という労力としている⁽¹⁶⁾。

共同設置された教育委員会による博物館の設立事例は得られなかったが、社会教育分野での職員配置の充実や事業の高度化の事例が少数存在することがわかった。

地方独立行政法人⁽¹⁷⁾による博物館設置の事例は、「地方独立行政法人の設立状況（令和 5 年 4 月 1 日現在）」⁽¹⁸⁾によると大阪の 2 例のみである。具体的には、地方独立行政法人大阪市博物館機構が 6 施設（大阪

表1 地方自治法などによる事務の共同処理の仕組みと法人および設置博物館

設置者	特別地方公共団体の具体例	博物館の具体例
普通地方公共団体	都道府県、市区町村	多数の博物館
協議会	-(法人の設置不要)	博物館設置の例は見られない
機関等の共同設置	-(法人の設置不要)	博物館設置の例は見られない
事務の委託	-(法人の設置不要)	博物館設置の例は見られない
一部事務組合	多摩六都科学館組合(東京都)、釈迦堂遺跡博物館組合(山梨県)	多摩六都科学館(西東京市)、釈迦堂遺跡博物館(笛吹市)
一部事務組合の教育委員会	十勝圏複合事務組合(北海道)	博物館設置の例は見られない
広域連合の教育委員会	京都府相楽東部広域連合	博物館設置の例は見られない
機関等の共同設置	-(法人の設置不要)	博物館設置の例は見られない
地方独立行政法人 (公立大学法人)	(地独)大阪市立博物館機構、(地独)天王寺動物園(大阪府) 公立大学法人広島市立大学、公立大学法人尾道市立大学	大阪市立自然史博物館、天王寺動物園(大阪市) 広島市立大学芸術資料館、MOU尾道市立大学美術館

市立美術館、大阪市立自然史博物館、大阪市立東洋陶磁美術館、大阪市立科学館、大阪歴史博物館、大阪中之島美術館⁽¹⁹⁾、地方独立行政法人天王寺動物園は天王寺動物園のみの設置である⁽²⁰⁾。

地方独立行政法人は公立大学法人を含む。つまり地方独立行政法人が設置する大学付属の博物館や美術館が、広島市立大学芸術資料館やMOU尾道市立大学美術館など複数存在する。

公立博物館の設置者について、可能性を含めて整理すると表1のようになる。

3) 一部事務組合教育委員会による設置の可能性

上述のとおり一部事務組合など特別地方公共団体による教育委員会設置の博物館は存在しない。理論上は、一部事務組合に教育委員会が存在するならば、そこが博物館の設置者となることは可能である。北海道の十勝圏複合事務組合は、看護学校の設立を目的に設置されたことから教育委員会を有し、帯広高等看護学院と十勝教育研修センターを運営しており人件費も支出している⁽²¹⁾。このような背景を持つ特別地方公共団体が博物館を設置することは比較的容易だろう。

2. 運営形態

1) 多数の施設を複数の団体が運営する函館市

以上は複数の自治体による博物館の共同設置の事例と可能性であった。ここからは1つの自治体が複数

の博物館や展示施設を設置している場合の運営形態について、実際の事例と考えられる課題を述べる。

北海道の函館市は博物館や展示施設を10施設以上設置している。列記すると、市立函館博物館、市立函館博物館郷土資料館(旧金森洋品店)、函館市北洋資料館、函館市北方民族資料館、函館市重要文化財旧函館区公会堂、函館市縄文文化交流センター、函館市文学館、箱館奉行所、旧イギリス領事館(開港記念館)、函館市青函連絡船記念館摩周丸、函館市熱帯植物園の11施設である⁽²²⁾。設置根拠は、施設ごとに制定された設置条例である⁽²³⁾。所管課は、教育委員会の博物館(課に相当)、文化財課、生涯学習文化課、市長部局の観光企画課、企画管理課、公園河川管理課の計6課、市立函館博物館と函館市縄文文化交流センターの2施設は直営、残り9施設は6つの指定管理者により運営されている。指定管理者への委託施設は入り組んでおり、所管課が同一でも異なる指定管理者が受託するケース、同一の事業者が課をまたがった複数の施設の指定管理者となっている例が見られる。整理すると表2のようになる。

博物館が所管する施設のうち郷土資料館(旧金森洋品店)は市立函館博物館条例で分館とされている。函館市北方民族資料館と北洋資料館、そして生涯学習文化課が所管の函館市文学館はそれぞれ設置条例が制定された独立の施設である。これら3館には市立函館

表2 函館市が設置する博物館や展示施設とその運営者（2024年4月現在）

所管課	施設名	運営者
博物館		
	市立函館博物館	直営
	市立函館博物館郷土資料館（旧金森洋物店）	合資会社水引アート工房清雅舎
	函館市北洋資料館	公益財団法人函館市文化・スポーツ振興財団
	函館市北方民族資料館	公益財団法人函館市文化・スポーツ振興財団
文化財課		
	函館市重要文化財旧函館区公会堂	名美興業株式会社
	函館市縄文文化交流センター	一般財団法人道南歴史文化振興財団
	箱館奉行所	名美興業株式会社
生涯学習文化課		
	函館市文学館	公益財団法人函館市文化・スポーツ振興財団
観光企画課		
	旧イギリス領事館（開港記念館）	函館市旧イギリス領事館（開港記念館）施設活用プロジェクトチーム
企画管理課		
	函館市青函連絡船記念館摩周丸	特定非営利活動法人語りつぐ青函連絡船の会
公園河川管理課		
	函館市熱帯植物園	NPO 法人函館エコロジークラブ

博物館が所蔵する資料が展示されており⁽²⁴⁾、市立函館博物館の学芸業務の一部が及ぶ施設である。これらの資料はどの施設で展示されようと函館市の所有物である。資料の所蔵担当部局と展示管理部局が異なる例として記憶しておきたい。

2) 博物館施設を統合した松本市

長野県の松本市も10を超える博物館や展示施設を抱えている。所管課は美術館が松本市立美術館、博物館が松本市山と自然博物館となっている。このほか市長部局では森林環境課や農政課が展示施設を設置している⁽²⁵⁾。博物館が所轄する施設は、かつては個別の設置条例を制定していたが、2012年3月に松本市立博物館条例は全面的に改正され、旧来の設置条例は全廃して15の博物館や展示施設を松本市立博物館の分館、さらに3施設を分館の附属施設と位置付けている⁽²⁶⁾。博物館施設の多くは直営である。同条例の第17条が指定管理者による運営が可能としているのは、以前から制度導入していた松本市アルプス公園のなかにある松本市山と自然博物館、新館に移転した松本市

立博物館の本館、そして松本民芸館の3施設を示しているが、2023年現在で指定管理者の運営となっているのは松本市山と自然博物館と松本市立博物館の2館のみである⁽²⁷⁾。これら2施設も学芸業務は直営であり、学芸員は他に旧開智学校に隣接する松本市旧司祭館にも配置されている⁽²⁸⁾。

設置条例の一本化の効果に関して聞き取りなどは実施していない。条文から読み取れることは、個別設置条例ではその数だけ実施することが必要な事項の記載や更新が1回で済むこと、博物館協議会の設置も1つに集約されることである。

3) 同様施設の複数設置による人事ローテーションが可能な北海道立美術館

同様施設とは造語であり、類似施設とした方がわかりやすい。しかし博物館業界で類似施設という言葉は博物館法による施設区分に使われてきた経過があるため、同様施設という語で代替する。同様施設は、博物館の目的や資料が同じような施設を意味している。北海道が設置する美術館は、札幌市にある北海道立近代

美術館とその分館である三岸好太郎美術館、北海道立旭川美術館、北海道立函館美術館、北海道立帯広美術館の4館1分館となっている⁽²⁹⁾。規則に明記された事業内容は近代美術館と他の3館とではほぼ同一で、唯一異なる文言が対象とする資料について近代美術館では「主として近代美術、三岸好太郎に関する作品その他の資料」であるのに対し、他の3館が「美術に関する作品その他の資料」となっている点である⁽³⁰⁾。詳しく見ると札幌の近代美術館本館の収集対象は「北海道の美術」「日本近代の美術」「エコール・ド・パリ」「ガラス工芸」「現代の美術」⁽³¹⁾、旭川は「木の造形」と「道北の美術」⁽³²⁾、函館は「道南ゆかりの美術」「書と東洋美術」「文字と記号に関わる現代美術」⁽³³⁾、帯広は「道東の美術」「プリントアート」「西洋の美術」⁽³⁴⁾となっており、分野は違うもののいずれも近代美術である。北海道は近代美術館を4館設置した希有な自治体となっている。

同様施設が複数設置されていることは利点も欠点も生み出す。まず、利点としては職員の異動が可能な点が考えられる。異動によって同様施設を経験するなかで、職階を上げること、元来の専門以外の分野への視野を広げること、それらをとおして学芸技術の研鑽がはかれる点は利点といっていよう。

一方、現在見られる3-4年単位での一律の職員異動は、長期的な視点での資料研究、そして特別展など独自性の高い企画や立案に影響を及ぼすケースがある。例えばプリントアートを専門にコレクションしている美術館に工芸が専門の学芸員が配置されるなどのように、この制度では個々の同様施設の専門性と配置される学芸員の専門性が必ずしも一致しない。学芸員の専門性を十分に発揮できない配置が繰り返された場合、学芸員が勤務館の収蔵資料とじかに向き合い、資料研究にもとづいたオリジナルの企画展を立案する機会や意欲を減らしてしまう可能性がある。さらに、特別展の企画段階から担当していた学芸員が開催時には在館せず、新たに異動した準備段階をまったく知らない別の学芸員が前任者に代わって企画展の開幕を担当することさえ生じている。

現在の北海道立美術館では、芸術プロダクションが企画する全国巡回型のパッケージ展が特別展の主流となっている。これは、上記のような職員の異動が遠因となっているのかも知れない。このような状況は、美術館活動や学芸技術の向上の面からすれば欠点といえよう。

3. 指定管理者制度の可能性

1) 指定管理者の問題点

現在、地方自治法が定める公の施設の運営方法は、直営と指定管理者制度の2つである。指定管理者制度は従前の管理委託制度に代わるものとして2003年9月に地方自治法を改正して導入された⁽³⁵⁾。博物館は資料の理念としての永久保存を目的とし、専門性や個性が高く、事業においても数年以上を要する調査研究や展示などがあり、多くは2-5年で委託者が変わる可能性がある指定管理者制度との相性の悪さが心配されていた。制度導入から7年後に出版された図書館と博物館に関する指定管理者制度研究の報告書では次の9事項を指摘している（三菱総合研究所2010:8-9）。①指定管理者制度の導入は個別事例ごとに検討する、②自治体が明確な目的や方向性そして仕様書を示すこと、③ガバナンス能力を高め、行政と管理者の適切な役割や関係の構築、④良質な司書や学芸員の確保と育成、適正な処遇による質と継続性の確保、⑤管理者のサービス向上や創意工夫を引き出す仕組み、⑥適切なモニタリングと評価。⑦PDCAサイクルによる改善と運用、⑧雇用形態の柔軟性による効果、⑨サービス水準の低下や複数年事業の困難性。

この報告書では、指定管理者の業務範囲設定の留意点として6事項を挙げる。①役割とリスク分担や指定管理者の裁量範囲、②自治体の予算と指定管理者の業務範囲のバランス、③寄贈や収蔵の扱い、④館長の所属、⑤学芸業務の区分の明確化、⑥企画運営、システム運用、自主事業の実施（三菱総合研究所2020:30）。しかしながら、指定管理者の性格については制度導入以前から委託先となっていた自治体設置の財団が引き続き指定管理者に選定された事例に示す程度

で、詳しい考察はしていない。

そもそも、博物館の指定管理者と仮定されていたのは、総務省の2006年の資料では「観光・文化芸術関連企業」であった⁽³⁶⁾。しかし、現実の指定管理者には、①想定どおりの展示会社、②清掃やビル管理会社、③博物館とは全く関連のない企業、④NPO法人などの市民団体や愛好家団体、そして⑤当該博物館の職員が退職して設立した法人、など多様な事例が出現している。このうち「④NPO法人などの市民団体や愛好家団体」については、金山(2014)が10館の事例を分析し、博物館の性格や業務内容による限界はあるものの、NPO運営館は創意工夫により利用者サービスの向上による利用者数の増加が見られるとしている。

2) 博物館職員が設立した指定管理者による良好な運営事例

本論では、「⑤当該博物館の職員が退職して設立した法人」に注目してみたい。著者が把握している事例としては、北海道の東部にある足寄動物化石博物館や標津サーモン科学館、青森県の青森県営浅虫水族館の3事例がある。

(1) 足寄動物化石博物館

足寄町では1976年と1980年にデスマスチルスの仲間の化石が発見され、町では1984年に化石作業所を開設、博物館を目指す活動が始まる。バブル期の1991年に化石作業所に研究員を配置、1993年に博物館の基本構想を策定、そして1998年に博物館が開館する⁽³⁷⁾。1991年に配置された研究員とは、当時40歳代前半であった神奈川県私立大学歯学部講師で、採用後は博物館には構想から関わり開館後は学芸員、そして2008年に足寄町を定年退職となるまで館長となる人物である(宇仁2011)。この館長は退職して2年間は嘱託再任用の形で館長を継続、そして2010年度から足寄動物化石博物館は指定管理者制度を導入、指定管理者となった「NPO法人あしよろの化石と自然」の元でも館長を務めた。

NPO法人あしよろの化石と自然は、足寄動物化石博物館の友の会「デスマクラブ」が母体となって2010年1月に結成され、理事は全員が足寄町民であっ

た。同NPO法人は、指定管理者に選定された年に学芸員を新に採用し(足寄動物化石博物館2010)、博物館が始まってから初めて、館長を含め学芸員3名体制となった。当時の館長は、町の直営では公務員定数の制限から職員の増員ができない、また、定年間際の館長の人件費は高額で、館長1人が退職すれば若手2人が雇えると考えていた(宇仁2019)。指定管理者制度の導入と同時の採用は予定どおりであったといえる。NPO法人による運営は順調といえ、入館者数が開館後数年間は2万人程度であったものが2008年には1万2千人にまで減少したが、翌年から増加に転じ、指定管理2期目となる2015年に2万人を回復、新型コロナウイルスの流行前の2018年には2万6千人台となり最少年の2倍を超えた(足寄動物化石博物館2019)。

NPO法人あしよろの化石と自然の定款によると、法人の特定非営利活動に係る事業は、①足寄及び周辺地域の自然史・環境の保護・普及・教育活動、②足寄動物化石博物館(通称:フォストリーあしよろ)の管理及び運営事業、③自然史関連教材・啓蒙グッズの開発販売事業、④その他、この法人の目的を達成するために必要な事業⁽³⁸⁾となっており、博物館の指定管理者の他の事業も目的にしている。実際、NPO法人が新たに採用した学芸員の技能を活かして「③自然史関連教材・啓蒙グッズの開発販売事業」としてオリジナルグッズを販売や古生物の復元画や復元模型を制作しているほか(宇仁2019)、聞き取りによると他の博物館や研究施設への標本の作製や提供が実現しているという。

(2) 標津サーモン科学館

標津サーモン科学館は、1991年9月に開館した博物館類似施設である。当初は標津町の直営で経済部の所管であったが、指定管理制度が導入された2014年からNPO法人サーモンサイエンスミュージアムの運営となった(市村2018)。標津町は北海道のなかでも辺地にあり、指定管理者を目指す競合企業は現れず、予定どおりに運営団体として今日に至っている。同NPO法人の定款を見ると、事業の1番目は「北海道内の自然史、環境保全および水産業に関わる調査、研

究、教育、普及事業」⁽³⁹⁾となっており、調査研究を重視していることがわかる。このNPO法人は、標津サーモン科学館の学芸員を務めていた現在の館長が標津町を中途退職して設立したものであり、直営時代ではやりにくさがあった受託研究や共同研究がNPO法人による運営となったことで円滑に進めることができているという(宇仁 2019)。研究や外部団体との共同事業は時に臨機応変な対応が求められる。標津町の学芸員という立場では公務員としての業務上の制限、上司や関係部署への説明、融通が難しい予算などが制約となっていたことは十分に想像できる。標津サーモン科学館の館長かつNPO法人の理事長という立場は、決定権があり自由度が大きく、NPO法人による運営は調査研究や収益事業の遂行には適していたことをうかがわせる。

(3) 青森県営浅虫水族館

青森県営浅虫水族館は元の運営受託団体の職員が出資設立した企業が指定管理者として運営にあっている(青森水族館管理株式会社 2006)。青森水族館管理株式会社(2006)によると、浅虫水族館は公営企業で実施する水族館として1983年7月に開館した。当初は水族館専用の公社を設立して運営を開始したが、後に県の行政改革により他の公益法人と統合した。その後、青森県は同水族館に指定管理者制度を導入することとし、2005年度に管理者を公募することを決定した。これに対応して、浅虫水族館の関係職員21人が共同出資して青森水族館管理株式会社を設立、指定管理者として応募、2006年4月の第1期の指定管理者に選定された。以降、現在に至るまで同社が指定管理者に選定され続けている⁽⁴⁰⁾。浅虫水族館には水族館とは異なる民間会社が建設したレストハウスが飲食の提供をおこなってきたが、2008年に同社から営業終了の意思表示があり、2009年5月に青森県はレストランを運営するテナントを一般公募した。そして青森水族館管理株式会社も応募、テナントの指名を受けている。これにより同社は水族館と付帯設備の両方を運営する立場となった(青森県営浅虫水族館 2010)。

安定した身分を捨て、それでもやりたい仕事を実現するために新会社を出資までして設立する。この熱意と大胆さを見習うべきものではないだろうか。

4. 業務委託：一部業務の委託や外注化

現在の公立博物館の運営方法は、直営と指定管理者制度に二分され、直営であっても業務の委託が存在する。公の施設の利用や財産の貸与などの権利関係を除いた業務委託は、指定管理制度の対象外で条例の制定は不要であり、多くの業務が外注されている。

たとえば、北海道旭川市の旭山動物園では26業務の入札結果を公表している。このなかには、ボイラーの運転やエレベータの点検、電気設備の保安など専門会社への外注が一般的な業務に加え、動物園で普及している入園改札や団体受付業務、普及活動の一部ともいえるラジオ広報番組の制作放送、プロモーション動画制作、広報ポスター製作などが含まれている⁽⁴¹⁾。他の公立動物園でも入館料徴収業務や飼育業務の一部委託などが見られる⁽⁴²⁾。

動物園や水族館の業務外注化の極端な事例は民間の水族館で見られる。札幌市に2023年7月に開業した都市型水族館「AOAO SAPPORO」は、設置者は名古屋市に本社を持つ(株)ユニホーであるが、企画・マネジメント業務は(株)青々に委託され、さらに飼育管理は小樽水族館、オペレーションは(株)コングレ、施設管理はグローブシップ株式会社、飲食はシロクマ北海食品株式会社、物販はエムサービス株式会社の受託業務となっている⁽⁴³⁾。飼育管理を請け負う小樽水族館は、職員を10名派遣して業務にあたり、水槽のうち「ネイチャーアクアリウム」は新潟県の(株)アクアデザインアマノが手掛けているという⁽⁴⁴⁾。ここまで各種の業務が外注化された水族館運営はめずらしい。

5. 条例と存在意義

1) 設置条例からの意義の喪失

博物館は公の施設であり、地方自治法の(公の施設の設置、管理及び廃止)第二百四十四条の二で「普通

地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」としている。地方自治法が地方公共団内に求める条例の内容は設置と管理であるが、実際の設置条例には目的が記される場合が見られる。かつては博物館ごとに個別に設置条例を制定していたものが、近年になって複数館を束ねた設置条例に代わることが見られる。北海道が設置する博物館がこの事例にあてはまる。複数の博物館をまとめた設置条例の場合、設置目的を別表や規則などで記すことになる。

北海道が設置する博物館に関する条例は、北海道教育庁が所管する北海道立博物館条例と北海道立美術館条例、そして知事部局環境生活部の北海道立総合博物館条例の3つとなっている。北海道立博物館条例は北海道立北方民族博物館、北海道立文学館、北海道立釧路芸術館の3施設、北海道立美術館条例は、前出の4美術館の設置根拠である。北海道立博物館条例を設置根拠とする北海道立北方民族博物館と北海道立文学館そして北海道立釧路芸術館の3館の目的は各博物館の利用規則⁽⁴⁵⁾で、北海道立美術館4館1分館の目的はすべて北海道立美術館管理規則が記している。

本論が設置意義の喪失として注目するのは2014年に制定された知事部局が所管する北海道立総合博物館条例⁽⁴⁶⁾である。

北海道立総合博物館に「置く」とされた北海道博物館の前身は旧北海道開拓記念館である。旧開拓記念館は北海道百年記念事業として整備された道立自然公園野幌自然公園の一角にある。所管は自然公園を管理する環境生活部であり、組織上の所属は現在の北海道博物館に至るまで同一である。北海道開拓記念館も北海道開拓の村も設置目的については、第1条に規定があった。

北海道開拓記念館条例

(設置)

第一条 北海道百年を記念して、北海道の歴史に対する認識を深めるため、北海道開拓記念館（以

下「記念館」という。）を設置する。

(北海道開拓記念館30周年記念誌編集委員会編2002:190)

北海道開拓の村条例

(設置)

第1条 北海道の開拓の歴史を示す建造物等の保存及び活用を図り、開拓過程における生活文化に対する認識を深め、道民の文化的向上に資するため、北海道立開拓の村（以下「開拓の村」という。）を設置する。

(開拓の村整備室編1992:166)

北海道立総合博物館条例

(設置)

第1条 北海道の歴史、文化、自然等に関する資料を総合的に収集し、保管し、展示し、並びにこれらに関する調査研究及びその成果の普及を行うことにより、道民の教養の向上及び文化の発展に寄与するため、北海道立総合博物館（以下「総合博物館」という。）を設置する。

以上の設置条例を比較すると、北海道開拓記念館や北海道開拓の村の設置条例はそれぞれの博物館の目的を第1条に記し存在意義を明確にしている。それに対し、北海道立総合博物館条例の第1条の設置目的は平板で個別性や特殊性が見られない。「北海道百年」や「開拓」といった言葉の一方的な視点や政治性論争を嫌った結果と想像される。そうでなくとも、博物館の個別具体的な意義よりも手続きの都合優先、博物館を同一サービスの提供が求められる公共施設とおなじ扱いにしようとする思想があるのかも知れない。

2) 注視したい博物館協議会のあり方

博物館法からの分類では類似施設である北海道開拓記念館の30周年記念誌には博物館協議会やそれに相当する組織が見当たらない(北海道開拓記念館30周年記念誌編集委員会編・2002)。実際、北海道開拓記念館は協議会については設立から改組にいたるまで

ずっと非設置であったという⁽⁴⁷⁾。つまり、住民や館外の専門家の意見を博物館に直接反映させる仕組みなかったのである。なお、博物館法第23条は博物館協議会を「置くことができる」としており、公立博物館にとっても博物館協議会は必置ではない。他方、設立時から「(財)北海道開拓の村」に運営が委託されていた北海道開拓の村には当初から財団に評議員会が設置され、博物館運営を協議する場が設けられていた⁽⁴⁸⁾。

現在の北海道立総合博物館条例では第20条において北海道立総合博物館協議会を置くとする。ところが博物館法とは異なり、この協議会は知事の附属機関としているのである。第21条の所掌事項では、知事の諮問に応じ、知事に意見を述べるができるとする。博物館協議会を知事の諮問機関としたのは、北海道総合博物館を構成する北海道博物館を含む3施設について、道行政全体から見た役割を協議する意欲的な試みといえるのかも知れない。しかしながら、博物館活動そのものの価値付けがされず、常に道行政の一部という位置付けからの評価となってしまう可能性も考えられる。

なお、現在、北海道総合博物館の指定管理者となっているのは、北海道開拓の村の運営主体として設置された(財)北海道開拓の村が名称変更した(一財)北海道歴史文化財団である⁽⁴⁹⁾。もとは北海道総合博物館を構成する1施設の運営団体であったもの⁽⁵⁰⁾が、現在は、3施設全体の指定管理者となった。北海道立総合博物館条例の組み立ては、この地域に存在する3施設を一括して指定管理運営することを目的にしているように見える。

おわりに

設置してから長く親しまれた博物館は疲弊し、目的をうたった設置条例も当座のしのぎを目的に改変されている。特別な存在であった博物館が、多くの施設と同等の公の施設の扱いとなっているのではないだろうか。公立博物館は住民が思いを込めて設立した特別な施設であったものが、他とおなじ横並びのサービス施

設になってしまったように見える。最後に存在意義を改めて札幌市動物園条例⁽⁵¹⁾で問い直した札幌市円山動物園の事例を紹介したい。

札幌市円山動物園では2015年にマレーグマの死亡をはじめ飼育動物の事故が連続した。これを受けて同園は改革への取組を始め、動物福祉への関心や動物園の社会的役割の変化を受け、長期ビジョンの策定と条例の制定を目指すこととなった⁽⁵²⁾。条例は円山動物園を超えた内容を含み、市内の他の動物飼育施設に対する「認定動物園制度」、資金支援の「動物園応援基金」、住民参加を具体化した「市民動物園会議」の設置など⁽⁵³⁾、博物館業界で話題となった制度や仕組みを実現している。条例の制定とその過程は、すでに存在する施設に関して改めての存在意義を問ひかけ、議会や審議会での議論から、市民の支持や業務の正統性を再確認することに成功したといえるだろう。

加えて教育事業の共同化や委託化も考える価値がある。今のところ教育事業を業務委託する公立博物館はほとんど無いと思われる。しかし、学芸員が数名あるいはゼロの小規模館であれば、多岐にわたる教育事業の単独開催は困難であり、それぞれの専門分野を有する職員が自治体のサービスエリアを越えて教育活動することが一つの解決策である。それが現状で難しく、また魅力ある教育プログラムの企画や運営は独立した専門性と認めるならば、教育事業の企画や運営を外部業者に委託することも検討されてよい。学芸員はそれらの事業に講師として参加し、内容の充実に尽力する。委託先は、博物館の教育事業の企画運営を請け負う専門家集団が考えられる。

事業形態としては、独立事業者でも企業の一事業部門でも良いが、博物館事業や社会教育、さらには文化観光など、地域や館種による特性をよく理解した、博物館教育の専門家集団であることが必要である。たとえば、大阪市立自然史博物館友の会を母体として起ち上げられたNPO法人大阪自然史センターは、今日、学校や地域などでの教育普及活動を博物館と連携しながら進めており、成功事例といえる。北海道では札幌市にある株式会社サイバコの活動がある⁽⁵⁴⁾。同社は、

サイエンス・コミュニケーションという視点から教育プログラムを立案し、博物館のみならず学会の運営から企業や大学の教育普及活動までを支援している。これからの博物館が教育普及事業を共同化や委託化する上でのひとつの事例と考えてよいだろう。

現在の博物館が置かれた状況は厳しく、将来構想などなど考える余裕は無いという意見も見られる。けれども現状に固着した思考や方策では行き詰まりを見せるとき、枠組みを超えた解決策、設立当時の意義や目的を見直すことが新たな道につながることもある。札幌円山動物園のように市民アンケートや議会での議論で改めて正統性を獲得することも可能かも知れない。現状最適化を超えた幅広い議論が必要なのは間違いない。

註 ※ウェブページの閲覧日はすべて 2024 年 4 月 10 日

- (1) 沙流川歴史館の事例がある。これは一級河川沙流川に建設された二風谷ダムと平取ダムの広報施設として平取町立二風谷アイヌ文化博物館に隣接して設けられた展示施設であるで、施設運営は国土交通省北海道開発局が平取町に委託している。
- (2) 総務省 | 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会 | 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会 (第 1 回)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jimukyoudo/17152.html
- (3) 共同処理制度の概要
https://www.soumu.go.jp/main_content/000032944.pdf
- (4) 教育に関する一部事務組合・広域連合一覧：文部科学省
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo1/003/gijiroku/attach/1421319.htm
- (5) 2005 年に市町村合併により真庭市が成立したことで解消した
- (6) 市町村における事務の共同処理の状況について
https://www.soumu.go.jp/main_content/000032945.pdf

- (7) 多摩六都科学館組合 - 多摩六都科学館組合のホームページへようこそ！
<http://www.tamarokuto-sc.or.jp>
- (8) 釈迦堂遺跡博物館について | 釈迦堂遺跡博物館
<http://www.eps4.comlink.ne.jp/~shakado/about.html>
- (9) 相楽東部広域連合
<https://www.union.sourakutoubu.lg.jp>
- (10) 広域化・共同化等に係る先進・優良事例集 / 公共サービスイノベーション・ウェブサイト - 内閣府
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/koukyou/03_kouikika/
- (11) 【京都府相楽東部広域連合】教育委員会事務の統合
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/koukyou/03_kouikika/pdf/14souraku.pdf
- (12) 久慈市ウェブページ「平成 27 年政和会行政視察研修報告」
https://www.city.kuji.iwate.jp/gikai/assets/gikai/27_1seiwa.pdf
- (13) 総務省 | 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会 | 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会 (第 2 回)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jimukyoudo/19293.html
- (14) 機関等の共同設置に関する事例
https://www.soumu.go.jp/main_content/000038983.pdf
- (15) 機関等の共同設置解消団体へのアンケート結果
https://www.soumu.go.jp/main_content/000038984.pdf
- (16) 教育委員会共同設置の実際の運用状況について (羽島郡 4 町教育委員会のケース)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000038986.pdf
- (17) 総務省 | 地方自治制度 | 地方独立行政法人
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichigyousei/bunken/gyoseihojin.html

-
- (18) 地方独立行政法人の設立状況（令和5年4月1日現在）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000879644.xlsx
- (19) 地方独立行政法人 大阪市博物館機構
<https://ocm.osaka>
- (20) 地方独立行政法人天王寺動物園 | 目指すものは「ひとにも動物にもやさしい」動物園
<https://www.tennojizoo.jp>
- (21) 十勝圏複合事務組合の概要
<http://www.tokachiken.hokkaido.jp/pdf/summary/kumiaainogaiyou.pdf>
- (22) 施設案内 | 函館市
<https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/zokusei/shisetu/>
- (23) 函館市例規集 | 函館市を用いて検索して条例を確認した
<https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014022800348/>
- (24) 施設概要 - 市立函館博物館 Hakodate City Museum
<http://hakohaku.com/top/guide/facilitysummary/>
- (25) 松本市における指定管理者制度導入施設の状況一覧表（令和5年10月）
<https://www.city.matsumoto.nagano.jp/uploaded/attachment/81172.pdf>
- (26) 松本市立博物館条例
https://www1.g-reiki.net/city.matsumoto/reiki_honbun/e703RG00001747.html
- (27) 令和5年度からの指定管理者一覧
<https://www.city.matsumoto.nagano.jp/uploaded/attachment/75165.pdf>
- (28) 松本市山と自然博物館の学芸員のご教示による
- (29) 北海道立美術館条例
<https://ops-jg.d1-law.com/opensearch/SrJbF01/init?jctcd=8A79F3E9AA&houcd=H342901010003&no=1&totalCount=2&fromJsp=SrMj>
なお、北海道立釧路芸術館は北海道立博物館条例が設置根拠となっている。
- (30) 北海道立美術館管理規則
<https://ops-jg.d1-law.com/opensearch/SrJbF01/init?jctcd=8A79F3E9AA&houcd=H404920100009&no=6&totalCount=7&fromJsp=SrMj>
- (31) コレクションの紹介 | 北海道立近代美術館
<https://artmuseum.pref.hokkaido.lg.jp/knb/collection/about>
- (32) コレクション概要 | 北海道立旭川美術館
<https://artmuseum.pref.hokkaido.lg.jp/abj/collection/about>
- (33) コレクション概要 | 北海道立函館美術館
<https://artmuseum.pref.hokkaido.lg.jp/hbj/collection/about>
- (34) コレクション概要 | 北海道立帯広美術館
<https://artmuseum.pref.hokkaido.lg.jp/obj/collection/about>
- (35) 行政改革推進本部専門調査会第2回（2006-9-13）配付資料「公共サービスの担い手に関する制度」7p以降
<https://www.gyokaku.go.jp/senmon/dai2/siryou3.pdf>
- (36) 行政改革推進本部専門調査会第2回（2006-9-13）配付資料「公共サービスの担い手に関する制度」（7ページ）
<https://www.gyokaku.go.jp/senmon/dai2/siryou3.pdf>
- (37) 施設概要
<http://www.museum.ashoro.hokkaido.jp/info/institution.html>
- (38) 「特定非営利活動法人あしよろの化石と自然」定款
<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/document/001000884/teikan/1/定款.pdf>
- (39) 「特定非営利活動法人サーモンサイエンスミュージアム」定款
<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/document/001001414/teikan/1/定款.pdf>
- (40) 青森県営浅虫水族館について | 青森県庁ウェブサイト Aomori Prefectural Government
<https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kokusai/kanko/asamushi-aqua-siteikanri.html>
- (41) 入札結果等の公表ページ | 旭川市 旭山動物園

- <https://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/asahiyamazoo/2200/p008797.html>
- (42) たとえば、円山動物園 一般競争入札等情報／札幌市円山動物園
<https://www.city.sapporo.jp/zoo/info/keiyaku/ippankyousounyusatsu.html>
- (43) 株式会社青々ウェブページ「水族館の運営をスタートしました」
<https://aoao.blue/posts/0FLmm401>
- (44) 札幌・モユクの水族館「A O A O」20日オープン 飲食可、コワーキングスペースもくデジタル発：北海道新聞デジタル（2023-7-14）
<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/876555>
- (45) 北海道立北方民族博物館利用規則、北海道立文学館利用規則、北海道立釧路芸術館利用規則
北海道の条例や規則は次のウェブサイトで検索すると入手できる。「北海道例規類集（北海道）」
<https://ops-jg.d1-law.com/opensearch/SrMjF01/init?jctcd=8A79F3E9AA>
- (46) 北海道立総合博物館条例 北海道例規類集（北海道）
<https://ops-jg.d1-law.com/opensearch/SrJbF01/init?jctcd=8A79F3E9AA&houcd=H426901010091&no=1&totalCount=2&fromJsp=SrMj>
- (47) 北海道博物館の水島未記学芸員からの聞き取り
- (48) 北海道開拓の村の細川健学芸員からの聞き取り
- (49) 北海道立総合博物館の指定管理 - 環境生活部文化局文化振興課
<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/bns/sougouhakubutukan-koubo.html>
- (50) 一般財団法人 北海道歴史文化財団
<https://www.kaitaku.or.jp/zaidan/>
- (51) なぜ条例をつくることになったのか／札幌市円山動物園
https://www.city.sapporo.jp/zoo/ordinance/overview/background_ordinance.html
- (52) 札幌市動物園条例（条文）／札幌市円山動物園
<https://www.city.sapporo.jp/zoo/ordinance/ordinance.html>
- (53) どんな条例なのか／札幌市円山動物園
https://www.city.sapporo.jp/zoo/ordinance/overview/ordinance_details.html
- (54) About us | 株式会社サイバコ
<https://www.scibaco.biz/about-us>
- ## 引用文献
- 足寄動物化石博物館『博物館だより』112号，2010.
<http://www.museum.ashoro.hokkaido.jp/mletter/112.pdf>
- 足寄動物化石博物館『博物館だより』150号，2019
<http://www.museum.ashoro.hokkaido.jp/mletter/150.pdf>
- 青森県営浅虫水族館『マリンスノー』29号，2010.
青森水族館管理株式会社「職員が指定管理者となった浅虫水族館の運営について」『公営企業』38巻8号，2006 pp. 49-50.
- 市村政樹「標準サーモン科学館について：水産研究のフロントから」『日本水産学会誌』84巻6号，p. 1122.
- 宇仁義和「地方博物館の評論とその教材化」『全博協研究紀要』13号 2011 pp. 23-35
- 宇仁義和「学芸員の館外活動の記録と評価：ネットワーク型学芸員と活動アーカイブ」『全博協研究紀要』20-21号，2019 pp. 1-26.
- 金山喜昭「公設財団法人による公立博物館運営の現状と課題：指定管理者制度の15年を検証する」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』16号，2019 pp. 5-32.
- 北海道開拓記念館30周年記念誌編集委員会編『北海道開拓記念館30周年記念誌』北海道開拓記念館，2002 302pp.
- 道盛正樹・川上和歌子・西澤真樹子「博物館と市民をつなぐNPO 一大阪自然史センターの活動」『日本の科学者』59巻12号，2024 pp. 46-53.
- 三菱総合研究所『図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書』文部科学省生涯学習政策局社会教育課・三菱総合研究所地域経営研究本部，2010 p. 58