

論 点 整 理

～「国の顔」である国立文化施設等 の危機的状況を打破するために～

国立文化施設等は、予算・人員の一律削減により、使命達成や「国の顔」としての機能が損なわれつつあり、存立基盤は危機的状況にある。

この状況を打破するために、新たな法人制度の創設も視野に入れ、国立文化施設等の今後の望ましい運営の在り方（見直しの方向）を提言する。

平成 22 年 12 月

国立文化施設等に関する検討会

<目次>

【はじめに】	…1
1. 基本認識	…1
(1) 国立文化施設等の使命	…1
(2) 国立文化施設等の基本的特性	…2
2. 独立行政法人制度について	…3
(1) これまでの経緯	…3
(2) 独立行政法人制度への移行後の改善点及び問題点	…3
ア 改善点	
イ 問題点	
3. 見直しの方向	…5
(1) 基本的考え方	…5
(2) 法人の目標設定及び評価	…6
ア 目標の内容・期間	
イ 目標の設定と評価の内容・手続	
ウ 評価結果の取扱い	
(3) 法人の予算措置・財源確保	…7
ア 継続的な業務運営を確保するための予算措置の在り方	
イ 自己収入増に向けたインセンティブが働く仕組み	
(4) 収蔵品等の充実に向けた取組	…8
ア 収蔵品等の充実	
イ 目的積立金制度の改善、基金の設定等	
(5) 法人のガバナンス、国の関与	…9
(6) 組織体制、人員配置の在り方	…9
4. 見直しに当たって留意すべき事項	…10
(1) 収蔵品等の取扱い	…10
(2) 寄附税制の充実	…10
(3) 博物館法の取扱い	…10
(4) 日本芸術文化振興会に関する個別事項	…10
(5) その他	…11
【おわりに】	…11

【はじめに】

- 本検討会は、本年9月以降、7回にわたって、国立美術館¹、国立文化財機構²、日本芸術文化振興会³及び国立科学博物館⁴(以下「国立文化施設等」という。)に関し、独立行政法人制度移行後の課題、事業仕分けにおける指摘、関係各方面で行われている議論等を踏まえつつ、今後の望ましい運営の在り方について検討を行ってきた。
- 本論点整理は、本検討会においてこれまでに出示された意見を現時点において取りまとめたものである。

1. 基本認識

(1) 国立文化施設等の使命

- 我が国には、長い年月をかけて自然との調和を図りつつ育まれてきた、世界に誇るべき多彩で優れた、そして厚みのある有形・無形の文化が存在する。こうした我が国の文化は、各地域の多様な文化も含めた固有の文化と外国の文化とが融合しながら、独自の発展を遂げてきたものであり、さらにそれらの自然や文化に根ざした科学的探求も営まれてきたのである。

そもそも文化は、人々が真にゆとりと潤いの実感できる心豊かな生活を実現していく上で不可欠なものであり、人々の活力や創造力の源泉となるものである。また、教育、福祉、まちづくり、観光・産業、地域活性化等幅広い分野への波及力を持つことから、これらの分野の抱える様々な課題の解決のためにも近年ますますその重要性が高まっている。

- 国立文化施設等は、我が国にとって貴重な有形・無形の文化的資産や社会の生み出す様々な文化的価値、人々を取り巻く自然を国民共有の財産として、過去から現在、そして未来へと保存、蓄積、継承、発信するための中核的拠点(ナショナルセンター)である。このような「次世代への継承」という役割は、他の機関ではなし得ない重要な使命である。
- 加えて、国立文化施設(国立美術館、国立文化財機構及び日本芸術文化振興会をいう。以下同じ。)は、国の文化芸術の振興に関する政策の中核を担い、国民が文化芸術を享受、共有するための重要な機関であり、また、国立科学博物館は、我が国唯一の国立の総合的な科学博物館として、人々が自然や科学技術に関する認識を深め、人間と自然、科学技術の望ましい関係について考える上で不可欠な科学リテラシーを涵養するための重要な機関である。このため、これらの機能を一層充実強化することが極めて重要かつ必要不可欠である。
- このようなことから、国立文化施設等は、「国民のアイデンティティ」「国の誇り」「国の顔」を体現するものであり、国内的には全国の博物館、美術館、劇場等の中核的拠点(ナショナルセンタ

¹ 東京国立近代美術館、京都国立近代美術館、国立西洋美術館、国立国際美術館、国立新美術館を設置運営する独立行政法人

² 東京国立博物館、京都国立博物館、奈良国立博物館、九州国立博物館、東京文化財研究所、奈良文化財研究所を設置運営する独立行政法人

³ 芸術文化振興基金により芸術文化活動への援助を行うとともに、国立劇場、国立演芸場、国立能楽堂、国立文楽劇場、国立劇場おきなわ、新国立劇場を設置運営する独立行政法人

⁴ 国立科学博物館を単独で設置運営する独立行政法人

一)としてそれらの振興に寄与し、国際的には文化芸術分野等における国際貢献を通じ、また観光振興にも資するよう、我が国の国際社会における存在感の向上、さらには我が国の国益の増進に向けて、今後一層積極的な役割を果たしていくことが望まれるのである。

- 近年、東アジア諸国では、国の施策として、国立文化施設等が急速に整備され、自国の文化発信に多くの資源が投入されつつあり、先進諸外国等においてもそれらの強化・拡充を進めている。しかしながら、現在の我が国の文化関連予算について見ると、諸外国に比して貧弱であると言わざるを得ない。特に国立文化施設等は、後述するとおり、独立行政法人への移行後、他の全ての独立行政法人と同様に一般管理費、業務経費や人員の削減が一律に課せられている。こうした状況は、法人の使命の達成や「国の誇り」、「国の顔」、「国の文化的柱」としての機能の発揮はおろか、法人としての存立基盤すら危機にさらされていると言っても過言ではない。これはまさに文化芸術振興基本法(平成13年法律第148号)が謳う文化芸術振興の理念に反するのではないか。
- 本検討会は、まずこうした事態が続けば、我が国の文化破壊につながりかねないという危機感を強く表明する。そして、今こそ、国立文化施設等が国民一人一人にとってかけがえのないものであることを再認識するとともに、国に対しては「国家百年の計」をもって文化政策の舵を取り、国立文化施設等の機能の充実強化とそれに必要な予算は国が責任をもって拡充を図るべきことを強く訴えたい。同時にこれらを指定管理者制度の導入等により疲弊する公立文化施設等に対するメッセージとしても位置付けたい。

(2)国立文化施設等の基本的特性

- 国立文化施設等の事業内容はそれぞれ異なるものの、概ね共通して見られる特性は、次のようなものである。国立文化施設等の今後の望ましい運営の在り方について検討するに当たっては、こうした基本的特性を十分に踏まえる必要がある。
 - ① 人々の営為の上に生まれ、培われ、また編み出されてきた文化芸術や科学技術の継承と発展を図るとともに、社会教育の振興に寄与することを使命とし、有形・無形の国民共有の財産を収集・公開する機関であり、その在り方はいわば「国の顔」であって、我が国の存在感を示すものである。
 - ② 国民一人一人に対して、広く、直接に良質のサービスを提供する機関である。
 - ③ 国の文化政策等の下、基礎的・先端的研究や国際協力の実施など、文化の内外への発信と次世代への継承の役割を担うとともに、国内の各文化施設、研究機関等に対する牽引的な役割(ナショナルセンター機能)を担う。また、その在り方が国内の各文化施設、研究機関等の在り方や国民が享受するサービス水準を左右する。
 - ④ 展示・公演等を通じて入場料収入等が見込めるが、その公的性格から入場料等の設定に限度がある。また、質の高い展示・公演を行うに当たっては、そのための事前調整も含め、数年間の企画準備が必要であるほか、次世代への継承という使命から質は高いものの、社会情勢や鑑賞者等の動向によっては必ずしも多くの入場者が見込めない場合もある。ゆえに、自己収入のみによる独立採算はそもそも不可能であり、公的な財政支援を受けることが不可欠である。そのほか、美術作品等の購入等緊急の支出にも敏速に対応する必要があり、機動的な財務運営が求められる。

- ⑤ 「文化に関する価値」そのものを扱うため、事業運営に当たって自律性が求められる。
- ⑥ 主たる事業である収蔵品等の収集・保管、展示・公演の企画・制作、調査研究等は、各事業の相互の連関を十分に踏まえつつ、長期の継続性、安定性及び高度の専門性が確保されなければならない、そのために必要な専門的人材を職員として十分に確保、育成する必要がある。

2. 独立行政法人制度について

(1)これまでの経緯

○ 我が国の文化芸術については、平成13年12月の文化芸術振興基本法の施行以降、同法及び平成14年12月に策定された文化芸術の振興に関する基本的な方針(基本方針)に基づき各般の振興方策が講じられてきた。平成19年2月には第2次基本方針が策定され、さらに現在、平成23年初頭の第3次基本方針の策定を目指して文化審議会で審議中である。それらの中で我が国が「文化芸術立国」を目指すことが謳われ、国立文化施設はその中核を担う機関として重要な役割を担ってきた。

また、国立科学博物館は、国民の科学的リテラシーの涵養を図る活動を行うとともに、自然史・科学技術史に関する中核的研究機関、博物館としての主導的な役割を担ってきた。

- 一方で、国の行政改革の一環として、平成13年4月から独立行政法人制度が導入され、制度導入に合わせて、国立美術館、国立文化財機構及び国立科学博物館が国の機関から、平成15年10月には日本芸術文化振興会が特殊法人から、それぞれ独立行政法人に移行した。
- 独立行政法人への移行から間もなく10年が経過しようとしているが、この間、(2)に述べるとおり、様々な改善点が見られる一方、多くの問題点も浮彫りとなってきた。
- こうした中、政府の行政刷新会議は、平成21年11月から、国の行う各事業について税金がどう使われ、その効果がどの程度あるのかを検討し、事業の必要性などを判定する「事業仕分け」を実施している。

平成22年4月に行われた「事業仕分け第2弾」では、国立美術館及び国立文化財機構に関し、機動的な美術作品等の購入が可能となる仕組み等、「適切な制度の在り方を検討するとともに、民間からの寄附、自己収入の拡大、コスト縮減といった努力を徹底し、国からの負担を増やさない形での拡充を図る」べきであるとの評価結果が示された。国立科学博物館に関しても、資料収集・保管(特にYS-11の所蔵保管)について、「自己収入の拡大や民間からの協賛・寄附の募集を積極的に行う」べきであるとの評価結果が示された。

これを受け、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」(平成22年12月7日閣議決定)では、国立文化施設等について「国の負担を増やさない形での事業の充実に向けて、制度の在り方を検討する(平成22年度から実施)」こととされた。

(2)独立行政法人制度への移行後の改善点及び問題点

ア 改善点

独立行政法人制度の導入を機に、国立文化施設等が事業を実施する上で、以下のとおり、業務運営の柔軟化・弾力化、法人の長によるトップマネジメントの導入による組織改革の促進、業務

運営の透明化等、改善された点は少なくなく、こうした点は評価されるものである。

- 経営者の裁量権と責任による自律的運営の中で、独立行政法人の基本的な業務運営に必要な経費として支弁される運営費交付金による柔軟な使途と執行が可能になった。
- 第三者からの評価が入るようになった結果、法人としての経営の視点が明確になり、利用者の視点、「お客様」という意識が生じた結果、利用者目線の取組や利用者サービスの向上、組織の活性化など、多くの改善につながった。
- 国内外の文化施設等に対するナショナルセンターとしての意識が向上した。
- 財務諸表を通じて財政状況が公開され、法人の説明責任が法的に位置付けられた。
- 法人として中期計画を作成するようになり、法人として進むべき明確な方向性を全職員が共有するようになった。
- 業務の効率化、経費削減等に一定の効果があつた。

イ 問題点

組織の在り方、評価制度、予算措置などの法人制度の根幹に関わる部分を含めて、どちらかと言えば定型的な業務を効率的、効果的に行わせること等に主眼を置いた独立行政法人制度を一律に適用することは、各国立文化施設等がその使命・役割を果たしていく上で適切ではなく、その結果、各法人は極めて厳しい運営を強いられていると言わざるを得ない。具体的には、主な例だけでも以下のような問題点を指摘できる。

- 中期目標の期間が終了するたびに業務継続の必要性自体を問われ、サービスの在り方や水準の向上について十分かつ適切に評価されない。
- 事業の短期的な効率化に追われ、我が国の文化の継承と発展という長期的な視点が疎かにされている。具体的には、支出削減が最大の目的と化し、様々な性格を持つ法人が独立行政法人として一括りにされ、国の文化政策等の中核を担う国立文化施設等の特性、独自性が考慮されないまま行政改革の一環として効率性が求められ、毎年度人件費の1%、一般管理費の3%、業務経費の1%が削減されている。このような一律削減に加え、臨時に削減が付加されることもあり、運営費交付金の削減は限界に達している。その結果、主たる事業である収蔵品等の収集・保管、展示・公演の企画・制作、調査研究、専門的人材の確保・育成等を長期にわたって継続的に行うことが困難になりつつある。
- 目的積立金制度が有効に運用されず、法人が努力して利益を上げてほとんど活用することができない。その結果、市場に現れた優れた美術作品等の購入など機動的な財務運営が困難となっている。
- 評価の事務量が膨大で評価する側、される側にいわゆる「評価疲れ」が生じている。また、数量と数字による評価が主体で、企画の内容・意義に関する評価基準のないまま一律横並び評価となっている。このため、国民が享受する高水準のサービスが適切に評価されず、また、苦勞して評価しても、その結果が業務運営の改善に適切に活かされず、国民の利益につながらない。
- 行き過ぎた効率化により、国立文化施設等の使命の達成自体が危うくなっている。効率化、収益の拡大等に比重がかかり過ぎる結果、本来の事業や運営が使命に基づいたものから、評価を得やすいものに陥りつつある。

- なお、独立行政法人制度に由来するものではないものの、特別展(共催展)において、現状では、基本的に開催経費の大半を共催者であるマスコミが負担し、関係法人はリスクを負わずに入場料収入の一部を会場費等として得ている。この仕組みは、文化事業に力を入れるマスコミ及び協賛企業と、関係法人とが協力して、国民の要望に応える大規模展覧会を開催することを可能にしてきたが、昨今の経済状況から今後難しくなることが考えられる。国民の鑑賞機会の確保・充実の観点から、将来的には大規模展覧会を開催するための新たな仕組み作りが求められる。

3. 見直しの方向

(1) 基本的考え方

- 政府は、独立行政法人の抜本改革の第1段階として、先般「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」を閣議決定し、今後、第2段階として「独立行政法人の制度・組織の見直しの検討」を進めることとしている。
- こうした政府全体の独立行政法人改革の動向を十分踏まえつつ、国立文化施設等の望ましい運営の在り方について検討する必要がある。

検討の進め方については、2. (2)イに述べたとおり、国立文化施設等は現行独立行政法人制度の下で多くの課題を抱えており、同制度内の運用改善のみでは限界があるものと考えざるを得ない。このため、当面、同制度の運用改善により対処できる課題について着実に運用改善に向けた働き掛けを進めつつ、同制度とは異なる新たな法人制度の創設を視野に入れて検討を深めるべきである。

なお、新たな法人制度の検討に当たっては、1. (2)に述べたような国立文化施設等の基本的特性を十分に踏まえるとともに、現在の国立大学法人制度や「新成長戦略」(平成 22 年 6 月 18 日閣議決定)に盛り込まれた「国立研究開発機関(仮称)」の検討も十分参考とする必要がある。

- 1. (2)①～⑥で示した各法人に概ね共通して見られる基本的特性のうち、特に⑤「文化に関する価値」を取扱う点は、他の独立行政法人には見られない特筆すべき要素であると考えられる。即ち、文化に関する価値には、時代、地域、分野又は有形・無形を問わず、実に多様な表現やその成果物が含まれ、その重層的多様性を尊重することなしに文化の発展はあり得ない。それはまた「表現の自由」(日本国憲法第 21 条)の尊重とも関わっている。

しかし、多様な文化に関する価値を維持発展させるためには、少なくともその牽引役となるべき国立文化施設等における自律的かつ十分な調査研究や企画・制作に見合う人的・物的な環境が確保されなければならない。同時に施設運営における自主性や主体性の発揮が最大限尊重されなければならない。それでこそ、国民の心を豊かにし世界に誇れる水準の収蔵品等の収集・保管、展示・公演や教育普及活動、さらには新たな文化の創造が可能となる。

したがって、国立大学法人が学問の自由や大学の自治という特性から独立行政法人制度とは別の制度として現に認められていることと類似する側面を有しているといえることができる。

- 検討対象法人については、各法人ごとの性格や事業内容等の相違はあるものの、「国の顔」として有形・無形の国民共有の財産を収集・公開し、調査研究する機関として包括的に捉えること

ができることから、各法人の特性を考慮しつつ、国立文化施設等4法人を対象として検討する。

(2) 法人の目標設定及び評価

ア 目標の内容・期間

- 現行の独立行政法人制度においては、中期目標に定めるべき事項として「業務運営の効率化に関する事項」や「財務内容の改善に関する事項」などの事項が掲げられているが、これらは、どちらかと言えば、定型的な業務をいかに効率化させるかという観点に由来するものであり、多様な文化に関する価値を取扱い、国民に対して直接サービスを提供する国立文化施設等に対して設定する第一義的な目標としては、必ずしもふさわしくない。
- このため、より適切な目標を設定して適切な評価を行い、国民に対するサービスを一層向上させることができるよう、国立文化施設等の基本的特性を十分に踏まえ、例えば展示・公演・研究等の中核的事業の質向上、専門的人材の確保・育成、ナショナルセンターとしての使命の達成や公私立文化施設等との連携・協力、国際交流・協力等に関する事項を目標として定めることを検討すべきである。
- 国立文化施設等における展示・公演には、その基礎となる長期にわたる収集・保管、企画・制作、調査研究等が不可欠であることから、現在5年とされている法人の目標期間をより長期化することが考えられる。例えば目標期間をやや長期化した上で、一定期間経過時点で期間評価を行い、評価結果を次期目標に十分に反映できるようにすることが考えられる。また、国立文化施設等の基本的特性を十分に踏まえ、適切な目標設定や評価を行うことができるよう、ローリング方式の採用も含め、評価方法や評価指標について、より詳細な検討が必要である。

イ 目標の設定と評価の内容・手続

- 目標設定から評価に至る手続については、文部科学大臣が法人に目標を指示し、それに基づいて法人が業務を行うこと、法人の業務の実施状況を適切に評価すること自体は妥当な仕組みであり、基本的な在り方は今後とも維持されるべきである。
- その上で、より適切な評価を行うことができるよう、次のようなサイクルとすることが考えられる。
 - ①各法人から目標について評価方法や評価指標を含めて意見を聴き、当該意見に配慮するとともに、文部科学省の設置する第三者の専門的評価機関の意見も聴いた上で、文部科学大臣が策定・指示する。
 - ②各法人が事業の実施状況や目標の達成状況等について自己評価を行い、文部科学省(第三者の専門的評価機関)に報告書を提出する。その際、報告書はなるべく簡素化する。
 - ③文部科学省の設置する第三者の専門的評価機関が②の自己評価報告書に基づいて、各法人と意見交換を行い、必要な改善策を示して、次期年度計画、次期目標の策定に役立てる。
 - ④第三者の専門的評価機関は、期間中においては実際の事業や運営のモニタリング、各法人との定期的な意見交換を実施する。
- 文部科学省の設置する第三者の専門的評価機関については、国立文化施設等が国の文化政策等の中核を担う機関であることを踏まえ、国の文化政策等との連携が図られるような枠組みも検討すべきである。

- 評価に際し、評価体制の構築や必要な経費の確保が重要である。また、専門家による事業の実施状況の実地による把握や、専門調査機関による調査を活用することが考えられる。その際、施設の利用者のみならず非利用者に対するアンケート等の調査も重要である。なお、研究評価など単年度評価に向かないものは複数年度評価とすることも考えられる。
- 国立文化施設等に対する定量的で一律な評価方法は文化的創造性になじまないため、国立文化施設等の基本的特性を十分に踏まえた事業・サービスの質と文化に関する価値の取扱いの良否に関する定性的な評価をより重視すべきである。
- 国立文化施設等の使命や事業の継続性等を踏まえれば、現行独立行政法人制度のように中期目標期間終了時に業務継続の必要性自体を検討する必要はなく、当然に業務継続すべきである。
- なお、指示された目標に基づき各法人において期間の計画案を作成し、文部科学大臣の認可を受ける仕組みは基本的に維持されるべきであるが、状況変化等に迅速かつ適切に対応するため、法人の長と文部科学大臣との協議により、その変更が柔軟に行われることが望まれる。

ウ 評価結果の取扱い

- 現状は、評価結果が適切に活かされているとは言い難い。計画、実行、検証、改善(PDCA)サイクルを確立し、評価を有効に機能させるとともに、事業・サービスの改善のためのインセンティブとなるよう、評価結果を次期目標期間における予算措置等に適切に反映すべきである。

(3) 法人の予算措置・財源確保

ア 継続的な業務運営を確保するための予算措置の在り方

- 「事業仕分け第2弾」や「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」を踏まえ、各法人において自己収入の拡大に一層積極的に取り組む必要がある。しかしながら、国立文化施設等は、その公的性格ゆえに設定できる入場料等にはもとより限界があり、他方で収支を度外視してでも必要な事業を行わなければならないため、自己収入のみにより独立採算で事業を継続することはそもそも不可能である。従って、国民共有の財産である美術作品・文化財等の購入や修理、展示の計画的な更新をはじめ法人の自己収入のみでは実施が困難な事業については、国が責任をもって必要な予算措置を行うべきである。
- 現在、全ての独立行政法人について一律に一般管理費、業務経費、人件費の削減が義務付けられているが、前述のとおり、これ以上の削減は、国立文化施設等の使命・役割の達成を困難にするものであることから、一律削減の対象から除外すべきである。
- なお、各法人が独自に行うパイロット事業及び実験的な取組を格段に推進するためにも、各法人の努力によって得られた新たな財源を積極的に活用することができるようになるべきである。

イ 自己収入増に向けたインセンティブが働く仕組み

- アにおいて述べたとおり、まずは各法人において自己収入の増加に向けた取組を強化すべきであり、経営努力によって収支の改善、国民に対するサービスの向上、長期的な使命の達成につながる意欲的な取組が機動的に実施できるようにすることが重要である。
- しかしながら、現行の独立行政法人の運営費交付金制度においては、中期目標期間の初年度に前期の自己収入実績を勘案した収支差補助を行うことを基本としているため、自己収入が

増えるほど運営費交付金が減額される取扱いとなっている。

- このように法人の努力によって得られた収益が、専ら運営費交付金など国の支出を減らす財源に充てられること自体は全独立行政法人共通の取扱いであるが、特に国立文化施設等においては、国民が直接享受するサービスの向上に向けての財政的なインセンティブが働かないことは大きな問題である。経営改善に向けたインセンティブが適切に働くよう、各法人の努力によって得られた財源は、収蔵品等の充実をはじめ各法人の目標達成のための事業や運営に再投資できる仕組みを早急に整えるべきである。
- そのほか各法人において、会員制の充実、収蔵品の貸出し、施設の貸出し、レセプションの開催等、様々な手法を凝らして外部資金の一層の獲得に努めるべきである。

(4)収蔵品等の充実に向けた取組

ア 収蔵品等の充実

- 国立美術館及び国立文化財機構の収蔵品等の収集事業に関しては、2. (1)に述べたとおり、「事業仕分け第2弾」において、「適切な制度の在り方を検討するとともに、民間からの寄附、自己収入の拡大、コスト縮減といった努力を徹底し、国からの負担を増やさない形で拡充を図る」べきであるとの評価結果が示された。しかしながら、その実現は後述のとおり現行制度・運用の下では困難であり、適切な見直しが求められる。
- まずは「国の誇り」にふさわしい収蔵品等の充実が必要であり、日本の強みにもなる。そのため購入費の充実はもとより、それ以外の手法も活用すべきである。
- 海外流出の恐れのある貴重な美術、自然史等の収蔵品等を継続的に記録・保管するとともに、建築等の産業・技術関係資料、サブカルチャー等の収蔵品等も収集・保管することが大切である。
- 遺贈(寄贈)の活用による収蔵品等の充実も重要であり、そのための税制の充実についても検討する必要がある。
- 計画的に取得できる美術作品等については、別途国(文化庁)の予算で直接購入し国家財産として管理したり、これを法人に無償譲渡又は長期貸与したりすることも考えられる。
- また、日本芸術文化振興会が運営する各劇場が購入や寄贈により収集する芸能関係資料についても同様に充実するとともに、その活用促進と収蔵管理の強化も併せて図るべきである。
- 国立科学博物館においては、展示の計画的な更新とともに、最新の科学研究の成果等を機動的に展示に反映する必要がある。

イ 目的積立金制度の改善、基金の設定等

- 重要な美術作品等が市場に現れる時期、価格は予測できないため、当該年度の経常的な予算枠を超えても、機に臨んで柔軟に対応し、取得できるような仕組みが必要である。
- 現在、目的積立金については、総務省の取扱いにより、第2期中期目標期間において経営努力認定の基準が厳格化されたことから、国立文化施設等において剰余金が生じて承認申請してもほとんど承認されない運用となっており、制度の趣旨を損なう結果となっている。各法人の努力による増収分をその裁量により年度に縛られない機動的な美術作品等の購入、展示施設

の更新等、更なる法人の活動充実のために活用できなければ、事業仕分け第2弾や「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」で求められた「事業規模の拡充」は不可能であり、目的積立金の承認基準を見直し、各法人で積立てることができるようにすべきである。併せて、日本芸術文化振興会についても、利益から得た目的積立金を公演の充実、芸術文化活動支援の充実等の事業に速やかに使えるようにすべきである。

- 国立の美術館・博物館の「顔」となりうる美術作品や文化財等を機動的に購入、維持し、また、展示施設等を更新していくには、随時に使用可能な相当額の資金を各法人において確保しておくことが必要である。当該資金については、現下の金利情勢等に鑑み、一定の条件下で取崩し可能とし、運営費交付金、目的積立金等からの一定割合の振替え、民間からの出捐等により財源を確保し、目標期間を超えて保持可能とする仕組みについて検討すべきである。この資金を基金として位置付けることも考えられる。

(5) 法人のガバナンス、国の関与

- 「独立行政法人」の名にふさわしい独立した運営がなされるべきであり、制度的には各法人の理事長や館長に一定の範囲内で予算や定員に関する裁量権が認められている。しかしながら、現状では国の統制が強く、独立した運営がなされているとは言い難い。このため、国立文化施設等において、各法人の長の強いリーダーシップの下、役員等の執行部を中心とした組織における意思決定、執行、監督機能を強化し、資金配分等を工夫するとともに、裁量権をより一層拡大し、自己責任の下、効率的かつ健全な事業展開ができるようにすることが必要である。
- 国立文化施設等については、文化に関する価値を扱うことから、文化芸術振興基本法の理念に照らして、事業運営上の自主性が尊重されなければならないと、原則として国の関与は抑制的であるべきと考えられる。しかしながら、文化財保護、国際文化交流・研究交流等の国の文化政策等を直接的に担う機関として、緊急性や分野等に応じて特に必要な場合には一定の条件の下で国の関与が必要となる場合もあると考えられる。そのためにも、法人の長と文部科学大臣がより相互理解を深めることができるようにすることが大切である。
- なお、法人の長の諮問に応じて法人運営に関する重要事項を審議、助言する評議員会は、多くの法人で裁量により設置され、適切に機能している一方、文化に関する価値を扱うことを踏まえたより慎重な対応が求められることも考慮して、各法人に共通してその設置を法律上課す必要性について検討する必要がある。

(6) 組織体制、人員配置の在り方

- 国立文化施設等の組織の在り方を検討するに当たっては、まずは各法人の独自性を明確にし、助長していくことが重要であり、これまで累次にわたり行われてきた異なる組織の併合による弊害をこれ以上もたらしべきではない。海外の類似施設と比較すると、明治以来、我が国の国立文化施設等の組織体制は極めて不十分である。そればかりでなく、独立行政法人化後の一律削減など徹底した人員削減、アウトソーシングの実施と相まって、人材育成もままならず、今や国の文化政策等の中核が揺らぎつつあり、将来的には我が国の文化芸術活動等自体の弱体化を招くおそれがある。各法人がその使命を適切に遂行し、継続的かつ安定的に事業を実施するため、人件費の一律削減を直ちに見直すとともに、財政基盤を確立することが喫緊の課題である。

- 各法人に経理・総務・人事、専門分野、営業分野など業務形態に応じて必要な理事を適切に配置し、法人の長の意思決定を適切に補佐させるべきである。職員についても大幅な拡充を前提としつつ、資金調達、広報部門を含む財務・経理・総務機能はもとより、コンプライアンス、内部統制、内部監査等の法人本部機能を充実・強化すべきである。展示企画や舞台のPR、販売等の営業も重要な業務であり、一般職に法人の業務をなるべく広く経験させ、適材適所の人材配置を徹底するなど人事面でも配慮すべきである。研究者と教育、事務系スタッフの対等な関係づくりも大切である。なお、法人の長又は館長等に生え抜きの職員や専門的人材をより多く登用するなど適任者を選任することは、法人の自律性の強化や士気向上の観点から今後重要になってくる。
- 人員削減の影響により、研究員等の異動に伴って継続的な事業実施に支障が生じる例もある。収蔵品等の拡充に伴い、各専門分野における優秀な人材の確保・育成が不可欠であるほか、先進諸国の施設と同様に、調査研究、収集・保存、資料管理、教育・普及等の領域ごとの専門的人材を系統的に確保・育成する必要がある。こうした人材の確保・育成の必要性を強く打出すためには、長期のプランを作ることも求められる。

4. 見直しに当たって留意すべき事項

(1) 収蔵品等の取扱い

- 収蔵品等を充実するに当たり、収蔵庫(保管スペース)の不足、事故発生時の対応について、3.(6)の人員配置の在り方と併せて考える必要があり、特に収蔵品等の保存や収蔵庫の整備は、国民的理解を得て行うべきである。
- また、国内の個人や団体が管理するコレクションの散逸や海外流出のおそれがあることから、それらのコレクションを国として保護する方策について検討が必要である。

(2) 寄附税制の充実

- 各法人が寄附金を計画的に収集する方策を検討し、収集体制を強化すべきである。同時に、様々な取組を通じて我が国の寄附文化の醸成に努めていくことが大切である。
- 寄附税制については、所得控除から税額控除への転換など、個人、企業やNPO法人等にとって、より使い勝手の良い仕組みを検討すべきである。

(3) 博物館法の取扱い

- 国立の博物館・美術館は博物館法上の登録博物館ではなく、公私立の博物館・美術館とは異なる位置付けにあることから、国立の博物館・美術館を博物館法に位置付け、国立の役割、公私立との違いを明確にすることを検討すべきである。

(4) 日本芸術文化振興会に関する個別事項

- 芸術文化振興基金について、文化芸術への支援策をより有効に機能させるため、専門家による審査、事後評価、調査研究等の体制と機能を大幅に強化し、諸外国のアーツカウンシルに相当する新たな仕組みを導入する。このため、早急に必要な調査研究を行うとともに、可能などころから試行的な取組を実施し、将来的には我が国の文化芸術活動全般についてその活動内容を総合的、一元的に評価・選定するような仕組みとしていくべきである。その際、芸術文化振

興基金の充実を図るとともに、国(文化庁)からの補助金、運営費交付金を通じた継続的、安定的な支援を確保すべきである。

- 新国立劇場は、毎年相当数の地方公演を実施し、国民全体のものとなるよう努力しているが、より多くの国民が良質な公演を鑑賞できるよう、地方公演の更なる充実を図るとともに、海外公演についても一層積極的に行う必要がある。これらのために必要な財政的・人的支援が求められる。
- 国立劇場の芸能の後継者養成事業は国としても重要な任務であり、伝統芸能の後継者や技術者等の専門的人材の確保が困難になる一律削減は重大な問題である。国立劇場おきなわを含む伝統芸能分野の養成事業への期待はますます大きくなっており、事業内容及び実施体制の充実・強化を図る必要がある。また、新国立劇場の研修事業も公演水準を維持するために重要な役割を果たしている。
- 国立劇場、新国立劇場の公演の企画・制作等は、職員自らが当たっており、演出家・舞台監督・照明・音響・舞台美術等の専門分野を含め、職員に有能な人材を確保するとともに、その後継者の育成に力を入れることも重要である。
- なお、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」において「新国立劇場及び国立劇場おきなわについて、新国立劇場運営財団及び国立劇場おきなわ運営財団への委託が実施されているが、法人が直営する場合との比較を含め、将来の運営体制についての検討を行い、結論を得る(平成 23 年度中に実施)」とされたことから、これについて別途検討し、適切に対応する必要がある。

(5)その他

- 一般競争入札等の推進は必要であるが、展示・公演の水準の維持・向上を図り、良質の鑑賞機会を提供する必要があるなどの各業務の性質上、一般競争入札等が困難なものがあるため、競争性のあるものに限定するなど、国立文化施設等における一般競争入札等の範囲を検討すべきである。
- 各施設の舞台や展示会場の安全管理が重要であり、各法人において入館者等の安全確保により一層努めなければならない。安全上の見地から、展示・公演の企画等とも連携して、各法人の施設改修や貴重な美術作品、舞台装置等の保管庫の整備も喫緊の課題である。

【おわりに】

- 本論点整理は、本検討会において出された主な意見を現時点において取りまとめたものであり、各論点についてより詳細に検討を深める必要がある。
- 本論点整理が、政府の行政刷新会議において今後進めることとされている「独立行政法人の制度・組織の見直しの検討」に適切に反映されることを期待する。さらに、本論点整理を契機として、国立文化施設等の重要性や機能強化の必要性について国民的関心が喚起されるよう、当事者、関係者の一層の努力を促したい。その上で、国民のより一層幅広い支持を得て、望ましい運営の仕組みが着実に整備されていくことを切望する。

国立文化施設等に関する検討会「論点整理」(平成22年12月)概要

背景

I 検討対象の独立行政法人(=国立文化施設等)

国立美術館、国立文化財機構、日本芸術文化振興会、国立科学博物館

II 経緯

- ・独法化から間もなく10年。独法制度による改善がある一方、運営上深刻な問題点も浮彫りに
- ・平成22年4月に国立美術館、国立文化財機構、国立科学博物館について事業仕分け実施
→ 美術品等収集は「事業規模拡充。適切な制度の在り方を検討、国の負担を増やさない」

III 基本認識

- ・全独法横並びの予算・人員一律削減により、法人の使命達成や「国の顔」としての機能が損なわれ、法人の存立基盤が危機。この現状は文化芸術振興基本法の理念に反する
- ・現状のままでは我が国の文化破壊につながりかねない。国は国家百年の計をもって各法人の機能を充実強化し、責任をもって必要予算の拡充を

IV 基本的特性

- ▼国民共有の財産を収集・公開する「国の顔」 ▼国民に直接サービスを提供 ▼全国の同種施設のナショナルセンター ▼自己収入はあるが公的支援が不可欠 ▼文化に関する価値を扱うため自律性が必要 ▼長期的な継続性・安定性、事業の専門性から専門的人材の確保・育成が必要

見直しの方向 —基本的考え方と五つの要点—

●基本的考え方

- ・独法制度の運用改善を進めつつ、新たな法人制度の創設を視野に検討
- ・「文化に関する価値」を扱う点は、他の法人に見られない特筆すべき要素
- ・新たな法人制度については、各法人の特性を考慮しつつ、4法人を対象として検討

●要点1 法人の目標設定及び評価

- ・法人の目標として主たる事業に関する事項を設定し、目標期間を長期化
- ・専門的見地から法人の実態を踏まえ、定性的な面を重視して評価を行い、評価手続を適正化
- ・評価に当たって、国の文化政策等との連携を図る枠組みを検討
- ・目標期間終了時の「業務継続の必要性の検討」を廃止
- ・PDCAサイクルを確立し、評価結果を次期目標期間における予算等に適切に反映

●要点2 法人の予算措置・財源確保

- ・各法人が外部資金獲得を含め自己収入の一層の拡大に努力
- ・自己収入増に向けたインセンティブが働く仕組みの検討、国の責務として相応の予算措置
- ・一般管理費、業務経費、人件費の全独法一律削減の対象から除外

●要点3 収蔵品等の充実に向けた取組

- ・美術作品等購入費の充実、収蔵品等の継続的な収集・保管、遺贈(寄贈)の活用
- ・国による直接購入、法人への無償譲渡・長期貸与等
- ・法人の努力による増収分を機動的購入等に充てられるよう、目的積立金の承認基準を見直し
- ・運営費交付金・目的積立金等の一定割合を目標期間を超えて保持できる基金制度等

●要点4 法人のガバナンス、国の関与

- ・法人の長のリーダーシップ、裁量権の一層の拡大等
- ・自主性尊重のため国の関与は抑制。文化政策等から特に必要な場合には国の関与

●要点5 組織体制・人員配置の在り方

- ・組織体制の強化、法人内の専門・事務双方の人材確保、育成

留意すべき事項

- ▼収蔵品等の保存、収蔵庫の整備 ▼寄附税制の充実 ▼国立の美術館・博物館の博物館法上の位置付けを検討 ▼芸術文化振興基金の専門家による審査・評価・調査研究の体制・機能の強化と一元的な評価選定の仕組みを確立

国立文化施設等に関する検討会について

平成22年8月26日
文化庁長官決定

1. 趣旨

独立行政法人制度により運営されている国立美術館、国立文化財機構、日本芸術文化振興会及び国立科学博物館について、独立行政法人化後の現状と課題について整理するとともに、政府全体の独立行政法人制度の見直しに関する議論を踏まえつつ、今後の望ましい運営の在り方について検討する。

2. 検討事項

- (1) 国立美術館、国立文化財機構、日本芸術文化振興会及び国立科学博物館の独立行政法人化後の現状と課題について
- (2) 独立行政法人制度の見直しに関する議論を踏まえた今後の望ましい運営の在り方について
- (3) その他

3. 実施方法

別紙有識者の参画を得て検討するとともに、必要に応じて関係者から意見聴取する。

4. 検討期間

平成22年8月26日から平成23年3月31日まで

5. 庶務

本検討会の庶務は、生涯学習政策局社会教育課その他の関係課の協力を得て、文化庁長官官房政策課において処理する。

国立文化施設等に関する検討会委員

(平成 22 年 12 月 20 日現在)

- 上原 恵美 京都橘大学現代ビジネス学部教授
- 織田 紘二 (独)日本芸術文化振興会顧問
- 竹内 順一 (公財)永青文庫館長、東京藝術大学名誉教授
- 林 良博 (財)山階鳥類研究所所長
- ◎福原 義春 (株)資生堂名誉会長
- 町田 智子 (株)朝日新聞社企画事業本部長
- 水嶋 英治 常磐大学大学院コミュニティ振興学研究科長、教授
- 宮島 博和 公認会計士
- 宮田 亮平 東京藝術大学学長
- 山下 治子 (株)アム・プロモーション「ミュゼ」編集長
- 吉本 光宏 (株)ニッセイ基礎研究所主席研究員・芸術文化プロジェクト室長

(◎座長、○座長代理)

国立文化施設等に関する検討会 開催経緯

□第1回会議 平成22年9月24日

- ・座長等の選任
- ・本検討会の運営について
- ・各法人からのヒアリング

国立美術館東京国立近代美術館館長 加茂川 幸夫 氏

国立文化財機構理事 遠藤 啓 氏

日本芸術文化振興会理事 崎谷 康文 氏

国立科学博物館理事 折原 守 氏

□第2回会議 平成22年10月18日

- ・当面の主な論点について①

<意見発表>

織田 紘二 委員（独立行政法人日本芸術文化振興会顧問）

水嶋 英治 委員（常磐大学大学院コミュニティ振興学研究科長、教授）

吉本 光宏 委員（株式会社ニッセイ基礎研究所主席研究員・芸術文化プロジェクト外室長）

□第3回会議 平成22年10月21日

- ・当面の主な論点について②

<意見発表>

上原 恵美 委員（京都橘大学現代ビジネス学部教授）

宮島 博和 委員（公認会計士）

竹内 順一 座長代理（公益財団法人永青文庫館長、東京藝術大学名誉教授）

□第4回会議 平成22年11月18日

- ・これまでの意見の整理について①

□第5回会議 平成22年11月25日

- ・これまでの意見の整理について②

□第6回会議 平成22年12月2日

- ・論点整理(素案)討議

□第7回会議 平成22年12月15日

- ・論点整理(案)討議