

日本國立博物館獨立行政法人化 以及諸問題

撰文 / 金子啟明¹

翻譯 / 中須賀

摘要

日本於1998年制定《中央政府等改革基本法》，並以之作為推動獨立行政法人之指導方針。2001年4月，東京國立博物館在政府的強制執行下，從文化廳管轄下的機構轉型成獨立營運的博物館。之後，奈良、京都和九州3座國立博物館亦相繼轉型，並與東京國立博物館共同組成一個「獨立行政法人國立博物館」的組織體，進而於2007年4月與獨立行政法人文化財研究所整併為「獨立行政法人國立文化財機構」。從此，東京國立博物館變成「獨立行政法人國立文化財機構 東京國立博物館」，在營運管理上最大的不同在於：（一）須擬訂中期計畫及年度計畫，並須經過文部科學省及總務省評鑑，評鑑結果不佳者，須重新檢討，甚至被勒令停止營運。（二）原來屬於國有的文化遺產、建物及土地等都移轉為獨立行政法人國立博物館所有。（三）其營運所需經費由政府的「營運費交付金」提撥預算，在預算執行上具有高度變通性，但卻有自籌經費目標不斷增加以及盈餘運用之設限等問題。

讓業務具有計畫性、公開性及透明性，是獨立行政法人化所帶來的正面效果，但在政府諸多限制下，轉型後的國立博物館營運仍面臨諸多窘境。筆者認為除了所有產權應該維持政府所有之外，政府必須做到下列幾點，獨立行政法人才有充分發展的可能性，包括：（一）營運預算不得統一刪減；（二）增加博物館預算運用的自由度；（三）允許博物館活用剩餘款；（四）不設定收益業績；（五）確保不受省廳管轄的獨立性；以及（六）維持足夠的館務人員。

關鍵詞：獨立行政法人、東京國立博物館、日本國立博物館

¹ E-mail: h-kaneko@tnm.jp

前言

1998年制定的《中央政府等改革基本法》²，正式決定了獨立行政法人³之指導方針。而1999年訂定的「促進中央政府等改革的方針」⁴，更進一步確定了獨立行政法人制度的骨架以及包括89項事業之獨立行政法人方針，規範獨立行政法人基本營運以及共通事項的《獨立行政法人通則法》也於焉成立。據此，讓政府部分機關能獨立設立的獨立行政法人制度已大致確立，於是2001年4月在政府的強制行政輔導之下，東京國立博物館脫離文化廳（相當於臺灣的文建會）的管轄，從一個附屬機關而變成獨立經營的單位。其後，奈良及京都兩座國立博物館也同樣採行獨立行政法人，再加上2005年10月開館的九州國立博物館，成為一個由東京、京都、奈良及九州4座國立博物館所組成的「獨立行政法人國立博物館」的組織體，各館都沿用原來的名稱，東京國立博物館則改名為「獨立行政法人國立博物館 東京國立博物館」。

在同一時期，一些原附屬於文化廳的機關，包括東京國立近代美術館、國立西洋美術館、京都國立近代美術館及國立國際美術館4座美術館，也整合成「獨立行政法人國立美術館」；而東京國立文化財研究所與奈良國立文化財研究所則整併為「獨立行政法人文化財研究所」。

2001年4月組成的小泉純一郎內

閣，其最主要的政策為整頓國家各機關業務，並以效率化與裁撤冗員為手段來削減經費，藉以創造「小政府」。在統合中央政府及改稱的同時，設置了內閣府特任統領部長⁵（另稱規制改革統領部長⁶）來負責行政改革，積極推動國立大學的獨立行政法人化。後來成立於2006年9月的安倍晉三內閣承接此政策，2007年4月再度由政府負責行政輔導，獨立行政法人國立博物館與獨立行政法人文化財研究所被統合為「獨立行政法人國立文化財機構」，而東京國立博物館也被改名為「獨立行政法人國立文化財機構 東京國立博物館」。成立於2007年9月的福田康夫內閣原則上也延續此政策；但是相較於小泉及安倍兩內閣，福田內閣執行的改革步調較緩慢些。今後，政治狀況的變動將會左右政府在此項政策之決策。

獨立行政法人須依照各部會部長（「國立文化財機構」由文部科學大臣——相當於臺灣的教育部長擔任）所提出的「五年中期目標」而提出該機構之「中期計畫」，並經部長核定後實施。依規定，各年度的計畫也都必須呈報部長。至於獨立行政法人國立文化財機構的中期計畫及年度計畫之執行結果，必須經過文部科學省以及總務省（相當於臺灣的財政部）這2個管轄機關的評鑑。該評鑑作業相當嚴苛，評鑑分數過低的獨立行政法人事業必須重新檢討其內容，甚或廢止。

² 日文原名為「中央省廳等改革基本法」。

³ 關於獨立行政法人，在總務省官網(<http://www.soumu.go.jp/hyouka/dokuritu-gyouseihoujin.htm>)上有簡單明瞭的解釋。

⁴ 日文原名為「中央省廳等改革の推進に関する方針」。

⁵ 日文原名為「內閣府特命擔當大臣」。

⁶ 日文原名為「規制改革擔當大臣」。

預算

2001年4月國立博物館轉型為獨立行政法人化後，其營運所需經費皆來自政府的「營運費交付金」。雖然該「營運費交付金」與法人化之前的年度預算額度相同，但政府強力要求獨立行政法人之經營必須效率化，並且規定以五年為期，逐步增加自籌經費，第一期要達到的預算自籌目標（即政府預算刪減目標）為行政經費15%、學藝⁷經費5%；各館皆深感預算嚴重緊縮。目前已經進入以獨立行政法人國立文化財機構營運的第二期，政府預算仍然繼續削減；累計第一期和第二期之預算縮減，總共削減了行政經費30%、學藝經費10%，可謂愈來愈嚴苛。

在年度預算方面則和從前一樣，先提交預算案，而後透過文化廳呈報給財務省（相當於臺灣的財政部），核准過的經費便以「營運費交付金」的名目支給各博物館。政府機構與獨立行政法人在執行預算上的差別是，政府機構須依業務項目分配而專款專用，而獨立行政法人的預算則沒有明列業務項目分配額度，因此其預算可以靈活運用。這一點被認為是獨立行政法人在會計系統上具圓融變通的一大特色。

另外，政府鼓勵獨立行政法人在營運上以類似民間企業的經營方式去努力，並要求增加收入。至於獨立行政法人營運所得之盈餘，在聽取政府獨立行政法人評價委員會的意見後，經主務部長核准的金額可作為中期計畫規範內的經費，並轉入下年度使用。因為是獨立行政法人努力所得，所以有高度的使用

自由，唯可轉入次年的項目僅限於中期計畫中有明確記載的部分。

若盈餘沒有超過上年度的話，便被視為經營不夠努力，不能將盈餘轉入下年度，而必須繳納給政府。這代表政府要求獨立行政法人必須不斷地增加收益。若從民間企業的角度觀之，每一年收益的不固定性應該是無可避免的。由此可見，政府一方面要求獨立行政法人全力採用民間企業的經營手法，但在盈餘的處理方面卻又和民間企業有所不同。此一矛盾往往導致努力經營的博物館士氣難以提昇。

如上所述，雖然一般認為獨立行政法人的好處在於預算執行上具高度變通性，但其反面卻也有嚴苛的預算削減以及盈餘用途、轉入次年經費的方式等諸多限制。獨立行政法人國立博物館的營運現況可說是相當艱辛。

定量與定性

日本所採用的獨立行政法人制度原本是參考英國的先例而設置的。英國的代理（Agency）制度也有成功與失敗兩個案例⁸。成功的案例有依循明確準則來執行單純業務的「駕駛執照及車輛牌照辦事處」（Driver and Vehicle Licensing）、「英國護照辦事處」（UK Passport Agency）等。這兩個部門的特色是可將應達成的目標（如發行手續、時間等）明確數值化，且其業務執行方式亦可事先程序化。

另外，失敗的案例則有「英國皇家監獄管理服務部」（HM Prison Service）

⁷ 學術和藝術。包含有關研究、展示以及教育活動等作業。

⁸ 村井慎吾，2005年2月。獨立行政法人一行政組織間分権と市場化テスト（1），《PHP制作研究レポート》，18卷89号。

等。該單位深受國家政策的影響，在管理上有層層業務又盤根錯節。英國皇家監獄管理服務部在1993年獨立行政法人化，當時政府（內政部）和獨立行政法人部門之間仍存在著政策上的認知差距，卻又繼續營運該部門，結果其警備體制發生漏洞，竟讓三個須嚴加看管的重罪犯成功越獄。該部門不像上述的駕駛執照及車輛牌照辦事處，在業務上將目標明確數值化是較困難的，也不容易明確設定業務績效評量基準。另外，因為國家政策會影響英國皇家監獄管理服務部之業務內容，而無法實施一致性的評量，因此該部門以獨立行政法人來營運是很難成功的。

由上述的案例可知，類似國立博物館這種業務繁雜且不易量化，又被要求內容品質須作定性評價的機關，若要變成獨立行政法人化實在有待商榷。然而日本政府在執行獨立行政法人化時，對於上述的案例卻未仔細參酌分析。雖然國立博物館並不像英國的監獄管理服務部，會直接受到國家政策的左右，但還是得先顧及可能受到政府外交政策、教育政策等的影響。筆者認為，若博物館具有國家機構的身分，在營運上可能比較容易保持一貫性。

日本政府沒有經過仔細探討就將國立博物館獨立行政法人化，是因為國立博物館屬於文化廳的附屬機關，也就是跟其他獨立行政法人化的機關一樣，屬於外部的非中央機關之緣故。未經充分審議其可行性便開始實施，可說是完全基於政治上的考量。

文化遺產等的所有權移轉

當初國立博物館獨立行政法人化時做了幾項重大的變更。最令人矚目的是，屬於國有的文化遺產、建築物（包含重要文化遺產）土地等的所有權都移

轉給獨立行政法人國立博物館。這可能是為了方便活用文化遺產而執行的措施，但這些文化遺產不再隸屬於國有，對此國民多少感到有些不安。當初國立博物館所有的文化遺產都是以國民繳納的稅金購買的，或國民基於對國家的信賴而捐贈的（其中也有外籍人士捐贈的），都是博物館花了135年的時間所收集到的、具有歷史性及文化性的貴重國民資產。國家將這些原屬於國民的寶物之所有權獨行獨斷的移轉給他人，不禁令人懷疑這樣的處置是否得當？

筆者認為，文化遺產應該繼續隸屬於國有，公共機關的獨立行政法人國立博物館只是扮演管理和活用的角色才對。在此再強調，有歷史性的文化遺產是國民共有的資產。國家若能負起責任，繼續保有文化遺產，這樣才能給國民一種國家重視文化和文化遺產的安全感。反過來說，若是將文化遺產的所有權移轉給獨立行政法人，可能引發國內外人士產生日本忽略本國文化的負面印象。從國際外交策略的角度觀之，這一點是很有問題的。

另外值得一提的是，獨立行政法人雖然依照其管轄機關的部長所設定的中期目標來訂定營運計畫並實施，但已被其管轄機關視為獨立的法人。因此獨立行政法人國立博物館需要的不是管轄機關的指導，而是理事長（館長）在經營上的領導能力（高階經營管理）。獨立行政法人化後，東京國立博物館以前無法做到的營運項目，例如：大學會員制度（2006年度起實施）、向民間企業開放付費的設施租出（宴會等用途）、實施文化遺產圖像的商業活用系統等，都可由理事長來判斷執行。這些營運項目都是因為國立博物館獨立行政法人化後才能實現，應予以正面評價。

獨立行政法人評價系統

雖然國立博物館依據文部科學大臣所指示的中期目標，擬訂以五年為一期的中期計畫以及每年的年度計畫，然後將這些計畫呈報文部科學大臣後實施，但其業務達成度以及相關意義，則由文部科學省選任的獨立行政法人評價委員會來評鑑，並判定其營運是否適當。由文部科學省做出的評鑑再經由總務省的獨立行政法人評價委員會檢討後，才訂定最後的評鑑成績。文部科學省評價委員會（博物館 美術館部會）的評鑑涵蓋整個博物館活動，並擴及業務的達成度以及活動內容品質。另外，總務省的評價委員會則是負責政策評鑑。相較之下，總務省評鑑比文部科學省評鑑階層更高⁹。幸運的是，文部科學省對東京國立博物館第一期的評鑑極高。但是，總務省評鑑是等同於內閣政策評鑑，也就是直接關係到行政改革。2007年4月實施的獨立行政法人國立博物館與獨立行政法人文化財研究所的統合，即是總務省的政策評鑑之結果。這兩個獨立行政法人的統合，並不是奠基在文部科學省評鑑的基礎之上。讓人不禁懷疑，文部科學省等各省的評價委員會所執行的評鑑究竟有何存在的意義？事實上，內閣於2007年12月開始重新檢討各省的評鑑系統，打算要廢止各省的獨立行政法人評鑑系統，而採用總務省評鑑的方案。

一直以來，各省的幹部職員常空降到相關獨立行政法人單位，是被國民嚴厲批判的一個問題，而這個方案就是內閣欲限制此一情況所做的決策。而且，各省對獨立行政法人的評鑑可能是因為自己人而標準較不嚴謹；這點也常常為人所詬病。但總務省無法做現場的定性

評鑑，若只採用總務省的政策評鑑，獨立行政法人國立博物館的質性評鑑可能比較困難。內閣會訂這樣的政策，意味著內閣並沒有重視各機關的獨立行政法人評鑑。

2001年國立博物館獨立行政法人化時，同時設置文部科學省獨立行政法人評價委員會。為了呼應此事，博物館也設置了由外界有識之士組成的內部評價委員會，藉此可自我檢討，亦可將其評鑑結果提供文部科學省「博物館美術館評價分科會」作為評鑑參考。結果，獨立行政法人國立博物館的評鑑便包括內部評鑑、文部科學省評鑑及總務省評鑑等三個階段的系統。

評鑑系統的建立是獨立行政法人的特色之一，評鑑結果極為劣等者可能被勒令停止營運。事實上，之前國立博物館常在地方博物館及美術館舉辦地方巡迴展以展示其蒐藏品，但在第一期中期計畫中，文部科學省評價委員會所做的評鑑結果，卻指示應該尊重各地方的特性，而廢止了上述的地方巡迴展。

反過來說，若是獲得佳評，便會為營運帶來正面效果。因此，評鑑系統是非常重要的。也就是說，有好的營運成績就可以受到肯定。文部科學省的評鑑是基於國立博物館的中期計畫以及年度計畫而執行的。這兩大計畫是國立博物館依據文部科學大臣所指示的中期目標訂定，再提交給大臣而被認可的。因此，所有的業務計畫都必須兼具可行性及透明性。年度計畫每一年都會執行，中期計畫則在每五年完成計畫時執行。

中期目標及計畫之設定

為了振興文化，文部科學大臣在對

⁹ 同註2。

獨立行政法人國立博物館所指示的第一期（2001年度至2005年度）中期目標的前文中，訂定了獨立行政法人國立博物館必須實施的項目，詳列如下：

- 一、文化遺產是珍貴的國民資產，應維持良好的狀況以永傳後世，使文化得以傳承。
- 二、將文化廣泛地介紹給國民，以促進文化之提昇及發展。
- 三、以國家的形象推行國際文化交流。
- 四、以國際中心之地位，為充實國內外博物館活動做出貢獻。

獨立行政法人國立博物館被期許能擔負起上述責任，因其營運之活絡以及基礎的奠定對日本的文化振興是不可或缺的。因此獨立行政法人國立博物館必須更加努力充實蒐藏及設備，設法提昇收集、保管、展示及研究調查方面的機能，在人才培養、研習課程、國際交流及文化發揚等方面的機能也必須加強。據此，應達成以下三個目標：

- 一、營運之效率化。
- 二、提昇對大眾服務及其他業務之品質。
- 三、改善財務內容。

其中，有關學術、教育方面的事業有「文化遺產的保存及繼承」、「對於文化之提昇及發展的貢獻（發揚文化據點的功能）」、「推展國際文化交流」、「以國際中心之地位舉辦活動」，尤其是「為國民提供高品質的服務」是最需要加強的事項。執行博物館業務時必須瞭解，雖其業務都十分抽象，但都相當重要。以下即以「為國民提供高品質的服務」和「對於文化之提昇及發展的貢獻（發揚文化據點的功能）」兩項為主軸來探討其成果。

東京國立博物館獨立行政法人化之效果

一、意識改革

在轉型之前，東京國立博物館並未每年度都訂定明確的業務計畫，感覺上似乎每年的營運都只是在形式上重複上年度的每一個預算項目。如此的營運無法看到博物館該有的、富變化的策略性業務計畫以及目標設定；而且在理念以及目標上，也看不出博物館有什麼明確的態度。

獨立行政法人化後的東京國立博物館必須基於中期計畫及年度計畫來推展其業務，因此其業務營運的透明度比以前高出甚多。再者，擔任博物館核心的文化遺產相關業務的研究人員，也有了業務成本的觀念及擬定計畫的概念。例如，以前要規劃下年度龐大的展示計畫相當困難，獨立行政法人化後卻可以在年底前規劃完成，並在年初就可以宣布該年度的展示預定表。如此一來便可提早公開資訊給觀眾以提昇便利性，也可以具體又有效率的為博物館宣傳。

讓業務具有計畫性、公開性、透明性，便成了每位博物館人員的共識，這就是獨立行政法人化所帶來的成果。

二、各種新業務

獨立行政法人化後的東京國立博物館標榜自己是「更易親近的博物館」，並積極實施意識改革、組織變更以及拓展新業務。在組織變更方面，為了開發更有魅力又簡明的展示，因而籌設了「設計室」。2004年9月本館完成整修並重新開幕，將從前的展示大幅變更後，在企劃性以及設計方面獲得文部科學省評價委員會的高度評價。

另外，為了提昇對觀眾的服務，必須更快速、更廣泛地提供包括展示在內的各種博物館資訊，因此在業務部門設

立了宣傳室，以便提早擬訂下年度的展示計畫，並增加具有企劃性的「特展」。整體來說，不僅實現了計畫性的展示業務，並達到最有效率的博物館宣傳，收到很不錯的成果。

據此，展示計畫升級為綜合性企劃。例如在大年初二就開館，並以有關該年生肖的特展為核心，當作全館活動而命名為「新年到博物館拜年」的綜合企劃，該企劃的成功使新年的氣氛十分熱絡。2003年的新年，除了舉辦耍猴戲、和太鼓合奏、獅子舞、和琴、室內樂等活動之外，並在本館、東洋館、法隆寺寶物館等地舉辦大規模的插花展示，目前已成為東京國立博物館的新年例行活動。

另外，在活用設施及服務觀眾的觀點上，博物館開始辦理對外出租設施的業務，並舉辦音樂會、舞臺劇、單口相聲等各種活動，也擴充了紀念品販售商店及餐廳的規模。結果，獨立行政法人化後的「東京國立博物館之變化」大大的成為話題，報紙也熱烈報導，引起社會大眾的矚目。

這些業務都是以在中期目標裡所揭示的「提供國民高品質服務」為信念來執行的。若要以「更易親近的博物館」作為目標，則館方與觀眾雙向的交流、對話是不可缺少的。第一期中期計畫的確有「氣球效應」，使博物館的變化顯而易見，今後的課題就是更積極的檢討業務的重要性，並充分表現出博物館的特色。

獨立行政法人國立博物館的問題

獨立行政法人化後的東京國立博物館在營運方面產生了如上述的成果。儘管如此，其經營在預算削減、裁員、剩餘款遭限制以及設定收益的業績等情況下，面對著嚴苛的窘境。國立博物館的

使命是：（一）收集屬於國民共有的文化遺產並保管之，將它永傳後世。（二）活用文化遺產，並透過展示來發揚文化。（三）加強對觀眾的服務並提昇他們的滿意度。（四）透過文化遺產促進國際文化交流等。毋庸贅言，這些項目都是非常重要的公共文化政策，但經營文化事業能獲得多少利潤，本來就不能抱有太大期待。它不像民間的營利企業，能透過收支的計算來預估是否獲利，更何況獲利本就不是國立博物館的目的。若政府能考慮到國內外的文化策略，以及異於經濟角度的價值觀，便應該尊重國立博物館裨益公眾的意義才對。因此，筆者認為，國立博物館不適合獨立行政法人化，而應該恢復為原來的國立機關。東京國立博物館以獨立行政法人的角色，透過所舉辦的活動嘗試了各種改革，也得到了一定的成果，這一點仍有重要的意義。基於這一點，國立博物館的營運應該兼顧評鑑制度的活用，追求更開放、更貼近民眾的目標才是。繁冗的業務都應該精簡，並努力尋找更有效率的營運方式。但應該以努力經營為前提，使國家的博物館政策更有內涵。若將盈餘款項作為國立博物館的預算，其營運就能更上層樓。

假如期待獨立行政法人化的國立博物館採用民間的經營方式，必須考慮到以下幾點：（一）政府所交付的營運款項不得統一刪減，（二）增加預算運用的自由度，（三）允許自由的運用剩餘款，（四）不得規定收益業績，（五）確保不受省廳管轄的獨立性，以及（六）維持足夠的館務人員。若政府能做到上述各點，獨立行政法人就有充分發展的可能性。

對於政府所標榜的「文化國家日本」，東京國立博物館在文化行政上扮演極為重要的角色，身為公共機關的存在意義、在國際外交策略上的效能等，其存在的重要性是非常明顯的。

在各種行政改革的潮流中，目前東京國立博物館的公共性意義再度引人注目。就是現在，東京國立博物館應該重新強調其存在的意義，並瞭解自身的「理念」、「任務」和「目的」何在。更不能忽視文化遺產是歷史記憶，應將之收集、保護和永傳後世，並透過展示及推廣普及來加以活用，並要彰顯東京國立博物館做為「日本 亞洲的文化發揚基地」的意義。

收稿日期：97年9月2日；接受日期：97年10月2日

作者簡介

本文作者現任東京國立博物館特任研究員。

The Development of Japanese Independent Administrative Institution National Museum and Its Difficulties

KANEKO Hiroaki*

Abstract

In April 2001 Tokyo National Museum was coerced by the government to transform from an institute subordinate to the Agency for Cultural Affairs into an independent administrative institution according to “ The Basic Laws of Reform for Central Government, 1998 ”. Then three other national museums in Nara, Kyoto and Kyushu followed, and these three and Tokyo National Museum were joined together as an organizational entity of “ Independent Administrative Institution National Museum. ” It was further arranged before long and named “ Independent Administrative Institution, National Institute for Cultural Property ” when it was merged with the “ Independent Administrative Institution Research Institute of Cultural Properties ” in April, 2007. The Tokyo National Museum was thus with the new title of “ The Tokyo National Museum of the Independent Administrative Institution National Institute for Cultural Property ”, and it has three major differences in operation management comparing with what is usual: (1) Medium and long-term plans as well as annual plans should be submitted for approval, and evaluation to be conducted both by Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology and by Ministry of Internal Affairs and Communications. If the evaluation outcome was not well enough, the museum was required either to make self-examination or to be forced to end its operation. (2)The formerly government-owned cultural heritage, buildings and land were transferred to the Independent Administrative Institution National Museum. (3)The budget for operation was allotted from the government in the name of “ Grant for operating expenses ” with more flexibility in budget implementation, however, the increase of the ratio of self-financing and the restriction on the use of surplus all caused problems.

The positive effect of operating the independent administrative institution showed in a more planned, open and transparent practice. Due to a good deal of restriction from government, the operation of those transformed national museums were in awkward circumstances. If such independent administrative institution is to be fully developed, I think, the government should remain the ownership of national properties, and meanwhile put following points into practice: (1) not to treat all museums alike by cutting operating budget equally; (2)to give each museum more freedom in budget expending; (3) to allow a museum to use its annual balance flexibly; (4)not to stipulate the business income as required; (5)to keep the museums operate independently without being governed by ministries or agencies; and (6)to keep enough staff to run a museum properly.

Keywords: independent administrative institution, Tokyo National Museum, Japanese national museum

* Designated Curator, Tokyo National Museum; E-mail: h-kaneko@tnm.jp