

序章

調査研究の目的と構成

1. 調査研究の背景と目的

(1) 調査研究の背景－現状と課題

2003年6月の地方自治法の改正に伴い、同年9月に施行された「指定管理者制度」は、2006年9月までの移行期間が終了し、全国の公立文化施設(公の施設)は「直営」もしくは「指定管理者制度」のどちらかに完全移行した。

この制度は、公立文化施設の運営に大きな影響を及ぼすことから、各地でその賛否や導入方法を巡る様々な議論が起こり、(財)地域創造も2004年度に「公立文化施設における政策評価等のあり方に関する調査研究」を実施し、指定管理者制度の導入に関する留意事項などをとりまとめている。

指定管理者制度の導入から4年半が経過し、多くの公立文化施設が2009年度には次期指定管理者の指定時期を迎えようとしている中、指定管理者制度移行後の運営状況や課題など、この制度が全国各地の公立文化施設の運営に実際に及ぼした影響をあらためて把握することが不可欠である。

また、全国各地に設立された公立文化施設の運営財団は、指定管理者制度の導入によって、目的や存在意義を一から問い直される状況となっており、今後の文化振興財団のあり方や方向性についての検討が必要になっている。

(2) 調査研究の目的

そこで、本調査研究では、公立文化施設における指定管理者制度の導入状況、指定管理者制度に基づいた運営管理の実態や課題、地方公共団体の文化政策や公立文化施設の運営財団の現状や課題などを把握・整理し、今後の文化振興財団のあり方、ならびに次期指定管理者の指定の考え方に関する調査研究を行う。

2. 調査研究の構成と内容

(1) 調査研究の構成

本調査研究では、(財)地域創造が平成19年1月に実施した「指定管理者制度導入状況等調査」(*1)の結果を活用し、公立文化施設における指定管理者制度の導入の状況を把握するとともに、アンケート調査、事例調査、専門家研究会という三つの手法で、調査研究を行った。

(2) アンケート調査

文化振興を目的として設立された財団法人等を対象に、指定管理者制度導入後の文化施設の管理運営の状況や、施設の管理運営以外の事業の実施状況等を把握するため、次の実施要領でアンケート調査を実施した。

① 調査対象

- 「指定管理者制度導入状況等調査」の中で、地方公共団体が、「地方公共団体が出資等をした、文化振興等を目的とする法人」(*2)として回答した全法人。

② アンケート調査の実施時期、方法、回収結果

- 調査の実施時期:2007年10月1日～10月12日
- 調査の方法:郵送配布、ファックス回収
- アンケート調査対象の母数:566団体
- 有効回答数:301件
- 回収率:53.2%

③ アンケート調査の項目

- アンケート調査の項目は、次のとおりである。
 - 指定管理者としての、公の文化施設の管理運営状況
 - 公の文化施設の管理運営の実施状況
 - 管理運営している施設数(導入以前/現在)
 - 次期の指定についての考え
 - 指定管理者制度の導入による危機感

*1: 「指定管理者制度導入状況等調査」

- 平成19年1月に(財)地域創造が実施した、全国の地方公共団体(都道府県、政令市、市区町村、及び「文化施設等」を有する広域行政)を対象とした悉皆調査。
- 調査時点:平成19年1月1日現在
- 有効回答:1,832団体(有効回答率は96.9%)
- 調査対象施設:地方自治法に規定される「公の施設のうち、「ホール」「美術館」「練習場・創作工房」及びそれらを含む「複合施設」。調査対象施設数は、4,265施設。

*2: 調査対象には、特定非営利活動法人や株式会社など財団法人以外の団体や、地方公共団体が出資しているオーケストラなども対象として含まれている。

- 指定継続・取得のための取り組み
- 団体事業の概要
 - 団体として実施している事業
 - 設置団体からの委託による事業の実施状況
 - 団体独自の文化事業の実施状況
 - 団体の存続や継続のために必要だと考える事業
- アンケート調査項目の詳細は、資料編「アンケート調査票」を参照されたい。

④ アンケート調査の集計手法

- 集計にあたっては、財団の事業特性をあらわす下表の3つの項目をクロス集計の基本分析軸として設定した。

分析軸		サンプル数	
		件数	%
全体		301	100.0
公の文化施設の 管理運営	行っている (指定管理者制度導入以前は)行っていた	260	86.4
	もともと行っていない	7	2.3
	その他(*1)	20	6.6
		14	4.7
設置団体からの 委託事業	実施している	138	48.1
	実施していない	149	52.0
団体としての 独自事業	実施している	191	67.0
	実施していない	94	33.0

(3) 事例調査

「指定管理者制度導入状況等調査」や財団法人等を対象としたアンケート調査では把握しきれない、指定管理者制度の導入の現状や指定管理者制度の影響(問題点や課題、効果)等を詳細に把握するため、事例調査を実施した。

事例調査先は、「指定管理者制度導入状況等調査」の調査対象施設を分類、抽出の上(*2)、設置団体の規模や地域に配慮して、6ヶ所を選定した。さらに、事業財団も対象に加え、次の計7ヶ所を調査対象とした(*3)。

*1: 選択肢は、「行っている」「(指定管理者制度実施以前は)行っていた」「もともと行っていない」の3つであるが、「もともと行っていない」の回答団体を見ると、

- 直営施設の管理運営の委託を受けて施設の管理運営を行っている
- 従前は施設の管理運営を行っていたが、市町村合併の影響等で現在は施設の管理運営を行っていない
- 財団として施設を所有している

等が含まれているため、「その他」項目を設けて再分類し、集計・分析を行った。

*2: 調査対象施設は、管理運営形態(従前/現在)、指定管理者の選定の手法(公募/非公募)、現在の指定管理者の団体種別で分類し、その中から事例対象としての優先度が高いものとして、次の5つのパターンを設定した。

さらに、設置団体の規模や地域、施設の種類等を考慮の上、調査対象施設を抽出した。

◎従前:直営

- ⇒(現在)公募による指定管理者(民間単体、あるいはコンソーシアム)
- 事例:大阪府現代美術センター

◎従前:管理委託

- ⇒直営
事例:仙南芸術文化センター
- ⇒非公募による指定管理者(財団単体)
事例:盛岡劇場、高知県立美術館

- ⇒公募による指定管理者(民間、あるいはコンソーシアム)
事例:横浜みなとみらいホール

◎新設

- 島根県芸術文化センター

*3: 事例調査では、設置団体、施設の管理運営主体(指定管理者)、それぞれにインタビューを行った。また、施設の管理運営主体が財団である場合は、財団運営について尋ねるため、施設担当、事務局担当の両方に同席を依頼し、インタビューを行った(詳細は、資料編参照のこと)。

抽出した施設の設置団体の多くは、複数の施設を設置しており、施設により公募・非公募、指定管理者の団体種別が異なるケースもある。その場合は、対象施設以外の施設の状況等も含め、幅広い意見を聴取した。

① 調査対象

- 仙南地域広域行政事務組合(仙南芸術文化センター)
- 盛岡市／(財)盛岡市文化振興事業団(盛岡劇場)
- 横浜市／(財)横浜市芸術文化振興財団(横浜みなとみらいホール)
- 大阪府／(有)クリーン・ブラザーズ／NPO法人recip(大阪府現代美術センター)
- 島根県／(財)島根県文化振興財団(島根県芸術文化センター)
- 高知県／(財)高知県文化財団(高知県立美術館)
- 福岡市／(財)福岡市文化芸術振興財団

② インタビュー項目

[地方公共団体]

- 設置団体の文化政策の基本方針、文化振興財団や文化施設の文化政策における位置づけ
- 指定管理者制度の導入に関する方針や留意事項
- 指定管理者の指定にあたっての留意事項
- 指定管理者制度の影響(問題点や課題、効果)
- 今後の文化政策、文化振興財団や文化施設運営の方向性 等

[運営管理団体／文化施設]

- 設置団体の文化政策における文化振興財団、施設の位置づけ
- 指定管理者制度の下での施設運営、財団運営の現状
- 指定管理者制度の影響(問題点や課題、効果)
- 次期指定管理に向けての方針、取り組みの方向性
- 今後の財団、文化施設運営のあり方に関する方向性

(4) 専門家研究会

本年度の調査では、アンケート調査や事例調査と並行して「専門家研究会」を設置し、調査手法や調査結果について専門的な観点から検討を行うとともに、分析内容や報告書の取りまとめについての議論を行った。

① 専門家研究会 委員(五十音順、敬称略)

- 草加叔也(有限会社空間創造研究所代表取締役)
- 熊倉純子(東京芸術大学音楽学部准教授)
- 幸田雅治(総務省自治行政局行政課長)
- 田邊國昭(東京大学大学院法学政治学研究科教授)【座長】
- 坪池栄子(株式会社文化科学研究所プロデューサー)
- 中川幾郎(帝塚山大学法政学部教授)
- 飛弾直文(財団法人地域創造常務理事)
- 平田オリザ(劇作家、演出家、青年団代表、大阪大学教授)
- 横道清孝(政策研究大学院大学教授)
- 吉本光宏(ニッセイ基礎研究所芸術文化プロジェクト室長)

② 検討テーマ

- 指定管理者制度の導入、指定にあたっての留意事項
- 指定管理者制度が文化政策、文化振興財団、公立文化施設に与える影響
- 文化振興財団の役割と方向性
- 地方公共団体における文化振興の問題点と課題
- 地方公共団体の文化振興に求められる役割と機能
- 指定管理者制度、文化振興財団、及び文化政策全般に関する課題や方向性 等

3. 報告書の構成

本報告書は、地方公共団体における文化政策の課題と文化振興財団のあるべき姿、次期指定管理者の指定に関する基本的な考え方と留意事項をとりまとめた「本編」と、アンケート調査結果の詳細、事例調査のインタビュー記録をとりまとめた「資料編」から構成されている。また、報告書冒頭には、調査研究の目的と構成を整理した「序章」、調査分析の要点を包括的に整理した「要約」を掲載した。

本編のとりまとめにあたっては、指定管理者による文化施設運営を既に導入または導入を検討している地方公共団体や、公立

文化施設、および文化振興財団等の参考に資するよう、アンケート調査、事例調査、及び専門家研究会の3つの手法による調査・検討結果に、「指定管理者制度導入状況等調査」結果を加え、横断的に整理した。

なお、本編の各章の概要は次のとおりである。

第1章 地方公共団体における文化政策の課題と文化振興財団のあるべき姿

第1章では、指定管理者制度の導入の現状や課題、次期指定管理者制度のあるべき姿を検討する前に、地方公共団体の文化政策を取り巻く環境変化や問題点、課題を整理し、指定管理者制度の影響を視野に入れながら、文化振興財団のあるべき姿を分析・整理した。

第2章 次期指定に向けた指定管理者制度の導入に関する基本的な考え方と留意事項

第2章では、「指定管理者制度導入状況等調査」の結果、事例調査の分析・整理、さらに、研究会での検討結果に基づいて、指定管理者制度の導入にともなう公立文化施設運営への影響を整理するとともに、次期指定に向けた指定管理者制度の導入に関する基本的な考え方と、実施に関する留意事項を整理した。