

要約

1. 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

指定管理者制度の導入は、公立文化施設の運営管理だけでなく、地方公共団体の文化政策や文化振興財団のあり方にも大きな影響を与えている。そこで、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。

(1) 地方公共団体における文化政策の環境変化と課題

① 地方公共団体の文化政策を取り巻く環境変化 (pp.11-13)

- 近年、地方公共団体の文化政策を取り巻く環境は、急速に変化する一方で、地域文化の振興や公立文化施設への期待は高まっている。
- 行政を取り巻く環境変化としては、以下の諸点を視野に入れる必要がある。
 - 財政悪化に伴う効率的な施策・予算執行へのシフト
 - 市町村合併の進展(2008年11月1日には1,785に)
 - 地方分権改革推進法、道州制の議論の本格化
 - 独立行政法人制度、地方独立行政法人制度の導入
 - 指定管理者制度、市場化テスト法の導入
 - 公益法人制度改革の進展(詳細は「公益法人制度改革の概要と留意事項(pp.31-33)」を参照)
 - NPOの急増(アートNPO数は2,000件を突破)
- 次のような潮流からも、地域文化振興の意義は高まりつつあり、行政部局を横断した総合的な文化政策が求められている。
 - 「心の豊かさ」への希求(2006年の国民生活に関する世論調査では、62.9%と過去最高)
 - 「文化力」による芸術文化の幅広い行政効果
 - アウトリーチの定着に伴う、教育、福祉等の分野における芸術文化の役割の増大
 - 文化施設運営等に伴う経済波及効果への注目
 - クリエイティブシティのコンセプトに基づいた政策の展開
 - 創造的産業における芸術文化の役割増大

② 地方公共団体における文化振興の問題点と課題(pp.13-15)

- 一方、地方公共団体の文化政策や文化振興については、次のような課題や問題点が指摘されている。
 - 不明確な文化政策の目標
 - 効率性への偏重(長期的な視点やアウトカムの軽視)
 - 文化予算の急激な減少(2005年度はピーク時の半分以下、2004から05年度にかけて20%以上の減)
 - 文化行政組織による専門性の不足(行政本体における職員の異動、財団組織の硬直化など)

(2) 指定管理者制度が文化振興財団にもたらした影響

指定管理者制度は、地方公共団体の文化振興財団に様々な影響を与えている。

① 個々の文化施設の運営・事業を対象にした制度の影響(pp.16-17)

- 個々の文化施設の運営管理や事業に関心が集中し、文化振興財団が本来行うべきとされる文化振興に関する施策や事業への取り組みがおろそかになっている。
- 都道府県や政令市などが行うべき行政区域内の市区町村との連携、広域文化行政に関する調査研究への取り組み、さらには市区町村における相互連携への取り組みが希薄化する可能性がある。
- 施設ごとの指定となるため、複数の文化施設を連携させた総合的文化振興が停滞する恐れがある。

② 有期限というしくみのもたらす影響(pp.17-18)

- 長期的なビジョンに基づいた継続的な文化振興への取り組みが停滞する恐れが出ている。
- 専門的な人材の雇用や、長期的な人材育成に支障が生じている。

③ 公募における公平性・透明性確保の影響(p.18)

- 公募に伴う公平性を確保する観点から、派遣職員の急激な引き揚げを行う財団もあり、財団に蓄積されたノウハウやネットワークが失われる恐れがある。

(3) 今後の文化振興財団のあるべき姿と方向性

地方公共団体は、指定管理者制度が文化振興財団にもたらした大きな影響等に適切に対応するべく、文化政策の策定や文化振興施策、事業の実施等の推進体制を含め、文化振興財団のあるべき姿や方向性を再検討すべき時期に来ている。

① 地方公共団体の文化振興に求められる役割と機能(pp.18-22)

- 文化政策や文化振興に求められる役割や機能は概ね次の6つに整理できる。
 - 文化政策、文化振興計画等の策定
 - 調査研究(シンクタンク機能)
 - 文化振興に関する中間支援機能
 - 公立文化施設の運営管理、事業の企画・実施
 - (公立文化施設以外の)文化振興施策、事業の企画・実施
 - 文化政策・文化施設の評価と説明責任
- これらの役割や機能を、地方公共団体、文化振興財団、(文化振興財団以外の)指定管理者のどこが担うべきかを慎重に検討した上で、文化振興財団の基本的な性格や方向性、役割を明確にする必要がある。
- 役割分担は様々なバリエーションが考えられるが、今回の調査結果から、今後の文化振興財団の役割

や方向性は、概ね次の5つのタイプに整理できる(p.29、図表1-2参照)。このうち、①②③は、指定管理者として文化施設の運営管理も行う文化振興財団であるが、④⑤は文化施設を持たずに文化振興を行う財団である。

① 総合的文化振興財団(pp.23-24)

- 地方公共団体の文化振興全般で中心的な役割を担う文化振興財団。
- 都道府県や政令市など、複数の文化施設を連携させて総合的な文化振興を図る場合には、このタイプの財団を選択肢のひとつとして検討することが望ましい。
- 文化政策や文化振興計画についても文化振興財団が地方公共団体に積極的な提案を行う。
- 財団の専門性や蓄積を活かせる反面、財団の独断専行に陥る恐れがあるため、地方公共団体は適切な評価を行える体制を整えることが肝要である。
- 文化施設以外の業務について、指定管理業務に含めるかどうかは、慎重な検討が必要。
- 長期的な視点から、指定管理者として非公募(指名)による指定も視野に入れるべきだと考えられる。

② 文化振興支援・指定管理型財団(pp.24-25)

- 文化施設の指定管理業務に加え、調査研究や中間支援業務などを行い、地方公共団体の文化振興を側面支援する財団法人。

○ 文化政策に求められる役割・機能と文化振興財団の方向性

文化政策・文化振興に求められる役割・機能	担い手としての適性			文化振興財団の類型と役割・機能				
	地	財	指	①	②	③	④	⑤
① 文化政策、文化振興計画等の策定	◎	○(提案)		○(提案)				○(提案)
② 調査研究(シンクタンク機能)	◎	◎		◎	○		○	◎
③ 文化振興に関する中間支援機能	◎	◎	○	◎	◎		◎	◎
④ 公立文化施設の運営管理、事業の企画・実施	◎	◎	◎	◎	◎	◎		
⑤ (文化施設以外の)文化振興施策、事業の企画・実施	◎	◎		◎			◎	
⑥ 文化政策・文化施設の評価と説明責任	◎	◎	○(自己評価)	◎	○(自己評価)	○	○	◎

- 広域的な文化行政を担う都道府県や政令市などでは、㊤もしくはこのタイプの財団法人が望ましい。
- 文化施設の指定管理以外の業務で、文化振興財団が実施すべきものについては、文化政策に基づき地方公共団体が明確に提示する必要がある。
- 文化施設以外の業務について、指定管理業務に含めるかどうかは、慎重な検討が必要。

㉓ 指定管理型財団 (pp.25-26)

- 文化施設の指定管理業務を専従的に行う財団法人。
- 当該文化施設の運営管理だけではなく、文化施設における事業を企画・実施することで文化振興財団の役割を果たすことが求められる。
- 調査研究や中間支援業務などは地方公共団体が担う必要がある。

㉔ 文化事業特化型財団 (p.26)

- 文化施設の指定管理業務は行わず、独自の事業や中間支援業務などを行う財団法人。
- 財団とは別に文化施設の指定管理者を選定する必要があり、指定管理者と財団の関係や役割分担については、十分な検討が必要。
- 指定管理者制度に束縛されない柔軟性は確保できるが、運営施設がないことによる事業実施上の制約が生じる。

㉕ 地域アーツカウンシル型財団 (p.27)

- 文化施設の指定管理業務は行わないが、文化政策や文化振興に関する専門機関として、調査研究や中間支援業務を行う地域版のアーツカウンシル的な役割を担う財団法人。
- 文化政策に関する専門機関として、行政組織の異動サイクルと関係なく専門的なノウハウやネットワークを蓄積したり、文化政策の評価や指定管理者の選定などについても一定の役割を担うことが期待される。
- 地方公共団体や指定管理者との役割分担については、十分な検討を行う必要がある。

2. 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

公立文化施設の約3分の1で指定管理者制度が導入され、それらの運営管理の現状や課題が明らかになってきた。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し、次期指定管理者の指定に向けた基本的な考え方と留意事項を整理した。

(1) 第1期指定管理者制度の導入の概況

「指定管理者制度導入状況等調査」(2007年3月、(財)地域創造)によれば、第1期指定管理者制度の導入の概況は次のとおりである。

- 指定管理者制度の導入割合は、全施設(4,265)の34.2%で1,459館であり、全体では直営の方が多い。
- 指定管理者制度を導入した場合、指定管理者の選定方法は、全体では公募が63.3%、非公募が36.7%であるが、都道府県や市町村では公募の割合が高い。
- 従前が直営の場合は9割以上が現在も直営で、指定管理者制度を導入した施設は5.2%。
- 従前が管理委託の場合、9割以上が指定管理者制度に移行し(直営への切り替えは6.1%)、公募が34.1%、非公募が65.9%で、従前の管理委託者を非公募で指定したケースが多いと考えられる。
- 指定管理者の内訳(1,457施設に占める割合)は、財団法人・社団法人(73.0%)、公共団体・公共的団体(5.5%)、NPO法人(3.5%)、株式会社・有限会社(9.8%)、共同事業体(5.1%)となっている。
- 指定期間の平均は3.6年、利用料金制の採用割合は63.2%、債務負担行為の設定(一部含む)割合は42.8%である。

(2) 指定管理者制度の導入にともなう施設運営への影響

文化施設では、指定管理者制度の導入に伴い、多くの問題点や課題が指摘される一方で、文化施設のあり方や運営を再考する契機としての効果も明かとなった。

① 指定管理者制度の導入にともなう問題点や課題(pp.37-39)

- 指定管理者制度の目的は、住民サービスの向上と経費節減が両輪とされているが、厳しい財政状況を背景に、住民サービスの向上を置き去りにした経費節減への偏重が見られる。
- 指定管理業務が有期限であることから、長期的な視野に立った事業の実施、事業の継続性の確保、社会環境の変化に応じた柔軟性の発揮などが困難になっている。
- 地域の芸術家・団体、住民グループ等との長期的なネットワークなどを継承できない恐れが出ている。
- 指定期間が定められていることから、専門的人材の新規雇用、雇用の継続や人材育成などへの長期的な戦略が描けない。
- 経費節減の一方で業務量が増加し、指定管理者制度の導入に伴う煩雑な業務などによって、組織が疲弊し、若手職員のモチベーションが低下している。
- 財団法人としての評価、指定管理者としての評価など、複数の評価への対応に苦慮しており、定量的な評価には馴染みにくい事業の成果や効果を説明できる評価手法の検討が急務となっている。

② 指定管理者制度の導入にともなう効果(pp.39-40)

- 指定管理者制度の導入に伴い、文化政策の中での施設の位置づけや役割が見直され、応募要項や要求水準書、提案書や事業計画書の作成をとおして、設置目的や事業目的が明確になった。
- 指定管理者制度の導入によって財団法人などに危機感が生まれ、組織全体の活性化につながるとともに、職員相互の活発な意見交換が意識の共有や一体感の形成につながっている。
- 指定管理者制度の導入を契機に、学校教育や福祉、まちづくりの団体との連携が促進され、開館時間

の延長やクレームボックスの設置、ホームページの充実など住民サービスの向上が進んだ例もある。

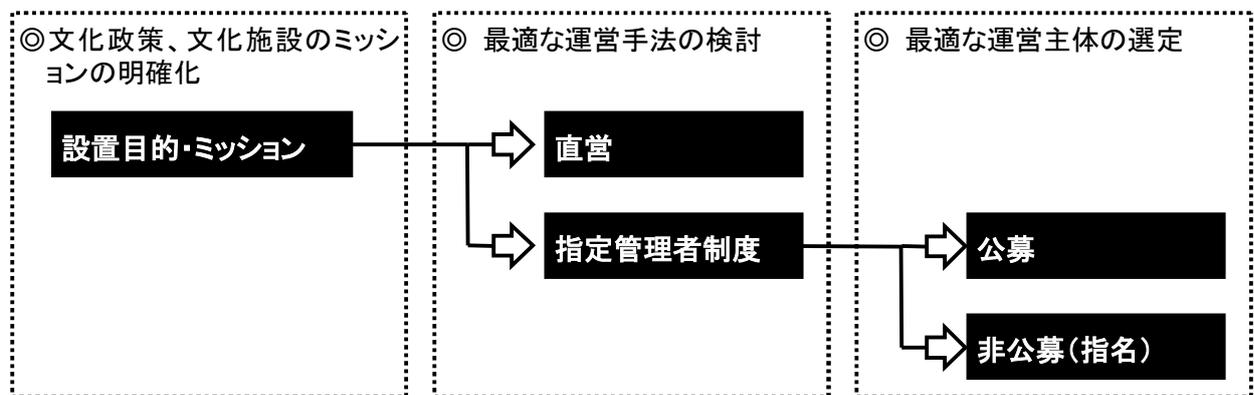
(3) 指定管理者制度の導入に関する基本的な考え方

次期指定管理者を指定する際には、公立文化施設は、公の施設の中でも次のような特性を備えていることに配慮した上で、基本的な考え方や方針を検討・整理しなければならない。

① 公立文化施設の特性 (pp.40-41)

- 互換性、代替性の低さ
 - 公立文化施設は、特性や地域によって、運営やサービス、事業は多様で一律に規定できない。
 - 事業の企画・実施に専門性が求められ、運営組織の代替性・互換性が極めて低い。
- 求められる長期的な取り組みと継続性
 - 公演や展覧会は数年の準備が必要で、支援・育成型事業は5～10年スパンで取り組む必要がある。
 - 公立文化施設の管理運営には、他の公の施設と比較して、長期的な取り組みや継続性がより強く求められる。

○ 次期指定に向けた基本的な流れ



② 文化政策、文化施設のミッションの明確化 (pp.41-42)

- 次期指定に際しては、まず、文化政策、文化施設の目的やミッションを明確にしなければならない。
- その際、文化振興基本計画や文化施設の設置条例に立ち返り、社会環境の変化や住民ニーズに応じた施設の新たなミッションや役割を明示する必要がある。

③ 指定管理者制度・直営を含めた最適な運営手法の検討 (p.42)

- 地域や施設の将来を見据えて、指定管理者制度だけではなく直営を含め、最適な運営手法を選択する必要がある。
- 指定管理者制度を導入する際には、地域の文化振興の担い手を代替する事業者の有無の検討も欠かせない。

④ 最適な運営主体の選定－非公募(指名)も選択肢のひとつ(pp.42-44)

- 次期指定に際しては、文化施設のミッションの実現に最適な運営主体の選定を第一に優先すべきである。
- その際、公立文化施設の運営管理や事業は、代替性・互換性が低く、長期的な継続性が求められることを視野に入れ、公募が望ましい方法かどうか十分な吟味が必要である。
- 特に、都道府県等の広域ネットワークの中核機能を担ったり、創造事業などソフト重視型の事業、育成・普及など長期的な事業などを行ったりしている場合は、公募に伴う指定管理者の交替のリスクを十分に検討しなければならない。
- 設置団体の要求水準にとどまることなく、それを上回るような効率的で質の高い運営や事業が行われ、それらを継続・発展させることが望ましいと判断できる場合は、住民や議会に対して十分な説明を行った上で、非公募で次期指定管理者を指名・指定することも選択肢のひとつに加えるべきだと考えられる。
- 一方、公募する場合は、民間事業者等の参入障壁となるような条件は可能な限り排除するなど、広く門戸を開放して、幅広い候補団体の中から最も相応しい指定管理者を選定する必要がある。

④ 経費節減偏重の見直し－指定管理者制度本来の目的に立ち返った制度の運営(p.44)

- 第1期の指定管理者の導入では、経費節減が前提条件のように扱われたが、支出を節減するだけでなく、指定管理者の自助努力によって、施設の利用を促進させ、収入を増やすなど効率的な運営を目指すのが、本来の姿である。
- 効率的運営と経費節減は別のものであり、過度の経費節減は、文化施設のミッションの実現、サービスの向上、安全な運営などの支障となり、指定管理者制度の本来の目的に反した結果を招く恐れがある。
- 設置団体は、日頃から施設の運営の状況を的確に把握し、行政サービスの質の向上と効率的運営を両立させる方法を検討すべきである。

(4) 指定管理者の指定に関する留意事項

次期指定に際しては、第1期の指定管理者制度の導入における問題点や課題を踏まえ、業務の範囲や管理の基準、指定期間や指定管理料などの条件、指定の手続きなど、以下の項目を十分に検討する必要がある。

① 業務の範囲、管理の基準(pp.45-47)

- 密接不可分な事業と施設の管理運営
- 重視すべき有効性やアウトカム、公共性
- より高い専門性の求められるソフト事業の企画・実施
- 館長や芸術監督、芸術団体、ボランティア等の位置づけの明確化
- 尊重すべき既存運営スタッフの意見

② 指定期間(p.47)

- 文化施設の特性や指定管理者の評価から次の指定のプロセスを考慮した指定期間(5年以上が望ましい)

③ 運営経費の考え方(pp.47-49)

- 利用料金制度
- 指定管理料の算出と支払時期
- 債務負担行為

④ 指定の手続き(pp.49-52)

- 公募の実施と情報公開
- 審査(選定)の基準
- 審査の体制
- 審査のプロセスや結果の公開
- 準備期間と業務の引継ぎ

⑤ モニタリングと評価(p.52)

⑥ 管理責任の範囲とリスクマネジメント(pp.52-54)

- 施設の大規模修繕、改修
- 事故等に対する責任・リスク
- 指定取り消しに対する責任・リスク

⑦ 新施設における指定管理者制度導入の留意事項(p.54)

なお、新施設において指定管理者制度を導入する際には以下の諸点への留意が必要である。

- 開設準備室等の準備業務や体制を指定管理者にどのように移行させるかを明確にすること
- 光熱水費や清掃・警備などの維持管理費、運営や事業の経費について不確定要素が多いこと
- 運営管理や事業の実績がないことから、運営が軌道に乗るまでの不確定要素を視野に入れること