

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

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はなく、地方公共団体の文化政策のあり方、あるいは、地方公共団体が設立した文化振興財団の位置づけや方向性にも大きな影響を与えている。

そこで、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。

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

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。ここではまず、そうした動きを概観しておきたい。

① 行政を取り巻く環境変化

- 国および地方公共団体の財政悪化に伴い、より効果的、効率的な施策の実施、予算の執行が求められるようになっていく。
- 基礎自治体である市町村の財政基盤の強化などを目的に、市町村合併が推進され(*1)、様々な行政分野で住民の利便性の向上、広域的なまちづくり、サービスの高度化・多様化、行財政の効率化が求められるようになっている。
- 2007年4月に「地方分権改革推進法」が施行され、道州制を含めた地方分権に関する議論が本格化している。
- 国の特殊法人改革によって独立行政法人制度が導入され(1999年7月通則法施行)、地方公共団体においても、地方独立行政法人法(*2)が2004年4月に施行された。
- 指定管理者制度(2003年)、市場化テスト法(*3、2006年)な

*1: 1999年3月末に市町村数は3,232(670市、1,994町、568村)だったが、2006年3月末には1,821(777市、846町、198村)となり、2008年11月1日には1,785(783市、809町、193村)となる予定(総務省HPより)。

*2: 地方独立行政法人とは「住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律の定めるところにより地方公共団体が設立する法人」で、業務の範囲は、①試験研究、②大学の設置・管理、③公営企業に相当する事業の経営(水道、鉄道、電気、ガス、病院等)、④社会福祉事業の経営、⑤その他の公共的な施設で政令で定めるものの設置・管理、となっている。

*3: 正式名称は「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」。

*1: 詳しくは「(3) 公益法人制度改革の概要と留意事項」(p.21)を参照。

*2: 2008年1月末現在の認証数は33,675件(内閣府調べ)、アートNPO数は2007年9月現在で2,008件(NPO法人アートNPOリンク調べ)。

*3: 内閣府「国民生活に関する世論調査」によれば、2006年には、「心の豊かさに重きをおきたい」と回答した国民の割合は62.9%と、これまでで最も高くなっている。

*4: 文化芸術振興基本法(2001年12月施行)では、文化芸術が「心豊かな活力ある社会の形成にとって極めて重要な意義を持ち続ける」とし、基本の方針(2002年2月閣議決定)では、文化芸術の意義を
①人間が人間らしく生きるための糧
②共に生きる社会の基盤の形成
③質の高い経済活動の実現
④人類の真の発展への貢献
⑤世界平和の礎
の5つに整理している。第2次基本方針(2007年2月閣議決定)でも、この5つの意義は引き継がれ、さらに「文化芸術の持つ、人々を引き付ける魅力や社会に与える影響力、すなわち、『文化力』が国の力であるということが世界的にも認識され」としている。

どが導入され、行政サービスの実施主体に関して、「官」から「民」への解放が進められている。

- 2006年に公益法人制度改革関連3法案が成立し、2008年12月には施行される見込みで、地方公共団体の設立した財団法人・社団法人も、新制度の施行後5年以内に新制度に基づいた公益法人に移行しなければならない(*1)。
- 1998年のNPO法の施行後、全国各地に相次いでNPOが設立され、その総数は3万件を超え、芸術文化を活動の中心分野とするアートNPOも2,000件を超えている(*2)。

② 高まる地域文化振興の意義

- 国民の「心の豊かさ」を求める意識は年々高まりを見せており(*3)、個人個人が自己実現を図り、心豊かに感動をもって生活していける、真に豊かな社会を実現するためにも、地域文化の振興は欠くことのできない要素となっている。
- 最近になって、「文化力」という言葉が徐々に定着し(*4)、芸術文化が以下に述べるような幅広い行政効果を有していることが、認識されるようになってきた。
- アウトリーチの定着に伴い、アーティストによる学校でのワークショップ形式の授業が各地で行われるようになってきた。その結果、そうした取り組みが、子どもたちの表現力やコミュニケーション力、創造力などの育成、あるいは身体能力の回復などに効果があることが認識されるようになっており、芸術文化の教育面での効果に注目が集まっている。
- 同じように福祉の分野でも、高齢者の元気回復や活力維持にとって、芸術文化が効果を有しているということが、各地の取り組みで明らかとなっている。
- こうしたことから、文化政策は文化振興課などのセクションが単独で取り組むだけではなく、行政部局を横断した総合的な政策としてとらえる必要性が高まっている。
- 文化施設の運営管理や文化事業の実施は、それ自体で採算を確保することは難しいが、外部経済効果まで視野に入

れると、地域に相応の経済効果をもたらすとされている。また、新聞や雑誌、TV等のメディアへの掲載などによって、大きなパブリシティ効果を発揮している例も見られる。

- EU諸国では、脱工業化で衰退した工業都市・港湾都市が、芸術文化をはじめとしたクリエイティブな産業によって、再生したケースが数多く報告されている。そうした潮流は、クリエイティブシティと呼ばれ、日本でもいくつかの地方公共団体では、そのコンセプトを政策に導入している。
- デザインやファッション、映像産業、コンピュータソフトウェアなどの創造的産業群は(*1)、これからの経済や産業を牽引するという認識が国際的に広がっており、芸術文化の持つ創造性が、そうした産業の振興にとって極めて重要な役割を果たすと言われている。

(2) 地方公共団体における文化振興の問題点と課題

このように、地方公共団体においては、行財政改革を背景に施策や事務事業の一層の効率化が求められる一方で、地域文化の振興に対する期待が高まっている。

しかしながら、現状では、地方公共団体の文化政策は、様々な問題点や課題を抱えている。今回は、それらを把握するための調査は実施していないが、従来から指摘に基づき、本調査の課題となっている指定管理者制度や文化振興財団との関連性を含め、地方公共団体の文化政策全般に関する問題点や課題を以下に整理した。

① 不明確な文化政策の目標

- 2001年12月の「文化芸術振興基本法」の施行に伴い、地方公共団体によっては「文化振興条例」を制定したり、文化振興ビジョンや文化振興基本計画を策定したりする例も増えている。
- しかしながら、多くの地方公共団体では文化振興に関する政策目標が曖昧で、総合計画の中に文化政策が明確に位置づけられているとは言えない。

*1: 英国政府は創造的産業群 (Creative Industries) を、「個人の創造性や技術、才能に起源を持ち、知的財産の創造と市場開発をとおして財と雇用を生み出す可能性を有する産業群」と定義し、①広告、②建築、③美術・骨董品市場、④工芸、⑤デザイン、⑥デザイナーズ・ファッション、⑦映画・ビデオ、⑧TV・コンピュータゲームソフト、⑨音楽、⑩舞台芸術、⑪出版、⑫コンピュータソフトウェア・コンピュータサービス、⑬テレビ・ラジオ、の13分野を創造的産業に位置づけている。

研究会の発言から

- 将来的な文化政策のビジョンがあつて初めて施設の位置づけを考えることができ、財団や施設は本来こうあるべきだという視点も生まれる。

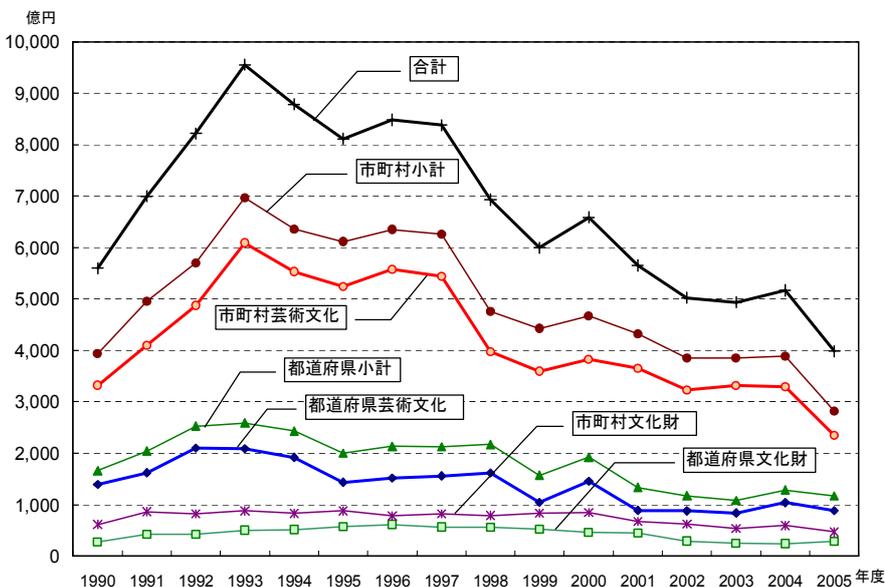
*1: 文化政策や文化施設の評価に際して、アウトプット(サービス産出量)とアウトカム(成果・効果)は区別する必要がある。文化施設を例に取れば、アウトプットは観客数や稼働率、事業収入などを指しているのに対し、アウトカムはミッションや目標に基づいた成果として、例えば、芸術や文化に触れることでどれぐらい住民生活の質的向上が図られたか、文化施設が地域の活力創出にどのように結びついたか、といったような成果を指している。

- こうしたことが、文化振興財団や文化施設の目的(ミッション)や位置づけを不明確にしている大きな要因のひとつだと考えられる。

② 効率性への偏重

- 厳しい財政状況の中で進められている行財政改革の流れを受け、文化政策の分野においても、これまで以上に効率的で効果的な施策の実施が求められている。
- その結果、長期的な視点やアウトカム(*1)を視野に入れるべき文化政策の分野でも、必要以上に効率性が優先され、文化振興財団や文化施設において、人員や予算の急激な削減が行われている。
- とりわけ、2003年度の地方自治法の改正で導入された指定管理者制度は、本来、住民サービスの向上と経費の節減の二つが目的とされているにも関わらず、同制度を導入した多くのケースでは、後者の目的のみがクローズアップされ、必要以上の予算削減が行われることで、文化施設の現場には混乱が広がっている。

図表1-1 都道府県、市町村の文化予算の推移(文化庁調べ)



③ 文化予算の急激な減少

- 実際、地方公共団体の文化予算の推移を見ると、都道府県、市町村の文化予算(文化財関係の予算を含む)は、1993年度の9,553億円をピークに減少傾向が続き、2005年度には、その半分以下の3,983億円まで落ち込んでいる。
- 90年代初頭には大きな割合を占めていた文化施設の建設予算は、90年代後半に急速に減少し、それ

が文化予算全体の減少につながっている側面はあるが、指定管理者制度の導入後、2004年度から05年度にかけては、5,166億円から3,983億円と、20%、1,000億円以上の落ち込みとなっている。

- とりわけ、市町村の芸術文化予算は、3,291億円から2,344億円と著しく減少しており、この減少率は、他の行政分野と比較しても極めて高いものと思われる。

④ 文化行政組織における専門性の不足

- 地方公共団体の文化振興の担当職員が、3年前後の短い周期で定期的に異動することは、専門的な知識や経験、ネットワークの蓄積の妨げとなり、文化政策の推進にとって大きな課題であることは、従来から何度となく指摘されてきた。
- 指定管理者制度が導入されたことで、地方公共団体の文化振興部局には、文化施設のミッションや業務の範囲、管理の基準などを明確にする役割が求められ、指定管理者の実績をモニタリング、評価するためにも、従来以上に専門的な知識や経験が求められるようになってきた。
- 地方公共団体の中には、文化施設の運営管理を目的に設立した文化振興財団に、文化振興の中核的な役割を期待するところもあるが、指定管理者制度の導入によって、文化振興財団のそうした役割は曖昧なものとなりつつある。
- 同時に、文化振興財団の中には、組織の硬直化、経営改善の必要性など、様々な問題点が指摘されているものもある。

2. 指定管理者制度が文化振興財団にもたらした影響

地方公共団体の文化振興財団の多くは、直営では制約の多い文化施設の運営管理に際し、専門的な人材の登用や柔軟な予算執行が可能なことなどを理由に設立された(*1)。財団法人によっては、文化施設の運営管理にとどまらず、地方公共団体の文化振興に関する様々な事業や施策を実施したり、複数の文化施設を運営管理したりしているところも少なくない。

研究会の発言から

- 指定管理者制度の導入で行政と財団が切り離されたことから、人材の育成や地域の文化のネットワークづくりを誰が担保するのかという問題が浮き彫りになっている。
- 本来、文化振興財団に体質改善や経営改善が必要であるという議論は、指定管理者制度の中だけで語られるべき問題ではない。

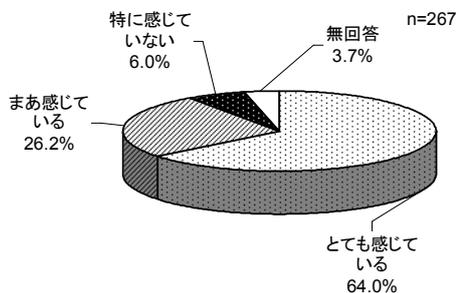
(財)福岡市文化芸術振興財団

- 財団で文化事業を実施する理由は、①専門性を発揮できること、②継続性を保てること、③独自財源の確保が容易なこと、の3点である。

*1: 指定管理者制度導入状況調査(平成19年3月、(財)地域創造)によれば、全国の地方公共団体の25.5%(465団体)が文化振興等を目的とした法人(文化振興財団等)を設置しており、その総数は582法人である。

○財団アンケート調査結果から

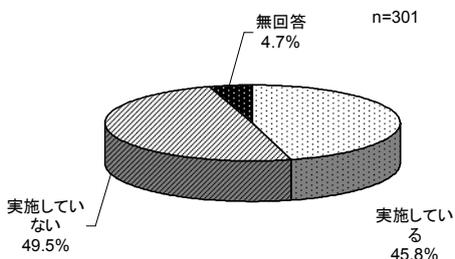
問1-3 指定管理者の導入で、貴団体では、団体としての存続に危機感を感じていますか。



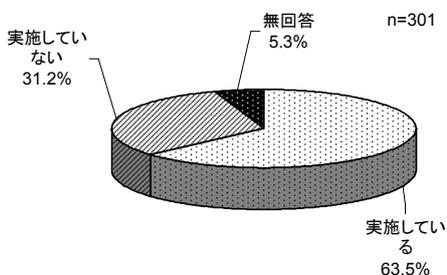
○財団アンケート調査結果から

問3 貴団体では、次のような事業を指定管理者の業務の範囲外で実施していますか。

① 設置団体からの委託による文化事業



② 団体独自（設置団体からの委託以外）の文化事業



しかし、指定管理者制度の導入によって、団体としての存続に危機感を感じている文化振興財団の割合は90.2%（「とても感じている」と「まあ感じている」の計）に達するなど、大きな影響が出ている。それに伴って、これまでの文化振興財団の位置づけや役割、設置団体との関係は大きく変化しており、とりわけ、指定管理者制度が施設ごとの運営管理や事業だけを対象にしたものであること、そして、指定期間が有期で指定管理者が交替する可能性があること、この二つが大きな要因となっている。

(1) 文化施設の運営管理や事業だけを対象にした制度の影響

まず、指定管理者制度が施設ごとの運営管理や事業だけを対象にしたために生じた文化振興財団への影響は、次の3点に整理できる。

① 地方公共団体の文化振興における財団の役割の変化

- 現在でも、文化振興財団は、指定管理業務以外に、設置団体の委託や独自の取り組みとして、文化振興に関する様々な事業を実施している。
- しかし、指定管理者制度によって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文化振興に関する施策や事業がおろそかになっている。
- 具体的には、(当該文化施設だけに限らない)芸術文化に関する情報提供、助成金をはじめとした芸術団体等への支援、人材育成やネットワークづくりなどの施策や事業と指定管理者の業務との関連性を、十分に検討する必要性が生じている。

② 都道府県などの広域文化行政への取り組みの希薄化

- とりわけ、都道府県や政令市などの広域行政団体が設立した文化振興財団の場合、行政区域内の市区町村と連携し、それらの文化振興や文化施設の運営管理を支援したり、広域文化行政に関する調査研究をしたりする役割が期待されているが、指定管理者として当該文化施設の業務に特化した場合、そうした取り組みが希薄になる恐れがある。

- さらには、市区町村における相互連携への取り組みなども希薄化する可能性がある
- 都道府県や政令市内の市区町村の文化施設との連携事業、アートマネジメント講座などの人材育成事業や交流事業などについて、指定管理者の業務に含めるべきかどうか、整理が必要だと思われる。

③ 複数の文化施設を連携させた総合的な文化振興への影響

- 地方公共団体によっては、複数の文化施設を一括してひとつの指定管理者を指定するケースもあるが、そうした制度の運用は、民間事業者から参入障壁ととらえられる側面がある。
- したがって、複数の事業者に競わせることでより適切な指定管理者を選定するという指定管理者制度の趣旨を優先すれば、施設ごとに指定管理者を選定することとなり、結果的に、もともと連携を前提に設置された複数の文化施設の指定管理者が別々の団体になる可能性がある。
- その結果、複数の文化施設を一体的に運営管理することで、総合的な文化振興を図ることが困難になる恐れが出ている。

(2) 有期限というしくみのもたらす影響

指定管理者制度が有期限の指定期間を定めていることも、文化振興財団の事業や運営に様々な影響を与えているが、とりわけ影響が大きいのは以下の2点である。

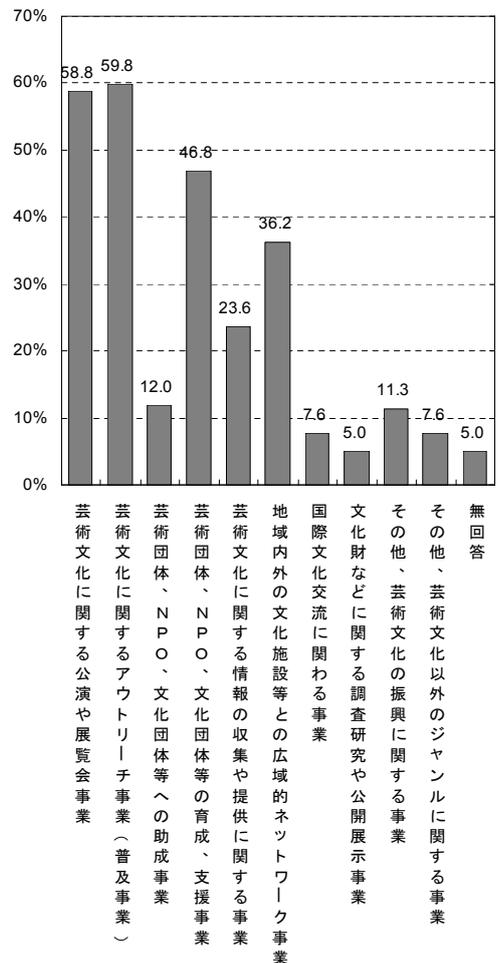
① 長期的なビジョンに基づいた継続的な取り組みへの影響

- 指定管理者には指定期間(2006年9月までの第1期の指定では、3年もしくは5年が大半)が設けられており、その期間終了後も現在の指定管理者が継続して指定されるとは限らない。
- 行政本体に比べて人事異動が少なく、専門家を起用して長期的なビジョンに基づいた継続的な文化振興を図るということも、多くの場合、文化振興財団を設立する基本的な目的

○財団アンケート調査結果から

問4 団体の存続や事業の発展のために、今後必要があるとお考えの事業の番号を3つまでご記入ください。

n=301



のひとつとなっていた。

- 今回の財団法人に対するアンケート調査でも、今後必要性が高いと回答した事業には、長期的な取り組みが欠かせないものが多くなっている。
- しかしながら、指定管理者制度の下では、こうした財団の長期的な取り組みや、継続性が必ずしも担保されるとは限らないというのが実態である。

② 専門的人材の雇用・育成への影響

- 指定期間終了後も継続して指定管理者に指定されない可能性があるため、多くの文化振興財団では、新たな専門的人材の雇用にネガティブにならざるを得ない状況となっている。
- また、将来の見通しが不透明な状態では、財団内部の人材育成についても積極的に取り組めないのが実情であろう。

(3) 公募における公平性・透明性の確保に伴う影響

- 指定管理者の選定を公募で行う際に、民間事業者と公平な競争を行い、選定に関する透明性を確保するために、行政からの派遣職員を引き揚げた文化振興財団も少なくない。
- しかし、行政からの派遣職員が重要な役割を担っている文化振興財団も多く、急激な派遣職員の引き揚げによって、財団に蓄積されたノウハウやネットワークが失われ、財団の事業や運営に悪影響の出る恐れがある。
- 指定管理者の公募では、公正な選定が行われなければならないが、派遣職員の引き揚げについては、文化振興財団の役割や位置づけに配慮した慎重な判断が求められる。

3. 今後の文化振興財団のあるべき姿と方向性

(1) 地方公共団体の文化振興に求められる役割と機能

このように、指定管理者制度の導入は、全国各地で設立された文化振興財団の位置づけや役割、事業や運営に様々な影

響を与えている。したがって、地方公共団体は、文化政策の策定から具体的な文化振興施策や事業の実施などを、どのような体制で実施すべきかを含め、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と言える。

そこで次に、文化政策や文化振興の推進に際して、地方公共団体や文化振興財団、(文化振興財団以外の)指定管理者などにどのような役割や機能が求められるか、以下に整理した。

① 文化政策、文化振興計画等の策定

- まず、地方公共団体は文化政策、文化振興計画等を策定する必要がある。その中には、文化政策のミッションや目標、施策・事業の体系とそれぞれの内容、文化施設の位置づけと運営管理や事業の方針などが含まれていなければならない。
- 文化政策を明確にするには、次のようなものを策定する必要がある。個別の施策や事業の内容だけではなく、条例や基本計画などを含め、地方公共団体全体の政策体系の中に、文化政策や文化振興を明確に位置づけることが重要である。
 - 基本計画・長期計画における文化振興の基本方針
 - 文化振興条例、文化振興ビジョン、文化振興基本計画等
 - 個別の文化振興施策・事業の方針と内容
 - 文化施設の整備計画
 - 文化施設の運営管理の方針、事業計画 など

② 調査研究(シンクタンク機能)

- 適切な文化政策や施策を立案・実施するためには、社会経済環境の変化や将来動向の把握、地域特性や市場の分析、住民の意識やニーズの把握、芸術文化の動向など、幅広い情報収集や分析などの調査研究機能が求められる。
- また、文化振興の施策や事業、文化施設の運営管理などを適切に評価するためにも、調査研究に基づいた情報の収

研究会の発言から

- 都道府県や政令指定都市などは、独立した調査研究機関を十分に持てるはずである。5、6人の若手研究者を雇用すれば、評価にも有効で、最も実効性がある。

(財)横浜市芸術文化振興財団

- (財)横浜市芸術文化振興財団では、中間支援機能の強化を打ち出しており、2007年7月にアーツコミッション・ヨコハマを開設し、情報提供や相談、滞在支援等によるアーティスト・クリエイターやNPO等の創造活動のサポートに取り組んでいる。

(財)福岡市文化芸術振興財団

- 財団の役割として、現在は「つなぐ」ということを大切にし、①市民と文化をつなぐ事業、②市民と文化をつなぐ活動(アートサポート活動)への支援、③子どもたちへの文化芸術体験事業という3つのミッションを掲げている。

(財)島根県文化振興財団

- 中間支援(助成事業、アーティストバンク、ネットワーク事業、職員研修など)は、従来から実施しており、今後も手厚くする方針で、財団の重要な存在意義として考えられている。

*1: 指定管理者制度導入状況調査(平成19年3月、(財)地域創造)によれば、従前に管理委託制度だった1,279館のうち、6.1%(78館)が直営に移行している。逆に従前の直営2,782館のうち、指定管理者制度を導入したのは、5.2%(145館)。
設置団体種別にみた指定管理者制度導入館の割合と館数は、都道府県(293館のうち68.9%、202館)、政令指定都市(269館のうち79.2%、213館)、市区町村(3,692館のうち28.2%、1,041館)。全体では4,265館のうち34.2%、1,459館で、直営館の割合が65.8%と全体の3分の2を占めている。

集や整理、分析などを行う必要がある。

- こうした調査研究は、地方公共団体の企画や文化振興セクションの本来機能のひとつと考えられるが、必ずしも十分な手当が行われていないのが実情であろう。

③ 文化振興に関する中間支援機能

- 最近になって、芸術文化の振興には、芸術活動を他の領域とつなげたり、芸術団体やアーティストなどの創造活動や自立を支援したりする、次のような中間支援機能の重要性が指摘されるようになってきた。

- 芸術活動と教育や福祉などをつなぐコーディネート業務
- 助成金・奨学金などの財政的支援
- 人材育成や研修プログラムの実施
- 稽古場やスタジオ提供等の創造活動支援
- 情報やノウハウの提供
- 関係機関等との交流やネットワークづくりの推進
- 広報・パブリシティ活動の支援 など

- これまでも、地方公共団体や文化振興財団が、施策や事業の一環としてこうしたサービスを実施してきた例はあるが、中間支援機能を明確に打ち出している例はまだ少ない。

④ 公立文化施設の運営管理、事業の企画・実施

- 具体的な文化振興施策として、ほとんどの地方公共団体では劇場やホール、美術館など、何らかの公立文化施設の設置、運営管理を行っている。
- 従来、文化振興財団等に管理委託されていた公立文化施設の大半は、指定管理者制度に移行したが、中には直営に切り替えたところもある。一方で、直営から指定管理者制度に切り替えた館も少なくない(*1)。
- こうした現状を考えると、地方公共団体は、公立文化施設にとって適切な運営管理の仕組みや方法を十分に検討した上で、直営もしくは指定管理者制度のどちらを採択すべきか判断することが重要だと言える。

⑤ (公立文化施設以外の)文化振興施策、事業の企画・実施

- 公立文化施設の運営管理とは別に、様々な文化振興施策や事業を実施している地方公共団体も多い。
- 具体的には、先述の中間支援機能として記載したものに加え、顕彰事業や県民文化祭的な事業、文化的・歴史的町並みの保存・継承などが文化振興施策の一環として実施されている。また、教育委員会では、文化財の保存・活用なども行われており、これも文化施策に位置づけられる。

⑥ 文化政策・文化施設の評価と説明責任

- 最近、重視されるようになってきたのが、文化政策や文化施設の評価である。行財政改革の進展に伴い、あらゆる行政分野で政策評価、施策評価、事務事業評価などが実施されるようになった。
- 文化政策や文化施設の評価は、定量的な評価が中心の事務事業評価には馴染みにくい側面があるものの、事業の実績や成果を適切に評価して改善策を検討したり、住民に説明したりすることは、地方公共団体の文化振興を推進する上で欠かせないものとなっている(*1)。

*1: 文化施設を適切に評価するのは容易ではないが、(財)地域創造では、3年間の調査研究に基づいて、「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—公立ホール・公立劇場の評価指針(平成19年3月)」を作成しており、必要に応じて参照されたい(下記の地域創造ホームページよりダウンロード可能)。

<http://www.jafra.or.jp/j/library/investigation/new/index.php>

(2) 文化政策、文化振興の実施主体

このように地方公共団体の文化振興を推進するためには、多様な役割や機能が必要である。その中で、文化振興財団の方向性を検討するため、先に整理した6つの役割や機能のそれぞれについて、それらを実際に担うべき主体の適性について、地方公共団体、文化振興財団、(文化振興財団以外の)指定管理者の三つに分けて整理した。

① 文化政策、文化振興計画等の策定

- 文化政策や文化振興計画等の策定に際しては、文化振興財団や文化施設の運営管理組織(指定管理者)など、施策や事業の現場の声やニーズを十分にくみ取る必要がある。しかしながら、文化政策等の策定は、基本的には地方公共

団体の企画や文化振興セクションが担うべき役割である。

② 調査研究(シンクタンク機能)

- 基本的には地方公共団体の役割であるが、専門性を備えた文化振興財団では、財団独自の戦略構築や事業、評価に関する調査研究に加え、地方公共団体の文化政策や評価に関する調査研究を実施することも考えられる。

③ 文化振興に関する中間支援機能

- 地方公共団体の文化振興部局にも期待される役割であるが、専門的なノウハウや経験、芸術文化関係のネットワークなどが求められることから、文化施設の指定管理業務とは別に、文化振興財団が担うべき重要な役割のひとつと言える。

④ 公立文化施設の運営管理、事業の企画・実施

- 直営の場合は地方公共団体が、指定管理者の場合は文化振興財団を含めた指定管理者が担う。

⑤ (公立文化施設以外の)文化振興施策、事業の企画・実施

- 地方公共団体が直接実施するか、文化振興財団が実施することが考えられるが、文化施設との関連性が低いことから、文化振興財団以外の指定管理者が実施することは想定しにくい。

⑥ 文化政策・文化施設の評価と説明責任

- 文化政策や文化施設の評価主体は、自己評価と外部評価によって異なるが、地方公共団体、文化振興財団、指定管理者とも、自身の施策や事業については自己評価を行う必要がある。その上で、文化振興財団や指定管理者の施策や事業についてはそれらの設置者である地方公共団体が評価を行い、その結果を共有することが重要である。
- より適切な評価を行うためには、外部の機関や専門家による外部評価も行うべきだが、調査研究機能を備えた文化振興財団の場合、文化政策の評価に必要な調査・分析を行う

など、専門的な評価機関としての役割も期待される。

- いずれの場合も、文化振興財団や指定管理者の評価を含め、文化政策や文化振興施策に関する最終的な評価結果に対しては、地方公共団体が責任を持つべきだと考えられる。

(3) 文化振興財団の役割と方向性

文化振興財団の役割と方向性は、地方公共団体の文化政策に対する考え方、文化振興財団の目的などによって、様々なバリエーションが考えられるが、以上の分析結果から、概ね次の5つのタイプに整理できる(p.29、図表1-2参照)。

これらのうち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

[基本的な考え方]

- これは、地方公共団体の文化振興全般にわたって、中心的な役割を担う専門性・独立性の高い文化振興財団である。
- 文化施設の運営管理以外に、調査研究、芸術団体等への助成などの中間支援業務、文化施設以外での文化振興施策・事業の企画・実施、評価などに取り組むとともに、設置団体の文化政策や文化振興計画などについても積極的な提案を行う。
- 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、このタイプの文化振興財団を選択肢のひとつとして検討することが望ましい。

[地方公共団体との関係]

- 地方公共団体は、文化政策のミッションや目的、大きな方針を示し、具体的な文化施策や事業については、文化振興財団が地方公共団体に提案し、両者の協議・合意に基づいて文化振興財団が施策や事業を実施する。
- 地方公共団体は、定期的に文化振興財団の実績と成果を

島根県と(財)島根県文化振興財団の関係

- 島根県では、指定管理業務以外に、県民参加型ミュージカルの実施、文化情報誌「キャッチ」の制作、アーティストバンクの管理運営等を財団に事業委託している(指定管理料以外に事業委託費も県から財団への収入となっている)。
- 県内には財政的な問題を抱える市町村も少なくないこともあり、県の財団は県全域へのサポートを行うという位置づけである。また、地域の広い島根県では、県内の文化団体やアーティストとのネットワーク、町おこしのリーダーとしての役割も必要だと考えている。
- 館の運営管理とソフト事業、県域全体の事業は不可分であり、一体として行う方が効率的、合理的である。

高知県から見た(財)高知県文化財団への期待

- 行政の所管課にはホットな情報が集まりにくく、職員も異動があるため、文化財団には文化政策について一定の役割を担ってもらうことが必要。
- 財団は施設の運営管理、資料の保存、事業の企画など長年の蓄積、ノウハウがある。そこを活かして県民の期待に応える事業を行ってもらいたい。

横浜市と(財)横浜市芸術文化振興財団の関係

- 現在、財団は横浜市の「協約団体」という位置づけになっている。協約団体とは、横浜市が団体に託す公益的指命を明らかにし、団体がその達成のために自ら計画を作成して、重要な経営目標について市と団体が共有化することによって、目標による団体の自主的・自立的経営を目指すしくみである。

福岡市と(財)福岡市文化芸術振興財団の将来像

- 福岡市では、3～5年程度の大きなミッション、方向性を行政が示し、財団が最も効果的と思われる具体的な事業計画を立案、実施し、その成果を毎年あるいは2～3年ごとに評価し、その結果に基づいて次期のミッションや事業計画を再検討するというPDCAサイクルを循環するようしくみをイメージしている。

研究会の発言から

- 劇場の運営現場からみると、文化振興財団の中には、本部(事務局)と劇場の現場組織があって、その両者の間には意識に大きな温度差があり、意欲も専門性も全く異なることもある。市民や地域に向けての活動を理解してもらおうと問題意識を持っているのは、財団本部ではなく劇場の現場であることが多い。

評価し、必要な場合は改善策の提案・実施を求めるなどして、地方公共団体の文化政策の目的達成を図る。

[留意事項]

- 文化振興財団の専門性や蓄積を活かした文化振興が可能な反面、財団の独断専行に陥る恐れがあるため、地方公共団体は文化政策や文化施設の運営管理の専門家からなる評価委員会を設けるなど、適切な評価を行える体制を整えることが肝要である。
- 文化施設の運営管理以外の幅広い文化振興業務については、指定管理業務に含めるかどうか十分な検討が必要である。該当する業務について指定管理者の協定書とは別に、地方公共団体と財団法人との間で委託契約を結ぶのもひとつの方法だと考えられる。
- 総合的な文化振興施策を行うためには、長期的なビジョンに基づいた継続的な取り組みが求められるため、文化施設の指定管理業務についても、実績評価と説明責任を十分に行った上で、非公募(指名)によって財団法人を指定する方法も視野に入れるべきだと考えられる。
- 財団の組織規模が大きくなる可能性が高いため、財団本部署事務局と文化施設の指定管理業務を行う現場組織との間で十分な連携を図り、意識の乖離などが生じないよう配慮する必要がある。

⑤ 文化振興支援・指定管理型財団

[基本的な考え方]

- これは、文化施設の指定管理業務に加え、文化施設の運営管理や事業で得られた専門的なノウハウや経験、ネットワークなどを活用して、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機能を持った財団法人である。
- 広域的な文化行政を担う都道府県や政令市の文化振興財団では、前述の④総合的文化振興財団、もしくは、このタイ

プの財団を目指すことが望ましい。

[地方公共団体との関係]

- 地方公共団体は、文化政策のミッションや目的に基づいて、文化施設の指定管理業務以外に財団にどのような役割や業務を担わせるかを明確に提示する必要がある。
- 地方公共団体は、指定管理業務以外のものについても定期的に文化振興財団の実績と成果を評価し、必要な場合は改善策の提案・実施を求めるなどして、目的達成を図る。

[留意事項]

- 調査研究や中間支援業務については、地方公共団体は、文化振興財団の専門性や蓄積を尊重し、適切な判断を行う必要がある。
- 文化施設の運営管理以外の業務について、指定管理業務に含めるかどうか十分な検討が必要である。該当する業務について指定管理者の協定書とは別に、地方公共団体と財団法人との間で委託契約を結ぶのもひとつの方法だと考えられる。
- 調査研究や中間支援業務において、文化振興財団の専門性や蓄積を活用するには、長期的かつ継続的な取り組みが求められるため、それらの業務の委託と指定管理者の選定は切り離して行う方法も考えられよう。
- 芸術文化に関する専門的な財団法人として総合力を発揮するには、調査研究や中間支援業務を行う部局と文化施設の指定管理業務を行う現場組織との間で十分な連携を図ることが重要である。

◎ 指定管理型財団

[基本的な考え方]

- これは、文化施設の指定管理業務を専従で行う財団法人である。単体の文化施設の運営管理を担うケースが多いと思われるが、指定管理者として当該文化施設の運営管理だけでなく、文化施設における事業を企画・実施すること

(財)福岡市文化芸術振興財団

- 指定管理者制度を導入する際に、財団も応募するという選択肢はあったが、財団のあり方を再検討して、指定管理業務を行わない小回りのきくソフト事業に特化した財団であることを選択した。
- しかし、施設を持たないことでじっくり作品を創ることができない、財団の顔が見えにくく何をしているかわかりにくい、といった課題も抱えている。

(財)横浜市芸術文化振興財団

- 都心部で中間支援的な事業を行う場合、専門施設は必要不可欠。ソフトとハードを切り離すという考え方もあるが、トラブルも多くなり、お互い業務がやりにくなる面がある。

で、文化振興財団の役割を果たすことが求められる。

[地方公共団体との関係]

- 地方公共団体は、文化政策のミッションや目的に基づいて、文化施設の業務の範囲や管理の基準を明確に示し、文化振興財団は、公募・非公募に関わらず提案書を作成・提出し指定の手続きを受ける必要がある。

[留意事項]

- 地方公共団体として、総合的な文化振興を推進するためには、調査研究や中間支援業務、文化施設以外での文化振興施策や事業を地方公共団体の文化担当部局が担う必要がある。

④ 文化事業特化型財団

[基本的な考え方]

- これは、文化施設の指定管理業務は行わず、財団独自の文化振興施策や事業を中心に、調査研究や中間支援業務などにも取り組む財団法人である。

[地方公共団体との関係]

- 地方公共団体は、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るが、その際、指定管理者と財団との関係や役割分担について十分に検討・整理を行う必要がある。
- 地方公共団体と文化振興財団は指定管理者の協定書ではなく委託契約を締結する。

[留意事項]

- 調査研究や中間支援業務については、地方公共団体は、文化振興財団の専門性や蓄積を尊重し、適切な判断を行う必要がある。
- 文化施設の指定管理業務を行わないことで、財団法人は民間事業者との競合や数年ごとの提案書の作成などを免れるとともに、長期的かつ継続的な取り組みが可能であるが、

事業の実施に際しては、その都度文化施設を手配しなければならないなど、文化事業の実施面で生じる制約も多い。

⑤ 地域アーツカウンシル型財団

[基本的な考え方]

- 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、調査研究機能、中間支援機能を備え、地方公共団体の文化政策に関する評価や提案なども行う。
- 文化行政に関する専門家を起用し、文化施設の運営管理以外の面で、地方公共団体の文化政策の中核を担うことから、英国などのアーツカウンシルに近い組織であり(*1)、いわば地域版のアーツカウンシル的な財団と言える。

[地方公共団体との関係]

- 地方公共団体は、文化振興財団の目的や大きな方向性を示し、その内容について両者が協議・合意した上で、具体的な事業や運営については、基本的に専門機関としての財団の判断に委ねられる。
- 地方公共団体は、定期的に文化振興財団の実績と成果を評価し、必要な場合は改善策の提案・実施を求めるなどして、地方公共団体の文化政策の目的達成を図る。
- 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。
- 契約形態は委託契約が現実的だと思われるが、財団の専門性やノウハウを活かせるような配慮が必要である。

[留意事項]

- 文化施設の運営管理は文化振興財団とは別の指定管理者が行うこととなるため、地方公共団体、文化振興財団、指定管理者の3者の関係や役割分担を明確にする必要がある。

*1: 英国のアーツカウンシルの場合、所管省庁である文化・メディア・スポーツ省(DCMS)が、大きな目標を示し、それに対してアーツカウンシルは、「DCMSの目的の大枠に沿う施策を実効のあるものとし、その見返りに予算を得て、互いに納得のいく結果を生み出し、他の多くの関連事業を手がける」しくみとなっている。

DCMSは予算も出し、口も出すがアーツカウンシルというプロ組織の方針と活動に対して敬意を表し、独立性を与えている(アームズ・レンクスの原則)。DCMSの文化大臣とアーツカウンシル会長との間で3年ごとに契約文書(Funding Agreement)を交わし、目的を達成すれば、文化大臣は将来の予算増を検討し、不満足な結果であれば、DCMSは予算配分を見直す権利を有している。

研究会の発言から

- 本来、財団法人の改革は、財団自らが今後の経営を考えていくという意味で、指定管理者制度の導入前に行われるべきであった。いずれにしても、公益法人制度改革によって、財団は寄付行為を書き直すような抜本的な改革に取り組まざるを得なくなる。

(4) 文化振興財団のあるべき姿の見直しに向けて

指定管理者制度の導入に伴い、この2～3年間は、文化振興財団にとって、文化施設の指定管理者に指定されるかどうか、最も重要な課題だったと言える。しかし、地方公共団体の文化政策にとって、文化施設を適切に運営管理し、質の高い事業を提供することは重要な施策ではあるが、それだけで、地域の文化振興が図られるわけではない。

指定管理者制度に基づいた文化施設の運営管理の実態や課題が徐々に明らかとなってきたことから、指定管理者制度だけにとらわれることなく、次のような視点から、文化振興財団のあるべき姿を見直すべき時期に来ていると言える。

- まず、地方公共団体は、文化政策を推進するためには、これまで以上に幅広い専門的な役割や機能が求められるようになってきたことを認識する必要がある。
- それらのうち、文化振興財団にどのような役割や機能を担わせるべきかについて、文化政策全体の推進体制を視野に入れて慎重に検討・整理する必要がある。
- また、ほとんどの文化振興財団は、地方公共団体の文化施設の運営管理を目的に設立されてきたことから、文化施設の設置目的や条例と、文化振興財団の設置目的や寄付行為の関連性は曖昧なものになっているケースが多いと思われる。
- さらに、今後は共同・連携事業や広域連携、ノウハウやネットワークの相互提供などの重要性が高まると思われるため、そうした視点を踏まえた文化振興財団のあり方の検討が望まれる。
- こうしたことから、次項で述べる公益法人制度改革を好機ととらえ、地域における文化振興財団のあるべき姿を原点から考え直すことが重要である。

(5) 公益法人制度改革の概要と留意事項

今後の文化振興財団の方向性を検討するには、現在、政府が進めている公益法人制度改革を無視するわけにはいかない。周知のとおり、2006年6月に公益法人制度関連3法案(*1)が交付され、2008年12月に施行される見込みとなっていることから、ここでは公益法人制度改革の概要と留意事項を整理しておきたい。

① 公益法人制度改革の概要

- 今回の公益法人制度改革は、「行政部門や民間営利部門では満たすことのできない社会のニーズに対応する多様なサービスを提供し得る民間非営利部門を、社会経済システムの中に積極的に位置付けることが重要である」こと、「現行の公益法人(民法第34条に基づく社団及び財団)の制度については、主務官庁の許可主義の下、法人設立が簡便でなく、公益性の判断基準が不明確であり、営利法人類似の法人が存続しているなど様々な批判、指摘を受けるに至っている」ことから、「広く民間非営利部門の活動の健全な発展を促進する」ことを趣旨に実施されるものである(*2)。
- 現行の公益法人制度では、主務官庁の許可主義に基づいて、法人の設立と公益性の判断が一体的に行われていたものを、法人格の取得と公益性の判断を分離し、
 - 1) 準則主義(登記)によって設立できる一般的な公益法人(一般社団法人・一般公益法人)の制度を設け、
 - 2) そのうち、民間有識者からなる委員会(公益認定等委員会)の意見に基づいて公益性が認められたものについては、公益社団法人・公益財団法人に認定されることが改革の基本的な仕組みとなっている。
- また、この改革によって中間法人法は廃止される。

② 一般社団法人・一般財団法人

- 一般社団法人・一般財団法人のポイントは次のとおりで、設

*1: 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律(略称:一般社団・財団法人法)、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律(略称:公益法人認定法)、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(略称:整備法)

*2: 公益法人制度改革の基本的枠組み(2004年12月24日閣議決定)

立が容易で行政庁の監督を受けることもないが、公益社団法人・公益財団法人には与えられる税制上の優遇措置を受けることはできない。

- 事業に制限はなく、登記のみによって法人格を取得することができる。
- 定款で、社員、設立者に余剰金、残余財産の分配を受ける権利を与えることはできない。
- 行政庁が法人の業務・運営全般について一律に監督することはない。

③ 公益社団法人・公益財団法人

- 一般社団法人・一般財団法人のうち、公益目的事業を行うことを主たる目的としている法人は、公益社団法人・公益財団法人の認定を受けることができる。
- 公益目的事業とは、「学術、技芸、慈善その他の公益に関する別表(*1)各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの」とされている。
- 認定の申請は、内閣総理大臣又は都道府県知事に対して行うことになっており(*2)、次のような条件を満たせば認定が受けられる仕組みとなっている(*3)。
 - 公益目的事業を行うことを主たる目的としているか
 - 公益目的事業に係る収入がその実施に要する適正費用を超えることはないか
 - 公益目的事業費率が50/100以上の見込みか
 - 遊休財産額が一定額を超えない見込みか
 - 同一親族等が理事又は監事の1/3以下か など
- 公益目的事業と認められるか否かについては、公益認定の際に、民間有識者からなる国及び都道府県の合議制の機関において、個々の事業に関する具体的な事実関係に即して検討されることになっている(*4)。
- 公益認定の基準(公益認定等ガイドライン)については、2007年9月から「公益認定等委員会」で検討が開始され、

*1: 別表には全部で23の事業が列記されている。文化振興財団に関連のあるものは次のとおりである。

二 文化及び芸術の振興を目的とする事業

四 高齢者の福祉の増進を目的とする事業

七 児童又は青少年の健全な育成を目的とする事業

十三 思想及び良心の自由、信仰の自由又は表現の自由の尊重又は養護を目的とする事業

十五 国際相互理解の促進及び開発途上にある海外の地域に対する経済協力を目的とする事業

*2: 次のような場合は内閣総理大臣に申請することとなっている

- 事務所が複数の都道府県にある
- 複数の都道府県で公益目的事業を行う旨を定款で定めている
- 国の事務・事業と密接な関連を有する公益目的事業であって、政令で定めるものをおこなっている

*3: 具体的には、公益法人認定法の第五条(公益公益認定の基準)で、18の基準が示されている。

*4: 公益法人認定法の別表のいずれかに該当し、かつ、不特定多数の者の利益の増進に寄与する事業であれば、税務署に届け出ている「収益事業」であっても、公益目的事業と認められる。

2008年4月中を目処にガイドラインが決定される予定となっている(*1)。

- 公益認定を受けると、「公益社団法人」「公益財団法人」という名称を独占的に使用できるほか、税制上の措置を受けられることとなっている。具体的には、政府税調等において、収益事業のみ課税され、寄付金税制の優遇措置が与えられる方向で検討中である(*2)。

④ 現行の公益法人の移行の仕組み

- 新しい法律の施行と同時に、現行の公益法人はすべて法律上「特例民法法人」となり(*3)、法律の施行日(2008年12月)から5年間の移行期間内に公益社団法人・公益財団法人への移行の認定の申請又は一般社団法人・一般財団法人への移行の認可の申請をする必要がある。
- 移行期間の満了の日に、移行が認められなかった法人や移行の申請をしなかった法人は、移行期間満了の日に解散したものと見なされるため、一般社団・財団法人法や公益法人認定法に適合するよう準備する必要がある。
- 公益財団法人に認定されるためには、当該財団法人の事業が公益目的事業に認められるかどうか重要なポイントであり、地方公共団体の文化振興財団も、2008年4月中を目処に決定されることとなっている「公益認定等ガイドライン」と照らし合わせて、十分な検討・準備をしなければならない。

*1: 内閣府では2008年3月1日～30日、「公益認定に関する運用について(公益認定等ガイドライン)案」、「公益認定等に係る内閣府令の改正案」及び「公益法人会計基準案等」に関する意見募集を行った。「公益認定に関する運用について(公益認定等ガイドライン)案」では、「不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの」の「事実認定に当たっての留意点」として、次の17の事業区分ごとの公益目的事業のチェックポイントが示されている(文化振興財団に関連すると思われるものには*印を付与)。

- (1)検査検定
- (2)資格付与
- (3)講座、セミナー、育成*
- (4)体験活動等*
- (5)相談、助言
- (6)調査、資料収集*
- (7)技術開発、研究開発
- (8)キャンペーン、○○月間
- (9)展示会、○○ショー
- (10)博物館等の展示*
- (11)施設の貸与*
- (12)資金貸付、債務保証等
- (13)助成(応募型)*
- (14)表彰、コンクール*
- (15)競技会
- (16)自主公演*
- (17)主催公演*

*2: 新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方(2005年6月、税制調査会／基礎問題小委員会・非営利法人課税ワーキング・グループ)

*3: 厳密には、現行の公益法人は、法律の施行日以降、一般社団法人・一般財団法人として存続することになるが、一般社団・財団法人法の適用に当たっては広範な経過措置が設けられており、実質的には現行の公益法人と変わらない。

図表1-2 地方公共団体の文化政策・文化振興に求められる役割・機能からみた文化振興財団の役割と方向性



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

2003年9月の地方自治法改正により導入された指定管理者制度は、3年間の移行期間を経て、2006年9月までに導入が終了した。

「指定管理者制度導入状況等調査」(2007年3月、(財)地域創造)によると、公立文化施設でも、調査対象4,265施設のうち、34%(1,457施設)に指定管理者制度が導入されており、指定管理者制度の下での文化施設の管理運営の現状が明らかになってきた。

本章では、「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、次期指定管理者の指定(以下「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。

1. 第1期指定管理者制度の導入の概況

まず、ここでは、「指定管理者制度導入状況等調査」結果から、公立文化施設における第1期指定管理者制度の導入の概況を整理した。

(1) 指定管理者制度の導入結果と公募・非公募の状況

- 指定管理者制度の導入結果から管理運営形態の変化をみると、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約5%に留まっている。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、公募が57%、非公募が43%となっており、公募の割合が高い。
- 一方、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ている。選定方法は、公募が34%、非公募が66%と非公募の割合が高く、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(*1)。
- このように、第1期の指定管理者制度の導入においては、運営管理形態を大きく見直したケースは少ないことが明らかに

*1:「指定管理者制度導入状況等調査」から

- 現在の指定管理者が、当該施設の従前の管理委託先と同一の団体である割合は76.6%、従前に一部の業務を委託されていた団体である割合は4.6%である。
- 非公募の場合、当該施設の従前の管理委託先と同一の団体である割合は83.9%と、公募(62.1%)に比べて高い割合を占める。

なっている。

図表2-1 指定管理者制度の導入結果と公募・非公募の状況

従前の管理運営形態		現在の管理運営形態		公募/非公募	
直 営	2,782	直 営	2,636 (94.8%)	公募	83 (56.8%)
		指定 管理者	146 (5.2%)		
管理委託	1,279	直 営	78 (6.1%)	公募	410 (34.1%)
		指定 管理者	1,201 (93.9%)		
新 規	116	直 営	57 (49.1%)	公募	35 (59.3%)
		指定 管理者	59 (50.9%)		

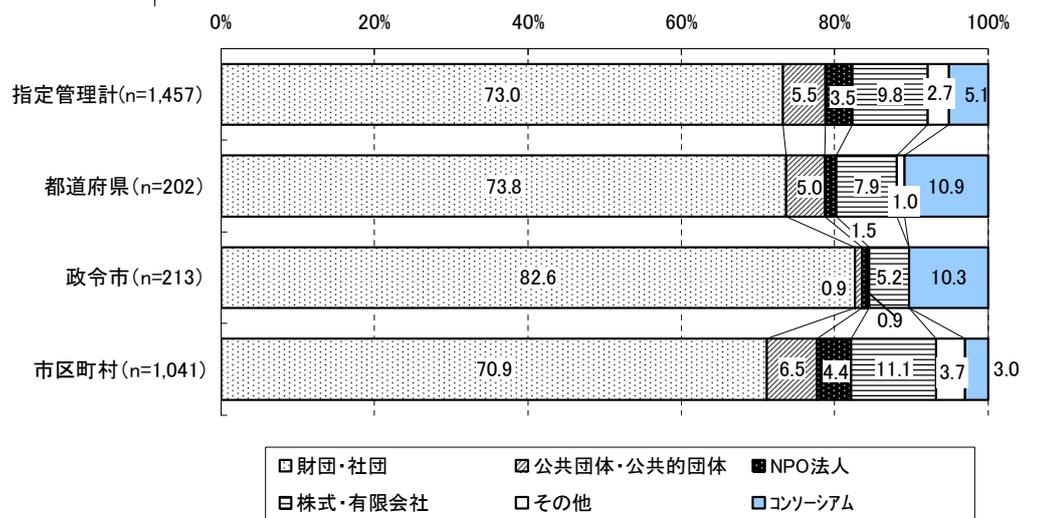
注1：施設数：4,177（調査対象4,265のうち従前の管理運営形態が不明、無回答を除く）
注2：「指定管理者制度導入状況等調査」データよりニッセイ基礎研究所が集計

(2) 民間事業者の参入状況－指定管理者の団体種別から

- 指定管理者制度は、民間事業者への門戸の開放を前提とした制度であり、民間事業者の積極的な参入が制度の適正な運用につながる。
- 公立文化施設の指定管理施設1,457施設のうち、NPO法人は3.5%、株式会社・有限会社などの営利法人は9.8%、コンソーシアムの割合は5.1%となっており、民間事業者の参入は約18%となっている。
- 営利法人の多くは、従前から文化施設の維持管理や舞台技術を担っていた事業者であり、指定管理者制度の導入は、パブリックビジネスへの参入のチャンスとして都市部の施設を中心に、積極的な取り組みをしていると考えられる。
- NPO法人の割合は、全体では3.5%であるが、地域コミュニテ

イ型の比較的規模の小さい施設の管理運営を担うケースや、都市部の施設でコンソーシアムの構成メンバーとして参画するケースもみられる。ミッションに基づいて活動するNPO法人では、文化政策や地域福祉に関与して芸術文化の創造環境や地域社会を変えていこうという目的から、公立文化施設に関わる団体も多いと考えられる。

図表2-2 指定管理者の団体種別



2. 指定管理者制度の導入に伴う施設運営への影響

指定管理者制度は、公募、有期限など民間との競争を促す制度であり、管理運営主体である財団法人などは大きな危機感をもって指定管理者制度に対応している。指定管理者制度の導入・運用にあたっては、課題や問題点が先行した議論となっているが、この機会を前向きに捉えていこうとする動きも出てきている。

ここでは、事例調査の結果を中心に、指定管理者制度が公立文化施設に与えた影響を、問題点や課題、効果の両面から整理した。

(1) 指定管理者制度の導入にともなう問題点や課題

① 経費節減の偏重

- 指定管理者制度の導入にあたっては、住民サービスの向上と経費節減が両輪とされているが、同時に、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため」という、そもそもの目的が掲げられている(*1)。
- しかし、実際には、設置団体の厳しい財政状況の下、経費節減のみが重視される傾向が強い(*2)。従前の管理委託料と比べて指定管理料が減額されている施設がほとんどで、特に公募の場合、提案価格が審査に影響するので、指定管理者に指定されるために提案価格を下げざるをえないケースも多い。
- そのため、施設運営の現場では、事業費の削減が余儀なくされるとともに、維持管理費や人件費も大きな影響を受けている。
- サービスの向上という指定管理者制度本来の目的が実現できないばかりか、施設の安全性の確保にも支障をきたすのではないかと危惧する声も多い。

② 事業の継続性、柔軟性への影響

- 公演事業、展覧会事業は数年先の事業計画が必要となる。また、育成型事業など、目標を5年後、10年後においた長期的な視点で行うべき事業も多い。
- しかしながら、指定管理者制度の下では、指定期間を超えた事業のデザインが描けないこと、自分たちが計画・実施した事業を見届けることができない可能性があることなど、事業の継続性に対する懸念が強い。
- また、指定管理者としての運営管理、事業の内容は、原則として事業計画書に基づいて実施されること、指定期間の指定管理料が確定していることから、その時々々の社会環境やニーズに対応した事業が実施できない、あるいは持ち出しで実施せざるをえないなど、事業の柔軟性を確

*1:「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通達)」(平成15年7月17日、総務省自治行政局長)で、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を目的とするもの」とされている。

*2:「指定管理者制度導入状況等調査」結果から

- 指定管理者制度導入当初の目標・期待として、最も割合が高いのが「管理運営経費の削減」(85.2%)、次いで「サービス向上」(77.8%)、導入効果として、最も割合が高いのが「管理運営経費の削減」(64.2%)、次いで「サービス向上」(50.4%)となっている。
- 特に、効果において「管理運営経費の削減」割合が高く、設置団体では経費節減の要請が強いことがうかがえる。
- 公募の場合、「管理運営費の削減」を当初の目標・期待としている割合は93.3%である。

研究会の発言から

- 経費削減のしわ寄せが急激に現場に来ており、辞めていく職員もいると聞く。それが結局サービスの低下につながってしまう。
- 民間の事業者でも事情は同じで、指定管理業務は、新たな分野への新規参入であることから、無理をしてでもコストを下げず受注することもある。

研究会の発言から

- 指定管理者は、設置主体との協定や指定管理料など、さまざまな制約の中で、現場では両手両足を縛られている状況も見受けられる。

研究会の発言から

- 人材のスキルをどう位置づけるか、人的ストックをどう担保するかが重要。

保するのが難しいという現状も抱えている。

③ 地域とのつながりやネットワークの蓄積・継承への影響

- 各施設では、事業を通じて、地域の芸術家や芸術団体、地域内外の文化施設、あるいは地域の民間事業者やNPO、住民グループ等と連携し、地域に密着した施設独自のネットワークを構築している例も多い。
- 指定管理者としての業務が有期限であることで、こうした地域とのつながりやネットワークの蓄積を継承できなくなる恐れがあることを憂慮する声もある。

④ 人材の雇用・育成への懸念

- 公立文化施設の職員には、芸術文化に関する創造や育成を支えるため、経験に裏づけされた高い専門性が必要となる。しかしながら、次期も継続して指定管理者に指定されるとは限らないことから、新しい専門人材の雇用に踏み切れない、あるいは、雇用ができて、臨時職員や契約職員である場合が多く、職員の雇用継続、スキルアップなどが大きな課題となっている。

⑤ 組織の疲弊と制度導入に伴う業務量・コストの増加

- 従前の管理委託料と比べて指定管理料は減額される一方、住民サービスの向上、教育普及事業など支援・育成型事業の増加、評価業務への対応等で、職員の業務量は確実に増えている。
- こうした状況が、職員の雇用条件や勤務条件の悪化を招き、職員や組織が疲弊している現場も多いのが現状である。特に、若手職員が厳しい雇用条件と勤務条件に置かれることが多く、モチベーションが低下することを懸念する声が多い。
- また、指定管理者制度の導入は設置団体、運営主体双方に多大な労力とコストを強いることになるため、それらを含めた場合、果たしてその目的として掲げられている経費節減や、業務の効率化に貢献しているのかも疑問視され

ている。

⑥ 適正な評価

- 文化施設では、政策評価の一環として、財団法人に対する評価や施設の運営管理や事業そのものに対する評価への対応が求められていることに加え、指定管理者制度導入後は、指定管理者としての評価も適用されており、施設の現場は複数の評価への対応に苦慮している。
- 一方、指定管理者としての実績や成果を説明する必要性は高まっており、定量的な評価には馴染みにくい施設事業の成果や効果を発信していくための、施設独自の評価のあり方や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

指定管理者制度の導入や導入後の施設運営においては、多くの問題点や課題が指摘されている一方で、文化施設のあり方や運営を再考する契機として捉えた前向きな取り組みが、設置団体、施設の運営主体それぞれに次のような効果ももたらしている。

① 施設の位置づけや役割の明確化

- 指定管理者制度の導入にあたっては、設置団体、運営主体それぞれが、文化政策の中での施設の位置づけや役割、組織のあり方を見直したことが、大きな効果として認識されている。
- また、設置団体においては、募集要項や要求水準書を作成すること、運営主体においては、提案書や事業計画書を作成することで、設置目的や事業目的がより明確になった、自分たちのやるべきことがはっきり見えてきたという声もあがっている。

② 組織の活性化と職員相互の意識の共有

- 管理委託制度で文化施設を運営管理していた財団法人などの中には、長年の運営で組織や運営の硬直化が問

題となっていたところもあった。指定管理者制度の導入によって危機感が生まれ、組織全体の活性化につながったところも多いと言われている。

- また、各施設では、施設の役割や機能、施設のあり方について職員相互で議論を行うことが意識を共有することにつながり、組織としての一体感が生まれたという意見も出ている。

③ 地域と連携した事業の充実、サービスの向上

- 指定管理者制度の導入を契機に、施設の役割や存在意義を高めるため、住民団体、あるいは学校教育や福祉、まちづくりの団体など、目的を異にする団体と連携し、積極的に支援・育成型事業への取り組みが増えている。
- また、開館時間の延長やクレームボックスの設置、貸し館利用の柔軟化、ホームページの充実、情報開示、館内の案内表示の見直しといった、対住民サービスの向上への取り組みも進んでいる。

3. 指定管理者制度の導入に関する基本的な考え方

ここでは、次期指定に向けて、第1期の指定管理の問題点や課題を踏まえ、指定管理者制度を効果的かつ柔軟に運用するための基本的な考え方を整理したい。

(1) 公立文化施設の特性

公の施設の中でも、公立文化施設の場合はとりわけ、指定管理者の導入の是非と、指定管理者を導入する場合の選定の手続き(公募か非公募か)に関して意見が分かれているが、それは、公立文化施設の特性によるところが大きい。まずここでは、公立文化施設の特性を整理しておきたい。

① ノウハウや事業の互換性、代替性の低い独自の事業

- 公立文化施設の種類は、専用ホール、(舞台芸術以外の利用を主用途とする)その他ホール、美術館、練習場・創

作工房など多様であり、また、地域性や施設特性によって、実施事業は大きく異なる。したがって、「公立文化施設」、あるいは「公立文化施設のサービス」は、一律に規定することが難しい。

- 文化施設が実施している公演事業、創造事業、支援・育成事業等は、事業の企画・実施に高い専門性が必要である。こうした事業を積極的に実施している施設では、文化事業実施のためのノウハウに加えて、立地する地域や施設の特性、設立の経緯などに応じた施設独自の専門性を培っており、そのノウハウやネットワークは代替性・互換性が低いものとなっている。
- なお、各施設の実施事業は多様であり、貸し館事業を施設の中核機能として担う施設もあるため、すべてがこの特性を持つわけではない。

② 長期性・継続性の求められる事業・運営

- また、公演事業、展覧会事業は数年先の事業計画が必要となるほか、支援・育成型事業については、目標を5年後、10年後において行うべき事業も多い。そのため、文化事業には、指定期間を超えた長期性・継続性が必要となるものもある。

(2) 文化政策、公立文化施設のミッションの明確化

- 行財政改革の流れの中、公の施設は、指定管理者制度の導入により、施設運営の見直しを迫られている状況である。その中で、公立文化施設が、今後も地域の文化振興やコミュニティの形成の拠点として機能し続けるためには、まず、設置団体が、文化政策の目的やミッション、政策体系を明確にし、当該文化施設をその中に位置づけることが重要である。
- その際、文化振興条例や文化振興ビジョン、文化振興基本計画、あるいは公立文化施設の設置条例に立ち返るとともに、社会環境の変化や住民のニーズに応じた施設のあらたなミッションや役割を明確にし、施設の運営主体や住民、利用者な

研究会の発言から

- ファシリティーとインスティテュートは分けるべき。だが、インスティテュートの中でも、病院や福祉施設は、施設間で人材や事業ノウハウの互換性がある。しかし、文化施設の場合、施設や地域によって事業は大きく異なるため、代替が難しい。
- 劇場運営には、作品の制作など膨大なノウハウの蓄積が必要。
- 文化事業には、長期的な視点が不可欠であり、事業の継続性を担保すべき。
- 公立文化施設の持つ役割には継続性が必要であり、そこを担保するために、どう指定管理者制度を適用していくのかを検討する必要がある。

管理委託制度から直営にもどした事例

－仙南芸術文化センター・えずこホール

- えずこホールは、(財)仙南文化振興財団が管理運営を担っていたが、制度導入にあたり、先行事例を調査し、
 - ①地域密着型・住民参加型施設であり、行政の重要な施策として取り組んでいること
 - ②受け皿になる民間事業者が考えられないこと
 - ③財団の規模が小さいことによる硬直化
 - ④指定管理者制度を導入した場合、経費削減で、今後施設の管理運営が厳しくなること等の理由から、現時点での選択という前提で、財団を解散して直営に戻した。
- 組織機構の再編、設置条例や条例施行規則の改正、基本財産の全額返還などの事務手続きを経て、平成18年4月から直営となった。
- 財団職員は、正規の採用試験を受け、行政職員として採用された。

*1: P35 図表2-1 「指定管理者制度の導入結果と公募・非公募の状況」参照。

*2: 「指定管理者制度導入状況等調査」から直営施設で公募等を行わなかった理由として、人口2万人未満の地方公共団体では、「地域に指定管理者の担い手がいない」が22.0%と、都道府県や政令市、2万人以上の市町村と比べて高い割合となっている。

研究会の発言から

- 一度目の指定管理では、非公募の説明責任を果たせないで公募にしたという消極的な公募、ハードランディングを避けようという「消極的な非公募」を選択したケースが多かった。
- 劇場は高度な専門性を持つ施設。積極的な非公募も文化政策においては必要。
- 非公募ではなく、「指名」と言ってもいいかもしれない。指名したところが健全かどうかの説明責任を果たすことができれば、指名もありえる。

どのステークホルダーに明確に提示する必要がある。

- また、施設の現場では、設置団体の提示したミッションを具体化した運営方針、事業方針を策定し、共有すべきである。

(3) ミッションの実現に最適な運営手法の検討

－指定管理者制度・直営を含めた慎重な検討

- そのうえで設置団体は、地域や施設の将来を見据えて、文化政策や文化施設のミッションを実現するために最適な運営手法のあり方を検討し、指定管理者制度だけではなく、直営も含めて当該文化施設に相応しい運営方法を検討すべきである。
- 指定管理者制度を導入する場合は、当該施設が設置団体の文化政策において果たしている機能や役割とともに、地域や圏域の文化振興の担い手を代替する事業者の有無を慎重に検討することが望まれる。
- 第1期の指定管理者制度の導入に際して、管理委託制度から直営に切り替えた館があったように(*1)、現在、指定管理者制度を導入している館でも、不都合があれば、直営という選択肢を含めて検討し直すのも、ひとつの方法だろう。
- また、地域に指定管理者の担い手がいない規模の小さい市区町村で、地域住民の福祉に密着したコミュニティ拠点型の施設を目指す場合は、現段階では直営とし、地域の住民団体やNPOと連携しながら将来の担い手を育成していくという方向性も選択肢として考えられよう(*2)。

(4) ミッションの実現に最適な運営主体の選定

－公募／非公募の考え方

- 第1期の指定管理者の選定では、制度の趣旨から公募が望ましいとされながら、非公募で暫定的に従前の管理委託先を指定管理者としたケースも多かった。
- しかしながら、指定管理者制度を導入する場合、公募とすることや第1期の指定管理者の選定方法にとらわれず、当該文化

施設のミッションを実現するための最適な運営主体を選定することを、第一に優先すべきである。

- そのためには、公立文化施設は他の公の施設とは異なり、ノウハウや事業の代替性や互換性が低いこと、事業や運営に長期性・継続性が求められることなどを視野に入れ、公募が望ましい方法かどうか、十分に吟味する必要がある。

① 非公募(指名)も選択肢のひとつ

- 当該文化施設が次のような機能を担っている場合は、公募で指定管理者が交代した場合のリスクについて、十分な検討が必要である。
 - 都道府県域(圏域)の広域ネットワークなどの中核機能を担っている
 - 創造事業などソフト重視型の事業を行っている
 - 普及事業や人材育成など長期的な継続事業を行っている
- 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、その指定管理者を非公募で次期指定管理者に指名・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。
- もちろん公募をしない場合は、なぜ現在の指定管理者を継続することが相応しいか、指定期間の評価や次期指定期間の計画なども含め、住民や議会に対して十分な説明責任を果たす必要がある。

② 公募を行う場合の留意事項

- 一方、公募する場合は、現在の指定管理者にこだわらず、民間事業者も含めて広く門戸を開放し、幅広い候補団体の中から当該文化施設に最も相応しい指定管理者を選定するという姿勢が重要である。
- その場合、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べきだと考えられる。しかし、第1期の指定管理者制度の導入の際にも、応募可能な団体を地域

非公募の理由

[高知県]

○美術館、歴史民俗資料館、文学館

- 公共性の高い役割を担っていること
- 長期的な視点で事業を推進する必要があること
- 広域的な役割を担っていること

○県民文化ホール

- 指定期間中に大規模改修を予定しているため

[盛岡市]盛岡劇場、市民文化ホール、都南文化会館

- 施設管理と事業運営は一体であること
- 事業団以外の団体が指定管理者となり、同事業団が解散した後に撤退された場合、受け皿となる団体がなくなるリスクがあること
- 盛岡劇場に併設される公民館への指定管理者制度導入についての検討等流動的な要素があるため

非公募にあたっての説明責任

ー盛岡市の市民公聴会

- 非公募として提示した施設のうち、文化会館と体育施設については、公募の適否についてさらなる検討を要すると判断されたため、広く市民から意見を聞く場として、「文化会館・スポーツ施設の運営について考える会」を開催、100名を越える市民が参加し、議論が交わされた。
- 考える会の議論の内容は、行財政改革推進課の情報紙やインターネット上で公開した。
- 検討の結果、文化会館は非公募となったが、次回には公募を検討すること、当面は事業団による運営の改善を進めることが条件。

研究会の発言から

- 今後は、「積極的な公募」、「積極的な非公募」を行うべき。公募するのであれば、日本一の指定管理者を選ぶくらいの積極性がほしい。
- (公募/非公募という選定方法の選択は)設置主体が説明責任を果たせるかどうか、そしてそれを聞いた住民、圏域住民がその説明を受け入れられるかどうかだろう。

内に限定するなどの条件を設けた事例もあり、こうした点については、地域の特性などを考慮した慎重な判断が求められる。

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

- 指定管理者制度の導入にあたっては、行政サービスの質の向上と効率的運営の両方が実現されなければならない。
- 平成15年の総務省の通達に「住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を目的とするもの」と記載されていたこともあって(P.37欄外注釈参照)、多くの事例では、経費節減が前提条件のように扱われたのが実情である。
- しかし、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、収入を増やすことなども含めた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、文化政策や施設のミッションの実現、サービスの向上、施設の安全な運営に支障となり、本来の指定管理者制度導入の目的に反する結果を招く恐れがある。
- したがって、設置団体は、日頃から運営主体へのヒアリング調査を含めたモニタリングや評価を実施して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運営のあり方を綿密に検討すべきである。

4. 指定管理者の指定に関する留意事項

指定管理者の指定に関する留意事項については、「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—指定管理者制度を中心に—」(2005年3月発行)の第2章「2. 指定管理者制度の実施プロセスから見た留意事項」に詳細に整理されている。

そこで、ここでは、「指定管理者制度導入状況等調査」の結果

や事例調査から得られた留意事項を加え、その内容を更新するという形で、指定管理者の指定に関する留意事項を再整理することとしたい。

(1) 次期指定に向けての新たな検討の必要性

- 次期指定においては、第1期の指定管理における問題点や課題、効果を踏まえ、新たに業務の範囲や管理の基準、制度実施に関する条件(指定期間や指定管理料、管理責任の範囲)、指定の手続き(募集や選定の方法、告知方法、審査の基準や体制)を検討する必要がある。
- また、次期は現在直営の施設や非公募施設で新たに指定管理者制度を導入するケースも多いと考えられるので(*1)、その場合は慎重に検討することが必要である。

(2) 業務の範囲、管理の基準

- 業務の範囲は、指定管理者の役割を明確に位置づけるものであり、設置団体としての施設のミッションや機能に基づいた判断が求められる。その際、文化施設の公共性をどのように担保していくのかに対する慎重な検討が必要である。

① 密接不可分な事業と施設の管理運営

- 指定管理者の業務範囲については、①事業の企画・実施(公演、展覧会、教育普及事業等)と、②施設運営(貸し館業務等)及び③施設管理(維持管理、メンテナンス)を分離する方法も考えられる。
- しかし、公立ホールや劇場の多くは複雑な舞台機構を持ち、公立美術館には作品の保存・展示などに際して、特別な対応が必要な設備も多い。また、不特定多数の利用者や使用者、観客が来場する施設であることから、清掃や警備についても使用者や事業の特性を踏まえた専門性が求められる。安全確保や安心利用の面からも、事業と施設運営・管理は密接不可分であり、一体であることが望ましい(*2)。

文化施設等検討委員会の設置—高知県

- 高知県では、第1期の指定管理者制度の導入にあたり、平成16年度に県内外の有識者による「文化施設等検討委員会」を設置し、県立文化施設の新たな管理運営を目指して、文化施設の望まれるあり方や活用方針等を検討し、「高知県立施設の目指すべき方向」(平成17年3月)を策定した。
- 指定管理者制度の導入に際しては、この目指すべき方向を募集要項や仕様書等に反映した。

*1:「指定管理者制度導入状況等調査」から
現在と今後の管理運営形態(予定)を比較すると、次のとおりである。

管理運営形態	現在	今後
直営	65.8%	29.7%
指定管理者・公募	12.5%	17.4%
指定管理者・非公募	21.6%	6.4%
指定管理者・未定	—	14.5%
指定管理者か直営か今後検討	—	24.0%
その他	—	3.5%
不明+無回答	—	4.6%

(n=4,265)

*2:「指定管理者制度導入状況等調査」から

- 指定管理者の業務の範囲が「施設の管理運営や事業の実施に関するすべての業務」である割合は81.7%。
- 指定管理者の業務の範囲が一部である場合、「事業の企画・実施に関する業務」を設置主体が行う割合は27.5%、指定管理者が行う割合は32.7%である(38.9%は「業務内容に該当しない」)。

- 事業の企画・実施と、施設運営や施設管理業務を分離させる場合は、一つの施設の運営に、地方公共団体と財団もしくは民間の指定管理者という立場の異なる運営主体が関わることになる。したがって、円滑に業務を進めるためには、日頃の綿密な連携や明確な業務分担が不可欠である。
- また、市民や利用者・使用者に対するサービスは、施設として一体のものであるべきだという組織内での意識の醸成が重要となる。

② 重視すべき事業の有効性や効果(アウトカム)、公共性

- 施設運営、施設管理には効率性、公平性、経済性などが優先されるのに対し、事業の企画・実施では、施設や事業の目的を達成したかという有効性や効果(アウトカム)が重視されるべきである。
- また、公立文化施設の公共性をどのように担保するかということも重要である。経営の効率化や収入の拡大を志向すべき施設管理や運営に対して、文化事業面では芸術文化の公共的価値が重視されるべきである。このベクトルの違う二つの業務目的を同時に達成することが、指定管理者に求められる重要な課題である。

③ より高い専門性の求められるソフト事業の企画・実施

- 事業の企画・実施には、施設運営、施設管理と比べて、より高度な専門性やノウハウが求められるため、ソフト事業の企画・実施が当該文化施設の業務に含まれている場合、指定管理者にはより高い専門性が求められる。

④ 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

- 館長や芸術監督等は、事業の企画や内容に関して重要な役割を担うため、指定管理者制度の導入に際しては、その位置づけや役割を明確にしなければならない。
- また、公立文化施設の中には、フランチャイズなど芸術団体と密接な関係を有しているところもあり、そうした芸術団

体等の位置づけを明確にする必要がある。

- 多くの文化施設で採用されている運営ボランティアについても、役割や位置づけを明確にしなければならない。

⑤ 尊重すべき既存運営スタッフの意見

- 業務の範囲や管理の基準を検討する際にも、既存の運営組織の現場スタッフが事業運営で得た経験やノウハウに基づいた意見を十分に尊重すべきである。設置団体は現場スタッフの意見を取り入れ、施設の使命や設置目的を再確認し、そのための業務や事業の内容を練り上げていくことが大切である。

(3) 指定期間

- 指定期間については、各地方公共団体が定める指定管理者制度の導入に関する運用指針で目安が定められており、業務内容に高い専門性があり、人材の育成や事業の実施に一定の期間が必要だと認められる場合は5年、施設の維持管理が主たる場合は3年、とする団体が多い。
- 公立文化施設においても、3年、あるいは5年の指定期間が多くなっている(*1)。
- 指定期間が3年の場合、設置団体、指定管理者ともに、指定期間の2年目から次期指定に向けた対応を迫られることになる。2年間では事業や運営に対して明確な成果が出せないこと、公募への対応により組織が疲弊することを懸念している団体も多い。
- 有期限であることに起因する問題や課題は、事業の長期性や継続性、人材の雇用や育成といった文化施設の専門性に関わることを踏まえると、概ね5年以上の指定期間を設定することが望まれる。

(4) 運営経費の考え方

① 利用料金制度

- 指定管理者制度においても、従来の管理委託制度と同様、

*1:「指定管理者制度導入状況等調査」から

- 指定期間の平均は、3.6年。「3年」とする施設が45.2%で最も多く、次いで「5年」(28.9%)。
- 非公募指定施設の平均は3.4年、公募指定施設は3.9年で、非公募施設のほうが指定期間が短い傾向がある。

*1:「指定管理者制度導入状況等調査」から

- 指定管理施設(1,457施設)のうち、利用料金制を採用しているのは63.2%。うち、「従前から継続して利用料金制度を採用」は32.2%、「指定管理者制度導入を機に利用料金制度を採用」は31.0%。「利用料金制は採用していない」は35.6%である。
- 利用料金制を採用している割合は、都道府県立施設では86.6%、政令市立施設では38.0%、市区町村立施設では63.7%と、市区町村立施設で政令市立施設より高くなっている。

*2:「指定管理者制度導入状況等調査」から

指定管理者制度の導入または検討に際して課題だと思われた項目(33項目)のうち、「貸し館利用のあり方(減免、優先利用等との関係)」の割合は26.7%となっており、「指定管理者の実績評価のあり方」(29.5%)に次いで高い割合である。

研究会の発言から

- 経費削減のしわ寄せが急激に現場に来ており、辞めていく職員もいると聞く。それが結局サービスの低下につながってしまう。(再掲)

*3:「指定管理者制度導入状況等調査」から

- 指定管理施設(1,457施設)のうち、「指定管理料のすべてについて、債務負担行為を行っている」41.2%、「一部について行っている」が1.6%で、計42.8%で債務負担行為を行っていることになる。
- 一方、「債務負担行為は行わず、年度協定等で次年度以降に決める」は48.1%を占める。
- 「指定管理料のすべてについて、債務負担行為を行っている」については、非公募施設では35.5%、公募施設では51.1%となっている。

利用料金を当該施設管理者の収入として収受させることができることとなっており、「指定管理者制度導入状況等調査」結果では、3割以上の施設で利用料金制度は導入していない(*1)。

- 指定管理者制度の趣旨を考えれば、特別の事情がない限り、指定管理者制度を実施する場合は、利用料金制を採用し、指定管理者の経営努力や経営の効率化を導き出すのが一般的であろう。
- 減免措置についても、条例等で規定されるケースが多いが、減免の対象や範囲、減免率の設定次第では、利用料金収入の減額要因となり、指定管理者の経営努力へのインセンティブを削ぐ恐れがあることにも留意しなければならない(*2)。

② 指定管理料の算出と支払時期

- 維持管理費や人件費、事業費の大幅な縮減は、住民サービスの向上や施設の安全性の確保にも大きな影響を与えるものであり、指定管理者制度本来の目的に反する恐れもある。こうした状況を重く受け止め、次期指定が指定管理者にさらなる経費節減を要請する契機にならないよう、指定管理料の設定には慎重な検討が求められる。
- 指定管理料の支払時期については、金額も含め、協定書等で規定される。NPOを含め、広く民間事業者からの参入を促すためには、前払い金や比較的短いインターバルでの定期的な支払いを考えるべきであろう。

③ 債務負担行為

- 「指定管理者制度導入状況等調査」結果では、債務負担行為を行っているのは43%で、約半数は債務負担行為を行わず、年度協定等で次年度以降に決定しているという状況である(*3)。
- 複数年の期間を指定する場合、その期間の指定管理料については、設置団体は債務負担行為を設定すべきである。

- 設置団体の立場からすると、将来の財政状況が不透明な中で、債務負担行為の設定は難しい面もあるが、指定期間の指定管理料を明確にして、その範囲で指定管理者の経営努力や自由裁量に委ねるのが、指定管理者制度の本来の姿である。
- 指定管理者が長期的な経営計画を立て、将来のビジョンを持って公立文化施設を運営していくため、指定期間の委託費が明確となっていることが望ましい。また、設置団体の財政状況の悪化などを理由として、契約で定められた委託費を減額することは望ましくないと考えられる。

(5) 指定の手続き

① 公募の実施と情報公開

- 公募によって指定管理者を指定する場合は、民間事業者も含めて広く応募者を募り、当該文化施設の最適な運営主体を指定することが重要である。
- 公募の告知・広報は、地方公共団体のホームページへの掲載や広報誌(紙)への掲載などが中心であり、複数の手法が採られている。これらの告知や広報活動は、住民への説明責任を果たすためにも重要な意味を有しており、一定期間、複数の方法を活用するなど、積極的に実施すべきものである。
- 指定管理者の指定までのプロセスの透明性を確保し、住民に対する説明責任を果たすためにも、情報の公開は不可欠である。
- なお、公募の場合、議員や知事、副知事等が役員に就任している外郭団体の応募は、公平性・透明性に問題があることは共通認識となっている。
- 一方、運営主体である財団や施設運営の現場で業務を担っている設置団体からの派遣職員についても、公募にあたっては問題とみなす地方公共団体もある。しかし、派遣職員の急激な引き揚げは効率的運営やサービスに影響を及ぼす。

研究会の発言から

- 公募するのであれば、日本一の指定管理者を選ぶくらいの積極性がほしい。(再掲)

選定に関する情報公開の基準—高知県

- 高知県では、指定管理者制度に関する運用指針で、選定に関する情報公開の基準を設定している。
- ホームページに掲載するなど積極的に公開する情報(◎)として掲載されているのは次の項目。
 - 参考価格
 - 審査基準等の内容と配点
 - 応募者数
 - 指定管理者候補者の名称
 - 指定管理者候補者の総得点
 - その他の応募者の総得点(B社、C社等として公開)
 - 審査結果(選定理由、提案に対する評価等)
 - 管理代行料の見込額(全応募者からの提案額)

研究会の発言から

- 指定管理者となった財団の役員に自治体職員が就いていることは問題があることは共通認識である。一方、財団や施設の現場に派遣されている職員については、一度に引き揚げることは事業そのものに影響を及ぼす。

響を及ぼすことがあるので、人員補充や引継ぎなども含め、十分な検討と準備が必要である。

② 審査(選定)の基準

- 審査の基準の出発点は、まず、施設の設置目的や使命であり、それらが審査基準に体系づけられていなければならない。
- 応募者が、施設の目的を理解し、それを達成するビジョンを描いているかどうか、すなわち、設置団体にとって使命を担うパートナーとなりうるかどうか、最も重要なポイントである。
- 次いで、設置目的に沿った事業展開の方向性や具体的な内容を理解し、各事業で期待される成果を確実に実現する具体的な手だてや方法が明確になっているかどうか、重要な審査基準となる。
- 審査項目を列記するだけでなく、配点を提示するなどの工夫をすれば、審査の基準はより明確になり、設置団体が重視する項目を明示することができる。
- 審査項目、配点については、指定管理者制度導入の運用指針に定められているケースも多いが、施設の設置目的や特性に応じた柔軟な設定に努めるべきである。
- 特に、収支計画を重視した配点とし、提案額が低いことが主要な選定理由となった場合、過度の経費節減は施設の設置目的に即した事業の実施やサービスの向上はもちろん、施設の安全性にも影響する恐れがあることに留意が必要である。とりわけ、民間事業者を指定管理者に選定する場合、経費の縮減ではなく、事業方針やサービス向上への提案を重視すべきである。
- なお、審査項目は、指定管理者の事業評価の項目とも連動させるなど、明確で効果的・効率的な審査・評価体系づくりが求められる。

みなとみらいホールの評価項目と配点ー横浜市

- a 基本方針(25点)
- b 事業(175点)
 - 計画的事業の推進(105)
 - 適切な事業推進体制の構築(15)
 - 事業を支える仕組みの構築(40)
 - 5階及び6階施設の活用提案(15)
- c 施設(155点)
 - 施設の提供(50)
 - 施設の広報、対外関係及び館内サービス(30)
 - 施設の組織(75)
- d 施設管理(50点)、e その他(25点)
- f 収支計画(50点)、g 自由提案(20点)
- 計 500点

審査項目と配点の工夫ー横浜市

- 横浜市では、評価項目の配点は所管課の裁量に任されている。事業の内容やサービスを重視する施設については、そうした部分の配点を厚くするなど、施設ごとに配点を工夫している。
- また、審査項目と指定管理者の事業評価項目が連動するよう設計をしている。

③ 審査の体制

- 指定管理者の指定は、公平、公正に行われるべきものであり、事業の実現性や施設管理について専門的な経験や知見を必要とするので、学識経験者や、実際の文化施設運営や事業の現場を熟知した専門家を構成員とする審査委員会を設置して、その審査結果を受けて行うのが望ましいと考えられる。
- 審査は、公平・公正性を担保するための評価の視点や審査の基準を定め、客観的な審査が行われるようにすべきである。
- 施設の運営主体からも、納得がいく審査委員・審査委員会による選定を望む声が多いが、「指定管理者制度導入状況等調査」では、審査委員として文化政策や文化施設の専門家が参加した施設は約3割にとどまることが明らかになっている(*1)。
- 審査の結果は、当該施設の将来を左右する重要なものであり、審査委員会には大きな責務が伴うことを、審査員を委嘱する設置団体も、また委嘱を受けた審査員も認識しなければならない。

④ 審査のプロセスや結果の公開

- さらに、審査の方法や審査基準に加え、審査の過程、審査の結果なども積極的に情報公開すべきである。
- 審査結果に加え、例えば応募団体名、選出された場合の提案書なども公開を前提とし、その場合は、そのことを募集要項等に記載するなど、応募者に事前に告知しておくことが重要である。

⑤ 準備期間と業務の引継ぎ

- 指定管理者の決定後、実際に指定管理者による施設の管理運営を開始するまでには、十分な準備期間を設けるべきである。とりわけ指定管理者が変更される場合は、引き継ぐべき事業の計画や貸し館の申し込み、その他の契

*1:「指定管理者制度導入状況等調査」から
 公募の場合、現在の指定管理者の選定にあたり、当該施設の選定のための個別の合議体を設置したのは35.0%、合議体が職員以外の外部の人を中心とするのは42.3%と低い割合ではないが、合議体の構成メンバーとして、文化政策・文化施設運営の専門家等が参加したのは29.4%にとどまっている。

審査に関する情報公開—横浜市

- 横浜市では、募集要項に審査員を掲載するとともに、審査の経過および結果を市のHPへの掲載等により公表する旨を明記している。
- 公表内容は、次のとおり。
 審査基準、審査方法(配点等)、審査結果(点数、講評等)、議事録(概要)

約等について、従前の管理者との間で綿密な引継ぎが行われるべきである。

(6) モニタリングと評価

- 公立文化施設の使命や設置目的を達成するために重要なものが、事業の進捗状況の報告と実施状況の確認などのモニタリングである(*1)。
- 指定管理者は、事業報告書等によって定期的に事業の進捗状況を報告し、設置団体は事業の実施状況を確認し、必要な場合には指定管理者に指導を行う。
- この場合も、設置団体と指定管理者とは、パートナーとして、公立文化施設の設置目的の達成や事業の実現に向けて、問題点や課題を共有し、改善方策を探るなど、互いに協力し合うという姿勢が重要である。
- その場合の評価の項目や内容は、指定管理者の選定基準と同様、公立文化施設の使命や設置目的、業務の範囲や管理の基準に沿って定められるべきである。
- モニタリングや評価の結果次第では、指定の取り消しもありうるということを踏まえ、設置団体も指定管理者も、モニタリングや評価には真剣に取り組む必要がある。
- モニタリングに際して、指定管理者選定の際の審査委員会で審議を行うことは、指定管理者の指定から評価までの一貫したしくみを構築する上でも、有効な手だてだと考えられる。
- 指定期間の終了時には、総合的な評価を行うことになるが、それは、こうした定期的なモニタリングの積み重ねによって判断されるべきである。

(7) 管理責任の範囲とリスクマネジメント

- 指定管理者の選定に際しては、設置団体と指定管理者との管理責任の範囲を、明確にしておかなければならない。その際に留意すべき点は以下のとおりである。

*1:「指定管理者制度導入状況等調査」から

指定管理者制度の導入または検討に際して課題だと思われた項目(33項目)のうち、最も割合の高いのは、「指定管理者の実績評価のあり方」で29.5%となっている。

① 施設の大規模修繕、改修

- 修繕費の負担については、日常的な保守や修繕に要した経費は指定管理者の負担、大規模な修繕や改修、建築設備の更新に要した費用は、設置団体の負担とするのが一般的である。
- ただ、管理責任の範囲を明確にするため、その内容や責任区分については可能な限り具体的に協定書等に記載すべきであろう。
- 大規模修繕や舞台設備の更新については、その内容や規模、時期などについて、中長期の修繕計画を立案し、設置団体と指定管理者の間で合意する必要がある。
- 大規模な改修等によって、施設が一定期間閉館となり、その間の利用料金収入が見込めない場合、設置団体が相当額を指定管理者に補填するなどの対応も必要となる。

② 事故等に対する責任・リスク

- 施設の管理運営に際して、事故等が生じた場合の責任やリスクの範囲についても、設置団体と指定管理者との間で明確にしておかなければならない。
- 例えば、天災等の不測の事態や法令の変更、利用目的の変更、建物の瑕疵などは設置団体の責任範囲であるが、管理運営上生じた利用者等への損害賠償、施設・設備の日常的な損傷や破損などは、指定管理者の責任範囲だと考えられる。

③ 指定取り消しに対する責任・リスク

- 指定管理者制度の導入から4年半が経過し、公の施設における指定管理者制度の導入の現状が明らかになる中、指定管理者の指定を取り消した事例も発生している(*1)。
- 指定取り消しや撤退等の事態に陥った場合、運営の継続のための事後対応や住民への説明責任は、設置団体がその責任として担うべきであることを念頭におく必要がある。

*1:「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」(平成19年11月、総務省)では、平成18年9月2日現在の指定取り消しの状況が公開されている。掲載されているのは、34施設、24事業者(株式会社・有限会社、財団法人、組合や協議会等)である。

指定取り消しの理由は公開されていないが、いくつかのケースが新聞で報じられており、その理由は、経営状況の悪化による業務縮小や職員の賃金未払いなどの管理上の問題等となっている。

新設施設の維持管理の差額清算－島根県

- 島根県芸術文化センター(グラントワ)の場合、光熱水費については、3年間は猶予期間とみなし、差額が発生した時は清算する取り決めとなっている。

- したがって、審査にあたっては、企業財務や会計に関わる専門家を審査員として迎えるといった対策を講じることが望まれる。
- また、指定取り消し時の指定管理料の取り扱いなどを管理協定書に明示するなど、十全な対策が必要である。

(8) 新設施設における指定管理者制度導入の留意点

- 新設施設に指定管理者制度を導入する場合、開館準備室等で進めている業務を、いつから、どのように指定管理者に移行していくのかを十分に検討して、業務の範囲や管理の基準、指定の手続き等を検討する必要がある。
- 新設施設の指定管理料については、光熱水費など不確定な要素が多く、正確な指定管理料の算出が難しいことに留意が必要である。
- また、応募者からの提案を審査する際、事業計画や組織体制が、運営が軌道にのるまでの不確定要素を視野に入れたものであるのかを検討することが求められる。

図表2-3 指定管理者制度の導入状況と次期指定に向けた基本的な考え方・留意事項

