

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。

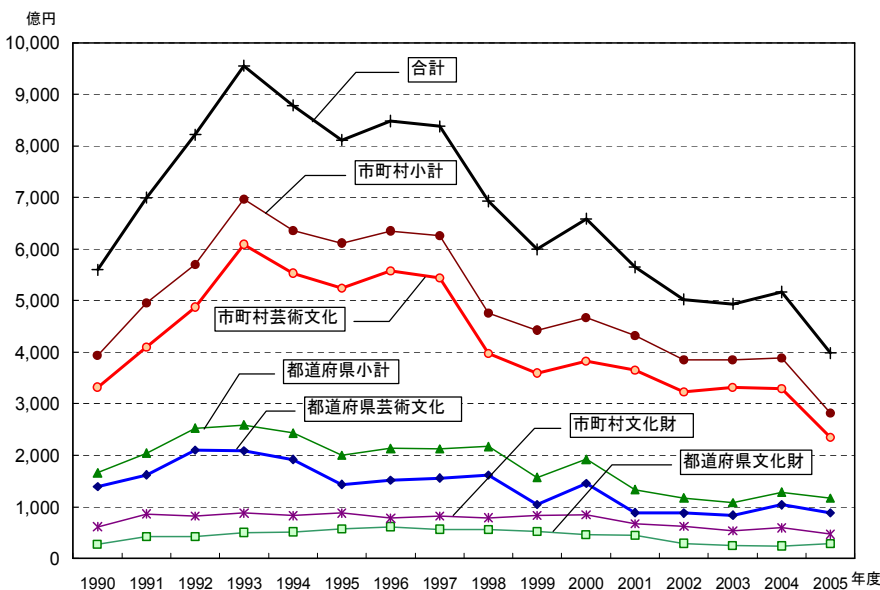
*1: 文化政策や文化施設の評価に際して、アウトプット(サービス産出量)とアウトカム(成果・効果)は区別する必要がある。文化施設を例に取れば、アウトプットは観客数や稼働率、事業収入などを指しているのに対し、アウトカムはミッションや目標に基づいた成果として、例えば、芸術や文化に触れることでどれぐらい住民生活の質的向上が図られたか、文化施設が地域の活力創出にどのように結びついたか、といったような成果を指している。

- 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。

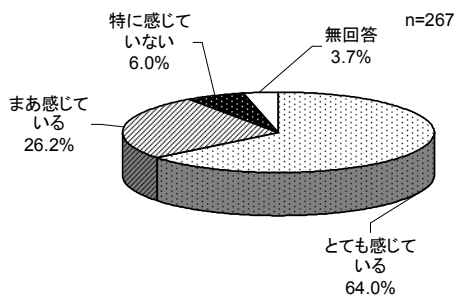
(財)福岡市文化芸術振興財団

- 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

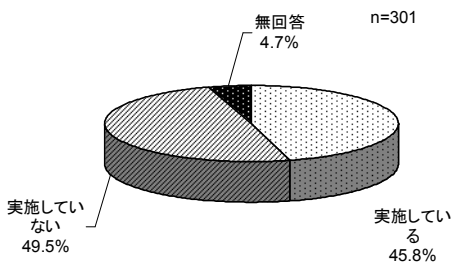
問1-3 指定管理者の導入で、貴団体では、団体としての存続に危機感を感じていますか。



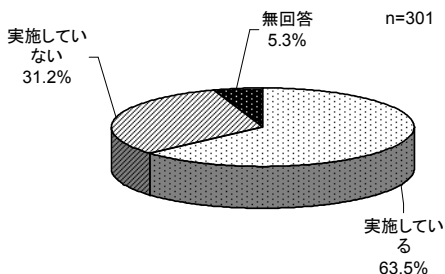
○財団アンケート調査結果から

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。

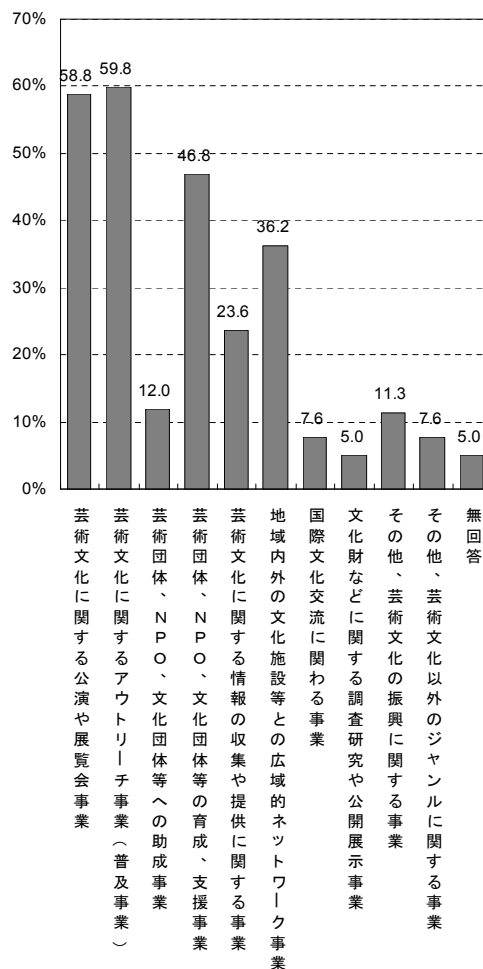
① 長期的なビジョンに基づいた継続的な取り組みへの影響

- 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、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ほしい。

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。