

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%)		

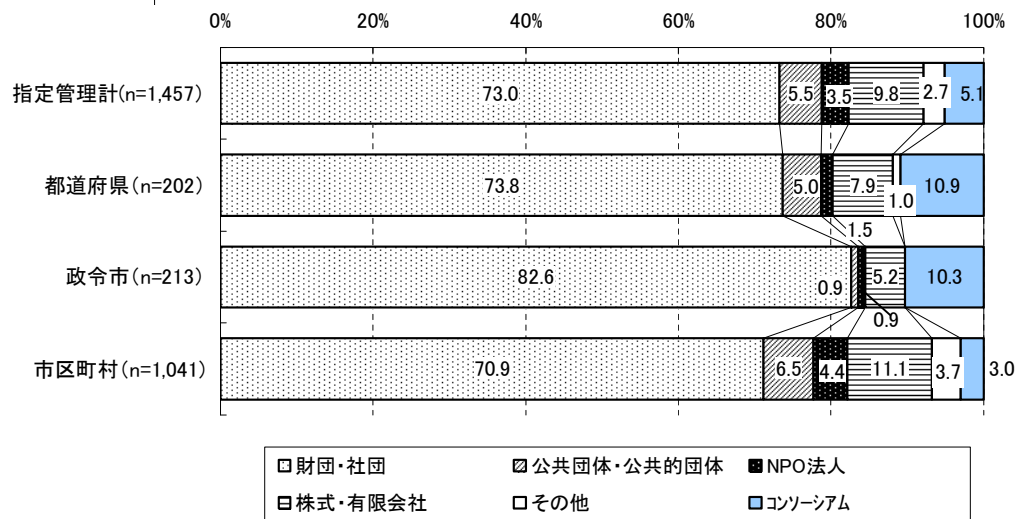
注1：施設数：4,177（調査対象4,265のうち従前の管理運営形態が不明、無回答を除く）
注2：「指定管理者制度導入状況等調査」データよりニッセイ基礎研究所が集計

(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・えぞこホール

- えぞこホールは、(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けているかどうか、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。