

第2章

指定管理者制度の実施に関する留意事項

- ◎ 住民サービスの向上が制度導入の第一目的
- ◎ 文化政策、公立文化施設の目的、使命(ミッション)の明確化が第一歩

本章では、前章のアンケート調査や事例調査の分析・整理、さらには、研究会での検討結果に基づいて、指定管理者制度の実施に関する留意事項を整理した。

1. 指定管理者制度実施の基本的な考え方

まず、指定管理者制度の目的、公立文化施設の使命(ミッション)の明確化、実施対象施設など、指定管理者制度を実施する上での基本的な考え方として以下の6項目を示した。

(1) 指定管理者制度の目的

- 指定管理者制度は、公の施設の管理の門戸を民間事業者にも開放することにより、住民に対する行政サービスの質を向上させる手段として導入することを、第一の目的とすべきである。
- 経費縮減も、指定管理者制度の実施の目的となっているが、公立文化施設における住民サービスの質的な低下につながるものであってはならない。
- 指定管理者制度の実施に伴い、従前の管理委託制度による公立文化施設の管理者が引き続き指定管理者として当該施設の管理を代行しようとするならば、民間事業者との競合にさらされることになる。その際、採算性や経営効率だけではなく、それらを含めたサービスの質全体が問われることになる。

(2) 公立文化施設、文化政策の使命の明確化

- 指定管理者制度の実施に伴い、指定管理者に行わせる公立文化施設の業務の範囲などを定める際には、当該施設の設置目的を具体的な事業に即して明確にしておくことが課題であり、必要に応じ、設置目的等の見直しや変更を行うべきである。
- これに併せて、設置団体での文化政策全体の目的や使命、施策体系が明確にされなければならない。設置団体の文化政策全体の中で、当該文化施設の位置づけを明確にしてお

三重県:「さん」プロジェクト構想

- 三重県では、総合文化センターへの指定管理者制度の導入以前の平成14年11月から、「さん」プロジェクト構想を立ち上げ、文化環境の総合的な見直しを実施。
- 「新しい価値観＝『文化』は『非日常』なものだけではなく、人の営みそのもの」、「すべての生活者が日常の中で意識しなくても『文化』を身近に感じる社会にする」という基本認識のもと、「文化施設『運営』から『経営』へのシステム改革」、「『経営』効果の発揮(総合文化拠点ゾーンの構築)」などを掲げた。「さん」プロジェクトの基本方針は以下のとおりである。
 - **使命(ミッション)**:生活者が“使う”文化施設機能へのシフト、生活領域にまで広がりを持った文化へ(多様で身近な参画する文化へ)
 - **ゴール**:文化施設が生活者に提供すべき機能を具体的かつ最善に提供する手法の構築
 - **達成目標**:生活者が“使う”文化施設機能の具体案の提示、具体案実現に向けた課題の抽出

- ◎ 制度実施の対象施設選出には総合的判断が重要
- ◎ 文化政策・公立文化施設の基本方針検討には、アーツカウンシル等、専門組織の設置も視野に

松本市：公の施設の振り分け

- 行政管理課が、公の施設全体について指定管理者制度の導入の基本方針を検討する際、「民間参入が予想される施設」と「民間参入がなじまない施設」の振り分けを実施

研究会の発言から

- 残念ながら、現在の地方公共団体の政策決定における文化政策の専門性はあまりにも低い。
- 指定管理者制度をきっかけとして常設のアーツカウンシル的な専門機関を設置すべき。
- 文化政策の企画、事業の選定、評価などをトータルでできる、統一的な戦略を検討する組織が必要。
- 従来のように、外部の専門家が委員会の有識者として一時的に関わるような中途半端な形ではなく、恒常的に設置することが重要。
- 首長がアーツカウンシルといった専門機関に委ねて、施設を作った意味やコンセプト、ミッションなど、行政としての方向性を担保し、押さえていくしくみが必要。
- 指定管理者制度を有効に活用するためには、設置団体の意識改革が必要。公立文化施設の運営財団は高度の専門集団となっているため、財団側が設置団体に提言していく形となっている。
- 大衆的なダイヤモンドばかりに対応していると潜在的なニーズに気付かず、ポピュリズムに傾く危険性もある。専門家がそのプロセスに参加していくことは、条件として押さえておきたい。

くべきである。

- 指定管理者制度の実施にあたっては、こうした文化政策や公立文化施設の基本的な目的の明確化が前提である。

(3) 指定管理者制度の実施対象施設

- 個々の公立文化施設に指定管理者制度を実施すべきかどうかについては、設置団体の文化政策の基本方針を踏まえつつ、当該文化施設の位置づけや役割、性格などに基づいて判断されなければならない。
- 指定管理者制度が創設された趣旨を踏まえ、ただ単に、現在管理委託制度で管理を委託しているものについて、指定管理者制度に移行させればよいという考え方ではなく、現在直営のものに指定管理者制度を実施すべきかどうか、逆に、管理委託制度で管理を委託している施設を直営方式に変更すべきかどうかなどを含めた総合的な判断が求められる。
- その際、文化政策の目的と具体的な目標、公立文化施設の位置づけや役割を明確にし、住民サービスの質的向上につなげていくための最善の方策が検討されなければならない。

(4) 基本方針の検討・策定に関する専門的な体制

- 文化政策や公立文化施設の基本方針の策定には、専門的な観点からの検討が不可欠である。
- 公立文化施設の設置目的を明確にした上での指定管理者に行わせる業務の範囲などを定める際には、一般の行政職員に加え、劇場・ホール、美術館の設置意義やそれぞれの事業内容を理解した専門家が関わることが重要である。
- その際、地方公共団体において地域全体の文化政策の方向性をデザインしたり、公立文化施設のあるべき姿を提示するための専門機関として、アーツカウンシル(芸術文化評議会)のような恒常的な専門組織を設置することを検討すべきである。
- こうした専門機関には、芸術文化政策に対する住民のニーズ

- ◎ 施設の目的やあるべき姿、今後の方向性について、設置団体は既存の運営組織と十分な意見交換をすべき
- ◎ 財団が複数の施設を管理している場合、指定管理者を一括して指定するか、各館で指定するかには、留意が必要

を的確にくみ上げていくとともに、地域の芸術文化振興のための長期的なビジョンを提示していくことのできる姿勢や見識が求められている。

- また、現在、管理委託制度で管理を委託している施設について、設置団体が、今後の施設の基本方針や事業内容、運営方法を検討・策定する際には、委託先と設置団体との間で、運営をめぐる問題点や課題、これまでの事業実績などについて、十分な意見交換を行う必要がある。

(5) 指定管理者に関する条例の制定

- 指定管理者の指定等に関する条例を定める方式としては、地方公共団体の設置した「公の施設」全般を対象に、指定管理者の指定手続き等に関して必要な事項を定める場合と、それぞれの施設の設置管理条例に指定管理者の指定手続き等に関して必要な事項を定める場合とがある。
- なお、条例で規定すべき事項は、指定の手続き(申請の方法や選定基準等)、管理の基準(休館日、開館時間、個人情報等の取り扱い等)、業務の範囲(施設の維持管理等の範囲を施設の目的に応じて設定)、その他必要な事項とされている(*1)。
- 既存の公立文化施設では、管理委託制度によって設置団体が2分の1以上出資した財団法人等が運営に当たっているケースが多い。管理委託制度の適用を受けている施設は、直営方式に切り換えない限り、平成18年9月2日までに指定管理者制度に移行しなければならない。

(6) 複数の公立文化施設を一括指定する場合の留意点

- 指定管理者は個々の施設ごとに指定されるが、複数の施設を一括して指定することも可能である。
- 施設の設置目的等から見て、施設の運営、事業展開につき、複数の施設間での連携が前提となっている場合などについては、施設ごとに指定管理者を異にすることで、運営面や事

三重県:基本方針検討への(財)三重県文化振興財団(三重県総合文化センター)の参画

- 「さん」プロジェクトの検討では、現在の管理者である財団も積極的に参画した。
- 「さん」プロジェクト関連で、県と財団との打合せは、50回を超えた。

松本市:公の施設の指定管理者の指定等に関する条例

- 松本市では、平成15年10月に「公の施設」全般の指定管理者の指定手続き等に関する条例を定め、84施設に指定管理者制度を実施した。
- 対象となった施設は、公立文化施設の他、福祉施設、児童施設、介護施設、障害者施設、温泉施設、体育施設など。

*1: 総務省「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)」(平成15年7月17日)

島根県:個々の施設ごとに指定

- 島根県立県民会館、島根県立美術館は、現在ともに(財)島根県文化振興財団に管理運営を委託しているが(美術館事業は県の直営)、指定管理者制度は別々に実施。
- また、同財団が管理している石西県民文化会館の建て替え施設として、益田市に建設中の芸術文化センター(グラントワ、県立石見美術館と県立いわみ芸術劇場の複合館)も、上記2館とは別に指定管理者制度を実施。

- ◎ 公立文化施設が、広域圏の文化振興の中核機関として機能している場合、それらの業務についても、指定管理者制度の実施とあわせた検討が必要

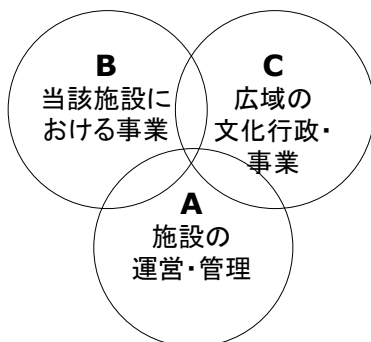
島根県：(財)島根県文化振興財団

- ・ (財)島根県文化振興財団では、島根県民会館、石西県民文化会館の管理運営に関する業務に加え、県内における、文化団体の支援、育成に関する事業、文化のネットワーク化に関する事業、文化情報の収集及び提供に関する事業などを実施している。

研究会の発言から

- ・ (県に広域的な業務に対する理解が少ないため)町村のホールが県内の関係市町村に声がけをしている。
- ・ 都道府県立の文化施設の指定管理者は、都道府県の文化政策の一翼を担っているという認識も必要だろう。
- ・ 県の文化財団がホールの管理運営だけがメインの業務だと認識している現状が問題。
- ・ 文化振興財団が文化政策の中でどのような役割を担うべきかについても別途検討が必要。

図表2-1 広域圏を対象とした公立文化施設の本来的な役割



業の実施で不具合の生じる恐れもある。

- ・ しかし、複数の施設を一括して指定する場合、いきおい管理すべき施設の規模や業務の範囲が大きくなるため、応募できる事業者が事実上制約されてしまい、場合によっては既存の施設管理財団以外の事業者を排除することにもなりかねない。
- ・ いずれにしても、個別指定とするか一括指定とするかについては、単に指定管理者制度の手続き上の問題としてとらえるのではなく、施設の設置目的や事業内容、設置団体の文化政策の基本方針に立ち返り、住民サービスを向上させるために相応しい方法が検討されるべきである。

(7) 都道府県立の文化施設など広域的な公立文化施設の中核拠点としての役割を担っているものについての留意点

- ・ 都道府県立の文化施設については、施設の管理運営や事業に加え、市町村立の文化施設の支援など、広域的な文化振興の中核的機能を担っている場合がある。
- ・ 具体的には、芸術団体等への支援活動、都道府県内の市町村および市町村立の文化施設を対象にした人材育成やネットワーク型事業、都道府県内全域を対象にした文化情報の収集・提供(文化情報誌の発行)などを行っているものもある。
- ・ 広域を対象とした公立文化施設の場合、こうした地域全体を視野に入れた文化振興の役割は、公立文化施設の事業・運営と本来一体的に考えられるべきものであり、指定管理者制度の実施に際しては、そうした視点にたって、業務の範囲や管理の基準を定めるべきである。
- ・ すなわち、指定管理者の役割は、当該施設の管理・運営と当該施設における事業実施に限定して考えるのではなく、当該施設を都道府県など広い圏域全体を対象にした専門的な文化芸術機関(cultural institution)として機能させることでもある。

-
- 指定管理者の業務が、施設そのものの運営や管理、施設における事業に限定された場合、こうした広域的な役割は指定管理者の業務には含まれないため、広域的な文化振興をどのように担保すべきかについては、別途対応を考えなければならない。

- ◎ 文化政策の使命の明確化が第一歩
- ◎ その中での公立文化施設の位置づけを明確にし、使命や設置目的を再確認すべき

研究会の発言から

- ミッションは抽象的なものではなく、細かく因数分解されたようなものでなければ、政策評価の指標につながらない。
- 地域のニーズや設置団体のビジョンがあって、公立文化施設は、それを実現するためにある。
- 公立文化施設というものは、誰が指定管理者になっても、ミッションや事業内容は変わらない。

三重県：総合文化センター指定管理者公募要領

- 要領の冒頭で「1.指定管理者制度の導入目的」として、(1)三重県の文化行政の方向性、(2)総合文化拠点ゾーンの構築、(3)総合文化センターの方向性、(4)総合文化センターへの指定管理者制度の導入、の4項目によって、文化行政の基本方針と施設の位置づけ、施設の運営方針、制度の導入目的を提示。

2. 指定管理者制度の実施プロセスから見た留意事項

次に、指定管理者制度の実施について、業務の範囲と管理の基準、業務の内容別に見た留意事項、指定の手続きや審査方法など、当該制度の実施プロセスに沿って留意事項を整理した。

(1) 公立文化施設の設置目的・使命

① 文化政策の使命と体系

- 公立文化施設の指定管理者制度を実施する際には、まず、当該文化施設の上位政策である文化政策そのものの理念や使命、基本方針を明らかにしなければならない。
- 政策の体系を定め、文化政策全体の中での公立文化施設の位置づけや役割を明確にしていく必要がある。

② 公立文化施設の使命と設置目的

- その上で、当該文化施設の使命や設置目的などを抜本的に見直し、それらを明確にしていく必要がある。
- その際、現在の戦略課題をどのようにとらえ、5年後、10年後にどのような目標を達成すべきかなど、使命を果たすための具体的な目標像が描かれなければならない。
- 設置から年数を経過した施設については、時代や社会トレンド、公立文化施設を取り巻く環境変化、住民ニーズ、これまでの実績などを踏まえ、当初目的等の変更も課題である。
- 指定管理者制度の実施に伴い、施設の管理者を変更する場合、施設の使命や設置目的を踏まえつつ、それまでの事業や運営の実績をどのように引き継いでいくかといったことも、十分に検討されなければならない。

(2) 業務の範囲と管理の基準

- 公立文化施設における事業内容や運営のあり方は、使命や設置目的を裏付けるものである。業務の範囲や管理の基準は、設置目的を実現するための具体的な手だてや事業展開の方向と

- ◎ 公立文化施設の管理運営業務はソフト事業と密接不可分な存在で、本来切り離すべきではない
- ◎ 経営効率や収入拡大が求められる施設の管理運営と芸術文化の公共的価値を重視すべき文化事業を両立させることが指定管理者の重要な課題
- ◎ 指定管理者の業務の範囲にソフト事業が含まれているかどうかが重要なポイント

して示されるべきである。

① 本来不可分な事業と管理運営

- 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が、公立文化施設の管理運営業務は、利用者の安全確保や安心利用も含め、事業と密接不可分な存在であり、本来、切り離されるべきものではない。

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、指定管理者制度の実施に際しては、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

三重県：事業と管理を一体的なものとして指定

- もともと事業と管理は一体的なもので、2階建てにすることは意味がないという考え方に基づいて指定管理者制度を実施。

島根県：島根県立美術館では、事業の企画・実施は指定管理者から切り離して直営

- 従来から、管理、運営のみを財団に委託し、展覧会等の事業は県の直営で行われていたため、指定管理者の業務範囲も管理・運営に限定（学芸員は県職員）。
- 美術館全体を直営化することも検討されたが、管理委託方式の部分はすべて指定管理者を導入するというのが、県全体の方針となった。

研究会の発言から

- 子ども向けのワークショップで、昔気質の技術者が子どもを怒鳴ってしまって、最後の成果発表が台無しになった、というようなこともある。小さいホールほど、管理や技術の担当者には、事業に対する理解が不可欠で、事業と管理は一体化しているべき。
- 美術館も空間そのものが作品で、空間と展示が一体化されることが求められるため、空間の維持管理は展覧会事業と不可分である。
- 設置団体は指定管理者制度の導入にあたって、管理者の業務の範囲に含めるべき文化事業を再認識すべき。
- アウトリーチ事業など、コストや効率性だけで判断できない事業には、施設の管理運営とは別の評価基準が必要。
- スポーツ施設や駐車場など単純なサービス提供施設に指定管理者制度を導入することは、「市場化テスト」に近い。しかし、公立文化施設のように戦略事業を持っている施設は、単純な経済性・効率性のテストだけではだめ。
- 公共性テストとしてのミッションの確認と、市場性テストとしての経済・効率性の追求の両方が問い直されている。

- ◎ 業務の範囲や管理の基準の検討は、設置団体に現在の運営スタッフが協力して検討すべき

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) 業務の内容別に見た留意事項

- 指定管理者の業務の範囲や管理の基準は、設置団体の文化政策の基本方針や公立文化施設の設置目的によって異なるが、ここでは、①事業の企画・実施、②施設運営、③施設管理、④その他、の4項目に分けて、それぞれの業務内容ごとに、基本的な考え方や留意事項を整理した。

① 事業の企画・実施

- 事業の企画・実施の考え方や基本的な方針については、施設の設置目的の中で明確に提示されなければならない。
- 公立文化施設では、概ね、以下のような事業項目が想定され、具体的な事業内容については、応募者独自の提案やアイデアに委ねる部分も設け、それらが施設の使命や設置目的の達成にどの程度寄与するかを判断することになる。
 - 舞台芸術、音楽等の自主企画制作
 - 舞台芸術、音楽等の鑑賞機会の提供
 - 美術展覧会の企画・実施
 - 美術作品の保存・展示・調査研究
 - 教育普及事業(アウトリーチ活動、ワークショップ、各種

- ◎ 施設の管理基準は、劇場やホール、美術館や博物館など、施設ごとに専門的な要件が異なっている

講座など)

- 指定管理者が企画・実施すべき事業の内容については、条例や公募要項の業務の範囲や管理の基準、あるいは協定書等の中で明確に示す必要がある。

② 施設運営(利用の許可に関する業務)

- 指定管理者制度では、設置団体は条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができることとなっており(*1)、施設運営の中心は、施設や設備などの使用の許可(貸館、貸ギャラリー業務)に関する業務である。
- これに関連して、条例等で規定すべき項目は以下のとおり。
 - 利用の許可に関する事項
 - 利用料金の基準・範囲
 - 開館時間、休館日
 - 減免措置の取り扱い
- 利用料金については指定管理者の自由裁量に委ねる部分を設け、設置団体は範囲や基準を示すこととなっている。
- また、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。

③ 施設管理

- まず、公立文化施設の管理には施設の性格によって、それぞれ専門的な対応が求められる点に留意が必要である。劇場やホールであれば舞台機構や音響、照明といった特殊な設備の維持管理について専門的な要件を踏まえた管理の基準が示されなければならない。
- 美術館の場合も、展示室や収蔵庫には常に高価な作品が展示・保管されているためセキュリティや空調には常に細心の注意が必要なこと、展示空間と作品は一体不可分なこと

*1: ただし、使用料の強制徴収、不服申立に対する決定、行政財産の目的外使用許可等、法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、指定管理者に行わせることはできない。

三重県総合文化センター: 減免措置と利用料金の値下げ

- 財団法人三重県文化振興財団は指定管理者としての運営がスタートする際に、減免を織り込む形で、施設使用料の大幅値下げや、割引サービスを打ち出すなど、貸し出し施設の新サービスを開始している。

- ◎ 事業評価の方法や評価項目については、設置団体と指定管理者の間で事前に確認すべき

三重県総合文化センター：目標値の設定と評価方法の明確化

- 三重県総合文化センターの指定管理者となった(財)三重県文化振興事業団は、指定管理者の応募の際の提案書に、具体的な数値目標を明記することで、評価の指標を自ら提示している。
- これらの指標はISO9001の取得過程で作成したものがベースとなっている。
- 三重県の作成した公募要領にも、「事業の評価」として、以下の内容が明記されている。
- 利用者の声の把握：指定管理者は、利用者の満足度をアンケートで毎月把握し、結果及び対応策を翌月末までに報告する
- 評価項目：①顧客満足度(H15年度調査数字による評価)、②利用率(H11～15年度の5年間平均による評価)、③収支状況(H11～15年度の5年間平均による評価)、④事業効果達成度(①～③及び各事業の成果をもとに総合的に評価)

から施設の維持管理に特別な配慮が必要なこと、など、通常のビル管理にはない専門的な対応が求められる。

- それらを踏まえ、施設管理については、以下に例示したような項目について、仕様や条件、回数などの管理の基準が、細かく規定されるのが一般的である。
- これらの業務は、指定管理者から第三者に再委託することが認められており、従来の入札方式などによらず、複数年契約や一括発注などによって、経費の縮減も期待できる。
 - 舞台機構・設備のオペレーション
 - 展示室、収蔵庫等の保守・点検
 - 舞台設備・備品、展示設備・備品類の保守・点検
 - 建築設備の保守・点検
 - 清掃
 - 警備

④ その他の業務

- その他、指定管理者が行うべき業務としては、以下の様なものがあげられる。
 - 事業計画書の作成
 - 事業報告書の作成
 - 事業評価
- 事業計画書、事業報告書については、設置団体と指定管理者との間で、事業や管理の今後の計画内容、過去の実績を確認、共有するための重要な文書となる。
- 事業評価については、指定管理者が業務や管理の基準を達成したかどうか、そのことによって、公立文化施設の設置目的が達成されたかどうかを判断する重要な要素である。
- 評価の方法や評価項目については、指定期間の開始前に、設置団体と指定管理者の間で十分な協議を行い、協定書などに盛り込んでおくことが望ましい。

(4) 指定期間

- 指定管理者制度では、指定管理者が管理を行う期間を設置

- ◎ 公立文化施設の場合、指定期間はある程度長期とすべきである

図表2-2 調査事例の指定期間と考え方、債務負担行為の有無

| 施設名 | 指定期間 | 指定期間の考え方、債務負担の有無 |
|---------------------|----------------|--|
| 三重県総合文化センター | 3年 (実質2.5年) | <ul style="list-style-type: none"> • 条例で期間を規定。本来は長期が望ましいものの、3年間程度で実績を評価できると判断し、当面の方針として3年と設定。当該期間を対象に債務負担行為を設定。 |
| 島根県立県民会館 | 5年 | <ul style="list-style-type: none"> • 県民会館はソフト事業があるため5年は必要と判断。債務負担行為を設定。 |
| 島根県立美術館 | 3年 | <ul style="list-style-type: none"> • 展覧会事業は県の直営で施設管理に限定されている(ソフト事業がない)ため3年と設定。債務負担行為を設定。 |
| 横浜市磯子区民文化センター(杉田劇場) | 5年 | <ul style="list-style-type: none"> • 債務負担行為は設定せず、5年間の基本協定書を締結し、委託費は毎年の年度協定書で規定。将来的には、債務負担行為の設定も検討中。 |
| 神奈川区民文化センター | 1年9ヶ月 | <ul style="list-style-type: none"> • 地方自治法改正を受け指定管理者を公募により選定した場合には、十分な準備期間が取れないため、地方自治法改正前から開館準備を委託していた財団を指定管理者としての手続きを経て選定したものとみなし、平成18年3月までを指定期間とした。 |
| まつもと市民芸術館 | 1年 | <ul style="list-style-type: none"> • 地方自治法改正前から、教育文化財団への委託を前提に準備を進めており、非公募で財団を管理者に指定。 • 新設のため想定した管理費の妥当性を検証できないこと、複数年とすることで債務負担行為の金額が大きくなること、などから1年と設定(今後見直しの可能性あり)。 |

団体が定めることとされている。

- 公立文化施設の運営には長期的なビジョンが必要なこと、文化事業は成果が現れるまでにはある程度の期間を要するものがあること、運営の核となる専門的な人材の育成には時間を要すること、などを考えると、概ね5年以上の指定期間を設定することが望ましい。
- なお、年度をまたがって、長期間の指定を行う場合、設置団体が指定管理者に支払う経費については、原則として、債務負担行為を設定しなければならないと考えられる。

(5) 管理責任の範囲

- 指定管理者制度の実施に際しては、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。

- ◎ 建物の修繕や設備の更新については、長期修繕計画等を作成し、設置団体と指定管理者の間で負担区分を明確にすべきである
- ◎ 事故等に伴う責任・リスク範囲についても、設置団体と指定管理者の間で区分を明確しておくべきである

三重県総合文化センター：年度協定書で修繕費の負担に関する事項を規定

- 事業に係る施設の改築及び維持修繕は、原則として指定管理者の負担。ただし、1件100万円を超える場合には原則として県が負担（協定書上は、「別途協議の上決定」）

三重県総合文化センター：基本協定書で危険負担について規定

- 協定書に記載されている危険負担の内容は、法令等の変更、施設の利用目的の変更、付近住民、周辺環境に及ぼした損害、来場者等に及ぼした損害、施設・設備の損傷、損壊、文化変動による経費増、金利変動による経費増、需要の変動などとなっており、それぞれについて、設置団体と指定管理者の負担区分が規定されている。

① 建物の修繕、設備の更新等

- 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は、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・リスク範囲の明確化

- また、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、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。

(6) 運営経費の考え方

- 運営経費についての留意事項は、指定管理者の運営財源、委託費の算出と支払時期、債務負担行為の3点である。

① 指定管理者の運営財源

- 指定管理者制度においても、従来の管理委託制度と同様、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いる。

- ◎ 指定管理者制度では、利用料金制の導入を前提に、指定管理者の経営努力等に委ねるのが原則
- ◎ 委託費の支払時期も、指定管理者の門戸を広く開くためには重要な要素
- ◎ 指定期間の委託費については、債務負担行為を設定すべきである

- 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。
- したがって、指定管理者の施設の運営に関する経費は、設置団体から支払われる①委託費、②利用料金収入、③事業収入(チケット販売など)、④外部資金(助成金や協賛金など)の4種類の財源によってまかなわれることとなる。

② 委託費の算出と支払時期

- 委託費は、既存館の場合は、それまでの管理運営費の実績をベースに、また新設館の場合は、類似施設等の管理運営費を参考に、管理運営に必要な人員と標準人件費、利用料金収入の扱いなどから算出される。
- また、委託費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(図表2-1参照)

- 複数年の期間を指定する場合、その期間の委託費については、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、指定期間の委託費を明確にして、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。
- ただし、調査事例の中には、指定期間は基本協定を結び、各年ごとに年度協定書を締結して、その中で毎年委託費の額を定めるという方法を採用しているケースもある。
- 指定管理者が長期的な経営計画を立て、将来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

研究会の発言から

- 地方自治体は、指定期間が5年なら、5年間は、債務負担行為を設定して任せろんだという政策を打ち出すべき。
- 経営努力した結果を委託費の精算として行政に返還するのではインセンティブがわからない。現場が裁量と努力で得た成果を正当に内部留保できる仕組みが必要。
- ただし、足が出ても指定管理者の経営努力で解決する、というのが前提。

- ◎ 指定管理者は原則公募とし、競争原理を働かせるべきである
- ◎ 開館準備の進んでいる新設館も暫定期間などを経て、公募を実施すべきである

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。

(7) 指定の手続き

- 指定管理者の導入のプロセスに沿って、各事項に関する検討・留意事項を整理した。

① 条例の制定

- 指定管理者の指定の手続き等については、公の施設全般に関する条例で定めるか、個々の施設の設置管理条例で定めるか、二つの選択肢がある。

② 公募の実施

- 指定管理者は、当該制度の意義や基本的な考え方を尊重すれば、原則公募とし、適切な競争原理を働かせるようにすべきである。公募が難しい場合も、複数の団体が提案を競えるような設定が重要である(*1)。
- また、公募の有無にかかわらず、審査基準や方法、審査の過程、審査結果などは公開すべきである。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。
- なかには公募等のプロセスを経ずに、従来の管理委託者をそのまま指定管理者に指定する事例もあるが、公募等の手続きを経るのが望ましい。
- 指定管理者制度の施行が平成15年9月であったことを考えると、概ね平成16年度末までに開館を予定していた施設等については、運営母体の設立や人員の採用など、開館準備業務が指定管理者制度の施行前より、相当程度進んでいたと考えられるので、公募という手続きを経ることは、必ずしも現実的ではないと考えられる。
- ただし、その場合も、新設のため管理経費の妥当性が必ずしも検証できないこと等から、暫定的に1年から2年程度の短めの指定期間を定め、運営が軌道に乗り、運営実績から

*1: 総務省の通知(平成15年7月17日「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」)では、「指定の手続」について、「指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させること」とされている。

三重県総合文化センター：公募で従来の管理委託者を指定

- 設置団体の三重県は、センターの指定管理者として、公益性を発揮した運営が可能な民間事業者が現れるのかという認識を持っていたが、制度の趣旨に則って公募を実施。
- 関心を表明したのが数件、実際の応募件数は2件で、審査を経て、結果的に財団が指定管理者となった。

横浜市磯子区民文化センター：公募で(財)横浜市芸術文化振興財団が指定管理者に

- 新設の区民文化センターの指定管理者を、民間から広く募るため、公募を実施。財団も一応募者として応募し、審査の結果、財団が指定管理者となった。
- 一次審査の応募は24団体、二次審査に6団体が残し、その中から財団の提案が選出された。

- ◎ 指定管理者の公募は幅広い告知方法も重要
- ◎ 審査方法・審査基準、審査体制は極めて重要
- ◎ 審査基準の出発点は施設の使命と設置目的
- ◎ 応募者は使命を担うパートナー

管理経費が明確になった時点で、公募というプロセスを経て、指定管理者を再度指定する手続きを踏むべきである。

③ 募集の告知、広報

- 民間事業者も含め、広く応募者を募るには、指定管理者制度の導入や公募について、効果的な告知、広報をしなければならない。
- 最近では、設置自治体のホームページに、指定管理者に関する情報が掲載され、条例や応募要項、提案様式などの書式をダウンロードできるスタイルが一般的になっている。
- その他にも新聞に大型の広告を掲載したり、関係分野の民間会社やNPOに対して、事前に、関心の有無を問うアンケート調査を実施する事例なども見られる。
- 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。

④ 審査の基準

- 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。
- これらの審査基準は、指定管理者の事業評価の項目とも連

島根県：新聞に大型広告を掲載

- 14施設(うち公立文化施設3施設)の指定管理者の実施を、地元新聞の半分の紙面を使って大きく告知。

横浜市：磯子区民文化センターの公募に先立ってアンケート調査を実施

- 初めての公募で民間事業者やNPOの参加意向がわからなかったことから関係団体等を対象に参加意向を確認するアンケート調査を実施。

三重県：総合文化センターの審査基準

- ①県民の平等な利用の確保、②施設等の適切な維持管理、③センターの効用の最大限発揮、県民サービスの向上、④施設管理経費の縮減

横浜市：磯子区民文化センターの審査基準

- 一次審査30点(「磯子区民文化センターの運営上の基本方針」、「文化事業、運営業務および管理業務の実施方針」が各15点)
- 二次審査70点(「文化事業に対する提案」36点、「施設の運営に対する提案」34点)

- ◎ 指定管理者の実質的な選定機関である審査体制は極めて重要
- ◎ 審査員には施設運営や事業の現場を熟知した専門家の参画が不可欠
- ◎ 公募や審査の経過、審査結果の公開は積極的に

動させるべきである。

⑤ 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。
- 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。

⑥ 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、そのことを応募者に事前に告知しておくことが重要である。

横浜市：磯子区民文化センターの審査の公開

- 二次選考に残った応募団体の名前、二次選考でのヒアリングを公開したほか、選考結果についても、審査員名を伏せた形で応募団体ごとの採点結果を公表している。
- また、採択団体のプロポーザルを含め、そうした情報が、ホームページからダウンロードできるなど、審査過程や審査結果の透明性の確保に最大限の努力が払われている。

- ◎ 指定管理者の指定は本制度実施の中間地点
- ◎ 設置団体は事業や運営の具体的な実施方法は指定管理者に任せるべき
- ◎ 指定管理者の決定から実際の業務開始までには十分な準備期間を確保すべき

3. 指定管理者による管理運営

ここまで、指定管理者を選定するまでのプロセスに焦点を当てて留意点について整理してきた。次に、指定管理者を決定した後の留意事項を整理した。

- 公立文化施設への指定管理者制度の実施は、指定管理者を決定することで完結するものではなく、指定管理者によって当該施設が実際にどのように運営されるかが重要である。
- そのためには、文化施設の管理運営にあたって、設置団体と指定管理者は、指定する側、される側という関係ではなく、パートナーとして、公立文化施設の使命や設置目的の達成に向けて、互いに協力していかなければならない。
- その際、指定管理者制度の利点を活かし、指定管理者の能力を最大限に引き出すためにも、設置団体は事業や運営の具体的な実施方法は指定管理者に任せていくという姿勢が重要である。
- 一方、設置団体にも、公立文化施設の専門的な運営や事業内容について、理解する能力が求められる。

(1) 協定書等の締結

- 指定管理者による公立文化施設の管理運営の開始に際しては、地方公共団体と指定管理者との間で、協定等を締結することとなっている(*1)。
- 指定管理者の業務の範囲や管理の基準は、応募要項で明示されているが、協定書では、さらに、指定期間、委託費の額と支払い方法、減免の取り扱い、事業報告の方法、危険負担などが盛り込まれる。
- いずれにしても、協定等の項目や内容については、設置団体と指定管理者との間で十分な協議が行われなければならない。

*1: 総務省の通知(平成15年7月17日「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」)では、「指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当」とされている。

- ◎ 指定管理者が変更される場合は、引き継ぐべき事業計画や利用申し込みなど、綿密な対応が必要
- ◎ 設置目的を達成するには、設置団体と指定管理者はパートナーとして、モニタリングと評価を実施すべき
- ◎ モニタリングの際も、管理者選定の審査委員会で審議を行うなど、指定から評価まで一貫した制度が重要

三重県総合文化センター

- 「事業進捗状況報告書」を四半期ごとに作成し、当該期間終了後1ヶ月以内に設置団体に報告。
- 顧客アンケートを毎月実施し、その状況と対応方針・結果を翌月15日までに設置団体に報告。

研究会の発言から

- 審査委員会は、審査したら終わりではなく、アーツカウンシル等の形で、専門家が入って継続的に見ていく必要がある。
- 評価は、書類だけではなく、米国財団のプログラムオフィサーのように現場をルーティーンで見ているスタッフの情報が重要。

(2) 準備期間と業務の引継

- 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館の申し込み、その他の契約などについて、従前の管理者との間で、綿密な引継が行われるべきである。

(3) 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。
- 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き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。

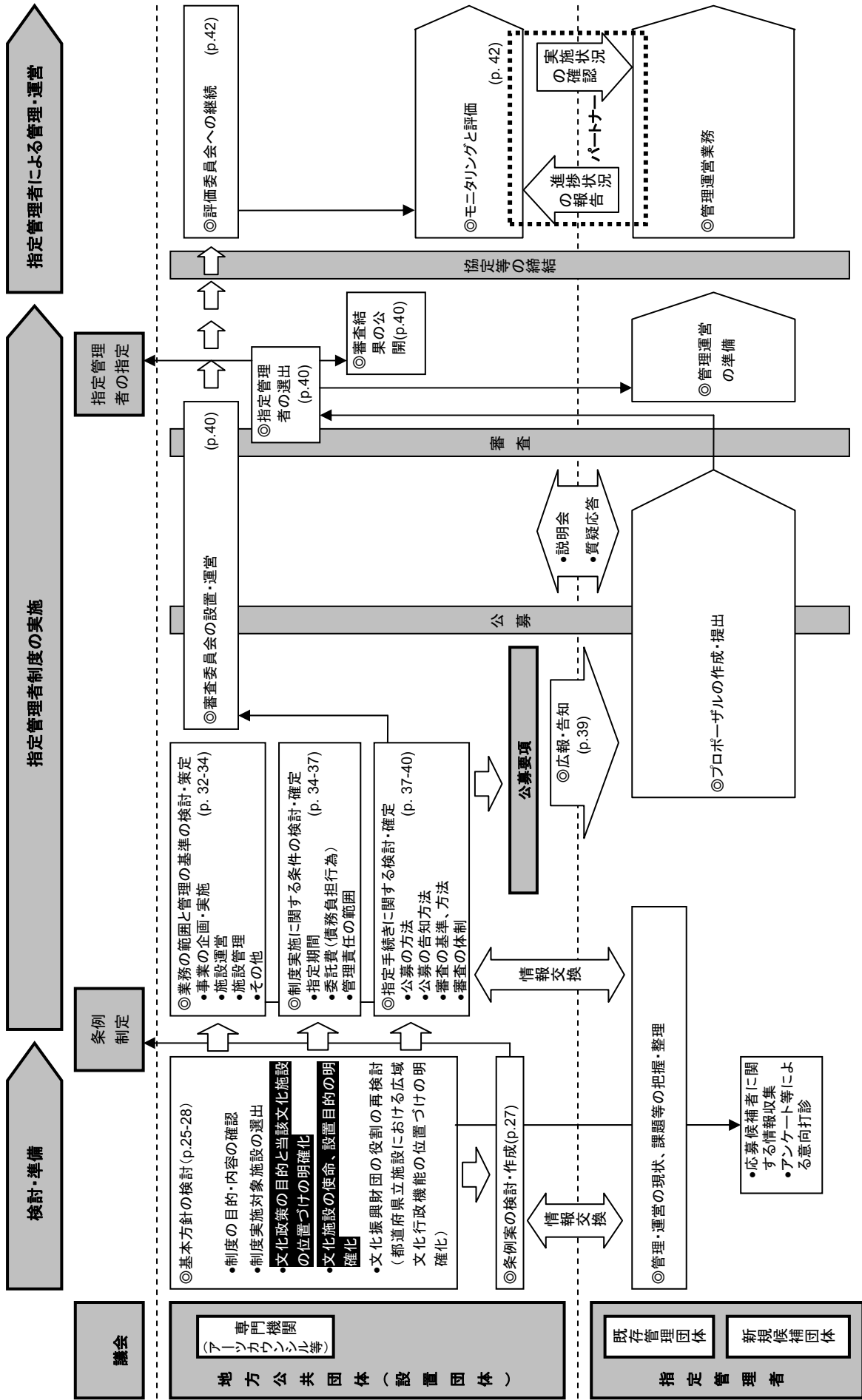
- ◎ 指定管理者の実施には十分な期間を想定し、スケジュールや必要な準備内容などを明確にしておく必要がある

4. スケジュールの明確化

最後に、本章で整理した留意事項を、時系列に沿ったフロー図を作成し、指定管理者制度の実施の流れを整理した。

- 本章の冒頭で指摘したように、指定管理者制度を実施する際には、設置団体の文化政策の基本方針、施設の設置目的の明確化、指定管理者制度の対象施設の選出といった「基本方針の検討」から着手しなければならない。
- 指定管理者制度の実施に関する条例を議会で議決するまでが、検討・準備段階といえる。
- 次に、「業務の範囲や管理の基準の検討・策定」、指定期間や委託費などの「指定管理者制度実施に関する条件の検討・確定」、公募や審査方法などの「指定手続きに関する検討・確定」など、指定管理者制度の具体的な実施内容に関して、検討・準備を行い、審査委員会を設置する。
- その後、公募要項の作成、公募の告知と募集、審査委員会による指定管理者の選定、審査結果の公表、指定管理者の議会の議決といった流れとなり、ここまでが、具体的な指定管理者の実施といえる。
- こうした流れの中で、途中、議会の議決を二度得なければならないこと、また作成しなければならない文書の種類や量を考えると、指定管理者制度の導入の検討を開始してから、実際に指定管理者による運営がスタートするまでには、概ね1年程度の期間は必要である。
- その後、指定管理者による公立文化施設の管理運営業務がスタートし、モニタリングと評価を定期的に行うこととなる。
- このように、指定管理者制度の実施に際しては、検討の必要な事項の洗い出しや検討方法、方針決定のプロセス、具体的な準備作業の内容やボリュームを明確にした上で、綿密なスケジュールを設定し、効率的に作業を進めていくことが必要である。

図表 2-3 指定管理者制度の実施フロー



* 文化政策や文化施設の目的、使命の検討には十分な時間を確保することが肝要。
 * 指定管理者制度の導入の検討を開始してから、指定管理者を指定するまでには、概ね1年程度の期間が必要。