



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－

平成 17 年 3 月
財団法人地域創造

◎ ごあいさつ

財団法人地域創造は、地域における創造的で文化的な芸術活動のための環境づくりを目的として、地方公共団体との緊密な連携の下に、財政支援、研修交流、情報提供など様々な事業を展開しています。

このうち、調査研究事業では、地域の芸術環境づくりに関して全国的な視点から実態の調査・分析・研究を行い、芸術環境づくりを進めるうえで参考となる指針や基礎資料を提供しています。

近年、住民の芸術文化に対するニーズの多様化等が進む一方で、地方財政は危機的な状況にあるなど地域の芸術文化活動を取り巻く環境は大きく変化しています。

このため、公立文化施設の運営にあたっても施設運営の効率化を重視した評価を行うなど、予算を削減する地方公共団体も数多く見受けられます。

また、平成15年の地方自治法の一部改正により、公の施設の管理について、従来の「管理委託制度」に代えて、株式会社等の民間事業者も公の施設を管理することができる「指定管理者制度」が創設されました。

このようなことから、地域創造では、公立文化施設の管理運営をめぐる重要な政策課題となっている「政策評価」と「指定管理者制度」への対応について、平成16年度と17年度の2カ年をかけて調査研究を行うことといたしました。

今回は、喫緊の課題となっている「指定管理者制度」を中心として、その問題点や課題などについて「政策評価」の視点とも関連づけながら検討を行い、中間報告として取りまとめました。

調査研究にあたっては、公立文化施設の関係者や学識経験者など9名の委員で構成される「公立文化施設における政策評価のあり方等に関する調査研究会」を設置し、専門的見地からの議論を行うとともに、公立文化施設と当該施設の設置地方公共団体を対象とする評価と指定管理者制度の実施状況などに係るアンケート調査に加え、地方公共団体等の文化担当職員からのヒアリングによる事例調査を実施するなど様々な視点からの調査、検討を行いました。

この報告書は、地域の公立文化施設に携わる担当者をはじめとする多くの方々にご覧いただき、公立文化施設を拠点とした地域の芸術文化振興のあり方等についてご検討をいただく述べていただければ幸いです。

最後になりましたが、調査研究会の委員のみなさま並びにアンケート調査、事例調査にご協力をいただきました地方公共団体及び公立文化施設の職員のみなさまに、この場を借りて深く感謝申し上げます。

平成17年3月
財団法人 地域創造
理事長 遠藤 安彦

◎ 目次

序章 調査研究の目的と構成

1. 調査研究の背景と目的	i
2. 調査研究の構成と内容	ii
3. 報告書の構成	vii

要約

1. 指定管理者制度の実施状況と課題	1
2. 指定管理者制度の実施に関する留意事項	2
3. 公立文化施設における政策評価の基本的な考え方	5

第 I 部 調査研究の結果

第1章 指定管理者制度の実施状況と課題

1. 指定管理者制度の概要	9
2. 指定管理者制度の実施状況と基本方針	11
3. 指定管理者の募集・選定方法、選定の際に重視する項目	14
4. 指定管理者の業務の範囲と指定期間、運営財源	16
5. 指定管理者制度の実施にあたっての施設側の考え方	18
6. 指定管理者制度の問題点や課題	20

第2章 指定管理者制度の実施に関する留意事項

1. 指定管理者制度実施の基本的な考え方	25
2. 指定管理者制度の実施プロセスから見た留意事項	30
3. 指定管理者による管理運営	41
4. スケジュールの明確化	43

第3章 公立文化施設における政策評価の基本的な考え方

1. 評価の必要性と意義	45
2. 公立文化施設における評価の実施状況と課題.....	48
3. 公立文化施設における評価のあり方	56
4. 今後の課題と展望.....	65

第Ⅱ部 委員からの提言

逢坂恵理子 『美術館の在り方について』.....	69
草加叔也 『劇場・ホールへの指定管理者制度導入』.....	73
熊倉純子 『市場原理ではなく、新たな公共圏を』.....	77
櫻井俊幸 『文化行政のあり方を考える』.....	81
田邊國昭 『指定管理者制度におけるアカウンタビリティー』.....	85
中川幾郎 『自治体文化施設における使命(ミッション)の明確化のために』.....	90
橋本博幸 『指定管理者の時代とは』.....	95
平田オリザ 『指定管理者制度に関する所感』.....	99
吉本光宏 『求められる見識とチャレンジ精神—指定管理者制度が問いかけるもの—』..	104

参考資料 | アンケート調査票及び単純集計結果

序章

調査研究の目的と構成

1. 調査研究の背景と目的

(1) 調査研究の背景－現状と課題

① 公立文化施設への評価のあり方

地域住民の芸術文化に対する意識の高まりや住民ニーズの多様化が進む中で、公立文化施設は地域づくりの拠点として地域の芸術文化の振興に大きな役割を果たしている。しかし、近年の地方の厳しい財政状況により、公立文化施設の運営にあっても、事業評価を導入し、施設の稼働率や集客数など、経済性、効率性の観点から数値評価を行う地方公共団体が見受けられる。

しかし、芸術文化は、人々の創造性を育み、表現力を高め、相互理解に基づく心豊かな地域づくりに資するものであり、新しい価値の創造につながるものである。それだけに、経済的数値評価によってのみ評価を行うことは適切ではなく、公立文化施設の設置目的、理念、当該地方公共団体の芸術文化振興ビジョン等を踏まえた総合的な政策評価の実施が課題である。

② 公の施設への指定管理者制度の導入

平成15年の地方自治法の改正により、公の施設の管理に指定管理者制度が導入され(平成15年9月2日に施行され、既存の施設については3年間に限り従前どおりの取り扱いが認められる)、株式会社やNPO法人等の民間事業者も「指定管理者」として公立文化施設の管理を代行することが可能になった。

しかし、民間事業者に任せた場合、公立文化施設の使命、地域の芸術文化の振興拠点としての位置づけに沿う方向での運営が必ずしも担保されないことが危惧されており、指定管理者制度の望ましい活用方策の検討が課題である。

(2)調査研究の目的

そこで、地方公共団体等が、地域における創造的で文化的な芸術活動のための環境づくりを進める上で参考となる指針、資料を提供するため、公立文化施設における政策評価のあり方等に関する専門的な調査研究を行う。

2. 調査研究の構成と内容

(1) 調査研究の構成

調査研究は2ヶ年の継続調査とし、①公立文化施設に関する総合的な政策評価のあり方、②指定管理者制度の活用方策に関する提言を行う。

本年度(平成16年度)は、喫緊の課題である指定管理者制度の活用方策に重点をおいた検討を行った。平成17年度は、地域の公立文化施設や専門家等、関係者の意見等を踏まえ、公立文化施設に関する政策評価について、さらに掘り下げた検討を行う。

本年度(平成16年度)は、①アンケート調査、②事例調査、③専門家研究会という三つの手法で、調査・検討を行った。

(2) アンケート調査

本調査では、全国の公立文化施設(劇場・ホール、美術館)と、それら施設を設置した地方公共団体を対象に、公立文化施設における指定管理者制度及び評価の実施状況や課題についての概況を把握することを目的に、アンケート調査を実施した。(以下、公立文化施設向けの調査を「文化施設調査」、地方公共団体向け調査を「設置団体調査」という。)

調査の具体的な実施要領は次のとおりである。

① 調査対象の抽出方法

[文化施設調査]

- (財)地域創造が実施した「地域の公立文化施設に関する調査」(平成13年)(*)による公立文化施設データ

*1:「地域の公立文化施設に関する調査」

平成12年11月に(財)地域創造が全国の公立文化施設を対象に実施した悉皆調査の結果を取りまとめたもの。回答施設件数は4,895件。

ベースから、施設の立地や規模、事業内容、組織体制などの条件を勘案し、対象施設を抽出した(*1)。

- 調査後に開館した公立文化施設、調査に回答のなかつた公立文化施設(*2)については、上記データソースからの抽出条件と同様、施設の立地や規模、事業内容、組織体制などの条件を勘案し、対象施設を抽出した。

[設置団体調査]

- 上記条件で抽出した公立文化施設を設置した地方公共団体の文化施設所管部署を抽出した。
- また、抽出条件にあてはまる文化施設がない都道府県、政令指定都市、県庁所在地については、文化振興所管部署を調査対象として加えた。
- したがって本調査は、すべての公立文化施設及び地方公共団体を対象とした網羅的なアンケート調査ではない。

② アンケート調査対象の母数

- 上記の抽出方法により、アンケート調査の対象とした公立文化施設、及び地方公共団体の件数は次のとおりである。

[文化施設調査] 446件(劇場・ホール:300件、美術館:146件)

[設置団体調査] 353件(*3)

③ アンケート調査の実施時期、方法

- 調査の実施時期:平成16年7月27日～8月10日
- 調査の方法:郵送配布、郵送回収

④ アンケート有効回答数、回収率

- 調査票の有効回答数と回収率は次のとおり。

対象	有効回答数	回収率
[文化施設調査]	公立文化施設(計)	302 67.7%
	劇場・ホール	210 70.0%
	美術館	92 63.0%
[設置団体調査]	地方公共団体	220 62.3%

*1: 具体的には、劇場・ホール、美術館それぞれに、次の条件を設定し、すべてに該当する施設を抽出した。

[劇場・ホール]

- 常勤職員がいる
- (常勤職員のうち)プロパー職員がいる
- 事業部門に職員がいる
- 年間5件以上の自主事業を実施している
- 普及(アウトリーチ)事業を実施している

[美術館]

- 常勤職員がいる
- 学芸員がいる、または学芸部門に職員がいる
- 年間3件以上の企画展を実施している
- 普及(アウトリーチ)事業を実施している

*2: データベースに掲載されていない文化施設については、地域創造レターや雑誌等の地域創造発行の出版物、「全国公立文化施設名簿」(公立文化施設協会発行)のほか、ホームページ等をチェックし、抽出した。

*3: 複数の文化施設を設置している地方公共団体では、劇場・ホールは文化振興課、美術館は教育委員会といったように、施設の種類により所管部署が異なる場合がある。その場合は、1団体で複数の所管部署にアンケート票を送付した。また、1つの所管部署で複数施設が調査対象となっている場合は、依頼状に対象となる施設名と便宜上付与した施設番号を記載し、施設ごとに回答が異なる質問項目には、回答とともに施設番号を記載する形式とした。

⑤ アンケート調査の項目

- 文化施設調査、設置団体調査それぞれ、
 - 公立文化施設に関する評価の実施状況、評価の考え方や今後の課題
 - 指定管理者制度の実施状況、実施方針や今後の課題
 - 文化行政、あるいは文化施設の目的や方針等を明文化した文書の有無

などに関する質問項目を設定した。なお、アンケート調査項目の詳細は、巻末の参考資料「アンケート調査票及び単純集計結果」を参照されたい。

⑥ アンケート調査の集計手法

- 本調査の集計にあたっては、回答内容の特徴が顕著に出ると考えられる項目をクロス集計の基本分析軸として設定した。基本分析軸は次のとおりである(*1)。

[文化施設調査]

分析 軸	サンプル数	
	件数	%
全 体	302	100.0
施設の種類		
劇場・ホール	210	69.5
美術館	92	30.5
運営形態		
直営	106	35.1
委託(*2)	196	64.9
設置団体の種類		
都道府県	91	30.1
政令指定都市	25	8.3
市区	139	46.0
町村	47	15.6

[設置団体調査]

分析 軸	サンプル数	
	件数	%
全 体	220	100.0
団体の種類		
都道府県	64	29.1
政令指定都市	14	6.4
市区	116	52.7
町村	26	11.8

*1: ただし、政令指定都市、町村については、文化施設調査、設置団体調査とも母数が少ないため、クロス集計の結果は参考数値とされたい。

*2: 運営形態の「委託」には、指定管理者制度実施による「委任」も含む。

(3) 事例調査

アンケート調査で把握しきれない指定管理者制度の実施状況の詳細や課題、及び公立文化施設に関する評価の現状や課題を把握するため、事例調査を実施した。

事例調査先は、アンケート調査で既に指定管理者制度を実施、または平成16年度中に実施を予定していると回答のあった地方公共団体と、それら団体が設置した公立文化施設を中心に抽出、分類の上、設置団体の規模や地域にも配慮し、5ヶ所10団体を選定した(*1)。

事例調査の対象及びヒアリング項目は次のとおり。

① 調査対象

- 三重県／(財)三重県文化振興事業団(三重県総合文化センター)
- 島根県／(財)島根県文化振興財団(島根県民会館、島根県立美術館、島根県芸術文化センター・グラントワ)
- 横浜市／(財)横浜市芸術文化振興財団(磯子区民文化センター)
- 金沢市／(財)金沢芸術創造財団(金沢21世紀美術館、金沢市民芸術村)
- 松本市／(財)松本市教育文化振興財団(まつもと市民芸術館、松本市音楽文化ホール)

② ヒアリング項目

[地方公共団体]

- 指定管理者制度に関する基本的な考え方、方針
- 制度実施にあたっての現状での検討・留意事項
- 文化施設の評価の実施状況と方法
- 指定管理者制度及び評価に関する課題、今後の方向性

[文化施設(管理・運営団体)]

- 指定管理者制度に関する基本的な考え方、方針
- 指定管理者制度実施にあたって、施設側からみた留意点

*1: 事例調査先の選定にあたっては、抽出した団体および文化施設を「制度の実施状況」、「公募の有無」、「指定管理者の種類」の3つを主な選択要素とし、次の4グループに分類して選定した。

- ①制度実施済み／公募／既存財団を指定
- ②制度実施済み／非公募／既存財団を指定
- ③平成16年度以降実施予定／公募予定／民間事業者を含めて検討
- ④平成16年度以降実施予定／非公募予定／既存財団を指定予定

-
- 文化施設の評価の実施状況と方法
 - 指定管理者制度及び評価に関する課題、公立文化施設が目指すべき今後の方向性

(4) 専門家研究会

本年度の調査では、アンケート調査や事例調査と並行して「専門家研究会」を設置し、調査手法や調査結果について専門的な観点から検討を行うとともに、報告書の取りまとめについての議論を行った。また、指定管理者制度とその関連制度について、勉強会を開催し、情報交換、情報共有を図った。

① 専門家研究会 委員(五十音順、敬称略)

- 逢坂恵理子(水戸芸術館現代美術センター芸術監督)
- 草加叔也(空間創造研究所代表取締役)
- 熊倉純子(東京芸術大学音楽学部助教授)
- 櫻井俊幸(小出郷文化会館館長)
- 田邊國昭(東京大学大学院法学政治学研究科教授)
- 中川幾郎(帝塚山大学法政学部教授)
- 橋本博幸(熊本県立劇場事務局長)
- 平田オリザ(劇作家、演出家、青年団代表、キラリ☆ふじみ芸術監督)
- 吉本光宏(ニッセイ基礎研究所芸術文化プロジェクト室室長)
<オブザーバー>
- 芳賀克男(総務省自治行政局行政課監査制度専門官)

② 検討テーマ

- 公立文化施設における指定管理者制度実施の意義、目的
- 指定管理者制度実施にあたっての留意事項
- 指定管理者制度と公立文化施設の評価の関わり
- 公立文化施設に対する評価実施にあたっての留意事項
- 指定管理者制度、評価、及び文化政策全般に関する課題や方向性 等

3. 報告書の構成

報告書の取りまとめにあたっては、指定管理者による文化施設運営を実施または検討している地方公共団体や、公立文化施設、及び管理運営財団等の参考に資するよう、アンケート調査、事例調査、及び専門家研究会の3つの手法の調査結果を横断的に整理・分析し、次の2部構成とした。

(1) 第Ⅰ部 調査の結果

第Ⅰ部では、調査の結果を次の3章からなる構成で取りまとめた。

① 第1章 指定管理者制度の実施状況と課題

第1章では、公立文化施設、それら施設の設置団体を対象とした2つのアンケート調査及び事例調査の結果等を中心に、指定管理者制度の実施状況、制度導入にあたっての考え方、及び公立文化施設や設置団体が抱える問題点や課題等を整理した。

② 第2章 指定管理者制度の実施に関する留意事項

第2章では、アンケート調査、事例調査の結果、及び専門家研究会での議論を横断的に取りまとめ、指定管理者制度の基本的な考え方、制度実施までの具体的な留意点、指定管理者による管理にあたっての考え方等を検討・整理した。

③ 第3章 公立文化施設における政策評価の基本的な考え方

第3章では、指定管理者制度と密接な関係にある公立文化施設の政策評価について、評価の意義や目的を整理するとともに、アンケート調査の結果から公立文化施設の評価の実施状況や課題を概観した。さらに、公立文化施設における評価のあり方に関する考え方を整理し、次年度の調査研究への足掛かりとした。

(2) 第Ⅱ部 委員からの提言

第Ⅱ部では、指定管理者制度と制度実施に関わる留意事項

について、専門家研究会の委員各位がそれぞれの立場から提言を行った。

なお、アンケート調査と事例調査におけるヒアリング内容の詳細は、[資料編]（別冊）に取りまとめた。

要約

1. 指定管理者制度の実施状況と課題

アンケート調査(平成16年7月～8月に実施)、事例調査(同年10月～11月に実施)の結果から明らかになった指定管理者制度の実施状況と課題は次のとおりである。

(1) 指定管理者制度の実施状況と基本方針

- 平成18年度に実施予定の設置団体が3分の1を占め、実施方針や時期が未定もしくは未検討の設置団体が半数近くを占めるなど、**指定管理者制度の実施は先送り感が強い**。
- 既に本制度を実施した文化施設では、従前の管理運営財団が指定管理者となるケースが多い。
- 現在、財団法人等に管理運営を委託している施設では、3割近くが広く民間事業者等の指定も含めて検討すると回答しているものの、5割近くは基本方針が固まっていない。
- 直営の施設では、半数近くが直営を継続する方針であるが、指定管理者制度への切り替えも含めて再検討したり、基本方針が固まっていない施設が、ともに3割弱を占めている。

(2) 指定管理者の募集・選定方法、選定の際に重視する項目

- 指定管理者を広く公募した(もしくは公募予定の)設置団体が約6割を占めるが、15%が公募しなかった(もしくは公募しない予定)と回答し、調査時点では、未定もしくは検討中とした設置団体も多い。
- 本制度の実施したところでは、事例調査先の横浜市、三重県、島根県をはじめ、各地で広く民間事業者等から公募するケースが広がりつつある。
- 選定方法は、行政内部で審査を行うものが3割弱、外部専門家を交えた審査委員会を設けて審査を行うものが2割となっているが、選定方法が未定の設置団体が5割近くを占めている(回答者の大半は今後導入予定の設置団体)。
- 選定に際しては、5割以上の設置団体が、「施設運営の効率性、経済性を確保する方策とその実現性」、「文化施設の目的達成のために提案された事業の内容と実現性」を重視している。

(3) 指定管理者の業務の範囲と指定期間、運営財源

- 指定管理者の業務の範囲は、4分の3の設置団体が施設の管理運営や事業実施に関するすべての業務としているものの、施設管理に関する一部の業務だけを対象にしているところもある。
- 指定期間の平均は、予定も含めて約4年であるが、個々のケースは1年～10年と幅が広い。島根県のように、ソフト事業を行う施設は5年間、維持管理主体の施設は3年間という方針を設けているところもある。
- 運営財源に、設置団体からの委託費と利用料金制を併用する設置団体は5割にとどまつておらず、利用料金制を導入しないところが1割強、約3割は未定である。

(4) 文化施設側から見た指定管理者制度

- ・指定管理者制度の実施で、文化施設の設置目的や事業内容、運営方法を見直す機会になる、経営の効率化が図られる、施設運営の弾力性が高まる、といった点をプラス面と考えている文化施設が多い。
- ・一方で、収益性が重視されて採算にのりにくい先駆的な事業や普及事業が実施しにくくなる、長期的な展望が持ちにくくなる、集客性の高い事業のみに偏る恐れがある、より一層の経費縮減が求められる、公立文化施設本来の設置目的が見失われるといったことに対して懸念を示す文化施設はいずれも6割以上に達しており、指定管理者制度に対する文化施設の懸念は大きい。

(5) 指定管理者制度の問題点や課題

- ・設置団体では、制度の実施期限までの期間が短すぎる、他分野の施設と文化施設を同様の制度で扱うのはおかしいという点を、指定管理者制度の問題点や課題として指摘するところが多い。
- ・一方、文化施設では、民間事業者やNPOに関する情報が不足している、制度を実施する目的がわかりにくい、制度について相談できる専門機関、専門家がないといった点が、指定管理者制度の問題点や課題として認識されている。

2. 指定管理者制度の実施に関する留意事項

次に、アンケート調査や事例調査の結果、ならびに、専門家研究会での議論に基づいて検討・整理した、指定管理者制度の導入・実施に関する留意事項は次のとおりである。

(1) 指定管理者制度実施の基本的な考え方

- ・指定管理者制度は住民サービスの向上を第一の目的として導入すべきである。経費縮減も本制度の目的となっているが、そのことが住民サービスの質的低下につながってはならない。
- ・本制度の実施に際しては、まず、設置団体の文化政策、ならびに個々の公立文化施設の目的や使命（ミッション）を明確にすべきである。
- ・公立文化施設に指定管理者制度を実施する際には、事業の企画・実施や施設の管理・運営面で、管理を主体とした集会施設やスポーツ施設、公園等の他の公の施設とは異なる配慮が必要である。
- ・指定管理者制度を実施する対象施設の選出には、文化政策の基本方針や文化施設の位置づけなど、総合的な判断が求められる。
- ・文化政策や文化施設の基本方針は専門的な視点からの検討が必要であり、そのためには、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の設置を検討すべきである。
- ・既存の文化施設において、その設置目的やあるべき姿、今後の方向性等を検討する際には、現在の委託先や運営スタッフと設置団体との間で十分な意見交換を行う必要がある。
- ・従前の管理委託制度で、運営財団等の委託先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、各館で別々に指定するかについては、慎重に検討しなければならない。

- 都道府県立の文化施設など、広域を対象とした公立文化施設の場合、地域全体を視野に入れた文化振興の役割は、本来、当該施設の管理・運営と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、そうした視点から業務の範囲や管理の基準を定めるべきである。

(2) 指定管理者制度の実施プロセスからみた留意事項

- 指定管理者制度の実施に際しては、まず、文化政策の理念や使命、基本方針を明らかにした上で、当該文化施設の使命や設置目的などを抜本的に見直し、それらを明確に提示する必要がある。
- その際、現在の戦略課題を明らかにし、達成すべき具体的な目標像を描かなければならない。

① 業務の範囲と管理の基準

- 業務の範囲や管理の基準は、当該文化施設の使命や設置目的を裏付けるものであり、以下の諸点に留意すべきである。
 - 事業の企画や実施と施設の運営や管理は、本来切り離されるべきものではない。
 - 事業の企画や実施には公共性や有効性が重視され、施設の運営や管理には市場性や効率性が求められる。ベクトルの異なるこの二つの業務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。
 - 当該文化施設においてソフト事業を実施する場合、指定管理者にはより高度な専門性が求められる。
 - 本制度の実施に際しては、館長や芸術監督などの位置づけや役割を明確にしなければならない。

② 業務の内容別にみた留意事項

- 指定管理者の業務は、①事業の企画・実施、②施設運営、③施設管理、④その他に分けられ、それぞれ以下のような点に留意する必要がある。
 - 事業の内容については、応募者独自の提案やアイディ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どうかを審査で判断すべきである。
 - 利用料金制については指定管理者の自由裁量に委ねる部分を設けることとなっているが、減免措置は、内容次第で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点に留意が必要である。
 - 建物や設備の保守・点検、清掃や警備などの施設管理については、細かな基準が示されることとなっているが、劇場やホール、美術館などの文化施設の管理は、施設ごとに求められる専門性が異なる。
 - 他の業務に含まれる、事業の計画書や報告書の作成は、設置団体と指定管理者の間で、事業や運営管理に関する計画や実績を確認、共有し、評価の基礎となる重要な業務である。

③ 指定期間、管理責任の範囲等

- 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、成果が現れるまでに相応の期間を要すること、

専門的な人材の育成も時間を要することなどから、概ね5年以上の指定期間を設定することが望ましい。

- 建物の修繕や設備の更新、損害や事故に対するリスク等については、設置団体と指定管理者の責任範囲を明確にし、協定書等に可能な限り具体的に記載すべきである。

④ 利用料金、債務負担行為等

- 指定管理者制度の趣旨を考えれば、利用料金制を採用し、指定管理者の経営努力や運営の効率化を導き出すべきである。
- 設置団体は、指定期間の委託費を明確にして、債務負担行為を設定すべきであり、運営財源については、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、本制度の本来の姿である。
- NPOを含め、広く民間事業者からの参入を促すためには、委託費の一部前払いや比較的短いインターバルでの定期的な支払いなど、委託費の支払時期にも配慮が必要である。

⑤ 募集、審査等の指定の手続き

- 指定管理者制度の意義や基本的な考え方を尊重すれば、指定管理者は原則公募とし、適切な競争原理を働かせるようにすべきである。
- 審査の基準は、施設の設置目的や使命に基づいて定められるべきであり、応募者がそうした施設の目標を理解し、達成するビジョンを描いているかどうか、各事業で期待される成果を確実に実現する手立てや方法が明確になっているかどうか、などが、重要な判断基準である。
- 審査には、事業の実現性や施設管理について専門的な経験や知識が必要とされるため、実際の施設運営や事業の現場を熟知した専門家を含めた審査委員会を設置することが望ましい。
- 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。また、審査の基準やプロセス、審査結果などについても、積極的に情報公開すべきである。

(3) 指定管理者による管理運営

- 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。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、パートナーとして当該文化施設の使命や設置目的の達成に向けて、互いに協力しなければならない。
- その際、この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。
- 指定管理者の決定後、実際に当該文化施設の管理を開始するまでには、十分な準備期間が必要である。とりわけ、従前の管理者から変更になる場合は、綿密な引継が行われなければならない。
- 指定管理者と設置団体は、事業の実施状況の報告、確認などのモニタリングによって、施設の設置目的の達成に向けた問題点や課題を共有し、改善方策を探るなど、互いに協力し合うべきである。

(4) スケジュールの明確化

- 指定管理者制度の実施に際しては、検討の開始から指定管理者による運営がスタートするまでには概ね1年程度の期間を要することを視野に入れ、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2-3参照)。

3. 公立文化施設における政策評価の基本的な考え方

最後に、公立文化施設における評価の必要性や意義、評価の実施状況や課題を整理し、評価項目や評価指標などについて、ひとつの基準になる考え方を検討・整理した。

(1) 評価の必要性と意義

- 指定管理者制度においても、指定管理者の審査・選定、管理や運営業務のモニタリングなどの場面で、提案内容や実績の評価が行われることから、**指定管理者制度を適切に導入するためにも文化施設の評価は極めて重要である。**
- 指定管理者制度の実施に伴う経費の縮減や経営の効率化などは、計量的なデータ等で評価を行えるが、住民サービスの質的向上に関する客観的な評価は簡単ではない。したがって、**指定管理者制度を本来の趣旨に沿って実施するためにも、公立文化施設について適切な評価方法を検討する必要がある。**
- 評価はそれ自体が目的ではない。「Plan→Do→Check→Action」というサイクルの中で、施設運営や事業の問題点、課題を発見し、改善策を検討、実施していくことに、**評価の最大の意義がある。**
- 評価のもう一つの重要な役割は、文化施設の設置目的や評価の基準、評価のプロセスや結果などを住民に積極的に公開することで、**説明責任を果たしていくことである。**

(2) 公立文化施設における評価の実施状況と課題

- アンケート調査に回答した地方公共団体の約6割が文化施設の評価を実施しているが、行政評価の体系に基づいた事務事業評価などが行われているケースがほとんどで、**文化施設の特性を踏まえた評価を実施しているケースは限られている。**
- 評価の基準となる文化施設の設置目的や意義について、**具体的な達成目標などを文書で定めている施設は、2割程度にとどまっている。**
- 設置団体、文化施設とも、**適切な評価項目や評価指標の設定が困難なことを、文化施設の評価における最大の問題点や課題としている。**
- そうした中で、北九州芸術劇場、世田谷パブリックシアター、静岡県立美術館、高知県立美術館など、**独自の評価に取り組んでいるケースもある。**

(3) 公立文化施設における評価のあり方

- 公立文化施設の評価を実施するためには、まず、**当該文化施設の設置目的が、具体的な形で明確にさ**

れていなければならない。

- 公立文化施設の評価方法は一様ではない。施設の目的や立地条件、運営や事業の基本方針によって、評価の項目や指標は異なり、事業の内容によっても、重視すべき視点やタイムスパンは異なっている。
- 現在の行政評価は単年度ベースで行われているものが多いが、文化施設では成果が現れるまでに数年の期間を要する事業もあり、長期的な視点からの評価が不可欠である。
- 文化施設の評価方法のひとつの基準になる考え方として、①設置目的・使命の達成状況、②運営・管理状況、③経営状況、④派生的効果、の4項目を評価軸に設定することが可能である。
- ただし、4つの評価軸は等価ではなく、また、評価の項目や指標に関する考え方、評価の視点、さらに評価の枠組みの中での位置づけもそれぞれ異なっている(図表3-12参照)。
- 設置目的・使命の達成状況を評価するには、観客満足度や事業参加にともなう効果(アウトカム)の内容、文化施設に対する住民の認知度や支持度などを、定量的、定性的に把握しなければならない。
- 運営・管理状況については、各種サービスに対する観客や施設利用者の満足度に加え、施設や設備の管理基準に沿って適切な維持管理業務が行われているかどうかなどが、評価の指標となる。
- 経営状況に関しては、事業収支の面で経営努力が行われているか、円滑で効率的な組織運営が行われているか、経費の効率化が図られているか、といった評価指標が考えられる。
- 公立文化施設は、地域の活性化やイメージアップにも大きな効果があると言われており、経済効果やパブリシティ効果など、文化施設の運営に伴う派生的な効果についても、評価の指標に含めるべきである。
- 本調査研究の成果なども参考しながら、性格の異なる複数の文化施設を対象にした具体的な評価事例を積み重ねていくことなどによって、より実効性の高い評価方法を構築していく必要がある。

第Ⅰ部 調査研究の結果

第1章

指定管理者制度の実施状況と 課題

本章では、指定管理者制度について概観するとともに、今回実施したアンケート調査及び事例調査の結果等から、公立文化施設における指定管理者制度の実施状況や課題を整理した。

1. 指定管理者制度の概要

(1) 指定管理者制度の創設とその目的

公の施設(*1)の管理に関する地方自治法の改正により、平成15(2003)年9月2日から公の施設について指定管理者制度が創設された(*2)。

今回の指定管理者制度創設の目的は、分権型社会の推進、住民ニーズの多様化といった社会変化や住民意識の変化に伴い、公の施設の管理についても民間事業者の発想、手法を取り入れることで、経費の削減に加え、利用者に対するサービスや満足度の向上を図ろうとするものである。

従前の管理委託制度では、公の施設の管理の委託先は、地方公共団体が出資している法人や公共団体等に限定されていたが、指定管理者制度では広く民間事業者の参入が可能とされた。

また、管理委託制度では、管理権限や責任は地方公共団体に留保され、施設の利用承認や使用許可などの行政処分は委託できなかった。しかし、指定管理者制度では、地方公共団体が行うべき公の施設の管理を指定管理者が代行して行うことから、利用承認や使用許可なども指定管理者が行うことが可能とされた。

(2) 指定管理者制度の導入の枠組み

指定管理者制度の導入にあたっては、以下のような枠組みが設けられている。

一つは、指定管理者制度の導入には経過措置が設けられていることである。改正地方自治法の施行の際、管理を委託している公の施設については、当該施行の日(平成15年9月2日)

*1: 公の施設
(地方自治法 第244条の2より抜粋)
「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設(これを公の施設という。)を設けるものとする。」

*2: 地方自治法改正による指定管理者制度の実施-1
(平成15年6月16日交付、9月2日施行)
(地方自治法 第244条の2より抜粋)

3 普通地方公共団体は、公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該地方公共団体が指定するもの(以下本条及び第244条の4において「指定管理者」という。)に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

*1:指定管理者制度への移行の経過措置
(地方自治法附則2条より抜粋)

この法律の際に改正前の地方自治法第244条の2第3項の規定に基づき、管理を委託している公の施設については、この法律の施行の日(平成15年9月2日)から起算して3年を経過する日までの間は、なお従前の例による。

*2:地方自治法改正における指定管理者制度の導入-2
(平成15年6月16日交付、9月2日施行)
(地方自治法 第244条の2より抜粋)

- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めることとする。
- 5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。
- 6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

から3年間に限り、従前の管理委託制度の適用を認めることとされている。(*1)。

二つめは、指定管理者制度の導入にあたっては、地方公共団体が条例を制定し、条文に指定管理者の基準、業務の範囲、管理の基準など基本的な枠組みを盛り込む必要があることである。また、条例の制定から指定管理者の指定の一連のプロセスの中では、条例の制定と指定管理者の指定、計2回の議会の議決を経なければならない(*2)。

つまり、限られたスケジュールの中で、当該施設の管理に最もふさわしい事業者を指定することが求められている。

さらに、公立文化施設に指定管理者制度を導入するにあたっては、公立文化施設の存在意義や地域の芸術文化振興施策における位置付けを踏まえるとともに、施設の管理運営に加えてソフト事業を実施するものについては、高度な専門性の観点からの検討が必要である。

こうした指定管理者制度の導入の枠組みの中、地方公共団体及び公立文化施設では指定管理者制度の導入を控え、どのように対処しているのかを把握するため、本章では、平成16年7月～8月に設置団体及び文化施設を対象にアンケート調査を実施し、また同年10月～11月に5件の事例調査を実施した。

本章では、それらの調査結果から、公立文化施設における指定管理者制度の実施状況や課題を整理した。

- ◎ 指定管理者制度を実施する予定の団体については、平成18年度の実施が目途
- ◎ 現段階では、実施方針や時期が未定、検討不十分といった団体が約半数

2. 指定管理者制度の実施状況と基本方針

まず、設置団体における指定管理者制度の実施状況、実施にあたっての基本方針については、次のような調査結果が得られた。

(1) 指定管理者制度の実施状況

- 調査を実施した平成16年7～8月の時点では、当該文化施設について指定管理者制度を「既に実施済み」と回答した設置団体は8団体(*1)である。平成16～18年度のいずれかに実施予定の団体についてみると、平成16年度または17年度に実施予定と回答した団体はあわせても全体の4.5%に留まるが、「平成18年度に実施予定」の団体は32%と高い割合となっており、経過措置期限である平成18年度の実施を目指とする設置団体が多い。
- また、「具体的な検討を行っているが、実施方針や時期は未定」(24%)、「知っているが、十分な検討を行っていない」(21%)の回答を合わせると全体の半数近くを占めており、先送り感が強い。

図表1-1 指定管理者制度の実施状況(設置団体)

指定管理者については知らない

知っているが、制度の内容は詳しく知らない

指定管理者制度は知っているが、まだ十分な検討を行っていない

内容や実施の方法について具体的な検討を行っているが、当該文化施設での実施方針や時期は未定

当該文化施設については平成18年度に実施予定

当該文化施設については平成17年度に実施予定

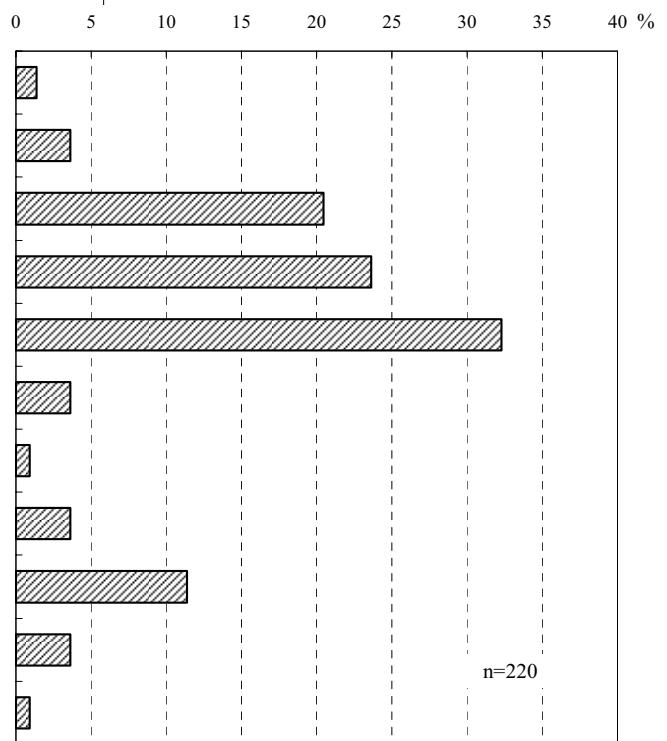
当該文化施設については平成16年度に実施予定

当該文化施設については既に実施済み

当該文化施設は当面実施を検討していない

その他

無回答



- ◎ すでに実施済みの施設の指定管理者は、従前の管理・運営財団が中心
- ◎ 指定管理者制度に関する基本方針は、現在委託の場合は「検討中」、現在直営の場合は「直営を継続」との回答が半数弱を占める

*1: 平成16年度中に実施した三重県総合文化センター、神戸アートホールでは、従前の管理運営財団が指定管理者となっている。神戸アートビレッジセンターは、従前から同ホールで施設運営、事業実施の実績のある民間事業者が指定管理者となつた。

*2: ミューザ川崎シンフォニーホール、北九州芸術劇場、まつもと市民芸術館、金沢21世紀美術館の4施設

*3: なお、本調査で回答のあった設置団体以外にも、調査実施時点で既に指定管理者制度を実施している設置団体（文化施設）には、横浜市（神奈川区民文化センター：新設）、富良野市（富良野演劇工場）、上越市（上越文化会館）、高松市（高松市文化芸術ホール：新設）、那覇市（那覇市ぶんかテンプス館：新設）等があった。
また、文化施設調査で「実施済み」と回答があったのは、すでに設置団体調査で「実施済み」とされた施設のほかに、浜田市世界こども美術館（浜田市）、石央文化ホール（浜田市）、悠邑ふるさと会館（島根県邑智郡）の3施設である。

- 指定管理者制度を「既に実施済み」の8団体の指定管理者は、いずれも設置団体が設立した財団法人である(*1)。
- なお、「既に実施済み」の施設のうち、4つの施設は改正地方自治法施行と前後して新規に開館した施設(*2)で、うち3施設は、財団法人を管理委託先とする前提にして準備を進めていたことから、そのまま財団法人を指定管理者として指定したものである。
- 文化施設調査(*3)でも、指定管理者制度の実施状況はほぼ同じ傾向で、「平成18年度に実施予定」と回答した施設（35%）、「実施されるかどうかは未定である」と回答した施設（32%）の割合が高い。

(2) 指定管理者制度に関する基本方針

次いで、指定管理者制度に関する基本方針について、現在運営を委託している場合と現在直営の場合の2つのケース別に整理した。

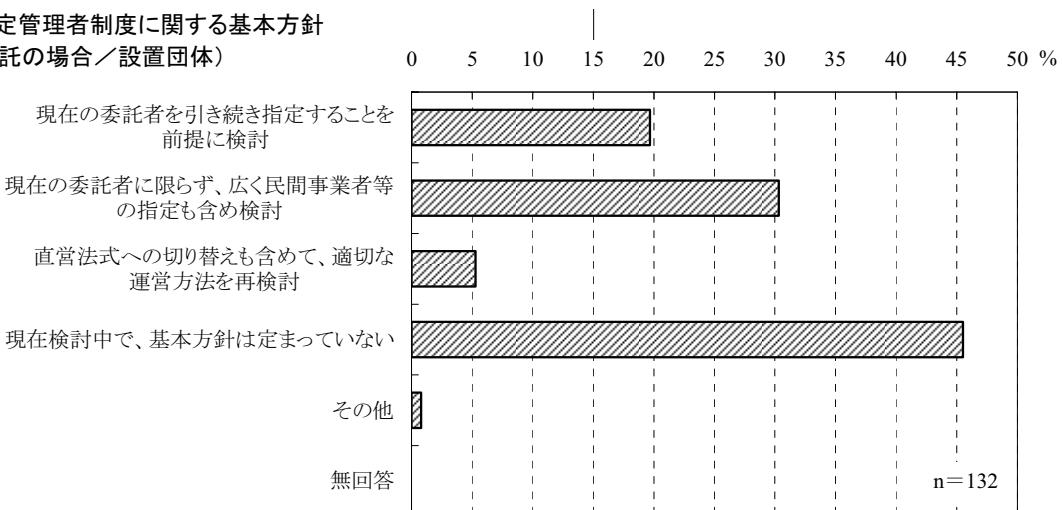
① 現在運営を委託している場合

- 現在運営を委託している場合、「現在の委託者に限らず、広く民間事業者等の指定も含め検討」と回答した設置団体は30%である。最も高い割合となったのは「現在検討中で、基本方針は決まっていない」で、半数近くを占める。
- また、「現在の委託者を引き続き指定することを前提に検討」と回答した設置団体も20%を占めている。

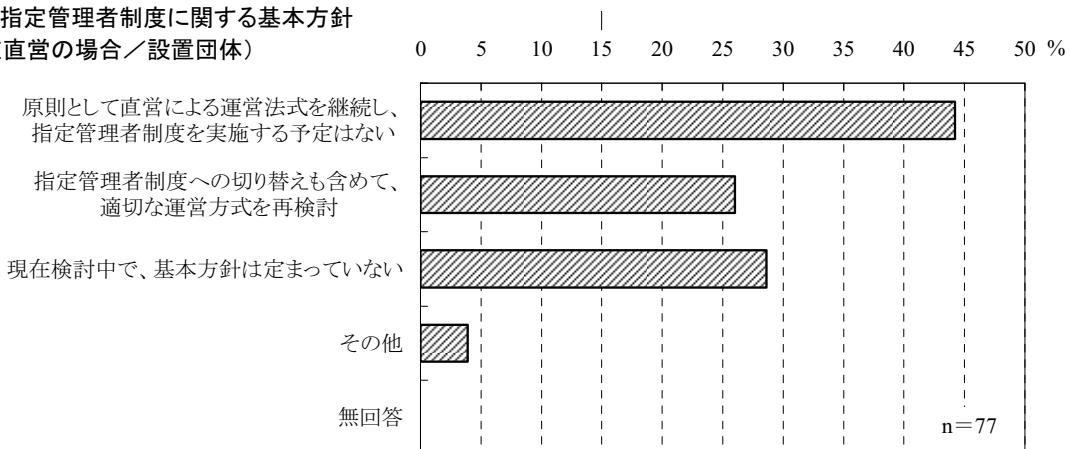
② 現在直営の場合の基本方針

- 現在直営で運営している場合、「原則として直営による運営方式を継続する予定」と回答した設置団体が44%と最も高いものの、「指定管理者制度への切り替えも含めて適切な運営方式を再検討」、または「現在検討中で、基本方針は定まっていない」との回答もそれぞれ3割弱を占める。
- したがって、現在直営の場合も、指定管理者制度の創設によって、運営方針の見直しが行われているといえる。

図表1-2 指定管理者制度に関する基本方針
(現在委託の場合／設置団体)



図表1-3 指定管理者制度に関する基本方針
(現在直営の場合／設置団体)



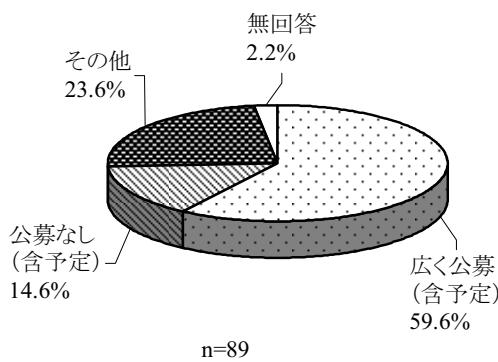
- 事例調査先でみると、島根県、横浜市(*1)では、現在管理委託制度で運営している公の施設については、民間事業者の活用、外郭団体の見直しという観点から、設置団体として、積極的に指定管理者制度を導入する方針を打ち出している。
- 一方、三重県の場合は、指定管理者制度実施によるメリットを考え、施設の所管課がイニシアチブを取り、県の他の公の施設に先駆けて三重県総合文化センターに指定管理者制度を実施した(*2)。

*1: 横浜市では、「民間でできることは民間に任せる」という視点に立って、現在外郭団体が管理運営を行っている全施設について見直しを行い、民間事業者やNPOに任せたほうが市民にとってメリットがあると考えられる場合は、積極的に民間事業者に委ねる方針。

*2: 三重県総合文化センターは、文化会館、男女共同参画センター「フレンテみえ」、生涯学習センター、県立図書館の4つの複合施設。複数施設が一緒にあることの相乗効果を狙って建設されており、設置条例も1本であることから、県立図書館(直営)を除く3施設の管理・運営を一本化して指定した。なお、県立図書館の施設管理は、指定管理者となった三重県総合文化センターに委託している。

- ◎ 募集にあたっては公募を予定している団体が約6割であるものの、選定の方法は未定が約半数
- ◎ 公募のツールは団体の広報紙やホームページ

図表1-4 募集方法(設置団体)



*1：事例調査先における募集の方針

○島根県

現在県の外郭団体に管理委託をしている施設はすべて、平成17年4月から公募による指定管理者制度を実施する方針とし(特殊な施設は除く)、情報公開として県立施設およびその付属施設について、指定管理者制度の実施を新聞(一般紙、地方紙等に大型広告を掲載)でオープンにした。

○横浜市

公募による選定を原則とするが、公募によらない場合には合理的な説明が必要である。

○金沢市

行革推進室で基本方針を定め、公募せずに選定するケースと、公募のうえ選定するケースの2つの体系に分けて、導入。公立文化施設については、芸術創造事業および人材育成事業を主体とする施設や、寄付等による文化資産の展示と事業展開を主体とする施設は、公募せずに選定するケース、それ以外の文化施設(貸し館事業中心のホール系施設)は公募の上選定するケースとしている。

○松本市

行政管理課が、公の施設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」の振り分けを実施する。「民間参入が予想される施設」については、公募を実施する方針。

3. 指定管理者の募集・選定方法、選定の際に重視する項目

次に、設置団体調査の結果で、すでに指定管理者制度を実施済み、または平成16～18年度に指定管理者を実施予定と回答し重視する項目について整理した。

(1) 募集方法

- 指定管理者の募集方法については、「広く公募した(する予定である)」が60%と公募を前提とする設置団体が多い。また、「その他」の割合も24%を占めるが、具体的な内容についてみると、ほとんどが「未定」または「検討中」という回答であり、具体的な募集方法はまだ決まっていない設置団体も多い。
- 既に指定管理者制度を実施した8団体についてみると、公募を実施したのは、1団体のみである。
- 事例調査先の島根県、横浜市、金沢市、松本市では、募集の方法について、設置団体として方針を定めている(*1)。島根県では一部の特殊な施設を除いて公募が原則、横浜市では公募をするかどうかは任意であるが、公募をしない場合は合理的な説明が必要としている。また、金沢市、松本市では、公募の有無について施設ごとに市が方針を定めている。
- 「広く公募した(する予定である)」場合の具体的な方法は、地方公共団体の広報紙、ホームページへの掲載、説明会の開催、及びそれら複数の手段を併用する形式が多い。

(2) 選定方法

- 指定管理者の選定方法については、「まだ決まっていない」の割合が高い(46%)。決まっている場合、「行政内部の担当者、責任者で審査(する予定である)」が27%、「外部の専門家を交えた審査委員を設置(する予定である)」が21%となっている。
- 募集にあたっては広く公募を予定している団体が約6割で

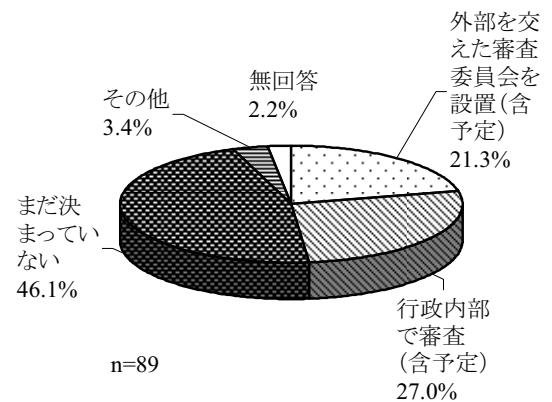
- ◎ 選定に際しては、事業や施設運営に関する提案内容と実現性を重視
- ◎ 公立文化施設としての目的や目標の共有、公共性を担うという意識も重要

あるものの、選定方法は未定のところが約半数と、具体的な選定方法の検討には至っていない設置団体が多い。

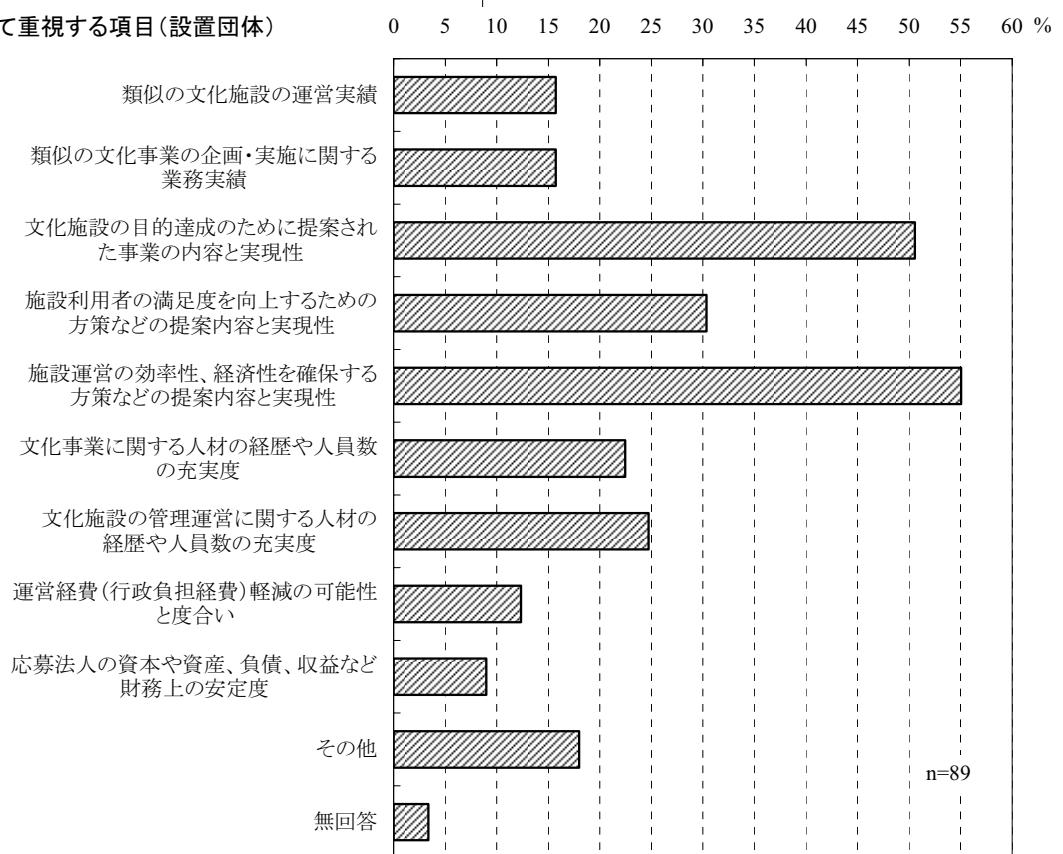
(3) 選定に際して重視する項目

- 選定に際して重視する項目のうち、回答が多いのは、「施設運営の効率性、経済性を確保する方策などの提案内容と実現性」(55%)、「文化施設の目標達成のために提案された事業の内容と実現性」(51%)の2項目であり、事業や施設運営に関する提案内容と実現性を重視する割合が高い。
- 事例調査では、指定管理者が設置団体の文化政策や施設設置の目標をいかに設置団体と共有できるか、また、公立文化施設の運営を担うという意識をどれだけ持っているかという、いわば「公共性」を求める声が多かった。

図表1-5 選定方法(設置団体)



図表1-6 選定に際して重視する項目(設置団体)



- ◎ 指定管理者制度の業務範囲は「すべての業務」が約7割
- ◎ 指定期間は平均4年(予定も含む)。実施済みの場合も3年から5年のケースが多い

4. 指定管理者の業務の範囲と指定期間、運営財源

指定管理者の業務の範囲と指定期間、利用料金制度の導入を含む運営財源については、設置団体が設定するものとされており、それらの設定の具体性が問われるところである。

設置団体調査で、既に指定管理者制度を実施済み、または平成16～18年度に指定管理者を実施予定と回答した89団体について、その方針を整理した。

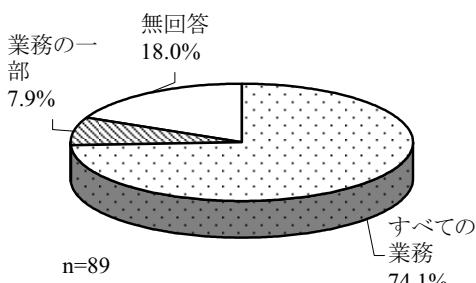
(1) 指定管理者の業務の範囲

- ・指定管理者の業務の範囲は、「施設の運営や事業実施に関するすべての業務」が74%であるのに対し、「施設の運営や事業実施に関係する業務の一部」は8%(7件)に留まる。無回答が18%と高い割合を占めるが、これはまだ具体的な方針が決まっていない設置団体が多いためと考えられる。
- ・業務の一部と回答した7件について指定管理者の業務範囲をみると、「施設の維持管理」、「貸館業務」、「舞台技術のオペレーション」、「ショップ・レストラン等の付帯業務の経営」など、事業の企画、実施以外の業務について複数の回答があがっている。
- ・事例調査先の島根県の県立美術館では、学芸事業は直営、施設管理、受付、広報業務は指定管理者の業務として切り分けている(*1)。また、仙台市でも、施設の実施するソフト事業は指定管理者の業務範囲外としている。

(2) 指定期間

- ・指定管理者の指定期間は、予定も含め、平均で4.02年。最長では10年間を予定している設置団体もあった。
- ・既に指定管理者制度を実施済みの8団体では、3～5年間とするケースが多く、最短は1年間、長くて5年間である。
- ・事例調査先の横浜市、金沢市、島根県では、公の施設全般の指定期間にについて設置団体が方針を出しており、横浜市は3～5年、金沢市は概ね5年を目途としている。島根県

図表1-7 指定管理者の業務の範囲(設置団体)



*1: 島根県立美術館では、従来から、企画・展示、収集事業といった学芸部分は直営、施設管理、広報、受付業務については財団運営であり、その業務範囲は、指定管理者制度を実施しても変更はない。

- ◎ 運営財源は、委託料や補助金と利用料金制の併用が半数を占める
- ◎ 業務の範囲や指定期間、運営財源など、指定管理者制度実施に当たっての具体的な考えは、未定の団体も多い

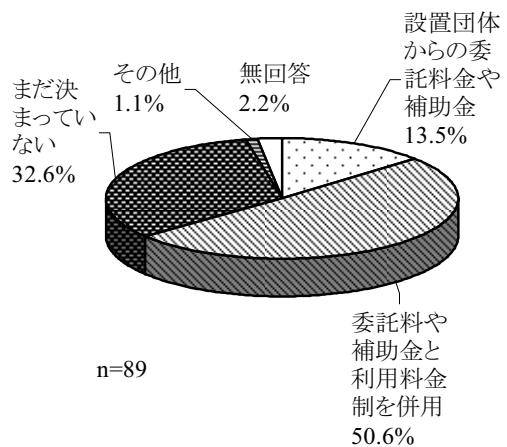
では、ソフト事業を行う施設は5年間、維持管理業務が主体の施設は3年間と、施設の性格によって指定期間を分けている。また、松本市の場合は、まつもと市民芸術館が平成16年8月に開館した施設であること等から、まずは指定期間を1年間とし、運営状況等をみていく方針である。

- 事例調査先では、事業の継続性や人材育成の観点からみると、現状の設定期間では短いと考えている設置団体が多く、また、施設側からも、なるべく長期の指定期間を望む声が多くかった。

(3) 運営財源の考え方

- 運営財源については、「設置団体からの委託料や補助金と利用料金制度による収入を併用」が約半数を占めるが、「まだ決まっていない」とする設置団体も約3割ある。
- 業務の範囲や指定期間、運営財源など、指定管理者制度実施にあたっての具体的な考えは、まだ定まっていない設置団体が多い。
- 事例調査先の、三重県、島根県、横浜市からは、利用料金制度の活用は、指定管理者制度の実施に際して大きなメリットであるという意見が示されており、実際、三重県では利用料金制度の導入が指定管理者制度実施のきっかけの一部にもなっている。

図表1-8 運営財源の考え方(設置団体)



- ◎ 指定管理者制度実施にあたって施設運営にプラスになることは、
 - ①文化施設の設置目的や事業内容等を見直す機会
 - ②経営の効率化
 - ③施設運営全般についての弾力性
- ◎ しかし、メリットは「特ない」との回答も15%で、施設側は指定管理者制度を必ずしも前向きにとらえていない

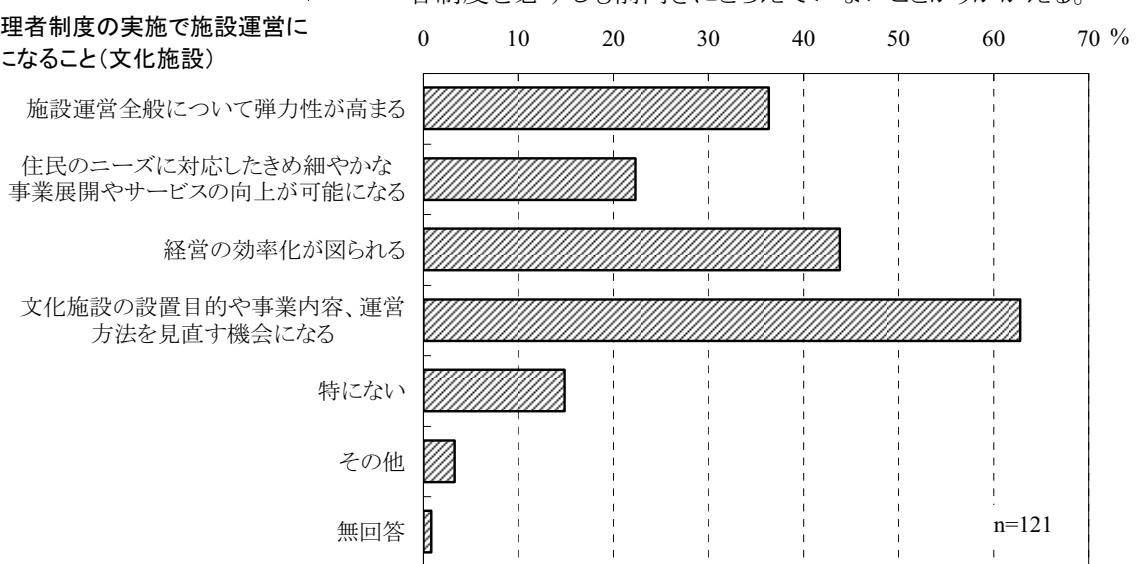
5. 指定管理者制度の実施にあたっての施設側の考え方

次に、指定管理者制度の実施にあたっての施設側の考え方として、文化施設調査で、「既に指定管理者制度を実施済」、または「平成16～18年度までに実施予定」と回答した121施設の調査結果を整理した。

(1) 指定管理者制度の実施で施設運営にプラスになること

- ・指定管理者制度の実施で施設運営にプラスになることを尋ねたところ、「文化施設の設置目的や事業内容、運営方法を見直す機会となる」が63%と他に比べて極めて高い。次いで「経営の効率化が図られる」(44%)、「施設運営全般について弾力性が高まる」(36%)となっている。
- ・一方、「特ない」との回答も15%であり、施設が指定管理者制度を必ずしも前向きにとらえていないことがうかがえる。

図表1-9 指定管理者制度の実施で施設運営にプラスになること(文化施設)



(2) 指定管理者制度の実施で懸念されること

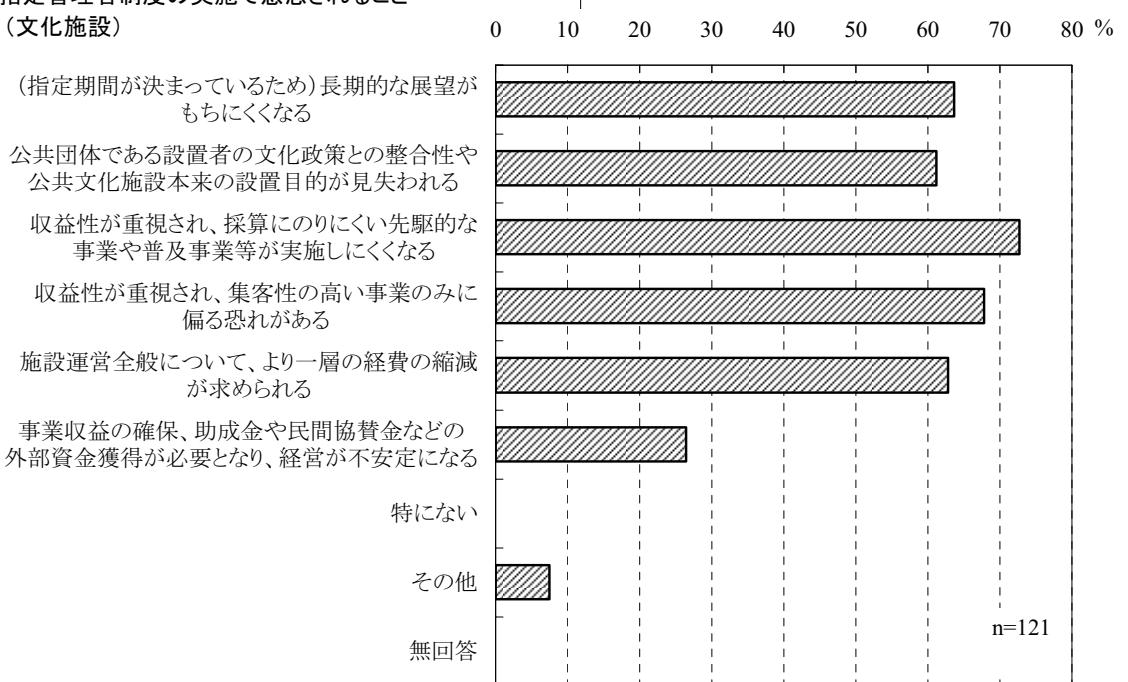
- ・指定管理者制度の実施で懸念されることについては、ほとんどの項目に6～7割の回答があり、数多くの懸念事項をあげた施設が多くなっている。また、「特ない」と回答した施設は0件であり、指定管理者制度の実施に関して、施設側

- ◎ 文化施設側は、指定管理者制度の実施に対して、多かれ少なかれ、何らかの不安材料を抱えている
- ◎ 特に、採算にのりにくい先駆的な事業や芸術普及事業の実施を懸念する声が高い

は多かれ少なかれ、何らかの不安材料を抱えていることがうかがえる。中でも、「採算にのりにくい先駆的な事業や普及事業等が実施しにくくなる」が73%、「集客性の高い事業のみに偏る恐れがある」が68%と、今後の事業の方向性に関する懸念が大きい。

- 「その他」の回答では、次の意見が複数の団体から寄せられている。
 - 財団の将来、プロパー職員の雇用問題、処遇問題
 - 財団に替わる民間事業者がいないこと、民間事業者やNPOに関する情報が少ないこと
 - 設置団体との文化振興策との関わりや文化施設の持つ公共性、事業の継続性等の視点から考えると、文化施設には指定管理者制度は馴染まないこと 等
- その他、個人情報の保護の問題、合併を控えて他の類似施設との整合性の問題、指定管理者の選定方法や基準の難しさ、施設の老朽化への対応の必要性などが懸念事項としてあげられている。

図表1-10 指定管理者制度の実施で懸念されること
(文化施設)



- ◎ 設置団体からみた指定管理者制度の課題は、
 - ①制度の実施期限までの期間が短すぎる
 - ②他の分野の施設と同様の制度で扱うのはおかしい

- 自由回答の意見から [設置団体]**
(要約、抜粋して掲載)
- 指定管理者制度そのものに対する課題
- ・自治体の会計規則などが改正されない限り、民間による管理運営を行っても限界がある
 - ・自治体が設置する文化施設は、政策目的を実現するための施設であり、それを持たない施設は存在しないはず。公の施設についての運営をどうするかは、設置団体に委ねてほしい
- 制度実施以前から抱える団体内部の検討課題
- ・指定管理者制度以外での運営コストの節減等が図れないか検討が必要
 - ・施設が老朽化できていることや類似の公立文化施設が出来た事等を考慮し、指定管理者制度実施以前に、既存施設の統廃合を含めて検討する必要がある
 - ・設置団体に、指定管理者の業務をシビアにチェックできるまでのノウハウが蓄積されていない
- 施設の設置目的や文化政策との兼ね合い
- ・効率性と採算性を重視する指定管理者制度の導入が、当該公共施設の本来の目的達成にとって、本末転倒とならぬよう注意することが肝要
 - ・学校との連携や高齢化社会への対応などがおろそかになってしまう危惧がある
- 財団の将来、財団職員の処遇や雇用の問題
- ・従来当該施設の管理運営を受託して来た外郭団体をどのように取り扱うべきかが課題
 - ・指定管理者制度導入後は、行政出資で設立した外郭団体へ出向している職員の取扱いをどうすべきか悩む
 - ・既存の管理委託団体の職員の雇用と、「広く公募する」という制度の公平性の確保の間で慎重な対応が求められている
- 民間事業者に関する懸念
- ・細かい条件のもと、収益性の低い施設を管理・運営出来る事業者の選定は難しい
 - ・民間のノウハウや知恵を活用できる一方、事業の画一化等で、地域文化への影響が出るのでは
 - ・地方における舞台技術者の確保の方法、指定管理者が経営不振になった場合を想定したリスク管理が課題

6. 指定管理者制度の問題点や課題

最後に、設置団体及び文化施設、それぞれが感じている指定管理者制度の問題点や課題について整理した。

(1) 設置団体からみた指定管理者制度の問題点や課題

- ・設置団体が感じる指定管理者制度の問題点や課題としては、「制度の実施期限までの期間が短すぎる」(28%)と、「他分野の施設と文化施設を同様の制度で扱うのはおかしい」(26%)の2つの回答割合が高くなっている。
- ・設置団体の種類別に最も割合の高い回答をみると、
 - ・都道府県と政令指定都市では、「他分野の施設と文化施設を同様の制度で扱うのはおかしい」
 - ・市区では「制度の実施期限までの期間が短かすぎる」
 - ・町村では「制度を実施する目的がわかりにくい」
 となっており、設置団体の種類によって課題ととらえている内容が若干異なっている。
- ・なお、自由回答では、
 - ・指定管理者制度そのものに対する課題や懸念
 - ・運営コストの見直し、施設の老朽化、設置団体側のノウハウの蓄積など、指定管理者制度の実施以前から抱える、設置団体内部の検討課題
 - ・施設の設置目的や文化政策との兼ね合いの難しさ
 - ・現在の財団の将来に関する懸念や、今後の財団職員の処遇や雇用の問題
 - ・専門性と明確な運営理念を持つ民間事業者の不足、経営に関するリスクの問題などの民間事業者に関する懸念

に関する意見が数多く寄せられている。特に、財団の将来や財団職員の処遇・雇用問題、民間事業者の不足については懸念の声が多い。

- ◎文化施設からみた指定管理者制度の課題は、
 ①民間事業者やNPOに関する情報不足
 ②制度を実施する目的がわかりにくい

(2) 文化施設からみた指定管理者制度の問題点や課題

- ・文化施設からみた指定管理者制度の問題点や課題としては、「民間事業者やNPOに関する情報が不足している」(36%)が最も高く、次いで「制度を実施する目的がわからぬい」(33%)となっている。
- ・「無回答」の割合が12%と高いのは、指定管理者制度について詳しく知らない施設や、または当面実施を検討していない施設が2割近くあることが反映されていると思われる。
- ・設置団体調査と共通項目である「制度を実施する目的がわからぬい」、「制度の内容がわからぬい」、「制度の実施期限までの期間が短かすぎる」の3つの項目についてみると、「制度の実施期限までの期間が短かすぎる」については設置団体の方が、「制度を実施する目的がわからぬい」、「制度の内容がわからぬい」については文化施設側の方が、それぞれ問題点として認識している割合が高い。
- ・なお、自由回答では、
 - ・指定管理者制度導入の目的や経緯に対する懸念
 - ・文化政策の中での施設の位置付けや役割の再確認の必要性
 - ・施設としての公共性や住民サービスの低下に対する懸念(民間事業者への懸念も含む)
 - ・財団職員の処遇、雇用への不安
 - ・指定期間があることによる、長期的視点の欠如や事業の企画・実施への影響
- に関する意見が数多く寄せられており、文化施設側では、指定管理者制度に対する不安や懸念はかなり強い。
 - ・一方、運営のあり方、事業への取組みについて積極的に改善を図るためのきっかけとして、指定管理者制度の実施を前向きに捉える意見を記入した施設も複数ある。
 - ・事例調査先の三重県及び三重県文化振興事業団では、指定管理者制度を施設運営の柔軟性を高める制度と受けとめ、積極的な取組みを行っている。

自由回答の意見から [文化施設]

(要約、抜粋して掲載)

○制度実施の目的や導入の経緯に対する懸念

- ・制度導入の真の狙いが極めて疑問
- ・制度施行は、モデル館等での試行を経てから本格的導入に踏み切る慎重さがほしかった
- ・大半の文化施設が従前通りの管理運営となる可能性があり、何のための改正かわからない
- ・文化的蓄積に重点を置かないといえば、文化施設の本質的なあり方が変質してしまう

○文化政策の中での位置付けの再確認の必要性

- ・制度の導入に当たり、設置団体においては、文化施設の維持運営をどのようにするのか、施策上の展望を明確にしておく必要がある
- ・収益性のみが重視され、文化施設本来の設置目的が損なわれないよう、行政側、運営者がともに知恵を出し合っていくことが望ましい

○公共性、サービス低下の懸念

- ・自主事業、それも芸術・文化の振興と教育普及が加わると、営利を目的とする民間企業が指定管理者となることは困難では
- ・経費節減と効率化に重点がおかれて、住民サービスの低下などの弊害が考えられる
- ・公共性が保てなくなるのではないか

○職員の処遇、雇用への不安

- ・文化を担う職員の処遇が心配
- ・効率化等の名のもとに職員の労働条件、身分関係等まで波及しないか懸念される

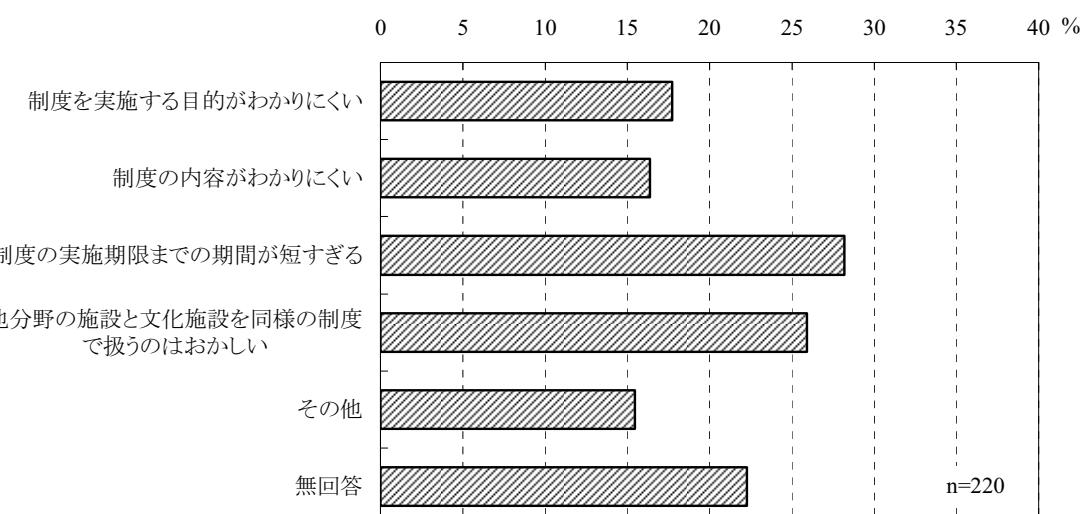
○指定期間があることの影響

- ・長期的な展望を持ちにくい
- ・3年毎あるいはそれに近い短期間で管理者が交替するとなれば、継続的な地域との連携による文化活動の促進が懸念される
- ・事業の企画サイクルと指定管理者の指定期間にズレがある。出演者との契約や、契約が履行できない場合の損害を誰が担うのか不透明

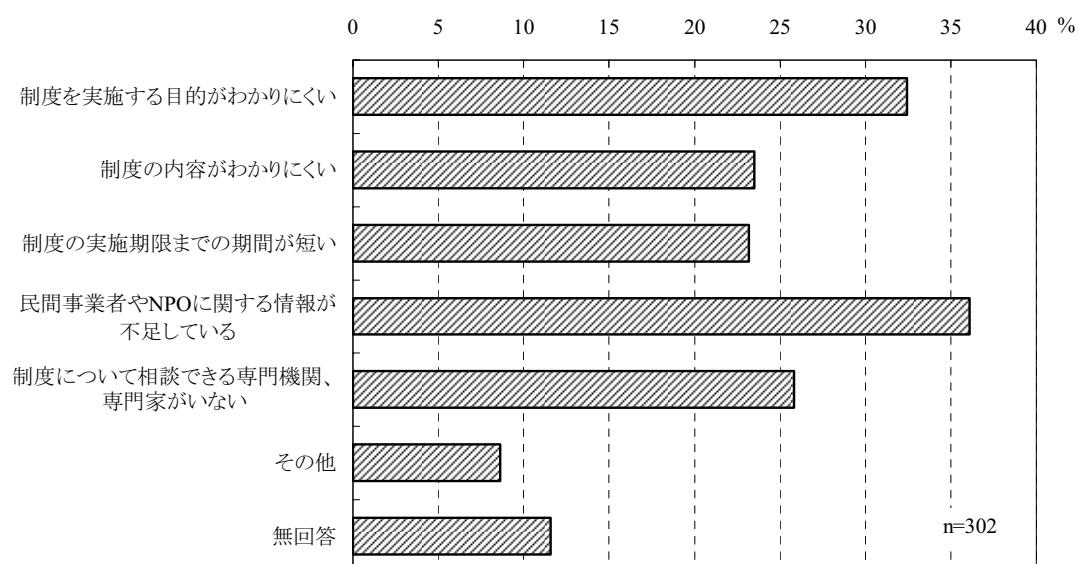
○指定管理者制度に対する前向きな対応

- ・財団が運営を行う意義等を十分にアピールし、地域経済への波及効果を高めたい
- ・今回の新しい指定管理制度のスタートを、財団自身の体質改善や運営の見直しなどのきっかけとして実効あるものにしたい
- ・自主文化事業の企画など、より魅力のある運営をするべく、組織として努力していきたい

図表1-11 設置団体からみた問題点や課題(設置団体)



図表1-12 文化施設からみた問題点や課題(文化施設)



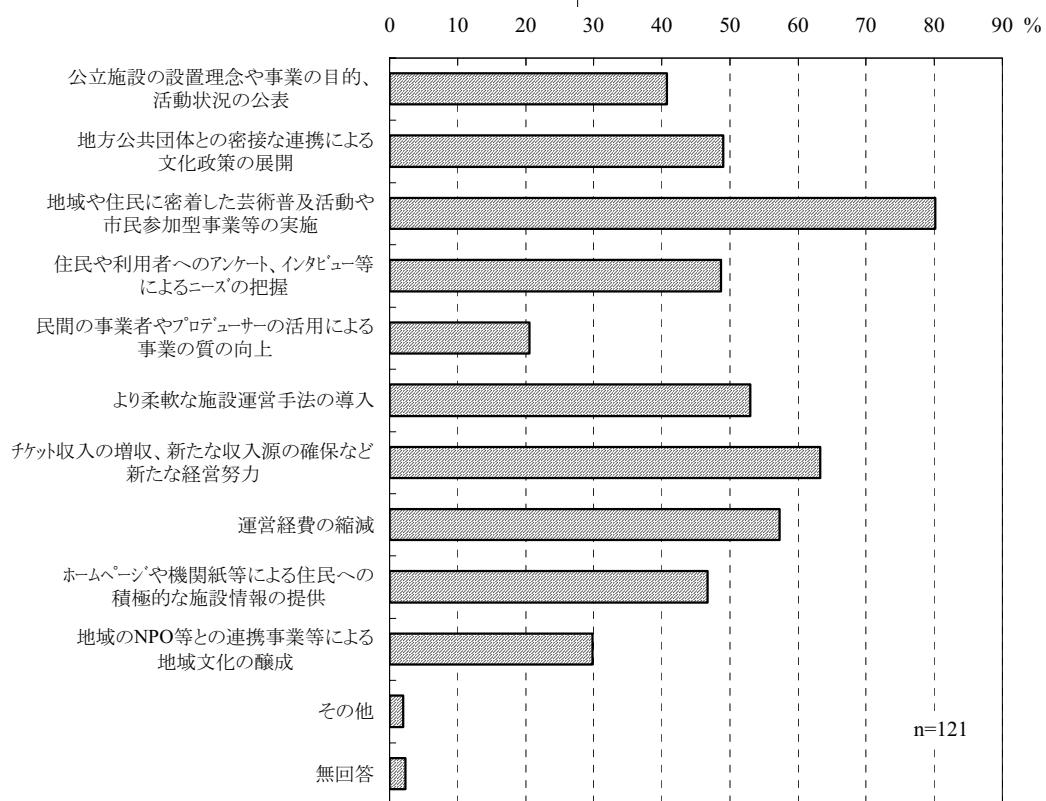
- ◎ 今後、文化施設側に求められることは、
 - ①地域や住民に密着した芸術普及活動や市民参加型事業等の実施
 - ②新たな経営努力
 - ③運営経費の縮減

(3) 今後、施設側に求められること

なお、文化施設調査では、今後公立文化施設の運営にあたって施設側に求められることを尋ねている。その結果は次のとおりである。

- 文化施設調査で、今後、施設側に求められることを尋ねたところ、「地域や住民に密着した芸術普及活動や市民参加型事業の実施」の割合が最も高い(80%)。これは、施設形態、運営形態、設置団体の種類に関係なく共通の傾向である。
- 次いで、「チケット収入、新たな収入源の確保など、新たな経営努力」(63%)、「運営経費の縮減」(57%)の割合が高く、文化施設では、経営的な努力や工夫が必要だと考えている割合が高い。

図表1-13 今後、施設側に求められること(文化施設)



• 運営形態別にみると、現在管理委託の施設の方が、直営の施設に比べて、経営的な努力や工夫が求められているという回答の割合が高くなっている。直営の施設に比べて委託の施設のほうが10%以上回答率の高い項目は、次のとおりである。

- 運営経費の縮減
- 設置理念や活動状況の公表
- より柔軟な運営手法の導入
- 収入減の確保等の新たな経営努力

第2章

指定管理者制度の実施に関する 留意事項

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

- 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

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とも『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。
- 大衆的なディマ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、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

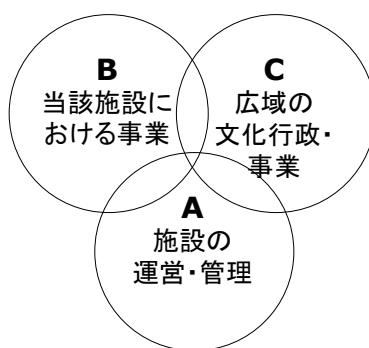
島根県:(財)島根県文化振興財団

- ・(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をかけをしている。
- ・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

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立てや事業展開の方向と

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つて、公立文化施設は、それを実現するためにあつる。
- ・公立文化施設というものは、誰が指定管理者になつても、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。

- ◎ 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ことが、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ただされている。

- ◎ 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ィ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され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

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、以下のようものがあげられる。
 - 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ぬ。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に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の中で、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ん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、公益性を發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団体が残り、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が、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立てや方法が明確になっているかどうかも、重要な審査基準となる。
- 審査項目を列記するだけではなく、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發揮、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

- 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。

- 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。

- ◎ 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、互いに協力していくなければならない。
- 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ぬ。

*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

(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、有効な手立てだと考えられる。
- ・ 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。

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。

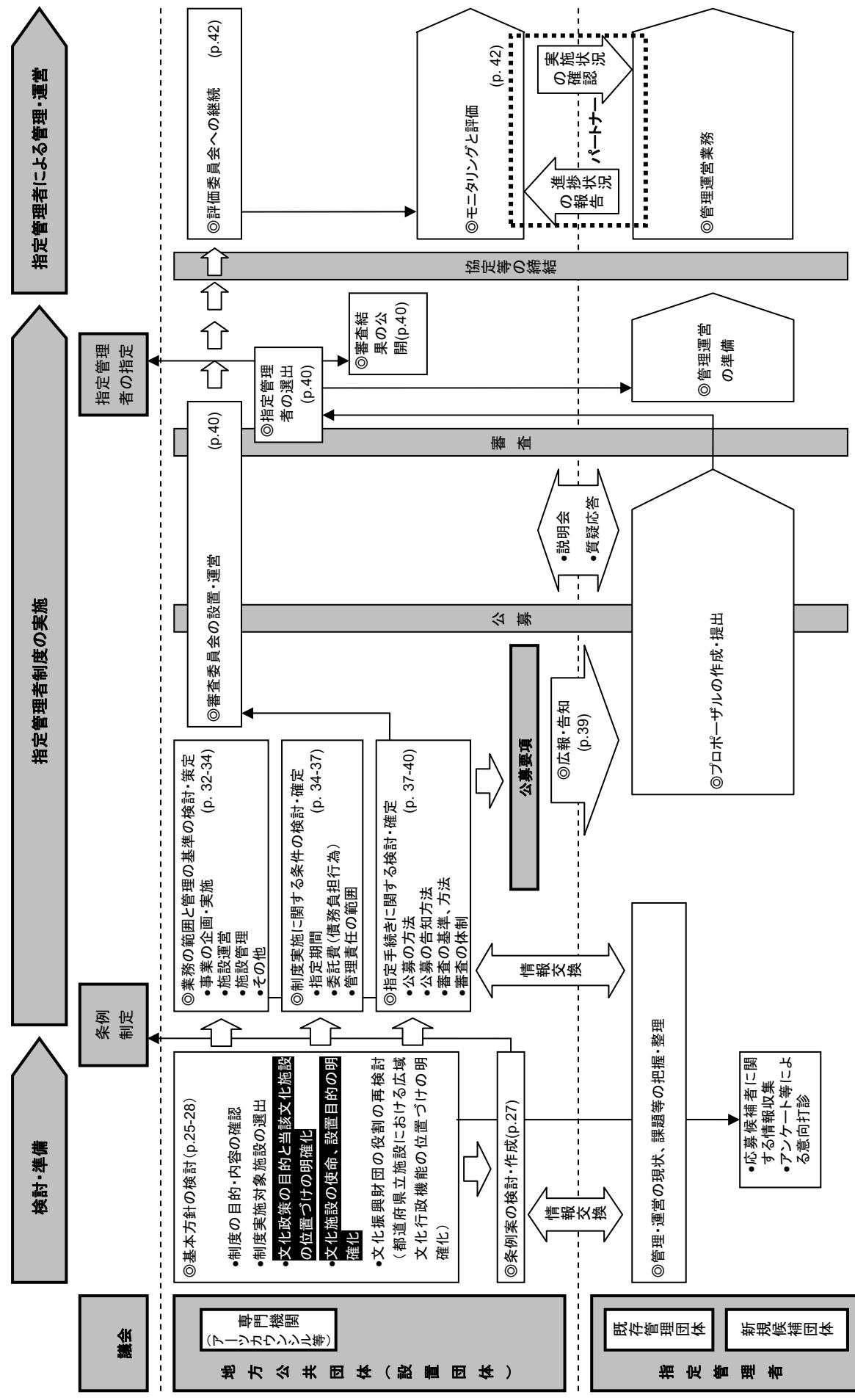
- ◎ 指定管理者の実施には十分な期間を想定し、スケジュールや必要な準備内容などを明確にしておく必要がある

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「基本的方針の検討」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ついて、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は、概ね1年程度の期間が必要。

第3章

公立文化施設における政策評価の基本的な考え方

- ◎ 指定管理者制度を適切に実施するためにも、文化施設の評価は極めて重要

本章では、第2章までの分析を踏まえ、公立文化施設の政策評価の基本的な考え方について、評価の必要性や意義を概観した上で、アンケート調査の結果から、公立文化施設における評価の現状や課題を整理し、評価項目や評価指標などについて、ひとつの基準になる考え方を検討・整理した。

1. 評価の必要性と意義

まず、指定管理者制度との関係を含め、公立文化施設の評価の必要性や意義を整理した。

(1) 指定管理者制度と公立文化施設の政策評価

- 前章では指定管理者制度の実施に関する留意事項を整理したが、この制度は、政策評価(*1)と密接な関係にある。指定管理者の選定、管理や運営業務のモニタリング、指定の継続有無の判断、などの場面で評価が行われるからである。
- 指定管理者制度では、住民に対するサービスの質的向上と経費の縮減が、大きな目的となっている。後者は計量的なデータでの評価が可能であるのに対して、前者の客観的な評価は簡単ではない。
- そのため、指定管理者制度を実施する場面では、経費の縮減や効率化という側面のみが重視される危険性がある。
- しかし、公立文化施設の評価では、施設の設置目的に沿った事業の公共性や事業の有効性などが重視されるべきであり、効率性や経済性だけに依存した評価は適当ではない。
- したがって、指定管理者制度を本来の目的に沿って実施するためにも、公立文化施設の政策評価は極めて重要な課題であり、適切な評価方法が検討されなければならない。

(2) 文化政策、公立文化施設の評価の目的と意義

- 評価はそれ自体が目的ではない。評価の結果をいかに運営や事業に反映させていくか、ということが重要であり、他施設との比較によるランキングなども、政策評価の本質ではない。

*1: 行政評価は、通常、以下の3つのレベルに大別されるが、本調査研究では、それらをすべて包含した意味合いで「政策評価」という用語を用いている。ただし、本章の文中では、厳密な意味での政策評価と混同するおそれがあるため、「評価」、という用語を用いることとし、評価の三階層については厳密な区分は行わなかった。

- 政策評価:文化、福祉、教育、環境など、大きな政策分野全体の評価
- 施策評価:政策をブレイクダウンした具体的な施策に関する評価
- 事務事業評価:各施策の中で実施される個別の事務や事業に関する評価

- ◎ 評価は現状や問題点、課題を把握し、その改善策を見出すための手段
- ◎ 評価の結果を積極的に公開することで、アカウンタビリティを果たすことも重要

● 公立文化施設の評価の目的や意義は大きく二つに分けられる。ひとつは、問題点や課題の発見と改善策の検討であり、もうひとつは、住民に対するアカウンタビリティへの対応である。

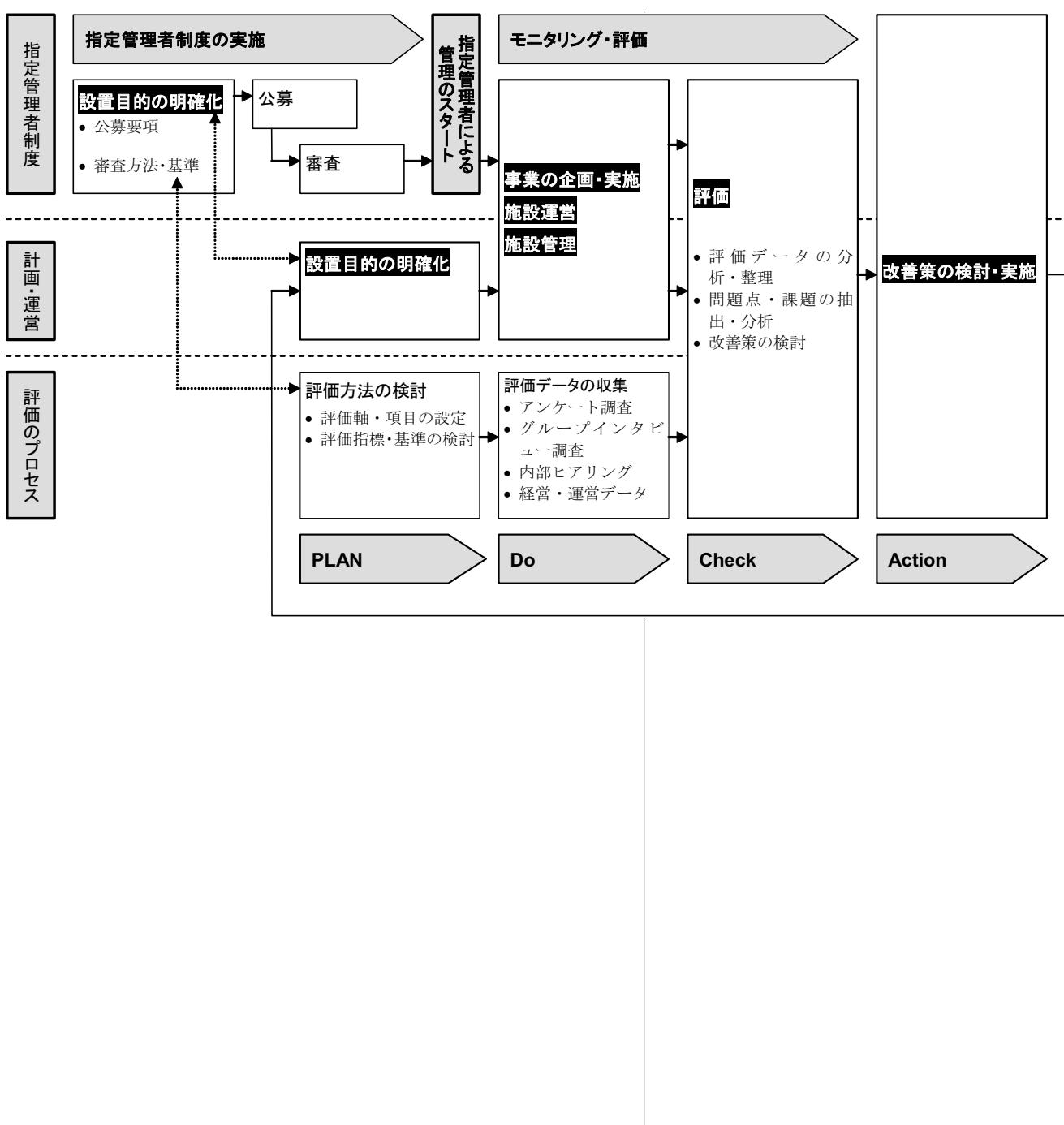
① 問題点や課題の把握と改善策の検討

- 評価は現状や問題点、課題を把握し、その改善策を見いだすための手段である。
- いわゆる「Plan→Do→Check→Action」(*1)のサイクルの中で、施設の設置目的や目標を達成したかどうか、事業の所期の成果が得られたかどうか、住民がサービスの内容や質に満足しているかどうか、円滑な運営がおこなわれているかどうか、経営の効率化が図られているかどうか、といった様々な視点から、事業や運営の点検が行われなければならない。
- その過程をとおして、事業や施設運営の問題点、課題を把握し、具体的な改善策を検討して、実施していくことが、評価を行う最も重要な意味である。
- さらに評価と並行して、社会環境や時代の変化、住民の新しいニーズなどを把握することによって、公立文化施設の設置目的や使命、事業の枠組みや内容を再点検し、必要な場合は、設置目的や事業内容そのものも見直していくかなければならない。

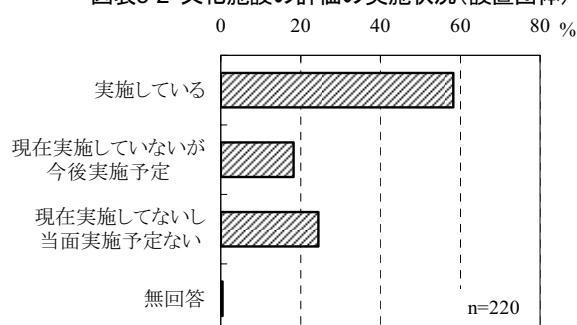
② アカウンタビリティ(説明責任)への対応

- 評価のもう一つの重要な役割は、その結果を住民に積極的に公開することで、説明責任を果たしていくことである。
- その際、評価結果だけを公表するのではなく、施設の設置目的や運営方針に加え、達成目標や評価の基準などもあわせて公開されるべきである。
- これは、指定管理者制度において、施設の設置目的、業務の範囲と管理の基準、審査の基準や結果を公開していくことと同様の意味を有しており、そうした点からも、指定管理者制度が適切に実施されるかどうかということと、公立文化施設の評価は、密接不可分な関係にあると言える。

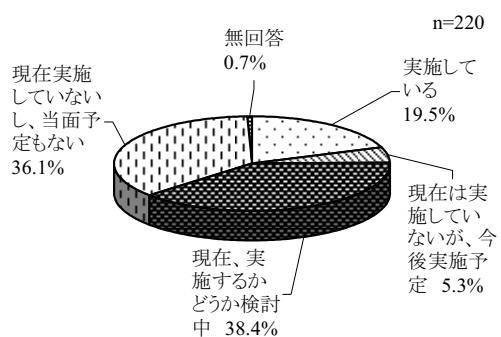
図表3-1 公立文化施設における指定管理者制度の実施と評価の流れ



図表3-2 文化施設の評価の実施状況(設置団体)



図表3-3 文化施設が主体となった独自評価の実施状況(文化施設)



図表3-4 評価を行う背景や目的(設置団体)

- 行政施策全般の政策評価の一環として実施するため
- 文化施設の現状や課題を把握・改善するため
- 文化施設の運営の効率化を促進するため
- 文化施設の目的、事業内容、運営方法を見直すため
- 行財政改革の推進や外郭団体の見直しを図るため
- 住民や議会に文化施設の成果・実績を説明するため
- 文化政策全体を見直したため
- その他
- 他の団体が実施しているため
- 無回答

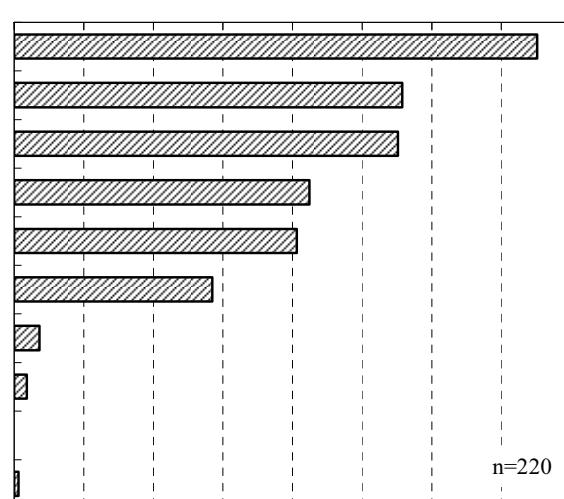
2. 公立文化施設における評価の実施状況と課題

では、公立文化施設では実際にどのように評価が行われているのだろうか、あるいは評価を行うまでの課題は何だろうか。ここでは、それらについて、アンケート調査の結果を中心に整理するとともに、公立文化施設における評価の実施例を紹介した。

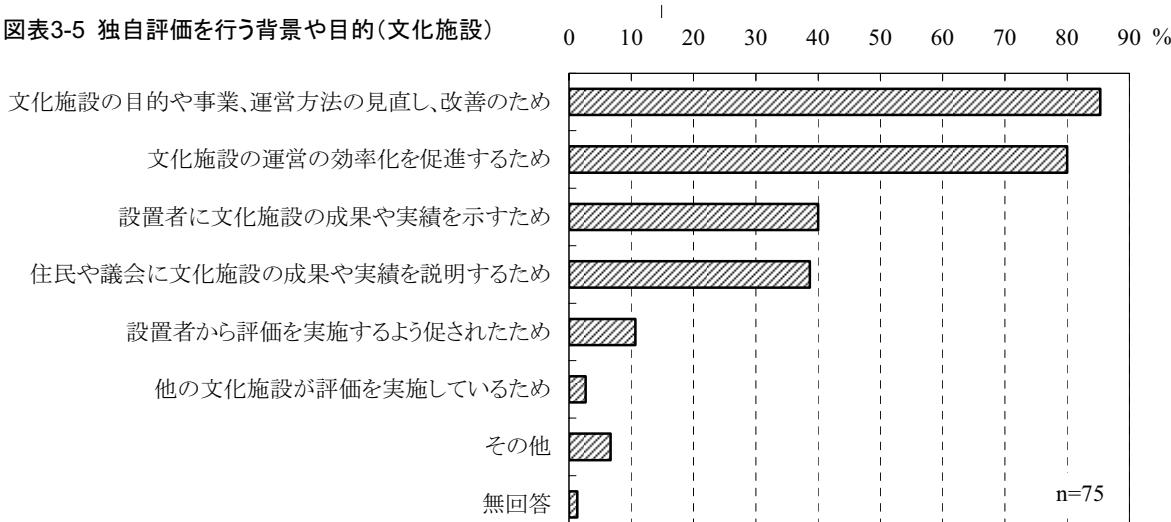
(1) 公立文化施設の評価の実施状況

- ・アンケート調査の結果を見ると、回答のあった地方公共団体のうち、約6割が文化施設の評価を実施している。
- ・しかし、行政の施策全般に係る評価の一環として実施しているケースが大半で、他の施策や事業と同様、行政評価体系の中で、事務事業評価が実施されているものと考えられる。
- ・一方、文化施設からの回答結果を見ると、現在実施しておらず実施の有無を検討中、もしくは、当面実施予定なし、という施設が75%に達している。
- ・20%近くの施設が、文化施設が主体となった独自の評価を実施している、という結果になっているが、実際には担当者の自己評価や観客へのアンケート調査、運営委員会での意見聴

0 10 20 30 40 50 60 70 80 %



図表3-5 独自評価を行う背景や目的(文化施設)



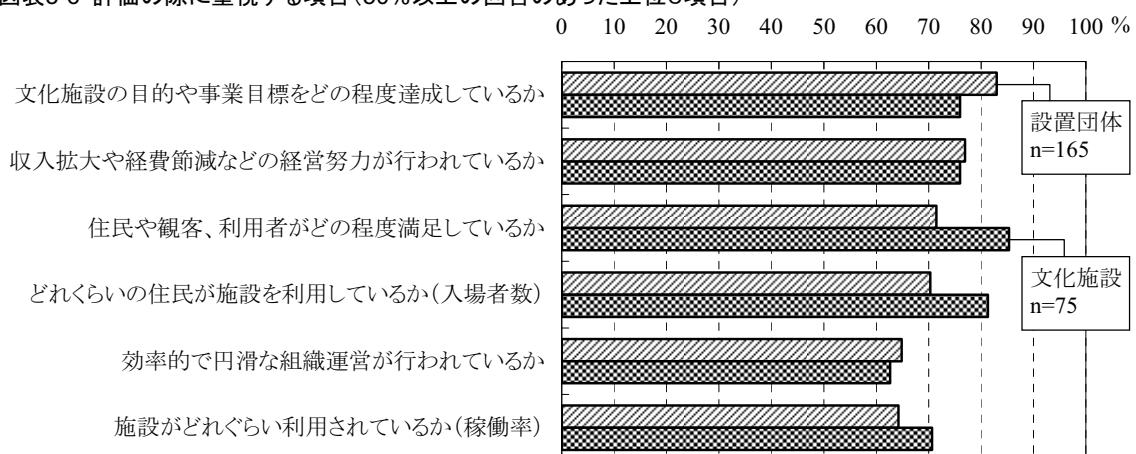
取などが実情であり、文化施設が本格的な独自評価を実施しているケースは限られているものと考えられる。

- また、アンケートで、文化施設が独自の評価を実施していると回答した施設では、評価実施の背景や目的として、目的や事業、運営方法の見直しや改善のため、運営の効率化のため、住民や議会、設置団体に成果や実績を説明するため、という項目への回答が高くなっていること、公立文化施設における評価の意義や目的は、理解されているといえる。

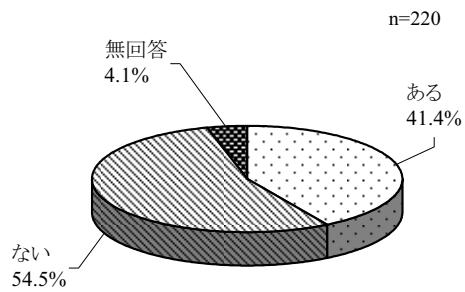
(2) 評価の際に重視する項目、評価方法等

- 評価の際に重視する項目は、設置団体、文化施設とも、ほぼ同様である。
- ただ、設置団体では、文化施設の目的や事業目標の達成度と経営努力の二つが上位二項目となっているのに対し、文化施設では、住民や観客の満足度と住民の利用率(入場者数)が上位二項目となるなど、若干の違いが見られる。
- 設置団体、文化施設とも、評価に際しては、文化施設の目的や事業目標をどの程度達成しているか、が最も重視されているが、具体的な目的や目標については、明確に定められていないケースが多い。

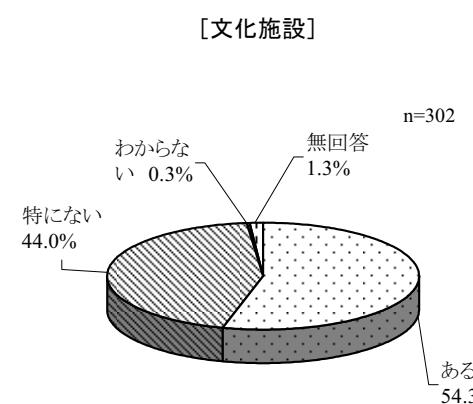
図表3-6 評価の際に重視する項目(50%以上の回答のあった上位6項目)



図表3-7 文化施設の目的や目標を定めた文書
[設置団体]

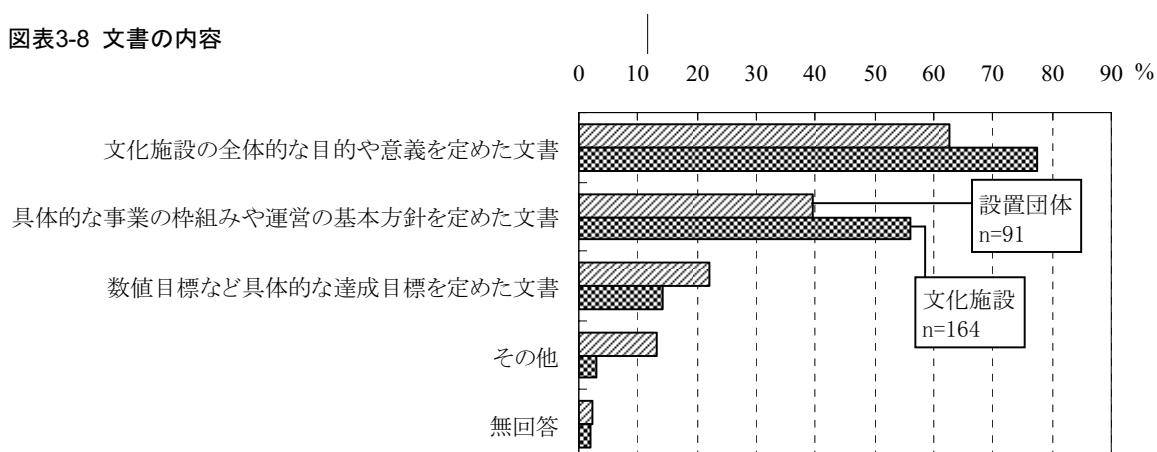


- アンケートでは、41%の設置団体、54%の文化施設が、設置条例や寄付行為、定款などの他に文化施設の目的や目標、事業内容、運営方針などを定めたものがある、と回答している。

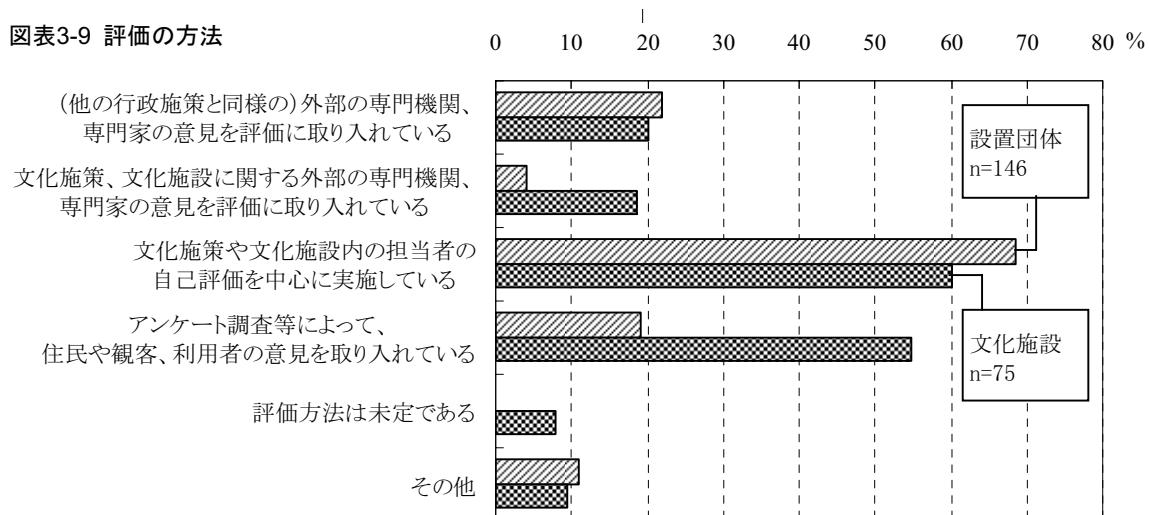


- しかし、その内容は、文化施設の全体的な目的や意義、事業の枠組みや運営の基本方針などが中心で、数値目標など具体的な達成目標を定めた文書があるという回答は、設置団体で22%、文化施設では14%にとどまっている。
- また評価の方法を見ると、文化施設では、アンケート調査によって、住民や観客、利用者の意見を取り入れているところも多いが、設置団体、文化施設とも自己評価を中心に実施しているところが多く、文化施設に関係した専門家の意見を評価に取り入れる第三者評価を実施しているケースは限られている。

図表3-8 文書の内容



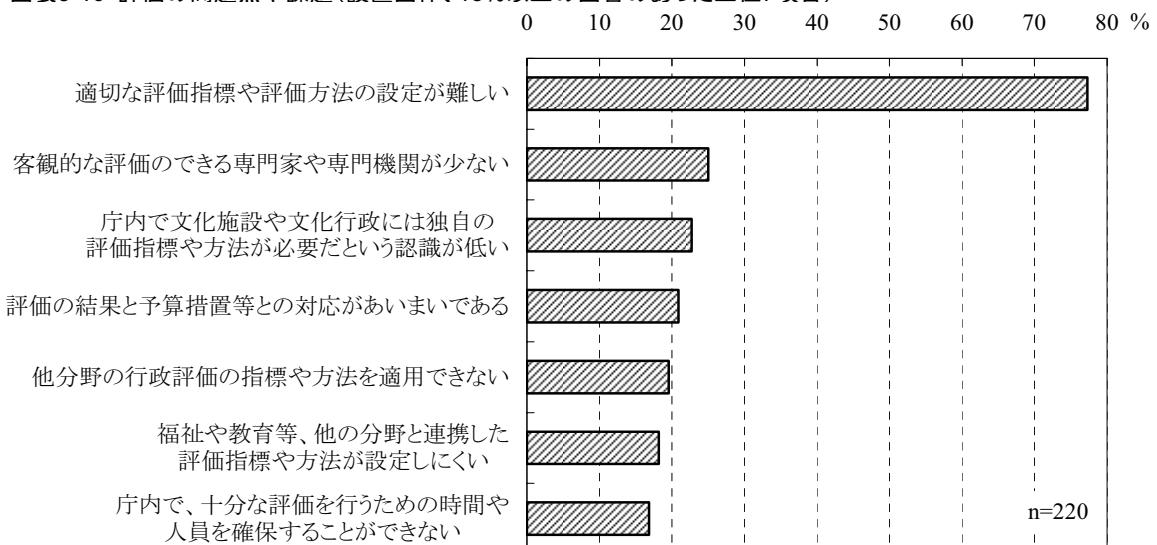
図表3-9 評価の方法



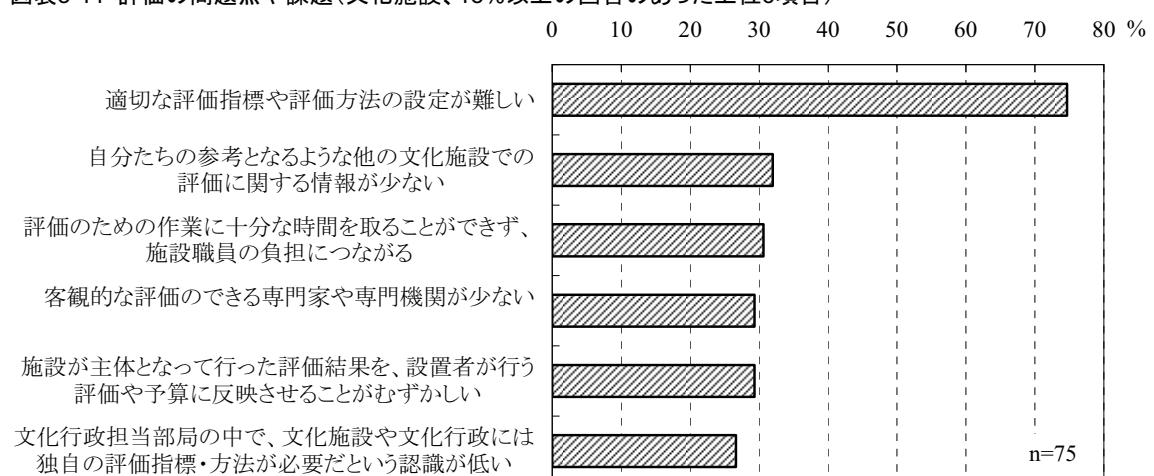
(3) 評価における問題点や課題

- 文化施設の評価を実施する際の課題としては、設置団体、文化施設とも、適切な評価指標や評価方法の設定が難しいという回答が70%以上を占めており、文化施設の評価の難しさが浮き彫りとなっている。
- その他では、客観的な評価のできる専門家や専門機関が少ないと、参考となる他の文化施設での評価に関する情報が少ないと、評価に十分な時間を取ることができないことなどが、課題として指摘されている。

図表3-10 評価の問題点や課題(設置団体、15%以上の回答のあった上位7項目)



図表3-11 評価の問題点や課題(文化施設、15%以上の回答のあった上位6項目)



(4) 公立文化施設の評価事例

公立文化施設が本格的な評価を実施するケースは限られているが、ここでは、劇場・ホールと美術館の事例をそれぞれ2件ずつ簡単に紹介する。

① 北九州芸術劇場(財団法人北九州市芸術文化振興財団)

- 北九州芸術劇場では、平成15年8月の開館と同時に、民間シンクタンクに委託し、主催公演の観客へのアンケート調査を実施するなど、独自の事業評価に取り組んでいる(*1)。
- アンケートの調査項目は、劇場での鑑賞の実態、公演や運営の満足度、運営方針の支持度、日常的な芸術鑑賞動向、観客属性などで、評価だけではなく、マーケティング調査的な項目も含まれている。
- 施設の稼働率や自主事業の実施状況などに関する全国平均との比較、収入や支出に関する類似劇場との比較、入場者数や入場率など、基本的な運営データの分析に加え、新聞掲載記事の大きさや件数から、パブリシティ効果を広告宣伝費として金額換算した数字を算出している。
- その上で、劇場評価の基本フレームとして、
 - ①劇場の計画目標に対する評価
 - ②劇場の運営状況に関する評価
 - ③劇場の経営状況に関する評価
 - ④劇場運営に伴う派生的効果
 という4つの評価項目を設定し、アンケートやデータ分析の結果から、初年度の事業評価と課題の抽出を行っている。
- この調査は平成16年度も継続されており、教育普及やアウトリーチなどの学芸事業の参加者へのアンケート調査、専門家による座談会、経済波及効果の把握などが追加実施されることになっている。

② 世田谷パブリックシアター(文化生活情報センター)

- 世田谷パブリックシアターでは、開館後3年を経過した平成12年に、民間シンクタンクに委託して、劇場を含む文化生

*1: ニッセイ基礎研究所((財)北九州市芸術文化振興財団委託調査)、北九州芸術劇場事業評価調査1[報告書]、2004年3月

*1: ニッセイ基礎研究所(世田谷コミュニティ振興交流財団委託調査)、世田谷文化生活情報センター事業評価等に関する調査 報告書、2001年3月

活情報センター全体の事業評価調査を実施した(*1)。

- 具体的には、①運営データの整理・分析(事業の実施状況、稼働率、入場者数、事業収支等)、②インタビュー調査(施設利用者、外部専門家、運営スタッフ等)、③アンケート調査(観客、一般区民)、④世田谷区の関連施策の整理・分析、といった調査が実施された。
- 評価の基準とされたのは、世田谷区が世田谷パブリックシアターを含む文化生活情報センター全体の計画内容を定めた「事業計画大綱(平成5年策定)」である。
- 大綱では、施設の目的や理念、運営の基本方針、特徴となる事業など、具体的な運営指針が定められており、上記の4種類の調査で得られた結果を、大綱で示された内容と比較し、主要な項目ごとに4段階評価が行われている。

③ 静岡県立美術館

- 静岡県立美術館では、平成15年度に、外部の専門家を交えた評価委員会を設置し、美術館及び静岡県の担当部局と協力しながら、様々な角度から評価方法を検討し、独自の評価を実施している。
- 評価委員会の設置に先立ち、平成13～14年度にかけて、美術館内部の研究プロジェクトとして「評価ワーキング・グループ」が設置され、大学教授の指導のもとで、様々な調査が実施されている。
- 具体的には、県立美術館ニーズ調査、企画展、特別展に関するアンケート調査、友の会に関するアンケート調査、事業別来館者アンケート調査、ボランティアに関するアンケート調査などを継続的に実施するとともに、既存の運営データが整理・分析されている。
- そうした検討の積み重ねを経て、この美術館の評価では、評価の基準となるベンチマークが設定されている。まず、美術館の使命に基づいた「美術館力」として、コレクション力、事業・活動力、マネジメント力、パブリック・インパクト力、地

域力への貢献、という5項目を設定し、それぞれの項目ごとに、戦略目標と戦略が設定され、定量化できる指標を基本としたベンチマークの項目が、80件近く提示されている。

- 平成16年6月には、「ニューパブリックミュージアム(NPM)の実現を目指して(提言)」と題した、評価委員会の中間報告書がまとめられ、評価制度を具体化するまでの今後の検討課題なども示されている(*1)。

④ 高知県立美術館

- 高知県立美術館でも、平成15年度に、アーツ・マネジメントを専門とする大学教授に依頼して、評価調査を実施している(*2)。
- 美術館や公立文化施設の持つ長期的なアウトカムにも注目し、以下の4つの視点から評価が実施されている。
 - ①一般来館者には見えにくいが、館の活動を支える基礎的な部分
 - ②来館者に直接関わる展覧会、公演などのサービス
 - ③来館者の芸術鑑賞行動や日常生活に対する影響
 - ④非来館者を含めた地域社会一般への影響・貢献
- 具体的な調査手法としては、ホール部門の公演、美術館部門の展覧会の観客に対するアンケート調査、グループインタビュー調査、ならびに年間観覧券の2年連続購入者などの高頻度鑑賞者、友の会運営委員、近隣居住者の鑑賞経験の浅い市民などを対象としたグループインタビュー調査などが実施されている。
- そして、これらの調査結果の総合的な分析結果として、運営上の課題と方向性に関する提言がなされている。
- 高知県立美術館では、この調査の結果を受けて、実際に館の役割や運営方針が見直され、それらが具体的な事業展開に反映されるなど、評価の結果が事業や運営の改善に具体的に活かされている。

*1: 静岡県立美術館評価委員会中間報告、ニューパブリックミュージアム(NPM)の実現をめざして(提言)、2004年6月

*2: (財)高知県文化財団、河島伸子(同志社大学助教授)、高知県立美術館事業評価報告書、2003年6月

- ◎ 評価の実施には設置目的の明確化が不可欠
- ◎ 評価の方法は文化施設の目的や性格によって異なっている

3. 公立文化施設における評価のあり方

では、公立文化施設における評価はどのように実施されるべきなのだろうか。ここでは、まず、公立文化施設の評価における留意点を整理した上で、公立文化施設の評価方法のひとつの基準となる考え方として4つの評価軸を設定し、その内容に沿って、評価項目や評価指標・基準などを検討・整理した。

(1) 公立文化施設の評価における留意点

① 公立文化施設の目的と評価

- 公立文化施設の評価を実施するためには、当該文化施設の設置目的が明確にされていなければならない。目標のないところに評価は存在しない。
- その際、達成状況等を地域住民にわかりやすく説明するためにも、数値目標などを可能な限り具体的に設定することが望ましいが、そうした明確な目標が定められている公立文化施設は、限られているのが現状であろう。
- 明確な目標が設定されていない場合、評価というプロセスを、公立文化施設の目的を再構築することにつなげていくという発想が肝要である。
- 公立文化施設が地域や住民にどのように受け入れられ、どの程度の文化的な満足度をもたらしているか、といった評価の基礎情報を収集、把握することで、当該文化施設には、地域や住民からどのような役割が求められているのか、それに対して、どのような事業やサービスを提供できるのかといった問い合わせが生まれてくるからである。

② 公立文化施設の基本的性格と評価

- 公立文化施設の評価方法は一様ではない。公立文化施設の目的が、施設ごとに異なるのと同様に、評価のあり方や項目、指標なども、施設ごとに別々の考え方が必要である。
- 例えば、先に評価実施館として紹介した北九州芸術劇場

◎ 事業の内容や特性を踏まえた評価のあり方を検討すべき

や世田谷パブリックシアターは、ともに大都市に立地し、創造事業に重点を置いている。

- そうした劇場の場合、独自の企画力によってどのような作品が生まれ、それらが、住民にどのように受け入れられたかといったことが、評価の重要なポイントのひとつになる。
- それに対し、小規模な都市や町村に立地する施設の場合、当該地域では鑑賞の機会の限られる舞台公演や演奏会、展覧会を開催すること、あるいは、アウトリーチに代表される芸術普及活動を積極的に実施することなどが求められる。
- そうした施設の場合は、限られた予算の中で、住民の満足する公演や展覧会をどのぐらい開催できたか、アウトリーチによって、日頃、芸術に触れる機会の少ない住民が、どれぐらい芸術的な体験を享受することができたか、そうしたこととおして、どの程度、新しい観客が育成されたり、地域の芸術や文化に対する関心が高まってきたかということが、評価の重要なポイントになると考えられる。
- さらに都道府県立など、広域的に地域への活動を展開する場合は、当該施設の中で実施される公演や展覧会だけではなく、域内の市町村の文化振興に対して、どのような役割を果たしたかといった視点も評価の重要な視点であろう。

③ 事業の内容と評価

- また、具体的な事業の内容や特性を踏まえた評価のあり方も検討されるべきである。
- 例えば、鑑賞事業の場合、観客の満足度、入場者数といった短期的な評価に加え、鑑賞事業を実施することで、地域の新しい観客をどの程度発掘したか、あるいは観客育成にどのような成果をもたらしたかといった長期的な評価視点も不可欠である。
- また、同じ鑑賞事業でも、住民の要望に直接対応した公演や展覧会と、当該地域ではありません提供されたことのない作品を取り上げる事業では、評価の基準も自ずと異なってくる。

◎ 公立文化施設の評価には、従来の行政評価とは異なる長期的な視点からの取組が必要

前者は市場性やポピュラリティが基準となるのに対し、後者は、住民の中から、芸術に対する新しい見方やニーズを喚起できたかどうかといったことが重視されるべきである。

- 教育普及やアウトリーチなどの学芸事業の場合、評価はさらに長期的な視点で実施されるべきである。事業参加者の満足度といった指標に加え、芸術に出会うことで日常的な生活にどのような変化がもたらされたか、あるいは生き方や価値観の変化にどのような影響があったかといった領域までを視野に入れる必要がある。
- さらに、教育や福祉などの分野と連携したアウトリーチでは、それぞれの分野での課題解決に、芸術や文化がどの程度寄与できたか、といった視点から、ひとつひとつの成果を検証し積み重ねていくことが、そうした事業の評価の基礎になるものと考えられる。

(4) 長期的な評価の必要性

- 現在、地方公共団体が取り組んでいる行政評価は、単年度ベースで行われているものが多い。とくに、事務事業評価については、短期的な視点で当該事務や事業の評価が行われている。
- しかし、公立文化施設においては、成果が現れるまでに数年の期間を要する事業もあり、長期的な視点からの評価が不可欠である。
- 項目や内容によって、長期的に分析しないと評価できないもの、短期的な評価になじむものを分類、整理するなど、他分野の行政評価の枠組みにとらわれることなく、公立文化施設独自の評価のサイクルを検討するべきである。

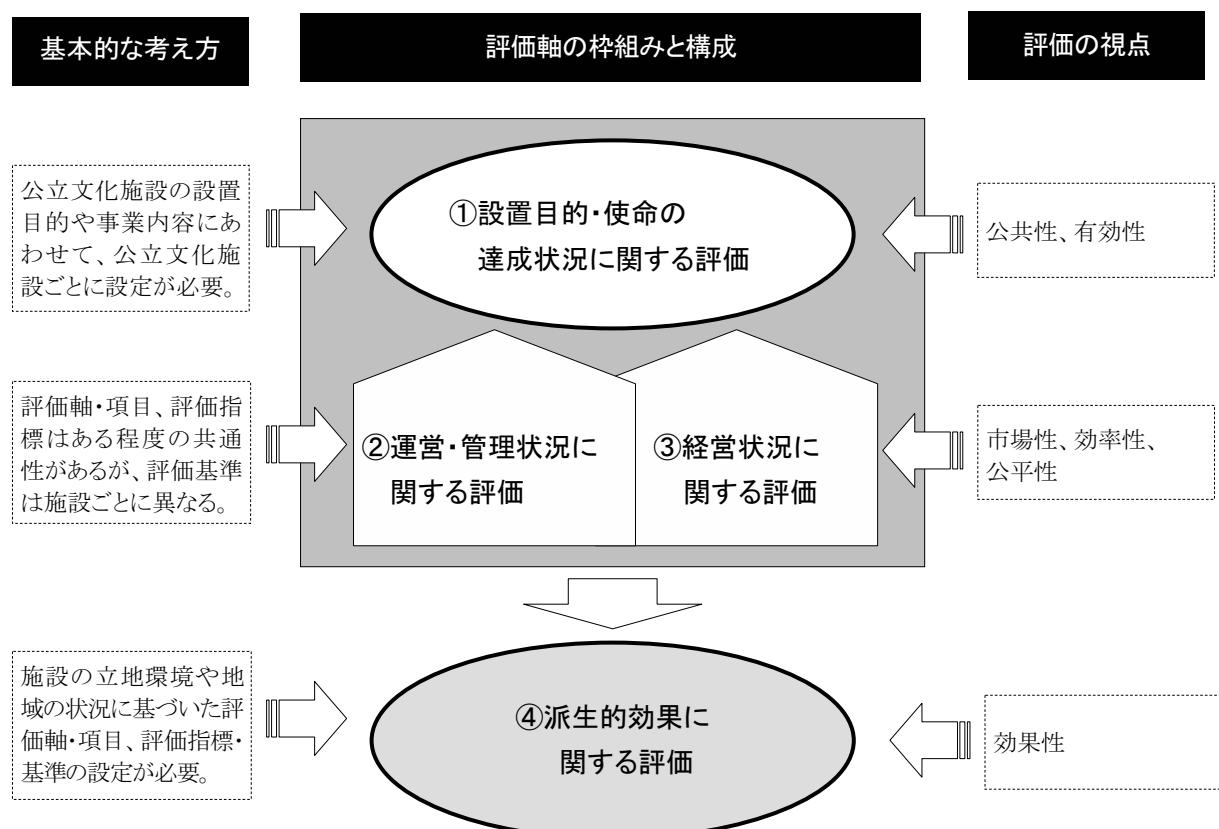
(2) 公立文化施設の評価の基本的な考え方

- 先に述べたように、公立文化施設の評価は、個々の施設ごとに異なるものであり、それらを一般化することは難しい。
- そこで、公立文化施設の評価方法を検討する上で、ひとつの基準となる考え方として、評価の枠組みを、

- ①設置目的・使命の達成状況に関する評価
 ②運営・管理状況に関する評価
 ③経営状況に関する評価
 ④派生的効果に関する評価
 という4つの軸に整理し、それぞれの具体的な評価項目や評価の指標・基準等を整理した(*1)。
- なお、本節で扱う用語は、以下のように定義した。
 - 評価軸：評価項目をまとめた評価の枠組み（評価大項目）
 （例：設置目的・使命）
 - 評価項目：評価軸に沿って設定した評価の項目（例：鑑賞事業の内容、質）

*1: この4つの評価軸は、「ニッセイ基礎研究所((財)北九州市芸術文化振興財団委託調査)、北九州芸術劇場事業評価調査1【報告書】、2004年3月」の「事業評価の基本フレーム」を参考にして、検討・設定したものである。

図表3-12 公立文化施設の評価軸と評価の視点



- ◎ 4つの評価軸は等価ではなく、評価の視点も異なる

- 評価指標：それぞれの評価項目を図る尺度（例：満足した観客の割合）
- 評価基準：それぞれの指標の基準となるポイントや目標値（例：75%の観客が満足）
- 調査・測定方法：評価を実施する際にデータを集めたり達成度合いを計測したりする方法（例：アンケート調査）
- なお、4つの評価軸は、それぞれが等価なものではない。①設置目的が個々の施設ごとで異なるのに対し、②管理・運営状況、③経営状況は、①設置目的の達成を支える公立文化施設の運営基盤に関する評価項目であり、施設ごとで評価の基準は異なっても、評価項目や指標は、ある程度の共通性を持たせることができる。
- また④派生的効果は、文化施設の事業や運営そのものの評価ではなく、①設置目的の達成状況、②運営・管理状況、③経営状況が一体となって、都市や地域、住民全体に対して公立文化施設がどのような効果をもたらしたか、といった俯瞰的な視点での評価であり、評価項目や基準は、施設の立地環境や地域の状況に応じて設定されるべきである。
- さらに、①設置目的の達成度については、公共性や有効性といった視点から評価されるべきであるのに対し、②運営・管理状況、③経営状況については、市場性や公平性、効率性といった視点が重視されるべきである。

(3) 評価軸別に見た評価の内容

- この4つの評価軸に沿って、評価項目、評価指標・基準等を整理したのが図表3-12である。

① 設置目的・使命の達成状況に関する評価

- この評価軸では、設置目的・使命の達成状況を定量的・定性的に把握する必要がある。
- 設置目的や使命は、施設ごとによってまちまちであるため、図表3-12には、例示的なものとして5項目を掲載した。

- ◎ 評価軸や評価項目ごとに、望ましい評価の指標と基準を検討する必要がある

- これらを評価する指標としては、観客満足度、事業参加にともなう効果(アウトカム)の内容や深度、住民の支持度、住民の認知度や利用経験率、といったものが考えられるが、それらを把握するためには、アンケート調査、グループインタビュー調査などを行う必要がある。
- アウトカムを把握するには、さらに、中長期的な意識調査や行動調査なども必要となってくる。
- また、事業や運営担当者による自己評価、組織内部の検証をベースにした内部評価も行わなければならないが、そのためには、具体的な目標の設定が不可欠である。
- さらに、個々の事業やプログラム全体の内容や質を、公立文化施設の意義や役割と照らし合わせて評価するには、専門家へのヒアリング調査なども必要である。
- これらに加え、基礎的なデータ分析として、入場者数、参加者数、施設稼働率等を分析整理し、経年的な変化を把握するとともに、他の類似施設との比較などをとおして相対的評価を行うことも意味のあることである。

② 運営・管理状況に関する評価

- この評価軸では、まず観客や施設利用者に対して質の高いサービスが提供されているかどうか、といった評価項目が考えられる。
- 観客に対するサービスの具体的な内容は、図表3-12に記載したとおりであるが、貸館や市民ギャラリーへの対応も公立文化施設の重要な役割のひとつである。
- これらの評価指標も、観客や施設利用者の満足度が基本であり、それらを把握するにはアンケート調査、グループインタビュー調査などを実施する必要がある。
- 施設管理面では、清掃や警備、建物や建築設備の保守や点検、修繕に加え、劇場や美術館の特殊設備については、専門的なメンテナンスが必要であり、それらの管理基準が適切に定められているかどうか、そして、その基準どおりに

維持管理業務が行われているかどうか、といった点が評価の指標となる。

- その他に、運営・管理状況に関する評価として、事業の適切な評価が行われ、住民に対するアカウンタビリティが果たされているかどうか、様々な運営リスクに関する対応準備が整っているかどうか、といった点も評価の指標となる。

③ 経営状況に関する評価

- 経営状況に関する評価項目としては、事業収支面での経営努力と組織運営面での効率性や円滑さなどがあげられる。
- それぞれの具体的な評価指標は図表3-12に整理したとおりで、経営データの分析やスタッフへのヒアリングなどをとおして、具体的な取り組み状況や成果を把握する必要がある。
- その他にも、顧客の管理や分析、市場動向等の把握などがなされて、適切な対応が行われているかどうかも、経営状況に関する評価の指標となる。

④ 派生的効果に関する評価

- 公立文化施設は地域の活性化やイメージアップの面でも大きな効果があると言われている。これらは、公立文化施設そのものとダイレクトに結びついたものではなく、その運営や事業展開によって派生的にたらされるものである。
- しかし、地域における公立文化施設の役割を考えるとき、こうした効果も評価の対象に含めるべきである。
- 具体的には、公立文化施設の事業運営や観客の消費行動などによってたらされる経済波及効果、雇用効果や税収効果などを評価指標として用いることができる。
- 広報やシティプロモーションの面での評価項目は、新聞や雑誌の掲載記事などによるパブリシティ効果、地域や設置自治体のイメージアップなどの指標が考えられるが、前者は広告費相当額として金額換算することが可能である。
- さらに、より大きな視点で捉えれば、公立文化施設の設置、

運営は、都市や地域の魅力向上、あるいは生活環境の改善などにつながるものであり、それらも長期的な評価指標としてとらえておく必要がある。

図表3-13 公立文化施設の評価項目と評価指標・基準等

評価軸・評価項目		主な評価の指標・基準(調査・測定方法)
①設置目的の達成度に関する評価	設置目的、使命がどの程度達成されたか(下記設置目的は例示)	<ul style="list-style-type: none"> 観客満足度(アンケート調査、グループインタビュー調査) 事業を通して観客や事業参加者が得た効果(アウトカム)の内容、深度(グループインタビュー調査、アンケート調査、中長期での意識調査・行動調査 等) 施設の目的や事業内容に対する住民の支持度(アンケート調査、グループインタビュー調査) 施設に対する住民の認知度、利用経験率(アンケート調査) 事業・運営担当者の評価による目標達成度(具体的目標の設定と自己評価、組織内部の検証) 個々の事業やプログラム全体の内容や質(専門家へのヒアリング調査) 入場者数、参加者数、施設稼働率(統計分析、経年変化、他の文化施設との比較)
	舞台芸術、音楽、美術等の創造活動を促進する	
	芸術文化の鑑賞の機会を提供する	
	芸術文化を住民生活の中に普及・定着させる	
	住民の芸術文化に対するアクセス権を確保し、観客を育成する	
②運営・管理状況に関する評価	将来の芸術文化の担い手となる人材を育成する 等	
	観客・施設利用者に質の高いサービスが提供されているか	<ul style="list-style-type: none"> 下記項目等に対する観客・施設利用者の満足度(アンケート調査、グループインタビュー調査)
	観客に対するサービス	<ul style="list-style-type: none"> 広報・告知の方法と内容、チケットの販売方法、会員サービスの内容 客席案内、劇場係員の対応、劇場ロビーの飲食・物販サービス 等
	劇団や市民団体など貸館利用者に対するサービス	<ul style="list-style-type: none"> 貸館、市民ギャラリー利用者の受付サービス、楽屋等バックヤードのサービス 舞台製作等に関する専門的なサービス、劇場技術スタッフの対応 等.
	施設や設備の管理・運営が適切に行われているか	<ul style="list-style-type: none"> 下記項目等に対する管理基準(頻度、内容等)の充足度(日々の管理業務のチェック)
建物及び建築設備の維持・管理	<ul style="list-style-type: none"> 清掃、警備、保守点検、修繕 	
特殊設備の維持・管理	<ul style="list-style-type: none"> 劇場、展示設備のメンテナンス状況 等 	
その他運営の健全化への対応	<ul style="list-style-type: none"> 評価やアカウンタビリティへの取組状況(実施の有無と内容の確認) リスクマネジメントへの対応状況(実施の有無と内容の確認) 	
③経営状況に関する評価	文化施設として適切な経営が行われているか	<ul style="list-style-type: none"> 具体的な取組の内容と成果(劇場の経営データの分析、内部ヒアリング等による把握)
	事業収支面での経営努力	<ul style="list-style-type: none"> 収入拡大に向けた取組(チケット販売等の事業収入の拡大、助成金・協賛金等の外部資金の獲得、宣伝・営業実績等) 経費削減に向けた取組
	スタッフ体制や効率的な組織運営	<ul style="list-style-type: none"> 組織体制と業務内容・ボリュームの適切さ 意思決定や業務遂行の円滑さ
	その他経営の効率化への対応	<ul style="list-style-type: none"> 経費の効率化 顧客管理や分析、市場動向の把握等
④派生的効果に関する評価	文化施設の運営によってどのような経済的な効果が生み出されたか	<ul style="list-style-type: none"> 経済波及効果(文化施設の経営データ、観客の消費動向、貸館事業の主催者の支出状況などから推計) 雇用効果、税収効果(統計分析)
	広報やシティプロモーションの面でどのような効果があったか	<ul style="list-style-type: none"> パブリシティ効果(新聞、雑誌、TV掲載実績などから金額換算) 設置団体のイメージアップ(都市別好感度調査)
	文化施設の運営に伴い、その他、どのような派生的効果があったか	<ul style="list-style-type: none"> 都市・地域の魅力向上(人口動態、地価動向等、社会・経済指標の長期的分析)

4. 今後の課題と展望

ここまで、公立文化施設の評価方法について、4つの評価軸に基づき、評価項目や評価指標、基準などについて、基本的な考え方を整理してきた。最後に、評価を実施する上での課題と、より具体的な評価方法の構築に向けた展望を行った。

- まず、評価の項目や指標、基準などを設定した後、実際に評価を行う場合の検討課題としては以下のような点があげられる。
 - 設置目的や運営方針に基づいて、評価項目の重要性(ウェイト配分)をどのように設定するか
 - 評価指標の数値目標などをどのように設定するか
 - 比較基準として、他の公立文化施設や標準的なデータをどのように把握するか
 - (運営組織での)内部評価、設置団体による評価、外部専門機関による評価などをどのように組み合わせて最終的な評価していくか
- さらに、評価の結果を事業や運営の改善に取り入れるための仕組みや体制をどのように構築するか、といった点も明確にされなければならない。
- 指定管理者制度が定着すれば、公立文化施設の成果を適切に評価することが、ますます重要になるものと思われる。
- 今後は、本調査研究の成果も参照しながら、性格の異なる複数の公立文化施設を対象にした具体的な評価に取り組むなど、ケーススタディを積み上げて、より実効性の高い評価の方法を構築していく必要がある。

第Ⅱ部 委員からの提言

美術館の在り方について

逢坂恵理子

水戸芸術館現代美術センター 芸術監督

地方自治法の改正により制定された指定管理者制度の導入によって、地方自治体の美術館はひとつの節目を迎えることになるだろう。

新制度の実施とは、本来なら旧来の弊害を改善しより良い環境を整えるためのものであるはずだが、この指定管理者制度の導入を巡っては、現場のとまどいは大きい。

その理由のひとつには、美術館本来の理念や在るべき姿をまず再確認し、その実現のために制度をいかに有効利用できるかどうかという判断よりも、「まず制度ありき」の議論に重点が置かれてしまう傾向が強いように思われるからである。美術館を司る行政側、管理側、実際に美術館で日々多様な実務をこなしている現場との間に「美術館」に対する認識の差がどの程度あるかによって、制度の解釈や導入への判断についての差が、大きくなることも懸念される。

また、日本が文化国家を言葉では標榜していても、日本経済の低迷や、地方の負担増加を加速させる地方分権政策によって、自治体が文化に割く予算は削減傾向になるという筋書きを免れるのは難しい時代である。そのため、美術館を維持するにはどの自治体も経済効率化を図るために、少ない予算で収入をなるべく確保できる事業の推進や人員削減を望むことになる。指定管理者制度の導入には、こうした効率化がまず第一義的に語られ、識者や専門家がいくら主張しても美術館の使命や理念とのすりあわせの上の協議にはなかなか至らない。また、文化施設への指定管理者制度導入についての提言、研究報告またはマスコミの記事は、公共ホールに焦点を当てたものが圧倒的に多い。これは、日本では、ソフト機能を持たない劇場や音楽ホールが多いため、施設管理（ハード面）だけを切り離して効率よい管理ができると考えられ易いからであろう。

美術館については、博物館法という個別法があり、美術館の役割や学芸員（専門家）の配置、専門施設があること、など美術館の使命や役割、施設等が規定されている。これは美術館とは本来、文化財産である美術作品を保管し、研究し、公開し、後世に伝えてゆく社会教育研究機関であるという国際的な基準を遵守するために設定されているといえる。

しかし、日本では美術館が全国津々浦々に設置された今日でも「美術館とは何か」という基準」が一般に浸透していない。これは、誠に残念ながら美術館で働いている人でも自覚していない場合もある。また美術館を司る行政側も、また文化人や知識人でも、展示する場所があつて作品が並んでいれば美術館だと思っている人は少なくないのである。

なぜなら、わが国では、博物館法に定められている美術館の役割や機能を満たしていない（例えば貸しギャラリーやデパートの催事場等）、「美術館」という呼称が一人歩きしてきたからである。日本では、美術館のあるべき運営についての一般的な理解は浅く、美術館運営も公共ホールも同じように施設の管理を

すれば事足りると誤解され易い。美術館には本来、会場を貸すという機能はない。貸し会場という考えは日本独自のものだが、日本は戦後、美術館がまだ少なかった時期に、デパートが会場を提供し新聞社が展覧会を作つて文化活動に貢献してきた経緯があり、そのために、ソフト機能をもたない貸し会場でも展覧会が開催されれば「美術館である」という誤解が、社会通念として浸透してしまった。

また、新聞社や企画会社が美術館にかわつて、多様な展覧会を準備してきた日本では、公立美術館より予算もネットワークも持っている新聞社に依存せざるを得ないという環境が構築され、自立できない美術館も少なくないのである。

収蔵品の保全・管理と多様な企画や教育普及事業を展開している海外の美術館の事業はすべて自主企画で、美術館は自給自足型専門集団である。

海外と比較すると日本の美術館は、外部依存型、もしくは外部発注型集団といえる。この両者の違いは当然、館を支えるスタッフの数にも反映される。海外の主要美術館は、表には見えないが、内部には実際に多くのスタッフが美術館業務を担当している。日本の美術館の人員は海外の美術館とは全く比較にならないほど少ないから、業務の多くを外部業者にたよらざるを得ない運営を行つてきたともいえるだろう。

また、海外の文化施設の收支バランスの目安は、支出に対して収入が約25-30%といわれているから、文化の保護・育成のためには相当の予算と人材が投入されているわけだが、わが国では、美術館のミッションに即さない、現実的には無理な收支バランスの基準や極端に少ないスタッフ数の基準が一人歩きしてしまう例もある。

以上の事柄を踏まえると、国際的な基準を満たしながら活動の質の維持し、市民にも歓迎される理想的な美術館を運営してゆくことは、日本では至難の技ともいえるだろう。簡単ではないが、指定管理者制度をよりよい美術館運営に結びつけるために、以下再確認したい。

1. 美術館の多様な在り方に即す

美術館とは本来、予算と活動の質とのバランスを図りながら、多様な事業を展開する高い専門性が求められる社会教育施設である。美術館は営利を目的とする機関ではできないことをするためにある、という言い方もできるであろう。

しかし、一口に美術館といつてもその在り方は千差万別だ。どの程度の大きさの都市にあるのか、収蔵品の規模、時代やテーマの設定はどうか、美術館の方針は何か、美術館施設の規模や人員配置はどの程度か、等々によって、その美術館の目指すものはそれぞれに異なるはずである。そのため、指定管理者制度導入については単純に一元化できない。それぞれの美術館に見合った形で、どのようにこの制度を採用できるかを、個々の美術館が選択できてしかるべきといえる。

2. 審査の重要性

公募は審査が要だ。極論を言えば、審査員よって、この制度は活かされもするし悪用されもするだろう。そのため審査員を指名することになる行政側の責任は大きい。文化育成に対する考え方や力量がさらに問われることになるからだ。即ち経済効率のみによる業者丸投げのようなやり方を助長させるのではなく、行政側も、どのような美術館を目指したいのか、ソフトとハードを含めて美術館運営について相当の見識を持たなければ、適切な審査員さえも指名できないはずだ。しかし、2-3年で担当が変わるお役所の制度では、健全な選択ができるかどうかに疑問が残る。

3. 難しい美術館運営

文化的活動は、民間企業にとつてもある種の魅力があるものであろう。バブル期、多くの民間企業が美術分野に乗り出し、ギャラリーを開くところもあったが、ほとんどは継続できずに活動を縮小または停止に至っている。

美術館運営は、組織運営としては最も難しいもののひとつである。営利を目的とする企業運営と、美術館運営は明らかに異なる。数字あわせに始終すれば質が維持できないし、文化育成にもつながらず、会場を貸し出して収入を得るイベント会場状態に近く、長い目で見れば、結局は魅力ある美術館からは遠い存在となってしまう。

4. 市民のニーズと先見性のバランス

「市民のため」という言葉には皆弱いが、それでは「何が市民のためか」というとこれほど多様なものはない。市民の要求や希望は様々で、必ずしも声の大きい意見が市民を代表しているとは限らない。こうした多様なニーズを運営に活かすためには、美術館側は情報収集に対する認識を新たにする必要があるであろう。しかし、全体人口と比較すると美術愛好家の数は決して多くない、ということも認識する必要がある。スター的存在を輩出でき、娯楽性も有している演劇、音楽、スポーツ界と美術界は大きく異なるので、もちろん同じ土俵での評価はできない。

美術を楽しむことは、個人の知的営為を掘り下げてゆくことでもあるので、それは一朝一夕的なことではない。美術鑑賞の楽しみはワインのようにじっくり醸成されるもので時間がかかる。美術館には、質の良い鑑賞者を育てる人も求められているが、それは館側からの一方向で育てられるものでもない。美術館を必要としている市民とどのように連携し、いかに理解者や愛好者を増やしてゆくことができるか、という視点は、美術館側にさらに求められるだろう。

しかし、それは多くの無責任な意見にふりまわされて、美術館の方針があやふやになるということでは決してない。美術館活動を活性化するため多様なニーズを把握しながらも、美術館側は先見性を持って活動を牽引する能力をもたなくてはならない。

5. 開かれた専門性

民間やNPOが美術館運営を担当しても、それを市民による運営と唱うことは早計ではないだろうか。誰が管理しようと美術館運営には専門性が求められる。学芸員だけが専門家であるわけではない。美術館では空調管理の技術者も、経理担当者も、広報担当者も、警備員も、掃除をする人も美術館での各仕事のプロでなくては務まらない。ギャラリー内の掃除は、細心の注意を必要とするし、24時間体制の美術館警備も特殊である。展覧会場の監視役もただ座っているのではなく、危機管理能力と個別の接客対応力という感度の良さが求められる。

一辺倒のマニュアル通りでは収まらないのが美術館の仕事だ。内部にスタッフとして、風通しのいい開かれた専門家をいかに配置できるのかが美術館活動を豊かなものにしていく、と言わざるを得ない。

また、美術館は、事業の企画を担当する部門と施設を管理する部門が両輪として機能して、初めてきちんと走れる車のようなものである。両者の健全な連携も美術館活動を充実させる必要条件である。

6. ボランティアの活用

ボランティア活用は賞賛されているが、美術館内部の業務掌握、責任分担と人員配置とがきちんと定まっていなければ、ボランティアや市民の活力を活かすことはできない。本来、職員を配置すべき業務に、人手がないために安易にボランティアに頼るのは本末転倒であるし、結局はサービス向上にもつながらない。ボランティアに担ってもらうべき機会や場は、館側が責任の所在も含め、きちんと設定できていなくてはならない。ボランティア自身の満足度と責任感のバランスを図り、そしてボランティアの参加が公共の理にかなっているかどうかをいつも検証できるようにしておくには、普段の倍以上の仕事量がスタッフにつきまとうこと自覚すべきだ。

7. 長期的事業計画

美術館での展覧会準備は、通常2-3年を要する。特に海外の美術館から作品を借用するとなると、最低1年以上前からの出品交渉が必要であり、貸出先として妥当かどうかの審査のひとつとしてファシリティ・レポートの提出を求められる。これは美術作品を展示するにふさわしい人的・物的環境が整っているかを示すものだ。指定管理者制度によると5年ごとの見直しになるが、展覧会の準備中、たとえ施設管理であろうとスタッフが総入れ替えになってしまうのでは、貸出先としての信頼を継続させるのは難しいであろう。美術館活動は長期的視点にたつものであり、決してソフト機能とハード機能を分離できるものではない。

劇場・ホールへの指定管理者制度導入

草加叔也

空間創造研究所 代表取締役

◇指定管理者制度制定から今日まで

指定管理者制度の導入から約1年半、つまり経過措置期間の3年のリミットの約半分が過ぎたことになる。つまり経過措置期間として残された時間は約1年半ということだが、制度導入に伴う必要不可欠な手続き（議会承認など）を考えると、実質余すところ1年程度と考えるのが妥当であろう。まして“公募”を前提に指定管理者の選定を行おうとすると平成17年4月からの1年が正に選定のピークになることは間違いない。そこで以下にはこれまでの1年半を検証すると共にその後の経過措置期間が終了するまでと1回目の指定期間満了時から2度目の指定管理者の指定までに分けて指定管理者制度の動向と想定される課題について検討を行った。

先ず制度導入から半年の間は、制度導入直後のことと先例に乏しいことから制度の周知と理解に終始した時期であった。ただ新設の施設では経過措置期間が認められていないことから制度導入と同時に「直営」か「指定管理者制度」の選択を迫られることになった。制度導入と施設の開館が近い事例では、それまでに準備（あるいは想定）をしてきた管理運営システムを追随する公募あるいは指名が行われたと見受けられるケースも少なからずあったようである。その中でも「横浜市磯子区民文化センター（新設）」と「三重県総合文化センター（既設）」の指定管理者選定は、劇場・ホールに限らずその後の指定管理者選定の指針を示す事例となつた。

この両施設の指定管理者選定の最も重要な点は、次の2点である。

○公募による指定管理者の選定

改正された地方自治法では、指定管理者の選定方法について「公募」「非公募（指定）」は明示されていない。もちろん特殊な機能や業務基準を備え、唯一無二の事業者にしか管理が行えないことが明白な場合には公募の必要はない。しかし、そうでない場合には、管理を委任するに最も相応しい事業者を選定する方法を検討する必要がある。そのためのひとつの手法として“公募”という方法も考えられる。

また公募における応募の制約（制限）を最小限度に止めたことも、この両施設に共通する事項である。

○施設が担う使命と管理基準、業務範囲の明示

指定管理制度では、“何を委任するのか”ということをこれまで以上に具体的に明示する必要がある。改正された地方自治法では「指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲」を示すことを求め、「指定管理者は、毎年度終了後事業報告書の提出」を義務付けている。また必要に応じてこれまで同様に業務及び経理状況の報告・調査を行い、改善の指示を行う。これに従わない場合には、新たに指定の

停止あるいは取消しを行うことが出来ることになった。このように指定管理者を評価する基準になるのが「管理の基準及び業務の範囲」ということであるが、特に舞台芸術の創造や上演を積極的に行っていこうとする施設では、施設が担う使命を明示していくことがその前提として必要になる。

またこの両施設では、事業の実施も指定管理者が行う業務の一部として一体的に委任されている。

さらに横浜市磯子区民文化センターの公募では「外部審査員制の採用」「公開ヒアリングの実施」「審査結果を含めた情報開示」などが実施され、選定の透明性を確保する配慮が行われた。このように公募による指定管理者の選定は、選定方法や過程での透明性や客観性が担保できる方法のひとつであるが、地方公共団体の取り組みはまだまだ積極的とはいえない。その理由としては、劇場・ホールの活動や専門性について施設設置主体である地方公共団体側の認識や理解度が十分でないことが考えられる。その結果、サービスの基準を明文化するに至らず、これまで業務を委託してきた既成組織に業務を継続させることにより、経過措置期間を緊急避難的に回避しようとすることが見受けられる。もちろん中には作業量の多さを指摘する向きもあるが、非公募による選定理由の客観的整備を行うことを考えればその作業量に大差はなく、むしろ非公募による選定理由の客観性を担保する方が作業として課題が多くなることが考えられる。

◇経過措置期間の残り時間

さて平成17年度には、先に示したように指定管理者の指定がピークを迎ることが予想される。劇場・ホールと呼ばれる施設は、全国に3000施設以上あるといわれており、その約半数近くが管理委託制度を採用していると想定し、そのまた半数が指定管理者制度に移行すると考えると約750施設を数えることになる。またその半数が平成17年度に指定管理者への移行手続きを行うと考えるとその数は350～400施設。その3割が公募を選択すると考えると120～130施設が平成17年度に指定管理者の公募を行う劇場・ホールということになる。その数から考えると単純計算で3日に1施設の公募が行われる。もちろん、劇場・ホールだけが指定管理者に移行するのではなく、“公の施設”全てが同じ状況にあると考えると甚だ混乱に終始する1年と考えて間違いない。また公募という手法での指定管理者の選定は、地方公共団体が公に説明責任を果たすという意味で今日以上にその割合が増加するものと考えられる。

横浜市磯子区民文化センターの公募では、一次審査に24団体が応募している。しかし同じ横浜市でもその後の公募では応募事業者数の減少が顕著である。また他県では公募を実施したが期限までに応募団体がなく、公募条件の一部を変更して再公募を行っている施設もある。特に劇場・ホールという専門性を持つ施設の指定管理者に名乗りを上げる事業者は必ずしも数多くあるとは考えられない。さらに公募物件数が今以上に増加することは、単純に考えてもひとつの公募に応募する事業者数が今以上に少なくなることを意味する。このような現状を踏まえて、それぞれの公募条件が応募者にとって魅力的なものにならなければならない。つまり、魅力的でない公募には今後応募者が集まりにくうことになる。もちろん専門性

を持つ事業者が少ない地域ではその懸念はさらに拡大するが、大都市圏やその周辺都市の施設といえども条件によっては例外とはいえない。

では応募者にとって魅力的な条件とはなんだろうか。少なくとも指定管理者導入の背景には、経費の縮減という命題があることから利益率の高低が魅力になるケースはほぼないと考える。となると近視眼的には「安定した運営が期待できること」や「指定管理者の裁量が活かせること」などが考えられる。もちろん「施設の使命と管理基準、業務範囲」が具体的に示され、事業者が共有できることもその条件のひとつに加えられると考えるが、それ以上に中長期的な視点で指定管理制度を見据え、「新しい公立ホールのあり方」を地方公共団体と協働して創り上げる姿勢を示すことは、さらに大きな魅力となる可能性があるのではないか。

この混乱は、平成18年9月の経過措置期間が終了するまでおそらく続くことになるだろう。もちろん公募されるケースについては、平成17年度中にほぼ事業者の選定は完了し、場合によっては議会の承認のみが平成18年度に残ることが考えられる。ただし非公募の場合には、選定スケジュールに特段の制約がないことが仇となり手続きが後手に回り、議会で承認に手間取るケースが考えられる。

◇指定期間

さて経過措置期間を満了した後は、指定管理者に選定された事業者が協定書に定められた期間、管理業務を実施する。現段階で最も多くなると予想されるのは5年を年間とした指定期間である。この間は同じく協定書に定められたモニタリングと年度毎の事業報告書の提出を求められ、それに基づく事業評価が行われることになる。この事業評価の方法については、特定の手法や基準が公に示されているわけではない。もちろん個々の施設によって管理基準や業務範囲が異なることから、個々の指定内容に即して協定書に具体的な内容を合意し明文化することが必要である。ただし現在までに評価基準を示した協定書の作成事例は確認されていない。

この事業評価は「施設の使命と管理基準、業務範囲」に基づき、年度ごとに事業報告書の提出が義務付けられている。評価の実施は地方公共団体の当然の義務であり、評価結果によって必要な指示を隨時行う。もちろん評価は実績に対する評価で、評価基準が定量的であろうとなかろうと十分に客観性を持つ必要がある。また劇場・ホールの評価では、事業及び管理の継続性・将来性についても隨時指針を示していく必要がある。

この事業評価は、本来業務査定を目的としものではなく、よりよい方向への改善や改良を指導・助言していくことを目的とする。もちろんそのためには、専門的な評価・分析や指導・助言が行える人材・組織の登用も検討していく必要がある。ただし改善・改良の指導・助言にも限界があり、極めて劣悪な評価で利用者へのサービスや事業運営に支障を来たし、改善・改良の見込みがない場合の対処についても十分

に考えておく必要がある。

劇場・ホールは周知のとおり、1年以上前から施設利用の申し込みを受け付けることが少なくない。そのため将来に渡って、事業やサービスに中断があってはならない施設ということになる。もちろん業務内容の改善が望めない事業者の指定を取り消すことは事務的には簡単に行えるが、その後に次の指定管理者の指定を速やかに行い同様の管理運営体制が整うまでの間も以前と同様のサービス基準を維持していくことが求められる。もちろん指定の取消し以外にも事業主体の倒産などにより事業の継続が困難になることも想定される。このような緊急事態でも利用者へのサービスが中断しないようリスクマネジメントを行う必要がある。

また恙無く業務が遂行されると協定書に定める指定期間を満了することになる。この指定期間を区切ることは、指定管理者制度になって新たに地方自治法に盛り込まれた改正点であるが、指定管理者の緊張感を維持するための抑止力になる一方、劇場・ホール施設の最大の弱点にもなりかねない。というのも劇場・ホール施設は周知のとおり、短期的なサービスの向上もさることながら、中長期的な視野で施設設置の使命を達成することが望まれている。また施設の保全や維持管理の観点からも継続的に改修や近代化を図ることにより、時代的なニーズを取り込んだ施設機能を堅持していくことが可能となる。つまり5年前後で指定期間を区切り、事業者がその時々で交代をすることは施設の中長期的な維持管理だけでなく、施設設置の使命達成を妨げる要因になることも考えられる。

◇指定管理者の中長期的な課題

新しく指定管理者制度を導入することは、その手続きや選定の方法などの点で多くの負荷がかかることはこの間の指定の手続きから容易に推察される。ただし、袋小路に迷い込んだ閉塞感に抱える公立ホールにあっては状況を大きく転換する機会になることは間違いない。この機会を捉えて改めてそれぞれの施設が担う役割を再確認し、使命を確立する必要がある。併せてその使命の達成に相応しい組織、事業の必要性についても検証が求められる。その上で、効率性や経済性についての検討が加えられるべきであり、効率性や経済性という評価が優先されることにより施設が担う使命を制約・阻害するものであってはならない。また短期的な効率性や経済性を求めるのではなく、中長期的な視点に立ち公共性という側面からの評価が必要となる。

市場原理ではなく、新たな公共圏を

熊倉純子

東京芸術大学音楽学部 助教授

文化は社会の背骨である。なぜなら、コミュニティの価値観を決めるのが他ならぬ文化だからだ。では、文化は人々の共同的価値観にどのように関わるのか。第一に、伝統を次世代に伝承するという機能が文化にはある。祭事や伝統芸能、郷土史の研究などがこの重要な役割を担う。そして、もうひとつ忘れてならない文化の機能は、共同的価値観の刷新である。どんどん変容の速度を増す今日の社会状況に、ただ流されるばかりでなく、地域として、市民一人一人がどう対処すべきか。新たな行動原理を模索するための糧となるのが、たとえば芸術の役割である。

後者の意味合いにおいて、第一線の芸術家の作品は、かならずしも同時代の観客の眼を楽しませ、心をなごませるような形をとるとは限らない。良薬口に苦しというが、社会の大きな流れに異を唱えるような作品は、こうした流れに疑念を抱かぬように目を閉じて暮らす多くの人々にとって、意味不明に見えたり、受け入れがたい表現となって現れることが多い。

高度にメディア化された今日の社会において、われわれのこの精神的背骨に多量の栄養素を流し込むのはテレビなどのマスメディアである。そしてメディアが流す情報が大量になればなるほど、消費者に届く競争は激化し、その結果、メディア文化はどんどん安易に受け入れられるものをめざし、同時に刺激的な内容になりつつある。高度に商品化されたこうした情報文化に慣れた今日の市民に、もうひとつのオルタナティブな思考が存在すべきであることを認識してもらうことこそ、日本全国にくまなく設立された文化施設の重要な役割だと思えるのだが、こうした役割をまとうすることは決して簡単なことではない。なぜなら、人々はまさにこのメディア文化によって徹底的に社会的行動力を剥奪されてしまっているからだ。

もちろん、今日の市民たちも時にはテレビを消し、コンピュータの電源を切って、重い腰を上げる。しかしそれはメディアが伝える世界の惨禍に何か一石を投じたいと望んだからではない。むしろこうした状況に無力な自分を慰めるために「癒し」を求めて家を出るのだ。自然と触れ合う、仲間と酒を酌み交わす、娯楽に身を投じる…

こうした現実逃避の需要に応えることも文化施設に期待される大きな役割であることを否定するつもりはない。良質の娯楽を提供したり、高尚な文化活動に参加できる場を提供したりすることで、疲れた市民たちのカタルシスの需要を満たすことも確かに重要である。そして、このような顕在化した需要に応えるには、指定管理者制度によって市場原理を導入することこそが望ましい。市場原理を働かせることは、「いま・ここ」にある需要に対して敏感かつ的確に反応するためにもっとも有効な方法だといえる。

しかし、「癒し」の需要に応えてばかりいるのでいいのだろうか。

グローバル化した市場が世界政治を動かし、「世の中」が加速度的にわれわれの手に負えなくなってきた無力感にさいなまれ、しかも、地球上のどこにも市場原理に脅かされぬ暮らしなど存在しないという不安をも余儀なくされている21世紀の市民に、文化は「慰め」しか提供できないのであろうか。高度に産業

化された娯楽や、商品化された高尚で心の表層だけをすすいでも、確かに疲れた市民たちを癒し、無力感や不安をいつとき忘れさせることにはなろうが、それでは結局、彼らの気分をリフレッシュして再び市場競争の戦場に送り出す装置であるに過ぎない。世界のあちこちで、政治も軍事も教育も産業化し、「市場の社会的深化」を懸念する声が高まる昨今、日本の地域社会が文化の資本主義的産業化を飛躍的に促進し、社会の背骨たる文化が非情な市場に労力を送り続けるためのパートと化してしまう危険性が目の前にぱっくりと口を開けている——指定管理者制度を文化に適用することには、そうした社会的リスクが潜んでいるのではなかろうか。

では、文化が社会の健全な背骨であり続けるために、「オルタナティブな思考装置」として文化施設が機能するには、どうしたらよいのであろうか？

まず急務なのは、文化の担い手たちの社会的力量を強化することである。これまで文化施設という聖域に守られていたために、多くの人々の精神的風土の深層から乖離してしまった文化活動は、社会的訴求力が弱体化している。文化を社会に取り戻すためには、多くのパワフルな人材が文化に携わるようにならなければならない。表現作品の作り手たちはもちろんのこと、新旧の重要な表現作品の理解を助けてくれる人材も不足している。また、伝統文化の今日的読み解きが発展しないと、郷土文化はすぐに「お蔵入り」してしまうので、研究者の存在も欠かせない。さらに、自然との対話・共存、異文化との対話・共存など、これから市民の新たな行動様式を模索する動きと文化的実践がもっと緊密に結びつくことも必要と思われる。文化そのものの力量を向上させないと、社会を革新してゆくようなエネルギーの種となることは難しいが、文化施設は、新たな文化力を醸成する拠点として、もっと地域内外の種々多様なマンパワーをつなぐ拠点となることが望ましい。

こうして醸成された文化を徹底的に社会化するのも、文化施設の今日的役割である。すでに各地でさまざまなアウトリーチ活動が展開されているが、人々が「オルタナティブな思考」を求めて文化施設に来てくれるのを待っていても始まらない。教育現場や環境・福祉問題への取り組み、経済活動の場など、社会の隅々まで出向いて、既存の価値観を別の角度から再検証する眼を提供しないと、社会はなかなか変わらない。

そしてもうひとつが、この「オルタナティブな思考装置」を社会に機能させるための市民参加である。市民オペラや市民ミュージカルの意義を全面的に否定するつもりは毛頭ないが、上質な娯楽作品の上演を体験したり、高尚な芸術様式を自らたしなんでみることだけに市民参加の重要性を留めることはない。また地域文化の発信の場としての役割も重要だが、アマ・プロを問わず自分の作品の発表を求める要望に応えるだけが市民サービスでもない。さらに一部の市民の声で事業を決定してしまうのは、「いま・ここ」の無責任な需要に応えるだけの公的責任放棄に陥る危険を伴う。これから市民参加に求められるのは、公

的機関が顕在的な需要に応えるためのサービスと社会的投資の間で適正なバランスが保っているかどうかのチェックをおこなうことであり、それぞれのベクトルにおいてより有効な社会化の方策がないか、施設運営担当者とともに知恵を絞り、地域資源の開拓に汗をかくことだ。そのためには、公的機関がその社会的責務をどう果たすべきか、行政や専門家たちとともに学ぶ意欲のある市民を育てることが必須となる。

これは決して容易な事ではないが、文化は、その性質や目的が曖昧であるがゆえに、少数派の価値観が大胆な方法論を試みることも許容可能な分野である。だからこそ、数の論理ばかりが横行し、「いま・ここ」の利益が優先されがちなデモクラシーの弱点をどうしたら回避できるのか、様々な実験も可能な分野なのである。社会の背骨にどうやっていろいろな栄養素を送り込むのか——成果の見えにくいこの難題を議論することこそ、まさに「オルタナティブな思考」が求められる場なのだ。

政治がグローバル化した経済に絡め取られ市民の手の届かないところに行ってしまった今日、社会的無力感に捉われがちな市民が、自分たちの手で社会を変えられるという希望を取り戻すためには、さまざまな社会サービスに市民参画の門戸が開かれ、誰もが新たな「公共圏」を作り出すことができるような仕組を作る必要がある。もとよりそれは文化にのみ求められるものではないが、地域文化のように小さくとも多様なベクトルを持つことが必須の分野は、市民が多様な価値観を社会化する練習の場として有効ではないかと思われる。

指定管理者制度は、地域が文化施設にどのような役割を付与するかの踏み絵となる。もちろん、稼働率や集客を最重視して「いま・ここ」の市民サービスに徹する施設があっても良い。そのような経営には本格的なマーケティングを導入した専門性が求められるが、明らかにこれは今の行政の得意分野ではない。また、「オルタナティブな思考装置」として文化を社会化してゆくネットワーク拠点として文化機関が機能するためには、別の高度な専門性が必要である。前者の場合は達成目標が单一だが、後者の場合は、なにを当面の目標とし、どの方向に働きかけるか、選択肢は多岐に渡る。特に投入できる財政資源が限られている場合は、指定管理者を募集する前に地域社会側がある程度政策的な選択をしておく必要があるだろう。また、社会的投資としての文化政策を考えた場合、地域内のどこに拠点を設けるか、すでに数多く存在している域内の文化施設間の役割分担やバランスをも見据えねばならない。そうした事前の政策決定において市民的合意を形成し、また運営を委ねた事後に市民たちとともにそれぞれの施設の運営状況を評価し次の判断を下すためには、恒常的に文化政策を考え、情報収集や分析を怠らない専門的機関が別途必要となる。各施設運営以前に地域全体の文化戦略を練り、弾力的な策を講じる能力も、現在の文化行政に大きく欠落している資質である。

文化は、これからの中でもっと十全に機能させる努力なしに、きたるべき「デモクラシーの冒険」が実を

結ぶとは思えない。指定管理者制度を文化政策でどう活用するか——熟考のない対処は、地域社会の未来を息苦し希望のないものにしてしまうだろう。

文化行政のありかたを考える

櫻井俊幸

小出郷文化会館 館長

1. 自らの文化政策提言と報告書

行政経験のない私が、住民組織から推薦され、北魚沼6町村で共同設置した小出郷文化会館の館長に就任したのがオープン前の平成7年のことです。その時、「21世紀に向かって羽ばたけ！小出郷文化会館」という政策提案を冊子にまとめ、それを基に、芸術文化にふれる機会が少なかった北魚沼地域に、文化の土壤を耕し、芸術の種蒔きを住民と一緒に始めました。平成8年に会館がオープンし、文化が芽生え始め、少しづつ成長し枝葉をつけ、個性を生かした新種の花が咲くようになりました。まだ小さな花です。大輪の花になるには五十年、百年かかりますが、小出郷を結(ゆ)いの精神で耕してくれた地域のみなさんと芸術の種を分けてくれた芸術家たち、肥やしを黙って施してくれた太っ腹の行政と共に芸術文化の礎を築いた年月でした。

平成16年11月1日、今まで小出郷文化会館を運営してきた2町4村が合併し魚沼市となりました。会館の位置付けは、教育委員会部局ではなく、市長部局に文化振興課として、文化行政係と芸術文化係を設置しました。小出郷文化会館は、芸術文化係で運営することとなりました。また、会館事務室内に課を置くことによって、現場で判断ができる、企画・運営がスムーズにいくように配慮いただきました。

これらの組織形態は、地域住民が要望してきた考えをまとめ合併協議会に提案したものです。提案した内容を、行政側がきちんと理解し受け入れていただきました。会館の職員数は、音響・照明・舞台などの技術を持った職員はそのまま残り、7人から14人体制となり、オープン当初に3人でスタートしたことを思うと夢のようです。

私は、館長就任十年目を迎える、館長就任時の政策提案(マニフェスト)に対する報告書を作り始めました。報告書のまとめ間近に、新潟県中越大震災が襲い、製本が遅れています。魚沼市立となった小出郷文化会館に館長を引き続き任命されましたので、報告書の中に新市での公約も組み入れて、推薦いただいた住民組織や新市幹部と議会関係者に配布する準備を進めています。自らの政策提案を自ら報告し、評価をすることには甘さがあるかもしれません。住民の税金をいただいて仕事をさせていただい以上、報告と情報公開をし、魚沼市での文化政策のありかたについて、多くの皆さんから考えていただくきっかけになればと思い試みてみました。これからは、行政において、政策の説明責任や政策評価、事務評価が必要とされていますが、その前提として、職員自身も評価査定される時代が来ていることをしっかりと認識しなければなりません。

2. 文化行政のいきつく果ては？

行政経験が無い私が、ふるさと音楽が好きで、文化のまちづくりという大きなロマンを追い続けながら文化会館運営に関わってきました。そのような中、全国の公立ホールの状況を知れば知るほど文化行政の必要性に駆られてきました。全国に2,600館ある公共ホール中で、文化機関として成り立っている施設

が少ないことに驚かされました。地方の市町村には、文化行政を専門に担う課がほとんど無い状況です。さらに、文化ビジョンや文化基本条例が無い、アーツマネージメントや舞台、音響、照明ができる人もいない、市民は芸術文化に触れる権利を持っているのに芸術を鑑賞したり文化活動をする人が少ないとという状況になっています。多額な税金をかけて建設した公立ホールが、活かされないまま眠った箱物になっています。本当に残念な限りです。経済不況、地方分権、リストラ合併、財政難を理由に、芸術文化を切り捨てようとする設置者達もいるやに聞きます。あげくの果ては、指定管理者制度を幸いに、破格の安値でビルメンテナンス会社に運営を委託し、財政苦から逃れようとしている動きもあるとか。芸術文化の重要性がわかつていない設置者が、ホールを公衆便所や駐車場のように貸すだけの施設で満足しようとする行為だけは阻止していかなければならないと感じているのは私だけでしょうか？

文化芸術推進基本条例が制定され、文化行政を行政や市民・芸術家が考え、それぞれの地域にふさわしい文化ビジョンを決める道筋が示されています。魚沼市は日本で始めて、中長期の芸術文化基本計画を策定すると同時に芸術文化基本条例を制定していきたいと考えています。公立ホールがビジョンを達成する為に、企画を検討し、それを事業化していきます。その目的が達成できているかどうかを検証するために、政策評価軸(ビジョンや政策に合致)を作りきちんと評価する必要があります。それを、後の短中長期の事業計画や予算査定に活かしていかなければならないと考えています。魚沼市は文化振興課の文化行政係でこれらのことを行政と市民と有識者を交えながら、2~3年をかけて構築していく予定にしています。

3. 黒船 指定管理者制度来る

指定管理者制度とはなんだ？平成15年9月地方自治法一部改正により公立施設の管理運営に民間業者が参画できること。これは、芸術文化の分野では、黒船がやってきたような印象を持っています。国の法が制定され、文化行政の専門課を設置したり、(財)地域創造が10年かけてアートマネージメントの人財育成をしてきた蓄積を活かせる条件が整ってきた時期の出来事でした。これからは公立文化施設に模範的な文化機関として運営できる施設が増えるだろうと期待が持たれていた矢先です。

指定管理者制度は、ソフトを持たない施設、例えば、駐車場や墓地や道路などは、サービスの向上やコスト削減を図るために賛同できるにしても、現状での日本の公立文化施設には、まだまだ問題があるように思います。『文化施設を財政が厳しいからといって何の文化政策も文化機関としての機能を持たせないまま、コスト削減を目的として財団運営とする。財団は、施設運営費を絞られ、自主事業費もいつのまにか管理費として消えてゆく。文化破産や死に館として廃墟の箱物となる。』こんな構図にしてはいけないのです。

小出郷文化会館は、ホールのテーマ、コンセプトを大切に考え運営してきました。テーマは、「四季の響と出会いの郷」とし、四季を通じ文化芸術を活かして文化のまちづくりをしていきましょうという意味が込めら

れています。コンセプトは、1.「地域において文化の核施設とする」、2.「さまざまな交流の場とする」、3.「いきいきとした子供の感性を磨く場とする」、4.「四季と音を大切しよう」としています。

住民の要望により、芸術文化を活かした文化の里「魚沼市」を実現するため、文化振興セクションをあえて新市の市長部局に置いて、教育、福祉、商業、観光、産業と連携したまちづくりを進めようとしています。直営ですから、指定管理者制度の導入の必要はありません。会館は、建設前から住民が関わり、協働で会館の建設基本構想を作り、住民参加のホール運営をつくり上げてきました。ですから自らが考え、自らが運営し、自らが責任をとる他人任せの運営ではないということです。設置者が住民の提案を受け入れ、住民と行政と芸術家との協働の企画運営にゆだねる太っ腹の政策です。誰が責任をとりますか。それは協働責任です。目的、目標を実現するための信頼から生まれる協働運営です。演奏会は、演奏家、スタッフ、聴衆がひとつになって活かされるし、ホール運営は、行政(施設管理者と職員)、住民、芸術家がコンセプトを実現するための思いがひとつになってこそ地域に必要とされる施設といえるでしょう。

私どもは、多くの住民が運営に参画しています。会館運営を考える企画運営委員会、舞台の表方(客席案内)と裏方(音響、照明)を担うステージスタッフ、事業を企画し運営する市民プロデュース団体、ホールの会報や事業時の喫茶店を賄う友の会、事業メセナ組織サポートーズ俱楽部や会館が育成している多くのファンチャиз团体とそれをアートマネージメントする会館スタッフとで成り立っています。小出郷文化会館のようなホールでは、指定管理者制度を導入する必要が無いと言えます。

4. 公共ホールを活かすも殺すも設置者しだい(アーツカウンシルの導入)

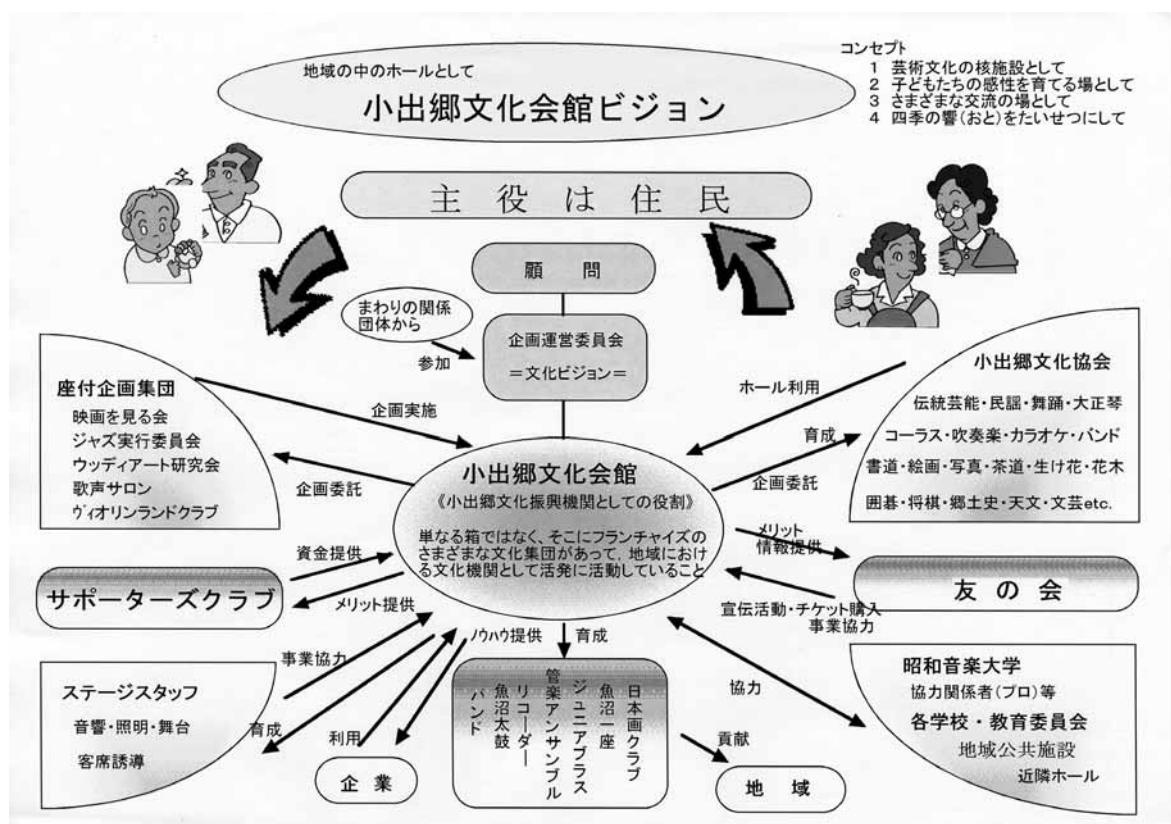
指定管理者制度は施設の種類によっては、有効な活かし方ができそうです。たとえば、公園、会議施設、温泉施設など、芸術文化のように、企画制作を必要としない施設でサービスの向上や行政コストの削減が目的であればいいと思います。

公立文化施設が指定管理者制度を導入する場合は、幾つかの条件が必要になってくるのではないかと思います。まずは、設置者(知事、市町村長)は、一般的には、芸術文化において、専門家ではないと思います。そうだとすれば、文化政策の先進事例をイギリスに学ぶ必要があります。文化政策機関としてアーツカウンシル(芸術文化評議会)を設置し、文化政策を評議会に委ね、文化ビジョン、芸術文化条例や文化基本計画を作ります。文化施設は、政策評価を作り、その施設のビジョンや目的を監理するシステムを構築し、指定管理者を選定し、事業視察や事業報告、決算書を監査し政策評価と地域住民のニーズ調査を行います。設置者や議会には、審査結果を明確に報告できるシステムが必要となります。

しかし、アーツカウンシルの委員は、安易に選定できないような気がします。(財)地域創造が旗振り役となり、日本芸術文化評議委員会(仮称)を創り認定制度を創設し、公立施設の地域性に見合った委員を推薦したらどうでしょう。また、日本芸術文化評議委員会は、推薦委員を統括し、全国の指定管理者制度

の状況も把握した中で、地域の個性を大切にしながら日本の文化行政や政策評価のあり方を検討したらどうでしょう。

日本の芸術文化が、病院(医療機関)や教育委員会(教育機関)のように、法で設置し、芸術文化機関として同等に専門職を配置して運営できることを期待しています。



指定管理者制度におけるアカウンタビリティー

田邊國昭
東京大学大学院法学政治学研究科 教授

1. 指定管理者制度の意義

指定管理者制度は、公共施設の管理と運営の機能を従来の財団等の公的主体以外の民間団体を含んだ主体に、競争メカニズムを通じて委託しようとする制度である。

この制度の持つ第1の意味は、公共施設運営の主体を公的な主体から、NPOや営利団体を含む形で拡大したという点にある。このような運営主体の拡大によって、これらの組織において蓄積された従来とは異なる様々な知見が施設管理に持ち込まれることが期待される。

第2に、複数の運営主体による管理運営に関する提案とその選択を通じて、主体間の競争状態が潜在的に確立することになり、その結果としてより効率的な運営にむけたインセンティヴ機構が作用することになる。この効率化は、単に運営のコストといった費用面に限定されるものではない。新しい企画が持ち込まれ、これを競うことによって、施設利用の新たな可能性が拡がるという社会的な効率性の拡大も含まれる。

第3に、運営主体の裁量が増大することによって、より有効な施設の利用が可能になる。施設設置者の設定した制約内で、指定管理者は従来よりもより自由な施設利用が促される。自律した経営主体による自律した経営が、ここに確立する余地が拡がった。

第4に、しかしながら、このような指定管理者による運営は、従来、地方自治体の組織的な外延の延長として事実上機能し、また、そのような前提でコントロールされていた部分を制度化し、対等な組織の間の関係としておもてに出すことになる。施設設置者側にとって新しいコントロールの方法を確立するとともに、どちらがどの点につき責任を持つのか、アカウンタビリティーを組織間に配分し、全体としてこれが貫徹するようなチャネルを設定するという必要がある。

このように指定管理者制度は、運営主体の拡大と多様化、競争メカニズムによる社会的な効率化、裁量の拡大を通じた経営体としての確立、組織間関係として透明化された統制の確立といった点で、新しい組織形態を設けることによってメリットを享受する可能性を拡げた。しかしながら、同時にこの制度は、その運用とコントロールにおいて新たな課題をも提示している。それは、施設設置者としての地方公共団体と指定管理者との間の関係をどのように形成し、組織を異にし、距離を置いたなかでコントロールをはかっていくのか、また、指定管理者と住民との関係をどのように形成し、そのニーズを具現化してゆくのかという課題である。そして、その中心にアカウンタビリティーがあるように思える。

2. 指定管理者制度の運用をめぐる留意点

公立文化施設における指定管理者制度の適用に関しては、以下の4点に留意する必要があるようと思われる。

(1)組織形態に関する複数の選択肢

第一に、この指定管理者制度は、公立文化施設において適用可能な運営形態のうちの一つでしかないという点である。他の運営形態としては、①自治体が直営で行う、②財団等に運営を委託する、③地方独立法人として設置する、等の複数のものが存在する。指定管理者制度は、これらの他の形態とそのメリットとデメリットとを勘案した後に採択すべきものであり、この形態を当初から前提する必要は必ずしもない。

(2)潜在的競争状況によって対応は異なる

第二に、公立文化施設に指定管理者制度を適用しようとする場合にも、その状況は一元的なものではない。指定管理者になり得る潜在的な主体の数を一つの軸として考えた場合、少なくとも3つの状況を想定することができる。

第一は、この潜在的な主体が複数存在し、競争状態を前提することができる場合である。都市部等でめぐまれた条件を備え、立地条件から多くの観客動員を見込める施設においては、まれにこのような状況にあると捉えることができる。この場合においては、複数の応募者が存在すると想定できるため、どの団体を管理者として指定するのか、その選定のプロセスを公平に構築する必要がある。

第二は、従来の財団法人を指定管理者として移行させようとする場合であり、この場合には、既存の設置形態と比較して、どのようなメリットが委託側さらに受託側にあるのかを見極め、そのメリットを発揮できるような条件を構築することが不可欠である。

第三は、施設運営の主体を見いだすことができず、どこかの団体等にこれをお願いせざるを得ないという、運営の供給主体が欠如しているという状態である。このような場合には、むしろ指定管理者を置くよりも財団などへの委託の方が効果的であると考えられるが、それでも一定のブランド力を持つ団体を管理者として指定し、そのノウハウをいかして活性化を図るという方策も考えられよう。

これらの状況ごとに、自治体側と指定管理者側との交渉力が異なり、また、そこで留意する事項も異なってくる。競争状態が存在する場合には、競争相手に対してなぜ特定の団体を管理者として指定したのかを弁明する必要が存在する。他方で、財団等の設置形態の移行を考える場合には、移行によって生じる事項を詰め、さらに一定の意識の変更を促すような形での指定条件の設定が必要となろう。他方、競争力が欠如している場合には、管理者として指定を希望する団体側と条件に関して個別に折衝するという必要が生じてくる。

(3)選定手続きにおけるトレード・オフの存在

これと関係する事項で、第3に、指定管理者の選定の手続きに関わる問題がある。これは、行政全般としては入札による調達と共通する問題である。すなわち、選定手続きにおける公平性の確保と実

際上の運営の適切さの確保との間に、潜在的に生じ得るトレード・オフをどのように扱うのかという課題である。

例えば、政府によるコンピュータ・システムの調達を考える。調達を公平に行うためには、仕様書をできるだけ明確に示し、この仕様に適合的な限りにおいて各社が入札を行うという形になろう。デモンストレイション等を通じてシステムの性能などを示すことは可能であるが、システムの潤滑な運営において必要となる多くの要素は、仕様書に完全に書き込むことはできない。システム構築後における各社のサービス提供の対応、業務ニーズを的確に吸収しこれをシステムに反映する能力といった点は、調達決定後の政府とシステム会社との間の相互学習を通じて決定されてゆくものであり、これを事前に仕様書の形で固定することはできない。さらに、システムを更新するといった際に、真っさらな状態での競争という公平性を確保しようとするならば、既存の会社と政府との間で形成された経験や信頼といったものを調達において考慮することは一切排除される。ここに見られるように競争における公平と事後の適切な運用との間には、潜在的な対立が内包されている。

文化施設の管理運営という業務においては、コンピューター・システムの構築よりも事前に仕様書に書き込むことのできない要素は増大し、公平性の確保と事後の適切な運営との間のディレンマはより尖鋭なものとなろう。このディレンマを指定管理者の選定過程において、適切に処理することが必要となってくる。指定管理者の選定においては、価格による競争以上に、具体的な施設運営の内容が提案の対象であり競争の対象となる。それゆえに、この選定過程における競争において達成可能なのは、仕様を固定してその価格を競争の対象とするような公平状態の確保ではなく、提案内容の競争と評価とを競争の対象とするような選定過程内における公平の確保である。と同時に、指定側の自治体と指定対象となる管理者との間のコミュニケーションを切断することを通じて公平性を確保するのではなく、むしろこの両者の間のコミュニケーションを密にしながら、公平を確保するような手続きを構築してゆくことが必要となっている。選定過程の公開、専門的な第三者の関与は、このような公平な手続きの構築のために必須の条件であるように思われる。

(4) 指定管理者の選定におけるアカウンタビリティーの3つの水準

第4に、選定過程に要求される主要な価値やまたそこにおいて要求される基準も状況によって異なる。すなわち選定を正当化するための弁証の水準は、単一のものではなく選定における状況によって異なる。

ここでもまた、選定過程において必要なアカウンタビリティーの3つの水準を考えることができる。このアカウンタビリティーは、公的資金を用いて設置した施設の排他的な管理権を移管するということにともなうアカウンタビリティーであり、さらに、指定管理者の活動に対して一定の補助を行う場合には、公的な資金の使用にもなうアカウンタビリティーが加わる。

第一は、対象となる施設の運営形態を自営等の他の形態ではなく指定管理者制度と選択したことに関するアカウンタビリティーである。この水準のアカウンタビリティーは、主体の選択に関わるものではなく、制度選択に関わるアカウンタビリティーである。

第二は、競争状態が存在せず、ある一定の団体を管理者として指定した場合に、この管理者の指定それ自体が正当化されるか否かというアカウンタビリティーの水準である。この場合には、競争を確保するための公平性という観点は消失する。この管理者がある一定水準の効率的な運営能力を持ってい るのか、また、財政的に維持可能なものであるのかを弁証すればすむ。

第三は、競争状態が存在する場合に、他の団体ではなくある特定の団体を施設運営の管理者として指定することに関するアカウンタビリティーである。この場合には、第一と第二の水準に加えて、複数の主体からなぜ特定の主体を選択したのか、また、その選択の過程において必要な公平性が確保されていたのかを弁証してゆく必要がある。

3.文化活動と指定管理者制度

岡倉天心は、日本美術の推移を記述するに際して、以下のように述べた。

「近来、世人しきりに美術奨励の説をなすといえども、真正の美術は奨励を待ちて興起するがごとき勢力薄弱なるものにあらず。発達の原因は美術自身にありて奨励にあらず。自ら進んで、世人をして美術を奨励するの方法を取らしむるなり。奨励の目的は、その方向を定むることを得べきも、美術を発達せしむべき力あるにあらず。」

このような関係は、美術という領域のみならず、おそらくは文化活動全般に妥当するように思える。おそらく、指定管理者制度という文化施設の管理運営をめぐる変更は、文化活動自体の力を左右するものではない。人々を引きつけ文化活動を発展させる力は、文化活動の中からしか汲み出すことが出来ない。しかしながら、地方自治法の中で新しく設定された指定管理者制度という規程は、地域における文化活動の方向を微妙に変えてゆく可能性はある。

指定管理者制度は、従来の公物管理の原則からの大きな離脱である。従来の公物管理に関する考え方では、公的に設置された施設において営まれる活動は公共性を担っていかなければならず、それゆえに、公的な主体が中心的に行わなければならない。その部分的な機能に関しては、他の主体に委託することができるが、その主体の性格もまた何らかの形で公共的な要素を含んでいなければならない、というものであったように思われる。

これに対して指定管理者制度の基盤となっている考え方では、施設の設置とその管理を分離し、後者を包括的に自治体とは別の主体に委ねることによって、効率的な運営と有効な活動を可能にするというものである。その委託される機能は包括的であってもかまわず、また、この委託された主体の団体としての性格

に、公的な要素を含まなくてもよいというものである。

公設の文化施設を軸として営まれる文化活動は、公的な独占を許すものではない。演劇や音楽、ダンスといった文化活動それ自体は、公的なものとしても私的なものとしても色分けすることができるわけではない。この領域は、本来これらの要素が分かちがたく混合した領域である。従来の運営方式はにおいては、公的という施設の性格に、その上で営まれる活動の性格を一致させるという擬制の上に、この場での文化活動は成立していたといえる。管理運営の包括的な管理者への委託は、その点で、このふたつの性格が異なることを許容することになる。また、この一連の活動を細かく区分するのではなく、これを総体として、またひと続きの活動として、その連関によって生じる作用に一つの特徴を見る。

しかしながら、このような総体としての委託は、委託する側と受託する側の契約的な関係構築を困難なものにする。これは、エイジェンシーにおける母体の省庁との契約関係と比較した場合に、より明確になろう。

エイジェンシーを一つの典型とする企画と執行機能の組織的な区分という発想は、その執行活動の対象が単一の機能を有するという場合に、有効に作用する。それは、契約の作成という文章化を伴う作業が単一の機能を捉るために容易になるためである。また、様々な相反する機能を含む場合に生じるような、複数の機能の間でのバランスをどのように事前に設定することができるのかという問題を、単一の機能しか担うことのない組織では回避することができるからである。

これに対して文化施設の包括的な管理運営の委託は、このような条件に反する。それゆえ、委託先と受託先との関係形成において、従来のエイジェンシー以上の困難を抱えると予想され、またその対応に特段の配慮を必要とするのである。

自治体文化施設における使命(ミッション)の明確化のために

中川幾郎

帝塚山大学法政学部 教授

はじめに

一般的に言う行政評価の次元は一律なものではなく、事務事業評価(経済性・効率性評価)から政策有効性評価までさまざまである。だが、こと昨今の自治体文化行政に関しては、この政策評価に対応する適切な論理がややもすると装備されず、無批判に予算削減されるケースが多いようである。ここには、余暇社会対策的な水準を脱することができないか、日本の生涯学習論の域にとどまりがちな、自治体文化行政の無防備な姿が窺える。

一方、自治体総合計画(基本構想)の下位計画として位置づけられる文化振興ビジョン(文化振興計画、基本計画等々)は、これまでほとんどの都道府県、中規模以上の基礎自治体の多くで策定されてきた。ところが、これらの計画はあまり実効性を発揮することができなかつたか、今日の財政状況にあって大方が凍結または無視される状態になっている、というのが実情ではないだろうか。

このような結果となっているのはなぜなのか、ということを改めて問い合わせておきたい。またそれと併せて、政策評価の原点を確認しながら、これから自治体文化ビジョンや公立文化施設の評価のあり方、特にその有効性とつながった評価はどうあるべきかを少し考えてみたい。

1. 政策評価の諸段階

政策とは、一般的に「政府の方針・方策・構想・計画などを総称したものであり、『政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案』」(西尾勝[1993])と言われている。また、「ある問題を解決するための行動の方針であり」「目標と手段がセット」になっており、目標と手段のツリー状の連鎖構造をもつ、とされている(新藤宗幸[1999])。このツリー状の構造の各段階を指して、政策レベル、施策レベル、事業執行レベルに分け、分析評価を加える考え方が一般的である。

高寄昇三氏は、これを①理念②政策決定③施策プログラム④事務事業実施の四段階に分ける(高寄昇三[1999])。また、今井照氏は、①目的②基本政策③中間政策④個別政策(施策)の四つに分けている(今井照[1999])。有名な三重県の事務事業評価システムにおいては、①政策の基本方向②政策③施策④基本事務事業⑤事務事業の五つに分けている。ただし三重県は、政策評価の段階にまで踏み込んでおらず、事務事業評価(執行評価)システムを採用している(中村征之[1999])。

いずれも政策の構造を明らかにすべくそれを分解しているのであるが、筆者は、高寄昇三氏の整理が最も分かりやすいのではないか、と考えている。その理由は、以下のようなものである。まず、政策には、そのプログラムを通じて実現すべき価値と目標が明示されていなくてはならない。つまり「理念(使命=Mission)」及び政策「目的=Objectives」の明示である。次に、その価値を実現するための基本的な戦略(Strategies)が明らかにされる。さらに、その戦略を実行するための組織別または部門別のプログラム(施

策)が予算や各種の計画を通じて明示される。そして、さらに細分化した実行システム(事務事業)がこれを実現すべく作動する。

つまり、理念なくして政策なく、政策なくして施策(計画・予算)なく、施策なくして実行なし、というのが本来の姿である。今井照氏の整理も概ねこれと同様である、と思われるが、施策以後の「実行」段階まで整理したいので、ここでは高寄氏のモデルに立脚して議論を進めたい。

2. 経済性、効率性、有効性

この諸段階で追求される評価基準を下位から順番に考えてみると、実行段階では「経済性(コストの軽減)」が追求される。施策設計段階では「効率性(最適パフォーマンスの発揮)」が追求される。さらに「政策」の段階では、そもそも当該政策の全体が、追求すべき価値を、目標に照らしてどれほど実現したか、つまり西尾勝氏が言う「環境諸条件や対象集団の行動」に、どれほどの変化をもたらしたか、が有効性として問われるのである。なおさらに言えば、高寄氏のモデルでいう「理念」自体も、政治的コンセンサス(支持)が得られているか、という視点から考えると「政治評価」の対象であろう。

施策及び事務事業レベルの評価を、併せて「執行評価」というが、これらは、基本理念が支持され、基本政策の方向が正しいという前提でチェックされるはずのものである。「執行評価」は、経済性、効率性評価であるが故に、要素性、客観性、普遍性をもった科学的分析(単位測定)が可能である。したがってモノサシが安定しておれば、外部評価を導入しなくとも内部評価による点検が可能である。

しかしながら、政策評価は、どのような価値觀のもとにどのような社会的変化を達成したか、であるから、価値觀が明示され、目標と方向が設定されていなくては測定不可能となる。また、その価値に基づく指標は、内部評価システムの限界を超えるものであり、内部努力だけで開発できるとは言い難い。そのような意味で、外部評価または、市民参画による価値の特定と目標づくり、つまり「文化振興ビジョン」が重要な位置を占めなければならないであろう。

3. 調整型、手直し型、下請け型の思考による停滞

多くの自治体の「文化振興ビジョン」(文化基本計画)は、市民文化、都市文化、地域文化などの各種領域や、伝統文化、芸術文化、学術文化等の諸分野、各世代にわたる市民活動にわたって、広域的、網羅的に触れられ、それぞれの事業の位置付けを明らかにすることに主眼が置かれている。とはいえ、文化行政の体系化に精力が割かれている割には、それらの分野、領域別の課題と目標が決して明確ではないケースが多いのである。

その理由としては、以下のような事が推定される。一つは、首長部局、教育委員会部局の各部門にまたがる自治体文化行政の広がりを体系化し、所管部局の相互役割認識を確定すること、つまり内部の業務調整に主眼が置かれていること。

二つには、高度成長期に見られた開発型「総合計画(基本構想)」のようなハード主導型の計画手法が限界に直面し、現在は、現状追認型、手直し改善改良型の「総合計画」が多くなっているが、この計画手法・思考の影響を濃厚に受けていると思われること。特に90年代後半以後の自治体総合計画では、ハード事業は現在実行中の事業の追認が主で、人権や文化などのソフト事業に関しては目標数値も目標期限も明示されておらず、漏れ落ちなく触れておく程度、ということが実に多い。

そして三つには、中央省庁下請け型の自治体文化行政から主体的な自治体文化政策への転換が図られておらず、自治を意識した基本理念の確立ができていない自治体が多いこと、などである。したがって、実現すべき価値理念に関する選択的な決断もなく、現状を厳しく分析し、これをよりよく改変していくとする基本方向はもとより、達成目標も設定されていない総花的な、現状肯定のための「文化振興計画」ができあがることになる。

4. 機関委任事務型思考からの脱却

有効性の議論をする前に、そもそも自治体側に理念、政策のあるべき姿を意識する内部文化が希薄であることを指摘しなくてはならない。その事務の大方が機関委任事務であった自治法改正前に比較して、自治体の自主的な政策形成能力は、先駆的な自治体を中心として次第に向上してきた、とも言えるだろう。とはいえ、どのような価値を実現するために、どのような目標を設定して、というような、理念、政策段階の思考は、多くの自治体や自治体文化施設現場に未だ十分備わってきてはいないというのが実情ではないか。

機関委任事務においては、法律、政・省令、通達の類が業務のあり方を外部的に決定してしまい、自治体側の主体性はこの段階では発揮のしようがない。というよりも、ここでは理念の確かさ、政策の全体的な有効性を意識する必要性がなかったのである。すなわち、何のために、誰のために、そしてどのような目標をどのような方法でいつまでに達成するか、という根本的な議論は、当然に不要となる。

反面で、施策の効率性、事務事業の経済性追求については、従前から意識され、日常的に要求されてきた課題もあるので、組織的に適応しやすいといえる。その結果、理念も政策戦略もない惰性的な文化行政は、効率性・経済性追求の前に無力さをさらけ出すのである。単純減量経営型の行財政改革は、漸増主義(インクリメンタリズム)の裏返しとしての漸減主義となって猛威を振るう。しかしそれは、政治が決断すべき価値の優先順位の選択(トレード・オフ)機能が不在であることを物語っているのである。

5. 市民自治の実践としての「理念」「政策」「計画」づくりを

およそ政治は、限られた資源と時間のワクの中で、これを投入して実現すべき価値を明確にしなければならない。価値選択を明示し、そのストーリーを語る政治責任は、首長、議会だけが負うものではなく、市民責任としても実在する。であるがゆえに、総合計画はもとより、自治体文化政策に関わる市民の政策形

成過程への参画が必要なのである。

基本に帰れば、政治過程において明らかにされた価値の優先順位に基づいて、基本政策が構築され、行政に対して部門別、部局別の施策設計が指示される。さらには行政は、これらの施策設計に当たって、資源の最適配置を設計(効率性)し、事業・サービスを最小コスト(経済性)の組織・人員システムで供給する、という基本的な関係があるはずである。

つまり、市民による政治選択、政治による価値選択、行政による資源選択という三つの選択機能が脆弱化していることが、価値選択及び資源選択における市民参画を必要としていると言っても過言ではない。

総合計画にも首長の政策大綱にも政策目標の明示がない、したがって政策評価が不可能となる、というような事態は珍しくない。であれば大方の行財政改革が、効率性、経済性の客観的評価に終わり、その結果、漸減主義に終始するのは当然の成り行きであろう。市民参加で形成される「文化振興ビジョン」においては、このような自治体計画の消極的な趨勢をふまえた上で、明確な政策指標を開発していく必要がある。

6. 自治体文化政策現場における「ミッションの明確化」と「有効性」指標の開発を

その際に留意すべきなのは、顕在的な要求と一次関数的な数値だけを重視してはならない、ということである。例えば文化ホールにおける観客としての市民動員数や、図書館における貸出冊数だけを指標とするならば、大衆的な要求(Demand)にのみ準拠すればよいことになる。いわゆる要求課題への対処である。だが、文化・人権等の行政領域は、要求課題だけではなく、潜在化している必要課題(Needs)にも対処しなくてはならない。発言力の相対的に弱い、社会的少数者への政策としての側面も軽視してはならない。

これは、文化政策が市民自治を担う市民の「文化的人権(表現、交流、学習)」実現を第一義として実現されなくてはならない、という市民文化振興の基本に立ったときに(中川幾郎[2001])、当然考慮されるべき事である。したがって、ここでの政策指標は、どれほど多様な市民が、どれほど表現の機会に参加し交流したか、さらには学びの機会にどれだけ参加し、どのような自立への契機となり得たか、などを示す、多様かつ緻密なものでなくてはならない。また、人びとの心にどのような灯火をともしたか、自分への誇りを回復したか、なども考慮されるべきであろう(例えば、英国リーズ市のコミュニティ・シアターでの青少年社会復帰事業のための演劇活動などを参照)。

さらに、設置された公共文化施設ごとに、その役割、使命(ミッション)も異なるはずである。ミッションが明確とならなければ、当然に目標値は特定できない。問題は、公共文化施設ごとに細やかに異なるはずのミッションがあまり明確にされておらず、どちらかというと抽象的に規定されている、という全国的な現状であろう。

大阪府池田市は、2001年度からNPOの「北摂こども文化協会」に水月児童文化センターを運営委託した。子どもたちの来館者数が、従前に比較して大幅に増加したことが報告されているが、何よりもリピーターの増加が大きい。これらの子どもたちの表情は、実に生き生きとしてきた、と倉田池田市長はNPO学会（2001年度大会）の会場で語った。この場合、「子どもたち」の数だけではなく、「生き生きとしてきた」ということを、どのように理解し、どのような指標で計っていくか、が問われてくるのである。

また、市民自治の活性化と文化政策の相関関係を理解するならば、さらにさまざまな指標が必要となる。例えば、文化事業に参加した人たちが、どれほど地域の文化に理解を深め愛着度をもったか、地域の他者とのコミュニケーションをどれほど深めたか、そのことによって地域コミュニティ全体の活力向上にどのようにつながったか、なども指標となるであろう。まして、個性的な文化をもつ地域であればあるほど、地域の歴史理解、地域愛、地域の公共的財産への関心、地域の防災能力・安全性などとの相関関係を探る指標も必要となろう。このように、自治体文化政策や公共文化施設の数多くの有効性指標は、単純な「顧客満足主義」では導き出せないものであり、自治体の市民自治能力とつながったところにあるはずなのである。

（参考文献）

1. 西尾 勝[1993]『行政学』有斐閣
2. 新藤宗幸[1999]『自治体公共政策論』島根自治体学会
3. 高寄昇三[1999]『自治体の行政評価システム』学陽書房
4. 今井 照[1999]『自治体の政策評価』学陽書房
5. 中村征之[1999]『三重が、燃えている』公人の友社
6. 中川幾郎[2001]『分権時代の自治体文化政策』勁草書房

指定管理者の時代とは

橋本博幸

熊本県立劇場 事務局長

はじめに

指定管理者制度については、巷間既に多くの情報が溢れているが、この制度がどのような意味を持ち、今後の地域文化にどれ程影響するかは未知の部分も多い。私は、現場の視点から若干の問題を提起したい。

なおこの小文は、私の所属する団体の方針あるいは行政の政策に基づくものではなく、自分自身の個人的な意見であることを、予めご了解いただきたい。

◇英国の行革に学ぶ

既に指摘されている事柄だが、指定管理者制度が80年代に英国で始まった行政改革の手法に大変良く似ているというところから申し上げたい。公の施設の管理に関する限り、自治体がサービスの供給者から購入(正確には“代理購入”と呼ぶべきか)者へと性格を変えたこと、供給者自身が公共的性格を有する必要はなく、詳細な条項による自治体との協定によって市民にサービスが提供されるという点から、公共服务供給にあたり資源を投入しアウトプットを引き出す過程を効率化し経済性を高めようとする合理性は、英国の“強制競争入札”と瓜二つだ。

このことからすれば、指定管理者制度とはValue for Moneyの向上を目指すものだとして間違いはないが、英国では、強制競争入札がコスト削減を重視しすぎた反省から、サービスの質を同様に考慮する仕組み=ベストバリュー(英国政府の文書では“最も経済的・効率的かつ効果的な手段を用いて、サービスに関するコストと質の両方に配慮する”という明確な基準を持った、サービスの供給に努めることを義務とする制度”と説明される)へと進化したことに留意したい。今後、国内各地で指定管理者制度が進む上は、ベストバリューの精神を反映したものであってほしいと、私は切に願っている。英国の行革には批判的な方も多いたかも知れないが、芸術が市民生活に深く浸透している英国で、既に四半世紀にわたり行革の先進的な取組みが進んできた事実には大きく注目していきたい。

◇公共サービスという経済活動

私は、公の施設に関する“公共サービスビジネス”という新たな市場が開発されたことを実感している。即ち、公共ホールの指定管理者が貸館事業として顧客に舞台と設備機器類の利用サービスを提供し対価を受け取る。自治体は、その業務遂行がホールの設置目的に適っていることを確認し、予め取り決めた費用を支払う。それは、公の施設の管理ないし行政財産の使用許可に関する業務が、法律関係は行政権限の代行であり委託ではないとされるが、実質的に精密な契約を必要とする経済活動そのものとして展開することを示している。

自治体の意を受けた公共的団体が独占的に供給してきた公共サービスが、指定管理者制度の下では

私企業も参加する競争を経て供給者が決まる。自治体は、公共サービスが適正に供給されているかについてのチェックと、Value for Moneyを高めるための条件整備を責務とする。指定管理者制度は、今新たな行革の一環として進められている行政の市場化テストの先例ともいえる。

全国の公立文化施設関係者の間には「文化は効率性では計れない。コスト削減を言うばかりでは、文化振興はできない。」との意見も多い。確かにそうだ。だが私は、公の施設の管理業務に文化振興活動は含まれないとする見解に一先ず与し、また、指定管理者制度とは手段であり、その手段を用いた効率性や経済性の追求は、文化振興という目的と矛盾しないという意見にも着目する。現場の人間として、既に走り出したこの制度の善し悪しを評論しても得るところはなく、ビジネスに徹する姿勢に改めることが唯一の有意義な対応となるものと思っている。

◇自主文化事業の担い手

いわゆる自主文化事業と指定管理者制度との関連をどう見たら良いのだろうか。大抵の自治体の条例には、公共ホールの設置目的として“住民の文化向上に資する”等と記述されており、実際に多くのホールは自主文化事業を業務の柱に据えている。直営館でも法人館でも、地域のニーズをもとに自主文化事業に取り組むことでホールの特長が生じる。自主文化事業がホールの顔として重視され、指定管理者導入においても中心的な業務に位置づけられている事例は多い。

そのかたわら一部には、貸館事業と施設の保守(ここでは二つの業務を一つにまとめて“ホールマネジメント”と呼ぶ)のみを指定管理者の業務とし、自主文化事業を含めない事例が見られる。その場合の文化事業の担い手としては、専ら文化振興財団等の公益法人が別途に委託先となっているようだ。

このように自治体によって指定管理業務の範囲が異なっていることは、自治体の文化政策の方針、その背景にある地域の文化性等が反映されているもので、直ちにどちらが正しいと指摘できるものではないかも知れない。しかしながら、今後この制度が年数を重ね、各地のホールがそれぞれの仕方で運営されていく過程で、進んできた道の違いがはつきりと認識され、評価は後々大きく分かれしていくことになるだろう。

ところで、ホールの占用が必須のレジデンシャル事業等の場合、指定管理者制度はどうに適用されるべきだろうか。大方は事業主体がホールを管理するという考えを探られるだろうが、公共ビジネスであるホールマネジメントと地域の文化活動である自主文化事業の価値体系が違うことから、私は、各業務に最も適した供給主体が参画するパートナーシップを考えるべきだと思う。面倒なやり方かもしれないが、Value for Moneyが高まる可能性が一層向上する効果を期待したいのだ。再び英国の物差しを当てて恐縮だが、自主文化事業とホールマネジメントそれぞれの価値体系に基づきベストバリューに従って最も優れたサービスを供給できる者を選択することが重要だ。その際、サービスの供給者が单一であろうがなかろうが、それは結果に過ぎない。但し、各業務のミッションや行動基準が他の業務に混同されたり吸収されたりするこ

とがあれば、(それは自治体における評価が正確に機能しないことになるが、)指定管理者制度に移行してもサービス向上やコスト削減にはつながらず、関係者は「こんな筈ではなかった。」と首を捻ることになるかも知れない。これから指定管理者制度を導入される自治体が、施設の設置目的が文化振興だからといって、ホールマネジメントと自主文化事業のミッションを一括りにして、自主文化事業を強引に公共ビジネスの世界に組み入れて指定管理者を選ぶことがあれば、やがて地域の文化を殺すことになりはしないか。

然し、我々がホールの中で「文化には金が掛かる。芸術は理解され難い。」と澄ましてはいるなら、自分で自分の首を絞めるだけだ。「我々は条例規則に基づき寄付行為に従って職務を遂行する。」と力んでも有り難がる人はいない。高度な芸術を創造するホールも、その芸術が顧客に支持されなければ存在価値は認められまい。ホールを評価する最大の指標は顧客満足度であり、サービスを的確に提供するためにはマーケティングが欠かせない時代となった。既に我々は行政の執行者でなく、財団法人の業態は公共サービス業に変更された、その認識に立って競争に乗り出す他はない。私は公共ビジネスとしての自主文化事業を具体的にイメージすることができないのだが、今は、どのようなスキームで指定管理者の募集が行われても(とはいえ採算や収益で競争することだけは避けたいのだが)、選定委員会から高得点を獲得すべく最大限の努力をするしかないと想い定めている。

◇これからどんな時代になるのか

中央青山監査法人の湯本氏は、同法人ホームページのコラムで、これまでの財団法人は『地方公共団体の施策実施の道具』に過ぎず『経営の主体性がない』『団体の独自性がない』等の問題を抱えており『外郭団体としての存在意義を議会で承認されなければ、事業が廃止となり、団体の存否にも直結する』と指摘されている。

これまで、例え自治体に都合の良い施策実施の道具だったとしても、否、それゆえに財団法人は独占的な地位を与えられ、安泰な運営を重ねることができたともいえる。その流れに沿った動きか、現時点では、特定の法人を指定管理者に“単独指定”するケースが散見される。然し、法令が競争を促しているのにいつまでも無視することは許されない。今後は、競争に敗れた財団法人が解散の憂き目を見る事となる。英国の強制競争入札では、新たな落札者がそれまで従事してきた職員を同一条件で雇用するというルールが80年代に採用された経緯がある。今後、わが国においても、指定管理者制度が進行するにつれ、同様のルール整備が取り沙汰されるかも知れない。尤も、英国では強制競争入札を契機に合理化が進み、従来の事業主体が継続して行うケースが多かったらしい。わが国でも同様に財団法人の合理化が進むことを祈るばかりだ。

改めて、顧客とは誰かと考える。ホールマネジメントの顧客はホールの利用者と入場者であり、自主文化事業の顧客は入場者や参加者(社会の文化ニーズの体現者とするのが正確な見方か)である。これに加え公共ホールの利害関係者として、現在及び将来の納税者の存在を忘れてはならない。このような全て

の顧客の満足度を測る算式を示すのは行政の領域であるが、これに対しホールの現場にいる我々には、その算式の合計が最も高くなるような答を出す力量が求められる。そのためには、組織・財務力・業務遂行能力の各局面で進化を続けていかねばならない。

我々が今の段階で行うべきことは、ホールマネジメントと自主文化事業について市民の目線から捉え直すこと、業務遂行の優先順位を明確にすること、自己変革を目指す姿勢を貫くことに尽きるのではないか。

指定管理者制度に関する所感

平田オリザ

劇作家、演出家、青年団代表
キラリ☆ふじみ 芸術監督

私は、劇作家、演出家、そして芸術監督という立場なので、その立場から、指定管理者制度、あるいはその評価ということを、総論的に少し考えてみたいと思う。

指定管理者制度の諸問題が発生する前までは、私は各地の文化財団の理事会の権限が強化されれば、それで多くの問題が解決されると思っていた。

小さな街の小さな劇場の芸術監督をしていて、あるいは、毎週のように地方の公共ホールに講演やワークショップで訪れるたびに、いつも感じるのは、誰が劇場のミッションを決めているのかという問題だ。自治体ごと、会館ごとに、芸術文化施設のミッションは異なるはずなのだが、そこで実際に出てくる言葉は、「広く市民に芸術を享受させる」といったありきたりのものでしかない。

もっと具体的な獲得目標を定めもらわなければ、芸術監督は腕のふるいようがないのではないか。芸術監督とは、本来は職人的な職種で、与えられた予算の中で、いかにしてミッションを果たすかを競うべきなのだ。

しかし日本のこれまでの現状は、しかたなく、芸術監督が自らミッションを定めて、プログラムを組み、運営をしてきた。これは異常な事態である。まして芸術監督すらない公立ホールに関しては、海図なしに航海をしているような状態なのだから話にもならない。

そもそも自治体の文化政策を決定するのは、地域住民であり、その住民を代表する議会と首長だ。そして各館を管理運営する文化財団は、その基本政策に基づいて公共ホールの運営方針、ミッションを明らかにしなければならない。こんなことは、どのアートマネジメントの教科書を開いてあってることなのに、そうなっていないのは何故だろう。

繰り返し書くが、ミッションがなかったわけではないのだ。ただ、それは古手の政治家の公約みたいなもので、当たり障りがなく、守られたのかどうかも分からない類のものばかりだった。

「公約」が「マニュフェスト」と名を変えて、少しは具体的な獲得目標が明記されるようになったように、公共ホールもミッションを明確にしなくてはならない。できれば、中長期的なものと、短期的な獲得目標を。

そのミッションがあつてこそ、成果と評価というものを語ることが出来る。

例えば、埼玉や静岡といった予算規模の大きな県ならば、通常の文化行政以外に、世界水準の作品を作り続けることが、公共ホールのミッションの一つとして考えられるだろう。これらの県は、経済規模の割に、国際的な知名度、認知度が低い場合が多い。そこで、芸術文化やスポーツを通じて、「SAITAMA」や「SHIZUOKA」の名前を世界に知らしめることは、三十年後、五十年後の国際社会における埼玉県や静

岡県の位置づけ、競争力を考えた場合、県民全体の利益になるからだ。

発展途上国から中進国へと進む際に、多くの国々は、高い塔やビルディングを建てる。東京タワーもそうだったし、ソウルの大韓生命ビル(一九八五年)しかし、クアラルンプールのペトロナスタワーしかしである。しかし、成熟社会にとって、高い塔や大きな工場は、誇りにもシンボルにもなり得ない。成熟し、価値観の多様化した社会では、人々は精神的な活動にのみ、誇りと帰属意識を持つ。

静岡、埼玉、新潟あるいは横浜市といったJリーグの人気チームを抱える地域が、芸術文化についても力を入れているのは、決して偶然ではないのである。

一方、私が芸術監督を務める「キラリ☆ふじみ」がある埼玉県富士見市は、人口十万人、市内には大きな企業が一つもない典型的なベッドタウンである。現在の富士見市民のうち、富士見市出身者は一割前後という新興住宅地だ。

こういった環境では、まず第一に、文化施設を中心とした地域のネットワーク作りが課題となるだろう。

池袋から二十五分、埼玉芸術劇場にも車で二十分ほどの立地条件から考えて、単純な鑑賞事業に力点を置く必要はない。もちろん、せっかくできた劇場だから、市民の要請に応えて年に数本は、老舗の新劇団の演目や、ウエルメイド系の作品も上演はする。その場合もできるだけ、事前のトークショーや、終演後のポストトークなどの関連事業を行っている。

開館以来、特に力を入れているのは、「子どものための劇場」「弱者のための劇場」という点だ。少ない予算を、できるだけ親子で楽しめる演目に使ったり、障害者施設との連携ワークショップ(障害を持った人々に、舞台にのる経験をしてもらう試み)を行ったりしている。

公立文化施設にとって社会的弱者とは、障害者や高齢者のような、はつきりとした弱者だけではない。子供を持ったお母さん、お父さん、不登校の子どもたち、日本の学校になじめない帰国子女…池袋まで二十五分かけて芝居を見に行くこともできないすべての存在が、私たちにとっての弱者であると規定している。

キラリ☆ふじみのもう一つの役割は、市民の潜在的な能力や、社会参加への欲求を実現する場という点である。

開館以来、キラリ☆ふじみでは、受付、客席誘導、宣伝美術などを市民のボランティアスタッフにお願いしている。自主事業ごとにホールの正面玄関に掲げられる大看板は、街の看板職人の手作りのもの。ゲストを招いてのトークショーの際の壇上の生け花は、市内の生け花のお師匠さんが、各回のゲストのイメージで活けてくれるものを使っている。いずれも材料費以外は無報酬のボランティアである。

開館三年目の04年度からは、市民からの要請に応える形で、舞台美術、照明、音響の本格的な講習会を開始し、その受講生の中からも、それぞれの専門の技術系ボランティアが生まれつつある。中には、すでに照明の仕込み図や、舞台美術の図面を各段階にまで至っている受講生もいる。近い将来には、ピアノの発表会程度の催しは、すべてボランティアスタッフでも間に合うようになるだろう。

05年度からは、これまでのワークショップ活動から、さらにレベルを上げて、有料の公演を行うセミプロレベルの市民劇団設立に向けての活動も開始する。

だがこういった市民参加型の活動も、はじめからスムーズに行ったわけではなかった。

当館は、中ホールと小ホールだけの小さな会館なので、技術スタッフは、当然、業者への外注である。初年度に、舞台美術や照明の簡単なワークショップを行ったときには、この技術スタッフの抵抗が強かつた。

どこの会館でも、だいたい事情は同じだろうが、キラリ☆ふじみの場合、常駐の職員は舞台美術、照明、音響の三人、大きな舞台などがあるときは本社からの増員がかかることになっている。この増員は別料金で、言うなればこの増員で業者は稼ぐわけだ。

ボランティアスタッフが成長すれば、この増員分はいらなくなる。とすれば、当然、無意識のレベルでも、業者はボランティアをいやがる。さらにそこに、日本の技術スタッフの職人気質が相まって、ボランティア研修などの際に、「ここから先は危険なので入れません、触れません」といった縄張り意識が登場する。

だが、実際には、現在の舞台機構は、機械化、ハイテク化と、簡略化の二極分化の傾向にあり、職人的な勘や経験を必要とする要素は、ごくごく限られてきている。

きちんとした訓練と、安全確保を徹底すれば、誰でも、ある程度の照明操作などはできるようになる。現実に、高校生や高齢者のボランティアが、相当高度な舞台機構を操作している。

だが、何ができる、何ができないかを業者に任せていたのでは、いつまで経ってもボランティアスタッフは育たない。責任ある立場の芸術家や専門家が、劇場にどうしても必要な理由がここにもある。

話を指定管理者制度に戻すなら、私はこの、ボランティアの取り扱いあたりが、一つの踏み絵になるのではないかと予想している。

指定管理者制度が始まれば、コストダウンのために、どこの会館もボランティアの導入に積極的になるだろう。その際に、ボランティア活動を、ただのコストダウンの道具と考えるか、公共文化施設を通じての市民の社会参加の一環として捉えるかによって、実際の運営は大きく変わってくる。

もちろん、ボランティアスタッフの参加による運営の内容自体は、定性的な分析が必要なものなのであり、評価がもっとも難しい点となる。だが、自治体が指定管理者を公募する段階で、例えば、仕様書の中に、

「ボランティアスタッフを二割程度登用する」といった条項を入れて、業者の対応を見るといったことは、金儲け主義だけの業者を排除する一つの仕掛けにはなるのではないだろうか。そこまでの具体的な目標を示すことは無理でも、「ボランティアスタッフの積極的な登用で、住民サービスの質を落とすことなくコストダウンを計る努力をする」といった要項は、あってもいいのではないか。

あるいは、他の考え方もあるかもしれない。

たとえば、県立劇場などが中心となって、技術スタッフを養成し、第三セクターを作つて、県内の市町村の公共ホールと契約を結び、出向させる。これならば、増員などもある程度対応できる。

もちろん、ここで養成されるスタッフは、最初から公共ホールへの就職を前提としている。ただ一定の技術を持っているだけではなく、市民サービスのノウハウを身につけたスタッフを、最初から養成するのだ。たとえばボランティア育成、子どもや高齢者、障害者への対応などもできなければ、これから公共ホールのスタッフは勤まらない。

指定管理者制度によって懸念される住民サービスの低下は、こうしてスタッフの質をある程度維持することでも、回避できる点が多いのではないか。儲け至上主義の業者が参入しようとしても、技術部門だけを切り離して上記の第三セクターと契約してしまえば、「うまみ」自体がなくなってしまうからだ。

本当は、公共ホールのスタッフに必要なライセンスを定め、そのライセンス保持者の人数を仕様書に書き込めるようなシステムが構築されれば、それに越したことはない。しかし、これはあまりに現実感がなさすぎる。せめて県単位などの広域で、指定管理者制度に伴うリスクを回避するための現実的な工夫が必要となるのだろう。

ミッションの話に戻りたい。

指定管理者制度ができて、各自治体の文化財団は、ミッションを検討する機関から、ミッションを受けて、それを民間と競って達成する機関になってしまった。

だとすれば、今後継続して、地域の文化活動について考え、方針を練り、市民に説明責任を負うのは誰になるのだろう。配置換えの激しい役所の文化局や教育委員会の文化担当では、そんな継続性は望めないから、文化財団が設立されたのではなかったか。

もちろん、既存の文化財団が、そのようなミッションの作成と説明責任を果たしていたかと言えば、まったく

く心許ない。だからこそ、理事会の強化の必要があったのだが、それも望めないままとなっては、やはりどこか、ミッションだけを決定する機関が必要となるだろう。

それは小規模の諮問委員会のような小回りのきくものになるのか、あるいは教育委員会のように、ある程度の人員を抱えて行政本体から独立した機関となるのか、それは自治体ごとの判断によると思う。

しかし、そのような何らかの文化に関する意志決定機関が必要となることは間違いないし、それがなければ指定管理業者制度は、大きく迷走を始めるだろう。

そして、その迷走の中で、私たち芸術家はどのような態度をとればいいのだろう。せっかく日本に芽ばえ始めた芸術家と市民の接近の兆しが、潰えないことを強く望みたい。

求められる見識とチャレンジ精神

—指定管理者制度が問いかけるもの—

吉本光宏

ニッセイ基礎研究所 芸術文化プロジェクト室 室長

指定管理者制度の導入によって、公立文化施設は大きな岐路に立たされている。管理運営の門戸を民間事業者等に開放することで、住民サービスの向上と経費の縮減を図ることがこの制度の目的である。しかし、本制度の導入は、公立文化施設ばかりか、もっと大きな枠組みの中で、地方公共団体の文化政策のあり方や今後の方針性を左右するものである。

当面影響が大きいのは従来の管理委託制度によって財団法人等が運営している文化施設である。経過措置が認められているものの、平成18年9月までに、指定管理者制度もしくは直営への切り替えを完了しなければならないため、限られたスケジュールの中で「手続き」論に关心が集中している、というのが現状であろう。

制度は手段であり目的ではない。制度に意味を与えるのは、制度の運用の仕方である。指定管理者制度の実施方法には、(これまでの国の多くの政策と異なり)地方公共団体に大きな裁量の余地が与えられている。そのことで制度のディテールが曖昧となり、手続きの中によりどころを探さざるを得ない、というのが、現在、多くの地方公共団体が直面している状況なのかもしれない。しかし、細かく定められた国の政策指針に沿って地方公共団体が施策を展開する時代は終わりを告げようとしている。指定管理者制度は、そうした潮流の延長線上にあるものであり、むしろこの制度によって文化施設が地方分権の牽引車的な役割を果たしていく可能性もある。

◎ 文化施設の「基準」と「評価」が求められている

指定管理者制度の本質は極めてシンプルである。これまで制限されていた公立文化施設等の公の施設の管理を、民間にも開放「できる」というだけで、公の施設としての基礎的な要件が満たされれば、何をどのように開放するか(あるいはしないのか)というのは、設置団体の裁量に委ねられている。

ところが、文化政策や文化施設の運営は、地方公共団体の政策の中でも、特別なもの、わかりにくいもの、という受け止められ方が依然として根強い。「私は文化のことはよくわからないので…」という言い訳が唯一まかり通る政策分野だったとも言える。福祉や教育など、他の政策分野ではそういうことはあり得ないのに、である。

それは、文化政策や文化施設の運営には明確な基準がない、あるいは、基準づくりが難しいためにそれを避けてきた、ことが原因であろう。しかしそれは、地方公共団体の判断次第で、基準はいかようにも作ることができる、ということでもある。そして、他の政策分野と比較した場合に、文化政策が特別のものと受け取られるがちなのは、こうした裁量の範囲の大きさが、主な要因だと考えられる。

文化施設の運営には、民間から館長やプロデューサー、あるいは芸術監督などを迎える例も多い。つまり、部分的ではあるが、既に民間開放が進んでいる、と見ることもできる。しかし問題なのは、民間から専門家を迎えることで、基準づくりまでも委ねてしまっているのではないか、という点である。

指定管理者制度が文化施設の設置団体に求めているのは、他でもない、この基準づくりなのである。それは、指定管理者の募集要項の中で、業務の範囲と管理の基準、といった項目として盛り込まれる。しかしその前提として、文化施設のミッション、さらには文化政策全体の目的や体系とその中の文化施設の位置づけが明確でなければ、その基準を作成することはできない。

そして、基準が明確になった時点での評価である。指定管理者に文化施設の管理や運営、事業などを委ねた場合、その実績が、設置団体の定めた基準を満足しているかどうかを見極める「評価」は避けて通れないからである。やっかいなのは、文化政策や文化施設運営の基準づくりが簡単ではないのと同様、いやそれ以上に、文化施設の評価のしくみづくりには困難を伴う面があることである。

昨今、評価が求められているは何も文化政策や文化施設運営の分野だけではない。行政評価のしくみはあらゆる分野で確実に定着しつつある。ところが、文化政策や文化施設については、他の行政評価とは違う枠組みが必要だということが認識されながら、実際の評価方法や評価の基準づくりが難しいために、ほとんどの文化施設では有効な評価への取り組みが進んでいない。そのことは、今回のアンケート調査の結果でも明らかとなっている。

しかし、簡単ではないということで、文化施設の評価を放棄すれば、文化施設の設置意義そのものが問いかれることは間違いない。

◎ 「アカウンタビリティ」につながる指定管理者制度

このように、指定管理者制度と評価は表裏一体の関係にある。そしてこの二つの仕組みが円滑に機能することは、文化政策や文化施設の運営にとって、もうひとつ大きな意味がある。それは、指定管理者の指定手続きの過程で、公募要項や協定書などの文書が作成、公開されることと密接な関係がある。

指定管理者制度の実施においては、複数の応募者によって競争原理を働かせることが重要なポイントのひとつとなっている。公正な競争と審査を行うために、公募要項には当該文化施設の設置目的や理念、業務の範囲や管理の基準、審査の方法や基準などが明示されなければならない。

従来の公立文化施設でも、設置目的や基本理念、運営の基本方針などは示されているが、曖昧な表現で具体性に欠けるものであったり、あるいは明確な理念や方針そのものが定められていなかつたりするケースが多い。しかし、それらが明確に示されなければ、複数の応募者が競い合ったり、提案内容に優劣をつけて審査をしたりすることはできない。

さらに、指定管理者による管理が始まれば、要項に示された業務の範囲や管理の基準、あるいは協定書に盛り込まれた内容に沿って、定期的にモニタリングや評価が行われ、基準に達していない場合は、指定が取り消されることもある。それは、設置団体と指定管理者の間で、常に文化施設の設置目的が確認され、目的達成の有無や程度が問われることを意味している。必要な場合は、改善策の検討や設置目的の

見直しなども行われるだろう。

このことは、文化施設の設置や運営が、これまでとは比べものにならないほど、しっかりとした仕組みとして、行政施策の中に組み込まれていくことを意味している。業務の範囲や管理の基準が明確に示され、議会での議決を経て指定管理者の指定が決定されることによって、首長の交代などで文化施設の設置や運営の方針がたやすく揺らいだり、財政状況が厳しいからといって、安易に文化施設の予算削減が行われる、という事態も避けられるのではないか。

あるいは、計画段階で真剣に議論された施設の設置目的や運営方針が、開館後、次第に忘れられ、劇場や美術館の方向性が曖昧なものとなっていく、というようなことも起こりにくくなるに違いない。

また、文化施設の設置団体と運営組織の間で、目標が共有されることで、芸術監督や館長、プロデューサーや学芸員の役割や責任も明確となる。従来の文化施設では、文化施設の本来の目的はどうあるべきか、そのためにどのような運営や事業が望ましいかを、プロデューサーや学芸員の方から設置団体に示しながら運営しているケースも多いという。それでは主客転倒であり、設置団体の側で、業務の範囲や管理の基準が明確でなければ、芸術監督等の実績を問う、ましてやその結果次第で交代させるということは、できるはずがない。

そして、指定管理者の募集から決定、運営に至るまでのプロセスにおいて、文化施設の設置目的、業務の範囲と管理の基準、審査の結果、指定管理者の評価結果などが、文書によって公開されていることの意味は大きい。そのことで、文化施設に関するアカウンタビリティは基本的に果たされるからである。

◎ 芸術や文化の多様性と基準、評価の矛盾

しかし、指定管理者制度の導入によって、文化施設の「基準」や「評価」を明確にすることには危険性も伴っている。言うまでもなく基準や評価は、市民に「わかりやすいもの」でなければならない。しかしそのことで、市民に「受け入れられやすい」基準や評価が重視される恐れがあるからである。別の言い方をすれば、評価を受けやすいもの、人気のあるものに、事業や運営が流されてしまいかねない。

芸術や文化に関する価値観は多様である。芸術そのものの評価は最終的には個人に帰属するとも言われる。そうしたことでの、互いの違いや多様性を認め合えることに、芸術や文化の社会的価値の重要な側面がある。これまで日本社会が追い求めてきた経済性や効率性といったわかりやすい評価基準だけでは評価しきれないところにこそ、芸術や文化の価値がある、という逆説的な言い方もできるだろう。そして、文化施設の運営や評価の困難さの原因を追及していくけば、この一点に突き当たるのではないか。

このような芸術や文化の持つ総体的な価値を損なうことなく、また、決して「受け入れられやすさ」だけに偏るのではない、文化施設の「基準」と「評価」をどのように組み立てていくべきか。その際に何よりも問われるのは、芸術や文化に対する地方公共団体の「見識」である。

地域社会や市民生活における文化や芸術の役割、価値を見極め、長期的な視点から文化政策の戦略ビジョンを策定し、それに基づいて文化施設の達成目標や運営方針、事業運営の具体的な枠組みや内容を描いていく。その際、芸術文化に対する確かな見識とそれに裏打ちされた行政手腕が問われている、というのが、公立文化施設における指定管理者制度の本質ではないだろうか。

既に、各地の地方公共団体が経験しているように、それは決して容易なことではない。しかし、それを乗り越えていくチャレンジ精神こそが、日本の公立文化施設を次なるステップに導く原動力になりうると思えるのである。

参考資料 | アンケート調査票及び単純集計結果

公立文化施設の評価と指定管理者制度に関するアンケート調査 (地方公共団体用) 配布数：353件、有効回答数：220件、回収率：62.3%

調査主体：(財) 地域創造 | 調査委託機関：ニッセイ基礎研究所

お忙しいところ誠に恐縮ですが、アンケート票は**8月10日(火)までに**同封の返信用封筒にてご投函ください。また、調査の内容に関するお問合せは、ニッセイ基礎研究所：柄田(ツカタ)、吉本(TEL:03-3597-8438)、(財)地域創造：田巻、鈴木(TEL:03-5573-4076)までお願ひいたします。

I. 文化施設等の政策評価についておうかがいします

Q-1. 貴団体では、貴団体で管理運営をしている当該施設について、文化施設に関する評価(施策評価、事業評価を含む)を実施していますか。(○はひとつ、運営施設の数によってはその数だけ)

※当該施設とはアンケート依頼状に記載した施設です。複数の施設が記載され、それぞれに実施予定が異なる場合は、それぞれ該当するものを選んで、末尾の括弧内に施設番号を記載してください。 n=220件、無回答=1件(0.5%)

- | | |
|--|---------------|
| 1. 実施している(施設番号: _____)→SQ-1～SQ-6へ | 128 件 (58.2%) |
| 2. 現在は実施していないが、今後実施する予定である(施設番号: _____)→SQ-1～SQ-6へ | 40 件 (18.2%) |
| 3. 現在実施していないし、当面、実施する予定はない(施設番号: _____)→SQ-7へ | 54 件 (24.5%) |

Q-1で、「1. 実施している」または「2. 実施予定」と回答された場合は、以下の設問 SQ-1～6にご回答ください。

SQ-1. 評価を実施する背景や目的のうち、該当するものはどれですか。(○はいくつでも) n=165件、無回答=1件(0.6%)

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| 1. 行政施策全般の政策評価の一環として実施するため | 124 件 (75.2%) |
| 2. 行財政改革の推進や外郭団体の見直しを図るため | 67 件 (40.6%) |
| 3. 文化施設の運営の効率化を促進するため | 91 件 (55.2%) |
| 4. 文化施設の目的や事業内容、運営方法を見直すため | 70 件 (42.4%) |
| 5. 文化施設の事業の現状や課題を把握し、改善するため | 92 件 (55.8%) |
| 6. 住民や議会に文化施設の成果や実績を説明するため | 47 件 (28.5%) |
| 7. 文化振興条例や文化振興ビジョンなど、文化政策全体を見直したため | 6 件 (3.6%) |
| 8. 他の団体が実施しているため | 0 件 (0.0%) |
| 9. その他(具体的に _____) | 3 件 (1.8%) |

SQ-2. 文化施設の事業の成果を評価する際に重視する(したいと考えている)項目は次のどれですか。

(○はいくつでも) n=165件、無回答=1件(0.6%)

- | | |
|---|---------------|
| 1. 文化施設の目的や事業の目標をどの程度達成しているか | 137 件 (83.0%) |
| 2. 住民や観客、利用者が施設の事業にどの程度満足しているか | 118 件 (71.5%) |
| 3. 質の高い公演や展覧会が行われているかどうか | 53 件 (32.1%) |
| 4. どれくらいの住民が施設を利用しているか(入場者数) | 116 件 (70.3%) |
| 5. 施設がどれくらい利用されているか(稼働率) | 106 件 (64.2%) |
| 6. 住民参加型事業などによって、住民の文化活動がどの程度活発になったか | 47 件 (28.5%) |
| 7. 普及(アーチ)活動やワークショップなどによって、幅広い住民にサービスを提供できているかどうか | 51 件 (30.9%) |
| 8. 発表の場や機会の提供など、アーティストの発掘や育成にどの程度貢献しているか | 34 件 (20.6%) |
| 9. 事業の実績が、関係機関や専門家の間など、社会的にどのように評価されているか | 20 件 (12.1%) |
| 10. その他(具体的に _____) | 4 件 (2.4%) |

SQ-3. それでは、事業の成果以外に、施設の運営や経営の状況、文化施設が地域に及ぼす効果等を評価する際に重視する(したいと考えている)項目は次のどれですか。(○はいくつでも)

n=165件、無回答=6件(3.6%)

11. 公演や展覧会以外のサービス(貸館や市民ギャラリーに関するサービス、情報提供やチケット販売、物販や飲食サービスなど)の内容や質は適切かどうか	56 件(33.9%)
12. 事業収入の拡大や経費節減などの面で、十分な経営努力が行われているか	127 件(77.0%)
13. 国等の助成金、民間企業の協賛金などをどの程度獲得しているかどうか	28 件(17.0%)
14. 効率的で円滑な組織運営が行われているか	107 件(64.8%)
15. 必要な部門に必要な人材が適切に配置されているかどうか	26 件(15.8%)
16. 職員の専門性や能力の向上が図られているか	53 件(32.1%)
17. 住民にどの程度認知されているか	58 件(35.2%)
18. 文化施設の運営や事業の実施によって、どの程度のパブリシティ効果があるか	41 件(24.8%)
19. 文化施設が地域(近隣地域、立地都市等)にどの程度の経済的な効果をもたらすか	18 件(10.9%)
20. 文化施設が地域(近隣地域、立地都市等)の賑わいや活力を生み出すかどうか	60 件(36.4%)
21. その他(具体的に _____)	2 件(1.2%)

SQ-4. では、それらのうち最も重視する項目を、SQ-2と SQ-3から、重視する順に3つ選んで番号(1~21)を記入してください。 n=148件 *各項目、最も割合の高い項目を記載

最も重視する項目	文化施設の目的や事業の目標をどの程度達成しているか	73 件(44.2%)
2番目に重視する項目	住民や観客、利用者が施設の事業にどの程度満足しているか	33 件(20.0%)
3番目に重視する項目	事業収入の拡大や経費節減などの面で、十分な経営努力が行われているか	38 件(23.0%)

SQ-5. 評価結果の公開について該当するものをお選びください。(○はひとつ) n=165件、無回答=5件(3.0%)

1. 広報紙やホームページなどで経緯や結果を詳細に公開している(する予定である)	56 件(33.9%)
2. 広報紙やホームページなどで結果の一部または概要を公開している(する予定である)	49 件(29.7%)
3. 公開の要請があった場合に対応している(する予定である)	19 件(11.5%)
4. 内部資料として活用し、公開は特に考えていない	26 件(15.8%)
5. その他(具体的に _____)	10 件(6.1%)

SQ-6. 評価結果をどのように活用または活用する予定ですか。(○はいくつでも) n=165件、無回答=2件(1.2%)

1. 行財政改革の推進や外郭団体の見直しに活用している(予定である)	87 件(52.7%)
2. 文化施設の効率的な運営に活用している(予定である)	104 件(63.0%)
3. 文化施設の目的や事業内容、運営方法の見直しに活用している(予定である)	100 件(60.6%)
4. 文化施設の事業の現状や課題の把握・改善に活用している(予定である)	100 件(60.6%)
5. 住民や議会に文化施設の成果や実績の説明に活用している(予定である)	53 件(32.1%)
6. 文化振興条例や文化振興ビジョンなど、文化政策全体の見直しに活用している(予定である)	14 件(8.5%)
7. その他(具体的に _____)	4 件(2.4%)

SQ-7. **Q-1で「3. 評価を実施していないし、する予定もない」と回答された場合、その理由は次のどれですか。**

(○はいくつでも) n=54件、無回答=6件(11.1%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. 評価を実施する必要性がないから | 3 件(5.6%) |
| 2. 他の行政分野や施設でも評価を実施していないため | 12 件(22.2%) |
| 3. 評価を実施する必要性はあるが、適切な評価方法が見あたらないため(わからないため) | 26 件(48.1%) |
| 4. 評価を実施する必要性はあるが、評価にかける人員的・予算的な余裕がないため | 14 件(25.9%) |
| 5. その他(具体的に _____) | 9 件(16.7%) |

Q-2. 貴団体の設置・運営する文化施設(依頼状に記載したもの)について、設置条例、寄付行為や定款の他に、当該文化施設の目的や目標、事業内容、運営方針などを定めたものはありますか。(○はひとつ)

n=220件、無回答=9件(4.1%)

- | | |
|-------------------------------------|--------------|
| 1. ある(施設番号: _____)→SQ-1~2に回答してください。 | 91 件(41.4%) |
| 2. 特にない(施設番号: _____)→Q-3へ | 120 件(54.5%) |

Q-2で、「1.ある」と回答された場合は、以下の設問 SQ-1~2にご回答ください。

SQ-1. その内容は次のどれに該当しますか。(○はいくつでも) n=91件、無回答=2件(2.2%)

- | | |
|--------------------------------|-------------|
| 1. 文化施設の全体的な目的や意義を定めた文書がある | 57 件(62.6%) |
| 2. 具体的な事業の枠組みや運営の基本方針を定めた文書がある | 36 件(39.6%) |
| 3. 数値目標など具体的な達成目標を定めた文書がある | 20 件(22.0%) |
| 4. その他(具体的に _____) | 12 件(13.2%) |

SQ-2. それは、実際の運営や事業の場面でどのように活用されていますか。(○はいくつでも) n=91件、無回答=2件(2.2%)

- | | |
|--------------------------------------|-------------|
| 1. 事業計画や予算計画の策定の際の指針として活用している | 62 件(68.1%) |
| 2. 日常的な運営の中で常に意識されている | 57 件(62.6%) |
| 3. 政策評価の際の指針として活用されている | 11 件(12.1%) |
| 4. 策定されて以降は、あまり活用されていない | 3 件(3.3%) |
| 5. 時代や環境の変化によって、運営方針が、適切なものではなくなっている | 4 件(4.4%) |
| 6. その他(具体的に _____) | 3 件(3.3%) |

Q-3. 貴団体では、文化行政全般に関するどのような評価を実施していますか。(○はいくつでも)

n=220 件、無回答=17 件(7.7%)

- | | |
|----------------------------------|--------------|
| 1. 政策全般について「政策評価」を実施している | 37 件(16.8%) |
| 2. 施策レベルで「施策評価」を実施している | 51 件(23.2%) |
| 3. 主要な事業について「事務事業評価」を実施している | 125 件(56.8%) |
| 4. 文化施設の事業や運営全般について「施設評価」を実施している | 27 件(12.3%) |
| 5. 現在は実施していないが、今後実施する予定である | 24 件(10.9%) |
| 6. 現在、実施しておらず、当面、実施する予定はない | 31 件(14.1%) |
| 7. その他(具体的に _____) | 5 件(2.3%) |

SQ-1. 貴団体では文化振興条例や文化振興ビジョンなど、文化行政全般の目的や目標、事業内容などを明文化したものはありますか。(○はいくつでも) n=220件、無回答=20件(91%)

- | | |
|--|------------|
| 1. 文化振興条例を定めている → (昭和・平成 年月) | 16件(7.3%) |
| 2. 文化振興条例を検討中、または設置する予定である | 9件(4.1%) |
| 3. 文化振興ビジョン(またはそれに相当するもの)を策定している | 76件(34.5%) |
| 4. 文化振興ビジョン(またはそれに相当するもの)を検討・策定中、または検討・策定する予定である | 48件(21.8%) |
| 5. 現在は、文化振興条例や文化振興プランはなく、今後も、検討・策定する予定はない | 53件(24.1%) |
| 6. その他(具体的に) | 11件(5.0%) |

Q-3で、「1. 政策評価を実施」、「2. 施策評価を実施」、「3. 事務事業評価を実施」、「4. 施設評価を実施」と回答された場合は、以下の設問 SQ-2にご回答ください。

SQ-2. どのような方法で評価していますか、または評価する予定ですか。(○はいくつでも)n=146件、無回答=7件(4.8%)

- | | |
|--|-------------|
| 1. 他の行政施策と同様の外部の専門機関、専門家の意見を評価に取り入れている(取り入れる予定である) | 32件(21.9%) |
| 2. 文化施策独自の外部の専門機関、専門家の意見を評価に取り入れている(取り入れる予定である) | 6件(4.1%) |
| 3. 文化施策の担当者の自己評価を中心に実施している(する予定である) | 100件(68.5%) |
| 4. アンケート調査、グループインタビューなどによって、
住民や観客、利用者の意見を取り入れている(取り入れる予定である) | 28件(19.2%) |
| 5. 評価方法は未定である | 0件(0.0%) |
| 6. その他(具体的に) | 16件(11.0%) |

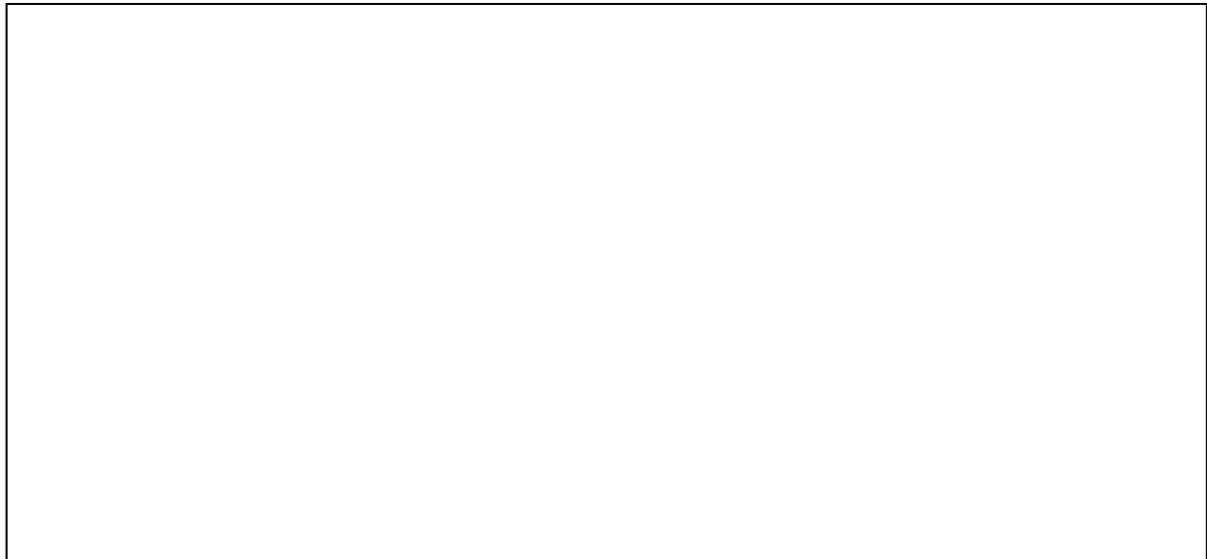
Q-4. 文化施設や文化行政の評価の基本的な考え方についてお答えください。(○はひとつ)n=220件、無回答=17件(7.7%)

- | | |
|--|------------|
| 1. 文化施設や文化行政も、他の行政分野と同様、必要性や有効性、効率性などを重視すべきである | 53件(24.1%) |
| 2. 文化施設や文化行政の評価は、他の行政分野の評価手法がなじみにくく、独自の評価方法を採用すべきである | 96件(43.6%) |
| 3. どちらとも言えない | 49件(22.3%) |
| 4. その他(具体的に) | 5件(2.3%) |

Q-5. 文化施設や文化行政に政策評価を実施する際の問題点や課題について、該当するものをお選びください。(○はいくつでも) n=220件、無回答=25件(11.4%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. 他分野の行政評価の指標や方法を適用することができない | 43件(19.5%) |
| 2. 適切な評価指標や評価方法の設定が難しい | 170件(77.3%) |
| 3. 庁内で評価の必要性に対する理解が低い | 12件(5.5%) |
| 4. 庁内で文化施設や文化行政には独自の評価指標や評価方法が必要だという認識が低い | 50件(22.7%) |
| 5. 福祉や教育等、他の分野と連携した評価指標や評価方法が設定しにくい | 40件(18.2%) |
| 6. 評価の結果と予算措置等との対応があいまいである | 46件(20.9%) |
| 7. 文化施設の運営組織には政策評価の必要性に対する理解が低い | 14件(6.4%) |
| 8. 文化施設内で評価に対する抵抗感があり、協力が得にくい | 8件(3.6%) |
| 9. 客観的な評価のできる専門家や専門機関が少ない | 55件(25.0%) |
| 10. 庁内で、十分な評価を行うための時間や人員を確保することができない | 37件(16.8%) |
| 11. 当該文化施設内で、十分な評価を行うための時間や人員を確保することができない | 31件(14.1%) |
| 12. 評価のための予算を捻出することがむずかしい | 24件(10.9%) |
| 13. その他(具体的に) | 0件(0.0%) |

Q-6. 文化政策や文化施設の評価について、これまでの設問ではお答え頂けなかった問題点や課題、あるいは日頃感じておられることなどを、自由にご記入ください。



II. 指定管理者制度について

Q-7.平成15年度の地方自治法の改正で、公の施設の管理に関して、従来の「管理委託制度」に代えて創設された「指定管理者制度」について、貴団体で管理運営をしている当該施設について該当するものをお答えください。(○はひとつ、運営施設の数によってはその数だけ) n=220件、無回答=2件(0.9%)

※当該施設とはアンケート依頼状に記載した施設です。複数の施設が記載され、それぞれに実施予定が異なる場合は、それぞれ該当するものを選んで、末尾の括弧内に施設番号を記載してください。

- | | |
|---|--------------|
| 1. 「指定管理者制度」については知らない | 3 件 (1.4%) |
| 2. 「指定管理者制度」については知っているが、制度の内容は詳しく知らない | 8 件 (3.6%) |
| 3. 「指定管理者制度」については知っているが、まだ十分な検討を行っていない | 45 件 (20.5%) |
| 4. 「指定管理者制度」の内容や実施の方法について具体的な検討を行っているが、
当該文化施設での実施の方針や時期は未定である | 52 件 (23.6%) |
| 5. 当該文化施設については平成 18 年度に実施する予定である(施設番号:) | 71 件 (32.3%) |
| 6. 当該文化施設については平成 17 年度に実施する予定である(施設番号:) | 8 件 (3.6%) |
| 7. 当該文化施設については平成 16 年度に実施する予定である(施設番号:) | 2 件 (0.9%) |
| 8. 当該文化施設については既に実施済みである(施設番号:) | 8 件 (3.6%) |
| 9. 当該文化施設は当面実施を検討していない | 25 件 (11.4%) |
| 10. その他(具体的に) | 8 件 (3.6%) |

SQ-1. 既に指定管理者制度を実施済(Q-7で「8.既に実施済である」と回答)の場合、指定管理者は次のどれに相当しますか。(○はひとつ、運営施設の数によってはその数だけ) n=8件、無回答=0件(0.0%)

- | | |
|-------------------------------------|--------------|
| 1. 設置者が 1/2 以上出資した財団法人、公社など(施設番号:) | 8 件 (100.0%) |
| 2. 民間営利企業(施設番号:) | 0 件 (0.0%) |
| 3. NPO 法人(施設番号:) | 0 件 (0.0%) |
| 4. その他(具体的に) | 0 件 (0.0%) |

SQ-2. 現在、運営を委託している場合、指定管理者制度の実施に関する基本方針をお選びください。(○はひとつ、運営施設の数によってはその数だけ) n=132件(n=回答件数)

- | | |
|--|--------------|
| 1. 指定管理者制度の実施については、現在の委託者を引き続き指定することを前提に検討する予定である
(施設番号:) | 26 件 (19.7%) |
| 2. 指定管理者制度の実施については、現在の委託者に限らず、広く民間事業者等の指定も含め、検討する予定である(施設番号:) | 40 件 (30.3%) |
| 3. 直営方式への切り替えも含めて、適切な運営方法を再検討する(施設番号:) | 7 件 (5.3%) |
| 4. 現在検討中で、基本方針は定まっていない(施設番号:) | 60 件 (45.5%) |
| 5. その他(具体的に) | 1 件 (0.8%) |

SQ-3. 現在、直営の場合、指定管理者制度の実施に関する基本方針をお選びください。(○はひとつ、運営施設の数によってはその数だけ) n=77件(n=回答件数)

- | | |
|---|--------------|
| 1. 原則として直営による運営方式を継続し、指定管理者制度を実施する予定はない(施設番号:) | 34 件 (44.2%) |
| 2. 指定管理者制度への切り替えも含めて、適切な運営方法を再検討する(施設番号:) | 20 件 (26.0%) |
| 3. 現在検討中で、基本方針は定まっていない(施設番号:) | 22 件 (28.6%) |
| 4. その他(具体的に) | 3 件 (3.9%) |

Q-8. 指定管理者の選定の手法や、設定した指定管理者制度の内容等についておうかがいします。

Q-7で、「5. 平成18年度に実施予定」、または「6. 平成17年度に実施予定」、「7. 平成16年度に実施予定」、「8. 既に実施済み」と回答された場合は、以下の設問 SQ-1～SQ-7にご回答ください。

SQ-1. 指定管理者の募集方法は次のどれですか。(○はひとつ)n=89件、無回答=2件(2.2%)

- | | |
|------------------------------|-------------|
| 1. 広く公募した(する予定である)→SQ-2 へ | 53 件(59.6%) |
| 2. 公募はしなかった(しない予定である)→SQ-3 へ | 13 件(14.6%) |
| 3. その他(具体的に _____)→SQ-3 へ | 21 件(23.6%) |

SQ-2. **SQ-1で広く公募した(する予定である)と回答した方場合、具体的な方法をお答えください。**

公募の方法: (_____)

SQ-3. 指定管理者の選定方法は次のどれですか。(○はひとつ)n=89件、無回答=2件(2.2%)

- | | |
|----------------------------------|-------------|
| 1. 外部の専門家を交えた審査委員会を設置した(する予定である) | 19 件(21.3%) |
| 2. 行政内部の担当者、責任者で審査した(する予定である) | 24 件(27.0%) |
| 3. まだ決まっていない | 41 件(46.1%) |
| 4. その他(具体的に _____) | 3 件(3.4%) |

SQ-4. 指定管理者の選定に際して重視した(する予定の)項目は次のうちどれですか。(○は3つまで)

n=89件、無回答=3件(3.4%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. 類似の文化施設(民間を含む)の運営実績 | 14 件(15.7%) |
| 2. 類似の文化事業の企画・実施に関する業務実績 | 14 件(15.7%) |
| 3. 文化施設の目的達成のために提案された事業の内容と実現性 | 45 件(50.6%) |
| 4. 施設利用者の満足度を向上するための方策などの提案内容と実現性 | 27 件(30.3%) |
| 5. 施設運営の効率性、経済性を確保する方策などの提案内容と実現性 | 49 件(55.1%) |
| 6. 文化事業(公演や展覧会等の企画・実施)に関する人材の経歴や人員数の充実度 | 20 件(22.5%) |
| 7. 文化施設の管理運営(貸館や維持管理)に関する人材の経歴や人員数の充実度 | 22 件(24.7%) |
| 8. 運営経費(行政負担経費)軽減の可能性と度合い | 11 件(12.4%) |
| 9. 応募法人の資本や資産、負債、収益など財務上の安定度 | 8 件(9.0%) |
| 10. その他(具体的に _____) | 16 件(18.0%) |

SQ-5. 指定管理者の業務の内容と範囲は次のうちどれですか。(○はひとつ)n=89件、無回答=16件(18.0%)

- | | |
|-----------------------------|-------------|
| 1. 施設の運営や事業の実施に関係するすべての業務 | 66 件(74.2%) |
| 2. 施設の運営や事業の実施に関係する業務のうちの一部 | 7 件(7.9%) |

SQ-6. **SQ-5で「2. 業務の一部」とお答えになった場合、次のどの業務が含まれていますか。(○はいくつでも)**

n=7件、無回答=0件(0.0%)

- | | |
|--|------------|
| 1. 施設の維持管理(メンテナンス、警備、清掃など) | 5 件(71.4%) |
| 2. 貸館業務(貸館の営業、受付、貸館当日の対応など) | 5 件(71.4%) |
| 3. ショップやレストラン、駐車場など付帯業務の経営 | 3 件(42.9%) |
| 4. 舞台技術のオペレーション | 4 件(57.1%) |
| 5. 自主事業(舞台芸術公演の企画・制作、展覧会の企画・実施、作品の保存・展示など) | 1 件(14.3%) |
| 6. 教育普及事業(アウトリーチ活動、ワークショップ、各種講座など) | 1 件(14.3%) |
| 7. その他(具体的に _____) | 3 件(42.9%) |

SQ-7. 指定期間は何年ですか(何年を予定していますか)。(具体的な数字をご記入ください) n=56件

4.0 年	(平均値)
-------	-------

SQ-8. 指定管理者の主な運営財源(事業収入および外部機関からの補助金や助成金を除く)は次のどれですか。

(○はひとつ)n=89件、無回答=2件(2.2%)

- | | |
|--|-------------|
| 1. 設置者からの委託料や補助金で運営する(予定である) | 12 件(13.5%) |
| 2. 利用料金制に基づいた収入のみで運営する(予定である) | 0 件(0.0%) |
| 3. 設置者からの委託料や補助金、および利用料金制に基づいた収入を併用する(予定である) | 45 件(50.6%) |
| 4. まだ決まっていない | 29 件(32.6%) |
| 5. その他(具体的に _____) | 1 件(1.1%) |

Q-9. 指定管理者制度に関する問題点や課題について該当するものをお選びください。(○はいくつでも)

n=220件、無回答=49件(22.3%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. 制度を実施する目的がわかりにくい | 39 件(17.7%) |
| 2. 制度の内容がわかりにくい | 36 件(16.4%) |
| 3. 制度の実施期限までの期間が短すぎる | 62 件(28.2%) |
| 4. 福祉施設や社会教育施設など、他分野の施設と文化施設を同様の制度で扱うのはおかしい | 57 件(25.9%) |
| 5. その他(具体的に _____) | 34 件(15.5%) |

Q-10. 指定管理者制度について、これまでの設問ではお答え頂けなかった問題点や課題、あるいは日頃感じておられることなどを、自由にご記入ください。

◎ 貴団体名、所属、連絡先、ご回答者のお名前等をご記入ください。

① 貴団体名・所属	都道府県:64 件(29.15%)、政令市:14 件(6.4%)、市区:116 件:52.7%、町村:26 件(11.8%)		
② 連絡先	<p>〒 TEL:_____ FAX:_____</p> <p>E-mail:_____</p>		
⑤ 回答者名	※内容確認のために、後日ご連絡を差し上げることがございます が、お名前が公表されることはありません。		

* * * * * 長時間にわたりご協力賜り、ありがとうございました。* * * * *

公共文化施設の評価と指定管理者制度に関するアンケート調査 (公立文化施設(劇場・ホール、美術館)用)

配布数：446件、有効回答数：302件、回収率：67.7%

調査主体：(財)地域創造 | 調査委託機関：ニッセイ基礎研究所

お忙しいところ誠に恐縮ですが、アンケート票は8月10日(火)までに同封の返信用封筒にてご投函ください。
また、調査の内容に関するお問合せは、ニッセイ基礎研究所：柄田(ツカタ)、吉本(TEL:03-3597-8438)、(財)地域創造：田巻、鈴木(TEL:03-5573-4076)までお願ひいたします。

I. 文化施設等の評価についておうかがいします

Q-1. 貴施設では、設置者が行う何らかの評価(施策評価、事務事業評価)の対象となっていますか。

(○はひとつ) n=302件、無回答=2件(0.7%)

- | | |
|--------------|---------------|
| 1. 対象となっている | 172 件 (57.0%) |
| 2. 対象となっていない | 101 件 (33.4%) |
| 3. わからない | 27 件 (8.9%) |

Q-2. 貴施設では、施設が主体となった独自の評価を実施していますか。(○はひとつ) n=302件、無回答=2件(0.7%)

- | | |
|---------------------------------|---------------|
| 1. 実施している | 59 件 (19.5%) |
| 2. 現在は実施していないが、今後実施することが決まっている | 16 件 (5.3%) |
| 3. 現在実施しておらず、実施するかどうかは調査・検討中である | 116 件 (38.4%) |
| 4. 現在実施していないし、当面予定もない | 109 件 (36.1%) |

Q-3. 貴施設について、設置条例、団体の寄付行為や定款の他に、施設の目的や目標、運営方針、事業内容等を明文化した文書はありますか。(○はひとつ) n=302件、無回答=4件(1.3%)

- | | |
|----------|---------------|
| 1. ある | 164 件 (54.3%) |
| 2. 特にない | 133 件 (44.0%) |
| 3. わからない | 1 件 (0.3%) |

Q-3で、「1.ある」と回答された場合は、以下の設問 SQ-1～2にご回答ください。

SQ-1. その内容は次のどれに該当しますか。(○はいくつでも) n=164件、無回答=3件(1.8%)

- | | |
|--------------------------------|---------------|
| 1. 文化施設の全体的な目的や意義を定めた文書がある | 127 件 (77.4%) |
| 2. 具体的な事業の枠組みや運営の基本方針を定めた文書がある | 92 件 (56.1%) |
| 3. 数値目標など具体的な達成目標を定めた文書がある | 23 件 (14.0%) |
| 4. その他(具体的に_____) | 5 件 (3.0%) |

SQ-2. それは、実際の運営や事業の場面でどのように活用されていますか。(○はいくつでも) n=164件、無回答=2件(1.2%)

- | | |
|-------------------------------------|---------------|
| 1. 事業計画の策定や予算編成の際の指針として活用している | 119 件 (72.6%) |
| 2. 日常的な運営の中で常に意識されている | 107 件 (65.2%) |
| 3. 評価の際の指針として活用している | 27 件 (16.5%) |
| 4. 策定されて以降、あまり活用されていない | 5 件 (3.0%) |
| 5. 時代や環境の変化によって、運営方針が適切なものではなくなっている | 4 件 (2.4%) |
| 6. その他(具体的に_____) | 3 件 (1.8%) |

Q-1で貴施設について、設置者が行う何らかの評価の「1.対象となっている」と回答された場合は、以下の設問Q-4にご回答ください。

Q-4. 貴施設が対象となっている設置者が行う評価についておうかがいします。

SQ-1. 貴施設では、いつから設置者が行う評価の対象となっていますか。 n=172件、無回答=16件

平成 13.3 年度から (平均値)

SQ-2. 設置者が行う評価にはどのような項目が含まれていますか(○はいくつでも)。 n=172件、無回答=8件 (4.7%)

- | | |
|--|--------------|
| 1. 事業の直接の収益や入場者率、稼働率等の数値を指標化した項目(アウトプット指標) | 108 件(62.8%) |
| 2. 事業や施設に寄せられる住民のニーズや満足度、事業の波及効果を指標化した項目
(アウトカム指標 例:劇場に行ったことのある小学生の割合等) | 54 件(31.4%) |
| 3. 目標への達成度を指標化した項目 | 81 件(47.1%) |
| 4. 数値化した指標以外に、事業の経過、効果などを定性的に把握する項目 | 56 件(32.6%) |
| 5. 詳しく把握していない | 15 件(8.7%) |
| 6. その他(具体的に _____) | 14 件(8.1%) |

SQ-3. 設置者が行う評価の指標はどのようにして設定されましたか。(○はいくつでも) n=172件、無回答=8件 (4.7%)

- | | |
|--|-------------|
| 1. 貴施設または貴施設の管理運営団体(財団等)と文化行政の所管部門で意見交換が行われた | 41 件(23.8%) |
| 2. 外部の専門機関・専門家をアドバイザーとして迎えた | 17 件(9.9%) |
| 3. インタビュー等により、住民の意見が取り入れられた | 5 件(2.9%) |
| 4. 設置者の担当部局が独自に設定した | 81 件(47.1%) |
| 5. 詳しく把握していない | 30 件(17.4%) |
| 6. その他(具体的に _____) | 10 件(5.8%) |

SQ-4. 設置者が行う評価の問題点・課題は何ですか。(○はいくつでも) n=172件、無回答=14件(8.1%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. 評価の目的が明確ではない(または明確な説明がない)まま、評価が行われている | 37 件(21.5%) |
| 2. 評価指標や評価方法の設定が適切ではない | 49 件(28.5%) |
| 3. 文化行政担当部局の中で、文化施設や文化行政には独自の評価指標・方法が必要だという認識が低い | 67 件(39.0%) |
| 4. 施設内で評価に対する抵抗感があり、施設内で協力体制が作りにくい | 1 件(0.6%) |
| 5. 文化施設の運営現場での取り組みや事業の実績が十分に把握されていない | 62 件(36.0%) |
| 6. 評価結果が予算の反映や組織体制の改善などにつながらない | 60 件(34.9%) |
| 7. 客観的な評価のできる専門家や専門機関が少ない | 55 件(32.0%) |
| 8. 評価のための作業が煩雑でわかりづらい | 19 件(11.0%) |
| 9. (日常の業務に追われる)評価のための作業に十分な時間を取ることができず、施設職員の負担につながる | 25 件(14.5%) |
| 10. 特にない | 13 件(7.6%) |
| 11. その他(具体的に _____) | 11 件(6.4%) |

Q-2で、施設が主体となった独自の評価を「1.実施している」または「2.今後実施することが決まっている」と回答された場合は、以下の設問 Q-5にご回答ください。

Q-5. 貴施設が主体となって実施している独自の評価についておうかがいします。

SQ-1. 貴施設独自の評価を実施したのはいつからですか。また、実施予定がある場合、いつから実施する予定ですか。 n=75件、無回答=8件

平成 13.2 年度から実施(または実施予定) (平均値)

SQ-2. 貴施設独自の評価実施の主要な目的や背景をお答え下さい。(○はいくつでも) n=75件、無回答=1件(1.3%)

- | | |
|---------------------------------|-------------|
| 1. 文化施設の運営の効率化を促進するため | 60 件(80.0%) |
| 2. 文化施設の目的、事業内容、運営方法を見直し、改善するため | 64 件(85.3%) |
| 3. 住民や議会に文化施設の成果や実績を説明するため | 29 件(38.7%) |
| 4. 設置者に文化施設の成果や実績を示すため | 30 件(40.0%) |
| 5. 他の文化施設が評価を実施しているため | 2 件(2.7%) |
| 6. 設置者から評価を実施するよう促されたため | 8 件(10.7%) |
| 7. その他(具体的に _____) | 5 件(6.7%) |

SQ-3. どのような方法で評価していますか、または、評価する予定ですか。(○はいくつでも) n=75件、無回答=1件(1.3%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. 特に芸術文化分野に関係なく、外部の専門機関、専門家の意見を評価に取り入れている(取り入れる予定) | 15 件(20.0%) |
| 2. 芸術文化に関する(芸術文化を専門分野とする)外部の専門機関、専門家の意見を評価に取り入れている
(取り入れる予定) | 14 件(18.7%) |
| 3. 施設内の担当者の自己評価を中心に実施している(する予定) | 45 件(60.0%) |
| 4. アンケート調査、グループインタビュー等によって住民や観客、利用者の意見を取り入れている(取り入れる予定) | 41 件(54.7%) |
| 5. 評価方法は未定である | 6 件(8.0%) |
| 6. その他(具体的に _____) | 7 件(9.3%) |

SQ-4. 文化施設の事業の成果を評価する際に重視する(したいと考えている)項目は次のどれですか。(○はいくつでも) n=75件、無回答=1件(1.3%)

- | | |
|--|-------------|
| 1. 文化施設の目的や事業の目標をどの程度達成しているか | 57 件(76.0%) |
| 2. 住民や観客、利用者が施設の事業にどの程度満足しているか | 64 件(85.3%) |
| 3. 質の高い公演や展覧会が行われているかどうか | 36 件(48.0%) |
| 4. どれくらいの住民が施設を利用しているか(入場者数) | 61 件(81.3%) |
| 5. 施設がどれくらい利用されているか(稼働率) | 53 件(70.7%) |
| 6. 住民参加型事業などによって、住民の文化活動がどの程度活発になったか | 34 件(45.3%) |
| 7. 普及(アウトリーチ)活動やワークショップなどによって、幅広い住民にサービスを提供できているかどうか | 35 件(46.7%) |
| 8. 発表の場や機会の提供など、アーティストの発掘や育成にどの程度貢献しているか | 31 件(41.3%) |
| 9. 事業の実績が、関係機関や専門家の間など、社会的にどのように評価されているか | 21 件(28.0%) |
| 10. その他(具体的に _____) | 4 件(5.3%) |

SQ-5. それでは、事業の成果以外に、施設の運営や経営の状況、文化施設が地域に及ぼす効果等を評価する際に重視する(したいと考えている)項目は次のどれですか。(○はいくつでも) n=75件、無回答=3件(4.0%)

- | | |
|---|-------------|
| 11. 公演や展覧会以外のサービス(貸館や市民ギャラリーに関するサービス、情報提供やチケット販売、物販や飲食サービスなど)の内容や質は適切かどうか | 37 件(49.3%) |
| 12. 事業収入の拡大や経費節減などの面で、十分な経営努力が行われているか | 57 件(76.0%) |
| 13. 国等の助成金、民間企業の協賛金などをどの程度獲得しているかどうか | 26 件(34.7%) |
| 14. 効率的で円滑な組織運営が行われているか | 47 件(62.7%) |
| 15. 必要な部門に必要な人材が適切に配置されているかどうか | 28 件(37.3%) |
| 16. 職員の専門性や能力の向上が図られているか | 27 件(36.0%) |
| 17. 住民にどの程度認知されているか | 36 件(48.0%) |
| 18. 文化施設の運営や事業の実施によって、どの程度のパブリシティ効果があるか | 28 件(37.3%) |
| 19. 文化施設が地域(近隣地域、立地都市等)にどの程度の経済的な効果をもたらすか | 20 件(26.7%) |
| 20. 文化施設が地域(近隣地域、立地都市等)の賑わいや活力を生み出すかどうか | 35 件(46.7%) |
| 21. その他(具体的に _____) | 0 件(0.0%) |

SQ-6. では、それらのうち最も重視する項目を、SQ-4と SQ-5から、重視する順に3つ選んで番号(1~20)を記入してください。n=75件 *各項目、最も割合の高い項目を記載

最も重視する項目	文化施設の目的や事業の目標をどの程度達成しているか	26 件(34.7%)
2番目に重視する項目	住民や観客、利用者が施設の事業にどの程度満足しているか	18 件(24.0%)
3番目に重視する項目	事業収入の拡大や経費節減などの面で、十分な経営努力が行われているか	16 件(21.3%)

SQ-7. 評価結果の公開について該当するものをお選びください。(○はひとつ) n=75件、無回答=6件(8.0%)

- | | |
|--|-------------|
| 1. 広報紙やホームページなどで経緯や結果を詳細に公開している(する予定である) | 7 件(9.3%) |
| 2. 広報紙やホームページなどで結果の一部または概要を公開している(する予定である) | 19 件(25.3%) |
| 3. 公開の要請があった場合に対応している(する予定である) | 12 件(16.0%) |
| 4. 内部資料として活用し、公開は特に考えていない | 26 件(34.7%) |
| 5. その他(具体的に _____) | 5 件(6.7%) |

SQ-8. 評価結果をどのように活用していますか。(○はいくつでも) n=75件、無回答=2件(2.7%)

- | | |
|--|-------------|
| 1. 文化施設全体の目的や運営方針の見直しに活用している(予定である) | 37 件(49.3%) |
| 2. 文化施設の運営方法や事業内容の改善に役立てている(予定である) | 71 件(94.7%) |
| 3. 住民への(文化施設の実績や成果に関する)説明責任の資料として活用している(予定である) | 27 件(36.0%) |
| 4. 設置者への予算折衝等に際しての交渉資料として活用している(予定である) | 32 件(42.7%) |
| 5. 評価結果を導き出すだけあまり活用していない | 1 件(1.3%) |
| 6. その他(具体的に _____) | 0 件(0.0%) |

SQ-9.施設が主体となった独自の評価を行う場合の問題点や課題について該当するものをお選びください。

(○はいくつでも) n=75件、無回答=2件(2.7%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. 適切な評価指標や評価方法の設定が難しい | 56 件(74.7%) |
| 2. 文化行政担当部局の中で、文化施設や文化行政には独自の評価指標・方法が必要だという認識が低い | 20 件(26.7%) |
| 3. 施設の中で、文化施設や文化行政には独自の評価指標・方法が必要だという認識が低い | 5 件(6.7%) |
| 4. 施設の中で、評価に対する抵抗感があり、協力体制が作りにくい | 2 件(2.7%) |
| 5. 施設が主体となって行った評価結果を、設置者が行う評価や予算に反映させることができづらい | 22 件(29.3%) |
| 6. 施設が主体となって行った評価結果を、組織体制の改善などにつなげることができづらい | 8 件(10.7%) |
| 7. 自分たちの参考となるような他の文化施設での評価に関する情報が少ない | 24 件(32.0%) |
| 8. 客観的な評価のできる専門家や専門機関が少ない | 22 件(29.3%) |
| 9. 評価のための作業が煩雑でわかりづらい | 9 件(12.0%) |
| 10. (日常の業務に追われ)評価のための作業に十分な時間を取りことができず、施設職員の負担につながる | 23 件(30.7%) |
| 11. 評価のための予算の捻出が難しい | 9 件(12.0%) |
| 12. その他(具体的に _____) | 2 件(2.7%) |

Q-2で施設が主体となった独自の評価を「4.現在、実施していないし、当面予定もない」と回答された場合は、以下の設問 Q-6にご回答ください。

Q-6. 評価を「4.現在、実施していないし、当面予定もない」と回答された理由は次のどれですか。

(○はいくつでも) n=109件、無回答=17件(15.6%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. 評価を実施する必要性がないから | 7 件(6.4%) |
| 2. 他の行政分野や施設でも評価を実施していないため | 19 件(17.4%) |
| 3. 評価を実施する必要性はあるが、適切な評価方法が見あたらないため(わからないため) | 51 件(46.8%) |
| 4. 評価を実施する必要性はあるが、評価にかける人員的・予算的な余裕がないため | 27 件(24.8%) |
| 5. その他(具体的に _____) | 18 件(16.5%) |

Q-7. [全員がご回答ください]文化政策や文化施設の評価について、これまでの設問ではお答え頂けなかった問題点や課題、あるいは日頃感じておられることなどを、自由にご記入ください。

Ⅱ. 指定管理者制度についておうかがいします

*指定管理者制度とは:地方自治法で定められた公の施設の管理について、地方公共団体が指定した「指定管理者」に管理を委任するものです。これにより、地方公共団体が設置する公の施設の管理を民間事業者等が行うことが可能となります。改正された地方自治法は平成15年9月2日に施行されており、経過措置としての3年間の移行期間が定められています。

Q-8. 地方公共団体が指定した指定管理者が公の施設の管理を行う「指定管理者制度」(地方自治法の改正により平成15年9月2日から施行)について該当するものをお答えください。(○はひとつ)

n=302件、無回答=10件(3.3%)

- | | |
|---|---------------|
| 1. 「指定管理者制度」については知らない (→Q-10 へ) | 8 件 (2.6%) |
| 2. 「指定管理者制度」については知っているが、制度の内容は詳しく知らない(→Q-10 へ) | 19 件 (6.3%) |
| 3. 「指定管理者制度」については知っているが、本施設について実施されるかどうかは未定である(→Q-10 へ) | 96 件 (31.8%) |
| 4. 本施設については平成18年度に実施予定であり、対応を検討中である(→Q-9 へ) | 106 件 (35.1%) |
| 5. 本施設については平成17年度に実施予定であり、対応を検討中である(→Q-9 へ) | 13 件 (4.3%) |
| 6. 本施設については平成16年度に実施予定であり、対応を検討中である(→Q-9 へ) | 2 件 (0.7%) |
| 7. 本施設については「指定管理者制度」を既に実施済みであり、指定管理者が決定している(→Q-10 へ) | 11 件 (3.6%) |
| 8. 本施設については当面実施を検討していない(→Q-10 へ) | 28 件 (9.3%) |
| 9. その他(具体的に _____) | 9 件 (3.0%) |

Q-8で、「4. 平成18年度に実施予定」、「5. 平成17年度に実施予定」、「6. 平成16年度に実施予定」と回答された場合は、以下の設問 Q-9にご回答ください。

Q-9. 指定管理者制度に関する現在の貴施設内の対応策についておうかがいします。

SQ-1. 現在、貴施設では何らかの対応策を取っていますか。(○はいくつでも) n=121件、無回答=2件(1.7%)

- | | |
|---|--------------|
| 1. 他の地方公共団体や文化施設での実施状況に関して情報収集を行っている | 98 件 (81.0%) |
| 2. 指定管理者制度に関する勉強会を行うなど、具体的な対策を検討している | 55 件 (45.5%) |
| 3. 指定管理者の指定を受けるために、施設の運営や事業手法の見直しを行うなど、具体的な対策を取っている | 37 件 (30.6%) |
| 4. 設置者に対し、自らの存在意義を説明している | 26 件 (21.5%) |
| 5. その他(具体的に _____) | 7 件 (5.8%) |

SQ-2. 指定管理者制度の実施で施設運営にプラスになると考えられることは、次のうちどれですか。

(○はいくつでも) n=121件、無回答=1件(0.8%)

- | | |
|--|--------------|
| 1. 施設運営全般について弾力性が高まる | 44 件 (36.4%) |
| 2. 住民のニーズに対応したきめ細やかな事業展開やサービスの向上が可能になる | 27 件 (22.3%) |
| 3. 経営の効率化が図られる | 53 件 (43.8%) |
| 4. 文化施設の設置目的や事業内容、運営方法を見直す機会になる | 76 件 (62.8%) |
| 5. 特にない | 18 件 (14.9%) |
| 6. その他(具体的に _____) | 4 件 (3.3%) |

SQ-3. それでは、指定管理者制度の実施で懸念されることは、次のうちどれですか。(○はいくつでも)

n=121件、無回答=0件(0.09%)

- | | |
|---|-------------|
| 1. (指定期間が決まっているため)長期的な展望がもちにくくなる | 77 件(63.6%) |
| 2. 公共団体である設置者の文化政策との整合性や、公共文化施設本来の設置目的が見失われる | 74 件(61.2%) |
| 3. 収益性が重視され、採算にのりにくい先駆的な事業や普及事業等が実施しにくくなる | 88 件(72.7%) |
| 4. 収益性が重視され、集客性の高い事業のみに偏る恐れがある | 82 件(67.8%) |
| 5. 施設運営全般について、より一層の経費の縮減が求められる | 76 件(62.8%) |
| 6. 事業収益の確保、助成金や民間協賛金など外部資金の獲得が必要となり、経営が不安定になる | 32 件(26.4%) |
| 7. 特にない | 0 件(0.0%) |
| 8. その他(具体的に _____) | 9 件(7.4%) |

これより先は、全員がご回答下さい。

Q-10. 今後、公立文化施設の運営にあたって、施設側に求められることは何だとお考えですか。

(○はいくつでも) n=302件、無回答=7件(2.3%)

- | | |
|------------------------------------|--------------|
| 1. 公立施設の設置理念や事業の目的、活動状況の公表 | 123 件(40.7%) |
| 2. 地方公共団体との密接な連携による文化政策の展開 | 148 件(49.0%) |
| 3. 地域や住民に密着した芸術普及活動や市民参加型事業等の実施 | 242 件(80.1%) |
| 4. 住民や利用者へのアンケート、インタビュー等によるニーズの把握 | 147 件(48.7%) |
| 5. 民間の事業者やプロデューサーの活用による事業の質の向上 | 62 件(20.5%) |
| 6. より柔軟な施設運営手法(利用時間の見直し、施設の開放等)の導入 | 160 件(53.0%) |
| 7. チケット収入の増収、新たな収入源の確保など、新たな経営努力 | 191 件(63.2%) |
| 8. 運営経費の縮減 | 173 件(57.3%) |
| 9. ホームページや機関紙等による住民への積極的な施設情報の提供 | 141 件(46.7%) |
| 10. 地域のNPO等との連携事業等による地域文化の醸成 | 90 件(29.8%) |
| 11. その他(具体的に _____) | 6 件(2.0%) |

Q-11. 指定管理者制度に対応するための問題点や課題について該当するものをお選びください。直営施設の場合もお答え下さい。(○はいくつでも) n=302件、無回答=35件(11.6%)

- | | |
|----------------------------------|--------------|
| 1. 制度を実施する目的がわかりにくい | 98 件(32.5%) |
| 2. 制度の内容がわかりにくい | 71 件(23.5%) |
| 3. 制度の実施期限までの期間が短い | 70 件(23.2%) |
| 4. 民間事業者やNPOに関する情報が不足している | 109 件(36.1%) |
| 5. 制度について相談できる専門機関、専門家がない(わからない) | 78 件(25.8%) |
| 6. その他(具体的に _____) | 26 件(8.6%) |

Q-12. 指定管理者制度について、これまでの設問ではお答え頂けなかった問題点や課題、あるいは日頃感じておられることなどを、自由にご記入ください。

III. 貴施設についておうかがいします

F1. 施設名称、設置者名、連絡先、ご回答者のお名前等をご記入ください。n=302件

① 施設名称	劇場・ホール:210 件(69.5%) 美術館:92 件(30.5%)		
② 運営形態	1. 直営 106 件(35.1%) 2. 委託 196 件(64.9%) (→「委託」の場合、現在の管理運営団体名: [美術館の方] 1. 登録博物館 52 件(54.2%) 2. 博物館相当施設 15 件(15.6%) 3. 博物館類似施設 13 件(13.5%) 無回答=16 件(16.7%)		
③ 設置者	都道府県:91 件(30.1%)、政令市:25 件(8.3%)、市区:139 件:46.0%、町村:47 件(15.6%)		
④ 連絡先	〒 TEL:_____ FAX:_____ E-mail:_____		
⑤ 回答者名	※内容確認のために、後日ご連絡を差し上げることがあるかもしれません、お名前が公表されることはありません。		

F2. 立地や施設全体の概要についてお答えください。*③以降の実数値については、データチェック中

① ホール所在都市の人口規模	1. 1万人未満 13 件(4.3%)	2. 1万~5万人未満 56 件(18.5%)
	3. 5万~10万人未満 30 件(9.9%)	4. 10万~30万人未満 74 件(24.5%)
	5. 30万人以上 70 件(23.2%)	6. 都道府県立施設 56 件(18.5%)
	無回答 3 件(1.0%)	
② 開館年	昭和・平成(西暦 1988.2)年	
③ 施設規模と用途 (平均値)	[劇場・ホールの方] ホール数 : <u>(1.8)</u> 施設の総座席数 : <u>(1441.3)</u> 席 [美術館の方] 展示室の延床面積: <u>(2143.1)</u> m ²	
④ 予算規模	総予算額(=支出総額): <u>343,351.1</u> 千円、うち事業費: <u>96,053.7</u> 千円 *2003年度の決算の数字をご記入ください。事業費は、総予算額(=総支出額)から維持管理費、人件費を除いた額をご記入ください。	
⑤ 事業数 *2003年度の事業数をご記入下さい。	[劇場・ホールの方] 自主事業総数 : <u>(25.6)</u> 本 [美術館の方] 展覧会総数 : <u>(10.1)</u> 本	
⑥ 組織	常勤職員数: <u>(14.7)</u> 名 うちプロパー職員数: <u>(7.6)</u> 名 [劇場・ホールの方] プロパー職員の中の技術職員の有無: 1. あり 86 件(41.0%) 2. なし 81 件(38.6%) 無回答 43 件(20.4%) *嘱託、契約職員は含み、派遣スタッフ、パートタイム、アルバイトは除いてご記入ください。	

* * * * * * * * * * 長時間にわたりご協力賜り、ありがとうございました。* * * * * * * *

**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－**

調査・発行：財団法人地域創造

〒107-0052 東京都港区赤坂 6-1-20
国際新赤坂ビル西館 8 階
tel. 03-5573-4050 fax. 03-5573-4060

調査委託： 株式会社ニッセイ基礎研究所

〒102-0073 東京都千代田区九段北 4-1-7
tel. 03-3512-1883 fax. 03-5211-1084

発 行 日： 平成 17 年 3 月