

# 第1章 公立文化施設と指定管理者制度

## 第1節 公立文化施設をめぐる歴史と諸事情

「公立文化施設」という言葉が法令上に出てくることはないが、地方自治法第244条で公の施設について規定がなされている。公の施設とは、「住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するための施設」とされており、地方自治体はその設置を行うこととしている。この法令を根拠とし、各地方自治体は住民に様々なサービスを提供するための施設を設置しているのである。

公の施設の中で文化的な施設に該当するものとして、文化ホール、博物館、図書館、公民館などがある。ひとえに文化的な施設といっても多種多彩にわたっている。その中で文化ホールは県内に97施設あり、96市町村のうち64市町村(66.7%)に設置<sup>1</sup>されている。その規模は、収容人数が数千人を越える大規模ホールから100人未満のいわゆる集会所的な役割のものまで様々である。ここでは、昨年、当研究所が行った調査の対象<sup>2</sup>である文化ホールに絞って調査研究を進めるものとする。

「物の豊かさから心の豊かさへ」の国民意識の変化(図1-1)から、国も文化発展を尊重し<sup>3</sup>、全国各地に文化施設を建設する動きが広まっていった。昭和54年、当時の大平正芳首相が「経済大国から文化大国」への転換を唱え文化の時代の到来を告げた。国の施策としての後押しもあり、文化施設の整備は順調に広がっていった。このように急速に増加していった文化施設であるが、肝心の施設の運営や舞台芸術に関するアートマネジメント部分は後回しにされ、建設することのみが重視されていたことも否めない。このような風潮は残念ながら現在まで続いているといえよう。

<sup>1</sup> (財)福岡県市町村研究所「福岡県市町村研究所研究年報」同研究所 平成16年6月p.8

<sup>2</sup> 対象とする施設は、以下の条件にすべてあてはまるものとした。

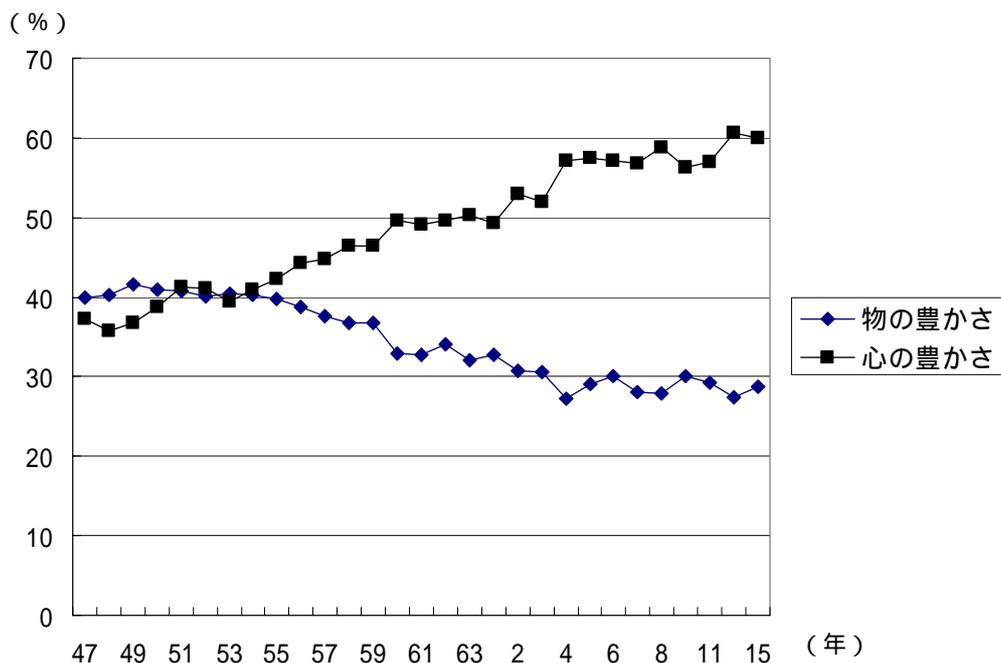
音楽、演劇、舞踊、映画など文化・芸術事業のための設備を有すること

施設内に文化・芸術事業の用に供するための舞台と座席が一体となったホールを有すること

施設の設置あるいは運営の目的のひとつが、住民の文化・芸術の向上に貢献するものであること

地方公共団体あるいは地方公共団体と関係の深い団体(地方公共団体が出資している財団法人など)によって運営されていること

<sup>3</sup> 昭和43年に文化庁が設置された。



出所：内閣府「国民生活に関する世論調査」より

図 1-1 「物の豊かさから心の豊かさへ」の国民意識の変化

では、視点を変えて、民間事業者が運営する文化施設は、どのような現状であるかを述べてみたい。公立の文化施設に比べ数は少ないが、民間事業者が運営する文化施設もある。代表的なものとして、宝塚劇場・明治座・新橋演舞場・サントリーホール・末廣亭などが挙げられる。また、東京、渋谷の平成元年に誕生した日本初の大型文化複合施設 Bunkamura は、コンサートホール、劇場、美術館、映画館の施設があり、それぞれが独立して企画立案から集客などのマネジメントを行っている。施設内にはアート関連ショップ・レストランもあり、新しい時代の文化発信基地としての役割を果たしている。これらの文化施設の特徴的な部分は、「分野に特化した専門性のある文化施設」にあり、すぐれた芸術を供給し地域の文化振興に役立っている。

さらに、ワークショップなど参加型事業にも積極的に取り組み、地域劇団の支援やプロデュースを行い、地域社会に貢献する例も出てきた。それと平行して、芸術文化をはじめ、趣味実用講座を行うカルチャーセンターの運営なども行っており、今や行政以上のノウハウを持っているといっても過言ではない。近年、社会貢献活動も活発化してきており、(社)企業メセナ協議会が中心的役割を果たしている芸術文化支援が、地域文化の発展に大きな影響を与えていることも事実である。

また、企業以外にも民間の非営利組織である NPO 法人の活動も、平成 10 年の「特定非営利活動促進法」施行以来本格化してきている。ボランティア精神のもと、児童育成・文化

振興・国際交流・環境啓発など、活動は多種多彩で、地域に根ざした文化振興を行っている団体も数多くある。

このように、以前は行政のみで行われてきた文化施設の運営という分野に、民間企業やNPO法人が参入できる環境が次第に整ってきた。そこで、国としても、さらにそのような動きを促進しようとする取り組みが見られるようになってきた。その例として挙げられるのが、PFI法<sup>4</sup>をはじめとする民間を活用するための各種の法案や政策であるといえよう。これらの法案や政策の流れについて順を追って説明する。

赤字経営が顕著に見られた公共事業については、民営化、もしくは第三セクター化が進んでいた。昭和61年の民活法<sup>5</sup>により、第三セクターは大きな広がりを見せ、いずれの事業も軌道に乗ったかのように見えた。しかし、バブル崩壊が引き金となって解散や破綻する第三セクターが相次いだ。これを受けて、国としても新しい方式の導入が急務となり、平成9年に当時の橋本首相が、英国で誕生し、大きな成功を収めた民活手法の1つであるPFIの導入を検討し、翌平成10年にPFI法が成立した。従来の第三セクター方式とPFI法を比較すると、民活の手法という点は同じだが、第三セクターは民間事業者と行政の共同出資、事業の内容や方針決定など事業体ならびに事業主体の両方が半官半民であるのに対し、PFI法では事業主体はすべて民間が行うとなっている。従来の、仕様を細かく決め発注する仕様発注方式は重視せず、行政側が求める役割とサービスのみを明確に設定し、民間事業者が発注する性能発注方式で行う。つまり、「どのように行うか」から「成果をいかに出すか」を重視した方式へシフトすることで、施設の設計から建設、維持管理にかかるランニングコストの算出に至るまで民間事業者の手法で行い、コストダウンを企てることを意図している。

しかし、日本において成立したPFI法は、英国での成功要因の1つである「民間事業者が受託管理者になることができる」という思い切った規制緩和が伴わなかったため、大きな効果を生み出すことができなかった。

これを解消するために、もう一步踏み込んだ構造改革が必要となり、新たに誕生した制度が指定管理者制度である。

## 第2節 近年の公立文化施設における課題

現在、文化施設にとって必要な機能は何か、不足しているものは何なのか。ここでは、運営方針・管理体制・自主事業・利用者の立場など、様々な視点から考えていくことにする。

<sup>4</sup> 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律

<sup>5</sup> 民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法

#### ( 1 ) 施設のコンセプトが不明確

昭和 50 年代から平成にかけて、文化施策のもとに施設が整備されてきた。幅広い用途に対応できるようにとの行政側の考えもあり、必要以上に多目的さを取り入れ建設された施設も見受けられる。また、近隣自治体に同様の文化施設があるにもかかわらず、無駄な競争意識により自治体規模にそぐわない、豪華かつ大規模な施設が林立した感がある。地域の文化振興に当たっての位置付けが十分論議されず、あいまいなコンセプトで建設が進められた文化施設は、近年、利用率の低さに批判が集まっている。多目的さを追求したあまり、中庸な感のある設備となってしまう、本来の使用目的が何だったのかが見失われてしまったようである。

#### ( 2 ) 人材育成の構造的欠陥

文化ホールを管理運営する自治体職員は、一般的に定期的な人事異動により派遣される。派遣期間は自治体によって様々だが、おおむね 3 年<sup>6</sup>ほどであろう。この人事異動が、文化施設の運営においてネックとなり、専門知識や運営ノウハウの蓄積がなされないといった問題が発生する。当然、公演作品や公演団体についての情報・知識も乏しくならざるをえず、住民のニーズに応える体制が十分に整わない結果になっている。それは、スタッフの人員不足にもかかわっている。多くの文化施設は、人件費など予算削減の動きもあり、規模の割に小さな組織で運営されていることが多い。よって職員 1 人あたりの業務負担が大きくなり、自己の資質を向上させることが難しくなっている。それが、利用者に対するサービスの向上の妨げになっている面も否めない。

#### ( 3 ) 特色の少ない自主企画・自主事業

本来、自主企画・自主事業は、それぞれの文化施設のミッションの達成に向けて行われるべきものであり、地域の文化振興の発展に寄与すべきものである。しかし、専門知識の乏しい事務局は、安易にパッケージ型興行の購入へと向かいやすい。その流れは、戦後の歌謡ショーの娯楽を求めた時代から始まっているとあってよい。それは余暇活動のなかった時代の一過性な興行であり、現代の芸術文化振興という考えとは違った方向であるといえる。

#### ( 4 ) 制約の多い利用時間

施設によって規則などに差異があるが、現在の利用時間は 9 時から 22 時までの規定になっている文化施設が多い。この時間制限は、これからの地域文化の発展を考える上で、利用者の視点から見直しが求められる条件の 1 つである。社会人アーティストは、仕事が終わってから、夜間に練習やミーティングを行うことが多い。そういったニーズを踏まえ、

---

<sup>6</sup> 財団などの外郭団体への派遣に関しては、平成 14 年に施行された「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」によって派遣期間が原則 3 年以内、最大で 5 年までと明確に規定されている。

利用者の利便性を第一に考えた、「使いたいときに開いている文化施設」ということも、これからの時代に必要になってくるのではないだろうか。規則上の縛りはある程度必要だが、「文化施設は管理の場ではなく芸術創造の場である」ということを尊重していかねばならないと考える。

### 第3節 指定管理者制度の概要

地方自治法の一部が改正され、公の施設の管理を効果的かつ効率的に実現するため、従前の管理委託制度に代わり、指定管理者制度が創設された。これにより、既存施設は、経過措置期間である平成18年9月1日までに、自治体の直営か指定管理者による運営かを選択しなければならない。指定管理者制度の概要は以下のとおりである。

#### (1) 管理主体の範囲拡大

従来までは、公共団体又は公共的団体若しくは普通地方公共団体が2分の1以上出資している法人であり政令で定めるものが、「管理受託者」として公の施設の管理を行うとされていた。よって、公の施設は、第三セクターなどの出資法人や土地改良区などの公共団体、または農協や自治会などの公共的団体にしか委託することができなかったが、今回導入された指定管理者制度ではこれを改め、地方自治体の指定を受ければ、広く民間事業者やNPO法人などの団体<sup>7</sup>が管理運営を行うことができるようになった。

#### (2) 管理権限

従来の制度では、受託者と設置者である自治体との契約に基づいて「公の施設」の管理に係る具体的な事務事業を行うものであった。そのため、公の施設についての管理権限や責任は自治体が有し、行政処分である使用許可については、受託者に行わせることは適当でないと考えられていた。しかし、指定管理者制度では、公の施設に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものであり、行政処分に該当する使用許可も行うことができるようになった。この場合において、自治体は公の施設の管理権限の行使は行わず、指定管理者の指定の取消しの権限や監督権限を有することとなった。なお、使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定などは、地方公共団体の長のみが行える権限とされ、指定管理者の権限として付与できないとされている。

#### (3) 利用料金制度

利用料金制度とは、公の施設の使用料を指定管理者の収入として収受させることができる制度である。地方自治法第244条の2第8項に規定されているとおり、自治体が適当と認めるときはこの制度を取り入れることができる。また、同条の2第9項において利用料

<sup>7</sup> 地方自治法第244条の2第3項の規定により、指定管理者は個人を除く団体と定められている。

金については自治体の承認を受け指定管理者が定めることができるとなっている。

地方公共団体が運営する場合、徴収された使用料は地方自治体の歳入となってしまう、実際の施設への還元が明確でないという問題が指摘される。施設使用料を管理運営の経費に充てることが可能になったこの制度は、経営努力の結果が直接反映されるという、これまで民間事業者が当たり前に行っていることが、公の施設においても実施できるようになったといえる。民間事業者に幅広い権限を与えるこの制度は、公の施設の運営を柔軟にし、地域住民の多様なニーズに対して、より効果的かつ効率的な対応が期待できると考える。

#### (4) 条例で定めるべきこと

管理委託制度では、委託の条件や相手方が条例で規定すべき内容であったが、指定管理者制度では、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が、条例で規定すべき内容となった。

##### 指定の手続き

当該公の施設の効率的かつ適正な管理が求められることから、指定の手続きは条例で定めなければならないとされ、指定自体も議会の議決を得なければならない。指定の手続きとして、申請の方法や選定基準などを定める。

##### 管理の基準

当該施設の休館日、開館時間、利用規則の他、個人情報の取り扱いなど、施設の適正な運営に携わる基本的事項を定める。

##### 業務の範囲

指定管理者が行う管理業務に使用の許可を行わせるかなど、具体的な業務の範囲を規定するもので、施設の維持管理などの範囲を含め、当該施設に応じて定める。

#### (5) 指定の期間

指定の期間については法令上特段の定めはないが、施設管理が適正に行われているか、指定管理者制度の基本的考えである「最小のコストで最大の効果」が上がっているかなどを、見直す機会を設けるため、自治体が独自に定めることができるものとされる。短期間では成果の出にくい事業ではあるが、合理的な理由も無く長期間の指定を行うことは、市場の競争原理や、施設の効率的な管理の観点からも不適切である。当該施設の目的や実態を考慮し、最適な期間を定めることが求められる。

#### (6) 議会の議決

当該施設について指定管理者制度を導入する場合、地方自治法第 244 条の 2 第 6 項で定められているとおり、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となっている。まず、指定の手続き、管理の基準及び業務の範囲を新たに規定した設置条例の改正を行い、議会

の議決を得る。次に管理者の指定にあたり、施設名称、指定管理者名、指定期間を規定し、再び議会の議決を得て協定を結ぶ。

以上の項目が、指定管理者制度の主な概要であり、管理委託制度との主な違いは以下のようにまとめることができる。

表 1-1 管理委託制度と指定管理者制度の違い

	管理委託制度（改正前）	指定管理者制度（改正後）
管理運営主体 （市が施設の管理運営を委ねる相手方）	公共団体、公共的団体、市の出資法人等に限定 相手方を条例で規定	民間事業者を含む幅広い団体（個人は除く） 議会の議決を得て指定
権限と業務の範囲	施設の設置者たる地方公共団体との契約に基づき、具体的な管理の事務又は業務の執行を行う。 施設の管理権限及び責任は、設置者たる地方公共団体が引き続き有し、施設の使用許可権限は委託できない。	施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものであり、施設の使用許可も行うことができる。 設置者たる地方公共団体は、管理権限の行使は行わず、設置者としての責任を果たす立場から必要に応じて指示等を行う。
条例で規定する内容	委託の条件、相手方等を規定	指定管理者の指定の手続き、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲を規定
契約の形態	委託契約	協定 指定管理者の指定は、地方自治法上の「契約」には該当しないため、同法に規定する「入札」の対象ではない。

出所：横浜市総務局 HP「管理委託制度（従来）と指定管理者制度の違い」より

<http://www.city.yokohama.jp/me/soumu/gyoukaku/siteikanrisha/>

以上が、指定管理者制度の概要となるが、今回の指定管理者制度の創設により、法的には様々な点で検討が必要となる。主なものとして個別の公物管理法、行政手続条例との関係が考えられる。ここでは簡潔に記す。

地方自治法は、一般法であるため、個別の公物管理法に自治法と異なる定めがある場合は、個別法の規定が優先的に適用される。したがって、公の施設であっても、個別法で管理主体が定められている施設については、指定管理者制度は適用できないと考えられる。

行政手続法では、議会の議決を経てされるべき処分は、同法の適用が除外されている。そのため、指定管理者の指定処分は、行政手続条例の対象外とする例が多いと考えられる。また、指定管理者の行う利用許可処分では、自治体の権限を指定管理者に委任して行わせているため、指定管理者は事実上、執行機関の一部を構成していると考えられる。そのため、執行機関と同様に行政手続条例を適用させることが適当であると考えられる。以上の論点についても、各自治体で法令を解釈し、運用していくことが必要である。

また、指定管理者制度導入において検討すべき事項も存在する。「事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること」と総務省通知<sup>8</sup>にも明記されているように、経費節減と効率性に重点が置かれている。しかし、利潤追求を生業とする、例えば民間事業者に「公の施設」の管理・運営を委ねていくことは、住民の諸権利の保障や地方公共団体の公的責任の後退につながると懸念されている。サービスの質、継続性、安定性、専門性の確保などあらゆる面から検証が必要であることはいうまでもない。

---

<sup>8</sup> 平成 15 年 7 月 17 日付 総行行第 87 号

## 第2章 指定管理者制度に関するアンケート調査結果の概要

### 調査概要

#### (1) 調査の目的

県内の自治体の指定管理者制度への対応状況と意向を調査することを目的に実施。

#### (2) 調査項目

問	調査項目概要
1	指定管理者制度への対応
2	自治体直営の理由
3	指定管理者制度への取り組み状況
4	指定管理者制度の導入施設
5	指定管理者制度の導入により期待している効果
6	指定管理者制度の導入により危惧しているデメリット
7	指定管理者制度についての考え
8	施設の現在の管理運営形態
9	施設の今後の管理運営形態
10	今後の管理運営形態の選定理由
11	施設の指定管理者の選定に当たっての重視項目

#### (3) 調査の方法

##### 対象

県内 96 市町村（企画課などの指定管理者制度担当課）

問 8～問 11 は、97 施設（平成 15 年 8 月に実施した「文化施設（ホール）の運営に関するアンケート」の調査対象施設）

##### 期間

平成 16 年 10 月 3 日～10 月 15 日

##### 送付・回収

送付は郵送、回収はファクシミリ

##### 回収結果

94 市町村（回収率 97.9%）

88 施設（回収率 90.7%）

##### その他

構成比を表す図では、四捨五入の関係で合計が必ずしも 100%とはならない

## 1 指定管理者制度への対応

問1 貴自治体では、指定管理者制度に対してどのように対応されますか。該当するものをひとつお選び下さい。

指定管理者制度への対応について尋ねたところ、「検討中」が50市町村(53.2%)と最も多く、全体の半数以上を占めた。次いで、「導入が可能な施設の一部について制度を導入する」が14市町(14.9%)、「すべての施設を自治体直営で運営する」が10町村(10.6%)、「導入が可能な施設のすべてについて制度を導入する」が7市町村(7.4%)であった。「その他」も13市町村あり、合併後に検討などであった。

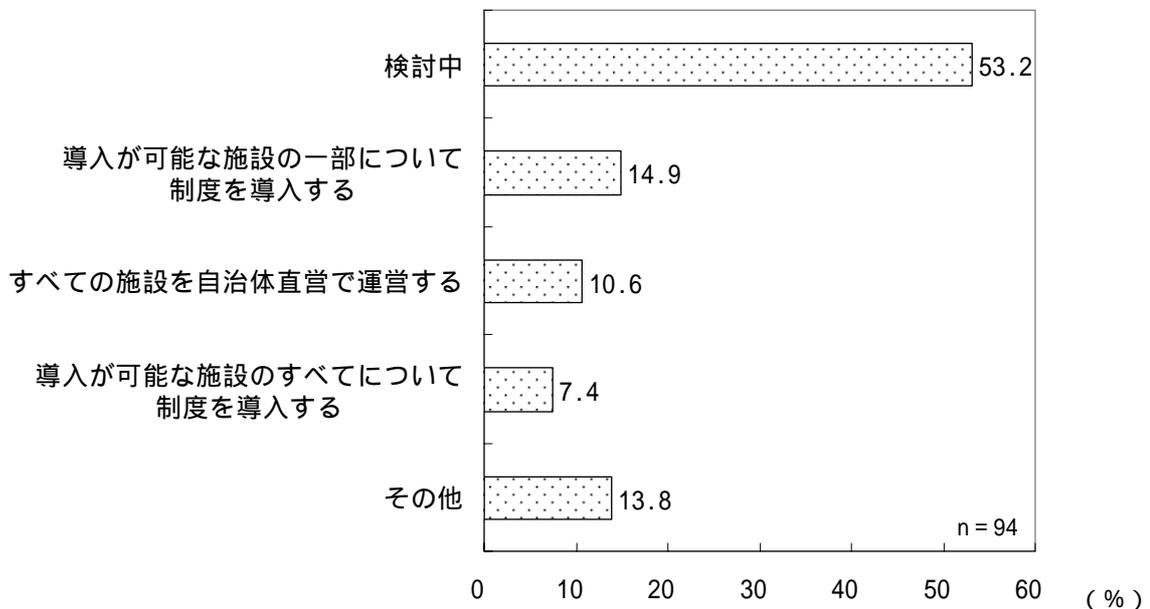


図 2-1 指定管理者制度への対応

## 2 自治体直営の理由

---

問2 問1で「1.すべての施設を自治体直営で運営する」とお答えになった方にお尋ねします。直営で運営される理由をお書きください。

10 町村すべてから回答があり、主な内容は次のとおりである。(原文のまま掲載)

- ・ 予算上の問題
- ・ H18年の市町村合併に向けて合併協議会及び分科会で各項目を調整中であるので、指定管理者制度等の新規導入は現在考えていないため
- ・ 合併を控えているため、合併前に施設の運営方法を変更する予定なし
- ・ 指定管理者制度の対象となる施設がないため
- ・ 制度を導入する該当施設がないため
- ・ 施設の規模が小さく、当面は自治体直営で運営、指定管理者を設置するメリットが少ない
- ・ 現在、全て自治体の直営ですが、来年3月に合併予定ですので新市で調整が必要になるかもしれません
- ・ 現時点での利用者、地域条件等を考えると自治体運営が妥当である
- ・ 施設の規模、職員の一部委託等、直営で運営する方が効率的であり、住民の意向が十分に反映できると思われる
- ・ 当面は、町の管理の元で直営するが、平成18年度以降は検討を要する(民間業者の選択の問題、職員の身分保障等の問題のため)

### 3 指定管理者制度への取り組み状況

問3 貴自治体での指定管理者制度の導入・移行の取組状況について、該当するものをすべてお選びください。

84 市町村<sup>9</sup>のうち「すべて検討中」が 33 市町村（39.3%）と最も多く、次いで「特になにもしていない」が 30 市町村（35.7%）であった。「その他」は、合併後に検討、各所管課で対応などであった。

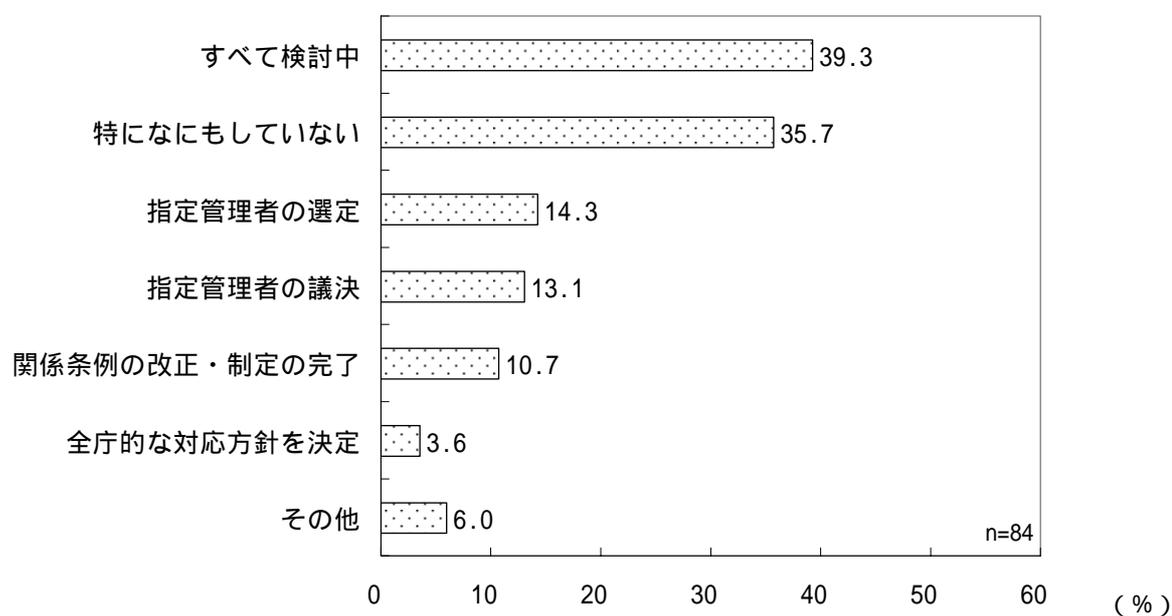


図 2-2 指定管理者制度への取り組み状況

<sup>9</sup> 回答のあった 94 市町村のうち、問 1 で「1. すべての施設を自治体直営で運営する」と回答した 10 町村を除いた市町村

#### 4 指定管理者制度の導入施設

問4 貴自治体で、既に指定管理者を指定している施設がありましたら、施設名称と指定管理者名をご記入ください。

84 市町村<sup>10</sup>に指定管理者を指定済みの施設を尋ねたところ、以下の表中の施設が既に指定管理者を指定している施設である。

表 2-1 指定管理者指定済み施設一覧

市町村名	施設名	指定管理者名
北九州市	北九州芸術劇場	(財)北九州市芸術文化振興財団
	門司障害者地域活動センター	社会福祉法人あすなる学園
	小倉城・小倉城庭園・水環境館	(株)井筒屋
	北九州市立西小倉駅前自転車駐車場	(社)シルバー人材センター
	旧古河鉱業若松ビル	旧古河鉱業若松ビル管理運営委員会
	新門司庭球場・新門司運動場・新門司球技場	北九州フットボールクラブ
	大谷球場	(株)ニッテツビジネスプロモート北九州
福岡市	きらめき通り自転車駐車場	福岡新都心開発(株)
直方市	ADOX 福岡	(財)直轄情報産業振興協会
飯塚市	飯塚市市民交流プラザ	NPO 法人市民活動ネットワーク e-zuka
豊前市	豊前市語らいの館	(有)四季の会
	豊前市観光情報センター	(有)四季の会
古賀市	古賀市健康文化施設(仮称)	コナミスポーツ(株)
篠栗町	篠栗町立葬祭場	篠栗町社会福祉協議会
鞍手町	鞍手駅(管理棟)	九州旅客鉄道(株)
	鞍手駅(駐車場、駐輪場、公衆便所)	(株)駅レンタカー九州
宝珠山村	いぶき館	(株)宝珠ふるさと村
	千代丸簡易宿泊所	(株)宝珠ふるさと村
立花町	立花町農産物等直売所	立花町農産物等直売所利用組合
方城町	方城町コミュニティセンター	方城町振興開発(株)
豊津町	豊津町立被郷保育所	社会福祉法人和泉会

<sup>10</sup> 回答のあった 94 市町村のうち、問1で「1.すべての施設を自治体直営で運営する」と回答した 10 町村を除いた市町村

## 5 指定管理者制度の導入により期待している効果

問5 指定管理者制度を活用した施設の管理運営で、貴自治体が期待している効果として該当するものをすべてお選びください。

84 市町村<sup>11</sup>のうち「施設の運営に関するコスト・経費の削減」が 61 市町村（72.6%）と最も多く、次いで「利用者サービスの向上」が 54 市町村（64.3%）、「施設利用の促進」が 36 市町村（42.9%）であった。

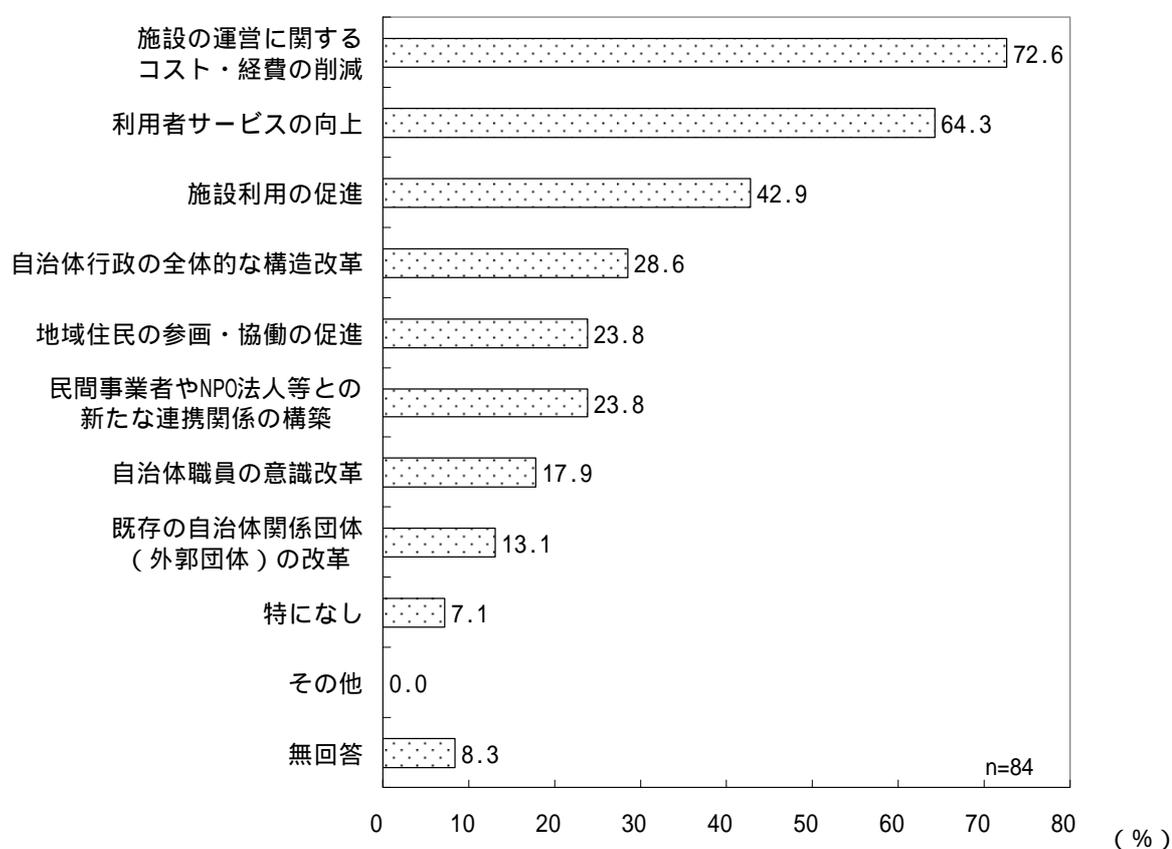


図 2-3 指定管理者制度の導入により期待している効果

<sup>11</sup> 回答のあった 94 市町村のうち、問 1 で「1. すべての施設を自治体直営で運営する」と回答した 10 町村を除いた市町村

## 6 指定管理者制度の導入により危惧しているデメリット

問6 指定管理者制度を活用した施設の管理運営で、貴自治体が危惧している点やデメリットとして想定しているもので該当するものをすべてお選びください。

84市町村<sup>12</sup>のうち「営利重視の運営」が34市町村（40.5%）と最も多く、次いで「指定管理者の破産や倒産の危険性」が29市町（34.5%）、「地域住民や利用者の意向を十分に反映しない運営」が28市町村（33.3%）、「個人情報の漏洩や悪用」が27市町（32.1%）、「施設の設置目的を考慮しない運営」が26市町村（31.0%）であった。

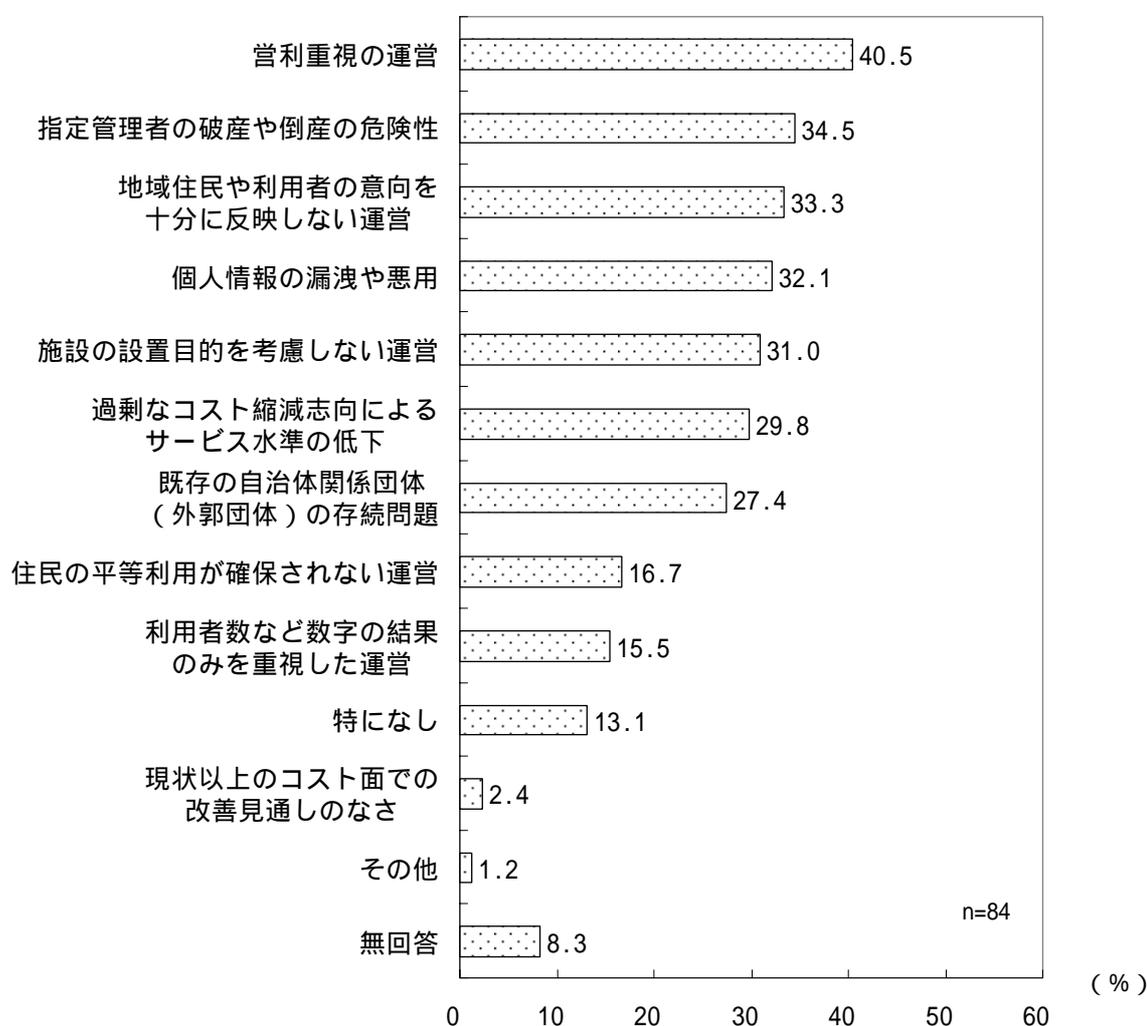


図 2-4 指定管理者制度の導入により危惧しているデメリット

<sup>12</sup> 回答のあった94市町村のうち、問1で「1.すべての施設を自治体直営で運営する」と回答した10町村を除いた市町村

## 7 指定管理者制度についての考え

---

問7 その他、指定管理者制度や今回の調査に関するご意見、ご要望等についてご自由にお書きください。

6市町から回答があり、主な内容は次のとおりである。(原文のまま掲載)

- ・アンケート結果については、必ず報告していただくようお願いいたします
- ・研修会等の実施
- ・本市においては、公共施設を所管する課に対して、指定管理者制度の内容を説明し、個別の施設についての今後の方向性の検討を行っているところです。いろいろなデータを参考に、直営又は指定管理者導入の決定をしていきたいと考えています
- ・本市もこの制度の導入について検討しているところですが、他市の動向がつかめません。集計した資料をご恵与いただければと思います
- ・指定管理者制度の熟知が不十分なので、今後、研究、検討を深めていかなければならないと思う
- ・指定管理者による施設の運営開始は、平成16年11月25日からです

## アンケート対象施設一覧

問 8 以降の質問は、以下の施設を対象とした。

表 2-2 調査対象施設一覧

市町村名	調査対象施設名称（通称）
北九州市	北九州市立門司市民会館
	北九州市立若松市民会館
	北九州市立八幡市民会館
	北九州市立戸畑市民会館(ウェルとばた)
	北九州市立響ホール
	こども文化会館
	北九州芸術劇場
福岡市	福岡市民会館
	博多座
	福岡市音楽・演劇練習場祇園分館（ぼんプラザホール）
	福岡市博多南地域交流センター（さざんびあ博多）
	福岡市女性センター（アミカス）
	福岡市健康づくりセンター等複合施設（あいれふ）
	マリンメッセ福岡
	福岡国際センター
	福岡国際会議場
	福岡市立東市民センター
	福岡市立博多市民センター
	福岡市立中央市民センター
	福岡市立南市民センター
	福岡市立城南市民センター
	福岡市立早良市民センター
	福岡市立西市民センター
福岡市立少年科学文化会館	
福岡勤労者福祉センター（福岡サンパレスホール）	
大牟田市	大牟田文化会館
久留米市	久留米市民会館
	久留米市生涯学習センター（えーるピア久留米）
	石橋文化センター
直方市	ユメニティのおがた
飯塚市	飯塚市文化会館（イイツカコスモスコモン）
田川市	田川文化センター
柳川市	柳川市総合保健福祉センター（水の郷）
	柳川市民会館
山田市	下山田小学校白馬ホール
甘木市	甘木市総合市民センター（ピーポート甘木）
八女市	八女筑後広域市町村圏事務組合市町村会館
筑後市	サザンクス筑後
大川市	大川市文化センター
行橋市	コスメイト行橋
豊前市	豊前市市民会館
中間市	中間市市民会館（なかまハーモニーホール）

## アンケート対象施設一覧

市町村名	調査対象施設名称（通称）
小 郡 市	小郡市文化会館
	七夕会館
筑紫野市	筑紫野市文化会館
	筑紫野市生涯学習センター（パープルプラザ）
春日市	春日市ふれあい文化センター
大野城市	大野城まどかぴあ
宗 像 市	宗像総合市民センター（宗像ユリックス）
太宰府市	太宰府市中央公民館市民ホール
前 原 市	伊都文化会館
古 賀 市	古賀市中央公民館
那珂川町	ミリカローデン那珂川
宇 美 町	宇美町立中央公民館
篠 栗 町	篠栗町中央公民館（クリエイト篠栗）
志 免 町	志免町ボランティアネットワークセンター
	志免町中央公民館
須 恵 町	須恵町文化会館（アザレアホール須恵）
新 宮 町	そびあしんぐう
久 山 町	久山町文化交流センター（レスポアール久山）
粕 屋 町	粕屋町中央公民館
福 間 町	福間町公民館
津屋崎町	津屋崎文化会館（カメラアホール）
芦 屋 町	芦屋町町民会館
水 巻 町	水巻町中央公民館大ホール
	水巻町南部公民館
岡 垣 町	岡垣サンリーアイ
遠 賀 町	遠賀町中央公民館
	遠賀コミュニティセンター
宮 田 町	産炭地労働者福祉施設宮田文化センター
	宮田町多目的会館
	宮田町地域交流センター
桂 川 町	桂川町住民センター
稲 築 町	雇用能力開発機構委託稲築共同福祉施設（稲築勤労者センター）
碓 井 町	碓井町住民センター文化ホール
嘉 穂 町	夢サイトかほ
杷 木 町	杷木町多目的施設 原鶴地域振興センター（サンライズ杷木）
朝 倉 町	朝倉町民センター
三 輪 町	めくばーる三輪
夜 須 町	夜須町複合施設生涯学習館（コスモスプラザ）
吉 井 町	吉井町文化会館
浮 羽 町	浮羽町民ホール
北 野 町	北野町中央公民館
大刀洗町	大刀洗ドリームセンター
城 島 町	城島町総合文化センター
瀬 高 町	瀬高町中央公民館
大 和 町	大和町中央公民館
三 橋 町	三橋町中央公民館
香 春 町	香春町町民センター
添 田 町	そえだ公民館・働く婦人の家（オークホール）
金 田 町	金田町総合会館
川 崎 町	川崎町勤労青少年ホーム
大 任 町	大任町総合福祉センター（OTOレインボーホール）
勝 山 町	勝山町総合福祉センター
椎 田 町	椎田町文化会館コマーレ
吉 富 町	吉富フォーユー会館

## 8 施設の現在の管理運営形態

問8 当該施設の管理運営形態（10月1日現在）で該当するものをお選びください。

施設の現在（平成16年10月1日）の管理運営形態について尋ねたところ、「自治体の直営」が53施設（60.2%）と最も多く、全体の半数以上を占めた。次いで、「自治体関係団体への管理委託」が30施設（34.1%）であった。

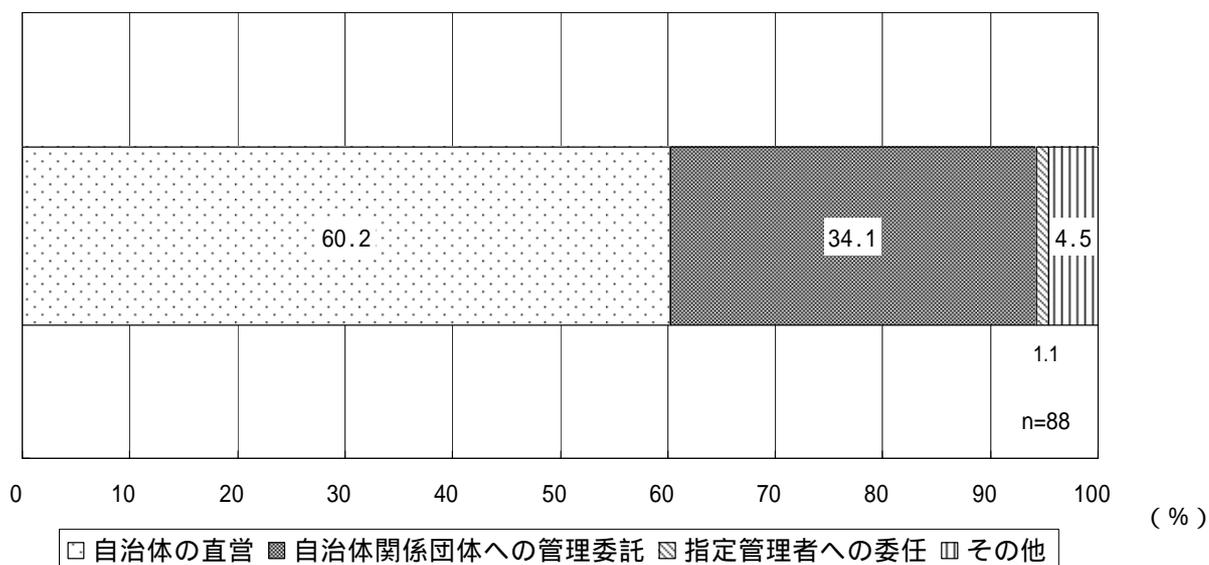


図 2-5 施設の現在の管理運営形態

## 9 施設の今後の管理運営形態

問9 当該施設の今後の管理運営は、どのような形態をお考えですか。該当するものをひとつ選んでください。

施設の今後の管理運営形態について尋ねたところ、「検討中」が42施設（47.7%）と最も多く、次いで、「自治体の直営」が18施設（20.5%）、「指定管理者による運営」が17施設（19.3%）であった。「その他」の主な内容は、合併後に検討などである。

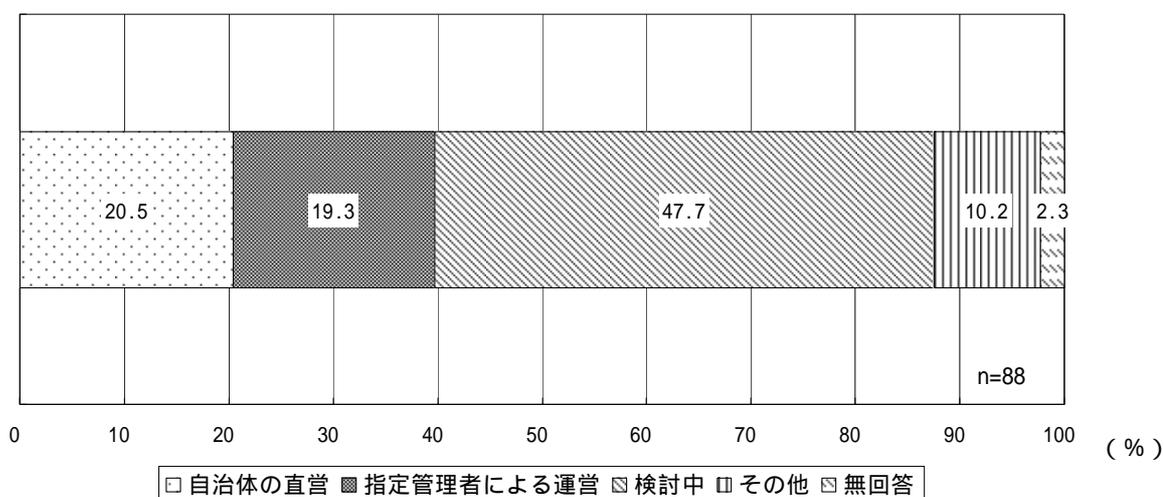


図 2-6 施設の今後の管理運営形態

## 10 今後の管理運営形態の選定理由

問 10 問9の設問で、「1．自治体の直営」及び「2．指定管理者による運営」とお答えになった方にお尋ねします。それぞれの形態で管理運営される理由をお書きください。

「自治体の直営」と回答した 18 施設、「指定管理者による運営」と回答した 17 施設のすべてから回答があり、主な内容は次のとおりである。（原文のまま掲載）

### 「自治体の直営」の理由

- ・当館の規模、利用状況から判断して、自治体の直営が適当であると現時点では考えている（検討中であるが、所管課としての考え）
- ・建物が老朽化し、維持管理費がかさむため指定管理者制度は、現状では困難とみられる
- ・平成 16 年 7 月 1 日より「生涯学習センター」に変わり、生涯学習課が施設の予約管理や事務処理を行うようになった。会場の設営、舞台照明、清掃は民間委託
- ・指定管理者制度を導入するメリットが少ない。既に委託可能な業務は民間委託している
- ・生涯学習事業の核施設として、広く住民の参画により運営されており、今のところ、指定管理者による運営は考えていない（同 1 件）
- ・町では、公民館的役割と文化会館的役割をあわせ持つ性格上、自治体直営を行っている
- ・小規模のホールのため、指定管理者を置く必要がない
- ・町民会館、公民館といった活動場の提供を行う施設に関しては収益性の見通しも立たないので、臨時職員による管理という方向性を考えている。町づくり（公民館活動等）に熱意を持つ人材を見出すことができれば、有効的な方法だと思われる（具体的な段階には至っていません）
- ・庁舎に併設された建物であるため
- ・町民センターは、文化ホール、図書館、公民館からなる複合施設であるため
- ・現段階では、隣町との合併を控えており、同じ内容の施設も隣町にあり、合併後一緒に取り扱うため、検討課題としたい。よって、問9では、現在の直営とします
- ・住民サービスの充実のため
- ・同センター内に、教育委員会の事務所、図書館もあり、直営の方が責任ある管理ができる
- ・当施設の中に、現在、管理を行っている教育委員会もあり、管理人も雇用しているので、現状の管理運営形態で特に問題ないので
- ・合併協議にて確認済み（新町において指定管理者等検討）

## 10 今後の管理運営形態の選定理由

---

### 「指定管理者による運営」の理由

- ・芸術文化施設については、個別法制度上、民間事業者に委託することに制約はない。また、民間事業者が実施できないような特に高度な公的責任や専門性は有しておらず、行財政改革の観点からも条件が整い次第、指定管理者制度を導入すべき施設を考えているため（同6件）
- ・利用者のニーズにより、効果的、効率的に対応できるため（同2件）
- ・施設の形態からして「自治体の直営」はかえって運営がしにくいと思われる。地方自治法の改正により、平成18年9月以降「指定管理者」の導入が一定義務付けられており、それに伴い準備を進めている
- ・地域の振興及び活性化並びに行政改革の推進を図る
- ・事業の効率性のため
- ・民間活用により、サービスの充実、経費節減、行政のスリム化を図ることを目的とする（文化事業の充実、施設利用の促進）
- ・現在も、財団に管理委託しているが、この間、経費削減を目的に財団への市の派遣職員を減らしてきた経過もあり、直営とはならない。指定管理者制度によるしかない
- ・今後も民間委託による運営が効率的と考えているため、地方自治法の規定に基づき、指定管理者による運営を行う
- ・指定管理者に移行する際に、利用料金制も同時に導入する予定のため、今以上にフレキシブルに動けるようになると考えているため
- ・当該施設は、平成13年7月オープンであるが、運営が軌道にのるまでの当面の期間は、直営で運営し、その後の状況を見て自治体関係団体（財団）への管理委託を検討することとなっていた。しかし、法改正により、指定管理者制度が導入され、そちらの可能性も踏まえて再検討を行っている段階である

## 11 施設の指定管理者の選定に当たっての重視項目

---

問 11 指定管理者の選定に当たって、下記の A から J までの各項目はどの程度重視しますか。重視の程度により下記の 1 から 5 までの番号を選び、表の該当する欄に付けてください。

指定管理者を選定するに当たって、各項目をどの程度重視するのかについて「重視する」「どちらかといえば重視する」「どちらともいえない」「どちらかといえば重視しない」「重視しない」から選んでもらい、項目ごとに重視の程度を集計<sup>13</sup>し、構成比<sup>14</sup>を示した。

「重視する」が最も多かった項目は、「個人情報の管理計画」の 41 施設（87.2%）であった。次いで「施設の運営能力（物的・人的）」が 36 施設（76.6%）、「団体・組織の安定性」が 35 施設（74.5%）であった。

「どちらかといえば重視する」が最も多かった項目は、「見積（入札）金額」の 21 施設（44.7%）であった。次いで、「団体・組織の所在地」と「施設の利用促進計画」が 16 施設（34.0%）であった。

---

<sup>13</sup> 問 9 で「1. 自治体の直営」と回答した 18 施設を除いて集計した。

<sup>14</sup> 構成比は、無回答の 23 施設を除いて算出。

11 施設の指定管理者の選定に当たっての重視項目

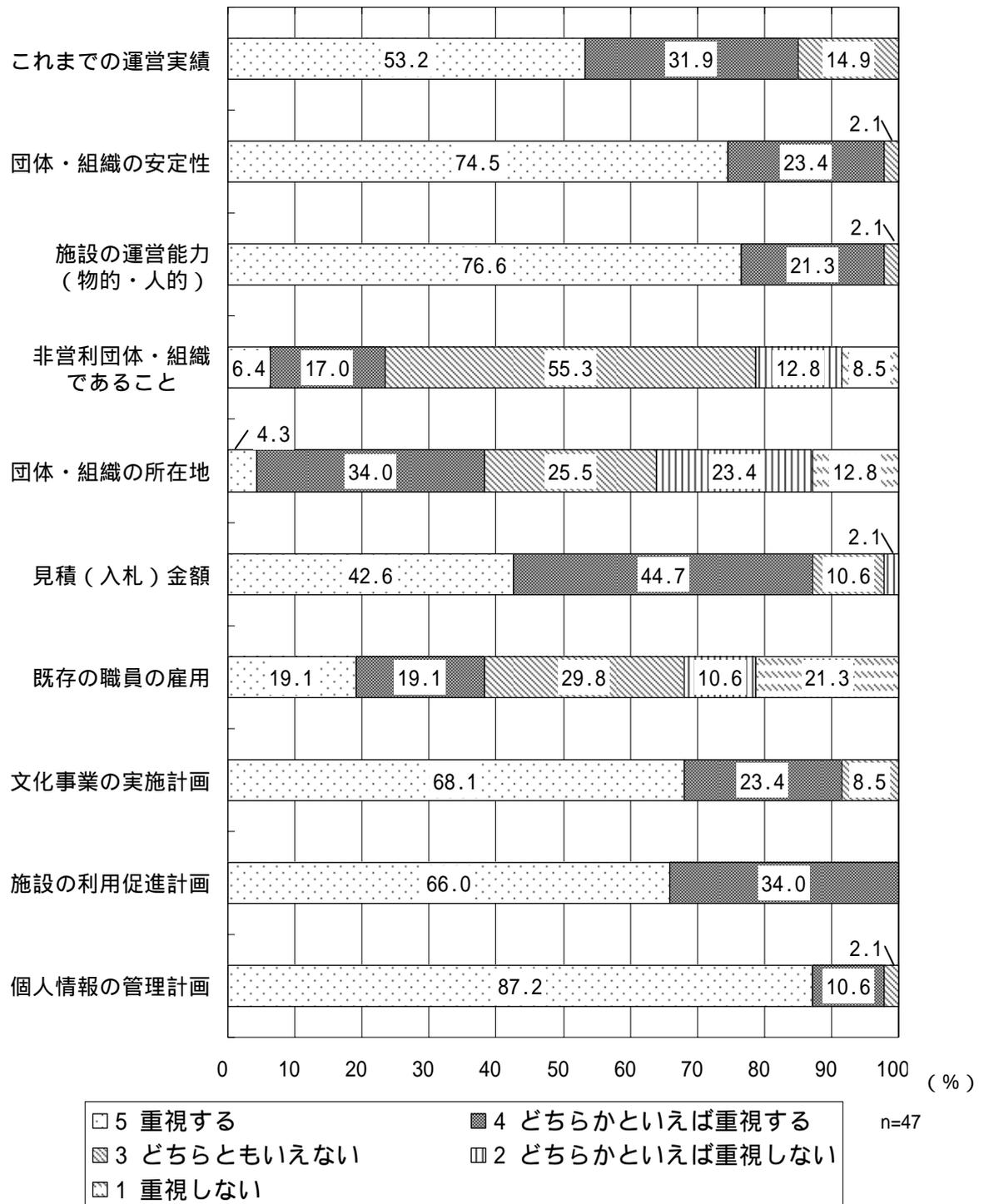


図 2-7 指定管理者選定での項目の重視の程度

## 12 アンケートのまとめ

---

アンケート調査をまとめると以下のことが分かった。

- 1 指定管理者制度への対応・取り組み状況
  - ・県内の自治体の半数以上は、指定管理者制度への対応方針が決定していない
  - ・合併を控えているため、多くの自治体で具体的な取り組みが進んでいない
  - ・施設の規模などを考慮して自治体の直営で運営することを決定している自治体がある
- 2 指定管理者制度導入のメリットとデメリット
  - ・制度の導入に対しては、利用者サービスの向上と経費の削減を期待している自治体が多い
  - ・制度の導入により、営利重視や利用者の意向を反映しない運営になることをデメリットとして考えている自治体が多い
  - ・指定管理者に対しては、破産や倒産の危険性、個人情報の悪用を危惧している自治体が多い
- 3 文化施設の運営
  - ・文化施設の運営形態は、検討中が多い
  - ・文化施設の今後の運営形態で自治体の直営を選択した施設は、指定管理者制度を導入するメリットがないと考えられている
  - ・文化施設の今後の運営形態で指定管理者制度の導入を予定している施設は、指定管理者による運営の方が、効果的、効率的であると考えられている
- 4 指定管理者の選定で重視する項目
  - ・指定管理者の候補に対して、これまでの運営実績、組織の安定性、運営能力が重視されるが、非営利組織であること、所在地はあまり重視されない
  - ・指定管理者の候補の提案内容としては、文化事業の実施計画、施設の利用促進計画、個人情報の管理計画が重視される

### 第3章 アンケート結果から分かる主体別分析

本章では、指定管理者に関するアンケートの調査結果をもとに、県内の自治体が同制度に対してどのような対応を行っているのかをより深く分析していく。

第1節では、市と町村に分けて、その認識の違いに、第2節では、自治体直営と直営以外による運営に分けて、その取り組みの違いに注目して考察したい。

#### 第1節 アンケート結果の市町村別分析

##### (1) 指定管理者制度への対応及び今後の具体的な取り組み

指定管理者制度への対応及び今後の取り組みについて、市と町村でどのように違いがあるのかを分析していく。

##### 指定管理者制度への対応

指定管理者制度への対応方針や考え方について、どのような傾向にあるのか、また、どういった違いがあるのか、市と町村に分けて集計<sup>15</sup>した結果を示す(図3-1)。

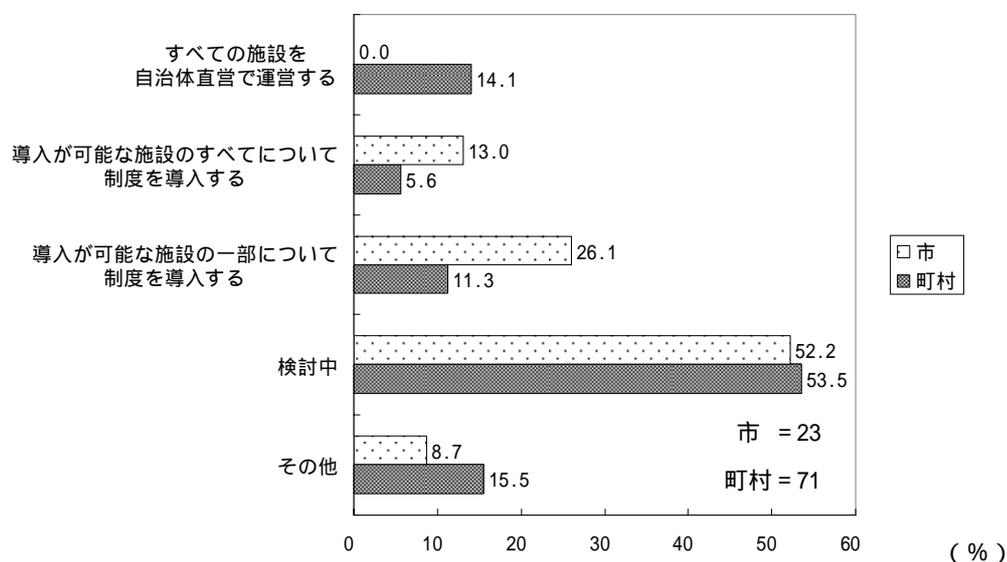


図3-1 指定管理者制度への対応

「すべての施設を自治体直営で運営する」については、市では全くなかったのに対し、町村では10町村(14.1%)の回答であった。その理由では、「施設の規模が小さく、当面

<sup>15</sup> 「指定管理者制度に関するアンケート」問1

は自治体直営で運営、指定管理者を設置するメリットが少ない」「制度を導入する施設がないため」などであった。この結果から、市では、積極的に指定管理者制度を導入しようと考えていることが分かる。一方、町村では、施設規模が小さく、制度を導入するメリットが少ないと考えていると思われる。

次に、「検討中」については、市では12市（52.2%）に対し、町村では38町村（53.5%）であった。この背景には、制度施行からまだ日が浅く、近隣自治体の動向を見ながら、制度に対する研究を行っていることが要因の1つであると考えられる。

最後に「その他」については、市では2市（8.7%）であったのに対し、町村では11町村（15.5%）であった。内容は、「合併を控えており、その後検討する」がほとんどを占めていた。ただ、町村の中には「検討もしていない」という内容の回答も見られた。

### 指定管理者制度の導入・移行の取り組み状況

指定管理者制度の導入・移行に関する取り組み状況について、市と町村に分けて集計<sup>16</sup>した結果を示す（図3-2）。

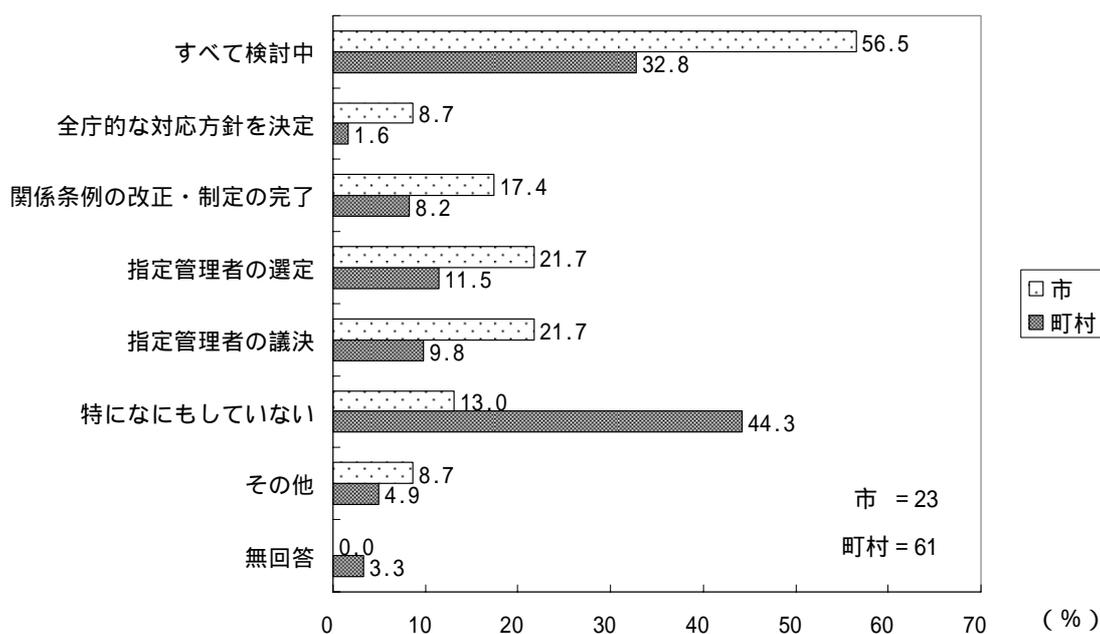


図3-2 指定管理者制度の導入・移行の取り組み状況

「すべて検討中」については、市では13市（56.5%）と市の回答結果では最も多かった。一方、町村では20町村（32.8%）であった。これは、前にも述べたように、近隣の動向を見ながら、制度に対する研究を行っていることが考えられる。

選択肢のうち、「すべて検討中」「特になにもしていない」「その他」を除く4つの選択肢

<sup>16</sup> 「指定管理者制度に関するアンケート」問3

は指定管理者制度の導入を考えた選択肢であり、その回答結果から、市の方が積極的に指定管理者制度の導入を視野に入れていると考えられる。

「特になにもしていない」については、市では3市(13.0%)に対し、町村では、27町村(44.3%)と町村の回答結果の中では最も高い数字だった。町村では、指定管理者制度の導入に対して積極的ではないと考えられる。

## (2) 指定管理者制度の導入により期待している効果と危惧している点

指定管理者制度の導入により期待している効果と危惧している点について、市と町村とはどのような違いがあるのかを分析していく。特に、指定管理者制度への対応で、実際に制度を導入すると回答した市町村がどのような効果を期待し、何を危惧しているのかを分析していく。

### 指定管理者制度の導入により期待している効果

指定管理者制度の導入により期待している効果を項目ごとに市と町村に分けて集計<sup>17</sup>した結果を示す(図3-3)。

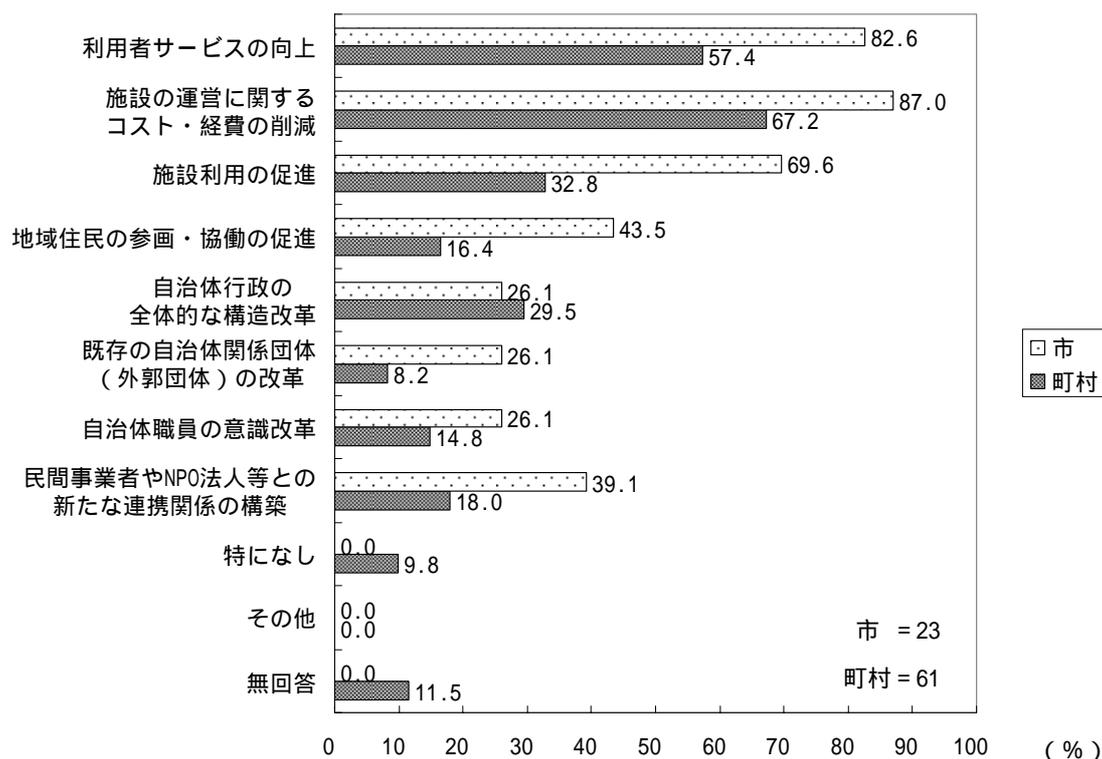


図3-3 指定管理者制度により期待している効果

回答結果を項目ごとにみると、上位2項目は市、町村どちらも同じ回答結果であった。

<sup>17</sup> 「指定管理者制度に関するアンケート」問5

最も多かったのが「施設の運営に関するコスト・経費の削減」で、市が 20 市（87.0%）、町村が 41 町村（67.2%）であった。次いで「利用者サービスの向上」で、市が 19 市（82.6%）、町村が 35 町村（57.4%）であった。この回答結果は、同制度の導入目的を考えると妥当な結果であろう。

その他の項目をみると、市では、「施設利用の促進」が 16 市（69.6%）、「地域住民の参画・協働の促進」が 10 市（43.5%）と続いている。一方、町村では、「施設利用の促進」が 20 町村（32.8%）、「自治体行政の全体的な構造改革」が 18 町村（29.5%）と続いている。また、「特になし」の回答も 6 町村（9.8%）あり、制度に対して多くの期待を抱いていないと考えられる。

制度への対応に関する問 1 での回答で「導入が可能な施設の一部について制度を導入する」「導入が可能な施設のすべてについて制度を導入する」と回答した市町村（9 市、12 町村）が、どの項目を期待しているのかをみても、全体と同じような傾向であった。特に市では、9 市すべてで「施設の運営に関するコスト・経費の削減」を効果としてあげている。

#### 指定管理者制度の導入により危惧している点

指定管理者制度の導入により危惧している点について、市と町村に分けて集計<sup>18</sup>した結果を示す（図 3-4）。

回答結果を項目ごとにみていくと、市では、「既存の自治体関係団体（外郭団体）の存続問題」が 14 市（60.9%）と最も多く、次いで、「指定管理者の破産や倒産の危険性」が 12 市（52.2%）であった。一方、町村では、「営利重視の運営」が 26 町村（42.6%）と最も多く、次いで、「施設の設置目的を考慮しない運営」「地域住民や利用者の意向を十分に反映しない運営」が 19 町村（31.1%）であった。この回答結果から考えられることは、市は施設を運営していく団体に対して危惧している所がみられる。一方、町村では、施設の運営そのものに対して危惧している。

その他の項目をみると、市では、「過剰なコスト縮減志向によるサービス水準の低下」が 11 市（47.8%）、「地域住民や利用者の意向を十分に反映しない運営」「個人情報の漏洩や悪用」が 9 市（39.1%）と続いている。一方、町村では、「個人情報の漏洩や悪用」が 18 町村（29.5%）、「指定管理者の破産や倒産の危険性」が 17 町村（27.9%）と続いている。また、「特になし」の回答が 11 町村（18.0%）あり、導入に対して危惧する点がないと回答している。

最後に、制度導入への対応に関する問 1 での回答で「導入が可能な施設の一部について制度を導入する」「導入が可能な施設のすべてについて制度を導入する」と回答した市町村（9 市、12 町村）が、どの項目を危惧しているのかをみても、全体と同じ傾向であった。

<sup>18</sup> 「指定管理者制度に関するアンケート」問 6

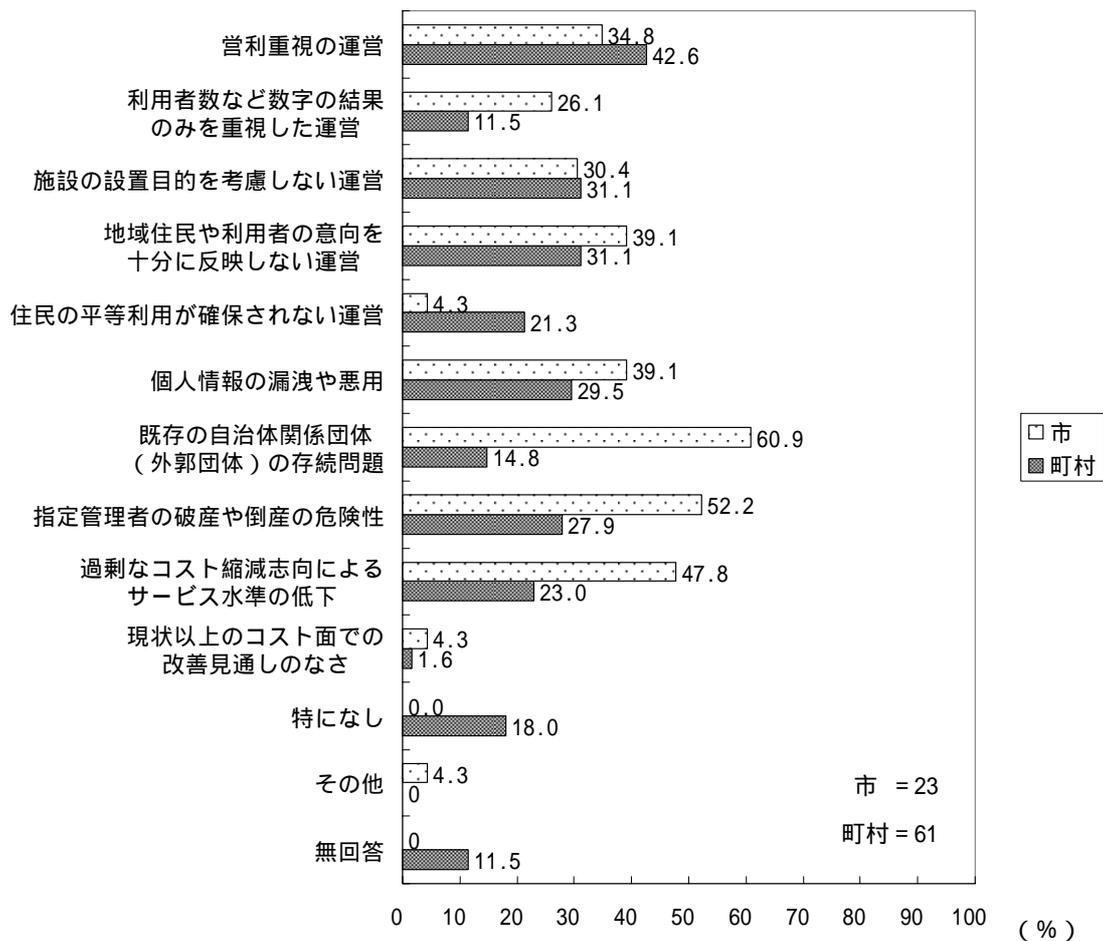


図 3-4 指定管理者制度の導入により危惧している点

### (3) 公立文化施設の今後の管理運営形態

文化施設の今後の管理運営形態について、市と町村に分けて集計<sup>19</sup>した結果を示す(図 3-5)。

市と町村を比較したところ、特徴的な結果が出た。「自治体の直営」は、市の 4 施設(7.8%) に対して町村が 14 施設(37.8%)と多く、「指定管理者による運営」は、市の 16 施設(31.4%) に対して町村が 1 施設(2.7%)であった。市では文化施設の管理運営をすでに外郭団体へ委託し、指定管理者制度への移行が必須となっている施設が多く見受けられる。また、規模の大きい文化施設が多く、維持管理費の削減など制度を取り入れることでの利点が見込まれるため、導入を進めていると考えられる。逆に、町村では施設規模が小さく、公民館的利用がなされている文化施設が多く、メリットが少ないと感じていると考えられる。また、「文化ホール・公民館・図書館などの複合施設である」「庁舎と併設されている」などの理由から、制度導入に対しての準備が複雑化していることも考えられる。

<sup>19</sup> 「指定管理者制度に関するアンケート」問 9

市と町村とも「検討中」の回答が目立った。この背景には、市町村合併を控えているため、結論が出ていないことも一因であると考えられる。

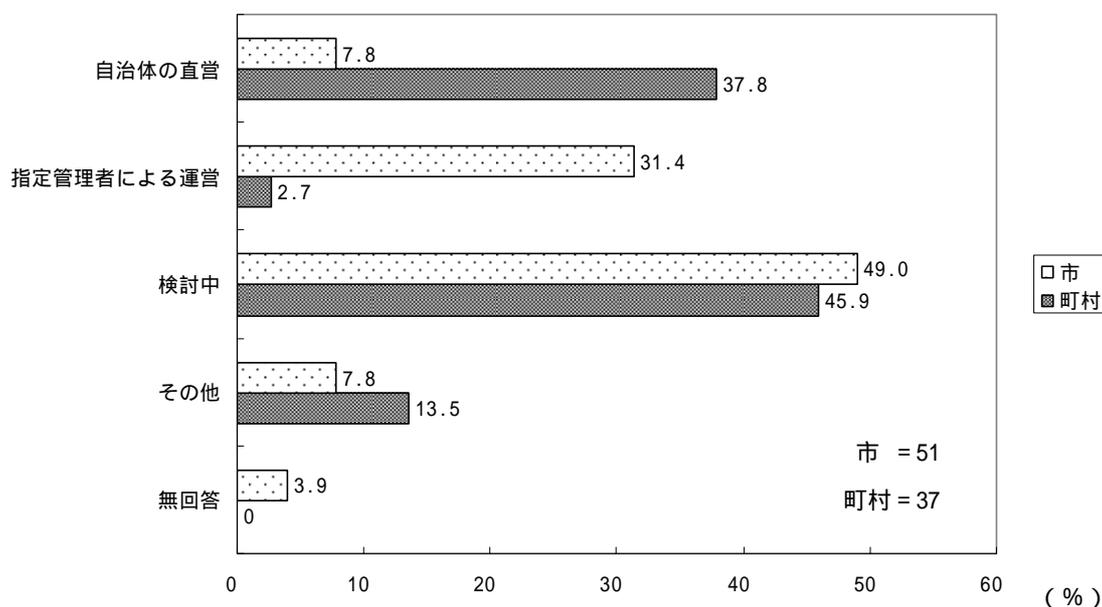


図 3-5 施設の今後の管理運営形態

## 第 2 節 運営主体別分析からみる公立文化施設

### ( 1 ) 運営主体別からみる指定管理者制度の捉え方

指定管理者制度が導入されたことによって、文化施設の現在の管理運営形態の違いで、今後の管理運営形態にどのような違いがあるのか、また、その理由を分析していく。

#### 施設の現在と今後の管理運営形態

文化施設の現在の管理運営形態別に、今後の動向について、集計<sup>20</sup>した結果を示す(図 3-6・3-7)。

<sup>20</sup> 「指定管理者制度に関するアンケート」問 8、9

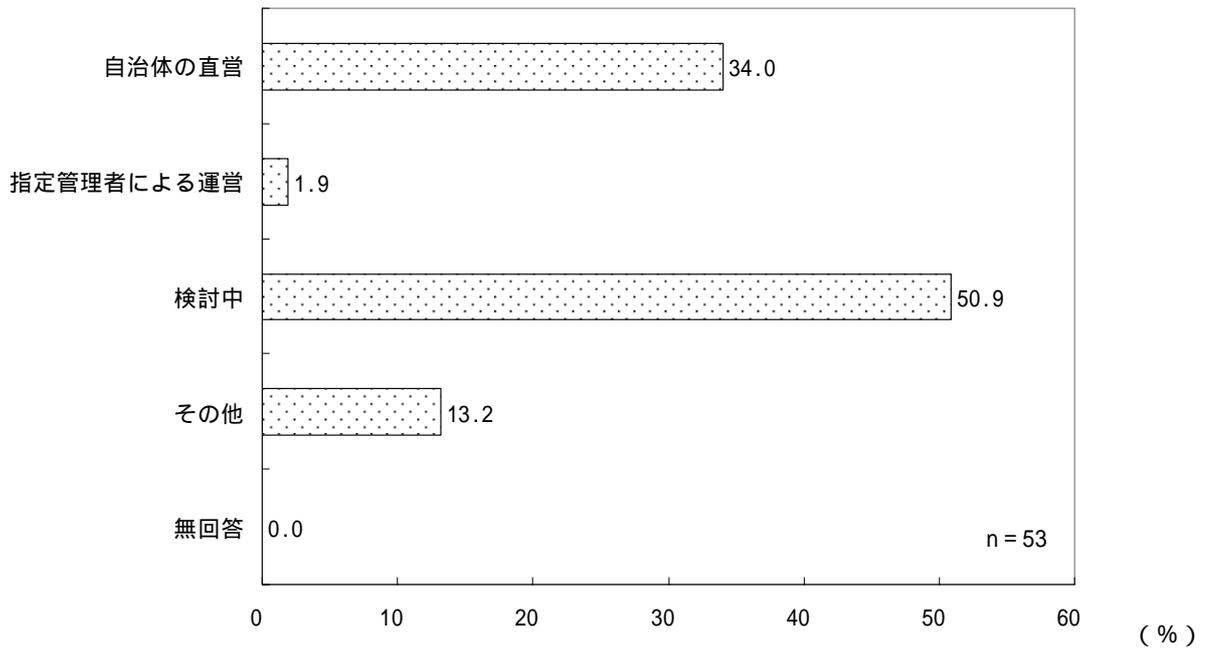


図 3-6 現在直営である施設の今後の運営形態

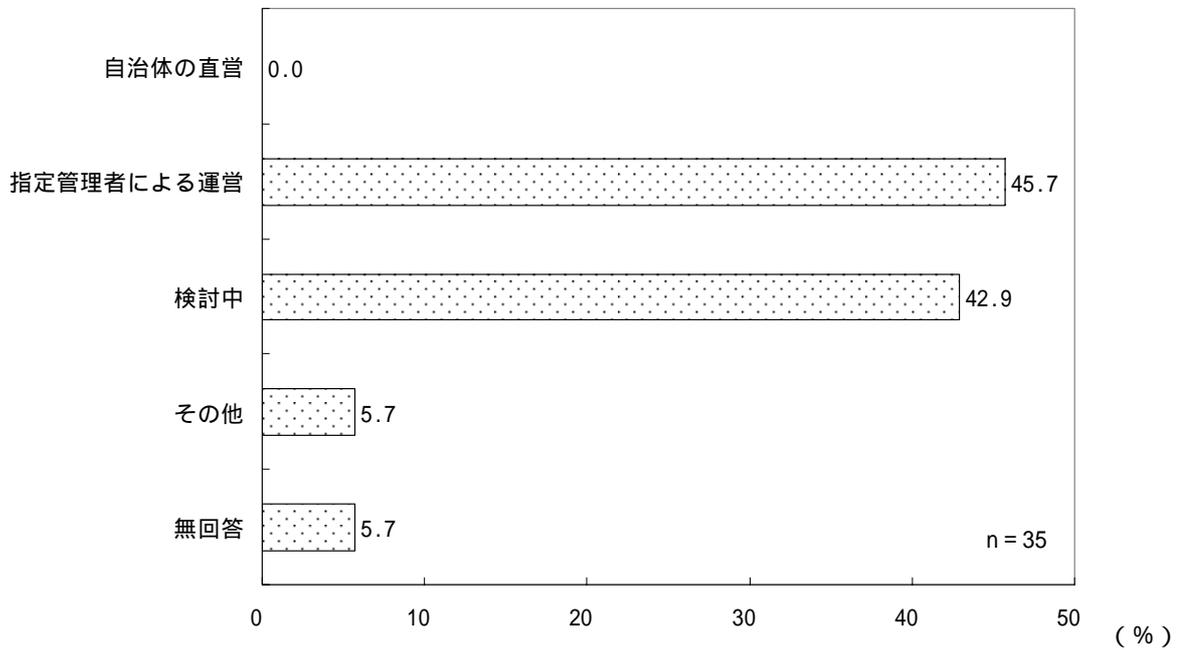


図 3-7 現在直営ではない施設の今後の運営形態

現在直営の 53 施設(市 21、町村 32)について、「今後の管理運営形態」の動向をみると、「検討中」が 27 施設 50.9% (市 15、町村 12) と最も多く、次いで、「自治体の直営」で 18 施設 34.0% (市 4、町村 14) であった。現在直営の文化施設で、今後も直営と回答した

18 施設（市 4、町村 14）の選定理由をみると、「公民館的役割と文化会館的役割を併せ持つ性格上のため」「小規模ホールのため」など施設の規模や性格的な理由が多くを占めていた。これから考えられることは、指定管理者制度の認識として「ある程度の規模があるホールを持つ施設」や「複合施設ではなく 1 つの性格を持つ施設」でなければ、制度を導入するメリットがほとんどないと考えられていることが分かる。

一方、自治体直営以外の 35 施設（市 30、町村 5）について、「今後の管理運営形態」の動向をみると、「指定管理者による運営」が 16 施設 45.7%（市 16、町村 0）と最も多く、次いで、「検討中」が 15 施設 42.9%（市 10、町村 5）であった。また、今後、自治体直営に戻すと回答した文化施設は皆無であった。「指定管理者による運営」と回答した 16 施設（市 16、町村 0）の理由をみると、「利用者ニーズにより、効果的、効率的に対応できるため」「民間委託による運営が効率的であるため」など施設運営の効率化を視野に入れた理由や「地域の振興及び活性化並びに行政改革の推進を図るため」「民間活用により、サービスの充実、経費削減、行政のスリム化を図るため」など行政の改革を視野に入れた理由であった。

## （２）指定管理者選定に当たっての重視項目

指定管理者選定に当たっての重視項目について、文化施設の現在の管理運営形態別に分けて集計<sup>21</sup>した結果を示す（図 3-8・3-9）。

現在直営の文化施設で、「重視する」項目は、「個人情報の管理計画」で 95.7%と最も重視されており、次いで「団体・組織の安定性」で 69.6%であった。なお、直営以外で運営している文化施設でも「個人情報の管理計画」が 79.2%、「団体・組織の安定性」が 79.2%とどちらの項目も重視されている結果であった。

次に、現在直営以外の文化施設で、「重視する」項目は、「施設の運営能力」で 87.5%と最も重視されており、次いで「団体・組織の安定性」「文化事業の実施計画」「施設の利用促進計画」「個人情報の管理計画」で 79.2%であった。なお、直営で運営している文化施設では、「施設の運営能力」が 65.2%、「文化事業の実施計画」が 56.5%、「施設の利用促進計画」が 52.2%とある程度高い数字はでているものの、直営以外で運営している文化施設ほど重視されていない結果であった。

<sup>21</sup> 「指定管理者制度に関するアンケート」問 8、11

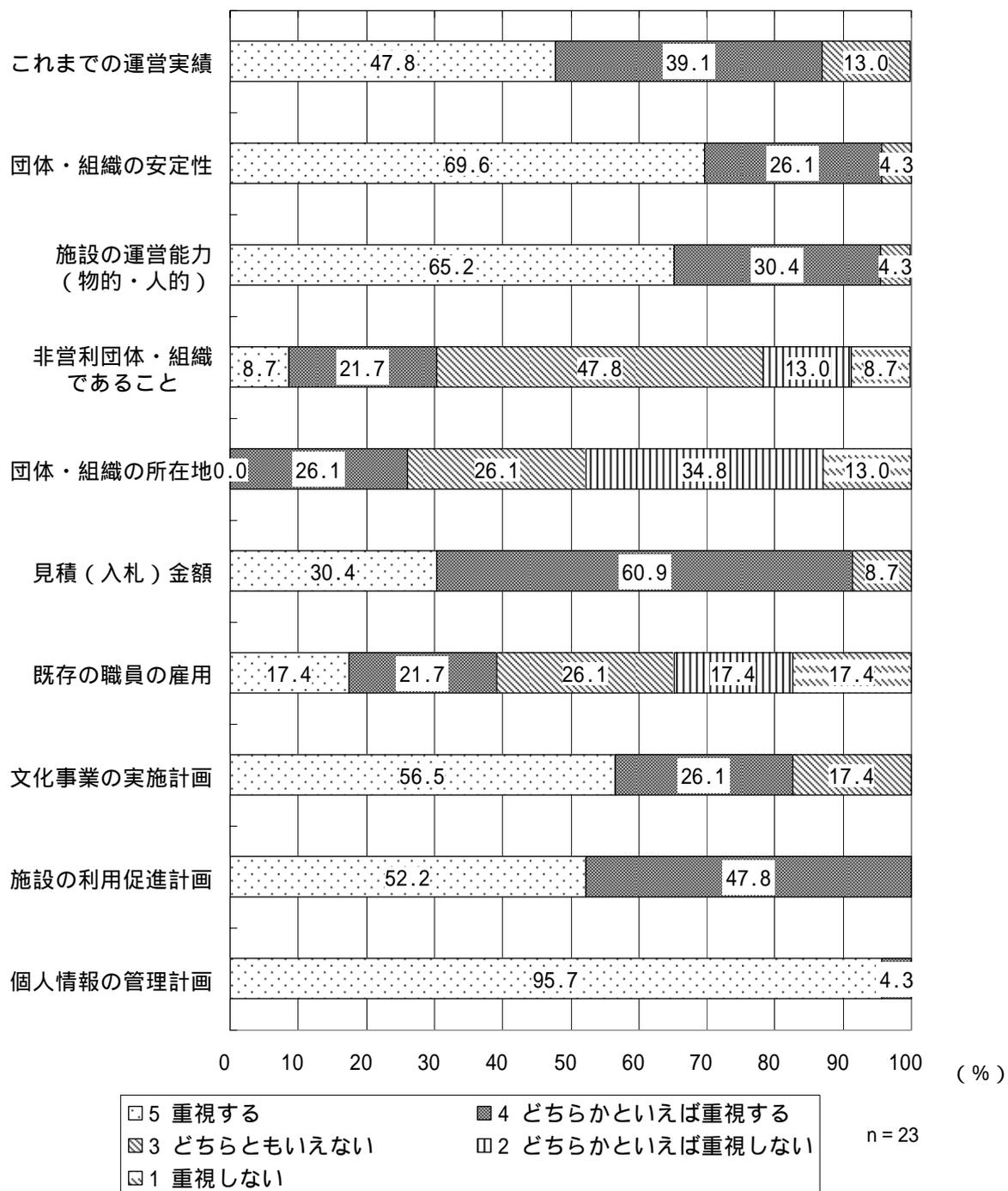


図 3-8 現在自治体直営である施設の指定管理者選定に当たっての重視項目

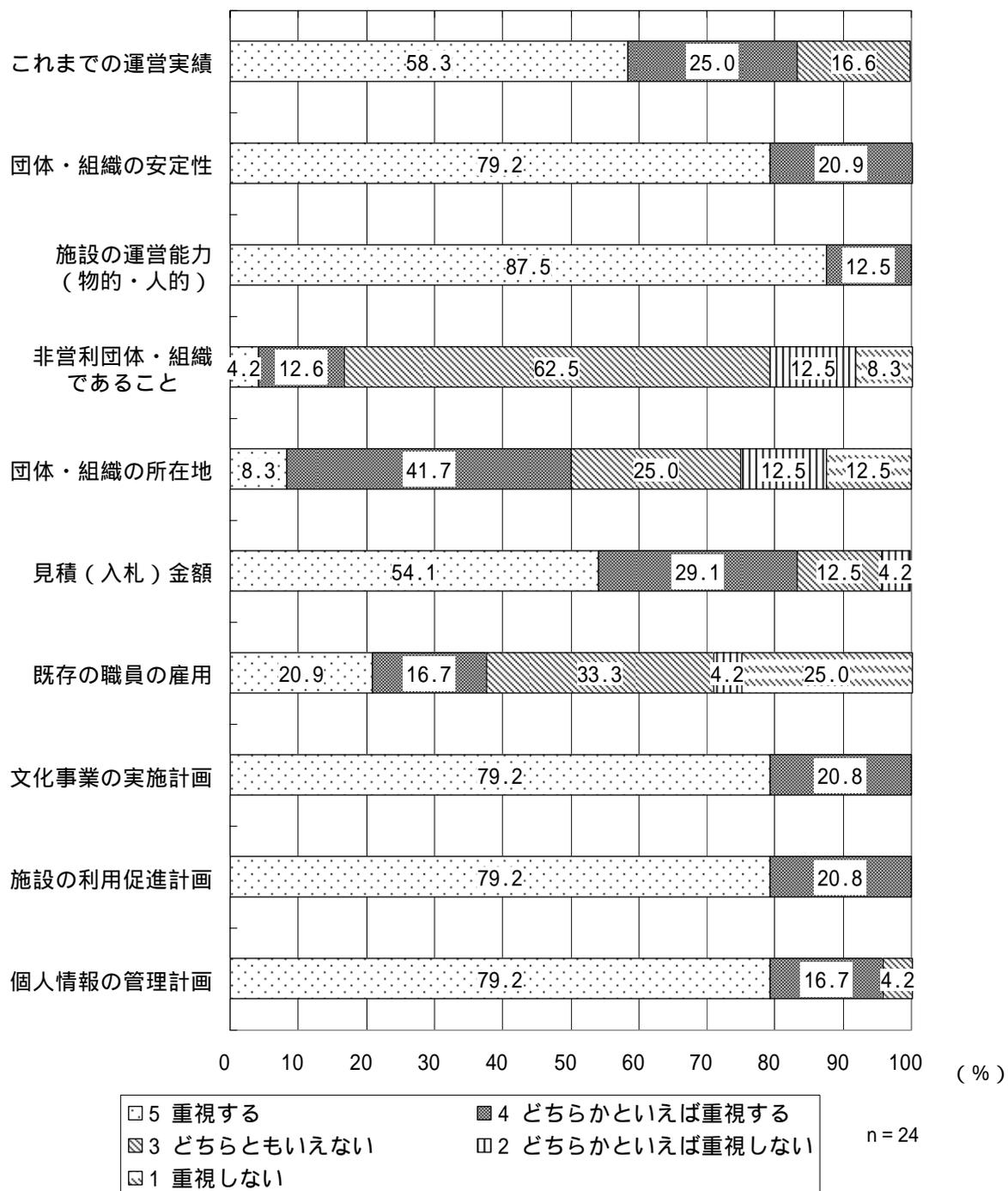


図 3-9 現在直営ではない施設の指定管理者選定に当たっての重視項目

### 第3節 まとめ

第3章では、第1節で市町村ごとの指定管理者制度への対応、第2節で運営主体別からみる指定管理者制度と、様々な方向から文化施設の管理運営方法の1つである指定管理者制度について分析してきた。

第1節では、指定管理者制度に対する考え方や捉え方について、市では制度に対して何らかの動きを見せているが、町村では特になにもしていないなど、違いがみられることが分かった。ただ、本制度への対応は、各文化施設の状況によって異なると考えられる。だからこそ、各自治体、特に町村は積極的に研究していく必要があると思われる。

第2節では、自治体直営で現在運営している文化施設では、指定管理者による運営を考えている文化施設は少なく、自治体関係団体への管理委託で現在運営している文化施設では、半数以上の施設が指定管理者による運営を考えていることが分かった。指定管理者制度はあくまで運営方法の1つの手段でしかない。そのため、「誰のための公立文化施設であるのか」「何のための公立文化施設であるのか」を十分に考えた上で、文化施設を運営していくための最善の方法を選択していく必要があると考えられる。

## 第4章 事例調査

### 第1節 はじめに

本章では、県内及び県外の特徴のある主な文化施設の事例報告を行う。事例報告の対象施設は以下のとおりである。

	施設名	施設の特徴
県内	北九州芸術劇場	明確な運営目的
	八女市町村会館	市民主体のイベント・計画作り
県外	金沢市民芸術村	24時間・365日開館 市民主体の運営（市民ディレクター制度）
	京都府中丹文化会館	宣伝活動に重点をおいた黒字事業展開
	横浜市磯子区民文化センター	指定管理者制度導入施設先進事例 徹底した情報公開

## 第2節 県内外の事例調査

### (1) 北九州芸術劇場(北九州市)

#### 施設の概要

施設名	北九州芸術劇場
所在地	福岡県北九州市小倉北区室町一丁目1-1-11 リバーウォーク北九州内
管理機関	(財)北九州市芸術文化振興財団
延床面積	約18,000㎡
構成施設	大ホール(座席数1,269席) 中劇場(700席) 小劇場(最大216席) アートライブラリー、市民ギャラリー、芸術情報センター(プレイガイド・インフォメーション) アートルounge
開館年	平成15年11月



写真提供：北九州市

### 施設の特徴

北九州市小倉北区の中心街に位置する北九州芸術劇場は、平成 15 年にオープンした「リバーウォーク北九州」の施設の一部である。食事やショッピング機能が併設されており、劇場と飲食店などが、集客率を上げる相乗効果となっている。これは単に劇場のみがあるだけの文化施設とは異なり、その機能は他には真似できないものといえる。しかし、北九州芸術劇場はその相乗効果もさることながら、他の文化施設とは大きく異なる特徴がある。それは、今後の文化施設を考える上で見習うべきものである。

その特徴とは、劇場のコンセプトになっている「観る・創る・育つ」を目的とした劇場ということである。

まず「観る」では、舞台芸術の先進都市から芸術性の高い舞台作品を公演することにより、幅広い年代層の一般客に舞台芸術に親しんでもらい、興味を持ってもらうというアプローチを行っている。これにより、それまで舞台芸術に興味のなかった人を劇場に取り込むことができる。

次に「創る」では、北九州芸術劇場がプロデュースを行い、オーディションによって選ばれた方がオリジナル作品を創る参加型事業を行っている。参加型事業は、参加者に満足感を与え、それが、地域の活性化を促している。また、企画そのものを一般公募し、その立案者が市民プロデューサーとして制作に加わる「市民プロデューサー企画」を取り入れている。市民プロデューサーは、北九州演劇祭実行委員会<sup>22</sup>と共同制作し、平成 16 年度は、前年度のプロデュース企画とつながるものとして、「冒険王 04」をプロデュースした。

最後の「育つ」では、劇場のサポーター組織を通じてのネットワーク作りを行っている。サポーター同士が、お互いの活動を知ることによって、活動に刺激を生み、情報交換ができ、彼ら自身がより広い視野で育っていくこととなるのである。また、アーティストを小・中学校に派遣させるアウトリーチ活動、戯曲づくり・俳優養成・舞台技術の習得・制作などの教育を行う劇場塾、夏休みには子ども向けの公演・演劇ワークショップなども行っており、地域の人々に芸術に触れる機会を多く作ることで、将来の利用者を育てることとなっている。



出所：北九州芸術劇場 HP より、一部改

<http://www.kitakyushu-performingartscenter.or.jp/about/main.html>

図 4-1 北九州芸術劇場のコンセプト

<sup>22</sup> 事務局（財団職員）や劇場プロデューサー、地元の劇団員、文化連盟職員など 9 名から構成される実行委員会。

## まとめ

施設運営の目的が明確化されていることは、文化施設を運営する側にとってはもちろん、文化施設を利用する側にとっても重要なことである。それにより「この施設では何ができるのか」が分かり、施設の特徴に応じた、適切な使い方ができる。北九州芸術劇場では、施設の特徴を活かした適切な目的を設定し、地域に根ざした施設づくりを目指している。

## (2) 八女市町村会館(八女市)

### 施設の概要

施設名	八女市町村会館
所在地	福岡県八女市大字本町 586 番地
管理機関	八女市
延床面積	約 3,649 m <sup>2</sup>
構成施設	大ホール(1,000 席)、小ホール、会議室、控室
開館年	昭和 47 年 11 月



写真提供：八女市

## 施設の特徴

あるプロジェクトと活動によって、それまでの貸し館主体の文化施設のイメージを打破し、そこから文化を発信し、地域を活気付けている施設がある。八女市にある八女市町村会館である。なぜ、そのようなことが可能であったのか。きっかけは、老朽化した建物の見直し調査を機に結成された、市民主導の応援グループによる計画「八女元気計画」で、「わいわい春の祝いフェスティバル」が開催されたことである。フェスティバル自体の内容も重要であるが、ここではそのフェスティバルに行き着くまでの過程がより重要であると考え、その過程と結果について報告する。

市民主導の計画ではあるが、その前段階では、自治体やオルガナイザー<sup>23</sup>が主体となって八女市町村会館について考える会議が、幾度となく開催されている。まず行政が施設の見直しについて考え、それを市民に主導権を持たせる「行政から市民への主導権の移行」がうまくなされている。言葉では簡単に言えるが、そこに行き着くには並々ならぬ努力があった。段階的に以下に述べたい。

まず、八女市教育委員会は、関連施設と部署の職員、会館の利用団体、管理運営業者の総勢 19 名で構成された「庁内プロジェクト会議」を発足させた。会議を重ねるにつれて議論は活発になってはくるものの、この時点で市民側（利用者）の発言は形式的なものであったようである。

会議参加者の発案で、庁内プロジェクト会議は一般市民を含めた「みんなで考える会館」へと発展する。この段階で、プロジェクトは外に開かれた場となった。一般市民の参加者は増えて、意見も出るが、未だその姿勢は傍観的なものであった。

その後、会議は「市民懇話会」となり前会議のメンバーの中から選出された委員によって定期的に開催されたが、主導権はまだ行政側にあった。

では、どの時点で活動の主導権が「行政」から「市民」に移ったのであろうか。そもそもはじめのうちは、行政の考えとしてプロジェクトの活動主体を市民に移行させることを意図してはいなかった。行政側は、それまでの会議の目的を老朽化した建物の見直し調査を中心とした「生涯学習拠点再整備構想の策定」としていたため、会議の参加者から会館再生の具体的な案が単発的に出ても、その目的と直接的につながるようなものではなかった。

しかし、「行政」と「市民」の間で中立的な役割を果たしたオルガナイザーの存在がこの一連の会議のターニングポイントになった。オルガナイザーの提案によって、活動体の名称が「市町村会館元気計画」とされ、それまで会議での目的であり、検討課題であった「生涯学習拠点再整備構想の策定」から、より具体的に会館の再生について考えるプロジェクトになった。この活動体は活動目的として「市民参加による管理運営の可能性」について検討している。この時点から徐々に、それまでの行政主体から市民主体へと移りかわって

---

<sup>23</sup> 組織化を行う人。八女市では庁内プロジェクトより以前に、まちおこしなどの計画を立てたときに中心的な役割を果たした方を選任している。

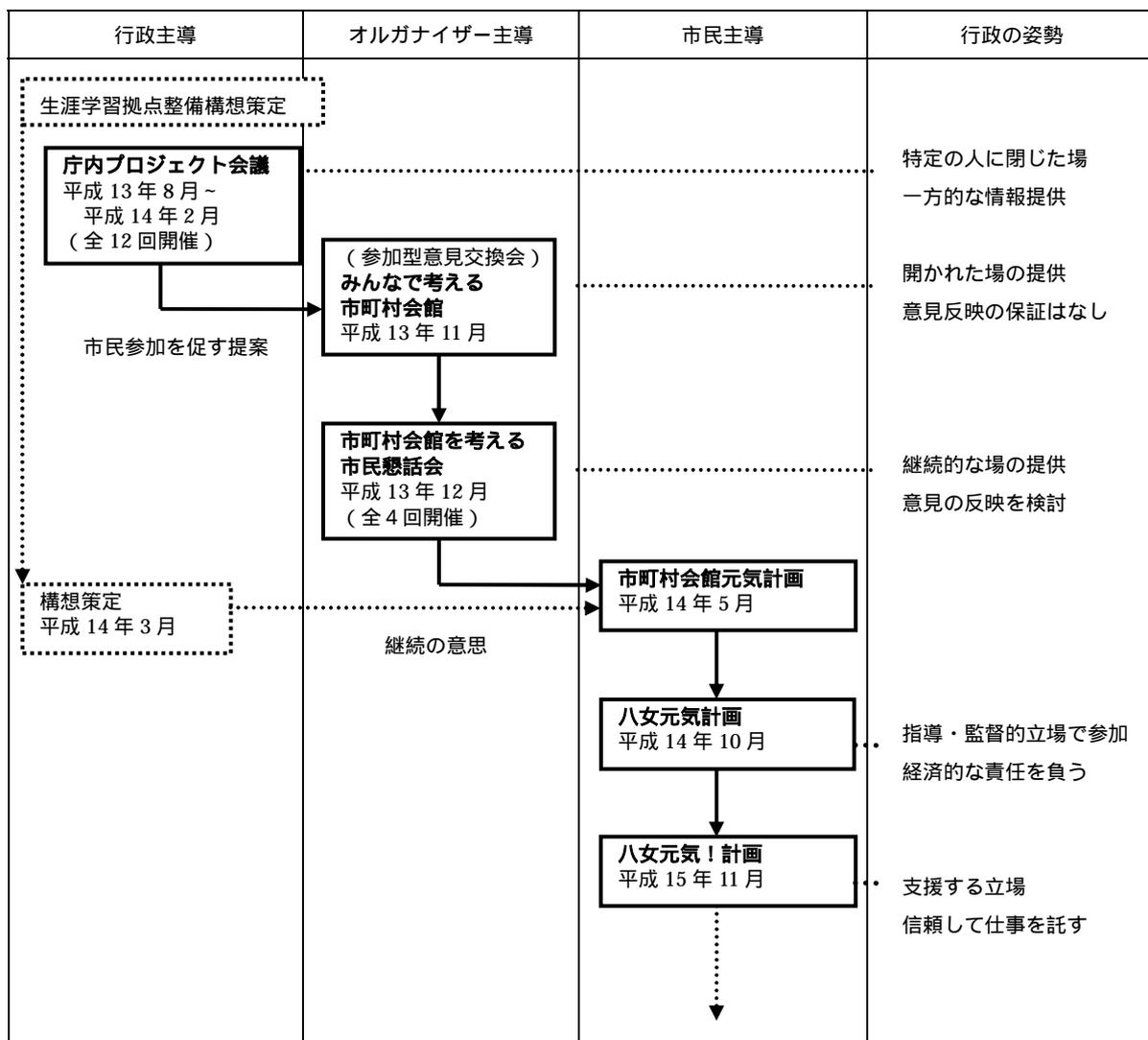
いく。

その後、オルガナイザーの提案によるこの「市町村会館元気計画」は、オルガナイザーの責任下において、活動主旨を拡大し、名称も「八女元気計画」になり、会館のみならず、生涯学習まちづくりモデル事業の一環として取り組むこととなった。そして、オルガナイザーの総合監修で、一連の八女元気計画の成果発表事業とし「わいわい春の祝いフェスティバル」に行き着くのである。行政の財的・人的サポートによって、行政と市民がパートナーシップを持つことに成功したのは、八女市にとって財産である。

#### まとめ

「市民が主体となってそれを行政が支援する」という、これからの自治体の望ましいと思われる形を作り、地域の人々に「自分たちが主体となってこの地域を動かしている」という意識を持ってもらう。それによって行政と市民の間にネットワークができ、地域の活性化、地域への愛着心がより強まる。このような形を作り上げるのは、先にも述べたが、言葉で言うほど容易なものではない。しかし、文化施設がそのような形を作り上げる中心的存在となり、地域を活性化していくものとなり得ることが、今回の事例から分かる。

表 4-1 八女元気計画の歩み



出所：平成 16 年 6 月 12 日文化経済学会 日本 2004 新座大会における発表時の配布資料より、一部改

( 3 ) 金沢市民芸術村 ( 金沢市 )

施設の概要

施設名	金沢市民芸術村
所在地	石川県金沢市大和町 1 - 1
管理機関	( 財 ) 金沢市文化創造財団
延床面積	約 6,070 m <sup>2</sup>
構成施設	ピット 1 ( マルチ工房 )、ピット 2 ( ドラマ工房 )、ピット 3 ( オープンスペース )、ピット 4 ( ミュージック工房 )、ピット 5 ( アート工房 )、里山の家 ( 木造 2 階建 )、練習室 ( パフォーミングスクエア )、レストラン、事務所棟
開館年	平成 8 年 10 月



写真提供 : ( 財 ) 金沢市文化創造財団

## 施設の特徴

金沢市に、レンガ造りの倉庫を再生した、誰でも気軽に使うことができる芸術文化創造スペースがある。金沢市民芸術村である。新しい文化や芸術の発信地となることを目的に金沢市文化創造財団が管理・運営している。この施設の他に類を見ない特徴として、24時間・365日の開館が挙げられる。24時間を、6時～12時、12時～18時、18時～24時、24時～6時の4等分し、6時間単位の料金設定を行っている。実際、平成15年で年間22万人が利用しており、金沢市民芸術村の細川村長によると「18時～24時の利用が一番多い」とのことである。

利用者からすれば、24時間・365日の開館は便利であるが、施設管理者の立場からすれば夜間の開館は様々な問題が起こりうる可能性がある。青少年のたまり場、騒音問題、事件・事故などの危険性である。それにもかかわらず、金沢市民芸術村が開館時から現在に至るまで大きな問題もなく運営を続けることができたのは、「緩やかな管理」にある。

「緩やかな管理」とは規則の否定ではない。金沢市民芸術村にも、最低限利用者が守るべきルールがある。行政や管理者が必要以上の制限を設けない緩やかな管理で、利用者の自由を最大限認めているのである。具体的に言えば、24時間・365日体制や、施設の低料金、備品無料などである。それにより、利用者の自由を認めるが、自己責任を負うという利用者主体に重きを置いている。極端に言えば、自由＝責任という社会のルールである。

開館当初は、様々な問題が起こるのではないかと危惧された。しかし、その問題は「市民ディレクター制度」を取り入れることにより、大きく軽減されたものになる。この制度は、利用者が規則を作り、利用者の自主性を尊重する制度である。職員は裏方に回り、利用者が施設を使いやすいよう、環境整備を整えることに重点を置いている。

市民ディレクターの主な仕事に、企画作りや企画審査がある。推薦制、指名制で任期は4年である。市民ディレクターを選ぶに当たっては、次の5点を重視している。指導力、企画力、情報収集とネットワーク、バランス感覚、そして情熱とボランティア精神である。指導力と企画力、情報収集とネットワークは説明するまでもないだろう。バランス感覚は、ある1つのものに偏った考えで企画、審査をするのではなく、利用者や市民の意見を考慮し、施設の総合的発展を考えることのできる力である。情熱とボランティア精神は、市民ディレクターが本来の仕事を持ちながら行わなければならないことから、必要不可欠である。また、市民ディレクターだけが企画作りや企画審査を行うわけではない。市民ディレクターの支えとして、一般市民で構成された市民ボランティアがいる。市民主体の環境が数年かけて生成された組織体である。利用者自分たちが作った制度という意識があるからこそ、先に述べた行政の「緩やかな管理」で問題が起きないのである。

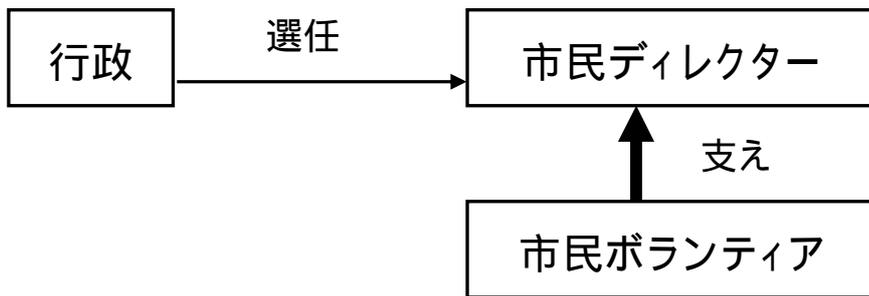


図 4-2 市民ディレクターの行政、市民ボランティアとの関係

まとめ

これまでの市民の考え方には「行政に頼る 責任は行政」が見受けられる。それを「市民主体 = 自己責任」という形になって成功している例が金沢市民芸術村である。市民が自由と責任を自覚し、行政は市民を支援する。このような市民と行政の関係が、文化施設の望ましい在り方を考える上で重要である。

しかし、このような関係は一朝一夕の努力ではできない。ここに至るには、金沢市によって「市民主体 = 自己責任」の環境作りが何年もかけて行われてきた。施設の特徴として挙げた「緩やかな管理」は金沢市の不断の努力の結果であり、その中でも 24 時間・365 日制度は双方の信頼関係が醸成した成果である。

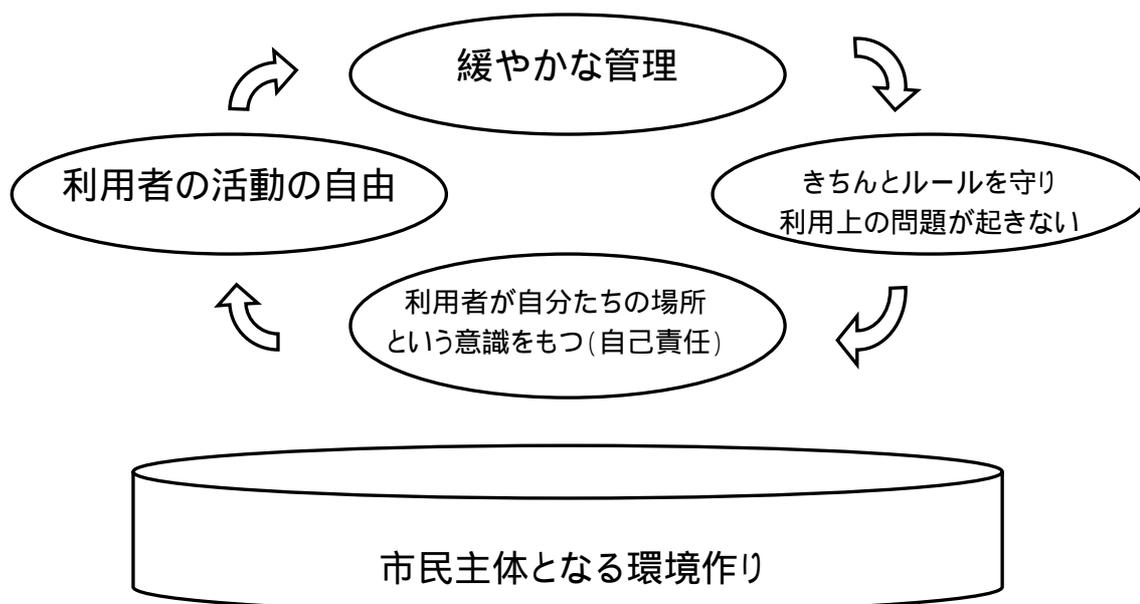


図 4-3 金沢市民芸術村の緩やかな管理の循環図

( 4 ) 京都府中丹文化会館 ( 京都府綾部市 )

施設の概要

施設名	京都府中丹文化会館
所在地	京都府綾部市里町久田 21 - 20
管理機関	( 財 ) 京都府中丹文化事業団
延床面積	約 3,478 m <sup>2</sup>
構成施設	ホール ( 1,000 席 ) 練習室、楽屋、その他 ( 調光室、映写室、音響室、投光室 )
開館年	昭和 58 年 5 月



写真提供 : ( 財 ) 京都府中丹文化事業団

## 施設の特徴

京都府の中丹文化会館は、(財)京都府中丹文化事業団が市からの委託を受け、管理運営を行っている。その施設管理にかかる経費は、貸し館事業・自主事業の収入と、市からの年額4,000万円の補助金で構成されている。その中から事務局職員の人件費、施設修繕費、光熱水費などの施設管理経費、及び自主事業費など支出のすべてを賄っている。一般的な文化施設の管理では、修繕費、光熱水費などの経費がかさみ、その上、自主事業を展開すると、事業の赤字補填まで必要経費として加算されることも少なくない。そのような現状の中で、なぜ収入及び委託料だけで管理・運營業務、自主事業の支出をすべて賄うことができるのか。さらに、自主事業を行えば行うほど黒字になるという事業展開の方法を報告する。

自主事業の内容について考える前に、中丹文化会館では事業決定の前提条件が二つある。1つは、事業によって「赤字を出さないこと」である。民間事業者からすれば当たり前のことであるが、現状の文化施設ではその意識が希薄になっている。財政的な意識を高めることは、今後の文化施設の運営にとって重要な前提条件である。もう1つは、「地域密着」を念頭において事業を行うことである。財政的なことばかりを考えても、本当の意味での良い文化施設とはいえない。その地域に根ざし、地域住民のニーズに応えることのできる施設が、真の良い文化施設といえるだろう。

自主事業の内容は、鑑賞型事業・参加型事業・特別企画事業の3つを挙げている。「鑑賞型事業」は市民にプロの公演の鑑賞機会を与える事業(音楽、演劇など)であり、「参加型事業」は地域の活動者に発表の場を提供する事業(中丹文化芸術祭)であり、「特別企画事業」は地域の特色を活かした事業(和太鼓コンサート、中丹郷土芸能祭、大阪音楽大学の演奏会など)である。

ここまできると、他の文化施設と比べても、秀でた特徴はないといえる。実は、自主事業そのものより、事業の宣伝方法に中丹文化会館ならではの特別な手法が見られる。事業の前提条件で出てきた地域密着がこの宣伝方法と密接なつながりを持つ。

具体的な宣伝活動の方法を以下列挙する。

- ・ 地域の活動団体・サークルを把握し、事業内容に関する活動団体のリーダーへのチケット販売依頼
- ・ ポスターを街中に貼り、宣伝カーで地域をまわる積極的な広報活動
- ・ イベントチケットの自宅宅配サービスの実施
- ・ チラシの持参に伴う100円割引制度の実施
- ・ 市民・団体を巻き込んだ事業展開と宣伝活動
- ・ 会員制度の活用

少し説明を加えると、「市民・団体を巻き込んだ事業展開と宣伝活動」では、中丹文化会館が団体と共催事業を行った場合、団体にホール客席数の半数のチケット販売をしてもらい、その代わり売却分の2割を団体にバックする。このような形をとることによって、会

館側には観客の増加、団体側には自らが望む事業を行うことができ、チケットを売ることによって相応のバックがあるという、お互いがメリットを持つことができる。また、「会員制度の活用」では、「友の会」という会員制度を組織し、会員を対象に、その都度ダイレクトメールでイベント案内を行っている。会員になる人は少なからず会館の事業に興味を持っていて、単にチラシをばら撒くよりも数段高い効果が期待できる。会員には、イベントチケットの割引購入や毎月のイベントの案内、上映映画の観覧料割引などの会員特典を与えている。

#### まとめ

中丹文化会館が黒字事業を展開できているのは、上記で説明した積極的な宣伝活動によるものだけではない。スタッフ 7 名で、貸し館事業、自主事業、経理などの会館の運営とホールスタッフも兼ね、1 人で何役もこなしていることが支出を減らし、黒字要因の 1 つになっている。

事業内容ばかりではなく、ここまで徹底して宣伝活動に重点をおき、運営している文化施設は全国的にも少ないのではないだろうか。いくら素晴らしい事業内容でも、地域住民がそれを知ることができる手段が整っていなければ全く意味がない。また、その宣伝活動を継続的に続けることで、地域住民に当該文化施設の事業や活動が定着し、知名度や利用率も上がっていく波及効果を生み出す可能性も期待できる。

表 4-2 公演事業（会館が主催しプロを招聘して行う鑑賞型事業）の状況

年度	中丹文化会館		全国（1館あたりの平均）	
	収支差額（千円）	収支比率（％）	収支差額（千円）	収支比率（％）
平成 10 年度	3,809	84.6	15,577	49.7
11 年度	935	104.2	14,766	51.0
12 年度	3,205	111.3	16,210	51.3
13 年度	1,971	108.7	14,300	51.3
14 年度	2,891	111.6	14,411	51.2

出所：全国公立文化施設協会資料より

(5) 横浜磯子区民センター（横浜市）

施設の概要

施設名	横浜市磯子区民文化センター（杉田劇場）
所在地	神奈川県横浜市磯子区杉田 1-1-1 らびすた新杉田 4F
管理機関	（財）横浜市芸術文化振興財団
延床面積	約 3,000 m <sup>2</sup>
構成施設	ホール（318 席）、ギャラリー、リハーサル室、練習室、会議室、情報コーナー
開館年	平成 17 年 2 月



写真提供：横浜市磯子区

## 施設の特徴

事例の最後に、指定管理者制度導入の先進施設である「横浜市磯子区民文化センター」について記す。平成 15 年 9 月に地方自治法の一部を改正する法律が施行され、3 年以内に、公立施設を直営か指定管理者による運営かの選択をしなければならない状況にある。多くの自治体では、制度導入是非の判断材料となる情報収集と近隣や周辺の類似施設の出方を伺っている。その中で、横浜市磯子区民文化センターは、審査委員会の設置開始から、公募、選定、議会での議決を経て約 6 ヶ月間の時間を費やし、平成 16 年 6 月に他の施設の先陣を切って、制度導入に踏み切った。制度導入済みの施設の中でも類を見ないほど、制度導入に対する考え方、経緯、スケジュール、審査委員会の設置などの情報公開がなされており、他の施設の基準となることに間違いはない。また、審査委員会では、明確な指標と採点基準をもとに審査報告書が公開されている。ここでは、その一部を紹介する。

まず、横浜市は制度導入の考え方として、「民間にできることは民間に任せる」という視点に立って、市内の全公立施設、約 700 施設に対して制度導入の検討を実施している。検討の材料となった「管理運営主体についての点検項目」では、その項目中「はい」に該当する項目が多いほど、民間に委ねられる可能性が高いと判断される。募集は、原則公募とし、公募によらない場合に合理的説明が必要であるとの方針を打ち出している。ここで言う公募によらない場合とは、スケジュールの都合上時間がないなどの理由である。そのような理由で公募を断念した制度導入済みの施設も多いことであろう。その点、横浜市磯子区民文化センターはスケジュール上公募が可能であったため、原則にのっとっているといえる。また、指定期間についても、医療施設に関しては土地の貸与期間を配慮して 20～30 年とし、PFI 事業（民間資金活用による社会資本整備事業）による運営施設に関しては、その事業期間、その他の施設に関しては機械警備や備品リース期間を考慮し、3～5 年と根拠のある明確な基準を設定している。

次に、公募開始前の事務として磯子区は、実際に公募を行ったときに応募する事業者があるかどうかについて調査している。回答結果 40 通の中で 34 社において応募の意思があることを確認し、またそれによって、民間事業者の関心も高いということを再認識できたのである。続いて、公募の大まかな指針として以下の 5 つを挙げている。

- ・ 公募の目的の明確化
- ・ 経費のみでなく文化施設の在り方の提言について重視
- ・ 2 段階提案審査の実施（書類審査、公開ヒアリング）
- ・ 外部審査委員会の設置
- ・ 情報公開と交渉権の留保

事前調査と上記の明確な指針により、全 3 回の審査委員会の開催を軸として、実際の指定管理者選定スケジュールが進んでいく。第 1 回審査委員会では「選定スケジュールの確定と公募要項などの検討」がなされ、その後、公募要項の配布、説明会の開催（50 社参加）、公募要項に関する質問受付とその回答、第 1 次提出書類の受付（24 団体）という順序スケ

スケジュールが組まれている。次に、第2回審査委員会では、「1次提出書類の審査」が行われ、審査結果の通知（6団体選定）2回目の公募要項に関する質問受付とその回答、第2次提出書類の受付（6団体）という流れになっている。ここまでが約3ヶ月間で行われている。そして、第3回審査委員会では、「2次提出書類の審査と公開ヒアリング」が行われ、磯子区長宛に審査結果の答申、優秀提案者の公表、優先交渉権者及び第3位までの交渉権者の決定（先に述べた交渉権の留保）、優先交渉権者との仮協定の締結、指定管理者（横浜市芸術文化振興財団）の選定と大まかにこのようなスケジュールであった。

選定スケジュールの中核となった審査委員会では、先にも述べたとおり審査結果が情報公開されている。その主な内容として、1次審査通過団体（6団体）の一覧や審査の採点基準、各団体の審査得点、それぞれの団体の講評などが具体的に挙げられている。審査の採点基準では、5名からなる外部構成委員（大学教授、ホール館長など）により、それぞれ100点満点、計500点で採点している。1次審査30点、2次審査70点の配点とし、また、それぞれを「運営基本方針」「管理運営業務の実施方針」と「文化事業に関する提案」「施設運営に関する提案」の2項目に分けて採点している。

ここで注目すべきは、1次審査通過6団体すべてに審査の講評をし、それが公開されていることである。それぞれ6団体を1次審査と2次審査に分け、評価点と指摘点から構成された総合評価が明確に記載されている。その中で、指定管理者に決定した（財）横浜市芸術文化振興財団は、「市域での関連施設との連携運営」、「地域文化のニーズを把握するのに具体的かつ戦略的な提案や数値目標が設定されていること」が高い評価に結びついた。また、指摘事項としては、「提案しているアウトリーチ活動への対応に時間がかかりすぎる点」を挙げられている。それぞれの団体を客観的立場から見て評価・指摘することにより、良い面と悪い面が洗い出され、指定管理者に選ばれた団体に対しても今後の目標や改善点を浮き彫りにする仕組みになっている。これは同時に、選定されなかった他の応募団体にとっても、次回の選定のために結果を参考に研究することができる。そのため、次回の指定管理者選定においては、よりそれぞれの団体からの提案内容が充実することになる。

表 4-3 横浜市磯子区民文化センターの指定管理者選定スケジュール

項目	年月日
第 1 回横浜市磯子区民文化センター指定管理者審査委員会 (指定管理者の選定スケジュールの確定、公募要項などの検討)	H15 年 12 月 25 日
公募要項の配布	H16 年 1 月 9 日 ~ 30 日
公募説明会の開催 (50 社参加)	1 月 26 日
公募要項に関する第 1 回質問受付 (117 件)	1 月 26 日 ~ 30 日
公募要項に関する第 1 回質問に対する回答	2 月 3 日
第 1 次提出書類の受付 (24 団体)	2 月 9 日 ~ 10 日
第 2 回横浜市磯子区民文化センター指定管理者審査委員会 (第 1 次提案 書類審査)	2 月 17 日
第 1 次提案審査結果の通知 (6 団体)	2 月 18 日
公募要項に関する第 2 回質問受付 (133 件)	2 月 20 日 ~ 3 月 1 日
公募要項に関する第 2 回質問に対する回答	3 月 4 日
第 2 次提出書類の受付 (6 団体)	3 月 18 日 ~ 19 日
第 3 回横浜市磯子区民文化センター指定管理者審査委員会 (公開ヒアリングの開催及び第 2 次提案書類審査)	3 月 28 日
横浜市磯子区民文化センター指定管理者審査委員会の審査結果の 答申 (磯子区長宛)	4 月 12 日
優秀提案者の公表	4 月 14 日
優先交渉権者及び第 3 順位までの交渉権者の決定	4 月 16 日
優先交渉権者 (横浜市芸術文化振興財団) との仮協定の締結	6 月 18 日
指定管理者 (横浜市芸術文化振興財団) の指定	6 月 25 日

出所：横浜市磯子区民文化センターの指定管理者導入に関する取り組みより 一部改

指定管理者制度導入の全国的な先進事例である「横浜市磯子区民文化センター」の選定で、「管理者」に指名された(財)横浜市芸術文化振興財団の専務理事兼事務局長の加藤種男に、現在の取り組み状況と指定管理者制度そのものに関する考え方について電話インタビューを行った。

インタビューの詳細は、以下のとおりである。

- Q. 「横浜市磯子区民文化センター」の指定を受けた後、平成 17 年 2 月のオープンを控えた今、どのような点を重視して取り組みをなされていますか。
- A. 磯子区民文化センターについては、徹底して「市民との協働」を強調・追求していきたい。そこが、従来の、施設側が企画から実施まですべて提供する運営と大きく異なる点だと考えている。
- 市民からの提案を積極的に受け入れ、また、その決定プロセスにも市民参加の機会を積極的に設ける。具体的には、市民企画委員を公募する形で考えている。
- Q. 加藤氏は、長年文化活動に尽力されている中で「民間」「行政」「NPO」の3つの主体に実際に関わっておられています。様々な主体の持つ特性やメリット・デメリットなどを熟知されている加藤氏からみて、「指定管理者制度」については、どのようにお考えでしょうか。
- A. アートマネジメントなどの専門人材が不足している現状においては、指定管理者制度の導入については、安易に民間事業者への移行を行うべきではないという考えである。
- 民間事業者に管理を任せただけの場合、現状では単なるハコとしての活用にしかならない可能性が高い。これからの文化施設の職員には、コーディネート能力が不可欠。それに加え市民企画の実現に向けて、専門性を発揮できる能力が必要だと思う。

#### まとめ

指定管理者制度導入の上で、情報公開制度は、表裏一体で考えなければならない。情報公開がこれだけ叫ばれている現在、「この団体に決定しましたが、理由は言えません」では通用しない。公募を行ったときに「どの団体が選ばれたのか」「その理由は何だったのか」を明確にできるよう、外に開かれた制度導入方法を、自治体職員は検討しなければならない。それは、指定管理者制度を考える上での絶対条件であるといっても過言ではなく、その条件を横浜市は率先して満たしたと言えよう。

## 第5章 新たな時代における公立文化施設の望ましい運営の在り方

### 第1節 “指定管理者制度”時代の到来と

#### 公立文化施設を取り巻く諸情勢の変化

##### (1) “指定管理者制度”時代を迎えて

～新制度の創設による公の施設全般に対する影響とその本来的な意味～

味～

指定管理者制度という新たな制度が誕生し、公の施設の管理運営は、今まさに大きな変革の時代を迎えている。これまで法的に制約されていた公の施設の管理主体については、同制度の創設を受け民間事業者も含めて広く可能性が拡大した。これは、単に主体の問題だけに留まらない。

公の施設の管理運営に関しては、これまで一般的に、融通の利かない“お役所仕事”とも揶揄される管理統制を重視した運営実態や、費用対効果よりむしろ予算消化に重きが置かれている官庁会計の悪しき部分を模した財務状況・体質などに対して、以前から多くの指摘や批判を受けることがあった。

指定管理者制度の創設を受け、公の施設の管理運営に関しては、今後基本的に競争環境に置かれることになる。そして、最終的に議会の議決を要することからも明らかなように、地域・住民の支持なくしては、管理運営を担うことはあり得ない。そのため、施設の管理運営及び事業推進に当たっては、顧客に対するサービス向上といった民間事業者では当たり前になっている変革が不可避である。また、厳しい地方財政を背景に、マーケティング志向の導入やコストの圧縮・削減など、効率性を重視した運営への転換が求められている。

こうした施設運営の変革や様々な要請に対応できない運営主体、特に自治体直営や既存外郭団体などの運営主体については、広く民間事業者を含めた競争環境のもと、最終的には整理統合や清算といった運命が容赦なく待ち構えている。また、施設設置者である自治体においては、公の施設それぞれの役割・特性を十分に考慮し、コスト面の効率性や事業効果など施設の有効性を勘案した結果、どのような運営主体を選定すべきか、全体的な見直し検討を行う貴重な機会となる。この検討結果を受け、場合によっては施設の存在意義そのものまで問われる根本的な問題にまで発展することもあり得る。三位一体改革でますます逼迫している地方財政や平成大合併の進展などから、今後、公の施設の存続を含めて全面的に見直す場面が増加する傾向にある。

指定管理者制度も含め、どのような対応・方針を採るのか、今後、自治体運営の経営戦略に関わる最も重要な問題の1つとなると思われる。

## (2) 設置自治体からみた公立文化施設の役割と指定管理者制度の捉え方

公の施設の一形態である文化施設についても前述と同様に、現状を見直し、必要な変革が求められている。この対応をいかに行うかで、今後、それぞれの文化施設、引いては地域文化そのものの浮沈が懸かってくるといっても過言ではない。

### 自治体の文化行政、これまでの動向と今後の方向性

そもそも自治体の文化行政は、高度経済成長が停滞過程となった昭和50年代からの「モノからココロへ」の緩やかな価値観の転換を背景に、次第に動きが活発となった。その動きと連動するように、文化庁創設や補助金など国の後押しを受け、各地で文化施設の建設が急速に広まっていった。

文化施設の建設に当たっては、本来的には、まず当該自治体の文化行政の在り方・方向性を十分に検証し、その実現に向けて住民ニーズの反映はもちろん、芸術・舞台経験者、地域、地元の活動団体、大学有識者、行政担当者などをはじめ、様々な立場の関係者が具体的な事業展開や運営方法、人的・財的問題などに関して何度も議論を重ねるなど十分な協議過程を経て、真に「魂」が入った施設となるよう鋭意取り組むべきものである。近年は、建設前からワークショップや住民を含めた会合などを十分に行い、管理運営の具体的な方法まで見通した上で建設に入るパターンも少しずつ増えてきている。例えば、第4章で取り上げた「北九州芸術劇場」では、「観る・創る・育つ」と、誰もが一見して理解できる極めて明快な劇場コンセプトを掲げたことで、施設の特徴を運営側、利用者側、地域住民が共通の認識を持つことが可能となっている。

しかし、従前からの施設については、バブル経済全盛の時期とも重なることから、それほど見直しを持たずに建設を優先し、事業展開の方向性やランニングコストに関する議論をほとんど行っていないという状況が大半となっている。これが、「魂」のない“箱物行政”との痛烈な皮肉を招く大きな原因となっている。

今後の指定管理者制度時代においては、前述のとおり、設置自治体が公の施設それぞれの役割・特性を十分に考慮し、コスト面の効率性や事業効果など施設の有効性を勘案した結果、どのような運営主体を選定すべきか、全体的な見直し検討を加える貴重な機会となる。したがって、まず、当該自治体の文化行政の在り方・方向性について、今一度しっかりとの方針の確立が必要となる。その上で、文化行政の一翼を担う文化施設のミッションについて、長期的な観点から内容を精査する必要がある。そして、可能な限り、当該自治体の総合計画や文化行政に関する個別の行政計画を作成し、位置づけることが望ましい。例えば、春日市では、まちづくりの基本方針の1つの柱に「文化振興」を掲げ、計画づくりから住民参画・協働を強く意識し積極的な取り組みを行い、「春日市文化振興マスタープラン」<sup>24</sup>を策定している。

なお、地域文化の振興を担う貴重な文化行政予算に関して、厳しい財政状況を背景に、

<sup>24</sup> 参考資料 (p.69) 参照。

長期的なビジョンを示さず、その都度暫時的に削減するような対応は、当該自治体における文化行政の根本を軽視・放棄するに類する行為であり、慎むべきものだと考える。

### 施設のミッションと評価

文化施設は、当該自治体の文化行政の在り方・方向性はもちろん、それぞれの施設の、成り立ち、立地条件、事業目的など要因が全く異なる。したがって、その役割や必要性などについて一律に論じることはできない。ただ、市町村が持つ多くの文化施設では、「地域文化の振興」をその設置目的に掲げ、地域文化の拠点として当該自治体の文化行政の推進と密接に関連し、重要な役割を担っているケースが多く見受けられる。しかし、設置条例<sup>25</sup>では、「地域文化の振興」について具体的に詳細な内容まで規定している事例はほとんどない。

文化施設のミッションについて、前述のとおり、総合計画もしくは文化行政に関する個別行政計画にて位置づけることが一般的である。ただし、計画での具体的な位置づけや記述内容に関しては、各自治体の長期的な展望・ビジョンと深く関わる部分であり、実際にかなり内容の差違がある。

また、財団などの外郭団体に委託している場合、受託団体で中長期プランを策定しているケースもある。この事例として、アクロス福岡が平成15年2月に策定した「アクロス福岡中期経営指針」<sup>26</sup>は全国的にも先進的な取り組みであり、アクロスならではの事業展開を見定めるとともに、積極的に経営の観点を取り入れるなど、特筆すべき内容となっている。

一方、計画から実施に至るサイクル過程「P(プラン)、D(ドゥ)、C(チェック)、A(アクション)」のうち、チェックすなわち、文化施設の評価は非常に難しい。文化施設の評価については、貸館の収入や稼働率の向上、文化事業の入場者・収支などの単なる数字上で現れる部分だけでなく、当該自治体の「地域文化の振興」への寄与・貢献の他、場合によっては当該自治体そのもののイメージアップなどを含め、当該施設の効果を総合的に測定し判断する必要がある。事業毎の個別評価手法やシステム構築についての先進事例はあるが、文化施設全般の評価に関しては現在のところリーディング的な事例がない状況<sup>27</sup>である。

指定管理者制度を受けて、各自治体においては、特に事業効果面の判定や順位付けなどの選定実務に深く関係する部分であり、今後、一層の調査研究や検討が求められる。

<sup>25</sup> 公の施設などの設置の際に、施設の設置目的、利用方法、施設利用料など基本的な事項に関して規定する条例。

<sup>26</sup> 参考資料(p.69)参照。

<sup>27</sup> 現在、公立文化施設でも評価の検討が最も進んでいるのは、美術館である。特に、静岡県立美術館評価委員会「静岡県立美術館評価委員会中間報告書」によると、静岡県立美術館ではニューパブリックミュージアムの実現を目指して、地域の文化・教育・経済への長期的な波及効果を含めた評価制度の確立を検討している。

## 指定管理者制度に期待する効果と問題点

公の施設、特に公立文化施設に関して、設置者である自治体は、指定管理者制度をどのように捉え、今後どのように対応するべきであろうか。ここでは、第2章、第3章で行ったアンケート調査の詳細な分析をもとに、自治体側からみた指定管理者制度に対する見方を再度確認し、その傾向に関する検証を行う。

### 指定管理者制度に対して自治体側が期待する効果

指定管理者制度では、これまでみてきたとおり、広く民間事業者も文化施設の管理運営の担い手となることができる。そして、この制度の導入の目的・狙いとしては、施設運営コストの削減（効率性）、施設の運営効果の向上・発揮（効果性・有効性）の大きく2つがある。アンケート調査の結果では、施設運営コストの削減（効率性）に対する期待が多くを占めていた。近年の地方財政の厳しい情勢から、各自治体がコストの圧縮・削減の一手段として、指定管理者制度を捉えている状況が伺える。

指定管理者制度の創設を受け、今後、コストの削減志向はますます強まると思われる。

ここで最も注意すべきポイントは、コストとサービスの質との関係である。すなわち、同じコストの場合は、より質の高いサービス提供が求められる。また、同程度のサービスを提供する場合は、出来る限り低コストで実現することが重要となる。決して、「コスト削減＝サービス低下」の追求であってはならない。つまり、コスト削減は重要な問題ではあるが、あくまでも結果の1つであって、それ自体が目的ではないことを肝に銘じる必要がある。

なお、設置自治体は、指定管理者制度の導入有無に関わらず、現状の施設利用面における問題の整理を進める必要がある。特に、施設利用の際に施設使用料の減免措置がある場合は、施設使用料収入の大きな減収要因となっているだけでなく、減免措置をいわば既得権のように捉える利用者心理から、利用モラルが近年著しく低下傾向にあり、大きな問題となっている。減免制度については、受益者負担の観点の他、様々な要件を整理して、その必要性を含めて今こそ見直し作業に着手すべき時機と考える。

### 指定管理者制度に対して自治体側が懸念する問題点

指定管理者制度導入の課題としては、施設の運営効果（効果面・有効性）に関すること、運営主体に関すること、の大きく2点がある。

公の施設の中でも特に文化施設については、自治体の文化行政や地域文化の振興、都市アイデンティティの形成、まちづくりの将来的な方向性までに深く関与することが多い。これに関連して文化施設の役割は多種多様であり、その評価は数字で表すことが極めて難しい。したがって、「民間事業者が地域住民や設置自治体の意向に沿った運営効果を発揮できるかどうか」、「公立文化施設としての公共性を担保できるかどうか」という点が、指定管理者制度の導入において設置自治体が抱えている最も大きな課題である。

そして、もう 1 つの課題として、これまで運営経験が全く無い民間事業者など新たな運営候補者の情報が、あまりにも少なく組織の継続性や事業・運営効果などの測定そのものが現実的に困難である。併せて、破産や倒産による継続面に自治体側は大きな懸念を持っている。万一継続不能となった場合、文化施設がそれまで築き上げてきた事業・運営効果やイメージはもちろん、自治体の文化行政の継続的な取り組みについても、一瞬にしてリセット状態に追い込む危険性がある<sup>28</sup>。

また、既存運営主体に関しては、これまで運営を担ってきた外郭団体が指定を受けられない状況となった場合に、当該団体職員の雇用問題が非常に大きな課題となる。

## 第 2 節 “ 指定管理者制度 ” 時代における

### 公立文化施設の望ましい運営の在り方【提言】

従来の管理委託制度から指定管理者制度となり、自治体では公の施設の管理運営主体に関して、自治体直営にするか、指定管理者を指定するかを選択を迫られている。今後、どのような方向性を選択するかは、基本的に、設置者である自治体が様々な要因を総合的に判断して決定すべきものであり、今まさに重要な岐路に立っているといえる。

本節では、文化施設の指定管理者制度への対応及び今後の望ましい運営の在り方について、本研究会の意見を「提言」という形で以下にまとめる。

#### ( 1 ) 公立文化施設の指定管理者制度への対応に関する基本的な考え方

指定管理者制度は、「民でできるものは民へ」というスローガンに強く表れているとおり、公の施設の管理運営の可能性を広く民間にも開放するものである。民間では日常から激しい競争社会にあるため、最近の郵政民営化の動きでも分かるように、コスト意識や顧客満足の上昇といった経営マインドの高さは、一般的に官業のそれとは比較にならない。

一方で、これまで公の施設と位置づけられたすべての施設には、それぞれ果たすべき公益性・公共性が内在している。中でも、文化施設については、前節で解説したとおり、自治体の文化行政、すなわち行政の裁量余地の高い領域と深い関係があり、それに関連して公益性・公共性に係る評価自体も難しいという状況である。

指定管理者制度への対応には、出来る限り民間活力の活用といった社会的要請への配慮は当然あるが、その際、公の施設の果たしてきた内容、特に公益性・公共性との兼ね合いをどのように捉えるか、これが最も重要な視点である。

文化施設の指定管理者制度の導入事例では、第 4 章の横浜市磯子区の例を筆頭に、平成 16 年 12 月ですべて既存外郭団体が「指定」を獲得している状況である。なお、県内各市町村の動向としては、第 3 章で触れたとおり、今後の管理運営形態について、現行の直営施

<sup>28</sup> 中村晃也は、文化政策提言ネットワーク編「指定管理者制度で何が変わるのか」水曜社、平成 16 年 10 月にて、かような懸念事項について詳述している。

設とそれ以外の施設では、将来の運営主体の選択にかなり大きな傾向の差が見受けられる。現行で直営の施設では今後も「直営」の選択が多い。また、現行で直営以外の施設は「指定管理者による運営」が多く、今後これらの既存外郭団体の動向が注目である。

このように、文化施設の指定管理者制度への対応に関しては、基本的に、文化行政などの当該自治体の裁量余地が高い領域と深く関連することを十分に考慮する必要がある。そして、この対応を決定する際は、住民はもちろん、利用者、その他の関係者の意見に配慮するとともに、長期を見据えた方針を確立するなどの取り組みを行うことが望ましい。

## (2) 運営主体の選定方法に関する個別研究(課題整理)

### 自治体直営を選択する場合

従来からの自治体直営施設について、今後も引き続き直営とするパターンがほとんどである。この場合は基本的に変更事項が全くない。しかし、指定管理者制度時代においては、中川幾郎が指摘しているとおり<sup>29</sup>、そもそもこうした従来からの直営施設こそ、施設の本来的な目的・ミッションや有効性など運営全般に渡る抜本的な見直し検討が、今この時機に求められるのではないだろうか。

直営を選択した場合は競争原理に全く晒されることがなくなる。これが指定管理者制度の導入した場合とそうでない場合との決定的に異なる点である。確かに、場合によっては自治体直営でないと実務上運営が困難なことがあるかもしれない。しかし、この安易な選択は、せっかくの改革機会を自ら逃すことになる。したがって、競争環境に馴染まない理由があるのであれば、直営選択に際して自治体は説明を行い、その理由を明確に示す必要があると思われる。

### 指定管理者制度を導入する場合(その1:公募方式)

新設などの先進事例で行われている一般的な手法は、公募(プロポーザル)方式である。この方法は、公共工事などで一般的な競争入札と異なり、経費だけでなく、事業内容や効果面も含めて一定の評価項目・基準に基づき、比較選定を行うものである。

その際、自治体においては、公募する際の手続きや選定時の評価項目・基準の中に、当該自治体の対応・考え方をすべて文言として盛り込む必要がある。この作業は、その煩雑さはもとより、評価項目・基準の設定や具体的な選定方法など適正な評価の達成を求められるため、現在、実務現場を最も悩ます問題となっている。

しかし、見方を変えれば、公の施設それぞれの役割・特性を十分に考慮してコスト面の効率」や事業効果など施設の有効性などの全体的な見直し検討を行う貴重な機会となる、と捉えることもできる。そして、この問題に果敢に立ち向かった全国的に有名なリーディング事例が、第4章で最後に取り上げた横浜市磯子区の事例である。

<sup>29</sup> 帝塚山大学中川幾郎「補充性の原理に立脚した運用を期待」『地方行政』時事通信社、平成16年6月10日号、pp.2-5。文化政策提言ネットワーク編「地域の公立文化施設の課題 - 有効性、公共性を通じて」『指定管理者制度で何が変わるのか』水曜社、平成16年10月。

### 指定管理者制度を導入する場合（その2：特定団体の指定）

指定管理者制度の導入に関して地方自治法では、指定管理者に管理を行わせることができる、とあるだけで具体的な選定方法などはすべて各自治体の方針や条例に委ねられている。このため、前述の公募方式の他に、個別に特定の団体を管理運営団体に指定する方法がある。その際、特に留意すべきポイントとしては、肝心の議会の議決を得るときに当該自治体が説明責任を果たせるどうか、という点である。もちろん安易な指定は、せっかくの改革機会を失う他、説明責任を果たすことが出来ない場合は議会の議決を得ることが困難となる。

特に、文化施設では、以前から既存外郭団体が管理運営を担ってきた状況やその事業効果などを考慮し、この方法を採用するパターン<sup>30</sup>がある。この場合、説明責任を果たすためには、まず、指定管理者制度に対する当該自治体の方針にて位置づける必要がある。なお、既存外郭団体の場合、最初の指定管理期間は個別に指定し、その後は競争へ移行するという考え方を採り、できるだけ指定管理者制度の趣旨に沿うように配慮する例もある。

### その他

前述の3パターン以外に考えられる指定管理者制度への対応としては、可能性としては、2つの方法が考えられる。しかし、いずれも公の施設としての活用ではなく、本研究の本旨とは外れるため、ここでは簡潔に記す。

1つは、施設の廃止、つまり、厳しい財政状況や行財政改革を背景にした施設そのものの閉鎖や合併などのため機能が重複する施設の整理統合などである。

もう1つは、財産的な活用、つまり、行政財産から普通財産への転換を図り不動産的な収入を得るなどである。この場合は、端的に言うと、当初に行政が手がけたことに対して自ら事業失敗の烙印を押すことを意味する。

### （3）望ましい運営の在り方に向けた重視すべきポイント

指定管理者制度のもと、21世紀の新たな時代における文化施設の運営に関し、どういった点に配慮すべきかを、特に市町村レベルの文化施設に限定し、その望ましい運営の在り方に向けた重視すべきポイントを以下に記す。

#### 重視すべきポイント ～「地域・住民」が主人公の施設づくりを目指して～

市町村レベルの多くの文化施設では、前述のとおり、その設置目的に「地域文化の振興」を掲げ、地域文化の拠点として位置づけられていることが多い。この「地域文化の振興」の内容をさらに深く掘り下げ、当該地域固有の文化を形成する場所となるためには、その主役である「地域・住民」がいかに施設に関わる機会があるか、これがほぼ共通の重要ポ

<sup>30</sup> 熊本市の指定管理者制度に対する方針など

イントだと考える。

全国的に最も先進的な取り組みを行っている施設に、第 4 章でも取り上げた「金沢市民芸術村」がある。24 時間・365 日開館で知られているいわば究極の施設運営の成功の秘訣は、何といたっても活発な市民ボランティア活動の支えにある。この表に見えないボランティア意識の高さは、長い月日に渡る努力がなされた結果であり、決して一朝一夕にできるものではない。また、同章で、新設ではなく既存会館の取り組みとして「八女市町村会館」の事例を取り上げた。これは単に文化施設だけでなく、まち全体の活性化に寄与し発展していった事例である。確かに珍しいケースではあるが、逆に、文化施設の限りない可能性を示す貴重な成果と捉えることができる。

これら 2 つの事例に共通しているのは、住民の参画・協働が真に対等なパートナーの形となっていることと思われる。近年、ボランティアやコミュニティが定着し、住みよい地域づくりと同じように、わが街にある自分たちの文化施設をどうしたいのか、また、目的達成にはどんな取り組みをしたいのか、の議論を尽くす住民参画や協働の時代が本格的に到来しつつある。従来の文化施設の運営ではそれらのニーズへの対応を行い、その結果が施設の効果であり、管理運営団体の評価でもあった。しかし、今後は、その実現に向けた過程がむしろ重要な意味を持つと考える。

「地域・住民」が主役となるような文化施設づくり、対等なパートナーとして参画・協働を積極的に行う姿勢や取り組みの実現に向けて最も適した運営主体であれば、基本的に、自治体直営、既存外郭団体、民間事業者、NPO 法人その他のうち、いずれの主体でも構わないと思われる。文化施設の運営効果を最大限発揮できることが最も重要であり、コストに関しては運営効果の実現という条件のもとで、最も低コストを実現できる主体が良い、ということになる。

## 第6章 まとめ（将来展望）

最近の「郵政民営化」や「市場化テスト」など、行政領域全般の民活・競争原理の導入は今後ますます活発化してくる。こうした潮流からみて、これまで行政がいわば当たり前担ってきた仕事に関して、今後も継続される保証はもはやなくなった。こうした官業の民間開放の先鞭を切る形で、公の施設の「指定管理者制度」は創設された。制度の創設当初は、情報不足から多くの自治体・施設が認知していない状況であり、本研究会で実施したアンケートにおいても未だに検討段階という自治体が大半であった。

一方、公の施設の新たな運営主体になり得る、特に民間事業者は、新たなビッグ・ビジネス・チャンスという認識からかなり調査研究が進んでいる。東京都のある公園管理に関する指定管理者の選定では、既存の外郭団体（財団）がコンペで民間事業者に破れたという結果がすでに起っている。

文化施設に関しては、現在のところ、既存の外郭団体が「指定」を獲得しているケースが多い。これは、文化施設の役割や評価が、行政領域や地域全体の振興に広く関わっており、営利追求が基本の民間事業者にとって余り馴染みのない分野であることが大きな要因と思われる。しかし、前述のように、民間事業者はかなり調査研究を進めていることから、第一期の指定管理期間が終了する、おおむね4、5年先の第二期に向けた公募・選定が本当の勝負と目されている。

この勝負時期に向けて、直営施設が直営を選択した説明責任を果たせないと、いずれ競争・淘汰の時代になることが予測される。また、既存外郭団体には、設置自治体からの出来る限りの自律を図り柔軟な運営特性を活かしつつ、住民参画の促進など不断の努力が必要となる。なお、民間事業者は、経営の視点から各施設に応じた運営効果面の調査分析と、企業市民として地域の経済や文化振興への波及・寄与がカギとなろう。

なお、設置自治体としては、できるだけ低コストで施設の運営効果を最大限発揮する団体が望ましい。そのため、当該自治体の文化政策を確立するとともに、その実現に向けた庁内外の推進体制を構築することが望まれる。

指定管理者制度はあくまでも手段・きっかけの1つであり、それ自体が目的ではない。その対応如何によってその後の文化施設の浮沈を大きく左右するものであり、今こそ各自自治体の技量が試されている。

## アンケート集計結果

### 指定管理者制度に関するアンケート

#### アンケートの記入について

1. このアンケートは、企画課などの指定管理者制度全般を担当している課の方にご記入をお願いします。
2. ご了承を得た場合を除き、アンケートの個々の回答内容を個別に開示することはいたしません。
3. 「その他」の回答を選択した場合は、その内容を具体的にご記入ください。
4. 後日、ご回答いただいた内容についてお伺いする場合があります。
5. 10月15日(金)までにファクシミリでご返送ください。

貴自治体名等をご記入ください。

・自治体名

\_\_\_\_\_

・所属

\_\_\_\_\_

・回答者氏名

\_\_\_\_\_

・連絡先

TEL \_\_\_\_\_

FAX \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

問1 貴自治体では、指定管理者制度に対してどのように対応されますか。該当するものをひとつお選び下さい。

1. すべての施設を自治体直営で運営する (10:市0・町村10)
2. 導入が可能な施設のすべてについて制度を導入する (7:市3・町村4)
3. 導入が可能な施設の一部について制度を導入する (14:市6・町村8)
4. 検討中 (50:市12・町村38)
5. その他( ) (13:市2・町村11)

問2 上記の設問（問1）で「1.すべての施設を自治体直営で運営する」とお答えになった方にお尋ねします。直営で運営される理由をお書きください。

問1で「1.すべての施設を自治体直営で運営する」とお答えになった方は、以上で終わりです。ご協力ありがとうございました。それ以外を選択された方は、引き続きご回答ください。

問3 貴自治体での指定管理者制度の導入・移行の取組状況について、該当するものをすべてお選びください。

- 1.すべて検討中（33：市13・町村20）
- 2.全庁的な対応方針を決定（3：市2・町村1）
- 3.関係条例の改正・制定の完了（9：市4・町村5）
- 4.指定管理者の選定（12：市5・町村7）
- 5.指定管理者の議決（11：市5・町村6）
- 6.特になにもしていない（30：市3・町村27）
- 7.その他（ ）（5：市2・町村3）

問4 貴自治体で、既に指定管理者を指定している施設がありましたら、施設名称と指定管理者名をご記入ください。

施設名称	指定管理者名

問5 指定管理者制度を活用した施設の管理運営で、貴自治体が期待している効果として該当するものをすべてお選びください。(n=84)

1. 利用者サービスの向上 (54:市19・町村35)
  2. 施設の運営に関するコスト・経費の削減 (61:市20・町村41)
  3. 施設利用の促進 (36:市16・町村20)
  4. 地域住民の参画・協働の促進 (20:市10・町村10)
  5. 自治体行政の全体的な構造改革 (24:市6・町村18)
  6. 既存の自治体関係団体(外郭団体)の改革 (11:市6・町村5)
  7. 自治体職員の意識改革 (15:市6・町村9)
  8. 民間事業者やNPO法人等との新たな連携関係の構築 (20:市9・町村11)
  9. 特になし (6:市0・町村6)
  10. その他( ) (0)
- 無回答 (7)

問6 指定管理者制度を活用した施設の管理運営で、貴自治体が危惧している点やデメリットとして想定しているものを該当するものをすべてお選びください。(n=84)

1. 営利重視の運営 (34:市8・町村26)
  2. 利用者数など数字の結果のみを重視した運営 (13:市6・町村7)
  3. 施設の設置目的を考慮しない運営 (26:市7・町村19)
  4. 地域住民や利用者の意向を十分に反映しない運営 (28:市9・町村19)
  5. 住民の平等利用が確保されない運営 (14:市1・町村13)
  6. 個人情報情報の漏洩や悪用 (27:市9・町村18)
  7. 既存の自治体関係団体(外郭団体)の存続問題 (23:市14・町村9)
  8. 指定管理者の破産や倒産の危険性 (29:市12・町村17)
  9. 過剰なコスト縮減志向によるサービス水準の低下 (25:市11・町村14)
  10. 現状以上のコスト面での改善見通しのなさ (2:市1・町村1)
  11. 特になし (11:市0・町村11)
  12. その他( ) (1:市0・町村1)
- 無回答 (7)

問7 その他、指定管理者制度や今回の調査に関するご意見、ご要望等についてご自由にお書きください。

別紙の対象施設を設置されていない自治体の方は、以上で終わりです。ご協力ありがとうございました。対象施設を設置されている自治体の方は、引き続きご回答ください。

以下の質問（問 8 ～ 11）は、【 調査対象施設名称（通称） 】について、  
ご回答ください。

問 8 当該施設の管理運営形態（10月1日現在）で該当するものをお選びください。（n=88）

- 1．自治体の直営 （53）
- 2．自治体関係団体への管理委託（受託団体名： ） （30）
- 3．指定管理者への委任（指定団体名： ） （1）
- 4．その他（ ） （4）

問 9 当該施設の今後の管理運営は、どのような形態をお考えですか。該当するものをひとつ選んでください。（n=88）

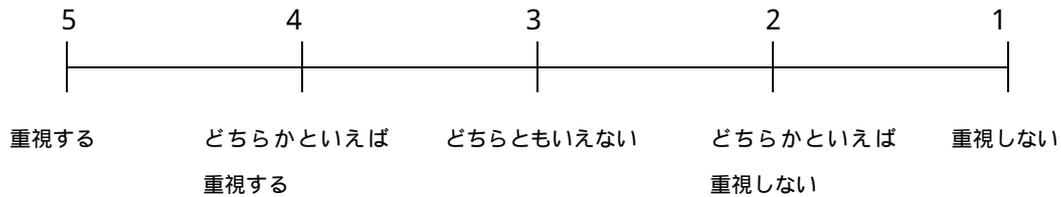
- 1．自治体の直営 （18）
- 2．指定管理者による運営 （17）
- 3．検討中 （42）
- 4．その他（ ） （9）

問 10 上記（問 9）の設問で、「1．自治体の直営」及び「2．指定管理者による運営」とお答えになった方にお尋ねします。それぞれの形態で管理運営される理由をお書きください。

問 9 の設問で「1．自治体の直営」とお答えになった方は、以上で終わりです。ご協力ありがとうございました。

【 調査対象施設名称（通称） 】

問 11 指定管理者の選定に当たって、下記の A から J までの各項目はどの程度重視しますか。重視の程度により下記の 1 から 5 までの番号を選び、表の該当する欄に を付けてください。（n=70）



項目	重視の程度				
	5	4	3	2	1
A. これまでの運営実績	25	15	7	0	0
B. 団体・組織の安定性	35	11	1	0	0
C. 施設の運営能力（物的・人的）	36	10	1	0	0
D. 非営利団体・組織であること	3	8	26	6	4
E. 団体・組織の所在地	2	16	12	11	6
F. 見積（入札）金額	20	21	5	1	0
G. 既存の職員の雇用	9	9	14	5	10
H. 文化事業の実施計画	32	11	4	0	0
I. 施設の利用促進計画	31	16	0	0	0
J. 個人情報の管理計画	41	5	1	0	0

無回答 （23）

以上で終わりです。ご協力ありがとうございました。

## 参考資料

### [参考事例] 春日市文化振興マスタープラン

(平成 15 年 3 月策定・春日市教育委員会)

春日市では、平成 13 年度からスタートした「第 4 次春日市総合計画」において、21 世紀の春日市のまちづくりの基本方針の一つに「文化振興」を掲げ、この具体化に向けた部門計画として「春日市文化振興マスタープラン」(以下、「プラン」とする。)が約 1 年半の期間に渡る検討協議等の末、平成 15 年 3 月に策定されている。

プランでは、弥生時代から息づく古の文化など恵まれた歴史遺産や隣接する福岡市からの人口流入による都市としての元気を背景に、21 世紀の春日市が人と文化の響きあう活気あるまちになることを目指して、「文化をたのしむ人とまち 文化が育む人とまち かがすが」を理念として位置づけている。

この理念に基づき、3 つの目標を掲げ、計画を具体的に進める 5 つの柱や、市民と行政の協働による新たな仕組みづくりをプランの最重要プロジェクトをして位置づけるなど、構想から計画、事業に至るまで体系的な整理を行っている。

なお、プランの立案・作成過程では、行政だけではなく、文化に造詣の深い学識経験者や広く市民を加えて、ワークショップの他 7 回に渡る審議会が開催されている。計画立案段階から協働を強く意識し、積極的な取り組みがなされている。

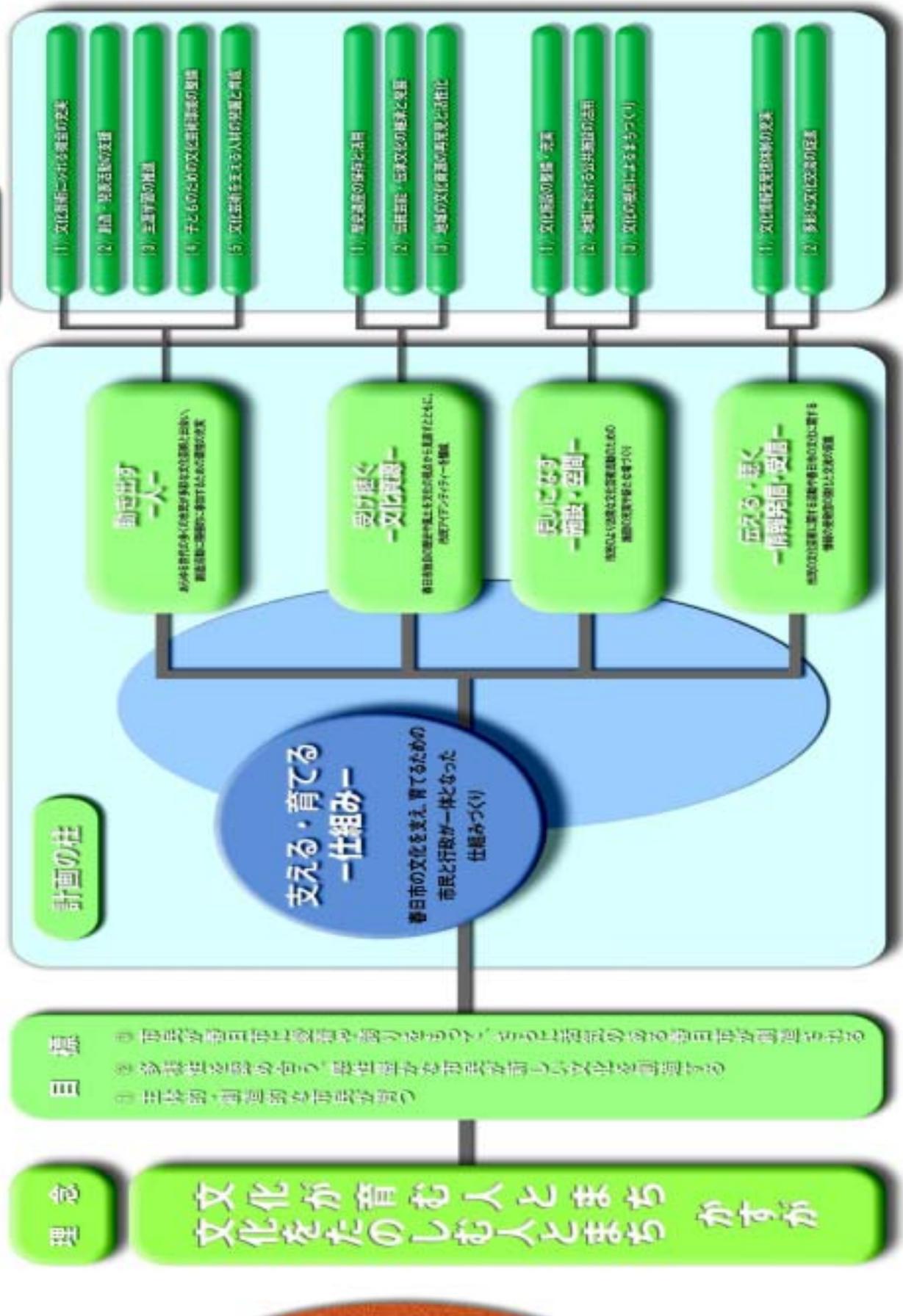
### [参考事例] アクロス福岡中期経営指針

(平成 15 年 2 月策定・財団法人アクロス福岡)

(財)アクロス福岡では、平成 14 年、アクロス福岡の舵取り役として就任した白石司館長のもと、厳しい財政状況を背景に新たな時代の運営指針を確立するため、「アクロス福岡中期経営指針」(以下、「指針」という。)を平成 15 年 2 月に策定した。

指針では、収益性を公益性のバランスに十分考慮したアクロスの進むべき事業展開を見定めるとともに、設置団体である福岡県からの委託金に頼らない経営体質の強化を目指し、独自の数字目標を掲げるなど、積極的に経営の観点を取り入れている点が全国的にも先進的で特筆すべき内容となっている。

今春の開館 10 周年の他、「青少年文化祭」など、上記の指針に  
:ど高水準の公演  
}コンサートな



## 参考文献等一覧

### 【文献】

著者・编者	文献名	発行所	発行年
篠原 俊博	「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」月刊地方自治 2003年8月号	(株)ぎょうせい	2003年
中川 幾郎	「指定管理者制度と文化施設のミッション」月刊地方自治職員研修 2004年9月号	(株)公職研	2004年
清水 裕之	「劇場・ホールの計画 劇場・ホールの整備と運用」機関誌 ARCHITECT	(社)日本建築家協会 東海支部愛知地域会	2000年
渋谷 幸夫	「これでわかった!指定管理者制度」(上)・(下)月刊非営利法人 2004年11月号・12月号	全国公益法人協会	2004年
渡邊 康之	「公の施設の指定管理者制度の導入」月刊自治フォーラム 2004年8月号	第一法規(株)	2004年

### 【Web サイト】

サイト名	URL
三菱総合研究所 「パブリックビジネス研究会」	<a href="http://www.p-business-net.com/">http://www.p-business-net.com/</a>
公園情報センター 「指定管理者速報」	<a href="http://www.kouen.info/kanrisha-koubo.html">http://www.kouen.info/kanrisha-koubo.html</a>
Office c to s 「指定管理者ドットネット」	<a href="http://www5f.biglobe.ne.jp/~shiteikanri/">http://www5f.biglobe.ne.jp/~shiteikanri/</a>
横浜市 「横浜市磯子区民文化センター(杉田劇場)について」	<a href="http://www.city.yokohama.jp/me/isogo/houdou/is-kubun/">http://www.city.yokohama.jp/me/isogo/houdou/is-kubun/</a>
田中 孝男 「自治体法務パーク」	<a href="http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/index.html">http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/index.html</a>

公共文化施設研究会会員名簿

	氏 名	所 属
会 長	櫻 井 慎太郎	飯塚市 教育委員会生涯学習課中央公民館
副 会 長	嶋 立 陽 一	宗像市 (財)宗像市総合公園管理公社総務部
会 員	梅 田 賢 一	直方市 教育委員会生涯学習課同和教育・生涯学習係
"	津 留 秀 光	柳川市 総合保健福祉センター業務係
" (事務局)	松 井 武	財団法人福岡県市町村研究所
専門アドバイザー	佐々木 晃 彦	九州共立大学経済学部経営学科教授

## おわりに

無駄なハコモノとして、文化施設には批判が多く、その建設を巡っては首長選挙の争点となることも珍しくない。このような状況の要因に、文化施設は地域住民のための施設として建設されるべきであるにもかかわらず、当の住民は自分たちの施設として認識していないことが考えられる。また、施設は、十分な設備を誇りながら、その設備は住民のために活用されるよりも、東京や大阪から流れてくる興行を再上演することに使われることの方が多く印象を受ける。これらのことから、文化施設は、多額の費用を用いて建設・運営されながら、地域住民にとって無縁に近い存在となっていることが少なからずある。

アンケート調査の時点では、県内の自治体の多くは、指定管理者制度への対応について検討中であった。今後、多くの文化施設で、どの主体が運営を担うのかが決定されていく。決定の際には、文化施設に要する経費削減からの視点だけではなく、そもそも文化施設を設置した目的は何か、目的を達成するための運営主体はどのような主体が適当なのか、といった視点も必要になるだろう。

これまで、設置目的があいまいなままに運営され、地域住民の施設として認識されていなかった文化施設にとって、今回の指定管理者制度は、設置目的や地域とのかかわりを検討する良い機会となることを願う。本来、社会的機能としての文化施設には、地域のアイデンティティの確立に大きな役割を果たすことへの期待がある。本報告書が、文化施設の望ましい運営を検討する際の一助となれば幸いである。

最後に、本報告書の作成に多大なる御支援をいただいた九州共立大学経済学部教授の佐々木晃彦氏、またアンケートや視察に御協力いただいた関係各位に、この場を借りてお礼申し上げます。

平成 17 年 1 月

財団法人福岡県市町村研究所  
公共文化施設研究会