

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割にとどまっており、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、専門家がいらないといった点が、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。
 - その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けているかどうか、各事業で期待される成果を確実に実現する手だ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、管理や運營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照しながら、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。