

指定管理者制度は「公の施設」をどう変えるか

試される自治体・地方議会の自治能力

こばやし まり
小林真理
東京大学大学院
人文社会科学系研究科助教授

初の指定管理者の選定を終えた地方自治体

こばやし まり ●早稲田大学大学院政治学研究科博士課程単位取得退学。博士（人間科学）。静岡文化芸術大学講師を経て、2004年より現職。専門は文化政策、文化法。著書に『文化権の確立を目指して—文化振興法の国際比較と日本の現実』、編著に『指定管理者制度：文化的公共性を支えるのは誰か』

指定管理者制度は、地方自治法第244条「公の施設」に関する2003年の法改正により導入された制度である。地方自治法という「公の施設」とは、具体的には道路、公共交通機関、公園、学校、図書館、博物館、保育所、幼稚園、上下水道、病院、市民会館、公会堂、公民館、コミュニティ施設、スポーツ施設、そして劇場、コンサートホール等の文化会館等をいう。これまでも公の施設については、自治

体が直営で管理しない場合は、地方自治法、および地方自治法施行令の規定により限定された団体に、管理を委託することができた。たとえば、〇〇財団あるいは事業団といった外郭団体（あるいは自治体出資法人）がそれである。今回の地方自治法の改正により、その管理委託先の団体についての制限がなくなったことで、民間の営利を追求する団体や組織を、期間を定めて、指定管理者として選定することも可能になった。

この制度改革が、近年我が国の政府によって推進されてきた規制緩和や民営化の潮流の中に位置づけられることは間違いない。しかしながら、誤解してはならないのは、民営化を義務づける法改正ではないということである。

今回の指定管理者制度が導入されたことで、施設管理を委託していた施設者については、06年9月までに指定管理者を定めるか、あるいは直営による管理とするかを決めなくてはならなかったが、多くの自治体は指定管理者を選定することを運び、関連条例の改正などを経て、ひとまず初めての指定管理者の選定を終えた。現在、各自治体は、初めてとなった今回の指定管理者の選定は適正な手続きで行なったのか、最

も効果的な管理者を選定できたのか、今後は選定した管理者をどのように評価をしていけばいいか、あるいは次の選定をどのようにするのか、などを検証しているところであろう。

この制度導入と実施においては、どの自治体においてもかなりのとまどいがあったはずである。それもそのはずである。公の施設といっても、先に挙げたようにさまざまな種類があるからである。また、この制度をいわゆる民営化推進法のように捉え、マスコミによって

は民営化に照準を定めて、それが進まないことを批判する記事も見受けられた。行政内部においても、民営化のために犠牲になるかもしれない外郭団体に対して同情的視線を投げかけて、法改正を批判する向きもあった。しかしながら、そのような見方は一面的である。本来この制度は自治体としての独自性を出せる自由を抱合するものであるからである。

指定管理者制度が導入された理由

さてこの指定管理者制度が導入されるようになった背景、理由といったものはどのようなものであろうか。03年

5月27日衆議院総務委員会の会議録によれば、今回の改定の趣旨が以下のよう

に述べられている。
一つは、「住民のニーズが多様化」したことにより、それに「効果的、効率的に対応するためには、民間の事業者のノウハウを広く活用すること」が有効である。二つめは、「公的主体以外の民間主体においても十分なサービスの提供能力が認められるものが増加している」。

さらに、02年度の構造改革特区構想の第一次提案の中に、複数の自治体から「第3セクター（公共団体や自治体の出資法人等）以外に、民間企業が地方公共団体の設置した公の施設を管理できるとして欲しい」との提案が出されたということである。これに対しては総務省は「特定の地域に限定せず、一般的な事項として、次期通常国会を念頭に、公の施設の管理受託者の範囲を株式会社等の民間事業者にまで拡大するよう地方自治法等の既定の整備を行う」と回答したということである。

地方自治法に規定された「公の施設」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」であり、さらにその根拠は地方自治法の

「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有する」というものである。したがって、「公の施設」の設置は自治体の責務である。とくに、これまでのさまざまな行政サービスは施設設置と一体と考えられてきた。しかしながら、設置した施設を活用したサービスの充実ということにはむしろ無頓着だった。行政自体が納税者たる住民へのサービス提供者であるという意識を持つことが重要になってきたということである。

ハードとしての文化施設とソフトとしての運用

自治体設置の文化施設はとくに1980年代以降、急激に増加してきている。博物館（美術館を含む）は、博物館法が存在する関係で、その目的、運営組織、専門家（学芸員）の配置等についての規定があるのに対して、劇場やコンサートホール等を備えた文化会館については設置した自治体が設置条例を制定しているものの、全国的に通用する法律は存在しない。したがって、自治体が各地域のニーズに対応した施設を建設してきたはずである。

全国に建設されてきたコンサートホール、演劇用劇場、オペラハウス仕様の劇場はヨーロッパの人々がうらやむような設備を備えている。ヨーロッパと我が国の自治体のこれら文化施設の違いは、よく指摘されることであるが、その施設を使う創造集団および専門職員がいるか、いないかである。我が国の自治体はハードのすばらしさは輸入したが、その使い方については導入できなかった。

もちろんヨーロッパと同じように使う必要はないだろう。しかし、ハードはヨーロッパに源を持つ芸術のために生まれ、高度に専門化されてきているのであれば、そのことを考えなければならぬだろうし、またそうありたいのでなければ、我が国独自の使い方を模索してこなければならなかった。

もちろん、それに果敢に挑戦してきた自治体もあり、施設に創造集団を持つ例が若干見られた。たとえば兵庫県立ピッコロ劇団を擁する兵庫県立尼崎青少年創造劇場（通称ピッコロシアター）、水戸室内管弦楽団や劇団ACMなどを持つ水戸芸術館、俳優やダンサーが所属する芸術局を持つ静岡県舞台芸術センター、レジデンシャルダンス

調査報告書の概要

文化庁 ●

「公立文化会館の活性化に関する調査研究協力者会議」報告 (2000年)

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/12/07/000725.htm

「現在、全国の公立文化会館は、2031館(平成12年5月現在)があるが、近年の先端的なものを除き、会館の中には、現在、活動が必ずしも活発でないという批判を受けている所も少なくない」と指摘した上で、今後の公立文化施設のあり方について、

- ① 地域特性、施設特性に応じた事業の実施と機動的な運営体制
- ② 地域・住民に積極的に働き掛け、地域文化の中核的な役割を担う
- ③ 文化会館の芸術文化創造機能や運営能力の高度化を図る

などの提言がなされている。

そして設置者の役割としては、「地域の状況や会館建設後の運営経費等を踏まえ、十分な検討を行った上で、公立文化会館の設置理念を明確化することが必要である。また、既存の会館についても状況の変化に対応して見直していくことが必要である」としている。

(財) 地域創造 ●

「地域文化施設における財団運営に関する調査」(2002年)

http://www.jafra.nippon-net.ne.jp/publication/report/r_h14/index.html

財団運営のあり方について、①時代・環境を認識せよ、②すべては「ミッション」からはじまる、③活力ある財団運営は内部改革から、④施設を有効に活かせ、⑤財団の活性化はわが国文化行政の緊急課題、⑥地域や市民に求められる財団であれ、という提言がなされている。

(財) 地域創造 ●

調査報告「地域文化施設に活力を——これからの運営のあり方を考える」(2003年)

http://www.jafra.nippon-net.ne.jp/publication/report/r_h15/index.html

文化施設が「地域づくりの拠点に至るまでのプロセス」として、①地域文化・人材(住民)など地域をよく知る、②内外の芸術を知り、アーティストなどとの関係を構築する、③地域文化施設を地域づくりの拠点へと構想する、④組織・体制を整える、⑤長期的な戦略で企画・立案し、実行する、⑥評価を追跡・蓄積して新たな目標につなげていく、と具体的な事例を出しながら述べている。

カンパニー「Noism」がある新潟市民芸術文化会館(通称「ゆーとぴあ」)などがある。また、創造集団を持たずとも、施設の特徴を活かした独自の事業を展開する横浜能楽堂、世田谷パブリックシアターなど、全国に先駆けた事業展開で異彩を放っているところもある。

公立文化施設利用の不活発な状況

しかし、少々前になるが、2000年度には文化庁と(財)地域創造(芸術文化の振興による創造性豊かな地域づくりを目的として、全国の地方団体等の出捐により設立された財団)が、公立文化施設の調査を行なっており、両者とも

にこれらの施設が十分に使われていない状況を指摘した。

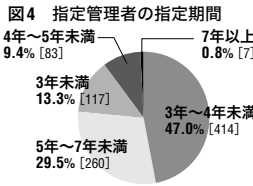
調査報告書の概要は左記コラムのとおりであるが、骨子としては、特徴的な文化施設が出てきているにもかかわらず、総体としての公立文化施設が不活発な状況が明らかにされた上、その打開策が提案されてきたことが分かる。

これらの調査報告から見られるように、我が国の公立の文化施設が適正な管理の行なわれている「公の施設」であつたかについて、必ずしもそうでなかった現状が読み取れる。芸術文化施設はたんに東京や海外からアーティストを呼んできて、年に数回公演を行なうという鑑賞型の貸し出し小屋施設で

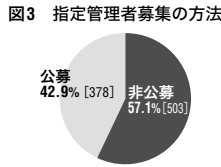
はない。住民が趣味として芸術文化の受け手として享受し、満足することだけを目指す生涯学習的施設であるのなら、これまでの施設で十分に事足りているはずである。

公共文化施設が建設されたのは、舞台芸術を通して多様な価値を知り、創造的活動を通じて地域文化を自ら作り上げていく拠点施設として位置づけられるものである。そうであるのならば、芸術文化の普及、創造的活動の支援・環境提供という分野をサポート、あるいはコーディネートする「専門家」が必要とされる。それが制度化される必要はないかもしれないが、専門的知識は不可欠である。そのことが理解され

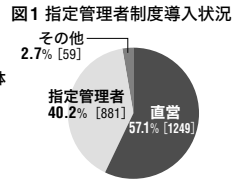
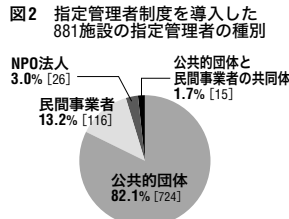
公共文化施設における指定管理者制度導入状況 (平成18年10月1日現在)



短期間の指定が多いことは、2回目の指定、選考に対して、各自治体及び各指定管理者にとって緊急の課題となっていることを示している



公募が義務づけられていないことから、1回目の指定管理者として従来の管理委託先である財団等を指定するために、多くの自治体が非公募を選択したと推察できる



その他は地方自治法による「公の施設」の対象とならない普通財産、財団所有、国立などの施設

社団法人全国公立文化施設協会による調査

ていないことが大いに問題であった。しかし、この指定管理者制度を活用すれば、これまでの不備を見直し、よりよい施設運営へと転換できるはずなのである。なぜならば、指定管理者選定の制度設計は各自治体に任せられており、当該自治体の目的に合致した方法を探ればよいからである。

自治体や議会の能力が問われている

しかし、その際に問われるのが、まさに自治体および議会の自治能力なのである。それには、短期的な経済的利益を追求するのではなく、長期的スパンで地域の発展を思考していき、その中で文化施設の役割を理解し、機能させていくためのビジョンを持つていることが必要とされているのである。

指定期間を何年に決めるかも自由である。文化の環境醸成に20年かかると考えれば、それを指定期間にしても構わない。つまり、誰を、どのような基準で、どのように、何年間指定するかというのを、それぞれの自治体が設計しなければならぬ。公共文化施設の問題をとらえ返し、自治体のビジョンに沿った、効果的成果をもたらす組

織を選定すればよい。

しかしながら、今回はそれを各公の施設の特徴ごとに行なわなければならないかかったのだから、その作業量たるや相当なものだったといえる。さらにそれを承認するのは最終的にそれぞれの議会である。それゆえに、自治体や議会との自治能力の脆弱さを露呈してしまっただけというところもあるだろうし、その有様を見て、落胆した住民も多かったと思つた。

選定の基準として、総務省が、公平性、効果性、経済性、安定性を挙げているが、先にも述べたとおり、これまでは経済性に注目をした民営化議論が先行しがちであった。それほどまでに多くの自治体財政の状況は悪化している。聖域はない。

ちなみに芸術文化活動は、よほどの条件がそろわない限りは収益を上げることは難しい分野である。たとえば、自治体が子どもや高齢者などできるだけ多くの人に地元で、安く舞台芸術の機会を提供するという施策を行なおうと思つた時点で、それは収益の上からいって難しい事業になる。そうであるとならば、なぜ自治体は文化政策を行なうのか。それを問わなくてはならなくなっているのである。

これまで自治体が文化支援政策を展開する際の障害となっていたのは、芸術文化が、福祉や医療のように人の生き死には関係せず、せいぜい生活を彩る飾り程度の余暇といった意識の下で行なわれてきたことがある。もちろんそのような意味合いもある。しかし、おそらく今の中央政府はそうのように考えていないだろう。首相官邸に知的財産戦略本部が設置されたことに見られるように、現在、政府を挙げてのコンテンツ政策、知的財産戦略が展開されており、広い意味での知的創造的文化活動が産業と結びつく重要な資源としてとらえられてきていることがある。

その政策の是非はともかくとしても、長らく日本は、人材こそ資源であると言われてきた。その人材のあり方が、高度成長時代とは異なり、知的創造的人材に変わっただけである。知的創造の一要素であることを誰が疑うだろうか。人材育成ということになると、即学校教育という話になるが、学校教育の枠組みでは決してできない人材育成もある。自治体や議会も、芸術文化がたんなる慰みであるという段階をそろそろ越えてほしい。