

「劇場法に基づく劇場、音楽堂等の運営における指定管理者制度・コンセッション事業の可能性と課題」

熊本県立劇場の運営をととしての考察

2025年6月 （公財）熊本県立劇場理事長 宮尾 尚

熊本県立劇場の位置

- ・ 熊本県：人口約 1 7 0 万人 面積 約 7,4 0 4 km²
人口で全国 2 3 番目、面積で 1 5 番目、4 5 市町村
- ・ 県庁所在地の熊本市は2024年に政令市移行、人口約 7 4 万人
- ・ 熊本都市圏に約 1 0 0 万人 人口減少化 県内での一極集中
- ・ 熊本県立劇場：1982年開館、(財)熊本県立劇場が管理運営受託
- ・ 現在も（公財）熊本県立劇場が指定管理者として引続き運営
- ・ 地域の中核劇場として、熊公文協の会長館として活動

指定管理者制度移行～劇場法施行

- 地方自治法改正により公の施設の直営または指定管理者の選択
- 図書館、美術館等は個別法により直営を選択
- 熊本県立劇場は派遣県職員を引き揚げ指定管理者へ移行（公募）
- 熊本県立劇場は利用料金制をとらず使用料制を選択
- 劇場法の施行(H24.6)と運営方針の策定
 - 劇場の理念、定義 国、地方公共団体の役割の明示
 - 文化芸術の継承のみならず生きる絆を形成する地域の文化拠点
 - * 「劇場、音楽堂等の制度的な在り方に関するまとめ」 H24.1.13 文化庁在り方検討委
- 熊本県においても運営方針を策定し、劇場法に沿った運営に努める

指定管理者移行 10 年後の明暗

- 平成 28 年 4 月（公財）熊本県立劇場常務理事として着任
- 10年後の姿：職員の努力と一定の評価にもかかわらず
予想された指定管理者制度の難点が顕在化

非正規雇用、経費削減、人材養成等
何よりも設置者（県）との距離



劇場を知る県職員も県の仕事を知る財団職員も激減

熊本地震～熊本県立劇場の対応

- 熊本地震の発生(H28.4.14、16)

直営館と指定管理者館の対応の違い
利用料金制施設の困難

指定管理者施設運営7団体で協議会設置

総務省自治行政局長通知（平成29年4月総行経第25号）

- 館の被災により休館を余儀なくされたが、職員は全員で活動継続
- 直ちに避難所等へ「こころの復興アートキャラバン」開始 378件
- 館の復旧工事も県からの委託料増額により財団で発注
4か月で仮復旧、ホールを開館する

「あり方検討委員会」～条例改正

- 指定管理者期間の2年延長（H24～H28⇒H24～H30）
- 「あり方検討委員会」の設置（県）⇒知事へ提言(H29)
 - 熊本地震を契機とした新たな役割
 - 熊本県立劇場の役割の量的、質的増大
 - 継続的かつ安定的な管理運営体制の確保等
- 条例改正：設置条例に目的の追加、目的の再定義（顕在化）
 - 指定管理者条例に非公募を可能とする条項を追加
- 非公募選定による指定管理者指定（R1～R5、R 6～R10）

熊本県立劇場の僥倖

- 熊本地震に際していち早く精力的に活動でき、県立劇場のプレゼンスを発揮できたこと
- コロナ禍にも安定的な運営で様々な試みが可能だったこと
- 熊本地震を契機にさらに県との連携が強化されたことにより、設置者と運営者が一体となって劇場の課題に取り組めたこと
- 姜尚中館長の就任とともに劇場の方向性を示したこと
- 熊本県・熊本市調整会議で「文化芸術にかかる行政の連携」が合意され、熊本市民会館等との連携が強化されたこと
- 職員の世代交代の時期にあたり組織の新陳代謝が図れたこと

おわりに

- ・ 公立文化施設においては、劇場法の実現は設置者と運営者の共同責任⇒ 日頃からの意思疎通による信頼構築が重要
- ・ それぞれの劇場が何をを目指すのか、ビジョンの明示
⇒ 条例、方針だけではなく、劇場が何をしたいのか、取組みをできるだけわかりやすく情報提供し県民・市民の共感を得る
- ・ 非公募選定も期限付き
⇒ 事業の継続性と積み上げた実績、独自のノウハウが重要

劇場，音楽堂等の制度的な在り方に関するまとめ

平成24年1月13日

劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関する検討会

目 次

1. はじめに	1
2. 劇場, 音楽堂等に係る現状及び課題	2
(1) 我が国の劇場, 音楽堂等の現状	2
(2) 我が国の劇場, 音楽堂等の課題	3
3. 基本的考え方	4
(1) 音楽, 舞踊, 演劇, 伝統芸能, 大衆芸能等の文化芸術の役割等	4
(2) 劇場, 音楽堂の機能等	4
(3) 今後の劇場, 音楽堂等の在り方	5
4. 法的基盤の内容として考えられる事項	6
(1) 総 論	6
(2) 基本的施策	8
5. 劇場, 音楽堂等の運営に係る留意事項等 ～より良い運営を目指して～	10
(1) 劇場, 音楽堂等に係る専門的な能力を有する人材の確保	10
(2) 劇場, 音楽堂等に配置される人材に係る資格	11
(3) 劇場, 音楽堂等における事業の評価	11
(4) 指定管理者制度の運用	11

1. はじめに

平成 23 年 2 月 8 日に閣議決定された「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第 3 次基本方針）」（以下「第 3 次基本方針」という。）において、文化芸術活動に対する効果的な支援として「現在、法的基盤のない劇場、音楽堂等が優れた文化芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにするため、劇場、音楽堂等の法的基盤の整備について早急に具体的な検討を進める。」ことが提言された。

本検討会は、この第 3 次基本方針の審議過程でとりまとめられた文化審議会文化政策部会の「審議経過報告」を受け、平成 22 年 12 月 6 日に文化庁に設置された。

本検討会では、劇場、音楽堂等が優れた文化芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにするため、劇場、音楽堂等の現状と課題について整理するとともに、その制度的な在り方について、これまで 11 回にわたり検討を行い、このほど「劇場、音楽堂等の制度的な在り方に関するまとめ」をとりまとめた。

とりまとめに当たっては、文化芸術団体や地方公共団体からヒアリングを行うとともに、諸外国の現状を踏まえた幅広い観点からの検討を行った。

本まとめでは、劇場、音楽堂等について、法的基盤の内容として考えられる事項とともに、劇場、音楽堂等の運営に当たって留意すべき事項等を整理して示している。今後、これらの内容が広く社会に認知され、国民の文化芸術への関心が高まるとともに、劇場、音楽堂等がさらに活用され、我が国の文化芸術の振興に一層寄与することを期待する。

2. 劇場、音楽堂等に係る現状及び課題

(1) 我が国の劇場、音楽堂等の現状

- 本来、劇場、音楽堂とは、もっぱら音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術活動を行い、観客が鑑賞等することを目的とした施設であり、そのために必要となる舞台、照明、音響等の専門的舞台設備を備え、これらを管理、維持、運用及び操作するための舞台技術職員、事業を企画制作する職員等の専門的な職員を配置しているものが想定される。
- 我が国の劇場、音楽堂の現状をみると、こうした機能を有している施設の多くは文化センター、文化ホール、市民会館等の文化施設である¹。これら施設については、それぞれの地域の実情を踏まえ、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術だけでなく、スポーツや各種行事等、多目的に利用される施設として設置されている場合が多い。
- これら文化施設における文化芸術活動については、独立行政法人や地方公共団体、劇場、音楽堂等を設置又は運営する民間事業者（以下「民間事業者」という。）といった文化施設の設置者等が、そこで行う公演を自主制作したり、買取による公演を行ったりする場合もあるが、多くの場合は、貸館公演が中心となっている。
- 地方公共団体の芸術文化経費は平成5年度以降減少傾向にある。特に、文化施設経費²については、平成8年度に2,825億円が措置されていたが、直近の平成21年度では1,834億円まで減少（35.1%減）してきている。
- 地方公共団体が設置する施設に関する管理については、平成15年から指定管理者制度が導入された。社団法人全国公立文化施設協会が実施した調査³によれば、平成22年現在で地方公共団体が設置する文化施設のうち指定管理者制度を導入している施設は49.6%であり、その数や割合は年々増加傾向にある。
- 指定管理者の指定に際して、公募が行われた施設は59.8%であり、公募が行われた施設数やその割合は年々増加傾向にある。指定管理者の指定期間については、5年～7年未満が56.8%を占め最も多い。また、指定期間が4年以上の施設数は年々増加してきており、指定管理期間の長期化が進んでいる⁴。

¹ 文化施設の調査は様々あるが、例えば、文部科学省が実施している社会教育調査によれば、平成20年度における独立行政法人、地方公共団体及び民間事業者が設置した文化会館の数は1,893施設である。その設置者別の状況を見ると、都道府県や市町村等の地方公共団体が設置するものが1,741施設であり、全体の9割以上を占めている。なお、社会教育調査における「文化会館」の定義は、地方公共団体、独立行政法人又は民間が設置する文化会館（劇場、市民会館、文化センター等）で座席数300以上のホールを有するものとされている。

² 文化庁調べ。地方公共団体が支出する芸術文化経費のうち、文化施設の管理運営に係る経費（人件費は除く。）を計上したものであり、修繕費や光熱水費、文化施設の管理運営を委託する場合の委託費を含む。

³ 「公立文化施設における指定管理者制度導入状況に関する調査報告書」（平成23年3月）（社団法人全国公立文化施設協会）。社団法人全国公立文化施設協会「全国公立文化施設名簿」（平成22年12月1日現在）掲載施設を対象に調査を実施。

⁴ 「公立文化施設における指定管理者制度導入状況に関する調査報告書」（平成23年3月）（社団法人全国公立文化施設協会）

（２）我が国の劇場，音楽堂等の課題

○ 劇場，音楽堂等に関する課題については，本検討会において，主に次のようなことを指摘した。

- ・ 文化施設の大半は地方公共団体が設置する文化施設であるが，これらの施設については，地方公共団体の文化関係予算が減少しているとともに，文化施設を設置している地方公共団体において，これらの施設の文化政策上の役割が不明確であり，文化芸術の創造活動の実施や鑑賞機会の提供が十分になされていないなど，その施設が有している機能が十分に発揮されていない。
- ・ 文化芸術団体の活動拠点が東京をはじめとする大都市圏に集中しており，地方での公演は，大都市圏での公演と比較して，交通費，宿泊費，運搬費等について多くの経費を要すること等，様々な要因により，地方において多彩な文化芸術に触れる機会が相対的に少ない状況が固定化している。
- ・ 劇場，音楽堂等と文化芸術団体との連携等が必ずしも十分ではない。
- ・ 劇場，音楽堂等に配置される専門的な職員に求められる資質，果たすべき役割等は多様であり，専門性を身につけるための人材養成について課題がある。
- ・ 観客数の減少や観客の高齢化，固定化が進行しているとの指摘もあり，これまで劇場，音楽堂等に来ていなかった人の中から潜在的観客を開拓し，裾野を広げる必要がある。
- ・ 独立行政法人や民間事業者が設置する劇場，音楽堂等に比べて，地方公共団体が設置する劇場，音楽堂等には，専門性を有した人材を配置している劇場，音楽堂等が少ない。また，劇場，音楽堂等に配置されている職員の主たる業務が，公演に係る業務ではなく，施設管理に係る業務になっている場合もある。
- ・ 地方公共団体が設置する劇場，音楽堂等については，指定管理者制度の導入により，経済性や効率性を重視するあまり，事業内容の充実や専門的人材の養成及び配置，事業の継続性などが必ずしも重視されない運用がなされ，施設運営が困難になっている状況も見受けられる。

3. 基本的考え方

(1) 音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術の役割等

- 音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術は、人々に感動を与え、人々の創造性をはぐくみ、その表現力を高めるとともに、人々の心のつながりや相互に理解し尊重し合う土壌を提供し、人々が共に生きる絆を形成するものである。また、多様性を受け入れることができる心豊かな社会を形成し、国際的な相互理解を高め、世界の平和の礎となるものである。
さらに、文化芸術は、それ自体が固有の意義と価値を有するとともに、それぞれの国やそれぞれの時代における国民共通のよりどころとして重要な意味を持つものであり、国際化が進展する中、自己認識の基点となり、文化的な伝統を尊重する心を育てるものであって、国民共有の財産である。
- これらの文化芸術は、人々を惹き付ける魅力や社会への影響力を持つ「ソフトパワー」であり、持続的な経済発展や国際協力の円滑化の基盤ともなるものである。
- このような重要な役割を担う分野について国が振興することは、我が国の魅力を高めるとともに、コミュニティの創造及び地域振興に寄与し、ひいては、我が国の国力を高めることにつながる。

(2) 劇場、音楽堂の機能等

- 劇場、音楽堂は、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術がその役割を果たすための拠点であり、年齢や性別、障害の有無、個人が置かれている状況等にかかわらず、心豊かな国民生活を実現するとともに、活力ある社会を構築する機関である。
- 劇場、音楽堂は、文化芸術を企画制作する創造発信拠点としての機能を有するとともに、鑑賞する機会を提供する拠点、地域住民が文化芸術活動を行う拠点、さらには、これら文化芸術に関する情報を発信する拠点としての機能を有するものである。
- こうした機能を有する劇場、音楽堂において行われる事業は、主に次に掲げる内容が挙げられる。
 - i) 音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等を企画し、又は制作すること
 - ii) 音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等を公演し、又は公開すること
 - iii) 音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等を鑑賞し、創作し、又は発表するために施設を一般の利用に供すること
 - iv) 音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等に係る普及啓発を行うこと
 - v) 音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等に必要な人材を養成すること
 - vi) 音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等に関する調査研究を実施し、資料を収集し、又は情報を一般に提供すること

- 多目的に利用される文化施設においても、文化の振興を目的として設置され、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術活動を行うことができる施設である場合には、前述の機能を有している。
- こうした意味で、劇場、音楽堂及び劇場、音楽堂の機能を有する文化施設は、国民の生活に新しい価値を付与する公共財というべきものである。

（３）今後の劇場、音楽堂等の在り方

- 我が国の現状や課題を踏まえ、今後の劇場、音楽堂等の在り方については、数多く存在する文化施設が有する劇場、音楽堂の機能を生かしながら、国や地方公共団体、民間事業者、公演等を行う文化芸術団体等が連携して、社会全体で、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術を提供する環境を整えることによって、より多くの国民に対して、様々な文化芸術活動に触れる機会が提供され、我が国の文化芸術の水準が高まるようにしなければならない。
- 今回のまとめのねらいは、文化の振興を目的として設置され、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術活動を行うことができる施設を「劇場、音楽堂等」とし、これらを拠点として音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術の振興を図り、我が国が抱える劇場、音楽堂等の課題を克服することにある。
- これを実現するためには、国は、国及び地方公共団体の責務、並びに民間事業者の役割を明確にし、劇場、音楽堂等を活用する意識を高めるとともに、我が国の文化芸術の水準を高めるトップレベルの活動の推進、地域の文化芸術活動の活性化、劇場、音楽堂等のより良い運営に向けた指針の作成等、総合的に取り組むことが必要であり、それに資する法的基盤等を検討することが重要である。

4. 法的基盤の内容として考えられる事項

- 劇場、音楽堂等の制度的な在り方を検討するに当たっては、文化芸術振興基本法に定められた基本理念⁵を踏まえるとともに、独立行政法人、地方公共団体、民間事業者、文化芸術団体等の自主性を尊重し、設置者等の判断のもと、多様な文化芸術活動が実施される枠組にする必要がある。
- 文化芸術は、過去から未来へと受け継がれる国民共有の財産であり、その継承と変化の中で新たな価値が見出されていくものである。劇場、音楽堂等の制度的な在り方を検討するに当たっては、こうした文化芸術の特質を踏まえ、短期的な経済的効率性を一律に求めるのではなく、長期的かつ継続的な視点に立って施策を講ずる必要がある。
- これらの考え方や「3. 基本的考え方」を踏まえ、法的基盤の内容として考えられる事項について、次のとおり整理する。

(1) 総 論

- ① 劇場、音楽堂等の機能を生かした文化芸術の振興に関する国及び地方公共団体の責務
 - 国が果たすべき責務は、我が国の文化芸術の水準を高め、国際的に比肩しうる水準の文化芸術を振興するため、劇場、音楽堂等の機能を生かし、長い歴史と伝統の中から生まれ、守り伝えられてきた伝統芸能を継承及び発展させるとともに、国際的に高い水準の現代舞台芸術の創造発信活動等を行うことである。また、こうした我が国の文化芸術を国内外に発信し、文化交流に寄与することである。
 - 地方公共団体の責務は、その地域の特性を踏まえつつ、当該地方公共団体の区域内における劇場、音楽堂等を有効に利用し、国際交流を含め、地域に必要な音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術の振興に関する施策を、自主的に策定するとともに、必要に応じて、国や他の地方公共団体等と連携を

⁵ 文化芸術振興基本法（平成十三年法律第四百四十八号）（抄）
（基本理念）

第二条 文化芸術の振興に当たっては、文化芸術活動を行う者の自主性が十分に尊重されなければならない。

2 文化芸術の振興に当たっては、文化芸術活動を行う者の創造性が十分に尊重されるとともに、その地位の向上が図られ、その能力が十分に発揮されるよう考慮されなければならない。

3 文化芸術の振興に当たっては、文化芸術を創造し、享受することが人々の生まれながらの権利であることにかんがみ、国民がその居住する地域にかかわらず等しく、文化芸術を鑑賞し、これに参加し、又はこれを創造することができるような環境の整備が図られなければならない。

4 文化芸術の振興に当たっては、我が国において、文化芸術活動が活発に行われるような環境を醸成することを旨として文化芸術の発展が図られ、ひいては世界の文化芸術の発展に資するものであるよう考慮されなければならない。

5 文化芸術の振興に当たっては、多様な文化芸術の保護及び発展が図られなければならない。

6 文化芸術の振興に当たっては、地域の人々により主体的に文化芸術活動が行われるよう配慮するとともに、各地域の歴史、風土等を反映した特色ある文化芸術の発展が図られなければならない。

7 文化芸術の振興に当たっては、我が国の文化芸術が広く世界へ発信されるよう、文化芸術に係る国際的な交流及び貢献の推進が図られなければならない。

8 文化芸術の振興に当たっては、文化芸術活動を行う者その他広く国民の意見が反映されるよう十分配慮されなければならない。

図りつつ、実施することである。

- また、東京をはじめとする大都市圏と比較して、地方においては、多彩で質の高い文化芸術に触れる機会が少なく、地域によっても差がある。国と地方公共団体とが協力して、こうした状況を改善し、地域の特色ある文化芸術に触れる機会を確保することによって、我が国の文化芸術の水準を高める必要がある。

② 劇場、音楽堂等を設置又は運営する民間事業者の役割

- 民間事業者による活動を通じて、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術の振興を図ることも重要である。
- 民間事業者が設置又は運営する劇場、音楽堂等において実施される様々な文化芸術活動については、原則、自主的かつ自由に行われるものであるが、心豊かな生活の実現や新たな価値の創造といった文化芸術の効用に鑑み、民間事業者においても、必要に応じ、国及び地方公共団体と連携を図りつつ、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術活動に関する取組を実施する役割がある。

③ 劇場、音楽堂等と文化芸術団体等との連携

- 現在においても、劇場、音楽堂等と、そこで公演等を行う文化芸術団体との間では、従来からの関係を生かした友好提携やフランチャイズ契約⁶による連携等、劇場、音楽堂等が置かれている環境に応じた様々な連携が行われている。
また、劇場、音楽堂等と大学との間では、インターンシップをはじめとする人材養成を中心に連携がなされている。
劇場、音楽堂等の相互の連携に関しては、公演の共同制作や巡回公演等が実施されている場合がある。
- 劇場、音楽堂等と文化芸術団体等、大学等との連携及び劇場、音楽堂等相互の連携については、今後さらに、文化芸術団体による劇場、音楽堂等の利用に係るもの、公演等の実施において必要となる専門的な能力を有する人材の確保及び養成、地域住民への文化芸術の教育普及活動、自主公演の共同制作や巡回公演の実施、人材の交流等、それぞれの環境に応じた多様かつ柔軟な連携が図られることが求められる。
- なお、地方公共団体が設置する文化施設については、長期間にわたる施設の利用ができないといった指摘があるが、それぞれの文化施設の設置条例等に規定されている設置目的に反しない限りにおいて、劇場、音楽堂等と文化芸術団体とが相互に連携して、対応していくことが重要である。

⁶ ここでいうフランチャイズ契約とは、劇場、音楽堂等とそこで活動を行う文化芸術団体との間において締結される契約で、特定の文化芸術団体が、一定程度、継続的かつ独占的に劇場、音楽堂等を利用するとともに、当該劇場、音楽堂等において定期的に公演を提供すること等に関するものをいう。

④ 国及び地方公共団体による措置

- 国及び地方公共団体は、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術の振興に関する施策を着実に実施するため、必要な情報の提供、助言、財政上の措置その他の措置を講じるよう努めるものとする。

(2) 基本的施策

① 我が国の文化芸術の水準を高めるトップレベルの活動の支援等

- 国は、我が国古来の伝統的な芸能を継承及び発展させるとともに、我が国の文化芸術の水準を高め、国際的に比肩しうる水準の文化芸術の振興を図るため、引き続き、国立劇場、新国立劇場等を十分活用する必要がある。
- 国は、地方公共団体、民間事業者、文化芸術団体等と連携して、トップレベルの創造活動等を行う劇場、音楽堂等を支援し、こうした創造活動等を全国的に展開する必要がある。また、国は、国立劇場、新国立劇場等において企画制作された公演や舞台技術に係るノウハウ等が地域の劇場、音楽堂等に提供されるよう努める必要がある。

② 地域における文化芸術活動の活性化

- 地域の特色ある文化芸術に触れる機会を確保するとともに、地域の文化芸術活動を活性化することによって、我が国の文化芸術の水準を高めるため、国及び地方公共団体は、民間事業者、文化芸術団体等と連携して、地域において特色ある優れた文化芸術を提供し、地域における文化芸術を振興することができる劇場、音楽堂等に対し、必要な支援を行うことが求められる。

③ 劇場、音楽堂等のより良い運営に向けた指針の作成

- 国は、劇場、音楽堂等をより一層生かすよう、地方公共団体や民間事業者等の取組を促すため、劇場、音楽堂等に係る専門的な人材の配置をはじめ、劇場、音楽堂等の運営に関し、留意すべき事項及び参考となる事項等を示す指針を作成することが求められる。

④ 劇場、音楽堂等の機能を十分に発揮するための人材養成等

- 劇場、音楽堂等に配置される人材の養成に当たっては、OJTによる養成を基本としつつ、それぞれの劇場、音楽堂等において、他の劇場、音楽堂等や大学、文化芸術団体等と連携して、人事交流や研修を行うなど、劇場、音楽堂等に係る専門的な能力を伸長させる機会を設けることが重要である。
- このため、国及び地方公共団体においては、個々の劇場、音楽堂等において求められる能力を有する人材を養成するため、研修や講座等をはじめ様々な機会を提供する必要がある。

- 大学等においても、専門的な能力を有する人材を養成するため、各大学等において、それぞれが設定する人材養成目的に応じて、文化芸術に関する幅広い知識、アートマネジメントや舞台技術等の専門的な知識、技能を修得させるとともに、劇場、音楽堂等や文化芸術団体等と連携して、劇場、音楽堂等の現場において必要となる実践的な資質、能力を養成する機会を確保するなど、教育内容の充実を図ることが重要である。

⑤ 鑑賞者拡大のための取組への支援

- 鑑賞者を拡大させるためには、地域において音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術に親しむ環境を醸成する必要があることから、劇場、音楽堂等において教育普及活動を実施し、これらの文化芸術が地域社会に根付くようにすることが求められる。
- このため、国、地方公共団体、民間事業者、文化芸術団体等においては、相互に連携して、これらの取組を一層推進する必要がある。
- また、国は、鑑賞者拡大のためにも、地域の劇場、音楽堂等からの要望等を踏まえつつ、地域の劇場、音楽堂等に対し、国立劇場、新国立劇場等において企画制作された公演が提供されるよう努める必要がある。

⑥ 子どもが文化芸術を鑑賞し、体験する機会の提供

- 子どもの頃から、本物の文化芸術に触れ、豊かな感性や創造性、コミュニケーション能力をはぐくむ機会を充実することにより、心豊かな子どもを育成することが必要である。このため、国、地方公共団体、民間事業者、文化芸術団体等は、学校と相互に連携して、劇場、音楽堂等においても、子どもが、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の文化芸術を鑑賞し、体験する機会を提供する必要がある。
- こうした取組は、次代の文化芸術の担い手をはぐくむ観点からも重要である。

⑦ 劇場、音楽堂等の取組に係る良好事例に関する情報の収集及び提供

- 国は、多くの劇場、音楽堂等において効果的な取組がなされるよう、劇場、音楽堂等が実施した共同制作、人材養成、教育普及活動等、劇場、音楽堂等の創意工夫による取組において、特色のある公演の制作や専門的な能力を有する人材の確保等、成果のあった事例等について、適宜、設置者である地方公共団体や民間事業者等から情報を収集し、提供する必要がある。
- 地方公共団体においても、当該地方公共団体の区域内に設置された劇場、音楽堂等において効果的な取組がなされるよう、情報を収集し、提供することが重要である。

5. 劇場、音楽堂等の運営に係る留意事項等 ～より良い運営を目指して～

- 本まとめにおいては、法的基盤の内容として考えられる事項以外にも、劇場、音楽堂等の機能をより一層生かすために、地方公共団体や民間事業者等に対して、運営上、留意すべき事項及び参考となる事項を示すこととする。

(1) 劇場、音楽堂等に係る専門的な能力を有する人材の確保

- 「3. 基本的考え方」で示した文化芸術が有する役割を具現化するため、音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、大衆芸能等の企画制作、公演及び公開、人材養成等、劇場、音楽堂等の事業を十分に行うことのできる専門的な能力を有する人材を確保することが重要である。

- 劇場、音楽堂等に配置される人材に求められる専門的な能力は、主に以下のようものが考えられる。

i) 事業の企画制作等に係る能力

劇場、音楽堂等において行われる公演や教育普及活動等の事業に関し、様々なニーズを把握し、我が国の文化芸術の水準を高めるものを企画制作し、提供することができる能力。

ii) 舞台設備等に係る技術力

舞台、照明、音響等の舞台設備を適切に管理し、安全を確保するとともに、高度な演出等を行う技術力。

iii) 運営に係る能力

劇場、音楽堂等の観客を開拓し、養成する能力（マーケティングに係る能力）や、その施設で行われている文化芸術活動の意義を議会、行政機関、住民等に対して的確に説明する能力（アカウンタビリティに係る能力）、行政機関や企業、個人等から継続的に支援を獲得する能力（ファンドレイジングに係る能力）、適正な会計処理や多様な就業形態及び人材配置に対応できる管理能力。

- 個々の劇場、音楽堂等における専門的な人材の配置に当たっては、劇場、音楽堂等の利用目的や主たる事業、施設に備えられた機能等によって必要となる人材が異なる場合があること等に十分留意する必要がある、画一的な人材配置を行うことは適切ではない。
- 劇場、音楽堂等は、施設の設置目的等を踏まえ、個々の劇場、音楽堂等において求める人材を明確にするとともに、採用形態を工夫することにより、必要な人材の確保に努め、これら人材の能力が発揮できるようにしていくことが重要である。

（２）劇場，音楽堂等に配置される人材に係る資格

- 劇場，音楽堂等における舞台，照明，音響等に関する舞台技術を担う人材は，音楽，舞踊，演劇，伝統芸能，大衆芸能等の文化芸術の創造活動等を支えるとともに，舞台設備・舞台備品の管理等，劇場，音楽堂等の安全を確保するという重要な役割を担っている。
- 現在，こうした劇場，音楽堂等の設備に係る安全性を確保するため，労働安全衛生法や電気工事士法，消防法等により，劇場，音楽堂等に配置すべき人材について，一定の講習，試験，資格の保有が義務づけられているところである。
- 「（１）劇場，音楽堂等に係る専門的な能力を有する人材の確保」に記載した事業の企画制作等に係る能力や劇場，音楽堂等の運営に係る能力といったアートマネジメントに係る能力は，文化芸術活動を通じて培った経験や実績が重視される傾向にある。
- このため，資格を有している者のみが一定の業務に従事できる類の資格を新たに設けることについては，その必要性や効果，今後の劇場，音楽堂等を取り巻く状況の変化等を踏まえ，さらに検討する必要がある。
- なお，舞台技術に係る資格については，職員等の持つ能力や技術を把握するとともに，職員等の資質向上を図るため，舞台機構調整技能士といった技能検定制度⁷や，舞台・テレビジョン照明技術者技能認定，音響技術者能力検定といった技能認定等が実施されており，こうした制度等を活用することは有効である。今後，それぞれの劇場，音楽堂等の機能をより一層生かすために，適宜，こうした技能検定制度等の活用が期待される。

（３）劇場，音楽堂等における事業の評価

- 独立行政法人及び地方公共団体が設置する劇場，音楽堂等における事業の評価については，文化芸術の特性を踏まえ，定量的な評価指標のみによる評価に偏ることなく，定性的な評価指標も設定し，バランスのとれた評価を実施することが重要である。
- 特に，指定管理者が行う文化芸術に関する事業の評価については，指定管理者制度の趣旨を踏まえた評価を行う必要がある。

（４）指定管理者制度の運用

- 指定管理者制度は，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る公の施設について，民間事業者等が有するノウハウを活用することにより，住民サービスの質の向上を図っていくことで，施設の設置目的を

⁷ 職業能力開発促進法（昭和 44 年法律 64 号）に基づき，労働者の有する技能を一定の基準によって検定し，これを公証する国家検定制度。

効果的に達成するため、設けられたものである。

- 地方公共団体においては、本制度を活用した様々な取組がなされている中、経済性や効率性を重視し、事業内容の充実や専門的人材の養成・配置、事業の継続性等が必ずしも重視されない運用がなされ、施設運営が困難になっている場合があるという指摘がある。
- このため、指定管理者制度を導入している地方公共団体において、次の留意すべき事項を踏まえ、今後、指定管理者制度のより一層効果的な運用がなされることが期待される。

（指定管理者の選定）

- 劇場、音楽堂等における指定管理者制度の運用をより効果的なものとするため、地方公共団体が指定管理者を選定するに当たって、劇場、音楽堂等の設置者である地方公共団体においては、次の点に留意することが重要である。
 - i) 指定管理を行う施設の設置目的を達成するため、必要な財源を確保するとともに、劇場、音楽堂等の機能を十分に活用し、質の高い事業内容が展開できる指定管理者を選定するよう意識をさらに高めること
 - ii) 指定管理者を公募により選定する場合には、質の高い事業を実施できる指定管理者を選定できるよう、指定管理料の多寡が、指定管理者の選定に大きく影響を及ぼさないような選定基準を作成すること
- 特に、指定管理者の実施事業の質の高さを評価できるよう、指定管理者として応募した者に対して事業内容について提案させるといった企画提案型の募集に重点を置くなどの工夫をすることが重要である。

（指定管理の期間）

- 地方公共団体によっては、文化芸術の特性を踏まえ、指定管理の期間を長く設定するなどの工夫が見られる。
- 地方公共団体においては、指定管理者におけるノウハウの蓄積や人材の確保の観点から、それぞれの状況を踏まえつつ、地方公共団体が策定する文化芸術に関する施策を継続的に実現するために必要となる期間を適切に設定することが重要である。

（指定管理者が自主事業をしやすい環境の整備）

- 地方公共団体によっては、指定管理料とは別に、自主事業の実施や、地域住民の鑑賞機会の提供等に関する取組に対する助成を行っているところがある。地方公共団体においては、こうした指定管理者にとって自主事業をしやすい環境を整備していくことが重要である。

- 指定管理者制度を導入している施設の約7割において、施設の利用料による収入分を指定管理者の自主事業に充てることができる利用料金制度を導入している。当該制度の運用に当たっては、施設利用に係る稼働率を高く設定し、利用料金収入を高く見積もり、逆に指定管理料を低くするといった運用を避け、指定管理者が自主事業を行いやすい環境を整えていくことが重要である。

(設置者である地方公共団体と指定管理者との意思疎通)

- 指定管理者制度を導入している施設の設置者である地方公共団体と指定管理者との間において、事業の実施方針や事業内容等について、定期的に意見交換を行い、地域にとって必要な事業を円滑に行うことができるよう努めることが重要である。

(指定管理者の姿勢)

- 設置者である地方公共団体において、指定管理者が自主事業をしやすい環境を整備することと併せて、指定管理者においては、従来の取組にとらわれず、文化芸術の水準を向上させ、地域の活性化に資する事業に不断に挑戦するとともに、こうした事業を行うための組織体制を整え、必要な人材を確保するよう努めることが重要である。

参考資料

○ 文化審議会文化政策部会「審議経過報告」（平成 22 年 6 月 7 日）（抄）

第 2 文化芸術振興のための重点施策

1. 六つの重点戦略～「文化芸術立国」の実現を目指して～

（1）文化芸術活動に対する支援の在り方の抜本的見直し

◆ 地域の核となる文化芸術拠点への支援を拡充する。また、その法的基盤の整備について早急に具体的な検討を行う。

2. 各分野における重点施策（具体的施策）

（1）舞台芸術分野

①地域の核となる文化芸術拠点の充実とそのための法的基盤の整備

○ 地域の文化芸術拠点において、舞台芸術が創造・発信され、地域の人々が享受できる機会を充実するため、国と地方公共団体が役割分担・協力をしつつ、地域の核となる文化芸術拠点の文化芸術活動への支援を拡充する必要がある。

○ 地域の文化芸術拠点が優れた文化芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにするため、その法的基盤の整備についても早急に具体的な検討が必要である。

○ 文化芸術の振興に関する基本的な方針（第 3 次基本方針）

（平成 23 年 2 月 8 日閣議決定）（抄）

第 2 文化芸術振興に関する重点施策

1. 六つの重点戦略 ～ 「文化芸術立国」の実現を目指して ～

重点戦略 1：文化芸術活動に対する効果的な支援

文化芸術活動に対する支援の在り方について、実質的に赤字の一部を補填する仕組みとなっているため、自己収入の増加等のインセンティブが働かないとの問題、審査・評価体制の不十分さといった助成面の課題や、鑑賞機会等の地域間格差、地方公共団体における文化芸術予算の削減等の現状、さらには「新しい公共」等近時の動向を踏まえ、これを抜本的に改善し、より適切かつ効果的な支援を図る。具体的には、文化芸術団体への助成方法を見直し、文化芸術活動への支援に係る計画、実行、検証、改善（PDCA）サイクルを確立することによって国としての支援策を有効に機能させるほか、民間や個人による支援と文化芸術各分野における「新しい公共」の活動を促進する。また、国・地方において核となる文化芸術拠点を充実する。

これらの取組によって、我が国の文化芸術水準の向上を図り、その成果を広く国民が享受できる環境を整備する。

【重点的に取り組むべき施策】

◆ 地域の核となる文化芸術拠点において、優れた文化芸術が創造され、国内外に発信されるよう、その活動への支援を充実する。

◆ 現在、法的基盤のない劇場、音楽堂等が優れた文化芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにするため、劇場、音楽堂等の法的基盤の整備について早急に具体的な検討を進める。

○「劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関する検討会」における検討状況

第1回（平成22年12月24日）

- （1）座長の選任について
- （2）本検討会の運営について
- （3）劇場・音楽堂等の現状と課題について
- （4）その他

第2回（平成23年1月19日）

- （1）関係団体等からのヒアリング
 - ・ 社団法人 日本舞踊協会
 - ・ 伊藤 裕夫氏（富山大学教授）
 - ・ いずみホール（財団法人 住友生命社会福祉事業団）
 - ・ 公益社団法人 日本照明家協会
 - ・ 社団法人 日本劇団協議会
- （2）その他

第3回（平成23年2月2日）

- （1）関係団体等からのヒアリング
 - ・ 佐渡 裕 氏（指揮者，兵庫県立芸術文化センター芸術監督）
 - ・ 社団法人 日本芸能実演家団体協議会
 - ・ 社団法人 全国公立文化施設協会
 - ・ 財団法人 地域創造
 - ・ 村椿 晃 氏（富山県生活環境文化部長）
 - ・ 日本舞台音響家協会
 - ・ 社団法人 日本オーケストラ連盟
- （2）その他

第4回（平成23年2月21日）

- （1）ヒアリング等における主な意見について
- （2）その他

第5回（平成23年3月8日）

- （1）これまでの議論を踏まえた論点の整理について
- （2）その他

第6回（平成23年6月27日）

- （1）論点の整理（案）について
- （2）その他

第7回（平成23年7月25日）

- （1）劇場・音楽堂等の制度的な在り方について
- （2）その他

第8回（平成23年9月16日）

- （1）劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関する地方公共団体ヒアリング結果について
 - 〔北海道ブロック〕北海道，札幌市
 - 〔東北ブロック〕青森県，十和田市
 - 〔関東ブロック〕東京都，世田谷区，杉並区
 - 〔中部ブロック〕新潟県，新潟市
 - 〔近畿ブロック〕大阪府，滋賀県，八尾市
 - 〔中国ブロック〕島根県，松江市
 - 〔四国ブロック〕愛媛県，松山市
 - 〔九州ブロック〕熊本県，熊本市
- （2）劇場・音楽堂等の制度的な在り方について
- （3）その他

第9回（平成23年10月31日）

- （1）諸外国における劇場・音楽堂の現状について
- （2）「劇場，音楽堂等の制度的な在り方に関する中間まとめ（素案）」の検討について
- （3）その他

第10回（平成23年12月19日）

- （1）「劇場，音楽堂等の制度的な在り方に関する中間まとめ（案）」に関する意見募集の結果について
- （2）「劇場，音楽堂等の制度的な在り方に関する中間まとめ（案）」の検討について
- （3）その他

第11回（平成24年1月13日）

- （1）「劇場，音楽堂等の制度的な在り方に関するまとめ」について（まとめ）
- （2）その他

劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関する検討会について

平成22年12月6日
文化庁長官決定

1. 趣旨

文化審議会文化政策部会の「審議経過報告」を踏まえ、劇場・音楽堂等が優れた舞台芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにするため、劇場・音楽堂等の現状と課題について整理するとともに、その制度的な在り方について検討する。

2. 検討事項

- (1) 劇場・音楽堂等の現状と課題について
- (2) 劇場・音楽堂等の制度的な在り方について
- (3) その他

3. 実施方法

別紙有識者の参画を得て検討するとともに、必要に応じて関係者から意見聴取する。

4. 検討期間

平成22年12月6日から平成24年3月31日まで

5. 庶務

本検討会の庶務は、関係課の協力を得て、文化庁文化部芸術文化課において処理する。

(別紙)

検討会の委員

太下 義之 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (株) 芸術・文化政策センター長

片山 泰輔 静岡文化芸術大学 教授

◎ 田村 孝子 静岡県コンベンションアーツセンター「グランシップ」館長

根木 昭 昭和音楽大学 教授

三好 勝則 工学院大学 特任教授

(◎ : 座長)

総 行 経 第 2 5 号
平成 29 年 4 月 25 日

各都道府県知事
各指定都市市長
各都道府県議会議員
各指定都市議会議員

} 殿

総務省自治行政局長

大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した
指定管理者制度の運用について（通知）

平成 28 年熊本地震における対応で課題が指摘されたものについて、今後の震災対策に活かすため、中央防災会議防災対策実行会議に「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援ワーキンググループ」が設置され、平成 28 年 12 月 20 日に「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（報告）」がとりまとめられ、平成 29 年 4 月 11 日開催の第 37 回中央防災会議にて報告されたところです。

本報告においては、関係者間の連携の不足に伴う課題の一つとして、「市町村と施設管理者、指定管理者の間で避難所運営を想定した役割分担等が共有されていなかったため、避難所運営を想定していなかった指定管理者に多大な負担が生じる場合もあった」ことが指摘され、実施すべき取組として、「避難所となる施設の中には、市町村が指定管理者を指定している場合もあるが、災害時の市町村との役割分担について予め協定等で決めておくとともに、発災後も必要に応じて話し合いを行うことが必要である。」とされています。

については、大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した指定管理者制度の運用について、下記の点に留意の上、適切な運用に努められるよう、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項に基づき助言します。

なお、貴都道府県内の市区町村に対しても、本通知について周知方よろしくお願います。

記

1. 指定管理者が管理する施設における避難所等運営の役割分担の確認

(1) 指定避難所としての指定や果たすべき機能等の明確化

指定管理者が管理する施設における避難所等運営については、施設を設置する地方自治体（以下「設置団体」という。）の指定管理者制度所管部局及び施設管理担当部局が、防災担当部局等と緊密に連携し、条例、地域防災計画等において、当該施設の災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）上の指定避難所としての指定や果たすべき機能等について明確にしておく必要があること。

(2) 指定避難所である場合

指定避難所である場合、避難所運営の対応マニュアルの作成、指定管理者との協定の締結等を通じ、設置団体、施設所在市町村と指定管理者の間の役割分担をあらかじめ明確にしておく必要があること。その際、指定管理者が避難所運営や、市町村による避難所運営の支援の役割を担う場合にはその旨を明確にする必要があること。

(3) 指定避難所でない場合

大規模地震に係る災害の場合には、あらかじめ指定避難所として指定されていないとしても、周辺住民から見て避難に適していると判断された施設は事実上避難者が集まる場所となり、さらに事後的に指定避難所として指定されることもあり得ることに留意すること。このような事態が見込まれる施設では、避難者の受入れの可否の判断方法や、受け入れた場合の設置団体、施設所在市町村と指定管理者の役割分担をあらかじめ明確にしておく必要があること。

(4) 避難所等の運営を市町村が行う場合

大規模地震に係る災害の場合には、指定避難所や事実上避難者が集まる場所（以下「避難所等」という。）の運営を市町村が行うこととしている施設であっても、指定管理者が市町村による避難所等運営の支援の役割を担うなど、通常の施設管理以外の業務を行うこともあり得ることに留意すること。

(5) 避難所等の運営を指定管理者が行う場合

避難所等の運営を指定管理者が行う場合には、受け入れる避難者の数、安

全管理、個人情報等の取扱い等運営の基本的な方針の決定方法や、他の関係機関との連絡調整の方法等については、施設所在市町村と指定管理者の間で調整の上、定める必要があること。

また、指定管理者が避難所等運営において重要な役割を果たしている場合には、運営の基本的な方針を決定する際、施設所在市町村と指定管理者との間で十分な連絡調整が行われることが望ましいこと。

2. 指定管理者が管理する施設を避難所等として利用する場合の費用負担

(1) 費用負担の方針、協議の方法の明確化

指定管理者が管理する施設を避難所等として利用することによって新たに必要となる費用や施設の通常利用ができないことによる利用料金収入の補填等の追加負担、また、不要となる費用の減額等の精算について、その方針や協議の方法（協議開始時期や手続、協議対象事項等）をあらかじめ定めておく必要があること。

(2) 留意事項

費用の追加負担については、指定管理者の業務の円滑な実施に支障をきたすことがないように、留意する必要があること。特に、費用の追加負担の支出の時期については、指定管理者が本来得られるべき通常の指定管理料や利用料金等の当面の収入が得られない状況があり得ることを考慮する必要があること。

また、都道府県が設置する施設を施設所在市町村が避難所等として利用する場合には、新たに必要となる費用の負担者が不明確になることがあるため、都道府県と施設所在市町村の間で事前の調整を行う必要があること。

3. その他

1 及び 2 については、その内容に応じ、条例、地域防災計画のほか、指定管理者との間で定める協定その他の書面において、可能な限り具体的に明記しておくことが望ましいこと。

提 言 書

平成 2 9 年 1 1 月 2 2 日

熊本県立劇場のあり方検討会

目 次

1	熊本県立劇場の役割と課題	P1
(1)	熊本県立劇場の役割	P1
(2)	熊本地震等を契機とした新たな役割	P2
	こころの復興、共生の劇場	
(3)	県内文化施設の拠点としての課題	P3
	長期的視点からの事業計画の立案・実施、人材育成・確保	
	他施設との連携	
2	熊本県立劇場が抱える課題・新たな役割への対応	P5
(1)	管理運営体制（指定管理者制度）の見直し	P5
	継続的かつ安定的な管理運営体制の確保等	
(2)	多様な財源の確保	P7
	寄付金、賛助会員制、ネーミングライツの導入など	
3	その他	P8
	立地環境等	
	子ども達への支援	

1 熊本県立劇場の役割と課題

(1) 熊本県立劇場の役割

熊本県立劇場は、熊本県の文化芸術の継承、創造、発信拠点、文化芸術を支える人材育成拠点、そして県内外の文化団体等とのネットワークの拠点であり、県内文化ホールの中核として指導的立場を果たす役割を担っている。

そのため、県民の心が躍るような、創造性・企画性の高い公演や熊本県ならではの歴史・伝統等を反映した公演、イベント性や地域性を付加した事業等を実施し、質の高い実演芸術に触れる機会を提供することで、県民の文化芸術に対する理解を深め、文化芸術の継承、ひいては熊本県全体の文化意識の高揚を図ることが期待されている。

また、劇場という特別な空間で実演芸術を鑑賞してもらうことに加え、劇場から遠い人たちに対して文化芸術を発信していくことも求められている。特に、未来を担う子ども達には、早い段階から質の高い文化芸術に触れる機会を提供することで、文化的な関心を高め、ひいては次世代の文化芸術を支える人材を育成していくことが重要である。

(2) 熊本地震等を契機とした新たな役割

こころの復興、共生の劇場

熊本県立劇場においては、平成 28 年熊本地震を契機に、これまでの役割に加えて、被災された方々の心を癒すために、小・中学校をはじめ文化施設や福祉施設等に積極的に出向き、文化芸術の力による“こころの復興”に資する新たな事業に着手し、高い評価を得ている。

また、熊本県立劇場は、これまでの「創る劇場」、「観る劇場」に加えて、年齢や性別、障がいの有無、個人を取り巻く社会的状況等にかかわらず、誰もが、文化芸術に触れ、感動し、共感することで、互いのつながりを認識し“共に生きている”、“共に支え合っている”、その実感が分かち合えるような「共生の（共に生きる）劇場」として、今後の活動を考えていく必要もある。

このように、平成 28 年熊本地震以降、熊本県立劇場の役割は、量的にも質的にも高まっている。

(3) 県内文化施設の拠点としての課題

長期的視点からの事業計画の立案・実施、人材育成・確保

劇場等に関する施策を講ずるに当たっては、「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」にもあるとおり、短期的な経済効率性を一律に求めるのではなく、長期的かつ継続的な視点が重要である。

この観点から、これまでどおりの指定管理者制度の運用では、一定の指定管理期間で更新が行われるため、長期的な事業計画の立案・実施や、専門スキルの高い人材の育成・確保が難しいという課題がある。

熊本県立劇場は、単なる貸館ではなく、長期的なビジョンに基づく熊本県の文化芸術の創造、継承、発信、人的ネットワークの形成、多種多様な専門スキルの高い人材の育成という役割を持っている。

このような長期的な事業・人脈・人材の質を確保するには、継続的かつ安定的な管理運営体制の確保が重要であり、指定管理者制度の運用については、そのような視点に十分に配慮することが必要である。

他施設との連携

熊本県立劇場は、県内文化ホールの中核施設として、これまで培ってきたノウハウを活かしながら、今まで受け継がれてきた県内各地の失われつつある地域文化・伝統芸能の継承や掘り起し、普及啓発、職員研修・共同公演等による文化芸術の技術提供など、県内の公立文化ホールや社会教育施設等と連携し、熊本文化の全体的な向上に積極的に貢献していくことが求められている。

例えば、熊本県と熊本市では、「熊本県と熊本市との連携による文化芸術の振興に関する覚書」を締結（平成 29 年 5 月）したが、それを踏まえ、（公財）熊本県立劇場は、熊本市民会館での文化事業の企画・制作を実施することとしている。

今後は、県内 34 館が加盟する熊本県公立文化施設協議会の中核館として、さらに各館との連携を拡大し、地域の文化力向上に寄与していく必要がある。

2 熊本県立劇場が抱える課題・新たな役割への対応

(1) 管理運営体制（指定管理者制度）の見直し

継続的かつ安定的な管理運営体制の確保等

熊本県立劇場は、指定管理者制度を平成 18 年度に導入し、現在、第 3 期目（平成 24 年度～30 年度）を迎えている。この間、指定管理者である（公財）熊本県立劇場においては、新たにコンシェルジュ体制の導入や使用申請受付時間の延長等の利用者サービスの向上、事務の効率化・人件費の削減等による経費節減にも努めてきた。

今後、熊本県立劇場が、この果たすべき文化芸術の継承・創造等といった役割と課題や、平成 28 年熊本地震を踏まえた「共生の劇場」等の新たな役割に対応するためには、これまで以上に熊本県立劇場の継続的かつ安定的な管理運営体制を確保するとともに、熊本県の文化行政とより一体化させ、県内文化ホールの中核として、その役割・機能を最大限発揮させる必要がある。

そのための指定管理者制度の運用としては、公募制（指定管理期間を長期化する場合も含む。）による選定よりも、熊本県立劇場に特有の長期的なビジョンに基づく事業の実施や人脈の蓄積、人材の育成・確保が担保できる非公募制による指定管理者の選定とすることが望ましい。

ただし、指定管理者制度の運用を公募制から非公募制に変更する場合には、適正な評価基準に基づき、外部有識者等により「質の高い事業の実施」や「専門的人材の確保及び資質向上」、「経営の安定化」等について、これまで以上に厳正な事後評価を実施する必要がある。

なお、非公募制による指定管理者には、「共生の劇場」等の新たな役割に取り組んでもらうとともに、熊本の文化力の向上を図るため、劇場運営に係る専門性や経験・知識・人脈の蓄積、地域との連携、そして行政との一体性が求められる。

現在の（公財）熊本県立劇場は、長年にわたり、熊本県立劇場の管理運営を行い、文化事業等のノウハウや人的ネットワークの

蓄積、人材育成や文化関係団体への支援など、熊本県の文化行政と一体となって、熊本県全体の文化振興を担ってきた。さらに、前述したとおり、平成 28 年熊本地震からの「こころの復興」に資する活動や「共生の劇場」づくりといった新たな役割にも積極的に取り組んでいる。

これまでの（公財）熊本県立劇場の実績と県民の信頼、さらに新たな役割に対する取組みを考慮すれば、引き続き（公財）熊本県立劇場に熊本県立劇場の運営を担わせることが望ましい。

（２）多様な財源の確保

寄付金、賛助会員制、ネーミングライツの導入など

平成 28 年熊本地震により、熊本県の財政状況が厳しい中、今後は、寄付金や友の会などの賛助会員制導入など、県民参加の仕組みづくりを構築することで、熊本県立劇場の運営安定化を図るための財源確保に努める必要がある。

加えて、専門性の高い職員を確保・育成し、子ども達への支援や「共生の劇場」に向けた新たな取組みを行うため、熊本県立劇場にふさわしいネーミングライツの導入といった財源確保策について検討する必要もある。

3 その他

立地環境等

熊本県立劇場は、商業施設が集積する中心市街地ではなく、大学や高校、図書館などの教育機関が集積し、教育・研究・文化活動にふさわしい文教地区に位置する。さらに、広い敷地を有することから、豊かな“響き”を実現するコンサートホールを含む2つの専用ホールを配置できている。また、バックヤードも広く、駐車場以外にも大型バスが20台以上駐車できるため、全国大会などの大きな催事にも対応できる。こうした立地環境を最大限生かしながら、熊本県の中核的な文化ホールとして、その役割・機能を発揮させていく必要がある。

熊本県立劇場は、すでに築34年が経過し、施設の修繕や改修が必要な状況にあるが、平成28年熊本地震からの復旧・復興で県財政が厳しい中、コスト削減に工夫した適切な改修等により、必要な機能を維持・向上させる必要がある。

子ども達への支援

次代を担う児童、生徒、学生等が、熊本県立劇場を利用しやすくなるような支援のあり方について、工夫・配慮が必要である。

熊本県立劇場のあり方検討会 委員

出田 敬雄	熊本商工会議所副会頭
小堀 富夫	熊本県文化協会名誉会長
坂口 美由紀	Comodo arts project 代表
桜井 武	熊本市現代美術館館長
早川 英一	熊本県吹奏楽連盟副理事長
林田 直志	(公財)永青文庫常務理事
伴 征子	熊本バレエ研究所代表
○ 村上 輝和	熊本県文化協会副会長
宮尾 尚	熊本県立劇場副館長
斉藤 浩幸	熊本県企画振興部地域・文化振興局長

(敬称略・五十音順、○委員長)

劇場、音楽堂等における指定管理者制度運用への提言

公益社団法人全国公立文化施設協会（公文協）

公文協は、全国の都道府県や市区町村等が設置した公立の劇場、音楽堂等約1,300館を会員とする統括組織で、「国及び地方公共団体等により設置された全国の劇場・音楽堂等の文化施設が連絡提携のもとに、地域の文化振興と地域社会の活性化を図り、もってわが国の文化芸術の発展と心豊かな社会の実現に寄与する」ことを目的とし、1961年に設立された。

「公の施設」の運営に広く導入されている指定管理者制度における自治体の運用の弊害により、全国の劇場、音楽堂等の運営や活動が著しく阻害されていることから、この度、国及び自治体に向けた制度改善への提言をとりまとめた。

連絡先
〒104-0061
東京都中央区銀座 2-10-18
東京都中小企業会館 4 階
Tel：03-5565-3030
Fax：03-5565-3050
mail:bunka@zenkoubun.jp
担当窓口：岸正人

【目次】

公文協：劇場、音楽堂等における指定管理者制度運用への提言	・ ・ ・ ・ 3
------------------------------	-----------

国への提言

- 1 設置目的及び実施事業や管理機能を踏まえた個別的「類型」制度への更新 ・ ・ ・ ・ 4
- 2 地方交付税への具体的な算入
- 3 地方自治体の文化政策の計画策定推進と施設役割の記載

自治体への提言

- 1 役割の再定義とそれに沿った選定 ・ ・ ・ ・ 6
 - (1) 設置目的を改めて定義（顕在化）
 - (2) 設置目的遂行に向けた仕様と配点の設計
 - (3) 専門的人材の配置
 - (4) 担当所管間の連携
 - (5) 専門的な視点による定性的な選定
- 2 施設活用に向けた運用について ・ ・ ・ ・ 7
 - (1) 施設使命の最大化を目的とし、弾力的な運営を担保する条例の改正
 - (2) 指定管理期間の長期化
 - (3) 非公募の検討
- 3 予算確保について ・ ・ ・ ・ 8
 - (1) 予算の安定的確保
 - (2) 施設管理費と人件費、事業費の分離
 - (3) 事業費の確保
- 4 仕様書・年度協定について ・ ・ ・ ・ 8
 - (1) リスク等の分担
 - (2) 緊急時対応
 - (3) 未執行予算の自治体への戻し入れの廃止
- 5 都道府県立施設と市区町村立施設の役割について ・ ・ ・ ・ 10
 - (1) 都道府県立施設の役割
 - (2) 市区町村立施設の役割
- 6 直営施設と自治体設置の公益法人について ・ ・ ・ ・ 11
 - (1) 直営施設における課題
 - (2) 自治体設置の公益法人における課題

提言の効果検証

公文協：劇場、音楽堂等における指定管理者制度運用への提言

令和5年10月5日
専門委員会 特別部会

自治体が設置した公立文化施設のなかで、劇場や音楽堂等は全国で2,160館（ホール総席数合計：2,037,330席 公文協：全国公立文化施設名簿 2021年度版）に及び、全国津々浦々にあまねく広がっている。

自主事業として独自の企画制作公演や優れた招へい公演、舞台芸術を用いたワークショップ活動などを行い、併せて施設提供（貸館）事業として、地域の文化芸術活動の発表会等で利用されるとともに、芸術団体等による音楽、演劇、舞踊、伝統芸能等の多様な公演を地域の人々に提供し、舞台芸術の産業的基盤を支える多層的な観客を生み出している。また、2012年に制定された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律（劇場法）」とその指針のもと、教育機関や福祉施設、他劇場等との有機的な連携や障がい者等社会的に生きづらさを抱える方々に対する共生社会に向けた社会包摂活動など更に事業の幅も広げ、地域の文化芸術の振興を担うとともに、地域コミュニティを支えるハブともなっている。

一方で、ニューパブリックマネジメント（NPM）型行政改革の一環として、「公の施設」の運営に指定管理者制度が導入されてから20年近くが経過し、文化施設のなかでは、図書館や博物館・美術館等と比べ、高い割合（約6割 令和3年度社会教育調査）で導入が進んでいる。

導入目的である「住民サービスの質の向上」については、ある一定程度の成果は認められる。一方、多くの施設で「経費の縮減」が主目的となり、短期的なコストダウンの過剰な追求に陥っている。結果として、経年劣化等が見過ごされて安全管理が疎かになる、中長期的な事業計画や公益的な事業展開が阻害される、次期の継続保証がないこと等から非正規雇用が増加し官製ワーキングプアを生み出みだす等の弊害が生じ、運営現場が疲弊するとともに、本来の設置目的や施設使命が十分に果たせていない状況が発生している。

これは、指定管理者制度が、「公の施設」全体に対して画一的に制度導入が図られたことにより、劇場、音楽堂等における施設機能の特殊性や施設管理のみならず、政策目的による公益的事業の実施が含まれること等が考慮されないまま運用されたことが原因であると考えられる。また、導入後に制定された劇場法の趣旨や定めも考慮されていない場合が多い。

このような法的・制度的課題に加え、この3年間、世界中を席卷した新型コロナウイルス感染症は、我が国の文化芸術においても公演等活動の中止や縮小に始まり、芸術家等担い手の離職や国際交流の断絶、地域文化活動の萎縮などの大きな影響を及ぼした。社会活動が再開された今、劇場・音楽堂等が本来の設置目的や施設使命を果たし、積極的に地域の文化振興に貢献するためには、指定管理者制度の運用について、効果・効用の発現を重点に置き、未来志向型で捉え直す必要に迫られている。

この環境変化を的確に捉え、劇場法制定10年という節目に当たって、公文協では、施設管理者や自治体関係者、文化政策研究者等による専門委員会特別部会において、指定管理者制度の適切な運用について検討を進め、この度、国及び地方自治体に向けて以下の提言を取りまとめた。

国への提言

国は指定管理者制度の運用について、平成 22 年 12 月の通知（総行経第 38 号）において各自治体の自主性に委ねる制度としながらも、導入の有無、単なる価格競争ではないこと、設置目的や実情を踏まえた指定期間の設定、雇用・労働条件への配慮、債務負担行為の設定等について留意するように求めている。しかしながら、上記通知発出後 10 年以上が経過したにも関わらず結果的には、より効率化と経費の縮減を重視した競争原理に傾倒し、留意すべき課題の蓄積化が進んでいることから、改めて各自治体がその課題解決に向き合えるように助言し、周知徹底を図ることが求められる。

1 設置目的及び実施事業や管理機能を踏まえた個別的「類型」制度への更新

自治体の政策（文化・教育・医療・福祉・観光等）を踏まえ、中長期的な計画のもと、文化芸術事業の実施を重視する「公の施設」と、例えば駐車場、駐輪場、墓地等いわば反復的単純管理を中心とする「公の施設」とでは、対応する専門人材の配置を含めた組織形態、必要となる予算措置や運営方法等が大きく異なる。また、可動性の重機設備等を備えて利用者等への安全安心の配慮が必要な施設の管理と美術館のような静的な施設の管理でも、必要人員や運営方法が異なる。しかしながら、それら多種多様な施設を一括りに「公の施設」として、同一の仕様書や選考配点に基づき制度が適用・運用されているのが現状である。

このような指定管理者制度の一律的運用を改め、設置自治体において、施設の設置目的と機能特性を踏まえて施設毎の類型分けを明確化し、それに基づいて制度を再設計し、運用するよう、「通知」等で働きかけること。

2 地方交付税への具体的な算入

自治体の文化政策の濃淡により、劇場・音楽堂等が地域に提供できている文化芸術的価値には大きな地域差が発生している。

居住地域に関わらず等しく価値を享受できるように、劇場・音楽堂等が、一定の文化芸術振興施策を展開する財源を保障するため、地方（普通）交付税算定の基準財政需要額に「文化施設の運営費：管理（含む人件費）と事業等」を位置付け、算入すること。

3 地方自治体の文化政策の計画改定・策定推進

国では、国内外の諸情勢の急速な変化や文化芸術を取り巻く情勢の変化への対応として、文化芸術基本法制定後に 4 次に渡る文化芸術の振興に関する基本的な方針の策定及び今年度が第 2 期となる文化芸術推進基本計画を策定し、国・地方公共団体等が一体となった文化芸術の振興を図るとして、自治体にも「第 2 期計画を参酌してできる限り速やかに地方文化芸術推進基本計画を改定・策定することが期待され」としている。また、障害者による文化芸術活動の推進に関する法律等、新法を含む新たな制度等を整備している。

一方で、市区町村（政令市・中核市を除く）における文化（振興）条例制定は、予定含め 1,657 中 107、計画策定は 1,657 中 264 と著しく限定的（文化庁 令和 3 年度 地方における文化行政の状況について）となっており、ましてや障害者による文化芸術活動の推進に関する計画は、更にその半数に留まっている。

指定管理者制度の制度的な更新に併せ、多くの自治体が条例や基本計画を改定・策定することを改めて推進し、劇場法から 10 年となる視座も踏まえ基本計画等のなかで地域の文化施設の役割を明確化し、より強化されるように、「通知」等で働きかけること。

自治体への提言

地域の劇場、音楽堂等は、国の財政的な後押しもあり、高度経済成長期を中心に多額の建造費をかけて建設が続いてきた。開館後の運営は、自治体直営若しくは自治体設置の財団への管理委託で、買い物型の自主公演事業と一律的な貸館事業が中心となった。1990年代に入り、一部で自らが企画制作するオリジナルの自主事業公演や舞台芸術ワークショップ等を展開するいわゆる「創造型劇場」が登場した。一方で、安全管理のため一定の維持管理費が継続的に係る上に、自主事業の多くは経費を上回る収益をあげるものではなく、いわゆるハコモノとしてお荷物施設と揶揄される施設も一部に見受けられた。近年になり、そんな高度経済成長期に建設された施設が、改修や建て替えの時期を迎え、各自治体で耐震やバリアフリー化なども踏まえて存続も含めた議論が起きている。

そんななかで導入された指定管理者制度は、本来の民間も含めた専門能力の外部調達による設置目的や施設使命の最大化ではなく、地方財政の逼迫等から運営費削減の手段として偏重されてきた。導入から20年が経過し、当初に導入に試行錯誤した行政職員も代わり、前任からの画一的な仕様書や選定基準を更新することないまま、機械的・反復的な運用がなされてきている。

地域においては、社会・経済的な状況が変化し、公共サービスに対する住民のニーズも多様化・高度化している。また、国が示す文化政策において、劇場、音楽堂等に対して、教育・医療・福祉・観光等との有機的な連携が求められるなど、劇場法前後よりその役割が幅広に変わってきている。

コロナ禍を経た制度運用のパラダイムチェンジとして、旧来の愛好者向け鑑賞施設との認識と対応を改め、劇場法とその指針を踏まえ、地域コミュニティ再生に資する公益的な政策目的施設（地域社会における社会共通資本）として、その活用を促すために必要な運営費や事業費を「戦略的な投資として捉え直（第3次基本方針）」し、施設の設置目的と機能特性を踏まえて施設毎の類型分けを明確化し、効果的かつ効率的な制度運用に改めることが求められる。

また、本来は政策目的を共有するパートナーであるはずの指定管理者を下請けの一事業者として扱い、経費の縮減や表面的な施設利用率を中心に評価する状況も散見される。近年、幾つかの地域では「アーツカウンシル」が設立されてきている。指定管理者に対しても、文化振興を最前線の現場で担う専門的独立機関として捉え直し、共通の目的の達成を目指すパートナーシップを構築することが求められる。

なお、各自治体において施設の設置目的や規模、機能等は多様であり、また指定管理者制度の運用方法や対応についても異なるが、以下で指摘した項目については、対応がなされていない自治体が多いことから提言として取り上げた。

他方、施設において、地域に対する集会機能として施設提供（貸館）事業を主体に運営されている施設、自主事業の実施が限られている施設が一定数あり、必ずしも以下の提言項目の全てが該当するものではないが、厳しい「経費の縮減」に晒されている現状は同様である。基本的には多くの施設において、必要な設備の規模・構造は整備されており、一定の専門的人材や事業費が確保されれば、その機能を十分に発揮し、より活性化が見込まれることから積極的な検討が求められる。

1 役割の再定義とそれに沿った選定

(1) 設置目的を改めて定義（顕在化）

施設を支える法体系が、設置時の「条例」のみで、基本となる目的が「集会や各種行事の用」、或いは「市民生活の向上と福祉の増進」、「社会教育の振興」等、漠然とし具体性を欠く場合があり、また、文化芸術基本条例や基本計画もなく、劇場、音楽堂等が地域に対して果たすべき公益的な使命や役割が明確でない場合が散見される。

改めて、現状の地域のニーズを踏まえ、また、「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律（劇場法）」とその指針に基づき、審議会等において設置目的を再確認し、劇場、音楽堂等が果たすべき公益的な使命や役割を明確にし、文化芸術基本条例や方針、地域の基本計画等のなかに位置付け（なければ制定し）、「公の施設」として一括りにすることなく、劇場、音楽堂等の指定管理者制度を再設計し適切に運用すること。

(2) 設置目的遂行に向けた仕様と配点の設計

指定管理の仕様や配点を設計する際に、「公の施設」として一括りにし、指定管理料提案額に傾倒した配点設計が垣間見られる。

劇場、音楽堂等の公益的設置使命や政策目的を明確化し、必要となる事業内容、相応しい組織体制や健全な運営の適格性（地域最適性、専門的人材の配置、安定的な雇用と昇給、ワークライフバランスやジェンダーバランスへの配慮、ハラスメント対策、継続的な人材育成、計画的な安全維持管理、コンプライアンスの遵守、SDGs 推進等）に配慮し、施設に応じた類型を設けた仕様や配点の傾斜配分とすること。

(3) 専門的人材の配置

劇場法の指針や文化芸術推進基本計画(第2期)に必要性が記された「専門的人材」について、劇場、音楽堂等は職員に占める「指導系職員」の割合が10.7%(令和3年度 社会教育調査)と他の関係施設に比べ著しく低い割合に留まっている。また、長時間の開館時間(通常9時～22時、週一日休館)に対応する管理上必要な人数の配置(シフト)が組めず、休館日を増やして対応せざるを得ない施設もある。

円滑で継続的な事業運営に必要なアートマネジャー、劇場組織の専門的経営者、安全管理を担う舞台技術職等の配置や必要となる人数等について、相応しい雇用条件や賃金体系等も含め仕様書に明記すること。

なお、公文協では今後、必要となる専門的人材における資格認定についての制度を創設する方向で検討を進めている。

(4) 担当所管間の連携

指定管理者制度の所管は行政経営や行革系・総務系が中心で、劇場、音楽堂等を所管する文化行政所管課の視点が必ずしも反映されているとは言えず、施設特性や公益的事業実施が考慮されないまま画一的な制度設計となる場合が過半となっている。

指定管理運用指針や仕様書、配点等を策定する際には、両課で密接な連携を図り、施設の公益的設置使命の最大化に向けた制度設計とすること。

(5) 専門的な視点による定性的な選定

指定管理者選定時の委員会の委員には、劇場、音楽堂等を理解している委員が含まれない場合が多く、時には多くの委員がその施設に足を運んだことすらない場合もある。

劇場、音楽堂等の経営や公益的事業、安全管理等を理解している劇場、音楽堂等の専門的人材（関係する都道府県施設や近隣の拠点施設の職員、地域版アーツカウンシルの専門員等）を配置するとともに、団体の適格性審査において弁護士、公認会計士、社会保険労務士に加えて、外部の行政（公共）経営の専門家を加え、定量的のみならず定性的な視点を重視して選定を行うこと。

また、選定の決定時期については、新たな指定管理者が選定される場合に配慮し、必要となる専門的人材の確保等において余裕を持った運営準備ができるように十分な期間が確保された決定時期とすること。

2 施設活用に向けた運用について

(1) 施設使命の最大化を目的とし、弾力的な運営を担保する条例の改正

社会情勢や劇場、音楽堂等を取り巻く環境は大きく変化しているにも関わらず、設置時の条例や規則等を改正することなく、結果的に非効率で過剰負担な運営となっている場合が散見される。

設置条例等に定められた休館日、開館時間、利用料金上限額、料金免除規定、目的外使用等について、指定管理者への委任事項として社会・経済的な状況や地域実態に即し、施設使命の最大化を目的とした弾力的な運営ができるように指定管理更新等の機会を捉えて必要となる条例等の改正を行うこと。

(2) 指定管理期間の長期化

指定管理期間の過半が5年以下となっており、このことが非正規雇用の増加や中長期的な事業展開を阻害する大きな要因となっている。一方で、PFIやコンセッション事業では、概ね10年～15年の管理期間が想定されている。

専門性が高く、また事業運営に長期的な視点や計画が必要となる劇場、音楽堂等については、必要に応じて適切な中間モニタリング評価を行うなどして、指定管理期間を標準で10年間以上とすること。

(3) 非公募の検討

指定管理者の選定方法は、「公募」が、全体で60.9%、政令指定都市では77.0%（公文協 令和4年度 劇場・音楽堂等の活動状況に関する調査）と高い割合となっており、前述の指定管理期間と合わせると大半の施設が5年毎に公募による選定にかけられることになる。

現在の指定管理者に最適性があり、施設使命の最大化が図られていると想定される場合、長期的な視点での継続運用に向けて、期間中の適切なモニタリング評価（定量的だけでなく定性的評価）等により議会や地域への説明を果たし、次回募集時の非公募化も検討すること。

3 予算確保について

(1) 予算の安定的確保

指定期間中の予算については、自治体と指定管理者の単年度毎の予算折衝や年度協定による算定が過半で、なかには期間の途中で予算減になる場合も見受けられる。

前記の総務省通知にも記された通り、債務負担行為として継続的に担保することにより運営の安定的な継続性を保証すること。

(2) 施設管理費と人件費、事業費の分離

指定管理費の提案は、選定時の要とされ、多くは競争科目として一括額で配点も高い。選定の度毎に前回より減額設定になる場合もあるなど、制度導入の主目的化している。

施設使命の最大化に向けた適切な運用として、施設管理の固定経費部分と必要となる事業費部分は分離して、それぞれにおいて適切な価格設定を行うこと。また、人件費については、官製ワーキングプアを生み出さないように競争原理に晒さず、期間中の最低賃金の上昇を見込んだ定期昇給も踏まえ適切な人件費額を設定すること。

併せて、コスト削減に偏重しないように全体で最低制限価格制を導入すること。

経年劣化等に対応する修繕費については継続的な一律設定ではなく、経年や具体的な箇所付け等を踏まえた一定のガイドラインに基づき、必要額を設定すること。また、計画的に修繕や改修に取り組めるよう中長期整備計画等に基づき予算設計を行うこと。

(3) 事業費の確保

学校等へのアウトリーチ活動や専門人材養成事業、福祉や教育と連携する社会包摂事業等は、公益性は高いが、コスト回収性は低くならざるを得ない。

設置者として、指定管理者に求める政策目的や趣旨に基づくこれらの公益性の高い事業については、事業費として必要額を設定すること。

4 仕様書・年度協定について

(1) リスク等の分担

指定管理仕様書のリスク分担における「諸物価変動」は、従来のデフレ下を前提として指定管理者側の負担となっている場合が多く見受けられる。今般のロシアのウクライナ侵攻に起因する光熱水費の高騰により、なかには数億円を超える負担を強いられた施設もある。

仕様書や年度協定において設置者と指定管理者とのリスク分担を明確化し、事前に予測できない不可抗力リスク（コロナ禍等の感染症拡大、光熱水費等の諸物価高騰、税制改正、災害時対応等）については協議することとし、許容範囲を超える部分については、設置者が責任を負うこと。また、利用料金制度の場合、コロナ禍等事前に予測不可能な事態により利用料金が著しく減収した際には、適時適切な補填を行うこと。

更に指定管理期間中の取得物、成果物、著作物等について、引継ぎの際の帰属や継承についても明確化すること。

(2) 緊急時対応

自治体から「公の施設」として、災害緊急時の避難所や帰宅困難者の受入先として対応を求められる場合があるが、元々限られた人数の職員で管理運営しており、必ずしも求めに応じられる場合ばかりとは限らない。

大地震、計画運休を含む風水害等の災害緊急時に対する対応策を事前に協議の上で定め、役割分担や業務外の職員への補償等の仕組みについて整備すること。また、必要となる備品や訓練等の費用を設定すること。

(3) 未執行予算の自治体への戻し入れの廃止

指定管理者の効率的な施設運営等により決算時に予算の執行残が発生した場合、自治体設置の公益法人等に対して、全額若しくは半額を自治体に戻入する制度が散見される。これは、指定管理者が民間営利企業であればありえない制度運用と言える。

公益法人であっても、一時的な黒字については、翌年度の公益事業に充てる予算となるものであり、運営コスト削減やチケット販売等のインセンティブとしても戻し入れの仕組みは即刻廃止すること。

5 都道府県立施設と市区町村立施設の役割について

都道府県と市区町村では、行政区域のみならず所管する事務や役割分担が異なるように、都道府県立施設と市区町村立施設でも、その役割や事業が異なってくることを前提に、以下の通り、相互に連携・補完し合うことが求められる。

(1) 都道府県立施設の役割

都道府県立の施設のなかには、立地する基礎自治体の施設との間で、公演等の利用において、覇を競い合っている場合がある。

本来であれば、広域行政施策の対応施設という観点から、地域内の文化芸術環境の偏差の解消に向けて、市区町村立施設とのネットワークを強化し、各施設の専門的人材を育成するとともに、財政基盤の脆弱な施設への事業連携や、専門機能が必要となる福祉や教育と連携する社会包摂型事業の支援等を担う指導的・先導的な広域的中核拠点施設として位置付けることが求められる。

更に都道府県立施設同士が広域ブロックで相互に連携を図り、情報や課題を共有するとともに公演事業の巡回など事業展開の効率化を図ることも求められる。

(2) 市区町村立施設の役割

市区町村立の施設は、相対的に施設規模や組織規模、予算等が限られる場合が多く、展開できる事業内容等も自ずと限られてくる。

一方で、地域とより密接な関係を確保できる拠点であり、地域の課題や関心事等の把握がしやすいなどの利点がある。そのような中、企画制作公演、ワークショップ、地域へのアウトリーチ活動、国際交流や共生社会に向けた社会包摂活動等に積極的に取り組んでいる施設もある。

設置目的や施設特性、地域の文化的なニーズ等を踏まえて、現場主義で地域内の文化・教育・医療・福祉・観光等関連諸施、近隣や隣接する他市区町村立の劇場、音楽堂等、地域のアーツカウンシル、アート系 NPO、文化団体、教育・福祉団体等とも積極的な連携を図ることが求められる。

6 直営施設と自治体設置の公益法人について

直接的には指定管理者制度に起因する課題ではないが、同様に劇場、音楽堂等の運営の活性化に向けて以下の提言を行う。

(1) 直営施設における課題

市区町村立の施設で指定管理者制度を導入していない直営施設が、中小規模施設を中心に約4割を占めている。多くは首長部局若しくは教育委員会等が所管し、担当の自治体職員が中心となって管理運営されているが、劇場施設としての特性や舞台芸術の専門性の発揮において課題が存在するのが現状である。

たとえ貸館事業や集会機能が中心の施設であるとしても、劇場設備の特殊性を踏まえ、一定の施設管理費等を確保し、専門機材の運用については外部専門事業者へ委託するなど、安全管理を徹底することが求められる。一方で、直営であるからこそ庁内の他部署との密接な連携が図れるという利点もある。併せて、地域のアート系 NPO やボランティア組織等とも連携し、また、近接の劇場、音楽堂等とも相互に補完し合い、長期的な視点で計画的継続的な事業展開を図り、施設を活性化することが求められる。

(2) 自治体設置の公益法人における課題

劇場、音楽堂等の指定管理者の半数以上は、設置自治体が設置した公益法人となっている。直営に比べ、自治体の文化政策等を反映した上で、予算執行の柔軟性や専門性の確保により効果的な運営が期待できる。一方で、自治体の融通（無理）が通る下請け的機関と化しかねない側面もある。加えて、指定管理者制度以後、収入が施設運営費のみに限られて DX 等法人のインフラ整備が進まない、経営層を自治体からの短期の出向者や退職者が占めて長期的な視点での組織改革が進まない、自治体の人事や会計システムがそのまま流用され民間組織としての柔軟性がない等の課題も散見される。

改めて、公益法人の設置目的に立ち返り、自治体から独立した法人組織として、経営上の自己責任のもと外部資金の導入や経営効率の向上、特定費用となる積立金を活用した中長期的なリスクヘッジ、組織や事業の改善促進が求められる。

また、双方代理禁止に反して、設置法人役員に発注者側である首長等が就任している組織が一部あり、外部のモニタリング評価等による公平性、透明性のある説明責任が求められる。

提言の効果検証

公文協では、改善状況（アウトカム）の経過調査として、今後、5年間に渡り各指定管理施設を対象に提言の効果測定を web から行い当協会ホームページにて公表いたします。