

## 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（研究大会発表用）

2023.06.15

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）」とその指針をもとに、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、次期の継続補償がないこと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、逆に本来の設置目的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、「公の施設」全体に対して画一的な制度導入が図ら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。

国では、令和4年度の「骨太の方針」において、NPMの一環として、「文化施設等へのコンセッション導入」を掲げているが、対象は大都市圏の一部新設施設等に留まると想定される。むしろ、指定管理者制度における現下の課題に対応することこそが、結果的に「骨太の方針」の目的である「課題解決を成長のエンジンに変え（る）」取組になると考える。

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。

このような環境の変化を踏まえ、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、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、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、10 年以上が経過したにも関わらず結果的には、より効率化と節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、改めて各自治体は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 施設の設置目的及び実施事業や管理機能を踏まえた個別的制度の導入

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、事業実施を重視する施設と駐車場、駐輪場、墓地等の反復的単純管理を中心とする施設とでは、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、運用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そうでない静的な施設の管理でも、必要人員や運用方法が異なる。しかしながら、それら多様な施設を一括りに「公の施設」として、同一的な仕様書や選考配点に基づき制度適用され運用されているのが現状である。

施設特性を踏まえて、自治体が施設の種別分けを明確化するとともに、文化施策の観点に基づく運用指針等も踏まえて、制度を適切に運用するよう「通知」等で周知すること。

### 2 地方交付税への具体的な算入

どの地域に住んでいても文化芸術の価値を享受でき、劇場・音楽堂等を拠点として一定の文化芸術の振興施策が展開できるよう財源を保障するため、地方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」を包括算定の一部として位置付ける（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や国際文化交流の祭典の実施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。

文化芸術推進基本計画（第 2 期）では、国・地方公共団体等が一体となった文化芸術の振興として、「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。

多くの自治体が基本計画を改定・策定することを推進し、併せて前記の法的・制度的な更新を踏まえて、地方文化芸術推進基本計画等のなかで地域の文化施設の役割がより強化されるように必要な情報提供を行うとともに、「通知」等で働きかけること。

## 自治体への提言

各自治体では、劇場、音楽堂等の設置時には多額の建設費をかけ、鳴り物入りで建てたにも関わらず、その後の運用においては指定管理者制度を偏重し、お荷物施設的に経費を削減するなどして、その施設の持つ特性や機能が十分に発揮できていない場合も散見される。

一方で、国が示す文化政策においては教育・医療・福祉・観光等との有機的な連携が求められるなど、劇場法前後より文化施設の役割が幅広く変わってきた。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として、「戦略的な投資として捉え直（第3次基本方針）」し活用を促すために必要な運営費を確保するとともに、柔軟で効果的かつ効率的な運用方針に改めることが求められる。

また、指定管理施設において、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。また、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、一定の専門人材や事業費が確保されれば、その機能を十分に発揮し活性化が見込まれることから、以下の事項について積極的な適用が求められる。

### 1 役割の再定義とそれに沿った選定

#### (1) 運営目的を改めて定義（顕在化）

「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律（劇場法）」とその指針及び「文化芸術推進基本計画（第2期）」に基づき、施設設置目的を再確認し、劇場、音楽堂等が当該地域において果たすべき公益的な使命や役割を明確化し、また、必要に応じて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）、それに基づき、劇場、音楽堂等の指定管理者制度を再設計し運用すること。

#### (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、施設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（地域性、専門人材の配置、安定的な雇用、計画的な安全管理、継続的な人材研修、コンプライアンスの遵守、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、SDGs 推進等）に配慮し、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。

円滑で継続的な事業運営に必要となるアートマネージャーや劇場経営者等の「専門的人材」の配置や安全管理を担う舞台技術職、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等について、仕様書に明記すること。

なお、今後公文協では、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設置検討を予定している。

#### (4) 担当所管間の連携

自治体の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反映されず、施設特性や公益的事業実施を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。施設の公益的設置使命の最大化に向けて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構成において、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専門人材を入れ、定量的のみならず定性的な視点も踏まえて選定を行うこと。

### 2 施設活用に向けた運用について

#### (1) 効率的で弾力的な運営に向けた条例改正

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、設置時の条例等を固守するあまり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運営実態に即し効率的で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条例改正を行うこと。

#### (2) 指定管理期間の長期化

現状、指定管理期間の過半が5年未満となっているが、PFIやコンセッションでは、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、指定管理期間を標準で10年間以上とし、必要に応じて適正な中間モニタリング評価を行うこと。

#### (3) 非公募の検討

長期的な視点での運用に向けて、期間中の適正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、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、単年度毎の自治体と指定管理者の予算折衝や年度協定ではなく、平成22年12月の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

選定時の競争科目として、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、著しい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。また、経年劣化等に対応する修繕費については定額設定ではなく一定のガイドラインに基づき対応を設定すること。

【※具体的な対応案を例示する可能性を検討】

### (3) 事業費の確保

設置者として、指定管理者に求める事業の政策目的や趣旨に基づき、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の公益性が高くコスト回収性が低い事業については、必要額を事業費として設定すること。

## 4 年度協定について

### (1) リスク分担

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。

### (2) 緊急時対応

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

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際に、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。公益法人であれば、一時的な黒字であっても翌年度の公益事業の拡充に充てるべき予算であり、運営コスト削減やチケット販売のインセンティブとしても戻し入れの仕組みを廃止すること。

## 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、相互に連携、補完をし合うことが求められる。

### (1) 都道府県立施設の役割

都道府県立の施設は、広域行政施策の対応施設という観点から、地域内の文化環境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、先導的な旗艦施設として位置

付けることが求められる。

## (2) 市区町村立施設の役割

市区町村立の施設は、地域とより密接であり、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。一方で、相対的に施設規模や組織規模、予算等が限られる場合も多くみられる。

そのような中でも企画制作公演やワークショップや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り、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、地域内の諸施設等や近隣の劇場、音楽堂等とも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起を行う。

### (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。

たとえば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に委託するなど、安全管理を図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ことから、地域のアート系 NPO やボランティア組織等とも連携し、併せて、近接の劇場、音楽堂等とも相互に補完しあい、長期的な視点で計画的継続的な事業展開により、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、自治体事業の下請け的機関と化しかねない側面もある。また、指定管理者制度以後、収入が施設運営費のみで 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出向者や退職者が占めて組織改革が進まない等の難点も散見される。

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、事業の改善促進が求められる。