geidai RAM：

総務講座 Vol.4

公共文化施設の管理運営と指定管理者制度

ゲスト ｜ **西松照生**
（株式会社三菱総合研究所 社会公共マネジメント研究本部 主任研究員）

日時 ｜ 2014 年 8 月 4 日 [月] 18:30 - 21:30
会場 ｜ 東京藝術大学上野校地美術学部中央棟第 7 講義室

講義の狙い

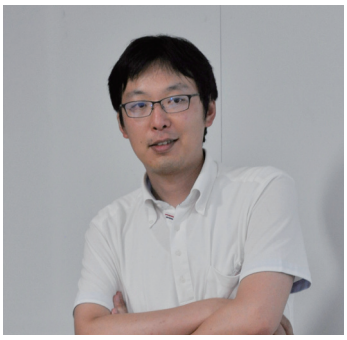
― 公共文化施設の管理運営と指定管理者制度を考える―

株式会社三菱総合研究所の西松照生さんを招き、公共文化施設の管理運営と指定管理者制度をめぐる諸問題や今後の展望について、意見を交わした総務講座。学生時代に建築を学んでいた西松さんは、卒業後、施設の設計ではなく“まちづくり”や“プロジェクト”などを公共的な視点から考えたいという思いから、株式会社三菱総合研究所に入社した。入社して 3 年が経ったころ、地方自治法が改正され指定管理者制度が導入される。当時から指定管理者制度に関わりはじめた西松さんは、自治体などの調査やコンサルティングに携わるようになり、指定管理者を選定するアドバイザーとしての経歴ももつ。また官民の連携に関する国の制度設計の調査・研究も行ってきた。さまざまな課題を残しつつ運用されている指定管理者制度は、制定されてから 10 年が経つ。公共文化施設の管理や運営、そして指定管理者制度について、西松さんのこれまでの取り組みを振り返りつつレクチャーをいただいた。

INDEX

| 01 | 公共施設に係る法制度 …… 003
中間ディスカッション …… 005
| 02 | 公共施設の民間開放 …… 006
| 03 | 民間企業から見たパブリックビジネス …… 008
| 04 | 指定管理者制度と外郭団体 …… 010
| 05 | 公共と民間サービスの境界線 …… 012
ディスカッション …… 012

ゲストプロフィール



西松照生（にしまつ・てるお）

東京工業大学情報環境学専攻修了（2000 年）。株式会社三菱総合研究所入社（00 年～）、現在は社会公共マネジメント研究本部インフラマネジメントグループ主任研究員として活動している。民間企業とともにパブリックビジネス研究会の事務局に 5 年間在籍（04 ～ 08 年）したほか、公共施設マネジメントに係る調査（文部科学省、国土交通省等）や地方公共団体、民間事業者等の PPP 事業コンサルティングなどに従事している。著書に『指定管理者実務運営マニュアル（学陽書房、共著）』『あなたの理解で大丈夫？指定管理者制度運用のツボ（ぎょうせい、共著）』『都市・地域の新潮流（日刊建設工業新聞、共著）』『オリンピック・レガシー　2020 年東京をこう変える！（ポプラ社、共著）』。

01 公共施設に係る法制度

今日のレクチャーでは、主に自治体が所管する公共施設の指定管理者制度についてお話をしていきますが、最初に、国立の施設について触れておきたいと思います。国立の施設には、例えば国会図書館や、上野の東京藝術大学のすぐ横にある東京国立博物館などがあります。国立の場合は地方自治法の対象外になるため制約はあまりなく、むしろ維持管理のためのアウトソーシングとして、市場化テスト、維持管理業務を民間に委託することが決まっています。そのため国立の施設に関しては今日の議論からは外れることをご承知置きください。本日は「自治体」が所管する「公共施設」に関してお話をしたいと思います。

自治体が所管する公共施設（公の施設）とは

公有財産の区分について

自治体が所有する土地建物は、大きく「行政財産」と「普通財産」に分けられています。行政財産には、行政の目的を着実に実行するために、補助金が使えたり、さまざまな優遇を受けたりするための制約があります。公の施設はこの行政財産の中に位置づけられています。公の施設は「住民の福祉を増進する目的」とする施設と定義されており、公民館や文化ホールなどの一般市民が使う施設とされています。そして条例によって、市民が平等に施設を使うためのさまざまな制約があります。一方で、例えば庁舎や公営ギャンブル施設などは公の施設には該当しないため、条例もなく、ある程度自由な業務ができる状況になっています。「住民の福祉を増進する」という定義そのものが曖昧ですが、公の施設かどうかを判断する線引きは、自治体の条例に依存しています。

横浜市の20街区ＭＩＣＥ施設（国際会議場）を一例としてご紹介します。国際会議場を公の施設と位置づけている自治体もありますが、横浜市は普通財産として位置付けています。このように公の施設かどうかの位置づけは、自治体ごとに異なるわけです。公の施設としてしまうと、例えば国際会議を誘致したいと思っても、住民の申し込みがあった時、抽選などによって平等に施設の利用を決めなければならないという制約が出てきてしまいます。例えばAPECから会議を実施したいという申し出があった際に、一般市民と同じ立場で施設の利用を決める必要が出てきてしまう。そのため横浜市は20街区MICE施設を普通財産とし、国際的な会議を誘致する産業インフラと位置づけています。

公の施設は指定管理者が何でもできるわけではなく、条例の制約の中で、管理運営しなければならないことがおわかりいただけたと思います。皆さまが関わっているアートの事業も、公の施設で自由に展開していくことは非常に難しい側面があるのではないでしょうか。公の施設においては、住民の公平公正な利用が第一義となり、利用に制限が出てしまうため、例えば歴史的な建造物や空き店舗などを普通財産化して、事業者が自由に運営できるような枠組みをつくった方が効率的に事業を展開できる場合もあると言えます。

公の施設の例

公の施設と一言で言っても、その種類は幅広くあります。保育所などの福祉施設から下水処理施設、体育館、競技場、公民館、図書館、美術館、博物館、国民宿舎、その他宿泊施設、公園、児童公園、市民会館、公会堂、文化センター、婦人会館、コミュニティーセンター、集会場、病院、診療所、駐車場、道路など、かなりの施設が対象になります。

指定管理者制度とは

管理委託制度（旧制度）との違い

公の施設の中で指定管理者制度が導入されている施設は、全国で約8万施設ほどあり、指定管理者制度が導入されていない施設を含めると数十万もの施設が全国にあります。もともと指定管理者制度が導入される前は、旧制度として「管理委託制度」がありました。自治体がもっていた施設は、本来は行政が直営で運用することが前提でしたが、すべての施設を自治体が直営で管理・運営を担うことが難しくなってきたために、自治体が出資している団体に限定して、管理を委託できるようにしようと導入された制度です。旧制度では法律上は出資団体しか委託をすることはできないとしていましたが、平成15年の地方自治法の改正で「指定管理者制度」が制定されました。指定管理者制度では、個人を除き「民間事業者」や「NPO」を含め幅広く管理ができるという内容に、制度が緩和されました。[＊1]じつは任意団体でも管理することができるので、法人化されていなくても実行委員会などの組織が指定管理を受けることができます。

次に選定方法についてお話したいと思います。もともと管理委託制度の時には随意契約（随契）で特定の団体に委託が可能でしたが、指定管理者制度になってからは、原則としては公募をして選定をしたうえで、決定することになっています。また業務の範囲や権限については、管理委託制度の中では委託契約の範囲に限定されており、施設の使用許可権限が与え

	旧制度 （管理委託制度）	新制度 （指定管理者制度）
管理主体	・地方公共団体の出資団体に限定（財団や第３セクター）	・民間事業者や NPO を含め幅広く可能（個人除く）
選定方法	・特定の団体への委託が可能	・原則として公募し、選定委員会で決定
業務の範囲や権限	・委託契約の範囲に限定 ・施設の使用許可権限なし	・管理を幅広く代行 ・施設の使用許可権限を持つ ・利用料金を自らの収入として収受可能

[＊１]

られていませんでしたが、指定管理者制度になってからは民間事業者が施設の使用許可権限をもち、管理を幅広く代行できることになりました。

指定管理者が利用料金を自らの収入として処理できるようになり、運営の条件としても緩和されています。

指定管理者の権限

繰り返しになりますが、指定管理者制度は自治体が指定するその他の団体に、公の施設を管理させる制度です。対象は民間事業者などが幅広く含まれるということがひとつ。2 つ目は、指定管理者が使用許可を行うことができる点です。一方で使用料の強制徴収や、不服申し立てに対する決定や行政財産の目的外使用許可については指定管理者が行うことができないという制約があります。なお管理者の指定にあたっては、指定の期間を定める必要があり、無期限に指定をして運営させるのではなく“何年間”という期限を議会で議決することが定められています。そして 3 つ目は、条例で規定すべき事項として、こうした指定管理者制度を導入する際には公の施設の設置条例の中で管理者を指定することが定められており、その手続きや管理の基準などを条例で定めなければなりません。また手続きについては、住民の平等利用が確保されること、事業計画書の内容が施設の効用を最大限に発揮し、管理経費の縮減が図られるものであること、そして事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有しているものを指定管理者として選ぶことが定められています。特に住民の平等利用という点では、先ほどのお話のとおり自由な運営ができないという課題があったり、経費の縮減という点では、現場で働いているスタッフが苦労をして自助努力をしたりしなければなりません。管理の基準も条例で示すことが書かれていますが、改めて条例などを見ていると、相当規則にがんじがらめになっていることがわかります。運営者がさまざまな提案をしようとしても、条例の制約があり新たな提案ができないケースが多いです。特に開館時間や使用の制限については、早朝や夜間の利用といったニーズがあることを提案しても、条例では朝 9 時から 17 時までの管理・運営が定められているとこうした提案ができなかったりします。条例制定から 10 年が経ち、指定管理者制度を運用するためには改めて条例を見直していかないと、本当に良い形で施設の運営ができないのではないかという声を上げているところです。

条例で規定すべき事項

公の施設の設置条例には、指定管理者の業務の範囲を明確にすること、また必要に応じて利用料金を指定管理者の収入にできることを条例に書き加えることになっています。

指定管理者の収入について

施設の運営は、独立採算では難しい施設が多いのが実情です。いわゆる指定管理料と呼ばれる自治体からの委託料に、利用料金収入と自主事業による収入をプラスした混合型と呼ばれる運営が一般的です。また利用料金を徴収しない施設は、サービス購入型と呼ばれており、委託料だけで運営しています。具体的には図書館や、公園は委託料のみという運営になりますし、スポーツ施設や博物館、美術館等は、利用料金を徴収して運営されることが多いです。今、国ではどちらかというと混合型を導入し、よりよいサービスを提供しながら収入を増やそうとする傾向にあります。

指定期間について

地方自治法上は、管理・運営をする指定期間については特別な制限はありません。ただし、全国的には通常 3 ～ 5 年という指定期間を設けているのが一般的です。独立採算型の場合は、10 年間と長期に設定している事業もありますが、基本は 5 年間が多いです。

行政処分と契約の違い

指定管理制度の前身となる旧制度（管理委託制度）の時代は委託契約でしたが、指定管理者の指定は、行政処分として位置づけられており、自治体側の権限が強い制度になっています。この団体を指定管理者に指定します、という行政処分を行政側がする構造のため、極端に言ってしまえば、逆に自治体側が指定を取り消すことができる形になっています。なぜこのような制度になってしまったか、という点は諸説ありますが、結果的に法律上、そのような形になっているので、受託する側にとっては権利義務が担保されていないという課題がありました。

このため業務を円滑に遂行するために、契約書と同等の権限をもつ協定書を結ぶケースが一般的です。当初は自治体と指定管理者が数枚程度の協定書を結ぶケースもあったのですが、契約条件が非常に曖昧であったためトラブルも多く見られました。そのため弊社で指定管理者の標準協定書をつくり、無償でホームページ上に配布するという対応も行いました。30 ～ 40 ページ程度のものでしたが、この標準協定書を多くの自治体で活用いただき、トラブルに応じた対応策など、基

本的な契約条件を認知してもらえるようになった経緯があります。官と民が連携するためには、対等なパートナーとして協定を結ぶ必要があります。弊社でつくった標準協定書の中では、そういった精神を最初に打ち出し、お互いが尊重しあって管理・運営していく必要性を示しました。

個別法令と地方自治法の関係

公の施設の定義及び指定管理者制度については、施設の分類によらず共通したものとして地方自治法に規定されていますが、それとは別に施設によっては個別法令による規定があります。例えば社会教育法や都市公園法、あるいは公営住宅法などです。法律の体系として両方の規定を満たしていく必要があります。

例えば公営住宅法の中では、公営住宅は基本的に社会福祉のための住宅と位置づけられているので、家賃の徴収は利用料金ではありません。公営住宅法では家賃を指定管理者の収入にすることはできません。指定管理者が家賃を受け取ることはできますが、自治体に入金しなければなりません。このような個別の法律もあります。

中間ディスカッション

桂 ――― 最近少し気になったのは、独立行政法人のあり方についてです。指定管理は規模や財産の面で、法人化をするメリットと、外に委託するメリットの違いは、自治体の趨勢としてはどのように考えられているんでしょうか。どちらも行政改革の観点だと思いますが。

西松 ―― 管理委託制度を指定管理者制度に移行した経緯から、あまり悩まずに指定管理者制度に移行したものが大多数であり、独立行政法人を考えた自治体が少なかったという実態があります。自治体としては、スリム化の志向が強く、独立行政法人を自治体がつくることに関しては、政策的な意図がないとなかなかそこに踏み出しにくい状況があるかもしれません。

桂 ――― 例えば公立大学って、ほとんど独立行政法人になっていると思いますが、この場合は普通財産、行政財産のどちらになるのでしょうか？

西松 ―― 行政財産になっています。

桂 ――― 行政財産にもかかわらず、独立採算というのはどうしてなのでしょうか。

西松 ―― 私は自治体の独立行政法人について関わった経験はありません。一般論としてもともと独立行政法人は、行政からの交付金も大きな収入となっているため、頑張って稼げば稼ぐほど、行政からの交付金が減らされてしまうという実情があるというお話も聞いています。結局、独立採算という視点によって、何のための独立行政法人なのかというところがわからなくなってしまう問題があると考えます。一定の交付金があった上で、頑張った分は新たな事業ができる仕組みにしていかないと、そもそも独立させた意義がないのではないか。もともと独立採算で運営できるような事業があれば、自分たちで次々と事業を立ち上げて運営していくことができるかもしれませんが、公共事業である以上、民間のように独立採算では成立しません。独立行政法人と言っても、何らかの行政からの交付金があるという点では、名前と実態がかけ離れているのではないかと思います。

桂 ――― そのように考えると、法人化するメリットはどのようなことになるのでしょうか。一般的には、「法人化」のメリットに関しては市場性という視点が考えられると思いますが、独立行政法人が独立して法人になるということは、これとは似て非なるものなのでしょうか？

西松 ―― 第三セクターに近い考え方になるのかなと思います。自治体としてはスリム化をしていきたいので、行政改革の中で行政負担を減らしていこうという風潮が強いです。第三セクターは、独立採算でやっていると会計上は見えますが、結局は行政が補てんをしているという点が議会などで指摘され批判されることがあります。ただ第三セクターの貢献は、単なる施設管理だけでは計れない地域のブランドづくりであったり、産業への波及効果があったりするわけです。そういった論点で行政側が説明をしていかないと、批判をされてしまうので、苦労はされていると思います。際限なく行政側が補助をしていかなければ運営ができなくなる可能性が出ることに対して、行政側はアレルギーを訴えています。ここまでしか行政は補助しませんという契約を結ぶことができれば良いのですが、経営が悪化してしまえば行政側が補助しなければならなくなります。このような点が、独立行政法人、あるいは第三セクターの運営の難しいところだと思います。

桂 ――― その中で、独立行政法人とか第三セクター方式ではない、指定管理者制度が制定されてから 10 年が経ちます。第三セクターや法人化とは違う、行政サイドのメリットについては、現在どのように考えられているのでしょうか？

西松 —— まず一番明確なメリットはコスト削減という点です。今までの管理委託に比べ、大きく削減されているところも出ています。またあまり話題に上がりませんが、大きなメリットとしては公の施設の管理運営が非常に透明化されたという点がひとつの効果だと私は思っています。外郭団体が頑張っていた部分はあると思いますが、どういう風に運営して、どういうことをやろうとしているのかというところは、一般市民には見えていない部分でした。一方で指定管理者を指定するプロセスの中で、行政側は施設に何を期待し、どのような取り組みを行って欲しいかを表明し、それに対して指定管理者が提案を出していくプロセスが生まれました。これによって特に自治体の職員が、外郭団体に任せきっていた部分を見直すきっかけになったのではないかと思います。サービスの提供の仕方を競争性という視点で改めて見直すきっかけになりました。

後でお話ししようと思っていたのですが、ある歴史文化博物館では、展示業者が指定管理者になった事例があります。彼らは、これまでは自治体がお客さんでしたが、指定管理者になると一般の利用者の方たちを相手にするという変化を体験しました。その結果、展示方法ひとつでも、今までは自治体の担当者が納得するものをつくっていればよかったのですが、指定管理者になってからはお客さん一人ひとりが喜んでくれる展示とは何かと考えるようになったそうです。お客様目線に変わるきっかけになったというお話でした。

相馬 —— 2004 年に指定管理者制度がはじまって、5 年間ぐらいで広まったと思いますが、そのあと指定管理者制度をやめた自治体もたくさんあったと思います。どのようなデメリットがあったのでしょうか？

西松 —— 管理者が頻繁に変わるべきではない施設は、やはりあります。指定管理者制度によって、本来の施設の目的を達成できなくなってしまう恐れが出てきたために、指定管理者制度から直営に戻されたケースもあったのではないかと思います。特に外郭団体にとっては、指定管理者制度の導入によって雇用形態が不安定になってしまった。外郭団体の方々ともお話しした中では、指定管理者制度になってから住宅ローンが組めなくなったとか、銀行側の評価が変わってしまったというケースもあり、優秀な方々が安定して長期的に取り組むべき事業の見通しが立ちにくくなってしまった。そのような問題があったと思います。

相馬 —— 外郭団体が運営していた時代に、それぞれの施設に必要とされる専門性が保たれていたかどうか、という議論も別にしなければならないと思いますが、実際、ビルメンテナンス会社が指定管理のかなりの割合を占めている中で、文化施設、あるいは保育や福祉などの分野の専門性をどのように担保し、かつ雇用を安定していくかということが、大きな課題ではないでしょうか。

西松 —— そういった観点も出てきましたので「公共施設の民間解放」というトピックに入っていきたいと思います。

02 公共施設の民間開放

指定管理者制度導入の経緯

制度導入の経緯として振り返ると、2001 年ごろに元々は経済財政諮問会議で、民間でできることは民間に委ねようという方針が出てきました。

「PFI」という事業手法があります。施設の「設計・建設・維持・管理・運営」をひとつの PFI 事業者に担ってもらいます。従来だと建物の建設費は公共団体が出資しますが、建設費も民間が銀行から借りてきて建物を建てるという手法で行うのが PFI 事業です。これは指定管理者制度ができる以前からあった手法ですが、公の施設の運営に民間が関わってくる時に、PFI の SPC（特別目的会社）には「管理委託制度」だと運営させることができませんでした。自治体が出資している組織しか、公の施設を運営することができないと規定されていたので、PFI 事業で特別目的会社として SPC に設計・建設・維持管理・運営をやってもらおうと思っても、運営を委託することができないという問題があったんです。そこで日本経済団体連合会から、公の施設の管理運営も民間に拡大すべきだという提言がなされました。内閣府からの要求もあり、総務省が管理者の範囲を拡大することを検討することになったという経緯があります。

指定管理者制度導入時の状況

このような経緯で 2002 年の総合規制改革会議では民間事業者へ向けた法改正をすべきという答申があり、2003 年には地方自治法の一部を改正する法律として、指定管理者制度が制定されました。内閣府も民間へは積極的に解放すべきとして、規制改革が実現しました。総務省は指定管理者制度に対して、自治体の判断で柔軟な対応ができる制度として位置づけたために、あまり細かいことを決めませんでした。自治体の判断に任せたので、現場で混乱したケースもあります。

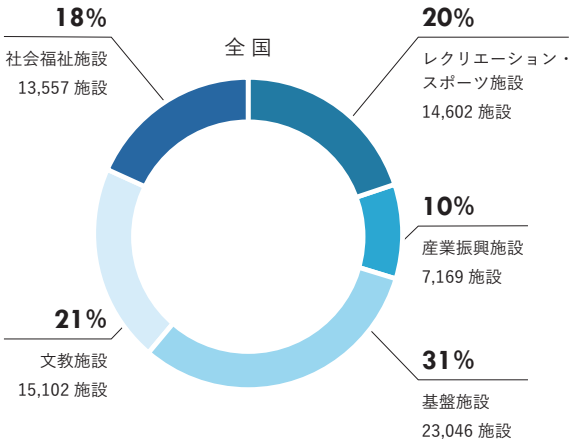
当時、管理委託制度から 3 年の間に指定管理者制度への移

行を迫られ、試行錯誤で移行されてきました。その結果、一番ポイントになったのは直営とすべきなのか、指定管理者制度とすべきなのかという点、そして公募か非公募かという点が大きな議論になりました。結局は公募／非公募についても自治体が判断し議会が承認をすれば、どのようなプロセスを取ってもいいということになっていたんです。特に財政状況が厳しい自治体は、すべて公募にしたところもありましたし、とはいえ雇用問題があるためすべて非公募で従来通りに運営をするという自治体もあり、自治体ごとの判断で異なりました。

また、当初は民間に開放しやすかったスポーツ施設、公園、貸しホールに、指定管理者制度が多く入るようになっていた。そのあと、省庁の解釈などがありながら、個別に法が定められている都市公園、博物館、美術館、図書館、公営住宅といったものにも、指定管理者制度が導入されるようになってきました。特にスポーツ施設、貸しホール、駐車場などは、じつは指定管理者制度が入る前から直営で民間に業務委託で出されていたり、外郭団体である財団法人が直接民間に委託をしていたりと、比較的移行はしやすかった面があります。

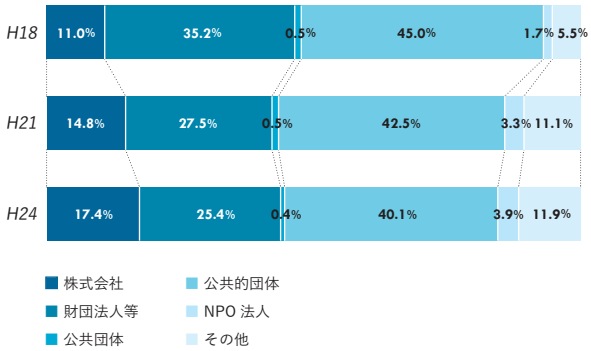
全国的な指定管理者の動向

統計的な数字を見ると、総務省が平成 24 年に実施した調査にも書かれていますが、全国で指定管理者制度が導入されているのは 73,476 施設あります。内訳を見ると、レクリエーション、スポーツ施設が 20%、産業振興施設が 10%、基盤施設が 31%、文教施設が 21%、社会福祉施設が 18%となっています。[＊2] 割合で見ると「基盤施設」という駐車場、公園などが数としては多いという状況ですが、文教施設も大きいですね。



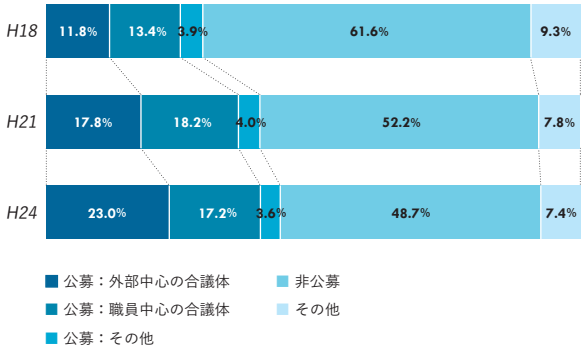
[＊2]

経営的な面で見てみますと、株式会社が指定管理者に指定されている割合が増えていて、平成 18 年の時には 11%でしたが 17%まで増加しています。逆に件数として減っているのは財団法人です。[＊3] 36% だったものが 26% に減ってきています。



[＊3] 指定管理者制度導入施設の状況（全国）（H18、H21、H24）

平成 18 年の時には 6 割が非公募でしたが、今は半数を割る程度になっており、公募で外部の審査員を入れて選評するところが約 23%に増えています。また指定管理者の継続性については、従前の管理者が引き続き指定管理者となったものは全体の 8 割程度で、逆に 2 割程度は変わっているのが現状と言えます。[＊4]



[＊4] 推定管理者の選定手続別状況（H18、H21、H24）

ただ自治体種別で見ると、特に市区町村の中では平成 21 年から 24 年にかけて、むしろ継続で管理をしているところが増えている理由としては、応募者があまりいなかったというケースもあります。特に地方になると民間の応募が少ない傾向が見られます。また、利用料金については約半分の施設が利用料金制度になっています。

指定管理者の選定基準については、内容面で一番多いのはサービス向上に関する点となっています。団体の業務遂行能力、経費の節減に関することがほぼ共通の評価項目で、9 割を越えています。その他は、地域貢献に関すること、地域との連携協定に関する項目などがあります。

指定管理者の管理状況に関する評価として、いわゆるモニ

タリングも行われています。自治体の中には、指定管理者の評価に積極的に取り組んでいて、外部の有識者の意見を反映させ、次の指定の時期には公募をせずに更新制として同じ組織を指定するケースもあります。このようなシステムは、応募者側、行政側双方に評判が良いですね。これを一番最初に始めたのは岡山県の倉敷市で、最大 10 年まで更新ができるシステムになっています。議会の承認は必要ですが、3 年、3 年、4 年くらいのタームで指定管理者の評価を行い、その結果に応じて更新できれば、指定管理者側のモチベーションのアップ、無駄な公募選定のプロセスを省くことができます。

一方で、指定管理者の指定を取り消された事例も増えています。件数としては増加傾向にありますが、その理由としては指定管理者の合併解散が 27%と一番多く、続いて施設の休止･廃止が 23%となっています。単純に主体が変わってしまった際の指定の取り消し、あるいは指定管理者の経営困難で撤退するケースも増えています。特に地方都市の観光施設などは、もともと無理な事業計画があり、行政側もできると言ったものの、結局撤退してしまうケースもあります。協定書の締結についてお話ししましたが、自治体側もじつはこのようなケースについて事前に考えていないため、違約金に関して協定書に書かれていない場合が多いです。明日から運営ができません、と言われた時に引き止めることができません。最近は保証金として、最初に指定管理のおよそ 3 ヵ月分のお金を払わせることで、5 年間の指定期間が終了したら保証金を返却するという条件で、つなぎ止めようとするケースがあります。収入見込みが危ない施設だと撤退していくケースもあります。指定を取り消さないで済むような主体を選ばないと、自治体にとっても民間にとっても不幸なことになってしまいます。

03 民間企業から見たパブリックビジネス

ここでは民間企業側から見て、指定管理者制度とはどのようなものかということをお話ししたいと思います。

PFI 事業と指定管理者制度の比較

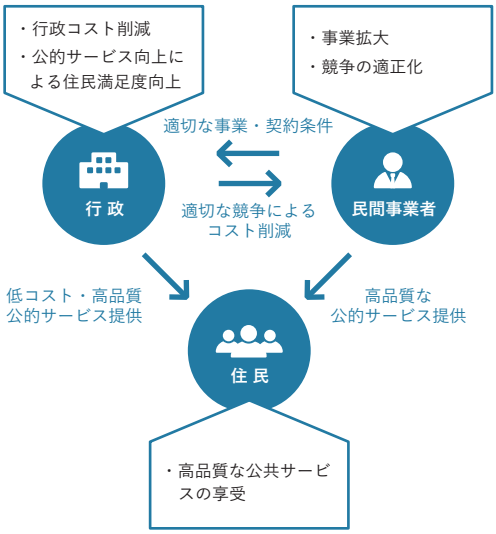
まず最初に「PFI 事業」と「指定管理者制度」の違いについてお話しします。PFI 事業は初期投資をして、かつ長期契約を結ばなければなりません。一方、指定管理者制度は初期投資が不要で、かつ指定期間は 5 年程度になるので、中小企業や新規参入をする企業にとっては取り組みやすいという特徴があります。スポーツ施設、文化施設、コミュニティ施設などについては、ノウハウをもった事業主が参入してきているところが大きな違いかと思います。[＊5]

	指定管理者制度のみ適用事業	PFI 法適用事業者
事業内容	既存施設の運営・維持管理が原則 →初期投資の必要少なく、参入リスク小さい	基本的に施設整備・運営・維持管理を一括で実施 →初期投資を伴い資金調達必要・リスク大きい
事業期間	複数年の協定が可能だが投資を伴わないため、事業期間は比較的短い →柔軟な契約期間の設定	投資に見合う資金回収に必要な長期の契約 → 10 年以上の長期間の設定
事業者選定の負担	既存の施設を前提にするため、公民の役割分担が比較的容易なため事業者選定の双方の負担は小さい →事業規模が小さくても対応可能	施設計画以外にも、法務・財務等多岐にわたって詳細に事業条件を定めるための負担が大きい →一定の事業規模が必要

[＊5]

弊社で平成 16 年ごろに、パブリックビジネス研究会という研究会を立ち上げました。民間企業にとっては指定管理者制度がよくわからない、ということがあり、制度を一緒に勉強しようという趣旨で立ち上げた研究会です。幅広い分野の企業の方たちが参加されました。この中で、提言としてまとめたことは、やはり民間事業者の営利目的の事業ではなく、行

政と住民、そして民間事業者それぞれにとってメリットがあるトリプルウィンの実現を目指さなければ、このビジネスはうまくまわっていかないだろうという提言でした。[＊6]現状がその提言通りになっているかどうかはわかりませんが、双方にとってメリットのある運営を考えていかなければならないと思います。



[＊6]指定管理者制度のあるべき姿（方向性）
～トリプルウィンの実現～

このような中で、具体的に民間事業者がどのような形で参入しているのか、事例を中心にご紹介します。

民間の指定管理事業への参入事例

長崎歴史文化博物館
展示業者（乃村工藝社）が全国で初めて民間事業者として博物館の指定管理者に

ここは既存施設ではなく、指定管理者制度が導入されてから新たにつくられた施設のため、もともと管理していた事業者との関係性が問われなかったために、長崎県が民間に入って欲しいと打ち出した一例です。乃村工藝社は、施設計画にも従事していた経緯もあり、彼らも試行錯誤の中でやってきた事例と聞いています。当初は採算的にも厳しかったようですが、継続して運営しているので、博物館に民間が参入した事例として注目されています。

島根県立古代出雲歴史博物館
地元の電鉄会社（一畑電鉄）が展示業者（丹青社）、旅行代理店（近ツリ）とグループを組んで博物館の指定管理者に

2つ目は島根県の出雲歴史博物館です。管理指定者として、地元の電鉄会社一畑電鉄と近畿日本ツーリストがグループを組んで指定管理者になった事例です。提案書の段階では地元に密着し、旅行と合わせた管理運営を展開する点が評価されたのですが、運営面では苦労されたようでした。私も取材に訪問し、空港から博物館までの道中で一畑電鉄に乗ると、案内が沢山出てくるのを体験し、出雲大社への旅行者へのアピールになっているのではないかと感じました。

静岡県浜松城公園
市の財団と地元のホテル、地元鉄道会社の子会社がお城の指定管理者に

また毛色が違うところとしては、静岡県の浜松城が挙げられます。お城の指定管理も、全国でよく見られるようになってきましたね。これは市の財団と地元のホテル、鉄道会社の子会社というグループで、財団と民間企業が組んで指定管理者になっている例です。こういった事例の先駆けは、例えば北九州市の小倉城があります。小倉城は、もともと管理をしていた外郭団体が解散して指定管理者の公募を行ったのですが、公募で選ばれた事業者が、外郭団体の多くの方を再雇用されたと聞いています。

東京体育館
東京都外郭団体とフィットネスクラブ（ティップネス）がスポーツ施設の指定管理者に

それからスポーツ施設としては、例えば東京体育館があります。もともと東京都の財団法人が管理していたものを、公募に切り替わった際にフィットネスクラブとグループを組んで指定管理者に選ばれた事例です。東京体育館は収入増のためにかなりの工夫をしています。体育館を入ってすぐのエントランスの目の前に、もともと財団の事務所がありましたが、事務所を地下の奥に押し込み、もともと財団の事務所があったところの内装を変え、スポーツ施設の一部としました。自分たちで施設の一部を改修し、お風呂をつくったりもしています。結果的に、民間的な視点で運営が大きく変わった事例であると言えます。外郭団体とフィットネスクラブ以外にも、MIP スポーツプロジェクトという NPO が指定管理者に名前を連ねており、陸上競技場のトラックの真ん中にフットサルコートをつくる取り組みが NPO によってなされていて、施設の有効活用が進められています。そこに辿りつくまで 3 者がお互いをよく知り、より良い施設にしていくために取り組まれたと聞いています。ちなみに、フィットネスクラブも相当リスクを負ってやっていて、多額の費用を投資して改修工事をされたそうです。財団と一緒にやることで、長期的な視野で取り組んでいる施設です。

千代田区立スポーツセンター等
スポーツ用品メーカー（ミズノ）がスポーツ施設の指定管理者に

もうひとつは、スポーツ用品メーカーのミズノなども最近は指定管理業務を受託しています。

> 佐賀県武雄市図書館
> TSUTAYA を経営するカルチュア・コンビニエンス・クラブが 2013 年 4 月から図書館の指定管理者に

カルチュア・コンビニエンス・クラブが指定管理を行う武雄市図書館は、皆さまご存知のとおり、図書館としては注目されている施設かと思いますが、集客交流施設と捉えるとひとつの成果を出した施設と言えます。ちなみに先日お話を聞いた中では、昨年のゴールデンウィークのスターバックスの売り上げは、全国の中で上位に武雄市の図書館が入ったのだそうです。佐賀県市内にはスターバックスがなかったと聞いていますが、佐賀県内からたくさん人が来ているようです。

桂 ―― 駐車場に入る為に並んでいたぐらいですよね。これは新築ではなく、佐藤総合計画が設計したものを、このために一回改装し、指定管理に出した。そういう意味では珍しいケースだと思います。わざわざ市がコストを払って改装し、公募をせずにカルチュア・コンビニエンス・クラブが指定管理に参入したんですよね。

西松 ―― 議論があるのは、今ご指摘いただいたように、指定管理者の選定プロセスだと思います。

> 宮崎県営住宅
> 社団法人宮崎県宅地建物取引業協会（地元不動産会社 7 社で構成）が県営住宅の指定管理者に

あとこれは少し特殊な事例なので、今日の話題とは合わないかもしれませんが、地域の企業が指定管理者に参入する事例として挙げますと、地元の不動産会社 7 社が県営住宅の指定管理者に選ばれた事例です。ひとつの不動産会社だと、従業員が 2 ～ 3 人ほどで経営規模も小さい組織になるんですが、このように企業同士が地域で連携することで公営住宅を受託するきっかけになるケースもあります。

以上は民間企業からみたパブリックビジネスとして紹介させていただきました。

財団法人が民間企業とグループを組んで応募するケースは、指定管理者制度を通じて増えました。関わり方もさまざまなパターンがあったと思いますが、財団法人が民間側とうまく組んで取り組むケースもあると思いますし、指定管理者となることで会社のブランド向上を狙うケースもあると思います。

04 指定管理者制度と外郭団体

指定管理者制度の導入による外郭団体の影響

管理委託制度の時代には、自治体が直営で運営ができないために財団法人とか第三セクターの法人を設立して、行政に代わって管理を行っていたという経緯があります。どちらかというとリスクを負わされて管理をしてきた部分があったはずなんですが、原則公募ということで指定管理者制度が導入されていった結果、これまでの経緯や役割が置き去りにされ、選定されずに外郭団体が解散あるいは組織再編に至ったケースも多くあるようです。特に傾向として感じている点は、有期雇用が増えてしまった点です。財団法人の職員の採用も、新規の正規職員はなかなか採用することができなくなってしまった。自分たちが将来、管理を受託し続けられるのかが分からないためです。この点は非常に大きな課題であると思います。

また、公募で選定されるプロセスのため、指定管理費を削減せざるを得ない状況で結果的にもともと実施していた事業を継続できなくなってしまったケースもあります。本来は自主事業でやるべき意義があった事業が実現できなくなってしまうという事態なので、単に貸し館であるとか、施設の管理を安くやるということでは対応できない、大きな課題が生まれてしまったことになります。

外郭団体が解散してしまった事例のひとつをご紹介したいと思います。解散が決まり、施設が指定管理者の公募に出るという時点で、これまでの職員の方々が自分たちとしてはこの施設を管理していきたいという思いをもっておられた。結果的に、職員の方々の退職金で新しい会社をつくり、指定管理者に応募したんです。公会堂でした。彼らはめでたく民間の株式会社として指定を受けて、現在 2 期目の指定を受けています。このような事例は非常に数少ないと思いますが、今まで財団法人という中ではやれなかったことにこれから取り組んでみたい、という前向きな姿勢で、地域に根ざしてアート事業を行う会社を目指し提案をしたそうです。その自治体の仕事だけやっていくのではなく、県内の他の施設の指定管理も提案していって、会社としての基盤をつくっていく展望

もあるようです。施設管理を受けたあと、アート事業など少し幅広く事業を展開していくことが特に地方都市においては重要ではないかと思います。一社だけでやり抜くのは大変な面もあるためほかの民間企業と共働して、公会堂の管理運営にとどまらず、街の中心部に出て行って発表する音楽祭のような場をつくってはどうか、という提案もしているようです。このように、やる気のある方々が活動しやすい環境をつくっていくことは、難しい面もありますが可能性もあると思っています。

外郭団体の見直し

指定管理者制度が入ったことで、外郭団体の見直しが進み、特に公募／非公募の議論の中、各財団が改めて見直されることになりました。ここで分かれたのが「民間企業でも容易に代替できる団体」と「民間企業では代替できない（他の使命を有している等）団体」に選別されたと言えます。単純に管理を業務委託するための財団法人としての役割だった組織は、一般企業に代替されることも多いと思います。

外郭団体の展望

以前、文部科学省の依頼で、博物館、美術館の指定管理者制度のありかたを考える調査をやらせていただいた際にさまざまな方と議論をした中で見えてきたことですが、財団法人などの場合、就職すると転勤もなく、数十名の限られた職員環境の中で長期間従事することが多いと思います。一人ひとりの職員のスキルアップやキャリアアップを考えると、必ずしも選択肢が多いわけではない。民間企業なら、ポジションも多岐にわたるし、管理職も複数あると思いますが、○○美術館、○○図書館などを管理している中で、年を重ねるごとにキャリアアップできれば望ましいですが、なかなか難しい面もある。もう少し文化事業をやっていく主体を大きくして、市町村の境界を捉えなおすことはできないだろうかと考えています。公的団体の専門家集団をつくり、エリアを広げて体験の多様化とスキルアップの機会を高めていくことも必要ではないか。一回一回の指定管理者の公募選定に一喜一憂するのではなく、たくさん施設を管理運営している中で、専門集団として安定した運営に取り組んでいくこともできるのではないかと思います。市町村ごとに出資してつくる団体として考えると広域での発展は難しいと思いますし、今の枠組みでやっていくことにも限界があるのかなと。こういったことは文化行政に携わる自治体側が真剣に考えていく必要があると思います。既にそもそも市町村が合併したことで、財団法人などが合併したケースも出ていて、合併の中では人事的なことも含め管理経営されるところもあると思いますが、組織を大きくするということは重要かなと思います。

質問者 ― 某財団の中にいるものですが、例えば専門性をもった文化施設を運営していた職員が、まったく別の施設に異動してしまうケースが頻繁に起こり、専門家が育たないというところが問題ではないかと思います。

西松 ―― そういう意味では、むしろ地域ごとのグループをつくっていくより、博物館、美術館といった専門性ごとのグルーピングをしていくことで、専門性を高めていくという可能性はあり得るのかもしれないですね。畑ちがいのところに行くことで得られる物もあると思うんですけれども、文化施設という大きなくくりでまとめてしまうと、専門家を育てるという視点では難しいですね。

また別の視点として派遣法に関してですが、いわゆる業務委託のように役割が分担されていれば良いのですが、例えば市の職員が施設に行って、その人が毎日指定管理者について指示をするような運営だと、派遣業法に引っかかってくる可能性があります。こういう業務をやってくださいという範囲で、指定管理者側が判断して業務を遂行していればいいのですが、業務の指示を自治体がしてしまうと、派遣業法にひっかかります。博物館、美術館に市の職員が現場に常駐していたりするケースもあるので、注意が必要ですね。

指定管理者による運営がうまくいっていないことが一番明確に表れるのは、指定管理者が撤退して切り替わる時です。ただ自治体側も、なかなかこの指定管理者は問題がありますとは言わないですね。指定管理者の評価という話もありましたが、毎年自治体側が指定管理者の評価をするんですが、ABCDE 判定をする時に D とか E を自治体の所管課はしない。そもそもなぜそこを選んだのか、ちゃんと監督してなかったんじゃないかと問われてしまうリスクがあるので、行政側も A・B 評価あたりに評価してしまいがちなところがあります。ただ利用者満足度調査で明らかに評判が悪いと、数字で見えてくる部分があるので、改善勧告として行政側が指導をすることはあります。

また数社が合同で指定管理に手を挙げた場合、代表的な立場の人がマネジメントをしないと、曖昧な役割分担で内部分裂を起こしてしまうこともあります。サービスの質という点も議論になるのですが、指定管理者制度が入る前までは住民に対して過保護なサービス提供をしすぎていたんじゃないか、という批判はあります。例えば公営住宅だとクレーマー的な方も多く、公共団体なんだからこうして当たり前だろうという言い方をされると、外郭団体も我々は公的な組織だから文句を言われても言い返せないという思いで運営してきたケースが多いです。民間企業が入るようになってから、我々は行政から委託されているのはこういう業務ですと柔らかく言うことで、この人に言ってもしょうがない、とクレームが少なくなったケースもありますが、公共サービスの質をどこに定めるのかということは、なかなか難しい点だと思います。

ある貸し公民館の指定管理者に話を聞いた時には、以前は

財団が管理をしていた施設だったようで、コーヒーをこぼしても何も言われなかったのに、民間企業が指定管理者になったらカーペットを清掃する費用の請求がきた、サービスの質が悪くなったとクレームを受けた話なども聞いたことがあります。難しいのは、公共サービスとしてどこまでやるかということですね。

05 公共と民間サービスの境界線

「民間企業ではできない業務」について

先ほどもテーマとして挙げましたが、民間企業ではできない業務とは何だろう、ということです。指定管理者の公募、非公募という議論の際に、営利を追求する民間企業だと「当該業務はできない」という指摘もあって非公募にしているケースもありました。さらに一方で、営利を追求する民間企業だからできない、と本当に言い切ってしまっていいのか、という点は問題提起をしたいと思います。すべて民間企業にやらせるべきだとは思いませんが、もっとサービスの内容を考えた上でやらないといけないだろう、というところで、特に自治体の財政状況が悪化する中、本当に民間企業にできないのかというところは、特に財政セクションで問われてきています。ちゃんと公と民の役割分担を明確にして、連携する中で新たな事業展開を考えていかないといけないのではないでしょうか。

改めて武雄市の図書館の例を挙げますが、この施設を私も見に行った時、果たしてこれは公共施設なのだろうかと非常に疑問に思ったんです。むしろこれは民間の施設の中で、公共サービスが提供されているのではないかと錯覚をもつくらいインパクトがあった。これが良い悪いというところは、まさに議論がありますが、果たして公共サービスという観点だけで片付けると、色々な可能性が閉ざされてしまうのではないかとも思うわけです。

官民連携の新しいステージに向けて

官民連携の新しいステージに向けて、既成概念を捨て、総合的施策の中で公共サービスの提供方法を見直すべき時期に来ているのではないかと思っています。従来から言われていた公共サービスと民間サービスの境界が、非常に今オーバーラップしているのではないかと思います。特に自治体の担当者レベルで考えた時に、既成概念を捨てて、改めて公共サービスの目的と効果を検証する必要があるのではないか。今まで図書館は公民のもとで運営をしていたから、この業務を一番安く請け負ってくれる事業者はどこか、ということで選定されるケースも多かったと思いますが、もう一度サービスが何の為に提供され、その中で何を指定管理者に期待しているのかという点について、自治体の発注者側が整理をしないと、ただ安かろう悪かろうになってしまうと思います。そういう意味で関連する政策について総合的に効果が高いサービスの提供方法を検討していくべきではないかと思っています。

例えば文化施設についても、市民利用者の方々のための施設ではなく、じつは文化というところも自治体の観光施策の中では公益に人を集める効果が期待されている側面もあるし、公益的にお客さんを集める中で実施できている事業が再評価されるという部分もあると思います。今までの関係者の中だけで肩を組むのではなく、もう一度行政の政策を総合的に考えることが必要です。

官民が対話を通じて “Win-Win” になるサービスの提供方法を検討していくことが求められています。既成概念の中で管理運営をするのではなく、積極的に対話して、どうすることがよりよいサービスの提供につながっていくのかを考えることが重要ではないでしょうか。

ディスカッション

相馬 —— ニュートラルな視点で話して頂いて、非常に整理できました。ありがとうございました。この講座に出ている我々の多くは、文化施設に限らずアートを軸にして何かをやっていきたい、考えていきたい人がほとんどだと思います。そういう文化事業の担い手の視点から、指定管理者制度を今後どのように活用すれば日本全体の文化シーンの活性化につな

がるかということを、自分自身の問題意識としてもぜひ考えていきたいと思っています。私は2004年にNPOの職員として、指定管理の公募に応募したことがあります。その時は横浜市が文化施設を公募に出したので、ほかの事業者と組んで応募したのですが、結局財団が取ったということがありました。その時も制度が未熟な中で、横浜市は公募すると決めましたが結果的に今まで通り外郭団体である財団が取りまして、なかなか民間が参入するのはハードルが高いと感じたことを覚えています。その後も指定管理ではない施設の運営にもいくつか関わってきました。その中で、常に芸術の公共性を考え、自分たちの価値観をもって、施設に与えられたフレームやリソースを使って体現したいと運営を行ってきました。しかし当然ながら、こちらが目指すビジョンが、必ずしも行政側が求める文化サービスとは一致しないということも起こりえる。そういった齟齬をこれからどう解決していくのか。文化の担い手の側も指定管理者制度を有効に使いつつ、専門性を発揮しながら公共の文化サービスの質を高めることを実現するにはどうしたらいいのか。課題は大きいと思います。

西松 —— 非常に大事なところですよね。業務仕様書には書ききれないことを、現行の制度の中でどのように取り込んでいくかというところだと思います。公的団体の意識がある方を核として、NPOや個人のアーティストといった方々がネットワークを組んで、市民に対してはこれだけの効果を挙げているという実績を示しながら、目的の核は何なのかを見せていく必要があると思います。この文化事業が必要だから予算を確保すべきと申し立てても、自治体側としては財源がない状況になっている面もあるので、数値も含めて効果をしっかり見せていかないと闘えないですよね。

相馬 —— geidaiRAMの一連の講座の中で、芸術文化に関わる人たちの労働環境や、雇用の問題についてはほかの回でも議論になっています。私見としては芸術文化に関わるインディペンデントな人たちの中長期的な雇用の活路のひとつとして、指定管理者制度に可能性があると思います。雇用を前提とした人件費も含めて計画できる文化事業はなかなかありません。補助金や助成金の多くは事業ベースで下りるので、スタッフの雇用そのものを生み出すことができない。プロジェクト単位での雇用はあり得ても、5〜10年で雇用を生み出すことが難しい中、芸術文化の専門家が、管理業者などと組んで指定管理に応募することは、ひとつの現実的な雇用対策としてはあり得るのではないかと思っています。そういった観点からは、現状でうまく運営できている文化施設はあるのでしょうか？

西松 —— 具体事例までは把握ができていませんが、意識のある自治体だと、このようなスタッフを雇用して欲しいという意向をもっているケースもあります。以前、愛知県の豊橋市で芸術劇場をPFIでつくる案件のアドバイザーを担当したことがあります。その時は芸術劇場の管理運営は民間が担うことができないため、運営業務だけをPFI事業から切り離し、豊橋市の文化振興財団に任せ、優秀な館長を財団が雇用したり、文化事業を担う若手の人材を新たに雇用したりしたケースがありました。豊橋市は文化や、芸術劇場自体に対してかなり積極的に取り組んでいました。自治体の中核に理解ある職員が居なければ、PFIの方が民間に委託して、おそらく貸し館の芸術劇場になったのではないかと思います。自治体の内部に、事業に対して理解のある人をいかに育てていくのかという点も、重要になってくるのではないかと考えています。

相馬 —— 西松さんのような外部のコンサルの方が、そのような指導を自治体に対して行っていくことはできるのでしょうか？

西松 —— 私たちが普段コミュニケーションを取っている担当者レベルの方に言ってもなかなか難しいので、トップダウンというか、首長などにうまく働きかけられるネットワークが必要になってくるかもしれません。

林 —— 行政がもっている財産の中には「行政財産」と「普通財産」があって、劇場や美術館は「行政財産」で、指定管理も行政財産に関してのみ適応されるということですよね。例えば公民館や、古い施設の再利用などは普通財産になるため、指定管理者制度を適用せずに外部の事業者に使わせることはできるということになります。普通財産であれば、条例や、あるいは指定管理者制度の運用の枠を外れて、柔軟な対応が取りやすいわけですよね。例えばシャッター商店街の空き店舗を再利用するとか、廃校を文化施設に転用するという場合は、普通財産になっていれば指定管理制度を適用せず、アート系NPOなどの団体が、そこを使って活動することが制度的にはできるのでしょうか？

西松 —— 指定管理は基本的にすべて議会の承認が必要になりますが、普通財産であればそこまでの規定はされません。

相馬 —— にしすがも創造舎や、急な坂スタジオなどがそういった事例に当てはまりますね。急な坂スタジオは横浜市の政策であるクリエイティブ・シティ政策、創造界隈形成事業の一施設ですが、指定管理ではなく市の直営施設の公募による委託事業です。指定管理の枠組みですとビルメンテナンス会社などが応募してしまうので、横浜市ならではの競争力のある文化事業として打ち出すために、専門家集団を選定できるようなシステムになっています。にしすがも創造舎の場合は公募ですらなく、はじめから豊島区とNPOの協働事業として運営しています。廃校になった中学校を豊島区は無償でNPOに貸していますが、光熱費や人件費を補助金として補てんしているわけではないので、自助努力で回してくださいという協働事業です。

林 ――― 指定管理者制度ではなく、そういった制度をうまく活用した方が、可能性があるということでしょうか？

相馬 ―― そういう考え方もできますが、このような制度の場合、運営費がなかなか追いつかないという問題も一方ではあると思います。

西松 ―― にしすがも創造舎のようなケースの場合は、逆に自治体の理解が大前提になりますが、指定管理に比べると法的手続きが排除されるため運営はしやすい形態ですよね。

桂 ――― 例えば東京藝術大学は、横浜市や足立区に入れていますよね。このような特異性をもう少し活用していけばいいのではないでしょうか。大学は完全に財産活用をさせてもらっているわけです。そこには法制度がないので、そこをもう少し自治体もうまく活用できればいいと思うのですが。家賃は払っていますが、財産を使うにあたっては何の制約も受けずに使っていて、大学の専門性は疑われていないわけです。一方で、なぜ美術館や博物館といった専門機関において専門性が疑われるのかということが、よくわからない。大学と同じように、誘致して運営を任せればいいのではないでしょうか。

西松 ―― ご指摘のとおり、大学は信頼性が高いんです。すべては自治体の考え方、ということになってきます。地方都市で色々展開していく時に、大学との連携あるいは社会的信用を得られやすい主体との連携は非常に有効になります。

桂 ――― くさっても大学なんですよね。よく言えば、もっと悪用すればいいと思うんです。千代田区とかは、うまくそれをやっていると思うんですよ。大学でも指定管理に応募することはできます。原理的には人を雇って運営もできるのですが、事務的なことも含めてものすごくコストがかかるため、大学だと指定管理者は組織上、難しいんですよね。

西松 ―― ちょっとジャンルは違いますが、早稲田大学は所沢や上石神井でスポーツ施設を運営したりしていますね。大学側も指定管理を取るとなれば5年間は継続しなければならないので、教授会で決済を取るのが難しいのでしょうか？

桂 ――― 大学法人としての決済は理事会レベルで決められますが、やはり問題は直接のコストを負わなければならない、事務の問題が一番大きいのではないかと思います。大学はただでさえ事務コストがあふれているので、それをどうするのかという点です。横浜市から東京藝大の映像研究科に、施設の指定管理者の公募に出して欲しいという申し出があったこともあります。指定管理者としてパブリックビジネスの一端を担っていれば、議会で説明がしやすくなるし、ほかの民間事業者と組んで担えるとしたら更に公益性、公共性が高くなるわけですよね。

西松 ―― 特に大学での研究と、施設の管理をうまく連携して事業を行いたいという点は、自治体側も大きく期待を寄せているところだと思います。

相馬 ―― 私は指定管理者を選考する委員会の審査員をやったこともありますが、応募した財団がひとつしかなかった選考会がありました。応募が一社だった場合、選考会を行う必要があるのかと思いましたが、実際にやるんですね。

林 ――― 基本的な質問ですが、選考委員と、毎年のモニタリングなどの評価をする人は別になるのでしょうか？

西松 ―― 自治体によりますね。選考に入った方が、毎年のモニタリングの評価委員みたいなことをやられているケースもあります。

桂 ――― 選定委員は、役所の人や中小企業診断士という市民代表のような人たちが担っていて、評価委員はタッチできないのですが、外部評価は評価委員だけでやっています。一回出してしまうと、むしろ興味をつなぎ止めておくことが指定管理者の課題になってきているのではないかと思います。5年に1回の公募や、監査の時だけ慌てているという状況です。

林 ――― 指定管理の本来の趣旨がサービスの向上かつコストの削減のわけじゃないですか、でもそのような指針では永遠には続けられるはずがないので、評価のしかたを自分たちでつくっていくぐらいでないとどんどん苦しくなってきますよね。

西松 ―― 結局、施設のリフォームなどの「箱」がきっかけになって、制度や仕組みが見直されるケースが多く、何もないところで突然施設の運営が見直されるということは難しいですね。

桂 ―――「ハコモノ」と批判されることも多いけど、やっぱり箱も大事ですよね。箱をキッカケに、色んなことを考えたり変えたりしていくことができると思うんです。廃校利用とかもそうですよね。10年前にはそんなに一般的じゃなかったですけど、今はどこでもやっているし、中心市街地活性化も昔はとにかく商業施設をつくろうという話でしたが、最近は文化施設とか文化的な環境に期待が寄せられているので、ひょっとしたらこれからはチャンスになるかもしれない。箱とか物理的なことでうまくはねていかないと、この業界の展望は難しいですよね。

西松 ―― 特にこれから人口が減少していく中、公共施設の統廃合を考えるという話で、同じ自治体の中でも過疎地域にある施設は閉鎖して、むしろ中心市街地の施設に予算を回す。

ニーズの高いところに集約して管理をするようにという指導もしているので、逆に使用されなくなった施設を地域で有効活用していくとか、住民のニーズに合った使い方をしていくということは可能性としてあると思います。

桂 ——— 例えば福井のコンパクトシティ構想は評価が高く、福井市美術館も福井県立美術館も人々に忘れられていたのに、今になって美術館必要だねと言われているんですよ。福井のコンパクトシティは、市電ですべてが解決するような街を目指しているわけです。だから遠いところにあった図書館も中心市街地に集めようとしている。お城の周り半径何キロかの間に市電をまわしてその中に機能をすべて集め、美術館もやっぱり必要なんじゃない？　という感じになってきて、シムシティみたいなことになってきています。

西松 —— 国交省もコンパクトシティを推進しているんですよね。特に中心部に公共施設を移転するものについては、もともとあった施設を除却する費用に補助金を出しています。

桂 ——— 車すら運転しなくていいという、そこに移った、もしくは統廃合するものに関しては事業も含めて補助金を出しているんですよね。それに文化庁とか文科省がまだついていけていないんですよ。

西松 —— 国交省でやっている補助条件の中に、図書館や博物館も入っていたと思いますが、そういった施設で中心部に移転するものについては優遇措置をするという内容だったと思います。民間の再開発においても、文化施設を再開発ビルに導入するとお客さんが来てくれるということで、民間側もウェルカムなので、もっと駅前のいいところに民間の商業施設と図書館、あるいは博物館などを作って、結果的に官と民を合築することの相乗効果を計っていこうという動きもあります。

桂 —— 例えばアーツ前橋などの文化施設も、結局はそういうことじゃないかと思います。補助金が入っていますから。中心市街地活性化の一環で SEIYU の跡地を市が借り上げて利用する。リフォームする時に国交省のお金を使ったと思うんですよ。中心市街地のコンパクトシティ構想の中に文化施設を入れるという論理です。

西松 —— 大規模商業施設一帯の運用は自治体にとっても大きな課題なので、文化施設に転用しようというところには補助金や、委託費が結構つきやすいという事情はありますね。

編集　及位友美
採録　平沢花彩
写真　和田信太郎
デザイン　村田萌菜