

## 第Ⅱ部 委員からの提言

## 美術館の在り方について

逢坂恵理子

水戸芸術館現代美術センター 芸術監督

地方自治法の改正により制定された指定管理者制度の導入によって、地方自治体の美術館はひとつの節目を迎えることになるだろう。

新制度の実施とは、本来なら旧来の弊害を改善しより良い環境を整えるためのものであるはずだが、この指定管理者制度の導入を巡っては、現場のとまどいは大きい。

その理由のひとつには、美術館本来の理念や在るべき姿をまず再確認し、その実現のために制度をいかに有効利用できるかどうかという判断よりも、「まず制度ありき」の議論に重点が置かれてしまう傾向が強いように思われるからである。美術館を司る行政側、管理側、実際に美術館で日々多様な実務をこなしている現場との間に「美術館」に対する認識の差がどの程度あるかによって、制度の解釈や導入への判断についての差が、大きくなることも懸念される。

また、日本が文化国家を言葉では標榜していても、日本経済の低迷や、地方の負担増加を加速させる地方分権政策によって、自治体が文化に割く予算は削減傾向になるという筋書きを免れるのは難しい時代である。そのため、美術館を維持するにはどの自治体も経済効率化を図るため、少ない予算で収入をなるべく確保できる事業の推進や人員削減を望むことになる。指定管理者制度の導入には、こうした効率化がまず第一義的に語られ、識者や専門家がいくら主張しても美術館の使命や理念とのすりあわせの上での協議にはなかなか至らない。また、文化施設への指定管理者制度導入についての提言、研究報告またはマスコミの記事は、公共ホールに焦点を当てたものが圧倒的に多い。これは、日本では、ソフト機能を持たない劇場や音楽ホールが多いため、施設管理（ハード面）だけを切り離して効率よい管理ができると考えられ易いからであろう。

美術館については、博物館法という個別法があり、美術館の役割や学芸員（専門家）の配置、専門施設があること、など美術館の使命や役割、施設等が規定されている。これは美術館とは本来、文化財産である美術作品を保管し、研究し、公開し、後世に伝えてゆく社会教育研究機関であるという国際的な基準を遵守するために設定されているといえる。

しかし、日本では美術館が全国津々浦々に設置された今日でも「美術館とは何かという基準」が一般に浸透していない。これは、誠に残念ながら美術館で働いている人でも自覚していない場合もある。また美術館を司る行政側も、また文化人や知識人でも、展示する場所があつて作品が並んでいれば美術館だと思っている人は少なくないのである。

なぜなら、わが国では、博物館法に定められている美術館の役割や機能を満たしていなくとも（例えば貸しギャラリーやデパートの催事場等）、「美術館」という呼称が一人歩きしてきたからである。日本では、美術館のあるべき運営についての一般の理解は浅く、美術館運営も公共ホールも同じように施設の管理を

---

すれば事足りると誤解され易い。美術館には本来、会場を貸すという機能はない。貸し会場という考えは日本独自のものだが、日本は戦後、美術館がまだ少なかった時期に、デパートが会場を提供し新聞社が展覧会を作って文化活動に貢献してきた経緯があり、そのために、ソフト機能をもたない貸し会場でも展覧会が開催されれば「美術館である」という誤解が、社会通念として浸透してしまった。

また、新聞社や企画会社が美術館にかわって、多様な展覧会を準備してきた日本では、公立美術館より予算もネットワークも持っている新聞社に依存せざるを得ないという環境が構築され、自立できない美術館も少なくないのである。

収蔵品の保全・管理と多様な企画や教育普及事業を展開している海外の美術館の事業はすべて自主企画で、美術館は自給自足型専門集団である。

海外と比較すると日本の美術館は、外部依存型、もしくは外部発注型集団といえる。この両者の違いは当然、館を支えるスタッフの数にも反映される。海外の主要美術館は、表には見えないが、内部には実に多くのスタッフが美術館業務を担当している。日本の美術館の人員は海外の美術館とは全く比較にならないほど少ないから、業務の多くを外部業者にたよらざるを得ない運営を行ってきたともいえるだろう。

また、海外の文化施設の収支バランスの目安は、支出に対して収入が約25-30%といわれているから、文化の保護・育成のためには相当の予算と人材が投入されているわけだが、わが国では、美術館のミッションに即さない、現実的には無理な収支バランスの基準や極端に少ないスタッフ数の基準が一人歩きしてしまう例もある。

以上の事柄を踏まえると、国際的な基準を満たしながら活動の質の維持し、市民にも歓迎される理想的な美術館を運営してゆくことは、日本では至難の技ともいえるだろう。簡単ではないが、指定管理者制度をよりよい美術館運営に結びつけるために、以下再確認したい。

## 1. 美術館の多様な在り方に即す

美術館とは本来、予算と活動の質とのバランスを図りながら、多様な事業を展開する高い専門性が求められる社会教育施設である。美術館は営利を目的とする機関ではできないことをするためにある、という言い方もできるであろう。

しかし、一口に美術館といってもその在り方は千差万別だ。どの程度の大きさの都市にあるのか、収蔵品の規模、時代やテーマの設定はどうか、美術館の方針は何か、美術館施設の規模や人員配置はどの程度か、等々によって、その美術館の目指すものはそれぞれに異なるはずである。そのため、指定管理者制度導入については単純に一元化できない。それぞれの美術館に見合った形で、どのようにこの制度を採用できるかを、個々の美術館が選択できてしかるべきといえる。

## 2. 審査の重要性

公募は審査が要だ。極論を言えば、審査員よって、この制度は活かされもするし悪用されもするだろう。そのため審査員を指名することになる行政側の責任は大きい。文化育成に対する考えや力量がさらに問われることになるからだ。即ち経済効率のみによる業者丸投げのようなやり方を助長させるのではなく、行政側も、どのような美術館を目指したいのか、ソフトとハードを含めて美術館運営について相当の見識を持たなければ、適切な審査員さえも指名できないはずだ。しかし、2-3年で担当が変わるお役所の制度では、健全な選択ができるかどうか疑問が残る。

## 3. 難しい美術館運営

文化的活動は、民間企業にとってもある種の魅力があるものであろう。バブル期、多くの民間企業が美術分野に乗り出し、ギャラリーを開くところもあったが、ほとんどは継続できずに活動を縮小または停止に至っている。

美術館運営は、組織運営としては最も難しいもののひとつである。営利を目的とする企業運営と、美術館運営は明らかに異なる。数字あわせに始終すれば質が維持できないし、文化育成にもつながらず、会場を貸し出して収入を得るイベント会場状態に近く、長い目で見れば、結局は魅力ある美術館からは遠い存在となってしまう。

## 4. 市民のニーズと先見性のバランス

「市民のため」という言葉には皆弱いが、それでは「何が市民のためか」というとこれほど多様なものはない。市民の要求や希望は様々で、必ずしも声の大きい意見が市民を代表しているとは限らない。こうした多様なニーズを運営に活かすためには、美術館側は情報収集に対する認識を新たにすることが必要であろう。しかし、全体人口と比較すると美術愛好家の数は決して多くない、ということも認識する必要がある。スター的な存在を輩出でき、娯楽性も有している演劇、音楽、スポーツ界と美術界は大きく異なるので、むしろ同じ土俵での評価はできない。

美術を楽しむこととは、個人の知的営為を掘り下げてゆくことでもあるので、それは一朝一夕的なことではない。美術鑑賞の楽しみはワインのようにじっくり醸成されるもので時間がかかる。美術館には、質の良い鑑賞者を育てることも求められているが、それは館側からの一方向で育てられるものでもない。美術館を必要としている市民とどのように連携し、いかに理解者や愛好者を増やしてゆくことができるか、という視点は、美術館側にさらに求められるだろう。

しかし、それは多くの無責任な意見にふりまわされて、美術館の方針があやふやになるということでは決してない。美術館活動を活性化するため多様なニーズを把握しながらも、美術館側は先見性を持って活動を牽引する能力をもたなくてはならない。

---

## 5. 開かれた専門性

民間やNPOが美術館運営を担当しても、それを市民による運営と唱うことは早計ではないだろうか。誰が管理しようと美術館運営には専門性が求められる。学芸員だけが専門家であるわけではない。美術館では空調管理の技術者も、経理担当者も、広報担当者も、警備員も、掃除をする人も美術館での各仕事のプロでなくては務まらない。ギャラリー内の掃除は、細心の注意を必要とするし、24時間体制の美術館警備も特殊である。展覧会場の監視役もただ座っているのではなく、危機管理能力と個別の接客対応力という感度の良さが求められる。

一辺倒のマニュアル通りでは収まらないのが美術館の仕事だ。内部にスタッフとして、風通しのいい開かれた専門家をいかに配置できるのかが美術館活動を豊かなものにしていく、と言わざるを得ない。

また、美術館は、事業の企画を担当する部門と施設を管理する部門が両輪として機能して、初めてきちんと走れる車のようなものである。両者の健全な連携も美術館活動を充実させる必要条件である。

## 6. ボランティアの活用

ボランティア活用は賞賛されているが、美術館内部の業務掌握、責任分担と人員配置とがきちんと定まっていなければ、ボランティアや市民の活力を活かすことはできない。本来、職員を配置すべき業務に、人手がないために安易にボランティアに頼るのは本末転倒であるし、結局はサービス向上にもつながらない。ボランティアに担ってもらわなければならない機会や場は、館側が責任の所在も含め、きちんと設定できていなくてはならない。ボランティア自身の満足度と責任感のバランスを図り、そしてボランティアの参加が公共の理にかなっているかどうかをいつも検証できるようにしておくには、普段の倍以上の仕事量がスタッフにつきまとうことを自覚すべきだ。

## 7. 長期的事業計画

美術館での展覧会準備は、通常2-3年を要する。特に海外の美術館から作品を借用するとなると、最低1年以上前からの出品交渉が必要であり、貸出先として妥当かどうかの審査のひとつとしてファシリティ・レポートの提出を求められる。これは美術作品を展示するにふさわしい人的・物的環境が整っているかを示すものだ。指定管理者制度によると5年ごとの見直しになるが、展覧会の準備中、たとえ施設管理であろうとスタッフが総入れ替えになってしまうのでは、貸出先としての信頼を継続させるのは難しいであろう。美術館活動は長期的視点にたつものであり、決してソフト機能とハード機能を分離できるものではない。

## 劇場・ホールへの指定管理者制度導入

草加叔也

空間創造研究所 代表取締役

### ◇指定管理者制度制定から今日まで

指定管理者制度の導入から約1年半、つまり経過措置期間の3年のリミットの約半分が過ぎたことになる。つまり経過措置期間として残された時間は約1年半ということだが、制度導入に伴う必要不可欠な手続き（議会承認など）を考えると、実質余すところ1年程度と考えるのが妥当であろう。まして“公募”を前提に指定管理者の選定を行おうとすると平成17年4月からの1年が正に選定のピークになることは間違いない。そこで以下にはこれまでの1年半を検証すると共にその後の経過措置期間が終了するまでと1回目の指定期間満了時から2度目の指定管理者の指定までに分けて指定管理者制度の動向と想定される課題について検討を行った。

先ず制度導入から半年の間は、制度導入直後のことと先例に乏しいことから制度の周知と理解に終始した時期であった。ただ新設の施設では経過措置期間が認められていないことから制度導入と同時に「直営」か「指定管理者制度」の選択を迫られることになった。制度導入と施設の開館が近い事例では、それまでに準備（あるいは想定）をしてきた管理運営システムを追随する公募あるいは指名が行われたと見受けられるケースも少なからずあったようである。その中でも「横浜市磯子区民文化センター（新設）」と「三重県総合文化センター（既設）」の指定管理者選定は、劇場・ホールに限らずその後の指定管理者選定の指針を示す事例となった。

この両施設の指定管理者選定の最も重要な点は、次の2点である。

#### ○公募による指定管理者の選定

改正された地方自治法では、指定管理者の選定方法について「公募」「非公募（指定）」は明示されていない。もちろん特殊な機能や業務基準を備え、唯一無二の事業者にしかなんか管理が行えないことが明白な場合には公募の必要はない。しかし、そうでない場合には、管理を委任するに最も相応しい事業者を選定する方法を検討する必要がある。そのためのひとつの手法として“公募”という方法も考えられる。

また公募における応募の制約（制限）を最小限度に止めたことも、この両施設に共通する事項である。

#### ○施設が担う使命と管理基準、業務範囲の明示

指定管理制度では、“何を委任するのか”ということこれまで以上に具体的に明示する必要がある。改正された地方自治法では「指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲」を示すことを求め、「指定管理者は、毎年度終了後事業報告書の提出」を義務付けている。また必要に応じてこれまで同様に業務及び経理状況の報告・調査を行い、改善の指示を行う。これに従わない場合には、新たに指定の

---

停止あるいは取消しを行うことが出来ることになった。このように指定管理者を評価する基準になるのが「管理の基準及び業務の範囲」ということであるが、特に舞台芸術の創造や上演を積極的に行っている施設では、施設が担う使命を明示していくことがその前提として必要になる。

またこの両施設では、事業の実施も指定管理者が行う業務の一部として一体的に委任されている。

さらに横浜市磯子区民文化センターの公募では「外部審査員制の採用」「公開ヒアリングの実施」「審査結果を含めた情報開示」などが実施され、選定の透明性を確保する配慮が行われた。このように公募による指定管理者の選定は、選定方法や過程での透明性や客観性が担保できる方法のひとつであるが、地方公共団体の取り組みはまだまだ積極的とはいえない。その理由としては、劇場・ホールの活動や専門性について施設設置主体である地方公共団体側の認識や理解度が十分でないことが考えられる。その結果、サービスの基準を明文化するに至らず、これまで業務を委託してきた既成組織に業務を継続させることにより、経過措置期間を緊急避難的に回避しようとするのが見受けられる。もちろん中には作業量の多さを指摘する向きもあるが、非公募による選定理由の客観的整備を行うことを考えればその作業量に大差はなく、むしろ非公募による選定理由の客観性を担保する方が作業として課題が多くなることが考えられる。

#### ◇経過措置期間の残り時間

さて平成17年度には、先に示したように指定管理者の指定がピークを迎えることが予想される。劇場・ホールと呼ばれる施設は、全国に3000施設以上あるといわれており、その約半数近くが管理委託制度を採用していると想定し、そのまた半数が指定管理者制度に移行すると考えると約750施設を数えることになる。またその半数が平成17年度に指定管理者への移行手続きを行うと考えるとその数は350～400施設。その3割が公募を選択すると考えると120～130施設が平成17年度に指定管理者の公募を行う劇場・ホールということになる。その数から考えると単純計算で3日に1施設の公募が行われる。もちろん、劇場・ホールだけが指定管理者に移行するのではなく、“公の施設”全てが同じ状況にあると考えると甚だ混乱に終始する1年と考えて間違いない。また公募という手法での指定管理者の選定は、地方公共団体が公に説明責任を果たすという意味で今日以上にその割合が増加するものと考えられる。

横浜市磯子区民文化センターの公募では、一次審査に24団体が応募している。しかし同じ横浜市でもその後の公募では応募事業者数の減少が顕著である。また他県では公募を実施したが期限までに応募団体がなく、公募条件の一部を変更して再公募を行っている施設もある。特に劇場・ホールという専門性を持つ施設の指定管理者に名乗りを上げる事業者は必ずしも数多くあるとは考えられない。さらに公募物件数が今以上に増加することは、単純に考えてもひとつの公募に応募する事業者数が今以上に少なくともなることを意味する。このような現状を踏まえて、それぞれの公募条件が応募者にとって魅力的なものにならなければならない。つまり、魅力的でない公募には今後応募者が集まりにくいことになる。もちろん専門性

を持つ事業者が少ない地域ではその懸念はさらに拡大するが、大都市圏やその周辺都市の施設といえども条件によっては例外とはいえない。

では応募者にとって魅力的な条件とはなんだろうか。少なくとも指定管理者導入の背景には、経費の縮減という命題があることから利益率の高低が魅力になるケースはほぼないと考える。となると近視眼的には「安定した運営が期待できること」や「指定管理者の裁量が活かせること」などが考えられる。もちろん「施設の使命と管理基準、業務範囲」が具体的に示され、事業者が共有できることもその条件のひとつに加えられると考えるが、それ以上に中長期的な視点で指定管理制度を見据え、「新しい公立ホールのあり方」を地方公共団体と協働して創り上げる姿勢を示すことは、さらに大きな魅力となる可能性があるのではないか。

この混乱は、平成18年9月の経過措置期間が終了するまでおそらく続くことになるだろう。もちろん公募されるケースについては、平成17年度中にほぼ事業者の選定は完了し、場合によっては議会の承認のみが平成18年度に残ることが考えられる。ただし非公募の場合には、選定スケジュールに特段の制約がないことが仇となり手続きが後手に回り、議会で承認に手間取るケースが考えられる。

#### ◇指定期間

さて経過措置期間を満了した後は、指定管理者に選定された事業者が協定書に定められた期間、管理業務を実施する。現段階で最も多くなると予想されるのは5年を年間とした指定期間である。この間は同じく協定書に定められたモニタリングと年度毎の事業報告書の提出を求められ、それに基づく事業評価が行われることになる。この事業評価の方法については、特定の手法や基準が公に示されているわけではない。もちろん個々の施設によって管理基準や業務範囲が異なることから、個々の指定内容に即して協定書に具体的内容を合意し明文化することが必要である。ただし現在までに評価基準を示した協定書の作成事例は確認されていない。

この事業評価は「施設の使命と管理基準、業務範囲」に基づき、年度ごとに事業報告書の提出が義務付けられている。評価の実施は地方公共団体の当然の義務であり、評価結果によって必要な指示を随時行う。もちろん評価は実績に対する評価で、評価基準が定量的であろうとなかろうと十分に客観性を持つ必要がある。また劇場・ホールの評価では、事業及び管理の継続性・将来性についても随時指針を示していく必要がある。

この事業評価は、本来業務査定を目的としものではなく、よりよい方向への改善や改良を指導・助言していくことを目的とする。もちろんそのためには、専門的な評価・分析や指導・助言が行える人材・組織の登用も検討していく必要がある。ただし改善・改良の指導・助言にも限界があり、極めて劣悪な評価で利用者へのサービスや事業運営に支障を来し、改善・改良の見込みがない場合の対処についても十分

---

に考えておく必要がある。

劇場・ホールは周知のとおり、1年以上前から施設利用の申し込みを受け付けることが少なくない。そのため将来に渡って、事業やサービスに中断があってはならない施設ということになる。もちろん業務内容の改善が望めない事業者の指定を取り消すことは事務的には簡単に行えるが、その後に次の指定管理者の指定を速やかに行い同様の管理運営体制が整うまでの間も以前と同様のサービス基準を維持していくことが求められる。もちろん指定の取消し以外にも事業主体の倒産などにより事業の継続が困難になることも想定される。このような緊急事態でも利用者へのサービスが中断しないようリスクマネジメントを行う必要がある。

また恙無く業務が遂行されると協定書に定める指定期間を満了することになる。この指定期間を区切りことは、指定管理者制度になって新たに地方自治法に盛り込まれた改正点であるが、指定管理者の緊張感を維持するための抑止力になる一方、劇場・ホール施設の最大の弱点にもなりかねない。というのも劇場・ホール施設は周知のとおり、短期的なサービスの向上もさることながら、中長期的な視野で施設設置の使命を達成することが望まれている。また施設の保全や維持管理の観点からも継続的に改修や近代化を図ることにより、時代的なニーズを取り込んだ施設機能を堅持していくことが可能となる。つまり5年前後で指定期間を区切り、事業者がその時々で交代をすることは施設の中長期的な維持管理だけでなく、施設設置の使命達成を妨げる要因になることも考えられる。

#### ◇指定管理者の中長期的な課題

新しく指定管理者制度を導入することは、その手続きや選定の方法などの点で多くの負荷がかかることはこの間の指定の手続きから容易に推察される。ただし、袋小路に迷い込んだ閉塞感に抱える公立ホールにとっては状況を大きく転換する機会になることは間違いない。この機会を捉えて改めてそれぞれの施設が担う役割を再確認し、使命を確立する必要がある。併せてその使命の達成に相応しい組織、事業の必要性についても検証が求められる。その上で、効率性や経済性についての検討が加えられるべきであり、効率性や経済性という評価が優先されることにより施設が担う使命を制約・阻害するものであってはならない。また短期的な効率性や経済性を求めるのではなく、中長期的な視点に立ち公共性という側面からの評価が必要となる。

## 市場原理ではなく、新たな公共圏を

熊倉純子

東京芸術大学音楽学部 助教授

文化は社会の背骨である。なぜなら、コミュニティの価値観を決めるのが他ならぬ文化だからだ。では、文化は人々の共同的価値観にどのように関わるのか。第一に、伝統を次世代に伝承するという機能が文化にはある。祭事や伝統芸能、郷土史の研究などがこの重要な役割を担う。そして、もうひとつ忘れてならない文化の機能は、共同的価値観の刷新である。どんどん変容の速度を増す今日の社会状況に、ただ流されるばかりでなく、地域として、市民一人一人がどう対処すべきか。新たな行動原理を模索するための糧となるのが、たとえば芸術の役割である。

後者の意味合いにおいて、第一線の芸術家の作品は、かならずしも同時代の観客の眼を楽しませ、心をなごませるような形をとるとは限らない。良薬口に苦しというが、社会の大きな流れに異を唱えるような作品は、そうした流れに疑念を抱かぬように目を閉じて暮らす多くの人々にとって、意味不明に見えたり、受け入れがたい表現となって現れることも多い。

高度にメディア化された今日の社会において、われわれのこの精神的背骨に多量の栄養素を流し込むのはテレビなどのマスメディアである。そしてメディアが流す情報が大量になればなるほど、消費者に届く競争は激化し、その結果、メディア文化はどんどん安易に受け入れられるものをめざし、同時に刺激的な内容になりつつある。高度に商品化されたこうした情報文化に慣れた今日の市民に、もうひとつのオルタナティブな思考が存在すべきであることを認識してもらうことこそ、日本全国にくまなく設立された文化施設の重要な役割だと思えるのだが、そうした役割をまっとうすることは決して簡単なことではない。なぜなら、人々はまさにこのメディア文化によって徹底的に社会的行動力を剥奪されてしまっているからだ。

もちろん、今日の市民たちも時にはテレビを消し、コンピュータの電源を切って、重い腰を上げる。しかしそれはメディアが伝える世界の惨禍に何か一石を投じたいと望んだからではない。むしろそうした状況に無力な自分を慰めるために「癒し」を求めて家を出るのだ。自然と触れ合う、仲間と酒を酌み交わす、娯楽に身を投じる……

こうした現実逃避の需要に応えることも文化施設に期待される大きな役割であることを否定するつもりはない。良質の娯楽を提供したり、高尚な文化活動に参加できる場を提供したりすることで、疲れた市民たちのカタルシスの需要を満たすことも確かに重要である。そして、このような顕在化した需要に応えるには、指定管理者制度によって市場原理を導入することこそが望ましい。市場原理を働かせることは、「いま・ここ」にある需要に対して敏感かつ的確に反応するためにもっとも有効な方法だといえる。

しかし、「癒し」の需要に応えてばかりいるのでいいのだろうか。

グローバル化した市場が世界政治を動かし、「世の中」が加速度的にわれわれの手に負えなくなってきた無力感にさいなまれ、しかも、地球上のどこにも市場原理に脅かされぬ暮らしなど存在しないという不安をも余儀なくされている21世紀の市民に、文化は「慰め」しか提供できないのであろうか。高度に産業

---

化された娯楽や、商品化された高尚で心の表層だけをすすいでも、確かに疲れた市民たちを癒し、無力感や不安をいっとき忘れさせることにはなるが、それでは結局、彼らの気分をリフレッシュして再び市場競争の戦場に送り出す装置であるに過ぎない。世界のあちこちで、政治も軍事も教育も産業化し、「市場の社会的深化」を懸念する声が高まる昨今、日本の地域社会が文化の資本主義的産業化を飛躍的に促進し、社会の背骨たる文化が非情な市場に労力を送り続けるためのパーツと化してしまう危険性が目の前にぱっくりと口を開けている——指定管理者制度を文化に適用することには、そうした社会的リスクが潜んでいるのではなかろうか。

では、文化が社会の健全な背骨であり続けるために、「オルタナティブな思考装置」として文化施設が機能するには、どうしたらよいのであろうか？

まず急務なのは、文化の担い手たちの社会的力量を強化することである。これまで文化施設という聖域に守られていたために、多くの人々の精神的風土の深層から乖離してしまった文化活動は、社会的訴求力が弱体化している。文化を社会に取り戻すためには、多くのパワフルな人材が文化に携わるようにならなければならない。表現作品の作り手たちはもちろんのこと、新旧の重要な表現作品の理解を助けてくれる人材も不足している。また、伝統文化の今日的読み解きが発展しないと、郷土文化はすぐに「お蔵入り」してしまうので、研究者の存在も欠かせない。さらに、自然との対話・共存、異文化との対話・共存など、これからの市民の新たな行動様式を模索する動きと文化的実践がもっと緊密に結びつくことも必要と思われる。文化そのものの力量を向上させないと、社会を革新してゆくようなエネルギーの種となることは難しいが、文化施設は、新たな文化力を醸成する拠点として、もっと地域内外の種々多様なマンパワーをつなぐ拠点となることが望ましい。

こうして醸成された文化を徹底的に社会化するのも、文化施設の今日的役割である。すでに各地でさまざまなアウトリーチ活動が展開されているが、人々が「オルタナティブな思考」を求めて文化施設に来てくれるのを待っていても始まらない。教育現場や環境・福祉問題への取り組み、経済活動の場など、社会の隅々まで出向いて、既存の価値観を別の角度から再検証する眼を提供しないと、社会はなかなか変わらない。

そしてもうひとつが、この「オルタナティブな思考装置」を社会に機能させるための市民参加である。市民オペラや市民ミュージカルの意義を全面的に否定するつもりは毛頭ないが、上質な娯楽作品の上演を体験したり、高尚な芸術様式を自らたしなんでみることだけに市民参加の重要性を留めることはない。また地域文化の発信の場としての役割も重要だが、アマ・プロを問わず自分の作品の発表を求める要望に応えるだけが市民サービスでもない。さらに一部の市民の声で事業を決定してしまうのは、「いま・ここ」の無責任な需要に応えるだけの公的責任放棄に陥る危険を伴う。これからの市民参加に求められるのは、公

的機関が顕在的な需要に応えるためのサービスと社会的投資の間で適正なバランスが保っているかどうかのチェックをおこなうことであり、それぞれのベクトルにおいてより有効な社会化の方策がないか、施設運営担当者とともに知恵を絞り、地域資源の開拓に汗をかくことだ。そのためには、公的機関がその社会的責務をどう果たすべきか、行政や専門家たちとともに学ぶ意欲のある市民を育てることが必須となる。

これは決して容易な事ではないが、文化は、その性質や目的が曖昧であるがゆえに、少数派の価値観が大胆な方法論を試みることも許容可能な分野である。だからこそ、数の論理ばかりが横行し、「いま・ここ」の利益が優先されがちな民主シーの弱点をどうしたら回避できるのか、様々な実験も可能な分野なのである。社会の背骨にどうやっいろいろな栄養素を送り込むのか——成果の見えにくいこの難題を議論することこそ、まさに「オルタナティブな思考」が求められる場なのだ。

政治がグローバル化した経済に絡め取られ市民の手の届かないところに行ってしまった今日、社会的無力感に捉われがちな市民が、自分たちの手で社会を変えられるという希望を取り戻すためには、さまざまな社会サービスに市民参画の門戸が開かれ、誰もが新たな「公共圏」を作り出すことができるような仕組みを作る必要がある。もとよりそれは文化にのみ求められるものではないが、地域文化のように小さくとも多様なベクトルを持つことが必須の分野は、市民が多様な価値観を社会化する練習の場として有効ではないかと思われる。

指定管理者制度は、地域が文化施設にどのような役割を付与するかの踏み絵となる。もちろん、稼働率や集客を最重視して「いま・ここ」の市民サービスに徹する施設があっても良い。そのような経営には本格的なマーケティングを導入した専門性が求められるが、明らかにこれは今の行政の得意分野ではない。また、「オルタナティブな思考装置」として文化を社会化してゆくネットワーク拠点として文化機関が機能するためには、別の高度な専門性が必要である。前者の場合は達成目標が単一だが、後者の場合は、なにを当面の目標とし、どの方向に働きかけるか、選択肢は多岐に渡る。特に投入できる財政資源が限られている場合は、指定管理者を募集する前に地域社会側がある程度政策的な選択をしておく必要があるだろう。また、社会的投資としての文化政策を考えた場合、地域内のどこに拠点を設けるか、すでに数多く存在している域内の文化施設間の役割分担やバランスをも見据えねばならない。そうした事前の政策決定において市民的合意を形成し、また運営を委ねた事後に市民たちとともにそれぞれの施設の運営状況を評価し次の判断を下すためには、恒常的に文化政策を考え、情報収集や分析を怠らない専門的機関が別途必要となる。各施設運営以前に地域全体の文化戦略を練り、弾力的な策を講じる能力も、現在の文化行政に大きく欠落している資質である。

文化は、これからの社会で新たな民主シーの仕組みを模索する重要なファクターとなりうる。文化をパワーアップし、今日の社会でもっと十全に機能させる努力なしに、きたるべき「民主シーの冒険」が実を

---

結ぶとは思えない。指定管理者制度を文化政策でどう活用するか——熟考のない対処は、地域社会の未来を息苦しく希望のないものにしてしまうだろう。

## 文化行政のありかたを考える

櫻井俊幸

小出郷文化会館 館長

### 1. 自らの文化政策提言と報告書

行政経験のない私が、住民組織から推薦され、北魚沼6町村で共同設置した小出郷文化会館の館長に就任したのがオープン前の平成7年のことです。その時、「21世紀に向かって羽ばたけ！小出郷文化会館」という政策提案を冊子にまとめ、それを基に、芸術文化にふれる機会が少なかった北魚沼地域に、文化の土壌を耕し、芸術の種蒔きを住民と一緒に始めました。平成8年に会館がオープンし、文化が芽生え始め、少しずつ成長し枝葉をつけ、個性を生かした新種の花が咲くようになりました。まだ小さな花です。大輪の花になるには五十年、百年かかりますが、小出郷を結(ゆ)いの精神で耕してくれた地域のみなさんと芸術の種を分けてくれた芸術家たち、肥やしを黙って施してくれた太っ腹の行政と共に芸術文化の礎を築いた年月でした。

平成16年11月1日、今まで小出郷文化会館を運営してきた2町4村が合併し魚沼市となりました。会館の位置付けは、教育委員会部局ではなく、市長部局に文化振興課として、文化行政係と芸術文化係を設置しました。小出郷文化会館は、芸術文化係で運営することとなりました。また、会館事務室内に課を置くことによって、現場で判断ができ、企画・運営がスムーズにいくように配慮いただきました。

これらの組織形態は、地域住民が要望してきた考えをまとめ合併協議会に提案したものです。提案した内容を、行政側がきちんと理解し受け入れていただきました。会館の職員数は、音響・照明・舞台などの技術を持った職員はそのまま残り、7人から14人体制となり、オープン当初に3人でスタートしたことを思うと夢のようです。

私は、館長就任十年目を迎え、館長就任時の政策提案(マニフェスト)に対する報告書を作り始めました。報告書のまとめ間近に、新潟県中越大震災が襲い、製本が遅れております。魚沼市立となった小出郷文化会館に館長を引き続き任命されましたので、報告書の中に新市での公約も組み入れて、推薦いただいた住民組織や新市幹部と議会関係者に配布する準備を進めています。自らの政策提案を自ら報告し、評価をするということには甘さがあるかもしれません。住民の税金をいただいて仕事をさせていただいた以上、報告と情報公開をし、魚沼市での文化政策のありかたについて、多くの皆さんから考えていただくきっかけになればと思い試みてみました。これからは、行政において、政策の説明責任や政策評価、事務評価が必要とされていますが、その前提として、職員自身も評価査定される時代が来ていることをしっかり認識しなければなりません。

### 2. 文化行政のいきつく果ては？

行政経験が無い私が、ふるさとと音楽が好きで、文化のまちづくりという大きなロマンを追い続けながら文化会館運営に関わってきました。そのような中、全国の公立ホールの状況を知れば知るほど文化行政の必要性に駆られてきました。全国に2,600館ある公共ホール中で、文化機関として成り立っている施設

---

が少ないことに驚かされました。地方の市町村には、文化行政を専門に担う課がほとんど無い状況です。さらに、文化ビジョンや文化基本条例が無い、アーツマネージメントや舞台、音響、照明ができる人もいない、市民は芸術文化に触れる権利を持っているのに芸術を鑑賞したり文化活動をする人が少ないという状況になっています。多額な税金をかけて建設した公立ホールが、活かされないまま眠った箱物になっています。本当に残念な限りです。経済不況、地方分権、リストラ合併、財政難を理由に、芸術文化を切り捨てようとする設置者達もいるやに聞きます。あげくの果ては、指定管理者制度を幸いに、破格の安値でビルメンテナンス会社に運営を委託し、財政苦から逃れようとしている動きもあるとか。芸術文化の重要性がわかっていない設置者が、ホールを公衆便所や駐車場のように入すだけの施設で満足しようとする行為だけは阻止していかなければならないと感じているのは私だけでしょうか？

文化芸術推進基本条例が制定され、文化行政を行政や市民・芸術家が考え、それぞれの地域にふさわしい文化ビジョンを決める道筋が示されています。魚沼市は日本で始めて、中長期の芸術文化基本計画を策定すると同時に芸術文化基本条例を制定していきたいと考えています。公立ホールがビジョンを達成する為に、企画を検討し、それを事業化していきます。その目的が達成できているかどうかを検証するために、政策評価軸(ビジョンや政策に合致)を作りきちんと評価する必要があります。それを、後の短中長期の事業計画や予算査定に活かしていかなければならないと考えています。魚沼市は文化振興課の文化行政係でこれらのことを行政と市民と有識者を交えながら、2～3年をかけて構築していく予定にしています。

### 3. 黒船 指定管理者制度来る

指定管理者制度とはなんだ？平成15年9月地方自治法一部改正により公立施設の管理運営に民間業者が参画できること。これは、芸術文化の分野では、黒船がやってきたような印象を持っています。国の法が制定され、文化行政の専門課を設置したり、(財)地域創造が10年かけてアーツマネージメントの人財育成をしてきた蓄積を活かせる条件が整ってきた時期の出来事でした。これからの公立文化施設に模範的な文化機関として運営できる施設が増えるだろうと期待が持たれていた矢先です。

指定管理者制度は、ソフトを持たない施設、例えば、駐車場や墓地や道路などは、サービスの向上やコスト削減を図るためには賛同できるにしても、現状での日本の公立文化施設には、まだまだ問題があるように思います。『文化施設を財政が厳しいからといって何の文化政策も文化機関としての機能を持たせないまま、コスト削減を目的として財団運営とする。財団は、施設運営費を絞られ、自主事業費もいつのまにか管理費として消えてゆく。文化破産や死に館として廃墟の箱物となる。』こんな構図にはいけないのです。

小出郷文化会館は、ホールのテーマ、コンセプトを大切に考え運営してきました。テーマは、「四季の響と出会いの郷」とし、四季を通じ文化芸術を活かして文化のまちづくりをしていきたいと思いますという意味が込めら

れています。コンセプトは、1.「地域において文化の核施設とする」、2.「さまざまな交流の場とする」、3.「いきいきとした子供の感性を磨く場とする」、4.「四季と音を大切にしよう」としています。

住民の要望により、芸術文化を活かした文化の里「魚沼市」を実現するため、文化振興セクションをあえて新市の市長部局に置いて、教育、福祉、商業、観光、産業と連携したまちづくりを進めようとしています。直営ですから、指定管理者制度の導入の必要はありません。会館は、建設前から住民が関わり、協働で会館の建設基本構想を作り、住民参加のホール運営をつくり上げてきました。ですから自らが考え、自らが運営し、自らが責任をとる他人任せの運営ではないということです。設置者が住民の提案を受け入れ、住民と行政と芸術家との協働の企画運営にゆだねる太っ腹の政策です。誰が責任をとりますか。それは協働責任です。目的、目標を実現するための信頼から生まれる協働運営です。演奏会は、演奏家、スタッフ、聴衆がひとつになって活かされるし、ホール運営は、行政(施設管理者と職員)、住民、芸術家がコンセプトを実現するための思いがひとつになってこそ地域に必要とされる施設といえるでしょう。

私どもは、多くの住民が運営に参画しています。会館運営を考える企画運営委員会、舞台の表方(客席案内)と裏方(音響、照明)を担うステージスタッフ、事業を企画し運営する市民プロデュース団体、ホールの会報や事業時の喫茶店を賄う友の会、事業メセナ組織サポーターズクラブや会館が育成している多くのファランチャイズ団体とそれをアートマネジメントする会館スタッフとで成り立っています。小出郷文化会館のようなホールでは、指定管理者制度を導入する必要が無いと言えます。

#### 4. 公共ホールを活かすも殺すも設置者しだい(アーツカウンシルの導入)

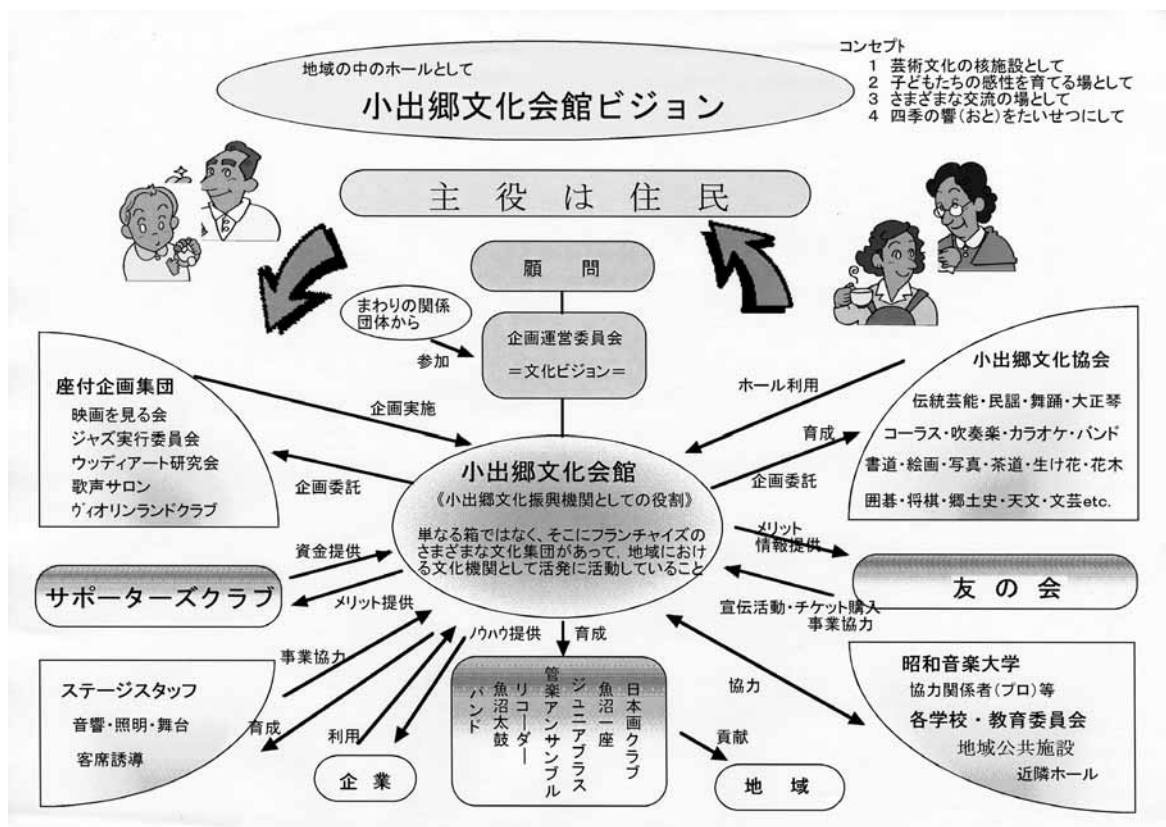
指定管理者制度は施設の種類によっては、有効な活かし方ができそうです。たとえば、公園、会議施設、温泉施設など、芸術文化のように、企画制作を必要としない施設でサービスの向上や行政コストの削減が目的であればいいと思います。

公立文化施設が指定管理者制度を導入する場合は、幾つかの条件が必要になってくるのではないかと思います。まずは、設置者(知事、市町村長)は、一般的には、芸術文化において、専門家ではないと思います。そうだとすれば、文化政策の先進事例をイギリスに学ぶ必要があります。文化政策機関としてアーツカウンシル(芸術文化評議会)を設置し、文化政策を評議会に委ね、文化ビジョン、芸術文化条例や文化基本計画を作ります。文化施設は、政策評価を作り、その施設のビジョンや目的を監理するシステムを構築し、指定管理者を選定し、事業視察や事業報告、決算書を監査し政策評価と地域住民のニーズ調査を行います。設置者や議会には、審査結果を明確に報告できるシステムが必要となります。

しかし、アーツカウンシルの委員は、安易に選定できないような気がします。(財)地域創造が旗振り役となり、日本芸術文化評議委員会(仮称)を創り認定制度を創設し、公立施設の地域性に見合った委員を推薦したらどうでしょう。また、日本芸術文化評議委員会は、推薦委員を統括し、全国の指定管理者制度

の状況も把握した中で、地域の個性を大切にしながら日本の文化行政や政策評価のあり方を検討したらどうでしょう。

日本の芸術文化が、病院(医療機関)や教育委員会(教育機関)のように、法で設置し、芸術文化機関として同等に専門職を配置して運営できることを期待しています。



## 指定管理者制度におけるアカウンタビリティ

田邊國昭

東京大学大学院法学政治学研究科 教授

### 1. 指定管理者制度の意義

指定管理者制度は、公共施設の管理と運営の機能を従来の財団等の公的主体以外の民間団体を含んだ主体に、競争メカニズムを通じて委託しようとする制度である。

この制度の持つ第1の意味は、公共施設運営の主体を公的な主体から、NPOや営利団体を含む形で拡大したという点にある。このような運営主体の拡大によって、これらの組織において蓄積された従来とは異なる様々な知見が施設管理に持ち込まれることが期待される。

第2に、複数の運営主体による管理運営に関する提案とその選択とを通じて、主体間の競争状態が潜在的に確立することになり、その結果としてより効率的な運営にむけたインセンティブ機構が作用することになる。この効率化は、単に運営のコストといった費用面に限定されるものではない。新しい企画が持ち込まれ、これを競うことによって、施設利用の新たな可能性が広がるという社会的な効率性の拡大も含まれる。

第3に、運営主体の裁量が増大することによって、より有効な施設の利用が可能になる。施設設置者の設定した制約内で、指定管理者は従来よりもより自由な施設利用が促される。自律した経営主体による自律した経営が、ここに確立する余地が広がった。

第4に、しかしながら、このような指定管理者による運営は、従来、地方自治体の組織的な外延の延長として事実上機能し、また、そのような前提でコントロールされていた部分を制度化し、対等な組織の間の関係としておもてに出すことになる。施設設置者側にとっても新しいコントロールの方法を確立するとともに、どちらがどの点につき責任を持つのか、アカウンタビリティを組織間に配分し、全体としてこれが貫徹するようなチャンネルを設定するという必要がある。

このように指定管理者制度は、運営主体の拡大と多様化、競争メカニズムによる社会的な効率化、裁量の拡大を通じた経営体としての確立、組織間関係として透明化された統制の確立といった点で、新しい組織形態を設けることによってメリットを享受する可能性を上げた。しかしながら、同時にこの制度は、その運用とコントロールにおいて新たな課題をも提示している。それは、施設設置者としての地方公共団体と指定管理者との間の関係をどのように形成し、組織を異にし、距離を置いたなかでコントロールをはかっていくのか、また、指定管理者と住民との関係をどのように形成し、そのニーズを具現化してゆくののかという課題である。そして、その中心にアカウンタビリティがあるように思える。

### 2. 指定管理者制度の運用をめぐる留意点

公立文化施設における指定管理者制度の適用に関しては、以下の4点に留意する必要があるように思われる。

---

### (1) 組織形態に関する複数の選択肢

第一に、この指定管理者制度は、公立文化施設において適用可能な運営形態のうちの一つでしかないという点である。他の運営形態としては、①自治体が直営で行う、②財団等に運営を委託する、③地方独立法人として設置する、等の複数のものが存在する。指定管理者制度は、これらの他の形態とそのメリットとデメリットとを勘案した後に採択すべきものであり、この形態を当初から前提する必要は必ずしもない。

### (2) 潜在的競争状況によって対応は異なる

第二に、公立文化施設に指定管理者制度を適用しようとする場合にも、その状況は一元的なものではない。指定管理者になり得る潜在的な主体の数を一つの軸として考えた場合、少なくとも3つの状況を想定することができる。

第一は、この潜在的な主体が複数存在し、競争状態を前提することができる場合である。都市部等でめぐまれた条件を備え、立地条件から多くの観客動員を見込める施設においては、まれにこのような状況にあると捉えることができる。この場合においては、複数の応募者が存在すると想定できるため、どの団体を管理者として指定するのか、その選定のプロセスを公平に構築する必要がある。

第二は、従来の財団法人を指定管理者として移行させようとする場合であり、この場合には、既存の設置形態と比較して、どのようなメリットが委託側さらに受託側にあるのかを見極め、そのメリットを発揮できるような条件を構築することが不可欠である。

第三は、施設運営の主体を見いだすことができず、どこかの団体等にこれをお願いせざるを得ないという、運営の供給主体が欠如しているという状態である。このような場合には、むしろ指定管理者を置くよりも財団などへの委託の方が効果的であると考えられるが、それでも一定のブランド力を持つ団体を管理者として指定し、そのノウ・ハウをいかして活性化を図るという方策も考えられよう。

これらの状況ごとに、自治体側と指定管理者側との交渉力が異なり、また、そこで留意する事項も異なってくる。競争状態が存在する場合には、競争相手に対してなぜ特定の団体を管理者として指定したのかを弁明する必要がある。他方で、財団等の設置形態の移行を考える場合には、移行によって生じる事項を詰め、さらに一定の意識の変更を促すような形での指定条件の設定が必要となろう。他方、競争力が欠如している場合には、管理者として指定を希望する団体側と条件に関して個別に折衝するという必要が生じてくる。

### (3) 選定手続きにおけるトレード・オフの存在

これと関係する事項で、第3に、指定管理者の選定の手続きに関わる問題がある。これは、行政全般としては入札による調達と共通する問題である。すなわち、選定手続きにおける公平性の確保と実

際上の運営の適切さの確保との間に、潜在的に生じ得るトレード・オフをどのように扱うのかという課題である。

例えば、政府によるコンピュータ・システムの調達を考える。調達を公平に行うためには、仕様書をできるだけ明確に示し、この仕様に適合的な限りにおいて各社が入札を行うという形になろう。デモンストレーション等を通じてシステムの性能などを示すことは可能であるが、システムの潤滑な運営において必要となる多くの要素は、仕様書に完全に書き込むことはできない。システム構築後における各社のサービス提供の対応、業務ニーズを的確に吸収しこれをシステムに反映する能力といった点は、調達決定後の政府とシステム会社との間の相互学習を通じて決定されてゆくものであり、これを事前に仕様書の形で固定することはできない。さらに、システムを更新するといった際に、真っさらな状態での競争という公平性を確保しようとするならば、既存の会社と政府との間で形成された経験や信頼といったものを調達において考慮することは一切排除される。ここに見られるように競争における公平と事後の適切な運用との間には、潜在的な対立が内包されている。

文化施設の管理運営という業務においては、コンピューター・システムの構築よりも事前に仕様書に書き込むことのできない要素は増大し、公平性の確保と事後の適切な運営との間のディレンマはより尖鋭なものとなろう。このディレンマを指定管理者の選定過程において、適切に処理することが必要となってくる。指定管理者の選定においては、価格による競争以上に、具体的な施設運営の内容が提案の対象であり競争の対象となる。それゆえに、この選定過程における競争において達成可能なのは、仕様を固定してその価格を競争の対象とするような公平状態の確保ではなく、提案内容の競争と評価とを競争の対象とするような選定過程内における公平の確保である。と同時に、指定側の自治体と指定対象となる管理者との間のコミュニケーションを切断することを通じて公平性を確保するのではなく、むしろこの両者の間のコミュニケーションを密にしなが、公平を確保するような手続きを構築してゆくことが必要となっている。選定過程の公開、専門的な第三者の関与は、このような公平な手続きの構築のために必須の条件であるように思われる。

#### (4) 指定管理者の選定におけるアカウントビリティーの3つの水準

第4に、選定過程に要求される主要な価値やまたそこにおいて要求される基準も状況によって異なる。すなわち選定を正当化するための弁証の水準は、単一のものではなく選定における状況によって異なる。

ここでもまた、選定過程において必要なアカウントビリティーの3つの水準を考えることができる。このアカウントビリティーは、公的資金を用いて設置した施設の排他的な管理権を移管するということにもなうアカウントビリティーであり、さらに、指定管理者の活動に対して一定の補助を行う場合には、公的な資金の使用にもなうアカウントビリティーが加わる。

---

第一は、対象となる施設の運営形態を自営等の他の形態ではなく指定管理者制度と選択したことに  
関するアカウンタビリティである。この水準のアカウンタビリティは、主体の選択に関わるものではな  
く、制度選択に関わるアカウンタビリティである。

第二は、競争状態が存在せず、ある一定の団体を管理者として指定した場合に、この管理者の指  
定それ自身が正当化されるか否かというアカウンタビリティの水準である。この場合には、競争を確保  
するための公平性という観点は消失する。この管理者がある一定水準の効率的な運営能力を持っている  
のか、また、財政的に維持可能なものであるのかを弁証すればすむ。

第三は、競争状態が存在する場合に、他の団体ではなくある特定の団体を施設運営の管理者とし  
て指定することに関するアカウンタビリティである。この場合には、第一と第二の水準に加えて、複数  
の主体からなぜ特定の主体を選択したのか、また、その選択の過程において必要な公平性が確保さ  
れていたのかを弁証してゆく必要がある。

### 3.文化活動と指定管理者制度

岡倉天心は、日本美術の推移を記述するに際して、以下のように述べた。

「近来、世人しきりに美術奨励の説をなすといえども、真正の美術は奨励を待ちて興起するがごとき勢  
力薄弱なるものにあらず。発達の原因は美術自身にありて奨励にあらず。自ら進んで、世人をして美術を  
奨励する方法を取らしむるなり。奨励の目的は、その方向を定むることを得べきも、美術を発達せしむべ  
き力あるにあらず。」

このような関係は、美術という領域のみならず、おそらくは文化活動全般に妥当するように思える。おそ  
らく、指定管理者制度という文化施設の管理運営をめぐる変更は、文化活動自体の力を左右するもので  
はない。人々を引きつけ文化活動を発展させる力は、文化活動の中からしか汲み出すことが出来ない。し  
かしながら、地方自治法の中で新しく設定された指定管理者制度という規程は、地域における文化活動  
の方向を微妙に変えてゆく可能性はある。

指定管理者制度は、従来の公物管理の原則からの大きな離脱である。従来の公物管理に関する考え  
方は、公的に設置された施設において営まれる活動は公共性を担っていかなければならず、それゆえに、  
公的な主体が中心的に行わなければならない。その部分的な機能に関しては、他の主体に委託すること  
ができるが、その主体の性格もまた何らかの形で公共的な要素を含んでいなければならない、というもので  
あったように思われる。

これに対して指定管理者制度の基盤となっている考え方は、施設の設置とその管理を分離し、後者を  
包括的に自治体とは別の主体に委ねることによって、効率的な運営と有効な活動を可能にするというもの  
である。その委託される機能は包括的であってもかまわず、また、この委託された主体の団体としての性格

---

に、公的な要素を含まなくてもよいというものである。

公設の文化施設を軸として営まれる文化活動は、公的な独占を許すものではない。演劇や音楽、ダンスといった文化活動それ自体は、公的なものとしても私的なものとしても色分けすることができるわけではない。この領域は、本来これらの要素が分かちがたく混合した領域である。従来の運営方式においては、公的という施設の性格に、その上で営まれる活動の性格を一致させるという擬制の上に、この場での文化活動は成立していたといえる。管理運営の包括的な管理者への委託は、その点で、このふたつの性格が異なることを許容することになる。また、この一連の活動を細かく区分するのではなく、これを総体として、またひと続きの活動として、その連関によって生じる作用に一つの特徴を見る。

しかしながら、このような総体としての委託は、委託する側と受託する側の契約的な関係構築を困難なものにする。これは、エイジェンシーにおける母体の省庁との契約関係と比較した場合に、より明確になる。

エイジェンシーを一つの典型とする企画と執行機能の組織的な区分という発想は、その執行活動の対象が単一の機能を有するという場合に、有効に作用する。それは、契約の作成という文章化を伴う作業が単一の機能を捉えるために容易になるためである。また、様々な相反する機能を含む場合に生じるような、複数の機能の間でのバランスをどのように事前に設定することができるのかという問題を、単一の機能しか担うことのない組織では回避することができるからである。

これに対して文化施設の包括的な管理運営の委託は、このような条件に反する。それゆえ、委託先と受託先との関係形成において、従来のエイジェンシー以上の困難を抱えると予想され、またその対応に特段の配慮を必要とするのである。

## 自治体文化施設における使命(ミッション)の明確化のために

中川幾郎

帝塚山大学法政学部 教授

### はじめに

一般的に言う行政評価の次元は一律なものではなく、事務事業評価(経済性・効率性評価)から政策有効性評価までさまざまである。だが、こと昨今の自治体文化行政に関しては、この政策評価に対応する適切な論理がややもすると装備されず、無批判に予算削減されるケースが多いようである。ここには、余暇社会対策的な水準を脱することができないか、日本的生涯学習論の域にとどまりがちな、自治体文化行政の無防備な姿が窺える。

一方、自治体総合計画(基本構想)の下位計画として位置づけられる文化振興ビジョン(文化振興計画、基本計画等々)は、これまでほとんどの都道府県、中規模以上の基礎自治体の多くで策定されてきた。ところが、これらの計画はあまり実効性を発揮することができなかつたか、今日の財政状況にあつて大方が凍結または無視される状態になっている、というのが実情ではないだろうか。

このような結果となっているのはなぜなのか、ということ改めて問い直しておきたい。またそれと併せて、政策評価の原点を確認しながら、これからの自治体文化ビジョンや公立文化施設の評価のあり方、特にその有効性につながった評価はどうあるべきかを少し考えてみたい。

### 1. 政策評価の諸段階

政策とは、一般的に「政府の方針・方策・構想・計画などを総称したものであり、『政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案』(西尾勝[1993])と言われている。また、「ある問題を解決するための行動の方針であり」「目標と手段がセット」になっており、目標と手段のツリー状の連鎖構造をもつ、とされている(新藤宗幸[1999])。このツリー状の構造の各段階を指して、政策レベル、施策レベル、事業執行レベルに分け、分析評価を加える考え方が一般的である。

高寄昇三氏は、これを①理念②政策決定③施策プログラム④事務事業実施の四段階に分ける(高寄昇三[1999])。また、今井照氏は、①目的②基本政策③中間政策④個別政策(施策)の四つに分けている(今井照[1999])。有名な三重県の事務事業評価システムにおいては、①政策の基本方向②政策③施策④基本事務事業⑤事務事業の五つに分けている。ただし三重県は、政策評価の段階にまで踏み込んでおらず、事務事業評価(執行評価)システムを採用している(中村征之[1999])。

いずれも政策の構造を明らかにすべくそれを分解しているのであるが、筆者は、高寄昇三氏の整理が最も分かりやすいのではないかと考えている。その理由は、以下のようなものである。まず、政策には、そのプログラムを通じて実現すべき価値と目標が明示されていなくてはならない。つまり「理念(使命=Mission)」及び政策「目的=Objectives」の明示である。次に、その価値を実現するための基本的な戦略(Strategies)が明らかにされる。さらに、その戦略を実行するための組織別または部門別のプログラム(施

策)が予算や各種の計画を通じて明示される。そして、さらに細分化した実行システム(事務事業)がこれを実現すべく作動する。

つまり、理念なくして政策なく、政策なくして施策(計画・予算)なく、施策なくして実行なし、というのが本来の姿である。今井照氏の整理も概ねこれと同様である、と思われるが、施策以後の「実行」段階まで整理したいので、ここでは高寄氏のモデルに立脚して議論を進めたい。

## 2. 経済性、効率性、有効性

この諸段階で追求される評価基準を下位から順番に考えてみると、実行段階では「経済性(コストの軽減)」が追求される。施策設計段階では「効率性(最適パフォーマンスの発揮)」が追求される。さらに「政策」の段階では、そもそも当該政策の全体が、追求すべき価値を、目標に照らしてどれほど実現したか、つまり西尾勝氏が言う「環境諸条件や対象集団の行動」に、どれほどの変化をもたらしたか、が有効性として問われるのである。なおさらに言えば、高寄氏のモデルでいう「理念」自体も、政治的コンセンサス(支持)が得られているか、という視点から考えると「政治評価」の対象であろう。

施策及び事務事業レベルの評価を、併せて「執行評価」というが、これらは、基本理念が支持され、基本政策の方向が正しいという前提でチェックされるはずのものである。「執行評価」は、経済性、効率性評価であるが故に、要素性、客観性、普遍性をもった科学的分析(単位測定)が可能である。したがってモニタリングが安定しておれば、外部評価を導入しなくても内部評価による点検が可能である。

しかしながら、政策評価は、どのような価値観のもとにどのような社会的変化を達成したか、であるから、価値観が明示され、目標と方向が設定されていなくては測定不可能となる。また、その価値に基づく指標は、内部評価システムの限界を超えるものであり、内部努力だけで開発できるとは言い難い。そのような意味で、外部評価または、市民参画による価値の特定と目標づくり、つまり「文化振興ビジョン」が重要となったはずであろう。

## 3. 調整型、手直し型、下請け型の思考による停滞

多くの自治体の「文化振興ビジョン」(文化基本計画)は、市民文化、都市文化、地域文化などの各種領域や、伝統文化、芸術文化、学術文化等の諸分野、各世代にわたる市民活動にわたって、広域的、網羅的に触れられ、それぞれの事業の位置付けを明らかにすることに主眼が置かれている。とはいえ、文化行政の体系化に精力が割かれている割には、それらの分野、領域別の課題と目標が決して明確ではないケースが多いのである。

その理由としては、以下のような事が推定される。一つは、首長部局、教育委員会部局の各部門にまたがる自治体文化行政の広がり体系化し、所管部局の相互役割認識を確定すること、つまり内部の業務調整に主眼が置かれていること。

---

二つには、高度成長期に見られた開発型「総合計画(基本構想)」のようなハード主導型の計画手法が限界に直面し、現在は、現状追認型、手直し改善改良型の「総合計画」が多くなっているが、この計画手法・思考の影響を濃厚に受けていると思われること。特に90年代後半以後の自治体総合計画では、ハード事業は現在実行中の事業の追認が主で、人権や文化などのソフト事業に関しては目標数値も目標期限も明示されておらず、漏れ落ちなく触れておく程度、ということが実に多い。

そして三つには、中央省庁下請け型の自治体文化行政から主体的な自治体文化政策への転換が図られておらず、自治を意識した基本理念の確立ができていない自治体が多いこと、などである。したがって、実現すべき価値理念に関する選択的な決断もなく、現状を厳しく分析し、これをよりよく改変していこうとする基本方向はもとより、達成目標も設定されていない総花的な、現状肯定のための「文化振興計画」ができあがることになる。

#### 4. 機関委任事務型思考からの脱却

有効性の議論をする前に、そもそも自治体側に理念、政策のあるべき姿を意識する内部文化が希薄であることを指摘しなくてはならない。その事務の大方が機関委任事務であった自治法改正前に比較して、自治体の自主的な政策形成能力は、先駆的な自治体を中心として次第に向上してきた、とも言えるだろう。とはいえ、どのような価値を実現するために、どのような目標を設定して、というような、理念、政策段階の思考は、多くの自治体や自治体文化施設現場に未だ十分備わってきてはいないというのが実情ではないか。

機関委任事務においては、法律、政・省令、通達の類が業務のあり方を外部的に決定してしまい、自治体側の主体性はこの段階では発揮のしようがない。というよりも、ここでは理念の確かさ、政策の全体的な有効性を意識する必要性がなかったのである。すなわち、何のために、誰のために、そしてどのような目標をどのような方法でいつまでに達成するか、という根本的な議論は、当然に不要となる。

反面で、施策の効率性、事務事業の経済性追求については、従前から意識され、日常的に要求されてきた課題でもあるので、組織的に適応しやすいといえる。その結果、理念も政策戦略もない惰性的な文化行政は、効率性・経済性追求の前に無力さをさらけ出すのである。単純減量経営型の行財政改革は、漸増主義(インクリメンタリズム)の裏返しとしての漸減主義となって猛威を振るう。しかしそれは、政治が決断すべき価値の優先順位の選択(トレード・オフ)機能が不在であることを物語っているのである。

#### 5. 市民自治の実践としての「理念」「政策」「計画」づくりを

およそ政治は、限られた資源と時間のワクの中で、これを投入して実現すべき価値を明確にしなければならない。価値選択を明示し、そのストーリーを語る政治責任は、首長、議会だけが負うものではなく、市民責任としても実在する。であるがゆえに、総合計画はもとより、自治体文化政策に関わる市民の政策形

成過程への参画が必要なのである。

基本に帰れば、政治過程において明らかにされた価値の優先順位に基づいて、基本政策が構築され、行政に対して部門別、部局別の施策設計が指示される。さらに行政は、これらの施策設計に当たって、資源の最適配置を設計(効率性)し、事業・サービスを最小コスト(経済性)の組織・人員システムで供給する、という基本的な関係があるはずである。

つまり、市民による政治選択、政治による価値選択、行政による資源選択という三つの選択機能が脆弱化していることが、価値選択及び資源選択における市民参画を必要としていると言っても過言ではない。

総合計画にも首長の政策大綱にも政策目標の明示がない、したがって政策評価が不可能となる、というような事態は珍しくない。であれば大方の行財政改革が、効率性、経済性の客観的評価に終わり、その結果、漸減主義に終始するのは当然の成り行きであろう。市民参加で形成される「文化振興ビジョン」においては、このような自治体計画の消極的な趨勢をふまえた上で、明確な政策指標を開発していく必要がある。

## 6. 自治体文化政策現場における「ミッションの明確化」と「有効性」指標の開発を

その際に留意すべきなのは、顕在的な要求と一次関数的な数値だけを重視してはならない、ということである。例えば文化ホールにおける観客としての市民動員数や、図書館における貸出冊数だけを指標とするならば、大衆的な要求(Demand)にのみ準拠すればよいことになる。いわゆる要求課題への対処である。だが、文化・人権等の行政領域は、要求課題だけではなく、潜在化している必要課題(Needs)にも対処しなくてはならない。発言力の相対的に弱い、社会的少数者への政策としての側面も軽視してはならない。

これは、文化政策が市民自治を担う市民の「文化的人権(表現、交流、学習)」実現を第一義として実現されなくてはならない、という市民文化振興の基本に立ったときに(中川幾郎[2001])、当然考慮されるべき事である。したがって、ここでの政策指標は、どれほど多様な市民が、どれほど表現の機会に参加し交流したか、さらには学びの機会にどれだけ参加し、どのような自立への契機となり得たか、などを示す、多様かつ緻密なものでなくてはならない。また、人びとの心にどのような灯火をともしたか、自分への誇りを回復したか、なども考慮されるべきであろう(例えば、英国リーズ市のコミュニティ・シアターでの青少年社会復帰事業のための演劇活動などを参照)。

さらに、設置された公共文化施設ごとに、その役割、使命(ミッション)も異なるはずである。ミッションが明確とならなければ、当然に目標値は特定できない。問題は、公共文化施設ごとに細やかに異なるはずのミッションがあまり明確にされておらず、どちらかという抽象的に規定されている、という全国的な現状であろう。

---

大阪府池田市は、2001年度からNPOの「北摂こども文化協会」に水月児童文化センターを運営委託した。子どもたちの来館者数が、従前に比較して大幅に増加したことが報告されているが、何よりもリピーターの増加が大きい。これらの子どもたちの表情は、実に生き生きとしてきた、と倉田池田市長はNPO学会（2001年度大会）の会場で語った。この場合、「子どもたち」の数だけではなく、「生き生きとしてきた」ということを、どのように理解し、どのような指標で計っていくか、が問われてくるのである。

また、市民自治の活性化と文化政策の相関関係を理解するならば、さらにさまざまな指標が必要となる。例えば、文化事業に参加した人たちが、どれほど地域の文化に理解を深め愛着度をもったか、地域の他者とのコミュニケーションをどれほど深めたか、そのことによって地域コミュニティ全体の活力向上にどのようなつながったか、なども指標となるであろう。まして、個性的な文化をもつ地域であればあるほど、地域の歴史理解、地域愛、地域の公共的財産への関心、地域の防災能力・安全性などとの相関関係を探る指標も必要となろう。このように、自治体文化政策や公共文化施設の数多くの有効性指標は、単純な「顧客満足主義」では導き出せないものであり、自治体の市民自治能力とつながったところにもあるはずなのである。

（参考文献）

1. 西尾 勝[1993]『行政学』有斐閣
2. 新藤宗幸[1999]『自治体公共政策論』島根自治体学会
3. 高寄昇三[1999]『自治体の行政評価システム』学陽書房
4. 今井 照[1999]『自治体の政策評価』学陽書房
5. 中村征之[1999]『三重が、燃えている』公人の友社
6. 中川幾郎[2001]『分権時代の自治体文化政策』勁草書房

## 指定管理者の時代とは

橋本博幸  
熊本県立劇場 事務局長

### はじめに

指定管理者制度については、巷間既に多くの情報が溢れているが、この制度がどのような意味を持ち、今後の地域文化にどれ程影響するかは未知の部分も多い。私は、現場の視点から若干の問題を提起したい。

なおこの小文は、私の所属する団体の方針あるいは行政の政策に基づくものではなく、自分自身の個人的な意見であることを、予めご了解いただきたい。

### ◇英国の行革に学ぶ

既に指摘されている事柄だが、指定管理者制度が80年代に英国で始まった行政改革の手法に大変良く似ているというところから申し上げたい。公の施設の管理に関する限り、自治体がサービスの供給者から購入(正確には“代理購入”と呼ぶべきか)者へと性格を変えたこと、供給者自身が公共的性格を有する必要はなく、詳細な条項による自治体との協定によって市民にサービスが提供されるという点から、公共サービス供給にあたり資源を投入しアウトプットを引き出す過程を効率化し経済性を高めようとする合理性は、英国の“強制競争入札”と瓜二つだ。

このことからすれば、指定管理者制度とはValue for Moneyの向上を目指すものだとして間違いはないが、英国では、強制競争入札がコスト削減を重視しすぎた反省から、サービスの質を同様に考慮する仕組み＝ベストバリュー(英国政府の文書では“最も経済的・効率的かつ効果的な手段を用いて、サービスに関するコストと質の両方に配慮するという明確な基準を持った、サービスの供給に努めることを義務とする制度”と説明される)へと進化したことに留意したい。今後、国内各地で指定管理者制度が進む上は、ベストバリューの精神を反映したものであってほしいと、私は切に願っている。英国の行革には批判的な方も多いかも知れないが、芸術が市民生活に深く浸透している英国で、既に四半世紀にわたり行革の先進的な取組みが進んできた事実には大きく注目していきたい。

### ◇公共サービスという経済活動

私は、公の施設に関する“公共サービスビジネス”という新たな市場が開発されたことを実感している。即ち、公共ホールの指定管理者が貸館事業として顧客に舞台と設備機器類の利用サービスを提供し対価を受け取る。自治体は、その業務遂行がホールの設置目的に適っていることを確認し、予め取り決めた費用を支払う。それは、公の施設の管理ないし行政財産の使用許可に関する業務が、法律関係は行政権限の代行であり委託ではないとされるが、実質的に精密な契約を必要とする経済活動そのものとして展開することを示している。

自治体の意を受けた公共的団体が独占的に供給してきた公共サービスが、指定管理者制度の下では

---

私企業も参加する競争を経て供給者が決まる。自治体は、公共サービスが適正に供給されているかについてのチェックと、Value for Moneyを高めるための条件整備を責務とする。指定管理者制度は、今新たな行革の一環として進められている行政の市場化テストの先例ともいえる。

全国の公立文化施設関係者の間には「文化は効率性では計れない。コスト削減を言うばかりでは、文化振興はできない。」との意見も多い。確かにそうだ。だが私は、公の施設の管理業務に文化振興活動は含まれないとする見解に一先ず与し、また、指定管理者制度とは手段であり、その手段を用いた効率性や経済性の追求は、文化振興という目的と矛盾しないという意見にも着目する。現場の人間として、既に走り出したこの制度の善し悪しを評論しても得るところはなく、ビジネスに徹する姿勢に改めることが唯一の有意義な対応となるものと思っている。

#### ◇自主文化事業の担い手

いわゆる自主文化事業と指定管理者制度との関連をどう見たら良いのだろうか。大抵の自治体の条例には、公共ホールの設置目的として“住民の文化向上に資する”等と記述されており、実際に多くのホールは自主文化事業を業務の柱に据えている。直営館でも法人館でも、地域のニーズをもとに自主文化事業に取り組むことでホールの特長が生じる。自主文化事業がホールの顔として重視され、指定管理者導入においても中心的な業務に位置づけられている事例は多い。

そのかわら一部には、貸館事業と施設の保守(ここでは二つの業務を一つにまとめて“ホールマネジメント”と呼ぶ)のみを指定管理者の業務とし、自主文化事業を含めない事例が見られる。その場合の文化事業の担い手としては、専ら文化振興財団等の公益法人が別途に委託先となっているようだ。

このように自治体によって指定管理業務の範囲が異なっていることは、自治体の文化政策の方針、その背景にある地域の文化性等が反映されているもので、直ちにどちらが正しいと指摘できるものではないかもしれない。しかしながら、今後この制度が年数を重ね、各地のホールがそれぞれの仕方で運営されていく過程で、進んできた道の違いがはっきりと認識され、評価は後々大きく分かれていくことになるだろう。

ところで、ホールの占用が必須のレジデンシャル事業等の場合、指定管理者制度はどのように適用されるべきだろうか。大方は事業主体がホールを管理するという考えを採られるだろうが、公共ビジネスであるホールマネジメントと地域の文化活動である自主文化事業の価値体系が違うことから、私は、各業務に最も適した供給主体が参画するパートナーシップを考えるべきだと思う。面倒なやり方かもしれないが、Value for Moneyが高まる可能性が一層向上する効果を期待したいのだ。再び英国の物差しを当てて恐縮だが、自主文化事業とホールマネジメントそれぞれの価値体系に基づきベストバリューに従って最も優れたサービスを供給できる者を選択することが重要だ。その際、サービスの供給者が単一であろうがなかろうが、それは結果に過ぎない。但し、各業務のミッションや行動基準が他の業務に混同されたり吸収されたりするこ

とがあれば、(それは自治体における評価が正確に機能しないことになるが、)指定管理者制度に移行してもサービス向上やコスト削減にはつながらず、関係者は「こんな筈ではなかった。」と首を捻ることになるかも知れない。これから指定管理者制度を導入される自治体が、施設の設置目的が文化振興だからといって、ホールマネジメントと自主文化事業のミッションを一括りにして、自主文化事業を強引に公共ビジネスの世界に組み入れて指定管理者を選ぶことがあれば、やがて地域の文化を殺すことになりはしないか。

然し、我々がホールの中で「文化には金が掛かる。芸術は理解され難い。」と澄ましているなら、自分で自分の首を絞めるだけだ。「我々は条例規則に基づき寄付行為に従って職務を遂行する。」と力んでも有り難がる人はいない。高度な芸術を創造するホールも、その芸術が顧客に支持されなければ存在価値は認められまい。ホールを評価する最大の指標は顧客満足度であり、サービスを的確に提供するためにはマーケティングが欠かせない時代となった。既に我々は行政の執行者でなく、財団法人の業態は公共サービス業に変更された、その認識に立って競争に乗り出す他はない。私は公共ビジネスとしての自主文化事業を具体的にイメージすることができないのだが、今は、どのようなスキームで指定管理者の募集が行われても(とはいえ採算や収益で競争することだけは避けたいのだが)、選定委員会から高得点を獲得すべく最大限の努力をするしかないと思定めている。

#### ◇これからどんな時代になるのか

中央青山監査法人の湯本氏は、同法人ホームページのコラムで、これまでの財団法人は『地方公共団体の施策実施の道具』に過ぎず『経営の主体性がない』『団体の独自性がない』等の問題を抱えており『外郭団体としての存在意義を議会で承認されなければ、事業が廃止となり、団体の存否にも直結する』と指摘されている。

これまでは、例え自治体に都合の良い施策実施の道具だったとしても、否、それゆえに財団法人は独占的な地位を与えられ、安泰な運営を重ねることができたともいえる。その流れに沿った動きか、現時点では、特定の法人を指定管理者に“単独指定”するケースが散見される。然し、法令が競争を促しているのにいつまでも無視することは許されない。今後は、競争に敗れた財団法人が解散の憂き目を見ることとなる。英国の強制競争入札では、新たな落札者がそれまで従事してきた職員を同一条件で雇用するというルールが80年代に採用された経緯がある。今後、わが国においても、指定管理者制度が進行するにつれ、同様のルール整備が取り沙汰されるかも知れない。尤も、英国では強制競争入札を契機に合理化が進み、従来の事業主体が継続して行うケースが多かったらしい。わが国でも同様に財団法人の合理化が進むことを祈るばかりだ。

改めて、顧客とは誰かと考える。ホールマネジメントの顧客はホールの利用者と入場者であり、自主文化事業の顧客は入場者や参加者(社会の文化ニーズの体現者とするのが正確な見方か)である。これに加え公共ホールの利害関係者として、現在及び将来の納税者の存在を忘れてはならない。このような全て

---

の顧客の満足度を測る算式を示すのは行政の領域であるが、これに対しホールの現場にいる我々には、その算式の合計が最も高くなるような答を出す力量が求められる。そのためには、組織・財務力・業務遂行能力の各局面で進化を続けていかねばならない。

我々が今の段階で行うべきことは、ホールマネジメントと自主文化事業について市民の目線から捉え直すこと、業務遂行の優先順位を明確にすること、自己変革を目指す姿勢を貫くことに尽きるのではないか。

## 指定管理者制度に関する所感

平田オリザ  
劇作家、演出家、青年団代表  
キラリ☆ふじみ 芸術監督

私は、劇作家、演出家、そして芸術監督という立場なので、その立場から、指定管理者制度、あるいはその評価ということを、総論的に少し考えてみたいと思う。

指定管理者制度の諸問題が発生する前までは、私は各地の文化財団の理事会の権限が強化されれば、それで多くの問題が解決されると思っていた。

小さな街の小さな劇場の芸術監督をしていて、あるいは、毎週のように地方の公共ホールに講演やワークショップで訪れるたびに、いつも感じるのは、誰が劇場のミッションを決めているのかという問題だ。自治体ごと、会館ごとに、芸術文化施設のミッションは異なるはずなのだが、そこで実際に出てくる言葉は、「広く市民に芸術を享受させる」といったありきたりのものでしかない。

もっと具体的な獲得目標を定めてもらわなければ、芸術監督は腕のふるいようがないではないか。芸術監督とは、本来は職人的な職種で、与えられた予算の中で、いかにしてミッションを果たすかを競うべきなのだ。

しかし日本のこれまでの現状は、しかたなく、芸術監督が自らミッションを定めて、プログラムを組み、運営してきた。これは異常な事態である。まして芸術監督すらいない公立ホールに関しては、海図なしに航海をしているような状態なのだから話にもならない。

そもそも自治体の文化政策を決定するのは、地域住民であり、その住民を代表する議会と首長だ。そして各館を管理運営する文化財団は、その基本政策に基づいて公共ホールの運営方針、ミッションを明らかにしなければならない。こんなことは、どのアートマネジメントの教科書を開いても書いてあることなのに、そうっていないのは何故だろう。

繰り返し書くが、ミッションがなかったわけではないのだ。ただ、それは古手の政治家の公約みたいなもので、当たり障りがなく、守られたのかどうかも分からない類のものばかりだった。

「公約」が「マニフェスト」と名を変えて、少しは具体的な獲得目標が明記されるようになったように、公共ホールもミッションを明確にしなくてはならない。できれば、中長期的なもの、短期的な獲得目標を。

そのミッションがあつてこそ、成果と評価というものを語る事が出来る。

例えば、埼玉や静岡といった予算規模の大きな県ならば、通常の文化行政以外に、世界水準の作品を作り続けることが、公共ホールのミッションの一つとして考えられるだろう。これらの県は、経済規模の割に、国際的な知名度、認知度が低い場合が多い。そこで、芸術文化やスポーツを通じて、「SAITAMA」や「SHIZUOKA」の名前を世界に知らしめることは、三十年後、五十年後の国際社会における埼玉県や静

---

岡県の位置づけ、競争力を考えた場合、県民全体の利益になるからだ。

発展途上国から中進国へと進む際に、多くの国々は、高い塔やビルディングを建てる。東京タワーもそうだったし、ソウルの大韓生命ビル(一九八五年)ばかり、クアラルンプールのペトロナスタワーばかりである。しかし、成熟社会にとって、高い塔や大きな工場は、誇りにもシンボルにもなり得ない。成熟し、価値観の多様化した社会では、人々は精神的な活動にのみ、誇りと帰属意識を持つ。

静岡、埼玉、新潟あるいは横浜市といったJリーグの人気チームを抱える地域が、芸術文化についても力を入れているのは、決して偶然ではないのである。

一方、私が芸術監督を務める「キラリ☆ふじみ」がある埼玉県富士見市は、人口十万人、市内には大きな企業が一つもない典型的なベッドタウンである。現在の富士見市民のうち、富士見市出身者は一割前後という新興住宅地だ。

こういった環境では、まず第一に、文化施設を中心とした地域のネットワーク作りが課題となるだろう。

池袋から二十五分、埼玉芸術劇場にも車で二十分ほどの立地条件から考えて、単純な鑑賞事業に力点を置く必要はない。もちろん、せっかくできた劇場だから、市民の要請に応じて年に数本は、老舗の新劇団の演目や、ウエルメイド系の作品も上演はする。その場合もできるだけ、事前のトークショーや、終演後のポストトークなどの関連事業を行っている。

開館以来、特に力を入れているのは、「子どものための劇場」「弱者のための劇場」という点だ。少ない予算を、できるだけ親子で楽しめる演目に使ったり、障害者施設との連携ワークショップ(障害を持った人々に、舞台にのる経験をしてもらおう試み)を行ったりしている。

公立文化施設にとって社会的弱者とは、障害者や高齢者のような、はっきりとした弱者だけではない。子供を持ったお母さん、お父さん、不登校の子どもたち、日本の学校になじめない帰国子女・・・池袋まで二十五分かけて芝居を見に行くこともできないすべての存在が、私たちにとっての弱者であると規定している。

キラリ☆ふじみのもう一つの役割は、市民の潜在的な能力や、社会参加への欲求を実現する場という点である。

開館以来、キラリ☆ふじみでは、受付、客席誘導、宣伝美術などを市民のボランティアスタッフにお願いしている。自主事業ごとにホールの正面玄関に掲げられる大看板は、街の看板職人さんの手作りのもの。ゲストを招いてのトークショーの際の壇上の生け花は、市内の生け花のお師匠さんが、各回のゲストのイメージで活けてきてくれるものを使っている。いずれも材料費以外は無報酬のボランティアである。

開館三年目の04年度からは、市民からの要請に応える形で、舞台美術、照明、音響の本格的な講習会を開始し、その受講生の中からも、それぞれの専門の技術系ボランティアが生まれつつある。中には、すでに照明の仕込み図や、舞台美術の図面を各段階にまで至っている受講生もいる。近い将来には、ピアノの発表会程度の催しは、すべてボランティアスタッフでも間に合うようになるだろう。

05年度からは、これまでのワークショップ活動から、さらにレベルを上げて、有料の公演を行うセミプロレベルの市民劇団設立に向けての活動も開始する。

だがこういった市民参加型の活動も、はじめからスムーズに行ったわけではなかった。

当館は、中ホールと小ホールだけの小さな会館なので、技術スタッフは、当然、業者への外注である。初年度に、舞台美術や照明の簡単なワークショップを行ったときには、この技術スタッフの抵抗が強かった。

どこの会館でも、だいたい事情は同じだろうが、キラリ☆ふじみの場合、常駐の職員は舞台美術、照明、音響の三人、大きな舞台などがあるときは本社からの増員がかかることになっている。この増員は別料金で、言うなればこの増員で業者は稼ぐわけだ。

ボランティアスタッフが成長すれば、この増員分はいらなくなる。とすれば、当然、無意識のレベルでも、業者はボランティアをいやがる。さらにそこに、日本の技術スタッフの職人気質が相まって、ボランティア研修などの際に、「ここから先は危険なので入れません、触れません」といった縄張り意識が登場する。

だが、実際には、現在の舞台機構は、機械化、ハイテク化と、簡略化の二極分化の傾向にあり、職人的な勘や経験を必要とする要素は、ごくごく限られてきている。

きちんとした訓練と、安全確保を徹底すれば、誰でも、ある程度の照明操作などはできるようになる。現実には、高校生や高齢者のボランティアが、相当高度な舞台機構を操作している。

だが、何ができて、何ができないかを業者に任せていたのでは、いつまで経ってもボランティアスタッフは育たない。責任ある立場の芸術家や専門家が、劇場にどうしても必要な理由がここにもある。

話を指定管理者制度に戻すなら、私はこの、ボランティアの取り扱いあたりが、一つの踏み絵になるのではないかと予想している。

指定管理者制度が始まれば、コストダウンのために、どこの会館もボランティアの導入に積極的になるだろう。その際に、ボランティア活動を、ただのコストダウンの道具と考えるか、公共文化施設を通じての市民の社会参加の一環として捉えるかによって、実際の運営は大きく変わってくる。

---

もちろん、ボランティアスタッフの参加による運営の内容自体は、定性的な分析が必要なものであり、評価がもっとも難しい点となる。だが、自治体が指定管理者を公募する段階で、例えば、仕様書の中に、

「ボランティアスタッフを二割程度登用する」といった条項を入れて、業者の対応を見るといったことは、金儲け主義だけの業者を排除する一つの仕掛けにはなるのではないだろうか。そこまでの具体的な目標を示すことは無理でも、「ボランティアスタッフの積極的な登用で、住民サービスの質を落とすことなくコストダウンを計る努力をする」といった要項は、あってもいいのではないか。

あるいは、他の考え方もあるかもしれない。

たとえば、県立劇場などが中心となって、技術スタッフを養成し、第三セクターを作って、県内の市町村の公共ホールと契約を結び、出向させる。これならば、増員などもある程度対応できる。

もちろん、ここで養成されるスタッフは、最初から公共ホールへの就職を前提としている。ただ一定の技術を持っているだけではなく、市民サービスのノウハウを身につけたスタッフを、最初から養成するのだ。たとえばボランティア育成、子どもや高齢者、障害者への対応などもできなければ、これからの公共ホールのスタッフは勤まらない。

指定管理者制度によって懸念される住民サービスの低下は、こうしてスタッフの質をある程度維持することでも、回避できる点が多いのではないか。儲け至上主義の業者が参入しようとしても、技術部門だけを切り離して上記の第三セクターと契約してしまえば、「うまみ」自体がなくなってしまうからだ。

本当は、公共ホールのスタッフに必要なライセンスを定め、そのライセンス保持者の人数を仕様書に書き込めるようなシステムが構築されれば、それに越したことはない。しかし、これはあまりに現実感がなさすぎる。せめて県単位などの広域で、指定管理者制度に伴うリスクを回避するための現実的な工夫が必要となるのだろう。

ミッションの話に戻りたい。

指定管理者制度ができて、各自治体の文化財団は、ミッションを検討する機関から、ミッションを受けて、それを民間と競って達成する機関になってしまった。

だとすれば、今後継続して、地域の文化活動について考え、方針を練り、市民に説明責任を負うのは誰になるのだろう。配置換えの激しい役所の文化局や教育委員会の文化担当では、そんな継続性は望めないから、文化財団が設立されたのではなかったか。

もちろん、既存の文化財団が、そのようなミッションの作成と説明責任を果たしていたかと言えば、まった

---

く心許ない。だからこそ、理事会の強化の必要があったのだが、それも望めないままとなつては、やはりどこか、ミッションだけを決定する機関が必要となるだろう。

それは小規模の諮問委員会のような小回りのきくものになるのか、あるいは教育委員会のように、ある程度の人員を抱えて行政本体から独立した機関となるのか、それは自治体ごとの判断によると思う。

しかし、そのような何らかの文化に関する意志決定機関が必要となることは間違いないし、それがなければ指定管理業者制度は、大きく迷走を始めるだろう。

そして、その迷走の中で、私たち芸術家はどのような態度をとればいいのか。せつかく日本に芽ばえ始めた芸術家と市民の接近の兆しが、潰えないことを強く望みたい。

## 求められる見識とチャレンジ精神

### — 指定管理者制度が問いかけるもの —

吉本光宏

ニッセイ基礎研究所 芸術文化プロジェクト室 室長

指定管理者制度の導入によって、公立文化施設は大きな岐路に立たされている。管理運営の門戸を民間事業者等に開放することで、住民サービスの向上と経費の縮減を図ることがこの制度の目的である。しかし、本制度の導入は、公立文化施設ばかりか、もっと大きな枠組みの中で、地方公共団体の文化政策のあり方や今後の方向性を左右するものである。

当面影響が大きいのは従来の管理委託制度によって財団法人等が運営している文化施設である。経過措置が認められているものの、平成18年9月までに、指定管理者制度もしくは直営への切り替えを完了しなければならないため、限られたスケジュールの中で「手続き」論に関心が集中している、というのが現状であろう。

制度は手段であり目的ではない。制度に意味を与えるのは、制度の運用の仕方である。指定管理者制度の実施方法には、(これまでの国の多くの政策と異なり)地方公共団体に大きな裁量の余地が与えられている。そのことで制度のディテールが曖昧となり、手続きの中によりどころを探さざるを得ない、というのが、現在、多くの地方公共団体が直面している状況なのかもしれない。しかし、細かく定められた国の政策指針に沿って地方公共団体が施策を展開する時代は終わりを告げようとしている。指定管理者制度は、そうした潮流の延長線上にあるものであり、むしろこの制度によって文化施設が地方分権の牽引車的な役割を果たしていく可能性もある。

#### ◎ 文化施設の「基準」と「評価」が求められている

指定管理者制度の本質は極めてシンプルである。これまで制限されていた公立文化施設等の公の施設の管理を、民間にも開放「できる」というだけで、公の施設としての基礎的な要件が満たされれば、何をどのように開放するか(あるいはしないのか)というのは、設置団体の裁量に委ねられている。

ところが、文化政策や文化施設の運営は、地方公共団体の政策の中でも、特別なもの、わかりにくいもの、という受け止められ方が依然として根強い。「私は文化のことはよくわからないので…」という言い訳が唯一まかり通る政策分野だったとも言える。福祉や教育など、他の政策分野ではそういうことはあり得ないのに、である。

それは、文化政策や文化施設の運営には明確な基準がない、あるいは、基準づくりが難しいためにそれを避けてきた、ことが原因であろう。しかしそれは、地方公共団体の判断次第で、基準はいかようにも作ることができる、ということでもある。そして、他の政策分野と比較した場合に、文化政策が特別のものを受け取られがちなのは、そうした裁量の範囲の大きさが、主な要因だと考えられる。

文化施設の運営には、民間から館長やプロデューサー、あるいは芸術監督などを迎える例も多い。つまり、部分的ではあるが、既に民間開放が進んでいる、と見ることもできる。しかし問題なのは、民間から専門家を迎えることで、基準づくりまでも委ねてしまっているのではないか、という点である。

指定管理者制度が文化施設の設置団体に求めているのは、他でもない、この基準づくりなのである。それは、指定管理者の募集要項の中で、業務の範囲と管理の基準、といった項目として盛り込まれる。しかしその前提として、文化施設のミッション、さらには文化政策全体の目的や体系と其中での文化施設の位置づけが明確でなければ、その基準を作成することはできない。

そして、基準が明確になった時点で問われるのが、評価である。指定管理者に文化施設の管理や運営、事業などを委ねた場合、その実績が、設置団体の定めた基準を満足しているかどうかを見極める「評価」は避けて通れないからである。やっかいなのは、文化政策や文化施設運営の基準づくりが簡単ではないのと同様、いやそれ以上に、文化施設の評価のしくみづくりには困難を伴う面があることである。

昨今、評価が求められているのは何も文化政策や文化施設運営の分野だけではない。行政評価のしくみはあらゆる分野で確実に定着しつつある。ところが、文化政策や文化施設については、他の行政評価とは違う枠組みが必要だということが認識されながら、実際の評価方法や評価の基準づくりが難しいために、ほとんどの文化施設では有効な評価への取り組みが進んでいない。そのことは、今回のアンケート調査の結果でも明らかとなっている。

しかし、簡単ではないということで、文化施設の評価を放棄すれば、文化施設の設置意義そのものが問い直されることは間違いない。

### ◎ 「アカウンタビリティ」につながる指定管理者制度

このように、指定管理者制度と評価は表裏一体の関係にある。そしてこの二つの仕組みが円滑に機能することは、文化政策や文化施設の運営にとって、もうひとつ大きな意味がある。それは、指定管理者の指定手続きの過程で、公募要項や協定書などの文書が作成、公開されることと密接な関係がある。

指定管理者制度の実施においては、複数の応募者によって競争原理を働かせることが重要なポイントのひとつとなっている。公正な競争と審査を行うために、公募要項には当該文化施設の設置目的や理念、業務の範囲や管理の基準、審査の方法や基準などが明示されなければならない。

従来の公立文化施設でも、設置目的や基本理念、運営の基本方針などは示されているが、曖昧な表現で具体性に欠けるものであったり、あるいは明確な理念や方針そのものが定められていなかったりするケースが多い。しかし、それらが明確に示されなければ、複数の応募者が競い合ったり、提案内容に優劣をつけて審査をしたりすることはできない。

さらに、指定管理者による管理が始まれば、要項に示された業務の範囲や管理の基準、あるいは協定書に盛り込まれた内容に沿って、定期的にモニタリングや評価が行われ、基準に達していない場合は、指定が取り消されることもある。それは、設置団体と指定管理者の間で、常に文化施設の設置目的が確認され、目的達成の有無や程度が問われることを意味している。必要な場合は、改善策の検討や設置目的の

---

見直しなども行われるだろう。

このことは、文化施設の設置や運営が、これまでとは比べものにならないほど、しっかりとした仕組みとして、行政施策の中に組み込まれていくことを意味している。業務の範囲や管理の基準が明確に示され、議会での議決を経て指定管理者の指定が決定されることによって、首長の交代などで文化施設の設置や運営の方針がたやすく揺らいだり、財政状況が厳しいからといって、安易に文化施設の予算削減が行われる、という事態も避けられるのではないか。

あるいは、計画段階で真剣に議論された施設の設置目的や運営方針が、開館後、次第に忘れられ、劇場や美術館の方向性が曖昧なものとなっていき、というようなことも起こりにくくなるに違いない。

また、文化施設の設置団体と運営組織の間で、目標が共有されることで、芸術監督や館長、プロデューサーや学芸員の役割や責任も明確となる。従来の文化施設では、文化施設の本来の目的はどうあるべきか、そのためにどのような運営や事業が望ましいかを、プロデューサーや学芸員の方から設置団体に示しながら運営しているケースも多いという。それでは主客転倒であり、設置団体の側で、業務の範囲や管理の基準が明確でなければ、芸術監督等の実績を問う、ましてやその結果次第で交代させるということは、できるはずがない。

そして、指定管理者の募集から決定、運営に至るまでのプロセスにおいて、文化施設の設置目的、業務の範囲と管理の基準、審査の結果、指定管理者の評価結果などが、文書によって公開されていることの意味は大きい。そのことで、文化施設に関するアカウントビリティは基本的に果たされるからである。

## ◎ 芸術や文化の多様性と基準、評価の矛盾

しかし、指定管理者制度の導入によって、文化施設の「基準」や「評価」を明確にすることには危険性も伴っている。言うまでもなく基準や評価は、市民に「わかりやすいもの」でなければならない。しかしそのことで、市民に「受け入れられやすい」基準や評価が重視される恐れがあるからである。別の言い方をすれば、評価を受けやすいもの、人気のあるものに、事業や運営が流されてしまいかねない。

芸術や文化に関する価値観は多様である。芸術そのものの評価は最終的には個人に帰属するとも言われる。そうしたことで、互いの違いや多様性を認め合えることに、芸術や文化の社会的価値の重要な側面がある。これまで日本社会が追い求めてきた経済性や効率性といったわかりやすい評価基準だけでは評価しきれないところにこそ、芸術や文化の価値がある、という逆説的な言い方もできるだろう。そして、文化施設の運営や評価の困難さの原因を追及していけば、この一点に突き当たるのではないか。

このような芸術や文化の持つ総合的な価値を損なうことなく、また、決して「受け入れられやすさ」だけに偏るのではない、文化施設の「基準」と「評価」をどのように組み立てていくべきか。その際に何よりも問われるのは、芸術や文化に対する地方公共団体の「見識」である。

---

地域社会や市民生活における文化や芸術の役割、価値を見極め、長期的な視点から文化政策の戦略ビジョンを策定し、それに基づいて文化施設の達成目標や運営方針、事業運営の具体的な枠組みや内容を描いていく。その際、芸術文化に対する確かな見識とそれに裏打ちされた行政手腕が問われている、というのが、公立文化施設における指定管理者制度の本質ではないだろうか。

既に、各地の地方公共団体が経験しているように、それは決して容易なことではない。しかし、それを乗り越えていくチャレンジ精神こそが、日本の公立文化施設を次なるステップに導く原動力になりうると思えるのである。