

サステナビリティの確保に向けて

岸 正人*

○表題

公立劇場は全国に2千を超え、地域の文化的なインフラとなっている。多くは高度経済成長期に建設され、設備・機器の更新や耐震を含めた大規模改修の時期を迎えており、地方財政の悪化もあり対応は進まず、閉館に至る施設も散発している。また、指定管理者制度が導入されて20年が経過し、経費の削減が優先されたことで、現場には様々な影響が発生している。

一方で、コロナ禍を経て、様々な社会環境の変化が顕在化するとともに劇場に求められる役割も多角化してきている。劇場法の指針の見直しが検討にあがる中で、現状と課題を再確認するとともに現場からの対応策について考察する。

○公立劇場の現状と課題

2025年1月9日、文化庁で文化審議会（第1期）文化施設部会が初開催された。社会的変化の中で、劇場、音楽堂等と美術館、博物館の在り方について検討が進められ、直面する課題として「人的資源の制約」、「予算・運営資金の制約」、「地域間の格差」が挙げられた。今後、劇場、音楽堂等では、「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」の見直し等が検討される。

地方自治体が設置した公立劇場（舞台芸術の上演が可能なステージと客席を備えた公の施設）は、文部科学省の「社会教育調査」（令和3年度）によると固定席300席以上のホールを有する施設が1,832施設。小規模施設も掲載している公益社団法人全国公立文化施設協会（以下、「公文協」という）の施設名簿（2023年度）では、更に増えて2,140施設にのぼる。基礎自治体が1,700余りなのでほぼ各自治体に1施設は存在し、平成の大合併により複数施設を抱える基礎自治体もある。公文協野村萬斎会長の言葉を借りれば、「全国津々浦々に広がっている」。いわば、全国に張り巡らされた文化的なインフラと言える。

戦後に集会施設として設置され、公の施設として自治

体が直接に管理運営してきたが、高度経済成長期に地域の文化活動の活性化等を受け、また国内需拡大に向けた地方債等の支援の後押しもあり、右肩上がりに増加した。併せて、管理運営が自治体出資の外郭団体に移行していった。

2千を超える施設の中では、自らが舞台芸術公演の企画・制作を行い、他施設と連携して発信を行う創造型劇場や域内の教育・福祉施設等と連携して、出前ワークショップ等のアートリーチ事業を積極的に行う地域の施設も一定数ある。一方で運営費や維持費が自治体の負担となり、事業は貸館のみに限られている施設もある。

多くの施設は建設から30年以上が経過し、機材・設備の更新や特定天井を含む耐震対策、バリアフリー化対応をはじめ、大規模修繕や改修時期を迎えており、自治体の財政難から対応が遅れがちで、更に近年は建設資材や人件費の高騰が追い打ちをかけている。日常・定期点検を踏まえた劣化へのこまめな保守やトータルコストを縮減・平準化するための個別施設設計（インフラ長寿命化基本計画）の策定が必要となる。

滋賀県野洲市（旧中主町）に黒川紀章氏設計により1992年に開館した「さざなみホール」（直営497席）は、老朽化を理由に2024年末で閉館が検討されるなど、空調設備や照明設備等多額の費用負担が伴う更新や今後の運営費負担から閉館に追い込まれる施設も散発してきている。

○劇場、音楽堂等の活性化に関する法律

2012年に制定された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」（以下、「劇場法」という）における「現状」として、その活動は「多くの場合は、貸館公演が中心」とされ、「主な課題」として、「劇場、音楽堂等としての機能が十分に発揮されていない」ことが挙げられた。前文では、劇場、音楽堂等は「地域の文化拠点である」とされ、地域コミュニティの「新しい広場」であり、「公共財ともいべき存在」とされた。その後に告示された「指針」に記載されている「地方公共団体の取組に関する事項」は、「目的を達成するため適切な対応を行う」とされているが、多くが「～よう努めるものとする」など、努力義務的な

*公益社団法人全国公立文化施設協会

E-mail: kishi@zenkoubun.jp

表現にとどまっている。

○指定管理者制度

一方で 2003 年、従来は自治体若しくは出資の外郭団体のみに認めていた公の施設の管理運営について、民間も参入できるとした指定管理者制度が地方自治法の一部改正により導入された。目的は、「より効果的・効率的な管理を行うため、(略) 仕組みを整備し、住民サービスの向上や経費の節減等を図る」とされた。多くの「公の施設」=劇場、美術館・博物館、図書館、公園、駐輪場、墓地等が対象にされ、移行期間を経て、多くの民間事業者が参入した。

設置自治体は、直営か指定管理かを選択し、指定管理の場合は原則として公募され、参入する事業者は仕様書を踏まえて、計画書や予算書を提出し、審査選定を経て、議会の承認により決まる。管理期間は、劇場では概ね 5 年間となっており、基本的には期間中の指定管理料（人件費を含む管理運営費）は一定額となっている。

導入率は、劇場は約 6 割と、図書館の 2 割や博物館等 3 割と比べても高く、特に都道府県や政令指定都市、中核市等が高い。管理者の種別として、外郭団体である公益法人が半数強、営利法人が 17%、公益法人と営利法人等などの共同事業体が 18%、NPO 法人が 5% となっている（令和 5 年度劇場、音楽堂等の活動状況の調査）。営利法人は、全国展開し複数施設を手掛ける文化事業の関係企業や舞台技術系の会社等と地域の企業である地元新聞社やビルメンテナンス会社等と、全体の管理主体も多様である。

総務省では、制度導入後も必要に応じて通知を発したり、先行事例を紹介したりしているが、前述の審議会では、委員から「導入され 20 年が経過したが、その総括がなされているのか」との指摘もあった。

○指定管理者制度の課題と弊害

導入により、「住民サービスの質の向上」について一定程度の成果は認められるが、一方で、低予算の提案に高得点が配点されるなど管理運営経費の削減に重点が置かれ、短期的なコストダウンの追求に陥る例が散見される。更に管理期間が短期の公募により、継続して指定管理者になれるか確約がないことで、中長期的な事業展開や継続的な組織運営に支障をきたしている。加えて、次の雇用が保証できないことから職員の有期雇用化が進行し、計画的な人材育成もなされない状況に陥っている。更に職員の高齢化が進み、50 代以上が半数を超えており（前述調査）。一因は、新卒者が入りづらいことにもある。採

用が欠員補充が中心であり、秋口以降の募集が多いため、卒業予定者が就職先を選択する 6 月にはまだ募集が行われておらず、候補に入ってこない。本来であれば、アートマネジメント系の学部学科等卒の一定の受け皿になるべき公立劇場だが、志望者は限定的だ。また、多くの公益法人では課題は認識しているが、採用に予算を割くことまではなされていない。

国の昨今の「物価上昇を乗り越える構造的な賃上げ」の動きに対して、指定管理の制度設計はデフレ経済を前提としており、期間中の人件費が上がらない構造のうえ、諸物価の高騰は、提案時に織り込んである、若しくはリスク分担において指定管理者が負うとなっている。先進的な自治体では、期間中の賃金を一定の変動率を乗じてスライドさせる「賃金スライド制度」を導入し、総務省も紹介しているが、現状では一部の自治体にとどまっている。

近年では、指定管理の募集に対して、応募がない事例も発生している。2021 年夏に鎌倉市が翌年度からの公募を行った際、それまで 15 年間（3 期）にわたり指定管理者を担ってきた民間の運営会社が応募せず、他の団体からの応募もなかった。市は急遽、導入前に同館を運営していた公益法人に依頼し、なんとか事なきを得たが、撤退の背景には財政負担や事業方針で市との間に齟齬があったことがうかがえる。日本経済新聞の報道（2023/10/24）によると運営会社は、「コロナ禍で収入が激減、燃料費高騰でさらに收支が逼迫した。補填を再三お願いしたがかなわなかった」。一方、市の担当課は「公募時点での設定は前回と同じ 2 億円のまま。応募ゼロは想定外だった」としている。地域の公益法人は、単独の施設管理を受けている場合も多く、一旦民間等が入ってきて指定管理を外れると組織自体が消滅してしまっている場合もある。

これらの状況が続くと、結果的にその施設の設置目的やそのもととなる自治体の文化政策の達成が困難になると考えられる。

国は更に民間活力を導入するとして、公的な施設や事業において営業権を付与するコンセッション方式の導入を進めている。骨太の方針 2022 では、文化施設にも導入するとして、目下、文化庁では自治体に対して導入推進を図っており、愛知県では愛知県芸術劇場について、既に導入に向けた調整が進められている。立地や規模等で導入が可能な施設もあるが、劇場施設の大半はそぐわないと考える。そもそも、公立の劇場、音楽堂等は自治体の文化政策等により設置目的が定められており、基本は地域の文化振興で、その中心は公益的な事業であり、収

益事業を主目的とする施設ではない。また、運営主体の種別を問わず安全管理や重機設備のメンテナンス等は一定の維持管理経費が必要であり、民間事業者に任せることにより必ずしも節減が図れるものでもない。国が開催している自治体向けの導入推進の説明会を聴くと、「コンセッション方式は長期契約が可能で、安定した運営や雇用の維持ができる」、「運営者の裁量の範囲が広がる」といったメリットが強調されるが、いずれも指定管理者制度の範囲においても自治体側の運用次第で実現可能なものばかりである。

○指定管理者制度運用への提言

公文協では、各支部委員等からなる専門委員会を組織し、その時々の課題を各部会で取り上げて検討を行い6月の研究大会で発表してきた。コロナ禍以後は、リモートを活用し、部会の下に現場で働く若手職員によるプロジェクトチーム（PT）が立ち上がり活発な議論も続いている。全国各地の劇場現場がつながることで、様々な経験と知恵が共有され、集合知として蓄積されている。ちなみに、経営環境部会では、2023年大会にて、抱える課題として「人がいない」、「時間がない」、「お金がない」の3ない問題を取り上げた（公文協web お知らせ欄2023/06/21）。

特別部会では、指定管理者制度について検討を進め、2023年秋に「劇場、音楽堂等における指定管理者制度運用への提言」をとりまとめ、ホームページ等で発表した（同2023/10/24）。

國への提言では、「1、設置目的及び実施事業や管理機能を踏まえた個別の『類型』制度への更新」として、設置目的や事業、機能が異なる施設を一括りに制度導入が図られていることに対して、その目的や特性に応じた仕様や配点にすることを始めた。

自治体に対しても、施設の設置目的に沿った役割の再定義とそれに沿った設定を求め、設置目的が時代にそぐわない場合は再定義し、その目的遂行に応じた仕様や配点にすること、更に目的遂行に必要となる専門人材の配置や必要となる費用を見込むことを提案した。

また、施設の担当部署（多くは文化振興部署）と、指定管理を担う部署（多くは行財政担当部署）との連携を図ること、費用や数値的な視点だけではなく定性的な視点を盛り込んだ選定とすること等を始めた。更に管理期間の長期化、できれば10年。そして中間モニタリング等を行って、非公募も検討することを始めた。予算確保に関しては、「安定的な確保」が不可欠であるとした。本来であれば債務負担行為で継続的な予算とすべきだが、そ

うなっていない自治体も多く見受けられる。また、一部の公益法人では、年度ごとに未執行予算があると、全額或いは半額を自治体に戻し入れる制度が見受けられる。これは指定管理制度ともそぐわない上に、法人が工夫や効率化を進めるインセンティブを阻害する要因であり廃止すべきと提案した。

なお、総務省の平成22年12月の通知においても、指定管理者制度は「設置目的を効果的に達成する」ためのものであり、「単なる価格競争による入札とは異なるもの」とするとともに「指定期間にについて実情を踏まえる」として、「評価を踏まえ同一事業者を指定」も可能であるとしている。

○社会的状況の変化と求められる対応策

コロナ禍を経て、社会環境の変化が顕在化してきている。審議会資料においても「文化施設」が直面する変化として、「人口減少」、「グローバル化」、「デジタル化」、「ニーズの多様化と外部化」があげられている。舞台芸術全体でも、伝統芸能等の継承者の減少、舞台技術者を始めとした専門人材の不足、新劇やクラシック等の観客の高齢化、制作費やチケット価格の高騰等に直面している。

また、劇場法制定以降、「障害者による文化芸術活動の推進に関する法律」、「障害者差別解消法」、「フリーランス・業者間取引適正化等法」など新たな立法、働き方改革やハラスメント問題、文化クラブの地域移行など、取り巻く環境や求められる役割も変化している。

これらの状況について、2024年の文化経済学会（日本）研究大会のシンポジウム「公立劇場のサステナビリティ」でモデレーターを務めた太下義之氏は、「トリアージ（峻別）されゆく公立劇場？」として、他の公共施設が統合・廃止されることを例にあげ、今後同様の事態が公立劇場にも起こる可能性が高いと問題提起した。総務省では、既に広域的な公共施設の集約化・複合化に対して特別交付税措置の創設等を進めている。

公文協の提言について、吉田忠彦近畿大学教授は、冊子「公益・一般法人」2024年7月1日号、「指定管理者制度20年の功罪と新たな展開 - 公文協提言にみる課題と解決への方向性 -」において、「改革の効果とその限界」として、「仮によりきめ細かな制度に改正されたとしても、やはり現状のままでは財源不足という根本的な問題は解消されない」、「行政としては『無い袖は振れない』ということになるであろう」と指摘した。併せて、「パラダイムの転換が必要」として、新たな運営モデルとして、地域主権主義「ミュニシパリズム」、サービスの提供者と利用者が一緒になってサービスを生み出す「コ・プロダク

ション」などをあげている。

公立劇場にとって、従来と同様の運営や事業を続けていれば安泰の時代ではなくなった。

○役割・財源・人材・事業

指定管理者制度は、従前の委託ではなく協定であり、本来は設置者と指定管理者は対等な関係にある。また、近年、自治体が文化施設の運営や文化政策の執行現場を外部化したことにより、自治体内で文化芸術事業の企画や計画を立案する力が弱くなっている。公立劇場をどのように位置づけて地域に向けて活用するか、設置者と指定管理者が連携、協働することが求められる。是非とも両者で劇場の運営方針、ミッションを再定義・策定し、ホームページや施設入口等に掲げて、地域に対して表明してほしい。

また、指定管理の仕様書では、運営方針に基づき、求める事業を具体的に規定することが求められる。多くは曖昧な記述が見受けられるが、富士見市民文化会館キラリ☆ふじみの仕様書には、文化芸術事業に関する業務として、「オリジナル作品を制作・上演すること」、「海外アーティストと連携した作品の制作・上演等に向けて積極的に取り組むこと」、「(公的な)助成を受けた作品の制作・上演等に向けて積極的に取り組むこと」等が明記されている。実績を踏まえているとは言え、明確な方針があることの証と言える。他に公益事業である「共生社会推進に向けた取組」等も必要と考える。

公立劇場の抱える多くの課題の根本的な原因には、自治体の財政難があり、多様な自治事務の中で限られた予算を配分する際に文化政策＝公立劇場は軽んじられてしまう。文化芸術を基軸としながら、自治体の教育、福祉、観光、まちづくり等の施策との連携を図り、合わせ技で一定の予算を確保する必要がある。また、国の支援策、文化庁の劇場を対象とした「機能強化推進」事業の予算についても全体として横ばいだが、近年、地域の公演事業に向けた支援は減少している。自治体を対象とした創造拠点事業や障害者等による文化芸術活動推進事業、地域文化クラブ活動推進事業等に加え、地域創造の支援事業、総務省の地域おこし協力隊など地域活性化に向けた地域力創造施策事業、中小企業庁の中小企業・小規模事業者への支援、内閣官房の地方創生関係事業、デジタル田園化構想等や交付金、内閣府の孤独・孤立対策関係事業、そして、ふるさと納税、クラウドファンディング、地元企業・商店等からの寄付等、多様な財源先の検討と確保が求められる。更に地域の実情を踏まえながら、設置者との協議により利用料金の見直しを検討する時期に来て

いる施設もある。

加えて、石破新政権により進められる地方創生 2.0 は、劇場にとって強い追い風になる。公立劇場では多少ニュアンスは違っていても、文化芸術の振興による地域の活性化や豊かな地域の実現を設置目的にあげており、地方創生のための予算増も見込まれていることから、自治体と一体となった取り組みが期待できる。

一方で、いずれの施設においても人材や人手は限られ、専門人材については、確保されていないが 64.1% となっている（前述調査）。公文協の特別部会では、次の課題として劇場の職員を対象とした資格認定制度の検討を進めている。この「資格」で、人材難や雇用環境が直ぐに解決する訳では無いが、現場で働く職員が、専門人材として誇りを持って業務にあたり、そしてそのことが評価される一助になればと考える。また、その専門人材が、自治体側で文化政策の企画・計画に寄与することも考えられる。しかしながら、各施設だけで全てを補うには既に限界が来ている面もある。域内外の多様なセクター、美術館・博物館や図書館等他の文化施設、学校を始めとした教育関係機関、劇団やオーケストラ等の芸術創造団体、個々のアーティストや音楽家、文化活動団体やコミュニティ活動団体（PTA、子ども会、こども食堂）、社会支援団体等との連携・協働、そして近隣の公立劇場とも相互に補完し合う関係を作り上げるとともに事業の領域を広げていくことが求められる。それは同時に、サポートや応援団等を作り上げることにもつながる。更に公演時のスポットワークの利用もありえる。

神奈川県鶴巻温泉の旅館「元湯陣屋」では旅館同士がリソース交換によって助け合う「JINYA EXPO」を立ち上げ、食材・備品・人員等の相互融通を図っている。これを参考に公立劇場も近隣の施設とのネットワーク化を図り、広域連携により必要に応じて機材や人員の融通を図れないだろうか。新しいプロジェクトを他施設に貸し出すとか、隣町の劇場の公演のお手伝いに行くとか。手始めに、近隣施設の職員を公演招待することから初めてみるのも一案である。

公文協の事業環境部会参加型 PT では、「地域の文化拠点」に向けて、舞台芸術を基盤としながら地域と連携した多彩な事業例が共有されている。障害者を対象としたクラブイベント：みんなのディスコ（可児市文化創造センター ala）、コミュニティスペースと連携した居場所づくり：ご近所アートむすび（神戸文化ホール）、自治会と連携した防災イベント：宝塚ぼうさい劇場（宝塚文化創造館）、コンテンツボラリーダンス版の盆踊り大会：にゅ～盆踊り（あうるすぱっと）、新しいスポーツをつくり、あ

そび、共有する！：未来の山口の運動会（山口情報芸術センター YCAM）、農商工業者有志とともに郷土芸能や食文化を楽しむ：ふじみ大地の収穫祭（キラリ☆ふじみ）等々。

また、コロナ禍において、公演等の事業が制限されるなかで、ホームページでの地域文化団体の紹介や地域への演奏者の斡旋等も行われていた。

加えて、前述の通り社会環境の変化は舞台芸術関係全体に及ぶ。舞台芸術創造団体や個々のアーティスト、音楽家等との創作連携も求められる。施設で専属の創造団体を抱えるところは限られるが、フランチャイズやシーズン契約、期間レジデンス等、創造の現場を共有することで相互にメリットも生まれる。

更に、事業の活性化・多様化と発信は、職員募集時の魅力向上にもつながる。

○管理や運営の柔軟性の確保

都道府県施設と市町村施設を比べると施設規模・運営組織・人員・予算等、相対的に前者のほうが大きい。都道府県施設においては、行政の役割としても、域内の市町村施設に向けて、公演等の事業の連携、職員の専門的研修、情報提供等々の支援が求められる。活発な県施設もあるが、そもそも中核となる県施設がない場合や、自治体にもその認識が希薄なところも相当数ある。

開館時間や休館日、利用料金の上限額等は、設置条例や仕様書で規定されており、指定管理者は事業や利用がなくとも時間中開館していることを求められ、夜間利用がなくとも基本は事務所を開けている。利用がない夜間等は閉館する対応により、光熱水費などの運営費や人件費等の節減を図ることができるのではないか。

公の施設では、公平・平等な利用が求められ、貸館利用に際し、同一の日程・区分に対して複数の申込みがあつた際は、過半の施設では抽選の措置が取られ、また同一利用者の長期的利用を制限している。一方で、抽選ではなく、第三者委員会等の利用調整を行い、施設の設置目的等に沿った内容については利用を優先する施設や複数月を超える利用を認めている施設も少数ではあるが存在する。劇場法を根拠とする公立劇場においては、一定の公平・平等性を担保しつつ、設置目的や求められる役割により、新たな貸出方法の検討も必要と考える。また、利用料金の直前割引や付加サービスの有料提供など、柔軟な貸館事業のあり方も検討したい。

運営が直営から外郭団体である法人に移行したのは、劇場として必要となる専門性や、予算執行の柔軟性を確保するためではあるが、近年、法人によっては「お役所」

以上に前例踏襲や形式主義に陥っている感もある。予算について、公益法人はチケット販売増等により未執行予算が発生した際には、次の公益事業に投入することが求められる。しかし、年度途中で新たな事業を企画するところは必ずしも多くない。また、予算策定時の費目計上に囚われ、他費目への流用を制限する法人もある。

また、多くの外郭団体では、館長や事務局長など管理責任者は設置自治体からの退職者などの横滑りが一定数を占め、2～3年で替わっていくことが多い。自治体の仕組みや施策に精通しているが、劇場や舞台芸術への知見は限られる。公文協では年度初めに新任館長に向けた複数回のリモート研修を行っているが、現場の人材から管理職への積極的な登用が求められる。また、文化庁は博物館法改正時に「館長に占める女性の割合が相対的に低い」と指摘し登用を促した。劇場も同様の配慮が求められる。

最後に、劇場の地域における役割や実施している事業について、首長や議会、庁内への定期的な周知や理解促進も必要となる。

貴重な税金を投入して整備した地域の文化インフラである劇場施設をどのように継続して維持していくか。そしてそれを有効に活用して、地域課題や社会課題に対応し、新たな価値を生み出していくのかが問われている。近い将来、閉館や統合の議論が持ち上がった際に、地域の多様な層から「あの劇場は自分たちに必要だ。なくさないでほしい。」との声が各所からあがるように、従来の慣行にとらわれず、地域や環境の変化をとらえた柔軟な対応を先行させることが必要と考える。そのためには、各施設の現場が自ら意識を変え、組織を変え、事業を更新させることが求められる。“It is not the strongest of the species that survives, nor the most intelligent; it is the one most responsive to change.” とは、チャールズ・ダーウィンの名言である。