

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の「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 （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	··· 6
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 （2）指定管理期間の長期化 （3）非公募の検討	··· 7
3	予算確保について （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	··· 8
4	仕様書・年度協定について （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	··· 8
5	都道府県立施設と市区町村立施設の役割について （1）都道府県立施設の役割 （2）市区町村立施設の役割	··· 10
6	直営施設と自治体設置の公益法人について （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	··· 11

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した共生社会に向けた社会包摶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、世界中を席巻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の「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 期計画を参照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る」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 と著しく限制的（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設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しまっている。

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た。

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となるアートマネジャー、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（定量的だけではなく定性的評価）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、官製ワーキングニ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、競争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りの解消に向けて、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・観光等関連諸施設、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に委託するなど、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府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。