

地方自治法第244条の2第3項が 文化行政領域に与えた影響

小林 真理

0. はじめに
1. 地方自治法第244条の2第3項の概要
 - 制度の概要と導入の経緯
 - 総務省資料による導入状況
 - 文教関係施設による導入状況
2. 文化行政の展開と課題
 - 文化行政論から1980年代以降の文化施設建設ブーム
 - 行政活動の方針転換と文化施設への住民の反応
3. 指定管理者制度導入による受け止め
 - 文化行政研究者の指摘
 - 一般財団法人地域創造の調査からみる対応
 - 一般社団法人指定管理者協会の対応
 - 劇場・音楽堂を目指す施設運営
 - 自治体による制度活用の事例：横浜市
4. 考察

0. はじめに

行政法学の研究対象はこれまで、行政権が違法に行使されることによって国民の権利・利益が損なわれることがあり、それを保護するための裁判規範という側面から研究が行われてきた。それに対して、行政法は、「行政組織を動かし、それを通じて社会をコントロールして、

一定の目的を実現するための法、という角度からも研究すべきという意見も有力になっている⁽¹⁾という立場もある。本稿では、一つの条文によって構想された制度が文化行政分野においてどのような影響を与えたかということが多角的に検証する。

ここで扱う地方自治法第244条の2第3項は、地方自治法第10章「公の施設」に置かれた規定で、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる」というものである。この制度は、地方公共団体が設置した公の施設の管理を、「設置の目的を効果的に達成するために必要」と考える場合に、広く民間事業者も含めて代行させることができるとした。いわゆる指定管理者制度という名称で呼ばれる制度の根拠条文である（以後、指定管理者制度という）。指定管理者制度は、行政構造改革、ニューパブリックマネジメント（NPM）への志向が強まる中、2003年に地方自治法の改正によって導入された。実施の猶予期間を経て、2006年から実質施行となった。現代においては、NPMの中でも公民協働の様々な手法が生み出され、さらに多様に展開している。指定管理者制度は、既存の公の施設の管理運営の方法を変えるという意味では影響を受けるアクターが多かった。それらがこの制度の導入によって、どのような方向に舵を切ったのかを確認したい。筆者は、不必要なハコモノの象徴的な存在として語られることが多かった文化施設に関して、この制度導入時から文化行政への影響について関心を持ち続けてきた⁽²⁾。指定管理者制度が導入され2022年度は20年目に当たる。関心の源泉を改めて振り返り、この20年間の影響について、検証するのが本稿の目的である。

1. 地方自治法第244条の2第3項の概要

制度の概要と導入の経緯

2003年5月22日衆議院総務委員会において「地方自治法の一部を改正する法律案」が提起され、当時の片山虎之助総務大臣は「普通地方公共団体は、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するものに公の施設の管理を行わせることができることとするとともに、当該指定を受けた者に対する公の施設の管理の適正を確保するため、指定の取り消しや業務の停止命令等の措置を講ずることができる」という趣旨を述べた。さらに、これまでに学説上曖昧にされていた行政処分の権限も指定管理者に代行させる旨の改正も行われた。これは行政の職員を現場に置く必要がなくなったことを意味し、協約を通じた代行形式へと転換していく上で不可欠な改正であった。2003年6月9日に改正され、9月から施行、2006年9月までに関連の設置条例の改正が求められた。

確認しておきたいのが、この制度の導入背景である。2003年5月27日衆議院総務委員会の会議録によれば、公の施設という制度について「従来型の制度は、かなり硬直化し、公の施設といえども、これは利潤を生むことが目的ではないわけであって、現状の厳しい地方財政の中での運営、これが一つの壁にぶつかった」とある⁽³⁾。

従来型の制度とは、1991年の改正で導入された管理委託制度である。管理委託制度は、公の施設の管理を自治体出資の法人（いわゆる第三セクターであるが、以後、自治体出資法人に統一）に管理を委託することを可能にし、利用料金制度を導入することを通じて、法人の管理運営のモチベーションを高めるためのインセンティブを与えたものであった。制度改定の背景には、自治体財政が一般的に厳しい中で、利益を生むことができないというジレンマを解決するための方策として、自治体出資法人のあり方を見直してより適切な運営に導き公的資金の投入をできるだけ抑えながらもパフォーマンスを上げるか（利益ではなく、こ

の場合は、法人設置の目的に関わる利用者の満足度)、管理を委託する相手を限定せずに多少サービスが落ちたとしてもコストを下げる方向性があったということになる⁽⁴⁾。

さて、本稿では文化行政分野の主要サービス提供施設として、公立文化施設に目を向ける。ここで扱う公立文化施設は、具体的にはホール機能を有しているいわゆる文化ホールである(名称は様々であるが、以後文化ホールに統一する)。文化ホールの場合、公演事業を行うと、入場料収入を取ることになるが、これらは事業制作費にかなりのコストがかかることから、入場料収入だけで施設運営費を賄うことはできない。文化ホールとして建設された施設については、公演事業に必要な音響や照明、舞台設備など専門性の高い機能を有しており、これらを利用者に存分に使ってもらうためには、それなりの人材が配置される必要があった。文化ホール建設がブームとなる1980年代以降、2012年になるまで、自治体設置の文化ホールを縛る法律は興行場法だけであり、文化ホールへの専門職人材の登用を規定する法令はなかった⁽⁵⁾。したがって、建設した文化ホールの有効活用を誠実に模索した自治体は、これらの人材の登用のために出資法人を設立させた。いわゆる文化振興財団、文化事業団といったものである。この自治体出資法人は指定管理者制度の導入で大きな影響を受けた⁽⁶⁾。

これらの法人による管理運営が硬直化した原因は、公の施設の貸出に関する行政処分権限の位置づけが不明確だったことがある⁽⁷⁾。この不明確さゆえに、自治体職員が管理職や総務部門に異動によって配置され、法人運営の主要部分を自治体職員が実質運営してきた。人材登用的にみても、独立した法人としてのガバナンスが行われてきたとは言いがたい⁽⁸⁾。また、さきの利用料金制度も、形式的には利用料金制度を採用しながらも、利用料金を自治体財政の収入にしながら、法人の収入としない事例もあったことが示すように、法人の独立した経営が行われていなかった証左である。それにも関わらず、法人としてのガバナンス強化か、当面の施設運営の外部化による自治体財政の負荷

縮減かを二者択一で選ばせる、自治体にとっても厳しい選択を迫った制度だといえる。

法改正の背景説明として、「住民のニーズが多様化」しており、それに効果的、効率的に対応するためには、民間の事業者のノウハウを広く活用することが有効であると考えた点、そして、二つ目は、公的主体以外の民間主体においても十分なサービスの提供能力が認められるものが増加していると述べられた。つまり、自治体出資法人を設立したにも関わらず、法人としての業務遂行能力を上げられなかったこの状況を、文化行政領域ではどのように捉えればよいかという差し迫った問題でもあった。

総務省資料による導入状況

2018年4月1日の都道府県、指定都市、その他の市区町村に対する総務省による調査によれば、全国で76,268の公の施設に指定管理者制度が導入されている（前回2015年の調査と比較すると520施設減少）。これらの施設の4割の30,802が株式会社、NPO、学校法人、医療法人等が運営を担っている。指定管理者制度導入時の選定基準は、「施設の管理経費の節減に関すること」（94.0%）はもとより、「施設のサービス向上に関すること」（96.8%）を重視している。指定管理者の評価は、80.7%の自治体で実施されており、都道府県では100%である。設置者側と指定管理者側とのリスク分担については約9割、大規模災害発生時の役割分担や費用分担については約5割、労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮については約7割で選定時や協定時に提示するようになっている。総務省の調査も徐々に、指定管理者制度運用における課題について、調査を通じて管理してきていることがわかる。

文教関係施設による導入状況

本論で扱う文教施設全般について総務省の調査をみてみたい。調査における文教施設のカテゴリーには、図書館、博物館（美術館、科学館、

歴史館、動物園等)、公民館・市民会館、文化会館、合宿所、研修所(青少年の家を含む)等が含まれており、指定管理者として選定されている団体の性質別にその導入実績が示されている。文教施設は調査対象の公の施設20.2%を占めている。なお、図書館、博物館は、それぞれに図書館法、博物館法という根拠法を有し、地方公共団体が設置した施設については、所管を当該地方公共団体の教育委員会に定めており、社会教育施設として権限をもって管理するのは教育委員会と定めている。それに対して市民会館、文化会館については、所管が首長部局になっているものもある。

したがって、この「管理」の範囲をどのように捉えていくかが問題になってくるといえる。つまり、施設の維持管理を行う部分に限定するのか、あるいはサービス全体の機能を維持していくことも管理の中に含めるのかということである。施設管理だけを株式会社に代行させ、社会教育施設としての機能は地方公共団体で、引き続き直営で行うなどの事例もある。文化ホールに特化して、経年での変化を現したのが表2になる。この調査からも明らかであるが、自治体出資法人の割合が高いことがわかる。そしてここで注目したのが、その数の推移である。2002年をピークに、指定管理者制度が導入された2003年以降の調査である2005年から大幅に減少しており、現在に至るまで減少が続いている。

	1. 株式会社	2. 特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等	3. 地方公共団体	4. 公共的団体	5. 地縁による団体	6. 特定非営利活動法人	7. 1～6以外の団体	合計
都道府県	89 (16.9)	260 (49.3)	26 (4.9)	12 (2.3)	0	41 (7.8)	99 (18.8)	527
指定都市	140 (10.4%)	467 (34.8%)	0 (0.0%)	252 (18.8%)	227 (16.9%)	80 (6.0%)	175 (13.0%)	1,341
その他の市区町村	1,291 (9.4%)	1,656 (12.1%)	13 (0.1%)	828 (6.0%)	8,171 (59.7%)	540 (3.9%)	1,196 (8.7%)	13,695
合計	1,520 (9.8%)	2,383 (15.3%)	39 (0.3%)	1,092 (7.0%)	8,398 (54.0%)	661 (4.2%)	1,470 (9.4%)	15,563

表1. 文教関係施設への導入状況

(2018年5月総務省自治行政局行政経営支援室「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査」より作成)

年度	公立館	地縁による団体 (自治体・町内会等)	出資法人	その他の法人	会社	NPO	その他
1987	782		173	19			
1990	934		260	20			
1993	1116		338	27			
1996	1403		481	43			
1999	1587		647	150			
2002	1677		701	151			
2005	1749		548		23	12	34
2008	1751		581		175	37	76
2011	1742		550		244	47	85
2015	1743	4	539		304	57	95
2018	1725	4	545		329	52	81
2021	1718	3	537		346	53	89

表2. 公立の文化会館・劇場音楽堂の総数の推移と管理運営団体の種別
(空欄は、調査時に調査されていなかったことを意味する)⁽⁹⁾

2. 文化行政の展開と課題

文化行政論から1980年代以降の文化施設建設ブーム

地方自治体における文化行政の展開をまとめた野田邦宏によれば、自治体文化行政は、国が行う文化を対象とした行政活動とは異なる概念として、1970年代に「一部の都道府県によって主導され、その後全

国的にブームを巻き起こした自治体の文化政策への取り組みを指す」としている⁽¹⁰⁾。ブームの特徴として、3点挙げている。第一に、1970年代に、府県の首長部局に文化課、文化室などの所管課を設置した。この背景には、「教育の機能はチャージであり、文化の機能はディスチャージである」という考え方を述べて、文化行政を理論的に牽引してきた研究者がいた。梅棹忠夫、それを支持する上田篤、そして自治体による社会教育行政を批判し市民文化形成の可能性を文化行政に託して主張した松下圭一などである。第二に、「当時の自治体側の文化行政のとらえ方」は、いわゆる国の文化庁が所管している領域のことでなく、「福祉、商工、労働、土木、建設など自治体行政のあらゆる分野に文化的視点をとりいれようとする」ものである。現代の言い方を使えば、個別の行政領域に文化という「横串を刺す」視点であり、理念であった。とはいえ、視点、理念としての「文化」が多義的でわかりにくいことから、行政活動に文化を取り入れるということ自体を問い直す自治体間交流の場が種々設けられた。そのような取り組みを経て、第三の特徴として、行政システムを文化化しようとしたことである。国の省庁を頂点とする、省庁主導の縦割り行政に対して、市民参加に根拠を求めて、自治体主導で総合的なまちづくりを行うための行政へと転換することを意味していた。

さて、このような自治体文化行政が、公立文化施設建設を加速させたことには、理由がある。第一が、自治体の文化領域への関与は、自治事務の範疇であるということと、第二が、これとは真逆ともいえる別の論理で、日米構造協議を背景とする内需拡大のための文化施設整備であった⁽¹¹⁾。

地方自治法は、「住民の福祉を増進させる目的をもって利用に供する」施設を建設することによって、公共的なサービスを提供するとしている(244条)。住民の福祉を増進させる目的をもって、地域に何らかの文化施設を建設しようとするとき、それは何を目的にするのだろうか。1950年に図書館法、そして1951年の博物館法が制定されていたが、

地方自治体において文化施設関係の建設が始まるのが1960年代に入ってからのものである。郷土博物館や市民会館建設が1960年代に始まり、1970年代には美術館建設、そして1980年代に入るとそれは文化ホール建設へと転じた。

図書館や博物館は、個別法を根拠に社会教育法の体系の中で、教育委員会で所管をする仕組みによって成り立っている。上位法の社会教育法で規定されている公民館の運営方針では営利事業を援助することや、特定の政党の利害に関することや、特定の宗教等を支援してはならないことから、社会教育という概念に縛られない、より自由度の高い集会施設は望まれてきた。そもそも集会施設といえば公会堂が戦前から一部自治体で自主的に整備されていたが、戦後は市民会館という名称に変化することによって、住民の様々な集会に対応できるようになっていた⁽¹²⁾。1000人規模以上の座席数を有するホール機能と、結婚式場も備え付けられた施設として展開するようになる。1961年4月に東京厚生年金会館や北海道厚生年金会館が開館したのを皮切りに、全国（愛知、石川、大阪、広島、北九州）に会議室、宴会場、結婚式場に加えてホール付きの施設が展開し、貸出型の施設として整備されていった。1960年代は「全国各地で興行師や興行会社が歌謡ショーやプロレスを数多く主催」されるようになり、営利を目的とする民間事業者側にとっても事業展開の基盤施設として役割を果たしていた⁽¹³⁾。同時期に地方自治体で整備される市民会館は、厚生年金会館などをモデルにしながら、住民の自主的な活動を基本として住民が借りること、あるいは民間事業者等が借りることを期待されていたのであり、施設を整備すれば設置者側は貸し出すことで用は足りる。貸し出しのための施設を整備することが最終的な目標と考えられている施設だった⁽¹⁴⁾。

時代が下るにつれて、結婚式場や宴会場の用は民間企業のビジネスで展開していくことになり、コンサートやイベント等の需要が増えてくる。それに応えるように公立文化施設も音響や照明の操作を可能にし、創造的な舞台芸術機能への対応を強化した文化ホールが建設され

るようになるのが、1980年代に入ってからのことである。ここで強調したいのは、国の方針があって、施設が整備されてきたわけではなく、地域でそれなりのニーズによって自治体の自主的な判断で目的が示され、仕様も決められ設置された。民間の専門家を登用する施設も誕生した⁽¹⁵⁾。

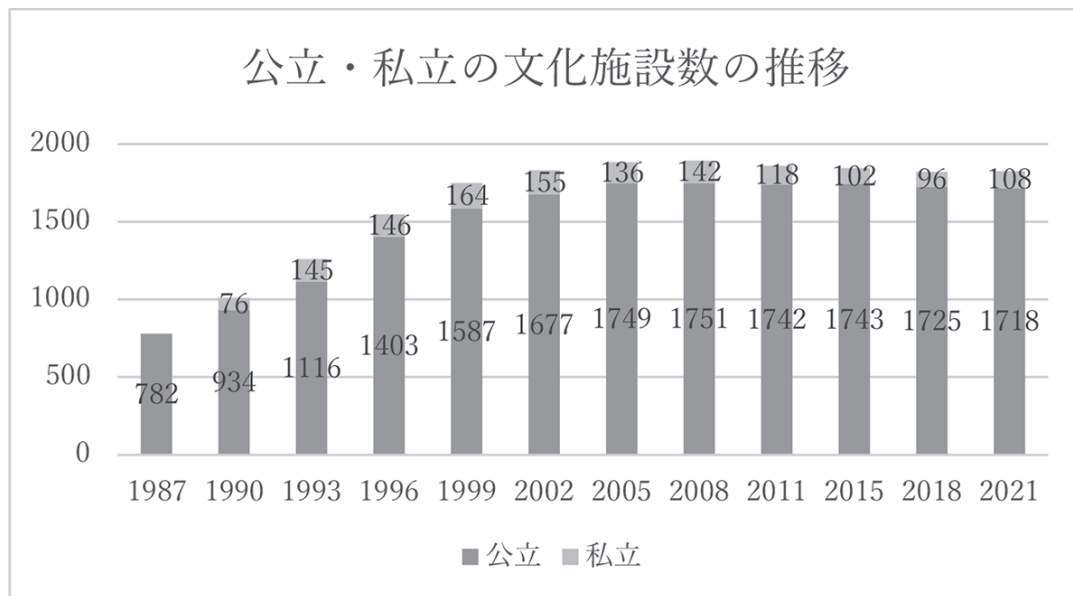


図1. 公立・私立の文化施設数の推移
(1987年については、私立の調査をしていない)⁽¹⁶⁾

それに対して、日米構造協議の内需拡大により、国を挙げて文化施設建設に邁進することになった。その数の伸びを示すのが、図1である。これら市民会館、文化会館は、地域振興の名の下で地方自治体の自治事務の領域に属するものであり、国の法律に根拠を持つことなく様々な省庁からの補助事業を駆使して整備が進んできた施設である。1990年から2002年までの間に、公立の文化施設が743館増加した。施設数のピーク時である2008年には、全国の文化施設の約92%が地方校公共団体によって設置されたものであった。設置目的が示されているのは自治体の設置条例になるが、地域社会の文化の向上を掲げるものもあれば、芸術文化の普及振興を掲げるものもある。また、社会福祉の

増進を掲げるものもある。施設に整備されている実際の機能と、設置の目的が微妙に異なるのは施設整備費に充てられた事業費に依存することであろう。地域振興という名目はあらゆる目的を包括できるが、目的が明示されていないということでもある。目的が明確にされていないということは、無目的的な使用、好意的に解釈すれば柔軟な多目的の利用に対応できる施設と位置づけられていた。

この無目的なのか、多目的なのかわからない施設が、機能面でより高度な芸術文化施設へと舵を切るのが1990年代に入ってからのことである。当時の自治体文化行政関係の文書はいずれの場合も時代状況を「モノから心へ、文化の時代が訪れた」と書いた。実際、単なる集会というよりも文化的意味合いの強い、音楽、演劇等の文化事業や文化活動で施設が使用される頻度が高くなり、新しく建設される音響効果の高い音楽堂や舞台芸術のための機能をより強化した劇場へと移行していくことになる。

より高度な機能を有した芸術文化ホールは、その施設を使いこなせる優れた芸術活動が行われることによって建物の価値を伝えることができることから、施設建設とともに新たな運営方法に挑戦する自治体も出てきた。まずは、ただ施設を貸し出すだけではなく、地域の潜在的な必要を顕在化させるために公立文化施設が主体となって自主事業を展開するようになった。自主事業は本来的には自主制作を基本とすることから、制作コストを自ら負担をしてチケット収入で相殺するという仕組みである。たとえば、優れた公演の招聘、コンサートホールにおけるオーケストラのフランチャイズ制や、独自の劇団やダンス・カンパニーを立ち上げるなどもあった。しかしながら、全国の爆発的な文化施設の増加と比して、これらの手法を導入できたところは限りがあった。フランチャイズ制をとるためには、そもそも地域に一定の質を担保する芸術団体が存在しなければならないことになるが、日本の実演芸術団体は圧倒的に東京に一極集中している。おそらく、様々な産業が分散していくのに対して、いまだ東京一極集中の状況が改善

されないのが、文化・芸術産業の領域であろう。また自前で劇団やカンパニーを所有するという事は、現在の地方自治体においては経済的に重荷になることから容易に踏み切れるものではなかった。経済的負担に見合う成果がみえるようになるには時間がかかることから、4年ごとに政策の賛否を問われる首長選がある地方自治体では、実際に選択するのは難しい。

行政活動の方針転換と文化施設への住民の反応

1999年の地方分権一括法の制定は、財源の問題を棚上げのまま動き出す。地方自治体自らが、自治体を存続させるためのガバナンスの必要性が語られるようになるとともに、それまでの行政の役割を見直すことになった。それまでは市場の失敗に陥るもので、地域に必要とされる財やサービスを行政が公共団体として提供してきたはずであった。しかしこれも、法定受託事務が限定されることになった。そして、結果的に、それまでの無計画ともいえる政府（行政）の失敗をいかに回復させていくかという方向へと舵を切ることになる。とはいえ1990年代前半のバブル崩壊後も需要創出のための公共投資が積極的に行われ、文化施設建設は継続する。

東京都ではじめて博物館評価が行われたのが2000年のことである。これは教育行政の一貫と考えられていた博物館関係業界に衝撃が走った。この評価において、八王子にあった自然史博物館は八王子市へ移管され、また文学館は閉鎖されることになった。また江戸東京博物館の分館である江戸東京たてもの園も閉鎖の危機に見舞われた。設置者の経営的観点のない施設建設が、運営者に対する責任に転嫁される状況が起きた。これはたとえ地方公共団体が設置した施設であり、教育委員会所管のものであったとしても、永続的に運営が担保されるという幻想に疑いを持たせることになった。このことは新たに、自治体設置の文化施設においても、自ら「経営」という概念を取り入れた運営へのシフトを迫られることを意味した。

さらに自治体財政の逼迫がしきりに伝えられるようになると、増加し続けていた文化施設建設に対して、住民からの反応に変化が現れるようになる。各地で文化施設の建設に対して反対運動が展開されるようになった⁽¹⁷⁾。その反対運動の背景や契機は様々ではあるが、それが選挙の争点になることもあった。他地域での文化施設建設による地域効果があまり見られなかったことが挙げられるし、地方の財政状況も深刻化を増しており継続的に財政負担を強いる文化施設に対しては厳しい目が向けられるようになっていた。そのような状況下で文化施設は住民にとって必要性が感じられるものとは捉えられていなかった。しかしながら、争点化することによって、文化施設建設の内容や機能を見直し、目的も明確にしながら、説明を果たす必要性が認識されるようになった。

地方自治法の改正は、このような状況の中で、行われたものであった。「幾つかの自治体から」、公の施設の管理運営を「民間に広げてくれないか」という要望があったことが述べられていた⁽¹⁸⁾。また、個別法の規定があるものについても、「個別法を緩める」ことを考えているということであった⁽¹⁹⁾。

3. 指定管理者制度導入による受け止め

文化行政研究者の指摘

公の施設の管理運営に関しては経済性、効率性、有効性、公共性の視点から制度導入を検討していく方向性が示されており、この点に関して文化行政研究者の中川幾郎は文化施設に関しては「『施設公用の最大化』をどのように理解するかなのである」と指摘した。そして、その政策を自治体側が明示することが必要不可欠だと述べるとともに、以下のような方向性を提示した⁽²⁰⁾。少し長くなるが、引用する。なお()内は筆者による追記である。

従来の公共文化ホール（運営）の主流的発想は、やはり文化・芸

術に関する鑑賞の場・機会に提供であり、その傾向は古典的福祉型配給思想といえる。すべての公共文化ホールの事業は、ここから脱却し、政策理念を明確にしていく必要がある。既製パッケージ型の鑑賞事業にばかり偏っているところは、地域アイデンティティの発掘と開発をめざして、市民自身の表現と内外の芸術家とのコミュニケーションの活性化を意識した事業などを開発していく必要がある。また、管理、指導、育成という観点から脱皮して、市民が主体となり、外部の専門家と活発にコミュニケーションして構築する自主事業企画、市民運営の可能性を追求していく必要がある。要するに、これまでの事業を、顕在化している表層的ダイヤモンド（需要=要求）に対応した事業中心から、潜在的な市民ニーズ（必要性）を発掘して拡大する方向へ向かっていかななくてはならないはずである。

以上のように中川は、その傾向を「古典的福祉型配給思想」と表現し、この思想から「脱却し、政策理念を明確にしていく必要がある」とする⁽²¹⁾。その上で目指される内容は、「市民が主体」となって、「市民運営の可能性を追求」していく必要があるとする。中川のこの発想には、松下圭一の市民自治思想や文化行政論が色濃くみえる。松下圭一は、かつて『社会教育の終焉』や『市民文化は可能か』で、市民自治による文化の醸成を説いていた時期がある。松下圭一の系譜による文化行政論の原点に戻れば、「古典的福祉型配給思想」はありえないのにも関わらず、文化施設建設において、どこかの段階でこの思想が受け継がれないねじれが生じることになった。これは、行政、政策における、教育と文化の位置づけ、認識に関するねじれといえる。このねじれは、一つには組織上、そしてもう一つには「教育」・「文化」という概念そのものに内在する。

前者は、大型の公共施設建設を行う場合、2020年代の現在であれば、公共施設整備課や都市整備課といった部局が施設建設までを担う（現在

であれば、施設建設後の運営にまで目配りをする)。ところがまだ公民協働などの概念が普及する前は、建設された公共施設は、所管を別の担当に移管して運営が行われるのが一般的だった。文化施設の多くは、図書館や博物館同様、教育委員会だった。その教育委員会は、教育基本法の教育概念を体現することを目的にしている。「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない」とあり、その方法としての教育行政、とりわけ教育委員会、具体的な教育を行う小中学校などは、教科書等を定めてそれを教員から生徒へ伝達する方法で行われており、これを配給型と名指した。トップダウン型の教育行政は徐々に民主化が進んできたといえる。中川が批判する「既製パッケージ型の鑑賞事業」は、旅行業者のパッケージツアーなどを思い浮かべてもらえばよいが、民間事業者がつくりあげた鑑賞用公演事業を公立文化施設側が買い上げる方法である。もちろん民間事業者側には多種多様なパッケージが準備されており、それらを施設運営側は予算の範囲で選べばよいというものである。選ぶ側に、地域のニーズを把握した上で、公共的観点から、必要な選択眼が要求される。しかし、文化や芸術の受容においては、鑑賞者として受容する以外にも、自ら行う、参加する、創造するということがある。文化や芸術には、世に言う質の高い、傑作といわれる作品やプロといわれる実演者が存在する。それを提供することこそが、配給型思想と結びつきやすかった。

中川が指摘するところの、市民主体・市民運営の可能性の追求を模索してきたのが、先に挙げた自治体出資法人である。そして、指定管理者制度の導入によってもっとも影響を受けたと考えられた自治体出資法人はどのような転換を迫られたのか。

一般財団法人地域創造の調査からみる対応

さて、この指定管理者制度であるが、管理運営者の幅を広げること

によって民間の営利事業者も参入可能になった。さらに、この制度は、中川も指摘するように、より効果的に政策や施策を展開していく上で、地方自治体が主体的に決定をしていく必要があると考えられている。地方自治体にはどのような転換を迫ったのであろうか。

一般財団法人地域創造は、総務省の外郭団体にあたり、1994年に地方公共団体の出捐により文化・芸術の振興により創造性豊かな地域づくりを支援することを目的に設立された。1994年といえば、まさに文化ホール建設ラッシュが続いた真只中である。財団事業として、地域における文化・芸術活動を担う人材の育成や、公立文化施設の活性化を図るための各種支援事業（クラシック音楽・現代ダンス・演劇・邦楽・美術・助成）などとともに、設立当初から、文化・芸術活動を通じた地域づくりに関する調査研究も行ってきた。2000年以前は、地方自治体が設置した文化施設のハード面に注目した研究が中心であるが、2000年からハード面に加えてソフト面、いわゆるよりよい運営を目指した方向性へと転換した⁽²²⁾。その中で真っ先に取りあげられた対象が自治体出資法人であり、2002年の「地域文化施設における財団運営に関する研究」である。

地域における公共ホール・劇場等の文化施設では、運営面の難しきや芸術文化に対する専門的な知識の必要性から、地方自治体の直営施設から公益法人などの財団に委託し運営を行うところが増加する傾向にあります。「貸し館」としての機能より本来の「文化施設」としての機能が増え、公演や演奏会、展覧会等の開催といった様々な芸術を鑑賞する機会を提供するにあたり、より専門的な人材の確保、組織の見直しの必要性が高まっている現状です⁽²³⁾。

この調査においては、「本来の『文化施設』としての機能」に目が向けられ、これまでに述べてきた自治体出資法人のあり方に変革を迫る提言がなされた。「ハードの充実からソフトの充実」が求められること

に加えて、厳しい行財政改革の中、出資側の地方財政の逼迫状況に加えて、組織体制の問題を指摘しながら、「これからの時代にふさわしい芸術文化の創造にいかに関与するかを見直す時期がきている」と分析し、自治体直営で不可能なことを財団設立のメリットを活かすように提言した⁽²⁴⁾。

1994	地域におけるアーツ共感促進のための調査研究 地域におけるアーツ創造拠点づくり調査研究
1995	地域における芸術環境づくりの状況調査
1996	地域の芸術環境づくりのための基礎調査 公共ホール・劇場とボランティアに関する調査 美術館系文化施設の情報システムに関する調査
1997	公立ホールにおけるネットワーク活動に関する調査研究 ホール文化形成のために～ホール文化形成のための調査研究～ 地域文化施設に関する調査
1998	公共ホールの舞台技術に関する調査研究 ホールにおける市民参加型事業に関する調査研究 公立文化施設の建築等に関する調査研究
1999	公共ホールの計画づくりに関する調査研究
2000	地域文化施設における芸術普及活動に関する調査研究 地域の公立文化施設に関する調査
2001	地域文化施設における芸術普及活動に関する調査研究「アウトリーチ活動のすすめ」
2001/2002	地域文化施設における財団運営に関する調査研究
2003	地域文化施設に活力を一これからの運営のあり方を考える一
2004	公立文化施設における政策評価のあり方等に関する調査研究一指定管理者制度を中心に
2006	公立文化施設における政策評価等のあり方に関する調査研究一公立ホール・公立劇場の評価 指針一 指定管理者制度導入状況等調査
2007	指定管理者制度における公立文化施設の運営と財団のあり方に関する調査研究一地方公共団 体における文化政策のあるべき姿を考える一 地域の公立文化施設実態調査
2007/2008	これからの公立美術館のあり方についての調査研究
2008/2009	文化・芸術による地域政策に関する調査研究「新「アウトリーチのすすめ」～文化・芸術が 地域に活力をもたらすために～」
2009/2010	「公立美術館の公益性に関する指針」についての調査研究
2010	公立ホール・公立劇場の評価指針の活用に関する調査研究「『公立ホール・公立劇場の評価 指針』活用のすすめ一運営・事業レベルアップの第一歩」 地域の公立文化施設等に関する実態調査 市町村合併と公立文化施設に関する調査
2010/2011	文化・芸術を活用した地域活性化に関する調査研究「地域における文化・芸術活動の行政効果」
2011	東日本大震災以降の被災県における公立文化施設及び文化行政に関する実態調査
2012/2013	災後における地域の公立文化施設の役割に関する調査研究一文化的コモンズの形成に向けて
2014	地域の公立文化施設実態調査
2014/2015	地域における文化・芸術活動を担う人材の育成に関する調査研究
2016	高齢社会における公立文化施設の取り組みに関する調査研究
2017	公立文化施設に関する管理運営状況に関する調査研究
2018	公立文化施設に関する管理運営状況に関する事例調査研究
2019	地域の公立文化施設の実態調査
2021	地域と文化芸術をつなげるコーディネーター インタビューによる事例調査

表3. 一般財団法人地域創造における調査研究一覧⁽²⁵⁾

2001年に議員立法で文化芸術振興基本法が制定されることになり、長らく必要性が指摘されていた国の文化振興に関する初の根拠法が成立した。「地域文化施設に活力を—これからの運営のあり方を考える—」(2003)においては「地域文化施設(公立ホール・美術館等)の活動や取り組みは、ますます重要になってきております。そこで地域創造では、地域文化施設のうち、とくに公立ホールに焦点を当て」て、研究を進めた。公立文化施設を「地域づくりの拠点」として位置づける試みである⁽²⁶⁾。そして、指定管理者制度が導入された次の年には、この制度を中心に論じながら、公立文化施設における政策評価のあり方に関して調査が行われた。「芸術文化は、人々の創造性を育み、表現力を高め、相互理解に基づく心豊かな地域づくりに資するものであり、新しい価値の創造につながる」と位置付けながら、「経済的数値評価によるのみ評価を行うことは適切ではない」とし、指定管理者選定における評価基準の経済効率性を暗に批判する立場を採りながら、制度の地方自治体側の「望ましい活用方策の検討が課題」だとする。公立文化施設の運営において、運営者側だけの問題ではない、自治体側の問題を明らかにしている点がこの調査の特徴であり、導入にあたっての留意事項を明らかにしており(表2)、2006年には、同じ調査題目で公立文化施設側の評価指針に注目した検討を行っている。

- | |
|--|
| <p>(1) 指定管理者制度の目的は民間事業者への門戸開放を基本としつつ、住民に対する行政サービスの向上を第一とすべきであり、経費縮減とともに質の低下に繋がってはならない。</p> <p>(2) 公立文化施設、文化政策の使命を明確化すべきである。</p> <p>(3) 指定管理者制度の実施対象施設については、設置団体の文化政策の基本方針、役割、性格等に基づいて判断すべきである。</p> <p>(4) 文化政策や公立文化施設の基本的方針の策定には、専門的な観点からの検討が不可欠である。</p> |
|--|

表4. 「公立文化施設における政策評価のあり方等に関する調査研究—指定管理者制度を中心に」(2004)「指定管理者制度導入にあたっての留意事項」
(なお、(5)(6)は事務上の手続なので割愛)

2006年度の調査においては、公立文化施設に対する事業評価が導入されてくる中で地方自治体が施設の稼働率、集客数などを計り、経済性や効率性の数値評価を行うことに対して、総合的政策評価の方法を明らかにしている。その方法の第一前提として、表3に挙げた状況が自治体において準備されているかを挙げている。これらは公立文化施設が、自治体の政策の中でどのような目的を達成するために位置づけられた施設なのかを明らかにすることが求められているといえる。条例に先立ち計画やビジョンを策定している場合もあるが、たとえば、2006年当時の文化振興条例の制定状況は、都道府県で15、市町村で54であり（2007年7月1日当時）、限られた地方自治体しか条例を制定していなかったことがわかる。また現在においても、その数が都道府県で36、市町村で140である（2021年10月1日現在）⁽²⁷⁾。公立文化施設の適正な評価として提示された総合評価においても、それが実施できない状況が現在も続いているところに、公立文化施設の性格や位置付けの曖昧さが象徴されているといえる。あるいは、文化振興等の施策に位置づけたくないという選択の表れとみることもできるかもしれない。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> (1) 設置団体の文化振興条例が施行されている (2) 総合計画の中に芸術文化の振興が位置づけられ、政策目標が掲げられている (3) 文化振興ビジョン、文化基本計画等、文化政策に関する基本計画が策定されている (4) 文化政策に基づいた公立文化施設の設置目的やミッションが明確に定められている (5) 公立文化施設の設置目的やミッションに基づいて、業務の範囲や管理の基準が定められている |
|---|

表5. 「公立文化施設における政策評価等のあり方に関する調査研究—公立ホール・公立劇場の評価指針—」（2006）における「評価の前提条件」

一般財団法人地域創造は、その後も公立文化施設に関する実態調査を続けてきており、2017年に管理運営に注目した調査を行っている。この調査では、指定管理者制度を導入せずに直営で管理を行っている

ところに着目をしている⁽²⁸⁾。ここでは回答した地方公共団体の89.4%で文化施設を有しているが、この管理運営について、指定管理者(49.2%)と直営(50.8%)との割合が約半数ずつだったという結果が示されている。そして、直営による管理運営については、「直営の方が文化施策がうまくいく」(39.2%)、「直営の方が施設の管理運営がうまくいく」(32.1%)という積極的な回答があるのに対して、「地域に指定管理者の担い手がない」(24.4%)という消極的な選択としての直営があることも明らかになっている。

この直営を選択している(あるいは選択せざるをえない)地方公共団体に対して、指定管理者制度を導入してきたところは引き続きこの制度を活用していく方向性が明らかになっている(94.5%)。地方公共団体とすると、指定管理者になる事業者の育成を視野に入れて制度の活用を行っていかれるかどうか、自治体が置かれた環境に左右される状況がある。たとえば都市部においては事業者が林立して競争状況が生まれるのに対して、そもそも事業者自体が存在しない、運営ノウハウがないということもある地域があるということである。ノウハウがあっても、地域によっては指定管理料を投入してもそもそも経営的には成り立たないところもある。

一般社団法人指定管理者協会の対応

さて、これに対して、民間事業者として指定管理者制度に参入してくる立場もある。新たに法人を設立する場合などは、事業者側がNPOを設立する場合もあるが、ここで注目したいのは営利を追求する民間企業である。一般社団法人指定管理者協議会は、官民双方が情報共有を推進し対話を重ねる「場」が不可欠であるとの認識に立ち、平成20年11月に前身となる「指定管理者協議会」を立ち上げた。指定管理者として選定される側の民間事業者によって構成されたこの団体は、「指定管理者制度及び公の施設等の管理運営に関し、指定管理者及び地方公共団体の知識、技術、ノウハウを高めるとともに、住民等を含めた

関係者間の対話を通じた相互理解及び情報共有を深め、もって我が国における公共サービスの発展に寄与することを目的」とするものであるが、注目すべきは総務省や自治体に向けて制度改善のための提言を定期的に行って、制度運用を効果的に誘導していることである。実に具体的かつ、子会社化していた自治体出資法人からでは出てこない、内部的な不満に止まっていた内容など、実務的課題を取りあげることによって、民間事業者の参入障壁を低くしながら、制度の改善を目指していることがわかる。

年度	提言内容
2009	持続的な公の施設の管理・運営に向けた指定管理者の適正利益に関する考え方～水光熱費の急激かつ大幅な変動への対応や新型インフルエンザの感染対策等を考慮して～
2010	公の施設のビジョンと指定管理者のミッションに基づく指定管理の環境づくりに向けて～公共サービスを安全に、安定して提供していくために官民で取り組むべきこと～
2011	震災等災害発生時における自治体と指定管理者との連携の在り方について
2012	指定管理者制度実務上の課題への提言
2013	指定管理者の負えるリスクと自治体の負うリスク
2014	指定管理者制度導入から10年の振り返りとこれからの指定管理者制度のあり方
2015	地域のニーズを見据えた新たな指定管理者制度のあり方 ～「ミッション遂行」から「ビジョンの共創と実践」へ～
2016	熊本地震をふまえた公の施設の管理のあり方と行政との役割分担について
2017	指定管理者制度に関する自治体ガイドラインの現状
2018	指定管理者制度に関する自治体ガイドラインにみる「自主事業」と「目的外使用」の現状と考察
2019	指定管理者制度の収支構造と適正利益についての考察
2020	新型コロナウイルス感染症拡大の推移をふまえた危機における自治体と指定管理者の役割分担について
2021	指定管理者制度に関する「モニタリング」の現状と考察

表 6. 一般社団法人指定管理者協会の提言⁽²⁹⁾

筆者は2017年に公立文化施設の運営に指定管理者として選定された

複数の企業にインタビュー調査をしたことがある⁽³⁰⁾。そもそも多くの指定管理者として選定されている企業を選択していることもあるが、どの企業も公共サービス部門への業務を拡大して成長させていた。そして、公募に応募する条件を問うと、自治体の公立文化施設運営に関するポリシーが明確なところであるとすべての企業が答えた。全国的に事業を展開している企業であったこともあるが、一定の質を確保したサービスを提供していくためにも、個別の自治体の住民や地域との関係性の構築には時間や人をかけられないという事情も共通していた。しかしながら、博物館等の管理運営の指定管理者を多く受注している会社は、博物館運営の中期計画と一緒に創り上げるパートナーとしての役割も果たすようになってきている事例もあった。そうかと思えば、協定書に書かれていない対応については基本受けられないという立場を明確にしている企業もある。民間企業の指定管理者も定期的な異動が行われることによって、人材のモチベーションを上げている。また、指定管理者を何期も務めている民間企業は、馴れ合いやモチベーション管理の難しさに直面する。

劇場・音楽堂を目指す施設運営

自治体出資法人が民間企業との競争に勝ち残っていく方向性として、「実演芸術」の振興と掛け合わせて「文化芸術活動を行う」特化した施設へと転換していこうとする動きも出てきた。2012年に制定された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」である。この法律は議員立法で制定され文部科学省所管の法律であるが、全国に建設された多くの公立文化施設をこの法律における劇場・音楽堂へと意識を転換させることによって、活性化を試みる内容となっている。実演芸術といわれる音楽、演劇、舞踊、伝統芸能、演芸など実演によって表現される芸術は、実演を披露する、制作する場を必要とする。この法律において「劇場、音楽堂等」とは、「文化芸術に関する活動を行うための施設及びその施設の運営に係る人的体制により構成されるもののうち、その

有する創意と知見をもって実演芸術の公演を企画し、又は行うこと等により、これを一般公衆に鑑賞させることを目的とするもの」であり、公立文化施設に人的体制が備わっていることを前提としている。そもそも公立文化施設には、それまで根拠となる国法はなかったことを先に述べた。この法律によって、明確な方向性とそれに伴う事業支援が期待できることになった。

この法律第7条において地方公共団体は、「目的を達成するため、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び当該地方公共団体の区域内の劇場、音楽堂等を積極的に活用しつつ実施する役割を果たすよう努めるものとする」としているが、そもそも文化ホールを、劇場や音楽堂という性格に明確に位置づけている地方公共団体はそれほど多くない。一地方自治体が、地域振興のために特定のジャンルの芸術を振興するのは、効果や成果が生み出されるまでに時間もかかることからなかなか勇気がいる決断である⁽³¹⁾。しかしながら、自ら劇場・音楽堂を目指し、劇場音楽堂等活性化事業（2012～2017）や劇場音楽堂等機能強化事業（2018～2022）への応募を通じて、自らの劇場・音楽堂としての運営力を養ってきたのが自治体出資法人がある。この事業は、民間の営利・非営利企業の施設運営者も応募できるものであるが、2018年度の評価をみると⁽³²⁾、5年間の長期にわたる支援を受けることができる「機能強化総合支援事業」12館のうち、11団体が、そして、2020年度「地域の中核劇場・音楽堂等活性化事業」（1年採択）の採択団体80のうち、63団体が、自治体出資法人が採択されていることから、劇場音楽堂としての事業遂行能力の向上に既存の法人が生き残りをかけて力を入れている様子が見える。

さらに付け加えると、自治体出資法人は、地域の文化・芸術・芸能の活動を支援する役割を担うアーツカウンシルとして機能し始めたところもある。

自治体による制度活用の事例：横浜市

最後に、地方自治体における指定管理者制度の活用という側面を見たい。横浜市は、指定管理者制度導入時の市長が公の施設管理に、原則として制度を導入する方向性を出していたことから、積極的にこの制度の活用を検討してきた自治体である。新設施設の開設と制度導入が重なったこともあり（磯子区民文化センター）、文化施設向けの公募型プロポーザル方式を導入し、文化施設の指定管理者制度導入において先鞭をつけてきた。横浜市では、所有する様々な文化施設の指定管理者を決定していく過程で、市議会等でのやりとりや批判を通じて、行政側に求められる正当性と（公平・平等・効率等）、文化施設において最大限の効果を得ようとするときとの価値との相違に注目をし、政策協働型指定管理という方法を生み出して実行している。

横浜市は、実は文化振興に関する条例はない。しかしながら、文化政策に関する政策立案を自治体が行うとしており、文化施設や出資法人を、政策実行機関と位置づけている。地方自治体における文化施設の運営特有の問題を、二つに特定する。第一に、行政内部はそもそもの採用基準や人事ローテーションによって文化行政に関する専門的な人材を確保し続けることが難しいということ、そして第二に、文化施設の事業企画や運営を、行政の意思決定ラインでは行えないということである。したがって、指定管理者制度を活用して、専門性を確保していく方向性を容認している。横浜市の事例が興味深いのは、指定管理者との協定書による関係性に注目している点である。公募等で指定管理者が提案してきた提案書（指定が決定した後では、協定書）が絶対視されることによって、政策を取り巻く環境変化に柔軟に対応できないことを警戒している。したがって、常によりよい政策を実施していく視点から、政策立案者側と政策実行者側が、館長と市部長級が出席する政策協議会と、馴れ合いを防止するための外部有識者による選定評価委員会を稼働させることによって、行政と指定管理者が「協議」を続けながら、協働して政策を実行していく体制を創っているというこ

とである。なお指定期間も通常より長期の10年を設定している。指定管理者制度導入における制度設計や運用は、地方自治体に任されていることを活用した事例といえる。

4. 考察

指定管理者制度は、地方自治法に規定されていることから、地方自治体の運営に係わる制度である。1999年の地方分権一括法以降、自立的な経営のための手法として、そして自立的な経営とはいいいながらも、公務員の定員管理に関する厳格な規制とコスト管理の下、地方自治体が住民の福祉に資するために利用に供する施設として設置する公の施設の運営手法について、自治体に様々な側面で選択を迫る制度であった。地方自治体が福祉国家的にすべての領域を自ら担うということは、財政負担や効率性の観点からもありえなくなっている。民間企業や非営利団体も含めた、専門性の高い多種多様な団体との協働によって、政策を実施していくことが効果的で効率的であり、それを具体的に調整する現実には直面しているといえる。

地方自治体は、自治体としての自治的経営能力を高めていくことを文化行政領域で試行錯誤してきた。しかしながら結果として、新しい公共経営が志向される状況下で、根本から文化行政の方法を見直さなければならなくなってしまった。このような変化は、むしろ文化行政領域における曖昧さを払底させ、地方自治体が立案する文化政策という分野への注目を高めたといえる。実際、地方自治体における条例、計画等の策定、評価等の取り組みや能力については、年々向上している⁽³³⁾。

試行錯誤の過程で生み出された自治体出資法人については、民間企業とのコスト競争による試練に立たされ解散にまで追い込まれる状況になってしまったことは、地方自治体の緩いガバナンスの巻き添えを食うことになった。専門性を買われて雇用されていた固有職員は気の毒としかいいようがない。しかしながら、自治体出資法人は、これか

らの地域の文化政策の実施主体として、その役割を深化させることによって民間企業とは異なる重要な役割を担うことは間違いない。

- (1) 野呂充、野口貴公美、飯島淳子、湊二郎『行政法（第2版）』（有斐閣、2020年）、8頁。
- (2) これまでに筆者がこの問題について、記してきたものは以下の通りである。小林真理「はじめに」「公立文化施設と指定管理者制度」『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』（小林真理 編著、時事通信社、2006年）、i—v、3—20頁、小林真理「制度の概要と導入の問題点」『指定管理者制度で何がかわるか』（文化政策提言ネットワーク編、水曜社、2004年）、8—24頁。小林真理「指定管理者制度で変える公立文化施設の運営—問われる設置主体の文化政策」『月刊地方自治職員研修』2005年3月号、34—37頁。小林真理「指定管理者制度で何を变えるのか？ 文化政策の現場としての文化施設のあり方」『地方議会人』2005年9月号、23—27頁。小林真理「指定管理者制度の成果と課題」『地域政策研究』第46号、2009年3月、6—13頁。小林真理「指定管理者制度がなじまない公の施設はあるのか」『社会教育』2010年10月号、14—19頁。
- (3) 2003年5月27日衆議院総務委員会会議録、公明党、山名靖英氏発言。
- (4) 公益法人改革については、2006年に公益法人改革関連三法が成立し、2008年から全面施行されている。
- (5) 興行場法は、昭和23年に制定された法律であり、映画、演劇、音楽、スポーツ、演芸又は観せ物を、公衆に見せ、又は聞かせる施設を営業しようとする者に対して、設置する都道府県の公衆衛生上の条例に従わない場合は、その営業が許可されないとする定めとなっているものである。
- (6) 指定管理者制度導入後に、解散した自治体出資法人も多い。近年では、（公財）宇治市文化センター（2022年）、（公財）舞鶴市文化事業団（2021）、（公財）枚方市国際財団（2021）などが解散することになった。
- (7) 地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができるものであるが使用料の強制徴収（第231条の3）、不服申し立てに対する決定（第244条の4）、行政財産の目的外使用許可（第238条の4第4項）等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限についてはこれらを指定管理者に行わせることはできない。
- (8) さらにこのような法人は専門性の確保のために広く人材を固有職員として公募するものの、専門職人材の管理部門への転換を準備できていない問題もあり、準備されていたとしても一般職と同じキャリアパスを歩ませることを前提としている。職員の職種にあわせた評価の方法が導入されていないということである。
- (9) 1987年度～2021年度社会教育調査により作成。

- (10) 自治体文化行政の展開については、野田邦宏『文化政策の展開 アーツ・マネジメントと創造都市』（学芸出版社、2014年）、「2 自治体文化行政の誕生と文化行政」（21—33頁）を参照している。
- (11) 第二の点に関しては太下義之『アーツカウンシル アームズ・レンガスの現実を超えて』（水曜社、2019年）の109～114頁を参照。
- (12) 公立文化施設の機能変化については、清水裕之『公立文化施設の未来を描く - 受動の場から提供主体への変貌に向けて』（水曜社、2022年）にその経緯は詳しい。
- (13) コンサート・プロモーター.jpのウェブサイト、「コンサート・プロモーターの歴史と現在」http://concert-promoter.jp/about_promoter/history.php（2022年10月25日閲覧）を参照。
- (14) 清水裕之『公立文化施設の未来を描く—受動の場から提供主体への変貌に向けて』（2022年、水曜社）を参照。
- (15) たとえば1978年には設置されていた兵庫県立尼崎青少年創造劇場は、施設の設置目的を演劇を通じた青少年育成と明確にした上、民間からの人材登用を行い、独自の運営を行い、多くの文化ホール建設を検討する自治体が視察に訪れた。
- (16) 1987年度～2021年度社会教育調査により作成。
- (17) 山口市のメディア芸術を扱う現山口情報センター、浦安市の博物館建設等が問題となった。
- (18) 前掲会議録、片山虎之助氏の発言。
- (19) 同上。
- (20) 中川幾郎「自治体文化政策と指定管理者制度のあり方」、小林真理編『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』（2006年、時事通信社）、31頁。
- (21) この議論は重要であり、行政活動の区分も「侵害行政」、「給付行政」でよいのかどうかを考えさせられる。
- (22) 2000年度「地域の公立文化施設に関する調査」における「はじめに」において、「70年代以降、各地域において、ホール、美術館等の公立文化施設が盛んに建設されるようになりました。それに伴い、こうした施設を活用した活動の充実、いわゆる『ソフト』の取り組みの重要性が認識されるようになり、近年の厳しい財政状況にも関わらず、各地域のご努力でさまざまな活動が行われております。こうした地域の公立文化施設の状況を、ハード・ソフトの両面にわたり調査し、データを集積するため、総務省のご協力を得て、平成12年12月に全国を対象とした『地域の公立文化施設に関する調査』を行ったものです」とある。
- (23) 「地域文化施設における財団運営に関する調査研究」（2001、2002）。
- (24) 本来可能であるのに行っていないこととして、(1)柔軟な運営体制の整備、(2)専門人材の登用、(3)弾力的・効率的な財政運営、(4)民間的発想の導

- 入とサービスの向上を挙げている。
- (25) 一般財団法人地域創造の調査研究報告書はすべて、下記のリンクに掲載されている。<https://www.jafra.or.jp/library/report/> (2022年10月31日閲覧)
- (26) この調査における提言は、1. 地域文化・人材（住民）など地域をよく知る、2. 内外の芸術を知り、アーティストなどとの関係を構築する、3. 地域文化施設を地域づくりへの拠点へと構想する、4. 組織・体制を整える、5. 長期的な戦略で企画・立案し、実行する、6. 評価を追跡・蓄積して新たな目標につなげていく。
- (27) 文化庁、「地方における文化行政の状況について」平成18年度、および令和2年度を参照。https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/chiho_bunkagyosei/index.html (2022年10月31日閲覧)
- (28) 基本調査票（地方公共団体数）917件（回収率51.2%）、個別調査票「直営」（施設数）917件、個別調査票「指定管理」（施設数）926件
- (29) 2020年6月20日、一般社団法人指定管理者協会松森隆一氏による授業で提供された資料より。
- (30) 2017年7月から8月にかけて、株式会社アクティオ、株式会社乃村工藝社、株式会社ケーミックス、株式会社神奈川共立、株式会社サントリーパブリシティサービスに対して、公立文化施設の運営に携わる責任者、会社社長にインタビューを行った。
- (31) 静岡舞台芸術センターが国際的に評価の高いアビニヨン演劇祭に招待されて開幕を飾ったのは、設立から20年を経ていた。さらに、滋賀県のびわ湖ホールがコロナ禍で配信したオペラには、2日間で36万人以上の人がアクセスをした。2018年がびわ湖ホール開館から20年が経っており、コロナ禍という特殊な状況、SNSでの情報伝達の効果もあるが、びわ湖ホールでのオペラ公演が広く認知されていたことも意味するのではないだろうか。このような芸術上の成果は、徐々に地域に浸透していくことになるだろう。
- (32) 2018年に「機能強化総合支援事業」に採択された団体の評価がとりまとめられている。https://gekijo-ongakudo.ntj.jac.go.jp/hyouka/2019hyouka_list1.html (2022年10月31日閲覧)、2020年「地域の中核劇場・音楽堂等活性化事業」（1年ごとの採択）、についての評価については、https://gekijo-ongakudo.ntj.jac.go.jp/hyouka/2021hyouka_list2.html (2022年10月31日閲覧)。
- (33) 筆者はこれまでに様々な地方公共団体の文化政策分野の制度設計や運営に係わってきた。年々、地方公共団体の文化行政に関する政策立案、計画、評価に関する能力が向上してきていることを実感している。とくに文化領域において新しい概念を提示して、制度設計をした奈良県の事例は、小林真理編『文化政策の現在—文化政策の思想』（2017年、東京大学出版会）の「文化資源」で、また大阪市が地方独立行政法人制度の運用を拡張

させながら、文化施設の運営に新しい方法を導入させた事例などは、河島伸子、小林真理、土屋正臣共著『新時代のミュージアム—変わる文化政策と新たな期待』（2020年、ミネルヴァ書房）において、「第4章 ミュージアムの管理・運営体制」で紹介した。