

## 文化施設の構造改革と評価に関する一考察

大 橋 敏 博

はじめに

1. 文化施設に関する構造改革の進展
  - (1) 独立行政法人制度と国立文化施設
  - (2) 指定管理者制度と地方文化施設
2. 構造改革と評価を巡って
  - (1) 新たな制度設計と懸念
  - (2) 財政難、効率化と質の向上
  - (3) 目標等のあいまいさと評価
  - (4) 評価プロセスと改革する能力

終わりに代えて

はじめに

現在、文化施設は民間マネジメントの活用、市場原理の重視など民間的管理手法志向の下で独立行政法人制度創設、指定管理者制度導入など基本構造に関わる様々な改革、見直しが行われ、大きな転換期にある。とりわけ、従来、質に関わり、見えにくいこと、数値化しにくいこと、さらに非営利的な価値を追求してきた文化施設関係者が慎重であったことなどから進展してこなかった文化施設の評価がこの改革の中で形を変えて一気に進展し始めている。

従来の検討の枠組みは、評価の困難さや関係者の慎重さを背景とし、妥当性を確保するために精緻に検討し活動の質を厳正、客観的に評価しようとするものであった。また、これはある意味では簡単には成果が期待できないような性質のものであった。

ところが、構造改革での新たな制度の下では従来の精緻で詳細な評価についての検討というよりは、制度的枠組みが大きく変更され、単純でダイナミックなシステムが採用され、その中に評価が組み込まれることとなった。このために、遅滞していた評価が大きく進展し、文化施設の活動が分析され、透明性も高まるなど一定程度改善につながるようになった。

ただ、現在の構造改革に係る基本的な問題点の一つは、現在の改革、見直しが国、地方自治体の財政難をきっかけとしていることであり、現在の構造改革と評価がややもすれば経費削減、効率化に偏る危険性を含んでいることである。文化施設を真に充実させるためには単に効率化が進むだけでは十分ではなく、その質の向上が不可欠であり、質と効率性を如何に高いレベルで調和させるかが重要となる。

本稿は、構造改革で登場した新たな各制度の内容を検証し、さらにその中に組み込まれた評価に関わる仕組みとその現状を解明し、文化施設の真の充実のための今後の在り方を

考察しようとするものである。

## 1. 文化施設に関する構造改革の進展

### (1) 独立行政法人制度と国立文化施設

独立行政法人制度は、国の事務事業を「企画立案機能」と「実施機能」に分け、「実施機能」を担当する組織を国家行政組織の外に置き、自律的な経営で効率化、透明化等を図り、また、独立行政法人制度移行により公務員数を削減するなどにより行政改革を図ろうとして中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）により創設された。

独立行政法人制度は、「実施機能」を担う多様な機関が対象であるが、文化施設に関しては国立博物館、国立美術館がまず独立行政法人化されることとなった。国立博物館3館（東京国立博物館、京都国立博物館、奈良国立博物館）は、独立行政法人国立博物館法（平成11年法律第178号）により、統合の上、独立行政法人国立博物館として2001年に独立行政法人化された。同時に国立美術館4館（東京国立近代美術館、国立西洋美術館、京都国立近代美術館、国立国際美術館）も同様に統合の上、独立行政法人国立美術館として独立行政法人国立美術館法（平成11年法律第177号）により独立行政法人化された。

独立行政法人創設を求めた『行政改革会議最終報告』（1997年12月3日）は「効率性の向上、質の向上、透明性の確保」を図るために独立行政法人を設立すると述べており、相反しがちな「効率化」と「質」をとともに実現することが目的として掲げられている<sup>1)</sup>。

独立行政法人制度においては、独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第29条により中期目標が所管大臣（国立博物館・国立美術館については、文部科学大臣）によって定められ、独立行政法人はこの中期目標（国立博物館・国立美術館については5年間）を達成するため中期計画を作成し、さらにこの中期計画に基づき各年度の年度計画を定めることとされている。

各施設の目標が明示されたことは、評価に関する重要な変更点であった。また、評価に関しては、各事業年度に係る業務実績評価（同法第32条）、中期目標期間終了後の中期目標に係る業務実績評価（同法第34条）などが通則法で規定されており、評価に関する部分が制度として明確化され、評価がシステムとして組み込まれた形となっている。

また、当該独立行政法人の主務省に独立行政法人評価委員会が設置され、評価を行うとともに（同法第12条、第32条、第34条）、総務省に政策評価・独立行政法人評価委員会が設置され、各府省評価委員会が行った第一次評価の評価を行う二段階の評価システムとなっている（同法第32条、独立行政法人の組織、運営及び管理に係る共通的な事項に関する政令第1条）。

従来は設立時点でその必要性等について厳しい評価が行われるが、設立された後は新規事業以外の評価はあいまいであったものが、事後チェックが強化され、評価の在り方は大きく変貌することとなった。

的確な評価のためには、その活動の目標、目的等が明確であることを必要とする。活動の目標等が明確に設定されていなければ、その評価は困難なものとなる。新しい独立行政法人制度の下では、中期目標に対応して年度計画等により活動の目的等がある程度明確に設定されることとなり、また、年度報告等で目標の達成状況等が明らかとなり、さらにこれらに基づき所管省庁評価委員会での評価、総務省評価委員会での評価と評価に関連する

一連のシステムが内在的に構築されている。

このため、例えば、国立西洋美術館『プラド美術館展』（2002年3月5日～6月16日）は、プラド美術館のコレクションを紹介しつつスペイン美術の流れを王室コレクションとの関わりを通じて辿る展覧会であるが、『平成14年度独立行政法人国立美術館年度計画』では目標入場者数350,000人とされ、『平成14年度独立行政法人国立美術館報告書』によれば、現実には516,711人の入場者、143,716,000円の入場料収入があり、この展覧会が新聞では26回、雑誌では28回取り上げられ、入場者アンケートでは良いと評価するもの80.9%であったことが明らかとなっている。また、自己点検評価では外部専門家との連携で本件展覧会を有意義なものとする事ができたことを「良かった点」とし、「見直し又は改善を要する点」として混雑対策の見直しを挙げている。

もとより展覧会の質や意義を単に入場者数などの数値のみで評価することはできないが、ただこのような数値も評価においては一定の意味があることは否定できない。現実の入場者数が目標入場者数を大幅に下回るようなことがあれば、その下回った原因の解明が必要となり、この解明により将来の展覧会への改善事項が浮かび上がってくる事が期待されることとなる。従来このような目標が設定、公表されることはなく、また、広報やアンケート結果の自己分析などの公表等も行われなかったことからすれば、文化施設側が厳しく自己を見つめ、また、関連情報を公表し、改善への見直しや活動の透明化等が図られるようになった点は、文化施設の改善のために一定の前進であった。

また、このような改革を果敢に実施してゆくため館長像にも変化が見られ、美術館・博物館運営でも経営者スタイルのガバナンスへと移行しつつある。2003年4月、東京国立博物館では従前の企画部、学芸部を事業部、文化財部に改編し、美術課、工芸課などのジャンルごとの縦割り課編成を展示課、教育普及課など業務に沿った横割りの組織に改めるなど、大幅な組織改革が行われたが、これも館長のリーダーシップによるものであった。従来、美術館、博物館では「学芸」が専門組織の中核であったところ、我が国美術館、博物館の中心拠点である東京国立博物館のこの改革は大きな反響を呼んでいる。

辻村哲夫独立行政法人国立美術館理事長は、館の計画が社会に公表され、それを基準に評価がなされることで計画の重みが加わったこと、評価と評価結果の公表で館に緊張感をもたらしたこと、独立行政法人化に伴う様々な取り組みが意義ある経験となったことなど独立行政法人化の影響を指摘している<sup>2)</sup>。また、年末年始中の開館などで入場者数は大幅に増加し、国立美術館については独立行政法人化以前の水準（117万人）が独立行政法人化後は192万人となっている<sup>3)</sup>。

なお、国立博物館、国立美術館では2002年度には小・中学生の入館料（常設展）を無料化する措置が執られた。無料化すれば当然減収となり、財政的にはマイナスである。しかし、これに関し文部科学省に置かれた評価委員会は「博物館にとって重要な年齢層である小・中学生への積極的な働きかけ」と高く評価した<sup>4)</sup>。経費削減、効率化だけから考えるのではなく、その本質的な役割を考慮し、我が国や世界の芸術の粋に触れることによって感動を体験させようとする意義を評価した点は、評価の姿勢として意味がある。

今後の課題は、質にかかわる部分、見えにくい部分、数値化しにくい部分を如何に評価の中に適切に組み入れてゆくのか、また、改革を継続させるインセンティブをどのように整備して、真の改善が行われるようにしてゆくことができるかである。独立行政法人評価

委員会でも、入場者数などは定量化しやすく把握しやすいので、どうしても飛びついてしまいが、もっと存在意義に近いところでの評価を考えてゆく必要がある等が指摘されている<sup>5)</sup>。

国立博物館、国立美術館の独立行政法人化後、さらに、特殊法人等改革の一環として2002年12月には独立行政法人日本芸術文化振興会法（平成14年法律第163号）が制定され、従来特殊法人であった日本芸術文化振興会が2003年10月1日から独立行政法人化され、国立劇場での伝統芸術の公演等でも目標入場者数の設定等が行われることとなった。

『平成15年度独立行政法人日本芸術文化振興会年度計画』によれば、2003年10月から2004年3月までの「歌舞伎公演」（『通し狂言 競伊勢物語』他合計5公演）は『独立行政法人日本芸術文化振興会中期計画』（2003年10月2日文部科学大臣認可）で「つとめて古典伝承のままの姿で、なるべく広く、各種の伝統芸能の演出や技法を尊重しながら、その正しい維持と保存に努めること」「原典を尊重し、筋の展開が理解しやすいよう通し狂言の上演に努める」とされたことに基づき、「通し狂言」を主に上演することとされ（5公演のうち、4公演は通し狂言）、その目標入場者数は121,300人であった。

ところが、『平成15事業年度業務実績報告書』によれば、現実の歌舞伎公演の入場者数は108,161人で、文楽、能楽、舞踊、邦楽、大衆芸能等の分野では目標入場者数を達成していたが、歌舞伎では目標値をやや下回る結果となったところ、自己点検評価ではこの原因を考察し、例えば、制作進行が例年より遅れ、公演の広報宣伝が十分に行き届かなかったことから、以後、出演者、演目の確定を急ぐなどの改善を行うなどとしている<sup>6)</sup>。

評価の主要な目的が改善充実にあるとすれば、入場者目標を達成できなかった場合でも、その原因や背景等を解明し、以後改善すべき点を明確にするプロセスを確実に進むことができれば、それは意味のあることとなる。また、これらを外部に公表することにより、文化施設内部で緊張感が高まること自体の意義も小さくない。評価を単に経費削減や事業削減に利用するのではなく、これをさらに前向きに捉え、以後の改善に如何に結び付けてゆくのかという点を重視してゆく必要がある。単に評価のための評価に終始すれば、評価のために費やす時間、労力等から評価疲れが起り、評価の本来の目的は達成されず、いたずらに時間、労力等のコストの無駄使いとなり、意欲を失わせ、かえって改善が不十分となる恐れがある<sup>7)</sup>。

## (2) 指定管理者制度と地方文化施設

### 1) 指定管理者制度の創設

「指定管理者制度」は、2003年6月に成立した地方自治法の一部を改正する法律（平成15年法律第81号）により新たに設けられた制度である。この地方自治法改正により、「公の施設」の管理に関して大きな制度変更が行われた。従来、地方公共団体が設立した「公の施設」（美術館、博物館、ホール、公民館、体育館、図書館、保育所、青少年施設等）については当該地方公共団体が設立した財団等に管理の委託を行うことが多かった。改正前の地方自治法第244条の2第3項が「公の施設の設置の目的を効果的に達成する必要があると認めるときは、……その管理を普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託することができる」と規定し、政令（地方自治法施行令第173条の3）では地方公共団体が資本金、基本金等の2分の1以上を出資している法人等と限定していたためである<sup>8)</sup>。

今回の地方自治法改正により導入された「指定管理者制度」は、従来の仕組みとは異なり、地方公共団体が指定する「法人その他の団体」に「公の施設」の管理を包括的に行わせようとする制度であり、従来の制限を撤廃し、その対象には民間事業者等が幅広く含まれ、「公の施設」の管理業務を株式会社等の民間事業者に幅広く開放しようとするものである。

このため、公募により財団や企業等から指定管理者の申請を受け付け、当該施設の設置者である地方自治体において審査し、選定するケースが多くなり、従来管理委託を受けていた各地方自治体関連団体が必ずしも指定されるとは限らないこととなった。

指定管理者制度導入の趣旨については、地方自治法改正の国会審議の中では、次のように説明されている。

「近年は、公的主体以外の民間主体におきましても十分なサービス提供能力が認められるものが増加しているということでございまして、また多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するためには民間の事業者の有するノウハウを広く活用することが有効である、このように考えられてきております。そこで、公の施設の管理を一般の株式会社を含めた民間事業者に行わせることができるよう、指定管理者制度の導入を内容とする今回の地方自治法の改正を行うに至った次第でございます。

そこで、指定管理者の指定に際しては、複数の候補の中から最も施設の稼働率の向上、又は利用料の収入の増加、さらには経費の縮減、こういったものが図られるような管理が実施されることが私どもとしては望ましいと考えておりまして、その結果、地方公共団体にとって財政負担の軽減が図られると同時に、利用料金の引下げ、これも期待できるのかな、このように感じております。」<sup>9)</sup>

ここでは、民間の事業者の有するノウハウを活用しての「財政負担の軽減」「住民ニーズへの効果的、効率的対応」が強調されており、また、総務省自治行政局長から各都道府県知事宛の改正法施行通知でもやはり、「公の施設に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費節減等を図ることを目的とする」旨が指摘されている<sup>10)</sup>。

地方自治体が設置した「公の施設」（地方自治法第244条では「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」と規定）については、通常、施設ごとに個別の条例により設置され、目的や運営の基本事項等が規定されている。今回の地方自治法改正により、管理を委託している公の施設については改正法施行の日（2003年9月2日）から3年を経過する日までは、なお従前の例によるとの経過措置が規定され（附則第2条）、3年以内に条例改正等が求められることとなっている。なお、改正された地方自治法（第244条の2）では、必要があると認めるときは、条例の定めるところにより指定管理者に管理を行わせることができる旨を規定しており、必ずしも全ての公の施設について指定管理者制度を採ることとはされておらず、地方自治体の直営による方式も選択可能である。

ただし、従来の管理委託の方式をそのまま続行することはできず、指定管理者制度か直営化のいずれかを改正地方自治法施行後3年以内に選択することが必要となった。公の施設も各地方自治体では多様であり、地方自治体の判断も多様であると考えられるところ、今回の地方自治法の改正のように一定方式に運営を制限するのは地方自治体の自主的な判断を奪うもので、近年の地方自治の趨勢には反しているのではないかとの疑問がある。

なお、指定管理者制度の背景としては、第3セクターなど外郭団体の見直しが課題と

なっていることが挙げられる。バブル崩壊後経済環境が変化する中で一部の第3セクターでは赤字の累積により経営が深刻化しているものが見られ、第3セクターの経営状況を点検し、地方自治体の財政運営に影響が及ぶことのないよう、運営改善や地方自治体との関係を整理することが求められるようになってきている<sup>11)</sup>。また、多くの地方文化施設の場合、競合する相手がおらず、効率化し質を高め改善してゆこうとするインセンティブが弱い面があった。

## 2) 指定管理者の選定と評価（島根県の事例）

島根県においては、県が設置した県民会館、県立美術館等の「公の施設」について2004年10月には各設置条例を改正し、2005年4月から指定管理者制度を導入することとされ、各施設ごとに指定管理者の募集・選定等が行われた。この結果、県民会館については申請者が1団体であり、従来どおり(財)島根県文化振興財団が選定されたが、県立美術館については申請者がデザイン会社、大手運送会社を含め4団体となり<sup>12)</sup>、従来の(財)島根県文化振興財団に代わり株式会社SPSしまね（サントリーパブリシティサービス株式会社<sup>13)</sup>の関連会社）が選定された。指定管理者の応募資格として「島根県内に主たる事務所（本社機能を有するもの）を置く又は置こうとする法人その他の団体であること」が規定されていたため<sup>14)</sup>、島根県に株式会社SPSしまねが創設された。

選定の過程、各申請者の申請内容、選定における得点等の詳細は公表されておらず明らかではないが、新聞報道によれば、株式会社SPSしまねが提案した運営委託金は2億5600万円であり、県が公募の際に示した上限額（3億1060万円）より約5000万円少なく、2004年度に比べ約8000万円の経費削減となると見込まれており、また、指定管理者制度の導入で県の施設22施設の合計で約5億円の県負担経費の削減と報道されている<sup>15)</sup>。県民会館については、従来どおり(財)島根県文化振興財団が管理を行うこととなったが、指定管理者制度への移行に伴い運営委託金は39,214千円の減額となっている<sup>16)</sup>。(財)島根県文化振興財団の県民会館関係では、コスト削減のため、2005年4月、組織の簡素化が行われ、従来の3部（管理部、事業部、技術部）4課（管理課、施設課、事業課、技術課）から2課制（サービス課、文化事業課）に改められた。

指定管理者候補選定では、事業計画や施設運営方針などのサービス提供面（質）とコスト面（効率性）が総合的に勘案され、選定されることとなる。指定管理者選定はまさに候補者の総合的な力量の評価であり、指定が一定期間を限って行われることから、指定管理者制度は連続的な評価を組み込んだシステムといえることができる。また、公募における申請で事業計画書を提出することとなるが、事業計画書には「事業の評価」との項目が設けられ、申請者には事業が効果的に実施されているかどうかを自己評価することが義務付けられ、評価指標、評価手法等を示す必要がある<sup>17)</sup>。さらに、選定された指定管理者には、業務報告書・事業報告書等の提出など様々な報告義務が課され、事業がどのように実施されているのか、評価の具体的な材料を提出することとなっており<sup>18)</sup>、県当局にとっては指定期間終了前でも状況の把握は可能となっている。

指定管理者制度は、従来のパートナーとしての関係から施設管理というサービスを売買するドライな関係へと変化させた。地方自治体当局と共通する感覚を多く持った従来の外郭団体管理とは異なり、指定期間という異なる時間軸を持つ企業等が指定管理者期間中にどのように事業を実施しているのか、その過程を適切にチェック、監視（モニタリング）

してゆくノウハウは地方自治体には未だ蓄積されておらず、利潤を追求しなければならない企業指定管理者の自律性を尊重しながら適度な距離を保ちつつ如何に適切にコントロールしてゆくのか、さらに、適切な施設運営の担い手として如何に育成してゆくのかは、今後の大きな課題であり、そのためには様々なコストも必要となる。

なお、島根県立美術館の場合、学芸部門は県の直営であるが、長崎歴史文化博物館（2005年11月開館予定）では学芸部門を含めて全ての運営管理を企業の指定管理者（乃村工藝社）が担当する全国初のケースとなっており<sup>19)</sup>、学芸部門をどのように運営してゆくのか注目される。

## 2. 構造改革と評価を巡って

### (1) 新たな制度設計と懸念

我が国の文化施設は独立行政法人国立博物館4館（2005年10月開館の九州国立博物館を含む）、独立行政法人国立美術館4館などと、フランスの33館、イタリアの492館、英国の17館等に比して数が少ないため、その目標や役割分担等はそれなりに明らかであるが、地方文化施設の場合、目標等があいまいなままに設立されたケースもあり、何を基準として評価するのが不明確となりがちで、評価はなかなか進展してこなかった。④地域創造が公立文化施設を対象として実施したアンケートでは、評価の問題点として適切な評価指標や評価方法の設定が難しいとするものが74.7%を占め<sup>20)</sup>、関係者の認識と慎重さを伺わせている。

これまで非営利的な価値を追求してきた立場からすれば、市場原理が侵食してくることは漠然とした不安があることも一因と考えられる。質にかかわる評価を真に客観的、厳格に実施しようとするれば、手間ひまのかかる手の込んだ手法を開発することになり、現実への適用でも大きな労力を取られ、そのコストは膨大となり、あるいは評価のための評価に陥り、かけたコストの割には現実の改善効果を生じさせないことともなる。あるいは、質的な面や見えにくい部分、数値化しにくい部分を置き去りにする恐れも出てくる。

さらに、評価の進展を抑制した背景には評価の持つマイナスイメージ、即ち、評価による見直しにより、廃止や経費削減等が行われるのではないかと、市場原理が侵食し、商業化してゆくのではないかと不安や懸念が文化施設関係者に根強くあったことである。

現実には、2000年に行われた東京都の「行政評価制度の試行に関する評価」では東京都立文化施設が対象となり、その中で東京都近代文学館が総合評価「E（廃止又は休止が適当）」と評価され、2001年度末をもって廃止された<sup>21)</sup>。

東京都近代文学館は、近代文学に足跡を残した東京ゆかりの作家の原稿、初版本などを展示し、都民向けの「文学講座」「文学散歩」などを実施するユニークな施設であったが、入場料無料のところ入館者一人当たりの経費が3,317円となるなど「効率性」は低く（評価は4段階で最低の「1（不十分）」）、東京都として維持してゆく「必要性」はやはり4段階で最低の「1（不適切）」であった。なお、「達成度」は4段階評価で「3（目標をほぼ達成）」、「実績評価」は4段階評価で「3（目標達成、効率性不十分）」、「公平性」は4段階評価で「2（やや不適切）」であった<sup>22)</sup>。

このように文化施設関係者の懸念はそれなりに現実的なものであったが、構造改革は新たな制度設計で基本的な枠組みやルール自体を変更し、困難なことを一気に実現させてし

まう。先の1.（文化施設に関する構造改革の進展）で見たように独立行政法人制度、指定管理者制度の創設という新たな制度の下では評価の実施そのものは不可避であり、困難であることを理由とした非実施は選択肢の中にはない。どのようにして実施するかが課題としてあるだけであり、必ず評価は行われ、それに基づいた措置が講じられる。

近年の行政改革の特色は、市場原理の重視、民間マネジメントの活用である。独立行政法人制度や指定管理者制度もこの流れの中にある。これは、従来行政による調整では既得権益者を生じさせ、非効率で、非合理的な結果をもたらす恐れが多く、他方、市場原理、競争等の下では自律的な調整機能が働き、合理的な結果がもたらされるとの理解に基づくものである。

しかし、構造改革による各制度も完全な市場の中にはなく、選択や評価、協議など行政による様々な調整、制御を必要としている。これらの調整、制御は、市場のように放置しておけばよいものではなく、多くの時間、費用等を必要とし、また、やはり人為的な要素が加わり、結果が最適なものとなると保証されているわけではない。

評価実施と改革を重視する観点からすれば、構造改革による各制度は評価に伴う困難さを一気に突き崩し実現させた優れたシステムであり、また、透明性を高め、効率的な運用を促す規律をもたらし、余りに非合理的なもの、非効率なものは排除することができるシステムであるが、実は結果としての最適性、合理性は不確実である。これらの制度も発展途上のシステムであり、個々の具体的ケースでの検証とその改善を繰り返し、さらにその質を高め、進化させてゆくべきものである。

## （2）財政難、効率化と質の向上

現在の構造改革は、国、地方の財政難を背景に行財政改革の一環として構想され、実施されてきている。このため、評価においてもややもすれば経費削減、効率化に偏る危険性をはらんでいる。現在の状況は多分に経費削減絶対の情緒の下にある。削減だけでは質の向上はおぼつかない。むしろ質の評価を向上させるようとする試みはほとんどすべてがコストの増加につながる。やはり質の向上にはそれなりの投資が必要であり、経費削減を行うだけでは質の向上は困難である。このため、必要がある部分については新規追加措置を行うことが必須となる<sup>23)</sup>。

単に財政悪化を避けたいとの意識に動かされ、余りにも経費削減偏重の戦略に基づく改革に陥れば、各文化施設で次々とサービスの引き下げが生じる恐れがある。この点では、現在（2001年度－2005年度）の国立美術館・国立博物館の中期目標、中期計画では、行政コストの効率化達成のための一定削減（毎年1%）はあるものの、新規施策等が認められる余地があり、必ずしも運営交付金が削減されることとなっていない<sup>24)</sup>。独立行政法人国立美術館の場合、2001年度の運営費交付金は4,426百万円であったところ、2005年度では4,984百万円と増額されており、このような仕組みは今後も是非維持する必要がある。なお、決算において剰余金が発生した場合について、国立美術館中期計画では、(1)美術作品の購入・修理、(2)調査研究、出版事業の充実、(3)企画展等の追加実施、(4)入館者サービス、情報提供の質的向上、老朽化対応のための設備の充実、に充てることとされており、独立行政法人のインセンティブを高めるため、その判断を尊重すべきものと考えられる。

美術館、博物館にとって寄託品は収蔵品の不足を補い、極めて重要な位置を占める。東京国立博物館では、2002年度で2,389件（うち、国宝65件、重要文化財334件）の寄託品が



あり、これは対前年度比98件の増加であった。他方、東京国立博物館が同年度に購入したのは64件（うち、重要文化財1件）であった<sup>25)</sup>。企業が期間限定の指定管理者となることで作品所有者からの信頼が得られなければ、寄託品は減少し、あるいは増加せず、現実に展示することのできる作品が不足し、展示の質は低下する。一時的な削減利益を追求することより長期的な信頼関係を築く方が結局は得られる利益が大きいとも考えられる。

もとより「効率化」は改善の重要なポイントの一つであり、各施設において達成されるべき事柄である。ただ、単に予算や人員を削減するだけの縮小志向の改革に陥ってしまえば、結局質の低下を招くのみで国民・住民の期待に反し、社会への貢献は減少し、改革自体が不成功に終わる可能性がある。「効率化」と「質の向上」を高いレベルで調和させてこそ真の改善であり、改革の意味がある。前述の国立博物館等での小・中学生入館料無料化措置が評価されている意義もこのようなバランスの中にある。

### (3) 目標等のあいまいさと評価

文化施設の評価を困難にしている理由の一つは、当該文化施設の目標等が不明確な場合が多いことである。とりわけ、各自治体に所在する公立文化施設の目標等はあいまいな場合が多く、(財)地域創造の公立文化施設アンケートでは、設置条例、団体寄付行為・定款以外にその目的、目標等を明文化したものがあつかいの問いに対し、「特になし」としたものが44.0%を占めている<sup>26)</sup>。

設置条例の規定は、条例という性格上抽象的なものとなっていることが多い。浜田市石中央文化ホールの事例では、「浜田地域の文化振興を図るため、地方自治法第244条の2の規定に基づき、石中央文化ホールを設置する」(浜田市石中央文化ホール条例第1条)などであり、具体の事業規定でも「文化ホールは、第1条の目的を達成するため、次に掲げる事業を行う」とし、「(1)各種催物、集会等のための利用に供すること、(2)芸術文化に関する公演、研究会、講演会等を開催すること、(3)前2号に掲げるもののほか、芸術文化の振興及び福祉の増進を図るために必要な事業」(同条例第3条)を掲げるのにとどまっている。前述の(財)地域創造アンケートにあるように、これ以上に在り方や方針等を明確にするものがなく、文化施設の活動の在り方を突き詰め、具体的な目標、方針を定めることが少ないのは、地方文化施設にありがちな問題点である。このような状況では、あいまいな目標等を文化施設の専門的スタッフが自らの考えに基づいて個々に具体化するため、明確な戦略の形成と制御が不足しがちであった。

的確な目標、目的の存在によってこそ明確な方向性を確立し、複雑、多様な文化施設の活動を制御することができるのであり、目標等を明確に設定することは当該施設の業績、達成度を的確に認識する確実な手段ともなる。なお、市町村合併による既存施設の役割分担や人口減による利用者減少など、今後の地方文化施設の基本戦略や目標設定にかかわる課題は多く、基本戦略や目標等の再定義が必要となっている。

目標等の設定に当たって、その置かれた環境・条件の違い、地域の特性等を考慮すれば、各地方文化施設に対する各地域の期待等は多様であり、施設ごとに多様な行き方があるはずである。しかし、これが十分には意識されず、画一的に類似の事業を考えている事例は多い。評価に当たってはまず当該施設が達成すべき目標等を明確にし、これと比較してその達成状況を評価する必要がある。目標自体があいまいでは適切な評価を行うことはできない。富山県利賀村(現南砺市)、石川県中島町(現七尾市)のように、劇場を中核とした

まちづくりを考えるのも一つの行き方である<sup>27)</sup>。

また、我が国では劇場に専属オーケストラを置くことは極めて珍しいが、兵庫県立芸術文化センターのように35歳以下の若手で育成教育型（更新なしの3年契約）の専属オーケストラを組織するという思い切った工夫もありうる<sup>28)</sup>。

さらに、私立文化施設の行き方も参考となる。従来、公立文化施設の在り方は画一的に考えられてきたきらいがある。抽象的に公立文化施設の在り方というのではなく、ある特定の地域の置かれた条件、特性等を考慮し、その施設の行き方を考える必要があり、その場合私立文化施設の行き方も参考となる。

例えば、紀伊國屋ホール、俳優座劇場は我が国の代表的な劇場であるが、その行き方は大きく異なる。紀伊國屋ホール<sup>29)</sup>は、自主事業は行わず徹底した貸し劇場方式をとるが、「多くの若い演劇人に表現の場を与え、日本の演劇や落語などを地道に育ててきた功績」<sup>30)</sup>を評価され、2003年には菊池寛賞を受賞している。また、俳優座劇場<sup>31)</sup>は、貸し劇場と自主公演の二本立てで、舞台美術部門を持ち、他劇団の舞台装置製作、テレビ番組美術なども担当、劇団俳優座とは別に俳優座劇場自体でプロデュース公演を行い、その評価も高い。

公立文化施設では通常自主公演事業が重要と考えられているが、当該地域の事情等によっては紀伊國屋ホールのように地元芸術文化団体の主催公演を支援することを中心とした行き方もあり得るところであり、また、もし充実した舞台美術部門等を持っていれば、俳優座劇場のようにそれをさらに活用する方途も考えられよう。

ただ、セゾン美術館<sup>32)</sup>、東武美術館<sup>33)</sup>という有名美術館も近年閉館に追い込まれているように、文化施設の努力だけでは有意義な活動を継続してゆくことは容易ではなく、民営化や民間的管理手法によれば問題が片付くというわけではない。税制優遇などによって文化施設が多くの寄付、寄贈等が得られるような仕組みが我が国には不足している<sup>34)</sup>。地方公共団体等の文化への投資が衰弱してきた現在<sup>35)</sup>、寄付等を拡大し、文化施設に資金が流れる仕組みを構築し、資金源の多様化を図ることは緊急の課題である。しかし、公立文化施設であれば、やはり公的主体が適切に文化施設を支えてゆくことが不可欠である。

#### (4) 評価プロセスと改革する能力

評価に当たっては、当該文化施設の現場が評価手法の開発など評価を支えてゆくことが必要である。現場に評価手法の開発等により改善意識を植え付けることができれば、その効果は一時的ではなく、継続し、持続可能性のある改善が実現する。評価が余りに評価専門組織や現場から離れた部門が中心となり、評価のための評価となってしまうのは、改革するという価値観が現場に共有されず、長期にわたっての現実の改善にはつながらない。

独立行政法人制度や指定管理者制度に組み込まれている評価システムは、従来の設立時や予算増額時での事前チェックに比較すれば、事後的チェックが毎年継続するという意味で優れたシステムと言える。しかし、真に改善の実を上げ続け、継続させてゆくためには当該施設の現場自身の中に改善し続ける意欲や変化する能力を育成する必要がある。現場に改善意識を植え付ければ、その効果は一時的ではなく、持続し、その内容も外部からは見えない部分にも渡り広範なものとなる。

また、評価活動では、現場に具体的な評価進行を通じて悩み、それにより成長するという学びの改善体験プロセスを組み込む必要がある。学びの体験により現場の意識を変えることができれば、その効果は持続し、長期化する。単に外部評価や解り易い効率化目標だ

けではこのような持続的な効果は期待しにくい。現在の評価手法はなお発展途上で模索中の段階にあり、当然、今後問題が顕在化し、停滞する可能性もある。しかし、改善意欲があれば、従来のものに代わる新たな仕組みを作り出すことができ、改善そのものは継続してゆく。

このような意味で、現在の状況は短期的な経費削減効果が余りに重視され、長期的な戦略、即ち、現場スタッフの意欲を掻き立て、経験を通じてスタッフを育成してゆくという、人材育成の観点や内部組織の意識改革への配慮が不足している。やはり、スタッフが変化する能力をも高め、活発に生き生きと働くことがその組織を伸ばす大きな要因となる。

このような点では、政策評価の取り組みが先行している英国の事例は興味深く、例えば北アイルランドのアーツカウンシルの *Evaluation Toolkit for The Voluntary and Community Arts in Northern Ireland* (2004) などが参考となる。

ここでは、questions (本質的に重要なものは何かを問い直すことの必要性)、learning (評価から学ぶことの重要性)、evidence (客観的で確実なものに基づく必要性)、causation (因果関係をきちんと示すことの重要性)、perspective (異なる多様な観点から分析することの必要性)、reflection (評価結果を改善に反映させることの必要性) などが指摘されており<sup>36)</sup>、目先の結果というよりも評価推進のプロセスを大切にし、現場スタッフに評価の意義を認識させ、意識改革を図ろうとしていることが伺われる。

## 終わりに代えて

文化施設に関する構造改革、新しい制度の導入はまだ始ったばかりで、その評価については今しばらく改革の進展の状況とその影響を注意深く見守ってゆく必要がある。特に、指定管理者制度については、未だ移行期間中であり、多くの地方自治体では2006年9月の期限を前に現在対応の山場を迎えている。しかし、指定管理者制度は、既に大きな影響を生じさせている。指定管理者制度の基本は対象を地方自治体が設立した団体以外の企業等にも拡大し、多くの対象の中から公募で候補者を競わせるところにある。競争の存在が施設の管理を改善させてゆくと考えられている。

これを企業側から見れば、規制緩和による新しいビジネスチャンス、公的市場の民間への開放となる。全国地方自治体の公の施設全体が指定管理者となる場合には10兆5000億円の市場規模があると推計されている<sup>37)</sup>。さらに、行政業務を幅広く民間に開放しようとする「市場化テスト」も2005年度から一部試行実施されている<sup>38)</sup>。

このような期待を背景に各企業の動きはすばやく、三菱総合研究所は2003年5月に企業49社を参加者としてパブリックビジネス研究会を立ち上げており、また、指定管理者制度等への対応のために社内組織を整備した企業も見られる。同種の施設多数で指定管理者となることができれば、同一展覧会や同一公演を複数施設で巡回実施できること等による相乗効果が生じることから、今後、施設運営のノウハウを蓄積した有力企業が全国展開を図ろうとすると予測される。

指定管理者制度への移行が先行しているところでは、島根県立美術館のように候補選定で自治体が設立した団体が選定競争に敗れる事例も生じている。また、東京・中野区の「なかのZEROホール」で管理運営を受託していた(株)中野区文化・スポーツ振興公社が選定に応募せず来年3月解散し、東京・葛飾区の「葛飾シンフォニーヒルズ」を運営していた(株)

葛飾区文化国際財団は本年6月の1次選考に漏れ、解散手続きに入ったと報道されている<sup>39)</sup>。

地方自治体が設立した団体は従来からの受託運営の実績を通じて人材を整備し、ノウハウを蓄積してきたが、他方、民間企業に比べ高コストで、効率化競争、経費面での競争となつては苦しいと考えられている。財政規律が緩み、高コスト体質となつていたと見られるものもある。

島根県（県立美術館）、長崎県（歴史文化博物館）のように公募で民間企業を指定管理者に選定する動きがある一方で、高知県のように県の公の施設については公募で指定管理者制度に移行するが、文化施設3館（県立美術館、県立歴史民俗資料館、県立文学館）だけは文化行政が十分に担えないとして当面公募せず、現在の(財)高知県文化財団をそのまま指定管理者とする特例措置を講じるなどの事例も見られる。

いずれにしても地方自治体の財政難と指定管理者制度への移行で、既に多くの地方文化施設は効率化競争、コスト競争の圧力にさらされている。人件費の切下げは効率化、コスト削減のための比較的安易な手法であり、現場の人材の流失を招いている事例も見られる。コスト圧縮以外のビジョンを持たず、余りに短期的な利益追求に走りすぎているのではないかとの懸念もある。このような状況で、文化施設の側では自らの存在意義や社会的必要性を外部に積極的に説明し、関心を喚起し、地域の理解と合意を形成し、支持層を拡大してゆくことが不可欠となつてきており、これは従来不足していた部分であり改革の一つの効果と言える。

地域の実情等を踏まえ、直営でゆくのか、あるいは具体的な指定管理者制度をどのように設計してゆくかは、各地方自治体の判断によるところであり、様々な選択があり得る。また、質の向上と効率化をどのようにして高いレベルで実現するのか、当該施設が現在及び将来において社会にどのように貢献してゆくべきかなど、各地方自治体や地域で考えなければならないことは多く、その戦略や見識が問われている。さらに文化施設の構造改革で見えてくるのは、評価の対象は実は現場としての文化施設だけではなく、国や各地方自治体の戦略、基本方針そのものを含む必要があることである。

## 注

- 1) 行政改革会議（1997：Ⅳ .2.(2)独立行政法人の創設）
- 2) 辻村哲夫（2002：18-19）
- 3) 117万人は独立行政法人化前5年間の平均であり、192万人は中期目標期間中の平均である。（独立行政法人国立美術館での平成17年10月ヒアリングによる。）
- 4) 文部科学省独立行政法人評価委員会（2003：2、全体評価、業務運営（運営））
- 5) 文部科学省（2001）『文部科学省独立行政法人評価委員会第4回議事録』
- 6) 独立行政法人日本芸術文化振興会（2004：45）『平成15事業年度自己点検評価報告書』
- 7) 評価を担当した委員も、評価の作業量が膨大であり、評価項目の再検討など評価方法の再検討が必要である旨指摘している（清水眞澄（2002：13））。
- 8) なお、当該法人の業務の内容及び当該地方公共団体の出資の状況、職員の派遣状況等から見て適切な管理に支障がないものとして自治省令で定める法人は、さらに例外的に4分の1以上の出資でも可とされていた（地方自治法施行令第173条の3第2号、地方自治法施行規則第17

条)。

- 9) 参議院総務委員会 (2003年6月5日)における若松謙維総務副大臣答弁。
- 10) 総務庁自治行政局長通知 (2003)『地方自治法の一部を改正する法律の施行について』
- 11) 自治大臣官房総務審議官通知 (1999)『第3セクターに関する指針について』
- 12) ㈱島根県文化振興財団、サントリーパブリシティサービス、乃村工藝社 (デザイン会社)、大手運送会社の4団体が申請したと報道されている (「公立美術館『指定管理者制度』導入」『読売新聞』2005年6月7日)。
- 13) 『2005年版帝国データバンク会社年鑑』によれば、事業内容は、広報活動請負、雑貨小売、パーティ企画運営などとなっている。なお、同社はサントリーホール等でのサービス部門を担当している。
- 14) 島根県 (2004: 指定管理者の応募資格)『島根県立美術館指定管理者募集要項』。島根県立施設の指定管理者については、全て統一的にこのような県内要件が付されている。
- 15) 朝日新聞2005年3月6日『県、指定管理者制度を来月から本格導入』。なお、島根県資料『指定管理者導入に伴う節減効果』(2005年)によれば、17施設で応募総額計2,593,113千円、対前年度比505,934千円の縮減、県立美術館については80,514千円の減となっている。
- 16) 島根県 (2005)『指定管理者導入に伴う節減効果』
- 17) 島根県 (2004: 事業計画書)『島根県立島根県民会館指定管理業務仕様書』
- 18) 島根県 (2004: 管理の基準)『島根県立島根県民会館指定管理業務仕様書』
- 19) 長崎県 (2005: 金子原二郎長崎県知事挨拶)
- 20) 財団法人地域創造 (2005: 公立文化施設用アンケート Q-1)
- 21) 東京都総務局 (2000: 219)。東京都知事本部 (2002: 20)。
- 22) 東京都総務局 (2000: 215-220)
- 23) 野崎弘国立博物館理事長は、独立行政法人化した博物館を振り返り、活動の活性化のためには、財政基盤の確立、施設・設備の充実等の基盤整備が欠かせないと指摘している (野崎弘 (2002: 21))。
- 24) 国立美術館等の中期目標では、「中期目標の期間中、毎事業年度につき新規に追加される業務、拡充業務分を除き1%の業務の効率化を図る」とされている (文部科学省 (2001: 業務運営の効率化に関する事項))。
- 25) 文部科学省独立行政法人評価委員会 (2003: 3、項目別評価、東京国立博物館、収集・保管)
- 26) 財団法人地域創造 (2005: 公立文化施設用アンケート Q-3)
- 27) 利賀村は多数の劇場 (総座席数1600は人口988人 (2002年) を超える) を建設し、世界演劇祭を毎年開催し、中島町はユニークな能登演劇堂を作り1か月のロングラン公演などで演劇による町おこしを行っている。
- 28) 兵庫県立芸術文化センターは、2005年10月22日にオープンし、専属の「兵庫県立芸術文化センター管弦楽団」を持つ (「兵庫県に教育型オーケストラ」『日本経済新聞』2005年10月1日)。団員は、平均27歳で半数は外国人である (「兵庫県新楽団の概要」『日本経済新聞』2005年6月9日)。
- 29) 1964年開場の老舗ホール。418席。
- 30) 財団法人日本文学振興会主催、第51回菊池寛賞受賞理由 (2003年)。
- 31) 1954年開場。300席。劇団俳優座は法人として別会社。
- 32) 1999年2月閉館。写真、デザイン、建築等をも視野に入れた現代作家の紹介、先鋭的な企画展では高い評価を受けていた。

- 33) 2001年3月閉館。エルミタージュ美術館展や、ルノアール、レンブラント、北斎などの名作を展示する企画で観客を集めた。
- 34) 欧州美術館への寄付・寄贈等については、大橋敏博（2000年）参照。
- 35) 都道府県・市町村の文化関係経費の推移を見ると、1993年度に9,553億円であったものが2001年度には5,650億円へと大幅に減少している。（文化庁（2004：8））
- 36) Annabel Jackson Associates（2004：8）
- 37) 三菱総合研究所（2000：2）
- 38) 2005年度では、公共職業安定所（ハローワーク）のキャリア交流プラザ事業や社会保険庁の中小企業への厚生年金加入適用促進事業、刑務所の施設警備など8モデル事業が試行実施中。2006年には「市場化テスト法」成立が目標となっている。
- 39) 「官から民 財団に“解散風”」『読売新聞』2005年8月2日。

## 引用参考文献

Annabel Jackson Associates, *Evaluation Toolkit for The Voluntary and Community Arts in Northern Ireland*, 2004.

朝日監査法人パブリックセクター部編著『独立行政法人のすべて』ぎょうせい、2003年。

「県、指定管理者制度を来月から本格導入」『朝日新聞』2005年3月6日。

文化庁『我が国の文化行政』、2004年。

文化政策提言ネットワーク編『指定管理者制度で何が変わるのか』水曜社、2004年。

地域協働型マネジメント研究会編著『指定管理者制度ハンドブック』ぎょうせい、2004年。

David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Plume, 1993. (高地高司訳『行政改革』日本能率協会マネジメントセンター、1995年)

独立行政法人国立美術館『平成14年度独立行政法人国立美術館年度計画』、2002年。

独立行政法人国立美術館『平成14年度独立行政法人国立美術館報告書』、2003年。

独立行政法人日本芸術文化振興会『独立行政法人日本芸術文化振興会中期計画』（2003年10月2日 文部科学大臣認可）、2003年。

独立行政法人日本芸術文化振興会『平成15年度独立行政法人日本芸術文化振興会年度計画』、2003年。

独立行政法人日本芸術文化振興会『平成15事業年度業務実績報告書』、2004年。

独立行政法人日本芸術文化振興会『平成15事業年度自己点検評価報告書』、2004年。

行政改革会議『行政改革会議最終報告』（1997年12月3日）。

自治大臣官房総務審議官通知『第3セクターに関する指針について』（1999年5月20日自治政第45号）。

三菱総合研究所『自治体チャンネル（2000年10月号）』、2000年。

文部科学省『独立行政法人国立美術館の中期目標（平成13年4月1日～平成18年3月31日）』2001年。

文部科学省『文部科学省独立行政法人評価委員会第4回議事録』（2001年8月1日）。

文部科学省独立行政法人評価委員会『独立行政法人国立博物館に係る業務の実績に関する評価（平成14年度）』（2003年8月29日）。

長崎県『長崎歴史文化博物館事業発表会（概要）』（2005年7月5日）。

<http://www.pref.nagasaki.jp/koho/governor/kaiken/20050705/20050705.html>

中村太和『民営化の政治経済学』日本経済評論社、1996年。

- 成田頼明監修『指定管理者制度のすべて』第一法規、2005年。  
「兵庫県新楽団の概要」『日本経済新聞』2005年6月9日。  
「兵庫県に教育型オーケストラ」『日本経済新聞』2005年10月1日。  
野崎弘「独立行政法人国立博物館の一年を振り返って」『文化庁月報』411号、2002年。  
大橋敏博「欧州諸国の美術館運営と寄付・寄贈」安田総合研究所『欧米諸国における美術品の取引・流通の状況および美術品についての調査研究最終報告書』、2000年。  
参議院総務委員会（2003年6月5日）における若松謙維総務副大臣答弁。  
島根県『島根県立美術館指定管理者募集要項』（2004年11月9日）。  
島根県『島根県立島根県民会館指定管理業務仕様書』（2004年）。  
島根県『指定管理者導入に伴う節減効果』（2005年）。  
清水眞澄「平成13年度独立行政法人国立美術館・国立博物館の評価を終えて」『文化庁月報』（第411号）、2002年。  
総務庁自治行政局長通知『地方自治法の一部を改正する法律の施行について』（2003年7月17日、総行第87号）。  
東京都知事本部『行政評価結果を踏まえた事務事業の見直し状況』、2002年。  
東京都総務局『平成12年度行政評価制度の試行における評価結果報告書』、2000年。  
辻村哲夫「独立行政法人国立美術館の一年を振り返って」『文化庁月報』411号、2002年。  
上山信一『行政の経営改革』第一法規、2002年。  
宇賀克也『政策評価の法制度』有斐閣、2002年。  
八代尚宏『「官製市場」改革』日本経済新聞社、2005年。  
安田総合研究所『欧米諸国における美術品の取引・流通の状況および美術品についての調査研究最終報告書』、2000年。  
「公立美術館『指定管理者制度』導入」『読売新聞』2005年6月7日。  
「官から民 財団に“解散風”」『読売新聞』2005年8月2日。  
財団法人地域創造『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』（平成17年3月）、2005年。

謝辞：本研究は、平成16年度島根県立大学学術研究特別助成金を得て実施したものであり、ここに感謝の意を表し、御礼申し上げます。

キーワード：文化施設 構造改革 評価 独立行政法人 指定管理者制度 国立美術館 国立博物館 公立文化施設

(OHASHI Toshihiro)