

連載 指定管理制度のマネジメント(下) 企業、NPO、公共的団体の間に競争状態を

—目的、費用、達成度の基準を明確化—

松森 隆一 ヤマハ株式会社静岡企画推進室次長

3 指定管理者制度導入に当たって考慮すべき課題

筆者は、指定管理者制度の導入が、公立文化施設改革のきっかけになるのではないかと考えている。その理由の一つは、導入に当たっては従来はあいまい、あるいは抽象的だった施設の目的を明確化せざるを得ないということである。そして二つ目の理由は、施設の運営コストをより正確に把握することになるということである。

今までの公立文化施設には、建前はともかく「施設を建てることそのものが目的」という傾向があったのは否めない。何を目的としていくら費用を掛けるのか、そして何を目的としていくら費用を掛けるのか、こうした疑問に明確な回答を出すことが指定管理者の選任の前に必要であり、それがとりもなおさず公立文化施設を改革し、より存在価値のある施設へと導くのではないだろうか。そのために、指定管理者制度の導入に当たって行政側が考えねばならない四つの課題を述べる。

アウトカムの明確化

最初の課題は、アウトカム(成果)の明確化である。指定管理者制度では、アウトカムを明確化することが極めて大切である。なぜならば、指定管理者制度と業務委託の相違は、使用許可権限も含めた「委任」の有無にあるからである。指定管理者制度は、行政による民間からのサービス購入だが、これを別の観点から見ると、その施設による政策の実施と政策目的の実現を委任することになる。他者に政策の実施を委任するのであれば、何をもち政策の成果とするか、それをどう評価するかをあらかじめ決めておかなければならない。

これはある意味ガバナンス(統治)の問題である。民間企業のコーポレートガバナンスでは、株主の付託を受けた取締役会が戦略と目標を決定し、執行部門に経営資源を割り振り、執行を監督し、成果を評価する。成果の最重要なものは売り上げと利益である。執行についての権限は執行部門にある程度委任され、部門経営の自由度がある。執

行部門は取締役会に対して目標達成の責任を負う。このような取締役会と執行部門の関係は、行政と指定管理者との関係にも当てはめられるかもしれない(議会は株主総会に相当するかもしれない)。その場合、売り上げや利益に相当するのが指標化されたアウトカムであろう。

アウトカムを考える場合、まず施設の目的について考えねばならない。指定管理者制度の導入に当たっては、施設の目的を明確にして応募者に明示することが求められる。現在は、目的すらあいまいのまま運営されている施設も少なくない。実際の公立文化施設の指定管理者の公募においては、この点はどうに示されているのだろうか。

まず、二〇〇四年五月に公募が行われた那覇市ぶんかテンプス館の例を見てみよう。「那覇市ぶんかテンプス館指定管理者募集要項」および「仕様書」には「テンプス館は、沖縄の文化及び芸能の産業化並びに人材育成を図り、もって市民文化の向上及び地域の活性化に資することを目的とした文化施設である」という記述がある。これ以外

図表3 静岡県生活・文化部文化振興総室業務棚卸表(抜粋)

目的	総合計画指標/管理指標	2000年実績	目標(年度)
真に豊かな生活が実感できる「感性豊かな文化立県」を実現するため、県民が芸術文化に親しむ機会の拡充と国内外へ情報発信を目指します。 真に豊かな生活が実感できる「感性豊かな文化立県」を実現するため、県民の生活文化活動の促進を目指します。	1年間に直接芸術や文化を鑑賞する人の割合	74.7%	90%以上(2010年)
	1年間に芸術や文化の活動を行う人の割合	32.5%	50%以上(2010年)
	県内公共ホール年間来館者数	858万人	900万人(2010年)

(注)静岡県ホームページを基に筆者作成

に目的についての表現は見当たらず、業務内容や業務の遂行についての基本的な考え方が示されているのみである。

次に、〇四年六月に公募で指定管理者を決めた、横浜市磯子区の磯子区民文化センター「杉田劇場」の例を見る。「横浜市磯子区文化センター(仮称)指定管理者の業務基準」によれば、「磯子区民文化センターの整備による効果を最大限に活かすために、次の三点を目指していく。ア芸術文化を通して、地域の新たな人材育成を行う。イ芸術文化活動の支援・すそ野の拡大を進める。ウ「磯子」という地域に立脚する施設として位置づけしていく」との運営の基本方針が示されている。

このような目的は理解できるが、それでは何をもちこの目的が達成された、あるいは達成に近づいたと評価するか、その指標が示されないと達成に向けて戦略を立て、資源を投入することができない。抽象的な目的だけでは具体的なアクションにつながらない。アイデアは目標があつてはじめて出てくる、というのが民間の経験である。少なくとも現時点では、指定管理者の公募段階でアウトカム指標(数値化された目標)が示されていない例は筆者には見当たらない。

一方、公立文化施設の業績評価指標がよく見かけるのは、自主事業の収支比率、施設の稼働率、利用者一人当たりの収入/経費などである。収支比率とは、自主事業の直接的な経費(出演料など)と収入(入場料など)の比率である。稼働率

とは、施設が使われた日数÷使用可能日数(メンテナンス休館などを除く)である。東京都は〇一年に「機能するバランスシート」を作成した。このとき明らかになったのが、東京都江戸東京博物館の利用者一人当たり六千八百一円の経費に対して入場料は三百四十七円、という数値である。これらの数値は確かに重要ではあるが、これはアウトカムではなくアウトプット(産出量)である。教育費を例にとると、費用を掛けて(資源のインプット)投入し、先生一人当たりの生徒数を減らし(何人)、少人数学級を(幾つ)実現した、というのはアウトプットである。それによつて生徒の学力が(何点)向上した、というのがアウトカム(成果)である。

アメリカの公共部門業績評価の専門家ハリール・P・ハトリは「アウトプットとインプットの比率に焦点を当てると、マネジャーは結果やサービスの質を犠牲にしてもアウトプットを増やそうとする可能性がある」「単位費用比率の問題点はアウトプットの質を落とすことで数値が改善することもありうることにある」(東洋経済新報社「政策評価入門―結果重視の業績測定」二〇〇四年)と述べている。

それでは実際のアウトカム指標とはどのようなものだろうか。静岡県では「業務棚卸表」という業績評価システムを実施しているが、生活・文化部文化振興総室の棚卸表を見ると図表3のような記述が見られる。

静岡県が用いている管理指標は、アウトカムに近いということが言えるだろう。「県内公共ホール年間来館者数」は一見アウトプットのように各館ごとの成果ではなく県の文化政策の結果というものであれば、県にとつてはアウトカムとみなすことができる。

公立文化施設において、アウトカム指標を策定することは非常に難しい。指標の結果を把握することも、結果と具体的なアクションとの因果関係を明確にすることも困難を極める。しかし、やらないと指定管理者を監督・評価することができず、指定管理者側も戦略の立案や結果のフィードバック、行政からの評価や委託費の見積もり・査定納得性が得られない。公立文化施設には、地域の文化水準の向上や芸術・文化による地域の活性化など、必ず固有の目的があるはずである。それを具体的な目標に落とし込み、指標化する努力、そして目標設定について住民の参画を得る努力を惜しんでほならない。

民間企業は、目標の設定に当たっては取締役会と執行部門がお互いに合意するまで十分に話し合いを行い、目標と達成条件(配分される経営資源)について認識を共有するのが普通である。指定管理者制度においても、行政と指定管理者は単なる発注者と業者の関係ではない。公募に当たっては、アウトカム指標を打ち出してその達成が最も見込める企業・団体を選任し、決定したら達成水準と評価基準・評価方法について、合意するま

で徹底的に話し合う必要があるだろう。

公正な公募と評価

二つ目の課題は、公正な選考のために何をするか、ということである。指定管理者を選考するためにはまず、全応募者に対して対等な競争条件を整えなければならぬ。また、公募はプロポーザル方式になるケースが多いと思われるが、応募者の提案を公正かつ透明性を確保しながら評価する仕組みも求められる。このような対等な競争条件と評価は、応募者の一つが文化振興財団など公共的団体で既に既存施設の管理を委託されているような場合には特に注意しなければならない。

公正な選考のために必要なことは、施設の予算・決算とその推移、利用者数の推移、過去の自主事業の入場者数や収支比率など、徹底的な情報の公開である。特に、これまで文化振興財団等が管理していた場合には、その財団の経営実態を表す収支決算書などの資料を公開する必要がある。また、新設の施設の場合には、地域の類似施設の例を公開すればよい。その類似施設を文化振興財団などが運営している、さらに新設施設の指定管理者として応募している場合でも、対等な競争条件を確保するためには公開すべきであろう。これらの情報は、応募者が施設の現状や目的をよく理解し、提案書にピントのはずれていない独自のアイデアや戦略を盛り込むためには不可欠である。官と民の情報の非対称性を意識して埋める努力

をしないと公共的団体と民間企業やNPOとの対等な競争条件は生まれない。公共的団体が落選するとプロパー職員の雇用問題をはじめ、難しい問題を抱えることになるため、「できれば公正な競争という形を取りながら既存の文化振興財団などに勝たせたい」という誘惑が働きがちである。しかし、それは別の問題であり、指定管理者の選考ではあくまでも施設の目的達成に最適な管理者を選ぶ、という姿勢で客観的に臨むべきであろう。

もう一つ考えねばならないのが、間接費の問題である。公立文化施設は経営機能が自己完結しているわけではない。企業でいうところの人事、総務、経理などの間接業務は別のところ、役所の本庁で行われている。また、役所の本体、首長部局や教育委員会には文化政策課のようなその施設の「担当部門」があり、施設にかかわる政策や予算の策定業務を行っている。文化振興財団などが運営している場合でも、本庁には管理部門があり、その財団を管理している。このような間接費用を算出し、収支に含めないと施設運営の正確な費用は判明しない。

特に、文化振興財団等と民間企業とのコスト比較(コストを含む提案の評価)を正確に行うためには、役所本体の間接費(人事、総務、経理など)の一部を文化財団等の費用に含める工夫が必要である。出向者の人件費などに役所本体の間接費の人数割りを付加する方法が考えられる。この作業は、妥当な委託費を算出するためにも必

要である。なぜなら、民間企業やNPOも間接費を背負っており、その一部は委託費や事業収入など指定管理者としての収入から賄わねばならないからである。

このように考えると、指定管理者制度の導入に当たっては、先に触れた東京都の「機能するバランスシート」のように、施設のバランスシート(貸借対照表、キャッシュフロー計算書、行政コスト計算書、連結貸借対照表)施設と担当部門の連結)を作成し、施設の建設費の原価償却も含めた正確な費用を把握することが望ましい。これがあつてはじめて施設によって実現しようとする政策の正確なコストが分かり、その増減とアウトカム指標の達成度とを合わせることで指定管理者の業績評価ができるようになる。

企業やNPOの「強み」の把握

プロポーザル方式による指定管理者制度の選考では、選考は提案書の内容を吟味することによって行われるだろう。しかしここで重要なことは、その企業なりNPOなりがノウハウを持つている得意分野は何か、という提案書の背後にあるものを把握することである。複数の企業や団体で構成するコンソーシアムでの応募の場合も、中心になつている企業の得意分野と独自の強みは何かを見極める必要がある。

なぜならば、文化施設の運営では、前述したように事業収入の大幅増はあまり望まず、コストダ

ウンを利益の柱にせざるを得ず、そのコストダウン達成には、その企業や団体が精通している分野での独自のノウハウが必要だからである。

その例として、水道法の改正による水道事業の民営化について考えてみよう。水道事業は地域の人口や事業所が大幅に増加したり、一人当たり使用量が増えたり、値上げが可能だつたりすることがないかぎり、増収による利益確保は難しい。参入する民間企業のビジネスモデルは、独自の技術によるコストダウンによる利益確保、あるいはそれを武器に委託を拡大し、規模の経済性でさらにコストを下げる、というものになる。三菱商事は水処理管理の専門企業である日本ヘルス工業と合併で(株)ジャパンウォーターを設立し、〇四年四月には千葉県長門川水道企業団から水道施設全般の運営業務を受注した。ジャパンウォーターは水道施設の管理のために独自開発した情報技術や浄水技術を駆使して、他社よりも技術的に優れながら安い運営コストを実現し、受注拡大による「先行逃げ切り」を狙っている。

文化施設においても、その企業が持つ、文化施設への応用が可能な独自ノウハウは何か、を見極める必要がある。例えば、IT(情報技術)が得意な企業なら、それを応用した利用管理や予約システムによるコストダウンが可能かもしれない。建物のメンテナンスに独自のノウハウを持つ会社なら、メンテナンスコストを大幅に下げられるかもしれない。公演の制作にノウハウのある会社な

ら、自主事業の事業費をコストダウンできるかもしれない。企業とのタイアップやファンドレイズ(資金調達)が得意なNPOがあるかもしれない。企業やNPOの提案書の背後にあるこのような強みを見つけ出し、それが施設の目的の達成にどうマッチするか、現状の問題を解決し、より良い施設にしていくなために何を優先すべきかを考えねばならない。

指定管理者の選考をめぐって公共的団体と民間企業やNPOが競合するケースにおいて、「実績」を理由に既存の公共的団体が選任される例が見られる。確かに実績なら既に類似施設や当該施設を管理している団体は圧倒的に有利である。しかし、それでは独自の技術やノウハウについての実績はどうなのだろうか。公共的団体にはそのような技術やノウハウ、他の施設の運営にも応用可能な競争力のあるノウハウはあるのだろうか。既存の文化施設の運営がすべてうまくいっているわけではない現状において、現在の水準で満足するのだろうか、たとえうまくいっていても「実績」になるのだろうか、は再考する必要があるだろう。

ただし、筆者は、逆に公共的団体だからということも否定するつもりもない。公立文化施設の運営経験によって、独自のノウハウを獲得し、成果を収めている団体は、そのノウハウを持ってどんな外へ進出したらどうかだろうか。つまり、〇〇市文化振興財団だからといって〇〇市の施設だけを運営しているのではなく、他の市や県の指定管

理者に積極的に応募するのである。規模拡大ができればコストも下がり、さらにいろいろな事業を展開できるようになり、音楽や演劇などそれぞれの得意分野を伸ばせるかもしれない。

自主事業に関する考え方の転換

公立文化施設特有の問題として、施設の自主事業をどうするか、ということがある。これについては、行政と民間企業あるいはNPOの双方に誤解があるのではないかと思われる。一つは、民間がやれば自主事業は赤字になるだろう、という行政側の誤解である。社団法人全国公立文化施設協会の調査によれば、公立文化ホールの自主事業の収支比率(入場料収入÷事業費)は全国平均で51・3%(二〇〇〇年度)である。つまり自主事業をやればやるほど赤字額が拡大する、ということである。

これを民間企業が手掛けたからといって、事態はほとんど変わらない。もちろん同じ公演をやってもチケット販売や広告宣伝、協賛獲得などについてノウハウは民間側に一日の長があるかもしれないし、実演団体の自主制作公演や鑑賞団体NPOの公演では、チケット販売への「執念」が異なる。それでも、もともと芸術・文化への顕在化した需要の少ないところで公演しているのが、赤字になるのは(赤字幅は縮小するかもしれないが)必然である。人口に占める芸術愛好者の比率は内容ごとにはば一定している、例えばクラ

シック音楽の中でも創造性が高く(ということも鑑賞が難しく)、特に愛好者の少ない現代音楽の公演などは、人口が密集して公演場所へのアクセスが良い都会の中心部でしか成立しない。

それでも各地の公立文化施設で、その目的を達成するために自主事業が必要と考えるならば、指定管理者に対する委託費の中で相応の事業費を用意し、なおかつ自主事業の内容について指定しなければならぬ。

一方、民間企業が指定管理者に応募する場合、当初は指定管理者自身が、主催する自主事業による収入を期待する。しかし、検討するうちに赤字になる公演や事業がほとんどないことが分かってくる。そこで次に気がつくのが、委託費の中の事業費で公演を行うと、有料公演なら入場料収入は指定管理者のものになる、ということである。そこで提案書にさまざまな事業を並べ、事業費の拡大を図ろうとする。「とにかく魅力的な事業をたくさん提案すれば、事業費がつくだろう」、というのが民間側の誤解である。

ひとつ、公立文化ホールが潤沢な予算で音楽事務所や企画会社からいわゆる「公演パッケージ」を買えば、自主事業として主催公演を行っていた時代があった。もちろん今でもこのような形態の公演はあるが、自治体の財政が厳しくなるとともに、このような事業の数は絞られつつある。公立文化施設に「一村一文化運動」のように文化の特産品を作って地域を活性化するような役割

を担わせるのであれば、自主事業中心の運営になるだろう。また、高度な芸術・文化の創造や研究の拠点としての役割を果たす施設もあるかもしれない。しかし、地域社会においては市民が成熟化し、行政が芸術・文化を「啓蒙」する、あるいは「人々が物質的な豊かさから心の豊かさを求めるようになったので行政がそれを提供する」ような時代ではなくなっている。今では、人々は自らの意思で芸術・文化を鑑賞し、あるいは創造に参加し、交流する。そのような動きを支援するのが行政の文化政策であり、公立文化施設はそのためのソフトを含めた場を提供する「プラットフォーム(基盤)」の役割を果たすことができるのではないか、というのが筆者の考えである。

そのために、使いやすい施設の在り方や、提供すべきサービスの内容を考え、提案するのが指定管理者の役割である。自主事業も、やみくもに収入の見込める公演をやればいい、ということではないであろう。芸術鑑賞機会を提供する自主事業にしても、市民が自ら企画し実施する事業を支援するような形に転換することも検討する必要がある。市民の創造性の発揮や交流による刺激を積極的に仕掛ける自主事業の重要性はますます高まるだろう。

4 おわりに—公立文化施設改革の可能性

本連載のタイトルである「指定管理者制度のマ

ネジメント」については、行政の制度とマネジメント(経営)という言葉の取り合わせに違和感を持つ向きもあるかもしれない。
しかし、国、地方公共団体の財政が逼迫し、低成長が常態化する少子高齢化社会を迎えようとする今日、限られた資源を有効に活用し、パフォーマンスを最大限に発揮して成果を挙げるというマネジメントの基本は行政の活動にも当てはまる。指定管理者制度は、民間や行政の内部にある資源を掘り起こし、有効に活用して文化施設のパフォーマンスを向上させ、成果(アウトカム)を上げるために有用な手段となり得る。そのためには制度全体やそのプロセスを最適化するマネジメントの考え方が重要であると考え、あえて本連載のタイトルとして掲げた。
公共財が市場から供給されないからといって、行政がすべてをやらなければならないという時代ではない。行政がサービスを民間(企業やNPO)から購入する形で供給することもできる。「芸術・文化は利潤追求を目的とする民間企業にはなじまない」という考え方は、創造性の競争という本質を考えればむしろ逆のように思える。
指定管理者制度により、運営をめぐって民間企業、NPO、公共的団体の間で競争状態をつくり出すことができれば、新しいアイデアがどんどん生まれ、改革が進み、公立文化施設が魅力ある地域社会づくりにむと寄与できるようになるのではないだろうか。

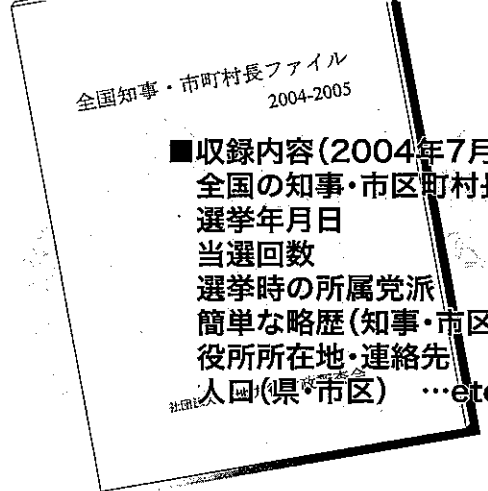
この1冊に全国の自治体を網羅、一挙掲載!

全国知事・市町村長ファイル

最新!! 2004-2005年版

●1部1,785円(消費税・送料込み)●B5判・141ページ

地方自治の実務・研究、自治体ビジネスに携わる皆様の必携アイテム!
全国の自治体トップの最新データ(2004年7月)を一挙収録。
コンパクトで見やすく便利 大好評発売中!



全国知事・市町村長ファイル
2004-2005

- 収録内容(2004年7月時点)
全国の知事・市区町村長の氏名
選挙年月日
当選回数
選挙時の所属党派
簡単な略歴(知事・市区長)
役所所在地・連絡先
人回(県・市区) ...etc.



編集・発行
(社)地方行政財政調査会

お申し込み・お問い合わせ
株式会社 時事通信社
事業局事業部
Tel:03-3524-6965
E-mail:jigyo@jiji.co.jp

※一般の書店では販売しません。時事通信社での直販となります。

時事通信社 〒104-8178 東京都中央区銀座5-15-8 TEL: 03-6800-1111(代表)