

## 自治体における政策決定と政策実施

—公共施設の管理を題材に—

有本 新

### 概要

1990年代以降、NPMの台頭に伴い、公共サービス供給形態は多様化してきた。本稿が取り上げる指定管理者制度もそうした発想で登場した一つといえる。こうした制度が導入される以前では、住民へのサービス提供などは地方自治体が最終的な権限と責任を持つべきとされていた。しかし、2003年以降、「公の施設」の設置目的を一層効果的に達成することができる場合には、施設の使用許可などが民間の団体等にも委任することができることとなった。一方で、例えば2011年当時の総務大臣が指定管理者制度の運用に警鐘を鳴らすなど、学術的にも実務的にも制度を見直す必要性が指摘されてきた。そこで、「公の施設」の運営・管理過程において指定管理者制度を導入することの何が問題なのかを検討し、運営・管理のあり方を分析することが本稿の目的である。

指定管理者制度の問題点はこれまでもさまざまな視点から議論されてきたが、本稿では、その制度の根底にある「決定と実施の分離」という特徴を主に取り上げる。最終的には、「公の施設」の中でも公立文化施設に着目し、政策実施論の観点から、「NPM (New Public Management) 的発想で登場した指定管理者制度は、典型的な『決定と実施の分離』、『現場への権限移譲』、『民間活力の活用』を目指しているが、そのことが『公立文化施設』を運営するうえでマイナスに作用する」ことを指摘する。

### 1. はじめに

本稿は、政策実施論の観点から、指定管理者

制度を分析し、「公の施設」の運営・管理のあり方を考察するものである。まずは、指定管理者制度を理解するために、どのように「公の施設」が運営・管理されてきたのか、その変遷から整理する。1963年の改正前の地方自治法では、私の団体等に公金の徴収などの委託が認められていなかった(稲葉2004)。病院の掃除や動物の飼育などを委託することは認められていたが、住民へのサービス提供に直接関連する事項については地方自治体が最終的な権限と責任を持つべきとされていたのである。しかし、1963年の改正に伴い、管理委託制度が導入され、経済的利益を生ずるような公の施設などは、その施設の設置目的を一層効果的に達成することができる場合、法律の授権・条例の定めがあれば、管理委託は別段差し支えないとされた。その結果、管理委託制度では、営利目的の民間の団体などには認められなかったが、生活協同組合や赤十字などの「公共団体または公共的団体」に委託することが可能となった。ただし、当時の自治事務次官通達では、料金の徴収などに関する事務は委託できないことが明記され(公金の私人への委託は別の根拠で行うこととされ)、限定的な委託に留められた(稲葉2004)。管理委託制度は、その後、第二次臨時行政改革などを背景に委託内容や委託対象の範囲の改正が行われた。具体的には、利用料金制度(施設使用料に相当するものを利用料金として管理受託者の収入とする制度)や、利用料金の決定にあたり条例の枠内で管理受託者の自主的判断を尊重する承認料金制度などが創設され、営利法人形態のものであったとしても政令所定の地方自治体が出資している法人であれば民間の活用が認められるようになったのである。そして、2003年に導入された指定管理者

制度では、地方自治体が出資していない民間にも委任することが可能となった。

2003年に指定管理者制度が導入されてから約15年以上が経つ。総務省が2019年5月に公表した調査結果（URL1）では、2018年4月現在で総事業数約7.6万件（そのうち市区町村の事業数約6.1万件）を超え、公の施設の約4割が民間企業等（株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人等）の指定管理者が担う現状にある。指定管理者制度を導入することで、民間事業者等が有するノウハウを活用し、住民サービスの質の向上を図るとともに、施設の設置目的を効果的に達成しようとするものである。

他方、角田（URL2）は、前述した2019年の総務省の調査結果を参考に、指定管理者の指定取り消し、業務停止、期間満了による指定取り止めは、前回時（2,308件）より349件増え2,657件で過去最高となり、制度の本格実施以来12年間で9,480件にもなることを指摘している。また、特に市区町村は指定取り消し等の件数が多く、「直営（業務委託も含む）」に戻す施設も多くなっており、今後指定管理者制度の的確・慎重な運用が求められるとしている。

そうした指摘は角田だけではない。指定管理施設の労働組合や2011年当時の総務大臣が指定管理者制度の運用に警鐘を鳴らすなど、学術的にも実務的にも制度を見直す必要性が指摘されてきた。では、「公の施設」の運営・管理を指定管理者に委ねることの何が問題なのだろうか。本稿では、政策実施論の観点から、指定管理者制度を分析し、「公の施設」における運営・管理のあり方を検討する。

本稿は以下のように構成される。2章では、管理委託制度と指定管理者制度の差異を確認しつつ、指定管理者制度の導入経緯や法制的側面を整理する。次に指定管理者制度の問題点を先行研究などから整理することで、「公の施設」における指定管理者制度の問題とは何かを考察する。3章では、「公の施設」における指定管理者制度の問題を分析する視点として「政策実施論」に着目し、現代の公共サービスの供給過程にはさまざまなアクターが関与し複雑な組み合わせが形成される中で、政策目的がどのように実現されようとしているのかを理論的に整理する。4章では、「公の施設」の中でも「公立文化施設」に着目し、そうした施設における役

割等を整理することで、実施体制の問題について分析する。最終章では、本稿の分析における限界と今後の課題について触れておく。

## 2. 指定管理者制度

### 2.1 指定管理者制度の概要

2003年改正後の地方自治法（第244条の2第3項）には、「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（以下本条及び第二四四条の四において『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」とある。前述した通り、「公の施設」の運営・管理過程に指定管理者制度を導入することで、主に住民サービスの向上とコストや経費の削減を目指す。指定管理者制度が導入される以前では、公社などの限定的な委託にとどめられたが、民間の団体や法人にも委任できるようになった。そうした背景には、規制改革を含む民間化政策の流れがある。宮脇（2020：79）によれば、日本の民営化・民間化政策は、1980年代の日本国有鉄道・日本電信電話公社・日本専売公社の三公社民営化から本格始動し、郵政事業の民営化等を経て、2000年代ではPFI（Private Finance Initiative）法の施行やそれに続くコンセッション方式の導入などの事業方式の多様化が進められてきた。このような流れの中で指定管理者制度も「公の施設」の管理手段として、地方自治体に導入されてきたと整理している。

指定管理者制度の導入により、従来から変更された点は委任対象者だけでなく、管理権限にも変更が加えられた。管理委託制度では、管理受託者は「公の施設」の設置者たる地方自治体との契約に基づき、具体的な管理事務または業務の執行を行うものであり、当該「公の施設」の管理権限および責任は、設置者たる地方自治体が有するものであった（成田2009）。したがって、管理委託制度では使用許可などを委託することができなかったが、指定管理者制度では、「公の施設」の管理に関する権限を指定管理者に委任するものであり、指定管理者が使用許可

等を行うことができるようになった<sup>1</sup>。

もっとも、「公の施設」の管理に関する権限を指定管理者に委任することには注意が必要である。従来、管理受託者に使用許可等の管理権限を委任しなかったのは「公の施設」の差別的取扱い等が禁止されていたからであり、行政機関以外に委任するのは適当ではないとされていた(成田 2009)。地方自治法では、指定管理者に管理を行わせるにあたって、管理の基準を条例で定めることや指定管理者は毎年度終了後、事業報告書を提出すること、地方自治体の指示に従わないときには指定の取り消し等を行うことができることを定めている。また、各地方自治体の条例では、指定の手続き、管理の基準、業務の範囲などを具体的に定めることとしている。

管理委託制度と指定管理者制度の差異をまとめると次の点が示される。すなわち、宮脇(2020: 80-1)の整理を参考にすれば、管理委託制度では、「行政は指示する人、民間は作業する人」の縦の上下関係が重視されてきたのに対し、指定管理者制度では、民間は単に作業をするだけでなく、そのアイデアやノウハウを反映させるために「行政と民間がともに考えともに行動する」ことを可能にする仕組みへの進化と行うことができる。また、宮脇は、この仕組みづくりには、行政と民間が従来の縦の関係から横の水平的関係による機能・責任、リスク分担の関係を新たに構築することが求められると指摘している。

## 2.2 「公の施設」における指定管理者制度の問題

指定管理者制度は「公の施設」の設置目的を実現するために、民間のノウハウ等を活用する仕組みづくりを目指す一方で、実際にはそうした仕組みが機能していないのではないかと指摘もある。例えば、京都府福知山市の「福知山市指定管理施設のあり方検討にかかる調査報告」(URL3)が参考となる。同調査報告では、指定管理者制度による「公の施設」の運営・管理の課題の一つとして、指定管理者の「制約」

を挙げている。すなわち、現在、管理運営を行っている指定管理者制度では、民間等の指定管理者に対してノウハウなどを活用させるための権限を十分に付与していないのではないかと指摘である。具体的には、福知山市が設置している指定管理施設のうち主に宿泊観光施設のあり方や見直しを検討し、現行の指定管理者制度では、営業時間や料金設定等が条例で定められており、民間事業者を活かしきれていないのではないかと指摘している。最終的に、地域特性を考慮する中で、民間のアイデア等を活かした資産の有効活用、サービスの提供を図るため、民間の企業や団体への貸付や売却などの検討を進める必要があるとしている。

たしかに、福知山市の調査報告で主な検討対象施設とされていた宿泊施設などであれば、民間の企業や団体への貸付や売却などの検討が可能なのかもしれない。なぜなら、一定の公益性等はあったとしても、必ずしも行政機関が管理運営する必要はなく、民間の方が宿泊客数や売り上げなどの各指標についてより良い実績を残せることが証明されれば、民間に任せる方が良いという考え方が成り立ちやすいと考えられるからである。しかし、公立図書館のようにそれらの指標だけが目的ではない場合はどうか。この点に関しては、佐賀県武雄市の公立図書館の例が参考となる。具体的には、武雄市の公立図書館にカルチュア・コンビニエンス・クラブ(CCC)を指定管理者として指定したが、図書館にコーヒーショップが併設されるなど集客力向上が目指される一方で、郷土文化誌や県立図書館に所蔵されていない図書が廃棄されるなど、従来から学習や研究に図書館を利用する人々からは強い反感を買った例である(大谷 2016)。

こうした状態を理論的に考察したものとしてプリンシパル(Principal)・エージェント(Agent)理論が参考となる。この理論を参考に指定管理者制度を考察した吉川(2008: 93)は次のように整理している。すなわち、ある経済主体(プリンシパル)が、自らの目的を達成するために、何らかの仕事を自らに代わって他の主体(エー

<sup>1</sup> ただし、指定管理者の権限では行うことができないものもある。例えば、使用料の強制徴収や不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可などである。これらは地方自治体の長のみが行うことのできる権限であり、指定管理者に行わせることができないとしている(成田 2009)。

エージェント)に遂行させる関係を「エージェンシー関係」と捉えている。指定管理者制度の場合では、自治体がプリンシパルであり、指定管理者がエージェントといえる。エージェンシー関係では、代理人に委託された仕事についての情報の非対称性（一般にプリンシパルよりもエージェントのほうが情報を多く持つ）により、エージェントはプリンシパルにコントロールされない自由裁量の余地が生まれる。一般に、プリンシパルとエージェントの利害は一致しておらず、エージェントはプリンシパルの意に添わず自らの利益になるような「機会主義的行動」をとろうとする。このときプリンシパルは、自分にとって望ましい行動をエージェントにとらせるためのシステムが必要となる（吉川 2008）。

これらの指摘に対する対応策の一つとしてモニタリングが挙げられる。稲澤によれば、モニタリングとは、「適切なサービスが提供されているかを受任（受託）者および委任（委託）した自治体、第三者機関が日常的に監視するものであり、必要な場合に適宜行われる軽微な指導や助言も含まれる活動」（稲澤 2010：30-1）としている。こうした活動を行うことで、重大な事故発生を防ぐこと、公共サービスの向上などを目指すのである。しかし、指定管理者が「適切なサービス」を提供していると誰がどのように判断するのが問題となる。モニタリングの担い手として、稲澤は次のように整理している。すなわち、モニタリングの主体は、①指定管理者自身、②委任者である自治体所管課、③施設利用者を含む第三者機関の3主体であるとし、①は施設管理日報の作成を通じて、課題を発見し改善した経緯を定期的に②に報告する。②は、①の報告に基づきつつ、事業計画と実施状況との整合性を確認し、差異がある場合は、実地調査や利用者アンケートなどを通じて施設サービスの質を分析し業務改善を指摘することになる。そして③は、両者のモニタリングに関して、①のモニタリングがどの程度行われているのか、あるいは②のモニタリングは厳しすぎないかなどをチェックするという。もっとも、モニタリングの課題として、例えば自治体の所管部署は行政改革を主とする部署なのか、あるいは従来から管轄してきた部署が担うのかなどの課題は残る。

しかし、「公の施設」の設置目的を実現する

ために指定管理者制度を導入することの本質的な課題はどこにあるのだろうか。それは、指定管理者制度の理念自体に問題があるのではないだろうか。つまり、「決定と実施」を分離できるかのように議論されていることである。たしかに、コストや経費の削減が主な目的であるとか、稼働率や利用者数を増加させることが目的であるならば「決定と実施の分離」は大した問題ではない。なぜなら、施設の目指す方向が明確で、何を行うのかが明らかな場合は、機械的能率を目指すという意味で施設の運営を民間等に委任した方が良いと考えられるからである。しかし、そもそも「公の施設」の運営・管理過程はそうした目的が明確で決められたことを機械的に取り組むプロセスなのだろうか。むしろ、問題は、設置目的と実際の運営を分離できるプロセスではないにも関わらず、「決定と実施」を分離できるかのように指定管理者制度が導入されていることであり、そうした線引きが曖昧になっていることではないだろうか。次章以降は決定と実施の関係について整理していくこととする。

### 3. 「公の施設」の管理・運営過程と政策実施論

政策目的の実現を目指すために、どのように施設を運営・管理するのかについて「政策実施論」が参考となる。「政策実施論」は、ある政策が何らかの公示形態をとって公式に決定されたあとに、行政機関や民間等を通じてどのように実施されているのか、という過程に問題関心がある（高橋 2014）。こうした観点を取り上げる理由は、その捉え方にある。すなわち、「政策実施論」が流行する以前では、政策研究において政策決定に偏重した研究が多く、政策実施が盲点となっていたことにある。具体的には、1970年代以降、政策目的を実現していくためには、公式の決定それ自体が重要ではなく、実施過程において実質的な内容が決定されていくことに着目した点である（真山 2020）。例えば、「政策実施論」の先駆的な研究として知られる Pressman and Wildavsky（1984）は、政策目的を実現する難しさの一つとして政策決定プロセスから政策実施プロセスまでの決定ポイントの長

さを挙げており、政策実施過程は単に決まったことを機械的・自動的に実施するものとは捉えてはいない。こうした指摘を参考にすれば、政策実施過程は決定された内容が自動的に実施されるプロセスというよりも、そのプロセスに関わるアクターの駆け引きや交渉等の過程とみなすことができる。特に、政策目的や目指すべき姿が「曖昧」である場合や、施設の果たすべき役割についての意見の一致が見られていない場合は、政策の性格や特徴は実施過程で定まることになると言えるだろう。前章で整理したように政策目的や施設の果たす役割などが曖昧である場合には、そうした具体的な意味内容は実質的に実施過程で決定されることとなり、そのプロセスを分析してきた「政策実施論」が参考となる。

公式に政策が決定されたあとからパフォーマンスの出現までの過程を「政策実施過程」と捉えた場合、その過程をどのように考えれば良いのだろうか。政策実施過程は機械的・自動的ではないプロセスだとしても、実施担当者などが好き勝手に実質的な内容を決めていくプロセスでもない。この点は政策決定過程と比較し、政策実施過程の特徴を指摘した真山や森が参考となる。すなわち、政策決定過程では、さまざまな利益集団が政策の形成や決定の場面に参加し、影響力を行使するような動態的なネットワークが存在し得る一方で、政策が決定された後の政策実施の段階では、そこへの参加者は政策によって、その範囲、行動、影響力等を規定されているとの指摘である(真山1994; 森2016)。つまり、この見解を参考にすれば、政策実施過程は、政策によって行動や影響力等が規定されるという側面がある一方で、その範囲で政策対象者との交渉や現場で実質的な内容を決定していくという側面も持ち合わせていることになる。もっとも、本稿では実施担当者がどのように実質的な内容を決定しているのかなどを分析したいわけではない。そうしたプロセスの解明よりも、どのように政策を実施するのかといった実施体制の問題に着目したい。理由は主に三点ある。

第一に、問題認識と合致する点にある。すなわち、指定管理者制度の先行研究でも触れたように、どのような時に「公の施設」に指定管理者制度を導入できるのかを考える必要がある。

これまでの議論を踏まえると、政策目的が明確で何を実施するのが明らかな場合は指定管理者制度の導入が可能と言える。なぜなら、そうした場合は、実施担当者を変更したとしても政策目的の実現にさほど大きな影響を与えないため、より能率的(機械的能率)な実施担当者を選べば良いことが示唆されるからである。しかし、政策目的が曖昧で議論の余地がある場合は、施設の果たす役割や具体的な意味は実際に運営していくなかで定まることになることが推察される。こうした推察から、政策目的が曖昧な場合などは、誰がどのように運営・管理するのかによって、「公の施設」の性格や機能が変わってしまう可能性があることを問題視したい。

第二に、公共サービスの供給形態に関する議論において実施体制の検討が十分ではないことである。前述したNPM的志向の流行により、本稿で取り上げている指定管理者制度だけでなく、PFIなどのさまざまな公民連携の仕方が模索されてきた。また、近年の自治体は、地域の活性化や公共的な問題の解決のため、さまざまなアクターと共に協力して政策策定や実施を行う傾向が出てきた(松田2008; 森2014)。実際に、この協力関係への期待は、地方においてより顕著であり、自治体はさまざまなアクターとの協力関係を重要視しつつあるという(森2008)。こうした自治体の公共サービス供給における「ガバナンス」の変化に伴い、ネットワーク管理などの観点から多様なアクターをどのようにマネジメントしていくのかなどの議論も重要ではある。しかし、そもそも公共サービスを供給する目的と照らし合わせ、目的を実現するための手段をどのような主体が担うのが適当なのか、サービス供給における公平性や透明性、あるいは住民のコントロールをどのように確保するのかといった議論も重要となろう。ところが、そのような議論をしないまま、民間の優位性を強調する風潮の中で、指定管理者制度などが導入されているのではないかとといった問題認識である。

第三に、多様なアクターと共に協力して政策策定や実施を行う傾向が出てきたにも関わらず、政策目的を実現するためにどのように財やサービスを「デリバリー」するのかといった「政策デリバリー」もしくは「政策デリバリー・システム」を主題に掲げた研究が特に国内では少

ないことにある。2020年12月1日時点ではあるが、CiNii Articlesで「政策デリバリー」もしくは「政策デリバリー・システム」をキーワード検索したところ、検索結果は1件しか出てこない<sup>2</sup>。本稿でも参照している真山（2017）の論文のみであった<sup>3</sup>。しかし、2018年にはInternational Institute of Administrative Sciences / International Association of Schools and Institutes of Administration（URL4）のE-booksにてAlternative Delivery Serviceが取り上げられるなど、公共サービスをどのように「デリバリー」していくのかについての議論が行われている。もっとも「政策デリバリー・システム」<sup>4</sup>は20年以上前から国内外問わず議論されてきた概念であり、すでにその考え方は論じられてきているものの、供給形態の多様化とともに改めてどのように政策目的を「デリバリー」していくのかを再検討していくことが重要となろう。以上が、政策目的をどのように実現していくのかについて、実施体制の問題に着目する理由である<sup>5</sup>。

政策実施論の観点から実施体制の問題などの政策のデザインを扱う研究は少ないといえども先駆的ではない。政策実施論が流行したとされる1970年代・80年代から議論されてきたものである（Linder and Peters 1987; Ingram and Schneider 1990）。ここでいう政策とは、単なる活動指針を示すだけでなく、政策目的を実現するための手段や、実施担当組織の指定、資源の配分なども含まれる（May 2012）。本稿では、どのようなプロセスで政策目的をデリバリーしていくことが重要なのか、その実施体制のあり方を考究していく。そのためにはまず、現状のプロセスの課題を考察する。前章で指摘したよ

うに、行政機関等の設置者は政策目的を実現するために施設の運営を指定管理者に委任するとしても、そもそも政策目的がどのようにつくられているのかという点が課題であった。例えば、May（2012：286）は、政策をデザインするうえで、政策目的と一致した手段を選択することの重要性を挙げている。この指摘は当然のように思えるが、そもそもそうした「当たり前」と思われることが実際にできているのかを問うことが重要であろう。政策目的は一般に抽象的になる傾向があり、そうした目的では指定管理者がデリバリーする内容を定めることになるため本来は委任することが難しいはずである。もっとも、本稿では、解決策として政策目的を明確にすればよいということを議論しているわけではない。政策実施過程をアクター間の駆け引きの過程と捉えるならば、たとえ政策決定段階で政策目的を明確にしたとしても、その目的を実現できるとは限らないからである。むしろ、政策目的を明確にすることが難しい施設においても、政策目的が明確なときに有効と思われる手段が選択されていることに問題があることを指摘しているのである。以上の観点から、「公の施設」における指定管理者制度の問題を分析・検討していくこととする。

## 4. 「公立文化施設」と指定管理者制度

### 4.1 「公立文化施設」の特徴

「公の施設」は、地方自治法第244条第1項において「住民の福祉を増進する目的をもって

<sup>2</sup> もっとも、1988年には『組織と政策（Ⅲ）—行政体系の編成と管理』にて「政策デリバリー・システムの分析」が、また1991年の『行政と執行の理論』においても「政策実施の理論」というタイトルではあるが、詳細に「政策デリバリー・システム」が議論されている。他にも「政策デリバリー・システム」の議論を参照している論文もあるため、検索結果では真山（2017）の論文のみであったが、この論文のみが存在しないというわけではない。

<sup>3</sup> 他にも、2021年5月1日時点ではあるが、たとえばWiley Online Libraryにて“Policy Delivery”と“Policy Delivery System”（All dates）でタイトル検索をかけると、ジャーナルはそれぞれ3件と0件という結果であった。また、Taylor & Francis Onlineでも同様にタイトル検索をかけると、それぞれ8件と0件であった。国内では、CiNii Articlesの他にJ-STAGEでも「政策デリバリー」もしくは「政策デリバリー・システム」で論文タイトルの検索をかけると、いずれも「検索条件に一致する記事が見つかりませんでした」と表示された。もちろん、これは、あくまでも電子ジャーナル等でタイトル検索をかけたものであり、この検索結果により単純に研究されている「数」が少ないとは言いきれないが、少なくとも特に国内では「政策デリバリー」もしくは「政策デリバリー・システム」を主題に掲げた研究は少ないと判断できる。

<sup>4</sup> 真山（2017）によれば、「政策デリバリー・システム」とは、政策を実施して社会に働きかける際の具体的な道具立て、手段を分析する概念のことである。つまり、政策目的を実現するために、どのように財やサービスなどが「デリバリー」されているのかを分析したときに用いる概念といえる。詳しい議論は真山（1991）や総務庁長官官房総務課（編）（1988）などが参考となる。

<sup>5</sup> 外国の論文においても、例えば、Ansell, Sørensen, and Torfing（2017）は政策実施論の古典的な研究では主に実施過程での置きに焦点が当てられ、近年では政策デザイン（design）の研究に注目が集まっていると指摘している。先行研究では、政策デザイン段階においてどのように実施上の問題に見当をつけるのか（Howlett 2014）、あるいは決定と実施を結びつけるためにどのように討議や熟議できる環境を整備していくのか（Ansell, Sørensen, and Torfing 2017）などがある。

その利用に供するための施設」と定義されている。具体的には、総務省の「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」を参考にすれば、5つのタイプに分類されている。すなわち、「レクリエーション・スポーツ施設」(競技場や体育館、テニスコート、プール、国民宿舎など)、「産業振興施設」(産業情報提供施設、見本市施設など)、「基盤施設」(駐車場、公園、公営住宅、水道施設など)、「文教施設」(図書館、公民館・市民会館、文化会館、博物館、自然の家など)、「社会福祉施設」(病院、特別養護老人ホーム、介護支援センターなど)である。もっとも、何が「公の施設」に含まれるのかについては必ずしも明らかではないが、「公の施設」と一言で言ってもさまざまな施設が含まれている。

2019年の総務省の調査(URL1)では、「公の施設」における指定管理者制度の導入状況が示される。それによれば「市区町村」レベル(導入数/全施設数)の割合は、「基盤施設」(28.1%)が最も高く、続いて「レクリエーション・スポーツ施設」(22.2%)、「文教施設」(22.1%)となっている。また、2020年の総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」では、施設ごとの導入率(算出方法は、制度導入施設数/公の施設数×100)が記載されており、「宿泊休養施設」が86.5%と最も高く、次に「休養施設」(76.0%)や「産業情報提供施設」(75.0%)などが続く(URL5)。これらの施設の中で、本稿では文化会館や文化ホール、図書館、博物館などの「公立文化施設」に着目する。たしかに、「公立文化施設」の指定管理者制度の導入率は、前述した2020年の総務省の調査(URL5)では、図書館が19.4%、博物館が27.8%、公民館・市民会館が23.0%、文化会館が51.8%と宿泊休養施設等と比べると導入割合が高いわけではない。しかし、次の理由から「公立文化施設」を取り上げる。

第一に、「公立文化施設」のサービス供給の仕方にある。これまでの「公立文化施設」は一般に「ハコモノ行政」が先行し、運営面が十分に整備されていなかったことが指摘されている。もちろん、こうした状況を打破するために指定管理者制度も含めてさまざまな手法が検討されてきた。しかし、そうした手法を検討するためには「公立文化施設」の役割をどのように

捉えているのかによるだろう。例えば、図書館や博物館などにおける業務の一つとして図書の選定業務や作品の展示業務などがある。こうした業務を単に利用者数や施設の稼働率を高めるために実施するのであれば、サービス供給の仕方に大した問題はないのかもしれない。なぜなら、利用者数を増加させるために指定管理者のアイデアなどを活用するのであり、「公の施設」に指定管理者制度を導入する理念と合致するからである。しかし、そうした議論をするためには、そもそも「公立文化施設」における設置目的に何が規定されているのかを確かめる必要がある。また、ここでは設置目的として何が規定されているのかだけでなく、どのように規定されているのかも確認する必要がある。例えば、「文化芸術や地域文化の振興」と設置目的に規定されていたとしても、それらを振興するとはどういうことなのか明確ではない。つまり、指定管理者制度の導入がなじまない施設にも関わらず、そうした制度が導入されているのが「公立文化施設」ではないだろうかというのがこの施設を取り上げる第一の理由である。

第二に、「文化芸術」の活動は民間などのノウハウやアイデアが必要となる点である。この点は金井(2019:43-4)の指摘が参考となる。すなわち、文化芸術を、行政がサービスとして供給できるかどうかは、一義的ではない。図書サービスや音楽、演劇、美術などは、基本的にはサービスを供給する主体は行政であろうと民間であろうと可能であるとしている。しかし、金井は、現実に文化芸術の機能が成立するか否かは、それに費やせる資金などの負担が可能かに依存し、巨大な資金を有するパトロンとして、行政が費用負担を担うことがありうるとしている。また、片山(2007)は、文化施設をはじめとする「公の施設」は、税金を使って建設される施設であり、単純な「利用者の満足」を考えるだけでなく、非利用者にも何らかの便益をもたらすことが重要としている。まとめると、「文化芸術」の活動に携わるのは国や地方自治体等の行政だけでなく民間でも可能ではある。むしろ、金井が指摘していたようにパトロンとしての行政であれば、文化芸術の中身は民間の役割であり、行政単独では文化芸術機能を担うことが難しいと言える。このように、行政と民間のどちらかのみでは成り立たない分野といえるが

ゆえに、多様なアクターが関わる中でどのように施設を運営して「文化芸術」のサービスを供給していけばよいのかを考えることが重要なのである。

第三に、「文化芸術」活動が公的活動としても重視されていることにある。大杉（2018：2-4）によれば、明治以来、「文化芸術」の創造活動は主に民間によって担われてきたという。地方自治体が固有の文化芸術領域を本格的に確保しだしたのは1960年代からのいわゆる「先進的」な自治体による萌芽的かつ散発的な文化施策の経験を経て、1970年代半ばに至ってからのことである。民間主体の活動こそが日本での文化芸術の主流を形成してきたといえるが、例えば、オリンピック・パラリンピックの東京開催に向けた文化プログラムによる文化発信や地方創生の取組みなどに関連づけられ、また2017年には文化芸術基本法が施行されるなど、ファッションや食文化、国際交流、観光などの他分野と積極的に連携・交流することが強く要請されている（大杉2018）。こうした傾向から、「文化芸術」活動を単なる余暇活動として捉えるのではなく、公的な活動としてどのように進めていくのかを検討していくことが重要と言える。

以上の点から、本稿では「公立文化施設」に着目していくが、民間だけでなく行政機関も携わることが重要であるならば、多様なアクターが関わる中でどのように実施していくのが問題となってくる。次節では「公立文化施設」における指定管理者制度導入の何に問題があるのかを考究するために、まずはそうした施設に期待される役割を整理する。

## 4.2 「公立文化施設」に期待される役割

「公立文化施設」にはさまざまな業務がある。前述した図書選定業務や作品の展示業務だけでなく、受付業務、施設の保守管理業務、貸し館・貸し出し業務、周知・広報業務、防災業務など多岐にわたる<sup>6</sup>。図書館や博物館、文化会

館などの特定の施設に絞ったとしても、その施設を運営・管理していくためにはさまざまな業務を行う必要がある。もちろん、「公立文化施設」を指定管理者に委ねたからといって、そうした業務が指定管理者に一任されるのではなく、業務によってはその遂行にあたり所管<sup>7</sup>と協議しつつ進めるものもある。しかし、一定程度は条例や業務仕様書にて業務内容を規定できたとしても、あるいは事業計画書で確認できたとしても、時間や環境の変化に応じて柔軟に運営することを目指せば細かく規定することが難しい場合もある。例えば、作品の展示業務では、業務仕様書等においてどの事業をどのように行うのか、あるいはどの程度行うのかを決めていたとしても、どのような内容を展示するのかについては住民のニーズ、地域性、専門性などを考慮して幅広いジャンルの作品の鑑賞機会を提供すべきとしていることが往々にしてある。もちろん、その時々で展示内容を考えることが求められるため上記のように規定することが当然とも言える。ただ、そうした業務は集客を中心に展示するのか、伝統文化の発信を中心に展示するのかなどの施設の性格や機能にまで影響を与えるため、指定管理者に委任する場合、どのような目的のためにその業務を行うのかを予め明確にしておく必要がある。

「公立文化施設」に求められる役割としては、全国公立文化施設協会の運営ハンドブック（URL6）が参考となる。このハンドブックでは、施設が果たすべき役割として主に4点挙げられている。第一に、文化芸術振興である。この振興は、文化芸術という人類共通の財産を継承・支援し、新しい芸術作品をつくり出すことを目的とするものである。例えば、ホール自体を音楽や演劇、舞踊など特定ジャンルの芸術公演に合わせて設計、当該芸術ジャンルの芸術団体がそのホールを積極的に活用することや、施設がプロデューサーとなって、作品創造に必要な人材・予算を準備し、新しい作品づくりを行っていくことなどが挙げられている。第二に、地域

<sup>6</sup> 全国公立文化施設協会（URL6）の運営ハンドブックには、「公立文化会館」が果たす業務として、施設の貸し出し業務、地域の文化芸術アドバイス・情報提供・サポート業務、鑑賞事業、参加・育成事業、文化芸術作品の創造業務、館外での文化事業、維持管理業務、安全対策、設備更新・改善・改修事業などが挙げられている。

<sup>7</sup> 自治体文化政策の所管について、南島（2018：207-8）は、教育委員会と首長部局を挙げており、大都市になればなるほど首長部局側の所管の比率が増える傾向があるとしている。さらに対象施設が劇場なのか、音楽堂なのか、美術館なのか、文学館なのかといった施設の種別に応じて、あるいは、施設の形態が単一目的施設なのか、それとも複合施設なのかによっても所管が異なると指摘している。



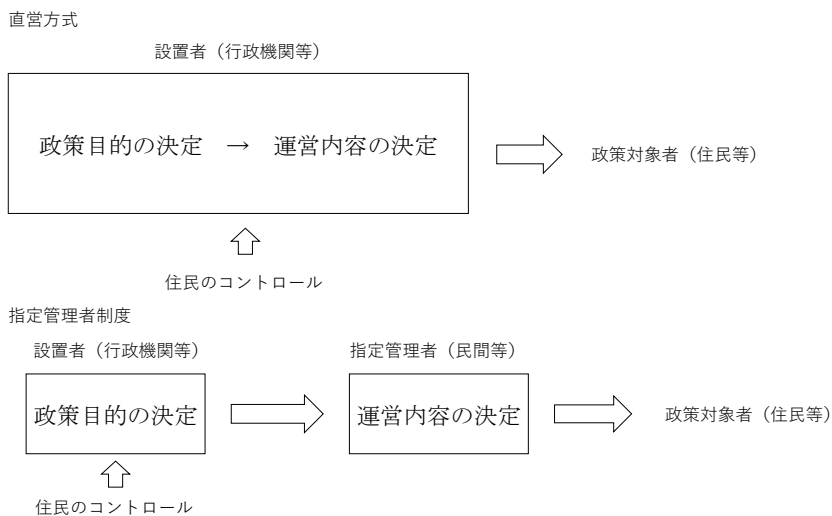
文化振興である。この振興は、地域住民等の文化レベルの向上や育成を目指すものである。具体的な活動は、優れた音楽、演劇、舞踊など文化芸術の鑑賞機会の提供や、地域に住む人々の文化享受機会の拡大をはかる、練習や発表などの機会を提供することなどである。また、他にもアウトリーチなどで教育普及活動をはかること、地域の伝統的な芸能の保存・継承なども挙げられていた。第三に、シティセールスである。この役割は、文化芸術をツールとして、地域外から人を呼び込むことや、文化的な地域というイメージアップを図ることを目指すものである。例えば、著名アーティストを招いての大規模フェスティバルの実施、個性的なホール施設の整備などが挙げられる。第四に、地域活性化である。この振興は、文化芸術を活用し、地域のコミュニティやアイデンティティの確立を目指すものである。主に地域コミュニティづくりを目的として、住民等の学習や研修の場としての役割を担う。

こうした整理から重要なことは、ハンドブックで掲げられていた4つの役割を政策目的として捉えた場合、それらは明確に規定できているのかという点である。目的が明確に規定できているのであれば、それに基づき業務を行えば良い。しかし、運営ハンドブックを確認する限りでは、目的が明確に規定できているとは言い難

い。なぜなら、文化芸術振興、地域文化振興、シティセールス、地域活性化、いずれも「振興」や「活性化」などの意味が不明確と言えるからである。つまり、どのような状態になれば文化芸術や地域文化が振興されたといえるのか、あるいは何がどう変われば地域が活性化したと言えるのかといった点が曖昧なのである。文化施設の運営はあくまでも政策目的をデリバリーするための手段であり、施設を運営すること自体が目的ではない。政策目的が曖昧で何をデリバリーするのが政策実施過程で決まることを考慮すれば、そうした施設に決定と実施の分離を前提とする指定管理者制度を導入すること自体が問題ではないかということである。次節では、実際の条例も確認しつつ、施設の果たすべき役割が曖昧なまま、指定管理者に施設の運営・管理を委ねることでのどのような問題が生じるのかを考察する。

#### 4.3 指定管理者制度の課題とは—政策実施論の観点から

「公立文化施設」に着目した理由は、指定管理者制度がなじまない施設であるにも関わらず、そうした施設においても制度が導入されていることを問題視するためであった。指定管理者制度の課題を議論するために、まずはその制



図表1 理念における指定管理者制度のデリバリー・システム

筆者作成

度の理念を整理しておく。図に示すと次のようになる。

図表1は理念における直営方式と指定管理者制度を比較したものである。政策目的との関連で直営方式と指定管理者制度の違いを整理すると、政策目的（ここでは何の役割を果たすのか）と運営内容（その役割を果たすための業務内容など）を明確に分離できるのかということである。もし、目的が明確で何をデリバリーするのかが明らかな場合は、指定管理者制度を活用すればよいと判断できる。なぜなら、何をデリバリーするのかが明確になっていれば、行政機関が必ずしも政策実施を担う必要がなく、コストや経費の削減の観点から民間等に委任した方がよいということになるからである。しかし、政策目的が曖昧で議論の余地があると、何をデリバリーするのかが曖昧であり、政策実施過程においてデリバリーする内容が決まることになりかねない。そうした場合には住民のコントロールが働くのかなどの観点から直営方式の方が良いのではないかとということが示される<sup>8</sup>。

実際に、総務省（URL1）の調査結果の基になっている個票を参考に設置目的と施設運営の関係を確認する。ただし、「公立文化施設」と一括りに言ってもさまざまな施設が含まれるため、本稿では「公立文化施設」において指定管理者制度の導入率が高い市区町村<sup>9</sup>の「文化会館<sup>10</sup>」に焦点を当てることとする。総務省の市区町村の個票には「文化会館等」の項目があり、そこに該当する施設は日本全国に1,296ある。もっとも、それらには首長部局と教育委員会などの所管の違いや文化ホール、コミュニティセンター、集会所などの施設としての細かな違いがあり、一概に論じることが難しい。もちろん、本稿はこれらの違いを分析したいわけでは

ない。実際の条例を確認することで、どのような目的を掲げ、どのように施設を運営しようとしているのかを確認することにある。本稿の考察における典型例としては、長野県岡谷市の文化会館条例（指定管理者は（公財）おかや文化振興事業団）が参考となる。この条例の設置目的は「文化の振興と市民福祉の増進を図ることを目的として、文化会館を設置する」というものであり、条例の第5条には指定管理者が行う業務として①文化会館の施設及び設備の維持管理に関する業務、②文化会館の使用許可等に関する業務、③前2号に掲げるもののほか、文化会館の運営に関し市長が必要と認める業務との文言が記載されているが、いずれも抽象的な規定にとどまっている。

また、施設にて実施すべき具体的な内容が規定されている例としては、三重県亀山市の文化会館条例（指定管理者は（公財）亀山市地域社会振興会）が参考となる。この条例の設置目的は、「市民の文化及び教養の向上並びに福祉の増進に寄与するため、亀山市文化会館」を設置するというように岡谷市とは大して違いはない。しかし、第3条にて、①集会、催物等の利用に供すること、②展覧会、発表会等の開催及びこれらに係る活動の奨励に関すること、③前2号に掲げるもののほか、会館の設置目的の達成のために必要なことを行うとしている。この内容を参考にすれば、市民の文化及び教養の向上並びに福祉の増進に寄与するために、集会、催物等の利用に供すること、展覧会等の開催及びこれらに係る活動の奨励に関することを行うことが読み取れる。

もっとも、本稿では条例等をどのように規定すべきなのかということを議論したいわけではない。実際に、設置目的が曖昧な場合において

<sup>8</sup> 本稿は、政策実施論の観点から分析しているが、例えば阿部（2008：469-70）は、「公権力を民間に委託することを禁止する規定のない日本では、公権力が適正に行使されるように民主的にコントロールできる制度的な担保があれば、それに裁量権があろうと、その行使を民間に委託することは許容されるという解釈をすべきである」と指摘している。こうした民主的コントロールが担保されているのかなどの観点からも議論が可能となる。

<sup>9</sup> 一般財団法人地域創造の調査（URL7）では、全国の「公立文化施設」は、2019年度において館数で3,442館あり、そのうち「都道府県」が設置主体となっているものは220館（構成比6.4%）、「政令指定都市」が設置主体となっているものは300館（8.7%）、「市区町村」が設置主体となっているものは2,920館（84.8%）、「一部事務組合」は2館（0.1%）という調査結果がある。ここで言う「公立文化施設」とは、地方自治法上の「公の施設」（特別区、一部事務組合等が設置した施設を含む）である公立文化施設で、音楽、演劇、美術等の事業が行われている「ホール」、「美術館」、「練習場・創作工房」およびそれらを含む「複合施設」を指すとしている。また、実態に即した現状を把握するため、芸術文化を設置目的とする公立文化施設だけでなく、現に舞台芸術公演や美術作品展などの場となっている公の施設も調査対象施設としている。

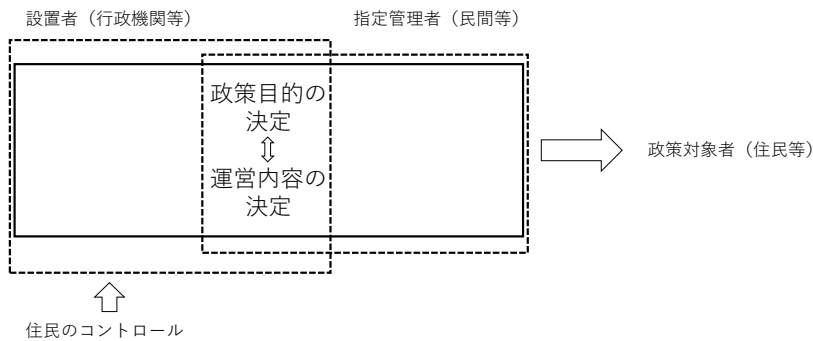
<sup>10</sup> 2020年の総務省（URL5）が施設ごとの指定管理者制度の導入率について調査した結果を参考すれば、図書館（19.4%）や博物館（27.8%）などと比べて「文化会館」（51.8%）の導入率が高いことが示されている。

も、指定管理者制度が導入されていることを確認することになった。こうした確認から、最初の目的が曖昧であるため、何をデリバリーするのが曖昧であるため、施設運営者がデリバリーするもの(価値観などを含む)を決めることになり、結果として施設の設置目的の具体的意味・内容がその段階で決まることになる。そのため、決定と実施の分離(決定した内容を実施すること)を前提とする指定管理者制度を導入する手段選択から再検討することが重要となるのである。設置目的が曖昧にも関わらず、指定管理者制度を導入した場合のデリバリー・システムを示したのが図表2である。

図表2で生じる問題点は、決定が「二重構造」になっていることである。ここでいう「二重構造」とは、図表1で示したように、設置者が政策決定を、指定管理者が運営内容を決定しているという意味ではない。指定管理者が運営内容だけでなく、政策目的の性格や機能を決めることになるという意味である。これは、例えば図書の選定業務や作品の展示業務などを通じて、集客機能を目指すのか、あるいは地域の伝統文化に触れる機会をつくるのかといった施設の役割にまで影響を及ぼすのである。もちろん、こうした事態を防ぐために設置者等がチェック機能を果たすことが重要ではある<sup>11</sup>。実際に、業務仕様書などでは文化会館の自主事業や図書の選定業務などにおいて、そうしたチェック機能を規定している場合もある。しかし、行政機関

等が指定管理者を下手にコントロールしようとすると、住民のニーズや民間の創意工夫を阻害するという批判を受けかねないといった懸念もある。これらの点を踏まえると、特に政策目的が曖昧で何をデリバリーするのが不明確な場合は、政策実施過程にて政策目的の性格や機能が決まるという点で、決定と実施の分離を目指す指定管理者制度による施設運営はなじまないと言える。

以上、政策目的が曖昧で、何をデリバリーするのかについて議論の余地がある場合に指定管理者制度を導入すると、そうした実施体制の変更が、政策実施過程の最終段階のデリバリーのところで、政策目的や地域における政策効果を左右することになりかねない。たしかに、決定と実施を分離できることを前提にすれば、決定した内容をどのように実施するのが重要であり、実施体制を変更したとしても政策目的には大した影響がないのかもしれない。しかし、政策目的が曖昧な場合に実施体制を変更すると、何をデリバリーするのが曖昧であるために、運営内容だけでなく、政策目的の本質にまで影響を与えることを、実施体制を設計する際には認識しておくことが求められよう。もちろん、政策目的を明確にすれば実施体制を変更する必要がないのではないかと指摘も考えられるが、Majone(1989=1998)が指摘していたように政策内容(ここでは政策目的)はさまざまな利害を踏まえて決められるものであり、そも



図表2 実態における指定管理者制度のデリバリー・システム  
筆者作成

<sup>11</sup> 住民のコントロールに関する議論としては、大橋(2010)や三野(2015)などが参考となる。

そも最適解を目指すこと自体が難しい場合も往々にしてある。重要なのは、政策目的の特徴を踏まえて政策手段（本稿では実施担当者の指定）を検討することであり、本稿の題材では政策目的が明確ではない施設においても、政策目的が明確な時に有効とされる手段が選択されていたことである。その結果、政策を決定するという重要なプロセスが指定管理者の事業活動に矮小化されることが最大の問題点なのである。前述した佐賀県武雄市の図書館の例がその典型で、そもそも公立図書館の役割や機能は何なのかということ、指定管理者であるカルチュア・コンビニエンス・クラブが決められているという事態を生んでいるのである。

## 5. おわりに

本稿は、政策実施論の観点から、特に「公立文化施設」に焦点を当てて、その運営のあり方を考究してきた。「公立文化施設」における指定管理者制度導入の限界を分析したうえで、最終的に政策目的が明確ではなく、何をデリバリーするのが曖昧な場合は、直営方式による運営・管理が重要ではないかと結論づけた。

もっとも、こうした分析には課題もある。特に最大の課題としては、政策目的が明確ではなく、何をデリバリーするのが曖昧な場合、施設の運営者が政策目的の本質に関わる意味内容を決定しているとすれば、そうした決定が政策対象者にいかなる影響を与えるのかについて十分に議論できていないことである。つまり、施設の運営者がどのように運営しているのかを分析することが求められる。その点については本稿の限界でもあり今後の課題でもあろう。しかし、本稿ではそうした内容を検討する前に、施設の設置目的や業務の特徴次第では、日々の施設運営を誰が担うのかによって、政策目的の決定にまで影響を与えることを分析した。そうした分析から、指定管理者制度の導入を検討する際には、コストや経費の削減などの観点だけでなく、政策目的の特徴も踏まえつつ実施体制を整備することが重要であることを主張する。

## 参考文献

- 法令等  
岡谷市文化会館条例  
亀山市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例  
亀山市文化会館条例  
地方自治法
- 日本語文献  
阿部泰隆 (2008) 『行政法解釈学 I』有斐閣。  
稲澤克祐 (2010) 「指定管理者制度におけるモニタリングのポイント」『関学 IBA ジャーナル』2010、30-1。  
稲葉馨 (2004) 「公の施設法制と指定管理者制度」『法学』67(5)、685-714。  
大杉寛 (2018) 「都市自治体の文化芸術と公民連携」日本都市センター (編) 『都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携』1-22、日本都市センター。  
大谷卓史 (2016) 「過去からのメディア論 過去から TSUTAYA 図書館を眺める」『情報整理』58 (10)、782-86。  
大橋洋一 (2010) 「政策実施論と行政組織」大橋洋一 (編) 『政策実施』37-51、ミネルヴァ書房。  
片山泰輔 (2007) 「指定管理者制度の今一制度の概要と論点」中川幾郎・松本茂章 (編) 『指定管理者は今どうなっているのか』10-29、水曜社。  
金井利之 (2019) 「文化芸術分野における『物と人の混合』—公の施設の指定管理をめぐる公民連携・公民切断の効用と課題」松本茂章 (編) 『岐路に立つ指定管理者制度』35-52、水曜社。  
総務庁長官官房総務課 (編) (1988) 『組織と政策 (Ⅲ) 一行政体系の編成と管理』財団法人行政学研究会。  
高橋克紀 (2014) 『政策実施論の再検討』六甲出版販売。  
南島和久 (2018) 「文化芸術分野における公民連携と評価」日本都市センター (編) 『都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携』205-22、日本都市センター。  
成田頼明監修 (2009) 『指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引【改訂版】』第一法規。  
松田憲忠 (2008) 「市民参加の可能性とガバナンス」山本啓 (編) 『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』35-52、法政大学出版局。  
真山達志 (1991) 「政策実施の理論」宇都宮深志・新川達郎 (編) 『行政と執行の理論』211-36、東海大学出版会。  
真山達志 (1994) 「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』100(5・6)、181-201。  
真山達志 (2017) 「あるべき政策デリバリー・システムを考える」『地方自治職員研修』50(5)、12-4。  
真山達志 (2020) 「自治体の政策形成における第一線職員の役割—保健師を例として」『同志社政策科学研究』21(2)、53-65。  
三野靖 (2015) 「公の施設における指定管理者制度と公共性確保ルール」『自治総研』440、1-63。  
宮脇淳 (2020) 「指定管理者制度のジレンマと災害対応」『年報公共政策学』14、77-102。  
森裕亮 (2008) 「パートナーシップの現実 - 地方政府・地縁組織間関係と行政協力制度の課題」『年報行政研究』43、170-88。  
森裕亮 (2014) 「地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題—「行政委嘱員制度」がもたらす影響」溪水社。  
森裕亮 (2016) 「自治体行政における官民パートナーシップ分析」真山達志 (編) 『政策実施の理論と実像』30-46、ミネルヴァ書房。  
吉川富夫 (2008) 「指定管理された公共サービスのモニタリング」『地方自治職員研修』41(580)、88-98。

## 外国語文献

- Ansell, C., E. Sørensen, and J. Torfing (2017) "Improving Policy Implementation through Collaborative Policymaking", *Policy and Politics*, 45(3), 467-86.

- Howlett, M. (2014) "From the 'Old' to the 'New' Policy Design: Design Thinking beyond Markets and Collaborative Governance", *Policy Sciences*, 47, 187-207.
- Ingram, H. and A. Schneider (1990) "Improving Implementation through Framing Smarter Statutes", *Journal of Public Policy*, 10(1), 67-88.
- Linder, S. and G. Peters (1987) "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription", *Review of Policy Research*, 6(3), 459-75.
- Majone, G. (1989) *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press. (= 1998、今村都南雄訳『政策過程論の視座—政策分析と議論』三嶺書房。)
- May, P. (2012) Policy Design and Implementation, In G. Peters and J. Pierre (eds) *The Sage Handbook of Public Administration*, 2ed, 279-91, Sage.
- Pressman, J. and A. Wildavsky (1984) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, 3ed. University of California Press.

参考 URL 等

1. 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果の公表」総務省ホームページ (2020年12月12日取得、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000619516.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf))。
2. 角田英昭「2018年『指定管理者制度導入状況等調査』結果の概要と課題、今後の取組」『研究と報告134』自治労連・地方自治問題研究機構ホームページ (2020年12月12日取得、[http://www.jilg.jp/\\_cms/wp-content/uploads/2019/06/24e59f05f7a5d04245e98adf7a3b19e5.pdf](http://www.jilg.jp/_cms/wp-content/uploads/2019/06/24e59f05f7a5d04245e98adf7a3b19e5.pdf))。
3. 京都府福知山市「福知山市指定管理施設のあり方検討にかかる調査報告」福知山市ホームページ (2020年12月12日取得、<https://www.city.fukuchiyama.lg.jp/uploaded/attachment/11507.pdf>)。
4. Nemeec, J., V. Potier and M. Vries (eds.) "Alternative Delivery Service", *International Institute of Administrative Sciences / International Association of Schools and Institutes of Administration* (Retrieved on December 12, 2020, <https://iias-iisa.org/ASDA%20book%20ENG%20finalJN.pdf>)。
5. 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等(令和2年3月27日公表)指定管理者全国導入率」総務省ホームページ (2020年12月12日取得、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000677467.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000677467.pdf))。
6. 全国公立文化施設協会「『新版』公立文化会館運営ハンドブック」全国公立文化施設協会ホームページ (2020年12月12日取得、[https://www.zenkoubun.jp/publication/pdf/afca/art\\_hb2007.pdf](https://www.zenkoubun.jp/publication/pdf/afca/art_hb2007.pdf))。
7. 地域創造「2019年度地域の公立文化施設実態調査」地域創造ホームページ (2020年12月12日取得、[https://www.jafra.or.jp/fs/3/0/8/1/4/\\_/2019chousaAc.pdf](https://www.jafra.or.jp/fs/3/0/8/1/4/_/2019chousaAc.pdf))。