

指定管理者制度による施設運営とその評価

—政策的観点から—

有本 新

概要

本稿は、神奈川県川崎市の公立文化施設を題材に、施設の設置目的の観点から、指定管理者制度の取り巻く現状の変化に伴い、施設運営にどのような問題が生じているのかを検討する。公の施設運営に指定管理者制度が導入されてから約15年以上が経つ。一般に公の施設運営に指定管理者制度を導入することで、公の施設の設置目的をより一層達成することが期待される。しかし、そうした期待に反してさまざまな問題点も指摘されてきた。例えば、2010年の総務省自治行政局長通知「指定管理者制度の運用について」では、指定管理者制度の導入に際して、コスト偏重になっていないかなどの留意すべき点が示された。もちろん、こうしたコスト偏重の問題は今もお改善すべき重要な課題であると考えられるが、2010年以降の指定管理者制度の活用をみると、公の施設運営に対して指定管理者のノウハウやアイデアをより一層活用しようとする動きが散見されるようになってきた。一般に注目を集めた例として「ツタヤ図書館」などがあげられる。本稿は、そうした公の施設運営に対して民間事業者のノウハウやアイデアをより一層活用しようとする動きに焦点を合わせるものである。最終的に、その動きは理念では「企画と実施」の一体化が期待できるのかもしれないが、実施担当者が施設のねらう効果や目的を意識できるような環境を整備していないと、指定管理者制度の導入自体がマイナスに作用する可能性があることを指摘する。

1. はじめに

現今、自治体を取り巻く現状の厳しさが叫ばれて久しい。人口減少に伴う労働人口の減少や空き家対策、高齢者単独世帯の増加による介護や福祉等の需要の増加、気候変動による短時間強雨や大雨の強度・頻度の増加による河川の洪水、土砂災害への対応など、自治体はさまざまな課題に取り組むことが求められている。その一方で、1994年をピークに地方自治体の総職員数は減少傾向にあることが一般に主張されることや、生産年齢人口の減少に伴い今後ますます税収の減少が予想されるなど、公共サービスの供給を自治体単独で担うことが難しいことは周知の通りである。こうした状況の対応について、2015年8月の総務大臣通知「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」(URL1)では、引き続き質の高い公共サービスを効率的・効果的に提供するためには、ICTの徹底的な活用や、民間委託等の推進などによる更なる業務改革の推進が必要としている。

公共サービスをどのように供給するのかについて、NPM (New Public Management) 的考えは「死んだ (dead)」のではないかと指摘がある (Dunleavy et al. 2006) 一方で、NPMは日本において過去のものなのか、そして、自治体のコストカット圧力が依然と続いている中で、この概念を過去のものとして捉えて良いのかどうかを検討する必要があるといった指摘もされてきた (金川 2018)。もっとも、本稿が題材とする指定管理者制度に焦点を合わせたとしても、これまでもさまざまな問題点が指摘されてきた。たとえば、2010年12月に各都道府県知事等に向けて発出された総務省通知「指定管

理者制度の運用について」(URL2)では、「指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること」などが指摘される。また、秋吉(2018:252-3)は、指定管理者に選定された団体は、施設の指定期間が決まっているため、次期指定期間に選定されない場合は、その業務のために雇用した人を解雇する可能性があるといった雇用問題について言及している。他にも、2019年5月に公表された総務省「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」(URL3)では、指定管理者における業務の範囲の状況について、都道府県・指定都市・市区町村のいずれも指定管理者制度を導入した約99%以上は施設の維持管理・設備操作を指定管理者に委ねているが、近年では床板の不具合による事故や天井の落下などが発生しており、施設の維持管理をどのように考えていくのかも重要となる。

しかし、本稿では、指定管理者制度を検証するにあたって指定管理者による施設運営と制度導入の目的との関係に着目したい。なぜなら、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」とあるが、公の施設の設置目的をより一層達成するために指定管理者制度を導入するのであれば、指定管理者が行った活動結果をどのように「評価」できるのかという疑問があるからである。だが、たとえば山谷(2007:10)は、インプットの節約、人件費や施設のランニング・コストの見直し、指定管理者制度の導入による経費削減策、施設建設のためのPFI(Private Finance Initiative)導入などの議論は「評価」に適さないのではないかと指摘している。この指摘は本稿において重要なものであり、これから論じていくことになる。ただし、2010年以降の指定管理者制度の活用事例を見ていると、指定管理者制度の理念にもあるように、決められたこと

を自動的・機械的に実施するというよりも、より一層民間のノウハウやアイデアを活用した施設運営を目指す動きが散見される。つまり、そうした活用をより一層目指すのであれば、指定管理者の活動結果を把握し、それをどのように「評価」すれば良いのかについても検討していくことが重要ではないだろうか。本稿では、そうした問いを分析・検討していくものである。

本稿は次のように構成される。2章では、「評価」の考えを整理し、何のために「評価」を活用するのかを確認する。特に、古典的ではあるがLaneの「Implementation」の概念を参考に、より一層民間事業者のノウハウを活用した施設運営を目指す今日においては「評価」活用が不可欠であることを確認する。次に、指定管理者制度の活動結果はどのように分析されてきたのかについて先行研究を確認し、どのような課題があるのかを検討する。3章では、川崎市の公立文化施設を題材に、実際の指定管理者による活動結果とその評価の関係を分析する。2010年以前では、指定管理者制度とは直接関係ないが、民間委託による施設管理のケースとして、埼玉県ふじみ野市のプール事故が大きな話題を呼んだが、2010年以降では、より一層民間のノウハウを活用して公の施設のあり方を問い直す動きが散見される。そうした「性能発注」的考えに伴う指定管理者の活動を分析することで、具体的にどのような問題が生じているのかを分析する。最終章では、本稿の分析の限界と今後の課題について言及する。

2. 指定管理者制度の施設運営評価

2.1 評価の活用

「評価」と一口に言っても多様な活動を示す言葉である。例えば山谷(2007:6)によれば、事前評価を意味するアセスメント(assessment)、分析(analysis)、査定(appraisal)、鑑定・見積もり(estimate)、予告・下検分(preview)、実績評価を意味する目標管理型の業績測定(performance measurement)、対象を項目にもとづいて格付け・順序付け(ranking)、等級付け評定(rating)、何らかの価値にもとづいて行われる価値付け(value)、統計学や社会学を応用

して行われる調査 (research)、研究 (study)、概観・総覧 (review)、そして 'evaluation' など多くの言葉や概念が存在するという。また、山谷 (2006: 71) は、政府活動における評価を「何らかの判断や決断をくださ場 (人) に、情報を提供する活動」と定義している。この場合の情報とは、「単なる生データやアウトプットの数字だけではなく、入手したデータや数字を一定の目的に従って分類・分析・比較して、整理し、判断に役立つように洗練するツール」(山谷 2015: 72-3) としている。

一般に、政策過程のステージモデルを参考にすれば、評価は実施後に位置付けられている。しかし、評価の役割は、実施後、あるいは実施中に限らず、実施前においてもより良い政策やプログラムをつくるために重要である。たとえば、Rossi と Berk (1981: 287) は、評価研究 (evaluation research) は政策の策定、プログラムの設計および改善、ならびに実施または検討中のプログラムの効率性と有効性の検証などに用いられるものだとしている。具体的には、当該問題は社会問題としてどの程度広範囲に影響を与えているのか、その問題を解決する (ameliorate) ためのプログラムは制定可能か、プログラムは効果的か、コストを正当化するために十分な利益を生み出しているのかなどを挙げています。

本稿は、実施担当者が実際に活動したあと、施設のねらう目的や効果との兼ね合いでどのような効果や成果を産出したのかを把握するための「評価」の活用に着目するものである。政策実施研究の先駆的な研究である Pressman と Wildavsky (1973) の「Implementation」では、財源等を十分に確保し、政策決定時に政治的な合意が得られていたとしても、当初の政策目的を実現することが難しいことが示された。こうした研究では、決定それ自体はある種のセレモニーに過ぎず、政策の実質的内容は実施される中で定まるものだという考え方を定着させてきたものと言える (真山 2020)。実施プロセスは、機械的・自動的に行われるものではないとすれば、実施プロセスの中でどのように実質的な内容が決められるのかを分析することが重要となる。しかし、それだけでなく、何のために実施するのかを検討することも重要である。なぜなら、例えば Lane (1987) は「Implementation」の概念につ

いて、Webster's Dictionary (1971) や The Shorter Oxford English Dictionary (1965) を参考に大きく2つの意味があるとしている。1つは、前述したように、実質的な効果を与えるという意味であり、もう1つは、「to carry out something」や「to accomplish something」というように何らかの目的を達成するために実施するという意味である。もちろん、政策を綿密に設計したとしても、当初の政策の内容通りに実現できるとは限らない。それゆえ、実施中あるいは実施後に実際の活動結果を把握し、政策目的との兼ね合いで何がうまくいっているのか、あるいは何がうまくいっていないかについての理解を深めるために「評価」の活用が不可欠となる。

問題なのは、そうした「評価」の活用が指定管理者制度において十分にできていないのではないかということである。たしかに、前章でも触れたように、そもそも指定管理者制度は政策目的との兼ね合いで評価を検討するものではないとの指摘がされてきた。しかし、これまでの指定管理者制度の導入事例を確認すると、必ずしもそうとは限らず、指定管理者制度の活用次第では上述した「評価」の活用が重要であり、そうした活用が十分にできていないことを問題視するものである。次節では、まず指定管理者による施設運営に関する先行研究を確認する。

2.2 指定管理者による施設運営

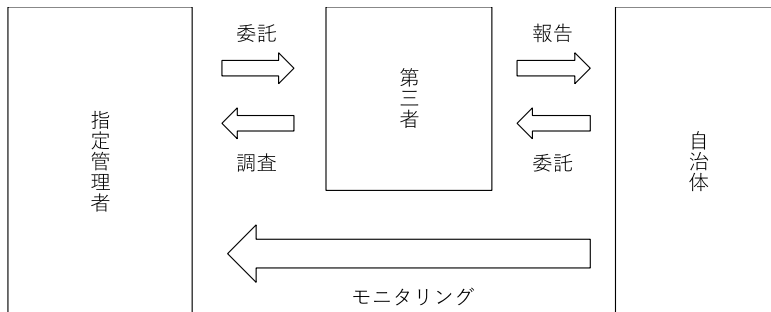
これまで行政機関が担っていた活動を指定管理者に委ねることで、行政機関はどのような役割を求められることになるのか。南 (2008: 5) は行政機関に求められる役割として、公的施設の建設と改修という基本的な維持管理の計画策定、日常的な施設運営の計画策定と仕様書作成、指定管理者の選定とモニタリング (管理監督・評価) をあげている。また南は、公共施設である以上、設置責任、運営管理責任は行政機関にあることは言うまでもなく、民間事業者に施設を委ねた以上はその民間事業者に対する履行確認も含めて包括的なモニタリング (管理監督・評価) の責任が生じることを指摘する。モニタリングとは、稲澤 (2010: 30-1) によれば、「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

合は適宜行われる軽微な指導や助言も含まれる活動」と定義される。こうしたモニタリングを機能させることで、求めるべき質の向上とコストの削減を確認し改善を進めるだけでなく、委託者（委任者）側にアウトソーシングした事業や施設運営のノウハウを保全していくという意義もある（稲澤 2010）。

指定管理者制度におけるモニタリングの主体は、指定管理者自身、委任者である自治体所管課、施設利用者を含む第三者機関に大別できる（大竹 2008；稲澤 2010）。大竹（2008：15）はそれぞれのモニタリングについて次のように述べている。まず、指定管理者自身によるモニタリングは、運営や維持管理、利用率、収支、財務等も含めた評価シート（チェックシート）等を作成し、指定管理者が自ら評価して自治体に報告することや年次・月次報告書がこれにあたるとしている。次に、自治体によるモニタリングは、定めた業務水準等に照らし合わせて自治体がチェックしたり、定期的な報告を求める行為となる。最後に、業務水準の維持・向上及び見直し・是正のためのモニタリング領域にとどまらず、「コンプライアンス」「環境」「ガバナンス」「危機管理」「情報開示」「品質」「労働安全性」「社会貢献」「個人情報保護」「情報セキュリティ」など非財務部門の事業全体について利用者や専門機関などの視点で実施する外部からの評価を「第三者評価」¹と整理する（大竹 2008）。

また、大竹（2008：16-20）はモニタリングの構成について次のように整理している。すなわち「業務の履行確認」「サービスの質的評価」「指定管理者の業務遂行能力（財務等）」「年度業務報告の提出」「行政との定例会議」である。第一の「業務の履行確認」とは、仕様書や事業計画書などで実施すると謳われている内容をきちんと履行したかを確認する行為としている。有資格者の配置や開館・閉館時間、研修計画の履行、安全マニュアルの作成やその対応など、当初から計画したことを実施したかを確認する。第二の「サービスの質的評価」とは、第一の「業務の履行確認」では把握することが難しい「サービスの質」を、アンケート調査などを用いて測定・評価する行為としている。例えば、従業員の接客や清掃、空調、水質、雰囲気など目に見えないサービスをアンケート調査などにより利用者に判断（点数評価）してもらうことが重要としている。第三の「指定管理者の業務遂行能力（財務等）」とは、指定管理者が今後継続して安定した施設経営が可能かなどの業務遂行能力を判断する行為としている。例を挙げると、利用者の安定的確保や収入状況、本社の財務状況などの施設経営に関する指定管理者の財務的能力を数値で表し、今後の経営状況を判断する材料にするという。第四の「年度業務報告の提出」とは、地方自治法第 244 条の 2 の 7 項にて規定されている義務的行為であり、計画に基づいた目標達成の状況や運営、自主事

図表 1 自治体・第三者・指定管理者の関係



出所：大竹（2008：15）、横浜市（URL4）を参考に筆者作成。

¹大竹（2008：15-6）によれば、アンケートなどによって利用者からサービス評価を受ける方法は、広義の意味で「利用者」という第三者から評価を受けるため第三者評価の領域に入るという。

業、維持管理などを総合的に報告書にまとめるものとしている。利用者人数や収支状況、計画に対する達成率などがその一例である。第五の「行政との定例会議」とは、施設運営に伴うさまざまな課題や点検・修理事項など、自治体と指定管理者は定期的な会議を行い、報告や確認・協議等を行うことを意味しているという（大竹2008：16-20）。

しかし、こうしたモニタリングのみで指定管理者による活動実態を把握することができるとは言い難い。例えば、山谷（2015：72）は、愛知県の女性総合センターを例に、2011年から実施されている「行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリング」では、入場者数、ホール・和室・宿泊施設などの利用者満足アンケート、図書の貸し出し冊数、自主事業（クラシックコンサートなど）への参加者数、800人ホールの稼働率などのアウトプット指標が主に議論されており、それだけでは男女共同社会基本法9条の「施策を策定、実施する責務」を果たしているかどうか判断できないとしている。また山谷は、アウトプットの数字に誘導され、施策が本来狙うべき成果が出ているかどうかを判断しなくなっているのではないかと指摘している。

他にも、指定管理者制度の議論ではないが、加藤（1975）は、公立図書館の設置・運営を例に次のように述べている。すなわち、「よく図書館の入館者数や貸出冊子数をもって図書館の行政効果があった証拠とされる。つまり図書利用率が高ければ高いほど、行政効果があったと考えられてしまうのである。しかし利用率というものは、あらゆる施設についていえることであって、何も図書館にはかぎらない。（中略）あらゆる施設が利用率をもって、その行政効果だとすると、それではその各々の施設の政策目的のちがいが全くわからなくなる。そればかりではなく、政策目的が逆にばやけてくるし、間違った政策目的に置き替えられてしまう。図書館利用率が行政効果だとすると、図書館を住民に利用させることが、図書館の政策目的だというように、効果が逆に目的を規定してしまう」

（加藤1975：28-9）と指摘する。

また、前田（2021：81-2）は、公の施設の管理運営は財産管理業務とされ、自治体は制度目的のとおり、そうした発想で指定管理者制度を捉えているとしている。さらに、公の施設は専ら行政サービスを実施するアウトプットの拠点として扱われており、公の施設で得られた情報が政策に反映されているという状況が少ない、少なくとも見えづらい状況にあるとも指摘する。そのうえで前田は、指定管理者制度を発展的に活用していくためには、新しい公共と政策マネジメントの視点で指定管理者制度を考えていく必要があると主張する²。

このように、先行研究では、「評価」というよりも「測定」が中心であることが示される。たしかに「測定」が中心であったとしてもどの程度目標値を達成できたのかを確認することは可能である。しかし、政策目的との兼ね合いで実施の成果はどうであったのか、あるいは指定管理者のノウハウやアイデアを活用して公の施設運営の何がうまくいって、何がうまくいっていないのかを十分に把握できているとは言えないのではないだろうか。次章は、実際の事例を通じて、そうした「評価」の活用が十分ではないことを指摘する。

3. 公立文化施設における指定管理者制度の活用

3.1 事例選定理由

2010年の総務省自治行政局長通知「指定管理者制度の運用について」（URL2）では、各都道府県等に対して「指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること」が示されていた。通知以前の取り組みを踏まえて、価格偏重になっていないかなどが指摘されたのである。

通知以降の指定管理者制度の特徴としては、

² 前田（2021：82）によれば、指定管理者制度における評価とは、一般的に、指定管理者が協定や仕様のとおり適切に公の施設を運営しているかを確認するモニタリングや管理監督の意味での評価である。前田は、この評価はいわゆる業績測定型評価であり、施設の利用者数や施設で行われる事業等の参加者数、アンケートによる利用者の満足度、指定管理料の決算額等で評価されるとしている。

「ツタヤ図書館」が大きな注目を浴びた。例えば、佐賀県武雄市に「ツタヤ図書館」を導入した樋渡（2014）は自身の著書『沸騰！図書館』において次のように言及している。すなわち、「武雄市図書館はどここの街にもあるような図書館だった。ものすごく静か。子どもでも誰でも少しでも話したら怒られる。よく言えば静寂な空間、悪く言えばかび臭くて閉鎖的。初めての人が入るにはちょっと勇気がある。特に子連れの親は子どもが騒いで怒られたらどうしよう、と躊躇してしまう。人気作家の新刊はすぐ入るのでタダで読みたい人はいいだろうが予約が殺到。（中略）閉館は夕方。それ以降に利用したいと思う市民がいてもまず利用できない。受験シーズンになれば勉強をしたい高校生と一般利用者間で座席の争奪戦が繰り広げられる。（中略）こういうのがごくごく普通の公立図書館であり、かつての武雄市図書館もまさにそうだった。僕はこういう図書館が嫌いだった。多くの人が使えない図書館が嫌いだった。本は人生を豊かにする。その本が集まる図書館は多くの人利用できるようにするべきだ」（樋渡 2014：4-5）。樋渡の主張を長く引用したが、指定管理者制度の活用を把握するうえで重要な主張である。つまり、2010年の総務省通知ではコスト偏重が指摘されていたのに対し、樋渡の主張ではより多くの人利用できるように施設にするために指定管理者制度を活用しようとするのである。

本稿が取り上げる神奈川県川崎市市民ミュージアムでも、次の資料から上述した内容と類似する背景で指定管理者制度の導入を検討していたことが伺える。たとえば、「市民ミュージアムへの指定管理者制度導入に向けたパブリックコメントの実施について」（URL5）では、指定管理者制度導入以前の運営課題について、「集客・広報面での専門的人材の不在により、効果的な企画広報の実施に繋がらず、館の魅力的な収蔵物や研究成果が、集客に向けた事業展開に活かされていない」ことや「人員配置上、開館時間外の利用など、利用者ニーズを汲み取る対

応について柔軟性に欠ける」こと、「人員配置・予算配分の柔軟な対応や収益事業の展開ができないことから、効果的に企画展示室や映像ホール等の施設・設備を活用しきれていない」ことなどがあげられている。

また、「第1回川崎市文化芸術振興会議市民ミュージアムあり方検討部会会議資料・会議録（令和2年7月28日開催）」の資料「市民ミュージアムの活動について」（URL6）では、「ミュージアムの『めざす姿』を着実に実現していくためには、管理運営体制の整備・強化が必要であり、基幹業務の総務・企画・教育普及業務は直営、学芸業務は単年度契約による委託では、長期的な視点にたった調査・研究の実施及び企画展の立案等の継続性を安定して担保できないため、権限と責任を明確にした管理運営体制の構築と運営の効率化をめざし、全ての部門を対象にした指定管理制度を2017（平成29）年度より導入した。導入後は、（中略）2018（平成30）年度には総利用者数が30万人を超える（歴代2位）など」の実績をあげたことが記される。こうした資料を参考にすれば、経費削減というだけでなく、「民間のノウハウを生かして効果的な広報や企画展示を行い、より多くの市民の利用につなげる狙い」（URL7）があると読み取れる³。

民間のノウハウを活用した施設運営という点では、「ツタヤ図書館」と川崎市市民ミュージアムの事例は類似しているが、政策目的との兼ね合いで分析する課題は異なるように考えられる。理由は次のような業務特徴があげられるからである。

前者の「ツタヤ図書館」に関する議論では、政策目的との兼ね合いで注目される1つの業務として設計業務があげられる。例えば、「ツタヤ図書館」を導入した神奈川県海老名市では、2013年7月「海老名市立図書館指定管理者募集要項」によれば、中央図書館の老朽化に伴い、「施設管理主体となる指定管理者に応募する事業者には、管理運営業務のみではなく、施設改修に伴う設計業務と改修後の図書館の施設機能に関する提案を行っていただくことになり

³ ただし星野（2021：24）は次のことを言及している。すなわち、指定管理者制度の問題の1つとして、管理経費の削減が、雇用や労働条件の改善に直結しており、特に再指定の際に雇用不安、賃下げが現実化し、解雇も発生している。その結果、組織に専門性、経験が蓄積されず、業務の質が低下し、トラブルも生じる施設がある。川崎市市民ミュージアムでも、博物館法で学芸員を配置して専門的に市民ミュージアムの財産管理を行うことを予定していたが現実には学芸員の雇い止めが行われていることを指摘している。

ます」とある。狭間（2016：79）は前述した武雄市を例に、館内にはスターバックスが出店し、併設される書店では雑誌の販売やDVDのレンタルなどが行われ、東京都渋谷区でCCCが運営する代官山「蔦屋書店」が移築されてきたような雰囲気醸成出されていると言及する。狭間の指摘は海老名市でも同様に、設計業務により図書館空間が大きく左右されることは言うまでもない。問題は、いったん建設し始めると改修後に変更や修正が難しい業務であり、設計段階で政策目的との整合性を確保しておくことが重要なことである。そうでなければ、実質的な内容は指定管理者に委ねられることになりかねない。

後者の本稿が取り上げる川崎市市民ミュージアムの事例では、日々の業務を分析対象としており、そうした業務は実施開始前も重要ではあるが、日々の利用者とのコミュニケーションの中で事業や政策を修正していくことも大切となる業務である。なぜなら、日々の学習を繰り返すことで、当該事業を何のために実施するのか、あるいは事業の改善点はどこにあるのかを発見できるとともに、柔軟に対応していくことが可能になると考えられるからである。しかし、そうした修正を行うためには政策目的との兼ね合いで何をどのように「評価」するのが重要であり、川崎市市民ミュージアムの事例ではそうした問題点を検討するのに有用ではないかと考え選定するものである。

3.2 事例概要

1988年11月に開館した川崎市市民ミュージアムは博物館と美術館を複合した文化施設である（URL6）。白井（2021：9）によれば、川崎市市民ミュージアムは、歴史・民俗分野の収蔵資料を常時公開し、川崎の成り立ちと歩みを紹介してきたほか、都市文化の形成に大きな役割を果たしてきたポスターなどの複製芸術による美術品を多く収蔵し、公立の博物館・美術館では日本で初めて漫画部門を設置した施設である。また、民俗、歴史、考古、美術文芸、グラフィック、写真、漫画、映画、映像の作品・資料など約26万点を収蔵する、地下1階地上3階建ての施設である（白井2021）。

前述した通り指定管理者制度が導入されたの

は2017年度である。市民ミュージアムの設置目的は、川崎市市民ミュージアム条例第1条には「考古、歴史、民俗、美術、映像等に関する資料及び作品について収集、展示、調査研究等を行うこと等により、市民の観覧、学習、研究等に資するとともに市民相互の交流を推進し、もって市民の教育、学術及び文化の発展に寄与する」ことを目的とするとある。

「市民ミュージアムのめざす姿・目標」については、「川崎市市民ミュージアム指定管理仕様書」では次のように記されている。「市民ミュージアムのめざす姿」は、「市民ミュージアムの強みや川崎の持つポテンシャルを活かし全国に発信できるミュージアム」「市民に親しまれる川崎発の市民文化の伝承と創造の発信拠点としてのミュージアム」「生活にうおいをもたらし、地域の活性化に貢献する拠点としてのミュージアム」が掲げられている。「市民ミュージアムとしての目標」は「地域活性化及びまちづくりへの貢献」「地域社会への還元」「地域社会の協働」の項目があり、例えば「地域活性化及びまちづくりへの貢献」では「博物館機能と美術館機能を兼ね備えた施設として、また、地域社会の一員として従来の専門性を損なうことなく、調査研究・収集・保管や教育普及、まちづくりへの貢献等の活動を行い、文化芸術の振興や市民の創造的な活動の支援を担う中心的な公の施設として、地域の活性化やまちづくりに寄与します」（川崎市市民ミュージアム指定管理仕様書2016：3）とある。

指定管理者に求める役割としては、「民間事業者としての柔軟な発想及び独創性、さらにはこれまで蓄積してきた研究成果を引き継ぎ、サービスの向上や魅力ある企画の実現など、事業の充実と新たな来館者の創出に向けて創意工夫するとともに、効率的な運営に努めること」（川崎市市民ミュージアム指定管理仕様書2016：3）などが期待されている。

2015年川崎市市民・子ども局「市民ミュージアムへの指定管理者制度導入に向けたパブリックコメントの実施について」（URL5）には、どのような業務を委ねるのが記されている。すなわち、①企画展の開催、②教育普及事業、③映画上映、④図書館事業、⑤貸館、⑥レストラン及びショップの運営、⑦その他（施設の空き時間や空きスペースを有効活用した提案

事業、自主事業の実施など)であり、例えば「企画展の開催」であれば、「提案事業とすることにより、民間のノウハウを活かした魅力的な展示の実施を図ります」とある。また、指定管理者移行後も川崎市が行う業務も記されており、①収蔵品の購入、②施設の整備・大規模修繕の工事設計・監督、③財産管理、④制度改正・規定整備、⑤指定管理者の指導、監督、評価があげられている (URL5)。

こうした資料から重要であることは、企画展の開催や図書室の運営、施設の維持、教育普及事業などを指定管理者に委ねるとあるが、そうした活動を誰がどのように「評価」するのかという点である。なぜなら、決まった通りの内容を実施できているのかを確認することも重要であるが、企画展などを開催する場合、何のためにどのような内容を実施するのか、実施後どうであったのかを検討していくことが重要であり、そうした検討を行わなければ何のための活動なのかはわからなくなる可能性が予想されるからである。

3.3 事例分析

上述した内容を分析するうえで、まず何をどのように「評価」しようとしているのか、その体制を整理していく。「川崎市市民ミュージアムの管理運営に関する基本協定書」第38条、第41条には、「事業報告書」と「事業評価および総括評価」に関する規定がある。同基本書第38条では、指定管理者は、毎年度の事業終了後、次に定める事項を記載した事業報告書を自治体に提出しなければならないとしている。具体的な項目は、①本業務の実施状況、②施設等の利用状況、③指定管理業務及び自主事業等の収支状況、④利用料金収入及び図録等収納代行の実績、⑤来館者数の実績、⑥利用者からの意見等の把握結果及び対応状況、⑦本業務の実施結果に対する自己評価、⑧個人情報保護状況、⑨自主事業の実施状況、⑩事故の発生状況、⑪その他川崎市が必要と認めるもの、である⁴。また、同基本協定書第41条では、自治体は、第38条の規定により指定管理者が提出した事業報告書

に基づき、事業目的の達成度や事業による効果、施設の維持管理状況等について、事業評価を行うものとし、その事業評価の結果について、指定管理者に通知するとともに、自治体のホームページで公表するものと規定している。

では、自治体は指定管理者による施設運営をどのように「評価」しているのか。評価シート (URL8) の「評価」は、大きく5つに分類されている。「利用者満足度・事業成果」「収支計画・実績」「サービス向上及び業務改善」「組織管理体制」「適正な業務実施」である。各分類の着眼点として、「利用者満足度・事業成果」では、「利用者満足度は向上しているか」などが、「収支計画・実績」では「計画に基づく適正な支出が行われているか」などが、「サービス向上及び業務改善」では「基本理念等に基づき、適切なサービスが提供されたか」などが、「組織管理体制」では「必要な人員 (人数・有資格者等)が必要な場所に適切に配置されているか」などが、「適正な業務実施」では「安全な利用に支障をきたすことのないよう、施設・設備の保守点検や整備等を適切に実施しているか」などが記されている (URL8)。

このような資料から本稿において重要となるのは、自治体による実施の評価について、事業目的の達成度や事業による効果についての評価を行うとしているが、目的との兼ね合いでどのように評価できるのかということである。評価シート (URL8) の「事業成果」の着眼点では「事業実施による成果の測定が適切に行われているか」「当初の事業目的を達成することができたか」が記されていた。また、事業目的の達成度や事業による効果について次のような記述がある。すなわち、「年間総利用者数は282,211人となり、指定期間の最終年度の目標として掲げた目標を初年度で達成した。開館 (昭和63年11月) 翌年度の311,576人に次ぐ利用者数であったとともに、企画展の入館者数 (110,100人 (有料・無料含む)) は開館以降の最高数となった。特に、日本・デンマーク国交樹立150年を記念し、ハンス・クリスチャン・アンデルセン博物館の所蔵品と親子で一緒に楽しめる体験型の展示で構成した『アンデルセン展』や、夏休

⁴ 他にも同条3項と4項にはそれぞれ、月毎・四半期毎の事業報告を川崎市に提出しなければならないことが規定されている。

み期間中の小中学生をターゲットに、3D トリックアートと木製からくり玩具による体験型の展示で構成した『からくりトリックの世界展』、公の施設では初の取組であり、みうらじゅん氏のコレクションを一堂に集めた『みうらじゅんフェス！マイブームの全貌展』など、指定管理者ならではの時宜を得た企画や、他にはない初の取組、効果的な営業・広報により集客した点が評価できる」(URL8)とある。

上述した着眼点や事業成果に対する記述からは、事業を行った結果、定量的にどのような効果をあげたのかを読み取ることができるが、企画について施設の目指す目的や効果との兼ね合いでどのように考えれば良いのだろうか。「川崎市市民ミュージアム指定管理者事業計画書」の「川崎市市民ミュージアムの設置目的や役割等に基づいた施設運営についての考え方」には、指定管理者として「施設の設置目的を実現し、文化芸術を通じて賑わいを創出し、“まちの活力アップ”に寄与します」とある。もっとも、市民ミュージアムの設置目的は、「川崎市市民ミュージアム条例」第1条では「考古、歴史、民俗、美術、映像等に関する資料及び作品について収集、展示、調査研究等を行うこと等により、市民の観覧、学習、研究等に資するとともに市民相互の交流を推進し、もって市民の教育、学術及び文化の発展に寄与すること」であった。こうした目的規定ではどのような状態になれば「市民の教育、学術及び文化の発展に寄与」したと言えるのかが難しい。

また、「市民ミュージアムのめざす姿」でも、例えばその1つの方針である「生活にうおいをもたらし、地域の活性化に貢献する拠点としてのミュージアム」というのも、どのような状態になれば「地域の活性化に貢献」したと言えるのかが明確に規定されているとは言い難い。それゆえ、何のためにその事業を行うのかがわからなくなる可能性がある。例えば、評価シートに記載されていた「アンデルセン展」は、デンマークのオーデンセ市にあるアンデルセン博物館に所蔵している資料を展示するというものであった。「川崎市市民ミュージアム指定管理者事業計画書」の「企画展示事業の基本的な考え方」には、博物資料の企画展示に際して、「川崎の歴史・伝統・文化情報について収集し、調査研究した成果を、市民にわかりやすくかつ興

味深く伝えることで、市民が地域への関心や愛着を持ち、さらには市民一人ひとりがよりよい川崎(地域)づくりや川崎(地域)の将来を考える機会となるような企画展示を行います。(中略)力強い産業都市川崎の特色と価値をアピールするため、当施設が所蔵していなくても、より理解を深め興味をわかせるために必要な関連資料は映像等での展示方法も取入れます」とある。ただし、上述した企画は、多くの利用者から好評を得たのかもしれないが、また事業計画書には川崎市とオーデンセ市が経済協力の提携していることに触れているが、設置目的や市民ミュージアムが目指す姿との兼ね合いでどのように評価して良いのかがわからなくなる危険がある。

たしかに、川崎市「市民ミュージアムの活動について」(URL6)では、開館2年目には入館者数が30万人を超えるなど多くの来館者があったが、2000年には入館者が8万人台になるなど大幅に利用者が減少し、また2004年2月に包括外部監査から、「民間であれば倒産状態、再生委員会を設置して基本テーマ・コンセプトの見直しや収支の考え方などを検討すべき」等の指摘を受けてきたことが記されていた。また、前述したように「川崎市市民ミュージアム指定管理仕様書」では、指定管理者は、「民間事業者としての柔軟な発想及び独創性、さらにはこれまで蓄積してきた研究成果を引き継ぎ、サービスの向上や魅力ある企画の実現など、事業の充実と新たな来館者の創出に向けて創意工夫するとともに、効率的な運営に努めること」などが期待されていた。つまり、指定管理者を導入する目的や背景という観点からは上述した企画は「期待した成果」をあげられているのかもしれない。しかし、それだけでは不十分と言える。主に2つの理由があげられる。

第1に、手段が目的化する危険である。つまり、来館者数を増やすことが目的となり、何のための施設なのかがわからなくなることである。特に、施設の目指す目的や成果が曖昧であると、目的等との兼ね合いで評価することが難しい。それゆえ、施設を設置することでねらっている効果や目的を明確に設定しておくことが重要となる。第2に、「企画と実施」の一体化が難しくなることである。「市民ミュージアムの活動について」(URL6)には、「基幹業務の

総務・企画・教育普及業務は直営、学芸業務は単年度契約による委託では、長期的な視点にたった調査・研究の実施及び企画展の立案等の継続性を安定して担保できないため、権限と責任を明確にした管理運営体制の構築と運営の効率化をめざし、全ての部門を対象にした指定管理制度を2017（平成29）年度より導入した」とあるが、施設を目指す目的を実施担当者が意識できるような体制が築かれていなければ何のための事業なのかはわからなくなり、指定管理者制度を導入すること自体が「企画と実施」を一体的に結ぶことを阻害することになりかねない。それゆえ、実施担当者が施設のねらう効果や目的を意識できるようにするためには、その1つの手法として「評価」の活用が不可欠ではないかと考える。

以上のように、仕様書通りに実施することだけでなく、民間事業者のノウハウを活用した施設運営を目指す場合、「評価」の活用が重要であるにも関わらず、そうした活用が十分にされていないまま指定管理者制度が導入されていることが問題ではないかと考察する。その結果として、政策のアウトプットやアウトカムに対する最終的な責任は設置者である自治体であることは言うまでもないが、実質的に誰がどのような責任を負うのが曖昧になる危険を孕んでいる。

4. おわりに

本稿は、川崎市の公立文化施設を題材に、指定管理者による公の施設運営を取り巻く現状の変化に伴い、どのような問題が生じているのか、仕様書などを用いつつ分析してきた。これまでの指定管理者制度の研究では、指定管理者が協定書や仕様書通りに公の施設を運営しているかを確認するモニタリングや管理監督の意味での「評価」の活用が主となっていた。そもそも政策的視点が馴染まないとされてきたのである。しかし、従来の業務委託と変わらない施設運営というよりも、近年では「性能発注」的考えによる指定管理者制度の活用が一般に注目を集めてきた。権限を委譲し、より一層民間事業者のノウハウを活用しようとする動きである。本稿ではそうした動きに着目し、「性能発注」的考

えて民間事業者に委ねると、理念では「企画と実施」の一体化が期待できるのかもしれないが、実施担当者が施設のねらう効果や目的を意識できるような環境を整備していないと、指定管理者制度の導入自体がマイナスに作用する可能性があることを示したものである。

もっとも、こうした分析には限界もある。大きく2つの点に触れておきたい。第一に、本稿は川崎市の公立文化施設を題材に分析してきたが、川崎市のみにしか適用できない分析なのか、あるいは「性能発注」的考えに基づく指定管理者に施設運営には適用できる分析なのかといった程度の範囲で分析可能なのかについては検討できていない。また「ツタヤ図書館」には少し触れたものの、施設ごとによる違いについても論じていないため、今後事例を増やして検討していくこととする。第二に、施設を目指す目的との関連で「評価」の活用を目指す重要性を主張してきたが、その活用を目指すためにはそのプロセスに関わる人の意識だけでなく、施設のねらう効果や成果、目的を明確に設定する必要がある。しかし、本稿はそうした目的等をどのように設定するのかといったことについて論じられていない。その検討も今後の課題としたい。

参考文献

日本語文献

- 秋吉達子（2018）「指定管理者制度」川西正志・野川春夫（編）『改訂4版生涯スポーツ実践論』250-3、市村出版。
- 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。
- 大竹弘和（2008）『Q & A 解説』実践 指定管理者 モニタリング導入のすべて』ぎょうせい。
- 加藤芳太郎（1975）「行政効果論議の再検討」『都市問題研究』27（5）、25-38。
- 金川幸司（2018）「日本における今後のガバナンス改革」金川幸司（編）『公共ガバナンス論-サードセクター・住民自治・コミュニティ』239-58、晃洋書房。
- 白井豊一（2021）「令和元年東日本台風による川崎市市民ミュージアムの被災と新しい『あり方』の検討」『カレントアウェアネス』348、9-12。
- 狭間直樹（2016）「政府民間関係の多様化と政策実施における行政責任」真山達志（編）『政策実施の理論と実像』67-85、ミネルヴァ書房。
- 樋渡啓祐（2014）『沸騰！図書館100万人が訪れた驚きのハコモノ』KADOKAWA。

- 星野文紀 (2021) 「川崎市市民ミュージアム訴訟と指定管理者制度」『建築とまちづくり』504、20-4。
- 前田智子 (2021) 「政策志向の指定管理者制度の評価 - 政策目的活用のための政策指向性概念の提起」『季刊行政管理研究』174、81-94。
- 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。
- 南学 (2008) 『自治体アウトソーシングの事業者評価 - 指定管理者制度とモニタリング・第三者評価』学陽書房。
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題 - アカウンタビリティのジレンマ』萌書房。
- 山谷清志 (2007) 『政策評価の質とその改善・実践と研究の交錯』『評価クォーターリー』1、2-13。
- 山谷清志 (2015) 「男女共同参画政策に関わる評価の諸課題」内藤和美・山谷清志 (編) 『男女共同参画政策 - 行政評価と施設評価』71-97、見洋書房。
- www.city.yokohama.lg.jp/business/kyoso/public-facility/shiteikanri/syousai/daisanshahyoka.files/0039_20190320.pdf)。
5. 川崎市 (2015) 「平成 27 年度 市民委員会資料③ 市民ミュージアムへの指定管理者制度導入に向けたパブリックコメントの実施について」川崎市ホームページ (2021 年 11 月 2 日取得、[https://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000067/67737/271106shimin1-\(3\).pdf](https://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000067/67737/271106shimin1-(3).pdf))。
6. 川崎市 (2020) 「市民ミュージアムの活動について」川崎市ホームページ (2021 年 11 月 2 日取得、<https://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000120/120567/01-06siryou2.pdf>)。
7. 神奈川新聞 (2015) 「市民ミュージアムに指定管理者 川崎市、17 年度に導入」神奈川新聞ニュースサイト (2021 年 11 月 2 日取得、<https://www.kanaloco.jp/news/government/entry-67512.html>)。
8. 川崎市 (2018) 「指定管理者制度活用事業 評価シート」川崎市ホームページ (2021 年 11 月 2 日取得、<https://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000100/100459/29museum.pdf>)。
- 外国語文献
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, and J. Tinkler (2006) *New Public Management is Dead -Long Live Digital-Era Governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-94.
- Lane, JE (1987) *Implementation, Accountability and Trust*, *European Journal of Political Research*, 15(5),527-46.
- Pressman, J and A. Wildavsky (1973) *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*, University of California Press.
- Rossi, P. H., and R. A. Berk (1981) *An Overview of Evaluation Strategies and Procedures*, *Human Organization*, 40(4), 287-99.
- 資料・URL 等
- 2013 年 7 月海老名市立図書館指定管理者募集要項
川崎市市民ミュージアム条例
- 2016 年 4 月川崎市市民ミュージアム指定管理仕様書
川崎市市民ミュージアムの管理運営に関する基本協定書
川崎市市民ミュージアム指定管理者事業計画書
地方自治法
1. 総務省 (2015) 「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」総務省ホームページ (2021 年 11 月 2 日取得、https://www.soumu.go.jp/main_content/000374947.pdf)。
2. 総務省 (2010) 「指定管理者制度の運用について」総務省ホームページ (2021 年 11 月 2 日取得、https://www.soumu.go.jp/main_content/000096783.pdf)。
3. 総務省 (2019) 「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」総務省ホームページ (2021 年 11 月 2 日取得、https://www.soumu.go.jp/main_content/000619284.pdf)。
4. 横浜市 「横浜市指定管理者第三者評価制度 評価マニュアル 第 10 版」横浜市ホームページ (2021 年 11 月 2 日取得、<https://>