

魚沼市小出郷文化会館管理業務民間委託

【基本計画】

(案)

魚 沼 市

魚沼市小出郷文化会館管理業務民間委託 市民・行政協働検討会議

目 次

1	はじめに ————— 計画策定の趣旨……………	1
2	現状と課題……………	1
	(1)文化会館をとりまく社会情勢の変化	
	① 公共ホール運営の創世記	
	② 法的な整備の状況	
	(2)魚沼市の行財政改革	
	① 総合計画	
	② 行政改革の流れ	
	③ 財政改革の流れ	
3	小出郷文化会館の現状と課題……………	4
	(1)魚沼市小出郷文化会館のあゆみ	
	① 会館の設立	
	② 特徴的な運営形態	
	③ 実行委員会体制による工夫と実践	
	(2)魚沼市小出郷文化会館の現状	
	① 実績と評価	
	② 市民アンケート	
	(3)魚沼市小出郷文化会館の課題	
	① 維持管理経費の節減	
	② 安全を担う専門的スタッフの確保	
	③ 市民ニーズの実現	
	④ 財源の確保	
	⑤ 会館を支える団体の育成	
4	文化会館の理想……………	8
	(1)理想とする会館管理の姿	
	① 企画運営委員会の「建議書」から	

- ② 成果を未来につなぐために
- (2) 指定管理制度の検証とその流れ
- (3) 民間委託に係る指定管理
 - ① 運営主体の考え方
 - ② 法律上の位置づけ
 - ③ 運営主体別のメリット・デメリット
 - ④ 法令遵守と考慮すべきこと

5 文化会館管理業務民間委託の基本方針…………… 1 2

- (1) 使命の明確化
- (2) 目標の明確化
- (3) 運営モデル
- (4) 運営方針
- (5) 運営組織形態

6 管理業務の委託内容…………… 1 4

- (1) 文化会館の貸館業務
- (2) 文化会館の施設維持管理業務
- (3) 主催事業

7 実施計画（案）に盛り込む内容…………… 1 4

- (1) 指定管理者募集要項の内容
- (2) 業務の委託内容
- (3) 芸術文化振興事業
- (4) 業務の管理委託料概算額
- (5) 指定管理までの手続き事務と日程

8 基本計画策定までの経過…………… 1 5

- (1) 行政改革の流れ
- (2) 文化会館業務民営化検討会議
- (3) 建議書の提出
- (4) 民間委託のあるべき姿についての検討

1 はじめに ――― 計画策定の趣旨

魚沼市小出郷文化会館は、平成 8 年に開館し、地域住民からの提言等を受け、「公設民営型」の公立ホールとして、市民団体との協働により運営がなされてきました。この間、芸術文化を地域に根付かせる目的において、大きな効果を上げ、その取り組みは全国的に認知されるところになりました。特に、「子供たちの感性を磨く教育の場」というコンセプトを大切に、事業展開を続けてきた結果が、実を結んで来ています。しかし近年では、市財政の健全化とともに、その運営方法について、疑義も投げかけられています。

このため、平成 22 年度において、第 2 次魚沼市集中改革プランの個別検討項目に「小出郷文化会館業務の民間委託」が追加され、それを受けて、これまでに各種の検討会議が開催され、意見交換がなされてきました。

このたび、それらの協議結果を踏まえて「魚沼市小出郷文化会館管理業務の民間委託」のあるべき姿をまとめた基本計画（案）を策定いたしました。

なお、民間委託に伴う管理運営の具体的かつ詳細な実施内容については、今後策定する実施計画（案）に盛り込むこととします。また、魚沼文化自由大楽実行委員会が行う事業についても、実施計画（案）で検討することとします。

2 現状と課題

(1) 文化会館をとりまく社会情勢の変化

① 公共ホール運営の創世記

昭和 50 年代の後半以降、全国に市町村立文化ホールが建設されましたが、根拠となる法令の整備がされていませんでした。そのため、建物の仕様は一律ではなく、ホール運営に必要な組織・人材の整備もなされなかったことから、全国的に文化ホールの活動が低迷し、いわゆる「空箱」

批判が起きました。

そのため、それまで貸館中心であった公立ホール運営は、自主事業という名でそのホール独自の企画を実施し、地域文化の発展に寄与することを目的とするようになりました。平成8年に魚沼市小出郷文化会館が開館した当時は、このような時代の背景がありました。

② 法的な整備の状況

その後、法律面での整備が進み、平成13年に「文化芸術振興基本法」が定められ、その中で、「文化権」が基本的人権の一部であることが規定されるとともに、文化芸術の振興にあたって、国・地方公共団体の責務が定められました。

また平成24年制定の「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」により、ホールの設置・運営者、実演芸術団体、国、地方公共団体の役割の明確化がなされ、国・地方公共団体が取り組むべき事項が規定されました。

さらに、平成25年の文部科学省告示「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」において、次の事項があげられています。

- ・運営方針の明確化
- ・質の高い事業の実施
- ・適切な評価基準の設定
- ・専門的人材の確保
- ・普及啓発事業の実施
- ・関係機関との連携協力
- ・国際交流の実施
- ・安全管理
- ・指定管理制度の運用
- ・国、地方公共団体の取組み強化

魚沼市小出郷文化会館は当初、根拠法令が全くない状況で設置されましたが、現在は基本法・個別法・指針が整備されたということになりま

す。したがって、今後はこれらの法律・指針の下での運営が求められることとなります。

(2) 魚沼市の行財政改革

① 総合計画

魚沼市においては、国における法整備を先取りする形で、第1次総合計画（平成18年）に「施策の大綱 第5 教育文化」の主要な政策3に「潤いのある地域文化や芸術の振興と創造」を掲げ、そこに「芸術・文化活動については、小出郷文化会館を中心とした活動を一層充実させ、市民による文化のまちづくりをすすめます」と規定しました。

また、それを受けて策定された「魚沼市文化ビジョン21」においては、「芸術文化に親しむ機会の創出と拡大」「魚沼文化自由大楽事業の充実」「次代の担い手である子どもたちを育成する文化体験の場を拡充」等が、目指す方向として上げられました。

② 行政改革の流れ

一方、急速に超少子高齢化社会、過疎化が進行し、平成8年当時、約45,000人だった地域人口は、現在、40,000人を割り込むまでに減少しています。また、魚沼市の行財政改革が喫緊の課題となる中で、第2次魚沼市行政改革大綱の実施計画である第2次魚沼市集中改革プランでは「民間でできることは民間で」という方針とともに、「業務の受け皿確保と育成」についても謳われています。本計画において、聖域を設けることなく、ほぼ全ての分野で行政のスリム化が求められることとなり、「小出郷文化会館業務の民間委託」も検討項目として追加されました。

③ 財政改革の流れ

魚沼市においては、平成24年度の歳出決算見込み230億円を、平成27年度で約200億円に圧縮することが求められています。そのため、魚沼

市の「人員」「公共施設」「事業」の全てを見直す必要に迫られ、福祉・産業面でも大きな変化が起きる中、文化会館の施設管理についても厳しい指摘がなされています。これまで文化会館を利用してきた市民を中心に、これまでと同様の利用者サービスを期待する声があるのに対し、もう一方では、危機的財政状況の下で、芸術文化も聖域ではない、という考え方から、一層の経費圧縮による効率的な管理運営を求める声もあります。

3 小出郷文化会館の現状と課題

(1) 魚沼市小出郷文化会館のあゆみ

① 会館の設立

魚沼市小出郷文化会館は、平成元年から平成 4 年にかけて検討された小出町まちづくり研究会による提言、そして平成 5 年以降の住民による文化を育む会の提言等を受け、当時としては珍しい「公設民営型」の公立ホールとして、平成 8 年に誕生しました。

② 特徴的な運営形態

館長は民間出身であり、通常、ホール職員が運営を行う友の会も、市民有志による自主運営で組織されている他、照明や音響といった舞台技術面においても、市民ボランティアが大きな役割を担っています。また、映画上映やジャズ公演などの企画面でも、実行委員会が中心となり活動を行なってきました。

また、資金面では小出郷文化会館サポーターズクラブが組織されて自主財源を集めるなど、物心両面においての市民が軸となった運営がなされてきました。

③ 実行委員会体制による工夫と実践

前述のとおり、それまでの公立ホールは貸館事業が中心でした。しかし、魚沼市小出郷文化会館は、その専門的な施設、人的機能を活用することにより、自主事業によっても地域文化の振興に貢献することが求められました。そのため、平成 9 年、自主事業の会計を行政と切り離し、実行委員会体制としました。それにより、館長が事務長として指揮監督する中で、柔軟な企画運営を行うことを目指しました。

(2) 魚沼市小出郷文化会館の現状

① 実績と評価

魚沼市小出郷文化会館の利用者数は、平成 24 年度で 86,063 人を数え、開館から平成 24 年度末までの 17 年間で、約 140 万人(年平均 82,000 人)となりました。

対外的には、魚沼市小出郷文化会館の活動に対し、平成 10 年度新潟県一村一価値づくり奨励賞、平成 13 年新潟県ふるさとづくり大賞、同全国大会主催者賞、平成 17 年 JAFRA アワード総務大臣賞、平成 18 年過疎地域自立活性化優良事例総務大臣賞を受賞するなど、全国的にも高い評価を受けています。

② 市民アンケート

平成 25 年 3 月に実施した市民アンケートによれば、文化会館に行ったことがあるとの回答が 92.2%にのぼり、文化会館が地域に深く浸透している様子が伺えました。しかし、文化会館を利用したことのない人の割合が 7.8%となっているとともに、一年の間で文化的催しに参加したことのない人が 39.9%にも及んでいます。これは、興味あるいは魅力あるイベントがないということ、入広瀬、守門地域などから遠いこと、公共交通の便が悪いため高齢者など足を運びにくいこと、などが大きな要因となっているものと思われます。

(3)魚沼市小出郷文化会館の課題

① 維持管理経費の節減

前述のとおり行政のスリム化が求められており、文化会館管理業務においても、経費の節減が迫られています。さらに魚沼市の定員管理適正化計画により、毎年正職員数が削減されているという現状もあります。魚沼市の財政状況を考えると、これまでどおり直営での運営を維持することは困難であり、管理業務の民間委託によって経費の縮減を図り、あわせて職員の配置を見直す必要があります。

② 安全を担う専門的スタッフの確保

専門的設備を扱う技術職員は、交代や緊急時の対応も含めそれぞれ複数の確保が必要です。現在、正職員が足りない部分は、非常勤職員を雇用してそれに充当していますが、非常勤の場合は基本的に1年契約であり、正職員との賃金格差も大きいのが実情です。技術習得には長期間の経験が必要となりますが、非常勤職員においては長期雇用が確約できない状況であり、専門性の高い職員の確保及び後継者育成が課題となっています。この問題は、直営のままでは根本的な解決が難しく、文化会館の運営面においても、管理業務の民間委託をすることが現状では最良の方法と考えられます。

③ 市民ニーズの実現

舞台芸術上演のための専門的設備を備えた文化会館の整備と、そこを活用した積極的な事業展開により、市民の文化芸術活動に対する意識が大きく変化したことは確かです。現在までに年平均約82,000人もの方から利用されていることはその一つの証拠であり、成果であると評価できます。

その一方、開館当初から指摘されている自家用車以外での交通アクセスや施設全体の利活用などの問題は、解決していません。また、文化会

館に求められている多様な市民ニーズに、十分に応えているとは言えません。文化会館を利用したことがある市民が前述のとおり 92.2%に達しているとはいえ、アンケートや市民の声からは、文化会館が地域の誇りであるという認識、あるいは文化会館と市民との一体感がどれほど醸成されてきたかという点に関しては、まだ理想に到達する道半ばであるということがうかがい知れます。文化的催しに参加したことの無い人が 39.9%にも及んでいるということは、足繁く文化会館を利用する人がいる一方で、まだ一度も文化会館を本来の目的で利用したことがない人も多いということも考えられます。

多くの市民から文化会館を利用していただくためには、高品質なプログラムの提供と合わせ、市民ニーズを反映したプログラムの提供も重要な観点となります。このため、企画主体を担う市民グループの育成を図ることや、市民の声を企画に生かすシステムの構築が必要です。さらに、地域文化を理解し、多様な市民ニーズを的確に把握しつつ、マーケティングの視点からの分析を加えて、実現可能な企画の立案を行なっていく専門性の高いスタッフを確保することも必要です。

④ 財源の確保

会館の管理運営にかかる費用は、開設当初より半減したとはいえ、毎年の予算ベースで見ると平成 25 年度で 5 千 7 百 95 万円となっています。また、事業予算を確保するため、文化庁の制度事業導入や関連財団の補助制度の活用にも積極的に取り組んでいます。

また、これまでの事業の剰余金を文化振興基金として積み立てることも行われ、現在までに約 2 千万円が積み立てられています。

⑤ 会館を支える団体の育成

前述の「特徴的な会館の運営形態」においても触れているように、様々な団体が会館を支えています。また、会館の事業を通じて独立した活動を

行うようになった団体も育っています。しかし、独自財源がないことから、補助金により運営している団体がほとんどであることなど、自立して運営されている団体が少ないのが現状です。このため、支援団体及び育成団体の自立支援も今後の課題となっています。

4 文化会館の理想

(1) 理想とする会館管理の姿

① 企画運営委員会の「建議書」から

これまで会館を支えてきた市民団体の声を代弁し、企画運営委員会から「建議書」が提出されています。その中で「おわりに」として、次のように述べられています。

「文化会館は市内外や、県外、全国に多くのファンを持っています。そしてただのホールという器だけでなく、アウトリーチ事業など市の文化振興の担い手であり、芸術活動の発信基地となっています。企画運営委員会委員も全員がこの会館に愛着を持ち、大切にしていこうという気持ちを強く持っています。そうだからこそ今後の会館のあり方については関心度も高く、魚沼市のセールスポイントの大きな部門として強化していってほしいという意見がかなりありました。

今まで記してきたように文化会館は多角的に見ても魚沼市の公共施設の中で、かなり重要な施設であることは論を待ちません。従って、今後のあり方については市民の声を最大限重視し、今までの評価を落とさず、なおかつこれからのさまざまな市民ニーズを受け入れながら展開していかなければならないと考えます。経済状況等いろんな困難な現状もあり、多くの課題も抱えていますが、「パートナーシップで創る参画と自立のまちづくり」の基本方針のもとに行政と市民が知恵を出し合い、創意工夫していけば、より以上に利用する数多くの人たちから愛される魚沼市小出郷文化会館として発展していくものと信じます。そして会館の原点であ

る「住民参加型のホール」であることを忘れずに、市の政策を推進していただくよう委員一同切に希望いたします。」

企画運営委員会は、魚沼市文化会館条例に基づいて「市長が委嘱する20人以内の市民」によって組織され、文化会館の行う事業について、調査・審議・建議・助言を行うこととされています。公募も含め、文化面での知識・経験の豊かな市民が参集し、そこで検討を重ねた結果、このような「建議」が行われたことは極めて重要です。今後の会館管理にあたっては、ここに記されているように、会館の原点である「住民参加型のホール」であることを念頭に物事を進めなければなりません。

② 成果を未来につなぐために

魚沼市小出郷文化会館は、魚沼市において唯一の舞台芸術上演のための専門的な舞台・音響・照明設備を有している施設です。また、アーツ・マネジメントの専門性を持った職員を置くことで、施設機能に高い企画制作能力を付加し、これまで、優れた舞台芸術等を施設内外（アウトリーチを含む）で市民に提供をしてきました。また、子供たちの感性を磨く教育の場としての事業展開による種まきを行ってきました。文化会館設立から18年を経過しようという中、多方面で大きな成果を上げてきたと言えます。

これまでの成果をより発展させ、さらにこの魚沼市小出郷文化会館が魚沼市の未来のためにより良い貢献をするために、次のことが重要と考えられます。

- (1) 使命の明確化
- (2) 目標の明確化
- (3) 理想とする運営モデルの選択
- (4) 運営の方針決定
- (5) 最適な運営形態の選択

(2) 指定管理制度の検証とその流れ

我が国において、指定管理制度は平成 15 年に導入されました。民間のノウハウを活用することにより、公共施設の利便性が高まり、住民サービスの質の向上につながるものが第一の意義とされました。しかし、管理運営経費の削減という側面が過剰に注目されたために、いわゆる「低価格・低サービス」という批判が起きました。

それを受けて、平成 22 年に「指定管理者制度の運用について」の通達が総務省自治行政局長名で出され、同制度が「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、制度運用にあたっての注意が喚起されています。

全国の公立ホールの現状を見ますと、社団法人全国公立文化施設協会の調査によれば、すでに平成 24 年 10 月において、66%が指定管理制度によって管理運営されており、直営は 32%となっています。

※（「社団法人全国公文協 2012 事業概要」（2012 年 10 月））

(3) 民間委託に係る指定管理

① 運営主体の考え方

設置者	管理運営者	
魚沼市	直営	
	指定管理	財団法人
		民間会社
		NPO法人
	任意団体	

② 法律上の位置づけ

公の施設設置者としての責任	魚沼市	
施設の管理権限	魚沼市	指定管理者
使用許可	魚沼市	指定管理者
利用条件設定	魚沼市	
不服申し立てに対する決定	魚沼市	
行政財産の目的外使用許可	魚沼市	

③ 運営主体別のメリット・デメリット

区 分		魚沼市	財団法人	民間会社※	NPO 法人	任意団体
経営面	安定性の確保	◎	○	△	△	×
	経費節減	△	○	◎	◎	○
安全面	安全専門人材の確保	△	◎	○	△	×
運営面	長期的な事業継続性	◎	○	△	△	△
	柔軟性ある運営	×	△	○	○	◎
	企画専門人材の確保	×	◎	○	△	×
	地域とのつながり	△	◎	×	◎	○

◎優 ○良 △可 ×不可

※市外の専門業者を想定

④ 法令遵守と考慮すべきこと

魚沼市小出郷文化会館の管理業務について、第一に考慮すべき大切な事項として、「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」に明記されている事項及び総務省通達「指定管理者制度の運用について」を遵守することがあげられます。また、全国公立文化施設協会がまとめた「指定管理制度導入手順における留意点」を参考とすることにより、良好な状態での指定管理制度導入を行うことができると考えられます。

何より、「市民の声を最大限重視し、今までの評価を落とさず、なおかつこれからのさまざまな市民ニーズを受け入れながら展開していかなければならない」との建議書の考えを尊重した形で、指定管理制度の導入を行わなければならないことは言うまでもありません。また、管理運営団体の選択に当たっては、これらを満足するものであるかどうか、決定の基本となります。

5 文化会館管理業務民間委託の基本方針

(1) 使命の明確化

魚沼市小出郷文化会館は、魚沼市において唯一、舞台芸術上演のための専門的な舞台・音響・照明設備を有している施設である。その施設機能を生かし、市民の生きる喜びの創造に寄与することを使命とする。

(2) 目標の明確化

開館以来のコンセプトを引き継ぎ、発展させていくために、次のように目標を置く。

- ① 子供達の感性を磨く場となることを目指す
- ② 地域文化の中核施設として、人と人をつなぐ場となることを目指す
- ③ 文化・芸術の振興を通して、地域の発展を目指す

(3) 運営モデル

使命・目標を実現するために、理想とする運営モデルを「文化芸術振興モデル」とし、併せて市民が気軽に参加・利用できることも重視していく。

※「文化芸術振興モデル」は、地域の中核的な文化芸術施設として、文化芸術の振興とともに地域の活性化も視野に入れて、全世代対象の鑑賞事業の他、住民参加事業、教育普及事業等を実施することを想定している。また、貸館事業も積極的に展開する。(全国公立文化施設協会の分類による)

(4) 運営方針

- ① 市民の主体性を生かしたホール運営を行なっていく。
- ② 施設の専門的機能を安全に利用するために、舞台・音響・照明技術の専門性を持った職員を安定的に雇用する。
- ③ 市民の主体性を生かした運営をよりよい形で実現するため、また、

優れた自主事業の企画制作のため、アーツ・マネジメントの専門性を持った職員を確保する。

- ④ 魚沼市にある施設として、地域文化への深い理解に立脚し、地域文化を維持・発展する役割を果たしていく。
- ⑤ 親しみやすく利用しやすい、開かれたホール運営を行う。

(5) 運営組織形態

使命・目標・運営モデル・運営方針を実現するために、民間の活力とノウハウを導入して市民サービスを向上させる『新しい公共』の観点から、指定管理制度導入を機として、新たな挑戦を行なっていく考えが必要である。そのためにも、詳細な業務基準書・協定書に基づいて指定管理されることが望ましい。ただし、それは同制度の問題点を検証・改善して行うべきで、同制度の本来の目的である「市民サービスの向上」と「経費節減」を両立するものでなければならない。

運営主体としては、市民が主体となった財団法人が設立されることを目指すべきである。また、施設管理と自主事業は、一体で指定管理業務とすることが望ましい。

さらに、「文化芸術振興基本法」「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」（文部科学省告示）といった法令等を遵守した運営がなされるものでなければならない。

6 管理業務の委託内容

(1) 文化会館の貸館業務

- ① 利用申請の受付及び許可
- ② 貸館に伴う舞台、照明、音響など担当職員の配置と安全な管理運営

(2) 文化会館の施設維持管理業務

- ・ 機械、舞台、電気、空調、清掃、除雪など施設管理部門における業者委託事務

(3) 主催事業

- ・ 各種企画制作業務

※ 文化会館の自主事業は現在、魚沼文化自由大楽実行委員会が行なっており、当該団体の機関決定を受けて検討に入るものとする。

7 実施計画（案）に盛り込む内容

(1) 指定管理者募集要項の内容

(2) 業務の委託内容

- ① 文化会館の管理業務
- ② 受託者の主催事業

(3) 芸術文化振興事業（文化会館の自主事業＝魚沼市が文化振興ビジョン実現に必要と判断する事業）

※ 文化会館の自主事業は現在、魚沼文化自由大楽実行委員会が行なっており、当該団体の機関決定を受けて検討に入るものとする。

(4) 業務の管理委託料概算額

- ① 管理費

- ② 人件費
- ③ 自主事業

(5) 指定管理までの手続き事務と日程

- ① 議会への提案と承認
- ② 指定管理者業務仕様書の作成
- ③ 指定管理に関する協定書（案）の作成
- ④ 文化会館管理委託業務の開始

8 基本計画策定までの経過

(1) 行政改革の流れ

- ① 平成22年8月23日に開催された行政改革推進本部において、「第2次魚沼市集中改革プランに係る個別検討項目」に「小出郷文化会館業務の民間委託」が追加決定されました。

(2) 文化会館業務民営化検討会議

- ① 上記を受けて、平成22年10月27日に、庁内担当職員による第1回文化会館業務民営化検討会議が開催されました。以後、小出郷文化会館企画運営委員会の意見を随時聞きながら、平成24年3月22日までの間、延べ14回の検討会議が開催されました。
- ② 平成24年2月16日に、小出郷文化会館企画運営委員会の意見を踏まえ、検討会議としての民間委託骨子案を取りまとめ、市長に報告し決裁を得ました。

(3) 建議書の提出

- ① 平成24年3月5日に、小出郷文化会館企画運営委員会から「魚沼市小出郷文化会館のこれからのあり方について 建議書」が、市長あてに提

出されました。

- ② 平成24年9月7日に、庁内担当職員による第1回魚沼市小出郷文化会館管理業務民間委託検討会議を開催し、管理業務の民間委託に係る方針案の検討を行いました。
- ③ 平成25年1月24日、魚沼市長から企画運営委員会に対し、建議書について「委員の思いを尊重し、会館のコンセプトを継承しながら、事業の見直しと、市民の主体性を生かした管理運営が将来も執行できる体制づくりの参考にする」との市の考え方が示されました。
- ④ 平成25年1月30日に、第2回魚沼市小出郷文化会館管理業務民間委託検討会議を開催し、第1回検討会議の結果を見直し、管理業務の民間委託に係る方針案をまとめました。

(4) 民間委託のあるべき姿についての検討

- ① 平成25年6月24日に、第3回魚沼市小出郷文化会館管理業務民間委託検討会議を開催し、小出郷文化会館業務の民間委託のあるべき姿について検討するための方策が話し合われました。その後、10月29日に第4回の会議を開催しました。
- ② 小出郷文化会館業務の民間委託について市民目線での検討をするため、魚沼市小出郷文化会館管理業務民間委託市民・行政協働検討会議を立ち上げ、平成25年8月6日に第1回会議を開催しました。その後、9月6日に第2回、10月8日に第3回、11月12日に第4回が開催されました。