

# 指定管理者の担い手としての外郭団体の改革

## —文教施設を事例として—

大原満千子

### I はじめに

公の施設は、地方自治法第244条第1項に規定する施設のこと、平成15年（2003年）の地方自治法改正により指定管理者制度が導入されるまでは、施設の管理受託者は公共団体や公共的団体及び地方公共団体の出資法人等に限定されていた。

本稿では、「出資法人等」の呼称として、自治体と人的・財政的及び業務の内容において極めて関連性が強い法人である「外郭団体」とし、指定管理者制度が導入されてから現在まで、民間事業者と同列に見なされ、改革を求められている外郭団体は何をすべきなのか、さらに自治体は何をすべきなのかを全国の文教施設を事例に論じることとする。

以下、第II章では、外郭団体と指定管理者制度の現状を国の各種統計から説明する。次に、全国の文教施設における事例の中で、第III章では、指定管理者の公募における「負け組」事例から、第IV章では、「勝ち組」事例から、それぞれ共通要因を探り、外郭団体が生き残るためにどうすれば競争力をつけることができるのかなどを検討する。その後、第V章では、外郭団体の今後の方向性を民間事業者の経験、NPMからの指針として取り上げる。最後に、第VI章では、指定管理者選定を勝ち抜くために、外郭団体の改革視点を導き出すこととする。

### II 外郭団体と指定管理者制度の現状

まず、国が行った調査結果から、指定管理者制度と外郭団体の現状を把握してみる。

総務省の平成24年度「第三セクター等の状況に関する調査結果」では、指定管理者として公の施設の管理運営を行っている第三セクターやそのうち社団法人・財団法人の数については、ともに過去10年間毎年度減少し続けている。このような外郭団体には厳しい状況のなかで、指定管理者制度は、各自治体で第2期から第3期目に入るところも出ており、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結果」では、平成24年（2012年）4月1日現在で、第1期目で指定管理者制度への移行完了時点である平成18年

(2006年) 9月2日現在と比較すると、公募による指定管理者の選定については、29.1%から14.7ポイント増の43.8%となっており、また、その結果として、指定管理者のうち民間企業等(株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人等)の割合は、18.3%から14.9ポイント増の33.2%という状況である。

こうしたことから、外郭団体は、指定管理者公募による競争のなかで余儀なく求められる経営改革の絶好の機会ととらえ、地域における外郭団体のあるべき姿をその存在意義に立ち返って原点から考え直し、抜本的な改革に取り組むことが重要であると考えられる。

### Ⅲ 指定管理者の公募における「負け組」事例4自治体での共通要因

ここでは、各自治体が行っている指定管理者公募により、外郭団体が民間事業者に負けた4事例について、負けた共通的な要因を見ることにより、どうすれば勝つことができるのか、外郭団体が生き残るために行うべき改革は何なのかを検討することにする。

#### 1 (財)葛飾区文化国際財団(東京都葛飾区)の事例(事例①)

##### (1) 指定管理者応募・選定の概要

(財)葛飾区文化国際財団(以下この節において「当財団」という。)は、平成11年度から5年間にわたる経営改革により、経営健全化の面で着実な成果を上げ、総合管理委託方式の導入など斬新な取り組みで全国的にも高い評価を得ていた<sup>1</sup>。

しかしながら、葛飾区が平成17年度(2005年度)に第1期目の指定管理者を公募(指定期間:平成18年度~平成20年度)した“葛飾区文化会館・葛飾区亀有文化ホール”について、指定管理者制度導入前まで管理受託者であった当財団の他3事業体が応募した結果、当財団は第1次審査で負けてしまい、平成18年(2006年)3月に解散した。

##### (2) 本事例の分析

全国的にもその管理運営改革を評価されていた当財団でも、指定管理者としての経営改革が進められていたが勝てなかった。

そこで、この選定で指定管理者となった東急エージェンシー共同事業体について見てみると、運営の実績として東急文化村など、かなり手広く文化施設管理についての経験がある強敵であった。当時、区長はこの選定結果について、「大きな企業がそうした興業についてのノウハウを積んでおりましたので、そうした部分でやっぱり評価がそちらの方に

1 高橋計次郎葛飾区総務部長答弁 平成17年第4回葛飾区議会定例会(12月6日)、  
<http://www.katsushika-kugikai.jp/50000.html>, 2013年4月27日時点を参照。

いって<sup>2</sup>」としており、「一施設の経験しかない外郭団体に対して複数の経験のある企業の方が実績面で有利<sup>3</sup>」となっている。

別の敗因としては、「葛飾区では、文化国際課の事務所と財団の事務所は同じ文化施設の中にあり、実質的にはほとんど一体であった。このことが、財団の油断を招いたのではないか<sup>4</sup>」との推察があげられる。

## 2 (財)長野県文化振興事業団(長野県)の事例(事例②)

### (1) 指定管理者応募・選定の概要(負けたときの事例)

長野県の外郭団体、(財)長野県文化振興事業団(以下この節において「当事業団」という。)は、平成17年度(2005年度)に、松本市にある県施設の松本文化会館の指定管理者公募第1期目(指定期間:平成18年度~平成20年度)に応募し、民間事業者に負けてしまった。この施設も前の事例の場合と同様に、指定管理者制度導入前までは当事業団が管理していた施設である。

### (2) 負けた要因の分析

当事業団の現状としては、「入ったころの財団は、のんびりとした感じだった。<sup>5</sup>」(当事業団職員談)、また、「県職員が幹部を占め続けることにより、プロパー職員の創意工夫や管理職としての責任の発揮を阻んできた<sup>6</sup>」という県としての文化施設に対する関わり方もあり敗北を喫した。

一方、勝者となった民間事業者は、地元のバス会社と連携したパック旅行といった提案が大変強いインパクトとなって選定委員に響いた。また、狂言とかバレエとか文学関係の輪読会であるとか、今までになかった新たな視点からの独自事業といった点を評価されている<sup>7</sup>。

### (3) 指定管理者応募・選定の概要(勝ったときの事例)

この公募第1期目の敗北の反省を踏まえ、当事業団は、平成20年度(2008年度)に行われた松本文化会館の第2期指定管理者の公募選定(指定期間:平成21年度~平成25年度)において勝利した。そこで、当事業団は、「評価項目『文化芸術振興策の内容』について、地元の芸術家や芸術文化団体と連携した事業展開や積極的なアウトリーチ活動など、人材育成や県民参加のための多彩な自主事業が提案され、文化芸術振興のための計画が優れて

2 青木勇葛飾区長答弁 平成17年第4回葛飾区議会定例会(12月6日)。

<http://www.katsushika-kugikai.jp/50000.html>, 2013年4月27日時点。

3 桧森隆一(2006), p.3。

4 桧森隆一(2006), p.3。

5 吉原康和(2006), p.72。

6 長野県出資等外郭団体見直し専門委員会(2003)『県出資等外郭団体のあり方に関する報告書』, p.39。

7 澤田祐介長野県副知事答弁 平成17年12月長野県議会定例会(12月9日)。

<http://nagano.gijiroku.com/voices/search.html>, 2013年4月27日時点を参照。

いると評価された。評価項目『サービスの内容』について、時間貸し制度の創設や減免適用の拡大などの独自の利用料金の設定や舞台サービスの充実などが提案され、県民へのサービス向上が図られると評価された。<sup>8)</sup>

#### (4) 勝った要因の分析

当事業団が見事に民間事業者の共同企業体に打ち勝ち、当施設の管理者に返り咲くまでには、敗因分析を行い、当事業団の強みをさらに強化しつつ、第1期の3年間に於いて外郭団体が生き残るための力をつけたということが、第2期目の選定理由からもよく分かる。第1期目の指定管理者が評価された自主事業などの企画やサービス内容向上について、敗因分析を行うことから始めて、地元住民や団体などとの連携など前施設管理者としての強みを伸ばし、さらなる多彩な自主事業の提案やサービス向上により対抗したことが勝ったポイントではないかと考えられる。

興味深いこととして、この指定管理者公募第1期目の競争に負けた時の当事業団職員の言葉に注目したい。「(指定管理者になるための課題は、)お客さまに対し、提供するサービスの質の向上と地域の人を味方につけるのが一番。チラシのデザイン1つとっても創意工夫し、貸し館業務も利用者の立場になって納得頂けるまで相談に乗る。効率性を優先する余り、省略しがちな手間と労力を惜しまないこと。それが民間にはない私たちの一番のセールスポイント。それと、これまで以上に受益者である地元の人とのコミュニケーションを図り、地域住民の文化の発表の場としての位置づけを明確にしなければ。<sup>9)</sup>

まさに、今後の指定管理者制度に自治体としてどう臨んでいったらよいかの示唆を含んでいると言えよう。

### 3 (財)鎌倉市芸術文化振興財団(神奈川県鎌倉市)の事例(事例③)

前2事例は、いずれも指定管理者公募第1期目で負けた事例であったが、本事例は公募第2期目で、しかも2回とも負けてしまったという事例である。

#### (1) 指定管理者応募・選定の概要

鎌倉市の外郭団体、(財)鎌倉市芸術文化振興財団(以下この節において「当財団」という。)は、市の公共施設“鎌倉市芸術館”の指定管理者公募第2期目に応募し、第1期目に引き続き、またしても民間事業者(サントリーパブリシティサービスグループ)に負けてしまった。

#### (2) 本事例の分析

その敗因として、平成17年度(2005年度)に第1期目選定(指定期間:平成18年度～平

8 「長野県松本文化会館指定管理者候補者の選定結果」(2008)長野県, [https://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/gyoukaku/shitei/shitei.files/H21sentei/1-6\\_matubun.pdf](https://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/gyoukaku/shitei/shitei.files/H21sentei/1-6_matubun.pdf), 2013年4月27日時点。

9 吉原康和(2006), p.75。

成22年度)当時の市関係者が語った発言から、提案に具体性が無かったこと<sup>10</sup>、そして、企画力・運営力の面で負けたということがあげられる<sup>11</sup>。

### (3) 2度目の挑戦で再度負けたときの概要

次に、平成22年度(2010年度)に行われた第2期目の公募(指定期間:平成23年度~平成27年度)では、サントリーパブリシティサービスグループと、鎌倉市芸術文化振興財団・キャリアライズ・国際ビルサービス共同事業体の2団体が応募し、5年間の次期指定管理者が再度サントリーパブリシティサービスグループに選定され、またしても共同事業体として臨んだ当財団は敗北してしまった。

そして、第2期目において、第一次審査(書類)では、僅差ながら当財団が勝っていたが、第二次審査(公開ヒアリング)では、特に管理運営部分の『収支予算書』で大差が付き、結果的に今回も当財団が負けた<sup>12</sup>。

### (4) 第2期目の選定の分析

第2次審査となる公開ヒアリングで、当財団は勝者の点数からかなり下回る結果となった。『鎌倉芸術館指定管理者 第2次審査結果表』(鎌倉市ホームページ)では、収支予算書の項目で下回り、第1期目で敗因とされた芸術文化鑑賞事業企画を含む芸術文化振興の項目など、全項目で点数を勝ることができない残念な結果となった。

次に、勝者となった民間事業者がどのような工夫をしているのかを見ることで、改革の糸口を探してみることにする。

民間事業者は、企画力、サービスの充実、大企業の組織力を生かした安定力という多くの実績からの強みが見受けられる。「鎌倉芸術館という施設の位置づけや役割、指定管理者へ期待した事項を具体的に示すことで、それに十分に答えられる民間事業者が選定された。〔中略〕結果的に、開催されているイベントは魅力的なものが多く、〔中略〕利用者数、満足度の向上が得られ、的確なコスト削減が安定的に行われた。〔中略〕鎌倉芸術館で行う公演はクラシックや伝統芸能など地域の特色があるものも多く、集客力の高いポップス等は少ない。しかし、指定管理者の広報、販売のノウハウと継続的な努力によって、高い集客力を維持し、安定したイベント運営を行っている。また、それら事業を成功させ、施設の設置目的である文化・芸術の市民への浸透についても大いに貢献している。<sup>13</sup>」

10 金川剛文鎌倉市生涯学習推進担当担当次長説明 平成17年鎌倉市議会総務常任委員会(12月15日)、  
<http://kamakuracity.gijiroku.com/voices/>, 2013年4月27日時点を参照。

11 白倉重治鎌倉市議会総務常任委員会委員質問 平成17年鎌倉市議会総務常任委員会(12月15日)、  
<http://kamakuracity.gijiroku.com/voices/>, 2013年4月27日時点を参照。

12 「鎌倉市芸術館の指定管理者の指定について」(2010)鎌倉市、  
<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/geijyutu/documents/kg1ji.pdf>,  
<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/geijyutu/documents/kg2ji.pdf>, 2013年4月27日時点を参照。

13 地域総合整備財団<ふるさと財団>(2011)『平成22年度指定管理者実務研究会報告書 先進事例から得られる運用上のポイント』, p.78。

これらのポイントでは、発注側である行政が具体的に示した指定管理者へ期待した事項に十分に答えられるかが注目されている。また、イベントなどの企画自体の魅力、コスト削減の安定性、さらに広報、販売のノウハウなど、外郭団体が参考にすべきことが理解できる。

#### 4 (財)四日市市まちづくり振興事業団(三重県四日市市)の事例(事例④)

この事例は、公募第1期目では指定管理者となっていたのに、第2期目で民間事業者に負けた事例である。

##### (1) 指定管理者応募・選定の概要

本事例となる対象施設は、“四日市市勤労者・市民交流センター”である。当施設は、平成21年(2009年)4月に、旧勤労者総合福祉センター、旧労働福祉会館、旧勤労青少年ホームを一体化して、再編統合された施設である。本事例の外郭団体は、平成20年(2008年)4月1日、四日市市の100%出資する旧4法人の解散を受けて、(財)四日市市まちづくり振興事業団に統合された。

旧4財団法人が統合した外郭団体、(財)四日市市まちづくり振興事業団(以下この節において「当事業団」という。)は、統合前の旧2施設で第1期目の指定管理者であった。

そして、平成20年度(2008年度)に統合後の当事業団は、再編統合された施設である四日市市勤労者・市民交流センターの指定管理者公募第2期目(指定期間:平成21年度~平成25年度)に応募した。競合したのは、アクティオ(株)他4団体であった。しかし、第2期目の今回は、統合前の旧1施設で第1期目の指定管理者であった民間事業者(アクティオ(株))が審査結果で選定され、当事業団は第2位であった<sup>14</sup>。

##### (2) 本事例の分析

当事業団の敗因として、選定の審査報告書における審査講評では、「ソフト事業の提案など事業への具体的な取り組み方において、評価が低くなりました。<sup>15</sup>」とされている。選定審査票から負けた当事業団と勝った当該民間事業者と比べると、『経済性……提案価格設定や収支の均衡など』、『事業の具体的な取組み方(機能性、独創性)……利用者の拡充提案、事業内容の斬新性など』に差があった<sup>16</sup>。

翻って、勝利者側からの勝因視点も見ておくことにする。選定の審査報告書における審査講評では、「アクティオ(株)については、まず、基本方針としてコミュニティセンターの

14 「四日市市勤労者・市民交流センター指定管理者候補者選定審査報告書」(2008)四日市市、  
[http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya\\_koryu.pdf](http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya_koryu.pdf), 2013年4月27日時点参照。

15 「四日市市勤労者・市民交流センター指定管理者候補者選定審査報告書」(2008)四日市市、  
[http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya\\_koryu.pdf](http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya_koryu.pdf), 2013年4月27日時点。

16 「四日市市勤労者・市民交流センター指定管理者候補者選定審査報告書」(2008)四日市市、  
[http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya\\_koryu.pdf](http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya_koryu.pdf), 2013年4月27日時点参照。

位置づけが明確にされている点やコストの削減方法が具体的である点が評価できます。また全国的に多くの指定管理業務や施設運営業務を行っており、運営ノウハウも豊富なことから、提案内容の実行可能性が高いと判断します。さらには、業務を全国的に展開している強みを生かし、他の団体の手本となるような事業運営が期待できます。<sup>17)</sup>と評価されている。民間事業者が行う多様な施設での豊富な運営ノウハウや実績の強みが、選定時に有利となっていることが分かる。

さらに、当事業団は、選定で“経済性”でも負けていることから、4団体が統合した効果が出ていなかったと言える。

### 小括：「負け組」事例からの示唆

「負け組」の4事例を通して、指定管理者選定での3つの敗因がある程度、共通的に見えてくる。

#### (1) 行政当局と外郭団体との理解不足や連携不足（共通敗因①）

事例①②からは、行政当局は、外郭団体を創った以上、責任をもって指導すべき立場にあるが、指定管理者制度導入以前から、文化施設等への業務内容に関心を示さず、外郭団体に丸投げのままであったり、外郭団体職員の創意工夫や管理職としての責任の発揮を阻んできたという実態が、行政当局にもあったのではないかと考えられる。

#### (2) 民間事業者の有利面（共通敗因②）

事例①などから、外郭団体が自主事業の企画制作を民間事業者に発注するだけで任せ切りにしていた場合、そのような民間事業者が応募する民間企業グループに入っていると外郭団体が不利になる。この点では、外郭団体はコスト削減のノウハウがなく、一施設の経験しかない外郭団体に対して複数の施設の経験のある民間事業者の方が実績面で有利だからである<sup>18)</sup>。

#### (3) 民間事業者の豊富な実績（共通敗因③）

事例④にある全国的に大きな指定管理業務・施設運営業務を行っている指定管理者に特化して業務経験豊富なところには、外郭団体は苦しい勝負が強いられる。事例③においても、「企画力・運営力の面で負け」ているが、やはり、外郭団体のノウハウの積み上げがこれまで少なすぎたと考えられる。企画制作を行っていたとしても、小規模にならざるを得ない。

17 「四日市市勤労者・市民交流センター指定管理者候補者選定審査報告書」(2008) 四日市市、  
[http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya\\_koryu.pdf](http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya_koryu.pdf), 2013年4月27日時点。

18 桧森隆一(2006), p.3を参照。

## IV 指定管理者の公募における「勝ち組」事例2自治体での共通要因

ここでは、各自治体が行っている指定管理者公募により、外郭団体が民間事業者に勝った2事例について、勝った共通的な要因を見ることにより、どうすれば競争力をつけて勝つことができるのか、サービスや質の向上につなげることができるのか、「負け組」事例と同様に、外郭団体が生き残るために行うべき改革は何なのかを検討することにする。

### 1 (財)狛江市文化振興事業団(東京都狛江市)の事例(事例⑤)

#### (1) 指定管理者応募・選定の概要

狛江市の外郭団体、(財)狛江市文化振興事業団(以下この節において「当事業団」という。)は、市の公共施設“狛江市民ホール”の開館当初から管理運営を任されており、第1期目(指定期間:平成18年度~平成20年度)は非公募で指定管理者の指定を受け実績を重ね、第2期目(指定期間:平成21年度~平成25年度)は公募となったが、数団体の民間事業者に勝利した。

#### (2) 本事例の分析

当事業団は、公募第2期目応募時の提案で、市民の意見を取り入れ、市民との連携・協議による地域密着型事業の推進を特にアピールしており、平成22年(2010年)からは、市民の文化・芸術活動の活性化と魅力ある街づくりを目指した『音楽の街-狛江』構想(狛江市)の推進母体が当事業団となっていることから、市と指定管理者が一体となった取り組みの結果、市の文化振興の推進のために、当事業団が実際に果たしている役割は大変大きいと言える<sup>19</sup>。

さらに、指定管理者の選定結果は、多彩な自主事業を増やすなど様々なサービス向上を行い、絶えず改革を進めている姿勢があるからこそその賜物であると思われる。結局、施設運営・企画等への情熱と計画的恒常的な事業検証・分析力が肝要であると言えるのであろう。

### 2 (財)三重県文化振興事業団(三重県)の事例(事例⑥)

#### (1) 指定管理者応募・選定の概要

三重県の外郭団体、(財)三重県文化振興事業団(以下この節において「当事業団」という。)は、全国に先駆けて指定管理者制度が導入された県の公共施設“三重県総合文化センター”の指定管理者第1期目(指定期間:平成16年10月~平成18年度)の公募で、地元の民間事業者1社と競合して勝利し、指定管理者の指定を受けた。次の第2期目(指定期間:平成19年度~平成21年度)と第3期目(平成22年度~平成26年度)も公募で、応募団体は現行

19 月刊指定管理者制度2012.1月号, p.30を参照。



指定管理者の当事業団のみであったが、指定管理者に指定され実績を重ねている。

## (2) 本事例の分析

その具体的な取り組みとしては、「平成12年度から3ヵ年計画で効率的な組織体制の導入、貸館事業の一元化、営業機能の強化及び民間的発想でマネジメントできる人材の確保など、組織改革、業務見直しを遂行してきました。平成13年4月から、文化会館長に民間出身者を登用、平成14年4月には、生涯学習センター、男女共同参画センター、施設利用サービス室（当時）の長を民間から登用し、マネジメント能力の活用を図っています。<sup>20</sup>」

このことから、勝因としては、民間から経営感覚のある人材を責任者に登用するなど、民間事業者と真剣に競争する体制を整える準備を数年かけて実施していたことにある。中でも特筆されることは、三重県では指定管理者制度とは別次元で、自治体主導で早期に団体改革の取組が開始され、平成11年度には、当事業団は「組織の自立」、「経営力強化」の方針を打ち出し、集中的に内部改革に取り組み始めている<sup>21</sup>。

こうした改革によって、指定管理者制度への取り組みが、指定管理者獲得競争での勝利に結びつけた要因であると推測される。そして、何よりも県当局と外郭団体との連携深化がその基盤にあると理解される。

さらに、当事業団では、指定管理者制度の導入に対応するための競争力の強化を行っている。そこで、「指定管理者制度開始後、施設貸出サービス、来館者サービスを中心にルール・サービス改善を図り、貸出施設の利用率は平成16年度から21年度と6年続けて過去最高値を更新<sup>22</sup>」したことも評価することができる。

### 小括：「勝ち組」事例からの示唆

「勝ち組」の事例を通して、指定管理者選定での4つの勝因がある程度、共通的に見えてくる。合わせて、「負け組」の事例のうち、「勝ち組」である民間事業者などからも共通勝因を探ることにする。

#### (1) 施設運営・企画等へのきめ細かい事業計画と検証分析力（共通勝因①）

事例②では、外郭団体が敗者から勝者に転じて勝ったときの勝因として、自主事業などの企画やサービス内容の質を向上させている点大きい。事例③でも、イベントなどの企画自体の魅力を打ち出せる企画力、サービスの充実が注目された。事例⑤においては、明確な施設運営のコンセプトに基づき、自主事業の充実・飛躍を目指し、指定管理者選定のための提案に取り入れている。当然のことながら、施設運営や企画へのきめ細かい取り組

20 「三重県文化振興事業団概要」三重県総合文化センター、

<http://www3.center-mie.or.jp/center/jigyodan/04.html>, 2013年4月27日時点。

21 酒井貴生（2009）『競争力強化をめざして—外郭団体経営改革—』地域政策研究第46号，p.36を参照。

22 「三重県文化振興事業団概要」三重県総合文化センター、

<http://www3.center-mie.or.jp/center/jigyodan/04.html>, 2013年4月27日時点。

みが最も肝要な勝因となる。それも、企画だけでなく、運営計画の中での適時の事業検証やその分析をどう活かし、反映させるのかを恒常的に実践することは鉄則であったと理解した。

そのためには、知見・哲学、組織運営等々を含め、あらゆる面について民間から学ぶという“規制緩和”を外郭団体ひいては行政全体として取り入れていくことが肝要である。従来の“既得権意識”に捉われた時代遅れの感覚では、民間事業者には到底太刀打ちできないであろう。

### (2) 住民との連携による地域密着型事業の展開（共通勝因②）

共通勝因①のきめ細かい事業計画にも関連して、事例⑤では、市民の意見を取り入れ、市民との連携・協議による地域密着型事業の推進が特にアピールされている。また、事例②⑤では、共通勝因①にあげた、提供するサービスの質の向上とともに、地域の人を味方につけるのが一番という認識のもと、地元住民や団体などとの連携を強化している。

### (3) 行政当局と外郭団体との相互理解・連携充実（共通勝因③）

共通敗因①との裏腹な関係であり、その意味でも、この点は大切であると言えよう。事例③では、「発注側である行政が具体的に示した指定管理者へ期待した事項に十分に応えられるかが注目されている」ことから明らかである。さらに、事例⑥では、「県当局と外郭団体との連携進化がその基盤にあると理解」されており、重要な勝因となっている。

### (4) 指定管理者としての安定度（共通勝因④）

事例③など、民間企業の組織力を生かした安定性、コスト削減の安定性が勝利のポイントとなっている。基本的なことであるが、運営を任せることへの信頼度も大きな勝因となる。

## V 外郭団体の今後の方向性を考える指針として

ここでは、前述事例から、今後の方向性を考えるのに参考となる点をまとめてみる。

### 1 民間事業者の経験から得られる指針

事例①③④からは、民間事業者が指定管理実績を数多く持ち、専門的知識や経験がそれぞれ指定獲得に大きく貢献したものであり、まさに経験値の大切さが選定の審査に大きく影響している。

また、前項「小括：共通勝因②」でも述べたように、文教施設としては、地域連携の取り組みが非常に重要であるが、その点で事例②や⑤の取り組みが目についた。地域住民とのコミュニケーションを図り、ニーズを把握するなど、施設の運営や自主事業に効果的に

活かしている。

そうした取り組みは、指定管理者のポリシーが色濃く反映された結果であり、また当然、数多くの指定管理経験値から導き出されたものに起因するため、今後の方向性の指針として参考になる。

## 2 NPM からの指針

NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）とは、大住（2005, p20）によれば、「具体的には、①業績／成果による統制：経営資源の使用に関する裁量を広げる（Let Managers Manage）かわりに、業績／成果によるマネジメント（Management by Results）を行う ②市場による統制：市場メカニズム（民営化手法・エイジェンシー・内部市場など）を可能な限り活用する ③顧客主義への転換：住民をサービスの顧客とみる ④ヒエラルヒーの簡素化：統制しやすい組織に変革するというもの<sup>23</sup>」と定義されている。

そして、指定管理者制度は、NPM に基づき進められたアウトソーシングの一環と言える。

したがって、ここでは、NPM の4つの視点について、外郭団体と指定管理者制度に関して、前述した事例からNPMからの視点を通して、今後の方策はどうあるべきかを探る。

### (1) 業績／成果による統制（成果志向への転換）の視点

事例①に見られたような行政組織としての出先機関への無関心、丸投げ意識の改善のためには、行政当局自身が外郭団体を創ったという事実を再確認し、故に、行政当局は外郭団体改革を進めていく責任について考える必要がある。

しかし、事例②の場合の考察からは、解決の糸口が垣間見える。

公募第1期目では敗者となった外郭団体は、第2期指定管理者の公募選定において、見事に民間事業者に打ち勝ち、当施設の管理者に返り咲いた事例であったが、その返り咲きの要因は第1期目の敗因分析を行い、当外郭団体としての強みをさらに強化していったという点にあった。PDCA サイクルの特に「C：評価～A：改善」を強く意識しての経営が勝利に繋がったということであった。

事例⑥からは、早期に自治体主導で外郭団体と連携して、団体改革に取り組んだことが指定管理者を勝ち取った一つの要因であった。

以上のことから、成果志向による直接的或いは間接的な結果を求めるために、業績成果に対する「説明責任」に焦点を当てての事業活動の基準が強く求められることが事例の多くから判明してきたと言える。

### (2) 市場原理の導入の視点

指定管理者制度は、まさに公共分野への市場原理の導入を公募により実現している。従

23 大住（2005），p.20。

来の外郭団体については、公の施設の管理運営にあたって、独占的・優位的な条件のもとで業務を実施してきた経緯があり、とかく市場原理が働きにくく、業務の改革への機運が弱くなりがちであった。

そこで、各自治体の外郭団体は、民間事業者の参入に対抗しうるサービスの向上や多彩な自主事業を行いながら、抜本的な経営改革に取り組むこと至っている。

例えば、事例⑤に見られる従前の方式から市民団体と連携した自主制作事業に本格的に取り組むといった絶えず改革を進めている姿勢や、事例⑥の効率的な組織体制の導入、民間的発想でマネジメントできる人材の確保などの組織改革からも、公募による指定管理者制度導入という公共サービス供給者の多様化に実直に目を向けた市場原理の導入が重要であることが実証されている。

また、明確な施設運営のコンセプトがあったことも特筆される点である。この点は、事例⑤でも、基本方針としての施設の位置づけを明確化した取り組みや施設の設置目的を十分に理解しての事業運営計画など、組織のミッション達成という視点が「勝ち組」事例にみられる。この点は、資源の最適配分という戦略志向の両輪であり、市場原理による最適供給者の選別に繋がるものであろう。

### (3) 顧客主義への転換の視点

「勝ち組」事例にみられる利用者へのサービス改善・向上策の成果は、言うまでもなく顧客に対する公共サービスの質の評価につながっており、顧客主義の重要性は外郭団体としての施設運営の今後の大切な柱となってくるであろう。事例②⑥からも、公共サービスの受け手である住民を顧客として位置づけ、住民の満足度を重視するという考え方の大切さがあらためて認識された。

今後、CS（顧客満足度）測定、パブリックコメント（意見公募）制などの取り組みがますます重要度を増すであろう。

### (4) 組織のフラット化（組織改革）の視点

事例⑥においては、NPMの視点に沿った改革が実施され実績をあげており、組織自立に向けた改革についても、いち早く取り組んでいた。

また、事例②では、管轄する県は、外郭団体の見直しの一環として、文化芸術事業における業務目標を「組織のフラット化により情報を全職員が共有し、スピーディーで納得の得られるサービスの提供」として、組織改正を推進した<sup>24</sup>。この外郭団体は、指定管理者公募第1期目には敗北したが、組織改革を行ったうえで、第2期目には勝利を収めている。

24 「(財)長野県文化振興事業団の現状と課題」第4回外郭団体見直し検証専門部会（平成19年5月30日開催）資料、長野県、<http://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/gyoukaku/gai-sen/s23/houkoku-1226.pdf>, 2013年4月27日時点。

## VI 外郭団体の改革視点～指定管理者選定を勝ち抜くために～

文教施設を事例として、指定管理者の視点から外郭団体の改革を見ることにより、外郭団体そのものの強さ弱さの分析により、指定管理者競争の勝敗の原因に迫ってきた。

そこで、指定管理者になれるかなれないかが外郭団体の改革、試金石であるということの基本として、指定管理者を勝ち抜くための外郭団体の改革視点について述べることにする。

これまで見てきた様々な事例は、どちらかと言うと、指定管理者制度の公募第1期という状況が多かった。

情報の新鮮さからは、最新トピックス的な面ではやや物足りないが、見方を変えれば、施設管理の劇的な変化の事例だからこそ、指定管理者制度導入前後の比較論的な観点の中から、施設管理者運営の原点と課題、そして将来志向像がより端的に浮かび上がってきたとも言えよう。

以上から、指定管理者として勝ち残るためにも、今後、外郭団体はどうあるべきかの視点を整理しておくことにする。

視点1 “施設運営・企画等へのきめ細かい事業計画と検証分析力”の研鑽

- ・企画立案能力や斬新な営業力を高めることが施設の集客力の強化に繋がっていく。
- ・自主事業の拡大策定等、民間事業者以上に工夫をし、指定管理者受託に頼ることのない信頼確保と組織維持の安定化を図っていく。
- ・検証分析力として、PDCA サイクルの特に「C：評価～A：改善」を強く意識した経営を図っていく。

視点2 “行政側”そして“外郭団体側”の意識改革の必要性

- ・“行政当局との相互理解・連携”の充実、そして、“外郭団体は行政当局が創った責任があり、故に、行政当局は責任を持って外郭団体改革を進めていく”という視点を意識化していく。
- ・“行政の近くにいる外郭団体としての強みを生かしての行政当局との相互理解・連携”の充実を図っていく。

視点3 “公共財としての公共施設”という根底基盤の意識化

- ・地域の公的機関との連携や人材の確保を強めていく必要がある。
- ・「公共文化施設に関しては、駐輪場・駐車場などの単純な反復サービス提供施設と異なり、『経済性』『効率性』だけではなく、公共的な政策使命の実現に向けた『有効性』をどのように実現し、担保するかが施設の使命として明確化されていなくてはならない<sup>25)</sup>

25 中川幾郎 (2006), p.23。

とか、公共財としての文教施設は、「自治体文化政策の基本理念や政策目標に基づく、インスティテュートとしての事業主体でもあるからである。そこでは、単純なアウトプット（利用件数など）ばかりを問うのではなく、社会的に有益な変化をいかに実現したか、というアウトカム（有効性）が問われる。〔中略〕『有効性』を判定する前に、その基軸となる公共的な価値概念が確定されていなくてはならない<sup>26</sup>」ことは、公共施設に関わる面での必要根底基盤であろう。

## Ⅶ おわりに

本稿で見てきた指定管理者制度が導入されてから現在までの全国の文教施設の事例から言えることは、改革を求められている外郭団体や自治体がすべきことは、結局のところ、当たり前のことを着実に推進することである。その当たり前のことを為すための必須要件として学んできたことは、何よりも周囲に高いアンテナを張り巡らし、お手本としての民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政実務に導入することを肝に銘じ、「顧客主義への転換：住民をサービスの顧客とみる」ことへの意識変革を持ち続けることである。

その必須要件こそが、指定管理者として勝ち残る道へとつながっていく結果になると確信した。「高いアンテナ＝学ぶ」というキーワードこそ、正に“生涯学習”そのものであり、奇しくも本稿で見てきた全国の文教施設こそ、生涯学習のキーステーションとでも言うべき存在である。

よって、その文教施設で生涯学習を学ぶ多くの住民以上に、その場を提供する外郭団体・自治体の職員自体こそが、日々、施設運営企画面に高いアンテナを立てて、情報収集に邁進するという“生涯学習”を実践すべき立場であることを再認識できたことは、何よりの筆者自身への「研究成果」であったことに感謝したいと思う。

### 〈謝辞〉

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科における課題研究としての本稿をまとめるにあたり、研究の進め方、考え方、まとめ方など研究の基礎から、温かく、懇切丁寧にご指導・ご助言を賜りました稲澤克祐教授に心より感謝を申し上げます。

また、修士課程の2年間において、未熟な筆者をご指導いただいた先生方に対して、厚く御礼申し上げます。

26 中川幾郎（2006），p.25～26。

## 参考文献

- 大住莊四郎（2005）「New Public Management: 自治体における戦略マネジメント」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』May-2005, p.20.
- 「葛飾区議会会議録」葛飾区議会, <http://www.katsushika-kugikai.jp/50000.html>, 2013年4月27日時点。
- 「鎌倉市議会会議録」鎌倉市議会, <http://kamakuracity.gijiroku.com/voices/>, 2013年4月27日時点。
- 「鎌倉市芸術館の指定管理者の指定について」鎌倉市, <http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/geijyutu/documents/kg1ji.pdf>, <http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/geijyutu/documents/kg2ji.pdf>, 2013年4月27日時点。
- 泊江市文化振興事業団「泊江市民ホール（エコルマホール）公共文化ホールを取り巻く厳しい環境の中で市民と連携した自主制作事業や支援事業に注力」（2012）『ビルネット 月刊指定管理者制度』2012.1月号 No.71, p.30.
- 「(助)長野県文化振興事業団の現状と課題」第4回外郭団体見直し検証専門部会（平成19年5月30日開催）資料（2007）長野県, <http://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/gyoukaku/kensen-hp/kensen4/bunka190530.pdf>, 2013年4月27日時点。
- 「財団法人四日市市まちづくり振興事業団設立趣意」（公財）四日市市まちづくり振興事業団, <http://yokkaichi-shinko.com/home/2009/01/post.html>, 2013年4月27日時点。
- 酒井貴生（2009）『競争力強化をめざして—外郭団体経営改革—』地域政策研究第46号, p.36.
- 地域総合整備財団<ふるさと財団>（2011）『平成22年度指定管理者実務研究会報告書 先進事例から得られる運用上のポイント』。
- 中川幾郎（2006）第2章『自治体文化政策と指定管理者制度のあり方 公共施設のミッションとは』小林真理編著（2006）「指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か」時事通信出版局。
- 「長野県議会会議録」長野県議会, <http://nagano.gijiroku.com/voices/search.html>, 2013年4月27日時点。
- 長野県出資等外郭団体見直し専門委員会（2003）『県出資等外郭団体のあり方に関する報告書』長野県, <http://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/gyoukaku/gai-sen/s23/houkoku-1226.pdf>, 2013年4月27日時点。
- 「長野県松本文化会館指定管理者候補者の選定結果」（2008）長野県, [https://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/gyoukaku/shitei/shitei.files/H21sentei/1-6\\_matubun.pdf](https://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/gyoukaku/shitei/shitei.files/H21sentei/1-6_matubun.pdf), 2013年4月27日時点。
- 桧森隆一（2006）『「力を出し合う」原点に戻るきっかけに一重みを増す議会の監視機能— \*連載指定管理者制度の光と影—見えてきた「民が担う公共」の可能性と課題（下）』地方行政2006年4月13日号, p.3.
- 「三重県文化振興事業団概要」三重県総合文化センター, <http://www3.center-mie.or.jp/center/jigyodan/04.html>, 2013年4月27日時点。
- 吉原康和（2006）第3章『外郭団体は生き残れるのか』出井信夫、吉原康和著「最新事例 指定管理者制度の現場」学陽書房。
- 「四日市市勤労者・市民交流センター指定管理者候補者選定審査報告書」（2008）四日市市, [http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya\\_koryu.pdf](http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/42559/kinrosya_koryu.pdf), 2013年4月27日時点。