

＊連載 指定管理者制度のマネジメント(上) どうせ導入するのなら、問題解決に活用を

松森 隆一 ヤマハ株式会社静岡企画推進室次長

はじめに

地方自治法の改正により導入された指定管理者制度に対しては、さまざまな議論が沸き起こっている。特に、二〇〇六年九月までに「公の施設」の管理者を指定しなければならぬ地方公共団体の現場では、制度への戸惑いや反発も見られる。しかし、筆者の専門とする公立文化施設では、必ずしも全施設がうまく運営されているとは言えない状況である。指定管理者制度の導入をきっかけとして、より良い方向に進むにはどうすべきかを考えるのも無駄ではないと思われる。

公立文化施設については、「金食い虫」という批判をはじめ、客が入っていない、利用者が少ないという指摘のほかに、硬直的な運営に対する利用者からの不満や自主事業の内容の不十分さ、展示施設であれば収蔵品の質・量の不足、などさまざまな問題があることも事実である。

そこで、本連載では、どうせ指定管理者制度を導入しなければならぬのであれば、このような

問題の解決に役立つようにするにはどうしたらよいかを考える。そのためにまず、指定管理者制度に対するさまざまな批判の内容とその妥当性を検討する。その上で、指定管理者制度の導入に当たって行政側が考慮しておくべきことを、応募しようとする民間企業あるいは民間非営利団体(NPO)の観点から述べる。

現状では、応募する民間側が必ずしも制度の内容や行政側の事情を理解しているとは言いがたい。一方で、行政側は、民間企業やNPOの正確な実態を十分に理解せず、過剰期待(民間に任せればすべてうまくいく)や過剰警戒(利益が優先されサービスが切り捨てられる)が見られる。以上を踏まえて、公立文化施設の改革に指定管理者制度がどのような役割を果たすことができるかを三回にわたって考察する。

1 指定管理者制度への批判

指定管理者制度によって運営されている施設はまだほとんどないにもかかわらず、制度に対して

さまざまな立場から批判や懸念が寄せられているが、それらは大きく二つに集約することができる。一つは、「効率優先でサービスが切り捨てられる。あるいは、値上げされた住民のためにならないのではないか」という懸念である。もう一つの批判は、公立文化施設の運営について、「芸術は利潤追求を目的とする民間企業にはなじまない。従って芸術を守り育てる役割のある公立文化施設の運営は民間にはできない」というものである。これら二つの議論について、それぞれ検討してみよう。

値上げが避けられない?

「指定管理者になった民間企業は、利潤追求のために公的施設が提供するサービスを効率優先で合理化する。そのため、本来は必要なサービスでも、儲からないものは切り捨てられる恐れがある。また、利潤を上乗せした料金設定をする可能性がある」と。

これらは指定管理者制度についてよく聞かれる懸念である。本当にそうだろうか。まず、公立文

図表1 公立文化ホールの収支シミュレーション (単位:千円)

収入		支出	
経費(行政からの委託費)	125,000	人件費	45,000
利用料金(1日60×140日として計算)	8,400	事務費	11,250
事業収入	14,820	管理費	35,000
		負担金	1,250
		事業費	32,500
※この県の公立文化ホール23館の自主文化事業の収支比率(入場料収入÷事業費)は平均45.6%である。			
収入計	148,220	支出計	125,000
収支差額	23,220		

(注)同規模の複数ホールの事例を基に筆者作成

化施設における利潤を上乗せした料金設定は値上げの可能性があるについて考えてみたい。

公立文化施設の収入のうち、利用者が支払うのは事業収入と利用料金収入の部分である。文化ホールの場合、事業収入の大部分は自主事業公演の入場料であり、利用料金収入とは貸し館料金のことである。展示施設の場合は、入館料や企画展の入場料が事業収入、貸しギャラリーの料金などが利用料金収入になる。

まず、事業収入すなわち入場料の値上げが可能かどうかについて、公立文化ホールの幾つかの事例を基に検討してみよう。例えば、東京都葛飾区でシンフォニーヒルズやリリオホールなど複数の文化施設を運営している財団法人葛飾区文化国際財団の〇三年度決算書を見ると、入場料収入は三千四百九十九千円、これは総収入(八億四千五百二十二万一千円)の4%にすぎない。なお、この期の総支出額は七億八千三百六十一万一千円であり、そのうち入場料収入で賄えたのはわずか4.3%ということである。

一方、ある県の山間部にある人口約三万人の町では現在、客席数五百の文化ホールの建設を計画している。筆者が試算したこのホールの収支予測は図表1の通りである。このシミュレーションによれば、入場料収入は約千四百八十二万円で、これは総収入(約一億四千八百二十二万円)の約10%である。ちなみに、総支出(約一億二千五百万円)に対しては約12%である。

総収入に占める入場料の比率は低い。このように、事業収入(入場料)が総収入に占める割合はかなり低いのである。民間企業が事業収支の改善を図る場合、影響度の大きいものから取り組むのが一般的である。その点、値上げによる事業収入の増加は、たとえ成功の可能性が高いとしても優先順位は低いと思われる。

まして公立文化ホールの場合、値上げにはリスクがある。例えば、葛飾区文化国際財団で計画している自主事業、「小野明子ヴァイオリンリサイタル」の入場料は大人三千円、「ポーランド国立民族舞踊団公演」はS席で四千五百円である。事業収支を改善する、あるいは「儲ける」ためにこれを値上げできるかといえ、かなり難しい。それはこのような公演については対象となる客の側に十分な情報があり、シビアな価格感覚を持つているために、内容と価格のバランスが崩れるとチケットが売れないからである。また、東京では同様の公演が多くて競争が激しく、それが値上げに対するバリアーになっている面もある。

また、山間部のホールについていえば、図表1でシミュレーションした事例と同様の立地条件にある兵庫県和田山町(人口一万七千人)のジュピターホール(八百席)の自主事業を例にとると、入場料の高い方では「北島三郎コンサート」のS席が七千円、安い方では「佐渡裕とスーパークエストオーケストラ」の大人が二千円である。この地域の音楽人口の規模や購買力を考えると、これ以

図表2 東京都東部地区公立文化ホールの利用料金(大ホール)

施設名	席数	平日全日料金	土・休日全日料金
モーツァルトホール(葛飾区)	1,318	300,000	360,000
ティアラこうとう(江東区)	1,234	303,600	363,600
江戸川総合文化センター	1,500	247,500	297,000
サンパール荒川	1,120	214,500	260,000

(注)各施設ホームページより筆者作成

もしれない。確かに、事業収入の増収に限界があり、収入と費用の差を埋めたい委託費の額が定額ならば、指定管理者になつた民間企業は、利益を増やすためにコストダウンを進めることは間違いない。

しかし、コストダウンがただちにサービスの切り捨てにつながることはない。なぜならば、民間企業のコストダウン手法はほとんどの場合、V・A・V・E(バリエーション・サービス・バリエーション・プログラミング)の考え方が基本になつているからだ。V・A・V・Eとは、簡単に言えば顧客にとつての価値は変えずに、あるいは価値を増しながら、価値を作り出している部分とは無関係のところを見つけ出し、合理化するというものである。例えば、耐用年数十年の商品

を構成する部品の中に、耐用年数二十年の部品があればそれは無駄であり、耐用年数十年のものに取り替えてコストダウンする、ということである。これはサービスについても同様で、顧客の満足は維持しながら、顧客の満足につながらない行動・プロセスを見つけて省くことでコストダウンを実現できる。

公立文化施設の指定管理者となつた民間企業にとつて、顧客とは施設を所有し協定(管理委託)な契約だが、指定管理者の場合は協定(管理委託)を結ぶ地方公共団体およびその施設を利用する住民・市民である。それぞれの顧客にとつての満足とサービス水準を維持しながらいかにコストダウンするか、利益を生み出すポイントである。

競争原理が働く

民間企業がV・A・V・Eに取り組むのは競争があるからであり、単純なサービスの切り捨てやサービス水準の低下では競争に負けてしまう。指定管理者制度では、選任時だけでなく協定の更改時に競争が発生する。最初に協定を締結したときの条件を達成できていなかったり、あるいは顧客の満足度が低下していたりすれば、更改時に他社に取って代わられる可能性がある。あるいは、より高い顧客満足度やサービス水準の提供を約束する企業が現れても同様である。さらに、コストダウンが十分にできず、逆にコストアップになつて利益を上げることができなければ撤退を余儀なくされる。従つて、指定管理者制度では、サービスの

「切り捨て」によるコストダウンは起りにくい構造になつている。むしろ競争のない制度の方が、予算のカットが自動的にサービスの切り捨てにつながり、少ない予算でどうやりくりするか、というインセンティブが働きにくいのではないだろうか。

逆に水準の向上が可能

さらに、指定管理者制度の下では、適切に制度を設計し、インセンティブが働く状態にすれば、サービスの水準はむしろ向上する可能性がある。利用者の満足度が高まる、あるいは利用者が増加する、ということについて指定管理者にインセンティブがあれば、そのためにさまざまな工夫を凝らすのが民間企業の特長である。

ギャラリや舞台設備を使用する利用者に対する柔軟な対応や、観客への情報サービスの向上など、公立文化施設のサービスは民間商業施設などと比べればまだまだ改善する余地があることが多く、指定管理者に応募する民間企業の中には、民間施設(商業施設、スポーツ施設、劇場、映画館など)の運営の経験から、このようなサービス改善手法についてノウハウを持っているところがあるかもしれない。しかし、民間企業に任せればこのような手法が自動的に発揮されるわけではない。改善が収益の向上につながるようなインセンティブが必要である。このような仕組みさえあれば、民間企業が指定管理者になつた場合にサービスの改善が期待できるのではないだろうか。いずれに

上の価格設定は難しいと言えるだろう。なお、クラシック音楽系公演の入場料の方が歌謡曲公演の入場料よりも安いのは、それだけ需要が少ないことを表している。それだけチケット販売が難しいということであり、主催者としては値上げは考えにくい。

つまり、民間企業の発想では、あえて客離れのリスクを負つてまで、収支への影響度の低い部分である入場料の値上げはしない、ということである。値上げによるわずかな収入増よりも、むしろ値下げも含めて入場者の拡大を図る方がさまざまな波及効果があるかもしれない、と判断する方が自然だろう。

次に、利用料金、つまり貸し館使用料の値上げが可能かどうか考える。前述の財団法人葛飾区文化国際財団の利用料金収入は一億六千六百五十六万七千円で、これは総収入の19%である。また、総支出に対しては21%である。葛飾区文化国際財団の〇三年度事業報告書によれば、シンフォニーヒルズの大ホール(モーツァルトホール、千三百十八席)の利用率は66・6%、リリオホール(六百十席)の利用率は75・1%である。これは公立文化ホールの利用率としてはかなり高い方であり、アマチュアの実演団体から見れば、公演に最適な秋期の土曜、日曜などはほとんど埋まっている状態と考えていいだろう。このような状態では、借り手が多く貸し手優位であり、使用料値上げの余地があると考えられる。

しかし問題は二つある。図表2は、シンフォニーヒルズおよび近隣ホールの利用料金の比較だが、ほぼ同水準で並んでいることが分かる。特にティアラこうとうとはホールの規模、施設の内容が類似している。借り手が多いとはいえ、利用料金を大幅に値上げすれば、利用者がほかに流れることは容易に想像できる。このように東京都内では同一地域の類似施設との競争が利用料金の値上げに歯止めをかけていると思われる。

もう一つの問題は、現行の利用料金が、借りようとするアマチュア実演団体にとつては決して安いとはいえないことである。仮に三十人のアマチュア合唱団が休日に大ホールを一日借りてリハールと公演を行おうとする場合、ホール代だけで自己負担額は一人一万円になる。これにホール付帯設備の使用料や伴奏者・指導者への謝礼、宣伝費などの経費を加えれば公演の自己負担は大きな額になる。高額の使用料は、地域の人々の芸術・文化活動にとつてはマイナスとなる。たとえ民間企業が指定管理者になつたとしても、もし、ホールの設置目的の一つが地域の文化振興であり、それが仕様書や協定書に明記されるならば、それを無視した料金設定はできないだろう。

民間の発想はむしろ値下げ

では、山間部のホールについてはどうか。図表1のシミュレーションでは、利用料金収入は八百四十万円、総収入に占める比率は5・6%、総支出に占める比率は6・7%である。これは、利用

率46%、使用料六万円として計算している。実際はこれはかなり楽観的な数字である。筆者の知る限り、類似地域の公立文化ホールの利用率はおおよそ20%程度である。つまり、利用者が少ないので料金を上げる余地がないのである。多少値上げしたところで事業収入の大勢に影響がないなら、むしろ料金を下げて利用者を増やし、そこから何かリターンを得る道を考えよう、というのが民間企業の発想である。例えば、飲食や物販、情報提供など顧客が選択できる付加的なサービスを提供することにより、収入を増やすことはできないか、というようなことである。

いずれにしても、入場料収入と利用料金収入を合計した真の意味の事業収入(補助金や委託料を除く、顧客からの収入)で費用を賄える比率は、本稿で挙げた事例では18%から25%にすぎない。利潤は「収入マイナス費用」から生まれる。つまり、公立文化施設は、費用を賄いさらに利潤を上乗せした料金設定ができるような状態にはない、ということである。「北島三郎コンサート」の入場料七千円を(18%で割つて)三万九千円に値上げできれば可能かもしれないが。

サービスが切り捨てられる?

「値上げによる増収が期待できないならば、コストダウンを徹底して利潤を生み出そうとするのではないか? そうなればサービスの切り捨てに走るのではないか?」と、懸念する向きもあるか

しろ、民間企業は利潤優先だからサービスが切り捨てられる、という考え方は短絡的に過ぎると思われる。

公立文化施設は「公共財」

そもそも公立文化施設は、行政が運営しようが民間が運営しようが、公共財、あるいは準公共財であることに変わりはない。つまり前述したように、例えば葛飾文化国際財団では事業収入は費用の25%である。残りの75%の大部分を補助金および葛飾区からの管理委託収入で賄うことによりはじめて成り立っている。しかも、費用の中には建物の償却費が入っていない。このような施設やサービスは、民間企業から提供されることはない(サントリーホールなどの民間ホールは、75%の部分企業が広告宣伝費などの経費として負担することによって成り立っている)。このような施設やサービスを市場に委ねてもそれは供給されない。

従って、公立文化施設のサービスの提供主体はあくまでも行政である。行政が住民の付託を受けて、税金を使ってサービスを提供することは、指定管理者制度においても何ら変わりはない。行政は、市場に任せているのは供給されない分野において、より良いサービスをより安いコストで提供することを求められている。つまり、誰にどのようなサービスをいくらか使って提供するかを決めるのは政治であり、それを具体的な計画を立てて効率

よく効果的に実施することを求められているのが行政である。

しかし、市場から供給されない分野で、行政が計画し、お金を出すからといって、行政がすべて自ら実施しなければならないわけではない。民間に、意欲とノウハウのある企業やNPOがあれば、行政が費用を出してサービスを購入するというのも選択肢の一つである。このような枠組みの中で行われる場合、公の施設の公共性が損なわれることなしに、より効率的にサービスの提供が行われる可能性がある。その一つが指定管理者制度である。

納税者には何ら問題なし

この章の最後に、利潤の問題に触れておこう。企業にしろNPOなどの非営利組織にしろ、独立した事業体であれば組織の維持発展のための費用(人件費を含む経費あるいは一般管理費)を必要とするが、それは利潤ではなく営業利益(粗利益)である。企業の株主(資本家)への配当原資となる利益は、日本企業の場合平均するとおおむね売上高の0.6%であり、これが利潤である。行政の職員は、心情的に同じく公共目的を追求するNPOに惹かれるかもしれないが、企業とNPOの違いはこの0.6%があるかどうかにすぎない。いずれにしても、指定管理者制度において、民間企業やNPOが経費や利益を含んでもなお、行政が直接行うよりも一定水準のサービスをより安く提供できるのであれば、納税者である住民と

◎地域の自治を考える全ての人へ! 新地方自治入門

行政の現在と未来

岡本全勝

モノとサービスの時代から関係と参加の時代へと、住民や地域社会が抱える問題が大きく変化しようとしている…。今地方自治を考える。

●定価:2100円

時事通信出版局

しては何ら問題はないように思われるがどうだろうか。

今回は、「芸術は、利潤追求を目的とする民間企業にはなじまない」との指摘について論じる。

◇

筆者紹介|| 松森 隆一(ひもり・りゅういち)。一九四九年生まれ。七三年聖学院大卒。七六年日本楽器製造株式会社(現ヤマハ株式会社)入社。九三年から音楽企画制作室長として自治体、公立文化ホールのコンサート等自主事業の企画制作を担当。○一年より現職。大型行政イベントのプロデュースを手がける。○三年聖学院大学大学院政治政策学研究所修了。論文に「変動する社会環境と自治体改革」(聖学院大学総合研究所紀要二〇〇三・第二七号)、「芸術仲介産業の付加価値分析」(文化経済学第四巻第一号)等がある。