

岐路に立つ生涯学習関連財団

二川 薫

(財団法人江東区地域振興会)

【要旨】

地方自治法の改正に伴う指定管理者制度の導入期限を迎え、生涯学習関連施設を管理運営してきた生涯学習関連財団も存続の危機にさらされている。本稿においては、東京における生涯学習関連施設における指定管理者制度の導入状況の実態を踏まえ、自治体・施設・生涯学習関連財団の関係性についての考察を試みる。

1. 研究の目的

地方自治法の改正により導入された指定管理者制度は、公共的団体に限られていた公の施設の管理運営を民間事業者へも開放することを目的としたものである。自治体によって設置された生涯学習関連施設は公の施設であるので、当然対象となる。指定管理者制度自体は、生涯学習の推進を直接的な目的としたものではない。一方、生涯学習関連施設を管理運営している自治体出資の財団法人（以下、「財団」という。）は、施設を拠点とした生涯学習の推進を目的として設立されたものである。生涯学習関連施設には、固有の運営方法や地域特性を考慮に入れ、かつ専門性を基礎にした事業展開が必要とされる。

本稿の目的は、指定管理者制度と生涯学習の領域における財団の関係を検討し、施設サービスを基礎とした生涯学習推進の主体を探ることである。

2. 問題の背景

1980 年を前後して、日本各地で生涯学習に対する関心の高まりから生じる行政需要の増加を背景として、生涯学習関連施設が多数設置され、その施設を運営するために自治体出資の財団が多数設立された。東京 23 区においても、新宿区（1978 年）を皮切りに、主なものだけでも江東区（1982 年）、足立区（1983 年）、豊島区（1985 年）、中野区・荒川区（1988 年）で設立された。設立当時は、行政直営とは異なり、運営を担う新たな経営体としてもてはやされた。

関連する地方自治法においては、利用料金制度の導入といった内部的な制度変更は行われてきた。しかし、2003 年（平成 15 年）には、指定管理者制度という従来の自治体と財団の関係を根底から見直すともいえる法改正が行われた。この制度は、自治体の出資団体（公共的団体）等に限られていた公の施設の管理運営を、民間事業者への開放を可能とするものである。

既存の財団にとっては、公益法人制度改革を加えると、公益性の意味と範囲を含めた、組織の存在意義と形態が根本から問われる事態に直面している。

現実に指定管理者制度導入に伴い、設立時の使命が達成されたとして、廃止された財団もある。また、従来の管理委託制度から指定管理者制度への切り替え期限は 2006 年 9 月で

あるが、指定管理者制度への対応においては、自治体、財団とも手続き論に振り回されている感否めない。財団が生涯学習の振興にとって、主体になり得るのかどうかを、存在意義を含めて検討する必要がある。

3. 本調査の研究対象と経過

東京 23 区において財団が運営に関与している生涯学習関連施設は、劇場（ホール）機能を主軸にした施設、学習機能を主軸にした施設、博物館・美術館的機能を主軸にした施設に分類できる（紙面の関係もあり本稿では、図書館・スポーツ施設等には立ち入らない）。これらの施設を運営している財団は、主軸になる施設機能によって芸術・文化振興型、（例：練馬区文化振興協会、墨田区文化振興財団）、生涯学習・社会教育型、博物館型（例：台東区芸術文化財団）に分類することができる。ただし実態は、解散や統合によりひとつの財団で複数の機能を同時に有するものが多く存在しており、上記の分類は理念型ともいえる¹⁾。本稿では、自治体において学習活動の拠点である学習センターといった「学習機能を主軸にした施設」を運営する財団を生涯学習関連財団と規定し、分析を進める。

歴史的経過については次のように捉えることができる。①設立初期（1980 年前後～1989 年）、②拡大・発展期（1990 年～1998 年）、③見直し・統廃合期（1999 年以降）と分けられる。これを東京都の例でいえば、設立初期においては、1982 年に財団法人東京都文化振興会、1985 年に財団法人東京都教育振興財団が設立された。これが、現在の東京都生涯学習文化財団（東京都教育文化財団として 1988 年設立）と東京都歴史文化財団（1995 年設立）の母体である。両財団が、東京文化会館・東京都青年の家（7 ヶ所）等の管理運営を受託することとなった。

拡大・発展期は、マイタウン東京 89 東京都総合実施計画が本格的に実施に移された 1990 年以降の時期である。この時期に特徴的なことでは、財団法人都民カレッジの設立（1990 年）、またハコモノといわれる大型施設〔主なものは、東京都生涯学習情報センター（1991 年）、江戸東京博物館（1993 年）、東京都現代美術館（1995 年）〕の開館である。これらの施設の管理運営を各財団が受託した。地方自治法の改正に伴い利用料金制度が施行（1991 年）されたのもこの時期である。

しかし、景気の後退とともに様相が一変し、見直し・統廃合期を迎える。1999 年に東京都財政再建プランが策定され、財団の運営改善、文化行政についても一元的な体制の整備が実行に移された²⁾。2001 年には東京都青年の家（4 ヶ所）の廃止、2002 年には生涯学習（情報）センターが廃止された。財団法人都民カレッジについても、1999 年に財団法人東京都生涯学習文化財団の事業として行われるようになったが、2002 年に廃止された。運営面では、経営に対するインセンティブが働く仕組みとして定額補助制度や利用料金制度の導入、さらに都職員的大幅な引き上げが行われた。

区部については、前述のとおりであり、生涯学習関連施設の建設ラッシュといえる状況の中、その施設を管理運営するための財団が多数設立されたのである。しかしながら、財政状況の悪化とともに、施設の維持管理経費の増大を背景に、ハコモノ行政への批判が高まってきた。

このような状況の中で、公の施設の受託者拡大を目的とした指定管理者制度の導入を含む地方自治法の改正が行われたのである。

4. 既存財団の問題点

ここで既存財団のメリットとデメリットを要約してみる。

メリットとしては、財団が多数設立した背景には、直営では成し得ない運営が可能であるという期待があった。それは、民間的手法を取り入れた柔軟で効率的な運営であり、また自治体直営による「施設運営」から、財団という新たな経営体による「施設経営」への転換である³⁾。具体的な方法としては、年中無休や夜間の開館といった開館時間の弾力的運用であり、同種の施設のネットワーク等であった。さらに自治体の人事制度の枠とは異なった採用による専門性をもった職員による運営である。

特に人事の側面でいえば、自治体のローテーション人事であれば、おおよそ5年程度で異動してしまうことが多い。そのため仕事にも慣れ、施設特性を把握し、地域住民との交流といった面から力量を発揮できるスキルを獲得した時期に、人事異動が行われてしまう。事業の継続性という点では、問題があった。そのデメリットを改善することができるのが財団の固有職員であり、異動するにしても財団の施設間であるので、安定的で継続した事業運営を可能にした⁴⁾。

だが、次のようなデメリットも指摘されている。予算編成や執行に際し、自治体の予算会計規則を機械的に適用したために柔軟な事業費の執行ができず、人事権を自治体が握ったままであるので人材育成が進まなかった。その結果、財団の組織としての自立性が育たなかったという点である⁵⁾。その帰結として自己努力を行うインセンティブが欠けることになったのである。自治体の関与が減少せず、経営という視点が希薄となってしまったため、実態として自治体の直営と大差がなくなってしまった。場合によっては、自治体と財団の「二重行政」ともなってしまった。

しかし、問題は財団内部のみに起因するのではなく、自治体と財団の関係性のなかにもあったのである。

5. 指定管理者制度の手続きと問題軸

上述の問題点を克服する手段のひとつとして指定管理者制度の導入が目された。

ここにおける選定基準としては、「住民の平等利用」、「施設の効用の最大化と経費の縮減」、「管理を安定して行う物的・人的能力」が地方自治法の条文で示されている。

さらに導入に際して、条例上で「指定の手続き」、「管理の基準」、「業務の範囲」の3項目を規定することになっている。以下、問題点について検討していくこととする。

・指定の手続き

指定の手続きとは、形式的な法手続きを規定することである。第一の問題は公募によるのか否かという点である。総務省の通知では、民間事業者等の活用を視野に入れる旨記載がある。指定管理者の指定は、契約行為ではなく、行政処分であるので入札等の条件は課されていない。すなわち、公募をするかどうかは自治体の判断に委ねられたわけであるが、立法の主旨を鑑みると、民間活力の利用を視野に入れた公募によることが望ましいというのが国の見解である。しかしながら、公募によらない指定という選択肢も自治体に留保されているのであり、既存の財団が最適であると判断できれば、この選択も可能である。その際、選択及び評価基準の妥当性、決定の透明性が問題になってくる。

・指定期間

次に、指定の手続きに関連して問題になるのは指定期間である。地方自治法では、指定期間についての規定はない。各自治体が、施設特性や行政目的に応じて独自に規定して良いことになっている。平成 16 年度の総務省の実態調査では「3 年」が 35 パーセント、「5 年」が 17 パーセントとなっている⁹⁾。単なる施設の管理、貸し館業務ということであれば期間自体が問題になることはない。生涯学習分野の事業の企画立案及び実施、更にその評価に際して、この期間が妥当かという問題がある。

・管理の基準

管理の基準は、休館日、開館時間、使用制限事項といった住民が当該公の施設を利用する場合の基本的な条件である。これは、住民の平等な利用を保証するためのハード面の規定である。ハード面の規定であるが、住民にとっては活動の基本ともいえる事項なので、生涯学習推進とも大きく関わりがある。

・業務の範囲

指定管理者の管理の業務の範囲について、その具体的範囲を規定するものである。法で予定しているのは、施設の使用の許可や施設の維持管理等の範囲である。事業の具体的範囲の決定権を自治体に全面的に委ねるということである。財団の裁量権の存在が、行政から離れた柔軟な運営を可能にしていた面もあったが、指定管理者制度においては、自治体が予め範囲を決めることになる。

業務は、大きな分類では施設管理と事業運営に分けることができる。施設管理については、施設設置条例に、設置目的が規定されているものであり、従前から、施設管理は管理運営委託として行われてきた。しかし、事業運営の場合、受託事業であれば委託契約として行われてきた例があるが、財団の「自主事業（財団が企画立案及び実施するもの）」については補助事業として、補助金として交付されている例が多い。

施設の形態や目的によるが、施設管理と事業実施は一体的に行うのが望ましい。施設管理はビル管理会社、事業はカルチャーセンターという手法も想定されるが、施設サービスは施設があつてからこそ事業が存在するのであり、施設特性の有効活用という側面がある。両者は表裏一体として存在している。

また、既存の財団が管理運営を行っていた複数の施設を分割して指定することも考えられる。指定管理者が、個々の施設の管理のみを行うのであれば、分割して指定することも可能であろう。適正規模の問題もあるが、ネットワークや地域の連携を考慮すれば一括の方が望ましい面もある。既存の財団の一体的な活用という点では一括で指定を行い、施設間の連携とスケールメリットを生かすという選択肢もあり得る。

施設の効用の最大化と経費の縮減についても少し触れておきたい。施設の効用の最大化は、利用率の向上に結びつけられやすい。評価の基準として、高い利用率とそれに伴う貸し館収入が上がるのが望ましいことは言うまでもない。しかしながら、利用率の向上のみを評価基準として重視することは危険である。あくまでひとつの指標に過ぎないのであって、適正な活動量の測定、利用者層の開拓というのは政策にも関わってくる事柄である。

6. 事例研究

事例研究として東京 23 区における、(財)江東区地域振興会・(財)足立区生涯学習振興

公社・(財) 荒川区地域振興公社・(財) 中野区文化・スポーツ振興公社・(財) としま未来文化財団の5財団を検討する。以下の記述は、学習機能を主軸にした施設に限定する。

指定の方法は、公募によるものは中野区と荒川区、一部公募によるのが足立区である。公募によらない指定は江東区と豊島区であった。

中野区は、区の方針として既存の財団は解散の方向を示した上で、文化施設、体育館、運動施設等の3グループに分けて公募を行った。財団職員の有志により組織した団体が応募したが落選してしまい、財団自体は、2006年3月31日をもって解散した。公募に応じた事業者の中から審査及び選考を行った上で指定管理者として指定した。荒川区については、公募を行った上、既存の財団が指定された。足立区の場合、財団の本部機能を持つ生涯学習センターは特命指定とし、2005年度は13ある地域学習センターの2施設を公募した。他の施設も順次公募するとのことである。公募した施設へは、既存の財団は応募していない。江東区と豊島区では、対象の施設すべてを既存の財団へ一括して指定した。

施設規模や施設数にもよるのであろうが、中野区は2つの企業による共同事業体が指定された。足立区は個々の施設毎に1企業が、荒川区は施設数がひとつということであるためか財団単独での指定であった。

第1表 生涯学習関連財団の状況

団体名・(設立自治体)	設立年	代表者	2005年度 予算額 (支出)	住民基本台帳 人口 (人) (2006 ・1・1 現在)	所管する生涯 学習関連施設 (2005. 4. 1現在)	(参考) その 他の施設	指定管理者導入状況		指 定 期 間	利 用 料 金 制 度
(財) 江東区地域振興会・(江東区)	1982年	首長	30.7億円	415,866	江東区文化センター、地域文化センター(6)	江東公会堂、深川江戸資料館等	2006年4月より導入	公募によらない指定	5年	導入
(財) 足立区生涯学習振興公社・(足立区)	1993年・ [コミュニティ文化・スポーツ公社1983年]	首長以外	29.5億円	624,365	生涯学習センター、地域学習センター(13)	ギャラクシיתי、総合スポーツセンター等	2006年4月より導入	一部公募	3年	導入しない
(財) 荒川区地域振興公社・(荒川区)	1988年	首長以外	7.8億円	177,547	町屋文化センター	日暮里サニーホール、サンパール荒川等	2006年4月より導入	公募の上、既存の財団を指定	3年	導入
(財) 中野区文化・スポーツ振興公社・(中野区)	1988年	首長以外	12.4億円	297,626	もみじ山文化センター	野方区民ホール、芸能小劇場等	2006年4月より導入	公募(既存の財団は2006年3月をもって解散。)	5年	導入
(財) としま未来文化財団・(豊島区)	2005年・ [コミュニティ振興公社1985年]	首長	12.4億円	236,657	社会教育会館(5)	豊島公会堂、豊島区民センター等	導入済	公募によらない指定	3年	導入

指定の期間については、江東区と中野区が5年、足立区、荒川区、豊島区が3年である。指定期間の問題では、先ほど、役所のローテーション人事の弊害を解決する手法としての財団運営のメリットは、財団固有職員の活用であると述べたが、そのメリットが後退したという側面は否定出来ない。すべての財団から回答を得られなかったので表への記載はしていないが、人事面については、調査したほとんどで常勤職員の新規採用を行っておらず、欠員については非常勤職員や臨時職員で対応している。財団採用の常勤職員数についても、江東区の99人は別としても、少ないところは1けた、他は10～30人前後であり、今回指定されたとしても、専門的な職員の採用・育成という観点でみれば先細り感は拭えない。生涯学習事業の継続性、グループ育成、利用者層の開拓という観点からもこの期間の妥当性は検証されなければならないだろう。

組織の自立性という観点でみても、組織の代表者が首長であるのが2団体、首長以外が3団体（区退職幹部が2団体、1団体が民間（大学教授））である。出自から考えれば止む負えない面があり、実態としてはやはり区の「子会社」という側面は否定できない。

業務の範囲という点でみれば、条例、募集要項、仕様書に示されたものは、施設の使用許可等を除けば、学習機会に提供するもの、講座の開講に関すること、学習活動の推進に関する事業といった記述のレベルが多い。生涯学習事業の範囲や対象を簡潔に記述すること自体、容易な作業ではない。もともと自主事業の企画立案は、従前から当然ではあるが財団が行っていた。筆者の感想ではあるが区の関与の度合いが低かったという印象を持った。荒川区については、講座の運営については従前から主管は財団、企画運営は「よみうり文化センター町屋」となっており、再委託を行っている。この方針は指定管理者として指定された後も同様となっている。

江東区と豊島区は表に掲出した既存の施設を一括で指定しているが、足立区においては、2005年度は2施設、2006年度以降も数施設公募するという。事業の運営にあたっては、区教育委員会と財団、指定管理者による協議会を設置し、連絡調整を図るという。

足立区における例は、「施設を持たない事業体」としての財団の存在を示唆する。足立区生涯学習公社の本部機能を有する生涯学習センターは、当面の間は財団を特命で指定管理者として指定を行うという。今までの財団は、施設を運営するために設立されたものがほとんどであり、どこの自治体も同様であるが旧施設設置条例においては、条文上で財団名が規定されていた。連絡調整機能を担う役割としての財団は、区と財団の新たな関係性を生むものともいえよう。利用料金制度についても、4団体については導入済み、もしくは指定管理者制度とあわせて導入し、施設利用料金を指定管理者の財源とするなかで、足立区は施設管理に係る経費は区の責任において負担するという。これは、ひとつの手法として評価されうるものではないか。

自治体と財団の関係についてであるが、そもそも政策目的達成のために財団を設立したはずである。目的達成により、財団の存在意義が薄れてしまったのであれば、解散も止む負えないであろう。しかしながら、既存の財団と公募して競わせるとはどういうことになるのだろうか。財団の設立目的からさかのぼって検討する必要があるのではないか。中野区は解散の方針を示した上で公募したが、葛飾区（かつしかシンフォニーヒルズ等を管理運営していた（財）葛飾区文化国際財団）においては、競争に敗れて財団が解散に追い込まれた。果たして解散してまで別の事業者を指定管理者とすべきであったかの検証は必

要である。行政本体にも市場化テストが導入されている現状を考えれば聖域を持つことは許されない。しかし、施設の設置目的の検討、生涯学習事業のビジョンや評価基準を持たないまま、また自治体と財団の関係性から生じるメリット・デメリットの十分な検討を行わずに公募をすることは、自治体にとって新たな矛盾を抱えこむ可能性が大きい。

7. 生涯学習関連財団の特性と事業の領域

事業の領域については、ハード事業（施設管理）とソフト事業（学習講座をはじめとする自主事業等）に分けられる。ハード事業とは施設管理そのものを指す。ソフト事業については、施設の事業と非施設の事業に分けることができるだろう。施設の事業とは、貸し館といった活動の場の提供である。劇場、展示施設、博物館については施設そのものを活用した事業である。施設機能や施設特性と事業そのものが密接、不可分である。施設そのものがなければ事業として意味をなさないものであり、代替可能性が低い。一方、非施設の事業には、学習相談や学習情報の提供等の学習活動援助事業があげられる。施設を利用こそすれ、施設が必須でなく、施設の代替可能性が高い事業である。学習講座等は、両者の中間に位置している。生涯学習関連財団では、非施設の事業の割合も大きい。

しかしながら、施設を核とした事業を行うことが、生涯学習関連財団の基本的な事業形態である。例えば、学習講座を行い、最終的に自主グループ化を図り、グループ育成を視野に入れた事業を実施する場合、指定期間との関わりが出てくる。事業の企画立案及び募集（半年から1年）、次の年に主催事業として行い（1年～3年）、自主グループ化（1年）を図ったとしても最短でも3年かかる。また自主グループ化を図ったとしても、初年度から必ずしも順調に行くとは限らないので、活動援助の期間も考慮に入れると5年にかかる。指定期間が5年の場合は、果たしてこのような形態の援助事業が成立するのだろうか。

このようなグループが施設の安定的な利用者であり、「顧客」である。事業を通して「顧客」の開拓を行っているのである。事業への参加者が、施設の利用者へとつながるのである。事業の実施を通して住民の学習要求へ応え、グループ育成・組織化が施設利用者育成へと結びつくのである。それが、施設の利用率の向上、事業収入の確保へとつながっていくのである。

使いやすい施設であることは当然である。しかし、使いやすい施設があれば、すぐに利用率の上昇に結びつくかという点、必ずしもそうとは言い切れない。利用するグループの開拓・育成が重要な点であり、施設の事業と非施設の事業は個別に存在するのではなく、密接に関わっている点である。このような点が、駐車場の利用者開拓と決定的に異なるのである。さらに、保育園を例にとれば、保育需要は地域の住民の世帯や年齢構成で予測することが可能であり、待機児童をなくすこと、希望者を受け入れる体勢づくりが政策目標となる。この場合、ニーズは所与のものともいえよう。

生涯学習関連財団の目的は、地域における生涯学習活動や文化的な活動への需要に応えるのみではない。潜在的な学習ニーズを把握することともに、ニーズを喚起する事業を立案して実施することも必要となる。また、要求課題に応えるだけでは十分ではなく、必要課題を提示して、事業化する能力が重要な点である。需要に応えれば済むものではないのである。社会教育においては使い古された用語であるが、要求課題や必要課題もキーワードとして有効になってくるのではないだろうか。

施設の利用者は、自主グループのメンバー、講座の受講生や受講経験者、イベント参加者、チケットの購入者であり、多様な側面を持つ。このように人間を総合的に捉える視点、一連の行動を地域における生涯学習・文化的活動として統合して捉える視点が重要になってくる。住民と施設をつなぐ回路が求められているのである。住民の主体性を生かしながら施設を運営すること、そのあたりに、生涯学習関連財団の「固有の領域」といえるものがあるのではないかと。加えて、地域性を踏まえ、独自性を発揮した事業の立案が生涯学習財団の事業の特性であり、存在する意味となるのではないかと。

これから生き残れる財団は、自己改革ができ、効率性や企画力を兼ね備えた上で、組織としての使命を構築できるか否かにかかっている。指定管理者制度がそのために経営のインセンティブを与える起爆剤として機能すればよいが、この制度は指定管理者の総入れ替え、すなわちオール・オア・ナッシングとなる可能性がある。この制度が適切な「競争」を促すのか、導入された「競争原理」が生涯学習の推進に結びつくのかは検討する必要がある。

指定管理者制度そのものは、公の施設を対象にしているものの、個々の施設の指定は、各自治体の裁量に大きく委ねられている。この制度は、生涯学習を振興させることよりも、施設管理経費の縮減といったハード面を偏重している傾向は否めない。

資金的な領域を含めて、生涯学習施設の維持管理コストをどのように負担するかは重要なテーマである。施設の維持管理費、人件費、補助金、剰余金の扱い、繰越金や清算方法を含めて、試行錯誤のなかで行われている。また、利用料金制度のあり方、利用料金における補助金交付の埋没性等問題は多々あるが、今回は紙面の都合で割愛することとする。

応募においては、1 団体が単独でエントリーという例もあるが、複数企業が共同事業体を組むのみならず、既存の財団が他企業と連携を組んで共同事業体として応募という形態もある。そうすると、施設管理についてはビル管理会社、舞台設備については舞台運営会社、講座についてはカルチャーセンター、イベントについてはイベント企画会社によるのが適任ということになるのであろうか。それぞれの企業は、本来業務や得意分野であれば専門性を発揮できるのであろう。

本稿で言及した事例以外でも、指定管理者として指定された事業者について、いくつかの事業者については生涯学習や文化事業の運営実績については、未知数である事例が見受けられた。これから、その実績を見据えながら指定管理者制度の評価については検証を行っていく必要がある。

施設運営において、経費面においても、事業運営においてもタックスペイヤーである住民の理解を得なければならないことはいうまでもない。しかしながら、事業の評価は多様な観点から行われなければならないと、確立した方法があるわけではない。評価の問題は、稿を改めて論じたいと思う。

施設運営では、施設における集団活動の促進ということが直接扱う領域であろう。だが、生涯学習や文化活動は、施設での個人活動、施設以外での集団活動及び個人活動等と、それらが相互に循環・浸透しながら進んでゆくものである。足立区の例でみた「施設を持たない事業体」としての側面も、自治体との関係性を見直す有効な選択肢として存在するのであろう。

現在、自治体はサービスの提供者から、サービスを発注し、指定管理者から購入する立場（正確には仕様書を提示し、指定管理者を指定するという行政処分を行うもの。）へ転換

してしまった。一方で財団は、施設との結びつきが制度上、形式上切り離された。自治体とパートナーシップを図りつつ、自治体のサービスを代行して提供する立場となった。今後、区のフレームを超えて事業を提案することが出来るのであろうか。

さらに、設立の意図にも関わるが、自治体と財団の関わりにも触れておきたい。旧地方自治法における管理運営委託では、既存の財団は「行政委託型」として分類される⁷⁾。国においては特定の法令等、自治体においては条例により委託されてきた。この中においては、行政代替型、行政補完型、独立型に分けられる。今までは「行政（自治体）＝施設＝財団」という構図を描くことができた。しかし、今後の構図は「行政（自治体）＝施設≠財団」となる。財団の設立意図自体の検証も、改めて必要になってくる。

今までは「施設＝財団」ともいえ、旧地方自治法上の管理委託制度を採用する手法として、財団の設立が必要であった。今後は、自治体と財団の関係性は一旦断ち切られる。指定という行政処分を介した関係になるのである。その際は、財団の独自性を出すためには、先述の非施設的事業の視点も含めて施設と財団の関係を再構築する必要も出てくるだろう。行政代替型や補完型から脱皮することが求められてくるだろう。その上で、もう一度、施設と財団、自治体との関係性を作り直す作業が必要になってくる。財団が、生涯学習を推進する主体となっていくためには、今までの経験や実績のみならず、財団の独立性や自立的な経営を含めた新たな関係性を構築する能力が求められている。

8. おわりに

既存の財団が生き残り策を検討する場合、民間会社化もしくはそれに近い形態を目指すということも選択肢としてあり得るだろう。指定されなかった財団は解散、組織形態の見直しが迫られている。また、東京都の施設であるが、東京都生涯学習文化財団が民間会社と組んで共同事業体（コンソーシアム）として指定を受けた例もある⁸⁾。規模の大きな施設の場合、それぞれの事業体が得意な分野を担当することが、経営効率を上げ、住民サービスの向上へとつながることは理解できる。この形態が本当に効率的なのか、形を変えた再委託なのではないか等、検証すべき課題は多い。

しかしながら、指定管理者制度の運用として、どの形態が生涯学習の振興にとって最適といえるのかどうかは、一概に決めることはできない。また、いわゆる公募によらない指定という手法が、既存の財団の暫定的な救済措置に過ぎないのであれば、問題の単なる先送りになってしまう。

確かに、競争は必要である。効率的な運営や経営的視点を持つことは必要条件である。しかしながら、効率性を重視しすぎることに弊害が生じかねない。生涯学習の事業は、公共財としての性格を多分に持つのであるから。

住民の選択肢を保証するという意味では、さまざまな選択肢が存在しているのが望ましい。競争を通しての改革は有り得るが、そもそも競争に馴染まない分野であるから、公益性を基準にして行動できる財団によって運営されてきたのではないか。しかし、新たな経営体としてもはやされながらも、「経営」や自己改革ができなかったことは事実であった。指定管理者制度が、この弊害を打破する糸口になるかどうかは予断を許さない。

指定管理者導入によって、生涯学習関連財団に限らず既存の財団の関心は生涯学習や文化の振興というものから、どのように生き延びていくか、指定管理者として選ばれるには

どうすれば良いかという方向へシフトしてしまった。以前は、もっと多様な議論が行われていたようであるが、現在ではこの方向に収斂している傾向がある。

また、NPOからみれば新たな活動領域の拡大といった側面がある。このことは、新たな担い手として歓迎すべき側面がある。しかしながら、公益法人制度改革、今後の公益性のあり方についての国の方針によっては、問題はいつそう複雑な様相を示すことになる。

選定をめぐるのは、行政、議会、住民といったトライアングルがある。場面にもよるが、行政と議会では議会が優位に、議会（議員）と住民では住民が優位に、住民と行政では行政が優位に立ちがちである。では、どの部分に影響力があるのか。さらに、ここに既存財団と参入を予定している民間事業者を加えると様相はさらに複雑さを増す。

指定管理者の選定にあたっては、選定過程において議会が紛糾したり、混乱が起きている事例もある⁹⁾。この制度の評価を含めて、誰のための制度なのか、生涯学習の推進にとってどのように貢献するのかを含めて検証する必要がある。自治体においては、「個性を持った指定管理者制度」の導入が望まれているのである。

民営化の潮流のなかで公の役割を担うのは誰なのだろうか。ガバメンタル（官・行政）が、パブリック（公共・公益）への回路と向かわずに、一直線にプライベート（民間・私）という方向へ向かっているのではないか。公の役割自体も混迷期に入った今、生涯学習関連財団の存在意義、自治体と財団との関係性、究極的には生涯学習関連施設の運営方法自体も根本から見直しが求められている。

注記・引用文献

- 1) 例えば墨田区文化振興財団は、すみだトリフォニーホールの運営が主であるが葛飾北斎に関連した事業も行っている。また、台東区芸術文化財団は、博物館的機能を持つ施設を多く運営しているが、ホール機能を持つ施設も運営している。
- 2) 東京都生活文化局コミュニティ文化部振興計画課『当面の東京都文化政策手法の転換と取組』、2000、p. 20
- 3) 恩田大進「施設経営の新しい試み」吉川弘・角替弘志編『生涯学習講座 4 生涯学習施設経営の今日的効用』第一法規、1989、pp. 175-190
- 4) 恩田大進「文化センターは市民の総合学習施設」岡本包治編『現代生涯学習全集 11 新しい社会教育の実務』ぎょうせい、1992、pp. 197-198 及び前掲「施設経営の新しい試み」、p. 179 等を参照
- 5) 『公立文化施設の活性化に関する研究会 第3回議事要旨(2005年7月19日)』全国公立文化施設協会、<http://www.zenkoubun.jp>を参照
- 6) 総務省自治行政局行政課『公の施設の指定管理者制度導入状況に関する調査』、2004、p. 4
- 7) 総務省大臣官房管理室『平成17年度公益法人に関する年次報告』、2005、pp. 60-61
- 8) 都政新報 2005年11月25日「指定管理者 目立つコンソーシアム」記事参照
- 9) 山田真一『指定管理者制度』の盲点 第3の民営化に見るその混乱と迷走『論座』、通巻132号(2006年5月号)、2006、p. 233