

文化施設へのコンセッション方式（公共施設等運営権）導入の検討

2022/07/08

公益社団法人全国公立文化施設協会

公共施設等の設備・運営に民間の資金や創意工夫を活用するため、国では PPP/PFI 事業の推進が図られ、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」において、「民間による社会的価値の創造」として、文化施設へのコンセッション方式（公共施設等運営権制度）導入が明示された。

一方、公立文化施設に指定管理者制度が導入されてまもなく 20 年となるが、導入目的である「サービスの向上と経費の節減等」は一定の成果を挙げつつも、指定管理期間が 3 年～5 年の短期に限られ、かつ経費の節減に主眼が置かれたことから、事業の中長期的な展開や専門人材の安定的な雇用等に課題が発生するなど、本来の設置目的や自治体文化政策の実行が果たせない状況も生まれている。また、高度経済成長期に建設された施設が、経年からくる改修時期を迎え、長寿命化計画等の検討がなされているが、耐震やバリアフリー化も含めて大規模改修等にかかる予算措置が大きな負担となり、改修等が進んでいない現状がある。

本検討では、改めて自治体文化政策において公立文化施設（劇場、音楽堂等）が果たす役割を前提にコンセッション方式（公共施設等運営権制度）導入を検討し、導入の際の必要検討事項とその課題について明らかにするとともに、現状の抱える課題についての対応の可能性を明示し、自治体等におけるコンセッション方式導入の参考とする。

1. 文化施設（劇場、音楽堂等）の位置づけ

現在、設置されている多くの公立文化施設（劇場、音楽堂等）は、全国の自治体（都道府県・市区町村）により住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設である公の施設（地方自治法 244 条）として位置づけられている。

平成 24 年 6 月に公布施行された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律（劇場法）」においては、劇場、音楽堂等は施設と人材を総体としてとらえ、単なる「貸し施設機能」だけではなく、「上演機能」を兼ね備え、地域の文化芸術の振興を目的に十分な施設と専門的人材を配置していること。そして、「地域の文化拠点」として以下の事業（第 3 条）が明示されている。

- 1 実演芸術の公演を企画し、又は行うこと。
- 2 実演芸術の公演又は発表を行う者の利用に供すること。
- 3 実演芸術に関する普及啓発を行うこと。
- 4 他の劇場、音楽堂等その他の関係機関と連携した取り組みを行うこと。
- 5 実演芸術に係る国際的な交流を行うこと。
- 6 実演芸術に関する調査研究、資料の収集及び情報の提供。
- 7 前各号に掲げる事業の実施に必要な人材の養成をおこなうこと。
- 8 前各号に掲げるもののほか、地域社会の絆の維持及び強化を図るとともに、共生社会の実現に資するための事業を行うこと。

加えて、文化芸術基本法（平成 29 年法律第 73 号）に基づき策定された文化芸術推進基本計画（第 1 期）（平成 30 年 3 月閣議決定）において、文化芸術の価値として「本質的価値及び社会的・経済的価値」が明示され、とりわけ劇場、音楽堂等が実施する実演芸術事業には大きな役割と期待が課せられている。

このように位置付けられている公立文化施設（劇場、音楽堂等）は、劇場法前文に示された趣旨を踏まえつつ、上記事業の実施を通じて、その施設の設置目的を適切に実現することが求められていることから、コンセッション方式（公共施設等運営権制度）の導入検討に当たっては、各設置自治体の自治事務（自主的かつ主体的な事務）としての自治体文化政策等における公立文化施設（劇場、音楽堂等）の役割やその実施事業等の位置づけを再定義することが求められる。

また、コンセッション方式（公共施設等運営権制度）導入の検討において、対象既存施設が国庫補助事業で設置されている場合は、「交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸付け、又は担保に供してはならない」（補助金等の予算の執行の適正化に関する法律第 22 条）とされていることから、処分制限期間が経過しているか等の確認が必要となる。

2. 既存施設への導入

既存の公立文化施設（劇場、音楽堂等）における主な収入源としては、自治体からの指定管理料を別にすれば、ホール等を貸し出す利用料金収入と公演等の事業を実施した際の事業収益（入場料収入等－事業経費）のふたつがある。

(1) 利用料金収入について

既存施設は、設置自治体により基本的には公の施設として設置され、設置条例等で利用料金の範囲が定められ、多くの場合、利用先により入場料金額等をもとに段階的な価格設定を適用し運用されている。都心部等の既存施設でホール等の稼働率が9割を超える施設においても総収入に占める利用料金の割合は一定程度に留まることから、現状の利用料金設定では、仮に利用率のさらなる向上が図られても収入増には一定の限度があると想定される。

○最大ホール稼働状況

	稼働率 (%)	
	平均値	中央値
全体	53.1	53.3
政令指定都市	70.2	70.7

○施設運営費（指定管理／収入）

千円

	総収入		利用料金収入		事業収入（入場料等）	
	平均値	中央値	平均値	中央値	平均値	中央値
全体	206,423	128,298	41,688	20,226	25,383	7,825
政令指定都市	258,806	157,473	65,456	33,371	28,218	6,828

「令和2年度公立文化施設の運営情報調査」

利用料金の増収に向けて、その上限金額設定を増額改定するに際しては、地域住民や利用団体等への丁寧な説明と条例改定に議会の議決が必要となる。また、改定後の主な貸出先として公演等を主催する興業事業者を想定する場合、興業事業者は利用検討の際に、利用料金を席数で除した「席単価」をひとつの判断基準としており、近隣同規模施設等の席単価からの乖離した設定は避けたい。

施設の積極的な貸出に際しては、公の施設であることから「公平性の確保」が求められ、いたずらに高額利用者を優先することは避けなければならない。現状では多くの施設で、同一期間に複数の利用申込みがあった場合は抽選等の対応がとられている。

加えて、設置自治体が政策的に減免制度を適用している場合は、地域住民、利用団体、民間企業等のステークホルダーを公平・公正に取り扱うことができるよう丁寧に検討することが必要である。

また、従来、設置自治体がホール等を自治体の行事等で専有することが一定程度あり、その期間は利用料金収入が見込めないことから、自治体の利用に一定の制限をかけたり、利用に際して利用料金負担を求めたり等の対応の検討も必要になる。

(2) 事業収益について

公立文化施設において、自らが公演を企画・実施（主催）する、若しくは外部団体等との連携にて企画・実施（共催）する場合、その負担する事業費（制作費等）を超える事業収入（入場料収入等）を収益として見込むことは、人口の集積状況、交通条件等施設の立地環境によっては可能などころもあると考える。

しかしながら、既存の公立文化施設の大多数は収益を上げる立地環境になく、加えて施設が行う事業は、必ずしも収益を主目的とした事業が中心ではない。設置目的等に沿った（市民参加等の）普及啓発や（若手芸術家の）人材育成、障害者等に向けた社会包摂事業など、一定の入場料収入はあってもそれを超える事業経費負担がかかる事業が大部分である。

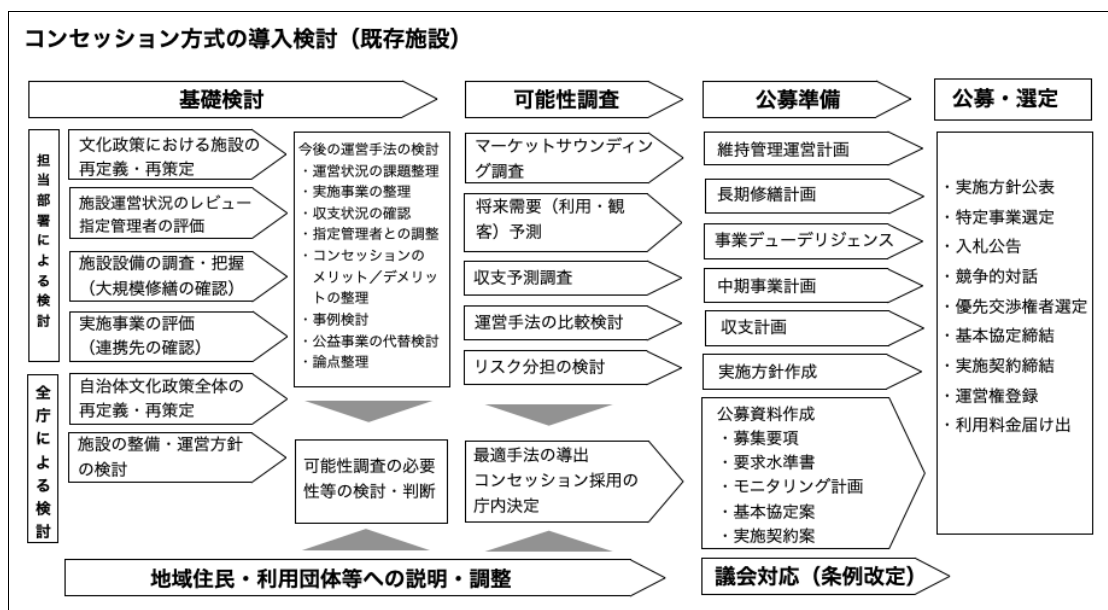
○主催文化事業の実施状況 (千円)

	入場料収入	総支出額
全体	13,031	24,427
政令指定都市	6,913	13,650
最大ホール 1,000 席以上	29,193	46,815
公演回数 21 以上	31,315	54,721

「劇場、音楽堂等の活動状況調査 令和元年度」

今後、一定の収益が見込める公演を継続的に実施するには、事業を担う制作や舞台技術等の専門的人材や連携できる外部団体、そして圏域内に観客となる一定の人口集積等が必須となる。また、公演は必ずしも想定の集客を得られる場合ばかりではないことも留意する必要がある。一方で、公演等主催事業でホール等を使用する期間を増やすことは、貸出せる対象期間を減らすことにもつながることから、一定のバランスをとる必要がある。

併せて、必ずしも収益性の高くない普及啓発や人材育成などの事業について、設置自治体側との役割分担の検討が必要となる。



3. 新規施設整備・大規模改修時の導入

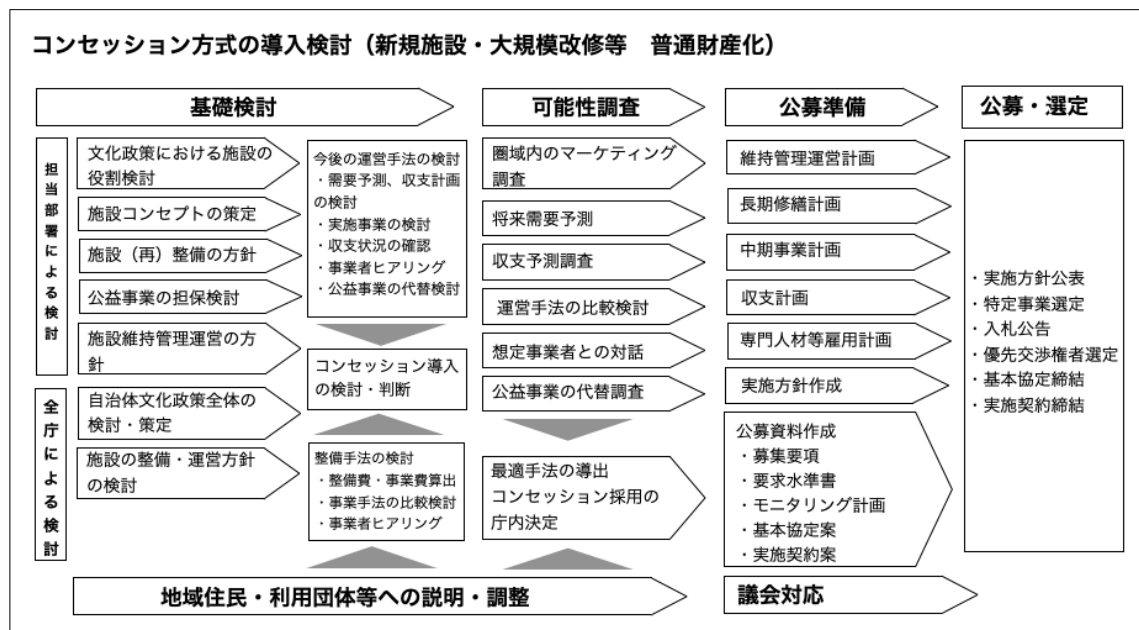
既存施設の場合は、公の施設であり利用に供することのできる施設の貸出範囲が限られていたが、大規模改修や新設を期に、公の施設（行政財産）ではなく普通財産として設定することで、より柔軟な貸出範囲や利用料金の設定が可能となる。

その際には、ホール部分の活用に加えて、設計時点からマーケットサウンディング調査により民間事業者の要望や意見等を積極的取り入れて、事業範囲の拡大として賑わい施設としての店舗や飲食施設等を設けることで、集客や収益性の向上を図ることが想定される。併せて、ネーミングライツ（命名権）の設定、広告看板等の設置、携帯電話基地局アンテナの設置、太陽光発電システムの設置等、柔軟な事業スキームも検討できる。

ただし、ホール部分の貸出の利用料金設定や主催事業実施等に際しては、前述の既存施設と同様の配慮が必要とされる。

また、公の施設（行政財産）として、コンセッション方式と指定管理者制度を併用する設定とする場合、既存施設と同様に利用料金設定等の設置条例上の課題が残る。

いずれにしても、本来の公立文化施設（劇場、音楽堂等）が担うべき地域への公的な役割について設置者等がどのように担保するか、民間事業者との役割の分担、公的な役割を担う専門的人材の継続的な雇用や新たな予算措置等の検討も必要とされる。



4. 現状の課題への対応

コンセッション方式の場合、運営事業期間が概ね15年程度とされていることから、長期的な視点に立った事業計画や施設修繕計画並びに雇用計画の策定が可能と想定される。また、自治体によるモニタリングによりそれらの確認（一定の担保）も可能となる。

一方で、長期であるが故、事業を担う相当数の専門人材と集客力ある公演作品の安定的確保や不可抗力（震災、気候変動、感染症、物価上昇等）へのリスク分担当等の新たな課題の発生も想定される。