

自治体における官民連携に関する考察

－文化振興における事例－

パブリックサービス研究所
招聘研究員 今村 嘉宏

要 旨

わが国の財政は、国、地方を問わず、厳しい状況にある。歳出の効率的執行を目的として、事業の廃止、官から民への移管、委託など行政のスリム化が進められている。それまでの官業独占状況を打破すべく、Public-Private Partnerships (PPPs) 等の考え方に基づき、公共サービスにおける積極的な民間セクターの活用が進められ、公共サービスの担い手として、行政のみならず民間の役割も重要視されるようになった。

そのような中で、より多くの関心は、人々の生活や生命に直結する政策や事業に向けられがちである。文化振興は、必ずしも市民生活に直接的な影響を及ぼさないものであるが、先の東日本大震災における支援でも明らかのように、音楽、演劇といった文化芸術は、メンタルケアという点でも極めて重要な意味を有している。したがって、実施妥当性や絶対的な優先度は決して低くなく、財政的な制約の中でも、文化芸術事業を実施する必要性は高い。

さいたま市では、文化振興分野において、試験的位置付けながら民間企業との連携による事業実施を行った。文化事業は、映画、音楽、演劇など多様な興行が打たれていることから分かります。官業による独占状態にある訳ではないが、自治体における市民向けの施策として見た場合、昨今でこそ指定管理による民間参入も増えつつあるものの、公共による直営及び公益法人による事業実施が主である。さいたま市の事例は、全面的なアウトソースという形ではなく、小規模な部分的事業連携であるが、官民相互の弱みを補完し、強みを活かし、文化芸術振興の目的達成に寄与していくという点で、多様なステークホルダーが関与する公共経営の考え方に合致するものである。また、Win-Winの関係を構築し、相互補完的な役割の中で、公共が資源的制約を克服しつつ、効果的な公共サービスを提供するために、民間企業がその一翼を担うとの位置付けであり、官民連携の一形態として意義のあるものと思われる。

キーワード

官民連携、文化芸術、PPPs、さいたま市、Win-Win

英文要旨

It is obvious that both national and local governments in Japan are now facing financial constraints. In order to tackle with this issue, government restructuring and reform have been conducted so far to make more efficient policy execution. A role of the private sector is getting bigger under these situations and the public sector is required to involve the private sector into its service provision through Public-Private Partnerships (PPPs), outsourcing and so on.

A higher priority tends to be put on expenses that are closely related with people's life than others especially under severe economy and cultural affairs are out of prioritized issues accordingly. However it is indicated that they

made an important role for mental care of people affected by the Great East Japan Earthquake. Hence, it is sure that such expenses are quite important to make people's life fruitful.

In Saitama city, a joint trial activity was implemented in cultural affairs with a private company on September 2013. Lots of cultural programs such as movies, dramas and music are organized by the private sector; therefore it is not only the public sector's responsibility to promote cultural affairs. On the other hand, considering that cultural programs in the public policy have been organized by public entities, cultural policy seems to be nearly monopolized by the public sector.

A private company took a substantial role in the Saitama city's case and it would be a case of a new relationship between the public and the private sectors with reciprocal benefits, in order to implement programs economically and efficiently.

1. はじめに

国の借金は1,000兆円を超えた。国民1人当たりによれば約800万円の借金を抱えていることになる。長引く経済停滞を前に、矢継ぎ早に関連政策が打たれ、地方自治体においても、多くの公共事業として形を表している。その一方で、国の借金残高は増え続け、年間国内総生産の約2倍に上っている⁽¹⁾。地方財政においても、借入金残高は平成22年度末で199兆円に達し、前年度比で0.8%増となっている。借入金のうち、地方債だけで142兆円となっており、歳入総額の1.46倍に上る⁽²⁾。

震災復興事業に見られるように、巨額の予算投入にも拘らず、復興に直接関係のない支出の表面化や、地方での多額の執行残による国への返還など⁽³⁾、真に必要なところに投下されているか疑問視せざるを得ない現実もあるが、復興や経済対策に予算を重点配分することに対して、真っ向から異議を唱える人はいないだろう。しかし、自治体予算には、復興や経済対策、社会的弱者保護ばかりではない要素も多く含まれている。文化振興もその1つと考えられ、人々の心の豊かさに寄与してきた施策であっても、不況等による財政の悪化や災害などの特殊な事態が発生した場合、生命や財産保護に直結しないテーマであるだけに、真っ先に削減対象として切り捨てられる可能性が高い。

東日本大震災の支援において、多くのボラン

ティアが活躍し、被災者の支援に当たってきた。物資支援、がれき撤去、住居の清掃などに加えて、子供達のために多くの図書が送られ、また音楽、演劇などを通じた心の支援も行われたことは、多くの人の記憶にあるだろう。こうした事例に見られるとおり、数値や目に見える形での成果は捉えにくい、文化芸術の持つ力は決して小さなものではない。

公的機関による独占事業が指摘され、また、財政的制約が強まるに連れて、公共サービスにおける民間企業の参入、民間企業による公共サービスの提供という考え方が国、地方自治体を問わず、当然のこととして受け入れられるようになった。こうした考え方は、主として英国における保守党サッチャー政権時の英国病克服に向けた取り組みに端を発する。肥大化した官業にメスを入れ、官による独占状態を廃し、民間でできることは民間でという考え方の下、PFI、委託、エージェンシー化などの方策がとられた。その結果として、多くの失業者が出るなど、弊害を指摘する声も少なくないが、公共サービスの在り方を見直すきっかけとなったことは確かである。我が国では、「公的部門の活動領域が一方的に縮小され、(中略)民間部門へ開放される」(門野2008)という理解が中心であるが、英国の流れを汲み、PFI、指定管理制度など公共サービスにおける民間企業の参入を図る行政制度の改革が進められてきた。筆者が勤務するさいたま市においても、公共施設の多くは指定管理者制度により運営され、文化芸術振興

事業についても、施設管理と併せて各種の事業実施を委ねている状況にある。

ともあれ、文化政策・事業は、財政的制約を前提としつつも、確実な実施を確保することが必要である。そのためには、官から民へという大きな流れを見据えつつ、その事業実施においても、民間企業のリソースの積極的な活用を図り、経済性や効率性を追求する視点が求められよう。そこで、本稿では、事例をもとに、自治体の文化振興政策というコンテキストにおいて、民間企業との連携事例の有効性を論じ、課題や今後の在り方を検討する。

なお、本稿に記載の内容は、筆者個人の見解であり、所属先を代表するものではないことを、予めお断りしておく。

2. 連携の事例

2-1 さいたま市の事例

文化振興施策としては、大きく直接的な事業実施と、市民や団体が実施する事業への間接的支援に分けられる。本項では、このうち、さいたま市で行った直接的な事業における民間企業との連携事例を取り上げる。

2013年9月、さいたま市の文化振興課では、松竹株式会社との間で試験的な連携を行った。具体的には、歌舞伎座新開場こけら落とし記念と銘打って全国各地の松竹系シネマコンプレックスで上映されているシネマ歌舞伎において、市民向け優待料金の設定を行った。単なる優待料金による鑑賞ではなく、有識者による解説を設定したうえで、当該解説付き上映を一般とは異なる料金により鑑賞できるという点で、プレミア付きの上映鑑賞である。具体的には、上映演目解説付き1,200円設定のところ、市民向けには、別途発行する優待券の提示により、1,000円による鑑賞を可能としたものである。次に、より詳細な経緯について触れたい。

事の発端は、2013年3月に、松竹株式会社から、

シネマ歌舞伎の公演チラシを市内施設に配架いただけないかという打診を受けたことに始まる。公共の性格上、特定の者にのみ便宜を図ることは困難であるため、調整の結果、歌舞伎グッズプレゼントなどの市民向けサービスを付加してもらった。これは、上述の解説付き上映とは別のものであり、年断続的に上映されるシネマ歌舞伎全般に亘って享受できるサービスであるが、特定民間企業の提供サービスのPRに市内施設を利用するという点では、広告事業を除けば、事例としては必ずしも多くないと思われる。

このような市民向け特典とのバーターによるチラシ配架という実績を踏まえ、同社及びシネマコンプレックス（シネコン）の担当者と協議を行い、公共として、歌舞伎コンテンツのようなリソースを直接保有することは、中長期的に見てコストパフォーマンスに課題があること、多様なコンテンツを有するプロフェッショナルのリソースを活用できることは大変有用であることを伝える一方、同社からは、1社による広告宣伝には面的に限界があり、市内に展開する多くの公共施設を活用できることは有意義である等のコメントを得た。グッズ進呈、チラシ配架という、きわめて小さな規模の「連携」であるが、双方の弱点を相互に補完した、Win-Winの関係による連携に発展した端緒として重要な一歩ということが出来る。同時に、シネコン担当者からは、市内で活動する事業者として、何等か地域に対する貢献もしていきたいという声もあり、改めて機会を設けて、より踏み込んだ連携ができないかを協議することとなった。これを受け、5月末に同社との間で、より具体的かつ中期的な視点での連携可能性について協議を行った。

その場では、さいたま市の抱える課題や今後の方向性、同社の地域連携の事業の実績、所有するリソースについて、幅広く意見交換を行い、今後の連携方策について議論したが、まずトライアル事業を実施し、その結果を踏まえて次のステップを検討することが適切との結論に至り、冒頭の解

説付きシネマ歌舞伎実施となったものである。したがって、今後、より踏み込んだ連携事業に発展させることができるか否かは、当該トライアルの結果いかにかかっている。但し、そのためにプラスアルファの負荷をかけるのではなく、あくまでも試行的実施という考え方の下で、現有リソースを用い、既存のトラック上に乗る範囲で実施するという方針で動くこととした。

なお、今回の事業では、上述のように、双方においてプラスアルファの負荷はかけないとしたことで、案内の仕方として、市民を厳格に定義していない。仮に、市民の定義を「さいたま市在住、在勤、在学」とした場合、チケット購入時などに、その点を確認する必要が生じる。保険証や免許証など一般に証明書として通用する身分証はあるが、今回のように、多くの上映が重なるシネコンという場では、チケット販売窓口に証明書確認作業という負荷をかけることで、他のお客様の利便性に大きな影響を及ぼすと考えられる。遡って優待券の配布時に、身分証提示と引き換えることも考えられるが、やはり配架施設における通常管理業務に身分証確認という追加的負荷を課すこととなり、現状多くの施設が指定管理制度になっていることにかんがみれば、協定における業務内容との関係でも必ずしも容易ではない。そのため、今回は、市民向け優待の定義を、市内施設利用者と捉え、優待券を入手するためには市内施設を訪れていただくことを前提とした方法を採用した。また、案内の方法としては、同社のシネマ歌舞伎ホームページにおいて、トピックスとして、さいたま市での上映において解説付き上映の開催を案内するとともに、併せて市民向け優待制度も紹介した。市のホームページにおいても、同様に優待制度を案内した。更に、配架施設ごとの優待券配布枚数を把握できるよう優待券に施設分類コードを振り、実施後に確認し、今後の連携に向けた判断・参考材料とする想定である⁽⁴⁾。

2-2 さいたま市における官民連携の位置付け

さいたま市では、前項で紹介したような官民連携をどのように捉えているのであろうか。まず、文化振興政策の推進にあたって、民間企業がどのように位置付けられているかを確認する。

現在策定中の「さいたま市文化芸術都市創造計画（素案）」⁽⁵⁾では、その「将来像及び基本理念」の中で、「市民等が主体となる文化芸術の振興と、古くから培われてきた文化芸術の持つ伝統と新しい文化芸術の持つ創造性により」地域の活性化、都市の魅力向上を図るとし、その将来像として、さいたま市が「市民等が主体的に芸術活動に参画するまち」となることを掲げている。ここで、同計画では、「市民等」の定義を「市内に居住し、通学し、通勤し、又は滞在する者、市内において事業活動を行う者及び市内において文化芸術活動を行う者」としており、民間企業は「事業を行う者」として含まれていると考えることができる。さらに基本理念の1つとして、「市及び市民等が相互に連携し、及び協力することによる、文化芸術の効果的な振興」が挙げられていることから、「市民等」としての民間企業は、文化芸術の主体的な活動者であると同時に、効果的な振興を図るための連携関係に基づく協力者としても位置付けられている。

以上から、さいたま市の文化振興における基本計画では、民間企業はアクターとして想定されていると考えてよいであろう。しかしながら、基本理念を踏まえた重要施策では、全編に亘って「市（公共）」が主体となって、文化振興のための施策を実施するという表現、構成となっており、「市民等」はあくまで、「市（公共）」の企画推進する施策における文化芸術の担い手、あるいは受け手とされ、「市民等」が文化芸術を楽しむ、「市民等」の芸術活動を支援するための、「市（公共）」主体の方策等が記載されるという形になっている。「市民等」を「市（公共）」と並んで、施策の実施主体として主語とした形で記載しているのは、「鉄道に関わる人材活用」として、「地域の鉄道に

関する人材と連携し、鉄道文化の啓発を行うなど、市民等との協働による鉄道文化の振興を図るとする項目のみであり、詳細な説明として、「鉄道関係事業者とも連携し、……鉄道文化の普及・啓発を推進」とあるように、鉄道事業者との連携が明示されている。

したがって、現在策定中の計画では、民間企業は、その理念において、アクターの一人として期待されているものの、実施面では積極的な文化芸術のサービスプロバイダーとしての役割を想定した内容にはなっていない。つまり、計画素案では、公共がその主体として、企業を含む市民等との協働により政策を推進するという文脈の中で、理念、方針、及び施策が記載されているが、協働の概念として、民間企業に対して、リソースパーソンとしての位置付けを付与するまでには至っていないと言える。

次に、これまでの文化振興事業の実施面から、民間セクターとの関係を確認する。さいたま市には、公益財団法人さいたま市文化振興事業団（以下「財団」という。）があり、市内における文化振興事業の実施主体としての位置付けを有している。財団は、昭和59年に旧浦和市の出資により設立された浦和市文化振興事業団を前身とする組織であり、管理委託制度下で、市内の施設管理及び文化振興事業の実施を受託してきた。その後、平成15年のいわゆる指定管理者制度の導入により、公募、競争を経て、指定管理者として市内諸施設の管理運営を受託している⁽⁶⁾。

財団は、競争により受託を競う団体の1つであるとはいえ、設立経緯にかんがみれば、官に属すると見ることができるであろう。専門ノウハウ、地域におけるネットワーク等、市に不足する点を補うという意味で専門集団であり、民間的な役割を持つとみることできるが、官民連携と位置付けることは困難と考える。また、実際の事業においては、プロの演奏家や劇団など、分類としては民間に属するリソースを活用しており、そもそも文化事業は官業による独占ではないとみること

できるが、個人、団体が独占して持つ才能、ノウハウを披歴いただくという意味であり、いわゆる官民連携という考え方とは一線を画すと捉えてよいと思われる。

このように、文化振興における民間セクターの役割は、公共が実施する文化振興事業への物的、金銭的協力者といった位置付け、また、特定技能の提供者（演者）という意味での関わりが主と考えられ、実質的には広義での公共による直接的な事業実施が行われているとみることができよう。一般的な意味において、文化事業は民間企業による興行として、映画、音楽、演劇など多様かつ多数実施されており、官業による独占状態にあるとは言えない。しかし、利用者としての市民の関心有無に関係なく、文化振興政策としての事業を実施するという視点では、実質的には公共によるサービス提供、実施が中心であるといえるであろう。そのような中で、現在の公共を取り巻く状況にかんがみれば、今後は、民間企業の有する様々なリソースを活用した協働、連携という、サプライヤー側としての積極的な関与・協力も模索していくべきと思われる。

次章では、こうした点を踏まえて、文化振興事業における官民連携の考え方を整理する。

3. 官民連携の意義

本章では、今回の事例に照らしつつ、民間企業による公共への参入がどのような考え方に基づくものか、また、文化振興事業における官民連携の意義について考察する。

3-1 官民連携の考え方

公共における、民間企業との連携は、Public-Private Partnerships (PPPs) や、官民パートナーシップといった表現で表わされることが多い。PPPsは、公民が連携して公共サービスの提供を行うこと（町田2009）、と考えられるが、いわゆる小さな政府志向の中で、肥大化した官の役割を

制限し、また、官による独占状態を解消し、より効率的で成果を重視する民に移管していくという流れの中で現れた手法の1つである。本稿では、PPPの詳述や評価の余裕はないが、議論、検討の経緯にかんがみれば、「広い意味での民営化、すなわち公共部門のプライベート化の進展の結果として表れている現象」（金澤2008）といえる。

なお、公共サービスの実施において、官民協働という場合、民間企業よりもNPOや市民団体を指すことが多い。それは、公共あるいは自治の主体として住民参加という視点が強いと思われる。文化芸術振興分野においても、政策検討、事業の立ち上げ、運営といった各プロセスにおいて、市民やNPOなどの「民」を巻き込んだ事業推進が中心となっている他、事例や課題検討もそうした視点で行われるケースが多いようである⁽⁷⁾。民間企業が明示的に含まれていない理由は定かではないが、文化芸術振興基本法（平成23年法律第148号）（以下「基本法」という。）が掲げる、文化芸術活動を行う人々の自主的な活動促進をうたい、心豊かな生活、活用力のある社会の創出という目的にかんがみ、利潤追求を旨とする民間企業の参入は、自由な活動を妨げ、また、文化が個々の企業や時点の経済状況に左右されてしまうことを危惧する潜在的な懸念があると想像される。ただし、同法を受けて制定された、「文化芸術の振興に関する基本方針（第3次基本方針）」では、基本的視点として社会をあげて文化芸術振興を図るとして、企業も含め関係者が相互に連携することとしており、事業の現場では、具体的な連携やアプローチの方法を図りかねているというのが実際ではないだろうか。

さいたま市における官民連携も、流れとしては、PPPという考え方に沿っている。但し、PPPの具体的手法の議論になると、指定管理者制度、市場化テストといった事例が列挙されることにかんがみれば、今回の事例は、規模的にも内容的にも必ずしも一致していない。民間企業のノ

ウハウ、リソースをWin-Winの関係において活用するという点において、部分的事業連携という見方が適当である。ただ、Win-Winの関係が前提という点では、PPPにおいても、「それぞれの違いを踏まえて、ゴールを共有し、Win-Winの関係が構築されて初めて成り立つ」（町田2009）としており、PPPの考え方に沿った部分的事業連携として、既存の考え方と大きな相違はないと考えてよいだろう。

これまでの議論や考え方は、公共サービスの代替という面的な連携方法を念頭に置いたものであるが、今回の事例は、部分的事業連携という、点的なサービス提供を補完する連携の在り方として、単純な「官から民へ」「市場か政府か」といった小さな政府論、二元論ではなく、官民それぞれの利点を活かしたベストミックスと見るのが適当である。

3-2 連携におけるSWOT分析

これまで述べたように、官民連携を実施するに際しては、双方がWin-Winの関係となるよう、それぞれの状況を分析し、相互補完的機能を果たすことが必要である。

「さいたま市文化芸術都市創造計画（素案）」では、基本施策の1つとして、「文化芸術に関する理解及び関心の促進」を掲げ、その下での事業展開として「鑑賞機会の充実」が計画されている。今回の官民連携事例は、歌舞伎という「日本古来の伝統文化」（基本法第13条）を鑑賞する機会を提供するものである。昨今でこそ、著名な歌舞伎役者のテレビ露出も増えているが、劇場に赴いて歌舞伎を鑑賞する機会は限られており、シネマ歌舞伎そのものの趣旨として、「歌舞伎芝居の持つ本来の面白さ、美しさ、そして心を打つ感動の場面の数々を分かりやすく、身近に感じて頂⁽⁸⁾」くことが掲げられていることから、双方の考え方が合致したものといえる。このように、官民双方の思惑を合致させ、相乗効果を生み出すことが重要であるが、併せて、官民双方の強みと弱みを把

握ることが有用である。表1に、さいたま市での今回連携事例をベースとして、文化芸術分野におけるSWOTを整理した。

表1 文化振興事業実施に関するSWOT分析

	公共（さいたま市）	民間（松竹株式会社）
Strengths	<ul style="list-style-type: none"> (1) 市内各所に多様な施設を有する (2) 多様多彩な文化団体が活動している (3) 学校教育での取組みなど人材育成の可能性、基盤がある (4) 文化芸術・芸能コンテンツを所有していない（更新コスト不要） 	<ul style="list-style-type: none"> (1) 歌舞伎、映画、芸能など多様かつ多数のコンテンツを有する (2) 各ジャンルに関する専門的な知見を持つ人的リソースを有する (3) ホームページ、CM、上映館での宣伝など多様かつ専門的な広報ソース・ノウハウを有する
Weaknesses	<ul style="list-style-type: none"> (1) 文化芸術・芸能コンテンツを所有していない（外部頼み） (2) 実施文化事業ジャンルに偏りがある (3) 文化ジャンルに関する専門的知見、人材リソースがない 	<ul style="list-style-type: none"> (1) ポスターなどアナログによる広報宣伝のネットワークが限られる (2) 多様なコンテンツの多発的、重層的宣伝により、個々の宣伝力、効果が相殺される
Opportunities	<ul style="list-style-type: none"> (1) 市内にシネマコンプレックスを4館有する (2) 官民共同による公共サービス供給への一般的理解が進んでいる (3) 文化芸術都市創造計画を策定中である 	<ul style="list-style-type: none"> (1) 民間企業による公共サービスへの参入への理解が進んでいる (2) チラシ配架の連携実績がある
Threats	<ul style="list-style-type: none"> (1) 社会情勢から文化事業への予算削減圧力が強まる 	<ul style="list-style-type: none"> (1) デジタルリソースの多様化により、映画館利用者が減少、利用者層の固定化が進む

公共の強み（Strengths）という点では、市域全体に亘るネットワークを有していること、数量的違いはあるとはいえ、どの自治体でも、市域の広範囲に多数の市民利用施設を保持していることが挙げられる。また、今回の対象分野である文化芸術という視点では、アウトリーチ事業など学校における、次世代育成という点を含め、将来的な顧客層に対する事業機会を有していること、市民主

体の活動団体を多数有していること、などが挙げられる。

保有コンテンツという点で考えると、公共においては、直接資産を持たないという意味で維持管理・更新コストの抑制という強みとして挙げられる。逆に、民間企業は、常に最新のコンテンツを揃え、提供するという点で、多種多様かつ、新旧コンテンツを持つという大きな強みを持っていることができる。更に、当該コンテンツに加え、その制作、公演における人的リソースも抱えている。また、一般的に、広告宣伝活動に関しては、公共に比して一日の長があり、多様かつ重層的な宣伝ノウハウを持っているといえる。

次に、双方の弱み（Weaknesses）という点では、次の諸点が挙げられる。公共においては、コンテンツ保有は、強み・弱みの表裏であり、コンテンツを有しないことで、最新トレンドのリソースをタイムリーに提供しにくいこと、文化芸術といっても、きわめて幅が広く、分野ごとに保有するリソース、ノウハウが偏る傾向があること、更にそうした分野における専門的知見を有する人的リソースを抱えていないことが挙げられる。

民間企業の側で見ると、専門的なノウハウを有する広報宣伝とは裏腹に、アナログ的宣伝経路は、関係企業や劇場などに限られ、その目的を持って訪れた利用者層にのみしか訴えられない傾向が強い。すなわち、新たな観客、お客様層の開拓に対するPRルートに一定の限界があると言える。昨今は電子メディア、ソーシャルネットワーキングによる広告宣伝、口コミの効果も評価されているが、文化芸術コンテンツによっては、利用・鑑賞年齢層に偏りがあることも想定され、多様な広告ツール、ルートの確保は、企業によっては重要な課題と想像される。

以上のような強み弱みの他に、機会（Opportunities）、脅威（Threats）も確認したい。今回の連携事例から挙げられる機会及び脅威は表1のとおりであるが、最も大きな機会としては、PPPsに見られるように、公共サービスに対する民間企業の参入や

活用が一般的となっている点が挙げられる。2012年度の公共サービス市場規模が5兆4千億円という推計データがあるが⁽⁹⁾、官民双方にとって大きな機会であると考えられる。脅威という点では、公共側では財政的制約の中で、文化芸術のように、市民の生活に直接的な影響度が少ない分野での削減圧力が高まると考えられること、民間企業側では、デジタルコンテンツの多様化により、特に若い世代での多様なデジタルメディアへの依存度が高まり、家を出ずとも楽しめる娯楽が増加し、映画館などの劇場施設へ足を運ぶ人口が減っていくことが考えられる。

3-3 官民連携の意義

最後に、前項での分析等をもとに、文化芸術振興における官民連携の意義について、主に公共の視点から考察する。

文化芸術に限らず、日々新しいコンテンツが生み出される現代社会にあって、民間企業は常に消費者のニーズを捉え、供給して行かなければ、顧客離れを招くリスクと背中合わせの状態である。したがって、そのコンテンツは常に新しい状態に更新され続けている。逆に見れば、昨日の最新コンテンツは、明日には陳腐化しているという、いわば使い捨てが指摘される時代であるが、文化芸術分野に限ってみれば、古いコンテンツも貴重な資源である点において、その他のコンテンツと状況を異にしているということもできる。

公共においても、常に市民のニーズを捉え、必要なサービスを供給するという点は、民間企業と変わらないものの、常に新しいコンテンツを提供する必要があるかは、議論の余地がある。その更新は費用的（フロー）にも、在庫的（ストック）に見ても負担は小さくなく、まして、厳しい財政事情におかれた公共にあっては尚更である。更に、PPPの趣旨の1つである、民でできることは民でという流れの中で、公共においてそうしたコンテンツを保有するかという議論もある。この点において、公共が民間企業と連携する意義が見

いだせる。

顧客という視点で考えた場合、民間企業が継続的に提供しているサービスに対しては、一定程度固定的な客層が形成されていると考えられる。したがって、新たな客層を確保しようとする場合、当該層に直接的に訴えることのできるマーケティングが必要となる。この点において、公共が補完できる余地がある。面的、量的な意味で、市域全体に公共施設を抱え、特定多数の市民に対するアクセスを有する公共のネットワークは、きわめて大きなものである。新規顧客開拓、特に文化芸術に関心有りとする層にアクセスし、新たな顧客として取り込むうえで、民間企業にとって、公共のネットワークは一定の魅力をもつと思われる。また、公共としても、民間企業の専門的なリソースを通じて、文化芸術への関心があるが、実際の行動に踏み出せない層に対する働きかけとなりえる。

こうした点から考えられる相互補完的活動として、今回の事例として取り上げた官民連携がある。公共における保有リソースの限界を民間企業のそれで補完し、また民間企業の広告宣伝における面的限界を公共施設が存在することで補完することで、結果として市民に対して、最新かつ話題性のある文化芸術コンテンツ、多様な文化に触れる機会を提供することが可能となる。長期的視点で見れば、基本法にいうところの、心豊かな生活の実現に寄与するということにもなる。

なお、冒頭で触れたように、文化芸術の効果・効用は震災支援の事例でも明らかである。科学的検証の有無は別として、文化は心の豊かさを支えるツールとして我々の生活に欠かせないものといえる。効率的、効果的な実施は必須であるものの、財政的制約下であっても継続的に実施していく必要性は極めて高い。一方で、厳しい財政状態が続く自治体経営において、メリハリを効かせ、優先度の高い事業に投入がシフトしていくことは必至であり、命、生活への直接的影響度という視点で見た優先度が相対的に低くならざるを得ない文化

芸術振興分野は、更に厳しい環境に置かれることは想像に固くない。したがって、そのような状況においてこそ、効率的、効果的に施策、事業を実施する方策として、多様なリソースを有する民間部門との連携は大きな意義を持つ。相互にWin-Winの関係の中で、強みを活かして行くことのできる連携は、基本法でいうところの「社会全体での文化振興」の1つの形でもあり、その結果として、市民サービスとしての文化芸術振興、事業が充実し、市民満足度の向上につなげることができれば、極めて有益な事業実施の手法になるということができよう。

4. 今後の可能性

公共経営について、片岡（2003）は、公共、民間、シビック各部門が、「水平的、ないし垂直的協力・協働により、社会的諸問題を解決し、公共の利益の実現に貢献していくこと」と定義している。また、公共経営は、行政、民間、市民など広いアクターを包含することから、行政よりも広い概念であり、官民連携という事例もこの範疇に含めることができる。そして、片岡は、「このような協力・協働関係が持たれるのは、それぞれの持っている不完全な力を結集し、補い合っ公共の利益の実現に貢献するための立場を強化するため」であるとする。まさに、今回の事例の背景の考え方と合致しており、基本法に言う「心豊かな生活の実現」という利益実現に向けた営みの実践であるといえる。

一方、官民連携という場合、施設管理や公共サービスの提供者として、より包括的、また契約行為等を伴うケースが、一般的に想像されうる。本稿で取り上げた事例は、部分的な事業リソースの提供について、民間企業のノウハウを活用し、一方で、公共の持つリソースを提供するというものであり、甲乙関係に基づくサービス提供、対価支払という関係ではない。その意味では、3-1で触れたように、部分的な事業連携という表現が

妥当と考えられる。

文化芸術振興における官民連携の今後の可能性については、第2章冒頭に挙げた2つの施策的分類において考えることが適当である。すなわち、公共による直接的な事業実施と間接的な事業支援であり、前者については、指定管理によるものを含めた公共主体の実施事業における連携、後者は、市民団体、グループの活動に対する支援である。こうした事業連携における諸相を表2に整理した。

直接的な事業実施における連携では、今回のような既存の興行公演に乗った形での連携や、民間企業のリソースを活用した新規事業形成等が考えられる。対象としても、学齢期の児童から成人まで幅広く、潜在的な顧客層を開拓する、将来的な顧客を育成するなど、多様な視点でターゲットを設定することが可能である。公共にとっては、リソースを活用できるという点でメリットが大きい。

間接的な事業支援は、市民団体・グループによる活動と民間企業をつなぐという考え方となるが、個人情報保護の点もあり、公共側から一方的な形で、市民グループ等を連携の対象に含めることは慎重であるべきである。その意味では、公共は、民間企業と各種団体のマッチングを支援する立場に立ち、仲介役となることが考えられる。民間企業にとっては、直接に「関心有り層」へのアプローチが可能となり、公共にとっては、支援資源の多様化が図られることになる点でメリットがある。

更に踏み込んで考えれば、今回対象とした事例は文化芸術という限られた分野であるが、これを自治体全体として捉え、民間企業の得意とする分野・事業のノウハウ、リソースを活用し、逆に自治体のリソース利用の機会を提供するという、包括的な連携の方法もありえる。昨今は地域の高齢者の見守り活動や、健康増進活動などで個別企業との間で提携をするケースがあるが⁽¹⁰⁾、当該自治体のオフィシャルパートナー、オフィシャルサ

ポーターのような位置付けで、それぞれの企業が持つ「部分専門的」特性を自治体の施策の各局面で活かしていくという連携方法も模索できるだろう。

表2 文化振興事業における官民連携の諸相

	直接的事業実施	間接的事业支援
事業主体	公共	市民団体、グループ
民間企業リソースとの関係	<ul style="list-style-type: none"> ・コンテンツ提供 ・人的リソース提供 ・スポンサード 	<ul style="list-style-type: none"> ・スポンサード ・活動(発表)場所提供
公共側リソースとの関係	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設の活用 ・教育施設における次世代育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民団体 ・グループ情報 ・マッチング機会の提供
民間企業のメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・面的広報効果 ・顧客開拓 ・将来的顧客の育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・ピンポイントでの広報効果 ・顧客の掘り起こし
公共のメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・コンテンツの活用 ・専門リソースの活用 ・人材育成(学齢児童) 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民活動支援ソースの多様化 ・活動の社会的認知度向上 ・経費的資源の節約

5. 課題

最後に、今回の事例をベースに課題を整理する。

まず、公共にとって、民間企業との連携という一般的な視点での課題がある。先に触れたように、文化芸術振興という政策・施策分野において、いわゆる営利企業を関与させることに対する違和感や嫌悪感が発生する可能性は排除できない。すなわち、利潤と密接に連動した企業活動の1つとなることで、実施(参画)、廃止(撤退)のキャスティングボードをリソース提供側に握られることに対する危機感である。しかしながら、本稿において事例として取り上げ、検討した官民連携は、事業主体を民間企業に委ねるというPPPの考え方ではなく、あくまでも双方がWin-Winとなる「部分的連携」であることを前提としている。したがって、文化芸術振興政策や事業そのものに影響を及ぼすほどのスケールを持つもの

ではない。逆に、指定管理等において、単体施設ではなく、市全体の事業を民間企業にアウトソースするという事になった場合は、こうした懸念が現実のものとなる可能性も否定はできない。また、部分的連携であるからこそその課題として、特定者に対する一方的便宜供与となる事態は避けねばならない。公平性、透明性の確保という公共の命題にかんがみ、広く市民一般にベネフィットが行き渡ることを前提かつ最優先として、当該手段を用いた理由を明確にしなければならない。なぜ、当該企業との連携なのか、なぜ当該分野であるのか、といった点について、アカウントビリティに配慮する必要がある。例えば、文化芸術コンテンツを有するのは特定の1社のみではなく、公共として文化芸術コンテンツを広く調達できるのではないかという議論があり得る。会計法や地方自治法では、原則としてサービスの調達に関しては、一般競争入札により行うことが求められており、サービス対価の支払いにより当該コンテンツを得るという契約関係による連携を模索することになれば、当然のことながら所定の手続きを踏む必要があり、どこで、線引きを行うか慎重な判断が求められる。

次に、企業側の視点で考えられる課題であるが、これまで述べたように、今回の事例は、事業連携というレベルであり、規模としては小さい。民間企業にとっては、企業活動の一環としての公共サービス参入というよりは、既存活動の補完的位置付け、販売促進活動としての意味合いが強いと思われる。その意味では、厳密な意味で連携メリット(採算性)があるかという視点よりは、SWOT分析で見たような弱みを補完できるか否かという、マイナスをゲインできるかという視点での判断が求められると思われる。規模や、その規模に照らした内容の点では、地域貢献を含めたCSRに近い事業とみることもできるが、中長期的に見た利潤確保への布石という理解がより現実的と思われ、事業連携レベルで、どの程度厳密なコストパフォーマンスの測定・評価が必要とさ

れるかは、企業側にとっての課題として挙げられる。

また、一般的に、官民連携という場合、公共が民間企業の持つノウハウを一方向的に活用するという片務的な印象を、民間側に与えることが懸念される。PPPsでは、公民のリスク分担を予め明確にし、通常の契約のように疑義は双方協議という事態を避ける方法を取っているが、今回の事例のような場合、必ずしも金銭的關係に拠らないWin-Winの關係構築を前提とすることから、相互のDemandとSupplyを突き合わせ、調整することが重要である。この点では、見守り活動や健康管理など、既存の事例における官民の關係を整理して活かすことが可能である。

最後に、事業効果をどのように測定するかも大きな課題である。文化振興の最終目的である、基本法に言うところの「心豊かな生活」を測定することは必ずしも容易ではないが、個々の事業レベルでは、効果測定よりも直接的なアウトプットを図ることが現実的である。さいたま市の場合、策定中の文化芸術都市創造計画のロジックとして、多様な文化芸術に触れる機会を確保することで、何が達成され、それがどのように最終目標に貢献していくのかが明確にされる限り、個々の事業成果が必然的に最終目標に寄与することになる。今回のケースで言えば、いかに多くの市民が鑑賞機会を活かしたか、が成果指標の1つとなろう。優待券との引き換えでの鑑賞であることから、同券の枚数カウントにより、鑑賞実数が計測できる。また、第2章末に触れたように、配架施設がわかるよう、優待券施設コードを振っていることから、入手施設の地域的傾向も明らかになるため、将来的な広報宣伝戦術を立てる一助ともなりうる。

6 おわりに

冒頭で触れたように、財源に限られる中で、市民生活や生命に直接的に關係しない施策・事業を

どのように確保していくか、相対的な妥当性を導き出すことは重要な課題である。そのような中で、民間企業とすれば、必ずしも直接的な利潤追求に偏らない点で一定の社会的な評価、及び企業活動の補完的価値を得られ、かつ公共側にも、通常のサービス提供以上のベネフィットが得られる仕組みや關係を構築し、事業面での相互の強みを活かした連携を図ることができれば、部分的な連携でも大きな意義があると考ええる。こうした部分的事業連携は、突き詰めていけば、民間企業の持つリソースを、公共の持つリソースとのパートナーで市民のベネフィットとして活用するという意味で、文化芸術の分野に限らず、多くの民間企業にも適用しうる考え方であると思われる。その際、部分的事業連携とは言いつつも、当該自治体のオフィシャルサポーターといったような包括的連携關係を締結することも、官民連携の在り方として検討の価値がある。

事業連携は、必ずしも既存支出の節減、削減というEconomical（経済的）な事業ではなく、同一コストで、サービス提供が増えるという意味で、Efficient（効率的）な事業につながる。指定管理やPFIなど、コスト節減がクローズアップされがちである官民連携であるが、質の向上という視点で、それまでとは違った経営の感覚によるサービス提供の手法という意味でも、積極的に官民連携を推進していく意義は高いものと考ええる。

謝 辞

本稿執筆に当っては、パブリックサービス研究所の塚本壽雄所長に、貴重なコメント、ご助言をいただいた。記して御礼申し上げます。

【注】

- (1) <http://www.asahi.com/business/update/0809/TKY201308090337.html> など
- (2) 「地方財政白書 平成24年版」 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/24data/index.html
- (3) 復興庁は、1,017億円の返還を都道府県などに求め、

718億円が返還されることとなった。

- (4) 本稿執筆時点では、結果は出ていない。
- (5) さいたま市文化芸術都市創造計画素案 <http://www.city.saitama.jp/www/contents/1285046634110/index.html>
- (6) 財団法人地域創造による「平成22年度 地域の公立文化施設実態調査報告書」(平成23年3月)によると、回答数680のうち、直営が33%、指定管理が67%となっており、3分の2以上の施設が指定管理制度の活用により運営されている。また、指定管理者の種別についても、財団法人、社団法人などの公益法人が68.8%、次いで営利法人が12.7%と民間企業など営利団体の比率が増加している状況が報告されている。
- (7) たとえば、「官民協働の文化政策(文化とまちづくり叢書) 人材・資金・場」松本茂章 水曜社など
- (8) 松竹株式会社 シネマ歌舞伎サイト <http://www.shochiku.co.jp/cinemakabuki/about/>
- (9) 「わが国のパブリックサポート市場の成長に向けて」知的資産創造 2008 9月号 野村総合研究所
同論文では、官公庁によるアウトソーシング(業務委託)の2012年の市場規模として5兆4千億円と推計している。こうした市場が成長することで、官に

置けるコア業務への資源集中、公共サービスの質向上、効率化促進などのメリットがあるとしている。

- (10) <http://www.saitama-np.co.jp/news/2013/08/30/03.html>

<参考文献>

- 片岡寛光 2003 「公共経営とは何か」『公共経営リサーチ論文シリーズ』早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科
- 門野圭司 2008 「公私分担論の展開と公民パートナーシップ論」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社:55-78
- 金澤史男 2008 「現代財政と公私分担の再編」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社:1-52
- さいたま市 2013 「さいたま市文化芸術都市創造計画素案」www.city.saitama.jp/www/contents/1285046634110/files/H25-3-21-3.pdf
- 財団法人地域創造 2011 「平成22年度 地域の公立文化施設実態調査報告書」財団法人地域創造
- 文化芸術の振興に関する基本的な方針(平成23年2月8日閣議決定)
- 町田裕彦 2009 『PPPの知識』日経文庫