

遺跡の保存管理・公開活用と指定管理者制度

はじめに 本稿においては、遺跡整備研究室が主催した遺跡整備・活用研究集会（第2回、2008年1月25日・26日）の成果を踏まえつつ、指定管理者制度の検討を通じて、遺跡の保存管理・公開活用における課題を展望する。

研究集会開催の趣旨 2003年6月、地方自治法（以下、本稿において「法」という。）の一部改正により、「公の施設」について「指定管理者制度」が導入された。それまで「公の施設」については、地方公共団体の「直営」又は公益法人等に限られた「管理委託制度」の選択であったが、この法改正により「直営」又は民間事業者にも開かれた「指定管理者制度」の選択に改められた。

この間、博物館・図書館・公民館など、諸種の文化施設に関して、既存の管理委託制度を踏まえつつ、その導入の是非が様々に議論されてきた。また、いわゆる建物施設を中心としない都市公園においても、適切な造園管理、創意ある公開運営などについて活発な議論が行われてきた。しかし、遺跡については、公有のものと私有のものがあり、また、公有の下で管理されているものであっても地方自治法に規定する「公の施設」ではない場合があったりして、これまで遺跡という観点からまとめて議論されることがなかったのが実情である。

一方で、地方公共団体の中には、財政難の折、公共財産の管理一般について、当面の支出削減の観点を重視した指定管理者制度の導入を広く推進しようとする動きがある。そのような中で、他の分野と同様に「公の施設」として管理されている遺跡への指定管理者制度導入の適否については、地方公共団体が保護措置を講じている遺跡の適切な保存管理・公開活用の観点から、現時点において改めてその効果と問題点について明らかにして、十分に検討していく必要があるといえる。

このようなことから、遺跡と指定管理者制度との関わりについて、様々な立場からの講演・報告を求め、まず現状の理解と検討を趣旨として研究集会を開催した。

指定管理者制度とは 「指定管理者制度」とは、法第244条に規定する「公の施設」の管理に関わる制度で、主に法第244条の2の規定にもとづくものである。「公の施設」とは、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用

に供するための施設」で、普通地方公共団体が設けるものとされている。また、法第244条の2第3項には、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第244条の4において「指定管理者」という）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」とある。

平成15年（2003）7月17日付け総行行第87号の各都道府県知事宛て総務省自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」においては、指定管理者制度を導入した法改正は「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減などを図ること」を目的とするものであることが示されている。

すなわち、指定管理者制度とは、近年多様化する住民ニーズを踏まえつつ、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」（公の施設）について、その設置目的を効果的に達成するのに、地方公共団体が直接管理するのではなく、条例にもとづき法人その他の団体を指定して管理をおこなわせることが必要な場合に適用されるべき手段のひとつとして定められたもので、民間ノウハウの導入によって経費削減が期待される側面もあるが、経費削減のためのアウトソーシングを趣旨の第一とするものではないと理解できる。

指定管理者制度の特徴を従来の管理委託制度との比較でみてみると、①委託・受託という公法上の契約関係ではなく、地方公共団体の議会における議決を経た「指定」という行政処分であること、②指定管理者の対象範囲が地方公共団体の出資法人等に限らず民間事業者等を広く含むこと、③条例により指定期間が設定されるとともに指定管理者の業績評価が定期的になされること、④指定管理者には条例の定めるところにより使用許可権限を付与できること、などをあげることができる。

研究集会の構成と論点 このような指定管理者制度の特質と改正法施行後の実績を踏まえつつ、本研究集会においては、基調講演と事例報告Ⅰ・Ⅱとして、指定管理者制度の基礎的事項とともに様々な立場からの事例と視点を提示した上で、遺跡の保存管理・公開活用の観点から

総合討論をおこなった。

基調講演では《指定管理者制度と文化財・遺跡・公園》をテーマとし、「公園緑地における指定管理者制度の導入と課題等について」、「遺跡・文化財施設等への指定管理者制度の導入について」の二つの講演を通じて、指定管理者制度をめぐる基礎的事項の確認のほか、公園や遺跡を管理する上での制度の捉え方などが示された。

事例報告Ⅰでは《指定管理者に採用された立場からの創意工夫》をテーマとし、「指定管理者と都立文化財庭園」、「一乗谷朝倉氏遺跡の指定管理者として」、「指定管理者制度に基づく博物館運営への挑戦－乃村工藝社による公立文化施設管理運営の実践－」の三つの報告を通じて、「公の施設」である場合の遺跡の指定管理者となりうる外郭団体、愛護組織、民間事業者などが発揮する創意工夫や制度運用上の問題点などが示された。

事例報告Ⅱでは《文化財保護行政と指定管理者制度の接点》をテーマとし、「文化遺産を活かしたまちづくりと指定管理者制度」、「指定管理者制度を導入した荒神谷博物館」、「大宰府関連史跡の管理運営と指定管理者制度」の三つの報告を通じて、管理者を指定する地方公共団体が実施する文化財保護行政の在り方を踏まえた遺跡への指定管理者制度導入における実績のほか、制度適用上の観点や課題などが示された。

これら八つの講演・報告においては、メンテナンスではなくマネジメントの意味での管理の重要性、管理運営部門と調査研究部門の分離の可否、高度な専門性を必要とする文化事業の継続性、様々な観点から的人材の確保及び育成、行政・住民・指定管理者の三者がメリットを享受できる関係の創出、管理運営におけるミッションの明確化、管理運営経費の確保、コストとサービス、また、地域の主体性・個性・自立性など、指定管理者制度導入との関連において、遺跡の保存管理・公開活用のあり方そのものを検討していく上で重要な観点が示唆された。

総合討論ではこれらの観点を受けて、指定管理者の業務、制度運用における組織、住民との連携、専門・技術の継続性、管理業務の評価などについて議論された。

遺跡と「公の施設」 遺跡は、いわゆる「公の施設」のように、現代の地域社会における諸条件を検討して設置位置や規模を決定できるものではない。遺跡は、過去の人々の営みとその後の地域の変遷・発展との関わりを通じ



図52 研究集会における総合討論

て、様々なかたちでそこに現存しているものである。その移設不可能なものについて、地方公共団体が法令にもとづく権利の制限や税金の投入により保存・活用の措置を講じる場合に、その保護範囲をどのように設定するのか、また、それを主として住民の福祉増進のために整備する「公の施設」として取り扱うか否かは、地域における文化政策のあり方そのものの課題でもある。

遺跡が地域に所在し、その地域の住民との関わりで存在していることを思えば、指定管理者制度の検討からみてくる様々な事柄は、その遺跡が「公の施設」であるか否かを問わず、遺跡の将来への継承においても極めて重要な示唆を多く含むものと考えられる。しかし、それは経営的な観点からの施設として利用する効果のみならず、文化的な観点から、地域において遺跡が存在する効果の点においても十分に検討される必要がある。

おわりに 指定管理者制度は、直営をしない場合に、地方公共団体が示す「施設整備の目的及び使命」を最も効率的、効果的に具現化できる事業者を選定するものである。一方で、遺跡の保護は、来訪者や地域住民との関わりのみで論じられるべきものではなく、歴史の実体ある証拠として、広くは国内外や将来の人々の文化との関わりをも含めて論じられるべきものである。

特に研究集会における議論において強調されたのは、直営であろうとなかろうと、遺跡を保護していくことの目的とそれを実現していくためのミッション（使命）を明確にすることの重要性であった。このような議論の背景にあることは、「遺跡を保護するという文化」を社会全体でどのように育んでいくべきかということとも関連することであり、指定管理者制度導入の適否を超えて、引き続き検討されるべき重要な観点であるといえる。

（平澤 毅）