

## 主 要 記 事 の 要 旨

### 社会教育施設への指定管理者制度導入に関わる問題点と今後の課題 —図書館および博物館を事例として—

柳 与志夫

- ① 平成 15 年の地方自治法の改正により、地方公共団体が設置した公の施設（全国で約 30 万施設）に、民間企業等による運営・管理を可能にする指定管理者制度が導入されてすでに 8 年以上が経過し、全体で 20% を超える施設に指定管理者が導入されている。
- ② 社会教育施設である公立の図書館、博物館、美術館等（以下「図書館等」という）でも指定管理者の導入は可能になったが、他の公の施設と比べると、導入率が低いだけでなく、関係者や住民の間に導入そのものへの根強い批判がある。
- ③ 図書館等への指定管理者導入に関わる賛否両論の論点を分析すると、指定管理者制度に係る問題点と、指定管理者制度導入を機に図書館等に係る政策上・経営管理上の従来からの課題が顕在化した問題点とが混在していることがうかがえる。
- ④ したがって問題の解決には、図書館等の運営に関する理念の明確化など自治体政策上の課題、図書館等に固有の経営管理上の課題、指定管理者制度の適用に関する制度運用上の課題に分けて、取組を進める必要がある。

# 社会教育施設への指定管理者制度導入に関わる問題点と今後の課題 —図書館および博物館を事例として—

文教科学技術調査室 柳 与志夫

## 目 次

はじめに

### I 図書館および博物館への指定管理者制度導入の現状

- 1 指定管理者制度導入の背景と経緯
- 2 指定管理者制度の特徴と導入にあたっての判断基準
- 3 図書館および博物館への導入の現状

### II 図書館および博物館への導入をめぐる論点の整理

- 1 反対論と賛成論の対立
- 2 論点整理

### III 改革に向けた課題

- 1 図書館および博物館の制度的・政策的位置づけ
- 2 図書館および博物館の実務レベルでの改革課題と制度面での改善

おわりに

はじめに

平成 15 年 6 月の地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）改正によって、地方公共団体（以下「自治体」という）で運営・管理する公の施設への指定管理者制度導入が始まって、約 8 年が過ぎた。全国で総数 30 万を超えると言われる公の施設のうち、平成 21 年 4 月 1 日現在で指定管理者制度が導入されている施設は、レクリエーション・スポーツ施設、産業振興施設、基盤施設、社会福祉施設等約 7 万に上っており、その中で文教施設は 13,717 施設となっている<sup>(1)</sup>。すでに全体で 20% を超える施設に指定管理者が導入されていることになる。

指定管理者制度の導入をめぐるのは、その当初から賛否両論、メリット・デメリットの比較など喧しい論議があったが、8 年たった現在では導入・運用もある程度定着し、スポーツ施設や公園、水道施設等の基盤施設では、事業者の活動評価や指定管理料の設定基準、指定期間の妥当性など、具体的な改善の検討に議論の中心が移っている。その一方で、文教施設では、自治体における導入が同じように進みつつも、いまだに指定管理者制度導入の是非についての活発な論議が続いている。本論では、文教施設の中でも、導入や導入後の運用に批判的な意見が少なくない社会教育施設、特に公立博物館・美術館等（以下「博物館」という）と公立図書館（以下「図書館」という）について<sup>(2)</sup>、現状と問題点、導入に関わる賛否の論点、改善すべき要素等を整理・分析することにより、今後の導入お

よび導入後の運用についての課題を明らかにしたい。

## I 図書館および博物館への指定管理者制度導入の現状

### 1 指定管理者制度導入の背景と経緯

まず簡単に指定管理者制度導入の経緯とその背景を見ておきたい。

指定管理者制度は、全国の自治体で、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に設置した公の施設の管理・運営について、民間事業者、非営利団体等が包括的に代行することができる制度で、従来の公共団体等を対象とする管理委託制度や民間事業者との業務委託契約と異なり、指定管理者の指定は、法的には議会の議決を経て決定する行政処分にあたる。民間事業者等が有するノウハウを活用することによってサービスの質の向上を図ること等を目的に、平成 15 年 6 月に地方自治法が改正され、同年 9 月から施行された。そして、施行後 3 年以内にそれまで管理委託制度によって運営していた施設は、直営に戻すか、指定管理者制度を導入するかの選択を迫られることになった。

指定管理者制度の対象とされたのは公の施設全般であるが、個別の法律によって管理者が特定されている学校などの施設は対象外となっている。図書館および博物館についても、図書館法（昭和 25 年法律第 118 号）と博物館法（昭和 26 年法律第 285 号）があり、指定管理者制度の導入についての適否が当初は問題になった。それに対して、文部科学省は平成 17 年 1 月に開

(1) 総務省自治行政局「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」2009.10.23. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000041705.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000041705.pdf)> 導入施設は毎年増加しており、前回調査の平成 18 年 9 月 2 日現在と比べると、約 14% 増となる。

(2) 図書館および博物館は、法的には社会教育法（昭和 24 年法律第 207 号）に定められた社会教育施設であり、教育委員会の所掌となっているが、社会的には劇場やホールと同様の文化施設として受け止められることの方が一般的であるように思われる。この点が図書館および博物館への指定管理者導入の是非をめぐる論議の中でも重要な論点となっている。近年、特に博物館については、補助執行などの仕組みを使って、実質的に文化行政の一環として首長部局で事務を所掌する例も少なくない。

催された全国生涯学習・社会教育主管部課長会議において、図書館および博物館に対しても指定管理者制度の適用が可能である、との見解を示した<sup>(3)</sup>。これを機に、全国で博物館および図書館における指定管理者制度の導入が進むことになる。

こうした状況に対して、図書館・博物館関係者の間で、社会教育施設には理念的になじまないという観点から導入を危惧する声が高まり、平成22年3月には日本図書館協会が図書館への指定管理者制度の適用は適切ではないとの見解を表明した<sup>(4)</sup>。公の施設全般についても、指定管理者制度導入によって利用者増や収益改善、利用者満足度の向上などの成果を挙げる施設も少なくない一方で、運営上の問題が発生し、直営に戻す施設もあるなど、様々な状況が生じている。

こうした問題に対処するため、総務省では平成20年6月6日事務次官通知「平成20年度地方財政の運営について」の中で指定管理者制度の運用上の留意事項について触れ、特に公共サービス水準の確保と指定管理者の適切な評価を重要事項として取り上げている<sup>(5)</sup>。また、平成22年12月28日自治行政局長通知「指定管理者制度の運用について」<sup>(6)</sup>では、8項目にわたって制度の適切な運用のための注意点を列挙している。その中で、制度の目的について、「公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者」を選ぶためのものであり、「単なる価格競争による入札とは異なる」との指摘があり、指定管理者選定において

多くの自治体が低価格競争に陥っているのではないか、という批判に応えようとしている点で注目される。

制度導入当初に選定した指定管理者の指定期間が終わり、多くの自治体で二回目の指定管理者選定が行われつつある現在、改めて制度改善のための検討を行うにふさわしい時機であるとも言えよう。その際、指定管理者制度の導入を施設運営の一手法とのみ考えるのではなく、社会における制度のあり方に注目して経済活動を見ていこうとする制度派経済学やNPM(ニュー・パブリック・マネジメント)の影響を受けて行われた世界各国における公経営改革の文脈の中で理解する必要がある。つまり、公の施設の資産的性格に基づき、その公共的価値を高めるためには、どのような制度がふさわしいかを考える視点である<sup>(7)</sup>。

## 2 指定管理者制度の特徴と導入にあたっての判断基準

指定管理者制度の特徴を把握するために、従来自治体で一般に行われていた外郭団体等による管理委託制度と対比したのが表1である。

一言で言えば、管理主体を企業、NPOなどに広く開放し、経営の自主性を高めたこと、それに伴う諸手続き(議会の議決等)を大きく変更したことが、指定管理者制度の施設経営面での重要な特徴である。表では触れられていないが、指定管理者による収益を上げるための自主事業を認めたこともその一環と考えてよいだろう。

(3) 文化庁「社会教育施設における指定管理者制度の適用について」2005.1. <[http://www.bunka.go.jp/laramasi/pdf/21\\_bunkaseisakubukai\\_1\\_3.pdf](http://www.bunka.go.jp/laramasi/pdf/21_bunkaseisakubukai_1_3.pdf)>

(4) 日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について」2010.3.1. <<http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=531>>

(5) 選考過程、評価、協定等および委託料等の支出の4項目について、具体的な留意事項を挙げている。成田頼明監修『指定管理者制度のすべて(改訂版)』第一法規, 2009, pp.212-213.

(6) 総務省自治行政局長「指定管理者制度の運用について」2010.12.28. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000096783.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000096783.pdf)>

(7) 桧森隆一「指定管理者制度の光と影—『民が担う公共』の可能性」中川幾郎・松本茂章編著『指定管理者は今どうなっているのか』水曜社, 2007, p.252.

表1 指定管理者制度と管理委託制度の違い

項目	指定管理者制度	管理委託制度
法的性質	行政処分	委託契約
管理主体	民間事業者、NPO法人、その他の団体なども可	普通地方公共団体の出資法人・公共団体・公共的団体のみ
選定手続	条例で定める	地方自治法に定める委託手続による
施設の使用許可、入場制限、退去命令	できる	できない（普通地方公共団体が行う）
管理の基準及び業務の範囲の規定方法	条例と協定で定める	契約で定める
議会の議決	必要	不要
事業報告	年度ごとに事業報告書を自治体に提出	年度ごとに業務完了届を自治体に提出
管理に不都合がある場合の措置	指定の取消し、管理業務の停止命令	債務不履行に基づく契約の解除など

（出典）三菱総合研究所『図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書（平成21年度文部科学省委託）』文部科学省生涯学習政策局社会教育課，2010，p.5.

当然ながら、公の施設の経営に指定管理者制度を導入するか、あるいは直営で行うかの選択は、あくまで当該施設の置かれた経営環境を考慮したうえでの自治体の政策判断によるものであり、総務省としても、やみくもに指定管理者制度の導入を図ろうとしたものではない。国立教育政策研究所社会教育実践研究センターの服部英二所長は、指定管理者制度導入のメリットの確認は当然のこととして、導入による経営上の懸念と課題（施設機能の弱体化に対する懸念、公共性・公正性の担保に対する不安、公的責任の曖昧さ・公的使命や役割の後退に対する危惧、民間に委ねることで生じるリスク、民間団体や民間事業者の基盤の脆弱さ、システム整備の遅れや制度そのものへの不安、指定管理者への移行に伴う従前の管理団体への影響）に対して、自治体としての回答を用意する必要を指摘し、さらに導入に際しての留意点として、以下の7点を挙げている<sup>(8)</sup>。

- ① 施設設置目的の達成が判断の要諦
- ② 個別ケース毎の検証が必要
- ③ 自治体の施設運営への明確な方針
- ④ 行政と管理者との適切な役割分担
- ⑤ 専門性を持った人材の確保と育成
- ⑥ インセンティブを高める仕組みづくり
- ⑦ 施設の評価やモニタリングの視点、評価指標の開発

これに、神戸学院大学今西教授が挙げる以下の6点を加えると、指定管理者制度導入にあたっての判断基準項目はほぼ網羅されると言ってもよい<sup>(9)</sup>。

- ① 当該自治体における法規上の問題や制約がないこと
- ② 当該施設の提供サービスが民間事業者等で実施可能であること
- ③ サービスの専門性や施設規模に関して、問題点がなく民間事業者等による運営効果が期待できること
- ④ 民間事業者等が同様の業務を展開しており、そのノウハウ活用によってサービスが向上すること
- ⑤ 施設稼働率の向上、収益の増加、行財政コストの削減などが予測されること
- ⑥ 地域住民が指定管理者になることによって住民自治意識が高まり、地域振興につながる<sup>(10)</sup>

指定管理者として、NPO、企業、財団などのうちどの種類の事業者がふさわしいかの選択は、制度導入の成否をにぎる重要な要因となるが、各自治体・当該施設の状況に応じて、選択の基準が異なってくることは言うまでもない。また、選ばれた指定管理者の運営努力もさるこ

(8) 服部英二「指定管理者制度の導入の背景と制度をめぐる諸課題」『社会教育』65(10), 2010.10, pp.32-35.

(9) 今西幸蔵「社会教育施設と指定管理者制度」『社会教育』61(5), 2006.5, p.22.

(10) 指定管理者に地域のNPO等が選ばれた場合を指していると思われる。赤平市公民館の運営を担うことになったNPO赤平市民活動支援センターの活動は、その好例である。赤平市民活動センター「三年を経たNPO法人による公民館の管理運営」『月刊社会教育』50(8), 2006.8, pp.19-26.

とながら、選び、監督する側の自治体の運営方針の確立と適切な管理が、導入効果を上げるための不可欠の前提となる。その点で、自治体側の発注能力と管理能力に多くの問題があることは確かなようである<sup>(11)</sup>。

### 3 図書館および博物館への導入の現状

指定管理者制度の導入は、国にとっては当時の構造改革の課題の中で、それほど大きな要素を占めていたわけではない。しかし、管理する公の施設が全国で約30万にのぼり、平成18年時点ですでに6万を超える施設（全体の約20%）に指定管理者制度を導入していた自治体行政にとっては、この制度は大きな影響を持っていた。なぜなら、自治体の仕事の実に約8割が教育施設、福祉施設等施設管理に関わると言われるからであった<sup>(12)</sup>。

図書館及び博物館の施設運営について言えば、それが地方自治体の図書館・博物館行政に占める割合は、さらに大きいものであることは疑いない。むしろ施設運営以外の図書館・博物館行政にどのような施策があるのか、挙げるのに困る自治体の方が多いだろう。つまり、自治体の図書館・博物館行政にとって、指定管理者制度導入の是非は、根幹的な意味を持っていたということである。

#### (1) 図書館への導入状況

平成20年度における指定管理者制度の導入館は203館で<sup>(13)</sup>、全国の図書館設置数3,140館の約6.5%が導入していることになり、3年前に比べると館数で4倍近い伸び方である（表2参照）。それでも、公の施設全体では同年度までで20%の導入率を超えることから考えると、かなり低い比率と言えよう。

指定管理者の受注先を見ると、民間企業が94館（全体の55.6%）、公社・財団が44館（26.0%）、NPOが29館（17.2%）で、民間企業の占める割合が大きいことがわかる。平成17年度の調査では、全54館中36館、ちょうど3分の2を財団が占めていたことと比べると、民間企業の伸びが目立つ<sup>(14)</sup>。最新の平成21年度では、この傾向が続き、導入館220館のうち、民間企業は134館（60.9%）に上る<sup>(15)</sup>。平成20年度の統計になるが、指定管理者における企業の占める割合が、レクリエーション・スポーツ施設で28.6%、産業振興施設でさえ22.6%、あるいは同種の文教施設全体の7.3%と比べると、図書館の指定管理者において企業が非常に大きな割合を占めていることがわかる<sup>(16)</sup>。

このように、他の公の施設に比べて、指定管理者制度の導入率が低い一方で、指定管理者となる事業者に占める企業の割合がきわめて大きいことに図書館の特色がある。その理由のひとつとしては、貸出サービスを中心に構成される

表2 図書館への指定管理者制度導入状況の変化

	公立図書館数	指定管理者導入館	導入率
平成17年度	2,955	54	1.8%
平成20年度	3,140	203	6.5%

（出典）「図書館における指定管理者制度の導入実態—（社）日本図書館協会の調査報告より」『指定管理者制度』55, 2010.9, p.6. を基に筆者作成。

(11) 萩原淳司「振り回され続ける参入企業—制度運営の実態から」『月刊自治研』49, 2007.3, pp.51-58.

(12) 桧森 前掲注(7), pp.237-239. 嘉悦大学桧森教授はここで高知県の平成16年度文化予算の例を挙げている。

(13) 「図書館における指定管理者制度の導入実態—（社）日本図書館協会の調査報告より」『指定管理者制度』55, 2010.9, p.6. 1自治体で複数の図書館を設置することがあるため、自治体数よりも図書館数が多くなっている。

(14) 同上, p.6.

(15) 日本図書館協会図書館政策企画委員会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について2010年調査報告」2010.7.8, p.2. <<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/siteii2010.pdf>>

(16) 総務省自治行政局 前掲注(1)

図書館の運営・サービスの平準化が進み、地域の特色を活かした独自性を打ち出すよりも、全国どこに行っても同じような運営・サービスが行われることによって、全国市場をターゲットにした図書館サービス委託企業の参入可能性を広げたこと、そして実際に全国で図書館業務の民間委託が近年大きく進んだことが背景として考えられる、との指摘がある<sup>(17)</sup>。

従来の委託事業者と指定管理者に応募する事業者の多くが重複している現状や、開館時間の延長などを除くと指定管理者制度導入前後のサービスに大きな変化がない場合が多いことは、指定管理者制度の適用にあたって、従来の図書館業務・サービスの民間委託の延長上に指定管理者を位置づけ、本来の指定管理者制度の趣旨やメリットを十分認識できないまま、導入を決定してしまった自治体が少なくないのではないかとの疑念を生じさせる。事業者の創意工夫や自主的経営を活かすことを趣旨とした指定管理者制度では、自治体は運営方針提示や評価・監督などがバランスに徹し、事業者に大幅な経営権限を与えることが前提とされるにもかかわらず、実際の図書館への導入例を見ると、中央館業務を含めたすべての図書館運営の企画・実施を館長以下の指定管理者職員に委ねているのは千代田区立図書館などごく少数にとどまり、大半の図書館では地域館のみの運営、それも選書など中核的とされる業務は自治体の責任で行い、貸出カウンターなどでの作業的業務に指定管理者の仕事限定することが一般的となっている<sup>(18)</sup>。

## (2) 博物館への導入状況

文化庁が、全国の公立の総合博物館、歴史博物館、美術館のうち、博物館法上の登録博物館及び博物館相当施設 558 館を対象に、550 館から回答を得た調査によると、平成 18 年度における指定管理者制度の導入館は 93 館、全体の 16.9%となっている。館長の所属が指定管理者側になっているのは、65 館、69.9%に上り、設置自治体別にみた指定管理者の業務範囲も、学芸・管理の両業務を担っているのが 78 自治体 (83.9%) あり、指定管理者による経営の自主性が一定程度保障されている。また、指定管理者となる事業者の種別としては、財団法人が 85 館 (91.4%) と圧倒的に多く、株式会社は 6 館 (6.5%) にとどまる<sup>(19)</sup>。この点は、比較する年度は異なるが (平成 21 年度)、企業による運営が 6 割を超える図書館と際立った違いである。その理由としては、博物館については、指定管理者制度導入以前からすでに関係する財団法人に管理委託を行っていた自治体が多かったこと、各博物館の地域特殊性・独自性が強く、全国市場をターゲットにした企業の参入が難しいことなどが考えられる。

なお、指定管理者を導入している美術館 72 館を対象にした別の調査 (平成 21 年 12 月実施) でも、指定管理者の種別は、財団・社団法人 55 館 (76.4%)、株式会社 7 館 (9.7%) となっており、上記調査の傾向を裏付けている<sup>(20)</sup>。この調査では、指定管理者制度を導入した理由 (複数回答) も尋ねていて、自治体の財政難を受けた管理費削減が 52 館 (全体の 72%) と最も多く、住民ニーズに応えるためとした 28 館の 2 倍近くになっており、制度本来の趣旨と、実際の導入意図や

(17) 渡部幹雄「図書館の専門性をどう守るか」『月刊社会教育』49(2), 2005.2, p.30.

(18) 伊藤久雄「公共サービス運営主体の多様化と課題」『現代の図書館』47(3), 2009.9, pp. 141-143.

(19) 三菱総合研究所「第 4 章 (参考) 図書館・博物館等における指定管理者制度の導入状況」『図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書 (平成 21 年度文部科学省委託)』文部科学省生涯学習政策局社会教育課, 2010, pp.54-55.

(20) 坂村圭「指定管理者制度導入を契機とした美術館運営の変容に関する研究」『東京工業大学社会理工学研究科学位論文梗概集』No.42, 2011. <<http://www.soc.titech.ac.jp/publication/Theses2011/index.html>>

運営方針とが一致していないことがわかる。実際に指定管理者制度導入を機に、大幅な予算削減がなされた博物館も少なくない<sup>(21)</sup>。このように管理費削減を館運営の最大の目標にすることによって、指定管理者の努力による管理運営費の削減分が、調査研究やコレクション充実等の業務・サービスの経費増額に回されず、単に指定管理料がその分削減されるだけという皮肉な結果も招いている。もちろん、地域社会における博物館の新しい役割を果たすべく、予算総額を直営時と同額に維持しながら、予算の再配分を行い、スタッフ経費や事業経費の増額を実現した野田市郷土博物館のように、指定管理者制度を有効に活かした事例もあるが<sup>(22)</sup>、必ずしも典型的例とは言えないようである。

### (3) 導入および運営のガイドライン

以上のような導入状況も踏まえて、文部科学省の委託（平成21年度）を受けた三菱総合研究所が組織した「図書館・博物館等における指定管理者制度に関する研究会」（委員長：水島英治 常磐大学教授）では、図書館および博物館への指定管理者導入にあたって、自治体がおさえておくべき基本事項として以下の9点を挙げており<sup>(23)</sup>、これまでの導入実績を考慮すると概ね妥当な指摘と思われる。また、これらの事項は第2節で挙げた指定管理者導入における一般的留意事項ともほぼ一致しており、その点では図書館等と他の公の施設との間に大きな違いがないことがわかる。

- ① 一般論として指定管理者制度の是非を論じるのではなく、個別事例ごとに導入の是非を検討する。

- ② 各自治体が図書館、博物館等について、明確な目的・方向性及び仕様書（管理の基準）を示す必要がある。
- ③ 自治体では図書館等のガバナンスの在り方についての認識・能力を高め、管理者の創意工夫を引き出すことができるよう、行政と管理者の適切な役割や関係を構築する。
- ④ 専門的な施設経営とサービスにおいて、良質な司書・学芸員の確保、育成とその適正な処遇に努め、サービスの質及び継続性を確保する仕組みづくりが必要。
- ⑤ 管理者のサービス向上や創意工夫の意欲が沸くようなインセンティブの仕組みを設ける。
- ⑥ 各館に設定された明確な目的・方向性、仕様書に基づいてモニタリング・評価を適切に実施する。
- ⑦ 公募によって指定管理者を選定する場合には、仕様書と指定管理者の選定基準を一体とし、PDCAサイクル<sup>(24)</sup>によって改善しながら運用していく。
- ⑧ 経費削減効果のみに注目するのではなく、雇用形態の柔軟性を確保することによる効果も検討する。
- ⑨ 指定管理者制度導入による経費縮減効果は、多くの施設において確認されている。一方で、導入により、事業費の極端な削減によるサービス水準の低下や、複数年に渡る事業計画の立案が困難になることが問題視されている。自治体においては、十分な事前検討と運用管理が求められる。

以上の導入検討のポイントに加えて、同研究

(21) 横浜市や京都市、足利市など、多くの事例が報告されている。横浜市歴史施設労働組合「文化施設における制度導入の現実—横浜市ふるさと歴史財団」『月刊自治研』49, 2007.3, pp.75-80; 松本茂章「自治体文化施設をめぐる指定管理者制度の意義とジレンマ」『地方自治職員研修』41, 2008.11, pp.170-183; 會澤政宏「指定管理者制度をとり入れていたが、市直営に移行した美術館の運営事例」『社会教育』65(12), 2010.12, pp.57-60.

(22) 金山喜昭「野田市郷土博物館の事例」『社会教育』65(10), 2010.10, pp.74-78.

(23) 三菱総合研究所 前掲注(19), pp.11-12.

(24) 計画・実行・評価・改善の一連のサイクルで事業活動のコントロールを行う経営手法

会では制度を活用するための留意点として、以下の9点を提示している（上記ポイントと重複する事項もある）<sup>(25)</sup>。

- ① 制度導入の判断基準
- ② 指定管理者の適切な業務範囲の設定
- ③ 適切なサービス仕様書の設定
- ④ 指定管理者選定における透明性及び公平性の確保
- ⑤ 適切な業務の引継ぎ
- ⑥ モニタリング・評価の方法
- ⑦ 事業の継続性の担保
- ⑧ 指定管理者の創意工夫を促すインセンティブの付与と柔軟性の確保
- ⑨ 利用料金制の適正導入・運用<sup>(26)</sup>

## II 図書館および博物館への導入をめぐる論点の整理

### 1 反対論と賛成論の対立

冒頭でも述べたとおり、図書館および博物館への指定管理者制度導入については、一般の公の施設の場合と異なり、実務上・運営上の問題に加えて、施設そのものの趣旨に照らしての理念上の問題に関わる批判が制度創設時からあり、図書館への導入率が特に低い理由のひとつになっていると思われる。博物館における料金制度に係る問題を除けば、両施設に共通の論点が多いので、指定管理者制度導入に関する賛否両論について、図書館・博物館を特に区別せずに整理しておきたい。

まず、文献量的には圧倒的に多い反対論であるが、その典型的な導入反対の理由は、社会教育の理念に反するというものである。社会教育

施設である図書館・博物館も「教育」施設のひとつである以上、学校教育同様、公共の利益の増進を最優先に考える自治体の直営で行うべきで、営利を目的とする企業へ委託することは経費節減を最大の目的とすることにつながり、社会教育の目的自体を否定することになる、という主張である<sup>(27)</sup>。こうした理念的な理由に、実際的な問題も合わせて、社会教育・生涯学習研究所の島田修一所長、長澤成次千葉大学教授ら<sup>(28)</sup>のあげている反対論をまとめると、以下の12点程度になると思われる。

- ① 社会教育法（または図書館法・博物館法）の理念に反する。
- ② コストカットが最大の目的となってしまう、サービスの水準が低下する。
- ③ 民間企業に公共のものを任せられない。
- ④ 「市民」の施設という意識を失わせる。
- ⑤ 同じ教育委員会所管のもとでの学校教育との連携ができなくなる。
- ⑥ 地域の独自性が生かせない。
- ⑦ 3～5年契約では事業の継続性が担保できない。
- ⑧ 企業としての採算性に無理がある。
- ⑨ 指定管理者の指定の公平性・適切性に疑問がある。
- ⑩ 職員の身分が不安定になる（パート雇用の増加、低賃金など）。
- ⑪ 民間の独自性・創意工夫を発揮しにくいタイプの施設である。
- ⑫ 経営努力を引き出すインセンティブがない（収益、報償などが見込めない）。

こうした反対論は、指定管理者に企業が指名

(25) 三菱総合研究所 前掲注(19), pp.23-42.

(26) 図書館は図書館法上無料サービスが原則なので、観覧料などの徴収が可能な博物館について該当する。

(27) この主張を展開する文献は数多くあるが、典型的なものとして以下の文献をあげておきたい。長澤成次「社会教育施設における指定管理者制度の導入と問題点」『月刊社会教育』55(3), 2011.3, pp.15-22.

(28) 島田修一「いま真の公を築くとき—指定管理者制度の思想の貧困さを超える運動を」『月刊社会教育』49(2), 2005.2, pp.14-21; 阿曾千代子「改めて見えてきた社会教育の大切さ」『月刊社会教育』49(2), 2005.2, pp.22-26; 長澤 同上などを参照。

された場合を想定しており、公益法人やNPOなどの民間公共団体が指定管理者になった場合には必ずしも該当しない点があること、現実の直営施設でどれだけ学校との連携や地域の独自性、創意工夫がなされているかなどの現状評価に触れていないなどの問題点もある。また、「民間企業が公共のものとして所蔵されている資料を扱うことをしてよいのか」<sup>(29)</sup>というような、公共性を官側に限定的なものとする考えが垣間見えることも気になる点である。

一方の賛成論であるが、これまで導入を決定した自治体が理由として掲げているのは、指定管理者制度一般について言われる、民間のノウハウを活用した、①サービスの向上、②効率的運用、③経費の削減、などであり<sup>(30)</sup>、公務員型人事では実現できない高度な知識・熟練能力をもった専門職確保の可能性<sup>(31)</sup>や組織運営の柔軟性<sup>(32)</sup>などのように図書館や博物館における必要性に応じたメリットをあげている文献もあるが、その事例は少ない。低価格競争ではなくサービス水準の確保を第一義に考えるようにという総務省通達や、導入自治体において財政支出削減効果のアピールが目立つことから推測すれば、反対論が指摘するように、多くの自治体における図書館等への指定管理者制度導入の最大の目的が、自治体財政の逼迫を受けたコストカットにあることをうかがわせる。そのことが、積極的な賛成論の展開をためらわせている

のではないだろうか。

このように、理念的・理論的に制度自体を問題にしている反対論と、図書館等の現場に実際に導入することを前提としている賛成論では論議の位相を異にしており、両者の議論はほとんどかみ合っていないのが現実である。

## 2 論点整理

図書館等への指定管理者導入反対論の有力な論拠のひとつとして、応募事業者の低価格競争とその中で利益確保が、事業者には雇用される現場職員の雇用の短期化・低賃金化を招くこと、その結果、専門的人材の確保が難しくなり、サービスの水準の維持ができなくなるおそれがあることがあげられる<sup>(33)</sup>。また、実際に指定管理者を導入した図書館で人件費削減の実例も報告されている<sup>(34)</sup>。しかし、実際にはこの問題は指定管理者制度創出以前からあり、直営図書館等においては非常勤職員あるいは委託業者職員について、やはりその雇用短期化・低賃金化が問題となっていた。つまり、指定管理者制度固有の問題というよりも、行政における非正規雇用や委託事業者の職員雇用に関わる図書館等に共通の問題だったのである<sup>(35)</sup>。

このように、図書館等への指定管理者制度導入をめぐる賛否両論については、次元を異にする諸問題が混在しており、それが論点をわかりにくくし、建設的な論議に進まない大きな理由

(29) 河崎晃一「芦屋市立美術博物館の委託問題」『月刊社会教育』49(2), 2005.2, p.41.

(30) 指定管理者を導入した図書館に関する各種調査でも、この3点が導入理由の上位を占めている。大橋直人「指定管理者制度創設から5年の変化と今後の課題」『図書館雑誌』103(3), 2009.3, p.145. また、社会教育施設全般についてそのメリットをあげた文献の例としては、以下の今西のものがあるが、ここに掲げた3点と特に異なる論点はないように思われる。今西幸蔵「指定管理者制度の効果と社会教育」『社会教育』65(10), 2010.10, p.23.

(31) 高山正也「指定管理者制度の意義と背景」高山正也・南学監修、図書館総合研究所編『市場化の時代を生き抜く図書館—指定管理者制度による図書館経営とその評価』時事通信出版局, 2007, pp.9-13.

(32) 大堀哲「これからの社会教育施設の方向性を探る—指定管理者制度で施設の活性化は可能か」『社会教育』63(2), 2008.2, pp.12-13.

(33) 長澤 前掲注(27), pp.19-20.

(34) 野依智子「北九州市立図書館における「指定管理者制度」の現状と課題」『月刊社会教育』50(8), 2006.8, p.47.

(35) 例えば、「特集：図書館ワーキングプア雇用の〈非正規〉分布」『現代の図書館』49(1), 2011.3, pp.3-71. に収められた上林陽治「基幹化する図書館の非正規職員—図書館ワーキングプアを超えて」pp.3-11. 等の諸論文を参照。

になっているように思われる。そこで、ここでは問題を大きく二つの次元に分けて提示し、論点の明確化を図ることとしたい<sup>(36)</sup>。

第一の次元は、以前から図書館および博物館に存在し、一部有識者・関係者の間では解決すべき課題として認識もされていたが、指定管理者制度導入がきっかけとなって一般に顕在化した以下の問題群である。問題の背景には公務員制度や公会計制度など行政一般に関わる問題点が横たわっている場合が多い。

- ① 自治体としての図書館等運営方針の明確化とそれに基づくサービス水準の提示
- ② 図書館・博物館運営の効率化（予算執行、組織運営、事務合理化など）
- ③ 館長を含む専門職員の確保と育成、職務要件の明確化
- ④ 運営実績の評価・モニタリングの確立
- ⑤ 住民、議会等へのアカウントビリティ
- ⑥ 利用料金方針の確立（博物館の場合、但しセミナー室利用など一部のサービスについては図書館も該当）
- ⑦ 学校、類縁機関、大学等関連機関との連携
- ⑧ 住民参加のあり方と地域社会への貢献

以上のような問題は、直営か指定管理者かといった経営形態の選択に拘らず、自治体が設置・運営する図書館および博物館として、地域の事情に合わせて取り組まなければならない共通の課題であると言えよう。

第二の次元は、指定管理者制度の制度設計または制度運用に関わる以下の問題群であり、図書館・博物館の運営の特殊性がそこに関連する場合もある。

- ① 自治体のガバナンスのあり方と指定管理者のマネジメント裁量の範囲の明確化
- ② 自主事業、特に収益事業の範囲と運用

- ③ 指定管理者への委託料の適切な価格設定と経営努力のインセンティブとなる報酬制度
- ④ 指定管理者選定の公平性・適切性の担保
- ⑤ 適切な指定期間の設定と事業者切替えの際の継続性の保証

以上のうち、②および③の論点は、無料サービスを原則とする図書館あるいは観覧料程度の有料サービスでは運営経費の一部しか手当てできない博物館にとって切実な問題であり、指定管理者導入批判論の多くが指摘する点でもある。

### Ⅲ 改革に向けた課題

#### 1 図書館および博物館の制度的・政策的位置づけ

指定管理者制度と関連して、文部省社会教育局（当時）で社会教育行政を担った経験もある長崎歴史文化博物館の大堀哲館長は、多少抽象的ではあるがこれからの図書館等社会教育施設の課題として以下の7点をあげている<sup>(37)</sup>。そのまま直営でやるかあるいは指定管理者を導入するかの判断は、その課題を解決するための手段の選択に過ぎないという考え方である。

- ① 施設の理念・ミッションの再確認
- ② 価値創造への取組
- ③ 地域社会の価値を高める事業活動
- ④ 利用者満足と集客力の創出
- ⑤ 多様なコミュニケーションズと共同成長、共同創造
- ⑥ 必要な公開性、開かれたシステム、国際性、地域性、感受性
- ⑦ 求められる有効性、効率性・経済性、安定性

いずれももっともな指摘と思われるが、その

(36) 三菱総合研究所 前掲注(19), pp.23-42. で挙げられた制度活用の留意点を参考に整理した。

(37) 大堀 前掲注(32), pp.9-10.

中で、①の「施設」の理念・ミッションをどう考えるかがすべての項目の前提となることは間違いない。ところが、図書館および博物館が法律上は社会教育施設であることは明確であるにも拘らず、特に博物館については、社会的にも、そして行政的にも文化施設とみなされることが一般的である。

博物館の所管を教育委員会から切り離し、形式的には補助執行という形で文化行政部門に実際の運営を委ねている自治体も少なくない。図書館については、ほとんどの自治体で教育委員会の所管にとどめてはいるが、情報サービス機能や文化事業など、図書館が実際に担っている機能を考えると、社会教育施設の枠内に必ずしも収まりきれない部分があることは確かだろう。実際に、東京都千代田区では、図書館・博物館行政を教育委員会所管から首長部局に移し、図書館・文化資源担当課長を置く体制をとっている。

こうした流れを今後加速させそうな要因として、図書館等が所蔵する資料・情報のデジタル化の進展がある。デジタル文化資源という側面に注目すれば、情報資源・事業・運営などの各方面で、図書館、博物館等施設の違いを超えての連携が課題となってくることは間違いない<sup>(38)</sup>。その意味で、図書館・博物館の運営のあり方を、従来の社会教育政策、文化政策、情報政策などを横断した、新しい政策的・制度的枠組みの中で再構築する必要があるのかも

れない<sup>(39)</sup>。

もうひとつ、今後の図書館等への指定管理者制度導入を考える上で重要な要因が指摘されている。それは、他の多くの公の施設の運営が、施設利用者の効用の最大化を図るための、文字どおり「施設」の経営管理が中心となるのに対して、図書館および博物館は、来館利用者へのサービスを眼目とした施設（facility）の運営に止まらずに、社会全体の効用を高める（公益性増進）という社会的使命を担った組織（organization）としての側面を併せもった、機関（institute）としての役割があることである<sup>(40)</sup>。

その前提となるのが、自治体として「当該施設の設置理念、目的、使命を、まずは外部に向かって明かに」<sup>(41)</sup>することであり、指定管理者制度は、「そもそも行政、あるいは自治体は何を行うものなのかという根本的な問題を突き付けている」<sup>(42)</sup>と言えよう。その一方で、受託しようとする民間の側にも、社会教育施設あるいは文化施設を運営するための公共ビジネスモデルが確立されていないという問題があり<sup>(43)</sup>、そのモデル開発にあたっては「官側の強いスポンサーシップ（有形無形の庇護・支援）が不可欠」<sup>(44)</sup>と思われる。

## 2 図書館および博物館の実務レベルでの改革課題と制度面での改善

前章で指摘したとおり、従来図書館等への指定管理者制度導入に際しての問題点としてあげ

(38) 近年、博物館（Museum）・図書館（Library）・文書館（Archives）の頭文字をとって、「MLA 連携」を進めていくという機運が高まっている。その概要については、日本図書館情報学会研究委員会編『図書館・博物館・文書館の連携』勉誠出版、2010；石川徹也ほか編『つながる図書館・博物館・文書館—デジタル化時代の知の基盤づくりへ』東京大学出版会、2011。を参照。

(39) その一方で、図書館等を教育行政における社会教育の充実という文脈で重視していくべきであるという考え方も根強い。阿曾 前掲注(28), pp.22-26.

(40) 中川幾郎「公共文化施設と指定管理」『ガバナンス』119, 2011.3, pp.17-19.

(41) 同上, p.18.

(42) 小林真理「指定管理者制度と公立文化施設の運営—問われるこれまでの自治体文化政策」『月刊自治研』47, 2005.7, p.43.

(43) 菅谷彰「公共文化施設の指定管理者運営のあり方」『指定管理』13, 2007.9・10, p.29.

(44) 同上, p.32.

られてきた多くの事項が、同制度により引き起こされた新たな問題というよりも、それ以前の直営や管理委託、業務委託の中ですでに解決を求められていた課題であり、同制度導入の可否をめぐる議論の中で問題が顕在化した側面が強い。したがって、指定管理者制度との関連でこれらの課題を考える場合、制度そのものの是非を一般的に論じるのではなく、当該図書館・博物館について、制度導入によって改善が可能な要因があるのか、それともむしろ問題解決を困難にする要因となるのか、という観点で個別事例ごとに検討するのが適当である。

今後の運営改善を図るにあたって、図書館等が現在直面する諸課題の中でも特に解決が急がれると思われる点を挙げれば以下のとおりである<sup>(45)</sup>。

- ① 自治体行政における図書館・博物館行政の意義を明らかにするとともに、ミッション・ステイトメント（使命宣言）のような形で住民等関係者に対して運営方針を提示する。
- ② その方針を実現するために、どれだけの資源配分（特に予算と人員）ができるか、他の社会教育施策・文化施策等との間で、優先順位をつける。
- ③ 住民等のニーズに応えた新しいサービスの開発・提供を可能にするためにはどのような条件を整える必要があるのか。
- ④ どのような種類の専門職員が必要で、そのレベルはどの程度か、そのような人材を確保し維持するためにはどうすればよいのか。
- ⑤ コストパフォーマンスを最大化する。

- ⑥ 目標に見合った活動実績をあげるための指標をどのように設定するか、モニタリングと評価を誰が担うか。
- ⑦ 利害関係者、より正確には「ステークホルダー」<sup>(46)</sup>との良好な関係を構築し、発展させる。

これらの諸課題に取り組む中で、指定管理者制度を採用することのメリット・デメリットを当該自治体ごとに評価・判断することが实际的であろう。

一方、指定管理者制度自体にもまだまだ改善すべき点があることも確かである。特に制度運用面に関して、総務省自治行政局の幸田雅治行政課長（当時）と横道清孝政策研究大学院大学教授は、導入施設の事例を分析したうえで、以下の3点における改善を指摘しており<sup>(47)</sup>、社会教育・文化施設についても妥当な内容と思われる。

#### ① 適正な指定管理料の設定

要求するサービス水準に見合った指定管理料の適切な積算を自治体側が行うことで、指定管理者側による人件費抑制など、サービスの低下を招きかねない無理なコスト削減を避ける必要がある。指定管理者による自主事業が、委託料の不足を補うためではなく、施設の価値を高めるために行われるようにする。

#### ② 適正な指定期間の設定

制度導入当初は、3年間の指定期間設定の事例が多かったが、事業の安定性・継続性、改善対策の実施等の観点から、5年以上の期間設定が妥当であり、その間適切なモニタリング・事

(45) 大申夏美編著『図書館の活動と経営』（図書館の最前線 5）青弓社、2008。で改革に取り組む図書館として取り上げられた、愛知川図書館、諫早市立たらみ図書館、伊万里市民図書館、高山市図書館等の事例および福原義春編『100人で語る美術館の未来』慶應義塾大学出版会、2011。の諸論稿から重要課題を抽出した。

(46) 図書館等の運営管理に関わり・影響力をもつ様々な関係者で、議員、自治体職員、住民、関係業者、マスコミ関係者等々、広範囲にわたる。

(47) 横道清孝・幸田雅治「指定管理者制度の根幹に関わる三大テーマについて徹底討論」『指定管理者制度』29, 2008.7, pp.4-9.

業評価を行うことで、運営の改善を図っていく必要がある。

③ 指定管理者における適切な雇用条件の確保

指定管理者が雇用する職員の専門性や安定雇用を保障する仕組みを自治体・指定管理者両方で協議する。専門的知識を持った人材の継続雇用を指定管理者導入のための条例で義務付けることなども考えられる。

図書館・博物館の運営・サービスを改善するにあたっては、それが経営形態などの制度設計に関わる問題なのか、図書館等現場の運営方式や自治体の運営方針等に関わる問題なのか、問題の性質を整理したうえで、取り組む必要がある。

おわりに

指定管理者制度導入の是非については、制度創設の当初から図書館界および博物館・美術館界では大きな論争となっており、導入館における成果・問題点の検証を含めて、まだまだ議論は続いているのが現状である。図書館等への指定管理者制度導入の一般的評価は別としても、それを機に、これまでの図書館等が抱えてきた諸問題が明白になってきたことは確かであり、指定管理者制度採用の有無は置いて、課題解決に向けてすべての図書館・博物館とそれを所管する自治体が取組を始めなければならない時期に来ていると言えよう。指定管理者制度はそうした状況の改善に役立つかもしれないあくまで一つの手段であり、それ以外の制度選択<sup>(48)</sup>を含めて、様々な改善手段の比較検討が今後必要になってくると思われる。

(やなぎ よしお)

(48) 指定管理者制度に代わって、租税分割や施設の設置管理権限も担う「公共法人制度」などの提案も出されている。藤原通孝「指定管理者制度を越えて—『公共法人』（仮称）制度の提案」知的資源イニシアティブ編『デジタル文化資源の活用—地域の記憶とアーカイブ』勉誠出版，2011，pp.194-196.