

## 図書館における指定管理者制度導入について考える 制度の概要と政府の動向

松岡 要

### 1 指定管理者制度とは

#### (1) 公の施設

- ・公の施設：地方自治法 244 条「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」1963 年制度化  
住民の権利としての利用  
物的施設を中心とする概念  
人的要件、専門職の配置は別の法、制度による
- ・地方自治法 244 条の 2 第 3 項「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、条例で定めるところにより…地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる。」2003 年改定
- ・2003.7.17 総務省自治行政局長：民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的

#### (2) 行政サービスの民間開放 「官から民へ」

- ・管理運営（経営）を「丸投げ」
- ・その行政サービスについてのノウハウがあることが前提
- ・競争入札ではなく、行政処分  
議会の関与が必須要件：指定の手続き、管理の基準、業務の範囲など(4 項)  
指定管理者の指定(6 項)
- ・管理期間を限定：ビジネスチャンス
- ・施設ごとに指定
- ・サービスにより得た収入は指定管理者の収益(8 項)

#### (3) 制度化以降の政府方針の動き：成熟した制度ではないことが露呈

- ・2008.6.6 総務事務次官：公共サービスの水準の確保（「経費節減」を削除）
- ・2008.6.6 都道府県財政課長等会議資料：19 項目の留意事項。選定にあたっての専門家の確保、委託料の適切な積算など
- ・2009.4.24 総務事務次官「地方財政の運営について」：適切な評価など
- ・2010.12.28 総務省自治行政局長：8 項目。労働法令の遵守など
- ・2012.4.1 上記通知内容の履行状況を調査  
2015.4.1 再度調査実施

#### (4) 行政運営の劣化を招いている

- ・企画能力の欠如：企画立案も委託する事態
- ・選択、評価能力の欠如：個々の行政サービスに沿った評価基準がもてない

### 2 図書館への指定管理者制度適用

#### (1) 図書館の管理運営の基本

- ・自治体が設置
- ・教育委員会が管理 [長部局所管の図書館 40 自治体 168 館]

・教育機関としての図書館が自立して運営する

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 30 条

地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他教育機関を設置する

文部省初等中等教育局長回答 1957 年

法第 30 条の教育機関とは、教育、学術、および文化（以下「教育」という。）に関する事業…を行うことを目的とし、専属の物的施設および人的施設を備え、かつ、管理者の管理の下にみずからの意思をもって継続的に事業の運営を行う機関である

・司書を中核とした運営

図書館の設置及び運営上の望ましい基準 2012 年 12 月 19 日文部科学省告示

三 運営の基本

① 図書館の設置者は、当該図書館の設置の目的を適切に達成するため、司書及び司書補の確保並びに資質・能力の向上に十分留意しつつ、必要な管理運営体制の構築に努めるものとする。

社会教育法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（衆・参）

…公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材の確保及びその在り方について検討するとともに、社会教育施設の利便性向上を図るため、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮して、適切な管理運営体制の構築を目指すこと。（参議院文教科学委員会 2008.6.3）

(2) 図書館の特質

- ・中味の伴う「コンテンツ機関」
- ・社会教育法は一般法である地方自治法に優先する 2003 年国会総務大臣答弁
- ・民間に図書館の管理運営のノウハウはない
- ・無料の原則：指定管理者は図書館の基本的サービスから収益を得ることは不可能
- ・図書館は連携協力を前提とする事業：競争とは無縁
- ・指定管理期間：コレクション形成ができない。専門性の蓄積ができない。
- ・単館を単位：図書館組織の分断、破壊
- ・図書館にはなじまない 2008 年文部科学大臣答弁 2011 年総務大臣発言

(3) 実際

- ・導入状況の特徴
  - 導入は 15%
  - 特別区の異常さ
- ・企業が異常に多い
  - 導入の企画案までも委託

(4) 顕在化した問題点

- ・そのサービス状況
- ・学校図書館への影響：公立図書館の学校、および学校図書館との連携・支援
- ・地方公社・自治体の外郭団体等による指定管理
- ・NPO 法人による指定管理
- ・指定管理者を「管理」する仕組み

(5) 指定管理者制度の問題は図書館が焦点

公の施設を営業の場に

- ・行政財産の目的外使用
- ・指定管理者制度から逸脱
- ・文部科学省「文教施設における公共施設等運営権の導入に関する検討会」

### 3 指定管理図書館を誘導、推進する施策

(1) 総務省通知「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」2015.8.28

- ・「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（閣議決定 2015.6.30）の地方行政への具体化
- ・内容：民間委託等の推進、指定管理者制度等の活用、地方独立行政法人制度の活用など
- ・見える化：地方行政サービス改革に関する取組状況・方針を全国状況と比較可能な形での公表
- ・指定管理者制度について

① 公の施設については、今後、各地方公共団体による策定が見込まれる公共施設等総合管理計画も踏まえつつ、既に指定管理者制度を導入している施設を含め、その管理のあり方について検証を行い、より効果的、効率的な運営に努めること。

② その際、先行的に取組を行っている団体の状況等を参考にしつつ、例えば、複数施設の一括指定など、スケールメリットを活かすことで指定管理者の裁量を増大させる取組や、公募前対話の導入等により民間事業者の参入機会を増やす取組など、指定管理者が参入しやすくなるような環境整備も含め検証すること。

また、その施設目的等から直営を選択している場合であっても、窓口業務や貸室業務、施設・設備管理といった業務について部分的に指定管理者制度を導入する等、幅広い視点からその管理のあり方について検証すること。

③ また、「指定管理者制度の運用について」（平成 22 年 12 月 28 日総行経第 38 号）の内容を十分に踏まえて対応されたいこと。

- ・政府の 10 年ぶりの地方行政推進の通知

「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」2005.3.29

“集中改革プラン”の策定、報告

「公の施設」の管理：指定管理者制度を物差しにして検討

指定管理者制度の活用

- ① 現在直営で管理しているものを含め、すべての公の施設について、管理のあり方についての検証を行い、検証結果を公表すること。
- ② 特に、平成 15 年 9 月の指定管理者制度の創設に係る地方自治法の改正前の管理委託制度により出資法人、公共団体又は公共的団体へ管理委託している公の施設については、平成 18 年 9 月の指定管理者制度への移行期限までに、当該出資法人等を指定管理者に指定するか、新たに民間事業者等を指定管理者に指定するか、当該施設を廃止するか等、管理のあり方についての検証を行うこと。
- ③ 管理のあり方の検証に際しては、各施設ごとに、行政としての関与の必要性、存続すべきか廃止すべきか、存続する場合には管理主体をどうするかなどについて、民間事業者等を指定管理者とする場合との比較等も含め、その理由を明らかにした上で、住民等に対する説明責任を十分に果たすこと。
- ④ 公の施設の管理状況については、管理の主体や、管理主体が指定管理者となっていない場合にはその理由等の具体的な状況を公表すること。

(2) 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」2015 年 4 月 1 日現在

- ・民間委託の実施状況 17 件／指定管理者制度の導入状況 23 件／窓口業務／総合事務センターの設置状況／クラウド化／公共施設等総合管理計画／地方公会計の整備
- ・指定管理者制度：導入済み件数、導入率、導入に対する考え方（未導入の場合）

(3) 総務省「公共施設等総合管理計画」策定推進の通知 2014 年 4 月

- ・公共施設の老朽化対策

厳しい財政状況／耐震補強の必要性／人口減少等による公共施設の利用需要の変化／

合併後の公共施設の最適化

- ・計画策定への特別交付税措置  
公共施設の除却に地方債措置
- ・計画策定にあたっての留意事項  
議会や住民への十分な情報提供／数値目標の設定／公共施設におけるサービスの必要性の再検討／民間 PFI、PPP の積極的な活用／市町村域を超えた広域的な検討

(4) 国土交通省「立地適正化計画制度」「集約都市形成支援事業制度要綱」

コンパクトシティ構想 2014 年

- ・都市機能を集約化する
- ・「稼ぐ力」の向上に資する：閣議決定「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」2015. 6. 30
- ・図書館は、「集客力がありまちの賑わいを生み出す」「都市機能の増進に著しく寄与する」
- ・PPP の活用

#### 4 地方交付税による指定管理者制度の誘導

2015 年 11 月 27 日第 20 回経済財政諮問会議における高市総務相提起

- ・指定管理者制度をめぐるこれまでの経緯を無視する事態。総務省「指定管理者制度導入の留意事項」
- ・地方交付税制度の基本からも逸脱  
地方交付税法 3 条 3 項：その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように努め、少なくとも法律又はこれに基づく政令により義務づけられた規模と内容を備えるようにしなければならない

(1) 2016 年度地方交付税算定に「トップランナー方式」を導入

「平成 28 年度から交付税の算定において、トップランナー方式(歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組)を導入することとしている。平成 28 年度においては、多くの地方公共団体で民間委託等の業務改革に取り組んで 16 業務について、業務改革を反映した経費水準を単位費用の積算に反映した。また、基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直しについては、平成 28 年度より、上位 3 分の 1 の地方公共団体が達成している徴収率を標準的な徴収率として算定することとしている。」

2016 年度から学校給食・用務員事務の給与費、社会体育施設に要する経費は民間委託又は指定管理者制度導入を前提として 3 年かけて見直す

- ・基準財政収入額：地方税徴収率上位 3 分の 1 の自治体を基準
- ・基準財政需要額：「行革」等で経費を抑えた自治体を基準

(2) 図書館等の管理への指定管理者制度導入を前提とした算定  
都区財政調整制度による手法を全国に

(3) 図書館事業についての地方交付税

- ・公立図書館の図書館費  
2003 年度以降、積算内容を非公表  
2016 年度 市町村に図書館協議会委員報酬を積算
- ・公立小中学校図書館図書費の積算 1993 年度以降
- ・公立小中学校図書館の学校司書経費の積算 2012 年度以降

#### 5 その背景

(1) 「構造改革」政治の推進 1996 年橋本内閣以降の中央政府の基調

“この国のかたちを変える”

“官から民へ”

(2) 「地方分権」

- ・地方のことは地方で＝政府は関与しない
- ・地方財政の「三位一体改革」  
国庫補助負担金の廃止・縮減、税財源の移譲、地方交付税の見直し
- ・図書館法 20 条に基づく補助金の中止 1997 年以降  
国庫補助のための「最低基準」の廃止 1999 年
- ・地方交付税の図書館費積算内訳の非公開 2003 年

(3) 公務員制度、人事管理の変質

- ・司書を採用しない動き：地方公務員の専門職制度廃止  
専門性のある業務の外部化  
職務職階制の廃止：地方公務員法 23 条「人事委員会は、職員の職を職務の種類及び複雑と責任の度に応じて分類整理しなければならない」の廃止 2014 年
- ・経歴管理システムの強要 1997 年自治事務次官通知  
経歴管理（Career Development Program）とは、ジョブ・ローテーションを通じて様々な職場をバランスよく経験することで、視野や知識・技術を幅広く深いものとしていくと同時に、その時々に応じて適切な研修を提供することにより、スキルアップを図り、能力開発や人材育成の度合いをチェックして次のステップへ進むといった複合的な取組であり、職員の多様な適性等を生かした人材育成が可能となる。

業務の専門性を考慮することなく異動させることを目的化  
指定管理者制度、委託推進の「環境」づくり 「民」への開放

## 6 文部科学省・文教施設における公共施設等運営権の導入

2016.4.28 検討会発足

コンセッション

- ・趣旨：文教施設における官民連携の手法の多様化を図る観点から、公共施設等運営権の導入について、具体的なメリットや検討に当たっての留意事項等を明らかにすることを目的とした検討を行う。
- ・民間事業者を「管理者」ではなく、高水準の公的サービスを提供するビジネスパートナーと位置づける
- ・料金収入を民間事業者の収入とすることにより、事業者が創意工夫を凝らすインセンティブとなる。
- ・管理代行という側面が強い指定管理者制度は指定期間が短い、コンセッションは数十年の長期契約が見込まれる。
- ・指定管理者制度は自らの判断で大規模投資を行うことは想定されないが、コンセッション事業では、条例、契約の範囲内で本体業務に加え付帯的業務にも創意工夫を活かした投資ができ、事業範囲の拡大も期待できる。

## 7 図書館の機能、ますます求められている役割

図書館の役割：求められた資料、情報を確実に提供すること

そのために必要とされる要件

- (1) 「土地の事情」に応える仕組みを求めた図書館法(1950 年)
- (2) 専門職である司書を中核とした管理運営

指定管理者制度の導入による弊害を認識し、適切な管理運営体制の構築を目指すことを求めた衆参文教関係委員会の決議(2008年)

- ・公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材の確保及びその在り方について検討するとともに、社会教育施設の利便性向上を図るため、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮して、適切な管理運営体制の構築を目指すこと。
- ・社会教育主事、司書及び学芸員については、多様化、高度化する国民の学習ニーズに等に十分対応できるよう…専門的能力・知識等の習得について十分配慮すること。…有資格者の雇用の確保、労働環境の整備、研修機会の提供など、有資格者の活用方策について検討を進めること。

(3) コレクション形成

資料収集、構築の方針：その継続、充実

資料収集の安易化：「人気」のある資料、「問題」になる資料

(4) 一元的な管理運営

単館的運営ではなく、複数館が一体となった管理運営を特徴としている

所蔵資料の共有化：選定、提供、保存、および書誌・目録の一元化

(5) 図書館の設置母体を超えた連携協力

資料の相互貸借

資料の分担保存

(6) 地元書店との共存、連携

(7) 書誌データ作成能力の低下防止 豊かな内容をもつデータ作成

## 8 司書職制度の進展を妨げる人事管理

### (1) 総務省「地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会」

2016. 5. 31 発足

#### ・趣旨

地方公務員法による人事評価制度導入の義務付け／女性活躍推進法の成立／年金支給開始年齢引上げに伴う再任用の義務化／臨時・非常勤職員の活用拡大  
人材育成や働き方の見直しを取組むにあたっての留意事項の研究

#### ・検討事項

人事評価制度の人材育成への十分な活用の視点

公務を支える多様な職員の人材育成の視点：ライフサイクルに応じた人材育成の視点  
／職種・任用形態に応じた人事管理

働き方の見直しの視点

・「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」(1997. 11. 14)を強調

### (2) 職務職階制の廃止 2014年

## 参考にしていただきたい資料

- ・『公共施設の再編を問う－「地方創生」下の統廃合・再配置』 森裕之著 自治体研究社 2016. 2
- ・『コンパクトシティ実現のための都市計画制度－平成 26 年改正都市再生法・都市計画法の解説』 都市計画法研究会編 ぎょうせい 2014. 11
- ・図書館の指定管理者制度の導入状況－総務省調査から 「現代の図書館」52(4) 2014. 12
- ・市区町村立図書館数の増減状況について－2007年・2014年比較 「現代の図書館」52(4) 2014. 12

- ・図書館とは何かー日本の図書館の現状と問題点 大澤正雄 「前衛」2016年6月号
- ・公立図書館サービスの発展を阻害する指定管理者制度 大橋直人「前衛」2016年6月号
- ・これからの全国書誌情報のあり方について(答申) 全国書誌情報の利活用に関する勉強会 「出版ニュース」2016年8月中旬号

以下拙稿

- ・図書館の今“なぜ”と“これから” 「山口の自治」114 山口県地方自治研究所
- ・図書館現場は「指定管理」は望んでいない 「出版ニュース」2016年7月下旬号
- ・図書館の指定管理はどうなっているのか 「出版ニュース」2016年5月中・下旬号
- ・図書館のあり方と民間委託 「季刊自治と分権」63 2016.4
- ・高市総務相が指定管理図書館を推進 「出版ニュース」2016年3月下旬号
- ・データでみる指定管理者図書館の現在 「出版ニュース」2016年1月下旬号
- ・公立図書館数はじめて前年割れで厳しい状況に 「出版ニュース」2015年4月下旬号
- ・『図書館連携の基盤整備に向けてー図書館を支える制度の不備と「図書館連合」の提案』2015.1 けやき出版
- ・「構造改革」が図書館事業にもたらしたものー90年代後半からの図書館に関わる政策の動向をみる 上・下 「みんなの図書館」2015年1・2月号
- ・図書館事業の「数値基準」の欠落は何をもたらしたか 「出版ニュース」2014年12月中旬号
- ・特別区の図書館はなぜ「指定管理者制度」が多いのかー特別区制度の問題 「みんなの図書館」2013年9月号
- ・公務員制度の構造改革と学校図書館 『これからです。学校図書館』ぱっちわーく事務局 2002.2

参考 2003年11月21日の経済財政諮問会議の河村建夫文部科学相の提起、発言

- ・図書館、博物館、公民館の管理運営の民間委託：指定管理者制度が導入されたことを受け、今後は館長業務を含めた全面的な民間委託が可能であることを改めて明確に周知
- ・公立学校の民間委託：公立学校の民間への包括的な管理・運営委託について、中央教育審議会において検討中
- ・公立学校施設等の有効活用：補助金で整備された公立学校施設の余裕教室等を他の用途に転用する場合は幅広く認めている

.....

松岡要さんの略歴

1946年生まれ

1967年 図書館短大卒。目黒区立図書館勤務に就く。

1996年 目黒区退職。日本図書館協会に就職。

2003年 日本図書館協会事務局長

2012年 同 退任、退職