

# 公立図書館における指定管理者制度導入の課題

—短期的利益と長期的利益の比較衡量の視点から—

千 錫 烈

## 要 旨：

本稿では、指定管理者制度が公立図書館に導入された際の課題について論考を行うものである。第1章では指定管理者制度の概要および対象となる公の施設について論じる。第2章では指定管理者制度の導入状況について他の社会教育施設と比較し検討を行う。第3章では指定管理者制度の導入率が低い理由について、公立図書館はインスティテュート型施設であり人的資本が重視されることを述べる。第4章では指定管理者制度に関するメリットとデメリットを挙げ、論点整理を行う。第5章では公立図書館への指定管理者制度導入の課題として、短期的な利益と長期的な利益の相反があることを指摘する。その理由について、①負のインセンティブが働く可能性、②本当にサービスが向上するのか、③行政に図書館運営のノウハウが残らない、④他の機関・部署との連携不足による孤立化、⑤短期的利益の追求のために長期的利益が損失、⑥人口減少への拍車化の6つの観点から論じる。結論として指定管理者制度を検討する際には、短期的な経費削減を主眼とするのではなく、教育・文化政策の長期的な視野を範囲に入れることの重要性を指摘する。

## キーワード：

公立図書館、指定管理者制度、短期的利益と長期的利益、ツタヤ図書館

## 1. 指定管理者制度とは

### 1.1 「地方自治法」改正による指定管理者制度の導入

2003年9月に「地方自治法」が改正され、「指定管理者制度」が導入された。この制度は従来の「管理委託制度」が変更されたもので、「公の施設」の管理を民間団体（NPO法人・社会福祉法人・民間企業など）にも開放し代行管理ができるようにするものである。それまでの「管理委託制度」では公の施設の管理は地方公共団体または地方公共団体が出資した法人の

公立図書館における指定管理者制度導入の課題

うち、一定の要件を満たす外郭団体や第三セクターのみしかできなかった。その他にも、指定管理者制度と管理委託制度では、法的性質が委託契約か行政処分かなどの違いがある。(図表1)

図表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契約手続による
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「平成21年度文部省委託図書館・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」p3より

指定管理者制度導入の目的としては「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、経費の削減等を図る」ことであり、指定管理者制度が導入された背景には、地方公共団体の財政難と効率化のために民間の経営管理手法を導入し、競争原理を働かせて、効率化や質の向上を図ろうとする行政改革やNPM(New Public Management)政策があった。

## 1.2 公の施設

指定管理者制度の対象となる「公の施設」であるが、地方自治法第244条では、「普通地方公共団体は、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（これを公の施設という。）を設けるものとする。」と定義される。具体的には公立の文化ホール、体育館、運動場、公園、公民館、博物館、温浴施設、保育園、病院などがあり、公立図書館も公の施設に含まれる。また、同法244条の2第3項では、「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。」とし、上記のような公の施設は指定管理者制度を導入することができる。一方で、社会秩序の維持のための施設である留置場や収益事業である競馬場、行政機関である市役所や教育機関である公立学校は公の施設ではないために、指定管理者制度を導入することができない。

## 1.3 指定管理者の決定と地方公共団体の監督責任

指定管理者の決定については、同法244条の2第4項から6項で、指定の手続き・業務の具体的範囲・管理基準などを定める条例を制定しなければならないことや、指定管理者は期間を定めること（3年～5年が一般的）、議会の議決を経て指定管理者が決定されることが規定されている。これは議会も指定管理者の決定に関与するものであり、従来の管理委託制度では行政の決定のみだったのと大きく異なる部分である。

同法244条の2第8項および9項では、指定管理者が公の施設の使用料を徴収することも可能であり、その利用料金については条例の定める範囲内で地方公共団体が承認すれば指定管理者が自由に決定できるとしている。しかしながら、公立図書館は図書館法第17条に「公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない。」とあり、無料利用が義務となっており、公立図書館にはこの項目は適用されないため、指定管理者制度であっても無料である。

決定後も行政の指定管理者への監督責任があり、同法244条の2第7項で毎年事業報告書の提出が義務付けられる。同法244条の2第10項および11項では、「(前略) 当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実

地について調査し、又は必要な指示をすることができる。」「指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないとき認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。」とあり、管理の最終的な責任は行政が負うことが明記されている。

また、公の施設は同法244条第2項および3項で「(前略) 正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。」「(前略) 不当な差別的取扱いをしてはならない。」と規定されている。しかし、指定管理者は施設の使用許可、入場制限、退去命令などの権限を行政に代わって持つため、指定管理者による公権力の行使については、行政に最終的な監督権があるとはいえ、恣意的な行使にならないように、留意が必要である。

特に公立図書館は、ユネスコ公共図書館宣言にも「公共図書館のサービスは、年齢、人種、性別、宗教、国籍、言語、あるいは社会的身分を問わず、すべての人が平等に利用できるという原則に基づいて提供される。」「地域において知識を得る窓口である公共図書館は、個人および社会集団の生涯学習、独自の意思決定および文化的発展のための基本的条件を提供する。」とあるように、すべての地域住民が利用でき、知る権利を保障する施設でなければならない。例えばホームレスだから、外国人だから、子どもだからといった理由での恣意的な利用制限は図書館の機能の本質を失うことになりかねない。

## 2. 指定管理者制度導入の状況

### 2.1 公立図書館の導入状況

指定管理制度が始まって10年以上が経過したが、公立図書館での指定管理制度の導入状況はどれぐらいであろうか。総務省の統計では地方公共団体数は1,766(都道府県・市町村)あり<sup>1</sup>、そのうち公立図書館を設置している地方公共団体数は1,361<sup>2</sup>であり、77.1%に公立図書館が設置されている。公立図書館数は日本図書館協会の2015年の統計では全国で3,241館<sup>3</sup>あり、うち2014年度までに指定管理者制度が導入された図書館は187自治体426館<sup>4</sup>である。つまり、図書館設置自治体の13.7%、図書館数でいえば13.1%で指定管理制度が導入されている状況である。(図表2)

図表2 公立図書館の指定管理者制度の導入状況

公立図書館を設置する自治体数	1,361	公立図書館数	3,231
公立図書館に指定管理者制度を導入した自治体数	187	指定管理者制度を導入した公立図書館数	426
導入率	13.7%	導入率	13.1%

出典：総務省HP「地方自治制度 広域行政・市町村合併」および日本図書館協会HP「日本の図書館統計 公共図書館2015集計」より筆者作成

## 2.2 他の社会教育施設の導入状況

他の社会教育施設の状況を見てみよう。文部科学省が2011年に行った社会教育調査では、公立図書館の指定管理者制度の導入率は10.7%である。文化会館は53.7%と半数以上の施設で導入されている。青少年教育施設38.5%、体育施設35.4%、女性教育施設31.8%と3割を超える導入率である。また、公立図書館の類縁施設である博物館類似施設29.9%、生涯学習センター22.2%、博物館21.8%であり、公立図書館よりも高い導入率になっている。私見に過ぎないが類縁施設の数字を見ると将来的には公立図書館も20~30%程度は指定管理が導入されるのではと思われる。一方、公立図書館より導入率が低いのは公民館の8.6%だけである。他の社会教育施設と比べると指定管理者制度の導入は低調といえるであろう。(図表3)

## 3. 指定管理者制度が低調な理由

本章では、指定管理者制度の導入率が低い理由として、他の論文で言及されている入館料や住民運動は説得力に欠けることを指摘し、むしろ公立図書館の施設の特徴が指定管理者制度の導入率が低い理由であることを指摘する。さらに指定管理者制度の導入後に様々な不具合が指摘されており、それを踏まえた国会・政府・図書館団体の主張を概観する。

### 3.1 入館料が徴収できないためなのか？

安藤<sup>5</sup>は公立図書館での指定管理制度の導入率が低い理由について、「図書館法第17条により、入館料を徴収することができない。入館料を徴収で

図表3 社会教育における指定管理者制度の導入状況

施設	総数	指定管理者 制度導入数	導入率
文化会館	1,742	935	53.7%
青少年教育施設	1,020	393	38.5%
体育施設	27,469	9,714	35.4%
女性教育施設	277	88	31.8%
博物館類似施設	3,522	1,053	29.9%
生涯学習センター	409	91	22.2%
博物館	724	158	21.8%
公民館	15,392	1,319	8.6%
図書館	3,249	347	10.7%

出典：文部科学省「平成23年社会教育調査」より筆者作成

きる博物館と違って、民間企業にとっては高収益が期待できないビジネスであることが背景になると考えられる」と述べ、対価を徴収しないことを理由として挙げている。では、入館料を徴収できる社会教育施設では、入館料は大きな収入源となっているのであろうか。指定管理者の収入は地方公共団体から支払われる「委託料」のほかに、入館料などの「利用料金」、レストランやミュージアムショップなどの売店の売上などの「その他収入」、指定管理者が自らの責任で実施する事業に対して料金を徴収する「自主事業」などで構成される。例えば、広島県立美術館の2014年の管理運営状況<sup>6</sup>を見ると、2億7269万8千円の収入のうち、委託料が62.8%、利用料金が25.2%、その他収入が11.3%、自主事業が0.6%となり、入館料の収入は1/4に過ぎない。また、全体収支については131万6千円の黒字であるが、これは自主事業が99万2千円の黒字額が大きく、本来の委託事業のみ収支は僅か32万4千円の黒字としかになっていない。委託事業の利益率は0.1%程度である（図表4）。

図表4 広島県立美術館における収支状況 (2014年度)

収入内訳 (単位：千円)			
総収入 (委託事業 + 自主事業)		272,698	収入割合
委託事業	県委託費	171,346	62.8%
	料金収入	68,746	25.2%
	その他収入	30,911	11.3%
自主事業		1,695	0.6%

収支内訳 (単位：千円)		
委託事業	収入	271,003
	支出	270,679
	委託事業収支計 (A)	324
自主事業	収入	1,695
	支出	703
	自主事業収支計 (B)	992
収支総合計	(A) + (B)	1,316

広島県 HP 「平成26年度指定管理者制度導入施設の管理運営状況について」より筆者作成

入館料は先に述べたように条例の定める範囲内でしか設定されないため、もし企画展が大人気だったとしても、入館料および全体収支が劇的に倍増することは考えにくく、決して入館料の有無だけが指定管理者制度導入のインセンティブになっているわけではない。また県の委託料が全く支払われておらず、「料金収入」「その他収入」「自主事業」だけで運営されている広島県立文化芸術ホールの管理運営状況<sup>7</sup>では収支は1,693万円の赤字であり、委託料が無い場合の運営は厳しいと言わざるを得ない。広島県の社会教育施設の一例を挙げたにすぎないが、安藤が指摘したように利用料金を徴収したとしても、決して高収益が期待できるビジネスではないことが明らかである。

また、公立図書館でもカルチャー・コンビニエンス・クラブ (CCC)

が指定管理者となっている海老名市立中央図書館では自主事業として、スターバックスの導入や、書籍・雑誌の販売が行われている。筆者が2016年4月に海老名市立中央図書館の視察をした際に、案内をしてくれた高橋館長は「カフェ事業は黒字だが大きな収入源にはなっておらず、書籍・雑誌の販売事業は再販制があるものの、什器や人件費に経費がかかり完全に赤字となっている。」と発言している。自主事業についても高収益を期待することは非常に難しいといえるであろう。

### 3.2 住民による反対運動のためなのか？

山本<sup>8</sup>は公立図書館で指定管理者制度の導入率が低い理由の一つとして「住民による反対運動」を挙げている。2006年に文部科学省委託で行われた「学習活動やスポーツ、文化活動に係るニーズと社会教育施設等に関する調査」(図表5)では、図書館の利用率は全体で43.2%、10代だけに限定すると50.5%に達する。美術館・博物館の利用率は全体で21.1%・10代で15.0%であり、文化施設の利用率は全体で10.9%・10代で7.5%となっ

図表5 社会教育施設の利用状況

	全体	10代
公民館	19.2%	10.3%
図書館	43.2%	50.5%
美術館・博物館	21.1%	15.0%
文化施設	10.9%	7.5%
動物園・水族館・植物園	16.4%	10.3%
青少年教育施設	1.7%	2.8%
コミュニティセンター	1.7%	1.9%
民間カルチャースクール	6.3%	1.9%
民間スポーツクラブ	9.9%	4.7%
いずれも利用しない	35.5%	36.4%

出典：文部科学省委託「学習活動やスポーツ、文化活動等に係るニーズと社会教育施設等に関する調査」(平成18年)より筆者作成



ており、他の社会教育施設はごく一部の限られた住民しか利用していない状況に比べ、公立図書館は飛びぬけて利用が多く、それだけ住民にとって最も身近な社会教育施設であるといえる。

それだけ公立図書館の運営形態が大きく変化する指定管理者制度の導入について市民の関心が高く、山本や佐藤<sup>9</sup>が指摘しているように、「図書館は教育・文化に関わる施設である」「所蔵資料の偏りに注意を払わなければならない」という図書館の理念や機能を鑑みると営利を目的とした民間企業の参入について住民が反対するのも至極当然といえよう。

2015年10月4日に愛知県小牧市で行われたカルチャー・コンビニエンス・クラブ（CCC）と連携した新図書館建設を巡る住民投票では、投票率が50.38%に達し約57%の住民が反対の意思を示した。この結果を受けて新図書館建設計画が白紙になったことは記憶に新しい<sup>10</sup>。住民投票に至ったそもそもの経緯は、6,000人の署名を集めた住民が住民投票を請求したことから始まっており<sup>11</sup>、住民運動によって指定管理者制度の導入が阻止された格好の事例といえよう。しかしながら反対の争点は指定管理者制度の導入だけではなく、武雄市図書館で選書や分類の不備が指摘されたカルチャー・コンビニエンス・クラブ（CCC）自体に対する反対や42億円と巨額な建設費への反対もあり、争点が単に指定管理者制度の是非だけではないことも留意する必要がある。

山本<sup>12</sup>は住民運動によって指定管理者制度の導入が否定された事例として大津市、静岡市、南足柄市などを例示しているが、一方で住民運動が行われたにも関わらず、指定管理制度が導入された事例も多い。例えば、名古屋市立図書館の指定管理者制度導入を巡る住民運動があった際には、数回にわたり請願署名が行われ、各回とも1万筆以上、最も多い時には1万5,000筆近くの請願署名があったにも関わらず、いくつかの分館で指定管理者制度が導入されている<sup>13</sup>。また筆者も関わった水戸市立図書館の指定管理者制度に反対する住民運動<sup>14</sup>も直営を求める3,674筆の署名を集めたにも関わらず、2016年4月より中央館を除く5つの分館において指定管理者制度が導入された。必ずしも住民運動が指定管理者制度導入の大きな障壁になっているとは言えず、地域性も考慮されよう。

### 3.3 公立図書館の施設自体の特殊性に由来するーインスティテュート型施設

前節で検討したように、入館料が徴収できないことや、住民運動が公立図書館の指定管理者制度の導入を阻害する大きな理由とはなっていない。では、導入率が低い要因は何であろうか。その理由として、公立図書館の施設の特异性を挙げる。

中川<sup>15</sup>が指摘しているように公の施設は大別して、ファシリティ（施設・設備）型施設【単純定型サービス供給施設】と、インスティテュート（研究・教育）型施設【人的サービス提供施設】に分けることができる。ファシリティ型施設は体育施設、文化会館（貸ホール）、青少年教育施設、駐車場、公園などが該当する。これらは、施設管理（いわゆるハコモノの管理）や施設機能が重視されるため、民間ノウハウの導入やコストダウンは比較的求めやすく、指定管理者制度の参入の余地が大きいといえる。

一方でインスティテュート（研究・教育）型施設には、博物館や美術館、図書館、公立病院、公立保育園などの施設が該当する。これらは施設機能だけでなく、人的サービスが重視される。つまり、施設だけではなく職員の質や能力も市民サービスを行う上で大きな比重を占めるものである。（図表6）

図表6 ファシリティ型施設とインスティテュート施設の特徴

<p><b>ファシリティ【施設・設備】</b>（単純定型サービス供給施設） 施設管理・施設機能のみが重視される ⇒ 指定管理の参入余地が大きい 体育施設・文化会館（貸会場）・青少年教育施設・駐車場・公園など</p>
<p><b>インスティテュート【研究機関・教育施設】</b>（人的サービス提供施設） 施設だけでなく職員の質も市民サービスに大きな比重を占める 博物館や美術館、公立図書館、公立病院、公立保育園など</p>
<p>博物館・博物館類似施設 ⇒ 調査研究する学芸員は直営のまま 施設管理・利用者サービスは指定管理</p>
<p>公立図書館 ⇒ 図書館サービス、蔵書構成は人的資本が サービスの基本指定管理にはなじみにくい。</p>

インスティテュート型施設の中でも、公立病院や公立保育園などは職員数や職員の質が法令によってきめ細かく定められており、サービス内容が全国的に担保されていることや、民間の病院や保育園と併存関係にあり、民間にも病院や保育園の運営ノウハウが十分に蓄積されているため民間団体の参入がしやすい。しかし、博物館・美術館や図書館などの社会教育施設は博物館法や図書館法などの法令において職員数などの明確な規定がなく、地域特性に合わせて展開される事情もあり、全国一律に同じサービスを行っているわけではない。そのため、民間が参入するとしても、その地域に合わせたカスタマイズが必要である。そのため、博物館・美術館では、施設管理や来館者へのサービスについては指定管理者制度を導入しつつも、調査研究を担う学芸員は直営のまま施設も多い。先に述べたように病院や保育園は民間との併存が従来からあったが、図書館については私立図書館の館数のごくわずかであり、民間に図書館運営・管理のノウハウが蓄積されておらず、参入しにくいといった事情があるといえよう。

桑原<sup>16</sup>の調査によれば、指定管理者に指定された団体は、出資法人・公共団体が59館で12.6%、民間企業が356館で75.9%、NPOが45館で9.6%、地域団体等が9件で1.9%と民間企業の割合が圧倒的である。(図表7)

図表7 2014年度までに指定管理者制度を導入した事業者種別図書館

出資法人など		民間企業		NPO		地域団体など	
図書館数	構成比	図書館数	構成比	図書館数	構成比	図書館数	構成比
59	12.6%	356	75.9%	45	9.6%	9	1.9%

出典：桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度の実態」『尚絅大学研究紀要 人文・社会科学編』2015より

民間企業が多い理由について渡部<sup>17</sup>は貸出サービスを中心に構成される図書館の運営・サービスは地域特性を考慮するよりも平準化が進み、全国市場をターゲットにして民間企業の参入可能性が広がったことを挙げている。

さらに、民間企業の内訳を見ると、特定企業の寡占状態であることがわかる。(図表8)

公立図書館における指定管理者制度導入の課題

図表 8 民間企業における公立図書館指定管理者の内訳

区分	事業者名	図書館数	構成比
書籍流通系	図書館流通センター (TRC)	211	59.3%
	丸善	9	2.5%
	紀伊国屋	7	2.0%
	有隣堂	6	1.7%
	リブネット	4	1.1%
	カルチャー・コンビニエンス・クラブ (CCC)	3	0.8%
	すばる	2	0.6%
施設管理系	日本施設協会	8	2.2%
	その他	32	9.0%
人材派遣系	ヴィアックス	39	11.0%
	大新東・シダックス大新東ヒューマンサービス	32	8.7%
	その他	4	1.1%
合計		356	100%

出典：桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度の実態」『尚絅大学研究紀要 人文・社会科学編』2015より

図書館流通センター (TRC) が59.3%と圧倒的なシェアを誇っている。これは指定管理者制度導入以前より、公立図書館の選書カタログやMARC (機械可読目録) の提供や図書装備業務を請け負っており、間接サービスではあるが図書館の運営管理のノウハウがあったからであろう。ヴィアックスや大新東などの人材派遣系の民間企業が10%前後のシェアを握っており、以下書店系の民間企業と続く。また図書館流通センター (TRC) を始め、上位を占める民間企業は地元企業ではなく東京に本社を置く企業である。地元の人々を実際に雇用していると考えられるが、地方自治体からの委託料が地方で循環せずに東京に吸い上げられているという現状が指摘できよう。

### 3.4 国会、政府、図書館団体による指定管理者制度は公立図書館になじまないとする意見

指定管理者制度が導入され、5年ほど経過した2008年頃から当初想定されたメリットだけでなく、デメリットも顕著に現れてきており、国会や政府でも指定管理者制度に対する盲目的な迎合ではなく慎重論が登場する。

2008年5月に「社会教育法等の一部を改正する法律」が国会で議決された際には付帯決議<sup>18</sup>として「政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。一 国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に応じていくため、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確保及びその在り方について、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、検討すること。」と規定し、指定管理者制度の慎重な導入を求めている。さらに同年6月には渡海文部科学大臣が参議院文教科学委員会での答弁<sup>19</sup>において、指定管理の期間が5年程度と短いために、長期的視点にたった図書館の運営に指定管理者制度はなじまない趣旨の発言をしている。

また、2010年12月には総務省が「指定管理者制度の運用について」（総行経第38号）<sup>20</sup>の自治局長通知を出しており、指定管理者制度導入について8つの留意点を挙げている（図表9）。

特に「1 指定管理者制度については、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に活用できる制度であり、個々の施設に対し、指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度となっていること。」「2 指定管理者制度は、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、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。」の留意点は、指定管理者制度の導入の主目的が経費削減である地方公共団体に警鐘を鳴らすものである。

図表 9 指定管理者制度の運用について

(平成22年12月28日 総務省自治行政局長 通知)

- 1 指定管理者制度については、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に活用できる制度であり、個々の施設に対し、指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度となっていること。
- 2 指定管理者制度は、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、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。
- 3 指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを定期的に見直す機会を設けるため、指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする事とされている。この期間については、法令上具体の定めはないものであり、公の施設の適切かつ安定的な運営の要請も勘案し、各地方公共団体において、施設の設置目的や実情等を踏まえて指定期間を定めること。
- 4 指定管理者の指定の申請にあたっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。一方で、利用者や住民からの評価等を踏まえ同一事業者を再び指定している例もあり、各地方公共団体において施設の態様等に応じて適切に選定を行うこと。
- 5 指定管理者制度を活用した場合でも、住民の安全確保に十分に配慮するとともに、指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましいこと。
- 6 指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。
- 7 指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報適切に保護されるよう配慮すること。
- 8 指定期間が複数年度にわたり、かつ、地方公共団体から指定管理者に対して委託料を支出することが確実に見込まれる場合には、債務負担行為を設定すること。

2011年1月には総務大臣の片山善博が記者会見<sup>21</sup>において「(前略) 指定管理者制度が導入されてから今日までの自治体のこの制度の利用の状況を見てみますと、コストカットのツールとして使ってきた嫌いがあります。(中略) 本来、指定管理になじまないような施設についてまで、指定管理の波が押し寄せて、現れてしまっているという。そういうことを懸念していたものですから、改めて、その誤解を解いたり、本来の趣旨、目的を理解していただくために(総務省知事局通知を：筆者補足)出したわけですね。(中略)、例えば、公共図書館とか、まして学校図書館なんかは、指定管理になじまないと私は思うのです。やはり、きちっと行政がちゃんと直営で、スタッフを配置して運営すべきだと、私なんかは思うのですね。私が鳥取県知事の時もそうしてきました。(後略)」と発言しており、本来は指定管理者制度になじまない公立図書館まで指定管理の波が押し寄せていることに対して危惧している。鳥取県知事時代には県立図書館の振興に

尽力し、学校司書をすべての県立高校に正職員として配置している。これは人口減少が進んでいる県としては次世代の優秀な人材育成ことが重要だという信念から出た政策であるといえよう。

図書館団体から指定管理者制度に関する意見としては、日本図書館協会が2010年3月に発表した「公立図書館の指定管理者制度について」がある<sup>22</sup>。この中では指定管理者制度の公立図書館への適用は適切でないと反対の立場を表明したうえで、「司書集団の専門性の蓄積、所蔵資料のコレクション形成は図書館運営にとって極めて重要なことですが、これは一貫した方針のもとで継続して実施することにより実現できます。図書館は設立母体の異なる他の図書館や関係機関との密接な連携協力を不可欠としています。さらに図書館は事業収益が見込みにくい公共サービスであり、自治体が住民の生涯学習を保障するためにその経費を負担すべき事業です。こういった点からも図書館は、地方公共団体が設置し教育委員会により運営される仕組みは極めて合理的です。民間において図書館の管理を安定して行う物的能力、人的能力を有した事業者があるか、指定期間が限られているもとで事業の蓄積、発展ができるか、経費節減により図書館で働く人たちの賃金等労働条件に安定性を欠く事態が招来しないか、など指定管理者制度にある本質的ともいえるべき問題点があります。」として公立図書館は事業収益が見込めない生涯学習施設であり、直営が望ましいとしている。

さらに2010年9月に日本図書館協会は「図書館事業の公契約基準について」<sup>23</sup>という声明を発表し、その中で「日本図書館協会は、図書館は住民の生涯学習を保障する教育機関として教育委員会が直接管理運営すべきであり、指定管理者制度は図書館になじまないことを明らかにし、また司書に課せられている専門業務については委託すべきではないと考えている。」との立場を表明し、「図書館の管理運営の形態はそれぞれの自治体自らが判断すべきであり、地域の実状に応じた図書館業務の外部化についてすべて否定するものではないが、その外部化が適切であるかどうか、いっそうの検討が求められていると考える。すべての住民に資料、情報を確実に提供するための将来にわたる図書館計画、自治体のまちづくり、地域の活性化に結び付けた検討から離れて、外部化が実施に移されていることが少なくない。住民サービス向上ではなく、経費削減、職員削減を主要な目的としたり、委託料の低下が受託事業者の創意性や業務の専門性を高める意欲を削ぎ、従事する職員の待遇の低下や不安定雇用を招いていることは直視

すべきことである。」として指定管理者制度導入の際の留意点を図書館内部からの視点で洗い出している。

こうした見解は直接的に地方公共団体に対して強い影響を与えるものではないが、各地方公共団体が指定管理者制度の導入を検討の際に図書館協議会への諮問や住民代表の意見や議会での質疑の際の留意点として認識されるようになってきている。

#### 4. 指定管理者制度のメリットとデメリット

指定管理者制度のメリットおよびデメリットについては様々な意見があるが、ここでは柳<sup>24</sup>の論文を基に概観する。

##### 4.1 指定管理者制度のメリット

公立図書館における指定管理者制度導入のメリットとして柳は3つを大きな理由として挙げている。

- ① サービスの向上
- ② 効率的運用
- ③ 経費削減

また、安藤が図書館経営に指定管理者制度を導入した全地方公共団体を対象とした2007年に行った全国調査<sup>25</sup>でも指定管理者制度の理由として「経費削減・サービスの向上」78.0%、「経費削減」11.9%、「サービス向上」3.3%の順となっている。

指定管理者制度の本来の目的から鑑みれば「サービスの向上」と「経費削減」のバランスを考慮しなければならないのだが、現実には地方公共団体が公立図書館に指定管理者制度を導入する第一義的な目的は経費削減であると言えよう。また、従来の公務員では対応できなかった高度な専門性を持つ司書の確保の可能性や、柔軟な組織運営の可能性をメリットとする意見もあると柳は述べているが、指定管理者制度導入後にそのようなメリットが喧伝された図書館を管見しないため、導入の理由としては弱いと考えられる。

##### 4.2 指定管理者制度のデメリット

公立図書館における指定管理者制度導入のデメリットとして同じく柳は



12の項目を挙げている。

- ① 社会教育法（または図書館法）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）。

#### 4.3 メリット・デメリットの整理

柳が上記に挙げたメリットとデメリットの論点整理をしてみよう。まず、デメリットの①③④⑨については理念的な反対論であり、指定管理者制度そのものの批判ともいえる。それ以外のデメリットは図書館の現場で実際に起こり得る懸念事項といえる。懸念事項のデメリットを見比べてみると、メリットとデメリットが表裏関係にあると言える。例えば、メリット①「サービスの向上」に対して、デメリット⑤や⑪や⑫でサービス向上が難しいサービスもあることの対比が指摘できる。メリット②「効率的運用」に対しては、デメリット⑥や⑦にあるように効率性を重視することで地域の事情に合わせたサービスができない可能性を指摘できよう。またメリット③「経費削減」に対してデメリット⑧や⑩で入館料がとれない図書館の特性や人件費への圧迫される可能性を指摘できる。メリットの光が強ければ、その分、デメリットの影も強くなる。お互いにトレードオフの関係にあり、メリットを享受する分、デメリットのリスクをいかに減らすかということが地方公共団体や指定管理者には求められると言えよう。

#### 4.4 その他の指定管理者制度に対する批判点

財団法人地域創造は2008年に「指定管理者制度における公立文化施設の運営と財団のあり方に関する研究調査」報告書<sup>26</sup>の中で以下のような指定管理者制度の問題点を指摘している。

##### ① 経費節減の偏重

- ・指定管理者制度の導入にあたっては、住民サービスの向上と経費節減が両輪とされているが、実際には設置団体の厳しい財政状況の下、経費節減のみが重視される傾向が強い。
- ・特に公募の場合、提案価格が審査に影響するので、指定管理者に指定されるために提案価格を下げざるをえないケースも多い。
- ・施設運営の現場では、事業費の削減が余儀なくされるとともに、維持管理費や人件費も大きな影響を受けている。

##### ② 事業の継続性、柔軟性への影響

- ・育成型事業など、目標を5年後、10年後においた長期的な視点で行うべき事業も多い。
- ・指定管理者制度の下では、指定期間を超えた事業のデザインが描けないことなど、事業の継続性に対する懸念が強い。
- ・指定期間の指定管理料が確定していることから、その時々々の社会環境やニーズに対応した事業が実施できない、あるいは持ち出しで実施せざるをえないなど、事業の柔軟性を確保するのが難しい。

##### ③ 地域とのつながりやネットワークの蓄積・継承への影響

- ・各施設では事業を通じて、地域内外の文化施設、あるいは地域の民間事業者やNPO、住民グループ等と連携し、地域に密着した施設独自のネットワークを構築している例も多い。
- ・指定管理者としての業務が有期限であることで、こうした地域とのつながりやネットワークの蓄積を継承できなくなる恐れがあることを憂慮する声もある。

##### ④ 人材の雇用・育成への懸念

- ・公立文化施設の職員には、経験に裏づけされた高い専門性が必要となる。
- ・次期も継続して指定管理者に指定されるとは限らないことから、新しい専門人材の雇用に踏み切れない、あるいは、雇用ができて、臨時職員や契約職員である場合が多く、職員の雇用継続、スキルアップなどが大きな課題である。

- ⑤ 組織の疲弊と制度導入に伴う業務量・コストの増加
- ・指定管理料は減額される一方、住民サービスの向上、教育普及事業など支援・育成型事業の増加、評価業務への対応等で、職員の業務量は確実に増えている。
  - ・こうした状況が、職員の雇用条件や勤務条件の悪化を招き、職員や組織が疲弊している現場も多いのが現状である。特に、若手職員が厳しい雇用条件と勤務条件に置かれることが多く、モチベーションが低下することを懸念する声が多い。
  - ・また、指定管理者制度の導入は設置団体、運営主体双方に多大な労力とコストを強いることになるため、それらを含めた場合、果たしてその目的として掲げられている経費節減や、業務の効率化に貢献しているのかも疑問視されている。

これらは、文化施設全般を対象とした批判点であるが、文化施設の機能を持つ公立図書館においても同様にデメリットとして批判されるべき事項であろう。次章ではこれらの批判点を考慮しつつ、公立図書館に指定管理者制度がなじまない理由について6つの観点から検討を行っていく。

## 5. 公立図書館の指定管理者制度導入の課題：短期的な利益と長期的な利益の相反

前章では指定管理者制度のデメリットを挙げてきたが、どれも反対の理由づけとして一理あるといえよう。本章では公立図書館への指定管理制度導入の課題として、短期的な利益と長期的な利益の相反があることを指摘する。その理由について、①負のインセンティブが働く可能性、②本当にサービスが向上するのか、③行政に図書館運営のノウハウが残らない、④他の機関・部署との連携不足による孤立化、⑤短期的利益の追求のために長期的利益が損失、⑥人口減少への拍車化の6つの観点から論じていく。

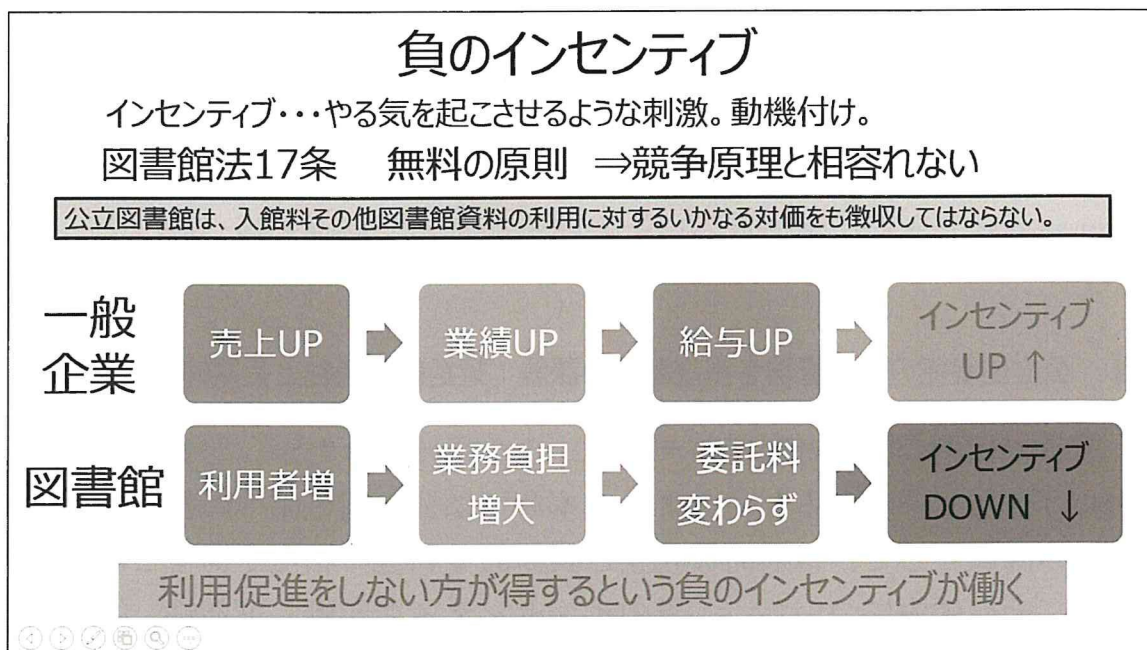
### 5.1 負のインセンティブが働く可能性

インセンティブとは、「人間の意欲を引き出すための刺激や動機づけ」のことを指す。例えば、民間企業であれば、個々の社員が売上げ目標を達成することで、会社の業績が上がり、収益が伸び、収益の一部は社員の賞与や給与の上昇となって社員に還元される。社員は賞与や給与の上昇をイ

インセンティブとして与えられるため、売上げ目標達成のために努力をする。これは企業に限らず個人でも同様である。例えば生徒は志望校に合格したいというインセンティブがあるからこそ、受験勉強を頑張るのである。

翻って、公立図書館は図書館法17条の無料原則のため、利用者から直接的な対価を徴収することができない。指定管理者制度が導入されて民間企業が運営した場合、図書館の利用者が増えることは、それだけ図書館員の業務負担が増大することを意味する。しかしながら委託料は事前に金額が決まっており、図書館利用者が増えたとしても図書館職員への賞与・給与が上がることはなく、それどころか指定管理者となっている民間団体が赤字を抱えることを意味する。(図表10)

図表10 負のインセンティブ



例えばカルチャー・コンビニエンス・クラブ (CCC) が指定管理者となっている武雄市図書館では初年度の2013年度は約3,300万円の赤字を計上しているが、これは年間来館者が想定の50万人を大きく上回る92万人となり、職員を増やして対応したことや、東京から応援も受けて交通費なども膨らんだことが要因と報道されている<sup>27</sup>。2014年度も約1,700万円の赤字を計上しており、高橋館長自身も「書店など民業部分を勘案しても黒字ではない。現状の来館者数で図書館運営だけで黒字化するのは難しいが、民業を含めて採算が取れるように努力する」と述べている<sup>28</sup>。このように対価を

徴収しない現行の公立図書館では、想定外の利用者増などに対応できず赤字を計上するリスクがある。カルチャー・コンビニエンス・クラブ (CCC) は企業規模が大きいためこのような赤字へのリスクヘッジの対処ができていますが、すべての企業がこうした赤字に対応できるわけではない。公立図書館ではまだ事例がないが累積する赤字のため、委託期間中にも関わらず指定管理者が撤退した施設の事例が複数ある<sup>29</sup>。民間企業も赤字のリスクがあれば、公立図書館の指定管理者に応募するという積極的なインセンティブが働かない。これは規模の経済性によって図書館流通センター (TRC) の寡占状態になっている遠因とも考えられる。必ずしも公立図書館の指定管理者になるということは民間に高収益をもたらすものではない。

葉袋<sup>30</sup>も指摘しているように、雇用される図書館員の視点から考えても忙しくても給与の上昇などのインセンティブが期待できなければ、むしろ利用者の来館促進をしない方が得するという負のインセンティブが働き、本来の目的であるサービスの向上とは真逆の対応にもなりかねない。こうした負のインセンティブに対しては、地方公共団体が柔軟に委託料を見直すことが対策として挙げられることが多いが、地方公共団体も経費削減が第一の目的であり、武雄市図書館でも翌年度に委託料の増額がなかったように、そうした柔軟な対応は難しいといえる。

## 5.2 本当にサービスが向上するのか

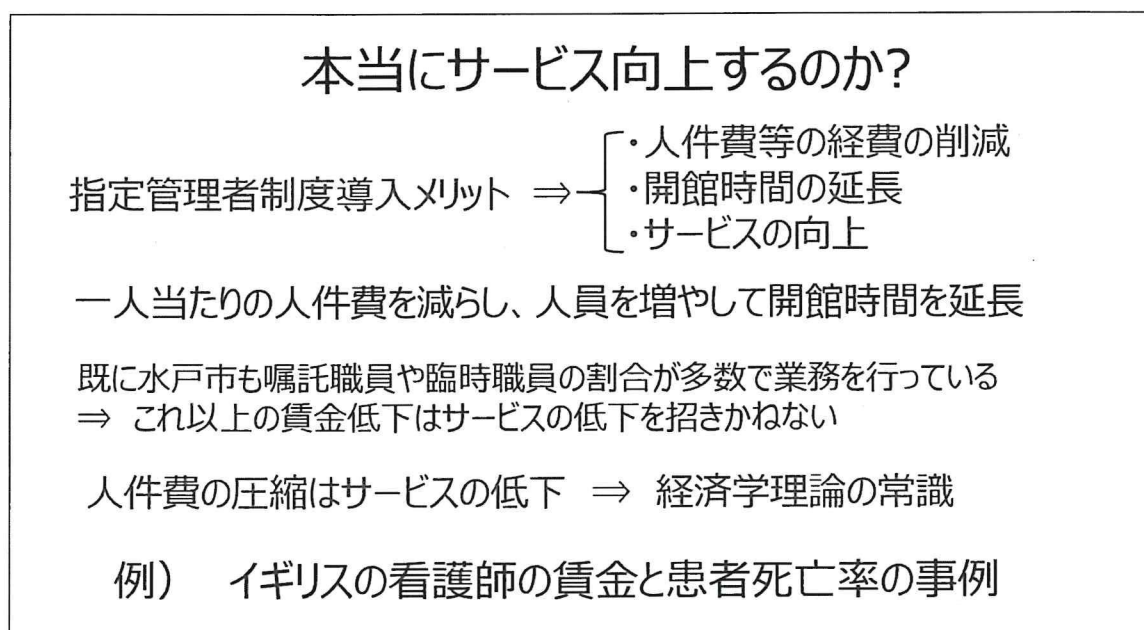
指定管理者制度を導入するメリットとしてサービスの向上と経費削減の2つが謳われており、指定管理者制度を導入した公立図書館では来館者数増加・貸出冊数増加・開館日数や開館時間の拡大延長や人件費の削減をサービスの向上や経費削減として謳うことが多い。こうした事柄は数字で表すことができ、その効果が一目でわかる量的な指標である。一方でレファレンスサービスなど図書館員の能力や質が求められるサービスは、個々の利用者の事例や満足度が異なるために、その効果を測定することが難しい。

日本図書館協会の統計<sup>31</sup>によれば、公立図書館の全職員数は39,157人であり専任職員は27.1%であり、兼任職員は3.0%、非常勤職員は24.2%、臨時職員は18.4%、委託・派遣が27.3%である。既に直営の公立図書館においても非正規で働く低賃金の図書館職員が多くを占めていることがわかる。

しかし、指定管理制度を導入した公立図書館の多くは開館日数の拡大、利用時間の延長とともに、本来ならばトレードオフの関係にある人件費の

削減も同時に行っている。つまり、一人当たりの人件費をさらに減らすことで人員を増やし開館日数や開館時間の拡大していることが推察されるが、これ以上の賃金低下はサービスの低下を招きかねない。(図表11)

図表11 人件費の圧縮はサービスの低下を招く



近年の経済学の研究では人件費の圧縮はサービスの低下を招くことが明らかとなっている。一例としてイギリスの看護師と賃金と患者の死亡率についての研究事例<sup>31</sup>を見てみよう。イギリスの看護師の賃金制度は全国一律に決められている。そのため物価や賃金の高い大都市などの高賃金地域では看護師の賃金よりも他の代替的な仕事の方が賃金が高いために優秀な看護師を確保することが難しい。そこで高賃金地域にある病院では賃金規制の対象外である派遣看護師が多く雇用されることになる。しかしこうした派遣看護師は該当病院に詳しくないことや臨床経験が少ないことが多い。そのため病院のパフォーマンスを大きく引き下げる結果をもたらした。この研究によれば民間企業の女性平均賃金と看護師の賃金の差が10%拡大すると心臓発作の死亡率が5%上昇すると結論づけている。つまり、低賃金がサービスの質の低下をもたらし、人命にまで影響を与えているのである。(図表12)