

指定管理者制度と図書館

昭和44年度文学部史学科卒
新 孝 一

はじめに

最近、公立図書館の世界では「指定管理者制度」という用語が頻りに話題になっている。図書館は「原則として無料とし、地方および国の行政機関が責任を持つものとする。それは特定の法令によって維持され、国および地方自治体により経費が調達されなければならない」（ユネスコ公共図書館宣言 1994）とされて、とくに、わが国においては都道府県および市町村によって直接管理運営するのが通例であった。

ところが、ここにきて自治体が図書館を直接管理運営するという状況が根本的に変わりつつある。もちろん指定管理者制度の導入は図書館だけに限らず、地方自治法でいう「公の施設」が対象である。この中には、博物館、美術館、公民館などすべての社会教育施設が含まれている。

昨今の世相は国・地方とを問わず、「官から民へ」「民で出来るものは民へ」の大合唱である。小泉内閣の「改革なくして成長なし」の方針のもとに進められた今年の郵政民営化の動きがこれを加速させている。「地方分権」「規制緩和」「三位一体改革」「聖域なき構造改革」「小さな政府の建設」「改革を止めない」など、歯切れのよいスローガンが国民大多数の支持を得たことはまだ記憶に新しい。

こうした動きの影響は図書館の現場において、資料費削減や職員数減少として現れている。しかもそれらは日常茶飯事に行われている。その結果、図書館業務の大幅な見直しが叫ばれ、ボランティアの導入やアウトソーシングの話題が活発になってきた。

またNPO(Nonprofit Organization: 民間非営利組織。非営利とは、利益を上げてはいけないという意味ではなく、利益があがっても構成員に分配しないで、団体の活動目的を達成するための費用に充てる)に、図書館業務の一部を委託する事例も多発している。

さらにPFI(Private Finance Initiative: 公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法)や、指定管理者制度の導入など図書館界はこの類の話題に事欠かない毎日である。

管理委託と指定管理

2003年6月13日に公布された「地方自治法の一部を改正する法律」(平成15年法律第81号)によって、それまでは地方公共団体の出資法人、公共団体、公共的団体に限って委託出来るとしていた公の施設の管理が、これらの団体に加え、幅広く民間事業者を含んだ地方公共団体が指定するものが管理出来るようになった。管理委託制度から指定管理者制度への転換である。

これまでは、地方公共団体の管理権限の下で、公の施設の具体的な管理の事務・業務は以下の管理受託者が執行することが可能であった。すなわち(1)地方公共団体の出資法人のうち一定条件を満たすもの(1/2以上出資等)、(2)公共団体(土地改良区等)、(3)公共的団体(農協、生協、自治会等)である。今回の改正では、それらに加えて地方公共団体の指

定を受けた「指定管理者」が管理を代行する。(1)指定管理者の範囲については特段の制約を設けず、議会の議決を経て指定し、(2)指定管理者も、使用の許可を行うことができることになった。

ところで公の施設とはどういう施設なのであろうか。地方自治法によると「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」(第244条)と定義されている。住民の福祉向上に不可欠な、道路・公園・学校・図書館・保育所・病院・体育館などの施設である。自治体はこれら公の施設を、正当な理由がない限り、住民が利用することを拒んではならないし、また不当な差別的取り扱いをしてはならないと規定されている。

そもそも地方公共団体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」(地方自治法1条の2第1項)ことが目的である。自治体にとっては公の施設の適切な運営こそ、重要な業務であると言える。

地方自治法は1963年改正で初めて公の施設を明記した。当時は公の施設の管理は委託しないことを想定していたが、設置目的を一層効果的に達成でき、かつ、条例の定めがある場合には委託も可能としていた。委託先としては「公共団体又は公共的団体」(旧地方自治法244条の2Ⅲ)に限定されていた。さらに、1991年の改正で管理受託者の範囲を拡大し、管理委託制度とした。今回、管理委託制度を廃止し、自治体が指定する団体・機関に管理を代行させる指定管理者制度に移行した。

指定管理者制度の特色

指定管理者制度は、管理受託団体について法律上の制限がないので、営利企業やNPO法人あるいは任意団体であっても、指定管理者になることは可能である。ただし、公の施設の設置目的等に応じた管理を行うために、指定管理者に必要な資格要件を定める場合がある。

2003年改正の特色は、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って当該普通地方公共団体が指定するもの(指定管理者)に、当該公の施設の管理を行わせることができる(第244条の2)とした点である。

設置目的を効果的に達成するために必要があるかどうかは慎重に判断されるべきであるが、自治体が必要であると判断した場合において、民間企業をふくむ団体(法人)に管理をまかせることができるようになった。もちろん個人では不可である。

公の施設の設置および管理について、普通地方公共団体は法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか条例でこれを定めることや、その条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めることにしている。さらに、指定管理者の指定は期間を定めて行うことや、指定管理者の指定をしようとするときは、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならないことも定めている。

これまでは普通地方公共団体および一定の条件で管理委託が可能であった公の施設であるが、議会の承認があれば、どんな団体(法人)にも指定管理者に指定できることが可能となったことが大きな特色である。

指定管理者導入の動き

2004年4月に山梨県山中湖村で、特定非営利活動法人地域資料デジタル化研究会が同村より山中湖情報創造館の指定管理者として指定を受け、民間団体に全面委託された第1号の図書館として開館した。つづいて同年12月10日には北九州市の5館（分館）が定例市議会において指定管理者導入が議決され、(株)図書館流通センターが受諾している。

2005年4月には鹿児島県阿久根市がNPO法人「ぷれでお」、2006年4月宮崎県串間市はNPO法人「コミュニティー21」にそれぞれ指定している。さらに三重県伊勢市、熊本県荒尾市、千葉県野田市、宮城県仙台市、兵庫県明石市、大阪府大東市、広島市、兵庫県稲美町、佐賀県東予賀町、徳島市、徳島県井川町などでも、指定管理者制度の募集や導入の検討をしていることが報道されている。

都道府県では、2005年12月に岩手県立図書館の指定管理者として(株)図書館流通センターを定めた。これに先だって岩手日報は論説で「公立図書館は公教育と同じく「無料の原則」を持つ。このため、全国的には「なじまない」として指定管理者に慎重な都道府県が多い。県は指定管理者を選んだ理由を明確に説明する責任があろう。」（2005.11.16

<http://www.shitei.seesaa.net/articie/10635585.html>)

と主張している。また島根県では住民から県立図書館に対して「厳しい島根県の財政再建のために、業務の効率化、人件費の削減による管理運営コストの削減により県民負担を軽減させる」こと等を理由に指定管理者制度導入への要望が出されているが、県当局は「導入の可否を含めて今年度検討する」と回答している。（2005.5.9 島根県庁 http://www.2.p.ref.shimane.jp/kouhou/h17/gyouzai/goiken/g0505_05.html)

おそらく最近では、全国各地の自治体で図書館を含めて公の施設の指定管理者制度の導入を検討しているものと思われる。

指定管理者制度ではないが、2006年1月10日（火）の徳島新聞1面記事は「行財政改革 とくしまの現場から 図書館業務で民活」との見出しで、徳島県藍住町立図書館が昨年春から県内では初めて図書館業務の一部をNPO法人に委託したことを報じている。藍住町立図書館は1990年にオープン。1992年の全国図書館大会で優秀図書館として表彰されたこともあり、徳島県を代表する町立図書館として全国的に知られている図書館である。徳島新聞記事によると、業務の一部をNPO法人に委託したことにより人件費が年間900万円削減できたという。藍住町立図書館では業務の一部委託であり指定管理者制度の導入ではないが、世論の流れは指定管理者制度導入の方向に進んでいることは間違いない。

文部科学省の見解

図書館の行政上の元締めは文部科学省であり、文部科学省こそ公立図書館を守る最後の砦である。その文部科学省は社会教育施設の指定管理者制度についてどのように対処しているのだろうか。

文部科学省の折原社会教育課長は、第26回中央教育審議会生涯学習分科会（2003年12月1日開催）において「指定管理者制度の導入は、地方分権という大きな考え方の下で、国から地方へ、官から民へという流れから来たものである。すなわち、地方において、現場の知恵を生かした柔軟で弾力的な地域再生の取組を可能とすることがねらいである。」「本

質的な背景には、地方公共団体における行財政事情が非常に厳しいという現状があると思う。可能な限り経費をかけずに同じようなサービスを効率的に行うことができることがメリットの一つである。他方で、住民の方々の意識が高まっており、自ら関わり自らサービスを提供していきたいという希望もあると思う。」「地域経済の活性化や雇用の拡大もメリットとして挙げられている。ただし、指定管理者制度は一つの選択肢」であって、それぞれの地方公共団体の判断と責任であるとの方針を示している。

当日配布の資料「公民館、図書館、博物館の民間への管理委託について」（H15.12.1 社会教育課）によると、「これまで文部科学省は、法律上必置が求められている職員について、社会教育法等の規定を踏まえ、教育委員会の任命が必要であるとの立場をとってきたところである。他方、今般、地域再生推進本部（10月24日内閣に設置。本部長：小泉内閣総理大臣）が、地方自治体を対象に行った民間委託の阻害要因についての調査によると、公民館、図書館、博物館に関する阻害要因として「必置職員に対する教育委員会の任命」が挙げられてきている。こうした「指定管理者制度」の導入や地域からの具体的な要望等を踏まえ、今後は、教育委員会の任命を行わずとも民間への全面的な管理委託が行えるよう、必要な検討・手続等を経た上で明確に周知していく」としている。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/001/03120101/001.htm

なお、同年11月21日開催の第24回経済財政諮問会議において、河村建夫文部科学大臣は図書館、博物館、公民館の管理運営の民間委託について、「地方自治法改正により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あらためて明確に周知」することを報告している。

<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2003/1121/shimon-s.pdf>

回りくどい説明であるが、自治法改正により必置職員の任命を教育委員会が行なわなくてもいいので、図書館等は民間へ管理委託しても可能との解釈である。

指定管理者制度の疑問点と今後

指定管理者制度の導入はまるでいいことばかりのようである。ただしそれらは、図書館運営は自治体職員が直営で行うよりも、民間会社等に業務委託するほうが人件費削減へ繋がるという発想である。職員（公務員）がやっていた図書館業務を非営利をうたうNPOや民間企業という組織に任せることによって、住民も安心・信用し、人件費も抑えられるというのであれば、自治体にとってはまことに好都合である。

小泉首相が拳を振り上げて、まるで何かに取り憑かれたかのように郵政民営化を絶叫した05年衆院選の結果は、見事な小泉自民党の大勝利であった。そのことと指定管理者制度を同列に扱うことは出来ないが、現代の世相をみていると、図書館における指定管理者制度導入さえも一見すべて薔薇色のごとくのものである。さらに公立図書館を完全民営化することによって、自治体が官僚主導から市民主導へと変貌を遂げるのではないか、あるいは税金の無駄が抑えられると期待する向きもある。

はたしてそうなのであろうか。公共図書館の現場からは、図書館が指定管理者制度になると、個人情報や読書のプライバシーは守られるのか、選書に偏りが出るのはないか、司書の専門性がつきにくいのではないかなどについて危惧する意見もある。これらに対しては、個人情報の保護については契約関係で解決できるし、選書に偏りがあるかを判断する

ことは厳密には困難であり、司書の専門性についても自治体の直営でなければ絶対に身につかないという類のものでもない、という反論がある。

日本図書館協会は指定管理者制度に関して次のように指摘している。「図書館業務は安定性、持続性、発展性が求められており、しかも他の社会教育施設に見られない「無料の原則」（図書館法第17条）があり、こうした点から、営利を追求、競争原理、企業秘密の民間企業の原則と公立図書館の設置目的は相反すると考えられる」としている。（**社団法人日本図書館協会**「公立図書館の指定管理者制度について」2005年8月4日）。図書館は経済効率を最優先する企業論理とは相反しており、したがって図書館に指定管理者制度の導入はなじまないとの立場を打ち出している。

当たり前のことであるが、図書館業務は一朝一夕に完成するような性質のものではない。常に動き続けるベルトコンベアーのように安定的、持続的に行われるものであり、一過性の業務ではない。しかも、やり直しのきかない業務である。にもかかわらず、主に経費削減の理由からであるが、20数年前から図書館業務の一部委託が実施されてきた。図書館における委託は、1981年第二次臨調において「社会福祉施設、社会教育施設等の公共施設については、民営化、管理運営の民間委託・・・」という方針を受けて、京都市立中央図書館が財団委託で開館したことが最初である。その後幾多の変遷を経て、1998年生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」において、委託の積極活用が打ち出された。この頃から、委託のねらいが「人件費抑制」から市場原理、民間活力の積極活用へと転換している。

近代公共図書館は、人類の叡智である知識、情報、記録、芸術作品等を市民誰でもが等しく共有し、必要な資料情報を保管する社会的装置である。一方、図書館は地方自治法上、公の施設に含まれるが、同時に学校、公民館、博物館などとともに教育機関として位置づけられている。

それは「教育、学術、文化など人間の精神や内面形成に深く関わる事業または研究を行い、教諭、司書、学芸員など専門的資格を有する職員を置き、自律性をもって経営される機関」（山口源治郎「公立図書館の法的環境の変化と図書館の未来」『図書館雑誌』vol.99 no.4 2005.4）であり、道路や公園など他の公の施設とは異なる点である。

図書館における指定管理者制度の導入は、財政事情の悪化や経費削減が主たる目的ならば、まさに本末転倒といわざるを得ない。指定管理者制度の導入は、あくまで「公の施設の設置の目的を効果的に達成する観点から設定」することが絶対的な条件である。図書館の設置目的を達成するためには、自治体が直接管理運営を行うよりも、指定管理者制度が優位であるということが客観的に示されたときにのみ有効と言える。

すでに図書館を指定管理者に導入した自治体で、公務員である職員（司書）が図書館運営を行うより指定管理者のほうが優れた図書館サービスを、一時的でなく継続的に実践できているならば、経費削減や経済効率に関わらず、直ちに、どこの図書館にも指定管理者制度を導入すべきであろう。

（徳島県立図書館勤務）