

指定管理者制度のあり方と市民参加

伊藤久雄（認定NPO法人まちぽっと理事）

1. 指定管理者制度の概要と全国的な情勢について

指定管理者制度の概要と全国的な情勢については、下記（まちぽっとリサーチ）を参照してください。

総務省調査にみる指定管理者制度の現状と今後の課題（PDF）

http://machi-pot.org/modules/project/uploads/20161231_2_ito.pdf

（参考） 業務委託と指定管理者制度

	業務委託	指定管理者制度
根拠法	民法（契約）	地方自治法
事業者の選定	競争入札（随意契約もあり）	公募（原則）－選定－議会議決
契約等	委託契約	協定（行政処分）
事業期間	原則－単年度 条例によって複数年も可	期間を定める
精算	原則としてなし	精算も求める場合がある

*業務委託は業務の単位ごとに契約。指定管理者制度は施設管理と事業運営を一体として行うための制度。しかし現状は委託と同じことを行っている場合が多い。

2. 公立図書館における指定管理者制度の運用状況

（1） 市町村における施設別導入率

日本図書館協会の「公立図書館の指定管理者制度について－2016（案）」（2016年8月、公益社団法人日本図書館協会）を公表しているが、その中で公立図書館における指定管理者制度の運用状況を報告している。その内容は以下のとおり。

① 指定管理者制度の導入状況

公立図書館における指定管理者制度の導入は、発足時との比較でやや増加したものの、多くの自治体では、図書館運営の継続性や安定性、専門職員の確保・育成、他機関や地域との連携などが難しいことなどから、公立図書館に指定管理者制度を導入していない。

- ・日本図書館協会「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 2015年調査（報告）」

導入数 430 館、導入率 13.2%

なお、指定管理者制度を導入し、直営に変更した館が12館あることは注目に値する。

- ・文部科学省「社会教育調査」2011(平成23)年度調査(2011年10月1日現在)
導入数347館、導入率は10.7%
- ・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)
導入数501館、導入率15.2%

項目	図書館	導入	導入率	都道府県 立図書館	導入	導入率	市区町村 立図書館	導入	導入率
日本図書館協会調査2015	3,241	430	13.2%	59	4	6.8%	3,182	426	13.4%
文部科学省調査2011	3,249	347	10.7%	61	1	1.6%	3,188	346	10.9%
総務省調査2015	3,304	501	15.2%	63	6	9.5%	3,241	495	15.2%

② 図書館職員数

公立図書館職員数のうち、専任職員数(司書・司書補を含む。)がこの10年間で26%減少する一方で、委託・派遣の職員(司書・司書補を含む。)、指定管理者の職員(司書・司書補を含む。)が4.5倍増加しています。これはすべてが指定管理者制度に起因するものとは限らないが、看過できない状況である。

- ・「日本の図書館2015」(日本図書館協会刊)は、委託・派遣の職員に指定管理者の職員と業務委託職員がともに含まれるため、指定管理者の職員の実数が把握できないが、増加が推測される。

項目	2005(平成17)年	2015(平成27)年	備考
専門職員	14,206人	10,485人	3,721人減
うち司書・司書補	7,042人	5,481人	1,561人減
委託・派遣の職員	2,358.4人	10,666.2人	8,307.8人増
うち司書・司書補	836.0人	6,196.6人	5,360.6人増

*委託・派遣の職員:年間実労働時間1500時間を1人として換算

- ・文部科学省「社会教育調査」

項目	2005(平成17)年度	2011(平成23)年度	備考
専門	15,190人	12,403人	2,787人減
うち司書・司書補	7,152人	6,087人	1,065人減
指定管理者	-	3,867人	
うち司書・司書補	-	2,279人	

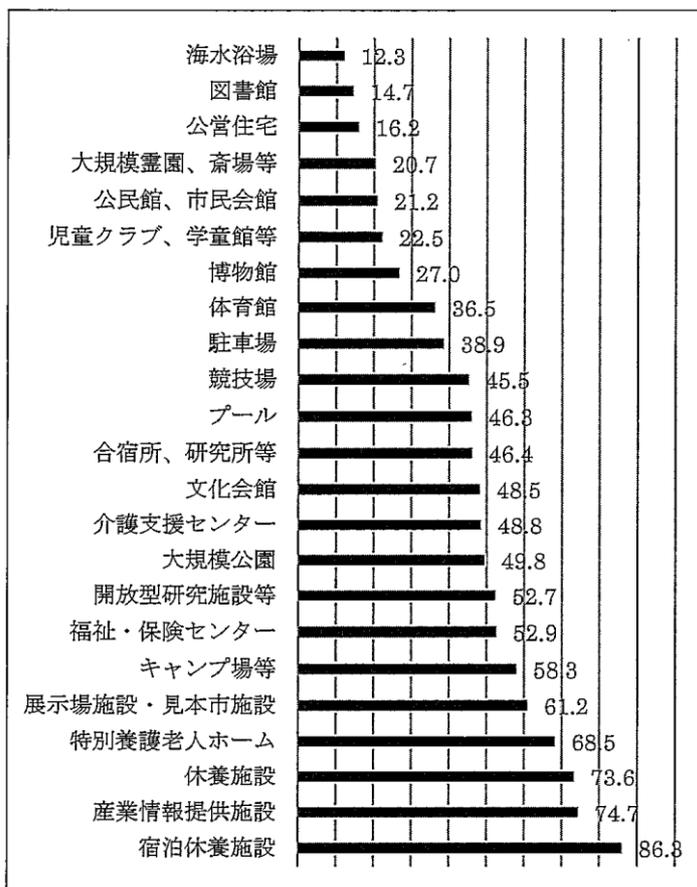
③ 指定管理者制度の導入をめぐる

指定管理者制度の適用は、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項で「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」としており、住民への公立図書館のサービス向上を図る観点から適用か否かを判断するものである。公立図書館における指定管理者制度の導入をめぐるには、多様な意見があるが、導入を推進する多くの自治体では、例えば、次のような理由をあげている。

「民間事業者等の創意工夫を活かし、多様化する市民ニーズに、より効果的・効率的に対応することで、市民サービスの向上を図るとともに経費の削減がなされることを期待して、指定管理者制度を導入する。」このことで、開館時間の延長や開館日数の増加が行われ、図書館運営経費が節減される事例を見受けるが、一方で、経費や手間のかかるサービスや事業への取組みが十分ではないなど、責任の所在が明確とは言えない場合などがあり、公立図書館の目指すべき姿とは必ずしも思えない状況が見受けられ、継続的かつ安定的なサービスの維持向上に結びつくものとなっていないのが現状である。

(2) 山本昭和さんの論文から

市町村における導入率



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」から

山本昭和さん（相山（すぎやま）女学園大学・図書館学）は、「指定管理者制度の本質的な問題点－図書館は直営でなければいけない」（出版ニュース 2016 年 11 月）において、分野（施設）別指定管理者導入をグラフ化している。上図のように図書館はの導入率は最も低い分野の 1 つである。

3. 総務省の動向

（1）指定管理者制度の運用について（2010 年 12 月、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っても、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。

(2) 片山総務大臣記者会見 (2011年1月)

- ・ 指定管理者制度というのは、一番のねらいは、行政サービスの質の向上にあるはずなのです。俗にお役所仕事とかです。そういうものから脱却をして、民間の創意工夫とか、それから経験とか、そういうものを導入することによって、ともすれば画一的で、規則などに縛られて、利用者本位ではないと批判されてきた公の施設の利活用について、新風を吹き込みたいと。行政サービスの質を向上したい、住民の皆さんの満足度を高めたいということなのです。
- ・ ところが、そっちの方よりも、むしろ、外注することによって、アウトソースすることによって、コストをいかにカットするかというところに力点が置かれてきたような印象を持っております。特に、私などが懸念していますのは、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（通知を）出したわけです。
- ・ 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は思っています。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。私が鳥取県知事の時もそうしてきました。だけど、じゃあ、それが法律にそう書いてあるのかというと、必ずしもそうでもない。何でも出せるような、そういう仕組みになっているものですから、あとは、どう言うのでしょうか、良識とか、常識とかです。

(3) トップランナー方式導入における検討対象業務と図書館管理

① トップランナー方式

- 歳出の効率化を推進する観点から、民間委託等の業務改革を実施している地方団体の経費水準を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映するトップランナー方式を推進。その際、財源保障機能を適切に働かせ、住民生活の安心安全を確保することを前提として取り組む。
- 地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている地方団体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務（23業務）についてトップランナー方式の検討対象とする。
- 導入に当たっては、地方団体への影響等を考慮し、複数年（概ね3～5年程度）かけて段階的に反映するとともに、小規模団体において民間委託等が進んでいない状況を踏まえて算定。

② 平成28年度の取組み

- 多くの団体が業務改革に取り組んでいる以下の16業務について、トップランナー方式を導入し、段階的な反映における初年度の見直しを実施。

◇本庁舎夜間警備 ◇案内・受付 ◇電話交換 ◇学校用務員事務 ◇道路維持補修・清掃等 ◇本庁舎清掃 ◇本庁舎夜間警備 ◇案内・受付 ◇電話交換 ◇公用車運転 ◇一般ごみ収集 ◇学校給食（調理）◇学校給食（運搬）◇体育館管理 ◇競技場管理 ◇情報システムの運用 ◇プール管理 ◇公園管理 ◇庶務業務の集約化

③ 平成29年度も取組み

○平成28年度から導入した16業務について、段階的な反映における2年目の見直しを実施。

○業務の性格、業務改革の進捗、地方団体の意見等を踏まえ、図書館管理等5業務以外の以下の2業務について、新たにトップランナー方式を導入。

◇青少年教育施設管理 ◇公立大学運営

④ トップランナー方式の検討対象業務（図書館管理等5業務）について

経済財政諮問会議における高市総務相提出資料（2016年11月）より抜粋

◇図書館管理等4業務（博物館、公民館、児童館等）

以下の地方団体の意見等を踏まえ、トップランナー方式の導入を見送ることとする。

○地方団体においては、以下の観点から指定管理者制度を導入しないとの意見が多い。

- ・教育機関、調査研究機関としての重要性に鑑み、司書、学芸員等を地方団体の職員として配置することが適切である。（図書館・博物館等）
- ・地域づくりの拠点として重要な役割を有しており、行政や地域との密接な関係を安定的・継続的に維持していく必要がある。（公民館）
- ・子育て支援機関として重要な役割を有しており、保育所、学校その他の機関との連携が重要である。（児童館等）・専門性の高い職員を長期的に育成・確保する必要がある。

○関係省（文部科学省及び厚生労働省）や関係団体（日本図書館協会等）において、業務の専門性、地域のニーズへの対応、持続的・継続的運営の観点から、各施設の機能が十分に果たせなくなることが懸念されるとの意見がある。

○実態として指定管理者制度の導入が進んでいない。

○社会教育法等の一部改正法（2008年）の国会審議において「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」等の附帯決議がある。

◇窓口業務（戸籍業務、住民基本台帳業務、税証明業務、福祉業務等） 総合窓口・アウトソーシングの活用

地方団体において、以下の政府の取組を注視している等の意見があり、今後の業務改革の進捗状況等を踏まえて検討する必要があることから、平成29年度の導入を見送り、引き続き検討する。

○政府内において、窓口業務等の民間委託の為の業務マニュアル・標準委託仕様書（案）

を今年度中に作成予定である。

- 第 31 次地方制度調査会において、公権力の行使を含む窓口業務に地方独立行政法人を活用することについて答申があり、総務省において、その趣旨・内容を踏まえ、具体的な取組内容を検討している。

4. 「今後の東久留米市立図書館の運営方針」と(案)に対するパブリックコメント

(1) 今後の東久留米市立図書館の運営方針

I 図書館運営方針策定の背景

- 1. 財政健全経営計画実行プラン
- 2. 図書館のあり方検討委員会

II 今後目指すべき東久留米市立図書館像とその実現に必要な力

- 1. 今後目指すべき図書館像
- 2. 新しい役割を果たすために必要な力

III 今後の東久留米市立図書館の運営の基本的考え方

IV 運営方法についての検討

- 1. 業務委託の拡大
- 2. 指定管理者の導入

V 今後の運営方法の方針とスケジュール

- 1. 指定管理者の導入
- 2. 導入の準備期間
- 3. 導入スケジュール

VI 中央図書館に指定管理者を導入する場合の短所の解決策

- 1. 中央図書館への指定管理者導入の短所
- 2. 上記の短所についての考え方と対応

VII 新しい図書館運営で解決すべき課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1 3

- 1. 費用対効果の高い持続可能なサービス
- 2. 施設整備
- 3. 行政資料の提供・保存体制の整備
- 4. 市民協働の発展

中央図書館への民間事業者の導入比較 (資料 1)

新たな図書館運営に必要な市職員数 (資料 2)

新たな図書館運営の経費比較 (民間事業者導入手法の違いによる) (資料 3)

(2) パブリックコメント

- ・ 意見は 55 件（まとめたもので、実際は 397 件だった）
- ・ 意見の概要と見解は次のように分類されている。
 - ▷ 市・教育委員会・図書館に対して
 - ▷ 期間が区切られていること（運営・事業・蔵書・人材）
 - ▷ 民間事業差であることについて
 - ▷ 選書・除籍について
 - ▷ 国等の見解に対して
 - ▷ サービスと行政を分けることについて
 - ▷ 図書館専門員について
 - ▷ 方針案について
 - ▷ コストについて
 - ▷ 施設の貸出について
 - ▷ 施設の整備について
 - ▷ 手続きについて
 - ▷ 現状について
- ・ ほとんどは方針案に対する反対意見であった。賛成意見は「職員削減によるコスト削減の期待」1 件と「指定管理者制度導入による地区館のサービス向上：1 件、計 2 件であった（全体の意見 397 件のうち、反対 97%）」と思われる。
- ・ 特に、コスト、手続き、現状についてなどは、本集会の趣旨とも関わると思われるので資料として添付する。

<資料> パブリックコメントと市の見解（抜粋） 別紙

- ・ なお、公文書管理のあり方も最近注目されている。市町村でも公文書館をつくる動きもある。公文書管理条例策定の市町村もある（東京都は新年度検討）。

5. 指定管理者制度と市民参加

(1) 導入の是非の検証

総務省調査にみる指定管理者制度の現状と今後の課題（PDF）

http://machi-pot.org/modules/project/uploads/20161231_2_ito.pdf

（8 ページ参照）

(2) 専門的人材が失われることは市民にとっての損失

山本昭和さん（相山（すぎやま）女学園大学・図書館学）は、「指定管理者制度の本質的な問題点－図書館は直営でなければいけない」（出版ニュース 2016 年 11 月）において、まとめとして以下のように述べている。

まとめ

図書館は地域の中核的教育施設であり、人権を保障する施設なのだから、自治体が直接責任を持たなければならぬ。図書館は、金銭的利益を目的としてはならない施設なのだから、営利を目的とする企業活動の一環にはなり得ない。図書館は永続する施設なのだから、長期的展望に立っていない指定管理者制度とは、根本的に相容れない。

それにもかかわらず指定管理者制度によって図書館を民営化するなら、社会教育に歪みを生み出し、専門的人材が失われ、官製ワーキングプアを生み出し、サービスのノウハウが失われ、図書館の根本が破壊される。そしてその損失は、将来の世代にまで及ぶ。図書館は直営でなければならぬ。

この論文に掲載された資料を参考までに示す。

（次ページ）

この資料でいえることは、指定管理者制度を導入した図書館の収入は指定管理料以外にはほとんどないということであり、支出はほとんどが人件費だということである（2014 年度 76%）。そして丸善CHIホールディングスの図書館サポート事業（図書館の業務受託や指定管理）の場合に明らかなように、臨時雇用率の異常なまでの高さである（98.5%）。

まさに、「専門的な人材が失われ、官制ワーキングプアを生み出し、サービスのノウハウが失われ、図書館の根本が破壊される。その損失は、将来の世代にまで及ぶ」のである。

(3) 図書館運営への市民参加

① 市民参加が活発だから指定管理にはできない。伊万里市民図書館視察報告（2013 年 10 月 23 日 武蔵野市議 川名ゆうじさん blog）

市議会文教委員会の行政視察で佐賀県伊万里市民図書館を訪れた。「〇〇市図書館」ではなく「市民図書館」とあえて名付けられており、市民による支援が活発で知られ、また、図書館による市民支援、ビジネス支援でも知られている図書館だ。そして、指定管理者制度を採用しないことも決めている。佐賀県と言えば、武雄市の図書館が有名だが、その対極にある図書館とも思えた図書館だった。

視察で最も印象に残っているのは、伊万里市民図書館設置条例の第 1 条に「図書館は地方

表1 名古屋市志段味図書館の収支決算

	2013年度 決算	2014年度 決算
(A) 収入合計	35,672,400	37,088,166
指定管理料	35,635,000	36,957,000
自主事業(参加料等)	37,000	50,466
その他	400	700
(B) 支出合計	42,900,906	40,173,201
人件費	32,266,175	30,590,391
外部委託費	2,614,054	2,718,576
一般管理費	2,372,050	1,130,855
光熱水費	2,980,867	2,773,005
賃賃料	292,159	303,528
修繕費	568,455	586,224
備品費	0	0
各種事業経費(講師謝金等)	106,271	373,133
その他	1,700,875	1,697,489
収支(A-B)	▲ 7,228,506	▲ 3,085,035

([名古屋市志段味図書館指定管理者検証委員会]「名古屋市志段味図書館指定管理者の検証について」[2015年]による。指定管理者はTRC、決算は赤字である。)

表2 従業員数(丸善CHIホールディングス株式会社)

	従業員数(人)			臨時雇用 率(%)
	正規雇用人員	臨時雇用人員	計	
文教市場販売事業	476	1,066	1,542	69.1
店舗・ネット販売事業	435	3,402	3,837	88.7
図書館サポート事業	83	5,570	5,653	98.5
出版事業	93	53	146	36.3
その他	236	993	1,229	80.8
全社(共通)	86	35	121	28.9
合計	1,409	11,119	12,528	88.8

(2016年1月現在の統計。同社の有価証券報告書による)

自治の発展のためにある」と書かれていることだ。図書館にはこの条例の一文と図書館の自由宣言が誇らしげに掲げられていた。武蔵野市の図書館条例は「第1条 図書館法第10条の規定に基づき、図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、及び保存して市民の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的として、武蔵野市立図書館を設置する」とあるように、通常は図書館法に書かれていることをそのまま条例にしてるのだが、あえてここまで明確に目的を示していたからだ。

(中略)

伊万里市民図書館は指定管理者制度を採用していないが、その理由についても伺った。もっとも大きな理由は、「市民がこれほど参加している施設を民営化できない」からだという。確かに運営を別の事業者にしてしまうと、市民との関係はリセットしてしまうことになる。市民参加をどのように規定し責任は誰にあるのかを突き詰めていくと指定管理者制度では内容を仕様書に書き込み契約として指定した業者に行わせ、評価もしなくてはならない。5年ごとに事業者が変わる可能性もあり、市民との関係を続けることもその都度に契約していくのも難しいだろう。そう考えると、理解できることだった。

② 図書館協議会

東久留米市図書館運営協議会は、第3回協議会を平成28年11月4日に開催し、協議事項として「今後の市立図書館の運営方針(案)について」が諮られている。東久留米市図書館運営協議会には公募市民が2人加わっている。図書館に限ったことではないが、公募市民との図書館に関心を持つ市民との協議、懇談の場はあるのだろうか。

なお図書館協議会は「現行の中央図書館を直営で運営し、指定管理者が運営する地区館も含め全館を統括する運営体制は適切なものであり、継続を望む」との意見を表明している。

③ 図書館に関わる市民の会など

- ・ 他市には。名称はさまざまだが、たとえば町田市には町田の図書館活動をすすめる会がある。
- ・ 東久留米市では、東久留米の図書館を考える会」が活動しているということであり、今後の活動に期待したい。

④ 公立図書館における市民参画のあり方—図書館協議会の現状と未来—（第102回 全国図書館大会 東京大会 分科会）

- ・ 分科会開催の趣旨とパネラー等は以下のとおり。
- ・ 公立図書館は、市民の自立と地域社会の発展に不可欠な施設です。市民自身が公立図書館に関心を持ち、市民が図書館をつくる前提として、公立図書館を巡る運営、障害者差別解消法と公立図書館などの諸課題に対し、市民はどの様に関わるべきか。図書館友の会全国連絡会が注目している図書館協議会活動を中心に市民と図書館の関わりを考え、各地における今後の活動に資することを目指します。

基調報告：山口 洋（中央大学文学部、図書館友の会全国連絡会運営委員）

「図書館協議会の現状と課題（論点整理）」

パネルディスカッション：「公立図書館における市民参画のあり方」

パネラー：松岡 要「図書館協議会の制度的位置づけ」（元日本図書館協会事務局長）

パネラー：森下芳則「田原市図書館協議会の活動から」（元愛知県田原市図書館館長）

パネラー：阿曾千代子「図書館協議会の未来を求めて—図書館友の会活動から見えてきたこと

<参考資料>

- ◇ 公立図書館の指定管理者制度について—2016（案）
2016年8月26日 公益社団法人日本図書館協会
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikenkai2016an.pdf>
- ◇ 図書館の設置及び運営上の望ましい基準（平成24年12月19日 文部科学省告示第172号）
http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282451.htm

- ◇ 経済・財政一体改革の推進に向けた地方行財政改革の取組について
http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2016/1125/shiryo_07.pdf
- ◇ 山本昭和（相山女学園大学・図書館学） 「指定管理者制度の本質的な問題点－図書館は直営でなければならぬ」（出版ニュース 2016 年 11 月）

＊本稿は、2017 年 2 月 12 日に東久留米市で開催された下記講演会のレジメとして作成したものを一部修正したものである。

指定管理者制度と市民参加～中央図書館への導入を考える～

2 月 12 日（日）午後 2 時～4 時

場所：東久留米市生涯学習センター 集会学習室 2

講師：伊藤久雄

主催：東久留米の未来をきずく会（くるめ・未来）

共催：東久留米市民自治研究センター

指定管理者制度（パブリックコメント）資料

→http://machi-pot.org/modules/project/uploads/20170217_siryoku.pdf