

## 公共図書館と指定管理者制度

三角, 啓介  
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/8286>

---

出版情報：学生法政論集. 1, pp.79-93, 2007-03-26. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

# 公共図書館と指定管理者制度

三角啓介

- 第1章 はじめに
- 第2章 公共図書館
- 第3章 指定管理者制度
- 第4章 公共図書館と指定管理者制度
- 第5章 まとめ

## 第1章 はじめに

2003年6月13日公布の「地方自治法の一部を改正する法律」により、地方自治法が定める「公の施設」に「指定管理者制度」が導入された。従来、地方公共団体の施設の管理を第三者に行わせる場合、その相手方は地方公共団体が出資した法人等に限定されていたが、その制限が取り除かれ、一般の株式会社も含めたあらゆる団体が対象となった<sup>1</sup>。また、あわせて文部科学省が法解釈を変更し、包括的に公共図書館<sup>2</sup>運営を民間に委ねることが可能となった。

公共図書館はこれまで市民の学習機会を保障してきたし、「生涯学習」が唱えられる現在、その役割は、ますます大きい。

本稿は、まず公共図書館の意義、現状及び役割等をまとめ、次に指定管理者制度の概要を見た上で、法制上の問題点、制度導入の是非やあるべき方策を検討することを目的とする。

## 第2章 公共図書館

### 1 定義・歴史

図書館の語源は、ラテン語のliberとされ、図書館はまず本のコレクションであり、その置き場所を意味する。そこから、施設として、コレクションを管理し利用に供する役割を果たすものとなった<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 参照、稲葉馨「「公の施設」の指定管理者制度」現代の図書館42巻4号（2004年）240-247頁。

<sup>2</sup> 以下、「公共図書館」の語を地方公共団体が設置する図書館の意味で用いる。

<sup>3</sup> 植松貞夫ほか『改訂図書館概論』（樹村房・2005年）7頁〔永田治樹〕。

学術図書館の原型は前3世紀のアレキサンドリアの図書館に遡る。17-18世紀には識字率上昇に伴い既存図書館の公開や私設読書施設が多数生み出された。近代には適性ある労働者を作り出すために社会教育が要請され、公共図書館が成立する。日本では、明治以降図書館が設立されてきたが、戦前は都市部中心、有料、閉架式のため利用者は一部に限られた<sup>4</sup>。戦後、「図書館法」が1950年に制定され、無料の原則が明確にされた。また日本図書館協会が1963年に『中小都市における公共図書館の運営』を刊行し、貸出重視路線をとり大都市近郊で公共図書館が定着する<sup>5</sup>。2005年には図書館設置率は都道府県立100%、市区立98.2%、町村立46.6%、公共図書館での年間個人向け貸出数は延べ約6億点である<sup>6</sup>。

## 2 意義

図書館一般の意義は「情報メディアの収集」と「共同利用」とされる。また、経済学的には公共財とされる<sup>7</sup>。その中でも公共図書館の持つ特有の意義について「ユネスコ公共図書館宣言1994」<sup>8</sup>は「社会と個人の自由、繁栄および発展は人間にとっての基本的価値である。このことは、十分に情報を得ている市民が、その民主的権利を行使し、社会において積極的な役割を果たす能力によって、はじめて達成される。建設的に参加して民主主義を進展させることは、十分な教育が受けられ、知識、思想、文化および情報に自由かつ無制限に接し得ることにかかっている。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」とし、「男女の心の中に平和と精神的な幸福を育成するための必須の機関である」とする。

## 3 法制度

公共図書館が、行政組織面で地方公共団体の組織の一環であり、行政作用の面で地方教育行政の中の社会教育活動を行う<sup>9</sup>ことから、これに関する法律の主なものを教育法の法体系、教育行政法の法体系、地方行政法一般の法体系に整理する。

### (1) 教育法体系

はじめに、教育権を定める憲法第26条に対しては、「国民はすべて教育を受ける権利を有

<sup>4</sup> 高山正也ほか『改訂図書館経営論』（樹村房・2004年）12-13頁〔村田文生〕。

<sup>5</sup> 同上139-144頁〔寺田光孝〕。

<sup>6</sup> 以上の統計は日本図書館協会「日本の図書館統計」<http://www.jla.or.jp/statistics/2005pub.html>（2006年10月30日閲覧。本稿でWWW上の情報を参照している場合はこれに同じ。）による。

<sup>7</sup> 植松ほか、前掲注3、7-19頁〔永田治樹〕。

<sup>8</sup> 英語の原文は、<http://www.unesco.org/webworld/libraries/manifestos/libraman.html>を参照。訳文は日本図書館協会のサイト内のもの（<http://wwwsoc.nii.ac.jp/jla/yunesuko.htm>）に拠った。

<sup>9</sup> 植松ほか・前掲注3）96頁〔葉袋秀樹〕。

し、その保護する子女に教育を受けさせる義務を負うが、国民各人が自らなしうるところには限界がある。そこで、現代国家において『教育を受ける権利』は、国に対し合理的な教育制度と適切な教育の場を提供することを要求する「社会権」であるとされる<sup>10</sup>。また、「ここにいう『教育』は、学校教育に限られず、社会教育をも含む…『教育を受ける権利』については年齢上の制限はない」とされる<sup>11</sup>。

次に教育基本法は、第2条で「教育の目的は、あらゆる機会に、あらゆる場所において実現されなければならない。」と教育の方針を定める。第7条で「国及び地方公共団体は、図書館…の利用…によつて教育の目的の実現に努めなければならない」と定める。

以上を受けて社会教育法は、「社会教育」を「学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動」と定義している。同法第9条は図書館が社会教育機関であることを定める。

以上の諸法を受け、図書館法は、第2条で図書館を定義し、第3条において図書館の活動を「図書館奉仕」として規定している。図書館が行うのは、恩恵としての教育や、特定の方向への人々の指導でなく、学びたい、教養を高めたい、楽しみたい、何かを知りたいと思う人々への「奉仕」の活動であることが規定されたとされる<sup>12</sup>。また専門職員の資格である司書・司書補についての定めがある。

公共図書館については、設置が条例による旨が定められ、職員や「図書館協議会」についての定めがある。図書館協議会は、委員が学校教育・社会教育関係者や学識経験者から教育委員会によって任命され、図書館運営に関し館長の諮問に応じ、図書館奉仕について意見を述べる機関である(第14条)。これは「運営への住民の参加を制度化することにより、図書館の公共性・民主制を示」しているとされる<sup>13</sup>。そして、最も重要な規定は「無料の原則」を定めた第17条である。すべての人に教育の機会が与えられるために、また、民主主義にとって不可欠の自らの力で考え、自らの責任で判断できる市民を育てるために公共図書館が必要であるとする認識から成立した<sup>14</sup>。

## (2) 教育行政法体系

教育行政法分野の図書館に関する規定については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教行法)が、第30条で図書館の地方公共団体による設置を定め、第32条で図書館の教育委員会所管を定めている。第33条は図書館の管理運営の基本事項を教育委員会規則で定めることとする。第34条で図書館職員は教育委員会に任命されることが定められてい

<sup>10</sup> 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』（青林書院・1995年）626頁。

<sup>11</sup> 佐藤功『憲法（上）〔新版〕』（有斐閣・1983年）446-447頁。

<sup>12</sup> 塩見昇＝山口源治郎編『図書館法と現代の図書館』（日本図書館協会・2001年）114-115頁〔山本昭和〕。

<sup>13</sup> 塩見＝山口編・前掲注12）154頁〔塩見昇〕。

<sup>14</sup> 塩見＝山口編・前掲注12）177頁〔岸本岳文〕。

るが、これについては後述する。

### (3) 地方行政法一般の体系

最後に、地方行政法一般の図書館に関わる部分についてふれておく。

地方自治法では、第2条第8項で図書館に関する事務は自治事務とされる。同第244条以降が「公の施設」に関する規定で、これについては後述する。

また、地方公務員法、地方財政法、地方交付税法等は職員・財政について定めている。

## 4 業務の種類・内容<sup>15</sup>

以上の各法に基づいて運営されている公共図書館での業務を機能的に分類すると以下のようになる。

### ① 閲覧・奉仕業務

閲覧・奉仕業務を機能別に見ると、①資料の排架、館外利用手続等を行う閲覧・貸出サービス、②サービスへの要求に図書館員が応えるレファレンスサービス(参考奉仕)、③資料選択に助言を与える読書相談、④利用方法を説明する利用教育に分類される。

### ② 資料整理業務

資料整理業務を時系列順に見ると、①資料選択・受入の流れから②分類・目録作成・排架等の資料整理・排架の流れを経て③資料を移動、修補、処分する<sup>16</sup>保存と廃棄の流れがある。

### ③ 管理業務

管理業務としては、広報、人事管理、財務、施設の維持管理、庶務業務等がある。

### ④ 経営管理業務

経営管理業務には、経営計画の決定やその見直し等がある。

## 5 現状

2005年の世論調査によると、16歳以上の公共図書館利用率は29%<sup>17</sup>である。これは、1989

<sup>15</sup> 高山ほか・前掲注5) 29-44頁〔村田文生〕による分類を以下に示す。

<sup>16</sup> 平成17年(2005年)7月14日の最高裁判所第一小法廷判決(船橋西図書館蔵書廃棄事件)では廃棄業務が問題となった。「公立図書館は、住民に対して思想、意見その他の種々の情報を含む図書館資料を提供してその教養を高めること等を目的とする公的な場」と判示した。

<sup>17</sup> 「第59回読書世論調査」(2005年)、毎日新聞2005年10月26日朝刊による。

年の16.9%<sup>18</sup>よりも上昇している。

戦後すぐからの公共図書館の変化<sup>19</sup>には保存・収集重視から貸出重視への転換、相互貸借や情報交換等の図書館ネットワークの構築、視聴覚資料の提供、集会室・多目的室等の設置等がある。

## 6 生涯学習との関係<sup>20</sup>

「生涯学習」は、「自己実現の欲求」を充足することをそのねらいとする。これは各々の個性で異なり、生産中心から人間中心の社会へという変化の中で重要なものと位置付けられる。生涯学習は、人生の時期、生活の場・居住地域、性別や障害・疾病の有無、学習内容等がいかなるものであっても行われ得る。

生涯学習の提唱には、2つの背景がある<sup>21</sup>。1つは、政治・社会・経済・科学技術・日常生活や職場の環境が変化し、学校で学んだ知識・技術では対応できないという今日の実態である。もう1つは、人間の価値観の変化として、「生きがいの追求」の中での学習の意義が再評価され、学習は「人間自身が向上するために不可欠」との思想が広まったことである。

日本では、1971年の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」で初めて生涯学習の観点から社会教育のあり方が方向付けられて以来、数々の審議会答申を通してその必要性が訴えられ、措置が講じられてきた。

公共図書館は、生涯学習施設のうちの、メディアの利用を学習手段とする個人学習支援を中心とした施設として、学習者の要求する資料や情報を提供する<sup>22</sup>。

## 第3章 指定管理者制度

指定管理者制度は、2003年6月13日公布、同9月2日施行の平成15年法律第81号地方自治法の一部を改正する法律によって、従来の管理委託制度にかえて導入された。

### 1 公の施設

地方公共団体の住民には、地方自治法第10条により当該地方公共団体のサービス提供をひとしく受ける権利があるが、これを具体的制度の中に定めるのが公の施設利用権である<sup>23</sup>。

<sup>18</sup> 「読書・公共図書館に関する世論調査」（1989年）、総理府実施。（15歳以上対象）

<sup>19</sup> 日本図書館協会図書館白書編集委員会編『図書館はいま—白書・日本の図書館1997—』（日本図書館協会・1997年）8-10頁。

<sup>20</sup> 参照、川野辺敏=山本慶裕編『生涯学習論』（福村出版・1999年）18-19、28-38頁。

<sup>21</sup> 川野辺=山本編・前掲注20）10-12頁。

<sup>22</sup> 川野辺=山本編・前掲注20）83頁。

<sup>23</sup> 塩野宏『行政法Ⅲ〔第三版〕』（有斐閣・2006年）198頁。

ここにいう「公の施設」は、同法第244条に定められる、地方公共団体が設置する住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設である。運動場、博物館、老人福祉施設、ごみ処理施設、公立病院、公園、道路、河川等がある<sup>24</sup>。

公の施設利用権は国法で保障され<sup>25</sup>、住民の施設利用は、正当な理由がない限り拒んではならず、不当な差別的取扱いが禁止される（第244条第2・3項）。

## 2 指定管理者制度

従来、公の施設は、改正前の第244条の2第3項で、設置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、条例の定めで、管理を①普通地方公共団体の出資法人で政令で定めるもの（外郭団体や第三セクター）又は②公共団体若しくは公共的団体<sup>26</sup>に契約で委託できることとされており、公の施設の管理の権力的要素や公共性に鑑み、管理委託できるのは公共的性格を持つ団体に限られていた。また、公の施設の使用許可処分の権限は、通達<sup>27</sup>で委託できない旨明記されていた。

以上にかえて導入されたのが「指定管理者制度」である。主要な改正点は次のとおりである<sup>28</sup>。

① 従来の委託・受託という契約関係を、団体の指定という行政処分を介して「指定管理者」に委任・代行させることにした（第244条の2第3項）。

行政処分を介する理由は、i 行政機関が指定する者に処分権限まで付与する既存例の指定法人制度が参考とされた<sup>29</sup>こと、ii 経済効率性のみで指定管理者を決定できないこと、iii 入札の必要をなくし、管理を受託してきた外郭団体を継続して指定管理者としやすくすること、が考えられる。

② 「指定管理者」の範囲を公共性を持つ団体に限らず、一般の株式会社・民間の営利法人も含めた法人その他の団体とした（個人は不可）（第244条の2第3項）。

改正の主眼であり（3）で検討する。

③ 「指定管理者」は、行政処分としての使用許可を行うことができるようになった（第

<sup>24</sup> 参照、成田頼明監修『指定管理者制度のすべて—一制度紹介と実務の手引—』（第一法規・2005年）54頁及び出井信夫『指定管理者制度』（学陽書房・2005年）39-40頁。

<sup>25</sup> 塩野・前掲注23）198頁。

<sup>26</sup> 参照、松本英明『新版逐条地方自治法〔第2次改訂版〕』（学陽書房・2004年）935-936頁。「公共団体」は、土地改良区等の一定区域の一定の資格要件を有するもので構成される公法人等を、「公共的団体」は、農協、赤十字社、地縁団体等の公共的活動を営むものをいう。

<sup>27</sup> 昭和48年（1963年）9月10日自治乙行発第3号自治事務次官通達「地方自治法の一部を改正する法律（地方開発事業団関係を除く。）の施行について」。

<sup>28</sup> 参照、成田頼明「自治体施設サービスの新たな展開—公の施設の指定管理をめぐって—」月刊自治フォーラム539号（2004年）2-3頁。

<sup>29</sup> 参照、篠原俊博「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」地方自治669号（2003年）28頁及び成田監修・前掲注24）78頁。

244条の4第3項）。

これにより、包括的に施設の管理運営を指定管理者に委ねることができ、管理運営の効率化・迅速化につながるとされる<sup>30</sup>。

④ 使用料の強制徴収、行政財産の目的外使用の許可等、法令上、長のみが行うことができる権限行使等は委任しない。また、長による報告要求・実地調査・指示（第244条の2第10項）、指定処分の取消、業務停止命令（第244条の2第11項）、不服申立の審理・裁決（第244条の4第3項）、監査委員の監査（第199条第7項）、外部監査（第252条の37第4項・第252条の42）等を行政的関与権として留保した。

前段については、従来と同じである。後段の手段で適正な管理を担保する。なお、指定管理者による毎年度の事業報告書の作成と地方公共団体への提出が定められた（第244条の2第7項）。

⑤ 指定手続、管理基準、業務範囲、利用料金基準等については条例に広く委ねる（第244条の2第4項）とともに、指定管理者の指定について議会にも議決の形で手続的に関与させる（第244条の2第6項）ことにした。

i 指定管理者の範囲拡大や使用許可を可能としたことからより慎重な手続が求められること、ii 施設管理への住民意思の反映の必要性、による<sup>31</sup>。

以上のような制度であるが、個別の公物管理法で公の施設の管理主体が限定されているため、地方自治法という一般法に定める指定管理者制度が採用できない分野がある。具体的には、道路法第15条及び第16条が都道府県道、市町村道の管理は、それぞれ都道府県、市町村が行うと定めている等である<sup>32</sup>。図書館にとって図書館法や地教行法がこれにあたるが、後述する。

### 3 指定手続等

次に、指定管理者制度による公の施設の管理を導入する場合のプロセスを述べる。

まず、地方自治法第244条の2第3項の定めにより条例を定めなければならない。法律上、その内容は「指定管理者の指定の手続、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」（第244条の2第4項）とあるのみで、制度設計の多くは地方公共団体に委ねられる。以下、以上の各項目について述べる。

指定は行政処分なので、地方自治法第243条から第243条の3までの規定が適用されず、入札は必要ない<sup>33</sup>。そこで「指定の手続」としては、総務省の通知<sup>34</sup>（施行通知）は、申請

<sup>30</sup> 成田監修・前掲注24）80頁。

<sup>31</sup> 成田監修・前掲注24）74頁。

<sup>32</sup> 他に下水道法第3条、河川法第10条、公営住宅法第2条、学校教育法第2条及び第5条等がある。

<sup>33</sup> 参照、三野靖『指定管理者制度』（公人社・2005年）27頁。



の方法や選定基準等を定めるものとする。ここでは、①指定管理者の要件を外郭団体等を念頭に置いて条例で限定するか否か、②申請の方法を公募とするか否か、③選定を行う機関や態様等が問題となる。

「管理の基準」として、施行通知は施設利用の基本的条件（休館日、開館時間、使用制限の要件等）、個人情報の取扱い等の適正な管理運営の基本的事項を定めるとする。他に指定管理者の情報公開<sup>35</sup>に関する事項が考えられる。

「業務の具体的範囲」について、施行通知は「各施設の目的や態様等に応じて設定する」とする。指定管理者制度は、管理を包括的に委ねることを想定するが、個別法の規制や地方公共団体の判断により施設管理の一部分のみを行わせることも可能である<sup>36</sup>。

「その他必要な事項」には、制度に関する基本的理念や、導入の基準、指定期間の基準<sup>37</sup>等を定めることが考えられる。

以上の条例を定めた後に、地方公共団体は、具体的に指定管理者を選定するための手続に入る。順序は①管理者の募集②選定③議会の議決④指定処分⑤協定の締結、になる。

「協定」とは、事業報告書提出期限、「指定管理料」額、修繕費負担、物品の所有権の帰属等の詳細事項を地方公共団体と指定管理者が協議し締結するものである<sup>38</sup>。

以上の手続を経た後に指定管理者は、指定の期間、当該施設の管理にあたる。この間、地方公共団体の当該施設を管理する事務は指定管理者が行い、管理権限は指定管理者が持つ。毎年度事業報告書が作成・提出される。地方公共団体による監督が行われ、管理継続が不適当なときは指定取消や業務停止の処分がされる。この間、地方公共団体と指定管理者の意見交換の場を設けることも必要だろう。

#### 4 導入の経緯

以上のような制度の導入の背景には、次の4点がある。

##### ①「官製市場」の開放（「官から民へ」）

「官製市場」とは、政府が独占的に事業を行うか、公的関与が著しい分野を総合したもので、総合規制改革会議第3次答申（2003年12月）で定義された<sup>39</sup>。この分野での「官だ

---

<sup>34</sup> 平成15年（2003年）7月17日総行行第87号総務省自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の施行について（通知）」。

<sup>35</sup> 参照、三野・前掲注33）101-109頁。指定管理者を情報公開の対象とする手法として①非公開情報の除外規定に含める、②指定管理者に努力義務を課し、又、実施機関（情報公開を実施する機関）に指定管理者保有の文書の公開請求があった場合に当該文書を公開するよう指定管理者に求める（例：札幌市情報公開条例）、③実施機関に入れる（例：藤沢市情報公開条例）等が考えられる。

<sup>36</sup> 成田監修・前掲注24）96-97頁。

<sup>37</sup> 参照、三野・前掲注33）52-55頁。

<sup>38</sup> 成田監修・前掲注24）110頁及び出井・前掲注24）48頁。

<sup>39</sup> 八代尚宏編『「官制市場」改革』（日本経済新聞社・2005年）1頁〔八代尚宏〕。

けがいわゆる公共公益性を体現できる唯一の主体であるという旧来の発想は終焉を迎えた」とされる<sup>40</sup>。

官民の役割分担に関する基準は「民間でできるものは官は行わない」とされ、公務員が事務・事業の実施を担う妥当性は、官が立証責任を負うとされる<sup>41</sup>。しかし、この考えには、「どちらが適切な執行主体」なのかを考えていないとの批判がある<sup>42</sup>。

## ②住民サービス向上・経費節減

従来の直営又は外郭団体による管理運営では、公務員的体質が強くなり、施設の機能を十分に発揮できない状況がある<sup>43</sup>、との現状認識があり、その改善には、民間事業者の能力、経験、知識等の活用が有効であり<sup>44</sup>、その結果、一見矛盾するサービス向上と経費節減の両方が達成されるという。

しかし、これらは、行政評価制度活用、地方独立行政法人化<sup>45</sup>、自治体政府内部における「準市場」ないし「擬似市場」の創出<sup>46</sup>等でも可能との指摘がある<sup>47</sup>。

## ③自治体出資法人の経営健全化・整理統廃合

公の施設の管理運営を行う公社や第三セクターの経営健全化、整理・統廃合を喫緊の課題とする強い認識も、法改正の背景にある<sup>48</sup>。

## ④PFI制度との関連

PFI事業とは、民間事業者に事業を委ね、民間資金を用いて、その経営能力、技術的能力を活かした公共施設整備や公共サービスを行う手法で、1999年7月のPFI法制定によりイギリスをモデルとして導入された。民間事業者が建設のみならず完成後の管理運営まで行うことを見通して施設設計を行うため、民間の創意工夫を生かした効率的整備ができ、費用削減が期待される<sup>49</sup>。しかし、従来の「公の施設」法制では、管理受託者の範囲

<sup>40</sup> 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申（平成17年12月21日）」（2005年）1頁。

<sup>41</sup> 規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ 一官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」一（平成16年8月3日）」（2004年）3-4頁。

<sup>42</sup> 参照、今井照「アウトソーシングと指定管理者制度の位相」地方自治職員研修37巻9号（2004年）16頁。

<sup>43</sup> 宮脇淳「指定管理者制度と公共選択アプローチ」月刊自治フォーラム539号（2004年）4-5頁。

<sup>44</sup> 渡邊康之「公の施設の指定管理者制度の導入」月刊自治フォーラム539号（2004年）15頁。

<sup>45</sup> 地方独立行政法人法第21条及び同法施行令第4条に図書館は挙げられず、図書館の管理運営は地方独立行政法人化できない。矢野重典文部科学省初等中等教育局長（当時）は今後図書館等を対象とするかを検討する旨答弁している（「第百五十六回国会参議院総務委員会会議録第十九号」10頁、2003年7月1日）。

<sup>46</sup> 学校選択制度等がある。

<sup>47</sup> 伊藤正次「自治体における政府・民間関係の再編と施設サービス改革の方向性」月刊自治フォーラム539号（2004年）11-12頁。

<sup>48</sup> 参照、出井・前掲注24）11-12頁。

<sup>49</sup> 小幡純子「公物法とPFIに関する法的考察」『行政法の発展と変革・上（塩野宏先生古稀記念）』（有

限定のため民間事業者が「管理受託者」となれない。そのため、請負契約等（後述の「業務委託」）により「事実上」の管理委託を受けることになるが、利用料金制度の不適用のため料金設定を自ら行えず、使用許可処分権限も持てない。このため、民間事業者が参入しても、柔軟な経営がしづらくなっており、その改善が求められていた。

このような経緯を経て指定管理者制度に移行する施設の数は、2～3万施設と見込まれ<sup>50</sup>、市場規模は約2兆円といわれる<sup>51</sup>。そのため民間企業では参入機会を「虎視眈々と狙って」いるという。初期投資がほとんど要らず、投資リスクも低いと、中小企業やNPOも参入が可能である。しかし、要件の限定や、「出来レース」により外郭団体が指定されるケースも多い<sup>52</sup>。

## 5 業務委託

なお、以上のような法定の制度（指定管理者制度）によらず、行政主体は施設管理業務の一部を民間業者に委託することがある。これらは、請負契約等の民法的手法によって処理される<sup>53</sup>。この場合管理全ての委託はなじまないし、公権力行使の委託は許されない。

## 第4章 公共図書館と指定管理者制度

以上を踏まえ、両者の関係をまとめる。

### (1) 法的問題

従来、文部科学省は、図書館の基幹的業務である館長・司書の業務は、原則として委託になじまない<sup>54</sup>としてきた。図書館法第13条は公共図書館での館長の必置を、地教行法第34条は図書館長を含む教育機関職員の教育委員会による任命を定める。これらについて文部科学省は、図書館長等の社会教育施設の必置職員は教育委員会の任命が必要との立場をとってきた<sup>55</sup>。図書館法・地教行法という個別法が優先するとの立場である<sup>56</sup>。

---

斐閣・2001年）765-797頁。

<sup>50</sup> 市川嘉一「指定管理ビジネスの波頭」日経グローバル26号（2005年）9頁。

<sup>51</sup> 小野由理・西松照生「特集パブリックビジネス研究会提言—視点①市場規模を踏まえた提言」自治体チャンネル66号（2004年）1頁。

<sup>52</sup> 市川・前掲注50）9-11頁。

<sup>53</sup> 参照、塩野・前掲注23）113-114頁。

<sup>54</sup> 参照、「第百四回国会衆議院予算委員会第三分科会議録（文部省及び自治省所管）第一号」61頁、昭和61年（1986年）3月6日。齊藤尚夫文部省社会教育局長（当時）は公立図書館の公共性と社会教育基幹的施設としての性質から、館長・司書業務は原則、委託になじまないと答弁した。

<sup>55</sup> 参照、文部科学省HP内、2003年12月1日中央教育審議会生涯学習分科会第26回会議資料

他方、多くの公共図書館は一部業務を民法的手法で委託してきた。警備・清掃等の図書館業務と直接関係ない業務が中心である。それ以外についても2002年9月文部科学省実施の「公立図書館等の現状に関する調査」によると、公共図書館の2.6%が館長業務・文書処理保存等の管理業務を、4.7%が図書の選定・レファレンス等の専門的業務を、7.9%が貸出処理等の窓口業務を委託している<sup>57</sup>。

文部科学省は、指定管理者制度制定後も以上の立場を維持した<sup>58</sup>。指定管理者に公共図書館運営を包括的には委ねられないとの立場である。

しかし同省は2003年11月21日の経済財政諮問会議において今後は館長業務を含めた全面的な民間委託が可能なることを明確に周知する旨を表明し<sup>59</sup>、さらに2004年7月23日、大阪府大東市の図書館運営特区の提案に「図書館の管理を指定管理者に行わせる場合で、任命権の対象となる公務員たる職員がいなくときには、地教行法34条は適用されません。…指定管理者に…図書館の運営を全面的に行わせることはできる」と回答した<sup>60</sup>。

この解釈変更の理由に①民間事業者の成熟、②民間開放を求める政治の流れ、を同省は挙げた<sup>61</sup>。

これには「法律改正によらず、小手先の理屈によって、対応しようとしている」、「法制度の形骸化と不整合を拡大する」との批判がある<sup>62</sup>。

筆者もこの批判に賛成する。図書館法や地教行法は公共図書館の地方公共団体直営での運営を前提としていると思われるからである。指定管理者制度を導入するならば、当該個別法制を対応させる必要があり、それを怠って導入しようとするから齟齬が生じる。憲法的な価値にもつながる社会教育で重要な位置を占める図書館の管理運営に関する国法での様々な保障（無料の原則、司書の資格制等）を考えれば、その重要事項について、十分な検討と対応を経ないことは望ましくない。仮に導入を認めるとしても図書館の特性に応じた指定管理者類似の制度を作り、図書館協議会の監視権限を定める、等の対応が必要である。また、解釈変更理由に「政治的な流れ」があることも教育の政治的中立性の観点から疑念がある。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryu/001/03120101/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryu/001/03120101/001.htm)

<sup>56</sup> 参照、長澤成次他「座談会 社会教育施設に指定管理者制度適用—これだけの問題点—文科省「1・25」文書を検討する」住民と自治506号（2005年）52-61頁。

<sup>57</sup> 参照、文部科学省HP内[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/15/01/030119b.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/01/030119b.htm)

<sup>58</sup> 参照、文部科学省HP内・前掲注56)。

<sup>59</sup> 参照、同上。

<sup>60</sup> 内閣官房構造改革特区推進室「指定管理者制度 図書館館長の任命—「構造改革特区の第5次提案」及び「地域再生（非予算）の第2次提案」に対する各府省庁からの回答について」社会教育59巻9号（2004年）14-16頁。

<sup>61</sup> 参照、長澤ほか・前掲注57) 56-57頁。

<sup>62</sup> 三野・前掲注33) 131頁。

## 2 今後の公共図書館がとる道

以上の問題を孕むが、制度の運用の大部分は、導入自体も含めて地方公共団体に委ねられる。以下、制度導入の是非と対応策を検討する。

### (1) 指定管理者制度導入の是非

導入の是非を考えるに当って、まず、導入のメリットとしては、競争原理導入、民間ノウハウ活用等による、財政負担縮減、サービス向上、地方公務員の要員抑制、意思決定スピードの迅速化<sup>63</sup>、が挙がる。

2005年4月から制度を5館に導入した北九州市は人件費削減等で年間約5900万円の効果があり、また司書の資格保有者が増加<sup>64</sup>している。NPO法人が運営する山中湖村では、1日11時間30分の開館、月1回の休館日が実現した<sup>65</sup>。

経費削減は、主に人件費によるものである。直営から人件費が変化するのは、どちらかが不当に高い又は安い報酬を受けていることであり、むしろ業務改善や社会改革の課題であると指摘される<sup>66</sup>。

他方、デメリットには①収益性がないので市場化はなじまない<sup>67</sup>、②教育機関なので民間運営になじまない<sup>68</sup>、③個人情報保護が不十分<sup>69</sup>、④議会・住民のコントロール不足、⑤人材育成の困難性、⑥図書館の永続性・公共性の観点からの問題<sup>70</sup>等がある。

①②には、事業遂行の理念は利潤追求でなく地域住民への奉仕だと意識をもちよ<sup>71</sup>、との反論がある。③には、協定等で守秘義務を課せばよく、民間事業者にとって死活問題となるので、より保護が厳重になるとも反論できる。④には、議会の関与・地方公共団体の監督権が法定されている、指定管理者はよりきめ細かい対応ができる、との反論がある。

⑤の短期間指定や経費削減の為に職員の構成が短期間・低賃金・非正規雇用の者が中心

<sup>63</sup> NTTデータ経営研究所『平成15年度文部科学省民間資金活用等経済政策推進事業「公立図書館PFI事業化の可能性に関する調査研究」～調査報告書～』2004年。

<sup>64</sup> 三浦隆宏「制度をスタートして見えてきた実務の論点—北九州市における取組みから」地方自治職員研修38巻11号（2005年）50頁

<sup>65</sup> 小林是綱「山中湖情報創造館における行政とNPOの協働—全国初の指定管理者—」図書館雑誌99巻4号（2006年）232頁。

<sup>66</sup> 今井・前掲注42）17頁。

<sup>67</sup> 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99巻4号（2005年）225頁。

<sup>68</sup> 日本図書館協会図書館運営に関する基本問題検討委員会『これからの図書館運営のために—公立図書館の委託について考える—』（日本図書館協会・1994年）11頁。

<sup>69</sup> 指定管理者及びその使用人に地方公務員法第34条は適用されない。

<sup>70</sup> 以上、日本図書館協会経営委員会委託問題特別検討チーム編『よりよい図書館経営のために—図書館の業務委託を検討する視点—』（日本図書館協会・2003年）29頁。

<sup>71</sup> NTTデータ経営研究所・前掲注63）。

となり<sup>72</sup>人材育成に難が生じる点は問題が大きい。これには「公務員より低賃金」だからといって「働く意欲が失われるのか」との反論があるが、NPO法人が「事業者負担のある厚生年金に加入することは至難の業」<sup>73</sup>ともされ、職員の待遇上の問題は否めない。特にスペシャリスト養成に困難が生じることは十分に考えられる。図書館には選書やレファレンス等、高度な知識経験が必要な業務がある。また、郷土資料を扱う等その地方の文化に関わることが多く、地域に密着した人材の養成も必要である。⑥については北九州市のような3年程度の指定では、新事業者と交代した場合、蔵書構築の継続性に問題が生じ得よう<sup>74</sup>。また、次期の指定を得ようと、利用者数増加を目論むベストセラーに偏った選書等、不適切な蔵書構築の可能性もある。他方、これらは評価方法の問題ともいえる。

以上を総合すると、メリットから制度導入は認められるが、永続性・公共性の担保が重要で、それがない限りは直営を維持すべきであると言える。その上で、都道府県立図書館、複数館設置の場合の本館・中央館、広域圏の中核館は、一般の公共図書館と異なり①適切な蔵書構築保障の強い必要性、②スペシャリストの確保、③応急時の支援の確保、から直営を維持すべきと考える。

## (2) 指定管理者制度導入の場合の対応策等

以上を踏まえ、制度を導入することになった場合の対応策等を考える。

まず、図書館条例を制定・充実し、どのような理念で政策を実施するかを示す必要があらう<sup>75</sup>。

次に、地方自治法第244条の2第3項の条例については、以下のようになれる。

まず、「指定手続」については、①指定要件は、団体の目的、所在地、公共性等で絞り定める。各館の特性に合った要件設定をすべきである。②申請の方法については、制度趣旨からいえば公募が望ましい。③選定を行う組織については、中立性・公平性確保のために第三者機関の設置やその委員の公募、図書館協議会の関与が適当である。審査基準には、公平性確保、経営の安定、市民との協働活動の能否、実績、組織計画、職員研修・福利厚生、経費節減、収支計画等があらう<sup>76</sup>。図書館特有の点としては図書館の理念の理解、個人情報保護への手当て、司書有資格者・経験者の雇用等があらう。職員の待遇等を加えるべきとも指摘される<sup>77</sup>。選定の組織、基準、過程の積極的な情報公開は不可欠である。

<sup>72</sup> 参照、小畑精武「雇用、賃金問題はどうか」地方自治職員研修38巻11号（2005年）45頁。

<sup>73</sup> 小林・前掲注65）232-233頁。

<sup>74</sup> 参照、片野裕嗣「岩手支部：指定管理者制度学習会の報告」みんなの図書館344号（2005年）71頁。

<sup>75</sup> 参照、小林・前掲注65）233頁。

<sup>76</sup> 参照、阿久根市立図書館及び阿久根市立郷土資料館指定管理者申請団体評価採点表（[http://www.city.akune.kagoshima.jp/sisei/sitei\\_tosyo.html](http://www.city.akune.kagoshima.jp/sisei/sitei_tosyo.html)）。

<sup>77</sup> 小畑・前掲注72）45頁。

「管理の基準」には、開館時間等の他、個人情報保護、情報公開等を定め適正な運営を担保する必要がある。他方で指定管理者の創意工夫の発揮を妨げる側面ももつ<sup>78</sup>ので柔軟な対応も必要だろう。

「業務の範囲」は、包括的にすることが制度趣旨からは望ましい。部分的な場合、地方公共団体と指定管理者の間の調整のコストや、利用者の盪回しが発生することもある。貸出返却業務のみを指定管理者に行わせれば利用者動向の選書への敏感な反映ができなくなる、といった業務内部での有機的連関性が損なわれることも考えられる<sup>79</sup>。しかし、地方公共団体職員の特定業務（ハンディキャップ保持者対象業務やレファレンス業務等）への専念や、先述の経緯から館長業務を残す対応はあり得る選択だろう<sup>80</sup>。

協定には、平等利用確保・個人情報保護の手当て・蔵書構成に関する事項、宗教・政治・営利活動の禁止等を定めるべきだろう。

これらの他に、その理念にも関わらず、必ずしも活発でなかった<sup>81</sup>とされる図書館協議会だが、指定管理者制度の下で監視機能を条例等で担わせることは可能だろう。定期的な実地調査や事業報告書審査の上で、勧告書等を指定管理者や教育委員会へ提出させること等が考えられる。また、制度導入の是非の検討、選定過程での応募者の評価を求めることもできる。公募した市民や有識者の参加でその活性化も図られ得よう。

また、指定管理者は、地方自治法による地方公共団体の監督を受けるが、この外にも監視・評価制度を設け、望ましい管理運営を図る必要がある。監視・評価の主体は、図書館協議会の他、第三者機関、指定管理者が評価を受ける契約を締結した第三者<sup>82</sup>が考えられる。図書館の専門家や有識者の参加が必要である。基準には、貸出冊数、図書回転率(貸出冊数/年間受入冊数)、レファレンス件数、苦情件数、利用者アンケートの結果等がある。数値化されたものだけでなく、蔵書構築の適切さ、利用者への対応、施設管理状況、管理基準・協定の遵守等も含めて総合的に評価すべきである。監視・評価の主体が意見や苦情を受付ける仕組みをつくる必要もある。

他にも、NPOは様々な形で行政に関与し、図書館にも及んでいる<sup>83</sup>ことも考慮すべきであろう。NPO法人が設立した「高知子どもの図書館」が1999年に開館し、宮崎市は2000年に図書館業務の一部をNPO法人に委託した。また、山梨県山中湖村は山中湖情報創造館の指定管理者にNPO法人を指定した。この法人は、館の設立準備から村に協力し、観

<sup>78</sup> 参照、ず・ぼん編集委員会『ず・ぼん⑩』（ポット出版・2004年）76頁。

<sup>79</sup> 参照、ず・ぼん編集委員会『ず・ぼん⑨』（ポット出版・2004年）33頁。

<sup>80</sup> 尤も、業務委託での処理が専らだろう。

<sup>81</sup> 塩見=山口編・前掲注12) 158頁〔塩見昇〕には理由として①図書館法上は権限が諮問への答申・意見しかないこと②1999年改正まで委員構成の枠が法定され、選出が硬直化していたこと、が挙がっている。

<sup>82</sup> 協定での契約の義務付けや、選定の評価基準に盛り込む手法が考えられる。

<sup>83</sup> 塩見=山口編・前掲注12) 206頁〔北克一〕。

光産業へのビジネス支援、Webサイトの充実、小中学校との連携、第三者機関への業務チェックの依頼、「選書ツアー<sup>84</sup>」等、特色ある取り組みをしている<sup>85</sup>。館の規模にもよるが、意欲あるNPOが指定管理者となることは推進されてよい。しかし、経営の安定や公平性の確保が厳しく求められることは言うまでもない。

## 第5章 まとめ

2006年3月現在の資料<sup>86</sup>では、図書館に指定管理者制度を導入（予定含む）する県・市町村の数は把握の限りで85である。他方、当面導入しないとしたのは約340団体である。導入に慎重な姿勢が窺えるが、他の施設への導入の中で図書館でもその導入が増えることが予想される。その際には、図書館の理念や各館の特徴を踏まえて導入の是非を検討し、導入するとしても必要な措置を慎重に検討することが求められる。コスト削減ばかりに注目した検討は厳に戒めるべきである。

規制改革・民間開放推進会議のいう官民の役割分担基準の「民間でできるものは官は行わない」を図書館に当てはめると、確かに、本を買い、書架に並べ、それを貸し出すことは誰にでもできる。しかし、指定管理者の交替を前提とすれば、人材の育成・確保や蔵書構築の継続性保障といったことは、長期的視点で見れば「官」（＝公的部門）でなければできない場面も多々存在するのではないだろうか。

また、指定管理者のなり手としてのNPO法人について考察が十分に及ばなかったが、その可能性についても慎重に見極めることが必要である。

以上を、本稿のまとめとする。

---

<sup>84</sup> 「図書館を考える会」メンバーと自主参加者とで東京の大型書店に出向いたという。

<sup>85</sup> 小林・前掲注65) 230-233頁。

<sup>86</sup> 山本宏義「公立図書館への指定管理者制度導入・最近の展開」図書館雑誌100巻8号、(2006年) 486頁。