

2008 年度修士論文

## 指定管理者制度と公立図書館

—制度面から見る指定管理者制度の問題点と可能性—

東京大学大学院 教育学研究科

生涯学習基盤経営コース

23-076048 田中 宏樹

指導教員：根本彰 教授

## 目次

1	はじめに	1
1.1	問題関心	1
1.2	先行研究	2
1.3	方針	2
1.4	各章の内容	3
2	指定管理者制度とは何か	5
2.1	指定管理者制度の導入の経緯	5
2.2	指定管理者制度の基本的性格	11
2.3	選定・モニタリング	15
3	人材面から見る指定管理者制度	24
3.1	指定管理者制度と図書館の専門性	24
3.2	非正規職員の状況	30
3.3	優れた職員集団を形成するには	35
4	指定管理者制度が提起した課題について	40
4.1	財務面から見る指定管理者制度	40
4.2	指定管理者制度と情報公開・個人情報保護	44
5	おわりに	49
5.1	指定管理者制度の問題点	49
5.2	指定管理者制度の可能性	51

# 1 はじめに

## 1.1 問題関心

従来、日本の公立図書館の運営は直営方式か管理委託制度による委託のどちらかであった。文部省が基幹的業務の委託に対し否定的な見解を持っていたこともあり、全面的な委託は京都市などに限られていた。しかし、平成 15 年 9 月、地方自治法の一部改正により公の施設における指定管理者制度が導入され、状況は大きく変わった。指定管理者制度は管理委託制度と明らかに異なる二点の特徴がある。一点目は、改正地方自治法に、“法人その他の団体”(地方自治法第 244 条の 2)と記されているように、管理受任者の範囲を、民間事業者にまで拡大していることである。二点目は、指定管理者が、使用許可など公権力の行使ができるようになったことである。(ただし、使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定など法令上地方公共団体あるいは長に専属的に付与された行政処分の権限は指定管理者が行使することができない。)このことにより、全面的に業務を民間に委任することが可能になったのである。コストの削減と、組織の効率化という問題に直面していた地方自治体は、指定管理者の導入を検討し、公立図書館もその対象となった。図書館法第 13 条 1 項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以降「地教行法」と表す)第 34 条により、必置である図書館長は教育委員会が任命した公務員でなければならないと考えられ、指定管理者制度導入の歯止めとなっていた。しかし、平成 15 年 12 月、中央教育審議会生涯学習分科会において、文部科学省 [1] は、“以上のような観点から、公民館、博物館の民間への管理委託に関し、文部科学省は、11 月 21 日に開催された経済財政諮問会議において、以下の通りに説明を行なったところである。地方自治体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した”と説明を行ない、方針転換を発表した。この後、文部科学省は、構造改革特区申請の回答書 [2] において、前述の見解を示している。館長業務も含めた全面的な指定管理者制度の導入への歯止めが取り除かれたことにより、公立図書館における指定管理者制度の導入が進んでいっている。日本図書館協会 [3] によると、導入実施、導入実施予定の図書館は、都道府県立図書館では 1 館が実施済みで、市区町村立図書館では、2005 年度～2007 年度に導入した図書館は 129、2008 年度に導入を予定している図書館は 36 である。2007 年時点で公立図書館数は 3,111 館であることから、導入を実施、予定している図書館の割合は 5 %を少々超えるぐらいであると言えよう。運営主体については、導入した図書館 129 館のうち、民間企業が指定されているのが 58 館、NPO が指定されているのが 19 館であり、両者をあわせると半数を超えている。これからも、市区町村図書館を中心に指定管理者制度の導入が増えていくことが予想され、指定管理者制度が公立図書館に何をもたらすのかについて真剣に議論をしていかなければならない状況となっているのである。この論文では、制度面から指定管理者制度の問題点と可能性を検討し、そして、直営の図書館も含めてこれからの公立図書館経営に求められる所を議論していきたい。

## 1.2 先行研究

1980年代から図書館業務（特にパブリックサービス）の委託について議論がされてきたが、2003年、指定管理者制度が導入され、2004年、PFI方式を導入した（三重県）桑名市立中央図書館、指定管理者制度を導入した（山梨県）山中湖情報創造館が開館したことを契機に、近年は、委託、指定管理者制度に関する議論が活発に行なわれている。図書館界の多数が、指定管理者制度に対し否定的な評価をしている一方、山中湖情報創造館の職員などが、直営の図書館の限界、指定管理者制度の可能性について主張している。現場で働く職員は、自らの生活に関わることであり、議論を積極的にしているが、学界の方は安藤 [4, p.78] が、“学术研究の範疇に含まれる論文は少なく、教育法学の視点からは中嶋、生涯学習論（社会教育学）の視点からは廣瀬、図書館情報学の視点からは柴田による論考が存在する程度である”と述べているように、活発な議論が展開されているとはいえない状況にある。さらに、現在行なわれている議論は高山 [5, p.3] が、“昨今、図書館の世界においても指定管理者制度の導入の検討やその是非をめぐる論議が盛んである。しかし、その議論がしばしば特定の立場、極論すれば個人ないしはその同調者の見方や利益のための議論であるようにも感じられる。また、指定管理者問題の検討に当たっては、単に指定管理者制度の是非を中立的な立場で論じるだけでなく、図書館をはじめとする公共サービスを取り巻く社会的な環境の変化にも着目し、それとの関連を考慮する必要もある”と述べているように、視野狭窄になっている事が多いという問題を抱えている。私は、公立図書館にとって重要な議題であるにもかかわらず、十分な議論が展開されていない指定管理者制度について、その問題点と可能性を、図書館情報学、法学、行政学、公共経営学の蓄積を踏まえて多角的に分析することにより、議論がより深まるための土台を提供したいと考えている。

## 1.3 方針

この論文では以下の五点の方針に基づき議論を展開する。一点目は、私の指定管理者制度に対する見方についてである。私は、地方自治法が改正されて指定管理者制度が導入されたことは、図書館界にとってプラスの側面が多かったのではないかと考える。公立図書館の経営を真剣に問い直す契機となったこと、指定管理者が運営している図書館の中には、トップレベルに至っているかどうかは意見が分かれるにせよ、サービスの水準を向上させている所が認められること、従来の委託とは違い、指定管理者の選定には議会の承認が不可欠で、民主的な統制が期待できることがその主な理由である。一方、指定管理者制度は法的に曖昧で、また矛盾を抱えている所があり、地方自治体の無責任な丸投げを誘発する可能性がある。公立図書館が発展するためには、指定管理者制度がどのようなべきなのか議論していきたい。二点目は、指定管理者制度の「運用面」ではなく、「制度面」、言い換えると、全ての事例に共通する要素を取り上げることである。議論の参考として指定管理者制度を導入している事例を取り上げることにはあるが、個々の事例の評価を行なうことはこ

の論文の目的ではない。三点目は、「図書館職員が高いモチベーションを保つにはどのような制度設計が必要なのか？」という視座を重視することである。現在、顧客主義が公共経営にも広まり、公立図書館に於いてもいかに利用者満足度を高めるかが求められるようになってきた。私も、利用者満足度を高めることは必要であると考えているが、糸賀雅児 [6, p.10] が、“アンケートや満足度調査というのは、きわめて短絡的、刹那的な評価です”と述べているように、現在行なっている利用者満足度調査が、中・長期的な図書館の発展をもたらすかどうかについては疑問を持っている。利用者の視点は重要ではあるが、別の視点をを用いることも必要であると考え。淡路 [7, p.61] が、“住民が満足する行政のサービスの提供には職員満足が影響し、また職員満足は、担当する仕事のクオリティが影響することが判明しています”と述べているように、利用者満足と職員満足は正の相関関係にあり、職員満足を高めるような制度設計を行えば、結果として利用者満足度を高めることに繋がるのである。私は、モチベーションが高い職員によって構成される公立図書館は、専門性と時代への対応を両立し、中・長期的な発展を遂げることができるのではないかと考えている。よって、この論文では、特に職員のあり方を重視して議論を進めていきたい。四点目は、私は先ほどから何度か「職員」という言葉を用いているが、これは正規職員のみを指しているのではなく、非正規職員も含めていることである。現在、公立図書館には、正規職員だけではなく、嘱託職員、臨時職員などの非正規職員が多数働いている。しかし、山口、與儀 [8, p.125] が述べているように、指定管理者制度の導入の是非を論じる際には、正規職員の視点から語られることが多い。正規職員のみを対象とした職員論は、非正規職員が重要な役割を果たしている今日、正確性を欠いたものになっていると言わざるを得ない。この論文では、図書館に多様な雇用形態の職員がいることを前提として議論を進めていくことにする。五点目は、これから検討していく問題を、図書館の枠内のみで考えるのではなく、自治体政策との関連を考慮に入れることである。図書館員は、その多くが本庁（市役所、町村役場）とは別の建物にあること、「図書館の自由」というテーマがあることが影響し、問題を図書館の枠内のみで考えてしまう傾向が見られる。言うまでもなく、図書館は地方自治体の一つの部門であり、公立図書館の運営は、自治体政策をもとに行なわれているのである。図書館の枠内で議論をしても、そもそも状況を的確に把握することができていないので、実効性のある主張をすることができないのではないかと考える。この論文では、地方自治体全体の状況・動向を把握した上で、図書館の発展につながる制度設計とは何であるか検討していきたい。

## 1.4 各章の内容

次に次章以降の内容について説明したい。第2章では個別の問題に取り組むのに必要な歴史的な背景、制度の法的位置づけについて述べる。まず、指定管理者制度が導入されるまでの経緯について調査する。管理委託制度、PFI（Private Finance Initiative）が指定管理者制度の成立にどのような影響があったのかについて検討する。その際、理論的な背景である NPM（New Public Management）についても言及する。そして、成立の経緯を踏まえて、指定管理者制度はどのような法的整備のもとにおかれているのかについて調査する。章の最後には、指定管理者制度導入のプロセスを追っていき、各過程でどのような問題があるのか調べる。第3章では人材面から見た指

定管理者制度について取り上げる。私は、公立図書館への指定管理者制度の導入の是非を検討する際、人材面に焦点に当てた議論が特に必要であると考え、一章を設けて分析を行なうことにした。具体的には図書館の専門性、公務員制度、非正規職員の法的位置付けなどのテーマから、管理形態が多様化している今日において、優れた職員集団を形成するには何が必要なのか検討する。第4章では、人材面以外の重要な検討事項について議論を展開する。取り上げる議題は、本来であればもっと早くから議論を展開しなくてはならなかったものばかりである。この章では、第3章までの議論を踏まえながら、指定管理者制度の登場によって顕在化したこれらの議題の分析を進めていくことにする。具体的には、公共図書館の無料原則、寄付、公会計制度、情報公開、個人情報保護について取り上げる。第5章では、第4章までの議論をまとめ、指定管理者制度の問題点と可能性を分析する。

## 2 指定管理者制度とは何か

### 2.1 指定管理者制度の導入の経緯

#### 2.1.1 行政改革と公立図書館の委託

まず、指定管理者制度が導入される以前の公立図書館の委託の状況について述べたい。1970年代、『市民の図書館』が提唱する貸出重視路線が普及したこと、社会教育施設を建設する財政的余裕が生じたこと、市民運動が活発に行なわれたことなどの要因により、公立図書館の数は大幅に増えていった。1980年代になると、行政改革の流れを受けて公立図書館の委託が検討・実施されるようになった。1981年京都市、1983年埼玉県和光市、広島市（一部）、1985年東京都足立区で委託が実施された。一方、1986年3月、海部文部大臣[9]が、“図書館法の規定から見ても公立図書館の基幹的な業務については、これは民間の委託にはなじまないものでしょうし、生涯学習をするという非常に大きな目標があります”と国会で答弁を行なっているように、文部省は全面的な委託については否定的な見解を持っていた。

1991年、第三セクターが全国各地で設立されるようになったことなどを受け、地方自治法（管理委託制度）が一部改正された[10, pp.7-8]。この改正により、普通地方公共団体は、“公共団体若しくは公共的団体”に加えて、“普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの”にも公の施設の管理委託をすることができ、また、“適当と認めるときは、管理受託者に当該公の施設の利用に係る料金を当該管理受託者の収入として収受させることができる”ようになった。しかし、依然として管理受託団体、そして管理業務は限定されたものであり、東京都調布市などで委託問題が発生することがあったが、1990年代中盤までは、公立図書館の委託、特にパブリックサービスの委託はそれほど進まなかった。しかし、1990年代後半に入ると、深刻な経済状況を受け、行政改革は次の段階に進んでいくのである。この次には指定管理者制度に影響を与えたNPMについて述べる。

#### 2.1.2 NPM

NPM (New Public Management) は、1980年代から主にイギリスを始めとするアングロ・サクソン諸国が行なってきた行政改革を、C. フッドを始めとする行政学者が分析し定式化を試みたものである[11, pp.15-16]。よって、NPMは一つの理論的体系に基づく訳ではなく、実際、各国で行なわれるNPMによる行政改革は様々ではない。日本にNPMを紹介した大住[12, p.45]は、“NPM論とは、民間企業の経営の考え方・理念・手法を公共部門に適用することで、その効率化・活性化を図ることである。より具体的には、改革の手法に着目し、1．業績／成果主義、2．市場メカニズムの活用、3．顧客主義、4．ヒエラルキーの簡素化 - などによる”と述べている。この論文では、日本で最も広まっている大住の概念に基づくことにする。NPMの理論的背景には新制度派経済学がある。新制度派経済学は、「政府の失敗」を前提とする一方、市場メカニズムに委ねる新古典派経済学とは違い、経済行為者の知識と情報処理能力を限定されたものである（経済行為

者間に情報の非対象性がある）とみなし、これに対処するための制度の設計を追求するものである[11, p.18]。その方法論には、プリンシパル・エージェント理論や取引コスト論などが挙げられている。これまで述べてきた通り、NPM は単なる市場原理主義ではなく、市場メカニズムの限界を認識した上で、民間の経営の優れた所を公共経営に導入しようとする試みなのである。「民間への丸投げ = NPM」でないことを強く主張したい。

財政の悪化に苦しむ日本でも NPM は注目され始め、2001 年、経済財政諮問会議の“骨太の方針”[13, p.29]により、NPM に基づく改革の必要性が閣議で承認された。この後、NPM（特に英国をモデルとした）に影響を受けた改革が検討・実施されてきた。2003 年、地方自治法の一部改正によって成立した指定管理者制度もその流れを受けたものである。しかし、公立図書館における指定管理者制度の現状を見ていると、果たして NPM に基づく図書館経営が行なわれているのかどうか疑問符を付けざるを得ない状況が見受けられる。このことについては後で議論する。

次は、英国の NPM の主要な構成要素であり、指定管理者制度導入への重要なステップとなった PFI について述べる。

### 2.1.3 PFI

PFI (Private Finance Initiative: 民間の資金、ノウハウを活用した社会資本整備) は、1992 年 11 月、財政健全化への圧力が強まる英国でノーマン・ラモント大蔵大臣の提唱によって導入されたものである[14, pp.13-16]。PFI の特徴は次の三点である。一点目は、公共事業の設計・建設・維持管理・運営を一括して民間に発注することにより、事業の効率・効果を高めることが期待できることである。二点目は、性能発注<sup>\*1</sup>を用いることにより、民間の創意工夫が発揮できるようにしたことである。三点目は、民間の資金を活用することにより、単年度負担を平準化し、建設時の負担を大幅に軽減できることである。PFI はこれらの特長を活かし、VFM (Value for Money: 一定の支払い(税金)に対して、最も価値の高いサービスを提供すること)を追求するものである。PFI は、1997 年、政権が保守党から労働党に変わった後も推進され、英国以外からも関心を集めるようになっていった。

1996 年、橋本総理大臣は「行政改革」、「財政構造改革」などの 6 つの改革を提唱し、首相直属の「行政改革会議」を設置した。1997 年に行政改革会議[15]は、“徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し、民間にゆだねるべきはゆだね、また、地方公共団体の行う地方自治への国の関与を減らさなければならない。「公共性の空間」は、決して中央の「官」の独占物ではないということを、改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない”と提言している。官の減量を図る動きが活発になる中、英国で行なわれている PFI に関心を持たれるようになっていった。1997 年 11 月 18 日、経済対策閣僚会議が決定した“21 世紀を切り開く緊急経済対策”の中で、PFI 導入の検討が言及され、議論が急速に展開されることになった[16]。通商産業省(現経済産業省)、建設省(現国土交通省)、経済界が積極的な動きを示すほか、自民党で「民間資本主導の社会資本整備(PFI)推進調査会」が設置され、法案提出の環境が整備されていった。1998 年 5 月、PFI 法は第 142 回国

<sup>\*1</sup> 性能発注とは、発注者は要求するサービス水準(性能)のみを示し、具体的な達成手段は受注者に委ねるものである。



会に提出された。法案は継続審議となり、1999 年 6 月、当初案を撤回し、新法案を提出、1999 年 7 月、PFI 法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）は成立した。同年 8 月、総理府（現内閣府）に民間資金等活用事業推進室（PFI 推進室）が設置され、各省庁の連絡・調整に当たることになった。

公立図書館では、管見の限り、桑名市立中央図書館（2004 年開館）、（東京都）稲城市立中央図書館（2006 年開館）、（東京都）府中市立中央図書館（2007 年開館）、長崎市立図書館（2008 年開館）の 4 館が PFI を導入している。これらの事例を見てみると、建設時の負担を軽減することを主目的として PFI を導入していて、運営面において PFI 事業者がノウハウを発揮できるように設計されていないように思われる所がある。これは、後述する指定管理者制度と共通する問題である。2001 年、2005 年と二度 PFI 法は改正され、法的整備は着々と行なわれているが、発注側、言い換えると地方自治体の意識が現状に追いついていないのが現状である。

日本において PFI を導入しようとする際、障害になっていたのが、「公の施設」に関する地方自治法の規定である。前述の通り、管理委託制度のもとでは、管理団体は公共団体、公共的団体、地方公共団体の出資法人のうち一定の要件をみたすものに限られ、また、公権力の行使を伴う業務を行なうことはできなかった。このことから、PFI 事業者が公の施設の運営を全面的に行なうことはできなかったのである。このことから、経済界などから公の施設に関する地方自治法の規定の改正が主張されるようになり、指定管理者制度導入の一つの要因となった。

#### 2.1.4 指定管理者制度の導入

1990 年代後半から動き始めた「官から民へ」の流れは、2001 年 4 月に誕生した小泉政権によって加速されていった。前述の 2001 年 6 月 26 日に閣議決定された骨太の方針には、“「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」ことを原則に、国民の利益の観点に立って、徹底した行政改革を行い、特殊法人等や国営施設の見直し、民営化を進めることが必要である”と明記され、各所で官業民営化に向けて具体的な検討が進められていった。2002 年 5 月、経済産業省の研究会 [17, p.21] は、公共性を確保した上で、「公の施設」の管理委託先を民間に開放し、そして、将来的に「公の施設」の規定を廃止することを検討することを提言している。同年 6 月 17 日、日本経済団体連合会 [18] は、“「公の施設」に係る運営を広く民間 PFI 事業者に開放し、民間事業者の創意工夫を最大限発揮できるよう、「公の施設の管理委託者」の範囲を民間 PFI 事業者にも拡大し、民間 PFI 事業者の法的位置付けを法令上明確にすべきである。むしろ昭和 30 年代に制定された「公の施設」の概念そのものを、経済の実態や社会の進展にあわせて変えていくことも考えられる”との提言を行なっている。同年 7 月 23 日、総合規制改革会議（内閣府）[19] は、“現在においては、「民間でできるものは官は行わない」という基本理念を確立すべきである”という主張を行ない、そして、“より効率的な公共サービスを提供するためには、その提供方法の多様化を図ることが必要であり、「公の施設」の管理の担い手を、民間事業者等多様な主体に拡大すべきである”と述べている。その流れの中で総務省（片山総務大臣）は同年 8 月 28 年、経済財政諮問会議に提出した“総務省制度・政策改革ビジョン”で“「公の施設」の管理受託者の拡大に向けて積極的に検討”すると述べ、制

度の見直しを約束した [10, p.9]。

指定管理者制度導入の重大な推進力となったのは構造改革特区であった。2002 年 6 月 25 日の“骨太の方針（2002 年度版）” [20] で、“進展の遅い分野の規制改革を地域の自発性を最大限尊重する形で進めるため、「構造改革特区」の導入を図る。（中略）内閣官房に推進のための組織を設け、総合規制改革会議等の意見を聴きつつ、地方公共団体の具体的な提案等を踏まえて制度改革の内容等の具体化を推進する”と述べられ、同年 7 月 26 日、構造改革特区推進本部が内閣に設置され、第 1 回の特区構想の提案募集を行なった。東京都足立区などから民間企業による公の施設の運営の実現の提案があり、同年 9 月 25 日、総務省は、“特定の地域に限定せず、一般的な事項として、公の施設の管理受託者の範囲を拡大するよう、地方自治法等の規定の整備を行う”と前述のビジョンと同様の考えを示したが、構造改革特区推進室から、“貴省からの回答では全国的に対応することであるが、対応時期、内容を明確にされたい”との再検討要請が出された [21]。再検討要請に対し総務省は、“次期通常国会を念頭に、公の施設の管理受託者の範囲を拡大するよう、地方自治法等の規定の整備を行う”との回答を行なった。それに対して更に構造改革特区推進室は、“貴省の回答では、「次期通常国会を念頭に」、また「公の施設の管理受託者の範囲を拡大」とあるが、具体的な時期と検討されている内容を示されたい。全国で実施としているが、提案や意見にある民間企業、特定非営利法人などを全て管理受託者の対象に含める方向で検討されていると考えて良いか”との再々検討要請を行なっている [22]。内閣の強い意思によって総務省が早期の地方自治法改正に追い込まれているのがこのやり取りから読み取れる。このことは、成田 [10, pp.9-10] が、“総務省自治行政局は、平成 14 年 11 月に、局長の私的諮問機関として「公の施設の管理委託の法制度に関する懇談会」を設置し”たが、“この懇談会は、政府による国会への法案提出が急がれていたこともあって、開催回数は、比較的少なく、懇談会としての報告書は作成されなかった”と述べていること、衆議院総務委員会で片山総務大臣 [23] が、“あっちこっちから私個人がかなり要望されたんですよ。だからそれは、今、官から民へという時代でありますし、団体の皆さんの言われることもわかりますと、そういうことでこういう改正案を出させていただきました”と述べていることから言える。指定管理者制度は、経済界、経済産業省、地方自治体などの要望を受けた内閣のリーダーシップによって制度導入へと導かれていった。2003 年 3 月 28 日、“規制改革推進 3 年計画”が閣議決定され、その中で今国会中に地方自治法の一部改正を行なうことが記された。同年 6 月に地方自治法の一部改正する法律が成立し、同年 9 月 2 日、指定管理者制度は施行された。

指定管理者制度は施行されたが、図書館法第 13 条 1 項“公立図書館に館長並びに当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員、事務職員及び技術職員を置く”、地教行法第 34 条“教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の校長、園長、教員、事務職員、技術職員その他の職員は、この法律に特別の定がある場合を除き、教育長の推薦により、教育委員会が任命する”から、図書館長は教育委員会が任命する公務員であることが求められていて、指定管理者制度導入への一つの障害となっていた。文部科学省は、2003 年 7 月の段階では図書館長は公務員でなければならないとの従来の考えを変更していなかった [6, pp.6-7]。しかし、状況は変化していく。内閣府は、同年 10 月、地方自治体を対象に民間委託の阻害要因について意見募集を行ない、その調査結果を各省庁に示した。その中で、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、文部科学省は対応に迫られた [1]。そして前述の通り文部科学省は、同年 11 月 21 日に開催された経済財政諮問会議において方針転換を発表し、館長業務を含めた全面的な委任への途を開いた。“そんなことは無理だ、しょせんこれは負け戦なんだ”という言葉が端的に示しているように [6, p.7]、文部科学省は内閣に追い詰められて見解を変更したのである。その後、文部科学省は特区申請の回答書 [2] にて、“教育委員会は公務員たる職員については任命を行います、教育委員会が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いときには、地教行法 34 条は適用されません。すなわち、この場合、図書館に館長を置く必要はありますが（図書館法第 13 条第 1 項）、公務員でない館長については教育委員会が任命する必要はないものです。したがって、指定管理者に館長業務を含めた図書館の運営を全面的に行わせることはできるものと考えています”との解釈を示している。しかし、中嶋 [24, p.77] が述べているように、文部科学省はこれ以上の具体的な対応をすることはなかった。総務省ですら状況の対応に苦慮していたことを考えると、成立時に文部科学省が後手に回ったのは致し方無かったと思う。しかしその後も、公立図書館にとって影響が大きい指定管理者制度について主体的な行動をしなかったことについては、公立図書館の担当官庁としての責任を果たしていないとの批判は免れないのではないかと考える。

#### 2.1.5 図書館法改正をめぐる動き

2006 年 12 月に教育基本法が全面改正されたことを受け、2008 年 6 月、社会教育関連法（社会教育法、図書館法、博物館法）が改正された。今回の法改正では、直接指定管理者制度に影響する条文の改正は行われなかったが、興味深い動きが二点見られた。一点目は、参議院文部科学委員会で渡海文部科学大臣 [25] が、“今、十七年度、少し古くなりますが、この社会教育調査によりますと、公立図書館への指定管理者制度の導入率というのはまだ一・八%なんですね。その最大の理由は、（中略）大体指定期間が短期であるために、五年ぐらいと聞いておりますが、長期的視野にたった運営というものが図書館ということになじまないというか難しいということ、また職員の研修機会の確保や後継者の育成等の機会が難しくなる、こういう問題が指摘されておるわけでございます。（中略）先ほど言いましたような点について、しっかりとそういった懸念が起こらないようにしていただいた上で導入していただくということが大事なのではないかなというふうに考えております”と述べていることである。前述のように文部科学省は指定管理者制度に対してどのように考えているのか不明確であったが、今回、やや古い情報を出した上で、図書館には指定管理者制度がなじまないのではないかとこの考えを示した。私は、文部科学省はもともと指定管理者制度に対して否定的であり、政治状況の変化を利用して反撃を試みたのではないかと考えている。二点目は、衆参両院で出された附帯決議の内容である。衆議院の附帯決議 [26] には、“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”、参議院の附帯決議 [25] には、“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”となっていて、両院の附帯決議ともに、“指定管理者制度の導入

による弊害”という文言が入っている。附帯決議とはいえ、指定管理者制度に係り“弊害”という言葉を用いたことは、今後の指定管理者制度の動向に影響が出るのではないかと考える。この二点から、指定管理者制度に何らかの歯止めが必要ではないかという考えが広まりつつあることが読み取れる<sup>\*2</sup>。文部科学省は具体的な対策に踏み込むことができるのか、それとも、経済官庁、経済界などがその流れを押し返し、更なる規制緩和、「公の施設」の規定の廃止を達成することができるのか、いずれにせよ、指定管理者制度が今の体制のまま続いていくことはないのではないかと考える<sup>\*3</sup>。

---

1963 年	地方自治法の一部改正（管理委託制度の導入）
1981 年	京都市，図書館業務を外郭団体へ委託
1986 年	文部大臣の答弁（基幹的業務は委託になじまない）
1991 年	地方自治法の一部改正（受託可能団体の拡大，利用料金制度を導入）
1992 年	英国，PFI を導入
1997 年	“行政改革会議最終報告”
1999 年	PFI 法成立
2001 年	小泉政権誕生 “骨太の方針”
2002 年	“中間とりまとめ - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - ” 構造改革特区推進本部の設置
2003 年	“規制改革推進 3 か年計画” 指定管理者制度施行 文部科学省の方針転換（館長業務を含めた委任も可能）
2004 年	山中湖情報創造館開館
2006 年	管理委託制度の廃止 教育基本法の改正
2008 年	図書館法の一部改正

---

表 1 指定管理者制度に関する年表

---

<sup>\*2</sup> 日本図書館協会は、2008 年 12 月，“公立図書館の指定管理者制度について”という文章を発表した [27]。その中で、日本図書館協会は、文部科学大臣の国会答弁，参議院の附帯決議を挙げ，指定管理者制度が図書館にとって無理な制度であることを主張している。

<sup>\*3</sup> 総務省は、2008 年 6 月 6 日，総務事務次官名で指定管理者制度に関する通知を出している [28]。日本図書館協会が述べている通り，この通知では，指定管理者制度の運用の留意事項として，“公共サービスの水準の確保”や，“専門的知見を有する外部有識者等の視点”の導入を挙げる一方で，“経費の縮減”については触れていない。総務省は指定管理者制度が安かろう悪かろうになることを危惧しているのではないかと。私は，総務省には更に一步踏み込んで，指定管理者制度に関して明確なビジョンを示して欲しかった。

## 2.2 指定管理者制度の基本的性格

### 2.2.1 指定の法的性質

これからは、指定管理者制度がどのような法的整備のもとに置かれているのかについて五つの項目を設けて議論する。まず、「指定」という行為がどのような法的性質を持っているのかについて述べる。改正地方自治法は“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に、当該公の施設の管理を行なわせることができる”(地方自治法第 244 の 2 第 3 項) となっているが、条文に言う指定とはどのような法的性質を持っている行為なのかが問題となっている。成田 [10, pp.10-11] が、“従来の設置者と受託者との間の契約による管理の委託という関係をやめて、設置者が管理をゆだねるにふさわしい法人を指定し、行政処分の性質をもつその指定を受けた管理者に公の施設の管理を包括的にゆだねることとした。(中略) 指定管理者は、設置者から広範囲な管理権の委任を受けて公の施設の設置者に代わって管理やサービスを代行する主体となり”と述べているように、指定とは、管理委託制度の契約とは違い、行政処分の性質を持つものであり、指定管理者は地方自治体からの委任を受けて公の施設の管理を行なっているのである。この通り、管理委託制度と指定管理者制度とではその法的性質を異にしているが、丸山 [29, p.32] が、“公立図書館の場合は、直営 + 窓口業務委託が長らく行なわれているので、指定管理者制度に切り替えても、公務員は民間に命令するものという感覚が拭いきれない”と述べているように、地方自治体が、従来の制度と同じような対応をとってしまうことが多いのが現状である。また、研究者も委託と委任とを混同してしまっている事例が見受けられる。これらのことは権限移譲により、施設管理者のノウハウが発揮できることを目指す NPM の考え方と乖離してしまっていることを示している。地方自治体には、指定管理者の裁量の幅を広くし、その代わりに成果による統制を行なうことにより設置者としての責任を果たすこと、指定管理者には、単なるビジネスではなく、公の職務を担っているとの認識を持つことが求められる。

### 2.2.2 受任団体について

次に、受任団体について取り上げる。改正地方自治法に、“法人その他の団体”(地方自治法第 244 の 2 の 3 項) と記されているように、地方自治体は、営利企業や NPO など様々な性質の団体を指定管理者に選定することができるようになった。経済界がビジネスチャンスを得るために積極的に働きかけたこととは別に、前述の特区申請で現れたように、地方自治体も受任団体の範囲を拡大するよう国に働きかけていたのである。糸賀雅児 [6, p.7] が、“どうしてこういうことになったかというところ、そもそもは数年前から公社委託・団体委託ができるようになったことが背景にあると私は理解しています。ところがこの公社委託・団体委託にはいろいろな問題があった。本来は民間のいいところと、地方自治体が 1/2 以上出資することで財政的にしっかりとするという双方のメリットを生かせるはずだったのに、結果は逆で、むしろ両方の問題点やデメリットばかりを残してしまったんですね”と述べているように、外郭団体による運営がはかばかしくないことから、地方自治体は受任団体の範囲の拡大を求めたのである。指定管理者制度を導入したことにより、民間のノウハウ

を公の施設の経営に生かすことができるようになったばかりではなく、末吉北九州市長 [30, p.47] が、“これまで管理委託制度により簡単に外郭団体などに特命などにより委託していましたが、選定から管理状況などをすべてオープンにすることにより、それぞれの施設を所管している部局の職員が管理経費を削減しつつ、市民サービスを向上させるという経営感覚を持たざるを得ない状況となった”と述べているように、外郭団体の経営能力が向上することが期待できるようになった。地方自治体には、導入施設の性質や引き受け手の状況を的確に把握し、最も的確な団体を選定することが求められる。

### 2.2.3 公権力の行使について

次に、公権力の行使について取り上げる。2003 年 7 月 17 日、総務省自治局長名で出された通知（総行第 87 号）に、“地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行なわせることができるものであるが、使用料の強制徴収（第 231 条の 3）、不服申し立てに対する決定（第 244 条の 4）、行政財産の目的外使用許可（第 238 条の 4 第 4 項）等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、これらを指定管理者に行なわせることはできないものであること”と記されている。このことは、市橋 [31, p.157] が、“住民の施設使用を許可する権限といった公権力の行使である行政処分に関する権限も、民間の株式会社を含む施設管理者に委任できることになったことである”と述べているように、指定管理者は使用許可という行政処分、言い換えると公権力の行使を行なうことができるようになったことを意味している。指定確認検査機関による建築確認と同様に、公務員でなければ公権力の行使ができないという前提を覆すことであり、公権力行使論に深刻な影響を与えている。一方で、指定確認検査機関による建築確認に関して最高裁 [32] は、地方自治体は国家賠償法上の賠償責任を負うという判断を示している。今井 [33, pp.150-151] が、“行政処分（公権力の行使）そのものは、あくまで自治体が責任を負うべきという考えのようだ”と述べているように、指定管理者による公権力の行使であっても、その責任を地方自治体が負う可能性があるのである。このような状況では、地方自治体はリスクを軽減しようとして指定管理者の裁量を狭めてしまい、指定管理者のノウハウが発揮できなくなる恐れがある。また、もう一点問題がある。それは、前述の総務省の通知には使用許可以外の行政処分について、何が委任可能かについて示していないことである [31, p.158]。公立図書館の場合では、長期延滞者に対する貸出停止処分や酩酊者に対する退館処分が委任可能かどうかについてははっきりと示していないのである。このことから、各地方自治体が独自に判断する状況になっている。私は、法治主義の観点から、また、訴訟リスクの点からこのような現状は好ましくないと考える。

前述のように、指定管理者制度は短期間に成立したものである。私は、そもそも公権力の行使とは何なのかという議論を行なわないままに弥縫的に地方自治法を一部改正したために、結果、指定管理者制度が不安定なものになってしまったのではないかと考える。法体系の根本的な見直しを行ない、現在の指定管理者制度が抱える不必要なリスクを取り除く必要がある。

#### 2.2.4 一般法と特別法

次に、一般法と特別法との関係から指定管理者制度の問題点を論じる。一般法とはより広い一般的な法律であり、特別法はより特定の事項に限られている法律のことを言う。法律の世界では「特別法は一般法を破る」という原則があり、例えば民法と商法の場合、商法が特別法であり商法が優先して適用されることになる。倉澤 [34, p.230] が、“指定管理者制度を採用するには、個別法が規定する制約を受けることになる。本稿の検討対象とする公立図書館の場合、地方自治法上の公の施設であると同時に、図書館法の規律を受ける施設であり、公立図書館に指定管理者制度を採用する場合には、図書館法の制約を受けることになる”と述べている通り、公立図書館に指定管理者制度を導入する場合には、一般法が地方自治法で、個別法（特別法）が図書館法であり、図書館法が優先して適用されることになる。

問題になってくるのは図書館長の扱いである。前述の通り、文部科学省は、図書館法第 13 条、地教行法第 34 条について、図書館長は必置であるが、指定管理者が公務員でないときは館長を教育委員会が任命する必要があるとの見解を示した。この見解に対し、山口 [35, p.226] は、“地教行法上の「教育機関の長」であり、図書館法上の公立図書館の「館長」は行政組織上の必置の「職」である。専任か兼任か、あるいは常勤か非常勤かは別として、教育委員会は館長職に公務員を任命し、「館長」を称させなければならないのであって、指定管理者が自ら雇用するものに「館長」と称させることは法的意味がまったく異なるのである。したがって、地教行法や図書館法上、公立図書館の館長職に「公務員でない館長」が就任する場合があると解釈することには相当の無理がある。指定管理者制度を導入するためのあまりで強引で不合理な解釈である”と述べている。図書館法、地教行法を字義通りに読むと山口が主張していることはもっともである。また、倉澤が主張しているように、この文部科学省の見解は、会議の文書や特区申請の回答で示されているのに過ぎなく、これを以って法解釈を変更してしまってよいのかという問題もある [34, pp.233-234]。高山は一般法と個別法（特別法）の問題を解決済みとして捉えているが [5, p.18]、私には、法治主義の観点から、現状のままで良いとはとても思えない。

私は、図書館が一つの経営体となり、そして図書館長が経営者としてリーダーシップを発揮することが必要であると考えている。指定管理者制度を導入しても、図書館長が地方自治体の職員であれば二重体制の弊害が生じてしまうのではないかと懸念がある。具体的には、指定管理者が経営面でノウハウが発揮することが困難になること、連絡調整のために業務のスピードが遅くなることが弊害として挙げられる。自治体職員が図書館内に残ることにより、業者が適切に業務を遂行しているかどうか確認できるので二重体制でも良いのではないかと反論があると思う。しかし、公立図書館が公財政が厳しくなる中で市民の多様化するニーズに応えていくには、優れた経営能力が求められる。監視コストが高まることを考慮に入れても、指定管理者制度を導入する場合には館長業務を含めて委任することが適当であると考え。一方で、前述のように現在の文部科学省の解釈のみで館長業務の委任を行なうことには問題があり、また、図書館長という必置職を完全に指定管理者の自由にさせることは、設置者としての地方自治体の責任の面から好ましいことではないとも考えている。ここで一つ提案がある。それは、指定管理者制度を導入する場合には、公務員で

ない者でも図書館長になることができること、教育委員会（首長）が図書館長に対して一定の関与（例えば同意や勧告）をすることができることを法規上に明確に示すことである。私は、指定管理者制度を NPM と法治主義を兼ねそろえたものにしなければならないと考える。

#### 2.2.5 図書館同種施設

最後に、図書館類似施設について取り上げる。一般法と特別法との関係で生じる問題は図書館が図書館法に基づく公立図書館であることを前提としている。逆に言うと、図書館法第 29 条に規定されている図書館同種施設の場合は、地方自治体は図書館法第 13 条に関わりなく指定管理者に全面的な委任を行なうことができるのである。2004 年に指定管理者制度を導入した山中湖情報創造館の設置及び管理条例には、“山中湖情報創造館は、図書館法に基づく機能を有する施設とする”（第 3 条）となっている。“図書館法に基づく機能を有する”という表現から情報創造館は公立図書館ではないと考えられる。ただし、同条例に教育委員会による指定について記されていることから、情報創造館は教育機関として地教行法が適用される可能性はある。いずれにせよ、図書館法による統制が弱まることには違いない。1999 年、図書館法の一部改正により国庫補助要件が削除され、地方自治体が公立図書館を設置するインセンティブが弱まったことに加えて、2008 年、地教行法の一部改正により首長部局が文化、スポーツを所管することにお墨付きが与えられたことから、首長部局が所管する図書館同種施設が増加することが予想される。図書館法が徐々に空洞化してしまう事態が生じかねないのである。更にもう一つ問題がある。それは著作権法に係ることである。著作権法第 31 条は図書館等に制限内での図書館複写を認めたものである。“図書館等”に図書館同種施設が入るかどうかが問題になる。著作権法施行令第 1 条の 3 に“図書館等”が何であるか示されているが、字義通り解釈すると図書館同種施設が著作権法第 31 条に記されている“図書館等”に該当しないのではないかと考える。コンビニエンスストア内での複写が普及している今日、図書館同種施設が複写物を提供することに対して問題意識を持っていない地方自治体が多いのではないと思う。しかし、著作権法第 30 条に、“公衆の利用を目的として設置されている自動複製機器を用いて複製する”ことは私的使用のための複製として認められない旨記されていることから、技術的な問題が解決できれば、コンビニエンスストア、そして図書館同種施設で複写サービスを行なうことに制限がかかることが十分に予想できる。また、現在においても図書館同種施設が公立図書館と同様に複写物を提供することには訴訟リスクが付きまとっているのである。著作権法の面では、図書館同種施設は不安定なものになっているのである。私は図書館法、著作権法が有効に機能するために、地方自治体による図書館同種施設の設置は抑制すべきであるが、一方で、図書館を文化政策の観点から首長部局の所管とすることは、一つの選択肢として認められるべきであり、首長部局が公立図書館を設置、運営することができるよう関係法規の見直しをすることが必要であると考えらる。



## 2.3 選定・モニタリング

### 2.3.1 選定

これから、指定管理者制度導入のプロセスを追っていき、各過程でどのような問題があるのか調べる。指定管理者制度導入のプロセスは大体以下の通りである。（法規上必須のものとそうではないものがある。）

1. 指定管理者制度を導入する施設の選定
2. 公の施設の指定管理者の指定管理等に関する条例の制定（もしくは設置条例の制定、改正）
3. 選定委員会の設置
4. 指定管理者の募集
5. 説明会の実施
6. 指定管理者候補者の選定（書類審査・プレゼンテーション）
7. 債務負担行為の設定
8. 指定管理者の議決
9. 協定書の締結
10. 指定管理者による管理の開始

ここで、PFI について触れたい。PFI 事業者を指定管理者にする場合は、PFI と指定管理者制度は別個のものであることから同様のプロセスを経なくてはならない [10, pp.37-38]。現在、公立図書館で PFI 事業者が指定管理者になっている事例は見当たらないが、手続の煩雑さがその原因の一つであると考えられる。平成 21 年秋、稲城市に開館する稲城市立 i（あい）プラザ図書館は、PFI 事業者が指定管理者になる予定である [36]。PFI 契約期間、指定期間ともに 20 年である。PFI 事業者が経営手腕を発揮するには指定管理者になることが必要であると考えられるが、一方で、分館とは言え、他と比べて非常に長い 20 年という指定期間が妥当なのかどうかについては疑問が残る。PFI を導入した公立図書館の在り方について、改めて議論をする必要があるのではないかと思う。

指定管理者制度導入の第 1 のステップは、指定管理者制度を導入する施設の選定である。ここで取り上げたいのは、域内に複数の図書館がある場合、一括して指定管理者の募集・指定を行なうか、それとも、別々に指定管理者の募集・指定を行なうのか、どちらを選択するのかについてである。東京都千代田区は区立図書館全館を一括して募集・指定している。また、福岡県北九州市は区の単位で一括して募集・指定している。一方、東京都大田区は中央館以外の図書館に指定管理者制度を導入しているが、別々に募集・指定を行なっていて、様々な企業・団体が指定管理者になっている。一括で行なうメリットとしては、選定・モニタリングに関するコストの低減、図書館間の連絡調整が容易になることが挙げられる。別々に行なうメリットとしては、指定管理者の撤退に関するコストの低減、図書館間での競争をもたらしことが挙げられる。これは、どちらかが正しいと言うものではない。地方自治体には、対象館の規模、特殊性、応募団体の状況などをしっかりと検討した上で、より適切な方を選択することを求めたい。

第2のステップは、条例の制定である。指定管理者制度を導入するには条例の制定が必要である（地方自治法第244条の2）。成田 [10, p.84] によるとその方法は二つある。一つ目は、“個々の公の施設の設置管理条例の中で当該施設の管理を行う指定管理者に係る事項を規定する方法”であり、二つ目は、“個々の公の施設の設置管理条例とは別に、全て又は一部の公の施設を対象とした通則的な条例を制定し、その中で指定管理者に係る事項を規定する方法”である。公立図書館に指定管理者制度を導入している地方自治体では、山中湖村、神奈川県綾瀬市などが前者、千代田区、兵庫県明石市、徳島市などが後者の方法を採用している。前述の通り、指定管理者制度は、地方自治の観点から、地方自治体に多くの事柄を委ねている。また、指定管理者制度の対象となる公の施設は多くの市民が利用している所である。私は、地方自治体は、通則条例を制定して、指定管理者制度に対する基本的な考えを示した方が良いのではないかと考える。斎藤 [37, pp.15-16] は、特に議員・首長などの関係団体の指定を制限するために、指定管理者条例（通則条例）を制定することを主張している。請負（業務委託など）については、地方自治法により、議員・首長など<sup>\*4</sup>の関連団体が契約を結ぶことを禁止している（地方自治法第92条の2、同法第142条など）。一方、指定管理者制度は前述の通り、指定という行為が契約ではなく行政処分であることから、請負に関する規定は適用されない。制限を設けるかどうかは各地方自治体の判断に委ねられている。私は、斎藤の主張に賛成である。首長はもちろんのこと、議員も指定管理者の議決などを通じて、指定管理者に強い影響を及ぼすことができる。指定管理者制度が公平、公正に運用されるために、通則条例に議員・首長などの関連団体への指定の禁止を取り入れるべきであると考え。一つ事例を紹介したい。東京都国分寺市は“国分寺市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例”を制定している。第3条第2項に、“（前略）市長、副市長及び教育委員会教育長並びに市議会議員（以下「特別職等」という。）が役員をしている継続的に一定の収益事業を行っている法人（中略）その他の団体（個人が経営し、又は運営するものを含む。以下「法人等」という。）並びに特別職等が実質的に経営又は運営に携わっている法人等は、指定管理者の指定の申請をすることができない”と記し、さらに、同条第4項に、“特別職等の配偶者、2親等以内又は同居の親族が役員をしている法人等は、指定管理者の指定の申請を行わないよう努めるものとする”と記している。本人のみならず親族も規制の対象としているのがこの条例の特徴である。議員・首長などが親族を利用して利権を得る可能性があることから、この規制は妥当なものであると考える。他の地方自治体も、このような規制を設けることを検討すべきではないか。

第3のステップは、選定委員会の設置である。選定委員会のメンバーの構成についてであるが、資料 [38, pp.17-18] によると、“外部委員を中心に選定”が27.2%、“職員のみで選定”が23.1%、“職員を中心に選定”が22.7%である。公立図書館の事例では、千代田区は外部委員（学識経験者）と区職員、北九州市は外部委員（学識経験者、市民代表など）、愛知県津島市は外部委員（学識経験者、施設利用者など）が選定を行なっている。一方で、非公募の所を中心に、自治体職員のみで選定を行なっている所も多いのではないかと考える。私は、公募・非公募に関わらず、公の施設の在り方を幅広く議論するために、外部委員が入るべきであると考えているが、一方で、地方自治体

---

<sup>\*4</sup> 教育行政に関しては、教育委員も該当する。

の公の施設に対する責任の観点から、外部職員のみで選定を行なうことがベストであるとも考えていない。各地方自治体は、地域の事情を考慮に入れながら、様々な立場の人々が携わることができる選定委員会を設置すべきではないかと考える。一つ付け加えたいのは、選定委員会のメンバーに応募団体の関係者が入らないように必要な措置を取ることである [39, p.77]。応募団体が公平に審査されることが、指定管理者制度が機能するための最低条件である。

第4のステップは、指定管理者の募集である。公募にするか、非公募にするかによってこれからこのステップが大きく変わっている。総務省は、公の施設が多岐にわたっていることから、一律に公募を課すことをしなかったが、2003年7月17日の通知で複数の者から事業計画書を提出させることが望ましい旨示している。資料 [38, p.16] によると、指定管理者を公募した施設の割合は 38.8% である。公立図書館の公募の割合についてであるが、その正確な数値は把握していないが、民間企業・NPO が指定されている割合が高いことから、全体の平均よりも高いのではないかと考える。それでも、非公募の事例が見受けられる。その理由の一つに、地方自治体の外郭団体への配慮があるのではないかと考える。外郭団体は地方自治体の業務に依存しており、指定から漏れる事は団体専属職員の解雇をもたらすのである。このことを考慮に入れると、第1回の選定時に公募を導入しなかったからといっても、必ずしも非難されることではないと考える。しかし、いつまでもその状況が続くことは好ましいことではない。地方自治体は、外郭団体の専任職員に権限委譲を行ない、地方自治体からの規制を緩和することにより、外郭団体が競争団体と対等に競うことができる環境を整備した上で、公募を導入することが必要である。一つ気をつけなければならないのは、公募であっても参加資格が自治体内に本社もしくは事業所を置いている団体に限られている事例が見られることである。地域の産業振興、税収の確保、トラブルへの迅速な対応などを考慮に入れてこのような規制を設けているのではないかと考える [39, p.76]。規制の目的については理解できる所もある。しかし、参加資格を制限することにより、競争が有効に機能しなくなるのではないかという懸念がある。門前払いをせずに、審査過程で、地元に対する配慮がされるかどうか見極めた方がより良いのではないかと考える。

第5のステップは説明会の実施である。説明会では募集要項・仕様書（業務要求水準書）・応募書類などが配られる。私は、指定管理者制度の成否は地方自治体が質の高い募集要項・仕様書を書くことができるかどうかにかかっていると考えている。千代田図書館の職員 [40, pp.50-53.] は、自分たちは区が示している方針を具体化しているだけであり、区がいい質問を書かなければ、いい回答が書けないと思うと述べている。指定管理者は地方自治体が求めている範囲で経営を行なっている。民間のノウハウを活用するためには、地方自治体はよい質問を考えなければならないのである。中川 [41, p.185] は、多くの自治体が指定管理者選定の基準を国が示唆している例示的な指標<sup>\*5</sup>からそのまま援用していることを批判している。地方自治体が公の施設のミッション（使命）についてしっかりと認識が無いことがその背景にあるのではないかと考える。指定管理者に何を求めるかはミッションから導き出されるものである。ミッションを確立していない地方自治体は、国

<sup>\*5</sup> 総務省は 2003 年 7 月 17 日の通知で、“住民の平等利用が確保されること”，“事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること”，“事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること”の三点を例示している。

の指標に頼らざるを得ないのではないか。残念ながら、公立図書館でもそれに当てはまる事例が見受けられる。公立図書館のミッションが確立されておらず、総務省の基準をただコピー＆ペーストしているだけの募集要項・仕様書を見て、応募者がいい回答を書くとはとても思えない。このことは、直営の図書館にも当てはまる。ミッションを確立していなければ、図書館の目的・戦略・戦術を定めることができない、言い換えると、経営が成り立たないのである。公立図書館には管理ではなく経営が求められている。地方自治体は公立図書館のミッションを確立すべきである。

いい質問を導くためにもう一つ必要なことがある。それは、地方自治体は目標を明示した上で、目標を達成する手法については指定管理者の提案に委ねることである。地方自治体の中には指定管理者制度を従来の委託契約と同じように捉え、経営手段について細かく指示し、指定管理者が工夫しようがない状況に追いやっている所がある。このような状況では、「民間のノウハウ」イコール人件費の削減になってしまうのではないか。前述の通り、NPMは、各部門が経営能力を発揮するために、権限委譲を行なうことを求めている。熊谷 [42, pp.99-101] はアウトプット仕様書の採用を主張している。アウトプット仕様書とは、地方自治体が達成したい結果（アウトプット）を示し、応募者（指定管理者）にその結果を達成するための手法を提案させるものである。私も、アウトプット仕様書を取り入れた方が良く考える。地方自治体には、NPMの観点から指定管理者制度を理解し、指定管理者がノウハウを発揮できる環境を整備するかわりに、成果を厳密に評価することによって、図書館のコストの削減とサービスの質の向上を達成することを求めたい。

説明会で気をつけなければならないのは、施設に関する情報をきちんと示すことである。従来管理を行っていた団体が施設の情報を隠すことにより、不平等な競争になっているという批判がある [43, p.161]。情報の隠蔽は、不平等な競争をもたらすばかりではなく、新たな指定管理者と地方自治体との間でトラブルを発生することにも繋がる。地方自治体は施設に関する情報を正確に把握し、応募者に平等に伝えることが必要である。

第6のステップは、指定管理者候補者の選定である。選定は書類審査・プレゼンテーションの2段階で行なわれることが多い。書類審査は応募者が提出した事業計画書（企画提案書）などをもとに行なう。プレゼンテーションについて、望むところが二点ある。一点目は、館長候補者がプレゼンテーションを行なうことである。前述の通り、図書館長は図書館法上の必置職であり、図書館経営の責任者である。指定管理者制度が成功するかどうかは図書館長の経営手腕にかかっているといっても過言ではない。松本 [44, p.222] は、大阪市立芸術創造館のプレゼンテーションについて取り上げている。ある団体は館長候補者が欠席したことから、選定委員から館長の重要性を理解しているとは思えないとの評価を受けた一方で、もう一つの団体は、館長候補者が熱弁を振るったことが功を奏して高い評価を得て指定管理者候補に選定された。館長の在り方が選定に影響を与えた事例である。しかし一方で、選定を受けた後で館長を探している事例がある。残念ながら公立図書館にもその事例が見られる。ペーパーだけで指定管理者の能力を図ることができるのであろうか。館長候補者の知識・経験・人格をプレゼンテーションを通じて見極めることが必要ではないか。地方自治体には、応募者に館長候補者によるプレゼンテーション（館長候補者が未定の場合は具体的にどのような人物を図書館長にするかを示すこと）を求めることを提案したい。二点目は、「いい質問」に関することである。応募者が提出した書類やプレゼンテーションの中には矛盾が生じてい

るものや、実現の可能性が乏しいものもある。応募者は競争に勝ち抜くために何でもできますと言う傾向がある。選定委員会（地方自治体）には、応募者の提案に対して的確な質問をすることを求めたい。前にいい質問について述べたが、これは募集要項や、仕様書だけに求められる訳ではない。応募者の回答に対して、再びいい質問をすることが必要なのである。指定管理者制度は、質問と回答の繰り返しである。関係者がいい質問、いい回答を繰り返し替えていくことを期待したい。

選定について述べる。まず第一に求めたいのは価格のみで候補者を決定しないことである。地方財政が厳しい中、指定管理者に管理費の縮減を求めることは理解できる。しかし、選定基準が価格面に偏れば、ダンピングを招いてしまう。（このことについては第3章で詳しく述べる。）ダンピングが進めば現場の労働環境が劣悪になり、中長期的にはサービスの低下は免れない。サービスが低下した施設を市民は必要とするのであろうか。このような事態は絶対に避けなければならない。選定委員会（地方自治体）は、選定基準に公立図書館・図書館員に対する認識・企画力・労働環境の整備・CSR（企業の社会的責任）などを設けるとともに、公立図書館のミッションの達成に最も適している応募者はどこかという視点を持って選定を行なって欲しい。

第7のステップは、債務負担行為の設定である。債務負担行為とは地方自治法第214条に規定されているもので、予め次年度以降の財政支出（債務）を約束する行為である。債務負担行為は予算で定めなければならない。成田 [10, p.89] は、“数年度にわたって地方公共団体から指定管理者に対して支出金を拠出することとなる場合には、債務負担行為を設定する必要がある、と考えられます”と述べている。しかし実際には、中川 [45, p.30] が述べているように、債務負担行為を議決している地方自治体は10%程度に過ぎない。財政の硬直化を避けたいという地方自治体の思惑がその背景にあると考える。指定管理者の実績に応じて、指定管理料の増減を行なうことは理解できる。しかし、地方自治体の一方的な理由で、指定管理料の削減を行なうことは、指定管理者の意欲を挫くことに繋がる。地方自治体には債務負担行為を設定するか、何らかの保障策を講じることを求めたい。

第8のステップは指定管理者の議決である。地方自治法に、指定管理者の指定は議会の議決を経なければならない旨規定されている（第244条の2第6項）。丸山 [29, p.31] は、指定管理者制度の意味するところは、“議会を通じ、主権者である市民が費用対効果の高いよりよい公共施設の運営ができる団体を選択することができる可能性が出てきたということ”と述べている。指定管理者制度に於いて市民の代表者である議会が果たすべき役割は大きい。松本 [46] は、埼玉県市議会の議員の図書館に関する質問を調査し、公明党や共産党の議員の質問回数が多かった一方で、地方議会で大きなウエイトを占めている保守系無所属議員の質問回数が少なかったことを明らかにしている。地方議員の公立図書館に対する関心が低ければ、指定管理者に関する議論が低調にならざるを得ない。議会による統制が弱まることは、行政にとっては都合の良いことかもしれないが、図書館サービスを受けている市民にとっては損失となるのではないか。地方議員、特に保守系無所属議員にいかに公立図書館に対する関心を持ってもらうかは図書館界に課せられた大きな課題である。

第9のステップは協定書の締結である。総務省は2003年7月17日の通知で、“指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であること”と示している。このため、一

般的には議決の後に協定書の締結が行なわれる。協定書の法的性格であるが、地方自治総合研究所 [39, pp.83-84] は、“協定書の締結は民法上の契約にあたることから、協定書は契約書と同等の効力を有するものと解すべきである”と述べている。原田，松村 [47, p.70] は、“協定書は基本的に指定管理者の指定という行政行為に付随するものであり、少なくとも法解釈としては指定管理の附款ということになる。しかし、(中略)協定は非常に広範囲に及ぶため、すべてを附款と理解することは現実ではない。このため、行政法上の附款と行政契約の側面を併せ持つもの考えるべきである”と述べている。協定を契約、行政行為の附款のどちらであるかは、協定の変更、救済措置に影響を及ぼす。国は早急に解釈を示すべきであると考え。協定書についてあと一点述べたいことがある。それは公の施設の管理に伴うリスクを可能な限り想定し、協定書にリスクへの対応を明記することである。笠井 [48, p.56] は協定書について、“制約が多く、内容に干渉しすぎるきらいがある”と述べている。協定書は指定管理者が経営ノウハウが発揮できるように設計すべきである。しかし、リスクへの対応については細かい所まで事前に協定書で定めた方が良いと考える。リスクが発生した時の責任の所在が明らかになっていない場合、立場が弱い指定管理者に一方的に押し付けられる可能性が高い。このことは指定管理者の事業遂行が不安定になることにつながる。また、事前にリスクに対する準備を行っていないければ、リスクが発生した時に迅速で的確な対応を取ることができない。このことは施設を利用している市民にとっては大きな不安要素である。地方自治体と指定管理者はリスクに関する議論を十分に行なった上で、協定書を締結して欲しい。

上記の過程を経て指定管理者の管理が開始する。指定管理者が変更される場合は、引継ぎに細心の注意を払う必要がある。前の指定管理者がノウハウを守るために運営に関する情報を提供しない可能性がある [39, p.85][49]。このことは、公の施設の継続性を損なうことに繋がりがかねない。協定書に引継ぎに於ける指定管理者の責務を明記すること、地方自治体の職員が引継ぎに立ち会うことが必要であると考え<sup>\*6</sup>。

### 2.3.2 モニタリング

ここではまずプリンシパル・エージェント理論について述べる。前述の通り、NPM に影響を与えた理論の一つに挙げられている。プリンシパル・エージェント理論は、“経済行為者間の財・サービスの提供関係を依頼人（プリンシパル）と代理人（エージェント）の関係として表し、両社の間で不完全かつ不平等に配分された情報のためにプリンシパルに発生するリスク問題を軽減する方法を分析する”[11, p.19] ものである。指定管理者制度の場合では、プリンシパルは地方自治体であり、エージェントは指定管理者である。指定管理者制度は公の施設の管理を包括的に委任するものであり、指定管理者が情報の非対称性を利用して不当な利益を得ることを考慮に入れなければならない [51, pp.254-255]。地方自治体がこのリスクを軽減するのに用いるのがモニタリングである。埼玉県ふじみ野市の市営プールで起きた事故は、業者への監視が不十分だったことが原因の一つに

---

<sup>\*6</sup> 萩原 [50, p.23] はこれに加えて、“前任の指定管理者への委託料の最終支払いは引継ぎ後とし、引継ぎの巧拙で金額を増減させるインセンティブをつけ”ることを主張している。

挙げられている。この事件はモニタリングの重要性を改めて示すものとなった。

指定管理者制度は、指定管理者を統制するために地方自治法に以下の規定を設けている。

- “指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。”（第 244 条の 2 第 7 項）
- “普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、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。”（第 244 条の 2 第 10 項）
- “普通地方公共団体は、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。”（第 244 条の 2 第 11 項）

これらの規定は、地方自治体がモニタリングを行ない、結果に対して必要な措置を取る事を求めるものである。地方自治体は効果的なモニタリングを実施するため試行錯誤を重ねている。

公立図書館に指定管理者制度を導入している地方自治体のモニタリングの事例を二例取り上げる。北九州市は毎年各所管局による所見評価を行なうほか、指定期間の最終年度に次回選定に向けた評価を 5 段階評価で行なっている。北九州市戸畑図書館の指定管理者である（株）日本施設協会は高い評価を得て表彰されたほか、次回の選定時に加点が行なわれた。また、指定管理者評価マニュアルの作成・公表 [52]、外部委員からなる「北九州市指定管理者推進会議評価部会」の設置などを行い、評価の客観化・透明化に努めているのも特徴である。千代田区は、“区による定常的評価”，“指定管理者による自主的評価”，“千代田区図書館評議会（外部委員で構成）”，“パフォーマンス指標目標値の達成度”の四点から評価を行なっている。また、経営財務のモニタリングでは社会保険労務士，労働環境のモニタリングでは社会保険労務士を起用し，モニタリングの質の向上に努めている。これらは、意欲的にモニタリングに取り組んでいる事例ではないかと考える。

紹介事例をふまえて、モニタリングに対する私の考えを三点述べたい。一点目は、モニタリングの実施主体についてである。桧森 [51, pp.258-263] は指定管理者のモラルハザードを抑制するために、地方自治体と利用者が並立したガバナンス、言い換えると利用者によるモニタリングが有効であることを述べている。紹介事例では、地方自治体の職員だけではなく学識経験者などの外部委員もモニタリングに加わっている。これらの試みはモニタリングの質の向上に寄与していると言える。しかし、地方自治体と利用者が並立したガバナンスには至っていないのではないかと考える。図書館友の会など公立図書館を支援する組織がモニタリングに参加できるような制度設計を行なうことを提案したい。実施主体についてもう一つ触れたいことがある。それは、モニタリングを地方自治体のどこの部局が担当するかについてである。企画・行政改革部局が一括してモニタリングを行なっている所と、もともと施設を管轄していた部局（公立図書館の場合は社会教育・生涯学習部局）がモニタリングを行なっている所の二通りがある [43, p.33]。モニタリングの整合性や、効率性を重視すると前者、個々の施設の特殊性（専門性）を重視すると後者を採用することになる。公立図書館の専門性を考慮に入れると、後者の方がより適切ではないかと考えるが、問題がある。

それは、モニタリングを担当する職員についてである。現在は、指定管理者制度が導入されてから日が浅く、公立図書館に配属されていた職員が地方自治体に残っている所が多いと考えるが、将来は、公立図書館の勤務経験が無い職員によってモニタリングを行なわざるを得なくなる。後者を採用したからといって、公立図書館に精通した職員によるモニタリングが保障されている訳ではない。モニタリングを学識経験者などに委ねることによってモニタリングの質を維持することができるのではないかという意見もあるかもしれないが、私は、それだけでは不十分であるとする。なぜなら、地方自治体には公の施設の設置者として、モニタリングが適切に行なわれているかどうか判断する責任があるとするからである。外部に丸投げするだけでは責任放棄と言われても仕方が無いのではないか。モニタリングの担当職員には少なくとも学識経験者などの意見を理解する能力が必要であるとする。公務員にとっては厳しい要求かもしれないが、指定管理者制度が機能するためには必要不可欠なことである。地方自治体には、モニタリングのエキスパートを要請するためのプログラムを設けることを提案したい。

二点目は、モニタリングの目的についてである。このことについて、まず PDCA サイクルを紹介したい。PDCA サイクルとは、NPM でよく言及されるマネジメントの考え方で、Plan（計画）、Do（実行）、Check（評価）、Act（見直し）の4段階からなる。評価の結果をもとに見直しを行ない、次の計画に反映させる。このプロセスを繰り返し、継続的な経営改善を行なっていくことがPDCA サイクルの目的である。PDCA サイクルの軸となっているのがモニタリングである。モニタリングは「監視」を意味しているが、ただ単に監視を行なうだけではなく、次の段階に導くものでなければならない。具体的には、問題点を具体的に指摘すること、指摘事項が改善されているかどうか追跡すること、優れた実践をきちんと評価することが必要である。モニタリングの実施主体は、次の段階に結びつかないモニタリング（モニタリングのためのモニタリング）は現場を疲弊させるだけであることを認識しなければならない。

三点目は、モニタリングの評価指標についてである。北九州市指定管理者推進会議評価部会 [53] は、“図書館には「本を貸す」ことを通じて、『その教養，調査研究，レクリエーション等に資する』という設置目的があり、今後は、貸出者数や貸出冊数などの指標だけでなく、他の「アウトカム」\*7 指標を含め、指定管理者の選定・評価を行う必要がある”との意見を述べている。これは極めて重要な指摘である。選定の所で、指定管理者は地方自治体が求めている範囲で経営を行なっていることを述べた。このことは、モニタリングについても当てはまる。指定管理者はモニタリングで高い評価を得ることを目標にしている。指定管理者の経営はモニタリングの評価指標に左右されるのである。例えば、地方自治体が貸出サービス以外にも力を注いでほしいと考えていても、評価指標が貸出者数や貸出冊数など貸出に関する事柄に偏っていれば、指定管理者は貸出サービスに重点を置かざるを得ないのである。仕様書や協定書で求めている所と、評価指標との間にズレが生じてしまっていれば、“公の施設の設置の目的を効果的に達成する”（地方自治法第244条の2第2項）ことは困難である。地方自治体には仕様書や協定書の内容に適した評価指標を設けることを求

---

\*7 荻原 [54, p.18] によると、アウトカムとは、“行政サービスの実施により、結果により「何を導いたか」を示す”ものである。



めたい。そして、図書館界には、図書館経営の可能性を広げるために、新たな指標を示すことを求めたい。

### 3 人材面から見る指定管理者制度

#### 3.1 指定管理者制度と図書館の専門性

##### 3.1.1 労働環境の変化と公務員の定数削減

従来、公立図書館で働く職員は公務員がその殆どを占めていた。外郭団体の職員（管理委託制度）や、非正規職員が公立図書館で働くこともあったが、現在と比べるとその割合は低く、図書館の専門性を巡る議論は職員が公務員であることを前提としていた。しかし、1990年代から加速していった雇用の流動化、アウトソーシングへの流れが公立図書館にも及び、その前提が崩されていったのである。ここではまず、公立図書館の労働環境の変化について、そして指定管理者制度の導入によって見直しを迫られている図書館の専門性について議論する<sup>\*8</sup>。

就業形態の多様化に重要な役割を果たした日本経営者団体連盟の雇用ポートフォリオ論を紹介したいと思う。これは、1995年に発表された『新時代の「日本的経営」 - 挑戦すべき方向とその具体策 - 』[55, pp.31-33]の中で示されているものである。雇用層を、1. 従来の長期継続雇用という考え方に立って企業としても働いてほしい、従業員としても働きたいという長期蓄積活用型グループ（管理職・総合職・技能部門の基幹職）、2. 企業の抱える課題解決に、専門的熟練・能力をもって応える必ずしも長期雇用を前提としない高度専門能力活用型グループ（企画・営業・研究開発等）、3. 雇用柔軟型グループ（一般職員・技能部門・販売部門）に分けるものである。経営管理部門や、企業特殊性が高い技術を担当する部門は、企業が直接採用し、長期的な視野を持って育成した職員によって構成されるが、それ以外の分野は、必要に応じて外部から人材を調達するという人事管理法である。地球規模での競争、変化の速さに対応する必要に迫られている中、経営者はより柔軟性のある人事制度を求めているのである。そして国は、1999年、2004年に労働者派遣法の改正を行うなど労働市場の規制緩和を進めていった。総務省（総務庁）の調査[56]によると、1995年2月時点の非正規職員（従業員）は1,001万人であったが、2007年（平均）には1,732万人（その中で労働者派遣事業所の派遣社員は133万人）に達している。

労働環境の変化は公務労働分野にも及んでいる。これから、定数削減をキーワードに公務労働の環境変化について議論していきたい。地方自治体は、財政難、不祥事などに起因する公務員の数の削減を求める声から公務員の定員削減を検討せざるを得なくなっている。地方自治体が自主的に地方公務員の定員削減に努めている面もあるが、国の影響も見逃せない。国は1980年代から公務員削減を呼びかけているが、特に近年、具体的な数値を上げて公務員削減を要求している。“骨太の方針（2006年版）”[57, p.38]には、“5年間で行政機関の国家公務員の定員純減（5.7%）と同程度の定員純減を行うことを含め大幅な人件費の削減を実現する”ことが示されている。総務省の調査[58, p.10]によると、地方公務員数は平成7年から13年連続して減少している。特に、平成19年は対前年度比47,106人の純減であり、昭和50年以降で最大の減少数となっている。また、

<sup>\*8</sup> 3.1.1～3.1.3は、拙著“管理形態の多様化と図書館の専門性”（『図書館雑誌』Vol.102, No.5, 日本図書館協会, 2008, pp.290-292.）を加筆修正したものである。

総務省の研究会の報告書 [59, pp.12-13] に、“今後、地方自治体において純粋に「行政」が担う役割は、戦略的な地域経営のための企画立案や条例制定など、「行政」でなければ対応しえない核となる部分であり、地域経営の戦略本部としての機能を十分に発揮するため、効率的な体制を構築することが求められる”と記されているように、総務省は今後地方公務員が担う役割を企画立案などに限定し、更なる体制の効率化、言い換えると定員の削減を求めているのである。しかし、一つ考慮に入れなければならないことがある。それは熊沢 [60, pp.189-191] が主張しているように、現状でも日本の公務員数は諸外国と比べて少ないことである。地方自治体へのニーズが増大する中、ただでさえ少ない公務員をさらに削減するには、非正規職員の活用、アウトソーシングの導入が必要となる。

現在、非正規職員は増え続けている。非正規職員は賃金を低く抑えられるばかりか、人件費ではなく物件費として処理され、定員管理の範囲外に置かれるため、地方自治体にとってメリットは大きい [61, pp.60-61]。“三重県内 29 市町の臨時職員賃金等の状況”（2007 年 6 月末～同年 10 月末に地方自治体に行なったアンケート結果）[62] を見ると、非正規率は 33.4 %になっている。このように、非正規職員は地方自治体にとって欠かせない存在となっている。しかし、非正規職員の活用には大きな問題がある。それは、地方公務員法は正規職員中心の体系になっていて、非正規職員に対して明確な位置づけがされていないことである [63, pp.114-115]。東京都内の複数の区が非正規職員の待遇改善のために昇給制度などを設ける動きをした所、総務省が、このようなことは継続雇用を前提としたものであり認められないとの指導を行なっている。布施 [61, p.73] が、“総務省自治行政局公務員部公務員課が、「非常勤職員の継続雇用はできない」と、指導するように、地方公務員法の条文の解釈では、そうなるだろう。しかし、その一方では、総務省は、自治体の正規職員の定数削減を執拗に求める。自治体は唯々諾々と従いたくはないのだが、サイフの紐を握られ、補助金や公債費（自治体の借金）の扱いで脅しをかけられるのか従ってしまう。窮余の一策で、職員定数にカウントされない非正規職員を雇用し、今後はその職員の処遇改善を計画する。しかし、それも中止を勧告される”と述べている通り、地方自治体は非正規職員を活用して状況を乗り切ろうとしても総務省から制約をかけられてしまうのである。このことから、地方自治体は、望む望まないに関わらず、もう一つの方法、つまりアウトソーシングを検討・実施せざるを得なくなっているのである。言うまでもなく、指定管理者制度は有力なアウトソーシングの手法である。

柴田 [64, p.15] は、“指定管理者制度の採用に踏み切る自治体は、財政状態が逼迫しているからであり、その財政的基盤は極端に厳しいと考えるのが当然であろう”と述べている。指定管理者制度を導入した原因が財政状態の悪化にあった事例は多いのではないかと考えるが、果たしてすべてがそれで説明できるのかどうかについては疑問が残る。何故ならば、指定管理者制度を検討・実施している地方自治体は必ずしも財政状態が逼迫している所ばかりではないのである。東京都立川市の例を挙げる。立川市は 2008 年 2 月、“図書館の見直し方針”[65, pp.14-16] を作成し、その中で図書館への指定管理者制度の導入を提案している。立川市は 2006 年度の財政力指数<sup>\*9</sup> が 1.204 で

<sup>\*9</sup> 財政力指数とは、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値のことで、1 に近い（あるいは 1 を超える）ほど財政に余裕があるとされている。

あり、相対的ではあるが、財政状態は他の地方自治体と比べて悪くないと言える。“図書館の見直し”は“経営改革プラン”(2005年)[66]に基づいたものである。“経営改革プラン”を見てみると、重点項目の中に“職員定数の削減”があり、“民間委託等により今後5年間で約150人減員し、職員定数1,150人体制を目指す”こと、その内、生涯学習施設(図書館など)は40人減員することが記されている。職員定数削減が指定管理者制度導入の検討の理由の一つになっていることが読み取れる。財政難に加えて地方公務員削減への圧力も指定管理者制度導入の要因となっているのであり、公立図書館への指定管理者制度導入は、これからも進んでいくのではないかと考える<sup>\*10</sup>。

### 3.1.2 指定管理者制度が提起した図書館の専門性

定数削減の問題は指定管理者制度を導入する消極的な要因であるが、それとは別に、指定管理者制度を人材面から肯定する動きが見られる。石川雅己千代田区長[68, p.5]が、“専門職を必要とする施設、例えば図書館や福祉施設などでは、その人材を供給したり育てたりという面をとっても民間のほうが計画的にできると思います。(中略)区が一人一人を採用して育てていくよりも、専門性やノウハウをすでに持っているわけですから、結果的に時代に合った図書館サービスを作り出していくことが出来るのではないかと思います。実際、これまで指定管理に移行した施設の実態から見てもそう言えます”と述べている。ノウハウを“すでに”もっているというのは、公立図書館の場合には当てはまることはないかと考えるが、いずれにせよ、首長が図書館の専門性を理由に挙げて指定管理者制度を肯定する意見を持っているのである。

また、現在の公務員制度の弊害を挙げ、指定管理者制度に期待する議論も見られる。高山[5, pp.9-10]は、“図書館サービスはサービス提供に携わる高度な専門職能保持者(司書)の能力に依存する度合いの大きいことは関係者が等しく認めるところである。(中略)翻って、公立の公共図書館の現場においてこのような人材を確保することは、わずか、2,3年の周期で、数多くの職種・職域を経験することで昇進するというわが国現行の行政職公務員の人事管理と処遇の仕方を前提にすると、管理力・判断力を有する人材はともかくとしても、熟練・習熟度の高い専門能力や技能を持った人材の確保は制度的に極めて難しいと言わざるを得なくなる”と述べ、南[69, p.246]は、“指定管理者制度は、現時点では、いくつかの問題点、改善すべき点を持っているが、住民へのサービス向上を考えた場合は、固定的な勤務形態、専門家の不在、人事ローテーションによる頻繁な職員交代を解決する手法としては、今後、効果的なシステムになる可能性がある。特に、公立図書館としてはメリットの大きいシステムとなるだろう”と述べている。ゼネラリスト養成のために頻繁に異動を繰り返す日本の公務員制度では、高度な専門性を要求する公立図書館の職務に対応することは困難であり、指定管理者が専門性の高い人材を集め、育成することができるのなら、直営の図書館よりも質が高いサービスを提供できるのではないかという主張である。これらの主張に対して、公務員であっても司書職制度が確立していれば、原則的に図書館員はジョブ・ローテーションの対象とはならず専門性が維持できるのではないかという反論もあるのではないかと思う。

<sup>\*10</sup> 汐崎[67, p.380]によると、東京都大田区で図書館への委託が検討されたとき、区は導入理由として定数削減を挙げていた。私は、特に他の地方自治体と比べて図書館数、図書館員数が多い東京23区で定数削減を目的とした委託、指定管理者制度の導入が進んでいくのではないかと考える。

そこで、現代の専門職の代表例である医者、弁護士、公認会計士を考えてみることにする。彼ら（彼女ら）の多くは公務員ではなく、また（特に独立するまでは）1箇所にとどまることはなく、様々な組織でその専門性を発揮している。原則として彼ら（彼女ら）の専門性は固有の組織に限られるものではない。これに対して公共図書館に勤めている司書は、終身雇用の公務員として働いている人が大半である。山中 [70, pp.145-152] は、これからの公務員を、ドラッカーの論を引用し、経営管理者、一般従業員、専門職の3つに分けている。そして、専門職の条件として“他流試合”ができることを挙げている。山中は、専門職を、民間から調達することを念頭に入れていないと思うが、専門職であるからには、どの図書館に行っても通用する人材であることが求められることは言えよう。小林 [71, p.233] は、“筆者自身 30 年以上図書館界で働いているが、一つの職場にとどまっていなかった。それは個人のマンネリ化につながることを恐れるからだ。一職員の継続性より図書館サービスの永続性こそ論点”と述べ、図書館員が公務員として一つの職場に留まり続けていることに疑問を呈している。従来、図書館界は図書館の専門性が高いことを理由に司書職制度導入の活動を繰り広げてきた [72, p.101]。しかし現在は、図書館の専門性が高いことをアピールすることは、司書職制度をもたらずどころか指定管理者制度導入を正当化されることにつながりかねないものである。

### 3.1.3 直営の職員の在り方

図書館員が「専門職」となるためには、複数の図書館で司書業務を経験し、専門性を高めることが求められるが、現在の直営の図書館では、専門家集団を形成することは困難である。指定管理者制度は、専門性を基準とした労働市場を形成し、高度化するニーズに対応できる専門家集団を形成することができる可能性を秘めているのではないかという意見には説得力がある。私は、複数の職場を経験しなければ専門性を高めることができないという考えには疑問が無い訳ではないが、図書館が好きで図書館員になることを目指している人が多いのにもかかわらず、殆どの人がその希望がかなっていない今日、指定管理者制度がそのような人々に働く場を提供すること、成果主義、権限委譲が適切に行われれば、図書館員が自己研鑽に努め、専門性の向上が期待できることから、指定管理者制度に期待している所は大きい。一方で、必ずしも直営の図書館が指定管理者が運営する図書館に劣るとは考えていない。確かに公務員制度に由来するデメリットがあるのかもしれないが、デメリットをメリットに変えることができれば、直営の図書館も優れた職員集団を形成できるのではないかと考えている。

直営であっても民間事業者に劣らない職員集団を形成することができるという主張を展開するにはどうしたら良いのであろうか。私は、地方公務員の定数削減が進み、地方自治体が一人一人の職員が様々な業務に対応できる環境を作ることによって組織を維持しようとしている今日、図書館員は図書館の特殊性ばかりをアピールするのではなく、前述の日経連の区分で言うと、自らを長期蓄積能力活用グループの一員として位置づけることが必要であると考え。私は、公立図書館は、自治体内のジョブ・ローテーションで培ってきた知識、経験、人脈が活かされる場であり、公立図書館での経験が他の自治体の業務にとってプラスであることをアピールすることが、公立図書館が公務員によって運営されることにつながるのではないかと考える。ジョブ・ローテーションについ

ては長期的な戦略がなく、その場しのぎでなされることが多いこと、特に公立図書館の場合は、常世田 [73, p.138] が、“どこの自治体であつてもだいたい部課長のヒエラルキーがあつて、たとえば、部課長の名簿はそのヒエラルキー順に作るのですが、図書館長が一番下ということも多いです。図書館へ異動になると、“左遷”と思う公務員も多い。心身の病氣を持った職員が集められることも珍しくないです”と述べているように、意欲、能力が低い職員が集められてしまう傾向が見られることから批判されることが多い。しかし一方で、豊田 [74, p.39] が、“静岡市立図書館は人事異動が多い職場である。正規職員は一部の例外を除き三年から五年で他の部署に異動する。非常勤職員は一年契約の契約で最長五年までしか雇用が出来ない規定となっている。したがって仕事が終わってきた頃には、異動あるいは退職ということになりがちである。しかし、異動が多いことにも利点はある。同時にさまざまな職業上の知識と人的ネットワークをもっているのが普通である。森羅万象を扱う公共図書館において無駄な知識というものは存在しない”と述べているように、ジョブ・ローテーションを評価する意見もある。自治体組織は、人脈が特に重要であり、ジョブ・ローテーションを通して培った人脈は、図書館の業務遂行に当たり大きな力となる。また、問題意識をしっかりと持っていることが前提ではあるが、様々な職場を経験し、地域の事情に精通している職員は、地域が抱えている問題を把握し、市民とともにその問題を解決することができる潜在力を有しているのではないかと思う。これは、指定管理者のスタッフにないメリットとしてアピールできるところではないかと考える。前述のように、場当たりので、図書館を左遷の場所として扱うジョブ・ローテーションに対しては、図書館界は断固として抗議すべきであるが、図書館界は、ジョブ・ローテーション自体については、反対ありきではなく、ジョブ・ローテーションと図書館の専門性を両立する途を検討し、図書館員が地方自治体の中核メンバーであることを主張することが、指定管理者制度の導入が進んでいる今日求められているのではないかと考える。

ここで、具体的な案を2件提案する。まずは、山中 [70, pp.137-138] が主張する“型人財”を紹介する。山中によると、地方自治体職員の場合、基本知識（の横棒の部分）と、二つ程度の専門的知識（の縦棒の部分）を兼ね備えている人材を指す。型人財を取り入れたキャリア体制は次のようなものになる。職員は入庁後10年間に複数（3箇所程度）の職場を経験し、地方自治の基本を学んでもらう。その後、ゼネラリスト（総合職）かスペシャリスト（専門職）のどちらの道に進むのか判断する。スペシャリストを選んだ職員には、2つの専門的知識を獲得、維持できるように配慮したジョブ・ローテーションが行なわれる。この場合、公立図書館への配属を希望しても、キャリアのうちの半分程度は公立図書館に在籍することはできない。しかし、私はこのことは必ずしも図書館サービスの質を下げることはないかと考える。何故なら、2つの専門を持つことにより地域を多角的に見ることができ、幅広い人脈を持つことにより部課の垣根を越えた事業を行ない易くなることが期待できるからである<sup>\*11</sup>。また、地方自治体にとっても型人財は、業務の複雑化・専門化と人事の柔軟性とを両立する可能性を持つものとして検討に値するものであると考える。私は、型人財を図書館員の在り方の一つとして検討することを提案したい。

<sup>\*11</sup> 文部科学省 [75, p.11] によると、関係機関との共済事業を行なっている図書館は28%、首長部局との共済事業に絞ってみると3.3%の図書館が行なっているにすぎない。公立図書館が自治体行政にとって有益であるというアピールを怠ってきたことが、指定管理者制度導入の一つの原因となっているのではなかろうか。

もう一つの提案は「領域職」についてである。これは、中央教育審議会生涯学習分科会（制度問題小委員会も含む）の議論と北海道北広島市の生涯学習指導班を参考に考えたものである。生涯学習分科会で菊川律子 [76] は、“私はたまたま、県レベルの公民館的な役割を持つ社会教育センター、それから美術館、それから今、図書館と3つ勤務しているんですが、感想から言えば、6,7割方、施設の運営としては同じ感覚でいけるような感じを持っております。残り3割ぐらいのところに、それぞれの施設の専門性があると思っておりまして、個人的な意見ですが、そういった観点から、いろいろな制度設計をしていくときに、そこ固有のものと、それから、共通して横ぐしで刺していく部分と両方要るのではないかと。特に、例えば社会教育主事制度、司書制度、学芸員制度というのは、やはり横ぐしで共通の部分を踏まえたほうが一般的にわかりやすいのではないかと考えております”と述べている。また、生涯学習分科会制度問題小委員会で鈴木眞理 [77] が菊川の提案を受けて、“現行の社会教育法では図書館やあれも社会教育の機関だという規定がある。そのところが極めて重要な話だと思うので、そうであるとすると、学芸員も司書も教育機関の職員であるんだということになる。したがって、それなりに共通のものをきちんとやって、人を相手にする専門職である、物や情報だけを相手にする専門職ではない（中略）だから、共通に職員の基盤を充実させて、さらにその上に、検事、弁護士、裁判官というのがあるようなものはすごく望ましいことだと思って、それぞれが、学芸員は学芸員で別なもの、司書は司書で別なものという形ではないようにするのが、やはり生涯学習支援全体から見てその中で社会教育施設を位置づけるということになるのではないかと考えております”と述べている。司書、学芸員、社会教育主事の業務には共通する所があり、社会教育機関の職員は共通する所を身に付けた上で、固有の専門性を身につけていくことが望ましいという主張である。北広島市についてであるが、新谷 [78, p.108] によると、北広島市は、2007年、施設配置していた専門職を教育委員会に集約し、社会教育主事、図書館司書、学芸員による生涯学習指導班を設けた。生涯学習指導班は市の生涯学習関連の計画策定や施策実施に関与するほか、施設に指定管理者制度が導入されたときには行政と指定管理者とのパイプ役を果たすことがその職務である。指定管理者制度を前にしての対応ではないかと考えるが、司書、学芸員、社会教育主事が一つのチームを作り生涯学習の推進に当たっている事例として興味深い。私は、これらのことを踏まえて「生涯学習領域職」というものを考えてみた。そのキャリア体制は次のようなものになる。教育委員会（首長）は、司書、学芸員、社会教育主事<sup>\*12</sup>の資格を有するものを別々ではなく、生涯学習領域職として採用する。職員は入庁後10年間は、生涯学習に関連する課・施設を複数（3箇所程度）経験する。その後、各人の適性や希望をもとに、司書、学芸員、社会教育主事として各所に配置し高度な専門性を身につけてもらう。ただし、縦割りの弊害に陥らないために適宜異動（他の地方自治体との交流人事を含む）を行なう。幹部職候補には、生涯学習以外の部課に出向し、地方自治体の幹部職として求められている所を身に付ける。幹部職（図書館長など）は、首長部局や学校などと連繫を行ない、各々が持っている経営資源を最大限活用できるように努める。前述の型人財に比べると、ジョブ・ローテーションを主に特定の領域内で行なっている

<sup>\*12</sup> 社会教育主事は、司書、学芸員とは違い任用資格であるが、ここでは、社会教育主事を司書、学芸員と同列に扱うこととする。

ため人事の柔軟性の面では欠けるが、組織ベースでの連繋が容易になるため付加価値の高いサービスを提供することがより期待できる。これは、指定管理者のスタッフにはないメリットを生み出すものになるのではないかと考える。

一つ付け加えたいことがある。それは、領域の設定は必ずしも生涯学習に限る必要がないことである。千代田区図書館長を務めた柳は図書館を文化資源政策の中に位置づけている [79, p.8][80, p.151]。現実には、千代田区立図書館に関する業務は区民生活部文化スポーツ課が担当している。教育委員会の中にあること、教育機関として位置づけられることが図書館の可能性を狭めてしまうことがその主たる理由ではないかと考える。前述のように、公立図書館を首長部局の管轄とすることには法的な問題がある。しかし、公立図書館を文化資源政策の中に位置づけ、図書に限らず地域の文化資源を総合的に収集し、市民とともに地域文化を創造していくことを図書館の使命とすることは、公立図書館の可能性として検討に値すると考える。文化資源を領域として設定して「文化資源領域職」を育成していくことも一つの途である。重要なのは、図書館界が自治体政策の中で公立図書館をどのように位置づけるのかについて議論し、発信していくことである。

#### 3.1.4 共通性と地域性

これまで指定管理者制度が提起した図書館の専門性について議論してきた。私は、この議論は図書館サービスに対する認識の違いが影響していると考えている。それは、共通性を重んじるか、地域性を重んじるかについてである。前者は、公立図書館に求められているサービスは大概共通しているものであり、専門的な訓練を積んだ図書館員であれば、どの公立図書館であっても高いパフォーマンスを示すことができるという考えである。運営形態については、特に専門性が高い職員を任用、育成できない小規模な自治体の場合、直営よりも指定管理者制度を導入し、実績のある団体（営利企業）を指定することが好ましいと考える。後者は、公立図書館に求められているサービスは地域によって異なるところが大きく、図書館員には地域の事情に精通している事が求められるという考えである。運営形態については、直営か、指定管理者制度を導入しても、地域に密着している外郭団体やNPOを指定することが好ましいと考える。公立図書館のサービスに於ける共通性と地域性の問題は、運営形態の在り方、図書館員の在り方に繋がるものである。指定管理者制度の是非を検討するときは、財政面だけではなく、そもそも公立図書館に求められているサービスとは何なのかについても議論することが求められていると考える。

### 3.2 非正規職員の状況

#### 3.2.1 非正規職員の増加

次に、非正規職員に焦点をあてて指定管理者制度の現状を検討する。前述のように、1990年代中盤から非正規の従業員が増加していったが、公立図書館も同様に非正規職員の割合が高くなっていった。1995年と2006年のデータ [81, pp.304-305][82, pp.264-265] を比べてみると、公立図書館数が2,297館から3,082館、個人貸出数が395,585千冊から618,264千冊へと増加する中で、専任職員は15,121人から14,070人（含司書有資格者7,028人）へと減少している。業務量が増大す



る一方、正規職員を増やすことができない地方自治体は、非正規職員の任用、委託契約、指定管理者制度の導入によって状況に対応していった。1995 年の非常勤職員・臨時職員は 6,372 人であったが、2006 年、非常勤職員は 6,981.7 人（含司書有資格者 4,503.8 人）、臨時職員は 6,979.8 人（含司書有資格者 2,703.2 人）、委託・派遣スタッフは 3,141.6 人（含司書有資格者 1,250.5 人）、合計 17,103.1 人であり、対 1995 年比 268.4 %となった。現在、公立図書館で働く職員の半数以上は非常勤職員、臨時職員、委託・派遣スタッフのいずれかである。更に、非常勤職員等で司書資格を有している者は半数近くに上っている。中には、専任職員の全てが司書資格を有していなくて、非常勤職員の全てが司書有資格者である図書館もある [80, p.42]。葉袋 [83, p.152] が、“図書館はもとも非正規職員を必要としている。非正規職員を導入する場合は、身分、職種、待遇等が多様化するの当然で、図書館は、身分、職種、待遇が異なる多様な職員からチームで運営しなくてはならない”と述べているように、好むと好まざるとに関わらず現在の公共図書館は多様な身分の職員によって構成せざるを得ないのである。

	館数	個人貸出数	専任職員数	非正規職員数
1995 年	2,297 館	395,585 千冊	15,121 人	6,372 人
2006 年	3,082 館	618,264 千冊	14,070 人	17,103.1 人（含委託・派遣スタッフ）

表 2 1995 年と 2006 年のデータの比較（『図書館年鑑』をもとに作成）

私は、財政が逼迫している今日、人件費を縮減するために非正規職員を活用すること自体は否定できないと考えている。また、正規職員が専門的な業務に専念できることにより、単なる人件費の削減だけではなく、図書館サービスの質を高まることも期待できる。しかし一方で、現在は身分によって待遇の差が非常に大きく、これを是正しなければ将来の図書館界に深刻な影響を及ぼすのではないかと危惧している。格差の現状について述べる。練馬区立図書館協力員労働組合 [84, pp.136-137] によると、東京都練馬区の常勤職員の人件費（給料＋手当＋共済費）が 867 万円に対し、図書館協力員の人件費（報酬＋社会保険費）は 300 万円である。布施 [61, p.103] によると、東京都清瀬市の正規職員の年収（給料＋手当）は 700 万円、嘱託職員の年収は 242 万円、臨時職員の年収は 83 万円である。非正規職員の年収は正規職員の 3 分の 1 程である<sup>\*13</sup>。次に委託スタッフを取り上げる。委託料は競争入札制度が適用されることにより値崩れが起こっている [85, pp.177-178]。地方自治体が値下げを繰り返すために入札が不調になっている事例も出てきている程である。資料 [86, pp.94-95] によると、委託スタッフの賃金は、フルタイム職員で月給 17 万円から 22 万円、パートタイム職員で 800 円から 1,000 円である。これは東京 23 区のデータであるため、地方では更に低くなっていることが考えられる。フルタイム職員でも年収 250 万円を超える人はわずかであり、直営の正規職員と委託スタッフとの賃金格差は 4 倍から 5 倍になっている<sup>\*14</sup>。

<sup>\*13</sup> 資料 [65, p.28] によると、立川市の正規職員の人件費は 985 万円であるが、それは退職給与引当金（理論値）を含んでいるためである。退職給与引当金を考慮に入れると更にその差が広がってしまうのである。

<sup>\*14</sup> 中野 [85, pp.178-179] によると、東京都三鷹市の保育所の事例では、パートタイム保育士が 900 円、フルタイム保

また、もう一つ問題がある。それは委託契約が単年度でなされることが多いことである。1 年を超える労働契約を結ぶことが困難になるばかりではなく、入札に勝つために更に委託業者が人件費を縮減する可能性が生じてしまうのである。委託スタッフは厳しい状況に置かれている。

最後に指定管理者のスタッフを取り上げる。三野 [87, p.43] が、“指定管理者に対する指定管理料は、一般的に従来の管理料の一割減が相場である”と述べているように、地方自治体の多くは、管理経費の削減を目的として指定管理者制度を導入している。実例を挙げる。徳島市立図書館は 2008 年 4 月に指定管理者制度を導入し、その結果、平日の開館時間が延長され、開館日が増える一方、指定管理料は 9,930 万円で、人件費などの管理費が 1 億 1 千万円削減されたという [88, p.31]。(青森県)三沢市立図書館は 2008 年指定管理者制度を導入し、その結果、開館日が増える一方、経費が 4,000 万円削減されたという [89, p.5]。指定管理者制度が導入されるときは管理費の大幅な削減が行なわれるばかりでなくサービスの向上をアピールするため、開館時間、開館日の拡大を図っているのが読み取れる。管理費の削減と開館時間の拡大に対応するためには管理費の中で大きなウエイトを占める人件費を削減せざるを得ないのである。山中湖情報創造館の職員であった吉井 [90, pp.236-237] は、職員の平均給与が 180 万円であり、それが原因で毎年 2 人程度の職員が退職していること、自身も収入を補うため家庭教師の副業を行なっていることを述べている。人件費が低く抑えられていて、中には、生計を立てるのが困難になっているスタッフがいるのである。前述の委託の場合と違って、指定管理者制度の場合は、包括的に委任されることから専門的な業務の経験が積めること、指定期間は大体 3～5 年であり委託契約期間と比べると図書館で長く働く可能性が高いこともあり、委託スタッフよりも恵まれている所もあるが、それでも、指定管理者のスタッフも厳しい労働環境の下に置かれているには違いない。

前述のように指定管理者制度は、公立図書館に働きたいという意思を持っていても年齢等の理由で地方公務員になれなかった人々に働く場を提供するものである。指定管理者制度に期待している人も多いのではないかと思う。丸山 [91, pp.194-195] が述べているように指定管理者制度は専門家としての能力を基準とした労働市場が形成する可能性を有しているのかもしれない。私も、同じ観点から指定管理者制度に期待している。しかし、現状は指定期間の問題から正社員契約を結ばれることが殆ど無いこと、たとえ能力が認められステップアップをしていったとしても家族を養うのに必要な収入を得ることが期待できないことから、図書館員を一生の仕事とすることに躊躇せざるを得ない状況である。委託スタッフ、指定管理者のスタッフが希望が持てる制度設計を考えなくてはならない。

### 3.2.2 法律の谷間に置かれた直営の非正規職員

委託スタッフ、指定管理者のスタッフと比べて直営の図書館で働く職員の労働環境はどうか。正規職員だけを考慮に入れると直営の方が労働環境が良いことは間違いない。しかし、現在多くの公立図書館で働いている非正規職員の労働環境は正規職員と大きく異なっている。非正

---

育士が 16 万 5,000 円～30 万円(園長)であり、民間の保育所の給与水準よりも大幅に下回っていた。公立図書館もこの事例とほぼ同じ給与水準である。公立図書館と保育所を同列に扱ってよいのかという問題はあがあるが、公立図書館の委託スタッフの給与は民間の基準から見ても低い状態にあると言えるのではないか。

規職員は、収入が低だけでなく、法的位置付けが極めて不安定で、安心して働くことができない状況に置かれているのである。公務員制度は競争試験や選考を経て任用された正規職員を中心に構成されている（成績主義）。このことから、地方公務員法は地方自治体で非正規職員（嘱託職員・臨時職員）が正規職員と同様な仕事をするを想定していないのである。地方自治法第 22 条 2 項に、“人事委員会を置く地方公共団体においては、任命権者は、人事委員会規則で定めるところにより、緊急の場合、臨時の職に関する場合又は任用候補者名簿がない場合においては、人事委員会の承認を得て、六月をこえない期間で臨時的任用を行うことができる。この場合において、その任用は、人事委員会の承認を得て、六月をこえない期間で更新することができるが、再度更新することはできない”とあるのを根拠として臨時職員を任用している地方自治体があるが<sup>\*15</sup>、今井 [33, pp.44-45] が、“便法としての解釈であり、本来条文が予定していたことではない”と述べているように、この条文はあくまで緊急の場合に用いるものであり、実質 1 年を超えて働くことが多い公立図書館の臨時職員に適用することは論理的に無理があると言わざるを得ない<sup>\*16</sup>。次に、地方公務員法第 3 条 3 項 3 号に特別職として“臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職”を挙げていることを根拠に、特別職非常勤職員を任用している地方自治体がある。この条文は学校医など恒常的に必要としないものの専門性が要求される職務を対象としたものであり [92, p.27]、公立図書館の非正規職員が当てはまるのかどうかについては疑問があるが、地方自治法第 22 条 2 項を根拠とするよりは適切であると言えるだろう。特別職は地方公務員法が適用されずに、労働基準法、労働組合法が適用されている。しかし、民間の労働者と全く同じ法的環境に置かれているかと言えばそうではない。東京都中野区が 1 年任期で更新を繰り返していた非常勤保育士（地方公務員法第 3 条 3 項 3 号に基づく非常勤職員）を雇い止めたのに対し、非常勤保育士が解雇権の濫用に当たるなどとして提訴した裁判で、東京高裁 [93] は、地方公務員法 3 条 3 項 3 号所定の職に属する非常勤職員で任用期間の定めのあるものの勤務関係は公法上の任用関係であり、私法上の契約に基づくものではなく、解雇権の濫用法理を類推して再任用を擬制する余地はないとの判決を下している<sup>\*17</sup>。これは、大阪大学図書館事務補佐員雇い止め事件の最高裁判決 [94] の流れに乗ったものである。地方公務員法による身分保障を受けることがなく、更に、民間の雇用契約で用いられる解雇権の濫用法理も、雇用ではなく任用であることを理由に適用されないことから、特別職非常勤職員が雇い止めに対抗することは非常に困難になっている。参議院厚生労働委員会で坂本福子（参考人）[95] は、“それ（非常勤職員の雇い止め）を救えるような法律をもう一つ作っていただきたいのか、立法政策まで踏み込むのか、あるいは労基法の適用をきちとうたってもらえるのか、単に任用という行為であって、それは民間と違うというふうに切られるのは非常に困るんだということを思っておりまして、是非その辺は、むしろ立法の問題ではないかというふうに考えております”と述べているが、今の所、立法措置は行なわれていない。また、2008 年 4 月、

<sup>\*15</sup> 人事委員会を置いていない地方公共団体は同条 5 項に基づく。

<sup>\*16</sup> しかし、実際には多くの自治体で臨時職員が働いている。臨時職員の給与は民間と比べてもかなり低い水準になっている。みえ労連 [62] によると、三重県内の臨時職員の給与はハローワーク求人時給と比べて平均して 100 円以上低くなっている。

<sup>\*17</sup> 東京高裁は、地位確認請求は認めなかったものの、任用継続に対する期待権を侵害したことに対する損害賠償を認めたことから、双方が上告せず、判決が確定した。

パートタイム労働者の待遇の改善を目指しパートタイム労働法が改正されたが、福田総理大臣 [96] が、“公務労働分野については、そもそも勤務条件が法令等により定められているために、事業主が自主的に雇用管理を行うことを前提としたパート労働法の適用はなじまないものである”と述べていることから、非正規職員にパートタイム労働法が適用されることは考えにくい。熊沢 [60, p.208] は、役所内で働いている非正規職員を“法律の谷間”にあると述べているが、まったくその通りである。

清水 [92, p.26] は、特別職非常勤職員の任用、勤務条件の決定に於いて地方公務員法、条例による制限がされていないことから、任命権者がその大部分を決定する権限が与えられていることを述べている。特別職非常勤職員を任期の定めがない常勤職員と同等に待遇することは成績主義による任用の原則の空洞化につながるものであり、裁判所の判断はこの観点からは納得できるものである。そうであっても、法律の谷間に置かれた特別職非常勤職員をそのまま放置して良い訳ではない。坂本が述べているように、特別職非常勤職員などの非正規職員に対して立法処置によりしっかりとした法的位置付けを与えるべきである。また私は、渡邊 [72, pp.108-109] が述べているように、図書館界は 2002 年 5 月に制定された“地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律”に基づく任期付職員の活用を積極的に検討することが必要であると考ええる。

### 3.2.3 地方公務員の給与

業務委託や指定管理者制度の導入が広まっていく今日、焦点が当てられているデータがある。それは地方公務員の給与水準である。熊沢 [60, pp.189-192] は、日本の公務員数は諸外国と比べて少ないことを述べている一方で、日本の公務員一人一人の賃金は民間労働者に比べて総じて高いことを述べている。前述のように地方公務員の平均年収（給与＋社会保険料）は 800 万円ぐらいである。それに対して、民間（常勤）の平均給与は厚生労働省の“賃金構造基本統計調査”[97] や国税庁の“民間給与の実態調査結果”[98] から類推するに 400 万円代前半であろう。これに社会保険代を加えても地方公務員の水準に遠く及ばないことは明白である。従業員（職員）の数、平均年齢、職種を考慮に入れば見方は変わるのかもしれないが、それでも、地方公務員と民間との間で格差があると言わざるを得ないのが現状である。

公立図書館に於ける業務委託をテーマにした議論で、沢辺均 [99, pp.95-98] は、“一番大きいのは公務員の給与問題なのではないかということです。やっぱり年収 800 万円は理解されないですよ。（中略）公務員自身も実は所得の多さを感じてワサワサしているのでは？”と述べているが、私も同感である。公務員の総人件費削減が求められている状況において、地方自治体の正規職員は自身の給与問題を脇において、職員数の削減で目標を達成しようとしているのではないか。職員比率の割合が大きい団塊の世代が退職の時期にあり、職員数の削減は比較的行ないやすく、その結果職員数が削減されたとしても業務委託や指定管理者制度で対応できるのである。厳しい表現であるが、「勝ち逃げ」を図ろうとしているのではないか。前述のように、指定管理者制度を導入した公立図書館は開館時間を拡大しているのにも関わらず大幅な管理費の削減を達成している。地方自治体はそれを行政改革の成果とアピールするかもしれないが、何故それが達成されたのか精査する必要があると考える。公立図書館の職員の給与のあり方はこのままで良いのであろうか。

### 3.3 優れた職員集団を形成するには

#### 3.3.1 リビング・ウェイジ

指定管理者制度の導入が広がっている今日、公立図書館で働く職員がどのような状況にあるのか検討してきた。公立図書館で働きたい人への門戸が広がる反面、図書館員の多くが厳しい労働環境に置かれている。これから、課題を克服し、公立図書館が発展していくには何が必要か考えたい。

まず、リビング・ウェイジ（生活賃金）を取り上げる。リビング・ウェイジという言葉はイギリスで生まれたものである。戸塚 [100] が、“1891 年にイギリスの下院を通過した「公正賃金決議」では、政府が結ぶすべての公契約において、下請けに伴う苦汗労働の弊害の防止、各職業における一人前の労働者への現行賃金とされる賃金額の支給の保障などを、契約の条件にいわゆる「公正賃金条項」として盛り込むべきことがうたわれた”と述べているように、イギリスでは、政府や自治体が民間企業と契約を結ぶ際に、民間企業が労働者に一定以上の待遇の保障をすることを要求した。アメリカでは、1990 年代、リビング・ウェイジという言葉が再び注目を浴びることになった。アメリカにも最低賃金法はあるが、同法に定められている最低賃金では生活を送ることが困難であった。メリーランド州ボルチモア市の聖職者が市に低所得者への援助を求めたことがきっかけで、1994 年、ボルチモア市で市と契約して公共事業を行なっているすべての事業体に従業員に対して 1 時間 6.10 ドルを支払うことを求めるリビング・ウェイジ条例が採択された [101, p.39-40]。この後、リビング・ウェイジを求める運動は拡大している。中野 [85, p.185] によると、アメリカでリビング・ウェイジ条例は約 120 の自治体で制定されている。

近年、リビング・ウェイジは日本でも注目されている。日本の最低賃金は先進国の中で最低水準にある。日本国憲法第 25 条に、“すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する”とあるが、現在の最低賃金では最低限度の生活を送ることすら困難である。ダンピングが進む中、地方自治体で働く委託会社の労働者は最低賃金か、それに近い賃金での労働を余儀なくされている [102]。もう一つ問題がある。それは ILO 条約第 94 号（公契約における労働条項に関する条約）を日本が批准していないことである。第 2 条 1 項に、“この条約の適用をうける契約は、当該労働が行われる地方において関係ある職業又は産業における同一性質の労働に対し次のものにより定められているものに劣らない有利な賃金（手当を含む。）、労働時間その他の労働条件を関係労働者に確保する条項を包含しなければならない”とあるように、この条約が批准されれば委託会社の労働者はその地方の同一性質の労働と同じ労働条件を確保することができるが、残念ながら批准されていない。これらのことから、日本でリビング・ウェイジを求める運動を行なうことは価値があることであると言える。

現在、運動の成果もあってか、業務委託、委託指定管理者制度の導入に際し、労働者の労働条件を考慮に入れている地方自治体が現れてきている。大阪市豊中市は業務委託の入札の際、価格だけではなく“公共性（施策反映）”を併せて評価する総合評価一般競争入札制を導入している。“公共性（施策反映）”の評価項目の中には、“就職困難者の新規雇用”、“新規雇用予定者に対する雇用条件等”などが入っている [102]。熊本市は“公の施設の指定管理者制度に関する指針”を作成

し、公募により指定管理者を選定する場合には、人件費等の単価を公表することになっている [103, p.6][104]<sup>\*18</sup>。東京都国分寺市は、公契約条約制定の検討を行なっている。2007 年 7 月 8 日作成された“国分寺市の調達に関する基本指針”[105, pp.2-3]には、“市は、調達する事業において、適正な労働条件や賃金水準が確保される必要があるため、それらの実施状況を把握できる環境の整備を図るものとする。また、市の調達にかかわる者は、常に労働関係法令を遵守することはもとより、適正な労働条件及び賃金水準を確保するよう努めるものとする”との文言が入っている。現在、基本方針の具体化を検討している。

布施 [61, pp.211-212] は、現在東京都区内の自治体で働いている非正規職員の賃金は生活保護基準以下であることを示し、生活保護基準をもとに非正規職員の最低賃金を設定することを主張している。また、山口、與儀 [8, p.143] は、公立図書館で働いている非正規職員に行なったアンケート結果をもとに、“生活にコストがかかる一人暮らしの人物や、世帯主の男性については、現在の公共図書館の雇用条件の下では働きにくい状況があり、公共図書館司書職が、「経済的に余裕のある女性の仕事」になりつつあることが見えてくる”と述べている。地方自治体の財政は厳しい状況にあるのは事実である。しかし、そうであるからと言って、そこで働く職員は人間らしい生活を送るのに必要な最低限の賃金ですら要求してはいけなないのであるか。私は、地方自治体はリビング・ウェイジの観点から非正規職員の賃金の見直しを行なうべきであると考え。更に、業務委託、指定管理者制度の導入に際しては、委託スタッフ、指定管理者のスタッフが生活苦を理由に辞めざるを得ない状況に追い込まれないように制度設計をすることを求めたい。

### 3.3.2 研修

次に研修の在り方について考える。知識の陳腐化が早まっている今日、図書館員が質の高いサービスを提供し続けるには、研修を受けて不断に能力を高めていく必要がある。また、研修は他の図書館で働く図書館員と接する機会を提供する点からも重要であると言える。

民間事業者はどのような研修を行なっているのだろうか。(株)図書館流通センター(以降「TRC」と表す)の谷一<sup>\*19</sup>は、“(TRCは)研修に一番力を入れている。新規のところは準備時間がとても短く、NDC、排架、接遇、危機管理、著作権などの研修を集中的に行なう。研修には、初級、中級、上級といったクラス別の研修を行なっている。また、専門講座(例えば「読み聞かせ」)を設けることもある。現場のスタッフは、全国に約1,600人いるが、月に1回レポートを提出してもらう。その中の意見から研修項目を考える。研修の講師は培ってきたつながりをもとに依頼を行なっている”と述べている。スタッフの意見を参考に、段階別の研修を行なっていること、研修の講師は図書館関連業務を通じて培ってきた人脈を活用していることが、TRCの研修の特徴である。また、谷一は、“北九州の門司図書館などで指定管理者となったが、人材の問題が発生した。指定管理者は、「民の力」を導入することを期待されている。ありきたりの図書館経営を指向していな

<sup>\*18</sup> 例えば、大卒後5年程度の経験を有する一般職の人件費(給料+手当+共済費)は470万9,000円、高度な知識や経験を必要とする嘱託職員(週30時間労働)の人件費(給料+退職共済相当分を除く共済費)は179万2,000円である。

<sup>\*19</sup> 2008年2月8日、谷一文子氏(TRC代表取締役社長)にインタビューを行なった。

い。言い換えると、公務員 OB を起用しているだけでは駄目なのである。実際、公務員 OB を起用しないことを求めている自治体がある。そこで、人材を探してみたところ、該当する人材がなかなかみつからなかった。そこで、筑波大学に声をかけて、寄附講座を設けることになった。平成 18 年度から実施され、参加者の中から実際館長になるものもいる。また、現役の館長も講座に参加している”と述べている。現在、民間事業者が採用した図書館長は公務員 OB になることが多い。民間事業者は今まではほとんど図書館運營業務に携わっていなかったもので、これはやむを得ないことであると言える。しかし、菊川律子 [106] が、“今のところは、まだ市町村の非常勤の館長さんは OB などがなっているから、非常勤の若い人でも回っているんですね。ところが、その方々も引っ張りだこで、70 近くになっても働いているというような状況がうちの県ではあります。そのくらい人がいない。だから、そういう中核になる司書さんというのを今後どういうふうに育てるかというのは、大きな課題だと思っております”と述べているように、このまま放置していると、将来図書館の中核を担う職員がいなくなってしまう事態が生じてしまうのである。この状況下、TRC は長期的な視野に立って人材育成をしているのではないかと思う。しかし一方で、民間事業者の多くは研修、自己研修への支援が不十分であると言わざるを得ない [107, pp.89-90]。他業種から参入する事業者は接遇以外の研修のノウハウを持っていないかもしれない。しかし、図書館運營業務に真剣に取り組めば、職員の育成に必要な研修が何であるか分かってくるはずである。民間事業者は、外部からの人材登用に頼り続けるのではなく、内部で中核職員を育成するために必要な研修を行なうべきであり、地方自治体も選定やモニタリングの際に、適切な研修を行なっているかどうかチェックすべきであると考え。育成を疎かにする民間事業者が指定管理者に指定されることは、公立図書館に取り返しのつかない弊害をもたらすのではなかろうか。

次に、外部研修について考える。都道府県立図書館など公的機関が市町村立図書館の職員を対象に様々な研修を行なっている。問題は、このような研修に民間事業者のスタッフが参加できるかどうかである。これに対し、“本来、民間には研修の義務があって、研修が企業の責任において行われるという契約であれば、民間職員が公的な研修に参加することにより、公的なコストが支払われてしまうというのはおかしいことである”という主張がされることがある [108]。私は、この主張には反対である。石原 [109, p.55] は、“公費を支出して民間企業の社員に研修の機会を与えることになるが、図書館には図書館間のネットワークや相互貸借等といった連携・協力がある。この場合、直営か指定管理者かは問題にならない。将来的に直営に戻る可能性もある。県の公共図書館等協議会には指定管理者も会費を払っている。「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」では、都道府県立図書館の役割として、市町村立図書館の連絡調整を挙げている<sup>\*20</sup>”と述べている。図書館は図書館ネットワークを通じて資源を調達することにより、市民のニーズに沿ったサービスを提供している。民間事業者の職員であるからといって研修の受講を拒否することは、市民が満足なサービスを受けることができなくなることにつながるのである。管理形態に関わらず公立図書館は「市民の図書館」であることを忘れてはいけない。都道府県立図書館などの公的機関には、研修を

<sup>\*20</sup> 更に、改正図書館法には、“文部科学大臣及び都道府県の教育委員会は、司書及び司書補に対し、その資質の向上のために必要な研修を行うよう努めるものとする”（第 7 条）との条文が入っている。

行なう際には所属先で制限を設けないこと、積極的に情報提供を行なうこと、地域差が起こらないように配慮することを求めたい。

民間事業者にも求めたいことが二点ある。一点目は、外部研修への参加についてである。委託スタッフ、指定管理者のスタッフは、収入が低いこと、また、職場に最低限の人員しかいないことから研修に参加することは困難である。民間事業者には、スタッフが研修に参加できるように必要な処置をとること、研修の成果をスタッフ全員が共有できる場を提供することを求めたい。二点目は、他の図書館への情報提供についてである。大橋 [110, p.36] は、“公立図書館は自館で解決できない資料提供、レファレンス、研修など他の自治体と協力・共同して行なっている。このなかでは優れた図書館サービスの交流も行なわれている。競争関係にある民間事業者の優れた実践が公開・交流されるか疑問である。指定管理者として保育園の運営を代行した民間事業者が、保育実践の見学に対して企業秘密を理由に拒否した事例も生まれている”と述べているように、民間事業者は競争力を維持するために、他の図書館へ情報を提供を行わないのではないかという懸念がある。私は特に民間事業者同士の情報交換について懸念がある。競争環境に置かれている民間事業者が情報公開に慎重になるのは理解できる。しかし、前述の通り、公立図書館にとって、他の図書館との連携は極めて重要であり、企業秘密を理由に情報提供を拒むことは慎むべきであると考え。私は、民間事業者が優れた職員集団を形成していれば、たとえ運営実践を公開しても決して競争力は低下しないと考える。民間事業者には、見学を積極的に受け入れ<sup>\*21</sup>、図書館間の交流を深めることを求めたい。

### 3.3.3 労働（職員）組合

最後に労働組合について取り上げる。地方自治体が図書館業務に委託、指定管理者制度を導入する一つの理由は労働組合の存在ではないかと考える。前述のように特別職非常勤職員は、労働基準法、労働組合法が適用されているので、特別職非常勤職員は労働組合を結成し、当局と団体交渉することが可能なのである。地方自治体としては、非常勤職員が労働組合を作られると面倒なのである [111, pp.66]。一方で、民間事業者のスタッフも労働組合を結成することはできる。ただし、その交渉相手は地方自治体ではなく民間事業者である。ダンピングが進む今日、図書館スタッフは、全てとは言わないが、民間事業者が図書館運営事業で得られる収益が低いことを知っている。労働組合を結成することによって待遇が改善されるという見通しが持てない状況にある [107, pp.91-92]。それでは、地方自治体の正規職員で構成される職員組合はどのような対応を取っているのだろうか。中村 [112, p.10] が、市の職員組合は、“そもそも民間委託反対を看板にしていたせい、委託業者の労働者にはまったく関心がないのが実情だ”と述べているように、委託業者の労働環境に対して関心が乏しい。地方自治体の組合には本工主義、つまり、正職員（正社員中心）、企業内主義の傾向があることがその要因となっている [113, p.71]。このことは、直営の公立図書館に働く非常勤職員にも不利益をもたらしている。公立図書館の場合は更にもう一つ問題がある。橋

---

<sup>\*21</sup> 見学は無料であることが好ましいが、受け入れ側の準備の手間を考えると、少額であれば見学料を取るのもやむを得ないと考える。



本 [111, p.63] が, “企業別組合の役員が, 企業内人生をゼネラリスト的に志向するのは必然かもしれませんが。(中略) 役所から疎まれるような労働者は組合にも合わなくなってしまう図書館職場とは疎遠になるか。そして正規常勤公務員組合は正規常勤公務員の利害を代表せざるを得ない” と述べているように, 役所から離れたところでスペシャリストを主張する図書館員は、職員組合との間に良好な関係を持てないことが多いことである。公立図書館で働く非正規職員は労働(職員)組合に頼ることができないのが現状である。

非正規職員の待遇を改善し, 公立図書館を持続可能性のあるものにするためには, 二つの連携を取っていくことが必要であると考えている。一点目は, 図書館員同士の連携である。管理形態, 雇用形態が多様化している今日, 図書館員による団体はあるものの, 構成員や主張が偏る傾向がある。委託, 指定管理者制度に反対すること自体には問題はない。しかし, 反対であるからといって, 委託スタッフ, 指定管理者のスタッフの労働環境に無関心であっても良いのであろうか。管理形態, 雇用形態が異なっても公立図書館で働く職員は, 図書館が好きで, 市民のために一生懸命働いている点では共通しているはずである。将来の図書館界を担うはずの人々が, 雇い止めや経済的な理由で図書館から離れざるを得なくなることは図書館界にとって回復し難い損失となる。橋本 [111, p.67] が, “雇用身分を問わない個人加盟の図書館労組が日本の発展のためには必要です” と述べているが, 私も同感である。図書館, 図書館員の価値を高めるためには, 図書館職員が立場を超えて連携することが必要である。日本図書館協会などの図書館関係団体がその環境整備に努めることを希望する。更に, 日本図書館協会には, 非正規職員, 地方の職員にも配慮した研修プログラム(図書館大会も含めて)を組みたてることも求めたい。

二点目は, 地方自治体の職員組合との連携である。前述のように, 職員組合は正規常勤公務員以外に対しては無関心になりがちである。しかしその一方で, 従来の考えを見直し, ILO 条約第 94 号に則った公契約条例の制定を目指して活動している職員組合もある [113, p.71]。職員組合との間に信頼関係を築けていれば, 図書館員からの働きかけに応じてくれる可能性は十分あるのではないか。図書館界にとって最も恐ろしいのは, ダンピングの果てに, 公立図書館が不要なものとして切り捨てられることである。図書館員は離れ小島にこもらずに, 自治体職員に積極的に PR<sup>\*22</sup> を行なうことが必要である。

一つ付け加えたいことがある。財政が厳しい中, 公務労働の人件費は安ければ安いほうが良いと考えている市民は少なくない。ダンピングを止めるには, 市民の理解を得ることが重要である。図書館員は, 自治体職員だけではなく, 市民に対しても積極的に PR を行なうことが必要である。

---

<sup>\*22</sup> 柳 [80, pp.119-120] は, PR (Public Relations) は, 広報だけではなく, 広聴, 交流, 人的接触が含まれたものであり, 双方向性が重要なポイントであると主張している。図書館員のコミュニケーション能力が試されている。

## 4 指定管理者制度が提起した課題について

### 4.1 財務面から見る指定管理者制度

#### 4.1.1 図書館の無料原則を巡る議論

この章では、指定管理者制度が提起した公立図書館の課題について取り上げる。これから取り上げる課題は、指定管理者制度を導入するしないに関わらず、今後の公立図書館経営にとって極めて重要なものばかりである。

まず、図書館の無料原則を巡る議論を取り上げる。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”と規定されていることから無料原則が適用されている。地方自治法第 244 条の 2 第 8 項に、“普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として収受させることができる”とあることから、地方自治体は指定管理者に利用料金を指定管理者の収入として収受させることができる。しかし、公立図書館の場合は、無料原則から、指定管理者が利用料金を得る手段が制限されている<sup>\*23</sup>。日本図書館協会 [114, p.75] は、“無料原則を図書館サービスの充実の原理と考えれば、いわゆる「民間の活力」を経済的収益に活かすにも自ずから限界がある”と述べ、公立図書館に指定管理者制度を導入することに疑問を呈している。更に、第 3 章で述べたように、地方自治体の多くは管理費の縮減を目的に指定管理者制度を導入していることから、指定管理料は低く抑えられる傾向にある。公立図書館の指定管理者は、少ない予算でサービスの向上を達成するという、厳しい命題が課されている。複数の公立図書館で指定を受けている TRC の木下勝次 [115, p.73] が、“図書館法も変えてほしい、入館料を設定してもいいのではないかと、延滞料金も取りたい、ショップを置いて、ロゴのついたマグカップなどグッズを売りたい”と述べているように、指定管理者は、経営環境を改善するために図書館法を改正することを求めている。

2007 年、中央教育審議会生涯学習分科会制度問題小委員会で図書館法の改正に向けての議論が行なわれたが、その中で図書館法第 17 条について議論が展開された（第 2 回会議）[116]。石川敏明は、無料の規定を廃止すること自体については自治体間の格差を招くことにつながるとして反対した上で、付加価値的なサービスについては受益者負担でも良いのではないかと主張している。また、糸賀雅児は、“付加価値をつけるようなサービスについては、現行の法体系のもとでもお金を取ることはできるのではないかと”。 “付加価値的なサービスについての受益者負担を導入しにくいのは無料原則が過剰に職員に浸透していて 1 円たりともお金を取ることに対して抵抗を持っているからではないかと思う”と述べている。この議論が反映されたかどうかは分からないが、2008 年の図書

<sup>\*23</sup> 文部科学省 [23] は、衆議院総務委員会で、“図書館は、図書等の資料を収集、整理、保存をして、一般公衆の利用に供し、その教養等に資することを目的とした施設でございます、（中略）特に図書館法 17 条で、入館料等に係る無償規定が設けられているところでございます。今回の指定管理者制度の導入に伴いまして、（中略）図書館としての目的、性格がかわるものではありません、（中略）そういった制度上におきましても図書館法の規定の趣旨が引き続き担保できるのではないだろうか、こういうふうを考えておるところでございます”と述べている。

館法改正では、図書館法第 17 条の変更はなされなかった。私は基本的に石川、糸賀と同じ考えである。情報格差が懸念されている今日、図書館資料<sup>\*24</sup>の閲覧、貸出については無料であり続けるべきであり、図書館法第 17 条を削除することについては反対である。その上で、指定管理者が付加価値的サービスを有料で提供することができるように、地方自治体が必要な環境整備を整えることが必要であるとする<sup>\*25</sup>。何故なら、それが図書館員のモチベーション、待遇の向上につながることを期待できるからである。

一つ付け加えたいことがある。それは、無料原則を巡る議論が、収入面だけを焦点としていないことである。柳与志夫 [73, p.147] は、“千代田図書館は、後者の論理（ホームレスの排除）で有料化も選択肢に入れて考えたいと思っています。要するに、ホームレスかどうかは関係なく、たとえば寝にくる人などはお断りするべきだろう、と。（中略）そういう人が目立ってくると本来の利用者を排除してしまう。それを避けるための意思表示として、たとえば登録制度 - 年間 100 円でも千円でもいいのですが - を導入することは、公共図書館の選択肢としてもあるのではないかなと思っています”と述べている。有料制を導入することは、収入面だけではなく、利用者の参加意識を高めることにも資するという主張である。前述した通り、私は入館料を取ることに反対である。しかし、公立図書館で有料サービスを導入することは何をもたらすのかについて議論すべきであるとする。

#### 4.1.2 寄付

指定管理者は指定管理料が低く抑えられている中、経営を安定させるために様々な取り組みを行なっている。山中湖情報創造館（指定管理者: NPO 地域資料デジタル化研究会）は、ライブラリー・ショップを開店したり、有料のイベントやセミナーを行なっている [90, pp.231-233]。（兵庫県）播磨町立図書館（指定管理者: TRC）は、図書館が住民の代理でオンライン書店（bk1）から書籍を購入するサービスを行なっている。そして、オンライン書店のポイントは資料購入費に還元されている<sup>\*26</sup> [118, pp.28-29]。しかし、TRC の谷ーが、“自主事業はトントンにすぎず、収入的に期待していない。日本には税法上の問題があるが、企業寄付を考えていかななくてはならない”と述べているように、指定管理者は、自主事業を行なうだけで経営改善を図ることは困難であると考え、寄付を集めることを検討し始めている。

公財政の厳しさが増している今日、管理形態を問わず公立図書館が考えなければならないのは寄

---

<sup>\*24</sup> 生涯学習審議会社会教育分科審議会計画部会図書館専門委員会の報告書 [117] には、“図書館においてインターネットや商用オンラインデータベースといった外部の情報源へアクセスしてその情報を利用することは、図書館法第 17 条にいう「図書館資料の利用」には当たらないと考えるのが妥当である”との記述がある。文部科学省は現在もこの解釈を取っている。私は、有料データベースの閲覧、プリントアウトについては課金すること一つの選択肢であると考えている。

<sup>\*25</sup> 前述のショップについては、行政財産の目的外使用に当たると考える。行政財産の目的外使用の許可権は指定管理者に委任することができない（地方自治法第 238 条の 4 第 4 項）。地方自治体は、指定管理者の提案が公立図書館の設置目的に反するものでなければ、積極的に対応することが必要ではないか。

<sup>\*26</sup> bk1 は TRC が運営している。単に資料購入費を捻出するだけでなく、他の事業の販路拡大にもつながっている。TRC のような図書館関連企業は、自社の製品のシェアを確保するために、図書館運営事業に乗り出しているとも言える。

付の積極的な展開である。日本は欧米と比べて、税制や社会保障の違い、個々人の意識が希薄なことが影響して、寄付額はかなり低い水準にある [119, pp.34-35]。例えそうであっても、公財政の厳しさが増している今日、公立図書館の質を維持するためには、有料の付加価値的サービスだけではなく、寄付を積極的に活用しなければならないと考える。

2008 年 4 月ふるさと納税を導入するために地方税法等が改正され、地方自治体に対する寄附金のうち適用下限額（5,000 円）を超える部分について、個人住民税のおおむね 1 割を限度として、所得税と合わせて全額控除されることになった。制度変更を受け、地方自治体は積極的に寄付を呼びかけている。その中には公立図書館に関するものがある。佐賀県は、寄付者が複数のメニューの中からふるさと納税の使い道を選ぶことができ、メニューの中に、児童図書の購入が入っている [120]。（岐阜県）恵那市中央図書館は“恵那市図書館基金”を設け、ホームページなどで寄付を呼びかけている [121]。しかし、期待していた成果を得ていない事例も見られる。島根県斐川町は募金を集めて図書購入費にあてるため“町立図書館図書購入条例”を 2007 年 12 月に制定し、図書館の入口に募金箱を設置したが、お金がぜんぜん集まっていないとの報道があった [122, p.25]。条例の制定は評価できることであると考えが、問題は寄付募集の具体的なプロセスである。そのことについては、大学の事例が参考になる。大学は大学数の増加、少子化、公財政の悪化（補助金の減少）といった要因から寄付の活用の必要性が主張されている。両角 [123, p.38] は、日本の大学の寄付の課題として、経常的募集に力を入れ寄付の文化や重要性を理解させること、担当職員や予算を充実させること、寄付者への十分なフォローアップを行なうことを挙げている。これからの公立図書館には、大学と同じように、財務（資金獲得）の専任職員を置き、公立図書館への寄付を制度化すること、寄付文化を地域に根付かせること、寄付者（企業、個人）へのフォローアップを行うことなどを通じ寄付を獲得することが必要になってくるのではないかと考える<sup>\*27</sup>。

一つ付け加えたいことがある。それは図書の寄贈についてである。資料費の削減が行なわれている今日、図書の寄贈を募る公立図書館が増えている。福島県矢祭町は、図書館（矢祭もったいない図書館）の設立のために図書の寄贈を募ったところ、全国から目標を上回る 43 万冊あまりの図書が集まった [125, pp.262-263]<sup>\*28</sup>。「合併しない宣言」を行なった矢祭町の新たな試みとして注目されている。一方、寄贈される図書は、蔵書に適さないものが多く、対応に苦慮している公立図書館がある [126, p.1]。福田 [127, p.488] は、この問題に対するアメリカの対応を紹介している。海外の事例を参考に、効果的な寄贈の仕組みを構築することが必要であると考え。公財政一辺倒の公立図書館の在り方を根本的に見直す時期が来ているのかもしれない。

<sup>\*27</sup> 図書館には図書館友の会などの図書館をサポートする組織が結成されている所が多い。市川図書館友の会（千葉県市川市）は、リサイクル市で集めた募金をもとに紙芝居架などの備品を購入し図書館に寄贈している [124]。全国的に見れば、図書館をサポートする組織は未発達な状況にあるが、これらの組織は図書館の財務展開をサポートする可能性を有しているのであり、これからの図書館経営論にとって重要なテーマであると考え。

<sup>\*28</sup> 矢祭もったいない図書館は、2007 年 1 月 14 日開館した。現在、矢祭町は図書の寄贈を辞退し、他の施設を紹介している。

#### 4.1.3 公会計制度

指定管理者制度を巡る議論のテーマの一つに公会計制度がある。林 [128, p.47] は現行の公会計制度の特徴として以下の 4 点を挙げている。

- 予算重視・決算軽視
- 単年度主義
- 現金主義（現金の収入・支出時をもって収益・費用と認識すること）
- 単式簿記

財政が悪化する中、公会計制度に対する批判が高まっている。特に、現金主義から企業会計で用いられている発生主義（現金の収入・支出時と関係なく、収入・支出の事実の発生した時点を計上すること）への転換が主張されている [129]。減価償却費が計上されないなど、ストック（資産・負債）の状況を把握する仕組みが無いことがその主な理由である。そして、図書館経営においても公会計制度は弊害をもたらしているという指摘がある。柳 [80, pp.88-89] は、公会計制度では、予算要求時以降に生じた新たなニーズや数年にわたる予算執行を必要とする事業に対応することが難しいと述べている。南 [69, p.248] は、“固定費（人件費や公債費）や変動費（事業費）が分離していて、（中略）トータルコストが把握できない公会計の構造はコスト意識が持てない大きな要因となっている”と述べている。公立図書館が「管理」の対象であった時代は、決められた予算を適切に執行することが求められ、公会計制度がその役割を果たしてきた。しかし、公共サービスの多様化、公財政の悪化から、公立図書館が「経営」の対象となりつつある今日、公会計制度は経営の可能性を狭めるものとして批判されている。直営の図書館の限界、指定管理者制度の導入が主張されるのは、公会計制度がその原因の一つとなっている。私は、これらの指摘は説得力があると思う。直営の維持を主張するためには、現状に即した公会計の見直しを模索していかなければならないのではないかと。

公会計制度の見直しは、第 2 章で述べた NPM と連動したものであると言える [130, pp.2-3]。NPM は、現場の責任者（図書館長など）の裁量を広げる代わりに、結果による統制を行なうものである。予算で細かく使用用途が決められ、また、単年度主義で中長期的な計画に基づいたコストの配分を行なうことが難しい現行の公会計制度のもとでは、現場の責任者が経営能力を発揮することができない。また、図書館サービスのコストを正確に把握することができないことは、現場の責任者に弊害をもたらしているだけでなく、成果による統制の面にも弊害をもたらしている。これらのことから、現行の公会計制度は NPM の実践の大きな障害となっている。公会計制度の見直しは、NPM が成功するための一つの要件となっている。

神野 [130, pp.7-10] が述べているように、政府（地方自治体）は、強制的に徴収した租税によってサービスを提供するものであり、予算は政治過程を経て決定される。地方自治体と企業との違いを認識せずに、ただ単純に企業会計を導入することは、財政民主主義の観点から問題がある。地方自治体は企業との異質性を認識した上で、企業会計を採用していくことが必要であると思う。公立図書館は、独自で行なうことができることは限られているが、発生主義に基づく図書館サービス

のコストの算出などを積極的に行ない、「経営者」としてのアカウンタビリティ（会計説明責任）を果たして欲しいと考える。また、指定管理者制度導入の際には、可能な限り会計上の制約を設けないようにすること、成果による統制を保障するための制度設計をすることが必要であるとする。

一つ付け加えたいことがある。それは、図書館員のストックについての認識である。“平成 17 年度社会教育調査”[131]の開館年別建物の単独・複合別図書館数を見るに、1970 年代から公立図書館の建設が進んでいることから、既に建て替えを行なっている場合を考慮に入れても、近い将来施設の建て替えが必要となる公立図書館が少なくないと言える。現在、耐震の観点から早急な建て替えが必要な公立学校が多いのにもかかわらず、公財政の悪化が原因で建て替えが中々進んでいない。市民の関心が高い公立学校でさえこのような状況にあることから、公立図書館の建て替えがスムーズに行なわれるとはとても考えられない。建て替えができない状況下、分館を中心に、公立図書館を廃止する動きが出てくるのではないかと危惧している。日本図書館協会 [132] は、中学校区に 1 校の割合で図書館を建設することを要望している。一方で、管見の限り、公立図書館の建て替えについて言及しているものはほとんどない。私は、図書館界が減価償却に馴染みがないことが、その原因の一つではないかと考える。公立図書館の建設を要望すること自体に問題があるわけではない。しかし、公立図書館の耐用年数についての情報を集め、建て替えについての対応を取っていかなければ、将来、公立図書館数が増えるどころか、減ってしまうのではないかと危惧している。また、公立図書館には、様々な備品がある。備品の状況把握を怠ることは、重大なリスクの発生へと繋がりがかねない。図書館界は、フローだけではなく、ストックについての認識をしっかりと持つべきである。

## 4.2 指定管理者制度と情報公開・個人情報保護

### 4.2.1 情報公開

これから、公立図書館への指定管理者制度導入を考える際に非常に重要な要素となる自らの業務に関する情報の公開について議論する。何故、情報公開が重要なのかについて二点述べる。一点目は、図書館の性質によるものである。図書館は、“図書館の自由に関する宣言”に“すべての国民は、いつでもその必要とする資料を入手し利用する権利を有する。この権利を社会的に保障することは、すなわち知る自由を保障することである。図書館は、まさにこのことに責任を負う機関である”（前文の副文）とあるように、市民（「国民」に限定する必要はないと考える）の知る権利を保障することを任務としている。「情報の公開なくして参加なし」と言われるように、市民が行政に参加するためには行政情報の公開が不可欠である [133, p.397]。行政情報の公開が進んでいる今日、知る権利を保障することを任務とする公立図書館が自らの業務に関する情報を聖域化して公開しないことは甚だしい矛盾である。石嶋 [134, p.38] が、“市民が、自分の住むまちの図書館が日々どのような図書館政策の基に運営されているかを知らうとしたとき、図書館は市民の前にはたしてどれだけ自館の関係資料を公開しているだろうか。市行政の情報公開の窓口として図書館の果たす役割が高まるなかで、図書館自らの情報公開こそまず先がけて実施されるべきものではないだろうか”と述べている通り、公立図書館には率先して自らの業務に関する情報を提供することが求めら

れているのである。二点目は、指定管理者制度に関することである。指定管理者制度は、従来の請負契約とは違い、受任者は広範囲な管理権の委任を受けて公の施設の管理やサービスを行なう主体となる。その代わりに、指定管理者は、毎年度終了後、事業報告書を作成し、地方自治体に提出することが義務付けられ、地方自治体は指定管理者に必要な報告を求め、調査や指示を行なうことができ、そして、管理を行なうことが不適当な場合は、指定の取り消しを行なうことができる（地方自治法第 244 条の 2）。繰り返し述べている通り、指定管理者制度は、NPM を反映し、権限委譲をする代わりに成果による統制を行なっているのである。しかし、成果による統制を行なう際に問題になるのは、地方自治体と指定管理者との間に情報の非対象性があり、地方自治体が指定管理者を的確に評価できないことである [51, p.256]。情報の非対象性を解消するためには指定管理者の公の施設の管理に係る情報が公開されることが必要である。この二点から公立図書館、特に指定管理者制度を導入する場合には、情報公開が極めて重要な要素であると言える。

現在の指定管理者制度は情報公開の面で問題を抱えている。具体的には三点ある。一点目は、斎藤 [37, p.37] が述べているように、各地方自治体で制定されている情報公開条例には指定管理者には適用されず、条例で何らかの手だてを講じない限り指定管理者の運営に関する情報は情報公開の対象にならないのである。指定管理者にも情報公開条例を適用、もしくは準用すること、指定管理者の運営に関する情報を非開示情報から外すことが求められる。二点目は、事業情報に係る問題である。行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」と表す）には非公開情報が示されているが、その中に、“法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報”であって、“公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの”（情報公開法第 5 条の 1）がある。これをもとに情報公開条例を設けた場合、指定管理者の運営に関する情報が非公開情報になってしまう可能性がある。実際、指定管理者制度が導入されている小倉城（北九州市）に対する情報公開請求の事案では、事業情報であることを理由に一部が不開示となった [49]。三点目は、指定管理者が住民監査請求の対象外であり、住民の指定管理者に対するチェック機能が確立されていないことである [135, p.231]。このように、地方自治体、住民が指定管理者の運営に関する情報を入手することには障害がある。

問題を解決するためには何が必要なのであろうか。まず、指定管理者にも情報公開条例を適用、もしくは準用することである [37, p.37]。それに加えて指定管理者の運営に関する情報を非開示情報から外すことも求められる。例として千代田区を取り上げる。千代田区情報公開条例は、“第 3 条から前条まで（第 18 条を除く。）の規定は、実施機関の事業を受託した者及び指定管理者（以下「受託者等」という。）が受託し、又は管理を代行する業務に関して作成し、又は取得した文書の公開について準用する”（第 22 条第 1 項）となっていて指定管理者に情報公開条例を準用している。そして条例に、“受託者等の管理する文書は、委託実施機関が管理する公文書とみなす。この場合において、受託者等は、委託実施機関が請求に対する決定をするに当たり、該当する文書及び委託実施機関が必要と認める資料を提出しなければならない”（第 22 条第 2 項）となってることから、委託実施機関は指定管理者に情報の提出を義務付けることができる。事業情報についてであるが、情報公開条例施行規則に則り読み替えを行なうことが規定されていることから、非公開情報の除外

規定である条例第 7 条第 1 項第 1 号ウは、“当該個人が受託者等の職員である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該職員の職、氏名及び当該職務遂行の内容に係る部分”と読み替えられ、指定管理の運営に関する情報が非公開にならないようになっている。これらのことから、千代田区は情報公開に配慮しているのではないかと考える。なお、情報公開条例を準用ではなく直接適用、つまり指定管理者を実施機関することも考えられる。その場合は、行政処分権限がない指定管理者の行為は行政処分でないため不服申し立ての対象とならないことを考慮に入れる必要がある [37, pp.43-44]。次に、住民監査請求についてであるが、住民監査請求の対象に加えるのは困難であり、住民のチェック機能を保障するための別のシステムを考える必要がある。私は、公立図書館の場合は図書館協議会がそのシステムになるのではないかと期待している。図書館協議会は、“図書館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに、図書館の行う図書館奉仕につき、館長に対して意見を述べる機関”（図書館法第 14 条第 2 項）である。任意設置であること（図書館法第 14 条第 1 項）、設置しても形骸化して十分な成果を挙げていない自治体が多いことから図書館協議会に対する期待は必ずしも高くないのが現状である [136, p.158-159]。しかし私は、図書館協議会は指定管理者の図書館運営に市民の意見を反映し、そして、市民と指定管理者との協働を容易にする可能性を有しているのであり、指定管理者制度を導入する地方自治体は条規を整備し図書館協議会が設置できるようにすること、指定管理者は図書館協議会を積極的に活用することが必要である\*<sup>29</sup>。

ここで、岐阜県多治見市の情報公開条例を紹介したい。その序文には、“今日、市政に対する市民参加の推進と、公正で民主的な開かれた市政の確立が求められている。そのために、市民が市政に関する情報を十分に享受できることが必要であり、市は、自ら保有する情報を積極的に公開する責務を負わなければならない。また、行政の意思決定について、その内容及び過程を市民に明らかにするため、総合的に情報公開が推進できるよう努めなければならない。このことは、単に請求に応じて公開することにとどまらず、市が自主的に情報を公開することを意味する。市は、基本的人権又は市民の市政の主権者としての「知る権利」を具体的に保障し、かつ、市政に関し、市民に説明する責務を全うするため、ここにこの条例を制定する”と記されている。まったく同感である。情報公開は受動的ではなく自主的に公開することも含まれているのである。私は、情報公開請求の有無に関わらず、指定管理に関する情報を自主的に公開すべきであると考ええる。

今から、具体的に求めたいことを二点述べる。一点目は、選定時に提出した事業計画書の取扱いについてである。事業計画書は指定管理者のノウハウを表したものであり、その公開については指定管理者から強い異論が出されている [39, p.80]。指定管理者は、事業計画書を公開してしまうことは、競争力の低下に繋がることであり、受け入れ難いことであると考えている。しかし、指定管理者は地方自治体の委任を受けて公共性の高い業務を担うわけであり、主権者である市民に対して積極的に情報公開を行わなければならないのではないかと考える。知る権利を保障することを目的とし

\*<sup>29</sup> 山口 [137, p.114] は、地方自治法の附属機関である図書館協議会が、教育委員会の任命を受けない（民間人の）図書館長の管理下に置かれることについて疑問を呈している。私は、地方自治体からの委任を受けた指定管理者が図書館協議会の責任者になることについて特に疑問を持っていない。しかし、国（総務省、文部科学省）は、この点について、法的問題があるかどうか検討すべきであると考ええる。



ている公立図書館では尚更そうである。選定された応募者の事業計画書については原則公開すべきであるとする。二点目は、選定基準・選定結果の公表についてである。地方自治総合研究所 [39, p.80] は、“多くの自治体では、指定管理者の募集終了後、募集要項、仕様書、選定結果、選定理由、評点など、関連資料の多くがウェブサイトから削除されているが、次回の選定に向けた応募団体の準備や住民によるモニタリングや評価を行なうための前提として、積極的かつ継続的にこれらの情報を公表していくことが自治体に求められる”と述べているが、私も同感である。公募、非公募のいずれであっても、指定管理者の選定基準は地方自治体の裁量の幅が広いことを忘れてはいけない。私は、地方自治体は積極的かつ継続的に選定基準・選定結果を公開すべきであるとする。一つ付け加えたいことがある。それは、自主的な情報公開は、地方自治体にだけでなく、指定管理者にも求めていることである。民間事業者も公共を担うことができるということを行動で示して欲しい。

#### 4.2.2 個人情報保護

次に個人情報保護について取り上げる。地方自治体の中でも公立図書館はとりわけ個人情報保護が要請されるところである。その理由を二点述べる。一点目は、公立図書館は多くの市民が利用する所であり、膨大な個人情報を有していることである。二点目は、図書館は知る権利を保障することを任務としていることである。図書館界は、戦前、図書館が思想善導機関として市民の知る自由を侵害してきたことを反省し、民主主義の発展のため市民の知る自由を守ることを誓った。“図書館の自由に関する宣言”（1979年改訂版）には“図書館は利用者の秘密を守る”ことが記されている。図書館が利用者の読書事実、利用事実を外部に漏らすことは厳に慎まなくてはならない。

2002年、江東区立図書館（東京都）で窓口業務を委託した業者のスタッフが利用者の個人情報を不正利用したことが明るみに出たことが契機となり、個人情報保護の観点から委託について議論された [138, pp.157-158][139, pp.29-31]。指定管理者制度は業務委託より踏み込んで指定管理者に公の施設の管理を包括的に委任するものである。公立図書館に指定管理者制度を導入するときには、個人情報保護を如何に保障するのが重要な課題となっている。

総務省は一律に法令上で指定管理者に守秘義務を課すことはしなかったが [10, p.114]、2003年7月17日の通知の中で、“指定管理者が管理を通じて取得した個人情報については、その取扱いについて十分留意し、「管理の基準」として必要な事項を定めるほか、個人情報保護条例において個人情報の保護に関して必要な事項を指定管理者との間で締結する協定に盛り込むことを規定する等、必要な措置を講ずべきものであること。また、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、個人情報が適切に保護されるよう配慮されたいこと”を留意事項として示し、地方自治体に適切な措置を行なうように求めている。総務省は個人情報保護への対応を地方自治体に委ねたのであり、各地方自治体が個人情報保護のための制度設計を適切に行なっているのかが問題となっている。例として再び千代田区の事例を取り上げる。個人情報保護条例第34条1項に指定管理者に同条例を準用する旨記されている。そして同条例では以下の四点のことを示している。一点目は、“実施機関は、個人情報を取り扱う公の施設の管理者を指定しようとするときは、指定管理者に対して、前条の規定により適用される条例の規定について説明し確認するとと

もに、指定条件において、個人情報保護するため必要な措置を求めなければならない”（第34条の2第2項）と記されているように、実施機関（教育委員会）に個人情報保護するための必要な措置を求めていることである。二点目は、“受託者等及び当該受託業務（指定管理者の行う公の施設の管理業務を含む。以下同じ。）に従事している者又は従事していた者は、受託した業務の範囲を超えて個人情報の加工、再生、複製等をし、又は受託した業務について知り得た個人情報を他に漏らし、若しくは受託した業務を処理する目的以外に利用してはならない。その業務が終了した後も、同様とする”（第34条の3第2項）と記されているように、指定管理者に業務終了後も含めて個人情報の不正利用を禁止していることである。三点目は、区長が指定管理者に指導・勧告を行なうことができるようにしていることである（第33条）。四点目は、“委託等を受けた法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して前3項に規定する違反行為をしたときは、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、同項の罰金刑を科する”と記しているように違反行為に対して罰則を科することを明記していることである。これらのことから、千代田区個人情報保護条例は、指定管理者が個人情報保護を徹底するように設計されたものであると言える。しかし一方で、斎藤[37, p.57]が主張しているように、各自治体間で個人情報保護条例の内容にはばらつきがあり、中には個人情報の適正管理が到底期待できないものもある。

地方公務員とは違い、民間事業者の従業員には守秘義務が課せられていないことを理由に、指定管理者制度に反対する人もいるかもしれない。しかし前述のように、地方自治体が適切な制度設計を行なっていれば、民間事業者の従業員にも地方公務員と同様の制約を課することが可能である。また、競争環境に置かれている民間事業者は、個人情報の不正使用や漏洩をリスクとして捉え個人情報保護に努めるのではないかと考える。国や地方自治体には、指定管理者が公の施設の運営を行なったら個人情報保護が守られないのではないかと懸念を払拭するように努めることが求められている。

第3章で述べた通り、現在、指定管理者制度を導入した図書館だけではなく、直営の図書館も、正規職員だけではなく、様々な雇用形態の職員が働いている。勤務時間の違い、職員の入れ替わりの早さなどが原因となり、個人情報保護への意識の徹底を行なうのは容易ではない。「直営だから安心」というのは今や説得力を持っていないのではないと思う。現在、オンライン書店の大手であるAmazon.com社などが行なっているレコメンデーション（購入履歴などをもとに、消費者にお薦めの商品を紹介すること）を公立図書館のサービスに取り入れることができるかどうか検討が行なわれている[140]。私は、これを実施すること自体は反対ではないが、個人情報の流出を引き起こさないように最大限配慮すべきであると考え。これから、レコメンデーション以外にも、公立図書館が所持している情報の活用が試みられていくのではないと思う。図書館員が個人情報保護の意識を持つことが益々重要となってくるのである。条規の整備はもちろんのこと、個人情報保護に関する研修を継続的に行なうこと（指定管理者制度を導入している場合には、指定管理者が適切な研修を行なっているかどうか地方自治体がチェックすること）も必要であると考え。

## 5 おわりに

### 5.1 指定管理者制度の問題点

第2章から第4章まで、様々な角度から指定管理者制度を分析した。これから、議論のまとめを兼ねて私が特に問題を感じた四点について述べたい。

一点目は、指定管理者制度に対する主体性についてである。指定管理者制度は、ビジネスチャンスを得たい経済界、経済官庁、財政危機に瀕している地方自治体の要望を受けた内閣のリーダーシップにより成立したものである。地方行政の担当官庁である総務省は、受動的な立場であった。成立後も、総務省が指定管理者制度に主体性を持っているように思えない。指定管理者制度は「制度」と言って良いのかわからないくらい法的に曖昧なものになってしまっているが、この問題に対して総務省は特に対応していない。これは、地方自治というよりは責任放棄と言えるのではなからうか。公立図書館の担当官庁である文部科学省からも主体性が感じられない。図書館法、地教行法、著作権法に係る問題に関して特に対応していない。多くの地方自治体からも主体性を感じることができない。指定管理者の選定基準を公の施設のミッションから導き出すのではなく、総務省が例示した指標をそのまま用いている所がある。国への依存から脱却できない現状が垣間見える。このように、指定管理者制度は、舵取りがいない船になってしまっている。国、地方自治体は各々の役割を果たし、指定管理者制度が「制度」として確立されることを願っている。

二点目は、NPM についてである。指定管理者制度は NPM の流れを受けて成立したものである。しかし、公立図書館における指定管理者制度の現状を見ていると、果たして NPM に基づく図書館経営が行なわれているのかどうか疑問符を付けざるを得ない状況が見受けられる。

指定管理者制度では、従来の請負契約とは違い、受任者は広範囲な管理権の委任を受けて公立図書館の経営を行なう。その代わり、成果による統制を受けることになる。これは、NPM に則るものである。しかし、地方自治体が、指定管理者制度に求められていることを認識できずに、従来の制度と同じような対応をとってしまうことが多いのが現状である。経営手段について細かく指示している所がある。また、図書館内に公務員を残し、実質的には請負契約と差が見られない所もある<sup>\*30</sup>。このような状況で果たして「民間のノウハウ」が発揮されるのであろうか。

指定管理者の選定過程にも問題がある。NPM では、公共部門に競争を導入することによってコストの削減とサービスの質の向上を達成することを主張している。この観点からは、公募を行い、複数の応募者の中から指定管理者を選定することが好ましいのである。しかし、実際には外郭団体への配慮などから非公募にする事例が見られる。公の施設は多岐にわたり、中には公募に適さない施設もあるが、公立図書館を非公募にする理由は見当たらない。外郭団体は地方自治体の業務に依存していて、指定から漏れる事は団体専属職員の解雇をもたらす。このことを考慮に入れると、第1回の選定時に公募を導入しなかったからといっても、必ずしも非難されることではないと考える。しかし、いつまでもその状況が続くことは好ましいことではない。

---

<sup>\*30</sup> 例としては岩手県立図書館が挙げられる。

このように、指定管理者制度の現状を見るに、NPM と乖離している所がある。私は、指定管理者制度は、単なるコスト削減の手段ではなく、公立図書館に経営をもたらすものであると考えている。外部環境の変化が激しい今日、公立図書館が経営ではなく管理を行なっていれば、市民に見放されるのは時間の問題である。地方自治体は、NPM、指定管理者制度とは何であるか改めて考える必要があると考える<sup>\*31</sup>。

三点目は、情報公開についてである。市民の行政参加、市民による行政の統制を推進するためには、行政情報を公開することが必要である。特に、知る自由を保障することを任務としている公立図書館は積極的に図書館の運営に関する情報を公開することが求められる。しかし、現在の指定管理者制度は情報公開の面で問題を抱えている。各地方自治体で制定されている情報公開条例には指定管理者には適用されず、条例で何らかの手だてを講じない限り指定管理者の運営に関する情報は情報公開の対象にならないのである。指定管理者にも情報公開条例を適用、もしくは準用すること、指定管理者の運営に関する情報を非開示情報から外すことが求められる。一つ指摘したいことがある。それは、情報公開は情報公開請求に応じることだけではないことである。情報公開は受動的ではなく自主的に公開することも含まれているのである。地方自治体には、選定・モニタリングに関する情報を、指定管理者には運営に関する情報を自主的に、積極的に公開することを求めたい。“public”には、「公開の」という意味もある。私は、情報公開は「公立図書館」を「公共図書館」へと導くものであると考える。「公共図書館」の指定管理者が増えていくことを期待したい。<sup>\*32</sup>

四点目は、人材についてである。直営の図書館の多くはジョブ・ローテーションで配属された行政職（一般職）で構成されている。公立図書館の業務に意欲が低い職員が配属されてしまう事もよく見られる。一方で、図書館が好きで、図書館員になることを目指している人が多いのにもかかわらず、殆どその希望はかなっていない。指定管理者制度にはこのミスマッチを解消し、図書館の専門性を高めてくれるのではないかという期待がある。現実には、指定管理者制度を導入した図書館の中には、モチベーションが高い職員が集まり、質の高いサービスを提供している所がある。しかし、中長期的に見れば大きな問題がある。指定管理者のスタッフのほとんどは、有期契約でかつ低賃金である。また、ステップアップし、家族を養うのに十分な収入を得ることができるという見通しも立っていない。公立図書館への情熱が職員を支えるのにも限界がある。結局は、職員が定着することがなく、安かろう悪かろうに陥ってしまうのではなかろうか。幹部職については特に不安がある。現在、民間事業者が採用している図書館長は公務員 OB になることが多い。現在はそれでも良いかもしれないが、いずれ公務員 OB に頼ることは困難になる。今のうちから、民間事業者が内部で幹部職を育成していかなければ、将来、幹部職の人材が枯渇してしまうのではないかと考える。しかし、多くの民間事業者は、請負契約と同様の発想しかないのか、現場のノウハウの吸収、

<sup>\*31</sup> 大住 [141, pp.256-257] は、日本の NPM の現状について、PFI や市場化テストなどの制度設計が進んでいる一方、マネジメント・スタイルの実践がなされているとは到底言えないとの結論を下している。大住の認識では、まだ NPM は浸透していないのである。

<sup>\*32</sup> NPM は市民の行政参加と対立しているという指摘がある [142, p.25]。山脇 [143, pp.270-271] は、NPM は、市民を、消費者ないし顧客としてのみならず、自由権と社会権を有する主体であり、かつ地方行政の良きパートナーと見なすことが必要であると述べている。私も同感である。NPM の P (public) とは何か改めて問いかける必要があるのではないか。

適切な研修を行なっているようには思われない。このような状況で果たして将来専門家集団を形成することができるのであろうか。社会教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（衆議院）[26]には、“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”との文言が入っている。指定管理者制度が定着するためには、人材確保に対する懸念を払拭しなければならない。地方自治体には選定で、価格だけではなく、労働環境（賃金、研修など）についても基準に入れること、民間事業者には、図書館経営に対して確固たる哲学を持ち、10年後、20年後を見据えた人材戦略を行なうことを求めたい。

## 5.2 指定管理者制度の可能性

現在の指定管理者制度には多くの問題がある。しかし、直営の図書館の方が優れていると言うことはできない。なぜなら、直営の図書館も同様の問題を抱えているからである。むしろ、指定管理者制度に関わる人々がこれらの問題を克服できれば、指定管理者が経営する公共図書館は図書館の新たな可能性を示すのではないかと考える。指定管理者制度がこの先続いていくかどうかは分からない。もしかすると、「公の施設」の概念が無くなり指定管理者制度に代わる新たな制度が導入されるのかもしれない。しかし、一つだけ言える事がある。それは、全ての公立図書館が直営に戻ることは無いことである。土屋 [144] は、学術情報流通の電子化、ネットワーク化の進展により、将来大学図書館が不要になるのではないかと主張している。私は、これは公立図書館に対する警告でもあると考える。公立図書館が現状のままでは、将来、公立図書館不要論が噴出するのではないかと危惧している。指定管理者制度は公立図書館に競争をもたらした。競争による弊害は確かにある。しかし、図書館が「成長する有機体」(S. R. Ranganathan)で有り続けるには、競争が必要であると考え。指定管理者制度を導入した図書館、直営を維持した図書館が刺激し合いながら、経営の質を向上していくことが、これから来る厳しい時代を乗り切るために必要であると考え。

指定管理者制度にはもう一つの可能性がある。指定管理者制度は、決して地方自治体職員を楽にするものではない [50, p.24]。それどころか、指定管理者制度は自治体職員に、国に頼らず制度設計をする能力、ステークホルダーと調整する能力を要求するものである。私は、これらの能力は、地方分権時代の自治体職員に必須の能力であると考え。指定管理者制度は、自治体職員の認識を変え、地域の自立を推進する可能性を秘めているのではないかと考える。

論文の最後に「地方自治体」という言葉について述べたい。この論文では、役所（都道府県庁、市役所、町村役場）を表す言葉として「地方自治体」という言葉を用いてきた。しかし、これは正確性を欠いている。何故なら「地方自治体」は役所のみを指す言葉で無いからである。「地方自治」は「団体自治」と「住民自治」の二つの要素によって構成されている、つまり、「地方自治体」は役所だけではなく住民も含まれるのである。指定管理者制度が機能するには住民の積極的な行政参加が不可欠である。指定管理者制度が、「地方自治体」イコール「役所」という認識を変えるものになることを期待したい。

## 参考文献

- [1] “中央教育審議会生涯学習分科会（第26回）議事録” 2003.  
入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/001/03120101.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/001/03120101.htm)（アクセス日: 2008-12-23）
- [2] 山中湖情報創造館 “文部科学省の見解” 2004.  
入手先 URI: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/040723/monka.pdf>  
（アクセス日: 2008-12-23）
- [3] 日本図書館協会図書館政策企画委員会 “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 2008 年調査（報告）” 日本図書館協会, 2008.  
入手先 URI: <http://www.jla.or.jp/sitei2008.pdf>（アクセス日: 2008-12-23）
- [4] 安藤友張 “公立図書館経営における指定管理者制度の導入の意義と問題点 - 政令指定都市を調査対象とした事例研究 - ” 『教養研究』 Vol.12, No.2, 2006, pp.77-100.
- [5] 高山正也 “指定管理者制度の意義と背景” 高山正也, 南学監修 『市場化の時代を生き抜く図書館 - 指定管理者制度による図書館経営とその評価 - 』 時事通信社, 2007 pp.3-20.
- [6] 小林是綱ほか “図書館生き残りのためのアウトソーシング” 『構造改革下の公共図書館 - 低成長時代に求められる図書館像とは - （平成 15 年度文部科学省補助事業 デジタルライブラリーの環境整備に関する調査研究報告書）』（財）高度映像情報センター, 2004 pp.6-28.
- [7] 淡路富男 『「行政経営品質」とは何か - 住民本位の改革と評価基準 - 』 社会生産性本部, 2001.
- [8] 山口真也, 與儀夏美 “非正規職員がみた指定管理者制度 - 沖縄県公共図書館における雇用問題 - ” 『文化情報学研究』 Vol.6, 2006, pp.125-148.
- [9] 第 104 回衆議院予算委員会第三分科会 1986 年 3 月 6 日
- [10] 成田頼明監修 『指定管理者制度のすべて』 第一法規, 2005.
- [11] 鈴木敦ほか “NPM の展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究 - 最新 NPM 事情 - （国土交通政策研究第 7 号）” 国土交通省国土交通研究所, 2001.
- [12] 大住莊四郎 『NPM による経営革新 - Will と Skill の統合モデル - 』 学陽書房, 2005.
- [13] 経済財政諮問会議 “今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針” 2001.  
入手先 URI: <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>（アクセス日: 2008-12-23）
- [14] 野田由美子 『PFI の知識』 日本経済新聞社, 2003.
- [15] 行政改革会議 “行政改革会議最終報告” 1997.  
入手先 URI: <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>  
（アクセス日: 2008-12-23）
- [16] “特集 日本版 PFI” 『通産ジャーナル』 Vol.31, No.4, 1998, pp.8-17.

- [17] 経済産業省大臣官房企画室 “日本版 PPP の実現に向けて - 日本版 PPP 研究会中間とりまとめ - ” 2002.  
入手先 URI: <http://www.meti.go.jp/kohosys/press/0002742/1/020522hontai.pdf> (アクセス日: 2008-12-23)
- [18] 日本経済団体連合会 “PFI の推進に関する第二次提言” 2002.  
入手先 URI: <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2002/034/index.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [19] 総合規制改革会議 “中間とりまとめ - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - ” 2002.  
入手先 URI: <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/020723/> (アクセス日: 2008-12-23)
- [20] 経済財政諮問会議 “経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002” 2002.  
入手先 URI: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/020625f.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [21] 構造改革特区推進室 “構造改革特区の提案に対する各省庁からの回答等” 2002.  
入手先 URI: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/020925/kaitouindex.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [22] 構造改革特区推進室 “構造改革特区の提案に対する各省庁からの再回答” 2002.  
入手先 URI: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/021001/kaitouindex-2.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [23] 第 156 回衆議院総務委員会 2003 年 5 月 27 日
- [24] 中嶋哲彦 “公立図書館への指定管理者制度導入の問題点” 『図書館界』 Vol.58, No.2, 2006, pp.73-78.
- [25] 第 169 回参議院文部科学委員会 2008 年 6 月 3 日
- [26] 第 169 回衆議院文部科学委員会 2008 年 5 月 23 日
- [27] 日本図書館協会 “公立図書館の指定管理者制度について” 2008.  
入手先 URI: <http://www.jla.or.jp/kenkai/200812.pdf> (アクセス日: 2008-12-23)
- [28] 日本図書館協会 “総務省, 指定管理者制度について通知” 『図書館雑誌』 Vol.102, No.8, 2008, pp.501-502
- [29] 丸山高弘 “山中湖情報創造館からみる「これからの図書館」 - 公共図書館の指定管理者からの提言 - ” 『自治フォーラム』 Vol.568, 2007, pp.31-38.
- [30] 末吉興一 “北九州方式の指定管理者制度” 『市政』 Vol.55, No.2, 2006, pp.41-47.
- [31] 市橋克哉 “公の施設の指定管理者” 三橋良士明, 榊原秀訓編著 『行政民間化の公共性分析』 日本評論社, 2006 pp.156-173.
- [32] 平成 17 年 6 月 24 日最高裁判所第二小法廷決定 平成 16 年 (行フ) 第 7 号
- [33] 今井照 『自治体のアウトソーシング』 学陽書房, 2006.
- [34] 倉澤生雄 “地方自治法二四四条「公の施設」と個別法との関係 - 指定管理者制度の導入と図書館 - ” 『法學新報』 Vol.112, No.11.12, 2006, pp.217-243.

- [35] 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, pp.224-227.
- [36] 稲城市 “（仮称）新文化センター整備運営事業”  
入手先 URI: <http://www.city.inagi.tokyo.jp/kurashi/shakaikyouiku/shinbunkacenter/index.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [37] 斎藤文男 『指定管理者制度と情報公開 - ブラックボックスにさせないための条件 - 』 自治体研究社, 2006.
- [38] 市川嘉一 “特集 民間企業の公共施設運営, 2年で倍増 - 都道府県・市区の指定管理者制度導入調査 - ” 『日経グローバル』 Vol.103, 2008, pp.8-45.
- [39] 地方自治総合研究所 “指定管理者制度の現状と今後の課題” 『自治総研』 Vol.34, No.5, 2008, pp.66-122.
- [40] 芝尾和枝ほか “千代田図書館の記事へ反論” 『ず・ぼん』 Vol.14, ポット出版, 2008, pp.44-61.
- [41] 中川幾郎 “指定管理者制度を検証する - 選定と業績評価手法をめぐって - ” 中川幾郎, 松本茂章編著 『指定管理者は今どうなっているのか』 水曜社, 2007 pp.178-196.
- [42] 熊谷弘志 “図書館の立場から指定管理者制度を問い直す - 必要な民間ノウハウを引き出して使う指定管理者制度とは - ” 小林真理編著 『指定管理者制度 - 文化的公共性を支えるのは誰か - 』 時事通信社, 2006 pp.89-106.
- [43] 大竹弘和編著 『実践指定管理者モニタリング導入のすべて』 ぎょうせい, 2008.
- [44] 松本茂章 “地域ガバナンスと指定管理者制度” 中川幾郎, 松本茂章編著 『指定管理者は今どうなっているのか』 水曜社, 2007 pp.197-233.
- [45] 中川幾郎 “書評 『市場化の時代を生き抜く図書館 - 指定管理者制度による図書館経営とその評価 - 』 ” 『図書館界』 Vol.60, No.1, 2008, pp.30-31
- [46] 松本直樹 “地方議員の図書館への関心に関する予備的考察 - 埼玉県市議会の議会会議録分析をもとに - ” 『日本図書館情報学会誌』 Vol.54, No.1, 2008, pp.39-55.
- [47] 原田晃樹, 松村享 “協働のツールとしての指定管理者制度 - その可能性と制度上の課題 - ” 『四日市大学総合政策学部論集』 Vol.5, No.1-2, pp.57-85.
- [48] 笠井敏光 “行政・指定管理者側からみた制度導入のポイント” 中川幾郎, 松本茂章編著 『指定管理者は今どうなっているのか』 水曜社, 2007 pp.51-65.
- [49] “めんたいワイド” (FBS 福岡放送) 2007 年 9 月 18 日
- [50] 萩原淳司 “応募者・指定管理者側からみた指定管理者制度の現状と課題” 『自治フォーラム』 Vol.576, 2007, pp.18-24.
- [51] 桧森隆一 “指定管理者制度の光と影 - 「民が担う公共」の可能性 - ” 中川幾郎, 松本茂章編著 『指定管理者は今どうなっているのか』 水曜社, 2007 pp.234-267.
- [52] 北九州市財政局都市経営戦略室 “指定管理者評価マニュアル” 2008.  
入手先 URI: <http://www.city.kitakyushu.jp/file/14060100/shiteikanri/kanrijyoukyou/hyokamanual-kai.pdf> (アクセス日: 2008-12-23)
- [53] 北九州市 “指定管理者の管理運営に対する評価シート（北九州市戸畑図書館）” 2007.



- 入手先 URI: <http://www.city.kitakyushu.jp/file/14060100/shiteikanri/19hyouka/saisyuu/94-tobatatatosyo.pdf> (アクセス日: 2008-12-23)
- [54] 荻原幸子 “ニュー・パブリック・マネジメント論と公共図書館経営論” 日本図書館情報学会研究委員会編 『図書館の経営評価 - パフォーマンス指標による新たな図書館評価の可能性 - (シリーズ 図書館情報学のフロンティア 3)』 勉誠出版, 2003 pp.3-28.
- [55] 新・日本型経営システム等研究プロジェクト 『新時代の「日本型経営」 - 挑戦すべき方向とその具体策 - 』 日本経営者団体連盟, 1995.
- [56] 総務省 “労働力調査 長期時系列調査” 2008.  
入手先 URI: <http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm> (アクセス日: 2008-12-23)
- [57] 経済財政諮問会議 “経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006” 2006.  
入手先 URI: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/060707honebuto.pdf> (アクセス日: 2008-12-23)
- [58] 総務省 “平成 19 年地方公共団体定員管理調査結果” 2007.  
入手先 URI: <http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/teiin/pdf/h19chihou.pdf> (アクセス日: 2008-12-23)
- [59] 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 “分権型社会における自治体経営の刷新戦略 - 新しい公共空間の形成を目指して - ” 2005.  
入手先 URI: [http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415\\_k04.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html) (アクセス日: 2008-12-23)
- [60] 熊沢誠 『格差社会ニッポンで働くということ』 岩波書店, 2007.
- [61] 布施哲也 『官製ワーキングプア』 七つ森書館, 2008.
- [62] みえ労連 “三重県内 29 市町の臨時職員賃金等の状況” 2007.  
入手先 URI: <http://www3.ocn.ne.jp/~mieroren/jititai/2007/200711jititai1.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [63] 今井照 『自治体再構築における行政組織と職員の将来像 - 役所はなくなるのか, 職員は不要になるのか - (TAJIMI CITY Booklet No.7)』 公人の友社, 2005.
- [64] 柴田正美 “公立図書館経営の当面する課題” 『自治フォーラム』 Vol.568, 2007, pp.13-18.
- [65] 立川市 “図書館の見直し方針” 2008.  
入手先 URI: <http://www.library.tachikawa.tokyo.jp/pc/housin.pdf> (アクセス日: 2008-12-23)
- [66] 立川市 “経営改革プラン” 2005.  
入手先 URI: [http://www.city.tachikawa.lg.jp/cms-sypher/open\\_imgs/service/0000000021\\_0000001974.pdf](http://www.city.tachikawa.lg.jp/cms-sypher/open_imgs/service/0000000021_0000001974.pdf) (アクセス日: 2008-12-23)
- [67] 矢崎順子 “公立図書館の委託 - 大田区の事例から考える - ” 『図書館雑誌』 Vol.98, No.6, 2004, pp.379-381.
- [68] “キーマンインタビュー 石川雅己千代田区長 - 指定管理者制度を雇用創出などの地域活性化

- の視点からも活用 - ” 『指定管理』 Vol.12, 2007, pp.4-8.
- [69] 南学 “注目されるようになった指定管理者制度による公共図書館の運営” 高山正也, 南学監修 『市場化の時代を生き抜く図書館 - 指定管理者制度による図書館経営とその評価 - 』 時事通信社, 2007 pp.209-251.
- [70] 山中俊之 『公務員人事の研究 - 非効率部門脱却への処方箋 - 』 東洋経済新報社, 2006.
- [71] 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』 Vol.99, No.4, 2005, pp.230-233.
- [72] 渡邊斉志 “司書職制度の限界” 田村俊作, 小川俊彦編 『公共図書館の論点整理 (図書館の現場 7)』 勁草書房, 2008 pp.84-125.
- [73] 常世田良ほか “座談会 転換期を迎える図書館サービスの今 - 情報提供からビジネス支援まで - ” 『論座』 Vol.147, 2007, pp.130-149.
- [74] 豊田高広 “御幸町図書館とは” 竹内比呂也ほか 『図書館はまちの真ん中 - 静岡市立御幸町図書館の挑戦 - (図書館の現場 6)』 勁草書房, 2007 pp.10-40.
- [75] “図書館法制の検討に当たっての関連資料” 2007.  
入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/006/07073103.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/006/07073103.htm) (アクセス日: 2008-12-23)
- [76] “中央教育審議会生涯学習分科会 (第 43 回) 議事録” 2007.  
入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/001/07062113.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/001/07062113.htm) (アクセス日: 2008-12-23)
- [77] “中央教育審議会生涯学習分科会制度問題小委員会 (第 5 回) 議事録” 2007.  
入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/006/07073103.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/006/07073103.htm) (アクセス日: 2008-12-23)
- [78] 新谷良文 “図書館の生産性 - 効率性と付加価値 - ” 高山正也, 南学監修 『市場化の時代を生き抜く図書館 - 指定管理者制度による図書館経営とその評価 - 』 時事通信社, 2007 pp.53-110.
- [79] 柳与志夫 “出版文化としての図書館” 『出版ニュース』 Vol.2078, 2006, pp.6-8.
- [80] 柳与志夫 『図書館経営論 (図書館情報学シリーズ 2)』 学文社, 2007.
- [81] 日本図書館協会図書館年鑑編集委員会編 『図書館年鑑 1996』 日本図書館協会, 1996.
- [82] 日本図書館協会図書館年鑑編集委員会編 『図書館年鑑 2007』 日本図書館協会, 2006.
- [83] 葉袋秀樹 “公立図書館における貸出カウンター業務の委託をどうとらえるか - 直ちに読書案内・レファレンスサービス確立のための行動を” 『図書館雑誌』 Vol.97, No.3, 2003, pp.150-153.
- [84] 練馬区職員労働組合図書館分会練馬区立図書館協力員労働組合 “練馬区の図書館をより充実させるために (2004 年 10 月)” 『ず・ぼん』 Vol.10, ポット出版, 2004, pp.128-138.
- [85] 中野麻美 『労働ダンピング - 雇用の多様化の果てに - 』 岩波書店, 2006.
- [86] 磯村彩ほか “委託 図書館解体が進むのか 再生のきっかけになるのか” 『ず・ぼん』 Vol.12, ポット出版, 2006, pp.90-127.

- [87] 三野靖 “指定管理者制度における「公契約」の課題” 『市政研究』 Vol.156, 2007, pp.36-45.
- [88] 徳島新聞 2008 年 4 月 13 日朝刊
- [89] 河北新報 2008 年 3 月 28 日朝刊
- [90] 小林是綱ほか “山中湖情報創造館 - NPO が初めて指定管理者として協定した公共図書館 - ”  
大串夏身編著 『図書館の活動と経営 (図書館の最前線 5)』 青弓社, 2008 pp.201-239.
- [91] 丸山高弘 “指定管理者制度による日本初の公共図書館の誕生 - 次世代に向けた山中湖情報創造館の新たな試み - ” 小林真理編著『指定管理者制度 - 文化的公共性を支えるのは誰か - 』  
時事通信社, 2006 pp.175-203.
- [92] 清水敏 “中野区における特別職非常勤職員の法的地位” 『労働法律旬報』 Vol.1670, 2008,  
pp.19-32
- [93] 平成 19 年 11 月 28 日東京高等裁判所 平成 18 年 (ネ) 第 3454 号
- [94] 平成 6 年 7 月 14 日最高裁判所第一小法廷判決 平成 4 年 (オ) 第 996 号
- [95] 第 166 回参議院厚生労働委員会 2007 年 5 月 16 日
- [96] 第 168 回参議院本会議 2007 年 10 月 5 日
- [97] 厚生労働省 “平成 19 年賃金構造基本統計調査” 2008.  
入手先 URI: <http://www-bm.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z07/index.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [98] 国税庁 “平成 19 年分民間給与実態統計調査結果” 2008.  
入手先 URI: <http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/minkan2007/pdf/001.pdf>  
(アクセス日: 2008-12-23)
- [99] 古里兌夫ほか “図書館を死なせないための委託選択と非選択 - 品川区と練馬区の改革案をめぐって - ” 『ず・ぼん』 No.10, ポット出版, 2004, pp.86-111.
- [100] 戸塚秀夫 “米国における生活賃金運動について - 解題を兼ねて - ”  
入手先 URI: <http://www7a.biglobe.ne.jp/~ctls/booklet/index.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [101] 宮坂純一 “生活賃金運動の問題提起” 『労働調査』 Vol.435, 2005, pp.38-57
- [102] “クローズアップ現代” (日本放送協会) 2008 年 4 月 7 日
- [103] 熊本市 “公の施設の指定管理者制度に関する指針 (平成 18 年度改訂版)” 2006.  
入手先 URI: [http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/Content/Web/Upload/file/Bun\\_5027\\_21sisin1.pdf](http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/Content/Web/Upload/file/Bun_5027_21sisin1.pdf) (アクセス日: 2008-12-23)
- [104] 熊本市 “指定管理に係る管理運営経費の「積算総額」の算定 (平成 18 年度改訂版)” 2006.  
入手先 URI: [http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/Content/Web/Upload/file/Bun\\_12848\\_21jinkenhi20.4.1.pdf](http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/Content/Web/Upload/file/Bun_12848_21jinkenhi20.4.1.pdf) (アクセス日: 2008-12-23)
- [105] 国分寺市 “国分寺市の調達に関する基本指針” 2007.  
入手先 URI: [http://www.city.kokubunji.tokyo.jp/ptl\\_osirase/20soukei/kokubunjisichoutatukihonsisin/files/kokubunjikihonsisin.pdf](http://www.city.kokubunji.tokyo.jp/ptl_osirase/20soukei/kokubunjisichoutatukihonsisin/files/kokubunjikihonsisin.pdf) (アクセス日: 2008-12-23)
- [106] “中央教育審議会生涯学習分科会制度問題小委員会 (第 7 回) 配布資料” 2007.

- 入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/006/07112609.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/006/07112609.htm) (アクセス日: 2008-12-23)
- [107] 公立図書館委託スタッフ “いつまで続けられる？ 委託スタッフ” 『ず・ぼん』 Vol.13, ポット出版, 2007, pp.70-95.
- [108] “これからの図書館の在り方検討協力者会議（第9回）議事要旨” 2007.  
入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/tosho/yousi/07101506.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/yousi/07101506.htm) (アクセス日: 2008-12-23)
- [109] 石原眞理 “指定管理者が運営する北九州市立図書館の研修” 全国公共図書館協議会全国調整委員会編 『平成19年度公立図書館における図書館職員の研修に関する調査報告書』 全国公共図書館協議会, 2008 pp.53-57.
- [110] 大橋直人 “公共図書館の民営化をすすめる指定管理者制度と参加による図書館づくり” 『みんなの図書館』 Vol.349, 2006, pp.30-40.
- [111] 橋本策也 “図書館労働をめぐる今日 二〇〇二年” 『ず・ぼん』 Vol.9, ポット出版, 2004, pp.58-67.
- [112] 中村順 “公共サービスの生きる道 - 連帯を求めて個立を恐れず - ” 『みんなの図書館』 Vol.349, 2004, pp.5-15.
- [113] 小畑精武 “自治体契約のもとでの不安定労働者 - 雇用安定と生活賃金を求めて(2) - ” 『労働法律旬報』 Vol.1610, 2005, pp.68-73.
- [114] 日本図書館協会 “公立図書館の指定管理者制度について” 図書館政策企画委員会 『図書館資料11』 日本図書館協会, 2005 pp.73-76.
- [115] 野村総合研究所 『パブリックサポートサービス市場ナビゲーター - 公共サービス5兆円市場の民間開放がはじまる - 』 東洋経済新報社, 2008.
- [116] “中央教育審議会生涯学習分科会制度問題小委員会（第2回）議事録” 2007.  
入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/006/07070602.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/006/07070602.htm) (アクセス日: 2008-12-23)
- [117] 生涯学習審議会社会教育分科審議会計画部会図書館専門委員会 “図書館の情報化の必要性和その推進方策について - 地域の情報化推進拠点として - （報告）” 1998.  
入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/shougai/toushin/981001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/shougai/toushin/981001.htm) (アクセス日: 2008-12-23)
- [118] 図書館総合研究所 “戦略的な図書館経営, 三つの事例” 高山正也, 南学監修 『市場化の時代を生き抜く図書館 - 指定管理者制度による図書館経営とその評価 - 』 時事通信社, 2007 pp.21-51.
- [119] 跡田直澄 “地方自治体への寄付と政策” 『三田商学研究』 Vol.50, No.6, 2008, pp.33-43.
- [120] 佐賀県 “ふるさと佐賀県応援サイト” 2008.  
入手先 URI: <http://www.pref.saga.lg.jp/web/kifubosyuu.html> (アクセス日: 2008-12-23)
- [121] 恵那市中央図書館 “図書館への寄付について” 2008.  
入手先 URI: <http://library.city.ena.gifu.jp/etc/kikin.html> (アクセス日: 2008-12-23)

- [122] 毎日新聞（島根版）2008年3月5日朝刊
- [123] 両角亜希子 “日本の大学における寄付募集の現状と課題” 東京大学大学総合教育研究センター編 『寄付募集を通じた大学の財務基盤の強化 - 東大 - 野村 大学経営フォーラム 講演録 - （東大 - 野村 大学経営ディスカッションペーパー No.4）』 東京大学大学総合教育センター, 2008 pp.34-38.
- [124] 市川市友の会 “「市川図書館友の会」のお知らせ”  
入手先 URI: <http://friendsofil.blog116.fc2.com/> （アクセス日: 2008-12-23）
- [125] 佐川栄雄 “矢祭もつたいない図書館 - 開館の経緯 - ” 『図書館・アーカイブズとは何か（別冊『環』 No.15）』 藤原書店, 2008 pp.262-263.
- [126] 朝日新聞 2008年7月12日夕刊
- [127] 福田都代 “図書館財政と資金調達の最新動向” 『情報の科学と技術』 Vol.58, No.10, 2008, pp.486-491.
- [128] 林宜嗣 “発生主義会計への転換から始まる行財政改革” 『都市問題』 Vol.99, No.4, 2008, pp.46-52.
- [129] 筆谷勇 “発生主義会計で中長期的視点に立った財政運営を” 『都市問題』 Vol.99, No.4, 2008, pp.62-70.
- [130] 神野直彦 “公会計改革の視点” 公会計改革研究会編 『公会計改革 - ディスクロージャーが「見える行政」をつくる - 』 日本経済新聞出版社, 2008 pp.1-26.
- [131] 文部科学省 “平成 17 年度社会教育調査” 2005.  
入手先 URI: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/004/h17.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/004/h17.htm)  
（アクセス日: 2008-12-23）
- [132] 日本図書館協会 “図書館法改正法案について，国会で審議していただきたいこと” 2008.  
入手先 URI: <http://www.jla.or.jp/tosyokanhou2008/youbou200805.pdf>  
（アクセス日: 2008-12-23）
- [133] 西尾勝 『行政学（新版）』 有斐閣, 2001.
- [134] 石嶋日出男 “図書館自らの情報公開について（1） - 日野市立図書館を例にして - ” 『図書館研究三多摩』 Vol.4, 1999, pp.38-52.
- [135] 出井信夫 『指定管理者制度』 学陽書房, 2005.
- [136] 塩見昇 “図書館協議会” 塩見昇, 山口源治郎編著 『図書館法と現代の図書館』 日本図書館協会, 2001 pp.155-167.
- [137] 山口源次郎 “公立図書館への指定管理者制度の導入 - その理論的・現実的問題点 - ” 日本図書館情報学会研究委員会編 『変革の時代の公共図書館 - そのあり方と展望 - （シリーズ図書館情報学のフロンティア 8）』 勉誠出版, 2008 pp.103-117.
- [138] 大橋直人 “東京 23 区立図書館の窓口業務委託 - 最新の状況について - ” 『図書館雑誌』 Vol.97, No.3, 2003, pp.156-158.
- [139] 井東順一ほか “委託はどこまで拡がるのか” 『ず・ぼん』 Vol.9, ポット出版, 2004, pp.28-49.
- [140] 笹沼崇ほか “図書館はインターネットをどう活用できるのか？” 『ず・ぼん』 Vol.14, ポッ

- ト出版, 2008, pp.170-195.
- [141] 大住莊四郎 “日本に NPM は定着したか？” 村松岐夫編著 『公務改革の突破口 - 政策評価と人事行政 - 』 東洋経済新報社, 2008 pp.253-261.
- [142] 山本清 “世界と日本の NPM” 村松岐夫編著 『公務改革の突破口 - 政策評価と人事行政 - 』 東洋経済新報社, 2008 pp.13-29.
- [143] 山脇直司 “公共哲学のスタンスから見た NPM” 村松岐夫編著 『公務改革の突破口 - 政策評価と人事行政 - 』 東洋経済新報社, 2008 pp.263-272.
- [144] 土屋俊 “誰も来ない図書館” 『(復刻) 丸善ライブラリーニュース』 Vol.4, 2008, pp.4-5.