

# 社会教育施設における経営方式の多様化に関する考察

井 上 伸 良\*

## A Study on the Management Style Diversification in Social Educational Facilities

Nobuyoshi INOUE

The purpose of this paper is to review the process of the management style of social educational facilities which has been diversified in the context of local government institutional reform. The fact that the both national and local financial conditions become critical, obviously it will influence the management style of social educational facilities to be diversified.

Under this condition, best usage of the limited resources and finances, and an appropriate management style of social educational facilities to perform its duties are demanded.

As for the management style, it is difficult to make them fit in a single law. However, an administrative body needs sense about management in managing social educational facilities.

### 目次

- I はじめに
- II 社会教育施設経営方式に関連した動向と先行研究
- III 公の施設の経営方式に関する規定の変遷
  - A 公の施設と直営の原則
  - B 公の施設の委託と委託先の多様化
  - C 指定管理者制度とその意味
- IV 社会教育施設経営方式に関する議論と視点
  - A 社会教育施設における経営方式の多様化への見解
    - 1 地方自治経営学会の報告とそれへの批判
    - 2 社会教育関係者における議論
  - B 経営方式における多様化の課題
    - 1 経営方式の選択における前提
    - 2 「新たな」財政圧迫要因と社会教育施設経営
- V 社会教育施設経営における今後の課題
- VI おわりに
- I はじめに

本論は、これまでの行政改革、なかんずく地方自治制度改革のなかで多様化されてきた社会教育施設の経営方式の流れを辿り、ガバナンスや社会教育施設経営におけ

る経済的効率性と教育的効果との両立の問題というような視角から、社会教育施設の経営方式に関する課題を明らかにすることを目的とする。

ここ数年、独立行政法人制度の導入など、社会教育施設の経営主体・経営方式の多様化が進行しているが、2003（平成15）年6月の地方自治法改正に伴う指定管理者制度の導入は、社会教育施設を含む公の施設の経営主体について大幅な規制緩和をもたらす内容であり、社会教育関係者にも大きな波紋が及んでいる状況であるといえる。また、国・地方の財政状況の深刻化は、社会教育施設の経営方式の多様化を否応なしに押し進めかねない要因となっている。

そうした状況のなかで、個々の社会教育施設の目的を損ねることなく、限られた資源・財源を有効に活用するための制度的な論点を導出するという観点から経営方式の多様化の過程を追っていき、望ましい施設経営方式や経営上の工夫のあり方についての材料を提示することとしたい。

### II 社会教育施設経営方式に関連した動向と先行研究

1999（平成11）年の「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」施行によるPFI（Private Finance Initiative）の活用、2001（平成13）年4

\*生涯教育計画コース 博士課程3年

月の独立行政法人制度の導入、2003（平成15）年6月の地方自治法改正に伴う指定管理者制度の導入（同年9月より施行）、2004（平成16）年4月の地方独立行政法人制度の導入、と社会教育施設をその内容の1つとする公の施設における経営方式の多様化が急速に進行している。政府としては、2001（平成13）年6月に閣議決定された「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2002（骨太の方針）」において、“公共サービスの提供について、市場メカニズムを出来るだけ活用していくため、「民間で出来ることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFI、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める”と提言をしており、その言葉のままに経営方式の多様化が進んでいるものといえる。また、2004（平成16）年3月に政府の諮問機関である「公益法人制度改革に関する有識者会議」が「議論の中間整理」を発表するなど、政府内において公益法人制度改革が議論・検討されており、法人制度の枠組そのものが今後大きく作り変えられる可能性もある。現在は、公の施設の経営に関連する諸制度のいわば過渡期であるといえよう。

さて、これらの政策動向は、公の施設の経営効率を高め、「住民の福祉の増進（地方自治法第244条第1項）」という公の施設の目的をさらに果たしていくというねらいを持ったものであるといえようが、施設経営に関するこれらの改革が実効性のあるものかどうかを過渡期である現時点において評価することは難しい。その理由は、制度発足から間もないという時間軸上の理由だけではなく、内容面においても指摘することができる。指定管理者制度が導入され、2006（平成18）年9月2日までの3年間の移行期間内に、公の施設を管理する主体を行政（直営）にするか指定管理者にするかという選択が迫られているが、特に社会教育施設の経営において民間企業の参入がどれほどあるかが不透明であり、また指定管理者をたとえば住民の代表などの任意団体に委ねることは、2003（平成15）年改正前の地方自治法の規定においても可能であったことから、指定管理者制度がもたらす新しい影響として特筆する論点が見出しにくい点でもある<sup>71</sup>。このように現時点における評価の難しさはいくつかの点において指摘することができるが、公の施設、とりわけ社会教育施設の経営のあり方に関するこれまでの議論を整理することは現時点における必要な作業だろう。

ところで、社会教育施設の経営主体に関しては、社会教育法制定当時から民法第34条法人（公益法人）立の公民館について規定されており、また図書館法制定当時か

ら日本赤十字社や民法第34条法人の設置する図書館（私立図書館）について規定されていた。また、社会教育法の成立前の話ではあるが、公民館制度の生みの親といわれる寺中作雄の『公民館の建設—新しい町村の文化施設—』における構想では、公民館の経営は地域住民が担うことが期待されていたのである<sup>72</sup>。第二次世界大戦終戦後における社会教育行政は、その初発の段階において既に社会教育施設の経営主体について、行政のみならず複数の主体が想定されていたのである。そして社会教育施設における民間委託は、財団への委託が始まりだした70年代から社会教育関係者の間で議論が起り、80年代半ば以降には第三セクターの是非についても議論されたが<sup>73</sup>、全国的な傾向としては、業務委託を含めると民間への委託は進行を続けてきた。近年においては、自治体内部の経営効率化を目指したNPM（New Public Management）や行政外部の様々なユニットと協力して公共領域の事業を担うガバナンスといった考え方が施設経営方式の多様化を後押ししているが、こうした考え方も内容的には決して新しいものではなく、たとえば1970年代に議論を巻き起こした都市経営論の主張にも類似の内容を見ることができる<sup>74</sup>。よって社会教育施設の経営方式の多様化が進行する過程を追いつながり、過去から現在までの議論を整理することは現時点においても意義を持つ。社会教育施設の経営方式の多様化は古くて新しいテーマなのである。

社会教育学研究者・社会教育関係者においては、社会教育施設の経営方式の多様化を否定的に捉える見解が根強いが、そのような否定的な論者の多くは、国・地方の深刻な財政難やそれに対する行政機関の総体としての取り組みの必要性を等閑視し、教育・福祉予算の「切り捨て」を取り上げるのみという当為論的な主張であり、実現可能性の高い対案を提示していないように思われる。しかし現実には、芦屋市立美術博物館のように、運営の民間委託を決めただけでなく、売却も検討し、委託先が無ければ休館するという深刻な事例も現れ始めているのである<sup>75</sup>。

そもそも公共的なサービスの提供には行政のみならず様々な主体の協力が必要であることは、福祉事業における社会福祉協議会や民間の福祉施設の重要性、保育事業における私立保育園の存在意義、シルバー人材センターの存在などを考えれば自明であるといえよう<sup>76</sup>。公立の保育所で働く保育司も私立保育園で働くそれも、職務における公共性には変わりはないはずである。サービスの提供主体の属性に依存して公共性を担保するといった考え方で公共的なサービスを考えることは、法論的な整合性は担保されるものの、行政需要の増大傾向と財政難と

いう行政機関の実態を打開しえない杓子定規的な解釈になるといえる。本論はそのような問題関心を持って、社会教育施設における経営方式の多様化の推移とその評価について整理していくこととする。

なお、本論における管理という語句は、用語法を簡潔にする意味で、運営を含めた概念で、経営と同義であると考えることとする。

### III 公の施設の経営方式に関する規定の変遷

#### A 公の施設と直営の原則

公の施設とは、地方自治法第244条から第244条の4までにおいて規定がなされており、1963（昭和38）年の地方自治法改正において表れた法概念である。同法第244条第1項には、“住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設”であると定義されており、具体的には公民館・博物館・図書館などの社会教育施設や学校、公園、港湾、道路、河川、堤防、劇場、老人福祉施設などである。住民の利用に供する目的をもっていることが公の施設の要件となっていることから、行政による公務執行のための役場庁舎などは公の施設には含まれないと考えられている。

また、1963（昭和38）年の改正において、同法第244条の2の新設により管理委託制度が導入され、公の施設の管理は一般的には委託に適していないという前提を有しながらも、委託によって設置目的を一層効果的に達成することが出来る場合には公共団体または公共的団体<sup>8)</sup>に委託する事が可能となった。1963（昭和38）年当時の地方自治法の規定を踏まえれば、社会教育施設を含めた公の施設の経営は行政による直営が原則であり、管理委託という例外的な規定の活用が年を経るにつれて徐々に一般性を帯びようになってきたということになるだろう<sup>9)</sup>。なお、この直営の原則は地方自治法第244条の2第3項における“公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるとき”（委託することができる）との文言に依っているものと考えられるが、2003（平成15）年6月の法改正で指定管理者制度が創設された現行地方自治法においてもこの文言は存在しており、その意味では現在においても直営が原則であることに変わりはないといえよう<sup>10)</sup>。

#### B 公の施設の委託と委託先の多様化

前節で述べたとおり、1963（昭和38）年の地方自治法の改正によって公の施設の管理委託制度が創設され、行政が設置・所有する施設の経営を公共団体・公共的団体に委託することが可能となった。そして新設された管理委託制度を活用すべく、1966（昭和41）年の第11次地方制

度調査会の「地方税財政に関する当面の措置についての答申」において、“地方団体の事務事業のうち、必ずしも地方団体が直接実施する必要の無いもの、たとえば各種会館等の施設の運営、し尿、塵芥の収集処理、保育所の経営、学校給食の実施、庁舎の清掃管理等については、各団体の実情に応じ地方団体の十分な管理監督のもとに、その民間委託又は間接経営等を積極的に推進する”べきであるとの指摘がなされた。また自治省行政局振興課の谷口孝が著した「地方公共団体の事務の委託」は、自治省の民間委託に対する考え方が初めて明確に記された論文であるといわれる<sup>11)</sup>。そのなかで谷口は“自治省としては、各地方団体の実情に応じ、それぞれの地方団体の十分な管理監督の下に、それらの事務の民間委託または、間接的経営等を積極的に地方公共団体において推進されることを期待している”<sup>12)</sup>と述べ、また自治省調査による昭和42年度以降の事務合理化の実績として、民間委託によって節減された経費と人員の割合は、節減全体に対して経費が23.7%、人員が25.9%であることが紹介されている。

1980年代に民間活力の導入を目して第三セクター<sup>13)</sup>が活用されるようになるが、第三セクターを下支えするために、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（1986年施行）」や「総合保養地整備法（1987年施行）」の成立などによって無利子融資を始めとする様々な支援措置が採られたが、民間企業の形態を備える第三セクターによる公の施設の管理を可能とするために、1991（平成3）年に地方自治法の改正が行われ、自治体の出資比率や人的な関与などにおいて一定の要件を満たす第三セクターも管理受託者として認められるようになり<sup>14)</sup>、また利用料を自らの収入とできる利用料金制度が作られ、管理受託者があらかじめ地方公共団体の承認を得て利用料金を定めることができるようになった。

2001年4月から導入された独立行政法人制度は、行政組織の減量化を通しての効率的・効果的な業務の実施を目的として創設された制度であり、NPMの理念を体現した制度の一つであるといえる。2004（平成16）年4月より独立行政法人の地方版である地方独立行政法人制度が導入されたが、対象事業の一つとして公共施設設置管理業務が挙げられており、社会教育施設の経営の効率化を目的とした地方独立行政法人がつくられる可能性もあるだろう。

#### C 指定管理者制度とその意味

公の施設の管理に関して、現在地方公共団体に対応を迫っているのは、2003（平成15）年6月に改正された地

方自治法（同年9月施行）によって創設された指定管理者制度であろう。指定管理者制度は、地方公共団体が指定するものに公の施設の管理を代行させるもので、地方自治法第244条の2第3項では指定管理者を“法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの”であるとしている。この規定により、公の施設の管理を「委託」（指定管理者制度においては、指定管理者の指定による管理代行を意味する。以下、同じ。）できる対象として新たに民間企業が加わった点に特徴があり、民間部門のさらなる活用をねらいとした制度であるといえる。民間企業に公の施設管理への参加の道を開いたことは、地域の雇用創出の面からも意義が認められようが、社会教育施設について見るならば、その管理において民間企業の参入がなされるかは、各施設の性格によって異なるものと思われる。例えば、公民館は地域住民の自治意識の涵養や行政職員の地域住民との交流やニーズの把握にその存在意義が認められるといわれており<sup>15)</sup>、民間企業による経営は施設本来の目的を考慮すると適切でない場合が多くなるとも考えられるのである。公民館については、社会教育法第28条の規定（市町村の設置する公民館の館長、主事その他必要な職員は、教育長の推薦により、当該市町村の教育委員会が任命する。）との兼ね合いの問題もある。指定管理者制度による公民館の管理代行を方針決定した場合に、指定管理者の選定の手続きと教育長による公民館職員の推薦という手続きの双方を内実あるものとするためには、公民館の指定管理者の選定については（他の公の施設における指定管理者の選定とは別に）教育委員会が行うことが必要であろう。なお、いずれの社会教育施設においても職員の専門性の確保は課題となるだろう。

#### IV 社会教育施設経営方式に関する議論と視点

##### A 社会教育施設における経営方式の多様化への見解

経営方式の多様化についてはこれまで様々な議論が交わされてきた。ここでは社会教育施設に関する内容にできる限り焦点を合わせながら、それぞれの議論を追って行くこととする。

##### 1 地方自治経営学会の報告とそれへの批判

1984（昭和59）年に『公・民のコスト比較』という題で地方自治経営学会が取りまとめた報告は、自治体関係者に大きな影響を与えた。同報告では、施設の管理を施設管理公社に委託した場合にかかるコストは直営の5割から8割位に、地元の自治会や老人クラブなどに委託した場合は直営の2割から3割になるといったデータを紹介し、直営（公営）のコスト高の要因として、働き量の

違いや職員の給与の高さ、労働提供サービス業務や施設の管理、そして1年中継続して仕事がない業務に正規職員が充てられていること、公立と私立間における受益者負担の違いなどが挙げられている。今後の方向と課題としては、つねにコストの面から行政を検討し、情報を開示することで納税者に判断してもらうことなどが挙げられている。地方自治経営学会の主張は単純なまでに一貫しており、財政的コストの低減を目的とした民間委託、民営化の推進を図るということである。同学会による1995（平成7）年の報告『地方行革への手引き 公立と民間のコスト比較』においても同様の趣旨が再度確認され、これらの報告は全国の自治体における民間委託を推進する根拠として大きな役割を担った<sup>16)</sup>。しかしながら、これらの報告は結論のみが一人歩きをして、民間委託推進の根拠として使われるという喧伝とも言うべき役割を持っていたと一部で批判されている。データ算定の根拠を示していない以上、このような批判は免れえないが、全国的な実態を知るものがないために提示されたデータの値が検討されることはなかったのである<sup>17)</sup>。

こうした地方自治経営学会の主張に対する批判としては、寄本勝美がゴミ収集事業を例にとり受託民間事業者における過酷な労働の実態を指弾する形で主張を展開している。寄本は、地方自治経営学会の挙げた数値について、わずかな事例しか取り上げていない点や計算方式がまったく示されていないことを批判し、民間事業者の従業員の給与や手当その他の労働条件や職場環境に見られる劣悪な状態を見過ごして委託を好ましいものとみることはできないとしている<sup>18)</sup>。

寄本が主張するように民間事業者内の労働が相対的に劣悪な条件下に置かれていることが問題なのか、それとも公務員の人件費の高さ（そしてそのことからくる働き量の少なさ）のほうに問題性が大きいのかは、租税負担・利用者負担や労働一般に対する社会の認識などとも関わるものであり、原則的には当該地域住民の選択に委ねるべき問題であろう。

##### 2 社会教育関係者における議論

社会教育施設経営の民間委託に関して、社会教育関係者の間では否定的な論調がほとんどであった。その論調としては、施設の委託化が、公費保障原則の後退化を招き、住民意思反映原則の弱体化をもたらし、専門職員配置原則の否定につながり、教育の自由原則の後退と教育行政の一般行政への従属化をもたらしという意味で社会教育を歪めるというもので<sup>19)</sup>、行政直営による社会教育施設経営を支持するものであったといえる。

そうした主張に対して、財団運営による生涯学習施設

の運営可能性を検証する研究や第三セクターの可能性を要検討であるとする主張<sup>20)</sup>も90年代以降見られるようになった。行政組織からの相対的な自由度の高さに注目をすれば、社会教育施設の「委託」は社会教育の自由の保障を強める側面もあるといえるし、公社プロパーの職員に社会教育に関する専門性の高い者を採用することで条件整備が強まる可能性もあり、社会教育施設の「委託」における可能性の検討が、行政サイドのニーズとあいまって現在求められている状況にある<sup>21)</sup>。

但し、社会教育施設といってもその種類や当該地域における必要度によって状況はさまざまであり、社会教育施設における「委託」の是非は一律に議論できないという前提は重要である<sup>22)</sup>。

また、今後は地域に代替可能性を持つ施設が存在する、あるいは住民のニーズが低い等の理由によって施設の休館、償却、統廃合ということも改修・改築に伴う費用負担の急増(IVB2で詳述)を考えれば可能性は高い。現在、東京都豊島区において、コミュニティ区域を設定し、区域内の各種施設における利用対象などの規制を緩和する「地域区民ひろば」構想に基づいて、各種施設の再編・統廃合案が区から提示されているが、財政の逼迫に伴った施設の再編といった「懸念」からは、社会教育施設も逃れることは難しく、施設の独自性をいかに担保するかが課題となろう。

## B 経営方式における多様化の課題

### 1 経営方式の選択における前提

社会教育施設の経営を誰が行うかという問題についての考え方としては、次のような分類が可能だろう。

まず、公務員である行政職員が(市町村立の)社会教育施設などの地域にとって身近な場所にいることに意義を見出す考え方、次に住民自治の観点から地縁組織による社会教育施設の管理が行われることに意義を見出す考え方、最後に経費の有効利用の観点から最も効率的な経営を行う主体に社会教育施設の管理を行わせるべきだという考え方である。

実際の社会教育施設の管理にあっては、これらの考え方が多様に組み合わされている場合も多いと思われるが、社会教育施設の管理にあたって教育的な専門性が確保されているか、教育的な意義を何に見出すのかという観点から望ましい管理のあり方が検討されるべきであろう。つまりは、学習者の学習はどのような場面で行われるのか、学習をどのような制度で支援するのが効果的であるか、という点から検討がなされるべきなのである。

住民は、施設の管理を通して地域の実情などを学習するかもしれないし、当該自治体に住んでいない行政職員

が管理する場合よりも効果的でさえあるかもしれない<sup>23)</sup>。学習の効果を高めるには専門的な職員(行政職員とは限らない)が施設にすることが重要なかもしれないし、例えば教育委員会事務局が事業の企画をすればいいのかもしれない。

社会教育施設の経営方式の選択について、原則を一律に定めることは難しく、地域の状況に応じてということになるが、制度的な工夫などの行政側の経営感覚はいずれの経営方式を採るにしても求められるといえる<sup>24)</sup>。

経営効率を上げるとともに市民による施設経営への参加をもたらすような制度的工夫がなされている事例として、北九州市の到津の森公園が挙げられる。到津の森公園は、民間の動物園と遊園地の複合施設である到津遊園が経営不振により平成11年5月で閉園する方針を打ち出した際に、存続を望む市民の声に応え、行政が到津遊園の一部機能を継承しつつあらたな動物公園を設置するに至ったものである(平成14年4月供用開始)。施設の経営は財団に委託し、利用料金と市からの委託費とで経営している。市民ボランティアによる施設の清掃や動植物のガイドも施設経営のスキームとして位置づいているが、特徴的なのは、友の会の設置や特定の動物のえさ代を支援することで動物の里親のような気持ちになれる動物サポーターなどの制度整備によって市民からの資金サポートが得られやすいインセンティブを付与する工夫を凝らしていることである。施設経営における市民からの金銭的なサポート(寄附)も市民意識の向上につながり、立派なガバナンスのひとつといえる<sup>25)</sup>。あらゆる社会教育施設の経営が地域住民からの協力を求めるべきであるか、あるいは十分な協力が得られるかは一考を要するが、制度的なインセンティブについては、その内容や是非とともに検討に値するものであるといえよう。

### 2 「新たな」財政圧迫要因と社会教育施設経営

ところで、深刻な財政状況は「委託」の根拠としてしばしば言われるところであるが<sup>26)</sup>、公の施設の整備が一定の水準まで整ってから相当期間が経過しており、財政を圧迫する要因は、人件費を含めたランニングコストのみではなく、古くなった施設の改修・改築といったメンテナンスコストの拡大傾向という問題が大きな負担になることが予想されている<sup>27)</sup>。社会教育施設経営の将来的な見通しは、悪材料の増加に伴い、ますます厳しさを増すものといえよう。

東京都練馬区では、2004(平成16)年7月に『施設白書～区立施設のいまとこれからを考える～』を作成し、区内の図書館、出張所、区庁舎などで配布した。その内容は、区の悪化する財政状況や区内にある施設の概要と経

費を提示した上で、今後20年間で想定される改修・改築費用の試算を、一定の条件<sup>28)</sup>のもとで行っている。その推計によると、今後20年間の区内施設の改修と改築費用は平均すると年約152億円で、普通会計歳入の1割弱を占めるという深刻な推計となっている。また、改修・改築費用の推計が最大になる平成27年度は317億円で、使いみちを決められる財源の全てを充てても127億円不足することが予想されている。

算定方法において、45年目の施設に改修を加えるにも関わらずその5年後の50年目に改築を行うとする計算式の妥当性が問われるものの、この推計は決して悲観的な推計でもなければ、練馬区のみ当てはまる結果予測ではないことを理解する必要がある。一般に鉄筋コンクリート造の施設の耐用年数は50～60年といわれており、高度経済成長期に林立した公共施設の老朽化と改修・改築の問題は全国的なものであると考えられるためである。

練馬区は、この白書と共に『区立施設委託化・民営化実施計画（案）一豊かさとゆとりある区民生活を実現するために―』を作成し、指定管理者制度の活用や区立施設の民営化について検討することを課題とし、「委託」化に際しては「受託」者に練馬区個人情報保護条例を適用したり、使用料について区が上限を決めるなどの留意事項が示された。区民の意見などを踏まえ、同年9月に「区立施設委託化・民営化実施計画」を策定したが、計画案と同様の方向性が目指されている。なお、この実施計画案・実施計画においては、地域の雇用創出も「委託」化・民営化の目的の一つとして掲げられている。人件費が相対的に高い公務員の数を削減することで生じる費用などによって、また行政直営でなくとも担える公共サービスを民間に委ねることによって地域の雇用創出が図られる点は重要であろう。とくに地方にあっては青年の定住をもたすことも期待されている<sup>29)</sup>。

## V 社会教育施設経営における今後の課題

本論では、社会教育施設における経営方式の多様化について主に制度面、経営面から検討を加えてきたが、ここで今後の動向を見定める意味でも、行政による直営か指定管理者による管理かという点についていくつかの課題・論点を挙げることにする。

第1に、社会教育施設の経営に際して、直営の原則に照らした運用を行うのか、それとも例外的規定を常用することで「委託」を図るのか、あるいは（地方）独立行政法人を活用するのか、という問題である。「委託」を図ることで公の施設における目的の増進に寄与するのかどうかは、おもに公共性の理解と関わって見解の相違が見

られるところであるが、行政需要の増大と財政の悪化という現状を踏まえると、例外的規定の適用を常態とする傾向が続くであろう。これまで財団や第三セクター等、地方公共団体の外郭団体への社会教育施設の管理委託制度については、職員定数の隠れ蓑になる、天下り先の温床になるなどの批判もあった。しかし、行政需要の増大あるいは経済環境の変動に柔軟に対応することで“最少の経費で最大の効果をあげる”という地方自治法の趣旨（法第2条第13項）に鑑みれば、管理委託制度と類似した役割を果たす指定管理者制度についても、ある一定の限られた財源を効果的に活用するために必要な制度であるといえよう。また、（地方）独立行政法人についても行政の効率化という観点から注目されるべきであろう。

第1の点と関わりを持つが、第2に、公共を担うのは誰かという問題である。前述のように、公共を行政だけが担うと考えることは、社会福祉協議会や私立保育園などの存在意義を踏まえるならば適切ではないだろう。ほかにも具体例としてシルバー人材センターをあげることができる。そこでは行政職員以外のものが公共サービスの一部を担うことで自らが持つ能力を活用して自己実現を図る場ともなっている。シルバー人材センターは、地域から出る様々な仕事を公共団体や民間事業所・家庭などから請け、センターに登録している60歳以上の会員に提供している。公共団体から請け負う仕事の内容例としては、放置自転車の整理、自転車駐車場の管理、歩道の清掃、学童交通安全誘導、ポスター配布、施設清掃、集会室管理などがあげられている<sup>30)</sup>。行政が提供するサービスを担当することで、公共性を担っているという張り合いや充実感、自己有用感を年配者が得られるのである<sup>31)</sup>。また、請け負った業務の遂行のなかで、地域の住民との交流が生まれる可能性もある。地域における人的交流はなにも行政職員だけに意義が見出せるものではないし、行政職員でないと発生しないものでもない。自己実現や自己有用感といった効果は、60歳以上の年配者に限った話ではなく、社会教育施設の管理をその内容の一つとする公共サービスを担う者の多くに見出しうる論点であるといえよう。

第3に、今後施設経営におけるコスト分析は、改修・改築コストが増大していくことが予想されるため、施設体系の見直しあるいは維持は極めて大きな政策的課題になるということである。練馬区の事例に見るように、国・地方とも深刻な財政危機が進行するなかで、施設のコストの問題は避けて通れないものとなろう。

最後に、法による施設水準の維持か地域間格差の是認かという今後の展開への見通しである。現在の傾向としては、「ローカル・オプティマム（地域最適性）」という

言葉で表現されるように地域間格差の是認へと向かっているが、最低限の行政水準が保証されるような制度保証のあり方も再考されるべき課題であろう。

## VI おわりに

本論では、到津の森公園の動物サポーター制度に代表される制度的工夫や練馬区における公共施設の現状と問題点などのような事例・データをもとに社会教育施設経営のあり方を考える手がかりを示した。それぞれの社会教育施設経営において財政面での経営効率を担保するとともに、市民による施設経営への参加・支援が得られやすい制度的な創意工夫が凝らされることが望ましいのは言うまでもない。そうした創意工夫を支援するような方策の推進もまた課題であるといえよう。

## 注・引用文献

- 1) 指定管理者制度への肯定論・否定論双方の主張の要点をまとめたものとして『ピーコンオーソリティー(自治体情報誌ディーファイル別冊)』vol.17, 2004, pp.18-19. なお、指定管理者制度では指定管理者が会館の利用承認などの処分に關する使用許可も行うことができるようになった点については、行政以外の主体による権力的作用の行使を認めたという点において注目すべきである。東京自治問題研究所編『指定管理者制度—「改正」地方自治法244条の概要と問題点—』東京自治問題研究所, 2004, p.21. 参照。
- 2) 寺中作雄『公民館の建設—新しい町村の文化施設』公民館協会, 1946, pp.42-43. 寺中は、“公民館の運営を担当するものは全町村民であると言うことができる。全町村民の総意によって公民館を設置し、全町村民の総意によって公民館を運営するのである”と述べている。なお、後年において寺中のこの文言に便乗し、民間による運営こそが本来のあり方であるといわんばかりに公民館職員の引き上げなどが行われたという批判がある。例えば、田岡鎮男『ある公民館主事の実践—私の社会教育論—』信州白樺, 1982, p.122.
- 3) 例として以下のようなものがある。社会教育推進全国協議会『地方財政の危機と社会教育施設—北九州市社会教育施設の委託・下請化—』1976年9月, 社会教育推進全国協議会『社会教育再編「合理化」と振興事業団—名古屋市文化・スポーツ振興事業団問題調査報告書—』1983年, 島田修一『「行政改革」と社会教育』島田修一編『行政改革と社会教育』東洋館出版社, 1983.
- 4) 佐藤克廣『市町村行政改革の方向性—ガバナンスと

NPMのあいだ(地方自治土曜講座ブックレットNo.95)』公人の友社, 2004, pp.11-14. において佐藤は、ガバナンスとNPMの双方が混同されて理解されている場合が多いと述べたうえで、ガバナンスの目的のエッセンスは行政の民主化の推進である一方、NPMの目的は行政の能率性の向上であり、両者は目的の異なる概念である旨を述べている。しかしながら、ガバナンスに基づく行政経営が、民主化の推進というよりも公共サービスの外注化による民主的コントロールの後退への懸念が指摘されるのが一般的な理解であるとともに、ガバナンスの一般的な現象であるように思われる。

- 5) 都市経営論において要請されていることは“一つは組織運営における効率化、合理化であり、二つは財政運営における効率化である。要するに、行政の領域に経済性を導入することによって財政運営の改善を図ろうとするねらいである。”大塚祚保「行政サービスと供給形態」, 高寄昇三編著『自治体の経営と効率II—効率と財務管理—』学陽書房, 1982>p.222.
- 6) 『ピーコンオーソリティー(自治体情報誌ディーファイル別冊)』vol.17., 2004, p.73.
- 7) 今村都南雄「公共サービス研究の課題意識—「官民関係」の問い直しに即して—」<今村都南雄編著『公共サービスと民間委託』敬文堂, 1997>p.iv.
- 8) 公共団体とは、国のもとに国からその存立目的を与えられた法人(地方公共団体、公共組合、公社・公団などの営造物法人)であり、公共的団体とは、農業協同組合、生活協同組合、商工会議所などの産業経済団体、養老院、赤十字社などの厚生社会事業団体、青年団、婦人会等の文化教育事業団体等“いやしくも公共的な活動を営むものは全てこれに含まれる”との行政実例(1949(昭和24)年1月13日自発第37号による自治省解釈)がある。山下茂「地域における公共的活動」<山下茂編著『特別地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO(新地方自治法講座⑩)』ぎょうせい, 1997>pp.8-12. 参照。
- 9) 市町村における公共サービスの民間委託に伴って発生する委託料が歳出総額に占める割合(普通会計決算ベース)は、1970年に1%ほどであったが、年々右肩上がりとなり、1990年は4%近くにまで上っている。この数値は委託費のみで、補助金は含まれていないが、実際には“目的をほぼ同じくする支出であっても、「委託料」にするか「補助金」にするか、いわば名目の選択にはあまり意を介さない場合もあり”、正確な民間委託の規模を測ることは難しいとされている。宮崎伸光「公共サービスの民間委託」<今

- 村都南雄編著『公共サービスと民間委託』敬文堂、1997>p.59,72.参照。なお、私法上の契約である清掃、警備などの業務委託については行政主体においても当然なし得ることは断っておく。杉田定大“日本版PPPの展望と課題”<杉田定大・光多長温・美原融『21世紀の行政モデル 日本版PPP（公共サービスの民間開放）』東京リーガルマインド、2002>p.4., 古居儔治『地方公共団体の行政組織（現代地方自治全集④）』ぎょうせい、1977, p.391.など参照。
- 10) 但し、指定管理者制度による指定は、委託ではなく、指定管理者の指定による管理の委任という行政処分ができることであると解釈されている点において変化が認められよう。塩田尚人“指定管理者制度の基礎知識 Q&A”地域協働型マネジメント研究会編著『指定管理者制度ハンドブック』ぎょうせい、2004, p.31. 参照。
- 11) 谷口の主張に関しては、宮崎伸光“公共サービスの民間委託”今村都南雄編著, *op. cit.*, p.52. 参照。
- 12) 谷口孝“地方公共団体の事務の委託”『地方自治』第250号、1968年9月, p.52.
- 13) 第三セクターの定義は様々であるが、本論では、地方公共団体が出資する商法法人を指すものとする。
- 14) “一定の要件”の詳細については、磯崎陽輔“地方公社・第三セクターと地方行政”山下茂編著, *op. cit.*, p.365., 長尾秀樹“公設民営方式の事業化方策”<長沼修二編『「公設民営」による地域活性化戦略資料』総合ユニコム、1996>p.26.等参照のこと。
- 15) “公民館というのは、住民組織とつながっていないと、もともと存立の意味がないのがその独自性であり、特殊性です。その部分に株式会社を入れてきたら、そんなもので成り立つ公民館が全国のどこにあるのでしょうか”“座談会 民間委託を考える”『月刊公民館』第561号、2004（平成16）年2月号, p.18.（新井孝男の発言）しかしながら、例えば地域住民が従業員の多くを構成している民間企業による管理であれば、住民による管理と変わらなくなるという可能性もあろう。
- 16) 宮崎伸光, *op. cit.*, pp.63-64.
- 17) *Ibid.*, p.64. なお、地方自治経営学会とほぼ同様の趣旨で、コミュニティセンターや公民館の経営を民間委託した際のコスト減について明らかにしたものに、社団法人ニュービジネス協議会・ニュービジネス研究所編『行政サービス・ビジネス（ニュービジネス白書1998年版）』東洋経済新報社、1997, pp.62-64.がある。そこでは公民館の民間委託の事例として倉吉市の地区公民館が挙げられ、12の地区公民館をそれぞれ15～20名の住民代表からなる「地区公民館運営委員会」に委託することで、直営の場合にかかる経費25,914万円の3割以下である7,256万円で運営されているとある。
- 18) 寄本勝美“公・民のコスト比較”<鳴海正泰編著『自治体の施策と費用（シリーズ自治を創る⑤）』学陽書房、1988>pp.91-112.
- 19) 猪山勝利“社会教育の下請化をきる”『住民と自治』1976年7月, pp.49-50. 参照。なお、公社・事業団への社会教育施設管理委託を固有職員の労働問題の観点から否定的に捉えたものとして、河合克義・上田幸夫・宮下武美・足立智則“<座談会>公社・第三セクター、その公共性と住民自治のあり方をめぐって”<公社問題研究会編『だれのための公社・第三セクターか』教育史料出版会、1991>pp.189-231.がある。
- 20) 前者については、石井山竜平“生涯学習施設・事業の法人化による生活・地域課題解決学習の計画化に関する研究—社会教育の条件整備論の再構築—”『地域生涯学習研究』第2号、九州大学大学院人間環境学研究所発行・社会システム専攻教育学コース教育社会計画学講座生涯学習論研究室、2000、石井山竜平“ユリックス、コスモスコモンとアバンセー福岡と佐賀の教育・文化関連公社—”『月刊社会教育』1996年6月など。後者については、島田修一“「地方自治体と生涯学習」研究の意義と課題”<日本社会教育学会編『地方自治体と生涯学習』東洋館出版社、1994>p.14.
- 21) これらの論点につき、館の経営を財団に委託している八潮市の「やしお生涯学習館」の事業を例にとると、館の事業として麻雀教室を行うなど、タブーをなくした講座を行いやすいという利点が見られる（八潮市市民が主役推進室生涯学習都市推進課編『やしおはあとふるワンダーランド'97生涯学習ガイドブック』八潮市、1997）。
- 22) 公民館に関する同趣旨の意見として、吉田博彦“市民参加型の「新しい公営」をめざす”『月刊公民館』第561号、2004（平成16）年2月号, pp.20-28.
- 23) 自治体の苦しい財政対策の一つとして導入された無報酬の住民代表による公民館の運営委託の成功事例として、松江市公民館の事例が紹介されている。木村俊毅“公民館委託運営方式”<湯上二郎・加藤雅晴・坂本登・野島正也編著『現代公民館全書』東京書籍、1989>pp.444-445.
- 24) 行政の経営マインド育成の必要性については、高寄昇三『外郭団体の経営』学陽書房、1991, pp.40-43.



参照。高寄は行政のコスト意識が希薄な理由として、“会計が総合方式で、事業別会計を採用し、行政努力による収入増はその事業に100パーセント還元するシステムとなっていないからである”と指摘している。

- 25) “PPP活用事例”＜日本政策投資銀行地域企画チーム編著『PPPではじめる実践‘地域再生’』ぎょうせい、2004＞pp.74-83. 参照。
- 26) “地方自治体に限ってみても、(中略)歳出のなかで人件費、公債費などの固定的な経費がどれだけ占めるかを示す経常収支比率は、安全圏(80%未満)を超え100%近くになるところが多く、(中略)加えて、自治体が90年代において景気対策として公共事業拡大のために発行した公債の償還ピークが迫っており、さらに財政悪化が高まる見込みである。”島田達巳“自治体アウトソーシング時代の到来”＜島田達巳編著『自治体のアウトソーシング戦略』ぎょうせい、2000＞p.7.
- 27) “自治体の公共投資戦略は投資主導型である。そのため建設費だけで事業化を決定し、運営費が計算外とされてきた。しかし長期の財政収支からみると、建設コストは一時的な負担であるが管理コストは半永久的な負担となる。”高寄昇三『地方自治の政策経営』学陽書房、2000、p.77.
- 28) 施設ごとの維持管理費や人件費、運営経費などは、平成14年度の決算状況を基とし、改修経費については新たな機能の付加や用途の変更を含めず、建築後15年ごとに屋上の防水や外壁の全面改修、建築後50年目に改築をするなど、前提条件が明確に示されている。練馬区企画部企画課『施設白書～区立施設のいまとこれからを考える～』練馬区企画部企画課、2004年7月、p.30.
- 29) 例えば、愛媛県肱川町にある風の博物館は、“自然エネルギーに関する情報・技術・人材を集積するとともに、その活用方法等を研究する活動拠点として、さらには町の情報発信基地としての役割を担い、平成6年3月に開館”した施設であるが、公設民営方式を採用しており、その最大のねらいは、“過疎化・高齢化が進むなかにあって、地域活性化を図るためには雇用の場を確保し、若者の定住を促進していくことが急務であった”としている。佐々木典男・駒井允佐人・万場葉子(取材スタッフ)“公設民営方式による地域活性化型施設の注目事例”長沼修二編、*op. cit.*, pp.116-120.
- 30) 『広報としま』第1291号、2004年8月15日、p.6., 長勢甚遠『シルバー人材センター』労務行政研究所、

1987, pp.156-176. など参照。

- 31) 公共団体から請け負う仕事のみでなくとも、たとえば民間事業所における経理事務、OA操作、大工仕事、畳替え、植木剪定、自動車の運転などにおいてもシルバー人材センターへの仕事の需要は存在しているが、たとえば定年退職後に生きがいを見つけられない者が、長年の業務で培った能力を地域で生かしたり、技能を持つ年配者の活躍の場を提供しているという意味で、公共団体以外から請ける仕事にも大きな社会的意義があらう。