

指定管理者制度と公立図書館：現状と課題

Designated Administration System and Public Library

安藤友張

1. はじめに

2003（平成15）年に地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）が一部改正され、同法が規定する公の施設の管理運営に指定管理者制度を導入することが可能となった。全国各地において夥しい数の公の施設が存在するが、その管理運営の新たな手法として同制度が導入されてきた。この制度自体は社会的に認知され、定着した。同法が規定する公の施設のひとつである公立図書館の場合、同制度を導入する地方公共団体（以下、「地方自治体」又は「自治体」と記す）は徐々に増加している。最近の事例では、都立から区立へ移管された東京都千代田区立日比谷図書文化館が同制度を導入し、マスコミでも取り上げられた。

雑誌『月刊 指定管理者制度』（発行：ビルネット）は、編集部独自の取材結果に基づき、現在の指定管理者制度導入事例の全体的傾向を以下のように指摘している⁽¹⁾。

- ① 1期目の間に、全国的に外郭団体の統廃合が進んだため、2期目は公募や民営化が進展。
- ② 指定期間の延長（3年から5年へ）。
- ③ 選定過程の透明性・公平性の確保（選定委員会での外部委員の比率拡大）。
- ④ 指定管理者へのインセンティブの配慮（特に利用料金導入）。

地方自治法改正から約10年の歳月が経過したので、現在は指定期間が2期目に入った事例も数多い。しかし、これらの指摘が同制度導入済の公立図書館や当該自治体に該当するかどうかは、今後の全国調査（悉皆調査）を通して検証しなければならないのである。

ところで、日本の直営の公立図書館に勤務する正規職員の中には、非専門職の一般行政職として一括採用され、司書資格の有無と関係なく、図書館に配属されるスタッフが一定数含まれる。総じて、司書の専門職制度が確立していない地方自治体が多い。全国

的にみると、実働時間数で換算した場合、正規職員（公務員）の司書の数よりも非正規職員数の方が多なのが日本の公立図書館の現状である。指定管理者制度を導入した場合、公立図書館の館長をはじめスタッフ全員を司書有資格者にすることが可能となる。指定管理者を募集し、選定するさい、地方自治体が提示する要求水準書に司書有資格者の職員比率が具体的に明記されることがある。司書資格をもった職員を数多く配属することによって、利用者サービスを向上させようとする自治体側の意図がある。無資格の正規職員の公務員よりも、有資格の非正規職員の方が即戦力になり、図書館業務に対するモチベーションが総じて高い。専門職化した、経験豊富な非正規職員が正規職員（非専門職）に図書館業務を教えるという現象も一部の自治体で生じている。非正規雇用が急増している昨今、非正規職員（非正社員）の中に正規職員（正社員）と同じ仕事をしている人々が存在する。このような状態を人的資源管理論や労働経済学の分野では「質的基幹化」⁽²⁾と呼ぶ。館種を問わず、日本の図書館現場では「質的基幹化」が一般的となっている。

指定管理者制度を図書館経営に導入した場合、その長所は、有資格者がその資格を生かし、司書として図書館において働くことができるという点にある。公務員の一般行政職のように、ジョブ・ローテーションによって図書館以外の部署へ配置転換させられることはない。すなわち、同制度導入によって、専門職の司書としてのキャリアを形成しつつ、専門性を最大限に生かすことが可能となる。しかし、非正規職員扱いの司書の増加に拍車をかけ、制度導入館のスタッフ全体の雇用が不安定になるなどの短所もあり、図書館界では反対意見が多い。法改正後、社団法人日本図書館協会は一貫して慎重な姿勢を示しながら、問題点を指摘し、同制度導入について反対意見を表明している⁽³⁾。また、鳥取県知事時代、図書館振興に力を注いだ片山善博元総務大臣は、「公立の図書館も（中略）いわば格差是正の要素を持つ、行政が必ず提供しなければならない施設ですから、競争原理を働かしての無理なコストダウンなどはそもそもなじみません」⁽⁴⁾と述べ、公立図書館への指定管理者制度導入については一貫して反対する立場をとってきている。

一方、現在の文部科学省は、公立図書館経営において指定管理者制度導入を容認する立場であるといえる。ところが、旧文部省の時代、指定管理者制度に変更される前の管理委託制度を活用した公立図書館の全面委託については、以下の2つの国会答弁⁽⁵⁾が示すように否定的立場をとっていたのである。

- ・海部俊樹文部大臣（当時）：「清掃とか警備とか保守とかいうようなことの民間委託の問題は別としまして、やはり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」。

- ・ 齊藤尚夫文部省社会教育局長（当時）：「公立図書館につきましては、図書館の公共性というのが一つあるかと思います。それから同時に、図書館でございますと社会教育の基幹的な施設でもあるわけでございますから、ありていに申し上げれば館長及び司書の業務につきましては、原則として委託になじまないものというのが文部省の考えでございます」。

旧文部省の図書館政策の方針をふまえ、京都府京都市立図書館の事例を除き、今まで公立図書館の全面委託は日本では前例がなかったのである。さらに、地方自治法改正後、数年が経過した時点の以下の国会答弁⁽⁶⁾が示すように、政府側（当時の与党は自民党）は、公立図書館への指定管理者制度導入など、市場原理に基づく図書館経営について肯定的ではなかった。

- ・ 逢坂誠二民主党議員（当時）「いわゆる一般の図書館というものは、通常の言葉でいうところの市場原理というんでしょうか、マーケットメカニズムというんでしょうか、そういうものに合致するようなものだというふうにはお考えでしょうか。民間企業がやればうまくいくというようなものだというふうにお考えでしょうか。そのあたり、いかがですか。」
- ・ 中馬弘毅国務大臣（行政改革担当：当時）「少し違うと思いますね。やはり公共のサービスではありましょう。ただ、それを民間に任せたらより効率がよくなるという面もあるのかもしれませんが、私は、基本的には公共サービスとして、やはり一つの地域社会の自治体が、あるいはまた国が、ある程度しっかりとした運営の基本的なことは決めたり、あるいはそれを監督する義務はあるんじゃないかと思います。」

加えて、2008年、社会教育法等の一部を改正する法律（平成20年6月11日法律第59号）が成立したさい、以下のような附帯決議⁽⁷⁾が全会一致で採決されたのである。

「政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一 国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に応じていくため、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。」

塩見が指摘するように、地方自治法改正時の政府側の基本認識は、図書館をはじめとする公の施設の管理運営方式に関して、「何が何でも指定管理者制度を、という経費削減、

経済優先の視点」⁽⁸⁾であった。しかし、先述の中馬発言などが示すように、「基本姿勢の変化は顕著であり、それだけさまざまな問題が明らかになってきた」⁽⁹⁾といえるのではないだろうか。指定管理者制度の長所と共に、短所も露呈し、それらが広く認識され始めたのではなかろうか。

現在、公立図書館への指定管理者制度の導入是非についての論議は続いている。研究面では、指定管理者制度に関する学術論文⁽¹⁰⁾が徐々に増えつつある。筆者は、2006年に全国政令指定都市の市立図書館を対象とした調査（質問紙法による郵送調査とヒアリング調査）⁽¹¹⁾、2007年には指定管理者制度を導入した公立図書館に対する悉皆調査をした（質問紙法による郵送調査以外にヒアリング調査も一部実施）⁽¹²⁾。これらの調査を通して、制度導入後の各地方自治体や図書館現場の実態をあきらかにした。

本稿では、筆者が2007年に実施したヒアリング調査の結果データを一部提示・分析したうえで、2007年度以降の全国の動向を中心に俯瞰する。同時に、文献調査を通して指定管理者制度と公立図書館をめぐる現状と課題を考察する。

2. 公の施設と指定管理者制度

最初に、全国の全体的動向を俯瞰する前に、指定管理者制度導入の諸事例を通して、同制度の要点をみていくことにする。同時に、同制度を実際に運用するさいの留意点を叙述する。本節で述べる事柄は、図書館に限定される内容と公の施設全般に共通する内容の両方が含まれている。

図書館をはじめ、公民館、博物館、体育館、公園など、公立の公共施設は多種多様であり、各自治体に数多く存在する。地方自治法では、それらの施設を公の施設と規定する。同法244条によれば、それは「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」と定めている。公の施設を利用することは住民の権利でもある。

「住民の福祉を増進する目的」に適合しない施設であれば、たとえ地方自治体が設置者であっても公の施設ではない。具体例としては、留置場、競輪場、競馬場などの施設をあげることができる。すなわち、社会秩序の維持や収益事業を設置目的としている施設は該当しない。なお、学術研究のために設置された各種の研究所（研究施設）、地方自治体が公務執行のために必要とされる役所の庁舎や議事堂などの行政機関、教育機関である公立学校も公の施設の範疇ではない。よって、これらの施設には指定管理者制度を導入することはできない。ただし、公立学校内に設置された体育館やプールを夏休み期間など、通常の授業時間外に住民に一般開放するさい、その管理にさいして、同制度導入が可能と解釈するのが総務省・文部科学省の公式見解である⁽¹³⁾。

公の施設の類似概念として営造物がある。営造物は公共サービスに供する人的手段(人

的要素) および物的施設の総合体を意味するが、公の施設は物的施設を中心とする概念である。営造物の具体例は、港湾・上下水道・官庁の施設、不動産的な施設、動産などがある。ただし、先述の要件を満たす営造物は公の施設とも解釈できる。営造物か、あるいは公の施設かという峻別が必ずしもできない場合がある。

公の施設は、地方自治体が設置し、その管理運営も原則として当該団体が責任をもって行うとされてきた。特に必要があると認めるときには、地方自治体ではなく、公共団体または公共的団体に委託することができた。1963(昭和38)年の地方自治法改正時に管理委託制度が導入された。1991(平成3)年の同法改正によって、第三セクターにも管理委託することが可能となった。2003(平成15)年の改正では、管理委託制度を廃止し、新たに指定管理者制度が誕生した。端的に言えば、同制度は先述した公の施設の管理に関する権限を行政処分として指定管理者に「委任」させ、管理運営を行わせるシステムである。委託の場合、公務員の図書館職員が受託企業の社員と一緒に図書館カウンター業務を行い、委託元の自治体公務員がその社員に対して直接指示命令するという「偽装請負」が発生するケースがあった。指定管理者制度の場合、図書館業務全体を包括的に委任すれば「偽装請負」は生じにくい。

田中⁽¹⁴⁾が指摘するように、図書館情報学研究者の中には「委任」と「委託」を混同しながら、指定管理者制度を論じている場合もあるので、これらについては峻別が必要である。さらに、田中は、公立図書館経営に同制度を導入した場合、「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しない」⁽¹⁵⁾と指摘する。迷惑行為をする問題利用者に対して、委任を受けた指定管理者が判例法理に基づいた「正当な理由」(地方自治法244条2項)により、入館制限するなどの公権力を一体どこまで行使できる裁量があるのか。それが明確になっていないのである。また、選書業務にしても、指定管理者に委任せず、蔵書に偏りが出ないようにするという理由から、自治体主導で選書するケースがある。例えば、福岡県北九州市立図書館のように、分館において利用者からのリクエストを受けて、直営の中央館で最終決定する選書システムがそれに該当する⁽¹⁶⁾。当該制度の趣旨に照らせば、権限の委譲による裁量権を付与し、行使できる権限の所在と、その権限行使についての責任の所在とを一致させることがもとめられる。柳が指摘するように、「図書館業務全体の企画・運営に関わる経営権を民間(企業やNPO)に任せるという制度本来の趣旨からすれば、本館機能の委任こそ指定管理者制度適用の主眼」⁽¹⁷⁾といえる。しかし、実際には、北九州市のように、本館(中央館)は直営のまま、分館に指定管理者制度を導入するという事例が見受けられる。

リスクマネジメントの観点から、自治体と指定管理者の責任分担(リスク分担)を明確にすることも重要である。表1は愛知県名古屋市が作成した運用指針(統一的指針)

である。指定管理者制度を運用するさい、自治体側も指定管理者側も訴訟リスクをはじめ、様々なリスクを考慮しなくてはならない。事実、施設利用者の死亡事故で設置者の地方自治体および指定管理者となった団体を遺族が訴える損害賠償請求が起きている⁽¹⁸⁾。また、地震などの自然災害というリスクへの対応も想定しておくべきである。

表1 自治体と指定管理者の責任分担表（名古屋市の場合）

項目	内容	責任分担	
		市	指定管理者
法令上の変更	直接管理運営に関するもの	○	
	上記以外の場合		○
事業の中止・延期	市の指示により事業を中止・延期し、損害が発生したもの	○	
	上記の場合以外		○
許認可の遅延	事業の実施に必要な許認可の遅延・失効など（市が取得するもの）	○	
	上記の場合以外		○
性能	協定書に定めた要求水準の不適合		○
セキュリティ	施設の管理・警備の不備によるもの		○
	情報の管理及び保護に関するもの		○
需要の変動	当初の需要見込みと異なる場合		○
施設の競合	競合施設による利用者の減、利用料金収入の減		○
運営費の上昇	急激な物価上昇等、特殊な事由が認められるもの	○	
	上記の場合以外		○
施設・設備の損傷	市の責めに帰すべき事由による場合	○	
	指定管理者の責めに帰すべき事由による場合		○
施設利用者への損害	市の責めに帰すべき事由による場合	○	
	指定管理者の責めに帰すべき事由による場合		○
周辺住民への損害	市の責めに帰すべき事由による場合	○	
	指定管理者の責めに帰すべき事由による場合		○
不可抗力への対応	自然災害等により、業務を変更、中止又は延期する場合	協議事項 (あらかじめ規定が可能な事項については、別途付記するものとする)	

※名古屋市『指定管理者制度の運用に関する指針』平成21年3月（平成24年4月改定）、p.17. 一部省略。

次に、公の施設の管理運営に同制度を導入するさいの手続き等を地方自治法の条文に照らしながら叙述する。まず、条例で定めることが求められ（条例主義）、「指定管理者

の指定をしようとするときには、あらかじめ、(中略) 議会の議決を経なければならない」(244条の2第6項)。まず、指定管理者の選定において、議会による評価機能や監視機能が働く。

指定管理者制度導入の前提として、「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」(244条の2第3項) という法定要件がある。この「効果的に達成する」という文言であるが、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」(2条14項) という地方自治の基本原則をふまえたものである。指定管理者制度が登場した背景には国や地方自治体の深刻な財政危機がある。北海道夕張市や福岡県赤池町(旧称)のように、財政再建団体となる自治体が今後も幾つか登場する可能性は十分ありうる。財政破綻した自治体はやむをえず、公立図書館を閉鎖しなくてはならないという最悪の状況に陥る。図書館を閉鎖することのないように事前の対策を講じる必要がある。地方財政の再建戦略の一つとして指定管理者制度を積極的に捉える自治体も多い。例えば、北九州市の場合、指定管理者制度導入前の時点においては、2005年度から財政再建団体への転落が予想されていたが、当該制度導入をはじめとする様々な改革によって、現在それを回避することができたのである。

しかし、必ず留意しなくてはならない点がある。「最小の経費で最大の効果を挙げる」という条文の文言からわかるように、指定管理者制度導入によって、経費削減と住民サービスの向上を両立させなければならないのである。これが実現できない場合、制度導入の見直しが求められる。直営の方が「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」のであれば、制度を導入できる合理的理由はない。地方自治法に照らして考えると、経費削減効果のみに期待を抱き、単なるコストカットのツールとして指定管理者制度を安易に導入することはできないのである。指定管理者制度においては、経費削減とサービス向上の両立を目指すという、言わば止揚的展開が期待されているのである。さらに言えば、これらの要件が満たされた場合、指定管理者制度を採用する必要十分条件がすべて整ったわけではない。倉澤が指摘するように、同制度を採用するか否かは、各地方自治体の事情、利用者の状況、指定管理者になろうとしている団体の能力なども検討し、考慮しなくてはならない⁽¹⁹⁾。また、「最小の経費で最大の効果を挙げる」ことは、ともすれば、「利用者全体の利益と効用の総和を最大化すること」⁽²⁰⁾に陥る可能性がある。齋藤が指摘するように、「図書館サービスの目的は、あくまでも個々の利用者の要求を充足することであって、利用者全体の利益と効用の総和を最大化することではない」⁽²¹⁾。社会的弱者の障害者、マイノリティの在日外国人に対する図書館サービスは、費用対効果の論理を徹底させれば、非効率という判断が下される虞がある。同制度導入を契機に、そのようなサービスを縮小・中止する運営方針を選択することはあってはならないのである。

「指定管理者の指定は、期間を定めて行う」（244条の2第5項）となっており、一般的には1～5年間の指定期間を設ける場合が多い（3年間又は5年間が一般的）。図書館の場合、10年間をこえる長期の指定期間の事例はない（継続して委任の回数が複数決定すれば、10年以上の期間になるが）。毎年度、指定管理者は事業報告書を地方自治体に提出する義務がある（244条の2第7項）。期間終了時に、自治体側は、提出された事業報告書に基づき、再度同じ団体に指定を行うかどうかを検討する。この場合、違う団体に変更することも可能であるし、同じ団体に継続させることも可能であるし、さらに言えば直営方式にすることもできる。「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」（244条の2第11項）と謳われている。指定を受けたが、採算が取れず、やむなく撤退した団体の過去の事例もある。管見によれば、公立図書館の場合、このような事例はないが、他の施設では複数の前例がある（例 高知県室戸市の観光施設「いやしの里公園」）。もし、「指定管理者が指定期間中に事業破綻した（中略）場合には、当該民間事業者が負った負債を地方公共団体が当然に引き継ぐものでなければならぬ⁽²²⁾」とするのが総務省の公式見解である。

個人は指定管理者になることはできない。指定管理者となりうる「法人その他の団体」は、地方自治法において制限規定がない。図書館を擁する大規模な複合施設の場合、地元企業を中心となって共同企業体（共同事業体）を作り、委任される場合がある（例 くまもと森都心プラザ管理運営共同企業体）。このような場合、指定管理者として選定されるために共同企業体を便宜上作ることが多い。企業やNPOなど、複数の団体によって指定管理者を構成するため、そのスケールメリットを生かした効果が期待できる一方、団体間における軋轢やトラブルも懸念される⁽²³⁾。また、岐阜県関市立図書館のように学校法人が指定管理者として選定されたケースもある（同市では中部学院大学などを経営する学校法人岐阜済美学院が指定管理者として選定）。このように学校法人を選定することも可能であるが、一方で反社会的団体又はそれらと深いつながりをもつ企業が選定される可能性も否定できない。それを未然に防止するためには、条例制定などの対応が各自治体でもとめられる。ただし、先述の学校法人をはじめ、公共性が高く、反社会的団体ではない場合も慎重な判断が必要である。鹿児島県指宿市では、同市立図書館の指定管理者選定のさい、候補となった団体（NPO法人）の理事長が同市の市議会議員という理由で議会において却下されたという過去の事例がある⁽²⁴⁾。この場合、地方自治法に照らして考えると法的には問題はないが、中立性・公平性という観点で考えた場合、このような判断は妥当といえる。議会は中立的な立場で指定管理者を選定する責務がある。東京都国分寺市では、このようなケースを想定し、以下の条例によって選定候補となる指定管理者の政治的中立性を担保するための欠格事項を定めている。

「市長、副市長及び教育委員会教育長並びに市議会議員（中略）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」（「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」3条2項）。

指定管理者の選定は自治体内部関係者のみならず、外部有識者（例 図書館情報学の研究者）、住民代表（例 図書館友の会）が参画し、客観的に行うべきであろう。宮崎県の場合、2012年度から、同県が設置者（所有者）である公の施設に指定管理者制度を導入する場合、選定委員会のメンバーから県職員を外すことになった⁽²⁵⁾。外部委員のみで選定委員会を構成する試みは、選定の公平性を担保するための手法として注目に値する。当該自治体の職員を選定委員会のメンバーとして加えるならば、少なくとも選定会議の議事録を公表すべきである。選考過程において、特定の団体が有利になるような不正防止をしなくてはならない。選考過程の透明性・公平性の確保するためには、原則として指定管理者の公募は必要条件であると筆者は考える。しかし、選定過程における指定管理者の公募については、全てのケースにおいて実施する必要はないという見解もある。それは、「競争を経ることの合理性・必然性が乏しい場合もあり得る」⁽²⁶⁾という理由に基づく。過疎化が進む小規模な市町村、特殊な施設によっては、指定管理者の候補者が複数にならないことも起こり得る。例えば、先述した指宿市立図書館の事例では、2010年度の指定管理者の公募に応募したのは1団体のみであった。各自治体は図書館の立地特性や地域特性をかながみ指定管理者の募集方法を臨機応変に考えるべきであろう。

指定管理者制度を導入する場合、住民の意見を聞くパブリック・インボルブメント(Public Involvement)を積極的に実施し、同時に図書館法に定められた図書館協議会においても、時間をかけて議論を積み重ねる必要がある。もちろん、議会における真摯な議論も重要であるが、直接住民からの意見を聞く機会を自治体が設け、政策決定過程に住民が参加するシステム作りが必要である。2005年4月から北九州市立図書館に同制度が導入された経緯について、住民の立場から山田は以下のように述べている。長くなるがそのまま引用する。

「2004年9月上旬、西日本新聞の市議会報道によって、北九州市が図書館への指定管理者制度導入を準備していることがわかった。記事の内容について中央図書館に問い合わせるが、検討中であり何も決まっていないという説明を受けた。なぜ導入が必要なのか、図書館の現状をどのようにとらえ、今後どのような図書館にしていきたいのか。導入に至る検討内容が知りたくて、文書館で行政文書開示の請求を行なっ

た。その結果、全面開示された。しかし、具体的な内容はまったく知ることができなかった。8月に行なわれた図書館協議会でも、指定管理者制度導入について検討しているという説明があっただけで、導入の是非や方法についての審議は行なわれていなかったという。また、教育委員会でこの問題についてどういった審議がなされているかも公表されていなかった。市民が意見を出すことができたのは、かろうじて、2004年1月（引用者注：2005年1月の誤りと推定）に市がパブリックコメントを求めた「北九州市新行財政改革大綱」への意見聴取のみである。しかしこれも、ホームページ上でのことであり、意見聴取の期間も短く、インターネットにアクセスする機会のない人々にとっては、まったく知りえない情報だった⁽²⁷⁾。

あくまでも北九州市という一政令指定都市の事例であるが、住民から見れば市当局の政策決定過程がブラックボックス化されている。情報公開が十分になされないまま、制度導入を前提とした議論となっており、市内部（市議会など）における審議が短期間で進められたと考えられる。パブリックコメントにしてもきわめて形式的に実施したにすぎない。自治体の内部関係者以外から見れば、拙速な制度導入の手続きという印象を受けるであろう。この問題は新聞などのマスコミでも大きく取り上げられ、同市では住民による制度導入反対の署名運動を招くことになった。これを受けて、北九州市側は「手続きを急ぐあまり市民への説明が不十分」⁽²⁸⁾と問題の責任を認めたのである。小林が指摘するように、「サービスの利用者の住民の公正な声をどのように反映させる仕組みを作るかということ」⁽²⁹⁾が自治体側にもとめられる。

自治体側は、利用者である住民に対して指定管理者制度導入を説明するさい、「開館日の通年化や開館時間の延長という一見わかりやすいサービスだけを前面に掲げ、市民に対して飛躍的にサービスが向上したと思わせ、その先に指定管理者制度を用意しておく」⁽³⁰⁾という手法を用いることが多い。開館日数や開館時間の拡大はサービス向上の入口に過ぎない。レファレンスサービスなどの各種の図書館サービスが、同制度導入によって一体どのように変わるのかについても具体的に説明すべきである。

制度導入時のその他の留意点として、指定管理者には公務員規定が適用されないので、法令上守秘義務が課せられない。住民に関する個人情報の外部流出という問題が懸念される。最近問題となっているのが佐賀県武雄市の事例である。同市は、2013年度から市立図書館において、指定管理者制度を導入することを2012年7月の市議会で可決した（指定期間は5年間）。そのさい、指定管理者としてカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社を選定した。制度導入後は、図書館利用カードとして、通常の利用カード以外に、「Tカード」と呼ばれるポイントカード（自動貸出機を用いた館外貸出の実績に応じてポイントが加算されるシステム）を導入することが計画されている⁽³¹⁾。「Tカード」

を選択するかどうかは強制ではなく、あくまでも図書館利用者の自由意思であって、本人同意に基づく。図書館の付随的なサービスという位置づけである。「Tカード」を使用した場合、貸出履歴などの個人情報の取り扱いが問題となる。この点について、武雄市個人情報保護審議会は、「個人情報について厳格な取り扱いが協定書に明文化されていれば、問題なし」という旨の審議結果を2012年7月、同市教育委員会宛に答申している。貸出履歴という個人情報ではなく、個人が特定されない属性情報のみを図書館活動などに利用するという理由で、このような判断が下されたのである。しかしながら、「Tカード」の会員に十分な説明をしないまま、会員が購入した医薬品の履歴データ（商品名など）を加盟企業（ドラッグストア）の販売促進活動等に使用していることが最近問題となった⁽³²⁾。これは図書館の事例ではないが、「Tカード」利用時の貸出履歴の取り扱いをめぐる懸念は払拭できないといえよう。「Tカード」などのポイントサービスにおいては、経済的価値を有する購買履歴などの情報を消費者が提供する。その代償がポイント付与なのである。公立図書館という非営利組織が扱う貸出履歴が、ポイントサービスの導入によって経済的価値を帯びる。それが図書館経営に与える影響を考えなければならぬ。

貸出履歴などの個人情報は、法令に基づき保護されなければならない。しかし、指定管理者として選定された団体に関する情報公開は促進されなければならない。名古屋市の事例を紹介する。同市職員労働組合が指定管理者制度を導入した施設に関する情報公開請求を実施したところ、「指定管理者に関する協定書」は全面開示（印影部分は除く）されたが、「事業・実績報告書」は非公開とされた部分が複数存在したという報告がなされている⁽³³⁾。それらは、名古屋市情報公開条例7条1項2号「当該法人等又は個人に明らかに不利益を与えると認められるもの」に該当すると自治体側が判断したので非公開とされた。ここで「指定管理者の競争上の利益の保護と住民の知る権利との対立」⁽³⁴⁾という問題が惹起する。

ところで、公の施設は「自治体の組織本体と一定の距離をおいて分離された現場」⁽³⁵⁾という特質をもっている。指定管理者制度の導入によって、公の施設の設置者と管理者を法的に分離した。オズボーン (Osborne David) の比喩を用いれば、政府（自治体）は船の舵取り（政策の決定など）に専念すべきであって、漕ぐこと（行政サービスの提供）は民間に任せるべきである⁽³⁶⁾。彼は、自治体の従来の任務をこの2つに分離し、自治体が政策の立案・決定に専念することの意義を説いたのである。指定管理者制度の理論的背景には、このようなNPM (New Public Management)⁽³⁷⁾の思想がある。NPMにおいては、納税者である住民を顧客とみなすことによって、顧客満足度を高める公共サービスを実施することに主眼が置かれる。しかし、その場合、「個別の表層的な満足を提供出来ても、市民が相互に支え合い自治を形成する自立性や協調性といった

シチズンシップ（市民性）を充足することは出来ない」⁽³⁸⁾のである。つまり、主権者である住民（市民）を公共サービスの単なる消費者として、矮小化して捉えることになる。

次に各種の全国調査のデータ（一部ヒアリング調査の結果も含む）に基づきながら、指定管理者制度の現状をみていきたい。

3. 調査データでみる指定管理者制度の現状

3. 1 指定管理者の選定をめぐる諸問題：総務省による調査を中心に

総務省自治行政局が2009年4月に、全国の地方自治体（都道府県・政令指定都市・市区町村）を対象に、指定管理者制度に関する全国調査を実施した（悉皆調査）。調査名称は「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」⁽³⁹⁾である。この調査は公立図書館に特化した現状調査ではない。しかし、公の施設における指定管理者制度導入の全体像を把握するには、信頼性が高く、数多い同種の調査統計の中で最も確かなデータである（回収率100%）。やや古いデータであるが、以下これをもとに叙述する。

日本全国の公の施設で、指定管理者制度を導入している施設数は70,022施設となっている。指定管理者の属性をみると、20,489施設（29.3%）において民間企業等が指定管理者となっている（表2）。ここでいう「民間企業等」とは、株式会社、有限会社、NPO法人などをさす。指定管理者の多くを占めるのは、「財団法人・社団法人」（42.4%）と「公共的団体（30.3%）」である。ここでいう「公共的団体」とは、社会福祉法人、農業共同組合、森林組合、赤十字社などをさす。

次に、地方自治法改正前の管理委託制度のとき、管理受託者であった団体（主として地方自治体の外郭団体）が、同法改正後の指定管理者制度に変更したさい、継続して指定管理者となった施設数は、50,690施設（72.4%）であった。

調査データから、地方自治法の改正によって、管理委託制度から指定管理者制度へ変更しても、地方自治体の外郭団体である財団法人等が、主たる委任先のみであるという現状を読み取ることができる。官製市場の民間開放が指定管理者制度の導入目的のひとつであったにも関わらず、その目的が十分に達成されていないといえる。

なぜ、管理委託制度のときの委託先であった地方自治体の外郭団体が、指定管理者制度に変更後も継続して委任先となってしまうケースが多いのであろうか。主たる理由として考えられるのは、公の施設に勤務している職員の雇用確保である。地方自治体の外郭団体である財団法人が委任先である場合、公務員と非公務員という2つのタイプの職員が勤務している場合がある。非公務員の場合、当該自治体から天下りした職員がいるが、そうではない職員も含まれている。公務員の既得権のひとつである「天下り」に対する世論の批判はきわめて厳しい。指定管理者制度の隠れた目的は、地方公務員の天下

り先をつぶすことにあるという指摘もある。しかしながら、指定管理者の選考において、地方自治体の外郭団体が選ばれる結果となることも多い（いわゆる最初から勝者が決定している「出来レース」）⁽⁴⁰⁾。

表2 指定管理者制度（管理受託者も含む）の導入状況

	指定管理者制度を導入した施設数	民間企業等が指定管理者になった施設数	公募により指定管理者を選定した施設数の割合
都道府県	6,882	1,751	57.9%
政令指定都市	6,327	1,564	55.8%
市区町村	56,813	17,354	36.0%
合計	70,022	20,489	40.0%

※総務省調査（URL：http://www.soumu.go.jp/main_content/000041705.pdf）。2009年4月1日現在の調査統計。

以下、公立図書館に指定管理者制度を導入した広島市の事例を取りあげる（2006年4月から同制度導入）⁽⁴¹⁾。2007年度のデータであるが、同市立図書館の全職員数（中央館・分館の両方をあわせて122名）のうち、38名は広島市職員（公務員）である。同市立図書館に勤務する職員の約3割は公務員であるが、残りの約7割は非公務員である。広島市は、1980年から管理委託制度に基づく公立図書館経営を開始した。委託先は、財団法人広島文化財団である（広島市100%出資の法人）。同市立図書館に勤務する広島文化財団の職員は非公務員である。財団職員には、公務員に与えられているような身分保障がない。広島市は、公立図書館経営への指定管理者制度導入にさいして、委任先の選定過程において、公募方式を採用しなかった。現在でも広島市は図書館に関しては、非公募方式を取っている。非公募によって、民間企業等、新規の指定管理者が参入できないシステムになっている。

先述の総務省の調査データをみてみると、公募により指定管理者を選定する施設は27,992施設であり、全体の約4割である。地方自治法では、指定管理者の選定は公募を義務づけておらず、公募するかどうかは各地方自治体の政策判断に委ねられている。総務省自治行政局長が、各都道府県知事宛に出した通知文書「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（2003年7月17日）」では、「指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させること（中略）が望ましい」となっている。総務省の公式見解としては公募の推奨を明言していない。しかし、指定管理者の選定にあたって候補者が1団体にならないような配慮を促している。もし、非公募で指定管理者を選定するならば、公募としない合理的理由や明確な選定基準を各地方自治体のホームページなど

で公開すべきであろう。管理委託制度から指定管理者制度へ移行する期間中（猶予期間中）、宮城県仙台市では約300に及ぶ公の施設において、指定管理者を公募・選定する手続きを一切取らず、管理委託制度において、委託を受けていた地方自治体の外郭団体をそのまま指定した。総務省の公式見解を尊重せず、2004年から指定管理者制度を導入した結果、この手法は「仙台方式」⁽⁴²⁾といわれ、関係者の間から批判を受けた。このような方式では、新規参入の民間事業者のすぐれたノウハウを導入することはできない。

先述の2009年の総務省調査では、議会で選定された指定管理者が取消しを受ける事例が672件であった。さらに、指定を受けた団体が辞退する事例、そして指定管理者を再公募する地方自治体もある⁽⁴³⁾。広島市は、市立図書館への指定管理者制度導入にさいして、信頼できる団体（具体的に言えば、管理委託制度の時代から実績のある財団法人広島文化財団）を継続して選定するための手段として非公募の形式を取っていると考えられる。ここで注意すべき点は、広島市の考えは単なる図書館職員の雇用確保という観点のみならず、専門的知識や豊富な経験を有する職員によって、安定的・継続的な公共サービスを提供することが公立図書館に不可欠であるという観点もふまえたものになっているということである。指定管理者制度は、その制度設計において、公の施設に勤務する職員の安定的雇用を保障するシステムになっていない。「指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする」（地方自治法244条の2第5項）となっており、いかなる場合であっても、時限付きの指定であり、指定管理者に雇用される職員は有期雇用にならざるをえない。

有期雇用という職員側のデメリットは、逆に自治体側にとってはメリットになる。つまり、期間を定めることによって、地方自治体は、定期的に指定管理者の見直しを行うことができる。具体的に言えば、図書館における利用者サービスの低下をもたらすような団体を指定管理者として再指定しないという選択を行える。年次報告書の提出などのチェックを通して、「安かろう、悪かろう」という低品質の公共サービスを提供する指定管理者を排除・選別できる。ただし、「いいかげんな仕事をすれば、次の指定を受けられない可能性が高くなれば、競争が働き、サービスの質を向上させ、コストを削減させるインセンティブ」⁽⁴⁴⁾が働く反面、熟練した専門職による安定的・継続的な図書館サービスの提供体制を揺るがす可能性も持っている。

従前の管理運営形態が地方自治体による直営の場合、指定管理者制度導入によって、非正規公務員（嘱託職員など）の継続雇用が保障されるのかが問われる。同制度導入によって、今まで自治体が任用してきた非正規の図書館職員の多くは、指定管理者となった団体に直接雇用される。すなわち、法的位置付けが曖昧であった非正規公務員は、行政処分ではなく、民間の私人間（労使間）の合意に基づく双務契約によって雇用される。このことによって、自治体側は非正規公務員の地位保全確認をめぐる訴訟リス

クを回避できる。2009年から、指定管理者制度に関する労働裁判が出始めた。指定管理者制度が導入された東京都足立区立図書館では、雇い止めされた図書館長が使用者（指定管理者）の企業を相手に、地位確認を求める訴訟が同年8月に起きた⁽⁴⁵⁾。図書館の事例ではないが、同様の裁判は指定管理者制度を導入した東京都中野区立保育所などでも起きている。

3. 2 他の社会教育施設との比較：文部科学省による調査

次に、公の施設の中で、とくに社会教育関連施設との比較に焦点をあてながらみていくことにする。

文部科学省は3年に1回の頻度で、「社会教育調査（指定統計第83号）」を定期的を実施している。直近の調査は平成23年度（2011年度）に実施しているが、調査結果の集計・公表が平成25年度（2013年度）の予定となっている。したがって、本稿では平成20年度（2008年度）に実施された全国調査の結果のデータを分析する。

表3は平成20年度（2008年度）に実施された全国調査の結果である。この表をみてわかるように、社会教育関係施設の中で最も指定管理者制度の導入率が高いのが文化会館（50.2%）であり、次いで青少年施設（33.5%）、社会体育施設（32.0%）の順となっている。図書館や博物館は、司書・学芸員といった専門職の配置がもとめられるが、その他の施設ではそれがない。導入率は専門職配置によるサービス提供の有無が関連していると考えられる。つまり、文化会館などの施設では、専門職スタッフを配置しなくてもよいので数多くの一般企業が参入しやすいからである。図書館の場合、司書以外に館長の人材確保に苦勞するケースがみられる。館長に司書資格の有無は問われないが、適任者を探すことは決して容易ではない。公務員である直営の館長と比較すると低賃金であり、公募しても優秀な人材が集まりにくいと思われる。指定管理者に雇用され、館長に就任するのは必ずしも図書館に勤務したキャリアがある者ばかりではない。図書館と全く関係ない異業種から転職する者（司書無資格者）も一部存在する。指定管理者制度の長所を最大限活用するならば、図書館業務の素人である行政職館長を配置する、直営方式の公務員人事の慣習から完全に脱却し、館長も現場経験のある司書有資格者を配置すべきである。

本調査において最も導入率が低いのが図書館である（6.5%）。公立図書館は図書館法17条により、入館料を徴収することができない。入館料を徴収できる博物館と違って、民間企業にとっては高収益が期待できないビジネスであることが背景にあると考えられる。ただし、平成17年度と平成20年度の調査結果を比較してみると、他の社会教育関係施設と同様に、図書館の場合も、指定管理者制度を導入する施設数が増加している（54施設から203施設へ）。

地方自治法の一部改正によって指定管理者制度が導入され、1～5年間の第1期の指定期間が終了し、今後指定管理者となりうる団体を再選定しなければならない。そのような時期を迎えた地方自治体も多い。法改正直後、指定管理者制度を導入した地方自治体にとっては、公の施設の管理運営について、当該制度を継続導入させるべきか、あるいは直営に戻すべきかという政策判断をしなければならない。

ところで、図書館と同じく社会教育施設の博物館における指定管理者制度導入の事例は様々な示唆を与えてくれる。長崎県長崎市の長崎歴史文化博物館は2005年、開館と同時に指定管理者制度を導入した。委任された企業は学芸員を募集したが、ベテランは集まらず、経験の浅い学生や研究者ばかりだった⁽⁴⁶⁾。非正規雇用（1年契約の社員）という条件ではベテランの有能な学芸員を集めることは困難であった。また、指定管理者となった企業は「研究活動に没頭するような学芸員はいらない」⁽⁴⁷⁾と公言した。この指定管理者にとっては、研究活動よりも入館者数を増加させるための諸活動が優先される。人件費を抑制し、博物館における研究機能を軽視するような指定管理者側の認識に、営利追求を第一義とする企業体質が如実に表れている。収益をあげるための集客効果が期待されるイベントの開催にシフトし、経営効率を重視するあまり、研究機能を軽視した大衆迎合主義の博物館は「余暇社会対策的施設」⁽⁴⁸⁾に墮するのである。

表3 各種社会教育施設における指定管理者制度の導入状況

区分	公民館 (類似施設含む)	図書館 (同種施設含む)	博物館	博物館 類似施設	青少年 教育施設	女性教育 施設	社会体育 施設	文化会館
公立の全施設数	16,561 (18,173)	3,140 (2,955)	703 (667)	3,470 (3,356)	1,101 (1,320)	281 (91)	27,709 (27,800)	1,741 (1,749)
指定管理者制度導入施設数	1,352 (672)	203 (54)	134 (93)	967 (559)	369 (221)	78 (14)	8,855 (5,766)	874 (626)
公立の施設数に占める割合	8.2% (3.7%)	6.5% (1.8%)	19.1% (13.9%)	27.9% (16.7%)	33.5% (16.7%)	27.8% (15.4%)	32.0% (20.7%)	50.2% (35.8%)

※文部科学省『平成20年度 社会教育調査報告書』（日経印刷，2010年，p.11）に掲載された表をもとに筆者作成。括弧の数値は平成17年度調査結果のデータである。

3.3 制度導入の図書館数の経年変化：日本図書館協会による調査

日本図書館協会は、公立図書館への指定管理者制度の導入状況について、地方自治法改正後、毎年全国調査を実施している。図1・図2は、日本図書館協会による調査の結果データをもとに、経年変化をグラフ化したものである。2007年度から2008年度にかけて急激に導入館が増加した（73館から169館へ）。2009年度以降も増加の一途をたどっている。設置者別に見ると、市（政令指定都市を除く）の増加が著しい（41館から146館へ）。

それと比較すると、町村の場合、増加率が低い（25館から36館へ）。都道府県立図書館は、第一線図書館である市区町村立図書館を支援する第二線図書館であり、図書館ネットワークの要となるので、指定管理者制度を導入する館は少なく、2館のみである。なお、図1・図2における2011年度の数値であるが、調査時点においては導入予定の図書館数も含む。

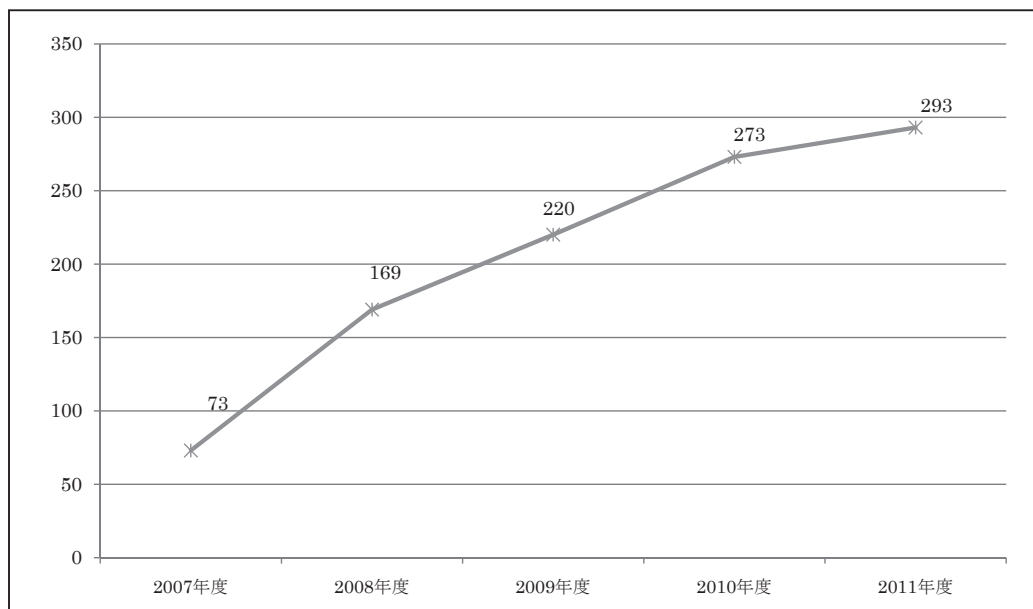
以下、2011年6月から8月にかけて実施された全国調査の結果を取りあげる⁽⁴⁹⁾。調査方法は、2011年6月26日付で、全国の47都道府県立図書館に調査用紙を郵送し、47都道府県立図書館から回答が得られた（回収率100%）。まず、都道府県立図書館において指定管理者制度を導入した図書館は、岩手県立図書館と岡山県立図書館のみである。ただし、岡山県立図書館の場合、施設管理のみが同制度の適用対象となっている（ちなみに、2012年11月オープンの子供読書館の新館は、施設管理のみ指定管理者制度を導入決定）。岩手県立図書館の場合、県の複合施設の建設にともなう、新しい県立図書館の立ち上げ（施設規模や運営の拡大）という事業が指定管理者制度導入の契機となった⁽⁵⁰⁾。主に窓口業務と施設の管理維持業務を指定管理者が担っており、それ以外の基幹業務は県職員（公務員）が担当している。より具体的に言えば、カウンター業務（貸出・レファレンスなど）、整理業務、企画展示は指定管理者が代行し、選書や市町村立図書館への支援業務は直営で実施している⁽⁵¹⁾。都道府県立図書館では、指定管理者制度を導入し、図書館業務において実質的に同制度を利活用しているのは岩手県立図書館1館のみであるといえよう。

次に、市区町村立図書館において、2011年3月までに指定管理者制度を導入した地方自治体は、東京都特別区10（図書館数は73館）、政令指定都市6（図書館数は36館）、政令指定都市を除く市84（同129館）、町村34（同35館）であった。2011年4月以降に同制度を導入した（あるいは導入予定の）図書館数は293館となる。日本図書館協会の調査によれば、日本全国の公立図書館の総数は3,190館であり、図1・表4に示したように273館が指定管理者制度を導入した（2011年3月末現在）。先述の県立図書館2館を加えると合計275館となるので、同制度導入率は8.6%となる。2008年度の文部科学省による調査結果（表3）と比較すると約2%増加した。一方、指定管理者制度を導入したが、2009年度から直営に変更という福岡県小郡市立図書館のような事例もある⁽⁵²⁾。なお、2011年度に同制度を導入した（あるいは導入予定の）図書館数は全部で293館となる。

2011年3月までに指定管理者制度を導入した公立図書館の指定管理者の属性をみてみよう。表4が示すように、民間企業が最も多く（67.8%）、次いで公社・財団（16.5%）、NPO（11.7%）の順となっている。本稿の3.1で述べたように、公の施設全体でみると、指定管理者の属性は、民間企業よりも、公社財団などの「財団法人・社団法人」「公共的団体」の割合が多い。しかし、図書館の場合、民間企業の割合が多くなっ

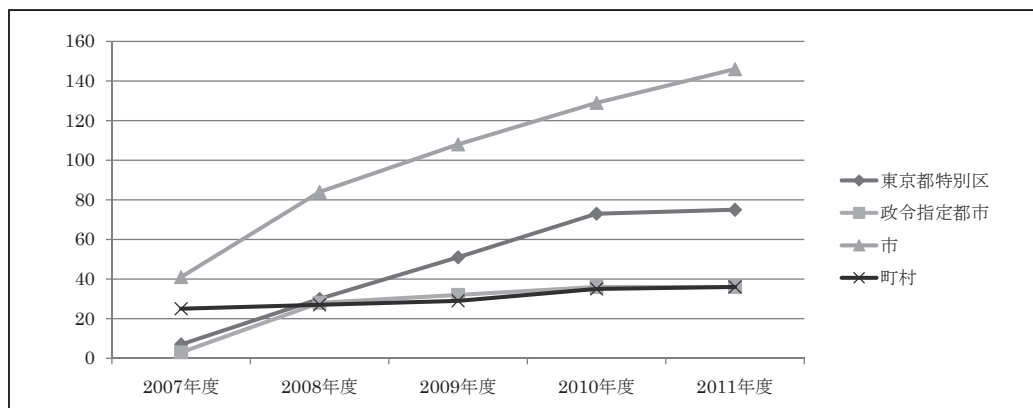
ている。民間企業が多い理由として考えられるのは、ノウハウと実績のある一部の特定企業が全国の図書館をマーケットとし、数多くの自治体において指定管理者として選定されているからである。

図1 指定管理者制度 導入館の推移（合計）



※数値は図書館数。前年度の数値に、各年度の新規導入館の数値を累積加算したデータの推移である。2007年度の数値は2005年度・2006年度導入館数も含む。2011年度の数値は導入予定も含む（2011年6月時点の調査）。日本図書館協会のウェブサイトで公開されている調査統計をもとに筆者作成（URL：<http://www.jla.or.jp/library/tabid/311/Default.aspx>）。岩手県立及び岡山県立図書館の2館は含まれていない。

図2 指定管理者制度 導入館の推移（設置者別）



※図1と同じ

表4 指定管理者の属性（数値は公立図書館数）

	東京都特別区	政令指定都市	市	町村	合計
民間企業	68	25	81	11	185
NPO	3	0	19	10	32
公社・財団	0	11	23	11	45
その他	2	0	6	3	11
合計	73	36	129	35	273

※「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 2011年調査（報告）」『現代の図書館』（Vol.49, No. 4, 2011年12月, p.237）の表をもとに筆者作成。分館も1館としてカウントする。

4. 公立図書館への指定管理者制度導入をめぐる諸課題

図書館などの教育文化施設に指定管理者制度を導入する場合、兼子が指摘するように「経費削減を主にするのではなく、地域文化政策の見地」⁽⁵³⁾に基づき、制度導入の是非を自治体関係者が検討する必要がある。図書館は単なる無料貸本屋ではなく、その地域の文化水準を示すバロメータでもある。図書館は多種多様な情報提供や集会行事などの活動を通して、地域社会にねざした貢献をする任務がある。

図書館の場合、他の施設と違い、同種施設同士のネットワークが重要視される。協力レファレンス、資料の相互貸借など、様々なサービスを展開するさいに図書館ネットワークは重要な位置を占めている。たとえば、先述した北九州市の場合、公立図書館経営に指定管理者制度を導入した先駆的事例であるが、日本施設協会（旧社名は北九州施設協会）と図書館流通センターという全く異なる2つの民間企業が分館ごとに指定管理者として選定され、指定を受けた。各分館の指定管理者が1つの企業に統一されていない。委任されたライバル同士の複数の企業が切磋琢磨しながら、より良いサービスの提供を競いあうことを北九州市側は期待していると推測する。あるいは1つの特定企業が既得権益をもたないようにするための防止策といえるかもしれない。しかし、図書館ネットワークの形成において、競争相手の企業同士が参画することの弊害も懸念される。図書館ネットワークは参加館の相互依存的な協力関係によって成立しており、排他的な競争原理はそれと相容れない。

指定管理者制度を導入するさいの大きな課題として、同制度が導入した施設で働く職員の低賃金（いわゆる「官製ワーキングプア」という言葉に象徴される雇用の劣化）が多くの論者によって指摘されている。これについて、東京都千代田区立図書館に指定管理者制度を導入させた行政経験をもつ柳は、「指定管理者制度固有の問題というよりも、行政における非正規雇用や委託事業者の職員雇用に関わる図書館等に共通の問題だった」⁽⁵⁴⁾

と述べ、論点のすり替えをしている。このような労働条件の問題に対して真正面から言及しようとしめない姿勢は、指定管理者となる企業側や委任する自治体側にも共通してみられる。つまり、柳らの見解は使用者側の論理に基づくものであって、労働者側の論理ではない。図書購入費の削減は利用者サービスの低下につながる。よって、経費削減の対象は必然的に人件費となり、多数の低賃金労働者を生む。低賃金は職員の離職率を高める大きな要因である⁽⁵⁵⁾。井口が指摘するように、図書館に限らず、ほとんどの場合、指定管理者の選定過程において、人材を雇用する体制と条件は不問に付されるのである⁽⁵⁶⁾。総務省は、2010年12月28日付で各地方自治体の首長宛に「指定管理者制度の運用について」という通知をした。その中で「指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること」と述べ、自治体関係者に対して注意を促した。図書館労働に対する職員のインセンティブをより高めるには待遇改善が不可欠である。公務労働に従事する非正規職員の待遇問題は、公契約条例の制定などによって解決すべきであろう。淡路は以下のように述べている。「住民が満足できる行政を行うには、確保した人材の能力を最大限に発揮させ、職員の満足度を向上させ、喜びに満ちた顔で働ける環境の構築が必要となります。(中略)住民が満足する行政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⁽⁵⁷⁾。住民が満足する図書館サービスを提供するには、その前提として職員も満足する魅力ある職場環境づくりがもとめられる。そのための必要条件が賃金労働条件の改善である。また、図書館への指定管理者制度導入が司書の雇用創出につながるという側面はあっても、専門職としての司書の地位向上には寄与しないのである。当該制度推進論者は、「制度の導入により経費が削減されることと、いわゆる「ワーキングプア」が発生することに相関関係はない⁽⁵⁸⁾と断定するが、指定管理者に雇用されたスタッフが、低賃金を理由に離職あるいはダブルワークを行うといった厳然たる事実を一体どのように説明するのだろうか。指定管理者制度の理念と実践における著しい乖離は、職員の賃金労働条件に最もよく表れている。伊藤が指摘するように、「標準賃金」のような目安がなく、算定基礎があいまいという課題が残されている⁽⁵⁹⁾。

公立図書館への同制度導入をめぐる法的問題も残されている。地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年6月30日法律第162号）（以下、地教行法）の第34条では、「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」と定められている。これを文理解釈すれば、社会教育機関の長である図書館長は公務員であって、教育委員会が任命することになる。この条文の改正がなされない限り、関係法制との整合性を欠いたまま指定管理者制度が施行され続ける。

この問題点については、地方自治法改正後、脱法的な既成事実の積み重ねによって現状を追認している側面が見受けられる。文部科学省は、「任命権の対象となる公務員たる職員がいないときは、地教行法第34条は適用されません」⁽⁶⁰⁾という公式見解を述べ、同法の改正手続きをしない弥縫策で対応し続けている。豊島は、図書館法などの個別法と指定管理者制度との整合性の欠如を以下のように指摘する。「公の施設にはそれぞれの特性が認められ、個別法においてそのことについて一定の配慮を施しているにもかかわらず、公の施設全般に関する包括的民営化手法としての指定管理者制度は、当該施設で提供される個別具体的なサービスの特性や、サービス利用者やこれらの者の権利利益の特性を一切考慮していない」⁽⁶¹⁾。

最後に、人材育成という側面からも課題を述べておきたい。2012年度から、大学における司書課程の新カリキュラムにおいて「図書館実習」が選択科目として導入されることになった。理論と実践の有機的結合のみならず、インターンシップ（就業体験）としての役割も果たす「図書館実習」の科目開講を行う大学が多いと思われる。しかし、指定管理者制度を導入した公立図書館が実習生を積極的に受け入れ、教育的観点から、後進に対する適切な指導ができるだろうか。実習生に対する教育指導体制が指定管理者側に十分整っているとは言い難いと思われる。事実、過去において、自治体から提示された要求水準書（協定書）に明記されていないことを理由に実習生受入れを謝絶した館の事例があった⁽⁶²⁾。指定管理者側にとって、実習生指導は **additional work** という認識が支配的ではないだろうか。図書館業務に通暁し、実習生を指導できる経験豊富なベテランスタッフを指定管理者側は一体どの程度擁しているのだろうか。この点についても今後、調査を通して検証する必要がある。

5. おわりに

本稿の冒頭で述べたように、指定管理者制度を導入する公立図書館の事例は年々増加の一途をたどっている。2013年度から、名古屋市立図書館では、分館1館に指定管理者制度を導入することが議会で可決された⁽⁶³⁾。同市は司書の専門職制度を長い間維持してきたが、正規職員（公務員）の司書数が今後減少し、同市の司書職制度が崩壊する危機に直面している。指定管理者制度の導入は、自治体の図書館政策において正規職員の司書の専門職制度を破壊させることにつながる。日本の多くの自治体では、ジェネラリスト育成の公務員人事制度と司書の専門職制度が相容れない。また、根本が指摘するように「日本の行政の体質の中に、施設は管理するだけのもので職員もできるだけ一般行政職員を配置することが望ましいという考え方がある」⁽⁶⁴⁾。その結果、正規職員の非専門職化・非正規職員の専門職化という現象が生じた。指定管理者制度の導入によって、非

正規職員の司書の専門職制度を敷くことはできても、正規職員の専門職制度は生まれないのである。専門職公務員（正規職員）の司書職制度を敷いていない地方自治体は、自治体内部から専門性をもった人材を調達できないことや経費削減を理由に、安易に外部に人材を求め、その手段として指定管理者制度を活用するのである。

指定管理者制度導入が進む日本の公立図書館の現状をふまえ、公益社団法人日本文藝家協会は、「図書館業務の民間委託についての提言」⁽⁶⁵⁾を公表した。この提言の中で、「貸出に際してのポイントサービスなど営利企業のシステムをもちこまない。ポイント制については、（中略）いたずらに青少年の利欲を刺激して煽る懸念があり、教育的配慮に欠けるのではないか（中略）。何冊借りたかではなく、何冊きちんと読んだかが、読書の本来ではないのか」という内容が述べられている。この提言では、昨今の図書館経営・図書館サービスの新しい動向に対する危惧が表明されている。

近年、国の政策用語として「新しい公共」という言葉が使われる機会が増えたが、この流れを受けて、藤原は、公の施設の管理権限のみならず、設置権限も民間に委譲する「公共法人（仮称）」制度を提案する⁽⁶⁶⁾。これによって、指定管理者制度の短所である設置者責任と管理者責任の境界の曖昧さを克服できると藤原は主張する。しかし、アメリカと違って寄付の文化が根付いておらず、長期化する不況下の日本において、図書館のような入館料を徴収できない公の施設の設置に資本を投じる民間人（民間団体）が多数現れるとは考えられない。指定管理者制度の導入事例と比較すると、PFI（Private Finance Initiative）を活用する公立図書館の事例がきわめて数少ない実態⁽⁶⁷⁾からわかるように、「公共法人（仮称）」制度は画餅に帰すると思われる。

公立図書館への指定管理者制度を導入するさい、本稿で指摘した点以外にも様々な課題があり、検証すべき論点も多い。個別具体的ケーススタディによるミクロな分析、さらにマクロな視点で全体像を把握する全国調査の両方が必要である。調査データの蓄積が乏しい中で、性急な結論は避けるべきであろう。今後、日本図書館協会などが実施する質問紙調査以外に、実態把握のための各種調査を通して精査し、同制度に関する実証的研究を更にすすめなければならない。

注

- (1) 「特集 指定管理 1 期目と 2 期目で事業者の取り組みはどう変わったか：本誌の取材事例に見る 2 期目への挑戦」『月刊指定管理者制度』No.74, 2012年 4 月, p.2.
- (2) 以下の本田論文を参照。本田一成「職場のパートタイマー：基幹化モデルを手がかりとした文献サーベイ」『JILPT 労働政策レポート』No.1, 2004年 6 月, p.1-p.42.
- (3) 日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について 2010年 3 月 1 日」 <http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=531> (URL 最終確認 2012年 9 月 1 日)
- (4) 片山善博「キーマンインタビュー：制度の目的はまず利用者満足度の向上。コスト削減だけが

- 目的ならその事業はやめればいいのです』『指定管理』Vol.17, 2008年5月, p.8.
- (5) 『第104回国会 衆議院予算委員会第三分科会議録』第1号, 1986年3月6日, p.61-p.63.
- (6) 『第164回国会 衆議院決算行政監視委員会第一分科会議録』第2号, 2006年6月6日, p.17.
- (7) 『第169回国会 衆議院文部科学委員会会議録』第11号, 2008年5月23日, p.19.
- (8) 塩見昇「図書館概況総説」日本図書館協会図書館年鑑編集委員会編『図書館年鑑 2011』日本図書館協会, 2011年, p.16.
- (9) 同上
- (10) 公立図書館への指定管理者制度導入に際して、その選考プロセスに焦点をあてた最近の注目すべき調査研究がある。赤山みほ「公立図書館における指定管理者の選考プロセス」筑波大学情報学群知識情報・図書館学類卒業論文, 2012年3月。赤山は、公立図書館に指定管理者制度を導入した全国120の地方自治体を対象に質問紙調査を実施した。図書館情報学分野の先行研究において、このように独自の全国調査を実施したうえで考察するスタイルの学術論文は数少ない。なお、『図書館雑誌』では、2009年3月号と2011年7月号において、指定管理者制度の特集を組んでいる。これらの特集では、学術論文の範疇に含まれる論文も一部含まれている。
- (11) 安藤友張「公立図書館経営における指定管理者制度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』第13巻, 第2号, 2006年12月, p.77-p.100.
- (12) 安藤友張「公立図書館経営における指定管理者制度導入に関する現状調査」『日本図書館情報学会誌』第54巻, 第4号, 2008年12月, p.253-p.269. この論文ではヒアリング調査の結果は報告していない。
- (13) 成田頼明監修『指定管理者制度のすべて：制度詳解と実務の手引』第一法規, 2005年, p.125. 本書は、総務省の職員が執筆した解説書である。
- (14) 田中宏樹「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総合教育科学専攻修士論文, 2009年3月, p.11.
- (15) 同上, p.12.
- (16) この件について、北九州市教育長は市議会において以下のように答弁した。「指定管理者制度が導入されましても、図書館の運営方針の決定や購入選書の決定などの基幹的な業務につきましては、これまでどおり教育委員会が行うことで、図書館行政に対する責任を果たしていきたいというふうに考えております」(『平成16年9月 北九州市議会定例会会議録』p.124)。なお、これは2004年9月2日の市議会定例会における駒田英孝教育長(当時)の発言である。
- (17) 柳与志夫『知識の経営と図書館：図書館の現場⑧』勁草書房, 2009年, p.79.
- (18) 2010年6月、「静岡県立三ヶ日青年の家」の野外体験学習(カッターボート訓練)において、愛知県豊橋市の中学生が死亡した。この社会教育施設の指定管理者は小学館集英社プロダクション(本稿の「はじめに」で言及した東京都千代田区立日比谷図書文化館の指定管理者でもある)。遺族は、学校の正課の授業の一環としての野外体験学習という事由で、死亡した中学生が通学していた章南中学校の設置者である豊橋市も提訴した。安全配慮義務は、委任先の企業のみならず、学校側(豊橋市側)にもあると筆者は解釈する。「浜名湖ボート死亡事故 両親が豊橋市など提訴へ」『朝日新聞』2012年4月15日。
- (19) 倉澤生雄「地方自治法244条「公の施設」と個別法の関係：指定管理者制度の導入と図書館法」『法学新報』第112巻第11・12号(合併号), 2006年7月, p.222.
- (20) 齋藤泰則「図書館サービスの公益と官民パートナーシップ」『明治大学人文科学研究紀要』Vol.61, 2007年3月, p.67.
- (21) 同上

- (22) 『第156回国会衆議院総務委員会会議録』第15号，2003年5月27日，p.8. なお，これは若松謙維総務副大臣（当時）の国会答弁である。
- (23) 共同企業体による管理・運営実態を調査した報告書としては以下の文献が参考になる。共同研究・指定管理者制度（主査 辻山幸宣）編『共同企業体による指定管理施設の管理・運営に関する実態調査報告書』2008年4月，地方自治総合研究所，55p.
- (24) NPO 法人本と人をつなぐ「そらまめの会」『私たち図書館やっています！：指定管理者制度の波を越えて』南方新社，2011年，p.73.
- (25) 「選考委員から県職員除外 県，指定管理者制度で方針」『朝日新聞』2012年3月2日。同記事によれば，「県のOBがいる事業者が優遇される恐れがあるとの批判を避けるのが狙い」と報じられている。同様の試みは熊本県でも実施されている。
- (26) 荒木修「指定管理者制度の課題：地方行政「改革」の一環として」『法律時報』第84巻第3号，2012年3月，p.27.
- (27) 山田留里「北九州市における公立図書館への指定管理者の導入：利用者からの視点から，問題点と現状，図書館のこれからを探る」『月刊社会教育』No.599，2005年9月，p.60-p.61. この山田論文では，同市立図書館における指定管理者制度導入の詳しい経緯が述べられている。山田は，地元の図書館関係者とと一緒に「北九州市の図書館を考える会」を結成し，教育委員会に対して一般市民対象の説明会（学習会）を実施させるなど，一定の成果を収めたといえよう。ただし，同会は制度導入反対のための市議会への陳情活動も実施したが，不採択であった。
- (28) 三浦隆宏「制度をスタートして見えてきた実務の論点：北九州市における取組みから」『地方自治職員研修』2005年11月，Vol.38，No.11，p.50. 著者の三浦は北九州市総務市民局経営企画室に所属する職員である（当時）。
- (29) 小林真理「指定管理者制度の成果と課題」『地域政策研究』第46号，2009年3月，p.13.
- (30) 平野雅彦「地域の言葉で考える理想の図書館：静岡市立図書館への指定管理者制度導入をめぐる」『図書館雑誌』2006年12月，Vol.100，No.12，p.809.
- (31) 「武雄市図書館に民間手法 ツタヤ委託案を可決 臨時議会賛成多数，5年契約」『佐賀新聞』2012年7月19日。「図書館に民力貸し出し カフェ併設 高齢者に宅配」『朝日新聞』夕刊，2012年5月19日。「ツタヤ，図書館運営へ 年中無休 開館延長 経費削減」『東京新聞』2012年5月21日。「武雄市立図書館 貸し出し履歴活用案波紋」『読売新聞』夕刊，2012年5月26日。奥岡幹浩「図書館でポイントがたまる!? “ツタヤ版” 図書館が来春登場」『サンデー毎日』2012年6月10日号，p.31. などを参照。指定管理者制度が導入された場合，年中無休の開館が予定されており，「地元の温泉を楽しんだ後に本を借り，帰路に読破して自宅近くのポストへの返却も可能になる。新たな観光資源になる」と奥岡は指摘する。同市立図書館施設内には「スターバックスコーヒー」が出店する。すでに名古屋大学附属図書館などにおいては出店しているが，国内の公立図書館では初めてのケースである。「これまで図書館利用が少なかった20，30代の利用者掘り起こしにつながる」と同市の樋渡市長は指摘する（「図書館にスタバ出店へ 武雄市来年4月に開業予定」『西日本新聞』夕刊，2012年8月14日）。指定管理者制度導入を契機に，斬新な試みによって，図書館利用者数の拡大を志向しているといえよう。しかし一方では，日本図書館協会が「武雄市の新・図書館構想について」（2012年5月30日付）というタイトルで，同市の公立図書館経営における指定管理者制度導入や個人情報保護に対する市（市長）の考えなどについて，疑問を呈する声明を発表している。（URL：<http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=1487> 最終確認 2012年9月1日）今回の武雄市の導入事例であるが，市議会に諮る前の段階において，市長の記者会見（会見日は2012年5月4日）が突然実施された後，マス

コミ各社がセンセーショナルに報道し、Twitter や Blog 等を通じてネット上でも活発な議論が巻き起こり、人口に膾炙された。条例改正前（条例改正は2012年6月21日の市議会。上程された条例の名称は「武雄市立図書館・歴史資料館設置条例の一部を改正する条例」）の時点において、首長が、指定管理者の候補者であるカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社との基本合意を締結したという事実に着目すべきである（合意日は記者会見日と同じ）。首長の独断先行による指定管理者の選定行為は、議会における議論や住民の意思を訊く手続きを後回しにした。2012年5月の記者会見において、「指定管理者を公募しない理由」という記者からの質問について、樋渡市長は「特殊な事業なので市長権限で行う」という旨の発言をした。「図書館の指定管理者としてのカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社という結論ありき」の手続きや導入プロセスには問題があるといわざるをえない。まず、最初に同市立図書館への指定管理者制度導入の是非について、市議会において時間をかけて慎重に論議する。同時に同制度導入の是非を問う市民対象のアンケート調査も実施すべきである（2012年4月に「武雄市図書館についての市民アンケート」が実施されたが、指定管理者制度導入の是非を問う設問は含まれていない。詳しくは以下のサイトを参照 URL : <http://takeolib.sblo.jp/> 最終確認 2012年9月1日）。それらを実施した後、指定管理者の候補者となりうる複数の団体にプレゼンテーションをさせ、選定委員会の審議（合議）によって選定を行う。そのような手続きが妥当である。ちなみに、現在の計画案では、司書の配置数を9名（現行は15名）に減らし、カルチュア・コンビニエンス・クラブのTSUTAYA 店舗の勤務経験者を2名配置し、さらに公立図書館長経験者を館長として1名配置することになっている。自動貸出機導入によって省力化を図りつつ、レファレンスサービスの向上をめざすとされている。武雄市立図書館の事例は現在進行中であり、指定管理者制度導入後の2013年4月以降に、その実際について改めて検討する必要がある。市長主導による公立図書館への同制度の導入手法は、「メイヨラル・コントロール (Mayoral Control)」、すなわち市長部局への社会教育行政の権限の集権化といえよう。この場合、社会教育行政における政治的中立性の問題などが残されることになる。「メイヨラル・コントロール (Mayoral Control)」という言葉は、教育行政学の分野などで使用される専門用語である。以下の文献を参照。高橋哲「第14章 米国ニューヨーク市における新自由主義教育改革の展開：新自由主義教育改革の導入手法としてのメイヨラル・コントロール」佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義と教育改革：その理論・実態と対抗軸』大月書店、2008年、p.208-p.221。

- (32) 「Tポイントに薬購入履歴 販促に利用 厚労省が問題視」『朝日新聞』2012年7月17日。
- (33) 豊島明子「2. 指定管理者制度と福祉」自治労連名古屋市職員労働組合『指定管理者制度研究会報告』2008年7月、p.10-p.11。
- (34) 同上、p.10。
- (35) 大杉覚「指定管理者制度の目的志向的活用と自治体経営」『地方自治』2012年6月、No.775、p.12。
- (36) オズボーン・デビッド〔他〕著、高地高司〔他〕訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター、1995年、p.45-p.46。
- (37) 小池によれば、NPM について、北欧型（デンマークなど）と日本型があり、両者の間には明確な相違点がある。「北欧の場合、主問題は予算削減や公的責任の解除ではなく、あくまで効率性と応答性の改善を、話し合いによる民主主義と結合して遂行するものであり、社会関係資本との関連でいえば、公的制度の社会関係資本への積極作用が認識され、意義づけられていることである。これにたいして日本型はむしろ（新）自由主義的で、公的制度の社会関係資本への作用が度外視されているか、消極的にとらえられている場合が多い。そのことが市民ボランティアや私企業の過度の礼賛、公共組織と公的責任の縮小といった論理に結び付いており、図書館にかかわ

- ていえば、市場化（テスト）のような問題も生じてくる。だが、それらは社会関係資本の形成にとってマイナスに働く」（小池直人「社会関係資本の北歐的特質と地域図書館」『現代の図書館』Vol.50, No.1, 2012年3月, p.25-p.26)
- (38) 嶋田学「ブック・ストリート 図書館：公共図書館の市民価値」『出版ニュース』2012年6月上旬号, p.20.
- (39) URL : http://www.soumu.go.jp/main_content/000041705.pdf (URL 最終確認 2012年9月1日)
- (40) 北九州市では、市立の体育施設などの指定管理者の選定において、同市社会福祉協議会がルール違反（プレゼンテーション当日の値引き提案など）をしたにも関わらず、指定管理者として選ばれた。以下の新聞記事を参照。「北九州市指定管理者 違反選定 さらに3施設 市社協、当日に割引提案」『読売新聞』夕刊, 2009年1月7日.
- (41) 筆者は、広島市立中央図書館長に対してヒアリング調査を行った（調査日時：2007年12月7日）。本稿で使用するデータ等は、そのときのヒアリング調査の結果に基づくものである。
- (42) 永井真也「公共サービス改革に関する研究：徳島県内におけるPFI、指定管理者制度、市場化テストの検討を通じて」同志社大学大学院総合政策科学研究科博士論文, (甲) 第388号, 2009年, p.92. 2005年6月16日の仙台市議会（第2回定例会）においても、「仙台方式」に対する批判が取り上げられた。なお、「仙台方式」の命名者は不明である。
- (43) 「公共施設の存続大丈夫？「指定管理者」相次ぐ辞退」『中日新聞』夕刊, 2006年2月24日.
- (44) 片山泰輔「指定管理者制度の現状と課題」『地方財務』第641号, 2007年11月, p.37.
- (45) 本件については、2009年10月30日、明治大学で開催された第95回全国図書館大会において、事例報告がなされた。宮本山起「事例発表 指定管理の現場から：元図書館長」『平成21年度 第95回全国図書館大会東京大会要綱』日本図書館協会, 2009年10月, p.40-41. また、2009年12月13日付の『東京新聞』でも詳しい紹介記事が掲載された。当該記事の見出しは「野放しワーキングプア 残業代かさみ雇止め」である。サービス向上をめざした図書館長が時間外労働を行い、超過勤務手当がかさみ、使用者側（指定管理者の企業）と対立した。労使間の対立は収束せず、館長は解雇された。利用者サービスを向上させるためにはコストがかかるということを示した解雇事件であった。なお、裁判の結果であるが、2010年5月、東京地方裁判所において、原告と被告の間に和解成立。ただし、原告の元図書館長の職場復帰は実現しなかった。
- (46) 「ミュージアム「民」参入の行方 ①長崎の「実験」」『日本経済新聞』2005年10月10日.
- (47) 同上
- (48) 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年, p.33.
- (49) 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 2011年調査（報告）」『現代の図書館』Vol.49, No.4, 2011年12月, p.236-p.237. なお、同協会の2012年調査は2012年4月から6月にかけて実施された。47都道府県立図書館宛に調査票が郵送され、45館から回答があった（回答率95.7%）。この調査結果の分析については、筆者の今後の課題としたい。
- (50) 高橋俊一「岩手県立図書館における指定管理者制度導入の経緯と実態」『みんなの図書館』第362号, 2007年6月, p.35-44.
- (51) 高橋俊一「図書館業務の委託先を評価する際の視点」『みんなの図書館』第374号, 2008年6月, p.10.
- (52) 永利和則「指定管理者から直営へ移行した図書館長の図書館運営私論：小郡市立図書館の事例から」『図書館雑誌』No.1052, 2011年11月, p.434-437. 九州地方では、佐賀県佐賀市の公立図

書館においても、指定管理者制度をいったん導入したが、直営に変更する事例がある。「佐賀市立図書館東与賀館 指定管理制度打ち切り」『佐賀新聞』2010年9月14日。佐賀市立図書館の分館である東与賀館（旧与賀町図書館）の場合、2005年度から指定管理者制度を導入したが、2010年度末の指定期間をもって終了させた。その他、長野県飯島町、香川県善通寺市、島根県出雲市、島根県安来市の各公立図書館においても指定管理者制度から直営へ戻した。

- (53) 兼子仁著『変革期の地方自治法』岩波書店、2012年、p.187.
- (54) 柳与志夫「社会教育施設への指定管理者制度導入に関わる問題点と今後の課題」『レファレンス』No.733, 2012年2月, p.87.
- (55) 指定管理者に雇用されている公立図書館職員の低賃金は周知の事実となっている。賃金面からみれば、専門職とは言い難い側面がある。短期間で離職する職員、副業をして一家の家計を支える職員の事例（いわゆる「ダブルワーク」）が報告されている。たとえば、大串夏身編著『図書館の活動と経営』（青弓社、2008年）において紹介されている山中湖情報創造館の事例（p.236-p.237）などを参照。現在、指定管理者に雇用されて図書館で働く非正規職員の賃金・労働条件を把握できる公的統計は存在しない。賃金実態に関しては、ハローワークなどが提供する求人情報を通して現状分析するしか方法がないが、上林の試算（調査）によれば、年収150～240万円の範囲である。なお、これは、指定管理者に雇用される間接雇用の非正規職員と直接雇用（任用）の非正規職員（公務員）の両方を併せて試算している。以下の上林論文を参照。上林陽治「基幹化する図書館の非正規職員：図書館ワーキングプアを超えて」『現代の図書館』Vol.49, No.1, 2011年3月, p.7.
- (56) 井口啓太郎「指定管理者制度における労働者の未来」『月刊社会教育』No.615, 2007年1月, p.58. 本稿で取りあげた武雄市立図書館の場合、樋渡市長は市議会において以下のように説明した。「本人の希望をとって、司書のまま今度の新しい図書館で働きたい人はその希望をきちんととります。（中略）公務員として雇っていますので、そういう意味での現給保障はさせていただきます」（『平成24年6月 武雄市議会定例会会議録』武雄市議会事務局, p.104）。同市の場合、公務員として任用されてきた、ほとんどの図書館職員が非正規であると考えられる。指定管理者制度導入後、現給保障を行うのであれば、公契約条例の制定によって賃金を保障するシステム作りが必要である。もし、そのようなシステムがなければ、賃金は削減されるであろう。
- (57) 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』生産性出版、2001年, p.61.
- (58) 一般社団法人指定管理者協会編『あなたの理解で大丈夫？ 指定管理者制度運用のツボ』ぎょうせい、2012年, p.148.
- (59) 伊藤久雄「公共サービス運営主体の多様化と課題：自治体の図書館などの文化施設の現状を概観する」『現代の図書館』Vol.47, No.3, 2009年9月, p.135.
- (60) 構造改革特区（第5次）文部科学省の回答。引用は、成田頼明監修『指定管理者制度のすべて：制度详解と実務の手引 改訂版』第一法規、2009年, p.127. なお、これは大阪府大東市からの問い合わせ（提案）に対して、同省が回答したものであり、回答年月日は2004年7月23日。倉澤が指摘するように、この回答文書が文部科学省による公式の通知であっても、「これ自身には法的に何の効力を持たないものである」（注の前掲(19) p.234）。
- (61) 前掲 豊島「2. 指定管理者制度と福祉」p.7.
- (62) 2006年2月13日に開催された「図書館政策セミナー in 福岡：公立図書館の指定管理者制度」（日本図書館協会主催）におけるフロアからの発言。
- (63) 「志段味図書館に指定管理者制度 市議会委 条例改正案を可決」『中日新聞』2012年3月2日。この新聞報道によれば、今回の決定は「試験的導入」であって、導入した結果を検証したうえで

他の分館に拡大するかどうかを判断することになっている。名古屋市の場合、平成23（2011）年度第3回市政アンケートの調査の中で、「図書館の今後のあり方」という調査名称で指定管理者制度導入の是非を問う質問項目を設定した。調査結果であるが、「導入すべきだと思う」17.7%、「どちらかといえば導入すべきだと思う」24.2%と賛成意見の合計が41.9%となり、反対意見（「導入すべきではないと思う」4.2%、「どちらかといえば導入するべきではないと思う」3.9%）の合計（8.1%）よりも高い数値となった。ただし、「わからない」という回答が32.8%もあった。同制度導入の検討にさいして、住民の意向を把握するという点において、形式的には民主的な手続きを踏んでいるといえる。しかしながら、同制度導入賛成が過半数ではないので、民意を尊重しているとは言い難い。図書館の利用頻度との相関については、公表された調査結果からは読み取ることができない。調査結果のデータを慎重に解釈する必要がある。なお、この調査は住民基本台帳・外国人登録原票を基に無作為抽出された市民2,000名を対象に、郵送法によって実施された。有効回収率は51.1%であった。調査結果の詳細は以下の名古屋市のウェブサイトを参照。

(<http://www.city.nagoya.jp/shiminkeizai/cmsfiles/contents/0000030/30583/23-3-3kekka.pdf> URL 最終確認 2012年9月1日)。名古屋市立図書館の場合、すでにカウンター業務を外委託している館があるが、以下のような問題点が指摘されている。「図書館の専門職員である司書（筆者注 直接雇用の司書職の正規職員）が、カウンター越しに日常的に利用者との会話ができないことにより、その館を利用する地域の住民のニーズを把握し、新しい本を選ぶ際に活かしたり、書架における配本の仕方に活かしたりすることができなくなり、利用者の思いを反映できないという事態に陥っている」（東海自治体問題研究所編『大都市自治の新展開：名古屋からの発信』自治体研究社，2012年，p.129.）

- (64) 根本彰『理想の図書館とは何か：知の公共性をめぐって』ミネルヴァ書房，2011年，p.94.
- (65) URL：http://www.bungeika.or.jp/pdf/20120918_1.pdf (URL 最終確認 2012年9月25日)。この提言は、平成24年（2012年）9月18日付の同協会理事長名の文書であり、各都道府県教育長宛となっている。
- (66) 藤原通孝「指定管理者制度を超えて：「公共法人」（仮称）制度の提案」NPO 知的資源イニシアティブ編『デジタル文化資源の活用』勉誠出版，2011年，p.195.
- (67) PFI を活用した公立図書館の事例としては、三重県桑名市立図書館、東京都府中市立図書館、東京都稲城市立図書館、長崎県長崎市立図書館などがある。なお、本稿で取りあげた北九州市の場合、2012年7月から、分館の北九州市立八幡西図書館がPFIによって新規に開館した。同図書館は地域住民の署名運動の成果によって誕生した。

(あんどう ともはる。2012年9月27日受理)