

指定管理者制度における政策形成の課題

—企画立案機能と実施体制の關係に着目して

有本 新

概要

本稿は、公立図書館を例に、情報取得の観点から、「公の施設」運営に指定管理者制度を導入することの問題点を探る。先行研究では、同制度を導入する問題の一つとして、自治体は現場の情報を取得することが難しくなることを指摘してきた。しかしながら、先行研究の指摘では、指定管理者制度を導入していたとしても、自治体は現場の情報を取得することが可能ではないかという反論に対する検討が十分ではない。そこで、本稿では、公の施設に指定管理者制度を導入することが、自治体の政策形成に必要な住民のニーズや地域の実態的な情報の取得にどのような影響を及ぼすのかを検討する。

分析の枠組みは、情報取得の観点に着目する。ここでいう「情報取得」とは、実施活動を通じて問題を発見する経験や知識を培うことや、政策形成者は実施担当者によってサービスに対するニーズが制限されたりする中で現場の情報取得が求められることを示している。

最終的に、情報取得の観点から指定管理者制度の問題点を分析すると、地域の実情等に即した政策を形成するためには、実施活動を通じて培われる問題を発見する経験や感覚等が重要となるが、指定管理者制度の導入自体が、政策形成者の現場で業務に携わる機会を減少させ、自治体の重視する方向性とは隔たりがある施設運営が行われる場合には、より一層政策形成者の企画力を低下させる危険があることを指摘する。

はじめに

1980年代以降、政府部門の役割は縮小し、民営化や民間委託、さらにはPFIや指定管理者制度などの様々な手法により公共サービスが供給されてきた。それゆえ、様々なアクターや手法によって公共サービスが供給される複雑な状況だからこそ、どのように公共サービスを供給していけば良いのか、そのあり方を模索する必要がある。Lapueute and Van de Walle (2020: 462-9)は、主に1980年代以降、多くの国でNPM (New Public Management) なる考え方¹の下、公共サービス手法の見直しが行われてきたが、NPM的発想に基づく手法を導入すれば、他の手法と比べて、公共サービスの「質」は向上したのかなどの検証が不十分であることを指摘している。

本稿が取り上げる「公立図書館」においても指定管理者制度の導入の是非を巡って議論が続いている。例えば、公立図書館に指定管理者制度を導入することが基本的に馴染まないと主張する日本図書館協会 (URL1: 3-5)は、指定管理者制度の課題として、指定期間の短さから安定した長期雇用を妨げる危険があることや、司書などに対する専門的・継続的な研修機会の確保が難しいこと、教育振興計画等の立案に指定管理者の職員が参加できず、計画の趣旨が指定管理者に十分に伝わらない危険があることなどを指摘している。また永利は(2016: 26-30)は、福岡県小郡市立図書館に勤務した経験から、指定管理者制度の問題点として大きく5つの点を

¹ NPMの考え方とは、多義的で論者によって異なるため、ここではHaynes (2003: 9)やPollitt (1993: 7)を参考に、「民間部門の経営手法を公共サービスに導入する試み」としておく。

挙げている。すなわち、経費削減が優先されること、仕様書以上の取り組みを行うための行政への提言が難しいこと、仕様書に記載されていない業務における役割分担や調整が難しいこと、指定管理者交代時の雇用継続に不安があること、自治体の正規職員が図書館から離れ、図書館の勤務経験がある職員が不在の中で、行政のチェックがうまく機能しない危険があることを取り上げている。

このように、実務経験等を通じた実態的な観点から公立図書館に指定管理者制度を導入することの問題点が指摘されてきた。しかしながら、同制度導入に反対する根拠が十分ではないという指摘もある。例えば、柳は、図書館や博物館における指定管理者制度導入に関する賛否両論を整理し、次のように言及する。指定管理者制度に反対する理由として「社会教育法（または図書館法・博物館法）の理念に反する」「コストカットが最大の目的となってしまう、サービスの水準が低下する」「民間企業に公共のものを任せられない」（柳 2012：86）などが挙げられているが、これらは「指定管理者に企業が指名された場合を想定しており、公益法人やNPOなどの民間公共団体が指定管理者になった場合には必ずしも該当しない点があること」（柳 2012：86-7）、そして「図書館等への指定管理者導入反対論の有力な論拠のひとつとして」、「事業者に雇用される現場職員の雇用の短期化・低賃金化を招くこと」（柳 2012：87）が問題視されているが、この問題は指定管理者制度創出以前からあることを指摘する。また柳は、先行研究において公の施設に指定管理者制度を導入する問題の1つとして「地域の独自性が生かせない」ことが指摘されているが、「現実の直営施設でどれだけ学校との連携や地域の独自性、創意工夫がなされているかなどの現状評価に触れていない」（柳 2012：86-7）ことに言及している。

新岡も柳と同様に、先行研究における図書館等への指定管理者制度導入反対の根拠が不十分であることを述べている。具体的には、先行研究では、「指定管理者の被用者が不安定で低賃金の有期雇用とならざるを得ず、専門的で優秀な人材の確保・育成が困難になること」などの「指定管理者制度を導入した場合に想定される運用上の諸問題が指摘され」（新岡 2018：133）

てきたが、そうした「諸問題の中には、指定管理者制度固有の問題と言えるかどうかは判然としないものや、指定管理者制度の運用上の工夫次第で解消されると見込まれるものが散見される」（新岡 2018：133-4）と指摘する。

佐藤は、公立図書館を含む社会教育施設への指定管理者制度導入について、社会教育法改正時に「指定管理者制度導入の弊害について留意すること」という附帯決議がなされ、制度導入を必ずしも推進しているわけではなく、図書館の専門職団体である日本図書館協会をはじめ、図書館界も制度導入には反発しているが、桑原（2018）の調査を参考に、2006年度に約40市区町村に過ぎなかった公立図書館への指定管理者制度導入自治体は、2017年度には約240市区町村にまで増加しており、制度を積極的に活用している自治体も少なくないと指摘する（佐藤 2020：74）。

こうした議論や現状を踏まえて、本稿の問題意識は次の点にある。すなわち、公立図書館の運営に指定管理者制度を導入することの何が問題なのかという点である。特に、本稿では、自治体の政策形成に焦点を合わせて同制度の問題点を検討する。前述した公立図書館に指定管理者制度を導入することに反対する議論では、教育振興計画等の立案に指定管理者の職員が参加できず、計画の趣旨が指定管理者に十分に伝わらない危険があることや、自治体の正規職員が図書館から離れ、行政のチェックがうまく機能しない危険があることを取り上げていた。しかし、それらの問題はあくまでも指定管理者制度運用や実施上で生じる問題であり、公の施設運営に指定管理者制度を導入することが、自治体の政策形成にとってどのような問題を生じさせるのかが十分に検討されていない。地方分権の推進に伴い、今日の自治体では、幅広い住民のニーズや地域の実情に即した政策形成が求められるのであれば、柳が指摘していたように、公の施設運営に指定管理者制度を導入することが、「地域の独自性」にどのような影響を与えるのかを検討することが自治体の政策形成にとって重要になると考えられる。そこで、本稿は、情報取得の観点から分析を行い、この分析を通じて、「公の施設」運営に指定管理者制度を導入することが自治体の政策形成にとって何が問題となるのかを探る。

本稿の構成は次のとおりである。1章では、公立図書館に指定管理者制度を導入することが自治体の政策形成にとって何が問題なのかを探る。地方分権の推進に伴い、自治体は地域の実情や住民のニーズに即した政策を形成することが求められていることは周知の通りであるが、公立図書館のあるべき姿（以下、図書館政策）を議論する際にも、地域の実情や幅広い住民のニーズを踏まえた政策形成が求められていることを確認する。そして、先行研究においても指定管理者制度を導入することで住民ニーズ等の把握が難しくなることは指摘されているが、先行研究の指摘では公立図書館に同制度を導入することの問題点を検討するうえで課題が残ることも確認する。2章では、Lipskyや堀田、真山などを参考に、分析の枠組みとして、情報取得の観点に着目する。なぜなら、後述するように、Lipskyらを参考にすれば、実施担当者は、実施活動を通じて住民や利用者とは直接相互作用し、実施を通じて問題を発見する経験や感覚が培われること等が指摘されているため、政策形成者が実施活動にどのように関与しているのかが重要になると考えられるからである。つまり、情報取得の観点に着目することで、前章で検討すべきとした課題を分析する手がかりを得ることができるのではないかということを示す。3章では、公立図書館における指定管理者制度導入の問題点を、情報取得の観点から、筆者が行ったインタビュー事例などを用いて分析する。最終章では、本稿の分析の限界と今後の課題について言及する。

1. 指定管理者制度の政策形成に関する問題点

1.1 図書館政策と指定管理者制度

各自治体では、公立図書館の果たすべき役割やあるべき姿の検討が急務の課題となって

いる。2017年の日本図書館研究会『図書館界』68(6)では、日本図書館研究会編集委員会が「この困難な時代において図書館は何をすべきか」という特集を組んでいる。ここでいう「困難な時代」とは、自治体の財政支出縮小政策のもと、図書館の資料費が大幅に削減され、また図書館運営の計画や実施の中核となるべき正規公務員が減るとともに、図書館全体の貸出点数が減ってきた状況を示している（編集委員会2017:334）。そのように、図書館を取り巻く現状は厳しさを増す一方で、日本図書館研究会編集委員会によれば、図書館の果たすべき役割は様々な考え方が濫立しているという。具体的には、「人びとや地域の抱える課題を解決する能力を示すこと」「資料提供だけでなく、図書館という場によって人と人を結びつけること」「電子書籍によるサービスや、所蔵資料のデジタルアーカイブ化など、新たなサービスを提示し続けること」「街の賑わいづくりに貢献すること」「人と資料を結びつけるという基本的サービス（資料提供サービス）」（編集委員会2017:335）を供給することが挙げられている。

また、2019年5月に、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第9次地方分権一括法）」が成立し、公立図書館の所管を地方自治体の判断で条例により教育委員会から地方自治体の長が移管することができるようになった。所管のあり方を検討する背景の1つとして、公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ（第6回）「公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループにおける論点整理（案）」では、「社会情勢の変化の中、公民館、図書館、博物館等の社会教育施設には、近年、地域活性化・まちづくりの拠点、地域の防災拠点などの新たな役割が期待され、地域の課題解決に向けた学習と活動の拠点としての機能を強化することが一層求められるようになってきている」（URL2）ことを挙げている²。

² 公立図書館に期待される役割として、地域活性化・まちづくりの拠点などの「賑わいの創出」だけでなく、third placesにも一般に注目を集めつつある。久野によれば、ここでいうthird placesとは「商業主義的な『サードプレイス』」ではなく、あらゆる人々が集い、交流し、居心地よく過ごせる空間であるとしている（久野2020:311）。誰もが無料で利用できるのが公立図書館の特徴の一つであるならば、その特徴を活かした役割も求められつつある。このように、各自治体はどのような図書館を目指すのか、その方針を検討することが課題となっている。

このように、財源や人員等に制約がある中で、各図書館は公立図書館としての果たすべき役割を検討していく必要がある。こうした課題に対し、地域の実情や住民のニーズに即した政策形成の重要性が指摘されてきた。例えば、嶋田（2017：370）は、図書館法や岡山県瀬戸内市民図書館の活動を例として、当該地域の具体的なニーズや資源を踏まえた図書館の果たすべき役割を検討することを、大串は自治体における図書館の位置付けや役割などの観点から、「図書館政策や経営方針というのは教育委員会など別のところで考えることであり、図書館サービスの『現場』では淡々と日常的作業をこなすことが大事とする現場意識がある」（大串 2015：328）が、各自治体の図書館は「地域の歴史と社会環境の特性を生かし、（中略）各図書館独自の方向性を自ら考え出す必要がある」（大串 2015：337）ことを指摘している。

だが、ここで問題となるのは、先行研究において住民のニーズや地域の実情等に即した図書館政策を考える必要があることは指摘されているが、指定管理者制度を図書館運営に導入すると、地域の実情等に即した政策の形成が難しくなるのではないかということである。例えば、大杉は、次のように指摘している。すなわち、「本来、企画立案を担うべき自治体（担当課）は、（中略）施設の実態に見合った業務要求水準を具体的に指定管理者に提示すべきであるが、民間事業者による指定管理者制度への移行期間が長くなればなるほど、それに反比例して現場レベルのノウハウや実情に精通した職員が不足し」（大杉 2012：9）かねないことや、「施設により指定期間はさまざまであるが、（中略）仮に三～五年程度であったとしても、標準的な人事異動の間隔とずれが生じてしまい」、「一人の担当者が指定管理者の選定・指定からモニタリング・評価の各段階すべてを経験するチャンスはわずかであり、この点からもノウハウが適切に引き継がれにく」（大杉 2012：9-10）くなる可能性を指摘する。

また、地方自治総合研究所も、本稿に関連する問題点として3つのことを指摘している（URL3：29-30）。第1に、自治体と施設管理者の関係の変化である。従来、公の施設の大半は、自治体の直営あるいは外郭団体などの公共的団体に管理委託されており、そうした関係では外

郭団体と密接に協力・連携することを通じて、地域のニーズや課題などを発見し、それを政策にフィードバックさせることができたのではないかという。だが、指定管理者制度の導入は、こうした関係に変更を迫るものであり、同制度の導入によって、指定期間が設定され、また自治体の定期的な人事異動により、担当課の施設担当職員が交代することも相俟って、指定管理者制度を導入した公の施設の管理・運営に対する自治体の関与は弱まることなどを指摘している。

第2に、自治体内の施設の位置づけの変化である。「自治体政策は、1つの主体や施設によって展開されるものではなく、面的・量的な広がりやつながり、連携・ネットワークなどによって形成される面的側面を有していると考えられる。指定管理者制度は、施設ごとに指定管理者の自律的な管理・運営を基本とするために、公の施設間の連携が損なわれ、個々の施設が孤立してしまうことが考えられる。これは、自治体政策の展開の場としての『公の施設』の機能を大きく低下させる恐れがある」（URL3：30）。

第3に、自治体の現場スキルの低下である。今後、施設の管理・運営に関わり、現場を熟知する自治体職員が減少していくことが予想され、そうした減少により、地域における課題や問題点の発見および住民ニーズの把握が難しくなり、ひいては政策形成に影響を及ぼすことが考えられることや、施設の管理・運営に特段の支障が生じていないことを確認するとどまるモニタリングでは、地域における課題や問題点、住民ニーズを把握することは難しいことなどを指摘する。

こうした指摘を参考にすれば、自治体職員は地域の実情や住民のニーズ等に即した政策を形成するために現場に精通する必要があるが、指定管理者制度を導入することで、現場に精通した職員が不足しかねないことや地域のニーズや課題などを発見し、それを政策にフィードバックさせることが難しくなるのではということが示唆される。

1.2 図書館政策における指定管理者制度導入に関する議論

しかし、前節の指摘では、自治体の政策形成における図書館運営に指定管理者制度を導入す

ることの問題として、自治体職員が政策形成に必要な地域の実態的な情報や住民のニーズ等の把握が難しくなる危険があることを示していたが、指定管理者制度を導入していたとしても、地域の実情や住民のニーズ等に即した政策を形成することが可能ではないかという反論も考えられる。前節の指摘に反論が可能な考え方として、実施担当者の政策決定過程への関与を挙げることができる。具体的には、Weiss-GalとNouman(2016)の研究が参考となる。彼らは、イスラエルの財政委員会と経済委員会へのソーシャルワーカーの参加状況を調査し、政策決定の場(policy venues)にどのように関与しているのかを分析している。イスラエルの立法府であるクネセト(Knesset)の議会委員会では、主に立案機能と監視機能を担っており、Weiss-GalとNoumanはこうした委員会において、社会福祉や公共政策を検討する際に、ソーシャルワーカーを参加させることで、政策形成者などに利用者のニーズや困りごとについての聞く機会が提供でき、またソーシャルワーカーの専門知識や知見を活用することで政策形成者の社会問題に対する見方や解決策に影響を与えることが可能になるのではないかと指摘する。実際に、Weiss-Galらは、1999年から2013年までの両委員会の議事録などを調査して、財政委員会と経済委員会の両方において、「提言」と「情報提供」がソーシャルワーカーの主な役割になっていることを分析している(Weiss-Gal and Nouman 2016: 400-3)。

また、Weiss-Gal and Noumanだけでなく、イスラエルの都市再開発事業を題材に、その政策デザインにおけるソーシャルワーカーの役割に焦点を合わせて分析を行ったLaveeとCohen、Nouman(2018)の研究も参考となる。彼らが行った都市再開発事業は、公式に決定された政策と住民のニーズとの間にギャップがあり、幅広い住民のニーズを踏まえた政策とはなっていなかった。そのため、実際に政策を実施していく中で、不利益を被る住民がでてきた。ソーシャルワーカーは政策を実施する中での修正で

は不十分だと考えた場合、政策デザインに関して、政府の会議に参加したり、住民の中から活動家グループを結成し、会議に参加させたり、法案の作成に関わった政治家に連絡を取って、住民のニーズを知るために政治家を都市再開発の現場に案内したこともあったことが記述される(Lavee, Cohen and Nouman 2018: 343-4)³。

Weiss-Galらの研究とLaveeらの研究を指定管理者制度にそのまま適用するのは、分析レベルが異なるため、そもそも難しいことも考えられるが、これらの指摘を踏まえると、自治体の政策形成において「公の施設」運営に指定管理者制度を導入することが問題だとは言い難くなる。実際に、日本図書館協会図書館政策企画委員会「『指定管理者制度を検討する視点—よりよい図書館経営のために』(試行版)の活用について」では、指定管理者制度の導入後にチェックすべき項目として、「総合計画(基本構想・基本計画・実施計画)等図書館政策への指定管理者の関与」が記されている。具体的には、総合計画等における図書館政策の形成に指定管理者がどのような方法、内容で関与したか、その政策が図書館サービスの実態を反映したものとなっているのかなどである(URL4)。この記述を参考にすれば、実施担当者を決定過程に関与させ、政策と現場の実態とのギャップを縮小化させようとすることが示唆される。

以上のように、Weiss-Galらや日本図書館協会図書館政策企画委員会の指摘を踏まえると、公の施設運営に指定管理者制度を導入すること自体が、現場の実態を把握することを難しくさせるとまでは言い難い。とはいえ、前節では、企画立案を担うべき自治体は、民間事業者現場を委ねる期間が長くなればなるほど、それに反比例して現場レベルのノウハウや実情に精通した職員が不足しかねないことが指摘されていたため、自治体の政策形成にとって公の施設運営に指定管理者制度を導入することが、具体的にどのような問題を生じさせるのかを探る。次章では、情報取得の観点に着目し、自治体の政策形成における指定管理者制度を導入すること

³ Laveeらは、一般にストリートレベル官僚の役割は公式に決定された後の実施過程に焦点を合わせられるが、他の政策過程における役割の検討が十分ではないこと、そして新自由主義的な考えなどに伴い公共サービスの縮小が叫ばれる今日においては、より一層ストリートレベル官僚が実施過程に止まらない役割を検討する必要があることに言及している(Lavee, Cohen and Nouman 2018: 334)。

の問題点の解明を試みる。

2. 実施担当者と政策形成

情報取得の観点に着目し、指定管理者制度の問題点を分析する意義は、自治体政策の特徴にある。地方分権の推進に伴い、自治体は地域の実情や幅広い住民のニーズを踏まえた政策を形成することが求められていることは前述した通りである。当然ながら、地域の実情や幅広い住民のニーズを踏まえた政策を形成するためには、地域の実情や住民のニーズを把握する必要がある。しかし、ここで問題となるのは、どうすれば地域の実情や住民のニーズを把握できるのかということである。この点について、真山は、実施過程からの情報取得を指摘している。具体的には、従来の自治体の主な仕事は、事業の実施業務であり、実施過程は自治体が「実社会の問題や弊害と接する場」（真山 2001：3）である⁴。自治体は多くの事業を実施し、実施活動を通じて多くの情報を得ていることを指摘する（真山 2001）。そのため、地域の実情や住民のニーズに即した政策を形成するためには、実施過程からの情報取得が必要不可欠と言える。

ここでいう「情報取得」の意味は主に2つある。1つは、実施担当者が利用者とは相互作用することで、そこから住民のニーズや施設の目指すべき役割とは何かについての手掛かりを得ているのではないかということである。例えば、堀田の指摘が参考となる。すなわち、自治体職員と政策を形成するための情報との関係について、西尾（1990）の顕在行政需要と潜在行政需要を参考に、「自治体職員は、地域に出向き、見て、感じ、住民と話し聞く機会を持っており、日常的に地域実態情報⁵を得ている」（堀田 2020：217）。職員が得ている地域実態情報についても、「明文化、数値化あるいは可視化されている情報とされていない情報があり、

「地域に根差した政策形成を目指す場合、住民の『声なき声』を自治体職員が引き上げる役割を担う必要がある」（堀田 2020：217）と指摘する。

藤井（2018）も堀田と同様に、清掃行政を研究対象として、日々の仕事を通じて清掃職員は地域の状況を把握していることを指摘する。具体的には、「作業員は収集業務のかたわら周辺の状況を見ているし、運転手はウインドウ越しに道路の状態や道路脇にどんなごみが投棄されているかを見ている。清掃指導では、破袋調査を通じて住民の生活実態が把握できる。また、清掃職員は分別排出についての質問だけでなく、清掃以外の相談も区の職員として受ける。結果的に、リアルタイムで住民の声を収集していることになる」（藤井 2018：226）と指摘している。このように、実施活動を通じて自治体の政策形成に必要な問題を発見する知識や感覚を培うというのが1つ目の意味である。

もう1つの情報取得の意味は、政策実施機関によって住民のニーズが規定ないし制限されるという側面があることである。この点について、Lipskyは次のように指摘している。一般に、行政サービスに対しては潜在的な需要が存在し、例えば無料で申し分ないサービスを受けられるのであれば、人々は殺到することが想像できる。しかし、多くの官僚（executives）は、彼らの組織が十分な資源を持っておらず、サービスの供給が制約されているという。ストリートレベル官僚制はより良い計画で、住民のニーズに応じた対応をしようとするほど、サービスに対する需要は大きくなり、組織（agency）は故意にサービスを制限するようになるか、クライアントにその費用を負担させるようになると指摘する（Lipsky 1980：38）。

真山はLipskyの指摘を踏まえ、次のように指摘する。すなわち、「事業を積極的に宣伝してその存在を多くの市民に周知したり、市民がより利用しやすい方法を工夫するなど、自治体

⁴ この点は、Lipskyの指摘も参考となる。すなわち教師や警官、その他の法の執行に関わる職員、ソーシャルワーカー、弁護士や裁判所職員、保健所職員、自治体の施策の窓口となりサービス供給を行うその他の公務員などをストリートレベル官僚（street-level bureaucrats）の典型例として挙げ、そうした人々は仕事を通じて市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービスの従事者としている（Lipsky 1980：3）。

⁵ 堀田（2020：215）によれば、地域実態情報とは、住民が実際に地域に住んでいるから熟知している地域社会、地域経済、住民の日常生活についての実態情報としている。

が実施に積極的であれば、その事業に対する市民の潜在的なニーズまでを引き出すことができる反面、宣伝もせず市民がうんざりするような手続きを定めたりすれば、その事業に対するニーズは、見かけの上では減少(真山1992:68)することになる。「これは単に実施担当者の『やる気』だけの問題」ではなく、通常、実施担当者が「潜在的ニーズにまで対応しうるだけの十分な資源が用意されている場合は稀であり、「資源をオーバーするニーズが生じないように実施を手控えざるをえない」(真山1992:68-9)。つまり、ニーズに応じた政策対応ではなく、政策実施機関によってニーズが決定されることになるのではないかと指摘する(真山1992)⁶。

これらの指摘を踏まえて、地域の実情や幅広い住民のニーズを踏まえた政策を形成するために、前章で確認してきた実施担当者を決定過程に関与させるといふ手法にはどのような限界があるのだろうか。情報取得の観点に着目すると、次の点が指摘できる。つまり、問題となるのは、幅広い住民のニーズや地域の実情を踏まえた政策をつくるためには実施担当者が政策決定過程に関与したかどうかではなく、政策形成者と実施担当者を切り離すと、実施担当者によってニーズが制約されるなどの危険が生じる中で政策形成者は直接地域実態情報を取得することが難しくなること、そして政策形成者は実施活動を通じて問題を発見する経験や感覚を培うことが難しくなる危険があることではないだろうか。もちろん、こうした問題点を自治体と指定管理者のコミュニケーションによって補うという方法も考えられるが、自治体と民間事業者の利害や目的が一致しないのではないかとという佐藤(2016:26)の指摘や、実施過程を民間事業者等に任せ、現場の事業実施に携わらなくなると、実施担当者から地域の問題等について報告

を受けたとしても、何を優先して当該地域の課題に取り組むのかが判断できなくなる危険を考慮すると、「情報取得」の観点が自治体の政策形成における指定管理者制度の問題点になるのではないだろうか。次章では、実際に「公立図書館」を例に、情報取得の観点から、自治体の政策形成における指定管理者制度の問題点を検討していく。

3. 指定管理者制度の政策形成と実施体制

3.1 題材の選定

本稿はこれまでも「公立図書館」を例に、指定管理者制度の問題点を検討してきたが、「公立図書館」を取り上げる意義については言及できていない。実際に指定管理者制度の問題点を検討する前に、まずは他の施設ではなく「公立図書館」を取り上げる意義について言及しておく。その理由は、大きく2点ある。

第1に、自治体が政策を形成する際に、誰が実施を担うのかによって現場からフィードバックされる情報に違いが生じ易いと考えられるからである。例えば、前述した佐藤は、「地方公共団体と民間事業者では、前者は公共の福祉、後者は営利という本来の活動目的を異にする組織であり、関係の構築の仕方によっては、組織間の協働に齟齬の出る可能性も潜んでいる。指定管理者にとっては、公共の福祉の最大化を求めることよりも自己の組織の利益を最大化することの方を優先することもありうる」(佐藤2016:26)ことを指摘していた⁷。公立図書館は、図書館法第17条により、「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。公立図書館は誰もが無料で利用できる施設であるゆえ、利益

⁶ 北山も Lipsky らの議論を参考に、公共サービスに対する「ニーズ」は、社会経済状況に影響されるというだけでなく、実施担当者と住民との間の相互作用の中でも決定されることを指摘する。すなわち、実施担当者がサービスに対するニーズを喚起したり、ニーズが過剰になればそれを制限するような費用を顧客に押しつけることになる(北山1989:48-56)。それゆえ、実施過程で得られるニーズを取得するためには、実施担当者によるニーズに及ぼす影響を踏まえた供給システムを構築することが重要となる。

⁷ 2019年活字文化議員連盟「公共図書館の将来―新しい公共の実現をめざす―(答申)」では、公共図書館における指定管理者制度導入の問題点として、「指定管理者制度を導入した図書館は、長期的視点から文化としての図書館をつくりあげる姿勢に欠け、目先の営利が優先されている」ことや「地域に密着した図書館サービスを提供する専門的知識を有する人材が地域にストックされ」(URL6:6)ていないことなどを指摘している。また、後述する第二の意義に関する内容については、「地域の特性に応じた図書館業務に関する能力や知識、ノウハウを身に着けた人材を育成し、継承してきている。しかし業務委託による図書館業務の丸投げで、そうしたキャリアの継承が困難となった」(URL6:6)と指摘する。

の確保が必要な民間事業者が運営するのか、自治体が直接運営するのかによって業務への取り組み方が異なり、結果として図書館運営を通じて得られる住民のニーズや地域の実態的な情報の質や量に違いが生じる可能性があると考えられる。このことが、公立図書館を取り上げる第1の理由である。

第2に、公立図書館に求められる役割にある。日本図書館協会「公立図書館の任務と目標」では、「図書館の利用」に、「自らの住む地域における行政・教育・文化・産業などの課題解決に役立つ資料に接し、情報を得る」ことや「人との出会い、語りあい、交流が行われ、地域文化の創造に参画する」などの地域に根ざした長期的・継続的な運営が求められることが記載される（URL5）。しかしながら、日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について－2016」では、指定管理者に施設運営を任せる期間は「おおむね3年から5年という指定期間の短さがあり、次回も引き続き指定管理者として指定されるとは限りません」（URL1：3）とある。これらの指摘を踏まえると、公立図書館は、長期的・継続的な運営が理想であるとするのに対し、指定管理者制度を導入した場合は、長期的・継続的に運用することが難しくなることが懸念される。なぜなら、指定管理者は指定期間内に何らかの業績を残そうと業務に取り組むと短期的に

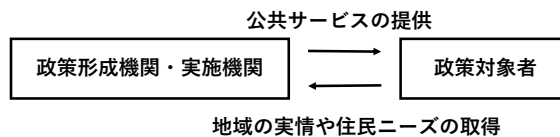
成果を出せる業務を重視することが予想されるからである。それゆえ、業務の取り組み方について、誰が施設の運営を担うのかによって、何を重視してサービスを提供するのかが異なると考えられることが、公立図書館を取り上げる第2の理由である。

以上の観点から、「公立図書館」を題材に取り上げて、自治体の政策形成における指定管理者制度の導入の問題点を分析する。

3.2 実施体制と政策立案 —公立図書館を題材に

自治体の政策形成に与える影響を検討するにあたって、まずは公立図書館の運営体制を把握する。運営体制の概要を示すために、東京都府中市の2019年第2回府中市図書館協議会「事業手法について」⁸と有本（2021）を参考に、次のように整理する。

まず、政策形成機関と実施機関が統合された方式である。具体的には、直営（一部業務委託）方式が考えられる。府中市の資料によれば、直営方式とは、従来の公共事業の手法であり、基本的には市職員が直接業務を遂行する。直営方式であることから、貸出・返却業務、選書業務などの業務全般を市職員により実施する方式である（URL7）。



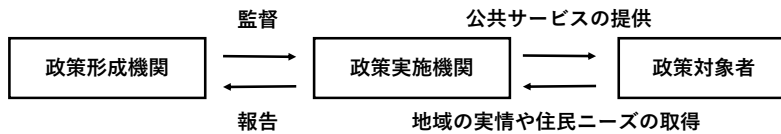
図表1 決定と実施の統合方式による図書館運営

出所：府中市「事業手法について」（URL7：3）と有本（2021：23）を参考に筆者作成。

続いて、政策形成機関と実施機関を分離する方式を取り上げる。具体的には、本稿が取り上げる指定管理者制度がこれに該当する。改めて言うまでもないが、指定管理者制度とは、地方自治体が設置する公の施設の管理運営について

民間事業者等への包括的な委任を可能とする制度であり、民間事業者を指定管理者として指定することで、施設等の管理権限を委任し業務を指定管理者が実施する手法である（URL7）。

⁸ この資料では、図書館の運営に用いられる事業手法として、直営（一部業務委託）、包括的民間委託、指定管理者制度を挙げている。なお、PFI（Private Finance Initiative）は施設の設計から運営までを含めた事業手法であり、この中で図書館部分は運営の一部にあたるとしている。本稿では、誰がどのように政策形成や実施に関与するのに関心があるため、図1と図2のように整理する。



図表2 決定と実施の分離方式による図書館運営

出所：府中市「事業手法について」(URL7:7⁹)と有本(2021:23)を参考に筆者作成。

府中市の資料を参考にすれば、各自治体の方針によるが、指定管理者制度の特徴は、現場の業務を指定管理者に委ね運営していることである。そして、ここで問題となるのは、自治体が政策形成機関としての役割のみを担うのであれば、実施活動を通じて得られる地域の実情や住民のニーズ等が指定管理者からの伝聞や報告が中心となってしまうことである。前章で整理した情報取得の観点から分析すると、政策形成機関である自治体は、実施活動を通じて自治体の政策形成に必要な問題を発見する経験や感覚を培うことが難しくなる中で、現場の情報が指定管理者からの報告が中心となること、そして実施機関と政策対象者の間でサービスに対するニーズが喚起されたり、制限されたりする危険がある中で、政策形成機関である自治体は直接地域の実態的な情報を取得できなくなる危険があることである。地方分権の推進に伴い、自治体は地域の実情や住民のニーズに即した政策形成が求められているが、公共サービスの供給体制次第では、地域の実情に即した政策づくりを目指すことが難しくなりかねないことが問題なのである。

2017年3月一般財団法人地域総合整備財団「平成28年度 公民連携実務研究会¹⁰ 報告書 指定管理者制度及び行政事務の外部委託等に係る検討」において、「指定管理者制度運用の長期化に伴い、行政職員が施設の管理運営に関する現場情報を持たなくなることにより、指定管理者の引継ぎ時等における適切な指導ができな

く」なることや「政策の企画立案へのフィードバックが行いにくくなることが懸念」(URL8:12)されている。「制度の運用を持続可能なものとするため、継続して現場情報を把握していくことが不可欠であり、(中略)政策の企画立案へのフィードバック等を意識した有効なモニタリングの実施方法について検討していく必要がある」(URL8:12)と指摘する。そして、改善策として指定管理者制度を導入する施設に月1回程度自治体職員が施設現場に赴いて観察するルールを設けている自治体があることや、地域住民や利用者が参加するイベントや協議会・懇談会に自治体職員も積極的に参加することが現場感覚を保持する上で有効ではないかとしている (URL8:15)。

しかし、モニタリングなどの仕様書通りに実施されているかなどを確認するのみであれば、「決定と実施」の分離を前提とした運営体制でも問題がないのかもしれないが、「決定と実施」の分離を前提に企画立案機能を担う自治体職員が現場に向き観察し、情報を取得することには限界がある。筆者が2021年11月21日にインタビューを行った¹¹自治体では、指定管理者の選定にあたって、これまでの図書館を運営し発展させてきた経緯を説明し、遵守すべき条件を提示し、指定管理者を選んだが、実際に運営していく中で、図書館運営の方向性について隔たりを埋めきれなかった例があった。自治体側は優先順位として図書館職員の専門性を高める取り組みやボランティア等との連携を重視した

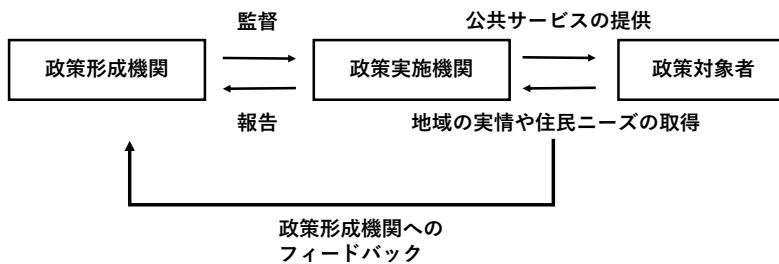
⁹ 同資料では、館長業務や選書の決定権限は市に留保するなど、事業者に委託する業務範囲は、各自治体の方針によることが言及されている (URL7)。

¹⁰ 公民連携実務研究会は、一般財団法人地域総合整備財団(ふるさと財団)が、指定管理者制度や行政事務の外部委託等に関する事例を収集し、外部の有識者等とともに公民連携手法の検討を行っている (URL9)。

¹¹ 2021年11月21日にある公立図書館の副館長(自治体の正規職員、司書資格は有り、図書館勤務経年数は、2022年2月11日確認時点で図書館が25年10ヶ月、生涯学習課図書館グループが3年(指定管理期間)の合計28年10ヶ月)から、質問状の回答を得た。その後、複数回(数日)にわたってメールにて意見交換を行った。なお、相手方の要望により、自治体名や図書館名を伏せている。

のに対し、指定管理者側は数値や見た目に現れやすいサービスを充実させる傾向があった。図書館を運営する方向性について隔たりがある中で、所管課が子ども読書推進計画等を作成し、指定管理者に自治体の期待する水準にまで実施させることには難しさがあった。副館長からは、自治体の理念および施設の目指す方針を明らかにし、指定管理者と共有することが重要であることは認識しつつも、現実には「指定管理者が自治体の施策を深く理解し、その施策に基づく図書館運営を行うということは簡単なことではありません」との回答を得た。こうした事例から

示されることは、「決定と実施」の分離を前提とした運営体制では、自治体が施策を決定したとしても、その内容を実施活動に反映できるとは限らないことと、自治体の重視する方向性とは隔たりがある図書館運営が展開される可能性がある中で、自治体は実施活動を通じて培われる問題を発見する経験や感覚を十分に持たないまま地域実態情報を取得できるのかという点で限界が残るのである。事例を通じた指定管理者制度導入における政策形成の課題として次のように整理できる。



図表3 事例を通じた決定と実施の分離方式による政策形成の課題

出所：筆者作成。

もちろん、実施活動を通じて地域の実情や住民のニーズを把握する指定管理者に一定の範囲での改善案を任せることは可能である。それは、前田が取り上げた事例が参考となる。すなわち、指定管理者制度を導入した図書館で一時保育サービスが実施されたというものである。ここでいう一時保育サービスとは、「図書館の利用登録がある利用者であれば、予約不要・無料で利用できる」(前田 2018: 110) サービスである。一時保育を行っている図書館は、他にもあるが、予約不要で無料のサービスというのが当該図書館の一時保育サービスの特徴の1つとしている。こうしたサービスを導入した背景として、当該施設の指定管理者となったある会社が、「これまでの施設運営の経験から、図書館に一時保育は必要であり、利用者に受けるだろうという会社としての戦略があったという」(前田 2018: 110)。もちろん、その図書館において一連のサービスが実施できたのは、保育を実施できる場所があったことなどの複合的な要因があげられることに触れたうえで、前田は、

「まさに、図書館を対象とした専門的サービスを行っている株式会社であるからこそその発想と戦略である」(前田 2018:111)と言及している。しかし、前田も指摘しているが、この事例は、あくまでも図書館を利用者が利用しやすくするための補助的なサービスであり、指定管理者に公立図書館の役割とは何かを決める権限まで任せるわけではない。

以上のことから、自治体が幅広い住民のニーズや地域の実情を踏まえた政策形成を行うためには、実施活動を通じて得られる地域の問題を発見する経験や感覚などが必要になるのだが、政策形成機関と実施機関を分離するような指定管理者制度を導入すると、自治体と指定管理者の間で施設運営の方向性に隔たりがある場合には、地方分権の推進に伴い自治体に期待される役割を果たすことがより一層難しくなると考察する。そして、こうした情報取得の観点から、指定管理者制度の問題点を分析することで、「公立図書館」における同制度導入の問題とは何かを明らかにできるようにするのはないだろうか。

おわりに

本稿は、公立図書館を例に、情報取得の観点から、公の施設運営に指定管理者制度を導入することの問題点を分析してきた。公の施設に指定管理者制度を導入する問題点として、従来の研究においても住民のニーズや地域の実態情報が取得できなくなる危険があることは指摘されていた。しかし、指定管理者制度を導入していても、現場の情報を取得できるのではないかという反論に対する検討が十分に解明されていなかった。もちろん、本稿でも公立図書館における指定管理者制度導入の問題を検討したものであり、分析の適用範囲は今後の課題ではあるが、情報取得の観点から公立図書館における指定管理者制度導入の問題を分析することで、次の示唆が得られた。すなわち、地域の実情や幅広い住民のニーズを踏まえた政策を形成するためには、実施活動を通じて問題を発見する経験や感覚が重要となるが、指定管理者制度の導入自体が、自治体職員が現場で業務に携わる機会を減少させ、自治体の重視する方向性とは隔たりがある図書館運営が展開される場合には、より一層自治体職員の企画力を低下させる危険がある。このことが公立図書館に指定管理者制度を導入することの限界の1つになるのではないかと考察した。それゆえ、地域の実情に即した政策を形成するためには、民間事業者との分担関係を慎重に検討し、政策形成機関である自治体職員が実施活動に携われるような体制を構築することが理想ではないかと主張する。

だが、本稿の分析には限界もある。特に、最大の課題は、本稿の主張が仮説の範囲を超えていないことにある。政策形成機関と実施機関を分離することで、企画立案機能を担う自治体職員は現場で業務に携わる機会が減少し、実施活動を通じて得られる地域の実態情報等を直接取得すること難しくなることを指摘してきた。しかし、指定管理者制度を導入した場合と直接自治体が実施を担った場合で地域の実態情報を活用した政策形成に違いがあるのだろうか。例えば、堀田(2020:213)は、自治体の現状として2000年4月に地方分権一括法施行が施行され、各自治体が独自の政策を形成していくことが必要であるが、依然として中央政府に依存する体質が残っていることを指摘する。こうし

た指摘を参考にすれば、指定管理者制度・直営方式どちらにしても、現場感覚に即した政策が形成できていないという点では違いを見出せなくなる可能性がある。とはいえ、指定管理者制度と直営方式の違いについて、永利は、自身が指定管理者の館長時代、市議会や教育委員会に出席できず、公の場で発言する権限がなく、その役割を担っていた生涯学習課長から現場に携わっていないため、図書館長が直接答弁した方が効率的だと発言されたことや、直営に移行することで総合振興計画の策定において策定委員会の委員として図書館の施策を基本構想と基本計画に盛り込むことができたことなどを指摘している(永利2011:435)。永利や堀田の指摘を踏まえると、現場感覚に即した政策形成という点において、指定管理者制度と直営方式に違いがあるのか、図書館政策を誰がどのように決定しているのかなどの自治体の政策形成の実態を解明することを今後の課題としたい。

参考文献

【日本語文献】

- 有本新(2021)「自治体における政策決定と政策実施—公共施設の管理を題材に」『同志社政策科学研究』23(1)15-27。
 大串夏身(2015)「公共図書館経営の諸問題」柳与志夫(編)『文化情報資源と図書館経営—新たな政策論をめざして』327-41、勁草書房。
 大杉寛(2012)「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』775、2-16。
 北山俊哉(1989)「サブライ・サイドからみた行政サービス論」『都市問題研究』41(6)、45-56。
 桑原芳哉(2018)「公立図書館の指定管理者制度導入状況—近年の動向」『尚綱大学研究紀要A、人文・社会科学編』50、31-44。
 佐藤和美(2016)「指定管理者制度におけるマネジメント・コントロール」『環境と経営』22(2)、25-37。
 佐藤聡子(2020)「公立図書館の指定管理者制度に関する国の認識—検討過程・通知等の分析から」『同志社図書館情報学』30、74-94。
 嶋田学(2017)「この困難な時代にあって図書館は何をすべきか」『図書館界』68(6)、368-75。
 永利和則(2011)「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—小群市立図書館の事例から」『図書館雑誌』105(7)、434-7。
 永利和則(2016)「指定管理者制度の現場にいたから書ける、これからの図書館に思うこと」『みんなの図書館』469、26-31。
 新潟昌幸(2018)「公立図書館と指定管理者制度—その法的限界」『北海道大学大学院教育学研究紀要』130、133-49。
 西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
 日本図書館研究会編集委員会(2017)「テーマ設定の趣旨」『図書館界』68(6)、334-5。
 久野和子(2020)「図書館を『サードプレイス』ではなく『第三の場』に」『図書館界』71(6)、311。
 藤井誠一郎(2018)「ごみ収集という仕事—清掃車に乗って考え

た地方自治」コモンズ。

堀田和之 (2020)「住民の持つ地域実態情報と自治体の政策形成」『同志社政策科学研究』21(2)、211-25。

前田智子 (2018)「指定管理者制度の政策目的活用に関する研究—複合的要因による A 市図書館の政策分野横断的展開」『公共政策志林』6、105-18。

真山達志 (1992)「自治体における市民ニーズと政策」『都市問題研究』44(3)、64-76。

真山達志 (2001)「政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力」成文堂。

柳与志夫 (2012)「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—図書館および博物館を事例として」『レファレンス』62(2)、79-91。

【外国語文献】

Haynes, P. (2003) *Managing Complexity in the Public Services*, Open University Press.

Lapuente, V., and Van de Walle, S. (2020) The Effects of New Public Management on the Quality of Public Services, *Governance*, 33(3), 461-75.

Lavee, E., Cohen, N. and Nouman, H. (2018) Reinforcing Public Responsibility? Influences and Practices in Street-Level Bureaucrats' Engagement in Policy Design, *Public Administration*, 96(2), 333-48.

Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation. (= 1986、田尾雅夫・北大路信郷訳「行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制」木鐸社。)

Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Blackwell.

Weiss-Gal, I. (2013) Policy Practice in Practice: The Inputs of Social Workers in Legislative Committees, *Social Work*, 58(4), 304-13.

Weiss-Gal, I. and Nouman, H. (2016) 'Money Makes the World Go Around': Social Workers in Parliamentary Finance Committees in Israel, *Journal of Social Work*, 16(4), 393-411.

【URL 等】

1. 公益社団法人日本図書館協会 (2016)「公立図書館の指定管理者制度について—2016」公益社団法人日本図書館協会ホームページ (2022 年 5 月 23 日取得、<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>)。

2. 公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ (2018)「公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループにおける論点整理 (案)」文部科学省ホームページ (2022 年 5 月 23 日取得、https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/012/attach/1406489.htm)。

3. 公益財団法人地方自治総合研究所 (2008)「指定管理者制度の現状と今後の課題」公益財団法人地方自治総合研究所ホームページ (2022 年 4 月 12 日取得、http://jichisoken.jp/archive/shitei_genjo.pdf)。

4. 日本図書館協会図書館政策企画委員会「『指定管理者制度を検討する視点—よりよい図書館経営のために』(試行版)の活用について」公益社団法人日本図書館協会ホームページ (2022 年 4 月 12 日取得、<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/sitecheck.pdf>)。

5. 日本図書館協会図書館政策特別委員会 (2004)「公立図書館の任務と目標」公益社団法人日本図書館協会ホームページ (2022 年 5 月 23 日取得、<https://www.jla.or.jp/portals/0/html/ninmu.htm>)。

6. 活字文化議員連盟公共図書館プロジェクト (2019)「公共図書館の将来—「新しい公共」の実現をめざす—(答申)」公益財団法人文字・活字文化推進機構ホームページ (2022 年 5 月 23 日取得、<https://www.mojikatsuji.or.jp/wp/wp-content/uploads/2019/06/toshin.pdf>)。

7. 府中市図書館協議会 (2019)「事業手法について」府中市ホームページ (2022 年 4 月 12 日取得、<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/gyosei/kekaku/kyogikai/bunka/tosyokankyougikai/1-2kyogikai.files/shiryo4-010625.pdf>)。

8. 一般財団法人地域総合整備財団 (2017)「平成 28 年度 公民連携実務研究会 報告書 指定管理者制度及び行政事務の外部委託等に係る検討」一般財団法人地域総合整備財団ホームページ (2022 年 4 月 12 日取得、<https://shitekan.furusato-ppp.jp/wp-content/uploads/2017/04/%e5%b9%b3%e6%88%9028%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e5%85%ac%e6%b0%91%e9%80%a3%e6%90%ba%e5%ae%9f%e5%8b%99%e7%a0%94%e4%b1%ae%e4%bc%9a%e5%a0%b1%e5%91%8a%e6%9b%b8.pdf>)。

9. 一般財団法人地域総合整備財団「公民連携実務研究会について」一般財団法人地域総合整備財団ホームページ (2022 年 4 月 12 日取得、<https://shitekan.furusato-ppp.jp/?dest=research>)。