

図書館流通センター図書館経営寄附講座・調査研究報告 1
ISSN 1883-8448

地方自治と公立図書館経営

小山永樹

平成21年 3 月

筑波大学大学院

図書館情報メディア研究科

図書館流通センター図書館経営寄附講座

刊行のことは

近年の地方自治体経営の変化に伴い、いわゆる New Public Management (NPM) の考え方が重視され、地方自治体の組織にそのような新しい経営方法が導入されつつあります。公共図書館等においても、NPM 手法の導入が議論され、市民、地方自治体、企業、NPO の連携による「新しい公共経営」の展開も行われつつあります。

このような状況の中で、株式会社図書館流通センターのご寄附により、新しい公共経営を理解した図書館経営管理者を養成することを狙いとして、平成 18 年度に『図書館流通センター図書館経営寄附講座』を本研究科に設置しました。この寄附講座は 3 年間の予定で教員 2 名を新たに配置してスタートしましたが、本講座の重要性を強く認識された寄附者のご意向により平成 27 年度まで延長する予定です。

本寄附講座設置に伴い、公共経営論、公共サービス論の分野を担当する 2 名の寄附講座教員と本研究科の教員とが連携して、図書館経営管理者の養成を行うべく、「図書館経営管理コース」を開設しました。この 3 年間で 46 名が修了し、そこで得た知識を実際の公共図書館経営等に生かしています。

ところで、我が国の図書館経営における公共経営手法の導入は、まだ十分な発展を遂げているとはいえません。このため実践面での努力、人材養成とともに、公共経営、公共サービスに関する研究を進め、理論、方法論、実践の諸側面での調査、研究を積み重ねることが重要です。そこで、本寄附講座は、図書館を含む公共サービスと公共経営に関する実践的研究を進めることをもう一つの柱としています。

本報告書は、この 3 年間に寄附講座教員として調査、研究に携わってきたく小山永樹准教授（公共経営論担当）><濱田幸夫講師（公共サービス論担当）>の研究成果をまとめたものです。図書館経営管理にかかわる多くの方々にご高覧いただき、教育・研究・実務等の参考にいただければ幸いです。

本研究科では、引き続き「図書館経営管理コース」と、公共経営、公共サービスに関する研究の充実と発展に努めて参ります。最後になりましたが、本寄附講座を設置いただいた株式会社図書館流通センター、および寄附講座の設置・運営にご尽力いただいた関係者の皆様に深くお礼申し上げます。

平成 21 年 3 月

筑波大学 図書館情報メディア研究科長

中山伸一

「地方自治と公立図書館経営」をとりまとめるに当たって

平成 18 年 4 月に筑波大学大学院図書館情報メディア研究科助教授に着任し、3 年間にわたって図書館経営管理コース・公共経営論を担当した。

図書館経営管理コースは、新しい公共経営を理解し、高い経営管理能力を持った図書館経営管理担当者の養成を目的として平成 18 年度に開設されたものであり、その専門科目として新たに設けられた科目の一つが、公共経営論である。

公立図書館は、言うまでもなく地方自治体の組織、行政サービスの一つであり、公立図書館の経営に当たっては、地方自治体のあり方を規定している法制度や、地方自治体を取り巻く情勢を無視することができないことは当然である。現在、地方自治体は、地方分権や市町村合併の進展、厳しい財政状況、新しい公共経営（New Public Management）の動きなど、激しい環境変化の波に直面している。これからの公立図書館の経営管理を担当する職員には、地方行財政に関連する諸制度への理解にとどまらず、このような地方自治体が直面している環境変化について十分に理解し、それに適切に対処していくための能力が求められることになる。

図書館経営管理コースに、「公共」経営論という科目が設けられた背景には、以上のようなことがあったものと理解している。

私の専門は地方自治であり、筑波大学着任後の 3 年間についても、公共経営（特に地方自治体の経営）全般を考えながら、その中に公立図書館の経営を位置づけるとしたらばどのようなことになるのかという視点から、授業や研究を行ってきたつもりである。このことは、上述のような、「公共経営論」という科目が設けられた趣旨にも合致しているものと考えている。

3 年間という年月は、予想していたよりも早く過ぎてしまい、十分な成果が挙げられたとは言い難いが、成果の一部を本冊子にとりまとめた。お読みいただいている皆様の研究に、多少なりとも参考となれば幸いである。

平成 21 年 3 月

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科
准教授 小山 永 樹

目 次

刊行のことば

「地方自治と公立図書館経営」をとりまとめるに当たって

1. 「自治体のサービス提供の効率化 ―指定管理者制度、民間委託などの民間企業の活用―」	3
2. 「日本の教育行政と自治体の役割」	45
3. 公立図書館の経営に関する調査	117
4. 訪問調査	183
①国内	183
②英国	196
③ニュージーランド	204

1. 「自治体のサービス提供の効率化
ー指定管理者制度、民間委託などの
民間企業の活用ー」

自治体のサービス提供の効率化
—指定管理者制度、民間委託などの民間企業の活用—

小山 永樹
筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成18年度は、17年度に引き続き『自治関係の主要な統計資料の英訳』及び『官報自治関係用語日英対照表(追補版)』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を実施しました。また、17年度から検討を進めてきた『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を2つのテーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても検討を開始し、4分野について作成することといたしました。

本事業については、平成19年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成19年 7 月

財団法人自治体国際化協会	理事長	香山 充弘
政策研究大学院大学	学長	八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より5ヵ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成18年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成18年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No. 1～4の全4冊）の作成は、以下の4人の委員を中心にとりまとめられました。

（主査）

大杉 寛 首都大学東京都市教養学部教授

（副査）

石川 義憲 地方職員共済組合理事

緒方 俊則 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

小山 永樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo. 4として、自治体のサービス提供の効率化—指定管理者制度、民間委託などの民間企業の活用—について、小山永樹委員によって執筆されたものです。

自治体の経営資源が制約される今日において、公共サービス提供の効率化方策を講じていくことは大変重要な課題となっていますが、本冊子では、民間企業等の活用という観点からの各種方策について解説されています。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた小山永樹委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成19年7月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

自治体のサービス提供の効率化

－指定管理者制度、民間委託などの民間企業の活用－

小山 永樹

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

1. 公共サービスへの民間企業の活用が求められる背景等

1. 1 自治体のサービス提供の効率化

地方自治体においては、民主的で能率的な行政の確保が図られ、また、地方自治体は、住民の福祉を増進することを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を果たさなければならないこととされている（地方自治法 § 1、§ 1 の 2 ①）。

この趣旨を踏まえて、自治法には、自治体の事務処理についての原則が定められているが、その中の一つが § 2 ⑭であり、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少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。」と規定されている。住民の福祉を増進することは、そもそも自治体の存立の第一義的な目的であり、その事務の処理に当たって住民福祉の増進に努めるべきことは当然の原則といえる。また、地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものである以上、常に能率的かつ効率的に処理されなければならない。すなわち、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことが常に強く要請されているのである。

1. 2 公共サービスへの民間企業の活用の必要性

現在、我が国は、世界的に見ても高い高齢化率、少子化に伴う人口減少等の環境変化に直面しており、家族や地域がこれまで自然に有していた機能が減衰し、保育や介護など地方自治体の公共サービスに対する期待が高まっている。また、犯罪発生件数の増加、自然災害等の頻発などにより安心・安全に生活できる日常生活空間の確保など、地域の公共サービスに対するニーズは高まりを見せている。一方、税収が伸び悩む中で公共投資に係る地方債の償還に追われ、厳しい財政制約が存在するほか、2007年に始まる「団塊の世代」の大量退職による人的制約も存在する。

このように、経営資源が制約される一方で、公共サービスに対する住民ニーズが多様化・高度化するという状況の中、自治体は、これまで以上に公共サービスを効率的に提供していくことが求められているが、今後、行政のみが住民ニーズに対応していくことには質的にも量的にも限界があることが指摘されている。

そもそも「公共」は行政が独占的に担うものではなく、例えば電気、ガス、公共交通やボランティア、PTA活動のように「民」により担われるものも存在している。また、従来行政が担ってきた公共サービスについても、行政でなければ対応し得ないものから、NPOや住民団体、民間企業などでも十分対応し得るものまで様々なレベルが存在する。

このようなことからすると、今後の自治体においては、従来行政が担ってきた部分についても真に行政でなければ対応し得ないもの以外は、NPOや住民団体、民間企業などへ積極的に民間委託等を行ったり、PFIなどの官民協働のための取組を行っていくことが重要と考えられる。

なお、2005年3月に公表された「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―」(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(総務省に設置))においては、このような地域における様々な主体がそれぞれの立場で「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという地域社会像を「新しい公共空間」と表現し、その形成に向けた取組の重要性について指摘しているところである。

1. 3 官業の民間開放の意義

現在、政府においては、「民間にできることは民間に」という原則を基本に、官業の民間開放の取組みが進められている。政府の言う官業の民間開放とは、民間委譲(民営化、譲渡)だけでなく、民間への包括的業務委託、民間参入に向けた環境整備などの取組みを含めた広義の民営化であり、公共サービスの提供に民間企業を積極的に活用するという視点が含まれている。

民間開放を行うことの意義は、規制改革・民間開放推進会議においては、次のように総括されている(中間とりまとめ(2004年8月3日))。

- ① 競争原理の導入を通じて民間の知恵と努力が発揮されることにより、当該事業の効率性・創造性が向上し、より多様で真に国民の求めるサービスの提供等が可能となる。
- ② 社会環境が複雑化し、行政需要が変化・拡大する中で、官は、真に官が行うべき必然性がある業務に特化し、官内部における人的資源等の適正配分を達成すること等により、行財政改革の実を享受することができる。
- ③ 以上の過程で、民間の新しい知恵により、新たなビジネスチャンスを創出して、需要と雇用の拡大等、経済の一層の拡大を図ることができる。

2. 民間企業の公共サービスへの活用手法

地方自治体においても、公共サービスの提供に民間企業を活用する様々な取組が行われているところであるが、本稿では、我が国の自治体において従来から取り組まれている民間委託の他、近年において制度化され、その活用が注目されている指定管理者制度、PFI、市場化テストについて、その概要を解説する。

2. 1 民間委託

1) 民間委託とは

公共部門における外部委託は、経済合理性や政策目的の追求のために、行政の内部事務や住民サービスを、行政の外部に委託するものである。国や地方自治体は、事務・事業を直接処理せず、監督権等の行政責任を果たす上で必要なものを留保した上で、民間企業等の他の諸団体や個人に委託することとなる。地方自治体における民間委託もその一つである。

民間委託の法的性質は、一般的には、民法上の請負契約(§632)や準委任契約(§656)にあたる。また、その他にも、一般廃棄物の収集・運搬・処分等の委託などのように、個別法の枠組みで実施されるものや、地方自治法に基づく公の施設の指定管理者制度など特別の法的枠組みもある。

2) 民間委託の状況

民間委託は、従来より自治体において取り組まれてきているが、総務省の調査によると、最近の民間委託を含めた外部委託の状況については、次の通りである。

①都道府県（2002年12月1日現在）

表1 「都道府県における外部委託の実施状況」

(1) 一般事務の委託

事務事業名	委託率	前回調査時 (平成10年4月) 委託率
本庁舎の清掃	100%	100%
本庁舎の夜間警備	81%	74%
案内・受付業務	53%	53%
電話交換業務	42%	24%
公用車運転	21%	20%
学校給食	72%	68%
学校用務員事務	23%	21%
水道メータ検針	50%	40%
道路維持補修・清掃等	94%	89%
情報処理・庁内情報システム維持	100%	
ホームページ作成、運営	85%	
給与計算事務	53%	

(注) 委託率＝委託している団体数（事務の一部を委託している団体を含む）÷事務事業を行っている団体数×100

(2) 施設の運営事務の委託

施設名	委託率	うち全部委託	前回調査時 (平成10年4月) 委託率	うち全部委託
児童館	100%	63%	67%	50%
養護老人ホーム	100%	75%	100%	58%
温泉健康センター	100%	100%	100%	100%
下水終末処理施設	93%	55%	89%	62%
体育館	98%	84%	98%	82%
陸上競技場	99%	87%	89%	75%
プール	98%	89%	98%	86%
図書館	98%	5%	95%	5%
都市公園	95%	64%	92%	71%
県民会館・公会堂	99%	89%	99%	84%
病院	100%	6%	94%	7%
駐車場・駐輪場	91%	50%	57%	43%
コミュニティーセンター	100%	80%	100%	64%

(注) 委託率＝委託している施設数（運営事務の一部を委託している施設を含む）÷施設の総数×100

うち全部委託＝運営事務の全てを委託している施設数÷施設の総数×100

a) 一般事務

- 一般事務の委託率については、本庁舎の清掃及び情報処理・庁内情報システム維持において100%となっているほか、道路の維持補修・清掃等94%、ホームページ作成・運営85%、本庁舎の夜間警備業務81%などが高い。一方、公用車運転業務21%、学校用務員事務23%、電話交換業務42%などが低い委託率となっている。
- 1998年4月時点の調査と比べると、電話交換業務で18ポイント増、水道メータ検針で10ポイント増など、ほぼ全ての事務で委託実施団体の比率が高まっている。

b) 施設の運営事務

- 施設の運営事務の委託率については、病院100%、県民会館・公会堂99%、陸上競技場99%、図書館98%、都市公園95%など全般的に高いが、うち全部委託の割合は、病院6%、図書館5%など低いものもある。
- 1998年4月時点の調査と比べると、児童館で33ポイント増、駐車場・駐輪場で34ポイント増など、ほぼ全ての事務で委託実施団体の比率が高まっている。

②市区町村（2003年4月1日現在）

表2 「市区町村における事務の外部委託の状況」

(1) 一般事務における委託実施団体の比率

(参考)

事務事業名	市区町村総計	市区町村別							前回調査時（H10.4）委託実施団体の比率市区町村総計
		政令指定都市	中核市	特例市	人口10万以上の市	その他の市	町村	特別区	
本庁舎の清掃	86%	100%	100%	100%	100%	99%	83%	100%	82%
本庁舎の夜間警備	71%	85%	77%	82%	82%	84%	67%	70%	67%
案内・受付業務	20%	85%	69%	76%	60%	42%	8%	91%	19%
電話交換業務	33%	75%	39%	63%	72%	65%	22%	52%	33%
公用車運転	29%	23%	17%	37%	41%	39%	26%	52%	16%
し尿収集	78%	77%	61%	73%	79%	79%	79%	39%	76%
一般ごみ収集	84%	77%	100%	92%	90%	89%	82%	74%	77%
学校給食	44%	92%	69%	72%	74%	63%	38%	83%	37%
学校用務員事務	20%	8%	17%	23%	23%	27%	19%	13%	14%
水道メータ検針	82%	100%	97%	92%	96%	93%	79%	—	75%
道路維持補修・清掃等	67%	100%	97%	92%	93%	78%	62%	100%	50%
ホームヘルパー派遣事業	91%	100%	91%	100%	93%	93%	90%	100%	83%
在宅配食サービス	96%	100%	100%	100%	100%	99%	95%	95%	93%
情報処理・庁内情報システム維持	82%	100%	97%	97%	94%	90%	79%	100%	
ホームページ作成・運営	49%	92%	66%	67%	59%	45%	48%	74%	
給与計算事務	36%	39%	29%	23%	38%	34%	37%	17%	

（注1）委託実施団体の比率＝委託している団体数（事務の一部を委託している団体を含む）÷事務事業を行っている団体数×100

（注2）該当する事務がない場合には、上表中「—」と表記している。

(2) 施設の運営事務における委託実施施設の比率

(参考)

施設名	市区町村総計		政令指定都市		中核市		特例市		人口10万 以上の市		その他の市		町村		特別区		前回調査時 (H10.4)委託実施施設の 比率市区町村 総計	
	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率								
保育所	60%	6%	86%	9%	74%	3%	72%	4%	78%	6%	62%	9%	46%	5%	67%	2%	56%	4%
児童館	71%	30%	98%	82%	76%	45%	87%	45%	82%	25%	67%	23%	54%	16%	80%	12%	66%	24%
養護老人ホーム	70%	29%	82%	41%	100%	40%	88%	36%	82%	37%	77%	28%	61%	26%	100%	100%	66%	27%
温泉健康センター	88%	58%	100%	100%	100%	84%	100%	78%	100%	76%	95%	62%	85%	55%	100%	38%	84%	57%
ごみ処理施設	74%	17%	88%	6%	96%	3%	93%	10%	95%	10%	85%	15%	66%	19%	—	—	60%	14%
下水終末処理施設	92%	36%	99%	16%	98%	14%	94%	24%	98%	23%	97%	31%	90%	39%	—	—	79%	23%
体育館	75%	24%	100%	93%	89%	57%	84%	40%	92%	58%	92%	36%	65%	9%	100%	73%	67%	21%
陸上競技場	75%	30%	100%	82%	100%	68%	81%	51%	95%	49%	85%	42%	63%	15%	94%	47%	65%	25%
プール	76%	34%	89%	84%	95%	73%	96%	56%	95%	59%	90%	43%	63%	15%	100%	66%	66%	28%
公民館	73%	14%	100%	41%	88%	4%	87%	2%	81%	9%	73%	12%	64%	17%	100%	40%	62%	12%
図書館	74%	3%	96%	17%	95%	0%	84%	4%	91%	5%	83%	2%	57%	3%	89%	0%	70%	3%
都市公園	91%	22%	96%	26%	90%	16%	86%	6%	91%	24%	91%	34%	84%	17%	96%	15%	77%	17%
市(区・町・村)民会館・公会堂	88%	41%	98%	67%	99%	54%	94%	47%	99%	67%	98%	51%	80%	30%	87%	51%	80%	29%
病院	90%	4%	100%	5%	97%	9%	100%	0%	100%	5%	97%	4%	84%	3%	—	—	77%	2%
診療所	63%	18%	98%	46%	85%	15%	91%	32%	86%	28%	73%	11%	53%	16%	98%	55%	49%	17%
駐車場・駐輪場	79%	46%	99%	87%	87%	56%	91%	58%	91%	55%	82%	30%	49%	17%	78%	60%	67%	37%
コミュニティセンター	90%	59%	100%	96%	99%	62%	75%	52%	95%	50%	95%	71%	85%	52%	96%	59%	80%	56%

(注1) 委託実施施設の比率＝委託している施設数(運営事務の一部を委託している施設を含む)÷施設の総数×100

うち全部委託実施施設の比率＝運営事務の全てを委託している施設数÷施設の総数×100

(注2) 該当する施設がない場合には、上表中「—」と表記している。

a) 一般事務

- 一般事務における市区町村総計の委託実施団体の比率については、高いものとしては、在宅配食サービス96%、ホームヘルパー派遣91%、本庁舎の清掃86%、一般ごみ収集84%、水道メータ検針及び情報処理・庁内情報システム維持で82%となっている。逆に、比率が低いものとしては、案内・受付業務20%、学校用務員事務20%、公用車運転29%などとなっている。
- 1998年4月時点の調査と比べると、道路維持補修・清掃等が17ポイント増、公用車運転業務が13ポイント増となるなど、ほぼ全ての事務で委託実施団体の比率が高まっている。
- 団体区分別に見ると、概ね団体規模が大きいほど委託実施団体の比率が高い傾向にあり、特に案内・受付業務や電話交換業務、学校給食、水道メータ検針、道路維持補修・清掃等では、市区の委託実施団体の比率は町村に比べかなり高くなっている。

b) 施設の運営事務

- 施設の運営事務における市区町村総計の委託実施施設の比率については、高いものとしては、下水終末処理施設92%、都市公園91%、病院及びコミュニティセンターで90%、温泉健康センター及び市(区町村)民会館・公会堂で88%などとなっている。逆に、比率が低いものとしては、保育所60%、診療所63%などとなっている。

- ・ 1998年4月時点の調査と比べると、ごみ処理施設、都市公園及び診療所が14ポイント増、下水終末処理施設及び病院が13ポイント増となるなど、全ての施設で委託実施施設の比率が高まっている。
- ・ 団体区分別に見ると、町村では、委託実施施設の比率が6割未満の施設項目が5あるのに対し、市区では、ほとんどの施設項目において7割から9割以上の委託実施施設の比率となっているなど、施設全般にわたり町村に比べて市区の委託実施施設の比率が高い傾向にある。

2. 2 公の施設の指定管理者制度

1) 公の施設

公の施設とは、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に地方公共団体が設ける施設をいう（自治法 § 244①）。例えば、保育所、老人福祉センター、体育館、図書館、博物館、公園、市民会館、文化センター、病院などは、一般的に公の施設に該当する。

一方、公の目的で設置されたものであっても、純然たる試験研究機関や庁舎などのように、住民の利用に供することを目的としないものは公の施設には該当せず、また、住民の利用に供する施設でも、競輪場、競馬場など地方公共団体の財政上の必要のための施設や、留置場など社会公共秩序を維持するための施設は公の施設ではない。

2) 指定管理者制度の創設

公の施設は公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的として設置されるものであり、その適正な管理を確保することが必要である。そのため、公の施設の管理に関する事項は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、条例でこれを定めなければならないこととされ（自治法 § 244の2①）、従来の公の施設の管理委託制度においては、受託者は、その受託主体の公共性に着目し、公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人に委託先が限定されてきたところである。

しかしながら、近年では、例えば、スポーツジム等の体育施設、集会スペース、美術館、福祉施設等において、公的主体以外の民間主体においても十分なサービス提供能力が認められる主体が増加しているところである。また、住民ニーズ自体が多様化しており、これらにより効果的、効率的に対応するためには、民間事業者の有するノウハウを活用することが有効であると考えられる。

例えば、公の施設の管理に民間事業者の手法を活用することにより、管理に要する経費を削減すること（例：文化ホールの音響機器等のメンテナンス技術を指定管理者が自ら有することによる経費削減）が可能となり、その結果、当該公の施設の利用料の低料金化が図られたり、利用者の満足度を上げ、より多くの利用者確保しようとする民間経営者の発想を取り入れること（例：スポーツジム施設におけるトレーニングカリキュラムの作成の相談等）で、利用者に対するサービスの向上が期待できるものである。

公の施設の管理のあり方の見直しについては、総合規制改革会議や地方分権改革推進会議でも指摘され、これらを踏まえ、公の施設の適正な管理の確保のため、受託主体の公共性に着目してきた従来の考え方を転換し、管理の受託主体を法律上制限することとせずに、

必要な仕組みを整えた上で、その適正な管理を確保しつつ、住民サービスの質の向上にも寄与するよう自治法の改正が行われ、2003年9月に施行された。

3) 指定管理者制度の概要

地方公共団体は、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は、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該地方公共団体が指定するもの（「指定管理者」という。）に当該公の施設の管理を行わせることができる（自治法 § 244の2③）。この条例には、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めることとされている（同条④）。

①指定管理者の指定

指定管理者制度は、「指定」により、当該公の施設の管理権限を当該指定を受けた者に委任する制度である。指定管理者の範囲については特段の制約を設けておらず、「法人その他の団体」であれば、民間事業者であっても議会の議決を経て指定管理者となることができる。

この「指定」は行政処分的一种であり、契約ではないため、自治法の契約に関する規定の適用はなく、入札の対象とはならない。しかしながら、指定管理者による管理は、「公の施設の目的を効果的に達成するため」のものでなくてはならないことから、その選定に当たっては、当該公の施設の適正かつ効率的な管理を可能とする者でなければならないことは当然であり、申請の方法や選定基準等の指定の手続きは条例で定めなければならない、指定自体も議会の議決を経なければならない。

また、指定は、期間を定めて行うこととされている（自治法 § 244の2⑤）。これは、最少のコストで最大の効果を上げているかなど、指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを地方公共団体が見直す機会を設けることが適切であると考えられたためである。指定の期間については、法令上特段の定めは置かれていないが、合理的な理由もなく長期間の指定を行うことは不適切であり、地方公共団体が施設の目的や実情等を勘案して適切に定めることになる。

②指定管理者の権限

指定管理者は、指定により公の施設の管理権限を委任されるものであり、条例に定めることにより使用許可についても管理権限の一環として行うことが可能となる。この点、清掃や警備等の業務を私法上の契約に従って行う外部委託や、条例を根拠として締結される具体的な委託契約に基づき管理の委託がなされる改正前の管理委託制度とは異なるものである。

一方、地方公共団体自身が設置者としての責任で行うべき基本的な利用条件の設定については、指定管理者に行わせることはできず、管理の基準として条例で定められるべきである。例えば、休館日、開館時間、使用許可の基準、使用制限の要件などである。指定管理者は、条例で定められた条件に沿って具体的な使用許可を行うこととなる。このほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱い等、当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を、管理の基準として定めるべきである。

また、使用料の強制徴収（自治法 § 231の3）、不服申立てに対する決定（自治法 § 244の4）、行政財産の目的外使用許可（自治法 § 238の4④）など、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、指定管理者に行わせることはできない。

③利用料金制

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（自治法 § 244 の 2 ⑧）。利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとされ、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該地方公共団体の承認を受けなければならない（同条⑨）。

利用料金制は、管理委託制度の下で、1991年の地方自治法の改正において、公の施設の管理運営に当たって管理受託者の自立的な経営努力を発揮しやすくし、また、地方公共団体及び管理受託者の会計事務の効率化をも図るために創設されたものであり、指定管理者制度においても、同様の制度とされたところである。

これにより、指定管理者が管理を行うために必要な経費は、①全て利用料金で賄う、②全て設置者たる地方公共団体からの支出金で賄う、③一部を地方公共団体からの支出金で、残りを利用料金で賄う、の3通りの方法が考えられる。

④指定管理者に対する監督

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。

また、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（自治法 § 244 の 2 ⑩）。指定管理者がこ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（同条⑪）。

4）指定管理者制度の導入状況

指定管理者制度は2003年9月の施行であるが、それまで公の施設の管理を委託していた自治体が指定管理者制度に移行するためには、条例の整備や指定管理者の選定等が必要になるため、改正自治法の施行以後3年（2006年9月まで）の間は、従来の管理委託制度を引き続き採ることができる旨の経過措置が設けられた。

総務省の調査によると、この経過措置期間の終了時点における指定管理者制度の導入状況の概要は以下の通りである。

指定管理者制度が導入されている施設数は、都道府県7,083、指定都市5,540、市区町村48,942の合計61,565施設で、都道府県における公の施設数は11,973であるから、都道府県においては59.2%の公の施設に指定管理者制度が導入されている。

その内容は、レクリエーション・スポーツ施設（競技場、野球場、体育館、プールなど）11,330（18.4%）、産業振興施設（展示場施設、開放型研究施設、農産物直売所、観光案内施設など）6,096（9.9%）、基盤施設（駐車場、公園、公営住宅、水道施設、下水終末処理場など）18,798（30.5%）、文化施設（県・市民会館、博物館、美術館など）13,260（21.5%）、社会福祉施設（病院、保育所、老人福祉センターなど）12,081（19.6%）となっている。

指定管理者の性質別に見ると、株式会社・有限会社6,762（11.0%）、財団法人・社団法人

人22,264 (36.2%)、公共団体331 (0.5%)、公共的団体27,718 (45.0%)、NPO法人1,043 (1.7%)、その他3,447 (5.6%) となっている。株式会社・有限会社、NPO法人及びその他を合わせると、全国の11,252施設 (18.3%) で民間企業などが指定管理者となったことになる。

指定期間別の状況は、1年2,217 (3.6%)、2年2,698 (4.4%)、3年29,139 (47.3%)、4年5,681 (9.2%)、5年17,813 (28.9%)、6年278 (0.5%)、7年98 (0.2%)、8年55 (0.1%)、9年99 (0.2%)、10年以上3,487 (5.7%) であった。

2. 3 P F I (Private Finance Initiative)

1) P F I とは

P F I とは、1992年、イギリスにおける「小さな政府」の実現を目指した行政改革推進の中で生まれた公共サービスの提供手法であり、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行うことで、国や自治体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという新しい考え方である。

我が国では、「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」(以下「P F I 法」という。)が1999年9月24日に施行された。また、2000年3月に、P F I の理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が内閣総理大臣によって策定され、P F I 事業の基本スキームが固まっている。さらに、内閣府に設置された民間資金等活用事業推進委員会から、P F I 事業の「実施プロセス」「リスク分担等(注1)」「V F M (注2)」「契約」「モニタリング」に関するガイドラインが順次公表されている。

(注1) 事業を進めていく上では、事故、需要の変動、物価や金利の変動等の経済状況の変化、計画の変更、天災等さまざまな予測できない事態により損失等が発生するおそれ(リスク)がある。P F I では、これらのリスクを最もよく管理できる者がそのリスクを負担する。

(注2) V F M (Value For Money) とは、P F I における最も重要な概念の一つ。支払い(Money)に対して最も価値の高いサービス(Value)を供給するという考え方で、従来の方式と比べてP F I の方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合である。

2) P F I 事業の基本的な仕組み

P F I 事業は、あくまで国や自治体等が発注者となり、公共事業として行うものである。しかしながら、従来型の公共事業が、行政部門が自ら運営・提供することが基本であったのに対し、P F I 事業の場合、民間企業が事業を行う主体となって、自ら資金を調達して施設の設計・建設から維持管理・運営までのサービスを提供し、行政は、提供されるサービスの内容や水準を決定し、サービス内容の水準を保つための監視等を行うこととなる。

① S P C (Special Purpose Company) の設立

提供するサービス内容が施設の設計、建設に加え、施設の維持管理、運営までを広く含んでいるため、P F I 事業に応募しようとする企業は、複数の異業種企業とコンソーシアムを組むケースが多く、また、サービスの安定かつ継続的な提供が求められるため、コンソーシアムに参加する企業の経営状態がP F I 事業に悪影響を与えないように、それぞれ

が出資してPFI事業を実施するための特定目的会社（SPC）を設立することが一般的である。

②SPCへの発注

SPCが国や自治体等と契約を締結して、PFI事業を実施する。

その際、国や自治体等からの事業の発注のあり方として、従来の公共事業では、設計、建設、維持管理、運営という各業務を分割し、個々の事業者に対して年度ごとに発注していたが、PFI事業では、設計、建設、維持管理、運営の全ての業務を長期の契約として一括してSPCに委ねる。さらに、PFI事業では、従来のように細かな仕様まで行政側が定めるのではなく、性能発注といって“性能を満たしていれば細かな手法は問わない”発注方式により業務をSPCに委ねる。これらのことよって民間事業者の創意工夫が発揮され、低廉かつ良質な公共サービスの提供というPFIのメリットが発生することになる。

③プロジェクトファイナンスによる資金調達

SPCは、事業に必要な資金をプロジェクトファイナンス（注3）という融資方法により、金融機関から調達し、PFI事業を実施する。

経営力のないSPCは破綻する可能性があるため、それに備えて、国や自治体等と金融機関は直接協定（注4）という協定を結び、SPCが破綻しないように監視し、破綻した場合でも最後までPFI事業が遂行されるように協議する仕組みを作っている。

（注3）プロジェクトファイナンスとは、企業の信用力に頼らず、事業が生み出す収益力を担保に融資を受ける手法である。

（注4）直接協定（Direct Agreement）とは、民間事業に融資する金融機関と国や自治体等が締結する協定で、PFI事業が円滑に進まなくなった場合に、金融機関が事業に介入する権利等について定める。

3）PFIの事業分野

PFI事業の対象は、PFI法で「公共施設等」（PFI法§2①）として定義されており、以下の通りである。

- ①公共施設 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
- ②公用施設 庁舎、宿舍等
- ③公益的施設等 公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等
- ④その他の施設 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設、研究施設

4）PFI事業の効果

PFI事業により、次のような効果が期待される。

①低廉かつ良質な公共サービスが提供されること

PFI事業では、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用できる。また、事業全体のリスク管理が効率的に行われることや、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に扱うことによる事業コストの削減が期待できる。これらにより、コストの削減、質の高い公共サービスの提供が期待される。

②公共サービスの提供における行政の関わり方の改革

従来、国や自治体等が行ってきた事業を民間事業者が行うようになるため、官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップが形成されていくことが期待される。

③民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資すること

従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者にゆだねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらす。また、他の収益事業と組み合わせることによっても、新たな事業機会を生み出すこととなる。P F I 事業のための資金調達方法として、プロジェクトファイナンス等の新たな手法を取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンス・マーケットの創設につながることも予想される。このようにして、新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待される。

5) P F I 事業の状況

2006年8月末現在におけるP F I 事業の状況は、以下の通りである。

①事業数等

P F I 法に基づいて実施方針を公表済みの事業数は245で、事業費は1兆7606億円に及ぶ。うち123事業は、既にサービスの提供が開始され、運営段階に移行している。

事業主体別に見ると、国が31(12.6%)、地方自治体が186(76.0%)、その他が28(11.4%)と、地方自治体が積極的にP F I 事業に取り組んでいる。

分野別に見ると、教育と文化(文教施設、文化施設等)が78(31.8%)、生活と福祉(福祉施設等)が12(4.9%)、健康と環境(医療施設、廃棄物処理施設、斎場等)が46(18.8%)、産業(商業振興施設、農業振興施設等)が13(5.3%)、まちづくり(道路、公園、下水道施設、港湾施設等)が32(13.1%)、安心(警察施設、消防施設、行刑施設等)が14(5.7%)、庁舎と宿舎(事務庁舎、公務員宿舎等)が25(10.2%)、その他(複合施設等)が25(10.2%)となっている。

②事業方式

P F I には、施設等の所有形態によりいくつかの事業方式があるが、B T O方式が154(62.9%)、B O T方式が41(16.7%)、B O O方式が10(4.1%)、R O方式が7(2.9%)、複合型その他が23(9.4%)となっている。

・B T O (Build Transfer Operate) 方式

＝民間事業者が施設等を建設し、施設等完成直後に国や自治体等に所有権を移転した上で、民間事業者が維持管理及び運営を行う方式

・B O T (Build Operate Transfer) 方式

＝民間事業者が施設等を建設して維持管理及び運営を行い、事業終了後に国や自治体等に施設等の所有権を移転する方式

・B O O (Build Operate Own) 方式

＝民間事業者が施設等を建設して維持管理及び運営を行い、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の方式

・R O (Rehabilitate Operate) 方式

＝民間事業者が施設等を改修した後、維持管理及び運営を事業終了時点まで行う方式

③事業類型

P F I の事業類型には、国や自治体等が民間事業者 서비스에 対価を 支払う サービス 購入型と、民間事業者が施設等の料金収入により建設、運営等を行う独立採算型とがあり、その他に両者を合わせた形態もある。

サービス購入型が148（60.4%）、独立採算型が18（7.3%）となっている。

2. 4 市場化テスト

1) 市場化テストとは

市場化テストとは、ある公共サービスについて、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組みである。この仕組みでは、「官と民が競争を行う」というところに主眼が置かれ、単純に公共サービスを民に任せるというものではない。

競争入札の結果、民が落札した場合には、民営化、民間委託等が行われ、民の創意工夫により公共サービスの質が向上するが、官が落札した場合でも、民との競争の過程を通じて、効率化への取組みを高める。すなわち、市場化テストは、公共サービスの提供に競争環境を作り出すことで、質の向上とコストの削減を目指し、公共サービスの改革を推進する手法である。

諸外国では、英国、米国、オーストラリア等で実施され、公共サービスの維持向上、経費削減に効果を上げている。

我が国においては、2004年3月の規制改革・民間開放推進3カ年計画の閣議決定以後、調査、研究が本格化し、2005年度におけるモデル事業（ハローワーク関連、社会保険庁関連及び行刑施設関連の3分野8事業で実施）の成果も踏まえて法制化がなされ、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下「公共サービス改革法」という。）が2006年7月に施行されている。

2) 市場化テストの全体の流れ

公共サービス改革法には、国の行政機関等と民間事業者との間で公共サービスを実施する者を決定するための官民競争入札の手続きと、民間事業者の間で公共サービスを実施する者を決定するための民間競争入札の手続きとがある。

国が行う官民競争入札・民間競争入札（以下「官民競争入札等」という。）の対象とする業務や廃止の対象とする業務、また、そのために必要な政府が講ずべき措置は、民間事業者や地方公共団体の意見を踏まえ、内閣が公共サービス改革基本方針で閣議決定する。次に、公共サービス改革基本方針に基づき、対象となった公共サービスを所管する各省庁で具体的な実施要項を作成した上で、入札を実施し、落札者を決定する。民間事業者が落札した場合は、例えば、それまで法律により公務員しか担うことができなかった公共サービスであっても、民間事業者が公務員と同様にそのサービスを担うことができるようになるような法律の特例（このような特例の対象となる公共サービスを「特定公共サービス」と呼んでいる。）も、公共サービス改革法には盛り込まれている。

その後、落札者が責任をもって契約（官が落札者となった場合は、実施要項と入札時に作成した提案書）に従って公共サービスを提供することになるが、対象となった公共サー

ビスが適正かつ確実に実施されているか、所管する各省庁は必要な監督を行う。

実施期間の終了に当たっては、実施状況の評価を行い、再度、官民競争入札等を実施するか、廃止するか等、実施期間終了後の公共サービスの実施のあり方の判断を行う。

なお、これらの一連の実施プロセスの透明性、中立性及び公正性を担保するために、有識者から構成される第三者機関（官民競争入札等監理委員会）が必要な関与を行うことになっている。

3) 自治体の市場化テスト

公共サービス改革法における特定公共サービスについて、自治体が官民競争入札等を実施する場合には、同法に規定されている手続きによることとなる。概ね国の手続きと同様であるが、主な相違点としては、自治体の場合、実施期間終了に合わせた評価が義務づけられていないことと、第三者機関として審議会その他の合議制の機関を設置する必要があることがある。

現行の公共サービス改革法には、自治体の業務に関する特定公共サービスとして、「戸籍法に基づく戸籍謄本等の交付の請求の受付及びその引渡し等の業務」のみが規定されている。今後は民間事業者等からの発案を受けて、あるいは、自ら行政改革の視点から市場化テストに臨もうとする自治体からの要望によって、特定公共サービスの追加が行われていく予定である。

特定公共サービス以外の、つまり、民間事業者が落札した場合でも法律の特例措置を講じる必要のない業務については、自治体は、自治法に基づき条例又は規則に手続きを規定すること等により、官民競争入札等を実施することとなる。

(参考文献)

- ・「分権型社会における自治体経営の刷新戦略ー新しい公共空間の形成を目指してー」
(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、2005年3月)
- ・地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会～中間論点整理」(2006年6月)
- ・松本英昭『要説 地方自治法』(ぎょうせい、2007年)
- ・篠原俊博「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」
地方自治 第669号 (ぎょうせい、2003年8月)
- ・地域協働型マネジメント研究会『指定管理者制度ハンドブック』(ぎょうせい、2004年)
- ・武藤博巳編『自治体経営改革』(ぎょうせい、2004年)
- ・稲沢克祐『自治体の市場化テスト』(学陽書房、2006年)

Raising the Level of Efficiency of Public Services
— Use of the Private Sector in such ways as the Designated Manager
System for Public Facilities and Private Sector Consignment—

Nagaki KOYAMA
Associate Professor
Graduate School of Library, Information and Media Studies
University of Tsukuba

Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR)

Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG)
National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

Foreword

The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) and the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) have been working since 2005 on a “Project on the overseas dissemination of information on the local governance system of Japan and its operation”. On the basis of the recognition that the dissemination to overseas countries of information on the Japanese local governance system and its operation was insufficient, the objective of this project was defined as the pursuit of comparative studies on local governance by means of compiling in foreign languages materials on the Japanese local governance system and its implementation as well as by accumulating literature and reference materials on local governance in Japan and foreign countries.

In 2006, continuing from the previous year, we compiled various materials, for example “Statistics on Local Governance (Japanese/English)” and “Glossary on Local Governance Used in Japanese Official Gazettes (Japanese/English) (Supplementary Edition)”, and conducted a search for literature and reference materials concerned with local governance in Japan and overseas to be stored in the Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG). We also finished compiling “Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan” on two themes on which we had been working since 2005, and made a start on a new research project, “Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan”, for which we decided to take up 4 themes.

This project is to be continued in 2007, and we aim to improve the materials so that they will be of real use and benefit to those who are working in the field of local governance.

If you have any comments, suggestions or inquiries regarding our project, please feel free to contact the Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) or the Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG) of the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).

July 2007

Michihiro Kayama
Chairman of the Board of Directors
Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR)
Tatsuo Hatta
President
National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

Preface

This booklet is one of the results of research activities conducted by the Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG) in 2006 as one part of a 5-year project that started in 2005 entitled “Project on the overseas dissemination of information on the local governance system of Japan and its operation”, sponsored by the Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). For the purpose of implementing this project, a “Research committee for the project on the overseas dissemination of information on the local governance system of Japan and its operation” has been set up, and a chief and deputy chiefs with responsibility for the project have been designated from among the members concerned with each research subject.

“Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan” (2006, Volumes 1-4) were written under the responsibility of the following four members.

(Chief)

Satoru Ohsugi, Professor, Faculty of Urban Liberal Arts, Tokyo Metropolitan University

(Deputy Chief)

Yoshinori Ishikawa, Director of the Mutual Aid Association of Prefectural Government Personnel

Toshinori Ogata, Professor, Graduate School of Management, Kagawa University

Nagaki Koyama, Associate Professor, Graduate School of Library, Information and Media Studies, University of Tsukuba

This booklet, the fourth volume of the series, is about raising the level of efficiency of public service provision. It was written by Associate Professor Koyama.

At a time when restrictions are imposed on the various resources necessary for local government management, it is very important that local governments make every effort to improve efficiency in the provision of public services. Against this background, this booklet explains various measures for raising efficiency by means of utilizing the private sector.

We will continue to take up new topics, and add to the series.

Finally, I would like to express my appreciation to Associate Professor Koyama, and also to other members of the research committee for their expert opinions and advice.

July 2007

Hiroshi Ikawa

Chairperson

Research committee for the project on the overseas dissemination of information on the local
governance system of Japan and its operation

Professor

National Graduate Institute for Policy Studies

Raising the Level of Efficiency of Public Services

— Use of the Private Sector in such ways as the Designated Manager System for Public Facilities and Private Sector Consignment—

Nagaki KOYAMA,
Associate Professor

Graduate School of Library, Information and Media Studies, University of Tsukuba

1. Background of Need to Use the Private Sector for Public Services

1.1. Raising the efficiency of public services

Democratic and efficient administration is aimed for local public bodies, and local public bodies are expected to fulfill their administrative functions in the local community in an autonomous and comprehensive manner, with the primary aim of promoting the welfare of residents (Local Autonomy Law §1, §1-2①).

Based on this, the Local Autonomy Law prescribes principles regarding the administrative processes of local public bodies, one of which is §2④, which states that "In their execution of administrative processes, local public bodies shall aim to achieve the greatest possible effects while minimizing costs, as they work to promote the welfare of residents. The promotion of the welfare of residents is the primary *raison d'être* of local public bodies, and thus it is only natural that local public bodies should endeavor to promote the welfare of residents in the process of fulfilling their administrative functions. And local governments being entities that are run under the responsibility of residents and through their sponsorship, they must be administered in an efficient and effective way. In other words, "achieving the greatest possible effects while minimizing costs" is a standing imperative.

1.2. Necessity of Use of the Private Sector for Public Services

Even by international standards, Japanese society currently faces major changes due to its rapidly aging society and dwindling population. As the functions traditionally fulfilled by the family and local community decline, public services of local public bodies such as child care and nursing care for the elderly are the object of increasing expectations. Further, needs for local public services, such as the guarantee of a daily living space in which one can live with peace of mind and safety, are rising in the face of the increased crimes and incidence of natural disasters, etc. On the other hand, amidst stagnating tax revenue, local governments are under severe fiscal constraints and struggle to repay local government loans for public investments. Further adding to their hardships is the looming personnel crisis owing to the mass retirement of the baby boom generation starting in 2007.

Thus, management resources are being squeezed, and residents' needs for public services are growing increasingly diverse and advanced, so local public bodies are called upon to render public services more efficiently than ever, and it is pointed out that the ability of meeting residents' needs solely through public administration capabilities is subject to limits, both qualitative and

quantitative.

In the first place, "public" services are not meant to be solely performed by the government. A number of services, such as power, gas, public transportation, as well as volunteer activities and PTA activities, are actually offered by the "private" sector. Further, even public services that have traditionally been the charge of the government include various levels, ranging from services that can be handled only by the government, to services that can be fully assumed by NPOs, citizen groups, private sector enterprises, etc.

Based on the above, it is thought that, the public sector's role should be administrative-specific by handling only tasks which are beyond the private sector's capacity, so local public bodies will need to actively consign the delivery of services to NPOs, citizen groups, private sector enterprises, and so on, or to take steps for cooperation between the public and the private sector, including PFI.

The "Reform Strategy for Local Administration in a Decentralized Society—Aiming to Create a New Public Space— (Study Group on Reforms of the Administration of Local Administration Organizations for a Decentralized Society) (established within the Ministry of Internal Affairs and Communications)," announced in March 2005, expresses the state of local communities providing various public services suited for the community based on adequate benefits and obligations, through various entities taking charge of "public" services from their respective standpoints, as a "new public space," and points out the importance of taking action toward the formation of such a space.

1.3. Significance of the Opening of Government-Driven Markets to the Private Sector

Currently, the government is promoting the private sector's participation in public services, based on the principle of "transfer what the private sector can do to the sector." The opening of government-driven markets to the private sector, as the term is used by the government, is not limited to private sector consignment (privatization, transfer), but encompasses privatization in the broad sense of the word, including comprehensive subcontracting to the private sector and environmental preparations for private sector entry, and includes the viewpoint of actively using private sector enterprises for the provision of public services.

The significance of such opening of government -driven markets to the private sector is summarized as follows by the Council for the Promotion of Regulatory Reform (outline of the interim summary, as of August 3, 2004).

<1> The introduction of the principle of market mechanism helps the private sector to demonstrate its ingenuity and effort, which improves the efficiency and creativity of services as well as enabling a diverse range of citizen-oriented services.

<2> Reflecting the ever-complicated social climate and the transition and expansion of administrative demands, administrative operations should be more demand-specific and more appropriate allocation of government employees should be exercised so that the success of financial and administrative reform is fully appreciated.

<3> The practicing of the above in favor of applying the private sector's innovative ideas

encourages the creation of new business opportunities leading to the expansion of demands and employment opportunities, thus furthering economic revitalization.

2. Methods for the Utilization of Private Sector Enterprises for Public Services

While local public bodies engage in various activities that use private sector enterprises for the provision of public services, this paper overviews the designated manager system for public facilities, PFI, and market testing, which have recently been institutionalized and whose use is garnering attention, in addition to private sector consignment conventionally engaged in by Japan's local public bodies.

2.1. Private Sector Consignment

1) What is private sector consignment?

Outsourcing in the public sector consists in consigning office works and resident services to entities outside the public sector in the pursuit of economic rationality and policy aims. The national and local government consign to private sector enterprises, other organizations, or individuals, office works and operations, not taking a direct role in their execution and instead retaining administrative responsibility in the form of supervisory authority.

The legal nature of private sector consignment is generally covered by contract for work (§632) and quasi –mandate contract (§656) under the Civil Code. Additionally, there are items that are implemented in special legal frameworks, such as the delegation of general refuse collection, transportation, and disposal, as well as specific legal frameworks such as the designated manager system for public facilities based on Local Autonomy Law.

2) Status of private sector consignment

Private sector consignment has been practiced by local public bodies for a long time. The findings of a survey by the Ministry of Internal Affairs and Communications, on the current status of outsourcing, including recent private sector consignment, are presented below.

<1> Prefectural governments (as of December 1, 2002)

Table 1 Status of Outsourcing by Prefectural Governments

(1) Outsourcing in General Office Work

Type of Office Work	Percentage of Outsourcing	Percentage of Outsourcing in Previous Survey (April 1998)
Cleaning of Main Government Building	100%	100%
Night Security of Main Government Building	81%	74%
Reception/Information Desk	53%	53%
Telephone Switchboard Operation	42%	24%
Official Cars Driving	21%	20%
School Lunch	72%	68%
School Caretaker	23%	21%
Waterworks Meter Reading	50%	40%
Road Maintenance, Repair and Cleaning	94%	89%
Data Processing/Computer System Maintenance within Government Building	100%	
Website Editing/Operation	85%	
Salary Calculation	53%	

Note: Percentage of Outsourcing = Number of Outsourcing Groups (including groups contracted to do part of the work) \div Number of Groups Doing the Office Work \times 100

(2) Outsourcing of Operation of Facilities

Type of Facility	Percentage of Outsourcing	Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage of Outsourcing Facilities in Precious Survey (April 1998)	Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee
Children's Halls	100%	63%	67%	50%
Nursing Homes for Aged	100%	75%	100%	58%
Hot Springs Health Centers	100%	100%	100%	100%
Sewerage Final Handling Facilities	93%	55%	89%	62%
Gymnasiums	98%	84%	98%	82%
Track and Field Grounds	99%	87%	89%	75%
Swimming Pools	98%	89%	98%	86%
Libraries	98%	5%	95%	5%
City Parks	95%	64%	92%	71%
Civic Halls/Auditoriums	99%	89%	99%	84%
Hospitals	100%	6%	94%	7%
Parking Lots/Bicycle Parking Lots	91%	50%	57%	43%
Community Centers	100%	80%	100%	64%

Note: Percentage of Outsourcing = Number of Outsourcing Facilities (including facilities contracted to do part of the work) \div Total Number of Facilities \times 100

Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee = Number of Facilities

Outsourcing All of the Work \div Number of Facilities \times 100

a) General office work

• Regarding the percentage of consignment of general office work, the following categories boast high percentages: cleaning of main government building and data processing / computer system maintenance within government buildings (100%), road maintenance, repair and cleaning (94%), website editing / operation (85%), and night security of main government building (81%). On the other hand, the percentages are low for the following categories: Official cars driving (21%), school caretaker(23%), telephone switchboard operation (42%).

• Compared with the previous survey conducted in April 1998, the percentage of consignment rose in almost all categories, with telephone switchboard operation and waterworks meter reading, among others, gaining 18 points and 10 points, respectively.

b) Operation of facilities

• Regarding the percentage of consignment of facility operation, the level is generally high, including 100% for hospitals, 99% for civic halls/auditoriums, 99% for track and field grounds, 98% for libraries, and 95% for city parks. However, full consignment is low, standing at just 6% for

hospitals and 5% for libraries.

• Compared with the previous survey conducted in April 1998, the percentage of consignment rose in almost all categories, with children's halls and parking lots/bicycle parking lots gaining 33 and 34 points, respectively.

<2> Municipal governments (as of April 1, 2003)

Table 2 Status of Outsourcing by Municipal Governments

(1) Outsourcing in General Office Work

(Reference)

Type of Office Work	Municipality Total	Designated City	Core City	Special Case City	City with Population of 100,000 or More	Other City	Town/Village	Special Ward	Municipality Total Percentage of Outsourcing Groups in Previous Survey (April 1998)
Cleaning of Main Government Building	86%	100%	100%	100%	100%	99%	83%	100%	82%
Night Security of Main Government Building	71%	85%	77%	82%	82%	84%	67%	70%	67%
Reception/Information Desk	20%	85%	69%	76%	60%	42%	8%	91%	19%
Telephone Switchboard Operation	33%	75%	39%	63%	72%	65%	22%	52%	33%
Official Cars Driving	29%	23%	17%	37%	41%	39%	26%	52%	16%
Human Waste Collection	78%	77%	61%	73%	79%	79%	79%	39%	76%
General Garbage Collection	84%	77%	100%	92%	90%	89%	82%	74%	77%
School Lunch	44%	92%	69%	72%	74%	63%	38%	83%	37%
School Caretaker	20%	8%	17%	23%	23%	27%	19%	13%	14%
Waterworks Meter Reading	82%	100%	97%	92%	96%	93%	79%	-	75%
Road Maintenance, Repair and Cleaning	67%	100%	97%	92%	93%	78%	62%	100%	50%
Home Helper Dispatch	91%	100%	91%	100%	93%	93%	90%	100%	83%
Meals Home Delivery Service	96%	100%	100%	100%	100%	99%	95%	95%	93%
Data Processing/Computer System Maintenance within Government Building	82%	100%	97%	97%	94%	90%	79%	100%	
Website Editing/Operation	49%	92%	66%	67%	59%	45%	48%	74%	
Salary Calculation	36%	39%	29%	23%	38%	34%	37%	17%	

Note1: Percentage of Outsourcing= Number of Outsourcing Groups (including groups contracted to do part of the work) ÷ Number of Groups Doing the Office Work × 100

Note2: If there is no applicable service, this is illustrated in the above chart with the mark "-".

(2) Outsourcing of Operation of Facilities

Type of Facility	Municipality Total		Designated City		Core City		Special Case City		City with Population of 100,000 or More		Other City		Town/Village		Special Ward		Percentage of Outsourcing in Previous Survey (April 1998)	
	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsourcee	
Nursery Schools	60%	6%	86%	9%	74%	3%	72%	4%	78%	6%	62%	9%	46%	5%	67%	2%	56%	4%
Children's Halls	71%	30%	98%	82%	76%	45%	87%	45%	82%	25%	67%	23%	54%	16%	80%	12%	66%	24%
Nursing Homes for the Aged	70%	29%	82%	41%	100%	40%	88%	36%	82%	37%	77%	28%	61%	26%	100%	100%	66%	27%
Hot Springs Health Centers	88%	58%	100%	100%	100%	84%	100%	78%	100%	76%	95%	62%	85%	55%	100%	38%	84%	57%
Garbage Handling Facilities	74%	17%	88%	6%	96%	3%	93%	10%	95%	10%	85%	15%	66%	19%	—	—	60%	14%
Sewerage Final Handling Facilities	92%	36%	99%	16%	98%	14%	94%	24%	98%	23%	97%	31%	90%	39%	—	—	79%	23%
Gymnasiums	75%	24%	100%	93%	89%	57%	84%	40%	92%	58%	92%	36%	65%	9%	100%	73%	67%	21%
Track and Field Grounds	75%	30%	100%	82%	100%	68%	81%	51%	95%	49%	85%	42%	63%	15%	94%	47%	65%	25%
Swimming Pools	76%	34%	89%	84%	95%	73%	96%	56%	95%	59%	90%	43%	63%	15%	100%	66%	66%	28%
Public Halls	73%	14%	100%	41%	88%	4%	87%	2%	81%	9%	73%	12%	64%	17%	100%	40%	62%	12%
Libraries	74%	3%	96%	17%	95%	0%	84%	4%	91%	5%	83%	2%	57%	3%	89%	0%	70%	3%
City Parks	91%	22%	96%	26%	90%	16%	86%	6%	91%	24%	91%	34%	84%	17%	96%	15%	77%	17%
Civic (Ward/Town / Village) Hall/ Auditorium	88%	41%	98%	67%	99%	54%	94%	47%	99%	67%	98%	51%	80%	30%	87%	51%	80%	29%
Hospitals	90%	4%	100%	5%	97%	9%	100%	0%	100%	5%	97%	4%	84%	3%	—	—	77%	2%
Clinics	63%	18%	98%	46%	85%	15%	91%	32%	86%	28%	73%	11%	53%	16%	98%	55%	49%	17%
Parking Lots/ Bicycle Parking Lots	79%	46%	99%	87%	87%	56%	91%	58%	91%	55%	82%	30%	49%	17%	78%	60%	67%	37%
Community Centers	90%	59%	100%	96%	99%	62%	75%	52%	95%	50%	95%	71%	85%	52%	96%	59%	80%	56%

Note1: Percentage of Outsourcing Facilities= Number of Outsourcing Facilities (including facilities contracted to do part of the work) ÷ Total Number of Facilities × 100

Percentage Out of Which Facilities are Completely Operated by Outsource =Number of Facilities Outsourcing All of the Work ÷ Total Number of Facilities × 100

Note2: If there is no applicable service, this is illustrated in the above chart with the mark "-".

a) General office work

Regarding the total percentages of general office work consigned by cities, wards, towns and villages, the following categories boast high percentages: Meals home delivery service (96%), home helper dispatch (91%), cleaning of main government buildings (86%), general garbage

collection (84%), and waterworks meter reading, data processing/computer system maintenance within government buildings (82%). On the other hand, the percentages are low for the following categories: Reception/information desk work (20%), school caretaker (20%), and official cars driving (29%).

- Compared with the previous survey conducted in April 1998, the percentage of consignment rose in almost all categories, with road maintenance, repair and cleaning going up 17 points and official cars driving 13 points.

- Viewed by category of local public body, by and large, the larger the body, the higher the consignment percentage. Particularly for the reception/information desk work, telephone switchboard operation, school lunch, waterworks meter reading, road maintenance, repair and cleaning, the percentage of outsourcing was considerably higher for cities and wards compared to towns and villages.

b) Operation of facilities

- Regarding the percentage of outsourcing groups for facility operation by cities, wards, towns and villages, the level is high for the following categories: Sewerage final handling facilities (92%), city parks (91%), hospitals and community centers (90%), hot springs health centers and civic (ward/town/village) halls/auditoriums (88%). On the other hand, the percentage is low for nursery schools (60%) and clinics (63%).

- Compared with the previous survey conducted in April 1998, the percentage of all outsourcing groups rose, including 14 points for garbage handling facilities, city parks and clinics, and 13 points for sewerage final handling facilities and hospitals.

- Viewed by category of local public body, the percentage of outsourcing at the city and ward level tends to be higher than at the town and village level, with the percentage of outsourcing groups being lower than 60% in 5 facility categories at the town and village level, while at the city and ward level, the percentage of outsourcing is between 70% and 90% in almost all facility categories.

2.2. Designated Manager System for Public Facilities

1) Public facilities

Public facilities are facilities provided by local public bodies for the purpose of promoting the welfare of residents through the use of these facilities (Local Autonomy Law§244①). These are general public facilities such as nursery schools, elderly welfare centers, gymnasiums, libraries, museums, parks, civic halls, cultural centers, and hospitals.

On the other hand, facilities that are not designed for the use of residents even though they have been built for public purposes, such as facilities of pure research organizations and government office buildings, are not comprised in the public facilities category. Further, facilities operated for the fiscal requirements of local public bodies, such as bicycle race tracks and horse race tracks, as well as facilities for maintaining public law and order, such as detention centers, are not regarded as public facilities.

2) Establishment of designated manager system for public facilities

Public facilities are established for the purpose of offering services to a large number of residents on an equal basis for the public interest. Adequate operation of such facilities is required. Therefore, items related to the operation of public facilities require specification through bylaws except for items specified by laws or related government ordinances (Local Autonomy Law §244-2 ①), and under the former public facility operation consignment system, eligible outsourcees were selected through focus on their public nature, and were limited to public bodies, quasi-public bodies, and government-sponsored corporations defined by government ordinance.

However, in recent years, an increasing number of private-sector entities have been recognized as having sufficient capability to offer services at physical education facilities such as sport gyms, meeting spaces, museums, welfare facilities, etc. Moreover, citizen needs themselves are becoming increasingly diversified, and using the know-how of private sector entities is thought to be an effective way to efficiently and effectively meet such needs.

For example, it is possible to cut management expenses by using techniques of private sector entities for the operation of public facilities (for example, cost reductions achieved by the designated manager himself having maintenance techniques for acoustic equipment used in cultural halls). In turn, these savings can be passed on to users in the form of cheaper admission fees, thereby increasing user satisfaction. Further, by incorporating the ideas of private sector manager seeking to secure a larger user base (for example, establishing counselors to help users design personalized training programs at sport gyms), great improvements in the services offered to users can be expected.

The need to reform the whole public facility management system has been pointed out at the Council for Regulatory Reform and at the Council for Decentralization Reform, and based on this, the revised Local Autonomy Law which established the designated manager system took effect in September 2003. The new system contributes to the improvement of the quality of resident services while securing appropriate operation by establishing the required system with no restrictions on the outsourcees, which is a major shift from the conventional approach that focused on the public nature of potential outsourcees and placed legal restrictions on eligible operation outsourcees.

3) Overview of designated manager system for public facilities

A local public body, when it considers this system necessary to efficiently achieve the purposes of establishing a given public facility, may designate a manager (corporation or other body (It is called "designated manager".)) and make the designated manager operate that public facility based on the prescriptions of bylaws (Local Autonomy Law §244-2③). These bylaws prescribe the procedure for specifying the designated manager, the standard of operation performed by the designated manager, the operation scope and other required items (Local Autonomy Law §244-2④).

<1> Designation of designated manager

The designated manager system for public facilities is a system whereby the right to operate a given public facility is delegated, through "designation," to an entity who has received this

designation. No particular limitations are placed on the scope of the designated manager, and as long as it is a "corporation or other body," it may become a designated manager through assembly's resolution, even if it is a private sector business.

This "designation" is a type of administrative disposal and does not form a contract, and thus is not applicable to contracts and tendering procedures. However, since operation by a designated manager must be done "to efficiently achieve the purposes of that public facility," the selection of the designated manager must naturally be done based on the appropriateness of the public facility operation as well as ability to perform efficient operation, and the designation procedure, including the application method, selection criteria, and so on, must be established by the local government bylaw, and the designation itself must pass assembly's resolution.

Further, the period of validity of the designation must also be specified (Local Autonomy Law §244-2⑤). This is due to the fact that it is considered appropriate to give the local public body the opportunity to review whether operation by the designated manager is being adequately performed from the viewpoint of maximizing effects at minimal cost. No particular provisions regarding the designation period are provided, but setting a long designation period for no rational reason is inappropriate, and the local public body should set this period adequately based on consideration of the purposes of the facility, existing conditions, and so on.

<2> Authority of the designated manager

A designated manager is delegated the authority to operate a given public facility through designation, and is entitled to allow usage of the facility as part of the conferred operation authority as prescribed in the bylaws. This point differs from the consignment under which tasks such as cleaning and security are outsourced according to a private law contract, or the operation consignment system before the reform, under which operations were consigned based on a concrete outsourcing contract concluded based on bylaws.

On the other hand, the basic usage conditions that are to be applied must be established under the responsibility of the local public body itself, as the installer cannot delegate them to the designated manager, and they must be specified in the bylaws as operation standards. Such basic usage conditions include for example closed days, operating hours, usage permission criteria, and usage restrictions. The designated manager is to administer usage permission according to the conditions specified in the bylaws. In addition, basic items for the conduct of management that are considered essential from the viewpoint of the proper operation of that public facility, such as the handling of personal information acquired in the course of operation, must also be specified as operation standards.

Further, the authority of the head of local public body as fixed by laws and regulations, such as compulsory collection of usage fees (Local Autonomy Law §231-3), decisions regarding appeals of dissatisfaction (Local Autonomy Law §244-4), and authorization of the use of administrative assets for other than their purposes (Local Autonomy Law §238-4④), cannot be passed on to the designated manager.

<3> Usage fee system

Local public bodies may make the designated manager collect fees for the use of the public

facility under management as the income of the designated manager when this is deemed appropriate (Local Autonomy Law §244-2⑧). The usage fees are determined by the designated manager based on the prescriptions of bylaws, except when this is considered contrary to the public interest, and the designated manager must receive the prior approval of the local public body regarding the proposed usage fee (Local Autonomy Law §244-2⑨).

The usage fee system was established in the revised Local Autonomy Law of 1991 under the operation consignment system, to facilitate the demonstration of autonomous management efforts by the outsourced operator with regard to the operation of the public facility, and to promote more efficient accounting by the local public body and outsourced operator. A similar usage fee system is employed under the designated manager system.

As a result, the budget required for performing operation by the designated manager can be procured in one of the following three ways: 1) Entirely from usage fees, 2) Entirely from disbursements by the installer (local public body), or 3) Partly from disbursements by the local public body, with the rest provided by usage fees.

<4> Supervision of designated managers

The designated manager must prepare a business report regarding the operation of the public facility under management after each fiscal year is over, and submit this report to the local public body that installed the public facility in question.

Moreover, to insure adequate operation on the part of the public facility by its designated manager, the head or committee of the local public body has authority to request that the designated manager submit reports on the operation and accounting, to investigate the implementation or to issue directions as required (Local Autonomy Law §244-2⑩). If continuation of operation by that designated manager is deemed undesirable due to the designated manager's to follow these directions or some other valid reason, the local public body can cancel the designation, or else order the cessation of management work in its entirety or in part after a given period of time (Local Autonomy Law §244-2⑪).

4) Introduction status of designated manager system for public facilities

The designated manager of public facilities system went into effect in September 2003, but in order for local public bodies, which heretofore consigned the operation of public facilities, to switch to the designated manager system, an interim measure was established to the effect that the existing operation consignment system can continue to be employed during the three year period (until September 2006) following the implementation of the revised Local Autonomy Law, in view of the need to draft the required bylaws, select designated managers, and so on.

According to a survey conducted by the Ministry of Internal Affairs and Communications, the status of the introduction of designated manager system as of the end of the period of said interim measure is as follows.

Facilities into which the designated manager system was introduced, numbered a total of 61,565, which breaks down into 7,083 in prefectures, 5,540 in designated cities, and 48,942 in

cities, wards, towns and villages. As there are 11,973 public facilities in prefectures, the designated manager system was introduced into 59.2% of the prefectural public facilities.

The breakdown by type is as follows: 11,330 (18.4%) facilities for recreation and sport (athletic fields, baseball fields, gymnasiums, pools, etc.), 6,096 (9.9%) for industry promotion (exhibition facilities, open-type research facilities, farm stands, tourist information facilities etc.), 18,798 (30.5%) for infrastructure (parking facilities, parks, public housing, water utilities, sewerage final handling facilities, etc.), 13,260 (21.5%) for culture (civic halls, museums, fine-art museums, etc.), 12,081 (19.6%) for social welfare (hospitals, child-care centers, welfare centers for the elderly, etc.).

Classified by type of manager, joint-stock corporations and limited liability companies account for 6,762 (11.0%), foundations and incorporated associations for 22,264 (36.2%), public bodies for 331 (0.5%), quasi-public bodies for 27,781 (45.0%), NPOs for 1,043 (1.7%), and others for 3,447 (5.6%). The total of joint-stock corporations, limited liability companies, NPOs and others numbers 11,252, which means that 18.3% of the total number of the facilities into which the designated manager system was introduced is operated by private sector businesses.

The status by designated period is as follows: 1 year for 2,217 (3.6%), 2 years for 2,698 (4.4%), 3 years for 29,139 (47.3%), 4 years for 5,681 (9.2%), 5 years for 17,813 (28.9%), 6 years for 278 (0.5%), 7 years for 98 (0.2%), 8 years for 55 (0.1%), 9 years for 99 (0.2%), 10 years or longer for 3,487 (5.7%).

2.3. Private Finance Initiative (PFI)

1) What is PFI?

PFI is a method of offering public services that was born in 1992 as part of administrative reforms aiming to achieve a "small government" in the U.K. This constitutes a new approach that seeks to provide public services more efficiently and effectively than through direct implementation by the national or local governments, through the use of private sector funds, managerial capabilities, and technical expertise for the construction, maintenance, operation, etc., of public facilities.

In Japan, the Law Regarding the Promotion of Construction of Public Facilities, their Management and /or the Provision of Related Services Using Private Capital and Other Resources Provided by the Private Sector (hereunder, PFI Law) went into effect on September 24, 1999. Further, a Basic Policy outlining the PFI concept and its realization method was formulated by the Prime Minister in March 2000, setting in place the basic scheme for PFI enterprise. Moreover, a string of guidelines on "Implementation Processes," "Risk Allocation"^{Note 1}, "VFM"^{Note 2}, "Contracts," and "Monitoring" have been announced by the Committee for the Promotion of Private Finance Initiative established in the Cabinet Office.

Note 1: The promotion of any enterprise entails an element of risk owing to the possibility of various unforeseeable events, including accidents, changes in economic conditions such as fluctuations in demand, fluctuations in commodity prices and interest rates, as well as changes in

plans and natural disasters. Under the PFI system, the entity most capable of handling such risks bears these risks.

Note 2: VFM (Value For Money) is one of the major concepts of PFI. Under this concept, the most valuable services are to be delivered in exchange for money. VFM is the ratio indicating the extent to which total operating expenses can be curtailed by PFI compared with the traditional system.

2) Basic mechanism of PFI project

Under the PFI system, projects are ordered by the national or local government, and such projects are executed as public projects. However, whereas traditionally public projects were basically operated and offered by administrative departments, in the case of PFI the private sector is in charge of carrying out the project and responsible for offering a range of services, from raising its own funds and planning and constructing the facility in question, to maintaining and managing that facility, while the government determines the contents and level of the services to be offered and carries out supervision to maintain the level of services.

<1> Establishment of Special Purpose Company (SPC)

As the services to be offered cover a wide range from the planning and construction of the facility to the maintenance and management of the facility, the companies that apply for PFI projects in many cases form consortiums bringing together various companies belong to different industries. Moreover, since the stability and the continuous delivery of services are required, it is common for each company to establish with its own capital a special purpose company (SPC) for implementation of the PFI projects, in order to insure that the financial standing of the companies participating in the consortium does not adversely affect the PFI project.

<2> Placement of order with SPC

An SPC concludes a contract with the national or local government and carries out the PFI project.

Under the traditional public works system, order placement by the national or local government entailed dividing the work into its various constituent tasks, such as planning, construction, maintenance, and management, and placing orders for these tasks with various businesses each fiscal year. By contrast, under the PFI system, all tasks, such as planning, construction, maintenance, and management, are delegated to the SPC in the form of a long-term contract. Moreover, under the PFI system, the national or local government do not fix specifications down to the fine details as under the traditional system, instead delegating the entire project to the SPC on the base of "performance ordering," under the concept that "the detailed methodology is no object as long as the required performance is met." Through the above, the private sector has free reins to demonstrate originality and ingenuity, thereby achieving the merits of PFI, namely the delivery of high-quality public services at low cost.

<3> Financing through project finance

The SPC implements the PFI enterprise by securing the funds required for the project from financial institutions through the funding method called project finance^{Note 3}.

As a safety measure against the possibility of a bankruptcy of an SPC without management

capabilities, the national or local government and a financial institution conclude a contract known as a "direct agreement"^{Note 4}, creating a system to monitor the SPC to insure that it does not go under, and to confer that implementation of the PFI project may continue even if the SPC does collapse.

Note 3: Project finance is a method whereby the earning capacity of a project is used as collateral for funding the project, as a way to avoid dependence on the creditworthiness of a company.

Note 4: A direct agreement is an agreement concluded between the financial institution that funds a private sector and the national or local government, giving the financial institution the authority to intervene in the affairs of the private sector in the event that the PFI project runs into problems.

3) PFI project fields

The subject of PFI projects is defined as "public facilities, etc." under the PFI Law (PFI Law §2①), as follows.

<1> Public facilities

Roads, railroads, ports, airports, rivers, parks, waterworks, sewage lines, industrial waterworks, etc.

<2> Official facilities

Government buildings, public dormitories, etc.

<3> Public interest facilities

Public housing, educational and cultural facilities, garbage handling facilities, medical facilities, social welfare facilities, relief and rehabilitation facilities, parking lots, underground malls, etc.

<4> Other facilities

Information and telecommunication facilities, heat supply facilities, new energy facilities, recycling facilities (except garbage handling facilities), tourist facilities, research facilities

4) Impact of PFI projects

PFI projects are expected to yield the following effects.

<1> Provision of high-quality public services at low cost

PFI projects allow the use of the management know-how and technical expertise of private sector. They also hold the promise of efficient risk management for entire projects, as well as reductions in project costs through integrated handling of planning, construction, maintenance, and part or all of management. As a result, cost reductions and the provision of high-quality public services are expected.

<2> Reform in government's approach to the delivery of public services

As projects traditionally administered by the national or local government are transferred to the private sector, the emergence of a new form of government-private sector partnership based on adequate sharing of roles between the government and private sector is expected.

<3> Contribution to economic revitalization through the creation of business opportunities in the

private sector

As projects traditionally administered by the national or local government are transferred to the private sector, new business opportunities are thus created for the private sector. Further new business opportunities can also be created through combination with other profit-earning businesses. The adoption of new funding methods for PFI projects such as project finance is expected to strengthen the financial environment and lead to the creation of new financial markets. Thus positive impacts in the form of the creation of new industries and the promotion of economic structural reforms are expected.

5) PFI project status

The status of PFI project as of the end of August 2006 was as follows.

<1> Number of projects etc.

PFI projects with formally announced enforcement policies based on the PFI Law numbered 245, with project expenses totaling 1.7606 trillion yen. Out of this total, 123 projects had already moved into the operation stage and begun delivering services.

Broken down by project implementing body, the national government accounted for 31 projects (12.6%), local public bodies for 186 (76.0%), and others for 28 (11.4%). Thus local public bodies can be seen to be actively adopting the PFI system.

Broken down by field, education and culture (educational facilities, cultural facilities, etc.) accounted for 78 projects (31.8%), life and welfare (welfare facilities, etc.) for 12 projects (4.9%), health and environment (medical facilities, garbage handling facilities, funeral halls, etc.) for 46 projects (18.8%), industry (industrial promotion facilities, agricultural promotion facilities, etc.) for 13 projects (5.3%), urban development (roads, parks, sewage facilities, port facilities, etc.) for 32 projects (13.1%), security (police facilities, firefighting facilities, prison facilities, etc.) for 14 projects (5.7%), government buildings and public dormitories (administrative buildings, housing for government workers, etc.) for 25 projects (10.2%), and others (multi-purposes facilities, etc.) for 25 (10.2%).

<2> Project method

The PFI project encompasses a number of different project methods according to the type of ownership of facilities, etc., with the BTO method accounting for 154 of the projects (62.9%), the BOT method for 41 projects (16.7%), the BOO method for 10 projects (4.1%), the RO method for 7 projects (2.9%), and mixed-type and other methods for 23 projects (9.4%).

• BTO (Build Transfer Operate) method

The private sector builds the facility, and immediately following building completion, ownership is transferred to the government, with the private sector responsible for maintenance and operation of the facility.

• BOT (Build Operate Transfer) method

The private sector builds, maintains, and operates the facility, and upon the end of the project, ownership of the facility is transferred to the government.

• BOO (Build Operate Own) method

The private sector builds, maintains, and manages the facility, and upon the end of the project, the private sector scraps and clears the building.

- RO (Rehabilitate Operate) method

After rehabilitating a facility, the private sector performs maintenance and management of that facility until the end of the project.

<3> Project categories

PFI project categories include the service purchase type, whereby the government remunerates the private sector for services, the self-supporting accounting type, whereby the private sector builds and manages the facility using fee receipts, and the type that combines the afore-described two types.

The service purchase type accounted for 148 projects (60.4%), and the self-supporting accounting type for 18 projects (7.3%).

2.4. Market Testing

1) What is market testing?

The market testing is a system under which both the government and private sectors engage in competitive tendering on an equal basis for a given public service, and the party offering the best combination of price and quality wins the right to provide that service.

Under this system, the main focus is on the fact that the government and private sectors compete with each other, rather than simply consigning public services to the private sector.

The result of competitive tendering is that, if the private sector wins, privatization or private consignment is performed, leading to an improvement in the quality of public service through the originality and ingenuity of the private sector, but even if the government side wins, efforts toward greater efficiency result from the process of competition with the private sector. In other words, the market testing, creating a competitive environment for the provision of public services, is a method that promotes public service reform by aiming to raise quality while lowering cost.

Overseas in the U.K., U.S., Australia, etc., market testings are being successfully applied and yielding results in the form of improved and cheaper public services.

In Japan, following the Cabinet decision of the Three-Year Plan for the Promotion of Regulatory Reform and the Opening Up of Government Driven Market for Entry into the Private Sector in March 2004, studies and research were launched in earnest, and in fiscal 2005, legislation was passed taking into account the result of model projects (total of 8 projects in 3 fields, public employment security offices, Social Insurance Agency, and prisons), and the Law on Public Service Reform through the Introduction of Competition (hereunder, "Public Service Reform Law") went into effect in July 2006.

2) Overall flow of market testing

The Public Service Reform Law covers the public-private competitive tendering procedures for deciding the entity that is to provide public services, selected between governmental agencies and the private sector, and the private-private competitive tendering procedures for deciding which

private sector is to provide public services.

The types of projects to be covered by competitive tendering between the government and private sectors or in the private sector only (hereunder, public-private competitive tendering etc.), the types of projects to be abolished, and the measures that the government must take for this purpose, are to be decided by the Cabinet in the form of the Basic Policies for the Public Service Reform, taking into consideration the opinions of the private sector and local public bodies.

Next, based on the Basic Policies for the Public Service Reform, tendering shall be implemented following the compilation of the concrete implementation requirements by the government agencies in charge of the various public services in question, and the successful tenderer shall be determined. When the tendering is about the public service that until now would only be handled by public servants, a special exemption allowing the private sector to handle that service in the same manner as a public servant shall be incorporated into the Public Service Reform Law (public services covered by such special exemptions are called "specific public services"). So even if such a tendering is won by a private sector, any problem won't arise.

Thereafter, the successful tenderer shall deliver the public service in accordance with the contract (if the government is the successful tenderer, the implementation requirements and the proposal submitted at the time of the tendering) under his own responsibility, but the government agency responsible for the project shall carry out supervision to insure that the public service is being adequately and certainly provided.

At the end of the implementation period, the government agency responsible for the project shall evaluate the provision status, and determine whether or not to implement again public-private competitive tendering etc, or to abolish the project, and so on, and judge the state of public service provision after the implementation period.

Further, in order to insure the transparency of this series of implementation processes as well as neutrality and fairness, a third-party body consisting of knowledgeable persons (Supervisory Commission for Public-Private and Private-Private Competitive Tenderings) shall be involved as needed.

3) Market testing by local governments

With regard to specific public services under the Public Service Reform Law, in the case of local public bodies implementing public-private competitive tendering etc, the procedure is as defined by that law. While the procedure is largely the same as that of the national government, the main differences lie in the fact that, in the case of a local government, evaluation at the end of the implementation period is not mandatory, and also the fact that a deliberative council or other council system organ must be established as a third-party body.

Within the Public Service Reform Law as it exists at present, only "the acceptance of a request for the submission of a transcript family register, etc., and the submission of such documents based on the Family Registration Law" is prescribed for specific public services related to the operations of a local government. The addition of specific public services, either through suggestions from the private sector or through requests from local public bodies considering market

testings from the viewpoint of implementing administrative reforms of their own, is planned.

In the case of services other than specific public services, in other words services for which the establishment of special legal measures is not required even if a private sector is the successful tenderer, local public bodies shall implement public-private competitive tendering etc. by establishing procedures in the form of bylaws and regulations based on the Local Autonomy Law.

References

- Study Group on Reforms of the Administration of Local Administration Organizations for a Decentralized Society, *Reform Strategy for Local Administration in a Decentralized Society—Aiming to Create a New Public Space—*, March 2005.
- Study Group on Promotion of Private Sector Consignment at Local Public Bodies—Interim Debate Summary, June 2006.
- Hideaki Matsumoto, *Summary: Local Autonomy Law*, Gyosei, 2007.
- Toshihiro Shinohara, *Overview of Law Partially Amending the Local Autonomy Law*, Local Administration, No. 669, Gyosei, August 2003.
- Study Group on Community Collaboration Management, *Designated Operator System Handbook*, Gyosei, 2004.
- Hiromi Muto, *Local Administration Reform*, Gyosei, 2004.
- Katsuhiro Inazawa, *Market Testing by Local public bodies*, Gakuyo Shobo, 2006.

2. 「日本の教育行政と自治体の役割」

日本の教育行政と自治体の役割

小山 永樹

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成19年度には、17年度から実施しております『自治関係の主要な統計資料の英訳』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を引き続き行うとともに、『官報自治関係用語日英対照表(改訂版)』の作成などを進めてきました。また、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を18年度に引き続き2テーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても19年度は6分野について作成することとしました。

本事業については、平成20年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成20年7月

財団法人自治体国際化協会	理事長	香山	充弘
政策研究大学院大学	学長	八田	達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より5ヵ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成19年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。同事業のうち、平成19年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No. 5～10の全6冊）の作成は、以下の6人の委員を中心にとりまとめられました（役職名は平成20年3月現在）。

（主査）

大杉 寛 首都大学東京大学院社会科学部研究科教授

（副査）

石川 義憲 地方職員共済組合理事

緒方 俊則 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

河藤 佳彦 高崎経済大学地域政策学部准教授

小山 永樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

原田 賢一郎 東北大学大学院法学研究科准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo.9として、小山永樹委員によって執筆されたもので、我が国の教育の体系、地方の教育行政組織、教育行政における国と自治体の役割分担、教育財政などの観点から、日本の教育行政と自治体の役割について、概説されています。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた小山永樹委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成20年7月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本の教育行政と自治体の役割

小山 永樹

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

はじめに

そもそも教育とは何かというと、非常に裾野が広い。2006年に改正された教育基本法の中だけでも、義務教育、普通教育、学校教育、家庭教育、幼児期の教育、社会教育、政治教育、宗教教育など、教育という言葉に関する用語がたくさん用いられており、関連して生涯学習という言葉もある。その他にも、保育、職業能力開発など教育に関連する分野は様々あるが、本稿では、旧文部省（注1）設置法第5条（文部省の所掌事務）第1号において「教育」として定義づけられている「学校教育及び社会教育」、とりわけ学校教育を主として対象とする。

なお、2007年6月に、学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地方教育行政法」という。）等が改正され、主要な改正事項は2008年4月の施行となっているため、本稿は、2008年4月以降を想定して記述する。

1 日本の教育制度の概要

1-1 教育に関する法体系

我が国の教育は、明治維新以降、近代国家への基礎を築くため、中央集権体制の下、国家政策として進められてきたが、戦後の民主化改革の一環として、教育における民主主義、地方分権等を目指した教育の改革が行われた。

1947年5月に施行された日本国憲法では、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」（§26①）と、教育を受ける権利を国民の基本的人権として規定し、教育における機会均等の原則を明示している。一方、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」（§26②）と、子どもの教育を受ける権利を保障するために、その保護者に対して教育を受けさせる義務を課し、制度としての義務教育の無償を定めて国の責任をも規定している。このように、教育は、日本国民にとって、権利としての側面と義務としての側面を有しているが、いずれも具体的な内容は法律の規定に委ねられている。

教育の基本を確立することを目的とする教育基本法は1947年3月に施行され、教育

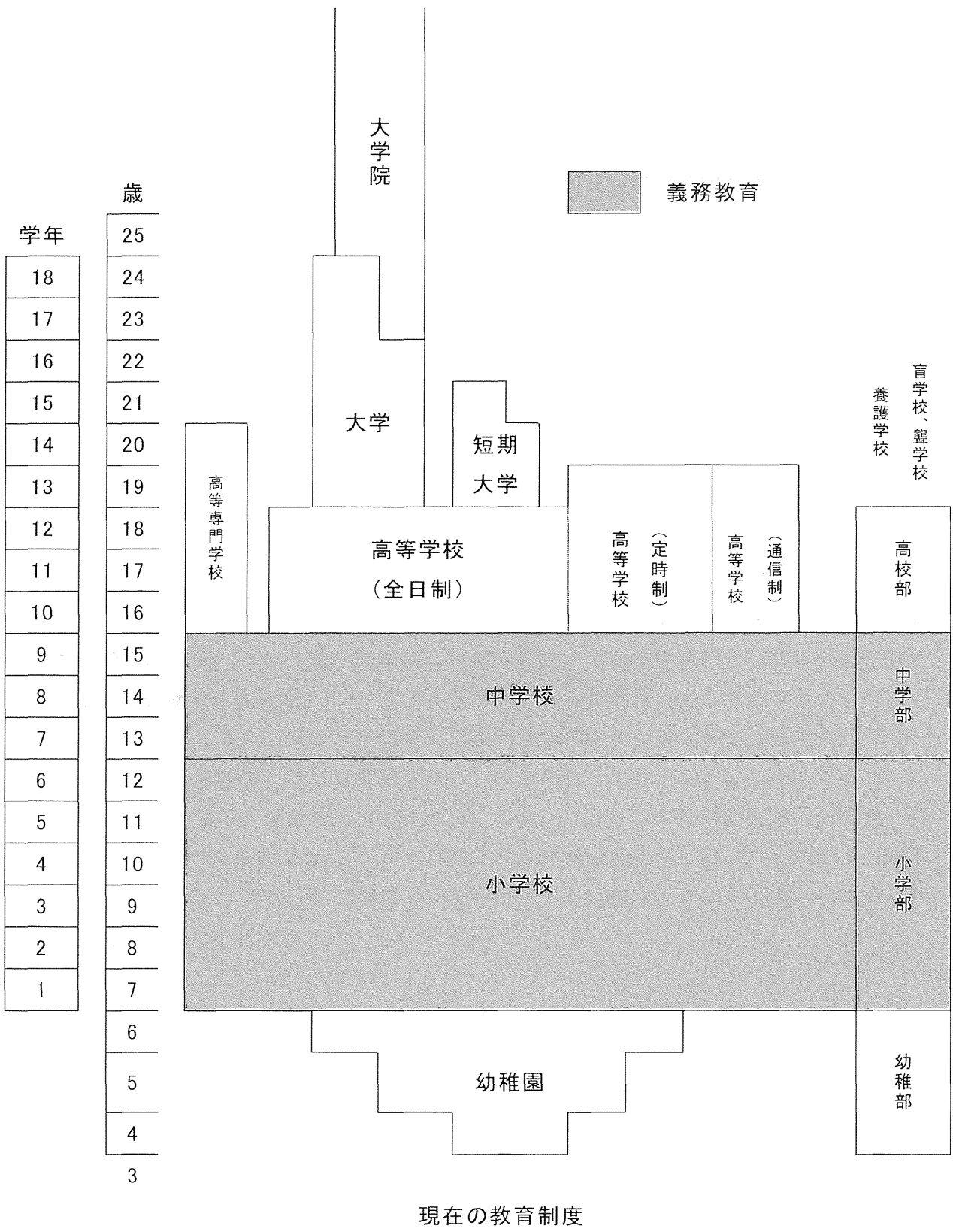
の目的や、教育の機会均等、義務教育の無償など、我が国の教育の根本理念について定めている。この教育基本法は、制定以来一度も改正が行われていなかったが、2006年に全部改正された。従来の教育基本法が掲げてきた個人の尊厳や平和で民主的な国家・社会の形成といった普遍的な理念を継承しつつ、公共の精神など、日本人が持っていた規範意識を大切に、それらを醸成してきた伝統と文化の尊重など、教育の目標として今日特に重要と考えられる事柄を新たに規定している。

また、学校教育に関して学校教育法、国立大学法人法など、教育行政に関して地方教育行政法など、教育財政に関して義務教育費国庫負担法、市町村立学校職員給与負担法など、教育職員に関して教育職員免許法、教育公務員特例法など、社会教育に関して社会教育法、図書館法、博物館法など、関連する諸法律により我が国の教育制度の根幹が定められている。

1－2 学校教育の体系

我が国の学校教育の体系としては、学校教育法において、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校、大学等を「学校」と定義し（学校教育法 § 1）、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして「幼稚園」、義務教育として行われる普通教育のうち基礎的なものを施す「小学校」、義務教育として行われる普通教育を施す「中学校」、高度な普通教育及び専門教育を施す「高等学校」、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究する「大学」など、それぞれの位置づけを定めている。小学校、中学校、高等学校、大学の就学年限は、それぞれ6年、3年、3年、4年である（いわゆる「6・3・3・4制」）。また、これらに並行して、特別支援学校として盲学校、聾学校、養護学校が設けられているが、それぞれ児童・生徒の年齢や教育内容が、幼稚園、小学校、中学校、高等学校に相応する課程を持つこととされている。このように、我が国の学校の体系は、基本的に単一の系統として位置づけられていると言える。

図1 我が国における学校教育の体系（出典：Local Government in Japan 2006）



1－3 義務教育

小学校（満6歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満12歳に達した日の属する学年の終わりまで）6年及び中学校（小学校を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満15歳に達した日の属する学年の終わりまで）3年の9か年は義務教育とされており（教育基本法 § 5 ①、学校教育法 § 16、§ 17）、保護者は子に9年の普通教育を受けさせる義務を負うこととされている。

義務教育として行われる普通教育は、各個人の能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国会及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものである。国及び地方自治体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負い、国又は地方自治体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しないこととされている（教育基本法 § 5 ②～④）。

義務教育以降における進学状況については、高等学校等への進学率は、1950年の42.5%から、1970年には82.1%、1980年には94.2%、2006年には97.7%と教育の機会均等が促進されており、大学・短期大学への進学率は、1954年の10.1%から、1970年には23.6%、1980年には37.4%、2006年には52.3%と上昇している。

2 自治体における教育行政組織

2－1 教育委員会

我が国における教育行政を担う組織としては、国では文部科学省が中心であり、自治体では、都道府県、市区町村及び教育に関する事務を処理する地方公共団体の組合に設置される教育委員会が中心である。教育委員会は、自治体の執行機関の1つであり、普通地方公共団体には置かなければならないものとされている（自治法 § 180の5 ①）。

日本国憲法 § 93では、我が国の地方自治体の組織について、議事機関としての議会の議員と執行機関としての長のいずれをも住民の直接選挙により選任することを定めており、首長制（大統領制）を採用しているが、自治体の執行機関は、長を唯一の頂点とする構造にはなっておらず、教育委員会の他、人事委員会、選挙管理委員会、監査委員など多くの委員会及び委員（しばしば「行政委員会」と総称される。）から構成され、それぞれの執行機関が独立した権限を持つとともに、長が自治体を統轄・代表し、執行機関全体の総合調整を行うシステムとなっている（執行機関の多元主義）。このような多元主義が採用されたのは、一つの機関への権限集中を避け、複数の執行機関に権限を分掌させて、それぞれに独立して事務を処理させることにより、民主的な地方行政が行われることが期待

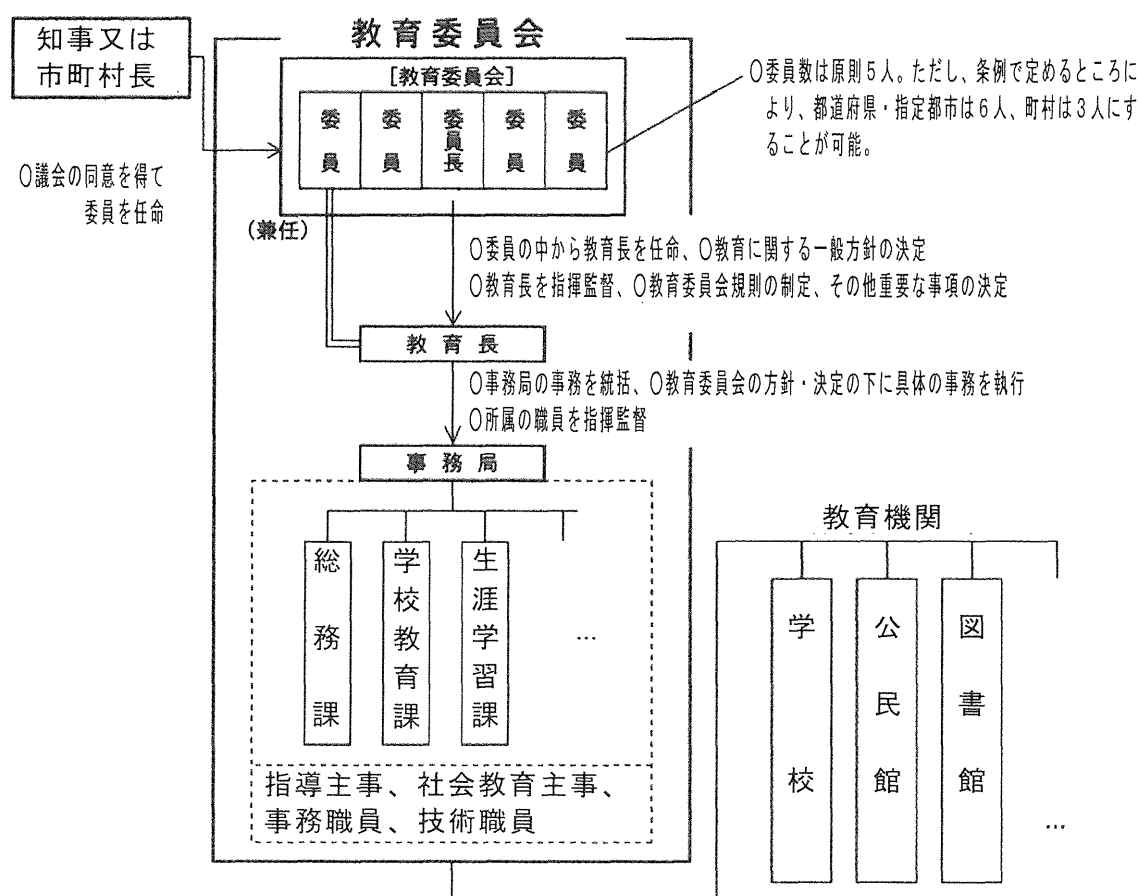
されているためである。

中でも教育委員会制度を設けた意義としては、文部科学省の資料によれば、次の３点が指摘されている。第１に、政治的中立性の確保である。個人の精神的な価値の形成を目指して行われる教育においては、その内容が中立公正であることは重要であり、教育行政の執行に当たっても、個人的な価値判断や特定の党派的影響力から中立性を確保することが必要である。第２に、継続性、安定性の確保である。教育は、子どもの健全な成長発達のため、学習期間を通じて一貫した方針の下、安定的に行われることが必要である。第３に、地域住民の意向の反映である。教育は、地域住民に身近で関心の高い行政分野であり、専門家のみが担うのではなく、広く地域住民の意向を踏まえて行われることが必要である。

２－２ 教育委員会の組織

図 2

《教育委員会の組織のイメージ》



教育委員会は、自治体の長が議会の同意を得て任命する原則５人（ただし、条例の定めるところにより、都道府県及び市又はこれらが加入する組合については６人以上、町村又は町村のみが加入する組合については３人以上とすることができる。）の教育委員から構

成される合議制の行政委員会である（地方教育行政法 § 3、§ 4）。

教育委員会制度創設時の 1948 年には、教育委員は公選であったが、①選挙が実質的に政党を基盤に行われ、それが教育委員会の運営に持ち込まれたこと、②大きな資金を持った者や強力な支持母体を持った者が当選しやすかったこと、③大きな組織力を有する団体が組織力を利用して教育委員を送り込み、教育行政をコントロールしようとする傾向が増えたこと、などの理由で 1956 年に公選制が廃止され、現在の制度となっている。

教育委員の任期は 4 年で、再任可能である。教育委員は、有権者の 3 分の 1 以上の署名による解職請求（リコール）の対象となっているが、任期中、リコールが成立した場合や、心身の故障のため職務の遂行に耐えないと認める場合、職務上の義務違反等があると認める場合など一定の事由がある場合を除いては失職・罷免されず（地方教育行政法 § 7～9）、このような身分保障のもと、教育行政の安定が確保されている。また、同一政党所属者が委員の過半数を占めるに至った場合には、新たにその政党に所属するに至った委員を罷免すること（地方教育行政法 § 7 ②③）や、政治的団体の役員となったり、積極的な政治活動をすることが禁止されることにより、教育行政の政治的中立性が確保されている。

教育委員の平均年齢、職種等の状況は、表 1 のとおりである。

表 1 教育委員の状況（2005 年 5 月 1 日現在、出典：教育行政調査）

		都道府県	市町村
総数		233人	9,880人
平均在職年数		3.4年	5.5年
平均年齢		60.7歳	61.7歳
女性の割合		31.3%	27.1%
職種	医師、教員等	41.2%	20.4%
	会社役員等	42.9%	18.7%
	農林漁業等	0.4%	13.8%
	商店経営等	0.4%	6.0%
	その他	0.4%	4.1%
	無職	14.6%	37.1%
教職経験者の割合		21.0%	31.4%
保護者の割合		16.3%	14.5%

（注：教育長たる教育委員は除く）

2-3 教育長

教育委員の指揮監督の下に教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる教育長

が置かれている（地方教育行政法 § 16、§ 17）。また、具体的な事務を処理するために事務局が設置され、指導主事、事務職員、技術職員が置かれている（同法 § 18、§ 19）。

教育長は、教育行政の専門家としての立場から教育委員会の議事に対して助言を行うとともに、そこで決定された方針を具体的に執行する職務と責任を担うという特別な地位にある。このため、従来は、その選任手続きを慎重なものとし、適材を確保しようとする観点から、教育委員会が教育長を任命するに当たっては、都道府県及び指定都市教育委員会の教育長については文部大臣の承認が、市町村教育委員会の教育長については都道府県教育委員会の承認が必要とされていた。しかしながら、自治体の職員の人事について国や他の自治体が関与するというこの仕組みは、教育行政の中央集権を象徴するかのようなものであり、地域の実情に応じて主体的かつ積極的に教育行政を展開していくためには、むしろ自治体が自己の責任において適切な人を教育長に確保するシステムを導入することが必要と考えられる等の観点から、地方分権一括法における地方教育行政法の改正（2000年4月施行）において、これら承認制を廃止するとともに、都道府県及び指定都市についても教育委員会の委員（委員長を除く。）である者のうちから、教育委員会が任命することとされた（地方教育行政法 § 16②）。市町村又は市町村の組合の教育長は、従来から、市町村の教育委員会の委員のうちから教育委員会が任命することとされている。教育長の年齢や行政経験者の割合等の状況は、表2のとおりである。

表2 教育長の状況（2005年5月1日現在、出典：教育行政調査）

	都道府県	市町村
総数	46人	2,354人
平均在職年数	2.2年	3.9年
平均年齢	58.9歳	63.7歳
女性の割合	0.0%	2.5%
行政経験者の割合	65.2%	31.3%
教育行政経験者の割合	76.1%	74.5%
教職経験者の割合	26.1%	68.3%

2-4 教育委員会の事務

教育委員会は、教育、文化、スポーツ等に関する事務を広く処理している。地方教育行政法 § 23では、教育委員会の職務権限として、次の事務を規定している。

- 教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関（注2）の設置、管理及び廃止に関すること。
- 学校その他の教育機関の用に供する財産の管理に関すること。

- 教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。
- 学校教育に関すること。
 - ・ 学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、転学及び退学に関すること。
 - ・ 学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること。
 - ・ 教科書その他の教材の取扱いに関すること。
 - ・ 校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関すること。
 - ・ 校長、教員その他の教育関係職員の研修に関すること。
 - ・ 校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関すること。
 - ・ 学校給食に関すること。
- 学校その他の教育機関の環境衛生に関すること。
- 青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関すること。
- スポーツに関すること。
- 文化財の保護に関すること。
- ユネスコ活動に関すること。
- 教育に関する法人に関すること。
- 教育に関する調査及び指定統計その他の統計に関すること。
- 所掌事務に係る教育行政に関する相談に関すること。
- その他、当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務に関すること。

教育委員会は、これら教育委員会の権限に属する事務に関し、法令又は条例に違反しない限りにおいて、教育委員会規則を制定することができる。また、教育委員会は、教育委員会規則の定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任することができるが、2006年の地方教育行政法の改正により、合議体としての教育委員会が果たすべき役割・責任を明確化するため、①教育行政の基本的な方針の策定、②教育委員会規則の制定・改廃、③学校その他の教育機関の設置・廃止、④教育委員会事務局職員、教職員の人事、⑤教育委員会の活動の点検・評価、⑥予算や条例案に関する意見の申し出、の6つの事項については教育長に委任できず、教育委員会が自ら管理・執行する必要があることが規定された（地方教育行政法 § 26 ①②）。

なお、教育に関する事務のうち、①大学に関すること、②私立学校に関すること、③教育財産を取得し、及び処分すること、④教育委員会に関する契約を締結すること、⑤教育委員会に関する予算を執行することについては、教育委員会ではなく地方自治体の長が管理・執行することとされている（地方教育行政法 § 24）。特に、大学等を除く私立学校については、都道府県知事の所管であることが学校教育法に定められている（学校教育法 § 28、§ 44、§ 49、§ 62等）が、知事部局において、専門的職員が十分確保され

ていない実態があることから、都道府県知事は、私立学校に関する事務を管理・執行するに当たり、必要と認めるときは、都道府県教育委員会に対し、学校教育に関する専門的事項について助言・は援助を求めることができることとされている（地方教育行政法 § 27 の2）。

2-5 教育委員会の在り方についての論議

教育委員会の在り方については、様々な問題点が指摘されている。文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会の教育制度分科会・地方教育行政部会が2005年1月にまとめた「地方分権時代における教育委員会の在り方について」（部会まとめ）では、①教育委員会は、事務局の提出する案を追認するだけで、実質的な意思決定を行っていない。②教育委員会が地域住民の意向を十分に反映したものとなっておらず、教員など教育関係者の意向に沿って教育行政を行う傾向が強い。③地域住民にとって、教育委員会はどのような役割を持っているのか、どのような活動を行っているのかが余り認知されていない。地域住民との接点がなく、住民から遠い存在となっている。④国や都道府県の示す方向性に沿うことに集中し、それぞれの地域の実情に応じて施策を行う志向が必ずしも強くない。⑤学校は、設置者である市町村ではなく、国や都道府県の方針を重視する傾向が強い。また、教職員の市町村に対する帰属意識が弱い。といった点を指摘している。

その他、近年、地方自治体の長と行政委員会との関係を見直す動きの一環として、長と教育委員会の関係についての議論がなされている。

内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会では、「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（2005年12月）において、「住民から直接選出された長が責任を持つことが求められているにもかかわらずこの要請を満たすことができない行政分野が生じている状況を改善し、また、地方行政の総合的・効率的な運営や組織の簡素化を図る」必要があるとして、行政委員会制度の課題について指摘している。中でも、教育委員会制度については、保育所と幼稚園（注3）、私立学校と公立学校等、長と教育委員会がそれぞれ類似の事務を担当していることなどにより地方自治体の一体的な組織運営が妨げられているという問題があると指摘し、地方自治体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこととするか、教育委員会を設置せずその事務を長が行うこととするかを選択できることとするのが適当であるとしている。このような答申をする理由として、前述のような長と委員会が類似の事務を実施していることのほか、教育委員会を必置する理由として挙げられる、教育における政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映等の必要性ということについて、国においては教育行政に関し行政委員会制度をとっていないが、これらの要請が地方における教育行政に特有のものとは考えられないこと、また、これらの要請は審議会の活用等他の方法によっても対応でき、特に地域住民の意向の反映はむしろ公選の長の方がより適切になしうることから、理由がないことを指

摘している。

また、同調査会は、文化、スポーツ、生涯学習支援、幼稚園、社会教育、文化財保護なども含め、公立小・中・高等学校における学校教育以外の事務については、地方自治体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかの選択を幅広く認める措置を直ちに採ることとすべきであるとしている。

このような中、2007年6月に地方教育行政法が改正され、条例の定めるところにより、地方自治体の長が、①スポーツに関すること（学校における体育に関することを除く。）、②文化に関すること（文化財の保護に関することを除く。）のいずれか又はすべてを管理・執行することとできることとされた（2008年4月施行）。地方分権推進の立場からすると、自治体の執行機関の組織の形態等について、地域の実情に応じて可能な限り自治体を選択できるようにすることは重要であり、今後一層、そのような方向での改革がなされることが期待されることである。

3 教育行政における国と自治体の役割分担

3-1 国と自治体の役割分担の原則

地方自治法では、国と自治体との役割分担の原則として、自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものと定めている（自治法 § 1 の 2 ①）。一方、国は、この趣旨を達成するため、国においては、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動や地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模・視点で行わなければならない施策・事業の実施、④その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民の身近な行政はできる限り自治体に委ねることを基本として、自治体との間で適切に事務を分担するとともに、自治体に関する制度の策定や施策の実施に当たって、自治体の自主性・自立性が十分に発揮されるようにしなければならないものとされる（自治法 § 1 の 2 ②）。このような原則は、教育行政の分野についても、当然にあてはまるものである。

教育基本法 § 16 では、教育行政は、国と自治体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならないとし、教育行政における国と自治体との役割分担の原則を定めている。具体的には、国は、全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、教育に関する施策を総合的に策定し、実施しなければならないこと、一方、自治体は、その地域における教育の振興を図るため、その実情に応じた教育に関する施策を策定し、実施しなければならないこととしている。また、国及び自治体は、教育が円滑かつ継続的に実施されるよう、必要な財政上の措置を講じなければならないというこ

とも規定している。

3-2 学校の設置・運営

(1) 学校の設置主体・設置手続

次に、具体的な教育行政の分野における国と自治体との役割分担として、最初に学校の設置・運営関係について述べることにする。

学校は、国（国立大学法人等を含む。）、自治体（公立大学法人を含む。）及び学校法人のみが設置することができ、それぞれが設置した学校を、国立学校、公立学校、私立学校という（学校教育法 § 2）。前述のとおり、学校教育法における「学校」には、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、大学などの種類があるが、それぞれをどの主体が設置するかについて一義的には定められていない。ただし、市町村は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒を就学させるに必要な小学校及び中学校を設置しなければならない（同法 § 38、§ 49）、都道府県は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒のうち、一定の視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者を就学させるに必要な特別支援学校を設置しなければならないこととされ（同法 § 74）、これらの学校の設置については、市町村及び都道府県に義務付けられている。

学校を設置しようとする者は、文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従わなければならない（同法 § 3）、国立学校や、設置義務者の設置する学校（市町村立の小・中学校及び都道府県立の特別支援学校）、都道府県の設置する学校（大学を除く。）を除き、学校を設置する場合には、公立・私立の大学の場合は文部科学大臣、市町村立の幼稚園、高等学校等の場合は都道府県教育委員会、私立の幼稚園、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校の場合は都道府県知事の認可を受けなければならない（同法 § 4①）。

主な学校の設置者を、文部科学省が毎年実施している学校基本調査（2006年5月現在）で見ると、小学校（22, 878校）は、国立73（0.3%）、公立22, 607（98.8%）、私立198（0.9%）と、中学校（10, 992校）は、国立76（0.7%）、公立10, 190（92.7%）、私立726（6.6%）となっており、そのほとんどが公立（特に市町村立）である。高等学校（5, 385校）は、国立15（0.3%）、公立4, 045（75.1%）、私立1, 325（24.6%）となっており、私立の比率が小・中学校よりも高いが、4分の3は公立（総務省の実施している公共施設状況調査によれば、その96%程度が都道府県立）である。大学（744校）は、国立87（11.7%）、公立89（12.0%）、私立568（76.3%）、また、短期大学（468校）は、国立8（1.7%）、公立40（8.5%）、私立420（89.7%）となっており、私立の比率が高くなっている。

（２）公立大学

大学は、学術の中心として広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とし、国立・公立・私立それぞれの設置形態の下で、教育研究水準の向上と、多様で特色ある発展を遂げてきた。とりわけ、公立大学は、その目的に加え、自治体が設置・管理するという性格から、地域における高等教育機会の提供と地域社会での知的・文化的拠点として中心的役割を担ってきており、今後とも、それぞれの地域における社会・経済・文化の発展への貢献が期待されているところである。２００６年４月１日現在で、募集停止中の大学を除き７６の公立大学があり、近年、高齢化社会の到来や、介護保険制度の導入に伴い、看護系大学を中心に大学数が急速に増加している。専攻別の学生数を見ると、社会科学（３１％）、保健（２０％）、人文科学（１７％）が多くなっている。

表３ 公立大学の学校数及び在学者数の推移

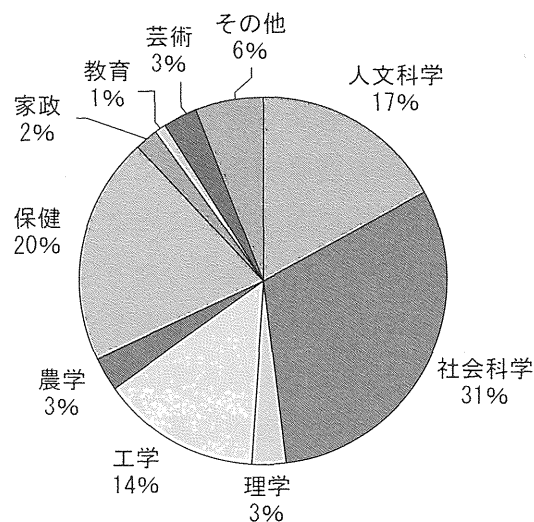
年度	1980	1989	1993	1998	2003	2006
学校数	34校	39校	46校	61校	76校	76校 (募集停止を除く。)
在学者数	52,082	61,264	74,182	95,976	120,463	127,872

(学校数は全国大学一覧、在学者数は学校基本調査より)

図３ 公立大学における専攻別学生数（出典：文部科学省ホームページ）

公立大学

人文科学	18,792 人
社会科学	33,755 人
理学	3,770 人
工学	15,607 人
農学	3,541 人
保健	21,686 人
家政	2,179 人
教育	1,290 人
芸術	3,688 人
その他	5,739 人



ところで、公立大学については、２００５年４月に地方独立行政法人法が施行され、設置者である自治体の判断により法人化が可能となった。２０００年にスタートした国の独立行政法人制度を踏まえ、地方にも同様の仕組みを導入することとした地方独立行政法人制度は、試験研究機関、公立大学、地方公営企業、社会福祉事業など、地方自治体が直接行っている事務・事業のうち一定のものについて、地方自治体とは別の法人格を持つ法人（地方独立行政法人）を設立し、この法人に当該事務・事業を担わせることにより、より効果的な行政サービスの提供を目指すものである。このため、制度の基本として、地方自治体から法人への事前関与・統制を極力排し、事後チェックへの移行を図り、弾力的・効率的で透明性の高い運営を確保することに眼目が置かれている。

具体的な制度の仕組みとしては、まず、法人を設立する地方自治体（設立団体）の長が、３年～５年の期間を定め、地方独立行政法人の中期目標を、議会の議決を経て設定する。そして、これを受けた法人の長である理事長が、中期目標を達成するための中期計画を作成し、設立団体の長の認可を得る。このようにして、法人は、中期目標及び中期計画に従い業務を行うことになるが、それに際しては設立団体の関与は極力行われず、また、設立団体は、法人の事務・事業の確実な実施のため、運営費交付金を法人に交付することができるが、この交付金は渡し切りの交付金として弾力的な執行が可能であるなど、具体的な業務執行については、法人の自律性・自主性に委ねることとしており、さらに職員の給与等に法人及び職員の業績を反映させる仕組みにするなど、職員の意欲を高める工夫をしている。

法人の自律性・自主性を尊重する反面、その業務の実績については、中期目標等に照らし厳しく評価が行われることとなる。設立団体の執行機関の附属機関として設置される地方独立行政法人評価委員会が、定期的に客観的な評価を行い、中期目標の期間の終了時においては、設立団体の長は、評価委員会の意見を聴きつつ、当該法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方等の法人の組織・運営の全般にわたる検討を行い、廃止、民営化を含む所要の措置を講じることとなっている。

また、住民への透明性を高めるため、業務、財務、計画、評価等広範な事項をインターネット等で積極的に公表することとしている。

公立大学については、通常の地方独立行政法人の制度とは異なり、公立大学法人という名称を用いることのほか、国立大学法人の制度（独立行政法人制度の特例としての位置づけ）にならい、設立団体は大学の教育研究の特性に常に配慮しなければならないこと、学長の任命は選考機関の選考に基づき行うこと、教員等の任命は学長の申出に基づき行うこと、中期目標を定める際は法人の意見に配慮することなど、大学の自治、教育研究の自由を尊重する観点からの特例が設けられている。このような公立大学法人は、公立大学法人国際教養大学（秋田県、２００４年４月認可）、公立大学法人首都大学東京（東京都、２００５年３月認可）など３３法人が設立され、４２の公立大学を設置運営している。

（３）私立学校の振興

前述のように、学校は、国、自治体以外に学校法人も設立することができる。私立学校に在学する学生生徒などの割合は、大学・短大で約 75 %、専修学校・各種学校で約 95 %、高等学校で約 30 %、幼稚園で約 80 % を占めており、私立学校は我が国の学校教育の発展に大きく貢献している。また、近年ますます国際化・高度情報化する社会の中で、各私立学校には、多様化する国民のニーズに応じた特色ある教育研究の推進が求められており、それぞれが建学の精神に基づく個性豊かな活動を積極的に展開している。このように、私立学校は、我が国の学校教育の発展にとって、質・量両面にわたり重要な役割を果たしている。

このため、私立学校の振興は、教育行政における重要な政策課題として位置付けられており、その教育研究条件の維持向上と在学する学生生徒などの修学上の経済的負担の軽減を図るとともに、経営の健全性を高めるため、経常費補助を中心とする私学助成事業、日本私立学校振興・共済事業団における貸付事業、税制上の特例措置、学校法人の経営改善支援をはじめとする振興方策が講じられている。

このうち、経常費補助を中心とする私学助成事業については、私立学校振興助成法（1976 年 4 月施行）において、大学等を設置する学校法人に対し、当該学校における教育・研究に係る経常経費について国が補助できることや、都道府県がその区域内にある幼稚園、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校等を設置する学校法人に対し、当該学校における教育に係る経常経費について補助する場合に、国がその一部を補助することができることなどが定められている。

私立の幼稚園、小学校、中学校及び高等学校などは、都道府県知事の所管であり（学校教育法 § 28、§ 44、§ 49、§ 62 等）、多額に及ぶ私学助成事業の実施のほか、私立の幼稚園、小学校、中学校、高等学校等の設立認可権限（学校教育法 § 4 ①）や、設備、授業その他の事項が法令に違反した場合の変更命令権限（学校教育法 § 14）などを都道府県知事が有していることと合わせ、自治体においては、都道府県が私立学校の振興の役割を果たしていることになる。

３－３ 義務教育における国と自治体の役割分担

（１）市町村の役割

義務教育の中心的な担い手は学校である。市町村は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒を就学させるに必要な小学校及び中学校を設置しなければならない（学校教育法 § 38、§ 49）、現にほとんどの小・中学校は市町村立である。市町村は、通学区域を定めて小・中学校を設置・運営しており、市町村職員である教職員の服務監督や、児童生徒教

の調査、入学・転退学、学級編制、教科書採択など、市町村が義務教育の実施において果たす役割は非常に大きい。

このように、義務教育の実施に当たっては、市町村が中心となってその直接的な役割を果たしているが、一人一人の国民の人格形成と国家・社会の形成者の育成を担う義務教育の重要性から、以下のように、都道府県や国も様々な役割を担うこととされている。

（２）都道府県の役割

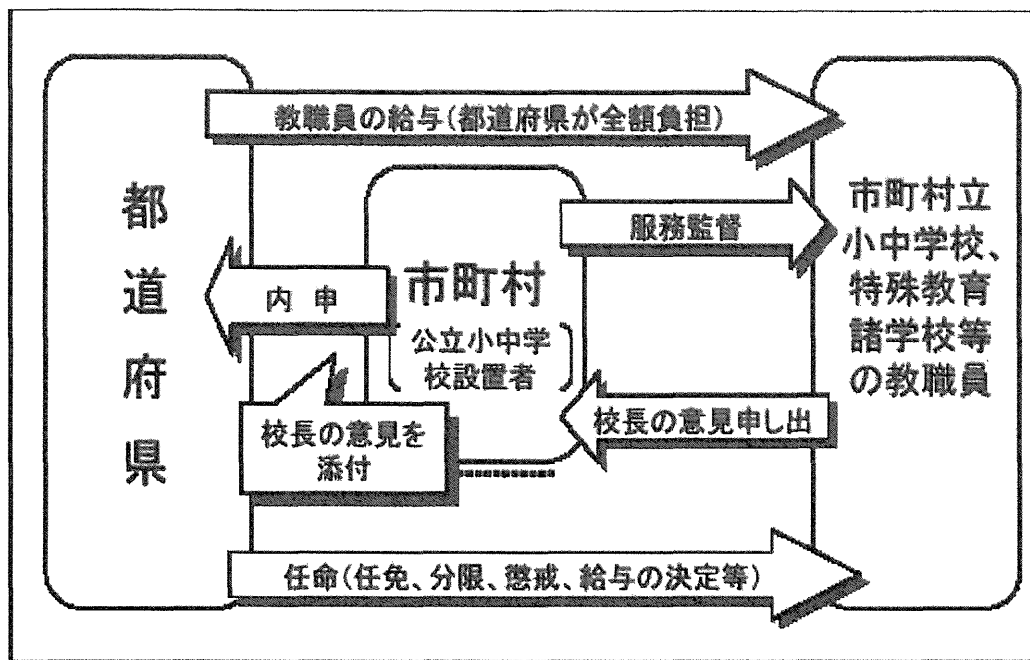
第１に、都道府県は、市町村立小・中学校における教職員の人事権を行使している。

市町村立小・中学校の教職員は市町村の職員であるが、都道府県が採用、異動、分限、懲戒、給与の決定等を行い（地方教育行政法 § 37 ①）、広く市町村域を越えて教職員の適正配置と人事交流を図っている。ただし、市町村が内申（校長の意見の申し出があった場合、市町村の内申にその意見を添付することとされており、これにより、校長の意見の反映が図られている。）をすることとされ、都道府県は市町村の内申をまって人事を行うこととなり、都道府県はこの内申を尊重する必要がある。加えて、2008年4月からは、特に教職員の同一市町村内の転任に限っては、市町村の内申に基づき都道府県が行うことが原則となり、市町村の意向が一層重視されるようになっている（地方教育行政法 § 38）。また、定数に関する条例や、給与、勤務時間など勤務条件に関する条例、任免、分限、懲戒に関する条例を制定するのも都道府県である（地方教育行政法 § 41、§ 42、§ 43 ③）。

なお、政令指定都市には人事権が、中核市については人事権のうち研修に関する実施義務のみが、都道府県から移譲されている（地方教育行政法 § 58、§ 59）。この点に関し、中核市からは、研修だけでなく人事権の移譲を行うべきであるとの意見が出されているほか、一般の市町村にも人事権を移譲するべきとの意見もあり、地方分権の推進の観点から議論となっているところであるが、人材の偏在化や広域的な人事異動が困難になることによる教育水準の格差といった観点からの反対意見もあり、これらの点にどう対応するかが課題となっている。

第２に、都道府県は、市町村立小・中学校教職員の給与を負担している（市町村立学校職員給与負担法）。第１で述べた市町村立小・中学校教職員の人事権を都道府県が行使していることと合わせて、県費負担教職員制度という。市町村立小・中学校教職員は市町村職員ではあるが、その給与は義務的経費であり、かつ、多額であるため、例外的に、市町村より広く財政力が安定している都道府県の負担とし、給与水準の確保と一定水準の教職員の確保を図り、教育水準の維持向上を図っているものである。

図4 県費負担教職員制度のイメージ（出典：文部科学省資料）



第3に、都道府県は、学級編制の基準の設定、教科書採択地区の決定など、義務教育の実施に当たっての広域的な事務を行っている。

第4に、都道府県は、教育に関する事務の適正な処理を図るため、市町村に対し、必要な指導、助言及び援助を行うことができるとされている（地方教育行政法 § 48）。

（3）国の役割

義務教育における国の役割分担は、第1に、学校制度等に関する基本的な制度の枠組みを制定することである。学校教育法等による学校教育制度の制定、地方教育行政制度の制定、教科書検定制度、教職員免許制度（免許状の種類、授与権者、効力等）の設定などは、国が行っている。

第2に、国は、義務教育に関する全国的な基準の設定を行っている。

まず、学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、文部科学大臣が定める設備、編制その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならないこととされている（学校教育法 § 3）。2002年に、文部科学省令として小学校設置基準、中学校設置基準、高等学校設置基準等が制定され、学級編制、校舎・運動場の面積、校舎に備えるべき施設などを規定している。

また、公立の義務教育諸学校（小・中学校、特別支援学校の小・中学部等。以下同じ。）に関しては、学級編制及び教職員定数の標準についても、国が設定している（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律）。一学級の児童・生徒数の基準は、同法の定める数（同学年の児童・生徒で編制する学級は40人）を標準として各都道

府県が定める。なお、2000年度から、教育の地方分権を推進し、児童生徒の実態に応じた学校教育の充実を図る観点から、児童生徒の実態を考慮して特に必要がある場合には、都道府県の判断により特例的に国の標準を下回る少人数の基準を設けることが可能となっている。この都道府県が定めた基準に従って、小・中学校等の設立自治体が実際の学級編制を行うこととされている。市町村が学級編制を行う場合には、あらかじめ都道府県に協議し、その同意を得なければならない。教職員定数は、このようにして決定された学級数をもとに算出される仕組みとなっており、学級編制と教職員配置が密接に関連づけられている。

さらに、学校において児童・生徒に教えるべき教育内容である教育課程についても、国が定めている。科目名と授業時間数は学校教育法及び学校教育法施行規則において定め、具体的な教育内容の基準は、学校の種類ごとに定められる学習指導要領において定めている。この学習指導要領は文部科学大臣の告示であり法的拘束力を有しているというのが文部科学省の考え方であるが、教育内容を決定する権限は国家にあるのか、国民にあるのかという議論ともからみ、その法的拘束性は裁判においても争われた。最高裁大法廷判決1976年5月21日（いわゆる学テ判決）では、文部大臣（当時）が「教育の機会均等の確保等の目的のために必要かつ合理的な基準を設定することができる」ものとし、中学校学習指導要領を「全国的な大綱的基準としての性格をもつものと認められる」ことなどから、「必要かつ合理的な基準の設定として是認」できると判示した。また、最高裁判決1990年1月18日（伝習館高校事件）では、高等学校学習指導要領について法規としての性格を認めている。学習指導要領の内容としては、「ゆとり教育」の観点から順次削減が図られてきたが、近年の「学力低下」批判から2003年に一部改正され、学習指導要領に示しているすべての児童生徒に指導する内容等を確実に指導した上で、児童生徒の実態を踏まえ、学習指導要領に示していない内容を加えて指導することができることを明確にしており、最低基準としての性格が明確にされている。

また、教科書は、文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するものを使用しなければならない（学校教育法§34①等）。市町村立の小・中学校で使用する教科書の採択の権限は市町村にあるが、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律により、採択に当たっては「市若しくは郡（注4）の区域又はこれらの区域をあわせた地域」を採択地区として設定し、地区内の市町村が共同して種目ごとに同一の教科書を採択することになっている。採択地区は、その地域内で同一の教科書を使用することが適当と考えられる地域であり、都道府県教育委員会が自然的、経済的、文化的条件を考慮して決定することとなっている。この採択地区は、2003年4月現在全国で544地区あり、1県平均11地区である。また、1地区は平均してだいたい3つの市又は郡で構成されている。

第3に、国は、地方自治体における教育条件整備に対する財政的援助を行っている。

公立義務教育諸学校の教職員給与費の3分の1は国が負担している（義務教育費国庫負

担法）（この制度については、４－２参照。）ほか、校舎の建設等に要する経費の補助（義務教育諸学校施設費国庫負担法）などを行っている。

また、国は、教科書の無償給与（義務教育諸学校の教科用図書は無償に関する法律）を行っている。憲法第２６条に掲げる義務教育無償の精神をより広く実現するものとして、我が国の将来を担う児童生徒に対し、国民全体の負担によって実施されているものであり、１９６３年度に小学校第１学年について実施され、以後、毎年拡大されていき、１９６９年度に、小・中学校の全学年について無償給与が実現している。

第４に、教育に関する事務の適正な処理を図るための指導、助言及び援助である。

文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し、必要な指導、助言及び援助を行うことができるとされている（地方教育行政法 § ４８）。これは、地方分権一括法による地方教育行政法の改正（２０００年４月施行）で、「行うものとする」との義務付けから「行うことができる」と改められたものである。

このように、教育行政における国と地方の関係は、指導・助言・援助といった強制力のない手法が用いられてきたところであるが、実態としては、文部省・都道府県教育委員会・市町村教育委員会という縦割りの構造の中で指揮監督的な効力を発揮してきたとの見方もなされている。

また、いじめによる自殺に対する教育委員会の適切さを欠いた対応や、高等学校における必修科目未履修問題などを受け、国が教育に対する最終責任を果たすことができるようにするため、教育委員会の法令違反や事務の怠りによって子どもたちの教育を受ける権利が侵害されている場合には、具体的な措置内容を示した「是正の要求」を、子どもたちの生命・身体の保護のため緊急の必要がある場合には、「指示」を行うことができるとの改正がなされた（地方教育行政法 § ４９、§ ５０。２００８年４月施行）。現実には、これらの要件に該当するケースはほとんどないものとも考えられるが、地方分権の流れに逆行する改正であるとの批判もなされている。

３－４ 社会教育における自治体の役割

教育行政において、学校教育と並ぶもう一つの大きな柱は、社会教育である。

教育基本法では、「個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。」（教育基本法 § １２①）、「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。」（同法 § １２②）と規定している。

また、社会教育法では、社会教育を「学校教育法に基き、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう。」と定義し（社会教育法 § ２）、国及び地

方自治体の任務として、「社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作製、頒布その他の方法により、すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない。」（同法 § 3 ①）こと、及びその任務を行うに当たっては、「社会教育が学校教育及び家庭教育との密接な関係を有することにかんがみ、学校教育との連携の確保に努めるとともに、家庭教育の向上に資することとなるよう必要な配慮をするものとする。」ことを規定している。

実際に行われている社会教育のための施策は、公民館、図書館、博物館など社会教育施設の設置・運営から、講習会等の開催など非常に幅が広い。それらは住民に身近な地方自治体において実施されることが効果的であり、社会教育法においても、国の役割は主として財政的援助など自治体に対する援助（同法 § 4）とされ、地方自治体が重要な役割を果たすことが期待されている。特に、公民館の設置は市町村の事務と限定されているように、社会教育行政において住民に最も近い行政主体である市町村の果たす役割が重要である。図書館、博物館など、市町村及び都道府県双方の事務とされている分野にあっては、広域自治体である都道府県は、市町村に関する連絡調整に関する事務や、一般市町村では担えない規模・性質の事業を行うなど、適切に役割分担が図られることが必要である。

なお、近年、公共施設による住民サービスの実施に関連して、P F I や指定管理者制度など民間事業者等との協働によるサービス提供の仕組みが整備されてきていることに伴い、公立図書館、公立博物館などの運営に新たな動きが生じている。民間事業者の創意工夫やノウハウを生かした様々な取組が期待されるところである。

4 教育財政

4-1 自治体の教育財政の概要

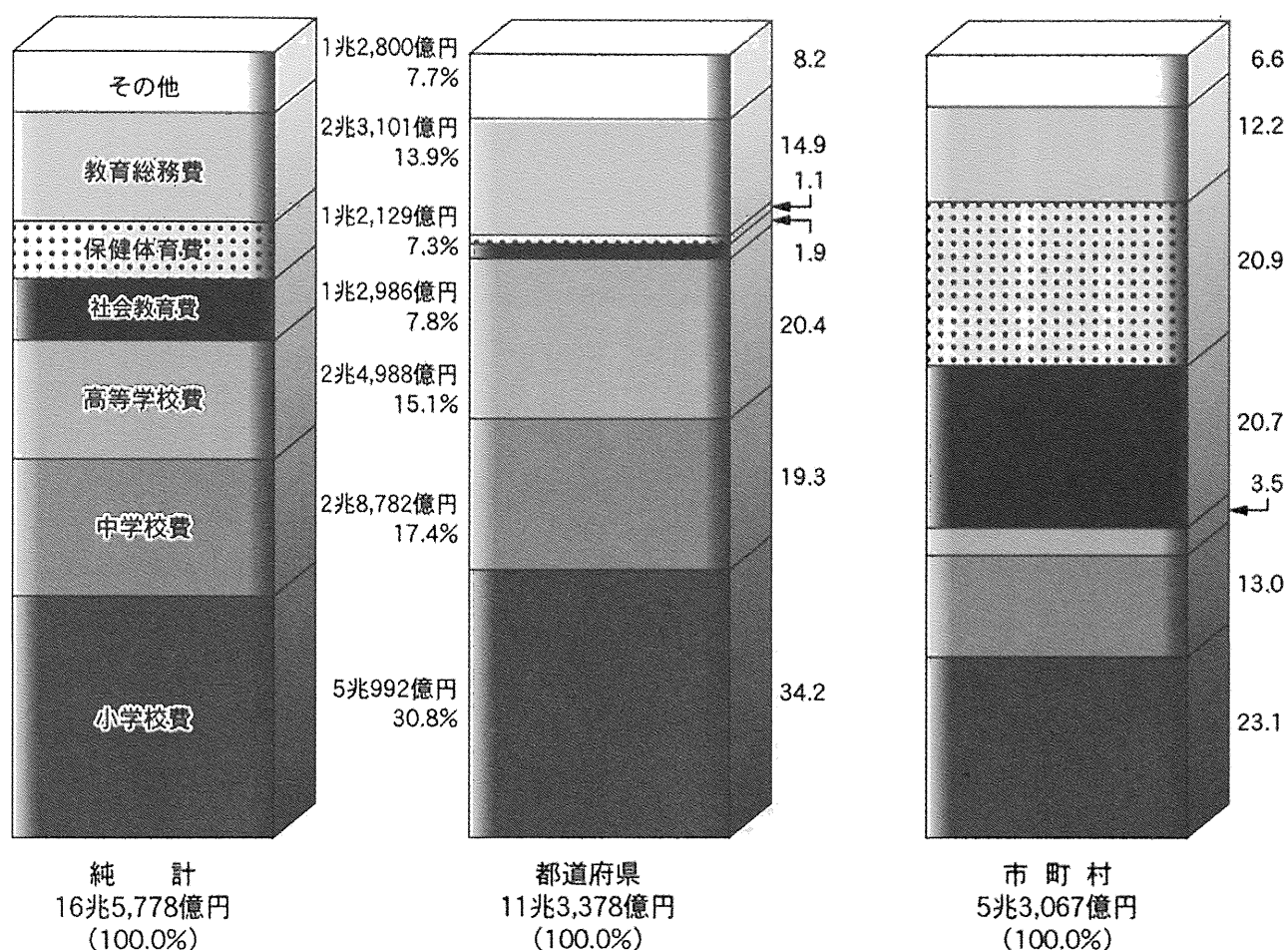
自治体の教育財政の概要を、2005年度における地方自治体（47都道府県、1,821市町村、23特別区、1,464一部事務組合及び63広域連合）の普通会計の純計決算額で見ることとする。

自治体が実施する学校教育、社会教育等の教育文化行政の推進に要する経費である教育費の決算額は1兆6,778億円で、歳出総額に占める割合は18.3%となっており、歳出総額の中で最も大きな割合を占めている。教育費の構成比を団体種類別にみると、都道府県においては23.7%、市町村においては10.8%となっている。

教育費の目的別の内訳をみると、小学校費が5兆992億円と最も大きな割合（教育費総額の30.8%）を占め、以下、中学校費2兆8,782億円（同17.4%）、高等学校費2兆4,988億円（同15.1%）、教職員の退職金や私立学校の振興等に要する経費である教育総務費2兆3,101億円（同13.9%）の順となっている。目的別

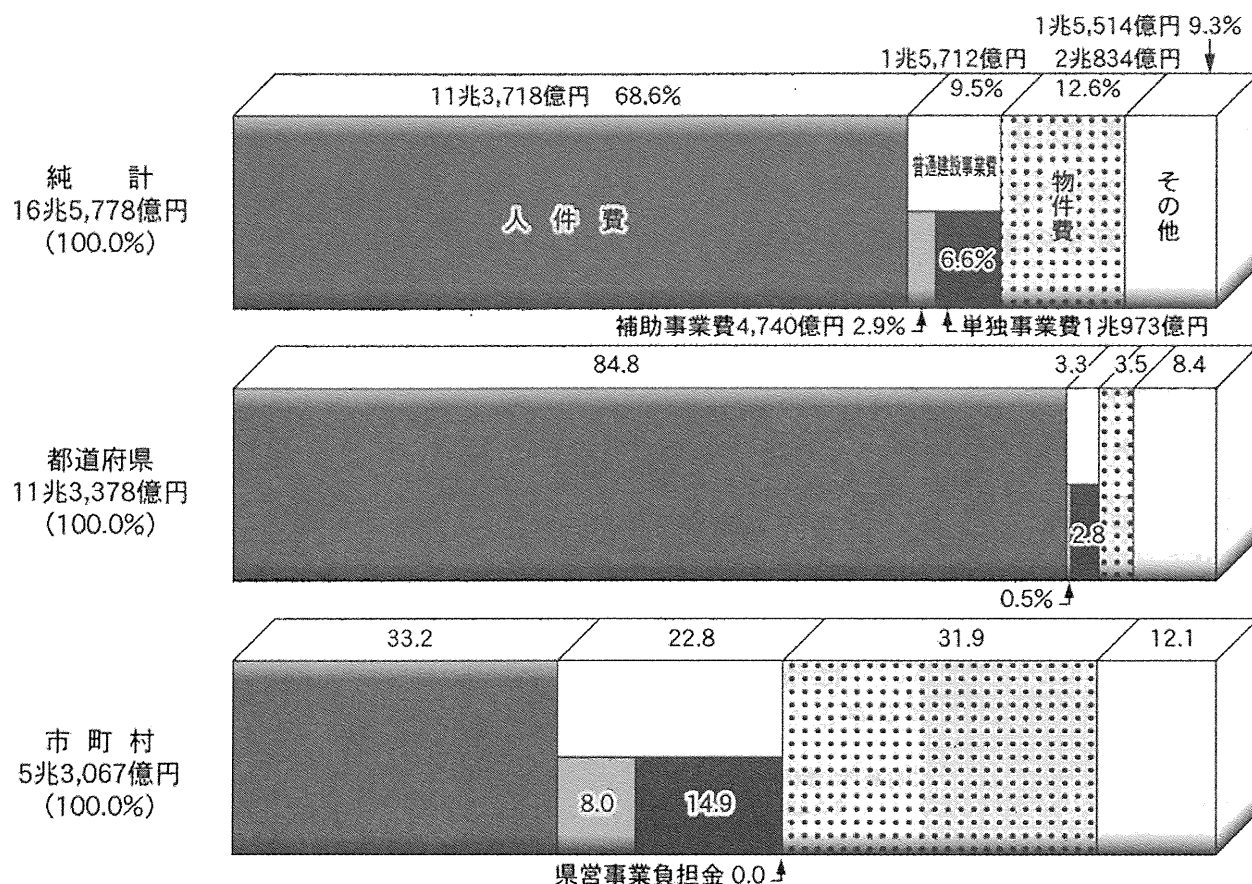
の構成比を団体種類別にみると、都道府県においては小学校費が最も大きな割合（34.2%）を占め、以下、高等学校費（20.4%）、中学校費（19.3%）の順となっている。また、市町村においても、小学校費が最も大きな割合（23.1%）を占め、以下、保健体育費（20.9%）、社会教育費（20.7%）の順となっている。

図5 教育費の目的別内訳（出典：総務省ホームページ）



教育費の性質別の内訳をみると、人件費が1兆3,718億円と最も大きな割合（教育費総額の68.6%）を占め、以下、物件費2兆834億円（同12.6%）、義務教育施設整備等の経費である普通建設事業費1兆5,712億円（同9.5%）の順となっている。性質別の構成比を団体種類別にみると、都道府県においては、都道府県立学校教職員の人件費のほか、市町村立義務教育諸学校教職員の人件費を負担していることから、人件費が大部分（84.8%）を占めている。また、市町村においても、人件費が最も大きな割合（33.2%）を占め、以下、物件費（31.9%）、普通建設事業費（22.8%）の順となっている。

図 6 教育費の性質別内訳（出典：総務省ホームページ）



なお、このうち学校教育費だけを取り出してみた場合、最終支出ベースにおける国と地方の割合は国 15%、地方 85%であり、実際の教育行政は、ほとんどが自治体の手で実施されていることがわかる。

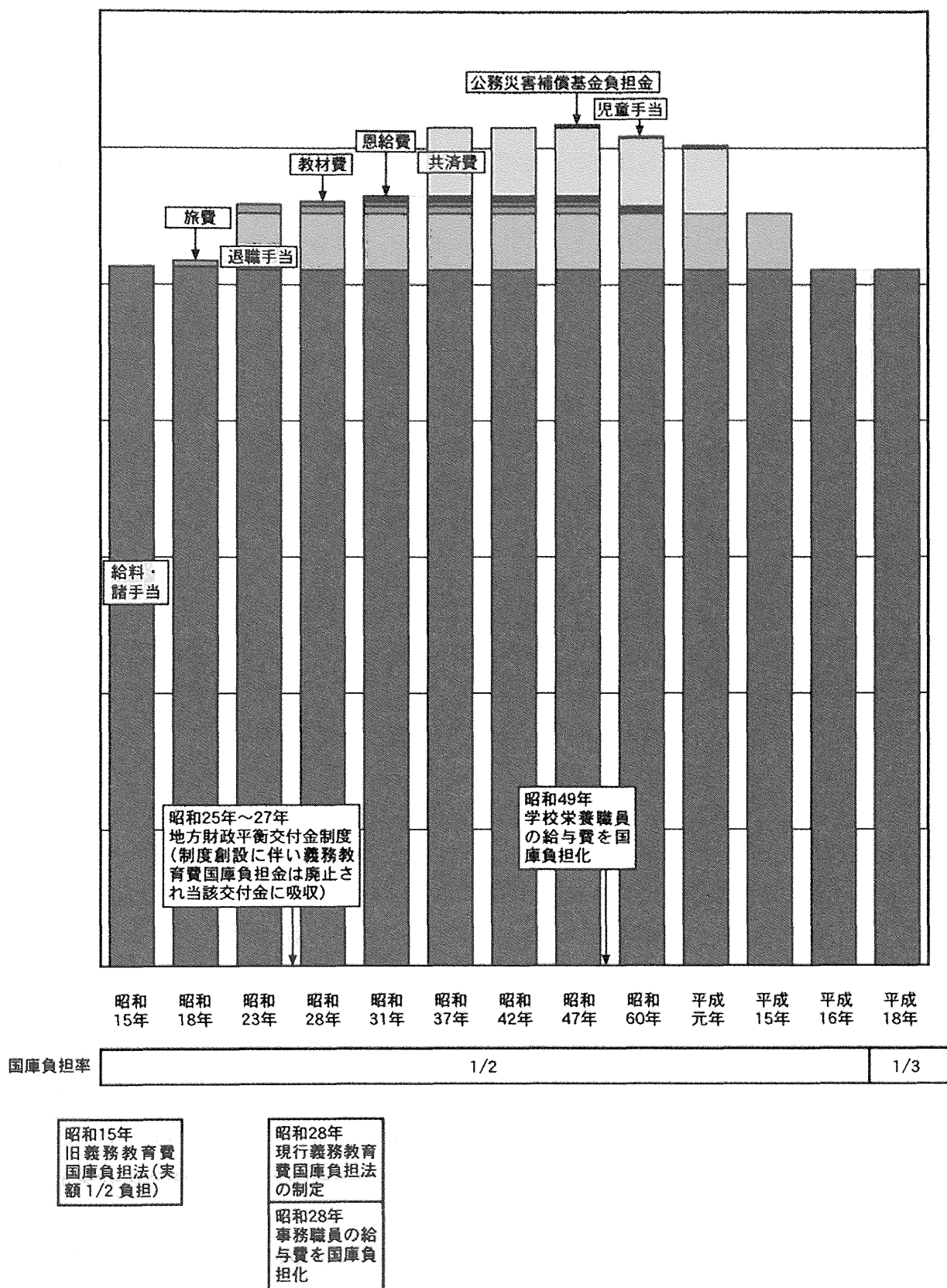
4-2 義務教育費国庫負担制度

上記のような自治体の教育財政の概要に大きな影響を及ぼしているのが、義務教育費国庫負担制度である。

義務教育費国庫負担制度とは、本来、市町村が負担すべき市町村立小・中学校教職員の給与費を都道府県の負担とした上で、国が都道府県の実支出額の原則 3 分の 1 を負担するというものである。2006 年度予算では、約 70 万人分、1 兆 6,763 億円にのぼる。

国庫負担の対象は、公立の義務教育諸学校教職員（校長、教頭、教諭、事務職員等）の給料・諸手当である。1953 年の現行義務教育費国庫負担法制定後、負担対象経費は順次拡大されてきたが、1985 年以降、国と地方の役割分担、国と地方の財政状況等を踏まえ、給料・諸手当以外の費用が国庫負担の対象から外れ地方交付税により財源的に手当されるようになり、現状となっている。

図 7 義務教育費国庫負担制度の変遷（出典：文部科学省ホームページ）



また、従来は、給料・諸手当と教職員別定数（職種別）のそれぞれについて細かく負担

限度額が設定されていたが、2004年度からは総額裁量制が導入され、義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量が拡大されている。これにより、標準法により必要な教職員定数の算定や人材確保法に基づく教員の給与水準の確保などを前提として、都道府県が給与の種類・額や教職員の配置を自主的に決定できるようになっている。

国庫負担率が2分の1から3分の1に引き下げられたのは、2006年度からである。これは、いわゆる三位一体の改革（地方自治体への税源移譲、国庫補助負担金の改革、地方交付税の改革を一体として行うこと。）の一環として実施されたものであり、経緯を概略記せば以下のようである。

2004年6月、政府は、地方六団体に対して、国庫補助負担金の改革案について地方として統一した具体案を取りまとめるよう要請した。地方六団体は精力的に協議・調整を行い、特に義務教育費国庫負担金の一般財源化をめぐる白熱した議論が行われたが、2004年8月、義務教育費国庫負担金の全額を廃止し税源移譲の対象とすることとした上で、当面の改革では中学校教職員の給与等に係る負担金を廃止し税源移譲の対象とするべきとの改革案を取りまとめた（なお、国庫負担金制度を維持すべき等の少数意見も付記されている）。

地方側の考え方は、第1に、国と地方とが適切な役割分担を行うべきということである。義務教育において、国は統一的、基本的な義務教育の内容、水準を定めることを基本的な役割とすべきで、地方はその水準を確保しつつ、それぞれの自治体が独自の創意工夫を発揮して、地域のニーズに適合した教育を実施する役割を果たすべきである。第2に、義務教育における教育費水準の適正支出は一般財源化によっても確保できるということである。義務教育の根幹は、機会均等、水準確保、無償制で、教職員給与に関する国庫補助負担金制度の存続とは別の問題であり、義務教育における水準確保は、学級編制基準を定めた義務教育標準法や学習内容を示した学習指導要領等によって担保されている。地域住民の最大関心事は子どもの教育で、地方行政において最も優先されているのは教育であるから、現に地方は国の標準以上に教育費を支出しているし、一般財源化されても教育費の適正支出を担保できる。第3に、義務教育費国庫負担金制度の一般財源化が効果をもたらすことである。義務教育に関する地方自治体の責任が住民に対して明確になり、教職員の配置や学級編制についての国の基準を満たした上で、地域の教育環境や児童・生徒の実情に応じた多種多様な取組が可能になる。また、教職員給与に限らず、教育効果の高い外部人材の活用や外部委託、教材の購入・開発、教育環境施設の整備等に財政資源を効果的に配分できる。

このような地方の提案については、文部科学省、総務省の見解が分かれた。文部科学省が義務教育費国庫負担金の一般財源化により必要な財源保障ができなくなる懸念から制度の堅持を主張したのに対し、総務省が地方税財源でも現行の制度的担保と地方財政計画を通じた財源保障により所要の財源は確保できると主張している。その後、中央教育審議会

での審議等紆余曲折を経て、最終的には、政治決着により、国庫負担金制度を維持しつつ、国庫補助負担率を小・中学校教職員を通じて2分の1から3分の1へとカットすることとされた。しかしながら、このような国庫補助負担率の引下げによる国庫補助負担金の削減では、地方自治体の政策の形成・実施における自由度は増加せず、むしろ補助負担金事業の実施に伴い地方自治体が負担する一般財源が増加し、地方自治体の自主性・自律性が減少されるおそれがあるとの批判がなされているところである。

(注)

- 1 中央省庁再編（2001年）前の旧文部省の設置法。文部省は、科学技術庁と統合され、現在は文部科学省となっている。
- 2 地方教育行政法 § 30 に規定する教育機関であり、「学校、図書館、博物館、公民館」などのほか、「教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設」などをいう。
- 3 「保育所」は、「日々保護者の委託を受けて、保育に欠ける乳児又は幼児を保育することを目的とする」（児童福祉法 § 39、厚生労働省所管）施設であり、長が所管している。一方、「幼稚園」は、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」（学校教育法 § 22、文部科学省所管）施設であり、教育委員会が所管している。しかしながら、両者は就学前の子どもを対象とするという意味では同じであり、両者を一元化すべきとの指摘がなされてきた。こうした状況を踏まえ、2006年10月から、就学前の子どもの教育・保育及び地域子育て支援を総合的に提供する施設として認定子ども園制度がスタートしたが、保育所と幼稚園の二つの制度が併存する状況を前提とした制度であるため、認定等に係る事務処理や会計処理が複雑であるとの指摘がなされている。
- 4 「郡」とは、町村の区域に付けられている地理的な名称である。歴史的には地方公共団体としての意義を持った時代もあったが、現在では、地方公共団体としての性格はなく、その実際上の意味は、都道府県議会議員の選挙区の単位、広域行政の単位などに限られている。

<参考文献>

- ・佐藤功「日本国憲法概説〔全訂第5版〕」（学陽書房）、1996年
- ・松本英昭「要説 地方自治法〔第4次改訂版〕」（ぎょうせい）、2002年
- ・松本英昭「逐条 地方自治法〔第4次改訂版〕」（学陽書房）、2007年
- ・宇賀克也「地方自治法概説〔第2版〕」（有斐閣）、2007年
- ・橋本勇「逐条 地方公務員法〔第1次改訂版〕」（学陽書房）、2006年
- ・神野直彦編「三位一体改革と地方税財政－到達点と今後の課題－」
（学陽書房）、2006年
- ・勝野正章・藤本典裕編「教育行政学」（学文社）、2005年
- ・河野和清編著「教育行政学」（ミネルヴァ書房）、2006年
- ・平原春好「教育行政学」（東京大学出版会）、1996年
- ・森下平「教育基本法の改正」（「ジュリスト」No.1329）、2007年
- ・矢木澤崇「教育3法の改正」（「ジュリスト」No.1341）、2007年
- ・吉川浩民・森源二「地方独立行政法人制度について」
（「地方自治」670号）、2003年
- ・「2007年版 地方財政白書」（総務省）
- ・「教育における地方分権の推進に関する提案」（全国市長会）、2007年
- ・文部科学省ホームページ（<http://www.mext.go.jp/>）

Papers on the Local Governance System and its Implementation
in Selected Fields in Japan No.9

Educational Administration in Japan and the Role of Local Governments

Nagaki KOYAMA
Associate Professor
Graduate School of Library, Information and Media Studies
University of Tsukuba

Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR)

Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG)
National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

Foreword

The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) and the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) have been working since 2005 on a “Project on the overseas dissemination of information on the local governance system of Japan and its operation”. On the basis of the recognition that the dissemination to overseas countries of information on the Japanese local governance system and its operation was insufficient, the objective of this project was defined as the pursuit of comparative studies on local governance by means of compiling in foreign languages materials on the Japanese local governance system and its implementation as well as by accumulating literature and reference materials on local governance in Japan and foreign countries.

In 2007, as a continuation of projects which were begun in 2005, we continued to compile “Statistics on Local Governance (Japanese/English)” and to conduct a search for literature and reference materials concerned with local governance in Japan and overseas to be stored in the Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG). We also compiled a “Glossary on Local Governance Used in Japanese Official Gazettes (Japanese/English) (Revised Edition)”. In addition, continuing from the previous year, we finished compiling “Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan” on two themes and “Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan”, for which we took up 6 themes.

This project is to be continued in 2008, and we aim to improve the materials so that they will be of real use and benefit to those who are working in the field of local governance.

If you have any comments, suggestions or inquiries regarding our project, please feel free to contact the Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) or the Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG) of the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).

July 2008

Michihiro Kayama
Chairman of the Board of Directors
Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR)
Tatsuo Hatta
President
National Graduate Institute for Policy Studies

Preface

This booklet is one of the results of research activities conducted by the Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG) in 2007 as one part of a 5-year project that started in 2005 entitled “Project on the overseas dissemination of information on the local governance system of Japan and its operation”, sponsored by the Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). For the purpose of implementing this project, a “Research committee for the project on the overseas dissemination of information on the local governance system of Japan and its operation” has been set up, and a chief and deputy chiefs with responsibility for the project have been designated from among the members concerned with each research subject.

“Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan” (2007, Volumes 5-10) were written under the responsibility of the following six members. (The official positions are as of March 2008.)

(Chief)

Satoru Ohsugi, Professor, Graduate School of Science, Tokyo Metropolitan University

(Deputy Chief)

Yoshinori Ishikawa, Executive Director of the Mutual Aid Association of Prefectural Government Personnel

Toshinori Ogata, Professor, Graduate School of Management, Kagawa University

Yoshihiko Kawato, Associate Professor, Faculty of Regional Policy, Takasaki City University of Economics

Nagaki Koyama, Associate Professor, Graduate School of Library, Information and Media Studies, University of Tsukuba

Kenichiro Harada, Associate Professor, School of Law, Tohoku University

This booklet, the ninth volume in the series, is about educational administration in Japan and was written by Associate Professor Nagaki Koyama. It provides an overview of educational administration in Japan and the role of local governments from such perspectives as the Japanese educational system, the structure and organization of educational administration at local government level, the division of responsibilities in educational administration between the state (central government) and local governments, and educational finances.

We will continue to take up new topics, and add to the series.

Finally, I would like to express my appreciation to Associate Professor Koyama, and also to other members of the research committee for their expert opinions and advice.

July 2008

Hiroshi Ikawa

Chairperson

Research committee for the project on the overseas dissemination of information
on the local governance system of Japan and its operation

Professor

National Graduate Institute for Policy Studies

Educational Administration in Japan and the Role of Local Governments

Nagaki KOYAMA

Associate Professor

Graduate School of Library, Information and Media Studies

University of Tsukuba

Introduction

If we once ask what education is, we can see immediately that the field is very broad. Even if we restrict our enquiry to the Fundamental Law of Education, revised in 2006, we find very many specialist terms used with reference to such fields as compulsory education, ordinary education, school education, home education, pre-school education, social education, political education, religious education, and much more, and there is of course also the related field of lifelong learning. And in addition to these terms, there are a wide range of fields connected with education, such as child care, vocational ability development, and so on. This paper will concentrate particularly on school education within the framework of “school education and social education”, the definition of education given in Article 5, Item 1 of the Ministry of Education, Science and Culture Establishment Law (see Note 1). The law defines the character of and the duties to be undertaken by the Ministry of Education, Science and Culture.

Furthermore, various laws including the School Education Law and the Law concerning the Organization and Management of Local Educational Administration (hereafter Local Educational Administration Law) were revised in June 2007, and the amended laws will come into effect in April 2008. The descriptions in this paper are based on the presumed state of affairs that will exist after April 2008.

1. An Overview of the Japanese Education System

1 – 1 The legal structure of education

After the Meiji Restoration in 1868, education in Japan was implemented and taken forward within a centralized system as a matter of national policy aimed at laying the foundation for the establishment of Japan as a modern state. However, after the end of World War II, as one element of democratic reform, a process of educational reform was carried out aimed at the democratization and decentralization of education.

In the Constitution of Japan, promulgated in May 1947, we find in Article 26, ① the following statement: “All people shall have the right to receive an equal education, correspondent to their ability, as provided for by law.” With these words, it is stipulated that every Japanese citizen has a right to receive an equal education as a fundamental human right. The Article goes on to state: “All people shall be obligated to have all boys and girls under their protection receive ordinary education as provided for by law. Such compulsory education shall be free.” (Article 26, ②). From this, we can see that in order to guarantee the right of children to receive education, an obligation is laid on those in charge of them to ensure that they are educated, and it is further stipulated that as a system, compulsory education is the responsibility of the state and shall be free of charge. As can be seen here, education has for the Japanese people the character both of a right and of an obligation. In either case, the specific detail is left to be regulated by the law.

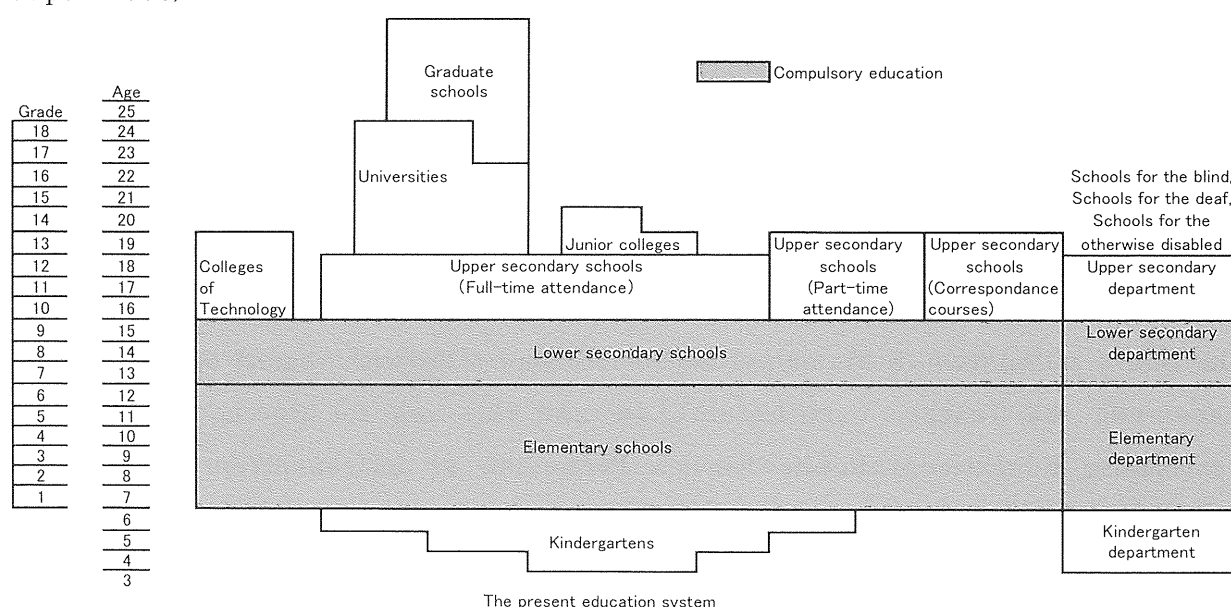
The law that aimed to establish the foundation of education was the Fundamental Law of Education, enacted in March, 1947; this law stipulates the basic concepts of Japanese education, including educational objectives, equality of opportunity in education, the fact that compulsory education is free of charge, and so on. This Fundamental Law of Education did not undergo a single amendment for over half a century following its enactment, but in 2006, it was the object of a wholesale revision. While universal concepts such as individual dignity and the building of a peaceful and democratic state and society are taken over into the new law, items thought to be important as educational objectives in the Japan of today are stipulated afresh, including the importance to be attached to model consciousness possessed by Japanese in such ways as public-spiritedness, and the importance of the culture and traditions within which such consciousness has matured and ripened.

Moreover, the roots and the trunk of the Japanese education system are determined by a large number of laws, including the School Education Law in connection with school education, and the National University Incorporation Law, the Local Education Administration Law in connection with educational administration, or in connection with educational finances, the Law concerning the National Treasury’s Share of Expenditure on Compulsory Education, and the Law concerning the Share of Salaries of Municipal School Personnel, or with regard to educational personnel, the Teacher Certification Law and the Law for Special Regulations concerning Educational Public Service Personnel, or in connection with social education, the Social Education Law, the Library Law and the Museum Law.

1 – 2 The School Education System

With regard to the system of school education in Japan, “schools” are defined in the School Education Law as including kindergartens, elementary schools, lower secondary schools, upper secondary schools, specially supported schools, and universities (School Education Law, Article 1). The functions of the different institutions are defined as follows: “kindergartens” cultivate the fundamentals of compulsory and subsequent education, “elementary schools” implement, as compulsory education institutions, the fundamental matters of ordinary education, “lower secondary schools” implement ordinary education as institutions of compulsory education, “upper secondary schools” implement high-level ordinary education as well as specialist education, while “universities”, focusing primarily on the arts and sciences, impart a wide spectrum of knowledge and at the same time, teach and research specialist academic areas in depth. The system is often called a “6-3-3-4 system”, from the number of years spent in each type of institution, namely 6 years in elementary school, 3 years in lower secondary school, 3 years in upper secondary school and 4 years in university. And this system is paralleled by the system in specially supported schools, comprising schools for the blind, schools for the deaf and schools for the otherwise handicapped. In terms of the age of the pupils and the educational content, these schools also offer a curriculum corresponding to that in kindergartens, elementary schools, lower secondary schools and upper secondary schools in the ordinary school sector. As described here, the school system in Japan is located along a unitary line.

Diagram 1 The Japanese School Education System (Source: Local Government in Japan 2006)



1 – 3 Compulsory Education

A total of 6 years in elementary school (starting at the beginning of the academic year which falls on the day after the child's sixth birthday or any subsequent day until the end of the academic year which begins after the child's 12th birthday) plus 3 years in lower secondary school (starting at the beginning of the academic year which falls on the day after the child has completed elementary school or any subsequent day until the end of the academic year which begins after the child's 15th birthday) making 9 years in all, is recognized as comprising compulsory education (Fundamental Law of Education, Article 5, ①, School Education Law, Articles 16 and 17). Hence it is prescribed that those in charge of a child are put under an obligation to ensure that the child receives 9 years of ordinary education.

Ordinary education, implemented in the form of compulsory education, sets its objectives as being to extend the abilities of each individual child, and while doing this, to cultivate the foundations of living independently in society, and at the same time, to nurture and develop the skills that are considered necessary to enable young people to function as the formative agents of the National Diet and society. The State and local governments guarantee the provision of compulsory education, and with a view to safeguarding its levels, responsibilities are appropriately allocated within a framework of mutual cooperation. With each party bearing its share of the responsibility for implementation, compulsory education is provided without any tuition fee being collected, in schools established by central government or by local governments (School Education Law, Article 5, ② to ④).

With regard to progression to schools at a level above that of compulsory education, the rate of advancement to upper secondary schools changed from 42.5% in 1950 to 82.1% in 1970, 94.2% in 1990, and 97.7% in 2006, showing that equality of educational opportunity was being taken forward. The rate of advancement to universities and junior colleges also changed from 10.1% in 1954 to 23.6% in 1970, 37.4% in 1980, and 52.3% in 2006.

2. The structure of educational administration in local governments

2 – 1 Boards of education

The bodies that bear responsibility for educational administration in Japan are at central government level, the Ministry of Education, Culture, Sports,

Science and Technology (hereafter MEXT) and at local government level, prefectures and municipalities (cities, wards, towns and villages) as well as boards of education, which perform a leading role and are established as representative councils within each local public body to deal with educational matters. A board of education is one executive organ of a local public body, and it is specified that one such organ must be established within each ordinary local public body (Local Autonomy Law, Article 180-5①).

In Article 93 of the Constitution of Japan, it is stipulated with regard to local public bodies that the members of assemblies, constituting “deliberative organs”, and the chiefs of all local public bodies, constituting executive organs, shall be elected by direct popular vote. To this extent, a presidential system is employed, but the executive organ of a local public body is not constructed in such a way that the chief is the unique apex of authority. In addition to boards of education, there are many other committees and posts, such as the Personnel Committee, the Election Supervision Committee, supervisory auditors, and so on, (often all lumped together under the generic title of “administrative committees”). While all these executive organs have independent authority, at the same time, the system is one in which the chief supervises and represents the local public body, and implements comprehensive adjustment of all the executive organs (pluralism of executive organs). The adoption of this kind of pluralism avoids the centralization of authority in one organ, and the expectation is that by having authority divided among multiple executive organs, and having each of these organs carry out their duties independently, democratic local administration will be implemented.

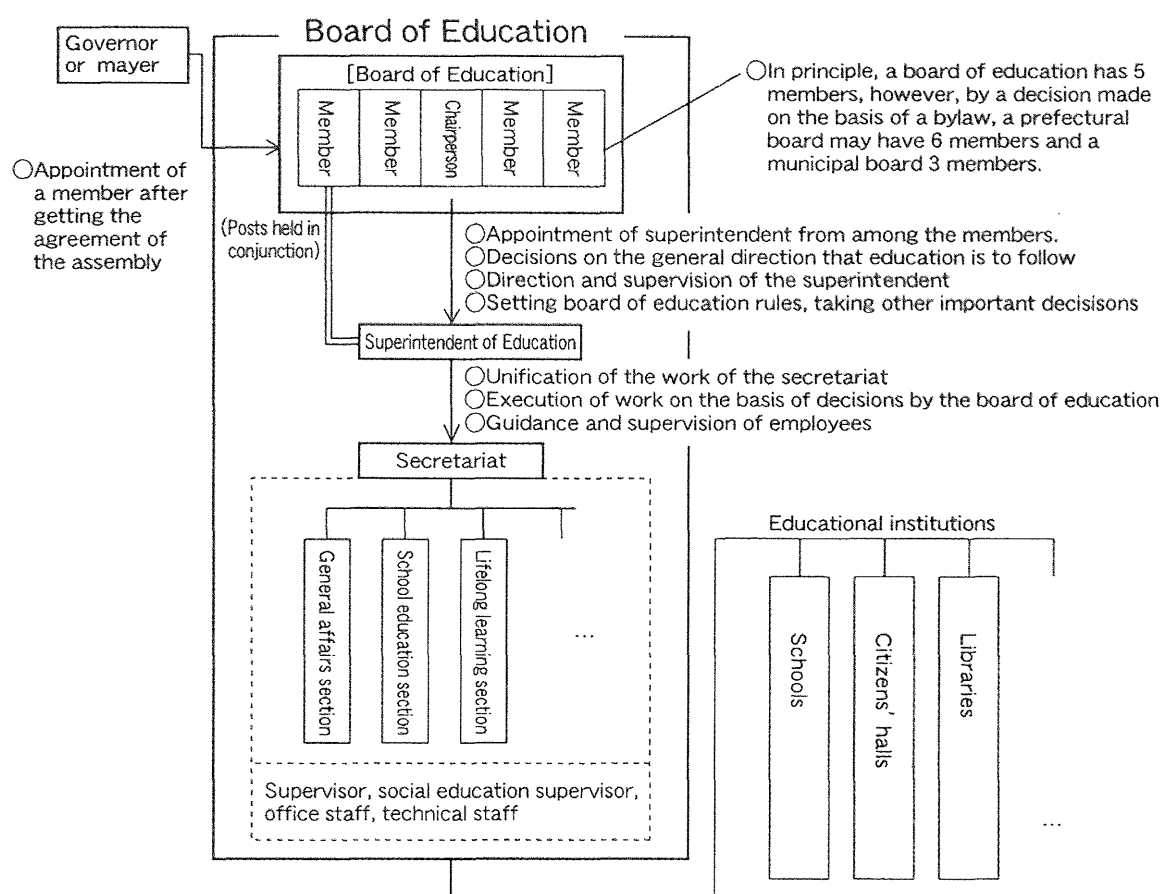
Within this system, the significance of establishing a board of education is comprised, according to documents issued by MEXT, in three points. 1) Boards of education safeguard political neutrality. In an education system which aims to form an individual’s mental and psychological values, it is important that the content maintains neutral impartiality, and in terms of educational administration too, it is necessary that the neutrality of the system is safeguarded against individual value judgments or particular factional influences. 2) Boards of education confirm continuity and stability. In order for children’s healthy growth and development to be promoted, it is necessary for education to be stably administered within the framework of a consistent approach throughout the entire period of learning. 3) Boards of education reflect the views of local residents. Education is an area of administration that

is seen by local residents as being very close to their daily lives and is the object of a high degree of interest, hence it is important that it is not simply the responsibility of specialists, but that it is administered on the basis of the sentiments of a wide range of local opinion.

2 - 2 The organization of boards of education

Diagram 2

《The organization of a board of education》



A board of education is a representative type of administrative committee normally composed of 5 members who are appointed by the chief of the local public body after obtaining the consent of the assembly; (however, as a result of determinations in bylaws, in the case of prefectures or cities, or associations of which these are members, it is possible for the number to be set at 6 or more, or in the case of associations to which only towns or villages belong, to be set at 3 or more (Local Education Administration Law, Articles 3 and 4).

In 1948, when the system of boards of education was first established, the

members were publicly elected. However, it was found that ① elections were held on a political basis, and this was incorporated into the management of the boards, ② persons with large funds or with a powerful body supporting them were elected more easily, and ③ large and powerful organizations used their power to get members elected. Against the background of these three points; there was an increasing tendency to centralize control over educational administration, and for reasons such as this, the system of public elections was abolished in 1956 and changed into the currently existing system.

The term of office of members of a board of education is 4 years, and reappointment is possible. A member may only lose his position or be dismissed for a specific reason such as one of the following: 1) when a recall motion is submitted during the member's term of office in the form of a petition signed by one-third or more of eligible voters, 2) when it is acknowledged that the member is unable to continue in office due to physical or mental incapacity, or 3) when it is acknowledged that the member is in violation of the terms of office. It is on the basis of the fact that a member's position is safeguarded by not being able to be removed from office for other reasons, that the stability of educational administration is guaranteed. Furthermore, in a case where members belonging to the same political party constitute a majority on the board of education, the member or members who joined the party most recently will lose their post (Local Education Administration Law, Article 7, ②③). It is also forbidden for members to become office-holders in a political party or to actively engage in party political activities. In ways such as these, the political neutrality of educational administration is safeguarded.

Details of the average age and type of employment held by board of education members are given in Table 1.

Table 1 Overview of board of education members (As of May 1, 2005.
Source: Educational administration survey)

		Prefectures	Municipalities
Total of members		233	9,880
Average number of years in post		3.4	5.5
Average age		60.7	61.7
Percentage of women		31.3%	27.1%
Occupation	Doctor, teacher	41.2%	20.4%
	Company office holder	42.9%	18.7%
	Agriculture	0.4%	13.8%
	Commercial management	0.4%	6.0%
	Other	0.4%	4.1%
	Unemployed	14.6%	37.1%
Percentage with educational experience		21.0%	31.4%
Percentage of parents or guardians		16.3%	14.5%

(Note : Excluding the post of superintendent of the board of education)

2 – 3 Superintendent of the Board of Education

A superintendent of education is placed in charge of all the duties pertaining to the authority of a board of education to be carried out under the direction and supervision of the board members (Local Education Administration Law, Articles 16, 17). In addition, a secretariat will be established to deal with clerical duties, and a teachers' consultant, office staff and technical staff will normally also be appointed (ibid, Articles 18, 19).

The superintendent has special status in that at the same time as giving advice to the members of the board of the education about their proceedings from the standpoint of a specialist in educational administration, he is also responsible for the specific implementation of the course of action decided by the board. It was with these points in mind that in the past, from the point of view of seeing the appointment procedures as something requiring careful deliberation and of wanting to ensure that

the right person occupied the post, when a board of education nominated a superintendent, then in the case of a prefecture or an ordinance-designated city, the approval of the Minister of Education, Science and Culture was needed, or in the case of a municipality, the approval of the prefectural board of education. However, since a query was raised as to whether this device permitting intervention by central government or a prefectural government in the personnel matters of a different local public body did not symbolize a centralization of authority, it was felt that with a view to developing educational administration autonomously and positively in line with the actual conditions of the local area concerned, it was necessary to introduce a system whereby the local public body, on its own initiative, could secure a suitable person for the post of superintendent of education. It was from this perspective that by means of a revision of the Local Education Administration Law within the Omnibus Decentralization Law (implemented in April 2000), this system of seeking and granting permission was abolished, and at the same time, in both prefectures and ordinance-designated cities, local boards of education were enabled to nominate a superintendent of education from among their members (excluding the head of the board of education) (Local Education Administration Law, Article 16, ②). In the case of the superintendent of education in a municipality, or an association of municipalities, it was stipulated that the system should be as in the past, whereby the superintendent of education was nominated from among the members of the board of education. Details of such items as the average age of superintendents of education, the degree of administrative experience possessed by them, etc, are given in Table 2.

Table 2 Overview of board of education superintendents (As of May 1, 2005,
Source: Educational administration survey)

	Prefectures	Municipalities
Total	46	2,354
Average number of years in post	2.2	3.9
Average age	58.9	63.7
Percentage of women	0.0%	2.5%
Percentage with administrative experience	65.2%	31.3%
Percentage with experience in educational administration	76.1%	74.5%
Percentage with teaching experience	26.1%	68.3%

2 – 4 The duties of a board of education

A board of education deals with a wide range of duties, including education, culture and sport. The following duties are stipulated in Article 23 of the Local Education Administration Law as falling within the professional authority of the board of education.

- Matters pertaining to the establishment, administration or closure of a school or other educational facility(see Note 2) coming within the jurisdiction of the board of education.
- Matters pertaining to the administration of the properties that serve the purposes of a school or other educational facility.
- Matters pertaining to the appointment of an employee of the board of education or of a school or other educational facility, or other personnel matters.
- Matters pertaining to school education.
 - Matters pertaining to children of school age entering school, changing schools or leaving school.
 - Matters pertaining to the structural organization of schools, the curriculum, learning guidance, pupil guidance, and professional duties.

- Matters pertaining to textbooks or to the use of other educational materials.
- Matters pertaining to the maintenance of school facilities and educational equipment.
- Matters pertaining to the training of the school principal and other educational staff members.
- Matters pertaining to the health, safety and welfare of the school principal and other staff members as well as to pupils.
- Matters pertaining to school meals.
- Matters pertaining to the environmental hygiene of school and other educational facilities.
- Matters pertaining to the education of young people and of women, and to the running of citizens' halls and other aspects of social education.
- Matters pertaining to sport.
- Matters pertaining to the protection of cultural assets.
- Matters pertaining to UNESCO activities.
- Matters pertaining to juridical bodies concerned with educational matters.
- Matters pertaining to educational investigations as well as to designated statistics and other statistics.
- Matters pertaining to discussions on educational administrative issues concerned with legally enforceable issues.
- Matters pertaining to duties having to do with education within the administrative jurisdictional area of the local public body concerned.

A board of education may establish board of education regulations on matters within its jurisdictional authority provided that these do not infringe laws or bylaws. Furthermore, a board of education may, by virtue of the board of education regulations so established, delegate a part of its jurisdictional authority to the superintendent of education. However, according to the 2006 revisions to the Local Education Administration Law, with a view to clarifying the responsibilities and role to be carried out by a board of education as a representative body, the following 6 matters are stipulated as ones that must be administered and implemented by the board of education itself and that may

not be delegated to the superintendent of education: ① basic policy directions in educational administration, ② establishment or revision of board of education regulations, ③ the establishment or closure of a school or other educational facility, ④ personnel matters concerned with educational personnel or with the staff of the secretariat of the board of education, ⑤ examination or evaluation of the activities of a board of education, and ⑥ submission of opinions concerned with budgetary matters or draft bylaws (Local Education Administration Law, Article 26, ①②).

Furthermore, from among educational matters, the following matters are ones that must be administered and implemented not by the board of education but by the chief (governor or mayor) of the local public body concerned: ① matters to do with universities, ② matters to do with private schools, ③ matters to do with the acquisition or disposal of educational properties, ④ matters to do with the conclusion of a contract relating to the board of education, and ⑤ matters concerning the implementation of a budget concerned with the board of education (Local Education Administration Law, Article 24). In particular, on matters concerned with private schools other than universities, the jurisdiction of the prefectural governor is stipulated in the School Education Law (School Education Law, Articles 28, 44, 49, and 62). In this connection, bearing in mind that there is an insufficient guarantee of the presence of specialist staff within the governor's secretariat, it is stipulated in the law that the prefectural governor may, when it is deemed necessary in connection with the administration or implementation of duties concerned with private schools, seek advice or assistance on specialist matters concerned with school education, from the prefectural board of education (Local Education Administration Law, Article 27-2).

2 – 5 Debate concerning the ideal pattern of a board of education

Many different issues have been raised concerning the ideal pattern of a board of education. In a report entitled “Concerning the ideal pattern of a board of education in an age of decentralization”, issued in January 2005 by the Local Education Administration Group, a small committee within the Education System Sub-Committee of the Central Council for Education, a consultative organ to the Minister of MEXT, the following points are specified: ① A board of education does not implement conscious decision-making simply by confirming a submission from the secretariat. ② There is a strong tendency for a board of

education to carry out educational administration in line with the intentions of educational specialists such as teachers and without adequately reflecting the intentions of local residents. ③ What kind of role a board of education plays and what kind of activities it undertakes are not very familiar matters to local residents. Without any point of contact between the board and local residents, the board's existence is remote. ④ Focusing its main attention on the intentions shown in instructions from central government and the prefecture, a board of education does not necessarily adhere strongly to policies that are in line with the actual conditions in the local area concerned. ⑤ There is a strong tendency for schools to attach a higher priority to the courses of action advocated by central government and prefectures than to those of municipalities, which are the establishing bodies of the schools. Mention was also made of the fact that the consciousness of links with municipalities was very weak among teachers.

In addition to the above points, in recent years, there has been debate about the relationship between governors or mayors and boards of education as one element in the movement to take a fresh look at the relationship between the governor or mayor and administrative committees.

In a report entitled "Report on the Expansion of Local Autonomy and Independence as well as the Ideal Management Pattern of Local Assemblies", issued in December 2005 by the Local Government System Research Council, an advisory organ to the Prime Minister, we can find reference to issues concerned with administrative committees, in particular to the need "to improve the circumstances that have given rise to the growth of administrative areas in which the demand for responsibility to be taken by the directly elected governor or mayor has not necessarily been met, and to aim at simplifying the structure and the comprehensive and effective management of local administration". Within the report, in connection with the system of boards of education, it is pointed out that unified organizational management is hindered by the fact that both the board of education and the governor or mayor have analogous duties with regard to day nurseries and kindergartens (Note 3), private sector and public sector schools, and other issues, and it is suggested that it would be appropriate to choose either that a local public body to establish a board of education on the basis of its own judgment and carry out duties concerned with education, or that the governor or mayor carry out such duties without establishing a board of education. Reasons for this kind of report are as follows: At national level, there is no administrative committee system concerned with education, but the demands for the safeguarding of political neutrality and

reflection of residents' views in addition to the issue raised above of analogous duties carried out by both the governor or mayor and the board of education, as a reason for the need to establish a board of education cannot be considered simply as a distinctive characteristic of local educational administration. It is also possible to respond to these demands by means of the activities of deliberative councils and by other methods. In particular, the report makes the point that from the perspective that the public election of a governor or mayor is a more appropriate method of reflecting the views of local residents, there is no reason for all public bodies to establish a board of education.

Furthermore, with reference to duties concerned with such items as culture, sport, lifelong learning support, kindergartens, social education and the protection of cultural assets, i.e. duties other than those connected with school education in public-sector elementary, junior high and senior high schools, the Council report referred to above says that a mechanism should be put in place immediately to enable a choice to be made over a wide range between having these duties carried out by the governor or mayor or by the board of education on the basis of a decision by the local public body.

Against the above background, the Local Education Administration Law was revised in June 2007, making it possible for the governor or mayor to be responsible, by virtue of a decision made in a bylaw, for administering and implementing either matters pertaining to sport (excluding physical education in schools) or matters pertaining to culture (excluding the protection of cultural assets) or both these matters (effective as from April 2008). From the perspective of the advance of decentralization, it is important, in connection with the organizational pattern of the implementing organs of a local public body, for the local public body to be able to make choices, as far as at all possible, that are in line with the actual conditions of the local area concerned. It is fair to say that there are hopes of further reforms in this direction in the future.

3 The division of responsibilities between the State (=central government) and local public bodies in educational administration

3 – 1 The principles of the division of responsibilities between the State and local public bodies

In the Local Autonomy Law, it is stipulated as a basic principle of the division of

responsibilities between the State and local public bodies that “the task of a local public body shall be to promote the welfare of its residents, for which purpose it shall carry out a wide range of tasks in the autonomous and comprehensive performance of local public administration” (Local Autonomy Law, Article 1-2). On the other hand, it is stipulated that in order to accomplish this objective, the role of the State shall in the main be ① to attend to matters relating to Japan’s position as a nation in the international community, ② to attend to matters concerning basic rules on national activities or local autonomy that should be standardized nationally, ③ to attend to matters concerning policies or programs to be implemented on a national level or from a national viewpoint, ④ to attend to those matters which should fundamentally be carried out by the State, while observing the basic principle that administrative matters close to the people shall as far as possible be referred to local public bodies. While there should be an appropriate sharing of roles with local public bodies, in the working out of rules and the implementation of programs relating to local public bodies, the independence and autonomy of local public bodies must be fully exercised (Local Autonomy Law, Article 1-2 ②). It is a matter of course that these principles also apply to the field of educational administration.

In Article 16 of the revised Fundamental Law of Education, it is stipulated that educational administration should be carried out fairly and properly with an appropriate sharing of roles and on the basis of mutual cooperation between the State and local governments. Through these words, a division of responsibilities between the state and local public bodies is decided. Specifically, the State, on the basis of aiming at equality of educational opportunity and the raising of educational levels throughout the country as a whole, must formulate and implement policies concerned with education in a comprehensive way, while on the other hand, local public bodies, on the basis of aiming to promote education within a specified local area, must formulate and implement policies concerned with education that fit the actual conditions prevailing in that area. It is further stipulated that both the State and local public bodies, with a view to ensuring that education is implemented smoothly and continuously, must install mechanisms on the basis of the necessary funds.

3 – 2 Establishing and managing schools

(1) The establishing body of schools and establishment procedures

The paper will turn now to a look at the establishment and management of schools in the context of a sharing of roles between the State and local public bodies.

Schools may be established by central government (including national university corporations), by local governments (including public university corporations) and by school corporations, and the institutions established by each of these bodies will be national schools, public schools or private schools (School Education Law, Article 2). As explained above, the concept of “schools” as used here covers institutions of various types, including kindergartens, elementary schools, junior high schools, senior high schools and universities, and the question of which body can establish each of these types is not defined in a single, unified way. However, municipalities (cities, towns and villages) must establish the necessary elementary and junior high schools for attendance by pupils of school age resident within the area of their jurisdiction (ibid, Articles 38 and 49), while prefectures must establish necessary specially supported schools for those pupils from among pupils of school age resident within the area of their jurisdiction who satisfy set criteria relating to visual handicap, aural handicap, cognitive handicap, mobility impairment or physical frailty (ibid, Article 74). An obligation regarding the establishment of the foregoing schools is laid upon the municipality and the prefecture respectively.

Those bodies that aim to establish a school must comply with the establishment criteria relating to facilities, organization and such matters, as laid down by the Minister of MEXT (ibid, Article 3), must, in the event of establishing a school, excluding national universities, schools that must be established as a result of a legal obligation (elementary and junior high schools in the case of municipalities, and specially supported schools in the case of prefectures), and schools established by prefectures (excluding universities), obtain permission from the Minister of MEXT in the case of public (=municipal or prefectural) and private universities, from the prefectural board of education in the case of municipal kindergartens and senior high schools, and from the prefectural governor in the case of private kindergartens, elementary schools, junior high schools and specially supported schools (ibid, Article 4①).

In terms of the main establishers of schools, if we look at the results of the basic survey carried out every year by MEXT, we see that the breakdown into categories of establishers is as follows (as of May 2006): for elementary schools (total of 22,878), 73 (0.3%) are national, 22,607 (98.8%) are public, and 198 (0.9%) are private, and for junior high schools (total of 10,992), 76 (0.7%) are national, 10,190 (92.7%) are public, and 726 (6.6%) are private. Almost all elementary and junior high schools fall into the category of public (municipal) schools. Turning to senior high schools (total of 5,385), we find that 15 (0.3%) are national, 4,045 (75.1%) are public, and 1,325 (24.6%) are

private. The percentage of senior high schools in the private sector is higher than for elementary and junior high schools, but three-quarters of the schools are still public sector schools (according to a survey implemented by the Ministry of Internal Affairs and Communications, about 96% of the schools are prefectural). Looking next at universities (total of 744), we find that 87 (11.7%) are national, 89 (12%) are public, and 568 (76.3%) are private, while in the case of junior colleges (total of 468), 8 (1.7%) are national, 40 (8.5%) are public, and 420 (89.7%) are private; in both these two latter categories, there are high percentages of institutions in the private sector.

(2) Public universities

Looking more specifically at universities, at the same time as imparting knowledge, focusing primarily on the arts and sciences, over a wide area, they also carry out in-depth research in specialist fields, and aim to develop cognitive, moral and applied abilities in their students. In accordance with the respective pattern of their establishment, national, public and private universities have raised the level of educational research and achieved wide-ranging and distinctive developments. In particular, public universities have, in addition to the general objectives listed here and reflecting the fact that they are established and administered by local public bodies, played a central role in functioning as intellectual and cultural focal points in local areas and in providing opportunities in higher education in those areas. As of April 1, 2006, among a total of 76 public universities, the number of universities centered on the nursing sciences has shown a sharp increase, reflecting the advent of the aging society and the introduction of a care insurance system. In terms of the categories of subjects, large numbers of students are found in the social sciences (31%), health sciences (20%) and humanities (17%).

Table 3 Changes in the number of public universities and the number of students

Year	1980	1989	1993	1998	2003	2006
Number of universities	34	39	46	61	76	76 *
Number of students	52,082	61,264	74,182	95,976	120,463	127,872

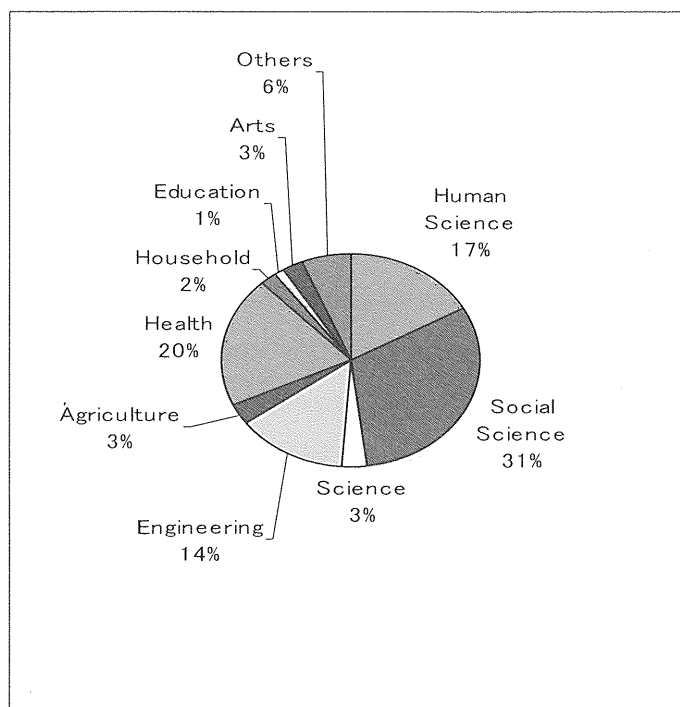
(Data sources: for university numbers: All-Japan Universities Directory; for student numbers: Basic school survey)

*Excluding universities that have stopped recruiting students

Diagram3 Students in public universities grouped by specialty (source: HP of the MEXT)

public universities

Human Science	18,792
Social Science	33,755
Science	3,770
Engineering	15,607
Agriculture	3,541
Health	21,686
Household	2,179
Education	1,290
Arts	3,688
Others	5,739



However, looking at the organizational status of public universities, in April 2005, the concept of local independent administrative institutions was implemented, and it became possible for the bodies establishing public universities to achieve corporate status as such institutions. The independent administrative institution system started in fiscal 2000 in respect of national institutions, and using that as a model, the same kind of system was introduced at a local level, and has been applied by local public bodies to a variety of institutions established by such bodies, provided that they meet certain set criteria, including research institutes, public universities, local publicly managed firms, social welfare enterprises, and so on; these bodies have been established as local independent administrative institutions, the intention being that through this restructuring, they should be able to provide administrative services in a more effective way. With this aim in mind, as a basic criterion of the change to the new system, the main object is to eliminate as far as possible prior intervention and control by the local public body, and instead to aim at implementing post-incorporation checks and safeguarding a high level of flexibility, efficiency and transparency.

Looking in more detail at the specific mechanisms of the system, in the

first instance, the governor or mayor of the local public body that aims to establish a local independent administrative institution (the establishing body) decides on an intermediate target in the form of a time scale of between 3 and 5 years for the local independent administrative institution, and establishes it via the medium of an assembly resolution. Then the Chairman of the Board of Directors of the local independent administrative institution thus established takes receipt of the decision, draws up an intermediate plan designed to meet the intermediate target, and obtains approval of the plan from the governor or mayor of the establishing body. As a result of these procedures, the local independent administrative institution is enabled to carry out its activities in accordance with the intermediate target and the intermediate plan, and intervention on the part of the establishing body is reduced to an absolute minimum. Furthermore, the establishing body, with the aim of firmly ensuring that the local independent administrative institution implements its duties and activities, is able to give a grant of management expenses to the local independent administrative institution, but since this grant takes the form of a lump-sum payment, flexible implementation is possible, and concrete operational details are left to the independence and autonomy of the local independent administrative institution, furthermore the mechanism is such that accomplishments of employees can be reflected in the salary levels of the local independent administrative institution and its employees, hence the mechanism can be seen as a device for raising levels of eagerness and enthusiasm on the part of employees.

The converse of affording a high level of respect to the independence and autonomy of the local independent administrative institutions is that accomplishments are evaluated very strictly by reference to such measures as the intermediate targets. The Local Independent Administrative Institution Evaluation Committee, established as an attached organ of the implementing organ of the establishing body, regularly carries out objective evaluations, and at the end of the intermediate period, the governor or mayor of the establishing body listens to the opinions of the Evaluation Committee and, in the light of these, examines the overall organization and management of the local independent administrative institution and makes decisions about such matters as the need for it to continue its activities and about the ideal future pattern of its organization. As a result of this examination, appropriate measures will be adopted, which may include discontinuance or privatization.

Moreover, with a view to enhancing the transparency of the local independent administrative institution vis-à-vis local residents, strenuous efforts are made to publicize via the internet and other means, details of such items as the work of the local independent administrative institution, its financial situation, plans, and the results of the evaluation.

With regard to public universities, their system of management is different from that of local independent administrative institutions, and they are known by the generic name of Public University Corporations. They are treated as a special case within the system of local independent administrative institutions (just the same treatment as national university organizations within the system of independent administrative institutions). Specifically, special measures are put in place from the viewpoint of respect for university autonomy and for the freedom of education and research; these include the fact that the establishing body must always take consideration of the special character of university education and research, that the appointment of the president of the university is based on election by an electoral body, that the appointment of teaching and administrative staff is based on an application from the President, and that when setting intermediate targets, consideration must be given to the opinions of the university. Public university corporations following this pattern total 33, including such examples as Akita International University (Akita Prefecture, granted permission in April 2004) and Tokyo Metropolitan University (Tokyo Metropolis, granted permission in March 2005), and embrace a total of 42 public universities.

(3) The promotion of private schools

As explained above, “schools” can be established by the State, by local public bodies, or by an educational corporation. The percentage of pupils and students at private educational institutions amounts to about 75% for universities and junior colleges, about 95% for special training colleges and miscellaneous schools, about 30% for senior high schools, and about 80% for kindergartens. Hence it is clear that private schools make a large contribution to the development of school education in Japan. Moreover, against the background of a society that is becoming increasingly internationalized and technologically sophisticated in terms of such items as information technology, demands are growing for the development of distinctive kinds of education and research that can meet the very diverse needs of the Japanese people, and

private schools are enthusiastically developing activities with a rich individual flavor on the basis of the spirit that inspired their foundation. In ways such as these, private schools are playing an important role in qualitative and quantitative terms in contributing to school education in Japan.

It is against the above background that the promotion of private schools has become an important policy issue in educational administration. Specifically, with the aim of strengthening healthy management at the same time as aiming to maintain and improve educational and research conditions and to reduce the financial burden borne by students in private schools, various promotion policies have been implemented, focusing primarily on assistance with running expenses. The policies and measures include loan schemes administered by “The Promotion and Mutual Aid Corporation for Private Schools of Japan”, an organization that aims to provide help to private education, special devices to assist with taxation issues, and advice on improving management techniques.

Extracting from the above the element of private school assistance focusing primarily on help with running expenses, it is stipulated in the Private School Promotion Subsidy Law (enforced in April 1976) that the State is able to give financial assistance to an educational corporation that establishes a university or other educational institution in respect of the running expenses concerned with the education and research carried out by the said institution, and that when a prefecture gives financial assistance to an educational corporation that establishes a kindergarten, elementary school, junior high school, senior high school, specially supported school, etc, within the area of its jurisdiction, central government can assist with part of that expense.

Private kindergartens, elementary schools, junior high school, senior high schools, etc, fall within the jurisdiction of a prefectural governor (School Education Law, Articles 28, 44, 49, 62, etc) and in addition to the implementation of private school subsidies, which can amount to a considerable sum, the governor has the authority to grant permission for the establishment of a private kindergarten, elementary school, junior high school, senior high school, etc (School Education Law, Article 4①) as well as the authority to issue an order for change in the event of a breach of the law in respect of any item concerned with the establishment of the institution, the teaching or other matter (School Education Law, Article 14). In these ways, the prefecture has come to play a role in respect of the promotion of private school education in

Japan.

3 – 3 The role of the State and the role of local public bodies in compulsory education

(1) The role of municipalities

The central role in compulsory education is that of schools. Municipalities (cities, towns and villages) must establish elementary schools and junior high schools for attendance by children of school age resident with their respective jurisdictions (School Education Law, Articles 38 and 49), and in fact, almost all elementary and junior high schools are municipal schools.

Municipalities play a very large role in the implementation of compulsory education. Specifically, they are responsible for establishing, managing, and determining the catchment area of elementary and junior high schools, and for implementing a wide variety of matters, including supervision of the service of municipal education employees, investigations into the number of school pupils, arrangements for admission to and leaving schools, class grading systems, and the selection of textbooks,

In ways such as the above, municipal schools are the central focus of compulsory education, and have come to play a direct role in it. At the same time, in the light of the importance of compulsory education in forming the character of each individual and in bringing up the members of the State and society, prefectures and central government also play their respective roles in compulsory education as outlined below.

(2) The role of prefectures

Firstly, prefectures exercise authority over personnel matters concerning the educational staff of municipal elementary and junior high schools.

Educational employees in municipal elementary and junior high schools are employees of the municipality concerned, but the prefecture implements decisions concerned with their appointment, transfer, status, disciplinary matters and salary level (Local Education Administration Law, Article 37①), aiming at the appropriate disposition and personnel exchange of educational staff over a wide area beyond the boundaries of the particular municipality. However, it is stipulated that the municipality will prepare a confidential report in each case (in the event of a school principal proposing an opinion, that

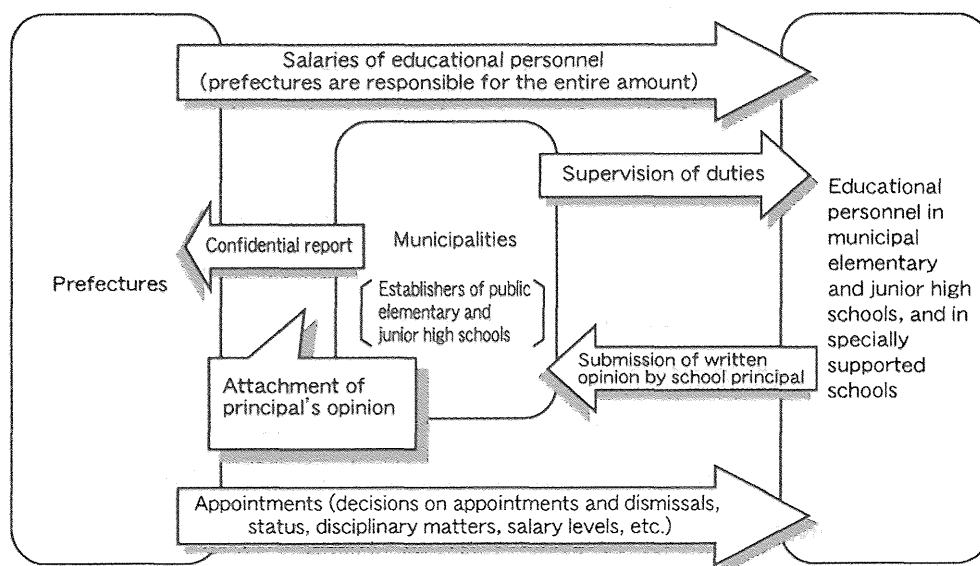
opinion shall be attached to the confidential report, so that in this way, the principal's opinion is reflected), and the prefecture is required to await the confidential report from the municipality and to treat it with all due respect. Furthermore, from April 2008, with particular reference to transfers of educational personnel within the same municipality, the principle is that the prefecture will act on the basis of the confidential report from the municipality, with even greater weight being attached to the direction of the municipality's opinion (Local Education Administration Law, Article 38). Furthermore, it is the prefecture which will enact bylaws concerned with set quotas, or with salaries, hours and conditions of service, or with appointments and dismissals, status and disciplinary matters (Local Education Administration Law, Articles 41, 42, 43③).

Furthermore, in the case of ordinance-designated cities, authority over personnel matters, and in the case of core cities, authority only over the obligatory implementation of training from within personnel matters, shall be transferred from the prefecture (Local Education Administration Law, Article 58 and Article 59). With reference to this point, opinions have been expressed on the part of core cities that authority over all personnel matters, and not just over study training matters, should be implemented by the cities themselves, and general municipalities have also expressed the view that authority over personnel matters should be transferred to them, and the matter has become one for debate within the context of decentralization. However, from the perspective of possible disparities in achieving educational standards resulting from the maldistribution of human resources or difficulties in respect of personnel movements over a wide area, opposing opinions have also been put forward, and the question of how to respond to the points raised here has become an important issue.

Secondly, prefectures are also responsible for paying the salaries of educational personnel in municipal elementary and junior high schools (Law concerning the Share of Salaries for Municipal School Personnel). In addition to the responsibility that the prefecture has, as explained above, for personnel matters relating to municipal elementary and junior high school educational personnel (= teachers, etc), the prefecture also bears a financial burden in respect of such teachers and other staff. Specifically, educational personnel in municipal (city, town and village) elementary and junior high schools are employed by the municipality concerned, but because their salaries are

regarded as compulsory expenses and amount to a high figure, exceptionally, with the aim of ensuring that teachers' salaries are at a set level and with the further aim of maintaining and raising educational standards, the salaries are made the responsibility of the prefecture, which maintains financial stability over a wider area than that of individual municipalities.

Diagram4 Image of the system whereby prefectures are responsible for the costs of municipal educational personnel (Source: The material of the MEXT)



Thirdly, the duties that prefectures implement in respect of compulsory education, such as setting criteria for the organization of students into grades, deciding on textbook selection areas, and so on, are carried out over a very broad spectrum.

Fourthly, it is stipulated that prefectures may, with a view to achieving a proper settlement of educational duties, offer necessary guidance, advice and help to municipalities (Local Education Administration Law, Article 48).

(3) The role of the State (=Central Government)

The role of central government in compulsory education is firstly to establish the fundamental framework of the system of school education. Establishing the school education system by the use of the School Education Law and other laws and regulations, establishing a system of local educational administration, establishing a system of textbook examination and approval, and establishing a system of teacher certification (types of certificates, stipulation of authority for issuing them, details of their validity, etc), all these

various tasks are implemented by central government.

Secondly, central government also establishes criteria for compulsory education over the whole of Japan.

In the first place, it is stipulated (School Education Law, Article 3) that bodies wishing to establish a school must implement the establishment procedures that adhere to the criteria relating to facilities, school organization, and so on, laid down by the Minister of MEXT with reference to the particular type of school concerned. In 2002, official regulations were issued by MEXT determining the criteria for the establishment of elementary schools, junior high schools and senior high schools, also criteria for the organization of classes into grades, the size of school buildings and grounds, the facilities that are required to be located in schools, and so on.

In addition to the above, central government also establishes criteria for the organization of classes into grades and for the permitted number of teachers in respect of elementary and junior high schools and for the elementary and junior high sections of specially supported schools (Law concerning Class Size and the Standards of Fixed Numbers of Personnel in Compulsory Education Schools). The standards for the numbers of pupils in one class are decided by prefectures, taking as a criterion the number of 40 pupils in a class when dividing pupils of the same grade into classes. Furthermore, since fiscal 2000, in line with advances in the decentralization of education, it has become possible, from the perspective of trying to strengthen and enrich school education in accordance with the actual situation of pupils, for prefectures to set class size numbers, as an exceptional measure, at a lower level than the national standard where this is deemed to be necessary in consideration of the actual situation of the pupils concerned. Where prefectures make such a decision about setting lower numbers as a standard, the actual organization of classes will be undertaken by municipalities as the establishing bodies in line with the standard set by the prefecture. When carrying out class organization in such circumstances, municipalities must consult with the prefectural authorities and get their consent. By the use of these procedures, a mechanism is put in place whereby the fixed number of teachers can be calculated on the basis of the number of classes that are decided on. and a very close connection is thus established between the number of classes and the number of educational personnel.

Furthermore, the curriculum, which is made up of the educational content

to be taught to pupils in schools, is also determined by central government. The names of individual subjects and the number of hours for which each is to be taught are set down in the School Education Law and the School Education Law Implementation Regulations, and the standards relating to specific educational content are laid down in the Courses of Study, which are compiled and issued by type of school. The view of MEXT is that these Courses of Study constitute an official notification by the Minister of MEXT and have legal force, but this view is intertwined with the debate on whether the authority to determine educational content is vested in the Minister or in the Japanese people, and the question of their legally binding force has also been disputed in the courts. On May 21, 1976, the Grand Chamber of the Supreme Court of Justice expressed the view in its judgment in what became known as the National Unified Academic Ability Test affair that the (then) Minister of Education “is able to establish necessary and rational standards aimed at meeting the objective of guaranteeing equality of educational opportunity” and that the courses of study for junior high schools are “recognized as having the character of national fundamental principles” and that consequently, they are “recognized as setting out necessary and rational standards”. Besides this, in its judgment of January 18, 1990 (in the Denshukan Senior High School affair), the Supreme Court acknowledged that Courses of Study for Upper Secondary Schools (= senior high schools) have the character of legal rules. In terms of the content of the various Courses of Study, it was possible to observe a tendency aimed at achieving a gradual lightening, carried out from the perspective of providing a form of education that gave “time and space for reflection”, but with a view to meeting criticisms of a “lowering of academic ability”, there has been a partial revision since 2003. It was also confirmed that all children had to learn the contents of the Courses of Study, and it was made clear that with this knowledge as a basis, children could be taught content that was additional to that included in the Courses of Study, which were clearly identified as having the character of minimum standards.

Furthermore, the textbooks used in schools must be ones which have been officially approved by MEXT or ones over which MEXT holds the copyright (School Education Law, Article 34①, etc.). The authority to select textbooks is vested in municipalities in the case of municipal elementary and junior high schools, but by the Law concerning the Free Provision of Textbooks in Compulsory Education, the areas defined as areas for textbook selection are

“cities or counties (see Note 4), or areas which embrace both these units”, and it has been decided that the same textbooks will be selected for common use within the schools in the area. The textbook selection areas are areas within which it is considered suitable for the same textbook to be used, and the prefectural boards of education make their decisions in consideration of the natural, economic and cultural conditions of the areas involved. As of April 2003, there were 544 textbook selection areas in Japan as a whole, with an average of 11 areas per prefecture. Within any one area, there was an average of 3 cities or counties.

Thirdly, the State gives financial assistance on educational matters in local public bodies.

Specifically, the State bears the costs of one-third of the salaries paid to teachers in public compulsory education schools (Law concerning the National Treasury’s Share of Compulsory Education Expenses)(for more detailed information on this system, please refer to section 4-2) and also provides a subsidy toward the cost of the construction of school buildings, etc. (Law concerning the National Treasury’s Share of Local Public School Construction).

Moreover, the State also implements the free provision of textbooks (Law concerning the Free Provision of Textbooks in Compulsory Education). This provision is based on a broad interpretation of the stipulation that compulsory education shall be free in Article 26 of the Constitution of Japan. Implemented by means of a burden shared among all the people of Japan in respect of the children who will grow up to bear the future of Japan on their shoulders, the law was put into effect for the first time in 1963 in respect of Grade 1 children in elementary schools, and the overage of the law was extended in each subsequent year until fiscal 1969, when free textbooks were provided for all children in elementary and junior high schools.

Fourthly, the State, i.e. central government, also provides guidance, advice and assistance in respect of the appropriate settlement of educational matters.

It is stipulated that the Minister of MEXT can provide necessary guidance, advice and assistance to prefectures and municipalities (Local Education Administration Law, Article 48). With reference to this provision, by means of the revision of the Local Education Administration Law carried out within the framework of the Omnibus Decentralization Law (enforced in April 2000), the stipulation concerning the role of the Minister of MEXT was changed from “shall provide” to “can provide”.

In ways such as these, the relationship between central government and local governments in the area of educational administration came to be defined in terms of methods that did not involve compulsion, described as “guidance, advice and assistance”. However, the reality is that within the framework of a vertically divided, hierarchical structure comprising the Ministry, prefectural boards of education and municipal boards of education, the perception is that of an effective display of the concepts of command and supervision.

Furthermore, following the emergence of problems such as the lack of an appropriate response by boards of education to suicides and the revelation that numbers of high school students had not taken required courses, in order to enable central government to carry out its role as the ultimate holder of responsibility for education, the law was revised to the effect that when children’s right to receive education has been impaired as a result of legal contravention or a mistake in the execution of its duties on the part of a board of education, a “demand for correction” can be issued as a device to show the specific content, and in cases of urgency, where there is a need to protect the life and person of children, a “direction” can be issued (Local Education Administration Law, Articles 49 and 50, effective from April 2008). In actual fact, the number of cases to which these provisions can be thought of as almost zero, but criticisms have been made to the effect that these revisions run counter to the current of decentralization.

3 – 4 The role of local public bodies in social education

In the field of educational administration, a major supporting pillar, which stands alongside school education, is social education.

In the Fundamental Law of Education, it is stipulated that: “With a need to responding to the desires of the individual or the needs of society, education carried out within the setting of society shall be encouraged by the state and by local public bodies.” (Fundamental Law of Education, Article 12①). It is further stipulated that: “The state and local public bodies shall make efforts to promote social education by means of establishing libraries, museums, citizens’ halls and other social education facilities as well as by using school facilities, as well as by providing learning opportunities, supplying information and using other appropriate methods.” (ibid, Article 12②).

With more specific reference to the concept of social education, the Social Education Law defines it as “organized educational activities (including

physical education and recreational activities) targeted chiefly at youths and adults and excluding educational activities carried out as the school curriculum on the basis of the School Education Law” (Social Education Law, Article 2). The duties of the State and local public bodies are defined as follows: “By establishing and managing the facilities necessary for social education, and by organizing meetings, preparing and distributing documents and other means, they must make efforts to bring into being an environment in which all the citizens of Japan can utilize all kinds of opportunities and locations to enhance by their own initiative general cultural knowledge that is attuned to their actual daily lives.” (ibid, Article 3①). It is further stipulated that in the course of exercising these duties, “thought must be given to the very close relationship that exists between social education on the one hand and school education and home education on the other, and on the basis of efforts to confirm the links with school education, the necessary consideration must also be given to making a contribution toward raising the level of education within the home.”

Policies aimed at social education which are actually now being implemented cover a very wide range from the establishment and management of such institutions as citizens’ halls, libraries and museums to the arranging of lecture meetings. The fact that these policies are implemented by local public bodies that are very close to the daily lives of citizens increases their effectiveness, and in the Social Education Law too, the role of the State is specified primarily as being to provide support in such forms as financial assistance to local public bodies (ibid, Article 4), and local public bodies are expected to play a very important role. In particular, the establishment of citizens’ halls is limited to being specified within the duties of a municipality (city, town or village), showing that the role played by the municipality, which is the administrative organ closest to the lives of ordinary citizens, is very important in the context of social education administration. As far as libraries and museums are concerned, the duties pertaining to which are to be carried out by municipalities and prefectures, it is necessary that there is an appropriate division of responsibilities, with prefectures, as local government bodies covering a wide area, carrying out duties of liaison and adjustment vis-à-vis municipalities, and implementing projects that are of a scale and character that makes it impossible for ordinary municipalities to bear the burden of implementing them.

Furthermore, in recent years, in the context of the implementation of

services for citizens by local public bodies, mechanisms have been put in place whereby services are provided by means of cooperation with private-sector bodies in such ways as PFI or a system of designated providers, and in line with this process, new movements can be identified in such areas as the management of public libraries, public museums and so on. We can expect to see a range of innovations that make use of the know-how and the creative ingenuity of the private sector.

4. Educational finance

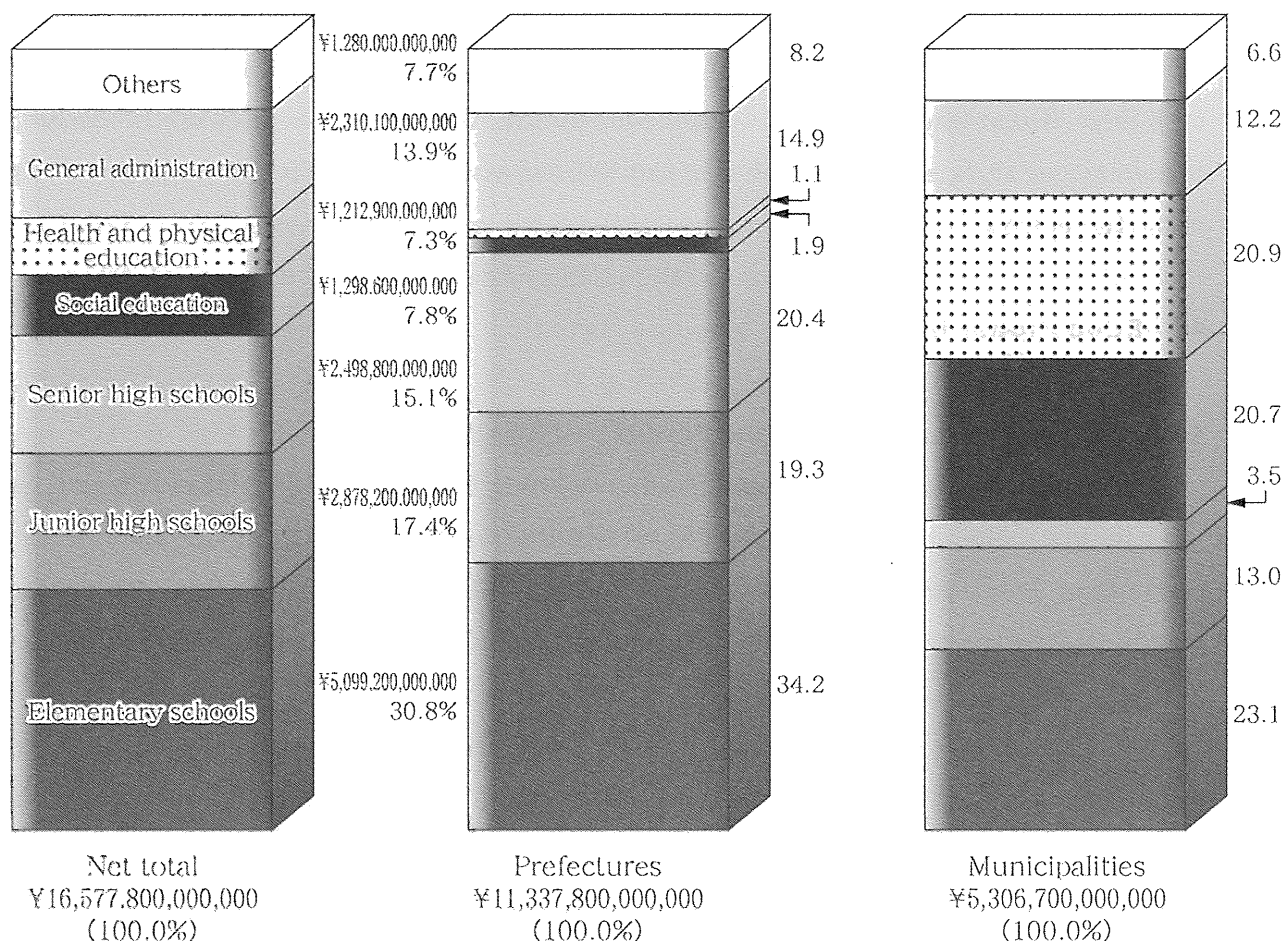
4 – 1 An overview of educational finance in local government

In order to get an overview of educational finances in local government, we will look at the net final figure (settlement) in ordinary general accounts in respect of local public bodies (47 prefectures, 1,821 municipalities, 23 special wards, 1,464 partial-affairs associations, and 63 wide-area unions) for fiscal 2005.

The total of educational expenses, meaning the expenses necessary for taking forward the educational administration of school education and social education, as implemented by local public bodies, was 16,577.8 billion yen, constituting 18.3% of total expenditure, the highest percentage for any expenditure item. If we look at the percentage breakdown of educational expenses by type of organization, we see that prefectures accounted for 23.7% and municipalities for 10.8%.

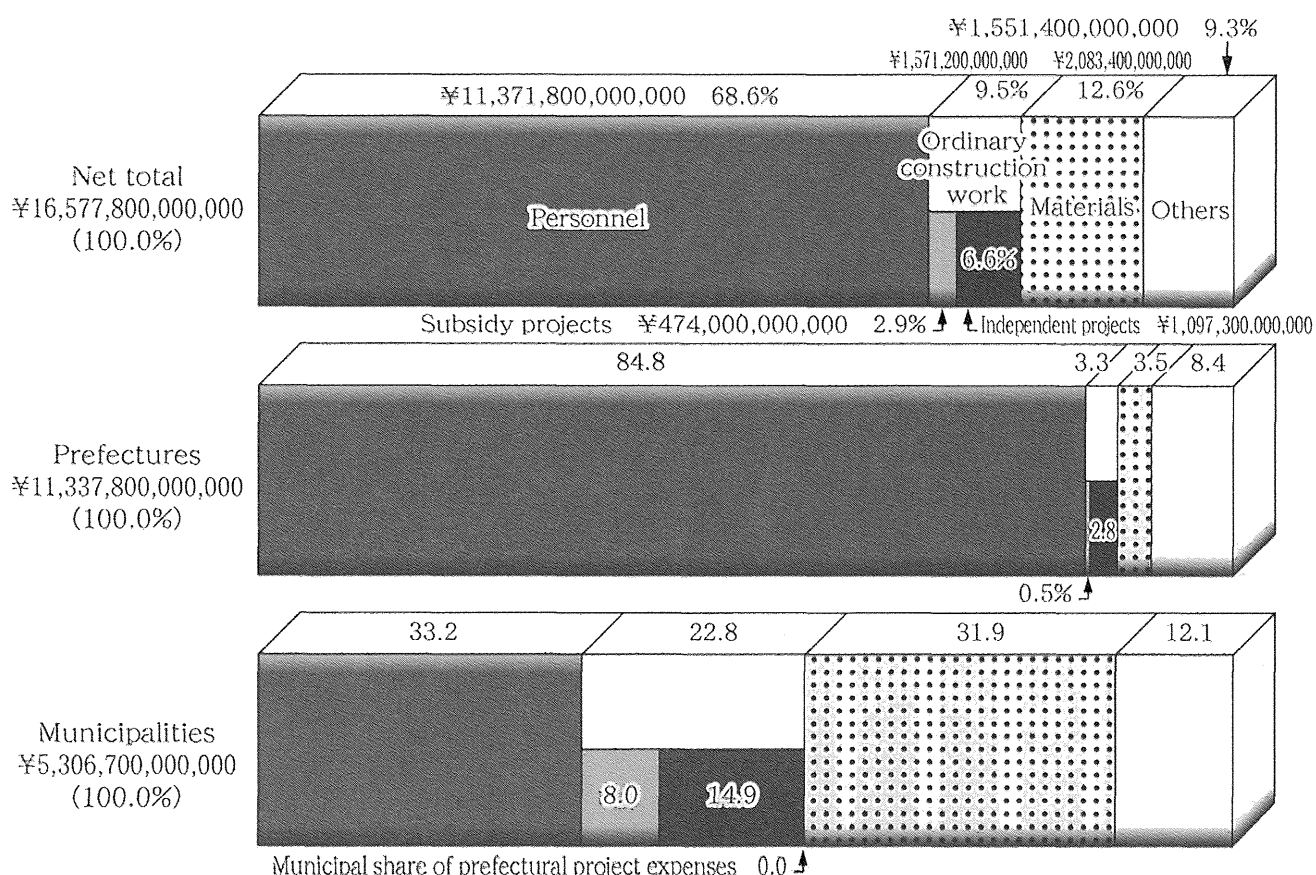
Looking at a breakdown by objective, we see that elementary school expenses account for the highest figure with 5,099.2 billion yen (30.8% of all educational expenses), followed by expenses for junior high school education at 2,878.2 billion yen (17.4%), and expenses for senior high school education at 2,498.8 billion yen (15.1%), and expenses for the retirement pay of teachers and private school promotion amounting to 2,310.1 billion yen (13.9% of total educational expenses). If we look at the figures for various kinds of objectives in terms of a breakdown by types of organization, we see that for prefectures, the highest total is that for elementary school expenses (34.2%), followed by senior high school expenses (20.4%) and junior high school expenses (19.3%), while for municipalities the highest total is for elementary school expenses (23.1%), followed by health and physical educational expenses (20.9%) and social education expenses (20.7%).

Diagram 5 Breakdown of educational expenses by objective (Source: HP of the Ministry of Internal Affairs and Communications)



If we look at a breakdown of educational expenditures from a different angle, that of their character, we find that personnel expenses account for the largest figure at 11,371.8 billion yen (68.6% of the total), followed by expenditure on materials at 2,083.4 billion yen (12.6%) and ordinary construction expenses needed for the maintenance of compulsory school education facilities at 1,571.2 billion yen (9.5% of the total of educational expenditures). Looking at this breakdown by type of organization, because prefectures are responsible not only for the personnel expenses of educational staff in prefectural schools, but also for the personnel expenses of educational staff in municipal compulsory education schools, the percentage taken up by personnel expenses is very high at 84.8%. In the case of municipal schools too, personnel expenses account for the largest share of total expenditures at 33.2%, followed by expenditure on materials at 31.9% and ordinary construction expenses at 22.8%.

Diagram 6 Breakdown of educational expenses by character (Source: HP of the Ministry of Internal Affairs and Communications)



Furthermore, if we extract from the above figures and look just at expenditures on school education, we see that, taking final expenditure figures as a base, expenditures by the State (central government) account for 15%, while expenditures by local public bodies (local governments) account for 85%. These figures make it very clear that in reality, almost all the costs of educational administration are borne by local governments.

4 - 2 The national treasury share of compulsory education expenses

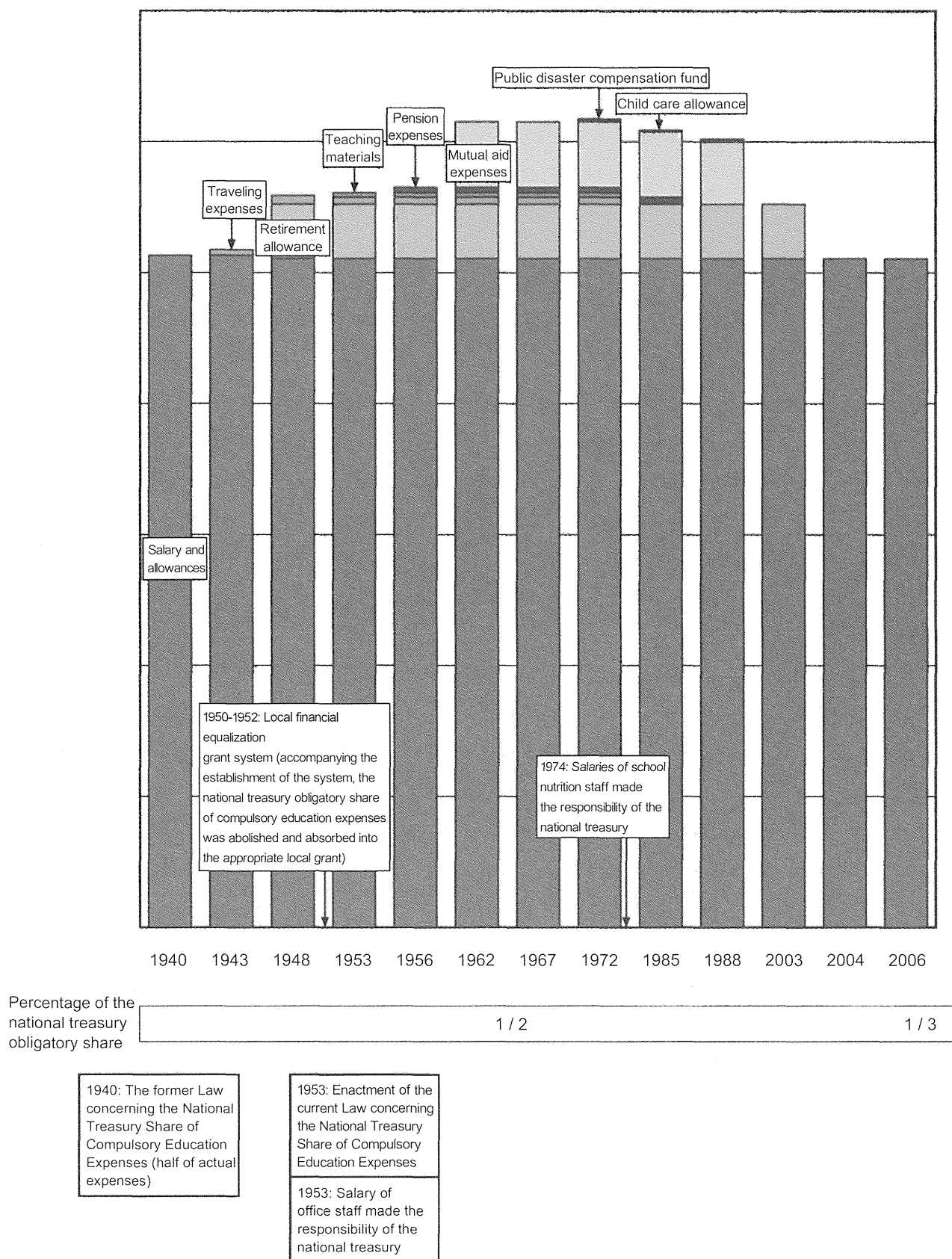
A great influence on the educational finances of local public bodies (local governments) as outlined above is exerted by the share of compulsory education expenses borne by the national treasury.

The system of the national treasury's share of compulsory education expenses denotes the system whereby the national treasury pays one-third of the actual expenditures of prefectures in respect of the payment of the salaries of educational personnel at municipal elementary and junior high schools, following the transfer of responsibility for the payment of such salaries from

municipalities to prefectures. In fiscal 2006, the total payment in respect of the salaries of about 700,000 educational personnel was 1,676.3 billion yen.

More specifically, the target of the national treasury's share is comprised by the salaries and allowances of educational personnel (principal, vice-principal, teachers, office staff) at municipal compulsory education schools. Following the enactment of the 1952 Law concerning the National Treasury's Share of Compulsory Education Expenses, put into force in April 1953, the expenditure borne by the National Treasury steadily expanded, and from 1985 on, the system of division between the State (central government) and local governments in respect of the apportionment of payment was revised in such a way that responsibility for payments other than salaries and allowances was removed from the national treasury and assigned to local allocation tax. This has remained the system up to the present time.

Diagram 7 Changes in the national treasury's obligatory share of compulsory education expenses (Source: HP of the MEXT)



Furthermore, in the past, a ceiling on the amount of the burden to be borne was decided in detail in terms of a set figure pertaining to the salaries and allowances of different types and ranks of teachers, but from fiscal 2004, a discretionary system was introduced, whereby within the limits of the total figure for the national treasury's share of compulsory education expenses, the discretion of local governments with regard to the total salary payment and the assignment of teachers to various schools was expanded. Under the new discretionary system, taking as basic premises the set number of educational personnel required under the "Standards Law" and the need to secure salary levels of educational personnel on the basis of the "Law to Secure Human Resources", prefectural governments became able to decide autonomously on the kinds and amounts of salaries.

It was from fiscal 2006 that the proportion of the national treasury's share was reduced from half to one-third. This change was implemented within the framework of the Trinity Reform (encompassing within a single framework the transfer of tax revenue to local public bodies, reform of the national treasury subsidy and obligatory share system, and reform of local allocation tax). An overview of the way in which the reform took place now follows.

In June 2004, the government requested six associations of local governments to prepare specific, unified plans for reform of the national treasury subsidy and obligatory share system. The six associations of local governments set to work enthusiastically to get to grips with discussions and adjustments concerning reform, and in particular, held very heated discussions concerning transfer of the national treasury share of compulsory education expenses to general revenue sources. In August 2004, the six associations drew up and submitted reform plans proposing the abolition and transfer to general tax revenue of the national treasury obligatory share of compulsory education expenses, and in terms of immediate reform, until this aim could be achieved, abolition and transfer to tax revenue of the subsidy relating to the salaries of teachers in junior high schools (a minority opinion expressing the view that the national treasury subsidy and obligatory share system should be maintained was also appended to the main report).

The thinking on the part of local governments can be summed up in the following three points. ① There should be an appropriate sharing of roles between the State and local governments. In the area of compulsory education, the State should play the fundamental role of deciding on the basic content and level of compulsory education, and local governments for their part, while ensuring that the levels are adhered to, should each be able to display their creativity and ingenuity,

and should perform the role of implementing education that is suited to the needs of the area concerned. ② It is possible to maintain an appropriate level of expenditure on compulsory education by putting the funds into general revenue. The fundamental elements of compulsory education are equality of educational opportunity, maintenance and guarantee of standards, and free education. The continuance of the national treasury subsidy for the payment of teachers' salaries is a separate problem. Maintenance of the level of compulsory education is guaranteed by the Compulsory Education Standards Law, which determines the standards for each school grade, and by the official Courses of Study, which set out the learning content. The greatest area of interest among local residents is in children's education, and education is given maximum priority in local administration. In this situation, at present, local governments are spending more on education than is required by national standards, and an appropriate level of expenditure on education can be maintained even if funds are transferred to general revenue. ③ Converting the national treasury's share of compulsory education expenses to general revenue will be an effective measure. The responsibility of local governments vis-à-vis local residents in respect of compulsory education will be clarified, and it will become possible to respond in a diversified manner to the local educational environment and to the actual situation of school pupils while satisfying national standards in terms of grade and class settings. Furthermore, it will be possible to achieve an effective allocation of financial resources, not simply on teachers' salaries, but in such ways as commissioning external human resources and external materials with a high level of educational effectiveness, purchasing and developing teaching materials, improving facilities in the educational environment, and so on.

In response to proposals from local governments of the kind outlined here, there was a division of opinion between MEXT and the Ministry of Internal Affairs and Communications. On the one hand, MEXT, out of a fear that it would not be possible to guarantee necessary funding by converting the national treasury subsidy to general revenue, emphasized the need to adhere to the existing system, while on the other hand, the Ministry of Internal Affairs and Communications emphasized that within the framework of local tax revenue, it would be possible to secure the necessary financing by financial guarantees obtained through the medium of the existing system of guarantees and local financial planning. Subsequently, after various twists and turns in the debate carried out in the Central Council for Education, it was finally decided by a political decision that the national treasury subsidy system should be maintained, but that the extent of the subsidy for

educational personnel at elementary and junior high schools should be cut from half to one-third. However, there has been criticism of the fact that the degree of freedom exercised by local governments in formulating and executing policies has not increased as a result of the reduction in national treasury subsidy (share) levels, but that rather, there is a fear that general revenue obligations incurred by local governments in the course of the execution of subsidy projects have increased, and that the freedom and autonomy of local governments has been reduced.

Notes

1) This refers to the original Establishment Law of the Ministry of Education, Science and Culture before the reorganization of central government ministries and agencies in 2001. As part of that reorganization, the Ministry merged with the Science and Technology Agency to form the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT).

2) Designated as educational institutions in Article 30 of the Local Education Administration Law are: “schools, libraries, museums and citizens’ halls”, and in addition, “facilities concerned with specialist or technical research into educational matters, or with the study, health or welfare of educational personnel”.

3) “Day nurseries” are facilities within the jurisdiction of the governor or mayor which “aim to provide care for babies and infants which are entrusted to them each day by parents or guardians who are unable to care for them during the day” (Child Welfare Law, Article 39, within the jurisdiction of the Ministry of Health, Labour and Welfare, hereafter MHLW). On the other hand, “kindergartens” are facilities under the control of the board of education which “aim, as places to cultivate the fundamentals of compulsory education and education thereafter, to provide an environment that is conducive to the healthy growth of infants and that encourages the development of their minds and bodies” (School Education Law, Article 22, within the jurisdiction of MEXT). However, both kinds of facilities are identical insofar as they target children of pre-school age, and it has been suggested that they should be unified. Against this kind of background, a new system was started in October 2006 in the form of “approved joint education and care facilities for pre-school age children,” that aimed to offer comprehensive education and care as well as local community support to children of pre-school age. However, it has been pointed out

that because the new system was established on the precondition that the two systems of “kindergartens” and “day nurseries” existed in parallel, the clerical and accounting procedures in the process leading to approval were very complicated”.

4) “Gun”, translated in this paper as “a county” or “counties”, is a geographical designation of an area embracing a number of towns and/or villages. Historically speaking, there was a time when it had significance as a local public body, but at the present time, it no longer has that significance, and its meaning is limited to that of an electoral constituency for prefectural assembly members, and as a unit of wide-area administration.

References

1. Satou, Isao. (1996) Nihon-koku kenpou gaisetsu, [Zentei 5-ban] [Overview of the Constitution of Japan. Completely revised. 5th edition]. Gakuyo Shobo Co., Ltd.
2. Matsumoto, Hideaki (2002). Yousetsu. Chihou jichi-hou. [Dai 4-ji kaitei-ban] [Summary. The Local Autonomy Law. Revised 4th edition]. Gyousei.
3. Matsumoto, Hideaki (2007). Chikujou. Chihou jichi-hou [Dai 4-ji kaitei-ban]. [Commentary on the Local Autonomy Law. Revised 4th edition]. Gakuyo Shobo Co., Ltd.
4. Uga, Katsuya (2007). Chihou jichi-hou gaisetsu [Dai 2-ban]. [Overview of the Local Autonomy Law. Second edition]. Yuhikaku Publishing Co., Ltd.
5. Hashimoto, Isao. (2006). Chikujou. Chihou koumuin hou [dai 1-ji kaiteiban] [Commentary on the Local Public Servants Law. First revised edition]. Gakuyo Shobo Co., Ltd.
6. Jinno, Naohiko, ed. (2006). Sanmi ittai kaikaku to chihou-zei zaisei – toutatsu-ten to kongo no kadai [The Trinity Reform and local fiscal policy – points of achievement and future issues]. Gakuyo Shobo Co., Ltd.
7. Katsuno, Masaaki and Fujimoto, Norihiro, eds.. (2005) Kyouiku gyousei-gaku [The science of educational administration]. Gakubunsha Co., Ltd.
8. Kouno, Kazukiyo. (2006). Kyouiku gyousei-gaku [The science of educational administration], MINERVA Publishing Co., Ltd.
9. Hirahara, Haruyoshi (1996). Kyouiku gyousei-gaku [The science of educational administration], University of Tokyo Press.
10. Morishita, Taira (2007). Kyouiku kihon hou no kaisei [Revision of the Fundamental Law of Education], Jurisuto [Jurist], No. 1329.
11. Yagisawa, Takashi (2007). Kyouiku 3 hou no kaisei [Revision of the three laws of

education], Jurisuto [Jurist], No. 1341.

12. Yoshikawa, Hiromi and Mori, Genji (2003). Chihou dokuritsu gyousei houjin seido nitsuite [Concerning the system of local independent administrative institutions], Chihou jichi [Local autonomy], No. 670.

13. Soumushou, ed., [Ministry of Internal Affairs and Communications, ed.], (April, 2007), Heisei 19-nen-ban chihou zaisei hakusho, [Annual report on local finances, 2007 edition], National Printing Bureau.

14. Japan Association of City Mayors (2007). Kyouiku ni okeru chihou bunken no suishin nikansuru teian [A suggestioin concerning the promotion of decentralization in education].

15. Japanese home page of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology MEXT): (<http://www.mext.go.jp/>)

16. English home page of MEXT: <http://www.mext.go.jp/english/index.htm>

3. 公立図書館の経営に関する調査

「公立図書館の経営に関する調査」結果報告

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科

小山 永樹・永田 治樹

標記調査を、図書館情報メディア研究科の寄付講座研究プロジェクト「公共図書館の制度的枠組みと基盤機能の研究：先導的経営モデルの設定を目指して」の一環として計画し、各地方自治体にご協力を仰いだ。幸い、多大なご協力をいただき、ここにそれを報告する可能となった。ご協力いただいた各位に、厚く御礼を申し上げるものである。

調査の概要は、次のとおりである。

- ・調査時点 平成19年2月末日現在
- ・調査方法 全国都道府県・市区町村の教育委員会図書館担当課宛に調査票を郵送
- ・回収率 $1262/1881 \times 100 = 67.1\%$
 - 都道府県 $41/47 \times 100 = 87.2\%$
 - 指定都市 $12/17 \times 100 = 70.6\%$
 - 市区町村 $1209/1817 \times 100 = 66.5\%$

なお、報告の中に収容すると、一覧性を阻害するので、次の部分を別紙とした。

別紙1：指定管理者制度を採用している（予定を含む）公立図書館

別紙2：PFI事業による（予定を含む）公立図書館

別紙3：教育委員会担当課からの指示・依頼に基づく施策・事業等

別紙4：首長・首長部局からの指示・依頼に基づく施策・事業等

別紙5：議会における図書館に関する質問事項

1. 公立図書館の果たす役割について（質問Ⅰ）

公立図書館の果たす役割について、12項目の選択肢を示し、重要度が高いと考える順に上位5つまでを回答してもらったところ、以下のような結果であった（無回答21）。なお、複数の項目を列挙して「順位は付けられない」旨記載していた自治体については、列挙された項目をすべて第1位と回答したものとして集計した。

	第1位	第2位	第3位	第4位	第5位	合 計
生涯学習への支援	987	114	58	34	25	1218
学校教育の支援	32	335	223	195	136	921
地域史や文化の普及・保存	83	344	332	166	123	1048

仕事や専門的な情報の提供	30	88	144	192	156	610
行政情報の支援	9	27	83	120	186	425
最新の情報の提供	102	163	152	162	166	745
コミュニティづくりやまちおこし	18	42	38	54	79	231
子育ての支援	15	90	148	198	148	599
高齢者への支援	5	8	25	55	97	190
外国人への支援	3	0	0	0	5	8
情報技術や情報の使い方の習得	6	9	14	21	57	107
その他	33	4	2	5	6	50

各順位すべてを合計して最も多かったのは、「生涯学習への支援」で 1218(回答自治体の 98.1 %。以下同様。)、続いて「地域史や文化の普及・保存」が 1048 (84.4%)、「学校教育の支援」が 921 (74.2%)、「最新の情報の提供」が 745 (60.0%)、「仕事や専門的な情報の提供」が 610 (49.2%)、「子育ての支援」が 599 (48.3%)、「行政情報の支援」が 425 (34.2%)、「コミュニティづくりやまちおこし」が 231 (18.6%)、「高齢者への支援」が 190 (15.3%)、「情報技術や情報の使い方の習得」が 107 (8.6%)、「その他」が 50 (4.0%)、「外国人への支援」が 8 (0.6%) であった。

第 1 位に選択された項目は、「生涯学習への支援」が圧倒的に多く、987 自治体で回答している。以下、「最新の情報提供」の 102、「地域史や文化の普及・保存」83 が目立つところである。

「その他」を選択した自治体は 50 あったが、その順位及び具体的な記載は下記のとおりである（記載事項冒頭の丸数字は、「その他」の選択された順位を表している。）。「住民ニーズに応じた情報の提供」という趣旨の回答が最も多く、その他では、県立図書館の場合に「市町村立図書館の支援」を挙げる自治体が多かったことが特徴としてあげられる。

●住民ニーズに応じた資料・情報の提供（17）

- ①ニーズに応じた資料提供
- ①地域住民のニーズに対応した図書資料の提供
- ①地域のニーズに合ったものを提供
- ①利用者の要求にそった資料提供
- ①実用書等町民に最も身近で利用度の高い資料の提供
- ①生活上必要な判断材料・情報の提供
- ①日常生活上必要な情報の提供
- ①利用者が必要とする資料、情報の提供
- ①生活する上で必要な情報の提供
- ①資料情報の提供（4自治体）
- ①知識の提供
- ①住民に対する図書利用サービスの提供
- ①資料情報センターとしての図書館
- ②住民のニーズに沿った資料・情報の提供

●市町村立図書館の支援（7）

- ①県立図書館としての役割（市町村立図書館に対する援助）
- ①県内市町村立図書館へのバックアップを行う図書館

- ①市町立図書館への支援（２自治体）
- ②市町立図書館への支援
- ④市町村図書館支援・協力
- ④県内公共図書館の支援

- 場の創造・提供（６）
 - ①文化創造の場
 - ①やすらぎの場、集える場の提供
 - ②憩いの空間
 - ④学習の場の提供
 - ④（特に子どもにとっての）居場所であること
 - ⑤学習の場所の提供

- 住民の活動への支援（５）
 - ①市民の教養・調査研究等に資すること
 - ①地域の緊急課題への対応
 - ①利用者の日常生活での課題解決
 - ①町民一人一人の暮らしや人生のバックアップ
 - ⑤レファレンス

- 「知る権利」の保障（４）
 - ①知る権利の保障（２自治体）
 - ①「知る権利」の保障としての情報提供
 - ①資料情報の提供を通して住民の知る自由を保障する。

- 読書支援（４）
 - ①本に親しむ習慣をつけること
 - ①市民の読書普及
 - ②読書活動の普及・促進
 - ⑤読書推進活動

- 資料の収集等（４）
 - ①図書館資料の収集・整理・貸提供
 - ①情報・資料の活用（収集・整理・保存・提供）
 - ①資料の収集、保存、提供、レファレンスサービス等基本的な役割
 - ③蔵書数の充実

- 子どもの育成（２）
 - ②子ども読書活動の推進
 - ③子供の健全な育成のための支援

- その他（５）
 - ①公共モラル育成
 - ①県立図書館としての役割（調査・研究、指導者養成等）
 - ①県民に開かれた図書館
 - ④他図書館及びその他関係機関との連携・協力
 - ④町民の心の寄りどころ

- 無記載（５）

2. 指定管理者制度について（質問Ⅲ）

指定管理者制度とは、自治体の公の施設の管理を法人その他の団体で当該自治体が指定するものに行わせる制度である（平成 15 年 9 月施行）。従来、公共団体や自治体が 2 分の 1 以上出資している第三セクターなどに対してのみ管理委託できたのであるが、指定管理者制度では、対象を民間事業者にまで広げ、使用許可などの行政処分も含めた公の施設の管理権限を委ねることができる点が特徴である。

(1) 検討組織（質問Ⅲ. 1）

公立図書館に指定管理者制度を活用するか否かを検討した組織がどこであるか質問したところ、回答（複数回答可）は、以下のような状況であった。

組 織	自治体数	
		うち主体
公立図書館	273	199
教育委員会の図書館担当課	390	337
行政改革等担当部局	526	453
その他	93	81

指定管理者制度に関する検討に関わった組織としては、「行政改革等担当部局」が 526 自治体、「教育委員会の図書館担当課」が 390 自治体、「公立図書館」が 273 自治体、「その他」が 93 自治体という順であった（無回答 334）。

これらのうち、主体として検討した組織（単一の組織について回答した自治体に加え、複数の組織について回答した自治体には、主体として検討した組織について尋ねている）については、「行政改革等担当部局」が 453 自治体、「教育委員会の図書館担当課」が 337 自治体、「公立図書館」が 199 自治体、「その他」が 81 自治体であった。公立図書館に指定管理者制度を活用するか否かの検討は、公立図書館の現場というよりは、行政改革等担当部局、あるいは教育委員会の図書館担当課などを中心になされている傾向があるようである。

「その他」の具体的な記載は下記のとおりであるが、教育委員会全体として検討を行った趣旨と考えられる回答が目立つほか、指定管理者導入検討のための特別の組織、財政担当部局、首長のトップダウン、外部の検討委員会、図書館協議会、新図書館設置のための組織などの回答があった。

なお、指定管理者制度の経過措置期間は、平成 18 年 9 月には終了しているため、従来、管理委託されていた公の施設については、指定管理者に移行するか、自治体直営にするかの選択が既に行われている。また、従来、自治体直営であったものも含めすべての公の施設について、管理の在り方について検証を行い、検証結果を公表することが、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」として総務省から通知されている（平成 17 年 3 月）ため、ほとんどの公立図書館において、指定管理者制度を活用するか否かについての検討がなされているものと推測し、検討を行った組織がどこであるのかのみを質問したところであるが、「その他」の内容として、「検討していない」旨を記載している自治体も多く見られた。それらの自

治体については、上記の「その他」の数には含めていない。

- ①「その他」単独で検討
- ②複数組織で検討・「その他」が主体
- ③複数組織で検討・「その他」以外が主体
- ④複数組織で検討・主体を明記せず

●教育委員会（26）

- ①教育委員会（6自治体）
- ①町教育委員会事務局
- ①教育委員会生涯学習部
- ①教育委員会内プロジェクトチーム
- ①社会教育委員会
- ①社会教育委員の会議や公民館運営審議会など
- ①公民館
- ①複合施設である。図書館と博物館
- ①図書館内部では検討を行ったが、他の部局との協議は特になし
- ②教育委員会
- ②教育委員会部局
- ②教育長
- ②社会教育委員会の会議
- ②教育施設検討委員会
- ③教育委員会（2自治体）
- ③教育委員会の総務担当課
- ③教育委員会 生涯学習課
- ③教育部主管課（庶務課）及び図書館担当課
- ④教育委員会 総務課
- ④社会教育委員会の答申

●図書館協議会（9）

- ①図書館協議会（4自治体）
- ②図書館協議会
- ③図書館協議会（3自治体）
- ③図書館運営委員会

●新図書館のための組織（2）

- ①新図書館運営検討委員会
- ①新図書館設置推進室

●首長（5）

- ①首長の判断により、担当部局が事務処理
- ①首長（2自治体）
- ④町長方針
- ④トップダウン

●首長部局（15）

- ①首長部局
- ①町長担当部局（総務課）
- ①総務課
- ①総務課財政係
- ①行財政課
- ①区・政策経営部
- ①企画財政課

- ①財政、行財政担当
- ①秘書政策課企画担当
- ①企画調整課
- ①政策法務課
- ①町役場担当課
- ②企画課
- ④企画部企画課において、新しい県立図書館等複合施設における指定管理者制度の導入について検討した。
- ④人事秘書課

- 首長部局の図書館担当課（３）
 - ①首長部局の図書館担当課
 - ②市長部局の図書館担当課
 - ②市民部 生涯学習推進課

- 教育委員会と首長部局の共同（３）
 - ①企画調整課、教育委員会施設関連担当課
 - ①図書館で検討したものを、行政担当部局で審議し決定した。
 - ①教育委員会→市総務部行革担当

- 指定管理者関連の組織（１０）
 - ①指定管理者制度導入検討委員会
 - ①指定管理者作業グループ（生涯学習推進部内）
 - ①総務課（公の施設に係る指定管理者選定委員会）
 - ①次長級を幹事とする全庁的直営施設の指定管理者導入検討委員会
 - ①教育委員会 社会教育施設指定管理者内部検討委員会
 - ①指定管理者選定委員会
 - ②指定管理者選定委員会
 - ②公の施設の指定管理者検討委員会
 - ③総務部総務課「指定管理者制度導入検討会」
 - ④指定管理者制度運用指針策定委員会

- 行政改革等検討組織（１３）
 - ①行財政改革推進本部
 - ①公共施設改革委員会（外部の検討委員会）
 - ①事務改善委員会等
 - ①行政改革推進本部会議
 - ①行政事務推進委員会
 - ①行政改革推進委員会（民間人も）
 - ①行財政改革推進委員会
 - ①組織機構等検討委員会
 - ①行政改革担当部局を事務局とする庁内検討会議
 - ②行財政改革大綱策定部会
 - ③行政改革立案部会（市職員）
 - ③行政改革推進協議会
 - ④民間一般公募等、町自立プラン検討会議

- 庁内プロジェクトチーム（３）
 - ①町役場全体（主監・課長会）
 - ①町内のプロジェクトチーム
 - ②市プロジェクトチーム

(2) 検討結果（質問Ⅲ. 2 及びⅢ. 5）

検 討 結 果	自治体数
指定管理者制度を採用した、又は今後採用する予定	82
指定管理者制度を採用しない	631
検討中	327

検討の結果、「指定管理者制度を採用した、又は今後採用する予定」の自治体は 82、「採用しない」自治体は 631、「検討中」の自治体は 327 であった（無回答 222）。

「検討中」の自治体について、検討結果をとりまとめる予定時期を尋ねたところ、未定という趣旨の回答が多かったが、概ねの時期について回答のあった 134 自治体をその年度別に分けると、平成 18 年度中が 8、平成 19 年度中が 62、平成 20 年度中が 38、平成 21 年度中が 18、平成 22 年度中が 3、平成 23 年度中が 2、平成 24 年度中が 3 であった。

(3) 指定管理者制度を採用するメリット（質問Ⅲ. 3 (1)）

「指定管理者制度を採用した、又は今後採用する予定」と回答した自治体に、指定管理者制度を採用するメリットについて、①「民間的な経営感覚を活かし、サービスの向上が図れること」、②「事務の効率化や管理運営経費の縮減が図れること」、③「その他」に分けて、それぞれ具体例を記載してもらったところ、各自治体の回答内容は次のとおりである。

①「民間的な経営感覚を活かし、サービスの向上が図れること」の具体例

「開館時間の延長、開館日の増加等」という趣旨の回答が最も多く（22 自治体）、次いで、「各種事業・サービスの実施」（10 自治体）、「司書率の向上」（5 自治体）であった。各種事業の例としては、ビジネス支援事業、外国人による絵本の読み聞かせ、購入希望本の取り扱い、人気講師による講演会の開催、館外返却受付場所の拡大、宅配サービスの実施などが挙げられた。

その他にも、接客・応対の向上、図書館の裁量範囲の拡大による柔軟で利用者の視点に立ったサービスが可能になること、助成金による自主事業の財源確保、協定締結による一定レベルのサービスの担保などの回答があった。

なお、財団等が引き続き指定管理者となったことなどにより、サービス向上につながっていない旨の回答も 5 自治体から寄せられている。

●開館時間の延長、開館日の増加等（22）

- ・開館時間の延長（8 自治体）
- ・直営の場合は開館時間の延長が難しいが、それが可能である。
- ・開館時間の延長・拡張を柔軟に行うことができる。
- ・開館時間、日数や行事開催に、いちいち決裁を受けないで利用者ニーズに対応できる
- ・開館時間や貸出し期間の制約が緩くなり（幅をもたせることができ）、本の貸出及び返却がスムーズになった。

- ・開館時間の延長、開館日の増加（５自治体）
- ・柔軟で効率的な人員配置による、開館時間の延長、休館日の減少等が可能
- ・夜間開館の延長（従来7～9月→7～10月までにした）。祝日の開館
- ・祝日等の実施によるサービスの向上
- ・開館日を拡大（中央図書館12日増、分館8日増）
- ・開館日の増

●各種事業・サービスの実施（１０）

- ・民間のノウハウを活かしたビジネス支援事業（講座の開催）、外国人による絵本の読み聞かせ（中国語、モンゴル語）
- ・購入希望本の取り扱いなど
- ・人気のある講師の講演会などが企画できる。
- ・講演会等の開催における講師の選定
- ・館外返却受付場所の拡大、宅配サービスの実施
- ・民間で蓄積されているノウハウを生かされる。
- ・自由な発想で行事等が行える。
- ・新たな図書館行事の付加
- ・各種イベント等の企画立案による住民サービスの向上
- ・より以上のサービスを期待されること

●司書率の向上（５）

- ・司書率の向上（３自治体）
- ・司書職員を正規採用とし、専門性とサービスの向上が図られた。
- ・専門職の採用

●その他（１０）

- ・図書館業務に意欲的な人材の登用・雇用が図られたため、接客・応対サービスが向上
- ・従業員のスキルアップ（救命講習修了者の配置、接客サービス研修の実施等）（建築物清掃管理評価資格者による現場確認、予防清掃の実施等）
- ・契約をかわすことによって一定レベルのサービスが担保できる。
- ・法令の範囲内であれば、利用者の要望に対し、より迅速な対応が計れる。
- ・曜日や時間帯に合わせた柔軟な人員配置が実施できる。
- ・予算や事業面で、図書館の裁量で行うことができる範囲が拡大したため、より市民や地域の読書ボランティア等のニーズを意識した図書を選定・イベントの実施が可能となった。
- ・利用者の視点に立った運営を推進することができる。
- ・企業は全国展開しているので情報が豊富かつ迅速に手に入れることができる。
- ・自主事業費を捻出するために、「ゆめ基金」や日本財団の助成金申請し、実施している。
- ・図書館ホームページからオンライン書店のホームページにリンクを貼り、利用者がそのシステムにより本を購入したことであげられた収益の一部は図書館に環元される（平成19年2月現在は導入予定であり、決定事項ではない）。

●サービス向上につながらない（５）

- ・開館以来財団法人が管理・運営→継続して財団法人が指定管理者に。
- ・当市の場合、市の外郭団体である「公社」が管理運営を行っており、高い水準のサービスを構築していた。指定管理者で運営するメリットは見出せていない。
- ・一部分の委託であり、委託先が完全な民間ではないので現時点で変わったとは思えない。
- ・現状では特にない。
- ・指定管理者制度を導入しても変更はない。同じ。

②「事務の効率化や管理運営経費の縮減が図れること」の具体例

「人件費の縮減」が最も多く（20 自治体）、次いで、「事務の効率化」（12 自治体）である。事務の効率化の例としては、会計制度にとらわれない物品等の迅速な購入、すべての事務が指定管理者でできることなどが挙げられた。

その他、経費縮減とサービス増大が両立できること、管理運営経費の縮減努力の強化などに加え、自治体の事務が指導・監督主体になることによる業務量削減をメリットとしてあげる自治体もあった。

なお、経費縮減になっていないとの回答も 3 自治体から寄せられた。

●人件費の縮減（20）

- ・人件費の縮減（8 自治体）
- ・人件費の大幅削減（2 自治体）
- ・人件費の削減→職員のプロパー化
- ・職員等の勤務のやりくりによる経費削減
- ・配置見直しに依る人件費の縮減、施設稼働率の向上
- ・職員の引き上げによる人件費の減
- ・正規職員引き揚げに伴う経費削減
- ・現在町職員4名と嘱託2名、臨時12名で運営しておりますが、制度を導入することにより町職員2～3名が庁舎に引き上げられる。
- ・直営から指定管理者制度に替わることで、職員が公務員から非公務員に替わるため、人件費を大きく削減することができる。
- ・状況に応じて柔軟に人員体制が組めることから低コストで開館時間の延長や休館日を減らすことが可能になる。
- ・短時間雇用職員などを活用し、各分野の専門性を持ったサービスを低コストで実施することができる。
- ・指定管理者へ業務代行させている業務は、カウンター業務やレファレンスサービス、資料整理などであり、これらの業務にあたる人の経費を比較検討したところ、図書館業務総人員を50人と想定し、全て自治体職員（直営）とした場合と、直営とした上で代行が可能な業務を指定管理者の業務代行とした場合の所要額を比較した場合、想定で概ね8000万円程度の経費の圧縮が見込まれている。

●事務の効率化（12）

- ・煩瑣な事務手続の軽減
- ・一部事務作業が減った。
- ・全ての事務が館内（指定管理者）でできる。各経費が予算（管理委託費－契約）内で自由に運用できる。
- ・物品等の購入経路が短縮され、スピード化された。
- ・消耗品・備品・図書購入ルートを新たに開拓し、より効率的な物品購入が可能になった。
- ・資料の決定、購入、決済という一連の事務処理が迅速にできる。
- ・物品購入等において、行政の会計制度に捉われず、自由に効率的購入が可能。
- ・司書職員の配置により市民へのサービスが向上している。施設が複合施設であり、指定管理者により一体に管理ができる。
- ・民間の組織にもよるが、改善策が迅速に反映されること
- ・設備機器の管理体制の強化。（業務の一体化による効率的な巡回確認等の実施）
- ・施設管理が専門業者に一括して委ねられ、一層の効率化が計れる。
- ・職員の効率的配置

●管理運営経費の縮減（3）

- ・経費縮減とサービス増大の両立

- ・人件費、外部委託費、光熱費など、節約、縮減の努力をしている。
- ・公募による経費の節減

●自治体の業務量削減（１）

- ・包括的な指導、監督業務が主となることから業務量が削減できる。

●具体例なし（５）

- ・年間約1億円の経費縮減
- ・直営時の経費を上回ることなく開館時間延長が行えた。
- ・過去3年間の決算状況に対し、15%程度の経費縮減
- ・指定管理者の4年間分の管理経費提案額は、平成16年度管理経費決算額の4倍のマイナス3.5%（金額171,124千円マイナス）となった。
- ・複合施設への指定管理者交付金を指定期間5年の間に計画的に削減することとしている。（19年度は前年比0.6%削減）

●事務効率化や経費縮減につながらない（３）

- ・経費の縮減には、なりません。
- ・図書館サービスの中には、行政の責任で行う施策（学校との連携や、子育て支援等）がある。それらの実施には指定管理者にとって事務がかえって煩雑になっている。
- ・現状では特にない。

③「その他」の具体例

上記①②と重複する事項も見られるが、職員の採用・配置、資料の購入等における「事務の効率化、弾力的な運営」が最も多く（8自治体）、その他、「各種事業・サービスの実施」（4自治体）、「人件費の縮減」（3自治体）、「司書率の向上」（2自治体）などが挙げられていた。有能な外部人材の登用・抜擢、NPO 法人等の活用による市民との協働の推進、司書が基幹業務に専念できる時間の増加なども挙げられている。

なお、公立図書館は指定管理者制度になじまないとの回答も2自治体から寄せられた。

●事務の効率化、弾力的な運営（８）

- ・弾力的な運営が図れる。
- ・図書資料の購入をインターネットで行うなど、柔軟な対応ができるようになり、利用者の要望に早く対応できるようになった。
- ・利用者の要求に迅速に対応できる。
- ・図書館のあり方に幅ができ、市民が望む図書館サービスの期待が持てる。
- ・職員の柔軟な配置
- ・職員採用が独自の裁量でできる。
- ・職員（司書）の採用に関して、管理者独自の方法がとられ、より効果的になった。
- ・行政のシステムと分離した独自のホームページを持つ事により、自由で幅広い活用が可能。

●各種事業・サービスの実施（４）

- ・民間事業者の持つノウハウを活かせる。
- ・民間ベースにおける優良なサービスの提供、民間ベースによる行事等の実施。
- ・地域の身近な情報収集として、チラシ、カタログ、フリーペーパーなども提示。
- ・国際交流員と利用者が交流できる場を提供。

●人件費の縮減（３）

- ・事務費（人件費）を縮減できた。
- ・人件費を軽減できる。

<ul style="list-style-type: none"> ・職員削減
<ul style="list-style-type: none"> ●司書率の向上（２） <ul style="list-style-type: none"> ・司書資格保有率の増加 ・自治体職員は人事異動があるが、司書採用により専門性が高まる。
<ul style="list-style-type: none"> ●管理経費の縮減（１） <ul style="list-style-type: none"> ・資料など運営に必要な資材を低コストで調達できる。
<ul style="list-style-type: none"> ●その他（８） <ul style="list-style-type: none"> ・地域に根ざしたNPO法人等の活用により、市民との協働による効果的な図書館運営を推進することができる。 ・図書館職員の意識向上につながる（利用者との意見交換、アンケート調査の実施等） ・有能な外部人材の登用と抜擢 ・司書が基幹業務（選書、レファレンス、計画・構想策定、学校支援等）に専念できる時間が増大する。 ・数値目標や個別事業の評価の仕方が明確になった。 ・財源の確保 ・地場産業の育成 ・行政の判断・意図が必ず機能されるようになった。
<ul style="list-style-type: none"> ●メリットなし（２） <ul style="list-style-type: none"> ・無料の原則に立つ公立図書館では、利益を追う民間企業の経営はそぐわない。サービスの向上ならば、指定管理者でなくとも（直営でも）実施できる。 ・図書館は指定管理者制度になじまない施設と考える。

(4) 指定管理者制度採用の概要

指定管理者制度を採用している（予定を含む）公立図書館は 82 自治体で 121 館あり、その状況は（別紙 1）のとおりである。

①指定管理者の採用（予定）時期（質問Ⅲ. 2）

指定管理者制度の採用（予定）時期は、平成 17 年度が 6、平成 18 年度が 45、平成 19 年度が 31、平成 20 年度が 14、平成 21 年度が 4、平成 22 年度が 3、未定が 18 であった。

②指定の期間（質問Ⅲ. 3 (2)）

指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとされている。指定の期間について回答のあった 67 の公立図書館については、3 年が最も多く 37、次いで、5 年が 14、4 年が 11、2 年が 2、3 年 6 ヶ月・2 年 5 ヶ月・1 年がそれぞれ 1 であった。

③指定管理者となった団体の種別（質問Ⅲ. 3 (2)）

指定管理者となった（なる予定の）団体について回答があった 82 の公立図書館について、その種別の内訳を見てみると、株式会社など民間事業者が 36、公益法人が 30、NPO 法人等が 16 であった。

総務省が実施した「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」（平成 18 年 9 月 2 日現在）によると、株式会社、NPO 法人等を含めた民間企業等の指定管理者に占める割合は 18.3%であるから、図書館の場合は、民間企業等の占める割合がその他の公の施

設よりも相当に高い状況である。

④人員体制（質問Ⅲ. 3 (4) (5)）

人員体制について回答があったのは、42 自治体・62 館である。このうち、指定管理者制度を採用した後も引き続き自治体職員を図書館に残している（残す予定である）のは、10 自治体・20 館であった。その他は、館長も含めすべて指定管理者の職員となるとの回答であった。

公立図書館に自治体職員と指定管理者職員が併存する場合の、両者の概ねの役割分担について尋ねたところ、次のような回答であった。全く同一の業務内容との回答は1自治体のみで、図書館の運營業務は自治体職員が担当し、図書館の管理やサービスに関する業務は指定管理者職員が担当するという趣旨の回答が多かった。

●自治体A

- ・自治体職員→図書館運營業務
- ・指定管理者職員→図書館サービス業務

●自治体B

- ・自治体職員→運営全般
- ・指定管理者職員→カウンター業務をはじめ館内業務

●自治体C

- ・自治体職員→運営方針等の検討・策定、図書館協議会の実施、図書館資料の選定市町村立図書館等の運営支援、職員研修の実施、指定管理者の評価
- ・指定管理者職員→図書館資料の整理・保存、カウンター業務、レファレンスサービス利用案内など。

●自治体D

- ・自治体職員→予算に関すること、財産管理等。
- ・指定管理者職員→図書館業務。

●自治体E

- ・自治体職員→図書購入に係わる事務など。
- ・指定管理者職員→館の管理運営など。

●その他の回答

- ・地域館は、全て指定管理者職員。中央館は19年度は自治体（委託一部）。自治体全体の選書・除籍調整、システム、方針決定マニュアル維持は自治体。
- ・指定管理者の職員が行う業務は、施設設備の維持管理業務の一部のみ。
- ・自治体職員が運営の核となっている。指定管理者の職員は指導のもと図書館事務に従事している。（指定管理者としては立上り時点なので今後5年間の中で職員をプロパー化していく。）

●全く同一の業務内容との回答

- ・施設の管理、施設の運営共に全く同一の業務内容で行っている。

⑤自治体の支出（質問Ⅲ. 3 (3)）

指定管理者制度を採用した自治体のほとんどでは、指定管理に伴う委託料等の支出の他にも何らかの支出をしている。自治体の支出のあった項目としては、自治体職員分の人件費、

資料購入費、情報システム経費、施設等修繕費、特定の事業費などが挙げられている。

⑥モニタリング指標（質問Ⅲ. 3 (6)）

指定管理者に対するモニタリングにおいて用いられる代表的な指標を尋ねたところ、次のような回答であった。貸出冊数、登録者数などの指標を設定している自治体と、アンケートや利用者満足度等の調査を実施している自治体とが、混在している状況であった。

<p>●指標を設定（7）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・貸出者数、貸出冊数、登録者数 ・サービスの指標として、貸出数（総数及び市民1人当たり）、蔵書数（総数及び市民1人当たり）、登録者数 ・開館日の拡大、人件費、貸出冊数 ・貸出冊数、来館者数、選書、事業内容、事業数 ・利用者あたり費用、職員あたり費用、要求タイトル所蔵率、蔵書回転率、人口あたり来館回数、人口あたり貸出数、情報探索正答率、利用者満足度 ・利用者数 ・施設稼働率、施設利用者数、管理経費、事業費等の収支状況
<p>●アンケート、利用者満足度等（7）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・アンケート（職員の対応 書架状態等）、ヒアリング調査（提案書の達成度他）。セルフモニタリングを予定。 ・利用者の意見（施設設備の維持管理業務の一部への制度導入であり、利用者へ直接係わる部分は、警備清掃業務のみである。） ・利用者満足度、事業達成度、事業収支 ・日次、月次、四半期、年次、報告書や苦情件数や対処状況のほか、アンケート調査を年、数回実施し、利用者の声を聞いて運営状態を判断する。 ・利用者満足度、経費節減 ・利用者満足度（アンケート） ・アンケートなどによる「セルフモニタリング」の実施
<p>●その他（4）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業報告書による。又は、現場における運営・管理状況。 ・月次報告書の提出 ・具体的な数値目的はない。サービス向上とコスト削減に心がけ、利用者の視点に立った運営をしているか。 ・利用動向、資料購入要望等の把握。フロアの見回り、クレーム、トラブル処理。レファレンス資料の調査・情報収集等。各種展示の企画等。
<p>●特になし（1）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・運営全般を委託したわけではないので、特になし。

(5)図書館ごとに対応の分かれた自治体（質問Ⅲ. 3 (7)）

指定管理者を採用する（予定）と回答した自治体の中においても、必ずしもすべての公立図書館において採用するわけではなく、一部について採用、一部について不採用と対応を分けている自治体も見受けられた。状況は以下の通りである。

	自治体数
すべての公立図書館において指定管理者制度を採用	66

当該自治体に公立図書館は1館のみ	(60)
当該自治体に複数の公立図書館が存在	(6)
公立図書館により対応が分かれている。	13
不 明	3

図書館ごとに対応の分かれた自治体に、館によって対応が分かれた理由を尋ねたところ、次のとおりであった。「中央館と地域館との役割分担」（3自治体）、「従来から運営委託を実施していた館のみ指定管理者を採用」（3自治体）、「市町村合併」（2自治体）、「複合施設」（1自治体）などの趣旨の回答があった。

- 中央図書館と地域館との役割分担（3）
 - ・中央図書館では業務システムの管理運営、全館の蔵書構成を考慮した資料選定・購入を行うなど全館のセンター機能を担うので。
 - ・中央図書館は、市全体の図書館の基幹的業務（選書等）を行うため、市直営とした。
 - ・中心館ではないこと、施設が老朽化していないことを条件に採用した。
- 従来から運営委託を実施していた図書館のみ指定管理者を採用（3）
 - ・（財）公社に全委託していたため、制度に乗せざるを得なかった。
 - ・分館については、従来から当該指定管理者団体に業務を委託している経緯があり、経費効率面での理由が大きい。
 - ・既に全面委託を行っていたため
- 市町村合併（2）
 - ・市町村合併による。
 - ・合併直前に旧自治体において、一部指定管理とされていたため
- 複合施設（1）
 - ・芸術文化プラザとの複合施設なので、指定管理者制度となった

(6) 指定管理者制度を採用しないこととした理由（質問Ⅲ. 4）

指定管理者制度を採用しないこととした自治体に対して、採用しなかった理由を尋ねたところ（複数回答可）、以下のような状況であった。

理 由	自治体数
指定管理者の方が、経費が割高であるため	96
業務に精通した職員により対応する必要があるため	276
現在従事している職員の処遇等の対応が必要であるため	70
適切な事業者がいらない又はその選定が困難であるため	220
市民や議会等からサービス低下への懸念が寄せられているため	79
体制の縮小等により内部的に効率化を図っているため	130
その他	157

「業務に精通した職員により対応する必要があるため」との回答が最も多く（276自治体）、次いで、「適切な事業者がいらない又はその選定が困難であるため」（220自治体）、「体制の縮小等により内部的に効率化を図っているため」（130自治体）、「指定管理者の方が、経費が割高であるため」（96自治体）、「市民や議会等からサービス低下への懸念が寄せられてい

るため」（79自治体）、「現在従事している職員の処遇等の対応が必要であるため」（70自治体）であった。

「その他」（157自治体）の具体的な記載は、次のとおりである。「業務委託等に対応するため」（14自治体）、「収益性が見込めないため」（11自治体）、「長期的に安定した運営が必要であるため」（11自治体）、「複合施設であるため」（10自治体）などの趣旨の回答が比較的多く寄せられた。

●業務委託等に対応するため（14）

- ・窓口業務等、一部に業務委託を導入
- ・図書館運営業務の一部を市民団体に委託
- ・図書館窓口等業務委託しているため、当面現行体制で運営
- ・窓口業務を民間委託する方向で検討している。
- ・業務委託を考えていたため
- ・カウンター業務等を民間業者に委託した（中央図書館のみ）。
- ・窓口業務を委託しているため
- ・（仮称）市総合型図書館の供用開始に伴う管理運営体制の見直しの中で、カウンター業務等の定型的・簡易な業務については民間業者等に業務委託を行う。直営・一部委託の体制という方針とした。
- ・民間委託を予定
- ・すでに窓口業務、電算データ作成等整理業務、資料製本修理業務を委託している。
- ・委託としたため
- ・委託を検討中のため
- ・業務委託により効率化を図るため
- ・現在業務の一部を委託検討中である。

●収益性が見込めないため（11）

- ・積極的収入が皆無といえる図書館は商業原理による運営と相入れず、職員の質低下や資料購入の偏り、長い目で見た計画ができないなどの問題が予測されるから。
- ・中心的業務は公共性が高く、無料が原則で収益性がないため、参入すれば人件費削減にしか企業収益がないので、必要な人員が確保されず、図書館の力が発揮できなくなると考えられるため、直営の中で内部的効率を図っていくことを優先した。
- ・図書館は利用料を徴収することができず、指定管理者制度にはなじまない。
- ・図書館経営は利益を追求できる施設と異なること
- ・民間の経営になじみにくい施設であるため、県民の公共福祉の増進を図る上で、当面直営を維持する必要があるため
- ・収入の見込める施設ではなく、指定管理者による運営は困難（事実上不可能）と判断
- ・図書館は無料の施設であること
- ・図書館は利益が少なく不向のため
- ・図書館法による無料公開施設であり、かつ長期的な計画に基づく運営が求められることから、指定管理者導入にはなじまないと考えられる。
- ・公共図書館は、事業収益が見込めない公共サービスである。
- ・利益性のない公共施設には向かない制度であるため

●長期的に安定した運営が必要であるため（11）

- ・将来的に、行政サイドのチェック機能の低下（業務内容に詳しい者の減少）の危機
- ・直営でもサービス拡大は可能であり、公平で安定したサービスを継続して提供できる
- ・安定した運営体制を確保するため
- ・業務の継続性に懸念がある。
- ・社会教育機関としての専門的なサービスの継続性・公平・公共性が維持できない。
- ・図書館サービス維持性の欠如
- ・図書館の継続的な発展が確保できないため
- ・資料収集、運営の一貫性、継続性が危ぶまれる。

- ・待遇、安定した雇用の継続という面で問題が残り、そのことで知識や技術の蓄積が困難になり、利用サービスの低下につながる。
- ・指定管理者だと運営の永続性に疑問があるため
- ・図書館法による無料公開施設であり、かつ長期的な計画に基づく運営が求められることから、指定管理者導入にはなじまないと考えられる。

●複合施設であるため（１０）

- ・図書館と美術館が同一施設内にあり、美術館管理も同一職員で行っており規模も小さい。
- ・複合施設のため図書館部分だけ切り離して制度導入することができない。
- ・市内図書館のほとんどが複合施設であるため、他施設との調整が難しい。
- ・図書館と教育委員会・公民館事務室の仕切りがなく、一体化しているので、直営の方が効率的な運営ができるため
- ・公立施設内図書室であるため、施設全体で検討が必要
- ・総合文化センターと一体で考慮する必要がある。
- ・自治体管理の複合施設内にあり教育委員会部局も入っているため
- ・施設の設計、建設及び生涯学習センターの運営にPFI方式を採用。導入検討の際、図書館の経営については、町直営としたため
- ・施設内に図書室を設けているだけなので、施設管理をしている教育委員会職員で対応している。
- ・図書室のみでの検討はしていない。

●社会教育施設であるため（７）

- ・教育的施設であるので直営とすべき。
- ・生涯学習の中心的役割とされる図書館は行政が責任をもって運営すべきとの考え
- ・図書の貸出し以外の生涯学習事業の推進を行っているため（読み聞かせやおはなし会など）
- ・社会教育施設として図書館の市民サービスは市が責任を負うべきで、指定管理にはなじまないと考えたため
- ・市長および教育委員会が、図書館は公教育という性格をもつので直営にすべきとの方針を打ち出しているため
- ・公立図書館は、その自治体の文化度を示すものであるもので、直接に責任を負うべきであると考えているためである。
- ・図書館事業を生涯学習の中心とすべく、検討しているため

●公民館図書室であるため（７）

- ・公民館全体として検討する必要がある、当面は直営でいく方針
- ・図書室として開設しているだけで、指定管理制度になじまない施設である。
- ・公民館本館内に設置され、職員が常駐している為、指定管理制度を導入する必要がない。
- ・公民館業務と一緒にするため
- ・公民館内にある図書室のため
- ・当町は公民館内に図書室を開設している。図書室は公民館に付属する物であり、公民館は直営としているため、図書室も指定管理を採用しない。
- ・公民館、コミュニティーセンター運営が主であり、他に図書貸出しを行っている。

●都道府県立図書館としての役割になじまないため（６）

- ・市町村立図書館の支援等、指定管理者制度になじまないと思われる事業があるため、当面直営とされた。
- ・市町村支援は、施設管理者に行わせることができない。
- ・市町立図書館の支援を第一とした図書館であるため、指定管理制度になじまない。
- ・市町立図書館を支援する立場から。
- ・県内図書館及び学校と連携した県内全体の図書館サービスを図る必要があるため

- ・ 県図書館の場合、市町村図書館への支援・指導が業務の中でも重要であり、指定管理者に委ねることは難しいため。なお今後、指定管理者制度の採用について検討していないということではなく、引き続き検討は行っていく。
- 小規模施設であるため（５）
 - ・ 現段階では図書室の規模が小さく、指定管理者制度を採用する必要はないと判断した
 - ・ 本村は、図書室であり規模が小さいため不要
 - ・ 現に図書室の規模が小さいので必要でない。
 - ・ 元々、教育課職員が業務を兼ねる小規模施設のため
 - ・ 規模の小さな図書室のため
- 新設等の時期が近接しているため（５）
 - ・ 図書館新設へ委ねるため
 - ・ 現図書館の改築、新築の時までは現状のまま
 - ・ 新しい県立図書館建設の際に再度検討とする。
 - ・ 新図書館の建設計画の予定があるため。
 - ・ 開館後に再度検討することとした。
- メリットがないため（５）
 - ・ 特段のメリットが見当たらない。（４自治体）
 - ・ 効果が判断できないため、社会教育施設全体で現在では考えていない。
- 市町村合併が近接しているため（４）
 - ・ 隣接市との合併
 - ・ この後合併を控えているため、様々なことを検討・調整中
 - ・ 合併の案があるので検討しておりません。
 - ・ H19年3月31日で合併の予定
- 学校や他市町村図書館等との連携が必要であるため（４）
 - ・ 学校との連携をより強化したいため
 - ・ 大学図書館との連携や他市公立図書館との広域連携等直営であるメリットがあるため
 - ・ 民間企業では、自治体を越えた相互協力が成り立たなくなる。
 - ・ 相互貸借等連携が必要な事業であり、競争関係にあり、利益追求する民間企業は不向きである。
- 指定管理者となるべき団体がないため（４）
 - ・ 円滑に管理運営ができる組織が地域にはない。
 - ・ 検討した時点で指定することができる業者等がないと判断されたため
 - ・ 公募したが適切な事業者がいなかった。
 - ・ 指定管理者団体の熟度が不十分であった。
- 直営の方が効率的であるため（４）
 - ・ 現在、臨時職員が窓口業務を行っているが、人員を最小限とするために、例えばポスター・チラシ、汚破損資料の修繕、トイレの清除等多岐にわたって業務をしているので、指定管理者では対応が難しいため
 - ・ 直営により運営する方が効率的である。
 - ・ 直営が望ましいと判断されたため（財政的に効率的であるため）
 - ・ 費用対効果等課題が多いため、当面の間直営とした。
- 専門性が必要であるため（３）
 - ・ 図書館業務の専門性から、次々替わった場合、蓄積されたものが残らない等、責任の所在が不明瞭になる。
 - ・ 郷土出身者の記念室等の運営や資料の収集には、専門性も要求される。

- ・古文書や貴重な郷土資料を多く所蔵し、レファレンスに対応する必要があるため
- サービスの質を維持するため（３）
 - ・公的サービスの質を維持するため
 - ・住民サービスの低下の懸念があるため
 - ・図書館の役割サービス、効率など総合的に判断した。
- 住民の知る権利の保障は行政の責務であるため（２）
 - ・町民の知る権利を保障することは行政の責務であり、図書館もその一役を担うため直営で対応する。
 - ・住民への資料、情報提供は公が責任をもって行うべきものであるため。
- ボランティアとの協働が必要であるため（２）
 - ・ボランティアと一体になった読書活動推進の取組は、民間企業による効率化になじまないため
 - ・地域のボランティアとの協働を考慮すると、現行の業務委託を拡大し、推進するほうが有効である。
- 総合的に直営が適切であると判断したため（２）
 - ・直営、業務委託、指定管理者制度を、コスト面、サービス面、人材確保、図書館運営のあり方、学校教育や生涯教育への支援等の視点から検討した結果
 - ・経費削減とサービス向上、さらに将来的発展を構想する上で、現時点では直営による図書館運営が、より適切な手法と判断されるため
- 当該図書館の特殊性のため（２）
 - ・新図書館を民間より寄贈されるため、当市が運営に当たることが前提となっている。
 - ・絵本の館と云う特殊性のため、なじまない。
- 自治体としての対応等が未定であるため（２）
 - ・市としての方向性が定まっていないため
 - ・図書館としての方向性が定まるまでは、直営とする。
- 行政窓口サービスを実施しているため（１）
 - ・戸籍・住基等の窓口となっている。
- 公平性が必要であるため（１）
 - ・施設の公平性維持の問題や収益性の低さから、制度導入のメリットがないため
- 個人情報保護を必要があるため（１）
 - ・個人情報の保護ができるか、懸念される。
- 自治体のコントロールがしづらいため（１）
 - ・自治体のコントロールがしづらくなる。
- PFIを採用したため（１）
 - ・PFI手法にて図書館を整備するため
- 住民感情を考慮したため（１）
 - ・市民感情等もあり当面は現行（直営）で実施、今後の社会情勢の変化を見極める必要があるため
- 関係団体、近隣図書館等の動向を考慮したため（１）
 - ・日図協、県図書館、国会図書館及び近隣の図書館の動向。

- 直営で対応可能なため（理由の明記なし）（7）
 - ・現状で対応できるため
 - ・現行体制が最適と判断
 - ・行政として主体的に運営すべき必要があると考えるため
 - ・直営による管理を適当としたため
 - ・トップの考えが直営のため
 - ・図書館の役割や目標を達成するには、直営がより望ましいため
 - ・行政の考え方、方針
- 公立図書館にはなじまないため（理由の明記なし）（17）
 - ・図書館運営自体に制度が馴染まないとの判断による。
 - ・業務の形態になじまない。
 - ・対象にならないような施設のため
 - ・公立図書館の特性上指定管理者制度になじまないから。
 - ・図書館に指定管理者制度が合わない。
 - ・当町に現在のところなじまない。
 - ・公共図書館は指定管理者制度にそぐわないと主体的に判断
 - ・図書館業務になじまない。
 - ・公立図書館の目的達成に有効とは言えず、基本的になじまないと判断したため
 - ・図書館法との整合性
 - ・図書館の業務内容を考えると、指定管理者制度は適当でないと判断したため
 - ・現在のところ、市としてはなじまない。
 - ・指定管理者制度は図書館業務になじまないため
 - ・仕事の内容、性質上、適さないため
 - ・図書館の性質・役割が制度になじまない。
 - ・指定管理者制度は図書館業務にはなじまない。
 - ・図書館の業務に指定管理者制度はなじまないため
- その他（4）
 - ・地方財政制度的にまだ問題がある様な気がする（資料購入費的なところ）。
 - ・現在の職員が全員臨時なため
 - ・図書館は市内各館のネットワーク、相互協力によって成り立っているため、特定の館のみ制度の導入を図ることは現実でない。
 - ・平成18年4月から17箇所、平成21年末までに7箇所の公の施設を導入に向けて検討。文教施設は勤労青少年ホーム
- 時期尚早であるため（3）
 - ・時期尚早（2自治体）
 - ・時期が早い。
- 必要性がないため（2）
 - ・指定管理者制度を採用する必要性がないため
 - ・必要性がない。
- 理由不知（2）
 - ・採用しなかった理由は不明（報告なし）
 - ・具体的な理由の明示はない。
- 検討していない（9）
 - ・特に話しにものぼらなかった。
 - ・そもそも議論の対象でなかった。
 - ・検討していない。
 - ・検討課題とならなかった。

- ・導入対象施設に含まれていない。
- ・特に話題にならなかった。
- ・設問上、担当課で決定したとしたが、職員の共通認識があるだけで、何らかの決定行為があったわけではない。
- ・現時点で指定管理者制度の採用について提案されていない。
- ・町としては特に検討していない。

3. P F Iについて（質問Ⅳ）

P F Iとは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行うことで、国や自治体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという新しい手法である。

我が国では、「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」が平成 11 年 9 月に施行され、制度化されている。

(1) 検討状況（質問Ⅳ. 1 及びⅣ. 5 (2)）

	自治体数
検討したことがある。	38
検討中	22
検討したことがない。	1045

P F I 方式で公立図書館を整備することについて、その検討の有無を尋ねたところ、「検討したことがある」自治体は 38、「検討中」の自治体は 22、「検討したことがない」自治体は 1045 であった（無回答 157）。

「検討中」の自治体について、検討結果をとりまとめる予定時期を尋ねたところ、平成 18 年度が 1、平成 19 年度が 7、平成 20 年度が 2、未定が 12 であった。

(2) 検討組織（質問Ⅳ. 2 (1) 及びⅣ. 5 (1)）

組 織	自治体数	
		うち主体
公立図書館	17	14
教育委員会の図書館担当課	18	15
行政改革等担当部局	23	19
その他	19	17

P F I 方式で公立図書館を整備することについて「検討したことがある」及び「検討中」と回答した自治体に、検討組織について尋ねたところ、「行政改革等担当部局」が 23 自治体、「その他」が 19 自治体、「教育委員会の図書館担当課」が 18 自治体、「公立図書館」が 17 自治体であった。これらのうち、主体として検討した組織（単一の組織について回答した自治体に加

え、複数の組織について回答した自治体には、主体として検討した組織について尋ねている。なお、その際、主体を明記していない場合は、複数の組織が主体として検討したものと理解した。）については、「行政改革等担当部局」が 19 自治体、「その他」が 17 自治体、「教育委員会の図書館担当課」が 15 自治体、「公立図書館」が 14 自治体であった。

「その他」の具体的な記載は次のとおりであり、「新図書館のための組織」（5 自治体）、「PFI 検討組織」（2 自治体）などの回答が目立っている。

<p>●教育委員会（3）</p> <p>①教育委員会 施設担当課</p> <p>②教育委員会事務局 大規模施設建設準備担当 副参事</p> <p>④教育委員会 生涯学習課</p>	<p>①「その他」単独で検討</p> <p>②複数組織で検討・「その他」が主体</p> <p>③複数組織で検討・「その他」以外が主体</p> <p>④複数組織で検討・主体を明記せず</p>
<p>●新図書館のための組織（5）</p> <p>①市複合施設整備検討委員会</p> <p>①新文化施設検討プロジェクトチーム</p> <p>①図書館建設プロジェクトチーム</p> <p>②図書館整備庁内プロジェクトチーム</p> <p>③新図書館建設準備委員会</p>	
<p>●首長（1）</p> <p>④町長</p>	
<p>●首長部局（4）</p> <p>①企画部企画課</p> <p>①企画調整部 情報政策課</p> <p>①企画調整部門で他施設との一体的整備の手法として検討した。</p> <p>②生活文化部文化コミュニティ課（市民会館との複合施設として検討）</p>	
<p>●PFI 検討組織（2）</p> <p>①PFI導入検討委員会（庁内組織）</p> <p>①市PFI検討委員会</p>	
<p>●プロジェクトチーム（2）</p> <p>①総務課契約管財担当を事務局として庁内検討委員会にて</p> <p>③専門委員会（住民、議会、諸団体で構成）</p>	
<p>●無記載（2）</p> <p>①（2 自治体）</p>	

(3) 検討結果（質問Ⅳ. 2 (2)）

検 討 結 果	自治体数
PFI で公立図書館を整備した、又は今後整備する予定	5
PFI 方式を採用しなかった。	33

「検討したことがある。」と回答した自治体に、その検討結果を尋ねたところ、「PFI で

公立図書館を整備した、又は今後整備する予定」は5自治体、「PFI方式を採用しなかった」は33自治体であった。

(4) PFI方式を採用するメリット（質問Ⅳ. 3）

「PFIで公立図書館を整備した、又は今後整備する予定。」と回答した自治体に、公立図書館にPFI方式を採用するメリットについて、①「民間的な経営感覚を活かし、サービスの向上が図れること」、②「事務の効率化や管理運営経費の縮減が図れること」、③「その他」に分けて、それぞれ具体例を回答してもらった。各自治体の記載は次のとおりである。

① 民間的な経営感覚を活かし、サービスの向上が図れること」の具体例

ICシステムの導入、自動貸出機の設置、自動化書庫の設置、自動仕分け機の導入などのほか、技能を持ったスタッフによる窓口対応、ライブラリー・コンシェルジュ（案内人）の配置などの回答があった。

●各種事業の実施（3）

- ・ICシステムの導入・自動貸出機の設置・自動化書庫の設置・自動仕分け機の導入による業務の効率化及び迅速化
- ・手話や外国語など技能を持ったスタッフによる窓口対応。利用者層を分析してサービスに活かす。複合施設内の図書館以外の施設と連携した収集、展示、事業を行う。
- ・予約e-棚（ICタグ対応電子棚）の設置による予約本貸出のセルフ化、ブックポスト返却資料の処理室への自動搬送、ライブラリー・コンシェルジュ（案内人）の配置など公共が想定した以上の提案があった。

●その他（2）

- ・当該施設は複合施設であるため、相方の業務を有機的に活かしていくためには継続的に1つの事業体を実施していくことが望ましいと考えた。
- ・PFIは建設と維持・管理のみ。

②「事務の効率化や管理運営経費の縮減が図れること」の具体例

複合施設のスケールメリットを生かした人員配置、毎年の委託契約が不要、総合的な受託による業務効率化・経費縮減などの回答があった。

なお、PFIにおける最も重要な概念の一つとしてVFM（Value For Money）がある。これは、支払い（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を供給するという考え方で、従来の方式と比べてPFIの方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合である。PFI方式の公立図書館におけるVFMは、17.6～28%との回答であった。

●事務の効率化（3）

- ・複合施設のスケールメリットを生かした人員配置及び事業の実施が一体的に行うことによる効率化が図れる。
- ・窓口職員や建物維持管理などの毎年の委託契約が不要になる。
- ・総合的な受託（図書館運営、図書館情報システムの開発、各種機器のリース及び本な

どの集配等)により、業務の効率化と経費縮減、公共では困難とされる効率的な雇用の提案があった。

＊VFM

- ・図書館単独では算出せず。
- ・28%
- ・約20.2% (財政負担削減率)
- ・17.6%

② 「その他」の具体例

司書資格等の条件を示すことにより専門性を確保できること、PFI採用に当たって全業務の見直しをすることができたことなどの回答があった。

- ・今回は複合施設という観点からPFI事業のメリットを見出した。
- ・司書資格者かつ公立図書館業務経験者であること等の条件を付すことにより、専門性を確保できる。
- ・図書館業務の一部をPFI事業者へ委託するに当たって、全業務の見直しをすることができた。

(5) PFIの概要 (質問IV. 2 (2) 及びIV. 3 (2)～(5))

PFI方式で整備した (予定を含む) 公立図書館は5自治体で5館あり、その状況は (別紙2) のとおりである。事業方式はすべてBOTであったこと、期間は15年～17年6月と長期であること、人員体制について回答のあった2自治体とも自治体職員・SPC職員が併存することなどが特徴である。

＊BOT (Build Transfer Operate)

PFIには、施設等の所有形態により、BOT (Build Transfer Operate)、BOT (Build Operate Transfer)、BOO (Build Operate Own) などいくつかの事業方式がある。

このうちBOT方式とは、民間事業者が施設等を建設し、施設等完成直後に自治体に所有権を移転した上で、民間事業者が維持管理及び運営を行う方式をいう。これに対し、BOT方式とは、民間事業者が施設等を建設して維持管理及び運営を行い、事業終了後に自治体に施設等の所有権を移転する方式、BOO方式とは、民間事業者が施設等を建設して維持管理及び運営を行い、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の方式をいう。

＊SPC (Special Purpose Company)

PFIの場合、提供するサービス内容が施設の設計、建設に加え、施設の維持管理、運営までを広く含んでいるため、PFI事業に応募しようとする企業は、複数の異業種企業とコンソーシアムを組むケースが多く、また、サービスの安定かつ継続的な提供が求められるため、コンソーシアムに参加する企業の経営状態がPFI事業に悪影響を与えないように、それぞれが出資してPFI事業を実施するための特定目的会社 (SPC) を設立することが一般的である。

自治体職員とSPC職員との役割分担は次のとおりであり、総括的業務、図書の選定、レファレンスなどを自治体職員が行い、施設維持管理、情報システム業務、窓口業務などをSPC職員が行う傾向があるようである。

●自治体A

<ul style="list-style-type: none"> ・自治体職員→経営・管理に関わる調整・指示業務、関係機関とのネットワーク業務、モニタリング業務、学校教育・子育て支援業務、地域情報資産拡大業務ボランティア支援業務 等 ・SPC職員→施設維持管理業務（建物・設備保守管理、清掃・警備・駐車場管理 等） 図書館運営業務（開館準備業務、サービスの業務・図書館情報システム業務 等）
<p>●自治体B</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治体職員→館長及び総括的業務、図書の選定、発注、除籍、レファレンス、予算管理等 ・SPC職員→貸出、返却、配架等の窓口業務、書架整理、図書の装備、掲示物管理、文化事業の運営、新着案内作成、資料回送、リクエスト等）
<p>●自治体C</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治体職員→図書館の総括責任、購入図書の選定、相互利用及び相互貸借、学校図書館との連携、図書館利用者の登録、レファレンスサービス、児童・障害者サービス。 ・SPC職員→図書館資料の納入・装備・データ作成、貸出・返却、リクエスト・予約受付、読書席等の管理、全館への資料搬送、図書館システム・ホームページ更新・管理

(6) PFI方式を採用しないこととした理由（質問Ⅳ. 4）

検討の結果、PFI方式を採用しないこととした自治体に対して、採用しなかった理由を尋ねたところ（複数回答可）、以下のような状況であった。なお、検討したことがない自治体からの回答もあったが、十分検討した結果としての理由を調査する趣旨であるため除外した。

理 由	自治体数
PFIの方が、経費が割高であるため。	10
業務に精通した職員により対応する必要があるため。	5
現在従事している職員の処遇等の対応が必要であるため。	1
適切な事業者がいらない又はその選定が困難であるため。	11
市民や議会等からサービス低下への懸念が寄せられているため。	5
体制の縮小等により内部的に効率化を図っている ため。	3
その他	16

回答としては、「適切な事業者がいらない又はその選定が困難であるため。」（11自治体）、「PFIの方が、経費が割高であるため。」（10自治体）、「業務に精通した職員により対応する必要があるため。」（5自治体）、「市民や議会等からサービス低下への懸念が寄せられているため。」（5自治体）が多かった。

「その他」の具体的な記載は次のとおりであり、「他の手法を採用したため」（3自治体）、「VFMが見込めないため」（2自治体）、「契約が長期にわたるため」（2自治体）、「財政事情が悪化したため」（2自治体）、「図書館整備計画が変更されたため」（2自治体）などの回答があった。

- VFMが見込めないため（２）
 - ・ VFMが出ないため
 - ・ 予想よりもVFMが見込めなかった。（建物規模が小さかったので）
- 契約が長期にわたるため（２）
 - ・ 時間コストがかかる。図書館運営実績が行政側になく、比較できない。
 - ・ 契約が長期にわたるため、図書館業務の変化への対応が難しい。
- 財政難（２）
 - ・ 財政難（２自治体）
- 図書館整備計画が変更されたため（２）
 - ・ 計画の見直しがあったため
 - ・ 整備計画が変更となったため
- 他の手法を採用したため（３）
 - ・ その他建設運営手法を検討しているため
 - ・ 公設民営。
 - ・ 別な補助事業とタイアップして進めることにしたため
- その他（５）
 - ・ 区民意向等の反映が難しい、区民・各種団体・学校などとの連携を目指しているが対応が難しい。区内図書館との連絡上、中央図書館を中心とした一体的・総合的な運営を維持など整合性が求められている。
 - ・ 図書館に不向
 - ・ 県内の図書館との相互利用に支障をきたす恐れがあるため
 - ・ 市町村合併協議が始まったため
 - ・ 建設事業のPFI方式では、適切な施設が建設されない恐れがあると判断したため

4. 施策、事業等の立案体制について（質問Ⅴ）

(1) 教育委員会担当課からの指示や依頼に基づいて実施する施策、事業等（質問Ⅴ. 1）

教育委員会担当課からの指示や依頼に基づいて実施する施策、事業等があるか否かを尋ねたところ、「ない。」が 899 自治体（80.1%）、「ある。」が 223 自治体（19.9%）であった（無回答 140）。

具体的な施策、事業等の内容は、（別紙 3）のとおりである。

	自治体数
ない。	899
ある。	223

(2) 首長もしくは首長部局からの指示や依頼に基づいて実施する施策、事業等（質問Ⅴ. 2）

首長もしくは首長部局からの指示や依頼に基づいて実施する施策、事業等があるか否かを尋ねたところ、「ない。」が 988 自治体（87.7%）、「ある。」が 139 自治体（12.3%）であった（無回答 135）。

具体的な施策、事業等の内容は、（別紙４）のとおりである。

	自治体数
ない。	988
ある。	139

(3) 議会との関わり（質問Ⅴ. 3）

公立図書館と議会との関わりについて、議会において、公立図書館関連の事項はどの程度質問に取り上げられるかを尋ねたところ、「全くない。」は315自治体（27.7%）、「時々取り上げられる。」は783自治体（68.7%）、「頻繁に取り上げられる。」は41自治体（3.6%）であった（無回答123）。

具体的な質問の内容は、（別紙５）のとおりである。

	自治体数
全くない。	315
時々取り上げられる。	783
頻繁に取り上げられる。	41

5. 公立図書館の評価について（質問Ⅵ）

(1) 公立図書館の評価の実施状況（質問Ⅵ. 1）

公立図書館の評価について実施状況を尋ねたところ、「実施している。」が356自治体（30.7%）、「実施していない。」が804自治体（69.3%）であった（無回答102）。

	自治体数
実施している。	356
実施していない。	804

(2) 評価の実施方式（質問Ⅵ. 2 (1)）

公立図書館の評価を実施していると回答のあった自治体に、評価の実施方式を尋ねたところ、「自治体全体で実施している政策評価などの一環として実施。」が267自治体（74.8%）、「図書館独自で実施。」が68自治体（19.0%）、「その両方」が22自治体（6.2%）であった。

	自治体数
自治体全体で実施している政策評価の一環として実施	267
図書館独自で実施	68
上記の両方を実施	22

(3) 評価の指標（質問Ⅵ. 2 (2)）

公立図書館の評価を実施しているとの回答のあった自治体に、評価の際に用いる指標を尋ねたところ（複数回答可）、「指標は特に用いていない。」との回答は 37 自治体と少なく、「実績指標」が 307 自治体、「成果指標」が 157 自治体であった。

	自治体数
実績指標	307
来館者数	159
貸出数	251
その他	116
成果指標	157
特定の成果測定指標	79
住民満足度調査	69
その他	33
指標は特に用いていない。	37

「実績指標」の内容としては、「来館者数」が 159 自治体、「貸出数」が 251 自治体、「その他」が 116 自治体であった。「その他」の具体的な記載は次のとおりであり、「蔵書数、蔵書購入数等」37、「利用登録者数、登録率」30、「事業実施関連（回数、参加者数）」19、「レファレンス件数」15、「ホームページアクセス件数」10、「貸出人数等」10 などが多かった。

●蔵書数、蔵書購入数等（37）

- ・蔵書数（15自治体）
- ・所蔵資料数（2自治体）
- ・図書、資料購入冊数（8自治体）
- ・収集資料数
- ・蔵書数、年間受入（購入・寄贈）冊数
- ・図書購入冊数・蔵書冊数
- ・図書資料数、図書購入費
- ・購入冊数、蔵書数
- ・年間受入冊数
- ・住民1人当たり蔵書数（2自治体）
- ・人口1人当たりの図書購入費
- ・町民1人当たりの還元率と蔵書数
- ・奉仕人口1人当たりの蔵書冊数の実績
- ・資料に関する指標

●利用登録者数、登録率（30）

- ・利用登録者数（20自治体）
- ・新規登録者数
- ・利用登録者数・団体貸出件数
- ・登録率（7自治体）
- ・登録率、小・中学生の登録率

●事業実施関連（回数、参加者数）（19）

- ・事業開催回数（5自治体）
- ・自主企画事業実施回数

- ・ビジネスセミナー開催件数
- ・事業数・参加者数
- ・事業参加者数（7自治体）
- ・事業活動参加者（ボランティア）数と事業参加者
- ・事業費
- ・事業の取り組み状況
- ・事業実績

- レファレンス件数（15）
 - ・レファレンス件数（9自治体）
 - ・レファレンス質問数、団体数
 - ・レファレンス回答率、レファレンス能力指数
 - ・レファレンスに関する指標
 - ・調査相談件数（3自治体）

- ホームページアクセス件数（10）
 - ・ホームページアクセス件数（8自治体）
 - ・HP蔵書検索ページアクセス件数
 - ・インターネットによる総合目録へのアクセス件数

- 開館日数・時間数（9）
 - ・開館日数（7自治体）
 - ・開館時間数（2自治体）

- 貸出人数等（10）
 - ・貸出人数（7自治体）
 - ・実利用者数（一回以上貸し出した利用者の数）
 - ・貸出総数（2自治体）

- 蔵書回転率（3）
 - ・蔵書回転率（3自治体）
- 1人当たりの貸出冊数（5）
 - ・住民1人当たりの貸出冊数（2自治体）
 - ・貸出密度（人口一人当たりの貸出冊数）（2自治体）
 - ・登録者1人当たりの貸出冊数（0422 宮城県亘理町）

- 利用者数等（8）
 - ・利用者数（3自治体）
 - ・来館者数
 - ・利用回数
 - ・貸出、レファレンス、複写冊数、事業入場者数などの合計利用数（人口千人当たり）
 - ・地域別利用状況
 - ・開館時間延長利用状況

- 予約数（7）
 - ・予約数（5自治体）
 - ・インターネットによる予約数（2自治体）

- リクエスト件数（5）
 - ・リクエスト購入対応件数
 - ・リクエスト件数（4自治体）

- 移動図書館巡回日数（2）

<ul style="list-style-type: none"> ・ BM巡回日数 ・ BM巡回数
<ul style="list-style-type: none"> ●市町村協力事業（２） <ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村への協力貸出数 ・ 市町村協力事業における巡回のべ日数
<ul style="list-style-type: none"> ●相互貸借件数（３） <ul style="list-style-type: none"> ・ 資料の相互貸借件数（３自治体）
<ul style="list-style-type: none"> ●コスト面の指標（３） <ul style="list-style-type: none"> ・ 1冊あたり貸出コスト ・ 運営費 ・ 経費節減
<ul style="list-style-type: none"> ●その他の指標 <ul style="list-style-type: none"> ・ オンライン整備率 ・ 市民からの意見・要望数 ・ 資料新鮮度 ・ 施設数 ・ 督促処理回数 ・ 職員数 ・ ボランティア受入数
<ul style="list-style-type: none"> ●成果指標関連（４） <ul style="list-style-type: none"> ・ 満足度（２自治体） ・ 事業効果 ・ 図書館利用はあなたにとってどのくらい役立っていますか。
<ul style="list-style-type: none"> ●実績指標を明記していないもの（９） <ul style="list-style-type: none"> ・ 総合評価 ・ 図書館サービス全体（２自治体） ・ 図書館協議会において、実績数を基に評価。 ・ 図書館の事務事業ごとに指標は異なる。 ・ 行政評価、事務事業評価の実施（２自治体） ・ 予算をともなう事業 ・ 無記載

「成果指標」の内容としては、「特定の成果測定指標」が 79 自治体、「住民満足度調査」が 69 自治体、「その他」が 33 自治体であった。このうち、「特定の成果測定指標」の具体的記載は次のとおりであり、上記の実績指標と重複する項目が多かったが、読書状況に関する成果指標や起業化成果に関する指標、住民への還元などの趣旨の回答が寄せられた。

<ul style="list-style-type: none"> ●読書状況に関する成果指標（２） <ul style="list-style-type: none"> ・ 平日に全く読書をしない小中学生の割合 ・ 絵本を読むようになった割合
<ul style="list-style-type: none"> ●起業化に関する成果指標（２） <ul style="list-style-type: none"> ・ セミナー受講者から実際に起業した人数 ・ 起業関係の相談会等を通じて起業が実現した件数

- 住民への還元（３）
 - ・市民への還元額（貸出数÷平均単価）
 - ・市民への還元額
 - ・（貸出点数×平均単価－必要経費）÷人口
- アンケートの実施（１）
 - ・利用者アンケート調査
- 事業評価等（９）
 - ・事業評価表（２自治体）
 - ・事務事業評価
 - ・市関与の妥当性・必要性・効率性・目標達成度
 - ・必要性、有効性、効率性で評価
 - ・時代適合性、補完性、効率性、有効性
 - ・効果指標・コスト指標・満足度指標から算出した評価指標
 - ・利用行動分析、読書量調査分析
 - ・ISO 9001
- コスト関連の指標（３）
 - ・資料1点あたりの貸出コスト
 - ・利用者当り経費
 - ・収支率
- 蔵書数等（６）
 - ・蔵書冊数（３自治体）
 - ・図書等資料数
 - ・市民1人当たり蔵書冊数（２自治体）
- 資料整備状況（３）
 - ・資料整備点数
 - ・資料費毎年10%増
 - ・5年間の受入れ（購入・寄贈）冊数／全体蔵書数
- 利用者数等（１３）
 - ・利用者数
 - ・貸出利用者数（２自治体）
 - ・利用についての人数、回数、日数、冊数
 - ・来館者数（４自治体）
 - ・年間入館者数、年間利用者数
 - ・総利用件数
 - ・利用率
 - ・利用率毎年1%増
 - ・登録者に占める実利用者の割合
- 登録者数等（７）
 - ・利用登録者数
 - ・利用登録率（５自治体）
 - ・パスワード登録者の割合
- 行事参加者数（７）

<ul style="list-style-type: none"> ・行事参加者数（3自治体） ・おはなし会の参加者数（2自治体） ・行事入館者の増加 ・事業活動参加者（ボランティア）数と事業参加者
<ul style="list-style-type: none"> ●インターネット予約（2） <ul style="list-style-type: none"> ・web予約件数 ・インターネット予約の割合
<ul style="list-style-type: none"> ●貸出数等（18） <ul style="list-style-type: none"> ・貸出冊数（11自治体） ・乳幼児への貸出数 ・貸出数、前年度との比較 ・貸出冊数5%アップ ・貸出数を5年間で5000冊増加する。 ・貸出率（2自治体） ・蔵書冊数に対する貸出冊数の割合
<ul style="list-style-type: none"> ●1人当たりの貸出冊数（17） <ul style="list-style-type: none"> ・貸出密度（人口1人当たりの貸出資料数）（3自治体） ・開館日1日当たり、利用者1人当たり年間、登録者1人当たりの貸出冊数 ・人口1人当たりの貸出数（8自治体） ・市民1人が年間に借りる本の数 ・人口1千人当たりの貸出数 ・人口1人当たりの貸出冊数11.5冊から12.5冊への増を目標 ・登録者1人あたりの年間貸出冊数 ・奉仕人口1人当たりの蔵書冊数及び貸出冊数の目標値を定め、達成度を判定する。
<ul style="list-style-type: none"> ●回転率（6） <ul style="list-style-type: none"> ・蔵書回転率（5自治体） ・資料貸出の回転率
<ul style="list-style-type: none"> ●レファレンス（3） <ul style="list-style-type: none"> ・レファレンス数 ・レファレンスサービスの件数の増加 ・レファレンス解決率
<ul style="list-style-type: none"> ●その他（6） <ul style="list-style-type: none"> ・館設定の目標値とそれに対する実績値の比較 ・目標値達成度 ・充足率 ・対前年伸率、県平均 ・のべ所要時間数 ・町民の50%以上
<ul style="list-style-type: none"> ●無記載（10）

また、「成果指標」のうち「その他」の具体的な記載は次のとおりである。

- 読書状況に関する成果指標（１）
 - ・こどもの1ヶ月の読書量
- 調査の実施（１）
 - ・職員研修会満足度調査、市町村支援満足度調査等
- アンケートの実施（２）
 - ・来館者アンケート（２自治体）
- 住民ニーズへの対応（１）
 - ・利用者ニーズに応える予約・リクエスト処理数
- 意見・要望の把握（１）
 - ・来館者の意見・要望
- 蔵書数等（４）
 - ・蔵書冊数（２自治体）
 - ・人口1人あたりの蔵書数（２自治体）
- 利用者数等（５）
 - ・来館者数（２自治体）
 - ・利用者数（２自治体）
 - ・貸出利用者数
- 登録者数等（４）
 - ・図書館利用登録者（区民）数
 - ・新規登録利用者数
 - ・図書館利用カード登録率
 - ・登録率
- 事業実施関連（回数、参加者等）（５）
 - ・事業への参加者数（３自治体）
 - ・講座イベント参加者数
 - ・講座実施回数
- 貸出数等（５）
 - ・貸出冊数（４自治体）
 - ・個人貸出冊数
- 1人当たりの貸出冊数（５）
 - ・人口1人あたりの貸出数（４自治体）
 - ・図書貸出し人口1人当り3冊を当面の目標とする。
- 回転率（１）
 - ・蔵書回転率
- レファレンス（１）
 - ・レファレンス件数

●ホームページアクセス件数（１）
・ホームページのアクセス件数
●市町村支援（２）
・市町村貸出冊数
・市町村支援事業等による読書貸出数
●コスト面の指標（１）
・１件当りに掛かる経費
●事業評価等（７）
・総合評価
・それぞれの事業別に活動指標、対象指標、成果指標をきめて評価している。
・21事業に分け、多方面の指標をもとに評価されている。
・行政評価、事務事業評価の実施（４自治体）
●その他（７）
・図書館協議会での意見数
・重点施策実施状況の達成率
・督促対象者の割合
・回答率
・返却人数
・図書館サービス
・現状把握

(4) 評価結果の活用方法（質問Ⅵ. 2 (3)）

公立図書館の評価を実施しているとの回答のあった自治体に、評価結果をどのように活用しているか尋ねたところ（複数回答可）、「公立図書館内部での業務改善に活用している。」が 246 自治体、「予算要求の際の資料となる。」が 141 自治体、「その他」が 53 自治体であった。

	自治体数
予算要求の際の資料となる。	141
公立図書館内部での業務改善に活用している。	246
その他	53

「その他」の具体的な記載は次のとおりであり、「住民への公表」11、「行政上の資料として活用」7、「行政全体の業務改善等に活用」6、「事務事業の見直し等」6 などであったが、「現時点では十分に活用できていない」7 といった回答も寄せられている。

●住民への公表（１１）
・住民への公表（５自治体）
・住民への説明責任の向上（２自治体）
・情報公開（３自治体）
・市民に公表する事務事業評価に活用している。
●行政全体の業務改善等に活用（６）
・市全体の事業評価の一環として、業務改善に活用している。

- ・行政全体でベンチマークを定めて事務改善を行っており、その一環として図書館でも指標を定め、評価している。
- ・市全体の事務、事業の改善、改革資料
- ・行財政改革推進
- ・県政全体評価の一つとなっているが、図書館独自のものでないため、図書館の業務改善には反映しにくい。
- ・役場全体の業務実績として活用
- 事務事業の見直し等（６）
 - ・PDCAの確立、事務事業の改善
 - ・目標管理型の管理運営を行うことで、より効率的、効果的な管理をめざした施設のあり方や、管理運営のあり方を見直しを行う。
 - ・事務事業の見直しに活用している。（方法、予算など多方面より）
 - ・市の政策立案、事業見直し
 - ・図書館サービスの向上に活用している。
 - ・コスト意識
- 総合計画等の策定・推進（４）
 - ・県政の成果と課題を的確に分析し、総合計画の着実な推進を図るために活用している。
 - ・町の振興総合計画、策定のための参考資料とする。
 - ・計画・予算との連携
 - ・図書館中期計画作成のため活用
- 指定管理者関連事務に活用（２）
 - ・指定管理者選定の際に参考となる。
 - ・指定管理者業務（図書館業務含む）の総合的な評価
- 行政上の資料として活用（７）
 - ・教育委員会への報告資料
 - ・決算の際の資料となる。
 - ・行政内部資料として提出している。
 - ・図書館協議会に提出
 - ・図書館協議会委員への情報提供
 - ・図書選定委員会の資料となる。
 - ・社会教育員会資料
- 現時点では十分に活用できていない（７）
 - ・実施段階であり、評価の結果の活用まで至っていない。
 - ・活用方法について試行錯誤している。
 - ・今後、行政評価の動向と併せて活用していく予定
 - ・まだ施策に反映されていない。
 - ・現状では特に活用していない。（３自治体）
- その他（１４）
 - ・平成19年度より開始します。活用については平成20年度より
 - ・行政評価として実施（３自治体）
 - ・行政評価導入検討チームによる問題点や課題の分析 行い、改善策を検討。H19年度から本格的実施に向けた評価を行う。
 - ・政策評価制度については、改定中のため、H18年度は未実施
 - ・新設図書館における指標を何にするかを構想中。少なくとも貸出数には設定しない。
 - ・不明
 - ・無記載（６自治体）

指定管理者制度を採用している（予定を含む）公立図書館

採用時期 (採用) (51)	期 間	指定管理者 ①民間、②公益法人、③NPO等	自治体職員 (うち司書)	指定管理者職員 (うち司書)	19年度委託料 (単位: 千円)	19年度その他の支出 (主な内訳) (単位: 千円)
17.4	3年	①株式会社	0	5(5)		
17.4	3年	①株式会社	0	17(15)		
17.4	3年	①株式会社	0	18(16)		
17.4	3年	②財団法人	3(2)	4(2)	30,046	7,594 (直営部分の人工費、消耗品、電話料、郵便料)
17.4	1年	③NPO法人	-	6(4)	19,472	4,914 (図書購入費等)
17.11	2年5ヶ月	①株式会社	0	17(17)	69,762	36,072 (資料費、コンピュータ賃借料)
18.4	3年	①株式会社	0	14(8)	55,000	1,082 (修繕料・火災保険料)
18.4	5年	③任意団体	0	12(2)	83,000	
18.4	3年	①株式会社	0	17(14)		
18.4	3年	①株式会社	0	28(22)		
18.4	5年	②財団法人	0	8(3)	251,109	273,876 (うち図書館9,324)
18.4	3年	①株式会社	0	-		
18.4	3年	①株式会社	0	26(12)		
18.4	5年	②財団法人	0	兼務2		
18.4	5年	②財団法人	-	7(3)	53,944	
18.4	3年	③NPO法人	-	6(2)	27,605	729 (施設管理費、運営費)
18.4	3年	①株式会社	-	15(12)	71,700	37,800 (資料費、電算経費)
18.4	3年	②財団法人	0	5(2)	15,605	4,255 (図書館システム借上料、文芸振興事業補助金)
18.4	3年6ヶ月	①株式会社	-	11(2)	49,413	
18.4	3年	③任意団体	0	5(2)	19,580	0
18.4	5年	②財団法人	-	13(12)	59,009	2,725 (システム機器借上料)
18.4	5年	③NPO法人	0	9(4)	37,000	160 (協議会委員報酬、市職員旅費、物品修繕費)
18.4	3年	③NPO法人	0	5(3)	23,438	(人件費、物件費、事業費)
18.4	3年	②財団法人	4(2)	11(10)	50,776	
18.4	5年	①株式会社	0	8(6)	3,004	15,570 (図書、視聴覚資料、コンピュータシステム)
18.4	3年	①株式会社共同事業体	0	46(32)	238,160	0
18.4	3年	②財団法人	-	5(2)	18,524	
18.4	5年	③NPO法人	2(2)	2		
18.4	4年	②財団法人	20(12)	16(15)	347,384	175,431 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	5(3)	4(4)	35,086	42,641 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	1(1)	6(6)	35,580	20,697 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	2(2)	5(4)	32,423	18,511 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	2(2)	5(5)	35,659	16,231 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	1(1)	6(6)	37,814	10,232 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	2(1)	6(6)	39,902	19,936 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	2(0)	5(4)	33,300	20,623 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	1(0)	7(7)	45,257	10,242 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	3(1)	8(6)	47,345	27,471 (自治体の職員人件費)
18.4	4年	②財団法人	2(1)	11(9)	61,940	21,640 (自治体の職員人件費)
18.4	2年	②財団法人	3(1)	6(0)	20,367	
18.4	3年	①株式会社	11(4)	55(33)	156,975	
18.4	2年	②財団法人	2	10(4)	1,423	6,137 (図書費、会費)
18.4	3年	②財団法人	-	6(3)	28,641	7,000 (図書費(市で購入))
18.4	3年	③NPO法人	-	8(4)	23,470	7,574 (図書費(市で購入)、コピー使用料)
18.4	3年	②財団法人	-	3(1)	14,774	4,830 (図書購入費)
18.4	5年	②財団法人	2(1)	3(1)	14,271	8,922 (館長人件費、協議会委員報酬、移動図書館車経費)
18.4	3年	②財団法人	0	7(3)	54,792	108 (建物共済分担金)
18.4	3年	①株式会社	1	15(1)	34,036	(人件費、報償費(講師謝金等)、維持管理経費)
18.4	3年	②財団法人	-	2(2)	8,681	4,592 (資料(図書)、マーク代、ブックスタート絵本)
18.4	5年	②財団法人	0	32(32)	72,829	29,000 (図書資料購入事業)
18.7	3年	③商工会	-	2(0)	600	

採用時期 (採用予定) (70)	期 間	指定管理 (①民間、②公営法人、③NPO等)	自治体職員 (うち司書)	指定管理者職員 (うち司書)	19年度委託料 (単位:千円)	19年度その他の支出 (ほか内訳) (単位:千円)
19.4	5年	①株式会社	0	-		
19.4	5年	①株式会社	0	-		
19.4	3年	①株式会社共同事業体	-	21 (-)	89,296	26,105 (資料購入費、工事費)
19.4		①株式会社				
19.4		①株式会社				
19.4		③NPO法人				
19.4		①株式会社共同事業体				
19.4		①株式会社共同事業体				
19.4		③NPO法人				
19.4		①株式会社共同事業体				
19.4		③NPO法人				
19.4		①株式会社共同事業体				
19.4		①株式会社				
19.4		①株式会社				
19.4		①株式会社共同事業体				
19.4		①株式会社				
19.4		①株式会社共同事業体				
19.4	3年	①株式会社共同事業体	0	6 (3)	71,861	527,053 (資料等整備、公立図書館ネットワーク構築、サービス業務)
19.4	3年	③NPO法人	0	5	49,692	(人件費、管理費、事業費)
19.4	3年	①株式会社			68,891	
19.4	3年	③NPO法人	0	7 (4)	59,700	(人件費、運営費、維持経費、事業費など複合施設一体とした委託料)
19.4	3年	③任意団体	0	9 (4)	53,700	35,433 (図書資料費、空調設備更新)
19.4	3年	①株式会社			53,271	13,536 (資料費等)
19.4	3年	①株式会社			55,693	14,729 (資料費等)
19.4	5年	①株式会社共同事業体	0		360,000	
19.4	5年	①株式会社共同事業体	0		(上記2額合計)	
19.4	3年	①株式会社				
19.4	3年	③NPO法人	2 (0)	16 (11)	69,147	32,290 (資料購入費、光熱水費、電算システム借上料)
19.4	3年	①株式会社	-	2 (0)	6,518	2,739 (図書情報システム保守委託等)
19.4	3年	②財団法人				
20 予定		③NPO法人				
20 予定	(2 市区町村、2 館)					
20.4 予定	(9 市区町村、10 館)					
20以降予定	(1 市区町村、1 館)					
21.4 予定	(4 市区町村、4 館)					
22 予定	(1 市区町村、1 館)					
22.4 予定	(1 市区町村、1 館)					
22以降予定	(1 市区町村、1 館)					
時期未定	(17 市区町村、18 館)					

(別紙2)

P F I 事業による（予定を含む）公立図書館

	採用時期	事業方式	期間	自治体職員（うち司書）	S P C職員（うち司書）	18年度P F I契約に基づく支出	19年度その他の支出（単位：千円）（注）	（注）（注）
（採用）（1）	14. 9	B T O						
（採用予定）（4）	19. 12 予定	B T O	16年9月			685, 917	228, 605	
	20. 1 予定	B T O	17年6月	6	50	3, 281, 717	59, 126（人件費、委託料）	
	20. 5 予定	B T O	15年	5	13（13）		2, 188（ICタグ等）	
	23 予定							

(別紙 3)

教育委員会担当課からの指示・依頼に基づく施策・事業等

- ブックスタート事業（20）
 - ・ブックスタート事業（18自治体）
 - ・ブックスタート（公民館中心に子育て支援センター、保健師、読み聞かせサークルに協力依頼）
 - ・ブックスタート、配本活動（町内保育所）
- 読み聞かせ事業（13）
 - ・子どもの本展示会、絵本読み聞かせ会など
 - ・児童ふれあい交流促進事業（絵本の読みきかせ教室）
 - ・読書活動の推進、読み聞かせ事業
 - ・絵本の読み聞かせ会（3自治体）
 - ・本の読み聞かせ事業（6自治体）
 - ・おはなし会など
- 子ども読書活動推進事業等（46）
 - ・子ども読書活動推進事業（12自治体）
 - ・共催で、子どもの読書活動推進に関わる事業を実施している。
 - ・地域子ども読書活動推進事業
 - ・子ども読書活動推進計画の推進拠点活動
 - ・子ども読書活動推進環境整備事業
 - ・子どもの読書活動推進についての連携事業
 - ・子ども読書推進計画、学校教育センター推進事業
 - ・「子ども読書活動支援プラン」の実現（H17.1策定）
 - ・子ども読書活動推進会議
 - ・子ども読書活動推進計画に基づく事業
 - ・子ども読書計画の策定にかかわる事業（教育委員会のみでなく子育て推進課との合同事業）
 - ・子ども読書活動推進計画の策定への参加
 - ・子ども読書活動推進計画の策定（13自治体）
 - ・子ども読書活動推進計画（10自治体）
- その他子ども向けの事業（19）
 - ・子ども図書館の開設
 - ・子ども向け広報誌発行
 - ・町の子どもたちに読ませたい200冊の本事業等
 - ・夏休み子どもフェア
 - ・障害のある子どもたちの読書活動推進支援事業
 - ・地域子ども教室事業（5自治体）
 - ・移動文庫—地域子ども教室（子どもの居場所づくり事業）開設に伴う事業
 - ・子どもの居場所づくりの拠点となるためのボランティア（母親）を中心に読み聞かせ、読書集会を実施すること（検討中）
 - ・子どもの居場所づくり事業
 - ・児童の放課後対策事業 わくわく放課後タイム・毎週火曜日 午後3時～
 - ・指定管理の協定書に「おはなしの会の開催、健診時に絵本を紹介する」など明記している。
 - ・子どもブック劇場（定期的なおはなし会の開催、親子対象イベントの開催
 - ・子どものためのおはなし会
 - ・「子ども読書の日」「子ども読書週間」の事業
 - ・「子ども読書の日」記念事業
- 学校教育との連携等（30）
 - ・学校図書館の支援
 - ・学校図書館の支援、学校図書館補助員研修
 - ・子ども読書活動推進計画にもとづく学校図書館支援事業
 - ・学校図書館支援事業
 - ・学校図書館との連携。学校図書館支援センターの設置。
 - ・学校図書館支援センター推進事業（文部科学省事業）平成18年度から3ヶ年
 - ・学校図書館支援センター事業
 - ・一部既に実施している学校図書館支援について市内全域で実施することに。

- ・学校図書館との連携
- ・学校図書への支援（2自治体）
- ・学校への資料貸出
- ・学校との連携
- ・小学校への支援
- ・学校との連携・サービス計画策定
- ・町立小学校と連携した「読書集会」
- ・学校図書担当者連絡会を開催し、「子ども読書活動」を推進する。
- ・市内小学校への移動図書館事業の拡充
- ・小中学生の体験学習受入（絵本作り、お話し会）※小四以上、年間を通じて月1～2回、土日実施
- ・小学校への出張おはなし会、小学校巡回図書の選書
- ・学校図書館資源共有ネットワーク事業
- ・AVL事業・職場体験（中学生）施設見学（小学生）
- ・学校図書館及び学校図書館指導員等の整備・調整等
- ・読書感想文コンクール
- ・中学生社会体験事業
- ・小学校等への読み聞かせ
- ・中学生の体験学習・新任教員の体験学習
- ・読書調査研究（学校とのかかわり）
- ・学校図書館主任情報交換会
- ・旧学校週5日制事業

●教科書の展示等（7）

- ・市内小中学校教科書展示事業
- ・小中学校の教科書選定のための展示
- ・教科書展示会場として供与
- ・教科書の展示（3自治体）
- ・教科書センター管理・運営

●各種講習会・研修会等（27）

- ・図書館司書セミナー
- ・読み聞かせ研修会
- ・育児サロン事業の一環としての絵本の読み聞かせ及び読み聞かせの効用・やり方の説明等
- ・市民大学講座「絵本の読み聞かせ（基礎）」
- ・子育て支援講座・人権講演会
- ・教育パワーアップ出前講座
- ・担当課の講座開催時に資料展示協力、おとどけ講座「絵本とふれあおう」
- ・直営時代から行っている既存事業（おはなし会、本の交換会、つくってたべるおはなし会、文学講座、市童話発表大会）
- ・教員10年経験者地域交流体験研修
- ・現在、図書室の所管は教育委員会なので、自らの企画事業を実施。図書室まつり（毎年秋に開催）文化後援会・朗読劇・おはなし会他。
- ・県立施設開放文化講座
- ・町民文化講座の開講
- ・市民大学の講座担当
- ・パソコン教室
- ・自主事業（講座等）の開催
- ・市生涯学習フェスティバル
- ・まなびっく生涯学習講座の共催
- ・おはなし会
- ・ストーリーテリング入門講座
- ・講師を招いてのボランティア講座など
- ・「音訳ボランティア養成講座」、「ストーリーテリングボランティア養成講座」
- ・ボランティア養成事業
- ・生涯学習ボランティア育成
- ・学校図書館ボランティア講習会
- ・子ども読書ボランティア養成講座、言葉の力を高める研修会
- ・研修会受け入れ

- 読書推進事業（８）
 - ・図書先進県づくり推進事業
 - ・県民読書活動総合推進事業
 - ・読書活動推進町民会議の企画、運営
 - ・町の読書推進計画のようなもの
 - ・図書を考える会、子ども読書会議設置
 - ・おはなし会（読書普及奨励事業）
 - ・読書推進事業
 - ・読書活動
- 移動図書館、宅配サービス等（７）
 - ・遠隔地利用者返却サービス
 - ・本の宅配事業
 - ・希望者の家もしくは勤務先等に貸出・返却の宅配サービス、「図書宅配事業」
 - ・移動図書館が廃止され、それに替わるサービスとしてホームヘルパーサービス利用者を対象にリクエスト本の宅配サービスを平成 19 年度より実施予定
 - ・図書宅配サービス事業
 - ・移動図書館車配本事業
 - ・移動図書館
- 開館日の増加、開館時間の延長（４）
 - ・通年開館
 - ・祝日開館見直し検討及びサービスの向上に努める施策等の検討
 - ・開館日、開館時間の延長
 - ・開館時間の延長
- 子育て、家庭教育支援等（７）
 - ・子育てサポーター制度
 - ・子育て支援関係事業
 - ・子育て支援
 - ・家庭教育関連事業
 - ・家庭教育支援総合推進事業
 - ・家庭教育支援総合推進事業他
 - ・家庭教育支援事業
- 図書館の在り方検討（施設整備の実施を含む）（１２）
 - ・「新しい県立図書館像」の検討
 - ・図書館のあり方検討会
 - ・図書館サービスの基本計画
 - ・生涯学習推進計画策定委員会
 - ・図書館建設計画
 - ・市新図書館建設費
 - ・中央図書館の分館を既存施設内に整備中
 - ・図書館リニューアル事業、分館整備事業
 - ・市教育計画に基づく「施設の整備」
 - ・市教育施設
 - ・図書施設ネットワーク整備
 - ・現在 2F にあるので配置検討
- 各種展示の実施（５）
 - ・人権啓発展
 - ・人権教育・関連テーマの展示等
 - ・「いのちとこころの教育週間」での資料の展示、事業
 - ・「戦争と平和を考える本」展。終戦記念日に平和に関する映画上映会・展示に合わせて（複合施設のため、文化ホール・展示室が同施設内にある）
 - ・古本市、図書館ギャラリー
- 各種イベントの実施（１１）
 - ・生涯学習フェスティバルへの参加。フェスティバルの一環として図書館まつりを実施。
 - ・生涯学習フェスティバルでの本のリサイクル市

- ・生涯学習フェスティバル
- ・市民生涯学習のつどい、社会教育施設長・担当者会議
- ・生涯学習推進大会（大会の中で読書感想画展入賞者の表彰を行う。）
- ・さわやか詩集表彰式等
- ・図書館劇場
- ・図書室祭り
- ・文化祭
- ・教育フェスティバル
- ・愛ランドフェスティバル

●図書館だより、PR活動等（6）

- ・図書館の利用活用についての集団指導
- ・図書提示、図書だよりの発行など
- ・図書館利用促進のPR活動等（アンケート、学校訪問、など）
- ・来館者を集める為の行事（おはなし会など）
- ・開館記念行事
- ・図書館支援事業

●国、県等の委託事業等（4）

- ・県教委等から関連事業の実施がある場合
- ・国；県等委託事業
- ・県費及び国庫の補助金事業
- ・文部科学省委託事業「地域の図書館サービス充実支援事業」

●その他の事業（11）

- ・市史の頒布事業
- ・「文化遺産プロジェクト」に関わる事業 ※図書館は教委図書文化財課と職員兼務
- ・じげ自慢聞き取り
- ・視聴覚ライブラリー、IT 図書館
- ・体育、スポーツ事業についての協力
- ・その道の達人派遣事業
- ・県キャリア教育実践プロジェクト「キャリアスタート・ウィーク」
- ・産業支援
- ・学びの日制定（予定）
- ・市民からの大規模な寄贈等の事業
- ・条例、規則等の改定

●すべてが教育委員会立案の事業（8）

- ・すべてが担当課の業務となる。
- ・教育委員会社会教育係と兼務発令のため、すべての事業が教育委員会主催で実施している。
- ・担当課が管理・運営しているため、立案は全て教育委員会。
- ・全面的に教育委員会より指示。
- ・図書室職員が常勤・非常勤にかかわらず臨時職員のため、担当係が行っている。
- ・施策等については市、教育委員会の方針に基づいて実施。内容については事前協議が必須。
- ・教育委員会の方針と重点に沿って年間事業の実施をしている。
- ・公民館と一体なので。

●その他（4）

- ・（現在は）なお、指示や依頼ということで実施する事業は少ないが、事業実施の際には、互いに検討しながら進めている。
- ・図書・文化財課として、教育委員会事務局の組織の中に位置づけられているが、他の課から依頼を受けて実施している事業はない。
- ・依頼、指示という形だけでなく、独自でも、本に親しみやすい環境を考慮しながら、ブックスタート、読み聞かせ事業、巡回図書、図書選定運営委員会、おはなし会などを行っている。
- ・グループ制を採用している為、図書館に勤務している職員も社会教育課社会教育グループの職員である。

(別紙 4)

首長・首長部局からの指示・依頼に基づく施策・事業等

- ブックスタート事業（32）
 - ・ブックスタート事業（29自治体）
 - ・ブックスタート事業への協力（2自治体）
 - ・健康福祉課事業「ブックスタート講座」への図書館員の派遣（乳児の親子対象）
- 読み聞かせ事業（7）
 - ・幼児の検診時の際の絵本の読み聞かせ
 - ・9、10ヶ月児健康相談時のブックトーク
 - ・絵本ふれあい事業（乳児健診）
 - ・乳幼児学級での読み聞かせ、読書指導
 - ・子育て支援センター事業「ラッコちゃん広場」での絵本の読み聞かせ（未就学園児の親子対象）
 - ・子育て支援的な読み聞かせ
 - ・首長部局主催の「町民祭」の読み聞かせ会
- その他子ども向けの事業（14）
 - ・こども図書館の開設
 - ・子ども絵本館開設
 - ・子ども芸術大学 ※当該図書館は知事部局で所管している。
 - ・学童保育室への配本
 - ・巡回図書（月1費各保育所、幼稚園等へ図書の配布）
 - ・子育て支援事業 ちびっこ遊びタイム・毎週火曜日午前中
 - ・子ども読書週間推進
 - ・子ども読書の日
 - ・子ども読書活動推進計画にもとづく子そだて支援課、児童課等の共同事業
 - ・子どもの読書計画策定
 - ・子ども読書活動推進計画
 - ・子ども読書推進計画
 - ・児童サービス、主に、読書の推進活動について
 - ・小中学校読書活動推進会議への参加
- 開館日の増加、開館時間の延長（13）
 - ・開館日、開館時間の延長
 - ・開館時間の延長、祝日の開館（2自治体）
 - ・夜間開館・夏休みフルオープン
 - ・開館日を増やすことによる利用日数の拡大
 - ・年末年始特別開館
 - ・祝日開館
 - ・夏期の開館時間の延長
 - ・開館時間の延長（夏期のみ）
 - ・開館時間の延長（平日の夜間開館 20：00 まで）
 - ・金曜日の開館時間延長（通常 18 時を 20 時まで）
 - ・開館時間の延長
 - ・長時間開館
- 図書館の在り方検討（施設整備の実施を含む）（9）
 - ・図書館基本計画策定
 - ・「今後の図書館のあり方」に関する検討調査業務
 - ・中央図書館機能に係わる「市民討議」
 - ・新図書館建設事業
 - ・市立中央図書館建築事業
 - ・市図書館建設事業
 - ・図書館建設準備作業
 - ・図書館施設整備工事
 - ・現在 2F にあるので配置検討

●行政サービス機能（３）

- ・サービスカウンター事業（各種証明発行・税金収納・ゴミ袋販売）
- ・移動図書館車での住民票、現況届の発行、くみとり券の販売
- ・住民票等交付

●行政情報の発信等（６）

- ・知事部局の各課と連携して、ビジネス関係、健康情報、法情報関係等のタイアップ事業等を実施している。
- ・予算書の公開閲覧
- ・行政資料の提供
- ・行政資料の収集、提供（行政改革の１つとして）
- ・共同企画展の開催
- ・広告事業

●特定の情報の発信（８）

- ・ふるさと文学情報発信・歴史資料活用
- ・闘病記コーナー
- ・男女共同企画行動計画（策定中）の推進のため、人権の尊重に関する書籍等の充実など
- ・女性、人権問題に関連した資料展示事業
- ・男女共同参画フェア関連図書展示
- ・男女共同参画プランに基づく施策（情報・資料の提供）
- ・男女共生図書コーナーの設置
- ・男女共同参画に係る展示・資料

●産業振興等（４）

- ・ビジネス支援サービス
- ・ビジネス支援コーナーの設置
- ・ビジネス支援セミナーの開催（商工観光課、商工会議所）等、首長部局が実施する事業等に対し、図書館として関連資料の展示やパスファインダー作成等行政支援サービスを行っている。
- ・ビジネスライブラリー整備事業

●子育て支援（４）

- ・少子化対策、子育て支援として、児童・子育て関連図書の充実、新生児の親向けの小冊子作成、託児サービスの実施。
- ・子育て支援コーナーの設置
- ・子育て支援的
- ・今後、福祉部局の子育て支援とのタイアップは考えられる。

●福祉関連施策（４）

- ・高齢者への資料の宅配
- ・視覚障害者に対する対面朗読等、福祉部門と協力して取り組んでいる。
- ・平成 17 年度中、入居しているビルの 1 階フロアにあった空スペースを図書館として利活用する方策について市企画政策課経由でトップダウンあり。市民からの寄贈があった点字図書 500 冊を基に年度途中の 10 月から点字図書閲覧コーナーを新設した。当然ながら建物借上料等の図書館予算も増える結果となった。
- ・AED の設置

●国際交流・平和関連施策（３）

- ・韓国江南区コーナー設置事業
- ・平和事業
- ・平和祈念事業

●その他の事業（１９）

- ・図書先進県づくり推進事業
- ・大学等高等教育機関の図書館との連携
- ・駅前ブックポスト設置事業（開館当初より、駅東口側には、設置していたが、今回西口側にも設置することになった）
- ・みんなの図書館活動事業
- ・各公民館への配架図書

- ・観光文化交流館（併設・複合）としての事業。町の農業、歴史、観光、文化の情報拠点として、観光ボランティアガイド事業推進
 - ・地域情報計画に基づく「情報の最適化」
 - ・インターシップ事業
 - ・中越大震災資料の収集
 - ・写真などの館内展示
 - ・館内展示
 - ・学校図書館相談嘱託職員の巡回事業（市長のマニフェスト）
 - ・H17に町の合併50年を記念した企画展「町のあゆみ」
 - ・「リーブックフェア」（古本市）
 - ・出前講座
 - ・講座開催時に資料展示協力、貸出
 - ・メールレファレンス、フリーワード検索の実施
 - ・寄贈図書推進事業
 - ・開館記念行事
- ボランティア活動の推進等（5）
- ・図書館ボランティア事業
 - ・図書館ボランティア推進事業
 - ・読書ボランティア養成事業
 - ・分館の地域自治組織との協働
 - ・奉仕業務委託
- 行政改革関連等（10）
- ・第2次行財政改革大綱に基づく「図書館事業の見直し」
 - ・図書委員会（図書室の運営方法や購入する本について意見を伺う会議）
 - ・指定管理者制度の導入の検討
 - ・市の行政改革の取り組みとして図書館業務の一部を市民団体に委託
 - ・非根幹的業務の委託
 - ・公共施設の有料化（図書館内の研修室、ホール、展示ホール等の使用が平成19年4月1日より有料化されます）
 - ・行政改革
 - ・第1次市総合計画
 - ・町総合計画
 - ・資料の増額について
- その他（1）
- ・施策等については市、教育委員会の方針に基づいて実施。内容については事前協議が必須。

議会における図書館に関する質問事項

- 図書館の在り方、役割 (28)
 - ・ 県立図書館の担うべき役割と現状
 - ・ 県図書館の役割 (平成 18 年度)
 - ・ 「新しい県立図書館像」
 - ・ 県立図書館のセンターとしての役割
 - ・ 直接取り上げられることはないが、読書活動の推進や文字・活字文化振興との関わり等で、県立図書館の役割にふれることがあった。
 - ・ 新しい県立図書館の整備の方向性
 - ・ 将来の図書館のあり方、方向性
 - ・ 公共図書館の基本的な役割や考え方
 - ・ 公立図書館の意義と役割
 - ・ 図書館の役割
 - ・ 図書館の役割と取組
 - ・ 今後の図書館のあり方 (3 自治体)
 - ・ 図書館のあり方 (3 自治体)
 - ・ これからの図書館検討委員会等の設置を。
 - ・ 図書館の必要性
 - ・ 図書室の今後の方向性・村民の要望が反映されているか。
 - ・ 研究機関としての図書館という業務に回帰させるための方策
 - ・ 利用者から信頼される図書館づくりのためにどのように取り組んでいるか。
 - ・ 「文化が香る元気なまち」づくりのために市立図書館が担う役割
 - ・ 市政における図書館の位置づけ
 - ・ 現況と今後の展望 (公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準)
 - ・ 図書館基本計画の策定に向けて、図書館を地域の情報拠点に、利用の推移、基本計画策定経過、開館日時、子育て支援、事業計画、学校との連携、ビジネス支援、大学との連携
 - ・ 新しい図書館づくり
 - ・ 図書館について
- 図書館の振興、活性化 (7)
 - ・ 図書館先進県づくり
 - ・ 県内図書館の振興策
 - ・ 開かれた図書館作りに向けた自己改革
 - ・ 図書館をとりまく環境づくりの充実
 - ・ 魅力ある図書館づくり
 - ・ 図書館の活性化
 - ・ 「図書館の充実」
- 図書館の建設等 (108)
 - ・ 図書館の建設等 (40 自治体)
 - ・ 第 2 図書館の建設 (2 自治体)
 - ・ 将来的に新しく図書館を建設する予定は。
 - ・ 新図書館建設の動きはあるかどうか。
 - ・ 図書館建設についての可能性はあるのか。
 - ・ 新図書館の建設計画の有無
 - ・ 新図書館の建設計画等 (12 自治体)
 - ・ 図書館建設計画の進捗状況
 - ・ 図書館の建設時期 (年度)
 - ・ 公益文化施設 (図書館含む) の計画
 - ・ 公立図書館整備の充実
 - ・ 図書館の整備・充実
 - ・ 県立図書館の充実と整備計画
 - ・ 新中央図書館建設に関すること
 - ・ 中央図書館の整備
 - ・ 中央図書館開館 (H. 16. 11) に関する事項
 - ・ 中央図書館構想
 - ・ 新中央図書館構想
 - ・ 地域図書館の整備

- ・総合図書館の建設
- ・建物が賃借なので町独自の建設
- ・未設置地域への図書館建設
- ・図書館建設（市街地での）
- ・みずうみ読書の家の新設
- ・まちかど図書館の配置
- ・駅前図書館の建設
- ・平成 15 年地震被害に遭い、現在仮設図書館で運営しているので主に新館に関する質問
- ・新図書館建設問題（平成 15 年の地震被害により施設に移転中）
- ・図書館の早期整備についての要望
- ・公共図書館の整備要望。現在整備事業実施中の為、計画内容等への意見。
- ・昨年 12 月に住民からの設置を求める請願書が提出され、議会において全会一致で採決された。同議会で町の方針及び進め方について質問があった。
- ・平成 18 年 11 月に新館建設開館のため非常に関心が高く、施設内容、運営体制、運営方法など多様な質疑が行われた。
- ・平成 19 年秋供用開始予定である総合型図書館に関する内容、施設機能、蔵書、システム、管理運営体制等
- ・平成 17 年 11 月に中央図書館が開館したが、図書館の基本計画、実施設計、運営方法等について質問があった。
- ・移転改築し、18 年度に開館を迎えた図書館に関すること等
- ・新図書館建設に関する内容
- ・20 年度開館予定の施設
- ・建設の進捗状況、整備計画の内容
- ・新しい県立図書館等複合施設
- ・図書館・多目的ホール建設の是非
- ・建設に関して、その規模や費用等
- ・図書館建設費
- ・生涯学習センター建設の時期と規模
- ・今年度は新館建築がありましたので、業者の選び方等
- ・新図書館建設に関しての議案
- ・建て替え計画の有無
- ・施設建替え
- ・現在の図書館の建て替え
- ・県立図書館が別地へ移転、建設される見通しはあるのか。
- ・新館建設あるいは移転
- ・移築・新設等
- ・図書館の移転・改築
- ・新築、改築
- ・老朽化した図書館施設の整備
- ・老朽化した図書館の改築
- ・図書館の改築
- ・改築

●図書館の立地、移転等（11）

- ・新図書館の規模・立地の妥当性
- ・現行の図書館の立地・環境の見直しから、複合施設からの独立案、分館の設立案など。どれも見送りでした。
- ・面積や場所等の問題
- ・現在の中央図書館は市の人口規模からして狭く、年々の各スペースも満杯であり、整備を充実するよう。
- ・手狭になった本館の対策は？
- ・現在の図書館から新築移転する必要性
- ・移転（設置場所が庁舎 2 階にありせまい為）
- ・18 年 4 月の移転に関する質問
- ・新築移転
- ・場所移し
- ・現在 2F にあるため配置の改善等

●施設・設備の整備（35）

- ・図書館設備の更新計画

- ・学習室設置要望など施設面
- ・主に施設の不整備（学習室等）
- ・施設・環境の充実（学習室の充実など）
- ・自習室の設置の計画
- ・自習室
- ・施設の閲覧スペース（狭くて落着いて読書する環境ではない）
- ・図書室の一角で閲覧できるように。
- ・図書館に休憩室を設置して欲しい。
- ・施設の機能（駐車場・耐震等）に関するもの
- ・施設老朽化対策
- ・図書館の改修
- ・アスベスト問題
- ・施設整備工事の内容
- ・建物の耐震強度
- ・施設に関すること（11自治体）
- ・図書館の環境整備（3自治体）
- ・建物の面積
- ・スペースの拡張
- ・書庫が不足していること
- ・図書室の利便性
- ・カラーコピー機の設置要望
- ・有料手さげ袋販売機

●施設のバリアフリー化（6）

- ・施設の有効利用とバリアフリー
- ・バリアフリー化・総合問題
- ・バリアフリー（当館は複合施設の3階に位置しているが、エレベータは無く、利用者には階段を利用してもらっている。）
- ・バリアフリー化（2自治体）
- ・高齢者の利用

●駐車場（11）

- ・駐車場がせまい。
- ・来館者用駐車場が狭い。
- ・駐車場の確保（2自治体）
- ・駐車場の利用
- ・駐車場の増設
- ・駐車場の問題（3自治体）
- ・利用者の駐車場用地
- ・施設面（駐車場の使いにくさ）

●施設の管理（4）

- ・管理経費等
- ・公共施設敷地内での事故・事件（報告）
- ・施設管理（2自治体）

●予算（18）

- ・予算額（2自治体）
- ・予算決算内容
- ・予算内容（2自治体）
- ・経費の問題
- ・予算及び蔵書規模等について適切な額なのか、多過ぎないか。
- ・予算削減
- ・事業計画予算の減
- ・事業経費関連
- ・地方交付税の使用
- ・予算関連（7自治体）

●資料購入費、蔵書数等（102）

- ・図書資料購入費（39自治体）

- ・図書購入費の内容（2自治体）
- ・資料費の分類別購入実績
- ・図書資料購入費の増額・充実（4自治体）
- ・図書資料購入費の確保（3自治体）
- ・図書資料購入費の減額（8自治体）
- ・資料費の削減の対応
- ・図書購入費の削減と購入資料数の影響
- ・小学校の図書購入費との比較（予算上で）
- ・図書購入費の返還と現状
- ・蔵書数等（24自治体）
- ・蔵書冊数の構成
- ・蔵書計画
- ・図書館の蔵書冊数・達成率
- ・蔵書の充足率
- ・蔵書40万冊を目標にするときの達成予定時間
- ・図書館資料の充実（8自治体）
- ・図書資料の整備状況（3自治体）
- ・資料収集

●資料の購入方法（9）

- ・図書等の購入方法（6自治体）
- ・図書購入の方法（入札で経費節減できないか）
- ・予約本の購入
- ・中古書購入

●資料の選定（28）

- ・購入図書の選書基準（3自治体）
- ・図書資料の選定（13自治体）
- ・過去のベストセラーが所蔵されていないので収集方針についてききたい。
- ・民営化と選書方法
- ・蔵書の傾向
- ・蔵書内容の新鮮化
- ・蔵書の内容の内わけ
- ・資料の内容について
- ・図書の購入についてその内容
- ・図書館資料の有効利用
- ・図書の購入（利用者のニーズにあっているか）
- ・特設コーナーの方向性と活用の現状
- ・リサイクル本の活用
- ・図書館の資料収集及び展示

●雑誌、コミックス（4）

- ・所蔵雑誌
- ・雑誌購入計画
- ・雑誌等は設置しなくて良いのでは。
- ・コミックスをなぜいれないのか。

●郷土資料、行政資料等（8）

- ・郷土資料の収集・保存等
- ・郷土関係の図書の整備
- ・郷土資料の確保
- ・郷土誌の在庫
- ・館内の地元山岳コーナーの設置
- ・古文書修復事業（全国的にも貴重な資料であり早く修復して欲しい。）
- ・平和図書の購入
- ・行政資料の取扱い

●視聴覚資料（7）

- ・デジタルライブラリー化
- ・図書館のビデオの館外貸出

- ・視聴覚資料の貸出（2自治体）
- ・CD・DVD等の視聴覚分野の充実
- ・ビデオソフトの所蔵
- ・視聴覚資料

●寄贈資料（6）

- ・市民から広報により寄贈を募ったかどうか。
- ・蔵書の対応（寄贈図書）
- ・寄贈図書の受け入れ
- ・雑誌の寄贈
- ・寄贈図書の有効活用法
- ・寄贈図書の扱い

●資料の管理（10）

- ・保存管理に関すること（2自治体）
- ・図書館の蔵書管理（2自治体）
- ・各課に分散している資料の管理
- ・蔵書の対応（蔵書の整理）
- ・蔵書点検
- ・本の入れ替え方法
- ・時事目録の作成
- ・デポジットライブラリー

●紛失、毀損等（39）

- ・不明本（10自治体）
- ・不明本対策（4自治体）
- ・未返却数
- ・貸出図書の返却率、返却率向上のための取組
- ・資料の紛失や督促
- ・延滞者への対応（2自治体）
- ・本の紛失等（5自治体）
- ・図書館資料の紛失等の管理
- ・図書資料の紛失とその対策（3自治体）
- ・図書紛失時の対応
- ・紛失、盗難等に関すること
- ・盗難防止対策（3自治体）
- ・図書館資料の盗難について質問があり、責任問題となった。
- ・紛失、切り取り、落書き対策など
- ・資料の破損状況と対応
- ・県立図書館における図書の破損等の状況とその対策
- ・蔵書の切り取り行為に関するもの
- ・本の利用マナー

●除籍等（4）

- ・廃棄する本を市民に放出したらどうか。
- ・除籍図書の有効活用とリサイクル
- ・除籍図書のあつかい
- ・除籍資料の選定理由

●IT（10）

- ・パソコンの台数
- ・パソコン導入後の利用の状況
- ・パソコン導入と分室・各学校の接続
- ・コンピュータ関連
- ・コンピュータ導入時
- ・インターネットの活用（2自治体）
- ・利用者へ開放するインターネット使用可能のパソコン設置
- ・インターネット接続用パソコン
- ・高度情報化時代の図書館整備のため、①現状を踏まえた今後の課題は、②書籍とインターネットの組み合わせが重要と考えるが。

- I C タグ (5)
 - ・ I C タグの導入の是非
 - ・ I C タグの活用
 - ・ I C チップ導入
 - ・ I C チップの利用
 - ・ I C
- 図書館システム (2 3)
 - ・ 図書館システムの更新 (4 自治体)
 - ・ 図書館システムの統合 (4 自治体)
 - ・ 図書館システム (3 自治体)
 - ・ 図書館管理システムの導入時期 (未電算化の図書館であるため)
 - ・ 図書館システムの要件とは。
 - ・ 横断検索システム
 - ・ システム機器
 - ・ 図書館システムの委託経費等
 - ・ 19 年 3 月の電算化に関する質問
 - ・ 電算整備
 - ・ ネットワーク整備の状況
 - ・ ハイブリット図書館
 - ・ I C T の活用
 - ・ 公立図書館、学校図書館、公民館図書室のシステム統合
 - ・ 図書費と運営システムとの費用対効果
- インターネット検索・予約等 (6)
 - ・ インターネットによる蔵書検索
 - ・ インターネット検索の導入
 - ・ インターネット予約の実施 (3 自治体)
 - ・ 携帯電話などから蔵書確認・予約のできるシステム導入の検討
- 貸出・返却 (1 1)
 - ・ 予約の問題
 - ・ 図書貸出システムの充実とサービス向上
 - ・ 図書宅配サービスの実施 (3 自治体)
 - ・ 夜間 (時間外) の返却方法
 - ・ 駅内ブックポストの設置
 - ・ 返却フリー
 - ・ 図書の配送、回収
 - ・ 図書館運営 (本の貸出等)
 - ・ 図書館条例施行規則の改正 (貸出冊数の変更に伴って)
- レファレンスサービス (4)
 - ・ レファレンス機能の活用
 - ・ レファレンスの実績
 - ・ レファレンス事例集の作成に関する検討
 - ・ レファレンスサービス
- 開館時間等 (1 4 6)
 - ・ 開館時間の延長 (7 3 自治体)
 - ・ 祝日開館、休館日の開館 (1 9 自治体)
 - ・ 開館日数の増、休館期間の短縮 (6 自治体)
 - ・ 開館日増及び開館時間延長等 (4 4 自治体)
 - ・ 開館時間を延長したが、利用者の状況は如何に。
 - ・ 開館時間の延長などメリット、デメリット
 - ・ 夜間開館の経費効率 (現在、祝日以外の週 3 日間 20 時まで開館している)
 - ・ 図書館の開館日、開館時間を再開発ビルと同じにできないか。
- 利用状況 (1 0 3)
 - ・ 利用人数、貸出冊数等の利用状況 (5 自治体)

- ・利用状況（54自治体）
- ・利用者数（12自治体）
- ・来館者数（3自治体）
- ・貸出冊数（6自治体）
- ・利用率（7自治体）
- ・利用頻度（2自治体）
- ・利用実績の推移と運営実態
- ・貸出冊数、貸出利用者数の推移等
- ・利用者の増加率など
- ・貸出冊数の増減
- ・視聴ホール利用状況
- ・館内映像ホールの利活用
- ・市立図書館の利用状況・問題点
- ・利用拡大とサービス充実に向けた今後の取り組み
- ・図書館利用状況やサービス、啓蒙に関する質問
- ・利用状況、利用促進の具体的方策、将来の展望
- ・設備の有効活用がされているか。
- ・利用促進のための施策
- ・図書室の有効活用法
- ・生涯学習センターの有効利用（図書館が併設）

●指定管理者制度（55）

- ・指定管理者制度の導入（32自治体）
- ・指定管理者制度（15自治体）
- ・指定管理者制度採用の効果
- ・指定管理者制度の問題点
- ・指定管理者は図書館にそぐわない。
- ・公民館図書館に指定管理者制度を適用することなく、公的社会教育機関として機能堅持を！
- ・指定管理者の行う業務の範囲
- ・指定管理者による運営状況
- ・H18.4月から指定管理者制度導入により、従前の直営との利用状況はどうか。指定管理運営委託料の内容。
- ・モニタリング

●PFI（1）

- ・PFI事業関連

●業務委託（20）

- ・業務委託、アウトソーシング（9自治体）
- ・図書館の民間委託（2自治体）
- ・窓口業務委託等のアウトソーシング
- ・窓口等業務委託
- ・カウンター業務の委託
- ・カウンター業務委託の導入に伴う図書館サービスの影響
- ・電算処理委託の内容
- ・運営を委託している予算の内容等
- ・一部民間委託してのメリットと市民の評価
- ・図書館の委託（委託の業務内容、サービスの低下は招かないか。）
- ・NPO法人に対する運営の一部委託に対し、どのような効果があるのか。

●その他の図書館運営関連（40）

- ・図書館運営（17自治体）
- ・図書館の運営理念
- ・図書館の運営方針（10自治体）
- ・市立図書館の運営方針と市長の見解
- ・図書館の運営形態（3自治体）
- ・市立図書館の民営化
- ・図書館の行政改革
- ・図書館の運営における指標と数値目標の設定
- ・新図書館の費用効果

- ・図書館の経費が住民一人当たりいくらかかるのか。
- ・維持費
- ・主として予算関係（運営費等）
- ・運営が町財政に与える影響

●図書館協議会（３）

- ・図書館協議会
- ・図書館協議会の設置
- ・図書館協議会委員の公募

●司書（１３）

- ・司書の件
- ・司書職の採用
- ・司書の配置
- ・図書館の司書を全員正規職員にしたらどうか。
- ・司書の人数
- ・常勤職員の内、司書資格者の割合
- ・職員に占める司書の割合等
- ・司書の業務量
- ・図書館および司書の充実
- ・司書を増やすべき
- ・図書館司書の役割（必要）
- ・図書館職員の専門性
- ・職員の専門性、司書有資格者の配置

●ボランティア（９）

- ・ボランティアの活用
- ・読書ボランティアの活動
- ・ボランティア団体の活動状況
- ・ボランティア養成に関する事
- ・読み聞かせグループの育成
- ・お話ボランティアの育成
- ・ボランティアグループに対する助成等
- ・図書館ボランティアの発展
- ・市民と行政とのパートナーシップのもとで、読書のすばらしさを子ども達に広めるべきと考えるが、教育委員会はどうに対応しようとしているのか。

●その他の人員体制（２６）

- ・職員体制の充実等（８自治体）
- ・職員の配置（３自治体）
- ・職員の配置（常勤・非常勤・司書資格の有無など）
- ・新図書館の館長
- ・館長人事
- ・サービス向上と職員増
- ・人員削減
- ・職員の削減
- ・勤務シフト
- ・職員の処遇・勤務体制
- ・臨時職員
- ・臨時職員の人数
- ・臨時職員の待遇
- ・職員の嘱託
- ・人件費
- ・人件費、職員数、司書有資格
- ・人事、図書等の事業充実要望

●図書館の統廃合（２）

- ・公立図書館の統廃合
- ・図書館統合に関連した質問

●市町村合併（１４）

- ・市町合併による市全体の図書館行政の振興策について
- ・合併後の図書館の将来展望（施設、人員配置、規模等）
- ・当市は平成 17 年 9 月 20 日に 1 市 4 町 2 村が合併した市で、それぞれの旧市町村で公立の図書館を設置していた。現在、図書館振興計画を策定中であり、中央図書館の新設や、機能分担、増改築の計画を検討しており、そのことについて質問が毎回出されている。
- ・合併後（18.3.6）の図書館整備
- ・合併前未設置地区への図書館設置
- ・4 町合併したので、各町のセンター内図書室をどうして行くのか。
- ・合併にともない職員を減らした件
- ・合併にあたり、図書事業を一本化しないのか。
- ・4 市町合併に伴う資料整備計画
- ・合併に伴う公平なサービス維持
- ・合併後の移動図書館の運行計画
- ・合併に伴っての地域サービス（例、移動図書館巡回地区）
- ・図書館システムの統合（合併後）
- ・合併後、2 館の図書館の電算化統合（どの時期に行うのか等）

●周辺市町村との連携（９）

- ・図書館の広域利用（４自治体）
- ・広域的な利用者サービス等
- ・周辺自治体との相互利用（２自治体）
- ・近隣図書館とのネットワーク
- ・隣接市町在住者への貸出し

●同一市町村内の図書館の連携（８）

- ・図書館ネットワーク（３自治体）
- ・メディアライブラリー構想についての将来像
（※メディアライブラリー～市内図書館、図書室をネットワーク化し、広域の利用要求に応え、高度な情報発信拠点となるべく蔵書、施設規模を備えるもの）
- ・2 館の連携
- ・市内各館の地域及び市全体としての位置づけ
- ・地域図書館のあり方
- ・各図書館の地域特性

●分館・分室（２０）

- ・分館の建設・整備（５自治体）
- ・分館構想
- ・分館を新しい図書館にという要望
- ・新しくできる分館の内容
- ・分館建設の時期、内容
- ・中央館・分館の資料費配分
- ・分館図書館費の少なさ
- ・各館の蔵書冊数・貸出状況等
- ・電算化（分館）
- ・公民館図書室の分館化
- ・図書館分室の設置（２自治体）
- ・分室のあり方（地域の利用者への工夫・職員の専門性）
- ・分室の充実など
- ・分室における図書館サービス運営
- ・分室検討

●公民館図書室等（１５）

- ・公民館図書室の利用拡大、公民館図書室の整備
- ・図書館とコミュニティーセンター図書室、公民館図書室との連携
- ・公民館図書室を今後どのような位置づけにしていけるのか。
- ・公民館図書室との連携（２自治体）
- ・公民館と図書室との連絡体制
- ・図書室の運用等
- ・図書館設置の条例化（公民館設置条例施行規則の中での取扱い）

- ・2つの公民館に設けてある図書室を1つにまとめて図書館を建設してはどうかとの質問に対して、財政がきびしいため見送られた。
- ・図書室から図書館への整備
- ・公民館図書室スペースの拡大
- ・旧公民館図書室から資料移管
- ・図書室の現状と課題
- ・図書室の運営管理の体制
- ・公民館と併設なので、公民館事業関連の質問で取り上げられた。

●学校との連携（41）

- ・学校図書館との連携（15自治体）
- ・学校図書館との連携・支援（学級文庫団体貸出、学校図書館支援センター推進事業等）
- ・学校図書館への支援・連携
- ・学校図書館の支援（3自治体）
- ・学校図書館の整備・充実（4自治体）
- ・学校図書館司書の今後の配置計画
- ・学校司書の配置をどのように考えるか？
- ・司書教諭の発令状況と、司書教諭としての時間は学校別にどのようなになっているのか？
- ・現在の施設が中学校の敷地にあるため、建設の際に中学校の図書室との連携をどのようにしていくか。
- ・学校図書館や他施設との連携
- ・他施設（学校等）との連携
- ・学社連携
- ・学校との連携（5自治体）
- ・学校支援（2自治体）
- ・学校ネットワーク
- ・図書館の振興を図る上で、大型絵本や紙芝居などを購入し、幼稚園、小学校等を訪問して読み聞かせなど読書活動の推進の取組みが従来から行われているが、本年度の状況は？
- ・図書館に教科書を置くこと

●ブックスタート事業（82）

- ・ブックスタート事業（66自治体）
- ・ブックスタート事業の実施状況（2自治体）
- ・ブックスタート等こどもの読書活動支援
- ・ブックスタート類似事業
- ・ブックスタート事業の導入（4自治体）
- ・ブックスタート事業の拡充（3自治体）
- ・ブックスタートの普及・支援
- ・子供読書推進活動の一環としてブックスタート（乳幼児対象）の充実策
- ・ブックスタート事業（4年前から実施）～さし上げる本の幅広い冊数の増
- ・ブックスタート事業の取り組みと成果
- ・ブックスタート事業の成果

●子ども読書活動推進（61）

- ・子どもの読書活動の推進（22自治体）
- ・子ども読書活動推進計画（37自治体）
- ・「子ども読書の日」の取り組み
- ・子ども読書活動推進や国語力の向上と関するの公立図書館の状況

●その他の子ども関連事項（25）

- ・子ども図書館（2自治体）
- ・子どもの読書（2自治体）
- ・心の教育（読書推進）
- ・子ども読書環境整備
- ・子供の読書離れ防止を
- ・最近子どもたちの読書離れが多く見受けられる。子どもが本に親しむためにはどうすれば良いかといった質問。
- ・子供向け図書の充実
- ・閲覧室を子どもと大人に分けてはどうか。
- ・子ども施策

- ・児童生徒の読書率
- ・小・中学生の図書の貸出し状況
- ・児童の読書支援
- ・児童サービス
- ・図書館での乳幼児期の利用状況
- ・乳幼児向けにどのような事業をしているか。
- ・乳幼児、幼児の読書支援
- ・幼児教育
- ・乳幼児への感性を育む教育
- ・よみきかせサークル等の状況
- ・親子読み聞かせ室の設置
- ・読み聞かせ講座
- ・父親向けの読み聞かせ講座の実施
- ・ストーリーテリング、読み聞かせ等

●子育て支援（４）

- ・子育て支援（３自治体）
- ・乳幼児健診の際のブックスタートの後、何か他に子育て支援するような事業を行う予定はあるのかどうか。

●読書活動の推進（１４）

- ・読書活動推進（４自治体）
- ・読書活動推進運動
- ・町民の読書運動体系
- ・読書活動推進計画（２自治体）
- ・市民の読書環境の向上
- ・市の目指す教育 内読書週間
- ・読書アドバイザーの育成・配置
- ・読書アドバイザー
- ・読書環境の整備（２自治体）

●文字・活字文化振興法（９）

- ・文字・活字文化振興法に基づく自治体の対応（６自治体）
- ・文字・活字文化振興法（２自治体）
- ・「文字活字・文化振興法」制定にあたっての考え方

●ビジネス支援（４）

- ・ビジネス支援コーナーの設置
- ・ビジネス支援（３自治体）

●福祉関連（６）

- ・高齢者へのサービス
- ・視覚障害者サービス
- ・点字本の蔵書数と利用状況
- ・病院図書館開設
- ・県立病院の患者図書室整備への支援
- ・平成 18 年 7 月に開設した「闘病記文庫」の広報の徹底

●移動図書館（２０）

- ・移動図書館（７自治体）
- ・移動図書館の配置・活動状況
- ・移動図書館の運営（２自治体）
- ・移動図書館運行体制
- ・移動図書館のステーションに関すること
- ・移動図書館車の利用拡大
- ・自動車図書館車の増車
- ・移動図書館車両の買い換え（２自治体）
- ・移動図書館の廃止（３自治体）
- ・移動図書館巡回の継続

●その他の事業、サービス（４１）

- ・図書館の事業、サービス（１５自治体）
- ・図書館サービスの充実（７自治体）
- ・サービスのあり方
- ・サービスの質
- ・サービス方針
- ・今後展開していくサービスや体制
- ・サービス計画の策定
- ・新しいサービスの展開
- ・新たなサービスの提供
- ・新館の新しい機能
- ・新規事業、課題
- ・市全域サービス
- ・サービスポイントの増
- ・図書館サービスの向上への取組み
- ・年間のイベント開催に関する内容
- ・図書館と本を中心とした市民向けの文化活動の推進（おはなし会など）
- ・図書館ではどのような文化活動を行っているのか。
- ・図書館事業を生涯学習の中心的役割としてはどうか。
- ・利用者の利便性
- ・利用者サービス（２自治体）

●職員の住民対応等（２）

- ・職員の住民に対しての対応
- ・接遇の向上が見られている。

●危機管理、不審者対策（３）

- ・危機管理（２自治体）
- ・不審者対策

●図書館の特色（２）

- ・図書館の特色は何か（他館と比較して）。
- ・近隣との比較

●その他（８）

- ・市町村支援
- ・入館料
- ・コピー代
- ・住基カードと図書館利用カードの統一
- ・物流の問題
- ・組織上生涯学習課施設係の下にある図書係の位置はおかしいのではないか。
- ・補助団体活動（町民文芸誌編集委員会）
- ・「高校生が考える理想の図書館」の１位に選ばれた新聞報道

公立図書館の経営に関する調査

自治体名.....都道府県.....市区町村
 所属部署名.....
 担当者名.....
 連絡先(電話).....
 (e-mail).....

I 公立図書館の果たす役割には、どのようなものがあると考えますか。

次のうち該当する項目を、重要度が高いと考える順に上位5つまで回答してください。「12. その他」を選択した場合には、具体的な内容を記述してください。

1. 生涯学習への支援 2. 学校教育の支援 3. 地域史や文化の普及・保存
 4. 仕事や専門的な情報の提供 5. 行政情報の提供 6. 最新の情報の提供
 7. コミュニティづくりやまちおこし 8. 子育ての支援 9. 高齢者への支援
 10. 外国人への支援 11. 情報技術や情報の使い方の習得
 12. その他 ()

第1位 第2位 第3位 第4位 第5位

II 公立図書館の事業内容等に関し、次の各設問にお答えください。

- II. 1 貴自治体の公立図書館はいくつありますか。（なお、分館・分室及び公民館図書館等については、数に含めないでください。）

- II. 2 貴自治体では、公立図書館を新設する計画はありますか。「1. ある。」を選択した場合には、概ねの予定時期を記述してください。

1. ある。（→平成 年度供用開始に向けて計画）
 2. ない。

* 以下II. 6までは、公立図書館のある自治体においては公立図書館について、公立図書館のない自治体においては公民館図書館等についてお答えください。なお、公立図書館が5つ以上ある自治体につきましては、申し訳ありませんが、別紙にてお答えください。

- II. 3 公立図書館の名称、建築年度（「昭和」又は「平成」のいずれかに○を付け、年度を記述してください。）、建築形態（「単独施設」又は「複合施設」のいずれかに○を付けてください。）、図書館部分の面積及び改築計画の有無（「無」又は「有」のいずれかに○を付け、「有」の場合には概ねの予定時期を記述してください。）について、お答えください。

図 書 館 名	建 築 年 度	建 築 形 態	図 書 館 部 分 の 面 積	改 築 計 画 の 有 無
A	昭和・平成 年度	単独施設 複合施設	m ²	無・有（→時期： ）
B	昭和・平成 年度	単独施設 複合施設	m ²	無・有（→時期： ）
C	昭和・平成 年度	単独施設 複合施設	m ²	無・有（→時期： ）
D	昭和・平成 年度	単独施設 複合施設	m ²	無・有（→時期： ）
E	昭和・平成 年度	単独施設 複合施設	m ²	無・有（→時期： ）

- Ⅱ. 4 公立図書館の経営形態（「直営」、「指定管理者」又は「PFI」のいずれかに○を付けてください。）、蔵書数、利用者用コンピュータ端末の数及びレファレンスサービスの有無（「有」又は「無」のいずれかに○を付けてください。）について、お答えください。

（注）分館・分室の数値については、それらを管理する公立図書館に含めて算定してください。また、図書館名はⅡ. 3のABCDEの区分に従ってください。これらは、Ⅱ. 5及びⅡ. 6においても同様とします。

図書館	経営形態			蔵書数	利用者用コンピュータ端末の数	レファレンスサービスの有無	
A	直営	指定管理者	PFI	冊	台	有	無
B	直営	指定管理者	PFI	冊	台	有	無
C	直営	指定管理者	PFI	冊	台	有	無
D	直営	指定管理者	PFI	冊	台	有	無
E	直営	指定管理者	PFI	冊	台	有	無

- Ⅱ. 5 直営の公立図書館について、平成19年度予算（案）額を「資料費」、「人件費」及び「その他の図書館運営費」に分けてお答えください。「その他の図書館運営費」については、主な内訳についても記述してください。

図書館	資料費	人件費	その他の図書館運営費	主な内訳
A	千円	千円	千円	
B	千円	千円	千円	
C	千円	千円	千円	
D	千円	千円	千円	
E	千円	千円	千円	

- Ⅱ. 6 直営の公立図書館について、職員体制を「常勤職員」及び「非常勤職員」（主な職務内容について、該当する項目にいくつでも○を付けてください。例示した以外の職務がある場合には、具体的に記述してください。）に分けてお答えください。

図書館	常勤職員	非常勤職員
A	人（うち司書 人）	人（→主な職務内容：閲覧カウンター・整理・
B	人（うち司書 人）	人（→主な職務内容：閲覧カウンター・整理・
C	人（うち司書 人）	人（→主な職務内容：閲覧カウンター・整理・
D	人（うち司書 人）	人（→主な職務内容：閲覧カウンター・整理・
E	人（うち司書 人）	人（→主な職務内容：閲覧カウンター・整理・

Ⅲ 指定管理者制度に関し、以下の各設問にお答えください。

- Ⅲ. 1 公の施設の指定管理者制度については、平成18年9月に経過措置期間が終了しましたが、公立図書館に指定管理者制度を活用するかどうかについては、どの組織で検討しましたか。該当する項目に○（複数ある場合、主体として検討した組織には◎）を付けてください。「3. 行政改革等担当部局」及び「4. その他」を選択した場合には、組織名を記述してください。

1. 公立図書館
2. 教育委員会の図書館担当課
3. 行政改革等担当部局（ ）
4. その他（ ）

- Ⅲ. 2 公立図書館への指定管理者制度の活用についての検討結果は、どのようなものでしたか。該当する項目に○を付けてください。「1. 指定管理者制度を採用した、又は今後採用する予定。」を選択した場合には、その「図書館名」及び「指定管理者への移行時期」（今後移行予定の場合には、念のため、「予定」欄に○を付けてください。）を記述してください。

1. 指定管理者制度を採用した、又は今後採用する予定。 →Ⅲ. 3へ

図 書 館 名	指定管理者への移行時期	予 定
A	平成 年 月	
B	平成 年 月	
C	平成 年 月	
D	平成 年 月	
E	平成 年 月	

2. 指定管理者制度を採用しないこととした。 →Ⅲ. 4へ

3. 検討中。 →Ⅲ. 5へ

- Ⅲ. 3 Ⅲ. 2で「1. 指定管理者制度を採用した、又は今後採用する予定。」と回答した自治体だけに伺います。

- (1) 指定管理者制度を採用するメリットについて、伺います。

- ① 「民間的な経営感覚を活かし、サービスの向上が図れること」はメリットの一つであると考えられますが、その具体例がありましたら記述してください。

- ② 「事務の効率化や管理運営経費の縮減が図れること」はメリットの一つであると考えられますが、その具体例がありましたら記述してください。

- ③ ①及び②の他に、公立図書館に指定管理者制度を採用することのメリットがありましたら、記述してください。

- (2) 指定管理者制度を採用している（又は採用する予定の）公立図書館について、「指定管理者の名称」及び「指定の期間」をお答えください。既に1度指定の期間を終え、新たな指定管理者が指定されている場合には、「旧指定管理者の名称」もお答えください。

(注) 図書館名はⅢ. 2のABCDEの区分に従ってください。この点、次の(3)及び(4)においても同様とします。

図書館	指定管理者の名称	指定の期間	旧指定管理者の名称
A			
B			
C			
D			
E			

- (3) 指定管理者制度を採用している（又は採用する予定の）公立図書館に関する平成19年度予算（案）額を、指定管理者への「委託料」及び「その他の支出」に分けてお答えください。「その他の支出」については、主な内訳についても記述してください。

図書館	委託料	その他の支出	主な内訳
A	千円	千円	
B	千円	千円	
C	千円	千円	
D	千円	千円	
E	千円	千円	

- (4) 指定管理者制度を採用している（又は採用する予定の）公立図書館における人員体制を、「自治体の職員」及び「指定管理者の職員」に分けてお答えください。なお、それぞれについて、常勤と非常勤の内訳もお答えください。

図書館	自治体の職員	常勤	非常勤	指定管理者の職員	常勤	非常勤
A	人（うち司書 人）	人	人	人（うち司書 人）	人	人
B	人（うち司書 人）	人	人	人（うち司書 人）	人	人
C	人（うち司書 人）	人	人	人（うち司書 人）	人	人
D	人（うち司書 人）	人	人	人（うち司書 人）	人	人
E	人（うち司書 人）	人	人	人（うち司書 人）	人	人

- (5) (4)において、自治体の職員と指定管理者の職員とがともに存在する場合には、それぞれの概ねの役割分担について、記述してください。

- (6) 指定管理者に対するモニタリングにおいて、用いられる指標のうち代表的なものを記述してください。

- (7) 公立図書館ごとに、指定管理者制度を採用するか否かについての対応が分かれた自治体だけに伺います。なぜ特定の公立図書館についてのみ指定管理者制度を採用したのか、その理由についてお答えください。

- Ⅲ. 4 Ⅲ. 2で「2. 指定管理者制度を採用しないこととした。」と回答した自治体だけに伺います。採用しなかった理由について、該当する項目にいくつでも○を付けてください。「7. その他」を選択した場合には、具体的な内容を記述してください。

1. 指定管理者の方が、経費が割高であるため。
2. 業務に精通した職員により対応する必要があるため。
3. 現在従事している職員の処遇等の対応が必要であるため。
4. 適切な事業者がいらない又はその選定が困難であるため。
5. 市民や議会等からサービス低下への懸念が寄せられているため。
6. 体制の縮小等により内部的に効率化を図っているため。
7. その他（)

Ⅲ. 5 Ⅲ. 2で「3. 検討中。」と回答した自治体だけに伺います。検討結果をとりまとめる
予定時期は、いつ頃でしょうか。

平成 年 月頃

Ⅳ P F I (Private Finance Initiative) に関し、以下の各設問にお答えください。

Ⅳ. 1 公立図書館をP F Iにより整備することについて、検討したことがありますか。

1. 検討したことがある。 →Ⅳ. 2へ
2. 検討中。 →Ⅳ. 5へ
3. 検討したことがない。

Ⅳ. 2 Ⅳ. 1で「1. 検討したことがある。」と回答した自治体だけに伺います。

(1) 公立図書館をP F Iで整備することについては、どの組織で検討しましたか。該当する
項目に○(複数ある場合、主体として検討した組織には◎)を付けてください。「3. 行政
改革等担当部局」及び「4. その他」を選択した場合には、組織名を記述してください。

1. 公立図書館
2. 教育委員会の図書館担当課
3. 行政改革等担当部局 ()
4. その他 ()

(2) 検討の結果は、どのようなものでしたか。該当する項目に○を付けてください。「1.
P F Iで公立図書館を整備した、又は今後整備する予定。」を選択した場合には、該当する
「図書館名」及び「供用開始の時期」(今後整備予定の場合には、念のため、「予定」欄に
○を付けてください。)を記述してください。また、事業方式についても、B T O (Build-
Transfer-Operate)、B O T (Build-Operate-Transfer)、B O O (Build-Own-Operate)、
その他のいずれかに○を付けてください(「その他」を選択した場合には、具体的にその方
式を記述してください。)。

1. P F Iで公立図書館を整備した、又は今後整備する予定。 →Ⅳ. 3へ

図 書 館 名	供用開始の時期	予 定	事 業 方 式
A	平成 年 月		BTO BOT BOO その他()
B	平成 年 月		BTO BOT BOO その他()
C	平成 年 月		BTO BOT BOO その他()
D	平成 年 月		BTO BOT BOO その他()
E	平成 年 月		BTO BOT BOO その他()

2. P F I方式を採用しなかった。 →Ⅳ. 4へ

Ⅳ. 3 Ⅳ. 2(2)で「1. P F Iで公立図書館を整備した、又は今後整備する予定。」と回答
した自治体だけに伺います。

(1) P F I方式を採用するメリットについて伺います。

① 「民間的な経営感覚を活かし、サービスの向上が図れること」はメリットの一つであると考えられますが、その具体例を記述してください。

② 「事務の効率化や管理運営経費の縮減が図れること」はメリットの一つであると考えられますが、その具体例を記述してください。

また、VFM (Value For Money) は何%でしょうか。 →

VFM	%
-----	---

③ ①及び②の他に、公立図書館をPFIで整備することのメリットがありましたら、記述してください。

(2) PFIで整備した(又は整備する予定の)公立図書館について、「PFI契約の期間」及び「SPC(特別目的会社)の構成」をお答えください。

(注) 図書館名はIV. 2(2)のABCDEの区分に従ってください。この点、次の(3)及び(4)においても同様とします。

図書館	PFI契約の期間	SPC(特別目的会社)の構成
A		
B		
C		
D		
E		

(3) PFIで整備した(又は整備する予定の)公立図書館に関する平成19年度予算(案)額を、「PFI契約に基づく支出」とPFI契約外の「その他の支出」に分けてお答えください。「その他の支出」については、主な内訳についても記述してください。

図書館	PFI契約に基づく支出	その他の支出	主な内訳
A	千円	千円	
B	千円	千円	
C	千円	千円	
D	千円	千円	
E	千円	千円	

(4) PFIで整備した(又は整備する予定の)公立図書館における人員体制を、「自治体の職員」及び「SPCの職員」(公立図書館の運営業務に携わる職員に限ってください。)に分けてお答えください。なお、それぞれについて、常勤と非常勤の内訳もお答えください。

図書館	自治体の職員	常勤	非常勤	SPCの職員	常勤	非常勤
A	人(うち司書 人)	人	人	人(うち司書 人)	人	人
B	人(うち司書 人)	人	人	人(うち司書 人)	人	人
C	人(うち司書 人)	人	人	人(うち司書 人)	人	人
D	人(うち司書 人)	人	人	人(うち司書 人)	人	人
E	人(うち司書 人)	人	人	人(うち司書 人)	人	人

- (5) (4)において、自治体の職員とSPCの職員とがともに存在する場合には、それぞれの概ねの役割分担について、記述してください。

IV. 4 IV. 2(2)で「2. PFI方式を採用しなかった。」と回答した自治体だけに伺います。PFI方式を採用しなかった理由について、該当する項目にいくつでも○を付けてください。「7. その他」を選択した場合には、具体的な内容を記述してください。

1. PFIの方が、経費が割高であるため。
2. 業務に精通した職員により対応する必要があるため。
3. 現在従事している職員の処遇等の対応が必要であるため。
4. 適切な事業者がない又はその選定が困難であるため。
5. 市民や議会等からサービス低下への懸念が寄せられているため。
6. 体制の縮小等により内部的に効率化を図っているため。
7. その他 ()

IV. 5 IV. 1で「2. 検討中。」と回答した自治体だけに伺います。

- (1) 公立図書館をPFIで整備することについて、どの組織で検討していますか。該当する項目に○(複数ある場合、主体として検討した組織には◎)を付けてください。「3. 行政改革等担当部局」及び「4. その他」を選択した場合には、組織名を記述してください。

1. 公立図書館
2. 教育委員会の図書館担当課
3. 行政改革等担当部局 ()
4. その他 ()

- (2) 検討結果をとりまとめる予定時期は、いつ頃でしょうか。

平成 年 月頃

V 公立図書館における施策、事業等の立案体制等に関し、以下の各設問にお答えください。

V. 1 教育委員会担当課からの指示や依頼に基づいて実施する施策、事業等がありますか。「2. ある。」を選択した場合には、具体的な事業名等を記述してください。

1. ない。
2. ある。 (→)

V. 2 首長もしくは首長部局からの指示や依頼に基づいて実施する施策、事業等がありますか。「2. ある。」を選択した場合には、具体的な事業名等を記述してください。

1. ない。
2. ある。 (→)

V. 3 公立図書館と議会との関わりについて、お答えください。

(1) 貴自治体の議会において、公立図書館関連の事項は、どの程度質問等に取り上げられますか。該当する項目に○を付けてください。

1. 全くない。
2. 時々取り上げられる。
3. 頻繁に取り上げられる。

(2) (1)で「2. 時々取り上げられる。」又は「3. 頻繁に取り上げられる。」と回答した自治体だけに伺います。それはどのような内容の質問でしたか、具体例を記述してください。

VI 公立図書館の評価に関し、以下の各設問にお答えください。

VI. 1 貴自治体では、公立図書館の評価を実施していますか。

1. 実施している。 →VI. 2へ
2. 実施していない。

VI. 2 VI. 1で「1. 実施している。」と回答した自治体だけに伺います。

(1) 公立図書館の評価は、自治体全体で実施している政策評価などの一環として実施されているものでしょうか。それとも、図書館として独自に実施しているものでしょうか。該当する項目に○を付けてください。

1. 自治体全体で実施している政策評価の一環として実施。
2. 図書館独自で実施。
3. 上記1. と2. の両方を実施。

(2) 評価の指標としては、何を利用していますか。該当する項目に○を付け、「特定の成果測定指標」及び「その他」を選択した場合には、具体的に記述してください。

1. 実績指標
 - a 来館者数
 - b 貸出数
 - c その他 ()
2. 成果指標
 - a 特定の成果測定指標 ()
 - b 住民満足度調査
 - c その他 ()
3. 指標は特に用いていない。

(3) 評価の結果は、どのように活用されていますか。該当する項目に○を付け、「3. その他」を選択した場合には、具体的に記述してください。

1. 予算要求の際の資料となる。
2. 公立図書館内部での業務改善に活用している。
3. その他 ()

以上で質問を終わります。ご協力ありがとうございました。

4. 訪問調査

訪問調査（国内）

公立図書館に PFI や指定管理者制度を採用した地方自治体を中心として、訪問調査（図書館関係者の他、行政改革担当課、複合施設所管課など）を実施した。訪問を受け入れ、丁寧にご説明をいただいた関係者に心より感謝する次第である。

以下、そのうち PFI 及び指定管理者の 2 事例ずつについて、調査の概略を記す。

【桑名市立中央図書館】（PFI）（訪問日：平成 19 年 2 月 1 日）

1. PFI 方式採用及び建設の経緯

三重県桑名市では、我が国で初めて PFI 事業により公立図書館が整備され、運営されている。

桑名市においては、平成 10 年策定の第 4 次桑名市総合計画に、図書館を核として保健センター、勤労青少年ホーム、多目的ホール等からなる複合公共施設を整備することが位置づけられた。

一方、桑名市では、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）施行前の平成 11 年 2 月から PFI 推進検討会（庁内会議）を設置して PFI についての研究を開始し、平成 12 年 3 月には、市行政改革大綱において PFI 手法を行政改革の一環として位置づけた。

平成 12 年 9 月～13 年 2 月、上記の図書館等複合公共施設整備事業について PFI 導入可能性調査を実施。平成 13 年 6 月、PFI 事業としての実施方針を公表し、平成 13 年 8 月、特定事業として選定した。特定事業の選定に際し、PFI 事業方式によることとした理由として、財政負担額を約 5.5～12.5%縮減できると見込まれることに加え、次の 4 点の効果を期待できることが挙げられた。

- ① 効率的な維持管理・運営の実施
- ② 市民サービスの向上
- ③ リスク分担の明確化による安定した事業運営
- ④ 新しい事業機会の創出

④の詳しい内容については、「本事業において事業の範囲としている図書館運営業務は、これまで全国的に見てもそのごく一部が外部委託の対象となるに留まっており、事業機会が少ない事情にありましたが、PFI 方式の採用により、リスク分担を明確に行うことで一層の事業機会の広がりが期待できます。」と図書館運営業務に関する記述がなされている。

平成 13 年 11 月以降、入札手続きを行い、総合評価一般競争入札方式により事業者を決定した後、平成 14 年 6 月、SPC と事業契約を締結。平成 16 年 10 月から施設が供用開始された。

2. PFI の概要

PFI 事業の対象範囲は、複合施設の設計・建設・維持管理と図書館の運営業務（図書館システムの初期整備・更新・保守及び図書等の購入を含む。）である。当初は、複合施設の運営全体に PFI を導入するという議論もあったが、例えば保健センターでは医療行為を伴うなどの事情があり、図書館のみ運用業務まで PFI 事業として行うこととされたものである。図書館運営業務を PFI 事業によることとしたのは、①「民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねる」とした PFI 法の基本方針にしたがったこと、②蔵書・面積・開館時間・開館日数の増大による人員の確保が行政では困難であること、③メディアの変革に行政判断がついていかないため、民間事業者のノウハウに期待したこと、などがその理由である。

事業期間は、施設の設計・建設が 2 年間、維持管理・運営が 30 年間である。

事業方式は BOT 方式で、施設は SPC の所有として運営（敷地の市所有地は SPC に無償貸与）され、運営終了後に市へ無償譲渡される。

SPC は、桑名メディアライヴ(株)である。鹿島建設(株)を代表とし、次の企業が構成員となって、それぞれの業務を委託している。また、もう 1 社の構成員である UFJ セントラルリース(株)からは事業への融資を受けている。

- ・ 設 計 (株)佐藤総合計画
- ・ 建 設 鹿島建設(株)
- ・ 維持管理 積村ビル管理(株)
- ・ 図書館運営 (株)図書館流通センター、(株)三重電子計算センター

3. PFI による成果

図書館運営開始後の状況については、開館日数の増（275 日→300 日以上）、開館時間の延長（17 時まで→21 時まで）、蔵書の増加、事業者職員の丁寧な対応のほか、図書への IC タグ貼付により自動貸出機や自動化書庫を導入したことで各種処理が迅速になったこともあり、市民の評判は非常に良く、利用者数は増加し、年間 60 万人程度で安定している。また、事業全体を通じての VFM（Value for Money）は約 22%と、市が直接実施する場合と比較して大幅に財政負担が軽減されている。さらには、図書購入費も SPC へのサービス対価に含めたことから、30 年間にわたり安定した予算措置ができたという点も大きな成果と考えているとのことであった。

桑名市は、館長の他 5 名の職員を中央図書館に配属しており、運営・サービス方針の決定や図書等の購入方針の決定などの役割を担っているほか、PFI 事業者との協働事業（レファレンスに関する研修会、桑名市調べる学習賞コンクール、郷土資料の収集等）や市単独事業（読み聞かせ事業、音読サービスの実施、三重大学と共催してのサテライトカレッジ等）を実施している。また、日常的なミーティングや定期的なモニタリングを通じて、PFI 事業者との協働の成果を上げるよう努めている。

【稲城市立中央図書館】（PFI）（訪問日：平成 18 年 9 月 12 日）

1. PFI 方式採用及び建設の経緯

東京都稲城市では、従来、市内に 4 か所の市立図書館を有していたが、平成 3 年 3 月の第 2 次長期総合計画に「中央図書館」の建設事業を位置づけた。その後、平成 4 年には稲城市立中央図書館建設審議会から基本計画が答申されるなど計画が進められたが、財政状況等諸般の社会情勢を考慮し、平成 8 年にこの計画は一旦凍結された。

しかし、新しい中央図書館建設に向けての市民からの要望が強いことを受けて、平成 13 年 3 月の第 3 次長期総合計画に、第 2 次計画の際と同じ場所に中央図書館を建設する計画が改めて位置づけられた。その後、中央図書館は、体験学習施設との併設の形で建設する方向となり、平成 14 年 12 月には PFI 導入可能性調査を実施。平成 15 年 7 月に実施方針の公表、同年 11 月に特定事業の選定を行った。特定事業の選定に際し、PFI 事業方式によることとした理由として、財政負担額を約 12%縮減できると見込まれることに加え、次の 3 点の効果を期待できることが挙げられている。

- ① 施設の設計、建設、維持管理及び運営を一括発注、性能発注を行うことにより、民間事業者の経営能力、技術力、経験等が十分に発揮され、効果的かつ効率的な事業実施が可能となる。
- ② 要求水準書に基づく定期的なモニタリングを実施することにより、安定的サービス水準の確保を図ることができる。
- ③ 技術革新や情報化、多様化する市民ニーズに即した民間事業者の斬新で柔軟な発想、最新技術の導入等をはじめ、付帯事業の提案実施などにより市民サービスが向上する。

平成 15 年 11 月以降、総合評価一般競争入札により事業者の選定を行い、平成 16 年 9 月に市と SPC との間で契約が締結された。

平成 18 年 7 月に稲城市立中央図書館・城山体験学習館が開館した。

2. PFI の概要

PFI 事業の対象範囲としては、図書館及び体験学習館の設計・建設、維持管理、運営（図書館システム初期整備・更新・保守は 10 年間のみ。図書等の購入は PFI 事業には含まれない。）である。

事業期間は、設計・建設等で約 2 年間、維持管理・運営については 20 年間となっている（ただし、図書館の運営業務のうち図書館情報システムに関する業務は開館から 10 年間。）。桑名市の 30 年よりも短く設定したのは、長期の事業期間とした場合には、事業者側に事業採算面の不透明さが生じる懸念があり、また、行政側からも図書館ニーズの変化など予測困難な状況もあることを考慮したとのことであった。

事業方式は、BTO 方式（施設建設後に所有権を市に移管し、SPC が施設を借りて維持管理・運営を行う方式）である。これは、公園内の施設であるため SPC の

所有とした場合には使用許可が原則 10 年間となってしまうこと、併設する体験学習施設が国補助事業であることなどを考慮したものとされる。

SPC は、いなぎ図書館サービス(株)である。(株)NTT データを代表企業とし、以下の企業が構成員となり、それぞれの業務を委託している。

- ・ 設 計 (株)日総建、(株)NTT ファシリティーズ
- ・ 建 設 (株)熊谷組
- ・ 維持管理 (株)NTT ファシリティーズ、(株)NTT データ、金剛(株)
- ・ 運 営 (株)NTT データ、(株)有隣堂

施設の運営について SPC と市の役割分担は、SPC は、窓口業務、図書登録・資料管理、システム調達及び管理（分館含む）、購入図書の提案作成、サービス内容の企画提案、備品管理等を行い、市は、各種サービスの方針決定、規則の制定、購入図書・資料の選定、各種団体・ボランティア等との連絡調整などを行うこと及び体験学習館の運営となっている。

3. PFI による成果

PFI 方式によった効果としては、①IC タグ、自動化書庫の整備により休館日数を減らすことができたこと（IC タグについては、市側の示した要求水準書には盛り込まれていなかったが、業者間の競争という状況の中で入ったものである。）、②人件費等の削減ができたことにより、VFM は当初の想定よりも大きい 18.5%となったこと、③IT 等の知識を持った司書の配置により、IT や外国人対応、市民相談などのサービスの増進が図られたことなどが挙げられている。

なお、運営開始後においても、市職員 6 名（館長、司書 3 名、庶務 2 名）が中央図書館に配属され、上記 2. に記した役割分担に基づく業務に当たっている。1 日 30 名程度勤務している SPC 職員との間の連絡調整は日常的に取っており、円滑な図書館運営がなされている。

4. 参 考

稲城市では、平成 21 年 10 月中旬、若葉台駅前に複合施設 i（あい）プラザの開館を予定している。ホール、図書館、会議室、市役所出張所、喫茶スペース、そして併設のコンビニエンスストアで構成される複合施設であるが、平成 19 年 6 月には稲城市立図書館設置条例を全部改正し、稲城市立 i（あい）プラザ図書館の設置根拠を示すとともに、当該図書館の管理を指定管理者に行わせることとしている。PFI 方式による中央図書館の今後の動向と合わせ、注目されるところである。

【岩手県立図書館】（指定管理者）（訪問日：平成 19 年 4 月 10 日）

1. 岩手県立図書館の移転開館

岩手県立図書館は、昭和 43 年 2 月に岩手公園内に開館した旧図書館を盛岡駅西口に移転し、平成 18 年 5 月に開館した。

移転整備を行うに至った主な理由は、施設の老朽化・狭隘化、資料の絶対量の不足という 2 点である。

2. いわて県民情報交流センター

新しい県立図書館は、平成 18 年 4 月に開館した地下 1 階、地上 9 階、延べ床面積 45,875 m²に及ぶ複合施設（総事業費：約 245 億円）である、「いわて県民情報交流センター（愛称：アイーナ）」の入居施設となっている。県立図書館が、入居施設のうち最大の延床面積（10,590 m²）を占めている。

いわて県民情報交流センターには、県立図書館のほか、盛岡運転免許センター、岩手県パスポートセンター、けんみん住宅プラザ、岩手県立視聴覚障がい者情報センター、県民プラザ、県民活動交流センター（国際交流センター、環境学習交流センター、NPO 活動交流センター、青少年活動交流センター、男女共同参画センター、高齢者活動交流プラザ、子育てサポートセンター）、岩手県立大学アイーナキャンパス、その他の会議室・研修室など、多くの公の施設や行政機関が入居している。

施設の立地場所である盛岡駅西口地区の県有地は、平成 4 年 3 月に県企業局が国鉄清算事業団から購入したものであるが、JR 盛岡駅に近接し、文化ホール、賃貸オフィス、貸会議室などからなる地域交流センター（マリオス：盛岡市の施設）に隣接するなど、立地、交通アクセス、将来の発展性からみて、岩手県の飛躍のための拠点とするに最もふさわしい場所の一つであった。この県有地の活用方法について、平成 8 年以降全庁的な体制で検討が行われ、平成 12 年 1 月に策定された盛岡駅西口地区県有地活用基本計画において、県立図書館等の入居する複合施設の建設が決定されたのである。

複合施設を整備することとなった背景としては、従来からあった県立図書館や、県立点字図書館、国際交流プラザ等の老朽化、狭隘化が顕著で、早急に移転整備する必要があったという事情に加え、NPO やボランティア活動等の活発化、環境問題や男女共同参画等への県民の関心の高まりに応じた県民相互の交流・連携拠点の整備が求められていたことなどがあった。

3. 指定管理者制度

(1) 指定管理者制度の採用

いわて県民情報交流センターは、各分野に渡る複数の公共施設（公の施設、行政機関）、公立大学法人施設等によって構成されていることから、施設全体を通じて、質の高い行政サービスの提供、効率的な建物等の維持管理を総合的に行うための管理運営体制を確立する必要があった。また、公共施設の管理運営に当た

っては、民間と行政との協働を推し進めることによって、幅広い観点から県民の参画を実現していくことが求められていた。

このような中、平成 15 年 9 月には、指定管理者制度の導入を盛り込んだ改正地方自治法が施行となり、岩手県では、平成 15 年 10 月に策定した行財政構造改革プログラムにおいて「官と民との適切な役割分担」を掲げ、公の施設の管理の指定管理者への移行を順次進めているが、本複合施設についても、県民サービスの向上と施設全体の効率的な管理による経費節減を目指して、指定管理者制度を採用することとされた。

(2) 指定管理者の業務

指定管理者は、複合施設であるいわて県民情報交流センター全体を包括的に管理するが、個々の入居施設の運営に関しては、行政機関等については、設置主体（県、公立大学法人）が直接行い、また、公の施設の運営業務の一部（岩手県では「特定業務」と呼んでいる。）については、合理的と判断される範囲内において、指定管理者ではなく、県から業務を委託される者が行うこととされている。

この結果、具体的な施設全体の管理運営区分は（別紙 1）の通りであり、指定管理者の業務範囲は次のようになっている。

① 運営業務

1) 施設全体

企画運営、総合受付、広聴広報、入居施設との連絡調整 等

2) 入居施設

各入居施設の貸出室・備品の貸出業務、県立図書館業務の一部、施設の目的に合致する自主事業

② 維持管理業務

建築物保守管理、建築設備保守管理、外構施設保守管理、清掃、警備、環境測定、備品・什器等の管理、駐車場管理 等

(3) 指定管理者の選定

指定管理者は、公募により、株式会社 NTT ファシリティーズグループが選定された。指定期間は、平成 18 年 4 月から平成 21 年 3 月までの 3 年間。企業構成及び主な業務内容は、次の通りである。

- | | |
|--------------------|-------------------|
| ・ (株)NTT ファシリティーズ | 施設全体の管理運営に係る統括 |
| ・ (株)盛岡博報堂 | 施設全体業務、貸出・備品管理業務等 |
| ・ (株)図書館流通センター | 図書館のカウンター業務等 |
| ・ 鹿島建物総合管理(株) | 建築物・設備の保守管理業務等 |
| ・ (社)岩手県ビルメンテナンス協会 | 清掃、駐車場管理業務 |
| ・ 岩手県ビル管理事業協同組合 | 警備業務 |

(4) 県立図書館に関する県と指定管理者との役割分担

平成 15 年 3 月に策定された新県立図書館運営計画では、図書館の規模拡大、開

館日数・開館時間の増などのほか、情報化の推進、市町村立図書館の支援強化等、総合的な県民サービスの向上を図ることとされた。

岩手県立図書館では、県職員 9 名（館長 1 名、副館長 1 名、担当 7 名）及び指定管理者職員 38 名が勤務しており、県と指定管理者との役割分担は概ね次のようなものである。まず、県の役割とされているのは、図書館運営方針の検討、図書館協議会関連、図書館資料の選定、市町村立図書館の支援などの基幹的な業務である。一方、指定管理者の業務とされているのは、カウンター業務、レファレンス・サービス、ボランティア活動の運営、読み聞かせ等各種事業の企画・実施などである。

このような役割分担の下、県職員と指定管理者職員とが机を並べ、コミュニケーションを図りつつ運営されているとのことであった。

(別紙 1)

施設区分			業務区分		
			運営業務		維持管理業務※ 3
			特定業務※ 1	連携業務等※ 3	
公 の 施 設	県民活動交流センター	NPO活動交流センター	業務委託者A		指 定 管 理 者 (業務代行)
		国際交流センター	業務委託者B		
		環境学習交流センター	業務委託者C		
		青少年活動交流センター	業務委託者D		
		男女共同参画センター	業務委託者E		
		高齢者活動交流プラザ	業務委託者F		
		子育てサポートセンター	業務委託者G		
		アイーナホール、会議室、研修室、ギャラリーアイーナ、県民プラザ、屋外広場			
		岩手県立視聴覚障がい者情報センター	業務委託者H		
	岩手県立図書館	岩手県※ 2			
行 政 機 関 等	盛岡運転免許センター		岩手県		(業務委託)
	岩手県パスポートセンター		岩手県		
	けんみん住宅プラザ		業務委託者 I		
	岩手県立大学アイーナキャンパス		公立大学法人岩手県立大学		
民間施設 (テナント)			事業者		

※ 1 特定業務委託者

施設名	上記	業務委託者名
NPO活動交流センター	A	特定非営利活動法人いわてNPOセンター
国際交流センター	B	財団法人岩手県国際交流協会
環境学習交流センター	C	特定非営利活動法人環境パートナーシップいわて
青少年活動交流センター	D	社団法人岩手県青少年育成県民会議
男女共同参画センター	E	特定非営利活動法人いわて翼の会
高齢者活動交流プラザ	F	財団法人岩手県長寿社会振興財団
子育てサポートセンター	G	特定非営利活動法人いわて子育てネット
岩手県立視聴覚障がい者情報センター	H	社会福祉法人岩手県社会福祉事業団
けんみん住宅プラザ	I	財団法人岩手県建築住宅センター

※ 2 岩手県立図書館

指針等の作成や市町村支援など県の最終判断を要する業務については、県の直接執行とする。また、県が行う業務以外の窓口業務やフロア管理業務等については、指定管理者が代行する。

※ 3 特定業務以外の業務

〔連携業務〕施設全体に係るイベント等の企画、PR・利用促進、総合受付、広聴広報、定型的業務等
〔維持管理業務〕施設の清掃、警備、保守点検、備品管理、駐車場管理等の管理業務等

【北九州市立図書館】（指定管理者）（訪問日：平成 19 年 7 月 3 日）

1. 指定管理者制度の採用

(1) 市の基本的考え方

北九州市では、平成 18 年 6 月に策定した北九州市経営改革大綱の中で、「公民パートナーシップ（PPP）の活用－民間でできることは民間に委ねる－」を改革プログラムの重要な柱として位置づけ、「市の関与が必要な場合でも、最終的な責任は行政にあり、行政が業務の品質管理を行うという前提の下で、施策の実施過程を中心に民間委託化、指定管理者制度の導入をはじめ、PFI、市場化テストなどの手法を徹底的に導入します。」と述べている。

中でも指定管理者制度については、「すべての公の施設について各施設の設置目的などを勘案しながら管理のあり方を検討し、準備が整った施設から順次指定管理者制度の導入を進めていく。」と積極的な取組姿勢である。

(2) 指定管理者制度を採用した図書館

北九州市には、中央図書館、国際友好記念図書館、門司図書館、若松図書館、八幡図書館及び戸畑図書館があるが、中央図書館以外について指定管理者制度を採用した。それぞれの指定管理者及び指定期間については、（別紙 2）のとおり。

北九州市の図書館は、図書館独自の設置条例ではなく、他の教育施設と合わせて「北九州市教育施設の設置及び管理に関する条例」に根拠を持っている。指定管理者に関しては、同条例第 9 条において、「教育委員会は、社会教育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は、当該社会教育施設の管理を指定管理者に行わせることができる。」と規定しており、当該条例を見ただけでは、どの教育施設について指定管理者制度を採用しているのかを判断することができない。この点、北九州市立図書館規則第 17 条で、「教育長は、図書館について指定管理者を指定しようとするときは、管理を行わせようとする図書館、申請の受付場所及び受付期間その他必要な事項を予め公表しなければならない。」と規定しているので、一般には、この公表により、特定の図書館について指定管理者制度を採用することが明らかになる。

(3) 中央図書館の管理運営

北九州市立図書館のうち中央図書館のみは、指定管理者に委ねられることなく、市の直営方式により運営されている。中央図書館では、市の図書館行政の基幹的業務、すなわち全市的な図書館運営方針の策定、施設整備、購入図書の設定等を直営により実施している。

ただし、中央図書館についても、窓口業務、蔵書管理業務、分館における業務など、基幹的業務以外の業務については、業務委託により効率的かつ効果的な運営を実施していくこととされている。

○ 業務委託の概要

- ・ 委託業者 日本施設協会

- ・ 委託期間 平成 19～21 年度（3 年間の債務負担行為を設定）
- ・ 委託内容 窓口サービス業務、蔵書管理業務、分館における窓口業務、視聴覚センター業務
- ・ 効 果 約 60,000 千円の経費削減（入札後の額で比較）
正規職員 6 名減（嘱託化を含む。）

2. 指定管理者の選定

(1) 条例等の規定

北九州市では、公の施設に共通する指定管理者の指定手続き条例ではなく、個別の公の施設の設置・管理条例の中でその指定手続き等について規定している。

北九州市教育施設の設置及び管理に関する条例では、第 9 条の 2 に指定管理者の指定の手続が規定されており、「指定管理者の指定を受けようとするものは、教育委員会が別に定める申請書に当該社会教育施設の管理に関する事業計画書その他規則で定める書類を添えて教育委員会に申請しなければならない。」（第 1 項）、「前項に規定する申請があったときは、教育委員会は、事業計画書の内容、事業計画書に従い社会教育施設の管理を安定して行う能力等を審査の上、最も適当であると認めたものを指定管理者として指定する。」とされる。

また、北九州市立図書館規則第 18 条に、指定の申請の際の添付書類が次のように定められている。

- ① 定款、寄附行為又はこれらに準ずるものの謄本
- ② 申請の日の属する事業年度の直前の事業年度における収支決算書
- ③ 現に行っている事業の内容及び実績を記載した書類
- ④ 事業計画書に係る収支見積額
- ⑤ 前各号に掲げるもののほか、教育長が必要と認める書類

(2) 指定管理者の選定手続き

北九州市では、原則公募により指定管理者の選定を実施している。また、選定基準等の設定や情報公開を行うとともに、第三者が参加した選定委員会を設置することとしている。これらにより、指定管理者の選定過程は、競争性や公正性・公平性が確保される仕組みとなっている。

公立図書館についても、指定管理者募集要項が公表され、公募による選定が実施された。同要項には、対象施設、指定期間、開館時間・休館日、管理運営の基本的考え方、指定管理者が実施する業務、業務体制（各館ごとの従事者の 75%以上が司書資格を有していること、各館の窓口責任者は、司書資格を有し 3 年以上図書館勤務を経験していることなど）、応募資格などの情報が記載されている他、公立図書館運営に対する基本的考え方、専門性の確保、利用者のプライバシー保護、運営体制、施設管理、業務運営、学校・地域・団体との連携、民間の利点を生かしたサービスなどの点について、応募者の提案を求めている。また、審査方法や選定基準及び選定の視点などについても明記されている。

応募者から提出された書類は、学識経験者等で構成する「図書館指定管理者選

定委員会」において、選定基準に基づき、公平・公正に審査が行われ、候補者が選定される。その結果を踏まえ、教育委員会としての候補者が決定され、市議会において議決されるという流れになっている。

3. 指定管理者制度導入後の図書館運営

(1) 指定管理者と市との役割分担

指定管理者は、図書館長業務、窓口サービス業務、蔵書管理業務、施設管理業務、読書推進業務、ボランティア活動支援業務など、図書館業務全般にわたって業務を行う。

一方、市教育委員会は、図書館運営に関わる全市的な方針決定や、購入図書の設定等の図書館の基幹的業務を引き続き行う。

また、業務開始後、市は、指定管理者から定期的に事業報告の提出を求め（北九州市立図書館規則第20条）、図書館業務が適切に行われているかをチェックしていくことになる。

(2) 指定管理者導入による成果

従来行われていた図書館サービスは指定管理者に引き継がれ、これまでどおり実施されている他、各種団体（郷土史会、読書会、ボランティア）との協力関係も継続している。

加えて、指定管理者の導入により次のような成果が上がっている。

①開館時間の延長

平日の開館時間を1時間延長し、午後7時までとなった。

②司書率の向上

導入前は図書館の職員中、司書資格を保有している者の割合は、全市平均で約58%（平成16年5月現在）であるが、専門性を高めるため、指定管理者制度を採用した図書館の司書率は75%以上に引き上げられた。

③経費の縮減

門司、戸畑及び国際友好記念図書館で年間約59,000千円、若松及び八幡図書館で年間約52,000千円の経費削減が見込まれ、教育など様々な施策の充実のために活用される。

4. 指定管理者制度を採用した図書館の評価

(1) 平成17年度における評価

平成17年度においては、図書館として独自の評価を実施した。

評価方法は、①貸出者数等、実施事業等の実績による評価、②利用者及びボランティア団体に対するアンケート調査、③評価員（図書館協議会の代表、学識経験者等）による現地調査、の3種類である。これらを踏まえた評価の結果、総合的な評価は次のようなものであった。

1) 日常的な業務の安定した提供について

貸出者数等については概ね例年どおりであること、基本協定等の履行につ

いても、実地調査の結果、適正な履行が確認されていることから、日常的な業務については安定した運営が行われており、質的な面もアンケート調査結果から高い評価であり、例年並みの安定した運営状況と併せ今後とも安定して業務が継続されるものと評価できる。

2) 市民サービスについて

募集時の条件である開館時間延長、司書率の向上による専門性の向上に加え、各指定管理者の提案事業についても実施又は準備が進められている。

また、利用者の満足度についても、アンケート調査の結果は高く評価できるものであり、事業の実施状況等と併せ、物的にも質的にも良好なサービスが提供できていると評価できる。

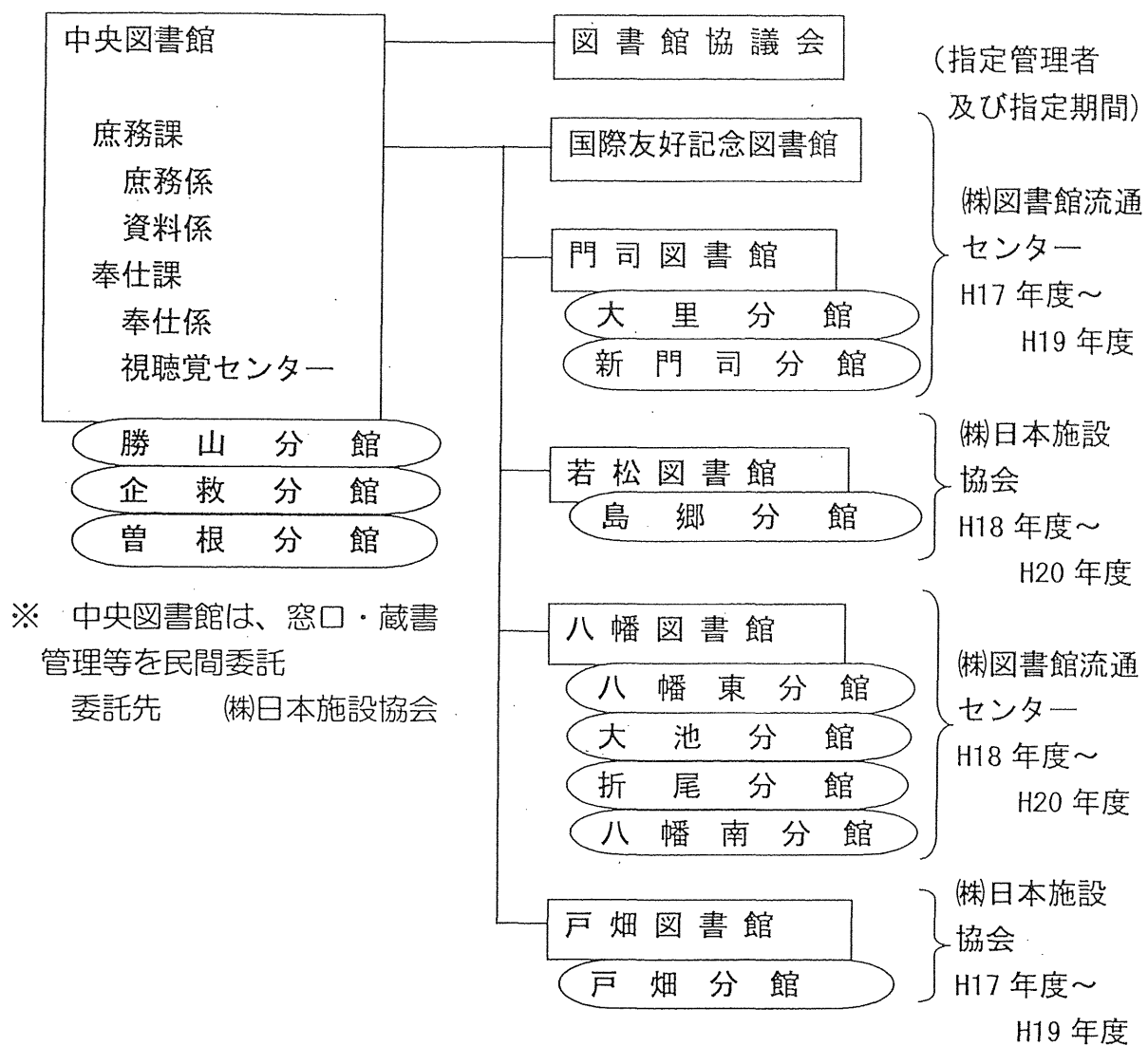
(2) 平成 18 年度以降における評価

平成 18 年度からは、市全体で構築された指定管理者評価制度に基づいた評価が実施されている。

平成 18 年度については、市立図書館のいずれの指定管理者についても、利用時間の延長等市民の利便性が向上して利用者の評価も高いことや、維持管理経費が削減されたことなど踏まえ、総合評価が S（特に優れていると認められる）となった。

なお、この評価制度については、その後も改良が加えられ、指定管理者評価の精緻化が図られている。

図 書 館 の 概 要



訪問調査（英国）

1. 目的及び日程

英国については、PFI の調査を目的とした。

（財）自治体国際化協会ロンドン事務所を訪問し、英国（特に地方自治体）における PFI の取組の全体像について調査するとともに、PFI 手法により設立された公共図書館等を訪問し、館長などから話を伺った。

①2006 年 10 月 3 日～11 日

- ・ジュビリー図書館（ブライトン&ホーブ市）PFI
- ・ボーンマス図書館（ボーンマス市）PFI
- ・ハックニー中央図書館（ハックニー・ロンドン区）PFI
- ・ペッカム図書館（サザク・ロンドン区）
- ・リッチモンド図書館（リッチモンド・ロンドン区）
- ・オーダム図書館（グレーター・マンチェスター、オーダム区）PFI
- ・（財）自治体国際化協会ロンドン事務所

②調査者

永田治樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科教授

小山永樹 同 准教授

2. 英国の PFI

PFI（Private Finance Initiative）は、1990 年代前半に英国で生まれた手法であり、官民が協働して効率的かつ効果的に質の高い公共サービスの提供を実現する PPP（Public-Private-Partnership）の取組の一つである。

以下は、調査により入手した「英国の地方自治制度（2006 年度概要版）」（財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所）からの引用である。英国の PFI について簡潔にまとめられている。

(1) 英国における PFI 導入の経緯と現況

①PFI 導入の背景と経過

1970 年代の長期経済停滞に対し、サッチャー保守党政権は「市場原理と小さな政府への回帰」を目標に、民間資本の活用を積極的に推進した。その跡を継いだメージャー保守党政権でも同様の政策が採られ、1992 年に、当時のラモン・ト財務大臣の提唱により PFI が導入された。

その後、1997 年 5 月に誕生したブレア労働党政権は、PFI を含む Public Private Partnership（PPP）による社会資本整備は必要であるという方針を固め、PFI の問題点の把握と改善を進めた。その過程で提出されたのが「ベイツ・レビュー」

であり、PFI 手法の簡素化、入札費用の削減、PFI に関する地方自治体の権限の明確化など 29 項目の改善点に基づいた見直しが行われた。

②ブレア政権下での PFI

ブレア労働党政権誕生後の PFI は「ベイツ・レビュー」の流れを受け継ぎ、PPP と一般的に呼ばれており、どちらかといえば徹底した民間へのリスク移転を志向した PFI から、リスクシェアリングを含めるなど官民のパートナーシップ全体を推進し、幅広い分野を民間ビジネスに開放する方向の PPP へと進化している。

財務省の統計によると、2006 年 3 月現在で 749 件、資産価値にして約 484 億ポンド（約 10.7 兆円）のプロジェクトが契約済みである。省別のプロジェクト数では保健省が最多で 149 件、次いで教育・技術省が 144 件、副首相府（既に廃止）が 65 件などとなっている。契約済みプロジェクトの資産価値が最も高くなっているのは運輸省で、全体の約半分を占める約 219 億ポンド（約 4.8 兆円）、次いで保健省が約 65 億ポンド（約 1.4 兆円）、国防省が約 45 億ポンド（約 1 兆円）。地方別ではロンドンが最も多く約 224 億ポンド（約 4.9 兆円）で、スコットランドやイングランド南東部なども多くなっている。

③PFI 関係諸機関

1) 政府調達庁（Office of Government Commerce : OGC）

及びパートナーシップ UK（Partnerships U.K.: PUK）

OGC は政府の調達機能の近代化と VFM の改善を目的にした広範囲にわたる計画や事業を担当する政策部門として、首相府や財務省等にあった様々な関係機関の機能を吸収する形で 2000 年 4 月に設置された。PUK は財務省と民間のジョイント・ベンチャーであり、公的部門に対する単なるアドバイザーではなく、事業運営の実際面に責任を持って関与する事業部門である。なお、この 2 組織は「ベイツ・レビュー」に基づき設置された「財務省タスクフォース（特別対策委員会）」（1997 年 9 月設置、2000 年 10 月解散）の業務の大部分を引き継いだものである。

2) 4Ps（Public Private Partnerships Programme）

政府調達庁（OGC）が主に中央省庁での PFI 推進機関であるのに対し、1996 年 4 月には、地方自治体での PFI や PPP の推進を目的とした「4Ps」が地方自治体協議会（LGA : Local Government Association）内に設置されている。

同機関は、イングランドとウェールズの各自治体が PPP 事業を実施するに当たり、自治体に対して法的、財政的、技術的支援を行うほか、事業実施に先立ち事業の採算性等に関する事前評価も実施している。また、自治体職員と地方議員に対して PPP 事業に関する専門のトレーニングを行っている。

3) 事業評価グループ（Project Review Group : PRG）

イングランドの地方自治体の PFI 事業承認のために、財務省が議長役を務

め、当該事業の所管官庁の職員及び 4Ps も会合に出席する。同グループでは、補助金申請を行っている地方自治体の PFI 事業について、商業的可能性に力点を置いて審査し、問題がなければ承認する。この会合は年間を通して定期的に開催され、サポートを必要とする事業について検討が行われる。

(2) 地方自治体と PFI

①1997 年地方自治法 (Local Government Act 1997)

地方自治体における PFI 活用を促進するため、前述の「ベイツ・レビュー」をもとに、ブレア労働党政権は 1997 年地方自治法 (Local Government Act 1997) を制定し、地方自治体が民間部門と資産やサービスの提供を行う契約を締結する権限を有することを明確化した。これにより、地方自治体は、以下の事項が可能となった。

- ・事業出資者との直接合意の締結
- ・民間部門と長期契約を締結できることについての書面での証明
- ・裁判や監査により、民間部門に損害が発生した場合、その損害補償の補填
- ・裁判で違法と判断されても、書面による証明手続き (Certification Procedure) により、当該契約を継続させること

②資本財政規則 (Capital Finance Regulations)

地方自治体の事業の場合、国からの補助金の交付を受けることができるかどうかという問題が、計画段階で生じてくる。補助金の交付を求める場合には、資本財政規則に従うことになる。この規則によると民間部門がサービス提供に関する十分なリスクを負い、しかも、より効率的にサービス提供ができるという一定の条件を満たすことにより、政府からの追加補助金の支給や、会計上の処理が地方自治体に有利に取り扱えるようになる。

③補助金と PFI クレジット

地方自治体が PFI 事業について政府からの補助金を確保するためには、PFI クレジットを獲得しなければならない。事業評価グループ (PRG) により事業が承認されると、事業評価グループから地方自治体に「PRG 事業承認通知」が通知される。この時点で承認された概算事業費総額のうち、原則として資本投資部分が所管官庁からの補助金 (追加交付金) の対象となり、その額が PFI クレジットと呼ばれる。

政府からの PFI 事業への補助金は、基本的に地方交付金 (Revenue Support Grant: RSG) として交付される。このようにして FSS (Formula Spending Share: 公式支出配分額) へ積算される PFI 事業への補助金は、初年度は手続き上の関係で特別補助金として交付される。また、経常支出に関連する支出については、通常の地方交付金 (RSG) を通じて補助されているとみなされるため、補助金の額については契約総額とは一致しない。更に、交付時期についても、初年度に全額交付されるのではなく、長期間に分割して交付され、交付額も年々減少

する（実際の契約期間より長期間にわたり交付される）。

【地方自治体に対する PFI クレジット額の推移】（単位：百万ポンド）

年度 行政分野	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	合計
教育	15	79	197	510	458	224	882	777	1,227	4,370
社会福祉	29	7	2	10	5	38	44	42	54	230
警察	9	34	60	25	54	108	74	79	49	493
消防	0	5	0	80	0	35	0	0	36	157
図書館・レジャー	0	0	0	27	6	12	0	63	143	251
廃棄物	47	57	85	34	0	96	56	0	68	444
住宅	0	4	2	3	0	111	61	83	650	914
交通	0	8	291	0	0	19	109	201	76	703
その他	10	57	26	25	28	47	10	36	43	283
合 計	110	251	663	714	551	691	1,234	1,281	2,347	7,845

出典： www.local.dtlr.gov.uk/pfi/pficreds.htm

(3) PFI の抱える問題点等

①コストの縮減

PFI 事業の性質上、初期段階（調査、分析及び意思決定など）に要する時間的・金銭的成本は従来型の調達方法と比較して割高となる欠点があるが、ライフサイクル（設計、資金調達、建設、管理運営など）を一括管理するメリットを生かして工事期間の短縮、コストを抑制した管理運営方法を実現することで、初期段階のコスト増を吸収し、全体経費を削減することが期待されている。しかし、PFI 事業に内在する特性から次に掲げる要素により、PFI 事業は地方自治体による直営事業と比較した場合、全体費用としても割高になる懸念も指摘されている。

- ・資金調達を民間部門が実施する場合、公的部門と比較して調達金利が高利率となること
- ・公的部門と異なり、株主への配当を考慮しなければならない民間部門は一定の利潤追求が不可避であること
- ・公的部門から外部専門家（弁護士、会計士、コンサルタントなど）に支払う経費が多額になる恐れがあること
- ・リスク移転を引き受ける民間部門は、リスクに見合う高額の見返りを求めざるを得ないこと
- ・契約期間終了時期に行われる交渉において、サービスを提供する民間部門が独占的・排他的地位にあることが多いため、コストの増大につながる恐れ

れがあること

②学校、IT（情報技術）分野における評価

PFI を活用した事業のうち、特に学校においては、当初期待されていた程の利益がもたらされていないことが指摘されている。教育分野に導入された PFI 事業に対する初めての監査委員会の包括的評価である「PFI in Schools」では、学校施設の設計において斬新性が向上したことは認めながらも、空間利用、暖房、照明及び音響効果など児童・生徒にとって不可欠な部分のレベルが低下していることを指摘している。更に、学校における清掃業務及び施設の維持管理に要する平均コストを比較した場合、地方自治体が直営するケースよりも PFI 事業による学校運営の方が割高になる傾向も合わせて指摘されている。

また、コンピューターシステムの入替えなど、IT プロジェクトにおいて成功事例が少ない実態を受け、財務省は 2003 年 7 月、IT 関連で PFI の活用を中止すると発表している。

③従業員の二層化問題

サービスの提供主体が公的部門から民間部門に移管される場合の大きな課題として、被雇用者の処遇の問題がある。政府は、民間部門に身分が移管される被雇用者の権利保護を目的として一定の規則を定めており、これらの規則は集合的に「TUPE (Transfer of Undertaking - Protection of Employment - Regulations 1981)」として知られている。この規則に基づき、PFI 事業の実施に伴って、公的部門の職員の身分が民間部門に移管されても、年金を含む公的部門の雇用条件及び待遇が原則的に保証されている。しかし、民間企業が新たに雇用する職員及び元々民間企業に所属している職員について、公的部門から移管された職員と同水準の雇用条件を提供することを義務づける法律は現時点では存在しないため、同一企業内で職員の待遇が二層化する問題点が指摘されている。

④PFI の将来

2006 年 3 月に政府は「PFI：長期的パートナーシップの強化」と題する報告書を発表した。それによると、政府は将来の公共サービスの提供において、PFI は重要な役割を果たし続けるものと考えている。また、今後は、下記に焦点を当てて PFI の更なる強化・改善を行うとしている。

- ・事業実施に当たっての効率性と柔軟性の更なる向上
- ・事業における VFM（バリュー・フォー・マネー）測定強化
- ・公的部門における専門的知識の育成

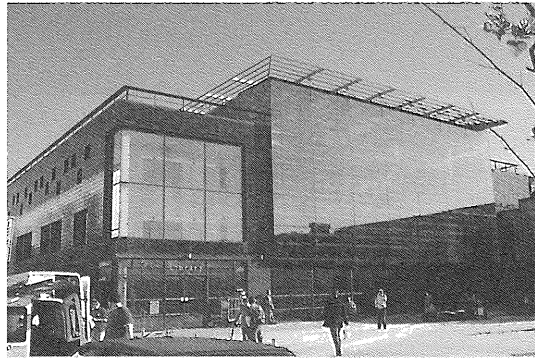
3. PFI による公立図書館

英国では、多くの公共サービスが PFI の手法によって提供されているが、公立図書館については、決して PFI の事例が多いわけではない。当時、ジュビリー図

書館（ブライトン&ホーブ）、ボーンマス図書館（ボーンマス）、ハックニー中央図書館（ロンドン）、オーダム図書館（マンチェスター）の4つの事例があったため、これらの図書館を訪問し調査した。なお、この他にも複数の都市において、PFIによる図書館整備の計画が進行中とのことであった。

以下、訪問調査した4つの公立図書館のPFIの概要について記述する。

(1) ジュビリー図書館



イングランド南東部のブライトン&ホーブは、人口15万6千人のシーサイド・リゾートである。1997年に隣接するブライトン市とホーブ市によって単一自治体（unitary authority）を形成した当時から、老朽化した中央図書館に代わる新しい図書館を作るための財源をどのようにして調達するかが大きな課題であった。

ブライトン&ホーブでは、ジュビリー地区全体の再開発をPFI手法により実施することとし、その中核施設としてジュビリー図書館を2005年に開館させた。建物の正面の壁面にガラスを用いたデザインのジュビリー図書館は再開発地域の中心部に位置しており、首相の良質公共建築物賞を始めとして13の賞を受賞するなど、再開発の成功の象徴のようである。

SPCの中心となっているのはMillグループで、25年契約。ジュビリー図書館の施設面を担当しているのは、(2)(4)の図書館でも中心となっているKierという施設関連の大企業である。Kierは、清掃、セキュリティ、維持管理・修繕、ライフサイクル・コストの低減化を行っている。

PFIによる図書館整備の成果としては、以下の事項が挙げられている。

- ・来館者が増加した。初年度は旧図書館の約3倍の来館者であった。
- ・新規登録者が3倍に増加した。特に、10代の若者については4倍に増加した。
- ・開館時間が増加した。1週間の開館時間は6日48時間で、3日は夜間開館である。
- ・会議室の利用が増加した。図書館開館時間以外の利用を可能にしたことにより、収入増にもつながっている。
- ・所蔵資料が増加したこと。
- ・エネルギー効率の良い施設としたことにより、コストが節減できたこと。
- ・街の中心部を訪れる人の増加による経済効果。

その他、再開発全体によって、地域の雇用の増加、地元企業への発注の増加など様々な直接的な効果も上がった。

(2) ボーンマス図書館



ボーンマスは、イングランド南西部の人口 16 万 3 千人の単一自治体である。市内には 12 の公共図書館があるが、2002 年にそのうちの一つであるボーンマス図書館を PFI で整備した。

PFI によることとした理由は、周辺地域の再開発に当たり、長期間にわたって良質で安価な図書館サービスを提供するためである。

PFI によっているのは、ボーンマス図書館の建物の整備と 12 の公共図書館をつなぐ IT ネットワークで、契約期間は 30 年（IT については 5 年ごとにリニューアル）。壁面にガラスを使った開放性のある建物は、2003 年冬に首相の良質公共建築物賞を受賞している。

SPC は、設計、建築、建物管理、IT など複数の企業から構成されているが、その中心になっているのは、Kier グループである。図書館の建物は SPC が所有し、維持管理を行っているため、行政サイドは図書館の運営に集中することができる。維持管理がうまくいかない場合には、SPC が行政に対して賠償する。

PFI により、次のような成果があったと考えられるとのことであった。

- ・ 来館者の増加（従来の利用者層に加えて新しい利用者が増加）
- ・ 会議スペースの増加、多様な文化イベントが開催可能に
- ・ IT の自由利用
- ・ テナントの増加により周辺地域が活性化

(3) ハックニー中央図書館



ハックニーは、人口 20 万 7 千人のロンドン区（London Borough）である。地区内に 8 つの公共図書館を持つが、中央図書館が PFI により整備された。

ハックニー中央図書館の入る建物は、図書館、博物館、ラーニング・トラスト

の事務所という 3 つの機能を有しており、このうち図書館と博物館の部分が PFI である。なお、ラーニング・トラストは、行政からの資金を得て、学校、生涯学習などハックニーにおける教育関連の業務を行う非営利の団体である。

PFI 契約の期間は 30 年。建物は企業側の所有で、清掃やセキュリティといった施設管理はカリリアン（Carrilian）という企業が担当している。PFI は施設面の手法であり、図書館サービス自体は行政が行うものと考えられている。図書館には、行政の職員である Library Manager ほかのスタッフがいて運営を行っており、図書館の活動は従来と変化はない。行政は、カリリアンとの間で月に 1 回会合を開き、施設面の打ち合わせをしている。

新しい建物になって快適であり、また、バス路線の通る中心部という場所の良さもあって、来館者数が増加した（1 日 1300 人程度の来館者）が、利用者の地区人口に対する比率は余り高くない。

(4) オーダム図書館



オーダムは日本の都道府県に該当するグレーター・マンチェスターの中の一つの基礎自治体である。人口 21 万 7 千人。

14 の公共図書館を有しており、その中心的な役割を果たしているオーダム図書館が PFI により整備され、2006 年 4 月に開館した。古くからあった図書館の建物を改修し（マンチェスターの歴史を感じさせる建物とするため）、これを新しく建築した建物と回廊でつないで、図書館と生涯学習センターに整備した。

PFI によった理由は、行政に十分な資金がなかったことである。契約の期間は 25 年。契約の相手方は、図書館サービス、システム・IT、財政面の担当者が議論し、Kier に決定した。

PFI で建設された後、スペースは古い図書館の 2 倍になり、コンピュータも配備され、すべて新しい本になった。来館者数は、他の図書館が減少する中で、2 倍に増加した。図書館は、マイノリティがコミュニティを作って分かれていた状況を改善し、これらを結びつける役割を果たしている。

面接調査を行った担当者（財政担当）の印象としては、「病院の PFI には悪評があるが、学校や図書館の PFI は悪くないと思う。図書館はリスクが低く、良いビジネスになるのではないか。」ということであった。

訪問調査（ニュージーランド）

1. 目的及び日程

1980年代から先進的な公的部門改革の試みが行われたニュージーランドの公共図書館施策を調査した。オークランド、クライストチャーチ、ノース・ショア、ウェリントンにおける公共図書館の館長、加えてニュージーランド国立図書館副館長、行政学・図書館情報学の研究者数人に対して、これまで実施した施策とその見直しなどの点について面接調査を実施した。

①2008年3月13日～23日

- ・オークランド市立図書館
- ・クライストチャーチ市立図書館
- ・ノース・ショア市立図書館
- ・ウェリントン市立図書館
- ・タウランガ市立図書館
- ・ニュージーランド国立図書館
- ・ビクトリア大学
- ・オークランド大学図書館

②調査者

永田治樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科教授

小山永樹 同 准教授

2. 訪問による調査の概要

(1) 図書館サービスの主体

ニュージーランドにおける図書館サービスの主体は、地域自治体（Territorial authority）である。

ニュージーランドでは、特別地方団体を含めると700以上あった地方自治体が、1989年の地方行政改革により、広域自治体（Regional authority）と地域自治体（Territorial authority）の2種類に合併・再編された。2009年2月現在では、12広域自治体と73地域自治体（シティ16、ディストリクト57）の合計85自治体である。73地域自治体のうち5つは広域自治体の機能も兼ね備えており、統合自治体（Unitary authority）と呼ばれる。広域自治体の事務は環境保全、海岸・河川管理、大規模災害対策などが主で、図書館サービスなどの広範な住民サービスは地域自治体によって提供されている。

なお、自治体の再編による自治体数の減少は、図書館の活動面にも影響を及ぼしている。

中央政府は、各公立図書館に対して基本的に関与はしていないが、2003年の国

立図書館法によって、公立図書館の支援を行うことがニュージーランド国立図書館の役割の一つとされている。このような役割を国立図書館に担わせることとなった背景には、公立図書館では、館長すら接客業務に時間を取られてしまって、将来構想を考える時間がなかったことがある。

例えば、国立図書館の主導により、EPIC（Electronic Purchasing In Collaboration）が2003年に始まっている。EPICとは、電子情報のアクセス権を共同購入するために公立図書館、大学図書館などで組織する団体で、参加する各公立図書館は、閲覧できる情報の分量に応じて負担金を支払う仕組みになっている。この仕組みにより、小規模の公立図書館などにおいても、様々な情報にアクセスすることができるようになった。

<http://epic.org.nz/nl/epic.html>

(2) 公立図書館の予算

ニュージーランドでは、1989年地方自治改正法で、発生主義会計の採用、貸借対照表の作成、資産の原価償却の実施などを地方自治体に義務付けた。このため、自治体の予算は、運営費予算と資本費予算に分かれている。運営費予算は毎年の運営費のための予算であり、資本費予算は、資料の収集、新館の建設、大規模改修等の費用のための予算である。新館建設費用はファンドとして保持しておくなど、公立図書館にとって、これらの財源を確保できるという意味で非常に重要である。

2007年度のオークランド市立図書館については、運営費予算は2548万7000NZドル、資本費予算は532万NZドルである。運営費予算の財源内訳は、2359万768NZドル（93%）が土地に対して課す資産税であるレイト、82万7588NZドル（3%）が貸出期限超過への課金、54万237NZドル（2%）が貸出への課金、11万5544NZドル（1%未満）が教育省からの補助金、41万3090NZドル（2%）がその他であった。

(3) 公立図書館の人員体制

ニュージーランドの地方自治体の最高意思決定機関は議会（council）であり、議長である市長及び議員は、3年ごとの公選による選出される（広域自治体の場合、議長は議員の互選）。地方自治体の行政執行の責任者は首席行政官（CEO）で、5年以下の任期を定めた契約に基づいて議会により任命され、議会の意思決定に基づいて事務を執行する。その他の職員はすべて首席行政官の任命である。

公立図書館を担当する職員も、首席行政官により任命される。オークランド市立図書館（中央図書館の他、16のコミュニティ図書館、1つの移動図書館）については、図書館サービス担当のグループ・マネージャーの下に、6つのグループ（① Customer Services、② Information Resources、③ Marketing and Service Development、④ Business Planning and Support、⑤ Information Technology and Communication、⑥ Human Resources）から成り立っており、職員数350人（常勤250人、非常勤100人）、約半数が司書の資格を保有している。

職員の採用については、特に困難はないとのことであった。オークランド地域には多様な人材がいること、公立図書館と大学図書館の間での人材の移動が容易であること、非常勤で働きながら司書の資格のための学習をできること、などをその理由としてあげていた。

(4) 公立図書館相互間の協力

ニュージーランドの公立図書館の規模は様々である。規模の大きい図書館は、①オークランド、②クライストチャーチ、③ノースショア、④ウェリントンであるが、農村地帯などの小さい図書館のサービスは非常に小規模である。

このため、公立図書館相互間の協力体制の構築が重要であり、資料の共有化、職員研修の協力などの取組が行われている。例えば、オークランド周辺地域では、オークランド、マヌカウ、ノースショア、ロドニー、ワイタケレの5自治体が共同して eLGAR (Libraries for a Greater Auckland Region) というデータベースを設立し、データベースや資料の共有化の取組を行っている。これらの取組に、中央政府などが関与することはなく、すべて自治体独自で行っている。

なお、小規模自治体の中には、別の自治体に図書館サービスの供給を委ねている例もある。

(5) 図書館業務の外部委託

ニュージーランドの公的部門改革には、市場原理の導入による公的部門の効率化という観点が含まれている。地方自治体の事務についても民営化や外部委託が進み、自治体直営によるサービス提供は縮小する傾向にある。

そのような中で図書館については、ほとんどが自治体の直営で運営されている。今回訪問した各図書館及び研究者に対して、公立図書館の運営全般について私企業に委託することについて尋ねたところ、否定的な回答が多かった。ただし、本の購入、カバー、建物管理、清掃、セキュリティなどの個々の業務については私企業への委託が行われるようになってきている。

また、トラストへの図書館運営の委託を行っている事例がニュージーランドに3件あり、そのうち最も成功している例がホロウェヌア図書館のトラストであるとのことであった。1997年に委託が始まったが、行政とトラストとの間の契約は文書化され、毎年の成果による評価も実施されている。

<http://www.library.org.nz/cgi-bin/koha/opac-main.pl>

(6) 公共便益・私的便益の配分の試み

1989年の地方行政改革で、公共サービスを公共便益と私的便益に分離して管理しようとする試みが行われた。公共便益はすべての者に利益の及ぶもので、税金を財源とする。一方、私的便益は特定の者にのみ利益の及ぶもので、利用者負担を財源とするという考え方である。この考え方は、私的便益に関する部分の財源として、図書館の利用についても、利用者負担をとるべきという考え方に結びつく。本を借りるのは無料だが、その他のことは有料としうる。何を有料とするか

については、様々な論争があった。

具体的な取組としては、オークランド市立図書館では公共便益：私的便益＝92:8としたが、これを 50:50 とする図書館もあるなど、自治体ごとの位置づけはまちまちであり、実務上、次第に注目されなくなっていった。

(7) ファンダー・プロバイダー分離の試み

1989 年の地方行政改革で、公的部門の内部においてファンダーとプロバイダーを分離しようとする試みが行われた。要するに、自治体内で企画部門と実施部門を分離しようとする試みであった。

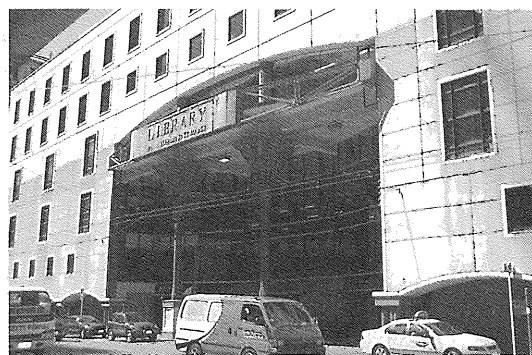
公立図書館については、ウェリントンなどいくつかの都市のみで取組が行われたが、企画部門に専門知識がないためにうまくいかず、結果としてコスト効率が悪かったために中止された。

(8) 住民の意向反映

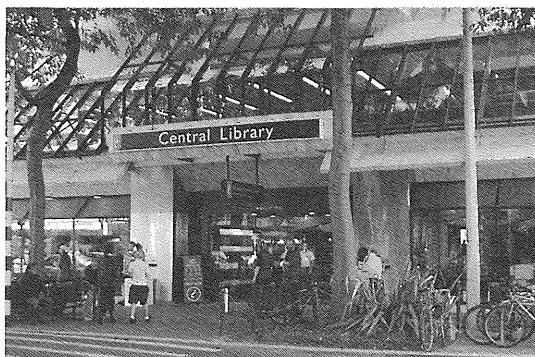
1989 年の地方行政改革では、住民に対する説明責任や透明性が強調された。自治体は、重要な政策の目的や達成目標などを記した年次計画案を作成し、住民との協議（public consultation）を経た後に議会でこれを議決しなければならないこととされた。また、年次計画の実績に関する報告書も作成し、公表しなくてはならない。

さらに、2002 年地方自治法により、地方自治体は、public consultation を経て 10 年間の長期計画 LTCCP（Long Term Council Community Plan）を定め、この文書の中にはコミュニティ・アウトカムの測定結果や政策の優先順位などを記載しなければならないこととなった。

以上のようなプロセスは、公立図書館の活動についても適用されている。



ウェリントン市立中央図書館



クライストチャーチ市立中央図書館



ノースショア市立タプナ図書館

3. ビクトリア大学におけるプレゼンテーション・意見交換

ウェリントンのビクトリア大学情報学研究科では、我が国の公共図書館が関わるNPM関連の取組についてプレゼンテーションを行い、同研究科のスタッフと議論を深めることができた。

ニュージーランド側の参加者から出された主な質問事項は以下のようなものであった。

- ・企業が図書館の指定管理者に参入する理由は。
- ・指定管理者制度を採用した図書館は、料金を取るようになったのか。企業は利益を得ているのか。
- ・指定管理者の活動に対して行政からの調査等を行われるのか。
- ・1つの会社が複数の図書館の指定管理者となっているか。
- ・指定管理者は独占状態か。
- ・大学図書館が指定管理者となることができるか。



NPM IN JAPANESE PUBLIC LIBRARIES

Haruki Nagata

Nagaki Koyama

Graduate School of Library, Information
and Media Studies, University of Tsukuba

BACKGROUND OF NEED TO REFORM LOCAL GOVERNMENT

- Newly emerging demands for public service
 - Nursing care and child-care services
 - ⇔ *Rapid aging population and declining birthrate*
 - Security and safety in living conditions
 - ⇔ *Collapse of traditional communities*
- Efficient public management minimizing fund
 - ⇔ *Severe constraints of public finance*
- Changing the roll of public sector
 - Citizens' participation and NPOs
 - Increase of private business entering into public service



Public-Private Partnership

SYSTEMS AND TRIAL FOR PPP IN JAPAN

1. **Private consignment**
Contracting out office works and operations to private businesses
2. **Private Finance Initiative: PFI (1999-)**
PFI is to open up opportunities for more private sector involvement in the provision and modernization of public services. In PFI projects' key phases: Design, Finance, Build and Operate
3. **Designated manager system for public facilities/institutions (2003-)**
Local authority contract out the whole operation of public facilities /institutions including libraries
4. **Market testing (2006-)**
Government and private sectors engage in competitive tendering on an equal basis for a give public service and the party offering the best combination of price and quality wins the right to provide that service.

3

DESIGNATED MANAGER SYSTEM FOR PUBLIC FACILITIES/INSTITUTIONS (2003-)

Management/Operation of Public facilities/institutions; nursery schools, elderly welfare centre, gymnasiums, libraries, museums, parks, civic halls, cultural centers and hospitals

Before 2006

1. Direct management/Control
2. Public bodies in other municipalities or quasi-public bodies, government-sponsored corporations defined by government ordinance
3. Designated manager system for public facilities/institutions (2003-)

And the after (2006.9-)

1. Direct management/Control
2. Designated manager system for public facilities/institutions

4

DESIGNATED MANAGER SYSTEM

- “Procedure of Designation” prescribed by bylaws (Local Autonomy § Law 244-2(3))
- This “designation” is a type of administrative disposal and does not form a contract.
- Local government assign DMS on the basis of the local assembly decision
- The designated manager
is delegated the authority to operate...
collects fee for the use of public facility as the income of the designated manager

5

INTRODUCTION OF DMS IN LOCAL GOVERNMENT AS OF 2007.9

- 7,083 (prefecture level 49.7%) 5,540(ordinance designated cities) 48,942(cities, towns and villages)
- Characteristics of Designated Manager

Private company	Corporation (foundation/aggregated)	Public bodies	Quasi-public bodies	NPO	others
11%	36.2%	0.5%	45.0%	1.7%	5.6%

6

DESIGNATED MANAGER SYSTEM FOR PUBLIC LIBRARIES AS OF THE END OF FEB., 2006

1. Survey result

Total		Responded		Adopted	
Local gov.	Libraries	Local gov.	Libraries	Local gov.	Libraries
1881	3083	1255	1770	73	122

2. Introduction pattern of DMS

- 1) scope of introduction
- 2) library staff (direct of indirect hiring)

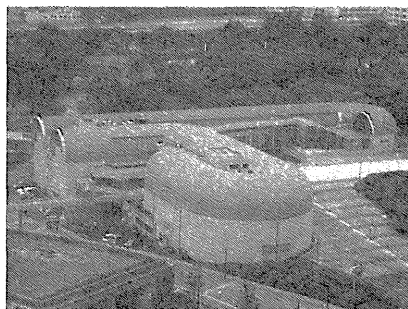
3. Kind of designated managers

Private company	Pub. corporation	NPO
45%	35%	20%

4. Contract term: almost 3-5 yrs

7

EXAMPLE OF DMS OF PUBLIC LIBRARY: KITA-KYUSHU CITY 1



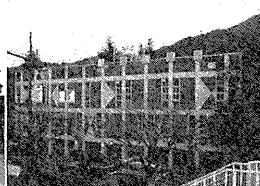
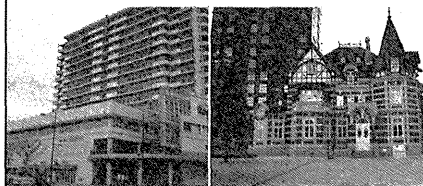
City Central library is in direct control

Five main branch libraries and 11 community libraries run by DMS

Total collection 967,362 vols.

Number of staff 90

Policy making, selection and maintenance of buildings are still controlled by the city



EXAMPLE OF DMS OF PUBLIC LIBRARIES: KITA-KYUSHU CITY 2

- Opening hours: one hour extra, up to 19:00
- Taking over all the service program and additions
- Hiring the qualified staff (60%→75%)
- Collection budget increase (130M JPY→140M JPY)
- Cut the budget and staff (110M JPY and 23 FTE)

9

FAVORABLE RESULTS OF DMS

Service improvement

Increase of opening days/hours

Addition of new program/service

Hiring qualified staff

Rationalization of business process

reduction of employment cost

rapid procurement, not controlled by accounting system

10

WORRIES

Long term perspective \Leftrightarrow Short term contract

Collection building policy \Leftrightarrow Directing and Monitoring

Professional user assistance \Leftrightarrow trained librarianship

But

**Profit earning is priority (consignee) + efficient
administration (consignor)**

\Rightarrow Cheap laborer and losing professional competency?

地方自治と公立図書館経営
(図書館流通センター図書館経営寄附講座・調査研究報告 1)

著者 小山 永樹
発行日 平成 21 年 3 月 31 日
発行者 筑波大学大学院 図書館情報メディア研究科
図書館流通センター図書館経営寄附講座
〒300-8550 茨城県つくば市春日 1-2
Tel 029-859-1053 Fax 029-859-1162
<http://www.slis.tsukuba.ac.jp/grad/>
