

これからの自治体経営と公立図書館

野本祐二

平成26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

刊行のことば

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、同様に「新しい公共経営」が展開されつつあります。

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目的として、平成18年度に『図書館流通センター図書館経営寄附講座』が本研究科に設置されました。この寄附講座は3年間の予定で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年度までの10年間に延長されました。

本寄附講座の設置と同時に、公共経営論、公共サービス論を担当する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」が開設されました。この7年間で89名が修了し、修了生は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、必ずしも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ひとつの柱としています。

本報告書は、平成23年6月からの約3年間、寄附講座教員として調査、研究に携わってきた野本祐二准教授（公共経営論担当）の研究成果をまとめたものです。公立図書館における指定管理者制度と地方公共団体の広域連携に関する研究調査の結果がまとめられていますので、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・実務等の参考にして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26年3月

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科長

溝上 智恵子

目 次

「これからの自治体経営と公立図書館」をとりまとめるにあたって	1
第 I 部 指定管理者制度	
第 1 章 指定管理者制度10年：指定管理者制度の概要と経過について.....	5
第 2 章 指定管理者制度の現状.....	21
第 3 章 事例調査：武雄市図書館について.....	45
第 4 章 事例調査：千代田図書館について.....	66
第 II 部 地方公共団体の広域連携	
第 1 章 事務の機能的共同処理の活用可能性について.....	93
第 2 章 指導主事事務の共同処理について.....	104
第 3 章 消防事務及び一般廃棄物処理事務の共同処理について.....	113
第 4 章 （補論）最近の広域行政施策の動きについて	131

「これからの自治体経営と公立図書館」をとりまとめるにあたって

平成23年6月に筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授に着任し、3年弱の期間、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、その専門科目の一つとして設けられたものが公共経営論である。

公立図書館が幅広い活動を行っている地方公共団体の組織・行政サービスの一環である以上、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地方自治法をはじめとした法制度や、地方公共団体を取り巻く環境の動向を踏まえる必要があることは言うまでもない。現在、地方公共団体は、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、激しい環境変化に直面しているところである。今後、公立図書館の経営管理を担当している職員には、地方行財政に関連する諸制度への理解に加え、このような地方公共団体が直面している環境変化について、その背景・影響等を十分に理解し、それに適切に対応していくマネジメント能力を身に付けることが欠かせない。

図書館経営管理コースに「公共経営論」が設けられた背景は、概ね以上のようなものであったと理解しているが、この間の教育・研究活動等についても、当該理解に基づき、できる限りそれに沿うよう努めたつもりである。

これまでの教育・研究活動等の成果の一部を本冊子にとりまとめるにあたって、内容について若干説明することとしたい。

本冊子は、大きく分けて、1. 指定管理者制度関連、2. 地方公共団体の広域連携、により構成される。

1. 指定管理者制度関連には、指定管理者制度の概要とこれまでの経過、現状の分析、及び指定管理者制度による公立図書館運営を行っている2館の事例調査を収録した。指定管理者制度が2003年に導入され、2013年で施行から10年を迎えたが、この間の運用も変化してきている。この経過と現状の分析をまず行うとともに、指定管理者制度による公立図書館運営の中でも、注目を集めつつ、一方で制度の導入、運営手法が対照的な2館の事例調査を行ったものである。特に武雄市図書館の事例調査は、同図書館の特徴的なサービスとそれを支える運営について調査を行っており、多くの図書館関係者にとって参考となると思われる。

2. 地方公共団体の広域連携については、近年活用が求められている広域連携について、日本行政学会で発表した内容などをベースとした論文や最近の広域連携の制度的な動きについてまとめている。公立図書館に係る直接の言及はないものの、広域連携の推進要因となっている地方公共団体を取り巻く環境の変化について詳しく触れており、これは公立図書館関係者においても認識を共有すべき事象であると考えている。

思いのほか時間が早く流れ、十分な成果が上がったとも言いがたいが、関係各位の皆様にご高覧頂き、今後の業務や研究に多少なりとも参考になれば幸いである。

平成26年3月
筑波大学図書館情報メディア系
准教授 野本 祐二

第 I 部 指定管理者制度

第1章 指定管理者制度10年：指定管理者制度の概要と経過について

1. はじめに

公の施設の指定管理者制度の導入を含む地方自治法（昭和22年法律第67号、以下「法」という。）の一部改正が成立したのは2003年6月6日、施行されたのは同年9月2日であり、2013年で指定管理者制度は導入から10年を迎えた。

この間、まず経過措置期間の3年間に、各自治体は指定管理者制度を導入するか、直営とするか選択を迫られた。また、従来直営で管理していた公の施設についても、行政改革の要請などを背景に指定管理者制度導入の検討が進められた。このような検討や運用などを通じて、指定管理者制度に関する様々な議論がこの10年間になされてきたところである。

本稿では指定管理者制度の概要を簡潔に述べるとともに、総務省の通知をもとに10年間の経過について整理することとしたい。

2. 指定管理者制度の概要

2.1. 指定管理者制度導入の目的

指定管理者制度において管理の対象となる「公の施設」¹とは、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために普通地方公共団体が設ける施設（法第244条第1項参照）をいう。具体的には道路、河川、公園、港湾、空港、上下水道、病院、文化会館、学校、博物館、美術館、体育館、保育園など様々な施設が含まれ、図書館もこれに該当する。

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（同条第2項及び第3項において住民の不当な差別的取扱いが禁止されている。）、その適正な管理を確保することが必要であるとして、従来は、公の施設の管理受託者については、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を限定してきた（出資法人については平成3年の地方自治法の改正により追加された。）。

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り、また、多様化する住民ニーズに対して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場合も少なくないと考えられた。

これらを踏まえ、管理の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はせずに、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、制度改正を行うこととされたものである²。

なお、この改正は、地方分権改革推進会議の意見（2002年10月）、総合規制改革会議の答申（同年12月）にのっとったものである³。

2.2. 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つ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(法第244条の2第3項)。

以下、法上の規定、施行通知、制度立案者の解説などを基に、制度概要について簡単に述べる。

2.2.1. 「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」

公の施設の管理を指定管理者に行わせることにより、普通地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受することとなり、ひいては住民の福祉がさらに増進されることとなる場合をいう⁴。条文上の文言は指定管理者制度の導入に伴い、特段の変更はなく、解釈の変更もない。

2.2.2. 「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」

指定管理者制度は、普通地方公共団体の「指定」という行為により、公の施設の管理権限について指定を受けた者に委任する制度である。この点で清掃や警備等の事実上の業務を私法上の契約によって外部委託する「業務委託」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従前の「管理委託制度」と異なるとされる。委任の意義については2.2.9.で詳しく触れる。

指定管理者制度における管理の受託主体については、条文上、「法人その他の団体」とのみ定める。個人を除けば特段の制限はなく、法人格についても必ずしも必要とされていない。実際、千代田区立図書館のように企業グループが受任することも少なくない。また、指定管理者は私法上の契約ではなく、「指定」行為により公の施設の管理を行うことから、法第92条の2及び第142条に定める「請負」⁵に該当せず、いわゆる兼業禁止規定が適用されないため、長や議員本人又はその親族が経営する会社が指定管理者となることは排除されない。

ただし、条例において、指定管理者の要件を限定することは可能であり、実際、兼業禁止規定の対象となる者については指定管理者となることができないなどとする定めを置く自治体もある。また、公の施設によっては道路法や河川法等の公物管理法、医療法、水道法等の業法が適用されるが、地方自治法はこれらの法律の適用を除外するものではないため、これら個別法の規定により指定管理者の要件が限定される場合がある。例えば医療法の趣旨に照らし、病院については、営利を目的とする者が指定管理者となることはできない^{6,7}。

2.2.3. 「条例の定めるところにより」

指定管理者制度の条例規定事項は、法上、「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」その他必要な事項とされている(法244条の2第3項及び第4項)。

管理の受託主体を民間事業者等公共主体以外にまで拡大したことに伴い、その適正な管理を確保するために整備された規定の一部である⁸。

「指定管理者の指定の手続」としては、申請の方法や選定基準等を定めるものとされており、指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準としては例えば次のような事項を定めておく方法が望ましいとされる⁹。

- ・住民の平等利用が確保されること。
- ・事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。
- ・事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。

ただし、指定管理者として特定の者しか管理を最も効率的かつ効果的に行うことができないと自治体が認める場合などは、住民や議会の理解を得つつ、複数の者から選定することなく指定管理者を指定することも法令上妨げられているものではないとされる¹⁰。実際、非公募としている施設は施設全体の半数を超えている（第2章 指定管理者制度の現状参照）。

「指定管理者が行う管理の基準」としては、住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件（休館日、開館時間、使用制限の要件等）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など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定めるものとされる。

「業務の範囲」としては、指定管理者が行う管理の業務について、その具体的範囲を規定するものであり、使用の許可まで含めるかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を各施設の目的や態様等に応じて設定するものであるとされる。

なお、指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であるとされる¹¹。実務上は、協定書が重要な役割を果たしており、後述する総務省の通知においても、物的・人的な体制や損害賠償の履行に関する事項、事業の引継、リスクの分担といった重要な事項を盛り込むべきとしている。

これらの条例規定事項は当該公の施設の設置管理条例（法第244条第1項）に定めることも、それとは別に指定管理者に関し通則的な条例を定めることも可能であり¹²、いずれの事例もある。

2.2.4. 使用の許可

指定管理者制度と従来の管理委託制度との大きな違いとして、指定管理者に行政処分である「使用の許可」を行わせることができるようになったことが挙げられる（法第244条の4第3項参照）。民間事業者の能力を活用し、効果的・効率的な公の施設の管理を実現する観点から新たに認められたものである¹³。

従来、管理委託者に使用許可まで行わせなかったのは、公の施設が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、法上も住民の平等利用の確保や差別的取扱いの禁止が規定されている（法第244条第2項及び第3項）ことを踏まえ、公の施設の管理のうち行政処分たる使用許可については、行政機関以外の者に行わせることは適当でないと考えられていたためであり、法上の「公の施設の管理の委託」においては、およそ行政処分を私人に行わせることがすべて否定されるものではなく、行政機関による必要な関与についての手続を整備した上で、管理受託者にも行政処分を行わせることは法律論的に不可能ではないと解されてきた¹⁴。そこで、適正な管理を確保するための規定を整備した上で、使用許可まで行わせることとしたものである。立法例として、指定試験機関や指定検査機関などの指定法人制度があり、これらの制度が参考とされている¹⁵。

なお、使用料の強制徴収（法第231条の3）、不服申立てに対する決定（法第244条の4）、行政財産の目的外使用許可（法第238条の4第4項）等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、指定管理者に行わせることはできないとされ¹⁶、不正使用者を強制的に排除する公物警察権¹⁷も行うことはできないとされる¹⁸。

条文上は直接にこういった内容を定めている表現はないが、指定管理者に行わせる「管理」（法244

条の2第3項)に含まれると解される。間接的には、住民の平等利用の確保や差別的取扱いの禁止(法第244条第2項及び第3項)が、指定管理者の義務とされていること、公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求に係る規定において、指定管理者が処分する場合を予定していること(法第244条の4第3項)、に条文上の根拠が見られる¹⁹。

2.2.5. 指定の手続

指定管理者を指定しようとするときは、あらかじめ議会の議決を経なければならない(法第244条の2第6項)。管理の受託主体に基本的に制約がなくなり、また使用許可権限の付与を可能としたことなどを踏まえた、指定手続きの慎重化と住民意思の反映が趣旨とされる²⁰。

指定は、期間を定めて行う(同条第5項)ので、議決すべき事項は、指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定の期間等とされている²¹。

条文上、「指定」を行う主体は普通地方公共団体であるが(同条第3項)、対外的な意思表示をすべき普通地方公共団体の機関は当該公の施設を管理する権限を与えられた機関と解されるので、原則として長が「指定」を行うが(法第149条第7号)、教育委員会などが行う場合もあると解される(地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)第23条第2項)。

指定が期間を定めて行うこととされている理由は、最小の経費で最大の効果を挙げているかなど、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おらず、数年のものから数十年にわたるものまであり得るが、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状等を勘案して適切に定めることとされる²²。第I部第2章で見ると、近年は5年がほぼ標準の期間となっていると考えられる。

なお、指定管理者の経費を賄うため、地方公共団体が指定管理者に対し支出金を数年度にわたって拠出する場合には、後年度の支出が義務付けられることになるので、指定管理者を指定するまでに債務負担行為(法第214条)を設定する必要があると考えられている²³。後述する利用料金制と表と裏の関係に立つが、現在ほぼ5割程度の施設について債務負担行為の設定がされている。

2.2.6. 指定管理者に対する監督

指定管理者制度の導入に伴い、指定管理者に対する監督規定についても整備を行い、公の施設の適正な管理の確保が図られている。

指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない(法第244条の2第7項)。なお、法上、事業報告書の公表は定められていない。

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(同条第10項)。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(同条第11項)。

監査委員及び外部監査人は、指定管理者の業務そのものについては監査の対象とはならないもの

の、指定管理者が行う公の施設の管理の業務に係る出納関連の事務について監査を行うことができる（法第199条第7項、第252条の37第4項、第252条の42第1項）。

2.2.7. 利用料金制度

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（法第244条の2第8項）。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（同条第9項）。

利用料金制度については、指定管理者制度の導入に伴う変更は、特段なされていない。

利用料金の設定は、条例により定める基本的な枠組み（利用料金の金額の範囲、算定方法等）の下で、指定管理者の自主的な経営努力を発揮しやすくするため、施設経営の基本的な要素である料金について指定管理者の主体性を認め、指定管理者が定めるものとされている。ただし、住民の利用に支障を来すことのないよう、公的なチェック機能を定め、あらかじめ長の承認を受けなければならない。

利用料金は、「指定管理者の収入として収受させる」ので、地方公共団体の歳入として予算、決算に計上されるものではないが、料金収入の実績は事業報告書に記載するものとされている。

2.2.8. 行政情報の管理について

指定管理者制度における行政情報の管理については、2.2.6. で述べた監督権限に係るものを除くと、法令上特段の定めはない。したがって指定管理者が管理業務を行うに当たって作成、取得した情報の管理については、各地方公共団体において条例、協定等において必要な規定を設け、適切な管理を図る必要がある。その内容は公の施設の種類や管理業務の内容、範囲などによって様々であると考えられるが、指定管理者制度がモデルとしたいいわゆる指定法人の立法例から類推すると、情報を扱う場合における実施体制（文書管理規定を含む。）や帳簿等の備え付けの義務付け、秘密保持の義務を課すことなどが考えられる²⁴。

指定管理者が扱う情報の中でも、特に個人情報については、施行通知において、その取扱いについて十分留意し、「管理の基準」として必要な事項を定めるほか、個人情報保護条例において個人情報の保護に関して必要な事項を指定管理者との間で締結する協定に盛り込むことを規定する等、必要な措置を講ずべきとしている。2010年12月28日付け総務省自治行政局長通知では、指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報が適切に保護されるよう配慮することを求めている。

指定管理者に係る情報公開については、指定管理者の行う業務が公の施設の管理という地方公共団体の事務であることに鑑みれば²⁵、説明責任を果たすべき必要性は直営の場合と異なるところはない。したがって指定管理者の保有する行政文書について、情報公開の仕組みを設ける必要があるが、情報公開の対象とすべき管理業務に係る文書とそれ以外の指定管理者の文書（管理業務以外に実施している業務に係る文書や共用の文書など）の区分をどのようにするかなど、難しい側面もある。特に、今般事例調査を行った武雄市図書館のように、委託事務と自主事務²⁶がほぼ一体として運用されている（第I部第3章参照）場合、判断が困難な文書が少なからず存在することが予想される。この点、国

においても指定法人等の情報公開について従前から検討が求められながら²⁷、未だ立法措置はなされていない。

情報公開の具体例としては、千代田区では、指定管理者が管理を代行する業務に関して作成し、又は取得した文書について、情報公開条例のほぼすべての規定が準用されている（千代田区情報公開条例第22条第1項。ただし開示決定は管理業務を委託した機関が行う。）。このほか、指定管理者一般を情報公開条例の実施機関としている例や開示請求があった場合に指定管理者に当該文書の提出を求める例などがある²⁸。このような指定管理者の情報公開に係る一般的な定めを条例で設けるとともに、地方公共団体と指定管理者の間で、情報管理の一環として、開示対象とすべき文書の類型を整理し、開示手続などとともにより規約に盛り込んでおくことが望ましいと考えられる。

説明責任の観点からは、指定管理者又は地方公共団体は、住民に対し管理業務について積極的な情報提供をすべきと考えられる²⁹。少なくとも法上提出義務のある事業報告書については、公表することを原則とすべきであろう。なお、指定管理者制度の運用プロセスの透明性を確保するため、地方公共団体の保有する情報であるが、指定管理者の選定過程や指定管理者に対する評価結果についての情報公開が、総務省の通知において求められている³⁰。

一方でやや次元を異にするが、指定管理「候補者」の保有する情報として、様々な事業のノウハウがあり、このような情報については提案されたとしても、一種の知的財産として地方公共団体は取扱いに配慮することが求められることがあるので留意すべきであろう³¹。

2.2.9. 行政手続及び行政救済

指定管理者制度に係る行政手続及び行政救済については、①指定管理者と利用者の関係と②指定管理者と地方公共団体の関係の2つの異なる関係に留意する必要があるが、その前提として、指定管理者の法的地位を考察する必要がある。

指定管理者制度は既に述べたように、指定試験機関や指定検査機関などといった指定法人（法令で用いられる用語ではない。）を立法例として作られた制度であり、その法定地位は指定法人の中でも行政事務を行う指定法人と同様の地位にあると解される。したがって、地方公共団体と指定管理者の基本的関係は委任行政にあたりと解される³²。

委任の効果は、受任者（この場合指定管理者）のした行為あるいは受任者に対してなす私人の行為が、委任者（この場合地方公共団体）のした行為あるいは委任者に対して私人がした行為となるものである³³。

この点からは、①本来私人同士である指定管理者と利用者の関係であっても、通常の私人間の関係と同じとはいえず、指定管理者の行為も地方公共団体の行為と同等の手続的な統制や救済が必要とされる。地方公共団体に係る処分及び届出（いずれも根拠が条例又は規則に置かれているものに限る。）、行政指導については、行政手続法（平成5年法律第88号）の適用除外とされ（同法第3条第3項）、各地方公共団体の行政手続条例等に委ねられているので（同法46条）、地方公共団体の事務の委任を受けている指定管理者に関しても、基本的には行政手続条例等において必要な規定を設けることが求められる³⁴。

①指定管理者と利用者間の救済についても、指定管理者の行った公の施設を利用する権利に関する処分（使用許可）に対する不服申し立てについては、教育委員会等他の行政庁が行う場合と同様に、

地方公共団体の長に対する審査請求とされている（法第244条の4第3項）³⁵。また、処分の取消訴訟については、指定管理者が被告になると考えられる（行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第11条第3項）³⁶。指定管理者の管理業務に起因して利用者に損害を与えた場合は、公の施設の設置・管理の瑕疵から生じた損害と捉え、地方公共団体が国家賠償法（昭和22年法律第125号）第2条により賠償責任を負うと解される³⁷。なお、2008年6月6日付け総務事務次官通知では、損害賠償責任保険等の加入に関する事項を協定に盛り込むことが望ましいとしている。

ところで、委任行政の場合の委任者と受任者の関係については行政事務を行政主体に代わって行わせているので、両者は行政組織法上の関係にあるが、そのことは両者が行政機関相互としての、行政組織内の関係となることを意味するものではない³⁸。②指定管理者と地方公共団体の関係についても、本来は指定管理者も自由な活動を保障され、ただ法律で定められた範囲で地方公共団体の指揮監督に服することになるものである（その内容は2.2.6.に示したとおり）。したがって、法律に定められた内容以外の監督措置等を設けるのであれば、条例に定めるか、両者の合意で協定等に盛り込む必要がある。また、地方公共団体と指定管理者の間においても行政手続法は適用され、例えば指定の取消処分や管理業務の停止命令を行うに当たっては、法に定めた手続きに従う必要があると解される。指定管理者の救済も、行政不服審査法や行政事件訴訟法、国家賠償法などの規定に従い、私人同様に受けることができると解される³⁹。

2.2.10. まとめ

以上見るように、指定管理者制度は広範な内容を条例において定めることとし、法では詳細な規定を置いていない。「地方分権時代の立法のあり方として、自治事務中の自治事務ともいえる公の施設の指定・管理については、法律による規制は最小限度とし、地方公共団体の良識と自主性に信頼するほうが望ましい」とされたためである⁴⁰。

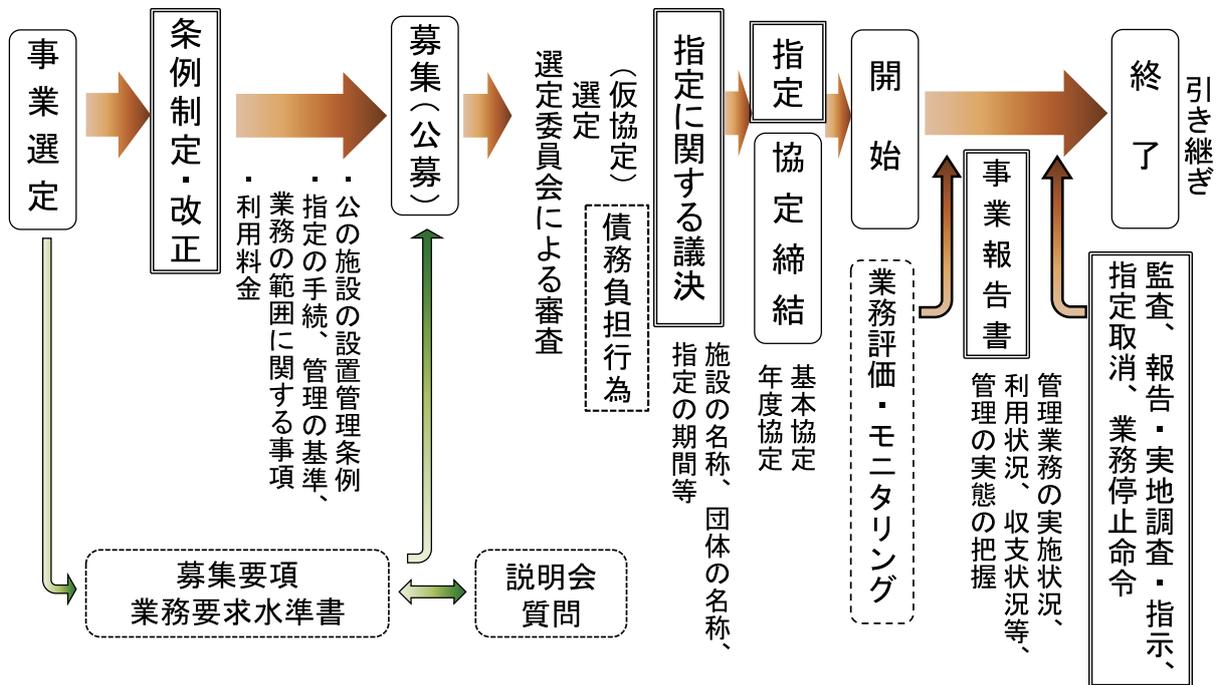
2.2.11. 手続の流れ

指定管理者制度を導入する場合の流れは、一般的には次のようになる。

- ① 条例の制定・改正
- ② 指定管理者候補の選定
- ③ 債務負担行為の設定
- ④ 指定管理者の指定
- ⑤ 協定等の締結
- ⑥ 指定管理者による管理の開始

指定管理者制度の導入から運用に至るまでの流れは施設によって様々であるが、モデル的なものを図に示す。

指定管理者制度の流れ



※ 千代田区立図書館における選定手続き等を参考に作成

図 指定管理者制度の流れ

3. 指定管理者制度運用の経過

指定管理者制度の運用を開始した後、総務省は数次にわたって通知を发出している（表参照）。ここではそれらの通知などを参照しつつ、指定管理者制度の運用の経過を概観することとしたい。

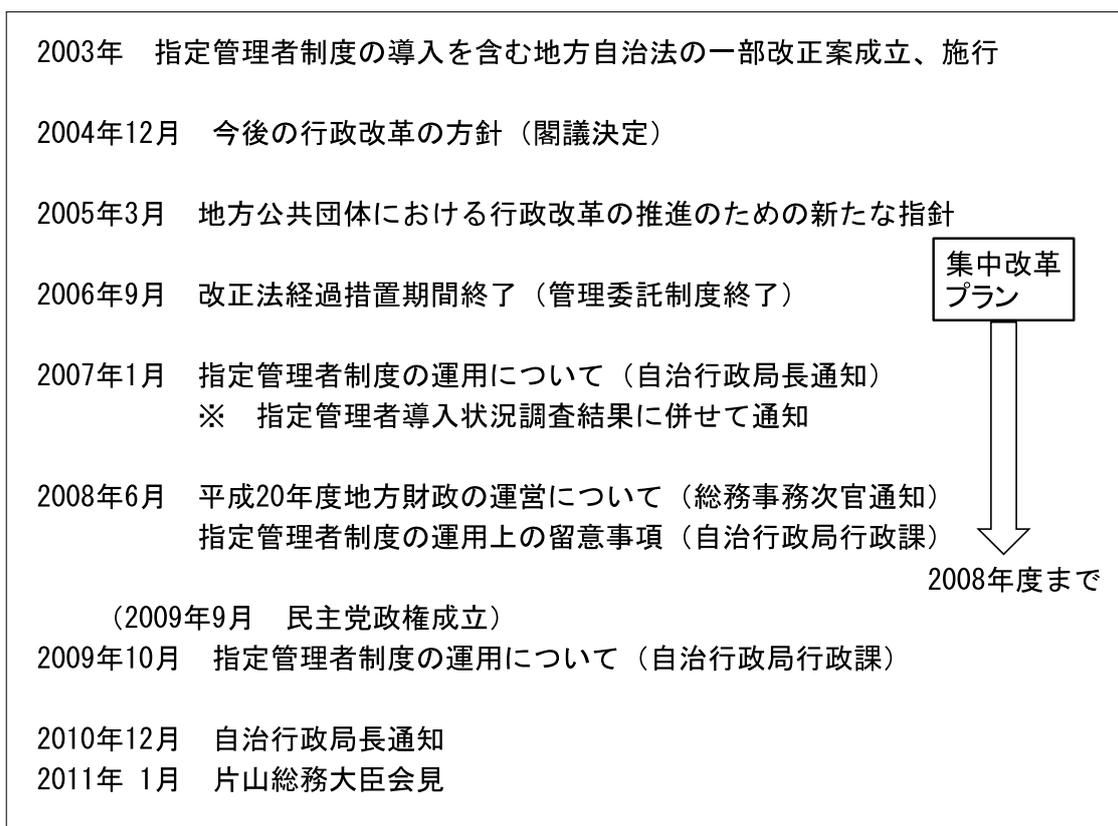
3.1. 今後の行政改革の方針（2004年12月24日閣議決定）

本方針では、地方行革推進のための指針の策定を2005年3月末までに求めており、そこに盛り込まれる内容として、指定管理者制度の積極的活用が定められていた。

これを受けて「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」（2005年3月29日）が策定された。同指針では、2005年度からおおむね5ヶ年度の、行政改革の具体的な取組を住民にわかりやすく明示した計画（集中改革プラン）の作成、公表を求めており、指定管理者制度に関しては、「民間委託等の推進（指定管理者制度の活用を含む。）」として計画の対象とされていた。また、主要事項に係る内容として「地方公共団体における行政の担うべき役割の重点化」に「指定管理者制度の活用」が掲げられており、すべての公の施設について、管理のあり方についての検証（行政としての関与の必要性、施設の存続の適否、存続する場合の管理主体など。民間事業者等による指定管理者の場合との比較等も含まれる。）、その結果の公表、公の施設の管理状況（管理の主体、指定管理者ではない場合にはその理由等）の公表などが盛り込まれていた。

この通知は、指定管理者の具体的な運用面にまでは立ち入らず、施設の存続の適否や管理主体の選択についての検証を求めているところに特徴がある。

表 指定管理者制度運用の経過



3.2. 指定管理者制度の運用について（2007年1月31日総務省自治行政局長通知）

管理受託制度の経過措置期間が満了した2006年9月2日時点において総務省は指定管理者制度の導入状況等について調査を行っており、その結果の送付に併せて以下の2点を指定管理者制度の運用上の留意点として通知している。

- ・ 公の施設の管理については、既に指定管理者制度を導入している施設も含め、引き続き、そのあり方について検証及び見直しを行い、より効果的、効率的な運営に努めること。
- ・ 指定管理者の選定手続については、透明性の高い手続が求められることから、指定管理者の指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準、手続等について適時に必要な情報開示を行うこと等に努めること。

これらの留意点は、調査結果から読み取れた課題に関する事項と考えられるが、1点目は集中改革プランと同じ内容であり、2点目は調査の結果、公募により指定管理者の候補者を選定している施設が3割未満と低かったことから、特に指摘したと思われる。

3.3. 平成20年度地方財政の運営について（2008年6月6日総務省事務次官通知）

指定管理者制度の運用上の留意事項（2008年6月6日総務省自治行政局行政課通知）

総務事務次官通知では、「財政運営の基本的事項」のうち、「地方分権改革、市町村合併及び行政改革の推進等」として、「指定管理者制度の運用」が掲げられている。

また、同日自治行政局行政課名で運用上の留意事項が通知されている。

両者ともに指定管理者制度の運用上の留意事項が示されており、前者の細目的な内容を後者で通知

していると考えられる。

内容としては、指定管理者制度導入後5年を経過し、新たな指定管理者の選定段階に入っており、在り方の検証、見直しを行うことを求めているが、運用上の留意事項に関し以下の点について示している。

・選定について

次官通知では、選定の際の基準の設定に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が必要であるとしている。

行政課通知では、基準設定に指定管理者の能力を反映させているか、一事業者のみからの指定の場合の説明責任、選定委員会のあり方（選定の基準等）についての説明責任、選定委員の専門性、情報公開に関して指摘している。

・評価について

次官通知では、評価に当たって、施設の態様に応じ、公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入することが重要であるとしている。

行政課通知では、評価項目、配点等や、モニタリングの数値、方法等についての客観性・透明性の確保、モニタリングの際の専門家意見の聴取、施設の態様に応じた評価、評価結果の情報公開に関して指摘している。

・協定等について

次官通知では、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項を協定等にあらかじめ盛り込むことが望ましいとしている。

行政課通知では、協定に盛り込む事項として、施設の種別に応じた必要な物的・人的体制に関する事項、損害賠償責任の履行の確保（保険加入等）に関する事項、事業の引継ぎに関する事項、修繕費等の支出に係る役割分担、自主事業と委託事業についての明確な区分を指摘している。

・委託料について

次官通知では、委託料について適切な積算に基づくものであることを求めている。

行政課通知では、指定管理者に利益が出た場合の利益配分のあり方等の明示、委託料等が削減された場合等の定め、選定の基準（人的・物的能力等）等に応じた適切な積算について指摘している。さらに、利用料金についても触れており、住民に対するサービス提供のあり方を勘案し適正な料金設定となるよう留意することを求めている。

3.2.の行政局長通知に引き続き、あり方の検証、見直しを求めているが、主な内容は指定管理者制度の運用面に関する指摘である。特にこれまでの通知では触れることのなかった評価や委託料について詳しい留意事項を示している。

3.4. 指定管理者制度の運用について（2009年10月23日総務省自治行政局行政課通知）

この通知は、2009年4月1日現在で行われた2回目の指定管理者制度の導入状況等に関する調査の結果公表に合わせて通知されたものである。「安全かつ良質な公共サービスが、确实、効率的かつ適正に実施されるように十分な検証を行い、適切な運用に努めるよう」お願いしている。

参考になるべき事項として、指定管理者の指定取り消しの状況、債務負担行為が設定されていない

事例が見受けられるので、実態調査を検討していること、(財)地域総合整備財団が主催する指定管理者実務研究会において、多くの研究成果の情報提供があるので参照すべきこと、の3点を情報提供している。

3.5. 指定管理者制度の運用について (2010年12月28日総務省自治行政局長通知)

この通知は、地方公共団体の取組の中で、留意事項が明らかとなってきたことから、改めてこれを示し、制度の適切な運用を促すものとなっている。

留意事項は以下の8項目が示されている。

- ・指定管理者制度が、導入の有無を含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度であることの確認、
- ・単なる価格競争による入札とは異なることの確認、
- ・指定期間を定める際の留意事項、
- ・指定に際して、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましいとしつつ、利用者や住民からの評価等を踏まえ同一事業者を再び指定している例もあり、各地方公共団体において施設の態様等に応じて適切に選定を行うこと、
- ・住民の安全確保への十分な配慮と、協定等にあらかじめ盛り込むことが望ましい事項の列挙、
- ・指定管理者の労働法令の遵守、
- ・指定管理者による個人情報の保護、
- ・債務負担行為の設定。

この通知に関連して、翌年1月5日の片山善博総務大臣(当時)は記者からの質問に回答する中で、この通知の趣旨を説明している。

趣旨の1点目は、指定管理者制度の「一番のねらいは、行政サービスの質の向上にあるはず」だが、「外注することによって、アウトソースすることによって、コストをいかにカットするかというところに力点が置かれてきたような印象を持っており」、「改めて、その誤解を解いたり、本来の趣旨、目的を理解していただく」点にあるとしている。もう1点目は、「従来からの外部化というもの」、「アウトソースというものを進めてきた」が、それが「結果として官製ワーキングプアというものを随分生んでしまっている」ので、「それに対する懸念も示して、少し見直してもらいたいなという、そういう気持ちもあっ」た⁴¹としている。後者については、前述の集中改革プランを解除し、業務と職員のバランスを自ら考え、定数管理をやって欲しいとしている。

通知の内容としては、片山大臣の問題意識に沿ったものとなっているが、新しい事項としては指定管理者の労働法令の遵守と債務負担行為の設定が盛り込まれている。

3.6. まとめ

これまで見てきたように、当初は行政改革の手法の1つとして積極的に活用するという方向性があり、集中改革プランの主要な内容の一つとされ、導入が進められていた。自治事務中の自治事務であり、法律による規制は最小限度とされた指定管理者制度の運用は各自治体の自主性に任せられたが、運用していく中で、様々な課題が見つかってきたと考えられる。また、2008年のリーマンショックや2009年の政権交代など、社会経済情勢が激変する中で、指定管理者制度の運用の実態に対する関心も

高まったと考えられる。これらの点や、指定管理者制度が広く活用されて来ていることなどを踏まえ、現在は制度の運用の改善に重点が移ってきていると考えられる。

注

- 1 「公の施設」に関する立法経緯については、成田頼明ほか編．注釈地方自治法．第一法規，2000，p.5503以下（稲葉馨執筆），成田頼明．吉川浩民．指定管理者制度のすべて【改訂版】．第一法規，2009，p.3以下に詳しい。
- 2 篠原俊博．地方自治法の一部を改正する法律について．地方自治，2003，669号，p.22．総務省自治行政局長通知．地方自治法の一部を改正する法律の公布について，2003-07-17，総行行第87号．では、「今般の改正は，多様化する住民ニーズにより効果的，効率的に対応するため，公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ，住民サービスの向上を図るとともに，経費の節減等を図ることを目的とする」とされている。
- 3 松本英昭．新版逐条地方自治法第7次改訂版，2013，p.1040.
- 4 松本 [2013]， p.1041.
- 5 民法に定める請負契約のみならず，広く業務として行われる経済的ないし営利的な取引関係をすべて含むものであって，一定期間にわたる継続的取引関係に立つものと解されている．松本 [2013]， p.350.
- 6 厚生労働省医政局総務課長通知．地方自治法に基づく指定管理者制度の活用にあたっての留意事項について，2003-11-21，医政総発第1121002号.
- 7 総務省通知 [2003] では，道路法，河川法，学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には，指定管理者制度を採ることができないものとされていたが，その後所管省庁による個別法の解釈において，一切否定するのではなく，管理業務の範囲を制限することにより指定管理者制度を採ることが認められている．成田・吉川 [2009]， p.110， Q46. 参照.
- 8 成田・吉川 [2009]， p.91， Q22. 参照.
- 9 総務省通知 [2003]， 第2.2.(1). ①.
- 10 成田・吉川 [2009]， p.102， Q37.
- 11 総務省通知 [2003]， 第2.2.(3).
- 12 成田・吉川 [2009]， p.98， Q32. 参照.
- 13 成田・吉川 [2009]， p.93， Q23.
- 14 管理委託制度の下では，施設の利用許可権限が委託できるかという点について争いがあり，少なくとも利用調整的許可権限の委託は可能であるとする説も有力だったとされる．指定管理者制度はこの点について立法により決着をつけたといえる．成田ほか [2000]， p.5517-5518.
- 15 篠原 [2003]， p.27-28. 成田・吉川 [2009]， p.92， Q23.
- 16 総務省通知 [2003]， 第2.1.(2). 教育財産は教育委員会が管理し（地教行法23条2項），行政財産の目的外使用許可も，地方自治法上「長」ではなく「教育委員会」が行うと解されるが，同様に指定管理者は行うことができないと解される。
- 17 公物法一般理論では，公物警察作用は，社会公共の安全と秩序を維持するために，一般統治権に基づき，国民に命令，強制する警察作用が公物上で行使されるものである．当該物の本来の効用

の維持・増進に係る公物管理作用と区別される。利用の調整などで公物管理と公物警察が競合する場合がある（道路法（昭和27年法律第180号）の道路占用許可（同法第32条）と道路交通法（昭和35年法律第105号）の許可（同法第77条）など）。塩野 [2012], p.384参照。

従前の管理委託制度の下においては、「管理」の委託は公物管理権に限られ、公物警察権は委託できないとされていた。松本 [2011], p.1006-1007。指定管理者制度においても、指定管理者制度をとることが許される要件（「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」）及び条文の「管理を行わせる」との文言から、いわゆる公物警察権は対象外である（したがって、そのような見地からの利用規制も除かれる。）とされる。成田ほか [2000], p.5612-5613。

しかし、公物警察作用となる権限については、すべて指定管理者に委任できないと解した場合、道路の利用の調整のように、利用の許可を、公物管理の観点からは指定管理者から、公物警察の観点からは地方公共団体の執行機関から、受けることとなり、効果的・効率的な公の施設の管理が阻害されるおそれがある。最高裁判所は、公の施設である市民会館条例の許可基準に関して、公物管理と公物警察の観念に触れることなく結論を導いており（最三小判平成7年3月7日民集第49巻3号687頁。ただし園部逸夫裁判官は補足意見でこれらの観念について指摘しており、塩野 [2012], p.389。はこの指摘は正当であると評価している。）、指定管理の要件もこの観念を経由することなく、住民の利便性という要素も当然含め、全体として指定管理者の管理により公の施設の目的が効果的に達成できるかどうかを判断基準とすべきと考える。また、地方自治法上も特段明示的に公物管理・公物警察の観念は用いていないので、「管理」の文言を公物管理と解する必然まではないように思われる。委任する権限の行使要件の明確化などを厳密に判断すべきではないか。前掲成田・吉川 [2009], p.94, Q27は、「不正使用者を強制的に排除する」という実力行為（いわゆる即時強制に該当する行為であり、住民の権利を侵害する恐れが強いと考えられる。）の指定管理者への委任を否定したと捉えるべきであろう。

18 成田・吉川 [2009], p.94. Q27.

19 松本 [2013], p.1041.

20 成田・吉川 [2009], p.89. Q18.

21 総務省通知 [2003], 第2.1.(3).

22 篠原 [2003], p.31.

23 成田・吉川 [2009], p.103-104, Q38, 39.

24 米丸恒治。私人による行政。日本評論社、1999, p.337-338。など参照。なお、成田・吉川 [2009], p.137, Q74。では、法上指定管理者に守秘義務を課していない理由として、必ずしも指定法人の職員に法令上守秘義務を課していないことなどが挙げられている。

25 指定管理者制度のモデルとなった指定法人については、行政事務を行う指定法人を行政事務代行型指定法人（名称は論者により異なる。）と分類し、行政組織法上の観点から論じられることが多い。塩野宏。行政法Ⅲ [第四版]。有斐閣、2012, p.110。及びそこで参照されている文献を参照。

26 自主事業と委託事業は法令上用いられている用語ではないので、それぞれの意義は、2008年6月6日付け総務省自治行政局行政課通知で用いられているにもかかわらず（3.3.参照）、必ずしも

明確ではない。成田・吉川 [2009], p.143, Q82も、自主事業の経費を委託料に含めて支出することが可能か、との問いに対し、設問の「自主事業」についての詳細は定かではないが、と前置きしている。

自主事業について、大阪市では、「施設の設置目的に沿って管理業務の効果的な実施に影響を与えない範囲内において指定管理者が自主的に行う事業」とし、基本協定でその概要を、年度協定で事業の詳細な内容等を定めることとしている。また、指定管理者の責任において実施される性格のものであることから、事業の実施において第三者に損害を与えた場合の損害賠償など、事業の実施に伴う一切の責任を指定管理者が負うことが原則となるとする（大阪市指定管理者制度の導入及び運用に係るガイドライン（改訂版）2013年3月）。名古屋市では、「指定管理者としてではなく一団体として行う事業」とし、協定書記載外の事業とし、それに要する経費は指定管理者の自己負担としている（名古屋市指定管理者制度の運用に関する指針2009年3月（2012年4月改定））。北九州市も名古屋市と同様である（北九州市指定管理者制度ガイドライン2013年7月改訂）。名古屋市、北九州市のガイドラインでは、自主事業を、公の施設の設置目的内の事業と設置目的外の事業とに区分し、施設を利用する場合、前者は施設の使用許可を、後者は行政財産の目的外使用許可（法第238条の4第7項）を、それぞれ要するとしている。また、北九州市では、自主事業は、指定管理者の責任と費用により実施するものとしている。

具体的な事例を検討しなければならないが、公の施設の設置目的の範囲内の業務で、指定管理者に委任されていないものは、当該施設を設置した地方公共団体に留保されているように思われるので、この場合は、指定管理者に施設の設置目的の範囲内で自治体と取り決めた業務以外の業務を実施する裁量を与えたと解するか、指定管理者が施設の利用者として施設を利用して事業を実施することとしたと解すべきと思われる。地方公共団体と指定管理者の間の負担関係はともかく、利用者との関係での賠償責任の有無や根拠、範囲に違いが生ずると考えられる。また、施設の目的の範囲外の事業で行政財産の目的外使用許可を要する場合は、指定管理者制度の射程外であり、当該事業に関しては同制度の規律は受けず、法に定める行政財産の目的外使用制度の規律を受けることになる。「(公の施設の本来の)用途又は目的を妨げない限度」で使用しなければならない（法第238条の4第7項）。どこまで目的内の使用でどこから目的外の使用かデリケートな判断が必要とされる場合が少なくないこと、具体的に目的外使用の適法・違法について一般的に語る事が難しいことについて、成田ほか [2000], p.4966-4967及び当該箇所に係る注（磯部力執筆）を参照。いずれにせよ地方公共団体と指定管理者の間での取り決めが基本なので、いわゆる自主事業であったとしても、それが適切に行われるよう、地方公共団体は適切な関与をする必要がある。

27 独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律案に対する附帯決議。衆議院総務委員会（2001年11月1日）、参議院総務委員会（2001年11月27日）。指定法人の情報公開については、宇賀克也。情報公開の理論と実務。有斐閣、2005、p.157以下が詳しい。

28 宇賀克也。行政法概説Ⅲ【第2版】。有斐閣、2010、p.266。

なお、情報公開条例で指定管理者を実施機関に位置付けている自治体は1県3市、公文書に指定管理者が保有するものも含み条例を適用し、又は指定管理者に条例を適用・準用し、公開手続等を長等の実施機関が行う自治体は3市2区である。三野靖。導入10年、指定管理者制度の実態

- と課題。都市問題，2013-11，p.75.
- 29 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）第22条，独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第59号）第4章参照。
- 30 2007年1月31日付け総務省自治行政局長通知，2008年6月6日付け総務省自治行政局行政課通知。
- 31 （一社）指定管理者協会。あなたの理解で大丈夫？指定管理者制度運用のツボ。ぎょうせい，2012，p.207以下。
- 32 塩野 [2012]，p.227。
- 33 塩野 [2012]，p.123。
- 34 成田・吉川 [2009]，p.139，Q76参照。具体例として，千代田区では，行政手続条例の対象となる処分に指定管理者が行うものを明示的に含め，また，区の機関に指定管理者を明示的に含ませることにより，指定管理者についても同条例の対象としている（千代田区行政手続条例第2条第1項第2号，第5号）。行政手続条例で指定管理者の処分を行う行政庁又は長等に位置付ける明文規定がある自治体は9市2区，このうち指定管理者による不利益処分に関する意見陳述の手続を市の機関が行う自治体は4市。三野 [2013]，p.76。
- 35 成田・吉川 [2009]，p.138，Q75。
- 36 成田・吉川 [2009]，p.140，Q77。公の施設の利用に関しては，2.2.4で触れたように，平等利用の確保や差別的取扱いの禁止が規定されているが，集会の自由（憲法第21条第1項）など憲法上の権利の保障と密接に関わる場合も多く，慎重な判断を求められる場合もあり得ると考えられる。最三小判平成7年3月7日民集49巻3号687頁，最二小判平成8年3月15日民集50巻3号549頁など参照。取消訴訟の被告となりうることを念頭に置き，指定管理者は処分に際して十分に注意する必要があると思われる。
- 37 塩野 [2012]，p.227。成田・吉川 [2009]，p.136，Q73，篠原 [2003]，p.34-35では場合を分け，国家賠償法第1条により，地方公共団体が責任を負う場合も示している。指定法人（特に行政事務代行型指定法人）に係る国家賠償法第1条の適用については，当該指定法人が賠償責任主体となる場合があると解する説もある。塩野宏。指定法人に関する一考察。法治主義の諸相。有斐閣，1993，p.468。反対，米丸 [1999]，p.354-355。判例は事務の帰属を基準として国又は地方公共団体が賠償責任を負うものと解していると考えられる。最三小判昭和54年7月10日民集33巻5号481頁，最二小決平成17年6月24日判時1904号69頁，最一小判平成19年1月25日判時1957号60頁。指定管理者制度については，公の施設の設置主体である地方公共団体が制度の採否の選択を行い，また，指定手続き，管理の基準及び業務の範囲を条例事項とし，指定の取消や管理業務の停止といった監督権限も定められていることや地方公共団体による“丸投げ”を防ぐべき政策的な配慮を踏まえると，いずれにせよ地方公共団体が賠償責任を負うべきであると解する。
- 38 塩野 [2012]，p.125。
- 39 指定管理者を地方公共団体が「指定」する行為は，「処分」に該当すると解されるが，議会の議決によってされる処分なので，行政手続法第3条第1項第1号の適用除外，行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第4条第1項但書第4号の適用除外となることに注意する必要がある。不服申立てにつき，成田・吉川 [2009]，p.113，Q49。

40 成田・吉川 [2009], p.12.

41 総務省ホームページ. 片山大臣閣議後記者会見の概要, 2011-1-5. < http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000154.html > (2014-1-21参照).

第2章 指定管理者制度の現状

1. 指定管理者制度の利用状況

総務省は、管理受託制度の経過措置期間が終了した直後から、定期的に指定管理者制度の運用状況について調査を行っており、その結果を、「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」として取りまとめ、公表してきている。

これまでに3回調査が行われ、1回目は経過措置期間が終了した2006年9月2日時点（これを本稿では「第1回調査」と呼ぶ。）、2回目は2009年4月1日時点（「第2回調査」）、3回目は2012年4月1日時点（「第3回調査」）となっている。これまでの調査結果を基に、指定管理者制度の利用状況の変化、現状を分析する¹。

2. 指定管理者制度導入施設数

指定管理者制度を導入した施設数について、3時点の調査を比較すると、表1のとおり、第1回から第3回で、全都道府県、市区町村で、61,565施設、70,022施設（+13.7%、前回調査比、以下同じ）、73,476施設（+4.9%）と推移している。

内訳としては、都道府県は7,083施設、6,882施設（-2.8%）、7,123（+3.5%）施設と推移し、指定都市は5,540施設、6,327施設（+14.2%）、7,641施設（+20.8%）と推移し、市区町村は48,942施設、56,813施設（+16.1%）、58,712施設（+3.3%）と推移している。

指定都市の増加割合が大きいが、この間指定都市数も増加している。第1回調査時点では15団体、第2回調査時点は17団体、第3回調査時点は20団体²なので、この影響を除くため、この間の指定都市への移管がなかったものとして第3回調査の施設数を調整する³と、指定都市15団体であれば、6,175施設（第1回調査比+11.5%）、17団体であれば、6,834施設（第2回調査比+8.0%）である。当初の15団体で第3回時と第1回時を比較した場合、指定市を除く市区町村の施設数の伸び率が最も高い（+23.0%）。

表1 指定管理者導入施設数の推移

	第1回調査	第2回調査		第3回調査	
		前回からの増減	前回からの増減	前回からの増減	前回からの増減
都道府県	7,083	6,882	-201 (-2.8%)	7,123	241 (3.5%)
指定都市	5,540	6,327	787 (14.2%)	7,641	1,314 (20.8%)
市区町村	48,942	56,813	7,871 (16.1%)	58,712	1,899 (3.3%)
合計	61,565	70,022	8,457 (13.7%)	73,476	3,454 (4.9%)

(参考) 指定都市の増加による影響を除いた場合

	第1回調査 (15団体)	第2回調査 (17団体)	第3回調査 (15団体)		第3回調査 (17団体)	
			第1回からの増減	第2回からの増減	第1回からの増減	第2回からの増減
指定都市	5,540	6,327	6,175	635 (11.5%)	6,834	507 (8.0%)
市区町村	48,942	56,813	60,178	11,236 (23.0%)	59,519	2,706 (4.8%)

団体ごとの施設数の変動に関して、都道府県別の施設数の推移については、全都道府県合計の施設数は3回の調査を通じて変動が小さいが、表2のとおり、第1回調査と第3回調査の比較で、増加率が100%以上の団体が4団体（大阪府、奈良県、宮崎県、鹿児島県）ある一方で、減少率が50%以上の団体も4団体（宮城県、長野県、愛知県、鳥根県）ある。すべての団体の変動幅が小さいというわけではない。また、合計との関係では施設数の差が団体間で非常に大きいことに留意する必要がある。図1では全体の傾向を示すため、若干視点が異なるが、指定管理者制度を導入している施設数の全施

表2 都道府県別指定管理者導入施設数推移

	第1回(A)	第2回(B)	第3回(C)	B/A-1	C/B-1	C/A-1
						(施設数)
北海道	206	240	263	16.5%	9.6%	27.7%
青森県	64	60	62	-6.3%	3.3%	-3.1%
岩手県	97	99	92	2.1%	-7.1%	-5.2%
宮城県	181	92	60	-49.2%	-34.8%	-66.9%
秋田県	87	95	86	9.2%	-9.5%	-1.1%
山形県	136	136	141	0.0%	3.7%	3.7%
福島県	86	128	123	48.8%	-3.9%	43.0%
茨城県	222	226	224	1.8%	-0.9%	0.9%
栃木県	50	51	53	2.0%	3.9%	6.0%
群馬県	53	50	47	-5.7%	-6.0%	-11.3%
埼玉県	62	66	69	6.5%	4.5%	11.3%
千葉県	62	60	64	-3.2%	6.7%	3.2%
東京都	1,833	1,813	1,804	-1.1%	-0.5%	-1.6%
神奈川県	328	330	326	0.6%	-1.2%	-0.6%
新潟県	33	36	36	9.1%	0.0%	9.1%
富山県	90	80	85	-11.1%	6.3%	-5.6%
石川県	118	125	125	5.9%	0.0%	5.9%
福井県	32	38	47	18.8%	23.7%	46.9%
山梨県	61	74	76	21.3%	2.7%	24.6%
長野県	96	29	37	-69.8%	27.6%	-61.5%
岐阜県	46	45	41	-2.2%	-8.9%	-10.9%
静岡県	38	42	43	10.5%	2.4%	13.2%
愛知県	405	391	74	-3.5%	-81.1%	-81.7%
三重県	88	96	98	9.1%	2.1%	11.4%
滋賀県	79	57	91	-27.8%	59.6%	15.2%
京都府	31	42	46	35.5%	9.5%	48.4%
大阪府	88	82	438	-6.8%	434.1%	397.7%
兵庫県	592	594	585	0.3%	-1.5%	-1.2%
奈良県	15	16	30	6.7%	87.5%	100.0%
和歌山県	46	47	39	2.2%	-17.0%	-15.2%
鳥取県	31	34	36	9.7%	5.9%	16.1%
鳥根県	115	27	26	-76.5%	-3.7%	-77.4%
岡山県	102	86	69	-15.7%	-19.8%	-32.4%
広島県	154	152	152	-1.3%	0.0%	-1.3%
山口県	176	176	171	0.0%	-2.8%	-2.8%
徳島県	34	40	42	17.6%	5.0%	23.5%
香川県	82	70	77	-14.6%	10.0%	-6.1%
愛媛県	26	30	50	15.4%	66.7%	92.3%
高知県	35	34	34	-2.9%	0.0%	-2.9%
福岡県	271	260	259	-4.1%	-0.4%	-4.4%
佐賀県	116	111	100	-4.3%	-9.9%	-13.8%
長崎県	126	129	132	2.4%	2.3%	4.8%
熊本県	83	84	77	1.2%	-8.3%	-7.2%
大分県	138	131	129	-5.1%	-1.5%	-6.5%
宮崎県	63	66	133	4.8%	101.5%	111.1%
鹿児島県	55	55	168	0.0%	205.5%	205.5%
沖縄県	151	157	163	4.0%	3.8%	7.9%
合計	7,083	6,882	7,123	-2.8%	3.5%	0.6%

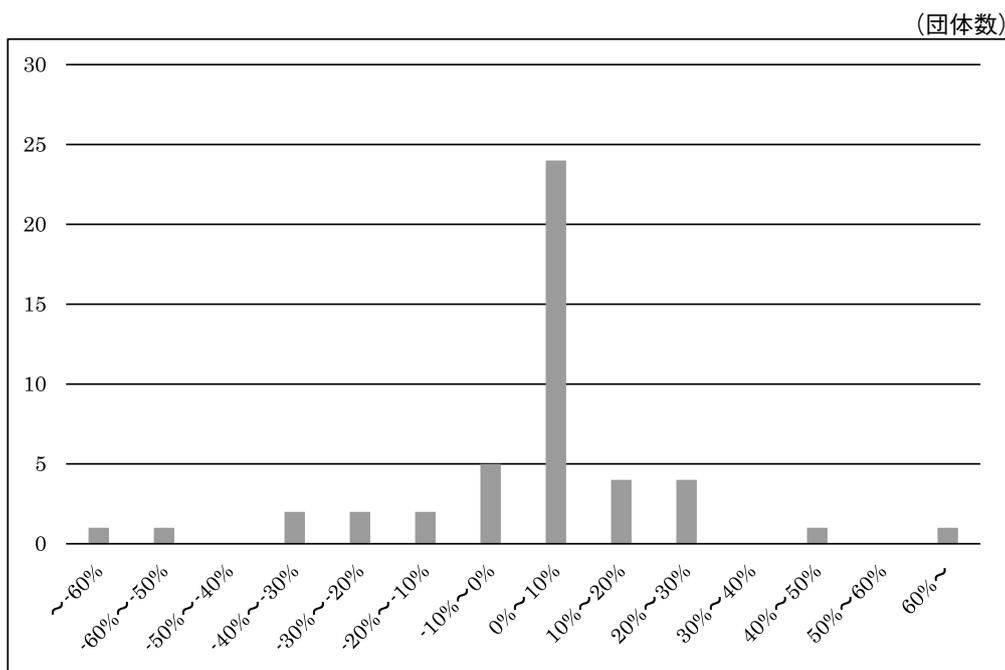


図1 都道府県別指定管理者制度導入率の増減（第1回から第3回）

設数に対する割合（導入率）について、第1回から第3回の増減につき、都道府県別のものをグラフにしている。これを見ると、導入率が-10.0%以上10.0%未満増加した団体が29団体となっている一方、60%を超えて導入率が増加した団体（+78.0%）、60%以上導入率が減少した団体（-78.0%）もある。

なお、都道府県については、後述表3に見るように施設として公営住宅の占める割合が非常に高く（第3回調査で67.0%）、これを除くと第1回調査2,554施設、第2回調査2,340施設（-8.4%）、第3回調査2,352施設（+5.1%）となっている⁴。

参考までに、この間の指定都市を含む市区町村公立図書館の指定管理者制度の導入館数の推移は、日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について2013年調査（報告）」⁵によれば、図2のとおり、2006年度までに指定管理者制度を導入した館数は69、2008年度までは165、2011年度までは296となっている。

3. 指定管理者制度の導入状況

指定管理者制度の導入率については、都道府県分についてのみ調査されており、表3のとおり、第3回調査時点で、61.3%となっている。なお、施設数の多い公営住宅を除いた場合、導入率は50.1%となる。

施設区分ごとの導入率⁶については、「レクリエーション・スポーツ施設」が87.5%と著しく高い。次は「基盤施設」の64.0%であるが、公営住宅を除いた場合、46.0%であり、「レクリエーション・スポーツ施設」以外の他の区分と同程度である。

図2 2012年度までに導入した館の導入年度（図書館数・累積）

	特別区	政令市	市	町村	合計
～2005年度	0	6	3	2	11
2006年度	0	24	32	13	69
2007年度	24	24	50	20	118
2008年度	30	28	84	23	165
2009年度	51	32	108	26	217
2010年度	73	36	133	36	278
2011年度	76	36	147	37	296
2012年度	79	40	170	44	333

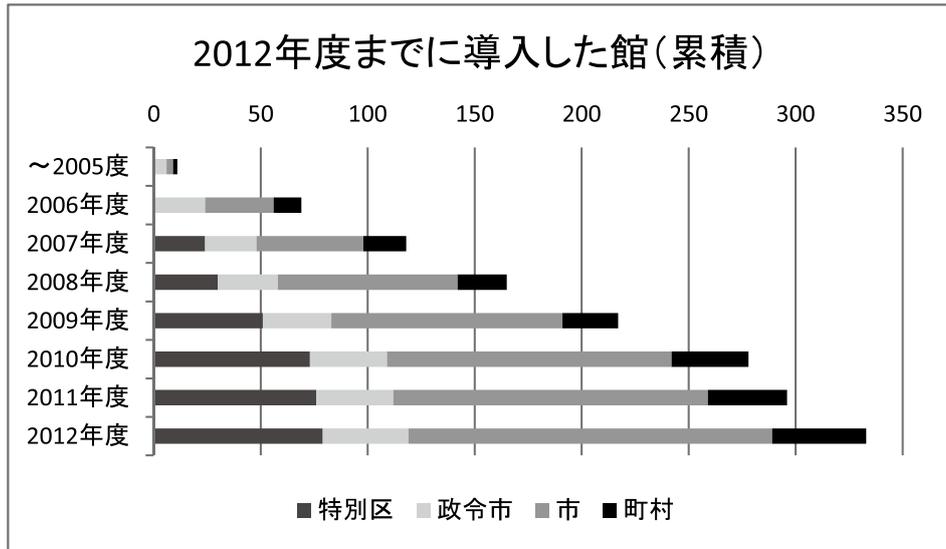


表3 都道府県における指定管理者制度の導入状況（第3回調査より）

（単位：施設，％）

区 分	公の施設数 (A)		導入施設数 (B)		導入率 (B/A)
		割合		割合	
1 レクリエーション・スポーツ施設	585	5.0%	512	7.2%	87.5%
2 産業振興施設	441	3.8%	178	2.5%	40.4%
3 基盤施設	8,828	75.9%	5,647	79.3%	64.0%
うち公営住宅	6,925	59.6%	4,771	67.0%	68.9%
4 文教施設	1,030	8.9%	480	6.7%	46.6%
5 社会福祉施設	740	6.4%	306	4.3%	41.4%
合 計	11,624	100.0%	7,123	100.0%	61.3%

※ 割合は、合計に占める各施設区分の割合

（参考）公営住宅を除いた場合

区 分	公の施設数 (A)		導入施設数 (B)		導入率 (B/A)
		割合		割合	
1 レクリエーション・スポーツ施設	585	12.4%	512	21.8%	87.5%
2 産業振興施設	441	9.4%	178	7.6%	40.4%
3 基盤施設（公営住宅除く）	1,903	40.5%	876	37.2%	46.0%
4 文教施設	1,030	21.9%	480	20.4%	46.6%
5 社会福祉施設	740	15.7%	306	13.0%	41.4%
合 計	4,699	100.0%	2,352	100.0%	50.1%

4. 指定管理者制度の導入の状況（管理主体と施設区分）

指定管理者制度が導入されている施設において、どのような主体が指定管理者として指定を受け、またどのような施設を管理しているかクロス表としたものが表4である⁷。

4.1. 管理主体の状況全般

表4-1の【全体】で、「1 株式会社」が6,762施設から、10,375施設、12,799施設へと、「6 特定非営利活動法人」(NPO 法人)が1,043施設から2,311施設、2,836施設へと、「7 1～6以外の団体」(学校法人、医療法人、共同企業体等)が3,447施設から7,803施設、8,749施設へと、それぞれ増加している。

以上の3主体は、民間企業等と捉えることができるので、民間企業等が指定管理者となる施設数は、第1回調査では11,252施設、第2回調査では20,489施設（第1回比+9,237施設）、第3回調査では24,384施設（第2回比+3,895施設）となり、第3回調査時点では指定管理者導入施設全体73,476の3割超（33.2%）を占めている。第1回調査では18.3%、第2回調査では29.3%であったことから、指定管理者への民間企業等の参入は順次拡大しつつある。

ただし、表4-3【全体】に見られるように、「2 特例民法法人等」は第3回調査でも依然として26.4%を占め、「5 地縁による団体」も22.4%であり、これらの主体も重要な指定管理者の担い手であることに注意する必要がある⁸。

4.2. 施設区分ごとの管理主体の状況

表4-3【全体】にあるように、施設区分によって当該施設を管理する主体の割合が大きな異なる。

第3回調査時で「1 レクリエーション・スポーツ施設」については、「2 特例民法法人等」の割合が大きく、次が「1 株式会社」である。「2 産業振興施設」については、「4 公共的団体」(社会福祉法人等)と「1 株式会社」の割合が大きい。「3 基盤施設」については、「2 特例民法法人等」の割合が4割超である。「4 文教施設」については、「5 地縁による団体」が6割程度、「5 社会福祉施設」については、「4 公共的団体」が6割を超える。

4.3. 各施設区分の割合

各管理主体が管理している施設区分の状況については、表4-4【全体】で示されているように、第3回調査で、「1 株式会社」、「2 特例民法法人等」、「3 地方公共団体」、「7 1～6以外の団体」は、「3 基盤施設」の割合が最も高く、それぞれ4割から5割程度である。「4 公共的団体」は「5 社会福祉施設」で、63.8%、「5 地縁による団体」は「4 文教施設」で、54.7%、「6 特定非営利活動法人」は「1 レクリエーション・スポーツ施設」で40.0%である。

全施設数に占める各施設区分の割合では、「3 基盤施設」が31.4%と最も高い。

団体の種別ごとに施設区分の割合の差異を見てみると、【全体】と同様に、「3 基盤施設」が【都道府県】、【指定都市】、【市区町村】のいずれにおいても高い。中でも【都道府県】は約8割（79.3%）と突出して高いが、表3で見たように「基盤施設」に区分される公営住宅が4,771施設と数が多いことによるものである⁹。この影響を除くと、基盤施設の割合は37.2%となる。

【指定都市】と【市区町村】は、それぞれ「基盤施設」が39.6%、24.5%である。これに続いて【指定都市】は「社会福祉施設」の割合が29.5%と大きい。これに対し、【市区町村】は「文教施設」、「レクリエーション・スポーツ施設」の割合が大きい（それぞれ22.8%、22.4%）。

表 4 指定管理者制度を導入した施設の様況

4-1 施設数の推移

【都道府県】

区分	1 株式会社			2 特別民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計		
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回
調査時点	79	98	108	223	181	166	109	92	77	41	37	41	6	7	8	13	15	62	77	98	516	504	512	
1 レクリエーション・スポーツ施設	35	34	45	144	98	91	17	7	4	12	9	11	0	0	4	7	9	14	16	18	226	172	178	
2 産業振興施設	169	575	998	4,784	2,291	3,584	88	169	134	67	1,722	137	0	0	27	99	84	310	465	710	5,445	5,321	5,647	
3 基盤施設	25	52	64	301	287	243	39	34	36	23	10	8	8	4	21	26	32	51	75	93	460	492	480	
4 文教施設	10	12	11	72	58	59	7	8	2	337	293	215	0	0	3	9	9	7	13	10	436	393	306	
5 社会福祉施設	318	771	1,226	5,524	2,915	4,143	260	310	253	474	2,071	412	15	11	63	154	149	444	646	929	7,083	6,882	7,123	
合計																								

【指定都市】

区分	1 株式会社			2 特別民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計		
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回
調査時点	123	163	201	405	449	336	0	2	1	49	19	12	49	53	16	27	25	86	177	319	679	886	947	
1 レクリエーション・スポーツ施設	14	21	30	50	61	82	0	0	0	11	7	10	16	13	0	2	5	7	21	34	82	128	174	
2 産業振興施設	232	705	1,248	1,709	1,235	1,007	0	0	0	279	188	5	234	44	5	8	10	114	69	712	2,339	2,439	3,026	
3 基盤施設	49	76	109	465	480	485	0	0	0	135	44	248	98	165	32	48	81	34	127	150	715	873	1,238	
4 文教施設	8	24	35	320	430	358	0	0	0	1,355	1,154	1,318	297	427	16	31	59	26	65	59	1,725	2,001	2,256	
5 社会福祉施設	426	989	1,623	2,949	2,655	2,268	0	2	1	1,829	1,412	1,593	694	702	69	116	180	267	459	1,274	5,540	6,327	7,641	
合計																								

【市区町村】

区分	1 株式会社			2 特別民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計		
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回
調査時点	2,669	3,664	3,882	4,485	4,326	4,190	13	16	10	2,031	811	944	1,114	1,248	336	854	1,095	601	1,567	1,774	10,135	12,352	13,143	
1 レクリエーション・スポーツ施設	1,258	1,559	1,669	808	878	743	10	22	3	3,090	1,605	1,752	1,559	1,441	103	176	210	519	1,039	999	5,788	6,838	6,817	
2 産業振興施設	1,361	2,160	2,945	5,967	5,822	5,646	4	8	1	2,569	903	786	2,627	2,372	81	103	116	1,032	2,718	2,507	11,014	14,341	14,373	
3 基盤施設	496	875	985	1,619	1,610	1,618	10	6	1	9,468	792	749	7,831	8,814	197	458	499	295	780	718	12,085	12,352	13,384	
4 文教施設	234	357	469	912	1,069	777	34	70	6	8,257	6,379	6,762	2,011	1,846	194	450	587	289	594	548	9,920	10,930	10,995	
5 社会福祉施設	6,018	8,615	9,950	13,791	13,705	12,974	71	122	21	25,415	10,490	10,993	15,142	15,721	911	2,041	2,507	2,736	6,698	6,546	48,942	56,813	58,712	
合計																								

【全体】

区分	1 株式会社			2 特別民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計		
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回
調査時点	2,871	3,925	4,191	5,113	4,956	4,692	122	110	88	2,115	867	997	1,169	1,308	360	894	1,135	749	1,821	2,191	11,330	13,742	14,602	
1 レクリエーション・スポーツ施設	1,307	1,614	1,744	1,002	1,037	916	27	29	7	3,113	1,621	1,773	1,576	1,454	107	185	224	540	1,076	1,051	6,096	7,138	7,169	
2 産業振興施設	1,762	3,440	5,191	12,460	9,348	10,237	92	177	135	2,915	2,813	928	2,861	2,416	113	210	210	1,456	3,252	3,929	18,798	22,101	23,046	
3 基盤施設	570	1,003	1,158	2,385	2,377	2,346	49	40	37	9,626	846	1,005	7,937	8,983	250	532	612	380	982	961	13,260	13,717	15,102	
4 文教施設	252	393	515	1,304	1,557	1,194	41	78	8	9,949	7,826	8,295	2,308	2,273	213	490	655	322	672	617	12,081	13,324	13,557	
5 社会福祉施設	6,762	10,375	12,799	22,264	19,275	19,385	331	434	275	27,718	13,973	12,998	15,851	16,434	1,043	2,311	2,836	3,447	7,803	8,749	61,565	70,022	73,476	
合計																								

4-3 各施設区分における管理主体の割合

【都道府県】

区分	1 株式会社			2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計			
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	
調査時点																									
1 レクリエーション・スポーツ施設	15.3%	19.4%	21.1%	43.2%	35.9%	32.4%	21.1%	18.3%	15.0%	6.8%	7.3%	8.0%	1.2%	1.4%	1.6%	2.6%	2.9%	12.0%	15.3%	19.1%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
2 産業振興施設	15.5%	19.8%	25.3%	63.7%	57.0%	51.1%	7.5%	4.1%	2.2%	5.3%	5.2%	6.2%	0.6%	0.0%	1.8%	4.1%	5.1%	6.2%	9.3%	10.1%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
3 基盤施設	3.1%	10.8%	17.7%	67.9%	43.1%	32.4%	1.6%	3.2%	2.4%	1.2%	32.4%	2.4%	1.6%	0.0%	0.5%	1.9%	1.5%	12.6%	8.7%	12.6%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
4 文教施設	5.4%	10.6%	13.3%	85.9%	58.3%	50.6%	8.5%	6.9%	7.5%	5.0%	2.0%	1.7%	1.6%	0.0%	4.6%	5.3%	6.7%	11.1%	15.2%	19.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
5 社会福祉施設	2.3%	3.1%	3.6%	16.5%	14.8%	19.3%	1.6%	2.0%	0.7%	77.3%	74.6%	70.3%	0.0%	0.0%	0.7%	2.3%	2.9%	1.6%	3.3%	3.3%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
合計	4.5%	11.2%	17.2%	78.0%	42.4%	58.2%	3.7%	4.5%	3.6%	6.7%	30.1%	5.8%	0.2%	0.2%	0.9%	2.2%	2.1%	6.3%	9.4%	13.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

【指定都市】

区分	1 株式会社			2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計			
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	
調査時点																									
1 レクリエーション・スポーツ施設	18.1%	18.4%	21.2%	59.6%	50.7%	35.5%	0.0%	0.2%	0.1%	7.2%	2.1%	1.3%	5.5%	5.6%	2.4%	3.0%	2.6%	12.7%	20.0%	33.7%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
2 産業振興施設	17.1%	16.4%	17.2%	61.0%	47.7%	47.1%	0.0%	0.0%	0.0%	13.4%	5.5%	5.7%	12.5%	7.5%	0.0%	1.6%	2.9%	8.5%	16.4%	19.5%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
3 基盤施設	9.9%	28.9%	41.2%	73.1%	50.6%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	11.9%	7.7%	0.2%	9.6%	1.5%	0.2%	0.3%	0.3%	4.9%	2.8%	23.5%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
4 文教施設	6.9%	8.7%	8.8%	65.0%	55.0%	39.2%	0.0%	0.0%	0.0%	18.9%	5.0%	20.0%	11.2%	13.3%	4.5%	5.5%	6.5%	4.8%	14.5%	12.1%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
5 社会福祉施設	0.5%	1.2%	1.6%	18.6%	21.5%	15.9%	0.0%	0.0%	0.0%	78.6%	57.7%	58.4%	14.8%	18.9%	0.9%	1.5%	2.6%	1.5%	3.2%	2.6%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
合計	7.7%	15.6%	21.2%	53.2%	42.0%	29.7%	0.0%	0.0%	0.0%	33.0%	22.3%	20.8%	11.0%	9.2%	1.2%	1.8%	2.4%	4.8%	7.3%	16.7%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

【市区町村】

区分	1 株式会社			2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計			
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	
調査時点																									
1 レクリエーション・スポーツ施設	26.3%	29.7%	29.5%	44.3%	35.0%	31.9%	0.1%	0.1%	0.1%	20.0%	6.6%	7.2%	9.0%	9.5%	3.3%	6.9%	8.3%	5.9%	12.7%	13.5%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
2 産業振興施設	21.7%	22.8%	24.5%	14.0%	12.8%	10.9%	0.2%	0.3%	0.0%	53.4%	23.5%	25.7%	22.8%	21.1%	1.8%	2.6%	3.1%	9.0%	15.2%	14.7%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
3 基盤施設	12.4%	15.1%	20.5%	54.2%	40.6%	39.3%	0.0%	0.1%	0.0%	23.3%	6.3%	5.5%	18.3%	16.5%	0.7%	0.7%	0.8%	9.4%	19.0%	17.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
4 文教施設	4.1%	7.1%	7.4%	13.4%	13.0%	12.1%	0.1%	0.0%	0.0%	78.3%	6.4%	5.6%	63.4%	65.9%	1.6%	3.7%	3.7%	2.4%	6.3%	5.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
5 社会福祉施設	2.4%	3.3%	4.3%	9.2%	9.8%	7.1%	0.3%	0.6%	0.1%	83.2%	58.4%	61.5%	18.4%	16.8%	2.0%	4.1%	5.3%	2.9%	5.4%	5.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
合計	12.3%	15.2%	16.9%	28.2%	24.1%	22.1%	0.1%	0.2%	0.0%	51.9%	18.5%	18.7%	26.7%	26.8%	1.9%	3.6%	4.3%	5.6%	11.8%	11.1%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

【全体】

区分	1 株式会社			2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計			
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	
調査時点																									
1 レクリエーション・スポーツ施設	25.3%	28.6%	28.7%	45.1%	36.1%	32.1%	1.1%	0.8%	0.6%	18.7%	6.3%	6.8%	8.5%	9.0%	3.2%	6.5%	7.8%	6.6%	13.3%	15.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
2 産業振興施設	21.4%	22.6%	24.3%	66.3%	44.5%	42.8%	0.4%	0.4%	0.1%	51.1%	22.7%	24.7%	22.1%	20.3%	1.8%	2.6%	3.1%	8.9%	15.1%	14.7%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
3 基盤施設	9.4%	15.6%	22.5%	66.3%	42.3%	44.4%	0.5%	0.8%	0.6%	15.5%	12.7%	4.0%	12.9%	10.5%	0.6%	1.0%	0.9%	7.7%	14.7%	17.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
4 文教施設	4.3%	7.3%	7.7%	18.0%	17.3%	15.5%	0.4%	0.3%	0.2%	72.6%	6.2%	6.7%	57.9%	59.5%	1.9%	3.9%	4.1%	2.9%	7.2%	6.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
5 社会福祉施設	2.1%	2.9%	3.8%	10.8%	11.7%	8.8%	0.3%	0.6%	0.1%	82.4%	58.7%	61.2%	17.3%	16.8%	1.8%	3.7%	4.8%	2.7%	5.0%	4.6%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
合計	11.0%	14.8%	17.4%	36.2%	27.5%	26.4%	0.5%	0.6%	0.4%	45.0%	20.0%	17.7%	22.6%	22.4%	1.7%	3.3%	3.9%	5.6%	11.1%	11.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

4-4 各管理主体が占める施設区分の割合
【都道府県】

区分	1 株式会社			2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計			
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	
調査時点																									
1 レクリエーション・スポーツ施設	24.8%	12.7%	8.8%	4.0%	6.2%	30.4%	41.9%	29.7%	30.4%	7.4%	1.8%	10.0%	40.0%	63.6%	12.7%	8.4%	10.1%	14.0%	11.9%	10.5%	7.3%	7.3%	7.3%	7.2%	
2 産業振興施設	11.0%	4.4%	3.7%	2.6%	3.4%	2.2%	6.5%	2.3%	1.6%	2.5%	0.4%	2.7%	6.7%	0.0%	6.3%	4.5%	6.0%	3.2%	2.5%	1.9%	3.2%	2.5%	2.5%	2.5%	
3 基盤施設	53.1%	74.6%	81.4%	86.6%	78.6%	86.5%	33.8%	54.5%	53.0%	14.1%	83.1%	33.3%	0.0%	0.0%	42.9%	64.3%	56.4%	69.8%	72.0%	76.4%	76.9%	77.3%	79.3%	79.3%	
4 文教施設	7.9%	6.7%	5.2%	5.4%	9.8%	5.9%	15.0%	11.0%	14.2%	4.9%	0.5%	1.9%	53.3%	36.4%	33.3%	16.9%	21.5%	11.5%	11.6%	10.0%	6.5%	7.1%	6.7%	6.7%	
5 社会福祉施設	3.1%	1.6%	0.9%	1.3%	2.0%	1.4%	2.7%	2.6%	0.8%	71.1%	14.1%	52.2%	0.0%	0.0%	4.8%	5.8%	6.0%	1.6%	2.0%	1.1%	6.2%	5.7%	4.3%	4.3%	
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

【指定都市】

区分	1 株式会社			2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計			
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	
調査時点																									
1 レクリエーション・スポーツ施設	28.9%	16.5%	12.4%	13.7%	16.9%	14.8%	-	100.0%	100.0%	2.7%	1.3%	0.8%	7.1%	7.5%	0.0%	23.2%	23.3%	13.9%	32.2%	38.6%	25.0%	12.3%	14.0%	12.4%	
2 産業振興施設	3.3%	2.1%	1.8%	1.7%	2.3%	3.6%	-	0.0%	0.0%	0.6%	0.5%	0.6%	2.3%	1.9%	0.0%	1.7%	2.8%	2.6%	4.6%	2.7%	1.5%	2.0%	2.3%		
3 基盤施設	54.5%	71.3%	76.9%	58.0%	46.5%	44.4%	-	0.0%	0.0%	15.3%	13.3%	0.3%	33.7%	6.3%	7.2%	6.9%	5.6%	42.7%	15.0%	55.9%	42.2%	38.5%	39.6%	39.6%	
4 文教施設	11.5%	7.7%	6.7%	15.8%	18.1%	21.4%	-	0.0%	0.0%	7.4%	3.1%	15.6%	14.1%	23.5%	46.4%	41.4%	45.0%	12.7%	27.7%	11.8%	12.9%	13.8%	16.2%		
5 社会福祉施設	1.9%	2.4%	2.2%	10.9%	16.2%	15.8%	-	0.0%	0.0%	74.1%	81.7%	82.7%	42.8%	60.8%	23.2%	26.7%	32.8%	9.7%	14.2%	4.6%	31.1%	31.6%	29.5%		
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	-	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

【市区町村】

区分	1 株式会社			2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計			
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	
調査時点																									
1 レクリエーション・スポーツ施設	44.4%	42.5%	39.0%	32.5%	31.6%	32.3%	18.3%	13.1%	47.6%	8.0%	7.7%	8.6%	7.4%	7.9%	36.9%	41.8%	43.7%	22.0%	23.4%	27.1%	20.7%	20.7%	21.7%	22.4%	
2 産業振興施設	20.9%	18.1%	16.8%	5.9%	6.4%	5.7%	14.1%	18.0%	14.3%	12.2%	15.3%	15.9%	10.3%	9.2%	11.3%	8.6%	8.4%	19.0%	15.5%	15.3%	11.8%	12.0%	11.6%	11.6%	
3 基盤施設	22.6%	25.1%	29.6%	43.3%	42.5%	43.5%	5.6%	6.6%	4.8%	10.1%	8.6%	7.2%	17.3%	15.1%	8.9%	5.0%	4.6%	37.7%	40.6%	38.3%	22.5%	25.2%	24.5%	24.5%	
4 文教施設	8.2%	10.2%	9.9%	11.7%	11.7%	12.5%	14.1%	4.9%	4.8%	37.3%	7.6%	6.8%	51.7%	56.1%	21.6%	22.4%	19.9%	10.8%	11.6%	11.0%	24.7%	21.7%	22.8%	22.8%	
5 社会福祉施設	3.9%	4.1%	4.7%	6.6%	7.8%	6.0%	47.9%	57.4%	28.6%	32.5%	60.8%	61.5%	13.3%	11.7%	21.3%	22.0%	23.4%	10.6%	8.9%	8.4%	20.3%	19.2%	18.7%	18.7%	
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

【全体】

区分	1 株式会社			2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等			3 地方公共団体			4 公共的団体			5 地縁による団体			6 特定非営利活動法人			7 1～6以外の団体			合計			
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	
調査時点																									
1 レクリエーション・スポーツ施設	42.5%	37.8%	32.7%	23.0%	25.7%	24.2%	36.9%	25.3%	32.0%	7.6%	6.2%	7.7%	7.4%	8.0%	34.5%	38.7%	40.0%	21.7%	23.3%	25.0%	18.4%	19.6%	19.9%	19.9%	
2 産業振興施設	19.3%	15.6%	13.6%	4.5%	5.4%	4.7%	8.2%	6.7%	2.5%	11.2%	11.6%	13.6%	9.9%	8.8%	10.3%	8.0%	7.9%	15.7%	13.8%	12.0%	9.9%	10.2%	9.8%	9.8%	
3 基盤施設	26.1%	33.2%	40.6%	56.0%	48.5%	52.8%	27.8%	40.8%	49.1%	10.5%	20.1%	7.1%	18.0%	14.7%	10.8%	9.1%	7.4%	42.2%	41.7%	40.9%	30.5%	31.6%	31.4%	31.4%	
4 文教施設	8.4%	9.7%	9.0%	10.7%	12.3%	12.1%	14.8%	9.2%	13.5%	34.7%	6.1%	7.7%	50.1%	54.7%	24.0%	23.0%	21.6%	11.0%	12.6%	11.0%	21.5%	19.6%	20.6%	20.6%	
5 社会福祉施設	3.7%	3.8%	4.0%	5.9%	8.1%	6.2%	12.4%	18.0%	2.9%	35.9%	56.0%	63.8%	14.6%	13.8%	20.4%	21.2%	23.1%	9.3%	8.6%	7.1%	19.6%	19.0%	18.5%	18.5%	
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

単位：施設数、%

注)「5 地縁による団体」は、「4 公共的団体」の外数。第1回調査は「地縁による団体」を区分していないので、該当施設は「公共的団体」に含まれると考えられる。

【指定都市】については、指定都市数が増加した影響を除いていない。

②/①は第1回調査と比較した第2回調査での増減率。はか同じ。

指定管理者制度が導入されている具体的な施設はどのようなものが多いのか、いくつかの団体で例を見たい。

まず、【指定都市】について全体と割合に近い札幌市¹⁰で見ると、全416施設中、「基盤施設」は171施設であり、うち市営住宅109施設、公園又は緑地45施設、駐車場・駐輪場17施設となっている。「社会福祉施設」については142施設であり、うち児童会館104施設、ほかは老人福祉施設などとなっている。

同様に【市区町村】について、愛媛県内市町村の集計が比較的全体と近い割合を示すのでこちらを例にとると、全702施設中、「基盤施設」は114施設、うち市営住宅は35施設、駐車場は25施設などである。「文教施設」は170施設、うち集会所・コミュニティセンターが104施設¹¹、公民館が30施設、ほか図書館や文化会館などとなっている。「レクリエーション・スポーツ施設」は172施設、うち運動公園・運動場・運動広場（多目的広場を含み、テニスコート、野球場等は除く。）は43施設、ほか体育館、プール、宿泊施設、テニスコート、野球場などとなっている。

4.4. 施設区分ごとの施設数の増減

表4-1では指定都市の変動の影響を除いていないので、第2回調査時点から第3回調査時点までに指定都市の移管がなかったものとして施設数の増減をまとめたのが表5である。

表5 施設区分ごとの施設数の増減

区 分	都道府県			指定都市			市区町村			合 計			
	調査時点	第2回	第3回	増減率	第2回	第3回	増減率	第2回	第3回	増減率	第2回	第3回	増減率
1レクリエーション・スポーツ施設		504	512	1.6%	886	885	-0.1%	12,352	13,205	6.9%	13,742	14,602	6.3%
2産業振興施設		172	178	3.5%	128	152	18.8%	6,838	6,839	0.0%	7,138	7,169	0.4%
3基盤施設		5,321	5,647	6.1%	2,439	2,704	10.9%	14,341	14,695	2.5%	22,101	23,046	4.3%
4文教施設		492	480	-2.4%	873	1,075	23.1%	12,352	13,547	9.7%	13,717	15,102	10.1%
5社会福祉施設		393	306	-22.1%	2,001	2,018	0.8%	10,930	11,233	2.8%	13,324	13,557	1.7%
合 計		6,882	7,123	3.5%	6,327	6,834	8.0%	56,813	59,519	4.8%	70,022	73,476	4.9%

都道府県については社会福祉施設の減少割合が、-22.1%と大きい。一方、基盤施設の増加数が326と大きく、都道府県合計の増加要因となっているが、この2/3は公営住宅施設の増加で説明できる。

指定都市については、施設数では基盤施設の増数が265と大きく、また文教施設の増加率が高い。

市区町村については、文教施設とレクリエーション・スポーツ施設の増加率が高い。

5. 指定管理者の選定手続別の状況

指定管理者の指定に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましいとされているが、公募による選定手続を行っている施設数は、表6-1、6-3の【全体】「(小計)公募により候補者を募集」のとおり、第1回調査では17,913施設、第2回調査では27,992施設(+56.3%)、第3回調査では32,214施設(+15.1%)と大きく増加している。施設数全体に占める公募施設の割合も、表6-1のとおり、29.1%、40.0%、43.8%と推移している。

団体種別では、表6-2のとおり、第3回調査で、【都道府県】は63.8%、【指定都市】は63.3%、【市

区町村】は38.9%と差が大きい。施設数の多い市区町村の公募施設数の割合が低いことから、【全体】の割合も低下している。

公募割合の高い施設区分は、表6-2のとおり、第3回調査では、【都道府県】、【指定都市】は「レクリエーション・スポーツ施設」、【市区町村】は「基盤施設」である。一方公募割合の低い施設区分は、【都道府県】、【指定都市】では「社会福祉施設」、【市区町村】では「文教施設」となっている。

公募の割合が低い施設の具体例はどのようなものがあるのか、【都道府県】の例として、兵庫県¹²の「社会福祉施設」(16施設)を見てみると、病院や福祉センターなどの医療施設、社会福祉施設となっており、いずれも社会福祉協議会などが公募によることなく選定されている。

【指定都市】の例として、札幌市では、「社会福祉施設」142施設中、公募によらない施設は130施設であり、(財)札幌市青少年女性活動協会が児童館の管理を、社会福祉法人が老人福祉施設の管理を行っている。

【市区町村】の例として、愛媛県内市町村では、「文教施設」170施設中、公募によらない施設は152施設、うち集会所ないし公民館が134施設であり、いずれも地域住民による管理が行われていると考えられる¹³。

これらの事例から推測すると、公募に適する施設も多くあるが、一方で住民の交流施設など、必ずしも公募に適さないと考えられる施設も相当程度あると考えられる。指定管理者の選定手続を検討するに当たっては、公の施設の目的と態様をよく考慮すること、また、公募としない場合はそのように決定した理由を住民に対ししっかりと説明する必要があると考えられる。

表6 指定管理者の選定手続別の状況

6-1 指定管理者の選定手続別推移
【都道府県】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1・2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1～4以外の方法により選定			合計		
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	
1 レクリエーション・スポーツ施設	186	243	308	103	89	54	37	28	25	162	118	116	28	26	9	516	504	512
2 産業振興施設	76	96	105	62	10	15	12	9	7	69	53	48	7	4	3	226	172	178
3 基幹施設	1,645	2,313	2,807	535	207	273	476	422	420	2,758	2,942	3,500	31	44	222	5,445	5,321	5,647
4 文教施設	197	276	306	50	48	28	34	22	16	281	346	350	28	28	15	460	492	480
5 社会福祉施設	114	129	141	62	50	23	36	40	16	212	219	180	11	5	2	436	393	306
合計	2,218	3,057	3,667	812	404	393	595	521	484	3,625	3,982	4,544	105	99	251	7,083	6,882	7,123

※ 公募施設の割合 51.2% 57.9% 63.8%

【指定都市】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1・2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1～4以外の方法により選定			合計		
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	
1 レクリエーション・スポーツ施設	416	479	601	98	211	128	20	75	98	534	765	827	19	33	30	679	886	947
2 産業振興施設	48	54	85	7	21	28	7	4	7	62	79	118	5	10	17	82	128	174
3 基幹施設	698	817	1,574	231	399	559	36	34	66	965	1,250	2,199	899	1,012	757	2,339	2,439	3,026
4 文教施設	232	367	481	172	170	102	17	12	18	421	549	601	277	296	426	715	873	1,238
5 社会福祉施設	444	551	819	117	301	210	161	37	59	722	889	1,088	953	813	781	1,725	2,001	2,256
合計	1,838	2,268	3,560	625	1,102	1,027	241	162	246	2,704	3,532	4,833	2,270	2,248	2,093	5,540	6,327	7,641

※ 公募施設の割合 48.8% 55.8% 63.3%

【市区町村】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1・2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1～4以外の方法により選定			合計		
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	
1 レクリエーション・スポーツ施設	811	1,994	2,672	2,066	3,504	3,488	507	636	772	3,384	6,134	6,932	1,223	1,097	906	10,135	12,352	13,143
2 産業振興施設	174	504	629	731	997	966	175	173	128	1,080	1,674	1,723	852	629	646	5,788	6,838	6,817
3 基幹施設	1,330	2,716	3,791	1,885	3,941	3,889	321	701	481	3,536	7,358	8,161	6,711	5,775	5,536	11,014	14,341	14,373
4 文教施設	347	793	1,136	984	1,205	1,140	188	319	270	1,519	2,317	2,546	9,302	9,056	9,506	12,085	12,352	13,384
5 社会福祉施設	530	1,134	1,475	1,145	1,568	1,757	390	293	243	2,065	2,995	3,475	6,889	7,048	6,602	9,920	10,930	10,995
合計	3,192	7,141	9,703	6,811	11,215	11,240	1,581	2,122	1,894	11,584	20,478	22,837	32,286	31,555	31,397	48,942	56,813	58,712

※ 公募施設の割合 23.7% 36.0% 38.9%

【全体】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1・2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1～4以外の方法により選定			合計		
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	
1 レクリエーション・スポーツ施設	1,413	2,716	3,581	2,267	3,804	3,670	564	739	895	4,244	7,259	8,146	1,270	1,156	945	11,330	13,742	14,602
2 産業振興施設	298	654	819	800	1,028	1,009	194	186	140	1,292	1,868	1,980	3,940	4,627	4,535	6,096	7,138	7,169
3 基幹施設	3,673	5,846	8,172	2,651	4,547	4,721	833	1,157	967	7,157	11,550	13,860	10,368	9,122	8,218	18,798	22,101	23,046
4 文教施設	776	1,436	1,923	1,206	1,423	1,270	239	353	304	2,221	3,212	3,497	9,730	9,478	10,047	13,260	13,717	15,102
5 社会福祉施設	1,088	1,814	2,435	1,324	1,919	1,990	587	370	318	2,999	4,103	4,743	8,055	8,030	7,507	12,081	13,324	13,557
合計	7,248	12,466	16,930	8,248	12,721	12,660	2,417	2,805	2,624	17,913	27,992	32,214	37,909	36,584	35,818	61,565	70,022	73,476

※ 公募施設の割合 29.1% 40.0% 43.8%

6-2 指定管理者の各選定手続の割合

【都道府県】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1-2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1~4以外の方法により選定			合計					
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回			
1 レクリエーション・スポーツ施設	36.0%	48.2%	60.2%	20.0%	17.7%	10.5%	7.2%	5.6%	4.9%	63.2%	71.4%	75.6%	31.4%	23.4%	22.7%	5.4%	5.2%	1.8%	100.0%	100.0%	100.0%
2 産業振興施設	33.6%	55.8%	59.0%	27.4%	5.8%	8.4%	5.3%	5.2%	3.9%	66.4%	66.9%	71.3%	30.5%	30.8%	27.0%	3.1%	2.3%	1.7%	100.0%	100.0%	100.0%
3 基盤施設	30.2%	43.5%	49.7%	4.8%	3.9%	4.8%	8.7%	7.9%	7.4%	48.8%	55.3%	62.0%	50.7%	43.9%	34.1%	0.6%	0.8%	3.9%	100.0%	100.0%	100.0%
4 文教施設	42.8%	56.1%	63.8%	10.9%	9.8%	5.8%	7.4%	4.5%	3.3%	61.1%	70.3%	72.9%	32.8%	25.6%	24.0%	6.1%	4.1%	0.7%	100.0%	100.0%	100.0%
5 社会福祉施設	26.1%	32.8%	46.1%	14.2%	12.7%	7.5%	8.3%	10.2%	5.2%	48.6%	55.7%	58.8%	48.9%	43.0%	40.5%	2.5%	1.3%	0.1%	100.0%	100.0%	100.0%
合計	31.3%	44.4%	51.5%	11.5%	5.9%	5.5%	8.4%	7.6%	6.8%	51.2%	57.9%	63.8%	47.3%	40.7%	32.7%	1.5%	1.4%	3.5%	100.0%	100.0%	100.0%

【指定都市】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1-2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1~4以外の方法により選定			合計					
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回			
1 レクリエーション・スポーツ施設	61.3%	54.1%	63.5%	14.4%	23.8%	13.5%	2.9%	8.5%	10.3%	78.6%	86.3%	87.3%	18.6%	9.9%	9.5%	2.8%	3.7%	3.2%	100.0%	100.0%	100.0%
2 産業振興施設	58.5%	42.2%	48.9%	8.5%	16.4%	16.1%	8.5%	3.1%	2.9%	75.6%	61.7%	67.8%	18.3%	30.5%	22.4%	6.1%	7.8%	9.8%	100.0%	100.0%	100.0%
3 基盤施設	29.8%	33.5%	52.0%	9.9%	16.4%	18.5%	1.5%	1.4%	2.2%	41.3%	51.3%	72.7%	38.4%	41.5%	25.0%	20.3%	7.3%	2.3%	100.0%	100.0%	100.0%
4 文教施設	32.4%	42.0%	38.9%	24.1%	19.5%	8.2%	2.4%	1.4%	1.5%	58.9%	62.9%	48.5%	38.7%	33.9%	34.4%	2.4%	3.2%	17.0%	100.0%	100.0%	100.0%
5 社会福祉施設	25.7%	27.5%	36.3%	6.8%	15.0%	9.3%	9.3%	1.8%	2.6%	41.9%	44.4%	48.2%	55.2%	40.6%	34.6%	2.9%	14.9%	17.2%	100.0%	100.0%	100.0%
合計	33.2%	35.8%	46.6%	11.3%	17.4%	13.4%	4.4%	2.6%	3.2%	48.8%	55.8%	63.3%	41.0%	35.5%	27.4%	10.2%	8.6%	9.4%	100.0%	100.0%	100.0%

【市区町村】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1-2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1~4以外の方法により選定			合計					
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回			
1 レクリエーション・スポーツ施設	8.0%	16.1%	20.3%	20.4%	28.4%	26.5%	5.0%	5.1%	5.9%	33.4%	49.7%	52.7%	54.5%	41.5%	40.4%	12.1%	8.9%	6.9%	100.0%	100.0%	100.0%
2 産業振興施設	3.0%	7.4%	9.2%	12.6%	14.6%	14.2%	3.0%	2.5%	1.9%	18.7%	24.5%	25.3%	66.6%	66.3%	65.2%	14.7%	9.2%	9.5%	100.0%	100.0%	100.0%
3 基盤施設	12.1%	18.9%	26.4%	17.1%	27.5%	27.1%	2.9%	4.9%	3.3%	32.1%	51.3%	56.8%	60.9%	40.3%	38.5%	7.0%	8.4%	4.7%	100.0%	100.0%	100.0%
4 文教施設	2.9%	6.4%	8.5%	8.1%	9.8%	8.5%	1.6%	2.6%	2.0%	12.6%	18.8%	19.0%	77.0%	73.3%	71.0%	10.5%	7.9%	10.0%	100.0%	100.0%	100.0%
5 社会福祉施設	5.3%	10.4%	13.4%	11.5%	14.3%	16.0%	3.9%	2.7%	2.2%	20.8%	27.4%	31.6%	69.4%	64.5%	60.0%	9.7%	8.1%	8.3%	100.0%	100.0%	100.0%
合計	6.5%	12.6%	16.5%	13.9%	19.7%	19.1%	3.2%	3.7%	3.2%	23.7%	36.0%	38.9%	66.0%	55.5%	53.5%	10.4%	8.4%	7.6%	100.0%	100.0%	100.0%

【全体】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1-2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1~4以外の方法により選定			合計					
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回			
1 レクリエーション・スポーツ施設	12.5%	19.8%	24.5%	20.0%	27.7%	25.1%	5.0%	5.4%	6.1%	37.5%	52.8%	55.8%	51.3%	38.8%	37.7%	11.2%	8.4%	6.5%	100.0%	100.0%	100.0%
2 産業振興施設	4.9%	9.2%	11.4%	13.1%	14.4%	14.1%	3.2%	2.6%	2.0%	21.2%	26.2%	27.5%	64.6%	64.8%	63.3%	14.2%	9.0%	9.3%	100.0%	100.0%	100.0%
3 基盤施設	19.5%	26.5%	35.5%	14.1%	20.6%	20.5%	4.4%	5.2%	4.2%	38.1%	52.3%	60.1%	55.2%	41.3%	35.7%	6.8%	6.5%	4.2%	100.0%	100.0%	100.0%
4 文教施設	5.9%	10.5%	12.7%	9.1%	10.4%	8.4%	1.8%	2.6%	2.0%	16.7%	23.4%	23.2%	73.4%	69.1%	66.5%	9.9%	7.5%	10.3%	100.0%	100.0%	100.0%
5 社会福祉施設	9.0%	13.6%	18.0%	11.0%	14.4%	14.7%	4.9%	2.8%	2.3%	24.8%	30.8%	35.0%	66.7%	60.3%	55.4%	8.5%	8.9%	9.6%	100.0%	100.0%	100.0%
合計	11.8%	17.8%	23.0%	13.4%	18.2%	17.2%	3.9%	4.0%	3.6%	29.1%	40.0%	43.8%	61.6%	52.2%	48.7%	9.3%	7.8%	7.4%	100.0%	100.0%	100.0%

6-3 指定管理者の選定手続別増減率

【都道府県】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1・2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1～4以外の方法により選定			合計						
	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①				
増減率	30.6%	26.7%	65.6%	-13.6%	-39.3%	-47.6%	-24.3%	-10.7%	-32.4%	10.4%	7.5%	18.7%	-27.2%	-1.7%	-28.4%	-7.1%	-65.4%	-67.9%	-2.3%	1.6%	-0.8%	
1レクリエーション・スポーツ施設	26.3%	9.4%	38.2%	-83.9%	50.0%	-75.8%	-25.0%	-22.2%	-41.7%	-23.3%	10.4%	-15.3%	-23.2%	-9.4%	-30.4%	-42.9%	-25.0%	-57.1%	-23.9%	3.5%	-21.2%	
2産業振興施設	40.6%	21.4%	70.6%	-61.3%	31.9%	-49.0%	-11.3%	-0.5%	-11.8%	10.8%	19.0%	31.8%	-15.3%	-17.6%	-30.2%	41.9%	404.5%	616.1%	-2.3%	6.1%	3.7%	
3基盤施設	40.1%	10.9%	55.3%	-4.0%	-41.7%	-44.0%	-35.3%	-27.3%	-52.9%	23.1%	1.2%	24.6%	-16.6%	-8.7%	-23.8%	-28.6%	-28.0%	-46.4%	7.0%	-2.4%	4.3%	
4文教施設	13.2%	9.3%	23.7%	-19.4%	-54.0%	-62.9%	11.1%	-60.0%	-55.6%	3.3%	-17.8%	-15.1%	-20.7%	-26.6%	-41.8%	-54.5%	-60.0%	-81.8%	-9.9%	-22.1%	-29.8%	
5社会福祉施設	37.8%	20.0%	65.3%	-50.2%	-2.7%	-51.6%	-12.4%	-7.1%	-18.7%	9.8%	14.1%	25.4%	-16.5%	-16.9%	-30.6%	-5.7%	153.5%	139.0%	-2.8%	3.5%	0.6%	
合計																						

【指定都市】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1・2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1～4以外の方法により選定			合計						
	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①				
増減率	15.1%	25.5%	44.5%	115.3%	-39.3%	30.6%	275.0%	30.7%	390.0%	43.3%	8.1%	54.9%	-30.2%	2.3%	-28.6%	73.7%	-9.1%	57.9%	30.5%	6.9%	39.5%	
1レクリエーション・スポーツ施設	12.5%	57.4%	77.1%	200.0%	33.3%	300.0%	-42.9%	25.0%	-28.6%	27.4%	49.4%	90.3%	160.0%	0.0%	160.0%	100.0%	70.0%	240.0%	56.1%	35.9%	112.2%	
2産業振興施設	17.0%	92.7%	125.5%	72.7%	40.1%	142.0%	-5.6%	94.1%	83.3%	29.5%	75.9%	127.9%	12.6%	-25.2%	-15.8%	-62.7%	-60.5%	-85.3%	4.3%	24.1%	29.4%	
3基盤施設	58.2%	31.1%	107.3%	-1.2%	-40.0%	-40.7%	-29.4%	50.0%	5.9%	30.4%	9.5%	42.8%	6.9%	43.9%	53.8%	64.7%	653.6%	1141.2%	22.1%	41.8%	73.1%	
4文教施設	24.1%	48.6%	84.5%	157.3%	-30.2%	79.5%	-77.0%	59.5%	-63.4%	23.1%	22.4%	50.7%	-14.7%	-3.9%	-18.0%	498.0%	29.4%	674.0%	16.0%	12.7%	30.8%	
5社会福祉施設	23.4%	57.0%	93.7%	76.3%	-6.8%	64.3%	-32.8%	51.9%	-2.1%	30.6%	36.8%	78.7%	-1.0%	-6.9%	-7.8%	-3.4%	30.7%	26.3%	14.2%	20.8%	37.9%	
合計																						

【市区町村】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1・2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1～4以外の方法により選定			合計						
	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①				
増減率	145.9%	34.0%	229.5%	69.6%	-0.5%	68.8%	25.4%	21.4%	52.3%	81.3%	13.0%	104.8%	-7.4%	3.6%	-4.0%	-10.3%	-17.4%	-25.9%	21.9%	6.4%	29.7%	
1レクリエーション・スポーツ施設	189.7%	24.8%	261.5%	36.4%	-3.1%	32.1%	-1.1%	-26.0%	-26.9%	55.0%	2.9%	59.5%	17.6%	-1.9%	15.4%	-26.2%	2.7%	-24.2%	18.1%	-0.3%	17.8%	
2産業振興施設	104.2%	39.6%	185.0%	109.1%	-1.3%	106.3%	118.4%	-31.4%	49.8%	108.1%	10.9%	130.8%	-13.9%	-4.1%	-17.5%	57.5%	-44.0%	-11.9%	30.2%	0.2%	30.5%	
3基盤施設	128.5%	43.3%	227.4%	22.5%	-5.4%	15.9%	69.7%	-15.4%	43.6%	52.5%	9.9%	67.6%	-2.6%	5.0%	2.2%	-22.5%	36.1%	5.4%	2.2%	8.4%	10.7%	
4文教施設	114.0%	30.1%	178.3%	36.9%	12.1%	53.4%	-24.9%	-17.1%	-37.7%	45.0%	16.0%	68.3%	2.3%	-6.3%	-4.2%	-8.2%	-8.2%	-5.0%	10.2%	0.6%	10.8%	
5社会福祉施設	123.7%	35.9%	204.0%	64.7%	0.2%	65.0%	34.2%	-10.7%	19.8%	76.8%	11.5%	97.1%	-2.3%	-0.4%	-2.8%	-5.4%	-6.7%	-11.7%	16.1%	3.3%	20.0%	
合計																						

【全体】

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定			2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定			3 公募により候補者を募集(1・2以外)			4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定			5 1～4以外の方法により選定			合計						
	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①	②/①	③/②	③/①				
増減率	92.2%	31.8%	153.4%	67.8%	-3.5%	61.9%	31.0%	21.1%	58.7%	71.0%	12.2%	91.9%	-8.4%	3.5%	-5.2%	-9.0%	-18.3%	-25.6%	21.3%	6.3%	28.9%	
1レクリエーション・スポーツ施設	119.5%	25.2%	174.8%	28.5%	-1.8%	26.1%	-4.1%	-24.7%	-27.8%	44.6%	5.4%	52.3%	17.4%	-2.0%	15.1%	-25.0%	3.6%	-22.9%	17.1%	0.4%	17.6%	
2産業振興施設	59.2%	39.8%	122.5%	71.5%	3.8%	78.1%	38.9%	-16.4%	16.1%	61.4%	20.0%	93.7%	-12.0%	-9.9%	-20.7%	12.3%	-32.3%	-24.0%	17.6%	4.3%	22.6%	
3基盤施設	85.1%	33.9%	147.8%	18.0%	-10.8%	5.3%	47.7%	-13.9%	27.2%	44.6%	8.9%	57.5%	-2.6%	6.0%	3.3%	-21.5%	51.7%	19.0%	3.4%	10.1%	13.9%	
4文教施設	66.7%	34.2%	123.8%	44.9%	3.7%	50.3%	-37.0%	-14.1%	-45.8%	36.8%	15.6%	58.2%	-0.3%	-6.5%	-6.8%	16.0%	9.7%	27.3%	10.3%	1.7%	12.2%	
5社会福祉施設	72.0%	35.8%	133.6%	54.2%	-0.5%	53.5%	16.1%	-6.5%	8.6%	56.3%	15.1%	79.8%	-3.5%	-2.1%	-5.5%	-5.2%	0.0%	-5.2%	13.7%	4.9%	19.3%	
合計																						

単位：施設数、%

6. 指定管理者の指定期間・指定回数

指定管理者の指定は、期間を定めて行うこととされているが、表7及び図3は、この指定期間がどの程度の期間となっているのかを示したものである。

表7 指定管理者の指定期間

(施設数, %)

区分	都道府県			指定都市			市区町村			合計					
	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回	第1回	第2回	第3回			
1年	176	70	31	118	84	109	1,923	777	559	2,217	(3.6%)	931	(1.3%)	699	(1.0%)
2年	72	44	1,459	247	135	118	2,379	968	1,080	2,698	(4.4%)	1,147	(1.6%)	2,657	(3.6%)
3年	5,265	3,931	1,607	1,683	871	1,013	22,191	18,042	13,769	29,139	(47.3%)	22,844	(32.6%)	16,389	(22.3%)
4年	358	310	547	2,286	2,684	2,798	3,037	4,311	4,097	5,681	(9.2%)	7,305	(10.4%)	7,442	(10.1%)
5年	1,154	2,457	3,406	1,190	2,399	3,302	15,469	28,285	34,424	17,813	(28.9%)	33,141	(47.3%)	41,132	(56.0%)
6～9年	15	23	25	11	39	159	504	647	713	530	(0.9%)	709	(1.0%)	897	(1.2%)
10年以上	43	47	48	5	115	142	3,439	3,783	4,070	3,487	(5.7%)	3,945	(5.6%)	4,260	(5.8%)
合計	7,083	6,882	7,123	5,540	6,327	7,641	48,942	56,813	58,712	61,565	(100.0%)	70,022	(100.0%)	73,476	(100.0%)

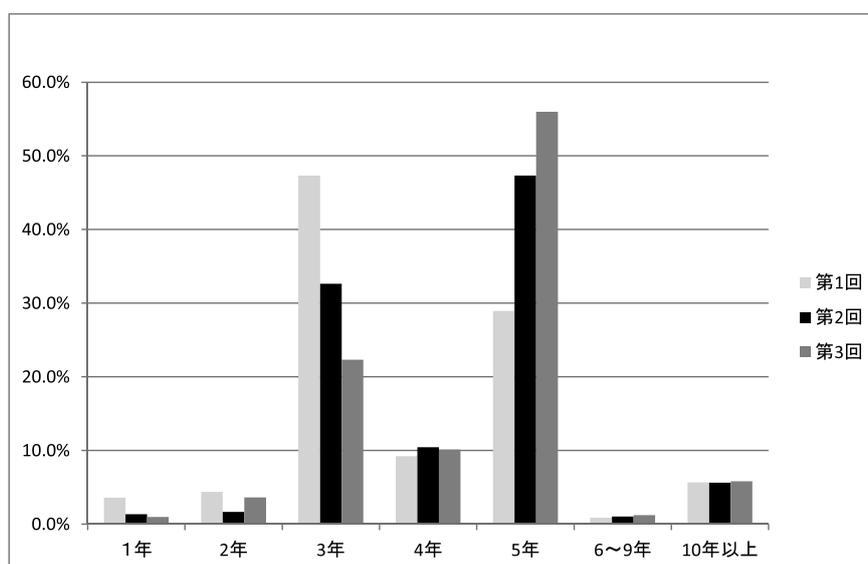


図3 指定管理者の指定期間

3回の調査を通じ、「3年」の施設数が次第に減少し、一方で「5年」の施設数が次第に増加して半数を超えるに至っている。表8に示す指定の回数や表9に示す指定期間の変更状況を勘案すると、1回目の指定は試用的に短めに設定し、2回目以降は「5年」としている団体が多いと考えられ、現在は「5年」が標準的な指定期間となりつつあると考えられる¹⁴。ただし、指定都市については、第1回調査から「4年」の割合が大きく、「4年」を標準的な期間としている団体も多いと考えられる。

なお、第3回調査における特徴的な変動として、表7の都道府県の「2年」の指定期間が急増しているが、都営住宅に係る特殊事情があるため、継続するものではない。表9の都道府県の「前回の指定期間より短い」も同様である。

表8 指定管理者制度導入施設の指定の回数

(単位：施設、%)

区 分	都道府県	指定都市	市区町村	合 計
1 回	905 (12.7%)	941 (12.3%)	11,815 (20.1%)	13,661 (18.6%)
2 回	2,788 (39.1%)	5,306 (69.4%)	33,371 (56.8%)	41,465 (56.4%)
3 回	3,399 (47.7%)	1,148 (15.0%)	12,381 (21.1%)	16,928 (23.0%)
4 回	27 (0.4%)	119 (1.6%)	781 (1.3%)	927 (1.3%)
5 回以上	4 (0.1%)	127 (1.7%)	364 (0.6%)	495 (0.7%)
合 計	7,123 (100.0%)	7,641 (100.0%)	58,712 (100.0%)	73,476 (100.0%)

表9 指定期間の変更状況

(単位：施設、%)

区 分	都道府県	指定都市	市区町村	合 計
前回の指定期間よりも短い	1,641 (23.0%)	199 (2.6%)	2,372 (4.0%)	4,212 (5.7%)
前回の指定期間と同じ	2,554 (35.9%)	4,857 (63.6%)	26,358 (44.9%)	33,769 (46.0%)
前回の指定期間よりも長い	2,094 (29.4%)	1,649 (21.6%)	18,133 (30.9%)	21,876 (29.8%)
今回が1回目の指定	834 (11.7%)	936 (12.2%)	11,849 (20.2%)	13,619 (18.5%)
合 計	7,123 (100.0%)	7,641 (100.0%)	58,712 (100.0%)	73,476 (100.0%)

注) 表8, 表9はともに第3回調査。

7. 利用料金制の採用状況

利用料金制を採用（一部利用料金制も含む。）している指定管理者導入施設数の推移は、図4にあるように、施設数も継続して増加し、また、指定管理者制度導入施設数全体に対して占める割合も、増加傾向にある。第3回調査時では約半数の施設が利用料金制を導入している。

なお、債務負担行為の設定については、利用料金制の採用と基本的に表裏の関係に立つが、設定している団体は約半数（49.3%）となっており、図4の利用料金制には一部の利用料金制も含まれていることを考慮すると、やや少ない感が否めない。

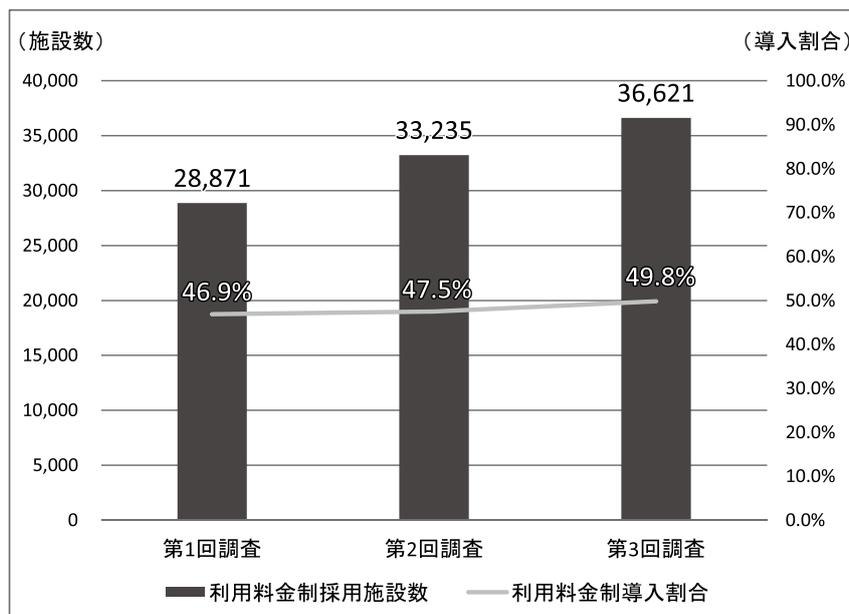


図4 利用料金制導入状況 (採用施設数と導入割合)

8. 指定管理者制度のマネジメント

指定管理者制度のマネジメントとしては、選定手続や評価、リスク分担などが重要である。第3回調査から現状を確認する。

まず、施設ごとの具体的な選定「手続」の事前公表については、表10にあるように、第3回調査時で52.0%が事前に公表、48.0%が非公表となっている。指定都市の事前公表割合が高く、市区町村は半数未滿となっている¹⁵。

表10 施設ごとの具体的な選定手続の事前公表状況

(単位：施設、%)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
事前公表している	4,886 (68.6%)	6,608 (86.5%)	26,684 (45.4%)	38,178 (52.0%)
事前公表していない	2,237 (31.4%)	1,033 (13.5%)	32,028 (54.6%)	35,298 (48.0%)
合計	7,123 (100.0%)	7,641 (100.0%)	58,712 (100.0%)	73,476 (100.0%)

選定「基準」の事前公表については、表11で示されるように、第3回調査時で事前公表が50.5%となっており、「手続」よりやや低いがほぼ同じ割合である。団体ごとの事前公表の割合についても、「手続」とほぼ同様だが、指定都市については5%弱低くなっている。また、「基準」の事前公表に係る公募・非公募の割合については、都道府県についてはおおむね事前公表と公募、事前非公表と非公募が一致するが、指定都市及び市区町村については、「基準」を事前公表しつつ非公募とする施設が2割から3割となっている。

表11 施設ごとの具体的な選定基準の事前公表状況

(単位：施設、%)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
事前公表している (A) (A/G%)	4,888 (68.6%)	6,250 (81.8%)	25,956 (44.2%)	37,094 (50.5%)
うち、公募 (B) (B/A%)	4,541 (92.9%)	4,728 (75.6%)	18,324 (70.6%)	27,593 (74.4%)
うち、非公募 (C) (C/A%)	347 (7.1%)	1,522 (24.4%)	7,632 (29.4%)	9,501 (25.6%)
事前公表していない (D) (D/G%)	2,235 (31.4%)	1,391 (18.2%)	32,756 (55.8%)	36,382 (49.5%)
うち、公募 (E) (E/D%)	3 (0.1%)	105 (7.5%)	4,513 (13.8%)	4,621 (12.7%)
うち、非公募 (F) (F/D%)	2,232 (99.9%)	1,286 (92.5%)	28,243 (86.2%)	31,761 (87.3%)
合計 (G)	7,123 (100.0%)	7,641 (100.0%)	58,712 (100.0%)	73,476 (100.0%)

選定「理由」の公表については、第1回調査から第3回調査まで順次公表割合が増加している(45.5%, 54.2%, 58.0%)。第3回調査時の公表状況は、表12に示すとおり、都道府県、指定都市については9割超だが、市区町村については5割弱となっている。

表12 指定管理者の選定理由の公表状況

(単位：施設、%)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
公表している	7,009 (98.4%)	6,923 (90.6%)	28,692 (48.9%)	42,624 (58.0%)
公表していない	114 (1.6%)	718 (9.4%)	30,020 (51.1%)	30,852 (42.0%)
合計	7,123 (100.0%)	7,641 (100.0%)	58,712 (100.0%)	73,476 (100.0%)

次に「評価」については、表13に示すように、いずれの団体種別も第2回調査から評価の実施割合及び外部有識者等の評価の実施割合は増加している。第3回調査時では、約7割の施設において評価を実施しており、特に都道府県ではほぼすべての施設で評価を実施している。外部有識者等の視点を導入した評価は、第3回調査時で全体の23.4%に過ぎないが、都道府県では46.9%、指定都市では63.3%、市区町村では15.4%と、市区町村が特に低い割合となっている。

表13 指定管理者の評価の実施状況

第2回調査

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
評価を実施している施設数 (A) (A/C)	6,707 (97.5%)	5,322 (84.1%)	30,989 (54.5%)	43,018 (61.4%)
うち公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入 (B) (B/C)	2,783 (40.4%)	2,491 (39.4%)	6,135 (10.8%)	11,409 (16.3%)
指定管理者制度導入施設数 (C)	6,882 (-)	6,327 (-)	56,813 (-)	70,022 (-)

第3回調査

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
評価を実施している施設数 (A) (A/C)	7,117 (99.9%)	7,392 (96.7%)	38,787 (66.1%)	53,296 (72.5%)
うち公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入 (B) (B/C)	3,339 (46.9%)	4,836 (63.3%)	9,044 (15.4%)	17,219 (23.4%)
指定管理者制度導入施設数 (C)	7,123 (-)	7,641 (-)	58,712 (-)	73,476 (-)

注) 指定都市数の増加に係る調整は行っていない

協定等への様々な事項の記載に関しては、おおむね選定時の表示ないし協定等に記載がされており、そのいずれにもない事項の割合は表14のとおりである¹⁶。「労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮規定」については、市区町村の施設で44.6%に表示も記載もなく、市区町村での取組が遅れている。

表14 選定時に示さず、協定書等にも記載していない事項の割合 (第3回調査)

(単位: 施設, %)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
施設の種別に応じた必要な体制	87 (1.2%)	263 (3.4%)	10,763 (18.3%)	11,113 (15.1%)
地方公共団体への損害賠償	1,626 (22.8%)	116 (1.5%)	5,080 (8.7%)	6,822 (9.3%)
利用者への損害賠償	1,618 (22.7%)	342 (4.5%)	4,484 (7.6%)	6,444 (8.8%)
施設の修繕	1,597 (22.4%)	21 (0.3%)	2,146 (3.7%)	3,764 (5.1%)
備品	1,726 (24.2%)	304 (4.0%)	6,264 (10.7%)	8,294 (11.3%)
緊急時の対応	1,865 (26.2%)	134 (1.8%)	7,499 (12.8%)	9,498 (12.9%)
労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮規定	1,077 (15.1%)	1,198 (15.7%)	26,202 (44.6%)	28,477 (38.8%)
(指定管理者導入施設数)	7,123 (-)	7,641 (-)	58,712 (-)	73,476 (-)

9. 指定管理者制度の指定の取消し等

指定管理者の指定の取消施設数を見ると、表15に見るように、第2回から第3回の変化として、都道府県において10施設から153施設へと大幅増となっているが、山口県住宅供給公社の廃止に伴う影響が大きい¹⁷と考えられる。指定都市及び市区町村については、施設数にあまり変化はない。

指定を取り消した理由については、指定都市及び市区町村について、第2回の「運用上の理由」の割合が減少し、「施設の見直し」の割合が増加している。細区分については項目名が必ずしも一致していないので比較は困難であるが、第2回では主たる要因であった「指定管理者の経営困難等」は減少し、施設の再編・廃止、再編・統合、民間譲渡といった要因が半数を超えている¹⁸。

表15 指定管理者の指定を取り消した理由

第2回調査

区分		都道府県				指定都市				市区町村				合計			
運用上の理由	費用対効果・サービス水準の検証の結果	2	0.0%	5	50.0%	0	0.0%	31	77.5%	78	12.5%	312	50.2%	80	11.9%	348	51.8%
	指定管理者の経営困難等	3	2.0%			27	67.5%			223	35.9%			253	37.6%		
	指定管理者の業務不履行	0	0.0%			0	0.0%			7	1.1%			7	1.0%		
	指定管理者の不正事件	0	2.6%			4	10.0%			4	0.6%			8	1.2%		
団体自身の理由	指定管理者の合併・解散等	2	83.0%	2	20.0%	2	5.0%	2	5.0%	145	23.3%	145	23.3%	149	22.2%	149	22.2%
施設の見直し	施設の休止・廃止等	1	7.8%	3	30.0%	7	17.5%	7	17.5%	59	9.5%	163	26.2%	67	10.0%	173	25.7%
	施設の再編・統合	0	0.0%			0	0.0%			22	3.5%			22	3.3%		
	施設の民間譲渡等	2	3.9%			0	0.0%			81	13.0%			83	12.4%		
	施設の見直し	0	0.0%			0	0.0%			1	0.2%			1	0.1%		
手続き上の理由	応募要件不備・不選定	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	2	0.3%	1	0.1%	2	0.3%
	協定締結のための協議不調	0				0	0.0%			1	0.2%			1	0.1%		
合計		10	100.0%	10	100.0%	40	100.0%	40	100.0%	622	100.0%	622	100.0%	672	100.0%	672	100.0%

第3回調査

区分		都道府県				指定都市				市区町村				合計			
運用上の理由	費用対効果・サービス水準の検証の結果	0	0.0%	7	4.6%	0	0.0%	4	9.3%	17	2.7%	176	27.7%	17	2.0%	187	22.5%
	指定管理者の経営困難等による撤退(指定返上)	3	2.0%			3	7.0%			127	20.0%			133	16.0%		
	指定管理者の業務不履行	0	0.0%			0	0.0%			9	1.4%			9	1.1%		
	指定管理者の不正事件	4	2.6%			1	2.3%			23	3.6%			28	3.4%		
団体自身の理由	指定管理者の合併・解散	127	83.0%	127	83.0%	5	11.6%	5	11.6%	94	14.8%	94	14.8%	226	27.2%	226	27.2%
施設の見直し	施設の休止・廃止	12	7.8%	18	11.8%	19	44.2%	34	79.1%	161	25.4%	330	52.0%	192	23.1%	382	46.0%
	施設の再編・統合	0	0.0%			7	16.3%			50	7.9%			57	6.9%		
	施設の民間等への譲渡	6	3.9%			6	14.0%			109	17.2%			121	14.6%		
	施設の民間等への貸与	0	0.0%			2	4.7%			10	1.6%			12	1.4%		
手続き上の理由	応募要件不備・不選定	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	1	0.2%	1	0.1%	1	0.1%
その他	東日本大震災による影響のため	1	0.7%	1	0.7%	0	0.0%	0	0.0%	32	5.0%	34	5.4%	33	4.0%	35	4.2%
	障害者自立支援法改正に伴うもの	0	0.0%			0	0.0%			1	0.2%			1	0.1%		
	指定管理者の法人格取得に伴うもの	0	0.0%			0	0.0%			1	0.2%			1	0.1%		
合計		153	100.0%	153	100.0%	43	100.0%	43	100.0%	635	100.0%	635	100.0%	831	100.0%	831	100.0%

注) 指定都市数の増加に係る調整はしていない。

(単位：施設、%)

また、管理業務の停止についても調査されているが、東日本大震災の影響による施設の休止・廃止を除けばほとんど事例はない。

次に指定期間の満了をもって指定管理者制度による管理を取りやめた施設数は、表16に見るよう
に、全体で113施設、8.0%の増加となっている。ただし、公営住宅の管理代行制度の移行による影響
を除くと、405施設、48.7%の増となっており、大きく増加していることが伺える。

団体種別では、都道府県が138施設、44.7%の増加となっている。指定都市及び市区町村については、
指定都市数が増加しているにも関わらず、指定都市の施設数が大幅に減少し、市区町村の施設数が増
加している。

表16 期間満了をもって指定管理者制度による管理を取りやめた事例

(単位：施設、%)

区分	都道府県			指定都市			市区町村			合計		
	第2回	第3回	増減	第2回	第3回	増減	第2回	第3回	増減	第2回	第3回	増減
指定期間の満了をもって指定管理者 制度による管理を取り止めた事例	309	447	138	378	41	-337	733	1,045	312	1,420	1,533	113
	21.8%	29.2%	(44.7%)	26.6%	2.7%	(-89.2%)	51.6%	68.2%	(42.6%)	100.0%	100.0%	(8.0%)
(参考) 管理代行制度への移行を除いた場合	65	151	86	34	41	7	733	1,045	312	832	1,237	405
	7.8%	12.2%	(132.3%)	4.1%	3.3%	(20.6%)	88.1%	84.5%	(42.6%)	100.0%	100.0%	(48.7%)

注) 施設数の下段は合計施設数に占める割合。ただし増減数の下段は増減率。
指定都市数の増加に係る調整はしていないので、指定都市と市区町村の増減は参考。

管理を取りやめた理由については、表17にあるように、都道府県については公営住宅の管理代行制
度への移行が全体に占める割合が大きい。管理代行制度への移行以外には、民間等への譲渡の割合、
施設の休止・廃止等の施設の見直し関連の割合が大きい。

指定都市も同様に施設の見直しの割合が、39施設、95.1%とほとんどを占めている（第3回調査）。

市区町村についても第3回調査時で、同様に施設の見直しの割合が大きい（569施設、54.4%）が、
費用対効果・サービス水準の検証の結果、取りやめている割合も大きい（364施設、34.8%）。なお、
市区町村について、手続き上の理由による取り止めは減少しており、中でも議会の不同意による取り
止めは大きく減少している（第2回22施設、第3回2施設）。

表17 指定期間の満了をもって指定管理者制度による管理を取り止めた理由

第2回調査

区分		都道府県				指定都市				市区町村				合計			
運用上の理由	費用対効果・サービス水準の検証の結果	2	0.6%	2	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	281	38.3%	315	43.0%	283	19.9%	317	22.3%
	指定管理者の経営困難等	0	0.0%			0	0.0%			34	4.6%			34	2.4%		
団体自身の理由	指定管理者の合併・解散等	4	1.3%	4	1.3%	0	0.0%	0	0.0%	4	0.5%	4	0.5%	8	0.6%	8	0.6%
施設の見直し	施設の休止・廃止等	23	7.4%	302	97.7%	33	8.7%	378	100.0%	141	19.2%	370	50.5%	197	13.9%	1,050	73.9%
	施設の再編・統合	1	0.3%			0	0.0%			13	1.8%			14	1.0%		
	施設の民間譲渡等	31	10.0%			1	0.3%			162	22.1%			194	13.7%		
	施設の管理方針の見直し	3	1.0%			0	0.0%			54	7.4%			57	4.0%		
	管理代行制度への移行	244	79.0%			344	91.0%			0	0.0%			588	41.4%		
手続き上の理由	公募への応募なし	0	0.0%	1	0.3%	0	0.0%	0	0.0%	19	2.6%	44	6.0%	19	1.3%	45	3.2%
	公募要件不備・不選定等	0	0.0%			0	0.0%			2	0.3%			2	0.1%		
	議会の不同意	1	0.3%			0	0.0%			22	3.0%			23	1.6%		
	協定締結のための協議不調	0	0.0%			0	0.0%			1	0.1%			1	0.1%		
合計		309	100.0%	309	100.0%	378	100.0%	378	100.0%	733	100.0%	733	100.0%	1,420	100.0%	1,420	100.0%

第3回調査

区分		都道府県				指定都市				市区町村				合計			
運用上の理由	費用対効果・サービス水準の検証の結果	4	0.9%	4	0.9%	2	4.9%	2	4.9%	364	34.8%	386	36.9%	370	24.1%	392	25.6%
	指定管理者の経営困難等による撤退(指定返上)	0	0.0%			0	0.0%			22	2.1%			22	1.4%		
団体自身の理由	指定管理者の合併・解散	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	42	4.0%	42	4.0%	42	2.7%	42	2.7%
施設の見直し	施設の休止・廃止	53	11.9%	417	93.3%	18	43.9%	39	95.1%	243	23.3%	569	54.4%	314	20.5%	1,025	66.9%
	施設の再編・統合	6	1.3%			3	7.3%			57	5.5%			66	4.3%		
	施設の民間等への譲渡	57	12.8%			14	34.1%			234	22.4%			305	19.9%		
	施設の民間等への貸与	4	0.9%			0	0.0%			31	3.0%			35	2.3%		
	公営住宅法に基づく管理代行制度への移行	296	66.2%			0	0.0%			0	0.0%			296	19.3%		
	施設の改修等に伴うもの	0	0.0%			3	7.3%			0	0.0%			3	0.2%		
	施設のあり方等の検討に伴うもの	1	0.2%			1	2.4%			4	0.4%			6	0.4%		
手続き上の理由	公募への応募なし	0	0.0%	1	0.2%	0	0.0%	0	0.0%	14	1.3%	23	2.2%	14	0.9%	24	1.6%
	公募要件不備・不選定	0	0.0%			0	0.0%			3	0.3%			3	0.2%		
	議会の不同意	1	0.2%			0	0.0%			2	0.2%			3	0.2%		
	協定締結のための協議不調	0	0.0%			0	0.0%			4	0.4%			4	0.3%		
その他	東日本大震災による影響のため	25	5.6%	25	5.6%	0	0.0%	0	0.0%	25	2.4%	25	2.4%	50	3.3%	50	3.3%
合計		447	100.0%	447	100.0%	41	100.0%	41	100.0%	1,045	100.0%	1,045	100.0%	1,533	100.0%	1,533	100.0%

以上のように、指定の取消しや管理者制度の取り止めは、指定管理者制度の運用上の理由に起因するものから、施設の見直しに起因するものへと推移していることが看取できる。

これは、指定管理者制度が施行されて10年が経過する中で、運用のノウハウが蓄積されて来ていることの現れとも考えられる一方で、施設の見直しを理由とする取り消しや取り止めが増加していることは、厳しい財政状況や人口の減少、さらに公共施設の老朽化に伴う施設の廃止や再配置などが影響しているものと思われる。

注

- 1 森川世紀. 指定管理者制度とその利用状況等について. 地方分権時代の公立図書館経営. 図書館流通センター図書館経営寄附講座・調査研究報告3, 2011. が同様の分析をしており、本稿は同論文の後に実施された第3回調査の結果を加えた同論文の時点更新の側面を有する。
- 2 第1回調査から第2回調査までに、新潟市と浜松市が2007年4月1日に指定都市に移行している。第2回調査から第3回調査までには、2009年4月1日に岡山市、2010年4月1日に相模原市、2012年4月1日に熊本市が指定都市に移行している。
- 3 第3回調査ではそれまで公表されていなかった団体別の個表が総務省ホームページに公表されており、それを用いて調整した。総務省. 指定管理者制度導入状況調査（平成24年4月1日現在）個票。 < http://www.soumu.go.jp/iken/siteikanrisya_dounyujyoukyou_kohyou_h240401.html > (2014-02-02参照)。
- 4 平成25年度地方財政白書によれば、公営住宅法に基づく公営住宅の戸数は、平成23年度末で都道府県931,016戸、市町村（特別区を含む。）1,238,058戸、計2,169,074戸となっている。同白書の調査とこの調査では集計の仕方が異なるので単純な比較はできないが、指定都市及び市区町村の公営住宅の施設数は、都道府県の約1.3倍と推計される。
- 5 日本図書館協会の調査については、46都道府県の回答であること及び施設数の数え方が一致しているとは限らないことに注意する必要がある。
- 6 施設区分ごとの内容の例は、第3回調査では以下のように示されている。
 - 1 レクリエーション・スポーツ施設
競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等
 - 2 産業振興施設
産業情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等
 - 3 基盤施設
駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場、ケーブルテレビ施設等
 - 4 文教施設
県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等
 - 5 社会福祉施設
病院、特別養護老人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター等調査ごとに示されている各施設区分の例示が多少異なっていることに注意を要する。
- 7 指定管理者となった団体の種別の例は、第3回調査では以下のように示されている。

- 1 株式会社（特例有限会社を含む。）
- 2 特例民法法人（従来の公益法人）、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、地方三公社（住宅供給公社、道路公社、土地開発公社）
- 3 地方公共団体（一部事務組合等を含む。）
- 4 公共的団体（例：農業協同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等）
- 5 地縁による団体（例：自治会、町内会等）
※地方自治法第260条の2第7項に規定する「認可地縁団体」であるか否かは問わない。
- 6 特定非営利活動法人（NPO法人）
- 7 1～6以外の団体（例：学校法人、医療法人、共同企業体等）

施設区分同様に、調査ごと多少の違いがある。「地縁による団体」については、第1回調査に該当区分はなく「公共的団体」の例示に自治会、町内会が含まれている。第2回調査では同区分が設けられたが、「公共的団体」の内数となっている。第1回調査では、「地方公共団体」は「公共団体」とされており、土地改良区も例示されていた。「2 特例民法法人（従来の公益法人）、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、地方三公社（住宅供給公社、道路公社、土地開発公社）」の区分に、第2回調査では「地方三公社」が含まれていなかった。

なお、いわゆる公益法人制度改革により、非営利法人であり準則主義で設立される一般社団法人・一般財団法人と、そのうち公益認定された公益社団法人・公益財団法人とする制度となり（一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成18年法律第48号）、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（平成18年法律第49号））、2008年12月1日から施行されている。従来の公益法人である社団法人・財団法人は、2008年12月1日から2013年11月30日までの間に、公益社団法人・公益財団法人又は一般社団法人・一般財団法人へ移行するものとされた（一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成18年法律第50号））。移行期間中の従来の公益法人を「特例民法法人」と呼んでいる。したがって、第1回調査時（2006年9月2日）は、改革前の社団法人・財団法人、第2回（2009年4月1日）、第3回（2012年4月1日）は移行期間中なので、特例民法法人、公益社団法人・公益財団法人、一般社団法人・一般財団法人となる。

- 8 都道府県の「基盤施設」の特例民法法人等3,584施設のうち、1,597施設は都営住宅を管理する東京都住宅公社である。なお、都道府県の「基盤施設」について、第3回調査は第2回調査に比べ、公共的団体による管理が9割以上の減、1,600弱減少し、10分の1以下となっているが、一方で特例民法法人等は1300程度増加していることから、第1回調査（財団法人・社団法人4,784、公共的団体67）と対比しても、管理者の区分の変動に伴う増減と考えられる。
- 9 一方で公営住宅に指定管理者制度を導入していない団体も15ある。
これに関し、指定管理者制度ではなく、公営住宅法第47条の管理の特例（管理代行制度）により、他の地方公共団体又は地方住宅供給公社に公営住宅の管理を行わせている場合も多い。例えば公の施設の数比較的多い埼玉県は管理代行制度を導入しており、指定管理者制度は用いていない。また、愛知県は2012年度より指定管理者制度から管理代行制度に移行している。
- 10 全指定都市の合計による割合と各指定都市における割合の差の絶対値を取り、その最も小さくなる団体を選んだ。次の市区町村についても同じ。

- 11 内子町は地区集会所を103施設一括して計上しているの、実際はさらに多いと考えられる。
- 12 公営住宅を除き、ある程度（70以上）施設数があり、全体の割合に近い団体を選んだ。
- 13 地区や運営委員会などによる管理となっている。
- 14 これまでの推移から考察すると、7割から8割の施設は「5年」の指定期間に落ち着くものと考えられる。
- 15 選定手続の事前公表については、第2回調査及び第3回調査では施設ごとの具体的な選定手続とされているのに対し、第1回調査では特段の限定がされていないことから、推移について分析はしていない。続く選定基準についても同様。
- 16 損害賠償、施設の修繕、備品、緊急時の対応については、都道府県において、選定時にも協定書等にも示していない施設が2割以上あるが、うち1,597施設は都営住宅である。
- 17 山口県住宅供給公社の廃止に伴い、同公社が指定管理していた県営住宅については、残期間を、公社職員を引き継ぐ山口県施設管理財団が指定を受け、引き継いでいる。山口県営住宅等の指定管理者の選定に関する報告書。2011-10-27。< http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a18900/jyutaku/siteikanrisha/apd1_1_2011021121111601.pdf >（参照2014-01-25）。第3回調査では、同財団が管理する県営住宅は121施設となっている。
- 18 指定を取り消した後の管理の区分は、取り消した理由に照応しており、運用上の理由と団体自身の理由による取消施設数の合計は、直営と再指定の合計にほぼ等しく、施設の見直しの施設数は、休止・廃止と統合・廃止の合計にほぼ等しい。

第3章 事例調査：武雄市図書館について

1. はじめに

指定管理者による管理運営を行っている図書館の事例として、2013年4月1日にリニューアル開館した武雄市図書館・歴史資料館（以下「武雄市図書館」という。）を訪問、調査した。同図書館は全国的に蔦屋書店やレンタルビデオ店 TSUTAYA を展開するカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下「CCC」という。）が指定管理者に選任され、全国的な注目を集めている。同社は図書館の運営に併せて雑誌等の販売やカフェ・ダイニングの提供を行い、また同社グループが運営するポイントサービス、Tポイント機能を付加した図書利用カードを発行するなど特色のあるサービスの提供により、リニューアル開館以後多くの利用者を集めている。今後の指定管理者による図書館運営に大きな影響を与えると考えられることから同図書館を調査対象として選択した。

調査日は2013年12月26日及び27日であり、26日に同図書館長の杉原豊秋氏及び武雄市教育部文化・学習課生涯学習係長錦織賢二氏から話を伺った。

2. 武雄市について

佐賀県の西部にある人口約51,000人の市であり、1,300年の歴史を誇る温泉郷（武雄温泉）として広く知られている。2006年3月1日に旧武雄市・山内町・北方町の1市2町が合併し、現在の武雄市となっている。

市域の大部分が山地で山林面積は50%を占め、松浦川と六角川の源流を持ち、武雄盆地内を武雄川・高橋川などの小流が六角川に注いでいる。黒髪山や杵島山、八幡岳などの山々に囲まれた盆地型地形のため、内陸的な気候を呈している。

交通アクセスとしては、有明佐賀空港から車で40分程度、また長崎自動車道武雄北方インターチェンジがあるので、長崎空港からも40分程度である。また、鉄道では、JR佐世保線で博多駅から武雄温泉駅まで1時間程度の所要時間である。なお、同駅は現在建設中の九州新幹線長崎ルートの新駅となることが予定されている。

表1 武雄市基本データ

項 目		出 典	
人口 (人)	50,699	2010年国勢調査	
	51,088	2012.3.31住民基本台帳人口	
昼間人口 (人)	49,576	2010年国勢調査	
面積 (km ²)	195.44	全国都道府県市区町村別面積調	
産業構造 (%)	1次	7.0	2010年国勢調査
	2次	29.2	
	3次	63.7	
標準財政規模 (千円)	13,285,008	2011年度決算	
財政力指数	0.46	2011年度決算	

3. 武雄市図書館の概要

3.1. 施設について

武雄市図書館（佐賀県武雄市武雄町大字武雄5304番地1）は長崎本線佐世保線武雄温泉駅の南、約1km程度の場所に所在し、近辺は御船山や由緒ある武雄神社、武雄高校があるなど落ち着いた環境となっている。一方図書館の東側には道路を挟んで商業施設である「ゆめタウン武雄」が所在し、近隣の市町村もその商圈となっている。

また、武雄市図書館の施設は特徴的な形状をしているが、これは武雄神社で毎年行われる流鏝馬の的となる扇をイメージしているとのことである。



武雄市図書館の外観



御船山、その麓には武雄神社が見える。

武雄市図書館は2000年10月に開館、2012年11月から翌3月まで改装工事を実施、2013年4月にリニューアル開館した。

施設自体は図書館と歴史資料館の複合施設であり、図書館は指定管理であるが、歴史資料館については市の直営となっている。CCCは施設の一部の目的外使用許可（地方自治法第238条の4第7項）を受け、書籍等の販売及びスターバックスの運営を行っている。

鉄筋コンクリートの二階建ての施設であり、敷地面積10,160m²、建築総延床面積3,713m²、うち図書館部分の面積が1,571.7m²、物販スペースが299.4m²、カフェスペースが185.3m²となっている。



正面入口

3.2. 利用実績

リニューアル前の利用状況は表2のとおり。

表2 リニューアル前の利用状況

	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
入館者数	171,318	281,530	294,685	286,597	293,633	279,765	269,838	290,606	289,308	280,768	265,182	255,828
利用者数	45,022	77,048	81,807	84,217	85,104	81,308	80,409	89,765	93,537	93,863	83,163	82,539
貸出冊数	153,586	278,091	306,339	325,025	338,666	325,996	326,368	353,831	378,585	381,156	359,899	352,312
開館日数	138	273	273	275	273	276	270	289	291	291	292	295
一日平均												
入館者数	1,241	1,031	1,079	1,042	1,076	1,014	999	1,006	994	965	908	867
利用者数	326	282	300	306	312	295	298	311	321	323	285	280
貸出冊数	1,113	1,019	1,122	1,182	1,241	1,181	1,209	1,224	1,301	1,310	1,233	1,194

武雄市説明資料より作成。開館日数は「日本の図書館統計と名簿・電子媒体版」(社)日本図書館協会から引用。

入館者数は2002年度の294,685人がピークで、近年は減少傾向にあった。貸出利用者数は2009年度の93,863人がピーク、貸出冊数も2009年度の381,156冊がピークで、近年は同様に減少傾向にあった。

執筆時点ではリニューアル後の初年度が経過していないので、初年度実績はまだ明らかではないが、調査時点での利用実績は表3のとおりである。

表3 リニューアル後の利用状況

2013年度

	4-6月	7-9月	10-11月	4月-11月計	(参考) 4月
来館者数 (人)	264,857	254,182	139,780	658,819	99,358
開館日一日平均	2,911	2,763	2,291	2,700	3,312
図書貸出数 (冊)	149,632	150,399	93,787	393,818	55,987
開館日一日平均	1,644	1,635	1,537	1,614	1,866

2012年度

	4-6月	7-9月	10-11月	4月-11月計	4月
来館者数 (人)	61,585	84,149			19,853
開館日一日平均	751	978			709
図書貸出数 (冊)	77,326	90,558			25,283
開館日一日平均	943	1,053			903

カルチャ・コンビニエンス・クラブニュースリリース及び武雄市説明資料より作成

注) 2012年度はリニューアルのため11月に閉館したため、対照すべきデータがない。

2012年度の7月-9月の開館日数は86日として計算

リニューアル開館後の来館者数は、開館直後の4月一ヶ月は前年度比5倍と激増したが、次第に落ち着き、直近の10月から11月では開館日1日平均で2,291人と2011年度の開館日一日平均入館者数867人の2.6倍程度となっている(ただし10月、11月は夏休みや連続休暇などにかかっている)。貸出冊数についても4月は前年度比約2.2倍であったが、10月~11月の開館日一日平均は1,537冊であり、2011年度1,194冊の1.3倍程度となっている。

3.3. 館内の様子



入口付近からマガジストリート方面

書架等の配置は図1のようにになっている。入り口付近に蔦屋書店が配置され、入って正面は書籍等の販売、入って右側はカフェスペースとなっており、スターバックスが配置されている。カフェスペースと並行する形でマガジストリートが置かれ、非常に多くの新刊雑誌（600タイトルほど）を自由に手にとって読むことができるようになっている。その先は児童書コーナーであり、子供たちのみならずその親たちも気軽に座ることのできるスペースとなっている。

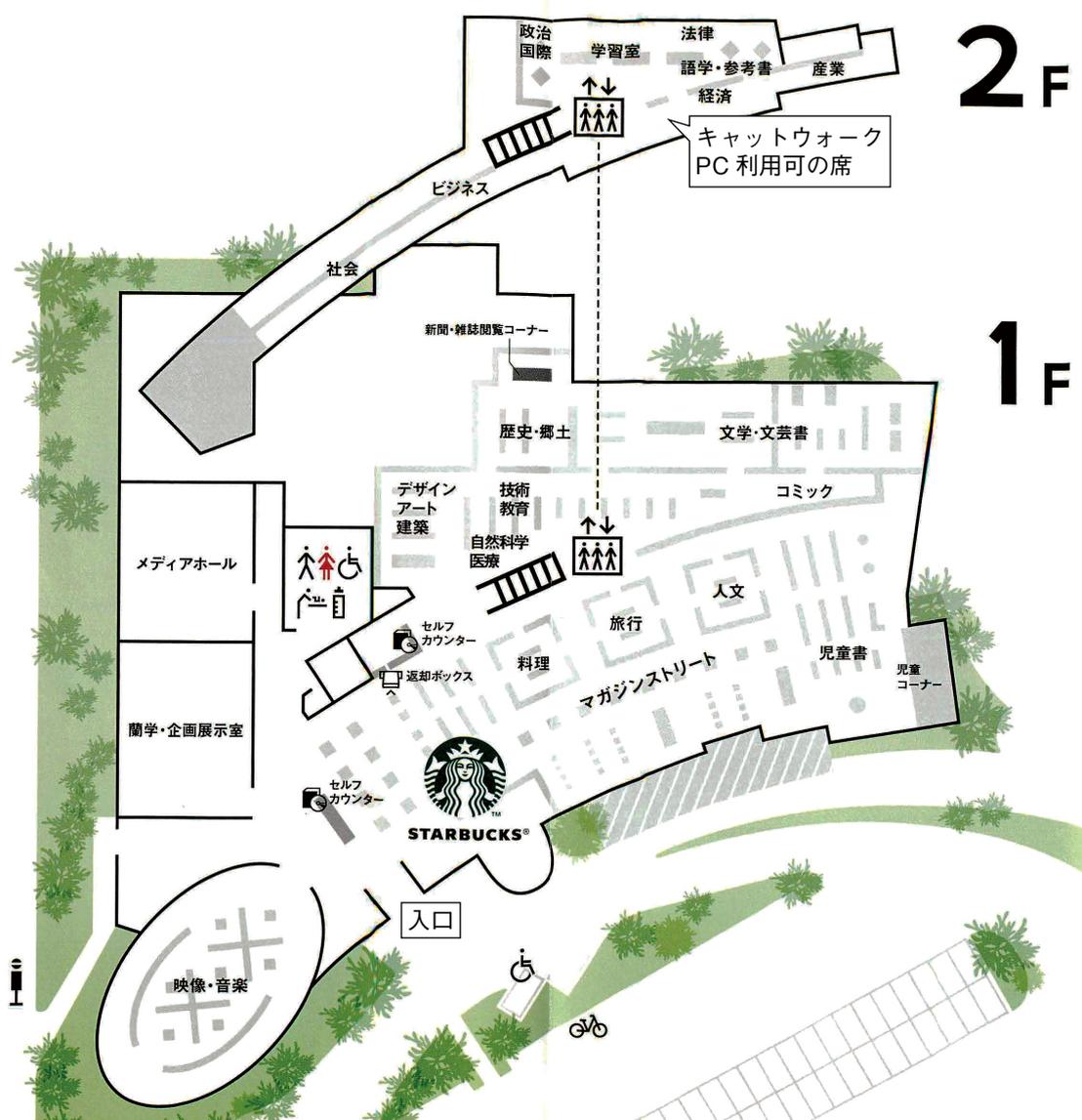


図1 武雄市図書館館内図
(武雄市図書館利用案内より作成)

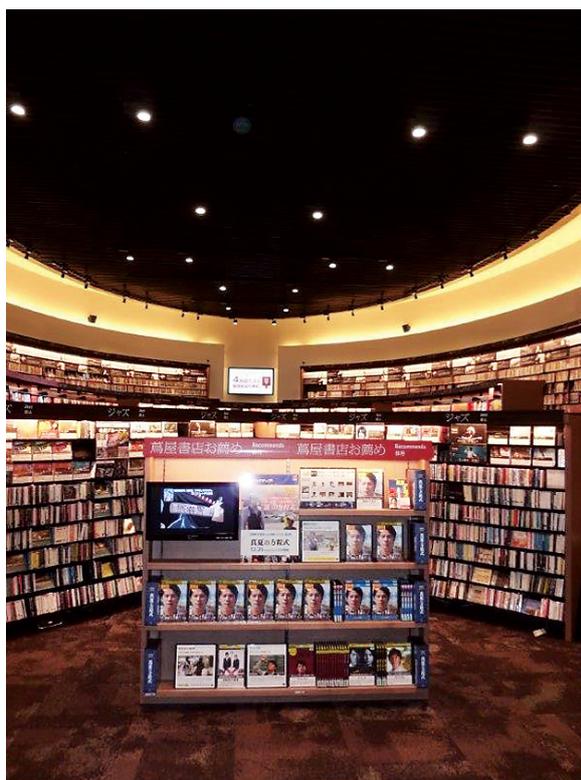
入って左手は映像、音楽のレンタルスペースとなっており、閉鎖された空間を上手に使うことで映像、音楽ソフトを並べている。

一階の、従前は事務スペースや閉架書庫だった場所は、開架書架となっている。なお、読書室には4m以上の非常に高い書架が配置されているが、これは従来1.5階分を使用した閉架書庫だったためである。

二階にはキャットウォークが置かれ、狭い通路に書架が配置されているほか、PCを使用したり勉強をしたりすることができるスペースが設けられている（このスペースは従来から設けられていたとのこと）。キャットウォークの奥は学習室となっている。隣に武雄高校があることから従来から学習室として利用されており、リニューアル後も引き続き同様のスペースとしたとのことである。

蔦屋書店（雑誌等の販売とスターバックスの運営）と図書館の区分はある程度はっきりしている。書店で販売されている本や雑誌は白いサインで分類され、図書館は黒いサインとなっている。また、席については館内全体で279席あるが、一階マガジストリート付近の食事も可能な席は102席であり、スターバックス利用者の席は黒色で50席、スターバックス利用者と図書館の利用者の共用席は白色の席16席とテラスの36席が提供されている。

館内はデジタルサイネージを用いることで、基本的に館内にポスターを貼付していない。



映像・音楽レンタルスペース



図書館資料を表す黒のサイン



二階キャットウォークの席。PCの利用が可能



二階奥の学習室

後述するが、全体として代官山蔦屋によく似た、落ち着いた雰囲気の間となっており、特に入り口付近の物販スペース、カフェスペースは首都圏の書店のような雰囲気である。一方で図書館スペースや学習室などは、公共図書館の雰囲気である。また児童スペースは、従前は現在スターバックスのある場所にカーテンで仕切った形で置かれていたが、現在仕切りはなく、かつ窓に面した開放的でゆったり過ごせるスペースとなっている。これまでは仕切りのため児童の父親はなかなか入りにくかったが、現在は父親も気軽に立ち寄れるスペースとなったとのことで、とてもよいものとなったと館長は評価していた。

調査日はすでに冬休みの期間に入っていたためか、平日昼間ながら利用者が非常に多かった。また、午後8時過ぎに再訪したところ、この時間帯においても自習室で勉強する学生や、キャットウォークで勉強、パソコンを利用する人たちが少なからずいた。スターバックスの利用者もわずかながらいた。翌朝開館前に再訪すると、開館前から中高生たちが並んでおり、開館早々自習室や、

パソコン利用場の席が埋まっていた。小さな子供たちの利用は多いが、スターバックスの利用はそれほど多くなく、スターバックス専用席、共用席ともに空席が目立っていた。

3.4. 運営について

3.4.1. 職員体制

武雄市図書館の運営は、以下の職員数で行っている（リニューアル開館時）。

表4 職員構成

リニューアル前	人数	リニューアル後	人数
館長（嘱託）	1名	市職員	0名
市職員（図書館）	2名	嘱託職員	1名
市職員（歴史資料担当）	2名	CCC社員	3名
嘱託職員（図書館司書）	15名	TSUTAYA アルバイト	15名
嘱託職員（歴史資料担当）	2名	スターバックスアルバイト	18名
日々雇用職員	1名	司書	13名
合計	23名	合計	50名

武雄資料より作成

ただし、リニューアル後の歴史資料館は市の直営となっているので、注意が必要である。

館長は従前の館長がリニューアル後も引き続き就任したが、指定管理に伴い、指定管理者の被用者となっている。また、リニューアル前の司書は基本的に全員リニューアル後の図書館に移っており（リニューアル前のうち1名は図書館運営の実務に最も詳しいことから市教育委員会に配転、1名は欠員補充の形で歴史資料担当となっている。）、雇用は確保されている。

現在はアルバイトが増加し、62～63名で運営しているとのことである。

3.4.2. 運営

委託事業である図書館の運営と、自主事業である蔦屋書店の運営は、スターバックスを除いて一体として融合しているため、司書、アルバイトいずれも、双方の業務を行っており、司書も金銭を扱っている。当初はそのことに抵抗のあった司書もいたが、現在は慣れて、むしろ金銭を扱うことでさらにマナーが向上している側面もあるとのことである。

もっとも、武雄市図書館では司書ができる限りレファレンス業務に専念できるように努めており、金銭の扱いなどはなるべくアルバイトスタッフが担当するようにしているとのことである。また、司書と利用者の情報交換、人的な交流も重要であることから、カウンターは残している。

3.4.3. 主要な事業

管理業務仕様書では、図書館の必須事業として講座等の開催、感想文・感想画コンクール、ブックスタート、図書館企画展、エポカル武雄まつりの開催などが挙げられている。また、講演会の実績は表5である。

従前から実施していた図書館の講座に加え、様々なイベントや講座を実施しており、例えばスターバックスの子ども向けバリスタ講座では、コーヒーをテーマにして図書館を利用した調べ学習を実施しているとのことである。また、講演会については、CCCのコネクションにより、従来では招待できないような人を招待することができているとのことである。

なお、館長としては、ターゲットは子供に置きたいと考えており、その点はCCCもよく考え、協力してくれているとのことであった。

表5 リニューアルオープン後の講演活動

1	子ども対象イベント等
	・絵本作家よしながこうたく先生 5月26日(日)
	・絵本作家326(ミツル)先生 6月22日(土)
	・絵本作家サトシン先生 8月24日(土)
	・絵と音スケッチ(絵本と音の読み聞かせ)9月16日(月)
	・チェブラーシカ撮影会 (4月13日)
	・プラレールイベント (6月28日, 29日)
	・ゾロリ撮影会 (7月20日, 21日)
	・ウサビッチ撮影会 (10月5日, 6日)
	・子どもバリスタ講座 (7月24日, 25日, 12月14日, 15日)
	・子ども辞書引き学習法 (10月20日)
	・親と子の読書会 (11月17日)
	・読み聞かせボランティア交流会 (9月20日:春日市立図書館, 10月21日:小郡市立図書館・たなばたおはなし会)
2	一般対象講演会等
	・山崎亮講演会(4月6日)
	・おもてなしラッピング講座(5月18日)
	・色彩コミュニケーション講座(6月15日)
	・森川教授の恋愛学(6月20日)
	・写真家西澤律子講演会(6月23日)
	・原研哉講演会(7月14日)
	・高濱正伸講演会(7月23日)
	・末広栄二講演会(8月3日)
	・出前講座「図書館の楽しみ方」(9月3日, 10月22日, 11月19日)
	・西村雄一郎に学ぶ映画学(9月14日)
	・東京R不動産馬場正尊講演会(10月12日)
	・オトヨミ書房「銀河鉄道の夜」(10月13日)
	・バリアフリー映画界(11月10日)
	・有機農家久松さんの講演会(11月12日)
	・堀江貴文トークショー(11月24日)
	・祐真朋樹(スタイリスト)さんトークショー(11月24日)
※	各種講座の実施(子ども読書会, 子ども司書講座, 図書館子ども講座, ボランティア講座等)

調査時点での実績。武雄市図書館提供資料。

4. リニューアルの経緯等

4.1. 経緯

樋渡市長は従来から図書館のサービスに関して強い関心を持っていた。表6のように就任後から図書館の開館時間の延長が図られており、CCCとの基本合意前にも図書館の開館日数は年間331日へと延長されていた。また、2011年には武雄市 my 図書館として、電子図書館の試みを始めたほか、2012年には選書委員制度を設け、選書の一部を住民や学識経験者などに任せるなどしていた。

表6 武雄市図書館の開館日の推移

	開館日数	実施した取り組み
2006年度	270	
2007年度	289	・金曜日の開館時間を1時間延長 ・祝日開館を実施 ・特別整理期間を10日から5日に短縮
2008年度	291	・特別整理期間を3日に短縮
2009年度	291	
2010年度	292	・12/28を開館日とする
2011年度	295	・歴史資料館の燻蒸期間を年末の休館日に実施(3日間延長)
2012年度	331	・休館日を第1月曜と第3木曜日のみとする

※ 武雄市資料より作成

2012年度は改装のため閉館したため、実際の開館日数は331日に満たない。

表7に示す今回のリニューアルもそのような樋渡市長による図書館改革の一環と位置付けることができる。2011年12月に開店した代官山蔦屋書店をテレビで観た樋渡市長がこれに強い印象を受け、翌1月に直接 CCC の副社長を訪問したところ、たまたま同社社長の増田宗昭氏に会うことができたとのことである。

その後2012年5月4日に武雄市と CCC が提携基本合意を発表し、提携により実現する9つの市民価値として新図書館のサービスを発表した。

同年6月、市議会定例会において同市の図書館条例が改正され、指定管理者制度が導入された。

同年7月には臨時議会が開催され、CCCを指定管理者として指定するための議決がなされている。

同年11月に図書館はリニューアルのため閉館し、改修工事やシステム更新、蔵書の管理（図書へのICタグの貼り付けなど）がなされた。

2013年4月、新図書館はリニューアル開館している。

以上見るように基本的に樋渡市長のイニシアティブにより、提携合意から1年と経たずにリニューアルオープンしており、スピード感の非常に高い取り組みであったと言える。

表7 武雄市図書館リニューアルの経緯

<p><u>2011年</u> 12月 武雄市図書館のモデルとなる蔦谷書店代官山店がテレビで紹介</p> <p><u>2012年</u> 5月4日 株式会社カルチュア・コンビニエンス・クラブ（CCC）と武雄市が武雄市立図書館の企画・運営に関して提携を基本合意 5月20日 市民説明会 6月21日 6月定例会において、指定管理者導入のための図書館等設置条例の一部改正案を可決 7月5日 指定管理者候補選定委員会 7月6日 武雄市個人情報保護審議会答申 7月10日 臨時教育委員会 指定管理者候補の選定を可決 7月18日 臨時議会で CCC を指定管理者に指定の議決 8月末～9月初 市民アンケート実施 9月 9月定例議会において、図書館改修の補正予算案可決 4億5千万円 11月1日～2013年3月31日 改装工事のため閉館 11月15日 市教育委員会による新図書館構想市民報告会</p> <p><u>2013年</u> 3月29日～31日 内覧会・見学会 4月1日 全面改装, CCC を指定管理者として運営開始</p>
--

※ 武雄市資料などより作成

4.2. 9つの市民価値

基本合意において示された提携により実現する「9つの市民価値」は以下のとおり。

- ① 20万冊の知に出会える場所
- ② 雑誌販売の導入
- ③ 映画・音楽の充実
- ④ 文具販売の導入
- ⑤ 電子端末を活用した検索サービス
- ⑥ カフェ・ダイニングの導入

- ㉔ 「代官山蔦屋書店」のノウハウを活用した品揃えやサービスの導入
- ㉕ Tカード、Tポイントの導入
- ㉖ 365日、朝9時～夜9時までの開館時間

リニューアル後の武雄市図書館において、これらがどのように実現されたかは後述する。

「9つの市民価値」はこのように具体的なサービスの提案となっており、市民にとってわかりやすい変化として示されたと考えられる。一方でこの9つ市民価値の位置付けが明確でない面もあり、㉖開館時間の延長は強調される一方で、㉔文具販売はリニューアル開館時にはまだ開始されていなかった。㉔はほぼすべての蔵書を開架とした点がアピールポイントであり、リニューアルに際して所蔵資料が著しく増えたという訳ではない。

4.3. 住民の意見・要望の聴取・反映

リニューアルまでの間の市民の要望、意見聴取としては、「9つの市民価値」をまとめるため、2012年3月から4月にかけて図書館及び近隣商業施設の「ゆめタウン武雄」において市民アンケートがなされている（内部調査のため内容非公表）。その際に市民から出された要望で最も多かったのは開館日・時間の延長だったとのことである。また、基本合意の後の6月に市長による市民説明会、11月に教育委による市民報告会がなされている。

5. サービス

5.1. 基本的なサービスの変化

リニューアルにより、「9つの市民価値」を実現する形で以下のようなサービスが導入された。武雄市図書館は代官山蔦屋書店のノウハウを存分に生かした施設づくり、サービスの提供をしており、特徴の相当部分は代官山蔦屋書店に見ることができる¹。なお、武雄市図書館は2013年グッドデザイン金賞を受賞している²。

① 開館日・時間の大幅な延長

従来は開館日数が年間331日、休館日は月2回、10時開館、18時閉館（金曜日は19時閉館）だったところ、年中無休、9時開館、21時閉館とした。市の指定管理者候補者選定委員会における文化・学習課長の説明では、指定管理者を非公募とした主たる理由として、代官山蔦屋書店運営の実績から、CCC以外に365日、午前9時から午後9時までの開館を実現できる事業者はないことが挙げられている。

この開館時間を実現するため、蔦屋書店のノウハウを活用して朝（8時～17時）昼（11時～20時）晩（13時～22時）の三交替制のシフトとしており、日によってそれぞれの時間帯の配置人数を変更している。

館内整理（主に特設コーナー作り、蔵書の入れ替えなどの棚作り、研修会、営繕業務等）は、開館前の1時間と閉館後の1時間を充て、担当司書の指示の下に行っている。また、開館中の司書業務シフトに担当ごとの館内整理業務を組み込んでいる。蔵書点検については、年1回（2013年度は、2月中旬に予定）業者に委託して、閉館後から開館までの夜間に集中して行うこととしている。

開館時間の大幅な延長は市民のアンケートを見てもおおむね好評に受け止められており、今回の現地調査でも（年末という特殊な時期であったものの）開館直後から閉館まで利用されていた。また、

これまで図書館を利用しなかった30代から40代の人たちが仕事帰りに立ち寄るようになったとのことである。その点では図書館の利用者の層の拡大に大きな影響をもたらしたと言える。

② 自主事業（蔦屋書店）による雑誌とカフェ・ダイニング

武雄市図書館の最大の特徴は、図書館に雑誌等を販売する書店とカフェを入れたことであり、かつそれが武雄市図書館の提供するサービスの主たる要素として図書館サービスと融合していることである。これは武雄市図書館の施設の配置を見ても、また館内の検索機器や自動貸出機において、貸出用の図書、販売用の図書、レンタル用の映像・音楽ソフトをすべて同列に扱っていることを見ても明瞭である。

自主事業部分の利用者について調査はしていないものの、一見して非常に多いものと見受けられた。2013年7月に武雄市教委が公表した利用者アンケートにおいても、301人中160人（市内68人、市外92人）がスターバックスの併設に満足し、152人（市内72人、市外80人）が販売用の書籍が読めることに満足している。

この点について、糸賀雅児は、武雄市図書館はこれまでの図書館とは違った価値を実現させているとしつつ、館内での資料の利用状況について、武雄市図書館と、その隣市である伊万里市の伊万里市民図書館とを比較し、武雄市図書館では図書館資料の利用が少なく、書店の雑誌資料の利用やカフェでの飲食が多いことから、公設民営のブックカフェないしマガジンカフェと評している³。

これに関連し、館内の飲食のルールは次の通りとなっている。館内のスターバックスで購入した飲み物は、すべての閲覧スペースで飲むことができる。また、スターバックスで購入した食事は、一階テラス席およびマガジストリート近くの座席で、食べることができる。館内で購入したペットボトル（映像・音楽コーナーの脇に自動販売機が設置されている。）やフタつき容器（水筒など）に入れた飲み物に限って、スターバックスの店内を除いた、すべての閲覧スペースで飲むことができる。ただし、館外で購入した食事の館内へ持ち込みは認められておらず、館外の指定エリアで食べることが求められている。

③ 蔦屋書店のノウハウ

・空間づくり

代官山蔦屋書店のノウハウの1つとして、落ち着いたシックな空間づくりが挙げられる。館内がLEDによる柔らかい光により照らされ、書架の中も光源を置き照明を当てている。また、書架をボックス型に並べ、ジャンルごとの小部屋のようにした場所を3つ作り、利用者の好奇心を引くような仕掛けをしている。実際代官山蔦屋書店とよく似た雰囲気を出しているが、このような空間づくりは創出業務としてCCCから提案を受けて作り上げられた⁴。

・22分類法

武雄市図書館は、日本十進分類法（NDC）ではなく、独自の22分類法により図書を配架している。これは蔦屋書店が利用している分類法を用いたものであり、ジャンルごとに大きく22分類に分け、さらに2つ細分化するものであり、いわば大中小と区分される。例えばCCC社長の増田宗昭氏の著書「情報楽園会社」は、大分類「ビジネス」、中分類「業界・企業」、小分類「サービス」となる。この分類は利用者目線で、資料の検索よりも本との出会い、気づきを重視したものであるといい、例えば旅行で京都のことを知りたいと思って行くと、ガイドブックの近くに京都について書かれたエッセイなどがあり、知識を深めていくことができるという。

もっともこの分類はNDCに慣れた司書泣かせであり、開館直後は大混乱であったという。その後、司書の工夫で本の裏に分類シールを貼り、整理できるようになったとのことである。

なお、図書には背表紙にNDCによる分類ラベル、裏表紙にNDCバーコードが貼付されており、また情報システム上もNDCが廃棄されているわけではない（統計などにNDCが必要とのこと）。

実際に館内を歩いて図書の分類のサインを眺めると、小説の小分類として「日本の有名作家」があるなど、書店と同じような感覚で図書を探すこととなり、通常の図書館とかなり勝手が違うことが分かる。その善し悪しは利用者に委ねることとなるが、利用者の視点でも人文－数学－幾何学などやや理解に苦しむ分類があった（一方、代数学は自然科学－数学－代数学）。

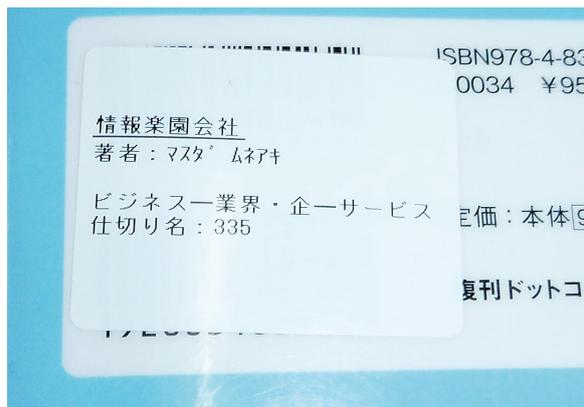
また、大きな課題として、現時点では小分類以下の図書の配架の順序が決まっていないことが挙げられる。背表紙にはNDCのラベルが貼付されているだけで順序は示さないで、検索機器で図書を検索しても、棚番と棚の場所まではたどり着けるがそこから目当ての図書を探すのに手間がかかる。図書にICチップは貼付されているものの当該図書の位置情報を取得する設備は整備されておらず、具体的な図書の位置を検索機器で知ることはできない。そのためか、司書に尋ねたところ、最も多い質問は「本の場所」とのことだった。開館当時の混乱の名残かもしれないが、筆者が見ただけでも誤った棚に配架されていた図書が何件かあったので、早晚何らかの運用の改善が必要と思われる。

・セルフカウンター

蔦屋書店のノウハウと表現とするのが適切か分からないのが、図書の貸し出し、雑誌等の購買、CD、DVD等のレンタルの機能を併せ持つセルフカウンターが入口付近に4台、やや後方の返却ボックス付近に2台の計6台設置されている。使い方に戸惑う人がまだ多く、職員がすぐに近寄って案内しているという。

実際に使用してみて、初めての場場合確かにやや戸惑うところがあるが、スーパー等でのセルフレジも珍しいものではなくなってきており、特に使いにくいといった印象は受けなかった。

アンケートにおいて自動貸出機に満足している利用者は、301人中97人であり、それなりに評価されていると考えられる。借金に関する図書など、利用者や内容によっては司書であっても知られたい場合もあるので、便利との意見もあるとのことである。



図書に貼られた分類シール



セルフカウンター

・検索サービス

武雄市図書館では iPad30台を検索用に配置している。13台は利用者への貸出用で、17台は館内各所に検索用に備え付けている。後者はプリンタと接続されており、検索した棚の場所などの図書情報をプリントアウトすることができる。

現在それなりの規模の図書館であれば、図書情報の管理のための情報システムは一般的であり、自主事業である蔦屋書店で販売・レンタルされている資料についても検索できるものの、それほど目新しさはなかった。

・宅急便による返却サービス

武雄市図書館では一般図書については、10冊まで15日間以内で借りることができるが、これを1回500円のパックで宅急便により返却することができる。現在月に180件程度の利用があり、県外からの利用者や県内でも武雄市から遠い唐津市や鳥栖市の利用者などが利用するという。

このほか従来からの蔦屋書店のサービスの1つであるが、CDやDVDのレンタルの返却についても有料により郵便で行うことができる（4枚以上レンタルした場合は無料）。

・文具の販売

リニューアル開館時には文具の販売はまだ開始されていなかったが、調査時点では開始されており、武雄市図書館お薦めの文具として、ドイツ製ボールペンや万年筆、三角スケールのほか、メモ帳、スケジュール帳、消しゴム、マスキングテープ（デコレーションに用いる）などが販売されている。図書館の雰囲気や図書館に使う文具という観点（使用時に音が出ない、消しにくが出ないなど）を加味してスタッフが選んでいるとのこと。

④ Tカード、Tポイント

Tカードとは、全国にあるTポイントの提携先やインターネットの提携先で、利用金額に応じてTポイントを貯めたり、使ったりすることができる共通ポイントカードであり、CCCが中心となって運営している⁵。現在4,775万人以上が利用しているという⁶。武雄市図書館はこのTカードの機能を図書館利用カードに付加できることが大きな特徴となっている。

詳しく見ていくと、武雄市図書館の利用カードは現在3種から選ぶことができる。一つは従来から用いられてきた図書利用カードであり、Tカードの機能は付いていないことからCDやDVDのレンタルをすることはできず、Tポイントも貯まらない。一つは既に所持しているTカードに図書利用カードの機能を付加するもので、レンタルに使うことができるし、Tポイントも貯まる。一つは武雄市図書館のTカードを新規発行するもので、既に所持しているTカードにレンタル機能が付加されている場合、新しいカードにレンタル機能を付加することはできないが、Tポイントを貯めることは



ipad 検索機

できる。

利用カードの作成については、特段居住制限はなく、日本国内に居住し、今まで利用カードを作成したことがなければ作成できる。

図書利用カードの申し込みに際しては、スタッフからそれぞれのカードの特徴の説明を個人情報の利用を含め簡潔に受け、利用申込書に必要事項を記載するとともに、カードの種類に応じて必要な規約に同意する必要がある。規約については「武雄市図書館利用に関する規約」「T 会員規約」

「ポイントサービス利用規約」「T カードでの武雄市図書館利用に関する規約」「TSUTAYA フランチャイズチェーンレンタル利用規約」がまとめて印刷された小冊子の交付を申込時に受ける。

現在セルフカウンターの利用により図書の貸出を受けると、一日一回3ポイント付加される。書籍購入等物販利用であれば、100円当たり1ポイント付加される。貯めたポイントについてはTポイントの提携先において、基本的に1ポイント1円で使用することができる。

2013年9月30日時点で、93.9%の利用登録者がTカードを選択し、6.1%が従来からの図書利用カードを用いている⁷。

⑤ 開架図書、映像・音楽ソフト

・開架図書

前述の通り、従来事務スペースや閉架書庫だった場所を開架とし、蔵書のほとんどである約20万冊を利用者が自由に閲覧できるようにしている。高い書架も多いことから、図書が落下しないようストッパーが付けられているところもあり、手の届かない場所の図書を取る場合は気軽にスタッフに依頼するよう案内が随所に出されている。また、書架の高所にはダミーとなる本が置かれ（背表紙だけで中身はない）、館内の雰囲気を保つとともに将来の蔵書スペースを確保している。

・映像・音楽ソフトのレンタル

従前武雄市の歴史資料の常設展示室であった蘭学館の場所に、CD・DVDのレンタルスペースを置いている。映像・音楽ソフトが上手に並べられているが、調査時においては、日中数人、夜も多少多いが数人程度と利用者は極めて少なかった。なお、武雄市図書館から数km離れた場所に書籍やビデオレンタルなどを取り扱うTSUTAYA武雄店（佐賀県武雄市朝日町甘久1308）がある。

図書館が従前から所蔵していた映像・音楽ソフトについては、無料で貸し出している。

5.2. 住民の評価

2013年6月27日から7月1日にかけて、武雄市図書館内で満足度調査（アンケート）を実施した。これによると、調査人数301名中、「武雄市図書館が指定管理者制度により、新しい図書館に生まれ変わったことについて」大いに満足している人が96名、満足している人が154名、合計250名、全体の8割以上が満足以上であるという結果となっている。



レンタル機能のないTカード機能付き利用カード

6. 指定管理者制度の運用について

6.1. 指定管理者制度の導入及び候補者の選定について

CCCを指定管理者とする過程については、前述のように樋渡市長のイニシアティブが強く働いており、市長の行動力と決断力、それに若干の偶然がなければ現在の武雄市図書館は実現していなかったと思われる。

指定管理者制度を導入した理由については、直営では365日の開館日は確保できない点が掲げられており、柔軟な雇用体制の構築による開館時間の延長がその主たる理由であったと考えられる。

調査時の説明では、指定管理者制度はコストを下げるだけでなく、民間の良いところを生かすことができる、すなわち行革と合わせ市民サービスを高めることができるという点を評価しているとのことであった。

6.2. 選定の過程

武雄市では指定管理者の選考は原則公募とされているが（武雄市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例（平成18年条例第50号）第2条）、公の施設の性格、規模、機能等を考慮し、設置目的を最も効果的かつ効率的に達成することができる団体があると認められるとき等は、公募によらないことができる（同第5条）。CCCは公募により指定管理候補者に選定されていないが、365日の開館日が確保できることが主たる理由となっている。

選定の際に示される管理業務仕様書の内容は、提案義務として9つの市民価値に係る内容について触れられているが、基本的に一般的な公立図書館の業務となっている。

6.3. ミッション等について

武雄市図書館はそのミッションについて、明確なステートメントの形でまとめられていない。管理業務仕様書に記載されている事項と「9つの市民価値」がそれに相当するものとのことである。

具体的に見ると、管理業務仕様書の施設の運営理念では、図書館と歴史資料館からなる施設として、相互に連携を保ち運営することを基本とし、管理運営の効率化と施設としてのサービス機能の向上を目指すこと、及び公の施設として公平・中立な運営を行うことを掲げている。また、図書館の役割・設置目的としては、図書館法第2条第1項に定められた図書館の定義とほぼ同じ内容と、運営基本方針としてレファレンスサービスの充実や幼児・児童サービスの重視など5項目が定められている。

したがって、図書館に関する一般的な事項以外の内容を定めているのは、運営基本方針である5項目であり、一方「9つの市民価値」は、実現すべき理念や達成すべき目標というよりは、目標を達成するための手段である個別の事業と評すべき内容であるので、武雄市図書館は、この5項目の運営基本方針が図書館運営の基本的な方針を示すことになる。実際杉原館長は児童に対するサービスを重視しており、また司書によるレファレンスサービスが充実するよう、アルバイトスタッフとの業務分担を整理している。

武雄市図書館としての数値目標は、利用者数50万人、貸出冊数70万冊（正確には68万8千冊）である。利用者の反応がどうなるかは分からなかったもので、これまでの約2倍でCCCと設定したとのことである。前述のように日々数字による運営はしているとのことだが、個別のパフォーマンス指標の設定などはなされていない。

6.4. 業務の分担

管理業務仕様書によれば、指定管理者が行う管理業務の範囲は、武雄市図書館の利用に関すること（歴史資料に関するものは除く。）、武雄市図書館の維持管理に関すること、このほか武雄市図書館の管理運営に関して市長が必要と認める業務とされている。具体的に、①必須事業、②提案事業、③図書館の管理に関すること、④その他図書館の運営に必要なこと、⑤図書館並びに歴史資料館共通の業務に関すること、の5項目が挙げられ、それぞれ大まかな内容が項目として挙げられている。一方教育委員会が行う業務は、①歴史資料に関すること、②資料館資料の貸出し等、③新築、施設の補修・改修（軽易なものを除く。）、④行政財産の目的外使用許可及び使用料の収納に関すること、⑤その他、協定締結時に決定した事項としている。両者の業務分担については、施設管理者等に関する事項の項目の中で、管理業務仕様書の別紙①として整理されているが、極めて概括的である。

図書館業務の中でも選書については指定管理者の業務とされており、教育委員会の定めた選書基準に基くこととし、これを遵守することとされている。前述のとおり武雄市は選書の一部を住民等に委ねる選書委員制度を設けているが、選書委員制度は既に運用されておらず、司書が選書し購入予定図書のリストを作り、教育委員会がこれを決裁した後、図書を購入する手続となっている。

6.5. 指定管理者のマネジメント、評価について

6.5.1. 管理業務仕様書における規定事項

管理業務仕様書では、指定管理者は以下の報告等を行うこととされている。

- ・事業計画

翌年度以降の詳細な事業計画については、前年度3月までに教育委員会に提出し、承認を受ける。

- ・月例報告書

毎月の管理業務に関し、管理業務の実施状況に関する事項や利用状況に関する事項、その他教育委員会が指示する事項を記載した管理業務月例報告書を提出する。

- ・事業報告書

指定管理期間内の年度毎に、管理業務に係る経費の収支状況等を記載した事業報告書を提出する。

事業評価については、以下のように定められている。

- ・自己評価の実施

指定管理者は、利用者の満足度等について、施設利用者及び来館者等へのアンケート等で利用者の意見を把握し、その結果と対応策及び施設運営に関して自己評価を行い、月例報告書と併せて報告する。

- ・教育委員会によるモニタリング

教育委員会は、提出される月例報告書及び年次報告書により、仕様書・協定書に係る項目が適切な水準で実施されているか評価する。また、年に1回、教育委員会による利用者アンケートの実施及び現地での状況確認や聞き取りを行うモニタリングに際しては、外部の有識者などの意見を求める場合がある。

・ 是正指示

教育委員会は、利用者意見等の結果及び各期の事業報告等に基づき、業務内容に改善が必要と認める場合は、指定管理者に対して業務改善勧告、是正指示等を行う。是正指示等によっても改善が見られない場合及び指定管理者の業務が、仕様書で示す管理業務の基準を満たしていないと判断した場合は、指定期間中であっても指定を取り消す。

モニタリング及び評価における業務水準の判断基準となるべき管理業務仕様書の「管理の基準」については、開館時間及び休館日、人員配置の基準など9つの項目が掲げられているが、概括的で詳細な基準は示されていない。また、指定管理者の自主事業となる蔦屋書店に係る事業（雑誌等の販売、スターバックスの運営）については、管理業務仕様書の対象となっていないので武雄市図書館の主要な事業であるにもかかわらず評価の対象となっていない。

6.5.2. 運用

市と指定管理者の意見交換としては、週1回の市の部内会議にCCCに所属する館長が出席するほか、月例報告書の提出の際には、報告会を開催し、講座、イベント、諸問題、トラブルなどを話し合っている。このほか指定管理者と市教育委員会は随時意見交換を行っている。

また、最終的に評価をどのように行うか、例えばどのような項目を設定するか、外部の第三者を入れて行うかなどについては検討しているところのことであった。

6.6. 効果

指定管理者制度を導入した効果としては、これまで述べてきた開館日・開館時間の延長等のサービスの向上、それに伴う利用者及び貸出冊数の増加などが挙げられる。

指定管理による効率化については、武雄市の説明では、従来の運営費（資料館含む。）が1億2千万円、開館時間拡大による見込額が2億1千万円、指定管理料が1億1千万円となっている。

ただし、当初予算ベースで見ると、指定管理前の2011年度と指定管理後の2013年度と比較すると（2012年度は図書館の改修工事があったので比較対象から外す）、単純比較は難しいが、（款）10教育費（項）5社会教育費（目）4図書館費の金額について、2011年度が1億2,134万1千円、2013年度が1億5,311万3千円となっており、約3,200万円増加している。一方で2013年度からは行政財産の使用料として612万円の収入が発生している⁸ので差し引き約2,500万円から2,600万円程度の増嵩となっている。また、2012年度にはリニューアルのための図書館の改修工事が行われ、武雄市が4億5千万円（うち2億7,500万円に合併特例債を充当）、CCCが約3億円を負担している。

6.7. 課題

大きな課題としては、武雄市図書館の主要なサービスである蔦屋書店について、実際は随時意見交換を行いながら実施しているものの、自主事業として指定管理者の管理業務の範囲外となるため、管理業務仕様書において事業内容や基準が示されず、どのような方針で実施するのか、達成水準はどの程度とするのか、といったマネジメントができないことになっている点がある。

また、武雄市の説明では、武雄市図書館の指定管理料が低く抑えられているのは、自主事業があるためなので、自主事業から生ずる利潤によって図書館運営の費用の一部が賄われていることになる。

すなわち、この事業の継続性は自主事業の採算性などに依存する形になるので、武雄市は自主事業が健全となるよう適切に評価・監視する必要があるが、現状武雄市はCCCから自主事業による売上の実績などについての報告は受けていない。むしろ、詳しい報告を求めることも蔦屋書店の事業であるとしてためらっている様子であった。どのようなマネジメントが可能であり、また適切であるか、将来的に検討していく必要があると考えられる。

7. その他の課題

7.1. 個人情報の取扱い

武雄市図書館については、図書利用カードにTカードの機能を付加できることとしたことから、個人情報の取り扱いについて様々な議論を呼んだ。

代表的なものとしては、日本図書館協会がまとめた意見⁹において、Tポイントの付与のため、利用者の個人情報（貸出履歴）がTカードの管理者に提供される可能性があるが、これは「利用者の秘密を守る」公共図書館の立場からは首肯できないこと、また、特定の個人の利用履歴ではなく、例えば40代・男性が利用した資料などのデータについても、図書館運営と無関係に、指定管理者の企業の本来事業に活用するために提供できるかについては、慎重な検討が必要であること、が述べられている。

武雄市教育委員会は、指定管理者の指定に至るプロセスにおいて、2012年7月6日、武雄市個人情報保護審議会に以下の内容を諮問した。

① 統計データで使用する情報の収集について

（統計データに収集する情報は「武雄市個人情報保護条例」第2条第1項第1号の「個人情報」には当たらないと解釈するが、その解釈でよろしいか。）

② 図書館システムからポイントシステムへの情報提供について

（図書館システムからポイントシステムへの情報提供については、本人の同意を取ることで、条例第8条第1項第2号の規定を適用し、可能であると認められるか。）

③ 図書館利用情報の適正な管理について

（図書館システムの管理について、市と指定管理者で「個人情報に関する協定書」を締結することによって、条例第11条（適正な管理）及び条例第12条の委託に伴う措置として適当と認められるか。）

これに対して武雄市個人情報保護審議会は次のように答申している。（以下審議結果のみ。なお、付帯意見は特に付されていない。）

① 統計データで使用する情報の収集について

統計データに収集する情報は、属性情報であるので、条例第2条の個人情報ではなく問題なし。

② 図書館システムからポイントシステムへの情報提供について

図書館システムからポイントシステムへの情報提供は、本人の同意があれば条例第8条を適用して問題なし。

③ 図書館利用情報の適正な管理について

協定書を締結することでよい。ただし、個人情報について厳格な取扱いが明文化されていること、運用にあたっての情報システムの構築がなされていること、を確実に盛り込まれたい。

これを受け、武雄市とCCCの間の協定書に個人情報取扱特記事項が盛り込まれた。指定管理者であるCCCは、Tポイント付与という目的のため、Tカード番号、使用年月日、使用時刻及びポイント数についてのみ図書館から取得できるものとされ（特記事項第3条）、指定管理者は、利用者の個人情報及び利用情報について、図書館運営を円滑に行い、個人利用者の利便性を向上する目的においてのみ利用でき、管理業務に付随して知り得た個人情報の目的外利用、第三者提供を禁じている（同第5条）。なお、Tカードを提示した利用者に関しても、CCC及び株式会社Tポイント（CCCの子会社でTポイントプログラムを運営）に対して当該利用者の個人情報及び利用情報を提供することを禁じている（同条）。

7.2. 著作権法第38条第4項との関係

日本書籍出版協会は2013年3月4日武雄市長宛てに質問書を出し、その中でTポイントの付与はCCCへの割引販売による利益誘導を行っているとの見方も可能であり、著作権法第38条第4項¹⁰に定められた、非営利無償の貸与の範囲を逸脱するのではないかとの疑いも生じうるという点を指摘し、見解を求めた。

これに対して武雄市は同月8日、Tカードについては、営利目的ではなく、Tカードでも書籍を借りることを可能にするため併用できるようにした旨、また利用者が自動貸出機を利用したときのみTポイントを付加するものであり、これは窓口業務の省力化に協力した意味合いである旨を回答している。

7.3. 委託事業と自主事業の区分

委託事業と自主事業の区分については、既述の通りスターバックスを除き、図書館業務と蔦屋書店の業務は一体となって運営されているが、館内の施設等は利便性を損なわないようにしつつ、できるだけ両事業の区分をしている。例えば貸出用の図書と販売用の書籍では、分類のサインの色を変え、両者が区分できるようにしており、スターバックスの隣の席についても、色でスターバックス専用席と共用席の区別をしている。

もっとも2013年に実施した満足度調査でも、今後改善してほしい内容として「売り場の本と図書館の本の区別がもっとわかりやすくできないか」「スターバックスさんと誰でも利用できるテーブルのちがいをメニューカードを置くなどしてわかりやすくして頂けると安心です」といった要望が出されている。

スターバックスの席については、「館内のスターバックスコーヒーの営業席と図書館エリアとの共有席をスタッフが混同し、共有席に座った利用者にスタバ商品購入の有無を聞く誤った対応をしていた」（2013年5月15日付け佐賀新聞）として、武雄市図書館はホームページにお詫びを掲載した（2013年5月14日付け「【お詫び】館内の閲覧席のご案内について」）。

7.4. 民業圧迫との批判

2013年5月20日付け日本経済新聞は、「佐賀の『TSUTAYA 図書館』、好調に広がる波紋」との見出しで、「市内で書店を営む男性は『売り上げが約1割減った』と肩を落とす。『市が税金で書店を誘致したようなもの。太刀打ちできず、このままでは廃業するしかない』」、「商業店舗を併存させる運営

方法を巡り『来館を書籍販売やレンタル利用など自社の利益に誘導している』との批判に対し、市は『年間約600万円の適正な賃料を受け取っている』（担当者）と説明する。」といった批判を紹介している。

前者に関して、武雄市図書館は地元の書店から図書を購入しており、またできるだけ地元の書店に置いていない書籍を販売するなど地元の書店と棲み分けをするように努めているとのことである。

また、後者に関して、前述のとおり CCC に対して施設の目的外使用許可を行い、使用料を徴収しているものであり、使用料は条例の定めに従って使用面積等に基づいて算定されている。また飲食施設は利用者の利便性を高めることから、条例の定めに従って使用料が1/2減額されている。

8. 最後に

CCC は2013年7月11日、多賀城市と「東北随一の文化交流拠点整備」に関する連携合意を発表し、11月13日には周南市と「新たな徳山駅ビル整備基本構想」の実現に向けた連携合意を発表した¹¹。いずれも中核となるのは図書館であり、武雄市図書館がモデルとなると考えられる。また、武雄市図書館の集客力は非常に高いことから、今後武雄市図書館モデルを採用する図書館はさらに増えていくと考えられる。したがって武雄市図書館の課題について十分に検討することは重要であるとともに、現場のスタッフが日々の改善の中でそのような課題を解消し、よりよい施設としていくことは今後に向けて大きな意義がある。そのような観点から武雄市図書館関係者の皆様のこれまでのご努力に敬意を表するとともに今後の取組に大いに期待したい。

最後になるが、年末のご多忙のところ、長時間にわたって調査にご協力いただいた武雄市図書館の杉原館長、武雄市文化・学習課の錦織係長、調査のために各所と調整していただいた同課の水山主任に深く感謝申し上げます。内容には慎重を期したつもりであるが、事実誤認などがあれば、それはひとえに筆者である私の責任である。

注

- 1 代官山蔦屋書店と武雄市図書館は、店内の雰囲気作りがほぼ同じであり、また、「マガジストリート」といった大規模な雑誌の陳列、文具の販売、小部屋のような本棚の配置、スターバックスの運営、飲食をしながらの書籍等の閲読の許可、文具の販売、映像コーナーなど提供されているサービスも類似している。また、両施設で発行される T カードのデザインもほぼ同じである。DAIKANYAMA T-SITE. 代官山蔦屋書店ホームページ。 < <http://tsite.jp/daikanyama/store-service/tsutaya.html> > , (2014-02-03参照)
- 2 グッドデザイン賞は、(公財)日本デザイン振興会が主催する、総合的なデザインの推奨制度。
- 3 猪谷千香. 図書館総合展「“武雄市図書館”を検証する」全文(樋渡啓祐市長, 糸賀雅児教授, CCC 高橋聡さん, 湯浅俊彦教授) - 激論, 進化する公立図書館か, 公設民営のブックカフェか? . The Huffington Post Japan, 2013-11-01, < http://www.huffingtonpost.jp/2013/10/31/takeo1_n_4186089.html?1383290066 > , (参照2014-02-03).
- 4 2012年度予算の9月補正で、図書館費4億5千万円の内訳として、新図書館空間創出業務委託料1億2,790万円が計上されている。
- 5 T-SITE ホームページ。 < <http://tsite.jp/r/guide/web/index3.html#anchor01> > , (閲覧2014-02-

03) 参照.

- 6 直近一年間にTカードを利用しているアクティブ会員であり、かつ複数枚所有している場合は一人として数えたユニーク会員. CCC ホームページ. < http://www.ccc.co.jp/showcase/sc_004051.html?cat=plat > , (2014-02-03参照).
- 7 CCC ニュースリリース「武雄市図書館・歴史資料館 リニューアルオープン 6ヶ月～6ヶ月間の来館者数が50万人を突破, 貸出冊数は30万冊に」, 2013-10-01.
- 8 ただし当初予算で計上箇所は見つけられなかった.
- 9 日本図書館協会. 武雄市の新・図書館構想について, 2012-05-28.
- 10 著作権法第38条第4項は以下のとおり.
公表された著作物（映画の著作物を除く.）は、営利を目的とせず、かつ、その複製物の貸与を受ける者から料金を受けない場合には、その複製物（映画の著作物において複製されている著作物にあつては、当該映画の著作物の複製物を除く.）の貸与により公衆に提供することができる.
- 11 カルチャ・コンビニエンス・クラブ. 宮城県多賀城市とカルチャ・コンビニエンス・クラブの「東北随一の文化交流拠点整備」に関する連携合意について, 2013-07-11.
同. 山口県周南市とカルチャ・コンビニエンス・クラブの「新たな徳山駅ビル整備基本構想」の実現に向けた提携合意について, 2013-11-18.

第4章 事例調査：千代田図書館について

1. はじめに

千代田図書館は1887年に開館した我が国でも長い歴史を有する公立図書館であるが、2007年4月より指定管理者制度による運営を行っている。同図書館の先進的な取組は武雄市図書館同様マスコミ等で大きく取り上げられたが、指定管理者制度の導入経緯や運用などに大きな違いがある。そこで、同図書館の取組について、指定管理者制度による運営という点に着目して整理することとした。

2. 千代田区について

千代田区は東京23区のほぼ中心に位置し、東は中央区、西は新宿区、北は文京区と台東区、南は港区と隣りあっている。区の中央には、皇居があるほか、立法（国会議事堂）、行政（首相官邸や霞が関官庁街）、司法（最高裁判所）の三権の主要機関のほか、世界的なビジネス街である丸の内・大手町、落ち着いた景観とたたずまいを見せる番町・麴町、世界から観光客が訪れる秋葉原、古書店街の神保町、スポーツ店街の小川町、繊維街の岩本町など、多様で特徴ある街並みが形成されている¹。

表1 千代田区基本データ

項目		出典
人口 (人)	47,115	2010年国勢調査
	49,003	2012.3.31住民基本台帳人口
昼間人口 (人)	819,247	2010年国勢調査
面積 (km ²)	11.64	全国都道府県市区町村別面積調
産業構造 (%)	1次	0.0
	2次	7.8
	3次	92.2
標準財政規模 (千円)	28,950,493	2011年度決算
財政力指数	0.82	2011年度決算

※「財政力指数」は特別区財政調整交付金の算出に要した基準財政需要額及び基準財政収入額により算出した値

面積は11.64km²であり、皇居は区の面積の約12% (1.42km²) を占める。

2010年10月1日現在の人口（国勢調査人口）は47,115人だが、昼間人口は819,247人であり、昼夜間人口比率1,738.8と非常に高い。これが千代田区の大きな特徴となっている。

標準財政規模は289億5,049万3千円、財政力指数は0.82（2011年度決算）である。

3. 千代田区立千代田図書館の概要

千代田図書館（東京都千代田区九段南1-2-1千代田区役所9・10F）は千代田区立図書館の中央館であり、分館の四番町図書館、昌平まちかど図書館、神田まちかど図書館とともに指定管理者制度で管理されている。同じく千代田区立図書館の1館である日比谷図書文化館も指定管理者制度により管理されているが、指定管理者は異なる。

千代田図書館は北の丸公園に面した千代田区役所の9・10階に位置し、床面積2,616.33m²、9階は

1フロアを図書館が利用しているが、10階には子ども室、図書館の事務室、閉架書庫などが所在している。

開館時間は、月曜日から金曜日までが10時から22時まで。土曜日は10時から19時まで、日曜・祝日、12/29～12/31は10時から17時までとなっている。休館日は毎月第4日曜日、1/1～1/3、特別整理期間となっている。

施設面について、閲覧席数は244席、この中に区民専用席9席、キャレル席（個人ブース席。電源と有線LANを装備）16席が含まれる。このほかインターネット利用席、AVブース席がある。一般の閲覧席でも、デスクタイプの席では有線LANと電源が利用できるほか、館内の一部では無線LANが利用可能である。

館内では、ペットボトルや水筒などフタが完全に閉まる容器に限り、飲み物の持ち込みは認められているが、食べ物については認められていない。

千代田区立図書館のうち千代田図書館の蔵書は2012年度末で図書151,685冊、視聴覚資料10,595点、雑誌は207タイトル、新聞は19タイトルとなっている。

同様に2012年度の入館者数は629,518人、貸出数は304,946総冊・点数、うち個人貸出は304,858冊・点、内訳は図書資料250,468冊、新聞・雑誌12,211、視聴覚資料42,179となっている。

また、図書館に要する経費としては、千代田区は、2012年度当初予算で、図書文化財費9億1,641万5千円計上しており、うち図書館事業運営として4億8,299万9千円、その内訳として指定管理料4億7,954万円、運営一般として345万9千円を計上している（日比谷図書文化館の指定管理料として別に4億629万2千円が計上されている。）。千代田区立図書館年報（以下「年報」という。）に記載されている会計報告では、同一指定管理者により管理されている千代田図書館・四番町図書館・昌平まちかど図書館・神田まちかど図書館について、予算額は収入・支出同額で、4億4,119万9千円、決算額も収入・支出同額で、4億7,424万7,396円となっている。

4. 指定管理制度導入の経緯

千代田区庁舎の立て替え、移転にあわせて、隣接していた千代田図書館も同一の庁舎に移転することとなり、これに伴って新庁舎における新図書館のあり方について検討を進めたのが始まりである。

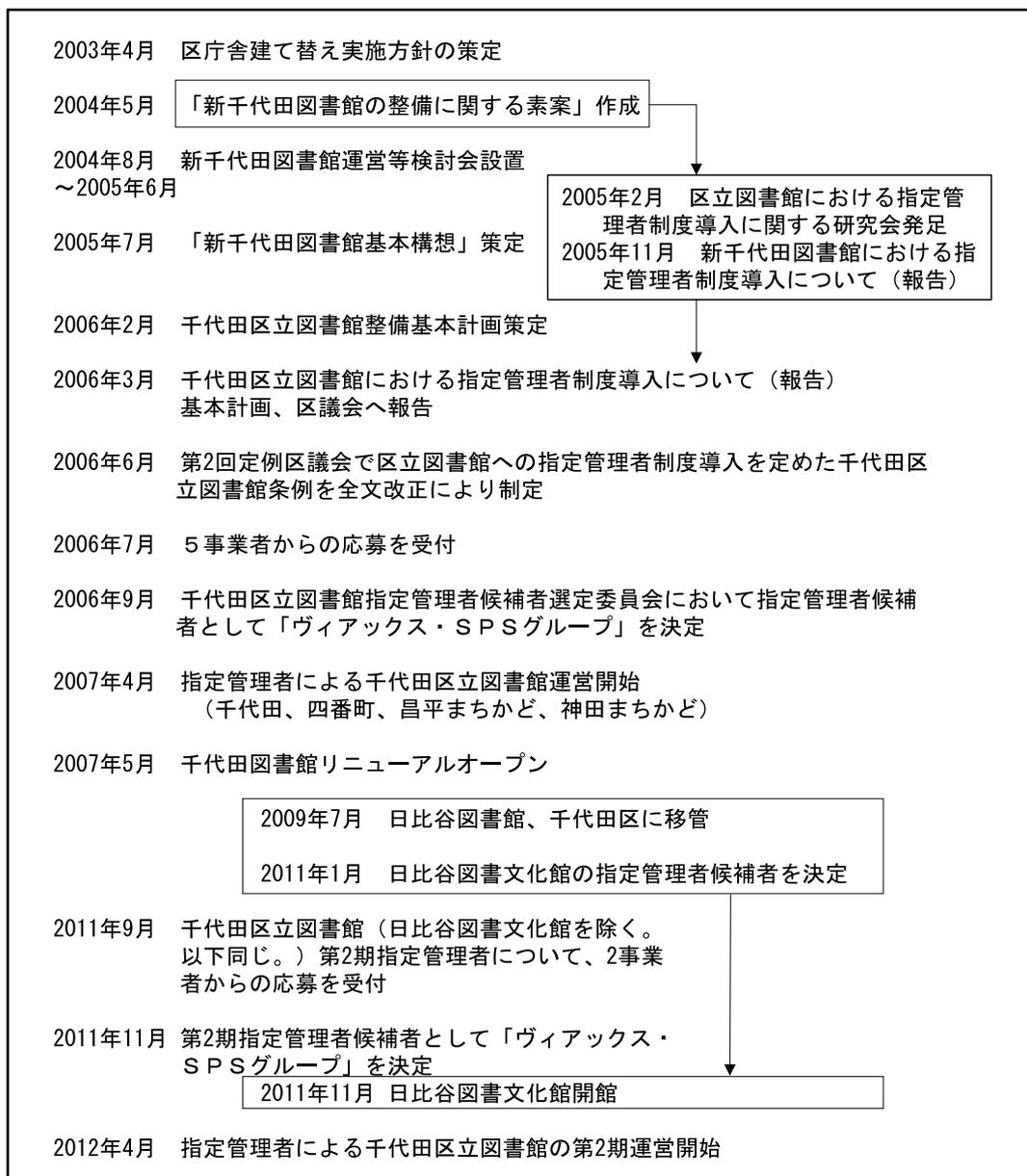
大まかな導入経緯の年表を表2に示す²。

4.1. 報告書及び素案

新図書館に関し、千代田区では、国立情報学研究所（NII）に調査研究を委託した。NIIは図書館情報学、情報工学、情報科学分野の専門研究者、実務経験者などによる委員会を組織し、2003年2月に「新千代田図書館調査研究報告書」（以下「報告書」という。）をまとめている。ここでは、レファレンスサービスの充実と、先進のITを駆使した情報提供を目指し、「千代田ブランドのライブラリー」として機能展開を図る必要があるとされ、重要な方針として、メディアミックスによる資料提供、調べ物やビジネスの支援、住民サービス、地域振興への貢献、ITの徹底活用を掲げている。これを受けて、千代田区は2003年5月、「千代田図書館の整備に関する素案」（以下「素案」という。）を作成した。

「報告書」では、新図書館の管理主体について特段触れていない（ただしサービスの自己評価につ

表2 千代田区立図書館への指定管理者制度の導入経緯
 (千代田区立図書館資料「指定管理者による千代田区立図書館の運営について」などより作成)



いては、かなり詳細に触れている。)が、「素案」では「新千代田図書館の管理方針」の民間活力の導入として、指定管理者制度の導入を前提に民間委託による管理、運営を行う、とされている³。

「素案」では最後に新図書館の具体的運営等についての検討組織の設置が盛り込まれ、これを受け2004年8月、新千代田図書館運営等検討会が設置された。

4.2. 新千代田図書館運営等検討会、区立図書館における指定管理者制度導入に関する研究会

新千代田図書館運営等検討会は古書店、出版、書店関係者やNIIが構成員(ただし公共図書館関係者は含まれていない。)となり活発な議論を行い、2005年7月に「新千代田図書館 基本構想」(以下「基本構想」という。)をまとめた。

「基本構想」では、新図書館の特徴と、実施されるサービスのアイデアがかなり具体的に盛り込ま

れているが、指定管理者制度の導入の有無については結論を出していない。

指定管理者制度に関しては、同検討会と並行して同年2月「区立図書館における指定管理者制度導入に関する研究会」を立ち上げ、公共図書館に係る指定管理者制度の基本的な問題点や導入可能性、課題等について総合的な検討を行っていた。同研究会は同年8月まで開催し、その後同研究会での検討などを踏まえ、同年11月、「新千代田図書館における指定管理者制度導入について（報告）」がまとめられた。

「基本構想」と同報告を受けて、2006年2月、「千代田区立図書館 整備基本計画」（以下「基本計画」という。）がまとめられた。また、同年3月には「千代田区立図書館における指定管理者制度導入について」（以下「導入について」という。本稿末に抜粋を参考資料として添付。）がまとめられ、「基本計画」とともにその参考資料として、区議会に報告された。

4.3. 指定管理者制度導入のメリット、課題

「千代田区立図書館における指定管理者制度導入について」では、公立図書館への指定管理者制度導入に係るメリットや課題などがコンパクトにまとめられているので、区議会における議論などを参照しつつ、内容を紹介する⁴。

「導入について」では、指定管理者導入のメリットとして、①住民サービスの向上、②専門的人材の確保、人材の効率的配置等人的資源の整備、③財務的側面の3点が掲げられている。指定管理者制度の目的は、多様化する住民ニーズに対して、民間事業者の有するノウハウを活用し、効率的に対応するところにあり（住民サービスの質的向上、効率的な運営の確保）、おおむねこれに沿った内容となっているといえる。

公立図書館に関わる内容として、特に②では、

- ・新しい図書館サービスを担う人材、特に専門性と経営能力をもった館長及び中堅職員採用の可能性、
- ・司書等の良質な労働力の確保と長期的な雇用による人材の育成が可能、
- ・給与水準と業務効果のバランスがとれていない常勤職員・非常勤職員・委託職員の関係を整理し、職員の複雑な指揮命令系統を一本化できる、

の3点が掲げられている。この背景として、23区では司書職制度が廃止されたという経緯や人事異動、研修、評価など、専門職の技能向上が小規模な組織では困難であることなどから、常勤職員としての司書の採用は難しいこと、一方、指定管理者であれば、狭い組織の中だけでない、広い人材のプールの中から、必要な人材を確保し、さらに専門的な人材を採用できる可能性があること、また、図書館業務を現に支える専門的人材である司書は非常勤職員であり、身分として不安定であるが、指定管理者の場合は、努力すればパートから非常勤、非常勤から職員へと専門的職員を上手に育成するシステムのできているものがあること（ただし図書館以外の事例）などが説明されている。

③に関しては、コストダウンだけでなく、図書館資料を活用した事業化などがあり、具体例として、国会図書館の明治期資料のマイクロフィルム化事業では、マイクロフィルム化費用は事業者が負担する一方でそれを販売する権利を付与し、大学図書館を中心に購入されることで、結果として死蔵されていた国会図書館の資料が原本を使わず活用されることになったという事例が説明された⁵。

指定管理者の導入にあたっての課題としては、業務及びサービスの要求水準の明確な提示、館長を

含めた人材確保におけるコスト面の保障，指定管理者となるべき事業者の育成，新図書館システム構築への指定管理者の関与の保障が挙げられる。このほかに一般的な問題として，事業者の継続性の問題，事業を引き受ける企業，NPOが存在するかという問題，事業者がよりよいサービスを目指すためのインセンティブの問題などが議論された。

「導入について」では，このようなメリット，課題を受け，千代田図書館における指定管理者制度導入にあたって基本方針とすべき事項として，方針の明確化と制度上の保障が挙げられ，それぞれ以下のような具体的な項目が示されている。

- ④館長を含めた指定管理者とし，職種・職務内容レベルを明確にし，達成が必要な業務及びサービス要求水準を区側が明確に提示する。
- ⑤区側の図書館行政・運営責任の範囲を明確にし，官と民の責任分担を取り決める。
- ⑥事業者選定の際，提案内容，価格等の観点から総合的に評価する。
- ⑦新しいサービスの企画・開発を行いうる事業者の裁量範囲を可能な限り認める。
- ⑧公共図書館として提供すべき基本的サービスの水準維持・発展と，事業者の創意工夫による新規サービスを区別する。多種多様な付加価値を提供する有料サービスを導入し，新たな利用者層の拡大を図る。
- ⑨協定期間は，図書館の教育的・文化的使命の継続性に鑑み，5年以上とする。
- ⑩事業者の提供するサービス及び業務のパフォーマンスをサービス改善・開発の観点から評価し，成果を上げた場合に報奨する仕組みを作る。評価については，短期だけではなく，中長期的視点も考慮する。
- ⑪指定管理事業者を通じて区民，利用者等が行政担当者に意見を反映する仕組みをつくる。
- ⑫事業期間中，区及び外部中立的組織によるパフォーマンス評価（モニタリング）を行う。

④⑤は指定管理者と地方公共団体の役割分担の明確化と指定管理者の業務水準の明示であり，⑥は選定に係る事項（価格以外の要素も評価），⑦⑧は指定管理者の創意工夫に係る内容であり，⑩⑫は指定管理者の評価，モニタリングに係る事項である。内容としては，結果的に，公立図書館特有なものというより，他の公の施設にも通ずる一般的な内容となっていると捉えることができる。

4.4. 千代田区立図書館整備基本計画

「基本計画」と「基本構想」の関係について，「基本構想」の内容は新千代田図書館に係るものであり，一方「基本計画」は四番町図書館及びまちかど図書館も含めた千代田区立図書館全体の整備基本計画である。もっとも両者とも中心的な内容は新たに整備される新千代田図書館に関するものであり，前者は後者のいわば中間報告的な内容である⁶。ただし，新図書館の基本理念と特徴については，「基本構想」において，詳細かつ明確に記されている。

「基本計画」では，基本理念，サービスの基本方針，サービス拡充の方向について一貫した内容となるようにまとめており，新図書館について，郊外型・情報消費型図書館ではなく，都心型・知識創造型図書館を目指すものとしていた⁷。

「基本計画」の具体的な内容については，5.などで詳しく触れるが，指定管理者制度については，運営体制として，「専門職員の確保，新規サービスへの柔軟な対応，運営の効率化等」を図る必要があるため，平成19年度から新千代田図書館及び四番町図書館に指定管理者制度を導入する。併せて図書

館サービス、基盤整備及び管理運営の達成目標を設定し、数値化可能な事項は達成目標またはパフォーマンス評価指標を設ける。」としていた。

そして、指定管理者制度のメリットを最大限生かすべく、指定管理者による創意工夫と専門スタッフの確保を最大の目標とし、「基本計画」に基づく具体的な図書館運営・サービス方針は、あまり事前に固めすぎないようにしたという⁸。

これらを受けて区立図書館への指定管理者制度の導入を内容とする千代田区立図書館条例が、全文改正の形で2006年6月27日、成立した。

4.5. 指定管理者の選任

条例の全面改正を受けて、同年7月、募集要項、業務要求水準書を作成し、指定管理者の募集を行ったところ、5事業者の応募があった（うち4事業者が共同事業者）。千代田区立図書館指定管理者候補選定委員会における3回の審査を経て、同年9月、この中から共同事業者である「ヴィアックス・SPSグループ」が指定管理者の候補に選定され、区議会においても議決された。

同グループは、2007年4月1日から2011年度末までの5年間、指定管理者に指定され、同年5月7日、新千代田区役所庁舎のオープンとともに新千代田図書館もリニューアルオープンした。

第2期の指定管理については、表2のように、2011年9月に指定管理者の公募を行った。公募の際の募集要項、業務要求水準書の内容については、第1期のときのものと大きな変化はないが、業務要求水準書には、日比谷図書文化館を含めた機能分担など⁹が盛り込まれた。また、留意事項として、「運営・サービスの計画策定に当たっては、現行の指定管理者によるこれまでの成果と課題を踏まえ、区立図書館としてサービスや事業の継続の必要性・重要性も重視し、これをさらに発展させること」と記載されていた。

公募には2事業者から応募があり、同年11月に第1期と同じ「ヴィアックス・SPSグループ」が指定管理者候補者として選任された¹⁰。選定の理由としては、これまでの指定管理者としての実績や現状分析に基づく事業の提案がなされていることなどが挙げられている。ただし、第1期目の指定期間はあくまでも基盤整備期間であり、第2期目が正念場となるとのコメントが添えられている¹¹。2012年度より、第2期の指定管理が開始されている。

5. 千代田図書館の指定管理者制度による運営及びサービス

千代田図書館の運営及びサービスについて、指定管理者制度という観点から確認する。

5.1. 運営体制

千代田区立図書館（日比谷図書文化館を除く。）の運営は、指定管理者である「ヴィアックス・SPSグループ」によって行われる。「ヴィアックス・SPSグループ」は代表企業である株式会社ヴィアックス、構成企業のサントリーパブリシティサービス株式会社及び株式会社シェアード・ビジョン（開館時は有限会社）から成っている¹²。

開館時の具体的な組織体制は、図1に示すような形となっていた。

特徴的な点は、基幹となる「図書館サービス」機能に加えて、展示やイベントの企画運営や新規サービスの立案などを行う「企画」機能、利用者やマスコミへの情報発信などコミュニケーションを担う

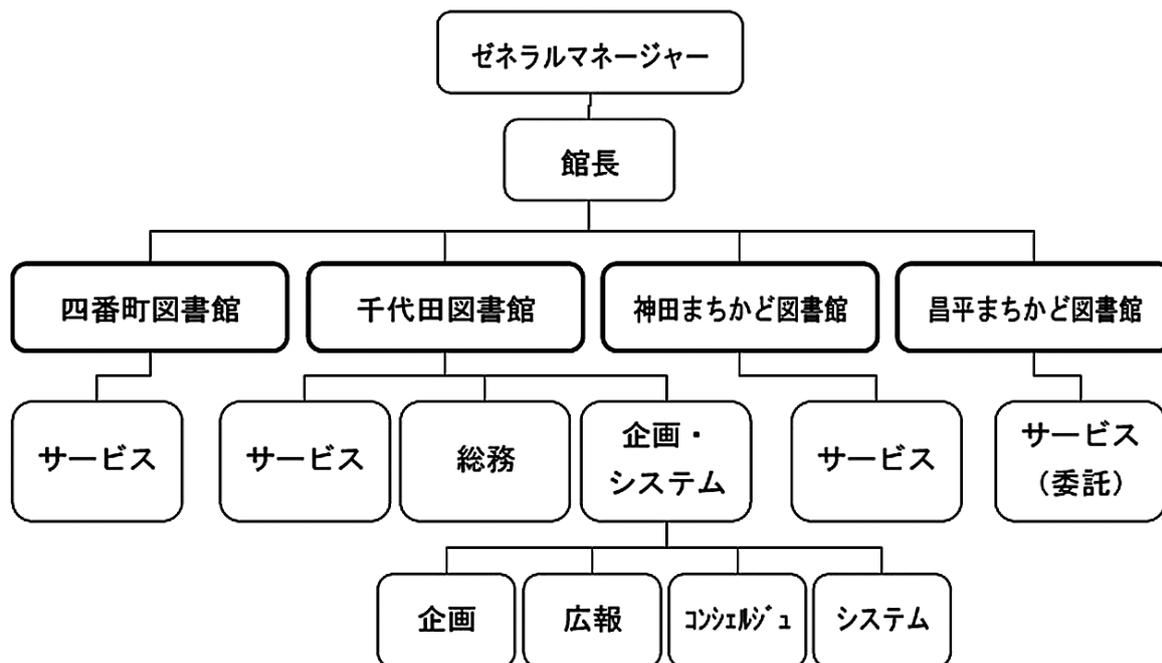


図1 リニューアル開館時の千代田区立図書館の運営体制
(2007年度年報より)

「広報」機能を設置している点としている。

また、ゼネラルマネージャーの設置も行政機関としては特徴的であるが、これは、「指定管理者が行う全ての業務を総合的にマネジメントする」者であり、「一般に部の事務を統括し、部下を指揮監督する役職で、営業全般にわたり業務を取り仕切る、部長相当」と認識されている。一方、館長は図書館法の規定に基づく「館長」（館務を掌理し、所属職員を監督して、図書館奉仕の機能の達成に努める責務を有する者）である¹³。

開館時の千代田図書館における分担は、ヴィアックスはサービス、総務部門、企画・システム部門のうちのシステムの担当、サントリーパブリシティサービスは企画・システム部門のうちの広報及びコンセルジュの担当、シェアード・ビジョンは、ゼネラルマネージャーと、企画・システム部門の部門長及び企画の担当となっていた¹⁴。

開館年度の職員数は、千代田図書館について、職員（常勤職員）25名、スタッフ（パートタイマー）22名だった¹⁵。

組織体制については、現在図2のように変化している。主として2008年度に、区全体の読書活動を推進する機関として読書振興センターが設置されたことに伴うものである。2012年3月現在、千代田図書館の職員は38名、スタッフは22名となっている。

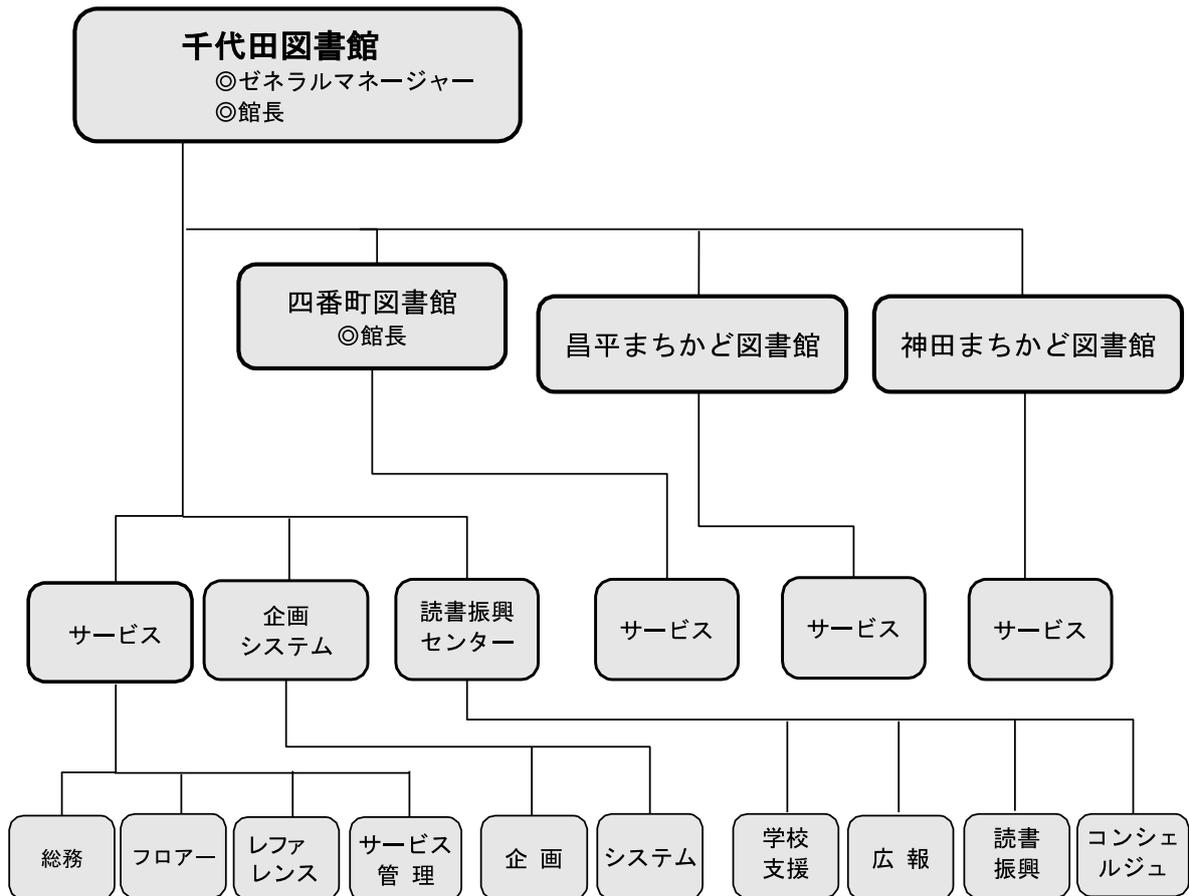


図2 千代田区立図書館の運営体制
2012年度年報より。日比谷図書文化館に係る部分は除いた。

5.2. 運営方針・サービス

指定管理者制度を適切に運営するためには、自治体側において明確な運営方針やミッション等を設定、指定管理者に示すことが重要であり¹⁶、「導入について」でも区の責任範囲としている（同4(2)）。4.で示したように、千代田図書館については、部外の研究機関による調査や有識者による検討会、区議会での審議などを踏まえ、段階的に方向性やサービス内容などが具体化されたが、基本的に業務要求水準書に示された内容は、「基本構想」「基本計画」を受けたものである。以下、これらの文書を参照しつつ、千代田図書館の運営方針、ミッション等について示すこととする。

5.2.1. 基本理念等

「基本計画」では、千代田区立図書館の「基本理念」は、「区民その他の利用者の公共的な情報・知識へのアクセスを保障し、その活用を支援するサービスを提供することによって、利用者の生活と仕事の向上を図り、千代田区における文化・芸術、教育、産業、観光等の振興に寄与することを目的」としている。

これを受け、「サービスの基本方針」として、レファレンスサービス拡充等の基本図書館サービスの向上、新しい検索システムの開発等デジタル情報サービスの拡充、区内学校図書館等とのネットワーク化による支援、ビジネス支援サービス等を通じた情報・知識を創造する公共図書館としての新

たな社会的役割，千代田区の文字・活字文化振興への寄与の5項目が挙げられている。

サービス拡充の方向については，区立図書館全体で実施することと，新千代田図書館において実施することが分けて記載されている。後者については，「基本的図書館サービス」としてレファレンスサービスの充実やフロアにおける利用案内など，「千代田図書館ポータルサイトの構築」として，出版関係情報，NIIを核とした大学図書館書誌情報と新千代田図書館の情報の一体的な検索システムの構築など，「新しいサービスと事業」として，学校図書館等の支援，高齢者，障害者等へのサービス，行政資料の収集と提供，行政支援サービス，ビジネス支援サービス，活字文化・情報文化の振興，地域区民活動支援サービスといった項目が挙げられている。

業務要求水準書においては，上記基本方針とサービス拡充の方向がほぼそのまま記載されている¹⁷が，基本理念と図書館の特色については「基本構想」の内容を記載しており，以下のようなものとなっている。

基本理念は，「千代田区立図書館は，こうした千代田区の基本理念に基づき，基本的図書館サービスの拡充や区民の生涯学習・情報収集力の向上に資するとともに，千代田区立図書館の伝統と，新しい行政に取り組む千代田区の特色を生かし，千代田区内の一図書館としての存在にとどまらず，文化情報資源の総合センターとしての役割を担い，将来の公共図書館の方向性を全国に示していくような新たな図書館事業とサービスの展開を図る」とされている。

千代田区立図書館の新たな特色については，これまでの千代田区立図書館の特色¹⁸に加え，以下の4点が示されている。

- 1) 神田神保町に代表される本の文化を守り，発展させる拠点としての役割を千代田区が果たすため，出版関連機関との連携，読書活動の推進等を図ると共に，新たなデジタル情報環境にも柔軟に対応する図書館。
- 2) 千代田区立図書館の蔵書だけでなく，千代田区内の大学や各種文化機関等の豊富な文化資源・情報資源を活用できる「知識の入り口（gateway to knowledge）」として機能する図書館。
- 3) 地域資料や出版関係資料，江戸東京関係資料等，千代田区の関連資料を充実させるとともに，利用者層や利用目的を明確に意識したコレクションの形成とそれに基づくサービスを行う図書館。
- 4) 区内の学校，文化施設等図書館以外の拠点で図書館サービスを提供できるようにするとともに，宅配等デリバリー・サービスの実施やインターネットの利用等によって，区内全域・全区民を対象としたサービスを展開する図書館。

このような方針によって目指した図書館像について，新千代田図書館のリニューアルに係る実務を中心となって担当した柳与志夫は，「貸出サービスや児童サービスに偏重することなくサービスの幅と深みを拡大し，利用者層の拡大と選択を行い，司書だけでない幅広い専門スタッフを確保し，千代田区の特徴を生かした千代田図書館独自のサービスを恒常的に開発・提供し，従来の図書館協力の枠を超えた文化・学術・情報分野関連機関との連携による外部資源を活用し，それらを可能にするために最適の経営形態を選択し，そのことを通じて都市型公共図書館の新しいモデル」となるものとしている¹⁹。

ところで，基本理念との関連では，区議会での議論を通じて図書館宣言の策定を求められたことから，教育委員会で審議し，2007年5月7日付けで，以下の内容の千代田区立図書館宣言が定められた。

「千代田区立図書館は、教育・文化・社会生活の発展に向けて、基本的人権としての知る自由を保障するため、千代田区民および昼間区民への基本的な行政サービスとして、図書館サービスを提供することを任務とします。そのため、区内の大学、書店、古書店、文化施設等関連機関とも連携し、図書館サービスの充実に不断に努めます。その基盤となる理念として、「図書館の自由に関する宣言」(日本図書館協会1979年総会議決)に定める、資料の収集と提供の自由、個人情報保護等を尊重し、実践します。」

5.2.2. 業務コンセプト

千代田図書館は、千代田区らしいブランド形成、千代田区の地域性を活かした図書館運営を5つのコンセプトとして捉え、図書館運営を行っている。

5つのコンセプトは以下のとおりである²⁰。コンセプトとその説明(各年度の年報で、各コンセプトとともに箇条書きで記されている内容)はこれまで変更されてきており、その推移を表3に示した。

・千代田ゲートウェイ

千代田区の豊富な文化・情報資源の利用を保障する入り口としての機能をイメージしたという。世界一の出版関係機関集積地であるため、書店や神保町古書店街などとの連携、関連機関(情報源)案内を含めた利用ガイダンスである図書館コンシェルジュなどのサービスが行われている。

・創造と語らいのセカンドオフィス

千代田区昼間人口の大半を占めるビジネスパーソンなどへのサービスであるが、ビジネス経験のない図書館がそのニーズを捉えることは難しいことから、まずは利用者自らの創造性発揮を助けるセカンドオフィスという施設提供サービスに徹したものである。そこからニーズを汲み取り、新しいサービスの開発を順次開発していくことを予定していた。「語らい」とは、閲覧スペースでの利用者同士の交流・意見交換を通じた相互啓発をねらったものだったという。

第2期の指定管理では、このコンセプトは「ビジネスを発想するセカンドオフィス」に変更されている。

・区民の書齋

資料を借りてすぐ帰るのではなく、ゆったりとした気分で本を読み、調べ物をして欲しいという狙いから、「書齋」としたという。このため開架冊数が少なくなったが、もともとスペースが小さく数万冊増やしても利便性の向上はあまりないので、雰囲気優先したことや、新刊書を中心とした書架上の本だけのサービス提供に否定的であったことなどによる。雰囲気を保つため、望ましくない利用をしている利用者への注意を積極的に行ったという。

・歴史探求のジャングル

千代田図書館の閉架書庫には、内田嘉吉文庫²¹、反町コレクション(古書販売目録)、内務省検閲本、火災保険特殊地図などといった貴重な資料が所蔵されていたがほとんど活用されていなかったため、この活用策として閉架書庫の探検(資料価値の発見、普及)をすることとしたものであるという。

その後、内田嘉吉文庫は日比谷図書文化館の開館に併せて同館に移管された。また、第2期の指定管理では、このコンセプトは「クリエイトする書庫」に変更されている。

・キッズセミナーフィールド

子どもを中心とする多年代交流、区立の小中学校、保育園、こども園、幼稚園、児童館への司書派

表3 5つのコンセンプトの変化

2007年度 第1期	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度 第2期
千代田ゲートウェイ					
<ul style="list-style-type: none"> 千代田の話題とビジネス街店舗情報を集積取り寄せ機能も確保 話題性のある新刊書も掲載 自費出版物や自主製作物を展示 地域の話題企業の社史等も展示 	<ul style="list-style-type: none"> コンシェルジュが千代田区の地域や施設店舗情報などを案内 本の街・神保町と連携し、書籍の入手をサポート 千代田区を情報地として捉え、企画展示などにより区内の情報を発信 	2008年度と同じ	2008年度と同じ	2008年度と同じ	<ul style="list-style-type: none"> コンシェルジュや展示などを通して千代田区の地域情報を発信 千代田区の地域産業である「出版」に関する情報を発信 本の街・神保町と連携し、書籍の入手をサポート
創造と語らいのセカンドオフィス					
<ul style="list-style-type: none"> 新書マップ、コレクション、ビジネス支援エリアで構成 包括的、多面的調査検討を実現 活きたビジネス空間として機能充実し、古書の取引もサポート 	<ul style="list-style-type: none"> データベースを活用したセルフレファレンス機能を提供 貴重な資料の展示などを通して、ビジネスの発想が育つ空間を構成 情報収集とミーティングができる環境を夜10時まで確保 	2008年度と同じ	2008年度と同じ	2010年度と同じ	<ul style="list-style-type: none"> データベースを活用したセルフレファレンス機能を提供 貴重な資料の展示などを通して、ビジネスの発想が育つ空間を構成 情報収集とミーティングができる環境を夜10時まで確保
区民の書齋					
<ul style="list-style-type: none"> 作家生活、編集生活をイメージできる書齋と環境を追求 中高生の学びへの没頭を支援 読書環境としての上質な雰囲気形成を皇居前の地に実現 	<ul style="list-style-type: none"> 上質な読書空間を皇居前の地に形成 中高生が学び、考える力が育つ環境を整備 作家や編集者の生活をイメージできる書齋と環境を整備 	2008年度と同じ	2008年度と同じ	2008年度と同じ	<ul style="list-style-type: none"> 上質な読書空間を皇居前の地に形成 中高生が学び、考える力が育つ環境を整備
歴史探究のジャングル					
<ul style="list-style-type: none"> 好事家の調査ゾーンとしてコレクション内の調査も許可 第二次大戦前後の資料も所蔵 内田文庫も閲覧しやすく整理 有料バックヤードツアーも検討 	<ul style="list-style-type: none"> 千代田図書館ならではの資料の活用を目指し、その調査環境を整備 第二次世界大戦前後の資料や内田嘉吉文庫を閲覧しやすく整理 有料で閉架書庫などのツアーも検討 	2008年度と同じ	2008年度と同じ	2010年度と同じ	<ul style="list-style-type: none"> 千代田図書館ならではの資料の研究の場を提供 千代田区の地域資料を歴史的資料と捉え充実させる
ファミリーワールド					
<ul style="list-style-type: none"> 時間帯別利用で昼間は子ども空間、夜は子ども関連サークル利用 子どもを中心とする多年代交流 学校教育支援のベース基地としてのパラエティツールをセット 	<ul style="list-style-type: none"> 託児サービスなどによる保護者のリカレント学習環境を支援 学校教育支援のベースとして、多様なサービスを提供 子どもの読書活動を支援するための、保護者にもアプローチ 	2008年度と同じ	2008年度と同じ	2008年度と同じ	<ul style="list-style-type: none"> 保護者として必要な知識を提供できる場を設置 10歳から中学生までの読書を支援 託児サービス等による保護者のリカレント学習環境を整備

各年度の年報より作成

遣などである。

このコンセプトに沿って、後述のようなサービスが提供されることとなった。

5.2.3. サービス

新千代田図書館の提供するサービスについては、基本的に「基本計画」とそれに則って指定管理者に提示された業務要求水準書に基づくものであるが、同文書ではこれまで見てきた業務・サービスの理念や方針、機能についてまで示し、具体的なサービスは指定管理者が提案するものとした。実施する業務・サービスを区と協議する中で前記の5つのコンセプトに基づいて再編成、開発されている²²。

千代田図書館の提供するサービスについて、開館から2012年度までのサービスを表4で整理している。整理したサービスは番号を含め各年度の年報に記載されたサービス一覧に依拠した。

なお、サービスについては、指定管理者側で毎年度事業計画をまとめ、これを区と協議、区において内部決裁して定める。

これを見ると、年報では、当初より、必ずしも5つのコンセプトに業務・サービスを分類していない。2009年度からは「一般的なサービス」と「特徴的なサービス」に分類し、2012年度からはそのような分類も行っていない。

また、最初の2カ年度で新書マップとサポーターズクラブが廃止されている。これらのサービスが廃止された直接の理由は示されていないが、新書マップについては、2007年度評価報告書に、新書マップPR方法の再考が掲げられ、その中で新書マップ専用PCの台数12はいささか多すぎるとの指摘がある²³。サポーターズクラブについては、廃止につながる理由は評価報告書、年報には見当たらなかった。

これら以外のサービスについては、年報での記載の仕方に変遷はあるものの、基本的に廃止はされていない。新規サービスの追加については、基本的に業務要求水準書において示されていた内容となっており、指定管理開始後の独創的な新規サービスの開発・提供はあまり見受けられない。

5.3. 評価・モニタリング²⁴

新図書館の評価については、NIIの報告書でも詳細に記載されていたが、「基本計画」にも指定管理者制度の導入とともに「図書館サービス、基盤整備及び管理運営の達成目標を設定し、数値化可能な事項は達成目標値またはパフォーマンス評価指標を設ける。」と盛り込まれており、業務要求水準書にも「第5 指定管理者の業務の評価等」として盛り込まれていた。

実際に運用された具体的な評価方法は、以下の4つの観点からの評価を実施し、これに総合的な観点を加え、年度末に千代田区による総合評価を行うものである。

・区による定常的評価

フロア・カウンターにおける接客態度観察、職員インタビュー、外部関係者からの意見、運営連絡会議幹部会の開催、運営実績報告（月別）の5項目にわたり、日常的に運営内容を点検・評価・改善することを主眼としたもの。

・指定管理者による自主的評価

来館者インタビューの実施等を通して、指定管理者自身による運営状況の分析。

・千代田区図書館評議会による評価

図書館の基本運営方針及び運営実績の評価に関すること等について検討する千代田区図書館評議会による評価。

評議会委員は任期2年。当初は図書館情報学専門家3名²⁵、図書館関係者2名、出版・流通事業関係者2名、経済団体関係者1名、区内大学関係者1名、生涯学習・教育関係者1名、公募による区民3名の12名（定員15名、後に10名に減員）であった。また、評議会のもとに専門的観点から特定事項を審議するため、専門部会を設けることができるが（千代田区図書館評議会設置要綱第9条）、評価の実務を担当する評価部会を設置している（当初3名）。

評議会は年3回開催し、初回で当該年度の評価対象のテーマを決定、それに沿って専門部会が調査、分析を行い、12月に行われる第2回評議会で中間報告を行う。そこでの意見を踏まえて評価報告書を作成し、翌年3月の第3回評議会に提出、そこでの意見も踏まえて最終的な評価報告書がとりまとめられる。ただし評価報告書は形式的には評議会宛ての報告書であり、評議会はこの報告書を受け評議し、区に対しては、最終的に評議会会長から区民生活部長宛てに文書報告する形（評議結果報告）がとられている。したがって形式的にはこの報告（A4一枚程度。評価報告書の内容の簡単な紹介と会長の意見ないし感想が記載されている。）又は評議会での議論（議事次第程度の内容で、何かしらの結論が明記されるものではない。委員から出された意見が多少記載された年もある）が評議会による評価の結果の本体ということになる。

・パフォーマンス指標目標値の達成度

新規事業及び重点事業を対象に11の指標を設定し、監督者である千代田区と運営者である指定管理者の間で共有し、目標管理を行う。表5に各年度のパフォーマンス指標を示しているが、最近はおおむね同じような項目となって来ている。

区による総合評価は、図書・文化資源担当課長名により、区民生活部長に宛て、以上の4つの視点による評価を踏まえて総合評価を行い、提出している。

モニタリングについては、千代田区では、図書館に限らず、すべての指定管理者施設に関するモニタリングとして、①区としての責任の遂行、②区民利用者の観点、③専門家からのアドバイスを行っている²⁶。

①は、事業計画の承認と事業報告、履行状況の確認、月次報告に基づく現場確認・随時の立入調査、公益通報保護制度の活用等、既存の制度等の連携を行っている。日常的な履行状況の確認などであり、すべての施設について事業報告書の概要が公表されている。

②は、利用者懇談会の実施、区民・利用者アンケートによる声の把握・反映としている。

③は、施設経営、労働環境の二点について、指定管理者運用開始1年目に社会保険労務士により労働環境、開始後2から3年目に公認会計士等により経営・財務のモニタリングを行うものである。前者については、適正な労働環境の確認を目的として、現地調査、書類確認、従業員面接を行う。後者については、施設の経営状況の改善、本来目的の達成のための事業展開のあり方等のアドバイスを目的に、現地視察、現地分析、経営アドバイスなどを行う。

表5 パフオーマーマンス指標

2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
1. 研修室1～3の利用率	1. 100年蔵書・400年蔵書の公開(展示回数)	1. 蔵書構築計画の達成度(補充資料1万冊の受入及び購入計画の作成)	1. 蔵書構築計画の達成度	1. 蔵書構築計画の達成度	1. 蔵書構築計画の達成度
2. 新刊書購入紹介サービス件数(月別) 古書店案内サービス件数(月別)	2. Web 図書館サービス(登録者数)	2. 棚づくり(部分)	2. 出版産業関連	2. 出版産業関連	2. 出版産業関連
3. セミナー等開催数	3. セミナー開催(回数)	3. セルフレファレンス	3. セルフレファレンス	3. レファレンス	3. レファレンス
4. コンシユルジュ案内件数	4. オンラインデータベース(件数)	4. 企画展示	4. 行政支援サービス	4. 行政支援サービス	4. 行政支援サービス
5. 利用者満足度アンケート調査(年3回実施)	5. レファレンスサービス(パフアインダーの作成件数)	5. コレクション(内田・古書目・内務省)の紹介	5. 企画展示	5. リカレント支援サービス	5. 企画展示
6. 平日夜間(午後7時～10時)来館者数	6. 企画展示(回数)	6. オンライン・ウェブサービス	6. セミナー・イベント	6. 企画展示	6. セミナー・イベント
7. ホームページアクセス件数(月別)	7. サポーターズクラブ活動(回数)	7. 学校支援	7. コレクション関連刊行物作成	7. セミナー・イベント	7. コレクション関連事業
8. 企画展示回数と展示資料貸出率	8. 広報活動・パブリシティ効果(メディア掲出数)	8. 読書振興	8. オンライン・ウェブサービス	8. コレクション関連刊行物作成	8. オンライン・ウェブサービス
9. パブリシティ効果	9. 読書振興センターの活動企画(回数)	9. 広報活動・パブリシティ効果(メディア掲出数)	9. 学校支援	9. オンライン・ウェブサービス	9. 学校支援
10. 千代田図書館サポーターズクラブ会員数	10. コンシユルジュ・サービス(街案内件数)	10. 街案内	10. 読書振興	10. 学校支援	10. 読書振興
11. 新着図書コーナー貸出数	11. IC タグの活用	11. IC タグの活用	11. 広報活動・パブリシティ効果(メディア掲出数)	11. 読書振興	11. 広報活動・パブリシティ効果(メディア掲出数)
	12. 四番町図書館展示	12. 取材対応	12. 取材対応	12. 広報活動・パブリシティ効果(メディア掲出数)	12. 街案内
		13. 来館者対応	13. 来館者対応	13. 街案内	13. 四番町図書館展示
		14. 街案内	14. 街案内	14. IC タグの活用	
		15. IC タグの活用	15. IC タグの活用	15. 四番町図書館展示	
		16. 四番町図書館展示	16. 四番町図書館展示		

各年度のパフオーマーマンス指標の項目を抜粋。2009年度以降は各項目の下に1ないし複数の小項目が設定されている。

6. 実績と評価の取組

千代田図書館における指定管理者制度の運用体制は、「導入について」に示されている。指定管理者制度のメリット、課題（本稿参考資料参照）に対応して組み立てられており、特に評価についてはとても充実した内容となっている。

次に実績と、指定管理者制度の運用につき評価の取組を中心に確認する。

6.1. 実績

まず、千代田図書館の、これまでの実績は以下のとおりである。

表6 リニューアル前後の推移

	年度	開館日数	入館者数		有効登録者数			個人貸出数	
			総数	1日平均	区内	区外	区内の割合	総数	1日平均
リニューアル前	2006年度	316	259,788	822				213,451	675
第1期	2007年度	312	869,287	2,786	5,922	23,654	20.0%	285,754	916
	2008年度	347	997,088	2,873	8,582	38,782	18.1%	339,192	977
	2009年度	348	845,850	2,431	7,859	33,475	19.0%	353,334	1,015
	2010年度	344	770,070	2,239	7,483	33,746	18.1%	345,765	1,005
	2011年度	333	613,604	1,843	6,256	29,064	17.7%	316,923	952
第2期	2012年度	337	629,518	1,868	6,234	27,264	18.6%	304,858	905

※年報より作成。リニューアル前については、「日本の図書館統計と名簿・電子媒体版」(社)日本図書館協会から引用。

リニューアルオープン後は入館者数の著しい増大があった（前年度比約3.3倍）が、2009年度から減少に転じ、一日平均入館者数で、2009年度は15.4%、2010年度は7.9%、2011年度は17.7%減少している。特に東日本大震災の影響で開館時間の短縮があった2011年度の減少幅は最も大きく、2012年度も大きな回復は見られない。

有効登録者数も入館者数とほぼ同じ推移をしているが、区内・区外の合計では2009年度以降一貫して減少し続けている。

個人貸出数については、新図書館の方向性もあるためか、リニューアルオープン後も入館者数ほどの増加は見せず（33.9%の増）、一方で近年の減少幅も入館者数などほど大きくない（ピークの年度と2012年度を比較すると、13.7%の減。入館者数の場合、36.9%の減）。ただし、2010年度以降一貫して減少し、2012年度も総数で3.8%、一日平均で4.9%の減となっている。

6.2. 評価と改善

6.2.1. 評価の実施とそれを受けた取組

指定管理者制度では、指定管理者の創意工夫を發揮させ、サービスの質の向上を図ることが目的の1つであるが、そのためには提供されるサービスについて適切に評価を行う必要がある。5.3. で述べたように、新千代田図書館は構想段階からその重要性を認識し、多面的で質の高い評価の仕組みを取り入れていたところに大きな特徴がある。その評価の仕組みがどのように働き、サービスがどのように変化したか、確認することとする。

まず、表7はこれまでの評価内容を整理したものである。図書館評議会は4つの評価の1つであるが、有識者などが評議し、影響が大きいと考えられるので、扱ったテーマについて記載している。また、区の総合評価では評価すべき事項も盛り込まれているが、改善すべき点に絞って整理した。

これを見ると、この期間中に、

- ①コンソーシアムによる運営（指定管理者が3社のコンソーシアムであるため、各社の担当する業務間に「壁」が意識され、一体感のある運営に支障がある）、
- ②蔵書、
- ③web図書館、自動貸出機の利用、福祉関連サービス、レファレンスサービス、行政支援サービス等のサービス、

についての課題が挙げられている。

これに対し千代田図書館は、①一体感のある運営については、2009年度以降「情報共有」と「信頼関係の構築」を目標に設定して改善に取り組み、3社間の情報共有と意思疎通はある程度確立されたという（2010年度評価報告書）。

②蔵書の構築については、2009年度に蔵書構築3カ年計画を立て、基本図書²⁷の補充を計画的に実施した。当初、旧図書館の蔵書がそのまま配架され、全集の欠本などの問題が生じていたほか、新図書館の開館以前5～10年間にわたり、主要な図書がほとんど購入されていなかったという（2012年度評価報告書）。蔵書のバランスを調整するために、約10,000冊を補充したが、補充された図書については十分な選書が行われたと推測される旨評価されているものの、この取組は千代田図書館らしさを追求するものというより、図書館の本来の目的を達成するための図書をそろえることを目的とするものとされている（2012年度報告書）。

③サービスに関しては、ここに掲げられたサービスの利用回数を上げるため、様々な取組がなされた。この結果、レファレンスサービスのうちのオンラインデータベースサービスや自動貸出機など、一定程度成果が上がったものもあるが、多くは目立った成果は上がっていない。なお、表7にはっきりとした記載はないものの、リカレント支援サービスも利用者が少ない（2011年度実績で年間15人）。

6.2.2. 評価の取組について

千代田区立図書館の評価については、運用もまた充実したものとなっている。評価資料については、ほぼすべてのものが公開されており、透明度も高い²⁸。特に評議会については、評価部会が調査研究機関の役割を果たし、評価対象のテーマに沿って綿密な調査と分析を行っており、その内容は学術的な価値も高いと考えられる²⁹。

また、評価の結果を受け、6.2.1.に示したような改善の取組がなされており、基本的にPDCAサイクルが機能していると考えられる。

もっとも評価報告を読むと、以下のような課題が見出せる。

・千代田図書館の特色について

2008年度の評議会では蔵書構築を評価対象としたが、評議結果報告ではその調査分析の過程において「千代田図書館については、従来の公共図書館と異なる特色を打ち出すと再三言われている」が、「それが何であるのかについては必ずしも明確になっておらず、そのために本来の使命が実現できて

いるかどうかは十分に確認することができなかった」とし、「この点については、今後の評議会の討議に委ねたい」とした。

2010年度においても、評議会での議論の中で、「従来型ではない図書館」を目指すとしているがどこが新しいサービスなのかについてまだ十分に掘り下げられていないという意見があった旨、評議結果報告で述べられている。

第2期に入った2012年度においても、「千代田区そのものが昼間人口と夜間人口との大きな格差を持つなかで、どのような蔵書計画をつくるかについては、評議会の議論においてもたびたび討論されたところですが、まだ明確な結論は得られていないまま」になっているとし、千代田図書館の特色が定まらないことが蔵書の構築に影響していることが伺える。

この点、図書館にどのような特色を与えるべきか方針を示すのは、指定管理者に管理を委ねる自治体の役割と考えられるが、区の総合評価では、調査によって「年代によって図書館の利用目的や図書館に期待するものが異なり、年代によってサービスの受け止め方が異なる」ことが明らかになったが、「利用者それぞれの利用目的や期待感が異なるのは当然であり、図書館としてそのことを十分に認識し、様々な利用者に気持ちよく利用してもらうにはどのようにしたらよいか工夫することに力を注ぐことが重要と考える」（2011年度の区の総合評価。2012年度の区の総合評価でも全く同じ記述がある）として明確な方針は示さず、第2期の指定管理者の公募の際の業務要求水準書においても、千代田図書館の特色について、特段明確に定義するといったことはなされていない。

・評価とサービスの関係について

指定管理者制度では、民間の創意工夫によるサービスの質の向上が目的の1つであり、新しいサービスの展開も期待されている。千代田図書館のサービスの展開については、2010年度の評価報告書においてサービスの開始時期が一覧でまとめられているが、掲げられている47項目のうち、2007年度は26項目、2008年度は18項目、2009年度は3項目と、ほとんどのサービスは当初の2ヶ年度で提供を開始し、それ以降はわずかである（2009年度は行政支援サービスの拡充、ブログの開設、音楽配信サービスの開始。また、表4が示すように、2009年度以降はサービス項目の増加が見られない。）。第1期は基盤整備の時期であり、運営の改善や蔵書の構築等従来サービスの改善を行わざるを得なかったとも考えられるが、新規サービスの実施を適切に評価する仕組みが組み込まれていなかったことも影響していると思われる³⁰。

逆にサービスの新陳代謝という観点からは、サービスをやめる、という評価ができていないことも課題と言える。例えばweb図書館は一貫して貸出件数の低さが指摘され、「積極的に進めなくてよいのではないか」「できるだけ早い時期に廃止した方が良い」という意見もあった（2011年度評価報告書）ものの、「これまでの成果と課題を整理し、web図書館の発展につなげることを期待する」とされている。リカレント支援サービスも利用実績は低いが、「サービスの周知に力を入れることが望まれる」（2010年度評価報告書）とされ、継続されている。

一方で、新書マップとサポーターズクラブについては、評価がほとんど関係することなく廃止されており、評価の意義にやや疑念が残る結果となっている。

7. 千代田図書館における指定管理者制度の運用

以上のように、千代田図書館では、段階的な手続を踏んで新図書館の基本構想、基本理念、特色、業務内容などをまとめ、指定管理者の選任においても、募集要項、業務要求水準書を示し、公募を行っている。選定プロセスにおいても、業務要求水準書では民間の創意工夫を促すため、理念や方針、機能の提示にとどめ、複数事業者の応募を得て、有識者の第三者委員会において事業者の提案等を審査し、指定管理者が選定されている。その間の議会対応も、指定管理者制度の導入の是非、そのメリット、課題などについて熱心な議論がなされている。また、評価制度も充実した仕組みが取り入れられ、運用されている。また、評価の取り組みについては基本的に公開されており、例えばパフォーマンス指標の達成度については誰でもインターネットなどで確認できる。

このように指定管理者制度の導入、運用という観点ではモデルケースとってよく、実際サービスや運用の改善については、パフォーマンス指標等明確な数値目標の設定や評価などを通じた課題の認識などにより、順次なされてきていると考えられる。

ただし、6.2.でも述べたように、結果として「千代田らしさ」、「従来型ではない図書館」「5つのコンセプト」などについて共通した理解が得られず、明確な指針がない中で、図書館の基本的な機能を実施するための基盤の確立とこれまでのサービスの改善に勤しんでいると言えないこともない。もちろん現在も2011年に都から移管してリニューアルオープンした日比谷図書文化館との連携が喫緊の課題となっており、新サービスに力を入れる余裕がないとも思われるが、蔵書の構築などに際して同様の議論が評議会でも繰り返されているのを見ると、基本理念や方針に揺らぎが生じつつも、そこに立ち入ることを避けている印象を受ける³¹。本来は自治体側で明確な指針を示すべきであろうが、区は図書館と評議会に委ねてしまっているように見受けられる。

2012年度の総合評価においても示されているが、2011年度、震災に伴って開館日数と開館時間を減らしたところ、千代田図書館の来館者数が激減し、2012年度も十分な回復を見ていない。日比谷図書文化館が開館した影響もあるかも知れないが、仮に2013年度も十分な回復がされないのであれば、区立図書館全体に関し、基本理念等を再検討し、明確化させていくべきではないだろうか。日比谷図書文化館の千代田区への移管が正式に合意されたのは千代田図書館リニューアルオープン後の2012年10月であり、「基本計画」の中には当然日比谷図書文化館は位置付けられていない。日比谷図書文化館との役割分担³²とともに、これまでの結果も踏まえ、議論してもよいように思われる。

8. おわりに

本稿を執筆するにあたり、千代田区区民生活部図書・文化資源課より数多くの資料をご提供いただいた。ご多忙の中、急な依頼にも関わらず快くお引き受け下さった同課図書館主査石綿氏、松本氏に深く感謝申し上げます。文中意見にわたるものは筆者個人のもので、千代田区ないし千代田区立図書館のものではない。事実誤認があれば、それはひとえに筆者である私の責任である。

注

- 1 特別区職員研修所編。特別区職員ハンドブック2013年版、2013、p.20.
- 2 千代田図書館。指定管理者による千代田区立図書館の運営について。 < <http://www.library.chiyoda.tokyo.jp/files/about/pdf/management01.pdf> > (2014-01-27参照)

- 3 千代田区第2次行財政構造改革推進大綱（2004年11月）に、「新図書館の整備に合わせて指定管理者制度を導入する。」とされている。
- 4 以下は2006年6月16日千代田区議会保健福祉文教委員会における柳図書文化財課長の説明をまとめた。
- 5 これに対しては、質問した木村委員から、区民、都民、国民の財産と言うべき貴重な資料を指定管理者となった特定の企業が普及によって収益を得られるようにするというのは、公共図書館の大もとをゆがめることになるのではないかと批判されている。
- 6 区全体の図書館整備構想は検討されていなかったもので、区全体の整備の方向性と基本構想を組み替えて作成したものだ。柳 [2010], p.98-99.
- 7 柳与志夫. 千代田図書館とは何か. ポット出版, 2010, p.98.
- 8 柳 [2010], p.97.
- 9 「基本計画」に記載されていた、「サービスの基本方針」が盛り込まれたが、「これまでに引き続き」とされているので、特段の意図を込めたというよりは、業務水準要求書の体裁を整える意味合いだったと思われる。なお、サービスの基本方針は以下の5項目。
 - ①通年開館を含めた開館日及び開館時間の延長、レファレンスサービスの拡充など、基本的図書館サービスの向上を図る。
 - ②神保町古書店及び国内の大学図書館の持つ資料を一度に調べられる拠点として、千代田区立図書館が機能するよう、新しい検索システムの開発等、デジタル情報サービスを拡充する。
 - ③児童サービスを強化するため、区内学校図書館等とのネットワーク化を進め、その支援を積極的に行う。
 - ④ビジネス支援サービスや地域区民活動支援サービスを通じ、情報・知識を消費するだけの図書館ではなく、情報・知識を創造する公共図書館として新たな社会的役割を果たす。
 - ⑤千代田区の歴史的伝統である文字・活字文化振興に寄与する活動を行う。
- 10 もう一方の事業者は、第一次審査（書類審査）を通過できなかった。2013年11月10日千代田区議会生活福祉委員会における前田図書・文化資源担当課長説明。
- 11 平成23年千代田区議会生活福祉委員会区民生活部提出資料, 2011-11-10.
- 12 ヴィアックスはダイレクトマーケティング、通信販売、ウェブマーケティング、アウトソーシング等のサービス業を手広く行う会社で、公共図書館の窓口業務の委託で実績がある。サントリーパブリシティサービスは広告・広報業務の企画・代理並びにコンサートホール、美術館等のコンサルタント及び案内業務を中心に行う会社。シェアード・ビジョンはPFI及び指定管理者事業へのプロジェクト支援の専門コンサルタント業務を行う会社。
- 13 千代田区立図書館業務等に関する業務要求水準書, 2006, p.11.
- 14 柳 [2010], p.60.
- 15 2007年度年報, p.11.
- 16 文部科学省委託事業. 図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書, 2010, p.8. 財団法人地域総合整備財団. 平成23年度指定管理者実務研究会報告書, 2012, p.66. など.
- 17 業務要求水準書で示された業務の範囲は、基本的な図書館業務のほか、サービスは以下のとおり（ほかに図書館ホームページの運営・管理）。

(区立図書館共通)

- ①質、量共に充実したレファレンスサービスの提供
- ②均衡の取れた紙ベース情報とデジタル情報の提供等
- ③乳幼児から小学生までと中高校生を対象としたサービス
- ④高齢者、障害者等を対象としたサービス

(新図書館)

- ①学校図書館等の支援
- ②高齢者、障害者等へのサービス
- ③行政資料の収集と提供
- ④行政支援サービス
- ⑤ビジネス支援サービスの開発
- ⑥専門ビジネス情報サービスの提供
- ⑦ビジネスに役立つ情報リテラシーの育成
- ⑧活字文化・情報文化の振興
- ⑨地域区民活動支援サービス
- ⑩発信情報の収集、蓄積及び公開
- ⑪各団体・一般利用者の交流促進

18 「これまでの千代田区立図書館の特色」は以下のとおり。

- ①夜間人口4万人，昼間人口100万人という状況を踏まえ，在勤・在学者にも在住者と同水準の図書館サービスを提供している。
- ②歴史と伝統ある図書館として地域資料の収集や保存に努めている。
- ③区内の大学図書館，専門図書館との協力関係を積極的に構築し，区内の情報資源の活用を図っている。
- ④図書館を孤立した施設としてでなく，地域の情報拠点として，地方分権社会の実現を目指す千代田区の総合行政政策遂行の一翼を担っている。
- ⑤社会経済情勢の変化に的確に対応した開館日，開館時間を柔軟に設定している。

19 柳 [2010]，p.148-149.

20 2007年度年報，p.9-10. 柳 [2010]，P33以下.

21 内田嘉吉（1866～1933）は，日本の海事関係に関する法律の整備などに尽力し，台湾総督府民政長官を務めた。後に貴族院議員や東京商学校校長になり，社会教育・学校教育にも関心を持った。内田嘉吉文庫は，内田が所蔵していた海事書などの資料約17,000冊であり，外国語図書が70%以上を占める。2007年度年報，p.5.

22 柳 [2010]，p.34.

23 柳 [2010]，p.43-44に新書マップが廃止された背景が記されている。

24 「評価」と「モニタリング」について必ずしも確定した定義はないが，例えば，前掲文科省調査研究報告書では，「モニタリング」を契約履行確認的行為，「評価」を指定管理者の業務の成果についての達成度検討的行為として用いている。文科省 [2010]，p.8.

25 名簿上は2名だが，評価部会長1名もこの区分に属すると考えられるため，3名とした。

- 26 指定管理者施設に関するモニタリングについて（2013年9月30日平成25年千代田区議会生活福祉委員会資料）。
- 27 ここでの「基本図書」とは、開架エリア（文庫、新書、児童書を除く）の蔵書数が5万冊規模の区立図書館（中央館）として「所蔵されているべき」と考えられる図書資料で、各分野において、評価が高い図書、教科書等で引用されることが多い図書、小説等文学作品においてはその著者を代表する作品が収められた図書などを指している。
- 28 ただしホームページ上は「評価」を一覧することはできない。図書館ホームページ掲載の各年度年報、区のホームページの千代田区図書館評議会に掲載されている評議結果報告、さらに評議会での配付資料に分散している。
- 29 例えば2009年度の評価では、他の図書館と蔵書の重複状況を比較（他の図書館が所蔵しており、千代田区立図書館で所蔵していない図書をリストアップする等）している。2011年度の評価では、それまでに実施した来館者へのアンケート調査における自由回答欄への回答を、テキストマイニング手法により回答者の属性と結び付けて分析を行い、利用者の属性によって図書館へのニーズが大きく異なることを明らかにしている。
- 30 柳与志夫は、当初からこの点について懸念していた。柳 [2010], p.79-80.
- 31 2008年度年報「はじめに」では、前年度の年報「はじめに」に記載のあった目標4つのうち、「図書資料の貸し借り偏重ではない図書館」についてのみ言及されておらず、図書館の運営において大きな変化があったことが推察される。また、2代目館長新谷迪子氏による年報の「はじめに」では、「本年報から千代田区立図書館の到達点と、まだ克服しなければならない様々な課題を読み取って頂ければ幸いです。」（2008年度）、「この年報から千代田区立図書館の到達点を読み取って頂ければ幸いです。同時に克服すべき点をご教示下さいますようお願いいたします。」（2009年度）、「私たちの克服すべき事はまだ山積しており、毎年反省を深くしていることも事実です。」（2011年度）と、課題の大きさを徐々に強調する内容へと変化している。
- 32 日比谷図書文化館整備時に、千代田区立図書館の整備に係る中期的方向性の整理を行っており、「（仮称）日比谷図書館・文化ミュージアム 基本計画」においても区内各図書館の役割が示されている。

千代田区立図書館における指定管理者制度導入について（抜粋）

1 略

2 公立図書館における指定管理者制度の導入に関する研究会の検討結果（要旨）

都立及び区立図書館関係者、学識経験者等で構成する「公立図書館における指定管理者制度の導入に関する研究会」（平成17年3月～8月）を全5回開催し、指定管理者制度の基本的な問題点や同制度導入の可能性、課題等について検討し、以下のような方向性が示された。

(1) 指定管理者制度導入のメリット

1) 住民サービスの向上

- 民間事業者のノウハウを生かした新しいサービス・業務の導入
- 利用者のニーズへの速やかな対応

2) 専門的人材の確保、人材の効率的配置等人的資源の整備

- 新しい図書館サービスを担いうる人材、特に専門性と経営能力をもった館長及び中堅職員採用の可能性
- 司書等の良質な労働力の確保と長期的な雇用による人材の育成が可能
- 給与水準と業務効果のバランスがとれていない常勤職員・非常勤職員・委託職員の関係を整理し、職員の複雑な指揮命令系統を一本化できる。

3) 財務的側面

- 管理運営経費の合理化などによるコストダウンが見込める。
- 資金獲得、資金運用等の財務のノウハウを導入できる。

(2) 指定管理者導入にあたっての課題

- 業務及びサービスの要求水準の明確な提示
- 館長を含めた人材確保におけるコスト面の保障
- 指定管理者となるべき事業者の育成
- 新図書館システム構築への指定管理者の関与の保障

(3) 千代田図書館における指定管理者制度導入にあたって基本方針とすべき事項

1) 方針の明確化

- 館長を含めた指定管理者とし、職種・職務内容レベルを明確にし、達成が必要な業務及びサービス要求水準を区側が明確に提示する。
- 区側の図書館行政・運営責任の範囲を明確にし、官と民の責任分担を取り決める。
- 事業者選定の際、提案内容、価格等の観点から総合的に評価する。
- 新しいサービスの企画・開発を行いうる事業者の裁量範囲を可能な限り認める。
- 公共図書館として提供すべき基本的サービスの水準維持・発展と、事業者の創意工夫による新規サービスを区別する。多種多様な付加価値を提供する有料サービスを導入し、新たな利用者層の拡大を図る。
- 協定期間は、図書館の教育的・文化的使命の継続性に鑑み、5年以上とする。

2) 制度上の保障

- 事業者の提供するサービス及び業務のパフォーマンスをサービス改善・開発の観点から評価し、成果を上げた場合に報奨する仕組みを作る。評価については、短期だけではなく、中長期的視点も考慮する。
- 指定管理事業者を通じて区民、利用者等が行政担当者に意見を反映する仕組みをつくる。
- 事業期間中、区及び外部中立的組織によるパフォーマンス評価（モニタリング）を行う。

3 略

4 指定管理者制度を導入した場合の区の責任範囲

(1) 法令上地方公共団体又は首長に専属的に付与されている行政処分権限

(2) 区の図書館行政に関わる事務

- 1) 区立図書館の設置、運営等に関する基本方針（資料の収集方針等を含み、収集方針に基づく収集計画等を除く。）、基本計画等の作成及び改正に関すること。
- 2) 区の施策に関連する調査回答及び区の図書館運営の基本に係る調査回答に関すること。
- 3) 区立図書館の運営・政策に関する各行政機関との連絡調整に関すること。
- 4) 施設及び設備の大規模な改修計画並びに工事の実施に関すること。
- 5) 指定管理者との連絡調整に関すること。
- 6) 指定管理者との協定、料金の設定・変更、監査、指定管理者に交付（委託）する経費の確定及びそれらに類する事務に関すること。
- 7) 区議会の議事参与に関すること。

第Ⅱ部 地方公共団体の広域連携

第1章 事務の機能的共同処理の活用可能性について

1. 事務の機能的共同処理への関心の高まり

地方公共団体の事務の機能的な共同処理とは、一般に用いられている用語ではないが、地方自治法（昭和22年法律67号）上制度化されている、協議会、機関等の共同設置及び事務の委託を指すものである。これらの仕組みは1952年の地方自治法の改正で一般的な制度として制定された。

その後若干改正がなされてきたものの、基本的な仕組みに変わりがなく経過してきたが、2011年や大きな改正がなされ、2012年また改正された（平成24年法律72号）。

このように機能的共同処理は近年俄に注目され制度の手直しが図られて来ているが、横道清孝はその背景を、平成の大合併後の新しい市町村体制の下での広域連携の見直し、定住自立圏構想に示される国の広域連携に関する方針の転換、地方自治体の財政状況の悪化としている¹。

筆者は2011年度、（財）日本都市センターの研究会に参加し、事務の機能的共同処理について事例研究を行ったので、その結果を踏まえながら、機関等の共同設置を含む事務の機能的共同処理の活用可能性について検討したい。

以下、総務省の調査に基づき事務の共同処理の現状を簡単に確認し、事務の共同処理の現代的な必要性について検討し、続いて現行の制度に関する評価をまとめる。その後、事例調査による実際の運用も踏まえ、事務の共同処理の活用可能性－運用のみならず制度の改善も含む－を探ることとする。

なお、本稿では事務の機能的共同処理全般について考察することとし、機関等の共同設置はその中心的課題であるが、これに限定はしない。

2. 事務の共同処理の現状

総務省「平成24年度地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（2012年7月1日現在）」によれば、共同処理の総件数は7,921件、うち最も多く使われているのが事務の委託であり、5,668件、以下一部事務組合が1,546件、機関等の共同設置が400件、（法定）協議会が191件、広域連合115件である。事務の委託は必ず二団体間での締結となるため²、件数が膨れる傾向にある。構成団体数で見ると、一部事務組合は9,993団体、広域連合が2,351団体、機関等の共同設置が1,790団体、協議会が1,016団体であり（事務の委託は同数）、一部事務組合が共同処理方式として最もよく使われていることが分かるが、他の方式もそれなりに使われてはいる。なお、この調査では事実上の協議会は対象とされていないため、その全体像は把握できない。

共同処理されている事務は多岐にわたるが、件数の多いもので言えば、事務の委託は公平委員会1,165件、住民票の写し等の交付1,159件、競艇の場外勝舟投票券の販売853件となっている。機関等の共同設置は介護認定審査130件、公平委員会113件、障害区分認定審査104件である。協議会は薄く広く用いられているが、件数が多いのは広域行政計画に関するものである。一部事務組合は幅広く様々な事務に用いられているが、設置件数で見ても活用されている事務は、ゴミ処理398件（処理団体数1,353

本稿は2012年度日本行政学会での発表内容をベースとして執筆した「機関等の共同設置等の活用可能性について」（公益財団法人日本都市センター「日英の機関の共同設置」2012年収録）の一部を修正したものである。

団体。以下同じ。), し尿処理352件(1,180団体), 消防282件(970団体), 救急282件(965団体), 火葬場218件(704団体)などである。広域連合は同様に後期高齢者医療51件(1,754団体), 介護認定審査43件(265団体)であり, 処理団体数で見ると法令で設置が義務づけられている後期高齢者医療が抜きに出て多い。

このほか, 地方公共団体間の協力として, 地方自治法上「職員の派遣」(252条の17)が設けられている。また, 任意の協力としては, 地方公共団体間で民事上の委託契約も可能とされている³。いずれも全体像は把握していない。

3. 事務の機能的共同処理の必要性

3.1. 事務の共同処理の経緯

事務の組織的共同処理と言うべき一部事務組合については, 明治期⁴から一般的な制度として広く活用されてきていた。

これに対し, 機能的な共同処理, すなわち協議会, 機関等の共同設置, 事務の委託は, 第二次世界大戦後の1950年, シャープ勧告を受けて行政事務の再配分に係る調査立案を行った地方行政調査委員会議の勧告(神戸勧告)において「経営を共同にしつゝ複雑な組織を必要としない方式を創設することによつて, 小町村においても移譲事務を有効に処理しうる道が開かれるのではないかと考える。更に事務の性質によつては, 事務処理の調整, 均衡の保持等を図るため, 関係地方公共団体の協議会を設置することも必要であろう」とされたことなどを受け, 1952年の地方自治法の改正により, 創設された。もっとも当時地方公務員法(昭和25年法律261号)で公平委員会の共同設置が認められているなど, 既に個別法に類似の制度は存在しており, 一般的な制度として地方自治法に設けられたものである。

その後, 1961年には協議会の一形態として, 地方行政の広域化のすう勢及び地域振興開発の総合的・計画的遂行の必要にかんがみ, 広域にわたる総合的な計画を共同して作成(策定)する協議会である, 計画作成(策定)協議会が付け加えられた⁵。

1963年には地域開発の要請に応じ, その根幹となるべき建設事業や, 用地造成等を総合的かつ一体的に実施するための共同処理方式として特別地方公共団体となる地方開発事業団が創設された。しかし, 制度的な難点が大きく, 使い勝手が悪かったため, 期待したほどの効果を上げず⁶, 2011年の地方自治法の改正により廃止されている。

1974年には総合的かつ計画的な広域行政を展開する必要性の増大に対処するため, 複合的一部事務組合が設けられた⁷。さらに, 1994年には一部事務組合の制度的限界に対応して, 事務の共同処理という性格だけにとらわれることなく, 地方公共団体の政策・事務の広域的な連絡調整や総合的かつ計画的な対応・処理という目的のため, 国等からの事務・権限の受け入れ体制としての機能も含む制度として広域連合制度が設けられた⁸。

機能的共同処理方式のうち機関等の共同設置については, 冒頭で述べたように, 2011年地方自治法が改正され, 共同設置の対象が拡大されている。地方公共団体の組織及び運営の自由度の拡大を図る等の改正の一内容として行われたものである。また, 2012年には, 一部事務組合, 協議会及び機関等の共同設置からの脱退の手続を簡素化すること, 一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができることとすること, 及び広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことがで

きることとする内容を内容とした地方自治法の改正がなされた。

3.2. 事務の機能的共同処理の必要性について

地方公共団体の事務の共同処理の経緯は概ね以上のようなものであり、事務の共同処理の必要性も時代により変化しているが、機能的共同処理の方式が地方自治法に制度化された当時に遡ると以下のように考えられるという。

すなわち、①能力補完の必要、②能率的処理の必要、③広域行政の必要であり、①は、地方公共団体が狭小（行財政能力の弱小を含む。）であって、特定の事務処理を行うことができないような場合を言い、②は事務の性質と目的とから、共同処理方式によることが事務処理の能率上要求され、あるいは望ましい場合を言い、③は市町村レベルで言えば、市町村の区域を超えて共同処理することが必要な場合を言う。そして、一般的な方向として①から②へ、更に③へと必要性も変わってきたとする⁹。

確かに前述の神戸勧告は、機能的共同処理方式の制度化とともに、町村の規模の適正化が盛り込まれており、これを受けていわゆる昭和の大合併が1950年代から1960年代初めにかけて行われている。①や②が主たる必要性であったと考えられる。その後の高度経済成長期の地域開発、広域行政圏施策を通じ、①、②が失われたわけではないが、③に重心が移っていったと考えられる。

バブル経済期後の1990年代には地方分権の文脈で広域行政論が議論され、多様化した広域行政需要への対応として、総合的な広域行政体制及び権限移譲の受け入れ体制の整備が求められた。③に加え、権限移譲の受け皿という必要性が加わったと言える。ところが2000年代のいわゆる平成の大合併を推進する過程においては、事務の共同処理方式に比べ、「総合的な行政主体として、地域の課題を包括的に解決するという観点からは、市町村の合併により、意思決定、事業実施等を単一の団体が行うことが効果的である」などとされ¹⁰、事務の共同処理方式は市町村合併の後景に退いた。

平成の大合併の終幕とともに事務の共同処理方式も再び注目される。第29次地方制度調査会の答申では、今後の市町村の事務処理のあり方として「市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべき」としている¹¹。

同調査会では基礎自治体のあり方について審議されたが、そこでの議論では、総合行政主体とされる基礎自治体の「総合」とは、「すべての事務を単独で実施する」という意味ではなく、「縦割りでない」という意味であるとしており¹²、広域連携、事務の共同処理は基礎自治体である市町村がその役割を果たしていくため、自主的に取り得る選択肢として位置付けられていると考えられる。

以上を前提とすると、今日的な事務の共同処理の必要性としては、前記の①～③はいずれも重要であることに加え、権限移譲の受け皿と、やや平面を異にするが、市町村合併推進運動後であることを考慮すると、地方公共団体の自主的な処理方式の選択の尊重も挙げることができると考えられる¹³。

4. 事務の機能的共同処理に対する評価等

4.1. 現状の評価

事務の共同処理の現状については2. に示したとおりであり、処理団体数で見れば一部事務組合が依

然として広く活用され、事務の委託は特定の事務に広く活用されており、協議会及び機関等の共同設置はそれほど活用されていないと捉えることが可能であるが、政府の審議会や研究会はどのように見ているか、簡単に紹介したい。

・第29次地方制度調査会

(2007年7月3日設置, 2009年6月16日答申)

第29次地方制度調査会専門小委員会の審議を見ると、市町村の広域連携の仕組みは、「これまで用意したもののほとんど機能しないものが多い」¹⁴とする意見がある一方、実態を見ると「かなり事務の共同化が進んでいる」¹⁵とする意見もある。また、「使い勝手が悪かったり、時代の変化に追いついていなかったりということはあると思う」¹⁶といった意見、一部事務組合や広域連合に関して、「もう少し使い勝手が良く、かつ住民からのコントロールのあり方をもう少し工夫できないものだろうか」¹⁷といった意見も出されている。また、自治体間の水平の協力は、地方自治法の原則や規定を見ても弱い面があるので、国が支援していく必要があるといった指摘や、事実上の協議会を引き合いに、「議会がどういう類型についてはどれくらい関与すべきなのかというのは一つ切り口として必要」といった指摘など法制度面から分析した意見¹⁸も出されている。

このような意見がとりまとめられ、答申では「事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、地方公共団体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要がある」として、具体的には事務の委託及び機関等の共同設置について検討を行うことが適当とされた。

・地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会

(2009年7月28日第1回開催, 2010年1月25日報告書公表)

第29次地方制度調査会答申を受け、具体的な制度設計をするため総務省に設置された「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会」(座長：辻琢也一橋大学大学院法学研究科教授)の報告書(2010年1月25日)では、広く事務の共同処理の現状と課題を分析し、今後のあるべき姿や更なる活用方策について検討を行った。

この研究会には学識経験者のほか、広域連携を進めている地方公共団体の職員も参加しており、地方公共団体の立場から事務の共同処理の活用が進まない理由に関して多くの発言がなされている。例えば、「一部事務組合など従前の広域行政につきましては、…自治体間の調整が難しい」¹⁹こと、「住民の要望に対して機動的に対応できなくなるのではないかという懸念がぬぐいきれない」²⁰ことなどが指摘されている。また、機関等の共同設置に関してであるが、合併を選択しない小規模な自治体の補完のための連携では、「規模の大きな自治体にとりたててメリットは感じられない」²¹との意見がある一方、「隣接する大規模な市との共同設置ということになりますと、細かい取り決めに関して小規模自治体の意見を反映させるということは非常に困難であり、「水平的補完というか、大きな市に小さい周辺町村の面倒を見てもらえないかというようなことを考えがちなんですけれども、それに対する不安というようなものもかなり強い」²²とも言われている。また、機関等の共同設置は、域内の住民サービスを自らの自治体で提供していくことが非効率だということが明らかな場合といった例外的なケースでのみ用いるべきと思われるので、「共同設置をすることについて、その自治体は議会であるとか住民に対して説明できないのではないか」²³との意見もあり、これらは必ずしも機関等の共

同設置に限った指摘ではないと考えられる。

このような意見を踏まえながら、同研究会では多角的に検討を進め、報告書では地方自治法に基づく共同処理制度と基づかない共同処理制度の双方につき、個別の制度ごとに現況と課題をまとめている。そして、これまで共同処理が進んでいなかった分野にも共同処理を効果的、安定的に進めやすくする制度を創設するため、これまでの共同処理の仕組みへの評価を行っている。要約すると一部事務組合・広域連合については、設立手続や構成団体間の調整に労力を要することや共同管理となることに対する不安、将来に対するリスクから積極的に活用する状況には一般的になっていないとする。また任意組織や民事上の委託については、議会の議決によらず、また一方の意思だけで共同処理を解消できるなど、サービスの安定性に関して課題を抱え、責任の帰属や職員の身分取扱いに関しても不明確な点が生じうるとする。事務の委託については委託団体・受託団体双方の住民・首長・議会は、権限が喪失・付与されることに対する不安や将来に対するリスクがあるとし、管理執行協議会は、各構成団体の首長等の名において協議会が会長の下で管理・執行する仕組みであり、責任の帰属にも不明確な面があるとする。唯一機関等の共同設置は対象部門が限定されていることが広く活用する上で課題であり、そのため対象を拡大すべきという方向が示されている。事務の委託については地方制度調査会の答申にもかかわらず、特段の制度改正の方向性は示されていない²⁴。

・地方行財政検討会議

(2010年1月1日設置、2011年1月26日報告書公表)

民主党を中心とする連立政権への政権交代後、「地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため」総務省に設置された地方行財政検討会議（議長：総務大臣）の「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（2011年1月26日）では、「広域連携の仕組みは、日常生活圏の広域化や行政需要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化の要請等への対応を目的として、これまでも様々な分野で広く活用が進められ、一定の成果を上げてきた。」「一方、現行制度については、住民による監視のあり方や、構成団体の意向の反映のあり方、効果的・効率的な組織のあり方について、課題が指摘されている」と評している。その上で国の出先機関改革の受け皿となり得ることも考慮し、「地方公共団体の選択の幅を広げた柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとする」としている。具体的には一部事務組合からの脱退の簡素化など2012年の地方自治法改正案に盛り込まれた内容がまとめられている。

4.2. 整理等

事務の共同処理については、概ね、全体として捉えると従来から相当程度使われて来ていると評価されていると考えられる。今後は、自治体が現場の実情に即して、自主的・主体的に最も適した仕組みを選択し、活用しやすくすることで広域連携のニーズに伝えていくべきといった方向性が見られる。

一方で活用されていないとの評価も見受けられ、その理由としては、地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会での意見によれば、自治体間の調整が難しいこと、住民の要望に対して機動的に対応できなくなるのではないかという懸念があること、規模の大きな自治体にメリットがない一方、小規模団体にとっては意見を反映させることが困難であること、共同処理に係る議会、住民への

説明が困難であること、といったことが挙げられる。

なお、この点については、我が国の自治体は水平的な連携や協力に一般的に消極的であるとして、その理由を、戦前からの集権的構造などの伝統的な要因に由来する地域エゴイズムや、カナダやアメリカのように広域連携のための行政システムを選択・開発したり、実験したりする自由が与えられていなかったことに求める見解もある²⁵。このような見解も視野に入れて以降活用可能性を検討する。

5. 事務の機能的共同処理の活用可能性

5.1. 検討の進め方

以下の検討については、まず、事例調査の結果を簡単に考察し、その運用を参照しながら、実際的な活用可能性を、これまで見てきた必要性の観点から、一般的な評価を参照しつつまとめていくこととする。

5.2. 機関等の共同設置の事例

・組織の共同設置（池田市・箕面市・豊能町・能勢町の事例）

池田市・箕面市・豊能町・能勢町²⁶は2011年の地方自治法改正により新たに対象となった内部組織の共同設置の取組を始めている。初の事例であることから、やや詳しく見ておきたい。

共同処理を検討することとなった契機は、2009年3月、大阪府の地方分権改革ビジョン（大阪府「大阪発“地方分権改革”ビジョン」）において示された、府内全市町村に特例市並の権限を移譲するという方針である。これを受けて同年7月、2市2町の首長がトップダウンで権限移譲を積極的に受け入れること、そのための基盤整備として2市2町の広域連携の推進を決定した。2市2町は、広域連携研究会を発足させ、検討を進め、同年12月、権限移譲の受け皿組織として「共同処理センター」を設置し、大阪府からの移譲事務を処理することとした。その後、具体的な調整が進められ、改正地方自治法施行後の2011年10月より同センターによる事務処理を開始している。

「共同処理センター」とは共同設置している組織の総称であり、共同処理している事務に応じて分担処理または集中処理としている。前者は関係団体の中の幹事市の担当課職員が、幹事市長から選任辞令を受けて、すべての関係団体の共同処理事務を処理するものであり、形式的には関係団体に広域担当課を設置するが、実態は幹事市の既存の課の職員が2市2町の共同処理事務を追加して担当している。処理体制のみで見れば、事務の委託に近い運用がされていると言える。後者は共同処理事務を実質的に広域処理するための課を新設し、関係市町から職員を配属させる方式である。スケールメリットを出すため、処理件数の過去実績と今後の発展性を考慮して処理件数が見込める事務についてこの方式を用いている。組織の共同設置の典型的なイメージに近い処理体制であると言える。箕面市が幹事市となり、福祉に関する事務を処理している²⁷。

それでは、この典型的な組織の共同設置と言える、広域福祉課（集中処理）の運用を見ることとしたい。

共同設置した組織は「課」なので、課長以下が共同の組織となる。課長は幹事市である箕面市の職員であり、課員は各関係団体から1名ずつの4人、加えて非常勤職員が3人おり、計8人の組織となっている。ただし2012年度いっぱいには箕面市からの職員に代えて大阪府から職員が出向しており、他の課員に対して移譲事務の指導も行っていた。

実施事務は、府から移譲された身体障害者手帳の交付や指定居宅サービス事業者の指定等、福祉に関する9事務であり、事務の性質としては、身体障害者手帳の交付に係る審査や各種事業者の指定、指導などである。事務自体は、裁量の幅が狭く、地域の特色を出して行う性質のものはほとんどない。また、広域福祉課が処理する事務について関係市町間の政策上の調整が必要となることは現状では生じていない。仮に必要となる場合には、案件にもよるが、関係市町間の調整を担当している企画部局を通じて行うこととなると思われる²⁸。

具体的な広域福祉課の事務の進め方は、4団体それぞれの事務を一つの組織で実施していることを除けば、通常とさほど変わるものではない。決裁については、市町ごと別々に、各々の決裁用紙を用いて、各々の決裁ルートで行っている。例えば、国の制度変更に伴う各団体の条例、規則及び要綱の制定又は改正では、4団体それぞれの条例、規則及び要綱の制定又は改正案を起案し、それぞれ首長まで決裁している。ただし、課長の権限を大きくしているため、通常の決裁は課長止まりとし、案件に応じて随時首長や部次長に情報提供をしている。一方で上司から課長が政策的な指示を受けるケースは稀である。

議会においては共同処理事務の費用の負担方法についての質疑はあったものの、個別の事務について質疑が出されることはない。

今後、2市2町では介護保険事務、障害福祉事務、建築確認事務について、共同化を進めることを検討しているという。

本事例においてまず指摘すべき事項は、組織の共同設置を府からの事務の移譲（分権の受け皿）として活用しているが、これは府のイニシアチブにより、首長間のトップダウンによる決定で実現した点である。下からの積み上げによる移譲ではこれほど大幅な移譲を短期間で進めることは難しかったと考えられる。

また、組織の共同設置は複数の指揮命令系統の下に共同組織が置かれるので、一般にその円滑な運用への関心は高いと思われるが、既述の通り典型と言える共同設置課に関しては、府からの移譲事務のみを処理し、かつ事務に係る裁量が狭く、また共同設置した組織の長の権限を広くしており、概ね複数の指揮命令系統に伴う課題の発生が回避されていると考えられる。

もっとも本事例の運用からは、いくつかの課題も見受けられる。

総務省の示した質疑応答集の中では課単位での共同設置が例示されているが、名称変更をはじめとする組織変更の都度議会の議決を経て規約変更を行ってはいない機動性が失われる懸念がある。このため、規約では総称としての「共同処理センター」の設置を規定し、具体的な共同処理担当課や処理事務については、2市2町間での協定で定めている²⁹。

共同設置される組織に属する職員については、幹事市長の選任により、幹事市の職員とみなされ、共同処理事務を担任することとなる。辞令もなく選任だけで共同処理事務に従事できるので、実務上やや戸惑いを覚えるという。

共同処理をすることで、単独で移譲事務を実施する場合と比較して年間人件費約1億2千万円の財源効果があると試算されているものの、共同処理事務の財源は、大阪府からの移譲事務交付金と手数料が主なものであり、なお効率化に努める必要がある。

共同処理事務に関する手数料は各団体が収入する制度となっているが³⁰、工夫の余地はあるものの、このため住民の手間となっている側面があるように思われる。

また、共同設置課については途切れることなく事務の継承ができるよう、人事ローテーションについて2市2町の人事当局での調整の必要性が生じる。

以上まとめると、技術的な課題として、制度の柔軟性の問題（共同処理する事務と共同設置する組織の柔軟性も含む。）などの課題が見受けられる。

また、共同処理によるコストメリットは大きいですが、その点だけを捉えるならば府が当該事務を実施した方がスケールメリットはあるので、基礎自治体の事務とする意義をそれぞれの移譲事務について説明できなければならない。都道府県の事務と市町村の事務の分担区分が問われることになると思われる³¹。

5.3. 活用可能性

事務の機能的共同処理の活用可能性について、先行研究を見ると、「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会」では、共同処理の対象事務の特徴として、事務が定型的で裁量の余地が小さいもの、規模の拡大による効率化が可能なもの、専門性が高いもの、一定の規模があることが望ましいもの、広域的に実施することが施策目的の達成に有効だと考えられるもの、を掲げ、今後活用できる分野として税務事務、監査、会計管理・出納、保健福祉、内部管理業務や対人サービスなど人的活動が主となる部門などを挙げている。組織の共同設置の活用に関する具体的部門としては、これらの他に、都道府県からの移譲事務を挙げている。横道清孝は、機能的な共同処理方式は法人格を持たないので、ハード系ではなくソフト系の事務・分野に適した方式であるとし、また議会を持たないため政治的判断の余地が少ない定型的・ルーチン的な事務・分野や政治的な判断を遮断した方が良い事務・分野に適しているとする。その上で方式ごとに適した分野を検討している³²。

活用が期待される分野、部門として、両者は概ね共通しており、その内容に関し特段の異論はない。したがって本稿ではこのアプローチとは別の方向から可能性を検討してみたい。

そもそも現行制度を活用する上で、制度解釈が不明確であることがその妨げとなっている事例が見受けられるので、国において明確にすべきである。例えば前述の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書では、協議会は責任の帰属が不明確な面があること³³や、職員の相互併任による任意組織では、服務や業務遂行体制などに課題が生じやすい側面もあること（職務専念義務の扱いなど）が指摘されている。組織の共同設置も本質は事務の共同処理であるので、他の共同処理方式とのバランスを考慮すれば、共同処理する事務については規約において定めるべきと考えられるが、現行の制度ではその点が明確にされていない³⁴。その一方で、組織の共同設置の運用の柔軟性が低いため、池田市等の事例では、共同設置する組織に引っ張られる形で、共同処理事務の内容について長の協議に白紙委任というべき状態となっている。これらのような基本的な事項については、解釈や立法によって制度を明確化させるべきであろう。

事務の共同処理の現代的な必要性和現行制度の評価から考察すると、3. で見たように、現在としては地方公共団体の自主的な処理方式の選択の尊重が事務の共同処理の主たる必要性であるとするのであれば、機能的共同処理の可能性を検討するに当たっても、地方公共団体が地域のニーズに合わせて行う自主性を尊重すべきとなる。ただし、4. で見た評価を考慮すると、広域連携するか否か、どの相手と広域連携するか、といった点以上に、どのような共同処理形態を築くことができるか、という点に係る地方公共団体の自主性にも注目すべきと考えられる。

したがって、制度設計及び運用の方向性としては、共同処理をする際に締結する規約や協定による自治をできる限り尊重し、強行規定は最小限にとどめるべきと考える。例えば現行の機関等の共同設置では、幹事団体への身分、予算等の集中をしているが、このことが同方式の活用を止まらせている例もある³⁵ので、制度全体の整合性を考察しつつ任意にすることを検討すべきである。制度の柔軟性との関係で、議会の関与をどの段階でどの程度求めるかは検討に値する課題である。

一方で従来の機能的な共同処理の方式が特定の事務、特に法令等に規定があるものに集中していることからすれば、住民や議会の説得の面でも、また仮にあるとすれば地域エゴイズムによる広域連携の阻害を除去する点からも、広域連携を進めるに当たって都道府県の積極的な関わりが求められると考えられる。これは都道府県から市町村への権限の移譲への対処（例えば虫食的な権限移譲）とも関連すると考えられ、また規模等に大きな差のある関係団体間の協調が図りやすくなるという側面もある。

もっとも、これまでの広域行政圏施策のように、都道府県において圏域を設定して広域連携を促進していく手法は採りにくいと考えられる³⁶。テーマごとに関係市町村の事務的な協議の場を設定していくような関わり方となるのではないか。国においては支援策として、モデル的な広域連携プロセスを提示するという手法が考えられる。総務省は市町村合併の推進策の一環として、「合併協議会の運営の手引」（市町村合併法定協議会運営マニュアル）を作成したが、各地の合併協議会において、協議内容の設定や留意事項など運営の円滑化に資するものが大きかったと思われる³⁷。広域連携においても、このような調整プロセスに焦点を当てた情報提供が有用であると考えられる。広域連携の優良事例の紹介も有用だが、運用だけではなく調整過程も併せて情報提供すべきであろう。

また、関係団体の自治を強調すると、弱い立場となる団体（事務を委託する団体がそのように見られることが多い）が不利となるおそれがある。弱者保護的な規定を設けることも一案だが、それにより広域連携が阻害されるおそれもあるので、調整過程における都道府県の関わりと、事後的な紛争処理機関（自治紛争処理委員による調停など）の活用といった方向が適切と考えられる。

6. おわりに

以上簡単ではあるが、事務の機能的共同処理の活用可能性について検討してみた。今後、定住自立圏構想や地方自治法の改正など広域連携施策の新たな展開が期待されており、その運用なども調査しながら、広域連携施策の活用の方向性を検討していきたい。

注

- 1 財団法人日本都市センター．協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて、2012, p.18.
- 2 松本英昭．逐条地方自治法第六次改訂版．学陽書房，2011, p.1190.
- 3 行政実例昭和53年4月18日自治行29号．東京地判昭和58年12月20日は、「土木建設工事の委託のように事実行為の執行を他の自治体に委託するような場合にはこれを私法上の契約によつてなすことも可能であると解される。」としている。
- 4 1878年の三新法以前から組合町村の仕組みが利用されていたという．秋田周．特別地方公共団体・広域行政．ぎょうせい，1990, p.62.

- 5 松本 [2011], p.1147.
- 6 佐藤俊一. 日本広域行政の研究. 成文堂, 2006, p.208-209. 秋田 [1990], p.76.
- 7 高度経済成長に伴う工業化・都市化の急速な進展により, 市町村の区域を超えた行政ニーズが高まり, これに対処するため広域行政政策が進められた. それを担う広域行政機構として, 市町村の「連合」制度の創設を図る地方自治法の改正案が提出されたが, 反対論が根強く, 複合の一部事務組合として制度化された. 佐藤 [2006], p.233. 以下.
- 8 広域連合の制度化は, 第四次全国総合開発計画を一つの契機として登場した広域行政論を背景とする. 市町村「連合」制度の失敗の反省の上に立ち, 一部事務組合に比べて独立性の高い, 柔軟な制度の創設を図ったが, 立法過程でかなり変容された. 成田頼明. 地方制度調査会答申「広域連合」について. 地方分権への道程. 良書普及会, 1997, p.205-215.
- 9 長野士郎が掲げた共同処理の必要性を秋田周が整理している. 秋田 [1990], p.74. 佐藤俊一も戦後から高度経済成長期の広域行政論の展開について, 秋田の議論を踏襲している. 佐藤 [2006], p.224.
- 10 第25次地方制度調査会. 市町村の合併に関する答申, 1998.4.24.
- 11 第29次地方制度調査会. 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申, 2009.6.16.
- 12 第29次地方制度調査会第20回専門小委員会(2009年1月30日)における, 江藤委員の質問に対する市町村課長答弁や片山副会長発言, 林小委員長発言など. そこでの議論は地方自治法1条の2第1項を踏まえたものではあった. 同項の一般的な解釈について松本 [2011] p.14. もっとも第27次地方制度調査会答申はこのような意義として用いていたか疑問は残る. 山崎重孝. 新しい「基礎自治体」像について(上)(下). 地方自治80巻12号, 81巻1号. 参照.
- 13 第29次地方制度調査会答申においては, 小規模市町村や大都市圏における広域連携とは別に独立して, 広域連携の積極的な活用を促す方策の必要が盛り込まれている. 背景には本文のような考え方があったと思われる.
- 14 第29次地方制度調査会第19回専門小委員会(2008年12月16日)西尾委員発言.
- 15 同調査会第20回専門小委員会小田切委員発言. 正しい表現ではない, と前置きしつつ, 「スケルトンの部分だけ残っている自治体」もないわけではないと述べている.
- 16 同調査会第20回専門小委員会片山副会長発言.
- 17 同調査会第20回専門小委員会武田委員発言.
- 18 いずれも同調査会第22回専門小委員会(2009年2月17日)斎藤委員発言.
- 19 第2回研究会(2009年9月17日)勝賀瀬委員発言.
- 20 第3回研究会(2009年10月16日)出口委員発言. 神奈川県内の市町の意見として紹介している.
- 21 第2回研究会入江委員発言. 愛知県内複数自治体関係者の意見として紹介している.
- 22 同前掲注19.
- 23 同前掲注20.
- 24 なぜ事務の委託の改正方針を示さなかったのか, 明確な理由は明らかではないが, 2009年12月18日に開催された第5回研究会において, 辻座長は以下のように発言している.
「現実問題で事務の委託が最近あまり進まない1つの理由は, 小さい団体のほうの問題だけでは

- なくて、大きい団体のほうで無用で小さい団体の責任を事実上全部負わされる。これが全然コストに合わないということに対する拒否ですね。だから、ちょうど合併が破綻したときに小さい団体からの反発もありますけれども、やっぱり大きい団体のほうで小さい団体のリスクは負いたくないという線もあるんですよ。]
- 25 佐藤 [2006], p. 255. 以下. ただし昭和40年代の状況を背景とした見解であることに注意すべきであろう.
 - 26 これら4市町は大阪府北部に位置し、兵庫県や京都府に隣接する。人口・面積は池田市104,229人・22.1km²、箕面市129,895人・47.8km²、豊能町21,989人、34.4km²、能勢町11,650人、98.7km²(2010年国勢調査)。
 - 27 徳重覚. 池田市・箕面市・豊能町・能勢町による共同処理センターの設置について. 住民行政の窓372号, 2012年2月号. 参照. 最新の状況は、池田市ホームページ< http://www.city.ikeda.osaka.jp/kakuka_annai/sougou_seisakubu/1219/005635.html >, (2012-7-5参照) に詳しい.
 - 28 調整手続きが制度化されているものではない.
 - 29 池田市箕面市豊能町能勢町における共同処理センターの共同設置に関する規約2条及び3条参照. なお、池田市では部以上が地方自治法158条1項の条例規定事項となっている.
 - 30 地方自治法252条の13による準用から252条の11第3項(幹事団体による手数料等の収入に関する規定)が除かれている. 地方自治法施行令(昭和22年政令16号)174条の24第1項.
 - 31 第3回地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会においても、この点について複数の委員から発言がなされている.
 - 32 日本都市センター [2012], p.18-19.
 - 33 協議会と構成団体の責任については、宮田昌一. 協議会方式に見られる構成団体の統制のあり方と責任-消防通信指令事務の事例から-. 日英の機関の共同設置. 公益財団法人日本都市センター, 2012, p.81-132. が詳しい.
 - 34 規約案として提示されてはいるものの、本来法令により規約事項とすべき事柄であろう.
 - 35 消防通信指令の共同処理では、派遣職員の服務規律や給与などの調整を行う必要がないことが協議会方式を選択した理由となっている事例がある. このことが、「消防救急無線の広域化・共同化及び消防指令業務の共同運用の推進について」(平成17年7月15日消防消141号)においては、事務委託が原則であり、これができない場合も協議会よりも職員の共同設置が望ましいとされているにもかかわらず協議会方式が急速に浸透している大きな要因と考えられる. 消防通信指令事務の共同化の状況については、宮田 [2012], p.127参照.
 - 36 定住自立圏構想では、中心市宣言を行った中心市と周辺市町村が1対1で協定を締結することにより定住自立圏は形成されることとしており、都道府県は形成そのものに法的には関与せず、協定などの写しの送付を受けるに過ぎない。「定住自立圏構想推進要綱について」(平成20年12月26日総行応39号総務事務次官通知)参照. 定住自立圏構想については、制度立案者による解説である山崎重孝. 「定住自立圏構想」について(一)～(六). 自治研究, 2009-2010, 85巻5,7,9,12号, 86巻8,9号. が、立案の過程も含めて詳しい.
 - 37 筆者が岩手県市町村課在籍時に市町村合併に携わった経験では、「手引」は合併協議会の運営のバイブル的存在であった.

第2章 指導主事事務の共同処理について

A Case Study on Joint Appointed Supervisor of Educational Boards of Nirasaki-shi and Hokuto-shi

1. はじめに

周知のとおり、2010年3月末をもって国の市町村合併推進運動は区切りが付けられ、以降、市町村自らその置かれている状況や課題を踏まえ、基礎自治体としての重要な役割を果たすために最も適切な事務の処理方式（市町村合併を含む。）を構築することとなった。

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）は事務の共同処理としていくつかのメニューを用意している¹ものの、特に機能的な共同処理方式である協議会、機関等の共同設置及び事務の委託については、制度上の特質と共同処理する事務の関係について、これまで十分な検討がなされてきたとは言にくい²。

以上の問題意識に立ち、3地域、5つの共同処理の事例を取り上げ調査した。本稿ではそのうち、韮崎市及び北杜市における指導主事の共同設置について、共同処理に至った背景、当該事務処理方式を選択した理由、運営の実態等を整理するとともに、若干の考察を行った。

2. 共同処理の経緯

韮崎市及び北杜市は山梨県北西部に位置し、それぞれ人口約3万人、約5万人を擁する市である。

韮崎市・北杜市の概況

	韮崎市	北杜市
人口（人）	32,477	46,968
面積（km ² ）	143.73	602.89
世帯数	11,826	18,281
財政力指数	0.84	0.48
標準財政規模（千円）	8,196,002	20,687,831
職員数（人）	230	548
議員数（人）	20	22
小学校数	5	15
小学校児童数（人）	1,852	2,320
小学校教員数（人）	111	202
中学校数	2	9
中学校生徒数（人）	1,006	1,393
中学校教員数（人）	65	123
教育部門職員（人）	30	106

注）人口・世帯数は、平成22年国勢調査による。

面積は、平成22年10月1日現在「全国都道府県市区町村別面積調」による。

財政力指数は平成21年度数値（3カ年平均）、標準財政規模は「市町村財政比較分析表（平成21年度普通会計決算）」による。

職員数及び教育部門職員数は、総務省平成22年度定員管理調査結果（平成22年4月1日現在）による。なお、「職員数」には同調査における「普通会計職員数」を記載した。

議員数は定数であり、各市町のHPで定数条例及び議員名簿を閲覧し確認した（2012年1月15日アクセス）。

小学校数、小学校児童数、小学校教員数、中学校数、中学校生徒数及び中学校教員数は、平成22年度山梨県学校基本調査（平成22年5月1日現在）による。

両市による指導主事の共同設置は1961年にさかのぼる。

同年2月22日付文部省初等中等教育局長通知において、「原則として郡あるいは出張所の所管する区域程度の地区を単位とし、数か市町村が協同して指導体制を整えるよう各地区に少なくとも一人の

本稿は（財）日本都市センター「基礎自治体の機能的協力に関する調査研究会」委員としての調査研究をとりまとめたものであり、同研究会報告書に収録されているものである。ただし、一部時点更新を加えている。

充て指導主事を配置し、指導力の強化をはかること」とされたことを受け、当時の北巨摩郡10市町村長³が山梨県知事に対し指導主事の配置を要望し、これに応じてこれらの市町村による共同設置という形式で、指導主事1名の配置が実現した。

この通知の出された背景としては、当時指導主事を設置していた市町村は、全市町村教育委員会のうち8.5%程度（1960年度）であり、非設置の市町村は県指導主事の巡回に頼っていたことが挙げられる。このため、県費負担教職員を指導主事に充てる「充て指導主事」の市町村への増員配置の要望が強く出され、国庫負担の充て指導主事の増員が図られ、かつ市町村への重点的な配分が求められていた⁴。

その後、1970年代に韮崎市内の学校が研究指定された際、山梨県教育委員会の指導主事が1名「派遣」され、韮崎市教育委員会において執務することとなった。その際、この指導主事の旅費は韮崎市において負担したとされる。数年後、執務場所は韮崎市から山梨県の教育事務所に移され、北巨摩地区全体を担当するとともに、旅費は山梨県の負担に変更された。これにより、北巨摩地区を担当する充て指導主事は、同地区10市町村により共同設置された指導主事1名と山梨県教育委員会の指導主事1名の計2名となった。

2004年から2006年にかけての北巨摩郡の市町村合併により、共同設置された指導主事の関係地方公共団体が再編され、韮崎市及び北杜市の2市となった。

2006年には県の出先機関の組織再編に伴い、北巨摩地区を担当する2名の指導主事の執務場所は、峡北教育事務所から中北教育事務所に変更となった。

2010年4月、山梨県教育委員会は、県の指導主事は主幹指導主事以外置かないとする方針を2市に示し、これを受け北巨摩地区を担当していた県教育委員会の指導主事1名は韮崎市及び北杜市の共同設置となり、共同設置の指導主事は2名となった。いずれも充て指導主事であるため、給与等は山梨県の負担だが、旅費は共同設置している2市の負担となっている。

3. 共同処理する事務の概要

3.1. 指導主事制度の概要

指導主事は、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事する職員であり、都道府県又は市町村の教育委員会事務局に設置される（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「地教行法」という。）19条）。都道府県教育委員会には必置の職員であるが、市町村教育委員会の設置は努力義務とされている（同条1項及び2項）⁵。

指導主事は、教育に関し識見を有し、かつ、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項について教養と経験がある者でなければならない（同条4項前段）。指導主事の任命は教育長の推薦により、教育委員会が行う（同条7項）。指導主事は大学以外の公立学校の教員を充てることができることとされており（同条4項後段）、この指導主事を「充て指導主事」という。充て指導主事は指導主事に充てられた期間中、当該公立学校の教員の職を保有するが、教員の職務に従事しない（同法施行令（以下「地教行令」とする。）5条）。教員を指導主事に充てようとする場合は、当該教員が他の教育委員会の任命に係る者であるときは、当該任命権者の同意を得なければならない（同令4条1項）⁶。また、都道府県教育委員会が県費負担教職員である教員を指導主事に充てようと

する場合においては、当該教員が属する市区町村の教育委員会の同意を得なければならないものとされる（同令4条2項）。

3.2. 指導主事の現状

指導主事の人数は2009年5月1日現在で、都道府県教育委員会1,519人、市町村教育委員会4,428人であり、充て指導主事は都道府県教育委員会2,888人、市町村教育委員会1,189人である。指導主事（充て指導主事を含む。）の配置率は、1,894ある市町村教育委員会（特別区、教育事務組合、共同設置及び広域連合の組合を含む。）の57.6%で、人口の多い市町村の教育委員会ほど高くなっており、配置教育委員会当たりの平均人数は5.1人となっている。なお、人口5万人以上10万人未満の271市町村教育委員会では、配置率88.9%、平均4.1人であり、人口3万人以上5万人未満の268市町村教育委員会では、配置率80.2%、平均2.7人である⁷。

3.3. 教育委員会事務局の体制強化との関係

指導主事については、中央教育審議会において、「学校に対する教科専門的な指導を行うもので、教育委員会事務局の中で中核的な職員である」ものの、「小規模の市町村教育委員会では、指導主事を配置できないなど事務体制が弱く、学校指導などが十分にできない」といった問題が指摘されていた⁸。中央教育審議会ではこのような問題に対し、「指導主事など事務局体制の強化、市町村教育委員会の事務処理の広域化等を進めることが重要である」⁹とし、また、2006年の教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正に係る答申においても、地教行法の改正に関し、「市町村は、教育委員会の共同設置、広域連合、事務組合などにより、広域で教育行政事務を処理する体制の整備・確立に努めるものとする」「市町村教育委員会は指導主事の設置に努めるものとする」とした¹⁰。これを受け、2007年に地教行法が改正され、市町村は、近隣の市町村と協力して教育委員会の共同設置その他の連携を進め、地域における教育行政の体制の整備及び充実に努めるものとされ、併せて文部科学大臣及び都道府県委員会は、市町村の教育行政の体制の整備及び充実に資するため、必要な助言、情報の提供その他の援助を行うよう努めるものとされた（地教行法55条の2）。また、市町村教育委員会の指導主事の設置が努力義務とされた（同法19条2項）。

4. 共同処理の実態

4.1. 規約等

「蕪崎市・北杜市指導主事共同設置規約」（昭和36年9月1日、以下「共同設置規約」とする。）は、機関等の共同設置に関する規約例（「職員の例」）¹¹にほぼ準拠して規定されている。共同設置する指導主事（以下「共同設置指導主事」とする。）の定員は2名（同規約2条）であり、蕪崎市教育委員会が北杜市の教育委員会の意見を聞いて、両市の小学校又は中学校に在籍する県費負担教職員をもって充てることとしている（同規約3条1項）¹²。共同設置指導主事に係る一般的な事務に要する経費は蕪崎市の予算に計上し（同規約5条1項）、同市議会の決算の認定に付すこととしている（同規約7条。予算・決算を通じて自治法252条の13において準用する252条の11第2項及び第4項）。

4.2. 事務内容

共同設置指導主事は、派遣要請のある学校の訪問、指導、助言や各種研修関係の事務、教科書採択関係事務など様々な事務を担当する。共同設置指導主事2名はいずれも50代であり、小学校教諭と中学校教諭であるが必ずしも校種を分けて人選しているものではない。校内研修会への参加、指導、助言に当たっては、出身の校種に配慮しているものの、実際には状況に応じて校種にかかわらず対応している。

なお、共同設置指導主事は、執務場所である県の中北教育事務所のスタッフとして山梨県の職員名簿に掲載されており、位置づけがやや紛らわしい。

4.3. 共同設置指導主事の事務に要する経費

共同設置指導主事の事務に要する経費については、県費負担教職員を充て指導主事としている（共同設置規約3条1項）ので、給料その他の給与は山梨県の負担である。したがって、韮崎市及び北杜市が負担するのはそれ以外の経費となる。

共同設置規約5条では、小学校及び中学校の教育に関する指導について要する経費及び指導主事が研修等を受けるために要する経費（一般事務に要する経費）は、幹事団体（共同設置した職員が属するとみなされる関係地方公共団体のこと。自治法252条の9第4項及び第5項参照）である韮崎市の予算に計上し、この経費に係る負担金の額及びその交付の時期は、両市の教育委員会の意見を聞いて両市の長が協議により決定することとしている。

費用は2010年度以降は、60万円弱であり（2011年度予算58万1千円、2010年度予算59万円）、定員が1名だった2009年度以前は40万円弱となっている（2009年度予算37万5千円、2008年度予算38万4千円）。内訳は指導や研修のための旅費と指導書等のための需用費が大半である。経費の負担額は、両市の学校数、教員数、児童・生徒数に、それぞれ一定の金額を乗じて合算した額としている（2011年度で韮崎市が20万9千円、北杜市が37万2千円）。

この経費に係る両市の協議は、韮崎市の予算編成に合わせ、毎年12月上旬、前年度の決算とともに予算案及びその積算を韮崎市から北杜市に送付することにより、行っている。負担金の交付については、決算及び予算案等の送付に併せて韮崎市が当該年度の負担金の交付を求める運用としている。

一般的事務に要する経費に係る決算は韮崎市議会の認定に付すことから（自治法233条1項、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）166条1項）、議会提出前に同市の監査委員の審査に付される（自治法233条2項）。市議会の認定後、韮崎市長は決算を北杜市に報告するものとされており（共同設置規約7条）、前述のとおり例年12月上旬に、翌年度の予算案とともに北杜市に送付している。

4.4. 議会対応

共同設置指導主事については、ヒアリングした限りでは、定員の増加に係る規約変更の協議の審議の際も含め、特段の質疑は出されていないなかったとのことである。

4.5. 監査

幹事団体である韮崎市の監査委員が、共同設置した指導主事の事務に係る財務監査を行う（自治法252条の11第4項）。韮崎市教育委員会の他の事務と同様に同市の定期監査を受ける運用としている。

4.6. 両市教育委員会の関係について

教育委員会会議において、共同設置指導主事に関する議案がある場合には、蕪崎市教育委員会において議案を作成し、事務的に調整を行っている。

5. 機関等の共同設置方式の特色

5.1. 指導主事について共同設置をするメリット

本調査によれば、本事例の共同設置は当初から山梨県教育委員会のイニシアティブにより進められており、特に増員については同教育委員会の方針による形式的な身分の変更とも捉えられ、実態としてその事務内容に変化をもたらすことを企図したものではなかったと考えられるが、共同設置による以下のようなメリットを看取することができる。

5.1.1. 複数の指導主事を共同設置するメリット

教員は教科専門的な要素によるところが大きいことから、単独の教員であらゆる分野に対応することは困難であり、複数の指導主事を配置することで相互に専門性を補完することが可能となる。

また、共同設置とすることで、校内研修の要請に応じて市域をまたいだ柔軟な対応が可能となる。本事例の場合は、両市の児童・生徒数に顕著な差はないものの、小中学校数が蕪崎市7、北杜市24と大きな差があるので、両市の間では指導主事の事務量の差は大きいと考えられる。

5.1.2. 市教育委員会に指導主事を置くメリット

市町村教育委員会事務局の指導主事の設置は努力義務であり、都道府県教育委員会も市町村教育委員会に対し、指導主事の派遣を含めた必要な指導、助言又は援助を行うことができる（地教行法48条）。このように市町村の指導主事については必置規制ではないこと、また、設置しなくとも都道府県の指導主事による補完が得られることは、市町村教育委員会の指導主事の設置へのインセンティブを削ぐと考えられ、現実に小規模市町村を中心に4割以上の市町村に指導主事は設置されていない。

しかしながら本調査によれば、県の指導主事では教科専門性が強く、生徒指導や保護者対応などのきめ細やかな指導を受けることは難しいとのことであり、この点が市町村教育委員会に指導主事を置く主たるメリットと考えられる。

もっとも前述のとおり、指導主事は、教育委員会事務局の中で中核的な職員であり、市町村において指導主事の配置を充実することが望まれる以上は、今日的には指導主事の設置による市町村教育委員会事務局の体制強化もメリットと考えられる。

5.1.3. 複数の市により共同して設置するメリット

山梨県教育委員会の方針に関わるものであるが、蕪崎・北杜両市の地区では充て指導主事の配分を受けるには共同設置する必要があるため、両市が仮にそれぞれ単独で設置する場合は充て指導主事でない、行政職の指導主事となる。この場合、給与も含めて市において負担することとなるため、共同設置して充て指導主事の配分を受ける財政面でのメリットは大きいと言える。

また、5.1.1.、5.1.2.にも関係するが、共同設置により、両市において、「充て指導主事」という、稀少な専門的人材を確保しているという見方もできる。

なお、本事例の調査の中で、仮に指導主事を単独設置し、市教育委員会において執務させたとしても、様々な行政事務に追われ、指導に関する事務に従事できないのではないかと指摘もあった¹³。

5.2. 共同処理に移行する上での課題、移行した影響等

本事例の場合は特段共同処理に移行する上での課題は見受けられなかったが、増員前は山梨県教育委員会の指導主事であった指導主事に係る旅費等の経費が、共同設置後は両市において負担することとなった。

5.3. 関係市の意向を反映させる手法について

本事例では、調査した限りでは、共同設置指導主事について両市議会において通常特段議論となることはなく、事務の執行計画や経費の分担等は事務的な調整で対応できているため、特別に関係市の意向を反映させるための調整や手続きを設けてはいない。

5.4. その他共同設置方式の特色

本事例は、山梨県教育委員会の意向、指導主事に関する事務に係る県と市の関係、共同設置職員の給与負担など特殊な事情が多く存在するため、ここから機関等の共同設置について何らかの一般的な考察を導くのは困難である。ここでは何点かの指摘にとどめたい。

5.4.1. 関係団体間の調整について

自治法上、機関等の共同設置の場合の関係団体間の調整は、規約締結時の協議と委員会、委員又は構成員等の選任の際の協議に限られ、協議会のような調整組織の設置は義務付けられていない。

もちろん、必要であれば規約等により調整の仕組みを設けることは排除されていないが、「機関の共同設置及び事務委託の方式は、行政機構の簡素化により適切な行政を確保しようとするものである」¹⁴とし、「地方公共団体の組合は、一部の簡単な事務の共同処理についても、組合管理者及び組合議会が必置の機関とされているために、経費の節約及び事務の能率的処理の立場からみて、はたして地方公共団体の共同処理方式として最も適当なものであるかどうかは疑問である」¹⁵とした制度創設時の考え方からすれば、管理執行に際し、関係地方公共団体間で多大な調整が必要となるような事務を想定していたとは考えにくい。2011年の自治法改正により共同設置の対象が拡大されたが、その点に変化はないと考えられる¹⁶。

5.4.2. 適正な事務執行を確保する仕組みについて

機関等の共同設置は、委員会、委員、構成員等の選任過程における各構成団体の選挙権や同意権を確保しており（なお、法定の選任手続きが適用できない委員会については共同設置できないと解されている¹⁷。）、また、「すべての構成団体の議会に対応する必要がある」ので、「手続きが煩雑になる面がある」¹⁸反面、住民代表である議会によるチェックの機会をすべての構成団体において保障しているとの見方もできる。住民の解職請求権の行使にも調整規定が置かれ（自治法252条の10）、その行使に支障を来さないように配慮しているため、民主的な統制という面での課題はそれほど見受けられな

い。

監査については、既述のとおり幹事団体の監査委員による決算審査及び定期監査を受けることが法令で定められている。定期監査以外の必要に応じた財務監査や行政監査、長や議会、住民の請求に基づく監査、さらに外部監査については特段の定めはないが、同項以外の監査を除外する趣旨とも考えにくいので、自治法252条の12により、各地方公共団体の機関とみなし、それぞれの団体の監査を受けることとなると解される¹⁹。

また、事務に要する経費については幹事団体の歳入歳出予算に計上し、支出するので、第一義的には幹事団体における予算編成を通じて事務内容の妥当性をチェックし、他の関係地方公共団体は負担金の額の協議や議会における審議を通じてチェックすることとなる²⁰。一部事務組合に対しては「ややもすれば、責任の所在が不明確となりがちである」との指摘があるが²¹、この点における責任の所在はある程度明確となっているといえる。

一方、関係地方公共団体に共通の機関等であることから、当該機関等に対する指揮命令が複数となり、適正な事務執行に支障を来すおそれがある点は、留意が必要である²²。この点、2011年の自治法改正以前は共同設置の対象となる機関等はおおむね他の機関から一定の独立性を有していたので²³、「効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関」にまで対象を拡大した2011年改正以降の主要な課題ともいえる。個々の職員の職務権限や責任分担などについて、あらかじめ十分な協議を行うことにより対処すべきであるが²⁴、それでもなお対処が難しいとすれば、事務の共同処理の方式の再検討も考慮すべきであろう。

行政の透明性確保、説明責任、政策評価等については、自治法上特段の調整規定はないので、各関係地方公共団体の機関等とみなしてその権限に属する事務の管理及び執行に関する法令、条例、規則その他の規程を適用することとなる（自治法252条の12）。各関係地方公共団体の行政手続条例、情報公開条例、個人情報保護条例、政策評価制度等が適用されると解されるが、どのような共同処理方式を採った場合でも、そのことによって行政の透明性、説明責任等が後退することは正当化されないので、これらが損なわれることのないよう、関係団体間において関係条例等の内容、適用関係等を十分に調整しておく必要がある。

6. さいごに

総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成24年7月1日）」によれば、機関等の共同設置の利用件数は400件であり、大部分は法令上の規定がある介護認定審査会、公平委員会、障害区分認定審査会である。機関等の共同設置は制度上概念が明確であり、安定的な行政運営が期待できるので、広域連携の手法として積極的な活用が望まれる。国においては共同設置の対象範囲の拡大に伴う課題を検証し、必要に応じてさらなる制度改正を検討すべきである。また、更に進んで地方公共団体の自主組織権を尊重し、かつ制度の利便性を高める観点から、法定事項を緩和し、規約に委ねる事項を拡大することも考慮に値する。

(参考文献・資料等)

- ・秋田周. 実務地方自治法講座9 特別地方公共団体・広域行政. ぎょうせい, 1990.
- ・上田一郎. 指導主事の共同設置－滋賀県の事例から－. 教育委員会月報14巻5号, 1962

- ・斎藤誠. 広域連携・事務の共同処理に関する若干の考察－法的視点から. 基礎自治体の将来像を考
える－多様な選択の時代に－. 財団法人日本都市センター, 2009
- ・総務省. 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書, 2009
- ・第29次地方制度調査会. 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申, 2009
- ・松本英昭. 新版 逐条地方自治法 第6次改訂版. 学陽書房, 2011
- ・宮澤弘, 岸昌. 改正地方自治法解説. 自治研究28巻9月臨時号, 1952

注

- 1 秋田 [1990] では, 事務の共同処理の制度として, ほかに公の施設の区域外設置及び他の地方公
共団体の公の施設の利用 (自治法244条の3), 地方公共団体の職員の派遣 (自治法252条の17),
地方公共団体の組合 (自治法284条-293条の2), 相互救済事業の経営の委託 (自治法263条の2),
地方公共団体の機関の連合組織 (自治法263条の3), 相互応援協定 (消防組織法 (昭和22年法律
226号) 39条2項), 地方行政連絡会議 (地方行政連絡会議法 (昭和40年法律38号), 港務局 (港
湾法 (昭和25年法律218号) 2章)) を掲げる. (秋田 [1990], p.61. 廃止されたものは除いた.)
- 2 総務省報告書 [2009] は, 事務の共同処理の仕組みと共同処理する事務の関連について焦点を当
てて詳細に検討した数少ない事例の一つである.
- 3 葦崎市, 北巨摩郡明野村・大泉村・須玉町・高根村 (後に高根町)・長坂町・白州町・武川村
(2004年7町村が合併して北杜市)・小淵沢町 (2006年北杜市に編入)・双葉町 (2004年中巨摩郡
竜王町及び敷島町と合併して甲斐市) の10市町村.
- 4 上田 [1962].
- 5 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について (通知)」平成19年7
月31日19文科初第535号. 改正の経緯については後述.
- 6 県費負担教職員の任命は都道府県教育委員会の権限である (地教行法37条).
- 7 文部科学省. 平成21年度地方教育行政調査.
- 8 中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会. 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), 2005, II3 (4), II1 (3).
- 9 中央教育審議会. 新しい時代の義務教育を創造する (答申), 2005, p.27.
- 10 中央教育審議会. 教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について (答
申), 2007, II3 (2) ②.
- 11 松本 [2011], p.1172.
- 12 指導主事の共同設置については, 指導主事は「職名であるとも考えることができる」が「一応職
員名を示す」(木田宏. 第三次新訂 逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律. 第一法
規, 2003, p.160.) ので, 本事例は「指導主事」という職員の共同設置を行い, その選任は葦崎市
教育委員会が行うこととし, したがって共同設置された指導主事は葦崎市の職員とみなされ (自
治法252条の13で準用する252条の9第5項), 同市の予算にその経費が計上されるものと解され
る. 設置規約3条1項は, 以上を前提に, 葦崎市教育委員会に, 任命権に基づき, 共同設置され
た指導主事に教員を充てるよう定めたものと解される. なお, 本事例では県費負担教職員を指導
主事に充てているので, 山梨県教育委員会の同意が必要となる (地教行令4条1項). 「充て指導

- 主事」そのものの共同設置でないことにつき，上田 [1962]。充て指導主事は教育委員会事務局の職員となるものではないことにつき，木田 [2003]，p.163。全体につき，松本 [2011]，p.1170。
- 13 小西吉久。指導主事の共同設置とその活動－秩父地区10市町村教育委員会－。教育委員会月報，1989. においても同様の指摘がされている。なお，同報告で扱っている事例は職員の共同設置ではなく事務の委託による共同処理である。
 - 14 宮澤・岸 [1952]，p.93.
 - 15 地方行政調査委員会議。行政事務再配分に関する勧告，1960.
 - 16 「こういうようなものが活用される分野（共同設置の対象が拡大される分野。野本注）というのは，それぞれの首長が日常的に指揮命令を行うという分野よりは，包括的な方針を示しまして，あとはその方針に沿って日常的な事務が行われていく，そういうような分野になじむのではないかというふうに考えているところでございます。」（平成23年4月19日衆議院総務委員会久元政府参考人）
 - 17 農業委員会，海区漁業調整委員会など公選の委員。松本 [2011]，p.1169.
 - 18 総務省報告書 [2009]，p.9.
 - 19 岸・宮澤 [1952]，p.99.
 - 20 議会が予算の審議において経費の負担額を修正した場合，特別再議（自治法177条1項1号）となると考えられる。松本 [2011]，p.1183-1184.
 - 21 「市町村の合併の推進についての指針」（平成11年8月6日自治振95号）
 - 22 総務省報告書 [2009] では，「共同設置制度については，一つの組織が複数の責任主体を支えることになるため，明確な指揮命令系統や適正な事務配分，職員配置，一貫した人材育成等が滞る可能性がある」と指摘する。同報告書 p.23.
 - 23 斎藤 [2009] は，2011年改正前の共同設置の対象は，首長からある程度独立していたり，併任行為によって長による職務上の指揮命令関係を明確にできるものであり，共同設置に固有の行政組織法上の問題を考える必要性はさほどないとしている。同論文 p.15.
 - 24 総務省報告書 [2009]，p.23-24.

第3章 消防事務及び一般廃棄物処理事務の共同処理について

A Case Study on Functional Cooperation for Fire Service and Municipal Solid Waste Treatment in Higashi-Hiroshima area and Kiryu area

1. はじめに

本稿では、消防事務及び一般廃棄物処理事務の共同設置について、2地域の事例を取り上げる。東広島市、竹原市及び大崎上島町の地域では、従前2団体の一部事務組合で実施していた消防事務及び一般廃棄物処理事務について、市町村合併による構成市町の再編を経て、現在はそれぞれ事務の委託と一部事務組合によって共同処理が行われている。また、桐生市及びみどり市の地域では、従前1団体の一部事務組合でこれらの事務を共同処理していたが、市町村合併を経て、桐生市がこれらの事務の委託を受けている。消防事務、一般廃棄物処理事務のそれぞれについて、共同処理に至った背景、当該事務処理方式を選択した理由、運営の実態等を整理するとともに、若干の考察を行った。

2. 消防事務の共同処理について（事務の委託と一部事務組合）

2.1. 共同処理する事務の概要

2.1.1. 市町村の消防組織の概要

市町村は、消防組織法（昭和22年法律第226号）により、当該市町村の区域における消防を十分に果たすべき責任を負うものとされている（同法6条）。市町村の消防は、条例に従い、市町村長が管理する（同法7条）。

特別区の区域については、特別区が連合して消防の責任を負うが、消防の管理は都知事が行い、特別区の消防長（消防総監）を任命する（同法26条、27条）。

市町村には常備消防機関として消防本部と消防署、非常備消防機関として消防団が設けられる（同法9条。これらの機関の一部の設置でもよい。）。2011年12月1日現在で、常備化市町村は1,683団体、常備化されていない町村は37団体、常備化率は97.8%である¹。

消防本部又は消防署には消防職員が置かれる（同法11条1項）。消防本部の長は、消防長であり、消防本部の事務を統括するとともに消防職員を指揮監督する（同法12条）。消防長は市町村長が任命するが、消防長以外の消防職員は市町村長の承認を得て消防長が任命する（同法15条1項）。消防署の長は消防署長であり、消防長の指揮監督を受け、消防署の事務を統括し、所属の消防職員を指揮監督する（同法13条）。

消防団には消防団員が置かれる（同法19条1項）。消防団の長は消防団長であり、消防団の事務を統括し、所属の消防団員を指揮監督する（同法20条）。消防本部が設置された市町村では、消防団は消防長又は消防署長の所轄の下に行動するものとされている（同法18条）。

本稿は（財）日本都市センター「基礎自治体の機能的協力に関する調査研究会」委員としての調査研究をとりまとめたものであり、同研究会報告書に収録されているものである。ただし、一部時点更新を加えている。

2.1.2. 消防の広域化

消防白書によれば、消防は、災害の多様化及び大規模化、住民ニーズの高度化・多様化等の環境変化に的確に対応する必要があるが、小規模な消防本部においては、一般的に、出動体制や消防車両等の確保に限界があることや、組織管理や財政運営面の厳しさ等が指摘されること、少子高齢化の深刻化により人口が減少することなど、小規模な消防本部を取り巻く環境は、一層厳しいものになることが予想されるため、国は消防の広域化を推進しているとする²。

消防の広域化施策について、国は1994年から進めているが、2006年には消防組織法を改正して、自主的な市町村消防の広域化を進めるため、市町村の消防広域化の定義及び理念（同法31条）、消防庁長官の基本指針の策定（同法32条）、都道府県による推進計画の策定等（同法33条）、広域消防運営計画の策定等（同法34条）及び国の財政援助等（同法35条）の措置を規定した。

同法31条によれば、「消防の広域化」とは、消防団の事務を除く消防事務を共同して処理する又は他の市町村に委託することであり、具体的には地方公共団体の組合又は事務の委託により処理することとされている³。

また、国は同法32条に基づき策定した基本指針において、市町村消防の広域化の規模として、「一般論としては、消防本部の規模が大きいくほど火災等の災害への対応能力が強化されることとなり、また組織管理、財政運営等の観点からも望ましい」としつつ、「現状を踏まえつつ、これからの消防に求められる消防力、組織体制、財政規模等にかんがみると、管轄人口の観点から言えばおおむね三十万以上の規模を一つの目標とすることが適当である」⁴としている。

改正後の消防組織法に基づき広域化した例としては、地方公共団体の組合方式として、富良野広域連合消防本部、久留米広域消防本部、砺波地域消防組合消防本部及び北はりま消防本部、事務委託方式として、東広島市消防局（本事例）及び東京消防庁の計6件がある⁵。

2.2. 東広島市・竹原市・大崎上島町の事例

2.2.1. 共同処理の経緯

東広島市、竹原市及び豊田郡大崎上島町は、広島県のほぼ中央に位置する市町であり、それぞれ約19万人、約3万人、8千人強の人口を擁する。大崎上島町は瀬戸内海の大崎上島にある町であり、東広島市及び竹原市とは海を隔てて隣接している。

表1 東広島市、竹原市、大崎上島町の概況

	東広島市	竹原市	大崎上島町
人口（人）	190,135	28,644	8,448
面積（km ² ）	635.32	118.30	43.29
世帯数	80,986	11,525	3,880
財政力指数	0.90	0.69	0.41
標準財政規模（千円）	42,842,377	7,081,305	4,886,109
職員数（人）	1,476	232	106
議員数（人）	32	14	14
消防職員数（人）	282	0	0
清掃部門職員（人）	20	2	0

注）人口・世帯数は、平成22年国勢調査による。

面積は、平成22年10月1日現在「全国都道府市区町村別面積調」による。

財政力指数は平成21年度数値（3カ年平均）、標準財政規模は「市町村財政比較分析表（平成21年度普通会計決算）」による。

職員数、消防職員数及び清掃部門職員数は、総務省平成22年度定員管理調査結果（平成22年4月1日現在）による。なお、「職員数」には同調査における「普通会計職員数」を記載した。

議員数は定数であり、各市町のHPで定数条例及び議員名簿を閲覧し確認した（2012年1月15日アクセス）。

現在の東広島市、竹原市及び大崎上島町の区域の消防については、従前、竹原市、豊田郡大崎上島町⁶及び安芸津町が構成する竹原広域行政組合（1971年設立）⁷と、東広島市、賀茂郡黒瀬町、河内町、豊栄町、福富町及び大和町が構成する賀茂広域行政組合（1985年設立）⁸により行われていた。

2003年に東広島圏合併協議会（法定合併協議会。東広島市、黒瀬町、河内町、豊栄町、福富町及び安芸津町）が設置され、市町村合併について協議が進められた。その中で、関係市町が加入している竹原広域行政組合及び賀茂広域行政組合を解散し、その事務を広島中央広域行政組合（2001年設立。両広域行政組合の構成団体により構成。ふるさと市町村圏関連事務などを処理。）に引き継がせることとしたが、竹原市議会の上承が得られなかったため、賀茂広域行政組合については解散し、その事務を新市が引き継ぐこととし、竹原広域行政組合には安芸津町に替わって新市が加入するものとされた⁹。

2005年2月、東広島市が黒瀬町、河内町、豊栄町、福富町、安芸津町を編入し、これに伴い賀茂広域行政組合は解散、同組合が担っていた消防事務は合併後の東広島市が引き継いだ¹⁰。また、竹原広域行政組合に合併後の東広島市が安芸津町に替わって加入し、同組合が引き続き旧安芸津町の区域の消防事務を実施することとなった。

2007年に東広島市、竹原市、大崎上島町及び竹原広域行政組合の事務担当者による竹原・東広島・大崎上島地域消防行政研究会が設置され、竹原広域行政組合の通信指令機器の老朽化への対応と、旧安芸津町の区域における常備消防（竹原広域行政組合）と非常備消防（東広島市）の連携等の課題に対処することを目的として、同地域における消防行政運営全般について今後の在り方を調査研究することとした。同研究会は、同年10月に「竹原・東広島・大崎上島における消防行政のあり方について」（以下「消防あり方報告書」とする。）をとりまとめ、その中で、広域事務処理の方式を比較検討し、事務委託方式に優位性を認めるとともに、2009年4月より新体制に移行するスケジュールを示した。

その後、消防あり方報告書に示されたように、2009年4月1日より竹原市及び大崎上島町は、消防事務の東広島市への委託を開始し、竹原広域行政組合に所属していた消防吏員は東広島市の所属となった。同年9月末日、竹原広域行政組合は解散している。

2.2.2. 共同処理の方式

本事例では、消防事務の共同処理の方式を、一部事務組合から東広島市への事務の委託に変更している。

消防あり方報告書では、共同処理方式を検討するに当たり、事務委託方式、一部事務組合方式、通信指令業務のみの事務委託方式（以下「通信指令委託方式」とする。）の3パターンを比較した上で、事務の委託方式の優位性として、以下の点を掲げている。

2.2.2.1. 経費面

- ・通信指令システムの整備、維持管理関係でスケールメリットによる経費削減が可能。（通信指令委託方式は、消防本部が統合されないため、事務全体の経費では削減効果は低い。）
- ・一部事務組合に比べ、負担金が少額で済む。（一部事務組合方式は議会、総務、監査事務関連の経費が別に必要となる。）

2.2.2.2. 組織運営全般

- ・消防本部の統合により組織体制が強化され、消防力の向上と大規模災害時の災害対応力の強化が期待される。(通信指令委託方式では、指令要員を派遣することとなった場合竹原広域の消防力の低下につながる、職員の異動が限られるため、組織の硬直化が予測され、消防力の向上が期待できない。)
- ・議会、監査、人事給与、入札契約などそれぞれの専門的な部署で事務を行うことができ効率的である。(一部事務組合方式では専門的処理は困難。)

2.2.2.3. 非常備消防関連

- ・安芸津地域のねじれ現象も解消され、常備消防と一体性を持った地域防災の強化につながり、迅速な対応がとれる。(通信指令委託方式では、安芸津地域のねじれ現象が解消されない。)

2.2.2.4. その他

- ・意思決定が簡素化され、早急な課題対応や先進的な取組をタイムリーに実行できる。

このような点を踏まえ、消防あり方報告書では、①各団体が抱えている課題解決が図られる、②将来的に見込まれる経費が最も安価である(事務委託方式特有)、③現在の管轄の境界付近を中心として全体的な消防力の向上が期待できる、④管理部門における事務を専門的かつ効率的に処理できる(事務委託方式特有)として、事務委託方式が望ましいと結論付けた。

2.2.3. 共同処理の現状について

2.2.3.1. 規約等

本事例は、竹原市、大崎上島町が消防事務を東広島市に委託するものであるが、地方自治法(昭和22年法律第67号、以下「自治法」とする。)では多数当事者による事務の委託は予定していない¹¹ので、竹原市、大崎上島町がそれぞれ東広島市と規約を締結し、事務を委託している(「竹原市と東広島市との間における消防事務の事務委託に関する規約」(平成20年東広島市告示第72号)と「豊田郡大崎上島町と東広島市との間における消防事務の事務委託に関する規約」(平成20年東広島市告示第73号)。内容は同じなので、以下では前者を参照し、2.2.において「委託規約」とする。)

規約において定める事項は自治法252条の15に規定されているが、本事例の委託規約は普通地方公共団体の事務委託に関する規約例¹²にほぼ準じて策定されている。

委託事務の範囲は、消防団に関する事務並びに消防水利の設置、維持及び管理に関する事務を除いた消防に関する事務と、条例による事務処理特例(自治法252条の17の2)により市町村が処理することとされた火薬取締法等に基づく広島県の事務である(委託規約1条)。

委託事務に係る条例等の適用については、委託規約に特段の定めはされていないので、原則どおり受託団体である東広島市の条例等が適用される(自治法252条の16)。

委託規約8条では、委託団体は「区域内の消火活動に常時有効に使用することができる水利施設を設置し、維持し、及び管理しなければならない」と定めている。

また、委託規約9条において委託事務に必要な事項は委託団体と受託団体が協議して定めるものと

していることを受け、委託事務に関する細目的事項を定めるため、関係市長間、市町長間で協定（「竹原市と東広島市との間における消防事務の事務委託に関する協定」（平成20年12月5日）。大崎上島町長と東広島市長の間でも、同日同内容で協定を締結している。以下「委託協定」とする。）を締結している。具体的には、委託事務に係る消防の体制の整備についての協議、経費（委託費）の算定方法や請求方法等、委託団体の消防団の現場活動に係る公務災害補償、損失補償等における委託団体の負担などを定めている。

3市町の間連絡協議としては、3市町長連名の協定（「竹原・東広島・大崎上島地域消防行政連絡協議会協定書」（平成20年12月5日））により、竹原市・東広島・大崎上島地域消防行政連絡協議会を設置し、委託事務に係る消防力の整備・維持、経費の負担・予算執行・決算、その他消防行政の推進について協議することとしている。また、同協定8条に基づき、担当課長レベルの協議会幹事会を設置している。

2.2.3.2. 組織及びその運営について

消防事務の委託前は、竹原広域行政組合の区域は、竹原広域消防本部と竹原消防署、同署忠海分署、安芸津消防署、大崎上島消防署の1本部3署1分署という組織であった。東広島市については、同市消防局、東広島市消防署、同署西分署、南分署、北分署、東分署の1本部1署4分署であった。事務の委託後は、東広島市消防局、東広島消防署、同署西分署、南分署、北分署、東分署、安芸津分署、竹原消防署、同署忠海分署、大崎上島消防署の1本部3署6分署となっている。

また、従来竹原広域行政組合に所属していた消防吏員は、事務の委託に際しすべて東広島市の消防吏員となっている。現在も委託事務はすべて東広島市の職員で行っており、竹原市、大崎上島町からの出向者はいない。

消防事務の委託をすることにより、従前東広島市と竹原広域行政組合が各々で実施していたときと比べて、定数に変化はないものの、委託により不用となった毎日勤務者を現場活動に従事する隔日勤務者としたことから、竹原広域行政組合の署所については、現場活動要員が増加しているとのことである。

2.2.3.3. 事務に要する経費について

委託事務に係る経費は、委託団体である竹原市、大崎上島町の負担であり（委託規約2条）、経費の額は委託団体・受託団体の長が協議して定める。経費自体は受託団体である東広島市の歳入歳出予算に計上される（委託規約3条）。したがって、東広島市の予算編成スケジュールに沿って経費（委託費）の額の調整も図られることとなる。

東広島市の予算要求期限は例年11月中旬から下旬なので、それまでに両市の担当課レベルで要求内容を調整している。予算内示は例年1月上旬であり、1月中に2市1町の担当課レベルの竹原・東広島・大崎上島地域消防行政連絡協議会幹事会及び首長レベルの竹原・東広島・大崎上島地域消防行政連絡協議会を経て、委託費の額が決定される。

委託費に係る負担の割合は、委託協定2条に基づき算出される。経費の種類ごとに、人件費については、委託団体に所在する消防署所属の職員の人件費と消防局配置職員の一部、物件費については、委託団体に所在する消防署分として特定可能な経費（施設維持管理や消防車両の整備及び維持管理費

など)と、特定できない経費(関係団体の人口で按分する。)などとしている。

委託費の額は当初予算ベースで、2009年度7億1,847万6千円、2010年度6億5,141万1千円、2011年度7億2,114万1千円である。

決算は受託団体である東広島市議会の審査に付す。監査も委託事務として特別なことは行っていない。

2.2.3.4. 財産管理について

建物及び消防車両は東広島市に帰属している。建物の敷地は委託団体に帰属しているので、使用貸借契約を締結し、使用している(委託団体所有の建物が1施設あるので、使用許可を受けて使用している)。

2.2.3.5. 議会対応について

受託団体である東広島市議会での関連議案は、予算、条例改正、消防車両等の財産取得が主なものとなっている。関係条例としては、消防署等の設置条例、火災予防条例があり、いずれも委託団体の区域にも適用される。

委託団体の議会で、委託事務について取り上げられる場合は、東広島市から委託団体の担当課(いずれも総務課)へ資料の提供により対応がされている。必要があれば委託団体の区域を管轄する消防署の職員が説明を行うこともある。

2.2.3.6. 関係団体間の調整プロセス等

関係団体間の調整は、自治法上特段の定めはないので、規約により必要な調整手続きを定める必要がある。本事例では、委託規約6条において、委託事務の適正な管理執行について連絡調整を図るとし、9条で必要な事項は協議して定めることとしている。同条に基づいて既述のとおり、細目的事項を首長間の協定により定めるとともに、調整機関として首長により構成される連絡協議会を設置し、さらに構成団体の担当課長が構成員となる連絡協議会幹事会を設置している。

2.3. 桐生市及びみどり市の事例

2.3.1. 共同処理の経緯

表2 桐生市・みどり市の概況

	桐生市	みどり市
人口（人）	121,704	51,899
面積（km ² ）	274.57	208.23
世帯数	46,688	18,336
財政力指数	0.60	0.72
標準財政規模（千円）	26,776,481	11,199,200
職員数（人）	1,114	346
議員数（人）	22	20
消防職員数（人）	218	0
清掃部門職員（人）	52	0

注) 人口・世帯数は、平成22年国勢調査による。

面積は、平成22年10月1日現在「全国都道府市区町村別面積調」による。

財政力指数は平成21年度数値（3カ年平均）、標準財政規模は「市町村財政比較分析表（平成21年度普通会計決算）」による。

職員数、消防職員数及び清掃部門職員数は、総務省平成22年度定員管理調査結果（平成22年4月1日現在）による。なお、「職員数」には同調査における「普通会計職員数」を記載した。

議員数は定数であり、各市町のHPで定数条例及び議員名簿を閲覧し確認した（2012年1月15日アクセス）。

桐生市及びみどり市は群馬県東部に位置する市であり、それぞれ約12万人、約5万人の人口を擁する。桐生市は、みどり市を挟んで東西にほぼ同じ面積の飛び地となっているが、みどり市内の移動も桐生市を経由しなければ難しい地域があるなど、両市は地理的に複雑に入り組んでいる。

現在の両市の地域については、1970年代から1997年までは、桐生市が新田郡笠懸町・藪塚本町、山田郡大間々町、勢多郡東村・黒保根村・新里村の消防事務を受託していた。

1998年、桐生市及びこれらの6町村で構成する桐生市外六か町村広域市町村圏振興整備組合（1972年設立、以下「桐生広域圏組合」という。）において消防事務を共同処理することとされた¹³。この際に、桐生市の消防職員はすべて退職し、同組合の職員として採用されている。

2002年頃から市町村合併の動きがこの地域にも生じ、合併の枠組みをめぐって太田市、新田郡尾島町・新田町も含め様々な議論がなされたが、最終的に桐生市、黒保根村、新里村の1市2村（桐生市に編入合併）、笠懸町、大間々町、東村の2町1村（新設合併しみどり市）、太田市、尾島町、新田町、藪塚本町（新設合併し太田市）の1市3町の枠組みによる合併となった¹⁴。この結果、桐生広域圏組合の構成団体は3市町に分かれることとなり、同組合は解散し、組合が担っていた事務のうち、清掃センター事業、常備消防事業、斎場事業及びし尿処理事業は桐生市が、農業共済事業はみどり市が引き継ぐこととなった¹⁵。このため、みどり市が設置された2006年3月27日より、桐生市はみどり市の消防事務を受託し、両市域の消防事務を行うこととなった。

2.3.2. 共同処理の方式

消防事務を含む桐生広域圏組合の事務を、両市それぞれの合併後どのように処理するかについては、合併協議会段階では整理できず、その後も協議が続けられた。結局、「住民生活に影響させないということを基本にしながら」、「共同処理という観点から組合方式、そして委託方式」の「どちらがより効率的、効果的に行えるかという、こういう検討を加えた結果、委託方式でおおむね意見統一が

図られ]たとされる¹⁶。

そして委託方式としたときの組合財産処分について、所有形態を共有とするか、いずれかの市の単独所有とするかを検討し、当該財産が設置されている市に帰属させることとなった。この点、財産に係る権利を失うという憂慮¹⁷に対し、住民生活に影響させないこと、費用負担も今までと変わらないこと、組合にかわる協議機関を設けること、この三つを基本的原則とすることにより合意がなされた¹⁸。

両市の合併議案がそれぞれ可決された後の2005年1月28日、群馬県総務局市町村課長立ち会いの下、合併して両市を構成することとなる団体の首長間で覚書が交わされ（以下「2005年覚書」という。）、合併後の事務の共同処理については事務の委託とするとともに、委託事務の振り分け、首長や議長等から構成される協議機関の設置、委託料の算定方法、解散する桐生広域圏組合の財産の帰属などが定められた。

2.3.3. 共同処理の実態

2.3.3.1. 規約等

「みどり市と桐生市との間における消防事務の委託に関する規約」（平成18年桐生市告示第28号。以下2.3.において「委託規約」とする。）についても、東広島市等の事例と同様、事務の委託に関する規約例に準じて策定されている。

委託事務の範囲は、東広島市等における消防事務の委託の範囲とほぼ同じであり、本事例では、委託規約7条において、両市長による連絡会議を年1回開催することとしている。ただし、財産の貸与（委託規約11条）、委託事務廃止の場合の措置（委託規約12条）を定めるなど、やや細かい規定が見受けられる。

また、本事例においても、委託規約13条に基づき、両市長間で「みどり市と桐生市との間における消防事務の委託に関する協定」（平成18年3月27日）を締結し、委託事務に関する細目的事項を定めている。具体的な内容としては、2005年覚書に沿った委託費の算定方法（同協定1条）、みどり市の消防団の活動に関する事項（同協定3条、4条）などが定められているが、東広島市等の事例と比較すると、委託事務の管理執行に伴うみどり市の負担として、消防法（昭和23年法律第186号）の規定による損失補償等に限らず、国家賠償法（昭和22年法律第125号）、民法（明治29年法律第89号）その他の法律の規定による損害の賠償まで含めている。

2.3.3.2. 組織及びその運営について

桐生市消防本部は、桐生消防署、同署東分署、南分署、桐生みどり消防署、同署大間々新里分署、黒保根東分署の2署4分署での組織となっている。このうち、桐生みどり消防署は市町村合併に伴う各署の適正な配置と出動区域の見直しを図るため、2009年1月、旧2分署を廃して設置されたものであり、みどり市に所在している。財源には桐生市の合併特例債が充てられた。

同消防本部の消防職員数は、2011年4月1日現在218名であり、一部事務組合で実施していたときと比べて増減はない。すべて桐生市の職員であり、みどり市からの出向者はいない。

2.3.3.3. 事務に要する経費について

予算規模は、委託費の算定の基礎となる常備消防費の当初予算ベースの額で、2005年度（桐生広域圏組合）は19億3,511万円、2010年度（桐生市）20億7,555万円となっている。両年度の内訳を比較すると、給料以下ほとんどの節で2010年度は2005年度の額を下回っているものの、消防車両を購入していることから、2010年度の予算規模が大きくなっている。

委託料の算定方法は、みどり市と桐生市との間における消防事務の委託に関する協定1条1項により、桐生市常備消防に係る費用を桐生市のみどり市における前年度の消防費の基準財政需要額割で算定したみどり市に相当する額とされている。

監査については、桐生広域圏組合で行っていたときは、組合設置の監査委員が監査していたが、事務の委託後は桐生市の監査委員が監査を行っている。

2.3.3.4. 財産管理について

前記のとおり、2005年覚書において、常備消防事業に係る組合財産は桐生市に帰属するものとされており、桐生市が保有、管理している。

なお、前述の桐生みどり消防署の建設に際しては、敷地の無償供与をみどり市から受けている（委託規約11条）。

2.3.3.5. 議会対応について

桐生広域圏組合の議会では、年2回定例会を開催し、2月に予算の審議、8月に決算の審査を行っていた。組合職員は、一定の職員が桐生市企画部付で併任されていたので、桐生市議会において答弁を求められることもあった。

現在、桐生市議会に諮られる委託事務に関する議案は、予算、決算、条例案などである。このうち、委託事務関連条例は、消防署等の設置条例と火災予防条例である。委託事務に関して市議会ではほとんど議論されることはないが、桐生みどり消防署を設置するための設置条例の改正に際しては、署の名称に関して多くの質疑が出された。

2.3.3.6. 関係団体間の調整プロセス等

委託規約7条により、両市長による連絡会議を年1回開催することとされている。また、両市の担当課長で例年2月中に連絡会議を開催し、委託費の算定や新規事業について説明が行われている。事務局レベルでの常備消防に関する調整は予算及び決算でそれぞれ1回、その他懸案事項があればその都度行われている。

3. 一般廃棄物処理事務の共同処理について（事務の委託と一部事務組合）

3.1. 共同処理する事務の概要

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」とする。）では、廃棄物のうち一般廃棄物（廃棄物処理法2条2項）の処理を市町村の責務とし（同法4条1項）、一般廃棄物処理計画の策定を義務付け（同法6条）、この計画に従ってその区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分（再生することを含む）

しなければならないこととしている（同法6条の2第1項）。

一般廃棄物処理（ごみ処理）の広域化については、ダイオキシン問題を契機として、1997年、「ごみ処理の広域化計画について」（平成9年5月17日衛環173号厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知）が出され、都道府県は広域化計画を策定し、その計画に基づいて区域内の市町村を指導することが求められた。この広域化計画では、地理的条件、社会的条件を勘案しつつ、可能な限り焼却能力300t／日以上（最低でも100t／日以上）の全連続式ごみ焼却施設を設置できるよう、都道府県内の市町村を広域ブロック化し、ブロックごとに広域化に向けた廃棄物処理施設の整備計画を策定するなどとされている。

また、廃棄物処理法5条の2第1項に基づき環境大臣が策定する基本方針¹⁹では、市町村は、「一般廃棄物の処理に関する事業の実施に当たっては、適正な循環的利用や適正処分を進める上での必要性を踏まえ、他の市町村との連携等による広域的な取組を図るものとする」²⁰とされ、同法5条の3に基づき閣議決定される廃棄物処理施設整備計画²¹では、「一般廃棄物処理施設整備事業の実施に当たっては、適正な循環的利用や適正な処分を進める上での必要性を踏まえ、他の市町村との連携等による広域的な取組を図る」²²ものとされている。

3.2. 東広島市、竹原市及び大崎上島町の事例

3.2.1. 共同処理の経緯

東広島市、竹原市及び大崎上島町の区域の一般廃棄物処理については、一般廃棄物処理施設の設置管理等について、従来、消防事務同様、竹原広域行政組合及び賀茂広域行政組合によって共同処理していた²³。同地域の市町村合併を経て、事務処理の枠組みが変化し、東広島市は旧安芸津町の区域を除き単独で、竹原市、大崎上島町及び東広島市の旧安芸津町の区域については竹原広域行政組合により、同事務を処理することとなった。

一方、ごみ処理の広域化に関して、3市町の区域は1998年に広島県が策定した広島県一般廃棄物広域処理計画において竹原・東広島ブロックと位置付けられ²⁴、ごみ処理を共同して行う方針が示されていた。これを受けて関係市町長により構成される一般廃棄物広域処理竹原・東広島ブロック協議会（事実上の協議会）において検討を進め、それぞれが管理運営する既存のごみ処理施設3施設を統廃合して1施設に集約することなどを内容とする一般廃棄物処理施設整備基本構想を2008年6月にまとめた。同協議会ではこの基本構想をベースに、2009年3月、「竹原・東広島・大崎上島地域における一般廃棄物の広域処理体制について報告書」（以下「広域処理体制報告書」とする。）を策定し、その中で広域処理体制に係る事業主体についてとりまとめ、新たに関係市町において一部事務組合を設立し、新施設の整備と既存施設の管理、運営にあてることとした。

以上のような経緯を経て、2009年10月、2市1町により構成される広島中央環境衛生組合（以下「環境衛生組合」とする。）が設立され、共同処理が開始されたものである。

3.2.2. 共同処理の方式

共同処理の経緯にあるように、本事例では、共同して新しい一般廃棄物処理施設（ごみ焼却処理施設及びし尿処理施設）を整備する上で適切な方式として一部事務組合が選ばれたものである。

広域処理体制報告書では、事務の処理方式として事務委託方式と一部事務組合方式についてそれぞれ

れの課題と経費を比較し、経費的には大差は見られないが、新施設の建設及び既存施設の管理を一括して行う上で一部事務組合方式が優位であると判断している。具体的には、以下の点で、一部事務組合方式が優位としている。

・新規施設の建設に関すること

事務委託方式については、受託者の東広島市の方針のみで新施設を事業計画し、建設することは委託者の理解が得られにくい、としている。

一部事務組合方式では、組合議会により関係市町の意見を反映でき、また関係市町の首長を管理者又は副管理者として位置付け、各事業を履行できるため、妥当であるとしている。

・周辺住民交渉に関すること

事務委託方式では、東広島市だけが事業主体として周辺住民と交渉する場合、他の自治体のごみを受け入れることに対し住民の合意が得られにくい、としている。

一部事務組合方式については、新規施設の建設に係る優位点と同じである。

なお、本事例に係るヒアリングの中で、一部事務組合の優位性に関連し、新施設の立地場所については構成市町及びその周辺住民の合意形成が重要であること、施設の建設費は施設の整備内容により大きく変動するので、整備内容に係る検討段階での合意形成が必要であることなどの指摘があった。

3.2.3. 共同処理の実態

3.2.3.1. 規約等

一部事務組合の規約の規定事項は自治法287条に定められているが、本事例の「広島中央環境衛生組合格約」(平成21年10月1日指令市行第43号、以下「組合格約」とする。)は共同処理する事務として、「一般廃棄物処理施設の設置に関すること」及び「一般廃棄物処理施設の管理及び運営に関すること」としている(同規約3条)。したがって一般廃棄物の収集・運搬は構成団体がそれぞれ行う。

組合議員の定数は12であり、東広島市7人、竹原市3人、大島上島町2人と割り振られ(同規約5条)、各市町の議会で選挙した議員を充てることとされている(同規約6条)。管理者は東広島市長の充て職であり(同規約8条2項)、副管理者は他の首長の充て職だが(同規約9条2項)、議会の同意を得て副管理者を1名置くことができる(同条3項)。組合格約では、そのほか会計管理者(同規約10条)等の補助機関や監査委員(同規約12条)²⁵などについて定めているが、組合の経費のうち関係市町の負担金の負担割合については、組合の条例で定めるとしている(同規約13条2項)。

なお、廃棄物処理法6条1項の一般廃棄物処理基本計画については、従来は東広島市と竹原広域行政組合はそれぞれで策定していたが、現在は構成団体の2市1町と環境衛生組合が共同で策定している。

3.2.3.2. 組織及びその運営について

3.2.3.1. で示したとおり、東広島市長の充て職となる管理者1名、竹原市長及び大崎上島町長の充て職となる副管理者2名、常勤副管理者1名、事務局長1名、以下6課あり、会計管理者は東広島市の会計管理者が兼務している。監査委員は3名であり、識見を有する者である委員が1名、組合議員である委員を2名としている。職員の人数は27名で、うち組合職員は13名、派遣職員は東広島市から13名、竹原市から1名である(実員)。

3.2.3.3. 事務に要する経費について

予算編成の流れは、10月頃、環境衛生組合内部での予算見積もり、総務課査定がある。12月から1月にかけて構成市町において経費の分賦金に係る財政課の予算ヒアリングがあるので、構成市町の担当課の説明の際には環境衛生組合の担当課も同席している。組合議会の3月の定例会に予算案を上程する。

決算については一般の市町村と同じ流れであるが、組合議会での認定後、構成市町に報告している。

監査については自治法の規定に沿って行われるが、組合の監査委員条例に手続きの補足事項的な内容を定めている（広島中央環境衛生組合監査委員条例（平成22年条例2号））。

予算規模は、当初予算ベースで、2010年度33億1,345万円、2011年度36億854万7千円である。内訳は大部分が既存施設の管理運営費であり、新施設の整備費はまだあまり計上されていない（2011年度で約7,200万円、地質調査など。）

関係団体の負担割合は、広島中央環境衛生組合負担金条例（平成21年条例19号）において定められ、議会費、総務費などの共通管理費は均等割25%、人口割75%とし、施設建設費は均等割5%、人口割95%とし、既存の施設の運転管理費については、その施設が対象とする市町がすべて負担（複数の市を対象とする場合は人口割100%）としている（同条例別表）。

3.2.3.4. 財産管理について

環境衛生組合の設置に際し、竹原広域行政組合の財産がすべて環境衛生組合に帰属し、また、東広島市、竹原市から必要な財産の無償の帰属を受けている。

3.2.3.5. 議会対応について

定例会は年2回であり、12月は決算と人件費、3月は予算が主な議題となる。組合議会ではこれまでほとんど質疑は出されていない。一方構成団体の議会で組合関連の議題が審議されるときは、必要な資料を組合が提供し、構成団体の担当課において対応している。

3.2.3.6. 関係団体間の調整プロセス等について

関係団体との調整は、議会対応、予算等については担当課の職員で行い、新施設整備に伴う調整など政策レベルのものについては、副管理者、事務局長、担当課長が行っている。

3.3. 桐生市及びみどり市の事例

3.3.1. 共同処理の経緯

桐生市及びみどり市の一般廃棄物の処理については、従前、桐生広域圏組合において清掃センターの設置及び管理を行っていた。現在の清掃センターは1996年に完成しており、桐生市（旧新里村）に所在している。同センターは、ごみ焼却施設、粗大ごみ処理施設、リサイクルセンター、最終処分場埋立地・浸水処理施設から成る。2005年覚書により、桐生広域圏組合が実施していたごみの処理に関する事務は桐生市が引き継ぐこととなり、みどり市の同事務を受託することとなった。

3.3.2. 共同処理の方式

共同処理の方式を事務の委託によることとした理由は消防事務の場合と同様であるが、桐生広域圏組合の職員はすべて桐生市から出向しており、組合のプロパー職員はいなかった。

3.3.3. 共同処理の実態

ごみ処理に関する事務について桐生市は、みどり市のほか、旧藪塚本町の区域に係るごみ処理に関する事務について太田市から、旧赤堀町の区域に係るごみ処理に関する事務について伊勢崎市から、委託を受けている。

3.3.3.1. 規約等

「みどり市と桐生市との間におけるごみ処理事務の委託に関する規約」（平成18年3月27日桐生市告示第14号、以下3.3.において「委託規約」とする。）1条において、委託事務の範囲は、「みどり市が桐生市清掃センターに搬入したみどり市の区域に係るごみの処理に関する事務の管理及び執行」としている。東広島等の事例同様、一般廃棄物の収集、運搬は共同処理の対象ではなく、同規約2条において「みどり市は、当該区域内におけるごみの収集は、自己の責任において行い、桐生市の指定する場所に搬入するものとする」と規定されている。また、同規約3条では、桐生市は、やむを得ない事情によりごみ処理が不可能と認めるときは、みどり市に対してごみの搬入停止等を求めることができるとしている。その他の内容については、両市の消防事務の委託に関する規約とほぼ同じである。

一般廃棄物処理計画については、両市はそれぞれ独自に定めている。

3.3.3.2. 組織及びその運営について

桐生広域圏組合がごみ処理の事務を行っていた2005年度は、清掃事業部として1部2課3係の計20名であったが、桐生市が事務の委託により共同処理をしている2010年度には1課3係16名と4名の減員となっている（桐生市の行政改革の取組による）。

桐生市において委託事務を処理する職員はすべて桐生市の職員であり、みどり市からの出向職員はいない。桐生広域圏組合で行っていた際にも、すべて桐生市から出向した職員が事務を担当していた。

3.3.3.3. 事務に要する経費について

予算編成については、桐生広域圏組合は、2月と9月の年2回、組合議会の定例会を開催し、それぞれ予算と決算を審議していた。各構成団体では、組合議会の予算の議決後に、それぞれの議会で負担金も含めた予算案の審議をしていた。事務の委託後は、桐生市の一般会計予算に計上される（委託規約5条）ので、同市の予算編成のスケジュールに従って予算編成が行われている。委託団体（3市）との調整は、年2回開催される業務連絡協議会により行っており、この会議で予算に関する意見を求めている。

決算に関しても桐生市の決算の一部として作成されるが、委託規約8条により委託事務に関する部分は委託市の首長に通知する。また、決算により委託料が確定するので、例年10月に開催される業務連絡協議会で報告し、委託料の精算を当該年度の委託料の納入に併せて行っている。

監査については、組合で実施していた際は、組合設置の監査委員が監査を実施し、事務の委託後は

桐生市の監査委員が監査を実施する。

予算規模は、当初予算ベースで、歳出2005年度13億5,383万4千円、2009年度9億4,751万2千円であり、清掃センター費のみの比較では、2005年度13億5,361万6千円、2009年度9億4,125万8千円である。両年度では、積立金と工事請負費の額に大きな差があるので、これを差し引くと、2005年度9億2,471万8千円、2009年度8億8,815万5千円となる。

委託料の算定方法は、清掃センター事業については、建設関係費、維持管理関係費ともに人口割100分の10、搬入量割100分の80、均等割100分の10としている（2005年覚書）。

3.3.3.4. 財産管理について

2005年覚書において、清掃センター事業に係る組合財産は桐生市に帰属するものとされており、桐生市が保有、管理している。

共同処理事業を実施する上で取得する財産は桐生市に帰属している。

3.3.3.5. 議会対応について

桐生広域圏組合の組合議会については、2月と9月の年2回の定例会が開催されていた。事務の委託後は各市においてそれぞれ対応している。桐生市では議会での審議は経費関係だけだが、各年度一般廃棄物処理実施計画を策定するので、同計画について議会の担当委員会に説明している。

3.3.3.6. 関係団体間の調整プロセス等

桐生広域圏組合で実施していた際には、組合議会及び構成市町村負担課長会議において調整をしていた。事務の委託後は、年1回開催の首長による連絡会議（委託規約9条）と年2回（5月と10月）開催の事務担当者による業務連絡会議により調整している。

4. 事務の委託と一部事務組合による共同処理の特色

4.1. 共同処理する事務と方式の選定について

2., 3.を通じて、二地域の事例について、消防事務及び一般廃棄物処理事務の共同処理に関し、一部事務組合による場合と事務の委託による場合を見てきたところである。

これらの事務の特徴としては、共同処理の方針が国により示されていること、特に一般廃棄物の処理については、一定規模以上のごみ焼却施設の設置が求められ、共同処理が不可避である点が挙げられる。

共同処理の方式としては、消防事務については、両地域とも一部事務組合から事務の委託に処理方式を変更したが、一般廃棄物処理事務については、一部事務組合を変更して一部事務組合とした地域と事務の委託とした事例に分かれた。

一部事務組合から事務の委託とした事例（東広島等の消防事務、桐生等の消防事務及び一般廃棄物処理事務）については、事務処理の効率性が理由として掲げられている。さらに、東広島等の事例では事務の委託の方が専門的な部署による事務処理が可能となる点を指摘し、桐生等の事例では効率性に加え、「効果的であるか否か」との観点からも検討を加え、事務の委託としている²⁶。

一方、東広島等のごみ処理の事例については、一般廃棄物処理の新施設の建設にあたり、関係団体

の協議により方針が決定されること、及びいずれの構成団体とも異なる主体が事務を行うこと、が重要な要因となり、一部事務組合方式を選定している。

以上のように、ケースバイケースではあるが、関係団体間の利害調整が必要とされる事務や、対住民で構成団体のいずれにも偏っていない中立的な主体である（ように見える）ことが重要な事務については、事務の委託方式はなじまないが、一般的には事務の委託の方が効率的であり、このことが選定要因となりやすいことが窺える。

4.2. 組織、機構について

一部事務組合は構成団体から独立した行政主体であり、普通地方公共団体に関する規定を準用するので（自治法292条）、共同処理する事務の内容にかかわらず一定の機関の設置が義務づけられ、また団体を運営する上で必要な総務部門も必須であることから、組織、機構が複雑化せざるを得ない。一方事務の委託は、そのような部門を独立して設置する必要がなく、組織、機構の簡素化が図られる。

事務の効率化の面からいえば、組合議会是一般的に必ずしも活発な議論がなされていないが、少なくとも年2回の定例会を実施する必要がある、ほぼ構成団体の議員を兼ねているので、構成団体の議会日程と調整する必要がある。また、総務部門は、事務量が少ないとしても、人事・給与や会計など最低限のものは必要となるので、事務の委託と比較して、効率性に劣ることは否定できない。

4.3. 財産の取扱いについて

一部事務組合の場合は、組合が共同処理する事務に係る財産の帰属主体となるが、事務の委託の場合は一般的に受託団体が共同処理する事務に係る財産の帰属主体となっている。財産を取得する際の財源についての考え方は様々であり、東広島市等の消防の事例のように消防署ごとに独立採算のように算定し、管轄する区域に応じて負担する団体を定めている例もあれば、桐生市等の消防の事例のように概括的に基準財政需要額で按分している例もある。いずれにせよ、財産の所有者と使用者が異なるという不都合なので、関係団体の財産の所有意識はともかく、一致させておくべきであろう。桐生市・みどり市の事例でも、一部事務組合の財産の処理について様々な議論があったようであるが、結果として桐生市単独の所有としている。

4.4. 民主的統制の観点

一部事務組合については、議会は直接選挙又は間接選挙により選ばれた議員により構成される（広域連合の場合は連合長も選挙される。）ので、直接請求（直接選挙している場合。ただし議論がある²⁷。）、住民監査請求が認められていることと合わせ、当該区域の住民による民主的統制はなされていると評価できる。事務の委託については、当該事務に関する権限が受託団体に移動し、委託団体は当該事務に関して直接、権限を行使することができなくなるので、当該事務に係る統制は、委託団体の住民から選出されていない受託団体の長及び議会によることとなる。もちろん規約の締結段階の協議や委託団体・受託団体間の連絡会議などで委託団体の意向を反映させる仕組みを設けることはできるものの、民主的なコントロールの及ばない団体により事務が執行されている点は本来の課題である。事務の委託は委託団体・受託団体の意思の合致を根拠とする²⁸のであれば、そのこと自体が正当化根拠となるのかも知れないが、より積極的に、委託団体の条例、規則等を共同処理する事務に適用

させるよう、規約に定めることも（自治法252条の16）、委託団体の議会による統制を回復する一つの方策であり、効率性の観点などから受託団体と別の定めをすることは難しいかも知れないが、積極的な活用を検討してもよいのではないか。

4.5. 適正な事務執行を確保する仕組みについて

適正な事務執行を確保する仕組みとして、行政の透明性という観点では、2010年4月1日現在で、一部事務組合の情報公開条例の制定状況は1,574団体中623団体（制定率39.6%）、広域連合は115団体中101団体（同87.8%）となっており、都道府県は全団体、市町村も1,750団体中1,747団体（同99.8%）が制定していることと比較すると著しく低いと言わざるを得ない²⁹。一部事務組合は透明性を高めて、説明責任を果たす必要がある。

情報発信という点では、ホームページを作成、公開している団体は、2010年7月1日現在で、一部事務組合が1,572団体中729団体（46.4%）、広域連合が115団体中102団体（88.7%）となっており³⁰、同様に一部事務組合の割合が低く、ホームページを作成、公開する人的物的資源に乏しいのかもしれないが、住民に対する積極的な情報提供が行われているとは評価しがたい。

また、適正な行政執行という点に関連して、消防事務に関し、事務の委託を含む単独の消防本部設置と、組合により共同で消防本部を設置した場合の消防力整備の状況を見てみると、はしご自動車、化学消防車といった高額な車両の整備率に大きな差が生じているように見える³¹。必ずしも十分なデータが取得されていないので、一般的な傾向としてまで言い切るのはやや難しいが、高額な財政支出は政治的な判断を要することも考慮すると、複数当事者による集合的な意思決定は、一般に言われるような意見調整に手間がかかるという時間的なデメリットでは表現し切れていないデメリットが生じていると思われる。

5. さいごに

総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成24年7月1日現在）」によれば、事務の委託の件数は5,000件以上あり、幅広く様々な事務に活用されているが、そのうち3,000件程度は公平委員会、住民票の写し等の交付、競艇の場外勝舟投票券の販売となっている。

総務省〔2009〕では、事務の委託の課題として、「委託団体・受託団体双方において権限が完全に受託団体に移動することに懸念が生じる場合がある」とし、連絡会議の定期的な開催などにより「委託・受託団体双方の不安を解消していくことが必要である」としている³²。

確かにそのような工夫が重要であることは言うまでもないが、当事者のそのような不安が事務の委託を活用する上での最大の障害になっているのだろうか。この点、斎藤〔2009〕は、事務の委託の実質的な根拠に関し、受託者の側には、ポジティブな合意形成への根拠がはっきりしないと、ただ、「すでになされている連携については、その存続と解消に関して、信義則法理の適用が問題となることもあり得よう」と指摘している³³。

この指摘が正しいとすれば、事務の委託のさらなる活用のため、この指摘を一步進め、それぞれの地域のこれまでの経緯や置かれている状況から、信義則に従い、連携を進めることも是認されよう。受託団体に積極的なインセンティブのない中で都道府県による調整が期待される場面であり、国も積極的に支援すべきではないだろうか。

(参考文献・資料等)

- ・秋田周. 実務地方自治法講座9 特別地方公共団体・広域行政. ぎょうせい, 1990
- ・斎藤誠. 広域連携・事務の共同処理に関する若干の考察－法的視点から. 基礎自治体の将来像を考える－多様な選択の時代に－. 財団法人日本都市センター, 2009
- ・総務省. 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書, 2009
- ・第29次地方制度調査会. 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申, 2009
- ・松本英昭. 新版 逐条地方自治法 第6次改訂版. 学陽書房, 2011
- ・宮澤弘・岸昌. 改正地方自治法解説. 自治研究28巻9月臨時号, 1952

注

- 1 平成23年版消防白書. 2章1節1(1).
- 2 平成23年版消防白書. 2章4(1)ア.
- 3 消防基本法制研究会編. 逐条解説消防組織法第三版. 東京法令出版, 2009, p.359.
- 4 「市町村の消防の広域化に関する基本指針」(平成18年消防庁告示33号). 三2(1).
- 5 平成23年版消防白書. 2章4(1)オ.
- 6 大崎町, 木江町, 東野町の合併により2003年に新設.
- 7 共同処理事務は, ごみ・し尿処理施設の設置管理等, 乗合自動車運送事業, 保健指導船の設置管理等, 消防等.
- 8 共同処理事務は, 一般廃棄物処理, 消防等, 広域行政の推進等.
- 9 その後2009年に広島中央広域行政組合は解散している.
- 10 大和町は三原市, 豊田郡本郷町及び御調郡久井町との合併により三原市となり, 同市が旧大和町の区域の消防事務を担っている.
- 11 松本 [2011], p.1190.
- 12 松本 [2011], p.1192.
- 13 共同処理する事務は, ほかに, ふるさと市町村圏関連, 農林業総合センター, 清掃センター, 清掃センター余熱利用施設, 老人休養センター, 遊園地, 国民宿舎及び斎場の設置及び管理, 農業共済事業である.
- 14 桐生市は2005年6月, みどり市は2006年3月, 太田市は2005年3月に合併している.
- 15 藪塚本町は太田市との合併の際に脱退しており, 同町に係る事務は太田市が行っている.
- 16 2005年1月18日桐生市議会第1回臨時会 藤橋桐生市企画部長答弁.
- 17 両市に帰属させた財産の割合は, 桐生市95.5%, みどり市4.5%であり, それまでの負担割合は, 平均的な数字は出ないとしつつ, 基本的に, 桐生市側が70%ぐらい, みどり市側が30%ぐらいだったとしている. 同部長答弁.
- 18 同部長答弁.
- 19 「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」(平成13年環境省告示34号).
- 20 前掲基本方針. 三2(3).
- 21 平成20年3月25日閣議決定.

- 22 同計画. 2(4).
- 23 註7, 註8参照.
- 24 広島県一般廃棄物広域処理計画の策定当時は, 竹原市, 安芸津町, 大崎町, 東野町, 木江町, 東広島市, 黒瀬町, 福富町, 豊栄町, 大和町, 河内町の2市9町.
- 25 昭和41年1月13日の行政実例によれば, 監査委員の定数, 選任の方法及び任期に関する事項並びに事務局及び職員の設置に関する事項は規約に規定しなければならない.
- 26 「効果的」の中身は定かではないが, 2004年12月20日の桐生市議会第4回定例会において, 同市企画部長は, 桐生広域圏組合が実施していた事務の共同処理方式の選定に関し, 「現時点では行政の効率性, 迅速性, 能率性の観点から検討すべきと考えておりまして, 本来行政というのは1市の裁量権, 議決権によって進めるべきであり, この上に立ってさらに事業の効率性が求められればその方法をとるべき」との認識を示している.
- 27 秋田 [1990], p.132.
- 28 斎藤 [2009], p.15.
- 29 総務省. 地方公共団体における情報公開条例の制定状況(平成22年4月1日現在). なお, 一部事務組合の行政手続条例の策定状況, 行政評価の取組状況については調査結果が見当たらなかった.
- 30 総務省. 平成22年度地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成22年7月1日現在). 28表.
- 31 協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて. 財団法人日本都市センター, 2012, 資料3-6.
- 32 総務省 [2009], p.10.
- 33 斎藤 [2009], p.13. 同様の問題意識として, 市町村合併に関するものであるが, 西尾勝は, 「中心地域は周辺地域からの人口・雇用・富・情報の流入に支えられ相対的な反映を維持してきた」ものであって, 今回の市町村合併は「中心地域の自治体が周辺地域の自治体をみずからの管轄区域内に包摂する形態になっているものが多い」とする. これは「中心市が後背地域にまで責任を負う仕組みであり, 人口・雇用・富・情報を地方生活圏単位で共有し共用し共益する仕組みへの再編」であり, 「中心市はみずからにとっての損得を離れて, 編入を希望する周辺町村をすべて受け入れる道義的な責任があるのではないか」と指摘している. 西尾勝. 地方分権改革. 東京大学出版会, 2007, p.140-141.

第4章（補論）最近の広域行政施策の動きについて

1. はじめに

2010年3月末に旧市町村合併特例法が期限を迎え平成の大合併は終了となり、広域行政への対応として事務の共同処理に対する期待が高まっている。それとともに地方自治法上の制度ではない、広域行政施策も大きな転換を迎え、従来の広域行政圏は廃止され、現在は定住自立圏構想が推進されている。ここでは定住自立圏構想に至る簡単な経緯とその内容、さらに最近の動きを簡単にまとめることで、最近の広域行政施策の動きを概観することとしたい。

2. 定住自立圏構想¹

2.1. 定住自立圏構想の経緯

定住自立圏構想の検討は、2007年11月、当時の福田康夫総理が総務省に対し、地方圏において人口の定住を進め、地方の活性化を図るために内閣全体で取り組むべき政策の検討を指示したことから始まる²。

これを受けて総務省は省内での検討、さらに民間有識者や総務事務次官、関係省庁の担当局長を構成員とする研究会を設置し、検討を進め、2008年5月に「定住自立圏構想研究会報告書～住みたいまちで暮らせる日本を～」をとりまとめた。同年6月閣議決定の「経済財政改革の基本方針2008」（骨太の方針）に、定住自立圏構想は盛り込まれ、この方針に基づき具体化されていくことになる。

同年7月には定住自立圏構想の「先行実施団体」を募集し、綿密な意見交換をすることにより、定住自立圏構想の具体化に当たって、現場の意見を踏まえ、そのニーズに応えるものとする事とした。このような取組を踏まえて、同年11月、「定住自立圏推進要綱」（総行応第39号総務事務次官通知、以下「要綱」という。）を策定し、先行実施団体については2009年1月から、その他の団体について同年4月から実施している。

その後、定住自立圏構想は第29次地方制度調査会答申においてもその積極的活用が盛り込まれ³、「経済財政改革の基本方針2009」にもその推進が盛り込まれた。

2009年9月には民主党を中心とした連立政権に政権交代したが、同構想推進の方向は継続し⁴、同年12月の「新成長戦略（基本方針）」や2010年6月の「地域主権戦略大綱」にも盛り込まれている。

自公連立政権に再び政権交代した後も、2013年6月の「経済財政運営と改革の基本方針」において、強力に進められていくことが盛り込まれた。同月の第30次地方制度調査会答申においても言及されているが、新たな展開があることから同答申の内容については後述する。

2.2. 定住自立圏構想の概要

2.2.1. 目的

定住自立圏構想は、圏域ごとに生活機能等を確保し、地方圏における定住の受皿を形成することを目的とする、地域活性化施策である。手段として基礎自治体（市町村）間の連携を進めるが、それが目的ではなく、実際合併により一市となった団体でも定住自立圏を形成することができることとされている⁵。地方自治法上の制度である事務の共同処理は、この施策との関係では手段の一つと位置付

けられることになる⁶。

2.2.2. 背景

定住自立圏構想は、「少子・高齢化、人口減少、厳しい財政状況の中、地方圏の現状は、あと少しで、容易に引き返すことができなくなる衰退の淵にある」ことから、「東京圏への人口流出をくい止め、地方圏への人の流れを創出する」ためにまとめられた政策である⁷。当初は地方圏からの人口流出を食い止める「ダム機能」をもった圏域の形成を目指したが、全国の人口が減少していくという厳しい状況を踏まえ、三大都市圏から地方圏への人の流れを積極的に創出していく必要性からまとめられた。

背景としてはこのほかに、市町村合併の進展やライフスタイルの変化などもあげられる。

2.2.3. 基本的な考え方

定住自立圏構想の基本的な考え方は、「選択と集中」及び「集約とネットワーク」の二つのキーワードによって示される⁸。

「選択と集中」とは、人口が減少していく中で、地方圏に定住を進める施策を展開するには、すべての地域に同じように人口の減少を防止しようとすることは現実的でなく、地方圏に定住の核となる地域を形成することが必要であり、そのためには定住の核となる自治体の自主的な取組みを効率的・効果的に支援していくべしという内容である。このため、後述する「中心市」の要件が厳しく限定されている。また、地域を限定しているという点で、定住自立圏構想は単なる広域行政施策と異なる⁹。

「集約とネットワーク」とは、中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺地域は工業団地、運動公園等大規模な土地が必要な施設や農林水産業などの生産拠点等を整備し、連携交流していくべしという内容である。地方の中核的な都市のみではなく、その周辺地域が有する魅力が相まって圏域全体の魅力が高められ、ミニ東京ではない地域の魅力が顕在化してくるものであること、また、現実的な問題としてすべての市町村に、総合病院、デパート等フルセットの生活機能を整備することは困難であることによる。

2.2.4. 基本的な仕組み

定住自立圏の「圏域」は、まず圏域の中心となる都市を定め、その都市と周辺市町村の結びつきを踏まえて形成していくこととされている。

中心市の人口要件は、様々なデータの分析から基本的な生活機能の集積は人口5万人が目安となることから、人口5万人程度以上としている。また、地域の核となる中心市であるためには、周辺に都市機能が及んでいる、すなわち都市機能のスピルオーバーが必要であるとされ、客観的かつ簡明な指標として昼夜間人口比率1以上であることを求めている。このような中心市と周辺市町村（通勤通学10%圏の地域が基本）が対等な立場で合意し、「協定」を締結することにより圏域が形成される。

より具体的な手続は以下のとおりである。

① 中心市宣言

周辺にある市町村と地域全体における人口の定住のために連携しようとする中心市が、圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う意思を有すること等を書面により明らかにする、

中心市宣言を行うことにより圏域の形成がスタートする。議会の議決は必要とされていない。

② 定住自立圏形成協定

中心市宣言を行った中心市（「宣言中心市」）とその周辺にある市町村とが一对一で、人口定住のために必要な生活機能の確保に向けて一定の事項を定める協定を締結することにより、圏域が形成されるが、この協定を定住自立圏形成協定という。締結には関係市町村の議会の議決が必要である。

この協定を宣言中心市と締結できるのは、宣言中心市と近接し、経済、社会、文化、住民生活等において密接な関係を有する市町村であり、通勤・通学割合10%以上といった要素も考慮して関係市町村において自主的に判断することとされている。

定住自立圏形成協定には連携する具体的な事項が盛り込まれるが、そこには、「集約とネットワーク」の考え方を基本として人口定住を図るために必要な生活機能を確保するという観点から、「生活機能の強化」、「結びつきやネットワークの強化」、「圏域マネジメント能力の強化」の3つの視点ごとに、「要綱」に掲げられた政策分野のうち少なくとも1つ以上について、規定されていなくてはならないとしている。

③ 定住自立圏共生ビジョン

宣言中心市は、当該定住自立圏の将来像や定住自立圏形成協定に基づき推進していく具体的取組みなどを内容とする、定住自立圏共生ビジョンを策定し、公表することとされている。期間はおおむね5年間であり、「圏域共生ビジョン懇談会」における検討を経て、各周辺市町村とその市町村が関連する部分について個別に協議を行い、策定される。「圏域共生ビジョン懇談会」は民間サイドの意見をビジョンに反映させるために構成されるもので、民間や地域関係者が構成員となる。策定後は全体像を圏域で共有できるようにするため、直ちに周辺市町村に写しを送付、公表するものとされている。

2.2.5. 支援措置

定住自立圏構想は内閣を挙げて実施される施策であるが、そのためには各府省が連携して施策を体系的に実施していく必要がある。その観点として、「協定に基づく機能の強化」、「圏域内外の結びつきの強化」、「圏域全体のマネジメント能力の強化」の3つが挙げられている。

また、包括的な財政措置として、特別交付税による措置がなされているほか、地域活性化事業債において定住自立圏推進事業が設けられている。

このほか、外部人材の活用に対する財政措置など講じられており、関係府省による事業の優先採択などもなされている。

2.3. 定住自立圏構想の取組状況

定住自立圏構想の取組状況は、2013年9月末現在で、中心市要件を満たす団体262のうち、中心市宣言済みが87団体である。この中で圏域共生ビジョンの策定が終わった団体は76、定住自立圏形成協定の締結等まで終えた団体は4、中心市宣言のみの団体は7となっている。定住自立圏の形成は、75圏域¹⁰で339団体（延べ数であり、複数の圏域に重複する団体がある。）となっている。

中心市宣言した団体数の経年変化を見ると、2009年が41団体、2010年が19団体、2011年が13団体、2012年が9団体、2013年が9月末までで5団体となっている。

主な取組例としては、75圏域中、生活機能の強化に係る政策分野として、医師の派遣等医療分野は

75圏域すべてで、広域観光ルートの設置等産業振興分野もほぼすべての71圏域で取り組まれている。図書館ネットワークの構築など教育分野も61圏域で取り組まれている。市町村間の結びつきやネットワークの強化に係る政策分野としては、地域公共交通のネットワーク化等地域公共交通分野が71圏域で取り組まれている。圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野としては、合同研修の開催など合同研修・人事交流分野について、61圏域で取り組まれている。

3. 第30次地方制度調査会答申

3.1. 経緯

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法（昭和27年法律第310号）に基づき設置される、地方制度に関する重要事項を調査審議する政府の審議会である。最近の動きとして、第29次地方制度調査会における広域行政施策に関する調査審議については、「事務の機能的共同処理の活用可能性について」などで簡単に紹介した。

その後、第30次地方制度調査会は、2011年8月24日に発足し、「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」との諮問を受け、5回の総会、36回の専門小委員会を開催し、調査審議を行った。この間、2011年12月15日には「地方自治法改正案に関する意見」、2012年12月20日には「大都市制度についての専門小委員会中間報告」がとりまとめられ、2013年6月17日の第5回総会で「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」がとりまとめられている。

同調査会ではいわゆる「大阪都構想」に係る調査審議が注目を集め、2012年8月には、議員立法により「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成24年法律第80号）が制定されたが、第29次地方制度調査会に引き続き、広域行政施策についても少なからず調査審議された。

3.2. 地方自治法改正案に関する意見

第30次地方制度調査会では、諮問事項のうち「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」に関して、総務省に設置された地方行財政検討会議における検討を経てとりまとめられた地方自治法改正案について調査審議を行い、「地方自治法改正案に関する意見」（以下「意見」という。）をとりまとめた¹¹。

「意見」は、地方自治法改正案に関して地方六団体と議論になっていた直接請求や住民投票に係るものが主たる内容となっているが、それに併せて、広域行政施策関連では、一部事務組合等からの脱退手続の簡素化について触れられている。具体的には、「一部事務組合等からの脱退については、現行制度では、構成団体に脱退の意思があっても全構成団体の議会の議決を経て行う協議が整わなければ脱退できないこととされている」ため、「一部事務組合等の設立後長期間経ったことによる事情変更などがあっても事務処理の枠組みを容易に変更できないという支障が生じることとなっており、このことが、新たに広域連携を活用することに踏み出すことに躊躇する一因にもなっているものと考えられる」との認識を示し、原案どおり「一部事務組合等からの脱退について予告を行うことで一定期間経過後に脱退を可能とする仕組みを導入すべき」としている。

これを受け、地方自治法改正案が取りまとめられ、2012年3月9日国会に提出、同年8月29日成立、同年9月5日公布、一部を除き施行されている。広域行政施策に係る改正内容としては、「意見」に含まれていた一部事務組合、協議会及び機関等の共同設置からの脱退の手續の簡素化に加え、一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができることとする、及び広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることとする、が盛り込まれている¹²。

3.3. 大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申¹³

3.3.1. 経緯

「意見」がとりまとめられた後、地方制度調査会は第2の諮問事項である「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」の調査審議に入り、「大都市制度についての専門小委員会中間報告」をとりまとめ、その後、第3の諮問事項である、「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」についての調査審議を進めた。諮問事項は抽象的であり、幅広い内容が対象となりうるものであったが、市町村の置かれている厳しい状況を踏まえ、平成の大合併に区切りがついた現在、どのようにして行政サービスを提供していくか、という観点から、市町村間の広域連携などが積極的に調査審議された。なお、その過程においては、全市町村に対するアンケートの結果として、事務の共同処理を実施する上での問題点や、周辺市町村ないし都道府県と共同処理する必要がある事務及びその理由、といった興味深い資料も提出されている¹⁴。調査審議を踏まえ、中間報告の内容も併せ、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(以下「答申」という。)がとりまとめられた。

以上のような経緯から、「答申」は、背景となる基礎自治体の現状認識を共通としつつも、大都市制度の改革に関する内容と基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する内容が盛り込まれている。このため論旨は内容的に重複する部分が多く、やや読み取りにくいところがある。本稿では「答申」のうち基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する部分について、簡単に紹介する。

3.3.2. 前文

「答申」では、まず前文において、定住自立圏構想同様、人口減少社会に入ることによる社会経済、地域社会の状況の変容に触れ、しかも集落の数自体が人口ほど減少しないことによる居住地域の点状化、単独世帯の増大等を指摘している。このため、基礎自治体による対人サービスの重要性が高まること、サービス提供体制を持続可能としていく必要があることが述べられている。

3.3.3. 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

前文に続く基礎自治体をめぐる現状と課題では、まず、前文の問題意識を受け、今後の基礎自治体の役割として、所在する地域により3つに区分し、三大都市圏では我が国経済の牽引、地方中枢拠点都市¹⁵を核とする圏域では、広域連携を進め、同様に我が国経済の牽引、それ以外の地域では「集約とネットワーク化」による住民の生活基盤の維持を掲げている。

続いて課題として、三大都市圏では、広域連携に係るものとして、規模・能力はあるものの面積が狭小な団体が数多いので、市町村合併や広域連携を進める必要があることなどが掲げられている。地方圏については、指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市において「集約とネットワーク化」が

進んでいないことから、地方中枢拠点都市を核に、「集約とネットワーク化」を進めることが重要であるとする。また、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市等から相当の距離がある地域については、広域連携だけでは難しいことから、都道府県の補完的な役割が必要との認識も示している。

以上の現状認識、課題を踏まえ、まず第29次地方制度調査会答申と同様に、「自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要」とし、今後広域連携や都道府県による補完を進めるためには、「これまでの共同処理の方式よりも柔軟な地方公共団体間の関係を構築する」ための制度的な対応が必要とする¹⁶。

以上のように基礎自治体全体について述べた後、「答申」は個別の基礎自治体について言及していくが、最後に今後のサービス提供体制として、広域連携について触れている。

3.3.4. 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

「答申」は、現在の基礎自治体の行財政体制を認識する出発点として、まず平成の大合併の経緯と現状について言及し、続いて事務の共同処理の現状と課題として、広域連携、補完の必要性などについて述べる¹⁷。

現状と課題を受け、「具体的な方策」として、まず新たな広域連携制度の必要性について触れ、前述の制度的な対応の必要性を敷衍して、「地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手続、合意の実効性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要」とする¹⁸。また、「広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が調わない場合などに、どのように広域連携を進めていくか」という点についても検討が必要としている。

地方圏における市町村間の広域連携のあり方としては、地方中枢拠点都市を核に、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくこと、それ以外の地域は定住自立圏の取組を一層促進すること、そのためには地方中枢拠点都市の役割を整理し、役割に応じた適切な財政措置を講ずる必要があること、などが述べられている。

一方で三大都市圏については、面積が狭小であるため課題が生じており、まず市町村合併について十分な情報提供が必要としている。また、広域連携については、定住自立圏構想と同様の、核となる都市と近隣市町村による「集約とネットワーク化」を進めることは適切ではなく、「各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そのような水平的役割分担の取組を促進するための方策を講じるべき」とする。

このような広域連携を促進するための留意点として、連携のメリットを住民に分かりやすく示すことや、そのほか中心都市のリーダーシップのあり方や財政措置など検討を進めるべきなどとしている。また、地方自治法の制度外の広域連携の促進、連携しての民間部門の活用などが示されている。

最後に都道府県による補完として、小規模な市町村などで事務処理が困難な場合に、市町村間の広域連携では解決が難しいときは、都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられるとし、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し、活用すべきとする。なお答申では、都道府県による補完は、「可能な限り市町村間の広域連携の可能性を探ったうえで、それで

は難しい場合の補充的手段」¹⁹と捉えられている。

4. さいごに

以上のように、人口減少社会という局面を迎え、さらに厳しいものとなっていく財政状況と今後更新を迎えるインフラへの多大な投資の必要といった課題に対して、定住自立圏構想に示されている「集約とネットワーク化」により広域連携を進めて対処していく、といった方向で施策が展開されており、そのために新たな連携の仕組みを地方自治法上の制度として設けるべく検討を進めているところである。

ところで、最近の広域行政施策を貫く精神は、自治体の自主性である。定住自立圏構想の実施に併せて廃止された、従来の広域行政圏施策では、都道府県が、関係市町村と協議して、広域行政圏を設定し、かつすべての市町村が原則としていずれかの広域行政圏に属するものとされていた。平成の大合併においても、都道府県は合併の組み合わせを示すなど、様々な役割を果たすことが求められ、実際に果たしていた。ところが定住自立圏構想では、定住自立圏は市町村同士の協定により形成され、都道府県は関与しない。また、第30次地方制度調査会答申でも、都道府県の補完について言及されているが、小規模市町村が、基本的に物理的な観点から広域連携できない場合に検討すべき、補充的なものとして位置付けられている。

これは地方分権の理念からすれば正しいアプローチであるが、現実的には非常に厳しいものである。第Ⅱ部第1章で触れているような課題や、市町村合併ほどではないにせよ政治的な面もあるので、一から広域連携を築くのは容易ではないと考えられる。一方で、東広島市・竹原市・大崎上島町や桐生市・みどり市の事例調査を見ても分かるように、市町村合併により従来の広域行政圏の枠組みが大きく変化している地域も多く、従来からの連携の基盤は弱体化している地域が多くなっていると思われる。定住自立圏施策で充実した取組を実施している圏域の1つとして、長野県飯田市を中心市とする南信州定住自立圏があるが、この圏域は従来の広域行政の枠組みで定住自立圏を形成しており、かつ従来から定期的に関係首長が集まり、広域的な課題に取り組んできたという広域連携の基盤があった²⁰。市町村合併により従来の連携の枠組みが変化し、このような基盤が弱体化しているとするならば、それを回復すべく、少なくとも従来の広域行政の交通整理を都道府県も一緒になって行うべきではないか。都道府県の役割についてはより積極的なものを求めるべきと考える。

新しい地方自治法上の広域連携の制度については、まだ具体的化されていないので評価できないが、第Ⅱ部第1章において述べたように、柔軟性が高まり自治体の裁量の幅が広がる方向性については、適当であると考えられる。しかし、従来の事務の共同処理についても、例えば管理執行協議会における地方公務員法上の職務専念義務の取扱いや、協議会の予算執行など、制度上必ずしも明確とはいえない点がないわけではなく、より柔軟な制度を設けるのであれば、関連制度との整合性で必要な調整規定を設けるべきであるし、法解釈を明確に示す必要があると考えられる。

いずれにせよ人口減少等自治体の今後直面する課題は地方制度調査会答申等に示されているとおりであり、自治体は将来を見据えて近隣市町村や都道府県と連携を進めていく必要があることは、間違いない。

注

- 1 定住自立圏構想については、制度立案者による解説である山崎重孝。「定住自立圏構想」について（一）～（六）。自治研究，2009-2010，85巻5，7，9，12号，86巻8，9号。が詳しい。
- 2 山崎 [2009（一）]，p.4.
- 3 第29次地方制度調査会答申。第一2（3）。
- 4 政権交代が起こると、通常政権色の強い施策は転換を余儀なくされるので（例えば地域自主戦略交付金は自公連立政権への政権交代に伴い廃止されている。），やや異例であろう。
- 5 要綱第5（4）広域的な市町村の合併を経た市に関する特例。
- 6 第30次地方制度調査会第30回専門小委員会に提出された資料「広域連携等について」p.10。 < http://www.soumu.go.jp/main_content/000219681.pdf >（参照2013-1-16）に、定住自立圏共生協定に基づく事務を地方自治法上の共同処理の制度を活用して行っている事例が紹介されている。
- 7 定住自立圏構想研究会報告書前文。
- 8 山崎 [2009（一）]，p.13. では「民間活力の活用」も定住自立圏構想の基本的な考え方として、この二つのキーワードと同列に掲げている。
- 9 山崎 [2009（一）]，p.11.
- 10 複眼型中心市（隣接する2市で1つの中心市と見なすタイプ）についてはそれぞれ1団体と数えているため、定住自立圏共生ビジョン策定団体数よりも定住自立圏の圏域数が少ない。
- 11 地方行財政検討会議から平成24年地方自治法改正案の取りまとめに至る経緯については、小松由季。首長と地方議会の関係の見直しと住民自治の充実に向けて— 地方自治法の一部を改正する法律案—。立法と調査，2012，No.328。及びそこで引用・参照されている文献を参照。
- 12 これらの改正内容は、山崎 [2010（六）]。に示されている地方自治法上の広域連携制度に対する問題意識に沿ったものとなっている。なお、筆者の山崎重孝は、当時、地方自治法改正案の担当課長だった。
- 13 第30次地方制度調査会答申については、企画立案の担当者による解説である、植田昌也。第三〇次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」について（上）（下）。月刊地方自治，2013-8，9，第789号-第790号。を参照。
- 14 第30次地方制度調査会第29回専門小委員会。資料2市町村における事務処理のあり方に関する調査について。
- 15 指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市のこと。具体的なイメージとしては、地方圏の指定都市、中核市、特例市、人口20万以上の市のうち、定住自立圏の中心市の要件を満たす都市であり、現在全国で61団体である。21世紀の国土のグランドデザイン— 地域の自立の促進と美しい国土の創造—。1998-3-31閣議決定。の用語法を踏まえ、同計画で用いられている「中枢拠点都市」から三大都市圏を除いたものとはほぼ同様の圏域を指すものとしている。
- 16 答申をまとめる際に担当審議官であった山崎重孝は、この点についても同じ問題意識を示している。山崎 [2010（六）]。
- 17 「答申」では、現行の事務の共同処理制度について、「一部事務組合や協議会については迅速な意

思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか」といった指摘をしている。

- 18 山崎 [2010 (六)], p.80-82. では、より踏み込んだ内容が示されている。それによると、国際社会の条約のような内容をイメージしており、規約において、共同して事務処理する場合に用いる機関や適用される条例等、手続、議会や監査委員の関与などについて自由に定めることができ、また民法上の履行措置以上の履行措置を設けることなどが示されている。
- 19 植田 [2013-9], p.47.
- 20 長野県飯田市企画部企画課. 南信州圏域における定住自立圏構想の推進について. 地方財政, 2012-6, p.157.

これからの自治体経営と公立図書館

(図書館流通センター図書館経営寄附講座・調査研究報告6)

著者 野本 祐二

発行日 平成26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/>
