

図書館流通センター図書館経営寄附講座・調査研究報告 7

ISSN 1883-8448

人口減少社会における公立図書館経営

鷲頭美央

平成 28 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

平成 18 年の図書館流通センター図書館経営寄附講座の設置から 10 年がたち、今年度末で本寄附講座は終了することとなりました。今回の報告書が、本寄附講座としては最後の報告書となります。本寄附講座では、文部科学省、総務省から寄附講座教員として派遣していただき、本学の教員と連携して、新しい公共経営（New Public Management）の考え方を理解し、それを新しい社会環境の中で、地域の状況に合わせた図書館経営に資することを目的とした研究を進め、そしてその研究成果を社会に還元することに努めてまいりました。この 10 年の間に、我国では東日本大震災が起これ、そして少子高齢化など様々な社会的な環境変化も進んできました。その間に、私たちを取り巻く情報環境もずいぶん変わってまいりました。こうした社会的環境変化はこれからも進んでいくことは疑えません。本寄附講座に求められることは、そうした社会的環境変化に応じて進められる公共政策、公共サービスの下での図書館経営管理に資する新しい知見を得て、それを社会に還元することであると考えてまいりました。

本寄附講座の研究と教育の活動を通して、変化の激しい社会の中で、公共図書館の経営を支える有用な知見を生み出し、それを講義などの場を通じて図書館と図書館を支えるコミュニティに伝える努力をしてまいりました。平成 18 年度の寄附講座開設時に開設した大学院レベルの図書館経営管理コースを平成 23 年度からは履修証明プログラム図書館経営管理コースとし、公共経営や公共サービスに関する理論や方法に関する講義のみならず、図書館が置かれる新しい情報環境において実践から得た知見を共有するための場を提供し、開設以来 150 名以上の現職者に加え、多数の大学院生の履修者を得ることができました。

本報告書は、鷲頭美央准教授（平成 26 年度着任）の研究成果を中心としてまとめたものです。公共図書館に関わる様々な法制度や自治体環境等に関する調査に基づく考察がまとめられています。こうした成果を図書館経営管理に関わっておられる多くの方にご覧いただき、これからの経営管理のいろいろな面で活用いただくことができれば幸いです。

最後になりましたが、本寄附講座を設置いただいたのみならず、図書館経営管理コースの運営において多大なご協力をいただいた株式会社図書館流通センターの関係者の皆様、10 年間でそれぞれ 4 名ずつを寄附講座教員として派遣いただいた文部科学省、総務省の関係者の皆様、そして寄附講座の教員として大きな貢献をしていただいた 8 名の方々と、本寄附講座を立ち上げ、そして寄附講座の運営と教育研究活動に携わっていただいた多くの方々に深く感謝の意を表します。

平成 28 年 3 月

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科長

杉本重雄

目 次

「人口減少社会における公立図書館経営」をとりまとめるにあたって	1
第1章 地方公共団体における公立図書館への建設投資の現状と課題	
地方公共団体における今後の公立図書館への建設投資のあり方に関する調査について	3
第2章 地方公共団体の公共施設等マネジメント	
公共施設等総合管理計画の着実な実行に向けた有効策や留意点	35
第3章 都道府県と市町村の連携による公共施設の整備・運営のあり方	
(1) 都道府県と県庁所在市による一体型の図書館運営の実現可能性 ～高知県新図書館（高知県立図書館・高知市民図書館本館）の事例調査より～	69
(2) 福岡共同公文書館における公文書管理体制の充実と行政の効率化について ..	103
第4章 公民連携の活用による公共施設の整備・運営のあり方	
公民連携による公共施設の整備及び運営と地域における効果に関する一考察 ～岩手県紫波町におけるオガールプロジェクト及び紫波町図書館の取組を通じて～ ...	131
付録：H27 秋学期：公共経営論 グループ課題学習報告	163

「人口減少社会における公立図書館経営」をとりまとめるにあたって

平成 26 年 6 月に筑波大学図書館情報メディア系准教授に着任し、2 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、地方公共団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・研究活動についても、できる限りそれに沿うように努めたつもりである。

これまでの教育・研究活動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。

筆者のこれまでの教育・研究活動を通じた問題意識は、人口が減少し、引き続き厳しい財政状況の下で、いかに効率的かつ効果的な行財政運営を実現していくかということであった。人口が減少することにより、これまで以上に財政の効率化等、限られた資源の下での効率的な行政サービスの提供が求められる。その一方で、社会のニーズが多様化する現在においては、人口が減少することにより行政サービスの水準を低下させることやサービスを縮小させることが必ずしも容易ではない行政分野も存在する。例えば、公立図書館を例にとってみても、人口が減少することにより、比例的に図書館の規模を縮小し、サービス水準を低下させることは、図書館が果たすべき機能に照らしても適当とは言えない。このように、今後さらに進展が見込まれる人口減少に直面する地方公共団体では、いかに限られた資源の中での行政の効率化と、時代のニーズに即した行政サービスの充実とをバランスさせていくのかという点が常に求められることとなる。

現在の公共経営を考える上では、地域毎に置かれている状況は異なるものの、行政の効率化と行政サービスの充実という二つの命題の両立は避けては通れない課題である。こうした問題意識

の下、筆者は、この課題に関し、公共施設、とりわけ公立図書館の整備や管理運営に焦点を当てて研究を進めてきた。

第1章では、近年の地方公共団体における公立図書館の建設投資に係る実状について、地方公共団体に対して行った調査結果を基にまとめている。全国的な投資的経費の削減の中で、公立図書館の建設をめぐる環境は近年良好とはいえない状況であるが、実際に建設を行った団体がどのような行財政上の工夫を行ってきたかを調査し、比較した上で分析を行ったものである。

第2章では、地方公共団体が策定することとされている「公共施設等総合管理計画」に着目し、各団体が現在保有している公共施設等について、老朽化による財政負担や人口減少に伴う利用者の減少を見通した上で、今後、いかに公共施設等を適正に配置し、管理・運営していくのかという公共施設等マネジメントに係る問題を取り上げている。ここでは、現在保有する施設を全て同規模で維持更新していくといずれ更新費用による財政負担が膨大となる状況にかんがみ、公共施設等の総量を抑制し財政負担を軽減させていくというベクトルと、個別の施設はそれぞれ住民にとっては必要な施設として機能継続させたいというベクトルの両立が課題となっている。公共施設等総合管理計画の策定及び実行は、この課題をどのように解決できるかということを示すものであり、このことについて、既に計画を策定した4つの地方公共団体への聞き取り調査結果を基に分析し、考察を加えている。

第3章及び第4章では、いくつかの先進的な取組事例を取り上げ、人口減少社会における公立図書館運営のあり方として参考となると考えられるものを提示している。第3章では、地方公共団体の枠組みを超えて、都道府県と市町村が手を携えて効率的・効果的な公共施設の整備や管理・運営を行っていく可能性について、高知県における県と市の合築による新図書館整備の事例と、福岡県における県と県内市町村の公文書館の共同設置の事例を用いて分析・検証した。また、第4章では、公民連携というテーマで、行政が民間企業や住民と連携・協働しながら、財政負担を抑制しつつ地域活性化に資する公共施設の整備を実現できた岩手県紫波町の事例の調査結果及び考察を論じている。いずれもこれからの図書館運営に関する新たな切り口として提示するものであり、多くの図書館関係者にとって参考になるものと考えている。

なお、併せて平成27年度秋学期に開講した公共経営論におけるグループ課題学習の実施結果についても収録している。

限られた時間の中で、十分な成果が上がったとも言い難いが、関係各位の皆様にご高覧いただき、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28年3月
筑波大学図書館情報メディア系
准教授 鷲頭 美央

地方公共団体における今後の公立図書館への 建設投資のあり方に関する調査について

1. はじめに

近年、全国的な投資的経費の削減の中で、公立図書館の新設や建替えに係る投資は益々厳しいものとなっている一方で、現存の図書館の多くは、今後、老朽化による更新需要や、人口減少・高齢化に伴う施設の見直し等に直面することが予想されている。こうした状況を踏まえ、2003年から2013年までの期間において、平均規模以上（1,401 m²以上の延床面積）の図書館を新設又は建替えをした地方公共団体に対し、それぞれの図書館建設における行財政上の取組内容や工夫を調査することにより、今後の公立図書館の新設や建替え等の投資を効果的に進めていく方策を明らかにすることを目的として、2015年8月に「地方公共団体における今後の公立図書館への建設投資のあり方に関する調査」を実施した。

以下では、同調査の結果をまとめるとともに、いくつかの調査結果の分析に関する事項についても併せて提示することとする。

なお、本調査は、筑波大学情報学群 知識情報・図書館学類 情報資源経営主専攻4年次に所属する三浦康寛氏と共同で実施したものであり、調査結果は同氏の平成27年度卒業論文においても公表されている。

2. 調査の概要

2.1. 調査の目的

公立図書館の建設投資をめぐる状況が全体として厳しい中で、近年において、図書館を新規に設置又は施設の建替えを実現した地方公共団体に対し、それぞれの図書館建設の際にどのような行財政上の取組みや工夫を行ってきたかを調査し、調査結果を比較・分析することによって、今後の公立図書館の効果的な建設投資のあり方を明らかにすることを目的とする。

2.2. 調査対象

2003年から2013年までの間を調査対象期間とし、同期間に公立図書館¹の新設又は建替えを行い、現存する全国の公立図書館の延床面積の平均値である1,401 m²以上²の面積を有する新たな図書館を開館した³地方公共団体を対象として、アンケート調査を行った。

なお、調査対象期間内に市町村合併を行った団体については、市町村合併後の新市において新たな公立図書館を建設した団体のみを調査対象とし、調査対象期間に旧市町村において公立図書館を建設していたとしても、本調査からは対象外とした。

また、大都市等の団体において、調査対象期間に複数の公立図書館を建設している場合があるが、この場合には、建設した公立図書館のうち最も延床面積の大きい図書館に係る建設投資に限定して、調査項目について回答していただくこととした。

この結果、調査対象となる地方公共団体は、都道府県 6 団体、市町村 119 団体の合計 125 団体となった。

2.3. 調査の方法

郵送による質問紙調査を実施した。調査票の回答方法は、郵送、FAX、電子メールのいずれも可とし、調査票の回収後、必要に応じて、電話等によって回答内容の確認・補足を行った。調査票の送付先は、調査対象となる地方公共団体の教育委員会に所属する図書館担当者とした⁴。

質問紙調査については、平成 27 年 8 月 8 日付で調査票を発送し、平成 27 年 8 月 28 日を回答期限とした。また、回答のない団体に対し、平成 27 年 9 月 30 日を期限に再度回答依頼を行った後、10 月以降、回答者への補足の電話照会を適宜実施した。

2.4. 調査項目

調査票は、3 部構成とし、(1) 図書館の概要、(2) 図書館建設にあたっての財政上の工夫、(3) 図書館建設及び今後の運営を含めた行政上の工夫、という内容からなる。具体的な項目については、以下の通りである。また、実際の調査票は参考資料 1 を参照されたい。

(1) 図書館の概要

- ・ 「新築」又は「改築」の別（選択式）
- ・ 図書館の建設にかかった総費用（記述式）

(2) 図書館建設にあたっての財政上の工夫

- ・ 図書館建設に活用した財源（選択式）
 - ① 地方債
 - ② 補助金等（国庫補助金、都道府県補助金、その他の団体等の補助金、当該団体の特定目的基金等）
- ・ 建設コスト削減の為の工夫（記述式）

(3) 図書館建設及び今後の運営を含めた行政上の工夫

- ・ 図書館建設に対する意識（他の政策との結びつき）（選択式）
- ・ 図書館建設にあたって結びつけた政策の具体例（選択式）
- ・ 公民連携の状況（選択式）

2.5. 回答状況

調査対象の 125 団体のうち、都道府県 4 団体、市町村 81 団体からの回答（回答率 68%）を得た。なお、調査にご協力いただいた団体の一覧は、参考資料 2 の通りである。

3. 調査対象団体の概況

アンケート調査の結果をまとめる前に、調査対象となった 125 の地方公共団体と、建設された図書館がいかなる特徴を有していたのかを、各種公表資料等で明らかになっているデータ等により見ていくこととする。

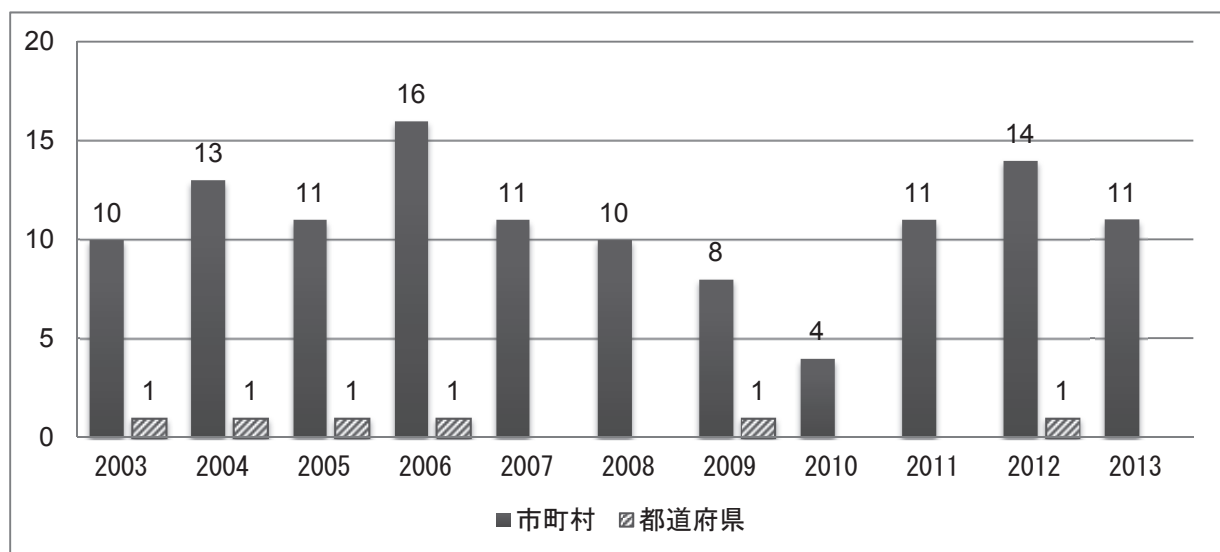
3.1. 建設された図書館の概況

はじめに、調査対象期間に建設された新たな図書館がいつ、どのような地域で多く見られたかといった設置年度や地域分布に関する事項を概観するとともに、建設された図書館自体が、どのような規模でいかなる外形的な特徴を有していたかを簡単に説明する。

3.1.1. 設置年度と設置地域

図書館の新規設置又は施設更新の年度毎の分布については図 1 に示すとおりである。2010 年など少ない年もあるが、平均すると市町村立図書館では毎年 10 件程度新たな図書館が生まれていることがわかる。都道府県立図書館については、基本的に各都道府県で中央館が 1 館と、分館がある場合にも数館程度であり、新たな図書館が新規に設置されることはなかなか考えにくいので、老朽化等のタイミングにおいて更新されることが多く、図 1 を見ても、時期に目立った特徴があるわけではないと考えられる。

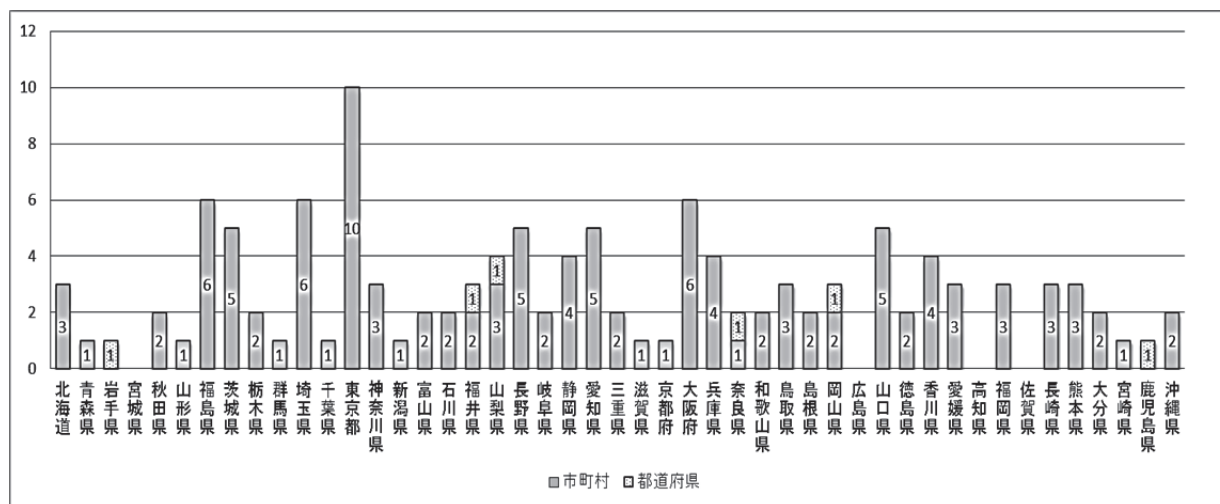
図 1 設置（更新）年度別図書館数



出典：日本図書館協会「図書館年鑑」（2004～2014）より筆者作成

図2は都道府県別の調査対象期間全体での図書館設置の集計である。該当のない県も何件かあるものの、全国的に分布していると言える。ただ、東京都は、図書館数も多いことから、件数としては飛び抜けている。一方、必ずしも人口の多い都市圏の都道府県において件数が多いかというと、そのような傾向は図2からは読み取れず、また目立った地域性等も特に見られない。

図2 都道府県別図書館設置数（2003～2013）



出典：日本図書館協会「図書館年鑑」（2004～2014）より筆者作成

3.1.2. 新設・建替えの別及び施設の面積や種類等

次に、建設された図書館が、当該地方公共団体における新たな図書館の設置であるのか、既存の図書館の施設の建替えであるのかという点について、表1のとおり内訳をまとめた。3分の2を超えるものが既存の図書館の建替えであり、老朽化等に伴う施設更新であると推察できる。また、新規の図書館を設置したのも34件あったがその約3分の2は、当該団体の図書館の未設置を解消するものであった。残りは、分館等の新規設置と考えられるが、留意すべき点は、本調査はそもそも対象を延床面積1,401 m²の図書館建設に限っているため、比較的大きな分館や地域館等の設置はこれに該当するが、小規模なものについては捕捉しておらず、分館等の新規設置の件数はこれ以外にも多く存在する可能性があることである。

表1 図書館としての新設・建替えの別

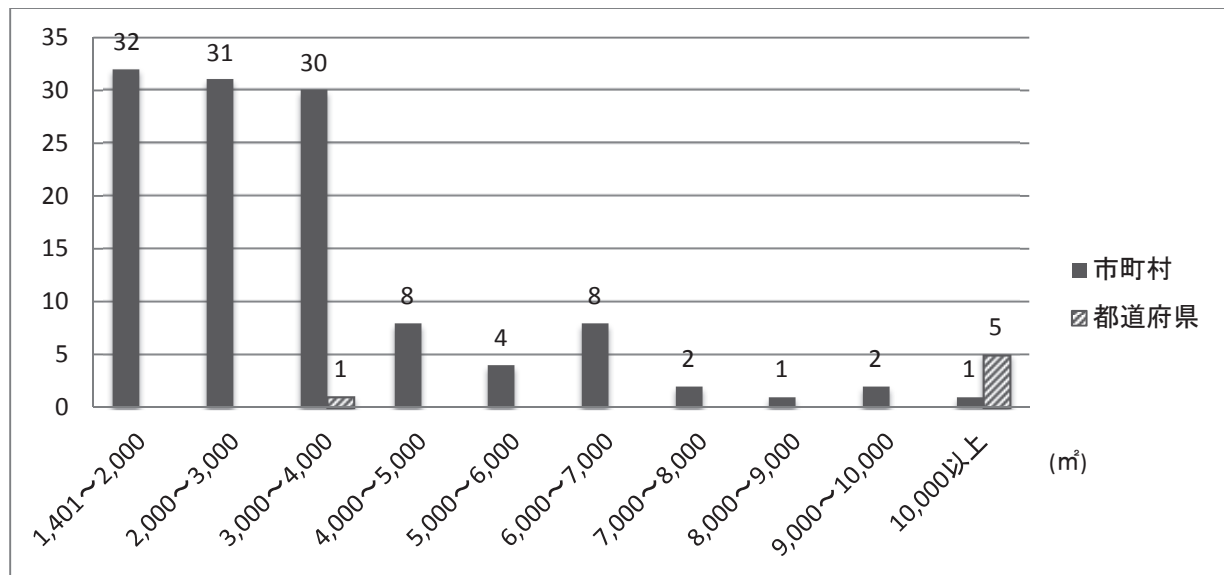
	市町村	都道府県
新設	34	—
うち未設置解消	25	—
建替え	85	4
合計	119	4

出典：日本図書館協会「図書館年鑑」（2004～2014）より筆者作成

延床面積の分布状況については、図3に示す通り、全体の約75%の団体が4,000 m²未満であった。なお、平均延床面積は1館当たり約3,332 m²であった。特に7,000 m²を超えるものは、市町村立図書館では非常に少ないが、逆に、都道府県立図書館では、分館を建設していた団体を除き、

団体の規模に関わらず、すべて 10,000 m²以上の面積を有する図書館を建設していた。

図 3 2003～2013 に建設された図書館の延床面積の状況

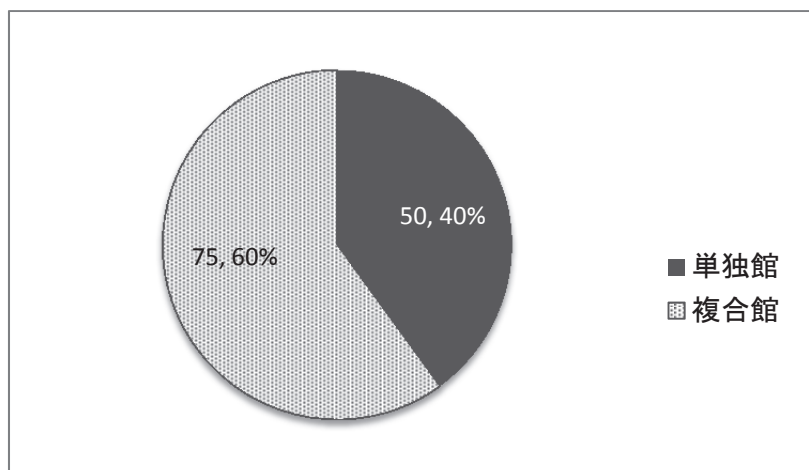


出典：日本図書館協会「図書館年鑑」（2004～2014）より筆者作成

図 4 は、建設された図書館が、図書館のみの独立した施設である「単独館」か、同じ施設の中に図書館以外の施設（公共・民間を問わない）も存在している「複合館」かの割合を示したものである。

調査対象期間全体で見ると、複合館が 60%と、単独館 40%を上回る結果となった。なお、都道府県立図書館の場合には、単独館も複合館も 3 件ずつと半々となる結果であった。

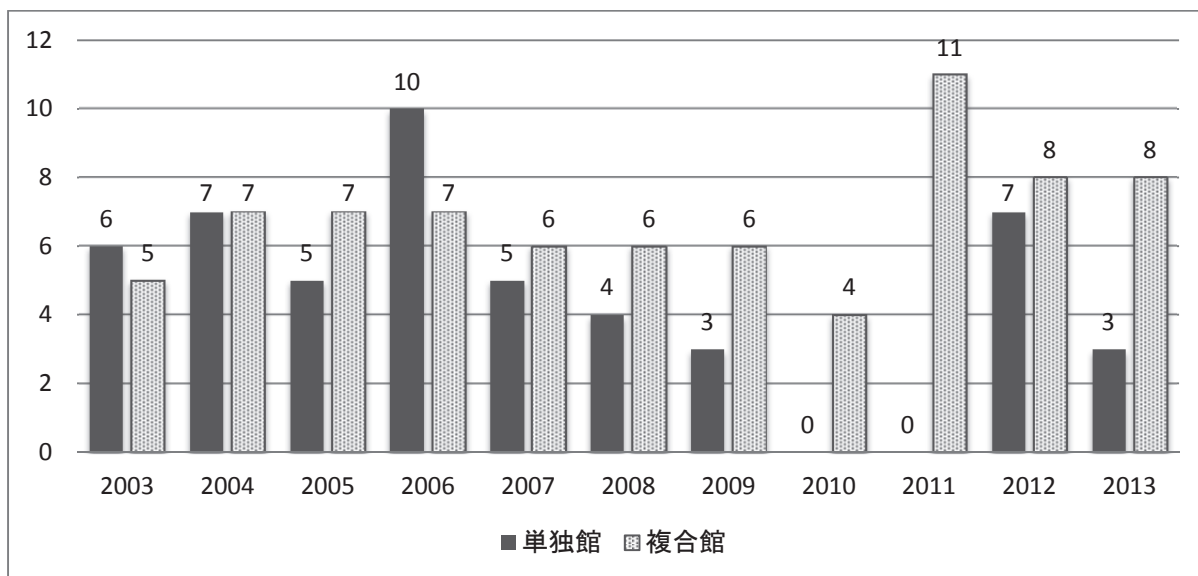
図 4 2003～2013 までの単独館・複合館の設置数及び割合



出典：日本図書館協会「図書館年鑑」（2004～2014）より筆者作成

これを年度別の推移でみてみると、図 5 の通り、2007 年頃を境に、複合館の設置数が多くなる傾向となっている。特に最近では、図書館建設にあたって複合施設化を図る団体が多い傾向にあると言える。

図 5 単独館・複合館の年度別設置数の推移

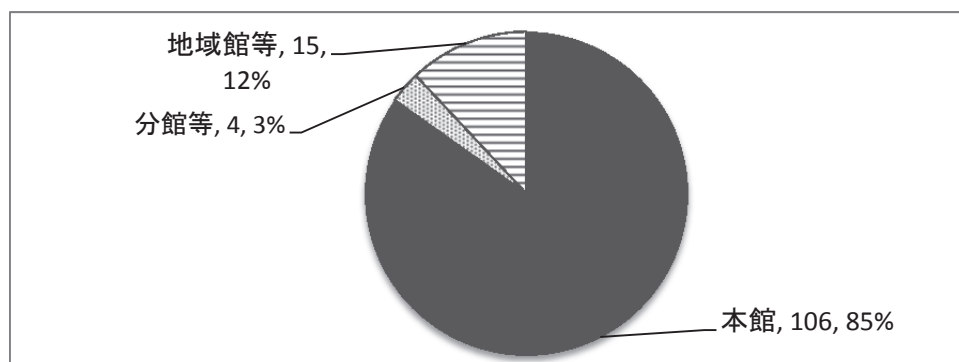


出典：日本図書館協会「図書館年鑑」（2004～2014）より筆者作成

なお、建設された図書館が、当該団体における中央図書館の位置づけとなる本館か、本館以外の分館等や地域館等かの別は図 6 に示すとおりであり、ほとんどが本館であった。これは、調査対象図書館の面積を平均規模以上の 1,401 m²以上としていることにも起因していると考えられるが、多くの団体の図書館建設が、当該団体の中心となる図書館であったと言える。

なお、分館等か地域館等かの別については、各地方公共団体の設置する条例等によって各々定められる事項であり、「分館等」は、中央館／分館方式を採るもの、「地域館等」は地域にあって独立した運営がなされているものといった違いがある。なお、名称については、各団体でそれぞれ定めるものであり、分室や地区館といった呼称もある。

図 6 本館、分館等、地域館等の別



出典：日本図書館協会「図書館年鑑」（2004～2014）より筆者作成

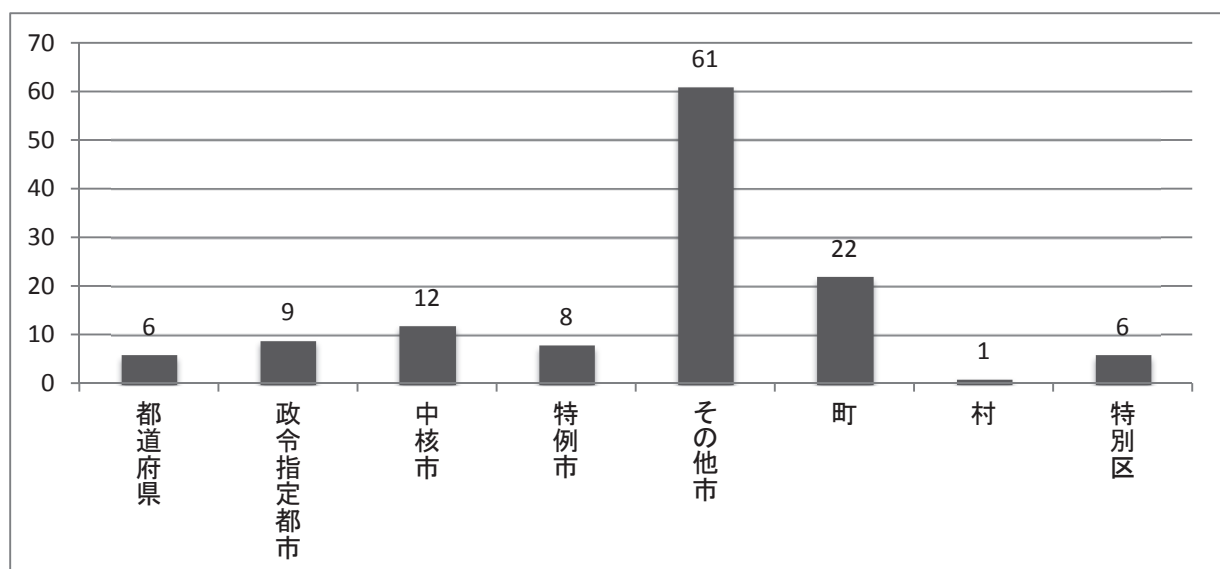
3.2. 設置地方公共団体のすがた

本節では、図書館建設を行った団体はどのような傾向があったのかという点について、団体の人口規模や、財政状況等により整理する。

3.2.1. 団体類型、人口規模による分布

まず、団体の類型としては、図7に示すとおり、半数は人口規模が20万人未満の一般市であった。都道府県は6団体、人口50万人以上の政令指定都市は20団体あるうちの9団体、人口30万人以上の中核市は12団体、また人口20万人以上の特例市（現在は施行時特例市）は8団体であった。また、町は22団体であり、平均規模以上の図書館建設を対象としていたためもあるが、村で建設していたのは山梨県忍野村の1団体のみであった。また、東京都の特別区については、23区あるうちの6団体が建設を行っていた。

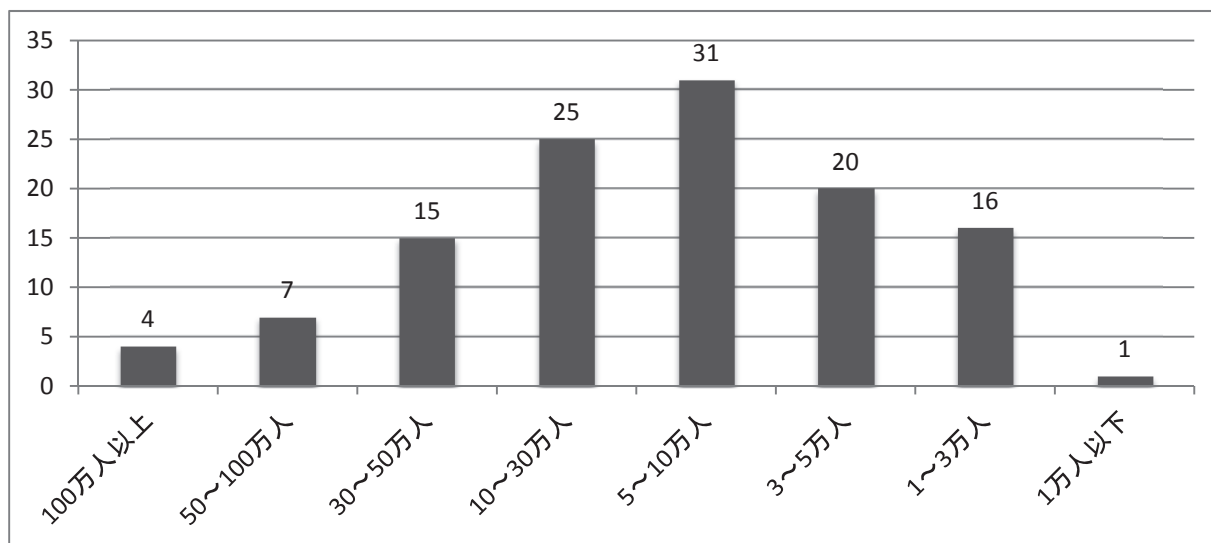
図7 団体類型別図書館設置団体数



出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」（2014年）より筆者作成

設置市町村を人口規模の区分で詳細に見ていくと、特に人口5万人～10万人の区分が31団体と全体の3割程度を占め最も多かった。また、その次に多いのが、人口10万人～30万人、その次が3～5万人となっていた。人口100万人以上はそもそも団体数が多くないため、この中での4団体というのは相対的には多いが、1万人以下の団体については、1団体のみということで、非常に少ないと言える。総じて、過去10年間で図書館建設を行っていた団体は中規模以上の都市が多い傾向が見える。

図 8 人口規模別図書館設置団体数（市町村）



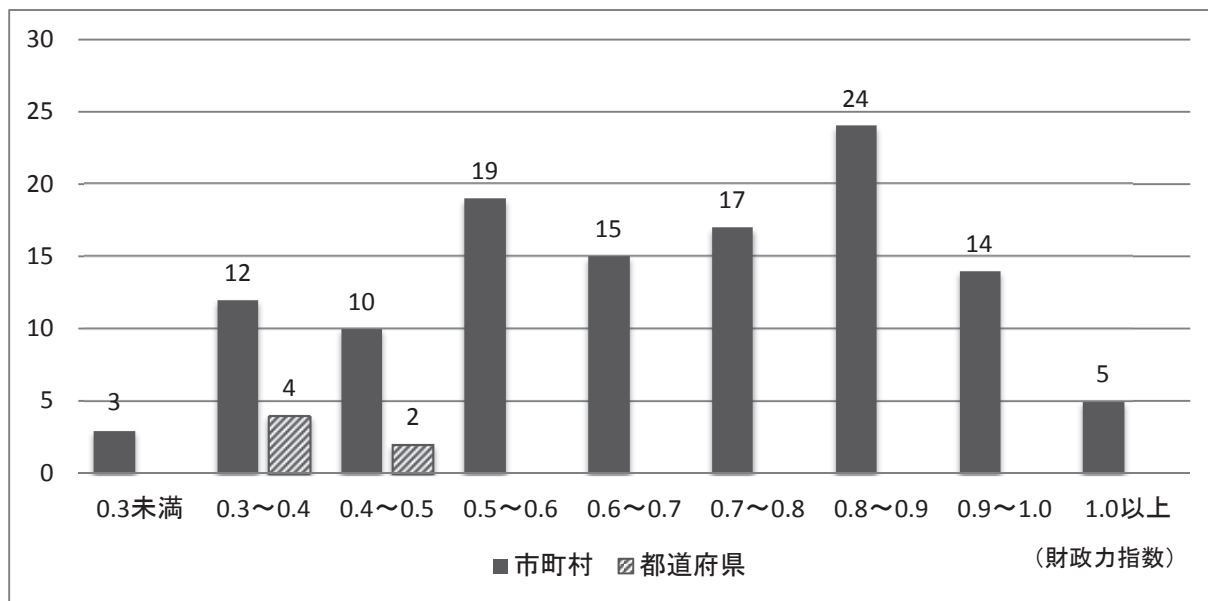
出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」（2014 年）より筆者作成

3.2.2. 設置団体の財政状況

財政状況については、主要な財政指標である、財政力指数⁵、経常収支比率⁶、実質公債費比率⁷及び将来負担比率⁸を見ることによって、設置団体全体の特徴を把握することとする。なお、財政力指数は、自主財源の多さなど財政基盤の強さを見ることに有効であり、経常収支比率は、毎年度の財政運営において、義務的経費等の経常的な支出が多くなれば高くなっていくため、財政の弾力性を見るための指標といわれている。また、実質公債費比率と将来負担比率はいずれも当該団体の抱える債務に関するものであり、実質公債費比率は、毎年度の公債費支出が財政運営を圧迫していないかを見ることができ、将来負担比率は、地方債残高等将来にわたっての債務を計ることによって、将来的な財政負担の重さを見るものである。ここでは、そもそもの財政力が強い団体であるかどうかという点に加え、毎年度の財政運営が硬直的でないか、公債費の支出が財政を苦しめていないか、あるいは将来にわたっての債務残高に懸念がないか等の財政的な事情が、建設している団体の特性として何らかの傾向を生み出しているかどうかについて、公表されているデータより見ていくこととする。

財政力指数については、目立った傾向はないものの、財政力指数が 0.3 未満の団体は非常に少ない結果となった。なお、平均値は、市町村では 0.68、都道府県では 0.37 であった。市町村については、全国の市町村の平均値が同じ年度で 0.49 であることからすると、比較的財政力の高い団体が建設団体には多かったと言える。

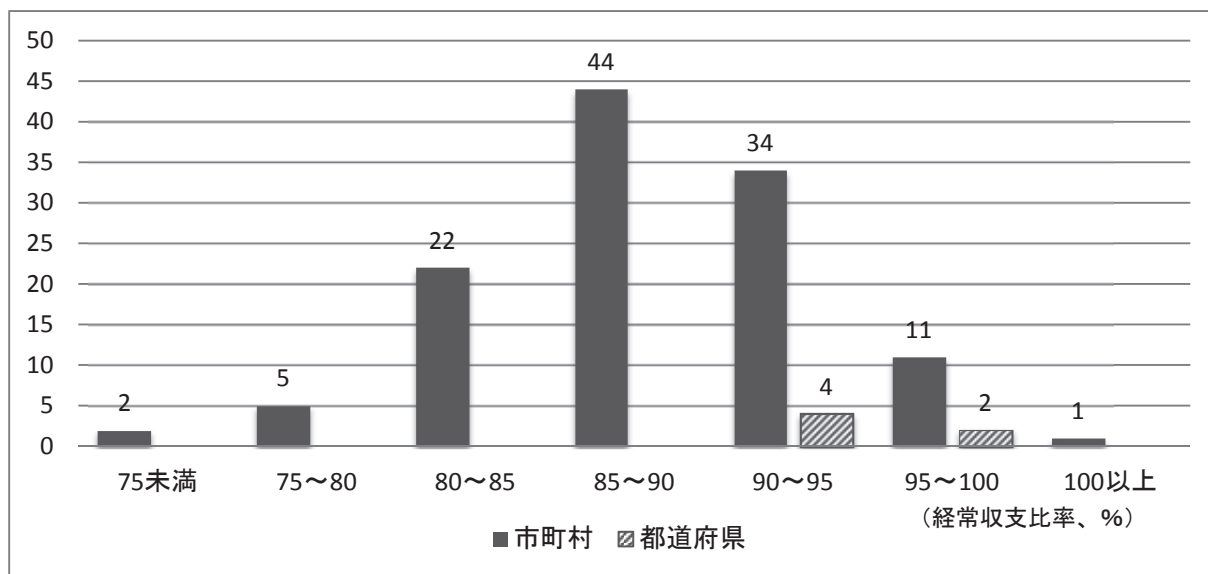
図 9 財政力指数別図書館設置団体数



出典：総務省「平成 25 年度地方公共団体の主要財政指標一覧」（2014 年）より筆者作成

経常収支比率については、一般的には 80%を超えると財政の弾力性が失われつつあると言われたりするものの、全国の実値は、平成 25 年度で市町村 90.2%、都道府県 93.0%である。設置団体の状況は図 10 のとおりであるが、全体としては 85%~95%の間の団体がほとんどであり、平均値付近が多かったと言える。都道府県はやや平均値よりは高めの団体が多かった。

図 10 経常収支比率別図書館設置団体数

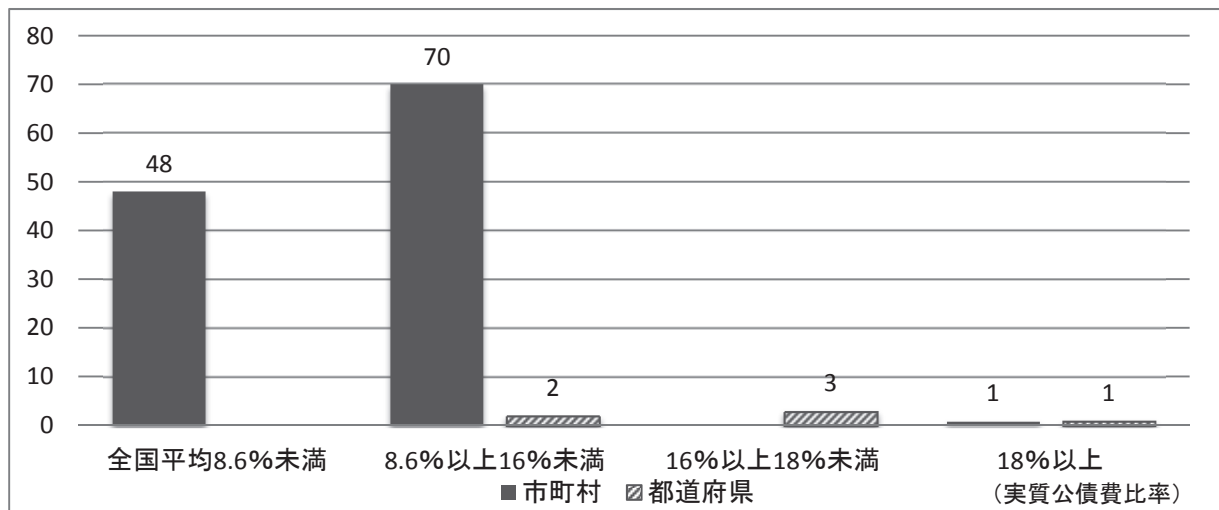


出典：総務省「平成 25 年度地方公共団体の主要財政指標一覧」（2014 年）より筆者作成

実質公債費比率については、近年、全国の地方公共団体でも改善が見られるため、設置団体の状況についても、いわゆる法令上、起債について何らかの制限等が課せられるレベルのところはほとんどなく、ほぼすべての団体が一般的に財政上問題ないとされる 16%未満の団体であった。

市町村に関しては、全国平均と比しても良い団体が 48 団体と多かった。

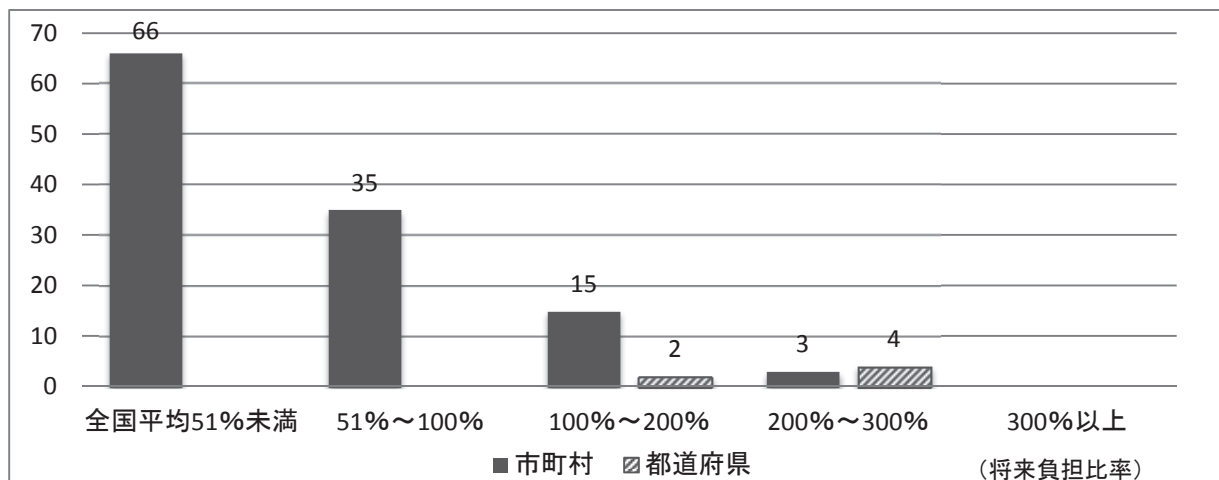
図 11 実質公債費比率別図書館設置団体数



出典：総務省「平成 25 年度地方公共団体の主要財政指標一覧」（2014 年）より筆者作成

同様に、将来負担比率についても、半数の市町村が全国平均よりも良い比率であり、法令上の早期健全化基準である市町村 350%、都道府県及び政令指定都市 400%を超える団体はなく、総じて良い状況にある団体ばかりであった。

図 12 将来負担比率別図書館設置団体数



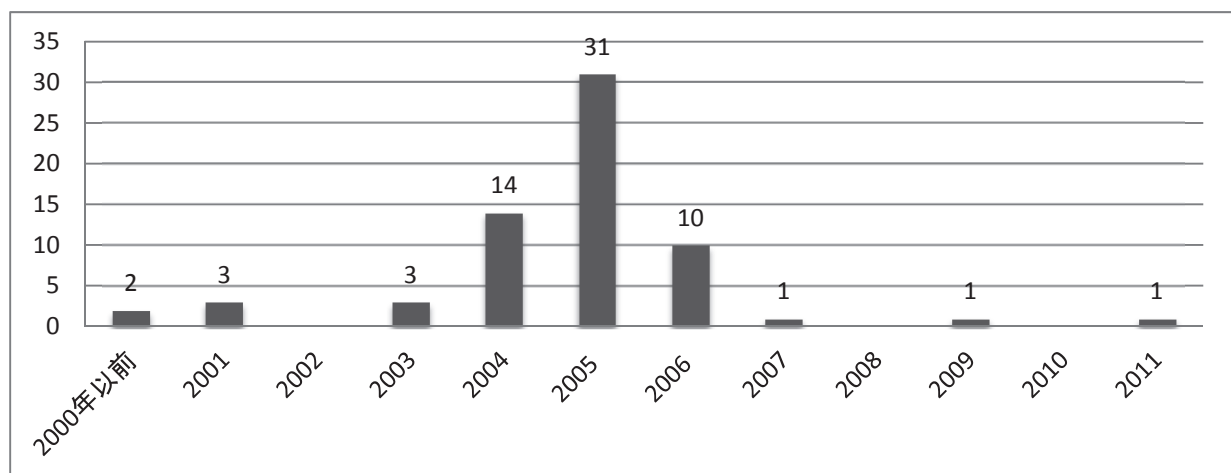
出典：総務省「平成 25 年度地方公共団体の主要財政指標一覧」（2014 年）より筆者作成

以上のように、財政状況だけを見ると、少なくとも市町村については、図書館建設を近年行った団体は比較的財政状況の良好な団体が多かったと言える。ただし、このデータは最新のデータを見たものであり、図書館建設当時において、いかなる財政状況であったかどうかまでの分析は行っていない。図書館を建設した後の現在において、財政状況がどのようになっているかという観点から見ているということに留意が必要である。

3.2.3. 市町村合併や過疎団体の状況

119 市町村のうち、いわゆる平成の市町村合併を経験した市町村については、66 団体あった。これは、基本的には平成 11 年 3 月 31 日以降の市町村合併を集計しているが、あきる野市（平成 7 年 9 月 1 日合併）は図書館建設に合併特例債を活用していることもあり、合併を経験した団体に含めている。これにより、半数程度の団体が市町村合併を行っていたことがわかった。また、図 13 は市町村合併時期による分布を示したものであるが、2004 年から 2006 年までの市町村合併の団体がほとんどであった。

図 13 設置団体の市町村合併時期



出典：総務省「都道府県別市町村数の変遷（平成 11 年 3 月 31 日以降のすべてを収録）」より筆者作成

また、過疎団体に認定されている市町村⁹は 119 団体中 33 団体であった。

これらは、アンケート調査の結果とも後で関連するが、それぞれ合併団体、過疎団体のみが活用できる財源措置（地方債）があるため、これらの財源措置の活用できる団体が図書館の建設団体にどの程度あったかという点を見るために参考となる情報である。

4. 調査結果

以上の基本的な特徴を踏まえ、以下よりアンケート調査の集計結果を説明する。なお、回答数は、前述のとおり、市町村 81 団体、都道府県 4 団体であったが、設問により空欄となっている箇所もあったため、各回答の合計は必ずしも回答団体数と一致しない場合がある。

4.1. 建設した施設の概要（新築・改築の別、建設費用）

建設した施設が、新たな図書館の設置であるか、既存の図書館の建替えであるかは、3.1.2 の表 1 で示した通りであるが、これは建設投資という側面から見た時に、施設として新たな建物を建設したのか、既存の建築物を何らかの形で一部でも活用しながら改築を行ったものなのかは明らかではない。そこで、この点について、アンケート調査で回答を求めたところ、市町村では 74 件、都道府県では全 4 団体が、施設として新たに建築したものであるとの回答を得た。つまり、

図書館の建替えである場合にも、同じ土地であるか否かに関わらず、新たな施設をゼロから建設している例がほとんどであったと言える。

一方で、改築については7件であり、既存の図書館の建替えの場合も新設の場合もあった。それぞれどのような施設を改築したのかをさらに電話照会により追加調査を行ったところ、例えば、当該団体の新規の図書館設置となった山形県中山町立図書館は、町民プールの施設を改築することによって図書館に生まれ変わった。また、枚方市立中央図書館は関西外語大学の移転に伴い、大学図書館を改築する形で設置されたり、鳥取市立中央図書館や徳島市立図書館は民間商業施設の改築によって新たな図書館に建替えていた。

表 2 新築か改築の別

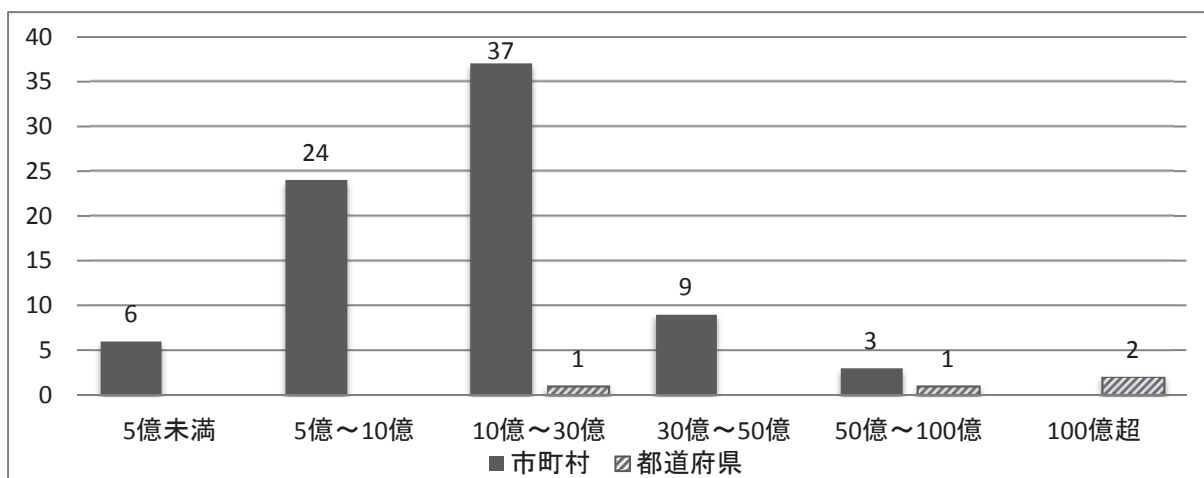
	市町村	都道府県
新築	74	4
新設	22	
建替え	52	4
改築	7	
新設	3	
建替え	4	
計	81	4

出典：アンケート調査及び日本図書館協会「図書館年鑑」（2004～2014）より筆者作成

建設に要した総費用については、平均費用が市町村立図書館で約 17 億 1,900 万円、都道府県立図書館で約 81 億 7,300 万円であり、都道府県立図書館は面積が広いこともあるが、総じて 100 億近い規模の建設費を要していることがわかった。

なお、市町村立図書館については、最高額が三重県桑名市立中央図書館の 79 億 7,200 万円であり、最低額は岐阜県恵那市中央図書館の 0 円（財団法人からの寄贈による）であった。ただし、岐阜県恵那市の例は極めて異例であるため、その次に建設費用の低いところを見ると、町民プールを改築することによって図書館を建設した山形県中山町の 2 億 5,400 万円であった。

図 14 建設費用の状況



出典：アンケート調査より筆者作成

4.2. 図書館建設にあたっての財政上の工夫

図書館建設にあたっての財政上の工夫について、活用した財源の状況及び財源以外のその他の財政上の工夫について調査した結果を説明する。

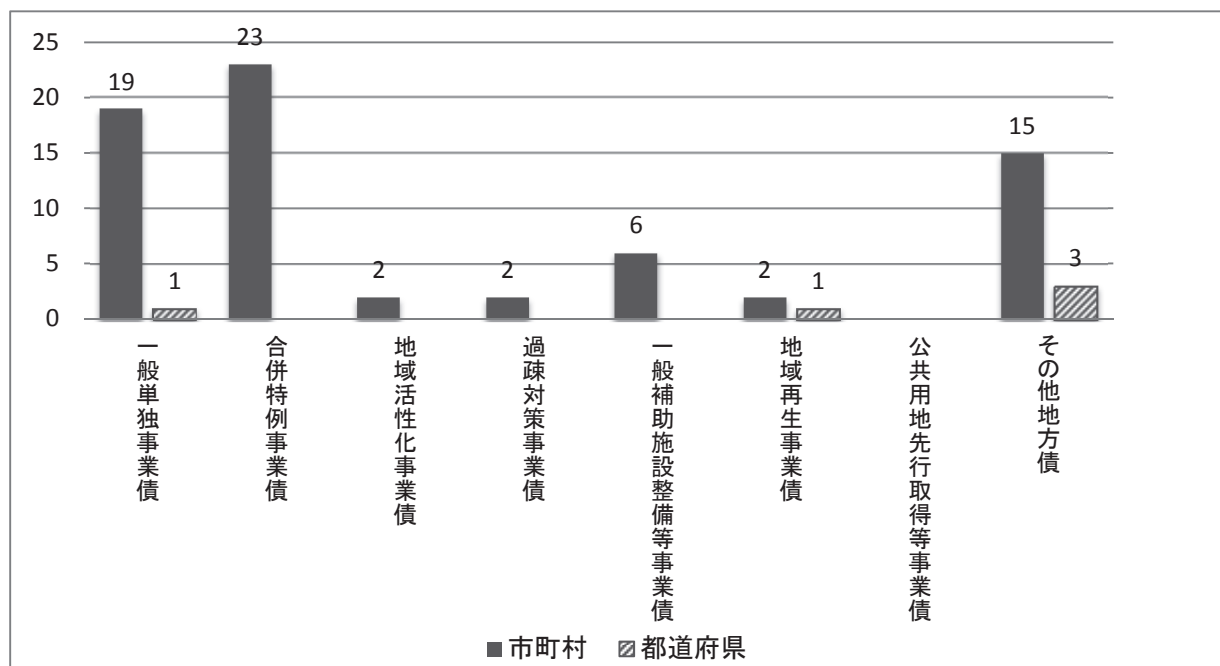
なお、財源の状況については、地方債、国庫補助金、都道府県からの補助金、その他の団体からの補助金及び特定目的基金の活用状況について選択式で調査を行っている。ただし、設置年度の古いもの等については詳細の財源まで不明の場合もあり、回答のない団体もあった。

4.2.1. 活用した財源の状況

(1) 地方債

図書館建設に活用した地方債については、件数のみで見ると、「合併特例事業債」¹⁰を活用した団体が 23 団体と最多であり、その次に「一般単独事業債」¹¹（19 件）が多かった。また、「その他の地方債」と回答した 15 件のうち、7 件は「地域総合整備事業債」¹²であった。なお、地方債を活用したとの回答があった団体は、都道府県は全団体であったが、市町村については 81 団体中 61 団体であった。ただし、残りの 20 団体について、地方債を活用しなかったのか、どの事業債を活用したかが不明のため回答をしなかったのかは調査項目を区分しなかったため、明らかではない。

図 15 活用した地方債の状況



出典：アンケート調査より筆者作成

また、設置年度別にどのような地方債の種類を活用しているかをクロスさせて集計したものが表 3 である。地方債のメニューには活用できる年限が決まっているものがあるため、例えば地域総合整備事業債は 2006 年以降活用されていないなどの個別の実情は生じている。

表 3 設置年度別活用事業債

	一般単 独事業 債	合併特 例事業 債	地域活 性化事 業債	過疎対 策事業 債	一般補 助施設 整備等 事業債	地域再 生事業 債	公共用 地先行 取得等 事業債	その他地 方債	うち地域 総合整 備事業 債
2003	2							3	3
2004	2							3	3
2005	2	1			1			3	1
2006	5	1				1		1	
2007	1	3			1	1			
2008	4	1						2	
2009		3						1	
2010		2							
2011		4			3			1	
2012	2	5	2		1			1	
2013	1	3		2					
総 計	19	23	2	2	6	2		15	7

出典：アンケート調査より筆者作成

なお、特に活用の多かった合併特例事業債については、合併団体のすべてが活用しているとの回答を得たわけではなく、回答団体のうちの合併団体（51 団体）中、23 団体にとどまった。

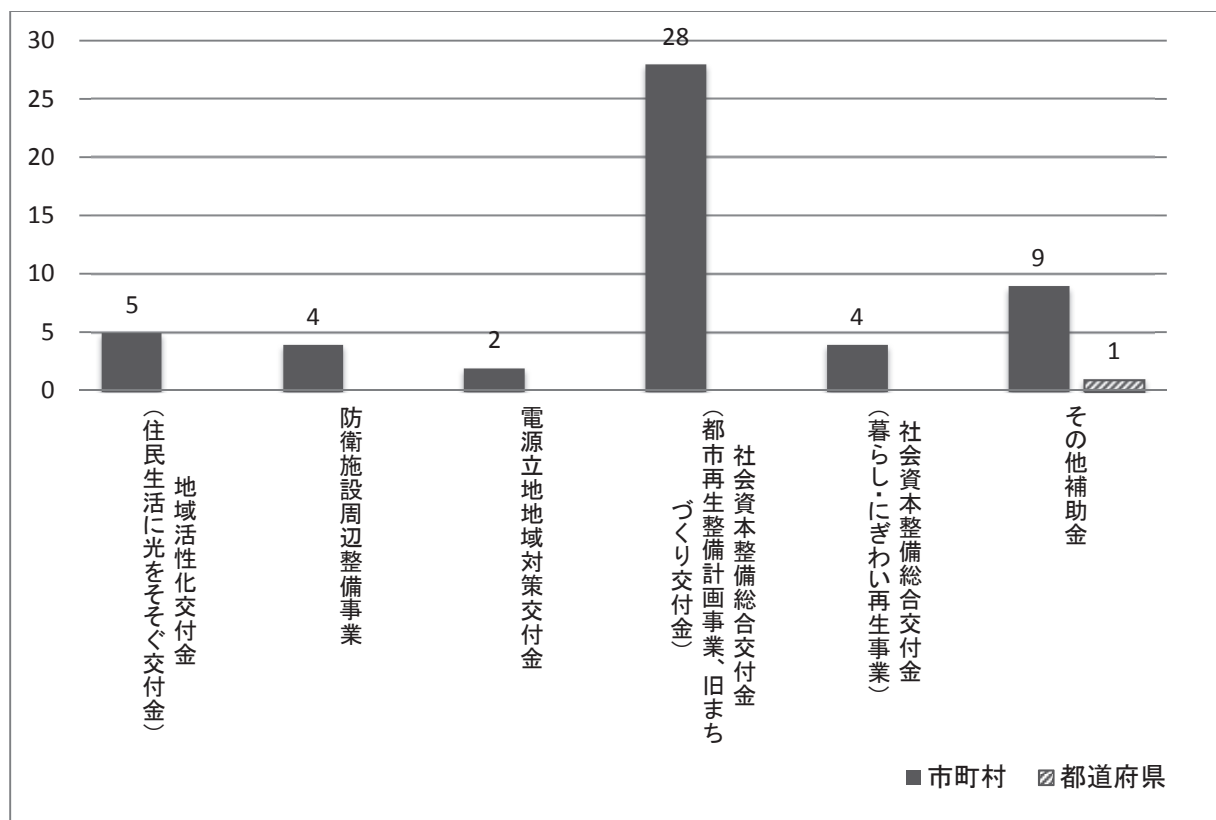
その他の地方債を活用している例としては、主に以下のものが挙げられた。

- ・ 公共事業債
- ・ 行政改革推進債
- ・ 教育福祉施設等整備事業債
- ・ 減収補てん債
- ・ 臨時経済対策事業債
- ・ 土地開発公社経営健全化債

(2) 国庫補助金

国庫補助金の活用については、市町村 42 団体、都道府県 1 団体の回答があった。

図 16 活用した国庫補助金の状況



出典：アンケート調査より筆者作成

最も回答数の多かったものが、「社会資本整備総合交付金」¹³であり、都市整備計画事業・旧まちづくり交付金と暮らし・にぎわい再生事業等、社会資本整備総合交付金に統合される以前の事業区分により若干選択肢を分けたため、回答が割れているものの、現在の社会資本整備総合交付金に分類されるものとしては、合計で 32 件の活用があった。また、平成 22 年度の国の経済対策により創設された「住民生活に光をそそぐ交付金」¹⁴を活用した例も 5 件ほどあった。

なお、表 4 は、年度別に見た活用国庫補助金の状況である。

表 4 設置年度別活用国庫補助金

	地域活性化 交付金 (住民生活に光を そそぐ交付金)	防衛施設周辺 整備事業	電源立地地域 対策交付金	社会資本整備 総合交付金(都 市再生整備計 画事業、旧まち づくり交付金)	社会資本整備 総合交付金(暮 らし・にぎわい再 生事業)	その他 補助金
2003						
2004						
2005		1				1
2006		1	2	1		1

2007				3		2
2008				3		1
2009				2	1	1
2010				2		
2011		2		7	1	
2012	5			5		2
2013				5	2	1
総計	5	4	2	28	4	9

出典：アンケート調査より筆者作成

また、その他の補助金を活用したという回答のあったものの主なものは以下のとおりである。

- ・市町村合併推進体制整備費補助金（総務省）
- ・都市再生推進事業費補助金（国土交通省）
- ・戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金（経済産業省）
- ・緊急雇用創出推進事業補助金（厚生労働省）
- ・ふるさと雇用再生特別基金事業補助金（厚生労働省）

(3) 都道府県からの補助金

都道府県からの補助金を活用している例は16件あった。それぞれの補助金の名称について自由記述において回答をいただいたものを一覧表にしたのが表5である。それぞれの補助金の交付要綱等まで確認をしていないため、名称のみによりその内容を判断すると、これらの補助金は大きく分類して、地域振興やまちづくりに関する施設整備を包括的に支援する補助金、図書館整備や文化施設整備のための補助金、市町村合併推進の補助金、環境・木質化関係の補助金といった種類に分けられる。最も多いのは、地域振興やまちづくりに関する総合補助金を活用している例（7件）であった。一方、4件ほどであるが、市町村の図書館整備のための補助金がある都道府県もあった。

表 5 都道府県からの補助金

都道府県	図書館名	補助金名
北海道	帯広市図書館	地域政策総合補助金
	函館市中央図書館	中央図書館整備事業費補助金
茨城県	那珂市立図書館	原子力地域振興事業費補助金、図書館建設促進補助金
	〔結城市〕ゆうき図書館	図書館建設促進補助金
群馬県	笠間市図書館	図書館建設促進補助金
	高崎市立中央図書館	地域グリーンニューディール基金事業補助金
東京都	青梅市中央図書館	総合交付金
	千代田区立日比谷図書文化館	東京都の負担金

富山県	高岡市立中央図書館	まちづくり総合支援事業補助金
長野県	塩尻市立図書館	市街地再開発事業補助金
岐阜県	飛騨市図書館	合併市町村支援交付金
愛知県	稲沢市立中央図書館	市町村土木事業費補助金
	清須市立図書館	合併特例交付金
滋賀県	甲賀市甲南図書交流館	地域文化拠点整備事業補助金
大阪府	吹田市立千里山・佐井寺図書館	大阪府市町村振興補助金(施設設備等補助)
和歌山県	田辺市立図書館	和歌山県公共施設等木造木質化支援事業補助金

出典：アンケート調査より筆者作成

(4) その他の団体からの補助金

国や都道府県以外の団体からの補助金を活用している例は、表 6 に掲げる 8 件の回答があった。中でも新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）からの補助金を受けている団体が 6 団体と多くを占めた。その他にも、財団法人からの寄付を一部受けて財源としている例もあった。

表 6 その他の団体からの補助金

都道府県	図書館名	補助金名
北海道	帯広市図書館	太陽光共同事業(NEDO)、(財)はまなす財団からの寄付
	函館市中央図書館	太陽光発電新技術事業助成金(NEDO)、北海道グリーン電力基金助成金(北海道地域総合振興機構)
栃木県	宇都宮市立南図書館	太陽光発電新技術事業助成金(NEDO)
岐阜県	恵那市中央図書館	(財)伊藤青少年育成奨学会からの寄付
	飛騨市図書館	太陽光発電補助金(NEDO)
静岡県	浜松市立城北図書館	太陽光発電新技術フィールドテスト事業負担金(NEDO)
兵庫県	神戸市立東灘図書館	(財)住吉学園からの寄付
岡山県	岡山県立図書館	NEDO 補助金

出典：アンケート調査より筆者作成

(5) 基金等

特定目的基金の活用については、15 件の回答があった。基金の設置条例等を詳細に確認していないが、基金名より大まかに分類すると、活用していた特定目的基金としては、公共施設の整備等のための基金、図書館建設のために積み立てている基金、教育や文化の振興のための基金、地域活性化のための基金が主なものであった。中でも最も回答数が多かったのが、8 件の回答があった公共施設の整備等のための基金であった。

表 7 活用した特定目的基金

都道府県	図書館名	特定目的基金名
北海道	帯広市図書館	都市開発基金、新図書館建設基金
秋田県	由利本荘市中央図書館	旧本庄市音楽ホール建設基金

茨城県	那珂市立図書館	公共施設整備基金、那珂市図書館等建設基金、ふるさとづくり基金
	笠間市図書館	ふるさと創生基金
栃木県	宇都宮市立南図書館	公共施設等整備基金
神奈川県	川崎市立中原図書館	都市整備事業基金
長野県	上田市丸子図書館	公共施設整備基金
岐阜県	飛騨市図書館	文化施設等整備基金、市庁舎整備基金
静岡県	富士吉田市立図書館	公共施設整備基金、教育文化振興基金
愛知県	岡崎市立中央図書館	図書館建設基金、原生地区拠点整備基金
	稲沢市立中央図書館	社会教育施設整備事業基金
和歌山県	田辺市立図書館	地域基盤整備基金、教育振興基金
岡山県	岡山県立図書館	岡山県図書館等整備基金
広島県	福山市中央図書館	大規模事業基金
大分県	大分市民図書館	大分市福祉振興基金

出典：アンケート調査より筆者作成

4.2.2. その他の財政上の工夫

その他の財政上の工夫については、自由記述欄に記載のあったものを表8にまとめた。全21団体から様々な回答が寄せられたが、多くの団体で取り入れている複合施設化を回答に挙げる例が多かった。また、PFI方式の導入など民間資金の活用や民間事業者との連携等により財政上の負担を抑制しているといった回答も数件見られた。その他にも、施設構造を簡素化したり、使われなくなった公共施設の跡地を利用した等の回答もあった。

表8 その他の財政上の工夫

都道府県	図書館名	取り組み
北海道	稚内市立図書館	電気と冷暖房のすべてをPFI方式によるエネルギー設備で賄った
岩手県	紫波町図書館	1階の天井は板で覆わないため、冷房や空調の配管をむき出しにした
秋田県	由利本荘市中央図書館	複合施設化、設計施工一括発注
福島県	南相馬市立中央図書館	当初立体駐車場の予定をコスト削減のため平場型駐車場にした
	いわき市立いわき総合図書館	建設は他の団体の施工により建設し、市は保留床を購入
群馬県	高崎市立中央図書館	設計施工一括発注方式の採用で工期短縮とコスト削減
東京都	府中市立中央図書館	PFIの導入
	青梅市中央図書館	複合ビルの一部を賃借し図書館として整備
	豊島区立中央図書館	再開発ビルの保留床を購入したため、ビル建設費はかかっていない
新潟県	新潟市立中央図書館	市立小学校跡地に建設
長野県	上田市丸子図書館	工場跡地に建設したため整地や整備の費用削減
静岡県	島田市立図書館	民間の複合施設の一部を保留床として取得
	藤枝市立駅南図書館	図書館建設を行わず、既存の民間所有の建物の一部を利用(20年賃料)

		支払い)することでコスト削減を図った
愛知県	日進市立図書館	本体工事と書架工事を分離させて、書架工事は低い諸経費率とすることによりコスト削減を図った
	豊中市立千里図書館	他の施設(福祉センター、公民館)を建替えて、市役所の出張所も複合館の中に盛り込んだ
三重県	桑名市立中央図書館	PFI 事業を実施し設計建設一括発注を行った
岡山県	倉敷市立児島図書館	市民交流センターと複合施設化
徳島県	徳島市立図書館	一括発注による共通費削減、内部階段手摺の既存利用、既設空調機の再利用、植栽の配置計画の見直し、鋼製床組の取りやめ
福岡県	宇美町立図書館	熱源及び空調設備にランニングコストを算出し建設コストの検討
長崎県	長崎市立図書館	PFI の導入
鹿児島県	鹿児島県立奄美図書館	社会教育施設(図書館)と学校施設(県立奄美高校)を複合して整備した

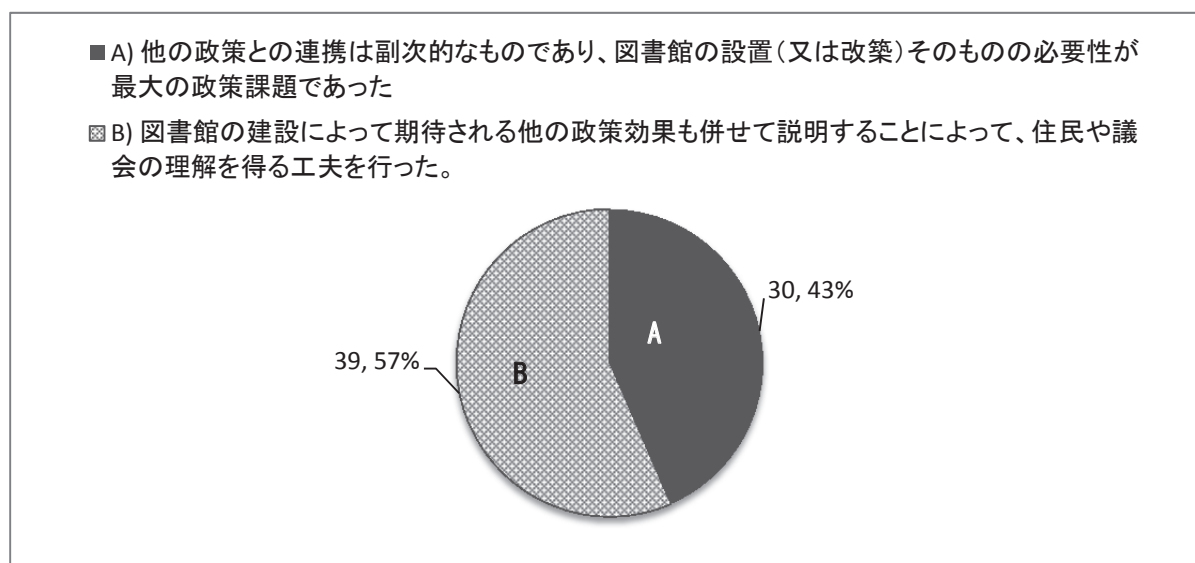
出典：アンケート調査より筆者作成

4.3. 図書館建設を推進するための政策上の工夫

近年では、厳しい財政状況や人口減少の見通しの中で、新たな公共施設の建設に理解が得にくいという背景を勘案し、図書館建設を実現させるにあたって、政策上どのような工夫がなされたのかという点について、当該団体が推進する他の政策との結び付けという観点から調査を行った。

はじめに、図書館建設を進めるにあたっての各団体の意識の相違があったのかどうかという点について意識調査を行った。この結果、図 17 のとおり、図書館を建設することが最大の政策課題になっていたと回答した団体が 30 団体であり、図書館建設を進めるにあたって他の政策効果も併せて説明することで住民や議会の理解を得た団体が 39 団体と、わずかながら後者が上回る結果となった。意識の面で、図書館建設を最大の優先課題と捉えていたかどうかについて、大きな差異があったとは言えないものの、図書館建設に他の政策効果も併せて期待している団体の方が若干多かったと言える。

図 17 図書館建設を進める地方公共団体の意識



出典：アンケート調査より筆者作成

また、建設を進めるにあたってのそれぞれの団体の意識がどのようなものであったかは別に、図書館の建設にあたって併せて結び付けて推進している他の政策の例について、選択式で問うたところ、図 18 のとおりとなった。

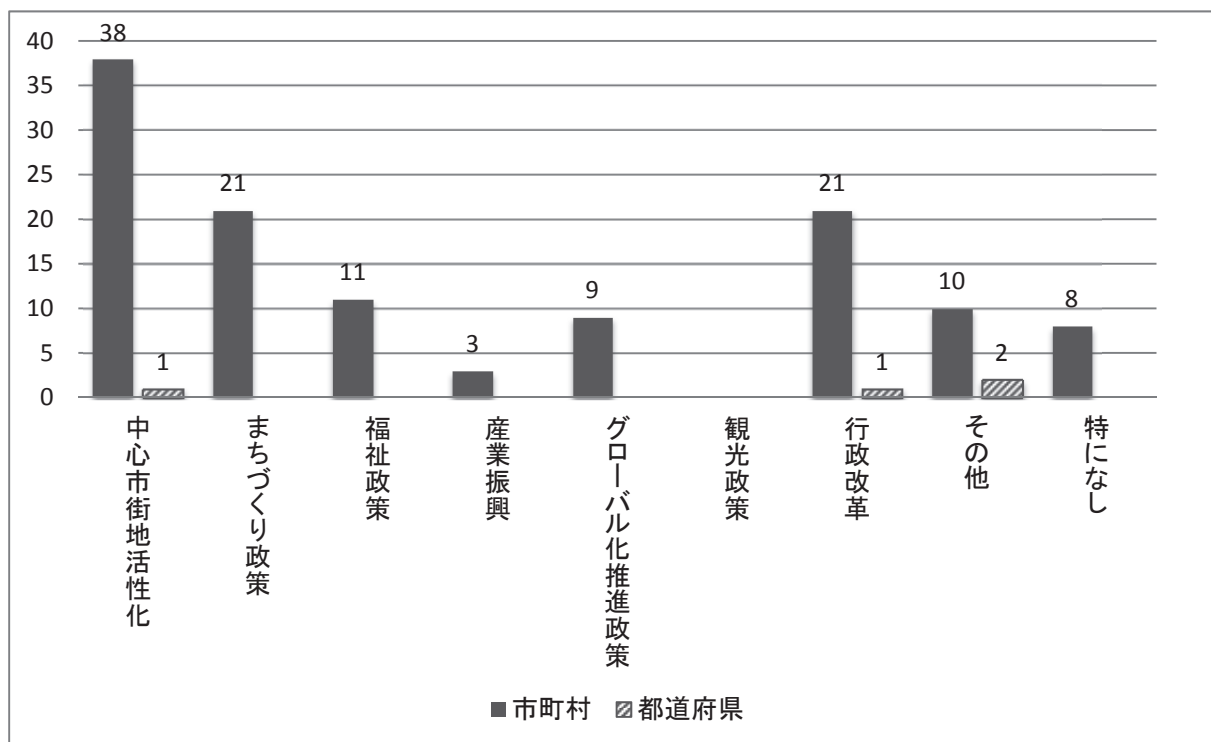
最も多い回答を得たのが、中心市街地活性化政策との結び付けを行っている例であり、38 件の回答があった。多くは立地場所を駅前等の中心部に設置することによって、人の流れを創出し、中心市街地活性化に資することを期待しているものと考えられる。また、類似の選択肢としてまちづくり政策を選択している例もあった。

同様に多くの回答があったのが、行政改革と結び付けている例であり、新たな公共施設を建設するものの、例えば複合施設とすることで、当該団体全体の公共施設の再配置や統廃合と併せた政策として実現させているケースなどがこれにあたる。

また、福祉政策、グローバル化政策や産業振興政策等については、地域の課題解決に資する図書館とするための取組をしている例と言える。図書館を地域の中でどのように位置付けるかによって内容は異なるものの、それぞれの地域の課題や、立地場所や利用者の特性を踏まえた機能の工夫を凝らし、これらの政策を結び付けているものと考えられる。

なお、この調査項目に回答のあった団体（67 団体）のうち、43 件と大多数が複合施設の図書館を建設している例であった。また、複数回答を可能としているため、半数程度の団体が 2 つ以上の政策を選択肢として選択し、多い団体では最高で 7 つの政策を結び付けているとの回答があった。

図 18 図書館建設にあたって結びつけて推進している他の政策の例（複数回答可）

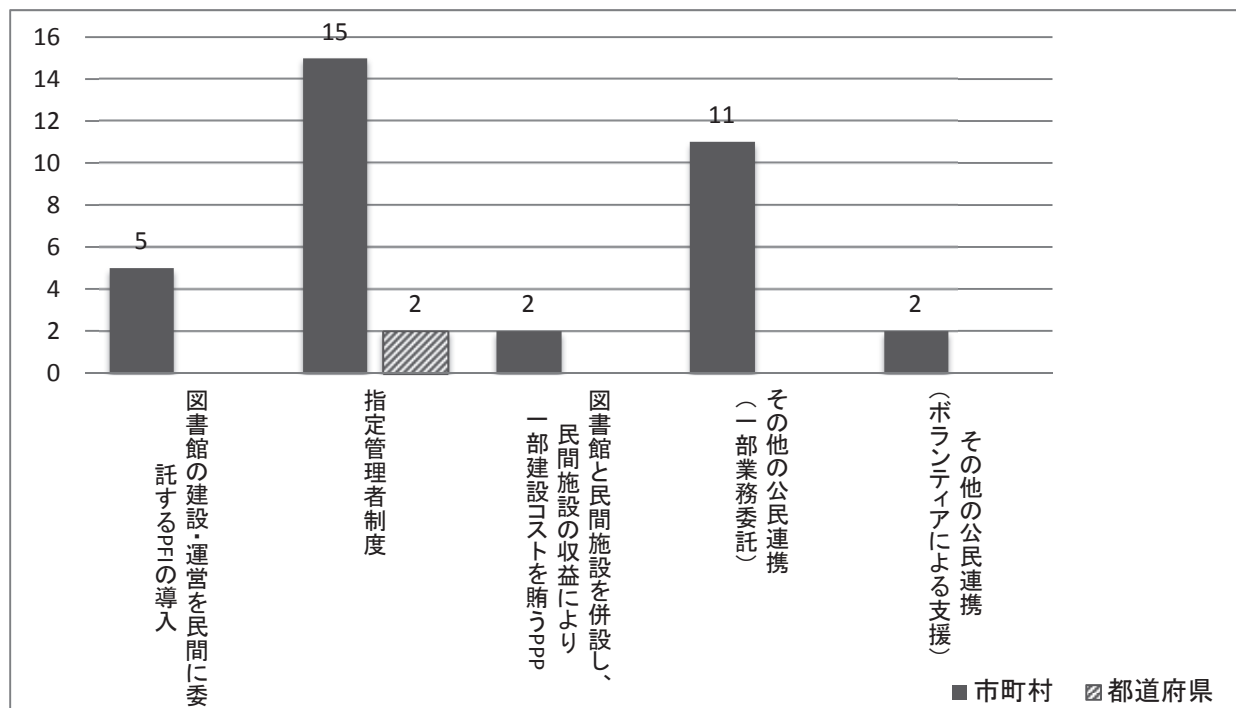


出典：アンケート調査より筆者作成

4.4. 公民連携の状況

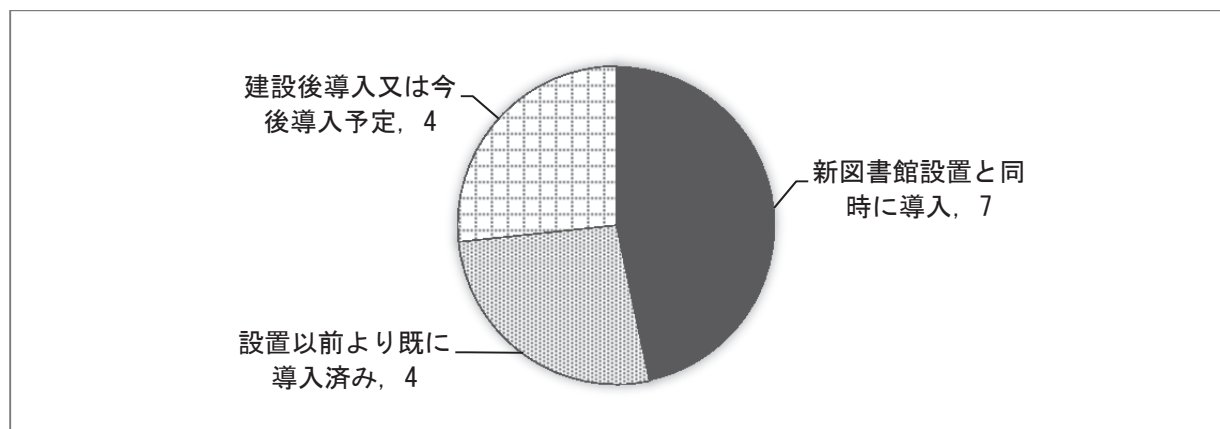
最後に公民連携の状況について調査した。選択肢に該当する何らかの公民連携を実施しているとの回答があった団体は35団体であった。最も回答が多かったものが、指定管理者制度の導入(15件)であり、また窓口業務などの一部業務委託についても13件と同数程度の回答があった。これらは、図書館建設における民間との連携というよりは、建設後の運営面での連携にあたるものである。ただし、例えば指定管理者制度の導入時期の回答を分析した図20を見ると、図書館建設と同時に導入したという回答が半数を占めており、運営面での民間委託等について、建設時に併せて検討・説明していくことも、新たな施設を建設する際には一つの論点となり得ることがわかる。

図 19 公民連携の導入状況



出典：アンケート調査より筆者作成

図 20 指定管理者制度導入の場合の導入時期



出典：アンケート調査より筆者作成

図書館建設に関する公民連携としては、PFI（Private Finance Initiative）¹⁵を導入している例は5件（府中市立中央図書館、稲沢市立中央図書館、桑名市立中央図書館、北九州市立八幡西図書館、長崎市立図書館）あった。これらの図書館は、10,000㎡を超える大型の図書館もあれば、3,000㎡台のものもあった。また設置団体の人口規模からしても必ずしも大都市ばかりというわけでもなかった。なお、それぞれの図書館のホームページ等により追加で詳細を調査したところ、PFIを導入している団体については、いずれも建設費の抑制等財政負担を削減することが実現できていた。

また、別の形の公民連携であるPPP（Public Private Partnership）¹⁶として、民間施設との併設等による一部建設コストの抑制を実現できているものとしては、2件（紫波町図書館、藤枝市立駅南図書館）の回答があった。

5. まとめ

以上のとおり、近年建設された公立図書館のすがた及び建設にあたっての行財政上の工夫について、調査結果をまとめた。調査結果が示す大きな特徴としては、以下のような点が挙げられる。

- ・ 近年建設された図書館の多くは、公共施設か民間施設かを問わず、他の施設を併設した複合施設であること
- ・ 図書館の新たな設置か建替えかを問わず、多くの場合は、新たな施設をゼロからつくる新築の案件であること
- ・ 建設費用は面積に応じて異なるものの、公民連携の手法や、既存施設の改築等の手法を採用している団体において、費用を抑制している傾向にあったこと
- ・ 活用財源としては、地方債では合併特例事業債、国庫補助金では社会資本整備総合交付金が最も多く、図書館建設に活用できる財源は限定的であったこと
- ・ 地方公共団体の独自の取組として、都道府県からの補助金や当該団体の基金等で図書館整備のための財源を確保している例もあること
- ・ 図書館建設にあたって、中心市街地活性化やまちづくりを意識した政策形成を行っている団体が多いこと
- ・ 複合施設化によって、公共施設の再配置等行政改革にも資すると考えている団体もあったこと
- ・ 公民連携の件数自体は多くないものの、規模、地域を問わず一定の活用があったこと

これらの点は、いずれも新規の投資となる図書館の新設及び建替えにあたり、出来る限り財政負担を抑制しながらも、施設が生み出す効果を最大限にするための工夫とすることができる。図書館については、一定程度全国に普及している施設である一方で、他の公共施設と同様に今後、老朽化による建替えのニーズが各地で生じてくることも想定される。実際に今回の調査においても、建替えの案件が多くを占めていたように、いずれ各団体においては、老朽化に伴う図書館への新規の投資が求められる局面も来ることとなろう。そうした場合に、本調査において明らかに

なった各団体の取組の傾向は一考に値するものとする。

ただし、図書館建設の進め方等には当該団体の様々な実情が関係しているため、その詳細については、アンケート調査のみでは推察することが難しかった。このため、外形的な傾向分析に留まるものであるが、近年の平均規模以上の図書館の建設投資をめぐる大まかな状況については把握することができたものと考えている。

なお、本稿の中でもたびたび触れているが、当該調査は、あくまでも平均規模以上の図書館建設に焦点を当てたものである。一方で、全国の公立図書館には、小規模な図書館も多々あり、特に多額の建設投資が困難な団体の場合には、少ない財源による図書館の設置を模索する取組も行われているところである。今回はそのような団体における行財政上の工夫については調査対象としていないが、図書館の未設置解消等の課題に対しては重要な視点でもあり、今後の調査研究の課題としたい。

最後に、本調査にご協力いただいた全国の地方公共団体及び同団体の図書館の皆様がこの場を借りて深く感謝申し上げます。

「地方公共団体における今後の公立図書館への投資のあり方に関する調査」調査票

【調査のご協力に係るご同意について】

依頼文中に記載した本調査の目的・趣旨やご回答にあたってご了解いただきたい事項等をお読みいただき、以下の事項に関してご同意をいただきましたら、下記欄にご署名をいただきますようお願い申し上げます。

1. 研究の目的と意義について
2. 研究方法について
3. プライバシーおよび個人情報保護について
4. データの管理について
5. 結果の公表について
6. 研究への参加協力の自由意思と拒否権について

平成 年 月 日

調査協力者（所属部署）

以下の質問はすべて 年に新設又は改築された 市 図書館
についてお尋ねします。

I はじめに、調査対象の図書館の概要についてお尋ねします。

1. 新設・改築のどちらですか？

A) 新設

B) 改築

2. 図書館の建設にかかった総費用はいくらですか？（決算ベース、建設時の初期投資に係る費用は全て含めてください。また、複合施設の場合には、図書館部分に係る費用を面積按分等してご記入ください。）

（ ） 百万円

※複合施設の場合は、複合施設全体の建設費用を下記にご記入ください。

（ ） 百万円

Ⅱ 次に、調査対象の図書館建設にあたっての財政上の工夫についてお尋ねします。

1. 図書館を建設するにあたって活用した財源（地方債・補助金等）にはどのようなものがありますか？あてはまるものすべてに○をつけるか、選択肢にない場合は、記述欄に名称等をご回答ください。

① 地方債

- A) 一般単独事業債
- B) 合併特例事業債
- C) 地域活性化事業債
- D) 過疎対策事業債
- E) 一般補助施設整備等事業債
- F) 地域再生事業債
- G) 公共用地先行取得等事業債
- H) その他（下欄に活用した地方債の名称をすべてお書きください）

--

② 補助金等

(ア) 国からの補助金

- A) 地域活性化交付金（住民生活に光をそそぐ交付金）（内閣府）
- B) 特定地域再生事業費補助金（内閣府）
- C) 防衛施設周辺整備事業（防衛省）
- D) 電源立地地域対策交付金（経済産業省）
- E) 産業再配置促進施設整備費補助金（経済産業省）（平成 18 年度まで）
- F) 社会資本整備総合交付金（都市再生整備計画事業、旧まちづくり交付金）（国土交通省）
- G) 社会資本整備総合交付金（暮らし・にぎわい再生事業）（国土交通省）
- H) 強い林業・木材産業づくり交付金（林野庁）
- I) 木造公共施設等整備事業（林野庁）
- J) 二酸化炭素排出抑制対策事業費等補助金（環境省）
- K) その他（下欄に補助金の名称と補助金の給付機関名を合わせてご記入ください）

（例）〇〇交付金（△△省）

(イ) 都道府県からの補助金（市町村のみ回答）

（例）〇〇補助金（△△県）

(ウ) その他の団体等からの補助金や交付金など（寄附金等も含む）

（例）〇〇補助金（給付機関名）

(エ) 当該団体の特定目的基金等の財源の活用

(例) ■■基金

2. 建設コストを削減させるための工夫として特に行った取組があれば、ご記入ください。

Ⅲ 最後に、図書館建設及びその今後の運営を含めた行政上の工夫についてお尋ねします。

1. 図書館の建設にあたって、当該団体の推進する他の政策と結びつけることによって、図書館建設による政策効果の最大化を図る工夫を行いましたか？

- A) 他の政策との連携は副次的なものであり、図書館の設置（又は改築）そのものの必要性が最大の政策課題であった
- B) 図書館の建設によって期待される他の政策効果も併せて説明することによって、住民や議会の理解を得る工夫を行った。

2. 図書館の建設にあたり、どのような政策と図書館を結び付けて推進しましたか？（複数選択可）

- A) 中心市街地活性化（にぎわい創出、商店街の近くに立地等）
- B) まちづくり政策（コンパクトシティ政策の一環等）
- C) 福祉政策（少子高齢化に適応した世代間交流の場の創出等）
- D) 産業振興（ビジネス支援など産業活性化など）
- E) 自治体のグローバル化推進政策（異文化交流の機会を作る等）
- F) 観光政策（図書館を一つの観光地にする）
- G) 行政改革（公共施設の配置の最適化等）
- H) その他（下欄に具体的な政策の中身を記入）
- I) 特になし

--

3. 図書館の建設及び運営にあたり、以下の公民連携の取組を導入していますか？

- A) 図書館の建設・運営を民間に委託する PFI の導入
- B) 指定管理者制度（導入している場合→_____年度から）
- C) 図書館と民間施設を併設し、民間施設の収益により一部建設コストを賄う PPP
- D) その他の公民連携

--

質問項目は以上です。ご回答ありがとうございました。

調査にご協力いただいた図書館一覧

【都道府県立図書館】

岩手県立図書館
奈良県立図書情報館
岡山県立図書館
鹿児島県立奄美図書館

【市町村立図書館】

北海道	帯広市中央図書館
	函館市中央図書館
	稚内市立図書館
青森県	八戸市立南郷図書館
岩手県	紫波町図書館
秋田県	由利本荘市中央図書館
山形県	中山町立図書館
福島県	会津若松市立会津図書館
	白河市立図書館
	南相馬市立中央図書館
	いわき市立いわき総合図書館
茨城県	水戸市立見和図書館
	那珂市立図書館
	〔結城市〕ゆうき図書館
	笠間市図書館
栃木県	大田原市立大田原図書館
	宇都宮市立南図書館
群馬県	高崎市立中央図書館
埼玉県	飯能市立図書館
	さいたま市立中央図書館
	川口市立中央図書館
千葉県	富里市立図書館
東京都	千代田区立日比谷図書文化館
	葛飾区立中央図書館
	青梅市中央図書館
	豊島区立中央図書館
	府中市立中央図書館
	あきる野市中央図書館
神奈川県	川崎市立中原図書館
	〔寒川町〕寒川総合図書館
	逗子市立図書館
新潟県	新潟市立中央図書館
富山県	高岡市立中央図書館
福井県	福井市立桜木図書館
山梨県	富士吉田市立図書館
	忍野村立おしの図書館

長野県	上田市丸子図書館
	東御市立図書館
	塩尻市立図書館
岐阜県	飛騨市図書館
	恵那市中央図書館
静岡県	島田市立図書館
	藤枝市立駅南図書館
	浜松市立城北図書館
愛知県	一宮市立中央図書館
	清須市立図書館
	岡崎市立中央図書館
	日進市立図書館
三重県	稲沢市立中央図書館
	桑名市立中央図書館
滋賀県	甲賀市甲南図書交流館
京都府	京都市右京中央図書館
大阪府	和泉市立和泉図書館
	豊中市立千里図書館
	枚方市立中央図書館
	吹田市立千里山・佐井寺図書館
兵庫県	神戸市立東灘図書館
	伊丹市立図書館
和歌山県	田辺市立図書館
鳥取県	鳥取市立中央図書館
島根県	浜田市立中央図書館
岡山県	倉敷市立児島図書館
広島県	福山市中央図書館
	熊野町立図書館
山口県	下関市立中央図書館
	防府市立防府図書館
	山口市立図書館
徳島県	徳島市立図書館
香川県	綾川町立生涯学習センター
	高松市香川図書館
	観音寺市立図書館
愛媛県	大洲市立図書館
福岡県	北九州市立八幡西図書館
	宇美町立図書館
長崎県	長崎市立図書館
	対馬市立つしま図書館
	南島原市原城図書館
熊本県	大津町立おおづ図書館
	菊陽町図書館
大分県	大分市民図書館
	豊後高田市立図書館

脚注・参考文献

- ¹ 図書館法（昭和 25 年法律第 118 号）第 2 条第 2 項に規定する地方公共団体の設置する図書館で条例に位置づけられているもの。
- ² 日本図書館協会の調査による 2013 年末時点のすべての公立図書館の延床面積の平均値
日本図書館協会図書館年鑑編集委員会編．図書館年鑑 2014．社団法人日本図書館協会．2014
- ³ 新たな図書館の開館については、毎年、日本図書館協会が刊行する「図書館年鑑」において、発行年の前年 1 月から 12 月までの間に新設・新築され開館した図書館のうち、新しい施設として写真入りで公表されている情報を元にしている。したがって、従来公民館図書室等として活動を続けてきたものが、図書館条例の施行に伴って新しく図書館とされたものは含まれない。
- ⁴ なお、地方公共団体によっては、図書館担当部局が教育委員会ではなく知事部局に属する場合もあり、そのような団体は、知事部局の図書館担当者に回答していただいた。また、団体によっては調査対象図書館の職員よりご回答をいただいた場合もあった。
- ⁵ 財政力指数とは、「地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値」
総務省．“指標の説明”．http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2016-01-19）
- ⁶ 経常収支比率とは、「地方税、普通交付税のように使途が特定されておらず、毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）のうち、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当されたものが占める割合。」
総務省．“指標の説明”．http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2016-01-19）
- ⁷ 実質公債費比率とは、「当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率の過去 3 年間の平均値で、借入金（地方債）の返済額及びこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの程度を表す指標のこと」
総務省．“指標の説明”．http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2016-01-19）
- ⁸ 将来負担比率とは、「地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率のこと」
総務省．“指標の説明”．http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2016-01-19）
- ⁹ 過疎地域自立促進特別措置法（平成 12 年法律第 15 号）第 2 条第 1 項に規定する過疎地域であって、同条第 2 項に基づき総務大臣、農林水産大臣及び国土交通大臣が公示した市町村
- ¹⁰ 合併にあたって、新市が、新市建設計画に基づき行う公共施設等の整備の経費に充てるために起こすことのできる地方債。発行は合併後 10 年以内（被災地を除く）。元利償還金に対し、70%の地方交付税措置がある。
総務省自治行政局市町村課．“合併特例債について”，合併デジタルアーカイブ。
<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/22sizu/2206izuku/kyougikai6/k6-p60,61.pdf>（参照 2016-01-19）
- ¹¹ 地方単独事業の経費に充てるために起こすことのできる地方債。元利償還金に対する地方交付税措置等は特になし。

¹² 昭和 55 年創設の地方単独事業の経費に充てるために起こすことのできる地方債であり、元利償還金に対し 75%の地方交付税措置がある。

¹³ 国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として平成 22 年度に創設。

国土交通省. “社会資本整備総合交付金の概要”，社会資本整備総合交付金.

<http://www.mlit.go.jp/common/001109494.pdf> (参照 2016-01-19)

¹⁴ 平成 22 年 10 月 8 日閣議決定された「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策～新成長戦略実現に向けたステップ 2～」において、これまで住民生活にとって大事な分野でありながら、光が十分に当てられてこなかった分野（地方消費者行政、DV 対策・自殺予防等の弱者対策・自立支援、知の地域づくり）に対する地方の取組を支援するために創設された地方公共団体向けの交付金

内閣府. “地域活性化交付金（住民生活に光をそそぐ交付金）の概要”.

<http://www8.cao.go.jp/hanzai/pdf/info221209-gaiyo.pdf> (参照 2016-01-21)

¹⁵ PFI (Private Finance Initiative) とは、「公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法のこと。

内閣府. “PFI とは”. <http://www8.cao.go.jp/pfi/aboutpfi.html> (参照 2016-01-19)

¹⁶ PPP (Public Private Partnership) とは、「公民が連携して公共サービスの提供を行うスキーム」のことであり、PFI は、PPP の代表的な手法の一つ。なお、PPP の中には、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営 (DBO) 方式、さらに包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシング等も含まれる。

特定非営利法人日本 PFI・PPP 協会. “PFI・PPP とは”.

<http://www.pfikyokai.or.jp/about/> (参照 2016-01-19)

参考文献

- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2004. 社団法人日本図書館協会. 2004
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2005. 社団法人日本図書館協会. 2005
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2006. 社団法人日本図書館協会. 2006
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2007. 社団法人日本図書館協会. 2007
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2008. 社団法人日本図書館協会. 2008
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2009. 社団法人日本図書館協会. 2009
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2010. 社団法人日本図書館協会. 2010
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2011. 社団法人日本図書館協会. 2011
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2012. 社団法人日本図書館協会. 2012
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2013. 社団法人日本図書館協会. 2013
- ・ 社団法人日本図書館協会 図書館年鑑 編集委員会. 図書館年鑑 2014. 社団法人日本図書館協会. 2014
- ・ “平成 25 年度全市町村の主要財政指標”，平成 25 年度地方公共団体の主要財政指標一覧. 総務省. http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H25_chiho.html
- ・ “平成 25 年度全都道府県の主要財政指標”，平成 25 年度地方公共団体の主要財政指標一覧. 総務省. http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H25_chiho.html
- ・ “過疎地域市町村等一覧（平成 26 年 4 月 1 日）” 総務省.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000291622.pdf
- ・ “【総計】平成 25 年住民基本台帳人口・世帯数、平成 24 年度人口動態（市区町村別）”. 総務省. http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000055.html
- ・ “市町村合併の状況（平成 11 年度以降の市町村合併の実績）”，市町村合併の状況. 総務省. <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>

公共施設等総合管理計画の着実な実行 に向けた有効策や留意点

Effective policies and important points in practicing the “Public Facilities and infrastructures Total Management Plan”

抄録

地方公共団体の公共施設等は、今後見込まれる加速的な老朽化や人口減少による利用需要の変化等に対応するため、長期的な視点を持った計画的な管理が必要となっている。このため、各地方公共団体で公共施設等総合管理計画の策定を進めている。この計画は長期計画であり、また個々の公共施設等の見直しに関する計画であるため、策定はもとより、具体的に実行するにあたって多くの調整を要する。そこで本稿では、総合管理計画を着実に実行するための有効策や留意点を明らかにするため、先行的に同計画を策定済の4団体の計画内容や進捗管理の仕組み等について調査し、分析・評価を行った。

その結果、総合管理計画に定量的な目標設定を行っている団体と行っていない団体があり、前者は進捗管理がしやすいが、後者による場合にも、別途取組状況を評価する仕組みを設定することで、個別分野毎の目標達成と全体としての財政負担の平準化の達成とが両立できること、また、公共施設等マネジメント担当部署が予算編成に積極的に関わることで、総合管理計画の着実な実行に資することがわかった。

Abstract

Public facilities and infrastructures in Japan are facing a big wave of deterioration and decreasing population leads to the change in needs of these facilities. Therefore, local governments are urged to set a “Public Facilities and infrastructures Total Management Plan (PFTMP)” in order to manage these facilities based on a long-term vision. This long-term plan includes the review of public facilities which is not always welcomed by local residents. Thus, there are many issues to settle in order to settle and implement the plan. This study examines effective policies and important points in implementing PFTMP by analyzing the contents and the way of tracking the progress in 4 local governments which have already settled PFTMP.

The results suggested that there are two types of goal setting in PFTMP, which are those who were setting quantitative goal and those who were not, and the former was better in tracking progress of the plan, but the latter also was possible to achieve goal by establishing another system of progress tracking. In addition, by holding an aggressive position towards budget making process, agencies in charge of promoting public facilities management could increase soundness of the execution of PFTMP.

はじめに

我々の生活のあらゆる場面を支えている公共施設等には、学校や図書館、保育所等の公共建築物の他、道路、橋りょう、上下水道等のインフラなど様々なものがある。これらの多くは、高度成長期以降に集中的に整備されており、今後 20 年間で加速的に老朽化することが見込まれている¹。一方で、我が国の人口は減少していくことが見込まれており²、財政的にも厳しさを増す中で、現在の公共施設等を全て今までと同様に維持・更新しようとする、財政運営が立ちゆかなくなってしまうという課題がある。

こうしたことから、公共施設等の老朽化への対応については、今後の人口や財政状況の長期的な見通しに基づき、戦略的な取組みを実施していく必要がある。国では、平成 25 年 11 月に「インフラ長寿命化基本計画」が策定され、それぞれの地方公共団体でも、これに歩調を合わせ、所有する公共施設等の管理や維持更新に関する具体的な行動計画を定めることが求められるようになった。平成 26 年 4 月には、総務省より各地方公共団体に対し、この行動計画に当たるものとしての「公共施設等総合管理計画」（以下「総合管理計画」という）の策定が要請された³。

要請と同時に発出された「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」（平成 26 年 4 月 22 日総財務第 75 号 総務省自治財政局財務調査課長通知）（以下「総務省通知」という）で示されているように、総合管理計画には、今後の人口や財政の見通しを踏まえ、あるべき行政サービス水準等を検討し、当該地方公共団体として、保有する公共施設等を今後どのように管理をしていくのかの基本的な方向性を明示することが必要とされている。

総合管理計画の策定を通じてこの基本的な方向性を明示することは、幅広い政策論議が必要となることから、容易ではない。しかしながら、策定した総合管理計画を実行していく段階においては、基本方針の下に、さらに具体的な見直し方針や進捗管理の仕組みを構築する必要があり、策定と同様に調整困難な側面を有していると考えられる。

こうしたことから、本稿では、総合管理計画を既に策定した地方公共団体に焦点を当て、これらの団体における計画の策定・推進体制、計画の内容や目標設定の方法、位置づけ、進捗管理の仕組み及び財政運営との関係を調査することによって、総合管理計画に掲げる内容を具体的に実行していくために、有効となり得る方策や留意すべき点について明らかにすることとしたい。

本稿は 5 章からなる。第 1 章では先行研究の状況、第 2 章では実施した調査の概要について説明し、第 3 章で調査結果を示し、第 4 章で分析と考察を行い、第 5 章で結論と今後の課題を述べる。

1. 先行研究

総合管理計画について論じたものには、根本による「インフラ老朽化問題への望ましい対処の在り方」があるが、この中では、特に総合管理計画の策定にあたって留意すべき点の一つとして「分析の客観性」を挙げ、現状の客観的な分析を踏まえた数値目標の設定が、計画の実現のために必要である点を指摘している⁴。

また、さらに詳細に総合管理計画の策定の留意点や指針をまとめたものとして、根本による「公共施設等総合管理計画策定のための標準的なモデルの提案」があり、総合管理計画の

策定において特に調整が困難となる部局横断的な施設の統廃合や施設の見直しに関する課題解決策の提案がなされている⁵。

しかしながら、総管理計画自体が多く団体の現在策定段階にあることもあり、策定済みの総管理計画について調査・分析をし、総管理計画の実行段階における進捗管理や財政運営との関係に関する研究はこれまではなされていない。その一方で、総管理計画は、ほぼ全ての団体で今後策定予定であることから、本稿は、先行団体の有効な取り組みや、計画実行の際の留意点を提示することにより、今後策定する多くの団体の計画実行に向けた参考となることを企図するものである。

2. 調査概要

2.1 研究の背景

総管理計画は、策定自体に施設所管部署や施設利用者等、多くの関係者間の調整が必要となる。なぜならば、多くの地方公共団体において、これまで一般的には、必要な施設が老朽化すれば建替え更新を検討するものといった考え方が主流であったと考えられ、総管理計画の策定はこうしたこれまでの発想を転換する側面を有しているからである。

しかしながら、困難な調整を乗り越えて総管理計画を策定できたとしても、計画を具体的に前進させていくにあたっては、以下の2つの課題により、策定と同様に困難な側面があると考えられる。

一点目は、計画期間が長く、具体的な政策のPDCAサイクルに結び付けにくい点である。総務省通知では総管理計画は、取組内容の効果が発現するまでに一定の時間がかかること等を踏まえ、少なくとも10年以上の長期の計画とすることとなっており、将来にわたっての不確定な要素が多くある中で、目標値の設定やロードマップを描かねばならない。計画であるからには、具体的な取組によって全体の目標を達成する道筋が描けることが重要である一方で、計画期間が長いほど策定時点で具体的に明示できる内容は限定されてしまうことが考えられる。地方公共団体の総合計画等の関連する計画が一般的には概ね3～5年という政策サイクルで運営されている中に、今回新たに策定する総管理計画をいかに組み込んで、具体的に実行していくかが問題となる。

二点目は、基本方針として、当該地方公共団体内や議会及び住民との間において合意形成ができた場合にも、各施設別の方向性を定める段階では、それぞれの施設の所管部局や利用者等からの反発が予想され、調整がさらに必要となるという点である。当該団体が全体としてどの程度公共施設等を適正化していかなければならないかは推計により方針を定めることができるが、具体的な施設毎の見直し方針には様々なアプローチがあり得る。例えば、複数の施設を一つの施設に集約する方法でも、施設そのものを廃止する方法でも、保有施設量の適正化という目標は達成できる。また、類似する施設のうちのいくつかの施設は今まで通り存続・更新し、いくつかの施設は廃止・縮小を行うという対応方法も考えられる。総管理計画は、団体によってその具体性は異なるものの、個別施設毎の適正化の方向性を全て定めた上で策定されることが義務づけられているものではない。したがって、地方公共団体が全体としてどの程度の適正化を図る必要があるか、そしてそのために施設の類型毎にどのように適正化を行っていくかという点は、当該団体内や住民・議会等との間で合意形成を得ることになるものの、その段階で個別の施設毎の対応方針が全て固まっていないことがあり得る。こうしたことから、基本方針については関係者間の合意形成を図ることが実現できても、個

別施設の議論を行う段階で、さらに施設毎の方針策定に向けた具体的な調整作業が生じることが考えられる。

このような問題意識から、本研究は、総合管理計画について、計画の実行という側面に着目して調査・分析を進めることとしている。

2.2 調査の目的

本研究は、地方公共団体が総合管理計画を策定した後に、その内容を着実に実行していくために、有効となり得る方策や留意すべき点を明らかにすることを目的としている。ただし、計画の実行のしやすさは、計画の策定の在り方と密接にかかわるものである。このため、調査においては、計画の具体的な実行時における有効策や留意点のみならず、策定時における体制の在り方や目標設定の方法等幅広く調査対象に含め、計画の策定から実行を通じた有効策や留意点の提示を行う。

2.3 研究対象と用語の定義

2.3.1 研究の対象

研究の対象としている総合管理計画は以下の4団体のものである。

- ・ 「仙台市公共施設総合マネジメントプラン」、仙台市、平成26年3月、全34ページ
- ・ 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン」、さいたま市、平成26年3月、全264ページ
- ・ 「かわさき資産マネジメントカルテ」、川崎市、平成26年3月、全340ページ
- ・ 「静岡市アセットマネジメント基本方針」、静岡市、平成26年4月、全24ページ

これらの総合管理計画の策定内容と、それを実行するための仕組みを研究の対象としている。

2.3.2 「公共施設等」、「公共建築物」及び「インフラ施設」等について

本稿において「公共施設等」とは、総務省通知に定義されている「公共施設、公用施設その他の当該地方公共団体が所有する建築物その他の工作物」をいう。総務省通知では、具体的には、「いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設（上水道、下水道等）、プラント系施設（廃棄物処理場、斎場、浄水場、污水处理場等）等も含む」とされており、地方公共団体の所有する建築物等の全体を指す包括的な概念を表している。

さらに、本稿では、公共施設等のうち道路・橋りょう、河川等の土木構造物や上下水道等の公営企業の施設を「インフラ施設」とし、これ以外のものを「公共建築物」とする。研究対象としている各団体の総合管理計画では、それぞれ用語は異なっていたものの、いずれもインフラ施設と公共建築物の区分に相当する分類を行っていたため、本稿では、総合管理計画上異なる用語で記載されている場合も、内容を確認した上で、表記をインフラ施設と公共建築物に統一して用いることとする⁶。

また、公共施設等の管理及び維持更新等を行うことの総称を「公共施設等マネジメント」といい、管理には公共施設等の機能維持のための点検や調査、修繕等を含み、維持更新には

老朽化に伴う大規模な修繕や建替え等を含む。また、長寿命化や耐震化等の実施によって公共施設等を長く安全に活用するための取組みも公共施設等マネジメントに含む。

2.3.3 「公共施設等総合管理計画」（総合管理計画）とは

総合管理計画とは、地方公共団体が「公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画」⁷とされ、総務省通知において、計画に記載すべき事項や策定にあたっての留意事項等が示されている。

総務省通知では、総合管理計画に記載すべき事項としては、まず、公共施設等の現況及び将来の見通しに関する客観的な把握・分析をすることを挙げている。現有する公共施設等の老朽化の状況や人口推計とともに、「公共施設等の維持管理、修繕、更新等に係る中長期的な経費の見込みとこれらに充当可能な財源の見込み」についても推計することとされており、これによって地方公共団体が全体としてどの程度財源不足が生じる見込みであるかを明らかにすることができる。

次に、「公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本方針」を記載することとされており、この中で「（１）計画期間」、「（２）全庁的な取組体制の構築及び情報管理・共有方策」、「（３）現状や課題に関する基本認識」、「（４）公共施設等の管理に関する基本的な考え方」及び「（５）フォローアップの実施方針」を定めることとしている。（１）に関しては、少なくとも10年以上の計画期間とすることとされている。また、（４）においては、今後の公共施設等の管理に関する基本的な考え方を示すとともに、公共施設等の延床面積や数量等に関して具体的な目標を定めることとされている。さらに、「点検・診断等」、「維持管理・修繕・更新等」、「安全確保」、「耐震化」、「長寿命化」、「統合や廃止の推進」に関する各実施方針や、「総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針」についても盛り込むこととされている。

最後に、「施設類型ごとの管理に関する基本的な方針」を記載することとされているが、この点は、「個別施設計画との整合性に留意すること」とされており、個別施設に関する何らかの計画に相当するものは別途定めることが前提となっていることがうかがえる。ただし、個別施設計画に関する策定指針は特段同通知の中では示されていない。

総務省通知で提示されている留意事項のうち、特に計画の実行に関係する点としては、「公共施設等の数・延床面積等に関する目標やトータルコストの縮減・平準化に関する目標などについて、できるかぎり数値目標を設定するなど、目標の定量化に努める」ことが望ましいとされているが、実際にどのように目標設定をし、実行していくかは各地方公共団体の判断に委ねられている。

2.4 調査対象の選定及び調査手法

本稿では、保有する全ての公共施設等を対象とした計画を作成し、実際に実行に移している団体を研究の対象としていることから、総合管理計画を策定済の地方公共団体に着目した。

平成26年10月1日時点における総務省の調査では、総合管理計画を策定済と回答した地方公共団体は5団体のみであった。なお、98%の地方公共団体が、平成28年度までに策定予定と回答している⁸。

各地方公共団体における公共施設等の適正配置や管理・運営方法の見直しに関する取組みや類似の計画については、これまで全く存在しないわけではない。むしろ、公共施設等の老

朽化に対する問題意識を早くから持ち、公共施設マネジメント白書を策定する等取組みを一早く進めてきた団体は多数ある⁹。しかしながら、いずれも公共施設等のうち公共建築物を対象とした取組みであり、全ての公共施設等を対象とした総合管理計画を策定している団体は本調査実施時点では未だ少数である。

本研究では、平成 26 年 10 月 1 日現在で既に同計画を策定している 5 団体のうち、都市の規模が大きく、多くの公共施設等を有しており、また類似比較に適している 4 つの政令指定都市（仙台市、さいたま市、川崎市、静岡市）の総合管理計画を抽出し、調査の対象とした。

調査手法については、公表済の総合管理計画の策定内容のみならず、当該計画を具体的にどのように行財政運営に結び付けて実行しているかという情報を併せて分析するため、文献調査及び半構造化インタビューによる聞き取り調査によることとした。聞き取り調査は、平成 27 年 1 月 29 日～平成 27 年 2 月 13 日、調査対象各団体において、総合管理計画の策定・推進担当者を対象とした。具体的なインタビュー、実施日時及び場所は以下のとおりである。インタビューに要した時間はどの団体も 1 時間 30 分程度である。

- ・ 仙台市財政局資産マネジメント推進室、平成 27 年 2 月 2 日、仙台市役所
- ・ さいたま市都市戦略本部行財政改革推進部、平成 27 年 1 月 29 日、さいたま市役所
- ・ 川崎市財政局資産管理部資産運用課、平成 27 年 2 月 3 日、川崎市役所
- ・ 静岡市企画局企画部公共資産経営課、平成 27 年 2 月 13 日、静岡市役所

2.5 調査内容

調査の内容は、調査対象団体の概況、総合管理計画の策定過程、策定・推進の体制、計画の対象や計画期間などの基本的な情報から目標設定の方法を含む総合管理計画の策定内容、総合管理計画と他の計画との関係、総合管理計画の具体的な実行と財政運営である。

このうち、聞き取り調査では、計画の策定過程、目標設定の方法や考え方、総合管理計画と他の計画との関係、計画の具体的な実行及び計画と財政運営の関係について半構造化インタビューを行った。その他の項目は、各団体の総合管理計画等の記載内容を調査した。

3. 調査結果

3.1 調査対象団体の概況

本節では、調査対象 4 団体の概況を確認することで、団体間の違いや特徴を把握することを目的とする。表 1 は、各団体の人口、面積等の基本的なデータ、今後の人口動向等、公共建築物の総量の状況及び財政状況等についてまとめたものである。

いずれの都市も、政令指定都市であり、我が国の基礎的な地方公共団体の中では、大きな人口規模を持ち、公共施設等の用途也多岐にわたるとともに、財政指標に関しても比較的良質な団体となっている。

人口規模で見ると、他団体と比較し静岡市は少し規模が小さいが、市域面積は対照的に、静岡市が広いため、人口密度は川崎市やさいたま市が高水準となる一方、静岡市は非常に小さくなっている。

今後の人口見通しに関しては、今回の調査団体の中では、唯一静岡市が平成 2 年より人口減少局面に既に入っており、平成 52 年には約 56 万人にまで減少することが推計されている

¹⁰。反対に、川崎市は、平成 42 年まで増加を続けた後、その後減少局面に転じると推計されており、当面は人口増加局面にあり、必要な公共施設等をまだ増やさねばならない見通しの中での総合管理計画の作成となっている。

高齢人口比率については、唯一人口減少局面にある静岡市が最も高く、平成 32 年には 30% を超える見通しとなっている。川崎市では、高齢人口比率が平成 22 年の 16.8% から平成 42 年には 22.5% に上昇すると見込まれているが、仙台市やさいたま市が、人口減少局面に入ってから間もなく高齢人口比率が 3 割を超える見通しであるのに対し、川崎市の場合には、高齢人口が 3 割を超えるのは平成 57 年から平成 62 年の間と見込まれており¹¹、生産年齢人口が引き続き増え、人口構成としては若い都市であることがうかがえる。

それぞれの公共施設等の保有量を、人口一人当たりの公共建築物の延床面積で見ると、大きい方から順に、仙台市、静岡市、川崎市、さいたま市であるが、さいたま市は政令指定都市間の比較においても最小となっている¹²。ただし、これらの数値は、対象を公共建築物としている点は共通しているものの、あくまで団体の公表ベースであるため、団体毎に数値の把握方法は若干異なる可能性がある。なお、公共建築物の分野別の状況を見てみると、学校教育施設が最も大きい割合を占める点はこの団体でも共通している。次いで公営住宅や、庁舎等の行政系施設が多くを占めている。

次に、老朽化の度合いに関する各団体の総合管理計画の記載内容について見てみると、築後 30 年を経過した施設の割合、又は一般的に震度 6 強から 7 程度の大規模地震に対する耐震性を有することが求められるようになった昭和 56 年の改正前の建築基準法¹³による基準（「旧耐震基準」という）によって整備された建築物の割合を用いて老朽化の度合いについて説明している。旧耐震基準の建築物の割合は、概ね建築後 34 年程度経過した施設の割合と捉えることができる。築後 30 年を一つの老朽化の目安として見ているのは、「一般に、鉄筋コンクリートの場合には、建築後 30 年が経過すると大規模な改修が必要となり、さらに 60 年程度が経過すると建て替えが必要になると言われている¹⁴」ためである。団体毎の旧耐震基準の建物の割合を比較してみると、静岡市やさいたま市においては 50% 近くになっており、老朽化の度合いが比較的高いと言える。一方で、仙台市や川崎市においては、築後 30 年以上経過しているものが概ね 4 割程度となっている。なお、さいたま市における旧耐震基準の建物の割合には、道路や下水道等のインフラ施設も含まれているが、他の 3 都市に関しては、公共建築物のみを対象として割合を算出している。

平均地価の状況は、一つの目安として、民間活力の活用の可能性の大きさを示している。今回調査した 4 団体のうち、特に川崎市については、他都市と比較して地価が高い水準にあり、資産の売払いや貸付等の有効活用による財政負担の軽減に大きなメリットを有していると考えられている¹⁵。

続いて、各団体の財政状況を概観すると、財源の余裕度を示すと言われている財政力指数¹⁶が高く、いずれの団体も財政力の高い団体である。

また、毎年度の公債費負担が財政規模に占める割合を示す実質公債費比率¹⁷や、地方債残高等の将来にわたる負担額が財政規模に比してどの程度あるかを示す将来負担比率¹⁸は、それぞれ地方公共団体の財政の健全化に関する法律¹⁹に、健全化の判断水準が定められているが²⁰、いずれの団体も法律上の水準を大きく下回っている。これらの比率が高い場合には、この比率を下げた財政を健全化していくことが一つの政策課題となり得るが、今回調査した 4 団体については、その点が特に大きなミッションとなっている団体はなかった。

表 1 調査対象 4 団体の基礎データ

	仙台市	さいたま市	川崎市	静岡市
人口（人）※ ¹	1, 045, 986	1, 222, 434	1, 425, 512	716, 197
面積（km ² ）※ ²	786. 3	217. 43	143	1411. 9
人口密度（人／km ² ）	1, 331	5, 621	9, 990	507
人口の見通し	H32 から H37 の間に減少傾向に転じる	H37 から H42 の間に減少傾向に転じる	H42 から H47 の間に減少傾向に転じる	H2 をピークに既に減少局面
高齢人口（65 歳以上）の見通し	H22 19. 5% →H37 から H42 の間に 30%超	H22 19. 1% →H42 から H47 の間に 30%超	H22 16. 8% →H42 22. 5%	H22 24. 5% →H32 には 30%超
公共建築物面積（m ² ）	約 340 万 m ²	約 260 万 m ²	約 359 万 m ²	約 230 万 m ²
公共建築物一人あたり面積（m ² ／人）	約 3. 24	約 2. 13	約 2. 53	約 3. 24
公共建築物内訳（上位 3 つ）（表記区分は各団体総合管理計画の記載による）	①学校教育施設 41. 7% ②市営住宅 17. 0% ③スポーツ施設 6. 7%	①学校教育施設 51. 9% ②行政系施設 13. 1% ③市民文化・社会教育系施設 9. 9%	①学校施設 36% ②公営住宅 31. 0% ③庁舎施設等 10%	①教育施設 39. 1% ②市営住宅等 20. 5% ③スポーツ・レクリエーション施設 5. 2%
公共施設等（又は公共建築物のみ）の整備年度別床面積の状況	築後 30 年経過の公共建築物の割合が全体の 4 割	旧耐震基準の公共施設等は全体の 48. 8%	旧耐震基準の公共建築物は全体の 37. 4% 築後 30 年以上の公共建築物は全体の 43. 2%	旧耐震基準の公共建築物は全体の 46. 9% 築後 30 年以上の公共建築物は全体の 54. 4%
平均地価（住宅地）（円／m ² ）※ ³	70, 200	176, 100	249, 500	111, 500
財政力指数※ ⁴	0. 84	0. 97	1. 0	0. 89
実質公債費比率※ ⁴	11. 3	5. 4	10. 1	11. 5
将来負担比率※ ⁴	141. 2	34. 1	106. 3	87. 3

（出典）以下の出典の記載のない項目は、各団体の総合管理計画に基づき筆者作成

※¹ 総務省統計局「平成 22 年度国政調査」

※² 国土交通省「平成 26 年全国都道府県市区町村別面積調」

※³ 国土交通省「平成 26 年度地価公示」

※⁴ 総務省「平成 24 年度決算財政状況資料集」

3. 2 総合管理計画の策定過程

各地方公共団体は、平成 26 年 4 月に国からの総合管理計画の策定要請を受け順次取り組んでいるところであるが、今回調査した 4 団体については、いずれも要請以前より公共施設等マネジメントを政策的に進めてきた実績があり、それぞれ早期の計画策定につながっている。

計画策定のきっかけや前身となったものはそれぞれの団体の置かれた状況により異なるものの、4団体のうち仙台市、さいたま市、川崎市の3団体は、保有する資産の老朽化等に伴い、今後増加する公共施設等の大規模更新や更新のための財政負担をできる限り効率化・平準化する必要があるとの問題意識から、行財政改革の一環として戦略的な資産マネジメントを位置づけ、行財政改革に関する計画の実行の過程で公共施設の総合的な管理に関する計画の策定に着手していた。

静岡市は、保有する資産のうち学校教育系施設の次に多い公営住宅の統廃合を進めることから着手し、その後、全公共建築物の実態把握を実施することで、全庁的に取組みを広げ、計画の策定につなげていた。

表 2 計画策定のきっかけと策定過程

仙台市	平成 20 年度に行財政改革プランの中で、マネジメントプランの策定方針を明記、平成 22 年度に着手。東日本大震災の発生により一時中断した後、平成 26 年 3 月に「公共施設総合マネジメントプラン」を策定。
さいたま市	平成 21 年に新たに就任した市長のマニフェストに「徹底した行財政改革」があり、特に「人の高齢化と建物の高齢化」に問題意識があったことから、市の行財政改革の一つに公共施設の老朽化への対応を位置づけ、平成 22 年度より着手。平成 24 年 6 月に、全体方針となる「さいたま市公共施設等マネジメント計画」を策定。平成 26 年 3 月に、具体的な行動計画を含む「さいたま市公共施設等マネジメント計画・第 1 次アクションプラン」を策定。
川崎市	平成 23 年度から平成 25 年度までを取り組み期間とする「川崎市新たな行財政改革プラン」の中で、戦略的な資産の活用に向けた資産マネジメントプランの策定に取り組む方針が位置づけられ、同時に「かわさき資産マネジメントプラン（第 1 期）」がとりまとめられた。これを発展させ、より内容を充実させたプランとして、「かわさき資産マネジメントカルテ」を平成 25 年度に策定。
静岡市	まず公営住宅の統廃合について平成 20 年に議論を開始。その後、平成 24 年度に、市の公共施設の総資産量の現状を把握するための新たなシステムを導入し、将来コストの推計等を平成 25 年 3 月に公表。これを踏まえ、今後の基本方針となる「静岡市アセットマネジメント基本方針」を平成 26 年 4 月に策定。

（出典）各市へのインタビュー調査結果に基づき筆者作成

3.3 総合管理計画の策定・推進体制

計画の策定・推進体制は、大きく分類すると、財産管理を担当する部署で担当する場合、行財政改革の推進を担う部署で担当する場合、総合計画や重要政策の企画を主に担当する部署で担当する場合とに分かれている。

川崎市以外は、それぞれもともと存在する公有財産の管理・運用担当部署とは別に新たな公共施設等マネジメントの担当課室を設置している。

行財政改革担当部署と同じ部局で公共施設等マネジメントを推進しているのはさいたま市のみであった。その他の団体においても、行財政改革の一環として公共施設等マネジメントを位置付けているものの、担当する部署は必ずしも一体となっていないことがわかった。

また、公共施設等マネジメントは全庁的な調整が必要な事項であり、大きな推進力も必要となることから、当初は重要政策の企画等を担う企画部門に担当させ、計画策定をスムーズ

に進めていくという手法も２つの団体で見られた。

表 3 計画策定・推進の庁内体制

仙台市	計画策定当初は、重要政策の推進を担当するまちづくり政策局プロジェクト企画課が担当。平成 23 年度以降財政局財政課に移管。震災による一時中断の後、平成 25 年度に計画を再度作成するにあたって、財政局内に「課」相当の資産マネジメント推進室を設置。なお、行財政改革を担当するのは総務局行財政改革課、総合計画を担当するのはまちづくり政策局政策企画課、予算を担当するのは財政局財政部財政課。また、同じ財政局内であるが、理財部財産管理課が主に公有財産の管理に関し統括している。
さいたま市	行財政改革の実行組織として、局相当の「行財政改革推進本部」を平成 21 年に設置、同本部の中に公共施設等マネジメント推進担当を設置。また、計画策定のために有識者や公募市民から成る「公共施設等マネジメント会議」を平成 22 年に設置し検討を進めた。なお、総合計画を担当するのは政策局政策企画部企画調整課、予算は財政局財政部財政課となっている。また、公有財産の管理等を担当するのは財政部財政局資産活用課。
川崎市	川崎市財政局のうち、公有財産の管理・運用を統括する資産管理部資産運用課が主体的に進めている。前身となる取組みであった市有資産の有償貸付等の推進担当係を拡充する形で、同課内に体制が拡充。なお、行財政改革を担当するのは総務局行財政改革室、総合計画を担当するのは総合企画局都市経営部企画調整課、予算については財政局財政部財政課が担当している。
静岡市	計画策定に向けては、企画局企画部企画課が主導し策定。平成 26 年度に、同部内に、公共資産経営課が設置され、現在は同課が中心となって全庁的な調整を行う。なお、行財政改革を担当するのは総務局行政管理部行政管理課、総合計画は企画局企画部企画課、予算については財政局財政部財政課となっている。また、財産管理は財政局財政部管財課。

（出典）各市へのインタビュー調査結果に基づき筆者作成

3.4 総合管理計画の内容

3.4.1 総合管理計画の対象、計画期間及び計画の構成

総合管理計画の対象施設については、若干の違いがあるものの、４団体でほぼ同じとなっている²¹。

計画期間に関しても、総務省通知の趣旨を踏まえ、全団体に長期にわたる計画としているものの、その設定の仕方は各団体における計画の構成方法によって異なっている。

総合管理計画に記載すべき事項としては、公共施設等の総合管理に関する基本的な考え方を少なくとも示すこととされているものの、具体的な実行計画を定めるか否か等の構成に関する事項は、各団体の裁量に委ねられており、当該団体における議論の進捗度合によっても異なっている。

４団体の状況を見ると、さいたま市では、平成 62 年度までの 39 年間をトータルの計画期間とした上で、最初の 10 年における具体的な実行計画としてのアクションプランを定めている。形式としては、全体方針とアクションプランが一体化されたものであり、このうちア

クションプラン部分を10年毎にローリングすることとなる。

静岡市も全体計画と個別計画を定めており、いずれも30年間の計画期間としているが、同市の個別計画は、施設群毎の方針であり、いわゆる個々の施設の方向性を一つ一つ定めているものではない。ただし、個別施設毎の見直し方針については、今後施設カルテを作成しながら定めていくことを予定している。

仙台市及び川崎市については、総合管理計画を基本的な方針を定める計画としての位置づけをしており、その下に個別具体的な施設の方向性を記載した実行計画を定める予定はない。それぞれの政策分野において、必要があれば個別の方針を別途定めるという考え方に立っている。したがって、総合管理計画の具体的な実行はそれぞれの施設所管部局等が主導し、全体としての進捗度合の確認や横断的な調整を行う枠組みとして、同計画を活用することとしている。計画期間の設定及び見直しについては、仙台市は5年毎の比較的短い期間において計画の見直しを図ることとしている一方で、川崎市については、10年を一単位に設定している。

表 4 総合管理計画の対象、計画期間及び計画の構成

	仙台市	さいたま市	川崎市	静岡市
対象範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設等（公共建築物及びインフラ施設） ・所有する土地も全て対象 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設等（公共建築物及びインフラ施設） ・所有する土地も全て対象 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設等（公共建築物及びインフラ施設） ・所有する土地も全て対象 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設等（公共建築物及びインフラ施設） ・公共施設等が立地する土地
計画期間	<ul style="list-style-type: none"> ・終期なし ・5年ごと見直し 	<ul style="list-style-type: none"> ・H24～H62までの39年間 ・概ね10年を1単位としてアクションプランを策定・見直し 	<ul style="list-style-type: none"> ・概ね10年を1単位として取組方針を策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・30年間 ・特に見直し規定なし
計画の構成	<ul style="list-style-type: none"> ・全体方針とその進め方を定めた計画 ・個別施設毎の計画策定は調査時点では特段予定なし 	<ul style="list-style-type: none"> ・全体方針を定める計画に加え、具体的な実行計画となるアクションプランを同一の計画の中で策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・全体方針とその進め方を定めた計画 ・議論が進んでいる主要な取り組み内容は計画に掲載 	<ul style="list-style-type: none"> ・全体方針に加え施設群別のマネジメント方針を策定 ・個々の施設の評価・見直しは、別途施設カルテに方針を定める予定

（出典）各市の総合管理計画及びインタビュー調査結果に基づき筆者作成

3.4.2 現有資産の評価及び必要性の認識

現有資産の評価については、保有する公共施設の総延床面積や施設数、分野別又は地域別の分布状況及び整備時期から推定される老朽化の度合い等の分析は全団体でなされていた。一方で、保有する資産の規模を類似団体と比較することや、公会計の視点²²による評価の検討を加えている団体は川崎市のみであった。

川崎市では、市の資産の状況について、①他の政令指定都市との比較及び②資産マネジメント財務指標による分析を行っている。

①については、総務省実施の「市町村公共施設状況調査」のデータ等を活用し、市域1㎢当たり公共建築物床面積の政令都市間比較や、市民1人当たりの公共建築物床面積を小中学校、庁舎等といった施設の種類毎の比較を行っている。

②については、市の作成している財務書類²³を用いて、資産、負債及び純資産の観点からそれぞれ保有資産の状況进行评估する「資産マネジメント財務指標²⁴」を設定し、それぞれ政令都市間比較、経年比較等を行っている。

なお、総合管理計画はインフラ施設も含むものであるが、現有インフラ施設に関する何らかの評価を行っている団体はなく、団体によって延床面積等の保有量の現状や、整備年度別の状況を示しているのみである。ただし、上述の川崎市の資産マネジメント財務指標の算定においては、インフラ施設を含めて計算しており、資産全体の状況を分析しているものと言える²⁵。

現有資産量に関する特段の評価・分析をしていない理由を尋ねたところ、さいたま市からは、「現有資産がニーズに見合っているかどうかは様々な意見があり、評価をすること自体に相当な調整を要することが想定されるため、総合管理計画の速やかな策定に向けた合意形成のしやすさを優先させた」の回答があった²⁶。

次に、総合管理計画の必要性の説明にあたっては、全団体が共通して強調しているのが、老朽化した公共施設が、今後一斉に維持更新時期を迎えるに当たっての財政負担を適正な水準とする必要があるという点であった。また、人口の減少や少子高齢化に伴い、求められる公共サービスの在り方も変化している中で、市民のニーズの変化へ対応が必要であるという点も多く、多くの団体で明示されていた。

他にも、仙台市とさいたま市は、全庁的な取組体制の強化を図ること自体に意義を見出ししており、さらにさいたま市では、市民との問題意識の共有という観点も重視している点が特徴的である。

表 5 計画策定の必要性の説明

仙台市	<ul style="list-style-type: none">・施設の老朽化による更新・維持管理コストの増大への対応・ニーズの変化への対応・庁内推進体制の整備
さいたま市	<ul style="list-style-type: none">・公共施設の改修・更新コストの大幅な増加による破綻回避の必要性・全庁的なデータの整理・収集・管理体制整備の必要性・全市的・総合的な視点での優先順位づけ、選択と集中の必要性・市民との情報・問題意識の共有、協働での取組みの必要性
川崎市	<ul style="list-style-type: none">・公共施設の老朽化に伴う財政負担の増大・集中への懸念・将来人口推計から見た行政ニーズの変化への対応の必要性・財政の硬直化等の課題に対応した「資産・債務改革」の必要性
静岡市	<ul style="list-style-type: none">・人口減少や少子高齢化に伴う市民ニーズの変化への対応・老朽化した公共施設の一斉改修・更新時期の到来に伴う財政負担への対応

(出典) 各市の総合管理計画に基づき筆者作成

3.4.3 取組みの基本方針

計画の柱とも言える取組みの基本方針は、書き方や構成の仕方はそれぞれ異なるものの、全団体に共通する要素として、資産を大切に長く使うという長寿命化の視点と、保有する資産を質的・量的に適正化するという資産保有の適正化の観点が挙げられていた。

これら以外の要素としては、特に川崎市における特徴的な取組みとして「財産の有効活用」が挙げられる。これは、例えば市有財産の有償貸付を行うことや、ネーミングライツ（命名権）の導入を推進することにより歳入の確保を図るための取組みであり、以前より同市が積極的に取り組んできた経緯を踏まえて、計画の一つの柱として位置づけられているものである²⁷。

また、静岡市の基本方針の一つである民間活力の導入については、施設の整備や管理に積極的に PPP/PFI などの手法を導入していくことをその内容としているが、こうした視点は、全団体の計画内容に含まれていた。

3.4.4 目標設定の方法

目標の設定方法は大きく2つのタイプに分類できる。一つは、(ア) 計画期間内に総資産の量として縮減すべき数値目標を明示しているものと、もう一つは、(イ) 総額として解消すべき財源不足額を提示し、その解消を目指しているものである。(ア) の手法による団体が、さいたま市及び静岡市、(イ) の手法による団体が仙台市及び川崎市である。

目標設定を行うにあたって、いずれの団体も共通して実施しているのが、現有施設を今後同規模で維持し、更新した場合の必要額が、現在の公共施設の維持・更新に係る財政負担額をどの程度上回るかという財源不足額の推計である。

(ア) の団体は、当該財源不足額を、主に総資産量の縮減等により実現しようとした場合に、計画期間内にどの程度の公共施設等の縮小が必要となるのかを面積換算し、その値を目標値として設定している。

一方で、(イ) の団体は、当該財源不足額を、まずは施設の長寿命化により財政負担の平準化をすることで解消する方針を採っているため、長寿命化による効果額を推計し、これを当該財源不足額と照らし合わせることによって、計画の実施による財政効果を確認することに財源不足額を用いている。いわば(イ) の団体においては、解消すべき財源不足額が、目標というよりは計画実施の効果を確認するための目安の一つとなっている。(イ) の団体に対し、具体的な数値目標の設定を実施しなかった理由を問うたところ、「まずは「施設を長く使っていく」という共通認識を醸成することを優先した²⁸」(仙台市)「総資産量として類似団体に比して少ない水準にあること及び人口が引き続き増加局面にあり、学校施設等が引き続き必要となっていることを踏まえると、総資産量削減よりも長寿命化への配慮や民間活力の導入等によって財政負担を抑えることが重要と判断した²⁹」(川崎市)といった回答を得た。

なお、各団体の財源不足額の推計及び目標設定を比較するにあたって、2点留意すべき事項がある。

一つは、財源不足額の推計は、基本的には現有施設のみを対象とし、今後新設を予定しているような大規模事業は含まれていないという点である。また、目標設定についても、基本的には既存施設を対象としたものになっており、現に予定されている新規投資事業等に関しては、今後、総合管理計画の見直しの過程等で調整を図るものとされている。公共施設に関し「新規整備は原則として行わない」と掲げているさいたま市においても、現在の総合計画

に位置づけられている投資的な事業はこの原則の対象外と整理している。

二点目は、特にインフラ施設に関する目標設定については、団体によって考え方がまちまちであるという点である。

(ア)の方法により数値目標を設定している団体の中でも、静岡市は公共建築物のみを対象としており、インフラ施設に関しては「社会情勢やニーズ（防災対応、バリアフリー、環境への配慮など）を的確に捉え、かつ財政状況を加味し、中長期的視点から必要な施設の整備を計画的に行」うこととしている³⁰。これは、「インフラに関しては、公共建築物とは果たす機能が異なり総資産量の削減といった方策は現実的でなく、必要な投資は行っていく必要がある」という考え方によるものである³¹。

静岡市と同様に数値目標の設定を行っているさいたま市においても、インフラ施設に関しては、総量として縮小していくことが困難である性質上、現在投じている一般財源の額を維持するとしており、財政負担を一定に保つという方法により、実質的な上限を課している形になっている。

インフラ施設に関する目標設定に対する検討の過程で議論がされた論点を問うと、静岡市より「インフラについては、必要な整備がなされるべきである一方で、維持管理にも一定の財源を投じるべきであり、同一の財政負担の中でもそのバランスをどのように見直していくのかという点が公共施設等マネジメントの観点からは重要となる。しかしながら、実際の予算編成にあたっては国の補助制度と密接に関連し、補助割合の高い新設の投資を多く実施したほうが、多くの事業を実施できるという事情もあるため、一定の事業規模を確保しようとする観点からは、維持管理に重点を置いた投資配分を行うという選択は採りにくい」との回答を得た³²。

一方で、(イ)の方法により、具体的な数値目標を設定していない団体においても、仙台市のように、財源不足額の推計等にインフラ施設に係るものを含めている団体もあれば、川崎市のように、取組み自体にインフラ施設に関する施策を盛り込んでいるものの、財政不足額の推計等には含めていない団体もあった。

表 6 財源不足額の見込み及び目標設定の方法

(ア) 計画期間内に延床面積削減率の数値目標を明示している団体

	さいたま市	静岡市
財源不足額 の見込み	<ul style="list-style-type: none"> 今後の改修・更新コスト：年平均 697 億円（一般財源ベース 283 億円） 平成 23 年度予算における維持改修コスト：128 億円（一般財源ベース） 財源不足額：年間約 155 億 	<ul style="list-style-type: none"> 今後の改修・更新コスト（公共建築物のみ、長寿命化を全て行ったことを前提とした場合）：年平均 217 億円 平成 21 年度～24 年度までの公共建築物の維持更新費：年平均約 117 億円 財源不足額：年間約 192 億円
数値目標	<ul style="list-style-type: none"> 公共建築物：総床面積を 60 年間で 15% 縮減 インフラ施設：現状（平成 23 年度予算）の一般財源額を維持 	<ul style="list-style-type: none"> 公共建築物（長寿命化を前提として）：30 年間で延床面積 20% 縮減 インフラ施設：なし
目標設定 の根拠	<ul style="list-style-type: none"> 公共建築物：財源不足額約 155 億円を全て面積削減による管理運営費の削減により解消する場合の面積削減率を算定（＝30%）。このうち、半分を長寿命 	<ul style="list-style-type: none"> 財源不足額 192 億円に対し、下記①②による対応が可能となる削減率を算出（＝約 21.4%） ① 延床面積を削減することにより削減

	化や民間活用等、削減以外の方法で解消することとし、面積縮減目標を 15% と設定 ・インフラ施設：直近 10 年程度普通建設事業費が概ね横ばいであり、今後増加が見込まれる改修・更新コストの負担も、新設を抑制（－43%）しつつ、維持管理コスト等を縮減の努力を行う中で実現可能な水準	できる管理運営費 削減率 1 %あたり 1.5 億円／年 ② 延床面積の削減に伴い生じる跡地（土地）の売却益 削減率 1 %あたり 1 億／年
--	--	--

（出典）各市の総合管理計画に基づき筆者作成

（イ）解消すべき財源不足額の総額とその解消方法を明示している団体

	仙台市	川崎市
財源不足額の見込み	・今後の改修・更新コスト：年平均 844 億円 ・平成 20 年度から平成 22 年度における維持改修コスト：年平均 601 億円（決算ベース） ・財源不足額：年間約 243 億	・今後の改修・更新コスト（公共建築物のみ）：年平均 423 億円 ・平成 20 年度から平成 24 年度における公共建築物の維持更新費：年平均約 366 億円 ・財源不足額：年間約 57 億円
財源不足額の解消方法	・長寿命化の取組みにより年間約 212 億円の財政負担削減効果 ・残りの年間 31 億円の財源不足額は施設の質・量の適正化により実現	・全ての公共建築物について長寿命化を行った場合の年間の維持更新費の推計額：年間約 255 億円（約 168 億円の財政負担削減効果）

（出典）各市の総合管理計画に基づき筆者作成

3.5 総合管理計画と他の計画との関係

総合管理計画の上位計画としては、全ての団体で、各市が総合的かつ計画的な行政運営を図るための基本的な計画である総合計画を位置づけている。それぞれの団体毎に計画の構成は異なるものの、概ね 8 年から 10 年程度を計画期間とした基本計画を定め、この下に、概ね 3～4 年の期間における具体的な事業を盛り込んだ実施計画を定めている。総合計画は、それぞれの地域の発展に向けた今後の取組みを、全ての行政分野にわたって描いていくものであり、当該団体の政策の全体像を示すとともに、予算の基本となるものでもある。財政の健全化や定員の適正化等の行政改革に関する事項は、政策の実施体制や環境の改善に係るものとして、総合計画に掲げる柱そのものにはなりにくい。公共施設等マネジメントに関する事項も、基本的には、行政改革に関する事項の一つとして整理され、総合計画の中で記載される場合においても、計画を推進するにあたっての「基本的な視点」などとして記載されている例がほとんどであった。

次に、財政の健全化や効率的な行政運営のための取組みを掲げる計画である行政改革プラン（以下「行革プラン」という）に関しては、全団体で総合管理計画と連動する計画として並列に位置づけられている。4 団体の行革プランの中には、公共施設等マネジメントに関する事項として、総合管理計画を策定し、実行していく旨が掲げられている。一方で、行革プランに関しては、通常は目標設定等がなされ、毎年度その進捗をチェックしていく仕組みと

なっていることが多いが、目標設定の仕方は団体によってまちまちであった。例えば、総合管理計画において明確な数値目標や個別のアクションプランを定めているさいたま市においては、行革プランにおいては、個別の目標設定を書き込むことはせず、あくまでも総合管理計画をしっかりと実行していくことによって、トータルの財政効果を生み出していくことを目標として掲げていた。対照的に、川崎市においては、数値目標での管理は行っていないものの、総合管理計画に掲げる具体的な取組みについて、行革プランの中で達成目標を記述し、毎年度の行革プランのフォローアップの中で目標達成状況を6段階で評価し、進捗管理を行っている。静岡市は、新たな行革プランに掲げる公共施設等マネジメントの取組みについては、何らかの新たな指標を今後検討し、それにより進捗管理を行っていく予定である。仙台市は、総合管理計画を策定することをまず行革プランにおける取組みの内容としているため、総合管理計画の内容の実施状況のフォローアップは今後の検討事項となっている。

上位計画、連動する計画及び総合管理計画の計画期間を見てみると、総合管理計画は通常10年以上にわたって適用される基本方針を提示するものである一方で、上位計画となる「基本計画」や「実施計画」はこれより短い期間で見直される。また、行革プランについても、実施計画にあたる部分は概ね3、4年であり、総合管理計画よりは短い間隔で見直し時期が到来する。

表 7 総合管理計画と他の計画との関係

	仙台市	さいたま市	川崎市	静岡市
上位計画	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画 「仙台市基本構想」 「仙台市基本計画」 (H23～H32) 「仙台市実施計画」 (H24～H27) その他の上位計画等 「仙台市震災復興計画」 (H23～H27) 	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画 「さいたま市総合振興計画」 基本構想：H32 まで 基本計画：H26～H32 実施計画：H26～H29 その他の上位計画等 「しあわせ倍増プラン2013」 	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画 「川崎再生フロンティアプラン」(H17～H27) 「川崎再生フロンティアプラン第3期実行計画」 (H23～H25) ※H26～H27 に新総合計画策定作業中	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画 「静岡市基本構想」 「静岡市基本計画」 (H27～H34) 「静岡市前期実施計画」 (H27～H30)
総合計画への公共施設等マネジメントの記述の有無	無	有	有	有
連動する計画	「仙台市行財政改革プラン2010(H25.3見直し)」(H22～H28)	「さいたま市行財政改革推進プラン2013」(H25～H28)	「川崎市新たな行財政改革プラン～第4次改革プラン～」(H23～H25)	「静岡市行財政改革推進大綱」(H27～H34) 「第3次静岡市行財政改革前期実施計画」(H27～H30)
行革プランへの公共施設等マネジメント記述の有無	有	有	有	有
行革プランにおける目標設定状況	<ul style="list-style-type: none"> 目標を「検討状況について毎年公表する」としている 	<ul style="list-style-type: none"> 総合管理計画の推進全体として4年間の財政効果額の目標設定を行っている 	<ul style="list-style-type: none"> 財政効果額等の数値目標は設定していないが、主要な取組毎に取組目標を定め、達成状況を6段階評価している 	<ul style="list-style-type: none"> 具体的な取組方針が決まっているものはその財政効果額を目標とし、公共建築物の改築、長寿命化及び資産の有効活用に関してはH28に新たな指標による目標設定を行う

(出典) 各市の総合管理計画、総合計画、行革プランに基づき筆者作成

3.6 総合管理計画の具体的な実行と財政運営

3.6.1 総合管理計画の進捗管理

進捗管理にあたっては、全団体において、まず計画の対象となっている公共施設等に関し、施設の現状や利用状況等管理をする上で必要となる情報を、当該団体内で一元的に管理することとしている。計画の策定に先立ち、既に施設データの一元的なシステムを構築している団体（川崎市、静岡市）もある。計画策定時にシステム未整備の団体（仙台市、さいたま市）においても、今後データベースの構築を行った上で、計画の実行に移していく方針としており、延床面積等の情報のみならず、劣化状況、コストに関する情報及び利用状況等が一元的に把握できる環境を整備することは、総合管理計画を効率的に実行していくために重要な要素と認識されている。なお、これらの団体ではいずれもインフラ施設については、総合管理計画における取組方針も分けて考えられていることもあり、施設データの一元化の対象となっていない。

具体的な進捗管理については、さいたま市のように、公共施設等マネジメントに係る白書を毎年度作成し、年度単位の進捗状況を明らかにしている団体もあれば、川崎市や静岡市のように、行革プランの一部に位置付け、同プランの進捗管理と同じタイミングで実施していく団体もある。

評価の方法は、総合管理計画における目標設定の方法によって異なっている。さいたま市のように、アクションプランを定め個別施設毎の方針や年度別の工程表等を明らかにしている場合は、計画における目標値と毎年度の実績値を照らし合わせて評価を行うこととしている。なお、インフラ施設に関する評価の方法については、未だ検討中であった。

一方で、川崎市のように個別の取組毎の目標を数値で設定していない場合には、取組みによって達成したい状況为目标として位置づけ、その達成状況を6段階で評価する方法を採用している。なお、静岡市においては、今後、新たな指標を設定し、総合管理計画の各取組みの進捗状況を確認することを検討している。

また、川崎市の取組みとして特徴的なのが、総合管理計画による毎年度の取組みの結果、市の財務状況にいかなる影響を及ぼしたかという点について、毎年度の財務書類の公表時期に併せて、評価・分析を行っている点である。具体的には、3.4.2で見た川崎市の「資産マネジメント財務指標」の算定や、公共建築物の修繕費・更新費の見通し等の推計をしている。

なお、さいたま市、川崎市は毎年度の進捗管理を実施したのち、さらに、総合管理計画の見直し時期に際し、計画期間全体における進捗状況を確認・検証し、次期計画に必要な見直し等を反映させていくこととしている。反対に、仙台市は、5年毎の計画見直し時期に併せた進捗状況の確認・検証を実施することとしており、総合管理計画においては「取組方策ごとの成果を毎年度取りまとめ」て、内部で確認を行い一般に公表をすることを予定している記載があるが、調査時点においては、具体的な仕組みとして確立されているものはなかった。

表 8 総合管理計画の進捗管理

	仙台市	さいたま市	川崎市	静岡市
データ の一元化	<ul style="list-style-type: none"> ・施設情報を一元化したデータベースの構築 ・面積、築年数等の基礎データ、老朽化や更新費用、利用状況等のデータを管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・「公共施設等マネジメントシステム」を構築 ・劣化状況、修繕履歴等のデータ、減価償却費等のフルコスト情報、利用・効果に関する状況を一元管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設情報（面積等基本情報、リスク情報、コスト／稼働情報、劣化情報、近隣施設情報等）の一元的収集・分析ができるシステムを整備済 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設に関しては、財産台帳と保全台帳を統合したシステムを構築し、一元的にデータを整備済
進捗状況 のチェック	<ul style="list-style-type: none"> ・5年毎の計画の見直しの段階で、その間の成果を検証する ・評価の方法、白書等の作成については未定 ・取組方策の毎年度の成果を取りまとめて公表する予定 	<ul style="list-style-type: none"> ・「公共施設等マネジメント白書」を作成し、毎年度更新 ・年度単位で進捗状況のチェック（全体及び分野別の施設総量のチェック） ・3～5年毎の動向を踏まえた評価分析を行い取組内容の再検証、必要に応じて目標等の見直し 	<ul style="list-style-type: none"> ・決算見込みをまとめる時期（9月及び2月）に、「今後の具体的取組み」の進捗状況をチェックし、行革プランの一部として議会へ報告 ・バランスシート等の公会計情報の公開時期に、資産マネジメント財務指標や、公共建築物の維持更新費の推計等を実施 ・次期計画策定時に計画期間全体における進捗状況の検証 	<ul style="list-style-type: none"> ・全体目標の達成をチェックするための新たな指標について現在検討中 ・行革プランにおいても同じ指標を活用予定
評価指標	検討中	<ul style="list-style-type: none"> ・公共建築物に関しては、計画値と実績値との面積推移を比較して評価することを想定 ・インフラ施設に関しては検討中 	<ul style="list-style-type: none"> ・目標に対する達成状況を6段階評価（行革プランと同じ） 	新たな指標を検討中
外部評価 の状況	特になし	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設等マネジメント会議等の外部評価を導入 	<ul style="list-style-type: none"> ・外部有識者委員会（川崎市資産改革検討委員会）を設置し、より専門的な見地からの意見聴取 	特になし

（出典）各市の総合管理計画及びインタビュー調査結果に基づき筆者作成

3.6.2 総合管理計画と財政運営との関係

毎年度の予算編成における、総合管理計画の内容との整合性の確保に関し、主に公共施設等マネジメント担当部署の予算編成への関わり方という観点から調査した。

公共施設等マネジメント担当部署が最も財政当局に近い査定権を発動しているのがさいたま市であった。さいたま市は、全体方針としての面積縮減目標があり、また個別の部局ごとに保有する施設に関してもそれぞれ数値目標が課せられている。予算要求は基本的にこの目標の範囲内で行う形になっており、計画上の目標が予算編成における要求上限としての機能を果たしている。またこれを着実に実施するために、各部局は、予算要求前に公共施設等マネジメント担当部局に当該予算要求が総合管理計画の内容に整合的かどうかを事前に協議しなければならない制度が創設されている。さらに、既存施設の維持修繕や保全等に関する予算については、これまでは部局毎の予算枠内において、それぞれ優先度の高いものから予算がつけられていたが、総合管理計画策定後は、公共施設等マネジメント担当部署が、全庁横断的に緊急度や必要性を判断した上で、優先度の高いものから採択をしていく仕組みに変更された。そして、そのための財源となる新たな基金も設置された³³。

同様に特定財源として条例³⁴により基金を設置した仙台市では、公共施設の長寿命化の取り組みを優先させており、長寿命化に係る優先順位づけと予算配分を全庁横断的に公共施設等マネジメント担当部署が調整することとし、そのための財源を「公共施設長寿命化推進基金」に確保している。なお、今後は予算編成と公共施設の維持管理データを連動させる「公共施設等マネジメントシステム」を構築し、総合管理計画の毎年度の PDCA サイクルと予算編成をシステムとしても連動させることを検討する。

川崎市では、個別の保全計画を有していない延床面積 200 m²以上の公共建築物について、公共施設等マネジメント担当部署が、保全計画の策定をし、優先度判定を行う等の支援を行うとともに、一定の予算枠内での配分を行っている。この予算枠の規模は、財政当局が予算編成の中で定めるものの、一部で部局横断的に保全予算の配分が実現できている点で、部分的な査定権を有していると言える。予算編成は基本的に財政担当課が各局と調整しながら行っていくが、毎年度の予算を説明する資料において、当該年度の予算に盛り込まれている公共施設等マネジメントに関する予算規模や中身をわかりやすく公表しており、毎年度の取り組みと予算額を総合管理計画の戦略と連動した形で見るができる。

静岡市では、公共施設等マネジメント担当部署の部局横断的な予算調整の仕組みは現在検討段階である。一方で、特徴的な点として、平成 27 年度からの新たな総合計画の策定と併せて今後の投資的経費の見込み等を立てる中において、「アセット枠³⁵」という公共施設等マネジメントを進めるための一定規模の予算を確保していることが挙げられる。平成 27 年度当初予算に併せて公表された「財政の中期見通し」の中で、今後 4 年間の財政支出の見込みを立てるにあたって、平成 29 年度及び平成 30 年度の投資的経費の一部に、「アセット枠」を設定している³⁶。アセット枠の具体的な活用の仕組みは現在検討中であり、どのように機能するのは今後検証していく必要があるが、中期的な財政収支の中で、総合計画に基づく様々な新規事業の実施とともに、総合管理計画に基づく公共施設等マネジメントに関しても一定規模の財源を確保することを、あらかじめ庁内で意見調整し、対外的に公表していることは、特筆すべき点である。

なお、インフラ施設に関する予算編成については、インフラの所管部局と財政当局が個別に予算折衝を行いながら予算規模を調整するため、公共施設等マネジメント担当部署による横断的な調整はどの団体も行っていなかった。

表 9 総合管理計画と財政運営

	仙台市	さいたま市	川崎市	静岡市
予算編成における公共施設等マネジメント担当部署の関わり方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 予算編成と施設情報のデータを連動させ「公共施設等マネジメントシステム」の構築を検討 ・ 当面は、長寿命化の取組みに関し、資産マネジメント室が全庁的な優先順位付けをする仕組みを検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 施設更新・整備段階における公共施設等マネジメント担当部署との事前協議制度を創設 ・ 公共建築物の「予防保全」の箇所付け実施 ・ 公共建築物の「維持改修」について、横断的にチェックし、優先順位を設定する仕組み 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別に保全計画が既にあるものを除き、延床面積 200 ㎡以上の庁舎等建築物の保全計画を策定し、劣化状況、部位別重要度等により工事の優先度を判定、予算配分（配分する予算規模については、財政課と交渉して決定） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共建築物の保全等の予算に関し、全庁横断的に優先度判断に応じた予算配分の仕組みを今後検討
公共施設等マネジメント推進のための財源の有無	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共施設長寿命化推進基金を H26.12 に設置（40 億円） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共施設等マネジメント基金を H27.3 に設置 	特になし	<ul style="list-style-type: none"> ・ 静岡市前期実施計画の策定と併せて作成している財政の中期見通し（H27～H30）において、H29 及び H30 の投資的経費に「アセット枠」を設定
新規投資と公共施設等マネジメントの予算の調整	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般的な予算査定の過程で、公共施設等マネジメントの観点を踏まえて調整 ・ 新規整備にあたっての長寿命化や PFI 指針等は踏まえる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総合管理計画において「新規整備は原則として行わない」とする抑制ルールにより管理 ・ 例外的に新規整備予算要求をする場合には、公共施設等マネジメント担当部署と事前に協議 ・ インフラは、総合管理計画に掲げる一般財源額の範囲内での調整 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般的な予算査定の過程で、公共施設等マネジメントの観点を踏まえて調整 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上記「アセット枠」の設定にあたって、投資的経費全体を、新規投資と公共施設等マネジメントにどのように配分していくかという調整を実施。

（出典）各市の総合管理計画、公表資料及びインタビュー調査結果に基づき筆者作成

4. 考察

以上の調査結果を踏まえ、本章では、総合管理計画の実行に向けて、体制面、計画におけ

る目標設定方法、計画の進捗管理及び予算編成への関わり方という観点から、各団体の取り組みを分析・評価し、今後の課題や留意点を述べていく。

4.1 策定・推進体制と計画の実行との関係

4団体の体制を見ると、大きく分けて、行政改革推進部署において一体的に担っている場合、重要政策の企画部署で担当している場合及び財産管理の部署で担当している場合の3つのパターンがあった。進捗管理という観点からも毎年度の予算編成への関わりという観点からも、公共施設等マネジメント担当部署が最も査定的な役割を果たし、管理を徹底していたのは、行政改革推進部局と一体となっているさいたま市であった。

他方、企画部局の中に配置されている静岡市の場合には、毎年度の投資的経費に大きく影響のある総合計画等の重要な政策決定の議論に、公共施設等マネジメントの観点から担当部署が参加することができ、意思決定に近い場所で、総合管理計画の趣旨達成を推し進めていけるメリットがあると見受けられた。特に、今後の財政運営の見通しにおいて、公共施設等マネジメントに関する投資額を一定程度確保する「アセット枠」を設定したことは、企画部署と一体となって議論をした成果ではないかと考える。

なお、どのような部署で担当する場合においても、総合管理計画は、総合計画、行革プラン、毎年度の財政運営と密接に関係するため、企画担当部署、財政担当部署及び行政改革推進部署と密に協議を行い、関係者で合意形成を図りながら実行していく仕組みを確立することが重要である。

4.2 目標設定の方法と計画の実行

目標設定の仕方は、計画の進捗管理と表裏一体の関係にあることから、本調査では、特に計画に掲げる目標をどのように設定しているかということに着目した。

3.4.4 で見た通り、目標設定の方法には2つのタイプがあった。(ア) 総資産としての面積縮減率等の数値目標を設定している団体、(イ) 解消すべき財源不足額を目安として提示している団体の2つである。

(ア) のタイプの代表的な団体がさいたま市であるが、同市では数値目標を個別の施設毎に網羅的に設定し、目標による管理ができるようにしている。いわば計画の策定段階において、目標達成までの道筋を描いているという点で、計画の実行がしやすいものと考えられる。一方で、課題としては、一律的なシーリングの形で各部局に見直しを提示することとなるため、計画の趣旨が相当程度庁内、議会又は住民に浸透していることや、首長の強いリーダーシップがあることなどが条件となる点が挙げられる。

(イ) のタイプでは、総合管理計画においては、管理上活用できる具体的な目標設定を行っていないため、その進捗を管理する仕組みを別途設けることで計画の実行をチェックしている形になっている。例えば、川崎市では、行革プランの中で、主要な取組毎に取組目標を設定し、議論の進捗をフォローアップしている。こうした目標設定の方法は、公共施設等の個別具体的な見直し方針を定めるまでに引き続き多くの政策的論議が必要となる場合等に有効と考えられるが、議論の経過をきちんとチェックし、方針が定まった時点で、より具体的な成果目標を設定する等、総合管理計画の内容の実現を担保する仕組みをあらかじめ計画策定時に確認しておく必要があると考えられる。

4.3 進捗管理の仕組み

総合管理計画の実行にあたり最も重要となるのが、計画の進捗管理の仕組みを確立しているかどうかという点である。

この点に関しては、さいたま市及び川崎市の取組みが参考になる。

さいたま市の計画は、基本方針のみならず実行計画が包含されているものであり、個別の施設毎の数値目標や工程表まで組み込まれたものとなっている。計画そのものが非常に具体化されているため、進捗管理の仕組みとしては、毎年度公表する白書の中で、目標と実績値を照らし合わせて評価することができる。これは、当初の目標設定を精緻に行うことにより、その目標が予定通り達成できているかを、数値的に確認することができるよう、計画策定時に労力をかけて進捗管理の仕組みを統一的に築いている例である。

一方で、川崎市については、総合管理計画自体には、今後の主な取組みが記載されているものの、それぞれの取組目標の設定等については、行革プランの中で行っている。この際の取組目標は、数値的な目標ではなく、目指すべき姿や達成していきたい状況について記述し、達成できたか、遅れているか等、6段階で評価の上、公表しているものである。川崎市では、これに加え、さらに取組全体としての効果が十分かどうかを検証するために、市の財務状況の指標がどのように改善又は悪化したかという点についても、独自の指標に基づき毎年度評価し、公表している。このように、個別施設全てに対して網羅的に目標を設定しているわけではないものの、主要な取組みに対する実施状況の評価と、財務状況全体の評価を組み合わせることにより、両者が補完的に機能し、総合管理計画が実行されていることを確認する仕組みとなっている。

いずれの方法も越えなければならないハードルはある。さいたま市の方法によるためには、計画策定段階で個別施設毎の目標設定を調整しておく必要があり、川崎市の方法は、取組全体としての効果が十分であったかどうかの評価指標の設定に時間を要する可能性がある。しかしながら、いずれの方法も、個々の分野毎の目標達成と、全体としての財政負担の軽減や平準化の達成とが両立できるものであると考えられ、有効な取組みと言える。反対に、総合管理計画で基本的方向性を提示するのみで、かつ、行革プラン等においても明確な取組目標を掲げていないような場合には、計画の実行をチェックする仕組みが不明瞭になっている可能性がある。

4.4 計画の実行と毎年度の予算編成との関係

公共施設等マネジメントに係る投資は予算の一部であるため、予算編成は総合管理計画の実行のプロセスの一つであると言える。以下の3事例のように、公共施設マネジメント担当部署が予算編成に積極的に関わることで、総合管理計画の実行をより確かなものにすることができると思われる。

まず、さいたま市のように計画上に強い目標設定を置くことにより、それが予算要求上の上限として機能し、毎年度の予算編成に反映される仕組みを構築している事例である。同市では、さらに、予算要求の前段階においても、公共施設等マネジメント担当部署が事前協議を受ける仕組みが制度化されている。このように予算編成の開始時点で、既に総合管理計画と整合的に調整されたものが、予算案として査定されていくという点で、公共施設等マネジメント担当部署が強い査定権を持ち、計画の実行を確実に進めていると言える。

次に、部分的ではあるが、公共施設等マネジメント担当部署による全庁横断的な保全や長

寿命化等の予算の優先度判定の仕組みを構築している例である。これは、公共建築物を所管する部局であれば、ある程度共通するような所管施設の維持修繕や保全の予算に関し、公共施設等マネジメント担当部署が、一定の評価基準によって優先度を判定し、当該年度の予算額の範囲内で上位から採択して予算措置をするという仕組みであり、調査対象団体の多くで導入されていた。全庁横断的な視点による公共施設等マネジメントに係る投資の予算の効率化に資するものとして評価でき、総合管理計画を具体的に実行する仕組みとして有効と考えられる。さらに、団体によっては、公共施設等マネジメントに係る投資のために特定目的基金を設置し、必要な財源の確保を明示しているところもあった。こうした特定目的基金の設置は、対外的に必要な財源を確保していることがわかりやすいというメリットがある。

最後に、投資的経費全体の中で、新規投資部分に係る予算をいかに抑制し、公共施設等マネジメントに係る投資に必要な予算を配分できるかという方針の見直しに対して、総合計画の見直しのタイミングを活用して挑戦している事例である。これには、庁内の予算調整だけではなく、首長の政治的意向との調整も必要となることからハードルが高い。

新規投資については、複数年度の投資計画を含んだ政策プランである「総合計画」を踏まえ、予算編成作業において最終的に投資額が決定される。予算編成の段階でどの程度財政当局に裁量の余地があるかは団体によって異なるが、新規投資と維持管理等に係る投資との割合を大きく変更するには、総合計画の見直しにも影響するため、首長や住民等の理解が不可欠となる。こうしたことから、総合計画の見直し・策定のタイミングを捉えて、新規投資と維持管理を含む公共施設等マネジメントのために必要な投資との枠配分を財政担当部局と調整し、首長にも了承を得て、「アセット枠」として住民・議会に説明している静岡市の取り組みは非常に有効となろう。

もっとも、さいたま市のように、市の総合計画の中にも統廃合等の方向性がそもそも打ち出されており、公共施設等マネジメント計画と総合計画の方向性が一致している（首長が公共施設等マネジメントを進める政策に政治的にコミットしている）場合には、このような調整の問題は生じないと理解すべきである。

なお、インフラ施設に関しては、総合管理計画においてそもそも明確な目標設定を実施している団体はさいたま市のみであり、財源枠による上限を課す方法によるものだった。一方で、公共施設等マネジメントの観点からは、新規投資と維持管理に係る投資の配分割合を見直していく等の議論はインフラ施設に関しても重要であり、どのように実現できるかは今後の課題と考えられる。

5. 結論

2.1 で述べたとおり、総合管理計画の実行にあたっては、計画期間が長期であることによる進捗管理の仕組みの構築の難しさと、個別施設の見直しに関わる課題であるために、計画策定時において全ての施設に関する方針が定められず目標管理が行いにくいという2つの課題があるのではないかとの問題意識を提示した。

この点を調査の結果より検証すると、まず進捗管理の仕組みの構築の難しさについては、調査対象団体においても、進捗管理の評価指標の設定や、毎年度の進捗管理の仕組みの確立に多くの検討時間を要していることがうかがえた。

また、個別施設毎の見直し方針や目標設定が行いにくいという点に関しても、個別施設毎の見直し方針や数値目標をまだ定めていない団体もあり、総合管理計画が策定済みであっても、個別の施設毎の対応につなげるためには一定の調整時間を有していることがわかる。

その上で、こうした課題を踏まえた、総合管理計画の実行に係る有効策や留意点として、調査結果より以下を得た。

- ・ 策定・推進体制については、行革推進部局と一体的に公共施設等マネジメントを進めることで、公共施設等マネジメント部署が査定的な機能を有し、計画の実行を管理しやすくなる。
- ・ 組織上どのように担当部署を配置するかは団体によって異なるが、いずれの場合においても、関係の深い計画を所管する庁内部局と連携していくことが重要である。
- ・ 目標設定の在り方としては、定量的な数値目標により計画の実行を管理できるようにすることが望ましいが、仮に管理上活用できる数値目標を設定しない場合でも、行革プラン等に組み込むことで、議論の進捗をチェックし、具体的な計画の実行までの道筋をつけていくことが可能となる。
- ・ 進捗管理の方法は、当初の目標設定を個別施設毎等精緻に行うことで、その定期的なチェックにより計画の実行を着実に進めていく方法の他に、まずは主要な取組みのフォローアップを行うと同時に、当該団体全体の財務状況に与える影響を評価することで、総合管理計画に掲げる基本方針の達成を確認する方法があり、どちらの方法においても、個別の取組み目標の達成と全体としての財政負担の軽減を図ることができる。
- ・ 予算編成に公共施設等マネジメント部署が積極的に関わることで、仮に関わり方が部分的であったとしても、計画の着実な実行に資するものとなる。

なお、本稿では、総合管理計画の実行に関し、主に行政内部における実行体制や進捗管理方法等に注目して調査・分析を行ったが、個々の公共施設等の見直しの施策をさらに具体的に実現していくためには、住民理解を得ることが不可欠となる。こうした住民理解を得る仕組みについては、本研究では十分に調査できておらず、総合管理計画を策定中の他の地方公共団体においても先進的に取り組んでいる事例も含め、更なる研究を深めることを今後の課題としたい。

また、総合管理計画の策定から間もないために進捗管理における具体的な評価指標については、調査対象団体の多くで検討中となっていた。進捗管理の仕組みもさながら、どのような評価指標を用いて取組みを評価していくかという点は最も難しい点であるが、重要な視点であり、この点については先進的な取組事例を十分に調査しきれなかった。特に、公会計の視点で資産量自体を評価する取組みは、川崎市において先進的に取り組んでいたが、国内事例のみならず海外にも目を向け、有効な取組みを調査することを課題としたい。

謝辞

本研究を実施するにあたり、調査へのご協力をいただいた仙台市財政局資産マネジメント推進室、さいたま市都市戦略本部行財政改革推進部、川崎市財政局資産管理部資産運用課、静岡市企画局企画部公共資産経営課のご担当者の皆様方に深く感謝申し上げます。

注・参考文献

- ¹ “第Ⅰ部 第1章 これまでの社会インフラとこれからの課題”，『国土交通白書』．平成25年度．国土交通省，2014，p.28-30
- ² “日本の将来推計人口（平成24年1月推計）《報告書》2012年3月30日公表”，国立社会保障・人口問題研究所．<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/hh2401.asp>（参照 2015-02-25）
- ³ 平成26年4月22日 総財務第74号 総務大臣通知「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」
- ⁴ 根本祐二．「インフラ老朽化問題への望ましい対処の在り方」，『東洋大学 PPP 研究センター紀要』．4，2014，p.5-20
- ⁵ 根本祐二．「公共施設等総合管理計画策定のための標準的なモデルの提案」．東洋大学 PPP 研究センター，2015年1月7日，No.022，17p. <https://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/14366.pdf>（参照 2015-03-30）
- ⁶ 仙台市は、市が保有する不動産（土地・建物）に属する行政財産及び普通財産を「公共施設」とし、このうち、土地以外のものを「建物（構築物）」とした上で、学校、市営住宅、市民センターなどの「建築物」と道路、公園、上下水道、ガス施設などの「インフラ施設」に分類している。
さいたま市は、「公共施設」を「（さいたま）市が保有し、又は借り上げている施設（土地含む。）」としている。その上で、「ハコモノ」として「市民利用施設（市民文化・社会教育系施設、スポーツ・レクリエーション系施設、産業系施設、学校教育系施設、保健福祉系施設）」及び「行政施設（庁舎、消防施設、環境施設等）」を、「インフラ」として「都市関連施設（道路・橋りょう、河川、公園、駐車場、市営住宅）」及び「企業会計施設（上下水道、病院）」を区分している。
川崎市は、公営企業会計施設を除く全ての施設を「公共施設」とし、このうち庁舎等建築物、学校施設、市営住宅等の「公共建築物」と、道路・橋りょう等の「インフラ施設」に区分している。
静岡市は、教育施設、コミュニティ生涯学習施設、医療保健福祉施設、図書館、市営住宅、清掃プラントなどの「公共建築物」と、道路、橋りょう、トンネル、河川、上下水道、公園などの「インフラ資産」に区分し、これらを総称して「公共施設」としているが、この中にはこれらの施設が立地する土地のみを含むこととしている。
以上のように呼称は異なるものの、施設の類型毎の区分はほぼ一致している。
- ⁷ 前掲3)
- ⁸ “公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査（結果の概要）”，総務省．http://www.soumu.go.jp/main_content/000319788.pdf（参照 2015-03-26）
- ⁹ 根本祐二．“第4章 各自治体の老朽化対策の実践”，『朽ちるインフラ』．日本経済新聞出版社，2011，p.120-163
- ¹⁰ 「静岡市アセットマネジメント基本方針」．静岡市，平成26年4月，p.5
- ¹¹ 「かわさき資産マネジメントカルテ」．川崎市，平成26年3月，p.2-3
- ¹² “自治体別人口・公共施設延床面積リスト（全国自治体公共施設延床面積データ）”，東洋大学 PPP センター．<http://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/9620.pdf>（参照 2015-03-30）
- ¹³ 昭和25年法律第201号
- ¹⁴ 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン」．さいたま市，平成26年3月，p.6
- ¹⁵ 前掲11) p.13
- ¹⁶ 財政力指数とは、「地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要

額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値」

“指標の説明”，総務省．http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2015-03-30）

- ¹⁷ 実質公債費比率とは「当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率の過去 3 年間の平均値で、借入金（地方債）の返済額及びこれに準じる 額の大きさを指標化し、資金繰りの程度を表す指標のこと」

“指標の説明”，総務省．http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2015-03-30）

- ¹⁸ 将来負担比率とは「地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率のこと」

“指標の説明”，総務省．http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2015-03-30）

- ¹⁹ 平成 19 年法律第 94 号

- ²⁰ 実質公債費比率については、自主的な財政健全化が促される早期健全化基準が市町村・都道府県とも 25%、国等の責任下で確実な財政再生に取り組むこととされる財政再生基準が 35%となっている。将来負担比率については、早期健全化基準のみ規定されており、市町村（政令指定都市は除く）は 350%、都道府県及び政令指定都市は 400%となっている。

- ²¹ 対象としている土地に関し、仙台市及びさいたま市は保有するすべての土地を含み、静岡市は、公共施設等が立地する土地のみ（施設の立地していない土地は含まない）としている。川崎市については、明確に言及していないが、「資産保有の適正化」取組みの一つに「余剰地の活用方法」を掲げていることから、総合管理計画の対象に全ての土地が含まれていると解することができる。

- ²² 各地方公共団体が作成している貸借対照表等の情報を活用して、保有する資産の状況の評価する視点のこと

- ²³ 貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書及び資金収支計算書を言う。

- ²⁴ 資産マネジメント財務指標とは、①公共資産更新可能年数（年）、②普通債の償還可能年数（年）、③財産活用収入対物にかかるコスト比率（%）を設定している。

前掲 11） p. 15

- ²⁵ 前掲 11） p. 16

- ²⁶ さいたま市都市戦略本部行財政改革推進部への聞き取り調査，於さいたま市役所，2015. 1. 29

- ²⁷ 前掲 11） p. 115-133

- ²⁸ 仙台市財政局資産マネジメント推進室への聞き取り調査，於仙台市役所，2015. 2. 2

- ²⁹ 川崎市財政局資産管理部資産運用課への聞き取り調査，於川崎市役所，2015. 2. 3

- ³⁰ 前掲 10） p. 17

- ³¹ 静岡市企画局企画部公共資産経営課への聞き取り調査，於静岡市役所，2015. 2. 13

- ³² 前掲 29)

- ³³ さいたま市公共施設マネジメント基金条例（平成 27 年 3 月 12 日さいたま市条例第 11 号）

- ³⁴ 仙台市公共施設長寿命化推進基金条例（平成 26 年 12 月 16 日仙台市条例第 56 号）

- ³⁵ 静岡市においては、アセットマネジメントを推進するための予算枠のことを「アセット枠」と表記している。同市では、総合管理計画において「計画的に効率よく公共施設の整備や維持管理を行い寿命を延ばしたり、公共施設の利活用促進や統廃合をすすめることで将来負担の軽減を図り、都市経営上の健全性を維持する」ことをアセットマネジメントとしている。

前掲 10） p. 3

- ³⁶ “平成 27 年度当初予算関係資料（平成 27 年 2 月 19 日静岡市）”， 静岡市．<http://www.city.shizuoka.jp/000681838.pdf>（参照 2015-03-30）

総 財 務 第 74 号

平成 26 年 4 月 22 日

各都道府県知事 } 殿
各指定都市市長 }

総務大臣 新藤 義孝

公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について

我が国においては、公共施設等の老朽化対策が大きな課題となっております。地方公共団体においては、厳しい財政状況が続く中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、早急に公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要となっています。また、このように公共施設等を総合的かつ計画的に管理することは、地域社会の実情にあった将来のまちづくりを進める上で不可欠であるとともに、昨今推進されている国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）にも資するものです。

国においては、「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)における「インフラの老朽化が急速に進展する中、「新しく造ること」から「賢く使うこと」への重点化が課題である。」との認識のもと、平成 25 年 11 月には、「インフラ長寿命化基本計画」が策定されたところです。

各地方公共団体においては、こうした国の動きと歩調をあわせ、速やかに公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画（公共施設等総合管理計画）の策定に取り組まれるよう特段のご配慮をお願いします。

また、各都道府県においては、貴都道府県内市区町村（指定都市を除く。）に対しても本通知について速やかにご連絡いただき、その趣旨が徹底されますようお願いします。

各都道府県公共施設マネジメント担当部長
各都道府県市区町村担当部長
各指定都市公共施設マネジメント担当局長

} 殿

総務省自治財政局財務調査課長

公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について

標記については、「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（平成 26 年 4 月 22 日付総財務第 74 号総務大臣通知）により公共施設等総合管理計画（以下「総合管理計画」という。）の策定を要請しているところですが、今般、総務省において別添のとおり「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」を策定しました。

各地方公共団体におかれては、本指針を参考とするほか、「インフラ長寿命化基本計画」（平成 25 年 11 月 29 日インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定）を参考として総合管理計画を策定し、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進されるようお願いします。

また、各都道府県及び各指定都市におかれては、本通知の趣旨を十分御理解いただくとともに、各都道府県におかれては、貴都道府県内市区町村（指定都市を除く。）に対しても本通知について速やかにご連絡いただき、その趣旨が周知徹底されますようお願いします。

なお、この通知は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項（技術的な助言）に基づくものであることを申し添えます。

公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針

平成 26 年 4 月 22 日

総 務 省

我が国において公共施設等の老朽化対策が大きな課題となっておりますが、地方公共団体においては、厳しい財政状況が続く中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、早急に公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要となっています。また、このように公共施設等を総合的かつ計画的に管理することは、地域社会の実情にあった将来のまちづくりを進める上で不可欠であるとともに、昨今推進されている国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）にも資するものです。

国においては、「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)において、「インフラの老朽化が急速に進展する中、『新しく造ること』から『賢く使うこと』への重点化が課題である」とされ、「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)においても、「国、自治体レベルの全分野にわたるインフラ長寿命化計画（行動計画）を策定する」とされたところです。

平成 25 年 11 月には、この「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」に基づき、「インフラ長寿命化基本計画」が策定され、地方公共団体においてもインフラ長寿命化計画（行動計画）・個別施設ごとの長寿命化計画（個別施設計画）を策定すること及びこれらの計画に基づき点検等を実施した上で適切な措置を講じることが期待されています。

各地方公共団体におかれては、これらの状況を踏まえ、速やかに公共施設等総合管理計画（以下「総合管理計画」という。）の策定に取り組まれるようお願いいたします。なお、総合管理計画の策定にあたっては、「インフラ長寿命化基本計画」も参考にされるようお願いいたします。

第一 総合管理計画に記載すべき事項

以下の項目について所要の検討を行い、その検討結果を総合管理計画に記載することが適当である。

一 公共施設等の現況及び将来の見通し

以下の項目をはじめ、公共施設等¹及び当該団体を取り巻く現状や将来にわたる見通し・課題を客観的に把握・分析すること。なお、これらの把握・分析は、公共施設等全体を対象とするとともに、その期間は、できるかぎり長期間であることが望ましいこと。

- (1) 老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の状況
- (2) 総人口や年代別人口についての今後の見通し（30 年程度が望ましい）

- (3) 公共施設等の維持管理ⁱⁱ・修繕ⁱⁱⁱ・更新^{iv}等に係る中長期的な経費の見込みやこれらの経費に充当可能な財源の見込み等

二 公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針

上記「一 公共施設等の現況及び将来の見通し」を踏まえ、以下の項目など公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針を定めること。

(1) 計画期間

計画期間について記載すること。なお、総合管理計画は、当該団体の将来の人口や財政の見通し等をもとに長期的な視点に基づき検討するものであるが、一方で、個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）^vに係る基本的な方針に関するものでもあることから、「一 公共施設等の現況及び将来の見通し」の期間に関わらず設定する（ただし、少なくとも10年以上の計画期間とする）ことも可能であること。

(2) 全庁的な取組体制の構築及び情報管理・共有方策

公共施設等の管理については、現状、施設類型（道路、学校等）ごとに各部局において管理され、必ずしも公共施設等の管理に関する情報が全庁的に共有されていないことに鑑み、総合的かつ計画的に管理することができるよう、全庁的な取組体制について記載すること。なお、情報の洗い出しの段階から、全庁的な体制を構築し、公共施設等の情報を管理・集約する部署を定めるなどして取り組むことが望ましいこと。

(3) 現状や課題に関する基本認識

当該団体としての現状や課題に対する認識（充当可能な財源の見込み等を踏まえ、公共施設等の維持管理・更新等がどの程度可能な状況にあるか、総人口や年代別人口についての今後の見通しを踏まえた利用需要を考えた場合、公共施設等の数量等が適正規模にあるかなど）を記載すること。

(4) 公共施設等の管理に関する基本的な考え方

今後当該団体として、更新・統廃合・長寿命化など、どのように公共施設等を管理していくかについて、現状や課題に対する認識を踏まえた基本的な考え方を記載すること。また、将来的なまちづくりの視点から検討を行うとともに、PPP^{vi}/PFI^{vii}の活用などの考え方について記載することが望ましいこと。

具体的には、計画期間における公共施設等の数や延べ床面積等の公共施設等の数量に関する目標を記載するとともに、以下の事項について考え方を記載すること。

① 点検・診断等の実施方針

今後の公共施設等の点検・診断等の実施方針について記載すること。なお、点検・診断等の履歴を集積・蓄積し、総合管理計画の見直しに反映し充実を図るとともに、維持管理・修繕・更新を含む老朽化対策等に活かしていくべきであること。

② 維持管理・修繕・更新等の実施方針

維持管理・修繕・更新等の実施方針（予防保全型維持管理^{viii}の考え方を取り入れる、トータルコスト^{ix}の縮減・平準化を目指す、必要な施設のみ更新す

るなど）などを記載すること。更新等の方針については、⑥統合や廃止の推進方針との整合性や公共施設等の供用を廃止する場合の考え方について留意すること。

なお、維持管理・修繕・更新等の履歴を集積・蓄積し、総合管理計画の見直しに反映し充実を図るとともに、老朽化対策等に活かしていくべきであること。

③安全確保の実施方針

点検・診断等により高度の危険性が認められた公共施設等や老朽化等により供用廃止されかつ今後とも利用見込みのない公共施設等への対処方針等、危険性の高い公共施設等に係る安全確保の実施方針について記載すること。

④耐震化の実施方針

公共施設等の平常時の安全だけでなく、災害時の拠点施設としての機能確保の観点も含め、必要な公共施設等に係る耐震化の実施方針について記載すること。

⑤長寿命化の実施方針

修繕又は予防的修繕等による公共施設等の長寿命化の実施方針について記載すること。

⑥統合や廃止の推進方針

公共施設等の利用状況及び耐用年数等を踏まえ、公共施設等の供用を廃止する場合の考え方や、現在の規模や機能を維持したまま更新することは不要と判断される場合等における他の公共施設等との統合の推進方針について記載すること。

なお、検討にあたっては、他目的の公共施設等や民間施設の利用・合築等についても検討することが望ましいこと。

⑦総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針

全職員を対象とした研修や担当職員の技術研修等の実施方針を記載するほか、適正管理に必要な体制について、民間も含めた体制整備の考え方も記載することが望ましいこと。

（５）フォローアップの実施方針

総合管理計画の進捗状況等について評価を実施し、必要に応じ計画を改訂する旨を記載すること。なお、評価結果等の議会への報告や公表方法についても記載することが望ましいこと。

三 施設類型ごとの管理に関する基本的な方針

上記「二 公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針」中（３）及び（４）の各項目のうち必要な事項について、施設類型（道路、学校等）の特性を踏まえて定めること。なお、個別施設計画との整合性に留意すること。

第二 総合管理計画策定にあたっての留意事項

総合管理計画の策定にあたっては、以下の事項について所要の検討を行うことが適

当である。

一 行政サービス水準等の検討

公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進の前提として、当該団体としてあるべき行政サービス水準を検討することが望ましいこと。その上で、個別の公共施設等において提供しているサービスの必要性について検討するに際しては、当該サービスが公共施設等を維持しなければ提供不可能なものであるか（民間代替可能性）など、公共施設等とサービスの関係について十分に留意することが必要であること。

二 公共施設等の実態把握及び総合管理計画の策定・見直し

総合管理計画は、必ずしも全ての公共施設等の点検を実施した上で策定することを前提としたものではなく、まずは現段階において把握可能な公共施設等の状態（建設年度、利用状況、耐震化の状況、点検・診断の結果等）や現状における取組状況（点検・診断、維持管理・修繕・更新等の履歴等）を整理し策定されたいこと。

また、総合管理計画の策定後も、当該計画及び個別施設計画に基づく点検・診断等の実施を通じて不断の見直しを実施し順次充実させていくことが適当であること。

三 議会や住民との情報共有等

当該団体における公共施設等の最適な配置を検討するにあたっては、まちづくりのあり方に関わるものであることから、個別施設の老朽化対策等を行う事業実施段階においてのみならず、総合管理計画の策定段階においても、議会や住民への十分な情報提供等を行いつつ策定することが望ましいものであること。

四 数値目標の設定

総合管理計画の策定にあたっては、総合管理計画がまちづくりや住民に提供する行政サービスにも影響を及ぼすものであることから、計画の実効性を確保するため、計画期間における公共施設等の数・延べ床面積等に関する目標やトータルコストの縮減・平準化に関する目標などについて、できるかぎり数値目標を設定するなど、目標の定量化に努めること。なお、数値目標は特定の分野のみを対象とすることなく、公共施設等の全体を対象とすることが望ましいこと。

五 PPP/PFI の活用について

公共施設等の更新などに際しては、民間の技術・ノウハウ、資金等を活用することが有効な場合もあることから、総合管理計画の検討にあたっては、PPP/PFI の積極的な活用を検討されたいこと。また、公共施設等の情報を広く公開することが民間活力の活用にもつながることが予想されることから、公共施設等に関する情報については、積極的な公開に努めること。

六 市区町村域を超えた広域的な検討等について

総合管理計画の策定にあたっては、市区町村間の広域連携を一層進めていく観点から、例えば定住自立圏形成協定の圏域などにおいては、自団体のみならず、隣接する市区町村を含む広域的視野をもって計画を検討することが望ましいこと。

また、都道府県にあつては、圏域の市区町村の公共施設等も念頭に広域的視野をもって総合管理計画を検討することが望ましいこと。

七 合併団体等の取組について

合併団体においては、公共施設等の統廃合の難航等が課題となっていること、また、過疎地域等においては、都市部と比べ人口減少や高齢化が急激に進んでいることなど、公共施設等を建設した当時と比較して環境が大きく変化している場合も多いことから、特に早急に総合管理計画の策定を検討していくことが望ましいこと。

第三 その他

公共施設等の総合的かつ計画的な管理により老朽化対策等を推進するにあたっては、第二の留意事項のほか、以下の点についても留意されたいこと。

一 「インフラ長寿命化基本計画」（平成 25 年 11 月 29 日インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定）について

平成 25 年 11 月 29 日に決定された「インフラ長寿命化基本計画」においては、地方公共団体においてインフラ長寿命化計画（行動計画）^xを策定することが期待されているが、総合管理計画は、これに該当するものであること。

なお、「インフラ長寿命化基本計画」においては、地方公共団体をはじめとする各インフラの管理者への支援として、国が有する技術的知見やノウハウを提供することが定められており、また、個別施設計画の策定にあたっては、各インフラの所管省庁より技術的助言等が実施される予定となっていることから、参考にされたいこと。

二 公営企業分野に係る施設について

公営企業に係る施設も総合管理計画の対象となること。

なお、総務省では、社会資本の老朽化が進む中で公営企業に係る施設・財務等の経営基盤の強化を図るために「公営企業の経営戦略の策定等に関する研究会」を設置し検討を行ってきたところであり、同研究会における報告書及びそれを踏まえて予定されている「公営企業の経営に当たっての留意事項について」（平成 21 年 7 月 8 日付け総財公第 103 号、総財企第 75 号、総財経第 96 号総務省自治財政局公営企業課長、総務省自治財政局公営企業経営企画室長、総務省自治財政局地域企業経営企画室長通知）の改定にも留意すること。

三 公共施設マネジメントの取組状況調査の実施等について

各地方公共団体における総合管理計画の策定にあたっては、今後、昨年度実施した公共施設マネジメントの取組状況調査の結果や先進団体の事例等を総務省のホームページ（<http://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>）に掲載することとしているので参考にされたいこと。なお、今年度以降も公共施設マネジメントの取組状況調査の実施を予定しているので、この結果等についても参考にされたいこと。また、総合管理計画策定に係る基本的な Q&A も併せて掲載することとしており、参考にされたいこと。

四 更新費用試算ソフトの活用について

総務省のホームページ（<http://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>）において、簡易に更新費用の推計を行うことのできる更新費用試算ソフトを公開している。このソフトは、調査表にデータを入力することにより、更新費用を推計することができるものとなっていることから、各地方公共団体における総合管理計画の策定にあた

つての検討に寄与するものであり、必要に応じ活用されたいこと。

五 総合管理計画の策定に係る財政措置等について

総合管理計画の策定に要する経費について、平成 26 年度からの 3 年間にわたり、特別交付税措置を講じることとしていること。あわせて、去る平成 26 年 3 月 20 日の地方交付税法等の一部を改正する法律の成立に伴い、平成 26 年度から、総合管理計画に基づく公共施設等（公営企業に係るものを除く。）の除却に地方債の充当を認める特例措置が講じられたこと。なお、公営企業に係る施設等については、これまで水道事業等に限定されていた施設処分に公営企業債の充当を認める取扱いを全ての事業区分に広げることとしていること。

六 地方公会計（固定資産台帳）との関係

総務省においては、複式簿記の導入や固定資産台帳の整備を前提とした新たな財務書類の作成基準の設定に向け、「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」の下に 2 つの作業部会を設け、具体的な検討を進めてきたところであり、近く最終的なとりまとめがなされる見込みである。その後、新たな基準の周知とともに、固定資産台帳を含む財務書類等の作成マニュアルを作成した上で、各地方公共団体に対し、新たな基準に基づく財務書類等の作成を要請することとしているので、この動向に留意されたいこと。

総合管理計画は、現時点においては、固定資産台帳の作成や公会計の整備を前提とするものではないが、公共施設等の維持管理・修繕・更新等に係る中長期的な経費の見込みを算出することや、公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針等を充実・精緻化することに活用することが考えられることから、将来的には、固定資産台帳等を利用していくことが望ましいものであること。

-
- ⁱ公共施設等…公共施設、公用施設その他の当該地方公共団体が所有する建築物その他の工作物をいう。
具体的には、いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設（上水道、下水道等）、プラント系施設（廃棄物処理場、畜場、浄水場、汚水処理場等）等も含む包括的な概念である。
- ⁱⁱ維持管理…施設、設備、構造物等の機能の維持のために必要となる点検・調査、補修などをいう。
- ⁱⁱⁱ修繕…公共施設等を直すこと。なお、修繕を行った後の効用が従前より大きい小さいかを問わない。
- ^{iv}更新…老朽化等に伴い機能が低下した施設等を取り替え、同程度の機能に再整備すること。
- ^v個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）…インフラ長寿命化基本計画に定める個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）をいう。
- ^{vi}PPP…Public Private Partnership の略。公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念で、民間資本や民間のノウハウを利用し、効率化や公共サービスの向上を目指すもの。
- ^{vii}PFI…Private Finance Initiative の略。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することで、効率化やサービス向上を図る公共事業の手法をいう。
- ^{viii}予防保全型維持管理…損傷が軽微である早期段階に予防的な修繕等を実施することで、機能の保持・回復を図る管理手法をいう。（（参考）事後的管理…施設の機能や性能に関する明らかな不都合が生じてから修繕を行う管理手法をいう。）
- ^{ix}トータルコスト…中長期にわたる一定期間に要する公共施設等の建設、維持管理、更新等に係る経費の合計をいう。
- ^xインフラ長寿命化計画（行動計画）…インフラ長寿命化基本計画において定めるインフラ長寿命化計画（行動計画）をいう。

(1)：都道府県と県庁所在市による

一体型の図書館運営の実現可能性

～高知県新図書館（高知県立図書館・高知市民図書館本館）

の事例調査より～

1. はじめに

人口減少・高齢化に伴う社会ニーズの変化に対応し、かつ老朽化する公共施設の効率的かつ持続可能な管理という観点から、各地方公共団体では、昨今、図書館等の公共施設の役割や配置を適切にマネジメントしていくことが求められており、公共施設の統廃合や複合化等の取組みを進めている団体も増えている。

また、特に県庁所在市においては、類似の県立施設と市立施設が立地している場合も多く、都道府県と県庁所在市の関係は、それぞれの都市の置かれた状況によって異なるものの、都道府県と県庁所在市が連携して行政サービスの提供の効率化を図ることで、いわゆる「二重行政」と指摘される問題の解消に取り組む例もある¹。

一方で、図書館については、現状では、全ての都道府県において、県立施設と県庁所在市の市立施設がそれぞれ別個の施設として存在し、隣接するものもあるものの、運営面では完全に分かれており、一体的に運営されている例はない²。

こうした中で、高知県においては、県と市がそれぞれの役割分担のもとに連携し、高知市中心部に合築の図書館を建設していく全国初の取組みを現在進めており、平成30年度の開館に向けて諸々の調整を行っている。この取組みは、人口減少社会における公共施設のあり方や行政サービス提供の効率化という課題への有効な対応策として先進的なものとなっていくのではないかと期待する一方で、先例のないものであるが故に多くの困難性を伴うものであると考えている。

そこで、本稿では、高知県・市の合築による新図書館の建設及び運営に関し、合築の構想を具体化できた経緯の詳細や、開館準備の段階におかれている現在の具体的な調整課題について調査をすることにより、都道府県と県庁所在市による一体型の図書館運営の提供の実現可能性を検証することとしたい。調査は、平成27年5月26日に、高知県新図書館整備課に対し聞き取り調査を実施した。以下では、聞き取り調査とともに、併せて入手した資料等に基づき、調査結果をまとめるとともに、これらの結果を踏まえた考察を行う。

2. 調査の概要

調査の目的は、全国初の取組となった県と県庁所在市の合築³による一体型図書館⁴の方針決定にあたってどのような課題を乗り越えて実現してきたかのプロセスを紐解くことに加え、開館に向けての具体的な準備を進める中での新たな課題等について明らかにすることで、県と県庁所在市による一体型の図書館運営が他の地域でも実現できる可能性について検証することである。

調査の手法は、文献調査及び聞き取り調査によることとし、聞き取り調査は半構造化インタビューによるものとしており、平成 27 年 5 月 26 日に、新図書館の整備を進めるための県・市合同の事務局の役割を担う高知県新図書館整備課の担当者を対象に実施した。聞き取り調査に要した時間は概ね 1 時間半程度である。また、聞き取り調査の項目の主なものは以下のとおりである。

- ・ 県立図書館と市立図書館を合築により整備しようとした背景・議論の経緯
- ・ 合築の方針を定めるときに議論となった主な課題
- ・ 整備及び開館を円滑に進めるための県と市の連携体制（事務局体制、意見調整のしくみ）
- ・ 施設整備の手続きを進めていくにあたって生じた課題
- ・ 運営体制を確立させていくにあたって調整が必要となっている事項や課題
- ・ 日々の運営を行うにあたっての調整事項
- ・ 県・市が連携に伴う効率化の成果
- ・ 新図書館の運営の PDCA サイクルの仕組み

なお、平成 27 年に発生した東洋ゴム工業の免震ゴムの偽装問題の発覚を受けて、同社の免震ゴムを用いて免震設計を採用しようとしていた高知県新図書館の建設工事は一時中断することとなり、聞き取り調査を実施した際には、まだ今後の建設工事再開及び新図書館の開館時期等が明確に定まっていない状況の下であった。このため、担当事務局では施設の設計や免震設計の在り方等についての対応に追われており、開館後の運営体制や運営上の課題等については、未だ十分に議論が深められておらず、インタビューへの回答についても限定的なものであった。

以下にまとめる調査結果は、いずれも調査時点における回答に基づくものであり、今後の開館準備に向けた様々な検討の中で、対応方針は変わり得るものであるという点に留意されたい。

3. 高知県における合築による新図書館整備の背景及び検討の経緯

高知県及び高知市において、合築による高知県新図書館（合築後の高知県立図書館及び高知市民図書館本館の総称。以下同じ。）の整備に向けた本格的な議論が始まったのは平成 22 年度からであるが、それ以前より、県立図書館では、昭和 48 年 5 月に竣工し築 36 年を経過したことによる狭隘化や老朽化の課題や、耐震化やバリアフリー対応の必要性について何とかしなければという問題意識を有しており、移転を含めた整備計画の検討が進められていた。

表 1 高知県立図書館の施設の状況

	建築年度	延床面積	蔵書冊数（H26.3 末時点）
高知県立図書館	昭和 48 年	3896.1 m ²	約 67 万冊

(出典) 高知県新図書館整備課作成資料より筆者作成

平成 7 年 3 月には、「新高知県立図書館整備構想」がまとめられ、当時は移転予定先として、中心部からはやや離れたところにある高知県土地開発公社が所有する秦南団地（シキボウ跡地）（高知市秦南 1 丁目 137-1）が想定されていたが、移転先の事情変更により工事着工に至らず断念することになった。

またその後、平成 17 年 9 月には、JR 高知駅の南側の県有地に、県立女子大、県立図書館、県民文化ホールの複合施設を建設するという「駅前複合施設構想」が発表された。同内容を含む「新県立図書館構想」を県教委は平成 18 年 5 月に策定したものの、財政難や県民世論調査の結果等を考慮し、平成 19 年 1 月までに同構想を断念することが決定した。なお、JR 高知駅南側の県有地は、現在は平成 22 年度の NHK 大河ドラマ「龍馬伝」のロケセット等を展示したり観光案内所の機能を有する観光施設となっている。

他方、高知市民図書館についても、同様に老朽化や狭隘化等の同様の問題を抱えていた。そして、高知市の中心部に位置する追手前小学校が他の小学校と統合されることが決まったのちに、追手前小学校の跡地の有効活用についても議論が進められていた。

表 2 高知市民図書館の施設の状況

	建築年度	延床面積	蔵書冊数（H26.3 末時点）
高知市民図書館	昭和 42 年	3466.3 m ²	約 47 万冊

(出典) 高知県新図書館整備課作成資料より筆者作成

こうした市の状況も受けて、平成 19 年 1 月の県知事と高知市長のトップ会談において、橋本（当時）知事より岡崎高知市長に対し、「県・市が何らかの形で手を携えた図書館づくりができれば望ましい」とする県と市の図書館複合化の案が提案された。これを受けて、岡崎市長は、「県立図書館と市民図書館の複合化構想については、市民に対しこれまで以上の図書館サービスが展開できることと中心市街地の活性化につながるものであれば、（協議することについて）受け入れることはやぶさかではない」と回答し、県と市による事務的な協議が徐々にスタートした⁵。

その後、尾崎知事が就任し、改めて平成 20 年 1 月の県市連携会議の場において、今度は、岡崎市長が尾崎知事に対し、追手前小学校跡地を整備先とした県と市の合築図書館の整備が提案された。尾崎知事も、これに応え、県議会における答弁で、「県立図書館と市民図書館の機能の違い、財政負担、利用者の利便性、高知市との連携など様々な事柄を勘案し、将来を見据えて検討を進める」（平成 20 年 7 月）⁶と表明した。そして平成 22 年 5 月には県市の実務者で高知県・高知市新図書館整備ワーキンググループを構成して、県立図書館の移転を含めた整備の具体的な検討を始めた。同ワーキンググループの検討状況のとりまとめは、平成 22 年 8 月に「高知市立追手前小学校敷地への県立図書館・市民図書館の整備について」（報告）が出されており、この報告書の内

容を踏まえ、同月に開催された県市連携会議において、知事及び市長が、追手前小学校敷地に一体型で図書館を整備するための基本構想を作成していくことに対し連携して取り組んでいくことを合意した。

県市連携会議における合意を踏まえて、平成 22 年 10 月から平成 23 年 3 月までの間、外部の有識者や利用者等で組織する新図書館基本構想検討委員会（委員については、参考資料 1 に掲げるとおり）で、新図書館が目指す図書館像、新図書館における県立図書館・市立図書館それぞれの役割や機能、組織運営の在り方、施設の在り方及び単独整備と合築整備の場合の比較等についても議論を深めた。併せてパブリックコメントや図書館フォーラムでの県民・市民の方々の意見を踏まえた上で、平成 23 年 3 月に「新図書館基本構想」を策定し、合築で整備する場合の新図書館の基本構想が出来上がった。

この基本構想の決定を受けて、平成 23 年 7 月に基本計画の決定、9 月に基本設計委託業務に着手（平成 24 年 3 月完了）、平成 24 年 5 月に実施設計委託業務に着手（平成 25 年 8 月完了）を踏まえて、平成 25 年 9 月より建築工事の事務作業を進めている。入札不調等があり、当初の計画よりは遅れて進んでいるところに、前述した東洋ゴム工業の免震ゴム問題が発覚し、さらに整備計画は遅延し、現在の見通しでは開館は平成 30 年 7 月以降となる見込みである。

4. 新図書館の施設及び建設予定地の概要

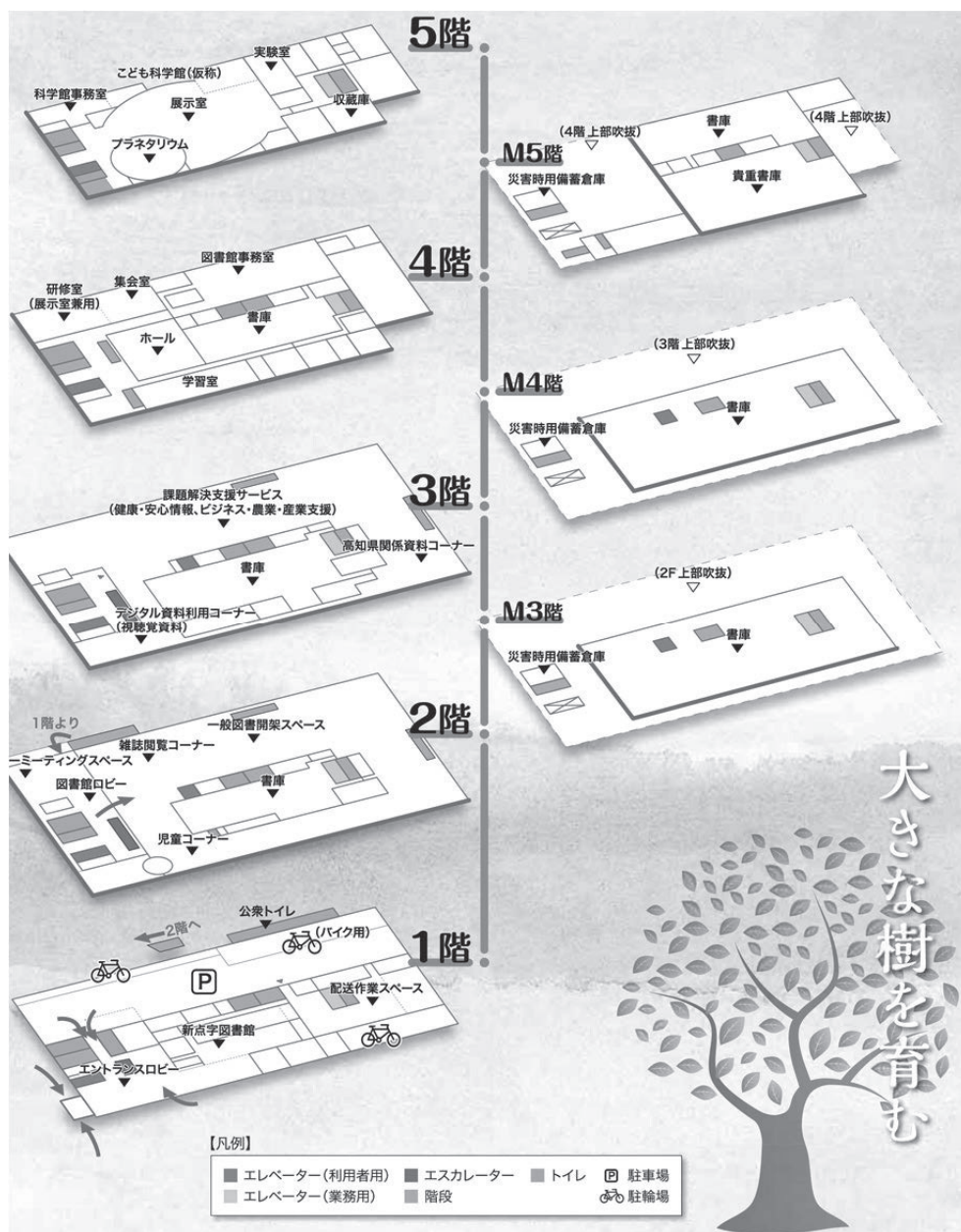
現在、建設を進めている新図書館については、点字図書館とこども科学館（仮称）を含む複合施設として、高知市の中心商店街の一角である旧高知市立追手前小学校敷地（高知市追手筋 2-1-12）に立地することとしている。

複合施設全体の延床面積は 22,797.25 m²であり、建物の高さは 38.51m、5 階建てで、1 階が点字図書館及びエントランス等、2～4 階が新図書館、最上階にはプラネタリウムを含むこども科学館（仮称）となっている。

新図書館としては、収蔵能力約 205 万冊（うち開架約 35 万冊）の規模であり、閲覧席は 615 席、グループ学習室 5 室、静寂読書室 4 室、研究個室 9 室、対面音訳室 3 室を持つ。4 階には、ホールも備え、120 人規模を収容できるスペースとしている。なお、施設のフロア構成図については、図 1 に示す通りである。

なお、新図書館の 1 階には点字図書館を、また最上階の 5 階には県内初となるプラネタリウムを備えたこども科学館（仮称）を整備することとしており、新たな施設は複合施設となる。

図 1 施設の構成



「新図書館等複合施設の概要」パンフレットより

施設の立地場所について、少し解説すると、敷地自体は、旧追手前小学校が立地していた場所であり、高知城と JR 高知駅から南下する路面電車の通る大通りを東西につなぐ「追手筋」という大通りに面している。この追手筋には、毎週日曜日になると、南側の車線を片側封鎖し、400 店舗以上が立ち並ぶ街路市が開かれている。300 年以上の歴史を誇る南国土佐の伝統的な街路市であり、地元の人々に愛されるだけでなく、近年は観光名所としても、多くの集客を誇っている。

また追手筋の北側には、県立追手前高校、私立土佐女子中学高校、高知県立大学の永国寺キャンパス、県立丸の内高校等の各学校が立ち並ぶ文教エリアとなっている。

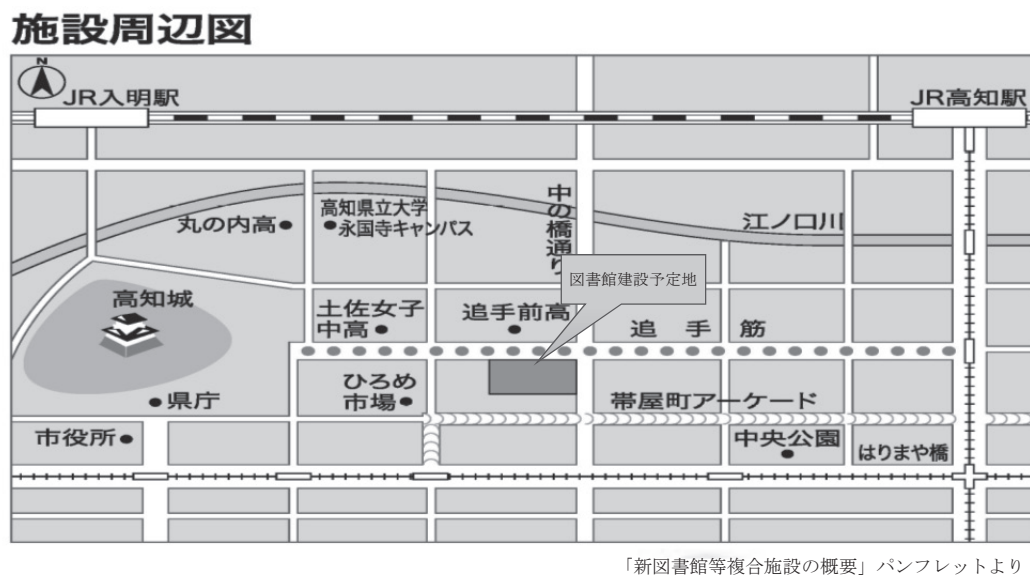
図書館建設予定地の南側には、「帯屋町アーケード」があり、これがいわゆる県内最大の中心商

店街である。商店街は、追手筋と並行に東西に伸びており、日々の人々の生活を支えているが、近年、空き店舗等も目立っており、空き店舗率や通行量等の数値は厳しいものとなっている⁷。また、アーケード街については、早朝や夜遅くなど、人通りが多くない時間帯のみ車両は通行が可能であるが、基本的に日中は、歩行者専用となっている。なお、図書館建設予定地の西側に南北に走る「中の橋通り」は対面通行の車道であり、南北に抜ける車で一日を通じて交通量がある。

さらにこの周辺は、飲食店も多く立地しており、夜になると、飲み屋に行き交う人々で賑わう。特に、図書館建設予定地の東側に位置する「ひろめ市場」は観光名所としても有名であるが、居酒屋等で構成するフードコートのような施設であり、昼夜問わず、また地元客、観光客を問わず、多くの人が出入りし、飲食している。

ひろめ市場の東側に向かうと高知城が立地しており、高知城の向かいには、新たな県立博物館となる「高知県立高知城歴史博物館」を平成28年春にオープンさせる予定で現在建設が進められている。高知城周辺については、歴史観光に資するエリアとして、さらなる集客を狙っている。また、高知城周辺には、県庁や市役所といった官公庁も立地している。図2に示すとおり、東は高知城から、北はJR高知駅、西の南は、はりまや橋までの一帯のエリアを、高知県及び高知市では、県・市の心臓部として認識しており、このエリア（政策上は「東西軸エリア」と呼んでいる）の活性化は大きな政策課題にもなっている。図書館の立地場所は、その心臓部の中でも特に重要な場所という認識が県民・市民の中に浸透しており、その点が、合築図書館の建設の議論にも大きな影響をもたらしている。

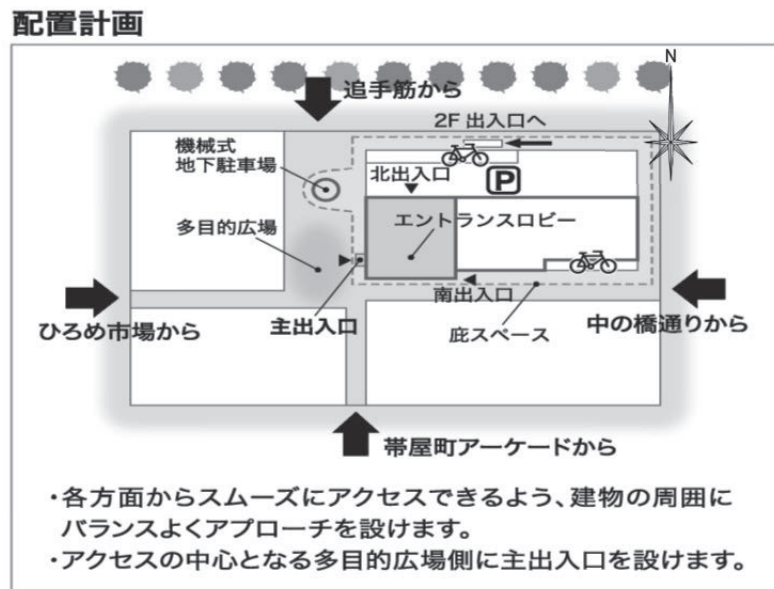
図2 図書館建設予定地の周辺図



旧追手前小学校の跡地である敷地は、全体としては一定の広さがあるため、図書館のみならず他の施設の設置等による有効活用も含めて高知市では敷地の活用を検討している。旧追手前小学校敷地及びその南側の民有地等を含めた、全体の配置計画は図3の通りとなっている。中心商店街や周囲の道路からの人や車の流れを円滑に進めていくことも一つの課題となっており、敷地内及び周辺の回遊性の確保に配慮した形になっている。

なお、図書館建設予定地の南側は民有地であるが、大型店舗が閉店した後、長らく空き地となっていた。追手前小学校跡地の活用方針の決定とともに、民有地の開発についても話が進み、現在では、商業施設とマンションの複合施設が建設された。

図 3 旧追手前小学校敷地内における配置計画



「新図書館等複合施設の概要」パンフレットより

5. 高知県及び高知市における中心市街地活性化の取り組みと図書館建設への影響

高知新図書館の建設を考える上では、高知市における中心市街地活性化の取り組みに関する議論を背景として理解しておくことが重要である。

上述のとおり、合築による新図書館整備を追手前小学校跡地において進めていく方向性については平成 20 年の県市のトップ会談により確認されていたものであるが、議論が具体化に向けて動き始めたのは平成 22 年度頃からである。

その平成 22 年度の政策の方向性に影響を与えたと考えられるのが、平成 14 年 12 月に閉店した「とでん西武」の跡地利用に係る議論の経過である。「とでん西武」は、高知市の中心部に位置するはりまや橋の西南方向の筋向いにかつて存在した百貨店であり、中心部のシンボリックな店舗であったが、業績悪化等により平成 14 年 12 月に閉店した。その後建物は何年か残ったものの、平成 18 年 6 月には全て取り壊され更地となった。これを踏まえ、その後の跡地の利活用について、行政・民間等幅広い人々の間で議論されるようになった。高知県では、当初、県による取得を模索したものの、土地の取得にあたっての費用が高額になることや公益的な利活用が難しいこと等の事情により、断念せざるを得なくなった⁸⁹。しかしながら、このことと同時に、他方で、とでん西武の閉店の影響等による中心部のエリアの衰退は何としても食い止めないといけないう問題意識から、高知県と高知市で手を携えて、高知市の心臓部となる中心商店街の活性化に向けた

政策を打ち出していくこととなった。これが、後に「東西軸エリア活性化プラン」として策定される活性化計画の検討の始まりである。

東西軸エリアとは、具体的にははりまや橋周辺から高知城までの東西に伸びるエリアの一角を指している。同エリアは、「江戸時代の山内家入城以降、土佐藩の中心、城下町として発展してきたという誇るべき歴史、文化、伝統を有し」ていることや、「多くの商業施設や官庁、事業所、学校、宿泊施設などが集積する」こと、「高知城やはりまや橋、日曜市、よさこい 祭り、ひろめ市場など、観光面でも重要な役割を担って」いることなど、いわば、「高知の「まちの顔」とも呼べるエリア」とされている¹⁰。

このような、エリアの重要性にかんがみ、平成 21 年度に、東西軸エリアを活性化するための政策を盛り込んだ活性化のプラン作りに高知県と高知市がともに取り組んでいくことが決定された。なお、中心市街地の活性化に関する政策は、一般的には、まちづくりに関することとして、基礎自治体である市町村が担当するものである。特に中心市街地の活性化については、通常は市内の特定地域の活性化に関することであるため、県庁所在市が主導的に進めることが多く、県として補完する部分が少ないせいか、県庁が積極的に関わることはまれである。したがって、高知県の例のように、県と市が連携して中心市街地の活性化プランを策定することは、当時、全国で類を見ない取組であった。

新図書館の建設地である旧追手前小学校の跡地は、東西軸エリアの西寄りに位置するが、同地の活性化・利活用政策は、東西軸エリア活性化プランの中でも最も大きな目玉政策の一つとして位置づけられた。同プランによると、旧追手前小学校跡地の利活用策として、「多くの県民・市民の利用が見込まれ、中心市街地へのにぎわい効果も期待できるような教育・文化・交流の拠点づくり」に取り組むこととされている¹¹。

このような背景を踏まえると、合築による新図書館の建設は、合築することによって二つの公共施設を統廃合し、効率化していくこと、又は二つの組織を一つにすることで効果的な運営を目指していくこと等の行政改革の視点や図書館の運営面等からの機運よりも、中心市街地に新たな合築の図書館を建設することによって「人の流れ」を作り、地域活性化に寄与させるという観点からの推進力が強く働いたと言える。

6. 合築の方針決定にあたっての課題

合築の方向性を議論している当時、県立図書館と市立図書館を合築により整備を行っている団体は全国に存在せず、検討されている団体もない状況の中、合築を進めるに当たって、どのような課題を認識していたかを聴取した。

当時の主な議論のテーマとして挙げられたものは以下のとおりである。

- ・ 県立図書館と市立図書館それぞれに求められる機能や役割が異なる中で、合築整備をすることにより双方の機能を同時に果たすことのできる図書館を創造することがそもそも可能か。
- ・ 新図書館における県立図書館と市立図書館それぞれの役割や機能をどのように整理してい

くか。

- ・ 合築による新図書館に必要な役割や機能はどうあるべきか（目指すべき姿）
- ・ 新たな組織、運営等の在り方
- ・ 建設場所、施設の面積や駐車場設備等の施設整備に関すること
- ・ 単独で整備した場合と比べて合築で整備した場合に、コスト及びサービス面でそれぞれどのようなメリットがあるか。

これらのテーマについては、主に新図書館基本構想検討委員会で議論がなされ、最終的に取りまとめた基本構想の中にそれぞれ方向性が示されている。議論の経過については、参考資料 2 に掲載しているが、この中でも特に、単独と合築の比較検討は初回から後半の回に至るまで複数回議論しており、大きな論点であったことがわかる。

単独で整備した場合と合築で整備した場合の比較検討については、単純に公共施設として、2 つの施設を有するべきか一体化したほうが良いかといった観点のみならず、立地場所の議論と不可分の論点であったため、様々な意見があり議論が混迷した。

前述のとおり、高知市の有する土地である追手前小学校の敷地は、小学校の統廃合に伴い新たな有効活用策が求められており、市では、同地に老朽化・狭隘といった課題を抱える市立図書館を移転させる方針がもともと決まっていた。一方、県立図書館については、高知城の敷地内に現存するため、現地での建替えは文化財の管理上難しく、現地以外の場所への移転が前提となっているものの、移転先については、様々な選択肢があり得た。したがって、合築による図書館建設を行う場合には、市立図書館側から見れば、追手前小学校跡地に単独で建設するか、県立図書館と一体型の図書館とするかといった比較であったが、県立図書館としては、県立図書館を市立図書館の移転予定地である中心市街地の敷地に併せて建設するか、あるいは単独でどこか別の土地を探し建設するかといった比較検討であった。その上、県立図書館を単独で建設する場合の適地については具体的な候補案に乏しく、以前の検討の中でも候補地となり未だ活用方針が定まっていなかった秦南団地（シキボウ跡地）ぐらいしか仮の立地場所としても想定できない状況であった。この秦南団地は、いわゆる中心市街地のエリア内には入っておらず、中心部からは車で 15 分程度の大型ショッピングモールが立地する地区にある。このため、前章で紹介した東西軸エリア活性化という中心市街地活性化政策にはやや相反する側面もあった。

このようにいくつかの複雑な事情が関係し、合築による図書館とすべきか単独整備とすべきかについては、新図書館基本構想検討委員会の検討の最終局面まで意見が分かれていた。基本構想検討委員会の最終取りまとめを行った第 8 回（平成 22 年 3 月 26 日開催）の議論では、新図書館基本構想の最終案が提示されたが、その局面においても、特に「新図書館の建設場所」を記述した箇所について、賛否両論の意見が交わされた¹²。

反対する主な意見は、立地場所の敷地面積が狭いことや、周辺道路との導線が悪いこと、周辺の飲食店や日曜市等の騒音との関係など、そもそも追手前小学校敷地が建設場所として望ましくないといったものであった。一方で、賛成する者は、様々な条件に照らして百点満点という土地ではないという前提の下で、中心市街地に立地する利便性によって多くの利用が見込まれること、今後人口減少の見込まれる将来を見越した図書館の立地場所としては妥当性がある等の意見であ

った。最終的に、基本構想検討委員会としては、「賛否両論の議論が重ねられた」ものの、「懸念要因を最小限に抑える工夫を十分加えることにより、中心市街地に立地する利便性の高い新図書館を迫手前小学校敷地に整備することを期待したい」¹³といった検討結果を示した。なお、懸念要因の一つであった敷地面積が小さいといった問題に対しては、当時、住居地域の用途区分とされていた地域を商業地域に見直すことによって、容積率や建ぺい率を上げて対応していくなど、その後の施設の建設を具体化させる段階で、基本構想検討委員会での議論を踏まえた対応を行っている。

また、新たな組織の運営等の在り方についても、検討委員会においては多くの議論があった。特に、第4回（平成22年12月24日開催）の委員会においては、事務局から提示した組織体制のたたき台について、多くの反対意見があり見直された。当初、新図書館の組織体制としては、県立図書館・市立図書館の二つの組織をそれぞれの機能と役割に分けた上で存続させるとともに、両者を調整する役割として、両図書館長の上に、総館長という役職を設け、トップを集約させる形での組織形態を考えていた。しかしながら、総館長の役割が明確でないということや、どちらかの図書館がどちらかの図書館に吸収される性質のものではないことから、新たな図書館は、一体型図書館でありながらも二つの組織が並立しながら双方の機能を果たしていくものであるといった認識が多数であり、組織体制がイメージと合わないということで事務局案は見直されることとなった。この結果、最終的には、二人の館長を持つ図書館となり、それぞれの運営の調整に関しては、両図書館長及び図書館運営の専門家等から構成される調整機関を別途設けていくこととなった。

このことの背景を理解するには、そもそも県立図書館と市立図書館の役割が制度上異なっているということを認識する必要がある。市立図書館は、住民に対する直接サービスを中心とした地域の情報拠点であることが求められている一方で、県立図書館は、域内全体の資料の体系的な保存や提供を通じた市町村図書館の支援や連絡調整の推進等の業務がメインとなっている¹⁴。したがって、共通する業務がもともと多いわけではなく、それぞれ別個に維持していかなければならない部分は一体型図書館になった場合においても、県・市それぞれが分かれて担っていかなければならないことになる。こうしたことを踏まえ、基本構想の中では、それぞれの組織が「役割分担を明確にした上で、両館が連携して業務を遂行する」と書いてあるに留まるが、議論の中では、一体型図書館となることによって、レファレンスサービスなど連携して情報共有する中で、サービスの向上や効率化できるような部分については、連携体制を組んでいくべき方針も確認された。ただし、基本構想の検討の段階では、組織・運営の詳細に関しては時間の制約もあり十分な議論ができたとも言えない状況であり、今後、開館に向けて、組織の在り方については、更なる詳細な論点の検討していく必要がある。

最後に、間接的ではあるが、県下全域を見渡した図書館行政のあり方の議論もなされたという点を指摘しておく。基本構想の最終取りまとめの段階において、中心市街地における合築による一体型の図書館が建設されるイメージが徐々に出来上がってきている中で指摘されたのが、中心部に大きな図書館が出来上がることによるストロー効果があってはならないという点である。つまり、新図書館を充実させることが、すなわち周辺市町村における読書環境の充実強化と逆の方

向にいつてしまつては元も子もないという点であり、新図書館整備の議論と同時に、県下全域における生涯学習機能の向上を目指す図書館振興計画の策定の必要性なども指摘された。合築による新図書館の整備は、高知県内における高知市中心部への集中的投資といった見方もされており、それによる周辺地域の切り捨てといった懸念も直接的ではないにせよ、議会やパブリックコメント等では寄せられていたものである。したがって、新図書館の在り方を検討すると同時に、県下全域における図書館振興を併せて進めていくことも、新図書館の構想を実現させていくための重要な論点となっていた。このことは、新図書館基本構想検討委員会の策定した基本構想の「おわりに」で委員の皆様の思いが述べられている¹⁵。

7. 推進体制及び現在の状況

基本構想等の策定を踏まえ、新図書館の開館に向けて、どのように準備を進め、現状としてどのような進捗状況なのかを併せて聴取した。

まず、推進体制については、県側の事務局である新図書館整備課と高知市側の事務局である市民図書館新図書館建設室が同じ部屋で一つの部署のような形で、業務に従事する体制を採っており、日常的に連携を取りながら業務が進められている。物理的に同じ執務室で業務を行うことで、情報の共有が円滑になり、また、一体感が生まれるメリットがある。

また、両図書館との関係では、両館の館長会を2週間に1回開催、県立図書館及び市立図書館職員による定例作業部会を週に1回程度開催するほか、様々な分科会を開催し合築に向けたハード、ソフト両面の課題協議の場を設けている。

現在は建設工事に入っている段階であるが、建設工事を発注する段階における課題としては、工事の発注や設計委託業務等の契約主体を県・市いずれかにするか等が挙げられた。一体の施設であるため、契約としては一つであるが、契約の相手先としては、県と市の共同の別組織があるわけではなく、それぞれ県・市が各々の職員と予算等を持ち寄って仕事をしているため、どちらか片方が契約主体として請け負う形にする必要がある。議論の結果、高知県が契約主体となって業者と契約することとし、高知市に係る部分については県が高知市から委託を受ける方法で負担金を受け入れ整備する形式を採っている。諸々の事務の費用負担割合等については都度協議が必要となっている。特に、本事業は、高知市の中心市街地活性化計画にも位置づけられていることから、国土交通省の社会資本整備総合交付金の対象となっている。それらの補助金も、高知市分、高知県分といった形でそれぞれ団体毎に算定されるため、補助対象の事業の振り分けを行っていく事務が生じる。これらはそれぞれ交付金の申請先との調整もあることから、緻密な作業が必要であった。財源的な調整については、新図書館整備課に県市双方の事務局があるものの、それぞれ財政当局である県・市の財政課との協議も行わなければならない、事務局同士が調整できたとしても、双方の財政当局の調整の手間もあり、二重三重の調整が生じていく。こうした観点からは、通常の県・市それぞれの単独の事業よりも、事業の遂行にかなりの時間も労力もかかっていると言える。

また、議会对応もそれぞれの県議会、市議会に対して必要な事案を諮っていく、又は説明・報

告していく必要があるが、議会のスケジュールもそれぞれ異なる上に、議会に対する一般的な事務ルールも異なっているため、それらのすり合わせも全て必要になっている。特に議決の必要な案件については、両議会の議決が必要であるが、タイミングがずれることが多く、双方の議決を終えてからでないと次の事務処理を進められない等の事情があり、建設事業を進めていく一つの段階で、時間と手間が相応にかかっている。

現在では、これらの建設事業の遂行に向けた調整はほぼ終わり、今後の運営に向けた検討を始めていかねばならない状況である。ただし、冒頭に説明した開館スケジュールのやむを得ない遅延が生じたため、それまでの間に図書館サービスのさらなる充実等のための活性化策を考える「知の拠点としての新図書館サービス検討委員会」を立ち上げ、検討を進めることとしている。

8. 今後の運営に向けての調整事項

新図書館の運営に向けて、現在の課題として挙げられている事項としては、大きな論点としては、以下のものが挙げられている。

- ・ 組織体制
- ・ 館長の立場とその人選
- ・ 職員の身分や待遇
- ・ 運営に係るコストの費用負担方法（人件費、維持管理費及び各種事業実施に要するコスト）
- ・ 財産管理、修繕の考え方
- ・ 業務の責任区分（日々の業務に加え、事故が発生した場合の責任の所在等）
- ・ サービス水準の向上とそれを担う人材の育成、確保

基本構想に掲げるとおり、県立図書館と市立図書館の2組織を残した上で、両館の果たすべき機能や役割を果たしていきながら、新図書館として共通するサービスを一体的に提供していくことが求められている。このことから、それぞれの役割分担や責任の所在をどのように整理していくのか、円滑な意思決定の仕組みはどうあるべきなのか、といったことについて、検討しなければならない事項がまだ多数発生している状況である。開館までの間にこれらを一つずつ解決していなければならない状況である。

さらに運営の在り方の大枠が固まってくれば、今度は、いかに運営のPDCAサイクルを回していくのかといった点も課題となる。現在はまだ検討段階であり、事務局内でイメージしているだけであるが、この課題は運営体制の在り方とも関連するものである。運営目標を新図書館全体で共有し、方向性をすり合わせていくことが、まず目標に向けた運営を行っていく上で非常に重要となっていくが、2組織が事実上存在する以上、総合調整機能をどのように発現させていくかという点がポイントとなる。また運営に関する実績評価についても、県立図書館、市立図書館それぞれの専任業務、共通して実施する業務等が分かれているため、どのような主体でどのように評価していくことが適当かといった点についても検討が必要となる。

9. 考察

高知県及び高知市が新たに建設しようとしている高知県新図書館は、全国初の合築による一体型図書館の建設でもあり、その方針の決定までには様々な議論があった。

合築という言葉自体は、一緒に建設するということを示しているものの、そこには、施設の「統合」や「効率化」といった背景もあるのではないかとといったイメージを想起させるのか、別々の施設としてそれぞれに今よりも充実した立派な図書館を求める声もあったようであるし、実際に、基本構想検討委員会においても、合築による図書館の面積が十分でない等の理由で反対する声もあった。また、専門職の配置、予算の確保といった今後の懸念事項について、基本構想の中にきちんと書き込み、今後、図書館としては様々な機能を充実させていく方向性であるということを担保するべきとの意見も提示された。さらに、これは高知特有の状況かもしれないが、高知県人口の半数程度を占める高知市のさらに中心部に新たな図書館が建設されることで、中心部への投資が一層進み、周辺の住民にとっては切り捨てになるのではないかとといった懸念も出されるなど、新たな図書館政策に対する不安は大きいものであった。

しかしながら、高知市の中心市街地の活性化という課題は、高知県の「まちの顔」として、県民にとって特別な思い入れのある重要な土地という共通認識があり、中心市街地の活性化に資する政策選択には一定の納得感もあることや、利便性の高い土地への図書館の立地については将来を見据えた妥当な選択であるといった意見もあった。こうしたことから、不安な事項をしっかりと解消させていくことを条件として、全国初の合築図書館という新たな政策に大きな一歩を踏み出したと言える。

なぜこのことが可能となったかという点についてポジティブな面を抽出すると、高知県・高知市の置かれた状況とタイミングが合致したものと考えられる。まず、高知県・高知市が以前から向き合っている人口減少や地域経済の活性化の課題が深刻であり危機意識がある程度共有化されていたこと、それに向けて中心市街地の活性化に力を入れていくことが県と市で政策的に協調されていたこと（東西軸エリア活性化プランの取組）、さらに中心市街地に適地がありそこに市立図書館建設を行う方針については理解が得られていたことなどが挙げられる。

その上で、ネガティブな面をいかに払拭していったかという点については、合築の方針決定後の対応の部分も多いが、一つポイントとなるのは、県立図書館・市立図書館がいずれもなくならず、二つの組織として存続していくということが挙げられる。どちらかに吸収するといった形ではなく、並存する二つの組織としてどちらも重要な機能を有しており、そのいずれもなくなることなく、さらに相乗効果を引き出ししていこうといったスタンスで基本構想から組み立てられてきていることが、関係者の不安払しょくには役立ったのではないかと考えられる。また、敷地面積の問題等については、現状と比較するといずれにしても充実した面積・施設となることから、新図書館の整備自体を白紙に戻すことのメリットはほぼなく、いかに「さらなる」充実ができるかといった上積み議論であったため、このことについても、議論を重ねていく中で、不満点は少しずつ解消できる性質のものであった。県下全域における生涯学習環境の充実といった観点では、引き続きまだ取り組むべきものが多いかとは思われるものの、この論点自体が新図書館整備の反

対理由にはなりにくいことから、ネガティブに働く要素としては低かったように考えられる。

以上を踏まえると、特に中心市街地の活性化による地域活性化を期待する地域においては、県立図書館と市立図書館が同じ施設の中で、ともに連携しながら新たな充実した図書館を建設することのプラスの議論が、マイナス面を上回る推進力を持った可能性が高いと考える。

10. おわりに

今回の調査においては、合築の方向性が決定される基本構想策定までの経緯は追うことができたが、基本構想を具体的に実現し、開館させるまでの課題については、十分に検討が進んでおらず検証ができなかった。つまり、合築方針の決定にあたっての懸念事項として提示されたものが、実際に解決可能となったのか等、いかなる対応をすることで関係者の理解を得ることとなったのか等については、今後の対応となっており、引き続き注視が必要である。特に、組織体制の問題については、二つの組織が並立することが合築方針を決定する上ではネガティブ面を払しょくする大きなポイントだったと述べたが、実際に2人館長制がどのように現実の図書館運営でうまく機能するかどうかは、同様の組織運営をしている公共施設が想定されない中、かなり困難な課題と考えられる。したがって、高知県新図書館の真の評価は、ひとまずこれらの組織運営体制を確立させて開館させる段階、そして、さらに運営後一定の期間を経た段階と、時間を追って見ていく必要がある。このため、今後も引き続き高知県図書館の開館に向けた取り組みや開館後の運営状況等をフォローするための調査を継続していくこととしたい。

最後に、お忙しい中本調査にご協力いただいた高知県新図書館整備課の宮本課長補佐、大石チーフ、吉本主幹に深く感謝申し上げます。なお、本文中意見にわたる部分は筆者の私見である。また、記述には正確性を期したつもりであるが、事実誤認等があればひとえに筆者の責任であることを申し添える。

新図書館基本構想検討委員会委員名簿

番号	氏 名	役 職 等
1	ウエマツ サダオ 植松 貞夫	筑波大学大学院図書館情報メディア研究科長
2	ウチダ ジュンイチ ○ 内田 純一	高知大学教育研究部人文社会科学系教育学部門教授
3	カタオカ タクヒロ 片岡 卓宏	(財)高知県身体障害者連合会会長
4	カトウ ツトム 加藤 勉	高知大学人文学部人間文化学科 県立図書館協議会委員
5	カワダ エ ミ コ 川田 恵美子	高知市 PTA 連合会副会長
6	カワダ ヨネミ 川田 米實	土佐町教育長
7	サイトウ アキヒコ 齋藤 明彦	鳥取県中部総合事務所県民局長 元鳥取県立図書館長
8	シノモリ ケイゾウ 篠森 敬三	高知工科大学附属情報図書館長
9	トコヨダ リョウ 常世田 良	社団法人 日本図書館協会理事・事務局次長 これからの図書館の在り方検討協力者会議委員(文科省) 元浦安市立図書館長
10	ミヤジ ヤススケ ◎ 宮地 彌典	宮地電機株式会社代表取締役会長 元高知県教育委員長
11	モリオ ノブコ 森尾 靖子	市民図書館協議会委員 おはなしボランティア
12	ヤナガワ アキヒコ 柳川 明彦	室戸市立市民図書館長
13	ヨシザワ ブンジロウ 吉澤 文治郎	ひまわり乳業株式会社代表取締役社長
14	ヨシモト ヒロコ 吉本 寛子	土佐市立市民図書館長(司書)

◎ 委員長 ○ 副委員長

(50 音順、敬称略)

新図書館基本構想検討委員会の開催概要

回 数	開催年月日	検討内容
第 1 回	平成 2 2 年 1 0 月 3 0 日	○単独と合築の比較検討について
第 2 回	平成 2 2 年 1 1 月 2 3 日	○県立図書館・高知市民図書館の役割・機能と新しい図書館像
第 3 回	平成 2 2 年 1 2 月 7 日	○県立図書館・高知市民図書館の役割・機能と新しい図書館像 ○追手前小学校敷地の土地利用計画 ○駐車場のあり方
第 4 回	平成 2 2 年 1 2 月 2 4 日	○視覚障害者団体からの意見聴取 ○ネットワーク・物流のあり方について ○組織の運営について ○単独と合築の比較検討
第 5 回	平成 2 3 年 1 月 1 7 日	○組織・運営のあり方 ○施設・設備のあり方 ○単独と合築の比較検討
第 6 回	平成 2 3 年 2 月 5 日	○単独と合築の比較検討 ○新図書館基本構想中間報告書（案）
第 1 回	平成 2 3 年 2 月 8 日	※新図書館等複合施設のあり方検討委員会
	平成 2 3 年 2 月 9 日 ～ 3 月 8 日	パブリックコメント
	平成 2 3 年 2 月 1 1 日 ～ 2 月 1 3 日	新図書館フォーラム
第 7 回	平成 2 3 年 2 月 1 8 日	○新図書館フォーラムの実施状況 ○中間報告書のとりまとめ
第 8 回	平成 2 3 年 3 月 2 6 日	○新図書館（高知県立図書館、高知市民図書館本館）基本構想のとりまとめ
第 2 回	平成 2 3 年 3 月 2 7 日	※新図書館等複合施設のあり方検討委員会

脚注・参考文献

- ¹ 例えば、新潟県と新潟市では、県の保有する県民会館と新潟市の保有する新潟市民芸術文化会館（りゅーとぴあ）及び音楽文化会館を、新潟市芸術文化財団が同一の指定管理者になることによって同一システムでのチケット予約を可能とする等住民の利便性の向上に取り組むことを、新潟県・新潟市調整会議において合意している。
- ² 現在、長崎県と大村市が一体型の新図書館を整備する方針を定め準備を進めているが、開館予定は最短の場合で平成 30 年 10 月としている。
- ³ 本稿において、合築とは、合同で一つの施設を建設することを指す。
- ⁴ 本稿において、一体型の図書館とは、出入口や貸出カウンター等の窓口等が一つであり、書架や閲覧スペース等に区分がなく、利用者にとって一つの図書館として運営されていることを指す。
- ⁵ 高知県新図書館整備課作成資料より
- ⁶ 尾崎正直知事の発言。第 297 回高知県議会定例会（本会議）平成 20 年 7 月 11 日，03 号
- ⁷ 中心市街地の空き店舗率は H23 の数値で 14.3%であり過去 2 番目に悪い数値となっている。中心市街地の主要な地点の歩行者通行量は、平成 14 年度と平成 23 年度の比較で 3～7 割程度減少している地点が多い。
高知市．高知市中心市街地活性化基本計画．平成 26 年 3 月 28 日変更
- ⁸ 高知県．“高知西武百貨店跡地の問題について”．第 1 回東西軸エリア活性化プラン検討委員会。
http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111601/files/2010061400266/2010061400266_www_pref_kochi_lg_jp_uploaded_attachment_22624.pdf（参照-2016-01-20）
- ⁹ なお、その後、民間事業者が同地を取得し、平成 23 年にパチンコ店をオープンさせた。
- ¹⁰ 高知県．“第 1 回 はりまや橋から高知城までの東西軸エリア活性化に係るプラン検討会 知事あいさつ”．第 1 回東西軸エリア活性化プラン検討委員会。
http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111601/files/2010061400266/2010061400266_www_pref_kochi_lg_jp_uploaded_attachment_22608.pdf（参照-2016-01-20）
- ¹¹ 高知県・高知市．“3. 取組みの方向”．はりまや橋から高知城までの東西軸エリア活性化プラン．2011，p.12
- ¹² 新図書館基本構想検討委員会，第 8 回新図書館基本構想検討委員会会議録（2011 年 3 月 26 日）
- ¹³ 新図書館（高知県立図書館、高知市民図書館本館）基本構想．高知県教育委員会．2011．p.24
- ¹⁴ 「市町村立図書館は、知識基盤社会における知識・情報の重要性を踏まえ、資料（電磁的記録を含む。以下同じ。）や情報の提供等の利用者及び住民に対する直接的なサービスの実施や、読書活動の振興を担う機関として、また、地域の情報拠点として、利用者及び住民の要望や社会の要請に応え、地域の実情に即した運営に努めるものとする。」「都道府県立図書館は、前項に規定する事項に努めるほか、住民の需要を広域的かつ総合的に把握して、資料及び情報を体系的に収集、整理、保存及び提供すること等を通じて、市町村立図書館に対する円滑な図書館運営の確保のための援助に努めるとともに、当該都道府県内の図書館間の連絡調整等の推進に努めるものとする。」
図書館の設置及び運営上の望ましい基準（平成 24 年 12 月 19 日文部科学省告示第 172 号）「第一総則」「三 運営の基本」
- ¹⁵ 新図書館（高知県立図書館、高知市民図書館本館）基本構想．新図書館基本構想検討委員会．2011，p.29

はじめに	1
I 県立図書館、市民図書館本館の現状と新図書館整備の必要性	2
1 新図書館整備の必要性	2
2 県内の読書環境と県立図書館の現状	3
3 人口同規模自治体からみた市民図書館の現状	4
II 県立図書館と市民図書館に求められる役割と機能	6
1 県立図書館の役割と機能	6
2 市民図書館の役割と機能	9
III 新図書館が目指す図書館像	11
1 新図書館の基本的な考え方	11
2 新図書館の目指す図書館像	12
3 合築することによる新図書館の新たな可能性等	14
IV 資料の収集・保存方針等	16
1 収集方針	16
2 保存方針	17
3 蔵書計画	17
V 新図書館の組織・運営等のあり方	19
1 組織のあり方	19
2 運営のあり方	19
3 点字図書館・科学館（仮称）との連携	19
4 組織・運営で遵守すべき事項	19
5 開館までの課題	22
VI 新図書館の建設場所	24
VII 新図書館の施設規模等	25
1 施設規模等	25
2 駐車場の整備	26
VIII 単独と合築の比較検討	27
（参考）おわりに、新図書館基本構想検討委員会設置要綱・委員名簿・開催概要	29

平成23年3月

高知県教育委員会

新図書館（高知県立図書館、高知市民図書館本館）

基 本 構 想

高知県立図書館（以下「県立図書館」という。）と高知市立市民図書館（以下「市民図書館」という。）本館は、狭隘化や老朽化等から時期を同じくして新しい図書館を整備することが必要となっている。このため、高知県教育委員会は高知市教育委員会と連携して、高知市立追手前小学校敷地に合築で整備する新図書館基本構想の作成に連携して取り組むこととし、新図書館基本構想検討委員会（以下「検討委員会」という。）を設置した。この検討委員会で、県立図書館と市民図書館本館をそれぞれ単独で整備した場合と合築により整備した場合との比較検討を行ったうえで、合築で整備する基本構想を取りまとめた。

高知県教育委員会は、検討委員会の報告書を踏まえ、新県立図書館を追手前小学校敷地に市民図書館本館との合築により整備をすることとし、この検討委員会の基本構想を基に高知県教育委員会としての整備方針や役割を明らかにした新図書館基本構想を取りまとめたものである。

県立図書館については、県内の読書環境、情報環境が脆弱な状況の中で市町村支援等の役割は大きいものがあるが、これまでその期待に十分応えてきたとは言いがたく、検討委員から厳しい指摘もいただいた。

新しい図書館は、「これからの高知を生きる人たちに力と喜びをもたらす図書館」として、1「県民・市民の資料要求に応え、課題解決のサポートができる図書館」、2「情報提供機関として地域を支える図書館」、3「セーフティネットの役割を果たす図書館」、4「進化型図書館」、5「図書館利用に障害のある利用者に配慮した図書館」という5つの図書館像の実現に向けて、高知らしく明るく開放的で人のぬくもりの感じられる図書館を整備していく。

高知県教育委員会は、今後、検討委員会で議論し示していただいた方向に忠実に従って基本計画や基本設計、実施設計を行い、それを基に新図書館を建設する。

そして、高知市教育委員会と力を合わせて、全国初の合築による新しい図書館が「地域を支える情報拠点」として、県民市民のくらしや仕事に役立ち、併せて、本県の読書環境・情報環境の改善のために大きく寄与するよう取り組む。

I 県立図書館、市民図書館の現状と新図書館整備の必要性

1 新図書館整備の必要性

県立図書館と市民図書館本館は、いずれも昭和40年代に整備され、現在、施設の狭隘化や老朽化、また、耐震化等の課題を抱え、新たな施設の整備が必要となっている。 H22.3.31現在

施設名	県立図書館	市民図書館本館
建築年度	昭和48年（築37年）	昭和42年（築43年） 新館は平成3年建築
延べ床面積	3,896.1㎡	3,466.3㎡
蔵書冊数	約60万3千冊	約47万5千冊 (分館・分室を含め約98万冊)

(1) 県立図書館の施設の現状

現在の県立図書館は、昭和48年の建築で、以下のとおり狭隘化、老朽化が進み、図書館サービスの新たな展開が不十分な施設となっている。

- ① 収蔵能力が限界を超えている。
(約30万冊の計画に対し、約60万3千冊を収蔵)
- ② 開架スペースが十分でなく、閲覧席が少ない。
- ③ 研修や行事、他機関と連携した企画等のための集会室がない。
- ④ 雨漏りが見られるとともに、空調・水道等の設備の更新時期にある。
- ⑤ 新耐震基準以前の建物であり安全上問題がある。
- ⑥ 一般利用者用のエレベーターがないなど、バリアフリーに対応した施設となっていない。
- ⑦ 現在の県立図書館の土地に新しい図書館を整備することは、敷地面積が狭いことから必要な規模を確保することが難しい。

(2) 市民図書館本館の施設の現状

現在の市民図書館の本館は、昭和42年の建築で、以下のとおり老朽化、狭隘化が進み、図書館サービスの新たな展開が不十分な施設となっている。

- ① 収蔵能力が限界を超えている。
(開架8万冊、書庫16万冊の計画に対し、約47万5千冊を収蔵)
- ② 開架スペースが十分でなく、閲覧席が少ない。
- ③ 開架部分と書庫が離れているなど、機能的でない配置になっている。
- ④ 特設文庫を保存する収蔵庫や資料整理のための専用室がない。
- ⑤ 集会・展示スペースやトイレ、利用者のくつろぎの場などが狭い。
- ⑥ 原因を特定できない雨漏りや壁面のクラックなどが見られる。
- ⑦ 耐震基準以前の建物であり安全上問題がある。

2 県内の読書環境と県立図書館の現状

「日本の図書館 統計と名簿 2009」、平成20年度「学校図書館の現状に関する調査」から全国と比較して本県の公立図書館の状況を見ると、県内34市町村のうち図書館が設置されているのは21市町村で、設置率は61.8%（全国第37位）となっている。しかし、図書館が設置されていても、高知市を除くほとんどの市町村立図書館において資料購入費や職員などの指標が全国と同規模団体を大きく下回っており、図書館のない13町村の公民館図書室とともに蔵書や職員の充実が課題となっている。

また、県内の学校図書館で「学校図書館図書標準」を達成している小学校は、40.4%（全国第28位）、中学校は30.7%（全国第30位）となっており、必要な冊数を確保するとともに子どもたちに魅力のある新しい図書を届ける必要がある。

一方、県立図書館の利用状況を見ると、貸出冊数は年間約15万1千冊で全国第41位、市町村立図書館等（注1）への協力貸出冊数で見ると約1万6千冊で全国第22位となっている。延べ床面積（3,896.1㎡）、資料の収蔵能力（約30万冊）は、施設が小さいこともあり、ともに全国最下位となっている。また、雑誌を除

く図書の蔵書冊数は約48万9千冊で全国第46位、2009年度の年間資料購入当初予算額は2561万円で、全国第45位となっている。

こうしたことから、十分な図書館サービスが展開できず、県立図書館の役割を果たしているとは言い難い状況にある。

（注1）市町村立図書館等とは、市町村立図書館及び図書館未設置町村の公民館図書室をいう。

3 人口同規模自治体からみた市民図書館の現状

市民図書館（全体）の平成20年度の年間個人貸出冊数は約18万2千冊であり、約34万1千人の奉仕人口1人当たりに換算すると年間約5.5冊となる。これは、人口規模30～40万人の27都市に設置された公共図書館中、全貸出冊数（平均約18万8千冊）においても、また奉仕人口1人当たりの貸出数（同約5.3冊）でも11位であり、これらのうちではほぼ平均的な位置にある。

一方、本館の延べ床面積は、中央館同士の比較では17位であって、約3,466㎡という広さは27館平均を約1,000㎡下回るものであり、むしろ小規模な部類に入る。さらに資料購入費は、2007年度の決算額が約5600万円で18位。金額的には27館の平均より1300万円あまり少ない数字となっている。これには本館だけではなく6分館・15分室分の資料購入費も含まれることから、複本購入等のために一定額が割かれることになり、その影響もあってか、本館蔵書数も27館中20位（約40万6千冊。平均は約48万冊）と、振るわない結果となっている。

ある1年の数字だけをとって単純に比較できるわけではないが、市民図書館は、利用状況の面からは、同規模他館と比べて標準的な地位を占めており、地域に対して一定水準の図書館サービスを提供していると言える。もっとも、本館の施設規模・資料購入費・蔵書数はいずれも平均以下というのが実情である。しかしながら、本館はそもそも開架・書庫を合わせて24万冊の収蔵を想定した施設であって、現時点で既に収蔵能力をはるかに超えている。しかも、所蔵資料数は年々増加の一途をたどっており、結果として施設内のさまざまな場所を書庫に転用しなければならず、その整理のために少なからぬ人手と時間をかけることにもなっている。所蔵資料を有効に活用し、かつ図書館サービスをさらに発展させるための種々の仕掛けを行うには人

的・空間的な余裕が必要であるが、現状では全くの不足状態であると言わざるを得ない。このことから市民図書館にとっては、施設の拡充が喫緊の課題となっている。

※ 順位等は、「日本の図書館 統計と名簿 2009」への掲載データを使用した。ただし、市民図書館の貸出冊数・中央館蔵書数は同館の「平成21年度要覧」、平成19年度決算額は同「平成20年度要覧」に拠った。

Ⅱ 県立図書館と市民図書館に求められる役割と機能

1 県立図書館の役割と機能

(1) 県立図書館の役割

① 市町村立図書館の設置を促すとともに既設図書館への支援を通じて、県内の読書環境を充実させる。

② 県内はもとより国内外の図書館等関係機関との連携・協力により、国内、世界との情報格差の解消を図る。

③ 本県を活力ある県とするため、読書活動の推進はもとより、調査・研究への支援、情報の活用等を通じて、県民の生活・教育・文化・産業等をより豊かにするための基盤となる。

(2) 県立図書館の備えるべき機能

① 高知県の情報拠点及び資料の蓄積・保存センターとしての機能

多様な図書・雑誌・新聞やデータベースなどを収集・整理・保存し、調べ学習や調査・研究の支援、資料の貸出しなどを行う。資料の収集にあたっては、特に高知県ならではの自然・文化・産業等に関する資料を重点的に収集し、また、関係機関との連携協力を図り、図書・雑誌だけでなくパンフレットなど幅広い資料の収集に努める。

併せて、市町村で保存しきれない資料なども保存する資料保存センターの機能を備える。これらの蓄積した資料のうち歴史的な資料をデジタル化し、インターネットで公開することなどにより、県内はじめ、国内、世界に向けた情報発信の基地となるように努める。

なお、資料購入費は、こうした図書館機能を果たすために相応しい額の確保に努める。

② 地域や県民の課題解決や多様な学習への支援機能

県民の仕事やくらしに役立つ情報、課題解決に役立つ情報を広範囲に取りそろえ、利用者が有効活用できるよう分類・目録を整備し、効果的な配列、展示などを行い、付加価値を高めて提供する。

取り扱ったレファレンス・サービス（注2）に関するデータベースやパスファインダー（注3）を作成し、調べ学習や調査・研究を支援する。

また、各種団体や関係機関と連携・協力し、豊富な情報資源を活用したビジネス支援や医療健康情報などの地域課題に関する展示やセミナー、講演会等を開催する。

（注2） レファレンス・サービス：利用者の問い合わせに図書館資料（本や雑誌、新聞、データベース等）を案内したり、図書館資料に基づいて回答するサービス

（注3） パスファインダー：あるテーマに関する資料や情報を探すための手順を簡単にまとめたもの

③ 図書館ネットワークの構築と市町村立図書館等への支援機能

人的・物的支援を通じて市町村立図書館等の振興を図り、県内全域の読書環境、情報環境を大幅に改善する。

特に、市町村の支援を強化するために、県内をいくつかのブロックに分けて、そのブロックを担当する職員を配置し、地域の公立図書館や学校図書館に対し、日常的にきめ細かな支援を行う。公立図書館のない町村については、その設置を促すとともに、公民館図書室を支援する。

また、県内外の各種図書館等との連携・協力を進める。

ア 情報ネットワーク

県内の情報ネットワークの拠点としての役割を果たしていくために、県内外の関係機関や団体とネットワークを形成するコンピュータ・ネットワークを整備・拡充していく。

また、市町村立図書館等には、図書館情報システムが導入されていないところも多い。県内の図書館情報の地域格差を解消するために、インターネットを

通じて各館の蔵書を調べることができるように、コンピュータ・ネットワークを構築していくことが重要であり、そのための支援を行っていく。

イ 物流ネットワーク

脆弱な県内の読書環境を改善していくために、市町村立図書館や学校図書館等全ての図書館に対して、利用者の希望する図書資料が開館日は毎日届けられるように物流体制を充実させる。

また、市町村立図書館、大学図書館、県立学校図書館等への協力貸出しや相互貸借のネットワークを強化する。

④ 子ども・若者の読書活動の支援機能

児童書を全点購入することで、市町村立図書館等の職員が絵本等の図書を手にとって選定ができるようにし、職員の選書能力を高め、児童サービスの充実につなげる。

また、読み聞かせボランティア等、子どもの読書活動に関わる人材を幅広く養成する。

加えて、中高生を中心とした10代の若者に対し、人間形成に必要な資料を充実し、図書館サービスを展開する。

⑤ 学校への支援機能

市町村立小中学校に対する支援は、基本的には市町村立図書館等を通じて行うのが望ましいが、図書資料が不足する場合には図書の一括貸出しの支援をする。併せて、高等学校や特別支援学校などの県立学校、私立学校に対する一括貸出しを行う。

⑥ 図書館利用に障害のある利用者等の支援機能

・障害者サービス

対面音訳や宅配サービスを行うとともに、大活字本やデジタルデータなど資料を利用する人が求める方式で提供する。

・多文化サービス

県内に在住する外国人に対して、生活や仕事に必要な情報・資料を提供するとともに、多様な文化に対する県民の理解を促進する。

⑦ 新たな図書館サービスの創造機能

社会の変化や県民ニーズに対応し、常に新しい図書館サービスの創造に努める。

⑧ 図書館職員の育成機能

県内の公立図書館職員の能力を高め各図書館を活性化していくために、県内外の公立図書館、大学図書館、海外の図書館も視野に入れた人事交流を計画的に実施する。

また、経験年数に応じた研修や児童サービス、障害者サービスなどの専門的能力を高める研修など、公立図書館と学校図書館職員の研修の体系化を図るとともに研修内容を充実させ、県内の読書活動に関わる人材の育成を図る。

2 市民図書館の役割と機能

(1) 市民図書館の役割

図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査、研究、レクリエーション等に資し、もって個人の完成と市民社会の発展に貢献する。（「高知市立市民図書館条例」第1条より）

(2) 市民図書館の備えるべき機能

① 直接サービス

多様な蔵書構成を充実させ、快適な開架閲覧スペースとともに提供することにより、利用者への直接サービスの向上に努める。

② 資料情報の集積・提供

生活情報の提供から調査、研究の支援までを幅広くサポートするため、総合的に資料・情報の集積を行う。

③ 課題解決の支援

市民のくらしや地域に関わる様々な課題解決のための支援を行う。すべての分野にわたる基本的なレファレンス資料を揃え、利用者の疑問に迅速に答える。

④ 図書館システムの運営

全国にもまれな6分館・15分室、2台の移動図書館とのネットワークを強化・充実させ、高知市内全域に均質かつきめ細かな図書館サービスを展開する。

⑤ 子どもに対する読書支援

子どもの読書と十分な学びを保障するため、子どもと本の出会いにつながる創造的で豊かなサービスを展開する。

⑥ 市立学校への支援

司書教諭、図書館の担当職員やボランティアとの連携を密にし、現場で求められる資料を選定・収集し、団体貸出等の方法で提供する。

また、様々な相談に応ずるとともに、相互に研修を企画し、知識や技術の向上に努める。

⑦ 視聴覚ライブラリー

一般には入手不可能な教育資料や地域資料、あるいは調査研究、市町村や団体の活動支援及び県政市政の展開に必要なものなど、公共図書館ならではの視聴覚資料を収集し、利用者に提供する。

⑧ 科学館（仮称）との連携

科学館（仮称）と連携して、県民・市民の科学的興味を高める資料を充実させる。

⑨ 障害者サービス

誰もが使いやすいようユニバーサルデザインを導入するとともに、点字図書館などと連携してそれぞれの障害に応じたサービスを幅広く展開する。

⑩ 多文化サービス

市内に在住する外国人に対して、生活や仕事に必要な情報・資料を提供するとともに、多様な文化に対する市民の理解を促進する。

III 新図書館が目指す図書館像

新しい図書館は、これからの高知を生きる人たちに力と喜びをもたらすものでなければならぬ。

県立図書館は歴史的価値のある図書、専門的な図書が揃い、調べごとに集中できる静かな図書館として存在感を発揮してきた。また、市民図書館は「市民の図書館」として気軽に利用でき、相談しやすい図書館として親しまれ頼りにされてきた。

合築においては、こうした両館の特性を生かした空間設計のもとに、明るく、開放的で、高知らしくのびのびとした雰囲気の中、様々な世代がそれぞれの目的のサービスを受けられ、人のぬくもりが感じられる図書館を整備する。

また、県全体の読書環境、情報環境を向上させるために、教育行政と連携しながら、図書館未設置町村への図書館の設置促進、市町村立図書館の職員の確保や資料の充実を促すとともに、県立図書館の資源を活用した市町村支援を行う。

1 新図書館の基本的な考え方

新しい図書館は、全国で初めて県立図書館とその所在地の市立図書館を合築し、県立図書館と市民図書館本館のそれぞれの役割と機能をしっかりと果たしながら、共通する業務を一体的に行おうとする図書館である。それにより、両館の担ってきた独自の機能をこれまで以上に発揮させ、県民市民の利便性を高めるための充実した図書館サービスを提供しようとするものである。そのために、建物や組織、役割分担などに様々な工夫を凝らし、整備・運営していく。

新図書館の基本的な考え方は、次のとおりである。

項 目	基本的な考え方
施設	・開架や貸出・閲覧において、県市の区別のない一つの施設とする。
組織等	・新しい図書館には、県立図書館、市民図書館の二つの組織を置く。 ・県の貸出等の直接サービス業務は市に委託し、市民図書館が行う。 ・今後、県市がサービスの向上を図らなければならぬいリフレッシュや情報ネットワークなどの業務は共同して行う。

開架スペース	・開架スペースの書架には、県市の所有に関わりなく資料を系統的に並べ、自由に閲覧でき、窓口サービスが受けられるようにする。 ・1枚の図書カードで、県市いずれの資料も利用できるようにする。
書 庫	・県市に必要な書庫を整備し、県市が共用して蔵書を管理する。
資料の購入	・県市で選書の調整を図りながら購入する。
利用者の範囲やサービス内容の統一	・県市のルールを統一し、サービスを充実する。
図書館情報システム	・県市のシステムを統一し、県市の所有図書に関わりなく蔵書検索や貸出予約のサービスを行う。
物流ネットワーク	・県立図書館の物流便を開館日は毎日行うなど、サービス内容を充実する。
障害者サービス	・著作権法改正の趣旨を踏まえ、点字図書館と連携しながら、障害者サービスを充実する。

2 新図書館の目指す図書館像

県市が連携して整備する新しい図書館は、地域を支える情報拠点として、県民市民の読書環境や情報環境を大きく改善していくものでなければならぬ。

このため、これまでの住民一人ひとりの読書を支援するという図書館に加えて、地域の課題を解決していく図書館、セーフティネットの役割を果たす図書館として整備する必要がある。資料は、紙媒体に加え電子媒体やデータベースの情報を取り揃え提供していかなければならない。なお、紙媒体の資料は、図書や雑誌だけでなく、行政や企業のパンフレットなども取り揃え提供していく必要がある。

そして、資料・情報の提供にあたっては、図書館に来館できる人だけでなく、病院、高齢者施設、障害者施設、矯正施設などへの提供に取り組んでいかなければならない。

併せて、高知県ならではのというテーマを定めた資料を集積し、国内外から利用の
る図書館づくりが必要である。

また、電子書籍の出現など社会の急速な変化発展の中で、現時点で図書館の20年
後30年後を見通すことは困難であるが、こうした変化にも対応し得る進化型の図書
館づくりが必要となっている。

こういったことから、県立図書館、市民図書館が連携しそれぞれの機能を発揮しな
がら、次のような図書館を目指す。

なお、本構想が実現されているか点検評価を行うための第三者機関を設置する。

(1) 県民・市民の資料要求に応え、課題解決のサポートができる図書館

- ① 司書の専門性の向上
- ② レファレンス・サービスの充実と利用促進
- ③ 課題解決支援サービスの充実と強化

(2) 情報提供機関として地域を支える図書館

- ① 地域や住民の自立的な判断に必要な多様な資料・情報の充実と提供体制の確保
- ② ハイブリッド型図書館（従来の紙媒体と新たな電子媒体の双方を提供する機能
を持った図書館）の実現
- ③ 各種団体・関係機関との連携・協力による情報提供とそのサービスの拡大
- ④ 高知県に関連する図書や雑誌などを充実させるとともに、それを活用すること
による県民市民の郷土に対する関心や理解の向上
- ⑤ 高知県ならではのというテーマを定めた資料の整備

(3) セーフティネットの役割を果たす図書館

さまざまな事情で家庭での学習が困難な子どもたちに対する学習の場の提供や、雇
用情勢の厳しさを踏まえ各種の資格を修得するための資料、就職支援につながる情
報等を提供でき、また、県内の病院や社会福祉施設等で図書を検索し借りることの
できる図書館

(4) 進化型図書館

社会の変化や県民市民のニーズの変化、情報通信技術の進歩等に対応して、柔軟
な図書館サービスを創造し展開する進化していく図書館

(5) 図書館利用に障害のある利用者に配慮した図書館

これまで図書館の利用に障害のあった人も、誰もが支障なく利用できる図書館

著作権法改正の趣旨に沿って、視覚障害のみならず聴覚障害や知的障害、発達障害、精神
障害などの利用者に適した方法によるサービスを検討し提供する。

新図書館は、点字図書館との複合施設となることから、基本的に、資料の作製は技術・知
識のある点字図書館が、利用者に応じた資料・情報の提供は新図書館が担い、両館が連携・
協力することでサービスを充実させる。

さらに、専門性を有する司書の配置とボランティアを含めたサービス体制を整える。

また、利用者の様々な障害に配慮した施設・設備とし、点字図書館のサービスと新図書館
のサービスをスムーズに利用できるゾーン構成となるよう検討する。

3 合築することによる新図書館の新たな可能性等

新しい図書館を県市が連携して効果的に運営することにより、次のようなメリッ
トや新たな可能性が考えられる。それらの可能性を伸ばしていく運営に努める。

- (1) 両館の資料が1カ所で借りられるなど、利用者の利便性が格段に高まる。
- (2) 県立図書館と市民図書館で共通している一部の業務、具体的には、県の貸出等の
業務を市に委託し市民図書館が行うことにより、県は市町村支援や課題解決、新し
いサービスの創造などに、市は直接貸出しや分館分室の支援等の業務をより特化し
て推進できる。
- (3) 両館の歴史的な資料が一箇所に集積することや、県市のホームページを一本化す
ることなど情報を一元的に取り扱うことにより、情報の価値や情報発信機能が高ま
る。
- (4) 県市が資料購入費を確保し連携して選書を行うことにより、資料の重複を避ける
とともに、地域の課題解決を図るために県民市民が求める資料など専門図書の充実
を図ることが可能となる。

(5) 県市の職員が緊密に連携して業務を遂行することにより、課題解決・調査研究のためのレファレンス機能を充実する。

IV 資料の収集・保存方針等

新図書館における資料の収集方針は、「図書館の自由に関する宣言」の精神を踏まえ、公平かつ広い視野に立ち、網羅的に活字資料とデジタル資料を収集することが基本となる。特に、高知県と高知市に関するものは徹底的に収集する。

この基本方針のもと、県立図書館と市民図書館で必要な調整をしながら収集にあたる。

1 収集方針

(1) 県立図書館

県立図書館は、県民からのあらゆる資料要求に応えるための県内最後のよりどころとして、また、市町村立図書館等のサービス活動を支える資料センターとして、豊富な蔵書やデータベースを持たなければならない。このため、市民図書館と資料構成の相互補完を図りながら、データベース、専門書なども含めた図書、雑誌、新聞など多様な資料を幅広く系統的に収集する。

特に、課題解決型図書館として、専門機関と連携・協力しながら、ビジネス支援をはじめそれぞれのテーマに即した図書、雑誌、新聞等のもとより、データベースの整備を図る。

また、高知県の特性や課題に応じた分野については、重点的な収集を行い整備する。なかでも、高知県関連図書や史料については、網羅的に収集を行う。

なお、障害者サービスのための資料については、点字図書館等との役割分担を考慮しながら収集する。

(2) 市民図書館

市民図書館は、資料情報センターを目指し、「市民図書館資料収集方針」に基づいて資料の計画的収集を行うものであるが、今後の基本方針としては、高知市民及び県民からの要求に応えることを原則とする。そして、現在の利用者の要求というばかりではなく、潜在している、もしくは将来的に予測可能な市民・県民の要求をも考慮するものである。

資料は、県立図書館と資料構成の相互補完を図りながら、県内の公共図書館、学校図書館、自由民権記念館などと連携し、必要な資料をもれなく収集する。資料は、図書のほか、雑誌・新聞などの逐次刊行物、視聴覚資料、また電子資料など多様な形態のものを幅広く収集し、特に高知県に関する資料については網羅的な収集を行う。

2 保存方針

(1) 県立図書館

① 適切的調査に応えられるよう、収集した資料は、全タイトル1点は保存する。

高知県関連資料については、貸出・閲覧用とは別に1点保存する。

また、県内の資料保存センターとして、市町村立図書館等の求めに応じて必要な資料を保存する役割を果たす。

② 保存にあたっては、現物保存を原則とするが、一部の資料については、代替資料として電子化を推進する。

(2) 市民図書館

① 本館所蔵資料は、原則として除籍等は行わず、書庫内にて保存するものとする。

ただし、「市民図書館 図書館資料収書基準」において、亡失、破損・汚損その他の理由で不用図書と判断されたものはこの限りではない。

② 高知県関係資料については、必ず1点を保存用資料として残すものとする。これは館外への貸出には供さない。

3 蔵書計画

(1) 書庫の収蔵能力

新しい図書館の収蔵能力は、開館後30年程度を見込み、全体で205万冊程度とする。うち書庫の収蔵能力は、県市合わせて170万冊程度とする。

また、敷地面積や予想される建物の階数などから、将来、書庫などを上階や別棟で増築することは極めて困難と考えるため、今回の整備においてできるだけ広いスペースを将来の書庫の拡張スペースとして確保しておくこととする。

(2) 開架スペース

開架スペースの収蔵能力は、県市合わせて30万冊以上を配架し、利用者にとって分かりやすく使いやすいものとする。

V 新図書館の組織・運営等のあり方

新図書館の機能を最大限に発揮していくためには、県市で組織や運営のあり方を十分に検討し、早い段階から人材育成などにより必要な体制を整備していくとともに、開館準備に取り組む。

1 組織のあり方

新しい図書館は、県立図書館、市民図書館それぞれの役割と機能を果たしていく必要があることから、県立図書館、市民図書館の二つの組織を置き、役割分担を明確にしたうえで、両館が連携して業務を遂行する。

2 運営のあり方

運営については、両館の職員で各種の調整を行うことはもとより、両図書館の連携を強化するための調整機関を置く。調整機関は、両図書館長、図書館運営の専門家等で構成することとする。

3 点字図書館・科学館（仮称）との連携

新図書館は、点字図書館・科学館（仮称）との複合施設となる予定である。したがって、障害者サービスにおける点字図書館との連携や物流ネットワークを活用した点字図書館資料の提供、子どもが科学に親しむ資料の充実や科学館（仮称）が開催する事業への協賛等、複合であることを生かした運営を行い、新施設の特長とすることが求められる。

そのために、定期的に全館の運営を調整するための合同会議等を設置する。

4 組織・運営で遵守すべき事項

新図書館の目指す図書館像に向かって、県立図書館、市民図書館が連携してそれぞれの機能を発揮していくために、次のことを遵守する。

(1) 直営の堅持

新図書館は、県市が連携しながら一つの建物の中でお互いの資源を活用して課題解決等のサービスを提供する図書館である。レファレンス・サービス業務をはじめ新図書館の主要な業務に携わる職員は、県市ともに司書を中心とした高い能力を有する職員でなければならない。

このため、県立図書館、市民図書館は、施設の管理などを除き、図書館の根幹に関わる業務は直営を堅持することとし、短期間で委託業者が変わる恐れのある指定管理者制度は導入しない。

また、職員配置にあたっては、利用者数や提供サービスなどに応じた適正な配置に努める。

(2) 専門職の確保

業務に携わる職員は、司書を中心とした職員構成が望ましい。県立図書館においては、全職員中に占める司書の割合を高める必要がある。市民図書館においては、専門職制度を導入するなどし、司書が専門性を高めながら図書館サービスに携われる体制を整備するとともに、職員に占める司書の割合を高めていく。

司書には、新図書館の目指す図書館像や新図書館の運営方針を正しく理解したうえで、自ら新しい図書館サービスを構想・企画する力が求められる。

このため、各職員が専門分野を持ちその分野の研究や教育訓練の実施、先進的な活動をしている県外の図書館への派遣、さらには、図書館業務のみならず広く行政経験を積むしくみを整え、広い視野で業務に携わることができる司書を育成していくことに計画的に取り組む必要がある。

また、情報技術や課題解決サービス、郷土資料、児童サービス等の専門の領域に強い人材を育成していくことも大切である。

こうしたことに、開館前から計画的に取り組む。

(3) 県市の業務分担等

新図書館の機能を最大限に発揮して運営していくために、両館の果たすべき役割と機能、責任の所在、そのための命令権者、そうした業務分担を明らかにした体制づくりを行い、運営方針を全職員で共有する。

(4) 館長の役割

新しい図書館づくりを進め円滑な運営を行っていく上で、両館長の役割は重要である。館長には、責任ある図書館運営に必要な権限を持たせる。併せて、事業の計画段階から図書館運営に長期的な視点から専門的な見識とビジョンを持って精神的に取り組めるリーダーシップのある人材の配置に努めるが、それが困難な場合には、国内の優れた図書館関係者の助言や指導を受ける。

また、新図書館が二人館長制となることから、お互いの役割分担と意思決定のしくみを事前によく調整する。

(5) 協定書の締結

新しい図書館が、課題解決型の図書館、ハイブリッド型図書館、進化する図書館として、長期にわたり継続的・安定的な運営を果たしていくために、検討委員会で論議した県立図書館、市民図書館の役割と機能、運営方針や運営体制、人員配置計画、責任区分などの新図書館の運営に関わる基本方針について県市で文書を交わし、双方で確認を行う。

(6) 調整及び評価・点検

新図書館の目指す図書館像に向けて、適切な運営が行われているか点検・評価するための第三者機関を置く。

また、両館の連携・調整を図るために、両館はもとより調整機関や図書館協議会で常に確認を行い、目標の実現に向けて運営を行っていく。

なお、これらの組織には、それぞれの目的に沿って図書館関係者だけでなく、障害者を含む幅広い人材の配置を検討する。

5 開館までの課題

新図書館は、県立図書館と市民図書館の二つの組織のもとで一体的に運営することから、今から新しい組織運営のあり方を見据え、職員の計画的な採用とともに事前の研究やサービス内容を統一する共同作業などを通して、職員の意識の醸成を図っていく。

そのうえで、次の準備を行い、開館に備える。

(1) 図書館利用者の範囲やサービス内容の統一

県立図書館と市民図書館では、図書館利用者の範囲や予約サービスの提供のし方、開館時間などが異なっている。この取扱いをサービス向上につながるように改善する。

(2) サービス内容を統一するための準備作業

県市の資料を一つの窓口で貸出等のサービスを行っていくために、県市で取扱いの異なっている図書の目録や分類、バーコードの体系などを統一する。

また、職員による専門性を活かしたサービスを提供するために、自動化や機械化など効率的なサービス提供の方策について検討する。

(3) 開館日、開館時間

課題解決型の図書館として果たすべき役割や周辺地域の環境等を踏まえ、県民市の利便性が向上する方向で開館日及び開館時間を検討する。

(4) 資料の計画的整備

新しい図書館を魅力ある図書館として整備していくためには、開架資料の多くが新鮮であることが望ましい。良書と言われる図書でも売れない図書は返品率が高く、発売された時点で購入しておかざないと、その後入手することが困難となる。このため、新図書館の開館に備え、計画的に必要な資料の整備を図る。

(5) コンピュータ・システム

一体型図書館の蔵書を管理するためには、県立図書館システム、市民図書館システムに対応したコンピュータ・システムが必要となる。このシステムを構築するにあたっては、予約・検索などのサービスの向上を図るとともに、情報の安全性を確保し、利用者のプライバシーを保護することなどに留意して取り組む。

(6) 新図書館のPR活動

新図書館の整備スケジュールや整備状況、開館後のサービス内容を県民市民に分かりやすくPRしていく。

VI 新図書館の建設場所

検討委員会の建設場所に対する検討結果は、次のとおりである。

『新図書館は、地域を支える情報の拠点施設として、高知の人づくりを支え、新しい時代を切り拓いていく役割を担っており、多くの人が集まりやすい公共交通機関の利便性が高い場所にあることが重要である。』

建設予定地である追手前小学校敷地は、中心市街地であることから、空間的なゆとりを確保することには一定の制限が伴う。しかしながら、必要な建築面積は確保することができ、電車やバスなどの公共交通機関の利便性は高く、周辺には高校や大学などの教育施設も多く、子どもや学生、高齢者や障害者をはじめ多くの人が集まりやすい場所にある。

また、高知市は、次期総合計画でまちづくりの観点から郊外開発を抑制して都市機能を中心市街地にコンパクト化し、活性化を図る方向性を打ち出す予定であり、今回の追手前小学校敷地への図書館整備はそうした考え方によるものである。

本検討委員会では、「予定地は、新図書館を建設するための条件を満たしている。」、「さまざまな条件全てに対し百点満点という場所はないし、全体のバランスとしてどうなのか、という考えで判断しないといけない。」といった肯定的な意見がある一方で、数名の委員から「追手前高校の時計台を見下ろす巨大な構築物ができることは、街づくりに関わる人間として反対。」、「この議論を通じて追手前小学校での合築のイメージが明らかになってきたが、面積に余裕が少ない、日曜日との調整や周囲の交通混雑による不安がある。」、「この構想検討委員会で追手前小学校を敷地と決めてしまうのか。」といった意見があった。

追手前小学校敷地を建設予定地とすることについて、賛否両論の議論が重ねられた。基本構想検討委員会としては、今後上記の懸念要因を最小限に抑える工夫を十分加えることにより、中心市街地に立地する利便性の高い新図書館を追手前小学校敷地に整備することを期待したい。』

この検討結果を踏まえ、追手前小学校敷地を建設地とする。

VII 新図書館の施設規模等

1 施設規模等

(1) 敷地

新図書館の敷地面積は、回遊性の確保を目的とした多目的広場を除き、追手前小学校敷地の2分の1程度とする。

(追手前小学校の敷地面積 9, 813㎡)

追手前小学校敷地の現在の用途区分は、第一種住居地域(容積率200%、建ぺい率60%)となっており、新図書館の整備など、今後の土地利用の可能性を高めていくためには用途地域の見直しが必要である。

(2) 建築の基本方針

- ① 新しい図書館は、高知城をはじめ周辺の景観、日曜市などの人の動線に十分配慮したものとす。
- ② 図書館は不特定多数の利用者が利用する公共施設で、災害時の避難場所の役割も期待される。また、歴史的な貴重資料もあることから、地震等災害に強い施設として整備する。
- ③ 利用しやすい親しみやすい図書館であること。お洒落で、広々として、明るく、過ごしやすく、県民市民が集って多様な出会いが生まれる空間を整備し提供していく。
- ④ 図書館の各フロアーをわかりやすい平面構成とすることにより、利用者が使いやすい、職員も働きやすい施設とする。
- ⑤ 図書館の発展、利用の変化に対応できる施設とする。
- ⑥ 高齢者や障害者の利用に支障のないユニバーサルデザインの施設にする。また、外国人も含め、すべての利用者にわかりやすい図書館を目指す。
- ⑦ 両館の物流システムに配慮した機能的な構造とする。
- ⑧ 図書館利用者の様々な利用方法に配慮しつつ、館内どこでもインターネットに接続できる環境を整備する。

(3) 建物の面積

上記基本方針の基に整備する新図書館は、延べ床面積を15,000㎡程度とする。

なお、各スペースの面積を概ね次のとおりとする。

開架スペース	5,000㎡
書庫スペース	4,400㎡
文化・会議・研修スペース	1,000㎡
管理スペース	1,100㎡
共有スペース	3,500㎡

2 駐車場の整備

新図書館の駐車場は、身体等に障害のある方、高齢者等で移動に配慮が必要な方、遠方から来る利用者、調査・研究などで図書館を長時間利用する利用者に配慮した整備が望まれる。建設場所が市中心部にあり公共交通機関の便がよいこと、また、立地場所周辺に民間駐車場が多数整備(半径200m以内に約800台の駐車スペースが存在)されていることを考慮し、100台程度の駐車スペースを確保する。

駐車場の整備にあたっては、利用者の安全、周辺の道路事情、日曜市に配慮した動線の確保に努める。

また、駐車場の整備手法は、基本計画・基本設計を行う中で、安全性、利便性、初期投資や維持管理の経済性等を総合的に判断し決定する。

併せて、民間駐車場の活用もあり方についても、駐車場の整備方法と合せて検討する。

なお、検討委員会においては、大規模な駐車場が必要であるという意見とともに、上記のような移動に配慮が必要な方等を主な対象者とし、それ以外の利用者は、民間駐車場、公共交通機関を利用し広い駐車場はいらないという意見が出された。

Ⅷ 単独と合築の比較検討

検討委員会の単独と合築の比較検討結果は、次のとおりである。

『単独と合築の比較検討については、単独と合築それぞれの場合に県立図書館と市民図書館が果たすべき役割や機能について、どのようなメリットやデメリットがあるのか検証を行った。また、単独整備と合築整備にかかるイニシャルコストやランニングコストの比較検討は、仮に敷紡跡地に県立図書館を単独整備した場合と追手前小学校敷地で合築整備した場合での比較検討を行った。』

果たすべき役割や機能の比較検討では、単独整備のほうがシンプルで合目的に運営でき、効果を出すのが早いといったメリットがある一方で、合築の場合では、ワンストップで様々な資料が利用でき、また、運営コストの節減効果で、それぞれの役割や機能を強化できるというメリットがある。しかし、単独整備であろうが合築整備であろうが、その役割や機能に大きな違いが生ずるものではなく、その施設を運営する組織体制が、県立、市民それぞれの図書館の果たすべき役割や機能を発揮できるものになっているかどうかが大きなポイントである。そのためには、それぞれの図書館の機能が最大限に発揮できるように、新図書館を円滑に運営していくことが重要である。

新しい図書館が合築することによるメリットを最大限に活かし、充実した図書館サービスを提供するためには、「合築した図書館の組織・運営等のあり方」で述べたとおり、特に専門職員の配置と併せて、両図書館の役割や機能、運営方針や運営体制など、図書館の基本的な方向性について、県市で協定書等の文書を交わし、連携した取り組みを継続していくことが必須である。

こうした検討委員会で検討された内容に基づき整備が進められれば、合築で整備される新図書館が、その役割と機能を果たしていくことができるものと考ええる。

また、単独整備と合築整備にかかるイニシャルコストやランニングコストの比較検討では、前提条件によって比較検討に大きな違いが生ずるものであるが、県立図書館にとっては、合築整備の場合には用地費が必要でないというメリットが考えられる。また、合築整備の場合には、県立・市民図書館ともに、施設整備や管理・運営の在り方を効率的に行うことができ、イニシャルコストやランニングコストの節減が図られること、そして、その節減される経費で新図書館の機能の充実や、点字図書館と科学館（仮称）の整備も可能と

なるとともに、県立図書館が果たすべき市町村支援機能などや市民図書館が果たすべき市民サービスを充実していくことも可能となると考えられる。

なお、委員の中には、両館のそれぞれの役割や歴史があることなどから、単独整備が望ましいとする意見があった。』

この検討結果を踏まえ、県立図書館と市民図書館を合築により整備することとする。

新図書館基本構想検討委員会が策定した基本構想の「おわりに」

おわりに

本検討委員会は、平成22年10月末に第1回を開催して以来8回にわたり、各回3時間を超える検討のもとに基本構想を取りまとめた。全国初となる県立図書館と市民図書館本館の合築（一体型）整備のための基本構想であり、議会やマスコミ、県民市民の高い関心のもとに、委員の間で熱心な議論がなされた。1つの検討委員会にこれだけ注目が集まったのは、図書館が県民市民の日常的な教育・文化を育む施設であると同時に、「知」の拠点、情報の拠点として地域の発展に欠かせない施設であるからであろう。

また、図書館フォーラムやパブリックコメント等を通して、県民市民の間で熱心に意見が交換され、図書館のあり方に関心が高まったことは、非常に意義深いことである。

行政は、このように図書館が県民市民の日常に不可欠であり、その整備に最大限の努力が求められていることを理解すべきである。

ここで、一言、図書館振興計画について触れておく。フォーラムや本検討委員会において、市町村支援のあり方と併せて、図書館振興計画の策定の必要性が語られた。特に、本県は東西に長く、中山間の小規模な自治体が多い状況の中で、書店がなければ図書館もないといった地域があり、県内の図書館振興を担う県立図書館の役割は大きい。しかし、県立図書館がこれまでその期待に十分応えてきたとは言いがたい。したがって、県立図書館の整備を契機にその環境を大きく改善して欲しいと切に願っている。

新しい図書館が地域を支える情報拠点として、レベルの高い状態を維持し運営していくためには、その設置者である教育委員会による人的・財政的な裏付けが必要である。このため、県の教育委員会は新図書館と一体となって、県内の読書環境、情報環境を改善していくための中期的な目標を定めた図書館振興計画を策定し、計画的に事業を実施することを要望しておく。

最後に、本検討委員会としては、この報告書の図書館像を忠実に反映して今後基本計画、更には、基本設計・実施設計、そして建設に取り組んでいただき、一日も早い県民市民待望の新しい図書館が実現することを期待するものである。

それとともに、県市両図書館の職員が今から力を合わせて図書館サービスに努め、全国初の合築による新しい図書館が「地域を支える情報拠点」として、県民市民のくらしや仕事に役立ち、併せて、本県の読書環境・情報環境の改善のために大きく寄与されることを強く願うものである。

新図書館基本構想検討委員会設置要綱

(設置)

第1条 新県立図書館・高知市市民図書館（本館）の一体的な整備のための基本構想を策定するため、新図書館基本構想検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(検討事項)

第2条 委員会は、新図書館の基本構想について、次に掲げる事項の検討を行うものとする。

- (1) 新図書館のあり方、役割及び機能に関すること。
- (2) 施設（規模・構成）及び設備に関すること。
- (3) 建設場所に関すること。
- (4) 管理及び運営に関すること。
- (5) 単独と合築の比較検討に関すること。
- (6) その他基本構想策定に必要な事項

(組織)

第3条 委員会は、高知県教育長が委嘱する委員で組織する。

- 2 委員は、14名以内とする。
- 3 委員会に委員長及び副委員長を各1名を置き、それぞれ委員の互選により定める。
- 4 委員長は、委員会を総理する。
- 5 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるときは、その職務を代理する。

(任期)

第4条 委員の任期は、新図書館等基本構想策定の日までとする。

(会議)

- 第5条 委員会は、委員長が招集する。
- 2 委員は、会議を欠席する場合において意見を書面で提出することができる。
- 3 委員会は必要に応じ、委員以外の者に対して、意見の陳述、説明その他の必要な協力を求めることができる。

(庶務)

第6条 委員会の庶務は、高知県教育委員会事務局生涯学習課において行う。

(雑則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

この要綱は、平成22年10月22日から施行する。

(2)：福岡共同公文書館における公文書管理体制 の充実と行政の効率化について

1. はじめに

地方公共団体における公文書管理については、平成 23 年の公文書等の管理に関する法律制定以降、団体によっては公文書管理に関する条例を制定する等、公文書管理を徹底させることの必要性、重要性の認識は広まりつつある。

その一方で、地方公共団体の公文書館は、平成 27 年 3 月 1 日現在、都道府県では 8 割を超える団体が設置しているが、市町村においてはわずか 43 カ所と、全市町村の 2.5%程度であり地方公共団体全体としては決して設置率は高くない状況にある¹。

その原因には様々なものが考えられるが、昨今の厳しい地方財政の状況等を踏まえ、多くの地方公共団体において、そもそも新規の公共施設を建設しない方針を立てていたり、公文書館整備の必要性が必ずしも認識されていないなど、住民の日常生活に日頃から密接に関わるとは必ずしも言えない公文書館整備の優先度合いが低いことが主な要因ではないかと推察する。

こうした中で、福岡県では、県立公文書館の設置にあたって、すでに公文書館を設置している福岡市と北九州市を除く全 58 市町村と共同して、平成 24 年 11 月に「福岡共同公文書館」を設置する全国初の取組みを行った。この取組みは、公文書管理体制の充実という観点からも、県と市町村の連携による行政サービスの提供の効率化という観点からも先進的なものであり、今後人口減少・高齢化が益々進む中で、他の多くの団体の参考となると考えられる。とりわけ、県と市町村が同一の建物の中に別々の施設を設置し、運営をそれぞれ行うという形ではなく、同一の施設として、運営も含めて一体化しているということは、公共施設の設置・運営という観点からも全国的には珍しい事例と言える。こうしたことから、開館 4 年目を迎えた福岡共同公文書館の現在の運営状況や課題等の実態を調査するため、平成 27 年 8 月 31 日に福岡共同公文書館を訪問し、加唐司館長及び大場正博文書班長からのヒアリング及び館内視察を実施した。以下では、これらの調査結果の概要をまとめる。

2. 設置の経緯

福岡共同公文書館の設置に向けた議論は、古くは昭和 60 年まで遡り、福岡県情報公開審議会より「文書館」の設置の検討を提言されたことに始まる。しかしながら、平成 17 年までは、公文書

館を新たに設置する方針はなく、公文書の管理場所としては、暫定的な公文書館として県庁地下の文書保存庫や、近隣の吉塚合同庁舎を活用する等して対応する方向で検討を進めていた。こうした中で、同年 11 月に、九州大学大学院経済学研究院長の荻野教授らを筆頭とする「本格的な県立公文書館の設置を要望する会」より県知事あてに、また翌年 1 月には市長会、町村会あてに、公文書館の設置に関する要望書が提出された。

この要望書を踏まえて、福岡県では、暫定的な公文書館の設置の方針を改め、県と市町村の共同による公文書館の整備に向けた検討を開始した。

このころ、特に、市町村合併後の旧市町村の文書の保存の在り方等が課題認識としてあったことで、当初から県と市町村が共同で公文書館を設置する方向性で議論が進んだ。なお、北九州市及び福岡市については、それぞれ平成元年、平成 8 年に既に公文書館が設置されており、政令指定都市を除く市町村及び県の公文書館が未整備という共通する課題に直面していたことも議論の背景にあった。

平成 18 年より北海学園大学人文学部の大濱徹也教授を委員長とする「福岡県共同公文書館基本構想検討委員会」を設置し、「福岡県共同公文書館基本構想」を取りまとめ、同基本構想を踏まえて、平成 20 年 4 月に共同公文書館の施設の規模や管理運営体制、県と市町村の経費負担の在り方等を取りまとめた「福岡県共同公文書館基本計画」を策定し公表している。

平成 20 年度に基本設計、平成 21 年度に実施設計を踏まえて、施設は平成 23 年 12 月に竣工、平成 24 年 4 月より、福岡県立公文書館条例及び福岡県市町村公文書館条例が施行され組織としての共同公文書館が設置された。この時点から歴史的公文書の受け入れが開始され、一定の整理期間を踏まえて平成 24 年 11 月 18 日に開館し、一般県民の利用が開始された。

3. 設置の目的

福岡共同公文書館の設置目的としては、県と政令指定都市を除く県内全市町村の重要な公文書等を住民の共通財産として継続的に後世へと伝えることとともに、公文書等を体系的に選別・保存し、一般利用や行政に活用することによって、効果的な行政運営に寄与することが掲げられている。このため、実施する事業としては、公文書の保存、利用普及そして調査研究が主なものとなっている。

4. 施設概要

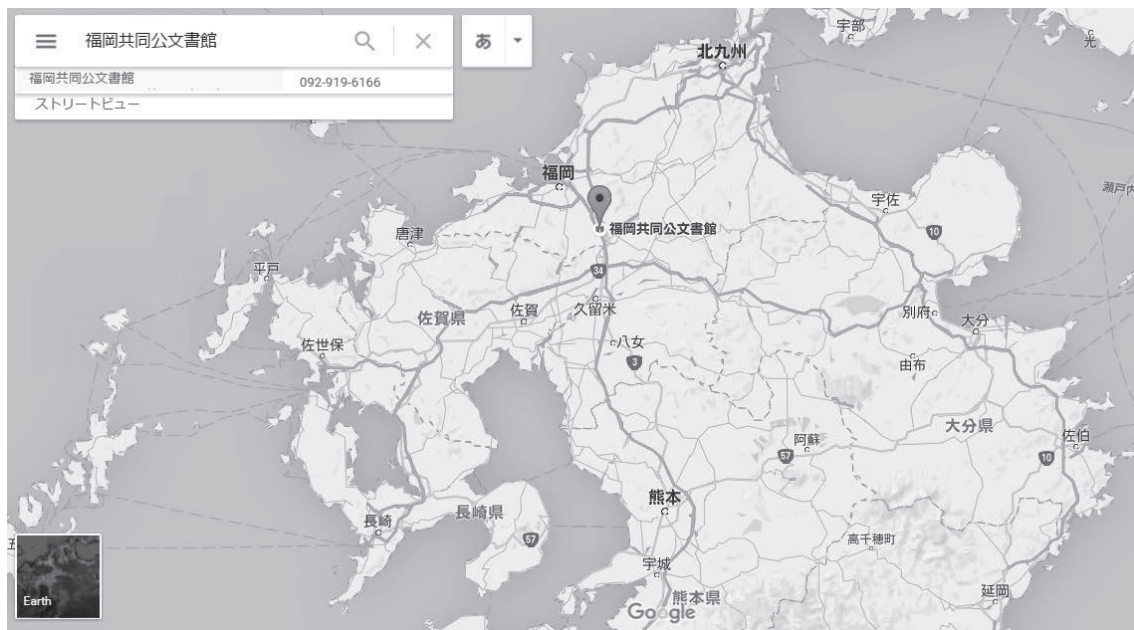
福岡共同公文書館は、施設としての呼称であり、正式には、福岡県立公文書館と福岡県市町村公文書館という 2 つの施設が同一施設内に並存している形になっている。

4.1. 立地場所

立地場所は、県有地の中から、①住民や自治体職員の閲覧等の利用を考慮した公共交通機関や高速道路での交通アクセス利便性、②将来の増築に必要な敷地面積の確保、③文書保存に適した

環境、という3つの条件を満たす土地を選定し、筑紫野市上古賀1丁目となった。

図 1 位置図



出典：Google マップより筆者作成

4.2. 施設の規模等

施設の延床面積は合計 5,421 m²であり、このうち約半分弱の 2,516 m²が文書保存庫である。文書保存庫の県と市町村の割合は、1：3と設定してあるが、現状では県の文書の方が多くを占めている状況である。収蔵能力としては約 80 万冊（30 年分）であり、この規模は、神奈川県立公文書館や沖縄県立公文書館等の大規模な公文書館に匹敵する規模である。その他のスペースは、閲覧室や展示室の他、研修室や会議室等も備えている。

4.3. 整備費用

共同公文書館の総整備費用は約 23 億円であり、このうち県が 9 億円、市町村が 14 億円という割合で負担している。これらの負担は、文書保存庫については、それぞれの使用する分量の見込みに応じて、県：市町村を 1：3 の割合で区分し、事務室や閲覧室等の共同部分については、負担割合を 1：1 と設定して算定した結果である。

なお、市町村側の公文書館の運営主体は「福岡県自治振興組合」であり、市町村分の負担についても自治振興組合の財源（宝くじ収益金）より支出している。

5. 運営体制等

5.1. 組織

福岡共同公文書館は、福岡県立公文書館と福岡市町村公文書館の2つの組織が形式的には存在

するため、職員等については、県職員及び市町村職員で構成しているが、それぞれ併任発令をされている。

なお、福岡県立公文書館は、福岡県の出先機関という位置づけである。一方で、福岡県市町村公文書館は運営主体である福岡県自治振興組合の内部組織という位置づけであるが、当該組合の職員は、構成市町村の職員が派遣されている。

館長、副館長の下に、歴史公文書の総合利用案内や普及等の事務を行う「総務企画班」と、歴史公文書の選別、整理・保存を行う「文書班」とに別れ、総勢 15 名の職員で構成されている（平成 27 年度）。正規職員は 6 名であり、県職員と市町村職員がそれぞれ 3 名ずつとなっている。

一方で、残りの 9 名は嘱託職員であり、このうち 1 名が学芸員、2 名が司書の資格を持つ専門職員、4 名は県・市それぞれからの再任用の職員である。公文書館における企画展示や講演会等の企画は、実質的には専門職員の方々を中心に運営されている。

また、特定歴史公文書の利用に係る不服申立て等について審査を行う「特定歴史公文書利用審査会」及び、利用促進の取組や所蔵文書の保存等に関する意見を提示する「公文書館運営専門協議会」がそれぞれ置かれ、県と組合が共同で設置する形になっている。

5.2. 運営費の状況

運営費の状況としては、平成 26 年度の決算ベースで、総額 7,671 万円程度となっており、開館後 3 年間の平均では毎年約 7,300 万円程度となっている²。このうち、1,700 万円程度が人件費であるが、これは非常勤嘱託職員分のみであり、正規職員 6 名分は、それぞれ派遣元の福岡県及び福岡県自治振興組合との併任発令であるため、派遣元において別途負担している。なお、運営費に関する県と組合との負担割合は 1 : 1 である。

6. 公文書館における事務フロー及び所蔵資料の状況

6.1. 歴史公文書が保存されるまで

一般的な歴史公文書の保存のフローとしては、まず県と市町村においてそれぞれ一次選別を行い、その上で公文書館において二次選別を行うこととしている。文書の選別を二段階としているのは、まず当該文書に関しては、作成主体となっている移管元の団体が最もよく知っていることから一次選別は移管元の団体が行うことがふさわしいという考え方によるものである。その上で、自治体間の均衡をとるべく公文書館が同一基準において二次選別を行うという方式を採っている。

評価基準については、県・市町村がそれぞれ定めている形を取っているが、内容としては同一の基準を適用している。基準の内容については、明治以降に作成された公文書のうち保存期間が満了した非現用文書を対象とした上で、まず基本事項として、以下の 5 項目を定めている。

1. 昭和 30 年以前の文書は選別する
2. 行政組織、制度、事業の新設、変更及び廃止で今後作成されない文書は選別する
3. 首長決裁、大規模プロジェクト、庁議議題、政策会議のうち重要なものを選別する
4. 重要案件は、結果だけでなく処理経過等一連のものを一括して保存する

5. 請願書、陳情書で同種のものが大量にある場合は、代表例となるものを一部保存する

さらに、県内における行政の推移、内容、仕組み等が明らかになるものや住民生活、社会情勢を反映している文書で特に重要なもの保存することとしている。ただこれらの基準の運用については、各団体において実際には様々な考え方があり得ることから、一次選別における選定のばらつきを、共同公文書館における二次選別でバランスさせていくという役割を担っている。この二次選別においては、実際には様々な形態の文書が届くことから、それらを一つ一つ全て見たうえで、適切な保存方法により保存していくため多くの労力とノウハウが必要となる。

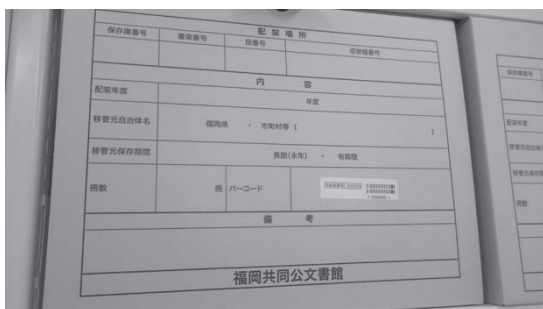
具体的には、県・市町村の一次選別を経た文書が移管されると、まず文書のデータ登録がなされ、その後、共同公文書館における選別会議を経て保存が決まる。保存の決まった文書については、システム登録がなされ、管理シールが発行され、それぞれの文書に貼りつけられることになる。その上で、文書の保存に適した状態にするためにくん蒸処理がなされ、保存箱に収納され、配架されるという流れである。文書の形態等はそれぞれ異なるものの、文書保存箱は統一の規格となっており、それぞれ移管元の団体ごとにすべて同様の箱にて整理がなされている。媒体がマイクロフィルムの場合には、マイクロフィルム保存庫が別途用意されているが、電子データでの保存については、未だ検討段階となっており、今後映像資料等の保存が必要となった場合には具体的に対応していかなければならないことになる。



文書保存庫（筆者撮影）



文書保存箱（筆者撮影）



文書保存箱（筆者撮影）



マイクロフィルム資料保存庫（筆者撮影）

6.2. 所蔵資料の状況

収蔵能力としては30年分で約80万冊であるが、平成27年3月末現在で収蔵されているのは、合計6万6,893冊となっており、割合にすると収蔵率は概ね8%程度である。毎年同じ割合で公

文書の所蔵量が増えていくわけでは必ずしもないが、現状では、当初推定される分量よりは所蔵量は少ないようである。また、合計で約6万6千ある所蔵資料のうち、県分が4万3,572冊で、市町村分が2万3,321冊となっており、市町村分の移管があまり進んでいないことがわかる。施設整備にあたって、文書保存庫の使用割合を県と市町村で1：3と設定していたことから比較すると、市町村の移管率は全体として低い水準となっている。さらに、所蔵資料を、行政資料と歴史公文書という区分で分類すると、2万1,198冊が行政資料であり、4万5,695冊が歴史公文書となっている。

7. 共同公文書館の利用状況等

共同公文書館は文書の保存のみならず、一般の利用にも供されており、平成24年11月に開館以降の来館者数のデータ³を見ると、平成25年度が2,749人、平成26年度が2,771人となっている。開館日数は、毎年約290日程度であることから、一日の平均来館者数としては約10人弱となっている。来館者のほとんどは、展示室の見学となっており、閲覧室の利用は来館者の半数程度にとどまる。

なお、展示室は、共同公文書館の保存する歴史的公文書について、解説を加えて展示しているものである。常設展示と企画展示に分かれており、常設展示では、廃藩置県によって福岡県が誕生したところから、県内の市町村合併の状況等主な出来事等に関する公文書の展示がなされている。



展示室の様子（筆者撮影）

企画展示については、年に2回程度実施しており、例えば平成26年度は、第1回目が「公文書でひもとく人々の暮らし～残された戦争の記録」、第2回目が「福岡県の災害の記録」をテーマに実施された⁴。調査時点においては、「百道松風園～終戦と子どもたち～」を実施していた。戦災孤児の収容保護施設として開設された「百道松風園」に関する歴史的公文書には、様々な活動の様子を裏づけする決裁文書や、施設における孤児数等の管理簿等を展示することで、当時の戦争孤児を取り巻く様子が浮き彫りになり、改めて、歴史的公文書の持つ価値を再認識させる内容となっていた。

閲覧室においては、県や各市町村の発行する公報や市町村史等の郷土資料が見られるとともに、財政状況等の調査をまとめたものなどが陳列されていた。これら開架のものは所蔵資料の一部であり、多くの資料については、所蔵資料検索システムを用いて検索し、直接利用申請を行う形になっている。専門的なものが多いことから、行政関係者の利用がほとんどであり、一般の利用は限定的であるという現状であった。

なお、これらの展示室・閲覧室の利用の他に、講演会や公開講座の事業も実施している。それぞれ年に2回程度実施しており、平成26年度は、講演会についてはそれぞれ企画展と関連して、戦争資料の解説やその発見の経緯を扱ったものと、防災気象情報の種類や予測精度、その利用方法等を題材としたもの



閲覧室の様子（筆者撮影）

が実施された。また、公開講座については、公文書館の利用普及のための公文書館の利用方法や施設見学を行うものと、九州大学の歴史を中心に学校と地域についての講座を行うものの2件が実施された。講演会は、50～70人の参加があったが、公開講座は、15～30名程度であった⁵。

また、市町村文書担当課長向けの研修会も開催している。平成26年度は国立公文書館の専門官を招き、歴史公文書の移管基準の変遷や、公文書法の下での国立公文書館での取組等について研修が実施された⁶。

8. 運営の課題

これらの取組を踏まえた、現在における福岡共同公文書館の課題としては、調査においては、大きく3つの点が挙げられた。

一つは、歴史公文書の選別・移管に関するものであり、特に小規模市町村からの移管が進んでいないことが大きな課題であるとの認識であった。また、県の公文書は大方移管がされてきたが、県の行政委員会については、教育委員会、漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会の分のみが移管されてきており、他の行政委員会の分は未だ移管が進んでいない実態があり、移管の促進が今後の課題である。これらの課題の背景にあるものとして、まず、市町村からの移管促進が進まない背景としては、一次選別の作業がなかなか進まないことが挙げられた。小規模市町村ほどこれが進んでいないことには、人員不足やノウハウ不足が大きく影響していると思われ、すべての公文書がまずは当該団体における一次選別を経る必要があることを考えると、今後はこれらの市町村に対する積極的支援が必要となることが考えられる。すでに研修会等を開催することで、市町村における公文書選別のノウハウの向上に努めるとともに、直接市町村に出向いてアドバイスを行うこともあるとのことであったが、共同公文書館自体に多くのマンパワーがあるわけでもないために、支援のボリュームとしては未だ大きくはない。まずは一次選別を進めていくことから、市町村の実際の選別作業に対する積極的支援が益々重要になっていくものと考えられる。

県の行政委員会からの移管の推進については、市町村からの移管の促進とは別の課題があり、行政組織の独立性の観点から、知事部局の所管する公文書館への歴史的公文書の移管を拒まれて

しまうという実態があることが挙げられた。特に公安委員会等の資料は、機密性が高いものがほとんどと考えられ、移管に抵抗感があることがうかがえる。これらの部局に対しては、公文書館の位置づけ、存在意義の共有が必要であり、運用方法も含め、共通認識の醸成がまずは必要と考えられる。その上で、運用の課題があれば、これらを解決する方策を共に考えていくことにより、移管に向けた道筋をつけていくことができるのではないかと考えられる。

二つ目の課題は、歴史公文書の利用・普及面において、デジタルアーカイブを今後推進していく必要があることと、依然として来館者数がそれほど多くないということが挙げられた。実際の所蔵資料の利用については、ニーズとしては研究者や専門家、行政担当者がほとんどであると考えられるが、一か所で県内すべての公文書が見られるということは、利用者にとっては大いなる魅力となるはずである。そうしたことは引き続き PR しながら利用促進をしていく一方で、一般における認知度の向上や、利用しやすさをさらに高めていくことに対して、さらなる魅力向上に資する事業展開をしていくことを重要な課題と認識していた。共同公文書館は地理的には必ずしも一般の利便性が高いところに設置されているわけではないことから、わざわざ訪れるハードルが高いということが、他の郷土資料等を置く施設等と比べるとハンデと言える。一方で、所蔵資料の価値は大変高いものであり、これを広く普及するためには、まず企画展等で展示したものをデジタル化することによって、より利用しやすい形で提供することが可能になると考えられ、これらの取組は今後の課題としている。その上で、共同公文書館にも足を運んでもらう仕掛けが必要となろう。

三つ目の課題として挙げられていたのは、専門性を持った人材の養成である。これらは、一つ目の課題として挙げられた市町村公文書の移管促進ともつながるが、市町村における専門性を持った人材の養成という観点と、共同公文書館における人材養成の二つの観点が挙げられた。市町村における専門人材の養成については、既に述べた通り、共同公文書館による研修・支援等を精力的に実施していく取組の他に、共同公文書館に派遣される市町村職員についても、自治振興組合との併任にはなっているものの、実際にはいずれかの構成市町村の職員であることから、できる限り多くの市町村職員が循環して派遣されるようにする取組も行われている。今後さらに、移管が進んでいない市町村の職員を優先的に派遣するなど人事面においても、市町村における専門人材育成に配慮するように運用することで、県下全域にノウハウが定着していくことが望まれる。

共同公文書館における人材養成に関しては、課題がより深く、現行の県の規則等では、嘱託職員については、任期が決まっているため、同一人物をずっと雇用し続けるわけにはいかない状況にある。一方で、共同公文書館における各事業の企画を含め、様々な歴史的公文書を読み解く等の専門知識を有する学芸員や司書のノウハウは、共同公文書館が存在する限り必要なものであり、現場においては、現在の専門職の方々に長くかかわってもらいたいという意向が強かった。県内の公文書全体を管理し、保存・普及していく重責を担っている共同公文書館において、専門的知識を有した職員が継続的に関わっていく仕組みが確立されていないことは、今後を展望する上では大きな課題と言える。

9. まとめ

福岡県共同公文書館の取組は、冒頭述べたとおり、公文書管理体制の充実という観点からも県と市町村の連携による行政サービスの提供の効率化、とりわけ公共施設の運営の一体化という観点からも先進的な取組であることが確認できた。

公文書管理体制の充実という点では、そもそも共同での公文書館設置が実現できた時点で全市町村に公文書館が設置されたことを意味し、そのこと自体が画期的なことではある。これに加えて、共同公文書館を運営していく中で、市町村の公文書移管が進まない実態に直面することで、市町村における歴史公文書保存の課題とそれを支援する県のバックアップ体制の充実が図られることとなり、未だ課題は多いものの、今後運営の課題を一つずつ解決する取組を行っていくことで、公文書管理の体制が質的にも充実していくことになることを期待できる。

また、県と市町村が連携し、公共施設運営を一体化したことは、人員面、予算面でも大いなる行政効率化につながっていると言える。このようなことが実現できた背景について本取組を分析すると、一つには、公文書管理という取組に関して、県と市町村の役割に相違がないことが挙げられる。例えば、図書館のような施設では県立図書館と市町村立図書館にそれぞれ異なる役割が期待されており、一体化することで合理化できる部分はあるものの、引き続き両施設の機能は保持せねばならず、合理化によるコストメリット等を見出しにくい点などが課題としてしばしば挙げられる。公文書管理の取組は、基本的には県と市町村が共通した考え方で実施できるものである。だからこそ評価基準等も統一のものが整備でき、基本的な事務作業の合理化メリットを見出すこともできるものと考えられる。

二つ目には、政令指定都市以外の市町村がほぼ全て公文書館を保有していなかったことは結果として施設の一体化を進める上で円滑に機能したと考えられることが挙げられる。施設の一体化は、既存施設が存在している場合には、現存の施設を利活用することをまず追求するため、なかなか実現しにくい。公共施設の更新のタイミングが偶然に一致することがあれば、更新にあたっての一体化は考えられるが、それがずれてしまうと、既存の利用可能な施設の目的を変更してまで、他の施設と一体化させるインセンティブは働かないことがほとんどであることから、実現が困難になる。本取組においては、このようなハードルが当初から存在していなかったことが実現に寄与していると考えられる。

三つ目には、福岡県自治振興組合からの財源の拠出が可能だったことである。ほぼ全市町村の共同施設として位置づけたことが、共有財源の捻出を可能としたと言えるが、仮に個別に負担金の支出を諮っていたのでは、財政状況等の違い等により、調整困難な案件になっていたと想定される。このことから、このような共同組織が政策を実現するための受け皿として存在していたことは、共同公文書館設置の実現には重要な役割を果たしていたと考えられる。

これら3つの観点がすべて揃っている環境は、公文書館以外の公共施設の整備・運営においてはそう多くはないと思われるものの、公文書館に関しては、全国での整備率が低いことから、福岡モデルを参考にして共同公文書館として設置していくことは有効であると考えられる。現時点では、福岡に続く例はないものの、各団体においては、一考の価値があるものとして是非とも参

考にされたい。

10. おわりに

最後に、お忙しい中本調査にご協力いただいた福岡共同公文書館の加唐司館長及び大場正博文書班長、調査にあたって多大なるご支援をいただいた福岡県米澤総務部長及び江本主任主事に深く感謝申し上げます。なお、本文中意見にわたる部分は筆者の私見である。また、記述には正確性を期したつもりであるが、事実誤認等があればひとえに筆者の責任であることを申し添える。

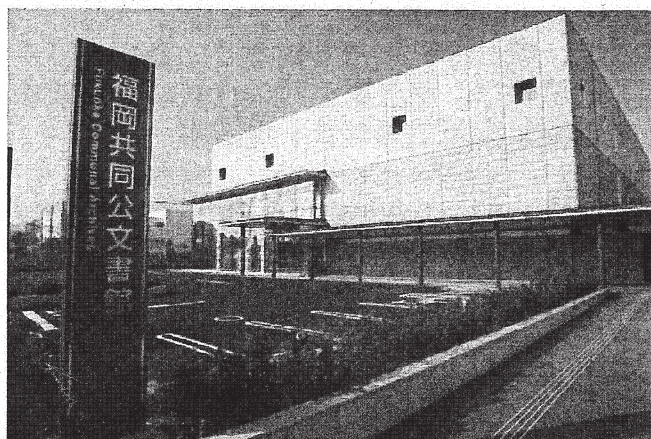
注・参考文献

- ¹ 福岡共同公文書館提供資料 p. 6
- ² 福岡共同公文書館. 平成 24 年度 福岡共同公文書館年報 年報第 1 号. 2013,
http://kobunsyokan.pref.fukuoka.lg.jp/_data/hp/h24_nenpou_1st.pdf, (参照 2015-12-10)
福岡共同公文書館. 平成 25 年度 福岡共同公文書館年報 年報第 2 号. 2014,
http://kobunsyokan.pref.fukuoka.lg.jp/_data/hp/h25_nenpou_2nd.pdf, (参照 2015-12-10)
福岡共同公文書館. 平成 26 年度 福岡共同公文書館年報 年報第 3 号. 2015,
http://kobunsyokan.pref.fukuoka.lg.jp/_data/hp/h25_nenpou_3rd.pdf, (参照 2015-12-10)
- ³ 福岡共同公文書館提供資料 p. 21
- ⁴ 平成 26 年度福岡共同公文書館事業報告. 平成 27 年度第 1 回福岡県立公文書館運営専門協議会・平成 27 年度第 1 回福岡県市町村公文書館運営専門協議会 2015-07-02. 福岡共同公文書館. p. 4-p. 8,
http://kobunsyokan.pref.fukuoka.lg.jp/_data/hp/h27_1st_uneisenmonkyougikai.pdf, (参照 2015-12-10)
- ⁵ 福岡共同公文書館提供資料 p. 25-30
- ⁶ 福岡共同公文書館提供資料 p. 31

参考文献

- ・ 白井哲哉. 日本の地方自治体における公文書管理制度の整備と公文書館の設置へ向けた取り組み. アーカイブス, 2012, 48, p. 37-39
- ・ 宇賀克也. 地方公共団体の公文書管理. 国際文化研修, 2011, vol. 71, p. 6-13
- ・ 高山正也. 福岡共同公文書館の展望: 公文書管理と公文書館の役割ー福岡共同公文書館開館記念講演よりー. アーカイブス, 2013, 49, p. 40-46
- ・ 小原康弘. 福岡共同公文書館の開館とその取組について. アーカイブス, 2013, 49, p. 1-8

福岡共同公文書館の設置及び運営について



福岡共同公文書館
福岡県立公文書館
福岡県市町村公文書館

1

福岡共同公文書館設置の経緯

年 月	内 容
昭和60年3月	<ul style="list-style-type: none"> ・福岡県情報公開審議会から「文書館」の設置を検討課題とするよう提言があり、昭和61年から歴史的価値のある公文書の選別保存を開始
平成17年	<ul style="list-style-type: none"> ・暫定的な公文書館として、県庁地下の文書保存庫や近隣の庁舎等の活用を検討 ・同年11月には「本格的な県立公文書館の設置を要望する会」から知事に、また翌年1月には市長会、町村会に対して公文書館の設置に関する要望書が提出 ・暫定的な公文書館の検討を中止、県と市町村との共同による公文書館の整備に向け検討を開始
平成18年6月	<ul style="list-style-type: none"> ・外部有識者、市長会及び町村会代表者で構成する「福岡県共同公文書館基本構想検討委員会」を設置、同年12月には知事に「福岡県共同公文書館基本構想」を答申

福岡共同公文書館設置の経緯

年 月	内 容
平成19年7月	・基本構想を踏まえ、県と市町村とで共同で設置し、運営する公文書館の整備に向け、県と市町村の代表者で構成する「共同公文書館基本計画策定委員会」を設置
平成20年4月	・同委員会において、共同公文書館の施設規模、管理運営体制、県と市町村の経費負担のあり方など諸課題を検討、協議し、「福岡県共同公文書館基本計画」を策定、公表
平成20年7月 ～21年3月	・建築の仕様概要書等の作成のための基本設計を実施
平成21年4月	・市町村側の公文書館の運営主体を福岡県自治振興組合とすることを決定 なお、一部事務組合の規約に「公文書館の運営」を追加するに当たっては、構成市町村の議会の議決が必要

3

福岡共同公文書館設置の経緯

年 月	内 容
平成21年5月～ 22年3月	・建築の仕様書等の作成のための実施設計を実施
平成21年5月～ 23年7月	・公文書館運営の実務的課題を検討するため、共同公文書館ワーキングチームを設置（県と16市町村）
平成21年～ 23年	・市町村において歴史公文書の選別実施 ・県において長期保存文書に係る歴史公文書の選別開始
平成22年10月	・建築工事着工
平成23年12月	・施設竣工
平成24年4月	・福岡県立公文書館条例及び福岡県市町村公文書館条例施行（組織としての福岡共同公文書館設置） ・歴史公文書の受入開始
平成24年11月 18日	・開館 一般県民利用開始

4

福岡県内の公文書館

- 北九州市立文書館 平成元年11月1日開設
- 福岡市総合図書館 平成8年6月29日開設
- 九州大学大学文書館 平成17年4月発足
平成23年4月
※公文書等の管理に関する法律に基づき、「国立公文書館等」の施設として、内閣総理大臣が指定
- 福岡共同公文書館 平成24年4月1日開設
(福岡県立公文書館、福岡県市町村公文書館)
- 太宰府市公文書館 平成26年4月1日開設

5

公文書館の設置状況 (平成27年3月1日現在)

- ・ 都道府県の公文書館
39か所(47都道府県) 設置率 83.0%
- ・ 市区町村の公文書館
43か所(1,741市区町村) 設置率 2.5%
- ・ 福岡県内の自治体公文書館設置率 100%

共同公文書館の設置目的

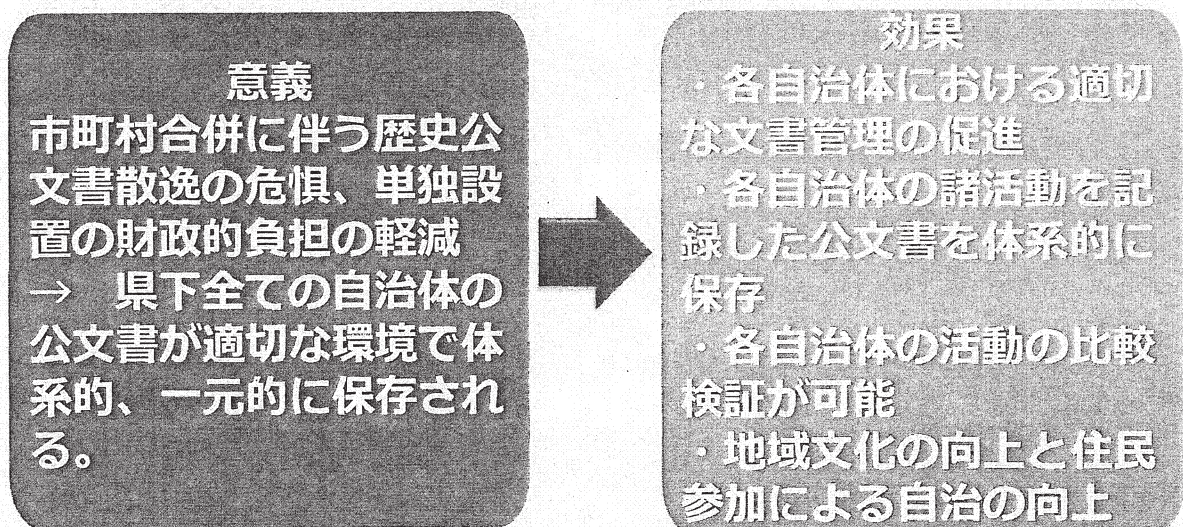
県と県内全市町村(政令市を除く)の長期にわたり重要な価値を有する公文書等を住民の共通の財産として継続的に後世へ伝えること。

これら公文書等を体系的に選別・保存し、一般の利用に供するとともに、公文書等の管理・保存・利用に関連する調査研究を行い、行政に活用することにより、効果的な行政運営に寄与すること。

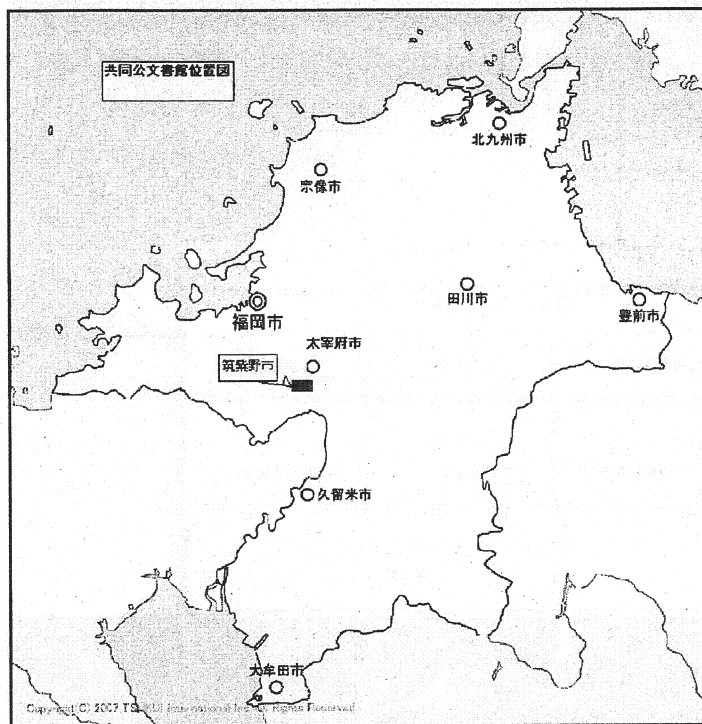
保存	利用普及	調査研究
・文書を選別・収集し、目録を作成し保存する。	・文書を閲覧に供し、利用普及のための展示や講習会を行う。	・選別の方法や文書の補修・保存等について調査研究を行う。

7

共同設置・共同運営の意義と効果



福岡共同公文書館位置図(その1)



共同公文書館の建設予定地は県有地の中から次の要件等を考慮して、筑紫野市上古賀一丁目の県有地の一部とする。

① 住民や自治体職員の閲覧等の利用を考慮して公共交通機関の利便が高く、かつ高速自動車道のインターチェンジから近いなど交通アクセスの利便性があること。

② 各自治体から大量の公文書等が移管されることから将来の増築に必要な敷地面積が確保されること。

③ 文書の保存に適した環境であること。

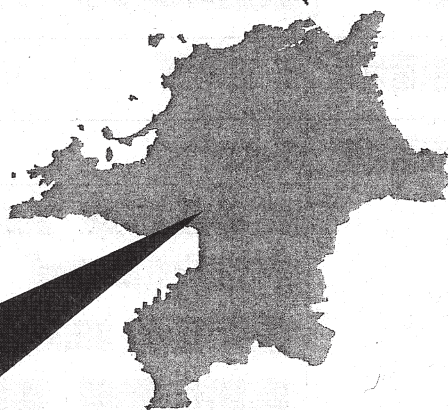
(基本計画から)

9

福岡共同公文書館位置図(その2)

県の概要

- 九州と本州を結ぶ交通の要衝として栄える
- 60市町村で構成
- 北九州市及び福岡市は政令指定都市 久留米市は中核市
- 行政面積は4,978キロ平方メートル
- 4つの地方生活圏に約508万人が居住

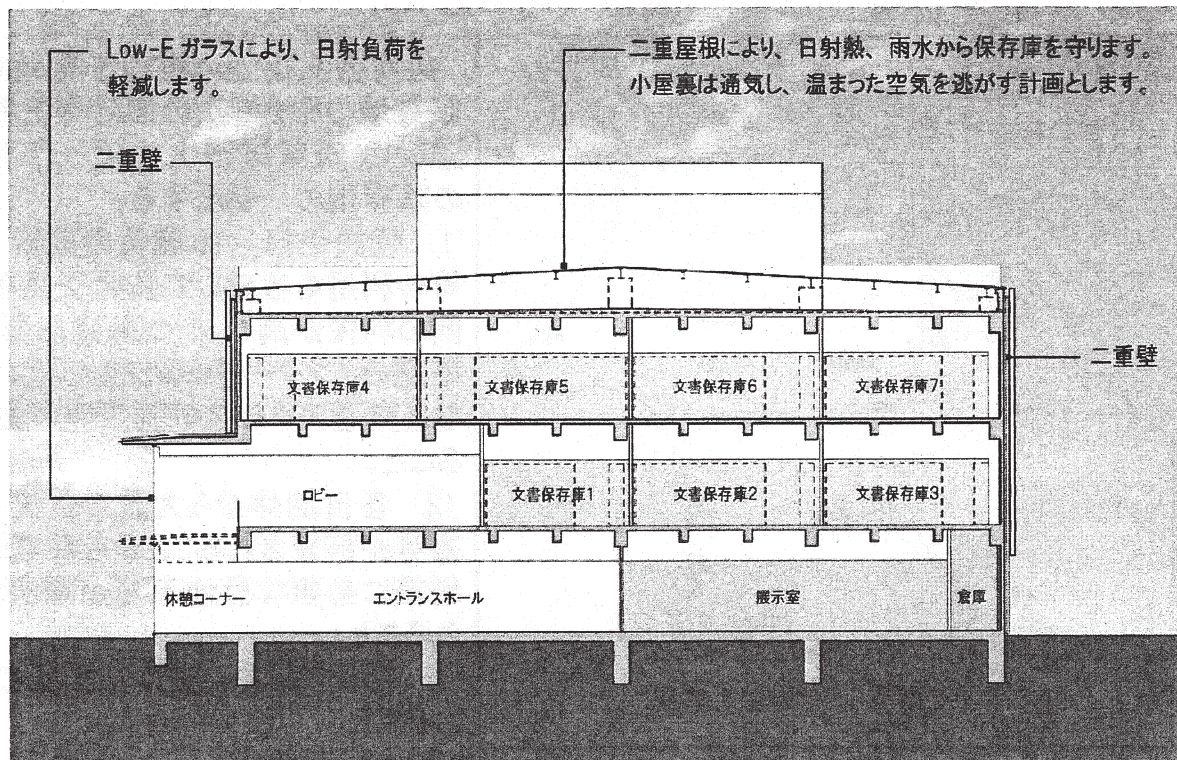


館の立地

- 住民や自治体職員のアクセスの利便性
 - ・JR鹿兒島本線 二日市駅から約1km
 - ・西鉄天神大牟田線 紫駅から約1.4km
 - ・九州自動車道 筑紫野ICから約1.7km
- 将来の増築に必要な敷地面積が確保

10

福岡共同公文書館の構造



11

福岡共同公文書館施設概要

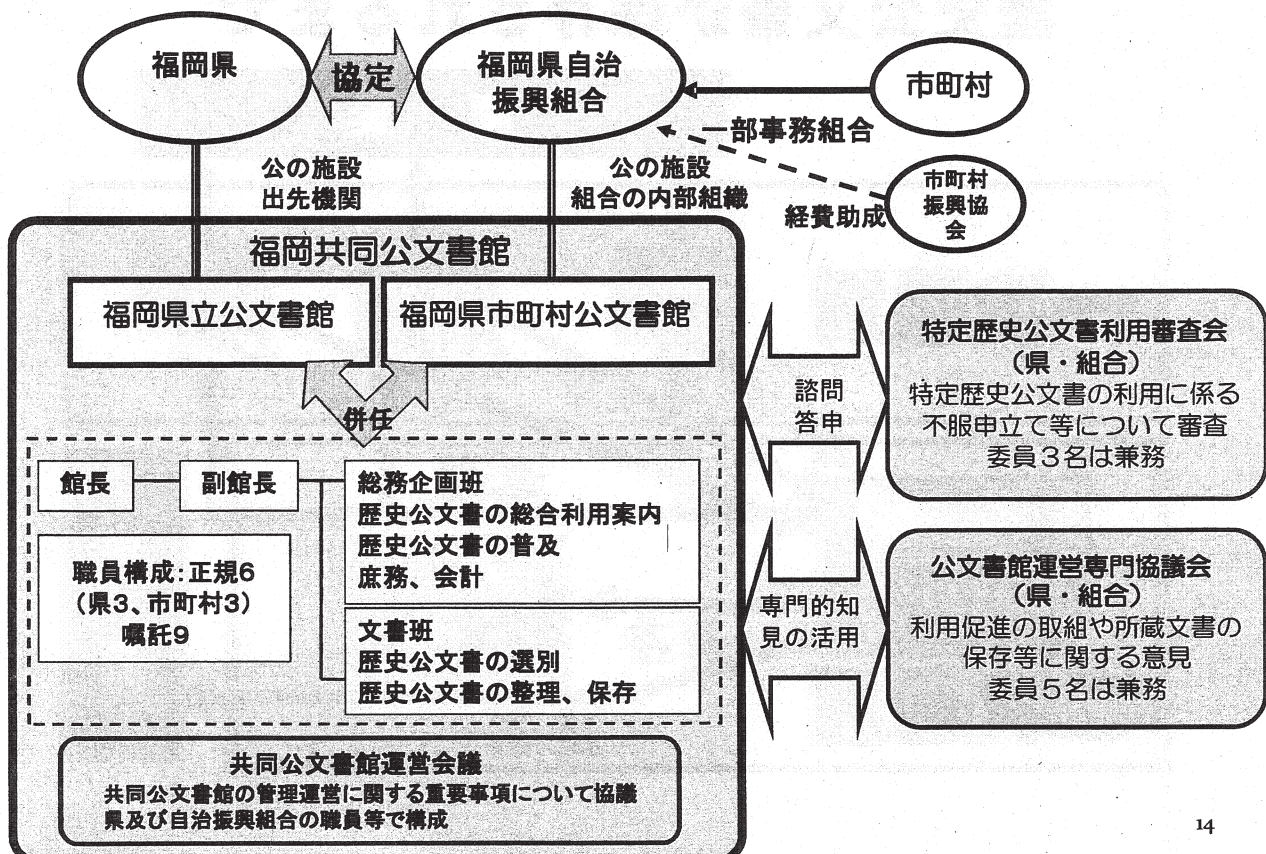
構造	鉄筋コンクリート造り地上3階建て(一部4階)
敷地面積	6,129㎡
延床面積	5,421㎡
	<p>文書保存庫 2,516㎡ 県専有部分634㎡、市町村専有部分1,882㎡ (1:3)</p> <p>書架延長 26.4km 収蔵能力 約80万冊(30年分)</p> <p>温湿度管理 温度22℃～25℃ 湿度55%</p> <p>消火設備 アルゴナイト(窒素50%アルゴン50%)を使用した消火設備</p>
	<p>その他諸室計 2,905㎡(県と市町村の共有)</p> <p>事務室 閲覧室 展示室 研修室 会議室(有料貸出し) 荷解室 選別室 整理室等</p>

福岡共同公文書館施設概要

総工費内訳	金 額
設計関連 地質調査、基本設計、実施設計	99百万円
工事関連 建物、電気設備、機械設備等(工事監理を含む)	1,837百万円
書架購入、検索システム開発、その他備品等	374百万円
合計	2,310百万円

13

福岡共同公文書館の組織概要



14

福岡県自治振興組合の概要

1 組織形態

県内全市町村(設立当時97市町村、現在60市町村)が、職員の研修等を共同で行うことを目的に設立した一部事務合。

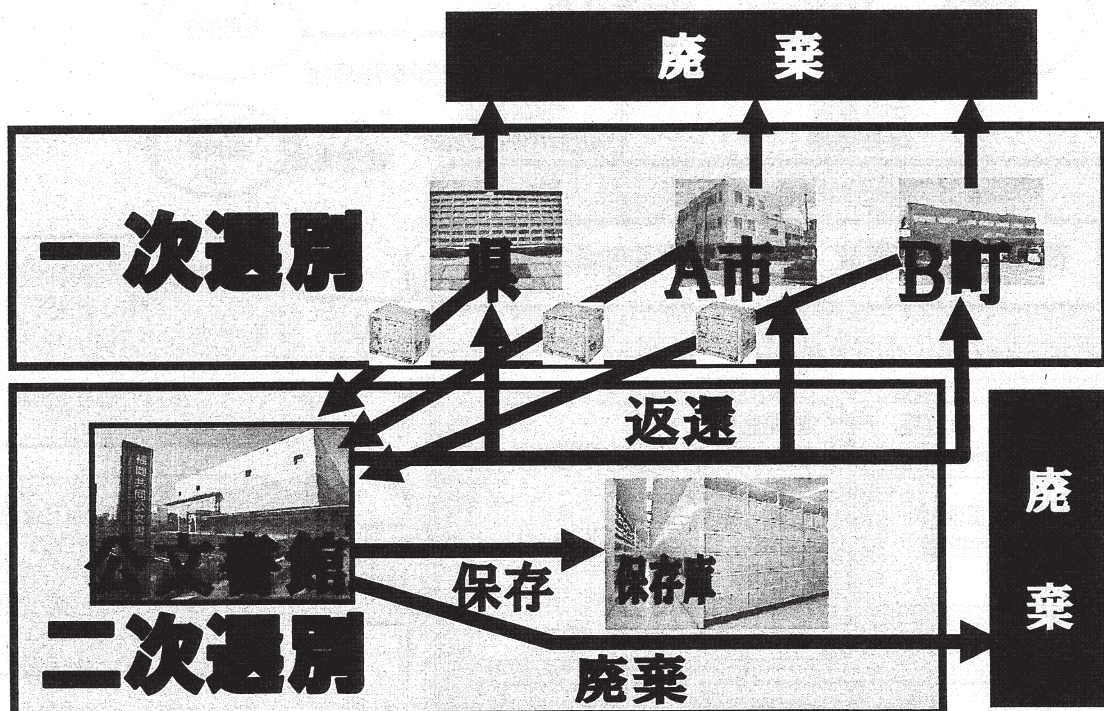
平成21年4月からは、政令市(福岡市・北九州市)を除く58市町村の歴史公文書の保存、供用等、公文書館にかかる事務も行っている。

2 事業内容

- (1) 市町村職員の研修
- (2) 市町村職員採用試験の共同実施
- (3) 市町村の振興に関する調査研究及び資料の収集
- (4) 市町村及び広域市町村圏事務組合が実施する地域振興調査に対する助成
- (5) 歴史資料として重要な市町村の公文書の保存、供用等

15

歴史公文書が保存されるまで



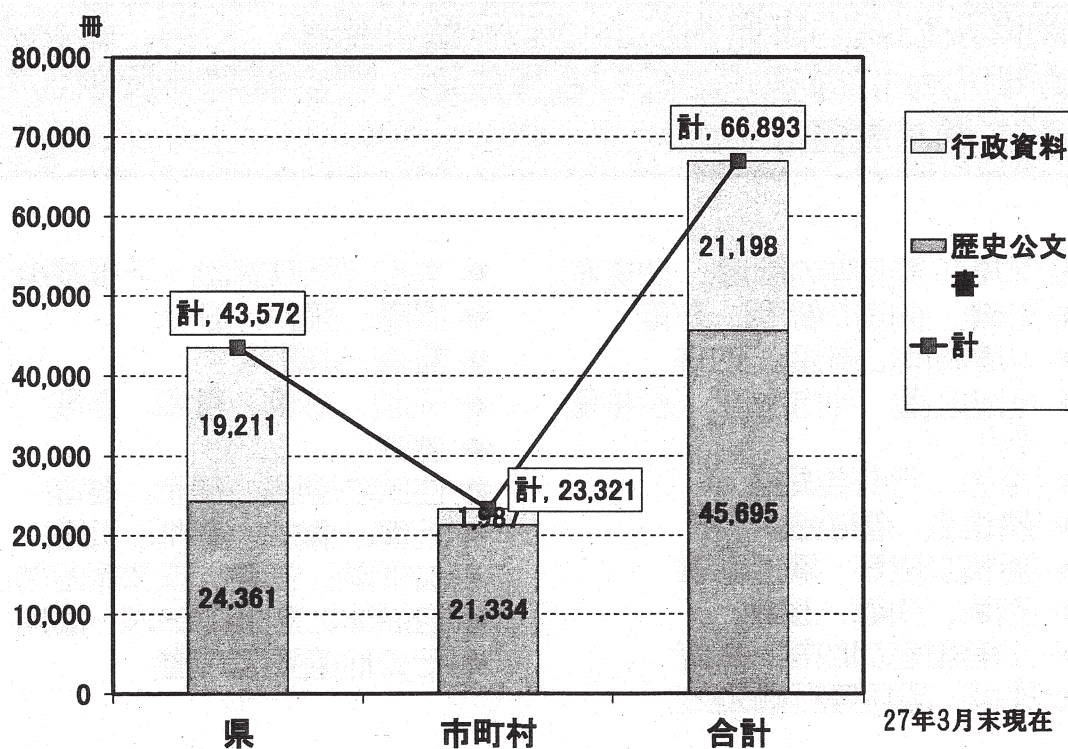
16

歴史公文書の移管から配架まで



17

所蔵資料の状況



18

評価選別基準

基本事項

1	昭和30年以前の文書
2	行政組織、制度、事業の新設、変更及び廃止で今後作成されない文書
3	首長決裁、大規模プロジェクト、庁議議題、政策会議のうち重要なもの
4	重要案件は、結果だけでなく処理経過等一連のものを一括して保存
5	請願書、陳情書で同種のものが大量にある場合は代表例となるものを一部保存

19

評価選別基準

福岡県及び県内市町村における行政の推移、内容、仕組み等が明らかになるもの及び住民生活、社会情勢を反映している文書で重要なもの

- ◆ 例規（条例等の制定、改廃等）
- ◆ 組織、制度の新設、改廃
- ◆ 人事制度の新設、改廃
- ◆ 行政区画・地方制度（合併関係）
- ◆ 議会、行政委員会
- ◆ 審議会、審査会
- ◆ 重要な施策・事務事業
- ◆ 予算、決算、出納
- ◆ 公有財産の取得・処分
- ◆ 許可・認可等行政処分
- ◆ 争訟（行政訴訟・不服審査）
- ◆ 調査、統計、研究
- ◆ 監査・検査
- ◆ 叙位、叙勲、褒章、表彰
- ◆ 選挙
- ◆ 住民の請願、陳情、要望
- ◆ 行事、儀式、事件、災害
- ◆ 文化財、史跡、天然記念物
- ◆ 自治体と密接な法人・団体
- ◆ その他重要な文書

来館者及び特定歴史公文書の利用状況

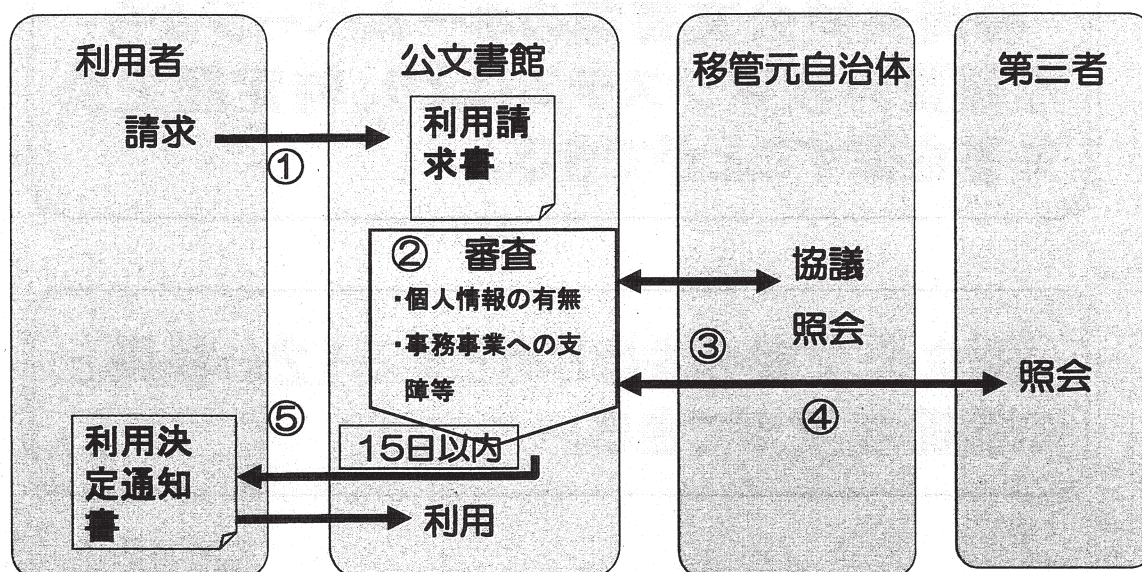
年度	開館日数	来館者数	来館者数平均（人/日）	展示室見学者数	閲覧室利用者数
25	289	2,749	9.5	2,322	1,403
26	290	2,771	10	2,376	1,020

年度	一般利用				行政利用				利用請求等計			
	県		市町村		県		市町村		県		市町村	
	件数	冊数	件数	冊数	件数	冊数	件数	冊数	件数	冊数	件数	冊数
25	13	122	7	73	1	3	17	441	14	125	24	514
26	11	32	6	23	7	77	13	120	18	109	19	143

21

特定歴史公文書の利用手続

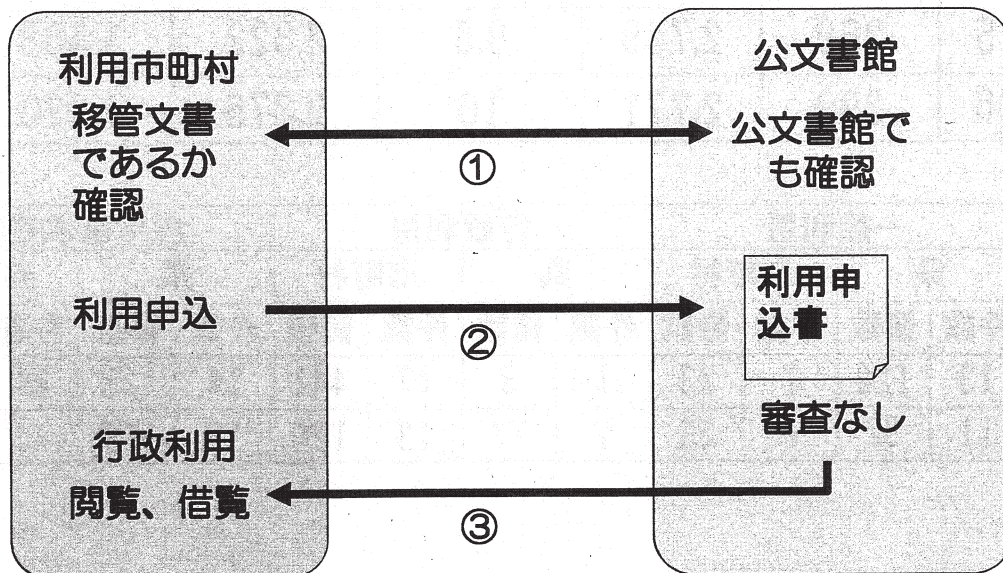
- ・ 所蔵文書目録をホームページ上に公開
- ・ 情報公開条例と同様の手続
- ・ 審査に当たっては時の経過を考慮



22

行政利用手続

行政利用とは、業務上必要なために、移管元自治体が当該自治体の特定歴史公文書を利用すること。



23

所蔵資料検索システム

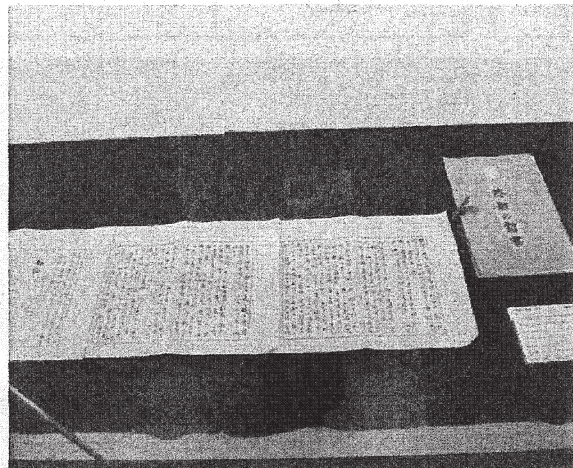
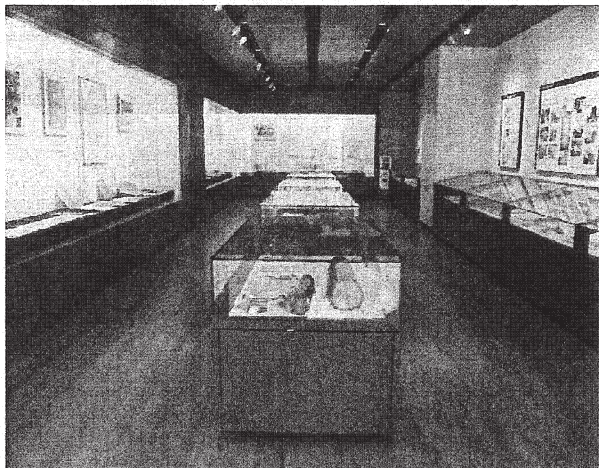
福岡共同公文書館のホームページから所蔵資料検索システムにより、特定歴史公文書を探ることができる。

国立公文書館をはじめとする12の機関との横断検索ができる。

24

企画展示及び講演会等の開催状況（26年度）

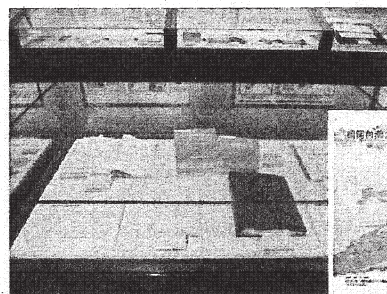
区分	期間	テーマ	見学者数
企画展示	平成26年7月23日～同年9月28日	公文書でひもとく人々のくらし～残された戦争の記録～	1,003人



25

企画展示及び講演会等の開催状況（26年度）

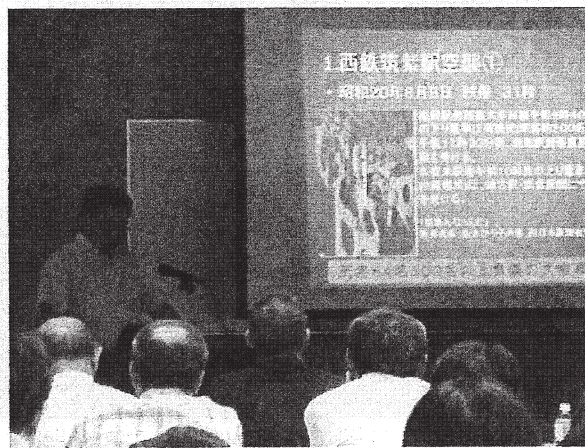
区分	期間	テーマ	見学者数
企画展示	平成27年2月17日～同年3月29日	福岡県の災害の記録	287人



26

企画展示及び講演会等の開催状況（26年度）

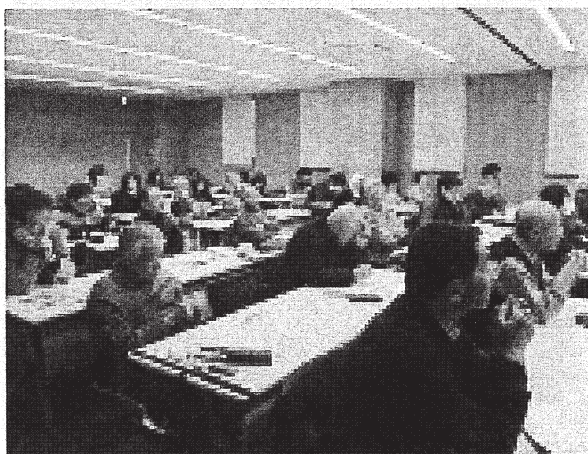
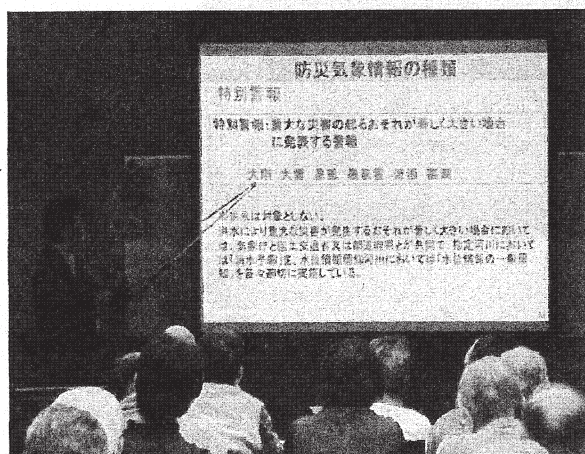
区分	期日	テーマ	講師	参加人員
講演会	平成26年8月23日（土）	「物言わぬ語り部」～映像が語るあの戦争～	豊の国宇佐市塾塾生 藤原 耕氏	72人



27

企画展示及び講演会等の開催状況（26年度）

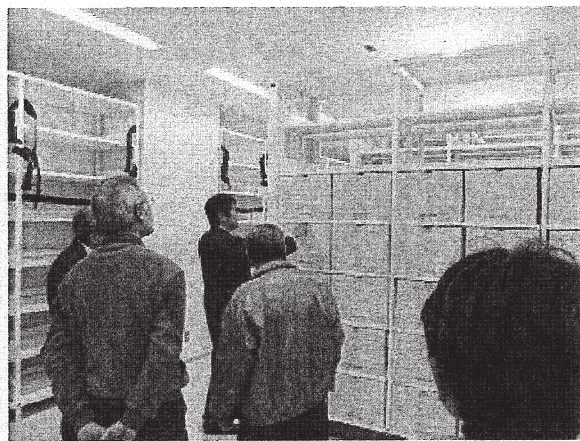
区分	期日	テーマ	講師	参加人員
講演会	平成27年2月21日（土）	防災気象情報とその利用	福岡管区気象台 気象防災情報調整官 大場 仁治 氏	52人



28

企画展示及び講演会等の開催状況（26年度）

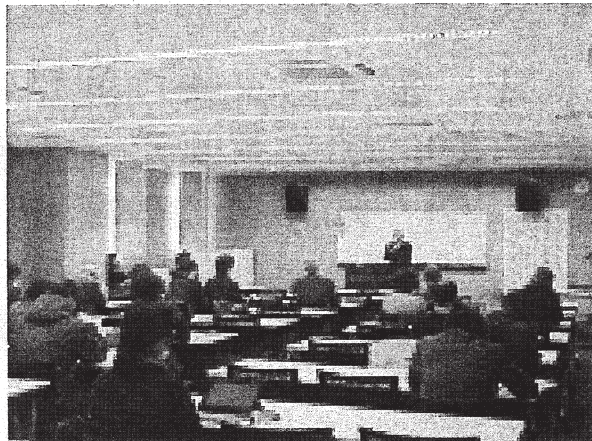
区分	期日	テーマ	講師	参加人員
公開講座	平成27年 1月24日 (土)	公文書館講座「はじめての公文書館」	福岡共同公文書館 副館長 佐藤 史文	16人



29

企画展示及び講演会等の開催状況（26年度）

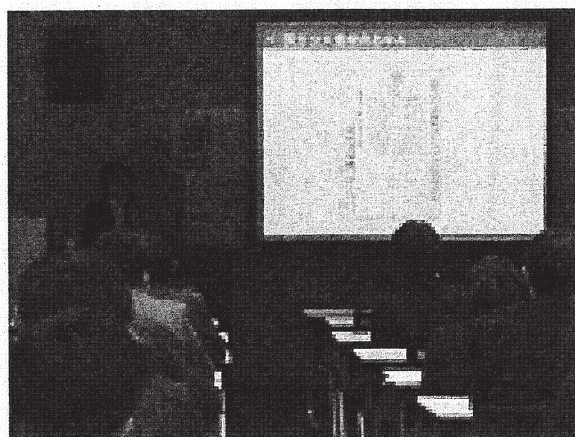
区分	期日	テーマ	講師	参加人員
公開講座	平成27年 2月14日 (土)	大学と「地域」 －九州大学の歴史 を中心として－	九州大学大学文書館 教授 折田 悦郎 氏	28人



30

研修会の開催状況（26年度）

対象	期日	テーマ	講師	参加人員
市町村 文書事 務担当 課長	平成27年 2月6日 (金)	歴史公文書の移 管にむけて－国 立公文書館の歩 みとその取組－	国立公文書館 統括公文書専門官 大賀 妙子 氏	51人



31

今後の課題

- 1 歴史公文書の選別・移管
 - 県行政委員会等の移管促進
 - 市町村の選別支援
 - 市町村の移管促進
- 2 歴史公文書の利用・普及
 - デジタルアーカイブの推進
 - 来館者数の増加
- 3 専門性を持った人材の養成

32

公民連携による公共施設の整備及び運営と

地域における効果に関する一考察

～岩手県紫波町におけるオガールプロジェクト

及び紫波町図書館の取組を通じて～

1. はじめに

公共施設の建設及び管理運営については、人口減少や厳しい財政状況を背景に、各自治体では様々な工夫を凝らしており、特に行政改革の観点から期待の目で見られているのが、民間との適切な役割分担により公共サービスの提供等を行う公民連携（Public Private Partnership。以下「PPP」）¹の導入である。公民連携、と一言と言ってもいろいろな手法が含まれており、PFI²のような施設建設から一体的に民間が担うパターンもあれば、公共施設の建設は行政が行い、施設の管理運営について民間事業者等が行う指定管理者制度のようなものもある。いずれも行政と民間の適切な役割分担によって行政が単独で実施するよりも高い効果を得ることを目的とするものであるが、一方で、いわゆる過度なコストカットの問題や、本来行政が責任を持ってやるべき部分に係る民間開放による弊害等、課題が指摘される事例もあり、民間と連携することのみによって必ずしも成功事例が導き出されるわけではないという認識が昨今広まっている。

こうした中で、紫波町では、紫波中央駅前の未利用町有地の利活用をめぐって、平成 19 年から東洋大学大学院との包括協定を結び、公民連携による土地利用の方向性を探ってきた。この結果、平成 21 年度にオガールプロジェクトが誕生し、未利用町有地が新たな町の拠点として生まれ変わっただけでなく、そこに多くの地域活性化の仕組みが生まれ、現在では全国からの視察が相次ぐ場所となった。また、その中核事業の一つでもある紫波町図書館は、紫波町における初めての図書館であり、悲願の図書館整備であった。整備にあたっては、官民連携手法により建設コストの抑制を実現するとともに、管理費についても抑える工夫を凝らしている。その上、地域の様々な課題解決を導く図書館を目指す事業展開をしており、地域活性化に資する図書館としても注目を浴びている。

これらの紫波町の取組の成功の秘訣はどこにあったのだろうか。その先進性を探るべく、平成 27 年 10 月 7 日に紫波町図書館及び紫波町を訪問し、オガールプロジェクト及び紫波町図書館の建設が実現に至った経緯を聴取するとともに、開館後の運営状況等についてもヒアリング及び館

内視察を実施した。紫波町図書館の概要や運営状況等については、工藤館長及び堀内事務局長より、また、紫波町としてオガールプロジェクトにまつわるこれまでの取組の経緯等については紫波町経営支援部の高橋企画課長よりお話をうかがった。以下では、これらの聞き取り調査や提供いただいた資料をもとに、オガールプロジェクト及びその中の一つである紫波町図書館の誕生までの道のりと現状について、調査結果の概要を示すとともに、これらの先進的な取組の実現のポイントと、地域における効果について考察することとしたい。

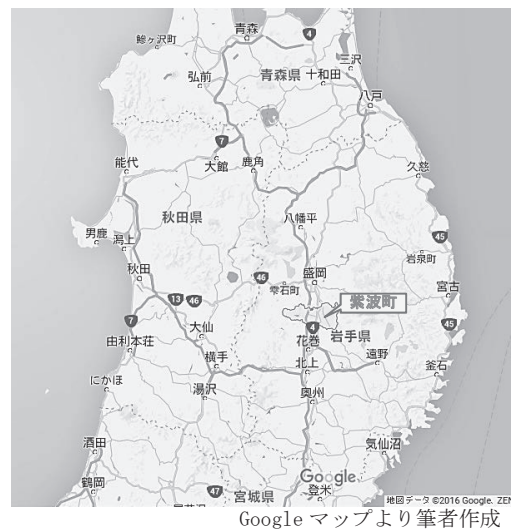
2. 岩手県紫波町について

岩手県紫波町は、岩手県のほぼ中央、県都である盛岡市と花巻市のほぼ中間あたりに位置し、昭和30年（1955年）に1町8カ村が合併して誕生した町である。人口は33,669人、世帯数で見ると11,702世帯（平成27年12月末日現在）³であり、面積は239.03 km²に対して人口密度は140.9人/km²である。盛岡市からは鉄道で3駅（20分程度）、車でも高速道路を使用して浦和ICから500 km弱、またいわて花巻空港からも車で約25分程度と、各方面からのアクセスが良好であるため、近年は盛岡市のベッドタウンとして発展してきている。町内に鉄道駅が3駅、南北には6本の幹線が走り、交通の便に恵まれている立地と言えよう。

平地が多く、中心は農地であるため、農業が主幹産業の町である。全国有数の生産量を誇るもち米や、岩手県内では生産量が1位となっている蕎麦や麦をはじめ、各種野菜やりんごやぶどう等のフルーツ栽培も盛んである。また、最近では、紫波町のぶどうを使ったワイン造りなどさらなる産業振興にも取り組んでいる。町内には、こうした農産物や加工品を販売する直売所が10か所あり、それぞれが特色ある品々を揃えることで「産直のまち」としてもPRしているところである。

行政としては、「循環型のまちづくり」として、平成13年度に「紫波町循環型まちづくり条例」を制定するなど資源循環や環境創造の事業に力を入れている。例えば、町内の資源で堆肥を製造するセンターの設置や、町産材を利用した公共施設の整備に取り組むなど地域資源を有効活用させながら、環境に配慮したまちづくりを行っていくとともに、環境学習等にも注力している。また、平成17年度頃から「協働のまちづくり」にも力を入れており、市民が主役の自治社会の仕組みづくりとして市民参加条例を制定し、市民の公益活動を支援する事業の実施や地区のコミュニティづくり等、市民との「協働」を重視した政策を推進してきている。さらには、平成19年度頃からは、「公民連携によるまちづくり」にも取り組んでおり、今回の調査の対象としている紫波町図書館を含むオガールプロジェクトはその代表的な取組として、全国から多くの視察者が集まるほどの有名事例になっている。

図1 紫波町位置図



一方、町の財政状況等を見ると、財政力指数⁴は平成 26 年度で 0.41 と全国の市町村の平均よりも低く、財政基盤としては脆弱であることがうかがえる。また、実質的な公債費負担が財政をどの程度圧迫しているかを示す実質公債費比率⁵については、平成 26 年度では 11.8%でありこれは良好な数値であるが、平成 18 年度を振り返ってみてみると 23%と、地方公共団体の財政の健全化に関する法律⁶における早期健全化基準⁷である 25%に迫る水準であった。紫波町は面積も広いため、下水道等のインフラ施設の整備に長らく多くの予算が割かれてきたこと等により公債費負担に苦しんできた。公民連携に取り組むこととなった背景には、このような厳しい財政状況の中、いかに財政上の工夫をしながら様々な地域課題に向き合っていくかといった切実な思いもあったとのことであった。

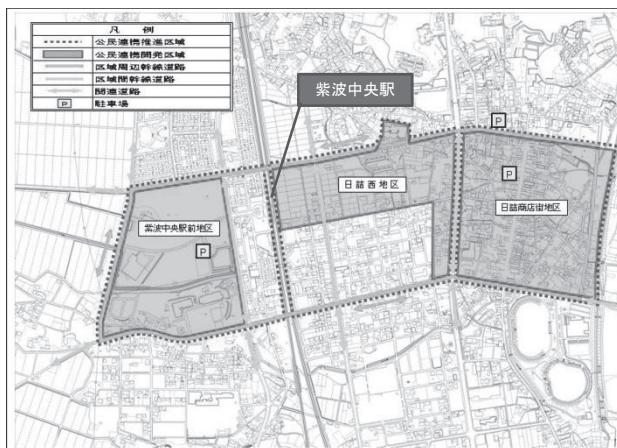
3. オガールプロジェクトの概要及びこれまでの経緯

3.1. オガールプロジェクトとは

オガールプロジェクトの「オガール」とは、紫波町が独自に創造した言葉であり、「育つ」を意味する紫波地方の方言である「おがる」という言葉と、「駅」を意味するフランス語の「Gare（ガール）」を組み合わせたものである。オガールプロジェクトは、紫波中央駅前地区の整備というまちづくり事業がその中心となっているが、「オガール」という言葉が、紫波中央駅を「紫波の未来を創造する出発駅」とする決意を表し、駅前の地区一帯を出発点として紫波が持続的に発展していく願いを込めたものとしている。

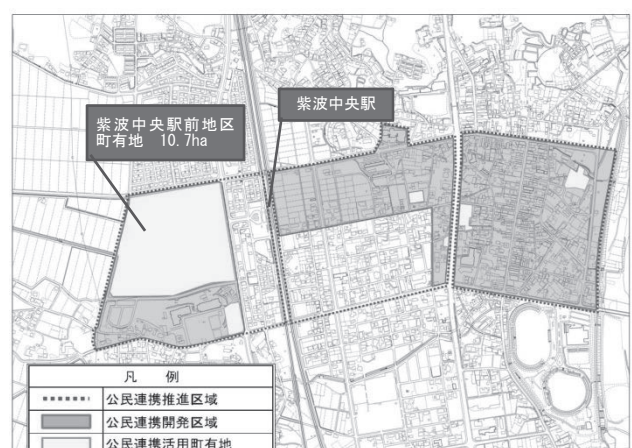
紫波町における公民連携⁸のまちづくりの基本方針となる「紫波町公民連携基本計画」（平成 21 年 3 月策定。以下「公民連携基本計画」という。）に掲げている開発の推進対象となっている地域自体は、図 2-1 に示す紫波中央駅を挟み東西にわたる地区一帯を指しているものの、図 2-2 のとおり、公共施設の整備及び経済開発の対象となる土地は実際には町有地のあるところとしている。このため、公民連携基本計画の中心となる大規模事業は、紫波中央駅前地区にある 10.7ha の未利用町有地への公共施設等の整備事業であった。この地区が、いわゆるオガールプロジェクトが展開される「オガールエリア」である。

図 2-1 公民連携基本計画の対象区域



出典：紫波町公民連携基本計画 p.5 より筆者一部加工

図 2-2 公民連携活用町有地



出典：紫波町公民連携基本計画 p.6 より筆者一部加工

オガールエリアは、上から見ると図3のようになっており、この図の左下付近が、ちょうど紫波中央駅になる。駅から歩けば200m程度とすぐに到着する好立地に位置しており、中には様々な

図3 オガールエリアの鳥瞰図



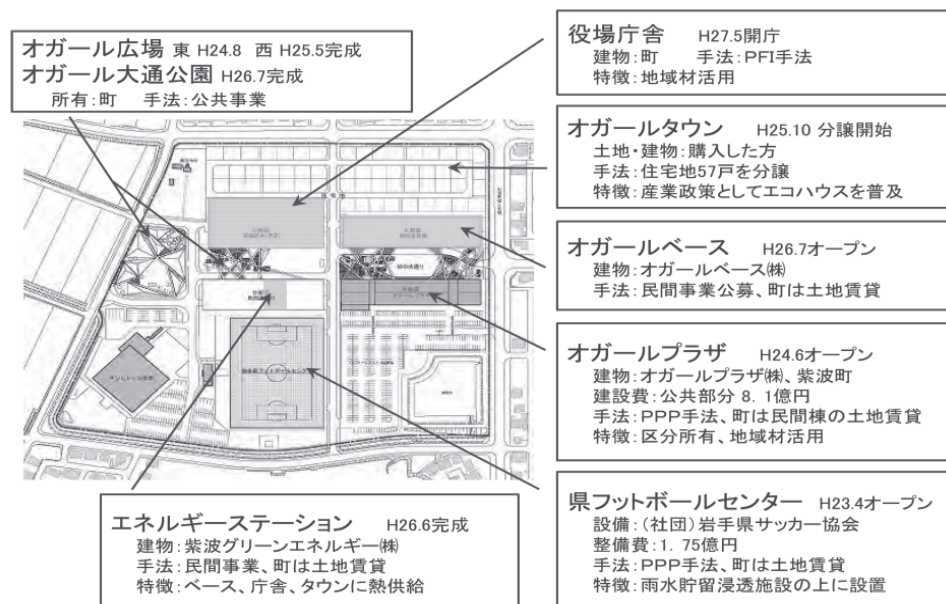
平成25年6月18日作成
出典：紫波町提供資料

施設が整備されている。(図4)

役場庁舎は、かつて紫波中央駅の反対側に立地していたものが、平成27年5月よりオガールエリアに移転してきた。また役場庁舎に隣接する地区には、オガールベースという民間複合施設があり、これにはバレーボールの体育館、そしてそうした合宿等にも使えるような宿泊施設、スポーツアカデミー事業を展開するような店舗の他、各種テナントが入っている。また、その向かい側に位置するオガールプラザは、官民複合施設であり、紫波町図書館をはじめ、

町の情報交流館、子育て支援センター等の公共施設とともに、紫波マルシェという産直市場を展開する店舗や、各種飲食店等が入居している。さらに役場庁舎及びオガールベースの背後には、オガールタウンという分譲の住宅地が広がり、紫波町の循環型のまちづくりの一環として進めている町産材を利用して建てた「エコハウス」が人気を博している。このような地域開発を、一貫して公民連携型でデザインし、実現させてきたというのが、オガールプロジェクトである。

図4 オガールエリアの施設配置



出典：紫波町提供資料

3.2. オガールプロジェクトの歩み

3.2.1. プロジェクトが始動するまで

オガールプロジェクトが誕生したきっかけは、何よりも紫波中央駅前の 10.7ha の未利用町有地をどうするかという問題があったことに始まるといっても過言ではない。紫波町では、紫波中央駅の設置をずっと請願してきており、そのための宅地開発などを過去には進めてきていた。平成 10 年によく請願が実現し、紫波中央駅が開業したことに伴い、紫波町では、公共施設の集積をするために岩手県住宅供給公社（平成 21 年 3 月末に解散）から当時 28.5 億円で紫波中央駅前の 10.7ha の土地（以下「駅前未利用地」という。）を取得した。しかし、その後の財政悪化等で、駅前未利用地への公共施設等の整備計画については、実現しないまま塩漬け状態になっていた。

一方、公共施設の整備ニーズとしては、昭和 38 年に建設された役場本庁舎の老朽化が課題となっていることや、紫波町に新たな図書館を設置することの住民からの強い要望があるなど、町としては、駅前未利用地への公共施設の整備ニーズはあることを認識していた。しかしながら、多額の投資となる新規の施設整備については、単純に建設していくだけの財政の余裕が出る見通しも立てられないまま、タイミングを見計らっていた状態と言える。

そんな中で、後にオガールプロジェクトのキーマンとなる紫波町出身の岡崎正信氏が中心となり、当該土地を公民連携の手法を活用して開発していくことが提案された。岡崎氏が東洋大学大学院の公民連携専攻を修了されたこともあり、そうしたつながりによって、まずは平成 19 年に紫波町と東洋大学大学院との間で協定が結ばれ、駅前未利用地への PPP 手法による開発の可能性調査が実施された。平成 19 年 8 月にその報告書が提出され、その内容を踏まえ、前紫波町長である藤原孝氏の決断により公民連携の取組がスタートすることとなった。

このような決断をすることができたのは、前町長のリーダーシップによる部分も大きいですが、その他にも、いわゆる民間と協働して公共施設の整備等の事業を展開していくことについて、紫波町では全く経験がなかったわけではないということも寄与していると考えられる。

紫波町では、平成 17 年頃からいくつかの PFI 事業の実績がある。平成 17 年には管理型浄化槽整備を、平成 18 年には紫波火葬場整備を、そして平成 19 年及び 24 年には水道施設の整備及び維持管理をそれぞれ PFI 事業で実施してきた。このような経験は、駅前未利用地の PPP 手法による開発の決断にあたり、行政技術として下地があるとの自信にもつながった。

以上のように、オガールプロジェクト誕生の背景には、まず、紫波町には、どうにかしなければならない塩漬けの駅前未利用地が存在したこと、そしていずれは対応しなければならない役場本庁舎の老朽化、図書館の新設という施設整備のニーズがあったこと、その上で、財政状況（特に実質公債費比率）が良くないことによりなかなか積極投資が展開できないという追いつめられた状況が長年続いていたことがあったと整理できる。そうした半ば膠着状態にある中で、PPP を担うキーマンが現れたこと、そして、そのつながりで行政では得意と言い難い PPP 手法の導入に関して最先端の知見を有する大学との協定が実現したことが、紫波町の抱える問題の打開点を切り開くターニングポイントとなった。そこに、紫波町におけるそれまでの PFI 事業等行政技術の下地があったことも後押しとなり、前町長の強い決断力によって、大きな一歩を踏み出し、オガールプロジェクトが産声を上げたのであった。

3.2.2. プロジェクトの具体的な実施に向けて

しかしながら、大きな方向性が決まったからといって、その後全てがスムーズに進むわけではない。紫波町では、以前より協働のまちづくりを重視しており、今回のプロジェクトの具体化にあたって、まずは地域住民や民間団体等のニーズ、意見等を丁寧に聞いていくことに労力を費やすこととなる。

平成 19 年 11 月には、農商工関係者や町民、行政職員の総勢 23 名からなる紫波町 PPP 推進協議会を立ち上げ、町民や民間企業に対する意向調査を実施していく。駅前未利用地の開発にあたって、どのような施設整備を望むのか、どのようなエリアにしていきたいと考えていくのか等住民・地域のニーズを丁寧に聞くための調査である。これらの意向調査の仕方としては、「とにかくゼロベースで聞いた」（紫波町経営支援部高橋企画課長）ということである。通常、行政では、一定の方向性を持ってそれに対する賛否や意見を問うものが多い。というのも、ゼロベースで聞くことによる、意見集約の困難性や計画の頓挫等のリスクを見越せば、限られた時間内での意向調査は、一定の論点を絞ったものにしたほうが効率的であるからである。しかしながら、紫波町ではこのような意向調査の効率性よりも、「市民協働」という部分を重視していた。また意向調査の対象とするのも、駅前未利用地の開発によって利便性の高まる住民の意向のみならず、例えば、これまで町の中心部であった紫波中央駅を挟んで駅前未利用地とは反対側に位置する商店街や事業主等の方々等、町全体の意見を聞いていった。これら全てのワークショップや意見交換の場等の回数は約半年で 100 回



出典：紫波町提供資料

程度にも及ぶ。また、一つの地域には一度で終わりではなく、概ね 3 クール程度、同じ集団に対して意見を聞く場を設けた。ただし、それらの場面での参加の呼びかけや運営の方法は地域に任せる等一定程度地域の自律性を重んじる形とした。このようなやり方が可能となったのは、平成 17 年度以降協働のまちづくりに力を入れてきたことにより、地区のコーディネーター役の存在やコミュニティでの活動の基盤がある程度醸成されてきた成果と言える。これらのソフト的下地があったことは、公民連携基本計画をまとめていく上では有効に機能したと、紫波町では認識している。

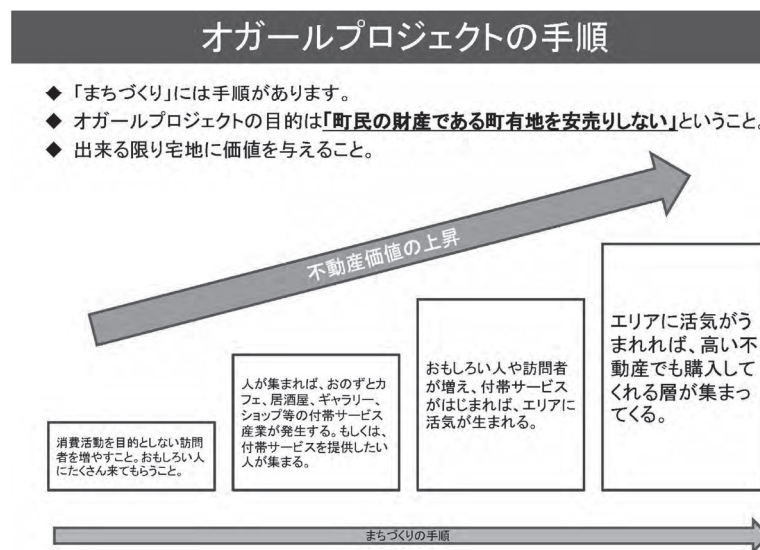
こうした丁寧な意見聴取を実施した上で、町では、駅前未利用地の整備を含む紫波中央駅を中心とした中心市街地一帯の開発の基本方針となる公民連携基本計画の案を平成 20 年 6 月に策定する。この計画案についても、町民との意見交換のための座談会を開催するなど密に意見をくみ取り、平成 21 年 2 月に行政計画として最終的な計画を策定、翌月、町議会における議決を経て、公民連携基本計画が正式に策定される。この計画を元に、オガールプロジェクトとして個別の事業が具体的に動き出すこととなる。

なお、平成 20 年には民間企業に委託して、駅前未利用地の開発計画についての市場調査も行っ

ている。こうした調査の結果も踏まえ、公民連携基本計画においては、駅前未利用地の開発にあたって、公共施設以外の用途での活用もできるように用途地域の見直しも行う方針が掲げられている。

このような丁寧な意向調査等を重ねてきた背景にある理念として、オガールプロジェクトでは「町民の財産である町有地を安売りしない」というものがある。即ち、開発することによって、最終的に不動産価値の上昇に結び付けられるようにすることを目指すということである。そのためには、エリアに活気が生まれることが必要であるが、活気を生み出すには人が多く集まる必要があるであり、もちろん人を集めることのできる店舗等の民間企業の進出が展開されることも重要になるが、その前提として、消費活動を目的としなくとも人が集まる場所であることがまず必要であると考えられていた。この考え方の特徴は、商業施設の呼び込み等の経済開発によって人を集めようというところを出発点にしていないということである。まず人が来る仕組みを作る、その上で、経済開発を考えていくというものである。こうした考えがあったからこそ、手順の初期段階において、そもそも地域が必要とする魅力ある場所を、自分たちの手で作り上げていくことが重要であり、意向調査のプロセスを非常に重視してきたと言えよう。

図 5 オガールプロジェクトの手順



オガールプラザ㈱ 岡崎正信代表が作成した図

出典：紫波町提供資料

3.2.3. プロジェクトの推進体制等

公民連携基本計画に掲げる方針に基づき、オガールプロジェクトを構成するそれぞれの事業が動き始めることとなる。そのやり方は、公民連携手法を導入することとして、大きく2つのことが計画に定められた。

まず、「町有地を活用した公民連携手法」とは、「町有地の一部を民間事業者に賃貸又は売却する。民間事業者が公共施設と民間施設を複合的に整備した後、公共施設部分を町が借受け（又は買取り）、民間施設部分は民間事業者が所有運営を行う等の方法」⁹であるということである。こ

の手法を導入するにあたっては、VFM（Value for Money）¹⁰の最大化、民間事業者の採算性・安定性の確保及び町と民間事業者の適切なリスク分担に留意するということとしている。

そして二点目は、公民連携手法を効果的に展開していくためには、計画・設計から工事、事業運営の各段階において、同一の機関が一括してマネジメントを行っていく必要があるということである。

こうした方針に基づき、紫波町は、100%出資のオガール紫波株式会社を設立する。町が直接開発に関わる事業を実施するには、地方公共団体としての様々な制約があるため、敢えて第三セクター方式を採用した。代表取締役は、創立時は当時の町長であり、また事業部長として前述の岡崎氏が就任した。

図 6 オガール紫波（株）の概要

会 社 名	オガール紫波株式会社		
所 在 地	本店 紫波町日詰西一丁目3-1（役場第二庁舎内） 事務所 紫波町紫波中央駅前二丁目3-1（現場事務所内）		
創立年月日	平成21年 6月 1日		
資本金	創 立 時	3,900千円	
	平成22年9月現在	10,000千円（平成22年7月13日、新株発行による増資後の額）	
	創 立 時	平成23年6月1日時点	
代表取締役	藤原 孝（平成22年6月1日退任、5月26日 臨時株主総会で決定）	八重嶋 雄光（平成22年6月1日就任、平成23年6月1日重任）	
取締役	八重嶋 雄光	取締役事業部長 岡崎 正信 （22年6月1日就任、23年6月1日重任、24年7月26辞任）	
組 織	事業部長 岡崎 正信 事務担当 1名	マルシェ開発部長 佐々木 廣（平成23年6月1日採用） 事務担当 佐々木 望（平成21年11月1日採用） 事務担当 高橋 剛（平成22年10月1日採用）	
出資者と比率	紫波町 100% 78株	紫波町(39%) 78株 ㈱紫波まちづくり企画 24株 岩手中央農業協同組合 20株 ㈱岩手畜産流通センター 20株 ㈱テレビ岩手 20株	㈱東北銀行 10株 ㈱北日本銀行 10株 盛岡信用金庫 10株 八重嶋雄光 4株 岡崎正信 4株 計200株
主な事業内容	紫波中央駅前都市整備事業（オガールプロジェクト）の調整業務 不動産企画運用業務（オガールプラザ、役場、民間事業棟、その他公有地） 不動産管理運営業務（施設管理、テナントリーシング等） 街区管理企画運営業務 岩手県フットボールセンター設置に関する支援業務		

※平成25年7月、役員が
変更となっています

出典：紫波町提供資料

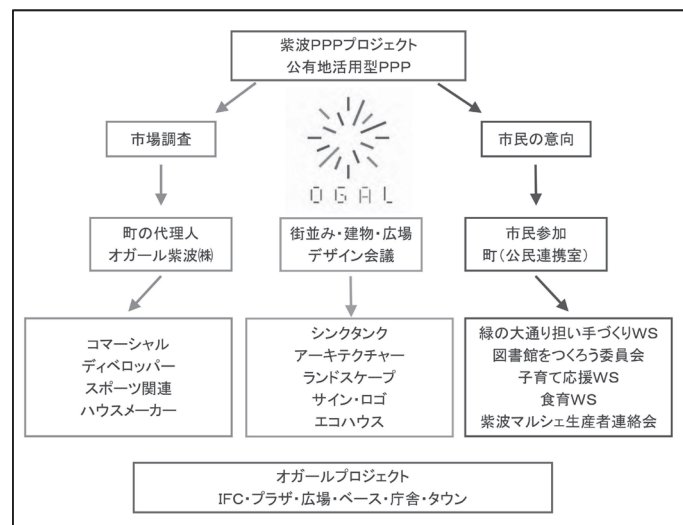
なお、プロジェクトを推進していくにあたって、もう一つ地方公共団体のまちづくり事業ではあまり見られない紫波町独自の取組として「デザイン委員会」及び「デザインガイドライン」の存在がある。デザインガイドラインとは、オガールエリアの開発事業全体のデザインのコンセプトや方針を定めるものであり、デザイン委員会は、同ガイドラインの運用方針の検討や実際のデザインの調整等を行う組織である。民間のデザイナーや設計や建築の専門家等と行政の担当職員を含む計6名で構成されている。

行政サイドの推進体制としては、オガールプロジェクトの庁内横断的な企画・調整の役割と、現在においては、公民連携に携わる先導的な事業も取り扱う「公民連携室」が企画課内に設置されている。もともと平成19年当初は、企画課内の政策調整室が業務を担当していたが、平成20年1月に同課に公民連携室が立ち上がった。平成20年4月に公民連携を担当するポストとして課

長級である「公民連携主幹」が置かれ、その後公民連携副主幹（室長級）が配属された。実際にはこの副主幹は、図書館行政の担当者が教育委員会から移管される形となった。また、さらに図書館開設準備を踏まえ、司書を採用し、平成 23 年度には公民連携室内に図書館準備室を設置する等体制はどんどん増強されていった。図書館の開館と同時に、図書館準備室の職員は情報交流館事務局へ移管し、公民連携室は紫波町の公民連携に関することを中心に担う形になった。なお、紫波町では、図書館及び情報交流館はいずれも町長に所属する部局である企画課が所管している（多くの地方公共団体では図書館担当課は教育委員会が所管している）。オガールプロジェクトは、様々な事業から構成されるため、関係する部署は役場内でも多岐にわたる。もちろん個々の事業に関する所管部署としての決定権等はそれぞれの部署が担うことになるが、まちづくりの視点で行政の各分野を横断的に調整することが非常に重要なプロジェクトでもあることから、そのような部局を超えた横串の調整は公民連携室が担っている。また、実際のプロジェクトの実行機関となっているオガール紫波（株）との間では、公民連携室が一括した行政側の窓口となり、事業の推進を円滑にしている。

以上、オガールプロジェクトに取り組む主体の関係性をまとめたものが図 7 である。オガール紫波（株）とデザイン会議及び紫波町の公民連携室がそれぞれどのような役割分担及び方向性でプロジェクトを推進しているかを示している。

図 7 オガールプロジェクトの推進体制・プロセス



出典：紫波町提供資料

このような推進体制を踏まえ、徐々に事業が進捗していき、平成 23 年 4 月にはフットボールセンター（県立施設）がオープン、翌年 6 月には官民複合施設であるオガールプラザが、さらには 2 か月後の平成 24 年 8 月にその中の紫波町図書館が開館した。平成 26 年 7 月には、民間複合施設であるオガールベースが、また平成 27 年 5 月には紫波町役場の新庁舎もオープンし、プロジェクトに掲げられた全ての事業は完成することとなった。

4. 紫波町図書館の概要

次に、オガールプロジェクトの中の中核事業の一つである、紫波町図書館の建設及び館の概要について見ていく。

4.1. 建設の経緯

紫波町の図書館建設に向けての歴史は長く、古くは昭和 38 年に遡る。名誉町民である作家の野村胡堂氏から、胡堂文庫運営基金として 200 万円が贈られたことから、昭和 42 年に完成した中央公民館に胡堂文庫が設置された。これが紫波町図書館の前身である。その後、昭和 58 年に、町制要覧に独立図書館の建設計画が掲載されたことで、以後急速に図書館建設の機運が高まることとなる。しかしながら、その後も構想は出されても実現に至らず、ついに平成 13 年に市民団体「図書館を考える会」が結成される。翌年、同会と教育長との懇談会が開催され、図書館構想案が提出されるなど、こうした市民団体が結成されて以降町民からの図書館建設の提案が積極的になされるようになった。これらを受けて、平成 17 年から 18 年にかけて、紫波町庁内に職員を中心とした検討組織が設置され内部検討が進む。そして平成 18 年 12 月に町長の諮問機関として「図書館整備検討委員会」が設置され、前述の公民連携基本計画及びオガールプロジェクトの検討の中で図書館建設の方針が固まり、平成 21 年に図書館基本構想、基本計画が策定され、平成 24 年 8 月に新たな図書館がオープンする運びとなった。このように見てみると、実に 30 年以上前からの悲願の図書館の設置だったということがわかる。

4.2. 施設の概要

新たに建設された紫波町図書館（紫波町情報交流館）は木造 2 階建て施設であり、延床面積は 1 階部分にある図書館が 1,573.83 m²、1～2 階にわたってある交流館が 1,119.72 m²の計 2,693.55 m²である。図書館の蔵書能力は 16 万冊であるが、現在の蔵書点数は 89,804 点（図書 84,691、雑誌 4,544、視聴覚 569）である。図書館を 1 階部分のみにしているのは、コスト抑制等の工夫によるものであり、施設の天井部分等をよく見ると配管がむき出しになっていたり、構造の簡素化による経費節減の努力が見られる。蔵書等の配置内容については、特に 0 歳から高校生までの子供たちの読書支援、地域資料の充実及びビジネス（農業）支援に注力している。

なお、2 階部分には、セミナー室にもなる学習室や飲食のできる読書テラス等がある。また、子ども向けのスペースでは、幼児トイレや授乳スペースなどの環境整備にも配慮し、子育て世代の利用も多いとのことであった。

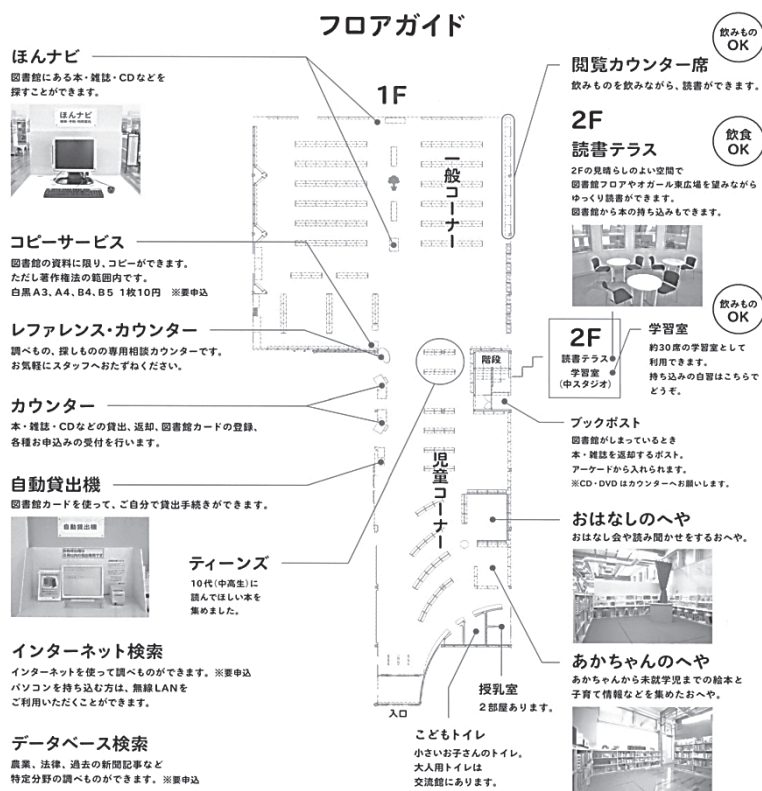


開架スペースの様子（筆者撮影）



開架スペースの様子（筆者撮影）

図 8 紫波町図書館の平面図



出典：紫波町図書館パンフレット



児童用読み聞かせスペース（筆者撮影）



農業関係専門のデータベース端末（筆者撮影）



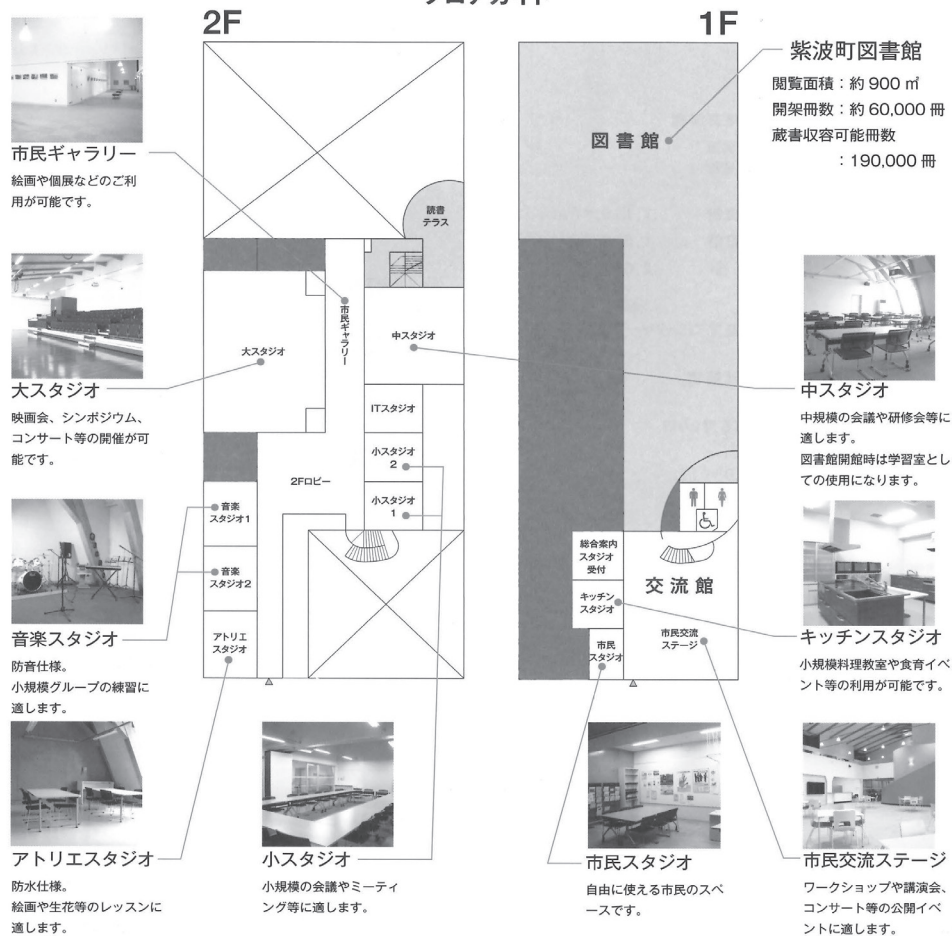
天井照明の配管等の様子（筆者撮影）



書庫の様子（筆者撮影）

紫波町図書館の施設自体は、正確には図書館部分と交流館部分で構成される「情報交流館」である。交流館部分は1階の一部及び2階部分であり、その平面図は図9のとおりである。1階には、市民がワークショップや講演会等の公開イベントを実施できる市民交流ステージをはじめ、料理教室等もできるようなキッチンスタジオを、2階には、ギャラリー、映画会やコンサートのできる大スタジオ、音楽スタジオ、アトリエスタジオ、そして会議等に活用できる中規模や小規模のスタジオを備えており、文化、協働推進、新たな生き甲斐発見など様々な相乗効果を期待している。

図9 情報交流館の平面図
フロアガイド



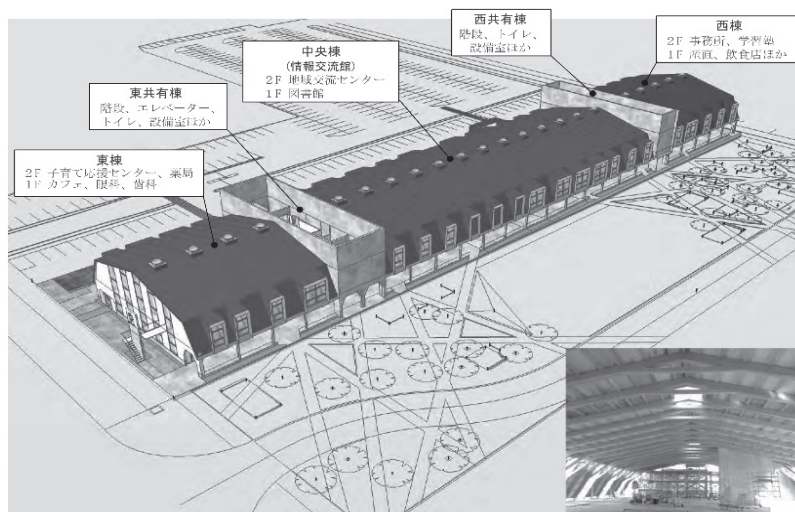
出典：紫波町情報交流館パンフレット

情報交流館は、オガールプロジェクトの一部であり、いわゆる「オガールプラザ」と呼ばれる官民複合施設の一部になっている。

オガールプラザには、他にも、公共施設としては、子育て応援センターや様々な住民の集まりや発表の場としてアトリエやスタジオ等も備える地域交流センター、民間施設としては、町内の農産物や加工品を販売する直売所「紫波マルシェ」や飲食店、診療所等が入っている。オガールプラザ全体としての延床面積は、5,826.02㎡であり、総事業費は公共部分としては8億1千万円となっている。なお、当該経費には、国土交通省の社会資本整備総合交付金が4割充てられている。

る。その他は、地方債と紫波町の一般財源を充当している。

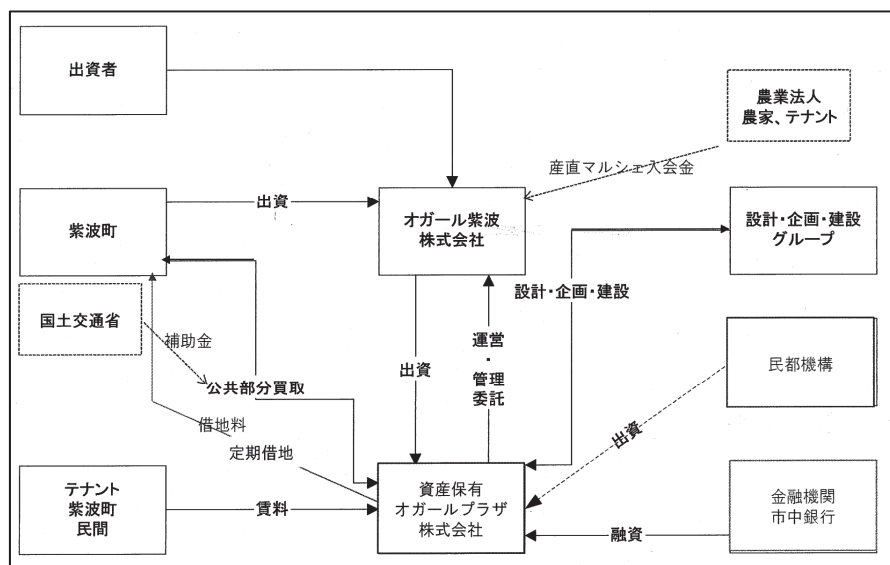
図 10 オガールプラザ施設概要



出典：紫波町図書館提供資料

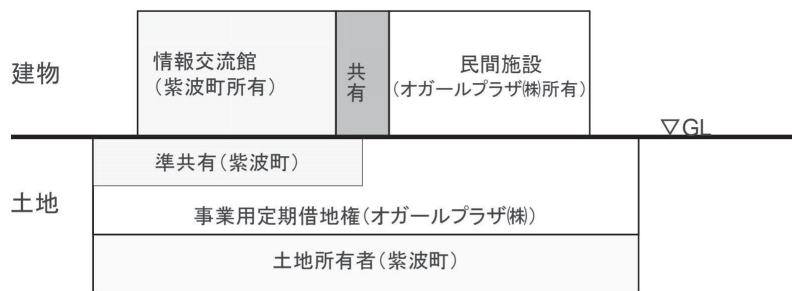
このオガールプラザ整備の仕組みは、PPP の事業手法によるものであり、事業の構造は図 11 のようになっている。オガールプラザ全体の設計・企画・建設については、通常の公共施設であれば、行政が発注元となるところを、オガール紫波（株）が出資して設立した資産保有のための SPC であるオガールプラザ（株）が全て発注し、設計・企画・建設の事業管理を一体で行うことになる。したがって、完成した施設についても、オガールプラザ（株）が所有権を有することとなる。このうち、公共施設として利用する部分について、紫波町が実費で買い取る形になっている。この経費が、上述した 8 億 1 千万円である。また、土地については、町有地であるが、同じくオガールプラザ（株）に対し、事業用定期借地権を設定して賃料を得ている。ただし、公共施設部分の土地については、上物の施設と同様に、所有権は紫波町に戻す形で準共有している（図 12）。

図 11 事業ストラクチャー



出典：紫波町図書館提供資料

図 12 オガールプラザの建物と土地の権利関係



- ※ 1 公共施設敷地の未利用部分を民間に貸し付け、官民合築施設とする。
 2 官民の所有部分をそれぞれが運営維持管理する。共有部は専有面積割合で維持管理費を負担する。

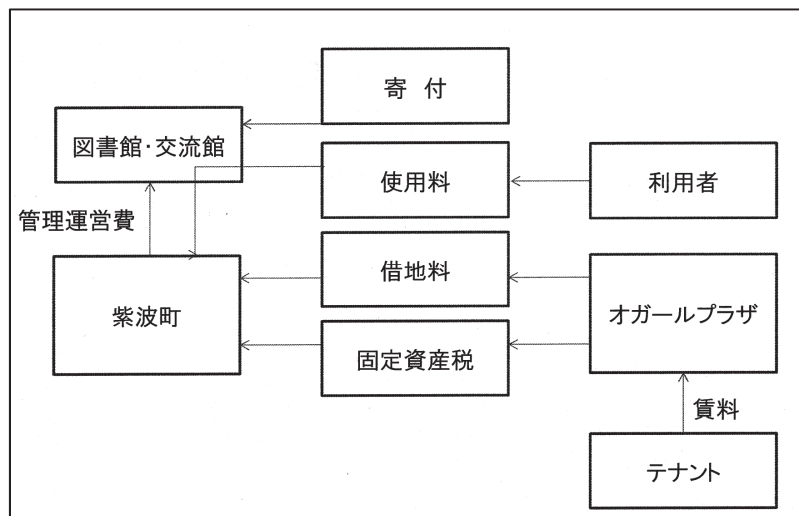
出典：紫波町提供資料

なお、民間施設部分については、オガールプラザ（株）がオガール紫波（株）に運営・管理を委託し、実際のテナントの入居やマネジメントについては、全てオガール紫波（株）が担当している。ただし、入居テナント等からの賃料はオガールプラザ（株）が収入する。

この事業スキームのメリットとしては、大型の複合施設を建設しながらも、行政の財政負担としては公共施設部分のみに抑えることができること、民間による設計・建設を行うことで、構造の簡素化や設計の効率化が図られ、トータルコストを抑える工夫がなされていること、さらに、民間複合施設としていることで、共用部分については、ともに利用する民間施設との折半で経費を負担することとなるため、単独で整備するよりは諸経費が抑えられていること等である。

また運営面での効果ではあるが、土地に事業用定期借地権を設定することで、賃料収入とともに固定資産税が収入されることもメリットとして挙げられる。この結果、運営面においては、借地料、固定資産税及び図書館の会議室等の使用料や寄附金等を併せて、図書館事業の収入として管理運営費の 25%程度を賄うことができているという。これは、一般に事業による収入が期待されない図書館事業においては、特筆すべき先進的な取組と言える。

図 13 運営費の仕組み



出典：紫波町図書館提供資料

4.3. 運営状況

紫波町図書館の運営は直営で行っている。指定管理者制度の導入については、特に図書館が様々な町の政策とも連携し、公的役割を強く担っているとの認識から、考えていないとのことであった（紫波町情報交流館 堀内事務局長）。開館日数は、平成 26 年度の実績で 292 日、基本的には毎週火曜日から金曜日は午前 10 時～午後 7 時、土日祝日は午前 10 時～午後 6 時となっている。職員構成は、平成 27 年 3 月 31 日現在、図書館としては正職員 1 名、嘱託 11 名、情報交流館に正職員 1 名と嘱託 2 名を配置している。

表 1 より、利用の実態を見てみると、貸出点数は平成 26 年度で 238,812 であり、県内の図書館でも上位であるとのことであった。また、貸出点数のうち町内の住民への貸出はおおよそ 75%程度とのことである。登録者数は、新規の人数であるため、平成 24 年度以降の登録者数を全て合計する必要があるが、総計としては 1 万 2 千人程度である。紫波町内の登録者数だけ見ると、8,754 人であり、町民の約 3 分の 1 程度となっている。その他にも盛岡市や周辺市町村からの利用者（登録者）があり、合計すると町外からの登録者は 3,500 人程度に上る。

登録者数の年齢別では、30 代と 40 代が最も多い年齢層であり、その次に多い層が、50 歳～70 歳までの世代である。10 代、20 代の登録者はまだ多くない。図書カード登録者の男女比は、概ね 1：2 で女性の方が多い。

来館者数は、平成 24 年度の開館以来上昇傾向にあると言える。

表 1 過去の利用統計

	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
貸出点数	142,552	238,613	238,812
町内貸出点数	108,506	179,827	176,110
図書館カード登録者数	7,819	2,664	1,882
実利用者数	33,416	53,150	52,520
来館者数	134,341	201,664	197,874
蔵書回転率	2.03	2.89	2.66
人口（年度末）	33,134	33,009	33,769
貸出密度	4.30	7.23	7.07
貸出密度（町内）	3.27	5.45	5.22

※蔵書回転率＝貸出点数÷蔵書点数

※貸出密度＝貸出点数÷紫波町人口

※貸出密度（町内）＝貸出点数（町内）÷紫波町人口

※団体の利用数を含む

※実利用者数：登録者数の内、その年度に貸し出した利用者数

出典：紫波町情報交流館年報

平成 26 年度決算による運営費については、総額 4,000 万円程度であり、うち半分程度が人件費である。資料購入費は 654 万円であり、購入受入数としては 4,732 点であった。

なお、情報交流館の平成 26 年度決算を見ると、決算額は 2,700 万円程度であり、こちらはコン

シェルジュや清掃、ガードマンを委託しているため、委託料の分が最も大きい歳出項目である。

5. 紫波町図書館と「ひろがる図書館」のまちづくり

紫波町図書館は、その展開する事業についても特色があり、地域活性化に資する図書館としても昨今話題となっている。その事業展開の根底にあるものが、平成21年3月に策定した図書館基本構想及び基本計画である。

悲願であった図書館建設を実現するにあたって、特にオガールプロジェクトと一体で進めることで、紫波町に必要な図書館は何かということを、基本構想の中で検討を重ね一定の方向性を導いている。

基本構想では、特に紫波町が現在置かれている状況を分析し、地域課題に対処していくための重要な視点として以下の7つを挙げている。

表2 図書館を取り巻く背景から導き出される重要な視点

- | |
|---|
| (1) 町の文化を創造していく上での情報接点の構築が求められます。
(2) 子どもの知的好奇心を育てるための仕組みづくりが必要です。
(3) 恵まれた地域資産を活かすための手段が必要とされます。
(4) 生涯学習意識向上と読書推進の基点としての環境整備が必要です。
(5) 情報格差是正とビジネス支援による産業振興への貢献が必要です。
(6) コミュニケーションによる地域の活性化と自治意識の向上が求められます。
(7) 新たな公共の場を契機としたまちづくり、ひとづくりの手助けが必要です。 |
|---|

出典：紫波町図書館基本構想・基本計画（平成21年3月 紫波町教育委員会）p.1

これらの視点を見ていくと、図書館を生涯学習意識の向上や読書推進の基点としての環境整備という観点にとどまらず、広く地域の活性化や産業振興、さらにはまちづくり、ひとづくりに貢献していくような機能を備えた拠点となることが期待されていることがよくわかる。このような視点に基づき、基本構想で明示する図書館が実現させていこうとする理念は、以下の7つの目的として表れている。

表3 図書館の7つの目的

- | |
|---|
| 図書館の7つの目的
①「たくさんの情報に出合える場」であること
②「次代を担う人づくりの場」であること
③「まちの歴史・風土・文化に出合える場」であること
④「活力あるまちづくりを支援する場」であること
⑤「協働の推進に寄与する場」であること
⑥「人に出会える場」であること
⑦「新しい自分を発見できる場」であること |
|---|

出典：紫波町図書館基本構想・基本計画（平成21年3月 紫波町教育委員会）p.2

このうち、①～④はいわゆる図書館的分野であり、④～⑦はどちらかというと交流を重視した交流館的分野と整理される。これらの目的を全て達成していくためには、新たな図書館は一般的

な図書館機能のみを備えるだけでは足りず、交流の機能も併せて備えていく必要があった。このため、紫波町図書館は、これらの機能の双方が含まれた施設である「情報交流館」とする形になった。つまり、図書館という様々な情報を兼ね備えた施設に加え、時代の要請に応じて柔軟に対応できるような交流の「場」を交流館として整備しているのが紫波町の情報交流館である。目指しているのは、図書館機能と交流館機能の相乗効果により、協働のまちづくりを具現化できる政策的施設である¹¹。

紫波町情報交流館がこれらの理念・目的にかなった施設になり得るかは、どのように当該施設において事業を展開していくかというソフトの部分にかかっている。紫波町図書館では、図書館内における企画展示をただ実施していくのみならず、必ず他の機関と連携したイベントを実施していくことによって、図書館での企画展示からさらに地域に広がる取組みに発展させている。例えば、次の表は平成26年度の毎月の企画展示の一覧であるが、右欄に掲げる連携・協力機関とともに様々なイベントを打ち出している。これらの連携先は、オガールエリアの他の機関やテナント等と連携するというエリア内の企画のみならず、紫波町で活躍する他の団体、さらには地域を越えて外部からの人を呼び込んで連携イベントを実施しているものもある。表4の右欄におけるA～Cの表記は、それぞれAはオガールエリア内、Bは紫波町の町民や地域の団体、Cは地域を超えて外部からの連携先という区分になっている。半数程度が外部からの連携先を呼び込んだものであるという点も特筆すべき事項である。

表 4 企画展示と連携・協力先（平成26年度）

一般企画展示	連携・協力機関／連携イベント
4月 走れ！移動図書館 一本と人と心をつなぐー	C シャンティ国際ボランティア 岩手支部 『走れ！移動図書館』著者 鎌倉 幸子氏
5月 紫波町の水の歴史	B 協力：岩手中部水道企業団、山屋夢楽(むら)づくり実行委員会、 岩手県盛岡広域振興局農政部、紫波町水道協同組合 /「水のみちPR隊」による紙しばい上演 読み手 岩手県盛岡広域振興局農政部農村整備室「水のみちPR隊」
6月 4年に一度 サッカーの祭典 「世界が熱狂する31日間」	A 岩手県サッカー協会、オガールベース株式会社
7月 TEENS! ー 紫波総合高校 × 紫波町図書館 ー	B 県立紫波総合高等学校
8月 プラザ・ベース・タウン・紫波町	A オガールベース内各テナント（コンビニ、文具店、警備会社、飲食店など）、紫波新聞、町内地区公民館
9月 わたしの一冊 出会えてよかった本	A 図書館ユーザー
10月 開校！ただようまなびや文学の学校 岩手分校2014	C ただようまなびや文学の学校岩手分校実行委員会／ただようまなびや文学の学校岩手分校2014
11・12月 紙々の世界	C 紙の博物館、日本製紙連合会、成島和紙工芸館、紫波町ITサポートセンター／インターネットで年賀状作り
平成27年1月 次の本との出会い方 『次の本へ』編	C 出版社（株）苦楽堂／真冬のトークイベント「面白い本と出会う方法」本先案内人：石井伸介氏、伊藤清彦氏、早川光彦氏
2・3月【予定】みんなで応援！紫波の子育て	B 子育て応援センターしわっせ、ひよこひろば、にこにこひろば、なかよしひろば／「しわっせお楽しみ会」での読みきかせ
特別展示 9月 ビアフェスト関連展示	C 株式会社ベアレン醸造所／青空おはなし会

18

出典：紫波町図書館提供資料

お話をうかがった紫波町図書館の工藤館長は、「当館の司書たちは、館内での仕事よりも外に出て行き、いろいろな連携先を探してくる「営業」のような仕事を中心」だと話す。毎月の企画展示と連携企画を図書館の職員自らが手がけ、売り込んでいくという意味では、まさに「地域に飛

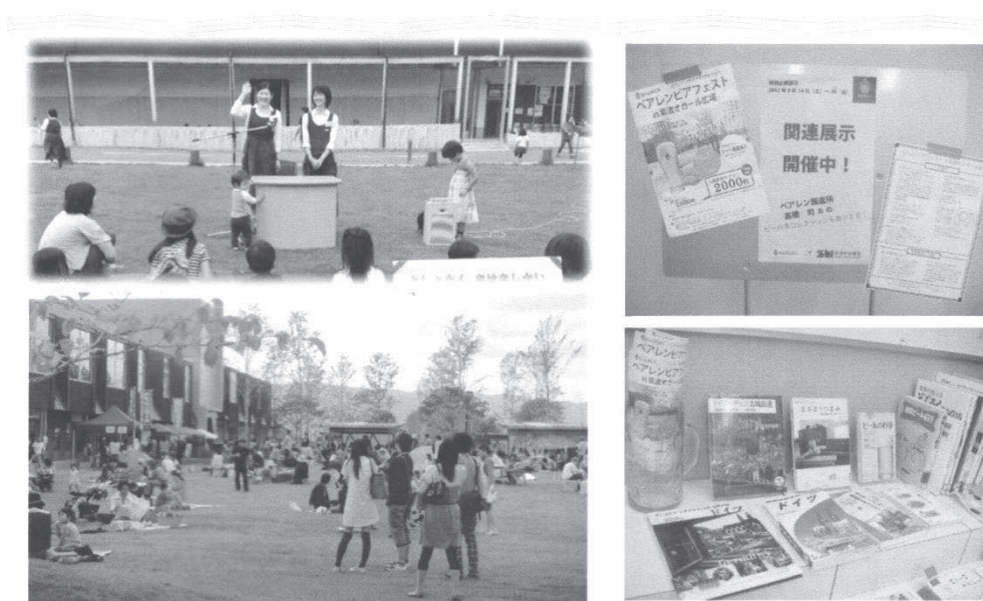
び出す」図書館職員であるとの印象を受けた。

これらの取組みは、この図書館がオガールプロジェクトの中で誕生したということに起因するものである。公民連携の理念を実現していくための図書館の役割として、図書館を基点としながら、様々な情報に触れ、交流が生まれ、そうした中で、新たなライフスタイルの提案や産業振興の芽が生まれ、それらを図書館の外の世界に情報発信していくということまでが求められている。これを紫波町では、地域に「ひろがる図書館」と呼んでいるが、「ひろがる図書館」によるまちづくりを実践していこうというのが、紫波町図書館の取組みの基本になっている。

「ひろがる図書館」のイメージを、毎年夏に行っているビアフェストの例で見てみることにする。

ビアフェストとは、地ビール会社がオガールエリアの中心部にあるオガール広場を借り切って行うビール飲み放題のイベントであり、多くの地域住民の参加がある。ただ特徴的なのは、このイベントに合わせ、紫波町図書館では、館内にビールの製造や楽しみ方、またドイツに関連する各種書籍の展示を行い、またイベント中には広場で司書の方々が読み聞かせを行い家族連れで楽しむ方々にも好評であるなど、単なるビールを飲むだけではない仕掛けを図書館が主体的に行っている。さらに、このイベントの参加費（ビール飲み放題分のみ）は2,000円であるが、このうちの100円が図書購入費として図書館へ寄付されることとなっている。この地ビール会社は盛岡市にある岩手県に根差した会社であるが、こうしたつながりを経て、オガールエリアで実施される他のお祭り等にもたびたび出店するなどの連携関係を築いている。また、行政内でも図書館のみならず企画課の公民連携室とも密に協力しながら、市民参加を呼び掛けていただくなど、オガールエリアに立地していることで、こうした庁内の意思疎通もスムーズに運んでいるとのことであった。

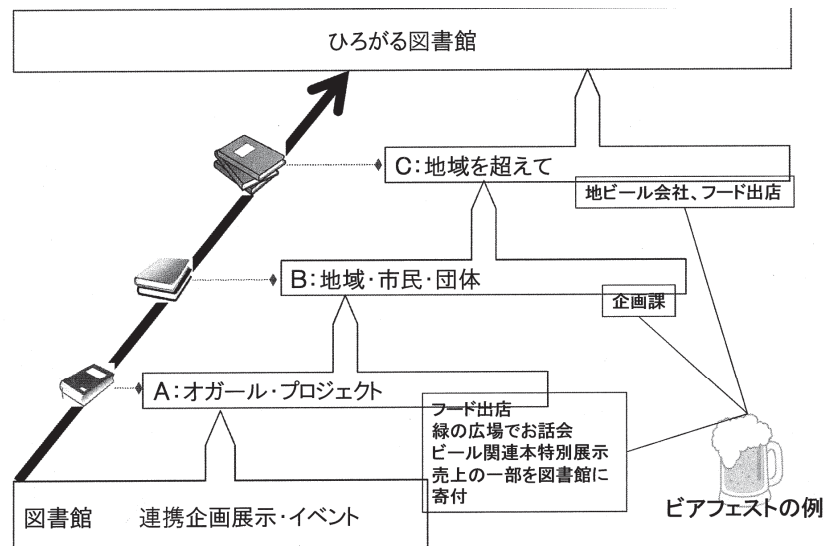
このイベントへの関わりを紫波町図書館では「マーケットと文化と暮らしの醸成につながるライフスタイルの提供」であるとしており、紫波町図書館のミッションを達成するための有意義なイベントと考え継続されている。



ビアフェストの様子 （出典：紫波町図書館提供資料）

このように、ビアフェストの例を見ても、図書館の取組がオガールエリア内だけにとどまるものではなく、行政内でも連携することで町・地域全体への呼びかけを行い、さらには、地域外からの民間事業者との連携関係も出来上がっていくことで、他の地域の取組にもつなげていくことができるものとなる。これが紫波町の「ひろがる図書館」の目指す姿である。

図 14 「ひろがる図書館」のまちづくりイメージ



出典：紫波町図書館提供資料

連携企画はこの他にも農業支援サービスや児童サービスを重視したものがある。例えば、隣接する産直市場「紫波マルシェ」との連携により、マルシェで売られている野菜等に、それを活用したレシピを掲載している図書館所蔵の料理本を POP 広告によって紹介し、売り場に置くなどして売上と図書館利用拡大の相乗効果を期待している。

また、子育て世代に対しては、絵本に出てくる食べ物を、地元の食材を使って親子で料理する食育イベント等を、情報交流館内のキッチンスタジオで実施している。これは図書館と紫波町の農林課が連携しながらキッチンスタジオがあることで実現できたイベントであり、児童向けサービスの充実のみならず、農業支援サービスにもなっている。

この他、夜間に開催する交流イベント「夜のとしょかん」では日中忙しい方々をターゲットに、ビジネス支援につながるような講師を招いた少人数の飲み物持ち込みでの交流会を不定期に開催している。紫波町では、図書館の蔵書においても特に農業支援サービスを充実させているが、このようなイベントにおいても、農業関係の専門家等を多く呼ぶことによって、地域の事業者の方々にも有意義な情報を得られる場として機能することを期待している。

これらの事業は財源も含めて全て企画する担当者（司書）の方々が調整している。企画し、実際に連携先と交渉をし、さらには財源の工面、広報まですべて取り仕切っていくのが紫波町図書館職員であり、これらのスタッフがアンテナ高く、自ら外に飛び出し行動していくことが、「ひろがる図書館」を実現する要になっていると考えられる。

6. オガールプロジェクトの効果及び今後の課題

オガールプロジェクト及び公民連携基本計画を推進する観点と、紫波町図書館の運営という観点の双方から、オガールプロジェクトの効果や課題についてそれぞれの担当者から聴取した内容を中心に述べる。

オガールプロジェクトの効果として、町では以下のようなことを認識している（図 15）。ポイントとなるのは、多角的な観点からの効果があったということである。行政のみならず、市民にとっても多くのメリットがあり、またまちづくりの観点からは、一過性ではない、将来にも継続する重要な効果が出ているものと考えられる。もちろん数値上の効果が上がっていることが重要であるが、それぞれの施設の利用者数を見てみると、軒並み前年比同程度か上回る形で推移しており、産直市の売り上げも増えてきている。

図 15 オガールプロジェクトの効果

■ 市民視点で

目的コミュニティや個人の活動の場・・・賑わいの創出、自主企画・自主運営の活動
居場所づくり・・・人とひと、社会とのつながりを感じられる場所
仕事の創出・・・オガールプラザだけで 105 名、+他 65 名 + α
町民の利益につながる場・・・紫波マルシェ会員 286 名
投資の波及効果・・・周辺地域の造成、商業施設の出店

■ まちづくり視点で

諦め、閉塞感の打破・・・新しい価値を持った人が集まる場
担い手づくりと同時進行・・・自分たちのまちを自分たちで育てていく
民間自立型まちづくり・・・役所の関与を最小限に、民間の柔軟性
エリア価値・・・不動産の価値が上がる、波及効果

■ 行政目線での効果

公有地活用 P P P・・・塩漬けの土地が有効活用される
代理人方式による再開発・・・志と民間の自由度の両立
地元視点による建物・・・地元産材、地元建設業、地元資本で
苦手分野をカバー・・・役割分担

■ チャレンジする成長しようとする空気が変わりつつある

出典：紫波町提供資料より筆者作成

もっとも今回の調査においては、紫波町側の担当者に対して聞き取りを行ったため、実際の事業運営を担当しているオガール紫波（株）の方から直接お話を聞くことができたわけではない。このため、個別事業や今後の事業展開に向けての課題はむしろオガール紫波（株）の考えを聞けばいろいろなことがあったかもしれないが、その詳細については把握できなかった。

一方、公民連携基本計画については、オガールエリアのみならず、紫波中央駅を挟んで反対側に位置する商店街エリアについても対象となっており、次なる展開は、そのエリアの活性化を具

体的に進めていくことが課題となっている。

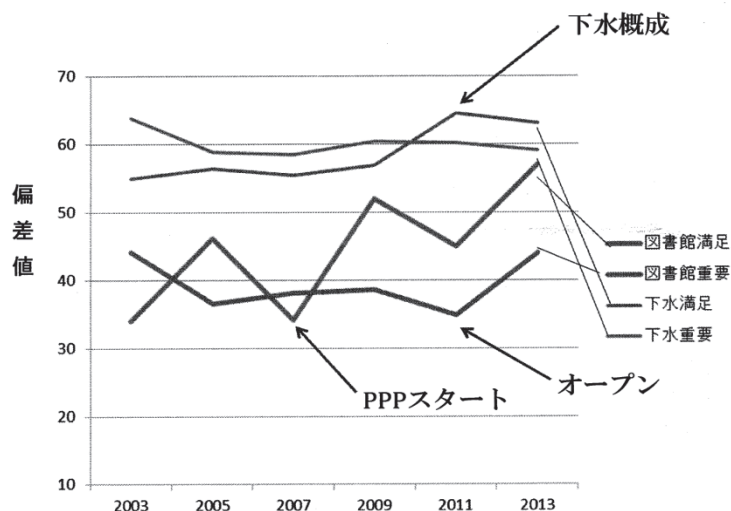
さらに紫波町では、公共施設の在り方を考える上では、学校施設の再編といった教育改革が大きな課題として念頭にあるのと、これまで進めてきた市民協働の取組とともに公民館の再編についても考えていかねばならないと認識している。ただいずれにしても、これらを地域が自ら考える形で進めていくという公民連携・市民協働の理念は一貫しているものであり、いずれも時間はかかる課題であるとのことであった。

なお、厳しかった財政状況も、平成 26 年度には実質公債費比率も 11.8%と、平成 18 年度当初と比べるとほぼ半分にまで低減し、大幅に改善してきている。また、オガールプラザを公民連携の仕組みで建設したことにより、法人住民税も土地賃料も固定資産税もそれぞれオガールプラザが存続する限りは恒常的に歳入される仕組みとなった。区域人口を見ても、紫波町全体では未だ人口減が進んでいるが、公民連携基本計画の対象地域の半径 500m 圏内では平成 19 年と比較して平成 27 年では 398 人の人口増となった。

紫波町図書館においては、2 年毎に紫波町が実施する町民意識調査の結果を用いて、成果や課題について考えている。以下の図 16 は、図書館の満足度・重要度と下水道に対する満足度・重要度とを比較したものである。色の違いがわかりにくいだが、2013 年時点で最も上にある線が下水道に対する満足度の認識、その下が下水道に対する重要度の認識、そして 3 本目の線が図書館に対する満足度の認識、そして最も下の線が図書館に対する重要度の認識である。

下水道については、これまで長らく紫波町では整備に時間をかけてきており、2011 年に下水道がほぼ全域に概成したが、その頃を境に、重要度よりも満足度の認識が上回っている。また、生活に必要なインフラとしての認識が浸透しているせい、下水道に対する重要度と満足度はあまり差異のない形で推移しており、その水準も高い。

図 16 満足度調査から見た図書館の課題



出典：紫波町図書館提供資料

一方で、図書館を見ると、図書館の開館以前は、満足度は年度毎に上下しており、重要度につ

いてもあまり高いとはいえない状況で推移してきている。オープンしてからは、満足度、重要度ともに上昇している。しかしながら、満足度の認識よりも重要度の認識の方がほぼ一貫して低いような状況である。特に PPP がスタートし、図書館の建設方針が固まってからは、重要度はあまり上がってきておらず、満足度の方が高まってきている状況である。さらに、この図を見ると下水道に対する重要度や満足度よりも、一貫して図書館に対する重要度や満足度の認識が低いということである。重要度だけの比較でみると、20 ポイント弱の開きがある。これが、長らく下水道整備に予算を費やし図書館整備が実施されてこなかったことの表れでもあり、いかに、人々の認識として、下水道は生活に必要なインフラであるが、図書館はそこまでではないと思われるかということである。

工藤館長はこのことに課題認識を持っており、図書館自体は情報インフラであり、人々のライフステージにおいて様々な選択の幅を広げる機会の提供となる重要な拠点であることの認識をもっと高めていかねばならないと話している。「ひろがる図書館」の取組を展開してきて少しずつ認知はされているものの、まだ重要度の認識は高いとは言えない状況であり、満足度を上げることはもとより、この重要度の認識を高めていくことが今後の課題であるとのことである。

7. 考察

これまで紫波町におけるオガールプロジェクト及び紫波町図書館がどのようにして実現し、運営されてきているかを中心に述べてきたが、最後に、これらの取組が実現したポイントは何だったのか、また、オガールプロジェクトの地域における効果や意義は何かという点についてまとめることとしたい。

7.1. オガールプロジェクトの実現の秘訣

まず、オガールプロジェクトが実現に至った成功の秘訣としては以下の五点を指摘する。

第一に挙げられるのは、公民連携という名のもとに徹底した住民目線、住民協働の姿勢を貫いたことである。これには、それまでの行政運営の中で、「協働のまちづくり」に政策的に力を入れてきたこともソフト的下地として機能したこともあるが、公民連携基本計画という行政計画を策定する中においても、民間活力の活用といった点のみならず、町民目線でのプロジェクトの展開を強調したことが重要であったと言える。本論では取り立てて紹介しなかったが、紫波町の公民連携基本計画には、本論の前に『未来の紫波中央駅前におけるある一日』という序章がある(参考資料1)。これは「開発理念を日常の一場面として伝えるため、新しい街におけるある一日を思い描いた」¹²ものとしているが、まさにこれからどのようなまちづくりをしようとしているのかの具体的なイメージを共有しようとするものである。行政計画として理念や実施方針を行政の言葉で並べるだけではなく、一人の住民としてどのようなまちづくりに今後向き合おうとしているのかということを想起できるようにしたことは、本プロジェクトが住民目線をいかに重視しているかの表れであると言える。

関連して、第二のポイントとして言えるのが、住民目線の計画づくりを実現するために行政が

手間を惜しむことなく住民との対話を繰り返していることである。オガールプロジェクトの基本となる公民連携基本計画を策定するまでに計 100 回以上、同一グループに対しても最低 3 クール以上と、丁寧に時間や回数重ねて意見をくみ取るようにしていることや、こうした意見交換・聴取の場が自律的に運営されるように地域に任せた形で参加者招集等を行っていること等は、実務面だけ考えてみれば、労力に比して多くのリスク（意見集約が困難、意見を聞けば聞くほど対立する利害の調整が難しくなる、自主運営させることによって地域によってばらつきが出る等）をはらむものであり、勇気のいる手法であると考ええる。また、成果を急いでいてはなかなか取り得ない、時間のかかる手法でもある。実際に、オガールプロジェクトに着手するまでに構想からは 2 年程度の時間がかかっている。ただ、こうした懸案要素をもってしても、それ以上に町民が自らつくりあげていく地域開発という点を重視したことが、本事例を見ると、結果的にオガールプロジェクトが行政のみならず町民・地域にとっても多くの効果をもたらすものになったと言える。

第三のポイントは、オガールプロジェクトの内容の構築にあたって、「商業施設の誘致に依存しない人が集まる仕組みづくり」という点を重視したことである。これは、キーパーソンである岡崎氏が提示された理念であるが、商業施設の誘致といった経済開発からまず着手しないことを何よりも重視しており、そのために、地域に必要な場所、生活に必要な場所として人が集まってくる、かつ面白い人が集まってくる仕組みを追求したということである。このような形で人が集まれば、そこに民間事業者は参入し、エリアの更なる活性化とそれに伴う不動産価値の上昇が見込まれるようになるという考え方である。この視点は、黙っていても人が集積する都会とは異なり、人口減少に危機感を抱く地方都市の場合には特に重要と考えられる。なぜならば、仮に商業施設の誘致によって人が一時的に集まったとしても、いずれブームが過ぎれば人がまばらになり、その結果商業施設が撤退していけば、結果的にその地域は廃れてしまうからである。このような失敗例は全国に散見される。したがって、商業施設の誘致に依存しない人の集積の仕組みを考えることに力点を置いたことは、オガールプロジェクトの持続可能性という観点からも非常に重要なポイントであったと言える。

第四のポイントは、紫波町の置かれた状況に起因するものであるが、財政状況が悪くとにかくお金はかけられないという追い詰められた状態であったが故に、投資案件であるオガールプロジェクトにおいても、徹底したコスト削減に加え「稼げるインフラ」という仕組みを追求したことである。人口減少と財政効率化の双方の課題は全国の地方公共団体に共通するものであるが、その中で、財政負担を最小限に抑えながら、魅力ある公共投資を行うことができた点は、紫波町が財政の苦境というピンチをチャンスに変える発想の転換をして公民連携の方策を模索したことによるものと考えられる。

そして、第五のポイントとして、成功事例と呼ばれるものにはいずれも共通することではあるものの、紫波町においても、オガールプロジェクトを成功に導いていくキーパーソンが岡崎氏をはじめ複数人存在した。プロジェクト遂行の各過程において、新たなアイデアや打開策につなげていくことや、成功イメージに向けた理念を徹底して貫くこと等は多くの人がかかわるまちづくりの案件を進める上では重要であったと考ええる。また、こうしたキーパーソンの提案や活動を踏まえて、決断をしていく町長のリーダーシップも併せて重要なポイントとなったと考える。

7.2. 紫波町図書館の先進的取組のポイント

次に、紫波町図書館の取組のポイントについて考えてみると、まず、オガールプロジェクトの一部として整備された図書館であるということが、その後のすべての図書館活動において大きな影響を与えていると推察する。これまで述べてきたとおり、公民連携によるまちづくりの一環としての図書館であることから、図書館の基本構想が練られるまでにも、オガールプロジェクトの構想を作る過程で様々な住民の声が行政サイドには蓄積されていた。実務面でも、公民連携室の中に図書館の準備室も併せて配置されたことで、図書館は図書館の整備だけを考えるのみならず、オガールエリア全体で目指すべき地域の活性化の一つの主体として誕生することが検討段階から織り込まれていた。そのことが、現在の地域活性化に資する図書館としての紫波町図書館の評価につながっているものと考ええる。

また、現在においても、庁内の政策調整を行う企画課が所管していることで、図書館が発案する様々な連携イベント等における協力体制が敷きやすく、円滑なコミュニケーションにも資していると感じられる。

そして、図書館側においても、「ひろがる図書館」のミッションを徹底すべく、職員に外に出ていくことを要請・支援しており、一つ一つの事業を、企画し、作り上げる段階から実行にあたっての細部のマネジメントまでを担当者に責任を持たせることで、裁量が格段に広がり、職員それぞれの達成意識、やりがいの醸成にもなっていると考えられる。業務の広がりや事務負担とは表裏一体であり、多くの事業展開をすればするほどマネジメントに係る負担感も増えていくものであるが、訪問した段階においてはそのような負担感の声は特段見受けられず、好循環を生み出しているのではないかと感じられた。

7.3. オガールプロジェクトが地域にもたらした意義・効果

こうしたことを踏まえ、オガールプロジェクトが地域にもたらした意義や効果は何だったのだろうかということを公共経営という観点から改めて考えてみると、一過性の投資的事業ではない仕組みが出来たということが何よりの財産になったのではないかと考える。

運営を担う主体（オガール紫波（株））を立ち上げて、オガールプロジェクト全体を常にマネジメントしていく仕組みを作っていることは、持続的に事業展開していくにあたってはプラスであると考ええる。もちろん、この主体は町の出資団体であるので、経営状況を含め、行政も適切にチェックしていく必要があるが、引き続きオガールエリアにおいて、魅力的なイベントの企画や新規の事業展開等を継続していくためには、このような民間主体によるマネジメントを行っていく仕組みが有効に機能するのではないかと考える。

さらに、財政面においても、PPP 手法により事業用定期借地権の設定をはじめとする工夫によって、行政に継続的に収入が入る仕組みが出来ており、建設費・運営費等の全てを賄えるわけではないが、厳しい財政状況の中で、長期的に見ると少しでも歳入を増やすことができたのは重要である。

施設の構造面でも、地域の様々なニーズに合わせて柔軟に活用を変えていくことができるような「場」になっている。例えば情報交流館を見ると、映画観賞用に限定するようなホールを作るのではなく、いろんな用途に使えるような大きさのスペース、何にでも使えるステージ等、活用方法が一つに限定されないような施設づくりに取り組んでいる。こうしたことは、住民ニーズを丁寧にくみ取った成果でもあり、何十年と利活用され続ける公共施設の整備ができたと言えるのではないかな。

そして何よりも価値があったと言えるのは、紫波町でも分析しているように、諦めや閉塞感の打破、町全体の活気の上昇といった意識面での変化である。このことは、今後、行政運営や地域が様々な活動を展開していく上でも、全ての素地となる部分であり、こうした意識があるかないかでは、同じ政策を実施しても全く異なる結果になり得るほど重要なファクターだと言える。これらは紫波町が住民とともに努力を重ねてきた最も大きな財産であり、むしろ地域で勝ち得たものであると言えよう。

8. おわりに

最後に、お忙しい中本調査にご協力いただいた紫波町経営支援部企画課の高橋企画課長、紫波町情報交流館・紫波町図書館の工藤館長及び堀内事務局長、また、本調査の実施にあたり、多大な支援をいただいた岩手県の風早総務部長及び環境生活部環境保全課の臼井課長に深く感謝申し上げます。なお、本文中意見にわたる部分は筆者の私見である。また、記述には正確性を期したつもりであるが、事実誤認等があればひとえに筆者の責任であることを申し添える。

脚注・参考文献

- ¹ 「公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官（地方自治体、国、公的機関等）と民（民間企業、NPO、市民等）が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。その際、（１）リスクとリターンの設計、（２）契約によるガバナンス、この２つの原則が用いられていること。」
東洋大学 PPP 研究センター，第Ⅲ部公民連携キーワード解説，公民連携白書 2013～2014，東洋大学 PPP 研究センター，時事通信社，2013，p.136
- ² PFI(Private Finance Initiative)とは、公共事業を実施するための手法の一つであり、民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法のこと。
内閣府．“PFI 事業導入の手引き”．http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso01_01.html，（参照-2013-01-27）
- ³ 紫波町．“紫波町役場行政情報”．2016-01-26．<http://www.town.shiwa.iwate.jp/cms/>，（参照-2013-01-26）
- ⁴ 財政力指数とは、「地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去３年間の平均値」
総務省．“指標の説明”，http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2016-01-27）
- ⁵ 実質公債費比率とは「当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率の過去３年間の平均値で、借入金（地方債）の返済額及びこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの程度を表す指標のこと」
総務省．“指標の説明”，http://www.soumu.go.jp/main_content/000327703.pdf（参照 2016-01-26）
- ⁶ 平成 19 年法律第 84 号
- ⁷ 早期健全化基準とは、地方公共団体が「財政健全化計画」を定める必要があるかどうかを判断するための基準のこと。具体的には、健全化判断比率である実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率についてそれぞれ数値的な基準値が設定されている。実質公債費比率の場合には、25%が早期健全化基準である。
総務省．“早期健全化基準と財政再生基準”，2015-07-24，
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index3.html>，（参照-2013-01-27）
- ⁸ 紫波町における公民連携とは、「公共施設の整備にあたって、町と民間事業者、NPO、町民等がそれぞれの役割を分担し、目的決定、施設整備・所有、事業運営、資金調達などを行うこと」と定義されている。
紫波町．紫波町公民連携基本計画ー公共施設整備と町有地の有効活用ー．2009，p. 56
- ⁹ 前掲 8） p. 52
- ¹⁰ VFM (Value For Money) とは、「支払い (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方である。同じ質のサービスであれば、より価格の安い方が VFM があるとし、同じ価格であれば、より質の高いサービスの方が VFM があるということになる。」
東洋大学 PPP 研究センター．“第Ⅲ部公民連携キーワード解説”，『公民連携白書 2013～2014』，東洋大学 PPP 研究センター，時事通信社，2013，p. 137
- ¹¹ なお、条例上は、「紫波町情報交流館条例」（平成 24 年条例第 2 号）と図書館法に基づく「紫波町図書館設置条例」（平成 24 年条例第 3 号）の二つが存在している。
- ¹² 前掲 8） p. 3-p. 4

『未来の紫波中央駅前におけるある一日』¹

魅力的なブルバール²のある街の朝は、一番乗りの店主が店を開けた瞬間から賑わいを見せる。足早に行き交う出勤途中の人々の中に、役場庁舎に向かう職員の姿がある。高齢者は早朝講座のために情報交流プラザに集まって来ている。統一されたデザインの2列の事業棟の間に位置するブルバールを紫波中央駅前大通りに向かって歩いて行くと、住宅地の住民が通勤電車に乗る前に、駅前でカプチーノを買っている。通りの北側を見ると、高校生が始業に間に合うように学校へ急いでいる。

日中の街では、人々が図書館や交流館、医療施設など様々なサービスを利用しているのが見受けられる。紫波の農産物を揃えた地元の小売店やレストラン、カフェは、街の魅力を堪能する人々で溢れている。事業棟に事務所を構える人の中には、打合わせ場所としてレストランやカフェを選択する人もいる。ブルバールに彩りを添えるプランターの手入れをしているグループの1人が、花屋の店員に話しかけている。昼休みになると、レストランやカフェはアーケードの下の歩道やブルバールの遊歩道にテーブルと椅子を広げる。歩道に出されたメニューに書いてある「今日のおすすめ」が、買い物客や用事を済ませた人々を食事へと誘う。情報交流プラザのロビーでは、アート・スタジオが作品展を開催中である。ダンス・演劇関係者は町民劇場の開演に向け、ホールで準備をしている。アーケード下の歩道を歩いているのは、事業棟の上階にあるエステサロンやヨガ教室へ向かう人々などである。ブルバールの広場では、子供たちが大きな木の周りを追いかけて遊ぶのを見守りながら、親同士はおしゃべりをしている。お話の時間を目当てに、広場を横切り図書館に向かう親子もいる。木陰には、新聞を読んでいる人や将棋に興じる人がいる。すこやか号を待つ間、ベンチで世間話に夢中の人たちもいる。

平日の夕方、街の中心は演劇の幕間のような雰囲気にも包まれる。店主が歩道に並べていた看板や商品を店内に取り込み、店の前を掃除している。銀行で今日最後の用事を足し、紫波中央駅や近隣の駐車場・駐輪場に向かう勤め帰りの人々がいる。図書館に本を返却する学生やビジネスマン、講座を終えて出て来た人々などで、情報交流プラザ前に静かな混雑が見られる。塾を終えた子供を迎えに事業棟へ行った後、並びにあるパン屋で焼きたてのパンを買い、広場で夕陽を眺めながら頬張る親子がいる。太陽の長い日差しが、緑のカーテンとして植えられた朝顔が覆うシビックセンターの外観を照らしている。家路を急ぐ人々は、ブルバールに面した新鮮でこだわりの品揃えが自慢の店で買った夕食の食材をエコバッグに詰め、自宅のある住宅地へ向かう。

¹ 序編は本計画の第3編で示す開発理念を日常の一場面として伝えるため、新しい街におけるある一日を思い描いた。

² ブルバールは、紫波中央駅前町有地の中を東西に通る緑の多い大通りのことで、遊歩道や広場としての機能を持つ。

日が沈み、気温が下がった頃、街は再び食事、文化活動、スポーツの場へと変貌する。歩道は、街灯と街路樹を飾る電灯で綺麗に照らし出されている。人気の地産地消レストランからはがやがやとした話し声が聞こえ、地酒にこだわったパブからはジャズがかすかに流れてくる。情報交流プラザの前では、家族や友人同士の大小のグループが「あらえびすコンサート」のために並んでいる。その脇を、サッカーボールを抱えたグループが、フットサルをしにサンビレッジ紫波の方向へ歩いていくのが見える。段差がなく、広々として歩きやすいブルーバールでは、家族やカップルが夜の散歩をしながら、紫波が最も大事にする豊かな自然を満喫している。図書館やアイスクリーム屋などいくつかの店舗は、そういった人々を歓迎し遅くまで営業している。

ある日の紫波中央駅前の風景（イメージ）



開発テーマ

1. 農村(田園)と都市(街)が共生するまち

紫波の農作物や農村の良さに触れることができ、
そして都市機能が集積された、
使いやすい人が集うまちを目指しています。

2. 若者、高齢者、すべての人が希望を持ち、 安心して暮らせるまち

住環境が充実し、そして多様な雇用が生まれ、
若者が学び・働き・挑戦できる環境が充実したまちを
目指しています。

3. 人にも地球にも「やさしい」まち

環境への配慮を実践し、そしてすべての人にやさしい街を目指しています。

4. 優れたデザインの採用

目に見えるデザインはもとより、ライフスタイルのデザインを大事にします。

開発理念

都市と農村の暮らしを「^も楽しみ」、環境や景観に配慮したまちづくりを
表現する場とします。

オガールプロジェクトの系譜

平成19年4月 公民連携の推進に関する学校法人東洋大学と紫波町との協定書締結
8月 紫波町PPP可能性調査報告書(東洋大学大学院公民連携専攻作成)

平成21年2月 紫波町公民連携基本計画策定

3月 都市再生整備事業(紫波中央駅前地区)策定

6月 オガール紫波株式会社設立

6月 紫波町オガール・デザイン会議設置

平成22年3月 オガール・デザインガイドライン策定

平成23年4月 岩手県フットボールセンター 開場

平成24年6月 官民複合施設オガールプラザ オープン

8月 紫波町図書館 開館(オガールプラザ内)

平成25年10月 オガールタウン日語二十区 宅地分譲開始

平成26年6月 エネルギーデジション 完成

7月 民間複合施設オガールベース 完成

平成27年5月 紫波町役場新庁舎 開庁予定

平成26年3月改訂発行

紫波町経済振興企画課公民連携室

〒028-3392

岩手県紫波郡紫波町日語字町23-1

TEL: 019-672-2111 FAX: 019-681-1318

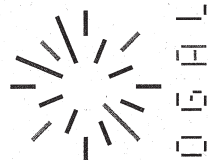
E-mail: shiwa-ppp@town.shiwa.iwate.jp

HP: http://www.town.shiwa.iwate.jp

オガール紫波株式会社は、オガールプロジェクトを推進する営利会社です。紫波町とビジネスを構えている民間企業の面に入り、プロジェクトを進めていく役割を担っています。また、自らオガールエリアにおいて、ビジネスを構画しています。

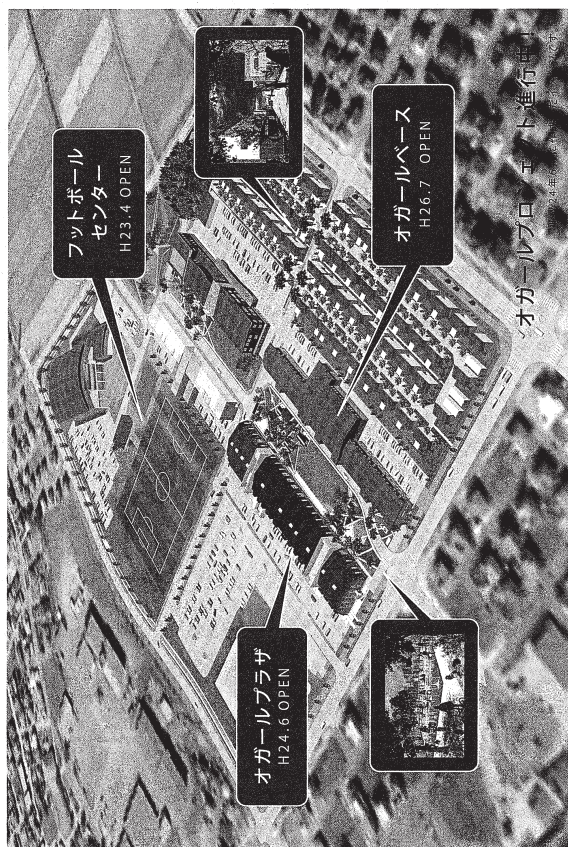


明るい未来の扉を開こう! 美しい自然とやさしさに包まれて、街並み・人が育まれるまち



まち人 OGAL (オガール)

オガールプロジェクト(岩手県紫波町)は、
都市と農村の新しい結びつきを創造します。
「暮らす、働く、学ぶ、集う、憩う、楽しむ」……
新しく豊かで魅力的な持続的に発展する街を目指します。



オガールって何? (オガールプロジェクト概要)

紫波町は、JR紫波中央駅前の町有地10.7haを中心とした
都市整備を図るため、町民や民間企業の意見を伺い、
平成21年3月に議会の議決を経て紫波町公民連携基本計画を
策定しました。この基本計画に基づき、平成21年度から始まった
紫波中央駅前都市整備事業が「オガールプロジェクト」です。

〈事業概要〉

○計画面積 21.2ha (町有地10.7haを含む) ○事業期間(第1期・交付金対象) H21.4~H26.3
○概算事業費(公共分) 19億4千5百万円 ○町有地10.7haのうち民間活用想定面積 約4.5ha

オガールの名前の由来

紫波中央駅前(紫波の未来を創造する出発点とする決意)と
フランス語で「駅」を意味する「Gare」(ガール) + 紫波の方言で【成盛】を意味する【おがる】
= このエリアを出発点として、紫波が持続的に成長していく願いを込めました。

岩手県紫波町 DATA

盛岡市の南部、岩手県の中部に位置する。
人口……………33,937人(H26.2)

面積……………239.03km²

主な産業……………ももち米の産地

フルーツの産地(りんご、
なつとろ、洋ナシ、など)

南郷社氏信仰の地
紫波ももち米、しん黒豚



整備方針

統一感のある景観で 住みよいまちに	役場庁舎
歩行環境の充実	オガール広場
回遊性、快適性を 重視した道路網	オガール広場
多様な用途に 活用できる公共空間	オガール広場
駐車場をバランスよく配置	オガール広場
地域材を活用し、地元事業者の 施工により経済活動を支援	オガール広場
公共投資を誘発剤として 民間投資を促進	オガール広場
雇用機会を創出し快適な環境を 提供する民間投資を推奨	オガール広場
設計・コンペで町の特色を 生かした創造的な設計を採用	オガール広場

これらの考え方に基づき、紫波中央駅前町有地を民間のアイデアを用いて整備することによって、町の中心部が賑わう仕組み、そしてそこから町全体に経済活動が波及する仕組みをつくり、持続的に発展する町を目指します。

オガール・イメージ図

平成27年5月開庁予定

役場庁舎
PFI手法（BTO方式）で整備される新庁舎は、現在4カ所に分散している庁舎機能を1カ所にまとめ、防災拠点としての機能を備えます。町民に親しまれ、機能的・利便性の高い庁舎を目指します。

オガール広場
（東広場、西広場、大通公園）
紫波町の象徴である田園風景と都市空間をつなぐ、オガールエリアのシンボリックな場所です。「担い手づくりワークショップ」で出された市民の意見が、デザインコンセプトに生かされました。広場西側の建物1階部分に設けられたアーケードによって、建物と広場が一体となった空間が創出され、建物内の活動が広場へ、広場の活動が建物内へと行き交います。夏はバーベキュー、冬は雪遊びと四季を通じて憩い、集う人々の姿が見られます。



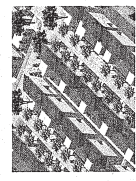
エネルギーステーション
（中央）
木質バイオマスボイラーを主な熱源として地域内熱供給を行う施設。紫波町産木質チップを燃料に、役場庁舎、オガールベース、オガールタウンへの冷暖房・給湯用の熱を供給します。

保育所建設候補地（西側）
子育て環境の充実を図るため、保育所建設候補地として確保しています。

民間事業棟（東側）
オガール地区にあるスポーツ施設や文化施設、商業施設と連携し、相乗効果が生まれるような施設を誘集することとしています。

オガールタウン 日詰二十一区 好評分譲中

景観と環境に配慮し、田園と都市の良さを兼ね備えた暮らしやすいまちが「オガールタウン 日詰二十一区」です。地元工務店が地元の木で建てる紫波型エコハウスが建ち並び良好なまち並みを形成し、オガールタウン景観協定の下、暮らす人々みんなで良好な景観と住環境を育んでいきます。

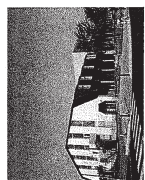


オガールベース
平成26年7月オープン
日本初のバレーボール専用体育館、ビジネスホテルの他、コンビニエンスストアや飲食店、事務所などが入居する民間複合施設。体育館を活用した合宿やスポーツアカデミー事業などを展開するとともに、近隣の岩手県フットボールセンターや紫波町営自転車競技場とも連携し、スポーツを通じた教育環境と人材育成の充実を目指します。



オガールプラザ

紫波町情報交流館（図書館と交流館）と子育て応援センターの公共施設と、産直やカフェ、居酒屋、歯科、眼科、学習塾などの民間施設で構成される官民複合施設です。「知りたい、学びたい、遊びたいを支援する」図書館に代表されるように、オガールプラザは、多様な活動やニーズに応える拠点として、子供から高齢者まで幅広い年代が訪れています。



デザインの考え方について

オガールプロジェクトでは、デザインガイドラインを策定し、美しい街並みを積極的にコントロールし、保全していきます。また、紫波町が目指す循環型のまちづくり理念を具現化し、より多くの木質系材料の活用を期待しています。



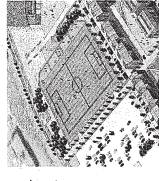
4つの事業棟には、アーケードを配置して統一感を持たせます。アーケードに沿ってテナントが建ち並び、人が行き交う賑わいを創出します。



岩手県フットボールセンター

日本サッカー協会公認のグラウンドである岩手県フットボールセンターは、各種公式試合や幅広い世代のトレーニングセンターとしての機能を持つ一方、様々なイベントを開催することで、サッカーを通じて交流人口の増加やまちの経済発展に寄与します。さらに、「サッカーによる人材育成」を積極的に進めています。

事業主体である岩手県サッカー協会は、オーブンと同時に本部を盛岡市から紫波町に移転し運営しています。



※紫波町公民館基本計画および紫波中央駅前地区都市再生整備計画を基にした整備の概要です。なお、これは現時点での内容であり、今後変更となる可能性があります。写真はイメージです。

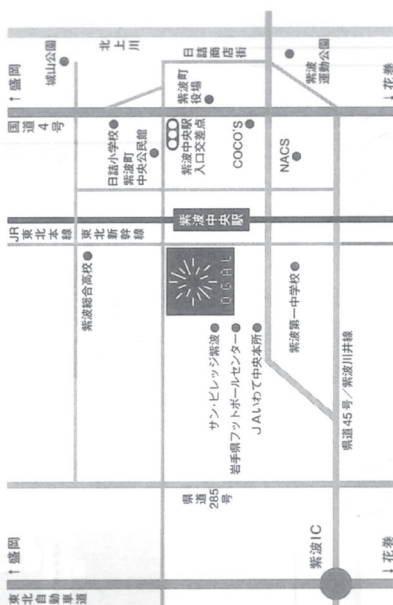
オガールプラザ
028-3318
岩手県紫波郡紫波町紫波中央駅前2丁目3-3
アクセス
電車 JR東北本線紫波中央駅(盛岡駅から約20分)
車 国道4号紫波中央駅入口交差点から西へ600m
東北自動車道 紫波ICから東へ5km
駐車場 86台、パーク＆ライド(90分無料)290台
<http://www.ogal-plaza.com/>

岩手県紫波町




オガールプラザ

OGAL PLAZA



オガールプロジェクト

「オガールプロジェクト」は、都市と農村の新しい結びつきを創造していきます。

「暮らす、働く、学ぶ、集う、憩う、楽しむ」...

紫波の歴史や暮らし方を出発点として、

新しく豊かで魅力的な“持続的に発展するまち”を目指しています。

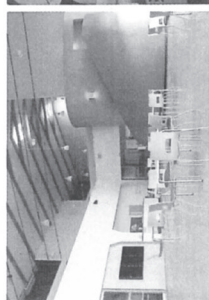
<http://www.ogal-shiwa.com/>



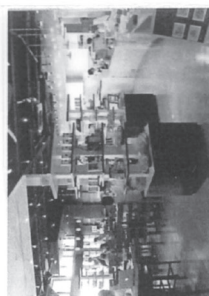
オガールプラザ 外観



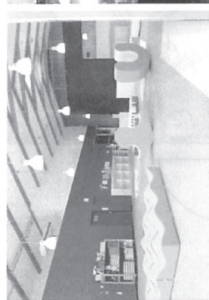
紫波町図書館



紫波町情報交流館



紫波町図書館



子育て応援センター しわっせ



カフェ



屋外通路とオガール広場

施設概要

名称：官民複合施設 オガールプラザ

延べ面積：5826.02㎡

うち公共施設2693.53㎡、民間施設2344.28㎡

構造階数：木造一部鉄筋コンクリート造2階建て 準耐火建築物

最高高さ：12.7m 東西135m、南北27m

竣工：2012(平成24)年6月

総事業費：1,095,000千円

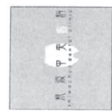
設計施工：(株)近代建築研究所・(株)中居敬一都市建築設計

佐々木建設(株)・橋建設(株) 特定建設工事共同企業体

オガール紫波株式会社 tel: 019-681-1316 Email: ogare-shiwa@oasis.ocn.ne.jp

2013-2014

東棟



紫波中央眼科
眼科クリニック
9:30-19:00
9:30-12:00(木)・17:00(土)
本館午後・日曜・祝日休
019-601-7335

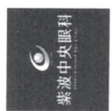


SugarsCafe シュガーズカフェ
カフェ
10:00-18:00
9:30-21:00
不眠休
019-601-6988



イクス 紫波店
眼鏡店
10:00-18:00
日曜・祝日休
019-601-6581

03



紫波中央眼科
眼科クリニック
9:00-17:00(平日)・12:30(土)
第2・4土曜・日曜・祝日休
019-681-7595



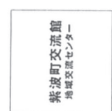
つくし薬局
オガール紫波店
調剤薬局
9:00-17:30(平日)・13:00(土)
第2・4土曜・日曜・祝日休
019-601-7204



しわっせ
紫波町子育て応援センター
学童保育・一時保育
9:00-19:00 ※詳細要問合せ
日曜休
019-671-2200

06

中央棟



紫波町交流館
公共施設
10:00-21:30
月曜・月末の平日休
019-672-2918



紫波町図書館
公共施設
10:00-19:00・18:00(土・日・祝日)
月曜・月末の平日休
019-671-3746



真魚坂 (マナイタ)
地産地消酒蔵
17:00-24:00
生粋食屋 (ナマイキョウドウ)
ランチ営業
年末年始休
019-601-9768

09



紫波マルシェ
産直
9:00-19:00
9:00-21:30
日曜・木曜休
019-672-1504



M進 紫波校
学習塾
14:00-21:30
日曜・木曜休
019-658-8390



オガール紫波株式会社
オガールプラザ株式会社
8:45-17:45
土曜・日曜休
019-681-1316

15



田清魚店
鯉魚・海苔



ヱィラ工房
精肉・惣菜・飲食



農園カフェ豆太
スイーツ・飲食

13

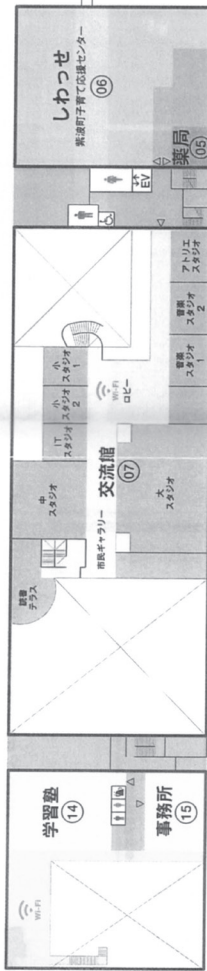
紫波マルシェ テナント



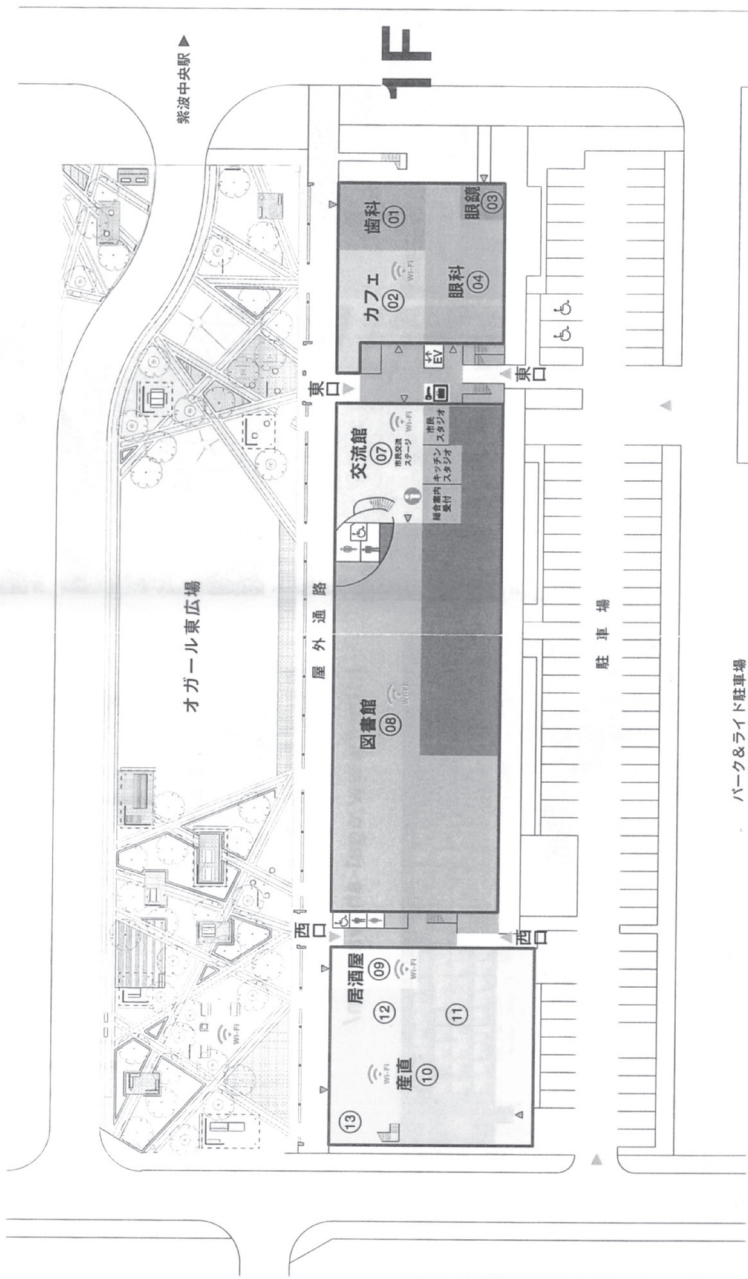
西棟

中央棟

東棟



2F



1F

オガールプラザ 案内図

H27 秋学期：公共経営論 グループ課題学習報告

1. グループ課題の概要

平成 26 年度及び平成 27 年度に開講した公共経営論においては、受講生への取組み課題として、グループによる課題研究を課している。グループにより取り組む趣旨としては、特定の行政課題に対し様々な知見からの意見調整をし、一つの提言を導き出すことが、公共経営という分野においても重要であることを踏まえ、概ね 3 名から 4 名のグループを編成し、課題に取り組んでもらうこととした。平成 27 年度は、4 つのグループを構成し、それぞれ希望に合わせてグループ分けを行い、以下の 4 テーマに基づき課題学習を実施した。

【テーマ 1】行政の意思決定におけるニーズ把握のあり方～大阪府政策マーケティング・リサーチ～

【テーマ 2】地域活性化と公立図書館

【テーマ 3】図書館運営に関する政策評価のあり方

【テーマ 4】図書館における指定管理者制度導入の課題と対応策

テーマの設定については、それぞれ講義において概説した地方公共団体の運営に関する知識を踏まえつつも、受講生の特性にかんがみ、行政サービスの一つとしての公立図書館の運営の改善等に関連するものを中心に選定した。

テーマ 1 は、行政の意思決定にまつわるニーズの把握方法のあり方等に関するものであり、日々の行政運営の改善に向けて、適切に利用者や住民のニーズをくみ取り、いかにそれを活かしていくべきかということについて考えるものである。

テーマ 2 は、地域における公立図書館の位置づけやあり方に関するものであり、地域の活性化に資する公立図書館のあり方とは何か、また、そのような図書館を実現するためにはどのような方策が有効かといった点について議論や考察を深めることを目的としている。

テーマ 3 は、図書館運営に関する評価のあり方であり、特に行政サイドからみた図書館運営の評価について、社会の変化に合わせ絶えず図書館が進化していくための持続可能な評価の指標や方法について分析しながら、具体的な政策提言を行うことを課題としている。

そして、テーマ 4 は、指定管理者制度にまつわるものであり、現在の指定管理者制度の課題と思われるものにはどのようなものがあり、それに対する課題解決策には何が考えられるかを整理し、提言するものである。

いずれのテーマも、政策提言を求める形にしており、課題の抽出とともに、一つの解決方策の提示をすることで、実効性のある議論を深めることを目的とした。

提示した課題の具体的内容については以下のとおりである。

【テーマ１】：行政の意思決定におけるニーズ把握のあり方～大阪府政策マーケティング・リサーチ～

本テーマでは、行政の意思決定におけるニーズ把握の在り方について、大阪府の事例を分析しながら課題を明らかにし、課題に対する対応策を提案する。

大阪府では、行政の意思決定に住民のニーズや生活実態のリサーチの結果を反映させることが困難であったとの問題意識から、企業における市場調査の手法・ノウハウを取り入れている。

具体的には、インターネットアンケートシステム「おおさかＱネット」を稼働し、年間 30 件以上の調査を実施。大阪府政の重要課題については、政策マーケティング・リサーチによるエビデンスが不可欠となっている。この取り組みは、府民のニーズを積極的にリサーチして把握し、それを政策に反映していくという能力を組織として向上させることを目指すものであり、全国初。

まず、大阪府の政策マーケティング・リサーチを導入する前のニーズ把握の方法にはどのような課題があったのか。その課題に対して、政策マーケティング・リサーチの方法では解決ができたのか。現在生じている課題は何か、等について調査し、分析せよ。

その上で、行政の意思決定におけるニーズ把握の在り方について、他の地方公共団体にも共通して適用できるような方策を提言せよ。

最後に、公立図書館の運営において、住民ニーズを適切に把握していくためにはどのような方策が有効か検討して提言としてまとめよ。

【テーマ２】：地域活性化と公立図書館

本テーマでは、地域における様々な課題解決を通じて地域の活性化を図る取り組みの中に、公立図書館がいかに主体的な役割を果たしていくことができるかについて考えることを目的とする。

現在では、人口減少、少子高齢化の進展とともに、住民が様々な情報に触れ、様々なライフスタイルを持つことが可能となったことに伴い、地域の課題は多様化、複雑化している。従来の行政サービスは、行政分野毎の施設が設置されたり、それぞれ政策推進部署が分かれていることに伴い、縦割りで提供されることが多かったが、現在では、社会環境の変化に伴い、分野横断的な視点で、様々な政策を結びつけていく工夫が求められ、地域活性化先進事例の多くは、様々な主体を、政策分野等の壁を乗り越え、有機的に結びつけていくことで、活性化につなげている。

例えば、岩手県紫波町では、駅前の町有地に、オガールプラザを建設し、公立図書館のみならず、民間の医療機関や子育て施設、町内最大規模の産地直販所等を集積させることで、市民活動の情報交流拠点として機能させている。この中で、図書館も「まちづくり」のエンジンとなることが期待されており、図書館を結節点に、オガールプラザ内の各施設や、行政・他の民間機関との連携を推進している。

本テーマでは、このような先進事例を調査し、なぜこれらの取り組みが可能となったのかの要因を分析する。

その上で、今後、地域の課題解決・活性化に向けて、公立図書館が主体的な役割を果たしてい

くことのできる有効な仕組みを提言せよ。

その際、いかにしてその仕組みを実現していくかという方法等についても検討すること。

【テーマ3】：図書館運営に関する政策評価のあり方

本テーマは、行政サービスの一つである図書館の運営に関する政策評価の在り方について、具体的な政策評価事例を取り上げ分析し、あるべき評価指標等を提言する。

高齢化による社会保障関係経費の増大、人口減少に伴う税収減や利用者減等で地方公共団体の財政は必ずしも余裕のある状況にあるとは言えず、多くの団体では、公共施設の維持管理そのものにどの程度財政負担をしていくのかを見直す局面に來ている。こうした中で、公立図書館も、公共施設の一つとして、その利用価値を最大限引き出す取組みが求められる。

公立図書館がその目指すべき姿に向けて絶えず運営を見直しながら、成果を引き出していくための有効な仕組みは何か、どのような基準や指標で評価を行い、その評価をどのように運用していくことが効果的であるか。この問いに対して、具体的な事例調査を行いながら、客観的かつわかりやすい評価指標の設定及びその運用の仕組みを提言としてまとめよ。

【テーマ4】：図書館における指定管理者制度導入の課題と対応策

本テーマでは、未だ賛否両論の多い、図書館への指定管理者制度導入について、具体的な課題とその課題解決のための対応策について検討することを目的とする。

指定管理者制度を導入している図書館は、必ずしも多くないものの、導入実績は着実に増えてきている。こうした中で、導入当初から、図書館への指定管理者制度導入については、コストカットが主眼となることでサービス水準が低下することや、そもそも社会教育法の理念に反する等の反対意見がある一方で、実際導入した事例として開館時間の延長や利用者の増加が図られたことが先進事例として紹介され、制度導入の有効性が強調されることも多い。しかし本テーマでは、これら賛否の議論を分析するのではなく、実際に指定管理者制度を導入した公立図書館において、制度導入によって生じてきた具体的な課題が何かをまず明らかにすることを主眼とする。

そこで、指定管理者制度を導入して一定の運営実績のある図書館を取り上げ（例：千代田図書館等）、運営上の課題が何かを明らかにし、それらの課題が生じている原因が何であるかを分析せよ。その上で、課題解決のための有効策を提言せよ。

2. 取組みの経過及び成果発表

平成 27 年度は、グループ課題に対し、開講と同時にグループ分け及びテーマ設定を行い、一ヶ月程度経った頃に一度中間報告の発表を行った。その際には、これまでの調査等の進捗状況及び課題の抽出や、今後の対応方針、提言の方向性等を発表してもらい、講師から、方向性や対応方法に関しコメントをし、さらに最終発表に向けて作業を進めてもらう形式を取った。このような形を取ることで、内容についても出題側が求める意図をより正しく理解し、また、具体的な提言作成に向けての方向性や作業方針を講師側とすりあわせることができるため、最終成果物の作成に向けての以降の段取りもスムーズにできたと考える。

最終成果物については、最終講義において発表を行った。それぞれ 20 分程度の発表時間と 15 分程度クラスで議論をする時間を設けて実施した。

各グループの発表内容については、後に添付する発表資料をご覧いただきたい。それぞれに深いテーマであり、時間の都合上全ての論点を議論し尽くせなかったが、それぞれの発表内容には大変唆に富む重要なポイントを指摘してもらったと考えており、その一部を本稿においても、紹介させていただくこととする。

まず、テーマ 1 については、行政の意思決定におけるニーズ把握のあり方に着目し、その中でも特に特徴ある取組みとされている大阪府の政策マーケティング・リサーチの取組み事例を調査分析し、従来のニーズ把握の方法とどのように違い、どのように効果的だったのか、又は問題点等があるのか等についてははじめに議論していただきながら、あるべきニーズ把握のあり方の提言を求めるものであった。これに対し、ニーズ把握の方法については、大阪府のような特定の課題に対する仮説検証型のものと、広く埋もれているニーズの把握を行う網羅的な世論調査のようなものといずれの方法も、行政においては重要と考えられ、その使用用途によって両者を使い分ける「ハイブリッド型」のリサーチが有効ではないかとの提言を得た。また、さらに、ニーズ把握のあり方は、その把握方法のみならず、調査結果をいかに活用していくかという視点が重要であり、その観点から、流山市におけるマーケティング・リサーチの事例を新たに掘り下げ、よりニーズ調査の精度や有用性を挙げていくためにターゲットを絞りながら、タウンミーティング等での面会調査のような補完方法も有益だということを指摘したことは、本課題が当初想定していた以上の展開であったと評価できる。

次にテーマ 2 については、地域活性化と公立図書館という広いテーマであったが、そもそも地域活性化とは何かということから、グループでは議論していただき、それぞれの地域の課題に対しその解決に貢献していることであると定義し、様々なパターンの事例をいくつか調査分析しながら、提言の形をまとめていった。いろいろな地域の代表例を出しながらも、それぞれがその形を実現していったプロセスを整理し、大きく分けて、市民との連携により機能している例、トップのリーダーシップにより活発な取組みが行われている例、行政との連携によりモデル事業として展開している例などを区分し、それらの共通点から、地域活性化に向けてあるべき図書館の姿を提示していた。特に特筆すべき点として挙げていた、図書館が地域連携のコーディネーター役を担うことの重要性が強調されており、それには外へ発信できるようなスタッフの育成、人材

の確保が重要だという指摘は、その後のクラスにおいても活発に議論された。

テーマ3については、図書館運営に関する政策評価のあり方として、主に、どのような指標を用いて図書館運営は評価していくべきなのかという点を具体的に提言することを目的とした。この結果、グループでは、それぞれの所属図書館等における政策評価に用いられている指標を分析し、その問題点等について議論を深めた。さらに、評価のあり方、仕組みについても、先進的な取り組み等の調査を進めた。結果として、顧客主義を重視した目標設定をまず行うことを重視し、そのための利用者満足度調査等のあり方についても精緻化を提言した。また、社会教育施設としての図書館の役割・機能を果たしているかどうかについても、難しい課題ではあるものの、地域の学力調査結果や不読率等との関係により提示していくことの必要性や、さらに、他の施策との関連性から、医療費の削減や介護低下率等に与える影響等まで分析することができれば、今後の公共施設の再編等の中でも図書館の位置づけを改めて評価できる可能性があることに言及していた。

テーマ4については、図書館における指定管理者制度における課題とその課題への対応策というストレートな課題設定ではあったが、そもそも「課題」が何であるのかという部分については、様々な側面があり、それを整理することが本テーマの最も難しい点であったと考える。結果としては、図書館の指定管理者制度の導入に関し昨今議論されている様々な論点を概観し、一方で成功事例と言われているものを分析し、その上で、課題の抽出と対応策を幅広く述べていく形であり、多くの論点が盛り込まれた充実した内容となっていた。特に、運営努力に対するインセンティブを付与していくことについてはその後のクラスにおける議論でも多くの意見が出た。図書館としての実績が高ければ高いほど労働環境も改善していくのではなく、一人あたりの労働量が増すだけとなっている現状の仕組みに対し、解決策として予算におけるインセンティブ性の付与の提案や、図書館独自の付加価値生産性の提言は非常に重要な視点であると考えた。また、指定管理者による運営に住民が抱く感情的不安という部分を課題として明示し、それに対して、行政と連携し、地域社会が目指す図書館像というのをまず浮かび上がらせた上で、適切な評価基準や運営する者の選択を行っていくことが重要であることを提示しており、継続的に行政サイドも図書館運営にコミットするサイクルを作り出すことの重要性を指摘していたことも大変示唆に富むポイントであった。

これらのテーマはそれぞれ実際の図書館運営に携わる職員の方々からの視点であったが、行政担当者としても大変重要なポイントを多く抽出・指摘していただいたと考えており、是非とも本稿を通じて、多くの行政関係者にも参考にしていただければ幸いである。最後に、短い期間の間に、精力的にグループ課題に取り組んで頂いた受講生の皆様に感謝申し上げる。

行政の意思決定における ニーズ把握のあり方

大阪府政策マーケティング・リサーチ

テーマ説明

おおさかQ
ネット

- ・ 行政の意思決定におけるニーズ把握
- ・ 大阪府の事例を分析⇒課題を抽出⇒課題に対する対策を提案

地方公共団
体

- ・ 行政の意思決定におけるニーズ把握
- ・ 他の地方公共団体でも共通して適用できるような方策を提言

公立図書館

- ・ 公立図書館の運営におけるニーズの把握
- ・ 住民ニーズを適切に把握するための方策を検討・提言

目次

1. 「おおさかQネット」導入前後の比較
2. 「おおさかQネット」の事例紹介～結果活用の検討
3. 一般化 地方公共団体の場合
4. 特化型 千葉県流山市の事例紹介
5. 一般化 公立図書館の場合
6. まとめ

「おおさかQネット」以前

- ・ 大阪府では平成19(2007)年まで「府民意識調査」を実施
 - 高い統計的精度を持つ社会調査
 - 用途を絞った市場調査ではない
 - 無作為抽出による郵送調査などのコストの高さ
 - 長期の調査期間

行政の意思決定に住民ニーズや生活実態の
リサーチ結果を反映させるのが困難

「おおさかQネット」とは？

- ・ 平成21(2009)年より導入 今年で7年目
- ・ インターネットアンケートシステム
- ・ 企業におけるマーケティングリサーチの手法を応用
- ・ 住民ニーズや生活実態を迅速に把握
- ・ モニターは年度ごとに公募(以下は平成26年度募集詳細より)
 - ・ 大阪府在住15才以上(公務員を除く)2,500名程度の募集
 - ・ 携帯もしくはパソコンでメール受信が可能な方



情報は待つて得るものではなく、取りにいくもの
「平成20年2月20日開催 部長会議の審議・報告の概要」より、橋下知事(当時)の発言

リサーチ手法の違い

	探索的リサーチ	検証的リサーチ
目的	アイデアと洞察を得る	ある特定の仮説を検証し、因果関係を調べる
特性	<ul style="list-style-type: none"> 必要な情報が明確でない リサーチプロセスは柔軟で、構造化されていない サンプルサイズが小さく、代表性がない 一次データの分析は定性的である 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な情報が明確である リサーチプロセスは型どりで構造化されている サンプルサイズは大きく、代表性がある データ分析は定量的である
結果	<ul style="list-style-type: none"> 試験的である 通常、その後さらに探索的あるいは検証的リサーチを行う 	<ul style="list-style-type: none"> 検証的である 調査結果は意思決定へのインプットとして利用される

引用：高田博和、上田隆穂、奥原善之、内田幸「マーケティングリサーチ入門」p47

従来の調査方法の方が適している

事例①「重点政策推進方針等」に関するアンケート（H24-H26）

- ・目的 年度末に調査
⇒各政策の実態・数値目標の達成度を把握

	平成24(2012)年度	平成25(2013)年度	平成25(2014)年度
実施期間	8月(10日間)	2014/3月(7日間)	2014/3月(7日間)
回答者数	1,962名/2,472名	1,736名/2,620名	1,656名/2,285名
回答率	79.4%	66.3%	72.5%

従来の調査方法の方が適している

事例①「重点政策推進方針等」に関するアンケート（H24-H26）

- ・仮説なし
- ・府政運営の成果をアンケートの回答者にモニター的に評価
- ・調査結果の数値から府民の変化が読み取れるのか？

世論調査：広島県「県政世論調査結果」○県民全体の傾向
・2000人を無作為抽出⇒郵送により調査
・数年おきに実施し、県行政の基礎資料となる
・「広島」「備後」「備北」の3生活圏別の結果も抽出

×「府民全体の縮図」にはならない調査方法で政策方針の達成度を測る矛盾が生じている

長所を活かしきれていない

事例②野良猫に関するアンケート

- ・背景 野良猫に関する苦情が多い
- ・目的 府内の野良猫被害の状況・意識を把握
⇒「地域ねこ事業」検討材料

実施期間	平成24(2012)年8月(11日間)
回答者数	1,919名/2,472名
回答率	77.6%

結果の活用：日々の業務における判断材料・予備知識

- 世論調査では聞けないような具体的なテーマ
- ×結果が十分活用されていない(計画のエビデンスになっていない)

結果を有効に活用！

事例③自転車安全利用推進に関するアンケート（H24・25）

- ・背景 自転車事故の割合が高い＋対歩行者事故の増加
- ・目的 平成24年度…規制条例の制定可否と運用を検討
平成25年度…重点行動指針の中間効果検証

	平成24(2012)年度	平成25(2013)年度
実施期間	7～8月(10日間)	7月(7日間)
回答者数	2003名/2,472名	1,915名/2,622名
回答率	81.0%	73.0%

結果を有効に活用！

事例③自転車安全利用推進に関するアンケート（H24・25）

- ・背景 自転車事故の割合が高い＋対歩行者事故の増加
- ・目的 平成24年度…規制条例の制定可否と運用を検討
平成25年度…重点行動指針の中間効果検証

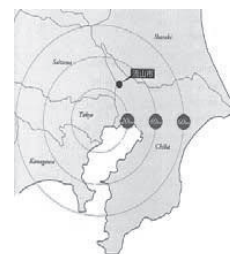
結果の活用

- ・ターゲットの明確化
- ・「自転車安全利用推進のための重点行動指針」を策定(H26.1)⇒Qネットの結果がエビデンスとして使用
- ・広報手段の改善

○政策に反映・エビデンスとして活用されている

特化型 流山市のマーケティング・リサーチ① ～マーケティングから取り組んだ街づくり～

◎流山市の概要



- ・千葉県の北西部に位置。
- ・首都圏北東部にあたり、都心から25キロメートル圏に位置。
- ・平成17年8月に、つくばエクスプレスが開業し、東京秋葉原から約25分で結ばれる。

ライバル都市はあるのに…
千葉県内 人口上昇率 1位

平成27年11月1日現在
総人口 175,015人
前年同月比 3,074人 増加
世帯数 72,148世帯
前年同月比 1,955世帯 増加

特化型 流山市のマーケティング・リサーチ① ～マーケティングから取り組んだ街づくり～

◎自治体の課題

近い将来迎える、高齢化社会への対応

…普通は？

◆高齢者向けサービス（福祉・医療・介護）の充実を図る

流山市は？

◆望ましい変化（子育て世代の共働き夫婦増加）を自治体为主导して、アクティブに働きかけようとした

◆マーケティング課 設立

誰のために何をするのが効果的なのか
ターゲティング、マーケティングを駆使して地域の魅力を拡大する

平成15年4月1日＝新市長就任
総人口 151,519人
全国的に労働人口の減少が始まる

特化型 流山市のマーケティング・リサーチ① ～マーケティングから取り組んだ街づくり～

◎マーケティング方法の特徴

目的の決定

メインターゲットの設定が明確

具体的な改善を意図

自治体企画

自治体対応

マーケティング調査

得た情報を速やかに公開する

アンケート内容や要望を市政に実現・反映して、市民の信頼感と期待感を向上させる

結果

マーケティング結果から、市民が本当に求めている行政サービスを実施して、街が活性化される。

その結果、市民と自治体の情報交流が広がり、さらに次の施策のマーケティングにつながっていく。

好循環を生むマーケティング・リサーチのサイクルが生まれている。

平成27年11月1日現在
総人口 175,015人
世帯数 72,148世帯
働き盛りの30・40代人口の増加が続く

一般化：地方公共団体の場合

□「探索的リサーチ」＋「検証的リサーチ」
＝ハイブリッド型リサーチ

・郵送
・無作為抽出
・探索的リサーチ

	おおさかQネット	ハイブリッド型	従来の世論調査
スピード	○	×	×
コスト	○	△	×
回答者のバランス	×	○	○
結果の活用	△	△？	△

一般化：地方公共団体の場合

□「探索的リサーチ」＋「検証的リサーチ」
＝ハイブリッド型リサーチ

- ・無作為抽出・郵送⇒回答層の偏りをなくす
- ・WEB回答など手段を増やす⇒経費削減
- ・基本計画の策定や定点観測のための調査（探索的）
- ・計画実行のためテーマを絞った調査（検証的）
- ・参考：神奈川県 県民ニーズ調査
「基本調査」＋「課題調査」を実施

一般化：公立図書館の場合

- 政策や基本計画に沿ったリサーチ（検証的）
- 流山市のマーケティング手法を応用
 - ・ターゲットを計画ごとに絞って実施
 - 児童サービス、高齢者向けサービス、非来館者…
 - ・配布・回収方法の多様化
 - 学校・病院・書店・ケーブルTV・回覧板…
- ニーズ把握後、迅速に結果を公表・政策に反映

まとめ 適切なニーズ把握のために

- リサーチ手法
 - ・万能なリサーチ手法はない
 - ・調査の内容に適する手法を組み合わせる
 - ・「社会調査」としてのアンケートも必要
- 仮説の構築・検証
 - ・具体的なニーズは不明⇒仮説を構築
 - ・（仮説を構築後）政策の方向性を検討⇒仮説を検証
- リサーチ結果の活用
 - ・ニーズ把握後、それを迅速に活用する

H27秋 公共経営論

テーマ2

「地域活性化と公共図書館」

テーマの概要

- 地域活性化の中の公共図書館の役割
課題：活性化先進事例
 - ①取組の要因
 - ②有効な仕組み
- 実現に向けての方法を提言
 - ※1、プロセスを整理する
 - ※2、目指すべき姿の議論

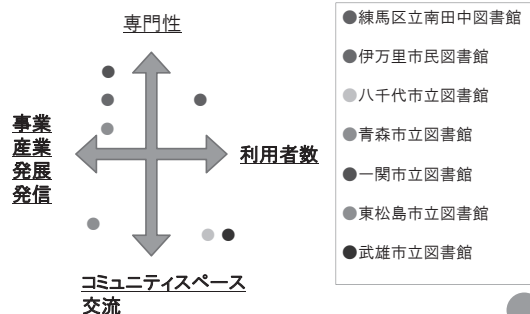
図書館による地域活性化とは？

- 地域住民のニーズに応える
- 地域の抱える課題を解決する
(人口減少・少子高齢化・生涯学習・ビジネス支援・医療・福祉連携・語学支援・学校支援等)
- 社会貢献(企業連携)
- 文化の発信



求めるニーズは様々であるが、
街づくりの中心に図書館を位置づける。

サービス展開による区分



調査した図書館のグループ分け【目標別】

人口減を食い止める

青森市立図書館
一関市立図書館
④ 武雄市立図書館

地域との連携

② 南田中図書館
⑤ 伊万里市民図書館

子育て支援

③ 八千代市立図書館

災害に強い街づくり

① 東松島市立図書館

番号を付与した館を紹介していく

収集内容(まとめ順)

- ①図書館名
 - ②事業名
 - ③目的
 - ④業務内容
 - ⑤実績
 - ⑥課題
- ※該当項目のみ記載

事例 1

- ①【東松島市図書館】直営
- ②ICT地域の絆保存プロジェクト
宮城県東松島市の震災関連写真集や体験談等の震災アーカイブ、復興への歩み等の地域アーカイブを閲覧することができる。
- ③東日本大震災の体験を風化させない・震災の体験を将来に活かす・防災教育に役立てる。
(「絆保存プロジェクト」ホームページより)
- ④外部からの問い合わせが多く、災害研究に役立っている。他県からの訪問者が増加。市内の学校での防災教育に活用されている。

事例 2

- ①【練馬区立南田中図書館】指定管理者TRC
- ③地域文化の拠点となる
- ④近隣施設・団体との交流を継続し、事業化を図る。
 - ・学校支援モデル事業
 - ・地域史の編集・発行
 - ・周辺の「地産地消マップ」「練馬ブックマップ」の作成
 - ・在住者の写真展開催
 - ・サービス向上のための利用者懇談会
- ⑤地域との連携により、「身近な図書館」として定着
- ⑥図書館員の業務負担など
(専門知識あるスタッフ導入による解決か)

事例 3

- ①【八千代市立図書館】指定管理者TRC
- ②学び・憩い・集い・情報の場
- ③(1)市内図書館蔵書容量の拡充
(2)地域図書館における学習スペースの確保
(3)新規転入者による、子ども・子育て世代人口の増加
子ども・子育て世代の交流・憩いの場の提供等
- ④蔵書可能冊数は、約46万冊を予定。
開架スペースには、約17万冊を予定。
多様な読書席、学習スペース。
図書館利用者を対象に、生後6ヶ月～未就学児の子どもを無料で預かるサービス(無料託児サービス)を提供。
市民ギャラリーの併設された複合施設。
- ⑤育児コンシェルジュによる子育て支援事業を展開

事例 4

- ①【武雄市図書館】指定管理者 CCC
- ②市民の生活をより豊かにする図書館
新・図書館構想のもと、“図書館を中心とした市民生活の提案”というコンセプトを掲げ、市民の生活をより豊かにする図書館~を作る。
- ③従来の図書館像にしばられない、様々な豊かさの提供
魅力的な建物の中にスターバックスカフェや書店を設置し、勉強・仕事・会話の場を提供する、新たなコミュニティを創出。
Tポイントを発行
- ④図書館を利用していなかった層の取り込みに成功
高い満足度

事例 4

- ⑤2013年度グッドデザイン賞「金賞」受賞
2014年 日本ファシリティマネジメント賞「最優秀賞」受賞
- ⑥2年連続赤字経営
ノウハウの欠如・不機能(蔵書内容、分類、配置、レファレンス)
不勉強(サービス提供、情報管理、資料管理、運営)
行政のチェックが機能不全

事例 5

- ①【伊万里市民図書館】市民参加型図書館
- ②「伊万里を作り、市民とともに育つ 市民の図書館」
- ③行政と市民が一緒になり新図書館の構想を実施
 - ・図書館作り伊万里塾の開講、ボランティアの推進
 - ・「図書館フレンドいまり」の事務所設置
 - ・講演会の企画・実施・イベント・古本市・会誌の発行
- ④ビジネス支援、図書館PR、地域・行政資料(伊万里学)コーナー設置
- ⑤司書資格持つ職員が多いことで専門職で運営
達成率100%超(団体貸出・レファレンス・蔵書点検・予約数)
- ⑥地域資料の整備

図書館の ビルドモデル

市民連携型

- ・行政による市民ボランティアの育成
- ・市民からの資料提供

伊万里市民図書館
東松島市立図書館

リーダーシップ型

市長が企業を誘致する
など、トップダウン型

武雄市立図書館
八千代市立図書館

モデル事業型

区によるモデル事業
展開
指定管理者との展開
練馬区立南田中図書館

共通点(目的・めざす姿)

- 地域活性化に図書館が貢献するためには、図書館内部の組織構成が大事。
- 図書館の方針と地域住民の希望の整合性を追求する。
- 人材育成
司書のステップアップを図る司書業務以外の研修の必要性
- 予算の確保
- 広報／営業活動の重要性
- 評価内容や評価基準に左右されない体制づくり

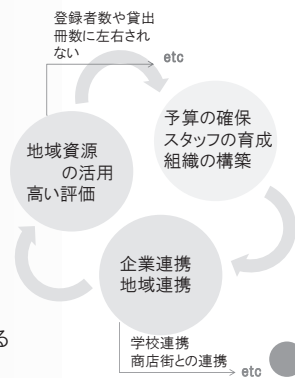
- 箱を作るだけじゃダメ
- 循環する仕組み
- 継続する組織づくり

スタッフの育成(研修など)

↓
営業 外へ発信
図書館が地域連携の
コーディネーターを行う

↓
地域活性
文化の発信 へ繋がる

↓
評価 実績 信頼 に繋がる
↓
さらなる発展を促す



ハイブリット図書館

図書館内

スタッフの育成
内部研修
ディスカッション
組織の構築
指示系統の一本化
コミュニケーション
資料
地域資料の収集・管理
特色に合わせた資料の
収集・活用

アウトプット

自治体への働きかけ
地域への働きかけ
文化の発信
広報 営業
いろいろ

インプット

外部研修・視察 共有
市民アンケート

例)鳥取県立図書館

参考

- ・練馬区教育委員会。“練馬区立南田中図書館開館までのあゆみ”。
- ・練馬区教育委員会。“練馬区立図書館ビジョン ～これからの図書館サービスのあり方”。
- ・株式会社楽園計画。“図書館が街を創る”。2013
- ・槌渡啓祐。“沸騰！図書館”。2014
- ・国立国会図書館“地域活性化志向の公共図書館における経営に関する調査研究”2014
- ・三陸河北新報社“大津波襲来 石巻地方の記録 2011 3・11大震災 特別報道写真集”2011
- ・河北新報社“巨大津波が襲った3・11大震災 発生から10日間の記録 緊急出版特別報道写真集”2011
- ・図書館振興財団“図書館の学校 2015年秋号”
- ・図書館整備「反対運動」とその争点 / 桑原芳哉。“http://current.ndl.go.jp/ca1834”
- ・八千代市図書館。<http://yachiyo-library-gallery.jp/>
- ・八千代市生涯学習振興課
“http://www.city.yachiyo.chiba.jp/100100/index.html”

H27秋AB 公共経営論

テーマ3： 「図書館運営に関する政策評価のあり方」

2015年12月4日 グループ課題発表

本テーマは、行政サービスの一つである図書館の運営に関する政策評価の在り方について、具体的な政策評価事例を取り上げ分析し、あるべき評価指標等を提言する。

高齢化による社会保障関係経費の増大、人口減少に伴う税收減や利用者数減等で地方公共団体の財政は必ずしも余裕のある状況にあるとは言えず、多くの団体では、公共施設の維持管理そのものにどの程度財政負担をしていくのを見直す局面に来ている。こうした中で、公立図書館も、公共施設の一つとして、その利用価値を最大限引き出す取組みが求められる。

公立図書館がその目指すべき姿に向けて絶えず運営を見直しながら、成果を引き出していくための有効な仕組みは何か、どのような基準や指標で評価を行い、その評価をどのように運用していくことが効果的であるか。この問いに対して、具体的な事例調査を行いながら、客観的かつ分かりやすい評価指標の設定及びその運用の仕組みを提言としてまとめよ。

※1 図書館がいかにサービスを充実させていくかという観点だけではなく、行政運営としての効率性や有効性という観点から評価できる仕組みとすること。

1. 図書館評価とは

(1) 図書館評価とは何か

【図書館評価 (library evaluation)】
「図書館全般の活動ならびに運営の実態について点検ならびに測定し、その存在意義、機能の発揮状況、目標の達成具合などについて判断すること」(『図書館情報学用語辞典』)

(2) 図書館評価の法的根拠

図書館法

(運営の状況に関する評価等)

第七条の三 図書館は、当該図書館の運営の状況について評価を行うとともに、その結果に基づき図書館の運営の改善を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(運営の状況に関する情報の提供)

第七条の四 図書館は、当該図書館の図書館奉仕に関する地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該図書館の運営の状況に関する情報を積極的に提供するよう努めなければならない。

2. 何のために評価するのか

(1) PDCAサイクルの着実な実施

(2) サービス向上と運営の効率化

(3) 税金を投入する社会教育施設としての説明責任

参考資料①～④

3. 評価指標事例

(1) 図書館評価指標事例一覧 (別表)

- A 杉並区事務事業評価表
- B 杉並区立図書館運営状況報告書
- C 江戸川区行政評価事務事業分析シート
- D 武蔵野市公共施設白書
- E 浜松市立図書館評価
- F さいたま市図書館評価

参考資料⑤～⑩

3. 評価指標事例 (1) 図書館評価指標事例一覧						
A 杉並区事務事業評価表 B 杉並区立図書館運営状況報告書 C 江戸川区行政評価事務事業分析シート						
D 武蔵野市公共施設白書 E 浜松市立図書館評価 F さいたま市図書館評価						
指標	A	B	C	D	E	F
蔵書数	○	○		○	○	
個人貸出冊数	○	○	○	○		
区民(市民)1人当たりの蔵書数	○	○			○	○
区民(市民)1人当たりの年間貸出冊数	○	○		○	○	
開館日数(全館累計)	○	○	○			
利用者数(全館累計)※入館者数	○	○			○	○
購入冊数	○					
利用登録者数		○		○	○	
新規利用登録者数		○			○	○
年間貸出冊数		○			○	○
予約貸出冊数		○				
相互協力貸出		○			○	○
団体貸出冊数		○				
団体貸出貸出数		○				
読書者サービス実施回数		○			○	
レファレンス件数		○			○	○
データベース利用回数		○			○	
事業実施回数		○	○	○	○	○
事業参加者数		○			○	
協働(ボランティア)事業実施回数		○			○	○
学校支援実施回数		○				
調べ学習資料貸出		○				
ブックトーク等		○				
館内体験		○				○

図書受入冊数
年間図書受入冊数
雑誌タイトル数
新聞タイトル数
外国語資料の受入点数
大活字本受入冊数
寄贈受入点数

蔵書数
開架の貸出可能資料の蔵書回転数
(年間貸出延べ冊数÷開架の資料数)
開架蔵書新鮮度(各館年間受入冊数
÷開架蔵書冊数)

中国医药工业百强企业 2014 年度经营业绩摘要 (续)									
企业名称		主营业务	所属地区	营业收入 (亿元)	利润总额 (亿元)	净利润 (亿元)	净资产收益率 (%)	总资产 (亿元)	员工人数 (万人)
1	中国医药集团	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	北京	1,000.00	100.00	80.00	10.00	1,000.00	10.00
	中国医药集团	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	北京	1,000.00	100.00	80.00	10.00	1,000.00	10.00
2	华润医药集团	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	北京	800.00	80.00	60.00	8.00	800.00	8.00
	华润医药集团	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	北京	800.00	80.00	60.00	8.00	800.00	8.00
3	国药控股	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	北京	600.00	60.00	40.00	6.00	600.00	6.00
	国药控股	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	北京	600.00	60.00	40.00	6.00	600.00	6.00
4	恒瑞医药	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	江苏	500.00	50.00	30.00	5.00	500.00	5.00
	恒瑞医药	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	江苏	500.00	50.00	30.00	5.00	500.00	5.00
5	齐鲁制药	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	山东	400.00	40.00	20.00	4.00	400.00	4.00
	齐鲁制药	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	山东	400.00	40.00	20.00	4.00	400.00	4.00
6	扬子江药业	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	江苏	300.00	30.00	15.00	3.00	300.00	3.00
	扬子江药业	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	江苏	300.00	30.00	15.00	3.00	300.00	3.00
7	石药集团	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	河北	200.00	20.00	10.00	2.00	200.00	2.00
	石药集团	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	河北	200.00	20.00	10.00	2.00	200.00	2.00
8	普华制药	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	浙江	150.00	15.00	8.00	1.50	150.00	1.50
	普华制药	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	浙江	150.00	15.00	8.00	1.50	150.00	1.50
9	浙江医药	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	浙江	100.00	10.00	5.00	1.00	100.00	1.00
	浙江医药	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	浙江	100.00	10.00	5.00	1.00	100.00	1.00
10	海正药业	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	浙江	80.00	8.00	4.00	0.80	80.00	0.80
	海正药业	医药工业、医药商业、医药研发、医药流通、医药服务	浙江	80.00	8.00	4.00	0.80	80.00	0.80

表 1 2010 年 12 月 31 日 2010 年 12 月 31 日 2010 年 12 月 31 日		2010 年 12 月 31 日 2010 年 12 月 31 日 2010 年 12 月 31 日	
资产	负债	所有者权益	资产
流动资产	流动资产	所有者权益	流动资产
货币资金	货币资金	实收资本	货币资金
应收账款	应收账款	资本公积	应收账款
预付款项	预付款项	盈余公积	预付款项
其他应收款	其他应收款	未分配利润	其他应收款
存货	存货		存货
流动资产合计	流动资产合计		流动资产合计
非流动资产	非流动资产		非流动资产
长期股权投资	长期股权投资		长期股权投资
固定资产	固定资产		固定资产
无形资产	无形资产		无形资产
非流动资产合计	非流动资产合计		非流动资产合计
资产总计	资产总计		资产总计
负债	负债		负债
流动负债	流动负债		流动负债
短期借款	短期借款		短期借款
应付账款	应付账款		应付账款
预收款项	预收款项		预收款项
其他应付款	其他应付款		其他应付款
流动负债合计	流动负债合计		流动负债合计
非流动负债	非流动负债		非流动负债
长期借款	长期借款		长期借款
应付债券	应付债券		应付债券
非流动负债合计	非流动负债合计		非流动负债合计
负债合计	负债合计		负债合计
所有者权益	所有者权益		所有者权益
实收资本	实收资本		实收资本
资本公积	资本公积		资本公积
盈余公积	盈余公积		盈余公积
未分配利润	未分配利润		未分配利润
所有者权益合计	所有者权益合计		所有者权益合计
负债和所有者权益总计	负债和所有者权益总计		负债和所有者权益总计

中国医药工业主要经济指标完成情况表									
指标名称		1997年		1998年		1999年		2000年	
单位	说明	绝对数	比上年增长(%)	绝对数	比上年增长(%)	绝对数	比上年增长(%)	绝对数	比上年增长(%)
一、总产值		1000000	10.0	1100000	10.0	1200000	9.1	1300000	8.3
二、工业增加值		500000	10.0	550000	10.0	600000	9.1	650000	8.3
三、利润总额		200000	10.0	220000	10.0	240000	9.1	260000	8.3
四、主营业务收入		800000	10.0	880000	10.0	960000	9.1	1040000	8.3
五、出口交货值		100000	10.0	110000	10.0	120000	9.1	130000	8.3
六、新产品产值		150000	10.0	165000	10.0	180000	9.1	195000	8.3
七、科技三项费用		50000	10.0	55000	10.0	60000	9.1	65000	8.3
八、固定资产折旧		30000	10.0	33000	10.0	36000	9.1	39000	8.3
九、年末存货		100000	10.0	110000	10.0	120000	9.1	130000	8.3
十、年末应收账款		150000	10.0	165000	10.0	180000	9.1	195000	8.3
十一、年末应付账款		100000	10.0	110000	10.0	120000	9.1	130000	8.3
十二、年末预收账款		50000	10.0	55000	10.0	60000	9.1	65000	8.3
十三、年末预付账款		20000	10.0	22000	10.0	24000	9.1	26000	8.3
十四、年末其他应收款		10000	10.0	11000	10.0	12000	9.1	13000	8.3
十五、年末其他应付款		5000	10.0	5500	10.0	6000	9.1	6500	8.3
十六、年末流动资产		1000000	10.0	1100000	10.0	1200000	9.1	1300000	8.3
十七、年末固定资产		500000	10.0	550000	10.0	600000	9.1	650000	8.3
十八、年末无形资产		100000	10.0	110000	10.0	120000	9.1	130000	8.3
十九、年末所有者权益		200000	10.0	220000	10.0	240000	9.1	260000	8.3
二十、年末总资产		1800000	10.0	1980000	10.0	2160000	9.1	2340000	8.3

[illegible]

- ・「評価と課題」や「今後の方向性」については、それぞれの評価表に記載がある。

- ・評価する上で、少なくとも平成21年度からずっと同じ指標が使用されている。経年変化を測る上では有効だが、施策が変化しても同じというのは形骸化していると言われても仕方がない面がある。せめて指標を増やし、その指標は状況に合わせて変更すべきではないか。

- ・ 利用者満足度の項目を追加
- 杉並区立図書館では毎年利用者満足度調査を行っている。この調査結果をもとに数値化の上で総合化し、指標に加えることでアウトカムとして社会的な評価を見えるようにする。では項目別や世代別の分析も文章として記述する。これにより事業に対する利用者の評価がはっきりわかり、さらに項目別・世代別等の分析により、目標の狙い通りに対象へ成果を上げているかわかりやすくなる。

- ・「総事業費÷蔵書数」というのは、何を表しているかわかりづらい。ただ杉並区立図書館では中央館や分館により直営、業務委託、一部業務委託、指定管理と運営形態が様々であり、職員一人あたりのコストといった指標にもなじまないと思われる。可能なならば「総事業費÷（区民人口、区内登録利用者数、または図書館利用者数）」のほうが見る者にとってわかりやすいのではないかと。

② 事例研究B

豊中市立図書館

1. 図書館概要

- ・構成
地域館4 館及びそれぞれの分館4 館、分室1 館、2 図書室、BM1 台
- ・蔵書総冊数 1,124,198 冊
- ・登録者数 156,271 人（登録率39.5%）
- ・主な取り組み
北摂アーカイブス、しょうないREK、
暮らしの課題解決支援、とよなかブックプラネット事業 など

参考資料⑪

2. 図書館評価

①評価システムの確立

評価システムの確立

『これからの豊中市立図書館運営のあり方』（提言） 平成17年

“急速に変化する社会状況の中で、市民の図書館に対するニーズも多様化し、より専門化し ようとしている。新しい時代の図書館運営については、常にその時代における図書館の意味するところを、十分に意識しながらサービスの開発や即応できる体制を構築する必要がある。
いつの時代においても支持される図書館サービスの確立については、市民への分かり易い活動情報の提供と、より客観的な評価手法によるサービス分析が必要である”

『豊中市立図書館における評価のあり方について』（提言） 平成20年

上記の提言を受けて、実践的な自己点検が可能となる自己評価システムを構築

*また、平成21年と平成24年に評価システムに対する外部評価を行い、評価項目の妥当性や達成目標の妥当性について評価し、見直し、改善を行っている。

参考資料⑬⑭

②評価システム

14の基本目標を設定し、中項目・小項目ごとに自己点検を行い、進捗管理と内容の見直し等を行っていく。
PDCAサイクル（計画(Plan)→実施(Do)→評価(Check)→改善(Act)）を軸に、小項目を基本評価項目と位置づけ、評価分析を行い、図書館活動全体の自己点検を実施するとともに、図書館評価の的確なプロジェクト管理を行い、効率的・効果的な図書館運営の実現をめざす。

参考資料⑳～㉒

③評価方法

内部評価・内部点検

（1）リーディング項目

運営状況を評価するための基本項目
大項目、中項目、小項目、指標で構成される

①「経営・運営・管理状況に関する評価」

→図書館として適切な経営がおこなわれているか、等、5項目
（指標：職員研修回数、市民ひとりあたり図書館費など）

②「図書館の設置目的・使命の達成状況に関する評価」

→市民が求める資料や情報を収集し迅速・的確に提供できているか、等9項目
（指標：登録人数、貸出冊数、リクエスト提供率、展示回数など）

その他、市区立との比較、評価内容（客観的变化/方向性など）など

参考資料㉓～㉕

ア、豊中市立図書館評価システム評価システム概要図

評価項目	評価内容	評価結果
1. 経営・運営・管理状況に関する評価	1.1 経営方針の策定と実施 1.2 経営計画の策定と実施 1.3 経営評価の実施	1.1 経営方針の策定と実施 1.2 経営計画の策定と実施 1.3 経営評価の実施
2. 図書館の設置目的・使命の達成状況に関する評価	2.1 市民が求める資料や情報を収集し迅速・的確に提供できているか 2.2 市民が求めるサービスを提供できているか 2.3 市民が求める環境を提供できているか	2.1 市民が求める資料や情報を収集し迅速・的確に提供できているか 2.2 市民が求めるサービスを提供できているか 2.3 市民が求める環境を提供できているか

豊中市の図書館活動 平成26年度(2014年度)版 統計・資料編

③評価方法

内部評価・内部点検

（2）自己点検報告書

リーディング項目の達成状況及び進捗状況についての職員による自己点検

（1）目標値に対する達成度

（2）全国平均値との比較

（3）経年変化の平均値との比較

を参考指標とし、評価項目に対して相対評価を行う

参考資料㉖～㉘

<p>③評価方法</p> <p>外部評価</p> <p>(1) 豊中市立図書館協議会図書館評価部会による外部評価 3年に1度、評価システムに対する外部評価を行い、評価項目の妥当性や達成目標の妥当性について評価し、見直し、改善を行う。</p> <p>(例) 平成21年 ・「利用者満足度」に関する指標を追加 ・「サービス認知度」の指標を追加 平成24年 ・「教員支援資料の貸出」項目を追加 ・「暮らしの課題解決支援サービス」の項目を追加</p> <p>参考資料⑳～㉔</p>	<p>③評価方法</p> <p>外部評価</p> <p>(2) 利用者アンケート</p> <p>・来館者アンケート 平成20年 配布数 5540部 有効回収数 4274部(77.1%) 質問項目 利用頻度、来館目的と達成度、個々のサービスの満足度、認知度など 平成24年 配布数 3000部 有効回収数 2456(81.9%) 質問項目 利用頻度、来館目的と達成度、個々のサービスの満足度、認知度など</p> <p>・市民アンケート 平成24年 「生涯学習と生涯スポーツの推進に関する市民意識調査」として他部局と連携して実施。市民から無作為に3500名選出し、送付。 質問項目 利用状況、来館目的、サービスに対する認知度、興味など</p> <p>参考資料㉕～㉗</p>
<p>④ 事例研究C</p> <p>千代田区立日比谷図書館</p> <p>複合施設 指定管理者と直営が共存</p> <p>指定管理者と指定期間</p> <p>・常設展示室(1階・区の歴史展示) 直 ・文化財事務室(4階) 直 ・図書フロア(2階・3階) TRC ・特別展示室(1階・企画展示) DNP Sho ・特別研究室(4階・内田嘉吉文庫) SV ・大ホール・小ホール・会議室(4階、地下1階) SV Sho TRC ・レストラン、カフェショップ(地下と1階)</p> <p>小学館集英社プロダクション(Sho)/DNP/シェアード・ビジョン(SV)/大星ビル管理/TRC</p> <p>平成23年9月1日～平成29年3月31日</p> <p>参考資料: 千代田区図書館評議会 主な内容 URL https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/bunka/bunka/toshokan/hyogikai/naivo/index.html</p> <p>日比谷図書館文化館文化財事務室(直)</p>	<p>図書館指定管理者への4つの視点からの評価</p> <p>(1) 区の図書館行政担当者による定常的評価 (2) 指定管理者が自主的に行う評価(自己評価) (3) パフォーマンス指標および達成目標値の設定による評価 (4) 千代田区図書館評議会による評価</p>
<p>(1) 区の図書館行政担当者による定常的評価 毎月(5段階評価)</p> <p>■接客状況 ・表情、明るさ、笑顔、好感度 ・丁寧な挨拶、正しい言葉づかい ・資料を両手で扱う ・利用者への適切な声掛け</p> <p>■勤務態度 ・服装、履物の清潔感 ・私語、談笑がなく、利用者へ敏速な対応 ・カウンター・フロア内の整理整頓</p> <p>■業務品質 ・配架が整っている ・レファレンス・相談に基本的なスキルを持ち、的確に担当する。 ・ほかのどこで、どんな業務を行っているかの把握</p> <p>■評価できる点、改善が必要な点、その他気になる点</p> <p>★評価者により評価の幅がある、主観的 各月の1時間程度の観察</p>	<p>(2) 指定管理者が自主的に行う評価(自己評価)</p> <p>・来館者調査(アンケート方式) 4～5月と10～11月の2回実施</p> <p>1000人配布→435人回収(44%) 1200人配布→481人回収(38%)</p> <p>来館頻度: 週に2、3回以上: 23年(19%)、25年(37%)、26年(37.9%) 3時間以上44.7%→滞在型図書館 利用者満足度: 23年(83%)、24年(82%)、25年(84.1%)、26年(87.7%)</p> <p>★年間60万人の来館者に対して、アンケート対象916人は適切か? ★来館者頻度: 916人の結果→全体像を反映した数字と言えるか? ★来館者に満足度を聞くのは勿論、図書館に來ない人にも聞くべきでは?</p>

<div>(3) パフォーマンス指標および達成目標値の設定による評価</div> <div>・図書フロア(貸出冊数、新規登録者数、レファレンス件数、DB利用、パスファインダー作成、日比谷カレッジ企画数、企画展示数)</div> <div>★指標の目標値は前年の達成を考慮して、随時見直される</div> <div>・ニュースリリース発信 24年(20件)、25年(20件)、26年(24件)、27年(45件)</div> <div>・メディア掲載数 24年(20件)、25年度(30件)、26年(120件)、27年(150件)</div> <div>・来館者数 ★来館者数は27年度から消えた、その背景は? 24年(60万人)、25年(60万人)、26年(63.5万人)、27年なし</div>	<div>★平成27年度に新たに加わった指標 その年度の目標や状況により、指標を随時追加、見直す</div> <div>★企画展示：実施数のみ評価される。 内容は評価対象ではない。 ・24年(12件→43件 325%) 25年(36件→73件 203%) 26年(70件→81件 116%) ・このほか「オリンピック展示」が目標に追加</div> <div>★講座企画：満足度が追加指標となる。 ・27年より、満足80%以上が目標に追加</div>
<div>(4) 千代田区図書館評議会による評価</div> <div>・年度ごとの評価対象が設定される</div> <div>・23年度： 図書館サービス</div> <div>・24年度： 蔵書構成、補充図書の分析</div> <div>・25年度： 蔵書構成、蔵書管理、選書体制 日比谷図書館との比較</div> <div>・26年度： 運営方針</div> <div>指定管理者募集要項、業務要求水準書と、指定管理者からの提案書、現在の運営状況を比較検討</div>	<div>26年度の評価ポイント</div> <div>① 区が立案した方針は、業務要求水準書に反映されているか</div> <div>② 指定管理者の提案は、業務要求水準書の内容を踏まえているか</div> <div>③ 指定管理者は、提案内容を反映した計画を立案し実行し、評価を行い次年度の計画に反映しているか</div> <div>④ ③の事業活動が、PDCAサイクルに則って行われているか</div> <div>評議会による評価結果</div> <div>① 反映されている</div> <div>② 踏まえている、積極的な提案も含まれている</div> <div>③④ 各PDCAサイクルにおける対応関係が明確とは言えない</div>
<div>公共施設再編のなかで</div> <div>自治体のなかで、図書館が競合施設と比較されるなかで生き残るために、自治体に図書館の存在理由とそれを主張するための具体的な調査、指標はあるのか。利用者満足度以外に、学力調査結果、不読率、地域の知力アップなど。提示が可能なのか? 一方、たとえばスポーツセンターと比較する場合、何を比較指数とできるのか。利用数の比較以外に、医療費削減、介護率低下率が出せたとしても、そことの関連付けをどうするか、またどう比較できるのか?</div> <div></div> <div>参考資料：事業報告概要 日比谷図書館： https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/kuse/shitekanri/hyoka/documents/h25-hokoku-06.pdf スポーツセンター： https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/kuse/shitekanri/hyoka/documents/h25-hokoku-04.pdf</div>	<div>④ アウトカム指標の設定に向けて</div> <div>＜目標に見合った活動実績を上げるための指標をどのように設定するか＞</div> <div>京都市総合企画局政策推進室「施策評価の指標に関する手引き（客観指標マニュアル案）」平成20年度第1回京都市政策評価委員会配布資料 http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/cmsfiles/contents/0000055/55004/sanko2-7.pdf</div> <div></div>

～理想的な指標の条件～

①施策の目的を明確に表現できる指標

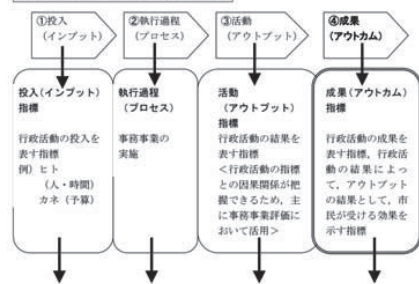
行政活動の指標化にあたっては、行政活動を「投入（インプット）」「結果（アウトプット）」「成果（アウトカム）」に分類して考えることが、役に立ちます。

成果（アウトカム）は、市民からみた行政活動の効果であり、市民にとって「分かりやすい指標」とは、成果（アウトカム）を指標化したものです。施策評価においては、成果（アウトカム）指標を設定するように努めてください。

また、指標名はできるだけ専門用語を使わずに、市民に「分かりやすい」ように表現を工夫してください。

「分かりやすい指標」の設定は、「分かりやすい市政」を実現する広範ツールにもなります。

行政活動の流れのイメージと各指標



指標例

・事業費（円）	【事業1】道路改良の実施	道路改良延長（km）	アクセス時間短縮（分）
・技術投入時間（時間）			
・事業費（円）	【事業2】防犯パトロールの実施	パトロール回数（回）	犯罪発生件数（件）
・警察官投入時間（時間）			
・事業費（円）	【事業3】手話講習会の開催	講習会開催回数（回）	資格取得者数（人）
・職員投入時間（時間）		講習会参加人数（人）	ボランティア登録者数（人）

<指標名を分かりやすく表現した例>

指標名（改善前）	表現を分かりやすく工夫した例
京都市流入人口	→ 京都市外に住み、京都市へ通勤・通学している人の数
人権侵害事件受理件数	→ 人権が侵害された事件の受理件数
緑被率	→ 空から見た京都市の土地に緑が占める割合

文部科学省教育振興基本計画部会（第9回）配布資料「資料3」成果資料（アウトカム目標）の設定について（論点の整理）
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo9/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2011/09/15/1311185_3.pdf

成果目標（アウトカム目標）の設定について
（論点の整理）

論点1. 成果目標設定の意義

- 国が行う教育政策の意義・狙いを国民一般、教育関係者等に分かりやすく伝え、共有すること。
- 検証改善サイクル（PDCAサイクル）を効果的に行うこと。

教育振興基本計画（抜粋）

教育振興基本計画を効果的かつ着実に実施するためには、事業量指標ではなく、成果指標による定期的な点検とその結果のフィードバックが不可欠である。

1

論点2. 成果目標の考え方

- 教育政策の「成果」に係る目標は、教育政策の受益者（学習者、社会全体）にどのような効果があるのかという観点で設定すべきか。

【視点の例】

- A（機会の確保）
 - ・学習者が教育を受ける機会が確保できたか
- B（教育の成果）
 - ・学習者にどのような知識・能力が身に付いたか
 - ・教育上の問題事例は減少したか
- C（社会への波及）
 - ・家庭の教育力は向上したか
 - ・個々人への社会参画が促進され、地域の教育力や課題解決力は向上したか
 - ・我が国が抱える様々な課題の解決につながったか

2

【現行計画における目標の例】

基本的方向1 社会全体で教育の向上に取り組む

【目標】

- ◆ だれもが身近な場所で、地域ぐるみの子育て支援や教育支援を受けたり、こうした活動に参加したりすることができるようにする
- ◆ 学習者が身近な場所で、そのニーズに応じた学習機会を得ることができるよう、大学等における学習機会を確保する

基本的方向2 個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基礎を育てる

【目標】

- ◆ 基礎的・基本的な知識・技能の習得、思考力・判断力・表現力等の育成とともに、学習意欲の向上や学習習慣の確立を促し、確かな学力を身に付けた子どもを育成する。これにより、世界トップの学力水準を目指し、国際的な学力調査等において、学力の高い層の割合を増やすとともに、学力の低い層の割合を減らし、その割合を減少させる
- ◆ 基本的な生活習慣や人としてしてはならないことなど社会生活を送る上で持つべき最低限の規範意識、生命の尊重、他者への思いやりなどを培うとともに、法やルールを遵守し、適切に行動できる人間を育成する。これにより、「学校のきまりを守っている」「学校生活が充実している」「落ち遅れて授業を受けることができる」と感じている子どもを増やす
- ◆ スポーツがフェアプレイの精神を培うなど人間形成に重要な役割を果たすことに留意しつつ、学校や地域におけるスポーツの振興を通じて、生涯にわたって積極的なスポーツに親しむ習慣や意欲、能力を育成する。これにより、子どもの体力の低下に遏止めをかけ、上昇傾向に転じさせ、全国体力・運動能力等調査等による検証を行うにつ、昭和60年頃の体力水準への回復を目指す

基本的方向3 教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える

【目標】

- ◆ 学士課程の学習成果として共通に求められる能力を養う。こうした観点から、その内容等の明確化や厳格な成績評価の導入等大学教育の質を確保するための仕組みを構築し、各大学等における組織的な取組を推進する
- ◆ 「知」の創造・継承・発展に貢献できる人材を育成する。こうした観点から、将来的に、国際的な競争力・存在感を備える教育研究拠点を各分野において形成することを目指し、大学における組織的な取組を推進する
- ◆ 大学の連携等を通じて、地域再生に貢献する。こうした観点から、その域を形成することを目指し、大学等における組織的な取組を推進する

基本的方向4 子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を醸成する

【目標】

- ◆ 子どもたちが安全な学校環境で安心して学ぶことができる教育環境を醸成する
- ◆ 能力があふいてもかわらず経済的困窮によって進学が困難な層の教育の機会を確保する

⇒ これらの目標(◆)については、以下の点を達成できているか。

- ① 基本的方向の全体を評価する上で必要十分な内容であるかどうか。
- ② インプット目標とアウトプット・アウトカム目標が混在していないか。
- ③ 客観的に成果を測定できるものとなっているか。

6

論点3. 検討の手順

- 各政策毎の成果目標を定めた上で、当該目標を実現するためのアウトプット目標・実施計画を整理することによいか。

・アウトカム目標(教育政策の成果)

例:教育成果(学力や体力の向上、問題行動の減少など)

・アウトプット目標(政策・施策の結果)

例:教育現場での取組(読書時間の増加、学校評価、GPA、FD実施校増加など)

・インプット目標・計画(政策・施策の取組)

例:政策的措置(〇〇法の改正、〇〇事業の実施など)

7

論点4. 成果目標の活かし方

- 教育政策の成果は、基本的に複数の施策の実施によって発現するものと考えられる。このため、大括りの項目毎の政策目標を包括的に設けるべきか。

	各分野ごとの観測的視点		
	生涯学習・社会教育	初等中等教育	高等教育
評べりやコミュニティの再構築	****	****	****
学びのセーフティネットの構築	****	****	****
社会を生き抜く力の養成	****	****	****
未来への発展を支える人材の養成	****	****	****

8

論点5. 成果目標の設定の方法

パターン1 数値目標を明示

【例】

- ・〇〇調査で〇〇を〇%向上
- ・〇〇の件数を〇件まで減少

→ しかしながら・・・

- ・数値目標を定める際の根拠の説明が困難
- ・限られた客観的指標のみをもって、政策の成果全てを判断することは困難
- ・指標の数値が一人歩きすることにより、現場への影響大

9

パターン2 定性的な目標

＋ 測定指標(数値入り)の例示

【例】

- (目標)〇〇について世界トップの水準を目指す

(指標例)

- ・国際的な〇〇調査において1位を目指す。
- ・〇〇調査において、〇〇が低い層の割合を〇%減少

- (目標)学校における〇〇等を減少させる。

(指標例)

- ・〇〇の件数等を〇%減少。
- ・〇〇調査において、「〇〇」と感じると回答する子どもの数を〇%増加。

→ 指標例の明示により、成果目標の内容を補足するとともに、達成度測定の際の客観性を確保。

ただし、指標は例示であって、達成度評価の際は、他の指標の活用も考慮。
現時点で指標が存在しない場合は、今後検討すべき指標等について例示。
この場合でも、指標の数値に係る問題はパターン1の場合と同様。

10

パターン3 定性的な目標
± 測定指標(数値は無し)の例示

【例】
○(目標)○○について世界トップの水準を目指す
(指標例)
・国際的な○○調査等において、○○の高い層を増やすとともに、低い層を減少させる。
○(目標)学校における○○等を減少させる
(指標例)
・○○の件数、○○の件数、○○の件数を減少させる。
・各調査において、「○○」と感じると回答する子どもの数を増加させる。

→ 現行計画でも、このようなパターンによる目標は部分的に記載。

11

多市 地方公共団体の教育関係基本計画における成果目標の例
※参照用、教育関係計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）

1. 社会を生き抜く力 **2. 未来への飛躍**

「多市」が掲げる「学力向上計画」の目標が50%未満の項目は以下の通り
【学力向上計画】
H21 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H22 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H23 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H24 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H25 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H26 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H27 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H28 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H29 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H30 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H31 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H32 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H33 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H34 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H35 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H36 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H37 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H38 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H39 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H40 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H41 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H42 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H43 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H44 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H45 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H46 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H47 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H48 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H49 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H50 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H51 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H52 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H53 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H54 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H55 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H56 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H57 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H58 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H59 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H60 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H61 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H62 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H63 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H64 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H65 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H66 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H67 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H68 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H69 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H70 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H71 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H72 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H73 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H74 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H75 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H76 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H77 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H78 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H79 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H80 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H81 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H82 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H83 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H84 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H85 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H86 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H87 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H88 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H89 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H90 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H91 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H92 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H93 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H94 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H95 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H96 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H97 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H98 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H99 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）
H100 学力向上計画の策定状況より、56 / 56 頁抜粋（平成23年9月5日現在）

3. 学びのセーフティネット **4. 結びつきとコミュニティの構築**

12

＜利用者の満足度調査と潜在的利用者の意識調査＞

アンケート調査の目的① 利用者層の利用満足度を汲みとり、業務改善の足掛かりとする

アンケート調査の目的② 潜在的利用者層（来館していない方・めったに来館しない方）のニーズを汲みとり、サービスの拡充に努める

鳥取県立図書館「『鳥取県立図書館の目指す図書館像』アクションプラン」
http://www.library.pref.tottori.jp/ct/other000000300/actionplan_new2.pdf

区民とともに歩む図書館委員会 第四期報告書 北区の図書館評価基準と“潜在的利用者”へのアプローチの具体的提言 平成26年（2014年）3月 区民とともに歩む図書館委員会
<https://www.city.kita.tokyo.jp/chuo-tosho/bunka/toshokan/service/kekaku/inkai/documents/kumin04houkoku.pdf>

＜鳥取県立図書館アンケート調査項目＞

1. 「県政参画電子アンケート「図書館に関するアンケート」」（行政モニタアンケート）

①回答者属性 ②各種サービスの認知状況 ③県内図書館利用経験 ④よく利用する図書館の館種
 ⑤よく利用する図書館の利用頻度 ⑥同利用目的 ⑦同満足度 ⑧同不満の理由
 ⑨図書館を利用しない理由 ⑩図書館利用経験が無い者の情報取得源
 ⑪以下は県立図書館についての質問 ⑫県立図書館来館経験 ⑬定期休館日について
 ⑭開館時間について ⑮遠隔地サービス認知状況 ⑯同利用経験 ⑰同満足度
 ⑱県立を利用しない理由

<p>具体的な指標設定のために…顧客主義の重視 顧客満足主義を重視したアウトカムに重きを置いて目標を明確化し、指標を設定する (参考資料①「図書館評価プロジェクト中間報告」)</p> <p>□ 区民や利用者の声を十分に反映するために、指標に利用者満足度調査の結果を盛り込む ⇒ 調査結果を数値化した上で総合化し、指標に加えることでアウトカムとして社会的な評価を見えるようにする。項目別や世代別の分析も文章として記述する。これにより、事業に対する利用者の評価がはっきりわかり、さらに項目別・世代別等の分析により、目標の狙い通りに対象へ成果を上げているのかわかりやすくなる</p> <p>□ 利用者アンケートから抽出した区民や利用者からの意見は、同じ意見がどのくらい寄せられたかなどの根拠をはっきり示す。報告書には細かい統計から利用者アンケートまでを記載をする</p> <p>□ 施策課題、目標、成果指標をリンクさせる ⇒ 施策の変化に対応するため、指標は増やしたり、状況に合わせて変更したりする</p> <p>□ 図書館を交流の場として評価するために、イベント等の実施回数や参加者数を付記し、目標に対する目安とする</p> <p>□ コストを測る指標として、「総事業費÷(区民人口、区内登録利用者数、または図書館利用者数)」を用いる</p>	<p>□ 基本目標を設定し中項目・小項目ごとに自己点検を行い、進捗管理と内容の見直し等を行っていく。PDCAサイクルを軸に、小項目を基本評価項目と位置づけ、評価分析を行い、図書館活動全体の自己点検を実施。評価の的確なプロジェクト管理を行い、効率的・効果的な図書館運営の実現を目指す。</p> <p>□ 来館者調査において、年間来館者に対するアンケート対象の数を見直す(少ないのは適切でない)。</p> <p>□ アンケート調査において、来館者に満足度を聞くのは勿論、図書館に来ない人にも聞く。</p> <p>□ 企画展示については、実施数のみでなく内容も評価対象とする。</p> <p>□ 講座企画の満足度も指標とする。</p> <p>□ 各事業を、計画→立案→実行→評価→計画…のサイクルに則って行う。</p> <p>□ 図書館が競合施設と比較されるなかで生き残るために、自治体に図書館の存在理由とそれを主張するための具体的調査・指標を用いる。</p> <p>□ 利用者満足度以外に、学力調査結果、不読率、地域の地力アップなどの提示も考える。</p> <p>□ 利用数の比較以外に、医療費削減・介護率低下率が出せたとしても、関連付けをどうするか、またどう比較できるかを考える。</p>
<p>□ まず、基本となる図書館アウトカム指標を設定する前段階として、利用者と潜在的利用者双方を対象とした図書館についての意識調査を行う。 その結果を踏まえて、市民のニーズを明確に捉えたアウトカム指標を設定し、定期的に評価を行い、改善のサイクルに乗せていくための基礎を作る。 モデルとして、鳥取県立図書館のアクションプラン策定のための一連の施策の策定を参考とする。</p> <p>⇒ 参考：鳥取県立図書館のアクションプラン策定への道のり (1)平成17年度「県民の情報拠点、生涯学習拠点、知的ネットワークの核として県民の役に立つ図書館づくり」を目指し「鳥取県立図書館の目指す図書館像」を策定。 (2)平成18年度「図書館像」を実現するための具体的な施策を盛り込んだ行動計画(アクションプラン)を策定する参考資料を得るため、利用者、県民の図書館利用状況や図書館に関するアンケートを行う。 (3)平成19年8月、その結果を参考にアクションプランを策定。その中で、図書館サービスに対する県民のニーズを掌握し、県民の期待に応える新たなサービスを創造するため、今後2年に1回のペースでアンケート調査を行うこととする。</p> <p>最後に：図書館界全体で丁寧な準備段階を踏み、「評価疲れ」のない仕組みの構築を！</p> <p>参考資料②公立図書館における評価に関する実態報告書(平成21年3月 全国図書館協議会) 報告書2009</p>	<p>＜参考資料＞</p> <p>①『図書館の設置及び運営上望ましい基準』(平成24年12月19日文部科学省告示第172号) http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/001/_icsFiles/afilefile/2013/01/31/1330295.pdf</p> <p>②『新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～(善申)』(平成20年2月19日)中央教育審議会 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/tyoushin/080219-01.pdf</p> <p>③『これからの図書館像～地域を支える情報拠点を目標して～(報告)』(平成18年3月)これからの図書館の在り方検討協力者会議 http://waro.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286794/www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/04/06032701/009.pdf</p> <p>④『公立図書館の任務と目標』(2004年3月改訂)日本図書館協会図書館政策特別委員会 http://www.lja.or.jp/library/guideline/tabid/236/Default.aspx</p> <p>⑤杉並区事務事業評価表 http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/imujikyo_23_63.pdf</p> <p>⑥杉並区立図書館運営状況報告書 https://www.library.city.suginami.tokyo.jp/consultation/pdf/consultation_f07_h26_02_results.pdf</p>
<p>⑦武蔵野市公共施設白書 https://www.city.musashino.lg.jp/dbps_data/material/_files/000/000/008/832/shisetuhakusyo.pdf</p> <p>⑧江戸川区行政評価事務事業分析シート・行政評価実施報告書 平成18年度 江戸川区「行政評価」事務事業分析シート(H18.6.20) http://www.city.edosawa.tokyo.jp/kuseiinfo/hvoka/h18youseihvoka/jsshiikvovichiran/ichiran.files/38.pdf#search=%E5%9B%B3%E6%9B%B8%E8%B3%87%E6%96%99%E8%B2%B8%E6%87%BA%E4%BA%8B%E6%A5%AD 平成17年度 江戸川区「行政評価」事務事業分析シート(H17.6.20) http://www.city.edosawa.tokyo.jp/kuseiinfo/hvoka/h17/jsshiikvovichiran/ichiran.files/42.pdf#search=%E5%9B%B3%E6%9B%B8%E8%B3%87%E6%96%99%E8%B2%B8%E6%87%BA%E4%BA%8B%E6%A5%AD 江戸川区「行政評価」実施報告書 経営企画部企画課 平成24年12月 平成24年度(指定管理者TRC：篠崎図書館24-25) http://www.city.edosawa.tokyo.jp/kuseiinfo/hvoka/24youseihvoka.files/24youseihvoka.pdf 平成21年度(指定管理者TRC：篠崎図書館53-55)平成18年度再評価(直書：区立図書館131-132) http://www.city.edosawa.tokyo.jp/kuseiinfo/hvoka/h21youseihvoka/aa010010_20100331112231633.files/kekkatou.pdf</p> <p>⑨浜松市立図書館評価 浜松市立図書館 浜松市立図書館評価(平成23年度～25年度) http://www.lib-city-hamamatsu.jp/outline/hvoka.htm 平成25年度浜松市立図書館評価 http://www.lib-city-hamamatsu.jp/common/pdf/h25hvoka.pdf</p>	<p>⑩さいたま市図書館評価 さいたま市図書館 さいたま市図書館評価(平成22年度～25年度) http://www.lib.city.saitama.jp/guide/plan_report/evaluation.html 平成26年度さいたま市図書館評価 報告書(平成25年度事業対象)J http://www.lib.city.saitama.jp/guide/plan_report/pdf/evaluationh26.pdf</p> <p>⑪杉並紹介(杉並区のホームページより) http://www2.city.suginami.tokyo.jp/gallery/gallery_main.asp</p> <p>⑫杉並区基本構想(10年ビジョン) http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/suginamiku_kihonkousou.pdf 杉並区基本構想(10年ビジョン)パンフレット http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/suginamiku_kihonkousou_pnf.pdf</p> <p>⑬杉並区総合計画http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/library.asp?zenre=291009</p> <p>⑭杉並区施策評価表 http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/library.asp?zenre=319020</p> <p>⑮杉並区事務事業評価表 http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/library.asp?zenre=319030</p> <p>⑯杉並区立図書館運営状況報告書 https://www.library.city.suginami.tokyo.jp/consultation/index.html</p>

<p>⑪『平成26年度（2014年度）版豊中市の図書館活動』 https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/data/open/cnt/3/2368/1/katsudou_2014.pdf</p> <p>⑫『これからの豊中市立図書館の運営のあり方について（提言）』平成17年 豊中市立図書館協議会 https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/data/open/cnt/3/866/1/2005teigen.pdf</p> <p>⑬『豊中市立図書館における評価のあり方について（提言）』平成19年 豊中市立図書館協議会 https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/data/open/cnt/3/866/1/teigen2007.pdf</p> <p>⑭『豊中市立図書館評価システム 評価表 リーディング項目』平成24年度 https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/data/open/cnt/3/512/1/leading_h24.pdf</p> <p>⑮『豊中市立図書館評価システム 自己点検報告書』（平成21～23年度） https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/data/open/cnt/3/512/1/ikotenken_houkokusho_h21-23.pdf</p> <p>⑯『豊中市立図書館の運営状況（平成21～23年度）に関する外部評価について』 https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/management/hyouka_matome_2013.html</p> <p>⑰『豊中市立図書館の運営状況に関する評価報告書』平成25年 豊中市立図書館協議会 https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/data/open/cnt/3/1618/1/saibuhyouka_houkokusho_201305.pdf</p> <p>⑱『平成24（2012）年度豊中市立図書館利用者アンケート等調査結果について』 https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/management/hyouka_anketo_matome_2012.html</p>	<p>※図書館の自己評価、外部評価及び運営の状況に関する情報提供の実態調査（平成21年3月）みずほ情報総研 http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/toshu/shiho/1264904.htm</p> <p>※図書館パフォーマンス指標（JIS X 0812：2012 P.17-20） http://kikakuru.com/x0/X0812-2012-01.html</p> <p>※図書館評価プロジェクト中間報告—公立図書館の自己点検評価のためのマニュアル（2011年3月1日 社団法人 日本図書館協会図書館評価プロジェクトチーム編集） https://www.lia.or.jp/portals/0/html/hyoka.pdf</p> <p>※公立図書館における評価に関する実態報告書（平成21年3月 全国図書館協議会） http://www.library.metro.tokyo.jp/zenkoutou/tabid/2271/Default.aspx 報告書2009 http://www.library.metro.tokyo.jp/Portals/0/15/pdf/2009_all.pdf</p>
---	--

公共経営論 グループ発表

テーマ4：
図書館における指定管理者制度導入の課題と対応策

発表の流れ

1. 指定管理者制度の概要
2. 指定管理者制度の導入状況
3. 図書館と指定管理者制度をめぐる議論
4. 事例紹介：千代田区立千代田図書館
5. 課題解決のための有効策の提言

指定管理者制度の概要

- 指定管理者制度とは
全国の自治体で、住民の福祉を増進させる目的をもってその利用に供するために設置した公の施設の管理・運営について、民間事業者、非営利団体等が包括的に代行することができる制度。
管理委託制度（公共団体等）や業務委託契約（民間事業者）と異なり、指定管理者の指定は、法的には議会の議決を経て決定する行政処分
- 地方自治法244条の2第3項
普通地方公共団体は、公の施設の設備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、条令を定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（指定管理者）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

指定管理者制度の概要

- 制度成立の経緯
 - 1963年 地方自治法の一部改正
⇒ 公共（的）団体への管理委託制度導入
 - 1991年 地方自治法の一部改正
⇒ 受託可能団体の拡大（第三セクターにも管理委託可能に）
⇒ 利用料金制度を導入
 - 1999年 PFI法成立
 - 2001年 小泉政権誕生
骨太の方針：「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」
 - 2003年 指定管理者制度施行
文部科学省の方針転換
⇒ 館長業務も含めた委任も可能に
 - 2006年 管理委託制度廃止
⇒ 管理委託制度から指定管理者制度の移行

指定管理者制度の概要

- 導入のメリット
 - 民間のノウハウの活用
⇒ 民間サービスが行われている演劇ホール、体育館の場合
 - 運営コストの低下
⇒ 職員の給与の切り下げ、短時間労働者と若年労働者の増加
 - 競争原理の導入
⇒ 職員間の競争による努力（民間企業の人事管理）
⇒ 企業間競争：複数団体への受託が必要
 - 機動的な行動
⇒ 予算制度に制約されない支出
 - 運営組織の規模の拡大（複数の自治体の業務を受託した場合）
⇒ 人事異動の範囲の拡大、ノウハウの共有化
 - 範囲の経済性
⇒ 異業種のノウハウの活用

策定英樹「『講義レジュメ』図書館における指定管理者制度をめぐって」（図書館司書専門講座）

指定管理者制度の導入状況

表3 公立社会教育施設指定管理者導入状況比較（2011年10月現在）

	総数	指定管理者導入		事業者種別							
		施設数	導入率	出資法人・公共団体等	民間企業	NPO	その他（地域団体等）	施設数	構成比	施設数	構成比
図書館	3,274	347	10.6%	52	15.0%	223	64.3%	44	12.7%	28	8.1%
博物館等	5,747	1,211	21.1%	640	52.8%	242	20.0%	77	6.4%	252	20.8%
青少年施設	1,048	393	37.5%	150	38.2%	87	22.1%	49	12.5%	107	27.2%
体育施設	27,469	9,714	35.4%	4,038	41.6%	2,953	30.4%	858	8.8%	1,865	19.2%
文化会館	1,866	935	50.1%	550	58.8%	244	26.1%	47	5.0%	94	10.1%

（『平成23年度社会教育調査』公表資料による）

図書館への導入率は、他の施設に比べて少ない

※原芳雄「公立図書館における指定管理者制度導入の実態」（2015）

表1 導入年度・自治体種別別 指定管理者制度導入自治体・図書館数

導入開始年度	都道府県	政令指定都市	政令市	東京部特別区	町村	総数
2004年度	0	0	1	0	2	3
2005年度	0	0	1	0	2	3
2006年度	0	1	3	0	2	6
2007年度	1	21	24	0	14	41
2008年度	1	0	11	4	8	24
2009年度	0	2	19	2	4	27
2010年度	0	4	29	6	4	53
2011年度	0	0	21	3	2	26
2012年度	0	4	29	17	3	53
2013年度	0	1	12	1	9	23
2014年度	0	4	29	26	11	70
2015年度	0	1	8	0	1	10
2016年度	0	1	14	4	1	20
2017年度	1	0	7	0	5	13
2018年度	1	4	35	3	6	49
2019年度	1	1	10	1	4	17
2020年度	1	8	27	18	5	59
2021年度	0	0	10	0	4	14
2022年度	0	7	24	2	4	37
2023年度	0	0	2	0	-3	-1
2024年度	0	0	3	0	-3	0
2025年度	0	0	-8	0	-2	-10
2026年度	0	0	-9	0	-2	-11
2027年度	0	0	0	0	0	0
2028年度	0	-1	0	0	0	-1
2029年度	4	8	120	11	50	193
2030年度	4	58	252	100	55	469

7

2006年度の導入自治体数および図書館数が最も多い

2014年11月現在 193自治体 469館

桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度導入の実態」(2015)

図書館への指定管理者制度の導入状況

表6 導入年度別・事業者種別別図書館数（直営に再移行した図書館及び閉館した図書館を除く）

導入年度	事業者種別別図書館数及び構成比						計
	国書館数	構成比	民間企業	構成比	NPO	構成比	
2004年度	1	33.3%	0	0.0%	2	66.7%	3
2005年度	0	0.0%	6	85.7%	1	14.3%	7
2006年度	35	53.0%	25	37.9%	4	6.1%	64
2007年度	5	9.3%	37	68.5%	11	20.4%	53
2008年度	2	3.8%	42	80.8%	8	15.4%	52
2009年度	0	0.0%	46	88.5%	3	5.8%	52
2010年度	9	12.9%	52	74.3%	8	11.4%	70
2011年度	1	5.0%	18	90.0%	1	5.0%	20
2012年度	2	4.1%	46	90.9%	1	2.0%	49
2013年度	4	6.8%	51	86.4%	4	6.8%	59
2014年度	0	0.0%	33	89.2%	2	5.4%	37
計	59	12.6%	356	75.9%	45	9.6%	469

75.9%にあたる356館が民間企業による管理運営

8

桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度導入の実態」(2015)

図書館への指定管理者制度の導入状況

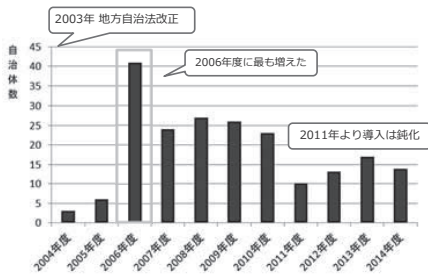


図1 新たに図書館に指定管理者制度を導入した自治体数

9

桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度導入の実態」(2015)

図書館への指定管理者制度の導入状況

都道府県立図書館の導入検討状況

検討結果	回答数	図書館名	指定管理者の性格等
2014年度までに導入した	4	岩手県立図書館 岡山県立図書館 愛知県立図書館 山梨県立図書館	民間企業率1 民間企業率1 民間企業率1 民間企業
2015年度以降に導入を予定している	1		
検討の結果、導入しないとしている	33		
合計	38		

・「検討の結果、導入しないとしている」の回答数に「現時点で導入は考えていない」を含む
 ・※1:「施設管理のみ」、「施設管理及び図書館業務の一部」に導入
 ・※2:記入等が7件

日本図書館協会「図書館における指定管理者制度導入の実態」(2015年調査(報告))

図書館への指定管理者制度の導入状況

市区町村立図書館の導入検討状況

表2 市区町村立図書館の検討状況（自治体数）

	特別区	政令市	市	町村	合計
2014年度までに導入	11	8	117	50	186
2015年度に導入予定	1	1	19	5	26
2016年度以降に導入を予定					38

表3 市区町村立図書館の検討状況（図書館数）

	特別区	政令市	市	町村	合計
2005～2014年度に導入	99	56	216	55	426
2015年度に導入予定	9	1	29	5	44

11

日本図書館協会「図書館における指定管理者制度導入の実態」(2015年調査(報告))

図書館への指定管理者制度の導入状況

制度を導入しない根拠

	都道府県	市区町村
①図書館協議会の賛成・意見書	0	33
②図書館友会などの住民団体による賛成、要請による閉館	0	2
③議会による導入の賛成不賛成または導入見送りの意見書提出	0	3
④市長部局、教育委員会、社会教育委員会等の判断	7 (茨城県、栃木県、山口県、徳島県、大分県、鹿児島県、沖縄県)	175
⑤図書館の判断	2 (茨城県、新潟県)	62
⑥その他	2 (佐賀県、熊本県)	230
合計	11	505

出典：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」(2009年)

12

図書館協議会
再検討や中止を良視するものが多く、導入を促す事例はほとんどない

議会
図書館への導入を積極的促進する意見よりも、図書館の役割、住民の期待などを論じ、サービス充実のために態勢強化を求めるものが多い

図書館への 指定管理者制度の導入状況

■ 自治体の直営に再移行した市区町村立図書館

県名	図書館名
新潟県	南魚沼市図書館
長野県	飯島町図書館
愛知県	新城図書館
鳥取県	出雲市立大社図書館、出雲市立平田図書館、安来市立図書館
徳島県	三好市井川図書館
香川県	善通寺市立図書館
山口県	下関市立中央図書館
福岡県	小郡市立図書館
佐賀県	佐賀市立東与賀図書館
鹿児島県	西之表市立図書館

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2015年調査（報告）」

13

図書館と 指定管理者制度をめぐる議論



14

図書館と 指定管理者制度をめぐる議論

■ 「ツタヤ図書館」への批判

■ 武雄市図書館

- 不適切な選書
 - 10年以上前に出版された資格試験の対策本
 - 関東地方のラーメン店を紹介する本
- 資料費の削減
 - 約2000万円の予算で蔵書を増やすことを計画したが、館内の安全対策費がかさんだ。
 - そのため、本代を760万円弱に抑えた
- 専門性の欠如
 - CCC：「より精度の高い本選びをすべきだった」
 - 市教委：「悪い本というわけではなかった」

これは問題点？

- 1630冊貸出歴なし（約1万冊中）
- 中古本

「武雄市図書館、本選びに批判」 読者会、1630冊新たに寄付へ」（2015/09/12 朝日新聞 西部本社 朝刊）p.29

「武雄市図書館の民間納入本、1630冊も借りず、関東のグルメ本など、不適切の指摘も。」（2015/09/15 日本経済新聞 夕刊）

15

図書館と 指定管理者制度をめぐる議論

■ 「ツタヤ図書館」への批判

■ 愛知県小牧市の住民投票

- 構想
 - 駅前の活性化も狙い、42億円（当初見込 34億円）で図書館を駅前に新築移転
 - 従来の民間委託より範囲を広げてCCCなどに運営を任せ、文化拠点をつくる
- 反対多数
 - 投票率＝50.38%
 - 反対が3万2352票と賛成を7千票以上上回った
- 反対理由
 - 特定の営利企業を優遇するだけ（市民団体）
 - 派手で見栄えのいいツタヤの図書館は不要（市民団体）
 - 建設費が高すぎる（68歳女性）
 - 市長の市政運営が強行的（41歳男性）

民間委託は問題？

- 既に窓口業務等はTRCが受託
- 「委託に対するクレームは聞いたことがない」（小牧市）

今日的？

ある自治体の図書館業務が他の自治体の文化行政に影響を与える

「『TSUTAYA』図書館に逆風——イメージ一新、反発も（列島追跡）」（2015/10/19 日本経済新聞 朝刊）

16

図書館と 指定管理者制度をめぐる議論

■ 「ツタヤ図書館」への批判

■ 神奈川県海老名市立中央図書館

- ライフスタイル分類
 - 旅に関する小説、雑誌、写真集を1つの場所に並べるなど「ライフスタイルに合わせた分類で本を探す楽しさを追求している」（CCC 高橋聡執行役員）
 - 「どの本が売れるか」という視点で分類するCCCのノウハウ
 - 従来とあまりに異なる本の分類に「探にくい」との指摘
 - TRCとの方針の違いが表面化
 - 「伝統的な図書館像と余りに乖離してしまった」（金城学院大 薬師院はるみ教授）

セレクト系書店への注目

- 松岡正剛（松丸本舗、MUJI BOOKS）
- 内沼晋太郎（B&B）
- BACH 幅允孝（SHIBUYA PUBLISHING BOOKSELLERS、H.I.S. 旅と本とコーヒーと）

「図書館、民間活用」のきしみ、愛知・小牧、『TSUTAYA選書』が白紙に、集客効果も迷走・分類に異議（異相深層）」（2015/11/27 日本経済新聞 朝刊）

17

図書館と 指定管理者制度をめぐる議論

■ 「ツタヤ図書館」の功罪

■ 個人情報管理への不安

■ 地域活性化のための集客施設

「駅前に人を集めるには企業のアプローチが必要」（多賀城市教育委員会 斎場賢一生涯学習課長）

■ 来館者急増（武雄）

- 2年半の来館者は延べ200万人超（人口約5万人）

■ 開館時間延長（武雄）

- 年中無休。
- 開館時間を4時間延長。

■ 公立図書館と指定管理者制度への注目

愛知者と新規来館者獲得

図書館を利用しているのは「住民の2割程度にすぎない」（南学・東洋大客員教授）

「『TSUTAYA』図書館に逆風——イメージ一新、反発も（列島追跡）」（2015/10/19 日本経済新聞 朝刊）

18

図書館と 指定管理者制度をめぐる議論

■ 公人の見解

■ 海部文部大臣（1986年）※公立の管理委託制度について

図書館法の規定から見ても公立図書館の基幹的な業務については、これは民間の委託になじまないものでしょうし、生涯学習をするという非常に大きな目標があります

■ 渡海文部科学大臣（2008年 参議院文部科学委員会 答弁）

議員質問：図書館への指定管理者制度適用は、住民サービスの向上、経費削減を図ることを目的とされているが、図書館サービスは、単に利用者数が増えるとか、開館時間の延長、開館日数の増といった量的なものだけでは測れない性質のものがある。経費削減により安定した長期雇用が保障されず、短期的の職員の入れ替わりによる弊害が生じている。やはり職員の質の向上が大切だ

文部科学大臣：公立図書館への指定管理者制度の導入は長期的視野に立った運営が難しくなり、図書館になじまない、職員の研修機会の確保や後継者の育成等の機会が難しくなる、やっぱりなじまない

田中宏樹「指定管理者制度と公立図書館—制度面からみる指定管理者制度の問題点と可能性」（2009）

19

図書館と 指定管理者制度をめぐる議論

■ 公人の見解

表4 図書館への指定管理者制度導入に関する見解・意見

年	見解表明・発言者	見解・発言の趣旨
2010	高井文部科学大臣 政務官（当時） （衆議院文部科学 委員会答弁） ⁶¹	・開館時間の延長など利用者のニーズに即した運営の推進という面もあるが、指定期間が短期であるために長期的な視点に立った運営が難しい。職員の研修機会や後継者の育成機会の確保など長期的なことができないという問題の指摘がある。 ・留意点として、安定した運営が可能な指定期間の検討、職員の安定的な処遇の確保、長期的視点に立った人材育成、自治体による適切なモニタリングなどを指摘。
2011	片山総務大臣 （当時） （記者会見） ⁷¹	例えば、公共図書館や学校図書館などは、指定管理になじまないと思う。きちんと行政が直営で、スタッフを配置して運営すべきだと思う。鳥取県知事のときもそうしてきた。

森原芳徳「公立図書館における指定管理者制度導入の実態」（2015）

20

図書館と 指定管理者制度をめぐる議論

■ 日本図書館協会の見解

■ 公立図書館の指定管理者制度について（2010年）

公立図書館の管理運営形態はそれぞれの自治体、および図書館の状況に合わせて創造されるべきもの、多様であるもの

しかし指定管理者制度の適用は適切ではない

■ 契約期間

司書集団の専門性の蓄積、所蔵資料のコレクション形成は一貫した方針のもとで継続して実施することにより実現

■ 外部機関との連携

設立母体の異なる他の図書館や関係機関との密接な連携協力が不可欠

■ 図書館は事業収益が見込みにくい公共サービス

地方公共団体が設置し教育委員会により運営される仕組みが極めて合理的

日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について」（2010）

21

実例紹介： 千代田区立千代田図書館



22

実例紹介： 千代田区立千代田図書館

■ 沿革（抜粋）

- 2003年2月 新千代田区図書館のあり方検討会発足
- 2004年2月 国立情報学研究所（NII）「新千代田図書館のあり方に関する検討委託」、公表
- 2005年7月 新千代田図書館基本構想策定、公表
- 2006年2月 千代田区立図書館整備基本計画策定、公表
- 2006年6月 第2回定例千代田区議会において、区立図書館への指定管理者制度導入を定めた千代田区立図書館条例を制定
- 2006年9月 第3回定例千代田区議会において、区立図書館指定管理者としてヴィアックス・SPSグループを指定
- 2007年4月 千代田区立図書館指定管理者制度導入
- 2007年5月 千代田図書館リニューアルオープン
- 2008年5月 千代田図書館、リニューアル後の来館者 100万人達成

23

実例紹介： 千代田区立千代田図書館

■ 5つのコンセプト

1. 千代田ゲートウェイ
2. 創造と誇りのセカンドオフィス
3. 区民の書斎
4. 歴史探求のジャングル
5. キッズセミナーフィールド

歴史的な流れと施設の制約から、将来にわたって中央館の備えるべき蔵書冊数には至らない（平成26年度時点：約18万冊）という見通しから、従来の図書館とは戦略を異にする。場としての図書館、対象者（ビジネスパーソン）別サービス、企画の充実、歴史的資料の整備を重視している。

24

25

実例紹介： 千代田区立千代田図書館

■ コストダウンが目的ではなかった？

- 千代田区の図書館費（指定管理料）は増加している
 - 平成18年度の図書館の年間事業費は約3億2000万円（指定管理導入前）
 - 導入後の19年度：3億6000万円 20年度：3億9256万4000円
 - 26年度は4億6193万6000円

夜10時まで開館するための人件費に加え、千代田区の業務要求水準書の水準実現による？

■ 「業務要求水準書」の指定管理業者に対する要求（要旨）

- 配置スタッフの図書館経験、司書資格、専門性及び一般常識
- 接遇能力や対人関係構築能力、集団業務への適正
- 司書の良質な労働力の確保と長期雇用を保障することによる人材育成

初めの段階で一定の専門性を確保することで、サービスの低下を防ぐ自治体の意図

26

実例紹介： 千代田区立千代田図書館

■ 千代田図書館の運営評価体制

- 指定管理者の運営内容と実績に対して4種類の評価を行っている。
- a. 外部有識者等からなる図書館評議会による総合評価（下記のb.、d.を総括する上位の評価）
- b. 図書館評議会の下部組織である図書館評議会評価部会が設定する評価指標について面接調査に基づく外部評価
- c. 区担当部門による日常的な実態調査に基づく独自の外部評価（抜き打ち？）
- d. 指定管理者による自己評価

→外部評価によるパフォーマンス指標、高い達成目標数値の設定。目標数値に達していない場合は、指定管理業者は次年度の目標として新たな取り組みを設定する。PDCAサイクルの実行ができています？

27

課題解決のための提言①

【課題①】

官製ワーキングプアの増加や安易な「指定管理＝コストカット」という発想からの転換

サービス拡大としての指定管理という選択

【提言①】

- 民間企業から起こる自由度の高い運営による、新しいサービスが地域社会の活性化につながり、図書館に対する多様化するニーズや地域課題に対し機敏に対応した図書館奉仕が可能となる。
- 専任職員（司書）による、安定した専門性の高いサービス基盤の構築
- 開館時間の延長
- （地元）民間企業の雇用拡大

28

課題解決のための提言②

【課題②】

図書館職員の労働環境に関する対策

- 予算をたてる→執行するという中で、人件費の枠組みは決まっている
- 図書館としての実績が高く、利用率が増えれば増えるほど、一人あたりの労働量が増加していくという構造が発生する。
- 専門家のモニタリングによる環境適正化、図書館長によるヒアリング

低賃金＝非正規雇用を主軸とした職員構成形態の是正の必要性
適正な労働環境の整備には、自治体のマネジメントが必須ではないか

29

課題解決のための提言②

【提言②】

- 運営努力に対する適正なインセンティブの必要性
予算の計上は図書館サービスやシステム構築に必要な金額を積み上げるという方式だが、その中に運営努力に対するインセンティブを昨年度実績から算出し、委託料に盛り込む体制を作る。
- 賃金引き上げには付加価値生産性が必要である。
 - 図書館グッズ等の販売
 - 雑誌スポンサー制度
 - プラスアルファの部分で有料サービス

図書館運営において無料の原則に反しない健全な方法での運営資金調達を可能とし、専門職である図書館職員に対する適正な人件費に反映させる。
そこに民間企業のノウハウが有効である。

30

課題解決のための提言③

【課題③】

指定管理者による運営に抱く感情的不安に対する有効的打開策

■ 何故図書館の指定管理に不安を抱くのか？

- 要素① 社会教育施設であり、社会の福祉的役割を大きく担う施設が行政から切り捨てられるのではないかと不安
- 要素② 図書館の基本である無料の原則とは相反する営利目的の民間企業に公的資金である図書館予算の管理を任せることによって、資料購入などで運営上不透明な資金運用が生じるのではないかと不安
- 要素③ 専門職である司書の実績が民間企業にないという考え。

31

課題解決のための提言③

- 根本的に社会教育施設である図書館の概念の、存在価値の評価基盤がいまだに社会全体で不明瞭である現状。
- 図書館の（運営）実績とは？評価基準とは？
- 図書館を運営するにあたり、行政の目指す図書館像及び利用者の図書館活用（リテラシー）に関する基準を明確に構築すること

地域社会が目指す図書館像を浮かび上がらせる。
評価基準を定め、それに見合う実績・ノウハウを持った指定管理者の選定を行う。

32

課題解決のための提言③

【提言③】

- 行政の求める長期的な図書館像を明確化
- （検討委員会を経て）十分な準備期間を設ける。
- これまでの図書館の特性や区の方針にあったものである必要があるため、以下を示す
 1. めざす図書館像
 2. めざす図書館に向けた今後の取組み
 3. 新たな管理運営体制の構築等示
- 求める図書館像に沿った要求水準書・仕様書を作成
図書館業務実績、配置予定館長、副館長の図書館業務経験数、（どのよう
なところでどんな図書館業務に携わったか）職員の司書率、個人情報保護
について等審査基準とする。

33

課題解決のための提言③

- 継続的にコミットするサイクルを作り出す
 - 検討者委員会の発足
 - モニタリングの実施※
 - 外部評価の実施など。
- 受託期間の年間・月間運営計画と収支計画書の提出

34

課題解決のための提言④

【課題④】

評価の反映がなされているか

- 平成26年度千代田区立図書館4館の評価から
 - PDCAサイクルにおいて各サイクルにおける対応が明確でない（図書館評議会評価より）
 - 評価項目、目標数値が適正かどうかの検証
 - アウトカム指標としての利用者満足度という項目

【提言④】

- 各自治体、各図書館に必要な部門、サービスは何かという本旨に沿った評価体制を作成する。指定管理制度だけの問題ではないが、数値目標達成のみにとらわれず、そこにはあらわれないアウトカム指標の評価体制を確立する。

35

課題解決のための提言⑤

【課題⑤】

自治体との意思疎通のむずかしさ

【提言⑤】

- 執行体制として、業務が円滑に遂行できるよう、ある程度の基準を満たすようにする。
- 館長の要件として
 1. 常勤の社員であること
 2. 公の施設の経営に当たるに相応しい人格と識見を備えていること
 3. 組織の長として、リーダーシップを発揮する能力と経験があること
 4. 図書館経営について明確なビジョンをもつこと

36

課題解決のための提言

新しい図書館構想を組むにあたって指定管理という選択肢を選んだ場合、コストカットという消極的な理由に偏らず、いかに行政側が（地域）社会における図書館の重要性を理解した上で図書館運営を長期的な視野で捉え、指定管理を委託した団体を指導・監督する立場として責任を持って図書館サービスとコミットし続けながらサービス拡充の戦略的な観点から指定管理制度を活用することが、最も重要な成功要因である。

人口減少社会における公立図書館経営

(図書館流通センター図書館経営寄附講座・調査研究報告7)

著者 鷺頭 美央

発行日 平成28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/>
