

図書館流通センター図書館経営寄附講座・調査研究報告3
ISSN 1883-8448

地方分権時代の公立図書館経営

森川世紀

平成 23 年 3 月

筑波大学大学院

図書館情報メディア研究科

図書館流通センター図書館経営寄附講座

刊行のことば

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

このような状況の中で、株式会社図書館流通センターのご寄附により、新しい公共経営を理解した図書館経営管理者を養成することを目的として、平成 18 年度に『図書館流通センター図書館経営寄附講座』を本研究科に設置しました。この寄附講座は 3 年間の予定でスタートしましたが、本講座の重要性を強く認識された寄附者のご意向により平成 27 年度までの 10 年間に延長されました。

本寄附講座設置の同時に、公共経営論、公共サービス論を担当する 2 名の寄附講座教員と本研究科の教員とが連携して、図書館経営管理者の養成を行うべく、「図書館経営管理コース」を開設しました。この 4 年間で 68 名が修了し、そこで得た知識を実際の公共図書館経営等に生かしています。

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

本報告書は、平成 21 年 3 月刊行の初号に続き、この 2 年間、寄附講座教員として調査、研究に携わってきた<森川世紀准教授（公共経営論担当）><手塚健郎准教授（公共サービス論担当）>の研究成果をまとめたものです。図書館経営管理にかかわる多くの方々にご高覧いただき、教育・研究・実務等の参考にしていただければ幸いです。

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

平成 23 年 3 月

筑波大学 図書館情報メディア研究科長

植松貞夫

「地方分権時代の公立図書館経営」をとりまとめるに当たって

平成 21 年 4 月に筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授に着任し、2 年間にわたって図書館経営管理コース・公共経営論を担当した。

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

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

図書館経営管理コースに「公共経営論」が設けられた背景は、概ね以上のようであったと理解しているが、2 年間にわたる教育・研究活動等については、当該理解に基づき、なるべくそれに沿うよう展開してきたつもりである。

今般、2 年間にわたる教育・研究活動等の成果の一部を本冊子にとりまとめることとなった。その内容について若干説明することとしたい。

本冊子は、1. 論文、2. 事例調査、3. その他資料から構成される。1. 論文には、指定管理者関係と広域行政関係のものを収録している。前者は、指定管理者制度が平成 15 年に導入され一定の定着を見た現在、その利用状況がどのようなものとなっているのか、また、運用に際して直面した課題やそれら課題への対応がどのようなものとなっているのか、等の問題意識に関連したものである。後者は、いわゆる平成の市町村合併が平成 22 年度末をもって一区切り

とされたことに伴い、今後どのような形で市町村間の広域連携が進んでいくのか、等の問題意識に関連したものである。2. 事例調査についても、1. 論文の問題意識を踏まえつつ、指定管理者制度については兵庫県神戸市の事例、市町村間の広域連携については吾妻郡図書館（群馬県）の事例をそれぞれ収録している。3. その他資料については、社会貢献の一環として行った講演時の資料や公共経営論とは別に担当した講義「パブリック・ガバナンス論」で用いた資料の中から、参考となりそうなものを一部抜粋して収録している。

関係各位の皆様にご高覧頂き、今後の業務や研究に多少なりとも参考になれば幸いである。

平成 23 年 3 月

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科

准教授 森川 世紀

目 次

刊行のことば

「地方分権時代の公立図書館経営」をとりまとめるに当たって

1. 論文

- 1-① 『指定管理者制度とその利用状況等について』 …… 3
- 1-② 『指定管理者制度における「指定期間」の運用の在り方について
～東京都目黒区・岡山県倉敷市の事例紹介を中心に～』 …… 23
- 1-③ 『公立図書館未設置市町村への図書館サービスの拡大について
～定住自立圏構想の取組の視点から～』 …… 35
- 1-④ 『市町村間広域連携の事例分析 ～教育行政・介護保険行政を
中心に～』 …… 71

2. 事例調査

- 2-① 兵庫県神戸市の事例 …… 97
- 2-② 吾妻郡図書館（群馬県）の事例 …… 109

3. その他

- 3-① 講演資料「地方分権時代の官民連携」 …… 121
(兵庫県姫路市職員研修)
- 3-② 講義資料「日本の地方自治（概要）」 …… 129
(2010年度3学期「パブリック・ガバナンス論」より)

論文 1 - ①

『指定管理者制度とその利用状況等について』

指定管理者制度とその利用状況等について

1. 指定管理者制度の概要

1.1. 指定管理者制度導入の目的

公の施設の指定管理者制度等を導入するための「地方自治法の一部を改正する法律」（以下「改正法」という。）が平成 15 年 6 月 6 日に成立し、同年 9 月 2 日から施行されることとなった。この指定管理者制度の導入により、地方公共団体は、民間事業者を含む法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するものに、公の施設の管理を行わせることが可能となったものである。

公の施設は、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」（地方自治法第 244 条第 1 項）であることから、同条第 2 項及び第 3 項のとおり、地方公共団体は、「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」とされるとともに、「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」とされており、そのため、公の施設の管理受託者については、従前は、その受託主体の公共性に着目し、公共団体、公共的団体、地方公共団体が出資する一定の法人に限定されてきた。

しかしながら、近年、例えば、スポーツジム等の体育施設、美術館等において、民間主体においても十分なサービス提供能力を有している主体が増加しているところであり、また、多様化した住民ニーズに的確に応えるためには、民間事業者の有するノウハウを活用する方が望ましい。

例えば、文化ホールの音響機器等のメンテナンス技術を指定管理者が自ら有していれば、その分管理経費の縮減が期待でき、また、スポーツ施設において指定管理者が顧客志向の魅力的なトレーニングプログラムを住民向けに提供できれば利用者に対するサービス向上が期待できる等といった具合

である。

こうしたことから、「公の施設の適正な管理を確保するため、受託主体の公共性に着目してきた従来の考え方を転換し、管理の受託主体を法律上制限することとせず、必要な仕組みを整えた上で、その適正な管理を確保しつつ、住民サービスの質の向上にも寄与するよう、制度の改正を行うこととしたもの」¹とされたところである。

なお、法改正を受けて発出された「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成 15 年 7 月 17 日総行行第 87 号。以下「改正法通知」という。）においても、「今般の改正は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするもの」とされている。

1.2. 指定管理者制度の概要

地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該地方公共団体が指定するもの（「指定管理者」という。）に当該公の施設の管理を行わせることができる（地方自治法第 244 条の 2 第 3 項）。この条例には、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めることとされている（同条第 4 項）。

1.2.1. 指定管理者の指定

指定管理者制度は、「指定」により、当該公の施設の管理権限を当該指定を受けた者に委任する制度である。すなわち、「地方自治法第 244 条の 2 第 3 項に基づく指定は、行政機関の単独の意思により権利を設定し、義務を命じ、その他法律上の効果を発生させる行為に該当するため、契約ではなく、

¹ 「指定管理者制度の全て 制度詳解と実務の手引【改訂版】」17～18 頁参照。

行政処分的一种」²とされる。従って、契約ではない「指定」については、地方自治法の契約に関する規定の適用はなく、入札の対象とはならない。

しかしながら、指定管理者による管理は、公の施設の目的を効果的に達成するためのものでなくてはならないことから、その選定に当たっては、当該公の施設の適正かつ効率的な管理を行う能力を有する者でなければならないことは当然であり、申請の方法や選定基準等の指定の手続きは条例で定めなければならない、指定自体にも議会の議決が必要である。

また、指定は、期間を定めて行うこととされている（地方自治法第 244 条の 2 第 5 項）。これは、最小の経費で最大の効果を挙げているかなど、指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを地方公共団体が見直す機会を設けることが適切であると考えられたためである。指定の期間については、法令上特段の定めは置かれていないが、合理的な理由もなく長期間の指定を行うことは不適切であり、地方公共団体が施設の目的や実状等を勘案して適切に定めることとなる。

1.2.2. 指定管理者の権限

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

その一方、地方公共団体自身が設置者としての責任で行うべき基本的な利用条件の設定については、指定管理者に行わせることはできず、管理の基準として条例で定められるべきとされる。例えば、休館日、開・閉館時間、使用許可の基準、使用制限の要件などである。

指定管理者は、この条例で定められた条件に沿って具体的な使用許可を行

² 同上 52 頁参照。

うこととなる。このほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取り扱い等、当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を、管理の基準として定めるべきものとされる。

また、使用料の強制徴収（地方自治法第 231 条の 3）、不服申立てに関する決定（地方自治法第 244 条の 4）、行政財産の目的外使用許可（地方自治法大 238 条の 4 第 4 項）など、法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、指定管理者に行わせることはできない。

1.2.3. 利用料金制

普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として收受させることができる（地方自治法第 244 条の 2 第 8 項）。利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとされ、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該地方公共団体の承認を受けなければならない（同条第 9 項）。

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

これにより、指定管理者が管理を行うための必要な経費は、①全て利用料金で賄う、②全て設置者たる地方公共団体からの支出金で賄う、③一部を地方公共団体からの支出金で、残りを利用料金で賄う、の三通りの方法が考えられる。

1.2.4. 指定管理者に対する監督

指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しな

なければならない（地方自治法第 244 条の 2 第 7 項）。

また、普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる（同条第 10 項）。指定管理者がこの指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないと認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる（同条第 11 項）。

2. 指定管理者制度の利用状況

公の施設の指定管理者制度は、平成 15 年 9 月 2 日より改正法が施行され、導入されたところであるが、総務省において、制度開始後の運用状況について定期的に調査を行っており、当該調査結果が、「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」³として取りまとめられている。

直近では、平成 18 年 9 月 1 日時点と平成 21 年 4 月 1 日時点で調査が行われており、この両調査結果を踏まえ、以下のとおり指定管理者制度に係る現状分析等を行った。

2.1. 指定管理者制度導入施設数

指定管理者制度を導入した施設数については、平成 18 年 9 月 2 日時点における調査（以下「平成 18 年調査」という。）と平成 21 年 4 月 1 日時点における調

³ 「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」の概要等を以下に掲げる。

- ・調査対象は、地方自治法 244 条に基づき、地方公共団体が条例により設置及び管理している公の施設（学校・河川・道路を除く）。
- ・指定管理者となった団体の種別の例は以下のとおり。
 - 1 株式会社（注：特例有限会社含む。）
 - 2 特例民法法人（従来の公益法人）、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人
 - 3 公共団体（例：地方公共団体、土地改良区等）
 - 4 公共的団体（例：農業協同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等）
 - 5 地縁による団体（例：自治会、町内会等）※地方自治法第 260 条の 2 第 7 項に想定する「認可地縁団体」であるか否かは問わない
 - 6 特定非営利活動法人（NPO 法人）
 - 7 1～6 以外の団体（例：学校法人、医療法人、共同企業体等）
- ・公の施設の内容の例は、以下のとおり。
 - 1 レクリエーション・スポーツ施設
競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等
 - 2 産業振興施設
情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設
 - 3 基盤施設
駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等
 - 4 文教施設
県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等
 - 5 社会福祉法人施設
病院、老人福祉センター等

査（以下「平成 21 年調査」という。）を比較すると、表 2-1 のとおり、全国で 61,565 施設から 70,022 施設へと 8,457 施設、13.7%の増加となっている。

特に、都道府県が 7,083 施設から 6,882 施設へと減少（-2.8%）する一方、指定都市が 5,540 施設から 6,327 施設（+14.2%）へと、市区町村が 48,942 施設から 56,813 施設（+16.1%）へと、それぞれ増加している。

制度開始から約 5 年半が経過し、指定都市、市区町村と基礎的自治体にまで制度が浸透し、次第に幅広く活用されつつあるものと考えられる。

表 2-1：指定管理者導入施設の数

区分 調査時点	都道府県			指定都市			市区町村			合計		
	H18.9.2	H21.4.1	増減率	H18.9.2	H21.4.1	増減率	H18.9.2	H21.4.1	増減率	H18.9.2	H21.4.1	増減率
北海道	206	240	16.5%	373	406	8.8%	3,921	5,071	29.3%	4,500	5,717	27.0%
青森県	64	60	-6.3%	—	—	—	1,488	1,778	19.5%	1,552	1,838	18.4%
岩手県	97	99	2.1%	—	—	—	1,177	1,437	22.1%	1,274	1,536	20.6%
宮城県	181	92	-49.2%	309	322	4.2%	940	1,110	18.1%	1,430	1,524	6.6%
秋田県	87	95	9.2%	—	—	—	894	1,036	15.9%	981	1,131	15.3%
山形県	136	136	0.0%	—	—	—	729	832	14.1%	865	968	11.9%
福島県	86	128	48.8%	—	—	—	1,243	1,340	7.8%	1,329	1,468	10.5%
茨城県	222	226	1.8%	—	—	—	675	919	36.1%	897	1,145	27.6%
栃木県	50	51	2.0%	—	—	—	683	770	12.7%	733	821	12.0%
群馬県	53	50	-5.7%	—	—	—	709	833	17.5%	762	883	15.9%
埼玉県	62	66	6.5%	228	236	3.5%	1,130	1,345	19.0%	1,420	1,647	16.0%
千葉県	62	60	-3.2%	108	121	12.0%	1,718	1,872	9.0%	1,888	2,053	8.7%
東京都	1,833	1,813	-1.1%	—	—	—	2,470	3,541	43.4%	4,303	5,354	24.4%
神奈川県	328	330	0.6%	986	1,105	12.1%	884	992	12.2%	2,198	2,427	10.4%
新潟県	33	36	9.1%	—	369	—	1,442	1,409	-2.3%	1,475	1,814	23.0%
富山県	90	80	-11.1%	—	—	—	753	693	-8.0%	843	773	-8.3%
石川県	118	125	5.9%	—	—	—	1,345	1,378	2.5%	1,463	1,503	2.7%
福井県	32	38	18.8%	—	—	—	571	719	25.9%	603	757	25.5%
山梨県	61	74	21.3%	—	—	—	419	509	21.5%	480	583	21.5%
長野県	96	29	-69.8%	—	—	—	1,677	2,096	25.0%	1,773	2,125	19.9%
岐阜県	46	45	-2.2%	—	—	—	1,408	1,603	13.8%	1,454	1,648	13.3%
静岡県	38	42	10.5%	179	409	128.5%	867	936	8.0%	1,084	1,387	28.0%
愛知県	405	391	-3.5%	405	416	2.7%	1,803	2,089	15.9%	2,613	2,896	10.8%
三重県	88	96	9.1%	—	—	—	795	880	10.7%	883	976	10.5%
滋賀県	79	57	-27.8%	—	—	—	726	854	17.6%	805	911	13.2%
京都府	31	42	35.5%	332	341	2.7%	759	629	-17.1%	1,122	1,012	-9.8%
大阪府	88	82	-6.8%	334	418	25.1%	624	857	37.3%	1,046	1,357	29.7%
兵庫県	592	594	0.3%	646	643	-0.5%	1,978	2,114	6.9%	3,216	3,351	4.2%
奈良県	15	16	6.7%	—	—	—	792	801	1.1%	807	817	1.2%
和歌山県	46	47	2.2%	—	—	—	371	417	12.4%	417	464	11.3%
鳥取県	31	34	9.7%	—	—	—	635	619	-2.5%	666	653	-2.0%
島根県	115	27	-76.5%	—	—	—	1,115	1,132	1.5%	1,230	1,159	-5.8%
岡山県	102	86	-15.7%	—	234	—	1,594	1,383	-13.2%	1,696	1,703	0.4%
広島県	154	152	-1.3%	584	584	0.0%	1,685	1,892	12.3%	2,423	2,628	8.5%
山口県	176	176	0.0%	—	—	—	693	906	30.7%	869	1,082	24.5%
徳島県	34	40	17.6%	—	—	—	504	660	31.0%	538	700	30.1%
香川県	82	70	-14.6%	—	—	—	273	421	54.2%	355	491	38.3%
愛媛県	26	30	15.4%	—	—	—	449	593	32.1%	475	623	31.2%
高知県	35	34	-2.9%	—	—	—	627	702	12.0%	662	736	11.2%
福岡県	271	260	-4.1%	1,056	723	-31.5%	1,120	953	-14.9%	2,447	1,936	-20.9%
佐賀県	116	111	-4.3%	—	—	—	265	346	30.6%	381	457	19.9%
長崎県	126	129	2.4%	—	—	—	738	825	11.8%	864	954	10.4%
熊本県	83	84	1.2%	—	—	—	821	893	8.8%	904	977	8.1%
大分県	138	131	-5.1%	—	—	—	741	988	33.3%	879	1,119	27.3%
宮崎県	63	66	4.8%	—	—	—	701	702	0.1%	764	768	0.5%
鹿児島県	55	55	0.0%	—	—	—	1,184	1,787	50.9%	1,239	1,842	48.7%
沖縄県	151	157	4.0%	—	—	—	806	1,151	42.8%	957	1,308	36.7%
合計	7,083	6,882	-2.8%	5,540	6,327	14.2%	48,942	56,813	16.1%	61,565	70,022	13.7%

(単位：施設数)

2.2. 指定管理者制度導入施設の状況

指定管理者制度導入施設において、どのような主体が指定管理者として指定を受けているかについて見たものが表 2-2 である。都道府県、指定都市、市区

町村の全体で見ると、「1 株式会社」が 6,762 施設から 10,375 施設（+53.4%）へと、「5 特定非営利活動法人」（NPO 法人）が 1,043 施設から 2,311 施設（+121.6%）へと、「6 1～5 以外の団体」（学校法人、医療法人、共同企業体等）が 3,447 施設から 7,803 施設（+126.4%）へと、それぞれ増加している。

この結果、平成 21 年調査においては、全国の 20,489 施設において、いわゆる民間企業等が指定管理者として指定を受けていることとなり、指定管理者導入施設全体 70,022 の約 3 割（29.3%）を占めるに至っている。平成 18 年調査においては、11,252 施設において、いわゆる民間企業等が指定管理者として指定され、全体に占める割合も 18.3%であったことから、指定管理者へのいわゆる民間企業等の参入は順次拡大しつつあるものと考えられる。

表 2-2：指定管理者制度導入施設の状況

区分	1 株式会社		2 特別民営法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人		3 公共団体		4 公共的団体		5 特定非営利活動法人		6 1～5以外の団体		合計	
	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1
調査時点														
1 レクリエーション・スポーツ施設	79	98	223	181	109	92	35	43	8	13	62	77	516	504
	35	34	-2.9%	-18.6%	17	7	-58.8%	12	10	4	16	14	226	172
2 産業振興施設	169	575	240.2%	4.784	88	169	92.0%	67	1,722	2470.1%	310	465	5,445	5,321
	25	52	108.0%	-4.7%	39	34	-12.8%	23	18	-21.7%	51	75	47.1%	460
3 基礎施設	10	12	20.0%	-19.4%	7	8	14.3%	337	293	-13.1%	3	13	85.7%	436
4 文庫施設	318	771	142.5%	-47.2%	260	310	19.2%	474	2,086	340.1%	63	154	144.4%	7,083
5 社会福祉施設														
合計	426	989	132.2%	-10.0%	426	989	132.2%	-10.0%	426	989	132.2%	-10.0%	426	989

区分	1 株式会社		2 特別民営法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人		3 公共団体		4 公共的団体		5 特定非営利活動法人		6 1～5以外の団体		合計	
	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1
調査時点														
1 レクリエーション・スポーツ施設	123	163	32.5%	449	0	2	49	68	16	27	86	177	105.8%	886
	14	21	50.0%	50	0	0	11	23	109.1%	0	2	21	200.0%	82
2 産業振興施設	232	705	203.9%	1,709	0	0	279	422	51.3%	5	8	114	69	-39.5%
	49	76	55.1%	465	0	0	135	142	5.2%	32	48	50.0%	34	127
3 基礎施設	8	24	200.0%	320	0	0	1,355	1,451	7.1%	16	31	93.8%	65	150.0%
4 文庫施設	426	989	132.2%	2,949	0	0	1,829	2,106	15.1%	69	116	68.1%	267	459
5 社会福祉施設														
合計	426	989	132.2%	-10.0%	426	989	132.2%	-10.0%	426	989	132.2%	-10.0%	426	989

区分	1 株式会社		2 特別民営法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人		3 公共団体		4 公共的団体		5 特定非営利活動法人		6 1～5以外の団体		合計	
	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1
調査時点														
1 レクリエーション・スポーツ施設	2,669	3,664	37.3%	4,485	13	16	23.1%	2,031	1,925	-5.2%	336	854	154.2%	601
	1,258	1,559	23.9%	808	10	22	120.0%	3,090	3,164	2.4%	103	176	70.9%	519
2 産業振興施設	1,361	2,160	58.7%	5,967	4	8	100.0%	2,569	3,530	37.4%	81	103	27.2%	1,032
	496	875	76.4%	1,619	10	6	-40.0%	9,468	8,623	-8.9%	197	458	132.5%	295
3 基礎施設	234	357	52.6%	912	34	70	105.9%	8,390	8,390	0.0%	194	450	132.0%	289
4 文庫施設	6,018	8,615	43.2%	13,791	71	122	71.8%	25,632	25,632	0.0%	911	2,041	124.0%	2,736
5 社会福祉施設														
合計	6,018	8,615	43.2%	-0.6%	6,018	8,615	43.2%	-0.6%	6,018	8,615	43.2%	-0.6%	6,018	8,615

区分	1 株式会社		2 特別民営法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人		3 公共団体		4 公共的団体		5 特定非営利活動法人		6 1～5以外の団体		合計	
	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1
調査時点														
1 レクリエーション・スポーツ施設	2,871	3,925	36.7%	5,113	122	110	-9.8%	2,115	2,036	-3.7%	360	894	148.3%	749
	1,307	1,614	23.5%	1,002	27	29	7.4%	3,113	3,197	2.7%	107	185	72.9%	540
2 産業振興施設	1,762	3,440	95.2%	12,460	92	177	92.4%	2,915	5,674	94.6%	113	210	85.8%	1,456
	570	1,003	76.0%	2,385	49	49	-18.4%	9,626	8,783	-8.8%	250	532	112.8%	380
3 基礎施設	252	393	56.0%	1,304	41	78	90.2%	9,949	10,134	1.8%	213	490	130.0%	322
4 文庫施設	6,762	10,375	53.4%	22,264	331	434	31.1%	27,718	29,824	7.6%	1,043	2,311	121.6%	3,447
5 社会福祉施設														
合計	6,762	10,375	53.4%	-13.4%	6,762	10,375	53.4%	-13.4%	6,762	10,375	53.4%	-13.4%	6,762	10,375

(単位：施設数、%)

2.3. 指定管理者の選定手続別の状況

指定管理者の選定手続きについて、平成 18 年調査、平成 21 年調査で比較したものが表 2-3 である。このうち、都道府県、指定都市、市区町村全体の「(小計)公募により候補者を募集」について見ると、平成 18 年調査においては 17,913 であったものが、平成 21 年調査においては 27,992 と 56.3%の増加となっている。

改正法通知において、「指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させること」との方針が示されていたところであるが、実際の運用面においても、公募による選定手続きが拡大しつつあるものと考えられる。

表 2-3：指定管理者の選定手続き

○稲庭府県

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定		2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定		3 公募により候補者を募集(1、2以外)		(小計)公募により候補者を募集		4 従前の管理受託者を公募の方法によることな選定		5 1～4 以外の方法により選定							
	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1						
調査時点																		
1 レクリエーション・スポーツ施設	186	243	30.6%	103	89	-13.6%	37	28	-24.3%	326	360	10.4%	162	118	-27.2%	28	26	-7.1%
2 産業振興施設	76	96	26.3%	62	107	72.6%	12	9	-25.0%	15	115	-23.3%	69	59	-17.0%	7	4	-42.9%
3 基礎施設	1,645	2,313	40.6%	535	207	-61.3%	476	422	-11.3%	2,656	2,942	10.8%	2,758	2,335	-15.3%	31	44	41.9%
4 文化施設	197	276	40.1%	50	48	-4.0%	34	22	-35.3%	281	349	23.1%	151	126	-16.6%	28	20	-28.6%
5 社会福祉施設	114	129	13.2%	62	50	-19.4%	36	40	11.1%	212	219	3.3%	213	169	-20.7%	11	5	-54.5%
合計	2,218	3,057	37.8%	812	404	-50.2%	595	521	-12.4%	3,625	3,982	9.8%	3,353	2,801	-16.5%	105	99	-5.7%

○指定都市

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定		2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定		3 公募により候補者を募集(1、2以外)		(小計)公募により候補者を募集		4 従前の管理受託者を公募の方法によることな選定		5 1～4 以外の方法により選定							
	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1						
調査時点																		
1 レクリエーション・スポーツ施設	416	479	15.1%	98	211	115.3%	20	75	275.0%	534	765	43.3%	126	88	-30.2%	19	33	73.7%
2 産業振興施設	48	54	12.5%	7	21	200.0%	7	4	-42.9%	62	79	27.4%	15	39	160.0%	5	10	100.0%
3 基礎施設	698	817	17.0%	231	399	72.7%	36	34	-5.6%	965	1,250	29.5%	899	1,012	12.6%	475	177	-62.7%
4 文化施設	232	367	58.2%	172	170	-1.2%	17	12	-29.4%	421	549	30.4%	277	296	6.9%	17	28	64.7%
5 社会福祉施設	444	551	24.1%	117	301	157.3%	161	37	-77.0%	722	889	23.1%	953	813	-14.7%	50	299	498.0%
合計	1,838	2,268	23.4%	625	1,102	76.3%	241	162	-32.8%	2,704	3,532	30.6%	2,270	2,248	-1.0%	566	547	-3.4%

○市町村

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定		2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定		3 公募により候補者を募集(1、2以外)		(小計)公募により候補者を募集		4 従前の管理受託者を公募の方法によることな選定		5 1～4 以外の方法により選定							
	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1						
調査時点																		
1 レクリエーション・スポーツ施設	811	1,994	145.9%	2,066	3,504	69.6%	507	636	25.4%	3,384	6,134	81.3%	5,528	5,121	-7.4%	1,223	1,097	-10.3%
2 産業振興施設	174	504	189.7%	731	997	36.4%	175	173	-1.1%	1,080	1,674	55.0%	3,856	4,535	17.6%	882	629	-28.2%
3 基礎施設	1,330	2,716	104.2%	1,885	3,941	109.1%	321	701	118.4%	3,536	7,358	108.1%	6,711	5,775	-13.9%	767	1,208	57.5%
4 文化施設	347	793	128.5%	984	1,205	22.5%	188	319	69.7%	1,519	2,317	52.5%	9,302	9,056	-2.6%	1,264	979	-22.5%
5 社会福祉施設	530	1,134	114.0%	1,145	1,568	36.9%	390	293	-24.9%	2,065	2,995	45.0%	6,889	7,048	2.3%	966	887	-8.2%
合計	3,192	7,141	123.7%	6,811	11,215	64.7%	1,581	2,122	34.2%	11,584	20,478	76.8%	32,286	31,535	-2.3%	5,072	4,800	-5.4%

○全体

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定		2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定		3 公募により候補者を募集(1、2以外)		(小計)公募により候補者を募集		4 従前の管理受託者を公募の方法によることな選定		5 1～4 以外の方法により選定							
	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1	H18.9.2	H21.4.1						
調査時点																		
1 レクリエーション・スポーツ施設	1,413	2,716	92.2%	2,267	3,804	67.8%	564	739	31.0%	4,244	7,259	71.0%	5,327	5,327	0.0%	1,270	1,156	-9.0%
2 産業振興施設	298	654	119.5%	800	1,028	28.5%	194	186	-4.1%	1,292	1,868	44.0%	3,940	4,627	17.4%	864	643	-25.6%
3 基礎施設	3,673	5,846	59.2%	2,651	4,547	71.5%	833	1,157	38.9%	7,157	11,550	61.4%	10,368	9,122	-12.0%	1,273	1,429	12.3%
4 文化施設	776	1,436	85.1%	1,206	1,423	18.0%	239	353	47.7%	2,221	3,212	44.6%	9,730	9,478	-2.6%	1,309	1,027	-21.5%
5 社会福祉施設	1,088	1,814	66.7%	1,324	1,919	44.9%	587	370	-37.0%	2,999	4,103	36.8%	8,055	8,030	-0.3%	1,027	1,191	16.0%
合計	7,248	12,466	72.0%	8,248	12,721	54.2%	2,417	2,805	16.1%	17,913	27,992	56.3%	37,909	36,584	-3.5%	5,743	5,446	-5.2%

(単位：施設数、%)

2.4. 指定管理者の指定期間

指定管理者の指定は、期間を定めて行うこととされているが、表 2-4 は、この指定期間がどの程度の期間となっているのかを示したものである。平成 18 年調査、平成 21 年調査のいずれにおいても、全体として「3 年」と「5 年」が高い割合となっているが、特に図 2-1 から明らかなように、平成 18 年調査から平成 21 年調査にかけて「3 年」の割合が減少する一方、「5 年」の割合が増加し、「3 年」、「5 年」の割合が入れ替わった形となっている。

両調査の比較より、指定管理者の指定期間が長期化したものと考えられるが、指定管理者制度自体が地方公共団体に浸透し、本格的な定着化段階に入ったのではないかと考えられる。

表 2-4：指定管理者の指定期間

OH18.9.2

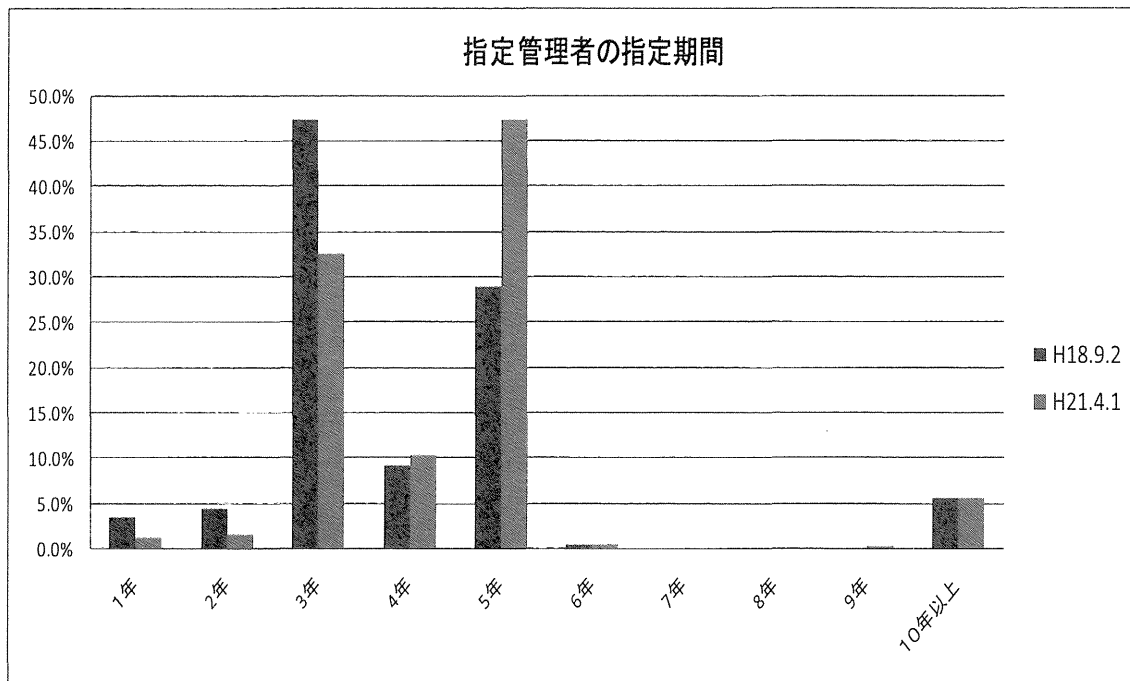
区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計	全体に占める割合
1年	176	118	1,923	2,217	3.6%
2年	72	247	2,379	2,698	4.4%
3年	5,265	1,683	22,191	29,139	47.3%
4年	358	2,286	3,037	5,681	9.2%
5年	1,154	1,190	15,469	17,813	28.9%
6年	1	9	268	278	0.5%
7年	10	0	88	98	0.2%
8年	2	1	52	55	0.1%
9年	2	1	96	99	0.2%
10年以上	43	5	3,439	3,487	5.7%
合計	7,083	5,540	48,942	61,565	100%

OH21.4.1

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計	全体に占める割合
1年	70	84	777	931	1.3%
2年	44	135	968	1,147	1.6%
3年	3,931	871	18,042	22,844	32.6%
4年	310	2,684	4,311	7,305	10.4%
5年	2,457	2,399	28,285	33,141	47.3%
6年	4	14	300	318	0.5%
7年	9	1	89	99	0.1%
8年	9	7	79	95	0.1%
9年	1	17	179	197	0.3%
10年以上	47	115	3,783	3,945	5.6%
合計	6,882	6,327	56,813	70,022	100%

(単位：施設数)

図 2-1：指定管理者の指定期間（H18.9.2 時点、H21.4.1 時点の比較）



2.5. 利用料金制の採用状況

地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として收受させることができるとされているが、この利用料金制の採用状況を見たものが表 2-5 である。

「利用料金制を採用（一部利用料金制も含む。）」している指定管理者導入施設数を平成 18 年調査と平成 21 年調査で比較すると、都道府県が 1,497 から 3,210 へ、指定都市が 1,276 から 1,998 へ、市区町村が 26,098 から 28,027 へとそれぞれ増加しているものの、指定管理者導入施設数全体に占める割合は、平成 18 年調査時点の 46.9%、平成 21 年調査時点の 47.5%と大きな変化は見られないところである。

表 2-5 : 利用料金制の採用状況

OH18.9.2

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
利用料金制を採用（一部利用料金制も含む。）	1,497 (21.1%)	1,276 (23.0%)	26,098 (53.3%)	28,871 (46.9%)
指定管理者導入施設数	7,083 (100.0%)	5,540 (100.0%)	48,942 (100.0%)	61,565 (100.0%)

OH21.4.1

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
利用料金制を採用（一部利用料金制も含む。）	3,210 (46.6%)	1,998 (31.6%)	28,027 (49.3%)	33,235 (47.5%)
指定管理者導入施設数	6,882 (100.0%)	6,327 (100.0%)	56,813 (100.0%)	70,022 (100.0%)

(単位：施設数)

2.6. 指定管理者の指定の取消し等

平成 21 年調査では、平成 18 年調査からいくつか調査項目が追加されたり、新たに公表が開始された項目があるが、その一つに、「指定管理者の指定を取り消した事例とその理由」がある。この調査結果を掲げたものが表 2-6 である。

表 2-6：指定管理者の指定取消しの状況

区分	都道府県				指定都市				市区町村				合計				
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	
運用上の理由	費用対効果・サービス水準の検証の結果	2	20.0%	5	50.0%	0	0.0%	31	77.5%	78	12.5%	312	50.20%	80	11.9%	348	51.8%
	指定管理者の経営困難等	3	30.0%			27	67.5%			223	35.9%			253	37.6%		
	指定管理者の業務不履行	0	0.0%			0	0.0%			7	1.1%			7	1.0%		
	指定管理者の不正事件	0	0.0%			4	10.0%			4	0.6%			8	1.2%		
団体自身の理由	指定管理者の合併・解散等	2	20.0%	2	20.0%	2	5.0%	2	5.0%	145	23.3%	145	23.30%	149	22.2%	149	22.2%
施設の見直し	施設の休止・廃止等	1	10.0%	3	30.0%	7	17.5%	7	17.5%	59	9.5%	163	26.20%	67	10.0%	173	25.7%
	施設の再編・統合	0	0.0%			0	0.0%			22	3.5%			22	3.3%		
	施設の民間譲渡等	2	20.0%			0	0.0%			81	13.0%			83	12.4%		
	施設の見直し	0	0.0%			0	0.0%			1	0.2%			1	0.1%		
手続き上の理由	公募要件不備・不選定等	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	2	0.30%	1	0.1%	2	0.3%
	協定締結のための協議不調	0	0.0%			0	0.0%			1	0.2%			1	0.1%		
合計	10	100.0%	10	100.0%	40	100.0%	40	100.0%	622	100.0%	622	100.00%	672	100.0%	672	100.0%	

(単位：施設数、%)

この項目自体は、平成 18 年調査でも調査が行われていたが、同調査においては結果が公表されていなかったところである。今回、平成 21 年調査結果と併せて結果が公表されたものであるが、指定管理者の取消し数全体では、平成 18 年調査の 34 施設から平成 21 年調査の 672 施設へと 638 件の大幅な増加となっている⁴。

この指定が取り消された 672 施設のうち、「都道府県」、「指定都市」、「市区町村」の主体別で見ると、「市区町村」が 622 施設となっており、全体の 92.6%と圧倒的多数を占めている。また、「運用上の理由」、「団体自身の理由」、「施設の見直し」、「手続き上の理由」といった指定が取り消された理由面から見ると、「運用上の理由」に該当する施設が 348 施設、51.8%と過半数を占めている。さらに、「運用上の理由」の中でも、「費用対効果・サービス水準の検証の結果」、「指定管理者の経営困難等」、「指定管理者の業務不履行」、「指定管理者の不正事件」

⁴ 指定管理者の指定取消し以外にも、指定管理者の業務の停止件数；8件、指定期間満了による指定管理者制度の取り止め件数；1,420件(うち施設の見直しを理由とするもの1,050件)といった調査結果が報告されている。

という区分のうち、「指定管理者の経営困難等」を理由に挙げるものが 37.6%と多数を占めている。

こうした調査結果は、市区町村レベルの指定管理者導入施設において、指定管理者側が何らかの事情で経営困難な状態に陥り、指定管理業務を継続する意思・能力を喪失する等した結果、指定の取消しに至るケースが数多く発生したことを示唆しているものと考えられる（「市区町村」が「指定管理者の経営困難等」を理由に指定管理者の取消しを行った事例が 672 施設のうち、223 施設、35.9%を占めている。）。

【参考文献等】

- 地域協働型マネジメント研究会編.(2004年10月).「指定管理者制度ハンドブック」.
ぎょうせい

- 福土明.(2005年5月).「指定管理者制度の法的論点・ポイント」,「自治体法務研究 vol.1」.
ぎょうせい

- 財団法人地域総合整備財団.(2008年3月).「指定管理者の評価と再指定に向けた取組」.
(参照先: http://www.pficenter.jp/guide/pdf/h19report_shitei.pdf)

- 成田頼明監修.(2009年8月).「指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引 【改訂版】」. 第一法規.

- 総務省.(2007/1/31).「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査」.
(参照先: www.soumu.go.jp/iken/main.html)

- 総務省.(2009/10/23).「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」.
(参照先: <http://www.soumu.go.jp/iken/main.htm>)

論文 1 - ②

『指定管理者制度における「指定期間」の運用
の在り方について ～東京都目黒区・岡山県
倉敷市の事例紹介を中心に～』

指定管理者制度における「指定期間」の運用の在り方について

～東京都目黒区・岡山県倉敷市の事例紹介を中心に～

1. はじめに

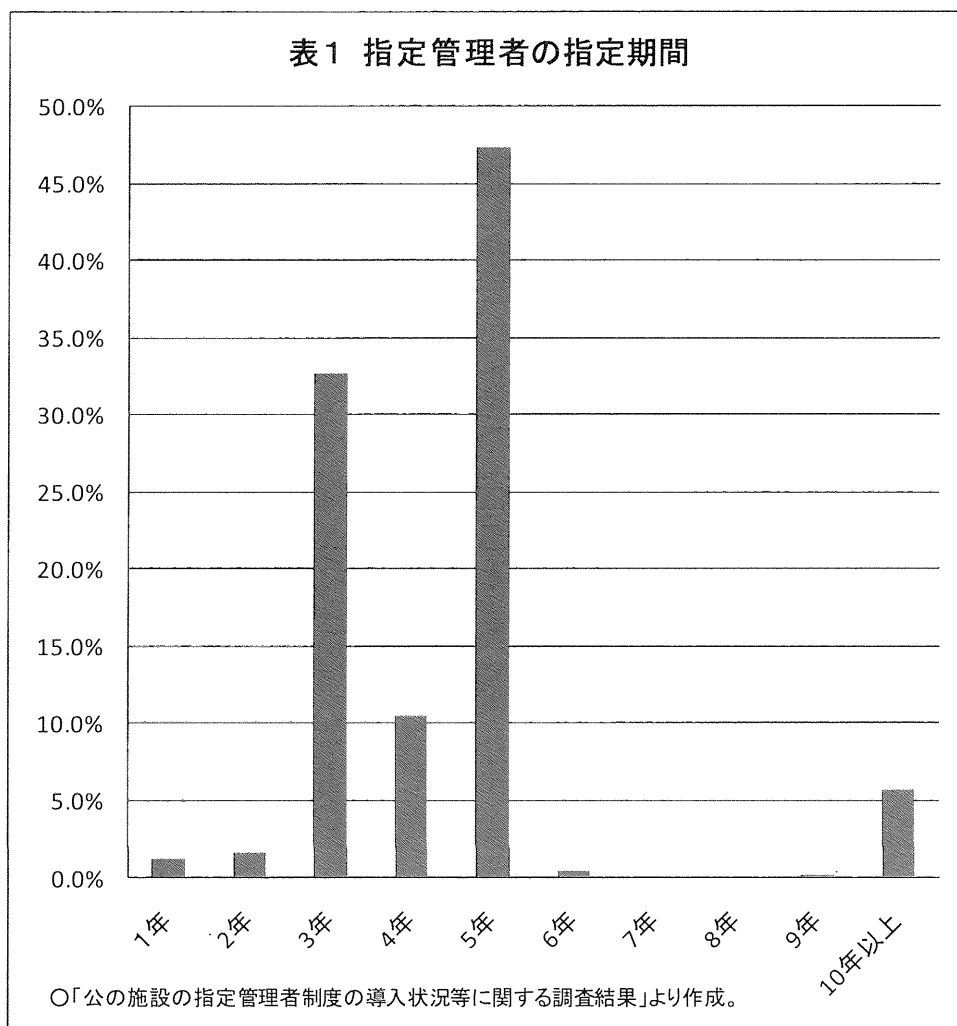
平成 15 年 9 月 2 日に施行された地方自治法の一部を改正する法律（平成 15 年法律第 81 号）により、地方自治法（以下「自治法」という。）第 244 条に規定される公の施設の管理については、いわゆる指定管理者制度が導入されているところである。

すなわち、地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、「法人その他の団体であつて当該地方公共団体が指定するもの」に当該公の施設の管理を行わせることができることとされたものであるが、当該制度がいわゆる指定管理者制度であり、この括弧書きの部分の指して指定管理者と呼称している。

この指定管理者制度は、制度導入以来、公立図書館においても、各地方公共団体の判断に基づき利用されてきたところである。平成 20 年度の社会教育調査によると、指定管理者制度の導入状況は、全公立図書館（同種施設含む）3,140 施設のうち、203 施設、6.5%となっている。平成 17 年度の同調査においては、全 2,955 施設のうち、54 施設、1.8%という導入状況であったことから、両時点を比較してみても、全国の地方公共団体において、公立図書館における指定管理者制度の導入が一定程度広がってきたところと考えられる。

指定管理者制度は、主に住民サービスの向上と経費の節減の 2 つを目的として導入されたものであるが、その一方で、同制度導入から 7 年余が経過し、具体の制度運用が積み重ねられる中で、指定管理者の選定プロセスからモニタリングの在り方に至るまで、様々な課題が指摘されてきたところである。

こうした課題の一つに、指定管理者の指定期間の在り方が挙げられる。指定管理者の指定期間の状況（平成 21 年 4 月 1 日時点）を示したものが表 1 であるが、これによると、指定管理者の指定期間として最も多いものは 5 年となっている¹。



ここで指摘される課題としては、このような短期間では、事業者等が長期的な観点から従業員等の教育・育成を行うのは困難ではないか、また、施設利用者との間で良好な関係を構築し安定的かつ良質なサービス提供を行うことが困難ではないか、等々の問題提起である²。

改めてこの「指定期間」が設けられた制度趣旨そのものに立ち返ってみると、この「指定期間」とは、最少のコストで最大の効果を挙げているかどうかなど、地方公共団体が指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを定期的にチェックし、所要の見直しを行う機会を確保することを目的として、自治法第244条の2第5項に定められているものである。こうした趣旨を踏まえると、合理的な理由無く徒に長期間の指定を行うことは不適切と考えられるが、指定

の期間について法令上の制約が存在するわけではなく、何らかの事情により仮に十年を超えるような相当長期の指定期間となったとしても³、そのことをもって直ちに法令違反になるわけではない。

各地方公共団体においては、全ての公の施設の指定期間を一律に同じ期間で定めてしまうのではなく、上述の制度趣旨を踏まえつつ、個々の公の施設毎の目的や実情等を勘案して、適切と考えられる指定期間を定めるのがむしろ望ましい制度運用の在り方と考えられる。

地方公共団体における実際の運用の状況に目を転じてみても、これまでの運用実績の積み重ねの中から、指定期間が短期間であることに起因すると考えられる課題等に対応するため、一定の改善方策が講じられつつある。そこで以下では、このような地方公共団体の取組事例として、東京都目黒区、岡山県倉敷市の2自治体の事例を取り上げ、その概要を述べることにしたい⁴。

2. 東京都目黒区の実例

東京都目黒区においては、指定管理者制度導入に当たって同制度を効果的に活用するため、その対応についての基本的な考え方として「指定管理者制度活用の基本方針」（以下「基本方針」という。）を平成17年1月に策定し、以後適宜見直しを行いつつ⁵、これに沿って制度運用を行ってきたところである。

こうした基本方針を見直しつつ運用改善を図る中で、制度導入当初3年程度であった指定期間については、「区民サービスの安定及び向上を図るとともに、指定管理者の運営のノウハウを活用し一定の成果を得」るため、原則5年とした上で、さらに、「ただし、特に利用者との信頼関係の構築に時間を要する施設で、長期的に安定したサービスの提供が求められる施設については、10年までの範囲で適切な期間を設定することも可」とされた⁶。

また、指定管理者の選定に当たっては、原則公募のところ、「公募の特例」として、「既に指定管理者制度を導入し、指定期間の満了を迎える施設の中には、同一の指定管理者を引き続き選定することにより、より高い効果が期待でき事業の継続性や安定性が発揮され、利用サービスが向上する場合もある」との判

断の下、「そうした場合に限り特例として公募を行わず、継続して選定することも可」とされた。ただし、継続の場合には、「指定期間満了を迎える前の適切な時期に」、学識経験者等第三者等による一定の評価組織を設置の上、「①指定期間中の運営評価結果の状況（利用者満足度の状況を含む）」、「②施設の事業内容（人的サービス中心、事業企画中心など）の特性から求められる要素（安定性、継続性、計画性など）の重要度」、「③次期指定期間中の事業計画、収支予算計画の評価結果」、「④その他、施設の実情に応じ判断する上で必要な事項」といった4つの「事項について総括的な評価を行い、その結果に基づき決定」し、「継続して選定する場合はその理由を明らかにし、透明性の確保を図」とされたものである。

平成22年4月時点において指定管理者の対象施設数は117となっているが、同年9月時点において社会福祉施設の16施設が指定期間10年とされている。また、公募の特例として継続して指定を受けることとなった施設は17施設となっている。こうした見直しを通じ、指定管理者が優秀な人材確保と育成期間を確保しながら、長期的に安定したサービス提供を行っていく環境整備を実現している。

3. 岡山県倉敷市の事例

岡山県倉敷市においては、指定管理者制度を安定的、効果的に運用するため、「倉敷市指定管理者制度推進方針」（以下「推進方針」という。）を策定している⁷。この推進方針の第3版において、指定管理者の指定期間等について、「一定の条件を満たす場合には、指定期間を通算3期かつ合計10年以内の範囲で更新（非公募による再指定）することができる「更新制」による公募も可能」とされたものである⁸。

「更新制」とは、「当初公募により選定した指定管理者が一定の条件を満たした場合に、当該指定期間満了後、引き続き非公募により当該指定管理者を再指定（指定期間の更新）すること」であり、「1期の指定期間は3年程度」、「更新は、通算3期かつ合計10年以内」という制度設計となっている。また、指定管

理者の公募時に予め「更新制の公募であることを明示」するものとされている。

「更新制」採用の理由としては、「施設の安定した管理運営やサービス水準向上を目的とした投資（従業者に対する研修や設備の改修・更新など）を誘導するためには、指定期間はより長くすることが有効である」との考えから、「当初に示した全ての条件を満たす場合には、公募によることなく、更新（再指定）することを可能とした」ものとされている。

なお、更新は自動的に行われるわけではなく、更新の成立条件として、「(ア) 当該施設に対する市の政策（施設の位置づけ）に変更がないこと」、「(イ) 建替えや大規模修繕など、市の施設運営方針に大きな変更がないこと」、「(ウ) 当該指定管理者の管理運営の状況（モニタリングの結果）が優良であること」、「(エ) 次期の協定条件について、市と指定管理者の双方が合意できること」、「(オ) その他募集要項で示した更新のための条件を満たしていること」、「(カ) 改めて市議会の議決が得られること」の全てを満たす場合に限られている。

平成 22 年 4 月時点において、126 施設に指定管理者制度が導入されているが、このうちの 3 施設と、新たに指定管理者制度導入が予定されている 2 施設のうち 1 施設の計 4 施設について、更新制の導入に向けた手続きが本稿執筆時点において進行中である⁹。

4. 終わりに

以上の 2、3 で見た事例は地方公共団体における一部の取組事例にすぎず、その他の地方公共団体においても、同様の問題意識から異なる取組を行っていることも想定される。この先、公立図書館に指定管理者制度がどこまで広がっていくかについては引き続き注視する必要があるが、既に指定管理者制度を公立図書館に導入した、乃至はこれから導入しようと考えている地方公共団体にとって、こうした制度運用上の工夫を講じることで、指定期間の在り方から生じ得る可能性がある問題を回避できる余地があるという事実は、一定の参考になるのではないかと考えられる。

さらに、こうした具体的取組事例とは別に、例えば、指定管理者による管理

状況をチェックする機会をより厳密に確保しつつ指定管理者の継続性にも配慮するとの観点から、指定期間自体は比較的短期で設定し、指定期間終了後の再選定過程において、従前の指定管理者の管理状況等の良し悪しを一定の加点・減点要素として考慮すること等により、高いパフォーマンスを達成した事業者等を引き続き指定管理者として選定し易くするといったようなアイデアも考えられよう。

指定管理者制度は、地方分権時代における地方自治制度の弾力化の方向性に沿い、法令による規律密度をできるだけ低くすることにより、地方公共団体の創意工夫が働きやすくなるような制度設計となっている。こうした制度の特徴を生かし、制度導入当初から、様々な課題に直面しつつも、各々の地方公共団体において試行錯誤が繰り返され、団体独自の運用面での創意工夫が積み重ねられてきたのが実態と言えるのではないだろうか。全国の地方公共団体が指定管理者制度に係る運用面で、引き続き知恵と工夫を創造し、更により良い運用が積み重ねられていくことを期待したい。

注

1. 指定管理者導入施設数 70,022 施設のうち、指定期間 5 年となっているものが 33,141 施設で、全体の 47.3%を占める。次いで、指定期間 3 年が 22,844 施設、全体の 32.6%となっている。
2. 平成 20 年の第 169 回通常国会における「社会教育法等の一部を改正する法律案」の審議においては、衆・文部科学委員会、参・文教科学委員会それぞれにおいて、「国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に对应していくため、公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材確保及びその在り方について、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮し、検討すること。(以下略)」との付帯決議もなされている。
3. 「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」によると、指定期間が 10 年以上である施設も 3,945 施設あり、全体の 5.6%に相当する。
4. 東京都目黒区、岡山県倉敷市それぞれの事例は、HP や文献で公開されている情報等を基にしつつ、各自治体担当者に電話で聞き取り調査を行い、適宜補足して記述したものである。従って、ここでの記述全てが、各自治体の公式見解ではないことを予めお断りしておく。
5. 基本方針は、平成 17 年 1 月の策定後、平成 19 年 10 月、平成 20 年 5 月にそれぞれ改定されている。
6. 括弧書き部分については、基本方針より抜粋している。以下、「2. 東京都目黒区の事例」中の括弧書き部分についても同様である。
7. 推進方針は、平成 18 年 5 月の策定後、平成 19 年 10 月、平成 21 年 11 月に

それぞれ改定されている。なお、推進方針策定以前には、「倉敷市指定管理者制度適用方針」が平成 17 年 2 月に策定されている。

8. 括弧書き部分については、推進方針より抜粋している。以下、「3. 岡山県倉敷市の事例」中の括弧書き部分についても同様である。
9. 東京都目黒区、岡山県倉敷市のいずれにおいても、平成 22 年 4 月時点において公立図書館に指定管理者制度は導入されていない。

参考文献等

1. 「指定管理者制度のすべて【改訂版】」、第一法規、成田頼明 監修
2. 「指定管理者制度ハンドブック」、ぎょうせい、地域協働型マネジメント研究会 編著
3. 「社会教育調査－平成 20 年度結果の概要」、文部科学省 HP
4. 「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（平成 21 年 10 月 23 日公表）、総務省 HP
5. 「指定管理者制度活用の基本方針」、東京都目黒区 HP
6. 「平成 19 年度目黒区包括外部監査報告書」、東京都目黒区 HP
7. 「平成 21 年度地方行政改革事例集（平成 21 年 12 月末現在）」、総務省 HP

8. 「倉敷市指定管理者制度推進方針（第3版）」、倉敷市 HP

9. 「ガバナンス」2010年3月号、ぎょうせい

論文 1 - ③

『公立図書館未設置市町村への図書館サービスの
拡大について ～定住自立圏構想の取組の
視点から～』

※本稿は筑波大学図書館情報メディア研究科紀要「図書館情報メディア研究」
8巻2号（2011年）に収録された研究ノートである。

公立図書館未設置市町村への図書館サービスの拡大について ～定住自立圏構想の取組の視点から～

1. はじめに

平成の合併推進も10年余が経過し、市町村合併が相当程度進捗したこと等から、平成22年3月末をもって全国的な市町村合併に一区切りをつけることとされたところである¹。この結果、市町村合併に関する全国的な動きは一応の収束を見たところであり、今後は、合併市町村においては合併効果をより一層発揮しつつ、地域住民に対する行政サービスを効果的・効率的に提供していくことが期待される。その一方、人口1万人未満の市町村が全市町村数1,727のうち457(26.5%)を占めるなどなお小規模町村が一定数存在しており、今後の人口減少や少子高齢化、厳しい財政状況等の市町村を取り巻く環境を考慮するならば、なお一層の市町村の行財政基盤の強化が求められるところである。

ここで公立図書館²に目を転じると、平成の合併の進行に伴い市町村数が大きく減少したことにより、特に町村における公立図書館設置率が上昇することとなった。市町村合併により図書館未設置状態が解消された地域において図書館サービスが適切に提供されているかどうかについては別途検証が必要であるが、より大きな当面の課題としては、なお残る公立図書館未設置市町村に居住する地域住民に対し、どのような形で図書館サービスへのアクセシビリティを確保するのか、ということであるように思われる。先にも述べたような市町村を取り巻く厳しい環境を踏まえると、公立図書館未設置の小規模町村が今後単独で図書館を設置し、維持管理していくことには相当の困難を伴うことが予想される。しかしながら、公立図書館未設置市町村に居住する地域住民に対しても図書館サービスが何らかの形で提供されることが望ましいのは言うまでもない。

そこで本稿では、以上のような問題意識に立ち、平成の合併後なお残る公立図書館未設置市町村に対し、図書館サービスをどのような形で提供していくことが可能なのかという点を主要論点として設定し、検討を行うこととしたい。

その際の検討の視点として、定住自立圏構想に着目することとしたい。定住自立圏構想は、平成の合併後の新しい広域行政手法として、平成 20 年に打ち出されたものである。詳細は 3 で述べるが、この定住自立圏構想に係る取組において、従来の枠組みにとらわれない新たな広域施策が展開されつつあり、図書館サービスについても、市町村の境界を越えた一定の圏域内地域住民に対する行政サービスとして提供される動きが出現しつつある。こうした現状を分析し、当該結果を定住自立圏構想における今後の取組に活かすことができれば、上述の課題に対する解の一つとなりうるのではないかと考えられる。

2. 平成の合併と市町村立図書館の設置状況

2.1 平成の合併の状況

いわゆる平成の合併は、平成 11 年以来、基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化するため、全国的に推進されてきたものである。この取組により、平成 11 年 3 月 31 日現在で 3,232 団体あった市町村は、平成 22 年 3 月 31 日には 1,727 団体となり、実に 1,505 団体の減、率にして 46.6%の減となった。

この 10 年余りの取組は、平成 11 年から平成 17 年までの市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併旧法」という。）に基づく取組、更に、平成 17 年から平成 22 年 3 月末までの市町村の合併の特例等に関する法律（以下「合併新法」という。）に基づく取組の概ね 2 つの時期に分けられるが、前者が合併特例債や普通地方交付税の合併算定替等の手厚い財政支援措置による一方、また、後者が国、都道府県の積極的な関与によりそれぞれ進められてきたという点で、合併推進に係るモメンタムをやや異にしている。

しかしながら、この平成の合併と同時期に、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革の3つの改革を同時に進めるといえるいわゆる三位一体の改革等により厳しい財政状況に直面した市町村は、手厚い財政支援措置を受けることが可能な合併旧法下での合併を選択し、その財政支援措置の期限である平成17年度までに大半の合併が行われることとなったものである³。

この平成の市町村合併の状況を、都道府県別に市町村数の内訳まで含めて示したものが表1である。

表1 都道府県別の市町村合併実績

	都道府県名	H11.3.31の 市町村数	内訳			H22.3.31の 市町村数	内訳			減少率
			市	町	村		市	町	村	
1	北海道	212	34	154	24	179	35	129	15	15.6%
2	青森県	67	8	34	25	40	10	22	8	40.3%
3	岩手県	59	13	30	16	34	13	16	5	42.4%
4	宮城県	71	10	59	2	35	13	21	1	50.7%
5	秋田県	69	9	50	10	25	13	9	3	63.8%
6	山形県	44	13	27	4	35	13	19	3	20.5%
7	福島県	90	10	52	28	59	13	31	15	34.4%
8	茨城県	85	20	48	17	44	32	10	2	48.2%
9	栃木県	49	12	35	2	27	14	13	0	44.9%
10	群馬県	70	11	33	26	35	12	15	8	50.0%
11	埼玉県	92	43	38	11	64	40	23	1	30.4%
12	千葉県	80	31	44	5	54	36	17	1	32.5%
13	東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	2.5%
14	神奈川県	37	19	17	1	33	19	13	1	10.8%
15	新潟県	112	20	57	35	30	20	6	4	73.2%
16	富山県	35	9	18	8	15	10	4	1	57.1%
17	石川県	41	8	27	6	19	10	9	0	53.7%
18	福井県	35	7	22	6	17	9	8	0	51.4%
19	山梨県	64	7	37	20	27	13	8	6	57.8%
20	長野県	120	17	36	67	77	19	23	35	35.8%
21	岐阜県	99	14	55	30	42	21	19	2	57.6%
22	静岡県	74	21	49	4	35	23	12	0	52.7%
23	愛知県	88	31	47	10	57	37	18	2	35.2%
24	三重県	69	13	47	9	29	14	15	0	58.0%
25	滋賀県	50	7	42	1	19	13	6	0	62.0%
26	京都府	44	12	31	1	26	15	10	1	40.9%
27	大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	2.3%
28	兵庫県	91	21	70	0	41	29	12	0	54.9%
29	奈良県	47	10	20	17	39	12	15	12	17.0%
30	和歌山県	50	7	36	7	30	9	20	1	40.0%
31	鳥取県	39	4	31	4	19	4	14	1	51.3%
32	島根県	59	8	41	10	21	8	12	1	64.4%
33	岡山県	78	10	56	12	27	15	10	2	65.4%
34	広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3%
35	山口県	56	14	37	5	19	13	6	0	66.1%
36	徳島県	50	4	38	8	24	8	15	1	52.0%
37	香川県	43	5	38	0	17	8	9	0	60.5%
38	愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	71.4%
39	高知県	53	9	25	19	34	11	17	6	35.8%
40	福岡県	97	24	65	8	60	28	30	2	38.1%
41	佐賀県	49	7	37	5	20	10	10	0	59.2%
42	長崎県	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4%
43	熊本県	94	11	62	21	45	14	23	8	52.1%
44	大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0%
45	宮崎県	44	9	28	7	26	9	14	3	40.9%
46	鹿児島県	96	14	73	9	43	19	20	4	55.2%
47	沖縄県	53	10	16	27	41	11	11	19	22.6%
		3,232	670	1,994	568	1,727	786	757	184	46.6%

表1より市町村合併が大きく進んだ地域とそうでない地域を見てみると、例えば、市町村の減少率が70%を越えている都道府県は長崎県（73.4%）、広島県（73.3%）、新潟県（73.2%）、愛媛県（71.4%）の4県である一方、減少率が20%を下回る都道府県は大阪府（2.3%）、東京都（2.5%）、神奈川県（10.8%）、北海道（15.6%）、奈良県（17.0%）の5都道府県となっている。

また、平成の合併期間で市町村数の内訳がどのように変化したのかを見てみると、市が670から786と17.3%増加しているのに対し、町は1,994から757と62.0%の減少、村も568から184と67.6%の減少となっている。

総じて言えば、市町村合併の進捗には都道府県毎にばらつきが見られるとともに、今回の合併推進により、市町村のうち、特に町と村の数が大きく減少したものと見えよう。

2.2 市町村立図書館の設置状況

表2は、平成の合併期間でみた各都道府県別の市町村立図書館の設置率である⁴。

表2 都道府県別の市町村立図書館設置状況

都道府県名	H11.4.1現在						H21.4.1現在					
	市	町村	図書館設置市	図書館設置町村	市設置率	町村設置率	市	町村	図書館設置市	図書館設置町村	市設置率	町村設置率
北海道	34	178	33	67	97.1%	37.6%	35	145	34	66	97.1%	45.5%
青森県	8	59	7	17	87.5%	28.8%	10	30	8	14	80.0%	46.7%
岩手県	13	46	13	24	100.0%	52.2%	13	22	13	14	100.0%	63.6%
宮城県	10	61	10	10	100.0%	16.4%	13	23	13	8	100.0%	34.8%
秋田県	9	60	9	21	100.0%	35.0%	13	12	13	5	100.0%	41.7%
山形県	13	31	12	10	92.3%	32.3%	13	22	13	8	100.0%	36.4%
福島県	10	80	10	18	100.0%	22.5%	13	46	13	15	100.0%	32.6%
茨城県	20	65	17	19	85.0%	29.2%	32	12	31	6	96.9%	50.0%
栃木県	12	37	11	25	91.7%	67.6%	14	16	13	11	92.9%	68.8%
群馬県	11	59	11	24	100.0%	40.7%	12	26	12	10	100.0%	38.5%
埼玉県	43	49	43	31	100.0%	63.3%	40	30	40	25	100.0%	83.3%
千葉県	31	49	30	8	96.8%	16.3%	36	20	34	6	94.4%	30.0%
東京都	27	13	27	8	100.0%	61.5%	26	13	26	8	100.0%	61.5%
神奈川県	19	18	19	8	100.0%	44.4%	19	14	19	10	100.0%	71.4%
新潟県	20	92	15	22	75.0%	23.9%	20	11	20	4	100.0%	36.4%
富山県	9	26	9	26	100.0%	100.0%	10	5	10	5	100.0%	100.0%
石川県	8	33	8	30	100.0%	90.9%	10	9	10	9	100.0%	100.0%
福井県	7	28	7	21	100.0%	75.0%	9	8	9	8	100.0%	100.0%
山梨県	7	57	7	23	100.0%	40.4%	13	15	13	7	100.0%	46.7%
長野県	17	103	17	36	100.0%	35.0%	19	61	19	34	100.0%	55.7%
岐阜県	14	85	14	27	100.0%	31.8%	21	21	21	13	100.0%	61.9%
静岡県	21	53	21	28	100.0%	52.8%	23	14	23	12	100.0%	85.7%
愛知県	31	57	31	24	100.0%	42.1%	35	26	34	16	97.1%	61.5%
三重県	13	56	12	20	92.3%	35.7%	14	15	14	7	100.0%	46.7%
滋賀県	7	43	7	24	100.0%	55.8%	13	13	13	10	100.0%	76.9%
京都府	12	32	12	11	100.0%	34.4%	15	11	15	5	100.0%	45.5%
大阪府	33	11	32	4	97.0%	36.4%	33	10	32	4	97.0%	40.0%
兵庫県	22	66	22	21	100.0%	31.8%	29	12	28	9	96.6%	75.0%
奈良県	10	37	10	12	100.0%	32.4%	12	27	12	12	100.0%	44.4%
和歌山県	7	43	7	12	100.0%	27.9%	9	21	9	9	100.0%	42.9%
鳥取県	4	35	4	10	100.0%	28.6%	4	15	4	14	100.0%	93.3%
島根県	8	51	8	17	100.0%	33.3%	8	13	8	8	100.0%	61.5%
岡山県	10	68	10	22	100.0%	32.4%	15	12	15	9	100.0%	75.0%
広島県	13	73	13	21	100.0%	28.8%	14	9	14	8	100.0%	88.9%
山口県	14	42	14	25	100.0%	59.5%	13	7	13	5	100.0%	71.4%
徳島県	4	46	4	22	100.0%	47.8%	8	16	8	11	100.0%	68.8%
香川県	5	38	5	14	100.0%	36.8%	8	9	8	4	100.0%	44.4%
愛媛県	12	58	12	12	100.0%	20.7%	11	9	11	5	100.0%	55.6%
高知県	9	44	9	15	100.0%	34.1%	11	23	11	10	100.0%	43.5%
福岡県	24	73	22	25	91.7%	34.2%	28	38	26	23	92.9%	60.5%
佐賀県	7	42	7	9	100.0%	21.4%	10	10	10	6	100.0%	60.0%
長崎県	8	71	7	16	87.5%	22.5%	13	10	13	6	100.0%	60.0%
熊本県	11	83	9	25	81.8%	30.1%	14	33	14	13	100.0%	39.4%
大分県	11	47	11	9	100.0%	19.1%	14	4	14	2	100.0%	50.0%
宮崎県	9	35	9	6	100.0%	17.1%	9	19	9	9	100.0%	47.4%
鹿児島県	14	82	13	29	92.9%	35.4%	18	27	17	14	94.4%	51.9%
沖縄県	10	43	10	9	100.0%	20.9%	11	30	11	11	100.0%	36.7%
	671	2,558	650	917	96.9%	35.8%	783	994	770	528	98.3%	53.1%

※「日本の図書館 統計と名簿1999」、「日本の図書館 統計と名簿2009」（いずれも日本図書館協会編）より作成。

平成 11 年 4 月 1 日時点と平成 21 年 4 月 1 日時点と比較した場合、市立図書館設置率は 96.9%から 98.3%と微増である一方、町村立図書館設置率は 35.8%から 53.1%へと上昇している。

市町村合併の進展により、市町村の公立図書館設置率は上昇しており、地域住民の公立図書館へのアクセシビリティは、一定程度向上しているものと期待される⁵。

しかしながら、その一方で、表 2 より明らかなように、13 の市、467 の町村においては公立図書館が未設置となっており、これら市町村内に居住する地域住民に対し図書館サービスをどのように提供していくのかという課題はなお残ることとなる。

こうした課題に対する一つのアプローチとしては、公立図書館の新規設置が考えられる。しかしながら、市町村を取り巻く厳しい財政状況等を踏まえると、新たに公立図書館を設置・運営していくことには相当の困難を伴うことも想定される。そこで考えられる別のアプローチが、既に公立図書館を設置している市町村から未設置市町村に対し図書館サービスを自らの市町村界を越えて提供してもらおうという手法である。

このようなアプローチを具現化しうる一つのスキームが定住自立圏構想である⁶。定住自立圏構想とは、「人口減少・少子高齢化社会において、すべての市町村がフルセットの生活機能を整備することは困難になったという認識のもと、中心市と周辺市町村が圏域を形成し、中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺地域と連携・交流することにより、定住自立圏を構築しようとするもの」（宇賀克也著、地方自治法概説第 3 版 p.60）である。

以下では、まず定住自立圏構想の概要を述べた上で、当該構想に基づく取組がどのような形で上記の課題に対応しうることとなるのか各市町村の具体的な事例に触れつつ、一定の分類・評価を行いながら、見ていくこととしたい。

3. 定住自立圏構想について

3.1 定住自立圏構想検討の経緯

定住自立圏構想の検討のスタートは、福田内閣に遡る。すなわち、平成 19 年末に、当時の福田内閣総理大臣から増田総務大臣に対して検討の指示があり、これを受け、「定住自立圏構想研究会」が総務省内に設置されることとなった。同研究会は、平成 20 年 1 月 21 日に第 1 回会議を開催し、以後 8 回にわたる議論を経て、同年 5 月 15 日に「定住自立圏構想研究会報告書―住みたいまちで暮らせる日本を―」をとりまとめた。

その後、同年 5 月 23 日に開催された経済財政諮問会議での議論を経て、同年 6 月 27 日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針 2008」において、「中心市と周辺市町村が協定により役割分担する「定住自立圏構想」の実現に向け、地方都市と周辺地域を含む圏域ごとの生活に必要な機能を確保し人口の流出を食い止める方策を、各府省連携して講じる」とした上で、「定住自立圏構想をプラットフォームとして、今年度から地方公共団体と意見交換しながら具体的な圏域形成を進めるとともに、各府省連携して支援措置等を講じる。」とされ、政府全体で定住自立圏構想を実現するとの方針が決定されることとなった。

この方針決定を具体化するため、同年 7 月 4 日には「地域力創造本部～定住自立圏構想の推進のために～」が、また、同年 11 月には「定住自立圏の推進に関する懇談会」が総務省内に設置され、各府省の担当者も交えつつ、連携して同構想を展開していく基盤が整備されることとなった。

そして、同年 12 月 26 日に、「定住自立圏構想推進要綱」（総行定第 39 号。以下「推進要綱」という。）が定められたことにより、定住自立圏構想は制度実施を迎えることとなったものである。

3.2 定住自立圏構想の制度の概要

定住自立圏構想の具体的制度は、推進要綱に定められている。以下では、当該要綱に基づき、その制度の概要を定住自立圏形成の流れに沿って、述べることにしたい。

第一に、定住自立圏形成の手続きは、一定の要件を満たす都市を中心市と位置づけ、当該中心市が中心市宣言を行うことによって開始される。この宣言は、周辺にある市町村と地域全体における人口定住のために連携しようとする中心市が、圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う意思を有することを表明する行為である。

この中心市宣言を行うに当たって、中心市は、周辺にある市町村を含めた地域全体のマネジメント等において、中心的な役割を担うとともに、当該市町村の住民に対して積極的に各種サービスを提供していく意思等、一定の事項を記載した中心市宣言書を作成し、公表することとされている。これにより、その地域の中心的な存在と目される中心市が当該地域全体のことに関心を持ち、中心市の住民に限らず圏域内の他市町村の住民にも積極的に各種サービスを提供していく意思が明示されることとなる。

中心市の要件としては、①人口が5万人程度以上であること（少なくとも4万人を越えていること）、②昼間人口を夜間人口で除して得た数値（以下「昼夜間人口比率」という。）が1以上であること、③当該市が所在する地域について、三大都市圏（国土利用計画（全国計画）（平成20年7月4日閣議決定）に基づく埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県の区域の全部をいう）の区域外であるか、三大都市圏の区域内に所在していても政令指定都市や特別区に通勤・通学している者の割合が通勤・通学者総数の10%未満であること、の3つを全て満たすことが必要とされている。

ただし、これには、【A】2つの市による中心市の特例、【B】広域的な市町村の合併を経た市に関する特例の2つの特例が用意されている。

【A】においては、上記②、③の要件をそれぞれ満たす隣接する2つの市の人口の合計が4万人を越えるときは、当該2つの市を合わせて1つの中心市とみなすことができるものとしている（複眼型）。

また、【B】においては、平成11年4月1日以降に行われた市町村の合併を経た合併市について、上記要件①を満たしていれば、仮に合併市の昼夜間人口比率が1を越えていない場合であっても、合併前に合併関係市のうち人口が最大のものの昼夜間人口比率が1以上であれば、人口に関する中心市要件を満たすものとされている。更に、このような中心市のうち、広域的な市町村合併を経たものとして一定の要件⁷を満たす市については、合併前の合併関係市のうち人口が最大のものの区域を中心地域、その他の合併市町村の区域を周辺地域とし、各々を中心市、周辺にある市町村とそれぞれみなして中心市宣言書の作成等を行うことができることとされている（合併1市圏域型）。

次に、中心市宣言を行った中心市とその周辺にある市町村とが、一対一で定住自立圏形成協定を議会の議決を経た上で締結する。この定住自立圏形成協定は、中心市とその周辺にある市町村が連携して人口定住のために必要な生活機能を確保するという観点から、市町村の名称や目的、基本方針、連携する具体的事項等が記載される。特に連携する具体的事項については、「集約とネットワーク」の考え方を基本として、「生活機能の強化」、「結びつきやネットワークの強化」、「圏域マネジメント能力の強化」の3つの視点毎に、推進要綱に定められた政策分野のうち少なくとも一以上について、連携する具体的事項を規定するものとされている。中心市と周辺市町村の一対一の関係で締結される個々の定住自立圏協定が一つ一つ積み重なることによって、一定の圏域を対象とする定住自立圏が顕在化することとなる。ここで、協定を締結できるとされている周辺市町村は、中心市と近接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する市町村であって、中心市に対する通勤・通学割合が10%以上であること等の要素も考慮して、関係市町村において、これに該当するかどうかを自主的に判断するものとされている。

なお、定住自立圏形成協定は、中心市と、中心市が属する都道府県と異なる都道府県に属する周辺市町村との間で締結することができる（県境型）。また、異なる分野における役割分担を行うため、周辺市町村が2以上の中心市と定住自立圏形成協定を締結することも可能とされている（圏域重複型）。更に合併1市圏域型の場合には、中心市1市のみで、定住自立圏形成協定に代えて、中心地域を中心市、周辺地域を周辺市町村とみなして、議会の議決を経た上で、定住自立圏形成方針を策定することができる（圏域重複型）とされている。

最後に、中心市において定住自立圏共生ビジョンが策定される。定住自立圏共生ビジョンとは、中心市を含む定住自立圏を対象として、定住自立圏及び市町村の名称、定住自立圏の将来像、定住自立圏形成協定に基づき推進する具体的取組、ビジョンの期間等を記載した一種の事業計画である。特に、定住自立圏形成協定に基づき推進する具体的取組については、具体的内容や実施スケジュール等に加えて、関連する市町村の名称、根拠とする各定住自立圏形成協定等の規定を明確に記載するとともに、予算措置を伴うものにあつては総事業費や各年度の事業費等の見込みも含めて記載するものとされ、相当程度の具体性が要求されるものとなっている。

定住自立圏共生ビジョンの策定に当たっては、民間や地域の関係者を構成員として中心市が開催する協議・懇談の場（「圏域共生ビジョン懇談会」という。）における検討を経るとともに、各周辺市町村と関連する部分について個別に協議を行うものとされている。

3.3 定住自立圏構想の全国的取組状況

定住自立圏構想に係る全国的な取組状況は、平成22年5月31日時点において、中心市宣言済みの市が53市となっており、定住自立圏の圏域数は31圏域となっている。また、中心市宣言済みの53市のうち、定住自立圏共生ビジョン策定済みの市が24市、定住自立圏形成協定締結又は定住自立圏形成方針策定まで終えた市が9市、中心市宣言のみ実施済みの市が20市となっている。

3.4 定住自立圏構想に係る取組下での図書館関連施策の状況

ここで、定住自立圏共生ビジョン策定済みの中心市 24 市に着目し、定住自立圏共生ビジョンにおいて図書館関連施策が取り上げられているか、また取り上げられている場合には、どのような施策の内容になっているのか等について取りまとめたものが表 3 である。

表3 策定済みの定住自立圏共生ビジョンの一覧

番号	中心市※(都道府県・市町村)立図書館数※※	構成市町村※(都道府県・市町村)立図書館数※※	圏域の形態	定住自立圏共生ビジョンの名称	ビジョンの策定日	図書館関連施策の概要
1	飯田市(長野県・19)	松川町(長野県・1)、高森町(長野県・1)、阿南町(長野県・1)、阿智村(長野県・0)、平谷村(長野県・0)、根羽村(長野県・1)、下條村(長野県・1)、売木村(長野県・0)、天龍村(長野県・1)、桑阜村(長野県・0)、喬木村(長野県・1)、豊丘村(長野県・1)、大鹿村(長野県・0)	通常型	南信州定住自立圏共生ビジョン	平成21年12月24日	—
2	南相馬市(福島県・3)	飯館村(福島県・0)	通常型	南相馬市・飯館村定住自立圏共生ビジョン	平成22年2月16日	○中央図書館のサービス機能充実(インターネット貸出し、配本車の設置、ブックトークなど)(南相馬市)
3	八戸市(青森県・3)	おいらせ町(青森県・1)、三戸町(青森県・1)、五戸町(青森県・1)、田子町(青森県・1)、南部町(青森県・0)、階上町(青森県・0)、新郷村(青森県・0)	通常型	八戸圏定住自立圏共生ビジョン	平成22年2月22日	—
4	都城市(宮崎県・1)	三股町(宮崎県・1)、曾於市(宮崎県・3)、志布志市(鹿児島県・6)	圏域重複型	都城広域定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月3日	—
5	下関市(山口県・(旧)下関市・3)	(旧)菊川町(山口県・1)、(旧)豊田町(山口県・1)、(旧)豊浦町(山口県・1)、(旧)豊北町(山口県・0)	合併1市圏域型	下関市定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月11日	—
6	中津市(大分県・5)	宇佐市(大分県・3)、豊後高田市(大分県・1)、豊前市(福岡県・1)、築上町(福岡県・2)、上毛町(福岡県・1)	県境型	九州周防灘地域定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月12日	○新図書館の建設(豊後高田市)
7	大館市(秋田県・(旧)大館市・2)	(旧)比内町(秋田県・0)、(旧)田代町(秋田県・1)	合併1市圏域型	大館市定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月15日	—
8	由利本荘市(秋田県・(旧)本荘市・1)	(旧)矢島町(秋田県・0)、(旧)岩城町(秋田県・0)、(旧)由利町(秋田県・1)、(旧)大内町(秋田県・0)、(旧)栗由利町(秋田県・0)、(旧)西目町(秋田県・0)、(旧)鳥海町(秋田県・0)	合併1市圏域型	由利本荘市定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月19日	○図書館業務専用車両の確保等による図書館機能の充実とボランティア活動の推進(全地域)

9	備前市(岡山県・3)	赤穂市(兵庫県・1)、上郡町(兵庫県・0)	県境型	東備西播定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月23日	○図書館相互利用推進事業(全市町)
10	長岡市(新潟県・8)	小千谷市(新潟県・1)、見附市(新潟県・1)、出雲崎町(新潟県・1)	通常型	長岡地域定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月25日	○図書館の相互利用事業(全市町)
11	彦根市(滋賀県・1)	愛荘町(滋賀県・2)、豊郷町(滋賀県・1)、甲良町(滋賀県・1)、多賀町(滋賀県・1)	通常型	湖東定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月25日	○圏域内の多様な図書館ネットワーク構築事業(全市町) ○拠点図書館整備検討事業(彦根市)
12	薩摩川内市(鹿児島県・(旧)川内市・1)	(旧)樋脇町(鹿児島県・0)、(旧)入来町(鹿児島県・0)、(旧)東郷町(鹿児島県・0)、(旧)祁答院町(鹿児島県・0)、(旧)里村(鹿児島県・0)、(旧)上郷村(鹿児島県・0)、下郷村(鹿児島県・0)、鹿島村(鹿児島県・0)	合併1市圏域型	薩摩川内市定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月25日	-
13	秩父市(埼玉県・2)	横瀬町(埼玉県・1)、皆野町(埼玉県・0)、長瀬町(埼玉県・0)、小鹿野町(埼玉県・1)	通常型	ちちぶ定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月26日	-
14	米子市(鳥取県・1)、松江市(鳥取県・2)	境港市(鳥取県・1)、安来市(鳥取県・1)、東出雲町(鳥取県・1)	複眼型	中海圏域定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月30日	○圏域内の図書館利用者登録拡充事業(全市町)
15	高松市(香川県・5)	土庄町(香川県・1)、小豆島町(香川県・1)、三木町(香川県・1)、直島町(香川県・0)、綾川町(香川県・1)	通常型	瀬戸・高松広域定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月30日	○移動図書館の開設(高松市、直島町)
16	鳥取市(鳥取県・3)	岩美町(鳥取県・1)、若桜町(鳥取県・1)、智頭町(鳥取県・1)、八頭町(鳥取県・1)	通常型	鳥取・因幡定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月31日	-

17	鹿屋市(鹿児島県・1)	垂水市(鹿児島県・1)、苅布市(鹿児島県・6)、大崎町(鹿児島県・1)、東串良町(鹿児島県・0)、錦江町(鹿児島県・0)、南大隅町(鹿児島県・2)、肝付町(鹿児島県・0)	圏域重複型	大隅定住自立圏共生ビジョン	平成22年3月31日	-
18	日向市(宮崎県・1)	門川町(宮崎県・1)、美郷町(宮崎県・2)、諸塚村(宮崎県・0)、椎葉村(宮崎県・0)	通常型	日向圏域定住自立圏共生ビジョン	平成22年4月6日	-
19	久留米市(福岡県・6)	大川市(福岡県・1)、小郡市(福岡県・1)、うきは市(福岡県・1)、大刀洗町(福岡県・1)、大木町(福岡県・0)	通常型	久留米広域定住自立圏共生ビジョン	平成22年4月21日	○超高速プロードバンドの活用による図書館の広域利用(プロードバンドの基盤整備について久留米市、大刀洗町、大木町)
20	伊万里市(佐賀県・1)	有田町(佐賀県・0)	通常型	伊万里・有田地区定住自立圏共生ビジョン	平成22年4月23日	○図書館の圏域内への開放(両市町)
21	美濃加茂市(岐阜県・2)	坂祝町(岐阜県・0)	通常型	みのかも定住自立圏共生ビジョン	平成22年5月10日	○図書館システム広域利用環境の構築事業(両市町)
22	延岡市(宮崎県・2)	日向市(宮崎県・1)、門川町(宮崎県・1)、諸塚村(宮崎県・0)、椎葉村(宮崎県・0)、美郷町(宮崎県・2)、高千穂町(宮崎県・1)、日之影町(宮崎県・0)、五ヶ瀬町(宮崎県・0)	圏域重複型	宮崎県北定住自立圏共生ビジョン	平成22年5月10日	-
23	西尾市(愛知県・1)	一色町(愛知県・1)、吉良町(愛知県・1)、幡豆町(愛知県・1)	通常型	西尾幡豆定住自立圏共生ビジョン	平成22年5月31日	○図書館ライブラリーシステム統合事業(全市町) ○図書館と学校図書館とのサービスネットワーク構築事業(全市町)

(各中心市の定住自立圏構想関連HPより作成。)

※合併1市圏域型については中心市名とともに「中心地域」となる旧市名を都道府県名の後に記した。また、合併1市圏域型に係る「構成市町村」については、周辺地域として旧町村名を記した。

※「市町村立図書館数」は、平成21年4月1日現在。ただし、合併1市圏域型については、合併期日の前の直近4月1日時点における旧市町村単位での市町村立図書館数。

この表3から、まず、図書館関連施策の有無により、大きく二つの類型に分けることができる⁸。

第一の類型は、図書館関連施策が定住自立圏共生ビジョンに計上されているタイプである。表3の通し番号と中心市名を挙げれば、2・南相馬市（福島県）、6・中津市（大分県）、9・備前市（岡山県）、10・長岡市（新潟県）、11・彦根市（滋賀県）、14・米子市（鳥取県）、松江市（島根県）、15・高松市（香川県）、19・久留米市（福岡県）、20・伊万里市（佐賀県）、21・美濃加茂市（岐阜県）、23・西尾市（愛知県）の12市であり、合併1市圏域型4市を除く中心市20市の6割に相当する。

この類型は、更に二つの類型に細分化できる。その一つが、公立図書館未設置の圏域内市町村に対して、中心市等が図書館サービス提供の役割を担うという類型（I-i）である。この類型に属するのは、2・南相馬市（福島県）、9・備前市（岡山県）、15・高松市（香川県）、19・久留米市（福岡県）、20・伊万里市（佐賀県）、21・美濃加茂市（岐阜県）の6市であるが、それぞれ、2・飯館村（福島県）、9・上郡町（兵庫県）、15・直島町（香川県）、19・大木町（福岡県）、20・有田町（佐賀県）、21・坂祝町（岐阜県）という図書館未設置町村を圏域内に内包している。このうち、15・高松市（香川県）については移動図書館の開設、2・南相馬市（福島県）については配本車の設置等にそれぞれ取り組んでいくことが定住自立圏共生ビジョンに明記されているが、こうした取組が着実に進展することとなれば、図書館未設置町村住民の図書館サービスへのアクセシビリティは一定程度向上するものと期待される。ここで、その他4市については図書館の相互利用や広域利用等の取組が定住自立圏共生ビジョンに記載されているところ、類型I-iに属する図書館未設置町村における図書室の設置状況を見たものが表3-①である。

表3-① 類型 I - i に属する図書館未設置町村

番号	市町村名(都道府県)	中心市(都道府県)	図書室の設置状況
2	飯館村(福島県)	南相馬市(福島県)	公民館に図書室設置。
9	上郡町(兵庫県)	備前市(岡山県)	公共施設に図書室設置。
15	直島町(香川県)	高松市(香川県)	—
19	大木町(福岡県)	久留米市(福岡県)	公共施設に図書室設置。
20	有田町(佐賀県)	伊万里市(佐賀県)	公共施設に図書室設置。
21	坂祝町(岐阜県)	美濃加茂市(岐阜県)	公民館に図書室設置。

(各町村HP等より作成。)

同表によると、15・直島町(香川県)以外は既に図書室が公民館等に設置され、図書館未設置町村ではあっても当該町村内に居住する住民に一定程度のサービスを提供しうる体制となっている。しかしながら、定住自立圏共生ビジョンに相互利用や広域利用等の取組が明確に位置づけられることにより、中心市による制度的なコミットメントの下、より充実した図書館サービスの展開が可能となるものと考えられる。

次に、もう一つの細類型は、中心市を含む圏域内の市町村全てにおいて、既に公立図書館が設置されている類型(I - ii)である。この類型に属するのは、6・中津市(大分県)、10・長岡市(新潟県)、11・彦根市(滋賀県)、14・米子市(鳥取県)、松江市(島根県)、23・西尾市(愛知県)の6市である。これら中心市6市を含む5圏域においては、既に公立図書館が圏域内の市町村全てにおいて設置されている一方で、定住自立圏構想の趣旨にかんがみ、圏域内の図書館ネットワーク構築等を積極的に進めることにより、図書館サービスの集約とネットワーク化を一層進めようとしている圏域と考えられる。特に、11・彦根市(滋賀県)などは拠点性確立のため拠点図書館の整備を検討するとしており、圏域内市町村間で図書館サービスの役割分化が進むことも考えられる。

第二の類型は、図書館関連施策が定住自立圏共生ビジョンに計上されていないタイプである。表3では、1・飯田市(長野県)、3・八戸市(青森県)、4・

都城市（宮崎県）、13・秩父市（埼玉県）、16・鳥取市（鳥取県）、17・鹿屋市（鹿児島県）、18・日向市（宮崎県）、22・延岡市（宮崎県）の8市であるが、この第二の類型についても細分化が可能である。

細分化した場合の一つの類型は、中心市を含む圏域内の市町村全てにおいて、既に公立図書館が設置されているタイプ（Ⅱ－ii）である。上記8市では、4・都城市（宮崎県）と16・鳥取市（鳥取県）の2市が該当する。この類型については、既に公立図書館が圏域内の市町村全てに設置されており、各市町村住民に対し一定の図書館サービスを提供することが現状においても可能である。しかしながら、類型Ⅰ－iiに属する市町村において図書館サービスの集約とネットワーク化が一層の進展を見ることとなれば、当該市町村との比較で言えば、類型Ⅱ－iiにおける図書館サービスは、劣位に置かれる可能性は否定できないものと考えられる。

第二の類型のもう一方の細類型（Ⅱ－i）は、圏域内に公立図書館未設置市町村が存在するにもかかわらず、それら地域に対して中心市等により図書館サービスの提供が行われなかったという類型である。1・飯田市（長野県）、3・八戸市（青森県）、13・秩父市（埼玉県）、17・鹿屋市（鹿児島県）、18・日向市（宮崎県）、22・延岡市（宮崎県）の6市がこの類型に該当するが、それぞれ、1・阿智村（長野県）、平谷村（長野県）、売木村（長野県）、泰阜村（長野県）、大鹿村（長野県）、3・南部町（青森県）、階上町（青森県）、新郷村（青森県）、13・皆野町（埼玉県）、長瀬町（埼玉県）、17・東串良町（鹿児島県）、錦江町（鹿児島県）、肝付町（鹿児島県）、18・諸塚村（宮崎県）、椎葉村（宮崎県）、22・諸塚村（宮崎県）、椎葉村（宮崎県）、日之影町（宮崎県）、五ヶ瀬町（宮崎県）という17の公立図書館未設置町村に対し、定住自立圏共生ビジョンに基づく取組として、圏域内の他市町村から図書館サービスが提供される予定無しという状況になっている⁹。

ここで、Ⅰ－iと同様、類型Ⅱ－iに属する図書館未設置町村の図書室の設置状況を見たものが表3－②である。

表3-② 類型Ⅱ-iに属する図書館未設置町村

番号	市町村名(都道府県)	中心市(都道府県)	図書室の設置状況
1	阿智村(長野県)	飯田市(長野県)	公共施設に図書室設置。
1	平谷村(長野県)	飯田市(長野県)	—
1	売木村(長野県)	飯田市(長野県)	公共施設に図書室設置。
1	泰阜村(長野県)	飯田市(長野県)	—
1	大鹿村(長野県)	備前市(岡山県)	—
3	南部町(青森県)	八戸市(青森県)	公民館に図書室設置。
3	階上町(青森県)	八戸市(青森県)	公民館に図書室設置。
3	新郷村(青森県)	八戸市(青森県)	—
13	皆野町(埼玉県)	秩父市(埼玉県)	公民館に図書室設置。
13	長瀬町(埼玉県)	秩父市(埼玉県)	公民館に図書室設置。
17	東串良町(鹿児島県)	鹿屋市(鹿児島県)	公共施設に図書室設置。
17	錦江町(鹿児島県)	鹿屋市(鹿児島県)	公共施設に図書室設置。
17	肝付町(鹿児島県)	鹿屋市(鹿児島県)	公共施設に図書室設置。
18	諸塚村(宮崎県)	日向市(宮崎県)	公民館に図書室設置。
18	椎葉村(宮崎県)	日向市(宮崎県)	公共施設に図書室設置。
22 [※]	日之影町(宮崎県)	延岡市(宮崎県)	公共施設に図書室設置。
22 [※]	五ヶ瀬町(宮崎県)	延岡市(宮崎県)	公共施設に図書室設置。

※諸塚村、椎葉村については18で記載しているため、ここでは省略。

(各町村HP等より作成。)

同表によると、大半の図書館未設置町村において公民館等に図書室が設置され、当該町村住民に一定程度のサービスを提供しうる体制を構築しているところである。しかしながら、1の平谷村(長野県)、泰阜村(長野県)、大鹿村(長野県)、3・新郷村(青森県)¹⁰については、表3-①の15・直島町(香川県)のケースと比較した場合、図書館サービスへのアクセスの容易性等の面で劣位に置かれるものと考えられる。また、図書室が設置されているその他13団体についても、

類型Ⅰ－ⅰとの比較で言えば、中心市を軸とした圏域内での一体的ネットワーク構築の面での劣位性は否定できないものと考えられる。

既に述べたように、定住自立圏共生ビジョンの基になる定住自立圏形成協定に連携する具体的事項が規定されることとなるが、当該協定に図書館サービスに係る連携が必ず盛り込まなければならないというわけではない。従って、類型Ⅱ－ⅰについても定住自立圏構想の制度上当然にあり得るものであるが、類型Ⅰ－ⅰに属する公立図書館未設置町村の一方の状況を考慮すると、今後改善の必要性が無いかどうか、一定の検証が必要であるように思われる。

ここで、中心市20市を類型毎に分類一覧した表4を参考までに掲げておく。

表4 中心市20市の分類一覧

	類型Ⅰ (図書館関連施策が定住自立圏共生ビジョンに計上されている)	類型Ⅱ (図書館関連施策が定住自立圏共生ビジョンに計上されていない)
細類型ⅰ (圏域内市町村全てに公立図書館が設置されていない)	2・南相馬市(福島県)、9・備前市(岡山県)、 15・高松市(香川県)、19・久留米市(福岡県)、 20・伊万里市(佐賀県)、21・美濃加茂市(岐阜県)	1・飯田市(長野県)、3・八戸市(青森県)、 13・秩父市(埼玉県)、17・鹿屋市(鹿児島県)、 18・日向市(宮崎県)、22・延岡市(宮崎県)
細類型ⅱ (圏域内市町村全てに公立図書館が設置されている)	6・中津市(大分県)、10・長岡市(新潟県)、 11・彦根市(滋賀県)、14・米子市(鳥取県)、 松江市(島根県)、23・西尾市(愛知県)	4・都城市(宮崎県)、16・鳥取市(鳥取県)

4. まとめと今後の課題

本稿の主要論点は、平成の合併後なお残る公立図書館未設置市町村に対し、図書館サービスをどのような形で提供することが可能なのか、定住自立圏構想への取組という視点から考察するというものであった。これについては、定住自立圏構想に取り組む一部の公立図書館未設置町村において、中心市との連携を進める中で、新たな公立図書館の設置とは異なる手法で、自らの地域住民に対して図書館サービスを提供・充実しようとしている事例が見られた。更には、公立図書館設置済み市町村にあっても、定住自立圏構想に取り組む市町村の一

部には、同構想の趣旨にかんがみ、図書館サービスの集約とネットワーク化を一層進め、圏域内住民に対し、より充実したサービス提供に努めようとしているものも見られたところである。定住自立圏構想自体、中心市の人口要件等から全国的・普遍的な拡がりを想定した制度設計とはなっておらず過度な効果を期待することは困難であるものの、本稿の主要論点に対する一つの解として機能しうる可能性が現行の取組事例の中からも示されたものであり、今後こうした取組がどこまで拡がっていくかが注目される。

今後の課題としては、以下三点を挙げておきたい。

第一は、表3に掲げられた市町村のうち類型Ⅱに属する市町村について、今後の取組に改善の余地がないのかどうかの検証である。類型Ⅱに属する市町村については、図書館サービスの確保・充実という視点で見ると、類型Ⅰに見られる取組を一定程度参考にしうる余地があるのではないかと考えられる。定住自立圏構想は、推進要綱において、定住自立圏形成協定の変更自体は議会の議決で可能とされていることや、当該協定に基づく定住自立圏共生ビジョンの期間はおおむね5年間、また、当該ビジョンも毎年度所要の変更を行うこととされている等の点からも明らかなように、相当に柔軟な制度設計となっている。従って、中心市と周辺市町村の合意が可能であれば、地域の将来像を見据えつつ新たな取組に着手することは十分に可能であり、類型Ⅰに属する先行した市町村の取組状況を検証しつつ、自らの圏域においても、同様の取組に着手することが可能であるかどうか等、一定の検討が行われることが望ましいのではないかと考えられる。

第二に、定住自立圏共生ビジョンを今後策定することとなる中心市における図書館関連施策の取扱である。表3は既に定住自立圏共生ビジョン策定済みの中心市24市(合併1市圏域型4市を含む。)を対象としたものであるが、今後、中心市宣言済みの残りの29市で、定住自立圏共生ビジョンが同様に策定されることとなる。本稿執筆時点において、残りの29市における定住自立圏共生ビジョンに、図書館関連施策が盛り込まれることとなるかどうかは不明であるが、先行した市町村の取組状況も踏まえつつ、どのような取扱とすべきかについて、予め所要の検討が行われることが望ましいのではないかと考えられる。場合によっては、後年度の見直し等のタイミングで、改めて図書館関連施策に言及し

ていくことも考えられるが、いずれにせよ、定住自立圏共生ビジョン策定のタイミングを捉え、圏域毎に望ましい図書館サービスの在り方に関する一定のコンセンサスを形成しておくことが望ましいのではないかと考えられる。

第三に、定住自立圏構想に係る取組にとどまらず、公立図書館未設置市町村に居住する住民に対して、今後どのような形で図書館サービスを提供していくことが可能であるのかについてのより幅広い検討である。平成の合併を経てなお残る小規模な図書館未設置町村が、今後単独で公立図書館を設置・運営していくには相当の困難を伴うものと予想される。一方で、国においては、平成の合併後を見据えつつ、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完など、市町村の事務処理に係る多様な選択肢を用意するべく所要の取組を進めているところである¹¹。市町村を取り巻く環境やこのような国の動向等も踏まえるならば、例えば、公立図書館未設置市町村間で一部事務組合等を設置の上、地域住民に対し広域的に図書館サービスを提供していく等の取組にも、今後検討の視野が広がっていく可能性があるのではないかと考えられる。

注

1. 第 174 回通常国会において、「市町村の合併の特例等に関する法律の一部を改正する法律」（平成 22 年法律第 10 号）が成立し、これにより、合併推進のための国や都道府県による積極的関与が廃止されることとなった。
2. 図書館法（昭和 25 年法律第 118 号）第 2 条 2 項において、「公立図書館」は「地方公共団体の設置する図書館」とされているが、本稿では、特に断らない限り市町村立の図書館を指すものとする。
3. 平成 11 年度～平成 21 年度までの全合併件数 642 件のうち、その 9 割超である 582 件が平成 17 年度までに行われている。
4. 平成の合併期間は平成 11 年 3 月 31 日から平成 22 年 3 月 31 日とされているが、表 2 は、平成 11 年 4 月 1 日時点と平成 21 年 4 月 1 日時点のデータに基づき作成している。これは平成 22 年 4 月 1 日現在の統計データが未だ存在しないためであるが、合併新法下の平成 21 年 4 月 1 日から平成 22 年 3 月 31 日までの間に市町村合併によって減少する市町村数は 50（1,777→1,727）に過ぎないことから、全体的傾向に大きな変化は無いものと考えられる。同様に、合併旧法下の平成 11 年 3 月 31 日時点から翌日 4 月 1 日時点で減少した市町村数は 4（3,232→3,229）である。
5. これは、公立図書館が地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 244 条第 1 項の公の施設であることから、法的にはそうあるべきものと解される。すなわち、同項において、公の施設は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設置される施設であるとされており、また、同条第 2 項において、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することが拒まれることはないとされている。更に、同法第 10 条第 2 項においては、住民が、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、そ

の負担を分担する義務を負うとされていることから、こうした法的関係を踏まえれば、市町村内住民全てに図書館サービスが等しく提供されるのがあるべき姿と考えられる。ただし、現状がどのようなものであるかについては、別途検証が必要である。

6. 従前の広域行政施策である広域市町村圏は、モータリゼーションの進展に伴う日常生活圏の拡大と、経済の発展や都市化の進展に伴う住民の行政ニーズの高度化に伴い展開されてきたものであり、定住自立圏構想とはその趣旨・目的を異にしている。なお、広域市町村圏は、原則としてすべての市町村がいずれかの広域市町村圏に属するように各都道府県によって設定された圏域であったのに対して、定住自立圏は、中心市と周辺市が自らの意思で協定を結ぶことにより形成される圏域であるとされており、地方分権時代における市町村の自主性が強調されている。
7. この要件は、「広域的な市町村の合併を経た市に関する特例の要件について」（平成 21 年 4 月 1 日付総行応第 40 号）において、以下の 3 つのケースが示されている。
 - ①平成 11 年 4 月 1 日以降に行われた市町村合併の結果、中心市に対する通勤・通学割合が 10%以上である市町村が存在しなくなったケース。
 - ②合併を経た中心市の人口が 10 万人以上であるか、合併関係市町村数が 5 以上であるという要件を満たし、かつ、合併前の合併関係市で人口が最大のものに対する通勤・通学者割合が 10%以上であった市町村のうち、70%以上（市町村数又は人口のいずれか）が現在の中心市に含まれているケース。
 - ③定住自立圏形成協定を締結した宣言中心市及びその周辺市町村がその後に合併を行ったケース。
8. 合併 1 市圏域型の 4 市については、既に合併して一つの地方公共団体となっており、本稿の主要論点との関係において、その他の圏域構成市町村とは性質を異にしていることから、以下の分析では除外している。ちなみに、合併

1 市圏域型の4市については、5・下関市（山口県）は合併時に策定された新市建設計画に図書館の施設整備等を計上、7・大館市（秋田県）は合併期日に（旧）比内町に市立図書館を設置、8・由利本荘市（秋田県）は同市の定住自立圏共生ビジョンに図書館業務専用車両の確保等による図書館機能の充実等を計上、12・薩摩川内市（鹿児島県）は合併期日後の直近4月1日時点において旧町村地域全てに市立図書館分館を設置済み、という状況となっており、図書館サービスの充実がなされたか、又は、将来的に行われる予定となっている。

9. もちろん、公立図書館新設が計画されている等の可能性はある。
10. 青森県では「青森県内図書館共通利用券」制度により、新郷村に居住する住民であっても、例えば中心市である八戸市の市立図書館を利用することは可能である。類型Ⅱ－iに属する他の町村においても、類似の取組が行われている可能性はある。
11. 第174回通常国会において、行政機関等の共同設置を可能とすること等を目的とした「地方自治法の一部を改正する法律案」が提出、審議されたが、国会閉会のため、本稿執筆時点においては衆議院閉会中審査となっている。

参考文献等

1. 宇賀克也. 地方自治法概説第3版. 有斐閣, 2009.4, p.60.
2. 下仲宏卓. 定住自立圏構想について. 地方自治. 2008, Vol.729, p.92-106.
3. 山崎重孝. 「定住自立圏構想」について(二). 自治研究. 2009, Vol.1025, p.78-80.
4. 山崎重孝. 「定住自立圏構想」について(三). 自治研究. 2009, Vol.1027, p.64-90.
5. 横道清孝. 基礎自治体の将来—合併と広域行政の間で—. 都市とガバナンス. 2009, vol.11, p.7.
6. 総務省. 「平成の合併」について. 総務省. 2010. http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf, (入手 2010-5-27).
7. 総務省. 都道府県別合併実績. 総務省. 2010. <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>, (入手 2010-6-3).
8. 総務省. 定住自立圏推進要綱. 総務省. 2008. http://www.soumu.go.jp/main_content/000066485.pdf, (入手 2010-6-8).
9. 総務省. 全国の定住自立圏の取組状況について. 総務省. 2010. http://www.soumu.go.jp/main_content/000069095.pdf, (入手 2010-6-8).
10. 文部科学省. これからの図書館像—地域を支える情報拠点をめざして—. 文部科学省. 2006, p.32-33.

11. 日本図書館協会. 「日本の図書館 統計と名簿」1999-2009年版 11冊. 日本図書館協会

12. 薩摩川内市. 新市まちづくり計画. 薩摩川内市.
<http://www.city.satsumasendai.lg.jp/www/contents/1116311925609/index.html>, (入手 2010-6-4).

13. 下関市. 新市建設計画. 下関市.
<http://www2.city.shimonoseki.yamaguchi.jp/www/contents/1127210474983/files/construction.pdf>, (入手 2010-6-4).

参考資料

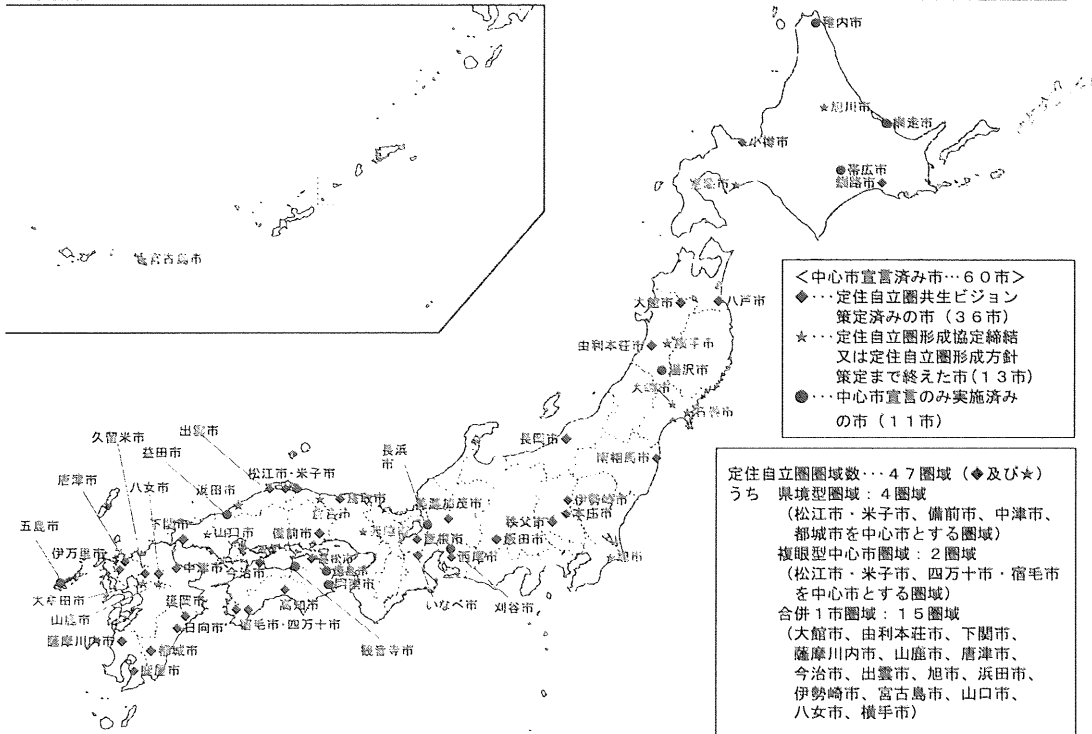
全国の定住自立圏の取組状況

(平成 22 年 12 月 15 日現在)

(総務省HPより)

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000096619.pdf, 2011.1.15 取得)

定住自立圏の取組状況（平成22年12月15日現在）



中心市一覧（都道府県別）

※ 下線付(青字)団体は既に中心市宣言を行った団体

都道府県	中心市数	中心市名	3大都市圏	都道府県	中心市数	中心市名	3大都市圏
1 北海道	13	札幌市、函館市、小樽市、旭川市、室蘭市、釧路市、帯広市、鶴巻市、苫小牧市、稚内市、千歳市、滝川市、石狩市		25 滋賀県	5	彦根市、長浜市、草津市、栗東市、東近江市	
2 青森県	7	青森市、弘前市、八戸市、五所川原市、十和田市、三沢市、むつ市		26 京都府	1	福知山市	○
3 岩手県	7	盛岡市、弘前市、八戸市、五所川原市、十和田市、三沢市、むつ市		27 大阪府	0		○
4 宮城県	4	仙台市、石巻市、気仙沼市、大崎市		28 兵庫県	5	姫路市、洲本市、豊岡市、西脇市、たつの市	○
5 秋田県	7	秋田市、能代市、横手市、大館市、湯沢市、由利本荘市、大仙市		29 奈良県	1	天理市	○
6 山形県	6	山形市、米沢市、鶴岡市、酒田市、新庄市、東根市		30 和歌山県	2	和歌山市、田辺市	
7 福島県	8	福島市、会津若松市、郡山市、いわき市、白河市、喜多方市、二本松市、雫石市		31 鳥取県	3	鳥取市、米子市、倉吉市	
8 茨城県	8	水戸市、日立市、土浦市、常総市、つくば市、鹿嶋市、筑西市、神栖市		32 鳥根県	5	松江市、浜田市、出雲市、益田市、安来市	
9 栃木県	6	宇都宮市、栃木市、佐野市、小山市、真岡市、大田原市		33 岡山県	4	岡山市、倉敷市、津山市、備前市	
10 群馬県	7	前橋市、高崎市、桐生市、伊勢崎市、太田市、渋川市、富岡市		34 広島県	8	広島市、呉市、三原市、尾道市、福山市、府中市、三次市、庄原市	
11 埼玉県	2	秩父市、本庄市	○	35 山口県	8	下関市、宇部市、山口市、萩市、下松市、岩国市、長門市、周南市	
12 千葉県	2	館山市、旭市	○	36 徳島県	2	徳島市、阿南市	
13 東京都	0		○	37 香川県	4	高松市、丸亀市、坂出市、観音寺市	
14 神奈川県	0		○	38 愛媛県	8	松山市、今治市、宇和島市、八幡浜市、新居浜市、西条市、大洲市、四国中央市	
15 新潟県	12	新潟市、長岡市、三条市、柏崎市、新発田市、十日町市、村上市、燕市、糸魚川市、上越市、佐渡市、南魚沼市		39 高知県	2	高知市、南国市	
16 富山県	5	富山市、高岡市、魚津市、黒部市、射水市		40 福岡県	9	北九州市、福岡市、大牟田市、久留米市、直方市、飯塚市、田川市、八女市、朝倉市	
17 石川県	3	金沢市、七尾市、小松市		41 佐賀県	5	佐賀市、唐津市、鳥栖市、伊万里市、武雄市	
18 福井県	3	福井市、敦賀市、越前市		42 長崎県	5	長崎市、佐世保市、島原市、諫早市、五島市	
19 山梨県	1	甲府市		43 熊本県	6	熊本市、八代市、玉名市、山鹿市、菊池市、天草市	
20 長野県	9	長野市、松本市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、伊那市、中野市、佐久市		44 大分県	4	大分市、中津市、日田市、佐伯市	
21 岐阜県	5	岐阜市、大垣市、高山市、中津川市、美濃加茂市	○	45 宮崎県	6	宮崎市、穂高市、延岡市、日南市、小林市、日向市	
22 静岡県	10	静岡市、浜松市、沼津市、熱海市、富士市、磐田市、袋井市、裾野市、湖西市、牧之原市		46 鹿児島県	9	鹿児島市、鹿屋市、出水市、指宿市、薩摩川内市、霧島市、南さつま市、奄美市、南九州市	
23 愛知県	5	刈谷市、豊田市、安城市、西尾市、田原市	○	47 沖縄県	4	那覇市、浦添市、名護市、宮古島市	
24 三重県	7	津市、四日市市、伊勢市、松阪市、亀山市、いなべ市、伊賀市	○	合計	243		4

中心市宣言の状況 (1)

H22.12.15時点

○中心市は、圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う意思を有すること等を明らかにするため、中心市宣言を実施（計59市）

県名	中心市名	宣言日	県名	中心市名	宣言日
山口県	下関市	平成21年 2月 16日	愛知県	西尾市	平成21年 8月 24日
新潟県	長岡市	平成21年 3月 2日	福岡県	大牟田市	平成21年 8月 28日
香川県	高松市	平成21年 3月 4日	三重県	いなべ市	平成21年 9月 1日
鳥取県	倉吉市	平成21年 3月 9日	熊本県	山鹿市	平成21年 9月 1日
宮崎県	延岡市	平成21年 3月 17日	秋田県	大館市	平成21年 9月 1日
岡山県	備前市	平成21年 3月 18日	佐賀県	唐津市	平成21年 9月 8日
青森県	八戸市	平成21年 3月 19日	北海道	小樽市	平成21年 9月 15日
埼玉県	秩父市	平成21年 3月 19日	埼玉県	本庄市	平成21年 9月 18日
秋田県	由利本荘市	平成21年 3月 19日	高知県	高知市	平成21年 9月 30日
長野県	飯田市	平成21年 3月 24日	香川県	観音寺市	平成21年 10月 21日
岐阜県	美濃加茂市	平成21年 3月 24日	愛媛県	今治市	平成21年 12月 7日
福島県	南相馬市	平成21年 3月 25日	北海道	釧路市	平成21年 12月 11日
宮崎県	日向市	平成21年 3月 27日	北海道	室蘭市	平成21年 12月 15日
鹿児島県	鹿屋市	平成21年 3月 27日	群馬県	伊勢崎市	平成21年 12月 16日
福岡県	久留米市	平成21年 3月 30日	北海道	旭川市	平成21年 12月 28日
鹿児島県	薩摩川内市	平成21年 3月 30日	兵庫県	西脇市	平成22年 1月 29日
滋賀県	彦根市	平成21年 4月 15日	宮城県	石巻市	平成22年 2月 23日
宮崎県	都城市	平成21年 4月 22日	島根県	浜田市	平成22年 2月 26日
福岡県	八女市	平成21年 4月 24日	北海道	稚内市	平成22年 3月 2日
高知県	四万十市	平成21年 4月 27日	宮城県	大崎市	平成22年 3月 3日
	宿毛市		島根県	出雲市	平成22年 3月 23日
鳥取県	米子市	平成21年 4月 30日	秋田県	湯沢市	平成22年 3月 25日
島根県	松江市		徳島県	阿南市	平成22年 3月 25日
大分県	中津市	平成21年 4月 30日	千葉県	旭市	平成22年 3月 26日
鳥取県	鳥取市	平成21年 6月 5日	島根県	益田市	平成22年 3月 26日
佐賀県	伊万里市	平成21年 8月 19日	沖縄県	宮古島市	平成22年 3月 30日

5

中心市宣言の状況 (2)

H22.12.15時点

県名	中心市名	宣言日	県名	中心市名	宣言日
愛知県	刈谷市	平成22年 4月 1日	徳島県	徳島市	平成22年 9月 21日
長崎県	五島市	平成22年 6月 30日	秋田県	横手市	平成22年 10月 2日
山口県	山口市	平成22年 8月 31日	滋賀県	長浜市	平成22年 11月 29日
北海道	網走市	平成22年 9月 2日	北海道	帯広市	平成22年 12月 15日

6

定住自立圏の形成状況（1）

H22.12.15時点

- 中心市宣言の状況 60団体（58圏域）
 - 定住自立圏の形成状況 47圏域（純計173団体、延べ179団体）※周辺市町村の重複含む
 - 長野県飯田市等中心市34団体が周辺市町村130団体と定住自立圏形成協定を締結済み
 - 秋田県由利本荘市等15団体が定住自立圏形成方針を策定済み
 - 青森県八戸市等36団体が定住自立圏共生ビジョンを策定済み
- ※斜体字は、複眼型中心市の圏域

	都道府県名	中心市名	周辺市町村名	周辺市町村数	中心市宣言日	協定締結日	ビジョン策定日
1	北海道	小樽市	穂丹町、古平町、仁木町、余市町、赤井川村	5	平成21年9月15日	平成22年4月1日	平成22年11月29日
2	北海道	釧路市	釧路町(H22.3.24)、鶴居村、浜中町(H22.6.23)、白糠町(H22.8.4)、厚岸町(H22.9.27)	5	平成21年12月11日	平成22年3月24日	平成22年9月29日
3	北海道	室蘭市	登別市、伊達市、壮瞥町、豊浦町、洞爺湖町	5	平成21年12月15日	平成22年9月30日	
4	北海道	旭川市	鷹栖町、東神楽町、当麻町、比布町、愛別町、上川町、東川町	7	平成21年12月28日	平成22年10月1日	
5	北海道	網走市			平成22年9月2日		
6	北海道	稚内市			平成22年3月2日		
7	北海道	帯広市			平成22年12月15日		
8	青森県	八戸市	おいらせ町、三戸町、五戸町、田子町、南部町、階上町、新郷村	7	平成21年3月19日	平成21年9月24日	平成22年2月22日
9	宮城県	石巻市	東松島市、女川町	2	平成22年2月23日	平成22年10月1日	
10	宮城県	大崎市	色麻町、加美町、涌谷町、美里町	4	平成22年3月3日	平成22年10月6日	

7

定住自立圏の形成状況（2）

H22.12.15時点

	都道府県名	中心市名	周辺市町村名	周辺市町村数	中心市宣言日	協定締結日	ビジョン策定日
11	秋田県	由利本荘市	(※合併1市圏域)	—	平成21年3月19日	平成21年9月25日	平成22年3月19日
12	秋田県	大館市	(※合併1市圏域)	—	平成21年9月1日	平成21年12月17日	平成22年3月15日
13	秋田県	湯沢市			平成22年3月25日		
14	秋田県	横手市	(※合併1市圏域)	—	平成22年10月2日	平成22年12月15日	
15	福島県	南相馬市	飯舘村	1	平成21年3月25日	平成21年10月6日	平成22年2月16日
16	群馬県	伊勢崎市	(※合併1市圏域)		平成21年12月16日	平成22年9月28日	平成22年12月1日
17	埼玉県	秩父市	横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町	4	平成21年3月19日	平成21年9月25日	平成22年3月26日
18	埼玉県	本庄市	美里町、神川町、上里町	3	平成21年9月18日	平成22年7月2日	平成22年11月29日
19	千葉県	旭市	(※合併1市圏域)	—	平成22年3月26日	平成22年6月28日	
20	新潟県	長岡市	小千谷市、見附市、出雲崎町	3	平成21年3月2日	平成21年12月21日	平成22年3月25日
21	長野県	飯田市	松川町、高森町、阿南町、阿智村、平谷村、根羽村、下條村、売木村、天龍村、泰阜村、喬木村、豊丘村、大鹿村	13	平成21年3月24日	平成21年7月14日	平成21年12月24日
22	岐阜県	美濃加茂市	坂祝町(H21.10.26)、川辺町(H22.9.30)	2	平成21年3月24日	平成21年10月26日	平成22年5月10日

8

定住自立圏の形成状況（3）

H22.12.15時点

	都道府県名	中心市名	周辺市町村名	周辺市町村数	中心市宣言日	協定締結日	ビジョン策定日
23	愛知県	西尾市	一色町、吉良町、幡豆町	3	平成21年8月24日	平成21年12月24日	平成22年5月31日
24	愛知県	刈谷市			平成22年4月1日		
25	三重県	いなべ市	東員町	1	平成21年9月1日	平成22年4月9日	平成22年8月31日
26	滋賀県	彦根市	愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町	4	平成21年4月15日	平成21年10月4日	平成22年3月25日
27	滋賀県	長浜市			平成22年11月29日		
28	兵庫県	西脇市	多可町	1	平成22年1月29日	平成22年10月6日	
29	鳥取県	倉吉市	三朝町、湯梨浜町、琴浦町、北栄町	4	平成21年9月9日	平成22年3月31日	
30	鳥取県	鳥取市	岩美町、若桜町、智頭町、八頭町	4	平成21年6月5日	平成22年3月29日	平成22年3月31日
31 32	鳥取県・ 島根県	米子市・ 松江市	境港市(鳥取県)、安来市、 東出雲町(島根県)	3	平成21年4月30日	平成21年10月7日	平成22年3月30日
33	島根県	浜田市	(※合併1市圏域)	—	平成22年2月26日	平成22年9月22日	
34	島根県	出雲市	(※合併1市圏域)	—	平成22年3月23日	平成22年6月28日	平成22年12月3日
35	島根県	益田市			平成22年3月26日		
36	岡山県	備前市	赤穂市、上郡町(兵庫県)	2	平成21年3月18日	平成21年12月25日	平成22年3月23日
37	山口県	山口市	(※合併1市圏域)	—	平成22年8月31日	平成22年9月28日	
38	山口県	下関市	(※合併1市圏域)	—	平成21年2月16日	平成21年9月29日	平成22年3月11日

9

定住自立圏の形成状況（4）

H22.12.15時点

	都道府県名	中心市名	周辺市町村名	周辺市町村数	中心市宣言日	協定締結日	ビジョン策定日
39	徳島県	徳島市			平成22年9月21日		
40	徳島県	阿南市			平成22年3月25日		
41	香川県	高松市	土庄町、小豆島町、三木町、 直島町、綾川町	5	平成21年3月4日	平成22年1月14日	平成22年3月30日
42	愛媛県	観音寺市			平成21年10月21日		
43	愛媛県	今治市	(※合併1市圏域)	—	平成21年12月7日	平成22年6月25日	平成22年9月15日
44 45	高知県	四万十市 ・宿毛市	土佐清水市、大月町、黒潮町、 三原村	4	平成21年4月27日	平成22年1月19日	平成22年8月31日
46	高知県	高知市	南国市、香南市、香美市	3	平成21年9月30日	平成22年10月6日	平成22年11月30日
47	福岡県	久留米市	大川市、小郡市、うきは市、 大刀洗町、大木町	5	平成21年3月30日	平成22年3月13日	平成22年4月21日
48	福岡県	八女市	(黒木町、立花町、矢部村、 星野村) ※平成22年2月1日八女市に 編入合併		平成21年4月24日	平成22年12月10日	平成22年12月15日
49	福岡県	大牟田市	みやま市、柳川市		平成21年8月28日	平成22年10月8日	
50	佐賀県	伊万里市	有田町	1	平成21年8月19日	平成22年1月18日	平成22年4月23日

10

定住自立圏の形成状況（5）

H22.12.15時点

	都道府県名	中心市名	周辺市町村名	周辺市町村数	中心市宣言日	協定締結日	ビジョン策定日
51	佐賀県	唐津市	(※合併1市圏域)	—	平成21年9月8日	平成22年3月25日	平成22年12月13日
52	長崎県	五島市			平成22年6月30日		
53	熊本県	山鹿市	(※合併1市圏域)	—	平成21年9月1日	平成22年3月18日	
54	大分県	中津市	宇佐市、豊後高田市(大分県)、 豊前市、築上町、上毛町(福岡県)	5	平成21年4月30日	平成21年11月2日	平成22年3月12日
55	宮崎県	延岡市	日向市、門川町、諸塚村、 椎葉村、美郷町、高千穂町、 日之影町、五ヶ瀬町	8	平成21年3月17日	平成22年1月7日	平成22年5月10日
56	宮崎県	日向市	門川町、美郷町、諸塚村、 椎葉村	4	平成21年3月27日	平成21年12月18日	平成22年4月6日
57	宮崎県	都城市	三股町(宮崎県)、曾於市、 志布志市(鹿児島県)	3	平成21年4月22日	平成21年10月6日	平成22年3月3日
58	鹿児島県	鹿屋市	垂水市、志布志市、大崎町、 東串良町、錦江町、南大隅町、 肝付町	7	平成21年3月27日	平成21年10月6～7日	平成22年3月31日
59	鹿児島県	薩摩川内市	(※合併1市圏域)	—	平成21年3月30日	平成21年12月25日	平成22年3月26日
60	沖縄県	宮古島市	(※合併1市圏域)	—	平成22年3月30日	平成22年9月28日	
	合計			130団体	中心市宣言 60団体 (58圏域)	協定締結等 47圏域 (延べ179団体)	共生ビジョン 36団体

『市町村間広域連携の事例分析 ～教育行政・
介護保険行政を中心に～』

※本稿は（財）日本都市センター「基礎自治体の広域連携に関する研究会」委員としての調査研究をとりまとめたものであり、同研究会報告書に収録されているものである。

第4章 市町村間広域連携の事例分析 ～教育行政・介護保険行政を中心に～

委員 森川世紀

はじめに

2010年3月末をもって、いわゆる平成の市町村合併は一区切りをつけることされたところであるが、約10年にわたる市町村合併の推進によって、1999年3月末に3232あった市町村数は2010年3月末には1727へと減少した。都道府県ごとにばらつきは見られるものの、市町村合併は相当程度進捗したものと考えられる。

こうした状況の中、平成の市町村合併後を見据えた議論が近年進展してきたところであり、その一環として、市町村間等での広域連携の在り方に焦点が当てられることとなった。第29次地方制度調査会における「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」においても、「市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである」とした上で、「広域連携の積極的な活用を促すための方策」として、現行の一部事務組合をはじめとした事務の共同処理の仕組みのより一層の活用を促すため、地方公共団体のニーズを踏まえた制度改正が適当である旨言及されているところである¹。

その一方、現行制度においても、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託など、多様な事務の共同処理のスキームが既に用意されており、各地方公共団体の実情等を踏まえつつ広域的な連携が展開され、一定の実績を上げてきたところである。総務省調査によると、2010年7月

¹ 同答申を受け、地方公共団体の機関等の共同設置を現行制度より拡充すること等を盛り込んだ「地方自治法の一部を改正する法律案」が第174回通常国会に提出されたものの、本稿執筆時点において未成立となっている。

1日現在における地方公共団体間の共同処理総件数は7563件、延べ2万483団体であり、総件数7563件のうち協議会216件、機関等の協同設置395件、事務の委託5264件、一部事務組合1572件、広域連合115件、地方開発事業団1件の内訳となっており、地方公共団体における実際の事務処理に相当数利用され定着化しているのが実態と言える。

しかしながら、このような統計上の数値で利用実績や傾向はある程度掴めるものの、個々の地方公共団体においてこれら制度の運用実態がどのようなものとなっているのか、また、どのような効果が上がっているのか等の分析については、これまでのところ必ずしも十分になされてきたとは言い難いのではないかと考えられる。

そこで、本稿では、上述のような問題意識に基づき、市町村レベルにおける広域連携の実態調査を行った上で、当該運用の実情及びその効果等を検証することとしたい。併せて、他の市町村で同様の取組みを検討する場合の留意事項等について若干の考察を行い、その後、市町村間広域連携推進の観点から今後検討を行うに当たっての全体的な留意事項について順次考察することとしたい。

当該検証に当たっては、市町村が担うこととされている事務のうち、教育と介護保険に着目することとしたい。その理由としては、教育、介護保険ともに市町村の担う基本的な事務の一つであること、文部科学省、厚生労働省ともにそれぞれの事務処理の広域化を推奨していること、既に広域連携の実績があり検証し得る対象が存在していること、更には、こうした状況から他の地方公共団体においても導入し得る余地が期待できると考えられること等による。

具体の実例として、教育では、京都府の相楽東部広域連合を取り上げる。同広域連合は、京都府相楽郡笠置町、和束町及び南山城村の2町1村により構成されるが、全国で初めてすべての事務を処理する教育委員会を広域連合に設置したことで知られる。また、介護保険では、沖縄県の沖縄県介護保険広域連合及び佐賀県の佐賀中部広域連合を取り上げる。両広域連合ともに、ほぼすべての介護保険業務を処理する一方、沖縄県介護保険広域連合は県下41市町村中28

市町村で構成されるのに対し、佐賀中部広域連合は佐賀市を中心とした周辺 3 市 1 町で構成されており、いわば全県的組織と県内特定地域組織として対照をなしているものである。

1 実態調査の結果

(1) 相楽東部広域連合について

ア 設立に至る経緯

相楽東部広域連合は、厳しい財政事情の下、教育事務など 3 町村共通の事務を一体的に処理する体制を確立することにより行財政基盤の強化と事務の効率化を図ることを目的とし、2008 年 12 月 22 日に、京都府相楽郡笠置町、和束町及び南山城村の 2 町 1 村により設置されたものである。

元々、京都府相楽郡は 7 町村で構成されており、いわゆる平成の合併下では郡 7 町村全体での合併を検討していた。しかしながら、2002 年 12 月末に旧木津町議会において法定合併協議会の設置議案が否決されたことにより郡全体での合併協議が整わず、その後、山城町、木津町及び加茂町の 3 町のみが合併し木津川市が誕生することとなった。この経緯からも明らかなように、笠置町、和束町及び南山城村の 2 町 1 村は郡全体での市町村合併を指向しつつも合併から取り残された形となり、いわゆる三位一体の改革等により財政運営に厳しさを増していく中で、行財政の効率化になお一層取り組むことが要請されることとなったものである。

こうした状況下において、2005 年 6 月に笠置町・和束町・南山城村首長会議が開催され、以後、同首長会議の下に広域業務連携推進部会を設置し、総務、税務、土木、教育、介護、電算及び環境の 7 つの分野での事務共同化に係る検討が行われることとなった。

この推進部会は首長会議を挟みつつ計 7 回開催されたが、ここでの検討を踏まえ、2006 年 4 月に相楽東部広域業務連携協議会設立へと更なる展開を見、教

育委員会の共同化等に係る広域連合設立に向けた具体の作業へと発展していくこととなった。その後 2008 年 9 月に相楽東部広域連合規約が 3 町村の議会において可決、同年 12 月には広域連合設置に係る京都府知事の許可へと続き、相楽東部広域連合の発足に至ったものである。

イ 取組みの内容・効果

中央教育審議会の地方教育行政部会においては、2005 年 1 月に、「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」を取りまとめている。この部会まとめにおいて、市町村教育委員会の事務処理の広域化が取り上げられており、「小規模市町村において充実した教育行政が行われるためには、複数の市町村が協同で事務を広域処理してくことが有効」とした上で、「教育事務の広域処理は、専門的職員の配置、事務組織の合理化、広域での学校指導や教育研究団体育成、施設設備の有効活用、独自の教育事業などが可能となるといった利点がある」と指摘されている。

そこで、同部会まとめで示された教育事務の広域処理によるメリットを踏まえ、相楽東部広域連合における状況がどのようなものとなっているか、訪問調査等を踏まえつつ検証していくこととしたい。

①専門的職員の配置

これまでのところ特段の充実を見ているわけではないが、相楽東部広域連合の設立に至る経緯や構成町村の財政状況等を踏まえると、今後とも大きな期待を寄せることは困難な事項ではないかと考えられる。

②事務組織の合理化

教育委員会及び教育委員会事務局の統合により、教育委員会の委員については実定数ベースで 14 名から 5 名へと 9 名の減、教育委員会事務局については 13 名から 9 名へと 4 名の減となっており、人件費、事務費等の削減効果を約 5200

万円（2009年度）と積算している。2008年度決算における人件費が笠置町・約3.6億円、和束町・約5.8億円、南山城村・約3.6億円という水準との比較で見ても、事務組織の合理化については一定の効果が上がっている。

③広域での学校指導等

学校間交流が活発化し、校長同士による意見・情報の交換や広域での職員研修会の実施等が実現した結果、情報の共有、教員同士の相互啓発等につながっている。また、教員人事についても京都府教育委員会と各町村教育委員会が個別に調整を行う場合に比べ、より広域の見地から教員人事に関与することが可能となっている。

④施設設備の有効活用

相楽東部広域連合を構成する町村からの教育関連施設の移管については、小中学校、図書室及びその他一部施設に限定されており、運動場や生涯学習センター等の施設の多くは従前どおり各町村での管理とされたことから、施設設備の広域利用等には必ずしもつながっていない。しかしながら、当該3町村はいわゆる中山間地域に属しており、地域交通インフラも十分なものとは言い難いこと等から、これら地域事情については一定の考慮が必要と考えられる。

⑤独自の教育事業

広域連合が作成することとされている広域計画には特段明示されていないものの、スポーツ交流会等による児童間の地域交流や社会教育分野における各種イベントを通じた地域住民の交流など、広域連合独自の教育事業に一部着手しつつある状況である。

ウ 他の市町村で同様の取組みを検討する場合の留意事項等

市町村教育委員会の所掌する事務は、小・中学校といった学校教育や図書館

等の社会教育など住民の日常生活に密接に関わる分野であるため、住民の日常生活圏域を基礎とした一定の範囲内で広域連合が設置されることが望ましいのではないかと考えられる。特に、市街地等が連たんし、住民の圏域内移動が容易である場合等には、より適切な通学環境の実現等の効果も期待できるのではないかと考えられる。

(2) 沖縄県介護保険広域連合について

ア 設立に至る経緯

沖縄県介護保険広域連合は、介護保険事業における「給付の適正化」、「保険料の平準化」及び「財政の安定化」をめざし効率的で質の高い同事業を展開するため、2002年7月に、沖縄県下34市町村（当時）により設置されたものである。

国における介護保険制度検討段階より、沖縄県内市町村においては、介護保険制度の運営は国が担うべき、それが不可能な場合にあっては、少なくとも都道府県による広域連合での運営とすべき旨を主張してきたところであるが、最終的な介護保険制度では、保険者として市町村が位置づけられることとなった。

こうした状況の中、県内全市町村で広域連合を組織・運営することをめざし、1999年4月に開催された沖縄県町村会臨時総会において、「介護保険制度の運営について県内全市町村及び同意する市をもって組織すること」との申し合わせが行われ、同町村会内に「沖縄県介護保険広域連合設立準備委員会」を設置、広域連合設立に向けた準備作業が進められることとなった。

2003年度に始まる介護保険第2期事業期間からの事業開始をめざし当初36町村で準備が進められた結果、途中脱退町村や参画町村内の市町村合併等があったものの、最終的には、2002年7月、34市町村（1市11町22村）からなる沖縄県介護保険広域連合の設立に至ったものである²。

とりわけ、2000年度に介護保険制度とともに始まった第1期事業期間中の事

² 広域連合設立後の町村脱退や市町村合併等を経て、現在では、28市町村（2市、8町、18村）となっている。

業運営において、県内のほとんどの市町村において介護給付費が当初見込みを大きく上回ったことにより保険料の引き上げが行われるとともに、離島等の一部地域ではサービス基盤が不十分なところも顕在化し、広域化による保険財政の安定化やサービスの平準化を図ることの必要性が強く認識されるに至ったが、こうした背景が広域連合設立に向けた検討作業を後押ししたものと考えられる。

イ 取組みの内容・効果

厚生省（当時）が1998年1月に示した「全国介護保険担当課長会議資料」（以下「課長会議資料」という。）においては、「介護保険に関する広域的な取組について」との表題の下、「1.基本的考え方」として、「介護保険を円滑に実施していくためには、市町村における人的・組織的体制を確立するとともに、安定的な財政基盤を構築することが必要であり、広域的対応はその有効な方策の一つである」とした上で、その広域的対応の類型の一つとして、広域連合が挙げられているところである。

この課長会議資料においては、広域連合により事務の共同化を図ることで期待できる効果として、「保険財政の安定化」、「保険料水準の平準化」、「要介護認定事務等事務処理の平準化」、「広域的なサービス基盤整備」、「専門的な事業運営」が挙げられている。

そこで、1（1）の相楽東部広域連合のケースと同様、厚生省（当時）の示した介護保険の共同化により期待できる各効果を踏まえ、沖縄県介護保険広域連合における状況について、訪問調査等を踏まえつつ検証していくこととしたい。

①保険財政の安定化

2008年度決算ベースで、広域連合の事務的経費に係る一般会計において歳入約10.5億円、歳出約10億円、また、介護保険の給付に係る特別会計において歳入約206.1億円、歳出約201.4億円となっており、沖縄県介護保険広域連合を構成する28市町の財政規模等を勘案すると、一定の規模を確保しており、保

険財政の安定化に寄与しているものと考えられる。

②保険料水準の平準化

保険給付のサービス内容や沖縄県介護保険広域連合構成市町村が異なるため単純な比較はできないものの、同広域連合発足前の介護保険第 1 期事業計画期間中においては、34 市町村すべてで保険料水準が異なっており、最低保険料が 2019 円、最高保険料が 4000 円であったところ、同広域連合発足後の第 4 期事業計画期間中における保険料水準は 3490 円、4556 円、5243 円の 3 区分のみとなっているところであり、保険料水準が一定程度平準化されている。

③要介護認定事務等事務処理の平準化

要介護認定事務については北部、中部、南部と 3 つの認定事務所を置き、それぞれ管轄内の事務を広域的に処理することとしているほか、その他事務についても基本的に広域連合事務局が一元的に担うことになるため、市町村ごとに事務処理を行うのに比し平準化されている。

④広域的なサービス基盤整備

沖縄県介護保険広域連合は申請の受付等市町村が処理することとされている一部の事務を除き、ほぼすべての介護保険に関する事務を担っているが、同広域連合自身による施設整備等についてはこれまでのところ実績がないため、当該事項については検証できない状況である。

⑤専門的な事業運営

沖縄県介護保険広域連合には事務局長以下 42 名の職員が配属されるとともに、そのうちの 9 名については構成市町村からの派遣ではない、いわゆるプロパーの事務局職員となっている。なお、構成市町村から派遣された職員についても、他市町村職員との職務を通じた交流により、広域的な職員研修の場としての機

能を有するものと考えられる。

上記①～⑤以外についても、介護保険事業運営に係るコスト削減について一定の効果が上がっている。すなわち、事業運営に必要な事務処理を一括して行うことにより、個々の市町村で業務運営を行うのに比べ、人件費、事務経費等のコスト削減が可能となるものであり、広域連合移行前の 2002 年度決算ベースで約 8.3 億円の運営経費を要したところ、移行後の翌年度については約 5.9 億円と約 2.4 億円の削減効果が上がっている（職員数削減については常勤職員で約 14.5 人分、介護認定調査員を除く臨時職員数で約 22.2 人分と試算している。）。

(3) 佐賀中部広域連合について

ア 設立に至る経緯

佐賀中部広域連合は、2000 年 4 月の介護保険制度導入を迎えるに当たり介護保険事業運営を共同で取り組むとの方針の下、佐賀市、多久市、佐賀郡 6 町、小城郡 4 町、神埼郡 6 町村の 18 市町村（当時）により、1999 年 2 月に設立されたものである。

平成の合併を経た現在、当時の 18 市町村は佐賀市、多久市、小城市、神崎市及び吉野ヶ里町の 5 市町に再編されているが、介護保険導入時における事務処理体制確立の必要性から、佐賀県による提案を契機としつつ圏域の中核的存在である佐賀市のリーダーシップの下、周辺市町村が参加する形で、1998 年 5 月に佐賀地域介護保険広域化推進協議会が設立され、広域連合設立に向けての検討が進められることとなった³。

当初は介護保険事業運営を目的として設立されたところ、2003 年 4 月より消防に関する事務も併せて処理することとされた。これは消防事務を担っていた佐賀地区広域市町村圏組合を佐賀中部広域連合と統合したことによるものであるが、この佐賀地区広域市町村圏組合の区域は佐賀中部広域連合のそれとほぼ

³ 当該 5 市町の圏域は現在の佐賀県の第 2 次保健医療圏域と一致している。

一致しており、また、同組合自体、1969年度以来の国の広域市町村圏施策の取組みの延長線上に設けられたものであることから、佐賀中部広域連合については、従来の広域行政の実績を基礎とし、その上に発展的に形成されたとの理解が可能ではないかと考えられる。

イ 取組みの内容・効果

佐賀中部広域連合における状況についても、1(2)イで見た沖縄県介護保険広域連合のケースと同様に検証してみることにしたい。

①保険財政の安定化

2010年度の予算規模は、介護保険運営の事務的経費に係る一般会計において約10.7億円、また、介護保険の給付に係る特別会計において約233.3億円となっているが、当該事業運営において佐賀市の占める比重が圧倒的に大きいことから、特に広域連合を構成するその他3市1町にとって保険財政の安定化効果が大きいものと考えられる。

②保険料水準の平準化

佐賀中部広域連合においては、介護保険制度導入時より広域連合による事業運営がなされており、介護保険第1期事業計画期間中より保険料の区域内における一本化が実現している。

③要介護認定事務等事務処理の平準化

要介護認定事務については広域連合事務局に認定審査課を置き、区域内の事務を広域的に処理することとしているほか、その他事務についても基本的に広域連合事務局が一元的に担うことになるため、市町村ごとに事務処理を行うのに比し、平準化されている。

④広域的なサービス基盤整備

沖縄県介護保険広域連合と同様、ほぼすべての介護保険に関する事務を担っているが、施設整備等についてはこれまでのところ実績がないため、当該事項については検証できない状況である。

⑤専門的な事業運営

佐賀中部広域連合には事務局長以下 40 名の職員が配属されており、すべて構成市町からの派遣職員となっているが、41 名のうち 9 名が保健師となっており、一定数の専門職種の確保が可能となっている。

ウ 他の市町村で同様の取組みを検討する場合の留意事項等

ここでは、沖縄県介護保険広域連合と佐賀中部広域連合の両ケースを踏まえて考察する。第 1 に、介護サービスの提供を各市町村や社会福祉法人に委ねつつ保険運營業務に特化した両ケースと同様の手法を想定した場合、広域連合を構成する市町村の数が多ければ多いほど、保険財政の安定化や事業運営に係るコスト削減につきスケールメリットが得られるものと考えられる。この際、佐賀市のような中核的な都市が広域連合の構成市町村に含まれる場合には、当該都市の比重が相対的に大きくなるが、こうした都市にとっては、単独で介護保険を運営した場合と比較して広域化による効果があまり期待できないのではないかと指摘もあり得るところ、一定数の職員派遣等を他の構成市町村に期待できる部分もあり、広域連携によるメリットを少なからず享受し得る点に留意が必要と考えられる。

次に、介護保険広域連合構成市町村が多ければ多いほどスケールメリットが期待できる一方、各市町村の高齢化率や介護サービスの水準が著しく異なる場合等には、保険料やサービス水準の平準化が困難となる可能性も想定される。沖縄県介護保険広域連合の事例においても、多数の離島町村（28 市町村中 10 町村）を抱える等地域事情にばらつきがある結果、保険料の統一化には至って

いないところであり、第 1 の論点とも考え合わせると、広域連携によるスケールメリットと平準化し得る圏域の範囲の両者のバランスの中から地域における最適規模が模索されることになるのではないかと考えられる。

2 まとめ

ここまで市町村間広域連携の実例として、教育行政では相楽東部広域連合、介護保険行政では沖縄県介護保険広域連合及び佐賀中部広域連合をそれぞれ取り上げ、その運用実態等について検証してきた。事例調査を行った団体の事情等により広域処理による効果が期待どおりではない点も一部あるものの、総じて、一定の成果が上がっているものと言える。最後に、こうした事例も踏まえつつ市町村間の広域連携を今後検討していくに当たっての全体的な留意事項等を考察し、本稿のまとめとしたい。

第 1 に、上記 3 事例についてはいずれも広域連合方式を活用した市町村間連携であるが、当該取組みによる効果については一部事務組合方式によっても相当程度達成できるものであり、広域連合制度の持つ特色が十分に活かされているとまでは言い難いのではないかという点である。すなわち、広域連合制度の特色として、①広域連合の議会議員及び長の選任方法に直接選挙が認められる等住民による民主的な統制の度合いが強い、②単なる事務の共同処理にとどまらず、広域にわたり処理することが適当であると認められる政策・事務について広域計画を通じた共通化・一体化、連絡調整等の機能を有することが可能、③国や都道府県から直接の権限移譲を受けることが可能、といった点が一部事務組合制度との比較において指摘されるが、①から③のいずれについても、本稿で取り上げた 3 事例を見る限り、十分な実績が上がっているとは言い難い^{4,5}。

⁴ 佐賀中部広域連合においては、介護保険に関する事務のうち、介護保険法(平成 9 年法律第 123 号) 41 条 1 項に規定する指定居宅サービス事業者の指定等の一部の事務について、佐賀県事務処理の特例に関する条例(平成 12 年条例第 2 号)に基づき佐賀県より権限移譲を受けているという実績がある。

⁵ もっとも、こうした状況については広域連合制度の全般的傾向として指摘され、国においても制度そのもののあり方

広域処理する政策・事務の性質や範囲によって当然異なるところであるが、広域連合制度ならではの特色を活かしその効果をどのように発現させるかという点も、同制度活用を検討する際には欠かせない視点と考えられる。例えば、教職員人事権の移譲について、関係市町村間で広域連合を設置の上その受け皿を整備していくことや⁶、相楽東部広域連合の事例で言えば地域住民交流に関する事業等を広域計画上の取組みとして明確に位置づけ、区域内で広域的・一体的な展開を図っていくことなどが考えられる。

第2に、1(1)ウ、1(3)ウとも関連するが、第1の点を踏まえつつ、現行制度を前提に同様の取組みを検討する場合には、広域連合方式の活用を所与の条件とすることなく、その他の広域連携の手法を含め幅広く検討する必要がある。すなわち、広域連合方式や一部事務組合方式を活用する場合には新たに特別地方公共団体の設置を要し、機動的な意思決定が困難になる等の課題も指摘されているところ、例えば、教育行政については機関等の共同設置の可能性についても併せて検討してみるなど、その他の広域連携の手法も含めて幅広く比較検討の上、各地域の実情に応じた方式が採用されることが望ましいものと考えられる。

最後に、各市町村間の水平レベルの調整に加え、都道府県等による広域的な調整の重要性が考えられる。相楽東部広域連合の場合、合併協議が不調に終わった3町村に対し、京都府が関与する形で広域連携検討開始に向け積極的な支援を行った経緯がある。また、沖縄県介護保険広域連合及び佐賀中部広域連合の場合、広域連合設立の経緯に関し沖縄の事例が当初から全県的な取組みとして進められてきた一方、佐賀の事例では広域市町村圏等既存の地域間のつながりから発展的に生まれてきた点で相違しているものの、沖縄の事例においては沖縄県及び県町村会、佐賀の事例においては佐賀県と、広域的な組織又は団体

をめぐって検討が行われている。総務省内に設置された地方行財政検討会議第一分科会第3回会議（2010年6月18日開催）、第5回会議（2010年8月25日開催）等の議論を参照。

⁶ 2005年10月の中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」においても、「当面、中核市をはじめとする一定の自治体に人事権を移譲し、その状況や市町村合併の進展等を踏まえつつ、その他の市区町村への人事権移譲について検討することが適当である」とされている。

による発案・調整・支援により設立に向けた動きが具体化しており、これら事例からも都道府県等の広域団体による積極的関与が市町村間の広域連携に重要な意味を持つものと考えられる。特に、平成の市町村合併においても多くの地域で日常生活圏の一部を単位とした合併に留まり、今なお日常生活圏域を単位とした広域行政の必要性が残っているという現状下においては⁷、合併協議が不調に終わりその際の経緯から関係市町村間に少なからずしこりが残っているような地域も一定数存在するであろう点とも考え合わせると、都道府県等の広域団体が果たすべき役割は決して小さなものではないと考えられる。

⁷ 「ポスト合併新法時代の基礎自治体のあり方」P4~5 参照。

【参考文献・資料等】

- ・厚生省介護保険制度実施推進本部「全国介護保険担当課長会議資料」、1998年
- ・文部科学省中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会（第5回）配布資料4「小規模市町村教育委員会の広域化の取組例」、2004年
- ・文部科学省中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」、2005年
- ・文部科学省中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」、2005年
- ・佐藤俊一『日本広域行政の研究』成文堂、2006年
- ・山崎重孝「これからの基礎自治体の事務処理における制度的な連携のあり方についての一考察」『地方自治』730号（2008年）
- ・第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」、2009年
- ・松本英昭『逐条地方自治法第5次改訂版』、2009年
- ・横道清孝「ポスト合併新時代の基礎自治体のあり方」『基礎自治体の将来像を考えるー多様な選択の時代にー』（財）日本都市センター、2009年
- ・総務省「平成の合併について」、2010年
- ・総務省「地方公共団体の事務の共同処理の状況調（H22.7.1現在）」、2010年
- ・甲斐朋香「基礎自治体のあり方についてー教育委員会に関する事務の協同処理を題材にー」『都市とガバナンス』vol.13（財）日本都市センター、2010年
- ・山崎重孝「「定住自立圏構想」について（六・完）」『自治研究』86巻9号（2010年）

参考資料

広域連携の仕組みと運用

(総務省HPより)

(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/kyodosyorigaiyou.pdf>, 2011.1.15 取得)

広域連携の仕組みと運用について

共同処理制度	制度の概要	運用状況(H22.7.1現在)
協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。	○設置件数：216件 ○主な事務：小中学校の運営など教育関係79件(36.6%)、広域行政計画等の策定等地域開発計画72件(33.3%)、環境衛生19件(8.8%)
機関等の共同設置	地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を、複数の地方公共団体が共同で設置する制度。	○設置件数：395件 ○主な事務：介護保険認定審査132件(33.4%)、公平委員会112件(28.4%)、障害区分認定審査102件(25.8%)
事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。	○委託件数：5,264件 ○主な事務：公平委員会1,111件(21.1%)、住民票等の交付1,089件(20.7%)、競艇853件(16.2%)
一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。	○設置件数：1,572件 ○主な事務：ごみ処理399件(25.4%)、し尿処理355件(22.6%)、消防284件(18.1%)、救急282件(17.9%)、火葬場223件(14.2%)
広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けられる。	○設置件数：115件 ○主な事務：後期高齢者医療48件(41.7%)、介護保険47件(40.9%)、障害者福祉32件(27.8%)、広域行政計画等の策定22件(19.1%)
地方開発事業団	地方公共団体が、地域開発の根幹となる建設事業を総合的かつ一体的に実施するために設ける特別地方公共団体。共同処理する事務は、公共施設の建設事業や関連する用地の取得・造成等に限定されている。	○設置件数：1件
全部事務組合 役場事務組合	全部事務組合：町村が、その事務の全てを共同して処理するために設ける特別地方公共団体。 役場事務組合：町村が、執行機関に係る事務の全てを共同して処理するために設ける特別地方公共団体。	○昭和35年以降 活用例なし

法人の設立を要しない簡便な仕組み

別法人の設立を要する仕組み

(注) 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。

協議会の制度概要

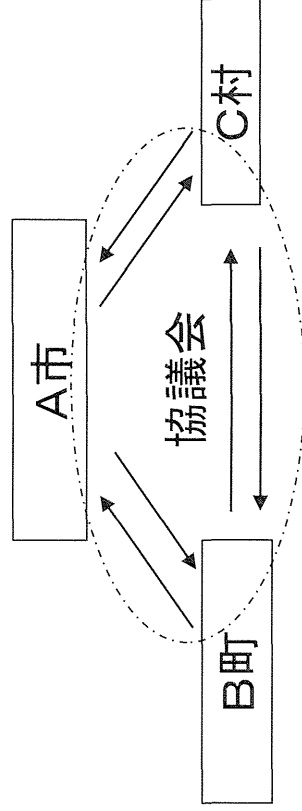
① 根拠法令

地方自治法第252条の2～第252条の6

② 制度の概要

協議会は、普通地方公共団体の協議により定められる規約で設置される組織であるが、法人格を有せず、協議会固有の財産又は職員を有さない。

協議会には、①事務を共同して管理執行するための「管理執行協議会」、②関係普通地方公共団体間の連絡調整のための「連絡調整協議会」、③広域にわたる総合的な計画を共同で作成するための「計画作成協議会」の3種類がある。



③ 財源

協議会の経費は、関係普通地方公共団体が負担・支弁し、その方法は規約で定める。

④ 制度活用実績

(平成22年7月1日現在)

	教育	地域開発計画	環境衛生	その他	合計
協議会数	79	72	19	82	252

機関等の共同設置の制度概要

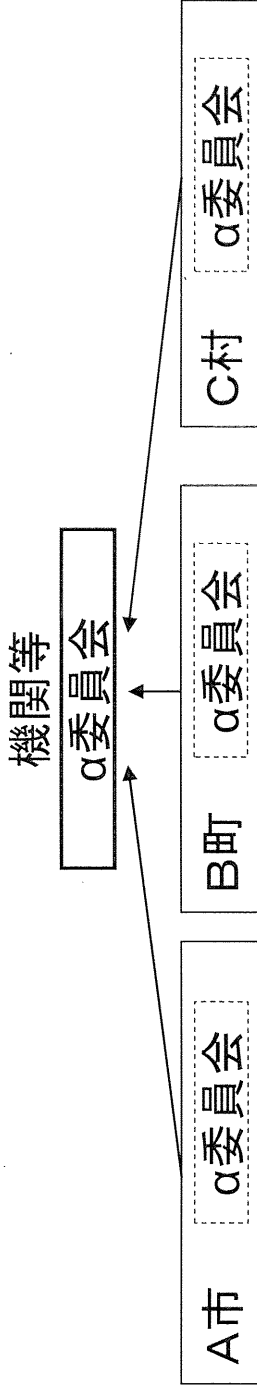
① 根拠法令

地方自治法第252条の7～第252条の13

② 制度の概要

機関等の共同設置は、普通地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を、普通地方公共団体の協議により定められる規約で、共同して設置するものである。

共同設置された機関等は、各地方公共団体の共通の機関等としての性格を有し、共同設置した機関等による管理・執行の効果は、関係普通地方公共団体が自ら行ったことと同様に、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。



③ 財源

機関等の共同設置に要する経費は、関係普通地方公共団体が負担し、規約で定める普通地方公共団体の歳入歳出予算に計上して支出する。

④ 制度活用実績

(平成22年7月1日現在)

	厚生福祉	教育	その他	合計
設置件数	250	18	127	395

事務の委託の制度概要

① 根拠法令

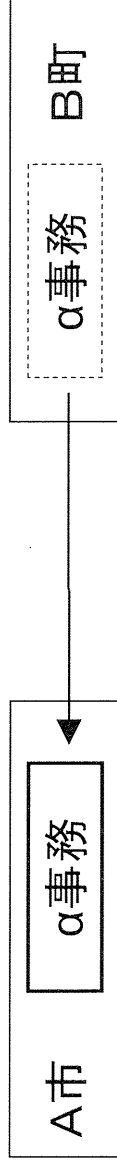
地方自治法第252条の14～第252条の16

② 制度の概要

事務の委託は、普通地方公共団体の事務の一部の執行管理を、他の普通地方公共団体に委ねる制度である。

普通地方公共団体は、協議により規約を定め、事務を委託する。

事務を受託した普通地方公共団体が当該事務を処理することにより、委託した普通地方公共団体が、自ら当該事務を管理執行した場合と同様の効果を生ずる。当該事務についての法令上の責任は、受託した普通地方公共団体に帰属することになり、委託した普通地方公共団体は、委託の範囲内において、委託した事務を執行管理する権限を失うことになる。



③ 財源

委託事務に要する経費は、すべて、委託をした普通地方公共団体が受託をした普通地方公共団体に対する委託費として予算に計上し、負担すべきその経費の支弁の方法は規約の中で定める。

④ 制度活用実績

(平成22年7月1日現在)

	環境衛生	防災	厚生福祉	その他	合計
委託件数	547	348	259	4,110	5,264

一部事務組合の制度概要

① 根拠法令

地方自治法第284条～第291条

④ 設置数

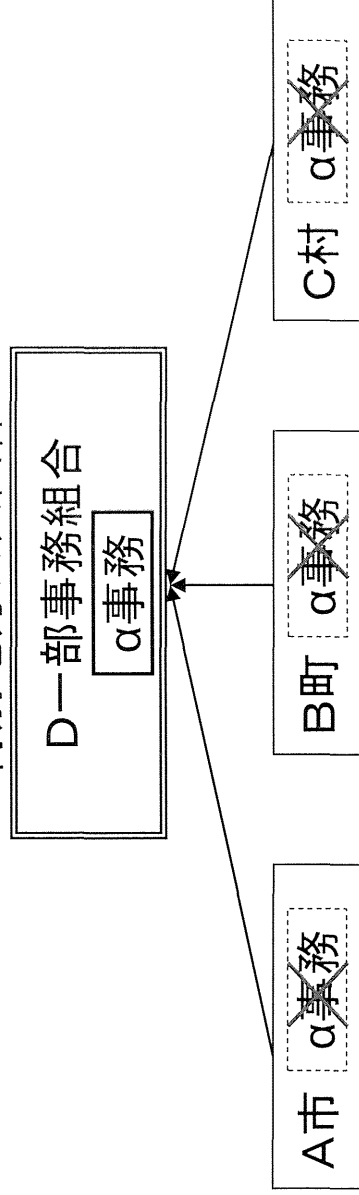
1, 572 (構成団体: 延べ10, 082団体) ※H22.7.1現在

② 制度の概要

一部事務組合は、普通地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために、協議により規約を定め、構成団体の議会の議決を経て、都道府県が加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体である。(地方公営企業の事務を共同処理するものを「企業団」という。)

一部事務組合が成立すると、共同処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外され、一部事務組合に引き継がれる。組合内の構成団体につき、その執行機関の権限に属する事項がなくなつたときは、その執行機関は消滅する。

特別地方公共団体



③ 財源

①負担金 ②手数料 ③その他(地方債など) ※税による収入はなし。交付税は、構成団体に対して交付。

広域連合の制度概要

① 根拠法令

地方自治法第291条の2～第291の13
(平成6年の法改正により創設)

④ 設置数

115(構成団体:延べ2,289団体)

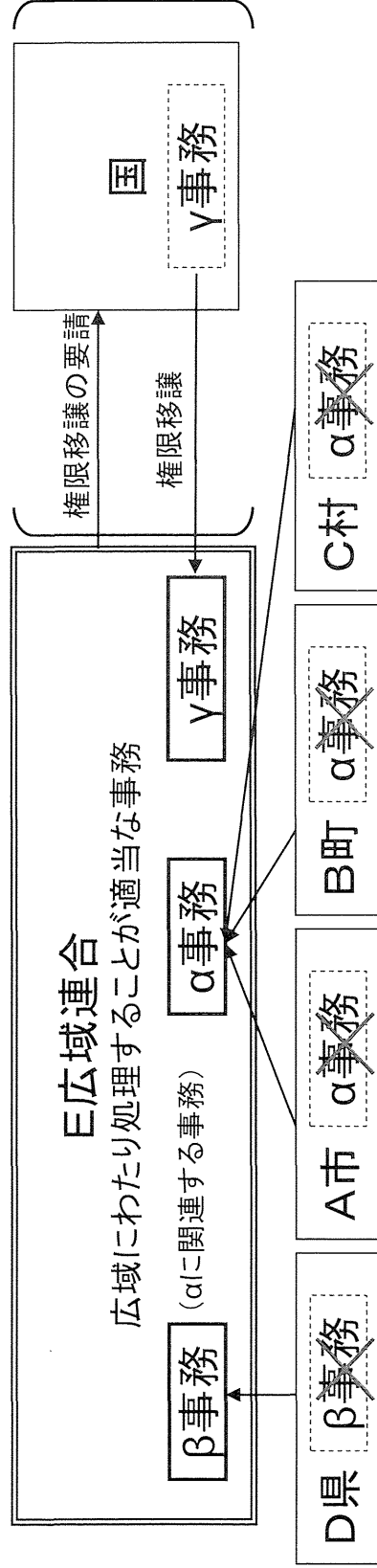
※H22.7.1現在

② 制度の概要

広域連合は、地方公共団体が広域にわたり処理することが適当な事務に関して、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、及び事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために、協議により規約を定め、構成団体の議会の議決を経て、都道府県が加入するもの又は総務大臣、その他のものによっては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体である。

一部事務組合と比較し、国、都道府県等から直接に権限等の移譲を受けられることや、直接請求が認められているなどの違いがある。

広域連合が成立すると、共同処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外され、広域連合に引き継がれる。広域連合内の構成団体につき、その執行機関の権限に属する事項がなくなるときは、その執行機関は消滅する。



③ 財源

①負担金 ②手数料 ③その他(地方債など) ※税による収入はなし。交付税は、構成団体に対して交付。

一部事務組合と広域連合の主な相違点

区 分	一部事務組合	広域連合
団体の性格	<ul style="list-style-type: none"> ・特別地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左
構成団体	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県、市町村及び特別区 ・複合的一部事務組合は、市町村及び特別区のみ 	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県、市町村及び特別区
設置の目的等	<ul style="list-style-type: none"> ・構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理 	<ul style="list-style-type: none"> ・多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受入れ体制を整備する。
処理する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・構成団体に共通する事務 ・複合的一部事務組合の場合は、全市町村に共通する事務である必要はない 	<ul style="list-style-type: none"> ・広域にわたり処理することが適当である事務 ・構成団体間で同一の事務でなくともかまわない
国等からの事務移譲等	-	<ul style="list-style-type: none"> ・国又は都道府県は、その行政機関の長(都道府県についてはその執行機関)の権限に属する事務のうち広域連合の事務に関連するものを、当該広域連合が処理することとすることができる。 ・都道府県の加入する広域連合は国の行政機関の長に(その他の広域連合は都道府県に)、国の行政機関の長の権限に属する事務の一部(その他の広域連合の場合は都道府県知事の事務の一部)を当該広域連合が処理することとすることができる。
構成団体との関係等	-	<ul style="list-style-type: none"> ・構成団体に規約を変更するよう要請することができる。 ・広域計画を策定し、その実施について構成団体に対して勧告が可能。なお広域計画は、他の法定計画と調和が保たれるようにしなければならない。 ・広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事、地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる。
設置の手續	<ul style="list-style-type: none"> ・関係地方公共団体が、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設ける。 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 (ただし、総務大臣は、広域連合の許可を行おうとするときは、国の関係行政機関の長に協議)
直接請求	<ul style="list-style-type: none"> ・法律に特段の規定はない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有する者は、広域連合に対し規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる。
組織	<ul style="list-style-type: none"> ・議会—管理者(執行機関) ・複合的一部事務組合にあっては、管理者に代えて理事会の設置が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・議会—長(執行機関)
議員等の方	<ul style="list-style-type: none"> ・議会の議員及び管理者は、規約の定めるところにより、選挙され又は選任される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・議会の議員及び長は、直接公選又は間接選挙による。

事例調査 2 - ①

兵庫県神戸市の事例

公立図書館における指定管理者制度の導入状況について

～神戸市（兵庫県）の事例～

（訪問日：2010年11月29日）

1. 概要

公立図書館への指定管理者制度導入の動きが全国的に広がる中、比較的近年である平成20年度から市立図書館への指定管理者制度を導入した神戸市に訪問調査を実施。

調査の観点は、市立図書館への指定管理者制度の導入に当たって、市内部でどのような議論があり、当該議論に対しどのような対応がなされたのか、また、どのような要因が導入に当たっての決定的事項となったか等を検証し、同様の取組を検討している他団体に参考事例を提供しようとするもの。

本調査に当たっては、神戸市行財政局行政経営課の方々に多大なご協力を頂いた。厚く御礼を申し上げたい。なお、本稿意見に係る部分については筆者の個人的見解であり、神戸市の公的見解ではないことを予めお断りしておく。

2. 市立図書館の設置状況

- ・中央図書館：1
- ・地域図書館：10（分館1を含む。）（東灘、灘、二宮、兵庫、北、北神（分館）、新長田、須磨、垂水、西）

3. 指定管理者の導入状況

11図書館中、9図書館に導入済み。平成25年度に、更に1図書館に導入予定で、計10図書館となる予定。（平成20年度に3図書館、平成21年度に4図書館、平成22年度に2図書館）

4. 指定管理者導入に当たっての基本的考え方

- ・中央図書館は直営。（全館的な選書、レファレンス機能、図書館システムの管理等、各地域図書館の中心的・指導的役割を果たすとの観点から。）
- ・中央図書館以外の地域図書館に指定管理者制度を導入。（市民サービスの向上と効率化を図る観点から。）

5. 指定管理者制度導入に当たっての議論

営利追求、事業の継続性、図書館ネットワークの機能確保等の観点から、市立図書館には指定管理者制度はなじまないのではないかとこの市民等からの反対意見等。

6. 上記 5 への対応

図書館法上の図書館協議会を設置（平成 20 年 9 月）し、多様な意見を踏まえながら図書館運営を行うことができる体制を構築。また、中央図書館を直営として残し、司書配置拡充等により中枢機能を強化。

7. 指定管理者導入に当たって考慮した要因

開館時間の延長や休日開館に対する市民からの強い要望。（従前は、18 時閉館で、祝日も休館日であった。）

8. 指定管理者導入後の評価(外部委員を中心とする指定管理者評価選定委員会によるもの)

	H19 年度	H20 年度		H21 年度	
	満足度	評価	満足度	評価	満足度
灘	75.6%	A	84.30%	AA	83.1%
垂水	74.1%	A	77.40%	A	76.5%
西	76.5%	A	79.20%	A	81.8%
兵庫	—	—	81.20%	A	84.5%
北	—	—	83.60%	A	81.6%
北神(分館)	—	—	78.80%	A	79.3%
新長田	—	—	77.60%	A	82.6%

※AA:「A」を上回る。

A:概ね良好な管理運営がなされている。

※若干の増減はあるものの、全体的傾向として満足度は改善。なお、灘地区における評価が大きく改善しているが、平成 21 年度よりコンビニエンスストアを活用した 24 時間の蔵書返却サービスを新たに開始しており、こうした取組が影響したものと推定。

9. その他事項（「神戸市立図書館事業概要 平成22年度」より抜粋）

http://www.city.kobe.lg.jp/information/institution/institution/library/gaiyo/img/gaiyou10_1.pdf

1. 神戸市立図書館概要

(1) 施設概要

館名	所在地・電話番号	施設の特徴	開館時間	休館日
中央	〒650-0017 中央区都町7丁目2-1 Tel: 371-3351(代) Fax: 371-5046 総務係 371-3350(休館日) 相談係 371-6737(調べ物専用)	絵図書コーナー 児童図書コーナー 専門図書コーナー 参考図書コーナー ビジネス支援コーナー レファレンスコーナー L17 文庫(蔵書移動) 神戸ふるさと文庫 視聴覚コーナー	火曜～土曜 9:15～20:00 日・祝・休日 9:15～18:00	・毎週月曜日 ※祝・休日は開館し振替休館 ・年末年始 12/29-1/3 ・館内整理日 年4回 ・蔵書点検期間 14日以内
東灘	〒658-0072 東灘区岡本1丁目7-3 Tel: 452-4001 Fax: 453-1279	読書コーナー おとなの部屋	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 10:00～18:00	
灘	〒657-0027 灘区水手町4丁目2-1 (フォレスト六甲2F) Tel: 854-6560 Fax: 851-4041	視聴覚コーナー 多目的室(おとなし会、映画会) ヤングアダルトコーナー	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 10:00～18:00	
三宮	〒651-0096 中央区望海通5丁目1-2 (勤労金館1F) Tel: 251-5501 Fax: 251-5614	ビジネス支援コーナー IT関連図書コーナー 絵本コーナー	火曜～土曜 10:00～21:00 日・祝・休日 10:00～18:00	
兵庫	〒652-0897 兵庫区野崎通5丁目1-1 (キャナルタウンイースト2F) Tel: 682-9501 Fax: 682-9502	震災記念資料室 健康・福祉コーナー	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 10:00～18:00	・毎週月曜日 ※祝・休日は開館し振替休館 ※北・須磨・明美 第3月曜が祝・休日 の場合が本館
北	〒651-1114 北区高島台西町1丁目22-1 (北区民センター2・3F) Tel: 592-7573 Fax: 595-1297	多目的室(おとなし会、読書会) 学習室	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 9:00～17:00	
北神	〒651-1302 北区灘京台中町1丁目2-1 (北神中央ビル5F) Tel: 981-8210 Fax: 981-8220	カーペットコーナー 学習席	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 10:00～18:00	・年末年始 12/29-1/3
新長田	〒653-0836 長田区細田町7丁目1-27 (中宮瀬細田住宅2F) Tel: 691-1600 Fax: 691-2181	アジアコーナー 多目的室(おとなし会、対面朗読、映画会) ヤングアダルトコーナー	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 10:00～18:00	・蔵書点検期間 7日以内
須磨	〒654-0035 須磨区中島町1丁目2-3 (須磨区民センター1F) Tel: 735-7444 Fax: 735-4313	カーペットコーナー	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 9:00～17:00	
垂水	〒655-0893 垂水区田原1丁目5-1 (レバンテ垂水2番町1F) Tel: 709-7712 Fax: 709-7713	ヤングアダルトコーナー	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 10:00～18:00	
西	〒651-2273 西区籠台5丁目6-1 (西区民センター1F) Tel: 991-8311 Fax: 992-2583	ヤングアダルトコーナー	火曜～土曜 10:00～20:00 日・祝・休日 9:00～17:00	

4. 利用状況

(1) 平成21年度利用実績

① 個人貸出

	開館日数	登録者数(人)			入館者数(人)			
		一般	児童	合計	新規	一般	児童	合計
中央	294	85,323	3,651	88,974	7,330	765,016	46,969	811,985
自動車	180	4,500	1,852	6,352	1,729	18,535	7,081	25,616
東灘	302	29,253	4,785	34,038	2,971	351,014	60,656	411,670
灘	302	52,583	5,951	58,534	5,417	475,266	57,954	533,220
三宮	302	41,333	1,417	42,750	4,102	698,487	18,535	717,022
兵庫	302	22,878	2,376	25,254	2,245	233,396	22,808	256,204
北	302	20,090	2,246	22,336	1,797	221,520	23,825	245,345
北神	302	23,255	3,382	26,637	2,068	200,598	32,118	232,716
新長田	302	17,569	1,933	19,502	1,782	188,110	20,600	208,710
須磨	302	18,479	2,528	21,007	1,784	184,502	27,212	211,714
垂水	302	51,087	4,469	55,556	4,471	459,268	39,198	498,466
西	302	50,110	5,031	55,141	3,707	595,533	57,149	652,682
合計	3,494	416,460	39,621	456,081	39,401	4,391,245	414,105	4,805,350
平成20年度	3,434	384,998	39,430	424,428	40,078	4,087,988	403,329	4,491,317
前年対比	101.7%	108.2%	100.5%	107.5%	98.3%	107.4%	102.7%	107.0%

	貸出人数(人)			貸出冊数(冊)			予約関連(冊)	
	一般	児童	合計	一般	児童	合計	予約貸出	うち取寄
中央	257,768	15,662	273,430	846,760	146,952	993,712	1,09,705	59,433
自動車	18,535	7,081	25,616	82,830	53,191	136,021	10,452	5,187
東灘	175,507	30,328	205,835	431,125	204,382	635,507	188,728	149,826
灘	237,633	28,977	266,610	666,987	242,751	909,738	223,694	173,198
三宮	199,567	5,295	204,862	481,515	68,173	549,688	179,933	141,048
兵庫	116,698	11,404	128,102	303,017	89,512	392,529	77,135	59,717
北	96,311	10,356	106,667	319,223	99,689	418,912	79,711	63,193
北神	100,299	16,059	116,358	290,816	159,653	450,469	75,822	61,393
新長田	94,055	10,300	104,355	285,105	78,503	363,608	65,500	50,853
須磨	92,251	13,606	105,857	285,404	126,674	412,078	75,992	61,146
垂水	229,634	19,599	249,233	616,307	185,548	801,855	186,629	149,523
西	248,137	23,811	271,948	734,941	214,903	949,844	223,737	177,496
合計	1,866,395	192,478	2,058,873	5,344,030	1,669,931	7,013,961	1,497,038	1,152,013
平成20年度	1,735,421	187,468	1,922,889	5,077,172	1,621,371	6,698,543	1,262,158	968,761
前年対比	107.5%	102.7%	107.1%	105.3%	103.0%	104.7%	118.6%	118.9%

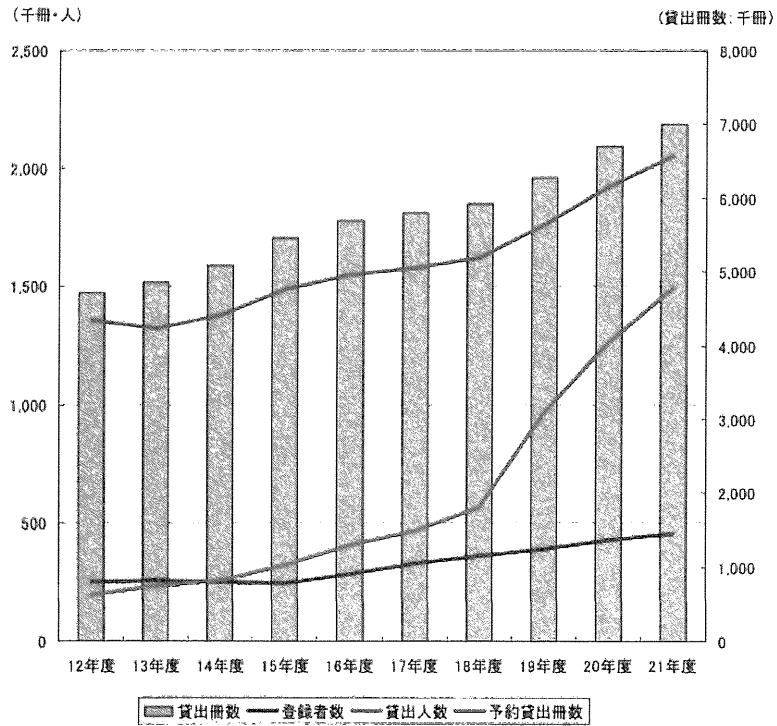
② 団体貸出

	中央	東灘	灘	三宮	兵庫	北	北神	新長田	須磨	垂水	西	合計
登録団体数	111	35	30	19	18	42	15	20	19	49	59	417
貸出件数	260	286	530	142	109	71	312	294	457	588	508	3,557
貸出冊数	4,283	1,140	3,391	988	814	1,321	1,685	2,530	5,891	3,793	4,602	30,438

※須磨図書館は北須磨文化センター図書室支援を含む

(2) 利用実績の推移

① 最近10年間の推移



② 一般・児童別利用状況の推移

(各年度末)

		平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
登録者数 (人)	一般	286,454 88.1%	320,200 89.1%	346,880 89.8%	384,998 90.7%	416,460 91.3%
	児童	38,661 11.9%	39,098 10.9%	39,367 10.2%	39,430 9.3%	39,621 9.3%
	合計	325,115	359,298	386,247	424,428	456,081
貸出人数 (人)	一般	1,410,911 89.2%	1,455,432 89.5%	1,582,610 89.8%	1,735,421 90.3%	1,866,395 90.7%
	児童	170,833 10.8%	171,413 10.5%	179,730 10.2%	187,468 9.7%	192,478 9.7%
	合計	1,581,744	1,626,845	1,762,340	1,922,889	2,058,873
貸出冊数 (冊)	一般	4,351,452 75.0%	4,457,905 75.2%	4,743,700 75.5%	5,077,172 75.8%	5,344,030 76.2%
	児童	1,447,969 25.0%	1,472,196 24.8%	1,540,905 24.5%	1,621,371 24.2%	1,669,931 23.8%
	合計	5,799,421	5,930,101	6,284,605	6,698,543	7,013,961

(3) 館別利用実績の推移

① 登録者数

(単位：人)

	中央	白鷺	東灘	灘	三宮	兵庫	北	北神	新田	須磨	垂水	西	合計
17年度	62,211	6,027	23,528	40,445	28,634	18,236	16,187	19,090	14,278	15,078	40,155	41,246	325,115
18年度	69,639	5,775	26,290	44,878	32,242	20,094	17,831	21,153	15,517	16,672	44,184	45,023	339,298
19年度	75,146	6,251	28,429	48,304	35,091	21,431	19,135	22,795	16,607	17,804	47,282	47,922	386,247
20年度	82,837	6,219	31,494	53,901	39,181	23,462	20,907	24,903	18,115	19,540	51,842	52,025	424,428
21年度	88,974	6,552	34,038	58,534	42,750	25,234	22,536	26,637	19,502	21,007	55,556	55,141	456,081
17年度比	145%	105%	145%	145%	149%	138%	138%	140%	137%	139%	138%	134%	140%

② 貸出人数

(単位：人)

	中央	白鷺	東灘	灘	三宮	兵庫	北	北神	新田	須磨	垂水	西	合計
17年度	236,484	26,300	139,520	184,300	145,341	102,816	83,737	92,304	85,339	90,723	186,154	207,926	1,581,744
18年度	243,932	25,306	143,173	189,795	149,719	102,948	84,584	95,413	84,228	87,472	198,429	219,846	1,626,845
19年度	254,739	25,337	163,872	208,376	170,637	107,797	92,075	102,041	88,937	91,674	215,464	239,331	1,762,340
20年度	266,155	25,776	181,844	230,387	186,979	113,697	97,915	107,620	93,296	97,412	236,747	265,481	1,922,889
21年度	273,430	25,616	205,835	266,610	204,862	128,102	106,667	116,338	104,355	103,857	249,233	271,948	2,058,873
17年度比	116%	97%	148%	145%	141%	125%	127%	126%	122%	117%	134%	131%	130%

③ 貸出冊数

(単位：冊)

	中央	白鷺	東灘	灘	三宮	兵庫	北	北神	新田	須磨	垂水	西	合計
17年度	852,369	131,301	499,648	662,986	408,307	334,339	339,733	394,873	329,352	380,240	628,764	797,069	5,799,421
18年度	884,660	133,323	507,906	692,683	414,432	350,046	362,882	398,371	319,007	372,398	667,208	826,785	5,930,101
19年度	929,955	134,476	551,059	756,996	463,463	332,016	389,539	417,425	324,830	373,092	713,214	878,338	6,284,605
20年度	966,444	137,661	583,399	878,399	501,393	361,250	397,259	432,029	332,770	390,711	772,523	944,265	6,698,543
21年度	993,712	136,021	635,507	909,738	549,688	392,329	418,912	450,469	363,608	412,078	801,855	949,844	7,013,961
17年度比	117%	103%	127%	137%	135%	111%	116%	114%	110%	108%	128%	119%	121%

④ 予約貸出冊数

(単位：冊)

	中央	白鷺	東灘	灘	三宮	兵庫	北	北神	新田	須磨	垂水	西	合計
17年度	39,906	7,966	58,232	63,552	40,178	24,072	27,618	16,695	27,309	33,675	54,026	74,855	468,064
18年度	47,233	8,705	72,801	72,721	49,834	27,202	35,224	22,966	29,827	34,907	69,396	95,210	566,228
19年度	80,916	9,032	124,999	125,864	110,331	48,432	54,862	43,055	43,029	52,800	120,363	148,547	964,450
20年度	99,941	8,864	156,547	189,942	149,846	59,828	68,264	57,641	54,695	64,439	159,558	192,393	1,262,158
21年度	109,705	10,452	188,728	223,694	179,933	77,135	79,711	75,822	65,500	75,992	186,629	223,737	1,497,038
17年度比	275%	131%	324%	352%	448%	320%	289%	454%	240%	226%	345%	299%	320%

(4) その他

公衆無線 LAN 利用状況 (FREESPOT 協議会調べ) (人)													
月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	計
延べ人数	288	467	446	457	505	582	528	616	513	514	376	432	5,744
1日平均	10.6	7.8	8.5	10.2	10.5	10.5	12.4	14.1	12.7	13.1	12.6	12.1	11.3

※前年比 177.4%

10. 組織・事務分掌

(1) 組織・事務分掌



(2) 職員配置

① 中央図書館・東灘図書館

平成22年5月1日現在

所属者	中央図書館長	職員、出向	係長、主任、課長	担当者		小計	主任専門員(嘱託)	臨時任用職員	合計
				専門職	技術職				
中央図書館	1					1			1
総務課		2(1)				2(1)			2(1)
総務係			1	3(1)		4(1)		1	5(1)
企画情報係			2(2)	3(3)		5(5)			5(5)
東灘図書館			1(1)	5(5)		6(6)		5	11(6)
総務課計	—	2(1)	4(3)	11(9)	—	17(13)	—	6	23(13)
利用者サービス課		1(1)				1(1)			1(1)
市民サービス係			1(1)	9(9)		10(10)		5	15(10)
自動返書係				2(2)	1	3(2)			3(2)
調査相談係			1(1)	13(13)		14(14)	2	2	18(14)
資料係			1(1)	7(7)		8(8)		2	10(8)
利用者サービス課計	—	1(1)	3(3)	31(31)	1	36(35)	2	9	47(35)
中央図書館計	1	3(2)	6(5)	37(35)	1	48(42)	2	10	60(42)
地域図書館計	—	—	1(1)	5(5)	—	6(6)	—	5	11(6)
合計	1	3(2)	7(6)	42(40)	1	54(48)	2	15	71(48)

※()は司書、学芸員有資格者で内数(司書47名、学芸員1名)

※総務課主任は企画情報係長事務取扱 総務課主任(2)は、東灘図書館移転整備担当、地域連携推進担当

※市民サービス係臨時任用職員は夜間返本アルバイト2名含む

② 指定管理者制度導入館

平成22年5月1日現在

館名	館長	館長補佐	窓口責任者		フルタイムスタッフ	パートタイムスタッフ	その他(返本書架整理)	合計
			正	副				
灘図書館	1	1	1	1	9	3	1	17
三宮図書館	1	1	1	1	9	0	0	13
兵庫図書館	1	1	1	1	4	6	1	15
北図書館	1	1	1	1	3	6	2	15
北神分館		1	1	1	3	6	1	13
新長田図書館	1	1	1	1	5	0	1	10
須磨図書館	1	1	1	1	5	0	0	9
垂水図書館	1	1	1	1	6	4	0	14
西図書館	1	1	1	1	8	3	0	15
合計	8	9	9	9	52	28	6	121

※フルタイムスタッフは週平均実働35時間以上勤務の者

事例調査 2 - ②

吾妻郡図書館（群馬県）の事例

市町村間の広域連携による図書館の設置運営について

～吾妻郡図書館（群馬県）の事例～

1 はじめに

平成 20 年度の社会教育調査によると、組合立の公立図書館は全国で 1 館のみとなっており、その 1 館とは群馬県吾妻郡にある吾妻郡図書館である。この吾妻郡図書館は、吾妻広域町村圏振興整備組合という一部事務組合によって設置されており、生涯学習施設機能も併せ持つ複合的な施設（通称：ツインプラザ）となっている。

平成の市町村合併が一区切りを迎え、今後は市町村が広域的な連携手法を活用しながら、地域住民に対して各種の行政サービスを提供していくケースがこれまで以上に増えることが想定されるが、図書館サービスについても同様のことが生じる可能性は否定できないものと考えられる。

そこで、全国で唯一、一部事務組合により図書館を設置している吾妻郡の事例が参考となり得ることもあるのではないかとの問題意識の下、聞き取り調査等を含む一連の事例調査を行ったものである。（本稿執筆に当たっては、吾妻広域町村圏振興整備組合事務局の方々に多大なご協力を頂いた。この場をお借りして厚く御礼を申し上げます。なお、本稿意見に係る部分については筆者の個人的見解であり、吾妻広域町村圏振興整備組合の公的見解ではないことを予めお断りしておく。）

2 吾妻広域町村圏振興整備組合の概要

2.1 構成市町村（人口（平成 22 年 8 月 1 日現在）、面積）

- ・中之条町（18,216 人、439.3 km²）
- ・長野原町（6,124 人、133.9 km²）
- ・嬭恋村（10,390 人、337.5 km²）
- ・草津町（7,245 人、49.7 km²）
- ・高山村（4,150 人、64.2 km²）

- ・ 東吾妻町（15,762 人、253.7 km²）

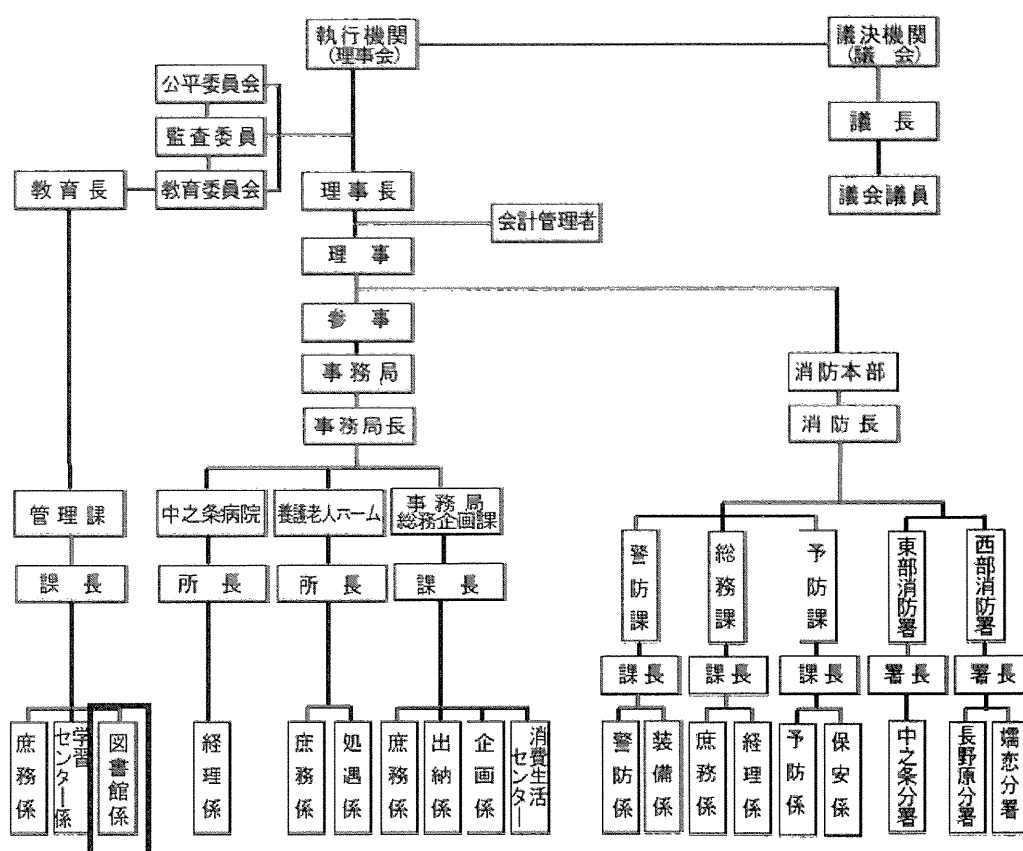
2.2 広域連携の具体的手法

- ・ 複合的一部事務組合（地方自治法第 285 条等）
 - ・ 設置年月日：S47.6.1
 - ・ 共同処理する事務
 - (1) 広域町村圏計画の策定
 - (2) 広域町村圏計画に基づく事業の実施についての調整
 - (3) 消防に関する事務（消防団及び水利施設に関する事務を除く。）
 - (4) 福祉センターの設置及び管理に関する事務
 - (5) 勤労青少年ホームの設置及び管理に関する事務
 - (6) 海の家（仮称）の設置及び管理に関する事務
 - (7) 広域町村圏計画に掲げられた連絡協議機構に関する事務
 - (8) 文化会館の設置及び管理に関する事務
 - (9) 視聴覚ライブラリーの設置及び管理に関する事務
 - (10) 中之条病院の設置及び管理に関する事務
 - (11) 火葬場の設置及び管理に関する事務
 - (12) 救急医療対策事業等の事務
 - (13) ふるさと市町村圏基金の活用に関する事務
 - (14) 関係町村において共有する山林の維持管理に関する事務
 - (15) 老人福祉法の規定に基づく養護老人ホームの設置及び管理に関する事務
 - (16) 吾妻郡生涯学習複合施設の設置及び運営に関する事務
 - (17) 火薬類取締法及び液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律に規定する知事の権限に属する事務のうち、関係町村が処理することとされた事務
 - (18) 介護保険法に規定する介護認定審査会に関する事務
 - (19) 障害者自立支援法に規定する町村審査会に関する事務

(20) 障害者自立支援法に基づく相談支援事業のうち指定相談事業者への委託に関する事務

(21) 消費生活センターに関する事務

・組織図



※ (吾妻広域町村圏振興整備組合 HP より抜粋。)

3 吾妻郡図書館の施設概要

- ・設置年月：平成12年4月
- ・場所：群馬県吾妻郡中之条町
- ・敷地面積：13,737 m² (生涯学習棟含む)
- ・建物面積：5,818 m² (生涯学習棟含む)
- ・建物構造：RC造2階(一部3階)建、バリアフリー仕様

1F：児童コーナー、シビックホール

2F：読書室

- ・蔵書等：11.5万冊、その他、AV関連ソフト（CD,DVD等）9.1千タイトル、CD-ROMライブラリー、インターネット閲覧用パソコン等。
- ・利用者数：以下のとおり。

平成19年度			
地区	人口	貸出冊数	地区別比率
中之条	17,252	132,459	54.9%
東吾妻	17,189	68,386	28.4%
草津	7,511	716	0.3%
六合	1,806	3,859	1.6%
高山	4,151	14,600	6.1%
嬭恋	10,624	5,367	2.2%
長野原	6,499	7,744	3.2%
その他		8,041	3.3%
合計	65,032	241,172	100.0%

平成20年度			
地区	人口	貸出冊数	地区別比率
中之条	17,038	131,191	56.1%
東吾妻	16,917	64,191	27.4%
草津	7,384	593	0.3%
六合	1,774	2,690	1.1%
高山	4,160	14,731	6.3%
嬭恋	10,552	5,461	2.3%
長野原	6,376	7,958	3.4%
その他		7,159	3.1%
合計	64,201	233,974	100.0%

平成21年度			
地区	人口	貸出冊数	地区別比率
中之条	16,803	128,182	56.6%
東吾妻	16,584	60,580	26.7%
草津	7,302	618	0.3%
六合	1,707	2,286	1.0%
高山	4,075	13,067	5.8%
嬭恋	10,552	6,696	3.0%
長野原	6,340	7,484	3.3%
その他		7,747	3.4%
合計	63,363	226,660	100.0%

※人口は、平成19年度、平成20年度、平成21年度の順に、それぞれ平成20年4月1日現在、平成21年4月1日現在、平成22年4月1日現在のもの。

※中之条町と六合村は平成22年3月28日に合併済み。

4 吾妻郡図書館の設置運営に係る具体的事項等

4.1 施設設置の経緯について

当初県事業として計画されていたところ、途中で計画が変更となり、県からの一定の補助の下、組合が事業主体となり施設を建設することとなった。

4.2 施設の管理運営について

組合が設置した施設であるが、管理運営については中之条町教育委員会が行っている。このため、組合にも教育委員会が設置されているが、中之条町の教育委員が組合教育委員会の委員に就任している。教育委員会事務局についても、中之条町教育委員会の職員が、組合教育委員会の職員として兼務している。

4.3 管理運営に係る予算について

管理運営に係る予算については中之条町が負担しており、その他の組合構成5町村に負担は発生していない。(ただし施設建設に係る起債償還については、一定割合を5町村とも負担。)

また、会議室やホールの使用料収入については、組合から町へ委託料として支出している。図書購入費についても、中之条町が全額負担している。

4.4 中之条町町民以外の5町村住民へのサービス提供について

貸し出し図書の返却について、5町村の公民館図書室で行えることとしている。また、中之条町、草津町以外の4町村公民館図書室と吾妻郡図書館の図書一定数を、2ヶ月ごとに1年間かけて巡回させるサービスを行っている。

※ 利用する制度は異なるものの、結果として、定住自立圏構想における取組の中で、図書館を設置していない周辺町村に対して、中心市が図書館サービスを提供しようとする構図とほぼ類似の形となっている。



使いやすさと心地良さを追求。
知りたい情報を、
より早く見つげられる、知のスペース。

開放的な空間、
読みたい本がすぐに見つかる層架検索システム、
さらには、利用者にとって新しい知的体験空間。

従来の図書館のイメージを大きく変えた、自然光を取り入れた開放的で読書に適した空間設計です。探しやすさを追求した本棚のレイアウト。そして、パソコンによる検索システムや映像ソフト、インターネット通信などの高度情報システムを統合させた新時代の情報拠点機能をめざしています。

ツインプラザの図書館は、従来の図書館が持っていたさまざまな枠組みを大きく超えた知的空間です。

CD-ROM化された電子図書を簡単な操作で読めるパソコンシステムや、借りたい本の情報がすぐに入手できる検索システム、あるいは地域はもちろん世界中の情報を簡単に入手できるインターネットなど、あらゆる人の知的要求に対応できるシステムを完備。利用者の知的関心が高められるよう、ハード、ソフト両面でしっかりサポートいたします。

また5万6千冊にも及ぶ蔵書数は、ベストセラーや小説などからさまざまな調査研究に対応できる専門書群まで、幅広い分野の書籍資料を収蔵。将来的には13万冊もの収蔵も可能です。

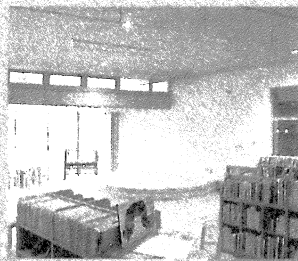


各コーナーのご案内

1F ● 児童コーナー

2F ● 読書室

2F ● 視聴覚室



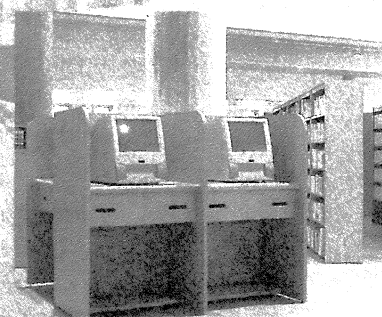
映像、音源ソフトも充実。またインターネットでは、幅広い多様な情報を発信するだけでなく家庭のファックスで行政情報も入手できる。

ビデオ、CD、DVD、LD、などの各種映像、音源ソフトも充実。最新の娯楽映画から文化性、芸術性の高い映像ソフトまで幅広く収集しています。CD、ビデオ、DVDが鑑賞できるAVライブラリーシステムで、聴きたい音楽、見たい映像がその場で楽しめます。

また、吾妻郡8町村を相互リンクし、自然、文化、イベント情報をインターネットで発信するデータベースがあります。

吾妻郡8町村の観光案内、特産品、レジャー施設などの情報が手軽に入手で

きる情報検索システム、行政情報を家庭のファックスや電話で取り出すことのできる音声・ファックス情報提供システムなどの情報サービスも展開します。



(吾妻郡図書館・吾妻郡学習センターパンフレットより抜粋。)

【参考資料等】

- ・ 吾妻広域町村圏振興整備組合 HP
(<http://www.aga-kouiki.jp/twin-plaza/info.html>)
- ・ 吾妻郡図書館 HP
(<http://www.twinplaza.jp/library/>)
- ・ 基本統計・群馬県移動人口調査（8月）、群馬県
(<http://toukei.pref.gunma.jp/toukei/idj201008.htm>)
- ・ 群馬県市町村要覧、群馬県
(http://www.pref.gunma.jp/cts/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=67758)
- ・ 平成 20 年度社会教育調査、文部科学省
- ・ 地方公共団体間の事務の協同処理の状況調（平成 20 年 7 月 1 日現在）、総務省

その他 3 - ①

「地方分権時代の官民連携」

(兵庫県姫路市職員研修資料)

地方公共団体における経営刷新の必要性

○「経営」とは？

＝「事業目的を達成するために、継続的・計画的に意思決定を行って実行に移し、事業を管理・遂行すること。」

○なぜ今、新たな公共経営か？

- (1) 公共サービスへの新たな期待
- (2) 国と地方の関係の変化
- (3) 「官」と「民」の関係変化
- (4) 経営資源の制約

行政と民間、住民等の協働の必要性

○「行政」が担うべき役割は、「行政」でなければ対応しえない部分に重点化。

○民間や住民等が担う部分は、行政が一定の関わりを持ちつつ、アウトソーシング。

1

官民連携の各手法について(イメージ)

各手法の概要		①	②	③	④	⑤	民間委託の程度	導入の効果
直営方式	施設の請負工事や保守点検を民間に任せる	●					小	大 小
部分委託	運営の一部を民間に委託(アウトソーシング)する	●	●					
民設公営	民間が整備した施設を公共が運営する	●	●	●				
公設民営	運営を一括して民間に委託する(指定管理者等)	●	—		●			
PFI	民間が整備した施設を民間が運営する	●	—	●	●			
民営化	公共は必要な許認可等を行い、事業は全て民間が担う	—	—	—	—	●		大 小 大

①清掃や法定点検等、限定的範囲での民間調達 ②運営の一部委託
③施設の民間整備 ④運営の一括委託 ⑤官民事業契約なし

【各手法の適用例】

- ◇直営方式: 実施設計委託、警報設備点検委託、清掃委託等
- ◇部分委託: 法律相談における弁護士、職員の給与計算等
- ◇民設公営: 公共事務所の賃借、一括借り上げ住宅等
- ◇公設民営(指定管理者等): 温浴施設、ごみ焼却場、スポーツセンター等
- ◇民営化: JR, NTT等

2

指定管理者制度

○「指定管理者制度」とは？

「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる。」(自治法 § 244の2③)

※「法人その他の団体」 → 民間事業者等が幅広く含まれる。

【期待される効果】

(1)管理経費の節減

+

(2)住民サービスの向上

○「公の施設」とは？

= 住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設置する施設

(自治法 § 244第①)

3

○指定管理者制度の概要

(1)指定管理者の範囲

・指定管理者は、「法人その他の団体」。(自治法 § 244の2③)

(2)指定管理者の指定

・条例には、「指定の手続」、管理の基準、業務の範囲その他必要な事項を規定。(自治法 § 244の2④))

・指定に当たっては、あらかじめ議会の議決を経なければならない。(自治法 § 244の2⑥)

・指定は、期間を定めて行う。(自治法 § 244の2⑤)

(3)指定管理者の権限

・具体的な指定管理者の業務は、「業務の範囲」として条例に規定。(自治法 § 244の2④))

・基本的な利用条件等の設定については、地方公共団体が「管理の基準」を条例で規定し、指定管理者は、この基準に従って管理業務を実施。(自治法 § 244の2④))

4

○指定管理者制度の概要

(4)利用料金制

- ・地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者に公の施設の利用料金を、当該指定管理者の収入として收受させることができる。(自治法 § 244の2③)

(5)指定管理者に対する監督等

- ・事業報告書の提出(自治法 § 244の2⑦)
- ・報告、調査、指示(自治法 § 244の2⑩)
- ・指定の取消等(自治法 § 244の2⑪)

○指定管理者の導入状況(平成19年1月末)

【導入状況】

- ・導入施設数:61,565 (都道府県:7,083、指定都市:5,540、市区町村:48,942)

【性質別の指定管理者数】

- ・株式会社・有限会社:6,762(11.0%)
- ・NPO法人:1,043(1.7%)
- ・その他(医療法人、学校法人等):3,447(5.6%)



民間事業者等の合計
11,252(18.3%)

- ・財団法人・社団法人:22,264(36.2%)
- ・公共団体・公共的団体:28,049(45.5%)

5

Private Finance Initiative (PFI)

○「PFI」とは？

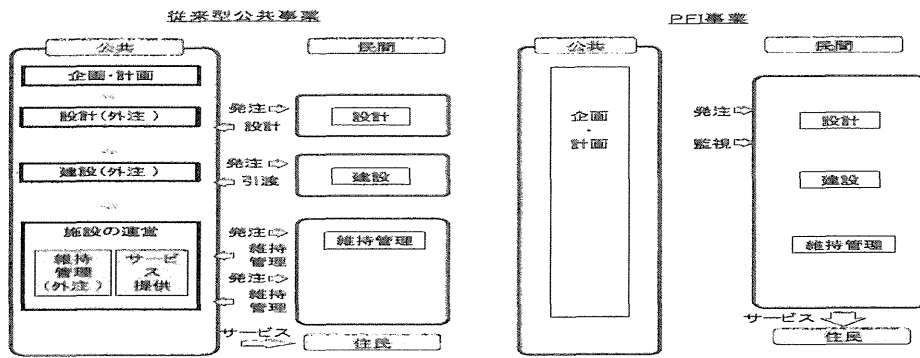
- = 公共施設の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法。

○PFIの一般的スキーム

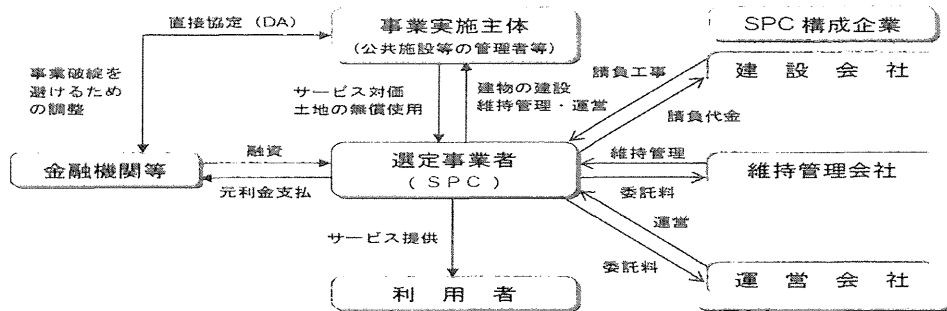
- (1) SPC(特定目的会社: Special Purpose Company)の設立
- (2) PFI契約の締結
 - 【性能発注】
 - 【一括発注】
- (3) プロジェクト・ファイナンスによる資金調達

6

【PFI事業と従来手法の比較】



【PFIの一般的な事業スキーム】



(PFIアニュアルレポート(H20)資料編)より抜粋。(内閣府HP)

OPFIの手続き

- (1) 事業の発案(民間事業者からの発案も含む)
- ↓
- (2) 実施方針の策定及び公表(PFI法 § 5)
- ↓
- (3) 特定事業の評価・選定、公表(PFI法 § 6)
- ↓
- (4) 民間事業者の募集、評価・選定、公表(PFI法 § 7、8)
- ↓
- (5) 協定等の締結等
- ↓
- (6) 事業の実施、監視等
- ↓
- (7) 事業の終了

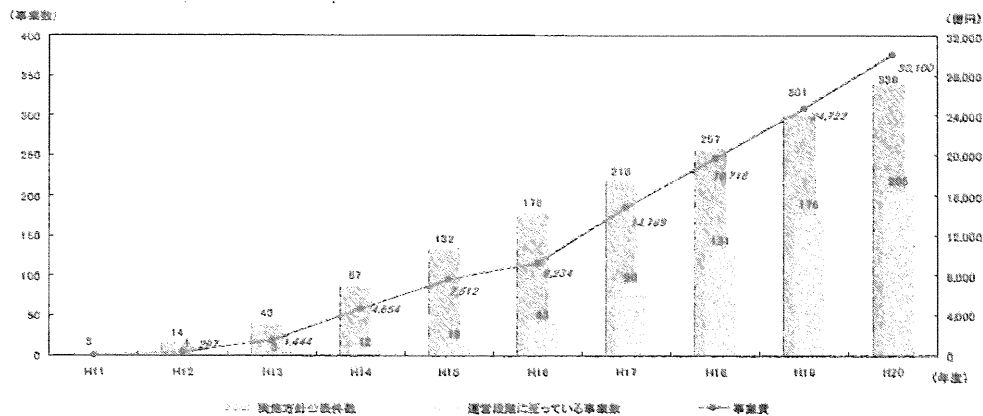
○PFIの活用状況(平成20年度末)

～実施方針公表済みのPFI事業の状況～

※平成20年度末の事業数は339事業、事業費も約3兆円に到達。

※事業実施主体は、国:56事業、独立行政法人等:32事業、都道府県:75事業、政令指定都市:46事業、市区町村:130事業。

事業数及び事業費の推移(累計)



(注) 事業費については、管理者等から公表された簿記金額、提案価格又は契約金額を計上したものである。また、公的負担のない事業についての事業費は含まれていない。年度については契約年度ごとに分類している。

(「PFIアニュアルレポート(H20)概要版」より抜粋。(内閣府HP))

民間委託

○民間委託の法的枠組み

- ・ 一般的には、民法上の請負契約(民法 § 632)／準委任契約(民法 § 656)

○民間委託の活用状況

- ・ 従前より、地方公共団体において幅広く活用。

<事例:図書館運営業務>

【大田区(東京都)】 ・区立図書館の基幹的業務を除く貸出・返却・書架整理、リクエスト等に関する業務について、平成15年度から16館中5館を民間企業4社とNPO1団体に委託。
 ・また、平成16年度、平成17年度に5館ずつ、平成18年度に1館を順次委託していく予定。
 ・この結果、図書館の運営に関する経費について、委託館1館当たり約4千万円程度の削減効果が見込まれており、土・日・月・祝日も開館時間を午後7時まで延長し、図書館利用の拡大を図ることができた。

(総務省HPより抜粋。)

○民間委託の範囲

- ・ 法令の規定上、民間委託できない業務も存在。
- ・ 民間委託に適さない、乃至は、民間委託の法的可能性について慎重な検討が必要な業務も。

民間との協働に当たっての留意事項等

(1) モニタリングの在り方

(2) 経営破綻時の履行責任の確保

(3) 不法行為責任の担保に関する定め

(4) 個人情報保護、守秘義務等の在り方

その他 3 - ②

「日本の地方自治（概要）」

(2010 年度 3 学期「パブリック・ガバナンス論」より)

日本の地方自治(概要)

2010年度3学期
パブリック・ガバナンス論

1. 日本の地方自治制度のあらまし

① 国と地方は別の法人格を持つ。地方自治の仕組みや国と地方の関係は、地方自治法に定められている。

② 地方公共団体は、2層制である。

③ 地方公共団体は、公選された議員による一院制の議会を持ち、予算の議決等のほか、法律の範囲内での立法権限を有している。

(※国は、衆議院と参議院の2院制)

④ 行政の執行は、直接選挙される首長により行われている。(いわゆる大統領制)

(※教育、警察等は、行政委員会制度)

(※国の行政執行は、議院内閣制)

⑤ 地方公共団体が担任する事務・事業のウェイトが高い。

2. 日本国憲法における地方自治の位置付け

第8章 地方自治

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

(※地方自治法、地方公務員法、地方財政法、地方税法、公職選挙法など)

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第95条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

3

3. 地方自治制度(地方公共団体の種類)

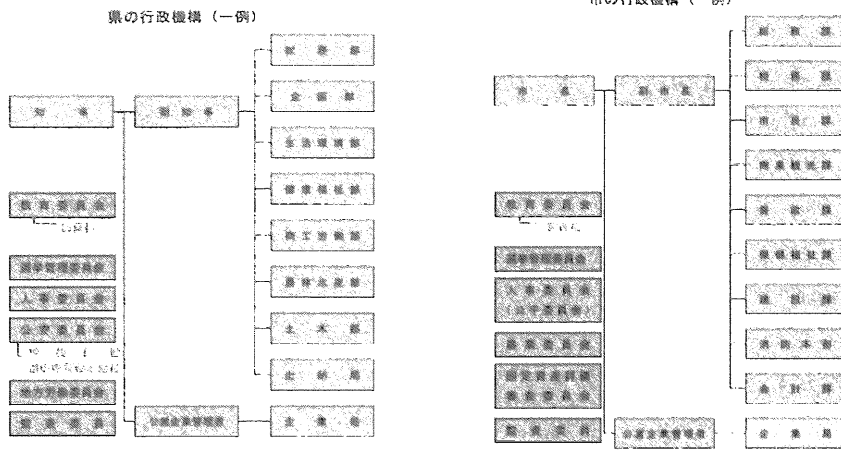
種 別	数(内訳)	人口(最大～最小)	単位 人
都道府県	都(東京都)……………1	12 576 601	
	道(北海道)……………1	5 627 737	
	府(大阪府・京都府)……………2	8 817 166 (大阪府) ～ 2 647 660 (京都府)	
	県……………43	8 791 597 (神奈川縣) ～ 607 012 (鳥取縣)	
市町村	市…783	指定都市……………18	3 579 628 (横浜市) ～ 674 746 (岡山市)
		中核市……………41	669 603 (京本市) ～ 290 693 (下関市)
		特例市……………41	480 079 (川口市) ～ 194 244 (甲府市)
		その他の市…683	560 012 (八王子市) ～ 5 221 (志志内市)
	町……………802	56 252 (三好町) ～ 1 796 (与那国町)	
	村……………182	53 560 (滝沢村) ～ 214 (菅ヶ島村)	
	特別区 (東京都に設置)	……………23	841 165 (世田谷区) ～ 41 778 (千代田区)

(注) 地方公共団体の数及び内訳は、平成21年4月1日現在
人口は平成17年国勢調査

4

3. 地方自治制度(都道府県・市町村の組織)

1. 都道府県の知事及び市町村の市町村長は、議会の同意を得て、都道府県知事及び市町村長がそれぞれ任命・特命される。
2. 各部・課等の長は、一般にあり、都道府県知事及び市町村長がそれぞれ任命
3. 教育委員会等の委員は、議会の同意を得て、都道府県知事及び市町村長がそれぞれ任命



5

3. 地方自治制度(地方公共団体の構造等)

地方公共団体の事務

(1) 自治事務

「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。(法 § 2⑧)

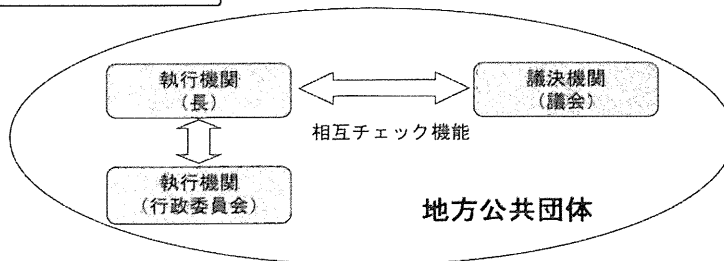
『自治事務』の例：長や議員の選挙、地方税の賦課徴収、学校、公園、病院、上下水道の設置・運営など

(2) 法定受託事務

「法定受託事務」とは、法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務のうち、国(都道府県)が本来果たすべき役割に係るものであって、国(都道府県)においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの。(法 § 2⑨)

『法定受託事務』の例：国政選挙、旅券の交付、戸籍事務、生活保護、国の指定統計の事務(以上、国：第一号法定受託事務)、都道府県知事選挙(都道府県：第二号法定受託事務)など

普通地方公共団体の構造



6

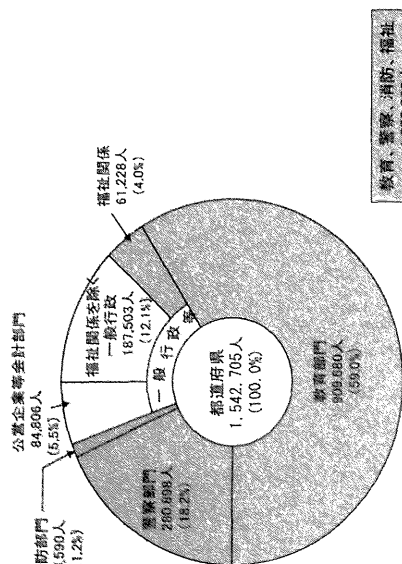
4. 選挙制度

公職の候補	任期	定数	選挙区	被選挙権	選挙権	選挙期間
衆議院議員	4年 ただし、 解散あり	480人 小選挙区 300人 比例代表区 180人	小選挙区 300区 (1人区) 比例代表区 11区 (広域ブロック、6~29人)	25歳以上	20歳以上	12日
参議院議員	6年 ただし、 3年ごとに 半数を 改選	242人 小選挙区 146人 比例代表区 96人	選挙区 47区 (都道府県、1~4人区) 比例代表区 1区 (全国、48人)	30歳以上	20歳以上	17日
都道府県知事	4年	1人	—	30歳以上	20歳以上の 住民	17日
市町村長	4年	1人	—	25歳以上	20歳以上の 住民	指定都市 14日 市 7日 町 村 5日
都道府県 議会議員	4年	地方自治法の規定の範囲 (人口により40~130 人以内)で条例で規定	原則として市、区又は郡	25歳以上の 住民	20歳以上の 住民	9日
市町村 議会議員	4年	地方自治法の規定の範囲 (人口により12~96人 以内)で条例で規定	原則なし (指定都市は、区)	25歳以上の 住民	20歳以上の 住民	指定都市 9日 市 7日 町 村 5日

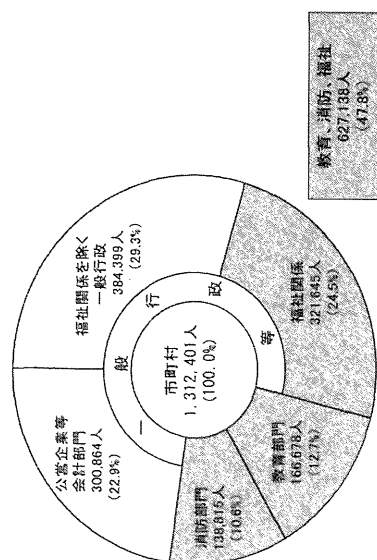
5. 地方公共団体の職員数

団体区分別部門別職員数

1. 都道府県



2. 市町村



6. 国と地方の行政事務の分担

分野	社会資本	教育	福祉	その他
国	○高速自動車道 ○国道（指定区間）	○大学	○社会保険	○防衛 ○外交 ○通貨
地方	都道府県	○国道（その他） ○都道府県道	○高等学校 ○小・中学校教員の管理	○保健所 ○警察 ○消防（特別区について都が管理） ○旅券
	市町村	○都市計画等（用途地域、都市施設） ○市町村道	○小・中学校 ○幼稚園・保育園	○ゴミ ○し尿処理 ○消防 ○戸籍 ○外国人登録

9

7. 地方公共団体の仕事(1)

－住民行政－

○住民基本台帳事務

住民を统一的に記録する住民基本台帳制度は、市町村が実施。

○戸籍事務

出生、死亡、親子、夫婦、国籍等国民の身分関係を記録する戸籍制度は、市町村が実施。

○旅券事務

日本人が外国に出国・滞在する際の身分証明書の役割を果たすパスポートの交付事務は、都道府県が実施。

10

7. 地方公共団体の仕事(2) — 社会福祉行政・衛生行政 —

○社会福祉行政

都道府県及び市町村は、生活保護、保育所等の児童保護、高齢者福祉、心身障害者福祉を実施。

○社会保険行政

国民健康保険及び介護保険は、市町村が実施主体。

○衛生行政

伝染病予防、食品衛生等の衛生行政の多くは、保健所を有する都道府県又は市町村が実施。また、多くの地方自治体が病院を経営。

○廃棄物行政

清掃行政は市町村が実施。産業廃棄物行政は都道府県が実施。

11

7. 地方公共団体の仕事(3) — 教育行政 —

○義務教育(小学校及び中学校)

小学校及び中学校の大半は、市町村が設置・運営。

市町村立の義務教育学校の教職員の給与は、都道府県が支給。

都道府県及び市町村におけるこれらの事務は、教育委員会が担当。

○後期中等教育(高等学校)

高等学校の多くは公立であり、その多くは都道府県が設置・運営。

○大学(高等教育)

いくつかの地方公共団体は、公立の大学や短期大学を設置・運営。

○その他

地方公共団体は、幼稚園を設置したり、私立学校を監督・支援したり、社会教育等を実施。(→ 公立図書館行政はここに位置づけられる。)

12

7. 地方公共団体の仕事(4) —治安・消防—

○警察

警察行政は、そのほとんどすべてを都道府県が実施。
(戦前は中央政府が直接実施。)

都道府県には、公安委員会と警察本部があり、その下に警察署、派出所、駐在所が設置。特に派出所は「交番」として地域に親しまれる存在。

警察本部長や警察本部の上級幹部は、警察庁長官が任命する国家公務員。

○消防

消防、救急搬送等の消防行政は、そのほとんどを市町村が実施。
(戦前は国家消防として警察が担当。)

13

7. 地方公共団体の仕事(5) —社会資本—

○地方公共団体は、都市計画や関連する整備基本計画を定め、各種都市施設の整備、面的開発・造成事業等を推進。

○具体的には、道路の建設・改良、河川や港湾の管理、海岸保全、公営住宅の建設・管理、都市計画の決定、下水道、街路、公園などの整備。

○これらの仕事のうち、広域にわたるもの、大規模なものは都道府県が、それ以外のものについては市町村が担当。

○(例)道路の場合

道路には、高速自動車国道、一般国道、都道府県道及び市町村道の4種類有り。
その総延長は100万kmを超えているが、国道はその1割未満。

さらには、それらの国道の多くは都道府県が管理。

14

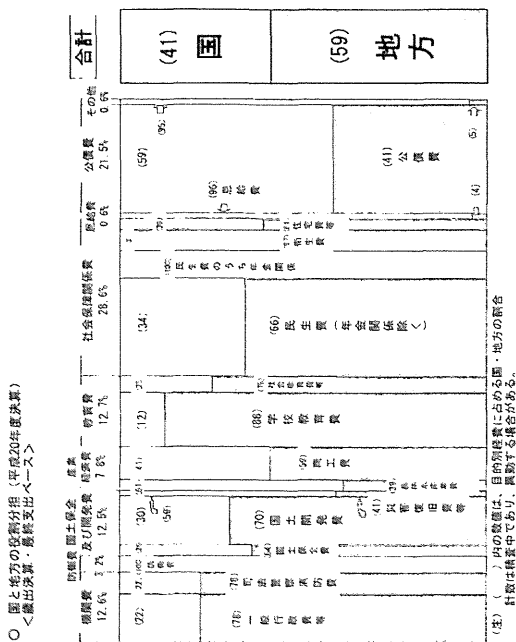
7. 地方公共団体の仕事(6) — 産業振興 —

- 地方公共団体は、農業、林業、水産業、商業、工業など、幅広い産業振興行政を実施。
 - 農林水産業については、消費者への農産物などの安定した供給等のため、各種の計画を策定、指導を実施。また、田畑の改良、新技術開発、特産物の開発を推進。
 - 商工業については、各種の融資や指導を実施するほか、新技術の開発や、工業団地や工業用水の整備などを実施。
- 4) 消費者行政も実施。

8. 地方財政(国と地方の役割分担)

地方財政の果たす役割

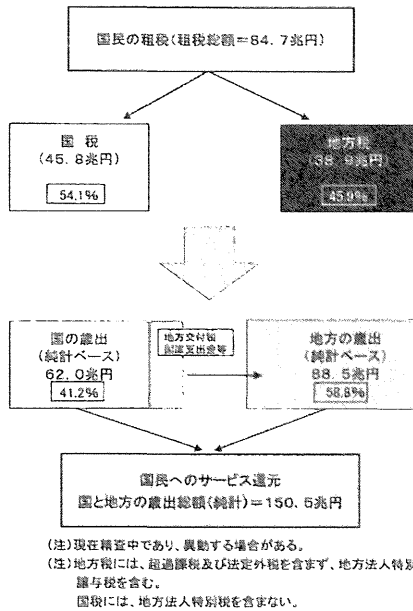
- 我が国の内政を担っているのは地方公共団体であり、国民生活に密接に関連する行政は、そのほとんどが地方団体の手で実施されている。
- その結果、政府支出に占める地方財政の割合は、国と地方の歳出決算・最終支出ベースで一歩で約9割と高くなっている。



国と地方との行政事務の分担

分野	公共資本	教育	福祉	その他
国	<input checked="" type="checkbox"/> 国土開発費 <input checked="" type="checkbox"/> 国土開発費 <input checked="" type="checkbox"/> 国土開発費 <input checked="" type="checkbox"/> 国土開発費 <input checked="" type="checkbox"/> 国土開発費	<input checked="" type="checkbox"/> 大学 <input checked="" type="checkbox"/> 高等学校 <input checked="" type="checkbox"/> 高等学校 <input checked="" type="checkbox"/> 高等学校	<input checked="" type="checkbox"/> 社会福祉関係費 <input checked="" type="checkbox"/> 社会福祉関係費 <input checked="" type="checkbox"/> 社会福祉関係費 <input checked="" type="checkbox"/> 社会福祉関係費	<input checked="" type="checkbox"/> 防衛 <input checked="" type="checkbox"/> 防衛 <input checked="" type="checkbox"/> 防衛 <input checked="" type="checkbox"/> 防衛
地方	<input checked="" type="checkbox"/> 市町村教育費 <input checked="" type="checkbox"/> 市町村教育費 <input checked="" type="checkbox"/> 市町村教育費 <input checked="" type="checkbox"/> 市町村教育費	<input checked="" type="checkbox"/> 高等学校 <input checked="" type="checkbox"/> 高等学校 <input checked="" type="checkbox"/> 高等学校 <input checked="" type="checkbox"/> 高等学校	<input checked="" type="checkbox"/> 社会福祉関係費 <input checked="" type="checkbox"/> 社会福祉関係費 <input checked="" type="checkbox"/> 社会福祉関係費 <input checked="" type="checkbox"/> 社会福祉関係費	<input checked="" type="checkbox"/> 防衛 <input checked="" type="checkbox"/> 防衛 <input checked="" type="checkbox"/> 防衛 <input checked="" type="checkbox"/> 防衛

8. 地方財政(国と地方の財源配分)



◎税源配分の推移

年度	租税総額	国税	地方税
H18	89.9兆円	54.1兆円 [60.2%]	35.8兆円 [39.8%]
H19	92.2兆円	52.7兆円 [57.1%]	39.5兆円 [42.9%]
H20	84.7兆円	45.8兆円 [54.1%]	38.9兆円 [45.9%]
H21見込	72.1兆円	37.7兆円 [52.3%]	34.4兆円 [47.7%]
H22計画	72.0兆円	38.2兆円 [53.0%]	33.8兆円 [47.0%]

(注) 地方税には、超過課税及び法定外税を含まず、地方法人特別譲与税を含む。
 国税には、地方法人特別税を含まない。

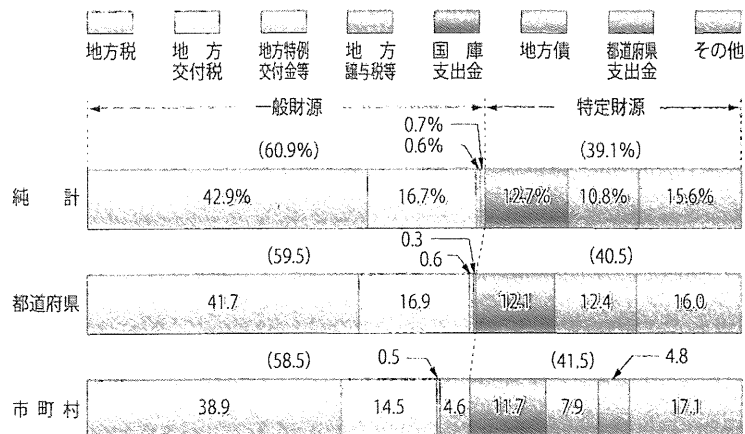
○国と地方の税源配分と最終支出の間に大きな隔たりが存在。

17

8. 地方財政(歳入)

○地方公共団体の歳入のうち、地方税は約4割を占め、そのほかでは、地方交付税、国庫支出金及び地方債が主な歳入となっている。

【歳入決算額の構成比】



(注) 国庫支出金には、交通安全対策特別交付金及び国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

18

<地方分権時代の公立図書館経営>

(図書館流通センター図書館経営寄附講座・調査研究報告 3)

著者 森川 世紀

発行日 平成 23 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/>
