

# 第1章 従来型公共図書館から公共図書館への脱皮可能性

## 1 公民連携手法による図書館運営

研究会では、公民連携手法による図書館運営が行われている先進事例として、佐賀県武雄市の武雄市図書館への視察・ヒアリングを行った。この章では、武雄市図書館におけるイノベーションの事例を中心に図書館のあり方を検討するとともに、海外の事例も含めて図書館の設置目的や設置形態等を確認し、また、公民連携手法の一つである指定管理者制度の活用策に向けた整理を行った。

### 1.1 武雄市の沿革

武雄市は、佐賀県の西部にある人口約 52,000 人の温泉都市で、平成 18 年 3 月 1 日に旧武雄市・山内町・北方町の 1 市 2 町が合併し誕生した。大部分が山地で山林面積は 50%を占め、武雄盆地内を武雄川・高橋川などの小流が六角川に注ぎ、雄大な山々と豊かな自然に囲まれている。また、1300 年の歴史を誇る温泉郷、400 年以上の歴史を誇る陶芸の里、巨木の里としても知られている。博多から JR で 1 時間、有明佐賀空港から車で約 40 分、長崎空港から車で約 40 分に位置し、西九州における交通の要所・宿泊拠点となっている<sup>2</sup>。

### 1.2 図書館リニューアルの経緯

平成 12 年 10 月に開館した武雄市図書館・歴史資料館は、平成 18 年度から金曜日の開館時間 1 時間延長や祝日開館の実施など、休館日を減らす取り組みを行ってきた。もともと、リニューアル前の図書館も市民から活用されていたが、市としては「もっと多くの市民に利用してもらいたい」との思いがあり、365 日の開館という具体的な目標について、「行政でできなければ民間の力で」解決するという考えがあった。このような中で、平成 23 年冬に開店した代官山蔦谷書店のイメージが、樋渡啓祐市長の考える「市民のための図書館のイメージ」と完全に一致したことから、代官山蔦谷書店を運営するカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下、CCC）と連携して武雄市図書館をリニューアルすることになった。

武雄市図書館は平成 25 年 4 月にリニューアルオープンし、6 か月間の利用状況は来館者数が 50 万人（前年度対比 355%）を超え、図書貸し出し数も 30 万冊（前年度対比 178%）を超えるなど<sup>3</sup>、「もっと多くの市民に利用してもらいたい」という当初の目的を果たした。

### 1.3 連携による効果

CCC との連携を行うことで、前述のとおり武雄市としては当初の目的であった利用者率の増加が達成された。また、管理運営が CCC になっても、これまで嘱託員として働いていた人は、引き続き地域内から雇用されており、地域住民への配慮がなされている。さらに、来館者が増えたことで、子供への読み

<sup>2</sup> 「武雄見聞録 平成 25 年度版」（武雄市営業部観光課）より抜粋。

<sup>3</sup> 平成 25 年 10 月 1 日リリース CCC 記者発表資料より。

聞かせ会に参加する親子も増え、ボランティアのやる気にもつながっている。コスト面では、直営での図書館運営には約 1.2 億円の予算がかかっていたが、CCC への指定管理料は約 1.1 億円であり、運営費がほぼ変わらない中で開館日数や開館時間を拡大することができている。

一方、CCC が武雄市との連携を決めたのは、「図書館」という行政施設に対して民間事業者がテナントインできる仕組みが用意できたことが大きい。リニューアルオープン前の準備期間中に公と民がどのように連携を行うのか、法的な整備も含めて市側が努力したことが成功の一つに挙げられる。今回の CCC の選定にあたっては、「代官山蔦谷書店のイメージ」という明確な目標があったことから、「武雄市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例」の特例を活用し、公募によらない形で選定を行っていることも双方に優位に働いている。

実際の運営方針について、CCC としては民間としてのスペック的な面で管理運営を行うというよりも、「市民がいかに満足するか」「市民価値がつくれているのか」ということを追及して運営を行っている。また、本質的に今の図書館に必要なのは「コミュニティ」と「空間価値」であると捉え、「気軽に使えて居心地が良い」「そこに行くことで空間的な価値が感じられる」など、代官山蔦谷書店のコンセプトが実現されている。現在、武雄市図書館を巡り議論となっている部分はこの点にあり、次節では、このような図書館の「あり方」について考えてみたい。

## 2 議論を巻き起こした武雄市図書館

### 2.1 図書館の「あり方」について議論を巻き起こすことの価値

人口 5 万ほどの自治体で、平成 25 年 4 月に、リニューアル開館して以来、1 か月で 10 万人、半年で 50 万人が入館し（入館時にカウンターが自動的に積算するので実数）、市民アンケートで、8 割が満足という武雄市図書館の実績は、驚異的な数値と言っても過言ではない。

話題になっているのは、スターバックスコーヒーを併設したブックカフェを運営している蔦谷書店が、初めて指定管理者として公共図書館の運営に進出したことと、その独特の空間デザインが、多くの来訪者に「快適な空間」と感じる演出であり、これによって、従来の公共図書館というイメージを変えた要因が大きい。

この武雄市図書館については、従来型の図書館行政を進めてきた専門家、図書館職員、市民団体等からは次のような「批判」が寄せられている。

- ・これまでの武雄市図書館の良さを壊した（蘭学展示室をレンタルスペースに変えてしまった、子どもへの読み聞かせスペースを片隅に追いやった）
- ・落ち着いた読書スペースをなくした公設ブックカフェになってしまい、図書館ではなくなった。
- ・「T ポイントカード」の導入は、特定の企業への利益を生み出し、個人情報の扱いとしても問題がある。

しかしながら、一方で、

- ・これまで図書館をそれほど利用していなかった市民が多く訪れ、交流の場になっている。

- ・快適な「公共空間の演出」として、質の高いサービスを提供している。
- ・カフェの併設、図書や雑誌その他の販売など、無料の図書館サービスと有料のサービスとを併存させ、従来にはない利便性を提供している。

というような「礼賛」も相次いでいる。まさに、賛否が真っ向からぶつかり合い、全国的な話題となって、リニューアルオープンして1年を経た現在でも、市内外から多くの来訪者を集め、土日などは駐車場も閲覧席も満杯になる現状が続いている。

さらに、市が説明等で対応する視察は、午前9時からとすることによって、市内での宿泊（前泊）件数が急増し、伝統はあるものの客足の落ちていた「武雄温泉」が復活し、タクシーがフル回転するなど、地元経済に「観光効果」をもたらすとともに、市外から武雄市内に転居するという住民も現れ始めるなど、「まちづくり」効果も大きいと評価されている。

そして、何よりも、武雄市図書館は、樋渡市長のリーダーシップによって、蔦屋を運営するCCCを指定管理者として、運営を委ねる報道がなされた当初から、賛否両論が激しく展開されてきたことに価値がある。つまり、賛否両論の激しい議論によって、半世紀にわたってほとんど変わらなかった我が国の公共図書館像に関して、そのあり方に関して大きな議論を巻き起こすことに至った効果が非常に高いとされている。

## 2.2 武雄市図書館のイノベーション

武雄市図書館のイノベーションは、従来型の「啓蒙的あるべき論」ではなく、利用しようとする、あるいはこれまで利用してこなかった市民の視点から「実現する9つの市民価値」を独自に打ち出したことにある。

### 【提携により武雄市図書館にて実現する9つの市民価値】

1. 20万冊の知に出会える場所
2. 雑誌販売の導入
3. 映画・音楽の充実
4. 文具販売の導入
5. 電子端末を活用した検索サービス
6. カフェ・ダイニングの導入
7. 「代官山 蔦屋書店」のノウハウを活用した品揃えやサービスの導入
8. Tカード、Tポイントの導入
9. 365日、朝9時～夜9時までの開館時間

（「武雄市とカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社の武雄市立図書館の企画・運営に関する提携基本合意」（平成24年5月4日）から）

この中で、最も注目を集めているのが、代官山の蔦屋書店で注目を集めた、天井まで本で埋まってい

る壁面の書棚や、テーマ毎に囲みになっている書架、統一されたデスクと椅子、ランプによる都会的なおしゃれな空間、スターバックスカフェと雑誌・書籍の販売である。館内であれば、コーヒーを飲みながら売り物の雑誌も購入義務を負うことなく見ることができる。

有料ではあるが、数万点に及ぶCD、DVDをレンタルできるし、遠方から来た入館者でも、借りた本を500円払えば宅急便で返却できるなど、徹底的に利用者視点に立ったサービスを展開している。バックグラウンドミュージックが流れる一方で、「静かな学習室」も用意して、落ち着いた環境も提供しているのである。

さらに、構想発表から1年以内での大規模改装、リニューアルオープンというスピードも「役所仕事」の常識を越えていた。短期間に、必要な法定手続き（条例改正や改築のための補正予算、指定管理者指定の議会議決）を済ませてしまったのである。市民目線による空間とサービスの提供、実現までのスピードは、樋渡市長のリーダーシップに依るところが大きい。議会もそれを承認・議決したのであり、市長の「独走」を批判する意見もあるが、二元代表制をとっている我が国の地方自治制度では、市民の支持があったから実現した判断するのが自然である。

市民の支持を端的に示す様子が、写真1である。

小学校高学年の少女が、図書館の検索装置を軽やかに操作し、いくつもの書誌の図書館内の所蔵場所情報を得ている写真である。武雄市図書館では、図書の分類に従来のNDCの10進分類ではなく、蔦谷書店が採用している、市民生活にそったテーマ毎に20分類で行っているために、配架場所をわかりやすく検索装置のプリンターで、おおよその所在場所を示すようになっている。

この少女は、「家族と一緒にディズニーランドに行くので、お母さんに頼まれて、関連の本をさがしている」とのことであった。このレシートによって、数点の書籍を見つけ出した後は、母親と妹と一緒にカフェで飲み物を飲み、少女の集めてきた文献・資料を見ながら、これから訪れるディズニーランドへの計画を楽しく話し合っていたのである。従来の図書館では、このような光景はなかなか見られなかった。親子の交流の場所としても、新しい機能をつけ加えたとも言えるであろう。

写真1 検索装置を操作する少女



## 2.3 「議論」から公共施設の目的を明確に

公共図書館に限らず、公共施設のマネジメントをすすめるにあたって最も重要なのは、一つ一つの公共施設（法的には「公の施設」）が、何を目的に整備され、その目的に照らして十分に機能しているのかどうか、さらに、その利活用の実態は、税金を投入することに対してしっかりと説明責任が果たしているのかという「存在理由」である。この議論が十分で無かったことから、「ハコモノ行政」という言葉が一般化してしまったともいえる。

現在、経済成長期に整備された公共施設が一斉に老朽化し、大規模修繕か更新の時期を迎えているにも関わらず、その維持・更新費用が十分に手当てされずに地方財政を圧迫する要因となっているために、マネジメントの課題が広く意識されている。その結果、多くの自治体で、公共施設の総面積をおおよそ10～30%は削減しなければならないという認識が広がっている<sup>4</sup>。したがって、公共施設の設置目的を再定義し、その必要性を明確にするところから対応策が進むことになるので、「あり方」を議論することは、大きな意義がある。

反面、財源のつじつま合わせのために、公共施設の（圧縮）削減することを自己目的化してしまうと、十分な議論がされないままに、地域における政治バランスのなかで、単なる機能低下（行政サービス低下）に至るといった危険性が生じようとしている。公共施設のミッションを明確にしなければ、「公共施設マネジメント」の第一歩は始まらないという観点から、現在の武雄市図書館をめぐる論争は、大いに歓迎することだと考えられる。

武雄市図書館のあり方をめぐる「批判」と「礼賛」の両極端の評価は、全くかみ合っていない。それは、従来型の公共図書館運営を「是」とする考え方と、新しい「公共空間」としての図書館を目指す考え方の違いである。特に批判する側は、「あるべき図書館の姿」として「教育委員会の責任で設置し、直接、管理運営される図書館」、つまり、公務員による直接の管理運営を理想としていることで、民間のノウハウを活用することを容認している賛成側との間に、「埋められない溝」を創り出している。

本来、活発な議論は「溝を埋めるための作業」として有効であるが、武雄市図書館をめぐる議論は、溝、つまり公共図書館の目的を再確認し、それを認識することに価値があると考えられる。なぜならば、我が国における公共図書館の一般的イメージは、半世紀もの間、ほとんど変わらずに「あり方」に関しての幅広い議論がなされなかったために、議論の基盤が十分に整っていないからである。

## 3 公共図書館のミッションの再確認

### 3.1 画一的な日本の図書館像と表面的な数値目標

我が国の、公共図書館、3,234館（平成24年4月現在：日本図書館協会統計）の大部分は、蔵書数、入館者数、貸出数を主要な活動指標として、その「増加」数を予算査定の際に主張せざるを得ない実態がある。もちろん、一部では固定的な概念を打ち破り、地域特性を考慮した図書館は多くの利用者を集め、新しい地域文化創造の担い手となっている事例も多く存在している。しかし、多くの公共図書館は、さまざまなサービスを展開しているにもかかわらず、一人当たり貸出数、レファレンス件数、入館者数、

<sup>4</sup> 例えば秦野市では40年後までに31.1%の公共施設面積削減を目標としている（秦野市公共施設白書【平成24年度改訂版】）。

子どもへの読み聞かせ件数等の表面的な数値の増減に神経をとがらせ、質的な内容や、達成目標に関する評価項目や評価基準の議論に踏み込めていないのが現状である。

公共図書館は、戦後民主主義のシンボリック的存在として、権力や社会的圧力による介入から自由と人権を守るという視点を基本に、「知る自由」を軸として民主主義の基盤をつくる存在として、「図書館の自由に関する宣言」（1954年：日本図書館協会）を基本的理念としてきた。

このような理念に変化はないものの、公共図書館の利用形態は、「貸出」が異常に重視されたことに、我が国の多くの公共図書館が固定的設置形態やサービスに留まっている要因があると考えられる。1960年代に、東京都日野市から展開された「市民の図書館」運動を契機に生まれた、固定的な図書館を持たない自動車による巡回図書貸し出しサービスによって、「貸出中心主義」が始まったと言われている。60年前には大きな価値を持ったこの運動の趣旨が続いている状況に対して、武雄市図書館をめぐる議論が大きなインパクトを与え、ようやく「図書館のあり方」を議論する機会が訪れたのである。

我が国の図書館においては、ハードウェアとしての「館」（建築、インテリアデザインとも）は、地域特性を考慮した個性的なものが整備されるようになってきたものの、多くの場合、ソフトウェアは、閲覧、貸出・返却、読み聞かせを中心に、それほど個性が発揮できていない現状にある。

### 3.2 公共図書館運営における議論の方向（韓国と米国の事例を踏まえて）

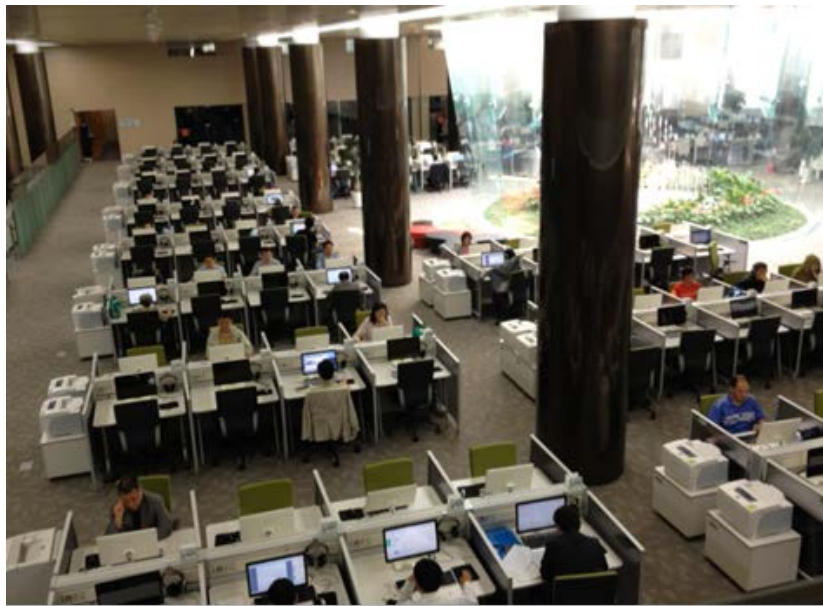
まず、公共図書館としての最低規模の想定を検証する必要がある。伝統的な図書を中心とする場合には、市民のさまざまな知的な関心に応えるためには、蔵書数で20万から30万冊は必要ではないかと言われている。床面積としては、1,500から2,000m<sup>2</sup>となる。それ以下では、中途半端な分野と閲覧・活用スペースで、結果的には「貸出機能」が中心となる可能性があり、それであれば、公民館や地区センターなどのコミュニティ施設で機能は果たせる可能性が大きい。つまり、一定規模の中心館を整備しつつ、貸出機能は他の施設に分散させるという整備手法である。もちろん、十分な財源があれば、充実した公共図書館を整備することも可能であるが、財政難という状況下では、「中途半端な」サービス提供にとどまる中小規模の公共図書館整備になってしまう場合がある。

さらに、専門分野を網羅するような蔵書構成を達成するためには、40万から50万冊の蔵書が必要という「経験値」もあると言われている。立地条件と床面積、そして、蔵書構成という客観的な設置形態によって、その図書館の性格は大きく違ってくる。これを、画一的に「公共図書館」としてくくることは、社会の成熟化によって、市民の要望も多様化している現在においては限界が生じてきたことは確実である。

目的に沿った公共図書館の形態については、隣国の韓国におけるさまざまな形態の公共図書館の整備・運営が参考になる。

韓国では、いわゆる書籍が一冊も配架されていないで、コンピュータ閲覧スペースのみの国立デジタル図書館が整備されている（写真2）。

写真2 国立デジタル図書館（韓国）



また、中核的図書館には数十台のコンピュータが配置されて、無料で誰もが使える状況にある。そして、その一方で、180平方メートル程度の放課後の児童をはじめ、近隣の市民が気楽に立ち寄れる「小さな図書館」がまちの津々浦々に整備されている。さらに、よちよち歩きの年齢から英語に慣れるために、英語の絵本を揃えて楽しみながら学習する「子ども英語図書館」も公設・有料で整備され人気を集めている。様々な形態と規模の図書館が整備され、我が国の図書館とは全く違う環境である。

韓国の地域や利用者の特性に対応した、様々な図書館サービスの展開が実現している背景には、韓国の図書館法がある。

日本の図書館法は、地方公共団体が設置する「公立図書館」とその他の「私立図書館」を定義している（一般に使用されている「公共図書館」は、法的には存在していないことに注意）。しかし、韓国の図書館法は、公共図書館として、地方公共団体が設立した図書館、民間団体が設立した図書館の他に、小規模文庫、障がい者図書館、病院図書館、兵営図書館、刑務所図書館、子ども図書館を個別に定義するとともに、大学図書館、学校図書館、専門図書館というように、10以上のカテゴリーに分類しているのである。

また、条例で定めれば、使用料も徴収できるという規定もある。さらに、図書館政策への対応として、大統領府のもとに「図書館情報政策委員会」を設置し、「図書館発展総合計画」と「用途別施行計画」の作成も義務づけている。当然、国と地方公共団体には財源の確保を義務づけるが、日本の図書館法では、国や自治体の図書館政策（戦略）を明確に規定していない現状にあるし、国が「補助できる」という規定しかないのである。

アメリカの場合では、韓国以上に、さまざまな形態の公共図書館が存在しているが、出色なのは、ニューヨークのマンハッタンの中心部にある「ニューヨークパブリックライブラリー」である。100年以上を経たネオゴシックの建築の素晴らしさはもちろん、数百万点の閉庫書架にある資料が、20分程度で閲覧可能になる一方で、貸出は行わないという調査研究に特化した図書館となっている。このパブリック



ライブラリーでは、1980年代から、コンピュータを駆使したデータベースの利用は無料であった。そして、数十年前に身寄りの無い移民が、この図書館の経済・投資データを活用し、近くのウォールストリートで莫大な財産を築いた。この方が亡くなったときに、その全財産を図書館に寄付したおかげで、現在でも無料で誰もが利用できている、という逸話も残っているほどである（この図書館は、ニューヨーク州からの補助はあるものの、公立ではなく財団で運営される公共図書館である）。

また、10年程前からは、米国の主要大学における図書館のメインフロアからは「図書」が消えて、コンピュータとラウンジを配置した「ラーニング・コモンズ」に変わっていることにも、知的生産・交流手法の変化に図書館が迅速に対応している状況が反映している。

米韓の図書館に共通しているのは、時代の変化に対応し、さまざまな情報に対する要望に対して、従来の固定的な観念に縛られることなく、新しいサービス形態を産み出し続けていることにある。武雄市図書館の「実験」は、図書館行政に大きなインパクトを与えたことは確かであるが、公共施設全体にとっても、これまで欠けていた「ミッション」に関する議論が必要であることを示した点でも大きな意義がある。

### 3.3 公共図書館のサービスと設置形態の再検討も必要

前述したように、従来の図書館は、施設デザインは個性的でも、サービスは非常に似通って、共通しているのが実情である。しかし、図書館の利用形態を観察すると、市民は様々なサービスを求めていることがわかる。

まず、図書の貸し出しであるが、その大部分は文芸書と実用書である。そして、子どもへの読み聞かせ、レファレンス、新聞・雑誌の閲覧、調査研究、学習スペース、そして、限定的ではあるが、飲食のサービスも提供されている。

これらの機能は、一つの「図書館空間」において、フルセットで提供する必要があるだろうか。予約をインターネットで行い、受け取り・返却するには、札幌市の「大通りカウンター」のように、主要駅前のカウンターが大きな役割を果たすだろう。子どもへの読み聞かせは、公民館でも近くの「集会室」でも可能である。雑誌・新聞の閲覧ならば公民館でもよい。調査研究、レファレンスは、全般的な要望に応えるためには、50万冊以上の蔵書を持ち、大学院修士号を取得したような専門司書を配置した（県立図書館のような）大型図書館が必要であり、これは人口40万人程度（中核市）以上でなければ対応できない。学習スペースは、さまざまな身近な公共施設を活用できるし、民間の有料サービスも提供されている。

図書館のサービス機能には様々な形態があり、しかも、一人一人の利用者が全てのサービスを望んでいるわけではなく、大部分の市民は一つないし、二つ程度の機能を求めて来館するのであるから、必ずしも、一般にイメージされる図書館で全て実現する必要は無い。逆に考えれば、部分的な機能は、庁舎、学校、公民館、博物館等で実現できることにもなる。

武雄市図書館は、人口5万の地方都市において、「都会的な雰囲気を味わえる快適な公共空間」を「図書館」という概念で実現した成功例である。ただし、他の地方都市で、同じようなサービス提供が可能かどうかは、質の高い施設、マーケティングやマネジメント手法にすぐれた企業、リーダーシップを発



揮できる市長とそれを支える議会と職員の組合せなどの要素を十分に考える必要があり、簡単なことではないことがわかる。

埼玉県川口市中央図書館では、「年間2千円を払えば、インターネットが好きなだけ使える」と「誤解」している市民が多い。実は、JR川口駅前の公共施設の複合ビルの5、6階に、一部吹き抜けの明るく見晴らしの良い空間に中央図書館が立地している。そのビルの7階には情報メディアセンター（「メディアセブン」）が立地し、図書館の6階部分とは階段とエレベーターで接続されて一体利用が可能となっている。インターネットの有料サービスは、このメディアセンターの事業なのであるが、施設としては一体的に設計されているので、「誤解」をしている市民が多いということである。さらに、このセンターには、無線LAN（無料）とともに、数十台のコンピュータが有料（中高生は無料）で使える環境にあり、編集スタジオ、プレゼンテーションスタジオも用意され、各種のプログラムが業務受託をしているNPOによって提供されている。図書館との一体利用で、多くの利用者を集めている。

「公共図書館は無料でなければならない」という認識が一般的であるが、図書館法第17条は、「公共図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」と規定しているのみである。入館料以外の施設設備、図書館資料以外の外部情報（セミナーやインターネットを経由した情報・資料）は有料での提供はできると解釈するのが「素直な」法令解釈であり、現実には、研修室等の有料貸出は行われている事例がある。どうしても、無料でなければならないと考えるのであれば、インターネット（正確にはインターネットに接続できるPCの貸出）の利用に対する対価の徴収は、川口市のように、図書館と一体利用ができる別の「施設」である情報センターで行うという仕組みも可能である。

さらに、この仕組みをすすめると、これまで公共図書館であった空間の一部を、目的外使用として、さまざまなデジタル情報の有料での活用、研究会やセミナーの開催、一定期間占有できる「研究ブース」の設置、地域食材を使ったレストランやパブの経営も可能になる。公共図書館機能を十分に発揮しながら、メディアセンターなどの名称を使い（いくつかの大学では図書館を数十年前からメディアセンターと名称を変えている例もある）、自由な利用形態を実現する方法もある。無料にこだわる日本に対し、公共図書館での飲食スペースの提供や一定の書籍販売などは、日本以外の国では一般的に行われている。

### 3.4 ICT技術によって変わる図書館の管理運営

武雄市図書館は、そのユニークな「演出」によって多くの利用者を集めているが、図書館では、利用者が増加すればするほど管理運営費が増えることになる。書籍の貸し出しサービスを考えても、貸し出しと返却手続きは、誰もが必要な書籍を探せるように配架している作業が前提となる。貸出数が増えれば、手続きだけでなく、このバックヤードの作業も増加するし、それを担う職員の人件費負担が大きくなる。武雄市図書館が想定を超える利用者があっても、管理運営に支障が生じていない大きな理由はICT技術の活用にある。蔦谷書店が開発した、書籍の貸し出し、CD・DVDなどのレンタル、さらには雑誌や小物の販売もできるセルフカウンターによって、人件費を大幅に削減しているのである。CCCグループの担当者によれば、貸し出しやレンタル、販売の手続きの8割はセルフカウンターが活用されているので、想定外の利用者にも耐えることができていると言う。

武蔵野プレイス<sup>5</sup>では、貸し出しのセルフカウンターは当然のこととして、返却もセルフカウンターで行うことができ、その時に、返却専用棚の番号が画面で指示される。この指示された棚に返却すると、次にその書籍を借りたい人がコンピュータで検索すると、その書籍が返却された棚が表示されるので、自分でその返却棚から書籍を取り出して、セルフカウンターで貸し出し手続きを行うことができる。これによって、返却後、職員の手作業で元の書架に戻す作業を省略することができるので、人件費コストの削減はもちろん、人気のある書籍の回転が、従来の1、2日から「瞬時」に短縮される。

このICT技術は、書籍に組み込まれたICTタグを読み取るという部分に適用されている。1冊に数百円のタブ貼り付けとコンピュータ登録のための費用がかかるが、一旦、ICタグが装備されれば、貸し出しと返却に伴う人件費コストは大幅に短縮される。

台湾（台北市）では、新設の図書館は、交通利便性の高い場所に、コンビニエンスストア程度の広さを確保し、人気のある書籍を1万冊程度配架して、無人で貸し出しサービスを展開している（写真3）。利用者は、ICが組み込まれた図書カードを入り口でかざすと、自動扉が開いて入場できる。その中の書籍を、セルフカウンターでカードを使って貸し出し処理をすれば、盗難防止ガードのかかった出口を通過することができ、貸し出し手続きは完結する。返却は、この図書館の外側に返却口があるので、カードをかざして投入すれば瞬時に返却手続きが終わる。

無人の空間は、外から内部の様子がわかるように、ガラス張りで明るくデザインされて、10台以上のカメラで監視されている。このコンセプトによる無人図書館（智慧（インテリジェント）図書館と命名）が整備されて数年を経て、事故は一つもないという（写真4）。返却された書籍を、週に2、3回の巡回することによって元の書架に戻す作業のみで、運営できる

写真3、4 無人図書館（智慧（インテリジェント）図書館）（台湾）



このように、ICT技術を応用すれば、図書館サービスは大きく変わる。レファレンスサービスも、インターネットでの検索が普及することによって、質的には大きく変わってきているし、郷土史などの史料も画像と文字がデジタルで、インターネット経由で情報提供される場合が増えているので、どこでも

<sup>5</sup> 武蔵野市。図書館機能をはじめとして「生涯学習支援」「市民活動支援」「青少年活動支援」等の機能を併せ持った複合機能施設。  
(<http://www.musashino.or.jp/place.html>)

研究することができる環境が整備されつつある。「現物」に接する必要をどのような場合にするのかによって、図書館の立地や開館時間、デジタル化の費用負担など、従来の図書館運営とは違った観点で、その設置目的、サービスのレベル、無料提供する範囲などが問われるようになるであろう。特に、図書館と博物館との区別をどのように定義するのも問われることになるし、すでに、検討が始まっているのである。

### 3.5 小さな町の創意工夫（公共図書館よりも大きな学校図書室）

山形県西川町の学校図書室はユニークである。

児童数が300名に満たない小規模の小学校ではあるが、図書室は一部吹き抜けの2層構造となっており、5万冊の蔵書規模を持つ。町立図書館よりも規模も蔵書数も上回り、多くの町民が利用できるように、学校と連絡している通路とは別に、町民用の独自のエントランスをもっている。

平日の午前10時過ぎからは、町民がこの図書館（室）を訪れはじめ、休み時間に図書室に顔を出す小学生との交流も生まれる。児童も町民も同じOPAC（Online Public Access Catalogの略で、図書館のオンライン蔵書検索のシステム）端末を使い、図書を検索することもできる。こどもたちも、「大きい図書館にしかないコンピュータで、図書検索ができるし、新しい本、楽しい本がいっぱいあってうれしい」という感想を寄せている。1階には、町民向けの一般書が並んでいるが、「小学生でも高学年になれば十分に読むことができる」というのが、町役場の説明である。

2階部分には、児童用の図書が配架されているとともに、インターネットに接続したコンピュータが10数台並んでおり、先生の指導の下に、児童がわいわいと言葉を交わしながら、さまざまな情報へのアクセスを楽しんでいる。専任の司書も配置されて、休み時間のカウンターにはさまざまな図書を借りる児童が群がる姿が見られる。

小学校の規模に比して、大きな図書室となっている、というよりも、公共図書館を学校に併設（合築）したというイメージである。機能面でみても、町立図書館と言えるような閲覧スペースも確保され、一般書も数多く配架されている。単純に、学校施設に公共図書館を併設したのであれば、際だった特徴とはならないが、この西川町の事例は、後述のように、機能を統合する上での、さまざまな創意工夫と、縦割りの省庁の補助事業を有効に活用する「理屈」付けが行われているのである。

学校の中に公共図書館の機能を組み込んだような、このユニークな図書室は、今後、全国的に公共施設更新のモデルとなる事例でもある。

山形県西川町は、人口約6千500人であるが、町域の範囲は広く、月山の麓に広がる自然が豊かな地方である。しかし、過疎化の流れは止めることができず、西川町では、人口減少、特に少子化の影響で、かつて8つあった小学校を5つに統合し、さらに1校に集約することとなった。

当然のことながら「自分たちの地域から学校がなくなる」という抵抗感から、当初は統合には大きな反対があったという。しかし、複式学級も多く、このまま複数の小学校に学区を分けていては、子どもが最大の犠牲者になるということで、統合計画に対して各地域の住民も合意し、統合・新設が決まったのである。

この統合の議論のなかで、特に、図書室の機能を積極的に検討した。まず、自分の地域から子どもの

姿が見えなくなり、声が聞こえなくなることに寂しさを感じることへの対応として、町民が気軽に図書室を訪ねれば、子ども達と同じ空間で過ごすことができる。このような発想から、単なる「図書室開放」のレベルではなく、公共図書館と同様に、開館時間は午前 9 時から午後 6 時（土日・休日は午後 5 時まで）に設定したのである。

また、統合すると、徒歩通学は不可能となり、通学にはバスを使わざるを得なくなったが、小学校へ各地域から通うのには 9 ルート、3 台のバスが必要で、通学の時間差は最大で 1 時間にも及ぶ。その時間調整を児童はどのように過ごすのかという課題を解決しなければならなかった。また、父兄が送り迎えする場合でも、待ち合わせの場所をどのように確保するのか。その待ち合わせ（時間調整）の場としても、図書室を機能させることとなった。このため、一般町民は放課後の時間帯に来館しても、子ども達の姿が見えることになり、声を掛けたり、図書を介した会話もはずむことになる。また、父母が迎えに来る場合には、親子で本を借りるなどの利用も促進されることになった。

図書室に地域住民専用の入り口を設置しているのも、気軽な利用を可能にする工夫であり、特に、平日夕方や土曜日は、学校部分を施錠することで、学校の玄関を通過しないで入室できることは学校施設管理上のメリットが大きい。さらに、住民用の入り口の横には、畳が敷かれた「和室」部分と、フローリングの床の「会議室」部分に分かれた「多目的室」が設置されている。学校の多目的室は、特に、夕方や土日・休日には、町の集会所機能を発揮することになる。また、地域住民の利用を前提とすることにより、常駐スタッフを学校司書として確保することになり、利便性と教育上の効果との一石二鳥の効果を産んでいる。

さらに、日常的に地域住民が出入りすることによって、「特定多数の目」の存在が学校のセキュリティを高めることになる。学校に他の公共施設を合築すると、さまざまな人が利用することになり、セキュリティ上の懸念が主張されることが多い。ところが、不特定多数の出入りは、学校の安全管理からは大きな問題になるが、この西川町の事例をみても、地域住民という特定多数の利用は、むしろセキュリティを高める効果があると言われている。特に、小学校は、全国平均をとれば、おおよそ人口 1 万に対して 1 校が整備されている状況なので、日常的に PTA や保護者会などで、「顔見知り」の範囲であることから、学校開放はむしろ学校の安全性を高めるとも言える。

## 4 指定管理者制度を活用した公共サービスの付加価値向上

ここまで、武雄市図書館を中心とした図書館のあり方に対する議論や、海外の事例も含めた様々な機能を持った図書館の事例を見てきたが、最後に武雄市図書館でも議論の中心となっている指定管理者制度について改めて整理し、その有効活用策を探ってみる。

### 4.1 指定管理者制度の出発点

公共施設を様々な目的に沿って、最大限に活用するには、指定管理者制度の有効性が指摘されている。この制度そのものは、平成 15 年の地方自治法改正によって創設されたが、その背景をみると 50 年間、つまり半世紀に及ぶ社会経済動向の変化がある。その流れで制度の創設を捉えないと、指定管理者制度本来の趣旨を理解することは難しい。

昭和 47 年に「ローマクラブ」が「成長の限界」というレポートを発表し、これまでの先進国の経済発展を支えてきた化石燃料がいずれは、枯渇することで、経済成長が永久に続くことはないことに警告を発した。その警告は、昭和 48 年のオイルショックによって現実のものとなり、その後の一時的なインフレの後には、「財政状況が厳しく」という表現が、国や自治体の予算編成方針に盛り込まれた時代であった。成長型経済の終焉である。

また、昭和 53 年、当時の長洲 一二神奈川県知事が主催した「地方の時代シンポジウム」は、「政治や行財政システムを委任型集権制から参加型分権制に切り替えるだけでなく、生活様式や価値観の変革をも含む新しい社会システムの探求である」（長洲氏）という主旨を宣言し、市民参加（のちに市民協働、公民連携として概念が発展している）によって、行政の一方的なサービス供給体制に対して、市民目線からの効率的、効果的サービスのあり方へ提起を含んでいた。住民の多様な生活スタイルが広がり、要望も多様化してきたからである。

このような時代の変化の中で、昭和 56 年に「第 2 次臨時行政調査会（土光臨調）の答申として、「民間の活力を生かすことが可能なものは、極力民間の自主的運用に委ねる」という方向を打ち出し、「行政改革」という用語が一般的になったのである。単なる「経費削減」の手法ではなく、国と自治体での分権議論、市民参加に代表される自治概念、行政サービスのあり方とコスト負担（受益者負担）という大きな時代的な流れを認識する必要がある。

## 4.2 拡大してきた「民間」による管理運営の範囲

公の施設に関する自治法改正の経緯によっても、経済の成熟化による税収の伸び悩みと市民要望の多様化という傾向の中で、公共団体と公務員による固定的な管理運営から、より効率的・効果的な管理運営のために、民間化がすすんできた流れがみえる。

具体的な改正経緯は、まず昭和 38 年の地方自治法改正（昭和 38 年法律第 99）によって、「公の施設」に関する制度の創設（営造物から「公の施設」への概念変更）から始まる。

これは、公共団体における公有財産として一括して営造物が規定されていたことが、一般住民に分かりにくいものであったことから、自治法の改正で、「第 9 章 財務」から切り離して、「第 10 章 公の施設」として、管理形態を明確にしたのである。その管理に関しては、「公共団体以外又は公共的団体」に委託ができるという規定となった。

昭和 38 年の地方自治法改正での第 43 回国会（昭和 38 年 5 月）では、政府委員（自治省行政局長：当時）の説明で、「公の施設に関する事項でございますが、現在、「財産、営造物」ということで、地方自治法では一括して規定をいたしているわけでございますが、営造物につきましては、財産的な観点よりも行政管理的な面から規定をすることが合理的でございますので、財産と分離をいたしまして、営造物に関する規定を整備することにいたしましたわけでございます。なお、営造物という従来の用語が、今日におきましては必ずしも適当ではございませんので、公の施設というわかりやすい表現に改めることにいたそうとするものでございます。」とされている。物的財産というよりも、施設運営（住民の利用、政策の実現）に重点をおいた概念形成であったことがわかる。

そして、平成 3 年の地方自治法改正（平成 3 年法律第 24 号）による「公の施設」の管理受託者の範

囲が拡大された。この内容は、「公の施設」の管理受託者として地方公共団体の一定の出資法人を追加（1/2 以上の出資法人、1/4 以上の出資法人のうち 1/2 以上の役員の派遣法人又は自治大臣の指定法人）したことと、「利用料金制」の導入である。

公の施設概念が誕生した昭和 38 年から約 30 年を経て、自治体の出資法人が管理受託者となることが可能になったが、公務員に準拠した雇用・勤務体系をもつ出資団体では、毎年、自動的に管理受託ができる「安心感」もあって、十分な効率的経営を実現することができないこともあった。毎年自動的に管理受託ができる環境では、十分な緊張感による経営責任が全うされる可能性は少なく、結果的に、民間事業者に「公務」を委ねる指定管理者制度が誕生したと解釈できる。

平成 15 年の地方自治法の改正で、指定管理者制度が誕生したが、第 244 条の 2 という条文に、「公務」を担保しながら、民間事業者への「インセンティブ」を確保するための工夫が組み込まれた。

民間事業者へのインセンティブとしては、行政処分行為の一部（使用許可、料金徴収）権限も付与し、利用料金も条例の範囲内であれば、自治体の承認を前提に、自由に決められることとなった。徴収した利用料金は指定管理者の収入となるので、さまざまな創意工夫を産む基盤ができることとなる。また、専門的な効率的管理を委ねる以上、経営の安定性と雇用の安定性を確保するために（複数年の）期間の設定が可能になった。

このような流れの中で、公務を民間事業者に委ねる工夫が組み込まれたのであるが、創設後 10 年を経ても、その趣旨が徹底されているとは言えるだろうか。この制度が地方自治法の 1 条項で規定されているのみであるということだけでなく、対象となる自治体の公の施設の大半は、この法律を所管している総務省とは別の文部科学省や厚生労働省の政策（補助制度など）に関連しているという実態が、正確な理解を阻害していると考えられる。もちろん、総務省も、適宜、自治体に対する通知によって、制度運営上の留意点を示している。しかしながら、その多くは、自治体の行政改革部署に届くことが多く、実際に施設を管理運営している現場の部署にはなかなか届かないのが現状であると言える。

#### 4.3 現実的でなくなった「直営」による管理運営

直営と民間委託は、対立概念としてとらえられているが、現在では「直営」とは言っても、公共施設管理については公務員のみで管理運営を行っている事例は非常に少なく、非常勤嘱託職員を相当数雇用し、配置している実態がある。これがこの 10 年あまりの大きな変化である。

したがって、現状では、直営と言ってもさまざまな形態があり、委託と言っても一部の委託から大部分の管理を包括的に行う指定管理者制度（行政処分であり、委託ではない）まで、その形態は多様である。この多様性を、公共施設の使命（ミッション）とともに、十分に議論してこなかったことから、「直営か委託か」という不毛な対立図式でとらえられる傾向がある。そのために、「直営か民間委託か」というような表面的な議論が先行し、公共施設の機能を最大限に発揮するための管理運営形態の設計に関する検討が十分になされないのが実態となっている。

対立の代表格は、公共図書館の管理運営である。公共施設の中で、図書館はその適用事例が少ないのであるが、それには「利用料金が徴収できないので、民間事業者は人件費の削減（質の低下）によって利益を生み出そうとしている」という短絡的な発想が根底にある。

表 1-1 は図書館設置自治体における職員の配置状況である。

このデータから明らかなように、都道府県立図書館はともかく、圧倒的多数の市町村立図書館では、「専任職員数」と比較して、「非常勤、委託・派遣職員数」は2倍以上となる。そして、職員の中で、司書・司書補の資格者は半数程度である。直営でも、司書の配置割合が低く、その司書も大学の学部での単位取得と実習による資格であり、専門家として認定できるような修士号取得者はほとんどいないのが実態である。(図書館運営の先進国とされるアメリカや韓国では、司書は修士号取得者でなければ専門職として認められない) さらに、公務員である専任職員も人事ローテーションによって数年で入れ替わってしまう事例も多いのである。

表 1-1：図書館における職員配置状況

項目名		都道府県立	市区立	町村立	合計
設置自治体数 (設置率)		47 (100)	796 (98.4)	501 (53.4)	1,344
図書館数 (回答館数)		61 ( 61)	2,540 (2,540)	588 (582)	3,189
専任職員数	計	1,606	9,227	843	11,676
	司書・司書補	939	4,607	477	6,023
兼任職員数	計	13	752	531	1,296
	司書・司書補	7	105	44	156
非常勤・臨時	計	838.3	12,927.0	1,911.7	15,677
	司書・司書補	578.3	6,957.1	910.3	8445.7
委託・派遣	計	253.0	7,348.3	380.5	7981.8
	司書・司書補	177.2	4,130.2	185.7	4493.1

((社) 日本図書館協会のホームページから作成)

注※「日本の図書館 2011年版」の集計数値。

※館において回答のない項目がある。集計の際、四捨五入しているので計と内訳の合計は一致しない場合がある。

設置自治体数 (設置率)：平成 23 年 4 月 1 日現在

図書館数：平成 23 年 4 月 1 日現在の図書館数。

職員数：平成 23 年 4 月 1 日現在。非常勤、臨時、委託・派遣職員は、年間実働時間 1500 時間を 1 人と  
して換算。

#### 4.4 変化している図書館への需要とその対応

前述のように、日本の公共図書館では、1960 年代に日野市立図書館で始まった「移動図書館」による貸出サービスと児童サービスによって、飛躍的に公共図書館の利用者と貸出数を増やし、「市民の図書館」運動として注目された歴史がある。この結果によって、貸出数 (一人当たり貸出数も含む)、読み聞かせ



イベント数が、運営の達成目標数値として、蔵書数、入館者数とともに広範に認知された。この貸出サービスに重点をおく傾向は、レコード、CD、ビデオ、DVDなどのAV資料も加わり、「図書館なら無料で何冊でも、何枚でも好きな本やAVが借りられる」という利用形態を定着させてしまったともいえる。

この「市民の図書館」運動以前の公共図書館は、都道府県立図書館を中心に、図書資料を中心とした収集保管を主目的として、資料の閲覧も、開架されたものは少なく、閉架書庫から請求する、というように「敷居の高い」存在であった。また、書店も品揃えの多い大型書店も少なく、町中の書店が一般的な時代であったので、「貸出」を重視したサービスは、歴史的経緯の中では、積極的な意義を持っていたのも事実である。

しかし、半世紀を経た現在では、主要駅付近には大型書店が立地することは一般的になり、公共図書館にもリタイア層を中心に、調査研究、資料閲覧のための「滞在型」利用が増えている。このような時代の変化に対応したのがCCCグループなどである。書店と喫茶店とが同居して、店内の雑誌などを読みながらコーヒーを飲む、中古書店や古書店との同居、CD、DVDなどのAVや文具などの販売との組合せ、さらには、有料の会員制図書館の運営など、市民のニーズの多様化に合わせてさまざまなサービスが展開されてきている実態を直視しなければならないだろう。

じつは、武雄市図書館がオープンする前でも、東京都武蔵野市の「武蔵野プレイス」や千代田区の「日比谷図書文化館」では、図書館機能と生涯学習、博物館機能との融合、有料の閲覧席（1時間100円程度で、照明、コンセント、リクライニングシートなどが装備された個別席）の提供、おしゃれなカフェやレストラン（定食だけでなく、アラカルトメニューやビール・ワインなどの提供も含む）の併設などで、人気を集めている。

さらには、電子ブックの取り扱いも著作権の課題解決が図られれば、図書館での貸出はもちろん、資料提供の形態も変わってくる可能性がある。札幌市中央図書館では、市の中心部に「大通りカウンター」を設置して、予約した本の貸し出しや借りた本の返却、本の検索などの業務を展開している。このサービスが一般的になると、貸出や返却を目的とした図書館への来館は必要なくなることになる。この「大通りカウンター」がひっきりなしの利用者で賑わっている一方で、交通不便な立地の中央図書館のカウンターがひっそりとしているのは、要求されるサービスの内容と提供の方法の変化を物語っている。

快適な読書空間の提供、主要駅前などでの貸出・返却カウンターや「宅配」の利用、電子データのインターネットによる資料提供など、公共図書館にも変革の兆しは確実に見られるようになっている。これらのサービスを提供する体制として、従来型の「直営」という、正規職員である公務員が、そのサービス主体としてもっとも効率的で効果的と判断することは、「少数派」へと向かっているのではないだろうか。

#### 4.5 指定管理者制度への理解がまだ足りない現状

もっとも大きな課題は、直営と業務委託、そして、指定管理者制度の違いを正確に理解している自治体が少ないと考えられることである。

例えば、自治体によっては、指定管理者に施設全体の管理を委ねた場合に継続性が担保されないのではないかと、「安かろう悪かろう」の傾向になりサービスの質が下がるのではないかと、または地域住民との

連携がとれないのではないかと、という懸念を問題視する場合が多い。

いずれの懸念にしても、施設全体の管理を複数年にわたって任せるのであるから、行政の手の届かないところで、サービス低下が生じる危険性があるのではないかと意識による。この意識には、そもそも、自治体が発注するに際して、要求水準書で最低限実施すべきサービスの水準を明確にして事業者を選定するとともに、協定書によって契約ではなく行政側の意思が優先する「行政処分」として指定する、という法定手続きについての理解が欠けていると考えられる。つまり、継続性やサービス水準、地域住民との連携などは、行政側が詳細を明示し、それを受け入れる事業者を選定するという責任に対する認識が欠けている場合が多い。施設運営の目的を十分に議論していないために、指定管理制度を業務委託と同列に考えて、費用の安さを競わせるようなものと認識されていると考えられる。

業務委託であれば、部分的な業務（清掃などの単純な労務提供や機器のメンテナンスなどの技術的作業）の仕様書を示し、入札等で事業者選定のうへ「契約」を行うので、契約履行が行われているかどうかを監視することができる。しかし、指定管理制度では、提供サービスの概略を示すだけで、全体の管理を任せてしまうという「丸投げ」の認識があるため、監視が及ばない部分も生じると考えられるのである。

そもそも公共施設が何を目的に設置されるのか、その目的を十分に達成するための必要な取り組み（業務）はどのように分類できるのか、その分類に基づいて、もっとも相応しい担当主体は何なのか、と分析をすれば、公務員が担うべき業務、民間事業者の方が効率よく展開できるサービス、市民が自分たちの施設としてかかわる活動を明確にすることができ、最も効果的な組合せを検討することができる。このような検討を行うことが、地域社会全体の奉仕者として、税金で給与が保障されている公務員の基本的な姿勢であることを再確認すべきである。

#### 4.6 リスク分担の考え方から出発する

公共施設の管理運営は誰が担うべきか、という基本的な課題を検討するには、「リスク分担」を軸に考えると分かりやすい。ところが、このリスク分担を、事故や事件、災害が起こったときへの対応だと思いついでいる自治体職員もいるので、「責任分担」と言い換えた方が正確だろう。

ハードウェアとしての施設管理は、空調設備やエレベーターなど、一定の専門技術的知識と経験を必要としている部分と、清掃、警備などの労務提供部分とがある。運営のソフト部分は、使用許可、利用料金徴収、サービス提供、応接、庶務事務、運営組織管理など、さまざまな職種と専門性との組合せになる。さらに、設置者（自治体）や議会との対応、利用者（地域住民）との連携などが業務として加わることになる。

このように、管理運営に関係する業務を全て列挙すると、ほとんどの指定管理者が単一法人として担当することは難しいことが分かる。自治体の出資法人や大手企業が指定管理者であっても、一部の業務は再委託しているのが実態である。（もちろん、この再委託は、自治体との協定で容認されている）では、「直営」、「業務委託」、「指定管理」の違いはどこにあるのか。

「直営」は、必ずしも正規職員のみで管理運営することではない。嘱託職員を雇用して業務時従事させていても、清掃業務や設備管理業務などを委託していても、直営という表現をとる。つまり、管理運

営責任主体である自治体が、直接に職員を雇用し、業務委託契約を結ぶ形態が「直営」なのである。

このように、「直営」を定義すると、「業務委託」という形態も、大部分を外部委託していても、自治体が直接に契約を締結しているために、法的には管理運営責任は自治体に全て帰属しており、「直営」と変わらない管理運営形態となる。

この「直営」という責任は、平成 18 年 7 月に埼玉県ふじみ野市で起きたプールでの小学生の死亡事故における過失傷害致死罪が、プールの管理と監視を業務委託していたにもかかわらず、監督者であるふじみ野市の担当課長と係長に適用された事例（執行猶予付き禁固刑で確定判決）をみれば行政側が免責されずに、加害者としての責任が問われる危険性もあることを示している。業務受託企業は、当初は起訴猶予とされ、その後、検察審査会で起訴が妥当とされ、検察庁は略式起訴で罰金刑として刑事罰が確定している。

直接に管理・監視業務を担当した民間企業は罰金刑でありながら、管理監視業務を委託したふじみ野市の課長と係長が禁固刑となった事例は、業務委託を行っても、行政側に責任が問われる可能性が高く、つまり、施設の設置責任とそれに伴う管理運営責任において、直営と業務委託との区別は意味がないことがわかる。

しかし、指定管理と直営（業務委託を含む）はどのように区別されるのであろうか。

#### 4.7 「直営」対「委託・指定管理」ではなく「直営・委託」対「指定管理」

「民間委託」という概念には、指定管理も含まれるような認識がある。しかし、上記のように直営の概念の定義づけを試みながら、現状を客観的に分析すれば、直営と業務委託（民間委託）は同じカテゴリーであることが分かる。

これに対して、リスク分担の観点からとらえると、直営と指定管理は全く違った公民連携による管理運営形態であることがわかる。

直営・委託は、公共施設の管理運営において、全ての責任を自治体（行政）側が持つが、指定管理者制度においては、自治体と指定管理者が協定によって、リスク（責任）を分担することになる点で、大きく違う。しかしながら、このリスク（責任）分担に関しては、未だに十分な検討がなされていないのが現状である。

このリスク分担に関する項目の説明では、施設の補修・修繕の分担で、例えば、金額が 50 万円程度の範囲であれば、指定管理者の負担で補修修繕を行う、それを上回る金額の場合は、施設の躯体部分の問題として自治体側が補修修繕を行うという事例が紹介されることが多い。これは、躯体部分の責任は財産所有者である自治体にあり、その施設を運営している民間には、通常生じる「維持・補修」の範囲を負担するという考え方が基本にある。もちろん、協定書にはこの他の管理運営業務についてリスク分担表が添付されるが、日常的に意識されていないのが現状である。それだからこそ、補修修繕の金額が分かりやすいリスク分担の事例とされるのであろう。

しかし、事故や災害が起きた時点では、「誰が過失致死傷罪の対象となるのか」が大きな論点となる。直営・委託の場合は、ふじみ野市の事例のように自治体職員が刑事罰の対象となるが、指定管理者制度の適用施設の場合には、リスク分担表にしたがって、刑事罰の対象が自治体か指定管理者かが判断され

る。

事故や災害は、起こってはならないものであるが、この「非常事態」における責任分担を想定することこそが、直営と指定管理者の大きな違いとなることは、もっと認識されるべきである。

責任分担の議論が広範に行われれば、単純な「直営対民間」という図式は意味がなくなり、管理運営上のさまざまな活動に対して、誰が責任を持つのが明確になり、その結果として、指定管理者制度を適用した公共施設の一部の業務を直営部門として公務員が担い、市民の自発的な活動を行う場所や時間を設定するような、柔軟で効果的、効率的な管理運営が実現する可能性が大きくなる。