

陳情第12号

令和元年8月2日受理
(総務企画常任委員会)

根戸近隣センターの適正管理の確保について

陳情者 吉田 静枝

件名 根戸近隣センターの適正管理の確保について

要旨

市内の根戸近隣センターの管理については、当該地区のまちづくり協議会の委託とはいえ、その役員によって恣意的に采配され一般の利用者に不利益の実態があるのでこれを是正し、適正な管理が行われるよう是正するようして頂きたい。

理由

我孫子市では市内をいくつかのコミュニティ地区に分けて、その区域ごとに集会施設（以下「近隣センター」という。）を設置し、地域住民が組織する地区まちづくり協議会に管理をゆだねているところである。当該管理は、我孫子市と各まちづくり協議会が包括的な業務委託契約を締結して行っているとされるが、一部の近隣センターではまちづくり協議会により極めて恣意的な管理が行われ、住民の利便性を重視するというよりは当該協議会の役員等に都合の良い管理運営が長年に渡り行われている実態が認められる。市当局は、近隣センターの設置者として、また施設の管理委託を発注している者としての責任を踏まえて是正すべきである。

また、まちづくり協議会は、近隣センターの管理を行う一方で、当該近隣センターにおいて自主事業と称する様々なイベントを行っている。そのこと自体住民の福祉向上に資するものであれば目くじらを立てる必要がないのかもしれないが、まちづくり協議会の慣例的な活動となっているが、多額な費用がつけられて行われていることには、管理責任者となるまちづくり協議会の切なる総意かどうか疑わしい点がある。

管理委託契約はあくまで民事契約であり、その内容は施設管理を内容とするものであって、当該施設を活用してまちづくり協議会が自主事業を行うことは、そもそも業務委託契約の内容に合わないものではないだろうか。役員の高齢化が言われるまちづくり協議会でもあるので、施設管理と運営とは別の概念であって、双方をまちづくり協議会が行うのは、あくまで地域のコミュニケーションの場に近隣センターが当てられるのであって、施設管理及び自主事業の運営の両方を一人の人が采配すればいいはずがないのである。したがって、管理を請け負った者が当該施設を自由に活用できるなどといった考えに陥らないように市としては戒めるべきであって、まちづくり協議会の一個人が創設以来の長きにわたって権限を強めて近隣センターを管理していることに、おかしさを感じないのであれば、この制度の運営の見直しが必要である。

そもそも、公の施設において、管理と運営を受託者がともに合法的にできる制度

は、地方自治法に基づく指定管理者制度以外には存在しないのではないか。我孫子市は、包括な業務委託契約を締結することでまちづくり協議会に施設管理権と自主事業の実施を含む施設運営権を付与したとすれば、当該契約は地方自治法を逸脱していると判断される。加えて、まちづくり協議会に当該管理に属する施設における自主事業を実施するために施設全体の包括的利用許可を与えているとすれば、自治法が条例で規定することを求める長期独占契約の締結と同趣旨となるおそれがある。長期独占契約は5年とか10年とかの比較的長い期間を想定している制度であるから、1年で更新する包括使用許可は、これに当たらないという説明も可能かもしれないが、まちづくり協議会との包括的業務委託契約は年度更新が繰り返され、事実上長期の占有状態が継続しているのであって、実質的に見れば長期独占契約に該当するという評価が可能であると解する。

市は市のコミュニティ施策の一環としてまちづくり協議会に管理を委託している以上、市として近隣センターに長期にわたって管理をさせることは織り込み済みの方法であって、実質的にまちづくり協議会が長期にわたって、当該施設において自主事業を行うために使用許可を得ているとすれば、その実質が長期独占契約に該当する状況を市自ら認めているということであろう。仮にそうであれば、長期独占使用は本来条例によるべきところ、条例は制定されていないのであるから、違法な状態が継続していると言わざるを得ない。まちづくり協議会が自主事業を行う際には個別に施設の使用許可をとっていると解されるが、まちづくり協議会が施設を管理及び自主事業の両者を継続的に行っている為に、利用する市民に不利益が起きている以上、施設管理と催事の両面に独占的にかかる法的根拠も説明が必要である。

次に、某近隣センターの恣意的運用の状況について申し述べる。

某地区の近隣センターを管理しているまちづくり協議会は、発足以来当該地区の有力者がその役員に就いていて、近隣センターの管理を継続的に請け負っているのであるが、その管理手法が極めて強引かつ恣意的である。例えば、管理人の雇用は、原則競争によるべきことが内規で定められていると聞くが、実際には複数の応募者があっても特定個人＝自分にとって都合の良い者（知人）を優先的に管理人として随意的に雇用しているのであって、いわば管理人の雇用が当該管理人の既得権益化している実態がある。

また当該まちづくり協議会の役員である管理責任者が、自ら管理人となって雇用される形式をとっているところもあり、このあたかも自己契約的な雇用実態が長年継続されてきた。現況で考えると、多くの市民が雇用の場としての公共施設での採用には、年限を設けることが法の下での平等であろう。このような中で、当該まちづくり協議会は、地域から管理人を雇用するという建前を利用し、自分または懇意になる者を優先的に雇用するなど、制度濫用がはなはだしい。こうした運用を回避す

るためには、管理人の雇用基準を定めるべきであり、当該基準が遵守されているかどうかを市が監査監督をすべきであると考えます。

加えて、こうしたまちづくり協議会の施設管理責任者が施設の管理人を兼ねるといふなかで、市からも定年制を設けるべきとの指導がありながらも、管理人の採用ができないという理由で、規約改正の実態がある。これでは、当該管理責任者が管理人の管理監督者然として管理人に君臨し、指揮命令をパワーハラスメント的な言動を伴って行ってきた長年の実態に訴えがありながら、不適切な労働環境を創出しているのである。まちづくり協議会が近隣センターを管理するについて管理人の雇用を市が認めているとするならば、そうした内容の業務委託契約を締結した当事者として、その労働環境が適切なのかについてまで目配りする責務があるのではないだろうか。

さらに、近隣センターを利用する際にも利用者ファーストでなく、管理部長の管理都合に従っている。例えば、ロビーとして利用されるスペースで過剰な静謐を求めて利用者の会話を制限し、座る際の椅子の出し入れの置き方にも厳しく注意を行うなど、不特定多数の者が利用できる施設であるにもかかわらず、一般に利用者が利用しにくいように管理を行うことで一般に利用者が積極的に当該施設を利用しにくい環境を生じさせている。これは自分の懇意な団体に使用させる際には寛容で、その他に厳しいという、権限の濫用は目に余るものがある。

公の施設を利用する場合には、利用者同士がお互いに迷惑をかけないように配慮する必要があるが、施設使用に伴う音などは許容の範囲であれば当然にみとめられるものであり、そもそも我孫子市集会施設の設置及び管理に関する条例では、一定の使用制限に係る規定は認められるものの、一般に定規を当てて椅子や座布団の管理を規制する必要はないはずである。もちろん、施設ごとに申し合わせとして、まちづくり協議会の総会の議決を経て管理規程を制定することは許容されるであろうが、当該管理規程は任意規定であって、行政機関が制定した管理規則でもないものであって、利用者に対して法的拘束力を有するものではないであろう。こうした管理方法を長年に渡り不評の声を職員が聞き取っているにも関わらず、管理を厳格にして一般の利用者の利用を忌避させている実態も分かっているながら、まちづくり協議会関係者に都合のよいように管理運営している管理状況は、行政運営の一端として見直す責任を感じるべきである。

特に、近隣センターは、かつて協議会の関係者の選挙事務所として施設を提供したという不適切な経歴を有しており、その運営に遵法精神に欠ける点があったことは周知の事実である。さすがに現在は露骨な行為は行っていないが、必ずしも一般の利用者の使い勝手の良いような管理運営を行っているものではないとは、地域住民ばかりでなく、市民活動に関わる人たちにとって“知る人ぞ知る”である。市当

局は業務委託契約の趣旨をこの際に整備して、近隣センターが地区住民をはじめとして、広く住民に開かれるものとして円満な利用が確保できるように、まちづくり協議会への指導を適切に行っていただきたい。

以前、陳情者から近隣センター担当課あてに本件陳情と同趣旨の申し入れを行ったが、市民生活部長からの返事は必ずしも陳情者を満足させるものではなかった。とりあえず改善の方向性を示す文意であったので、その後の展開を注視していたのであるが、過去に申し入れを行った方もいて、その後10年になりながら依然として、当該まちづくり協議会による近隣センターの管理運営は満足すべき状況からほど遠く、ここに改めて陳情によって市による近隣センターの適正管理への徹底した指導を求め、この旨訴えるものである。

我孫子市議会議長 様

陳情第13号

令和元年8月15日受理
(教育福祉常任委員会)

図書館協議会の設立に関する陳情書

陳情者 細 田 均

件名 図書館協議会の設立に関する陳情書

要旨

令和元年8月現在、我孫子市には行政サービスとしての図書館サービスを第三者的に評価・協議する機関が存在しないため、構成メンバーに図書館の利用者を含み、かつ教育委員会とは独立した機関・組織としての「図書館協議会」の設立を求めます。

理由

令和元年8月現在、我孫子市の図書館サービス、特にウェブサービスおよびティーンズコーナーの蔵書構成において市税の不適切な使用に関する監査請求が出されています。図書館の健全な運営とサービスを第三者的に評価・審議・協議・判断する、教育委員会とは独立した機関を求めます。

我孫子市議会議長 様

陳情第14号

令和元年8月15日受理
(教育福祉常任委員会)

市民図書館に指定管理者制度の導入を早急に求める陳情書

陳情者 細田 均

件名 市民図書館に指定管理者制度の導入を早急に求める陳情書

要旨

現在の我孫子市民図書館は、利用者に対するサービスおよびその展開の面では著しく劣っており、なおかつ現在の図書館員の構成では改善が望まれないと判断します。利用者の見地から、近隣自治体において10年以上の実績のある業者への指定管理者導入を早急に求めます。

理由

蔵書構成とそれに基づくサービスという「利用者目線」のサービスが、現組織では望めないと判断するため、判断の根拠および指定管理者に関します追加情報をいかに提示します。

1. まず、平成31年春に民営より直営に戻した守谷図書館に関しては、市民のほうから「民営に戻して欲しい」という陳情書が出ています。また過去に民営から直営に戻した図書館は、守谷市を除くとすべて地域NPOによって管理・運営されたもので、組織的な広がりを持たず、管理・運営のノウハウを持たなかった未熟な指定管理者でした。なおかつ、守谷市を含めて市民・利用者から「直営に戻して欲しい」という要望に基づいたものは確認できませんでした。

2. 平成20年6月3日、参議院会議録情報第169回国会文教科学委員会での渡海紀三朗国務大臣の発言、指定管理者について「(長期的視野に立った運営というものが)図書館ということになじまないというか難しい」は、平成17年、指定管理者制度の導入が1.8%の時代にもとづく発言であり、令和元年の現在は全国で20%を超えています。なじまないものの導入が増えるはずがありません。私自身の考えとしては「なじむように指定管理者ががんばった」「公営の図書館がどんどん(地域住民サービスに)なじまなくなった」という判断です。すでに千葉県では図書館のある33自治体のうち7つの自治体(21%)が導入しており、住民の数では千葉県民の30%以上が指定管理者制度の図書館サービスを利用できる状況であり、なおかつ複数の自治体が指定管理者制度の導入を検討しています。

3. 指定管理者制度を10年以上前に導入した野田市と我孫子市を比べた場合、蔵書数(我孫子市421,122冊/市民一人あたり3.22冊、野田市606,190冊/市民一人あたり3.97冊)・蔵書構成・ウェブサービス・リファレンス対応・ヤングアダルトサービス・お話し会などのイベント・郷土資料の提示その他、すべてにおいて野田市のほうがまさっており、市民への図書館サービスとしての実績が積み重ねられています。我孫子市がまさっているのは「職員数(我孫子市52.9人、野田市48.8人)」だけです。

我孫子市議会議長 様

《継続審査》
陳情第11号

令和元年6月3日受理
(教育福祉常任委員会)

市民図書館に指定管理者制度を導入しないことについて

陳情者 我孫子市柴崎13
鎧水 三千男

件名 市民図書館に指定管理者制度を導入しないことについて

要旨

市民図書館へ指定管理者制度を導入することは、法的見地から疑義があるので、市民図書館への同制度の導入は絶対にしないでいただきたい。

理由

図書館に対する指定管理者制度の導入は、我孫子市では実施されていないが、図書館と同じ社会教育施設である公民館に同制度が極めて不適当な経緯で導入が議決された事実を踏まえ、予防的な見地から、くれぐれも市民図書館（分館を含む。）に同制度を導入することのないように陳情するものである。

陳情者が図書館に指定管理者制度を導入することが不適当と考える理由は、以下のとおりである。

1 公の施設と指定管理者制度

指定管理者制度は、平成15年（2003年）の地方自治法改正で従来の管理委託制度に替わって導入された制度である。

地方自治法上、指定管理者を導入する要件は「公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認める時」ということである。また、公の施設の設置目的は住民の福祉の増進にあるのだから、指定管理者の導入の法律上の要件は、究極的には住民の福祉増進に資するため行われるべきだということになる。

また、地方自治法に規定する住民の福祉に資するかどうかというのは、指定管理者制度を導入する公の施設ごとにその設置目的に照らして判断されるべきであるので、公の施設の設置目的を通じた住民福祉の向上が本来の意味合いだということになる。言い換えれば、それぞれの公の施設の使い勝手の良さの向上が指定管理者制度導入の本来的な目的だということである。すなわち、地域の活性化とか賑わいの創出というのは、法律上指定管理者制度を導入する目的ではない。仮に図書館に指定管理者を導入するのであれば、その目的は住民に対する図書館サービスの向上にあるというべきである。すなわち図書館法第3条に規定する図書館奉仕の向上が図書館に指定管理者制度を導入するための法律上唯一の要件だと言ってよい。

したがって、指定管理者が図書館と直接の関係のない施設、例えばカフェとか書店だとか文具店だとか、そういうものを設置することは指定管理者制度の本来目的には適うものではないということになる。

もちろん、導入については最終的には首長の判断、教育委員会の判断、そして議会の判断ということになるから、政治的な考慮が入ることまで許されないかどうかについてはいろいろ議論があるかもしれないが、少なくとも法的視点でみた時には、

賑わいの創出といったものは指定管理者導入の法的要件ではないということは、明確に申し上げることができる。

次に、図書館に指定管理者制度を仮に導入するのであれば、それによって開館時間の延長、開館日数の増加などというだけではなくて、図書館法第3条に規定する図書館奉仕全般についての住民の利便性ないし図書館機能の充実強化が図られなければならない。それが法律上の制度趣旨であるからである。ただし、実際に指定管理者導入については2002年の政府の総合規制改革会議の中間とりまとめに別の書きぶりがあることは事実である。つまり、民間による公的部門への進出により効率的な経営を行うことで費用の削減を行うこと。そして、次に二番目として公的部門への民間事業者の活動を開放し、その事業活動の手を公的部門へ及ぼすことという目的があったことは、いうまでもない。

つまり、小泉行政改革の一環として指定管理者制度が導入されたのだということである。法律上は地方自治法に住民の福祉の向上という文言しかないが、その後ろ側には費用の削減とか、いろいろの公的部門への民間部門の解放といったような意図、動機があったことは、これは隠しようもないことである。しかし、重ねて言うが、これらは影の動機であっても制度導入のための法的な要件にはなっていない。

陳情者は、指定管理者制度を全部否定するつもりはない。民間において同種の事務事業が行われている場面とか、経済的な利益の生じるような施設を民間部門に開放し利益追求の場として公的部門に手を出せるようにしたというのは、そもそもの制度設計にあるから、たとえば宿泊施設とか、それから駐車場の問題であるとか、あるいは展示場とか、民間の部門ですでに進出しているところであれば、仮にこれを地方公共団体が経営しているときに、そこに民間部門が進出することについて特に異論はないのかと思われる。

あるいはスポーツ施設のように、当該施設で専門的なスタッフからの確かなアドバイスが得られることにより、当該施設を利用する市民の満足度が飛躍的に向上するのであれば、指定管理者制度を導入する意味があるであろう。加えて、当該施設において、教育委員会の直営では受けることのできないような当該施設を活用したサービスが提供されるのであれば、指定管理者を導入することにより「住民の福祉の増進」が図られることとなる。

しかしながら、図書館のような原則として無料施設に指定管理者を導入する場合、参入する企業は利益を確保するために、現場の職員に無理な事業展開を求める可能性があるのではないか。逆にいえば良心的な事業者は撤退せざるを得ないのではないか、と考えられる。

図書館に民間事業者が不適切な指定管理者として参入した結果、争訟になった例を示す。まず、図書館の経営のノウハウがない事業者が指定管理者に参入したこと

で有名になった例として足立区の竹ノ塚図書館がある。竹ノ塚図書館では、指定管理者の職員に極めて廉価な形で仕事をさせることについて危惧をした副館長が、指定管理者に異議を申し立てたところ雇い止めになったということで訴訟になったケースである。竹ノ塚図書館に指定管理者として参入したのは、全然図書館経営のノウハウのないと思われる金属加工業者であった。図書館経営にノウハウのない民間業者が指定管理者に手を挙げて、しかもそれが採用されたのは、地方自治体の側に図書館の本来的運営を確保するというよりも費用削減を優先させるという動機があったとしか考えられない。

それと同じようなことが足立区立の花畑図書館で発生した。ここでは児童サービスを行う必要がないと指定管理者が館長に指示をしたが、館長は児童サービスは図書館の本来的な業務であるという主張したところ、だったら残業をゼロにしろとそう指示をしたとかいうことで、これも雇い止めをした結果、訴訟になってしまった。図書館サービスの本質を理解しないものが指定管理者となったことによるトラブルの好例である。

平成29年度に東京で開催された全国図書館大会で、あるNPOが分科会の中で良心的な処遇を職員の方にしたところ、結果として図書館の受託事業を継続できなくなってしまうことを報告されていた。指定管理者には多くの場合株式会社が参入を希望しているが、株式会社である以上営利目的で事業に参画するのは当然のことである。また、営利目的でない事業に参画すること自体、株式会社とすれば自己否定となる。では、営利企業である株式会社が図書館のような無料施設の中でどうやって利益をあげるか、それは地方公共団体からの委託費が潤沢にくるか、そうでなければ人件費を削減するか、ということになるのではないかと考えられる。

少なくとも陳情者が見聞する範囲では、指定管理者の職員の方々はほとんどが任期付き職員である。一般的に常勤職員よりも非常勤職員、任期付き職員の処遇が十分でないことは、常識とっていいと考える。そうすると例えば、指定管理者は最低賃金ぎりぎり職員を募集するという事態が発生する可能性が大きく、そういう方々が十分な処遇を受けていないことになる蓋然性が高いので、3年なり、5年の指定管理者の期間において本来的な図書館業務に専念できるのかどうか、疑問である。人間は受ける処遇に従って労働するという一般的な傾向があることは否定できず、安い給料で一生懸命働けといっても、モチベーションを維持することは極めて困難であろう。このことは公の施設に導入された指定管理者においても例外とは思えない。

従前地方公共団体で雇用されていた任期付き職員は、地方公務員法等の改正により会計年度任用職員として処遇することとなった。しかしながら、指定管理者においては民間企業であるため、労働基準法等は順守することが要求されるものの、最

低賃金さえ満たしていれば、依然として非正規職員を雇用することが可能である。そうすると、地方自治体がその設置した公の施設で勤務する職員と公務所で勤務する職員とでは異なる処遇が行われていることを座視することとなる。その結果、指定管理者制度を導入した公の施設で勤務する職員の処遇が低劣であることにより、勤労意欲が不十分となる可能性があり、それが住民サービスに影響を与えることがないのかが、現実の問題となり得る。

さらに、総務省は2010年（平成22年）に地方公共団体に対して指定管理者制度の導入について注意を喚起する文書を出している。こういう文書が出たということは、総務省と地方公共団体の間に指定管理者制度の導入について考え方に齟齬が出てきていることを示すものであろうと思われるが、当時の片山総務大臣は記者会見において、この通知を出した趣旨について次のように述べている。「本来指定管理者になじまないような施設についてまで指定管理者が導入されてきていることを懸念しており、改めて制度の誤解を解き、本来の趣旨、目的を理解してもらうためのものである」。

一方で、後述するが、指定管理者制度についても、業務委託制度についても、管理委託制度についても当初文部科学省は大臣そのものが制度になじまないという発言を国会において行っている。

繰り返すが、利用料金制をとる施設に指定管理者制度を導入することは一定の合理性があるとは考える。しかしながら、無料施設である図書館に指定管理者制度を導入するには、そもそも無理があるのではなかろうか。指定管理者が受ける収入は地方公共団体からのいわゆる委託費用だけになるので、その中で十分な利潤をあげるとするのは、おそらく至難の技ではないか。

加えて陳情者の理解によれば、現状では図書館への指定管理者制度の導入について法的な整合性が十分とれているとは考えられない。すなわち、図書館という施設には法制度的に指定管理者はなじまないというのが、陳情者の理解である。その最大の理由は、そもそも図書館法その他の図書館関係法は図書館に指定管理者制度を導入することを想定していないと解されるからである。換言すれば、図書館法は図書館を教育委員会の直営として想定しており、指定管理者の導入を許容しているとは考えられない。

法に準拠して事務事業を行う責務がある行政としては、現に規定が存在する実定法のみならず、法の本質も尊重すべきである。なるほど、図書館法の規定をみても指定管理者制度の導入を禁止する規定はないが、禁止する規定はないから何をやってもいいのだということにはならないし、指定管理者制度の導入は住民が公の施設を利用するについて、その機能が強化充実されて福祉が増進することが最大の目的であり、当該公の施設が導入を是とする性格の施設かどうか問題とされるべきで

あり、他事考量的な配慮から形式的な議論に墮することは許されず、行政として恣意的解釈をすべきではない。行政として超えてはならない則があるというべきである。

換言すれば、図書館への指定管理者制度の導入を考えている者は、「図書館法は指定管理者制度の導入を明文では禁止していないので可能なのだ」という理解をするかもしれないが、個別具体的な根拠法令に明文の規定がない場合には、当該公の施設が民間事業者による経営に相応しいかどうか、当該施設において行われる公的な事務事業が民間に委ねられるべき性格のものなのかどうか、先ず問われるべきである。

2 図書館における指定管理者制度の導入の是非

指定管理者制度の前身である管理委託制度のもとでは、文部科学省は図書館は当該制度になじまないという考え方であった。1986年当時、中曽根内閣において文部大臣であった海部俊樹氏は国会答弁でこのように述べている。「図書館法の規定からみても図書館の基幹的業務については民間の委託にはなじまない」。

加えて、海部大臣の後にも、渡海文部科学大臣も指定管理者についてなじまないと発言しているのであるから、文部科学省において指定管理者制度導入に積極的に対応するという意味で政策転換を行うのであったならば、当然に規定改定が必要で行うべきであった。

なるほど、例えば警備であるとか、清掃であるとかそういう部分を民間に委託することは、これは普通に行われてきたことであるので、これまで禁止する理由はもちろんない。しかしながら基本的な業務、たとえば図書館資料の出納とか、レファレンスであるとか、読書指導とか、他館との連絡調整であるとか、都道府県図書館であれば市町村図書館への指導助言といったような業務については直営でなければ不適當であると、海部大臣が国会において答弁したことは明らかである。

しかも管理委託制度よりも、より民間性の強いのが指定管理者制度である。指定管理者と管理委託制度とどこがどう変わったか、一番大きな違いは株式会社が参入できるようになったことである。つまり営利企業が参加できるようになった。今までは公共的団体、公的団体、地方公共団体の二分の一出資法人に限られていたものを、まさしく民間企業に開放したというのが指定管理者制度の趣旨である。そうすると管理委託制度よりもなお、民間性の強い状況にしたわけであるから、管理委託制度になじまなければ論理的に当然民間事業者に参入を認める指定管理者制度にもなじまないというふうに理解すべきものである。

加えて、図書館法、その他の図書館関係法の趣旨からも図書館に指定管理者を当然導入するというのは、無理があると考えられる。

理由のその1。図書館法第2条は図書館の設置者を地方公共団体、日本赤十字、

社団法人、財団法人としている。公立図書館は地方公共団体が設置し、地方公共団体が経営することが法の前提となっていると解することができるのである。少なくとも指定管理者が登場する前は、図書館の根幹的な業務について民間委託するということは一般的な話ではなかったものである。

地方自治法と図書館法との関係は、一般法と特別法の関係にあるとあって良い。しかしながら、一般法である地方自治法が指定管理者制度を採用したからといって特別法である図書館法がこれを導入しなければならないいわれはない。一般法は特別法に規定のない分野について補完的に規定すべきなのであって、図書館法が地方自治法に優先して適用されることになる。たとえば、図書館法には差別的な取扱いを禁じるという趣旨の規定はないが、地方自治法にはそういう規定があるので図書館の世界で合理的な理由なくして住民の利用を拒否することは許されないという法の適用関係になるものなのである。

図書館法には設置と経営を分離することができることをうかがわせる規定はない。かえって図書館法の設置は図書館法第10条の規定で条例により、管理運営の基本的な事項は地方教育行政の組織及び運営に関する法律第33条の規定により教育委員会規則で制定することが規定されている。したがって教育委員会が教育機関でもある図書館を社会教育施設として直接管理運営することが予定されていると解すべきである。

次に、図書館法第13条の規定により図書館には館長及び当該公共図書館を設置した地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員を置くことになっている。その図書館を始めとする教育機関に配置される職員は、地方教育行政法第34条の規定により教育委員会が任命することになっている。教育委員会が任命する以上、当該職員は公務員になるのであって、したがって図書館に勤務する職員は原則として公務員の立場で図書館に勤務することとなるわけであって、民間人を図書館職員として教育委員会が任命するわけではない。民間人を公務員として任命することはあっても、民間人を民間人として勤務せよということを教育委員会が言うはずがないのである。教育委員会が関与する以上当該職員は公務員であることが当然の条件になる。そうすると、指定管理者制度を採用した場合には、地方教育行政法上図書館職員は教育委員会が任命しない（任命できない）という規定が必要になる。しかし、そうした趣旨の規定はない。

加えて、図書館には図書館協議会がある。図書館協議会の委員は図書館法の規定により教育委員会が任命することになっている。仮に指定管理者が選任する人が館長になったと仮定した場合、図書館協議会は館長の諮問機関、教育委員会の附属機関であるが、指定管理者が館長を任命した場合には、それは私人のままである。そうすると私人の諮問に対して公務員からなる公的な機関が答申をする、意見を述べ

るという摩訶不思議な現象が生ずることとなる。本来、附属機関とか審議会というのは公が運営するものについて、民間の知見を反映させるためにご意見を聞くというのが審議会の役割である。もちろん審議会の委員になる時には非常勤特別職公務員として任命するので、そういった意味では公対公の関係に立つわけであるが、仮に指定管理者が管理運営した図書館に図書館協議会があるとすれば、民間の人が行なう行為について公務員が意見を具申するという、ほとんど法的には想像できないような構造が生まれることとなる。

ちなみに筑波大学の図書館情報学の修士課程の卒業論文の中に「日本の図書館協議会に関する総合的研究」があり、その中において指定管理者は図書館協議会の設置を必ずしも進めているわけではない、むしろ指定管理者になった時に図書館協議会が廃止されている例もあるとの記述が認められる。

そうすると、指定管理者にとって図書館協議会というのはどういう存在になるのか、もちろん図書館法上は設置しなければならないという義務があるわけではなくて、設置することができるであってむしろ裁量になるわけであるが、文部科学省が定めた「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（以下「望ましい基準」という。）のなかでは設置を推進しているし、しかも図書館に有識者の見解、学校教育者とか社会教育関係者、あるいは学識経験者のご意見を反映させるというのが図書館協議会の役割であるから、それを廃止するという選択自体がそもそもおかしいというべきである。

図書館協議会は条例によって設置される。そうすると図書館協議会を廃止する時には、条例を廃止しなければならない。図書館を指定管理者に委ねるときに図書館協議会を廃止するということになれば、何故そうするのかということになる。むしろ「望ましい基準」の中では図書館協議会は設置すべきだという趣旨で記述がされているわけであるから、それに逆行するような形になってしまうこととなる。法律的に言えば、もし指定管理者が選任する館長の諮問機関として公的な組織である図書館協議会が存続するのであれば、その関係はどういうことになるのであろうか。民間の企業経営について公的な立場から意見を述べることになるのか、そういう法構造が他の法制度の中になるのだろうか。

それから、もう一つ。指定管理者が導入されたのだから、指定管理者の職員をいわば一種のみなし公務員として図書館関連法規を適用すべきではないかということが考えられる。しかし民間人をみなし公務員として法的にとり出すためには、その業務が公共性なり公益性の強いものであることのほかに形式的には法律上の根拠が必要であって、解釈上そんなことが許されるとはとうてい考えられない。

3 図書館法の改正が必要

どうしても図書館に指定管理者制度を導入したかったのであれば、せめて図書館

法を改正してすべきではなかったか。一般法である地方自治法で改正されて指定管理者制度が導入されたわけだから、図書館法もそれに合わせて変更解釈すべきではないかという意見もあるかもしれないが、そういう見解も採用しがたいものである。地方自治法は図書館法にとっては一般法であるが、一般法と特別法の関係とは、特別法である図書館法に規定のない部分を補足的に適用しようとする関係であるはずなので、適用関係では地方自治法の方が逆に劣後することになる。図書館については、まず図書館法を解釈運用すべきものであって、先に地方自治法を適用して図書館に指定管理者制度を導入してしまうというのは、法律の適用関係が逆転させることになる。

ところで、文科省はこれまでの管理委託制度で示していた見解とは異なり、現在は指定管理者制度に否定的ではないと思われる。しかし、その割には文科省が行なっている図書館法及び地方教育行政法の解釈は論理的に理解することは困難である。文部科学省は大東市の図書館運営特区申請に関して、こう述べている。「教育委員会は公務員たる職員に対しては任命を行ないますが、教育委員会が図書館の館長を指定管理者に行わせる場合で、任命権の対象となる公務員がいないときには、地教行法が適用されません。すなわち、この場合、図書館に館長を置く必要がありますが、公務員でない館長については教育委員会が任命する必要がないものです。したがって、指定管理者に館長業務を含めた図書館の運営を全面的に行わせることができるものと考えています」。これは、論理的に破たんしている。

図書館法は図書館長を置くとして規定している。置くというのは、置くことができるのではなく、置くのである。例えば、突飛な話かもしれないが、地方自治法の規定に都道府県には知事を置く、市町村には市町村長を置くという規定がある。同じ「置く」である。内閣法制局が審査する法律であるから、同じ表現で違う意味を持たせることは通常はあり得ないことである。そうしたときに、都道府県に知事を置かないことができる。市町村に市町村長を置かないことができると通常解釈するのだろうか。置くといったら、置くのである。置くことが法的な要請である。むしろ、逆に置かねばならないと解釈すべきなのである。にもかかわらず「置かないことができる場合には」、これはどういう意味であろうか。置くというのが図書館法の要請なのであるから、置かない場合にはというのは図書館法に違背する状況である。それを前提にして指定管理者が全部できるというのは、完全に倫理的に破たんしていると考えべきであろう。図書館法上、図書館長を置くことが求められており、図書館長を任命するのが教育委員会の責務なのであるから、教育委員会が図書館長を任命しないというケースがあるのだろうか。したがって置かない場合というのは、指定管理者を導入することが所与の前提になってしまっている。文科省は、「指定管理者制度を導入する場合には、教育委員会が図書館長を任命する必要はない」とい

っているのであって、そのような趣旨の規定が存在しない以上、当該解釈は地方教育行政法上許されるものではない。文科省は法律改正によらずに地方教育行政法を改正してしまっているのである。

次に、実際に実務上指定管理者が導入された図書館では指定管理者によって選任された図書館長が多分いるであろう。一定の組織に長がないというものは基本的にないのであるから。そうすると指定管理者によって任命された図書館長は、どんな権限行使をするのであろうか。

文科省は、公共図書館、公立図書館に指定管理者制度が導入されたことによって、当然に図書館長の権限を指定管理者が選定した図書館長が行使できると解釈している。そうすると指定管理者が選任した図書館長と行政が留保すべき権限の行使とどういう関係に立つのか。制度上、行政側に留保されている権限もあるのであるが、地方自治法の指定管理者制度導入に関する規定だけで、公務員である図書館長の権限が法的な根拠も無くして当然に民間人の方に移転すると解するのは、これ解釈のし過ぎだと思われる。繰り返すが、指定管理者制度を導入した場合には、教育委員会は館長を任命しなくても許されるなどという規定は地方教育行政法上存在しない。

通常、行政から指定管理者に移る許可権限は、例えば、図書館の会議室の使用許可権などが典型的な例になる。一方、図書館の中に自販機などが置かれるケースがある。その設置根拠は、地方自治法上目的外使用許可という許可権限にもとづくものである。これを市町村によっては、明確に行政の側に留保している。自販機の設置の場合の公物の使用権限は行政財産目的外使用許可という行政処分によって付与される。したがって、その使用許可が行政処分である以上審査請求などの不服審査制度の対象になりうる行為である。それを民間人が行使できるとは、どうてい思えない。したがって目的外使用許可の権限が行政側に留保されるというのは、とても理解しやすい考え方である。

したがって合理的に解釈すれば行政権限、公権力の行使にあたる権限は行政側に留保され、それ以外の権限については許可権を含めて指定管理者に移るというのが、どうも権限配分のありようのようである。しかしそのことを法律上、どこに書いてあるわけではない。そう解釈されているということである。そういう解釈は総務省の官僚の頭にあるのか、内閣府の官僚の頭にあるのか分からないが、少なくとも制度設計はそうされているようである。また実際にそのような説明をされているようであるが、そう解釈すべき法的な根拠はどこと聞かれば、実はどこにも無いのである。国においてそう解釈されているということだけである。自分たちがそう考えたからそうなるのだといっているようなものである。法による行政はどこに行ってしまったのか。

上述したように、図書館の館長はそもそも公務員でなければならないのではない

かというのが図書館法のすなおな解釈だと考えられるので、仮に公立図書館について指定管理者制度を導入し、いっぽう教育委員会が図書館法どおりに公務員を図書館長に任命したとする。そうすると公務員の図書館長と指定管理者の図書館長が併存することになる。その場合の法律関係はどうなるか。言葉を変えれば、公務員である図書館長から指定管理者の職員が指揮命令を受けることになるのかどうかということである。

労働者派遣法の場合には派遣労働者は派遣先から指揮命令を受けて仕事をするようになるが、それは、労働者派遣法にそうした業務形態を法律上認めているからである。つまり労働者派遣法では、ある会社から別の会社に派遣された時に、普通は派遣社員は派遣元の職員であるから、派遣先の職員から指揮命令を受けることは本来あり得ないはずであるが、労働者派遣法でそうケースも派遣先の社員に派遣された者の指揮命令権を賦与するという関係を法律が認めているので、そういう関係が成立することになるのである。

労働者派遣に係る問題として、偽装請負が論じられ、委託契約にも関わらず指揮命令に服させたということで問題になったケースがある。委託契約というのは仕事の完成に対して報酬が支払われるわけなので、そこに指揮命令関係は成立しない。そうすると、労働者派遣法のような法律が存在しないのに、指定管理者の館長と公務員の館長が併存することになると、図書館という施設に二つの指揮命令系統が存在するということになる。そうした状況になるにもかかわらず、公務員館長は民間人館長を指揮命令しなければ図書館の経営が円滑にいかないおそれがあるような事態を法律が明確な根拠もなく容認するだろうか。民間人は公務員から指揮命令されるいわれはない。公務員は公務員の世界、民間人は民間人の世界であって、そこに法律の根拠がなければ指揮命令関係など発生するはずがないのである。そういうことになると、どう見ても図書館法というのは指定管理者の制度を想定しているとは思えないのである。無理矢理導入するということになれば、いわば木に竹を接ぐような形にならざるを得ないのではないか。

したがって結論をいえば、公立図書館に指定管理者の導入はそもそも法制度として想定されていない。仮に図書館関係法を解釈により変更することには、これも無理があるというべきである。したがって公立図書館に指定管理者制度はなじまない。そもそも想定していない。導入すべきではないというのが陳情者の結論である。

4 指定管理者制度の導入再考

地方自治法上の指定管理者制度導入の要件は、既述のとおり、公の施設の設置目的を効果的に達成するためということであって、公の施設の設置目的というのは、その施設を直接住民の利用に供することによって住民福祉の向上に資するためということになる。つまり図書館に指定管理者制度を導入することは、これによ

って図書館の機能が増進し、住民に対する図書館サービスが充実することが唯一の目的でなければならないはずである。少なくとも法的には。このことは、例えばメリットとされる開館時間が延長されるということだけではなくて、例えば多様性のある選書とか効果的なレファレンスなど図書館に期待されるすべてのサービスが向上することが必要ではないだろうか。

地域の賑わいなどの地域振興のために特定の事業者を招聘するといったような必要があるという動機というのは、本来図書館法の目的とは異なるものであるわけで、いわば他事考慮ということになるかと思われまます。少なくとも地方自治法は地域の賑わいの確保という点について一言半句も触れていない。

加えて、公物警察権という側面に言及する。最近、図書館には図書館クレーマーというべき、いわば困った利用者が増えているというふうに言われている。陳情者が図書館の危機管理に関する研修講師を務めた際に、例外なく出てきた質問は、困った利用者をどうしましょうか、どうすればいいんでしょうかという内容であった。図書館に対して普通の苦情だけではなくて、とつても理不尽な要求をする人もあると聞いているが、こういう事態のときに図書館長はどのようにするのか、図書館の職員はどのようにするのか。図書館における多くの利用者の権利を確保し、円滑な図書館運営をするために図書館長はこれらの困った利用者に対して図書館内の平穏を維持するために図書館利用規則（図書館運営規則）に基づいて退館を命じたり、あるいは利用を制限することがありうるものであり、ほとんどの規則にそういう条項がほとんど必ずといっていいほど入っている。

こうした図書館長の権限は行政法上どういう分野に位置付けられるかといえ、いわゆる公物警察権に分類されるものである。公物警察権というのは、その公的施設について秩序を維持するために必要な権限を行使するということである。もちろん事実行為もあるし、権力的な行為もあるが、図書館内の秩序を維持するために、理不尽な要求をする利用者に対して図書館の利用を制限したり、退館を求めたりすることは公権力の行使にあたる行政処分である。行政処分については、不服申し立てが可能である。すなわち、図書館長はその職責としてそういう内容を有する公権力の行使が可能なのであり、公物警察権を保持しているのである。

公物警察権は、公権力の行使であるから、公務員以外が行使することはあり得ない。民間の人が公物警察権を行使するということは、法的に想定されていないということである。そうすると指定管理者の選任した図書館長が、図書館利用規則（図書館管理規則）などに規定されている館長の権限を行使することはできないということになる。そうすると指定管理者の図書館長ができるのは、せいぜい事実行為としての勧告である。利用者が激昂してカウンターを鞆でたたいたり、図書館職員に対して罵詈雑言の類を言ったり、そのように図書館利用者にとつても円満な利用の

確保ができない場合には、図書館長は最終的には公権力を行使しなければならないかもしれない。だからこそ、図書館利用規則のなかで退館を命じたり、利用を制限したりすることができるという規定を置いてあるのである。そもそも指定管理者の図書館長ならば、指定管理者は民間人であるから、公権力は行使できない。大東市の図書館特区の質疑において文科省が示した見解はこの点においても支持できず、指定管理者が全ての権限を行使できるというのは、明らかに行政法の理念に抵触する。

公物警察権の問題は指定管理者図書館だけではない。およそすべての公の施設について、その長はそういう権限を行使することができるのであって、図書館に限らず指定管理者制度導入した公の施設については全部同じような問題が生ずることとなる。こうした理解は陳情者独自のものではなく、国の文献の中でも、公物警察権は行政の側に留保されていると理解されており、某研究報告書の中には、権力的な公物警察権は行政側に留保されると示されているのであって、同報告書には、非権力的な、つまり事実行為としての公物警察権があるならば、それは場合によっては民間に委ねてもいいのかなという趣旨の記述があるが、しかし、少なくとも公権力の行使にあたる公物管理権については、これは指定管理者に委ねないというのが、国でも普通の理解の仕方になっている。先ほど、行政財産目的外使用許可の話もしたが、およそ行政処分に分類される行為については指定管理者に委ねないのだというのが基本的な理解なのだということである。

5 図書館への指定管理者制度導入の現状

公共図書館、公立図書館への指定管理者の導入は平成28年4月現在で全国で3,315館のうち541館で行われているようである。だいたい15%強くらいの割合である。しかし今後の導入方針を聞くと、今後も制度を導入しないという回答が、7割以上存在するということになる。その理由については、日本図書館協会が調査している中で明らかになっているが、図書館の継続性、安定性、専門職員の確保・育成、他機関との連携の困難性などから図書館とはそもそも直営で経営する施設なのであると理解されているようである。

最近では指定管理者から直営に戻す例も認められる。その一つとして、下関中央図書館があるが、その指定管理者から直営に戻す理由について生涯学習課長が議会で報告しており、次のように述べている。「制度導入以来開館時間の延長、開館日数の増加、利用者数や貸出冊数が増加した点はメリットとして評価できるけれども、公立図書館は生涯学習と文化の発展に寄与するために設置された公の施設であり、地域文化を支える知の宝庫として市民とともに育つ社会教育施設であることから設置者である地方公共団体の主体的な運営の取組みが望まれる」。

もちろん公務員は、いったん指定管理者制度導入したことについて、あれは失敗

でしたと絶対言わないものである。そこで「開館日数が伸びました。開館時間も伸びました。貸出冊数も増えました。入館者も増えました。」と説明するであろう。指定管理者制度を導入する時の評価として財務担当部局が必ずこだわるのは、貸出冊数と利用者数の増である。これがなければ効果は認めないよという評価をされるのがとても多いからである。したがって図書館の他の機能、他機関の連携だとか郷土資料の収集、保存、整理だとかレファレンスの能力の向上といった、ある意味でソフト部門はまったく評価にならない。評価しようがないから、数字として出てこないのである。したがって指定管理者を導入するときに必ず言われるのは「利用者数が伸びました、貸出冊数も伸びました、だから指定管理者制度は意味があるのです」。こういう言い方になるのがほとんどかと思われる。確かに指定管理者導入によって開館時間が延びたり、貸出冊数が伸びた例はあるのだろうと思う。しかしながら、地方自治法に規定する指定管理者の要件を法的に検討するならば、指定管理者を導入するための大きなメリットの一つとしては図書館法3条に規定する図書館奉仕の全面的な向上が求められなければ意味がないのではないかと思われる。貸出冊数が伸びるだけでは図書館の機能が向上し、市民の福祉が増進したといえないのではないか、少なくとも不十分ではないかと考える。

それから見直しの例として、佐賀県の鳥栖市では指定管理者制度の導入条例が否決されたという例がある。理由は市民が無料で利用する施設に民間の発想で経営することはそもそもなじまないのだと、そういう理由のようである。それから佐賀県の佐賀市、これはNPOに委託していた市立図書館の一部を直営に戻す方針が示されている。理由は、図書館は他の施設と異なり司書の専門性の蓄積や図書収集などの教育文化の発展という機能を発揮するためには直営の必要があるということのようである。愛知県の小牧市では、佐賀県武雄市立図書館の指定管理者ともう1社が企業連合を指定管理者として想定して行った事業について、住民投票によって導入が撤回されたという事例もある。

繰り返し申し上げるが、指定管理者制度の導入はあくまでも住民福祉の観点からということになるはずである。地方自治法上指定管理者制度の導入のための要件は、公の施設の機能を増進することであって、公の施設の本来の機能にてらして指定管理者の導入の可否が議論されるべきであろう。したがって、公の施設の運営経費を削減するためという動機は長の発想としては理解できるが、法律上の要件ではない、動機にはなるであろうけれどもそれは副次的なものなのだというべきである。とりわけ図書館が社会教育施設である観点、あるいは住民の生涯学習の権利などの基本的な人権保障するための文化施設であるという観点からいっても経済的合理性とか財政的理由だけで公の施設のあり方を考えることは適当なのかどうか、もう一度検討していただきたいと思う。

陳情者は、公立図書館という存在は地域の知的財産を継承したり将来の文化財として承継するために直営であることが本来必要ではないか、地方公共団体が責任を持って経営を続けるべき施設なのではないかと考える。とりわけ、例えばレファレンス機能の増進とか郷土資料の収集、保存、整理だとか、いわばソフト的な部分、目に見えないような部分について本来もっと大事にさせていただきたいと思う。最終的に指定管理者制度を導入した時に図書館がどういう状況になるかは、最終的には住民の責任であるが、その住民代表としての議会議員は、長の説明を鵜呑みにして、抽象的な行政改革に馴染むとか、費用の削減が進むとかいう執行部の都合で指定管理者導入の可否を議決するのではなく、市民の目線で見たとときに指定管理者制度を導入することで当該施設の本来の機能が増進するのか、という視点を大切にすべきではないか。

佐賀県の武雄で指定管理者が導入された時に、聞くところによれば、当時の市長が渋谷区代官山の本屋に行って、当該本屋の経営スタイルをととても気に入って、それで直ちに経営者と意気投合して協定を結んでしまったということのようである。もしそうだとすれば、教育委員会の権限に属する社会教育施設の管理運営について首長が教育委員会に断りなく勝手に話をすすめたということになる。しかも地方教育行政法によって議会に教育委員会案件の条例を出すときには、教育委員会の意見を聞かなければならないという規定があるから、その時に教育委員会は、指定管理者制度導入を可とする意思表示をしたはずである。そうならば、教育委員会においてどういうことを議論したのか、自分たちの権限に属する施設が民間企業の経営に移るということについてどう考えるのか、図書館についてどんな方針をお持ちなのか、そもそも図書館をどう理解しているのかが問われざるを得ない。長の強い意思を尊重したでは済まないのである。最終的には議会の議決を求められるので、指定管理者の導入については形式的には住民が同意したということになるが、そのためには十分な情報が開示され、十分議会で議論された結果、そういう方針が決定されるべきである。

6 指定管理者制度導入の実質的諸問題

それから最後に指定管理者制度の導入についての実質的な問題を、いくつか整理させていただきたい。実質的なデメリットがあるのではないかとと思われるからである。まず、図書館にいったん指定管理者制度を導入した場合に早期に当該政策を撤回するのでなければ、時間の経過とともに元に復することは極めて困難になると思われる。つまり図書館経営のノウハウを持った職員が異動や退職で散逸することになるからである。そうすると指定管理者制度を導入した結果何らかの問題が起きて直営に戻そうとしても現実的には難しいことになりかねない。もちろん制度上は3年ないし5年で見直しをされるのであるが、いったん指定管理者制度導入した時に

これを途中で撤回することはなかなか難しい。

次に、図書館には無料原則があるので、指定管理者は図書館業務そのものでは十分利益をあげられない恐れがある。もともと指定管理者制度を導入する動機で、費用の削減というのがあるわけなのだから、図書館の指定管理者にこれまでに増して潤沢の資金を出すとはどうてい思えない。財務部局は、指定管理者制度を導入することは図書館の費用を削っていいのだと考えるであろう。そうすると指定管理者とすれば、ある意味付属的な収益事業を行なうことが不可避になるのではないかということ懸念する。そうすると本業をおろそかにして、副業に熱心な指定管理者を生み出すことになりかねない。

加えて、行政からの委託費が十分でない場合には、人件費を削減して利益を上げるほかはない。したがって、指定管理者の図書館で勤務する職員の処遇は、常識的に考えれば一般的に低劣にならざるを得ない。指定管理者制度を導入することが、官製ワーキングプアの温床になりかねないということである。

さらに、指定管理者制度参入の経費削減によって不適切な選書が横行することになりはしないか、図書館の本来の機能に悪影響を及ぼすことは無しとしないのではないかという疑念がある。推定管理者制度を導入した某図書館で、ダミー本とかディスプレイ用の洋書が並べられたり、古本が選書をされたりした例があった。図書館としてはあってはならないことであるが、経費削減のための行動としては、十分ありうべきことである。

それからさらに、指定管理者は原則3年ないし5年で再考される制度である。したがって、その指定管理者に雇用されている職員はほぼほぼ常勤として雇用されることは、まずないと考えられる。指定管理者が雇用する職員は有期限の職員とならざるをえず、雇用形態は極めて不安定なものにならざるを得ない。全国図書館大会で報告者が述べていたが、ある大手の指定管理者の図書館関係業務の職員の90数パーセントは非正規だったという報告の事例があった。

図書館職員は、単に本の貸し出し、出納だけを仕事にしているだけではない。単なる無料貸し出し事業をやっているわけではないということである。常に市民の要請に基づいて適切な読書指導をしたり、レファレンスに心がけなければならない。そういった意味では図書館司書には不断の研鑽が求められる。図書館職員には研修が極めて重要なものとなるが、有期限の指定管理者職員に対して費用を惜しんで研修が計画的、費用的に十分行えるのかという懸念がある。

それとこれは行政側の問題であるが、自治体によっては費用削減を優先するあまり低廉な管理費用を提示する指定管理者を指定してしまうことがないとはいえない。冒頭に示したように、実際にそういう例があったのである。つまり、図書館経営に十分な知見を有していない者が選定される可能性も否定できないということである。

逆に経験豊かな大手だけが指定管理者に指定されるということになると、広く民間に公的部門の事業を公開するという理念に則した結果にならない。特定少数の事業者のための制度になってしまうこととなる。

以上申し上げた諸点は、基本的に指定管理者制度を導入することは行政の視点からも、指定管理者の視点からも種々の問題点があると陳情者は考えている。したがって、敢えて図書館に指定管理者制度を導入するのであれば、少なくとも行政側とすれば、これらの諸問題についてこういう風に解釈できるということを説明する責任があるのではないかと考える。なんとなく費用削減できればよし、あるいは開館時間が延びるからよしということで導入してしまうような制度ではなかろうということである。

7 結びに替えて

以上のとおり私は図書館への指定管理者制度の導入については図書館固有の問題もあり、指定管理者制度一般の問題もあると考えている。指定管理者制度はご案内のとおり小泉政権下の規制改革の中で具体化したものであり、陳情者は、国は改革を急ぐあまり十分な法的整合性を検討してこなかったのではないかという印象を強く持っている。

とりわけ公物警察権に関しては図書館だけの問題ではなくて公の施設一般にいえる議論である。つまり法的根拠なくして公務員以外の者が公権力の行使にあたることができるのか、そういう問題である。現に、各自治体（例えば、東京都や大阪府など）の指定管理者事務の手引き的な文献では、公の施設の使用許可以外の行政処分権限は行政に留保されているのではないか。

法的な根拠なくして公務員以外の者が公権力の行使にあたることができるかという問題があるということを申し上げたが、実は先例がある。それは建築確認における建築主事の権限を民間に委ねるという事例である。ただし、これは建築基準法の中に明確な制度的担保がされているのであって、制度として法律に規定されているから民間人が建築確認という行政行為をすることができるのである。

図書館に指定管理者制度を導入する場合の様々な法的な問題について申し上げたが、指定管理者制度はお世辞にも法的整合性が十分とは言えない制度である。「指定管理者基本法」といったような一般法を新たに制定して、指定管理者の職員にみなし公務員としての地位と権限を付与するとか、個別の対応として公の施設の根拠法令、たとえば図書館法なら図書館法を改正して、あるいは地方教育行政の組織及び運営に関する法律を改正して、あるいは地方公務員法を改正したうえで、指定管理者の職員を任期付きのみなし公務員として図書館長あるいは図書館職員に任命し任用できるような、そういう法的な措置を講ずるべきなのではないかと考える。それができないのであれば図書館に指定管理者を導入すべきではないのである。

ただ、陳情者は、法的な視点からあれこれ申し上げたが、実は本質的な問題は区々たる法解釈の問題ではないのかもしれない。つまり図書館という施設の本来の機能に鑑みて指定管理者制度を図書館に導入することが本当に図書館という施設の本来の機能、趣旨、目的に照らして必要なかどうか、図書館というのは無料貸本事業をやっているのではなく、大きな役割の中のひとつに地域の文化を育て、継承していくべき役割を担うという施設でもあるはずである。そういうものについて市場原理を導入してしまっているのかどうか、を慎重に考慮すべきである。

図書館についていえば、各種の憲法上の諸権利、知る権利、学習権、参政権、幸福追求権等々に奉仕することを想定しており、また、郷土資料の収集保存などを通じて地域文化の保存とかあるいは読書教育などを通じて次世代の読者を育てていくという役割も担っている施設である。そういう施設が営利企業に、商売の対象として管理運営させてしまっているのかどうか、本来問われるべきなのである。

図書館法に規定する内容が指定管理者を許す制度なのかどうかということを縷々申し上げてきたが、図書館法はこれまで何度も改正されてきているにもかかわらず、根幹に属する部分の改正はない。したがって、図書館法制定当時は、図書館について民間委託という視点はまったく無く、少数の私立図書館をのぞいて、全部公営だったのである。そうすると図書館法の立法者意思としては管理委託制度も指定管理者制度も、そもそも考慮の外であったと考えるべきであろう。したがって、その後の社会状況の変化によって法環境が変わったというのであれば、図書館法もその法的環境の変化にともなって所要の改正をすべきなのだと思います。もちろん、その際にはいわゆる立法事実が要求されるので、図書館とは何か、図書館のあるべき姿とはなにか、図書館はなんのために存在するのかという、そもそも論から検討されるべきであると考えます。図書館の役割は、広範に及ぶものである。行政の役割もまた同じである。行政の役割、公の役割はやはり広範に及ぶものであるけれども、その一つとして営利事業になじまない事業を公がその責任において実施するという観点もあるのではないかと。図書館は、まさしくそれにふさわしい施設であろうと思うのである。

我孫子市議会議長 様