

平成18年1月19日
(2006年)

西宮市教育委員会
教育委員長 尾崎 八郎 様

西宮市社会教育委員会議
議長 柿木 健一郎

社会教育施設における指定管理者制度について(答申)
(公民館、図書館、郷土資料館)

平成17年4月21日付で諮問のあった標記の件について、当会議は5回の討議と社会教育施設の視察を2回行い、慎重に検討を行ってきました。このたび結論を得ましたので、下記のとおり答申します。

西宮市社会教育委員(議長)	柿木 健一郎
〃	(副議長) 黒野 恒彦
〃	平岡 一夫
〃	川本 輝子
〃	上野 栄子
〃	福井 永子
〃	石田 美智子
〃	井上 晃一
〃	片岡 保夫
〃	たかはし 倫恵
〃	岡崎 紘一郎
〃	松本 治

記

はじめに

指定管理者制度は、行政サービスへの民間活力の導入や民営化の流れに沿うものである。その目的は、「公の施設の管理に民間能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図ること」である。指定管理者制度によって、公の施設における施設管理形態の

選択肢が広がったのであるが、その導入にあたっては自治体の政策や能力を慎重に見極めることが必要になる。

全国の自治体では、管理委託制度の経過措置期間が終了する平成18年度に向け、現時点で外郭団体等に委託している施設の多くを指定管理者制度に移行する方向で作業が進んでいる。一方、法的な制約のない直営施設への制度導入は進んでおらず、社会教育施設への導入を積極的に検討している自治体も少ないようである。

しかしながら、指定管理者制度は、直営施設への導入を検討することに特に意義があると考ええる。直営施設に指定管理者制度を導入するためには、その検討過程で施設経営の基本に返るとともに、公の施設の存在意義を再確認することが必要となるからである。制度がスタートした以上、今後の施設運営で市民の理解を得るためには、直営施設においてもサービス向上やコスト削減などの諸改革が必要であり、行政の熱意と努力が問われることになる。西宮市では、現在の直営施設についても、法改正の趣旨に基づき積極的に指定管理者制度の導入を検討しており、当会議はそのことを念頭に置いて検討を行った。

1 施設の設置目的について

社会教育施設への指定管理者制度の導入に当たって、まず、各施設の性格を知ることが必要である。社会教育法は、戦後の日本の成人教育の柱として制定されたが、その中で公民館や図書館、博物館は、社会教育法を实践していく施設として重要な役割を与えられた。

西宮市では、昭和35年、社会教育委員会議の答申に基づき、1中学校区に1公民館の設置をめざした公民館建設が始まった。公民館は「地域住民ひとりひとりの学習の場」と位置づけられた。そして、現在、人権・平和意識の高まりや民主主義の定着とともに、その意義は教養の向上をめざす啓発的なものから、学習意欲やコミュニティの充実発展など多種多様な住民ニーズを満たすサービス提供的なものへと変わってきた。

図書館と博物館は、公民館よりも古い歴史をもついわゆる専門的施設である。史資料などの保存管理にウエイトを置く静的な役割から、戦後は積極的に利用者へのサービスを図る動的な役割が与えられ、司書等の専門職制も確立された。

指定管理者制度の導入当初、公民館、図書館、博物館は「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」等の規定の関係から、その対象施設ではないと考えられていた。しかし、平成17年1月25日に「制度の導入は可能である」との文部科学省の見解が出された。今後、これが公民館、図書館、博物館にとって、大きな転機となると思われる。

これら社会教育施設の性格や設置目的、経緯を踏まえながら、各施設の運営体制と利用状況を把握し、類似都市とも比較しながら課題について分析を行った。

2 運営体制と利用状況

(1) 職員配置

西宮市の社会教育施設では、正規職員と嘱託職員あるいは専門職員と一般職員など、職員の職種や勤務形態の組み合わせを工夫した運営が行われている。職員配置の特徴は、拠点館（中央公民館、中央・北口・鳴尾・北部図書館、郷土資料館）が正規職員中心に、その他の館（地区公民館、図書分室、名塩和紙学習館）が嘱託職員中心になっていることである。

公民館には、事務職員等21人と一般嘱託職員45人の合計66人が配置されている。事務職員はおおむね4年で異動があり、一般嘱託職員は、ほぼ半数が2年から3年で入れ替わっている。専門職員は配置されていない。事務職員の中に社会教育主事の資格をもつ者が数人いるが、他の事務職員と同様の異動が行われている。

一方、図書館には司書、郷土資料館には学芸員がそれぞれ専門職員として配置され、運営の中心的役割を果たしている。図書館には事務職員等も配置されており、おおむね司書と同様の業務を行っている。司書の割合は、正規、嘱託を含めて図書館全職員の63.5%である。購入図書の選書やリファレンスは、司書が行っている。

郷土資料館における学芸員の割合は同様に75.0%である。郷土資料館の職員は、館の業務以外に、教育委員会事務局の事務である「文化財の保護」に係る業務を行っているが、この部分は指定管理者制度の対象外となる。

(2) 開館日・時間

公民館は、年末年始以外はすべて開館し、開館時間は午前9時から午後10時までである。類似都市では、月曜日や休日を休館とする市が多い中で西宮市の開館日数は、最も多い。開館時間についても平日午後9時、日曜日午後5時までとする市が多い中で、西宮市は最も長くなっている。

図書館は、基本的に週6日開館で、時間は午前10時から午後6時までである。類似都市では開館時間を午後7時まで、午後8時までとする自治体が増える中、西宮市は、北口図書館が午後8時までに延長された。また、図書分室（甲東分室除く。）は週3.5日の開館で、時間は午前10時から午後4時30分までとなっている。

郷土資料館は、週6日開館で、時間は本館が午前10時から午後5時まで、分館（名塩和紙学習館）が午前9時から午後5時までとなっている。類似施設では、祝日又はその翌日を休館日とする施設が多く、週2日間の休館日を設ける施設もある。また、開館時間は午前9時又は9時30分からと、西宮市の午前10時より、やや早くなっている。

(3) 運営管理経費

公民館の必要経費は、平成17年度の当初予算で641,801千円である。これは、人口規模や館数が類似した7都市の平均733,995千円に比べ87.4%とやや少なくなっている。西宮市の館数

は24館（類似都市平均は28.1館）、職員数は67人（類似都市平均は97.4人）で、いずれも平均を下回っている。西宮市の必要経費のうち348,611千円（54.3%）は人件費である。使用料等の収入は37,420千円（5.8%）である。

図書館においては、827,836千円の必要経費のうち、人件費が546,756千円（66.0%）を占める。本の購入にあてる図書費は43,927千円（5.3%）である。おおむね人口40万人から50万人までの全国類似11都市の平均は、人件費364,492千円（58.3%）、図書費60,164千円（9.6%）である。西宮市は、人件費比率が高く、図書費比率が低くなっている。職員数は、類似都市の平均が52人で、西宮市の95人は、最も多い。歳入は、図書館法で入館料等の徴収が禁じられているため、実費徴収金等の1,056千円だけである。

郷土資料館については、必要経費72,751千円のうち人件費が42,322千円（58.2%）である。紙すき推進委員会への委託料が1,940千円である。本市は入館無料のため、入館料収入はなく、歳入は実費徴収金など約1,212千円である。他市の類似施設では、50円から200円程度の入場料を徴収する施設もある。

(4) 利用状況

公民館の平成16年度の延べ利用者数は、1,006千人である。これは、講座等の事業への参加者とグループ活動による貸館の利用者の合計である。類似都市の平均1,015千人とほぼ同数となっている。

図書館は、入館者数の統計はないが、平成16年度の貸出冊数が2,940千冊である。これは、類似都市の平均1,841千冊を6割も上回っている。

郷土資料館は、平成16年度の入館者数が34,724人で、類似5施設の平均36,052人とほぼ同数である。

3 課題

公民館では、専門職員がいない点と職員の在課年数の短い点が問題である。4年程度の経験では、地域の状況を理解しながら講座等の事業を企画し、十分なサービスを展開するのはなかなか難しく、ようやく業務に慣れた頃に異動となってしまう。これではいつまでたっても、社会教育の質と量の充実・拡大は望めない。本市公民館は、類似都市と比較して人員、予算が少ない中、事務職員が様々な工夫を凝らして事業を運営しているが、担当者の見識と経験がスムーズな運営のために重要なポイントである。担当者の在課年数の延長や、社会教育の専門職を育成し確保するなど、人事のあり方を見直すことが必要である。

また、公民館活動推進員会事業の企画、実施においては、中央公民館の事務職員が各地区館へ出向き、推進員会へのアドバイスを行っているが、この制度をもっと拡大、充実させることはできないか。地域には熱意と経験をもった人材が多い。退職者を含め社会教育に詳しい人材

に協力を求め、事業運営を全面的に任せることを考えてもいいのではないかと。

部屋の稼働率は35%で他市と比較しても低くはないようであるが、さらに効率的な部屋利用ができるような工夫は必要である。和室や実習室、工芸室、また多目的に使える集会室などの区分は利用状況に合わせ適宜見直す必要がある。登録グループへの減額措置や優先申込制度は、平成17年6月22日に出された西宮市立公民館運営審議会の答申に基づき早急に改善されたい。

次に図書館であるが、図書館の開館時間の設定は、人員配置との関連性が強い。公務員の勤務形態は民間に比べ柔軟性が低いため、特に分室において開館時間の延長がそのまま人員増につながる傾向があるようだ。アウトソーシングにより、同じ経費での時間延長が可能となるのではないかと。とりわけ図書館分室は、日曜日が閉館で開館時間数が週23時間程度と拠点館に比べ限られている。改善の余地があるのではないかと。また、事務職員と司書の業務の役割分担や購入図書を選択方法についても、現状が最善ではないので再度検討されるべきである。

西宮市の貸出冊数は類似都市に比べてきわめて多く、啓発等施策の効果や市民の読書への関心の高さを示している。一方で、予算に占める人件費の割合が11市中3位と高く、逆に図書費が少なく、11市中11位で他市の半分程度となっている。サービスのあり方を根本から考え直すべきである。

視察を行った中央図書館では会議室や3階ロビーなど使われないうちになっているスペースが見られる。飲食コーナー利用に名乗りを上げる業者もないようであるが、民間ではこのようなスペースの利用には十分配慮し、無駄のないよう工夫している。また、施設へのアクセスが不便であり、駐車場もないので、何らかの対策を早急に検討してもらいたい。

郷土資料館は、図書館よりさらに専門的な業務能力と経験、知識の蓄積が求められる施設である。事務職員での対応は困難であり、専門家である学芸員の配置は不可欠である。現在は正規学芸員2人、嘱託学芸員6人、一般嘱託職員2人により運営が行われている。

4 指定管理者制度導入について

指定管理者制度の導入は、サービスの向上、経費の節減など、行政経営の観点から適否を判断しなければならないが、当会議では「市民に不便をかけないこと」を大前提として利用者の視点に立ち、施設の視察を行いながら検討を加えた。効率的な施設となっても市民の声が反映されないようでは、市民の足が遠のくことになる。

公民館、図書館、郷土資料館はいずれも社会教育施設であり教育機関であるが、その性格はかなり異なっている。例えば、公民館はグループでの利用が大半を占めるが、図書館、郷土資料館は、個人利用の施設である。また、公民館は多目的に使用されるが、図書館と郷土資料館は目的がはっきりとした専門的施設である。同じ基準で3つの施設を判断することはできない。様々な項目について多角的に検討した結果とその理由を、公民館、図書館、郷土資料館のそれ

それぞれについて述べることにする。

まず、公民館であるが、全国的に見てもこの分野での指定管理者制度導入は、ほとんどといっていいほど進んでいない。他施設に比べて業務内容が複雑、多様であり、事務処理は画一的に行えるものではない。民間事業者にとって対応が難しい「コミュニティ」という分野を含んでいることも影響していると思われる。生涯学習を行う民間事業者は多くあるが、公民館は単なるカルチャーセンターではない。民間でも行われているような講座を、自治体が安価で実施するのは民業圧迫ではないかとの指摘もある。公民館の趣旨からみて、行政が用意したサービスを市民が受動的に受けるだけの運営では不十分である。

公民館は、周辺地域の事情を考慮し、地域住民の意向を反映させながら運営を行う必要があり、何よりも地域住民の協力を得ることが必要である。行政は場所や設備等の環境を提供することに意を注ぎ、企画、活動の主体は地域住民とすることが望ましい。公民館においては、地域諸団体やNPOに運営を委託するのが理想的である。西宮に、その受け皿になる組織がないのであれば、行政が働きかけを行いノウハウをもった団体になるようバックアップすることも必要だ。

次に図書館であるが、図書館は公民館と異なり、貸出サービスにおいては、比較的均一な業務が中心となる。社会教育施設の中ではアウトソーシングになじみやすい施設と言え、全国的にみても徐々に指定管理者制度の導入が広がりを見せている。民間事業者、NPOと各市の事情により異なる指定管理者が誕生している。兵庫県内では、稲美町で導入され、明石市でも募集が行われた。尼崎市のように指定管理者とまではいなくてもカウンター業務のみを委託している市もある。西宮市では、平成18年度から新図書館システムが導入される予定で、図書館の管理運営の見直しが第3次行財政改善実施計画のメニューにあげられている。これを期に、より効率的な業務体制や施設運営を検討されたい。

西宮市の図書館に係る経費をみると、人件費が図書費を圧迫しているように見える。北口図書館では、蔵書不足が指摘されている。貸出冊数が多いことが人件費の増加に影響している面もあるが、人件費の一部を図書費に向けることができれば全体としてもっと充実した蔵書を確保することができる。特に、分室においては開館時間延長の可能性もあるので、指定管理者制度を含め、アウトソーシングを積極的に考えるべきである。また、拠点館においては、イベントや蔵書などに各館の特色を前面に出した運営をぜひ考えるべきである。

図書館への指定管理者導入に伴う不安として、個人情報保護の問題が指摘される。昨今は個人情報に対する市民の意識が非常に高い。企業や自治体では、認証取得によりイメージアップや利用者の安心感を得ようとしているところが増えている。西宮市もこうした制度を利用し、市民に不安を与えることのないようにしなければならない。

郷土資料館は、図書館に比べさらに専門的で特殊な施設である。内容的に興味深い資料が多いが、足を運ぶまでのハードルが高い。イベントの工夫などで市民の関心を高めていくことが

必要だ。司書に比べ学芸員の資格を持つ人材は少なく、指定管理者となる民間事業者はなかなか見当たらない。しかし、直営でないといけないということではなく、市内には民間の博物館もあり、条件によっては受託可能な機関は存在する。ただ、郷土資料館では継続した知識の集積が必要であり、管理者の変更に危惧はある。まずは、名塩和紙学習館について指定管理者制度の導入を検討してみてもどうか。現在でも地域に事業委託が行われており、館の運営も含めて委託するための条件整備は可能と思われる。

おわりに - 市民のための行政改革

指定管理者制度導入の目的は「はじめに」述べた通りであるが、一般には、「公の施設の管理運営経費の節減を図ること」によって財政赤字を克服することにあると思われる。しかし、この問題の本質は財政問題の次元だけにとどまるものではない。権力は本質的に自己増殖する性格をもっているが、これと戦後の“要求民主主義”とが相俟って、わが国の行政機構・官僚組織はマンモスのように肥大化した。

社会教育の分野においても同様である。行政は趣味や自己啓発のための学習など、本来、私事（自助）の領域、また祭りや交流など地域の自発的共同（共助）の領域にまで手を広げ、それを公の仕事（公助）として取り込むようになった。こうして「民がしないから官がする」と「官がするから民がしない」の悪循環が長く続いてきた。これがいわゆる55年体制である。

行政機構が肥大化したということは、大量の公務員がそこで働くようになったということである。そのため何が起こったか。第一に、公務員の人件費をはじめとする管理運営経費が増えたことである。第二に、退職公務員の再雇用先を確保することなどもあって、次々と外郭団体や第三セクターなどが作られていったことである。第三に、何もかも官に期待し官に任せ官に依存する風潮が強くなっていったことである。第四に、国においても自治体においても、財政赤字が限界を超えて増大したことである。

当会議の論議の中で指定管理者制度の「受け皿」に関する懸念がたびたび表明された。当然である。肥大化した行政機構と“要求民主主義”の下では、実力のある「受け皿」が育たない。自助・自治・自立の民主主義が成熟しないからである。

指定管理者制度の導入は、肥大化した行政機構に大ナタを振るう絶好の機会である。それを「経費の節減を図る」という財政上の問題としてだけでなく、わが国の民主主義の成熟のために、「市民の、市民による、市民のための」行政改革としてとらえるべきであると考え。行政も西宮市民もみずからの自立のためにこの改革に積極的に参加されることを強く願っている。

答申までの審議経過

開催日		審議内容等	
平成17年	4月21日	(木)	諮問「社会教育施設における指定管理者制度について」、審議（諮問の趣旨について、指定管理者制度の意義等について）
	5月19日	(木)	審議（公民館、図書館、郷土資料館の概要について）
	7月21日	(木)	審議（各施設の現状について）
	8月8日	(月)	社会教育施設の視察（中央公民館）
	8月11日	(木)	社会教育施設の視察（中央図書館、郷土資料館）
	8月18日	(木)	審議（各施設の現状と類似都市との比較、制度導入に向けた課題について）
	10月20日	(木)	審議（答申案の検討）