

公文書館の指定管理者制度への取り組みについての の考察：図書館界の対応を参考に

高山正也

1. 序

2003年6月に地方自治法第244条が改正され同年9月から施行されて以来、公文書館の世界においても指定管理者制度の導入の検討やその是非をめぐる論議が盛んである。このような状況の下で国立公文書館では、公文書館の世界での指定管理者制度への取り組みの実態を明らかにすべく、2007年3月から5月にかけて「指定管理者制度に関するアンケート」調査を実施した。集計結果は同年6月に岡山市で開催された全国公文書館長会議において報告され、公文書館関係者の関心も高まっている。そこで、以下に地方自治体での公文書館運営における指定管理者制度の意義や背景について、その論点の若干を整理することを試みた。あわせて、公文書館分野に先行して指定管理者制度の問題に直面した図書館界の取り組みを参考にすることで、各自治体の公文書館運営において指定管理者制度を検討する必要性が生じた際に本稿がその検討の一助となれば幸いである。

2. 指定管理者制度の概要

従来、公の施設の管理運営主体は直営が主であることを前提に、外部に委託する場合はその委託先が地方自治法により管理委託制度として認められた公共団体等に限られていた。それが行政改革推進の一環として、2003年6月に地方自治法の一部改正が行われた（2003年9月2日施行）結果、公の施設の管理者について、「地方公共団体が出資している法人、公共団体、公共的団体」といった条件が撤廃され、地方公共団体が指定する者（指定管理者）が管理を代行する指定管理者制度へ移行した。

これに伴い、すでに管理委託制度に移行していた施設については施行日から3年間の経過措置期間中に指定管理者制度に移行することが必要となった。

具体的には、自治体が設ける「公の施設」の管理は従来から管理委託制度として自治体の管理権限の下で、管理の事務・業務を管理受託者が執行することができたが、法改正により、自治体の指定を受けた「指定管理者」であれば、管理を代行できることとなった。その指定管理者の範囲については特段の制約は設けられておらず、民間の株式会社等の営利会社も自治体の指定を受ければ指定管理者になることが可能となった。¹⁾

この指定管理者制度の導入は、行政改革・規制改革や民間委託推進の下、多様化する住民ニーズに応えるとともに、より効果的・効率的に公の施設の管理運営を行うために民間の能力を活用し、対住民の行政サービス向上を図るものとされる。言うまでもなく、指定管理者制度の確立は、自治体による直営での行政サービスの実施を否定するものではない。直営による行政サービスの提供と指定管理者によるそれとのどちらが効果的・効率的であるかの選択が可能になったということであり、皮相的にみると、これは単に運営方式の選択肢が拡大したにすぎないと見ることもできる。

先に見たように指定管理者制度の開始は2003年6月の地方自治法（昭和22年法律第67号）244条の改正によるが、その法改正のもとは2002（平成14）年12月に、内閣府総合規制改革会議から出された、「規制改革の推進に関する第2次答申：経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革」

まで遡れるという。²⁾

この答申の問題意識は、その第1章で次のように述べられている。「公共サービス分野については、従来、政府部門が直接自らサービスを提供することが一般的であった。しかしながら、民間の多様なサービス産業が発展した今日、公共サービスの提供についてもできる限り民間事業者にゆだねてゆくことにより、今まで以上に消費者の多様なニーズに対応した良質で安価なサービスを提供することが可能になっていると考えられる。したがって、公共サービス分野について、時代に即応した官民役割分担の再構築を行うことにより、民間参入を積極的に推進していくことが必要である。」³⁾

このような問題意識が生じた背景にはさらに大きな政治的、社会的な背景が、日本のみならず世界規模で存在する。すなわち、1980年代半ば以降、アングロ・サクソン系諸国を中心に広まった「新公共経営 (New Public Management, 以下 NPM と略す)」⁴⁾ の考え方である。この考え方が広まった背景には、規制改革会議が指摘した財政赤字の拡大や当時の公的な部門の運営の非効率性が、日本のみならず多くの先進諸国で顕在化したことがあげられる。そこで、公的な部門、特に行政部門の無駄な支出を抑え、利用者である住民や地域の法人にとって、利便性や質の高いサービスを提供するために、コストの削減や顧客サービス向上を目的とする民間企業での経営手法の積極的な採用と、それによる公的業務やサービスの活性化が提唱された。

その際に採用された NPM の主な基本方針には次の三つがある。

- 予算確保第一から、執行結果の評価を第一とする結果主義への移行
- 行政サービスの担い手に民間企業の参入を促す市場メカニズムの活用
- 法人を含む住民を行政サービスの顧客とみなし、顧客満足の追求

このような特徴をもつ NPM を行政部門に定着させるために行政・政策評価が重要になるが、この行政・政策評価を実施するに際しては主に次の三つの前提条件が満たされていることが必要である。

- i 評価基準となる当該行政部門のビジョンが定まっていること
- ii 評価結果を次の予算や施策に反映させること
- iii 評価に際し、住民、民間企業、NPO (非営利組織) などの多様なプレーヤーの参加を求めること

この前提となる i・ii・iii の三条件に着目すると、我が国の公文書館の世界の現状では指定管理者制度を含み、NPM 導入の前提条件が整備・成熟した環境にあるとは必ずしも言い難い。すなわち、公文書館ビジョンについては、公文書館法第4条や国立公文書館法の第11条に規定された条文のほかには、国立公文書館が2007年3月にまとめ、発表した「パブリック・アーカイブズビジョン」⁵⁾ がある。しかし、多くの日本の地方公文書館や私的アーカイブズでは設置の根拠条例等の中にビジョンに類する文言が入っているとは限らない状況である。次に評価結果の反映・活用については、公文書館活動の一般化された評価基準は未整備であり、各館では業務活動のアウトプット (結果 / output) の把握はできてもアウトカム (成果 / outcome) の把握はできていない。また日本のアーカイブズ業界では、評価はおろか通常の業務執行活動においても、アーカイブズ業務の一部または全部を受託したり代行したりできる多様なプレーヤーともなる営利・非営利の多様な組織の参加ははまだ実現できていない。多様なプレーヤーの参画どころか独立した公的直営のプレーヤーすら十分な数が揃わない現状である。このことは日本の公文書館の世界では業務評価をはじめとす

る前提条件が十分に整わない環境の下での民間企業経営手法の導入によるコストの削減とサービスの向上を目指してNPM手法としての、「PFI (Private Financial Initiative) 民間資金活用による社会資本整備」や「PPP (Public Private Partnership) 官民協働」等の手法が提唱され、「指定管理者制度」の導入が提唱・検討されつつあるとも考えられる。

この指定管理者制度を採用するか否かの決定のための評価に際しては、幾つかの側面からの検討が必要と考えられる。それに先立ち、まず、我が国の公文書館界における指定管理者制度への取り組みの実態を見ておきたい。

3. 我が国公文書館における指定管理者制度への取り組みの実態

先に述べたように、国立公文書館では、2007年の3月から5月にかけて全国の都道府県市町村の全公文書館（計50館）を対象に指定管理者制度についてのアンケート調査を実施した。¹⁾ 調査の概要は次のとおりである。

(1) 調査項目；

指定管理者制度の導入の時期

指定管理者制度の導入の検討

(2) 調査結果；

アンケート回収状況（回収率100%）

調査対象50館；内訳	都道府県	30館
	政令指定都市	7館
	市区町村	13館

集計結果

* 指定管理者制度導入館；4館
 (内訳 都道府県 4館)

* 未導入館 46館
 今後の導入予定 あり 0館
 なし 46館

導入についての検討；した 20館
 (内訳 都道府県 11館)
 (政令指定都市 5館)
 (市区町村 4館)
 しない 26館

* 導入検討の内容（導入検討の20館について）

A 業務の性格が指定管理者に適しているか	9館
B 館の運営の効率化	3館
C 自治体の業務見直しの一環として	7館
D その他	1館

以上の集計結果からは次ぎのような状況が読み取れる。

公文書館の総数が全国で50館と極めて少数であるうえ、そのうちの4館しか指定管理者制度の導入館がない。その4館のうちの1館は管理委託制度を利用していた館が指定管理者制度に切り替え

たものである。また指定管理者制度を公文書館事業に適用すべきか否かの検討の有無については、46館中の20館（43%）が一応の検討済みであり、26館（57%）は未検討であった。検討した20館の検討内容は業務内容が指定管理者への委託（外部委託）に適しているかの検討が最も多く9館（45%）であり、次いで自治体の全部門での指定管理者制度採用検討につきあうが7館（35%）、そして運営の効率化に指定管理者制度が資するかが3館（15%）となっている。

一方、業務内容の外部委託の適不適についての理由や指定管理者制度が運営の効率化に如何に資するか否か等の具体的な内容についての調査は行われていない。

このことから上記集計結果は次のことを意味すると解釈できる。

- * 現状では、公文書館で指定管理者制度はほとんど採用されていない。
- * 過半数（57%）の公文書館は指定管理者制度の検討すら行っていない。
- * 残り43%の指定管理者制度の検討を行った公文書館の半数近く（45%）が公文書館業務は指定管理者制度になじまないとしている。
- * 指定管理者制度の検討を行った公文書館は、その館の設置自治体が全部門に対し指定管理者制度の採用可能性の検討を指示したために、自主的にではなく、従属的に検討した館が多く（35%）、運営の効率化という目的で検討を実施した館はわずか（15%）にすぎない。

以上紹介した我が国の公文書館における指定管理者制度の取り組みについては、そのアンケート調査結果から、「公文書館には指定管理者制度はなじまない」と即断するには慎重でなければならない。その理由として57%の公文書館は指定管理者制度については未検討であることがあげられる。また、検討の結果、業務内容が指定管理者制度や外部委託になじむ、なじまないにかかわらず、設置自治体の上層部の方針により、組織の末端にある公文書館でも指定管理者に移行せざるを得なくなる可能性もある。すなわち、指定管理者問題への判断を地方公文書館が主体的に行えるか否かの問題があり、本調査ではこの点については明らかになっていない。このように考える所以は公文書館の小規模性にある。公文書館が小規模であるが故に、またその小規模性のために組織の末端に位置づけられるが故に、自治体によっては業務効率化のための指定管理者制度導入についての主体的検討の対象から公文書館が外されており、公文書館は上部組織の決定に従属的に従わなければならない状況に置かれているとも言える。このことの傍証として、指定管理者制度導入の検討内容において、運営効率化の観点で主体的に検討した館はわずか3館にとどまっていることがあげられる。

このことは公文書館への指定管理者制度の適用について、本格的な結論が未だ出ていないことを示しているとも言える。すなわち公文書館においても、今後の公文書館運営の一形態として指定管理者制度をさらに検討する必要性が生じる可能性があるかもしれない。そこで以下に指定管理者制度の特性とその背景、さらには公文書館運営上の一要素ともなる専門職としてのアーキビストの処遇に関して、公文書館の類縁機関である図書館において、特に専門職処遇の観点から指定管理者制度がどのように扱われているかを見ておきたい。

4. 図書館界での事例：公共サービスとしての図書館サービス

図書館、中でも自治体によって設立され、全ての住民を利用者に想定した公立の公共図書館（Public Library）は行政事務の基礎的サービスの一翼を担う公文書館とは異なり、博物館や公民館と並び社会教育・生涯学習の中核的な役割を担っている。図書館は不特定多数の地域住民を対象に公開され、社会教育法や図書館法との関係のもとで論じられるケースが多い生涯学習施設である。

だが、図書館は文字記録による情報資源を収集し、蓄積し、検索するという検索型の情報サービス機関という類似性を公文書館との間で共有する。

また、公的な機関が実施する社会教育サービスの中で、図書館サービスは最も普及し、浸透したサービスである。しかし、このことは必ずしも、社会教育である図書館サービスが持つ特性だけに依拠したものではない。確かに他の社会教育に比較して図書館サービスを特徴付ける文字・言葉による情報表現、多量複製を目的とした出版物による情報の収集・蓄積・提供という管理、読書の伝統に基礎を置く自己学習の形態など、図書館サービスは他の博物館などの類縁機関に比べ、老若男女、地域の全ての住民には馴染みやすいが、それだけで、図書館サービスが国民の間にここまで浸透したわけではない。これには図書館関係者の並々ならぬ努力の累積があってはじめて可能になった側面がある。その努力の中で最も成功したのが、無料貸本屋と揶揄されながらも行われた「図書館の利用は無料です。図書館では利用者が希望を出してくれば、新刊書に至るまで無料でその本を利用に供し、貸出しもいたします。」という「いつでも、どこでも、誰でも、無料で」という看板の下での大キャンペーンであった。

しかし1950年代から始まったこのキャンペーンは、図書館を国民の間に浸透させた反面、誤った図書館観を植えつけもした。即ち「図書館はタダである。タダで読書が享受できる環境を、行政は地域住民に提供する義務を負っており、住民はそのタダのサービスを利用する権利を保有する。」というものである。このような図書館観や図書館ビジョンの是非はひとまずおくとして、とにもかくにも図書館は、国民にとってもっとも身近な公的なサービスのひとつとして定着を見た。1970年代から80年代にかけて、公立の公共図書館や大学の図書館の新設や増設が相次いだ。こうして図書館設置率は都道府県の100%は言うに及ばず、市や町村の設置率も大幅に上昇した。この時期はいうまでもなく、経済の高度成長とそれに付随する自治体の地方財政が拡大を続けた時期でもあった。豊かな財政は住民の際限無いとも言える要求に行政が応えることを可能にしたし、そのような財政運営を行う行政を住民は支持した。その意味では住民も行政もともにハッピーであった。各自治体では、職員定数の問題こそ既に顕在化していたが、公立の公共図書館を自治体が直営で運営することに住民や行政はもちろんのこと、図書館員も当然視していた。

ひとたび、経済成長が鈍化し、少子・高齢化社会の到来という社会構造の変化が生じ、財政が縮小均衡を求められる状況が生まれると、財政支出の削減を図ろうとする行政と既得権である公共サービスを墨守しようとする住民側との間に摩擦が生じ始める。悪いことには、行政はそのサービス水準を維持しながらサービスコストの削減を図り、合せて目的とする財政支出の削減を図るという柔軟な対応には不慣れであり、十分なノウハウも無かった。NPMの手法や考え方が図書館をはじめとする社会教育の世界に紹介され始めるのも他の行政部門に比較して立ち遅れていた。民間では90年代に盛んに行われた業務成果を落とさずにコストを削減するというリエンジニアリング (Re-engineering)、リストラ (Re-structuring) といった手法は公務員の世界にはなじまなかったし、積極的に採用されることも無かったのである。しかし一方では、このような公務員による硬直した業務執行方法の問題点を見越して、1963 (昭和38) 年の地方自治法改正により、管理委託制度が導入されていたことも忘れてはならない。

このような状況の中であって、図書館の世界でもいち早く、管理委託制度の導入により公共図書館サービスを維持した例もある。その先行例としては京都市の例が有名である。京都市では1981 (昭和56) 年度から財団法人京都市社会教育振興財団に市立図書館の管理・運営を全面委託してい

る。⁶⁾ この京都の事例は図書館界では好意的には受け入れられなかったが、この方式が今日まで四半世紀以上にわたって続いていることは、最低限それなりの効果があり、利用者である市民の支持を得ていると考えてよい。しかしこの京都の事例は当時の法制度下での管理委託方式であって、現在可能になった指定管理者制度の利用ではない。

生涯学習施設がその大半を占める公の文化的施設の管理については、この管理委託制度の導入以来論議が重ねられてきたが、その間に図書館のみならず、博物館・美術館等各種施設の増加や、住民・利用者のニーズの多様化、民間主体のサービス提供能力の進化、などが認められ、2003年6月にいたり、地方自治法が改正され、「指定管理者制度」が導入されることとなった。⁷⁾

5. 図書館界に見る行政サービスと市場化テスト

NPMの狙いは先に述べたごとく、公的な行政サービスを対象に市場メカニズムを活用することで、顧客満足を基準に民間組織並みに評価し、コストの削減やサービスの質の向上を図ることにある。いわゆる官民競争入札制度に代表される市場化テストである。⁸⁾ コストの削減については公的な組織に比較して効率的な執務体制をもつ民間の私的組織に委託することにより実現することを狙い、サービスの質の向上については熟練専門職によるサービスの産出で実現しようとする。言い換えれば、公的なサービスが市場化テストに耐えられるには、効率的な執務体制を作り、コストの削減が可能になることと、熟練専門職によるサービスの質の維持・向上が可能になることで、官民競争入札にも対応できる体制づくりが不可欠ということである。

NPM導入の背景には既に述べたごとく、逼迫する財政事情を背景に、規制緩和、官から民への移行、民間活力の導入といった動きがある。指定管理者制度の直接の適用対象となった生涯学習や文化施設サイドの担当者は概ね指定管理者制度の導入には消極的であったが、一方で、指定管理者制度導入の動きに対抗する説得力ある対案や反論がなされないままに時が流れ、結果として公的直営サービス機関ではその業務の民間へのアウトソーシングの導入が進んだ。この状況のもとで、いやおうなく公共図書館のサービスも市場化の洗礼を受けることとなった。しかし、図書館経営における図書館サービスの市場化への取り組みに関係者は消極的な反対の態度をとり、常に事態の動きに対して受身の対応に終始したと言っても過言ではない。その結果、市場化に図書館界がどう取り組むかの基本的な方針すらも図書館側からは自主的・積極的には打ち出せず、結局は外部から与えられる方針に依存するしか選択肢は無くなるというきわめて拙劣な取り組み方にならざるを得なくなった。この反省を公文書館界は一つの教訓として受け止めるべきである。

外部からの、具体的には行政からの図書館サービスの市場化に際して示された基本方針の一例としては、中央教育審議会生涯学習分科会から生涯学習施設である公共図書館のサービス提供に関して示された次の5項目の方針がある。

1. 運営に創意工夫を凝らしているか
2. 多様な学習機会を提供しているか
3. 利用者のニーズの把握と対応は十分か
4. 民間やNPO等の多様な主体に門戸を開き、その参加を実現しているか
5. 図書の貸出が主になってはいないか

この5項目の方針自体は、現在の社会的、経済的な環境下で、公的なサービス提供に際し留意されるべき当然で常識的な事項である。しかし、これを現状の公立の公共図書館で、専任の公務員で

ある司書が実行することは多くの解決すべき問題を抱えることになる。

すなわち、上に列挙された5項目の方針に対応して、高度で多様な図書館サービスを高度なレベルで実行するには、一定数の経験豊かな司書の存在が不可欠である。このような司書を自治体が公務員として確保するには、高度な専門職能を保持するサービスの実行者・職能保持者である司書の処遇を魅力あるものにし、高度な能力保持者（プロフェッショナル・ライブラリアンとしての司書）の雇用を安定的に行い、継続的な練磨・研修に基づく専門職能の向上・発展を人事管理上保障しなければならない。このような人事政策を現行の公務員を対象として、ゼネラリスト養成を主眼とする人事管理の枠内で実現することは無理である。ここに、行政による直営型の図書館で公務員司書による図書館サービスの高度化を実現しようとする考え方の無理・矛盾がある。

しかし、図書館サービスの高度化は必要であるし、避けることは出来ない。高度化しなければ、今日の日本のように高度に情報化した社会に図書館は生残れない。そこで、如何にすれば、この図書館の高度化が可能になるか。また、多くの図書館で消極的ながらも採用せざるをえない事態に追い込まれた図書館業務のアウトソーシングや指定管理者制度とは何なのかを以下に検討する。

5.1 図書館業務の高度化

今、図書館に関係する人々が当面する課題は、図書館に指定管理者制度を導入することの可否を第一義的に論ずることではなく、先ずサービスの質の向上、高度化の検討である。これを検討する時、関係者が等しく実感するのは、日本での図書館業務の改善、質的高度化の面でネックが少なくとも二つあるという事実である。それは図書館で働く人々に不可欠な図書館業務に関する高度な専門知識の欠如であり、もう一つはその専門知識に基づく図書館業務の熟練・習熟度の不足である。

図書館サービスはサービス提供に携わる高度な専門職能保持者（司書）の能力に依存する度合いの大きいことは関係者が等しく認めるところである。そのような能力保持者の組織における処遇はきわめて高度な能力に見合った処遇が求められ、その能力の維持には不断の研鑽が求められる。ところが、これはゼネラリスト志向で管理者養成を主目的とする日本の公務員組織での人事管理にはなじみにくいという現実がある。即ち、高度な図書館サービスとは、司書業務における高度な専門技術的な能力に加えて、非営利組織である図書館の運営に関しても高度の経営管理的判断能力が求められる。したがって、高度な図書館サービスを実現するには、その前提として十分な図書館経験をもとに培われた高度な専門職能を保持するとともに、経営判断能力をもった司書の存在が不可欠となる。翻って、公立の公共図書館の現場においてこのような人材を確保することは、わずか2・3年の周期で、数多くの職種・職域を経験することで昇進するというわが国現行の行政職公務員の人事管理と処遇の仕方を前提にすると、管理力・判断力を有する人材はともかくとしても、熟練・習熟度の高い専門能力や技能を持った人材の確保は制度的に極めて難しいと言わざるを得なくなる。突き詰めると、もし、日本で公務員型の司書による図書館の経営を続けるなら、図書館の人事だけを公務員組織の中で切り離し、例えば公立病院の医師や看護師同様の一般公務員とは異なる人事管理制度を導入でもしない限り、市場化に対応できる高度な能力を持った専門職による図書館サービスの提供は難しいことになる。しかも現状では司書を人事管理上、専門職として処遇している自治体は殆ど存在せず、近い将来においてこの状態が変化するという見通しも立っていない。

図書館の業務は経営管理業務に加えて、図書館サービスの産出に直結する業務として受入収集業務、整理保管業務、利用提供業務の三種の業務に区分することが出来る。これらの全ての業務の遂行に当っては、それぞれの業務分野の専門技術能力だけで十分と言うものではない。また経営にお

ける判断能力と熟練により高度化される専門技術能力とだけで行われるものでもない。それらの各専門技術能力と経営・判断能力に加え、必要とする業務を補助し、つなぎをする数多くの単純業務と呼ばれる労働能力の存在もまた不可欠である。そこで、図書館サービスを産出することに直接的にかかわる各業務分野に含まれる仕事の種類を職能別に、判断、技術、単純労働の各業務に分け、どのような能力を要する仕事の種類があるかを、図書館業務従事者に答えてもらった調査がある。その意識調査の結果を比率で示すと次のようになると、専門図書館協議会では計算している。⁹⁾

第1表 図書館業務の比重 (単位：%)

	(判断)	(技術)	(単純)
受入収集業務	20	0	80
整理保管業務	25	38	38
利用提供業務	36	27	36
経営管理業務	100	0	0

図書館サービスという業務の高度化には非定型的・管理的業務の高度な処理能力を要する判断業務と、機械的・反復的業務での習熟した処理能力を要する技術業務がともに必要とされる。それに加えて、それら判断業務や技術業務を円滑に進めるためには補助的な単純業務も不可欠である。高度なサービス水準を維持しながら、図書館の経営の合理化、コストの削減を図るためには、管理的な業務には図書館だけに留まらず、他分野の知識や経験にも裏付けられた高度な管理的判断能力やリーダーシップが要求されるが、これは従来からの公務員の人事管理の方式に馴染むとも言える。したがって図書館長に代表される管理業務担当者の人事は公務員型の人事管理であっても、必ずしも図書館業務に支障が生じるとは言えない。だからこそ、多くの図書館長人事が現場の反対を押し切って、館外から登用されているという現実がある。

一方、整理保管・利用提供業務に代表される専門的なサービス業務には分類・目録作成業務、参考業務、修復作業などの図書館の現場に多く見られる反復的業務経験により培われた習熟した熟練能力に依存する業務が多くある。これら業務の遂行には、長期間の同一業務への従事による熟練と、その熟練による高度な能力保持者によって提供される高度なサービス提供体制が必要とされる。そこではこのような熟練能力の保持者をいかに確保し、処遇するかが問題となる。そのような熟練能力は、その業務従事者が特定な専門技術を必要とする業務に、処遇面でも満足して長く継続的に従事することで適切な人材が継続的に補給される。しかしこの要請には公務員の人事に特有な一定サイクルで、人事のローテーションに基づく昇進を保障するという人事管理は馴染まない。現状での公務員型の人事管理の下では、高度な図書館サービスを保証する熟練した図書館業務担当者は高い処遇が得にくいし、高い処遇を得ようとすれば、専門業務に熟練するのではなく、短期間で他の職種、職場への異動を厭わない人事を受け入れざるを得ない。

このように高度なサービスの前提となる熟練を求めれば、処遇が上がらず、処遇の高さを求めれば、熟練が期待できないという公務員型の人事管理の下では、熟練・習熟した職能の担当者の処遇は難しい。極論すれば、熟練・習熟した高度な専門能力を保持して、なお高い処遇の得られる道は、公務員型の人事管理からの脱却しかない。すなわち、解決策は非公務員型の人事管理によることである。このためにはこのような高度な専門能力を有する人たちを十分に処遇できる非公務員型の人

事管理システムを持った組織が図書館業務を請け負うことが必要となる。それが無ければ、高度な専門・熟練能力を持った人材の確保と、そしてそのような人材の能力に負う高度なサービスを図書館はあきらめなければならない。

図書館の中核的業務の高度化を担う人材を確保できなければ、それは図書館にとって致命的である。そこで公務員型で処遇出来なければ、この分野の人材やその人材によるサービスを公的な機関の外部に依存することになる。結果として、専門技術に依存する業務は外部に委託することで、図書館外に専門の熟練能力保持者が育ち、図書館の高度化に資することになる。反対に管理業務に代表される判断業務は設置自治体の公務員が担当するという直営型の人事が馴染む可能性が残される。

判断業務と技術業務についてはまだ人件費の削減の問題が残っている。人件費問題を後回しにするのは、サービスに直結する業務ではコストの削減よりも質の維持・高度化が優先されるからである。しかし、単純業務については業務の見直しとコストの削減は急務であり、業務の外部委託を行い、競争入札などによるコスト削減の目的に適う方法を導入する必要がある。

5.2 図書館業務のアウトソーシング

図書館業務のリストラクチャリング、リエンジニアリングを考えるに当たって、従来の直営方式での図書館運営をいきなり全面的に改変することには問題が多いといえる。しかし、自治体の運営や行政のあり方を基本的に見直すことが求められている環境の下では、そのままに放置できないために、部分的にせよ改革に着手せざるを得ない。

公立の図書館運営における直営方式での問題点は、業務の非効率な運営による業務面での無駄なコストの発生と、業務成果としてのサービスの質的な向上を担保する熟練職員の確保の困難さがあった。これを改善するために、実際の現場では業務の外部委託や、派遣職員の受入を積極的に行ったケースが多い。しかし、その結果として、コストの削減はある程度実現したものの、図書館サービスの質的向上は実現できなかったり、極端な場合にはサービスの質が低下したとの非難の声が出る場合もあった。

図書館業務の改革に際しては当然のことながら、単純業務のアウトソーシングだけではその効果には限りがある。しかも、この方式での効率化は労働単価の切下げ競争に結びつきやすく、労働単価の切下げ競争の行き着く所は「安かろう、悪かろう」となって、図書館業務を担当する職員にとっても、サービスを楽しむ利用者にとっても、さらには図書館を設置している行政にとっても好ましからざる状況となる。この状況が、図書館界に限らず、各種行政サービスの外部委託、アウトソーシング、さらにはその延長線上での指定管理者制度導入に反対する大きな論拠となっている。

一方、コスト削減だけを目標にするのではなく、サービスの質的向上を図るためには、熟練した高度な能力保持者による業務の執行が求められたが、これについて公務員による直営方式では種々の問題点のあることが既に明白になっている。その第一の理由が日本の公務員の人事管理体制の下では先に述べたように、長期にわたる同一業務に従事することで可能となる熟練した業務遂行能力の達成は無理だからである。図書館をはじめとして各種の公的サービス提供機関では、当初は公務員としての正職員による専門業務の遂行が行われたが、やがて正職員による専門業務を中心としながら、その補助や手伝いの形で補完するアウトソーシング形態での業務執行体制が採用されるに至る。そのような状況が広がると、やがて各館からアウトソーシングを受託している外部受託業者の中に熟練した高度な業務能力保持者が育成される。こうなると、受託業者の職務執行能力の方が、公務員である正職員の能力を凌駕し、実質的に委託者である正職員の業務執行を指導・代行するよ

うになる事例も生じる。このような事例では、業務の現場では、委託者が受託者に指示・管理・評価し、受託者が委託者の指示を受けて、部分的な業務を補助的に行うと言う業務執行上の関係が逆転するに至る。こうなると、単に委託者、受託者の職員相互間に軋轢を生むだけでなく、軋轢によるサービスの質的低下を生じさせたり、利用者をはじめとする外部者からは職員の過重配置や規律の乱れ等の印象を与えたりもする。しかも、現行での外部委託先の決定方式では専門技術業務ですら、専門技術業務の質や水準の高さの競争ではなく、単純業務同様の受託価格の引き下げ競争になるため、これを克服する方法が検討されるのは当然の成り行きである。こうして、単純業務や、技術的業務といった業務の区分毎の外部委託ではなく、判断業務までも包括した、一括での外部資源の活用による公的なサービスの改善という構想が生まれる。即ち、指定管理者制度である。こうして新たな法的な裏づけを得て、指定管理者制度による業務執行方式が管理委託制度に代わって導入されることとなったと理解できる。

6. 図書館経営における指定管理者制度活用の視点

指定管理者制度導入の背景としては、地方自治法の改正により本制度が導入された当時の小泉内閣が掲げた、「規制緩和」、「民間活力の導入」、「官から民へ」の動きがあった。したがって、指定管理者制度はこの小泉内閣の基本方針を具現化するものであるとの見方もなされた。この結果、指定管理者制度そのものの評価よりは小泉内閣の政策への評価をそのまま指定管理者制度に当てはめるといった政治的側面も色濃く見られた。すなわち、指定管理者制度の賛否にはその制度自体を対象にした純然たる評価とはかけ離れた政治的要素が混入していると言える。このような状況の下では、そのような政治的要素を排除し、純粋に図書館経営の視点から指定管理者制度をその特質に即してより客観的に評価すべきであるといえる。

この指定管理者制度に対する動きに先立ち、財政逼迫下での公的施設の建設目的で広く喧伝された手法に、PFI (Private Financial Initiative) がある。PFI 導入の主眼は財政逼迫下での施設の整備にあったと言えるが、一度施設が整備されると、次はそれらの施設を活用したサービス提供のための運営が問題になる。そこで PFI に引き続き、指定管理者制度が広く提唱されたことは、極論すれば、PFI 手法を採用して作られた施設を運営する段階になって、運営にも民間のノウハウや資源を活用すべく、指定管理者制度の導入を提唱したともいえよう。既に指定管理者制度の露払い役として管理委託制度を地方自治法で認めていたことで、指定管理者制度の導入は既定路線であったのかもしれない。

このような指定管理者制度であるが、総務省は指定管理者の選定基準に次の3項目を挙げている。

- (1) 住民の平等な利用の確保
- (2) 施設の管理経費の節減
- (3) 管理のための物的・人的能力の保持

以上の選定基準については、公共図書館である以上、(1)の条件を満たすことは言うまでも無いが、(2)と(3)については若干の注意点を示しておく必要がある。(2)を実現することは、第2章での制度導入の背景で述べたように当然ではあるが、単に価格の安さだけを評価の基準にした選定であってはならない。選定に際しては管理業務の質の評価が必要であって、同一の、もしくはそれ以上の質が保証されるという前提の下での経費節減である。(3)についてはさらに、指定管理者制度を成功させるための基本的な問題となる。公共図書館をはじめとする図書館の運営につ

いての十分な知識・経験・能力を有する組織は、現在の日本では限られた数の組織しか存在しない。この種の組織が一定数存在し、これら組織間での競争、切磋琢磨が不断に行われることが指定管理者制度を成功させる前提ともなる。

さらに業務の受託機関側に能力が発揮され、保持されるだけでなく、発注側にも指定管理者制度の効果を十分に引き出すための発注に際しての経験に基づくノウハウ、発注方法や評価方法、また発注側と受託側との相互間でも能力移転ができるような環境や条件が整備されることが望まれる。具体的には指定管理者との契約の仕方のみならず、募集要項や仕様書、協定書などの作り方をどうするかが喫緊の課題の一つになっている。

すなわち、指定管理者制度を導入するために留意し、解決しなければならない問題としては、指定のための具体的手続きの仕方、要求する管理の水準・基準、委託する業務の範囲、指定期間の長さなどをどう定めるのが妥当であるか等がある。即ち、指定管理者選定のための募集要項をどうするか、応募機関を評価する基準をどうするか、等のノウハウが指定管理者制度を成功させるか否かの鍵となっている。そしてこれらの答えは単に理論的に導かれる答えだけではなく、指定管理者制度の利用経験が累積されてその経験の中から帰納的に導き出される解決策であると期待される。

また指定管理者契約は当然のこととして有期の契約であり、それも現状では3年程度を契約の期間と定める事例が多い。仮に契約の更新が認められるにしても、3年程度の契約の下では、業務やサービスの抜本的改善や向上を図るための措置が発注側、受注側双方ともに取りにくいとの意見もある。この指摘は妥当である。これも今後の指定管理者制度の定着状況と受託業者の成熟との下で、契約期間の5年、更にはそれ以上への延長や契約更新のあり方なども含めての検討を加える必要がある。

何より、現行での各種行政機関におけるサービス部門の独立法人化の動きが加速される環境の下では、受託機関側でも、単独の特定発注者だけを対象にではなく、将来にわたる多数の発注機関をも視野に入れ、自己組織の能力開発・向上のための先行投資を行うことは経営戦略上からも不可欠となる。

あわせて、図書館サービスをはじめとする行政サービスが指定管理者制度を用いて実施されるに当たっての問題点には、サービス業務の経験を通じて獲得される能力（企画立案能力、実行能力等）を如何に、発注者・行政側に帰属させるかの問題もある。このことに留意しなければ、発注・行政側には、指定管理者が委託を受けて展開する業務やサービスを評価し、適切な委託先を選定する能力が失われ、結果として、高度なサービスや業務の安定的、継続的な提供能力が失われることにもなりかねない。本来の指定管理者制度の実施は、その前提として、然るべき能力を有する指定管理者となりうる組織が存在し、行政側には応募してきた指定管理者候補を評価・指導する能力があって初めて成り立つ。しかし、日本の現状では、未だその状態への途上にあるといえよう。

このような問題点の存在が、社会教育サービスや、ひいては行政サービス等に指定管理者制度を導入すべきではないとする論拠の一つになっているが、行政による直営にこだわるあまりに極端な保守的姿勢では、社会的な活動における新たな取り組みの芽を全て摘むこととなり、制度的な進歩・発展を確保できなくなる恐れがある。今までに無かった新しい取り組みにはそれを積極的に取り入れつつ、そこで顕在化する問題点を逐次解消しながら、より優れた社会的制度や方法の確立に向う姿勢が望まれる。

図書館に指定管理者制度を適用することに対して、一部に、改正地方自治法による指定管理者制

度の適用に関して、次のような説も流布されている。すなわち、「公の施設」への指定管理者制度の適用には、図書館法や、博物館法等の個別法が一般法である地方自治法に優先するという法律論的原則論によって、個別法で規定された図書館や博物館には一般法で規程された指定管理者制度は適用されないとの説である。しかしこれについては平成15年12月に当時の文部科学省社会教育課長が、「公立の図書館、博物館などの社会教育施設は指定管理者の対象となる。」と明言しており、図書館法の対象である図書館が指定管理者制度を利用することが法的に妨げられるものではない。

7. 先行事例としての図書館界から学べること

図書館の世界では、NPM 導入の背景の下、生涯学習に関わる行政サービスとしての図書館サービスの改革の一手段として指定管理者制度が取り上げられた。本来 NPM の目指すところは、業務コストの削減とサービスの質の向上であった。したがって、公文書館の世界においても、指定管理者制度を導入することで、業務コストの削減とサービスの質的向上の両者ともの実現が図れるか、もしくはどちらか一方の現状を維持しながらもう一方の目的が実現できるのなら、指定管理者制度を導入してもよいことになる。すなわち、コストを現状の水準に維持しながら、サービスの質的水準を向上させるか、サービスの質的水準を現状にとどめながら、コストの削減を図るかということである。

本来、組織の運営において、コストの削減とアウトプット (Output ; 産出) の向上は組織運営の効率化として、常に求められ、追及されるはずのものであったが、国の如何を問わず、公的組織の直営方式による公的なサービスは効率的な産出にはつながらない傾向にある。そこで、コストやサービスの質の如何に関わらず、業務の性格上、公的組織が直営で行わなければならない業務を除けば、直営か、外部委託か、指定管理者か、等の業務遂行方式の比較検討を積極的に行う必要がある。この観点からの主な留意点につき以下で考えてみたい。

7.1 業務執行コストの削減と専門職の雇用・処遇

直営による公的サービスが批判の対象になったのはそのサービス産出における高コスト体質にあった。その高コスト体質の大きな原因の一つが人件費である。これは単に公的セクターと私的セクターとの間の人件費水準の比較の前に、業務内容の要求に応じて、臨機に柔軟に対応できる人事管理体制が公的な組織に存在しないことに起因すると考えられる。現状での公的セクターの人事管理方式では、私的セクターとの間で人件費の引き下げ競争になると、人件費単価の安い労働力、すなわち単純労働力に移行せざるを得ず、アーキビストのような知的高度な専門職を動員できなくなる。図書館同様、公文書館でもその業務は、判断業務、専門技術業務、単純労働業務に区分できるが、この中でも特に、サービスの質に直結する専門技術業務を担当する熟練専門職の効果的、効率的利用が公的組織では難しい。

単に業務執行のコストと業務成果としてのアウトプットだけを対象に評価するのではなく、そのアウトプットがもたらすアウトカム (Outcome ; 成果) までを評価対象に加えなければならないが、未だ、図書館サービスのみならず情報サービス全般にわたって、アウトカムを評価する確立した手法が開発されていない。この状況の下では、コストが上昇しても専門職能に裏付けられた高いアウトカムを生み出すために知的熟練専門職を雇用し、処遇するという状況は作りにくい。

このようにアーキビストのような知的熟練専門職については、公的組織ではその雇用や処遇方式が組織運営コストとの関係の下で、未だ確立しておらず、その結果、国際的な水準での知的専門職

と言える職員の確保が十分でない。さらには、産出されるサービスの質については、現行のサービスの質的水準は必ずしも十分ではないという結果につながる。これらの問題が現行の直営によるサービス体制の問題点、ネックになっていると言える。高度な能力を有する知的専門職を公的組織に確保するには、相応の人件費やローテーション上での配慮を加える必要があり、現行の公的組織でこれを実施することは労働力の効率的な運用の面からも、単位労働コストの高騰は避けられない。この人件費の高コスト体質を改め、専門職による高品質のサービスを実現するための一つの方策として、指定管理者制度が提唱されるに至ったとも考えられる。

7.2 指定管理者制度導入の問題点；ビジネスモデルが未成立

この指定管理者制度にも問題点がないわけではない。その問題点のうち、大きなものとして次の二点を指摘することができる。すなわち、コストを削減し、サービスの質的向上を実現できる組織や業者の存在、具体的にはそのように組織を作り上げ、指導・監督したり、そのような組織を起業できる管理者、経営者、企業家の存在と、そのような組織が存在したとして、コスト削減、サービス向上の目的を果たすために、その組織と自治体がいかなる契約を結ぶことが必要かのノウハウが欠如していることは前章で指摘した。

コスト削減について言えば、指定管理者の人件費水準を低く設定したうえで、業務を遂行させ、業務執行コストの引き下げを実現することはあるべき姿とは言えない。指定管理者における従事者であれ、他のセクターの業務従事者であれ、特定の労働者・従事者の低賃金労働という犠牲のもとに成り立つコスト削減ではなく、コスト削減実現に努力した従事者には給与面等でその成果が還元され、そのことが更なる効率化と質的向上の誘因になるビジネス・モデルの開発がなされなければならない。しかし現実には多くのケースで、担当者の非正規雇用化や単なる労働単価の切り下げが強要されるという稚拙な対応しかなされていない。これは本来の指定管理者制度やさらに広く NPM の目指したものではない。

本来、指定管理者制度とは中核となる熟練専門職の下に、多数の発注者側からの業務が集中し、熟練度を増し、業務の多量一括処理等による高品質低価格の産出を実現することを可能にする制度であったはずである。しかし、現実には、少なくとも公文書館業務の世界ではこのような組織が未だ市場には十分に登場していない。指定管理者制度が本来的な機能を発揮するには、熟練専門職能に基盤を置いた高度な知的情報検索サービスに関するビジネスモデルが開発され、そのモデルに基づくこの種の組織の市場への登場が不可欠である。

7.3 専門職能の公的組織への帰属

次に、指定管理者制度を業務の執行に如何に活用するかが未だ十分明らかになっていないことがある。一例として業務の執行が外部に移転することに伴う、業務執行ノウハウの組織外への流出の懸念である。これらの問題は指定管理者制度を利用するに際していかなる契約を結ぶべきかについての十分なノウハウの蓄積が発注者側にもできていないという点に原因が求められる。この解決策は時間の経過に伴い事例とそれによる経験の蓄積が進むことで解決されることが期待される。

公文書館活動をはじめ、多くの公的なサービスの質的向上は、もっぱら担当者の能力に依存する割合が多い。公文書館サービスにおいてはその職能とは、熟練を要する知的専門職であるアーキビストの職能に依存することである。このアーキビストによって維持されている自治体や地域コミュニティのアーカイブズ能力が、指定管理者制度の採用により、自治体や地域コミュニティから失われまいかという不安がある。その理由は担当者の専門職能が単に知識や技能の伝承を受けるだ

けでなく、長期にわたる経験の積み重ねの結果として養成されるという側面があるからである。この危惧への図書館界の対応から学べる事は、まず、指定管理者への全面的な業務の委託に進む前に、部分委託から徐々に全面委託に向かうこと。全面委託へ徐々に移行する過程で、指定管理者を育て、指定管理者に必要な業務ノウハウを全面的に吸収されないように業務委託契約の結び方についてのノウハウを積み上げることであった。このことは公文書館の世界でも参考になる。

また、仮に自治体の行政部門からアーカイブズ能力が失われても、その能力移転を受けた組織(指定管理者)がその自治体の地域コミュニティに留まれば良いとの見方も成り立つ。ただ、このためには市場化テストの場に、より多くのプレーヤーが参加する必要がある。図書館界では、図書館への出版物納入業者を中心に比較的多くのプレーヤーが容易に誕生したが、公文書館の世界では若干状況が異なると思われる。

いずれにせよ、専門職能を自治体、もしくは地域コミュニティに帰属できるようにすることは望ましいが、その方法についてはまだ知恵と工夫を十分に働かせなければならない。

8. 結

もとより、公文書館と図書館は異なる。同じ文字記録を収集し、検索型の情報サービスを提供しても、その収集対象は業務文書原本と出版物というふうに異なり、情報サービスの内容は行政文書管理業務と社会教育・生涯学習サービスと異なり、公文書館の機能は歴史的価値の保存・伝承であるのに対し、図書館は知的活動支援と知的創造への貢献と異なる。しかし、そこには共通点も多く、図書館界が指定管理者制度の導入に対してとった対応は、善かれ悪しかれ、積極的にも消極的にも、今後の公文書館界が指定管理者制度に対応する際の参考になろう。

また、指定管理者制度とは完全な制度ではなく、多くの問題点も内包している。即ち、受託者選定に際し、低価格競争に陥りやすいためサービスの質の低下を招く、高度な専門的ノウハウに依存する度合いの高い業務ノウハウが設置組織(自治体)に帰属しにくい、有期の委託契約であるので業務継続性の維持が不十分になるなどがその主な課題である。さらにはこの制度が効果を発揮するには次の前提が成り立っていることが必要ともされる。即ち、自治体側に制度設計能力があり、適切な競争が行えるだけの受託候補者の存在と、それら受託候補業者側にも情報サービス業務に対する十分な見識と能力がある、というものである。

しかし、これらの問題は担当者の識見や経験の累積等で克服できるものでもある。新たな進歩には不安は付きまとう。指定管理者制度に直面して我々が留意しなければならないのは次の3点である。

(ア) 目的と手段を混同してはならない。

目的は良い情報サービスの提供、歴史的に価値ある情報記録の保存・伝承である。この目的の手段として、直営方式や委託方式があるのであって、指定管理者制度を採用するか、排除するかが目的ではない。

(イ) 利用者にとってメリットがある。

公文書館運営を直営にするか、委託にするかを自治体や担当者任せにせず、住民や識者の意向を反映したものにすることが、将来の利用者のための公文書館にとって必要である。住民の意向とは、単に一部の公文書館愛好者だけでなく、広く住民全般の意識で、その意識は一部の住民運動ではなく、選挙で表明されるのが現在の民主的社会である。

(ウ) 公務員や公文書館員の目線で考えてはいけない。

利用者である地域の住民、行政担当者、社会一般等の常識に沿った対応が求められる。公文書館をはじめとして博物館も図書館も従来からその専門性が災いして、一般の社会からは特殊な組織運営が容認される「シマ」と見られてきたが、今やそのような時代ではない。

要するに、我々の目的は「良い公文書館」の実現にある。その目的を実現するための一手段としての指定管理者制度である。良い公文書館サービスを提供する、良い公文書館を実現する、という目的に合わせた手段の選択に際しては、選択肢は多い方が良い。指定管理者制度もこの選択肢の一つとして、単に直営との対比だけでなく、考えられる様々な手法の一つとして、虚心に評価・検討する対象の一つに過ぎないということを知ることが求められている。

註・引用文献：

- 1) 平成19年度の全国公文書館館長会議の速報は「アーカイブズ」誌第29号(国立公文書館刊、2007、7)を参照のこと。指定管理者制度についてのアンケート集計結果については、本稿に記載したのとほぼ同一の範囲内で、平成19年度全国公文書館館長会議の席上で配布されている。
- 2) 南 学. 注目されるようになった指定管理者制度による公共図書館の運営. 市場化時代を生き抜く図書館：指定管理者制度による図書館運営とその評価. 高山正也・南学監修. 時事通信社, 2007, 251p.
- 3) 総合規制改革会議. 規制改革の推進に関する第2次答申：経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革. 2002 12 12. (オンラインデータベース), <<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/>> (accessed 2007 10 04).
- 4) Hood, C. A. "A Public Management for All Seasons?". Public Administration, Vol.69 (1991), No.1, p.3 19. また、次の文献も参照されたい。大住荘四郎. New Public Management：自治体における戦略マネジメント. フィナンシャル・レビュー, 2005, May, p.19 44., 玉村雅敏. 新公共経営 (New Public Management) と公共選択. 公共選択の研究 (勤草書房刊), 1998/12, 所収
- 5) 国立公文書館では2007年3月に「パブリック・アーカイブズビジョン」をまとめ、公表した。その中で次の7項目からなるパブリック・アーカイブズ宣言を行っている。<<http://www.archives.go.jp/about/idea.html>> (accessed 2007 10 04).
 - 歴史的に重要な公文書の収集・保存を、一層進めます。
 - インターネットを通じたご利用のため、公文書のデジタル化を一層推進します。
 - 生涯学習、社会教育にも活用できるアジア歴史資料センターのデータベースのさらなる拡充を進めます。
 - 積極的な展示活動を通じて、公文書にふれ、興味をもっていただく機会をひろげます。
 - 地方公共団体や研究機関、学会など、関連する団体との連携を強めます。
 - 海外の公文書館などとの国際交流の輪をひろげます。
 - 職員すべてが利用者本位のサービス意識で活動します。
- 6) 安藤友張. 公立図書館経営における指定管理者制度導入の意義と問題点：政令指定都市を調査対象とした事例研究. 九州国際大学教養研究, Vol.13 (2006 12), No.2, p.77 100.
- 7) 文化政策提言ネットワーク編. 指定管理者制度で何が変わるのか. 水曜社, 2004, 221p.
- 8) 本間正明監. 概説市場化テスト：官民競争時代の到来. NTT 出版, 2005, 281p.
- 9) 専門図書館運用委員会編. 資料室業務の外部委託：実態調査報告. 専門図書館協議会, 1976, 61p. (専門図書館協議会研究報告3)

(国立公文書館 理事)