

## 第2章 図書館・博物館等における指定管理者制度導入の判断に対する考え方



## (1) 基本事項

指定管理者制度が導入された背景には、公の施設の管理において市民の多様なニーズに対応するため、直営時の業務委託や従来の管理委託制度ではできなかった柔軟な対応（管理代行）を可能とし、各施設の設置目的に沿った運営を実現させることが目的にあった。したがって、図書館・博物館等における指定管理者制度の導入の検討に際しては、業務委託や管理委託制度とは管理者の役割・責任が大きく異なることに留意した上で、そのメリットとデメリットを十分に検討する必要がある。

メリット・デメリットは、各自治体の政策や施策、地域の社会経済の環境、施設の立地・規模・年数等によって異なる。したがって、その導入に当たっては、個々の施設ごとに検討を進めていく必要がある。

以下に、図書館・博物館等における指定管理者制度導入の検討に際して、自治体がおさえておくべき基本事項を示す。

- a) 一般論として図書館・博物館等に指定管理者制度を導入することの是非ではなく、個別事例ごとに指定管理者制度の導入の是非を検討する必要がある。
- b) 指定管理者の導入・非導入を問わず、各自治体が図書館、博物館等について、明確な目的・方向性及び仕様書（管理の基準）を示すことが必要である。
- c) 自治体では、図書館、博物館等のガバナンスのあり方についての認識・能力を高め、管理者の創意工夫を引き出すことができるよう、行政と管理者の適切な役割や関係を構築する必要がある。
- d) 指定管理者の導入・非導入を問わず、専門的な施設経営とサービスにおいて、良質な司書・学芸員の確保、育成とその適正な処遇に努め、それらを前提としたサービスの質及び継続性を確保する仕組みづくりが必要である。
- e) 上記に加えて、指定管理者の導入・非導入を問わず、管理者のサービス向上や創意工夫の意欲が沸くようなインセンティブの仕組みを設ける必要がある。
- f) 指定管理者の導入・非導入を問わず、各館に設定された明確な目的・方向性、仕様書（管理の基準）に基づいてモニタリング・評価<sup>1</sup>を適切に実施する必要がある。

<sup>1</sup> 本報告書では、「モニタリング」は、契約履行確認的行為を指す。また、「評価」は、指定管理者の業務の成果についての達成度検討的行為を指す。

- g) 特に、公募によって指定管理者を選定する場合には、「仕様書（管理の基準）」、「指定管理者の選定基準」、「指定後の評価の基準」を一体とし、PDCA サイクルによって改善しながら運用していくことが重要である。
- h) 指定管理者制度の導入にあたっては、経費削減効果のみに注目するのではなく、雇用形態の柔軟性を確保することによる効果も検討すべきである。
- i) 指定管理者制度を導入した場合の経費縮減効果は、多くの施設において確認されている。一方で、指定管理者制度を導入したことにより、事業費の極端な削減によるサービス水準の低下や、複数年に渡る事業計画の立案が困難になることなどが問題視されている。指定管理者制度の導入や運用にあたっては、自治体においても十分な事前検討と運用管理が求められる。

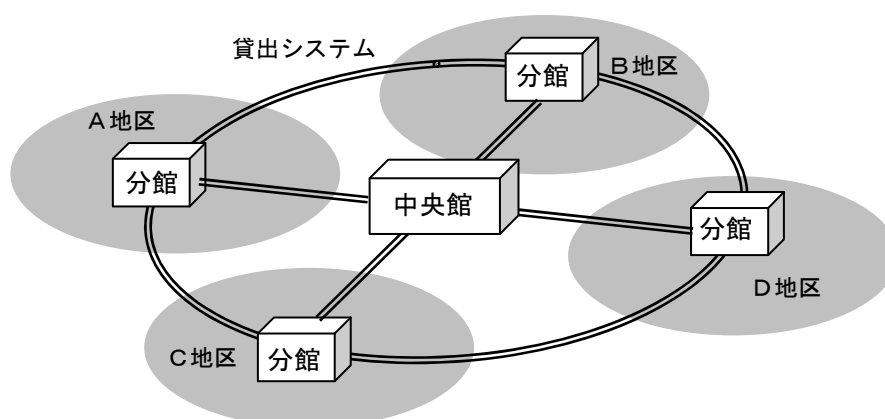
## (2) 図書館における指定管理者制度の導入判断・運用の基本的な考え方

### 1) 図書館の特徴

図書館における指定管理者制度の導入・運用を検討する際には、図書館が有する以下の特徴を十分に踏まえる必要がある。

- ・第3章で後述する事例では、選書を自治体で行うケースと指定管理者に選定させているケースがある。その分担は、公平性の観点や、専門性や利用者の要望把握の観点からそれぞれ判断されている。
- ・原則として図書館サービスは無料であるため、利用者が増え、また貸出冊数が増えれば管理者の業務量は増加する。したがって、利用促進の逆インセンティブになる可能性がある。
- ・図書館にあるコレクションの内容を熟知していること、また地域の特性、住民ニーズなどを十分に把握している必要があり、管理者が代わる場合には、その適切なノウハウの継承が不可欠となる。今回調査を行った事例では、直営から指定管理者制度に切り替わる際に、従前に従事していた嘱託の司書を新しい管理者が嘱託で再雇用することで対応しているケースが見られた。
- ・また、自治体内に複数の図書館がある場合、図書館間での連携（ネットワーク）のあり方、サービスの提供のあり方が重要となる。図書の貸出システムなどに関しては、中央館と地域館において情報システムを統一化する必要がある。

図表 3 ネットワークが重視される図書館システム



## 2) 指定管理者制度の導入・非導入の考え方

図書館における指定管理者制度の導入・運用の考え方は、以下の通りである。

- ・ 指定管理者制度の導入・非導入に関わらず、まず、図書館が目指すべき姿を明確にする必要がある。例えば、「できるだけ多くの文献を読む機会を市民に提供する」ことを目指すのか、あるいは「地域の生活やビジネスに必要な情報インフラとして機能する」ことを目指すのか、あるいはそれらを組み合わせた機能を目指すのか等を明確にすることが重要である。
- ・ 自治体内に複数の図書館がある場合、各館の目指すべき姿とともに、それぞれの館の役割・機能分担を考慮する必要がある。
- ・ 次に、目指すべき姿を実現するため、地域や図書館の特性を踏まえた最も適切な運営形態を検討する必要がある。例えば、施設規模も小さく、さらに民間事業者の参入が難しい施設にあっては、安定的な運営の観点から直営とする、あるいは新たな視点からのサービス提供を期待するために、競争環境を導入して民間企業や NPO 法人等のノウハウを活かした運営を可能とするといった仕分けも有効である。
- ・ また、自治体内に複数の図書館がある場合の管理体制について、図書館のネットワーク機能を最大限発揮すべく、単一の管理者が管理することが望ましい場合もある。複数の管理者とする場合には、ノウハウの共有や、相互の連携による相乗効果を上回る成果を上げるための十分な工夫が必要である。
- ・ 特に、どのような体制にすれば、地域や図書館の特性を把握しつつ、急激な環境の変化に対応して、より高度かつ効率的なサービスの開発に取り組むことができる館長や司書を安定的に確保できるのか、雇用形態（処遇を含む）や人事面も含めてあらかじめ検討する必要がある。

## 3) 指定管理者制度導入の際の留意点

指定管理者の導入を決定した場合は、以下の点について留意する必要がある。

### a) 指定期間の設定

- ・ 施設の管理者が交代することが想定されるため、業務の引継ぎや事務的作業が発生することを考慮し、安定した運営が可能な指定期間について検討すべきである。
- ・ 指定管理者が新たに業務を開始して現場に慣れるための期間、また次の応募のための準備を行うための期間を考えると、現在指定期間としては最も多い5年よりも長い指定期間とすることも有効と考えられる。
- ・ 指定期間中の業務について外部委員等による評価を行い、高い評価を得られれば次

の指定期間までを延長する、あるいは、次期公募審査において加点するといったインセンティブ付与の仕組みを導入することも有効である。

#### b) 業務範囲と役割分担

- ・選書については、自治体側で行う場合と指定管理者が行う場合があるが、購入する資料の偏りを防ぐよう自治体で明確な方針を示すことができ、かつ透明性の高い選定ができる環境であれば、利用者ニーズを現場で把握している指定管理者の業務範囲とすることも可能である。
- ・自治体内での均一なサービスの提供については、公平性の観点から、地区によつてばらつきが生じないことが望ましいが、形式的な制約を設けることで、創意工夫や実験的な試みが抑えられることは望ましくない。むしろ、成果を上げた工夫や試みが他の地域の図書館に波及することが重要である。地域によって、よりよいサービスの提供のための提案を受け入れられる仕組み（例：最低限必要なサービス水準を示し、それ以上のサービス水準の提案は評価において加点する等）についても検討する価値がある。

#### c) 司書の扱い

- ・指定管理者の業務内容に司書の業務が含まれる場合には、特に専門性の高い業務に従事する優秀な人材に対して安定的な処遇を確保するよう検討が必要である。
- ・司書については、若手の人材育成も現場で行っていくことが求められ、年齢構成なども含め、長期的観点に立って、その扱いや育成を考えていくことが大切である。
- ・また、司書のスキルアップのためには、1つの現場で同じメンバーと長期間に渡って業務を行うのみでなく、他館との人事交流などができる環境のあり方などについても配慮する必要がある。
- ・さらに、新たな視点での図書館の運営を図っていくためには、司書が異分野のノウハウを有する人材と連携して、様々な企画などを検討していける体制を検討することが有効と考えられる。

#### d) モニタリング・評価

- ・モニタリングは、指定管理者が、自治体から求められている業務を確実に履行しているかを確認するための行為であり、管理の基準に基づき自治体は適切にモニタリングを実施していく必要がある。
- ・その上で、指定管理者が行っている取り組みが施設のミッションに対してどれだけ

目標を達成したのかを評価することが重要である。そのための指標は、貸出冊数や来館者数だけではなく、各種取組に対する効果を測るアウトカム指標<sup>2</sup>などを用いて、指定管理者が提供するサービスや業務のパフォーマンスの評価を行っていく必要がある。

#### e) その他

- ・自治体内の複数の図書館で指定管理者が異なる場合、指定管理者間で競争意識が働き、サービスが向上する可能性もあるが、一方で図書館間のネットワークが十分に機能しなくなる可能性があることも留意すべきである。
- ・管理者が代わる場合においても、仕様書に表れない司書の業務の引継ぎや、ボランティアとの連携体制などの継承などが確実に行われるよう、十分な引継ぎ期間の確保が重要である。また、適切な引継ぎのためには、自治体のサポートが重要である。
- ・適切な評価を行うためには、自治体の担当者が当事者意識を持つとともに、十分な評価能力を身に付ける必要がある。
- ・利用料金制が適用されない中で、ネーミングライツ<sup>3</sup>や自主事業の提案を認めるなど、インセンティブとなる仕組みや新たな提案に対する予算の確保など、サービス向上を促す仕組みを検討する必要がある。
- ・ノウハウの共有や、相互の連携による相乗効果を上回る成果を上げるための十分な工夫も必要である。

---

<sup>2</sup> アウトカム指標とは、施策・事業の実施により発生する効果・成果（アウトカム）を表す指標。図書館においては、地域住民の情報の有効活用や学習意欲向上など、図書館施策の目的にあった評価指標を検討することが求められる。

<sup>3</sup> ここで言うネーミングライツとは、公共施設の命名権のことを指す。通常は、所管する自治体が企業等に対して命名権を売却することが多いが、指定管理者に命名権を与え、インセンティブを付与することも考えられる。



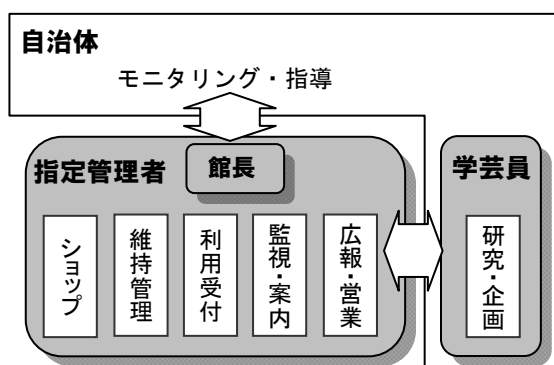
### (3) 博物館等における指定管理者制度の導入判断・運用の基本的な考え方

#### 1) 博物館等の特徴

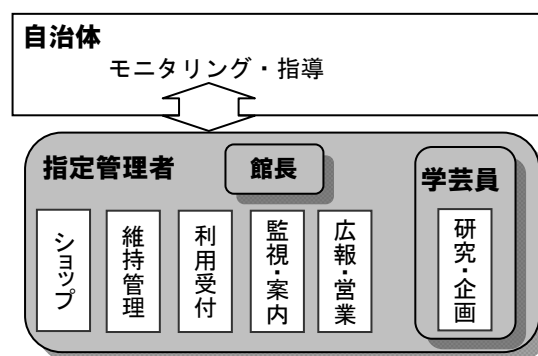
博物館における指定管理者制度の導入・運用の検討を行う際には、博物館が有する以下の特徴を十分に踏まえる必要がある。

- ・第3章で後述する事例では、利用料金制としているケースとそうでないケースがあり、インセンティブの観点、また管理者のリスク回避の観点からそれぞれ判断されている。
- ・博物館の業務の中では、学芸員の役割が重要であり、調査研究の継続性の観点から、博物館では学芸員は自治体の職員としているケースが見られる。その場合には、それ以外の利用受付、広報・営業業務、維持管理業務等を指定管理者に委ねているケースがある。一方、学芸員の業務も全て指定管理者の業務としているケースがある。
- ・また、地域や博物館の特性を把握している館長を起用することが、実務的には非常に重要な要素である。
- ・以上を踏まえ、適切な館長や学芸員を安定的に確保するための体制について、人事面も含めてあらかじめ検討する必要がある。
- ・なお、博物館の場合、市民等から作品・資料等が寄託・寄贈されるケースも多く、寄贈先に対する信頼感や公益性が求められる。地域の博物館で収蔵する作品・資料等は、地域の歴史や文化等を伝える貴重なものであり、博物館の管理者は地域の公共物である作品・資料等を管理する役割があることに留意する必要がある。

図表 4 学芸員は自治体職員とするケース



図表 5 全て指定管理者が担うケース



## 2) 指定管理者制度の導入・非導入の考え方

博物館における指定管理者制度の導入・運用の考え方は、以下の通りである。

- ・ 指定管理者制度の導入・非導入に関わらず、まず、博物館が目指すべき姿を明確にする必要がある。例えば、「できるだけ多くの市民に博物館の研究成果を知ってもらい、地域独自の歴史や文化等への理解を深める」ことを目指すのか、あるいは「他地域から多くの観光客を呼び地域活性化を図る」ことを目指すのか等を明確にすることが重要である。
- ・ なお、博物館が目指すべき姿は、一つの博物館でも複数持ちうるものである。都道府県の博物館が果たすべき役割、市町村の博物館が果たすべき役割は異なるものであり、かつ地域特性によっても博物館に求められる役割は異なるものであり、従来からの役割に固定せず、改めて目指すべき姿を複合的に検討することが求められる。
- ・ 次に、目指すべき姿を実現するために、地域や博物館の特性を踏まえた最も適切な運営形態を検討する必要がある。例えば、扱う分野の専門性が高く、それら関連する博物館が連携して運営する必要がある施設の場合には、安定的な運営の観点から一体的に直営とする、もしくは非公募で適切な団体を指定することも考えられる。
- ・ また、企画展の内容や広報活動に対して新たな民間の視点を導入するために、民間企業や NPO 法人等を指定管理者として指定し、そのノウハウを活かすといった仕分けも考えられる。

## 3) 指定管理者制度導入の際の留意点

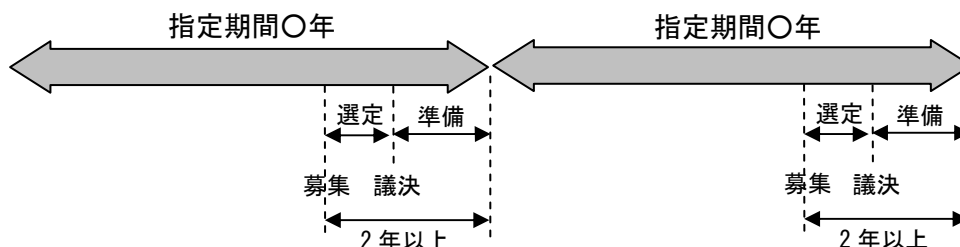
指定管理者の導入を決定した場合は、以下の点について留意する必要がある。

### a) 指定期間の設定

- ・ 施設の管理者が交代することが想定されるため、業務の引継ぎや事務的作業が発生することを考慮し、安定した運営が可能な指定期間について検討する必要がある。
- ・ 指定管理者が新たに業務を開始して現場に慣れるための期間、また次の応募のための準備を行うための期間を考えると、現在指定期間としては最も多い5年よりも長い指定期間とすることも有効と考えられる。
- ・ 特に、博物館の場合には、数年前（大規模な場合には5年程度）から企画展の準備を行う必要があり、こうした学芸部門の業務が指定管理者に含まれる場合には、指定期間を長期に設定することが必要と考えられる。
- ・ 指定期間中の業務について外部委員等による評価を行い、高い評価を得られれば次の指定期間までを延長する、あるいは、次期公募審査において加点するといったイ

インセンティブ付与の仕組みを導入することも有効である。

図表 6 2年以上前に指定管理者を選定する場合のスケジュール（イメージ）



#### b) 業務範囲と役割分担

- ・調査研究や展示の企画等の学芸員の業務については、自治体で行う場合と指定管理者が行う場合が想定される。調査研究は長期継続的に行っていくことが求められる場合が多く、これらの業務を指定管理者の業務範囲外とした上で、それ以外の業務について幅広く民間の提案を求めることが有効な場合があると考えられる。
- ・したがって、地域や施設の状態に合わせて、各業務を誰が担うのが適切か、博物館の業務を分解して検討することが重要である。

#### c) 学芸員の扱い

- ・指定管理者の業務内容に学芸員の業務が含まれる場合には、優秀な人材に対して安定的な処遇を確保するよう検討が必要である。
- ・特に、学芸員については、若手の人材育成も現場で行っていくことが求められるものであり、年齢構成なども含め、長期的観点に立って、その扱いや育成を考えていくことが大切である。
- ・学芸員のスキルアップのためには、1つの現場で同じメンバーと長期間に渡って業務を行うのみでなく、他館との人事交流などができる環境のあり方などについても配慮することも有効である。
- ・さらに、新たな視点での博物館の運営を図っていくためには、学芸員が広報や集客などの異分野のノウハウを有する組織や人材と連携して、施設のミッションを達成するための新たな企画を検討できる体制の構築を目指すことが有効と考えられる。

#### d) 指定管理者へのインセンティブ付与

- ・サービス向上のためのインセンティブを指定管理者に付与するためには、利用料金

制の採用も有効と考えられる<sup>4</sup>。また、博物館の経営のあり方を企画内容と事業収支の両面から総合的に考える契機が生まれるという点においても、有効な側面があると考えられる。

- ・利用料金制をすでに導入している施設でも、その料金体系や水準を、実態に踏まえてある程度柔軟に運用できるようにしておく（例：曜日によって料金を変えられるような条例の定め方等）ことも重要である。
- ・一方で、公募により指定管理者を選定する場合には、コスト競争により応募者が利用料金の収入見込みを高く設定した結果、安定的な運営に支障が生じないように、選定基準も含めて適切に設定する必要がある。
- ・その他、ネーミングライツや自主事業の提案を認めるなど、指定管理者のインセンティブを創出する仕様づくりも、収入増加やサービス向上の観点から有効と考えられる。

#### e) モニタリング・評価

- ・モニタリングは、指定管理者が、自治体から求められている業務を確実に履行しているかを確認するための行為であり、管理の基準に基づき自治体は適切にモニタリングを実施していく必要がある。
- ・その上で、指定管理者が行っている取り組みが施設のミッションに対してどれだけ目標を達成したのか評価することが重要である。そのための指標は、貸出冊数や来館者数だけでなく、各種取組に対する効果を測るアウトカム指標などを用いて、指定管理者が提供するサービスや業務のパフォーマンスの評価を行っていく必要がある。
- ・特に、指定管理者を非公募で指定する場合には、過去の問題点について、自主的及び第三者的に検討し、業務改善の方策や仕組みを導入することも重要である。

#### f) その他

- ・学芸員と指定管理者が異なる場合、両者の連携はもとより、ボランティア団体や海外を含む他都市の博物館などの関係者との連携を円滑にする体制の構築を行うことが有効である。

---

<sup>4</sup> ただし、一定の収入や収益率が見込めることが重要である。利用者の少ない施設で利用料金制の導入は、逆に民間団体の応募意欲を削いでしまう可能性がある。