

平成21年度 文部科学省委託

図書館・博物館における地域の知の拠点推進事業

図書館・博物館等への
指定管理者制度導入に関する
調査研究報告書

平成22年3月

株式会社三菱総合研究所

目 次

はじめに 委員長よりメッセージ	1
第1章 調査概要	2
(1) 本調査の背景	3
(2) 本調査の目的	5
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	7
(1) 基本事項	8
(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	10
(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	14
第3章 図書館・博物館等の適切な管理運営に向けた留意点	18
(1) 図書館への指定管理者制度活用に関する留意点	19
(2) 博物館等への指定管理者制度活用に関する留意点	28
第4章 (参考) 図書館・博物館等における指定管理者制度の導入状況	39
(1) 指定管理者制度の導入状況	40
(2) 図書館における導入状況と課題	44
(3) 博物館等における導入状況と課題	48
調査研究を終えて ～委員からのコメント～	52
参考資料 本調査研究の検討体制	56

はじめに 委員長よりメッセージ

これまで親方日の丸的な考え方で通用してきた公共的施設の運営が、なかなかそうはいかない時代になった。公設民営という考え方も時代に適応した方法論のひとつであろう。数年のちは、この考え方自体が否定されるかも知れない。混沌とした世の中の流れのなかで、限られた資源を最大限に活用しようと検討し続けることは極めて重要であり、また行政の責任でもある。バブル経済崩壊以降は、特に、日本社会の歪みが多く、面々顕在化し、新たな制度設計ないしは制度改革が必要であると声高に叫ばれている。

既設の施設のあり方や運営方法さえも根本的に変革を余儀なくされているのは周知の通りである。政権交代によって社会制度そのものにも大きな変革をもたらされるであろうことも想像に難くない。激変する社会の中で登場してきたのが指定管理者制度である。言うまでもなく、その源流となっているのは、平成 15 年 9 月に改正された地方自治法である。

「公の施設」の範疇には多くの疑問が寄せられているが、図書館・博物館等のような公の施設を直営によって運営するか、指定管理者によって運営するかは、施設の事情に応じて、また地域の事情に応じて、言うなればお家の事情によって自己判断・自己決断しなければならないのだから、裏を返せば、これまた民主主義のあり方とも言うことができる。

今回の調査研究は、指定管理者制度の導入以降、図書館・博物館等の現状はどのようになっているかをまとめたものである。また指定期間が終了し、次期の指定期間に移行する際のポイントもまとめてある。新規導入を検討している公の施設にも参考にさせていただけるのではないかと考える次第である。他者を知り、己を知れば、日々の決戦の運営にも役に立つに違いない。

図書館・博物館等は施設であっても、中味のともなうコンテンツ施設である。情報社会から知識社会に移行する流れの中で、専門家集団としての学術研究や調査研究がこれまで以上に求められていると言っても過言ではない。そこには当然、知識を提供する情報サービスが伴うし、また知識を創造していくシステムが必要である。その意味では、施設というよりも機関といったほうが適切である。日本各地に存在する知的機関を今後どのように経営し、運営していくか…本報告書がその参考になれば幸いである。

平成 22 年 3 月

図書館・博物館等における指定管理者制度に関する研究会

委員長 水嶋 英治

第1章 調査概要

(1) 本調査の背景

平成 15 年 9 月に地方自治法が改正され、指定管理者制度が導入された。この制度は、旧来の管理委託制度が変更されたもので、民間団体（民間企業、特殊法人、NPO 法人、地域団体等）を指定管理者として指定し、公の施設の管理を代行させることができるというものである。

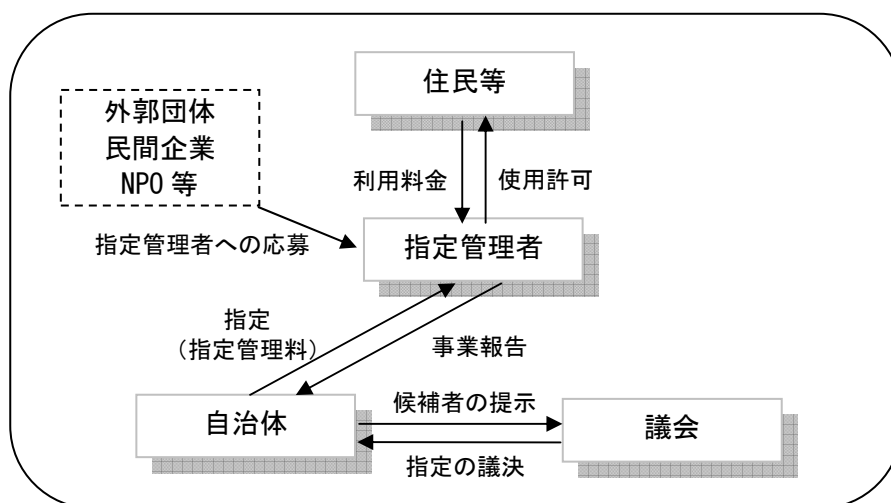
図表 1 指定管理者制度と管理委託制度の違い

項目	指定管理者制度	管理委託制度
法的性質	行政処分	委託契約
管理主体	民間事業者、NPO 法人、その他の団体なども可	普通地方公共団体の出資法人・公共団体・公共的団体のみ
選定手続	条例で定める	地方自治法に定める契約手続による
施設の使用許可、入場制限、退去命令	できる	できない（普通地方公共団体が行う）
管理の基準及び業務の範囲の規定方法	条例と協定で定める	契約で定める
議会の議決	必要	不要
事業報告	年度ごとに事業報告書を自治体に提出	年度ごとに業務完了届を自治体に提出
管理に不都合がある場合の措置	指定の取消し、管理業務の停止命令	債務不履行に基づく契約の解除など

注：利用料金制度…公の施設を使用する際に市民の方が支払う料金を、地方公共団体ではなく、指定管理者（管理受託者）の収入とすることができる制度（地方自治法第 244 条の 2 第 8 項）

出典：(株)三菱総合研究所

図表 2 指定管理者制度の構図



指定管理者制度導入の目的は、民間団体の努力や創意工夫を通じて、自治体の財政負担の軽減やサービス向上を図るというものである。実際に、これまでに指定管理者制度が導入された多くの施設において、そうした効果が確認されている。サービス向上の具体的な効果としては、利用者ニーズに応じたサービスの提供、開館日・開館時間の拡大、職員・スタッフの接遇向上、利用料金の低下、自主事業の実施といったものがある。

一方、指定管理者制度の導入・運用が適切に行われなかったために、十分なサービス提供ができなくなるケースも見受けられる。例えば、指定管理者の撤退によるサービスの停止、極端なコスト縮減等によるサービスの低下、適切な人材の確保が困難になる、といったことが生じている。

図書館・博物館においては、特に、適切な運営スタッフの確保を前提とした、良質なサービスを継続的に提供することが非常に重要である。

平成20年6月に公布・施行された改正図書館法及び改正博物館法において、新たに図書館・博物館の運営の状況に関する評価の努力義務規定が盛り込まれた。これは、指定管理者制度の導入・非導入を問わず、サービス向上のためのモニタリング・評価機能を強めるものである。

図書館・博物館は、同じく指定管理者制度の対象となるスポーツ施設やコミュニティセンター等の貸し館とは異なり、館自体が司書や学芸員などの調査・研究等の機能を有し、公的な資料を保持する施設である。そのため、施設の設置者である自治体や、指定管理者が留意すべき点や課題も少なくない。有識者や行政の現場からも、その適切な運用のあり方について慎重に検討すべきとの意見も提示されている。

全国の図書館・博物館の指定管理者の選定の場面においても、自治体の運用によっては単なる経費削減を主目的することも可能である。しかし、特に図書館・博物館においては、調査・研究等の機能を有し、公的な資料を保持し、その活用を促進するというミッションを持っており、その設置目的に沿って最大限の効果・効率を実現するための管理方法及び管理運営の条件を検討する必要がある。

こうした状況を踏まえ、図書館・博物館における指定管理者制度の導入状況や課題を把握し、同制度の運用において留意すべき点を明確にしていく必要が生じている。

(2) 本調査の目的

上記の背景に基づき、本調査では、図書館・博物館において指定管理者制度が現在どのように実施されているのかをまず明らかにする。その上で、指定管理者制度を導入したことによる効果や課題などを整理する。また、現在、図書館・博物館において喫緊の対応が求められている留意点等について整理する。

本報告書を参考にして、全国の各施設において設置目的に合致した適切な図書館・博物館の管理が行われることを期待する。

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¹を適切に実施する必要がある。

¹ 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。

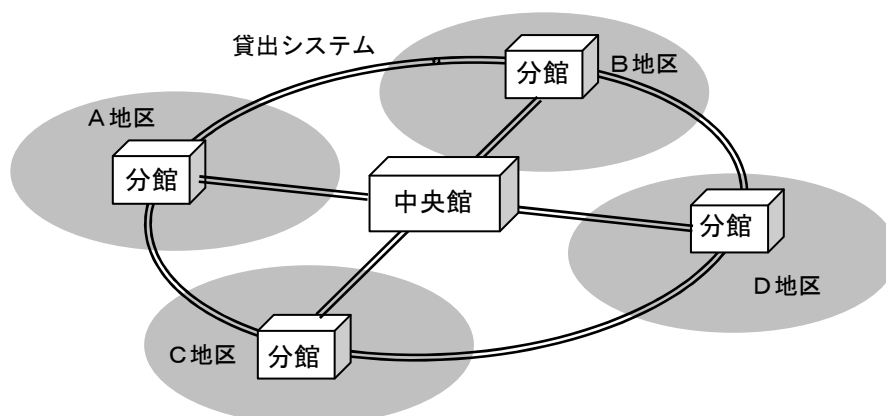
(2) 図書館における指定管理者制度の導入判断・運用の基本的な考え方

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。地域によつて、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²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³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。

² 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。

³ 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。

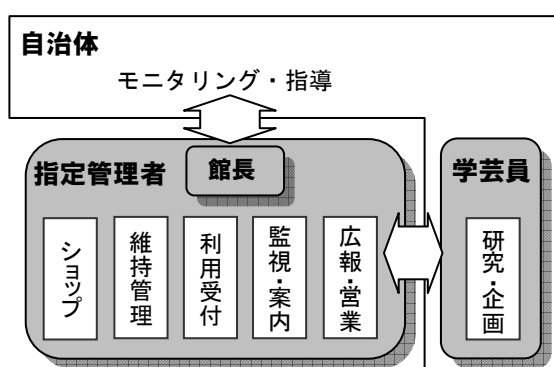
(3) 博物館等における指定管理者制度の導入判断・運用の基本的な考え方

1) 博物館等の特徴

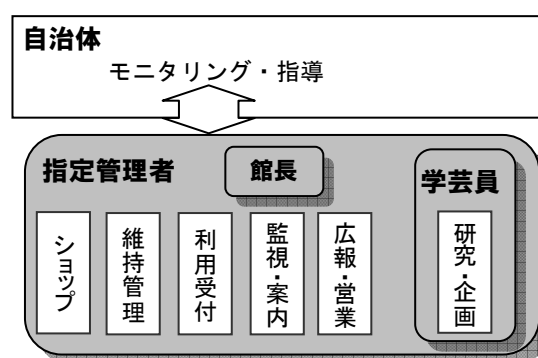
博物館における指定管理者制度の導入・運用の検討を行う際には、博物館が有する以下の特徴を十分に踏まえる必要がある。

- ・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

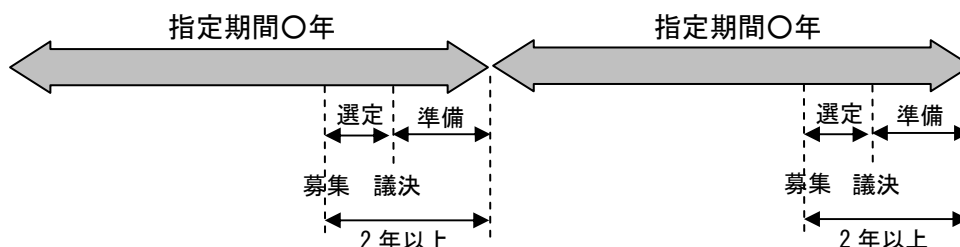
指定管理者の導入を決定した場合は、以下の点について留意する必要がある。

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⁴。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、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。

⁴ 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。

第3章 図書館・博物館等の適切な管理運営に向けた留意点

(1) 図書館への指定管理者制度活用に関する留意点

1) 指定管理者制度導入の判断基準

①解説

指定管理者制度の導入については、自治体の施策との整合性や、個々の施設の条件等について十分に検討した上で決定する必要がある。

②留意点

指定管理者制度の導入の判断基準に関する主な留意点を、以下に示す。

- 市の施策全体における図書館の設置目的や、図書館関連施策
- サービスの質の維持・向上（自治体内のサービスの均一化や、自治体内図書館間、他の文化施設等との連携の観点を含む）
- コスト縮減効果（職員人件費以外にも、人員配置やシフト体制、事務の簡素化等も含む）
- 高い専門性や豊富な経験を持つ優秀な館長、マネージャー及び職員（司書を含む）の人材育成・確保
- 民間企業等による創意工夫の余地（及びそれに対する自治体の期待）

③参考事例

指定管理者制度導入の判断基準に関する参考事例を、以下に示す。

北九州市立中央図書館・分館における直営、指定管理者の導入判断事例

- ・ 北九州市では、市内の図書館サービスの均一化を図ること、また、コスト削減やサービスの向上を図ることを目指して、中央館は直営、分館は指定管理者制度という分類で市営図書館の管理を行っている。
- ・ これは、全ての施設に指定管理者制度を導入し、全てが異なる主体が管理するという形態になった場合に、区ごとに図書館サービスに違いが生じてしまうことを懸念したものである。
- ・ 分館では指定管理者の募集・選定の結果、異なる事業者が選定されている。

<参考情報>

- 中央図書館：直営
- 門司図書館、八幡図書館：図書館流通センター（指定管理者）
- 戸畑図書館、若松図書館：日本施設協会（指定管理者）

千代田区立図書館における指定管理者の導入判断事例

- ・ 千代田区では、区内の図書館ニーズは無料貸本屋ではなく、情報と知識を創造することを支援することであり、区内には国会図書館などがあり、蔵書数で特色は出せないと考えていた。むしろ、神保町の古書店や、有数の出版社などが有する豊富な文化資源への入り口・案内役として機能することにあると考えていた。
- ・ こうした考え方にに基づき、区では専門的能力を持った人材を配し、新しい感覚で運営できる事業者を指定管理者として選定したいという考えがあった。

<参考情報>

○千代田区立図書館：ヴィアックス・SPSグループ（指定管理者）

多治見市図書館における指定管理者の導入判断事例

- ・ 地方自治法が改正される前の管理委託制度の時代には、市の財団法人が図書館の管理を受託しており、指定管理者制度が導入された際に、市では指定管理者でも十分管理ができると判断し直営に戻すことは考えなかった。
- ・ 特に、市長の方針として、公の施設については指定管理者制度を導入し、公募にせよという方針が示されていた。
- ・ 市では、指定管理者制度を導入することで、サービスの向上とコスト削減が図れる事業者をお願いしたいという考えがあった。

<参考情報>

○多治見市図書館・子ども情報センター、笠原分館：多治見市文化振興事業団（指定管理者）

山中湖情報創造館における指定管理者の導入判断事例

- ・ 村としては、厳しい財政状況で、司書の採用が難しいという状況があった。また、新卒で採用して育てていくことも難しい状況であった。
- ・ 村では、図書館運営に関する知識を持ち合わせておらず、指定管理者に関する勉強会を開催し、検討してきた結果、指定管理者制度を導入し、指定管理者で司書を探し、雇用するのが現実的であると判断した。

<参考情報>

○山中湖情報創造館：NPO 法人地域資料デジタル化研究会（指定管理者）

2) 指定管理者の適切な業務範囲の設定（官民間の役割分担）

①解説

指定管理者制度の適切な運用のためには、指定管理者の業務範囲（官民間の役割分担）を適切かつ明確に設定する必要がある。

②留意点

指定管理者の業務範囲設定に関する主な留意点を、以下に示す。

- 官民間の適切な役割・リスク分担（特に自治体のガバナンスのあり方と指定管理者のマネジメントの裁量範囲）
- 自治体の予算と指定管理者の業務範囲のバランス
- 司書業務（選書業務を含む）の区分と要件の明確化（自治体と指定管理者のどちらが行うか）
- その他、企画・運営、システム運用、自主事業の実施

③参考事例

指定管理者の業務範囲の設定に関する参考事例を、以下に示す。

北九州市立図書館（分館）における業務範囲の設定事例

- ・ 中央図書館は直営、分館は指定管理者という役割分担をしており、図書の選書は、分館から利用者ニーズから要望を挙げてもらい、中央館で最終的に選書を行うという形とした。
- ・ また、図書館司書は、指定管理者が確保するという形にした。元々司書については、直営時代も嘱託であったため、指定管理者が導入されても比較的円滑に切り替えることができた。
- ・ なお、指定管理者の公募では、75%以上は司書の資格を持ち、かつ窓口を担当する者は3年以上の経験を持っていることなどを条件とし、サービスの質の維持に留意した。

千代田区立図書館における業務範囲の設定事例

- ・ 現場の責任者である館長以外に、ジェネラル・マネージャー（GM）をおくことを区としては当初から要求していた（区では、企業で言えばGMは最高経営責任者、館長が最高執行責任者に相当すると考えていた）。
- ・ すなわち、区では単なる業務の遂行ということではなく、図書館の経営という視点で総合的に全体を統括できる人材も指定管理者で確保させ、区が求める指定管理者の役割を遂行させようと考えた。
- ・ 図書の選書については、指定管理者の業務としており、司書もまた指定管理者で雇用する形態としている。

多治見市図書館における業務範囲の設定事例

- ・ 市では、図書の選書は、指定管理者の業務とした。
- ・ 既に行政の職員の中には図書館運営のノウハウを持っている者が少なくなっている面もあり、市では司書を含め専門的ノウハウを持っている指定管理者の能力に期待している。

3) 適切なサービス仕様書（管理の基準）の設定

①解説

管理の基準には、まずその図書館の目指すべき姿が必要であり、それに基づき必要とする各業務の基準を示すべきである。指定管理者が自治体側の考えや期待を適切に理解し、求めるサービスが確実に提供されるように、サービス仕様書（管理の基準）を明確に規定しておく必要がある。

②留意点

仕様書の設定に関する主な留意点を、以下に示す。

- ▶ 仕様書は、サービスの達成すべき目標や水準について、できるだけ明確かつ詳細に規定する。ただし、サービス目標や水準を達成する方法について仕様書で詳細に規定することは、指定管理者の創意工夫を重視する観点からは好ましくない。
- ▶ モニタリング・評価がしやすいような項目・指標を検討する。
- ▶ 仕様書で規定できることの限界も踏まえ、適宜、自治体と指定管理者が、相談・協議できるような規定を定める。
- ▶ 指定管理者の委託料の適切な価格設定が望まれる。業務改善によるコスト改善に留まらない人件費削減等の過度なコスト削減は、サービス低下を招きかねないことも考慮する必要がある。

③参考事例

仕様書の設定に関する参考事例を、以下に示す。

北九州市立図書館（分館）における管理の基準の設定事例

- 市の図書館サービスの均一化のためには、管理の基準で必要な事項は明確に示すこととした。
- 一方で、指定管理者に新たなサービスの提案を求める形とし、結果的にビジネス支援や医療支援などのレファレンス、学校や老人保健施設などへの読み聞かせ出張、セミナー・講演会などのサービスが実施されるようになった。

千代田区立図書館における管理の基準の設定事例

- ・ 募集にあたっては、区の基本的政策を明らかにし、指定管理者が行うべき業務が記載される業務要求水準書（管理の基準）はそれに基づいて書かれている。
- ・ しかし、それはあくまで基準ベースであり、それをどこまで肉付けし、展開させることができるかを指定管理者選定の重要ポイントとした。

4) 指定管理者選定における透明性及び公平性の確保

①解説

指定管理者の選定に際しては、疑義が抱かれることがないように、透明性及び公平性を確保する必要がある。

②留意点

指定管理者選定における透明性及び公平性の確保に関する主な留意点を、以下に示す。

- 施設に関する情報公開（過去の管理報告書を含む）を適切に行う。
- 一般的な入札（契約）と同様に、首長、議員等の親族・利害関係団体は、選定対象から排除する規定を適宜設ける。
- 応募団体に関する事前説明会や施設視察なども十分に行う。
- 公平かつ客観的な審査委員を選定する。
- 選定においては、過半数の外部委員を起用するなどして客観性・公平性を付与する。
- 審査基準・配点の事前公表及び採点結果の公表を行う。

③参考事例

指定管理者選定における透明性及び公平性の確保に関する参考事例を、以下に示す。

北九州市立図書館（分館）における透明性及び公平性の確保事例

- ・ 公募にあたってはできるだけ過去の図書館の管理関係情報を公開し、外部委員を含む選定委員会にてそれぞれの指定管理者を選定することで、透明性、公平性に留意した。

千代田区立図書館における透明性及び公平性の確保事例

- ・ 区では、指定管理者のミッションが明確となるよう、区立図書館整備基本計画を事前に策定しそれを公表するとともに、事前説明を民間事業者に対して行い、周知を図った。
- ・ 外部委員を含む選定委員会にて評価方法（事前に配点等も公表）に基づいて公正な選定を行うよう留意した。

5) 適切な業務の引継ぎ

①解説

直営から指定管理者への切り替えを行う場合、あるいは指定管理者の交代を行う場合、業務の引継ぎが適切かつ円滑に行われることが重要である。

②留意点

業務の引継ぎに関する主な留意点を、以下に示す。

- 引継ぎには、十分な時間をかけ、情報伝達に十分配慮する。場合によっては、公募時期を早める。
- 特に指定管理者の新規導入や交代がある場合は、十分な引継ぎ期間を確保する。
- 引継ぎ事項については、できるだけ募集要項、仕様書、協定書等に詳細に記述する。

③参考事例

業務の引継ぎに関する参考事例を、以下に示す。

北九州市立図書館（分館）における業務の引継ぎ事例

- ・ 直営から指定管理に変更した図書館では従前の嘱託の者のうち、再雇用を希望する者は市が新しい指定管理者に紹介し、6～7割は採用されている。
- ・ また、引継ぎには2ヶ月程度時間を取っている。

6) モニタリング・評価（サービスの質の確保）の方法

①解説

指定管理者が提供するサービスの量や品質を確保するため、モニタリング・評価を適切に実施する必要がある。

②留意点

モニタリング・評価に関する主な留意点を、以下に示す。

- 自治体と指定管理者が、それぞれモニタリングを行う。
- モニタリング・評価には、施設の利用者の観点も含める。
- モニタリング・評価を行う者に、有識者や専門家を含める。場合によっては、第三者による評価も考えられる。
- モニタリング・評価結果は、きちんと指定管理者にフィードバックする。

③参考事例

モニタリング・評価に関する参考事例を、以下に示す。

千代田区立図書館におけるモニタリング・評価事例

- ・ 指定管理者の具体的な実績評価は、四つの観点から行うことになっている。
- ・ 第一は、日常的な接触を通じた区の担当者による評価である。これは打ち合わせ等を通じた意見の反映、区担当者による職員インタビューやカウンター業務観察、利用者からの意見・苦情とそれを受けた改善結果検証、定期的な利用統計報告等の分析などから成る。
- ・ 第二は、指定管理者が自主的に行う評価で、年末に行う利用者インタビュー（個人、グループ）などが実施された。
- ・ 第三は、両者で取り決めた評価指標とその目標値設定である。図書館業務のすべての分野で業務・サービスを指標化することは、多大な労力・コストを必要とし、実際的ではない。新規サービスが多いことから、それを対象分野として11個の指標を定めるなどしている。それらは、研修室の利用率、新刊書購入紹介サービス利用件数、セミナー等開催数、コンシェルジュ案内回数、アンケートによる利用者満足度調査、平日夜間来館者数、企画展示回数と展示資料貸出率、パブリシティ効果（記事掲載回数）、サポーターズクラブ獲得会員数、新着図書コーナー貸出数である。その指標ごとに月ごとの達成目標値を設定し、毎月その数値をモニターすることによって、業務改善に反映させた。
- ・ 第四は、外部有識者、関係者、公募区民等からなる図書館評議会による評価であり、指定管理者による図書館運営を評価し、さらに区立図書館サービスに対する関係者のさまざまな意見を聞くことによって運営改善に資するための仕組みとして、区に直接置いている。なお、評議会の中に専門的観点から予備的評価をするための評価部会を設け、評議会での評価機能を担保している。

7) 事業の継続性の担保

①解説

指定管理者を導入する施設については、指定管理者が様々な理由でサービス提供が停止されたり、撤退するという恐れもある。事業の継続性については十分に担保する必要がある。

②留意点

事業の継続性の担保に関する主な留意点を、以下に示す。

- 審査時において、事業収支計画や応募者の財務基盤を十分に確認する。
- 必要に応じて、契約保証や履行保証を条件付ける。
- 指定期間中に適切な財務モニタリングを実施する。
- 自治体と指定管理者の日々のコミュニケーションのとり方を密にするためには、担当者間で報告・連絡・相談を円滑に行える関係を構築する。

③参考事例

事業の継続性の担保に関する参考事例を、以下に示す。

北九州市立図書館（分館）における事業の継続性・持続性の担保事例

- ・ 図書館サービスについては、これまでのサービスを低下させないことを原則とし、
 - 平日の開館時間を1時間延長し午後7時までとする。
 - 指定管理者制度を導入する図書館は、司書率を75パーセント以上に引き上げる。(直営時の全図書館の平均司書率は58パーセント)
 - 直営で行われている図書館サービスは、指定管理者が全て引き継ぎ、これまでどおり実施する。
 - 図書館関係団体との協力関係は、これまでどおり継続する。
 - 円滑な運営のため、直営時の人員体制を基本に人員を配置することとした。
- ・ さらに、指定管理者と直営図書館が連携して図書館運営を行うため、
 - 図書館の運営方針に関わる事項を協議する館長会議（月1回）
 - 選書方針を協議する選択会議（月1回）
 - 選書を決定する選書協議（週1回）
 - 中央図書館主催の研修会（随時）等の出席を義務付け、情報の共有化及び図書館サービスの維持向上を図ることとした。

8) 指定管理者の創意工夫を促すインセンティブの付与と柔軟性の確保

①解説

施設のサービスをさらに向上させるためには、指定管理者の自発的な努力や創意工夫を引き出すことが重要である。そのために、自治体は、指定管理者に対して適切なインセンティブを付与することが有効である。

②留意点

インセンティブ付与に関する主な留意点を、以下に示す。

- 指定管理者の自発的な努力や創意工夫を引き出し、サービスを向上させるために、適切なインセンティブを提供することは有効である。
- インセンティブ付与の事例としては、自主的な企画の受入、アイデア提案制度、評価結果の適切なフィードバック（次回選定時の加点等）等がある。

③参考事例

インセンティブ付与に関する参考事例を、以下に示す。

北九州市立図書館（分館）におけるインセンティブの付与と柔軟性の確保事例

- ・ 北九州市ではアイデア提案制度があり、運営開始後に気づいた新たなサービスを提案し、許可を得られれば100万円程度追加で予算をもらえる制度がある。
- ・ 図書館においても、絵本作成などを過去に提案し採択されている。指定管理者からすると、応募時にはわからなかったが、実際に運営してわかった情報（施設利用者の潜在的なニーズ等）もあるので非常によいとの評価を得ている。

(2) 博物館等への指定管理者制度活用に関する留意点

1) 指定管理者制度導入の判断基準

①解説

指定管理者制度の導入については、自治体の施策や個々の施設の条件等について十分に検討した上で決定する必要がある。

②留意点

指定管理者制度導入の判断基準に関する主な留意点を、以下に示す。

- 市の施策全体における博物館の設置目的、博物館関連施策
- サービスの質の維持・向上（自治体内のサービスの均一化や、自治体内の博物館や他の文化施設等間との連携の観点を含む）
- コスト縮減効果（職員人件費以外にも、人員配置やシフト体制、事務の簡素化等も含む）
- 高い専門性や豊富な経験を持つ優秀な館長及び職員（学芸員を含む）の人材確保
- 新たな学芸員の育成
- 民間企業等による創意工夫の余地（及びそれに対する自治体の期待）

③参考事例

指定管理者制度導入の判断基準に関する参考事例を、以下に示す。

足利市立美術館における直営、指定管理者の導入判断事例

- ・ 市としては、地方自治法が改正されたため、指定管理者を導入し、当初市職員だった学芸員らは財団に派遣する形とした。
- ・ 市としては、財団の中でも学芸員を育ててほしいと当初考えていたが、財団は3年間では学芸員は育てられないと考え、また、例えば企画展の準備等、中長期的な視点が必要になるものについて責任を負いきれないため、学芸員が長期の見通しを持った仕事をやりづらくなったという側面があり、直営に戻した。

<参考情報>

○足利市立美術館：直営

大阪歴史博物館等における指定管理者の導入判断事例

- 大阪歴史博物館については、平成13年開館当初から、市の文化財協会が管理委託を受けて運営を行っていた経緯があり、地方自治法の改正に伴い、指定管理者制度を導入した。
- 対象となる施設は複数あるが、1つの指定管理者で一括して管理することとした。
- 2つの施設をまとめて指定している理由は、大阪市文化財協会の事業は、自然と人間のかかわりをメインテーマとする大阪市立自然史博物館にとって自然遺物、天然記念物などさまざまな結節点があり、すでに事業面でも連携実績があること、また、展示、普及教育、企画・広報面などにおいても大阪歴史博物館との連携効果を期待することができるからである。
- 指定にあたって非公募としている理由は、協会が大阪市の監理団体であり、本市職員を派遣することができるため、本市職員が引き続き館運営に携わり、事業の継続性を確保することを可能とするため。また、大阪歴史博物館については、考古学・遺跡博物館的な内容を備えており、文化財協会が考古学についての高い専門性を有していることから。

<参考情報>

○大阪歴史博物館、大阪市立自然史博物館：大阪市文化財協会(指定管理者)

呉市海事歴史科学館における指定管理者の導入判断事例

- 施設の開館の検討時、新たに財団を作り管理を任せるとも考えたが、既に指定管理者制度が導入されており、財団を作ることは断念した。非公募にするという話はなかった。
- 資料の寄付の経緯などを考えれば学芸部門を直営にすべきだという意見があり、また、全てを民間に委託することにも抵抗があり、市職員である学芸員と指定管理者である民間事業者の併用にしてそれぞれのメリットを活かせるようにした。
- 指定管理者制度の導入に反対意見もあったが、館のコンセプトは学芸部門が守ることであるという説明をしてきた。

<参考情報>

○呉市海事歴史科学館：大和ミュージアム運営グループ(凸版印刷、トータルメディア開発研究所、日本旅行、ビルックス)(指定管理者)

高知市立自由民権記念館における直営、指定管理者の導入判断事例

- 平成17年8月、高知市が施設管理のアウトソーシングを推進する対象施設を発表。市直営で運営してきた「高知市立自由民権記念館」が対象施設となった。
- 市の発表後すぐに、「市直営の自由民権記念館を守る会」が結成された。公の施設という信頼から寄託・寄贈に至った資料が多く、指定管理制度が導入された場合、不信を招きかねないとして反対された。その結果、市は指定管理者の導入を一旦見送った。
- 平成17年より3年間、市や「市直営の自由民権記念館を守る会」と指定管理者制度導入の検討を行い、最終的に学芸部門を直営、管理運営部門を指定管理者に委託という結論で賛成を得た。

<参考情報>

○高知市立自由民権記念館：直営(平成22年4月より指定管理者)

2) 指定管理者の適切な業務範囲の設定（官民間の役割分担）

①解説

指定管理者制度の適切運用のためには、指定管理者の業務範囲（官民間の役割分担）を適切かつ明確に設定する必要がある。

②留意点

指定管理者の業務範囲設定に関する主な留意点を、以下に示す。

- 官民間の適切な役割・リスク分担、特に自治体のガバナンスのあり方と指定管理者のマネジメントの裁量範囲
- 自治体の予算と指定管理者の業務範囲のバランス
- 寄贈や収蔵の扱い
- 館長の所属
- 学芸業務の区分の明確化（自治体と指定管理者のどちらが行うか）
- その他、企画・運営、システム運用、自主事業の実施

③参考事例

指定管理者の業務範囲の設定に関する参考事例を、以下に示す。

大阪歴史博物館等における業務範囲の判断事例

- 業務範囲としては、博物館の管理運営、資料の収集・保管及び展示並びに調査研究、教育・普及、学校や市民・各種団体との連携、情報発信や広報・宣伝などのほか、施設の利用や建物及び附属設備の維持保全、自主事業の実施など、全般に渡る。
- 寄贈や収蔵は市が受けている。評価委員会を設け、その金額が妥当であるかどうかの審査をしている。

呉市海事歴史科学館における業務範囲の判断事例

- 学芸員は直営、それ以外は指定管理者という業務範囲としている。
- 館長は指定管理者が雇用する形としている。
- 企画展の実施については、企画は学芸員、実施（費用負担）は指定管理者という原則があり、企画の段階から協議しながら行っている。
- 企画展の内容が収入に響くため、館長や囑託も含め企画展の内容をチェックし、来館者が興味を持つ内容になるよう留意している。
- 館長が間に入ってイニシアチブを通り、企画運営しており、非常に効果的である。

高知市立自由民権記念館における業務範囲の判断事例

- ・ 指定管理者の業務範囲は、施設管理運営となっており、具体的には施設管理運営に関する業務及び経理事務・受付事務・帳簿作成業務となっている。
- ・ 展覧会の広報について、チラシ・ポスターの作成は学芸部門を担う市の職員が行うが、営業や配布について指定管理者の有するネットワークを活用していきたいと考えている。
- ・ 刊行物などの郵送、各種展示会の準備及び後始末作業、受付業務等については、市と共同で行うこととしている。その他、市と共同で行うことについては、都度、教育委員会と協議をすると仕様書で取り決めている。

3) 適切なサービス仕様書（管理の基準）の設定

①解説

指定管理者が自治体側の考えや期待を適切に理解し、求めるサービスが確実に提供されるように、サービス仕様書（管理の基準）をできるだけ明確に規定しておく必要がある。

②留意点

仕様書の設定に関する主な留意点を、以下に示す。但し、指定管理者の創意工夫を重視する場合は、サービス内容を規定しすぎないようにする。

- 仕様書はできるだけ明確かつ詳細に規定する。
- 職員に求める能力は、仕様書には書ききれない部分があるので、仕様書で規定できることの限界も踏まえ、適宜、自治体と指定管理者が、相談・協議できるような規定を定める。

③参考事例

仕様書の設定に関する参考事例を、以下に示す。

呉市海事歴史科学館における管理の基準の設定事例

- ・ 管理の基準については、基本的には性能発注⁵にしている。
- ・ しかし仕様を大雑把に決めるとサービス水準が定まらないことが課題であった。特に、求める人材の能力について仕様書に明確に書ききれなかった。

⁵ 性能発注とは、委託先に対して具体的な仕様（例：週〇回床のモップがけを行う）を示す（仕様発注）のではなく、求める性能（例：床は常に利用者にとって快適な環境とすること）を示すことを指す。

高知市立自由民権記念館における管理の基準の設定事例

- ・ 管理の基準については、「施設及び設備の維持管理業務基準」を定め、過去の実績値を示しながら、具体的な点検や清掃の回数や範囲等を基準として定めている。

4) 指定管理者選定における透明性及び公平性の確保

①解説

指定管理者の選定に際しては、疑義が抱かれることがないように、透明性及び公平性を確保する必要がある。

例：審査基準の明確化、審査の過程の透明化、審査結果（選定理由）の公表 等

②留意点

指定管理者選定における透明性及び公平性の確保に関する主な留意点を、以下に示す。

- 施設に関する情報公開（過去の管理報告書を含む）を適切に行う。
- 一般的な入札（契約）と同様に、首長、議員等の親族・利害関係団体は、選定対象から排除する規定を適宜設ける。
- 応募団体に関する事前説明会や施設視察などを十分に行う。
- 公平かつ客観的な審査委員を選定する。
- 選定においては、過半数の外部委員を起用するなどして客観性・公平性を付与する。
- 審査基準・配点の事前公表及び採点結果の公表を行う。

③参考事例

指定管理者選定における透明性及び公平性の確保に関する参考事例を、以下に示す。

呉市海事歴史科学館における透明性及び公平性の担保事例

- ・ 公募にあたっては入館者数の情報や維持管理コストなどできるだけ過去の管理関係情報を公開し、外部委員を含む選定委員会にて指定管理者を選定した。
- ・ 選定にあたってはサービスの質と指定管理料の両方を評価する方式とした。

江戸東京博物館等における透明性及び公平性の担保事例

- ・ 公募にあたっては入館者数の情報や維持管理コストなどできるだけ過去の管理関係情報を公開し、外部委員を含む選定委員会にて指定管理者を選定した。
- ・ 選定にあたっては審査の配点を事前に示すとともに、採点結果も公表している。

<参考情報>

○江戸東京博物館等:東京都歴史文化財団等(指定管理者)

5) 適切な業務の引継ぎ

①解説

直営から指定管理者への切り替えを行う場合、あるいは指定管理者の交代を行う場合、業務の引継ぎが適切かつ円滑に行われることが重要である。

②留意点

業務の引継ぎに関する主な留意点を、以下に示す。

- 引継ぎには、十分な時間をかけ、情報伝達に十分配慮する。場合によっては、公募時期を早める。
- 特に指定管理者の新規導入や交代がある場合は、特に十分な引継ぎ期間を確保する。
- 引継ぎ事項については、できるだけ募集要項、仕様書、協定書等に詳細に記述する。
- 特に、所蔵品などについては、適切にリストと作成して引継ぎを行う。
- 預かり金等がある場合も、適切に次の指定管理者に引き継ぐようにする。

③参考事例

業務の引継ぎに関する参考事例を、以下に示す。

江戸東京博物館等における業務の引継ぎ事例

- ・ 引継ぎや指定後の準備のことを勘案し、実際の管理が始まる2年以上前から公募の周知を行い、選定を行った。その結果、1年以上前から次期指定管理者は事前の準備に入れるようにした。

呉市海事歴史科学館における業務の引継ぎ事例

- ・ 指定管理者が変更されるのであれば、試行期間をもうけて、1ヶ月間程度重複して引き継ぎを行ってもらい、4月1日から引き継げるようにしてもらった。
- ・ 市では、試行期間中、従前の管理者と新たな管理者が重複することはある程度仕方がないと考えた。
- ・ 仕様書に書かれていない部分は、マニュアル化できていない部分でもあり、引継ぎが難しい。

6) モニタリング・評価（サービスの質の確保）の方法

①解説

指定管理者が提供するサービスの量や品質を確保するため、モニタリング・評価を適切に実施する必要がある。

②留意点

モニタリング・評価に関する主な留意点を、以下に示す。

- 自治体と指定管理者が、それぞれモニタリングを行う。
- モニタリング・評価には、施設の利用者の観点も含める。
- モニタリング・評価を行う者に、有識者や専門家を含める。場合によっては、第三者による評価も考えられる。
- モニタリング・評価結果は、きちんと指定管理者にフィードバックする。

③参考事例

モニタリング・評価に関する参考事例を、以下に示す。

江戸東京博物館等におけるモニタリング・評価事例

- ・ 芸術文化評議会を設置し、各界の有識者や専門家に入ってもらって、ご意見をもっている。
- ・ 毎年度、指定管理者の管理運営状況について局内で1次評価を行い、さらに外部委員からご指摘をいただき、評価を行っている。
- ・ 評価項目としては、「方針と目標の達成状況」、「管理状況」、「事業効果」についてみている。

呉市海事歴史科学館におけるモニタリング・評価事例

- ・ モニタリングは、年次報告書と月次報告書に加えて、所管課が自己評価をする。
- ・ 今後は、横浜市のように第三者委員会で評価してもらうかもしれない。仕組みができれば、評価可能な施設から実施する見込みである。

大阪歴史博物館等におけるモニタリング・評価事例

- ・ 「指定管理者制度の導入及び運用に係るガイドライン」の中で、2回目以降の指定管理者の募集時には、所管局が事業報告書、評価シート及び関連する資料を選定委員会に提出し、現行の指定管理者による指定管理業務の評価結果等について、委員会から意見又は助言を受けることとしている。

7) 事業の継続性の担保

①解説

指定管理者を導入する施設については、指定管理者が様々な理由でサービスを中止したり、撤退するという恐れもある。事業の継続性については十分に担保する必要がある。

②留意点

事業の継続性の担保に関する主な留意点を、以下に示す。

- 審査時において、事業収支計画や応募者の財務基盤を十分に確認する。
- 必要に応じて、契約保証や履行保証を条件付ける。
- 指定期間中に適切な財務モニタリングを実施する。特に、利用料金制を導入している場合には、来館者数や入館料収入をきちんとモニターする。
- 自治体と指定管理者の日々のコミュニケーションのとり方を密にするためには、担当者間で報告・連絡・相談を気軽に行える関係を構築する。

③参考事例

事業の継続性の担保に関する参考事例を、以下に示す。

江戸東京博物館等における事業の継続性・持続性の担保事例

- ・業務の基準では公募時に以下のような条件を規定している。
 - 2-4 調査研究に関する業務
 - (2) 調査研究の基本的方向
 - 下記の分野について、調査研究活動を展開する。実施にあたっては、当該分野における専門知識をもった学芸員を配置し、効果的・継続的な調査研究を可能とする体制を確立する。
 - ア 「江戸東京学」に関する専門的研究
 - 江戸東京に関し、歴史学を基軸にして都市を研究の対象とする学際的な調査研究など
 - イ 収蔵資料に関する学術的研究
 - 収蔵資料に関する学術的調査研究など
 - ウ 博物館機能に関する技術的・専門的研究
 - 資料の収集、保存、展示、教育普及、管理運営等、博物館機能・活動に関する調査研究等

8) 指定管理者の創意工夫を促すインセンティブの付与と柔軟性の確保

①解説

施設のサービスをさらに向上させるためには、指定管理者の自発的な努力や創意工夫を引き出すことが重要である。そのために、自治体は、指定管理者に対して適切なインセンティブを付与することが有効である。

②留意点

インセンティブ付与に関する主な留意点を、以下に示す。

- 利用料金制の導入は一つのインセンティブと考えられる。ただし、収入リスクによるサービスの質や事業継続への影響を鑑み、事業の収益性や予測の精度を踏まえて決定する必要がある。
- 指定管理者の自発的な努力や創意工夫を引き出し、サービスを向上させるために、適切なインセンティブを提供することは有効である。
- インセンティブ付与の事例としては、自主的な企画の受入、アイデア提案制度、評価結果の適切なフィードバック（次回選定時の加点）等がある。

③参考事例

インセンティブ付与に関する参考事例を、以下に示す。

横浜美術館におけるインセンティブの付与と柔軟性の確保事例

- ・ 指定管理者の自主事業として、ファンドレイジング（資金獲得）事業を行っており、具体的には、Heart to Art 事業（美術館ならではのサービスを企業に提供し、協賛金を獲得する企業連携プログラム）、横浜美術館塾（収益を目的とした講座を開催）などを実施し、大きな収入源となっている。
- ・ ただし、事業立ち上げ時は、条例との整合性や目的外使用に関する問題について横浜市との調整を要した。

<参考資料>

○横浜美術館：横浜市芸術文化振興財団・相鉄エージェンシー・三菱地所ビルマネジメント共同事業体（指定管理者）

呉市海事歴史科学館におけるインセンティブの付与と柔軟性の確保事例

- ・ 指定管理者のインセンティブ付与のために、利用料金制を導入することとした。
- ・ また、ミュージアムショップの運営も指定管理者業務としており、大きな収入源となっている。

高知市立自由民権記念館におけるインセンティブの付与と柔軟性の確保事例

- ・ 指定管理者のインセンティブについては、利用料金制を導入することとしている。
- ・ 施設運営管理の委託をしているが、空きスペースの活用や、夏季の開館時間延長、展覧会の関連イベント等、自主事業の提案を可能としている。

9) 利用料金制の適正導入・運用

①解説

博物館は、図書館とは異なり、利用料金制を導入することも多くある。適切な料金体系・水準の設定や、徴収料金（預かり金を含む）の適正な管理が求められる。

②留意点

利用料金制の導入に関する主な留意点を、以下に示す。

- 利用料金制の導入は、安定性・継続性の観点や、インセンティブ付与の観点等を踏まえて、総合的に検討する必要がある。
- 利用料金制の導入検討の結果、いわゆる独立採算型で運営するのは困難と判断されるケースも多いと考えられる。そうした場合は、公的支出（指定管理料や助成金）を行う形での検討も行う。
- 指定管理者制度の導入・非導入に関わらず、利用料金（入館料等）については、適切な体系と水準を設定するとともに、実情に応じた柔軟かつ公正な運用を行う必要がある。
- 利用料金制を導入する場合、指定管理者の選定を行う際には、十分に収支計画を確認する必要がある。（過度に楽観的な収支計画提案は採用しないようにする。）
- 利用料金制を導入した施設について、指定管理者が収集した（預かった）利用料金については、適切な管理・引継ぎを行う必要がある。同様に、適切な財務モニタリングを実施する必要がある。

③参考事例

利用料金制の導入に関する参考事例を、以下に示す。

大阪歴史博物館等における利用料金制の導入事例

- ・ 過去の運営方法を継続しており、利用料金制は導入していない。
- ・ ただし、来年から利用料金制を導入する予定である。
- ・ 利用料金制導入にあたっては、インセンティブ付与のメリットがある反面、指定管理者もリスクを負うことになるため、利用料金の適切な体系と水準の設定が必要である。

呉市海事歴史科学館における利用料金制の導入事例

- ・ 利用料金制を導入しており、指定管理者は、利用料金収入とミュージアムショップ収入、指定管理料により運営するスキームで募集を行った。
- ・ 選定された事業者の提案では、指定管理料を取らないという他の類似施設の事例を参考に独立採算とする提案を行っている。

第4章（参考）図書館・博物館等における指定管理者制度の導入状況

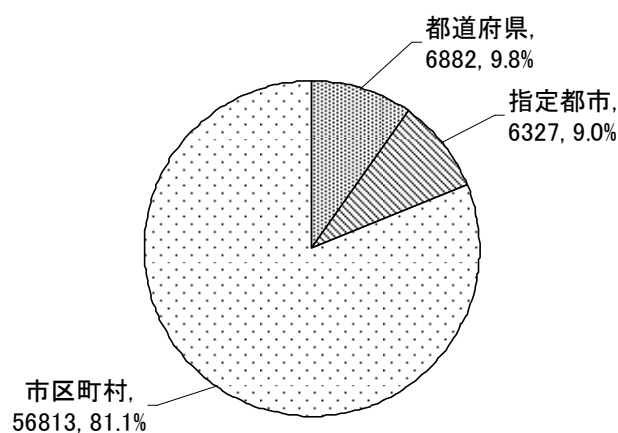
(1) 指定管理者制度の導入状況

1) 導入状況⁶

a) 指定管理者制度の導入状況

総務省の調査によると、全国で指定管理者制度を導入している施設は、70,022 施設となっており、そのうち、都道府県が約 9.8%、指定都市が 9.0%、市区町村が 81.1%である。

図表 7 自治体種別に見た指定管理者制度導入施設の構成



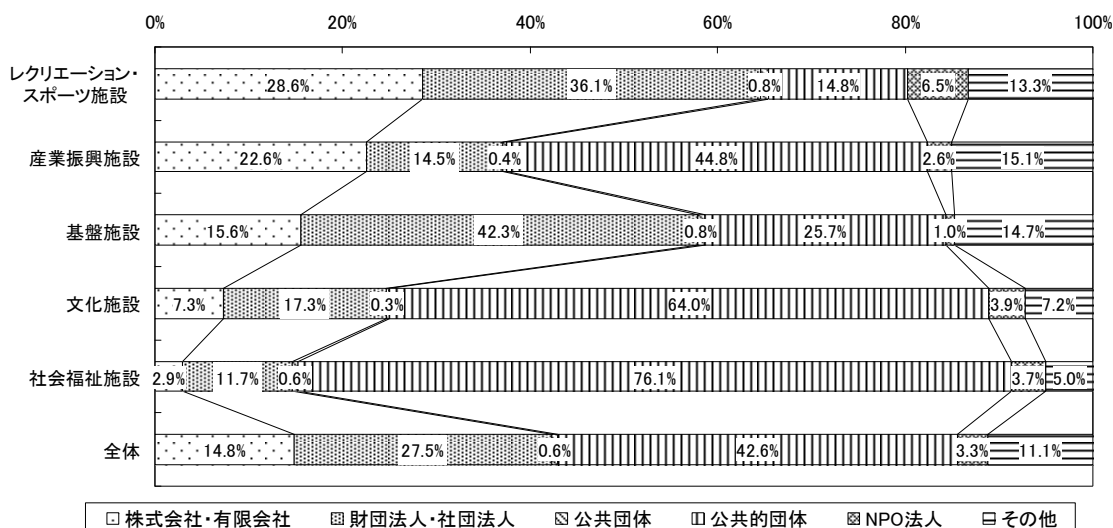
出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成 21 年 10 月）

b) 指定管理者の選定状況

施設種別に指定管理者に指定された団体の構成をみると、株式会社・有限会社が最も多いのはレクリエーション・スポーツ施設で、約 28.6%となっている。また、文化施設では、財団法人や社団法人の割合は 17.3%で、公共的団体（社会福祉法人、農業共同組合、森林組合、赤十字社、自治会、町内会など）が最も多く 64.0%となっている。なお、これは、文化施設にコミュニティセンターなどが含まれており、市区町村の場合これらの施設の割合が多く、件数としては自治会や町内会などが指定管理者になっている割合が多いためと考えられる。

⁶ 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成 21 年 10 月）より

図表 8 施設種別に見た指定管理者に指定された団体の構成



出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成 21 年 10 月）

施設種別の分類

- ※1 「レクリエーション・スポーツ施設」：競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、スポーツセンター
- ※2 「産業振興施設」：展示場施設、見本市施設、開放型研究施設、産業交流センター、農産物直売所、観光案内施設
- ※3 「基盤施設」：駐車場、駐輪場、公園、公営住宅、水道施設、下水終末処理場
- ※4 「文化施設」：県民ホール、市民会館、文化会館、博物館、美術館、図書館、男女共同参画センター、コミュニティセンター、芸術劇場
- ※5 「社会福祉施設」：病院、保育所、老人福祉センター、障害者自立支援センター、リハビリテーションセンター、総合福祉センター、児童館

文化施設において、自治体種別に見た指定管理者に指定された団体の構成をみると、都道府県や指定都市では財団法人・社団法人が 55%以上となっている。

図表 9 文化施設における自治体種別に見た指定管理者に指定された団体の構成

(単位：施設、%)

	1. 株式会社・有限会社	2. 財団法人・社団法人	3. 公共団体	4. 公共的団体	5. NPO 法人	6. 1~5 以外の団体	合計
都道府県	52 (10.6%)	287 (58.3%)	34 (6.9%)	18 (3.7%)	26 (5.3%)	75 (15.2%)	492 (100.0%)
指定都市	76 (8.7%)	480 (55.0%)	0 (0.0%)	422 (17.3%)	48 (5.5%)	127 (14.5%)	873 (100.0%)
市区町村	875 (7.1%)	1,610 (13.0%)	6 (0.0%)	8,623 (69.8%)	458 (3.7%)	780 (6.3%)	12,352 (100.0%)

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成 21 年 10 月）

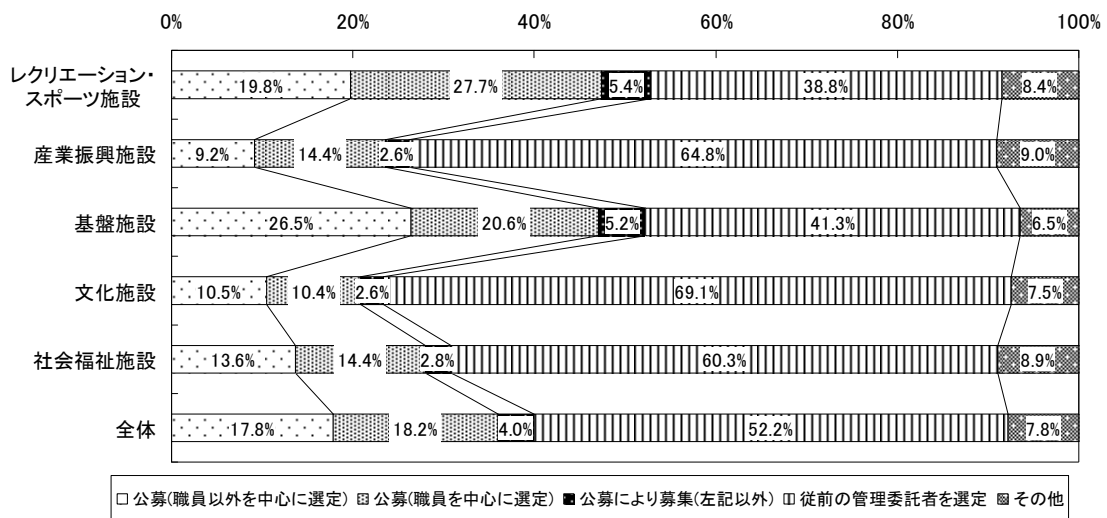
c) 指定管理者の選定手続き

①選定方法

指定管理者の選定方法については、全体の40.0%が何らかの形で公募により選定している。施設種別で見ると、レクリエーション・スポーツ施設や基盤施設でその割合が多くなっている。

一方、文化施設や社会福祉施設では、従前の管理者を非公募で選定している割合が多く、約7割となっている。

図表 10 施設種別に見た選定方法の構成



出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成21年10月）

文化施設において自治体種別ごとに選定手続きをみると、都道府県や指定都市では、6割近くが公募により候補者を募集している。

図表 11 文化施設における自治体種別に見た選定方法の構成

(単位：施設、%)

	1. 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定	2. 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定	3. 公募により候補者を募集(1・2以外)	(小計) 公募により候補者を募集	4. 従前の管理受託者を公募の方法によることなく選定	5. 1~4以外の方法により選定	合計
都道府県	276	48	22	346 (70.3%)	126	20	492 (100.0%)
指定都市	367	170	12	549 (62.9%)	296	28	873 (100.0%)
市区町村	793	1205	319	2,317 (18.8%)	9,056	979	12,352 (100.0%)

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成21年10月）

②指定管理者制度導入施設の指定期間別状況

指定期間についてみると、「3年」が約半数、次いで「5年」が3割弱となっている。中には、10年以上というケースもみられる。

図表 1 2 指定期間の状況

(単位：施設、%)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
1年	70 (1.0%)	84 (1.3%)	777 (1.4%)	931 (1.3%)
2年	44 (0.6%)	135 (2.1%)	968 (1.7%)	1,147 (1.6%)
3年	3,931 (57.1%)	871 (13.8%)	18,042 (31.8%)	22,844 (32.6%)
4年	310 (4.5%)	2,684 (42.4%)	4,311 (7.6%)	7,305 (10.4%)
5年	2,457 (35.7%)	2,399 (37.9%)	28,285 (49.8%)	33,141 (47.3%)
6年	4 (0.1%)	14 (0.2%)	300 (0.5%)	318 (0.5%)
7年	9 (0.1%)	1 (0.0%)	89 (0.2%)	99 (0.1%)
8年	9 (0.1%)	7 (0.1%)	79 (0.1%)	95 (0.1%)
9年	1 (0.0%)	17 (0.3%)	179 (0.3%)	197 (0.3%)
10年以上	47 (0.7%)	115 (1.8%)	3,783 (6.7%)	3,945 (5.6%)
合計	6,882 (100.0%)	6,327 (100.0%)	56,813 (100.0%)	70,022 (100.0%)

出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」(平成21年10月)

(2) 図書館における導入状況と課題

1) 導入状況⁷

a) 都道府県立の制度導入状況

日本図書館協会の調査によると、都道府県立の図書館では、指定管理者制度を導入した自治体は2件にとどまっており、26自治体では「導入しない」もしくは「予定はない」としている。

図表 1 3 図書館における指定管理者制度の導入状況（都道府県）

単位：自治体数

導入結果	回答	図書館名	指定管理者の分類
2006年度に導入した	1	岩手県立図書館	企業
2007年度に導入した	1	岡山県立図書館	企業
検討の結果、導入しないとしている （「現時点で導入の予定はない」を含む）	26		
合計	28		

注：「検討中」、「未定」が6件、未記入が11件、未回答が2件。

出典：日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について」（2009年）

b) 市区町村立の制度導入状況

市区町村立の図書館では、94の自治体で導入されており、施設数では169施設となっている。また、2009年度に導入予定の自治体は29自治体であり、施設数では50施設となっている。さらに、来年度以降に導入を予定している自治体は50団体となっている。

図表 1 4 図書館における指定管理者制度の導入状況（市区町村）

単位：自治体数

	特別区	政令市	市	町村	合計
2005～2008年度に導入	6	4	58	26	94
2009年度に導入予定	5	1	21	2	29
2010年度以降に導入を予定	50				

注：「2009年度に導入予定」には4月時点で指定管理者制度を導入している自治体を含む。

出典：日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について」（2009年）

⁷ 日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について」（2009年）より

図表 15 指定管理者制度の導入状況

単位：施設数

	特別区	政令市	市	町村	合計
2005～2008 年度に導入	30	28	84	27	169
2009 年度に導入予定	21	4	23	2	50

出典：日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について」（2009 年）

市区町村立の図書館の指定管理者の分類内訳は、全体では民間企業が 94 件（55.6%）と最も多く、次いで公社財団が 44 件（26.0%）となっている。さらに自治体種別に分けると、特別区では民間企業が指定管理者となっている割合が 90.0%と多く、政令市で 60.7%、市で 52.4%、町村で 22.2%と順に民間企業が指定管理者になっている割合が少なくなっている。

図表 16 指定管理者の分類

	民間企業		NPO		公社財団		その他		合計
特別区	27	90.0%	3	10.0%	0	0.0%	0	0.0%	30
政令市	17	60.7%	0	0.0%	11	39.3%	0	0.0%	28
市	44	52.4%	18	21.4%	22	26.2%	0	0.0%	84
町村	6	22.2%	8	29.6%	11	40.7%	2	7.4%	27
全体	94	55.6%	29	17.2%	44	26.0%	2	1.2%	169

出典：日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について」（2009 年）

c) 指定管理者制度を導入しない根拠

検討の結果、指定管理者制度を導入しない自治体のうち、見解や報告書等が示されている場合の内訳をみると、都道府県の場合には、「首長部局、教育委員会、社会教育委員等の判断」が 7 件（63.6%）と最も多くなっている。一方、市区町村においては、「その他」が最も多く（230 件、45.5%）、次いで「首長部局、教育委員会、社会教育委員等の判断」が 175 件（34.6%）と多くなっている。

図表 17 都道府県・市町村における制度を導入しない根拠

	都道府県	市区町村
①図書館協議会の答申・意見書	0	33
②図書館友の会などの住民団体による陳情、要請による回答	0	2
③議会による導入の条例不採択または導入再検討の意見書採択	0	3
④首長部局、教育委員会、社会教育委員等の判断	7 (茨城県、栃木県、山口県、徳島県、大分県、鹿児島県、沖縄県)	175
⑤図書館の判断	2 (茨城県、新潟県)	62
⑥その他	2 (佐賀県、熊本県)	230
合計	11	505

出典：日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について」（2009年）

2) 図書館における指定管理者の導入形態と留意点・課題

本調査及び本研究会の議論を通じて確認された、図書館における指定管理者制度導入の形態としては、次のようなものが挙げられる。

- ・利用料金制を導入している図書館は確認されなかった。一方、有料の自主事業を実施している事例は確認された。
- ・選書については、多くの場合、自治体が行うこととしている場合が多い。また、事例としては多くないが、指定管理者が選書を行っている場合もある。選書については、各図書館のミッションを定める自治体自らが行うべきと考え、自治体が行っている場合が多いと推察される。
- ・司書については、指定管理者が雇用する場合と、自治体職員が担当する場合の双方がある。いずれの場合においても、図書館にあるコレクションの内容を熟知していること、及び地域の特性、住民のニーズなどを十分に把握していることが必要である。
- ・指定管理者が、従前の司書を再雇用しているケースも多く見られる。

本調査及び本研究会の議論を通じて確認された図書館における指定管理者制度導入の留意点・課題としては、次のようなものが挙げられる。

- 図書館の運営においては、図書館のコレクション、地域の特性や住民のニーズを理解した司書を確保することが重要である。特に、指定管理者制度を新規に導入する、あるいは指定管理者が交代する場合には、その点の担保が重要である。
- 図書館運営について、自治体が明確な方針を定めずに指定管理者を公募すると、例えばレファレンスサービスなど指定管理者の関心分野は重視されるものの維持管理業務が疎かになったり、コスト縮減を過度に重視する競争となる一方で、サービスの改善や高度化による地域社会への貢献、その前提となる司書等の専門職員の確保・育成を軽視することになる恐れがある。したがって、自治体側が明確な当該図書館の地域社会における役割を示し、その役割を実現するための仕様書（管理の基準）を提示し、併せて適切なモニタリング・評価を行う必要がある。

(3) 博物館等における導入状況と課題

1) 導入状況⁸

a) 指定管理者制度の導入状況

文化庁調査によると、美術館・博物館等における指定管理者制度の導入状況としては、全体では 16.9%の施設で指定管理者制度を導入している。自治体種別にみると、都道府県立の施設で導入割合が多くなっている。

図表 18 指定管理者制度の導入状況

		直営館	指定管理者制度導入館	合計	指定管理者制度導入割合
都道府県立	登録	90	22	112	19.6%
	相当	6	3	9	33.3%
市区立	登録	267	48	315	15.2%
	相当	42	16	58	27.6%
町村立	登録	39	4	43	9.3%
	相当	10	0	10	0.0%
組合立	登録	2	0	2	0.0%
	相当	1	0	1	0.0%
全体		457	93	550	16.9%

出典：文化庁「公立の美術館・歴史博物館の組織・運営状況に関する調査結果」（平成 18 年度）

b) 指定管理者の業務範囲

指定管理者の業務範囲をみると、全体では学芸業務と管理業務の両方を導入しているケースが 83.9%となっており、管理業務のみを導入しているケースは 14.0%となっている。また、自治体種別にみると、都道府県立の登録施設では管理業務のみを指定管理者の業務範囲としている割合が 31.8%と多くなっている。さらに施設の種別にみると、「総合」が 30.0%と最も管理業務のみの割合が多く、次いで「歴史」の 15.2%、「美術」の 10%となっている。

⁸文化庁「公立の美術館・歴史博物館の組織・運営状況に関する調査結果」（平成 18 年度）より

図表 19 自治体種別にみた指定管理者の業務範囲

単位：施設数、%

		学芸業務のみ		管理業務のみ		学芸業務と管理業務の両方		その他		合計
都道府県立	登録	0	0.0%	7	31.8%	15	68.2%	0	0.0%	22
	相当	0	0.0%	0	0.0%	3	100.0%	0	0.0%	3
市区立	登録	0	0.0%	4	8.3%	42	87.5%	2	4.2%	48
	相当	0	0.0%	2	12.5%	14	87.5%	0	0.0%	16
町村立	登録	0	0.0%	0	0.0%	4	100.0%	0	0.0%	4
	相当	0	-	0	-	0	-	0	-	0
全体		0	0.0%	13	14.0%	78	83.9%	2	2.2%	93

出典：文化庁「公立の美術館・歴史博物館の組織・運営状況に関する調査結果」（平成18年度）

図表 20 施設の種別にみた指定管理者の業務範囲

単位：施設数、%

	学芸業務のみ		管理業務のみ		学芸業務と管理業務の両方		その他		合計
総合	0	0.0%	3	30.0%	7	70.0%	0	0.0%	10
歴史	0	0.0%	5	15.2%	27	81.8%	1	3.0%	33
美術	0	0.0%	5	10.0%	44	88.0%	1	2.0%	50
合計	0	0.0%	15	13.8%	92	84.4%	2	1.8%	109

出典：文化庁「公立の美術館・歴史博物館の組織・運営状況に関する調査結果」（平成18年度）

図表 21 指定管理者の種類別にみた指定管理者の業務範囲

単位：施設数、%

	学芸業務のみ		管理業務のみ		学芸業務と管理業務の両方		その他		合計
財団法人	0	0.0%	11	12.9%	73	85.9%	1	1.2%	85
株式会社	0	0.0%	1	16.7%	4	66.7%	1	16.7%	6
有限会社	0	0.0%	0	0.0%	1	100.0%	0	0.0%	1
その他	0	0.0%	1	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	1
合計	0	0.0%	13	14.0%	78	83.9%	2	2.2%	93

出典：文化庁「公立の美術館・歴史博物館の組織・運営状況に関する調査結果」（平成18年度）

c) 指定管理者制度の導入施設における館長の所属

指定管理者制度導入施設における館長の所属をみると、全体では、指定管理者側に所属するのが69.9%と最も多く、設置者側に所属するのが29.0%となっている。指定管理者の種類別にみると、株式会社が指定管理者の場合には、全体の数は少ないものの、設置者側に館長が所属している割合が66.7%と多くなっている。

図表 2 2 指定管理者制度の導入施設における館長の所属

	財団法人		株式会社		有限会社		その他		全体	
設置者側	22	25.9%	4	66.7%	0	0.0%	1	100.0%	27	29.0%
指定管理者側	62	72.9%	2	33.3%	1	100.0%	0	0.0%	65	69.9%
ポストなし	1	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	1.1%
合計	85	100.0%	6	100.0%	1	100.0%	1	100.0%	93	100.0%

出典：文化庁「公立の美術館・歴史博物館の組織・運営状況に関する調査結果」（平成18年度）

d) レストラン、ミュージアムショップ等の運営形態

レストラン、ミュージアムショップ等の運営形態をみると、レストラン・喫茶は、場所貸しをしている割合が78.3%と最も多く、次いで直営が11.4%となっている。また、ミュージアムショップについては、直営が42.7%で最も多く、次いで場所貸しが39.7%となっている。

図表 2 3 レストラン・ミュージアムショップ等の運営形態

	直営		指定管理者		場所貸		その他		合計
レストラン・喫茶	21	11.4%	19	10.3%	144	78.3%	0	0.0%	184
ミュージアムショップ	100	42.7%	39	16.7%	93	39.7%	2	0.9%	234

出典：文化庁「公立の美術館・歴史博物館の組織・運営状況に関する調査結果」（平成18年度）

2) 博物館における指定管理者の導入形態と留意点・課題

本調査及び本研究会の議論を通じて確認された博物館における指定管理者制度導入の形態としては、次のようなものが挙げられる。

- ・博物館の指定管理者に関しては、従前に管理委託及び指定管理を行っていた財団のみが応募し指定を受けるというケースが多く見られる。一部、新規に整備される施設については、指定管理者が公募されるケースも見られる。
- ・利用料金制を導入している自治体が多く見られる。
- ・所蔵作品の収集・保管については、多くの場合、自治体が行うこととしている場合が多い。予算や寄付の問題もあり、指定管理者自身が行うことには限界もあると考えられる。
- ・学芸員については、指定管理者が雇用する場合と、自治体職員が担当する場合の双方がある。事例調査や本検討委員会の議論を通じて概観すると前者の形を採用する形が多いと見られる。いずれの場合においても、良質な学芸員の雇用が重要である。
- ・直営から指定管理者に変更された場合などには、図書館における司書と同様に、指定管理者が従前の学芸員を再雇用している場合も多く見られる。

本調査及び本研究会の議論を通じて確認された博物館における指定管理者制度導入の留意点・課題としては、次のようなものが挙げられる。

- 地方においては、博物館の指定管理者の担い手が不足し、公募しても複数の応募者が得られないこともある。また、指定管理者による学芸員の確保が難しい場合がある。
- 博物館の運営においては、企画を担当する良質な学芸員を確保することが重要である。とりわけ、博物館独自の資料・情報や地域の特性を理解した学芸員の確保、及びそれに基づく良質なサービス提供の継続性の担保が課題である。
- 指定管理者制度を導入した場合、学芸員と指定管理者の連携が有機的に行えなければ、企画展の質の低下や博物館の設置目的に沿った運営が有効に行えなくなる恐れがある。
- 図書館と同様に、運営について、自治体が明確な方針や仕様書（管理の基準）を設けなければ、例えば入館者数を確保する企画展の開催など指定管理者の関心分野は重視されるものの地域における収蔵品の価値の研究などが疎かになったり、コスト縮減を重視した競争となる恐れがある。したがって、自治体側が明確な仕様書（管理の基準）を提示し、併せて適切なモニタリング・評価を行う必要がある。

調査研究を終えて ～委員からのコメント～

小林 真理 委員

図書館、博物館施設は、日本の場合社会教育施設として発展をしてきました。その中で個人の学びがよりよく深まっていくことを目指してきたかと思います。個人の学びにとって、これらの施設が基盤的であることは間違いありません。現在文化政策の分野では創造的な能力が新たな文化産業や知的産業を形成していくのに重要であることが認められています。創造的な能力は、天才にのみ与えられているものではなく、個人的な学びの中から生まれてくる可能性を考えると、図書館や博物館が、地域や社会の創造性を拓く場として機能を強化していくことが見直されてもいいように思います。これまでの機能を継続していくことは当然として、現代社会に即して図書館や博物館により重要な役割をもたせることも可能であることを地方自治体は認識してもいいのではないかと思います。

杉浦 正美 委員

横浜美術館は、平成 18 年度から 2 年間の暫定期間を経て、平成 20 年度から本格的な指定管理者制度下での運営が始まりました。本制度については、様々な場で議論されていますが、導入された側には制度に対する複雑な思いも存在します。

今回の委員会への参加は、私にとって横浜美術館がかかえる課題を一步引いた視点で考える貴重な機会となりました。この報告書を手にする方の中には、指定管理者施設の現場で頑張っておられる方も多くいらっしゃるでしょう。制度の中で、時には感情的になってしまうこともあると思いますが、是非とも中立的な意識を持って報告書に目を通してみてください。施設本来の生き生きとした活動が当たり前になるよう、私自身、今後もさらに課題を洗い出し、常に客観的であることを心がけ、現場からの声を発信し続けたいと思います。

豊田 高広 委員

この頃、どうすれば図書館・博物館において持続的なイノベーションが可能になるか、ということを考えています。

今まで、図書館・博物館の経営は「効率化」、特にコストの視点で語られがちでした。しかし、情報や知識を提供するサービス機関であるからには、サービスに付加すべき新たな価値の創造をもっと重視すべきでしょう。

私が司書・学芸員にもっとも期待したいのは、彼らが不断のイノベーションの主役となって激しく変動する外部環境に適応し、危機（例えば従来のサービスの腐朽化）を機会に変えることです。彼らが担う部分を外注化するべきかどうか判断する上で「イノベーションを起こすにはどちらが有利か」という観点はきわめて重要なはずで

「どちらが安い」とは異なる視点の重要性が、この報告書によって広く認識されるこ

とを望みます。

現場しか知らない私にとって、研究会は貴重な勉強の場になりました。関係各位に心からお礼申し上げます。

中川 幾郎 委員

指定管理者制度は、地方自治法に規定する「公の施設」に適用される制度です。公の施設にも、大別して住民への施設機能の供与が主であるもの（ファシリティ）と、施設機能だけではなく、研究・教育・調査などの組織機能とあいまって総合的な機能を発揮する博物館、美術館、図書館などの施設（インスティテュート）とがあることに留意するべきでしょう。特に、コストダウンばかりを目的として指定管理者制度を導入することは、インスティテュートのパフォーマンスを落とすだけではなく、人的、技術的ストックを失うことにもなりかねないことに改めて注意すべきと思います。これは、施設設置者である地方自治体自身の側に問われている課題であるとも考えます。

南 学 委員

研究会では、制度導入から7年経った現在も、多くの自治体で指定管理者制度と業務委託の区別が十分に認識されていないことを痛感しました。成熟型の社会では、人々の生活スタイルも多様化し、公共施設の管理運営も、公務員の固定的な身分、勤務形態、給与体系を前提にしては、住民の要望に十分に答えることが難しくなりました。このような時代変化によって、90年代以降に、出資団体による管理運営、03年に指定管理者制度の導入に至った背景を再確認する必要があります。また、「行政財産」という固定的な意識も変革する必要があるでしょう。市民の税金でつくられた施設が、行政の都合によって十分な活用ができないことは、おかしなことなので、「市民財産」という概念形成を考え、市民視点からの施設利用と管理運営を目指すべきです。公共施設が老朽化して耐震性を満たしていないにもかかわらず、膨大な更新の経費をまかなう財源が確保できずに先送りしている実態があります。「市民財産」として、市民、民間の知恵を結集して、財産の最大限の利活用を目指すべきでしょう。それが、指定管理者制度の基本的理念だと考えます。

柳 与志夫 委員

現在起きている図書館・ミュージアムへの指定管理者制度導入による諸問題は、指定管理者制度の問題というより、直営形態で隠されていた、各自治体における図書館・ミュージアム政策とそれに基づく施設運用のあり方自体の問題であることがはっきりしたように思います。その意味で、ようやく本来の「公共」図書館・ミュージアムのあり方を論議する出発点に立ったのではないのでしょうか。

山崎 久道 委員

指定管理者制度において、最も重要な点の一つは、指定管理者への方向付けと指定管理業務の成果の評価を、自治体が十分な業務知識と合理的な測定手段によって成しうるかどうかということだと考えます。指定管理者制度の弊害は、こうした点での配慮や実効性が欠けているために起こることも多いように思われます。そのためには、自治体が文化施設の運営に当たって、きちんとした経営の手順を踏むことが求められます。民間企業の経営手法を非営利団体に適用する試みは、すでに広く行われています。直営の段階でこうした科学的経営ができていないケースを、指定管理者制度によって解決しようとするのは、文化施設のガバナンスの問題を自治体自身が放棄してしまうことに他なりません。文化政策の成果の最終責任は、依然として自治体自身にあることを銘記すべきでしょう。

山本 哲也 委員

博物館で指定管理者を導入すると、目に見えやすいサービスという点から、展示や教育普及事業に力が入られる傾向が強くなるのではないかと思います。逆に、一般には見えづらい収集や保管（保存）といった事業は、実行すべきなのは当然としても、その必要性、重要性の一般の理解が果たして推し進められるのかという不安があります。しかし、だからといって直営がいいという結論には直結しないでしょう。結局は、それらの事業一つひとつに関わる人の資質や思い入れが大事であり、そのバランス感覚で、いかようにでも変わるからです。やはり、博物館のあるべき姿の追求がまずは必要と考えるところです。図書館も然り。まだ日の浅い指定管理者制度であり、ようやくその様相（可否の判断材料など）が見え始めたところだと思っています。それぞれのあるべき姿を考えるという意味においても、この報告書が参考になれば幸いです。

参考資料 本調査研究の検討体制

1. 本調査研究の検討体制

(1) 検討委員会

区分	氏名	所属・役職
委員長	水嶋 英治	常磐大学コミュニティ振興学部 教授
委員	小林 真理	東京大学大学院 准教授
	杉浦 正美	横浜美術館 経営管理グループチームリーダー
	豊田 高広	静岡市立御幸町図書館長
	中川 幾郎	帝塚山大学法政策学部 教授
	南 学	横浜市立大学 教授
	柳 与志夫	国立国会図書館 資料提供部電子資料課長
	山崎 久道	中央大学文学部 教授
	山本 哲也	新潟県立歴史博物館 専門研究員

(2) 調査協力

	施設名称	協力団体
図書館	千代田区立図書館	シェアードビジョン
	山中湖情報創造館	山中湖村
	多治見市立図書館	多治見市、多治見市文化振興事業団
	北九州市立中央図書館、分館	北九州市、図書館流通センター
博物館等	足利市立美術館	足利市
	江戸東京博物館等	東京都、東京都歴史文化財団
	大阪歴史博物館等	大阪市、大阪市文化財協会
	呉市海事歴史科学館	呉市、トータルメディア開発研究所
	高知市立自由民権記念館	高知市

(3) 文部科学省生涯学習政策局社会教育課

(4) 事務局

氏名	所属・役職
保坂 孝信	(株) 三菱総合研究所 地域経営研究本部 主席研究員
佐々木 仁	(株) 三菱総合研究所 地域経営研究本部 主任研究員
西松 照生	(株) 三菱総合研究所 地域経営研究本部 研究員
西畠 綾	(株) 三菱総合研究所 地域経営研究本部 研究員

2. 検討委員会の開催日程

(1) 第一回委員会

日時：平成21年7月22日（水）10：00～12：00

会場：三菱総合研究所 会議室

- 1) 委員会の進め方について
- 2) 図書館・博物館等における指定管理者制度の導入状況について
- 3) 委員からの事例紹介について
- 4) 指定管理者制度の運用にかかる論点について
- 5) 先進事例調査の実施について

(2) 第二回委員会

日時：平成21年10月23日（金）9：30～11：30

会場：三菱総合研究所 会議室

- 1) 委員からの事例紹介について
- 2) 事例調査結果報告について
- 3) 指定管理者制度の導入・運用にかかる基本的な考え方（案）について
- 4) 報告書構成（案）について

(3) 第三回委員会

日時：平成22年1月14日（木）9：30～12：00

会場：三菱総合研究所 会議室

- 1) 事例調査結果報告について
- 2) 報告書のとりまとめについて

図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書

平成 22 年 3 月
文部科学省 生涯学習政策局 社会教育課
〒100-8959 東京都千代田区霞が関三丁目 2 番 2 号
電話 03-5253-4111

株式会社 三菱総合研究所 地域経営研究本部
〒100-8141 東京都千代田区大手町二丁目 3 番 6 号
電話 03-3277-0735

MRI



環境にやさしい大豆インクを使用しています。



古紙配合率100%の再生紙を使用しています。

