

自治体財政 改善のヒント 第85回

指定管理者制度の盲点 民間ノウハウのフリーライド

大和総研金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

先進的な活動を行っている図書館に対して授与されるLibrary of the Year。2021年の優秀賞・大賞は指宿市立図書館およびNPO法人「本と人をつなぐ『そらまめの会』」（下吹越かおる理事長）だった。「市民NPOによる指定管理の持続モデル」が評価された。このNPOは図書館サポーターとして活動していたボランティア団体が前身だ。06年10月の法人登録後、07年4月に指宿市立図書館の指定管理者となった。以来、現在に至るまで指宿図書館と山川図書館を運営している。

元々、民間が図書館を運営することにネガティブな風潮があった。03年の指定管理者制度発足以来、日本図書館協会は度々見解を示しており、16年の「公立図書館の指定管理者制度について」でも「地方公共団体が直接運営することが基本」であり、公立図書館は指定管理者制度になじまないとしていた。そうした中、指定管理者が受賞したことには大きな意味があった。

指定管理者制度は「『公の施設』の管理運営に民間のノウハウを活用し、市民サービスの向上や経費の節減等を図ること」（指宿市HP）を目的としている。民間ノウハウを活用した市民サービス向上という点で指宿市立図書館は十分な実績を上げている。まず利用者と貸出件数が増えた。図書館講座や映画上映会などイベントも幅広い。保育士や幼稚園教諭と連携したおはなし会、保育園や幼稚園、小中学校、高校に出向く出張おはなし会などの企画があり、18年には子供の読書活動優秀実践図書館として文部科学大臣表彰を受けた。図書館の資料を使って資料・情報探しの手伝いをす

るレファレンスサービスも充実し、20年から2年連続で図書館レファレンス大賞の審査委員会特別賞を受賞したほどだ。

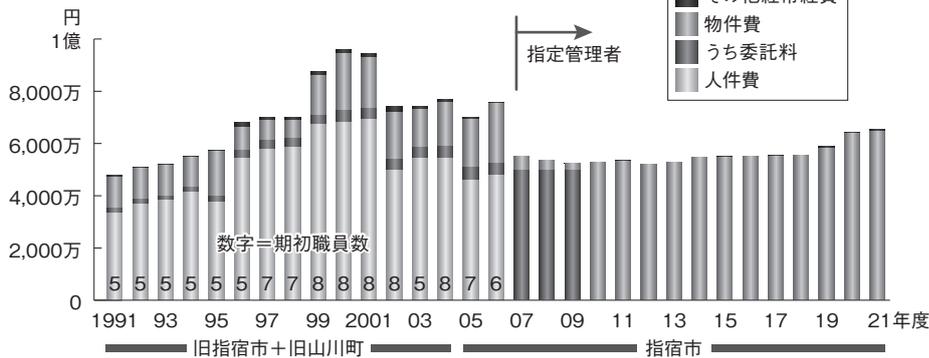
経費削減の大部分は人件費単価

指定管理者のもう1つの目的である経費節減はどうか。指定管理がスタートした07年度の経常経費は5507万円で前年度比27%減となった（図）。減少幅の9割は人件費である。直営最終年度（06年度）の人件費は4784万円で、期初の職員数6人で割ると1人当たり約800万円となる（福利厚生費込み）。他に人件費に含まれない臨時職員が3人おり総勢9人の陣容だった。指定管理後を見ると、21年度でNPO事業報告書上の人件費が3388万円。ここから臨時職員の賃金を差し引き、図書館職員8人で割った単純平均は約340万円だ。

図書館には他に臨時職員が5人おり総勢13人体制だ。直営時代に比べ4人増えているが、臨時職員の勤務体系が指定管理前後で異なり単純比較は難しい。総勢13人のうち11人は司書資格を有しており専門性も十分である。既に述べたように実績も論を俟たない。市議会でも教育部長が「指定管理前の状況とは全く異なっている」（19年6月21日定例会）と評価している。

他方、年取等の待遇は指定管理前後で大きく異なる。同日の議会定例会では、経費削減の趣旨にかんがみ、「指定管理者の賃金が公務員の賃金と同様となければならないということではない」。仮に直営に戻した場合、「不足する職員については、職員採用試験を通じて能力実証を行ったうえ

図 指宿市の図書館にかかる年間所要経常経費



出所：総務省「地方財政状況調査」46表（施設の管理費等の状況）から大和総研作成。2004年度までは指宿市と山川町のデータを合算。2010年度以降は物件費のうち委託料の項目がない。臨時職員数は全年度でゼロ計上を市に確認した。

で採用をすることになります」との答弁だった。要するに年収水準の差分は「能力実証」の有無によるということだ。民間のノウハウや専門性、内外の誰もが認めるその成果に金銭的な対価はない。

指定管理者制度のメリットにおいて「民間ノウハウによるサービス向上」と「経費節減」は別物だ。官民給与差を前にして、経費節減は民間のノウハウとほとんど無関係である事実を認識する必要がある。民間に向けられる言葉として「企業努力」もよく聞かすが、企業努力による低価格は販売数量の増加による収益向上が前提であり、善意の自己犠牲ではない。サービス向上が無償であるため、指定管理者の公募案件の中には、競争原理を働かせるあまり実態的な無料オプション競争に陥っているケースもある。問題なしとはいえない。

指定管理者代行制と店舗運営委託

先の定例会では、直営に戻すべきという意見に対し、指定管理者に対するモニタリングや随時の指導を念頭に「市が責任を持って図書館業務の運営にかかわっている」と応えている。経営的などころでいえば図書館の運営方針は市が策定している。民営化と異なり、指宿市立図書館は市のブランドで市自身が経営し、運営のみ民間に委任する枠組みだ。目を転じれば、こうしたスキームは民間事業で珍しくない。店舗運営をまるごと委任する業務委託の一種である。内外装からはまるで看板に掲げた企業の直営に見えるが、店長以下スタ

ッフ全員が店舗運営を受託する別会社の従業員だ。受託会社の収益は売り上げに応じた歩合ケースと、受託原価を反映した定額ケースがある。指定管理者制度でいえば歩合ケースが利用料金制、定額ケースが代行制に通じる。いずれにせよ委託者のブランドで運営し、指揮命令権も委託者にある。ブランドを毀損しないようモニタリングもある。

民間のノウハウに公正な対価を

「地域住民のため」の情熱は大事だが、情熱に頼った民間ノウハウのフリーライドには持続可能性がない。財政が厳しいことも理由にならない（指宿市は将来負担比率46.5%の健全財政）。

ではどうすればよいか。まずは指定管理者制度の導入目的が民間ノウハウによる市民サービス向上か、スタッフから「能力実証」を省いた分の人件費節減かを明確にするべきだ。ここで市民サービス向上が目的なら、民間ノウハウの実体たる専門性、あるいはその結果を直営体制と比較のうえ公正に評価し対価を支払うことになる。

あくまで経費節減が目的なら店舗運営委託の図書館版と整理するのが得策だ。期待する民間ノウハウは賃金水準とのバランスを考慮する。競争にさらし安売りを促さないのも公共発注者の使命だ。公募要件から専門性を外すこともありえる。この場合、住民ニーズを把握し新たなサービスを開発するような役割は自治体が担うのが筋である。スタッフに求められる接客や事務の品質（自治体の管理精度と反比例の関係）も賃金水準による。

民間ノウハウは売上歩合で報われるのが本来の姿だが図書館は営利活動ができない。代わりに、書店やカフェの併設を奨励するのも一考だ。図書館が対象事業の集客装置となりそうな業種を選ぶ。報酬の代わりに収益機会を付与する発想である。G