

行政改革における社会教育施設のあり方

加 藤 美 幸

(国立教育政策研究所社会教育実践研究センター)

はじめに

国・地方を通じた極めて厳しい財政状況の中で、「官から民へ」、「国から地方へ」の考えの下、三位一体の改革、市町村合併の推進、行政改革の推進等により、地方の自立に向けた構造改革に取り組んでいる。

地方公共団体をみると、地方公務員の総数は減少（10年間の累積で198,895人の純減）、国家公務員と比較した給与水準（ラスパイレス指数）も100を切ったところであり、これは行政改革の成果といえる。また、市町村合併については、平成11年3月31日に3,232あった市町村数が平成17年8月1日現在2,337（市741、町1,273、村323）になった。平成18年3月31日には1,822となる予定で、今後、急速な進展が見込まれている⁽¹⁾。

総務省は、平成16年12月に閣議決定された「今後の行政改革の方針」を受け、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（平成17年3月）を示している。この中に、行政改革推進にあたって、行政の担うべき役割を重点化する手だてとして、民間委託等の推進、指定管理者制度の活用をあげている。

ここでは、行財政の簡素・効率化を図り、地方分権の時代にふさわしい質素で効率的な行政システムを確立し、住民ニーズの高度化・多様化等に適切に対応するための1つの方策としての、社会教育施設における民間委託（外

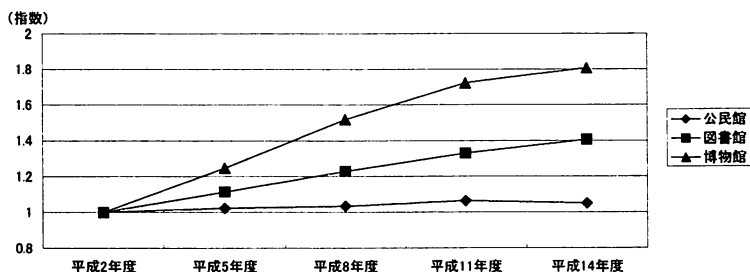
部委託)や指定管理者制度について考察してみたい。

1. 社会教育施設等の現状

文部科学省の「社会教育調査報告書」(平成14年10月1日現在)⁽²⁾をみると、社会教育関係施設の中で最も多いのが、社会体育施設(ゲートボール場、クロッケー場を除く)の44,566施設で、次いで公民館(類似施設を含む)18,819館となっている。また、図書館は2,742館、博物館は5,363館となっており、そのうち博物館法に基づく登録等が行われているものは1,120館である。

地域住民における最も身近な学習拠点であり、交流の場としても重要な役割を果たしている公民館は、1970年代から80年代の20年間に全施設の65%が建設されており、そのうち、公立社会教育施設整備費補助金を受けて建設された施設は63%、他省庁の建設補助金を受けて建設されたものも39%にのぼる(平成17年版全国公民館年鑑)⁽³⁾。財政難と平成9年度を限りに建設補助が打ち切られた今、地方公共団体単独での新たな施設の整備は難しい。

また、人々の学習活動を支援する図書館、博物館は、数の上では、着実な伸びを示している(第1図)が、図書館の設置率を見ると、町立45.4%、村立17.6%となり(平成14年10月現在)、町村の比率が低くなっており、図書館の設置促進が課題となっている。



第1図 施設数の推移

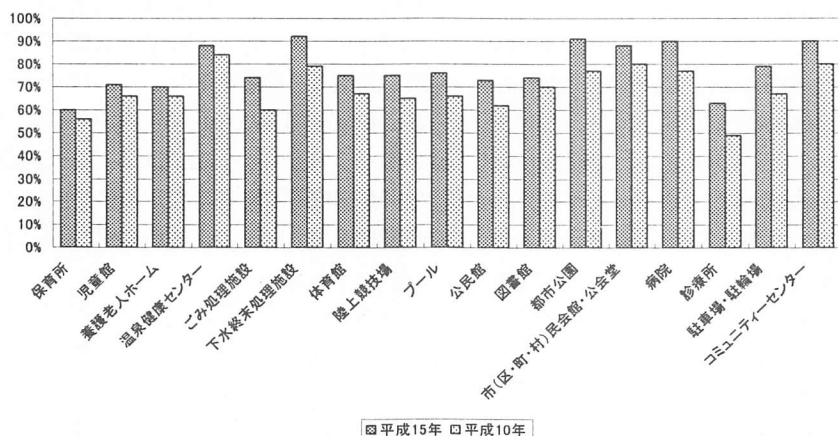
(注) 1 平成2年度を1とした指数である。

2 公民館類似施設及び博物館類似施設を含む。

(資料) 文部科学省「社会教育調査報告書」

2. 社会教育施設等の外部委託の実施状況

総務省の「市区町村における事務の外部委託の実施状況調査」(平成15年4月1日現在)⁽⁴⁾によると、前回(平成10年4月時点)と比べると、施設の運営事務における市区町村総計では、全ての施設で委託実施施設の比率(運営事務の一部を委託している施設を含む)が高まっている(第2図)。地方公共団体区分別に見ると、施設全般にわたり町村に比べて市区の委託実施施設の比率が高い傾向にある。委託実施施設の比率が高いものとしては、下水終末処理施設92%、都市公園91%、病院、コミュニティセンター90%、温泉健康センター及び市(区・町・村)民会館・公会堂88%となっている。代表的な社会教育施設である公民館は73%、図書館は74%であり、前回調査と比べると、公民館は11ポイント、図書館は4ポイントの増となっている(第2図)。公民館、図書館ともに、全部委託の比率は低く、公民館は14%、図書館は3%である。



第2図 施設の運営事務における委託実施施設の比率

(注) 委託実施施設の比率＝委託している施設数(運営事務の一部を委託している施設を含む)
÷施設の総数×100

(資料) 総務省「市区町村における事務の外部委託の実施状況」

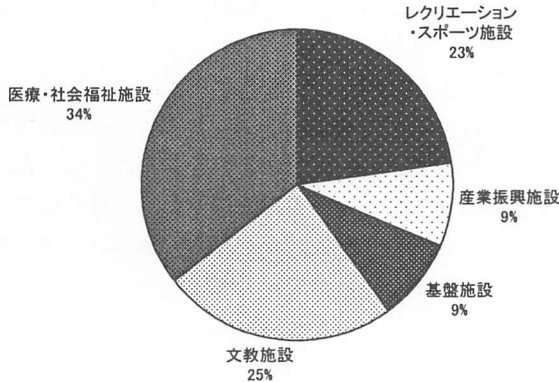
また、外部委託の事例をみると、A市の図書館では、基幹的業務を除く貸出・返却・書架整理・リクエスト等に関する業務、B市の図書館では、貸出業務及び蔵書管理業務等の一部の業務を委託しており、効果として、経費の削減（A市・B市）、開館時間の延長による利用者の拡大（A市）をあげている。また、平成15年度国立教育政策研究所社会教育実践研究センターが行った「図書館及び図書館司書の実態に関する調査」⁽⁵⁾からは、資料の選定やレファレンス、読書案内等の専門業務については正職員、特に司書が担当する比率が高いという実態が明らかになっている。このことから、施設の特性や実態に応じて、メリットが生ずるような外部委託について検討していく必要があるといえよう。

3. 社会教育施設等の指定管理者制度の導入状況

平成15年9月に地方自治法が改正され、公の施設の管理について指定管理者制度が導入された。総務省の「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16年6月1日現在）⁽⁶⁾によると、指定管理者制度により管理が行われている施設数は1,550施設、指定管理者制度を導入した地方公共団体の数は393（12.3%）となっている。指定管理者となった者は841団体である。そのうち公共的団体が481で最も多く、次いで財団法人121、株式会社90の順となっている。地方公共団体における指定管理者の選定手続の状況をみると、公募の方法によるものが197団体（44.5%）、従前の管理委託者を公募の方法によることなく選定したものが73団体（16.5%）となっている（複数回答）。指定の期間の状況をみると、3年が548（35.4%）で最も多く、次いで1年（21.2%）、5年（17.4%）の順となっており、5年以内の比較的短期間での指定が9割弱を占めている。

指定管理者制度が導入されている施設を内容別にみると、医療・社会福祉施設が549（35.4%）で最も多く、次いで文教施設380（24.5%）、レクリエーション・スポーツ施設352（22.7%）の順となっている（第3図）。社会教育施設は、この分類によると文教施設にあたる。ここには、県（市）民会館、文化会館、博物館、青少年教育施設、市民センターなどが含まれている

が、自治法の改正から2年と短期間であることを差し引いても、社会教育調査の施設総数からみると導入施設数はまだ少ない。



第3図 指定管理者制度導入施設の内容別状況

(資料) 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」

文部科学省が「社会教育施設における指定管理者制度の適用」について、公民館、図書館及び博物館における整理をしている。それは、①株式会社など民間事業者にも館長業務を含め全面的に管理を行わせることができる。②地方公共団体又は指定管理者が館長を必ず置かなければならない（社会教育法第27条第1項、図書館法第13条第1項及び博物館法第4条第1項）。③博物館には、地方公共団体又は指定管理者が学芸員を必ず置かなければならない（博物館法第4条第3項）。④指定管理者が雇う館長その他の職員の教育委員会による任命は不要である（社会教育法第28条及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律第34条「教育委員会の任命権は公務員たる職員対象」）。の4点である。

指定管理者制度導入にあたっては、「経費の削減」や「業務の効率化」が注目されがちであるが、自治法の趣旨（第244条の2第3項「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときには、…」）や施設の目的から考えると、住民サービスの向上を図る観点から導入するか否かが検

討されなければならない。指定管理者の「業務の範囲」についても、施設の目的や態様等を踏まえ、地域の実情に応じて設定する必要がある。

また、博物館については専門的職員である学芸員の必置規定があるが、公民館、図書館については主事や司書の必置規定はない。専門的職員不在によるサービスの質の低下が危惧される。

自治法の改正から2年が経過する。自治法改正前の管理委託制度を適用している施設については、指定管理者制度に移行するか、施設そのものを廃止するか等の選択を迫られている。さらに、指定管理者には、指定の期間に関わりなく、毎年度終了後の事業報告書の提出が義務づけられている。指定管理者制度導入の成果や課題も予想の域から現実の姿へと次第に明らかになり、行政の望ましい関わり方が求められていくであろう。

おわりに

行政改革の中で社会教育施設は揺れている。現在直営で管理しているものも含め、管理のあり方について住民への説明責任が求められてくる。今こそ、施設の存在意義をアピールするチャンスである。それぞれの施設の目的、つまり原点に立ち戻り、住民の立場に立って、われわれ職員、社会教育関係者が今、何ができるか。また、何をすべきか改めて考えてみるべきである。

<注>

- (1) 「合併相談コーナー」, 総務省, <http://www.soumu.go.jp>, 2005年8月10日参照
- (2) 文部科学省『平成14年度社会教育調査報告書』, 2004, p. 4
- (3) (社)全国公民館連合会『平成17年版全国公民館年鑑』ぎょうせい, 2005, p. 613
- (4) 「市区町村における事務の外部委託の実施状況」, 総務省, <http://www.soumu.go.jp>, 2005年8月10日参照
- (5) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター『平成15年度図書館及び図書館司書の実態に関する調査研究報告書』, 2004, p. 43
- (6) 「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」, 総務省, <http://www.soumu.go.jp>, 2005年8月10日参照