

指定管理者制度の政策目的活用に関する研究
：複合的要因によるA市図書館の政策分野横
断的展開

前田, 智子 / Maeda, Tomoko

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 / 公共政策志林

(巻 / Volume)

6

(開始ページ / Start Page)

105

(終了ページ / End Page)

118

(発行年 / Year)

2018-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014455>

指定管理者制度の政策目的活用に関する研究 —複合的要因によるA市図書館の政策分野横断的展開—

前田 智子

要旨

指定管理者制度は、地方自治法第244条の2第3項に基づき、公の施設の管理を民間事業者等の指定管理者に行わせる制度で、2003（平成15）年6月の地方自治法一部改正により創設された。制度創設当初は、コスト削減を追求するあまり、労働環境に配慮しない問題等が国会でも取り上げられたが、現在では、多くの自治体で制度運用の工夫・改善がなされ、自治体の現場に定着した制度となっている。指定管理者による運営で活気を取り戻した施設、画期的な事業の実施により先進事例として取り上げられる施設も数多く見られるが、一方で、利用料金制も自主事業も行われていない従来の業務委託と変わらない施設も見受けられる。

本稿では、A市の複合施設にある図書館を取り上げ、指定管理者による運営の結果、図書館という施設機能だけでなく、子育て支援という副次的機能が備わり、市民ニーズに適応した、より良質な公共サービスを展開している事例を考察し、単なる施設管理の一手法を超えた指定管理者制度の可能性を明らかにする。

キーワード

指定管理者制度、政策目的活用、創発型施設マネジメント、政策指向性

1. はじめに—自治体に任された指定管理者制度の活用—

1.1 指定管理者制度の主目的と現状

指定管理者制度は、公の施設の施設運営に民間の能力を活用することによる効率化とサービスの向上を主な目的とした制度である¹。2003（平成15）年6月の地方自治法一部改正により創設され、当初は効率化を追求するあまり、労働環境を阻害している等の問題が国会でも取り上げられた。制度創設から10年以上経過した現在では、自治体による制度の工夫・改善も進み、多くの自治体で定着している。しかし、自由度の高い、自治体の裁量でいかようにも活用できる分権的制度であるため、指定管理者制度の設計・運用は、自治体により千差万別である。制度が定着した今、指定管理者制度を活用して、より

高度な発展的取組みを行っている自治体・指定管理者と、型通りの単なる経費削減・施設運営のツールから脱皮できていない自治体・指定管理者とに大きく分かれ始めているのではないだろうか。たとえば、文化財という社会教育施設の機能だけでなく、地域の経済活性化や観光振興としての視点を合わせ持った、掛川市の掛川城周辺施設の管理運営や「行政の福祉化」という庁内横断的な施策として、障がい者等の雇用・就労支援に関する項目を指定管理者公募要項や審査基準に盛り込み、公の施設における障がい者の継続雇用やホームレス等の就労の場の提供等を行っている大阪府の発展的事例は、非常に興味深いものである。しかし、このような制度運用をすべての自治体で実現できているわけではない。

筆者は、指定管理者施設に関わるなかで、指定管理者制度を単なる建物管理の手法として活用するだ

けでは「もったいない」と感じていた。自治体が制度設計や運用を決め、指定管理者に一定の裁量を認める指定管理者制度は、地域の課題解決や政策実現の手段として、非常にポテンシャルの高い仕組みなのではないだろうか。本稿は、このような問題意識のもと、一定の要件で事例選択した5つの指定管理者制度の発展的活用について、聞き取り調査と観察（現場確認）により調査研究した筆者の修士論文のうち、主にA市図書館の事例として記述した部分を再構成したものである²。

1.2 指定管理者制度の発展的活用に関する言説

指定管理者制度の発展的活用、つまり単なる箱ものの管理手法ではない取組みについては、指定管理者制度の創設時から一部の研究者によって提言されている。

指定管理者制度の「コスト優先の管財業務的な発想の転換」（三野 2005：24）を主張しているのが、香川県職員であった三野靖である。三野は公法学の視点で指定管理者制度における自治体の責任を鋭く指摘しており、「社会的価値を実現することが自治体の責務であること」（三野 2005：25）を主張している。そのために、指定管理者制度を「総合的な政策体系のなかに位置付けてこそ、制度の意義が生きてくる」（三野 2005：24）とし、指定管理者制度の意義が「公の施設の幅広さゆえ、福祉、環境、文化、教育など自治体のあらゆる政策とリンクした指定管理者制度の政策目的的な活用」（三野 2005：24）であることを述べている。

また、大杉覚は一般財団法人 地域総合整備財団（ふるさと財団）が平成17年度から行っている「指定管理者事例研究会」（平成22年度以降「指定管理者実務研究会」）の委員でもあり、指定管理者制度の建設的見解の立場に立ちつつ、「アウトソーシング＝簡素効率化論と安直に結び付ける理論や実務のあり方に反省を迫り、自治体経営の論理に照らしてアウトソーシングを適切に定着させたいという考え」（大杉 2012：3）に基づき、「指定管理者制度の目的志向的活用」（大杉 2012：2，大杉 2015：7）や「新しい公共の論理」のもとで指定管理者制度の

活用から「既存の政策体系の縦割りの壁を破り、政策・施策分野横断的な政策体系の再編をもたらす」ような創発効果（大杉 2011：5）が生じる可能性を主張している。

行政経営、特に行財政改革や行政の縦割り構造の視点から指定管理者制度について述べているのが南学である。横浜市職員であった南は、公共施設の更新問題と絡んだ施設管理の問題として、施設と行財政に関する手法の改革的提言を行っている。「直営」対「民間」の対立については、適切にリスク分担を適切に行い、もっとも効果的な組み合わせによる施設管理を主張し、また、指定管理者制度をはじめとする施設の問題は「これまでの行政サービスのあり方、行政運営のあり方に対する根本的な問いかけをし、縦割り組織を超えた「行政経営」の観点から取り組まない限り、展望が開けない」（南 2013：150）と述べている。

1.3 政策目的活用の難しさ

指定管理者制度は、規制緩和・行財政改革の流れで創設された制度であり、民間の能力活用による効率化とサービスの向上が主目的である。このため、ほとんどの自治体では、三野のいう「管財業務的な発想」で活用されてきた。

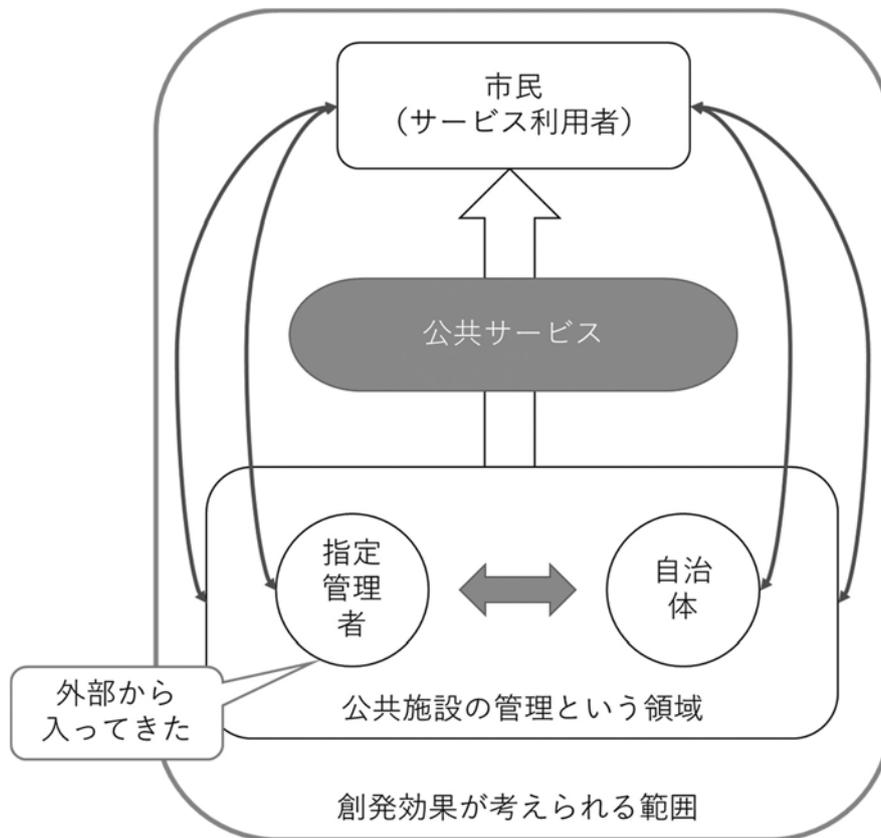
大杉は、「管財業務的な発想」による従来の施設管理手法としての指定管理者制度の活用を「制御型施設マネジメント」と定義し、「施設の設置目的を根拠づける政策や施策自体に着眼し、事業の前提となる枠組みの問い直しを視野に入れる政策マネジメント」である「創発型施設マネジメント」を提起している（大杉 2012：2-13）。しかし、南が述べているように縦割りの自治体組織と予算の構造ゆえに、「創発型施設マネジメント」の実現は簡単にはいかない。

ここで改めて、政策目的活用である大杉の「創発型施設マネジメント」を考えてみたい。大杉は自治体アウトソーシングにおける創発³を「単純な総和以上のプラスアルファの効果が発揮される事象」（大杉 2011：5）とし、「新しい公共」の論理のもとでは、創発効果は、実施段階のみならず、具体的なアウトソーシング業務の遂行のなかでその前提となる

政策・施策次元に遡及して影響を及ぼすことが期待される。アウトソーシングされた業務は民間ノウハウと組み合わせられるのみならず、ユーザー（サービス利用者）やステークホルダー（アウトソーシングの担い手たる事業者）などの視点や発想を媒介として、他の政策・施策分野に属する業務と組み合わせられて融合することで、結果として既存の政策体系の縦割りの壁を破り、政策・施策分野横断的な政策体系の再編をもたらすこともありうる」（大杉 2011：5）と述べている。指定管理者制度に関わる現場で、

単なる業務委託と変わらないような状況ばかりを目の当たりにしてきた筆者としては、大杉の提起する政策目的活用である「創発型施設マネジメント」は大いに賛同するところである。このような自治体アウトソーシングにおける創発を指定管理者制度に当てはめて整理したのが図表1であり、行政組織単体における創発ではなく、サービス利用者や指定管理者等、多くの主体を含めた公共施設の管理という領域周辺（公共的空間全体）における創発効果を示していると筆者は考える。

図表1 大杉による自治体アウトソーシングにおける創発



出所：筆者作成

創発という概念を厳密に捉えると、指定管理者制度をはじめとする自治体アウトソーシングに当てはめることには疑義があるかもしれない。しかし、先行研究でも示されているとおり、指定管理者制度の政策目的活用は、縦割りの問題から簡単に実現できない現実を考えると、「行政の縦割りの壁を破り、政策・施策分野横断的な展開が生じる」可能性に着目した大杉の「創発型施設マネジメント」は非常に

意義深く、自治体政策の現場に有意な提言である。本稿の元となった調査研究では、この点を評価し、大杉による政策目的活用に関する定義を基準に事例選択しており、この点は2.1.1で詳述する。

さて、縦割りの壁という大きな問題に対して、自治体が指定管理者制度の政策目的活用を志向して実現させるには、トップダウンによる方針転換等がなければ、なかなか進まないように思える。しかし、

指定管理者に一定の裁量を認める指定管理者制度の良さに着目した制度運用を心掛けていけば、自然と政策目的活用である「創発型施設マネジメント」に変化することがあり得ることを示しているのが本稿で取り上げるA市図書館の事例であり、「既存の政策体系の縦割りの壁を破り、政策・施策分野横断的な政策体系の再編をもたらす」ような展開となっている貴重な成功例であると筆者は考える。

次節では、図書館に子育て支援機能を備えることとなったA市図書館の事例を説明し、指定管理者制度の政策目的活用に関する検討を行う。

2. A市図書館の子育て支援機能

2.1 調査の手続きと考察の手法

2.1.1 調査の手続き

本稿の元となった調査研究では、指定管理者制度の設計・運用や指定管理者施設の施設運営が、大杉による定義である「施設マネジメントの観点から制御し、改善＝簡素効率化を目指そうという取組み」（大杉 2012：6）（「制御型施設マネジメント」（大杉 2012：6）＝「指定管理者制度の中核的かつ基盤的なアプローチ」（大杉 2012：6））に留まっているかそうでないかを次の要件で判定し、これらの要件に合致する発展的展開がなされていると判断した事例の5つを調査・考察した。A市図書館の事例はそのうちの1つである。

判定の要件は、①職員数や施設管理費用の削減、実施事業数の増加や開館時間の延長等の単純なサービス向上を追求しているだけではない。②指定管理者制度の設計・運用や指定管理者施設の施設運営に、別の政策・施策・事業が混合している（ポリシーミックス）。③「新しい公共の論理（作法：創発、関係：パートナー、対象：政策・施策横断、段階：政策立案＋実施）」（大杉 2011：4）に概ね当てはまる状況が観察できる。以上の3点である。

2.2以降のA市図書館の子育て支援機能に関する記述は、2016（平成28）年6月25日に行った聞き取り調査、現場確認（観察）によるものである⁴。

聞き取り調査は、A市図書館内会議室において、

面接で、施設や事業の概要、一時保育サービス等の取組みが行われている経緯等に関しては、あらかじめ設定した設問項目を元に話を聞き、それ以外についても、施設、自治体、指定管理者制度、当該組織に関わること等を自由に話してもらった半構造化インタビュー⁵の形式をとった。現場確認（観察）は、施設運営等に支障のない範囲で、館長と自治体職員に説明を受けながら行ったため、参与のレベルは低く、統制された観察である。なお、聞き取り調査及び現場確認（観察）時の記録はメモのみとし、終了後に文章化した。

2.1.2 考察の手法

聞き取り調査、現場確認（観察）で判明した取組みの経緯・背景・要因等をフロー図によって整理し、政策指向性による状況の考察を行った。

政策指向性とは、一言でいうと指定管理者制度の制度運用や施設運営の状態・水準を考えるための理論的枠組みである。民間事業者の能力等を活用することによる効率化と施設サービスの向上という指定管理者制度の主目的を目指すだけではなく、政策・施策目的実現の手段として、政策マネジメント的視点で指定管理者制度の運用や施設運営が行われている状態があることを表す言葉として筆者が仮定したものであり、規範性を意識した概念である。より具体的にいうと、職員数や施設管理費用の削減、実施事業数の増加や開館時間の延長等の量的な増減に関することだけではなく、質的な向上の側面として、単純な施設管理から一歩進んだ、深さや広がりのある展開（制度運用・施設運営）がなされている状態（意図的か偶然かは問わない）が生じていることを説明しようとするものである。

ここで表している政策指向性の「政策」とは、その発展的な展開の中核である取組みや方針等を指す。その「政策」が企図されたものであれば、素晴らしい企画力・実行力といえるが、現実には、様々な条件が重なって偶発的に企図せざる「政策」が生まれることもあり得る。つまり外形的に政策マネジメントといえるような展開となっているかを判断する意図である。このため、「志向」ではなく、「指向」を使用して概念を表している。この政策指向性

という枠組みは、指定管理者制度に関わる現場において、よりよい制度運用・施設運営を考えるための1つのツール（ものさし）を志向するものである。

ここでは紙幅の関係上、詳しく述べることができないが、筆者は指定管理者制度の運用や施設運営を工夫・改善していこうとすると、自然と政策マネジメントの要素が生じてくる、すなわち政策指向性が生じてくると考えている。ならば、言葉や概念として意識すれば、より、政策・施策目的実現の手段として一歩進んだ、深さや広がりのある取組みが行いやすくなる。このときに、政策指向性のもう一つの側面である理論的枠組みとしての意味合いが有用なツールとなる。この理論的枠組みを使って制度運用や施設運営を考察することで、どう工夫・改善していくかの判断の一材料にできるのではないだろうか。

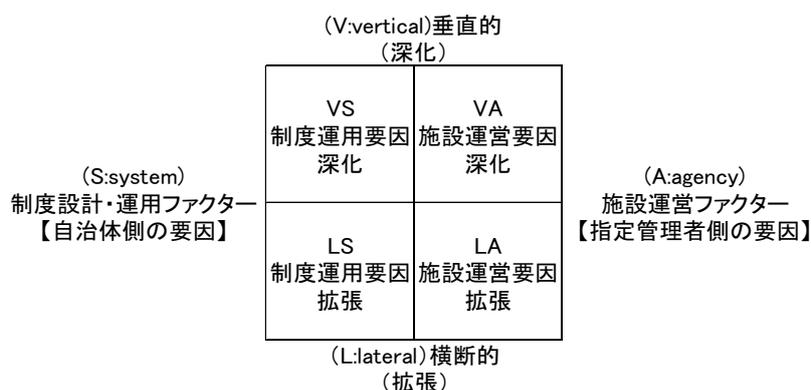
また、政策指向性を主張する理由の1つに、筆者が実務的に困難さを感じていた評価の考え方がある。これまで、指定管理者施設の評価については、NPMの流れから、結果・成果・効果（アウトカム）による検証や評価といったことがほとんどではなかっただろうか。筆者が感じていた難しさとは、このような施設サービスを数で計って評価することの困難さである。そもそも施設設置目的からどのような指標を用いて指定管理者や施設を評価するのかということ自体、十分に検討されていないということもあったが、「施設の所管課が「何について」評価をするのか、明らかでない」（西本 2010 :

142) ために、利用者数等の施設運営の結果あらわれてくる数字を集めて、指摘しているだけではないかという疑問があった。「業績測定（performance measurement）を、過度に何にでも使う姿勢」（山谷 2010 : iii) に問題意識を感じていたのである。

政策志向の社会学を論じている武川正吾は、社会学が政策志向を復活させるためとして、顧客志向や成果重視といったNPMの成果と、社会学が学門的背景にあった社会計画や社会指標において追求された体系性を評価しているが、筆者の問題意識にひきつけて言えば、体系性よりも、社会指標が追求した「社会の状態を客観的に記述することを追求した」（武川；三重野 2007 : 9) 姿勢の方が、結果や成果を数で測ることが難しい公共の問題には有用なのではないかと思うのである。つまり、数で表される結果や成果ではなく、今ある状態を可能な限り客観的に認識できるかたちで表し、知ることでも、工夫・改善といった対応を考えることができるのではないだろうかということである。このような考えから、結果や成果だけではないもので指定管理者制度や施設を考えることができる可能性があるものとして、政策指向性を仮定している。

政策指向性の考察の枠組みは、先進的展開の発生元（主体）と先進的展開の方向性を2軸とした。この2軸の両極は、前者を〈制度設計及び運用（自治体側の要因）・施設運営（指定管理者側の要因）〉とし、後者を〈垂直的展開（深化）・横断的展開（拡張）〉とした（図表2）。この2軸で分けられる4つ

図表2 政策指向性の2軸4要素



出所：筆者作成

の象限のそれぞれを4要素とし、内容については図表3で概要を示した。なお、政策指向性については、

紙幅の関係もあって本稿では詳述できないため、別稿に譲ることとする。

図表3 政策指向性の4要素

(1)高次的展開 =垂直指向	VS-制度運用要因 深化	施設設置目的や、その背景にある政策理念をより高度に追求する取組みや効果が、自治体の指定管理者制度の設計・運用によって生じている
	VA-施設運営要因 深化	施設設置目的や、その背景にある政策理念をより高度に追求する取組みや効果が、指定管理者の施設運営によって生じている
(2)目的外展開 =横断指向	LS-制度運用要因 拡張	施設設置目的やその背景にある政策理念に限定しない、別の政策目的や課題解決等につながる取組みや効果が、自治体の指定管理者制度の設計・運用によって生じている
	LA-施設運営要因 拡張	施設設置目的やその背景にある政策理念に限定しない、別の政策目的や課題解決等につながる取組みや効果が、指定管理者の施設運営によって生じている

出所：筆者作成

2.2 A市図書館の一時保育サービス

2.2.1 A市図書館の概要

A市図書館は、2015（平成27）年7月に開設した新しい施設であり、市民ギャラリー（常設展・市民向け展示室）と合築された複合施設の1施設となっている。複合施設内には、喫茶コーナー、飲食可能なフリースペース、ミュージアムショップ、イベントスペース等も設置され、多機能で賑やかな空間である。美術館のようであり、公民館のようでもあり、児童館のようなアットホームな部分もある。

この複合施設の指定管理者は、2つの株式会社（図書館部分の施設運営を担うM社と施設管理を担うN社）による共同企業体であるが、いずれも図書館、スポーツ施設等の指定管理者として多くの実績がある株式会社である。

そして、新聞等のメディアに多数取り上げられることとなったのが、この複合施設にある図書館で実施されている予約不要・無料の一時保育サービスである。

2.2.2 一時保育サービスの概要

一時保育サービスは、図書館の利用登録がある利用者であれば、予約不要・無料で利用できる。一時保育が行われているのは、決まった曜日の週3回、午前10時から午後2時の間であり、利用時間は1時

間であるが、次の予約がない場合は延長が可能である。対象年齢は6か月から未就学児までで、飲み物を用意しておけば水分補給等も対応してもらえる。対応する保育士は3人で、6か月以上1歳未満の乳児ばかりであれば6人まで、3歳を超える未就学児ばかりであれば15人まで預かるという、国で定める最低基準を上回る独自の基準で一時保育を行っている。

一時保育を行っている図書館は、千代田図書館等、他にもあるが、予約不要で無料のサービスというのが本図書館の一時保育サービスの特徴の1つである。

M社は、前述のとおり図書館の指定管理者や業務委託等で多くの実績のある会社である。これまでの施設運営の経験から、図書館に一時保育は必要であり、利用者に受けるだろうという会社としての戦略があったという。新聞記事に掲載されたM社のコメントによると、「[行きづらい]という親の声と子育て支援を充実させたいという自治体の要望を受け、保育サービス企業を買収して託児サービスを始めた」という。また、新聞記事には、子どもが親と一緒に図書館に来ることで親しみが増し、将来的に図書館の利用者になることを期待しているというコメントもあった。聞き取り調査において、図書館長も

同様のことを話していた。「日本の社会では、本を借りるとしたら、人は小学校に入るまで公共図書館しかなく、学校を出たら公共図書館しかない。一生涯、図書館を利用してもらうために子どものうちから図書館に親んでもらう文化（習慣）を養いたい。子どもは大人（保護者）に図書館に連れてきてもらわないと図書館には行けない。この一時保育サービスの実施は、ニーズを求める戦略であり、子どもを保護者に連れてきてもらう意図もある。もちろん連れてきた大人（保護者）も楽しめる施設にする。そのための一時保育サービスなのであるから」。まさに、図書館を対象とした専門的サービスを行っている株式会社であるからこそその発想と戦略である。

この一時保育サービスの利用状況であるが、2015（平成27）年度実績では1日平均13人、筆者が図書館を訪問した際も、正午時点で4、5人、午後2時近くでも1人の子どもが保育されていた。子どもの年齢によって、預かることができる人数が異なるので、単純に利用者数では測れないが、施設開設月から安定した利用数であり、利用者に歓迎されているサービスとなっている。館長によると、「リピーターかどうかは確認していないが、よく来てくれると顔見知りとなり、また来てくれたというのはわかる」とのことで、リピーターとその人の口コミで一定の利用があると実感しているという。

2.3 子育て支援イベントと図書館における子育て支援機能

本図書館の一時保育サービスは、図書館利用時の一時保育に留まらない、更に発展的な展開がなされている。それが「育児コンシェルジュ～子育てひろば～」である。毎月第3土曜日に保護者と保育士、保護者同士の交流を図る場として、一時保育サービスと同じ研修・会議室で行われている。具体的には、普段、一時保育サービスで保育を行っている保育士と一緒に絵本や手遊びを楽しんだり、子育てについて気軽に相談したりできるイベントで、利用者に変好評であるという。

これらの事業の実施から、本施設を紹介するメディアの一部記事では、子育て支援の拠点化として

の可能性が言われている。しかし、施設所管課も指定管理者も、あくまで図書館で行われる子育て支援サービスの範疇であり、拠点化という点については困難ではないかという見解であった。図書館は子どもやその保護者だけが利用するのではなく、高齢者をはじめ様々な年代の人が利用する施設であって、一時保育だけにウェイトを置くというのではなく、図書館としてのバランスに配慮する必要性を館長は語っていた。

館長や施設所管課の意見は、自治体行政の現場からすれば、当然のことであろう。図書館は、図書館法や自治体の設置条例によって施設設置目的が明確に規定されている施設である。本図書館の子育て支援サービスは、あくまでも図書館を利用者が利用しやすくするための補助的なサービスなのである。とはいえ、利用者（市民）からすれば、一時保育を受けられ、子育て相談もできる場が増えたことに変わりはなく、A市の子育て支援策が充実したことは間違いない。このような施設の副次的機能は、もっと積極的に評価されてもいいのではないだろうか。

保育園の待機児童問題等、子育て関連の施設不足については、公共施設縮減が言われる現状でも、大きな課題となっている。南は、「これからの公共施設については、総量抑制を進める一方で、今後、必要となる地域での子育て支援施設、親子交流施設、放課後児童クラブなどに、柔軟な対応が必要」（南；小瀬村 2016：133）と述べ、「施設設置目的は異なっても、空いている時間や部屋を探して、必要なものに振り分け」（南；小瀬村 2016：133）ることを主張している。一方で、このように主張している南自身も「これまでの公共施設の設置目的について、利用実態をもとに徹底的に見直し、複合的機能を前提に、コスト負担と受益との関係を捉え直すには、行政の縦割り構造を超える必要があるが、20年以上、基礎自治体の職員として勤務した経験からは、この縦割り体質を超えることは非常に難しい課題であることは十分に理解できる」（南 2016：172）と述べている。自治体の組織形態と予算構造は行政の仕組みそのものであり、そう簡単に変えることはできないだろう。

現状としては、法や施設設置目的を超える部分を目的化していくことは難しく、組織としての方針やトップダウンによる指示等がない場合、A市図書館のように副次的なものとする位置づけで充実させていくことが現実的かもしれない。

このような「施設の名称にともなうイメージとは別の、実際の利用形態を考慮」（南 2016：172）した「住民目線による複合的機能」（南 2016：172）の実現は、まずは日常的な事業の中で展開していき、そして、市民の需要があり利用満足度が高いという実績を積み重ねていくことが重要で、その実績の積み重ねによって行政組織に根付かせることも可能になると考える。

2.4 子育て支援サービスが実施されている要因と背景

A市図書館の一時保育サービスや子育てイベントは、指定管理者からの提案による自主事業である。館長によると、本施設で提案することとなったのは、タイミングや諸室配置等の複合的要因によるものであり、自治体の組織風土や自治体との信頼関係、年少人口の数等とは関係ないという。結論を先取りすると、A市図書館では、保育を実施できる場所があったこと（諸室配置）、自治体が自主事業を積極的に評価していること（自治体の姿勢）、指定管理者の間

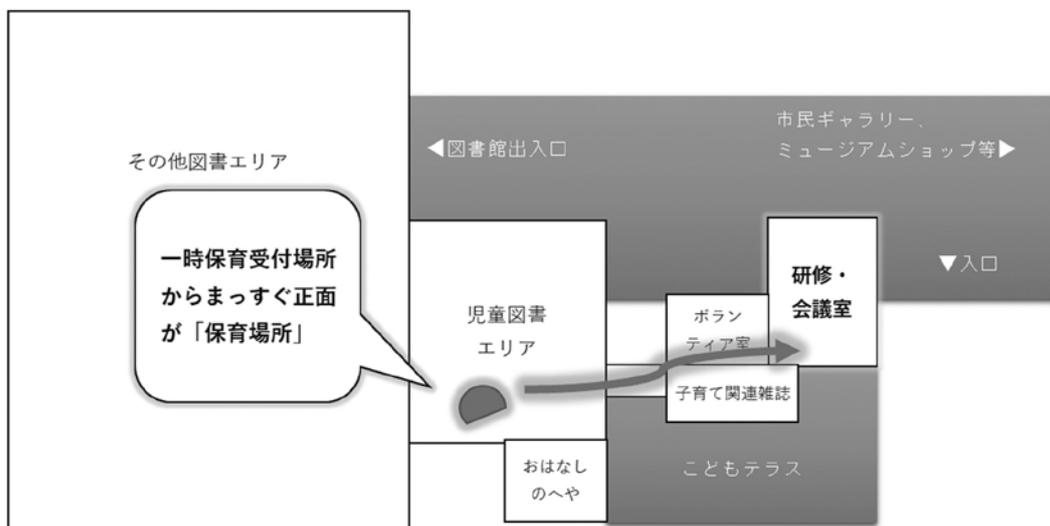
題（経験と能力のある指定管理者）が、子育て支援機能の実現につながっていると考えられる。

2.4.1 諸室配置

A市図書館では、施設として保育を行う場所は設けられていないが、保育を行えるスペースはあった。それが、複合施設の入り口から図書館へと続く通路に面したガラス張りの研修・会議室である。この研修・会議室は、中高生の学習室として、平日の日中、開放することを想定したものであり、保育を行うことを想定して設計されたものではない。しかし、児童図書エリアから地続きとなっている研修・会議室の配置が、一時保育サービスの提案・実施に大きく影響しているという。聞き取り調査の中では、「保育を実施できる場所」について幾度も言及されていた。

図表4は、A市図書館の一部平面図である。児童図書エリアにあるこどもレファレンスコーナーで一時保育の受付をしている。その場所からまっすぐ行った先が一時保育を行っている研修・会議室の入り口である。途中、子育て関連雑誌等を集めた書棚と閲覧席のあるスペースがある。ここでは、自分の目の届く範囲で子どもを遊ばせることができ、その隣の閲覧スペースで読書もできる場所となっており、子育て中の保護者が利用しやすいレイアウトとなっている。重要なことは、保護者が児童図書エリ

図表4 図書館内レイアウトと一時保育利用時の動線



出所：筆者作成

アにあるこどもレファレンスコーナーで一時保育の申込みをした後、一時保育を行っている研修・会議室まで簡単に移動できる配置になっていることである。このような子ども連れの利用者を意識したレイアウトとその近くに一定の面積があり、安全も確保しやすい会議スペースがあったからこそ、A市図書館では一時保育が可能になっているのである。この諸室配置こそがM社が一時保育サービスを提案した要因の1つなのである。

2.4.2 自治体（施設所管課）の姿勢

場所があるだけで、一時保育サービスが実施できるわけではない。当然ながら、自治体（施設所管課）が実施を認めなければ、行われることはない。館長によると、図書館で子ども向けサービスを行うのは当たり前で、その意味での一時保育サービスでもあり、自治体側にも理解を求めたいとのことであった。施設所管課は、法や施設設置目的から逸脱しない限り、利用促進・利用増加、地域連携や地域活性化のため、図書館における多様な自主事業の積極的展開を依頼しているというスタンスである。一時保育サービスもサービスの向上になるということで承認している。本施設の指定管理者公募要項には、自主事業に関する記述があり、募集段階から自主事業に関して庁内でオーソライズされていたということである。なお、本施設でいう自主事業とは、図書館法や施設設置目的内で指定管理者が自主的に行う事業であり、施設を活用して収益を上げる事業を行うものとは異なる。

本施設では、多くの自治体でそうであるように、自主事業に関する予算措置は特にされておらず、指定管理料の範囲内で指定管理者が自主的に自由に企画・実施する事業となっている。予算措置がなくとも、本施設では一時保育サービスをはじめ、絵本作家の企画展示等、多くの自主事業が展開されている。これは、自治体側が自主事業に積極的であること、つまり自主事業の実施を評価する姿勢であること、これを受け、指定管理者側も可能な範囲（業として成り立つ範囲）で自主事業を行おうとしている状況であると考えられる。

図書館のように無料であることが定められ（つま

り、利用料金制を採用できない）、業務も明確で定形的であるような施設では、自主事業に関して、自治体があまり積極的でないことがある。筆者がこれまで行った聞き取り調査でも、仕様発注で業務委託と変わらないような施設がいくつも見受けられた。自主事業自体が協定で定められていない施設もあり、また、定められていても、指定管理者が自主事業を行わず、指定管理業務内での施設運営に留まっている施設もある。

実際、総務省が実施した指定管理者制度の導入状況等調査（平成27年4月1日現在、平成28年3月公表）では、「指定管理者における業務の範囲の状況」として、「裁量性のある自主事業」の実施状況が調査されているが、都道府県で2,595施設（37.6%）、指定都市で5,061施設（64%）、市区町村で34,773施設（56.1%）であり、全自治体の76,788施設のうち約半数42,429施設（55.3%）に留まっている。

自主事業に関する予算措置がなく、自治体も自主事業に積極的でないなら、指定管理者施設で自主事業が行われる可能性はかなり低いだろう。指定管理者の取り分になる指定管理料を減らしてまで、評価されない自主事業を行おうとする指定管理者は、ほとんどいないのではないだろうか。

2.4.3 経験と能力のある指定管理者

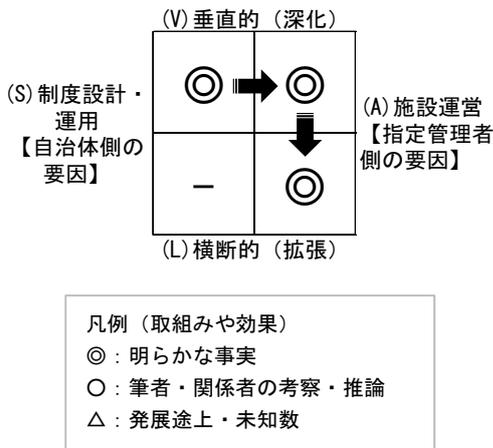
忘れてはならないのが、指定管理者自身の問題である。2.2.2で述べたとおり、A市図書館の図書館部分の機能を担う指定管理者は、図書館の指定管理者や業務委託等で多くの実績があり、図書館の業務や利用者ニーズをよく知っている企業である。図書館で一時保育のニーズがあることを見込み、企業買収して一時保育サービスを実施する体制を整えている。このような経験と能力のある指定管理者が応募し、選ばれたということも重要な点であろう。

2.5 政策指向性の枠組みによる考察

これまで述べたA市図書館の子育て支援機能を政策指向性による枠組みで整理し、図示すると図表5のようになる。

利用者が図書館を利用しやすくなるよう、指定管理者の提案で、無料で予約不要の図書館内一時保育

図表5 A市図書館の政策指向性整理図



出所：筆者作成

サービスを実施しているのは、施設設置目的を高度に追求した結果である《施設運営要因深化・VA》。そこでは、一時保育サービスだけではなく、保護者同士や保護者と保育士の交流を深めるイベントも実施されており、図書館の施設設置目的に留まらない、市民にとって有益な子育て支援効果が生じている《施設運営要因拡張・LA》。これらは、保育が実施できる場所があったという諸室配置によるところが大きい。背景には、施設所管課が指定管理者による自主事業を肯定的に捉え、施設設置目的に適応した多様な自主事業の展開を認めているという姿勢がある《制度運用要因深化・VS》。

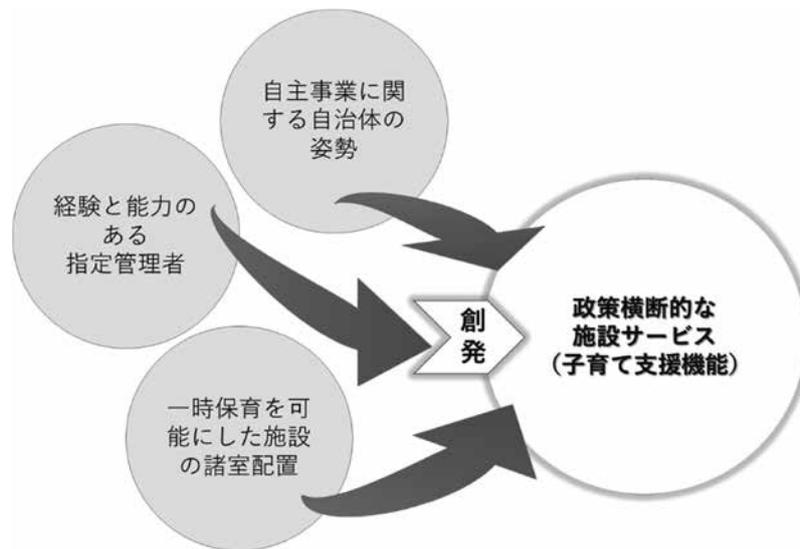
筆者がこれまで聞き取り調査を行った自治体の中では、自主事業に後ろ向きな見解が散見されたが、特に図書館については否定的な意見を耳にした。図書館資料利用の無料原則からすると、「図書館の基本的基礎的なサービスから収益が得られないことは明らか」（松岡 2016：14）であることは間違いないが、だからといって「図書館の指定管理者制度には矛盾があることは明白」（松岡 2016：14）としてしまうのはどうだろうか。指定管理者制度は、確かに利用料金制を採用できることに利点があるが、利用料金制を採用できない場合でも、自主事業や性能発注等をうまく組み合わせることによって、民間の能力を活用したサービス向上が期待できる制度である。実際に、A市図書館では、自主事業を評価し、

積極的な姿勢であることから、子育て支援機能が生じている。自治体側は、制度設計や運用を工夫することで、指定管理者の力を十分に発揮させる施設運営を心掛けるべきではないだろうか。これは指定管理者の好き勝手にやらせるということではなく、自治体が一定のかじ取りをしつつ、適切ところで助言・指示等を行う、バランス感覚をはたかせたものである必要がある。

さて、以上の考察のとおり、A市図書館の子育て支援機能が生じたのは、保育を実施できる場所があったという諸室配置、自主事業を積極的に評価している自治体の姿勢、図書館の業務や利用者ニーズをよく知り、それに対応できるの能力のあるものが指定管理者となったことという複合的要因によるものである。結果論として政策指向性が生じている事例で、当初から政策目的活用を意図されたものではない。つまり自治体が政策志向だったわけではないが、サービス向上や地域のプラスになることを考慮し、自主事業を積極的に評価していることで、指定管理者の能力や経験が活かされた政策分野横断的なサービスが行われ、政策指向性を帯びたという状況である。これは、大杉の主張する指定管理者制度の活用から「既存の政策体系の縦割りの壁を破り、政策・施策分野横断的な政策体系の再編をもたらす」ような創発効果が生じている事例に該当するものではないかと筆者は考える。この考察結果を図として整理したのが図表6である。

さて、図表5の政策指向性整理図を眺めると、《制度運用要因深化・VS》から《施設運営要因深化・VA》へ、更に《施設運営要因拡張・LA》へという展開の流れがあることがわかる。自治体が深化型の制度運用を行うと、指定管理者も深化型の施設運営を行い、その結果、拡張型になってサービス向上につながるという流れがあるという1つの解釈が可能であるが、政策や施設が行政の政策領域ごとにあるという現状の縦割り構造の中で工夫・改善していこうとすれば、ごく自然な流れと言えるかもしれない。言うまでもなく、この推論は一般化できず、「政策指向性」という理論的枠組みで事実を整理した結果、可能になった解釈の1つである。しか

図表6 複合的要因により創発効果が生じているA市図書館の事例（イメージ図）



出所：筆者作成

し、自治体が今後の制度運用を考えるうえで参考ができるものではあり、また、政策指向性の「指定管理者制度に関わる現場において、よりよい制度運用・施設運営を考えるための1つのツール（ものさし）」としての可能性を示すものであると述べたい。なお、政策指向性整理図は、ものさしとして指定管理者制度や施設を考えるためのツールであることから、実務に活用する場合は、複数の施設を政策指向性整理図に当てはめ、比較することで理論的枠組みとしての意義が活きてくるものである。なお、複数施設の政策指向性による考察については、本稿の元となった調査研究で試みているが、紙幅の関係もあり、本稿では詳述できないため別稿に譲る。

3. 政策目的活用による創発をめざして

A市図書館の子育て支援機能は、複合的要因により創発が生じ、結果として、政策指向性のある展開となっている興味深い事例である。この事例から、本節では、意図的な政策目的活用による創発の実現可能性を考察する。

3.1 縦割り組織・予算構造と創発の難しさ

まず、そもそもの問題として、既に何度も触れているとおり、行政の縦割り組織・予算構造の壁を超

えた、指定管理者制度の政策目的活用自体が簡単ではない。施設設置目的を狭義に限定して解釈する立場では、政策目的活用は難しい。施設設置目的を狭く限定せず、別の政策目的や課題解決につながる取組みを、自治体が副次的機能として前向きに評価し、施設の活動として認めることができるか（具体的にいえば、仕様書や評価基準に盛り込むことができるか）ということである。自治体内部だけでなく、議会、施設利用者等から苦情が発生することも想定すると、この問題はそう簡単には解決できないのではないだろうか。

更に創発というものの不確実性も問題である。國領によると、創発は「それを意図して起こせるものではなく、あくまでも偶発性という条件下でしか成立しない」（國領；プラットフォームデザイン・ラボ 2011：15）という。

しかし、創発に向けた環境を整えられないわけではないようである。シリコンバレーにある組織の観察調査によって、創発の前提条件の導出を試みている唐沢によると、創発には一定の前提条件があるという。それが「エネルギーを大量に流入させること、エネルギーの流入に合わせて組織全体でコミュニケーションを取り、広範囲にわたる協調運動がおこるようにすること（略）、人々を創発の動きに向けて駆り立てる創造的風土を確立すること」（唐沢

2002：486)である。ここで言われているエネルギーとは、資金、設備、人材、新しい解釈、テクノロジー、知識、情報、外部の人との交流（ネットワーク）等である。そして、このために開放性、流動性を徹底することが主張されている。また、創発を阻害するものとしては、早すぎる（上司の）介入、対立と抗争、反倫理的行為等が挙げられている。

また、地域づくりにおけるプラットフォーム構築の視点で創発について言及している飯盛によると、創発をもたらすポイントは、「いかに新しいつながりをつくり、人や知の交流を促進して価値を創造につなげるか」で「自由度の高さ、いわゆるオープン性と、構造やルール、規範などによる制約の両方に着眼しなければならない」（飯盛 2014：5）と述べられている。

以上のような、創発の前提・阻害要件を指定管理者制度に引き付けて考えると、既に指定管理者制度の活用において指摘されていることとよく似ている。例えば、資金、人材、情報等のエネルギーの開放性や流動性に当てはまることは、指定管理者制度の課題の対応について、情報収集を進め、自治体や指定管理者に広く提供されていくこと（小林 2009：13）、官民のコミュニケーションの充実（地域総合整備財団 2012：79）、特に文化施設の補助金、寄付等を含めた資金調達の高多様さ、人材の交流（松本 2015：366-367）等であり、自由度の高さは、創意工夫が発揮しやすい裁量を指定管理者へ与えることや性能発注の活用（地域総合整備財団 2012：69, 72）等である。また、構造やルール、規範等の制約は、まさに指定管理者制度の設計や制度運用の点である。

総合すると、創発を狙っていくことは難しいかもしれないが、創発が生まれる・阻害されない条件とされる状況自体は、よりよい指定管理者制度の活用において目指していくべきものであり、創発を狙うというより、指定管理者が能力を発揮しやすく、市民（利用者）・指定管理者・自治体の主体間の関わりや信頼性が高まる取組みをひとつひとつ丁寧に行っていくことが、指定管理者制度の発展的な活用において目指すところなのではないだろうか。その

結果、「異なる主体間の相互作用を促し、その結果として何らかの予期せぬ付加価値を生み出す」（飯盛 2014：5）という創発効果が生じうる、つまり政策分野横断的な新しい事業やサービスが生まれると筆者は考える。

3.2 指定管理者という利点

また、行政の縦割り組織・予算構造という困難さがあるからこそ、そこから一歩離れた指定管理者が活躍できる、つまり、官ではない指定管理者が実施する自主事業だからこそ、政策分野横断的なサービスが実施できるということもあるのではないだろうか。自治体が直営でやろうとすると、何度も言及している縦割りの組織や予算の問題として難しいということがある。A市図書館の事例も、直営だったら簡単には実現できないものなのではないだろうか。指定管理者が自主的に行うものだから、民間の能力を活用する指定管理者制度だからということで、自治体が直接実施しにくい事業も展開しやすいという状況があると考えられる。

以上のA市図書館の事例の考察から、指定管理者制度は、単なる建物管理の手法を超えて、地域の課題解決や政策実現の手段としての可能性がある、創発が生じて分野横断的で効果的なサービスを生み出す可能性がある、非常にポテンシャルの高い仕組みと筆者は考える。

ここで改めて指定管理者制度の主目的に立ち返れば、指定管理者制度は、民間事業者ならではの能力や経験を活かすことで効率化やサービス向上を目指すもので、「行政の内部にはなく、行政の外部にある良質な労働力やノウハウ、専門性などを活用することで（略）行政が行ってきた公共施設の管理という領域に「民」という資源が入ってくる」（武藤 2006：157）仕組みである。「民」という資源、すなわち行政とは異なる機動力、自由度の高さといった性質や競争市場で培われた能力、経験、ネットワークといった資源を、自治体は積極的に評価し、一定の裁量を認め、指定管理者の意欲や能力を十分に活かした制度設計や運用を行う必要があるのではないだろうか。

しかし、前述したように、裁量性のある自主事業の実施割合は、全国の指定管理者施設で半分程度である。指定管理者制度を活用するからには、自主事業を積極的に採用し、民間事業者ならではの経験や能力を活かす制度運用や施設運営を目指していくべきではないだろうか。

3.3 発展的活用を検討するものさしとしての政策指向性

政策指向性が「指定管理者制度に関わる現場において、よりよい制度運用・施設運営を考えるための1つのツール（ものさし）」であることは先述したが、政策目的活用による創発を念頭において指定管理者制度を考えると、考察するための理論的枠組み（ものさし）としての政策指向性概念が活用できると筆者は考えている。政策指向性は、意図的か偶然かは問わずに、外形的にみて発展的な状態があるかを考えるための概念である。ものさしとしての政策指向性は、先進的展開の発生元（主体）と先進的展開の方向性を2軸としているが（図表2）、主体の関わり合いや深化か拡張といった展開の方向性をベクトルで表すことで、創発の前提条件とされている開放性（オープン性）や流動性を可視化できる。このことが、創発効果の発生を視野に入れた政策目的活用を考える際に有用であると思われる。

ただし、制約（ルール）としての制度の仕組みそれ自体は、政策指向性では判断できない。政策指向性を活用して開放性（オープン性）や流動性を確認した結果、制約（ルール）としての制度を再検討するという手間が生じるが、考えるためのツールの1つとして活用できるのではないだろうか。

4. 終わりに－「政策はたえず複合目的・複合手段となる」－

以上、指定管理者制度の政策目的活用と創発効果について考察してきた。指定管理者制度を政策目的のために活用して、副次的な効果を生み出し、市民サービスを向上させること、地域の課題を解決することは、公共サービスを実施する自治体として何ら

おかしいことではないはずである。

松下圭一は、学校建設を例として、「実際の政策はたえず複合目的・複合手段となる」（松下 1991：146-147）と述べているが、現実には、行政の組織・予算構造上、支出の目的に応じた歳出分類となっており、学校建設であれば、教育費に分類され、所管部署は教育委員会であり、その中で施設設備や建築に関する部署で担当することとなる。当然、例規も教育委員会が所管し、その事務分掌上の内容が盛り込まれる。そして、地域に役立つことであっても、その事務分掌上から外れることは、例規や予算として現実化させることは縦割りの壁から非常に難しい。しかし、人口減少・少子高齢の社会状況により、歳入確保が真剣に求められ、ますます高まる行政需要に対応しなければならない現在、縦割りの組織・制度形態に縛られた行政活動・政策実行では不十分ではないだろうか。これからの自治体は、「ひろく政策は、特定目的に複数の手段がなりたつとともに、逆に特定手段は多数の目的に対応しうる」（松下 1991：146）ことを念頭に置き、縦割りの組織・制度形態を超えた政策の展開を考え、実施していく必要があると思われる。この「一施策・事業は多目的⇔多手段たりうること」（松下 1991：147）を意図した政策の形成・実施が日常的に行われるようになれば、経費や事業の減量化による直接の効率化だけでなく、間接的な効率化として非常に有効なのではないだろうか。

そして、本稿で考察したA市図書館の事例が示すように、指定管理者制度は政策分野横断的な施設サービスを可能にする、「多目的⇔多手段」な政策実現ツールなのではないだろうか。単なる管財業務の一手法ではなく、指定管理者制度を自治体政策の多様な分野と結びつけ、効果的かつ効率的に政策を実現するための手法として活用していくことが望まれる。

注

- 1 公の施設の管理委託は、指定管理者制度の創設前から徐々に委託先の対象が拡大されてきた。1963（昭和38）年の法改正で、自治体等の公共団体や農協等の公共的団体に委託することが可能となり、1991（平成3年）

の法改正で、自治体が出資している法人等、株式会社形態の第三セクターに委託先の対象が拡大された。「この(1991(平成3年)の)法改正の直接のねらいは、民間活力の導入にある」(成田 2009:8(カッコ内の補記は筆者による))とされている。そして、指定管理者制度の創設によって、更に委託先が広がり、広く一般の民間事業者が施設運営を行うことが可能となった。

2 法政大学大学院紀要第78号145から146ページに論文要旨が掲載されている。

3 創発(emergence)の概念自体は自然科学で用いられてきたものであり、新社会学辞典によると、「先行する諸与件によっては与件したり説明したりすることのできない新しい事態の発生や進化」(森 1993:912)と説明されている。1875年にルイスによって使用され、社会学においてはデュルケムの「社会的事実」が代表例であり(今田 2012:816)、経営学においては、1980年代前後にミンツバーグを中心とした企業分野の研究に用いられ始めた(芝 2006:430)。現代では、創発概念は複雑系科学、人工知能、社会システム論等の多くの科学分野で用いられている(Luisi;白川;郡司 2009:140)。

4 お忙しいところご対応くださったA市施設所管課主幹、図書館長、A市をご紹介くださった宮崎伸光先生に改めてお礼を申し上げる。なお、自治体及び施設名については、A市施設所管課様及び指定管理者の1者であるM社様と調整のうえ、匿名とした。

5 半構造化インタビューは、鈴木淳子が「半構造化面接法(semi-structured interview)」と呼ぶものと同一のものであり、「何を質問すればよいかはある程度わかっているが、どのような回答がもどってくるか不明な場合に使用するのに適して」(鈴木 2005:24)おり、「面接者が必要だと判断すれば、フォローアップの質問をしたり、インフォーマントの答えの意味を確認したり、面接中に沸いた新たな興味や疑問によって質問を加えたりなどの柔軟な変更ができる」(鈴木 2005:25)ことから選択した。

参考文献

- Luisi P. L.・白川 智弘・郡司 ベギオ-幸夫(2009)『創発する生命:化学的起源から構成的生物学へ』NTT出版。
- 今田高俊(2012)「創発特性」大沢 真幸・吉見 俊哉・鷲田 清一・見田 宗介編『現代社会学事典=Encyclopedia of contemporary sociology』弘文堂。
- 飯盛 義徳(2014)「創発をもたらすプラットフォームをいかに設計するか」『日本政策金融公庫調査月報:中小企業の今とこれから』(75), 4-15。
- 大杉 覚(2011)「「政策の窓」を開く自治体アウトソーシング:都市自治体における指定管理者制度に関する試行調査より」『季刊行政管理研究』(136), 3-19。
- 大杉 覚(2012)「指定管理者制度の目的志向的活用と自治体経営」『地方自治』(775), 2-16。
- 大杉 覚(2015)「特集 指定管理者制度の現状と課題、そして将来へ 指定管理者制度の可能性と展望:指定管理者協会名古屋セミナーより」『指定管理者制度:パブリックビジネス情報:public business information』(114), 6-11。
- 唐沢 昌敬(2002)『創発型組織モデルの構築:構造によって支配された静態的秩序から、人間の意志によって支配された動態的秩序へ』慶應義塾大学出版会。
- 國領 二郎・プラットフォームデザイン・ラボ(2011)『創発経営のプラットフォーム:協働の情報基盤づくり』日本経済新聞出版社。
- 小林 真理(2009)「指定管理者制度の成果と課題(特集 指定管理者制度の実態と課題-制度導入後の成果と課題)」『地域政策研究』(46), 6-13
- 芝 隆史(2006)「創発戦略」二神 恭一編『ビジネス・経営学辞典』中央経済社。
- 鈴木 淳子(2005)『調査の面接の技法』ナカニシヤ出版。
- 地域総合整備財団(2012)「サービスの質と量を維持・向上させるための方策:平成23年度指定管理者実務研究会報告書」地域総合整備財団企画調整課。
- 武川 正吾・三重野 卓(2007)『公共政策の社会学:社会的現実との格闘』東信堂。
- 成田 頼明(2009)『指定管理者制度のすべて:制度詳解と実務の手引』第一法規。
- 西本 哲也(2010)「第7章 分権化、市場化の改革とNPM型評価の交錯」山谷 清志編著『公共部門の評価と管理』晃洋書房。
- 松岡 要(2016)「総務省の指定管理者制度の導入状況の調査結果をみる 図書館の指定管理はどうなっているのか」『出版ニュース』(2413), 6-17。
- 松下 圭一(1991)『政策型思考と政治』東京大学出版会。
- 松本 茂章(2015)『日本の文化施設を歩く:官民協働のまちづくり』水曜社。
- 南 学(2013)「老朽化と財政難への「経営」が試される公共施設マネジメント(第1回)運営から経営へ」『地方財務』(706), 146-154。
- 南 学(2016)「老朽化と財政難への「経営」が試される公共施設マネジメント(第38回)進化する公共施設マネジメント」『地方財務』(743), 168-175。
- 南 学・小瀬村 寿美子(2016)「老朽化と財政難への「経営」が試される 公共施設マネジメント(第39回)子育ての施設は足りない!」『地方財務』(744), 126-133。
- 三野 靖(2005)「市民にとって、自治体にとっての指定管理者制度(特集 自治のギモンに答えます-自治体職員の新「常識」)」『地方自治職員研修』38(4), 23-25。
- 武藤 博己(2006)『自治体行政の「市場化」:行革と指定管理者』公人社。
- 森 博(1993)「創発」森岡 清美・塩原 勉・本間 康平編『新社会学辞典』有斐閣。
- 山谷 清志(2010)『公共部門の評価と管理』晃洋書房。