

公立図書館を事例とした指定管理制度における民間事業の位置づけ等に関する考察

(株)建設技術研究所 正会員 ○中島裕之

1. 本稿の背景及び目的

地方自治法第244条の2第3項の指定管理者制度により、公共施設を運営する民間事業者を公募することが増えている。募集要項をみると、施設の建物内・敷地内で事業者自らの提案により事業展開し利用者増を図ることが期待されているものが多い(以下「民間事業」とする)。なかでも、中心市街地活性化、都市再生を目的として、中心市街地の公共図書館で指定管理者が飲食施設や書店を併設した事例が増えている。このような公共図書館はカフェ併設の書店といった趣きで内装等がつけられることもあり、本来の図書館機能よりも民間事業により利用者増を図ることを市町村が期待している、とみることもできる。

官民連携といえども地方自治法に基づく行政処分である以上、公共事業が主、民間事業が従とみるべきであるが、期待のレベルではそれが逆転しているとみえる。本稿では、公共施設の運営事業における民間事業の位置づけや権原について、この逆転現象が顕著な公共図書館を事例に調査・整理し、逆転現象の構造とその問題を見出すことを目的とする。なお、本稿の収集資料は各市が作成した各図書館の指定管理者募集要項である。

2. 募集要項における民間事業の位置づけ等

(1) 民間事業に関する名称、区分

地方自治法において指定管理者は「当該公の施設の管理を行わせる」者とし規定されておらず、本稿が検討対象とする民間事業については規定されていない。よって民間事業の呼び方自体が統一されていない。事業ではなく「業務」とする募集要項もある。辞書的な意味では、企業に例えると「事業」とは「企業が行っている仕事」であり、「業務」は「企業の各部署で行われており、事業の中で発生する一部の仕事」であることから、指定管理者募集要項において「業務」と記載する場合は「図書館運営事業のなかの一部」で、民間事業としての独立性はあまり感じられない(本稿ではまとめて便宜的に「事業」とする)。表1は、収集した募集要項から民間事業に関する記載を抽出・整理したものであり、名称にも市町村の考えが垣間見える。

なお、民間事業といっても、公共施設運営の一環として、これまで直営では実施していなかったことを事業者提案により行うものもある。図書館の例でいえば、館内の視聴覚室等で企画色の強い展示会や映写会を開催することである。図書館法第17条により対価の徴収が禁止されていることもあり、民間事業といってもカフェの運営とはまったく異なる。このような、通常管理業務の延長にあり営利事業でないにもかかわらずみなされる事業は、表1では網掛けとしており、本稿の主要な検討対象ではない。

(2) 施設の設置目的と民間事業のあるべき関係

書店やカフェが公共施設の外で民間営利事業として行われている以上、公共施設の建物内部で行われても民間の営利事業であるから、設置目的の範囲外と位置付けるべきである。目的外であるなら事業を行う場所・空間の使用権原は地方自治法第238条の4第7項の目的外使用許可が基本となる。つまり権原として民間事業が「従」の位置づけである。事業に対する投資・経費は当然、事業者が負担し、収益は事業者に帰属する。各募集要項において民間事業が独立した営利事業であり「従」と読めるのはH市の「自主事業」のみである。その他の事例については、書店やカフェが公共事業的位置づけと読めなくもない。特に、C市・E市の施設整備費や内装等経費負担を市とする考えは、適切な使用料を徴収できるのか疑問が残るし、そもそも新築時から設置目的外とする床を行政財産として整備することが適切なのか、検討の余地が大いにある。

キーワード：指定管理者制度、民間事業、委任契約、行政処分、目的外使用許可

連絡先：東京都中央区日本橋浜町3-21-1 h-nakashima@ctie.co.jp

3. 指定管理者制度における民間事業の位置づけの混乱

A市、B市やD市ではカフェの運営を「指定管理者が行う業務」とするものの「指定管理以外の業務」であるとも断りをいれている。指定管理者は公共施設を管理するのが仕事であるから、「指定管理以外の業務」を行うのは本来、業務の範囲外である。「業務」という言葉は委任－受任の関係を暗示しているため、「市がたまたま施設の指定管理者となった民間事業者に対し、指定管理とは別に、カフェ運営等を市の業務として委任している」とみることができる。契約とみた場合、事業者に市側から報酬はないので、民法上は「無償の準委任契約」となる（委任は無償が原則である）。業務遂行の費用負担の点では、民法第649条により受任者には費用の前払請求権があるものの、募集要項では暗示的に否認されている。また、民法第651条により委任契約には事業者側からの契約解除権があり、やむをえない場合は事業者の損害賠償責任も発生しない。しかし、委任者である市は事業者との関係を「行政処分」と考えているため「この業務は必須」として事業撤退を許さない。

つまり、権原（目的外使用許可）及び費用負担の点で外形的には「従」である民間事業が、「必須業務の委任」という内実により「主」に格上げされた状態にあり、委任者とみなされる市も責任無しとはいえない。

4. まとめ

指定管理期間中でも経済環境の変化による事業者撤退リスクは常にあり、「必須」「撤退不可」の契約でも法的には撤退可能とみられる。民間事業を内実として「主」の位置づけにすることは、撤退すれば施設の設置目的が達成されなくなる不健全な状態である。これは指定管理という「行政処分」のなかに全く性格の異なる「契約」関係を無意識に包含したことに根本的な問題があり、事業者募集業務の支援者である建設コンサルタント等にも責任の一端があると考えられる。

表1 指定管理者募集要項にみる民間事業に関する権原等

| 市名 | 名目 | 位置付け | 権原 | 必須 | 主要部分再委託 | 収入帰属先 | 使用料 | 内装等経費負担 | 経費に対する指定管理料充当 |
|----|--------------------------------|-------------------------------------|---------|--------|---------|---------|-------|---|---------------|
| A | 自主事業（飲食・物品等の販売等）に関する業務 | 指定管理業務以外の業務 | 目的外使用許可 | 必須 | 不可 | 事業者 | 負担あり | 不明 | 充当なし |
| B | 書店及びカフェの運営、その他施設の効用を高める民間事業(1) | 指定管理者が行う業務（指定管理業務以外の業務） | 目的外使用許可 | 必須 | 可能 | 事業者 | 負担あり | 事業者負担 | 充当なし |
| C | 飲食の提供に関すること | 指定管理者が行う業務 | 不明 | 不明 | 不明 | 事業者 | 負担あり | カフェコーナーの内装、施設整備等は、原則、市負担。(5) | 充当なし |
| | 自主企画事業等に関する業務 | 指定管理者が行う業務 | 不明 | 不明 | 不明 | 不明 | 負担あり | 不明 | 不明 |
| D | 憩いのスペース（カフェ等）の開設及び運営 | 指定管理者が行う指定管理業務以外の業務 | 目的外使用許可 | 不明 | 可能 | 事業者 | 負担あり | 施設整備は市の負担。それ以外は事業者負担。 | 不明 |
| | 自ら企画した施設の効用を高める民間事業 | 指定管理者が行う指定管理業務以外の業務 | 目的外使用許可 | 不明 | 可能 | 事業者 | 負担あり | 施設整備は市の負担。それ以外は事業者負担。 | 不明 |
| E | 自主事業 | 管理運営業務（設置目的内） | 許可不要(2) | 必須 | 不明 | 不明 | 不要(4) | 事業者負担 | 充当なし |
| | カフェ事業 | 附帯事業業務 | 目的外使用許可 | 必須 | 可能 | 事業者 | 負担あり | スペースの確保、A及びB工事部分は市負担。C工事部分、その他必要経費は事業者負担(6) | 不明 |
| | その他の附帯事業 | 附帯事業業務 | 目的外使用許可 | 必須ではない | 不明 | 事業者 | 負担あり | 事業者負担 | 不明 |
| F | 自主事業 | 公の施設の設置目的に沿ったもので、施設利用者の利用の妨げとならない範囲 | 事前承認 | 不明 | 不明 | 不明 | 不明 | 事業者負担(7) | 不明 |
| G | 指定管理者自主事業 | 指定管理者が行う業務 | 不明 | 不明 | 不明 | 不明 | 不明 | 不明 | 不明 |
| H | 提案事業 | 承認された場合、指定管理事業とみなされる | 事前承認 | 必須 | 不可 | 収入なし(3) | 不要(4) | 市負担(8) | 充当可能 |
| | 自主事業 | 本業務の実施を妨げない範囲において実施 | 目的外使用許可 | 必須ではない | 不可 | 事業者 | 負担あり | 事業者負担(9) | 充当なし |

1)「共通駐車サービス券の発行」も業務として挙げられている 2)設置目的内のため、目的外使用許可は不要 3)図書館法第17条により、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価も徴収してはならない 4)指定管理事業とみなされるため使用料は不要とみられる 5)その他の記載：光熱水費のうち水道料及び下水道使用料は、指定管理者による実費負担。人件費・研修費も同様。指定管理者の独自の意匠、知的財産等を有する施設・設備を整備することとなった場合の経費は事業者負担。 6)記載文言：「複合施設設計支援業務」において必要となるスペースの確保について設計要件に定める等、必要な措置を行う。建物の躯体、空調設備、給排水設備等のいわゆるA及びB工事部分については本市が負担し、内装等のいわゆるC工事部分、その他カフェ事業の実施に必要な経費についてはカフェ運営事業者が全て負担 7)「指定管理者自らの責任で行う事業」とされているため、当該事業にかかる費用は事業者が負担するものとみられる 8)指定管理事業とみなされるので、基本的には負担がないものとみられる 9)目的外使用のため事業者負担とみられる