

# 「法から見たこれからの図書館」

第22回静岡県図書館交流会・勉強会

会場：静岡県立中央図書館

令和元年6月23日

鍵水 三千男 資料

## I 公立図書館と指定管理者制度

### 1 公の施設と指定管理者制度

#### (1) 指定管理者制度導入に係る地方自治法上の規定

- 指定管理者制度は、平成15年の地方自治法改正で従前の管理委託制度に代わって導入された制度である。
- 地方自治法上指定管理者を導入する要件は、「公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認めるとき」である。また、公の施設の設置目的は、「住民福祉の増進」である。したがって、法律上は指定管理者制度は、「住民の福祉向上に資するため」に行われるべきこととなる。

#### 地方自治法

##### (公の施設)

**第244条** 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

##### **第244条の3**

普通地方公共団体は、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は、条列の定めるところにより、法人その他の団体であって当該地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第244条の4において「指定管理者」という。）に、当該施設の管理を行わせることができる。

#### (2) 指定管理者制度導入の意図

- 指定管理者制度導入については、
  - ① 民間による公的部門への進出により効率的な経営を行うことで、「費用の削減を行う」
  - ② 公的部門への民間事業者の活動を開放し、事業活動の手を公的部門に及ぼすことという意図があったとされている。

### 2 図書館における指定管理者制度の導入の是非

- 指定管理者制度の前身である管理委託制度の下では、文部科学省は、図書館は当該制度に馴染まないという考え方であった。
- 指定管理者制度は管理委託制度よりも民間事業色が強い制度であるから、管理委託に馴染まない制度が指定管理者制度に馴染むということは論理的にありえない。文科省は十分な説明なしに、見解を転換したものと見える。
- 図書館法と地方自治法との関係からも、図書館法等の図書館関係法からも図書館に指定管理者制度を導入するのは困難である。理由は以下のとおりである。
  - ① 図書館法第2条は、図書館の設置者を地方公共団体、日本赤十字、公益社団法人及び公益財団法人としており、公共図書館は地方公共団体が設置し、経営することを前提としている。少なくとも、指定管理者制度が登場する前は、図書館の根幹的業務について、民間委託するということが一般的ではなかった。
  - ② 一般法である地方自治法が指定管理者を採用したからと言って、特別法である図書館法がこれを導入しなければならないわけではない。一般法は特別法に規定のない分野について補完的に規定すべきで、図書館法は地方自治法に優先して適用されるべきであり、図書館は、その制度の中で独自に指定管理者の導入の可否を考えるべきである。
  - ③ 図書館法には設置と経営を分離することができることを窺わせる規定は存在しない。図書館法の設置は図書館法第10条により条例で、管理運営の基本的事項は地方教育行政法（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）第33条の規定により教育委員会規則を制定してこれにより行うこととされており、教育委員会が教育機関でもある図書館を社会教育施設として直接管理運営することが予定されていると史料される。
  - ④ 図書館法第13条の規定により、図書館には館長並びに当該公共図書館を設置した地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員を置くこととなっているが、当該職員等は地方教育行政法第34条の規定により教育委員会が任命することとなっている。教育委員会が任命する以上当該職員等は公務員（常勤か非常勤かはあるが）となるのであって、公務員の立場で図書館に勤務することとなり、民間人として図書館に勤務することはありえない。
  - ⑤ 図書館には、館長以下の職員を置くのが図書館法の趣旨であり、公務員である図書館長を置かずに、指定管理者による図書館長が置かれることを想定した規定は存在しない。

公務員でない図書館長が図書館法上どのような立場に立つのか、どのような権限を行使できるのかを規定した条文は存在しない。

- ⑥ 図書館協議会は教育委員会が任命する非常勤特別職の委員からなり、図書館長の諮問機関である。仮に指定管理者が図書館長を任用するならば、公務員からなる諮問機関が民間人の館長の諮問を受けて答申することとなり、奇妙な法構造となる。
- ⑦ 都道府県立図書館に指定管理者が導入された場合、指定管理者が、直営の市町村立図書館に対し、文部科学省の告示である「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」に基づき指導助言及び各種の支援を行うことになるのだろうか（民間事業者が地方公共団体の経営する図書館に指導できる?）。
- ⑧ 指定管理者をみなし公務員として、図書館関連法規を適用すべきとの見解がありうる。しかし、民間人を見做し公務員として法的に取り扱うためには当該業務が公共性・公益性の強いものであるほか、形式的に法律上の根拠が必要であり、解釈によることは通常想定されていない。
- ⑨ 指定管理者制度を導入した公共図書館においても、当該図書館の利用規則に基づき、館内の秩序を維持するために館長が秩序を乱す者に対して退館命令ないし入館を拒否することがありうる。こうした権限は、施設管理権の一部を構成する公物警察権に該当すると考えられているが、この公物警察権は強制をともなうものであり、従わなければ刑法の不退去罪（建造物等侵入罪）に該当することとなる。この公物警察権を行使し、退館命令ないし入館拒否を行うことは、裁量を伴う行政処分であり、公務員のみはその行使が認められるものであって、指定管理者が選任する民間人である「館長」には行使できないものである。

## II 社会教育施設を知事部局に移管することは？

### 1 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第9次地方分権一括法）（令和元年法律第26号）とは？

- 2018年 文部科学省の中央教育審議会で検討され、平成30（2018）年12月21日の「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について（答申）」（中教審第212号）
- 3月8日 閣議決定

- 4月25日 衆議院の「地方創生に関する特別委員会」で同法案は八項目の附帯決議つきで通過。 付帯決議（内、図書館に係るものは五と七）

五 地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管する場合には、社会教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映、学校教育との連携等により、多様性にも配慮した社会教育が適切に実施されるよう、地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。

七 本法の公立社会教育施設に関する規定の施行後三年を目途として、その施行状況を検証し、必要があると認める場合には、社会教育の適切な実施のための担保措置等について、所要の見直しを行うこと。

- 5月31日参議院通過し成立
- 6月7日公布

## 2 中央教育審議会の流れ

○ 中央教育審議会の分科会は答申に先立って「公立社会教育施設の所管の在り方等について」という審議の取りまとめを公表しており、これを受けて中央教育審議会は先に文部科学大臣に答申した。答申においては、社会教育が戦後果たしてきた役割を肯定的に評価し、教育委員会が社会教育を所管してきたことも積極的に評価しており、今後も社会教育は教育委員会が所管すべきことを基本とすべきとしている。であれば、なぜ、今回のような方針、すなわち社会教育施設を地方自治体の条例により地方自治体の長部局へ移管することもできるといった内容の答申が示されたのであろうか。

○ 中教審の分科会は、社会教育施設を長部局へ移管するメリットとして、

- ① 地域のまちづくりや地域の問題解決を図るための人材を育成するために社会教育を活用することが可能となる。
- ② 働き方改革が進む中で、社会教育施設がテレワーク等新しい働き方や起業支援、仕事に対する学び直し講座等の場として機能強化を図ることとなれば、多様な人々が集まり、新たなコミュニティ形成や地域課題解決活動につながる可能性がある。
- ③ 施設整備に関して、社会資本整備計画や地方版総合戦略が長部局を中心になっており、こうした計画に社会教育施設の整備も位置づけることにより施設の戦略的な整備が推進される可能性がある。

④ 地域の抱える課題に係る行政の機能を複合施設の整備において適切に融合させることにより新たな学習の機会や仲間づくりなどの側面と地域の課題解決の側面の双方において成果を上げている例がある。

などと説明しているが、上記理由は本件方針を合理化するに足りる十分な理由にはなっていないし、教育委員会が社会教育をその所掌事務として維持しながら長の施策との連携を図ることによっていずれも達成可能なものではないか。

○ 上記答申では、社会教育に係る予算が削減傾向にあり、社会教育事業自体が後退している現状が報告されている。そういう状況であって、社会教育の活性化を図るならば、先ず、社会教育予算の充実を図り、教育委員会における社会教育実施体制を再構築し、また多様な団体との連携が可能となるような施策を展開することができる社会教育主事等の人的資源を充実させることが先決ではないのか。

○ それではどうして現状に対応できないという分析が先行し、現状を改革するための措置を教育委員会に委ねることは困難であり、したがって長部局への社会教育施設の移管が不可欠であり、ただし、その判断は地域ごとに異なるので、自治体ごとに条例を制定して行うべきものであるとするのではないか。それが制度改正の際の立法事実の有り様ではないか。

○ 教育委員会における社会教育関係者の充実も図らず、予算の削減傾向も放置しておいて、社会教育施設の管理運営の主体を変えることで、社会教育が活性化するというのは幻想。

○ 社会教育事業の主体を多様化し、各種団体・学校等との連携を進めるべきと説明しながら、その連携を教育委員会が積極的主体的に実行するのではなく、なぜ長部局が社会教育施設を管理運営することになるのかその理由が理解できない。仮に、長部局との連携が不可欠であるとしても、社会教育施設を特例により長部局に移管する論理必然性は感じられない。連携は、現行制度の下でできないものではなく、現に文科省も総合教育会議の活用に言及しているのである。

○ 中央教育審議会では本件答申において示された施策を特例として行うことを提案しており、一般的恒常的な措置とは位置づけていないが、だからといって、必要な法律改正の措置を講じなくとも済むというわけではない。

現行法制は、社会教育は教育委員会の所掌事務であり、社会教育施設の管理もまた教育委

員会の事務事業であることから、特例といえども、法の整備を無視して社会教育施設の長部局への移管が可能となるわけではない。文科省は、地方自治体の条例により、教育委員会から博物館、図書館、美術館などを長部局に移管することを企図している。その理由を、「地域活性化・まちづくりの拠点」「地域の防災拠点」「地域の課題解決に向けた学習と活動の拠点としての機能強化」と説明している（学校はなぜ地域活性化や防災拠点にならない?）。

- 同答申においても、社会教育は教育委員会の守備範囲であるという原則は維持するといいつながら、必要な法整備を図るといっているのであり、その結果文科省は、社会教育法の一部改正、図書館法の一部改正及び地方教育行政法の一部改正等を企図したのである。

### 3 法改正の前後の比較

#### 社会教育法

改正前	改正後
<p>(市町村の教育委員会の事務)</p> <p>第5条 市（特別区を含む。以下同じ。）町村の教育委員会は、社会教育に関し、予算の範囲内において、次の事業を行う。</p> <p>(1) 社会教育に必要な援助を行うこと。</p> <p>(2) 社会教育委員の委嘱に関すること。</p> <p>(3) 公民館の設置及び管理に関すること。</p> <p>(4) 所管に属する図書館、博物館、青年の家その他の社会教育施設の設置及び管理に関すること。</p>	<p>(市町村の教育委員会の事務)</p> <p>第5条 市（特別区を含む。以下同じ。）町村の教育委員会は、社会教育に関し、予算の範囲内において、次の事業を行う。</p> <p>(1) 社会教育に必要な援助を行うこと。</p> <p>(2) 社会教育委員の委嘱に関すること。</p> <p>(3) 公民館の設置及び管理に関すること。</p> <p>(4) 所管に属する図書館、博物館、青年の家その他の社会教育施設の設置及び管理に関すること。</p> <p><u>3 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)第23条第1項の条例で定めるところによりその長が同項第1号に掲げる事務(以下「特定事務」という。)を管理し、及び執行することとさ</u></p>

<p>(都道府県の教育委員会の事務)</p> <p>第6条 都道府県の教育委員会は、社会教育に関し、当該地方公共団体の必要に応じ予算の範囲内において、前項各号の事務(第3号の事務を除く。)を行う外左の事務を行う。</p> <p>(1) 公民館及び図書館の設置及び管理に関し、必要な指導及び調査を行うこと。</p> <p>(2)～(5) 省略</p>	<p><u>れた地方公共団体(以下「特定地方公共団体」という。)である市町村にあっては、第1項の規定にかかわらず、同項第3号及び第4号の事務のうち特定事務に関するものは、その長が行うものとする。</u></p> <p>(都道府県の教育委員会の事務)</p> <p>第6条 道府県の教育委員会は、社会教育に関し、当該地方公共団体の必要に応じ予算の範囲内において、前項各号の事務(第3号の事務を除く。)を行う外左の事務を行う。</p> <p>(1) 公民館及び図書館の設置及び管理に関し、必要な指導及び調査を行うこと。</p> <p>(2)～(5) 省略 2 省略</p> <p>3 <u>特定地方公共団体である都道府県にあっては、第1項の規定にかかわらず、前条第1項第4号の事務のうち特定事務に関するものは、その長が行うものとする。</u></p>
--	---

地方教育行政法

改正前	改正後
<p>(職務権限の特例)</p> <p>第23条 前2条の規定にかかわらず、地方公共団体は、前条各号に掲げるもののほか、条例の定めるところにより、当該地方公共団体の長が、次の各号に掲げる教育に関する事務のいずれか又は全てを管理し、及び執行することとすることができる。</p> <p>(1) スポーツに関すること(学校に置ける体育に関することを除く。)</p>	<p>(職務権限の特例)</p> <p>第23条 前2条の規定にかかわらず、地方公共団体は、前条各号に掲げるもののほか、条例の定めるところにより、当該地方公共団体の長が、次の各号に掲げる教育に関する事務のいずれか又は全てを管理し、及び執行することとすることができる。</p> <p>(1) <u>図書館、博物館、公民館その他の社会教育に関する教育機関のうち、当該条例</u></p>

<p>(2) 文化に関すること(次号に掲げるものを除く。)</p> <p>(3) 文化財の保護に関すること。</p> <p>2 地方公共団体の議会は、前項の条例の制定又は改廃の議決をする前に、当該地方公共団体の教育委員会の意見をきかなければならない。</p>	<p><u>で定めるもの(以下「特定社会教育機関」という。)の設置、管理及び廃止に関すること(第21条第7号から第9号まで及び第12号に掲げる事務のうち、特定社会教育機関の身に係るものを含む。)</u></p> <p>(2) スポーツに関すること(学校に置ける体育に関するものを除く。)</p> <p>(3) 文化に関すること(次号に掲げるものを除く。)</p> <p>(4) 文化財の保護に関すること。</p> <p>2 地方公共団体の議会は、前項の条例の制定又は改廃の議決をする前に、当該地方公共団体の教育委員会の意見をきかなければならない</p>
---	--

図書館法

改正前	改正後
<p>(協力の依頼)</p> <p>第8条 都道府県の教育委員会は、当該都道府県内の図書館奉仕を促進するために、市(特別区を含む。以下同じ。)町村の教育委員会に対し、総合目録の作製、貸出文庫の巡回、図書館資料の相互貸借等に関して協力を求めることができる。</p>	<p>(協力の依頼)</p> <p>第8条 都道府県の教育委員会は、当該都道府県内の図書館奉仕を促進するために、市(特別区を含む。以下同じ。)町村の教育委員会 <u>(地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)第23条第1項の規定の条例で定めるところによりその長が図書館の設置、管理及び廃止に関する事務を管理し、及び執行することとされた地方公共団体(第13条第1項において「特定地方公共団体」という。)である市町村にあっては、その長又は教育委員会)</u> に対し、総合</p>



<p>(職員)</p> <p>第13条 公立図書館に館長並びに当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員、事務職員及び技術職員を置く。</p> <p>第15条 図書館協議会の委員は、当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会が任命する。</p>	<p>目録の作製、貸出文庫の巡回、図書館資料の相互貸借等に関して協力を求めることができる。</p> <p>(職員)</p> <p>第13条 公立図書館に館長並びに当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会<u>(特定地方公共団体の長がその設置、管理及び廃止に関する事務を管理し、及び執行することとされた図書館(第15条において、「特定図書館」という。))</u>にあつては、当該地方公共団体の長が必要と認める専門的職員、事務職員及び技術職員を置く。</p> <p>第15条 図書館協議会の委員は、当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会<u>(特定図書館に置く図書館協議会の委員にあつては、当該地方公共団体の長)</u>が任命する。</p>
--	---

#### 4 第9次地方分権一括法の問題点

- 連携の手法を工夫すれば、十分社会環境や地域の状況に応じた対応は可能である。さらに、社会教育事業がこれまで果たしてきた役割を積極的に評価しているが、そうであればなおのこと、社会教育関係法が成立した経緯に照らし、所要の法律を変更することは憲法の趣旨に違背する行為であると考える。
- この法律は全国町村教育長会議でも歓迎しているようである。「社会教育施設の管理運営に際して長の行うまちづくりとの連携を図るべきである」との趣旨かと思われるが、長部局との連携を図ることと教育委員会の所管する事務を長部局に移すのでは、天と地ほどの差があり、教育委員会の社会教育に関する立場を尊重するかのように記述されているので、教育委員会の権限が侵されるものではないと考えているのかもしれないが、社会教育施設の管理運営権限が長部局に移るということは、教育委員会が主体的に自律的に自主的にこれらの施設における事務事業を実施できなくなるということである。

- 学校教育と社会教育とは教育委員会における教育の二本柱というべきであり、そこに優劣先後の関係はないのであって、その一方を長部局に差し出すということに関して、教育委員会関係者は、法令上すくなくとも現在まで教育委員会が社会教育の実施主体であるということとどう整理しようとするのか。教育委員会は社会教育の意義をどう考えているのか。
- 教育委員会が社会教育施設を長部局に移管し、その守備範囲から失うこととなることについて、権限縮小につながるものであり、歓迎できることなのか。
- 特定の社会教育施設が長部局に移管することが適当とされているということは、当該社会教育施設を活用しての社会教育事業は不要であり、教育委員会が所管するよりも長部局が所管するほうが自治体の利益になるといわれているわけであり、教育委員会の存在理由が問われることにならないかと考える。
- 日本国憲法を担う市民としての人格の完成・成熟を目指すべき社会教育を長の施策の実現のために社会教育施設の管理運営を行うという発想は、本来人格の完成・成熟という個人に着目した社会教育の目的を地域への貢献という美名で覆って、長が政治的に選挙され、政治的に機能することに目をつぶるものであり、社会教育施設に対して長の施策への貢献を求めらるものであって、個人の人格の完成や市民としての成熟を目的として展開されるべき社会教育の本来的目的を逸脱するものではないか。
- 社会教育における政治的中立性が重要であることは付帯決議のなかでも認めており、社会教育事業を長部局に移すことについて、「政治的中立性が担保できれば」という一定の留保も掲げている。  
 しかし、地方における教育委員会と長部局との力関係から判断して、長部局優位の状況は現実に存在し、政治的中立が確保される可能性は極めて小さいと考えている。
- 現に公民館や図書館に指定管理者制度を導入するについて、教育委員会で本質的な議論がされず、長の方針（経費や人員の削減を主たる関心事とすることは明白である。）に唯々諾々として従う教育委員会の姿はあちこちで認められるのである。
- 補助執行の制度は、地方自治法上の制度であるが、教育委員会をはじめとする委員会及び委員が一般的な執行機関である長から独立して特定の分野の業務執行に当たることを前提

として、行政の一体性を保持し、事務の効率的処理を確保するために長と委員会及び委員との間の調整を図るために用意された方途の一種である。したがって、この制度を利用して実質的に委員会及び委員の権限を奪うことは当該制度の予定するところではないと考える。

- 教育委員会の事務を長部局の職員に処理させる典型的な事例を挙げるとすれば、情報公開制度における開示請求の受付窓口を長部局に設置し、住民の利便性を考慮して当該自治体の情報公開制度の統一的運用を確保するために、教育委員会関係の情報公開請求に関する受付窓口についても、長部局の職員に処理させる場合とか、教育委員関係の条例の起案を教育委員会の担当部局の職員に起案させるとか、教育委員会関係の予算を教育委員会に設置した財政担当課の職員に編成させるなどの場合があるであろう。
- したがって、補助執行は、長が保有する権限の一部を教育委員会の職員に分任させる場合や、逆に教育委員会の事務の一部を長部局の職員に分任させる場合に活用する制度であって、事務事業そのものを全部移管させてしまうことを許容する制度とは考えられない。
- そもそも、地方公共団体の事務は、複数の執行機関に分任されており、地方公共団体は執行機関の多元主義を採用している。各執行機関は法で定まった権限を行使することが地方自治制度として予定されていると考えるべきであって、補助執行制度を活用して委員会及び委員の本来の事務を全面的に奪うことは、現行の地方自治法に抵触するものであると解され、脱法行為であると評価される行為である。
- とりわけ教育委員会は、教育行政の政治的中立性を確保する観点から、長とは別に合議体の執行機関として法定の事務事業を行っているものである。そして、守備範囲は学校教育に留まらないのであって、社会教育もその重要な一部としてその守備範囲に属するものである。また、社会教育は学校教育に劣後するものではなく従属するものでもなく、いずれも人格の完成を目指す国民の学習権に奉仕するものとして、相互に連携して実施されるべきものであり、これらは一の執行機関において総合的統一的に行われるべきというのが法の趣旨である。

## 5 日本国憲法、教育基本法及び社会教育関係法律は社会教育施設の教育委員会からの移管を認容できるか

- 改正後の教育基本法が、第2条第5号に「我が国と郷土を愛するとともに」と規定してい

わゆる「愛国心」を強調したこと、及び第12条において社会教育が「個人や社会の要請にこたえ」と規定されていることは事実であるが、だからといって当該規定から社会教育が政治的・団体主義的に運用され、社会教育施設が長の施策に奉仕すべきものという解釈が当然に導き出されるわけではない。

- 教育とは、次代を担う成熟した存在として国民を成長させるために行われる営為であり、国の施策に協力的な個人を育てるためのものでもない。それゆえに政治的影響を排除して独立行政委員会にその事務を委ねたものである。そして、その時々都合によって内容を変更するのではなく、安定的・永続的な制度として運用されることが望ましいとされる。
- 憲法上教育に係る事務を政治から切り離して独立した機関に委ねることを求めた規定は存在しない。しかしながら、地方自治を制度上保障する憲法とほぼ同時期に制定された地方自治法において、執行機関の多元主義を採用し、教育を長の政治的影響から遮断することとしたことの意義は無視すべきではない。教育基本法以下の教育法体系は、長から独立した教育委員会が価値中立的なあるいは価値多様性のある教育を行うことにより、民主主義を担うに足りる多様性のある市民が成長することを支援することにあると考える。
- この観点からすれば、教育委員会による学校教育・社会教育の所掌は、分離不可分な制度体制というべく、恣に教育委員会から社会教育に係る権限を奪ってよいとは考えられない。
- 法律は国政全般を守備範囲とするものであり、法律事項とされる分野については憲法に違反しない限り、自由に制定改廃ができる。しかし、憲法に反することができないということは、それは明文に明らかに抵触する場合のみならず、憲法の有する内部的価値に抵触することがあってはならず、単なる文理解釈だけの問題ではない。
- 社会教育施設においては、憲法で保障される国民の基本的権利を保障するための各種の事務事業が行われるものであり、例えば地域振興のために博物館や美術館を活用するという発想自体、これらを財産として管理し、観光資源としてとらえているものであって、長部局に關した後にこれらの施設において住民に対して社会教育的配慮による事業が行われるとは考えにくいことである。
- 明文上、社会教育施設の管理運営権限が教育委員会に帰属するという規定が憲法にない以

上、社会教育施設の帰属移管は立法政策の問題であり、憲法の条文に明白に違反していないのだからどのような制度を採るかは自由に設計ができるという考え方もあろうが、この考え方自体が日本国憲法制定当時の教育に係る制度設計に反している。

- 教育は、基本的には国民全体に対して直接責任を負って行うべきことであり、それは社会教育の分野でいえば、独立した機関で政治とは遮断された形で自律的・自主的に、日本国憲法の理念を実現する成熟した市民を育成し、人格の完成を目的に行われるべきであり、このことは地方に設けられる教育委員会によってこうした教育目的に資する施設を介して実施されることを意味しているものと解する。
- 社会教育施設は社会教育のための機関であり、博物館・美術館は単なる財産ではないはずである。民間団体が設置する美術館・博物館ならば、観光資源として活用するのは自由であるが、教育機関として設置管理する以上そこに教育的要素が加わるものであって、これを長の施策に沿う人材の確保等を目的化するのは、社会教育の本質から外れたものであって、立法者意思に反することである。
- さらに社会教育施設を教育機関のままで長部局に移管して、その上で教育委員会の一定の関与を期待するという制度とする意図ならば、教育委員会の組織的存在理由は何であろうか。
- 仮に社会教育施設を長部局に移管した場合において、社会教育事業の実施について、長と教育委員会は対等な関係の下で社会教育事業を協働・連携して実施できるであろうか。
- 地方自治制度については、憲法上、地方自治の本旨に基づいて、法律で定めるとされており、これに基づき地方自治法等が制定されているが、法律に委任されているからといってどのように改正することも許されるとは思えない。その基幹となる部分は、法律事項といえども憲法を実現するための制度として設計されたものであり、簡単に奪うことのできない制度的保障の一部をなすと考えらるべきであろう。
- 現在の制度でも首長の強い影響下にある教育委員会が、その権限の重大な一部をも長部局へ移管することも認めるということは教育に対する長の介入をますます強くすることとなって、執行機関の多元主義への脅威となるとともに、教育の政治性が一層強くなり、教育委員会が長部局の一支分局になりかねない危機をはらんでいるものと危惧するものである。

### Ⅲ 図書館はどうあるべきかー図書館のアイデンティティーを明確に

- 図書館は、その本質上及び機能上、図書館司書がその専門性を発揮して直営ですべきもの  
と考える。図書館は地域の文化を継承し次代にその知的資産を引き継いでいくものであって、  
安定的・継続的に運営されなければならない。「地域の知的宝庫」の運営主体が数年で変更  
されるような制度は、想定できないし想定すべきではない。
- 図書館は日本国憲法に定める基本的人権にも奉仕する施設であり、政治的に独立して、し  
かも価値の多様性を重んじて自主的・自立的に運営され、中立性が確保されなければならない  
社会的共通資産である。
- 図書館は執行機関多元主義を前提とする教育委員会による直営で、「地域振興のため・地域  
の活性化のため」の一義的な集客施設ではなく、また防災拠点としての市民の避難所として  
活用されることはあっても、積極的に防災施設として司令塔的に機能することは役割外とい  
うべく、あくまで社会教育施設としての機能が維持されるべきである。
- 一方で指定管理者制度という民営導入圧力があり、他方で長部局への移管による政治的色  
彩を帯びることを求める圧力がある。これらに抗して、図書館法が規定する市民への奉仕を  
第一とし、教育委員会の直営による社会教育施設としての存在を全うするためには、何より  
も図書館であり続けることに対する市民の支持が肝要である。
- また、図書館司書は図書館の役割を自覚し、常に住民に対するよりよきサービスは何かを  
追求し実現するよう努力すべきである。そのためには、地域特性を踏まえて、変えるべきと  
ころを変える勇気と決断力が必要であり、常に地域との連携を念頭に日々の業務に当たるべ  
きと考える。そして、サービス向上のための知識の獲得等、図書館司書としての資質能力の  
向上に一層努めなければならない。
- 世の中には経済合理性だけでは図ることのできないもの、図ってはならないものがある。  
典型的な例が「教育」であり、学校教育はもとより社会教育も含まれる。教育の究極的目的  
は市民としての個人としての成熟を図るということであり、長の施策に奉仕することではな  
い。教育の本質がどこにあるのか、誰が担うべきなのかを考える契機になると思える。

#### IV 今後の展望

- 分権一括法が成立しても、地方公共団体は、条例を制定して社会教育施設を長部局に移管しなければならない法的義務を負うものではない。移管するかどうかは、各地方公共団体の政策選択による。
- 仮に、長が社会教育施設を移管させるため、条例を制定したいと考えた場合でも、教育委員会は地方教育行政法第29条により意見表明権があるのだから、教育委員会が社会教育事業を重要な政策の柱であると認識するのであれば、社会教育施設は教育委員会が管理運営し、必要な社会教育事業を実施する旨を表明することができる。
- ただし、当該意見表明権に基づく教育委員会の意見に対してその尊重義務は規定されておらず条例提案権は長が有しているので、長は教育委員会の意向にかかわらず、条例案を議会に提案し、条例が議決された場合には、社会教育施設を強行的に移管することは可能であろう。
- 議会が教育委員会の反対にもかかわらず条例を議決するかどうかは、未知数である。しかし、執行機関多元主義により、教育委員会に認められた権限を奪うことになるのだから、議員は、それを是とする理由について市民に対し十分な説明をしなければならず、相当の覚悟と長の提案した条例案を支持する明確な理由が求められる。
- 社会教育施設が長部局に移管するという趣旨の条例案が提案されれば、社会教育施設は「教育機関」ではなくなると思料されるので、地方公共団体の教育機関設置条例等関係条例の整備が行われることとなると考えられる。
- 公民館、博物館、美術館、図書館等の社会教育施設をそのまま教育委員会所管として継続的に社会教育事業の用に供するのであれば、地方公共団体は特に何らかの措置をとる必要はない。
- 条例を制定する場合には、立法事実（当該法令を制定しなければならない必要性、合理性、公共性等）を明らかにしなければならず、長が仮に条例の制定を企図するのであれば、条例を制定する立法事実のほか、特に教育委員会との連携では政策目的が達成できないことの立証を求められる。
- 当該地方公共団体において、移管された社会教育施設では、社会教育事業を事実上実施しないこととなる可能性があり、その理由が求められる。すなわち、長の施策の方が教育委員会の

事務事業よりも優先するという理由が必要である。

- 条例は地方公共団体の議会の議決を要するものであり、議員が長の説明に対してこれを了とすることが不可欠である。したがって、社会教育施設を長に移管することに対して反対するならば、市民はその理由を議員に説明し理解を求める活動を行うことが必要である。その際に、少なくとも、議員に対し、執行部の説明を鵠呑みにせず立法事実の存否について十分な時間をかけて議論することを求める必要がある。