

高 鍬：指定管理者制度の問題点について

指定管理者制度の問題点について

— 箕面市図書館協議会での議論のなかから —

高 鍬 裕 樹

Some Problems with Designated Administrator System:

Discussions at Minoh Public Library Council

Hiroki TAKAKUWA

箕面市図書館協議会で行われた指定管理者制度の検討では、図書館および図書館員の専門性や継続性の点から、この制度が大きな問題をはらむことが指摘されている。本稿では、箕面市図書館協議会で10ヶ月にわたって行われた検討を題材に、現在の日本の図書館制度が直面している指定管理者制度の問題点について述べる。

1 はじめに

2006年5月、箕面市立図書館協議会（以下、協議会）は「箕面市立図書館における市民のための図書館のあり方と指定管理者制度の導入について（意見書）」を提出した。2003年6月の地方自治法の改正により導入された「指定管理者制度」を利用して図書館を運営することの是非について検討したものである。意見書の結論として協議会は、指定管理者制度を図書館に導入することについて強く反対している。その理由は、指定管理者制度による図書館の運営では、図書館の目的や理念に大きな影響をもたらさしサービスの低下を招きかねないからである。

この結論にいたるまでに、協議会はさまざまな観点から指定管理者制度を検討した。本稿では、図書館に指定管理者制度を導入することについて行われたこの議論について紹介し、多くの日本の図書館が直面している指定管理者制度がどのような問題をはらむものかについて考察を行う。

2 意見書作成の背景

2.1 箕面市の図書館行政

箕面市では1986年に「第三次箕面市総合計画」を策定した。この計画では「行政の文化化」がキーワードとされ、この計画に基づいて図書館や生涯学習センター、人権文化センターなど多くの公共文化施設の整備が行われた。それは、文化政策を積極的に推進して、市民文化の発展・向上を企図するものであった。その結果、1986年には1館のみであった図書館は、現在では12万人の市民にたいし、中央図書館、萱野南図書館、東図書館、西南図書館、桜ヶ丘図書館

の5館と萱野南中央人権文化センター図書コーナーの計6館体制でサービスを提供している。2005年度の貸出冊数は約130万冊、貸出密度は10.5で、日本の図書館の中では非常に活発なサービスを提供している。箕面市のこのような図書館施策とサービス充実への取り組みは、市民からのみならず他自治体からも高く評価されてきた。

しかしながらバブル崩壊後の景気低迷の影響を箕面市も逃れることはできず、箕面市の財政は危機的状況が続いている。1996年には「箕面市行政改革大綱」が策定され財政状況の改善のための取り組みが行われ、2003年には「箕面市経営再生プログラム」及び「箕面市アウトソーシング計画 (Minoh city Out-Sourcing plan)」(MOS計画)が策定されて、財政状況打開のためのより抜本的な改革の方針とプログラムが提起された。

2.2 「MOS計画」と協議会答申

MOS計画では、図書館の一部業務を外部に委託することで図書館運営の効率化を図るとの方針が具体的に示された。このため図書館長は、図書館運営の効率化と業務の委託のあり方について協議会に諮り、これを受けて協議会は2003年3月に答申を出した。その結論は、発注・受け入れ・装備などの一連の業務や学校への配本業務、移動図書館の運転業務については委託もあり得るが、選書、資料・情報提供サービスで直接的に利用者に接する部分、利用者のプライバシーにかかわる部分は委託になじまないとするものであった。公立図書館のサービスは公が直接的に責任を持たねばならないサービスだからである。答申は、一部業務の委託については効率的な図書館運営に益するとしながらも、プライバシーに直接かかわる業務の特性や住民の多様な情報ニーズを満たす必要性ゆえに、経営効率のみで図書館運営を考えることはできないとしている。この答申はひとまず市当局に受け入れられ、答申で示された3つの業務については委託を進めつつ、図書館の運営そのものは直営で維持していくことに理解が得られた。

2.3 法改正による指定管理者制度創設

ところが答申を出した直後の2003年6月、地方自治法の改正により「指定管理者制度」が創設された。公の施設の管理運営を民間事業者(営利企業、公益法人、NPOなど)に全面的に委ねることができるとする制度である。箕面市は、指定管理者制度に基づき、スポーツ施設や文化ホールなどの公的施設の管理運営を民間事業者に委ねた。2006年2月に策定された「箕面市集中改革プラン」には、「直営で運営している公の施設について指定管理者の導入を検討する」との記述がある。これは、公の施設である図書館にも指定管理者制度の導入が検討されるということである。協議会は、集中改革プランの素案の公表時にこのような記述があることを把握し、大きな危惧を抱いた。というのは、公立図書館における指定管理者制度については、複数の他の自治体で導入に向けた動きが顕在化する一方で、問題点を指摘する声も多く聞かれるためである。

箕面市の図書館が指定管理者制度に移行した場合、今まで箕面市が行ってきた取り組みや市民生活への貢献が無に帰することになりかねない。そのため、新たに登場したこの制度によって図書館を運営することが、公立図書館の理念や箕面市民の求める図書館のあり方から見て望

ましいものであるかどうか、協議会として検討することを決めた。2005年8月のことである。

3 協議会で検討した事項

3.1 指定管理者制度のデメリット

協議会が指定管理者制度を検討するにあたって重視したのが、現在のサービスが維持できるか否かである。現在のサービスが維持でき、場合によってはより高度なサービスが提供できると結論されるならば、指定管理者制度にもメリットがあるといえる。しかしながら、検討すればするほど、指定管理者制度にたいしてはデメリットのみが目についた。唯一メリットといえるのは人件費を下げられることであるが、それは一方で図書館に働く職員の労働条件の悪化を意味し、図書館の衰退を招くおそれがある。

協議会で認識された指定管理者制度導入のデメリットは以下のようである。

(1) 職員の専門性の確保が困難

住民の多様な資料要求に応えるためには、自館所蔵資料と未所蔵資料のいずれにも精通した図書館職員が不可欠である。またレファレンス・サービスとして、住民が求めている情報がなんであるかの確に聞き出す能力も必要である。さらに職員は、利用者のプライバシーの扱いについて十分に理解していなければならない。これらの専門性は一朝一夕に手に入るものではなく、短期雇用を前提とする指定管理者の職員が身につけられるものではない。

(2) 他部局や市民との連携が困難

指定管理者制度では、業務を担う職員も短期雇用となるが、組織そのものも数年間隔で入れ替わっていく。例えば他市の図書館と連携を行う場合、責任を担う組織が数年ごとに入れ替わるのでは十分な相互理解にいたらず連携が困難となるおそれが高い。市民団体との協働についても状況は同じである。

図書館は一館のみですべての住民要求に応えられるものでないことを考えると他市他部局や市民団体との連携は不可欠であるのに、指定管理者制度はその実現を困難にする。

(3) 図書館運営が二重構造になる

指定管理者制度を導入した場合、図書館運営の方針を決定し計画を立案するのは市当局、それらを実現に移し住民に接して実務を担当するのは指定管理者という二重構造の運営を強いられる。運営方針の決定や立案を、日常的に住民に接していないものが行うことになり、住民のニーズがないがしろにされるおそれがある。また、市当局から図書館運営のノウハウが消滅することにより、指定管理者の運営を適切に評価できず計画立案にも支障をきたす可能性が高い。

3.2 指定管理者制度を採用した図書館の視察報告

日本図書館協会図書館政策企画委員会は2006年に調査報告を出し、平成17年度までに指定管理者制度を導入または導入を決定した図書館が9館あることを公表している。また近い将来に

導入予定とした館も77館を数え、日本の図書館数2,900余から考えると3%弱とごく少数ではあるが、無視できない割合になっている。指定管理者制度で運営される図書館がどのようなものであるのか、現状の把握が必要である。

そこで箕面市立図書館は、指定管理者を導入した北九州市立図書館へ職員を視察に派遣した。

北九州市は人口約100万人の政令指定都市である。中央館と5つの地区館、10の分館の計16館でサービスを行っている。2005年度の図書館経費は合計で11億3,835万円、2005年4月現在のサービスは全体で、蔵書冊数約148万冊、登録率18.2%、貸出冊数約257万冊（市民1人当たり2.59冊）である。2005年4月、これら16館のうち2つの地区館と3つの分館（計5館）に指定管理者制度を導入し、地区館1館と分館2館については株式会社TRCが、残る地区館1館と分館1館については株式会社北九州施設協会がこれを受託した。契約期間はいずれも3年である。

この北九州市立図書館の指定管理者制度導入のメリットとして標榜されていたのは以下の諸点である。

- (1) 図書館経費が5,900万円節減でき、そのうち1,000万円は図書館の資料費に上積みできた。
- (2) 指定管理者導入によって職員の司書有資格者の割合が84.6%に上昇した。
- (3) 閉館時間が18時から19時に変更され、開館時間を1時間延長できた。
- (4) 民間事業者のノウハウや人材ネットワークを活用した新規事業の実施が可能となった。

しかしながら視察者の報告によれば、これらのメリットには疑問が付される。(1)について経費が5,900万円節減できたというが、その予算では北九州市程度のサービスであれば実現可能であっても、箕面市で現在行われているサービスを実現できるとは思えない。(2)について司書の割合が上昇したのはいいことであるが、もともと司書採用をしておらず割合が低かったことを考慮する必要がある。また、司書資格を持っていてもひとつの図書館で専門職として能力を十分に発揮するためにはある程度の時間が必要であるが、3年契約のためその時間が確保できず司書としての能力を発揮しがたいと思われる。(3)について、開館時間が延長されてもその以前と以後で利用は増加しておらず、ニーズを分析した開館時間延長ではなかったことが伺える。

(4)については特に重要である。民間事業者のノウハウを活用した新規事業というが、実際には新規事業は実施できておらず現在のところこのメリットは机上の空論にとどまる。一方で現在まで継承されてきた図書館運営のノウハウは風前の灯火である。指定管理者制度における雇用の継続性についてはつとに問題とされる部分であるが、実際に制度が導入された結果、図書館運営のノウハウを持っていた正規職員は他部署へ配置転換され、直営時代に嘱託職員として働いていた人が指定管理者に再雇用されることで、かろうじてノウハウが継承されていることがわかった。全くの新規雇用者だけでは運営は困難であると従前から指摘されているが、その懸念が現実のものとなっている。

そもそも北九州市立図書館は政令指定都市立図書館13館のなかでみると、蔵書冊数が13位、貸出冊数13位、予約件数13位、職員数13位、図書館経費12位と、ほぼ最下位と断言していいほど

高嶽：指定管理者制度の問題点について

サービスが活発でない図書館である。その図書館のサービスが指定管理者制度によって若干活発になったからといって、全国的にみて活発なサービスを行っている箕面市立図書館で指定管理者制度を導入した場合にも同様の効果があると考えるのは、あまりにも短絡的である。

3.3 監査法人の評価

2005年11月、箕面市の委託を受けた会計事務所「監査法人トーマツ」は「企業会計の手法を活用した財政分析による行財政改善提案報告書」を発表した。種々の行政サービスについて、規模や都市部からの距離などいくつかの条件の類似する13の地方公共団体の平均値と箕面市の比較およびコスト計算を行い、企業会計の手法からみて改善可能と考えられる点について提案を行うものであった。

この報告書は公園やごみ処理施設、保育所、スポーツ施設など数多くの行政分野にたいして報告と改善提案を行っており、その中のひとつとして図書館を取り上げている。図書館に関する報告および提案の内容を記すと以下のようなものである。

箕面市の図書館は比較対象地方公共団体の図書館の平均と比較して……

- (1) 館数が多く、1館あたりのカバー面積が平均の0.35倍と大幅に狭い。
- (2) 奉仕人口1人当たりの蔵書冊数は平均の1.53倍だが蔵書回転率は0.96倍と平均並みである。
- (3) 奉仕人口1人当たりの個人貸出冊数は1.46倍で平均よりも良いが、それは貸出冊数制限がないこととインターネット予約が可能なのことの成果も考えられる。
- (4) 奉仕人口1,000人当たり専任職員は他団体の1.64倍と多くなっており、奉仕人口1人当たり図書館費も1.40倍と多い。
- (5) 施設が多い分減価償却費も多額であり、6館合計で年間に奉仕人口一人当たり235円のコストがかかっている。

今後は、6つの図書館それぞれの利用状況も見ながら、運営体制や施設数などにも踏み込んだ抜本的な見直しが求められる。

協議会での検討では、この報告書にたいして強い懸念を表明する意見が相次いだ。

(1)についての意見として以下のようなものがあつた。1館当たりのカバー面積が他団体と比べて狭いことが否定的に評価されているが、この考え方に従うと、効率の良いサービスとは面積の広い自治体に1館だけ図書館を設置することである。ところがこの場合、図書館の近くの住民は図書館を利用できるが、遠くの住民は利用できない。中央館レベルの図書館でも半径2-3kmが利用者の行動半径であると一般に言われており、1館当たりのカバー面積を他団体と比較して狭いからといってサービスが非効率とはいえない。むしろ、資料を住民に届けるシステムとして運営していない比較対象自治体の方に問題がある。

(2)について、図書館は書店と異なり、絶版などの理由で一般に流通しなくなった資料を蓄積・保存して住民に提供するものであって、蔵書冊数に比して回転率が低いからといって直ちに無

駄な資料を抱え込んでいると判断することはできない。

(3)について、貸出冊数の制限がないからといって利用者すべてが一度に何十冊も借りているという事実はない。箕面市では、7割の利用者は一度に10冊までしか借りておらず、30冊以上を同時に借り出している利用者は1%ほどである。報告書はあたかも図書館が不当な方法で貸出冊数を伸ばしているかのように書いているが、その指摘はあたらない。

(4)、(5)については、この報告書は投入された資源が他団体に比べて多いことを指摘し、その投入を控えるよう提言している。しかし、これら投入された資源は、利用を通じて住民に還元される。本来であれば、投入された資源とそれから得られた便益との差をとり、資源が有効に使われたか否かを判断するべきである。そのことを示す指標として箕面市は貸出サービス指数（〔購入図書平均単価×個人貸出冊数〕／〔図書館経費総額〕）を導入しているが、その値は4.75であり、図書館にかかった経費の5倍近くもの便益を住民に提供したといえる。

協議会で検討した結論では、この報告書は図書館の特性を無視しており不当である。図書館に費用がかかっていることのみを言いつのり、コストを下げることをのみを強調すると、図書館の果たすべき役割が阻害されるおそれが高いと協議会は考えている。

3.4 図書館のあり方

3.4.1 図書館に関する判例・政策より

そもそも国の政策のなかで図書館はどのようなものとして把握されているのであろうか。それらを把握するために、協議会は2005年7月に最高裁判所の出した船橋市西図書館蔵書破棄事件判決、および、2006年3月に文部科学省の発表した『これからの図書館像～地域を支える情報拠点をめざして～（報告）』を検討した。

船橋市西図書館事件判決では、公立図書館を「住民にたいして思想、意見その他の種々の情報を含む図書館資料を提供してその教養を高めること等を目的とする公的な場」と位置づけた。住民にたいして「公的な場」であるだけでなく、図書館に受け入れられた著者との関係においても「公的な場」とされたのである。この判決には、図書館法17条が「公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用にたいするいかなる対価をも徴収してはならない」とすることと同じ意味が含まれている。図書館は他の公の施設、他の生涯学習施設とは一線を画することをこの判決は明示している。

『これからの図書館像』では、図書館を「地域を支える情報拠点」と位置づけ、地域行政や住民の自律的な判断を支える情報提供施設であること、資料提供により住民の読書を推進し、知的水準の向上を図るために不可欠の知的基盤であること、さらには、地域の文化・経済社会の発展を支える施設であることなどが述べられている。

3.4.2 市民委員の望む図書館像より

市民委員からは、図書館にたいする期待が述べられた。悉皆調査を行ったわけではないが、実際に図書館を利用する市民が求める図書館とは以下のようなものであった。

高敏：指定管理者制度の問題点について

(1) 暮らしに役立つ図書館、みんなの居場所としての図書館

図書館は、多様な市民が思い思いに利用できる場所である。育児や介護に悩んだとき、ビジネスに関連して情報が必要なとき、定年後の生活設計について考えるときなど、住民が情報を要求する理由はさまざまであるが、それらすべてに図書館は応えてほしい。住民は図書館が自分たちの暮らしに役立ち、また安心して過ごせる場であることを求めている。

(2) まちづくりに生かせる図書館

箕面市民は、図書館が、さまざまな市民団体やNPOへのサービス、情報提供を通じて、まちづくりの一翼を担うことを求めている。また、本や子どもを通しての地域コミュニティづくりに参加するなど住民が図書館に積極的にかかわることで、まちづくりに貢献できると考えている。図書館はまちづくりの基盤であると同時に、作られるべきまちの一部分でもあるのだ。

(3) 時代の変化、社会の変化に対応する図書館

少子高齢化時代の到来により、箕面市でも、子育て、高齢者福祉・介護にかかわる施策が重要な課題として打ち出されている。市民は図書館にたいして、このような変化を敏感に察知し、関連部局や団体と連携・協力して取り組みを行うことを求めている。たとえば幼稚園や保育所、高齢者施設など、来館が難しい利用者がいる場所に積極的に出かけていってサービスを行うなどの活動である。

3.4.3 図書館のあり方まとめ

このように判例や文部科学省の報告を検討し、市民の望む図書館像を検討することによって、協議会は図書館のあり方についてひとつの合意に達した。それは、図書館が「まちのインフラ」であり「まちづくりのインフラ」であるという考え方である。

もともと図書館の利用度は各種生涯学習施設のなかでは群を抜いて高く、また、すべての年代の多様な人たちが偏りなく利用する施設である。図書館は、地域住民への情報提供により住民一人ひとりの生活を文化・教育・生き甲斐という点で支え充実させるという点で「まちのインフラ」であり、行政の各部局や住民団体にたいする積極的な図書館資料の提供を通して行政や住民のまちづくりを支援するという点で「まちづくりのインフラ」である。

図書館を充実させることで地域住民の生活も充実し、自治体の施策への幅広い貢献が可能となる。図書館の整備充実は幾多の市民活動を可能とするために必要な投資であって、費やされた費用は資料提供という形で住民に還元されている。すでに述べたとおり、図書館に投入された費用の4.75倍に相当する資料提供が、図書館活動の成果として行われているのである。

3.5 箕面市立図書館の運営効率化への取り組み

さらに協議会では、現在までの箕面市立図書館の運営効率化の取り組みを検討した。資料費は2001年度以降減少を続け5年間で9%の削減である。職員数も、常勤職員こそ1名減にとどまっているが、非常勤職員は23名が12名と48%の大幅減であり、これらは箕面市の税収減や職員全体の削減状況からみても厳しいものである。図書館は自らを聖域として守ることはせず、

財政再建に積極的に取り組んできたといえる。

その一方で、図書館はさまざまな工夫をこらして住民へのサービスが後退しないよう努力してきた。その結果、貸出冊数は5年間で9%増加し、貸出コスト（図書一冊一回の貸出にかかる費用）は397円から353円と、コストダウンを実現している。最新（2005年度）の統計では登録者数（箕面市では、この一年間に一度でも図書館を利用した人数を意味する）や個人貸出に若干の減少がみられ、これら削減の弊害が顕在化してきたものと思われるが、経費を抑制しながらサービスを向上させてきた図書館の取り組みは評価されてよい。

4 結 論

上記のような検討の結果、協議会は、箕面市立図書館への指定管理者制度導入には強く反対し、あくまで直営を維持することを求める意見書を作成し提出した。厳しい財政状況のもと、少しでも効率的な施設運営を追求しようとする市の方針を否定するものではないが、公立図書館への導入については、公立図書館を市が設置する理念や目的を否定するに等しく本末転倒である。また率先して運営の効率化に取り組んでおり、指定管理者制度を導入したとしてもこれ以上の効率化は望めないと結論したのである。

指定管理者制度は、全国の自治体および公立図書館関係者に大きな影響を与えている。「公設公営」を原則とする公立図書館の運営すべてを民間に委ねるという、かつてない大きな方針転換を意味しているからである。すでに述べたように、指定管理者制度をすでに導入した図書館、あるいは近い将来の導入を検討している館は86館にのぼる。しかし、箕面市と同様に、指定管理者制度は図書館の運営にはなじまないと明確に決議する自治体も20数カ所存在し、せめぎあいがみられる。

良質の図書館サービスを住民に届けるためには、図書館は直営である必要がある。そのことが、市当局や住民に理解されるよう、図書館は活動していかなければならない。

本稿は2006年10月31日に上海図書館で行った講演である。この講演会は上海市図書館学会が主催し約40名が参加した。