

指定管理者制度中存在的问题

——从箕面市图书馆协议会的研讨视点——

高 锹 裕 树
(大阪教育大学)

摘要

箕面市图书馆协议会从图书馆以及图书馆员的专业性及持续性观点上,对指定管理者制度进行了研讨,指出这一制度蕴藏着重大的问题。本稿将以箕面市图书馆协议会为期10个月所进行的研讨为题材,论述现在日本图书馆所面临的指定管理者制度存在的问题点。

1. 序论

2006年5月箕面市图书馆协议会(以下简称协议会)提交了一份《就箕面市图书馆作为市民图书馆应有的模式及引入指定图书馆管理者制度(意见书)》。该意见书是一份书面报告,它是2003年6月地方自治法修订后欲引进《指定管理者制度》来运营图书馆是否妥当所作的研讨报告。协议会意见书的结论是强烈反对在图书馆引入指定管理者制度。理由是,引入指定管理者制度来运营图书馆,将造成对图书馆的目的和理念巨大的影响,有可能会降低服务质量。

协议会多方位地对指定管理者制度进行了论证,并得出了这个结论。本稿将介绍就图书馆引入指定管理者制度所进行的研讨,对许多日本图书馆面临的指定图书馆管理制度将会存在什么问题进行考察。

2. 编制意见书的背景

2.1 箕面市图书馆的行政

箕面市1996年制订了《第三次箕面市综合计划》。这一计划以《行政的文化化》为重点,根据该计划对图书馆,终身学习中心,人权文化中心等多个公共文化设施进行完善。想通过积极推进文化政策,来发展和提高市民的文化。该计划的实施使1986年只有一个图书馆的箕面市(目前人口是12万人的城市),现在有中央图书馆,萱野图书馆,东图书馆,西南图书馆,樱之丘图书馆5个馆,加上萱野南中央人权文化中心图书天地共6馆系统来提供服务。2005年图书的外借册数为130万册,外借密度为10.5,在日本图书馆中属于提供服务非常活跃的地方。箕面市这种图书馆政策和充实的服务,不仅得到市民的高度评价,也得到邻近城市的高度评价。

可是泡沫经济破灭后箕面市也无法逃脱不景气的影响,箕面市的财政危机在持续。1996年制定了《箕面市行政改革大纲》企图改善财政状况。2003年制订了《箕面市经营重生课题》及《箕面市外包计划(Minoh city Out-Sourcing plan)》(MOS计划),为摆脱财政困境提出了更加彻底的改革方针和课题。

2.2 《MOS 计划》与协议会答辩

在 MOS 计划中具体提出了把图书馆的部分业务委托外部来提高图书馆运营的效率。为此,图书馆馆长就图书馆运营的效率化和业务委托应有的模式咨询了协议会,对此协议会于 2003 年做出了答复。其结论是,图书的订单,接受,处理等一系列业务以及对学校的图书配送业务,移动图书馆的驾驶业务可以委托,但是选书,提供资料和信息服务等直接接触读者的部分,并且直接关系到读者个人隐私部分不适宜委托。因为公立图书馆的服务是必须由国家直接承担的服务。在答复中,虽然认为一部分业务的委托有利于图书馆的经营,但是考虑到直接接触个人隐私的业务有其特殊性和有必要满足市民多样性需求,所以,不能光考虑图书馆经营的效率。该答辩首先得到市当局的认同,一边实施答辩中提到的 3 项业务的外包,又对维持直接管理图书馆运营表示理解。

2.3 修订法律创立指定管理者制度

可是就在答辩后不久的 2003 年 6 月,通过修订法律创立了指定管理者制度。这是一个,可以把公共设施的管理经营全面委托给民营事业(盈利企业,公益法人, NPO)的制度。箕面市根据指定管理者制度,把体育设施,文化会馆等公共设施的管理运营委托给了民营事业。在 2006 年 2 月制订的《箕面市集中改革方案》中,论述到“要研究有关直接经营的公共设施引入指定管理者制度”。当然包括要研究是公共设施的图书馆引入指定管理者制度。协议会在“集中改革方案”公布时,知道了这些事项,觉得非常的担忧。因为有关公立图书馆的指定管理者制度,已在好些地方有明显有引入动态,同时也听到很多对其存在问题的指责。

箕面市的图书馆如果转向指定管理者制度的话,至今在箕面市所作的努力及对于市民生活的贡献极有可能化为零。为此,2005 年 8 月份协议会决定,对用新的管理制度运营图书馆究竟是否符合公立图书馆的理念以及是否是箕面市市民追求的图书馆应有的模式进行研讨。

3. 协议会研讨的事项

3.1 指定管理者制度的缺点

协议会在研究指定管理者制度时注重的是,该制度是否能维持现有的服务。假如能维持,甚至某些地方能提供更高服务的话,就可以说指定管理者制度是好的。可是,越研究越发现,指定管理者制度的缺点似乎更加明显。唯一的好处就是可以降低人工费,但另一方面这也意味着在图书馆工作的员工的劳动条件会恶化,会导致图书馆的衰退。

1 很难确保员工的专业性

要回应市民的多样性资源需求,精通本馆所藏资料 and 未收藏资料的图书馆员工是不可缺少的。作为参考服务,要有准确把握市民提问关键所在的能力。再者员工必须充分懂得读者个人隐私的处理。这样的专业性不是一朝一夕可以达到的,不是以短期雇用为前提的指定管理者的员工所具备的。

2 难与其他部局或市民合作

指定管理者制度中,承担业务的员工将是短期的,承包的单位也会每隔数年更换。

假如与其他市进行合作时,经手的单位数年更换一次的话,恐怕无法相互充分理解,合作就会变得非常困难。与市民团体的合作也同样如此。

图书馆单靠一个馆是不可能满足所有市民需求的,所以与其他城市图书馆以及其他部局、市民团体的合作是必不可少的。然而指定管理者制度很难实现这种合作。

3 图书馆运营成为二重结构

引入指定管理者制度的场合,将会变成二重结构的运营模式。决定图书馆运营方针,计划的策划是市当局;而实现这些方针和计划,接触市民、承担实际业务的是指定管理者。决定和筹划运营方针的市政当局,由于平常不接触市民了,恐怕无法了解和反映市民的需求。再则,由于当局不直接运营图书馆了,就会缺乏图书馆运营经验,因而无法确切评价指定管理者制度的运营。这反过来非常有可能障碍图书馆计划的策划。

3.2 视察采用指定管理者制度图书馆后的视察报告

日本图书馆协会图书馆政策规划委员会提交了2006年调查报告,到平成17年为止有9个图书馆决定引入指定管理者制度。不久的将来预定引入的馆也有77个馆,从日本有2,900多个图书馆来看,这个数字还不到全体的3%,虽然还只是少数,但是这个比例是不能忽视的。那么,用指定管理者制度进行经营的图书馆究竟会如何呢,我们有必要对其现状作个了解。

为此,箕面市立图书馆派员工视察了引入了指定管理者制度的北九州市立图书馆。

北九州市是人口约100万人的政令指定自治市。拥有1个中央图书馆和5个地区馆,10个分馆共16个馆进行图书馆服务。2005年的图书馆经费共11亿3,835万日元,2005年4月的总体服务状况是,馆藏148万册,读者登录率为18.2%,外借册数为257万册(平均一个市民为2.59册)。2005年4月,16个馆中的2个地区馆和3个分馆(共5个馆)引入了指定管理者制度,1个地区馆和2个分馆由TRC股份公司,余下的一个地区馆和一个分馆委托给了北九州设施协会股份公司。上述5个馆的合同期均为3年。

北九州市立图书馆引入指定图书馆管理制度所标榜的优点如下:

- 1) 能节约图书馆经费5,900万日元,其中1,000万日元可以追加到图书馆的购书经费里。
- 2) 由于引入指定管理者制度,员工有司书资格的比例上升到了84.6%。
- 3) 闭馆时间由18点延长到了19点,开馆时间延长了1个小时。
- 4) 可以利用民营事业的经验技术和人际网络展开新事业。

可是根据视察者的报告,对这些优点抱有疑问。在1)中说可以节约经费5,900万日元,但是这一预算可以实现像北九州市图书馆那样的服务,但是很难实现像箕面市图书馆那样的服务。在2)里关于有司书资格的比例上升当然很好,但是需要考虑原图书馆司书的比例本来就很低。就算持有司书资格,但是在图书馆作为专业技能的发挥需要一定的时间,受3年合同的限制,无法保障其长期稳定性,所以很难发挥作为司书的作用。对3)的延长图书馆的开馆时间这一点,协议会认为开馆时间是延长了,但是读者数却并没有增加。那么可以说延长开馆时间是在并没有分析了需求后定出的。

第4点特别重要。说是用了民营事业者的经验技术开创新事业,但是实际上新事业并没有被实施过,也就是说这个优点仅是桌上空谈。一方面,秉承发展至今的图书

馆运营经验技术却如风前烛火。我们了结到指定管理者制度在雇用的持续性上早就成为问题,实际引入该制度时,有图书馆管理经验的在编员工被安排到其他部署,直接管理时期的嘱托员工被指定管理者继续雇用,也就是这部份员工才勉强继承了以前的一些经验技术。假如全部用新雇佣的成员运营的话,那就正如前面指出的一样运营会非常困难。而现在这一担心正在成为现实。

北九州市市立图书馆在13个与之相仿的政令指定城市市立图书馆中,馆藏册数居第13位,外借图书数量也居第13位,预约数第13位,员工数第13位,图书馆经费第12位,几乎可以说是最后一位,其图书馆服务,虽然在引入指定管理者制度后带来一点活力,但是图书馆活动开展得并不活跃。如果在箕面市图书馆,一个在全国来看其服务都属于很有活力的图书馆引进指定管理者制度的话,也认为会有同样效果的想法,就未免太过于天真了。

3.3 监察法人的评价

2005年11月,受箕面市委托的会计事务所《监察法人登码(音译)》,发表了《用企业会计手法作财政分析改善行政、财政方案报告书》。对各项行政服务,与从规模和从城区的距离等条件相似的13个地方公共团体的平均值进行了比较以及作了成本核算,从企业会计方法的角度提出可改善之处的方案。

这一报告是对公园,垃圾处理设施,托儿所,体育设施等多个行政领域管辖的地方提出改善方法的报告,其中也提到了图书馆。有关图书馆的报告及方案内容如下:

箕面市图书馆与其他作为比较对象的地方公共图书馆的平均值相比较。

- 1) 馆数多,平均一个馆服务覆盖面积只是平均值的0.35,面相当窄。
- 2) 服务区域内,人均拥有馆藏册数为平均的1.53倍,馆藏的周转率为0.96勉强与平均指数持平。
- 3) 服务区域内,人均外借册数高于平均的1.46倍还可以。但是,我们认为这是由于没有对外借册数作限制,以及可以利用网络预约等,才获得的成果。
- 4) 服务区域内,每1,000人拥有的专责员工为其他团体的1.64倍,人均图书馆经费也为平均的1.40倍,属于比较多的。
- 5) 图书馆多折旧费也就高,6个馆每年的花费,服务区域内每人的成本费是235日元。

今后,将分别对6个图书馆的利用状况进行观察,并进一步对包括运营体制及图书馆数进行深入分析,寻求根本的改观。

在协议会的研究中,大家纷纷对此报告书表示强烈担忧,提出意见。

对于第一点的意见如下:一馆服务覆盖的面积与其他的馆相比范围较狭窄而受到否定评价,以这种想法来作判断的话,效率高的服务只要在大面积范围内设置一个图书馆就可以了。可是这样一来,离图书馆近的居民可以利用图书馆,离图书馆远的居民就无法利用。一般来说中央馆级别的图书馆读者行动的范围也就在半径2~3公里之内。1个馆的服务覆盖面积与其他的图书馆相比狭窄,就说服务效率差是不对的。不如说,没有把资料送到居民手中的比较对象地区的运营系统存在问题。

对于第二点。因为图书馆与书店不同,它要收藏和保存由于绝版一般不流通的资料以备向居民服务,不应该就与藏书册数相比而得出运转率低,马上就判断为藏有过多没

有用的资料。

对于第3点,虽然对外借册数不作限制,但是也没有发现所有的读者都一次外借几十册的事。箕面市7成的读者每次也不过借了不到10册,一次性外借30册以上的读者也只有1%。在报告书中指责图书馆以不恰当的方法扩大外借图书数字,是不对的,是无的放矢。

关于4)与5),报告书中提到投入资源比其用他的团体多,建议控制这些投入。可是,这些投入的资源,通过利用还原给了居民。本来的话,是应该把投入的资源与获得的便利之间进行计算,来判断资料是否有效地被使用了。作为衡量的指标,箕面市对外借服务引入了(购入图书的平均单价 $\times$ 个人外借册数/图书馆经费总额)来计算,其值为4.75。即提供了图书馆经费近5倍的便利。

在协议会研究的结果认为,此报告书是无视图书馆特性的不妥当报告。协议会认为,如果一味提及图书馆的花费,强调的只是降低成本的话,就非常有可能阻碍图书馆发挥其应有功能。

3.4 图书馆的应有模式

3.4.1 有关图书馆的判例,政策

我们现在更需要了解国家的政策中是如何看待图书馆的。为了把握这一点,协议会研讨了2005年7月最高法院作出的对船桥市西图书馆废弃藏书事件的判决,和2006年3月文部科学省发表的《今后图书馆的模式——努力成为地区上的信息据点——》。

在船桥市西图书馆废弃藏书事件的判决中,把公立图书馆定位为《向居民提供具有思想,有见解及其他各种信息的图书馆资料,以提高居民修养为目的的公共场所》。不仅仅是对于居民的“公共场所”,在与图书馆购入图书的作者之间也是“公共场所”。这一判决也同样包括图书馆法第17条“公立图书馆,不得收取入馆费及不得收取其他图书馆资料使用等价费用”的意思。该判决明确表示图书馆与其他的公共设施,终身学习设施是有区别的。

《今后的图书馆的模式》将图书馆定位为“地方上的信息据点”,是支撑地方行政及居民自主判断提供信息的设施,用提供资料形式推动居民读书,提高知识水平,是不可缺少的知识基础设施,更是地方上文化,经济社会发展的设施。

3.4.2 市民委员期待的图书馆的模式

市民委员也陈述了对于图书馆的期待。虽然并没有作过全面调查,只是对实际利用图书馆的市民作了调查,来了解市民对图书馆设施的想法。

1) 希望图书馆对生活有用,成为共同使用的场所

图书馆是各色各样的市民随意使用的场所。为培育儿童和护理老人苦恼的时候,需要相关商业信息的时候,为退休后的生活作设计的时候等等,居民需要信息的理由是呈多样性的,图书馆都可以满足这些需求。这就是居民追求的对自己生活有用的图书馆,可以安心使用的场所。

2) 在城市建设中可充分利用的图书馆

箕面市民希望通过图书馆为各市民团体及NPO的服务,以及提供信息服务来承担起城市建设的角色。通过图书活动和组织孩子活动参与社区建设,通过市民积极参与

图书馆活动,对城市建设做出贡献。图书馆在既是城市建设的基础设施的同时,也是需要建设的城市一部分。

3) 对应时代和社会变化的图书馆

由于少子化、高龄化社会的到来,箕面市把有关儿童的培育,高龄者福利和护理的实施作为重要课题提出。市民希望图书馆能敏感地察觉这种变化,与相关部局、团体通力协作解决这些问题。例如,幼儿园,托儿所,高龄者设施等等,对于来馆有困难读者,要积极上门提供服务等。

3.4.3 图书馆应有模式之归纳

协议会通过研究这些判例和文部科学省的报告,以及市民期待的图书馆模式,在有关图书馆应有模式上达成了一个共识。这就是,图书馆应该是“城市的基础设施”,“城市建设的基础设施”。

本来图书馆的利用率在各种终身学习设施之中就是最高的,是各年龄段以及各色各样的人都可以平等利用的设施。图书馆,通过向地区居民提供信息,使他们在文化,教育,生活价值上得到满足和充实,来实现“城市的基础设施”。通过对地方政府各部局以及居民团体积极提供图书资料,在帮助地方政府和居民建设城市,来实现“城市建设的基础设施”。

通过充实图书馆来充实地区居民的生活,对地方政府实施政策广泛作出贡献就成为可能。充实和完善图书馆使许多市民的活动成为可能,它是必要的投资,所花的费用以提供资料的方式还原给居民。如上面所提到过的,相当于投入图书馆费用4.75倍的资料提供,就是图书馆活动的成果。

3.5 箕面市市立图书馆的运营效率化的措施

在协议会上,研讨了箕面市市立图书馆运营效率化的措施。2001年后资料费年年减少,5年来共削减了9%。员工数,虽然在编员工仅减少1人,但是兼职员工从23人,大幅度减少到12人,减掉了48%,这状况从箕面市税收减少及市政府员工削减的情况来看也是非常严峻的问题。这是图书馆自身不去保护自己的神圣领域,而积极参与经济重组的结果。

另一方面,图书馆为了不让对居民的服务倒退而作了各种努力。其结果是,外借图书册数5年间增加了9%,外借成本(每册图书每次外借所花的费用)从397日元降为353日元,实现了成本的削减。据最新统计(2005年度)登录者数(只要在箕面市一年里使用过一次图书馆的就会统计)以及个人外借册数有所减少,这些可以看作是经费和人员削减显现的弊害。但是一边控制经费,一边仍在提高服务的图书馆的措施值得评价。

4. 结论

经过上述研究的结果,协议会强烈反对在箕面市市立图书馆引入指定管理者制度,编制和提交了应该维持直接经营的意见书。严峻的财政状况之中,不是否定市政当局为追求哪怕只增加一丁点效率的公共设施运营改革的方针,可是引入到公立图书馆,

等于是否定了市政当局设立公立图书馆的理念和目的，这是本末倒置。

指定管理者制度带给全国地方政府和公立图书馆有关人员很大的影响。以“公设公营”为原则的公立图书馆的运营全部委托给民营，这意味着从未有过的大的方针转换。就象上面所论述的，已经引入了指定管理者制度的图书馆，或者正在研讨引入的馆已经达到了86个。可是与箕面市相同，明确表示指定管理者制度不适应图书馆运营的地方政府也有20个左右，可以看到还在相持阶段。

要想把优良的图书馆服务提供给居民，由市政当局直接运营图书馆就非常必要。图书馆要让市政当局和市民理解这道理，必须积极开展活动。