

指定管理者制度導入の是非について（答申）

1. 公立図書館の在り方

図書館は、市民の読書を支援するだけでなく、地域の課題解決に必要な資料を提供し、市民の生活上の問題解決に必要な情報を提供する役割を担うものである。つまり単に図書を貸し出すだけの施設でなく、さらに多様な可能性を内包している。

また、図書館は、知の源泉である図書館資料を住民に提供して、読書活動を推進し、基礎学力や知識水準の向上を図るために欠かせない重要な知的基盤であり、ひいては地域の文化や経済社会の発展を支える拠点と考えられる。

2. 図書館と指定管理者制度

図書館の管理運営形態については、地方公共団体が直接運営するほか、平成15年の地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正に伴い指定管理者制度が導入され、民間事業者を含めた法人その他の団体による公の施設の管理が可能となった。

管理運営をめくり複数の選択肢がある中で、地方公共団体が地域の実情を踏まえ、住民サービスのより一層の向上という観点から、自主的な判断と責任により適切な管理運営形態を選択することが重要である。

3. 島田市立図書館の運営効率化への取り組み

ここでは、図書館運営とサービスの基本指標（資料費・貸出冊数・貸出コスト）について、10年前と現在を比較し、図書館としての運営効率化への取り組みを見てみる。

まず資料費は、平成11年度予算では2,420万円であったが、平成20年度予算では島田図書館単独で1,400万円となり、10年間で約42.2%の削減が行われ、この削減幅は大変厳しいものである。

その一方、図書館は窓口やレファレンスサービスの充実をはじめインターネットによる蔵書検索や自宅から予約できるシステムの構築などさまざまな工夫をこらして、市民サービスの拡充に努力してきた。その結果、資料費が減少するなかでも市民の図書館利用はむしろ増加した。年間個人貸出冊数は平成11年度の368,890冊から平成19年度には373,043冊となり、約1.1%の微増をみている。これは、平成17年3月に同じ生活圏である金谷図書館が新設されたことが、島田図書館の貸出冊数にも影響しているが、金谷図書館の19年度の個人貸出冊数の128,170冊を島田図書館の貸出冊数に加えれば501,213冊となり、5年前より35.9%増加したとみることもできる。また島田図書館単独の貸出経費（図書1冊1回の貸出にかかる費用）は、平成11年度の66円から平成19年度には38円になり、貸出1回あたり28円のコストダウンを実現している。

また、指定管理者制度の導入により、最も効果が期待されるのは行政コストの縮減とい

われているが、平成19年度における図書館での正規職員の率は、県内市立図書館平均の49.0%に対して、島田市は38.4%となっている。各市の中央図書館だけを見ると、島田図書館は31.2%と最も正規職員が少なく、非常勤の職員の雇用により効率化が一番進んでいる。

このように当市の図書館では、正規職員の数を抑え、資料費を抑えつつ利用実績を向上させてきたが、これ以上の効率化や経費削減は困難であり、好ましいものではないと考える。ましてや3年から5年ほどの期間で契約を更新することが適当とされている指定管理者では、効率化の名のもとに市民サービスの後退が最も危惧される。

#### 4. 図書館への指定管理者制度導入の是非についての検討

当協議会では、指定管理者制度の導入に至らなかった富士宮市立図書館の視察、また図書館と指定管理者制度に関する数々の資料および情報から、協議会の場で議論を重ねてきた。協議会で指摘された問題点を挙げておく。

##### (1) 職員の専門性の確保

指定管理者の場合は、民間企業が図書館業務を受託するために、人件費の削減のもと職員の交替が激しくなり、長期間にわたる従事者がいなくなり、司書の専門性や継続性が生かされなくなる恐れがある。

最近重要性が大きく叫ばれているレファレンスサービスをはじめとして、住民の多様で幅広い資料要求に応えるためには、図書資料に精通した図書館職員の存在が不可欠である。このような知識は、マニュアル化できるようなものではなく、経験の積み重ねが必要である。このような業務に、職員が3年から5年ほどで入れ替わってしまうような可能性のある制度を導入すれば、市民へのサービス低下は免れない。

さらに読書記録のようなプライバシーに関わる個人情報、法律によって守秘義務が課せられている行政職員がその責務を担うべきなのではなかろうか。

##### (2) 行政や学校との意思疎通の困難

最近の図書館活動では、図書館は単独で仕事をするのではなく、他の行政部局と協力してサービスや活動を行っている。ブックスタートなどをはじめとした幼児期からの読書活動推進や、高齢者・障害者への読書活動支援などには、他の行政部局や関連施設、市民との連携が必要になる。

さらに、子どもの読書を推進していくためには、学校での授業の支援をはじめ連携を深めていくことが重要である。このような現在築かれつつある協力関係を、指定管理者が引き継いで発展向上させることはとうてい実現困難と考える。

##### (3) 業務内容の限定

図書館は無料の原則があるため、よりよいサービスを求めると、かえって経費がかかるため、当初の契約の枠でしか仕事ができないと考えられる。つまり、年度初めに

業務の内容を決めて契約するため、あるサービスが新たに必要になったとき、その時点で契約していない新しい業務を即座に実施することは難しい。

また、新しいサービスを開発することはつねに現場で利用者との触れあいが重要であり、図書館の正規職員が現場にいることによって、そうしたことが可能と考える。

#### (4) 自治体側における業務ノウハウの流出・喪失

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行政と、市民に接して実務を担当する者との関連性が希薄になる。運営方針の決定と立案は、日常的に市民と接している者が責任を持たなければ中身が形骸化し、市民要望がないがしろにされる恐れがある。

また、指定管理者制度を導入後数年経過すると、図書館の本来あるべき姿や業務の内容がわからなくなり、指定管理者への応募者から提出される事業計画の審査、指定管理者からの報告の評価が行政において十分にできなくなる恐れがある。

#### (5) サービス量の強調

外から見えにくいサービスの質をどう評価されるか疑問である。評価がサービス数量のみによって測定されるため、貸出冊数の推移といったことばかりに目が向き、ますます無料の貸本屋に特化していく可能性がある。

#### (6) 市民との協働

現在は、図書館での読み聞かせなどボランティアによって支えられている部分がある。民間企業が指定管理者となった場合の市民との協働は、営利目的の企業活動を手助けすることになり、市民団体・NPOの立場で協力することは、本来の趣旨にそぐわない。結果的に図書館と市民との協働を閉ざしてしまうことになる。

#### (7) 自治体の社会的責任の形骸化

地方自治体は、男女共同参画や障害者の雇用促進、地域の環境の保護などさまざまな社会的価値を実現する責任があるが、教育施設としての図書館における障害者雇用など遠い先を見込んでの施策がなおざりにされてはならず、教育施設、情報センターといった責任も放棄してはならない。

### 5. 図書館への指定管理者制度導入の是非に関するまとめ

これまでに述べてきたような市民のための図書館を実現するためには、公立図書館が「公の施設」に留まらず「教育機関」として規定されて、その社会的機能をふまえることが前提となると考える。そして「地域や住民にとって役に立つ図書館として存在意義を確立」（平成18年3月『これからの図書館像～地域を支える情報拠点をめざして～』）することが求められている。

指定管理者制度を導入した場合、運営経費が低く抑えられ、開館日数の増加・開館時間の延長、司書率の向上などがメリットと言われるが、それらは表面的なことにすぎずサー

ピス向上のために自己改革の必要なことがらである。これに対して直営によるデメリットは、人件費を主とする運営経費の高さであるが、島田市立図書館は、厳しい財政状況の中で運営の効率化を進めてきており、これ以上の図書館費の削減は避けるべきであろう。

公立図書館として保障すべきことは、「市民のための血の通った図書館の実現」にあり、地元住民との人間的交流は指定管理者制度ではできないと考える。つまり、島田市立図書館の在り方を考えるとき、次のようなことがらが大切であると考えられる。

- (1) 市民の読書を支援するとともに、地域や市民の課題解決を支援するための多様な資料と情報サービスが提供できること。また、そのためには高度な専門知識を備えた信頼される職員が必要
- (2) 読書や図書館利用に関する秘密保持を保障すること
- (3) 地域に散在する資料・情報を積極的に発掘し、まちの百科事典ともいべき地域資料の集積を創り出し、地域に活力をもたらすエネルギーになること
- (4) 県内をはじめ県外の公共図書館などのネットワークを維持発展させて、市民の多様な資料要求に応えること
- (5) 子どもの読書活動や学習活動を充実させていくため、学校との連携を深めること
- (6) 行政部局や他の機関、市民団体等との連携協力を継続し発展させることができること
- (7) 市民と図書館が協働して地域に根ざした図書館活動ができること
- (8) 地域のニーズを把握して図書館サービスの充実を図っていくこと

これらのことがらが実現されなければ、市民サービスの低下を招き、図書館の存在感をより遠いものにするであろう。そしてこれらの要件を満たすことのできる図書館とは、直接的に運営される図書館以外にないと考える。

いったん指定管理者制度を導入すれば、それを直営に戻すことは難しい。また、一度低下したサービスや職員の能力を再び引き上げるには、長い時間を要する。このようなことから、当協議会は、島田市に対し、図書館への指定管理者制度導入は望ましくないと結論づける。