

名古屋市図書館への指定管理導入の問題点等について

1. 指定管理者制度と図書館への導入検討のポイント

2003年に地方自治法が改正され(6月成立, 9月施行), 第244条の2第3項~第11項で指定管理者制度が定められた。公立図書館にかかわる具体的な問題点は下記の5点である。

- ①管理を委ねることができる団体の範囲が従来の「公共団体又は公共的団体」等から営利法人(民間企業)を含む「法人その他の団体」に拡張された(第3項)。
- ②指定管理者制度を適用するための要件は従来と同様「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」である(第3項)。
- ③指定手続等は条例で定めること, 指定に際しては議会で議決することが必要で, 議会によるチェックが重視された(第4, 6項)。
- ④管理を委ねる団体(指定管理者)に対するチェック・監督制度が強化・拡充された。従来の報告徴収, 実地調査, 必要な指示に事業報告書の提出と指定の取消が加わった(第7, 10~11項)。
- ⑤従来, PFI事業者は管理受託ができなかったが, 施設の建設から管理までを行えるようになった(第3項)。

上記の①と④の関係は「受託主体の公共性に着目してきた従来の考え方を転換し, 管理の受託主体を法律上制限することとせずに, 必要な仕組みを整えた上で, その適正な管理を確保しつつ, 住民サービスの質の向上にも寄与するよう」改正した, と説明されている。

2. 名古屋市図書館指定管理導入案の問題点

① 指定管理導入自体について

- ・非収益施設への導入に対する疑問

図書館は、図書館法で利用の対価を徴収することを禁止されている。

(**第十七条** 公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない。)

収益を最大化することに最も能力を発揮する民間事業者が、収入を得ることを禁止された施設を運営することに、根本的な矛盾がある。

- ・文化的公共性の担保・学習権保障の問題

長期的・継続的な視点からも、文化的施設への導入には疑義が出されている。直近では、23年1月の記者会見において総務大臣が、「例えば、公共図書館とか、まして学校図書館なんかは、指定管理になじまないと思はるのです。」として、導入への疑問を述べている。

(資料)文部大臣発言(資料①-1)、社会教育法改正附帯決議(資料①-2)、日本図書館協会資料(資料①-3)、総務省通知(資料②-1)・片山総務大臣発言(資料②-2)

② 支所館内図書館に導入することへの疑問

- ・現在のコストおよびサービス状況 (資料③)楠図書館が「地域の図書館」として行ってきたこと現時点で、区分館と比較しても相当効率的な運営が行われている。
- サービス内容を見ても、分館をしのぐ活動を実施しており、図書館の設置目的を最も効果的・効

率的に達成している。(貸出冊数・事業実施回数等で分館をしのいでいる)

当初から職員の半数を非正規職員(嘱託員)にしており、カウンター委託が導入された分館と比較しても十分低コストで運営されている。

・運営経費について

施設維持費・資料購入費は、指定管理導入により効率化される部分はなく、削減効果は、経験のある専門職員を、非熟練・不安定雇用の人員に置き換えることだけで達成されている。

削減額は大きくなく、指定管理の準備コストや今後のモニタリング費用、社会情勢の変化(ワーキングプア批判)等を考えると、将来的に直営よりも運営経費が高くなる可能性もある。

「図書館の運営においては、図書館のコレクション、地域の特性や住民のニーズを理解した司書を確保することが重要である。特に、指定管理者制度を新規に導入する、あるいは指定管理者が交代する場合には、その点の担保が重要」(文科省委託研究資料より)

として、文部科学省も専門職員確保が導入のポイントになる事を指摘している。名古屋市は現在このポイントをクリアしているにも関わらず、指定管理導入によって新たに問題を抱え込むことになる。

・特定地域への導入、サービスの切り下げ

支所管内はもともと図書館サービスが手薄であり、1997年以降ようやく図書館が整備されてきた。この地域を狙い撃ちするように指定管理導入を行うことは、特定地域へのサービスの切り下げにも見える。

「指定管理導入によって図書館サービスのどこが向上するのか?」という疑問に教育委員会は回答を示すことができなかった。自動車図書館と同じく、手をつけやすいところから削ろうとしている雰囲気があることを否定できない。

③ 導入計画の内容について

・制度設計

ア. 図書館資料の維持・継続性確保

資料購入・学校など外部機関との連携は、名古屋市側に残して、指定管理を導入するプランとなっている。しかし、残される業務を実施する職員は、区に分館に1名を増員して対応する事になっており、実施できるかどうか疑問がある。

業務量的にも相当無理のある計画であり、館に常駐しない職員が地域特性・住民ニーズの把握していくことには相当な無理を生じる。

蔵書構築についても、購入については触れられているが、同じように重要な資料の廃棄については誰が行うのか明示されていない。受入し廃棄することで、現在あるコレクションは維持されており、片方だけを職員が行うということであれば、問題がある。

イ. 業務のモニタリングについて

「指定管理者の導入・非導入を問わず、各館に設定された明確な目的・方向性、仕様書(管理の基準)に基づいてモニタリング・評価1 を適切に実施する必要がある。」

(文科省委託研究資料より)

として、モニタリングの重要性が指摘されているが、どのようにモニタリングを行っていくのが明確になってない。市民によるモニタリングは考慮しないと教育委員会は言っており、不安がある。

モニタリングを充分に行えば当然コストも必要になるが、どのように考えているのか明らかになっていない。

・子ども読書活動推進への悪影響

外部連携事業は名古屋市側に残ることになっているが、現在実施している学校連携事業を区に分館に引き上げて十分に対応していけるのか疑問がある。児童サービスは、図書館内外を連動させて実施しており、職員だけでなく多くのボランティアから協力を受けている。

職員が館に常駐しなくなれば、ボランティアとの協議・連携をどうしていくのかも大きな問題になる。ブックトークなどの学校連携事業も、普段子どもが利用している図書館と学校での事業と双方がつながっていることが大切で、きめ細かなサービスができなくなる恐れが強い。

・責任者不在となりかねない内容

指定管理業者が責任者とする館長には、自分が管理する図書館の蔵書を構成する権限も、外部との連携を工夫する権限もなく、新たに業務を改善して余地がほとんどない。

分館に増員される司書も、普段館に常駐していないため、現場の状況を反映してきめ細かくサービスを改善していく事は困難。

図書館全体を常に意識してサービスを行っていく責任主体がどこにあるのかが不明確になりかねない。また、図書館事業全体を企画・運営できる経験・能力を有する人材は民間にはほとんどいない(もともと収益性がないため、純然たる民間業者が存在しなかったため。事業者は自治体OBを採用するなどして人材を確保している。)。蔵書構築・外部連携を行わない内容の指定管理であれば、事業者側は経験が少なく、カウンター委託のリーダーが務まる程度の人員を責任者に充てることも懸念される。

・本当に効率的か？

名古屋市図書館は、21館と自動車図書館を擁して、名古屋市全域に高度の連携を保ったサービスを実施している。国内でも屈指の大規模な図書館システムである。

このままいけば、中央館は直営、分館・自動車図書館はカウンター委託(一部事務委託)、支所管内図書館は指定管理と、3種類もの運営形態が混在することになってしまう。

カウンター委託・指定管理については、館ごとに実施業者が異なる可能性が高く、図書館システムとして統一した図書館運営に支障をきたさないか疑問がある。個々の図書館のコストだけを考えていて、名古屋市図書館としてほんとうに効率的・効果的な図書館運営ができるのか疑問。この点については、図書館館長会においても同じ問題が指摘されている。

名古屋市が現在指定管理を導入している施設は、ほぼすべてが単独施設であり、図書館の様に20を超える施設が連携して市内全域サービスを行っているような事例は存在していない。

④ 利用者・市民を無視した日程設定および準備期間不足について

・図書館協議会での説明・検討不足

3月の図書館協議会で指定管理が議題に上げられたが、事前の議事提示もなく、2時間の会議の最後に話があって、短時間の質疑しか行われていないという。(協議会委員に確認)

本来なら十分な議論を重ねて答申を求めるべき問題であるのに、形式的に説明を済ませただけになっている。

・住民を無視した進め方と、無理な導入日程

22年度に指定管理を導入した横浜市立図書館では、20・21年度の2年間にわたって導入準備を行い、住民代表を加えた「図書館のあり方懇談会」(あり方懇)を8回にわたって実施したうえで、1館に指定管理を導入している。

横浜市も、大規模な図書館システムを有しており、指定管理の導入については慎重な検討が行われた。それと比べても2年間で一気に6館に導入しようとしていること、利用者である市民に対して一切の説明責任を放棄して導入を進めようとしていることなど、強引で無理のある姿勢が見られる。

指定管理実施に当たっては、

「i) 指定管理者制度を導入した場合の経費縮減効果は、多くの施設において確認されている。一方で、指定管理者制度を導入したことにより、事業費の極端な削減によるサービス水準の低下や、複数年に渡る事業計画の立案が困難になることなどが問題視されている。指定管理者制度の導入や運用に当たっては、自治体においても十分な事前検討と運用管理が求められる。」(文科省委託研究資料より)

として、十分な事前検討が必要である事が指摘されている。しかし現時点では、図書館職員には何一つ準備が命ぜられてない。このような状況で、6月議決・7月事業者公募を行うことには、疑問以上に大きな不安を覚える。

3. 現在の導入案・導入日程の再考を

図書館への指定管理導入は、21年6月市議会での河村市長の答弁を受けたものであり、市のトップである市長の発言の重さは十分に理解している。

しかし、図書館への指定管理導入には多くの疑問があり、特に現在準備されている日程・内容には、指定管理導入のポイントに照らしても多大な問題がある。拙速・強引な導入を中止し、改めて十分な検討を行っていただきたい。

★導入対象となっている、支所管内図書館6館



(参考: 指定管理導入の検討ポイント)

- a) 一般論として図書館・博物館等に指定管理者制度を導入することの是非ではなく、個別事例ごとに指定管理者制度の導入の是非を検討する必要がある。
- b) 指定管理者の導入・非導入を問わず、各自治体が図書館、博物館等について、明確な目的・方向性及び仕様書（管理の基準）を示すことが必要である。
- c) 自治体では、図書館、博物館等のガバナンスのあり方についての認識・能力を高め、管理者の創意工夫を引き出すことができるよう、行政と管理者の適切な役割や関係を構築する必要がある。
- d) 指定管理者の導入・非導入を問わず、専門的な施設経営とサービスにおいて、良質な司書・学芸員の確保、育成とその適正な処遇に努め、それらを前提としたサービスの質及び継続性を確保する仕組みづくりが必要である。
- e) 上記に加えて、指定管理者の導入・非導入を問わず、管理者のサービス向上や創意工夫の意欲が沸くようなインセンティブの仕組みを設ける必要がある。
- f) 指定管理者の導入・非導入を問わず、各館に設定された明確な目的・方向性、仕様書（管理の基準）に基づいてモニタリング・評価¹を適切に実施する必要がある。
- g) 特に、公募によって指定管理者を選定する場合には、「仕様書（管理の基準）」、「指定管理者の選定基準」、「指定後の評価の基準」を一体とし、PDCA サイクルによって改善しながら運用していくことが重要である。
- h) 指定管理者制度の導入にあたっては、経費削減効果のみに注目するのではなく、雇用形態の柔軟性を確保することによる効果も検討すべきである。
- i) 指定管理者制度を導入した場合の経費縮減効果は、多くの施設において確認されている。一方で、指定管理者制度を導入したことにより、事業費の極端な削減によるサービス水準の低下や、複数年に渡る事業計画の立案が困難になることなどが問題視されている。指定管理者制度の導入や運用に当たっては、自治体においても十分な事前検討と運用管理が求められる。（「調査研究報告書」p8-p9）

本調査及び本研究会の議論を通じて確認された図書館における指定管理者制度導入の留意点・課題としては、次のようなものが挙げられる。

- 図書館の運営においては、図書館のコレクション、地域の特性や住民のニーズを理解した司書を確保することが重要である。特に、指定管理者制度を新規に導入する、あるいは指定管理者が交代する場合には、その点の担保が重要である。
- 図書館運営について、自治体が明確な方針を定めずに指定管理者を公募すると、例えばレファレンスサービスなど指定管理者の関心分野は重視されるものの維持管理業務が疎かになったり、コスト削減を過度に重視する競争となる一方で、サービスの改善や高度化による地域社会への貢献、その前提となる司書等の専門職員の確保・育成を軽視することになる恐れがある。したがって、自治体側が明確な当該図書館の地域社会における役割を示し、その役割を実現するための仕様書（管理の基準）を提示し、併せて適切なモニタリング・評価を行う必要がある。（「調査研究報告書」p47）