

1. 指定管理者制度の導入

平成 15(2003)年の地方自治法改正により導入

2. 図書館における指定管理者制度の導入状況

☆導入図書館数 296 館 (特別区 76・政令市 36・市 147・町村 37)

導入自治体数 144 (特別区 10・政令市 6・市 94・町村 34) 2012 年 8 月調査(日本図書館協会)

3. 国・文部科学省・総務省の動向の変化

☆指定期間が短期であるために長期的視野に立った運営が図書館ということになじまないというか難しい。職員の研修機会の確保や後継者の育成等の機会が難しくなる。

(渡海文部科学大臣答弁 (参議院文教科学委員会2008年6月3日))

☆司書の役割についてである。図書館が地域住民の身近にあって、図書その他の資料を収集、整理、保存して、その提供を通して住民の個人的な学習を支援するという役割を担っていること、これに加えて、特に近年では、地域が抱える課題の解決、具体には、医療、健康、福祉、法務等に関する課題解決あるいはこれらに関する情報提供、さらには地域資料等、地域の実情に応じた情報提供サービスを行うことが求められている。こういった図書館の役割の高まりに対応する形で、その専門性を備えた司書の役割も一層高まっていると言うことができる。

(文部科学省答弁 衆議院文部科学委員会2008年5月2日)

☆公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材確保及びその在り方について、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮して、適切な管理運営体制の構築を目指すこと

(図書館法をめぐる国会審議 文教関係の委員会 衆議院付帯決議 第 169 回国会平成 20(2008)年 5 月 23 日

参議院付帯決議 第 169 回国会平成 20(2008)年 6 月 3 日)

☆本制度は、その導入以降、公の施設の管理において、多様化する住民ニーズへの効果的・効率的な対応に寄与してきたが、地方公共団体において様々な取組がなされる中で、留意すべき点も明らかになってきたことから、これまでの通知に加え、下記の点に留意の上、改めて制度の適切な運用に努めるよう、助言する

- ・指定管理者制度は、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に活用できる制度で、地方公共団体の自主性に委ねる制度となっていること。
- ・この制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定し、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。
- ・指定管理者による管理が適切におこなわれているかどうか、定期的に見直す機会を設けるため、指定期間を定めて行うものであること。
- ・労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。
- ・指定期間が複数年度にわたり、かつ、地方公共団体から指定管理者に対して委託料を支出することが確実に見込まれる場合には、債務負担行為を設定すること。 など、8項目。

(総務省通知「指定管理者制度の運用について」平成 22 年 12 月 28 日)

☆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ふのです。

(片山総務大臣 閣議後記者会見 平成 23 年 1 月 5 日)

4. 指定管理者制度を導入し、直営に変更した図書館

☆7館の館名と理由

- | | | |
|------------------|------------------------------|--------------|
| ・飯島町図書館(長野県) | 学校等との連携支援 | 教育委員会の判断 |
| ・安来市立図書館(島根県) | 評価の結果 | 博物館とともに直営に変更 |
| ・出雲市立大社図書館(島根県) | 市の方針として教育施設は直営が望ましい | 長期継続性 |
| ・出雲市立平田図書館(島根県) | | |
| ・善通寺市立図書館(香川県) | 市の外郭団体が指定管理者→消費税がかかることが問題で変更 | |
| ・小郡市立図書館(福岡県) | コスト削減のため直営に変更 | |
| ・佐賀市立東与賀図書館(佐賀県) | 教育施設は指定管理者制度になじまないとの判断で変更 | |

メリット

- ・民間のノウハウの活用・・・民間サービスが行われている演劇ホール、体育館の場合
- ・運営コストの低下・・・職員の給与の切り下げ、短時間労働者と若年労働者の増加
- ・競争原理の導入・・・職員間の競争による努力（民間企業の人事管理）
企業間競争：複数団体への受託が必要
- ・機動的な行動・・・予算制度に制約されない支出
- ・運営組織の規模の拡大（複数の自治体の業務を受託した場合）・・・人事異動の範囲の拡大、
ノウハウの共有化
- ・範囲の経済性・・・異業種のノウハウの活用

デメリット

① 自治体行政一般

- ・自治体側における業務ノウハウの流出・喪失 自治体には図書館業務の内容がわからなくなる。
図書館の評価や政策立案も困難になる。
- ・職員配置の形骸化 職員の給与の切り下げ、短時間労働者と若年労働者の増加の可能性
- ・首長、議員の関係者が経営する企業・団体の参入 これを禁止する条例が必要である。
- ・自治体の社会的責任の形骸化 地域経済の活性化、福祉・雇用政策などの行政分野を担っており、様々な社会的価値を実現する責任がある → 安定的雇用、男女共同参画、障害者雇用、環境

② 図書館関連

- ・サービスの質的低下（サービス向上のためのインセンティブの欠如）
無料サービスのため収益が得られず、利益を得るためには人件費の削減が必要になる。利用が増える と、職員の負担が増える。サービスを向上させると、労働の密度が濃くなる。サービス向上のための インセンティブが必要である。
- ・新規参入する企業・NPO側の運営能力の証明の困難
民間サービスがないため、新規機関による実績証明は困難である。
- ・特定企業・NPOへの依存の永続化
民間サービスがないため、受託者の変更が実際には困難になり、競争がなくなる。
- ・行政との意思疎通、行政との連携・協力の困難
民間組織であるため、行政の政策動向を把握しにくく、意思疎通が困難である。
- ・業務内容の限定
新しいニーズへの迅速な対応は困難である。
- ・サービスの量の強調
サービスが量のみによって測定され、サービスの質が評価されにくくなるのではないか。
- ・現場における課題解決の理解
新サービスの試験的实施、利用者の反応の把握、担当者によるニーズの理解と評価が困難になる。

③ 結果としての影響

- ・司書の低賃金労働者化
市場原理により、希望者が多くなれば、待遇が悪化し、職員の交代が激しくなる。
図書館勤務希望者、司書有資格者が非常に多い。司書養成基準が低い。
- ・司書の専門的業務の形骸化
職員の交代が激しくなれば、経験の蓄積が必要な専門的サービスは困難になる。

指定管理者制度のメリット

- 管理経費の縮減
- NPO 団体の分館・分室レベルに可能性あり
- 新規施設導入時のコストダウンに効果あり

デメリット

- 最低賃金違反・障害者雇用がない
- 少数者（障害者サービスなどを含む）の問題、質の問題が解決できない
- 子ども読書活動推進計画は直営ならでの事業
- 既存施設での導入は過渡期にダブルコストになる
- 地域特性、地域課題に対応した図書館政策実施への問題
- 全国的な図書館ネットワークの中での業務ができない

.....

豊中市立図書館に指定管理者制度を導入した場合の影響（図書館事務局としての想定）

- ① 地域の図書館としてのあり方への影響
…地域の住民の要望が反映され建設された図書館であるが、館により受託業者が異なる可能性も出てくることから、サービスの差異・質の変化や、契約期間で業者が変わることで長期的に地域が発展していくための運営に影響が出る可能性がある。
- ② 市民との協働事業への影響
…例えば、子ども読書活動推進に関わる取組みでは、綿密な調整・コーディネート力・日常からの関係づくりを必要とする。読み聞かせ等のボランティア活動支援、乳幼児とその親へ絵本との出会い・子育て・子育てを支援するブックスタート事業、地域の子育てサロン等での絵本講座、保育所幼稚園、義務教育期の学校図書館への支援、YA サービス等、連携・協働で読書と学びの支援を行っている。
- ③ 他部局との連携事業への影響
…中長期的な視点から行政課題に取り組む必要がある。
- ④ 豊中市立図書館職員の人材育成への影響
…「人(地域)に関する知識」「資料に関する知識」「提供技術」など、経験・現場の OJT・自己研鑽等によって個人の中に蓄積され、組織化されて発揮される司書の人材育成に影響がある。契約期間で雇用が途切れることの影響
- ⑤ 自治体における図書館の仕事に関するノウハウが失われる可能性がある
…図書館の仕事は、日々利用者と接することによって変化する。適切な仕様書作成、事業評価のモニタリング等のための人件費が別に発生するとともに、自治体側に図書館事業のノウハウが失われる。（全体を民営にした場合）
- ⑥ 個人の読書に関わるセンシティブ情報をどう考えるか
…図書館では、個人の思想信条に関する情報(資料の貸出・予約についての情報)を扱っている。
- ⑦ 複数の管理運営・業務管理による影響
…意思疎通の問題などで、業務の効率を悪化させる可能性がある。
- ⑧ 市内図書館のネットワークへの影響
…現在、4 地域館 4 分館 1 分室 BM 1 台 2 図書室を一体運営。全体で一つの蔵書と資料の運用が可能で、自館のみを優先させることなく、市内全館のネットワークと自館の担当地域エリアの二つの輪を意識しながらネットワークを維持している。
1 館あるいは館ごとに受託業者が異なる場合、市内ネットワーク自体に影響が生じ機能不全を生じる恐れがある。