

⑰ 平成16年度図書館協議会意見の整理ーメリットとデメリット

メリットに関わる意見	中間的指摘事項	デメリットに関わる意見	ここ10年に関わる変化	その他
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律の趣旨としては、より効果的に、サービスを向上するために導入できる。</li> <li>・地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受することとなり、ひいては住民の福祉がさらに増進されることになる場合に、指定管理者制度を導入できる。</li> <li>指定管理者制度に任せると、より効果が上がったり、より住民の福祉が増進されるという要素がどのようにあるか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下手に導入するとサービスダウンの可能性もある諸刃の剣といえる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2011年度までに制度を導入した館数：296館 導入自治体数：144 (2012年度調査結果)</li> <li>・導入施設数/公立の施設数：347/3249 10.7% (平成23年度社会教育調査中間報告)</li> <li>・指定管理者制度から直営に戻したところ：長野県飯島町、島根県安来市、島根県出雲市、香川県善通寺市、福岡県小郡市、佐賀県佐賀市 など</li> </ul>	<p>ここ数年にわたり図書館業務を受託している企業にノウハウの蓄積がなされ、TRCは2013年2月現在公共図書館の委託を全国で342館、受託し、うち指定管理者は156館となっている。【千代田区立日比谷図書文化館などを受託】また千代田図書館を受託しているピアックスについては指定管理者として業務を受託するだけではなく、レファレンスサービス、資料管理、多文化サービスなどを含むサービス対応業務全般、児童サービスや図書館職員対象の研修なども実施している。ほかにくまもと森都心プラザ図書館を受託する紀伊国屋書店や横浜市立山内図書館の有隣堂など、書店系の受託者も多数あり。</p>
<p><b>○管理経費の削減</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・経済性の面では、現在かかっているコストよりも指定管理者が安くできるということを証明できるかどうか。</li> <li>・現在直営でおこなっている施設を、指定管理者制度に移すことでメリットがあるのはどういう場合か。単純供給サービスを行う施設では、コストダウンができる。</li> <li>・指定管理者制度の導入についての一番のねらいは、費用対効果だと思える。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・図書館は10年・20年・50年先を見据えて取り組む部門であり、豊中市の財政が厳しいからと言って短絡的なコスト削減をすべきではない。</li> <li>・あえて管理者をも変えてしまう制度をとることが、果たして経済性、効率性の追求においても効果を発揮するか疑問である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・指定管理者制度、委託を導入している場合、継続的に経験豊かな職員を確保することが課題となっているが、JLA主催の研修などに職員を参加させる業者もあられている。</li> </ul>	<p>千代田ほか、幅広く図書館業務を受託しているピアックスについてはJLA主催の研修などに図書館に勤務している図書館を積極的に参加させている。また昨年度のJLA図書館大会でも広島市の図書館を受託している文化財団は同様に職員を外部の研修に参加させている。</p>
<p><b>○新規施設導入時のコストダウンに効果あり</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・これから新しく建物や制度を作る場合には、指定管理者制度か直営かどうか比較検討をし、安い方を選ぶとか効果的な方を選ぶことができるというメリットがある。</li> <li>・指定管理者制度を新しい施設に導入する場合は、コストダウンが図れる可能性は高い。分館・分室規模なら地域のNPO団体が受けて立てる可能性がある。</li> </ul>		<p><b>○既存施設での導入は過渡期にダブルコストになる</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現在ある直営施設を指定管理者制度に移す場合は、過渡期においてダブルでコストがかかる。</li> <li>・今すでにあるものは切り替えのためにかなりコストがかかる可能性がある。</li> <li>・中央館や地域館ぐらいの大きな機能のものは、指定管理を受ける団体が存在するかという深刻な問題もある。</li> <li>・指定管理者制度を導入することによって、逆にコストアップする危険性もある。</li> </ul>		<p>(財)広島市文化財団は「専門的知識や豊富な経験を有する職員等によって継続的、安定的な行政サービスを提供することが必要な施設は原則非公募とする」という市の基本方針により、18年度から非公募。また施設運営に必要な経験を積んだ専門職員の確保と13施設の情報ネットワークや人的物流的ネットワークの一体的、総合的な運用が可能であるという理由で13施設が一括で指定を受けている。京都市も1981年からの財団へ委託され、広島市と同様の運営がなされている模様。(両市とも市からの派遣職員もおり。)</p>
		<p><b>○最低賃金違反・障害者雇用がない可能性</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共図書館の場合は無料が原則なので、料金収入は発生しない。すると何をカットするかというと、人的コストになる。委託した場合にも、最低賃金違反、障害者雇用をしていないなどの問題が生じる可能性が出てくる。議会はこれを納得されるのか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・官製ワーキングプアの問題が図書館を含む公的な職場で課題となっている。一部には賃金の最低基準を設けた公契約条例により一定の解決策とする自治体もある。</li> </ul>	<p>公契約条例についても現在のところ図書館には非適用。上林氏によるとそれほど問題が多いところだからではないかとの意見。</p>
<p><b>○NPO団体の分館・分室レベルに可能性あり</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・規模が小さく、地域性が強くなればなるほど、住民自治に移すことについて、可能性が大きくなる。住民自治に移す際に、指定管理者制度を使うことは可能ではないか。例えばNPO団体に分室・分館レベルのところは可能性が開けると感じる。</li> <li>・分室・分館を作るような場合に、地域のしっかりしたNPO団体に任せるとするのは可能性があると思う。</li> <li>・分館・分室規模なら地域のNPO団体が受けて立てる可能性がある。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間業者が指定管理者となった場合、果たして地域における特有性、個性や地域特有の隠れている課題等、地域の持つ深刻な問題に対応した図書館政策ができるのかという問題が発生する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOによる運営を導入した事例 山中湖情報創造館 高知こども図書館 鳴門市立図書館 萩図書館 四国中央市 藤沢市 市民の図書館ふじさわ 等</li> </ul>	<p>ミッションの共有なども含めて図書館システムとしての機能をはたすために、広島市、京都市の財団が一括で受託しているところもあるが、一方で、東京都の23区では区内の図書館を様々な企業、団体を指定管理者としているところもある。(大田区 15図書館 NPO2館、企業13館 足立区 16図書館 13指定管理者、4館一部委託 杉並区 11館 指定管理者6館、業務委託3館、一部業務委託1館、非常勤職員による運営1館。江東区では個人情報に関して、足立区では解雇の問題などで訴訟も発生している。</p>
		<p><b>○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</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・効率的な図書館経営・経済的な図書館経営という思想だけで指定管理者制度を導入すると、少数者の問題、質の問題が解決できない。大規模館・高度機能館については指定管理者になりえる団体はないだろうと思う。</li> </ul>	<p>指定管理者制度が始まって10年が経過し、中規模の図書館を受託する業者やNPOの実績がある。</p>	<p>一部の指定管理者(ピアックス)に関しては多文化サービスの提供も受託業務の一つとしている。</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・引き受けた団体は、どこからその原資をとるかという、結局普通の常識以上に働いてもらう人の給料を安くたく。そこからしか経営する経費は浮いてこない。</li> <li>・1円の収入もはいつてこない事業体で、それが経済効果を生むかたちで運営されるはずがない。複合施設で貸し部屋がたくさんあって、使用料を取って提供するとか、あるいは大きなレストランの中で経営するとかいうようなことをとどんでんやっつけていけば、また話は変わるかもしれないが、既に存在する図書館の中でやっつけていくというのは、どう考えても収益があがりそうにない。公共的なサービスを市民に保障するというユネスコ宣言が言う意味あいにおいて、すべての市民、マイノリティの人たちも含めて情報を共有し、そこから唯一初めて民主主義というのが育つという、こういう原理からの仕事を保障する仕組みになるのは、どう見ても無理だろう。</li> </ul>		<p>一部シダックス(旧大新東)は一部正社員化を発表。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・図書館に全面的な指定管理者制度導入がなじまないのであれば、どこまでだったら部分的な民間委託が可能なのかがあるのか、全面的とかいう考え方でなくて二面性を持っているいろいろ検討しなければならぬのではないかな。</li> <li>・まだ委託できる可能性がある部分はどこだろうか。</li> <li>・直営というか公共的に、どうしても常勤的人的サービスでなければ担えない仕事は何なのか、という議論を逆にやっていた方が、この話ははっきり見えてくるのではないかな。</li> <li>・何が委託できるのかというのを議論していくべきではないかな。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・図書館の使命のなかでも、一番表にあらわれているのがカウンターだが、その奥の人間の中にある図書館のソフトをどうするのか、とても大変なことだと思う。それは委託ではすまない問題だと思う。</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>・財政的な問題をかかえるなかで、豊中の図書館の現状で無駄はないかという洗い直しから行い、やっている事業のなかで役割を終えたものはないか点検をした上で、さらに切らねばならないとなったら次は…というように、見直しの問題をどのように検討していくべきかという話になるという気がする。違った方式を導入して、どれだけ図書館サービスがよくなる可能性があるか、内部からもっとシビアな提起が出てきて、議論をすべきだ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・部分的な業務委託については、図書館の業務を全部把握しているわけではないので、資料の提供を受け勉強してみないとわからないが、図書館の使命が何かというところから、何をサービスするのか、そして直営でするよりも委託したほうがより良いのだということがはっきりしない限りはよく考えてほしい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民のために知る権利を守り、そのために資料を集めてきて、それをレファレンスとかたちで活用して、そして文献資料を通じて市民の知識の拡大とか教養の向上につながる。図書館はそういう役割を持っているわけだから、それを誰かに任ずるというのはなじまない。</li> <li>・本来的に収入が全然ない、持ち出しばかりの業務だが、市民の利用サイドから見ると、そこに言葉に言えないぐらいの価値が付加されていくと思う。市民が誰でもいつでも使える場所として、住民サイドに立った考え方で、図書館本来の使命を全うしていくことが一番大事だと思う。</li> </ul>		
		<p><b>◎長期にわたり、かつ各課との連携が必要な事業の実施について(たとえ子ども読書活動推進計画など)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・子ども読書活動推進計画の中で一番核になるのは、公共図書館だと考えている。その核になる公共図書館が、直営できちんとしたこれまでのサービス、豊中が他から見てもかなり先進的に進めてきたサービスをさらに進めていって、直営でさらに積み上げていくかたちで取り組んでいただかないと、今作っている計画自体が飾りになってしまう。これまで図書館と積み重ねてきた関係があったうえで、今後があるので、直営の形を大事にしたい。</li> </ul>		<p>流山市のNPO法人ながれやま菜はもともと図書館が開催したボランティア講座の修了生が中心となって結成された団体で、2008年に流山市の森の図書館を受託したが平成24年度より企業(書店)が受託することとなった。(NPO受託時代の館長は元県立図書館の職員とのこと)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・図書館はこれだけ費用がかかっているが、これだけのことができていくことが見えてくればいいと思う。</li> <li>・図書館とか教育というのは、無駄があってもいい部分があると思う。今は無駄のように見えても将来プラスになるという可能性がある。</li> <li>・司書の能力が倍になれば、必要な人数が半分で済むのかも知れないという気がする。中身の充実に向けた教育・訓練も、無駄を省くことにつながるのではないかな。</li> </ul>			<p>資料として古い平成20年に小金井市立図書館図書館協議会の答申「図書館運営体制の見直しについて」では業務委託のメリットデメリットを記述する中で、受託者によっては職員の離職率が年2割に達するとあり。</p>
		<p><b>◎地域特性、地域課題に対応した図書館政策実施への問題</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・民間業者が指定管理者となった場合、果たして地域における特有性、個性や地域特有の隠れている課題等、地域の持つ深刻な問題に対応した図書館政策ができるのかという問題が発生する。</li> <li>・公共図書館の役割とされるものが、有効性・効果性を図る根源的な価値観だ。一番忘れられていると思うのが、個人及び社会集団の生涯学習、個人の意思決定及び文化的発展のための基本的条件を提供する社会集団ということだという気がする。地域・社会のよりよい変化に、どれだけ貢献できたかということまで問い詰めていった方がいいと思う。</li> </ul>		<p>NPO法人地域資料デジタル化研究会(山中湖村情報創造館)。中野区「ぐーぐーらいぶ」(中野区立中央図書館)。「げんきな図書館」(中野区立中野図書館、江古田図書館、渋谷区立代々木図書館、大和田図書館、富ヶ谷図書館)、相模原市「らいぶらいぶ」(相模大野図書館)、伊丹市「まちづくりステーションきらめき 伊丹市立北分館」、阿久根市立図書館(NPO法人ぶれでお)、指宿市立指宿・山川図書館(そらめめの会) 他…</p> <p>豊田高広「NPOとの協働による図書館経営」:「法人の活動の一部として引き受け、本来の活動を積極的に結び付けて受託するという方向であれば効果は出てくる」</p> <p>TRC石井昭:「現場の業務委託なんというものは商売になりません」「こんなものをうちはやりたくないですが…」</p>

		<p><b>○全国的な図書館ネットワークの中での業務ができない</b></p> <p>・図書館というのは、他市の図書館や全国の図書館組織の中で仕事をする。そういう仕事だから、一つ一つがばらばらに切り離され、預かったお金の範囲でやりますというようなことにはならない。たとえば豊中が大阪の他の図書館との間でどれくらいの資料の貸し借りをやっているかというの、そういう裏付けの一つになる。</p>		
<p>・民間のノウハウの活用 ・運営コストの低下 ・競争原理の導入 ・機動的な行動 ・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) ・範囲の経済性 … 異業種のノウハウの活用</p> <p>(参考:資料⑬葉袋レジュメ抜粋より)</p>	<p>① 自治体行政における図書館・博物館行政の意義を明らかにするとともに、ミッション・ステイトメント(使命宣言)のような形で住民等関係者に対して運営方針を提示する。 ② その方針を実現するために、どれだけの資源配分(特に予算と人員)ができるか、他の社会教育施策・文化施策等との間で、優先順位をつける。 ③ 住民等のニーズに応えた新しいサービスの開発・提供を可能にするためにはどのような条件を整える必要があるのか。 ④ どのような種類の専門職員が必要で、そのレベルはどの程度か、そのような人材を確保し維持するためにはどうすればよいのか。 ⑤ コストパフォーマンスを最大化する。 ⑥ 目標に見合った活動実績をあげるための指標をどのように設定するか、モニタリングと評価を誰が担うか。 ⑦ 利害関係者、より正確には「ステークホルダー」(46)との良好な関係を構築し、発展させる。</p> <p>(参考:資料⑬柳論文抜粋より)</p>	<p>・自治体側における業務ノウハウの流出・喪失 ・職員配置の形骸化 ・首長、議員の関係者が経営する企業・団体の参入 ・自治体の社会的責任の形骸化 ・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) ・新規参入する企業・NPO側の運営能力の証明の困難 ・特定企業・NPOへの依存の永続化 ・行政との意思疎通、行政との連携・協力の困難 ・業務内容の限定 ・サービスの量の強調 ・現場における課題解決の理解 ・司書の低賃金労働者化 ・司書の専門的業務の形骸化</p> <p>(参考:資料⑬葉袋レジュメ抜粋より)</p>	<p>・導入に関しての是非の論議は続いている。 ・制度に関わる国・総務省・文部科学省の姿勢の変化。 総務省自治行政局長通知:「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られるよう、地方自治法第252条の17の5に基づき助言」 「指定管理者制度については、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に活用できる」「指定管理者制度は、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するものであること」等8項目 H22.12 片山総務大臣:「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」</p>	<p>宝塚市行財政改革推進委員会の提言に係る対応方針の資料によれば所費税の5%が余分にかかることが挙げられている。</p>