

## 指定管理者制度の変化における公立図書館のあり方

坂 本 俊

The Role of Public Libraries in Light of Changes to the Designated Administrator System

Shun SAKAMOTO

### はじめに

平成15年の地方自治法の改正により、公の施設の管理制度として指定管理者制度が導入されて以来、社会教育法により社会教育施設と定められている公立図書館においても、その管理運営を指定管理者へと委託するケースが増えている。平成24年には「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」が告示され、その中に指定管理者を規定する項目が盛り込まれ、それまで曖昧であった図書館運営における指定管理者の要件が明確した。しかしながら、現状においても公立図書館への指定管理者制度の導入の是非を巡っては多くの議論が続けられており、更に佐賀県武雄市図書館のような、これまでの委託形態とは異なった形での運営が行われている図書館も見られるようになった。このような現状を踏まえ、今後の公立図書館のあり方に関して模索していく。

### 1. 「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の制定

平成24年12月に文部科学省は「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（以下旧基準）を改正し、「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（以下新基準）として告示した。その中で、公立図書館の運営に関して、旧基準では「市町村立図書館は、住民のために資料や情報の提供等直接的な援助を行う機関として、住民の需要を把握するよう努めるとともに、それに応じ地域の実情に即した運営に努めるものとする<sup>1)</sup>」とのみ規定していたが、新基準では、指定管理者制度の導入を受け、図書館運営環境が多様化してきたことから、公立図書館の運営の基本として、

- (1). 図書館の設置者は、当該図書館の設置の目的を適切に達成するため、司書及び司書補の確保並びに資質・能力の向上に十分留意しつつ、必要な管理運営体制の構築に努めるものとする。
- (2). 市町村立図書館は、知識基盤社会における知識・情報の重要性を踏まえ、資料（電磁的記録を含む。以下同じ。）や情報の提供等の利用者及び住民に対する直接的なサービスの実施や、読書活動の振興を担う機関として、また、地域の情報拠点として、利用者及び住民の要望や社会の要請に応え、地域の実情に即した運営に努めるものとする。
- (3). 図書館の設置者は、当該図書館の管理を他の者に行わせる場合には、当該図書館の事業の継

---

1) 文部科学省、公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準  
[http://www.next.go.jp/a\\_menu/sports/dokusyo/hourei/cont\\_001/009.htm](http://www.next.go.jp/a_menu/sports/dokusyo/hourei/cont_001/009.htm)

続的かつ安定的な実施の確保、事業の水準の維持及び向上、司書及び司書補の確保並びに資質・能力の向上等が図られるよう、当該管理者との緊密な連携の下に、この基準に定められた事項が確実に実施されるよう努めるものとする<sup>2)</sup>。

というように規定された。

旧基準の改正にあたっては、日本図書館協会は図書館の設置目的達成のためには原則として、設置者が管理することとしており、指定管理者制度の導入や基幹的業務の外部化について検討する場合には、図書館法改正の審議における海部文部科学大臣の答弁、総務省通知「指定管理者制度の運用について」等を引用し、図書館の設置目的達成のために適切な管理をおこなうことに留意し、基準策定がおこなわれるべきであるという意見を表明している。

これまで図書館の管理・運営を指定管理者へ委託することに関する懸念事項として、①長期的な運営が厳しい、②専門職員の養成が困難になるという点があげられ、基本的にはなじまないとされてきたが、新基準において「当該図書館の管理を他の者に行わせる場合」として実質的には指定管理者による図書館運営に関する規定がもうけられた。この規定により指定管理者として業務委託を行う場合には①図書館事業の安定と継続性、②司書等専門職員の確保、③図書館の設置者との綿密な連携をとることが必要であると明記された。

## 2. 公立図書館への指定管理者制度の適用

そもそも公立図書館へ指定管理者制度が導入されたのは、平成15年の地方自治法の改正によって、地方自治体は「公の施設」とされる施設全般の管理・運営には、直営または指定管理者制度の選択を迫られたことによる。

「公の施設」とされる公立図書館への導入には、平成17年1月に文部科学省の全国生涯学習・社会教育主管部課長会議において、「社会教育施設における指定管理者制度の適用について」<sup>3)</sup>として、

- (1). 公民館、図書館及び博物館の社会教育施設については、指定管理者制度を適用し、株式会社など民間事業者にも館長業務を含め全面的に管理を行わせることができること。
- (2). 社会教育法第27条第1項、図書館法第13条第1項及び博物館法第4条第1項が館長の必置を定めているところ、公民館、図書館及び博物館に指定管理者制度を適用する場合においても、地方公共団体又は指定管理者が館長を必ず置かなければならないこと。
- (3). 公民館、図書館及び博物館に指定管理者制度を適用する場合において指定管理者が雇う者は公務員ではないことから、教育委員会の任命権の対象ではなく、社会教育法第28条及び地教行法第34条は適用されず、教育委員会による任命は不要であること。

さらに、留意事項として

- (1). 公民館、公共図書館及び博物館における指定管理者制度の適用については、住民サービスの向上を図る観点から、地方公共団体が指定管理者制度を適用するか否かを判断する。
- (2). 指定管理者に管理を行わせる「業務の範囲」については、施設の目的や態様等を踏まえ、地

2) 文部科学省. 図書館の設置及び運営上の望ましい基準

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_1/08052911/1282451.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282451.htm)

3) 文部科学省. 社会教育施設における指定管理者制度の適用について

[http://www.bunka.go.jp/laramasi/pdf/21\\_bunkaseisakubukai\\_1\\_3.pdf](http://www.bunka.go.jp/laramasi/pdf/21_bunkaseisakubukai_1_3.pdf)

域の実情に応じて、「公の施設の設置目的を効果的に達成する」観点から設定し、条例において明確に定めること。

- (3). 公民館、図書館及び博物館に指定管理者制度を適用する場合においても施設の適正な管理の確保に努めるとともに、個人情報の取扱には特に留意すること。
- (4). 図書館に指定管理者制度を適用する場合においては、利用料金の設定に際して図書館法第17条が入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価の徴収を禁じていることに注意すること。
- (5). 管理委託制度を適用している施設について、管理委託制度に替えて引き続き指定管理者制度を適用する場合においては、平成15年9月2日から起算して3年以内に、当該施設の管理に関する条例を改正し、指定管理者の指定等を行う必要があること。

との見解が示され、公立図書館に関しても指定管理者制度の導入が可能であるとされた<sup>4)</sup>。

しかし、文部科学省が示した見解をめぐっては、平成17年2月には、早々と社会教育推進協議会から「指定管理者制度に関する文部科学省2005年1月25日文書に対する社全協の見解」<sup>5)</sup>として、①民間事業者による経営や経費節減等による受益者負担の増大、②公民館運営審議会・図書館協議会・博物館協議会など住民自治システムの後退、③営利性・効率性優先による学習の自由の侵害、④指定期間設定による社会教育事業の継続性の否定、⑤社会教育施設で働く職員の労働条件の切り下げと専門性の後退の5項目をあげ、公立図書館への指定管理者制度の導入を行った結果、地域住民の学ぶ権利の侵害されることにつながるとし、社会教育施設全般への指定管理者制度の導入に反対の声明をだしている。

日本図書館協会も平成17年8月<sup>6)</sup>、平成22年3月<sup>7)</sup>に「公立図書館の指定管理者制度について」として①公立図書館の管理運営形態はそれぞれの自治体、および図書館の状況に合わせて多様である。②司書集団の専門性の蓄積、所蔵資料のコレクション形成は図書館運営にとって極めて重要であり、一貫した方針のもとで継続して実施することが必要である。③図書館は設立母体の異なる他の図書館や関係機関との密接な連携協力を不可欠とする。④図書館は事業収益が見込みにくい公共サービスであり、自治体が住民の生涯学習を保障するためにその経費を負担すべき事業である。との理由により、公立図書館への指定管理者制度の導入はなじまないものとするとの意見をまとめている。

根本は情報専門職としての司書職員の必要性をあげ、従来のような貸出し業務をサービスの中心とするのであれば、制度導入により、効率的な図書館経営ができるかもしれないが、市民のニーズを評価し、情報資源の収集、管理、提供するといった専門的な職務には指定管理者では対応できず、業務移行は望ましくないとしている<sup>8)</sup>。

4) 松本直樹. 地方自治制度改革下の公立図書館経営. 年会論文集. 2012, (28), p. 86.

松本は文部科学省が示した見解は「規制緩和」というメタ政策に個別政策(図書館政策)が屈服したと捉えることができるとしている。

5) 社会教育推進委員会. 「指定管理者制度に関する文部科学省2005年1月25日文書に対する社全協の見解」  
<http://japse.main.jp/iken2/指定管理者制度に関する文部科学省2005年1月25日文書>

6) 日本図書館協会. 公立図書館の指定管理者制度について  
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/html/kenkai/siteikanrisya.pdf>

7) 日本図書館協会. 公立図書館の指定管理者制度について  
<http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=531>

8) 根本 彰. 理想の図書館とは何か: 知の公共性をめぐって. ミネルヴァ書房. 2011, p. 102-103.

公立図書館に指定管理制度を導入するにあたっての課題について上林は①適正な指定管理料の設定、②適正な指定管理期間の設定、③指定管理者における適切な雇用条件の確保の3点に集約できるとしている<sup>9)</sup>。また、指定管理者制度を導入した公立図書館を対象とした調査では、指定管理者制度の導入効果について、①経費削減、②利用者サービスの向上について効果が期待できとの認識を地方公共団体、指定管理者ともに持っており、指定管理者制度導入後の問題としては、①図書館経営の安定性の欠如、②図書館職員の労働条件の悪化が見受けられるとしている<sup>10)</sup>。制度導入の初期段階において、塩見は「公の施設は設置主体が自ら管理するのが原則であって、指定管理者に委ねた方がより一層設置目的がよく果たされることが確かなときのみ、委ねることができるという本来の趣旨が、現実には本末転倒している」といった状況にあったことをあげ、制度導入の是非ではなく、最初から指定管理ありきの議論となっているとしている<sup>11)</sup>。更に問題点として、①公立図書館では無料の原則があるため、民間事業の経営手法による事業展開がとれず、安易な人件費の削減に陥ってしまう、②図書館は設置母体の違いを超えて（館種を超えて）相互に協力・連携することで、利用者要求に応じていくという姿勢が民間企業における管理運営上の企業秘密の遵守と相容れない、と指摘している。

### 3. 公立図書館における指定管理者制度の導入状況

表1は総務省が平成24年4月に公表した公の施設における指定管理者制度の導入状況である。指定管理者制度導入施設数(73,476施設)中で民間企業(会社)が占める割合は12,799施設となり、全体の17%程度でしかない。

文部科学省が実施している「社会教育調査」では、表2の平成23年度の調査報告を見ても、他の社会教育関係施設と比較して図書館の指定管理者制度の導入数は約10.7%と、公民館に次いで低い数値となっている。しかし、表3の指定管理者の内訳を見てみると、民間企業が指定管理者として運営している施設が347施設中の220施設となり、実に6割以上を占めている。表4の図書館施設数における指定管理者導入施設数においても図書館施設数自体も調査が開始された平成17年から平成23年にかけて約300施設と増加しているが、そのうち指定管理者導入数は54施設(1.8%)から347施設(10.7%)と急増している。このため同種の施設の中でも公立図書館への指定管理者として民間企業の参入が特に多い傾向にあることがわかる。

### 4. 新しい指定管理者の形

図書館の指定管理者として民間企業の参入が多いことを示したが、その多くは、図書館流通センター(TRC)などの図書館関連企業が主であり、基本的な図書館運営のノウハウを持っていた。しかし、平成24年5月に佐賀県武雄市ではこれらの企業とは違い、書籍販売およびレンタル事業

9) 上林陽治. 図書館業務の外部化と公契約条例. 第98回全国図書館大会島根大会要綱. 2012, p. 163.

10) 安藤友張. 公立図書館経営における指定管理者制度導入に関する現状調査. 日本図書館情報学会誌. 2008, 54(4), p. 263.

11) 塩見 昇. 指定管理者制度をめぐる現状の考察. 図書館雑誌. 2011.7, p. 431.

制度導入の可否には、導入できない理由を求めるのではなく、導入することで享受することができる利点を導入しようとする側に立証する責任があるとしている。

表1 公の施設における指定管理者制度導入施設の状況（総務省調査）

区分	1 株式会社	2 特例 民法法人、 一般社団法人、 公益社団・財 団法人等	3 地方公共 団体	4 公共 的団体	5 地縁 による団 体	6 特 定非営 利活動 法人	7 1～ 6以外の 団体	合計
1 レクリエー ションス ポーツ施設	4,191 (28.7%)	4,692 (32.1%)	88 (0.6%)	997 (6.8%)	1,308 (9.0%)	1,135 (7.8%)	2,191 (15.0%)	14,602 (100.0%)
2 産業振興施設	1,744 (24.3%)	916 (12.8%)	7 (0.1%)	1,773 (24.7%)	1,454 (20.3%)	224 (3.1%)	1,051 (14.7%)	7,169 (100.0%)
3 基盤施設	5,191 (22.5%)	10,237 (44.4%)	135 (0.6%)	928 (4.0%)	2,416 (10.5%)	210 (0.9%)	3,929 (17.0%)	23,046 (100.0%)
4 文教施設	1,158 (7.7%)	2,346 (15.5%)	37 (0.2%)	1,005 (6.7%)	8,983 (59.5%)	612 (4.1%)	961 (6.4%)	15,102 (100.0%)
5 社会福祉施設	515 (3.8%)	1,194 (8.8%)	8 (0.1%)	8,295 (61.2%)	2,273 (16.8%)	655 (4.8%)	617 (4.6%)	13,557 (100.0%)
合計	12,799 (17.4%)	19,385 (26.4%)	275 (0.4%)	12,998 (17.7%)	16,434 (22.4%)	2,836 (3.9%)	8,749 (11.9%)	73,476 (100.0%)

出典：総務省. 公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000189434.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000189434.pdf)

表2 社会教育施設における指定管理者の導入状況（文部科学省調査）

区分	公民館	図書館	博物館	博物館 類似施設	青少年 教育施設	女性教 育施設	社会体 育施設	文化 会館	生涯学習 センター	計
公立の施設数	15,392	3,249	754	3,522	1,020	277	27,469	1,742	409	53,804
指定管理者導入 施設数	1,319	347	158	1,053	393	88	9,714	935	91	14,098
公立の施設にお ける割合	8.6%	10.7%	21.0%	29.9%	38.5%	31.8%	35.4%	53.7%	22.2%	26.2%

出典：文部科学省. 平成23年度社会教育調査報告書. p11. より作成

表3 図書館における指定管理者の内訳

区分	地方公 共団体	民法第34 条の法人	会社	NPO	その他
平成17年度	2	36	8	7	1
平成20年度	0	51	107	29	16
平成23年度	1	52	223	44	27

出典：文部科学省. 平成17年度社会教育調査報告書. p4. 同平成20年度. p11. 同平成23年度. p.11. 種類別指定管理者別設置数より作成

表4 図書館における指定管理者の導入状況

区分	図書 館数	うち指定管理 者導入施設数	図書館数に 占める割合
平成17年度	2,955	54	1.8%
平成20年度	3,140	203	6.5%
平成23年度	3,249	347	10.7%

出典：文部科学省. 平成17年度社会教育調査報告書. p4. 同平成20年度. p11. 同平成23年度. p.11. 種類別指定管理者別設置数より作成

を展開するカルチュア・コンビニエンス・クラブ（以下 CCC）を市立図書館の指定管理者とするという「武雄市新図書館構想」を発表した。この提携の骨子として「進展する高齢社会の中で、豊かな生活を実現するための中核的施設として、武雄市図書館・歴史資料館をより市民価値の高い施設として運営するにあたり、CCCが運営する「代官山 蔦屋書店」のコンセプト及びノウハウを導入し、企画すること、及びそのための重要な手段として付属事業を展開することについて、武雄市と CCC が提携することについて合意する」とし、さらにこの提携により、「9つの市民価値」を実現していくと発表した<sup>12)</sup>。

この構想が発表された直後より、図書館運営のノウハウを持たない CCC への事業委託に関して日本図書館協会、図書館問題研究会などを始め、各種図書館関連団体から懸念が指摘され、武雄市教育委員会への質問状の送付、現地視察などが頻繁におこなわれた。特に図書館界が問題としたものは、「9つの市民価値」に示されている事業のうち①開館曜日・時間の延長による労働環境の変化、②Tカード使用による図書館利用情報の集積、③Tポイント使用による付加価値付与の3点である。

日本図書館協会は「武雄市の新・図書館構想について」<sup>13)</sup>の中で開館曜日・開館時間が1.6倍になるが経費を1割減にできるという点について、職員の人件費削減に跳ね返り安定した労働環境が保ちえず、職員の専門性が一層損なわれるとしている。また最大の懸念事項として、図書館におけるTポイントの利用に関して、図書利用カードとしてTカードが使用されることにより貸出履歴等の個人情報自動的に管理者へ集積されていく危険性を問題視し、これは「図書館の自由」に立脚し、利用者の秘密を守ることを基本とする公立図書館の姿勢とは相容れないものであるとしている。更にTカードを使用することにより図書館の利用に際して実質的に現金に還元できるポイントを付与することは、公立の図書館という施設の目的に照らし合わせても、行政サービスとして異質のものであるとしている。また、そもそも「9つの市民価値」として列記された点は、あくまで CCC が TUTAYA 等で展開する付属事業の提供をうたっているものであり、図書館の基本サービスとは無関係であるとの指摘している。

## お わ り に

公立図書館へ指定管理者制度が導入されて、約10年が経過し、公立図書館の約1割が指定管理者制度を導入しており、指定管理者としては民間企業が6割を占めるという状況にある。

そもそも、図書館を含む公の施設に指定管理者制度を導入する目的として、管理運営に民間の能力を活用しつつ住民サービスの向上を図ることがあげられているが、これはあくまで「図書館」が主体であり、より良い図書館活動をおこなう手段として、企業の手法を取り入れるというもの

12) CCC. 武雄市とカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社の武雄市立図書館の企画・運営に関する提携基本合意について。

<http://www.ccc.co.jp/fileupload/pdf/news/20120504-Takeo-CCC-agreement.pdf>

「9つの市民価値」として①20万冊の知に出会える場所、②雑誌販売の導入、③映画・音楽の充実、④文具販売の導入、⑤電子端末を活用した検索サービス、⑥カフェ・ダイニングの導入、⑦「代官山 蔦屋書店」のノウハウを活用した品揃えやサービスの導入、⑧Tカード、Tポイントの導入、⑨365日、朝9時～夜9時までの開館時間をあげている。

13) 日本図書館協会. 武雄市の新・図書館構想について。

<http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=1487>

である。このため「図書館」という基本姿勢、機能を保持しつつ管理運営を代行させる手段として委託事業を想定していた。しかし、「武雄市新図書館構想」の骨子にも明確に示されており、さらにはCCCを誘致した樋渡市長の発言にもあるように、武雄市立図書館の目指す姿というのは「代官山 蔦屋書店」のノウハウを活かした図書館運営をと言いつつも、「書店」が図書館の機能の一部を持っているもの、つまり「書店のような図書館」ではなく、「書店」が主体であり、そこに図書館の貸出機能を付加したものでしかない。

利用者に求める資料を届けるという行為に特化するのであれば、図書館も書店もその機能に大きな違いはなく、武雄市図書館のように書籍の購入も貸出も利用者の状況にあわせて、選択できるというメリットは確かにあると思われる。しかし、公立図書館の基本的な役割は、単なる資料の提供にとどまらず、資料を収集、保存し、適切なコレクションを形成することで、利用者の情報要求に応え知的活動を支援していくことにある。そして、これこそが販売という行為を通して、利用者へ書籍を提供するだけの書店との大きな違いでもある。

武雄市図書館が示した新しい形での公立図書館の管理委託を成功例として支持する自治体がある一方で、民間企業が標榜している指定管理者制度のメリットはあくまで、図書館機能の一部を効率化することでではなく、行政組織における公立図書館の役割から、図書館が単館でサービスを完結できるものではないことをあげ、本質的には指定管理者制度では行政内部との綿密な連携や調整を必要とする公立図書館の役割を果たすことはできないというような意見<sup>14)</sup>も見られ、委託をやめ指定管理者から直営へともどす図書館もでてきている。

新基準により、これまで曖昧であった指定管理者への委託事業の要件が明確になったことで、これを抛り所とし、公立図書館の運営を管理委託することに対する意識的抵抗を低下させ、指定管理がさらに進んでいくのか、それともチェック機能として働き、多様化しつつある業務委託の形態が整理されていくのかに着目し、公立図書館のより良いあり方について考えていくべきであろう。

## 参 考 文 献

- 日本図書館情報学会研究委員会編. 変革の時代の公共図書館：そのあり方と展望 (シリーズ・図書館情報学のフロンティア；no. 8). 勉誠出版. 2008, 202p.  
楽園計画編. 図書館が街を創る。：「武雄市図書館」という挑戦. ネコ・パブリッシング. 2013, 127p.  
松岡 要. 図書館の「望ましい基準」を考えるために：文部科学省「社会教育調査」にみる図書館の指定管理者制度の現状. 出版ニュース. 2013.6, p10-15.

[2013. 9. 26 受理]

14) 嶋田 学. 高い公共図書館ニーズと広がる非正規化と民営化. 出版ニュース. 2012. 12, p. 18.