

日本図書館協会は、 図書館への指定管理者制度の導入は なじまないと考えます。

日本図書館協会は、指定管理者制度の発足当初からこの制度に対する見解をその都度発表してきました。2016年の見解はこれらの見解と近年の状況を踏まえ、この制度の持つ課題や問題点を整理し考え方をまとめました。

当協会は、わが国の今後の公立図書館の健全な発達を図る観点から、公立図書館の目的、役割・機能の基本を踏まえ、指定管理者制度は図書館にはなじまないと考えます。

指定管理者制度を導入するか、しないかはそれぞれの自治体が、住民の意向を踏まえて決めることですが、これまでの図書館への導入状況を見ると、導入の手続きや方法、図書館の運営、職員の雇用など、多くの問題を抱えており、当協会としてはこのことを看過することはできません。

昨年当協会としての見解を発表しましたが、ここにその説明用パンフレットを作成し、図書館員はもちろん、図書館以外で働く自治体職員や図書館を利用する皆さんと一緒に、指定管理者制度だけでなく図書館運営などについても考え、話し合うきっかけとして活用していただけることを願っています。

見解の詳細については、日本図書館協会ホームページをご覧ください。
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>
URLの最終確認日:2017年2月20日

2017年3月
公益社団法人日本図書館協会
図書館政策企画委員会 作成

★ 「公立図書館のあるべき姿」とは

公立図書館は、住民が持っている基本的な権利や様々な欲求に応えるために地方公共団体が設置し運営する図書館であり、乳幼児から高齢者まで、住民すべての生涯にわたる自己教育に資するとともに、住民が情報を入手し、芸術や文学を鑑賞し、地域文化の創造に資することを目的とした教育機関です。

そのため公立図書館は、地方公共団体の責任において直接管理運営し、住民の権利である資料要求を保障することが求められています。

(1) 公立図書館の役割

住民一人ひとりの資料要求に対する個別対応を基本とし、住民の公平な利用の観点から、すべての住民に無料で基本的サービスを保障することを目的としています。

さらに、公立図書館は、住民の生活・職業・生存と精神的自由に深くかかわる機関であり、地域に根ざした知の拠点として継続的に資料・情報を収集・保存し、提供すると同時に、地域コミュニティの拠点としてあらゆる地域活動と連携し地域文化の創造拠点としての役割を担っています。

(2) 公立図書館の管理運営の基本

公立図書館は、地方公共団体が設置し、教育委員会が管理することが基本であり、運営やサービスを提供することは自治体の責務です。設置者が図書館の運営方針や事業計画を定め、図書館運営を評価します。

図書館事業は、継続性、安定性、公平性が求められ、常に住民一人ひとりへのサービスの向上を目指しています。このようなことから図書館の管理運営は、自治体の責任において自治体が直接行うことが基本であり、これを他の者に行わせることは望ましいことではありません。

★ 指定管理者制度の問題点

(1) 制度上の問題

指定期間の設定が概ね3～5年と短く、次回も指定されるとは限らないため、職員の雇用期間も年毎に更新するケースが多く、安定した身分の確立が保障されず、サービスの維持・向上を果たす上での職員の基層における影響が避けられません。

さらに、図書館利用の無料の原則から指定管理者側の事業収入が見込めないため、サービスの拡大発展を期待することが困難です。

(2) 手続き上の問題

指定管理者の選定は、公正かつ透明性を確保して、住民や議会の理解や合意を得なが

ら複数の候補の中から行政処分として行われることが求められていますが、特別な事由で特定団体を指定することもできる制度でもあるため、しばしば指定に関して疑念が生じるケースが散見されます。住民のための図書館として、住民の意向が尊重されることが大切ですが、導入の目的や指定の合理的な理由などが明確に示されていない場合に問題となっています。

(3) 設置者にとっての問題

図書館の政策や計画の立案、サービス評価には、専門的知識・経験を持つ現場職員の参加が不可欠です。指定管理者の職員は参加すらできません。政策決定と運営主体との分離は、図書館運営の維持発展を大きく阻害するものと考えます。人材育成の面からも図書館の専門的知識・経験を有する自治体職員の継続的な配置が必要です。

(4) 利用者にとっての問題

公立図書館は、住民からの様々な読書相談や資料要求に対して、迅速かつ的確に提供することが求められています。そのためには所蔵資料の把握はもちろん、地域の事情にも精通し、資料に関する専門知識と経験の蓄積を持った司書が的確に対応しなければなりません。さらに、地域に根ざした様々な活動を展開するには、図書館の第一線で住民をはじめ関係機関との密接な連携を図ることが重要です。短期間の契約ではこのような専門的職員を配置することは極めて困難です。

★ 公立図書館の指定管理者制度の運用状況

指定管理者制度の導入状況

指定管理者制度の導入の現状は、制度発足時との比較ではやや増加したものの、ほとんどの自治体で導入していないのが実態です。図書館の継続性や安定性、専門職員の確保・育成、他機関との連携などが難しいことなどから、未導入自治体の7割が今後の導入を考えていないと総務省の調査*で回答していることから明らかです。

* 「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」2015年

指定管理者制度導入に関する調査結果

調査機関	調査報告	導入率
総務省	「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」2015年	15.2%
日本図書館協会	「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について2015年調査」	13.2%
文部科学省	「社会教育調査」2011（平成23）年度結果	10.7%

★ その他 注目すべき事項として

(1) 総務省によるトップランナー方式導入問題

平成 27 年 11 月に総務省から歳出の効率化を推進する目的で、図書館に係る地方交付税の算定方式に関し、指定管理者制度導入の推進を狙ったトップランナー方式を検討対象とするとされましたが、平成 28 年 11 月に図書館への適用を見送ることが発表されました。

その理由として、「教育機関としての重要性に鑑み、司書を地方団体の職員として配置することが適切であり、専門性の高い職員を長期的に育成・確保する必要がある」、「関係省（文部科学省）や関係団体（日本図書館協会等）から、業務の専門性、地域のニーズへの対応、持続的・継続的運営の観点から、各施設の機能が十分に果たせなくなることが懸念される」などの意見があったこと。さらに「実態として指定管理者制度の導入が進んでいないこと」、「社会教育法等の一部改正法（2008 年）の国会審議において「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、検討すること」等の附帯決議があること」などの 4 点をあげています。

総務省が、これらの具体的な理由を示して見送ったことは、当協会が総務省、文部科学省に対して「図書館に係る地方交付税算定におけるトップランナー方式導入に強く反対します。」という声明を出したことや地方団体、関係団体などからの意見等を踏まえたものと考えられます。

(2) 公共施設等総合管理計画に係る公共施設としての図書館

平成 26 年 4 月に総務省から「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」が出され、地方公共団体は、国の動きに合わせて公共施設等総合管理計画の策定に取り組むよう求められています。高度経済成長期に全国で図書館を含むたくさんの公共施設が建てられましたが、それら多くの施設の耐久年数が迫っています。

各地方公共団体は公共施設再編計画を策定する必要があり、統廃合により管理する公共施設を減らすところも出てきています。乳幼児から高齢者まで生涯にわたって住民が身近に図書館サービスを受けられるよう、図書館としてのあるべき姿を明確にするため、図書館基本計画の策定が望まれます。

この見解は、公立図書館に指定管理者制度が導入された場合に危惧される主な問題点などをまとめたものです。現在、指定管理者制度で運営されている図書館で日々懸命に働く一人ひとりの職員を否定するものではありません。当協会では、研修・講座等を通じて図書館で働くすべての人を支援しています。少子高齢化、厳しい財政状況の中、直営の図書館においても図書館のあるべき姿を十分認識し、図書館自らの改革を念頭において運営されることを願っています。

図書館における指定管理者制度問題は、図書館を利用するすべての住民にとって重要な問題であり、今後の図書館運営に大きな影響を及ぼすものです。図書館職員とともに考え、この見解の存在を図書館以外の方々にも広めていただきたいと思います。