

「指定管理者制度を検討する視点 よりよい図書館経営のために」(試行版)の活用について

JLA 図書館政策企画委員会

日本図書館協会は、地方自治法改正に伴う指定管理者制度について、「図書館政策資料 指定管理者制度」の作成、「図書館政策セミナー」の開催、声明「公立図書館の指定管理者制度について」(2005年8月4日)の表明、実態調査「図書館における指定管理者制度に関する調査結果について」(2006年3月15日改訂版)の調査など多様な取り組みを行うとともに、各地から講師派遣依頼にこたえてきた。これらの中で、図書館関係者から指定管理者制度適用にあつたての検討の視点を示してもらいたいとの要望が寄せられていた。また、指定管理者制度適用にかかわって、議会、行政機関、教育委員会、図書館関連団体で活発な検討がされてきた。これらをふまえて、図書館政策企画委員会として「指定管理者制度を検討する視点 試行版」をまとめた。各地で活用され補って頂くことを期待する。

はじめに

全体構成は「1.現在の管理運営形態の点検」「2.指定管理者制度を検討する場合のチェック項目」「3.指定管理者制度導入後のチェック項目」からなっている。

第1項で取り上げたことは、指定管理者制度を適用するか、しないかにかかわらず、現状の図書館運営が「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(文部科学省告示132号平成13年7月18日)「これからの図書館像 地域を支える情報拠点をめざして」(これからの図書館の在り方検討協力者会議報告平成18年3月)「公立図書館の任務と目標」(日本図書館協会図書館政策特別委員会2004年3月)などを参考にして、行われているかどうかを検証することが重要であると考えた。現状のなかでも実現可能な「司書の確保」「開館時間の延長」などの項目が、指定管理者制度の適用の理由としてあげられていることもあり、また、適用しないにしても、各図書館が現実の条件をふまえて、サービスの向上のための自己改革が必要だからと考えるということでもある。

第2項では協会声明「公立図書館の指定管理者制度について」の内容を具体化したものである。検討にあたっては、公立図書館が「公の施設」に留まらず「教育機関」として規定されて、その社会的機能をふまえることが前提となる。また、地方自治法では、外部委託の目的を「効率的」でなく「効果的」としていることにも注意をはらうことも重要である。公立図書館の役割や機能は、まだ、よく理解されていない状況もあり、チェック項目の検討にあたっては図書館を利用していない人々も含めて社会的合意を得ることが重要である。

第3項では指定管理者による公立図書館運営の評価を行うものであるが、その前提は評価に必要なデータがとられ、情報開示がされることが必要となる。指定管理者制度にかかわる条例で情報開示の規定がない場合は、指定管理者に関することには情報開示が及ばないと解されている。しかし、地方自治体が持っている情報は、当然、開示の対象となるとともに、行政運営の透明性をたかめるためにも、検討に必要な情報、資料が提供されることが重要である。運営の評価は、事実に基づき客観的に行うことが必要であるが、だれが行うかも重要である。指定管理者制度が適用される前に利用していた住民を含めるなど、評価組織が開かれたものとする

ことが大切である。

指定管理者制度を検討する視点-よりよい図書館経営のために（試行版）

1. 現在の管理運営形態の点検

いかなる管理運営形態をとろうとも、公の施設として設置の目的が明確にされ、その達成のために最も効果的な方法の検討が求められる。そのためにはまず、自館の設置目的が明文化されていない図書館においては、まずそのことを行う必要がある。その上で、サービス目標とその目標達成のための計画を明らかにする必要がある。

（1）図書館設置の使命・目的の明確化

まず現状を把握し、その長所、短所を抽出した上で、それらに基づいて自館の使命・目的を表すことばを導く。現状把握にあたっては、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」、「これからの図書館像」や「公立図書館の任務と目標」などを参照してほしい。図書館の使命・目的が明らかになったところで、その具体化のためのサービス計画及びサービス目標を確認する。

現状把握

- ・職員：館長、司書、その他の職種及び雇用形態
- ・予算・経費：費用対効果、他の自治体との比較
- ・資料：収集方針及び収集計画、蔵書更新率
- ・サービス：目標の達成状況、他の自治体との比較
- ・利用者・住民の意見や要求
- ・自治体企画部門の意向
- ・自治体の総合計画、その他の計画との整合性など

長所と短所の抽出

使命・目的を表すキーワードの選定

- ・我が自治体は、何のために図書館を設置しているか
- ・どのような存在価値があるか
- ・何を達成しようとするか

（2）サービス目標及びサービス計画の確認

既に策定されている場合は、設置の使命・目的に照らして内容を再確認する。策定されていない場合は、策定する。

2. 指定管理者制度を検討する場合のチェック項目

指定管理者を導入するかどうかの検討にあたっては、少なくとも以下の項目についての検討が必要である。

（1）指定管理者制度を導入した場合、図書館設置の目的を効果的に達成できるか

設置目的の明確化：使命・目的、目標が明示されているか

「効果的」の内容は、単に職員構成における司書の割合が増えるとか、開館時間や日数が増えるとかだけでなく、利用者の満足度が高まるようなサービスや運営が期待できるかどうか重要なポイントとなる。

（2）教育機関としての機能を維持できるか

「専属の物的施設および人的施設を備え、かつ、管理者の管理の下に自らの意思をもって継続的に事業の運営を行う機関（文部省初等中等局長回答「教育機関の解釈について」昭和32年6月11日）であり得るか。

（3）図書館固有の業務形態を維持できるか

連携・協力が十分に行えるか

- ・ 県立図書館と市町村立図書館及び市町村立図書館間の協力
- ・ 他県立図書館や国立国会図書館及び大学図書館や専門図書館等との協力
- ・ 同一自治体内の学校などの教育機関や、他の機関との連携協力
- ・ 自治体内の他の部局や市民団体等との連携・協力

ボランティアや友の会等の活動の継続

事業の継続性が確保できるか

- ・ 一貫した方針の下に継続した蔵書構築
 - ・ 専門的知識・技術の継続的蓄積を前提とした十分な資料・情報提供サービス
 - ・ 中立性・公平性が確保できるか
 - ・ 読書や図書館利用に関する秘密の保護
 - ・ 障害者サービス、多文化サービスなど図書館利用困難者へのサービス
- 無料の原則は維持できるか

（4）制度上の問題

総務省自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成15年7月17日）を参照すること。

指定の手続き

- ・ 選定基準に盛り込まれることが望ましいとされる以下のことが遵守されているか
 - ・ 住民の平等利用が確保されること
 - ・ 事業計画の内容が、施設の効果を最大限に発揮するとともに、管理経費の縮減が図られるものであること
 - ・ 事業計画に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること
- 業務範囲の限定
- ・ 館長業務以外の業務の管理代行の場合、偽装された請負契約や労働者派遣のおそれはないか
 - ・ 地域館や分館などの管理代行の場合、図書館システムの構築や充実につながるか
 - ・ 複合施設の場合、相乗効果が得られるか。施設ごとに管理者が異なった場合、不都合が生じないか。

指定期間の設定

- ・ 図書館事業の安定性、継続性、発展性は確保できるか
- ・ 中長期のサービス計画の立案は可能か
- ・ 資料構築はできるか

指定管理者となる団体の性格及び能力

- ・ 団体設立の使命が、図書館の使命を助長するものであるか
 - ・ 図書館の専門性を維持・発展できる能力を持った職員を継続的に確保できるか
- そのためには、職員の雇用形態等も含めて確認する必要がある。

(5) 設置者と管理者の関係

責任の問題

- ・設置者は、指定管理者の管理運営を評価する能力を確保できるか
- ・利用者や住民の意見や要望がたらいまわしにされないか
設置者と管理者の意思疎通は十分に行えるか

管理者が複数（例 中央図書館が直営で分館が指定管理者あるいは複数の分館が複数の指定管理者）になった場合、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。

(6) 管理運営経費

職員のモチベーションを維持できるに十分な運営経費が確保されているか。

職員のモチベーションを上げるためには、安心して、腰を落ち着けて仕事ができるよう処遇することが必要と考えられる。そのために必要な経費の確保は欠かせない。

3. 指定管理者制度導入後のチェック項目

指定管理者制度適用後、経費の縮減だけでなく図書館サービスの向上がどのように図られたかを客観的な視点で評価を行う必要がある。その内容は、当然、議会、住民、利用者に公開されることが重要である。また、それぞれからの意見を募ることも必要である。指定管理者制度の導入後の検討にあたっては、以下の項目についての検討が必要である。

(1) サービス目標の達成状況と自治体の総合計画作成への関与

サービス目標の達成

- ・導入の際の目的やサービス目標がどの程度達成されたか
- ・議会への報告、議会から要望がどの程度実現できたか

総合計画（基本構想・基本計画・実施計画）等図書館政策への指定管理者の関与

- ・基本計画など自治体の図書館政策へ指定管理者がどのような方法、内容で関与したか。また、その政策への図書館サービスの実態が反映されたものとなっているか
- ・指定管理者が図書館のサービス計画作成に関与しているか

(2) 業務日誌などの報告

業務報告書は、業務日誌、月報、四半期、年間報告が想定されるが、その報告が客観的に正確であることが大切である。

- ・利用者からの要望、苦情などが必要十分に記録されているか
- ・コンピュータ操作、館舎維持など業務でのトラブルが記録されているか
- ・レファレンスなど自治体の図書館経営に必要な業務について記録されているか

(3) 業務連絡会会議録

- ・自治体担当者との会議録が作成されているか
- ・会議の回数、会議内容、出席者など必要事項が記載されているか

(4) 業務の執行体制

安定的な図書館サービスを実現するためには、労働環境を整えることが必要である。

- ・自治体担当からの業務への指示・命令の有無及び内容
- ・業務分担表、窓口業務のシフト表、職員の勤務実態が記録されているか

- ・業務責任者の勤務実態が記録されているか

(5) 他機関との連携・協力

- ・学校、幼稚園、保育園、病院などへサービス実績・内容が記録されているか
- ・県立図書館と市区町村立図書館及び市区町村立図書館間との協力業務の実績・内容が記録されているか
- ・その他の図書館との協力業務も実績・内容

(6) 利用者要望の受けとめ

- ・図書館広報の発行の有無、回数、内容はどのようになっているか
- ・投書、図書館協議会の有無・回数・内容、利用者懇談会の有無・回数・内容はどのようになっているか

(7) 職員の育成等

図書館サービスは職員集団の内容によって規定されるので、職員の育成は重要である。

- ・就労前研修の内容、時間はどのようになっているか
- ・就労後の職場内研修・職場外研修の内容、回数、時間はどのようになっているか
- ・司書有資格者名簿及び司書率はどのようになっているか

(8) 職員の待遇、労働条件等

- ・各職員の勤務年・月はどのようになっているか（指定を受けてからの勤務実績）
- ・職員の勤務時間、有給休暇等、給与はどのようになっているか
- ・健康診断の実態が実施されているか、また、どのようになっているか

(9) 備品等の確認

- ・備品の破損などについて、自治体と指定管理者との協定ではどの様になっているか
- ・図書、CDなどの図書館資料の不明、汚損・破損について、協定ではどのようになっているか

(10) 利用者の安全管理

- ・利用者の安全管理について、自治体と指定管理者との協定ではどのようになっているか

(11) 指定管理者制度適用の解除

制度適用の目的は、サービスの向上（効果的）となっている。したがって、目的が達成できない場合には直営に戻すか、指定管理者を変更することになる。変更可能な条件が確保される必要がある。このことが、どのようになっているか