

公立図書館の指定管理者制度について

2005年8月4日

社団法人日本図書館協会

2003年6月の地方自治法改正により指定管理者制度が創設されて2年が経過した。この間、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」(2003年7月17日 以下「総務省通知」)、文部科学省全国生涯学習・社会教育主管部課長会議文書「社会教育施設における指定管理者制度の適用について」(2005年1月25日 以下「文部科学省文書」)、および総務省「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針」(2005年3月29日 以下「新地方行革指針」)など、公の施設の指定管理者制度適用についての政府見解が示されてきた。

日本図書館協会は、「公立図書館の指定管理者制度と今後の取り組みについて」(2004年8月6日)において、指定管理者制度についての疑問や課題を明らかにし、「図書館の管理運営形態を検討する視点、基準、評価方法等を提起できるよう調査研究をかさねていきたい」と表明していたが、今日の状況を踏まえた見解表明を評議員会、会員、図書館関係者などから要望されてきた。その後の調査研究の成果を基に、当面する課題についての考え方を示し、それぞれにおける検討の参考に供したい。

検討にあたっての視点、基準

指定管理者制度を図書館に適用するかどうかを検討するにあたっては、まず公立図書館固有の役割、意義を確認し、図書館サービスの向上と公立図書館の振興を図ることを前提に進めるべきである。その根拠とすべきものは図書館法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地方教育行政法)、公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準(望ましい基準)、および図書館の自由に関する宣言、公立図書館の任務と目標(任務と目標)等である。また、先にあげた政府の関係文書も考慮する必要がある。

検討する視点、基準については、以下のとおり考える。

第1には、公の施設の管理の外部化については、地方自治法で「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」(第244条の2第3項)と明確になっている。これは公の施設の条項が初めて加えられた1963年の法改正から一貫して変わらない規定である。

今回の指定管理者制度創設の目的について、総務省通知は「住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」を挙げている。文部科学省文書では「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ものであること」を留意事項として挙げている。また、「新地方行革指針」では「現在直営で管理しているものを含め、すべての公の施設について、管理のあり方についての検証を行い、検証結果を公表すること」を求めている。それぞれに微妙な差異があるが、公の施設の管

理に対して指定管理者制度を適用するかどうかは、その施設の目的を効果的に達成するために必要か、また住民サービスの向上に資するかどうかがまず検討されなければならない。

第2には、公立図書館は公の施設であるだけでなく、教育機関としての位置付けがされている。地方教育行政法第30条にいう教育機関とは、「教育、学術および文化に関する事業……を行うことを主目的とし、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（1957年文部省初等中等教育局長回答）である。教育機関の設置者は管理者や必要な職員を任命するとともに、その事業を継続して行うことを求めているのである。公立図書館の蔵書の構築、レファレンス、他機関との連携などのサービスでは継続性、蓄積性、安定性が必要とされる。また、これらの業務を行うことによって、公立図書館の専門性も確立してきたところである。教育機関としての公立図書館のあり方から、指定管理者制度の適用を考えることが必要である。

第3には、公立図書館のサービスは他の公の施設とは異なり、他の図書館等との連携、協力を不可欠としている。「望ましい基準」では「高度化・多様化する住民の要求に対応するため、資料や情報の相互利用等の協力活動の積極的な実施に努めるもの」とし、館種をこえた図書館や社会教育施設、研究機関等との連携に努めることを求めている。「任務と目標」では、「相互協力は資料の相互貸借、複写、レファレンス業務などサービス面で協力するほかに、資料の分担収集、保存及び索引の作成なども共同で行うものである。」としている。

市区町村立図書館で対応できない専門的資料、高度なレファレンス、研修などについて、県立図書館等との協力によって解決してきており、また学校の要請に応じて、お話し会、ブックトーク、資料の貸出しなども行っている。図書館は相互の連携・協力を基盤にしてそのサービス活動を伸張させることを本質としており、これは今後の公立図書館運営の効率性やサービスの向上からも一層強化すべき課題である。

第4には、指定管理者に委ねる「業務の範囲」について、法は限定することは可能であるとしている。その際「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、地域の実情に応じて、“公の施設の設置の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。」（文部科学省文書）としている。業務範囲の限定は、その管理体系が二元化し、それが事業の効果的な達成を妨げることにならないか、慎重な検討が必要である。

第5には、図書館利用の「無料の原則」については、「近代公立図書館は、公教育が無償であることと同じように公立図書館の無料制によってすべての人に教育の機会が与えられるという考え」（『図書館法と現代の図書館』所収「公立図書館における『無料の原則』」）にもとづくものであり、これは他の公の施設と大きく異なるところである。「図書館に指定管理者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[も]禁じていることに注意すること」（文部科学省文書）としており、このことは、公立図書館の指定管理者制度実施により、経済的な利益を期待することは難しいことを示している。

現時点における指定管理者制度に対する評価

2005年4月現在、図書館に指定管理者制度を適用しているのは、兵庫県稲美町、北九州市、佐賀県東与賀町、鹿児島県阿久根市などがある。それぞれの管理者の性格、管理代行業務の内容は異なるようである。

検討の結果、直営を維持する、あるいは指定管理者制度を採らないと決めたところとして、鳥取県、東京都羽村市、岡山県倉敷市などがあり、図書館協議会で指定管理者制度はなじまないと提言し、それを市の方針とした大阪府豊中市などがある。倉敷市は、その理由を「公の施設管理運営等方針（素案）」のなかで“図書館は、すべての市民の読書要求に応え、豊かな読書環境を創造し、心の安らぎを提供していく生涯学習の拠点施設。読書活動を通じて子どもの豊かな感性や情操を育む子育て支援という重要な施策も担っている。市が直接管理運営することが最良の選択”と述べている。

新地方行革指針は「すべての公の施設について、管理のあり方について検証を行い、検証結果を公表すること」を求めている。

日本図書館協会は先にあげた視点、基準にもとづき、地方公共団体と公立図書館が主体的にその適用の是非、有効性の有無を判断することを望むものであるが、公立図書館への指定管理者制度の適用について、公立図書館の目的達成に有効とは言えず、基本的になじまないものとする。以下その根拠等を述べ、それぞれにおける検討、判断の参考に供する。

住民の視点で考えると、図書館事業の有効な達成にとって、事業の継続性と発展性を確保することがとりわけ重要である。資料の収集ひとつをとっても、それは不断の継続と蓄積を不可欠とし、うまくいかなかったからといって、やり直しのきくことではない。図書館活動を発展的に重ねるノウハウを、サービスの現場で働く人、管理運営の組織の内に蓄積できることが重要であり、しかも無料原則を図書館サービス充実の原理と考えれば、いわゆる「民間の活力」を経済的収益に活かすにも自ずと限度がある。この制度導入のメリットは乏しく、むしろ事業の効果を損なう面が強いというほかない。

第1には、どのような団体を指定管理者とするにせよ、自らが直接管理するよりも「設置の目的を効果的に達成」できることを客観的に示す必要がある。開館日や開館時間を拡大することや司書率の向上などをその理由にあげている場合があるが、それは直営でも可能なことであり、合理的な根拠とは言えない。

第2には、これまで公立図書館の管理を、地方公共団体出資法人の地方公社、財団等に管理委託してきたところは、来年9月までに直営とするか、指定管理者制度を適用するか判断が求められている。管理委託で直営に近い図書館経営が行われているところは、公社職員の任用変更などを行うことによって直営に戻すことも選択肢とすべきである。地方公社による図書館の管理は、それなりの経験と実績を重ねてはいるが、それが図書館事業の将来の発展に活かせるノウハウの蓄積となっているかどうか、この際改めての再検討が必要である。

第3には、住民等がNPO法人を設立して、その団体を指定管理者にして図書館の管理を代行しようとするケースもみられる。その場合は、相当の期間にわたる公立図書館とし

ての事業の安定した継続性についての見通しを確認することが重要である。

第４には、民間企業者を指定管理者とすることは、以下のことから避けるべきである。

図書館サービスの発展には図書館間の連携・協力やネットワーク化の整備が不可欠であるが、競争関係に立つ民間企業者間で、このことを効果的に達成することは難しいと考える。

県立図書館は市区町村立図書館に対して、資料の貸出、相談業務、職員研修など協力事業や県域の図書館振興策の立案などを行っている。市区町村立図書館では、学校に対する出張サービス、地域との繋がりによる読書普及活動、地域資料の発掘収集などが行われている。これらのサービスを民間企業者が行うことは、適切であるか疑問が残るところである。

公共図書館事業はいわゆる事業収益が見込みにくい公共サービスであり、営利を目的とする団体が管理を行うことには自ずと無理がある。

第５には、指定管理者に管理代行を行わせる「業務の範囲」を限定する際は、業務委託との違いを明確にする必要がある。公立図書館では、従来から例えば完結型の図書館業務であるマークの作成、資料装備などを委託して行ってきた。これを指定管理者制度の適用により行うとの選択は、業務の委託による処理との違い、業務管理の複線化によるマイナスが生じないか検討の余地がある。

指定管理者制度と図書館運営

指定管理者制度の創設には、収益を目的とする民間企業体にも公共サービスを開放することを目的として挙げられている。しかし、図書館サービスは無料の原則があることもあり、収益をうむ公共サービスからは遠い。このことから、公立図書館に指定管理者制度を適用することには制度的な矛盾があると考えられる。

公共サービスへの民間事業者の参入の中で、各種施設の課金のあり方が論議されている。公立図書館への指定管理者適用の具体化は、収益性が本来見込みがたい図書館事業についても、その論議の対象となる。図書館法第１７条の無料原則をめぐって、それを限定的に解するか、サービス拡大への積極的原理と考えるか、新たな争点を生むことになる。

いますべての公の施設について、管理のあり方についての検証が求められているが、公立図書館についても、指定管理者制度の導入如何を問わず、自らの管理運営のあり方を問い直すよい機会ととらえることができる。

図書館の設置目的は、具体的にどのようなことか。事業計画、サービス計画、改善計画をもっているか。目標は何か。どの程度達成したか。自己評価はどうか。利用者などによる外部評価はどうか。公立図書館の設置目的を効果的に達成しているかどうかを、客観的に示すことが求められている。「望ましい基準」もそのことを求めており、すべての図書館が自ら目標をもち、それを開示し、誠意をもって実行する姿を示していくことが、今住民から望まれている。