

指定管理者制度と図書館

奈良大学 竹田 芳則 (JLA認定司書第1152号)

はじめに (自己紹介など)

1. 戦後公立図書館のあゆみ

- ・ 図書館法(1950年)の7つの理念と『中小レポート』の刊行
- ・ 前川恒雄『われらの図書館』(筑摩書房、1987年)と日野市立図書館の実践
- ・ 『市民の図書館』と1970年代の図書館の発展
- ・ 行財政改革の進行と経済停滞の中での公立図書館 1980~90年代の状況
- ・ 経済停滞下での図書館サービスの在り方論議
- ・ 図書館サービスの新しい方向を示す指針
- ・ 2008年 図書館法改正

2. 「指定管理者制度」の登場

・ 2003年 地方自治法改正

地方自治法第244条の2第3

(公の施設の設置、管理及び廃止)

3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効率的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの(以下「指定管理者」という)に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

・ 「指定管理者制度」とは

→それまでは、自治体の出資する財団等の公共的団体にしか認められていなかった「管理委託制度」による「公の施設」の管理委託を、民間企業も含めた、法人、その他の団体にも管理・運営委託ができるようになった。

→地方自治法第244条の2第4

4 前項の条例には、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。

→地方自治法第244条の2第6

6 普通公共団体は、指定管理者の指定をするときはあらかじめ、当該普通公共団体の議会の議決を経なければならない

・ 「公の施設」とは

地方自治法第244条

「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」≠ 留置場、競馬場、競輪場

→社会秩序の維持や収益事業が設置目的 * 役所の庁舎も「公の施設」の範疇ではない

・ 地方自治法第244条の2第3

「公の施設の設置の目的を効率的に達成するため必要があると認めるとき」という条件は、

→地方自治法第2条14項「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」

・「利用料金制」について

《利用料金制による管理運営について》

施設の使用料について、市の収入ではなく、指定管理者の収入とし、その収入により当該施設の管理運営を行う方法です。

利用料金は指定管理者が定めることができますが、条例で定められた枠組みに従い、あらかじめ市の承認を受ける必要があります。市が承認する際は、利用料金が公の施設におけるサービス提供の対価であることを踏まえ、適正な額となるよう留意するものとします。

利用料金制は、指定管理者の経営努力や創意工夫を引き出すインセンティブとなることから、当該施設の設置目的や利用形態等を踏まえるとともに、市の歳入、歳出への影響を考慮した上で、利用料金制、または指定管理料と利用料金の併用制の導入を積極的に検討するものとします。

◇指定管理料と利用料金の併用制

支出見込額から利用料金その他収入額を差し引いた額を、指定管理料提案上限額として設定します。

《イメージ図》



出典:

『枚方市指定管理者制度に関する基本指針』第2版 2021年3月

市区町村立図書館の指定管理者導入状況

自治体数	特別区	政令市	市	町村	合計
2020年度までに導入	16	10	181	61	268
導入率	69.6%	50.0%	23.7%	11.3%	19.9%
図書館数	特別区	政令市	市	町村	合計
2020年度までに導入	130	62	369	68	629
①民間企業	123	49	303	34	509
②NPO	0	2	23	12	37
③公社財団	0	11	28	19	58
④その他	7	0	15	3	25
導入率	57.3%	21.8%	17.6%	10.8%	19.4%
導入した館の指定管理者の性格 (%)					
①民間企業 80.9% ②NPO 5.9% ③公社財団 9.2% ④その他 4.0%					
出典: 『日本の図書館 統計と名簿 2021』					
「図書館における指定管理者制度の導入等の調査について2021(報告)」					

3. 堺市での経験から

① 2004年1月「堺市行財政改革計画改定素案」

→堺市職労教育支部に2005年の東図書館オープンを契機に、中央図書館を除くすべての図書館10館に指定管理者制度を導入していくという具体案が示される。

② 市民の動き

市内の子ども文庫、図書館友の会、読書会、おはなしサークルなどに関わる人たちなどのなかで、これは自分たちが支えてきた「市民の図書館」が企業に売り払われてしまうのではないかという議論が始まる。先の「行革計画素案」に対するパブリックコメントには、短期間にもかかわらず、20名以上の人々が図書館の民営化を危惧する意見。

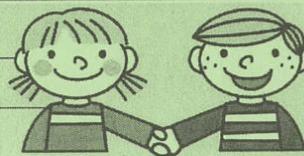
③ 堺市の図書館を考える会

- ・1981年に「堺市の図書館を考える会」が組織
- ・2004年4月「どないなんねん?わたしらの図書館-図書館の「民営化」を考える」と題するシンポジウム開催→「民営化」反対の署名活動=2万人以上を提出

→堺市当局は、こうした市民の声を無視できず、次年度からの民営化方針を見送らざるを得なくなる=2005年度に新図書館をふくめて直営で行われることが決まったことで、大きく展望は開けた。

→以後、現在まで堺市の図書館に指定管理者制度導入を許していない。

びっくり 仰天! 民営化なんかできるんか?

<h3 style="text-align: center;">公共性と利潤追求の矛盾</h3> <p>この制度では、管理者の裁量で料金を自由に設定することができます。</p> <p>予約など、これまで無料だったサービスも有料になったり、割にあわないという理由で、これまでやっていたことでもやめるといふことも考えられます。</p> <p>講演会や「おたのしみ会」が、有料になるかも…。</p> 	<h3 style="text-align: center;">プライバシーは大丈夫?</h3> <p>個人情報の大量漏洩が問題になっています。図書館にも様々な個人情報があります。これらの情報を漏らした本人を取り締まる法律がありません。</p> <p>公務員には守秘義務があって、違反すると1年以下の懲役もしくは3万以下の罰金…。</p> 	<h3 style="text-align: center;">公平性が失われます</h3> <p>管理者の都合で、利用を制限することができます。</p> <p>大事なのは利潤をあげることや。</p>  <p>うるさい子どもはお断り 面倒なことはすべてお断り おとなしく本を借りる人だけ来てほしい。</p>	<h3 style="text-align: center;">連携・協力はどうなるの?</h3> <p>読みたい本が堺の図書館になくても、「草の根わけて」探し出し、日本中の図書館から借りて、提供してきました。図書館は世界につながる窓口です。「連携」という発想は民間にあるのでしょうか?</p> <p>学校や幼稚園・保育所との連携はできるでしょうか。学校訪問、調べ学習、学校図書館の支援のために貸出していた本はどうなるのでしょうか?</p> 	
<h3 style="text-align: center;">指定管理者制度とは?</h3> <p>民間企業が市の施設を管理運営する制度です。</p> <p>図書館、病院、保育所などほとんどの施設が対象です。</p> <p>運営に対して市民の声は届きにくいというしくみをもっています。</p>				<p style="text-align: center;">暮らしの中に図書館を…</p> <h2 style="text-align: center;">堺市の図書館を考える会</h2> <p style="text-align: center;">TEL: 072-253-7831</p>

こんなことは氷山の一角やで。まだ中にあるで! シンポジウムにみんな来てや〜! ホンマ怖いことになつてしまふんや。みんなで作ってきた図書館が売られてしまふんや。

4. 武雄市「TSUTAYA 図書館」の登場

- ・市長の独断で図書館の指定管理者を CCC に指名
- ・「来館者 3.6 倍」のまやかし
- ・図書館は書店部分の「背景」と化す→手に取れない天井までの書架
- ・図書の配列は NDC（「提供者目線」）ではなく「利用者目線」
- ・図書館資料の大量廃棄
- ・行政財産の目的外使用による商業活動
- ・Tポイント、Tカード導入
→「顧客情報」の集約・ビッグデータ化

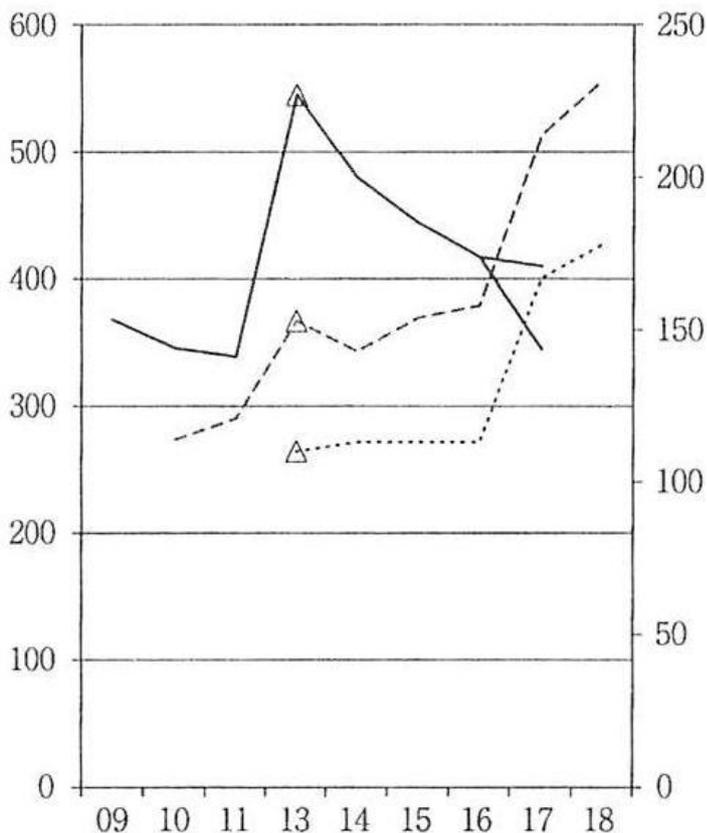
5. 指定管理5年以上の図書館の検証（田井郁久雄氏の調査）

① 利用は増えているか

- ・新築・改築の図書館→長期低落型が非常に多い。（特に大規模館）
- ・新築・改築なしに直営の図書館を引き継いだ場合→数年で利用減か横ばい

② 経費は削減されているか

- ・ほとんどのケースで大幅な削減は実現されず



武雄市図書館年間貸出数(千点)左軸
図書館費、指定管理料(百万円)点線—右軸

出典：
田井郁久雄『図書館の基本を求めて』X
(大学教育出版, 2020年) p. 143

③指定管理図書館の構造的問題

- ・一時的に利用は伸びても継続はしない。
- ・ほぼ全スタッフが有期雇用の「非正規」労働者→長い経験と見識を持つ司書の育成はできない
- ・長期的視野がない。図書館行政にかかわれない。
- ・情報公開にきわめて消極的→税金の使途の公開という観点がうすい
- ・地域・郷土資料の収集・整理・提供ができていない

6. 枚方市立図書館における指定管理者制度の導入

① 経緯

2006年 公民館を廃止し、生涯学習市民センターに改変。有料化し、教育委員会から市長部局へ
 2014年2月 市政運営方針
 2015年度 指定管理者制度導入に向けての準備（条例改正、募集、選定、引継）
 2016年4月 蹉跎図書館・牧野図書館に導入（2年契約）
 2016～17年度 2館の検証を行う（市民アンケート、モニタリングなど）
 2018年度～ 蹉跎、牧野、楠葉、津田、御殿山、菅原の6館に導入（5年契約）
 中央図書館は直営で残し、全館の司令塔とする
 2019年度 建替中の香里ヶ丘図書館（単館）の運営は指定管理者に決定

② 2016～17年度 蹉跎・牧野2館の指定管理者

図書館流通センター（TRC）、JTB コミュニケーションズ、日本管財の共同事業体
 TRCは図書館、JTBは生涯学習市民センター、日本管財は施設管理を受け持つ。
 2施設指定管理料（図書館分） 28年度 89,283千円 29年度 90,432千円

③ 2018年度～の指定管理者

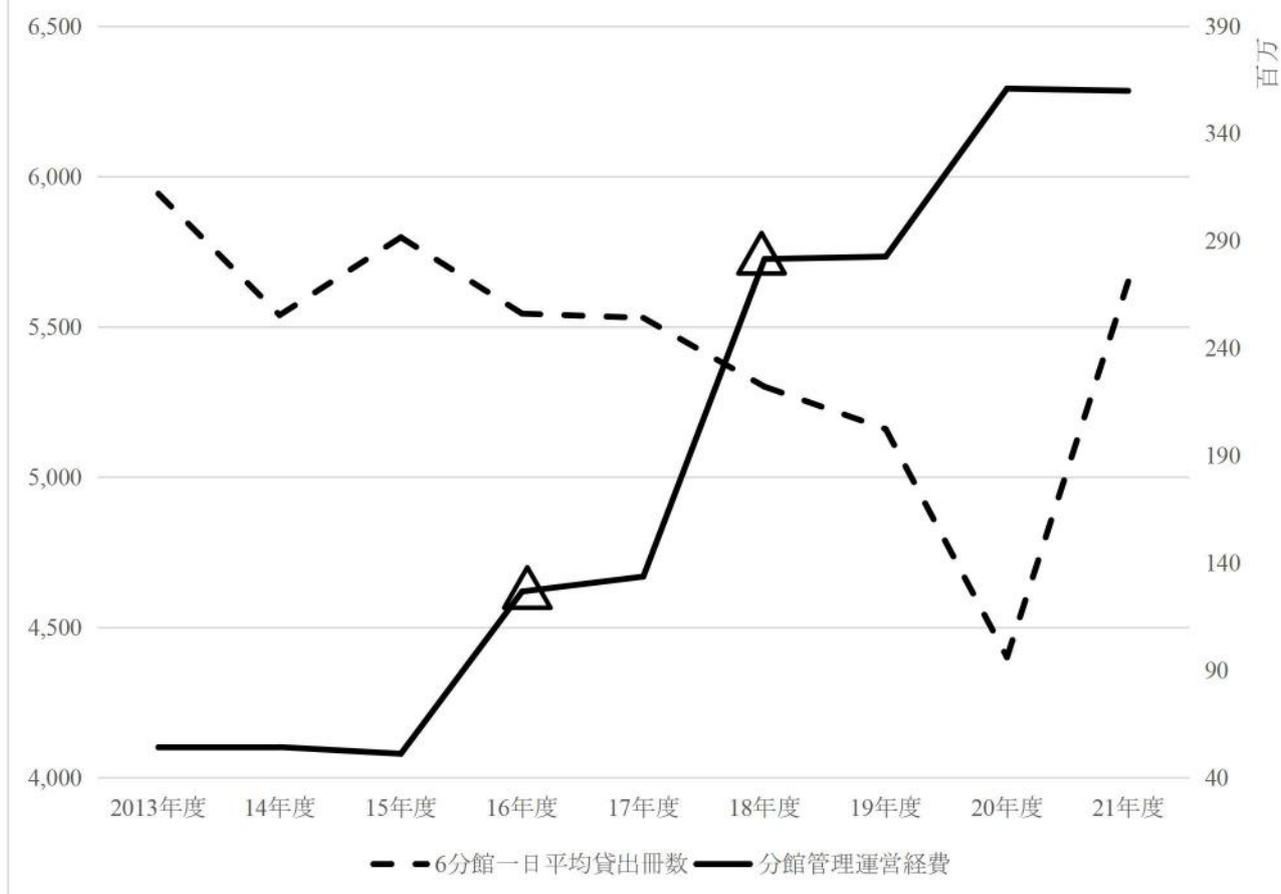
	中央	蹉跎・牧野	楠葉・津田／菅原・御殿山
管理運営	直営	*1 小学館集英社プロダクション 図書館流通センター 長谷工コミュニティ	*2 大阪ガスビジネスクリエイト リブネット 京阪ビルテクノサービス
開館時間	月～木 9:30～19:00 土日祝 9:30～17:00	月～土 9:00～21:00 日祝 9:00～17:00	月～土 9:00～21:00 日祝 9:00～17:00
休館日	金曜・第4火曜 年末年始	第4月曜日 年末年始	第4月曜日 年末年始
職員	正職 42 任期付短時間職員 23	蹉跎 14人 牧野 12人	楠葉 16人 菅原 16人 御殿山 12人 津田 13人

2023～27年度提案指定管理料（5年合計） 1,160,290,000円（2館） 2,232,251,000円（4館）
 （生涯学習センターを含む）

*1 団体名は「さだ・まきの文化創造プロジェクト」

*2 団体名は「枚方まなびつながりプロジェクト」

枚方市立図書館分館の利用状況と経費の推移
2013（平成25）年度～2021（令和3）年度



7. 到達点としての「堺市図書館協議会答申」（2017年）

① 管理運営のあり方について

これまでも現場でのさまざまなニーズへの対応や主体的に業務に取り組むことから、新しいサービスが生まれてきた。今後も図書館サービスを発展させ続けるためには、主体性のある政策提言や他の行政部門との政策連携を積極的に行う必要がある。そのためには図書館運営の継続性や安定性が確保でき、長期的な職員養成が可能な直営が最適である。

② 図書館運営への指定管理制度導入における問題点について

1. 行政全体が図書館行政の事務遂行に関する意欲を失う
2. 多くの場合コスト削減にはならない
3. 民間委託は民間企業においてノウハウが存在している場合のみ可能だが、民間にレベルの高い図書館は存在しない
4. 官製ワーキングプアの発生
5. サービス水準が向上しない
6. 受託企業が入替るため図書館業務全般の事務・ノウハウの継続が困難となり、業務上の支障も発生する

- 7. 図書館業務全体に対し市民が監視することが困難となる
- 8. 行政の責任の範囲が不明確になる
- 9. 行政が現場の状況を掌握できない
- 10. 行政における図書館業務に対する評価能力の低下

その他

③ 指定管理者制度を導入し、直営に再度変更を行った図書館

- ・福岡県小郡市立図書館
- ・山口県下関市立中央図書館
- ・島根県安来市立図書館
- ・佐賀県佐賀市立東与賀図書館
- ・島根県出雲市立大社図書館、平田図書館
- ・香川県善通寺市立図書館
- ・長野県飯島町図書館

④ その他、指定管理者導入で問題の発生した事例

- ・守谷市→館長はじめ数人の職員が同時に退職(職場放棄) = (図書館流通センター TRC)
- ・武雄市、海老名市、多賀城市などにおいて不適切な選書が大量に行われる
→ この結果、小牧市では当該企業への委託が中止(カルチュア・コンビニエンス・クラブ CCC)
- ・足立区→サービス改善に取り組んだ館長が解雇され訴訟へ
- ・委託以前には行われていたサービスが「委託仕様書にない」ことを理由に中止
- ・図書館以外の分野への指定管理者導入の結果、死亡事故や企業の業務放棄(夜逃げ)など
- ・多様な問題が発生し、総務省は自治体への注意喚起の通達を再三行っている

まとめ

① あらためて指定管理者制度の問題点について

読書は人の内面や精神性に深く関わるからこそ、図書館利用の公共性、公平性が厳しく追及される必要があるのだ。私は、もし本格的に指定管理者制度が導入されることになれば、それは公立図書館のあり方そのものが破壊されることにつながると考える。図書館が市場化されれば、指定管理者となった企業は、図書館を収益の場とすることになる。そこでは、「図書館の自由」も公共性や公平性を守るといった観点も吹っ飛んでしまうだろう。堺市の図書館をふくめ、全国の公立図書館がそうした危険な方向へ一歩踏み出そうとしている。そうさせないために、国民あげての図書館を守る運動がまさに求められている。

竹田「堺市の図書館『民営化』に直面して」(『住民と自治』2005年1月号、自治体問題研究所)

② では、直営でさえあればいいのか

「堺市図書館協議会答申」が直営のほうがコスト・パフォーマンスが高いとしている前提は、正規司書による経験の蓄積と同時に、正規職員を上回る「非正規」司書(会計年度任用職員)の存在

③ 「非正規」職員の犠牲の上に成り立つ「直営」の図書館の未来は

斎藤幸平「100分de名著 カール・マルクス 資本論」(NHK Eテレ 2021年1月)

公立図書館という場やその蔵書は、まさに社会の「富」、大事なコモンです。しかし、「商品」では

ないので、儲けは生みません。「使用価値」より「価値」を優先する資本主義の論理で図書館が“改革”されれば、社会の富が痩せ細ってしまうのです。

日本全国の図書館員・非常勤比率(%)

長野	79.0	東京	66.2
熊本	74.3	静岡	65.7
長崎	74.1	鳥取	65.6
広島	74.0	鹿児島	64.2
群馬	73.5	新潟	63.9
佐賀	72.8	高知	62.8
島根	72.7	宮崎	62.6
山口	72.7	和歌山	62.6
山梨	70.4	京都	60.8
秋田	69.8	三重	60.1
大分	69.2	宮城	59.3
岩手	69.0	富山	59.1
岡山	68.7	神奈川	59.0
茨城	68.2	北海道	57.4
愛知	68.1	大阪	57.3
沖縄	67.9	奈良	57.0
岐阜	67.8	石川	56.5
兵庫	67.4	埼玉	55.4
山形	67.1	滋賀	54.9
福岡	66.7	福井	49.3
千葉	66.7	青森	48.0
香川	66.7	栃木	46.9
徳島	66.5	福島	40.6
愛媛	66.3	全国	64.2

※計算式=非常勤/(専任+非常勤)

出典：

斎藤幸平『100分 de 名著 カール・マルクス 資本論』テキスト (NHK 出版) p. 36

文科省『社会教育調査』(2018年度)による舞田敏彦氏作成資料を転載

④「市民NPOによる指定管理の持続モデル」の可能性

2021年ライブラリー・オブ・ザ・イヤー (LoY) 大賞 指宿市立図書館と「そらまめの会」

猪谷千香『小さなまちの奇跡の図書館』(ちくまプリマー新書) 2023年1月

「私たちは、市から支払われる指定管理費を図書館運営にすべて投入したいと考えました。非営利組織として、このまちのために、未来を担っていく子どもたちのために自分たちができることがあるなら、そこにかけてみたいと思ったのです。」 p. 38