

**箕面市立図書館における市民のための図書館のあり方と  
指定管理者制度の導入について(意見書)**



平成 18 年(2006 年)5月

**箕面市立図書館協議会**

## 目 次

はじめに	1
1. 図書館はまちのインフラ	1
2. 市民のための図書館像	3
2.1 暮らしに役立つ図書館・みんなの居場所としての図書館	3
2.2 まちづくりに生かせる図書館	4
2.3 時代の変化・社会の変化に対応する図書館	4
3. 箕面市立図書館のサービスの現状	4
4. 箕面市立図書館の運営効率化への取り組み	5
5. 図書館への指定管理者制度の導入	6
6. 指定管理者制度導入に関するまとめ	7
おわりに	8

## はじめに

箕面市は、過去40年にわたって図書館サービスを直営で運営し、その充実・発展に取り組んできた。平成15（2003）年6月の地方自治法の一部改正により、「公の施設」の管理運営に民間事業者などの参画が可能となる指定管理者制度が創設された。箕面市の財政悪化という状況の中、平成16（2004）年度から、公の施設の指定管理者制度による運営が増加してきたので、箕面市図書館についても指定管理者による運営を検討することとした。

箕面市立図書館協議会は、平成17（2005）年8月より10か月にわたって、図書館の役割と指定管理者制度について総合的に検討を行った。その結果、図書館には「**まちのインフラ**」としてのはたらきがあり、市民は「**暮らしに役立ち、まちづくりに生かせる図書館**」を望んでいるという知見を得た。そして、指定管理者制度が導入されると、このはたらきや市民の望む図書館が実現できなくなるおそれがあるとの結論に達した。

当協議会は、箕面市の厳しい財政状況について重々承知しているが、それでもなお、市がこれまで努力して築き上げてきた、かけがえのない図書館サービスを無に帰するような制度の導入は看過できない。指定管理者制度の導入は慎重に判断すべきであり、そのため当協議会の見解をまとめ、ここに意見書として提出するものである。

### 1. 図書館はまちのインフラ

公立図書館は、乳幼児からお年寄りまで、住民すべての自己学習・自己教育を支え、地域文化の創造にかかわる場である。また、地域の情報拠点として、住民の生活に必要なさまざまな情報を提供する施設である。その目的は、すべての住民に文化的でうるおいのある生活を営む権利を保障し、かつ住民の知る権利を保障することにある。

このことについて最高裁判所は、公立図書館を「住民に対して思想、意見その他の種々の情報を含む図書館資料を提供してその教養を高めること等を目的とする公的な場」（平成17年7月14日、最高裁判決）と位置づけた。また、図書館法では「図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」（図書館法第17条）と定め、誰もが無償で公立図書館を利用できることを規定している。このように公立図書館は、資料・情報の提供を通じて住民の生活を支え、等しく権利を保障するところにその重要性がある。これは他の生涯学習施設と大きく異なる点である。

文部科学省は、平成18(2006)年3月に発表した『これからの図書館像—地域を支える情報拠点をめざして—（報告）』のなかで、図書館を「地域を支える情報拠点」と位置づけ、「地域や住民に役立つ図書館」を実現するための提言を行っている。

ここでは、公立図書館について、図書を貸し出すだけの施設ではなく、多様な可能

性を持っていること、地域行政や住民の自立的な判断を支える情報提供施設であること、資料提供により住民の読書を推進し、知的水準の向上を図るために不可欠の知的基盤であること、さらには、地域の文化・経済社会の発展を支える施設であること、などが述べられている。

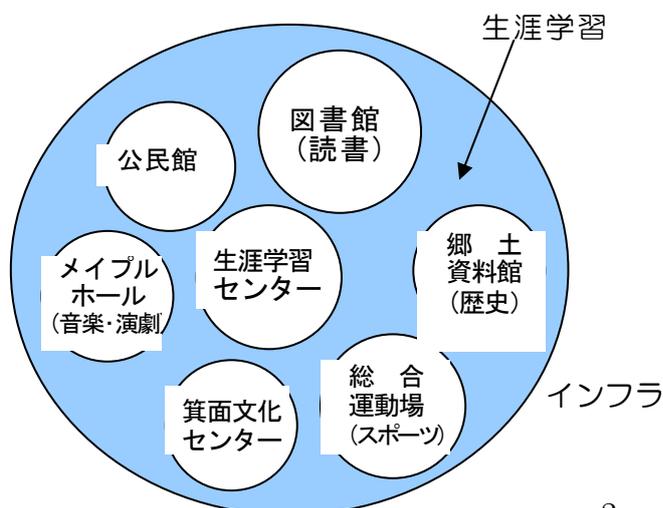
『これからの図書館像』は、文字どおり「これからの公立図書館のあり方」について具体的な提言を行っている。そのうち特に重要なものをあげると、第一は、地域にかかわるさまざまな課題について住民が必要とする資料・情報を積極的に提供すること、第二に、図書館と行政機関やNPOなどの住民団体とが積極的に連携して、地域課題の解決や地域文化・教育・住民生活の向上などを促進することである。

例えば、箕面市において「子どもや子育てへの支援」が重点政策課題の一つにあげられているが、図書館は、保育サービスの種類や内容、子どもの医療費助成、幼稚園・保育所や子育て支援センターの活動・催しなどの子育てに関する情報を、市民に提供することができる。地域住民や市民団体と協力し、「子どもの居場所」としての図書館利用を進めることで、それら政策課題の推進の一翼を担うことができる。また、図書館は、市民団体と連携して絵本の紹介や読み聞かせや、学校図書館と連携して子どもの読書や学習の支援、関係部局と連携して「子ども読書活動推進計画」推進の中核となることができる。

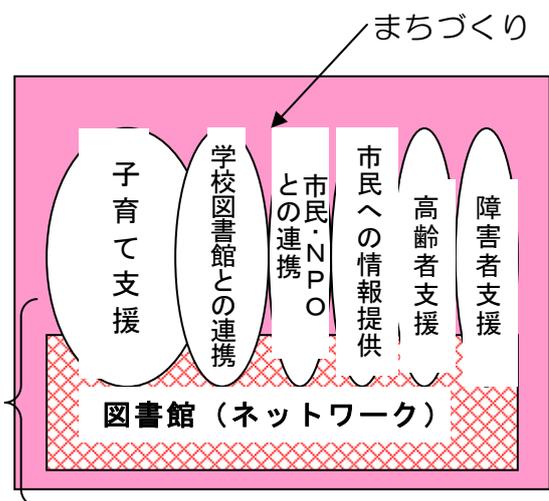
さらに、「高齢福祉の充実」「障害福祉の充実」という施策においても、高齢者や障害者に必要な生活情報や生きがい支援のための情報の提供、地域の高齢者施設への移動図書館の巡回、市民団体との連携による録音図書作成提供など、さまざまな支援が可能である。

このように図書館は、単に生涯学習施設としてではなく、住民への情報提供と住民団体・行政との連携という二つの役割を通して、地域の課題解決に貢献することができる。この意味で図書館は、「まちのインフラ」「まちづくりのインフラ」としてのほたらきを担っているのである。

図A 旧来の図書館のイメージ



図B まちのインフラとしての図書館



もともと図書館の利用度は、各種生涯学習施設の中では群を抜いて高く（平成17年度文部科学省委託調査では、図書館を利用した人の割合は43.2%で、2位博物館・美術館の21.2%、3位公民館の19.2%を大きく引き離している）、また、すべての年代の多様な人たちが偏りなく利用する施設である。図書館は、地域住民への情報提供により住民一人ひとりの生活を文化・教育・生きがいという面で支え充実させるという「まちのインフラ」であると同時に、行政の各部局や住民団体に対して積極的な図書館資料の提供を通して、行政や住民のまちづくりを支援するという意味で、「まちづくりのインフラ」なのである。

なお、住民への情報提供については、先にあげた子育て支援・子ども読書に関する情報だけでなく、住民が必要とする、行財政、教育、医療・福祉・介護、ビジネス・就職支援、NPOや各種グループの活動などの生活情報・地域情報・行政情報を、幅広く収集し提供できる。

このように、図書館を充実させることで地域住民の生活も充実し、自治体の施策への幅広い貢献が可能となる。そのためには、図書館の施設や資料もさることながら、人と人のつながりが欠かせない。図書館職員と利用者である住民、あるいは他の施設や部局の職員が連携してはじめて、図書館は今述べたような役割を十分に果たすことができる。すなわち、図書館の役割を理解し、資料に関する専門的な知識と高い情報処理能力を備え、さらに住民の特性・ニーズを把握して地域の事情をよく理解した、経験豊かな専門職集団によって図書館が運営されて、はじめて可能になる。

## 2. 市民のための図書館像

当協議会における議論を通じて、「図書館＝読書施設」という発想を超えた幅広い市民の意見をもとに、市民のための図書館像、つまり、目指すべき箕面市立図書館のあり方をまとめた。

箕面市民のための図書館のあり方は、次の三つに集約される。

- 1) 暮らしに役立つ図書館・みんなの居場所としての図書館
- 2) まちづくりに生かせる図書館
- 3) 時代の変化・社会の変化に対応する図書館

### 2.1 暮らしに役立つ図書館・みんなの居場所としての図書館

育児や家族の介護に疲れた時、ビジネスのヒントになる情報が必要な時、定年後の生活設計の参考になる資料が欲しい時など、市民のさまざまな情報要求に対応するのが図書館である。あるいは、子どもたちが安心して過ごせるのも、集会室を利用して各種の催しを開催し、地域の人たちと交流できるのも図書館である。

このように図書館は、多様な市民が思い思いに利用できる場所である。そのことが、いかに市民の生活を支え、心のよりどころとなることか。市民は図書館が自分たちの暮らしに役立ち、また安心して過ごせる場であることを望んでいる。

## 2.2 まちづくりに生かせる図書館

箕面市民は、図書館に積極的に関わることで、市民自身の生活がもっといきいきと充実したものになると考えている。図書館に関わることで、本や子どもを通しての地域コミュニティづくりに参加したり、自己実現の場として捉えるなど、いわば、市民が図書館を通じて「まちづくり」に貢献するのである。

このように市民は、自身が図書館運営に参加できる機会を得て自分の能力を発揮したいということや、さまざまな市民団体やNPOへのサービス・情報提供を通じてまちづくりに寄与できる図書館であってほしい、などの期待を寄せている。

## 2.3 時代の変化・社会の変化に対応する図書館

少子高齢化社会の到来により、箕面市でも子育て・高齢者福祉・介護に関わる施策が重要な課題として打ち出されている。市民は、図書館に対しても、子育て支援、子どもの読書推進、子どもの学習支援、高齢者サービスなど、市民一人一人の情報要求に応え、関連部局と積極的に連携・協力して取り組みを行うことを求めている。子どもの読書活動推進や子育て支援、高齢者・障害者支援などは、図書館サービスを必要とし来館する市民を待つ図書館運営ではなく、図書館から積極的に出向いて図書館サービスを実施してほしいと考えている。

具体的には、移動図書館を活用し保育所・幼稚園や高齢者施設に巡回し本を貸出することや、障害者や高齢者などの来館困難な市民一人ひとりに、読みたい本を直接届けるなどのサービスの実施である。また、図書館は、他の行政部局や市民との連携を図り、その連携の核となる活動を心がけてほしい、という意見も出されている。

## 3. 箕面市立図書館のサービスの現状

図書館サービスについては、誰もが図書館の施設や資料を利用できることが基本である。そのために図書館は、市民の多様で幅広い読書要求や自己学習のニーズに応えられるよう、日頃から幅広い資料収集を行っている。所蔵していない資料については、他館とのネットワークを利用して、他市の図書館や大阪府立図書館から、あるいは外国語の資料や専門書であれば大阪外国語大学や他の大学図書館などから借りて市民の資料要求に応じている。

また、障害があって本を読めない人には、市民団体の協力のもと、対面朗読や録音

図書の提供などのサービスを行っている。図書館施設から離れた地域に住んでいる市民、病気で入院中の市民、身体が不自由なため図書館に行けない市民など、図書館への来館が困難な人たちに公平に図書館サービスを提供するため、移動図書館を運行して、図書館から離れた地域の市民や病院・高齢者施設の入所者にも本を届けている。

このほか、図書館では市民団体と協働して、さまざまな図書館サービスと活動を展開してきている。これは、図書館が行うサービスをより豊富なものにする市民の自発的・主体的な活動である。市民団体は自主的な活動を生かした企画を図書館に提案し、図書館と協議して取り組んでいる。例えば、教育委員会および「人と本を紡ぐ会」主催の「箕面手づくり紙芝居コンクール」や、本のリサイクル、西南図書館の読書室の運営、西南図書館と東図書館の「子どもの居場所」の取り組みなどである。このように箕面市では、市民と図書館とが、「協働」ということばにふさわしい、互いに自立した関係の中で活動を行っている。

なお今後の課題として、来館困難な市民へのサービスであるアウトリーチサービスのより積極的な展開が望まれる。

#### 4. 箕面市立図書館の運営効率化への取り組み

当協議会は、市の財政状況が厳しいことを十分理解しており、「図書館を聖域扱いに」と言うつもりは全くない。図書館側も運営効率化への取り組みを重ねている。ここでは、図書館運営とサービスの基本指標（資料費・職員数・貸出冊数・貸出コスト）について、西南図書館が開館して今日と同じ体制となった平成13年度と現在を比較してみたい。

まず資料費は、平成13年度予算では4,704万円であったが、平成18年度予算では4,276万円であり、5年間で約9%の削減が行われた。職員数も、平成13年度は常勤28名・非常勤23名の計51名であったが、平成18年度には常勤27名・非常勤12名の計39名となっている。この削減幅は、箕面市職員全体の削減状況からみても厳しいものである。

その一方、図書館はさまざまな工夫をこらして、市民へのサービスが後退しないよう努力してきた。その結果、資料費も職員も減少するなかでも市民の図書館利用はむしろ増加した。年間個人貸出冊数は平成13年度の117万5,000冊から平成17年度には128万2,000冊となり、9.1%の増加をみている。これを市民一人あたりに換算すると、9.5冊から10.1冊へ、6.3%の上昇である。また貸出コスト（図書一冊一回の貸出にかかる費用）は、平成13年度の397円から平成16年度には353円になり、貸出一回あたり44円のコストダウンを実現している。

このように図書館では、資料費や職員数を抑えつつ、利用実績を向上させてきた。

経費を抑制しながらサービスを向上させるという困難な両立を成功させ、図書館運営の効率を上げてきたといえる。これ以上の効率化は現下の職員でも困難であろう。ましてや、3年～5年ほどの期間で契約を更新する必要のある指定管理者では、効率化の名のもとにサービスを後退させることが強く危惧される。

## 5. 図書館への指定管理者制度の導入

全国に1,820ある地方自治体の中で、平成17年度までにこの制度を図書館へ導入したのはわずか8自治体（0.44%）であり、平成18年度に導入予定の自治体34を加えても2.4%に過ぎない。そのような現状をふまえ、ここでは、協議会の場での議論を通じて指摘された問題点を整理しておく。

**(1) 職員の専門性の確保** 住民の多様で幅広い資料要求に応える場合、自館所蔵資料と未所蔵の資料のいずれにも精通した図書館職員の存在が不可欠である。箕面市であれば60万冊に上る図書とその他の資料の所蔵状況を把握して、所蔵しているものは提供し、未所蔵のものは他市や府立図書館に借用を依頼する。このような知識は、短期間の勤務で容易に身につくものでなく、もちろんマニュアル化できるような知識でもない。まさに経験の積み重ねが不可欠であり、指定管理者の職員が身につけられるものとは思えない。

**(2) 他部局や市民との連携** 子どもの読書活動推進や高齢者・障害者支援などには、他の行政部局や関連施設、市民との連携が必要になる。現在築かれつつあるそのような協力関係を、指定管理者が引き継いで発展させられるとは思えない。

指定管理者には通常3～5年の契約期間があり、そこで働く職員は嘱託ないし時給制のアルバイトなどの不安定雇用であるため、職員の入れ替わりが激しく、指定期間全体を通して働き続ける職員は数少ないと聞く。司書の専門性は勤務する図書館と強く結びついており、能力のある図書館員であっても、自館の蔵書構成を正しく把握するまでは、十分に能力を発揮することができない。そのような業務に、職員が3年ほどで入れ替わってしまうような制度を導入すれば、市民へのサービス低下は免れない。他部局との連携も、職員が短期で入れ替わり、業務を担う組織も入れ替わっていくような制度では、いったん確立した連携・協力も途切れてしまうであろう。

**(3) 市民との協働** 「協働」とは、行政と市民がそれぞれ果たすべき役割と責任を自覚し、お互いに補完することである。行政（図書館）がすべきことは行政（図書館）が責任をもち、市民は主体的な判断のもとで図書館と協議しながら活動を行い、豊富な図書館サービスを実現する。行政に代わってNPOがすべてを担うというのは、行政の責任放棄である。NPOが指定管理者となって運営を受託した場合、その目的はもちろん営利目的ではなく、自分の能力を発揮できる場の獲得や地域への貢献といっ

たことになろうが、これは「行政（図書館）と住民の協働」とは言えない。なぜなら、選書やレファレンスサービスといった高度に専門的知識が必要な業務や、読書記録のように高度なプライバシーに関わる情報は、法律によって守秘義務が課せられている行政職員がその責務を担うべきなのである。

民間企業が指定管理者となった場合の市民との協働は、営利目的の企業活動を手助けすることになり、市民団体・NPOの立場で協力することは、本来の趣旨に全くそぐわない。結果的に、図書館と市民との協働を閉ざしてしまうことになろう。

**(4) 図書館運営の安定性** 図書館運営には、さまざまな面で安定性と継続性の確保が必要だが、指定管理者制度の場合、受託団体・企業そのものの安定性・継続性は担保されない。

**(5) 図書館運営の二重構造** 指定管理者制度を導入した場合、図書館運営の方針を決定し計画を立案する者と、市民に接して実務を担当する者との二重構造となる。運営方針の決定と立案は、日常的に市民と接している者が責任を持たなければ中身が形骸化し、市民のニーズがないがしろにされる恐れがある。

## 6. 指定管理者制度導入に関するまとめ

これまでに述べたような市民のための図書館を実現するため、箕面市立図書館は、その運営において次のような要件を満たす必要がある。

- ① 市民の多様な資料要求に応えられる幅広い資料収集。また、未所蔵の資料については、他市の図書館や府立図書館、周辺の大学図書館などから借りて資料要求に応える努力
- ② 自館所蔵資料と未所蔵の資料のいずれにも精通した図書館職員の存在。また、選書・レファレンスサービスなどにも高度な専門知識を備えた職員が必要
- ③ 高度なプライバシーに関わる情報の秘密保持を保障すること
- ④ 市民の自発的・主体的な活動のもと、図書館と市民が協働して活動できること
- ⑤ 行政の関連部局・施設、市民団体との連携において、連携の核となること。またその連携を継続し発展させることができること
- ⑥ 市民ニーズを汲み取って、時代の変化にすばやく対応し、市民のための具体的に有効な図書館サービスに結びつけることができること

これら6項目の要件を満たすことのできる図書館とは、直営で運営される図書館以外にない。

箕面市民にとって、図書館はまさしく「まちのインフラ」「まちづくりのインフラ」であり、市民の望む図書館像を実現するためには、指定管理者制度は有効とは考えにくい。むしろ、6項目の要件を満たせず、市民サービスの低下を招き、市民の望む図

書館の実現を疎外する可能性が高い。この意味において、図書館への指定管理者制度導入は望ましくないと結論づける。

公立図書館の運営には、安定した運営が長期にわたって継続されることと、サービスの発展性の確保が重要である。それには、同一の事業者が長期にわたって安定した図書館運営を担い、職員も長期雇用を前提に専門性の蓄積が可能な制度でなければ、図書館サービスの安定性と継続性は確保できない。また、他の関連部局・市民団体との連携・協力も、安定性と継続性が確保できなければ、スムーズな連携や協力関係の構築は難しい。すべての住民が安心して図書館を利用するためには、公共性の観点から公平な図書館サービスが提供されなければならないが、プライバシー保護の観点から、特にカウンター業務は市職員が担当すべきである。市民の声を直接聞くなどして市民ニーズを把握するカウンター業務の大切さを理解し、サービス経験を蓄積していくためにも、継続して働ける市職員で運営していく必要がある。

指定管理者制度を導入した場合、運営経費を低く抑えられる、開館日数の増加・開館時間の延長、司書率の向上などがメリットと言われるが、それは表面的なことにすぎない。直営によるデメリットは、人件費を主とする運営経費の高さであるが、公立図書館として保障しなければならないこと、箕面市が市民のための図書館実現のために努力しなければならないことが、指定管理者制度ではできないのである。ましてや、現在の箕面市立図書館が持っている運営のノウハウとネットワークを支える専門職集団としての職員を多数切り捨ててまで、指定管理者制度を導入するメリットはない。

厳しい財政状況の中、図書館としては、今後より一層の運営の効率化を進める必要はあるが、図書館の直営は維持されるべきである。いったん指定管理者制度を導入すれば、それを直営に戻すことは難しい。また、一度低下したサービスや職員の能力を再び引き上げるには、長い時間を要するであろう。

当協議会は、箕面市に対し、指定管理者制度導入については図書館を検討対象から外されるよう、強く要望したい。

## おわりに

指定管理者制度は、全国の自治体および公立図書館関係者に対して大きな影響を与えている。「公設公営」を原則とする公立図書館の運営のすべてを「民」に委ねるといふ、かつてない大きな方針転換を意味しているからである。

箕面市では、市の施設への指定管理者制度導入がすでに行われている。厳しい財政状況のもと、少しでも効率的な施設運営を追求しようとする市の方針を全く否定するわけではないが、図書館の場合は、単なる運営形態の変更に止まらない。公立図書館の目的と理念に大きな影響を与えるものであり、それゆえ箕面市民にどのような図書

館、どのようなサービスを提供するのか、市の見識が問われる制度である。

当協議会は、これまで箕面市の図書館を育ててきた市当局の見識と努力に敬意を表す。それと同時に、図書館を職員と一緒に支え育ててきた多くの市民の努力にも敬意を表すものである。これらの努力に鑑み、市民が求める図書館のあり方を具体的に検討しつつ、当協議会として一定の結論を出し得たことを喜ばしく思う。箕面市立図書館の運営には、より一層の効率化が期待される状況であるが、この意見書を図書館の今後の発展に役立てていただければ幸いである。そのためには、当協議会も協力を惜しまない所存である。

箕面市立図書館における指定管理者制度導入  
についての意見書作成の経過および資料

## 目 次

I	意見書作成までの経過	1
	1. 箕面市の図書館行政	1
	2. 「MOS計画」と図書館協議会答申	1
	3. 「答申」後の新たな動き：指定管理者制度	2
II	箕面の図書館の経年変化（1985-2004） グラフ①②	3
III	箕面市行財政改革以後の図書館運営の効率化・サービス向上への 取り組み	4
IV	箕面市立図書館が行っている連携	5
	表1 箕面市立図書館が行っている連携一覧	6
V	全国の公立図書館における指定管理者制度導入の現状	7
	表2 全国の公立図書館における指定管理者制度導入の現状	7
	(1)平成17年度までに導入または導入を決定した自治体（図書館）	7
	(2)平成18年度以降に新たに導入予定の自治体（図書館）	7
	(3)導入しないことを方針とした自治体（図書館）	8
VI	指定管理者制度の導入事例（北九州市立図書館）	9
	表3 北九州市立図書館の指定管理者制度導入にともなうメリット とそれに対する疑問点	9
	表4 北九州市立図書館の概要および導入の現状	11
	箕面市立図書館協議会委員一覧	12

## I 意見書作成までの経過

### 1. 箕面市の図書館行政

箕面市は、昭和 31（1956）年 12 月に市制を施行、本年 12 月で市制施行 50 周年を迎える。この間、「箕面市総合計画」（第一次～第三次、1968～2000）の実施により都市基盤の整備を進め、豊かな自然と歴史的・文化的風土を背景に、北摂の住宅・文化都市として発展してきた。特に「第三次箕面市総合計画」（1986～2000）では、「行政の文化化」をキーワードに、コミュニティセンター・図書館・メイプルホール・生涯学習センター・人権文化センターなど多くの公共文化施設の整備を図り、文化政策を積極的に推進して、市民文化の発展・向上をもたらした。

中でも図書館に関しては、市民ニーズの高まりを背景に、昭和 61（1986）年 5 月、市の 2 館目の図書館として東図書館を開設。2 年後には中央館を複合施設の一翼に整備した。その後も図書館の積極的な整備・充実を図り、平成 13（2001）年 1 月の西南図書館開館によって、現在は中央館と地域館・分館をあわせた 6 館体制（人権文化センター図書コーナーを含む）で、全市民を対象に図書館サービスを行っている。箕面市のこのような図書館施策とサービス充実への取り組みは、市民だけでなく他の自治体からも高く評価されている。

しかし、長期にわたる景気低迷による税収の落ち込みから、全国の他の自治体同様、箕面市の財政も危機的状況が続いている。平成 8（1996）年 3 月に「箕面市行政改革大綱」が策定され、財政状況打開のため、さまざまな取り組みが行われてきた。また、「箕面市経営再生プログラム～何をめざし、何をなすべきか～」と「箕面市アウトソーシング計画（Minoh city Out-Sourcing plan）」（MOS 計画）が平成 15（2003）年 2 月に策定され、より抜本的な改革のための方針とプログラムが提起された。他方、「第三次箕面市総合計画」による施設整備は概ね完了し、「第四次箕面市総合計画」（2001～2010）によって少子高齢化・国際化・情報化・環境問題といった新たな課題への取り組みが始まっている。

### 2. 「MOS 計画」と図書館協議会答申

財政再建のための「MOS 計画」では、図書館業務委託化等の方針が具体的に示され、図書館は運営のより一層の効率化を求められることになった。この図書館運営の効率化と業務委託のあり方について、平成 14（2002）年 11 月、当図書館協議会に諮問が出された。これを受けて、当協議会は「図書館業務の委託のあり方について（答申）」（平成 15 年 3 月、以下「答申」とする）を策定した。「答申」の主な結論は、次のとおりである。

- ① 公立図書館サービスは公が直接的に責任を持つサービスであり、選書、資料・情報提供サービスで直接的に利用者に接する部分、および利用者のプライバシーに

関わる部分は委託になじまない。

②発注・受入れ・装備などの一連の業務、学校への配本業務、移動図書館運転業務の委託を検討または実施してよい。

③NPOやボランティアとの協働を積極的に推進または支援すべきである。

④図書館の広域サービスの推進による資源共有の促進。

⑤移動図書館による病院や保育園への新たなサービスの展開と利用者層の拡大。

このように「答申」では、困難な財政状況の下では一部業務委託によって効率的な図書館運営を追求しつつも、市民の多様な情報ニーズやプライバシーに直接関わる業務の特性ゆえに、経営効率だけでは図書館運営は困難であるとの考えが示された。

### 3. 「答申」後の新たな動き：指定管理者制度

だが、「答申」を取りまとめて数ヵ月後の平成15（2003）年6月、地方自治法が改正された。公の施設の管理運営を民間事業者（営利企業・公益法人・NPOなど）に全面的に委ねることができる、という「指定管理者制度」が創設されたのである。箕面市は、これにもとづいてスポーツ施設、文化ホールなどの管理運営に指定管理者制度を導入した。また平成18（2006）年2月、「箕面市経営再生プログラム」の補強版として「箕面市集中改革プラン（素案）：平成17（2005）年度～平成22（2010）年度」を策定し、その中で「直営で運営している公の施設について指定管理者制度の導入を検討する」と述べた。すなわち、図書館に対しても指定管理者の導入を示唆したと捉えられる。「MOS計画」のような一部の業務委託の検討ではなく、図書館の管理運営全般の委託を示唆したのである。

しかし、公立図書館における指定管理者制度の導入には、各自治体で導入に向けた動きが顕在化する一方、問題点を指摘する声も多く聞かれる。また、他の公共施設と横並びで指定管理者制度の導入を図ろうとする場合、意見書の冒頭で述べた公立図書館の目的と理念を考慮しなければ、箕面市が市民と協働で培ってきた、図書館に関わる社会教育行政の取り組み、評価、市民生活への貢献が無に帰すことになりかねない、という危惧もあった。

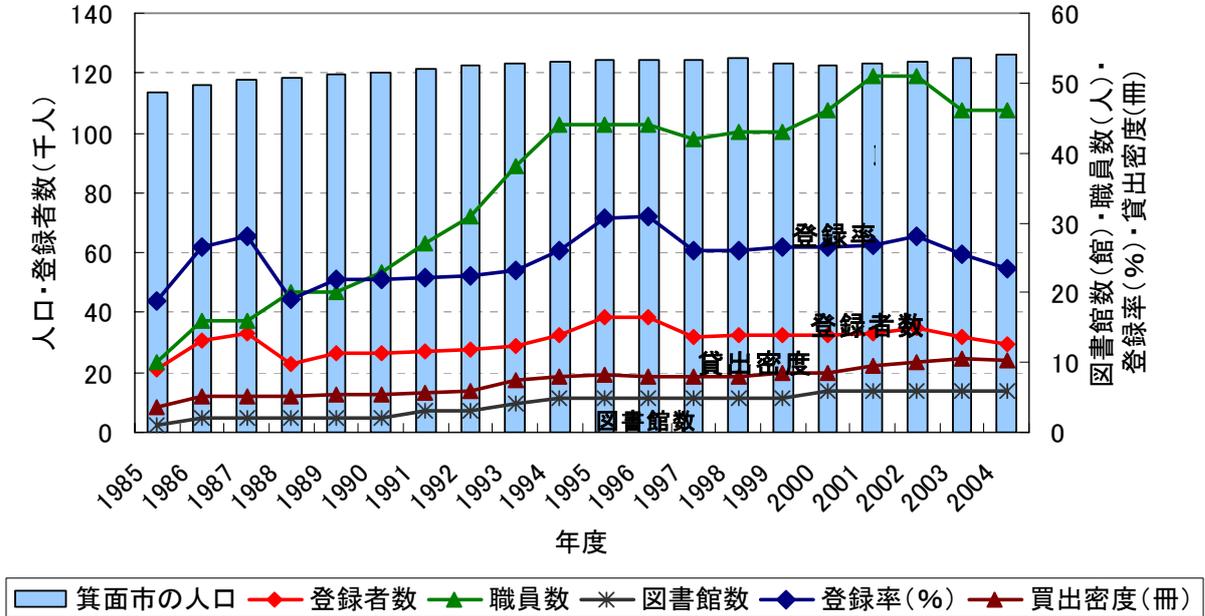
それゆえ、当協議会としては、「答申」提出後あらたに登場してきたこの制度が、公立図書館の理念や箕面市民の求める図書館のあり方から見て望ましいものであるかどうか、検討する必要があると考えた。「答申」では、すでに「直接的なサービス業務の委託については、公立図書館の理念や原則、および委託を実施している図書館で問題が出ていることからして、委託にはなじまない」と明確に述べているが、「箕面市集中改革プラン（素案）」の方針にはっきり応えるためには、いま一度詳細な検討を行い、導入の是非を慎重に見極めるべきではないかと思われた。

そうして平成17（2005）年8月、協議会による検討を開始し、延べ10か月にわたり検討を行った。この意見書は、その成果である。

II 箕面の図書館の経年変化（1985-2004）

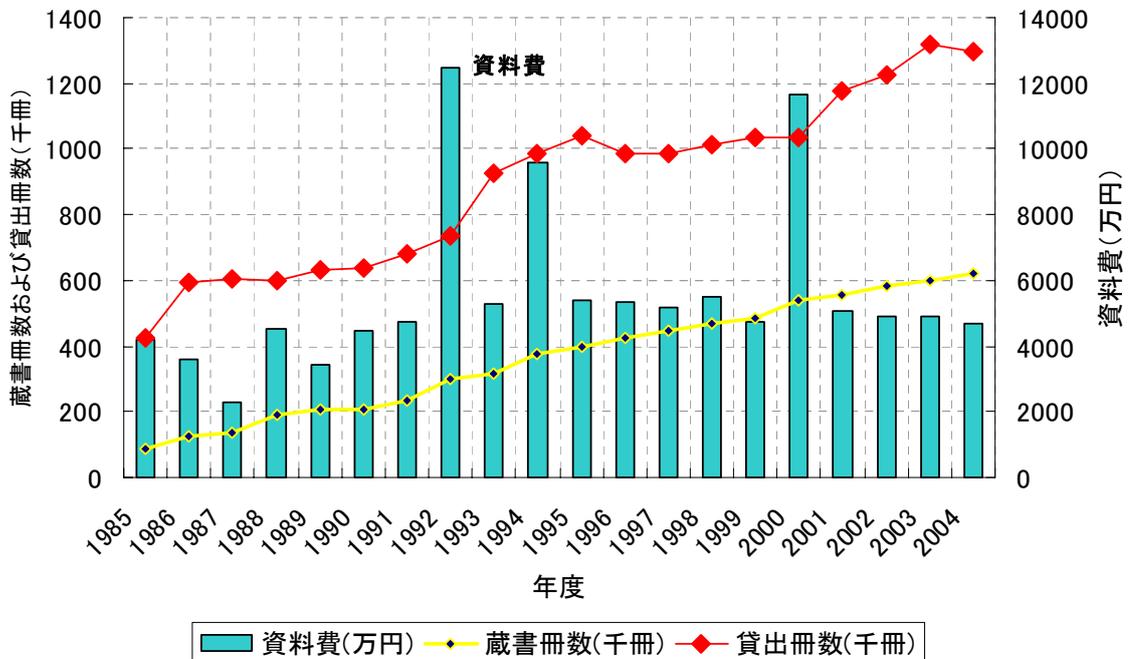
箕面の図書館の経年変化（1985-2004）

①人口・図書館数・職員数・登録者数・登録率・貸出密度



箕面の図書館の経年変化（1985-2004）

②蔵書冊数・貸出冊数・資料費



### Ⅲ 箕面市行財政改革以後の図書館運営の効率化・サービス向上への取り組み

箕面市立図書館は、箕面市の行財政改革の趣旨にそって、図書館運営の効率化を進めてきた。そのことは、次のようなサービス向上のためのさまざまな取り組みの実施に繋がっている。

- ・平成 8(1996)年 4月 市内 13 の小学校図書館へ配本サービスを開始
- ・平成 9(1997)年 4月 祝日開館を実施
- ・平成 10(1998)年 4月 4 か月健診時に、乳幼児のためのブックリスト配布開始
- ・平成 13(2001)年 4月 夜間開館の実施（午後 7 時まで）  
（中央図書館は週 2 日、東・萱野南・西南図書館は週 1 日）  
10月 自動貸出機の導入・設置（中央図書館）
- ・平成 14(2002)年 9月 インターネットによる蔵書検索開始
- ・平成 15(2003)年 2月 インターネットによる予約サービス開始  
5月 豊中市との広域利用（試行）の開始

次いで平成 15(2003)年 3月に提出された「答申」では、「MOS 計画」に示された業務委託の方針・内容に対して、「図書館運営の効率化」という観点から必要と思われる業務委託について実施することの提言をした。具体的には、次のような内容であった。

- ①資料の発注・受入れ・装備・支払いといった一連の業務を中央館に集中させて効率を高め、部分的な業務委託を実施する。
- ②図書館や学校への配本業務の委託を実施する。
- ③障害者サービスにおける録音図書の作成委託、点字資料の作成・対面朗読・送迎・宅配などにおいて、市民・NPO との協働を推進する。
- ④「手づくり紙芝居コンクール」「おはなし会」などの各種行事・催し物について、市民・NPO との協働を推進・支援する。
- ⑤豊中市など周辺自治体との広域サービスを実施し、資源共有の促進による効率的なサービスを推進する。
- ⑥病院・高齢者施設・幼稚園・保育所などへ、移動図書館によるサービスを行い、利用者層の広がりを獲得する。移動図書館の運転業務の委託を実施する。
- ⑦桜ヶ丘図書館と人権文化センター図書コーナーのあり方・サービスの見直しについては、サービスの低下をまねかないよう検討を進める。

これらの提言を受けて、図書館では下記のようなサービスの改善・充実・検討を行い、さらなる図書館運営の効率化・サービス向上を進めている。

- ア) 移動図書館の買い換えによる巡回サービスの充実と、高齢者施設・幼稚園などへのサービスの実施（平成 17 年 12 月～）
- イ) 人権文化センター図書コーナーを子育て支援機能を中心とした運営へ  
桜ヶ丘図書館は高齢者・子どもへのサービスに重点をおく

- ウ) 豊中市との広域利用の継続（平成 15 年 5 月からの試行を継続）
- エ) 大阪外国語大学附属図書館との連携の実施（平成 18 年 2 月～）
- オ) 配本業務・移動図書館運転業務・資料整理業務の委託の実施（平成 18 年度～）
- カ) CTI システム・IC タグの導入による省力化の検討

このうち、オ) については、業務委託の実施にあわせて図書館職員の人員削減を実施している。ウ) により、豊中市立蛸ヶ池図書館の利用が可能になり、市民の図書館利用のサービスポイントの拡大は大きな意味を持つ。エ) については、始まったばかりだが、図書館ネットワークの拡大という意味で、市民の多様で高度な資料要求に応える一助になろう。カ) についても、さらなる効率化のために、早期の実施が望まれる。

#### IV 箕面市立図書館が行っている連携

箕面市立図書館では、平成 5(1993)年 4 月から豊中市・吹田市と箕面市の三市間を定期的に配本車を巡回させ、図書館資料の相互貸借を実施してきた。さらに、豊中市と箕面市においては、市民の文化・教養の向上と自主学習の機会充実、および厳しい財政状況の中で工夫を凝らし自治体の枠を越えた連携の視点から、箕面市立萱野南図書館と豊中市立蛸ヶ池図書館を両市の市民が利用できるという広域図書館サービスを、平成 15(2003) 年 5 月から実施している。

また平成 18(2006) 年 2 月からは、大阪外国語大学図書館で外大図書館資料を市民に貸出し、学生・教職員など外大関係者は箕面市の図書館資料をインターネットで予約して外大図書館で受け取ることができるサービスも実施している。このように、箕面市の図書館では近隣自治体や大学と連携を深め、成長する図書館システムを創る努力をしている。

このような他市及び大学図書館との連携によるネットワークを基本に、市内小中学校図書館に対するレファレンス、予約サービス、学校配本、保育所・幼稚園・子育て支援センターへの出張おはなし会、本庁各課・市議会会派への予約資料の配本、健康増進課との連携による子育て支援としての「はじめてのおはなし会」など、市内各施設や市役所の関連部局との多様な連携を図っている。

一方、図書館と市民団体との協働による紙芝居コンクール、西南図書館読書室の運営、障害者サービスの推進など、箕面市では他の自治体では見られない積極的な取り組みが、図書館を軸に行われている。

表1 箕面市立図書館が行っている連携一覧

	連 携 先	事 業 内 容
市 民	人と本を紡ぐ会	図書館協議会委員
		読書室の運営(リサイクル・展示・くつろぎスペース)・子どもの居場所
		箕面紙芝居まつり・リサイクルブックフェア
	おはなしグループ	各館おはなし会、はじめてのおはなし会
		おたのしみ会等イベント
	箕面子ども文庫連絡会	図書館協議会・子ども読書活動推進計画委員
		各館おはなし会・子どもと本のまつり
	みのお図書館を考える会	図書館協議会・学習会の開催
	ささゆり声の会	図書館協議会・子ども読書活動推進計画委員
		対面朗読・録音図書作成・声と点字の読書情報の作成
	市民委員	図書館協議会委員・図書館報「らぶつく」
市内在住の外国人	英語のおはなし会	
子育てサークル	出張おはなし会、ブックトーク	
箕面市フリースペース実	地域子ども教室	
市役所 及 び 各施設	箕面市役所	行政支援(図書の配送及び貸出)
		広報カレンダー原画展
	郷土資料館	地域レファレンスへの対応・講座の実施
	健康福祉部	4ヶ月児健診での絵本紹介・子育て広場への参加
	子育て支援センター	おはなし会参加
		リサイクル雑誌の提供
		行事、講座への参加
	教育センター	リサイクル雑誌の提供
	人権文化部	イベントへの参加
	ヒューマンズプラザ	イベントへの参加
高齢者施設	移動図書館による特別巡回	
老人いこいの家	イベントへの参加	
学 校	学校図書館	図書館支援(図書の配本及び貸出、予約・リクエスト、レファレンス)
		司書連携学習会
		ブックリスト(YOMOYOMO、よんだよむぞう)
	幼稚園	出張・来館おはなし会・移動図書館の特別巡回
	保育所	出張・来館おはなし会・移動図書館の特別巡回
	小学校	図書館訪問
	中学校	職業体験
		美術部作品展
	大学	資料の相互貸借・インターンシップの受入
大阪外国語大学	市民への大学図書館の図書の貸出	
	大学関係者への公共図書館資料の配本・貸出	
	資料の相互貸借・貴重本の借り受け展示	
他 市	豊中市	広域貸出・隣接貸出
	豊中市・吹田市	三市相互貸借
	大阪府・大阪市・堺市・吹	定例相互貸借

## V 全国の公立図書館における指定管理者制度導入の現状

日本図書館協会図書館政策企画委員会の調査結果をもとに、平成18（2006）年3月時点での全国公立図書館の指定管理者制度導入の現状をまとめると、次のようになる。

表2 全国の公立図書館における指定管理者制度導入の現状

	都道府県 (回答数42)	市区町村 (数字は自治体数)	自治体数の合計
平成17年度までに導入または導入を決定		9 ※自治体名は、下記(1)参照	9
平成18年度に新たに導入予定	1 ※岩手県立(部分委託)	33 ※自治体名は、下記(2)参照	34
平成19年度以降に導入予定		44 ※自治体名は省略	44
導入しない	20	※回答は約320市町村。ただし、事情は必ずしも一様でなく、個別説明の必要があるとのこと。	(20)
その他 (検討中、検討する予定、未検討、未定、など)	21	※具体的な結果は未公表	(21)

### (1) 平成17年度までに導入または導入を決定した自治体（図書館）

平成16（2004）年4月開館の山梨県山中湖村立情報創造館（委託先はNPO法人）を皮切りに、岡山県新見市立図書館（平成17年3月～，NPO法人）、北九州市立図書館（平成17年4月～，図書館流通センターおよび北九州施設協会）、兵庫県稲美町立図書館（平成17年4月～，NPO法人）、鹿児島県阿久根市立図書館（平成17年4月～，NPO法人）、佐賀県東与賀町図書館（平成17年4月～，NPO法人）、大阪府大東市立図書館（平成17年11月～，丸善）、島根県出雲市立図書館（平成18年4月～，大社まちづくり振興公社）、新潟県刈羽村立図書館（平成18年4月～，刈羽村生涯学習振興公社）の9自治体の図書館である。

### (2) 平成18年度以降に新たに導入予定の自治体（図書館）

都道府県では唯一、岩手県立図書館が部分的に指定管理者を導入する（委託先は、NTTファシリティーズ・盛岡博報堂・図書館流通センターによる共同事業体）。これは、平成18年5月の移転新築開館を機に、直営部分を残しつつ、人手不足を補うために導入したという。

市区町村で、平成18年度に新たに導入予定の自治体は、次のとおりである。

千葉県野田市、東京都杉並区、新潟県南魚沼市、同・妙高市、長野県駒ヶ根市、同・飯島町、同・根羽村、岐阜県多治見市、同・高山市、静岡県浜松市、愛知県新城市、同・幸田町、三重県伊勢市、兵庫県明石市、同・伊丹市、同・加古川市、同・播磨町、島根県安来市、同・江津市、広島市（広島市文化財団）、香川県多度津町、福岡県直方

市、同・行橋市、同・中間市、同・小郡市、同・大野城市、同・太宰府市、同・那珂川町、同・岡垣町、長崎県島原市、同・時津町、熊本県荒尾市、宮崎県串間市、の33自治体。

また、同じく市区町村で、平成19年度以降に導入予定の自治体は44に上る。主として東北地方・関東地方・九州地方が中心だが、大阪府内でも、新たに大阪狭山市が指定管理者を導入することを決定している。

### (3) 導入しないことを方針とした自治体（図書館）

他方、指定管理者制度を導入しないと決定または方針とした自治体は、北海道、栃木県、鳥取県、東京都羽村市、同・板橋区、岩手県盛岡市、福島県会津若松市、北海道芽室町、静岡県富士宮市、岡山県倉敷市、大阪府豊中市、東京都日野市などである。

導入しない理由を具体的に見ていくと、鳥取県では、公の施設の管理について次の4点を「直営とする理由」にあげ、図書館を「直営とする施設」の一つにあげている。

- 1) 施設の目的・機能（利用者の安心感や信頼性の確保、所有する情報の保護、市町村との連携等の観点から直営で運営すべきもの）
- 2) 県の関与の必要性（行政機関としての性格が強く、直営で行うべきもの又は施設目的の再検討により県の直接関与を強めるもの）
- 3) 指定管理者制度の利点が見込めない施設（民間能力の活用の余地が少なく、住民サービスの向上、経費削減効果などの利点が見込めないもの）
- 4) 個別の法律による制約（個別の法律により管理主体に対する制約が大きいもの）

また倉敷市は、直営の理由を「図書館は、すべての市民の皆様の読書要求に応え、豊かな読書環境を創造し、安らぎを提供していく倉敷市の生涯学習の拠点施設です。また、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ます。これらの理由により市が直接管理運営することが最良の選択と考えます。」と、「公の施設管理運営方針（素案）」で述べている。

豊中市では、図書館協議会がまとめた提言「これからの豊中市立図書館運営のあり方について」の中で、「現状においては、当市の図書館運営への指定管理者制度の導入はなじまないものと思われる」と明記した。

さらに堺市と日野市では、指定管理者の導入が市側より提案されたが、市民団体の反対により延期されており、兵庫県芦屋市では、市の大半の施設が指定管理者に委託される中で、図書館については除外されている。

なお、平成17（2005）年8月、（社）日本図書館協会が公立図書館への指定管理者制度導入に対する見解を発表した。その中で、指定管理者制度は「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」と述べるとともに、その根拠を次のように示した。（「公立図書館への指定管理者制度について」日本図書館協会、2005年8月4日）

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。

- ① 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。

- ② 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地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。
- ③ 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。

## VI 指定管理者制度の導入事例（北九州市立図書館）

当協議会では、指定管理者制度をできるだけ具体的に理解・把握するため、数少ない導入事例の一つである北九州市立図書館の導入の実際について、視察報告や研修会における発表内容をもとに検討を行った。

表3 北九州市立図書館の指定管理者制度導入にともなうメリットとそれに対する疑問点

	メリット	メリットの疑問点
経費	<ul style="list-style-type: none"> <li>①図書館経費が5900万円の節減となり、うち1000万円を資料費に上積み。</li> <li>②1000万円は、地域の課題解決型図書館づくりの経費として重点活用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①図書館事業は収益を見込めない事業受託である。利用が増加すれば人員が必要となり、業者の負担が増大して、今後経費の増加が想定される。</li> <li>②資料費の増額は継続的に保障がされるのか課題が残る。</li> </ul>
職員体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>①従来の職員のうち、正規職員11名、嘱託職員25名を削減した。嘱託職員のうち21名は指定管理者に再雇用され、正規職員は他部署へ配置転換。</li> <li>②公募に際して、司書率75%以上を委託の条件としたので、指定管理者導入の2区の司書率が84.6%に向上。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①図書館に配置された事務職（司書）による運営であったが、図書館をよく知っている職員がいなくなることにより、サービス計画の能力が低下する懸念がある。</li> <li>②門司及び戸畑区の指定管理者も、職員の半数以上が市の嘱託職員の再雇用であり、全くと新規採用者だけでは運営は困難と指摘されている。司書率が向上したことはよいことであるが、元々、常勤職員に司書が少ないことが、課題である。また、委託先で経験を積んだ司書の継続雇用の保障がない。</li> </ul>

	メリット	メリットの疑問点
開館時間	①開館時間を1時間延長。 (平日 18時→19時へ)	①利用実績は、導入前との比較では、ほぼ横ばいである。開館時間を1時間延長しているため、実質的に1時間あたりの貸出冊数等は減少しており、課題が残る。
研 修	①中央図書館主催研修と指定管理者主催研修とによる研修の充実。	①委託によるメリットとして“研修の充実”をあげているが、図書館システムは全体で運営されるので、指定管理者による館も直営による館も、一体的な研修が必要ではないか。
民 活	①民間事業者のノウハウや人材ネットワークを活用した新規事業の実施。  ②新たな雇用の創出、地域産業の活性化。	①契約期間はすべて3年となっており、業務の継続性について不安がある。戸畑区の図書館を受託した北九州施設協会は青年会議所を中心とした組織であり、図書館の管理運営事業に対するノウハウに乏しく実績がない。 ②図書館で雇用されていた非常勤司書が半数以上再雇用されており、地域産業の活性化に寄与しているのか疑問がある。
評 価	①指定管理者の管理運営の評価は、貸出冊数と接遇が評価の対象となる場合が多い。	①指定管理者による管理運営の評価が必要だが、評価項目やサービス指標及び数値目標が明確でなく、評価のあり方に課題がある。貸出冊数が大きな比重を占める評価とすると、無料貸本屋となる可能性が高く、「市民生活に役立つ図書館」の必要性が言われている時代に、対応できるのかが問われる。
そ の 他		①職員に対して利用者のプライバシーや個人情報の守秘義務を徹底できるかどうか不安がある。

#### 参考資料

- (1)「北九州市立図書館 指定管理者制度導入に係る調査について」報告書  
視察日時：平成17年3月21日、視察報告者：黒田・大浜(中央図書館)
- (2)「北九州市立図書館の指定管理者制度導入の経過とその後の状況について」  
中西主査の神戸市での研修内容報告書(講師：北九州市立図書館・小田庶務課長)
- (3)「北九州市立図書館の指定管理者制度導入の現状と問題点(メリット・デメリットの比較)」(平成17年8月) ※北九州市立図書館協議会議事録をもとに箕面市立図書館協議会が作成。

表4 北九州市立図書館の概要および導入の現状

項目	概要	他の政令指定都市(12市)との比較による順位*4
奉仕人口*1	995,224人	
図書館数*1	16館 <ul style="list-style-type: none"> <li>中央館 1</li> <li>地区館 5</li> <li>分館 10</li> </ul> ※ほかに常設文庫133か所	
図書館経費*2	・管理経費 568,357千円 (うち図書購入費 140,000千円)	12位
	・人件費(試算) 570,000千円	
	・合計 1,138,357千円	
蔵書冊数*3	1,477,009冊	13位
登録者数*3	181,037人	
登録率*3	18.2%	
貸出冊数*3	2,573,001冊	13位
市民1人あたりの貸出冊数*3	2.59冊	
予約件数*3	126,404件	13位
職員数*1 ※( )内は司書数	<ul style="list-style-type: none"> <li>・合計 151人(97人)</li> <li>・正規 42(9) + 嘱託 70(55) + 指定管理者 39(33)</li> </ul>	
導入の現状  ※詳細は、表Ⅲの参考資料(1)(2)(3)を参照のこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成17年4月より、地区図書館・分館あわせて5館に指定管理者を導入。</li> <li>・門司区：門司図書館、大里分館、国際友好図書館3館の指定管理者は図書館流通センター(TRC)。職員数22名(うち司書19名)。うち13名は北九州市立図書館に勤務していた嘱託職員を採用。館長は、他の自治体の館長経験者をTRCが採用。</li> <li>・戸畑区：戸畑図書館、戸畑分館2館の指定管理者は北九州施設協会(青年会議所を中心とした組織)。職員数17名(うち司書14名)。うち9名は北九州市立図書館に勤務していた嘱託職員を採用。</li> <li>・契約期間はいずれも3年。</li> <li>・従来の図書館サービス(個人貸出、団体貸出、ひまわり文庫、レファレンスサービス、相互貸借、複写サービス、各種行事、ブックスタート、ブックリサイクル、図書館だよりの発行等)は継続。郷土史会・読書会・ボランティアなど、図書館に関わる各種団体との協力関係も継続。</li> <li>・選書・施設補修・運営方針の決定等は中央館で対応。</li> </ul>	

\*1は平成17年4月1日現在

\*2は平成17年度予算

\*3は平成16年度実績による

\*4は『日本の図書館2005』日本図書館協会、による

箕面市立図書館協議会委員一覧  
(平成17年5月～平成19年4月)

岡	修	箕面市立萱野小学校長	平成17年5月～
○	岩重 敏子	人と本を紡ぐ会	平成17年5月～
	丹生 悦子	みのお図書館を考える会	平成17年5月～
	八木 浩子	箕面市社会教育委員	平成17年5月～
	川崎 良孝	京都大学大学院教育学研究科長	平成17年5月～平成18年5月
	桑原 マリ	市民公募委員	平成18年5月～
	後藤 綾子	市民公募委員	平成17年5月～平成18年5月
	高 鋏 裕樹	大阪教育大学講師	平成17年5月～
	前田 章夫	大阪府立中之島図書館	平成17年5月～
◎	松井 純子	大阪芸術大学助教授	平成17年5月～
	森 昌子	市民公募委員	平成17年5月～
	横山 桂	阪南大学特任教授	平成18年5月～

注 ◎印は会長、○印は副会長を示す。