

「図書館サービスのあり方」について
(答申)

札幌市図書館協議会

平成 21 年 8 月

1	はじめに	1
2	札幌市の図書館が置かれている状況	3
3	図書館サービスの評価・検証	4
	(1) 対象及び方法	
	(2) 評価・検証の結果	
4	札幌市の図書館運営とその課題	6
5	図書館サービス拡充に向けた運営のあり方	7
	(1) 指定管理者制度について	
	(2) 業務委託について	
6	札幌市のこれからの図書館サービス	9

1 はじめに

第二期札幌市図書館協議会は、平成 19 年(2007 年)9 月、札幌市中央図書館長から「図書館サービスのあり方について」の諮問を受けた。

「図書館サービス」がいかにあるべきか。この課題は、図書館運営に携わる札幌市はもとより、サービスを楽しむ市民自らがそのあり方を考えるべき課題である。現在の社会状況、なかんずく図書館を取り巻く状況に対応して不断に問い直されるべきものであると図書館協議会は考える。その点で、この諮問は、答申によって終了すべきものではなく、引き続き市民と行政の協働の中で、さらによりよいものへと形づくられていくべきものである。

さて、この「図書館サービスのあり方について」の諮問に関して、図書館から 3 つの項目が挙げられた。

それは、「現行図書館サービスに対する評価・検証について」「図書館サービス拡充に向けた図書館運営のあり方について」「子どもの読書活動をはじめとする今後の図書館サービスについて」の 3 点である。

第二期の図書館協議会では、諮問された項目の 3 点のうち、まずはじめに「現行図書館サービスに対する評価・検証」と「図書館サービス拡充に向けた図書館運営のあり方について」の 2 点についての検討を行った。

このうち運営のあり方の検討については、これからの「図書館サービスのあり方」についての検討を行い目指すべきサービスの方向性についてまとめた後に、それにふさわしい「運営のあり方」について議論すべきではないかという意見もあった。

しかし、札幌市においては、「運営のあり方」に関わるいくつかの点が先行的に実施され、平成 18 年度から全市的にさまざまな公共施設で指定管理者制度が導入されるなど、新たな運営の手法が取り入れられており、区民センター及び地区センターの図書室については平成 18 年度からこの制度が導入され、運営がなされていた。このためサービスを考えるに先立って、札幌市の現状をはじめ全国各都市における指定管理者制度の導入や業務委託の状況を参考に、今後、導入する図書館施設の拡大の是非を含めて運営のあり方について検討を行うこととした。そして、これからの「図書館サービスのあり方」の検討については、これらの議論を踏まえ、国が平成 18 年にまとめた「これからの図書館像」や先進都市のサービスの動向などにも目を配りながら、札幌市の図書館サービスの全体的な方向性をまとめることとした。

検討にあたっては、「現行図書館サービスに対する評価・検証について」の小委員会（以下、評価・検証小委員会）と「指定管理者制度を含む運営のあ

り方について」の小委員会（以下、運営のあり方小委員会）を設け、並行して調査や検討を行い、この二つの小委員会の討議の結果を踏まえて、協議会全体で「子どもの読書活動をはじめとする今後の図書館サービスについて」の検討を行った。

この答申が、これからの札幌市の図書館のあり方の検討に活かされ、市民にとってよりよい図書館づくりの一助となれば幸いである。

2 札幌市の図書館が置かれている状況

札幌市の図書館は、昭和25年(1950年)に時計台に設置されたのが始まりで、昭和42年(1967年)に旧中央図書館(北2条西12丁目)へ新築移転し、札幌市に区政がひかれた昭和47年(1972年)からは区役所に図書コーナーの設置を行うなど、地域の図書館施設の拡大を図ってきた。区役所図書コーナーは、区民センター図書室となり、さらに昭和54年(1979年)7月の菊水図書館の開設から一区に一館の地区図書館の設置が進められてきた。平成3年(1991年)には現在地に新中央図書館が建設されるとともに、地区センター設置にあたっては図書室を整備するなど、ハード面での整備が順次進められてきた。

一方、貸出冊数の増加に伴い昭和58年(1983年)開設の澄川図書館から、図書館業務のコンピュータ化が進められ、その後、中央図書館を中心として、地区図書館、区民センター、地区センター図書室を結ぶ図書館業務のコンピュータネットワークが構築され、併せて、各図書館施設を結ぶ図書の配送が整備されたことにより、市内図書館施設のどこでも借りられ、返すことができるようになった。

平成14年(2002年)には札幌市図書館ビジョンが策定され、「これからの図書館像」等の国の施策を先取りする形で、今後の札幌市の図書館の課題を明らかにし、その解決が図られてきたところである。

一方、現在の札幌市の図書館を取り巻く状況は、これら図書館の施設やサービスの拡大・発展期とは大きく様変わりをして、若年層の読書離れや少子高齢化あるいは財政的な縮小など、様々な課題に直面している。

さらに、図書館へのコンピュータ導入当時とは比較できないほどの速さでIT機器の普及と技術革新が進み、さらには携帯電話を含めたモバイル端末の日常化による利用形態と利用方法の変化などは、従来の図書館サービスのあり方を大きく見直す要素となっており、これらについては重要課題と考えるなければならない。

これら札幌市の図書館を取り巻く状況を踏まえて、「図書館サービスの評価・検証」「運営のあり方」の検討を行い、今後の札幌市の図書館のサービスがいかにあるべきかを以下にまとめた。

3 図書館サービスの評価・検証

諮問事項である「現行図書館サービスに対する評価・検証について」について、評価・検証小委員会を設けて検討を行った。

対象及び方法

図書館協議会では、評価・検証小委員会において、札幌市の図書館サービスについて、どのように評価と検証を行うかについての検討を行った。

そして、平成14年に策定された「札幌市図書館ビジョン」に掲げられた項目に基づき、事業の現状を評価・検証することとした。

この図書館ビジョンは「時代の変化に対応した札幌市図書館の機能整備の方向を示し、その実現に向け、時宜を得た施策を進める指針」として策定されたものであり、その指針の具体化である施策を短期、中・長期に区分して、実現に向けた取り組むべき課題を明確化している。

このため、一つ一つの施策の実施状況や内容についての具体的な検証が可能となると考えたこと、策定に際しての基礎資料として利用者アンケートを実施し、現時点で同様なアンケートを行うことで、比較検討が可能になると考えたからである。

評価の方法としては、中央図書館が施策の実施状況、現状における課題などに対して行っている行政評価について説明を求めるとともに、図書館協議会において、その評価内容の点検を行った。

また、中央図書館・地区図書館で実施したアンケート結果について分析し、数量化のできるものについては、前回の利用者アンケートとの比較を行って、これらを踏まえ報告としてまとめた。

評価・検証の作業、検討にあたっては、小委員会において、図書館利用者アンケート項目の検討を行い、アンケートの実施、集計は中央図書館におかれている図書館協議会事務局が担当した。

この報告に基づき、協議会では、さらに図書館に対する質疑を行って以下に述べる結論を得たものである。

評価・検証の結果

図書館ビジョンで挙げられた5つの基本方針とこれに対応する重点課題、さらに16の施策の方向からの短期的、中・長期的施策の現状に対する評価を行った。

結果の詳細については別添の報告書「現行図書館サービスに対する評価・検証」に譲るが、特に述べるならば、図書館の利用機会拡大については、多くの市民から要望されていた開館日・開館時間の拡大と貸し出し上限冊数4冊から10冊への拡大が平成18年(2006年)に行われたことにより、大幅に貸し出し冊数の増加をみることとなった。その後も平成20年(2008年)8月には24時間インターネットを介した予約の実施、同年11月には視聴覚資料を一般図書資料と同様に予約、貸出、返却できるサービスが開始されるなど、利用者サービスの拡大を大いに進展させた。

利用者アンケートからうかがえる反応であるが、平成12年¹の「図書館に対しての利用者の印象」は、よい49.8%、普通45.4%、悪い1.5%であったが、平成20年²の「図書館についての満足度」では、非常に満足20.3%、やや満足54.4%、どちらでもない15.1%、やや不満8.2%、非常に不満0.9%という結果になっている。設問内容が異なるので、直接の比較はしづらいが、開館日、開館時間の拡大や貸出冊数の増加などの図書館サービスの拡大に対して、満足度が向上する一方で、不満は減少していないという状況にある。

短期的な施策については、ほとんどが実施に移され、着実な成果が見られた。

しかしながら、高齢者及び障害者サービスの充実に関する施策などについては、まだ十分とはいえない状況である。

また、中・長期的な施策については、環境及び利用者ニーズの変化などにより不断に見直す必要があるが、着実に歩を進めているという認識を持った。

しかし、現在、予算や人員の制約から見直しを進めなければならない面もあるという指摘もあった。今後も実現に向けて継続的な努力を望みたい。

-
- 1 平成12年7月実施 利用者アンケート「図書館をご利用の皆様へ」
(図書館ビジョン策定の基礎資料として実施)
 - 2 平成20年2月実施 「札幌市図書館利用者アンケート」

4 札幌市の図書館運営とその課題

札幌市の図書館は、中央図書館を中心に各区に地区図書館を配し、区民センター、地区センター図書室を設置するなどの市内の図書館施設整備を進めてきた。また、図書館電算システムと物流ネットワークの構築により、どの図書館施設においても全市の図書資料の予約、貸し出し、返却が可能となり、迅速かつ均質なサービスが提供されている。

さらに、平成 18 年 4 月からの開館日の増加・開館時間の延長・貸し出し上限冊数の拡大、8 月からの都心部サービスポイントとしての大通カウンターの開設により、図書館利用の利便性は大いに高まった。

こうした市民サービス向上にあたっては、直営で運営していた区民センター、地区センター図書室へ指定管理者制度を導入し、図書室の職員を中央図書館、地区図書館に集約することで、業務量の増大に対応した。

一方、平成 20 年 8 月にはインターネット予約が、11 月には視聴覚資料の予約、貸し出し、返却の図書並の取り扱いが始まったことにより、平成 18 年のサービス拡大時の予想を上回る貸出冊数、予約冊数等の大幅な伸びが見られた。

これら平成 20 年以降の新たな量的な拡大に対応するための設備や機器の導入、人的資源の有効な活用等が求められている。

また、今後、図書館が時代の変化に対応した多様なサービスを展開するためには、図書館職員が持つ蓄積された経験や専門的知識を磨き、より質の高いものにしなければならない。

札幌市を取り巻く厳しい行財政の状況の中で、これらの課題を解決するためには、さらなる業務の集約と効率化を図ることが必要である。

5 図書館サービス拡充に向けた運営のあり方

諮問事項である「図書館サービス拡充に向けた図書館運営のあり方について」については、当面の課題である指定管理者制度及び業務委託を中心に、運営のあり方小委員会を設けて検討を行った。

指定管理者制度について

図書館運営に関しては、従来から業務委託に関する議論や検討がなされてきた経緯があるが、平成15年(2003年)の地方自治法改正により、さらに指定管理者制度に関しての検討を行うこととなった。

小委員会では、報告書「図書館サービス拡充に向けた図書館運営のあり方」にもあるとおり、指定管理者制度導入のメリット、デメリットについて、他都市において制度導入を行った図書館や検討の結果導入を見送った図書館の事例やこの制度に関しての資料等に基づく検討を行った。

他都市におけるメリットとしては、利用時間の延長や新たなサービスの導入など、市民サービスの向上とともに運営経費の削減があげられる。

デメリットとしては、数年で運営管理者が変わる可能性のある指定管理者制度では、業務の継続性が確保されないのではないかと。また職員雇用が不安定になり、専門性や経験の蓄積がなされないのではないかとする指摘が挙げられた。

また、図書館の利用が原則無料であることから、施設や資料などを活用することによって利益を生み出すことが難しく、人件費の抑制によってしか利益をあげられない構造になりがちであり、他に収益を求めると充実した資料や情報の収集が損なわれるおそれも推測される。

国会の審議においても、「社会教育法等の一部改正」にあたって慎重な対応が求められ、「指定管理者制度の導入による弊害についても充分配慮して、適切な管理運営体制の構築を目指すこと。」が附帯決議にも加えられた。

このように、指定管理者制度については、メリットがある一方で、デメリットが懸念される面もある。また、導入に当たっては現実的な雇用問題も内包していると考えられ、課題は多岐にわたっている。

したがって、指定管理者制度の導入については、「図書館とは何か」「図書館サービスとは何か」という最も基本的かつ重要な視点を踏まえた、幅広いオープンな市民議論が必要であり、拙速な対応は避けるべきであると考えている。

業務委託について

業務委託については、これまで直接利用者と接することのない清掃や警備、図書の配送、施設や機器の保守などの業務において導入されてきている。

小委員会では、利用者と直接接する業務の委託に関して、どのような業務が委託になじむのかということについて、以下の点の議論を行った。

1. 貸出や返却、書架整理など、定型反復的な業務を切り分けて委託することは可能であるか。
2. カウンターにおける常勤職員と非常勤職員が同様な業務へ従事していることについて。

その結果、以下のような意見が挙げられた。

1. 現行の図書館カウンター業務には定型反復的業務と専門的業務が混在しており、また明確な区分が困難であること。
2. 一般にカウンターでは、多種多様な利用者に総合的に対応しなければならないこと。

これらを勘案すると、現状では単純に委託とするのは難しい面があるものと考えられる。

しかし、厳しい財政状況の下で、図書館サービスを引き続き維持・発展させていくためには、運営の効率化、経費の削減は避けて通ることはできない。

今後、これらの検討を進めるにあたっては、次に掲げる各業務について内容を具体的に明らかにしなければならない。

1. 図書館の将来計画や選書方針の決定等の運営にあたっての根幹業務
2. カウンター業務やレファレンスなどの専門性の高い業務
3. 施設の運営や維持管理等の業務 等

そして、それぞれの業務を精査し、目標とすべき水準と担当する分野を明確にしたうえで、効率的な業務分担や運営方法について検討していく必要がある。

6 札幌市のこれからの図書館サービス

札幌市の図書館を取り巻く社会情勢が変化する中で、市民の利用に的確に
応えるために、今後は以下の 5 点について、新たな課題として検討する必要
がある。

1. 建築後、4 半世紀以上を経過した施設、設備の更新あるいは今後提供す
べきサービスに対応した改修
2. 人口分布、年齢構成の変化によるサービスや施設のあり方の検討
3. サービスポイントに関する考え方の変化への対応
4. 利用機会の拡大による量的整備と図書館の提供するサービスの質的向
上
5. ICT³ 社会のニーズに対応した図書館サービスの充実への方策

平成 14 年度の図書館ビジョンに掲げられた施策については、そのほとんど
が実施あるいは着手されてきた。しかし、社会情勢や環境の変化に対応して
強化を求められたり、新たに付加しなければならない面も見出される。

以下の 7 点については、今後の充実が更に望まれるものである。

1. 「これからの図書館像」でも述べられているとおり、今後図書館が収
集・整理・保存すべき資料は紙媒体を中心としたものから、電磁記憶媒
体あるいはネットワーク上に保存される資料へと広がりつつあり、他の
図書館の今後の動向も含めて、新たな図書館ビジョンの策定を進める中
で、資料収集についての検討が求められる。
2. 少子化社会の進行の中で、図書館の果たす役割は、重要性をさらに増
しており、幼少期から読書に親しむ場としての環境整備と学校、幼稚園、
保育所や地域との連携による普及活動が不可欠である。また、中学生か
ら高校生にかけては、生活や活動の範囲が大きく広がる時期であり、読
書に対する興味を持ち方や傾向も変化していく中で、それらに対応した
サービスや図書資料の提供の面で一層の充実・進展が望まれる。
3. この他、従来、札幌市として各局、組織にまたがって提供されている
高齢者や障がい者に対するサービスのうち図書館に関連するサービスを
連携して提供してほしい。
4. モバイル端末などの利用に対応したネットワークを介した図書館サー
ビスの実施が望まれる。
5. さらに、市民に支持される機能、内容を持った「都心にふさわしい図

書館」を早期に実現していただきたい。

6. また地域の利用者特性に対応したサービスの充実を望みたい。
7. 小・中・高等学校図書館及び大学図書館との連携を推進していただきたい。

以上何点かこれからの札幌市の図書館に望む事柄を上げたが、さらに市民ひとり一人が図書館に期待するサービスは異っており、多様化している。

図書館を利用していない、図書館の必要性を感じていない層からの新たな利用者の掘り起こしも重要な課題と考える。

また、積極的な情報発信活動（情報公開・PR・イベントなど）を推進して図書館の魅力を高め、市民が活動し、交流する場としての取り組みも求められる。

札幌市の財政は厳しい状況にあることを十分に踏まえたうえで、社会基盤施設として、また市民すべてが享受できるサービスとして、事業を発展させていく必要がある。

そのためには、市民の多様な文化の育成と交流、札幌市が育ててきた知の蓄積と発信の核としての図書館の重要性を市民に理解してもらう必要がある。

これら課題にどのように取り組むかについては、第二期の図書館ビジョンの策定を通じて明確に示していくべきだと考える。

札幌市の図書館が、地域のまちづくりや市民の自立的な判断を支える情報拠点として、より一層充実発展し、市民が誇り得る図書館となるために、「図書館とは何か」という命題を常に考え、真摯に応えていく姿勢を持ち続けることを心から期待したい。

3 ICT (Information and Communication Technology)

情報(information)や通信(communication)に関する技術の総称。