

「図書館サービス拡充に向けた図書館
運営のあり方」報告

札幌市図書館協議会
運営のあり方小委員会

平成 20 年 12 月

運営のあり方小委員会委員

	氏 名	所 属
座長	河村 芳行	北海道武蔵女子短期大学 准教授
委員	梶 美子	札幌の図書館づくりをすすめる会 代表
委員	佐藤 愼一	札幌市学校図書館協議会 会長 東白石小学校長
委員	成田 優美	公募委員
委員	三谷 あけみ	公募委員

会 長	乳井 克憲	札幌国際大学 現代社会学部教授
副会長	細谷 洋子	さっぽろ図書館づくりネットワーク代表

運営のあり方小委員会検討日程

平成19年12月17日	第1回運営のあり方小委員会
平成20年 2月21日	第2回運営のあり方小委員会
平成20年 3月21日	第3回運営のあり方小委員会
平成20年10月 8日	第4回運営のあり方小委員会

札幌市図書館協議会運営のあり方小委員会報告

1 はじめに

図書館の運営に関しては、従来一部の地方自治体における公社等への業務委託のような例を除けば、基本的には行政が直接運営を行われてきた。

しかし、地方財政の窮迫や職員数の削減、指定管理者制度の法的整備等を受けて、行政手法の見直しが進んでいる。このことは、図書館においても例外ではなく多く市町村が民間やNPOを含む幅広い団体に運営管理を委託する状況となっている。

札幌市においても、市役所全体に関わる状況として、今後さらなる財政収支の悪化が予想され、職員削減を進めていく中で、どのように図書館サービスの維持向上を図っていくかを考える必要があることから、第二期の図書館協議会は「図書館サービスのあり方について」の諮問を受けた。

運営のあり方小委員会では、その検討課題の内「図書館サービス拡充に向けた図書館運営のあり方」についての検討を昨年から進めてきた。

当小委員会ではいろいろな意見が出された検討の状況をまとめ、報告とすることとした。

先に報告された「現行図書館サービスに対する評価・検証」と合わせて、「図書館サービスのあり方」にまとめていただきたい。

2 運営のあり方についての検討経過

当小委員会では、まず図書館から全国的な図書館の指定管理者制度の導入を含む委託の状況及び札幌市における状況について説明を受け、特に市役所の行政評価委員会における外部評価による指摘事項である「指定管理者制度の導入」についてまず検討を行った。

ついで、業務委託全般について、図書館業務の内容の説明を受け、「委託に馴染む業務」「馴染まない業務」に関しての検討を行ったが、そのなかで図書館業務をどう捉えるか各委員から出された意見を集約し、一定の結論を得た。

この報告では、指定管理者制度に関する問題と図書館サービスに係る委託に関する検討状況をまとめ、協議会に提出するものである。

3 指定管理者制度の導入に関する検討

当小委員会では、図書館からの提出された資料や説明を基に検討を行った。

まず、指定管理者制度の導入状況であるが、政令指定都市では、北九州市、広島市、浜松市、神戸市、仙台市に導入されているが、一方で、静岡市、堺市のようにデメリットを挙げて、指定管理者制度の導入を見送り、今後も検討を継続することとなった図書館も見られる。

先に指定管理者制度を導入した市町村の例をみると、直営から指定管理者への業務委託により経費が節減される一方、開館時間の延長や開館日の拡大が行われるなど量的なサービスの拡大が図られるとともに受託への提案として、受託者の得意とする業務を活用したセミナーの開催など、新たなサービスが行われてきている。

また、市町村の内部的な業務の問題ではあるが、直営から委託に移すことによって得られる人材を、図書館業務を含む市町村の他の業務に転用することで人員の削減等に対応している事例も見られる。

これらのことから、指定管理者制度導入の効果として、直接的には、

- ・業務に関する意思決定が迅速になされるようになること。
- ・接客対応の向上が期待できること。
- ・司書資格者の比率が高まることによるサービスの質の向上が図られる可能性があること。

などがある。

また、業務効率の向上による経費の節減が挙げられる。

間接的には、

- ・これによって、新たなサービスへの人的資源の投下が可能になるという効果も考えられる。

しかしながら、これら効果がある反面、図書館を指定管理者の運営に任せることによる利用者や図書館の業務に係る問題点も以下のようにあると考えられる。

- ・営利を目的とした指定管理者による運営は、「公立図書館は、入館料その他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)」という図書館法の定めとは相容れない。

経費面では、

- ・経費の圧縮については、利用者にとって直接のメリットとはならない。

利用者サービスの面では、

- ・図書館職員には経験の積み重ねが不可欠であり、短期間で契約更新のある指定管理者制度では、図書館の専門性が確保できない。
- ・開館時間の延長や貸出冊数の増加が競争的になる結果、高度なレファレンスサービスが軽視される虞がある。

個人情報の保護の面では、

- ・専門的知識の必要な業務やプライバシーに関わる個人情報の保護は、行政職員が責務を担うべきである。

雇用や人材の面では、

- ・基本的にサービス拡大等の営業努力が、直接、収入に結びつかないことから、人件費の抑制による低賃金労働者を生み出すこととなる。

民間企業が運営することについては、

- ・指定管理者が導入されると運営体制が変わることも予想され、今までのようなボランティア活動ができないという懸念がある。
- ・関係部局や市民との連携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。
- ・民間企業が指定管理者となった場合、市民との協働は、営利企業を手助けすることになり、市民団体、NPOの立場で協力ことは、本来の趣旨にそぐわない。図書館と市民との協働を閉ざすことになる。
- ・図書館運営には、安定性と継続性が必要だが、指定管理者制度の場合、受託団体・企業そのものの安定性・継続性が必ずしも保障されるわけではないので、担保されない。
- ・指定管理者制度を導入した場合、図書館運営方針の決定、立案と市民に接する実務の二重構造になり、市民のニーズがないがしろにされる恐れがある。
- ・営利追求の民間企業が同じ自治体内の複数の図書館で異なるときに、図書館のネットワークがスムーズに機能するか疑問である。

などが、挙げられた。

また、国会においても平成20年6月3日の文教科学委員会において指定管理者制度について「長期的視野に立った図書館運営」に対する懸念に関して質疑が行われ、同じく6月6日付「平成20年地方財政の運営について」の総務次官通知においても指定管理者制度のあり方についての検証、見直しについて述べられている。

また、図書館からは、

札幌市では財政状況の悪化に対処するため、行政評価委員会、外部評価委員会の検討を基に市政推進室を中心に行政の効率化が進められてきており、

その手法として、指定管理者制度を含む民間への業務委託の拡大に努めてきている。平成 18 年度には、本格的な指定管理者制度導入が行われ、区民センター、地区センター等にも導入されたとの説明を受けた。

しかし、札幌市における指定管理者制度導入の現状について、経営状況の悪化から業務受託会社が倒産し、事業の継続に苦慮するという事態が発生するなど、公共施設としての性格上、次の指定管理者更新時には一層安定性、継続性に配慮した対応が求められることから、札幌市では指定管理者制度導入に関するガイドラインの検討を進めており（09 年 2 月策定の予定）そのなかでは、指定管理者制度の導入にあたって非公募型募集を含む安定性、継続性を重視したサービス提供を可能とする仕組みづくりを検討しているとのことであった。

これらのことを踏まえて、札幌市の図書館への指定管理者制度の導入について検討を進めてきたが、国や政令指定都市等の他都市の状況、札幌市の指定管理者制度導入のガイドラインの改定の状況等を見極めるとともに、今後更新時期を迎える平成 18 年度に導入された札幌市での文化施設やスポーツ施設、区民センター、地区センターにおける指定管理者制度に関する評価・検証を基にさらに検討を進めるべきであるとの結論を得た。

4 業務委託に関する検討

当小委員会では、指定管理者制度に関する検討の後、図書館業務における業務委託について検討を行った。

業務委託については、清掃や警備、図書資料の回送業務などの施設管理に係る業務など従来から委託化が進められてきたが、図書館サービスに関する業務にあっては、直接利用者に提供するサービスとして、業務の内容を委託可能な業務と委託に馴染まない業務との区分けについて検討した。

まず、図書館から、図書館サービスに関する業務について、返本や書架整理、貸し出し、返却などの作業や図書館サービスの計画立案とその運営や図書館システム整備、図書館組織の維持・管理の効率性・柔軟性の向上、職員資質・専門性の育成などの根幹的な業務等の内容について説明を受けた。

その結果、図書館の利用者サービスに係る業務について、ひとつひとつの細分化については可能ではあるが、それを独立した業務として考えるよりも、それぞれの関係性が強いことから細分化せずに、一体的な業務として扱う方がよいとも考えられる。

また、図書館サービスに関する業務を委託とすることは、職員が図書館サービスに係る計画などを策定する場合に、業務に関する知識と情報を十分に把握し得ない事態も想定され、今まで積み重ねてきたノウハウが失われるという懸念もある。その点で、全ての図書館を対象とするのではなく中央図書館と地区図書館など分けて業務の委託を考えることも可能かと思う。

このほか、業務委託では、受託業者の雇用する職員に直接指示を行うことができないことから、委託にあたっては留意が必要である。

そこで業務委託以外の方法についても検討した結果、現行業務の執行方法の延長として、正職員と非常勤職員が同様の業務にあたっている状況を正職員と非常勤職員の業務を区分し、カウンター等で図書館サービスに当たっている部分の正職員を非常勤職員に置き換えることで、利用者サービスに係る人員を確保し、経費の節減を図るという手法もあるのではないかという意見が多くであった。

小委員会では、これまでの検討状況及び結果について協議会に報告し、今後の進め方について検討いただきたい。