

民間による公共サービス提供の課題
～図書館への指定管理者制度導入の事例を中心に～¹

一橋大学 国際・公共政策大学院
公共経済プログラム 修士2年

丸山 智子

2008年9月

¹ 本稿は、一橋大学政策大学院・公共経済プログラムにおけるコンサルティング・プロジェクトの最終報告書として、受入機関である三井物産戦略研究所に提出したものです。本稿の内容は、すべて筆者の個人的見解であり、受入機関の見解を示すものではありません。三井物産戦略研究所におきましては、美原融様及び室伏謙一様に資料収集や報告書作成に関して貴重なアドバイスを数多く頂きました。心より感謝いたします。

目次

1. はじめに
2. 公立図書館
 - (1) 公立図書館概要
 - (2) 図書館と類似サービス
 - (3) 図書館に関するデータ
 - (4) 図書館と政策
 - (5) 図書館政策の実態
3. 指定管理者制度と図書館
 - (1) 制度導入の概要
 - (2) 制度反対の声
 - (3) 業務委託の状況
 - (4) 制度導入の状況
 - (5) 制度導入後の変化
4. 事例研究（北九州市での導入事例）
 - (1) 北九州市制度導入概要
 - (2) 図書館への制度導入概要
 - (3) 制度の導入と実施
 - (4) 図書館運営体制
 - (5) モニタリングと評価
 - (6) 導入前後データ比較とまとめ
5. 課題と提案
 - (1) 自主事業の実施
 - (2) 指定管理者制度と制度の移動
6. ヒアリング先・見学先
7. 参考文献・参考ホームページ

1. はじめに

バブル崩壊後、少子高齢化による出費がかさみ、国・地方自治体ともに財政悪化が一層進んだ。また、バブル崩壊の前後から、民間の資金や経営手法を導入し、利用者である住民にとってより価値のある、低コストで高品質な公共サービスの提供を目指すという世界的潮流にのり、さまざまな公共サービスの改革が行われている。

その改革のひとつが、2003年度に導入された指定管理者制度である。前後して導入されたPFIなどと比べて比較的指定期間が短く、指定更新の時期を迎えている。またPFIが284件（平成19年8月15日現在）に対し指定管理者制度は61565施設（平成18年9月2日現在）と事例が多い。さらに、PFIのようなガイドラインはなく、一定の範囲内ではあるが、地方自治体に大きな創意工夫の余地のある制度となっている。

従来採算や専門性の点から地方自治体の直営で行われてきた公共サービスでも、民間が提供することは可能なのか。今回は、現在では図書館法上無料化を原則とし、私営の少ない図書館について指定管理者導入の検討を行うとともに、民間の公共サービス提供について考えていきたい。

2. 図書館

(1) 公立図書館概要

図書館は、「社会教育法教育法の精神に基づき図書館の設置及び運営に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もって国民の教育と文化の発展に寄与する」（図書館法（昭和 25 年法律第 118 号。以下「同法」という。）第 1 条）ことを目的として設置されている。同法第 2 条による図書館の定義は、「図書、記録、その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」となっている。

図書館の設置は「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（平成 13 年文部科学省告示 132 号）や「文字・活字文化振興法」（平成 17 年法律第 91 号）によれば努力義務となっている。図書館の設置に当たっては自治体の判断で条例を作り（図書館法第 10 条）、運営については住民の声をきくための機関として図書館協議会を設けることとしている（図書館法第 14～16 条）。図書館の自治体別設置率は、都道府県立 100%、市区立 98%であるが、町村立では 51.9%にとどまる。図書館設置の計画を持たないのは町村のみで、その主な理由は「財政的に難しい」「図書室等の現状のサービスで十分である」「市町村合併を控え様子を見ている」などであった²。

なお、図書館法 17 条により「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」こととなっており、資料の貸出、閲覧などすべてのサービスが無料になっている。ただし、情報機器の高価な通信料やコピーサービスなどを有料にしている公立図書館もある。

図書館の種類はサービス対象によって 6 つに分けることができる（表 1）。日本においては、私立の図書館は少なく、公共図書館といえればほとんど本稿で取り上げる都道府県もしくは市町村が設置母体であり、地域サービスを目的とする公立図書館を意味する。海外においては、地方自治体などから財政的支援を受けて NPO が運営する、ニューヨーク公共図書館（New York Public Library）のような例も存在する。また、公共図書館に分類される私立図書館はその成り立ちから、専門図書館と重なるサービス対象をもつ場合も多い³。

図書館の業務は、表 2 のようにまとめられる。のちに管理委託の項目で紹介するように、地方自治体直営の図書館であっても、施設維持・管理運営業務については外部委託を進めている地域もある。公立図書館の役割としては、図書館資料の収集、図書館資料の整理、図書館資料の保存、図書館資料の提供、集会活動・行事の実施、資料及び行事の実施とい

² 文部科学省「日本の図書館はどこまで「望ましい基準」に近づいたか」

³ 大宅壮一文庫など。ちなみに財団法人の運営である。

った図書館内の役割の他、他図書館や地域の学校との連携など図書館外の役割もあげられる。また公立図書館のサービスとしては、図書館法第 3 条であげられる貸出、複写、リクエスト、参考業務（レファレンス）の他にも、特色ある役割に対応するサービスとして表 3 のようにまとめることができる。

表 1 サービス対象と図書館分類

| | サービス対象 | 根拠法 |
|-------|------------------|----------------|
| 国立図書館 | 全出版物の収集 | 国立国会図書館法 |
| 公共図書館 | 主に地域サービス（公立、私立含） | 図書館法 |
| 大学図書館 | 国立、公立、私立大学 | 大学設置基準（文部科学省令） |
| 学校図書館 | 小学校、中学校、養護学校など | 学校図書館法 |
| 専門図書館 | 専門分野に特化した資料収集 | 個別法による |
| その他 | 点字図書館、刑務所図書館など | 個別法による |

出所：北嶋武彦編著（1998）「新 現代図書館学講座 2 図書館概論」をもとに作成

表 2 業務分類

| | |
|-------------|--|
| I 包括的管理業務 | ①包括的管理業務（方針や施策の策定）：施設の運営状況を把握し管理運営する事務 |
| | ②人材開発業務：スタッフ教育だけでなく、行政職員教育も含んだ人材開発業務 |
| | ③方針策定及び戦略立案支援業務：現状を反映した将来への取り組み指針を策定 |
| | ④ヘルプデスク運營業務：情報の集積および包括的支援業務 |
| II 施設維持管理業務 | ⑤動産・不動産管理業務：施設の維持管理および修繕業務、植栽管理を含む |
| | ⑥清掃業務：日常清掃、定期清掃、計画清掃、対応清掃など |
| | ⑦警備業務：入館者の管理、BOOK デテクションシステムの管理 |
| III 図書館運營業務 | ⑧受付業務：案内、受付、電話交換、一部貸出業務など |
| | ⑨広報業務：広報、プレスサービス、パブリックコメントの窓口など |
| | ⑩図書館サービス：リファレンスサービス、選書購入、間引き、閉架書庫から開架書庫への移動、廃棄本、移動書庫、ボランティア養成、事業支援、講演会、Web ページ作成など |

出所：小林真理編著（2006）「指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か」時事通信社より一部抜粋

表 3 図書館の役割とサービス

| 役割 | サービス |
|--------------|---|
| 生涯教育 | ブックスタートの実施、地域の学校との連携、読み聞かせ、障害者を対象としたサービス（点訳サービス）、市民講座の開催 など |
| 社会活動のための情報提供 | 市や市民活動のパンフレット配布 など |
| ビジネス活性化 | ビジネス講座の開催、ビジネス図書コーナーの設置、ハローワーク資料の配布 など |
| 地域の歴史の保存 | 地域資料の収集 など |

出所：筆者作成

（２）図書館と類似サービス

本や記事などの情報を提供しているという点において、ネットライブラリー、検索データベースは図書館と同様のサービス提供を行っていると考えることができる。

海外においては「プロジェクトグーテンベルク」や「アレックス・カタログ・オブ・エレクトリック・テキスト」、日本では「青空文庫」のように、著作権が切れた作品を中心に無料でダウンロードできる電子テキストを提供しているサイトがある。著作権が切れていない作品であっても、世界最大の図書館ネットワーク OCLC が運営する OCLC Net Library⁴や、図書館を顧客とする ebrary⁵のような商用オンラインサービスによってパソコンからアクセスすることができる。また、世界各国の法令・凡例などビジネス・法律情報のサービスを行う「LexisNexis」、新聞記事を網羅した「日経テレコン 21」、マンガを中心に電子貸本を行う「電子貸本 Renta!」のような専門サービスもある。

さらに、2004 年の著作権法の改正により、事業者が出版物を指定の業者（代行店）を通して購入し、出版物貸与権管理センターに貸与使用料を支払うことでレンタルブック事業を行うことが可能となった⁶。この改正を機に、TSUTAYA、GEO、宅配まで行うコミかるなど多数の業者が事業を展開している。

⁴ 学術系 eBOOK を 17 万タイトル以上含むコレクションで、日本・欧米合わせて 500 社が参加。全世界で 16000 の機関が利用。eBOOK（未購入を含む）すべての横断検索・全文検索が可能であり、著作権の範囲内でコピーまたは印刷することができる。

<http://library.netlibrary.com/>

⁵ <http://www.ebrary.com/corp/index.jsp>

⁶ 著作権法 26 条の 3 に定める貸与権とは著作物を営利目的で不特定多数者に貸与する権利であり、「書籍及び雑誌」以外では、音楽レコード等の著作物については 1984 年改正法によりレンタルショップから JASRAC を通じて著作権者への貸与権還元が実現している。

詳しくは、有限責任中間法人 出版物貸与権管理センター

<http://www.taiyoken.jp/rental.html>

また会員制の図書館も存在する。一例が2003年にオープンした「アカデミーヒルズ 六本木ライブラリー」は森ビルの経営する会員制の図書館であり、「ライブラリー」ではあるが、貸出を行わず、買い取らなければ本の館外持ち出しはできない。また、会員を対象にビジネス関連のセミナーやイベントを無料で開催し、30代から40代を中心とする2700名の会員がネットワークを築く機会を作っている⁷。

ネットを利用した新しいサービスが登場する中、基本的に税金で運営され無料であること、誰でもアクセスできること、蔵書に偏りなくいろいろなジャンル（書籍の内容、また書籍やCDといった媒体含め）の情報を調べることができること、などが公立図書館の魅力である。その反面、インターネットコム株式会社と株式会社インフォプラントの調査によれば、有料の公共図書館サービスより、オンラインブックストアを利用したい人は63%⁸となっており、今後はオンラインブックサービスとの競合も十分考えられ、基本的に「無料」であること、以外の付加価値を高めていくことが課題であるように思われる。

（3）図書館に関するデータ

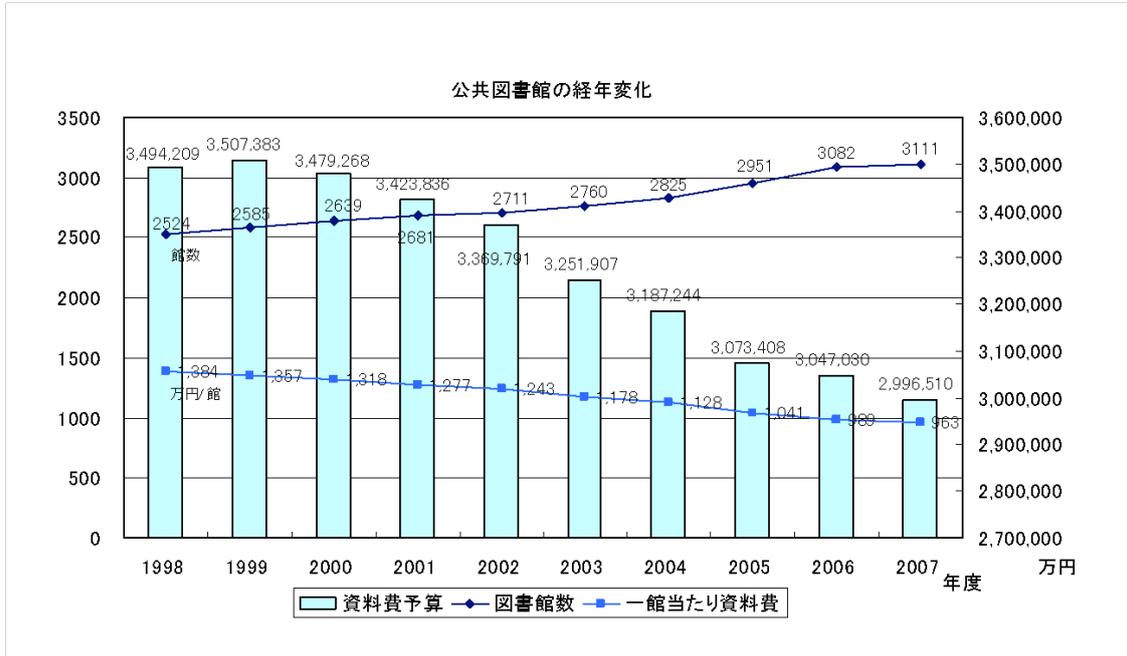
表4では、図書館と資料費予算を示した。2007年現在、全国の公立図書館総数は3082館であり、年々増加している。（非常勤職員、臨時職員については年間実働時間1500時間を一人としている）また登録者数、貸出数はここ10年で約2倍に増加しており、図書館の整備と図書館に対するニーズは非常に高まってきていることが確認できる。

一方、表6にあるように、貸出冊数はここ数年で約4000冊増加しているが職員数は横ばいであり、現場は忙しくなっていると考えられる。職員の勤務形態としては非常勤・臨時の割合が高まっている。これは、予算削減の図書館サービスの委託化という理由のほかに、自治体は職員人事の流動化を図るため、専門性を持った司書を図書館外に移動しない特別職として採用したがるが、非常勤・臨時として採用する傾向があることにも関係する。

⁷会員特典として、株式会社オトバンクから無償提供を受けたオーディオブック配信サービス、近隣施設の飲食料金の割引、日経テレコン21やダイヤモンド社刊行誌の割引サービスなどを受けることができる。

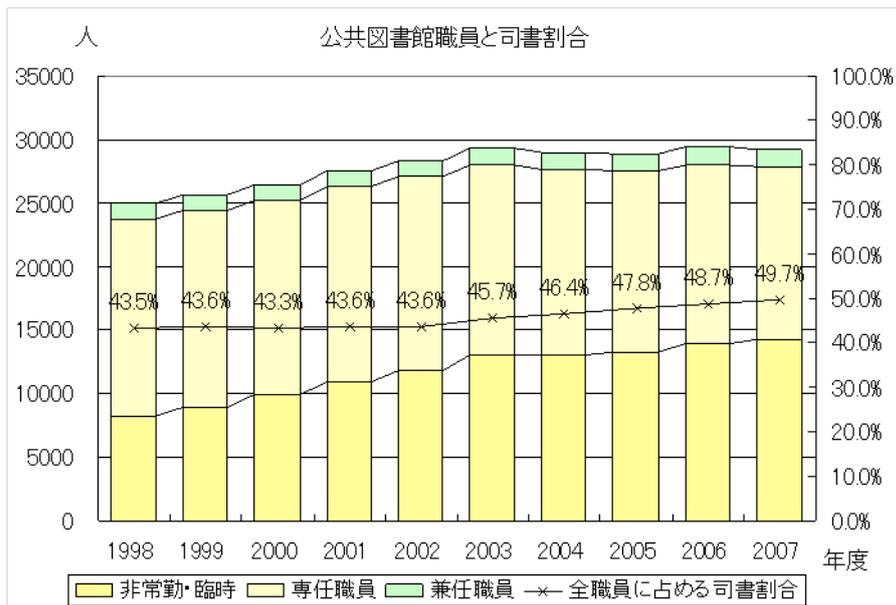
⁸ <http://japan.internet.com/research/20030304/1.html>

表 4



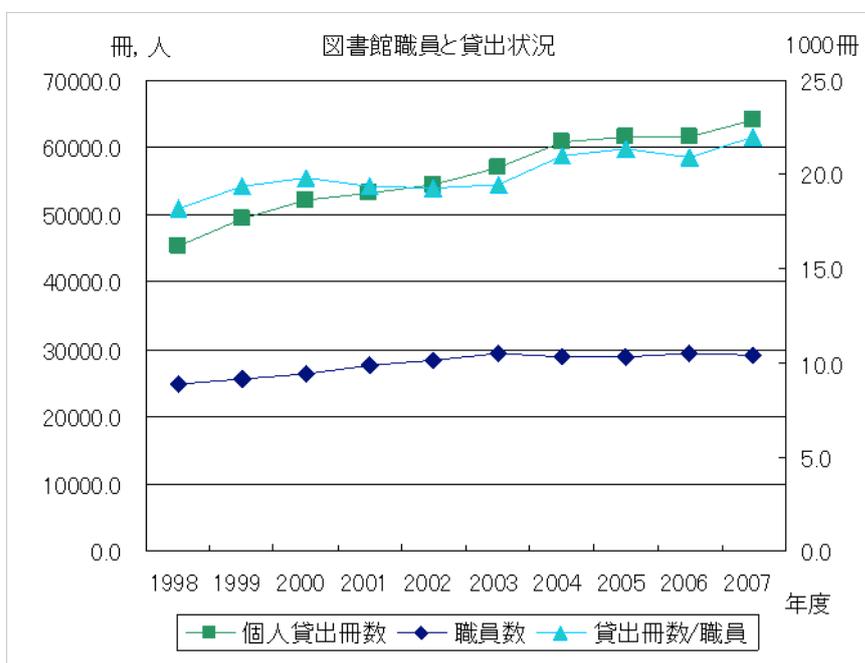
出所：日本図書館協会「日本の図書館」より筆者作成

表 5



出所：日本図書館協会「日本の図書館」より筆者作成

表 6



出所：日本図書館協会「日本の図書館」から筆者作成

cf. 司書になるには

司書職制度については、図書館法上で「図書館に置かれる専門的職員を司書及び司書補と称する」と定め、同条の2で「司書は、図書館の専門的事務に従事する」とされている。司書の資格を取るには、図書館情報学の学科・専攻、司書課程の講座のある大学や短大で学ぶか、通信教育、短期の司書講習を受講する。司書資格取得の最低単位数は20～40単位とまちまちであり、卒業後現場や地方自治体、関連団体での研修を重ねることで一人前の司書となっていく。毎年1万人ほどが資格を取得すると言われており、平成16年度においては10898人が取得している。その一方、司書有資格者の特別職での採用は、都道府県23.1%、市区町村4.6%。市区町村のうち高い割合の特別区でも16.4%。配置人数は毎年都道府県30人、市区町村4人前後と非常に狭き門となっている⁹。

表 7 出身団体別司書資格取得者人数

| 大学 | 短大 | 通信教育 | 司書講習 | 合計 (人) |
|------|------|------|------|--------|
| 6681 | 1792 | 1088 | 1337 | 10898 |

出所：日本図書館協会「日本の図書館情報学教育2005」から筆者作成

(4) 図書館と政策

⁹ 文部科学省「図書館職員の資格取得及び研修に関する調査研究報告書」(平成19年3月)

図書館の運営については、どのような政策・計画が行われてきたのだろうか。生涯学習時代の到来と共に、図書館の生涯学習拠点としての役割も見直され、それに応じた図書館行政が行われてきた。昭和 63 年には社教審施設分科会が『新しい時代（生涯学習・高度情報化の時代）に向けての公共図書館の在り方について（中間報告）』を公表、図書館を「生涯学習を進める上で最も基本的、かつ重要な施設」と位置づけている¹⁰。

平成 4 年には、生涯学習審議会社会教育文化審議会より、公立図書館の健全な発展に資することを目的に『公立図書館の設置及び運営に関する基準について（報告）』が発表された。これらの報告等を通じて、図書館を生涯学習の中心核として位置づける施策が展開された。

平成 8 年には、同審議会は『社会教育主事、学芸員および司書の養成、研修等の改善方法について』を明らかにして司書養成教育内容の改善を提言¹¹している。

平成 12 年には図書館法 18 条に基づき『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準（報告）』が発表され、翌年に制定施行された。同基準においては、「図書館機能を十分発揮できるだけの種類・量の資料整備に努めること」、「就職、転職、職業能力開発、仕事のための資料・情報の提供に努めること」などが強調され、併せて「地方公共団体の行政資料等の情報」、「市民生活に必要な資料や情報」等の充実を図るべきとされた。そして、これらの機能を活かすために、IT を活用した検索システムの整備、レファレンスサービスの充実、専門的サービスを実施する専門職員の確保などが求められている。

平成 17 年には『2005 年の図書館像～地域電子図書館の実現に向けて～』が文部省の地域電子図書館構想検討協力者会議によりまとめられ、図書館の情報化対応の方向性も示されている。その後、『地域の情報ハブとしての図書館－課題解決型の図書館を目指して－』が、平成 18 年には『これからの図書館像－地域を支える情報拠点を目指して』がまとめられるなど、情報拠点としての公立図書館サービスの在り方が検討されるようになった。

近年子どもの読書離れが問題となっていることから、平成 14 年には、読書活動を通じた子どもの健やかな成長を目的に『子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画』が制定された。同計画では、「子どもの読書活動を推進していくためには、公立図書館に豊富で多様な資料を整備していくこと」や「司書は子どもの読書活動を推進する上で極めて重要な役割を果たすこと」、「公立図書館が学校図書館と緊密に連携・協力していくこと」が地方自治体に求められた。その他、平成 17 年には『文字・活字文化振興法』が制定され、公共図書館・学校図書館の司書や図書館資料の充実、情報化の推進などを自治体に求めている。

¹⁰小黒浩司『JLA 図書館情報学テキストシリーズ 12 図書及び図書館史』日本図書館協会、2000 年、p.119

¹¹ 同上

また、業界団体としては日本図書館協会等も政策提言を行っており、同協会町村図書館活動推進委員会は『21 世紀の町村図書館振興を目指す政策提言 Lプラン 21「図書館による町村ルネサンス」』を公表し、その中で図書館の理念と働きを提言すると共に、設置と運営に関する数値基準をまとめている。

(5) 図書館政策の実態

文部科学省の「日本の図書館はどこまで「望ましい基準」に近づいたか」では、図書館を管轄する教育委員会、図書館の諮問機関としての図書館協議会、個々の図書館の活動について調査されている。しかし、これらの表を見る限りでは、教育委員会、図書館協議会、図書館のどれもが明確なビジョンをもって図書館運営をしているとは思えない。下の表 8～10 は、都道府県と市区町村を合わせた数字であり、都道府県は市町村よりは積極的に取り組んでいるようであった。また、「行政評価のための事業評価シートの作成と図書館事業を対象にしているか」の表に表れているように、図書館政策が進んでいる自治体と進んでいない自治体の差がはっきりしている傾向もあった。

他に気になるデータとしては、図書館協議会委員の公募をしているところは都道府県 9 (23.7%)、市区町村 83 (9.9%)。公募委員数は都道府県では平均約 3 名 (全委員に占める公募委員の割合は平均 28.6%)、市区町村では平均 2.6 名 (全委員に占める公募委員の割合は平均 28.7%)。図書館協議会の委員の公募が少なく、人選が固定化している恐れがある。

表 8-1 教育委員会

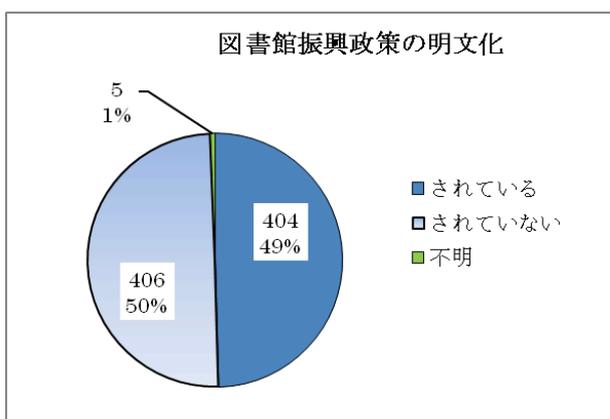


表 8-2 教育委員会

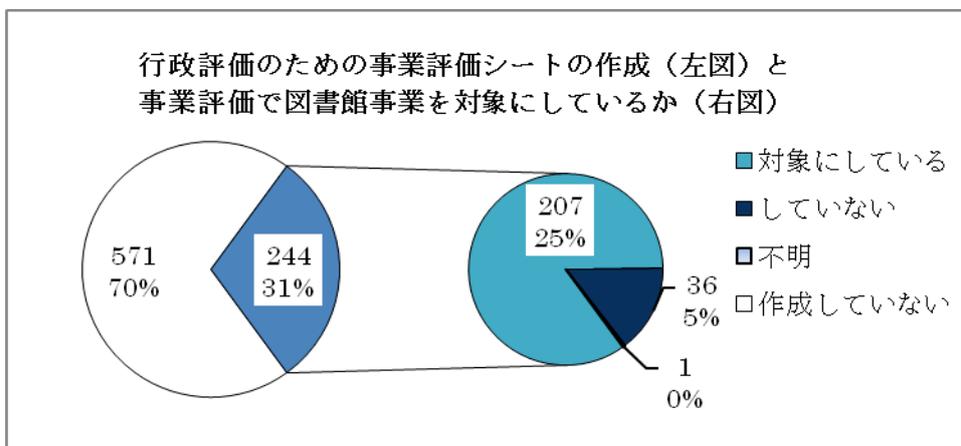


表 9-1、9-2 図書館協議会

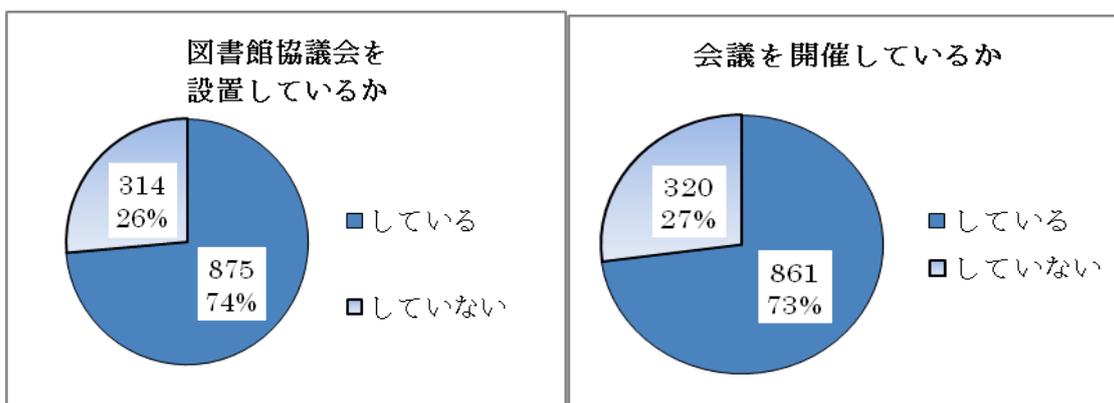


表 9-3 図書館協議会

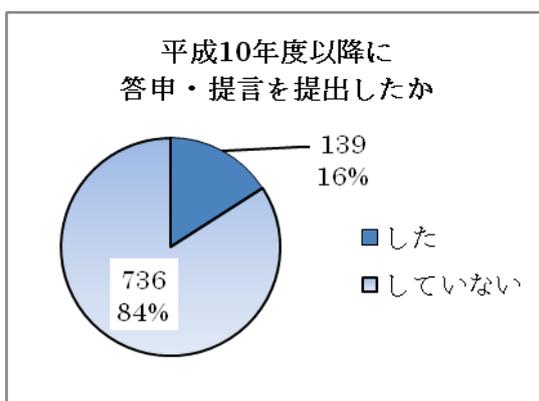


表 10-1、10-2 図書館

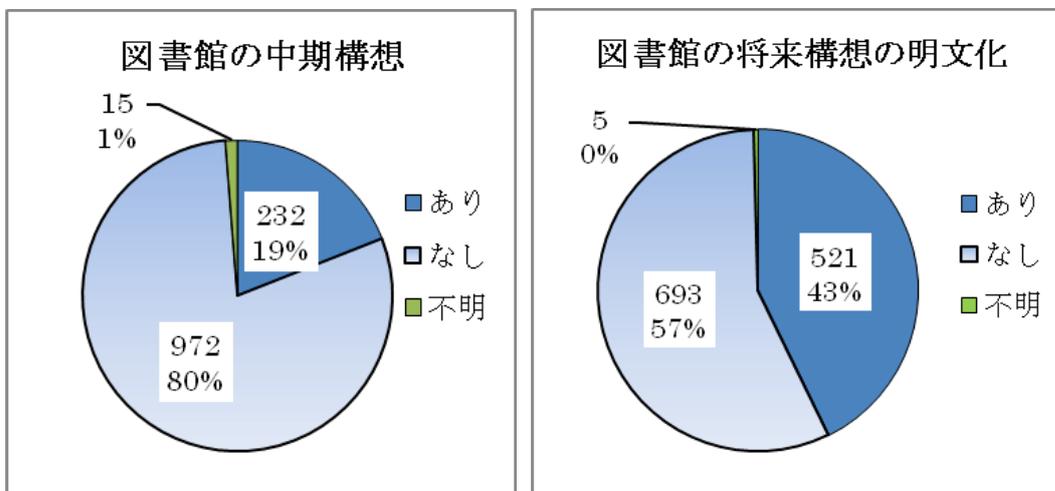
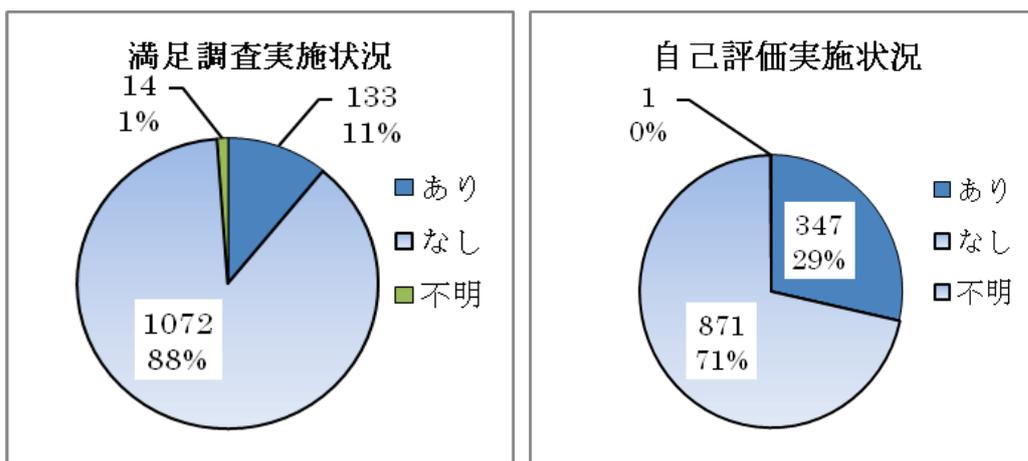


表 10-3、10-4 図書館



出所：いずれも文部科学省「日本の図書館はどこまで「望ましい基準」に近づいたか」による。教育委員会・図書課協議会については単位：自治体、図書館については単位：館。

3. 指定管理者制度と図書館

(1) 制度導入の概要

指定管理者制度については、地方自治法第 244 条に「普通地方公共団体は、公の施設の設置目的を効果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（以下本条及び第 244 条の 4 において『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」との規定があり、これは平成 15 年の地方自治法改正によって導入されたものである。

指定管理者に対応する制度としては、地方自治法改正前の管理委託制度があつたが、指定管理者制度では管理委託制度で認められていなかった民間事業者を含む幅広い団体を管理運営主体として認めること、また指定管理者の指定の手続き・管理の基準及び業務の具体的範囲は条例で定められること、（条例により定められた枠組みの中で自治体の承認を得てから）利用者からの利用料金を設定し収入として収受することや使用の許可が認められているといった点で、従来の管理委託制度よりも自治体・事業者共に広範な裁量の認められている制度となっている。

総務省「指定管理者制度の導入状況について」（平成 19 年 1 月）によれば、平成 18 年施設別ではレクリエーション・スポーツ施設の選定が進んでいる一方、文化施設（県民ホール、市民会館、文化会館、博物館、美術館、図書館、男女共同参画センター、コミュニティーセンター、芸術劇場）は社会福祉施設と並び株式会社や NPO などの団体が指定管理者になっている割合が少なく、公募されずに従前の管理受託者（財団法人など）が指定管理者になっている割合が多くなっている。オールマイティな蔵書を揃え、貸出を行う図書館は民間ビジネスとして成立しにくい分野といえ、日本では私設図書館は圧倒的に少なく、あつたとしても専門分野に特化したものが多い。そのため「官」が率先して整備してきた歴史もある。

また当初、指定管理者制度の対象となる公の施設は、「個別法があればそれを優先する」（2003 年 5 月 27 日第 165 回国会総務委員会）との片山虎之助総務大臣（当時）答弁、「道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採ることができないものである」（2003 年 7 月 17 日、総務省自治行政局長通知）とされ、社会教育法、図書館法、博物館法、地方行政教育法などの個別法を有する社会教育機関であれば、それらの個別法が優先されるとされていた。特に、櫻井（2006）は、営利企業の禁止をうたう社会教育法第 23 条、教育委員会による教育機関職員の任命権をうたう地方教育行政法第 34 条及び社会教育法第 28 条との矛盾を指摘している。

しかし、2005 年文部科学省は「社会教育施設における指定管理者制度の適用について」

を明らかにした。その主なポイントは、①公民館、図書館及び博物館の社会教育施設については、「指定管理者制度を適用し、株式会社など民間事業者にも館長業務を含め全面的に管理を行わせることができること」、②指定管理者においても、公民館、図書館及び博物館は館長（博物館については学芸員も）を必ず置かなければならない、③社会教育法第 28 条や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）第 34 条では、館長や職員の任命を教育委員会が行うこととされるが、指定管理者が雇う者は公務員でないから、教育委員会の任命は不要である、④指定管理者制度の適用については、地方公共団体が判断するものであること、⑤「業務の範囲」は「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」観点から設定すること、⑥個人情報の取扱には特に留意すること、⑦図書館に適用する場合、「利用料金の設定」に際して図書館法第 17 条の規定に「注意」することである¹²。

（2）制度に対する反対

業界団体や市民団体の制度に対する姿勢は厳しい。日本図書館協会は 2005 年「公立図書館の指定管理者制度について」の中で、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、競争関係にある民間企業者間で、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圏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、地域との繋がりに対する読書普及活動、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」との理由から、民間事業者を指定管理者とすることは避けるべきとした。

また、検討の結果指定管理者を導入しないとしている、あるいは当面導入しないとする自治体は、26 の都道府県、400 強の市区町村にのぼる¹³。代表的な理由としては、図書館サービスは、「無料の原則」に基づいていることから、収益を目的とする民間企業体等を管理者とする指定管理者制度には馴染まず、また他図書館との連携協力、図書館の専門性を維持・発展できる能力をもった職員を継続的に確保できるか（島根県図書館協議会）¹⁴、障害者サービスのよう公平性により実現されるサービス部門について充実化は望

¹² 2005 年 5 月 28 日、社会教育推進全国協議会常任委員会「指定管理者制度に関する文部科学省 2005 年 1 月 25 日文書に対する社全協の見解」

¹³ 鳥取県、東京都羽村市、岡山県倉敷市、大阪府豊中市など。日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について 2008 年調査（報告）」による。

¹⁴ 島根県立図書館協議会「今後の島根県立図書館のあるべき姿についての意見書」平成 20 年 5 月 9 日、大阪府豊中市図書館協議会「これからの豊中市立図書館の運営の在り方について（提言）」平成 17 年 3 月 31 日

めない、読書事実というプライバシーに深く関わるデータを扱う事業であること、また拙速な移行は、正規の職員の退職を待つまではダブルコストとなり、新たなコスト増を生む可能性も考えられること（豊中市図書館協議会）などが挙げられている。また、指定期間が終わり公社・財団から直営に戻した島根県安来市、島根県出雲市（大社図書館）のような事例も存在する。

このように、制度の導入に対してはいくつかの規制がありまた反対する声も大きい。制度の導入は目的ではなく、効果的な公の施設運営の手段の一つでしかないにしても、文化施設、とりわけ美術館や博物館のように入場料金がとれず、民間で運営している事例も少ない図書館への指定管理者制度導入は可能といえるのだろうか。北九州市の事例では、上記で挙げられた問題を集約し、現場ではどのように解決を試みているのかみていく。

表 11 指定管理者の導入や指定管理者の選定を限定する個別法

| 法律 | 規定内容 |
|-------------------|--|
| 学校教育法 | 学校の設置者は、その設置する学校を管理者、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する |
| 地方教育行政の組織運営に関する法律 | 学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関の職員の身分取り扱いは地方公務員法の定めるところとする |
| 図書館法 | 公立図書館に館長並びに専門的職員、事務職員及び技術的職員をおく |

出所：ニッセイ基礎研究所報より抜粋

（3）業務委託導入状況

図書館における指定管理者状況についてみる前に、これまでの委託の状況を紹介する。文部科学省が平成 14 年に行った調査では、全公立図書館 2664 館のうち 465（17.5%）が何らかの業務委託を行っている。業務委託の内容としては、専門業務Ⅱ（図書の貸出、返却、予約等を処理する窓口業務（夜間含む））やその他（図書課の装備、書誌データなどの作成、移動図書館などの運行等）の業務といったものから、管理業務（館長業務、文書の処理保存、職員管理、財産・物品管理、各種契約事務、関係機関との連絡調整等）、専門業務Ⅰ（図書の選定、収集、除籍、参考業務（レファレンス）等）といった比較的コアな業務まで対象となっている。

また、1980 年代に市が出資する財団法人に業務委託を行った京都市の例がある。

表 12 業務委託の状況（平成 14 年 9 月 4 日現在）

| | 全図書館数 | 業務委託 |
|---------|-------|-------------|
| 公立図書館 | 2664 | 465 (17.5%) |
| 都道府県立 | 64 | 17 (26.6%) |
| 市区町村組合立 | 2600 | 448 (17.2%) |

※図書館業務と直接関係のない業務（警備、清掃、空調管理、施設修繕、機器の保守管理等）は、委託業務調査の対象外としている。

※（ ）内のパーセントは各全図書館数に対する割合である。

出所：文部科学省「公立図書館における業務委託」より一部改変。

表 13 業務委託の内容（複数回答）

| | 管理業務 | 専門業務Ⅰ | 専門業務Ⅱ | その他 |
|---------|-----------|------------|------------|-------------|
| 公立図書館 | 69 (2.6%) | 125 (4.7%) | 210 (7.9%) | 270 (10.1%) |
| 都道府県立 | 0 (0%) | 0 (0%) | 4 (6.3%) | 14 (21.9%) |
| 市区町村組合立 | 69 (2.7%) | 125 (4.8%) | 206 (7.9%) | 256 (9.8%) |

※委託内容が上記業務の一部（派遣などの補助業務を含む）に該当する場合も、対象としている。

※比率のパーセントは、各全図書館数に対する割合である。

出所：文部科学省「公立図書館における業務委託」より一部改変。

（４）指定管理者導入状況

図書館への指定管理者導入は 2004 年に山中湖村が導入したのを始め、2008 年現在では約 97 自治体（172 館）で採用されている¹⁵。ただし、2007 年時点での図書館総数は 3111 館であり、うち実際に制度を導入しているのは 79 自治体 91 館で全体の 2～3%程と非常に割合としては少ない。

制度導入の目的は経費の削減とサービスの向上だが、具体的には多くの図書館で指定管理者を公募する際に費用や自主事業、一定割合で司書資格をもった者を雇用することとしており、制度の導入を契機に上記で述べた自治体直営による図書館運営の問題点の解決を行おうとする姿勢がみてとれる。

指定される事業者は民間の会社や公社・財団が多くなっている。大企業が多い PFI などと比べ、指定管理者制度では地元の企業や NPO など比較的小さな団体から丸善・図書館流通センターといった全国規模の大企業まで幅広い事業者が参加していることも特徴である。

¹⁵ 2008 年 7 月の日本図書館協会調べをもとに独自に調査した。

指定期間としては、制度が導入された全体では下の表のように3年が多かったものの、再指定の時期に入った2008年では、再指定の地方公共団体でも新規でも5年が多くなっている。平成18年10月時点での総務省調査¹⁶では半数の施設が3年の指定を受けていたことを考えると、3年では事業期間として短すぎ、長めの指定期間にシフトしてきているといえる。また制度のお試し期間として短い事業期間を選択したとの考え方もあり、制度が定着してきたためシフトしたとの見方もある。

表 14-1、14-2

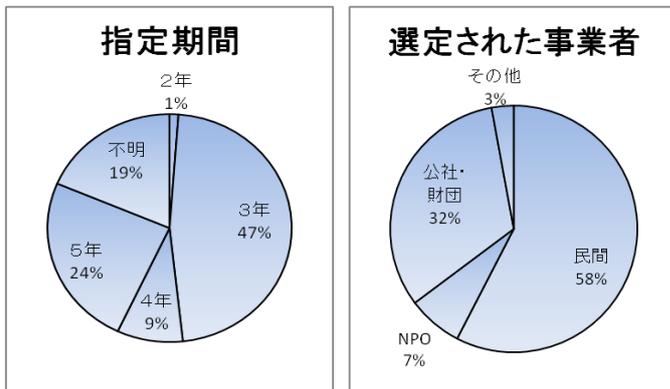
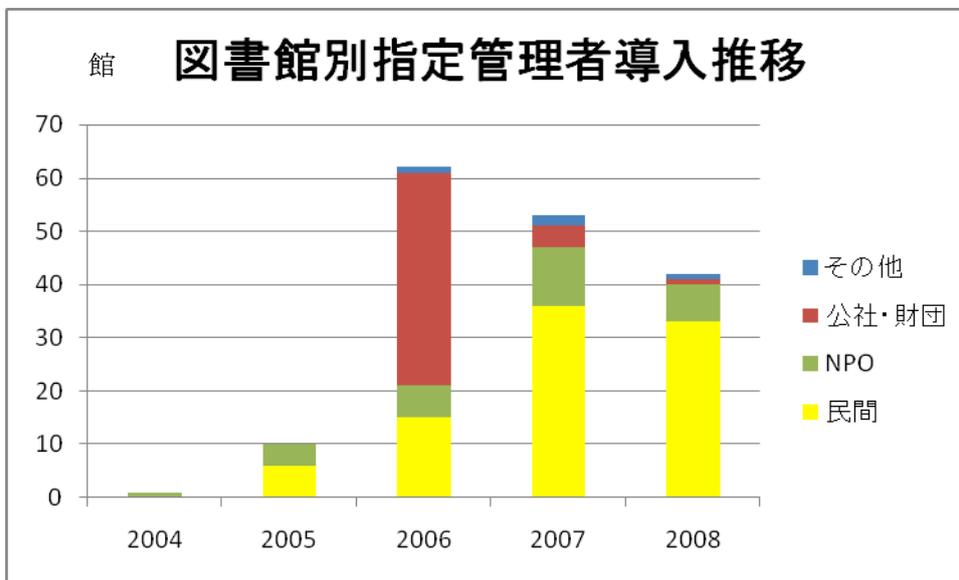


表 14-3



出所：日本図書館協会『指定管理者制度導入2008』調査（報告）、各自治体HPから筆者作成。なお、上記のグラフは図書館ごとのデータをもとにしている。

¹⁶ 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成19年1月）

自治体の財政状況（縦軸、データは制度導入年の財政指数）と人口（横軸、データは制度導入年の推計人口）によって図書館への指定管理者導入団体を見てみると、導入自治体の傾向としては、人口規模・財政指数に関してはばらけているが、主体別にみると、NPOは比較的小さくて財政的に豊かでない自治体、株式会社は大きな自治体の事業者になっていることがわかる。

表 15-1、15-2 それぞれ制度導入自治体財政指数と人口分布（株式会社、NPO・その他）

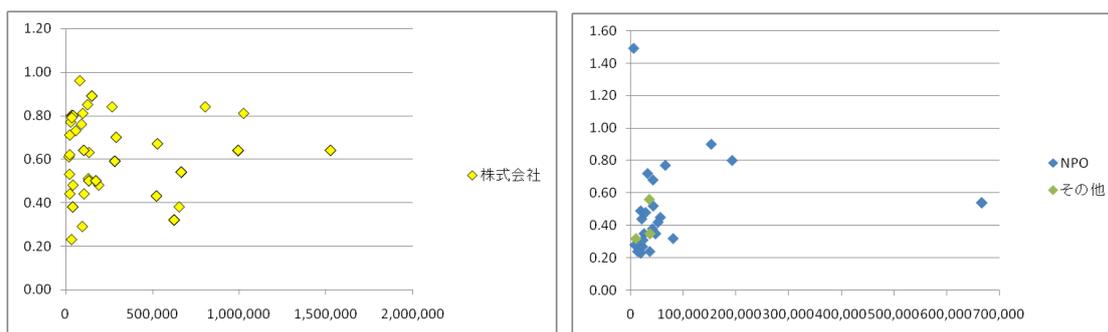
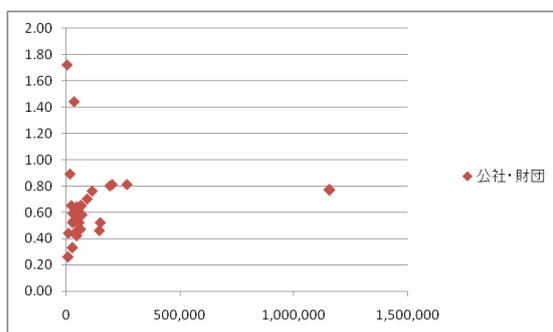


表 15-3 制度導入自治体財政指数と人口分布（公社・財団）



出所：社団法人 日本図書館協会『指定管理者制度導入 2008』調査（報告）』、各自治体 HP から筆者作成。なお、上記のグラフは図書館設置自治体ごとのデータをもとにしている。

（5）指定管理者制度導入前後の変化

データについては、日本図書館協会「日本の図書館 2008」調査の市区町村データをもとに、導入の前年度・後年度の数字の差を取って、前年度の数字でわり、変化率を求めた。また、数回にわたって制度を導入している自治体については 1 回ごとに計算、分館など一部に導入している自治体で個別の館についての項目がない場合は市区町村全体の数字を使って計算している。

まず、図書館員の増減については同数より上が一番多い。非常勤・臨時職員については人数を正規職員の勤務時間にあわせカウントしているため、雇用される人数が多くなることが予想されるが、上記のようなカウントの仕方をしていても増加している。次に登録者数については、ここ数年の全図書館の登録者数平均である 0.5%以上が最も多い。

では、費用の面ではどうだろうか。人件費や光熱費まで含めたデータは見当たらなかったもので推測の域を出ないが、財政削減という面から概して指定管理者への支払い金が今までよりも少なくなっていることや、図書館員が増加していることから考えると、一人当たりの賃金は減少していると思われる。だが、資料費（書籍、雑誌、CD など資料全般を含む）、図書費については半数前後が 0 以上となっており、制度の導入によって変化なし・もしくは増加していることがわかる。

表 16-1、16-2

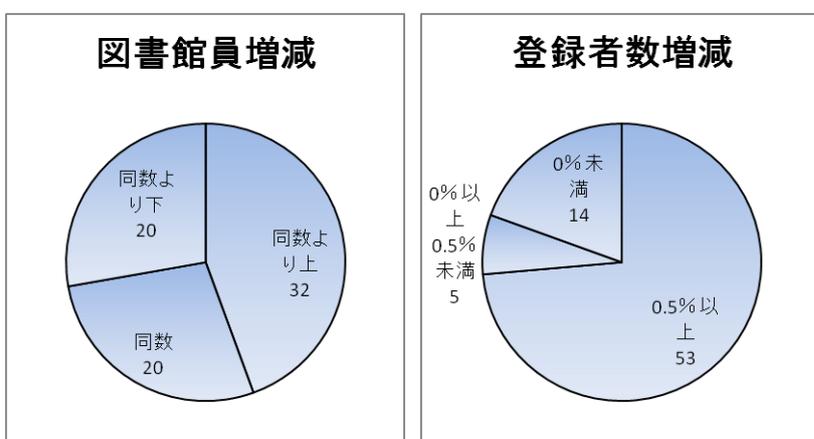
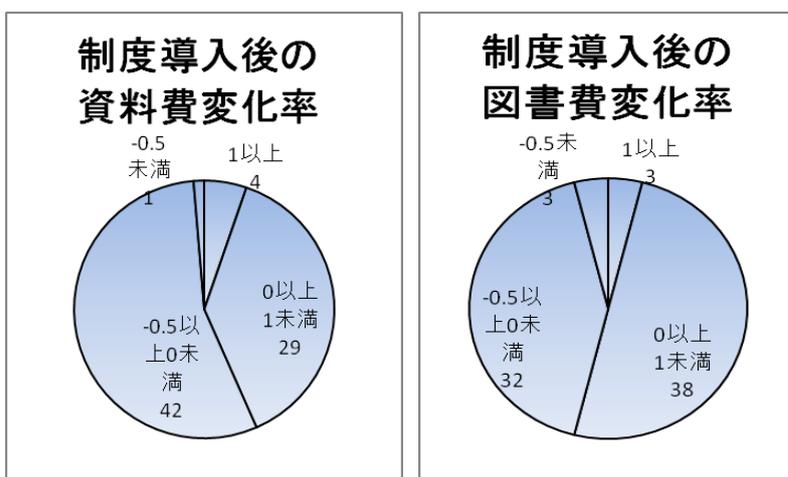


表 16-3、16-4



出所：日本図書館協会『指定管理者制度導入 2008 調査（報告）』を参考に、図書館に指定管理者を導入している自治体について、日本図書館協会『日本の図書館』各年度を用いて筆者作成

4. 事例研究（北九州市の導入事例）

指定管理者制度による図書館運営が求められる要因としては、図書館外部の要因として地方自治体の財政難、人員管理、図書館機能の多様化が求められていること、図書館内部の要因としては、専門職の司書は狭き門となっており、また半数の図書館職員が専門的資格である司書資格を持っていない状況でも「今までの図書館」としては機能しており、専門性が十分に発揮されていないことなどがあげられ、民間の事業者が入ることにより図書館サービスの充実や予算の削減といった図書館の変化が期待されていることがわかった。

しかし、図書館政策の立案が十分にできていない現状では、地方自治体から指定管理者への「丸投げ」という批判もあるように、サービスを維持するため指定管理者に守らせるべき水準やモニタリングの設計方法に不安が残る。さらに労働者の賃金面での問題があり、持続可能性が疑われる。以下では北九州市を例に、これらの問題に対しどのように対処しているか紹介したい。

（1）北九州市制度導入概要

北九州市は福岡県の北部に位置し、1963年に門司市・小倉市・戸畑市・八幡市・若松市の5市による新設合併によって誕生した政令指定都市の1つである。図書館の位置にもこの合併は反映されている。

市は行財政改革の一環として全国の自治体の中でも早くから指定管理者制度を導入し（平成15年11月 北九州芸術劇場）、現在では536施設中284施設に制度を導入している。その特徴としては、

- 原則公募方式による選定（競争性、公正性・公平性の確保）
- 統一された選定基準、評価基準の設定と情報公開
- 第三者による選定委員会の設置
- 外部委員による評価制度の導入

があげられる。以下では、これらの特徴がどのように図書館の指定管理者制度に活かしているのかをみていく。

また北九州市では、暴力団と指定管理者が共謀して事件を起こし、指定管理者としての資格が取り消される事件が起こっている。この件については福岡県警との相互情報交換を行うことで一致し、指定管理者からの暴力団排除にも取り組んでいることも付け加えておく。

（2）図書館への制度導入概要

平成14年「生涯学習拠点としての図書館のあり方について」（北九州市図書館協議会答

申)において、「図書館サービスの控除と業務の効率的・効果的な運営を図ることを目的に、将来、図書館業務の一部を NPO へ委託することを視野に入れて検討する必要がある。」とし、地方自治法の改正により指定管理者制度が導入される前からすでに民間委託を考えていたことがわかる。さらに、平成 16 年 4 月、北九州市新行財政改革大綱発表により「図書館の管理運営業務の民間委託等について検討する」ことが明記され、同年 6 月北九州市教育施設の設置及び管理に関する条例の一部改正により指定管理者に社会教育施設の管理を行わせることができる規定を追加。また同年 7 月に出された文部科学省の公式見解に基づき図書館への指定管理者制度導入について検討開始、8 月から指定管理者制度導入を準備。その後市民への説明、事業者選定を経て 2005 年 4 月 1 日より指定管理者による図書館の管理がスタートした。

ここでのポイントは、制度導入前より民間に運営を任せる意識が図書館協議会の中にあつたこと、また司書（平成 16 年 5 月 1 日時点で 58%）が専門職として採用されず、市職員として他の部署への移動がスムーズだったことなど、指定管理者を導入しやすい条件がそろっていたことである。

（3）制度の導入と実施

北九州市立図書館（中央図書館を除く）の指定期間は、門司図書館・戸畑図書館・国際友好記念図書館については平成 17 年 4 月 1 日からの 3 年間、若松図書館・八幡図書館については平成 18 年からの 3 年間となっている（各分館を含む）。このうち門司図書館・戸畑図書館・国際友好記念図書館は更新の時期を迎え、平成 20 年 4 月 1 日から 5 年間の指定 2 期目に入ったところである。期間については、制度導入当初は概ね 3 年間を目安としてきたが、短期間で優秀な人材の確保や機器のリース期間、一方で長期間の指定による問題（経済情勢の変化、参入機会の阻害、施設管理見直し機会の喪失）から、平成 19 年度選定施設より基本は 5 年間と変更されている。

指定管理者の選定に当たっては、市は図書館サービスを今までと同等か、それ以上の「質」を確保するため候補者にいくつかの義務付けを示している。今までの質を維持するものとしては、

- 指定管理者を導入するようになっても、入館料や図書館資料の利用料金を徴収することは図書館法で禁止されており、各図書館は従来通り無料で利用できるようにする
- 現在行われている図書館サービス（個人貸出、団体貸出、ひまわり文庫、レファレンス、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）は指定管理者に引き継がれ、これまで通り実施する
- 図書館に関わる各種団体（郷土史会、読書会、ボランティア）との協力関係はこれまで通り継続していく

これまで以上のサービスとして、市から提案があったのは、

- 開館時間を一時間延長し、午後 7 時までとする
- 現在の図書館の人員体制を基本に、業務遂行上必要な人員を配置し、各図書館の窓口責任者は司書資格を有し、3 年以上図書館勤務を経験している者を配置する
- 専門性を高めるため、各図書館の従事者の 75%以上が司書資格を有していること

また個別の候補者の工夫につき①公立図書館運営に対する基本的考え方、②専門性の確保、③利用者のプライバシー確保、④運営体制、⑤施設管理、⑥業務運営、⑦学校・地域・団体との連携、⑧民間の利点を生かしたサービス、などについて提案を求めている。この他、業務遂行能力や経営状況を示す資料、管理経費見積書の提出も条件であった。

選定は学識経験者、図書館協議会代表、市民代表、中小企業診断士らからなる「図書館指定管理者選定委員会」において、教育委員会が定めた選定基準に基づき行われ、その結果から教育委員会が候補者を決定し、市議会の承認を受けている。

指定管理者となったのは、図書館への本の納入や汎用書誌データベース「TRC MARC」の提供を行っている株式会社図書館流通センター（門司区、八幡東区及び八幡西区内の図書館を担当）と、北九州市内の企業が中心となり発足した株式会社日本施設協会であった。前者は 30 年以上にわたり公共図書館のサポートを行ってきており、図書検索システム「TRC MARC」の公共図書館におけるシェアは 8 割以上を占める。さらに、144 の公共図書館、8 の学校図書館、2 の専門図書館での図書館 PFI/指定管理者/業務受託の実績がある、全国規模でサービスを展開している会社である。後者の日本施設協会は指定管理者として受託した公共施設の管理・運営を専門に行うことを目的に地元の商工会議所を中心に設立された会社であり、北九州市の図書館に選定されたのちに、久留米市民センターを指定管理者として受託している。

（４）図書館運営体制

指定管理者導入後の図書館運営体制としては、指定管理者が「図書館長業務」「窓口サービス業務」「蔵書管理業務」「施設管理業務」「読書推進業務」「ボランティア活動支援業務」など、図書館業務全般に渡って業務を執行、教育委員会・直営の中央図書館は、図書館運営に関する全市的な方針や、購入図書の決定、施設設備、制度導入施設の事業報告の確認と評価等の図書館の基幹的な業務を行うという役割分担を行っている。以下では選定された事業者についての概要を示す。

図書館流通サービス（TRC） 全国各地で指定管理者事業に取り組んでおり、企業のネットワークを生かした取り組みを行っている。館長の派遣もそうだが、他にもイベント情

報など指定管理者となっている各地の図書館の情報を共有し、定期的に研修を行い、従業員の質を高めている。また、TRC は筑波大と提携し 2006 年 4 月から三年間、図書館情報メディア研究科博士前期課程に、公共図書館の経営管理者を養成する寄付講座を設置、卒業生の指定管理者制度導入図書館への派遣も行っている。北九州市においては市のアイデア活用制度を使い、地元の民話を題材にした絵本の製作、簿記の講座、ストーリーテリング、親子連れ向けに視聴覚室を開放するといった試みも行っている。また、レファレンス用ソフト『TOOLi』やインターネットを活用した情報提供システム『西日本新聞データベース』の導入も行った。

経費削減の面からみると、TRC では直営時（平成 16 年度）の経費一億円から比較して毎年 2800 万円の削減が達成されている（指定管理料年額 7111 万円）。人件費など諸経費の管理については TRC の本社で一括して管理し、図書館の職員はサービス業務に集中する形式を取り、効率化を図っている。ただし、資金の管理とサービスを分けることで効率化が図られるように思えるが、現場の金銭感覚がにぶる恐れもあるように感じた。

日本施設協会 元経営コンサルタントの館長を中心に、本を読む場所としての図書館から一歩進んだサービス展開を行っている。例えば、ビジネス支援事業や生涯学習支援活動などの催し物の開催。ビジネス支援事業については、ビジネス支援図書コーナーの設置にとどまらず、起業支援相談会、館内外での就業支援相談会の開催や、中小企業支援センターに講師依頼を取り付け、図書館閉館後の午後 7 時からビジネス支援セミナーを開催するなど、図書館の施設・設備を存分に活かした取り組みを行っている。さらに、広報にも力を入れ、ラジオやテレビ番組の出演により本や催し物の紹介もしている。

館長は以前市議会議員をしており、その時から図書館政策について注目していた方だった。館長就任後はその人脈を活かして講演会の出演依頼などを行っており、やや現館長の情熱に頼りすぎな感じも受けた。ただ、参加者を考慮して、参加しやすい時間帯にセミナーを開催し普段図書館にくることの少ない層に図書館を利用するきっかけを作り、また直営時には行っていなかったデイケアセンターへ出張し読み聞かせをおこなうなど（部局が違うため敷居が高く、学校などには出張で来たがデイケアセンターには行けなかったのではとのこと）、民間という立場を活かした仕事をしていると感じた。司書率の向上も大事だが、これからの図書館として評価されるためにはこのような経営感覚を持った人、外にも飛び出していける人が必要であり、スカウトしてでも就任してもらいたい。

経費削減の面からみると、日本施設協会では直営時（平成 16 年度）の経費 9000 万円から比較して毎年 3100 万円の削減が達成されている（指定管理料年額 6047 万円）。

市の仕事 制度全体については財政局都市経営戦略室・指定管理者制度推進委員会が管理している。図書館への制度導入に当たっては、図書館関係者や関係団体、市民に説明し理

解を得ることが重要である。他の自治体と同様、指定管理者制度導入に当たっては、市民団体から再考を求める意見も出ている¹⁷。そのため、北九州市立図書館協議会の開催(3回)、関係団体(郷土史会、読書会、読み聞かせボランティア等)への出前トーク(10団体)、市民説明会の開催(3回)などを行った。その他、市民向けチラシ配布、市政日より、図書館日より、ホームページ、新聞の掲載など積極的な広報活動を行った。

制度導入後は指定管理者と直営図書館が連携して図書館経営を行うため、市の担当者は図書館の運営方針に関わる事項を協議する館長会議(月1回)、選書方針を協議する選択会議(月1回)、選書を決定する選書協議(週1回)、中央図書館主催の研修会(随時)など、選書や図書館員の研修に力を入れ、情報の共有化を図っている。

図書館設備については市が行っている。雨漏りや駐車場の狭さなど、図書館に対する不満の多くが設備に関するものであった。

(5) モニタリングと評価

北九州市では、財政局都市経営戦略室を中心に、平成18年度より指定管理者制度を導入した施設について、指定管理者による管理・運営の状況、実績などを評価する制度を設けている。平成19年度からは、指定管理者に求められる役割や施設の特性に応じた評価基準を策定するなど、評価制度の見直しを行っている。評価にあたっては、観光施設や文化施設など目的・機能による分類のほかに、①有効性(管理運営以外に施設を活用したサービスの提供が指定管理者の業務となりえるかどうか)と②効率性(民間との競合性の程度)の観点から施設を6つに分類し(表17参照)、さらに③適正性(公の施設に相応しい適正な管理運営に関する取組み)から、それぞれ評価の配点を決める方式をとっている。

表 17 有効性と効率性による施設の分類化

| | | 民間との競合性 | | |
|----------------|---------|----------|--------|----------|
| | | ア. 行政主体型 | イ. 競合型 | ウ. 民間主体型 |
| 業務の内容 (有効性) | a. 事業実施 | I | II | III |
| | b. 施設管理 | IV | V | VI |

【有効性】 a.事業実施型：施設の管理運営以外に、施設を活用したサービスの提供が指定管理者の業務であるもの

b.施設管理型：施設の管理運営のみが指定管理者の業務であるもの

【効率性】 ア.行政主体型：元々行政主体で行ってきており、民間が新たに参入するもの

イ.競合型：元々行政主体で行ってきたが、徐々に民間でも行うようになってきたもの

ウ.民間主体型：元々民間でも行っているもので、行政が補完しているもの(民

¹⁷図書館サポート北九州・北九州市の図書館を考える会「北九州市のより良い図書館サービスを求め、北九州市立図書館に対する早急な「民営化」導入の再考を促す要請書」

間に類似施設があるもの)

出所：北九州市「指定管理者評価マニュアル」より一部抜粋

評価に使用するデータは、指定管理者からの報告（必要な現地調査、指定管理者からの意見聴取を含む）、施設を利用する市民等の評価・満足度（利用者アンケート等）、各所管局が実施する施設の維持管理に関するモニタリングの結果などを使用する。評価の種類としては、5段階評価で行われる次回選定に向けた評価（指定期間が5年の場合は2年目終了時に中間評価）と、年度による所見評価がある。評価報告の仕方としては、所管局が自己評価を行い、それぞれの目的・機能に分かれた指定管理者制度評価部会に提出、指定管理者制度推進会議に報告されるという形式をとっている。

年報・月報といった定期的な事業報告書の提出のほかに、市は「指定管理者評価マニュアル」を作成、それに従って年度末に教育委員会生涯学習課・中央図書館庶務課が評価を行い、ホームページで結果を公表している。評価はAが5%以内、Bが15%以内と厳しいものであり、その中であって戸畑図書館の指定管理者である日本施設協会は優秀指定管理者に選定され表彰されている。この評価の結果は次回の選定時に反映され、事実日本施設協会は平成19年度の再選定時には「A」をとった実績が評価され、「指定管理者としての適性」項目は満点、さらに「A」獲得を反映し10ポイントの加点が行われている。

（6）導入前後データ比較とまとめ

下に、直営である中央図書館と、図書館流通センター（門司区分）、日本施設協会（戸畑区分）の比較表（表18）を示した。各会社の説明にあったように人件費を含めた図書館事業費を削減するのみならず、図書費やIT化など別の項目に費用が使われていることがわかる。また、登録率・登録者一人当たり貸出冊数ともに中央図書館を大きく超えており、市から75%を確保することと条件づけられていた司書割合も軽々とクリアしている。

だが、事業費について民間から見た場合はどうだろうか。図書館長以下図書館員は直営時の約3分の1の給料で働いており、給料よりも図書館で働きたいという強い意思によって集まった人々により費用の削減が可能になっていると感じた。また、サービス供給の実績は、市が行う表彰制度と次回の指定管理者としての再指定にしか反映されない。次回競争を働かせ、参入者間にあまり差をつけないというためだと思われるが、これでは事業者の努力が報われず、「善意」に頼った不安定なビジネスになってしまう恐れがある。

表 18 制度導入変化一覧（2003年→2008年）

| | 事業費 | 登録率 | 貸出冊数 （登録者一人当 たり） | 司書 割合 | 図書費 （市民一 人当たり） |
|---------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|----------|-------------------------|
| 図書館流通 センター | 直営時に比べ 28%の削減率 | +5.1% (18.91→24.01) | +1.16冊 (16.46→17.26) | 85.7% | 直営時に 比べ 16.05 円増加 |
| 日本施設 協会 | 直営時に比べ 34%の削減率 | +5.13% (23.26→28.39) | +0.5% (23.28→23.86) | 83% | |
| 中央図書館 | — | +5.03% (16.28→21.31) | +0.03冊 (13.17→12.33) | 58.1% | |

出所：北九州市教育委員会「北九州市の図書館」2003年・2008年のデータを使用

5. 提言

4. 事例研究でみてきたように、指定管理者制度を導入している図書館では効果的に経費削減が行われ、また公共サービスの質も向上していることがわかった。しかし、経費の削減内容はそのほとんどが人件費であり、図書館の仕事をしたい人の「善意」で続いている面もあることが分かった。一方、自治体は財政削減のため指定管理者制度を導入している側面があり、これ以上の指定管理料増額は見込みにくい。また、モニタリングによる評価の効果は、次回の加点と表彰（もし応募するのであれば、他の指定管理者応募の際のアピールポイントに）くらいにしか現状では影響しないことも分かった。

そこで、以下では経費の削減と資金の調達から指定管理者の自主事業の可能性について検討するとともに、実績の積み重ねが反映される仕組みを考えたい。

（1）自主事業の実施

無料制が問題となるのは図書館法による公立図書館であり、課金が法的に容認されている私立図書館や図書館同種施設では、有料・無料はそもそも問題になりえない。公立図書館の対価徴収を否定した1950年の図書館法第17条の規定が現れるまで、1899年の図書館令では閲覧料の徴収を認めており、多くの公立図書館では入館料を取っていた。1950年代に図書館法改正運動が起きた際、有料制について議論が行われたことはあるが、その後1990年代後半に至るまで、無料原則は当然のこととされている。これについて鈴木・渡邊（2008）では、「公立図書館の教育的役割や無料原則の所得再分配機能についての理解が進んだこと、右肩上がりの経済成長に伴う税収の増加により租税負担による公共サービス拡大の素地が整っていた」ためとしている。これに加え、十分な財源が租税から補給され、身分の保障された公務員が公立図書館の業務にあたっていることで、有料か無料かといった問題は業務を遂行するにあたりあまり重要な問題ではなかったと推察される。

しかし、1990年代後半に入り、オンラインサービス、電子資料サービスの急速な普及、地方自治体の財政難による図書館費・人件費の削減、また利用者からの図書館における多様なサービスの要求といった状況の変化により有料制が改めて議論されるようになった。1998年3月の生涯学習審議会の「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」では、図書館の提供に対するサービスについて一定の負担を求めることの検討も必要であり、無料以外の選択肢もありうると提言されている。さらに、同年10月の生涯学習審議会社会教育分科審議会計画部会図書館専門委員会がまとめた「図書館の情報化の必要性とその推進方策について―地域の情報化推進拠点として―報告」においては、外部情報源へのアクセスは図書館法第17条「図書館資料の利用」にあたらぬとの見解が示された。つまり、同条の条文を改めることなく対価を徴収することは可能で、実際に対価を徴収するか否かは図書館の設置者である地方公共団体の裁量とすることが提言されている。

公立図書館の費用負担の在り方について、糸賀（1999）は、①従来の閲覧・貸出は限りなくゼロに近い追加費用でサービスを増やすことができるのに対し、ネットワーク系メディアの提供は可変費用の増加額が無視できないこと、②商用オンラインサービスは市場の成立しているサービスであり、そこに地方自治体が租税で費用をまかなう形で参入差売することは正当化しにくく、ネットワーク系メディアの提供に要する追加費用を利用者に負担させることはやむをえないこと、しかしながら、無料原則については図書館法第 17 条をそのまま残したことでその根幹は維持されること、としている。

この意見に対しては、たとえ部分的であるとはいえ受益者負担を導入すべきではないと反対表明した日本図書館協会をはじめ、『みんなの図書館』『図書館雑誌』『図書館界』など雑誌で企画された特集において有料制に否定的な意見が多数を占めている。

その後、2000 年 12 月文部省（当時）の地域電子図書館構想検討協力者会議「2005 年の図書館像」においては、対価徴収は自治体の裁量に委ねられた問題をしながらも、「他の図書館と共同でコンソーシアム等を作り外部の商用オンラインデータベースとの一括契約を結ぶなど、安価・定額となる努力を払い、地域住民（利用者）に対しては無料で提供するなどの方策も考えられる。対価徴収については、いずれにせよ、公立図書館の利用者であると同時に各地方自治体の政策を決定する主体である住民の意思に基づくべきである。」としている。

図書館の資金不足は海外も同じようであり、資金調達の意義・方法については検討がなされている。コフマン（1993）¹⁸では、アメリカの図書館の現状として、図書館の財政事情の悪化に加え、商業的な情報サービスが台頭し、図書館と類似のサービスをより利用者にとって満足の行く形で提供し、図書館にとって競争相手となってきた点を指摘している。そのような現状の中で、図書館の活力を失わずに、利用者のニーズに添えていくために有料制のサービスの果たす役割は大きいとし、有料制のサービスを支持する立場にたっている。コフマンによれば、この新しい型の図書館の持つ利点は次の三点である。

- 図書館が情報市場においてより活動的になれること。
- 図書館がサービスを商品として売買することにより、サービスの質を高め、その費用を抑えるよう努力することが期待できること。
- 外部の、より有利なサービスを自由に購入することで運営費用が低く抑えられること。また財源が多様化することで、専ら税に依存する危険の軽減も期待できる¹⁹。

¹⁸ Coffman, Stephen. Fee-based services and future of libraries *J Libr Adm* 20 (3/4) 167-186, 1995

¹⁹ カレントアウェアネス <http://current.ndl.go.jp/ca1053>

では次に、収入源として考えられるサービスをみていく。

① 従来行われてきた市の支援以外の図書館の収入源

複写料金 利用者が図書館資料の一部をコピーする複写料金については、有料が一般的である。この点、森（1990）は「利用者が図書館資料の一部のコピーを入手して、自らの所有とする場合、コピーは、利用者の所有に帰するので、この場合にはコピーの作成に要した実費を徴収しても、それは第 17 条違反ではない」としている。

図書の搬送・相互貸借の費用 国立国会図書館関西館事業部図書館協力課総合目録係「国内公共図書館の相互貸借等に関する調査報告書」によれば、都道府県内の相互貸借（借受）の送料は、協力者の利用により無料または図書館で全額（または相互）負担する場合はほとんどであった。他県から借りる資料の総量は、多くの館では図書館が負担するが、一部の館では利用者が負担する。都道府県内の相互貸借（貸出）の送料は、協力者の利用により無料または図書館の相互負担が多い。他県への貸出資料の送料は、所属ブロック内であれば相互負担または借受館の全額負担が多く、所属ブロック外は大部分が借受館の全額負担であった。送料負担については多くの館で増加している。

寄贈本 資金ではなく資本となる本を集める手もある。受入図書に占める寄贈された本の割合としては現在のところ表 1 9 のように 16～18%で推移している。なお、この数字は都道府県・市区町村・私立の各図書館の合計データであり、私立図書館では 50%～70%と高い割合で寄贈を呼び掛けている²⁰。また公立図書館において寄贈のみで蔵書を賄おうとする例もある²¹。

²⁰ 神奈川県立図書館

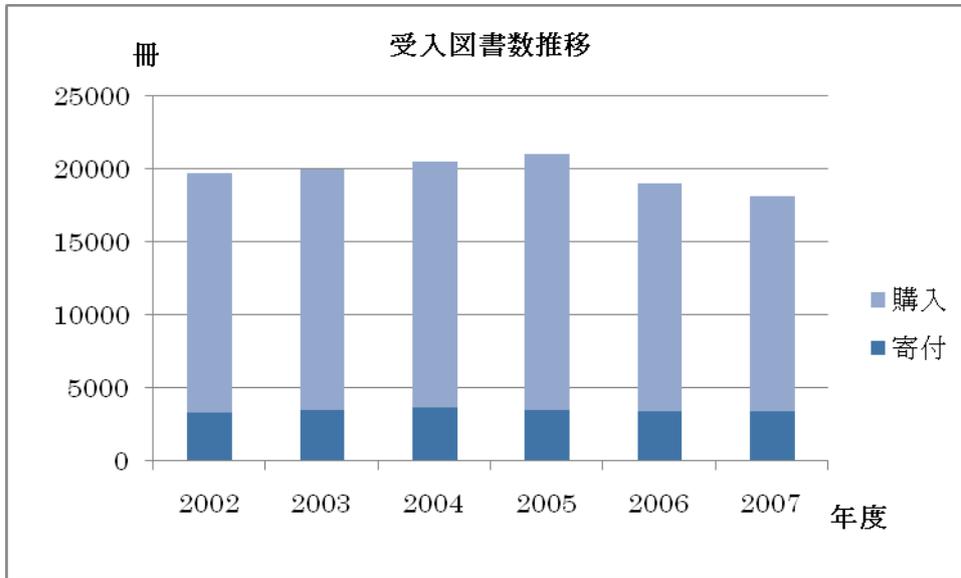
http://www.klnet.pref.kanagawa.jp/osirase/200601kpl_kizou_knrt.htm

²¹ 福島県矢祭町もったいない図書館

http://www.town.yamatsuri.fukushima.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC020004&WIT_oid=icityv2_004::Contents::1211、兵庫県明石市こども図書館

http://www.city.akashi.hyogo.jp/seisaku/kouhou_ka/e_press/documents/07.pdf

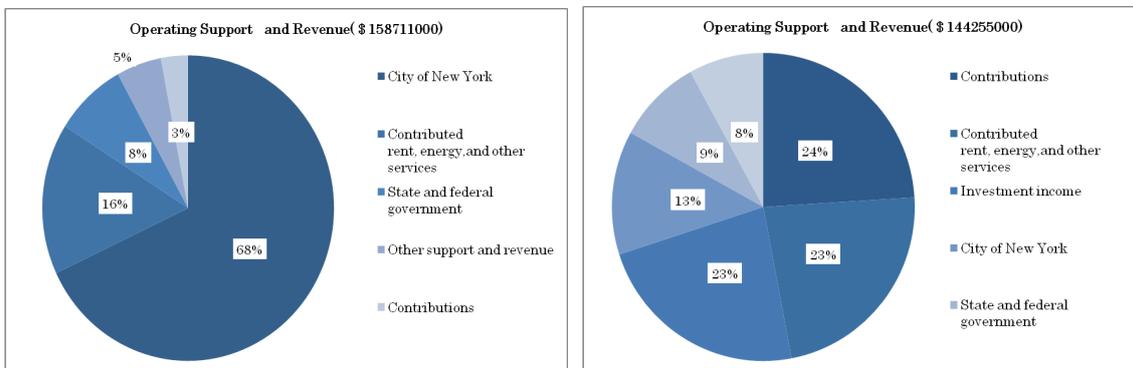
表 19



出所：日本図書館協会『日本の図書館』各年度より筆者作成

寄附 ニューヨーク公共図書館をはじめとする海外の図書館では、文献提供サービス、調査サービス²²に加えて個人や団体の寄附による資金集めが充実している。2007年のニューヨーク公共図書館報告書²³のデータをもとにした表20をみれば、地域館（branch library：地区ごとにおかれている図書館）はその活動資金の半分以上がニューヨーク市からの税金で賄われているが、調査図書館（research library：科学産業など専門図書館）はその性格から使用料や寄附金が多くを占めていることがわかる。

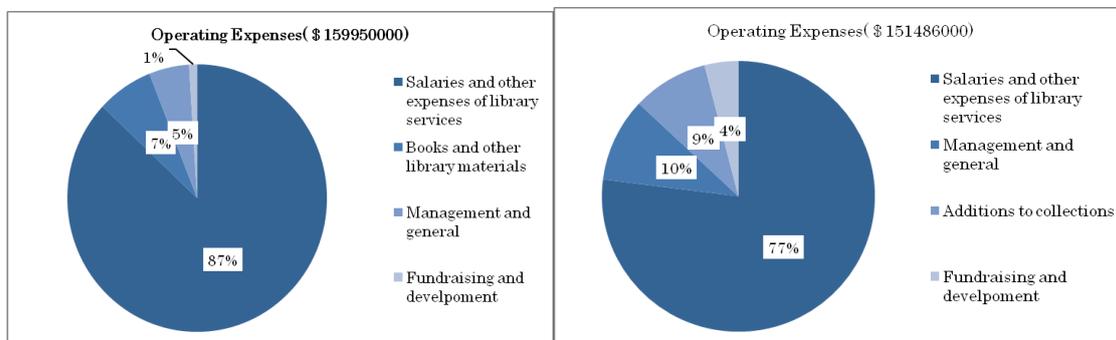
表 20-1、20-2 Operating Support and Revenue(Branch libraries, The Research Libraries and Librarywide Programs)



²² New York Public Library HP <http://www.nypl.org/express/fees.html>

²³ New York Public Library 「A Day in the Life of The New York Public Library」 2007

表 20-3、20-4 Operating Expenses(Branch libraries, The Research Libraries and Librarywide Programs)



出所：New York Public Library「A Day in the Life of The New York Public Library」2007より筆者作成

施設利用料 埼玉県草加市が2002年に構造改革特区として図書館図書の有料貸出を提案した際、文部科学省からの1次回答において、図書館資料については、「図書館の目的が一般公衆の利用に供されることにあることから、公立図書館が真に住民全部のためのものであり、利用する人に常に公開されるべき点にある。従って、図書館図書の有償貸し出しを行うことは、図書館の目的に沿うものではない」と有償化を否定されたのに対し、施設・設備については「図書館施設・整備（器材）の有料使用は、図書館法の趣旨を踏まえた上で、現在でも行われているところである。」と肯定する発言がされている。

② 指定管理者の動向・検討事案

会員制 現在のところ、指定管理者が徴収することができる利用料として挙げられているものは、著作権法に基づく図書館資料の複製（複写）にかかる料金、研修室等の団体利用に係る利用料金、宅配サービスに係る利用料金、商用データベースのプリントアウトサービスに係る料金、その他区と指定管理者の協議により徴収することができる料金などである。これ以外にも今後の検討課題として、区民と在勤・在学者の区別、登録会員制度、ボランティア組織化等利用者別対応の可能性、選択的な付加的有料サービスの可否と範囲（情報提供や調査）などが挙げられている。

事業費の増額 北九州市では「指定管理者アイデア制度」を設け、指定管理者がそのノウハウを十分に発揮し、応募時では想定し難かった企画を、施設運営の経験から指定管理者に提案してもらい、適切な提案事業に対して財政支援を行っている。平成19年度は16件の応募があり、そのうち5件を支援事業として決定した。平成20年度募集については制度導入初年度である平成19年度の実績を検証した後、募集内容を決定することとしている。また、PFIによる運営を行っている稲城市中央図書館では、併設する駐車場料金や喫茶店の他、貸出人数と連動して一定の割合に応じ管理者であるSPCへの支払い金が上昇する仕組み

みを導入している。

併設店舗 山中湖情報創造館では、隣接する研修施設、視察・見学科以外に面白い試みとしてライブラリーショップを併設し、収入を得ている。

③ 海外動向

デンマーク 2000年5月、図書館法改正案が可決され一般的な図書館サービスの無料原則を再確認しつつも、一方では優れた価値をもつ特別なサービスに対して、図書館が利用者に料金を請求できるという内容が加えられた。(すでに資料の延滞やビデオ貸し出し等に対するの課徴金は認められていた。) 新法には具体的なサービスの規定はなく、各図書館が市場のニーズに合わせてサービス提供を考案する必要があった。例えば、コンサルタント、ウェブデザイン、データベース開発支援、ビジネス情報調査、ナレッジマネジメント、チェンジマネジメント、マーケティング、教育カリキュラムの開発、遠隔研修、施設の貸与、専門図書館機能の代行、貸出期限の早期お知らせサービス(期限が過ぎると延滞料金が発生する理由から)、資料配達サービス、などである。いままで公共図書館で扱われてきたようなサービスと比べると、サービスの多様性や対象範囲の広がりがうかがえ、また、必要とされるサービスレベルが高度なものも多い。さらに、有料サービスの顧客としては、従来の主要顧客と考えられてきた民間会社や個人利用者だけでなく他の図書館や公的機関もターゲットとなっている²⁴。

カナダ 図書館で課金して実施しているサービス²⁵としては、司書による48時間以内応答の有料サービス(トロント中央図書館)、州外からの問い合わせ・インターネット経由からの問い合わせ・複雑な問い合わせに適用する有料レファレンスサービス(バンクーバー公共図書館)。市場調査、企業情報の検索、新聞・雑誌の記事切り抜き情報の自宅・会社へのFAX送信などのサービスも提供している。

図書館の「集客」に注目し、再開発事業の一環として図書館を設置する例もある。例えば、さいたま市立図書館のように駅前ビルのテナントとして公共図書館が入ることで相乗効果を上げている例、中目黒GTのようにオフィスや住居と組み合わせて公共施設を配置する例などである。海外ではブライトン市図書館のようにホテルなどの商業施設と図書館を組み合わせたPFI案件も存在する。

²⁴岡田悟(2004)「デンマークの公共図書館における新たな有料サービス」『カレントアウェアネス』No.282

²⁵文部科学省「図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会「地域の情報ハブとしての図書館—課題解決型の図書館を目指して—」平成17年1月

④ まとめ

「誰でも無料で情報を手に入れられる」という最低限の図書館の目的と、①～③でみてきた有料サービスの関係をまとめると表 2 1 のようになる。

「図書館」という最低限の目的に沿ったサービスは、本など情報媒体をどれだけ「加工」したかに注目して分類した。ここでの事業者の力量は、どれだけ情報を加工し利用者にとって便利なものにしていくかに表れるといえ、その加工の技術によって無料から有料への移行も正当化されると考える。そして、生涯教育やビジネス支援など図書館の目的をより活かすものとして併設施設（会議室、多目的ルームなど）を使った事業の展開、図書館の外部環境を活かしたサービス・収益授業も考えられる。

また、媒体の加工や付加価値による媒体の変化という見方のほかにも図書館サポーターなど会員制によるもの、納税面から住民と在勤・在学者といった差別化による有料化も考えられる。

表 21 図書館と期待できるサービス・収益

| 「図書館」という最低限の目的に沿ったサービス | | | 「図書館」の目的をより活かすために |
|------------------------|-----------------|---------------------------------------|---|
| サービスの段階 | 無料 | 有料 | |
| I 媒体（本など）のみ | ◆本・雑誌の閲覧 ◆貸出 | ◆オンラインブック ◆宅配・郵便による貸出 | ◆併設施設の利用料 ◆併設施設の利用料（自主事業） ◆ライブラリーショップ |
| II 媒体を利用 | ◆読み聞かせ ◆相互貸借 | ◆読み聞かせの音声配布 ◆他図書館本・新刊本の取り寄せ ◆複写 | |
| III 媒体に付加価値 | ◆レファレンス（窓口） | ◆レファレンス（メール、郵送） ◆マーケティング ◆市場調査 | |
| | | | 図書館外部との関係 |
| | | | ◆近隣店舗・公共施設との連携 ◆指定管理者アイデア制度 ◆寄附・寄贈 |

出所：筆者作成

だが、図書館が以上のようなサービスを展開するにあたってはいくつかの問題点が生じることが懸念される。以下列挙する。

事業所税など課税 事業所税とは、人口 30 万人以上として、事務所の延べ床面積が 1000 平方メートルか、従業員 100 人以上の事業者に対して課される税である。従来、公の施設は地方自治体による直営か管理委託、また原則収益事業は行わないことになっていたため、事業所税は問題になっていなかった。しかし、民間企業の場合これらの条件を満たせば課税対象となる。指定管理者に対する事業所税の課税については、地方自治体ごとに対応が

分かれており、仙台市などは原則課税、一方東京都などは平成 23 年 3 月 31 日までに終了する事業年度までの減免制度を設けるなど自治体ごとに対応が分かれている。この点、総務省は 2005 年 11 月 14 日付「指定管理者制度の導入に伴う事業所税の取り扱いについて」において、指定管理者が自治体から受け取る指定管理料の方が利用料金収入よりも少なければ事業主体を指定管理者とし、事業所税を課税するという判断基準を示している。今のところ、図書館は事業所税の非課税対象施設となっている自治体が多く、また指定管理料を超えるほどの利用料金収入も得ていないが、本格的に自主事業を発展させるとこのように課税の面で優遇措置を受けられなくなる可能性がある。

使用料 各事業者が目的外のサービス（協定書の図書館サービス以外のサービス）を行う場合には、一般に目的外使用届け出、地方自治法 225 条に基づく行政財産の目的外使用に対する対価として、地方自治体に対し使用料を支払うことなどが考えられる。図書館の事例ではないが、地方自治体に使用料（企業局納入金として）を納めながらも指定 3 年目にして黒字経営に転換した山梨県清里・丘の公園の例もある。

寄附 現在も図書館への本の寄贈、寄附は行われているが、諸外国に比べるとまだまだその金額は小さいといえる。税額控除が受けられる特定寄附金となるのは、国・地方自治体、公益法人など特定の団体に限られている。さらに NPO については、国の認定を受けた「特定 NPO」に対する寄附金のみ税額控除の対象となっている。特定 NPO 法人格をとることが難しいため、寄附が NPO や民間事業者ではなく、寄付金控除の対象となる地方自治体に流れ、結果として図書館以外のサービスに補填されてしまう可能性がある。ここで参考になるのがふるさと納税制度である。この制度により納税されたお金の行き先については、地方自治体により用途が決まっている所²⁶、決まっていない所があるが、この用途にサービス名である図書館やサービス主体となるべき NPO を定めることによって、寄附の流れが見やすく、また税額控除も受けられ、寄附する側にとっても好都合だと考えられる。

貸与権 貸与権とは、貸出に着目し、何らかの補償を作者に支払う制度である。海外では図書館の貸出に着目した公共貸与権の制度が西欧諸国を中心に約 20 カ国で設けられている。²⁷日本では図書館を対象とした貸与権の規定はないが、現在公立図書館は「現在営利を目的とせず、かつその複製物の貸与を受ける者から料金を受けない場合」に該当するため貸与権の適用を免れている。今のところ出版物の貸与に基づく報酬（貸与使用料）を徴収・分配している出版物貸与センターが扱っているのは漫画が中心であり、小説などその他書籍についての報酬を管理する団体はない。しかし今後図書館が収益事業を積極的に展開す

²⁶ 代表例としては、島根県の「森林保全」「竹島の領有権確立事業」、京都府の「文化財保護事業」、埼玉県の「NPO 基金」など。

²⁷ 南亮一（2005）「公共貸与権をめぐる国際動向」『カレントアウェアネス』No.286

るようになった場合、貸与使用料を請求される恐れがある。

(2) 指定管理者制度と制度の移動

指定管理者制度は、指定の期間が 5 年など比較的短いため、公共サービス提供者の「緊張」による自律を促す制度といえる。しかし何度か指定を受け、実績に裏打ちされた信頼を得た事業者でも、新たな参入者との競争にさらされなければならないのだろうか。全国の指定管理者制度事例の中で進んでいる部類に入るとされる北九州市の事例でも、契約期間の延長や再指定の際いくらかアドバンテージを与えるくらいしか、優良な事業者の事業の安定を確保する手段はなかった。

そこで、NPO 法人地域資料デジタル化研究会丸山高弘氏による表 19 のモデル案を参考に、指定管理者制度の中で公共サービス提供を続けるのではなく、土地や建物の所有権、また業務内容への関わりなどにより、民間による公共サービス提供に段階を持たせ、他の段階に移行できるモデルを提案する。指定管理者はさらに民間の公共サービスを進める上での「登竜門」的位置づけとし、モニタリングや公共サービスの提供を通じて、地方自治体や利用者の監視を通じて、より安定してサービスが提供できる形態へと移ってゆけばよいと考える。

そのためには、地方自治体のモニタリングもさることながら、利用者である市民の意見や同意を確認する仕組み、また移行への条件を策定することが必要となろう。また、地方自治法や PFI 法、さらに地方自治法内の指定管理者制度や業務委託制度など、民間が公共サービスを提供する際の法律や制度が乱立しており、これらの整理も検討の余地がある。

さらに本稿ではあまり触れなかったが、公共サービスの提供主体の移行と合わせて日本版 TUPE など公務員の雇用問題についても考える必要がある。

表 22 官民協働の担い手モデル

| 土地 | | 建物 | | 設備 | 財 | 業務内容 | | 管理 | 業務 |
|--------------|------------|-----------|------------|------------|------------|------|----|----|----|
| 土地 | 開発 | 全体 | 部屋 | | | 行う | 提案 | | |
| 1. 100%官（行政） | | | | | | | | | |
| 2. 業務委託 | | | | | | | | | |
| 3. 管理委託 | | | | | | | | | |
| 4. 指定管理者 | | | | | | | | | |
| 5. 協働事業提案 | | | | | | | | | |
| | | | | | 6. 公共施設の借用 | | | | |
| | | | | 7. 公共施設の借用 | | | | | |
| | | | 8. 公共施設の借用 | | | | | | |
| | | 9. 公有地の借用 | | | | | | | |
| | 10. 公有地の借用 | | | | | | | | |
| 11. 100%民間 | | | | | | | | | |

出所：NPO 法人地域資料デジタル化研究会資料より

1、11は参考のためモデルに加えてある。

6. ヒアリング先・見学先

4件のヒアリング、1件の見学を行った。

| ヒアリング先 | 備考 |
|--------------------------|--------------------|
| 稲城市立中央図書館 館長 川延氏 | |
| 株式会社NTTデータ PFI推進部長 日高昇治氏 | 稲城市立中央図書館 |
| 山中湖情報創造館 館長 丸山高弘氏 | NPO 法人地域資料デジタル化研究会 |
| 北九州市教育委員会 加藤賢次氏 | |
| 北九州市教育委員会 徳間博郎氏 | |
| 北九州市中央図書館 庶務課長 井上好二氏 | |
| 北九州市立門司図書館 次長 吉川克彦氏 | 株式会社図書館流通センター |
| 北九州市立戸畑図書館 館長 伊藤豊仁氏 | 株式会社日本施設協会 |
| 見学先 | 備考 |
| 千代田区立中央図書館 | コンシェルジュによる見学ツアー |
| 六本木ライブラリー | 無料見学ツアー |

7. 参考文献・参考ホームページ

- 日本図書館協会（2005）「日本の図書館 2004—統計と名簿」日本図書館協会
 日本図書館協会（2006）「日本の図書館 2005—統計と名簿」日本図書館協会
 日本図書館協会（2007）「日本の図書館 2006—統計と名簿」日本図書館協会
 日本図書館協会（2008）「日本の図書館 2007—統計と名簿」日本図書館協会
 日本図書館協会（2005）「日本の図書館情報学教育 2005」日本図書館協会
 文部科学省（2000）「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」
 文部科学省（2000）「2005年の図書館像～地域電子図書館の実現に向けて～」
 文部科学省（2005）「地域の情報ハブとしての図書館—課題解決型の図書館を目指して—」
 文部科学省（2006）「これからの図書館像—地域を支える情報拠点を目指して」
 文部科学省（2005）「図書館及び図書館司書の実態に関する調査研究～日本の図書館はどこまで「望ましい基準」に近づいたか～」
 文部科学省（2005）「公立図書館の現状に関する調査結果 資料2 公立図書館における業務委託」
 中小企業庁（2004）「中小企業白書」
 北九州市教育委員会（2003）「北九州市の図書館」
 北九州市教育委員会（2008）「北九州市の図書館」
 日本施設協会（2007）「図書館運営報告書—指定管理者として—」
 北嶋武彦編著（1998）「新 現代図書館学講座 2 図書館概論」東京書籍

山内弘隆, 上山信一編 (2003) 「パブリック・セクターの経済・経営学」 NTT 出版
上山信一, 稲葉郁子著 (2003) 「ミュージアムが都市を再生する : 経営と評価の実践」 日本
経済新聞社
菅谷明子 (2003) 「未来をつくる図書館 : ニューヨークからの報告」 岩波新書
根本彰 (2002) 「情報基盤としての図書館」 勁草書房
柳与志夫 (2007) 「図書館情報学シリーズ 図書館経営論」 学文社
日本図書館情報学会研究委員会編 (2003) 「図書館の経営評価 : パフォーマンス指標によ
る新たな図書館評価の可能性 (シリーズ・図書館情報学のフロンティア)」
小林真理編著 (2006) 「指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か」 時事通信社
田村俊作, 小川俊彦編 (2008) 「図書館の現場 7 公共図書館の論点整理」
監修 : 高木正也, 南学, 編集 : 株式会社図書館総合研究所 (2007) 「市場化の時代を生き抜
く図書館~指定管理者制度による図書館経営とその評価~」
南学編著 (2006) 「実践! 「自治体 ABC」 によるコスト削減—成果を出す行政経営」 ぎょう
せい
阪脇孝子 (1997) 「NYPL エクスプレス—アメリカの公共図書館有料サービスの一例として
—」 『カレントアウェアネス』 No.211
南亮一 (2005) 「公共貸与権をめぐる国際動向」 『カレントアウェアネス』 No.286
柴田正美 (2006) 「図書館の様々な運営形態」 『カレントアウェアネス』 No.287
岡田悟 (2004) 「デンマークの公共図書館における新たな有料サービス」 『カレントアウェ
アネス』 No.282
南亮一 (2005) 「公共貸与権をめぐる国際動向」 『カレントアウェアネス』 No.286

日本図書館協会 (2005) 「公立図書館の指定管理者制度導入について」
日本図書館協会 (2008) 「指定管理者制度導入 2008 調査 (報告)」
いずれも <http://www.jla.or.jp/>
稲城市立図書館 <http://www.library.inagi.tokyo.jp/>
山中湖情報創造館 <http://www.lib-yamanakako.jp/>
千代田区立図書館 <http://www.library.chiyoda.tokyo.jp/>
北九州市 <http://www.city.kitakyushu.jp/>
六本木ライブラリー <http://www.academyhills.com/library/index.html>
ビジネス支援図書館推進協議会 <http://www.business-library.jp/>
New York Public Library <http://www.nypl.org/index.html>
有限責任中間法人 出版物貸与権管理センター <http://www.taiyoken.jp/index.html>
KPMG Japan (2004) 「ニューズレター (パブリックセクター関連) PFI による公共図
書館整備のあり方について」
http://www.kpmg.or.jp/resources/newsletter/public/200403_5/04.html

Kendra Mayfield (2000.9.26) 「Do You Still Need a Library Card?」 WiredNews

<http://www.wired.com/culture/lifestyle/news/2000/09/38671>

japan.internet.com 編集部 (2004.10.8) 「公共図書館の IT 化、有料サービスならライバルはオンラインブックストア」

<http://japan.internet.com/research/20041008/1.html>