

公共図書館民営化の動向と課題 —指定管理者制度導入をめぐる—

新海英行

はじめに

1980年代以降、新自由主義・市場原理政策が導入され、中曽根康弘首相(当時)のもとに第2次臨時行政調査会(土光敏夫会長)が設置され、行政改革のメインテーマとしては「増税なき構造改革」を、教育と福祉にあっては「選択」と「競争」による市場化、受益者負担の強化を基本的な政策理念とし、国民の権利保障としての公共性の矮小化をもたらす国家政策が方向づけられた。

振り返れば、国鉄民営化と郵政民営化は国家的行政改革の最たるものであったが、国と地方自治体の行財政改革においては、とりわけ教育と福祉の領域で不要不急部門の予算圧縮が実施されたことも見逃されるべきではない。また、公共的な事業(公共サービス)への民間事業の積極的参入は公費の削減のみならず民間セクターの活力活用の方途とされ、かつ市民参加による雇用の創出に貢献するものととらえられた。

こうした政策の下で教育や福祉の両領域では民間資本(NPO法人、文化・スポーツ団体、企業等)が公的機関に代わって続々と登場した。公立の幼稚園・保育所、児童館、公民館(生涯学習センター)、博物館、文化施設、そして高齢者施設等の民営化・民間委託がそれである。この間にこれらの諸機関のもつ公共性が著しく後退していった。90年代からこうした動きは教育、福祉以外のすべての行政領域に拡大し、現在に至っている。さらに、民営化を受託した団体や企業では低賃金で不安定な被雇用者を大量に創出した。

さて、上述の教育部門の公共施設において近年とくに指定管理者制度の導入が進められているのが公共図書館(以下、「図書館」という。)である。本稿では、最近の指定管理者制度の図書館への導入の動向(実態)と問題の所在について、まず全国的動向を、次いで名古屋市を中心に考察したい。その際、問題点の批判的な検討と同時に、名古屋市図書館への指定管理者導入政策に反対する市民

運動の取り組みを紹介してみよう。

1 指定管理者制度の経緯

2003年6月、地方自治法が改正され(244条2第3項)、「公の施設」の管理運営を民間団体(「法人その他の団体であって当該地方公共団体が指定するもの」)に開放する主要な手段として制度化されることになり、同年9月から施行された。

この制度について関係各省と日本図書館協会はどのような立場に立っていたのか。まず直接的な所管官庁である文部科学省は、「長期的視野に立った運営をすべき図書館においては指定管理者制度はなじまない」(文部科学大臣2008年6月3日参議院文教科学委員会「図書館法改正」答弁)と慎重かつ消極的な見解を表明していた。ただし、指定管理者導入に際しては「住民の個人的な学習を支援」し、「地域が抱える課題の解決」「に関する情報提供」「情報提供サービスを行う」「専門性を備えた司書の役割」の重要性を示唆した(参議院文部科学委員会2008年5月2日)。

さらに、関連の報告書である「図書館・博物館等への指定管理者導入に関する調査研究報告書」(文部科学省委託事業、三菱総合研究所)2011年)は指定管理者制度導入の判断基準に関する留意点を次のように述べている。①自治体の施策全体における図書館の設置目的や関連施策、②サービスの質の維持・向上、③コスト縮減効果、④専門性と経験を有する職員の育成・確保、⑤民間企業等の創意工夫の余地。

また、総務省は、自治局長通知(2010年12月28日)「指定管理者制度の運用について」において「民間事業者等が有するノウハウの活用」による「住民サービスの質の向上」の必要性を指摘している。遡って通知「平成20年度地方財政の運営について」(2008年6月6日)において、指定管理者の選定の基準設定に当たっては「公共サービスの水準の確保」が必要であり、評価に際しては「公共サー

ビスについて専門的知見を有する外部有識者の視点の導入」が重要であるとしている。

さらに、日本図書館協会は「公立図書館の指定管理者制度について」（2008年12月）において「この制度は図書館にはなじまない」としたうえで、仮に導入する場合、将来の図書館計画、自治体のまちづくり、地域の活性化の中への位置づけ、経費削減、職員削減が至上目的とされないこと、事業者の相違や専門性が軽視されないこと、職員の処遇が低下し、不安定雇用とならないこと、をあげている。要するに、すべての市民に必要な資料・情報を確実に提供するという図書館の使命、いかにいえば、市民の学ぶ権利、知る権利に応えるべき公的機関の責務（環境条件の整備）を履行させない要因が指定管理者制度には内在しており、それゆえ「この制度は図書館にはなじまない」とされていると解釈したい。全国の図書館職員から成る組織であり、長い間の図書館実践に裏づけられた貴重な所見として傾聴に値するものと考ええる。

さて、その後、公の施設に指定管理者を導入したケースは年々増加し、2012年4月現在、7万3,476施設（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」）を数えている。2009年度現在、全国の図書館総数3,249館のうち347館に指定管理者が導入されている（文部科学省「社会教育調査」平成23年度）。ちなみに施設の種別では教育（とくにスポーツ・文化）施設と福祉（子ども・児童、高齢者）施設が比較的多い。図書館への導入はいずれかと言えば後発である。

それでは、図書館への指定管理者導入の「成果と課題」は何か。以下、いくつかの自治体における図書館への指定管理者導入状況を要約してみよう。民営化を推進する自治体行政のサイドに立った現状把握ではあるが、そこでの解決されるべき課題に注目してみたい（「指定管理者制度導入に関する協議について」（2013年4月）仙台市民図書館、<http://lib-www.smt.city.sendai.jp>）。

- ・東京都千代田区一千代田図書館、四番町図書館、昌平まちかど図書館、（平成19年度より導入）、日比谷図書文化館（平成23年度より導入）

①成果 来館者の増加、開館時間の延長、専門職員の増加、多様なイベントの実施、利用者

1人当たりのコスト減少

②課題 管理監督する区職員の資質、区と指定管理者の協力連携

- ・東京都杉並区一成田図書館（指定期間平成19年度～24年度）、永福・方南・宮前・高井戸図書館（平成22年度～24年度）、①成果 経費の削減、職員の司書率の向上、入館者の増加、②課題 長期的視点からの運営
- ・横浜市一山内図書館（平成22年度から）①成果 経費削減 経費削減、開館時間の延長、学校図書館との連携、電子媒体を活用した地域情報の発信、有料宅配サービス ②課題 図書館サービスの向上
- ・浜松市一市立中央図書館駅前分室（平成22年度～26年度）、流通元町図書館（平成23年1月～26年度）、①成果 経費削減（人件費）、音楽配信サービスの導入、②課題 直営施設との意思疎通の不足
- ・神戸市一灘図書館、垂水図書館、西図書館（平成20年4月～）、兵庫図書館、北図書館、北図書館北神分館、新長田図書館、（平成21年4月～）、三宮図書館、須磨図書館（平成22年4月～）、①成果 平時昼夜間の開館時間の延長と祝日の開館、柔軟な職員体制、民間の柔軟な発想による図書館行事、地域の他施設や団体と連携した行事、課題 専門性を持った人材の雇用・育成
- ・北九州市一国際友好記念図書館、門司図書館、大里図書館、戸畑図書館、戸畑分館（平成20年度～24年度）（17年度導入）、若松図書館、島郷図書館、八幡図書館、八幡東分館、大池分館、折尾分館、八幡南分館、（平成21年度～25年度）（18年度導入）、門司図書館新門司分館（平成20年度～24年度）（19年度導入）成果 経費削減、司書率の向上、民間のノウハウを生かした自主事業、課題 図書館サービスを行える民間企業が少ない→入札のメリットがなくなる。利用者サービスの向上につながる事業のための環境整備

以上の具体例をから成果と課題をまとめれば、おおむね自治体当局から見た評価ではあるが、この制度がもともと目的としている自治体財政ないし図書館の予算の削減をはじめ、開館時間の延長、サービスの向上、職員の就業の弾力化等について

成果が認められるとされ、長期的な視点からのこの制度の導入の必要性、市職員と指定管理者の職員の連携・協働の弱さ、専門性と経験（ノウハウ）を有する専門職員の不足、サービスの向上（成果もあるが、課題でもある）のための環境条件の整備等がこれからの課題とされている。

指定管理者制度がもたらす成果と問題点を明らかにするにはより実証的で精緻な調査分析が必要である。上述の事例から総括すれば、この制度が内包する図書館の専門性、公共性、継続性を劣化させかねない可能性をいかに先験的に読み取り、これを排除するかが課題といえよう。

2 名古屋市立図書館への指定管理者制度導入

名古屋市は各区にそれぞれ1館、計16館、市周辺地域（支所管内）に6館、総計22の図書館と自動車図書館2台を有している。すでにスポーツ関係施設（総合施設と市内各地域のスポーツセンター等）及び福祉施設（福祉センター、児童館等）には指定管理者制度が導入済みであり、社会教育（生涯学習）施設への導入が計画中である（すでに導入された施設では受託した管理者は、社会福祉協議会、文化事業団のほか、多くは民間企業である）。そして近く一定の試行期間のあと、同制度の図書館への導入が始まろうとしている。以下、その動向を紹介し、ここでは市民・利用者の視点から検討してみたい（「第34回兵庫自治研修会資料「名古屋市図書館への指定管理者制度導入反対運動の経過と今後の課題について」、名古屋市の図書館を考える市民の会「図書館の役割ってなあに？—名古屋市の図書館への指定管理者制度導入について考える—」2012.9.1）。

2012年3月、名古屋市議会において名古屋市図書館条例の改正案が議決され、13年度から名古屋市段味図書館に指定管理者制度が試行導入されることとなった。これより前に、2011年4月、教育委員会は「2012年度から2か年で6図書館（周辺部支所管内）への指定管理者制度導入と職員18人の削減を提案した。導入の日程は6月に条例改正案を提出し、8月に受託業者の公募という市民・利用者の合意なしのトップダウンのハードスケジュールであった。対象とされた支所管内図書館は、1997年以降市民・利用者のニーズに応じて整

備されてきたが、職員削減などの経費削減も図られてきた。こうした支所管内の図書館に焦点化されたやや性急で強引な導入の動きに対して当該の地域（中川区富田、緑区徳重）の市民。利用者（とくに図書館ボランティアやまちづくりグループ）から反対の声が上がってきた。5月29日には、「図書館について考える市民集会」が開かれた。集会では反対アピールが採択され、さらに反対署名活動に取り組んだ。署名者数は1万2,000人に達した。さらに、6月30日には、社会教育推進全国協議会愛知支部を中心とした名古屋市の社会教育施設見直し・廃止に反対する市民集会では「これでいいの？崖っぷちに立つ名古屋市の社会教育」というテーマで社会教育施設民営化の動向が報告され、生涯学習センターをはじめ女性会館、図書館の民営化・指定管理者制度の導入に反対する以下の声明を出した。

社会教育施設の見直し・廃止に断固反対！

名古屋市の社会教育施設見直し・
廃止に反対する市民シンポジウム

- 1、私たち市民は、人間的な感性や能力を存分に身に着け、人間らしく生きるために、また社会の主人公（主権者）として逞しく成長するために、「实际生活に即する文化的教養」（くらしに根ざす知恵）（社会教育法第3条）をはじめ、読書やスポーツを含む「学び」が必要不可欠です。
- 2、そうした「学び」は生涯にわたってだれにも保障されるべき「人権中の人権」（憲法第26条「すべての国民の教育を受ける権利」）であり、そのための社会教育施設などの環境条件づくりは行政（国と地方公共団体）の重大な責務（教育基本法第16条、旧教育基本法第10条）にほかなりません。
- 3、社会教育施設の見直し・廃止という先般の事業仕分けに従うならば、行政は上述の責務を放棄することになります。これでは法理に合わないだけでなく、社会教育への行政サービスのさらなる低下は必至です。これまで蓄積された社会教育実践の継承・発展もできなくなります。市民・利用者の社会教育への要望や期待にも真っ向から背くことになります。
- 4、高齢化・福祉、環境、雇用、グローバル化など、

難しい課題が山積する21世紀です。持続可能な社会や暮らしを切り拓いていくうえで「学び」が欠かせません。東日本大震災は絆と共生の大切さを教えています。原発事故は自然と科学の正しい学びの必要性を示唆しています。今ほど社会教育施設が本領を発揮すべき時はないのではないのでしょうか。

- 5、以上の理由により、コスト削減の視点から判断された、私たち市民の「学び」にとって大切な社会教育の拠点施設（女性会館、生涯学習センター、図書館）の見直し・廃止には断固反対し、その撤回を強く要望するとともに、もっと高度な専門性（専門職員による援助など）と公共性（公設公営など）を基盤とする施設づくりを要求します。

市議会に先立って教育子ども委員会では市議会議員から拙速な導入や支所管内の図書館を安易な対象としていることや導入によるサービス向上への疑問など、批判的な意見が出された。これを受けて教育委員会は6月議会への条例改正提案を見送り、2012年度の指定管理者制度導入は当面回避された。

この間に、市民・利用者を中心とする反対活動はさらに勢いを増した。10月には緑区徳重において、また12月には中川区富田で「図書館について考える集会」が開かれた。2012年1月には、改めて指定管理者制度導入が提案された。新しい提案は、2013年度から支所管内図書館1館（守山区志段味図書館）に指定管理者制度を試行的に導入するというものであった。引き続き図書館の民営化に批判的な市民活動は継続され、請願署名は2月10日には約1万2,000人、2月10日には1万3,020人の署名が集り、教育委員会に提出された。2月18日には、西区山田地区会館で集会が開かれ、3月3日には栄ガスホールにおいて、片山善博慶応大学教授・前総務大臣による講演会「図書館のミッションを考える」が開催された。以下、片山氏の講演の一部を引用する。

「図書館は指定管理にはなじまない」「地方の図書館は地方の文化・歴史の継承者であるべきである。地域で保存し、蓄積して後世の人に活用してもらうことが必要である。これらはきわめて知的

な仕事で、そういう大切な仕事に携わる人の雇用を細切れにしてはいけない」「図書館のミッションはいろいろのニーズがあり、様々な課題を抱えている人、一人ひとりを知的に支え、自立を支えるのが使命である。それをもっともっと拡充しないといけない。そうすることで多くの人に図書館が支えられるようになる」

ここでは図書館、そしてそれを担う職員は地域の文化と歴史の継承という大きな使命を託されているがゆえに、「指定管理者制度は図書館にはなじまない」と明快に述べている。

2月29日の市議会教育子ども委員会において、図書館条例改正案が賛成多数で可決され、2013年度から守山区志段味図書館に指定管理者制度を試行的に導入することが決定された。

このあと、3月19日には、請願声明の2次提出を行い、最終的な署名数は1万5,627人となった。4月23日に、市民・利用者（とくに図書館ボランティア）・図書館職員を中心とする「図書館を考える市民の会」は志段味図書館への導入経過の検証を行い、活動を継続することとした。4月26日には、志段味図書館の第1回指定管理者選定委員会が開催され、6月には業者の公募が行われ、指定管理者には図書館流通センターが選定された。

名古屋市図書館への指定管理者導入の政策は市民・利用者の参加と同意なしにいわばトップダウンで計画化され、決定された。しかもこの政策に関する情報が十分に伝わらない中で進められたことにより、市民・利用者が次第に制度に内包された問題点に気づき始めた時にはすでに条例改正案が市議会に上程されていたというのが真相であった。行政当局の側に市民への情報開示・情報提供を怠ったという問題とともに、市民側には地域文化を担い高度知識社会の基盤の一つである図書館の存在意義について私たち市民の認識が不十分であったということも反省すべき大きなポイントであると考えられる。

3 指定管理者制度導入の問題点

上述の市民活動の学習活動において明らかにされた指定管理者制度のもつ市民・利用者にとっての問題点と限界を総括すれば次のようである。

第1に、図書館の目的性である。図書館は本来

収益による機関ではない。営利の視点から運営されるべきそれではない。しかし、もともと経費の削減こそ指定管理者制度の主目的である。コスト削減を至上命題とする限り、その帰結である図書・資料の削減と職員数の削減は市民・利用者へのサービスを低下させ、すべての市民に公平なサービスを提供すべき図書館の本質を脅かすことになることは想像に難くない。

第2に、この制度の発足時に吹聴されたのが市民参加と雇用の創出であった。市民・利用者がこの問題の重要性に気づき、学習会や集会を開くようになって市民・利用者は図書館観が深まり、図書館の存在意義を知るに至った。図書館をめぐるいわば「熟議」とおしてある種の公共空間が形成される可能性が生まれた。筆者自身もこのような学習空間(学習会)に身を置きながらその可能性を実感した。制度のメリットとして謳われた民間のノウハウや雇用の創出はほとんど実現されていないが、市民・利用者から新たな市民的公共性を構築する可能性が萌芽しつつあると言っても言い過ぎではないであろう。

第3に、専門性である。全国各地の市民や職員が共通に懸念してきた問題点である。科学性と大衆性と経験に裏づけられた図書館専門職としての資質・能力こそ図書館サービスを実質的に担保するものである。こうした専門性を有する職員の育成と確保はサービスの向上にとって不可欠と言わなければならない。高度な専門職員の確保という問題は経費カット・人件費削減を優先せざるを得ない指定管理体制の下でいかに可能か、大きな不安材料である。

第4に、継続性である。指定管理者の導入期間の短さは大きなリスクとなろう。教育文化機関の取り組みの有効性は短期間に答えの出るものではない。5年、10年の中長期に腰を据えて取り組むべきものである。短期に成果をあげようとする余り拙速な評価と判断で事業の変更を余儀なくされるであろう。指定管理者にとっても成果をあげるために本腰をあげての取り組みができないという限界が否定できない。

第5に、教育委員会やその所管の諸機関・地域団体等と指定管理者とのネットワークと協働の脆弱性である。この点はすでに多くの自治体におい

て指摘されているとおりである。管理者の職員にとっては十分な情報伝達、正確な情報管理、諸監督官庁との連携が、指定管理者のスタッフが当該の自治体に長く住んでいなかったため、あるいはその自治体の職員ではなかったため順調に履行できなくなっていることも問題の一つである。

以上の問題点を考慮に入れながら、これからの図書館の動向を検証し、市民に開かれたあるべき図書館像のさらなる探究が求められる。

4 補論 まちづくりから図書館づくりへ —名古屋市緑区東部まちづくりの会の取り組み—

名古屋市では、今「緑区東部まちづくりの会」(以下、東部の会)が目玉されている。発足以来、地域文化に根ざすまちづくりに取り組み、近年は図書館づくりに焦点化している。2011年3月、図書館への指定管理者制度導入の決定が契機であった。東部の会を中心に結成れた「図書館を考える市民の会」(以下、市民の会)はこの決定への批判と反対をくりかえし訴え、多くの利用者・市民の賛同を得た。その結果、導入は「導入の試行」に変更された。図書館民営化の動きはまだ予断を許さないけれど、公共財としての図書館への関心は着実に広がっている。

(1) 東部の会のあゆみ

緑区は市内16区中の1区(人口約23万5,000人)である。同区西部には桶狭間と鳴海という東海道沿いの史跡がある。東部は子育て中の比較的若い市民が多い。宅地開発が進み、人口急増中である。

2004年12月、東部の会が誕生した。そもそもこの会の目的は、「東部のまちに住む人びとのふれあいと文化を育むまちづくり、ふるさとづくり」であった。この目的を達成するために、次のような活動に重点をおいた。①東部地域を縦断する扇川沿いにベンチを設置しふれあい・語らいの場とする。②子育て支援策としての児童館づくり、③川と溜め池の水質検査、④東部の図書館づくり。

同年八月、かねてから計画されていた緑区東部支所と支所管内図書館(以下、支所館)と地区会館の構想が公表された。東部の会は、これらの施設がただのハコモノに終わらないように、住民参加のもと、図書館、保健所、児童館、生涯学習セ

ンター、青少年の居場所、子育て支援、障がい者支援の機能を重視するようにと市長に要望した。まちづくりにかかわるさまざまな問題(都市計画、子育て、環境、生涯学習、図書館など)をめぐる、学習、調査、シンポジウム、ワークショップ、フォーラムなどをくりかえし、地域文庫のボランティアも参加し、地域文化に根ざすまちづくりのあり方について学びあい、まちの主人公としての知見を深めた。とくに地区会館に入る予定の図書館は東部地域の文化的拠点施設として期待された。待ちに待った2010年5月6日の竣工の折には東部の会のみなさんの喜びはさぞひとしおであったことであろう。

(2) 支所管内図書館への指定管理者制度の導入

名古屋市には、鶴舞図書館(中央館)のほか、14区と支所(富田、南陽、志段味、楠、山田、徳重)地域ごとに分館が設置され、さらに自動車文庫一台と、総計22館設置されている。すでに2010年秋、女性会館の統廃合、生涯学習センターの見直しが必要仕分けされ、ほかに図書館への指定管理者制度の導入が事業種分けされていたが、2011年4月には、支所館6館への指定管理者制度導入が提案された。東部の会が最初に取り組んだのは、市に対して「考え直してほしい」「市民に対して説明会を開いてほしい」という要求であった。議会でもこの提案への疑問や反対は少なくなく、とりあえずこれは先送りされることになり、2013年度～14年度の実績を検証の上、導入の可否が判断されることになった。

2012年に入ると、導入反対の請願署名活動は、徳重だけでなく、支所館のある地域を中心に市内全域に広がり、各所で反対集会も開かれた。わず

か1か月半で1万5527筆の署名を集め、市議会議長に提出するかたわら、市議会・教育子ども委員会や図書館協議会を傍聴し、問題の所在を確認している。事態を危惧した東部の会は、広く市民・ボランティア、職員に呼びかけ、市民の会を結成した。公設公営を貫く愛知県日進市図書館と民営化して久しい三重県桑名市図書館を調査、比較検討した。さらに、市民の会は、片山善博氏(前総務大臣)を招いて「図書館のミッションを考える」講演会を開いた。250名を超える盛況であった。氏は、公共性・専門性・継続性ゆえに「図書館は民間委託にはなじまない」とくりかえし強調した。説得力のある講演であり、反響は大きかった。

(3) 幅広い連携で市場化阻止を

名古屋市の図書館をめぐる攻防はここ1、2年が正念場である。2012年5月、シンポジウム「これでいいの?崖っぷちに立つ社会教育」では、図書館だけでなく、生涯学習センター、女性会館にかかわる利用者・市民、職員、研究者が集まり、現状分析し、「社会教育の自由と権利を求める声明」を採択した。2013年2月にも指定管理者制度問題の学習集会(講師・長澤成次氏)を開催した。今後、これまで以上の連携の広がりや深まりのもとで、図書館が、地域文化に根ざすまちづくりの拠点として発展することが望まれる。そのために、民営化は断固阻止しなければならない。

付記

本稿1～3は、東部まちづくりの会での筆者の報告を補足したものであり、4補論は『月刊社会教育』2013年6月に掲載された拙稿を修正加筆したものである。

Recent Situation and Problem of Privatization, Focusing on Designated Manager System for Public Library

Shinkai, Hideyuki*

In June, 2002, the Act of Local Autonomy was amended, and it was decided for the public sector to be able to consign management of the public facility to such private sectors as the third sector, NPO and private company. This system's aim is to decrease financial burden of the local public body, to enlarge efficiency of administration of the local public body, and to provide better support than before. In recent years, they discuss whether this system is efficient or not. Some of them say that economic sufficiency is not significant, although money is dispensable for management of library.

In this paper I describe the recent situation and problem of this system in some cities and Nagoya city. As the hypothetical conclusion, I propose six ideas. They are as follows.

- 1 The aim of library is not economic efficiency of government and administration, but 'succession of history and culture' in community.
- 2 The central value of library is 'publicity' because it should be opened to all people who want to read books and use library.
- 3 Library should be managed by 'specialty' of librarian which is educated with science and experience for many years.
- 4 Library needs 'continuity' of librarian work for many years based on community and it' people's life, because any librarian work will be unable to be established for only a few years.

As I described above, I can find some problems in this system as they claim in communities in Nagoya city.

In the next paper which I will write in the near future, I would like to clarify demonstratively the essential character of this system on data of community people (especially user of library).

キーワード：新自由主義・市場原理政策 公共図書館 指定管理者制度 図書館の公共性
図書館職員の専門性

