

指定管理者制度で破壊される公立図書館の基盤

山口源治郎

◆東京学芸大学教授

やまぐち げんじろう

はじめに

指定管理者制度が公立図書館に広がっている。本誌でもこれまで何度かこの制度に関する論考が掲載されてきた(1)。筆者も別のところで、この制度の社会的性格と問題点について論じてきた(2)。この制度の問題点については、これらの論考に言い尽くされている観があり、新たに付け加える事柄は多くない。そこで小論では、これらの論考をふまえながらも、指定管理者制度が図書館空

間をどのように変質させてゆくのか、という視点からこの制度を検討するとともに、東京都多摩地域の自治体の事例をとおして、この制度が短期間に図書館の基盤をいかに崩壊させてゆくのかを検証したいと思う。

指定管理者制度導入の現状

まず現状を確認しておこう。日本図書館協会の「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2015年調査(報告)」によれば、市区町村で、

2015年度までにすでに導入または導入を予定している自治体は212自治体、図書館数では470館となっている。これは図書館を設置する市区町村数(1314)の12.2%、図書館数(3182)の14.8%である。

ただし、他の公立の生涯教育・文化施設の導入状況に比べると、図書館への導入率は必ずしも高くない。文部科学省の『社会教育調査平成23年度結果の概要』によれば、2011(平成23)年10月1日現在の、各施設の導入率は、公民館(8.6%)、図書館(10.7%)、博物

館(19・0%)、博物館類似施設(29・9%)、青少年教育施設(38・5%)、女性教育施設(31・8%)、社会体育施設(35・4%)、文化会館(53・7%)などとなっている。

2008年の図書館法改正に際して、渡海文部科学大臣が、図書館に指定管理者制度はなじまないと答弁したことにも見られるように、自治体関係者に図書館への指定管理者制度導入に、ある種のためらいが存在するのではないかと思われる。

変質する図書館空間

しかし同時に注目しておきたいことは、図書館の場合、民間企業が指定管理者となる例が75・6%を占め、他の生涯学習・文化施設と大きく異なる傾向を示していることである。とくに図書館と関係が深い出版流通系企業が指定管理者になる例が多い。

指定管理者制度は2003年の地方自治法の改正にともない創設された制度で

あるが、その特徴は、民間の営利企業を指定管理者に指定できることであった。1990年代半ば以降の構造改革政策の中で、政策のスローガンとして「官から民へ」「官製市場の開放」が掲げられてきた。とくに「公の施設」の運営は10兆円規模の市場価値があるとされ(三菱総研)、新たなビジネス市場に位置づけられた。

公立図書館サービスもこうした流れの中で、「市場」化がめざまされた。「ツツヤ図書館」はそのもっとも先鋭的・典型的なあり方を示したにすぎない。武雄市図書館では「市民的価値」の実現をめざすと豪語したが、実は「企業的価値」をめざしたにすぎなかったわけである(3)。言いかえれば、指定管理者制度は図書館を知る権利と読む自由を保障する空間から、企業価値を追求する空間へと大きく変質させたのである。

東久留米市立図書館の指定管理者制度の導入をめぐる

東京郊外の東久留米市で、中央図書館

に指定管理者制度を導入するという構想が持ち上がっている。先日8月20日「東久留米市の図書館を考える会」主催の市民集会が開かれ、指定管理者制度に関する学習が行われた。

東久留米市は人口11万6千人ほどの自治体である。高度経済成長期に大規模団地が造成され、典型的なベッドタウンとして発展してきた。図書館は現在市内に4館(中央館1、地区館3)設置され市民に図書館サービスを提供している。

東京の郊外都市の公立図書館の多くは、1960年代後半からの図書館を求める市民運動の展開を背景に設立されてきたという特徴をもっている。東久留米市においても、1960年代に大規模団地が生まれ、団地住民の中から、子どもたちのためのミニ図書館(家庭文庫、地域文庫と呼ばれていた)をつくる市民運動が広がった。その一つに東久留米団地自治会が団地集会所を活用してつくった自治会文庫があった。自治会文庫はその後、1971年に市に寄付され、市立図書館第1号の「婦人子ども図書館」(の

ちに「上の原図書館」と改称)となった。言いかえれば、市民が自らつくった図書館が基礎となって市立図書館が整備されていったのである。

ところで、こうした市民主導の図書館づくりの歴史をもつ東久留米市で、指定管理者制度導入が持ち上がったのは、今回が初めてではない。すでに3年前の2013年4月に、地区館3館への指定管理者制度の導入が行われていた。その際、指定管理者制度導入を提案した「東久留米市立図書館のあり方に関する検討委員会報告(案)」(平成24年2月)に対して、東久留米市図書館協議会は教育委員会に意見書を提出し、「指定管理者制度は公立図書館にはなじみません」、「指定管理者制度のデメリットの検討を」、「教育文化に対する市行政の責任」という3項目にわたる意見を述べ、「東久留米市の図書館と文化の将来に禍根を残すことのないよう、指定管理者制度の導入には慎重であるべきだ」と指摘した。しかし図書館協議会意見は無視され、指定管理者制度が導入された。

今回の構想は、さらに中央図書館に導入することで、市立図書館全館を指定管理者制度の下で運営するという構想である。「第二次東久留米市立図書館のあり方に関する検討委員会報告」(平成28年3月)(以下「第二次あり方検報告」)は、「地区館に導入された指定管理者は、順調に事業を引き継ぎ、利用を伸ばし、地域に合った蔵書とサービスの充実を図っている。(中略)これらを踏まえれば、中央図書館にも民間の活力を導入することは望ましい。」と述べ、指定管理者制度導入を示唆している。

指定管理者制度の下で何か起こっているか

地区館3館への指定管理者制度導入が「第二次あり方検報告」がいうように、果たして成功したといえるのかどうかは慎重に検証する必要がある。その際、メディアが好んで取り上げ、もてはやする華やかなイベントや企画や表面的な変化ではなく、図書館の根底部分の変化や、背後に隠されてしまいがちな「不都合」な事実にも注目すべきであろう。

表1 貸出・登録統計

	H.23年	H.24年	H.25年	H.26年
貸出冊数(千冊)	867	852	880	917
貸出密度	7.6	7.4	7.6	7.9
市民登録者数	28,561	27,379	22,075	19,703
市民登録率	25.0	23.6	19.0	16.9

注)登録者数は年度で一回以上貸出をした人数
東久留米市教育委員会「社会教育のあらし」各年度版より

すでに松岡要氏が本誌2016年1月下旬号で分析しているように、指定管理者制度の導入が直ちに利用増や経費節減に結びつくものではない。指定管理者制度導入図書館の29・0%は貸出冊数を減少させている。また町村立の55・6%、市立の32・2%で貸出冊数が減少している。東久留米市の場合はどうであろう

もらうと本が
読みたくなる。

新しくなった
本の贈りもの



お礼・お返し、ご挨拶、出産祝、
入学祝、バースデープレゼント、
クリスマスプレゼント、お年
玉、お中元・お歳暮、お土産、
快気祝、記念品などに。

詳しい情報はこちらから



www.toshocard.com

日本図書普及株式会社
TEL.03(3267)2311 FAX.03(3267)2514

か。まず年間貸出冊数、貸出密度（市民一人当たり貸出冊数）、市民登録者数、市民登録率を、導入前と導入後とで比較してみると、〈表1〉のようになる。

導入前の平成24年度は貸出冊数は85万2千冊、貸出密度は7・4であった。導入後の平成26年度は貸出冊数91万7千冊、貸出密度は7・9であった。導入前に比べ、6万5千冊、7・6%の増加である。まずまずの成果を上げたように思われる。しかしこれにはカラクリがあったことは見逃せない。

実は、導入後、中央図書館、地区館の貸出利用は減少ないし停滞傾向にあった。これでは指定管理導入の効果が見えないということで、年度途中の10月では

あったが、急遽利用者の貸出限度冊数を8冊から30冊に大幅に引き上げたのである。貸出限度冊数を引き上げれば貸出が伸びることは図書館界では常識である。6万5千冊、7・6%の増加はその「成果」である。それでもその効果は大きなものではなかった。貸出限度冊数の引き上げそれ自体は市民サービスの向上になる。しかし市民のためというより、指定管理の「実績」をつくるがために行われたところにある種の悲哀がある。

次に市民登録者数と登録率を見よう。導入前の24年度の市民登録者数は2万7379人、市民登録率23・6%であった。しかし導入後の26年度の市民登録者数は7676人減の1万9703人、登

録率は6・7ポイント減の16・9%であった。導入前はほぼ25%前後で安定した登録率を維持していたが、導入後急速に市民が図書館から離れていったことがわかる。

原因はさらに分析しなければならないが、指定管理導入と無関係ではないことは容易に推測できる。というのも、登録者数・率の急減を地区別に見ると、地区館が立地する地区の減少が著しいからである。例を挙げれば東部図書館のある大門地区の登録率は11・5ポイント減、滝山図書館のある滝山地区は9・6ポイント減となつていようように、指定管理導入後の地区館の魅力が急速に失われているのではないかと危惧されるのである。

7

表2 東久留米市立図書館統計(職員)

	H.22	H.23	H.24	H.25	H.26	H.27
正職員	25	19	20	14	10	12
臨時・嘱託	24	29	28	18	20	19
指定管理	0	0	0	40	37	42

日本図書館協会「日本の図書館」各年次より作成

表3 指定管理者職員の定着率

	A地区館	B地区館	C地区館	合計
職員数	15	12	14	41
当初からの職員	8	6	9	23
定着率(%)	53	50	64	56

離職率の高さと図書館職員の質

こうした利用者離れの要因は単純ではないが、大きな要因の一つとして図書館職員の質、強いてはサービスの質の問題があるのではないかと思われる。指定管理導入後、利用者の間では対応が良かったなどの評価もあり、表面的にはサービス向上がいられている。しかし、この

28名の体制となった(非正規率58.3%)。正規職員5名を削減し、嘱託・臨時職員に置き換えた形である。指定管理導入後の25年、地区館3館から市職員は中央図書館に引き上げられ、中央図書館には正規職員14名、嘱託・臨時職員18名が配置された。地区館3館には指定管理者が雇用する職員40名が配置された。

間、表には現れない大きな変化が図書館内部に生じている。(表2)は東久留米市立図書館の職員構成の変遷である。平成22年には正規職員25名、嘱託・臨時職員24名の体制であった(非正規率49.0%)。その後指定管理導入直前の24年には、正規職員20名、嘱託・臨時職員28名の体制となった(非正規率58.3%)。2016年6月15日の市議会に図書館から提出された資料(表3)によると、2013年4月から2016年4月までの3年間で、指定管理者雇用職員の離職率は44%である。地区館によっては50%が離職する館もある。半数近くの職員がやめてゆく職場というのはいかなる職場であらうか。

ここから見えるのは、指定管理導入後の図書館業務・サービスが経験の浅い、不安定な雇用の下に置かれた、流動す

る、圧倒的な数の非正規職員によって遂行されていることである。とくに地区館では職員がめまぐるしく入れ替わり、経験や専門性の蓄積どころか、初歩的な業

表4 東久留米市立図書館費(決算)

	(千円)			
年度	H.24年度	H.25年度	H.26年度	H.24-26比較
図書館費	302,449	367,237	333,331	30,882
人件費	149,451	83,404	66,782	-82,669
嘱託・臨時職員報酬等	58,999	45,664	42,414	-16,585
資料費(決算)	31,285	32,939	33,991	2,706
指定管理料	0	102,294	108,906	108,906
経常的経費	276,352	307,764	299,461	23,109

東久留米市決算書各年次より作成

務ですら支障が出かねない状況に置かれているのではないかと想像される。

東久留米市をはじめ東京都多摩地域の公立図書館は、50年、40年の歴史を重ねてきたが、その重要な成果は、司書を採り用し、専門性を育み、熟練を蓄積し、厚みのある図書館サービスを地域住民に提供してきたことにある。そして図書館行政の専門性も蓄積してきた。もちろんそこにはさまざまな問題と課題もあったが、指定管理者制度はこうした蓄積を一気に崩壊させる。

なぜか増える図書館経常費

指定管理者制度の魅力は、民間のノウハウを活用することで、図書館経費の節減が期待できることだといわれている。それは人件費が大幅に削減できるからである。(表2)に示したように東久留米市では、指定管理者制度の導入によって、正規職員8名、嘱託・臨時職員9名が削減されている。その結果、(表4)に示したように、平成24年度と26年度の

決算を比較してみると、人件費と嘱託・臨時職員の報酬、合わせて約1億円を削減するという大きな成果を挙げている。

ところが図書館の経常的経費、いわゆるランニングコストは、2300万円ほど増加している。これは一体どういうことか。直営に比べ経費の大幅節減ができるはずではなかったか。原因は指定管理料にある。地区館の指定管理料として新たに1億900万円(26年度)が発生している。人件費等の削減分1億円の全てがここに吸収されたことになる。

仮に直営で運営した場合、つまり37名(26年度)の指定管理者雇用職員を、直接市が雇用したとすると、おおよそ770万円ですむ。指定管理に比べ3130万円ほどコストを下げる事ができる。指定管理料は決して安くはないのである。

そう考えると指定管理者制度導入に一体どのような財政的なメリットがあるのか大きな疑問が生じる。敢えて税金の無駄遣いをなせなければならぬのか、市民感覚から見ても理解に苦しむところ

である。

指定管理者制度は図書館の基盤を破壊する

指定管理者制度が創設されてすでに13年、公立図書館に導入されて12年が経過した。この間、山中湖村情報創造館、千代田区立千代田図書館、武雄市図書館などが指定管理者制度導入による新しい図書館のモデルとしてメディアでもてはやされた。しかし昨春秋以降の「ツタヤ図書館」問題のように、多くの「不都合」な事実が暴露され、指定管理者制度の病理が白日の下に晒された。また小牧市に見られるように指定管理者制度導入の是非を住民投票にかけ、導入にNOを突きつける市民運動も登場した。

指定管理者制度は図書館には「なじまない」といわれる。私はそうではなく、指定管理者制度は図書館の根幹を破壊すると考えている。数十年にわたる蓄積が一気に失われ、受託会社によるサービスの支配と画一化が進行する。しかしその背後では、高い離職率に見られる図書館

職場の崩壊と消耗品扱いされる図書館員の存在がある。東久留米市の事例はそのことを示唆している。

そしてより深刻な問題は、指定管理者制度により、図書館行政が現場を失い、急速に専門性を喪失し、劣化してしまふ事態に陥ることである。「ツタヤ図書館」の選書をめぐる問題は、不適切な選書が行われたこと以上に、行政がそのことをチェックし、「責任」を持つことができなかつたことである。図書館の基盤を破壊されるとはまさにこのことを指している。

この意味で、先行の諸論考が共通に指摘しているように、図書館の基本的使命や機能にとつて、指定管理者制度がどのような意味をもつのか、いかなる役割を現実を果たしているのかに対する深い洞察が必要とされるのである。

(注)

(1) 塩見昇「問題提起『ツタヤ図書館』問題を通して図書館の指定管理者制度を考える」『出版ニュース』2015年11月下旬号

松岡要「データで見る指定管理者図書館の現在」『出版ニュース』2016年1月下旬号

(2) 山口源治郎「公立図書館への指定管理者制度の導入―その理論的・現実的問題点―」『変革の時代の公共図書館―そのあり方と展望―』(日本図書館情報学会研究委員会編、勉誠社、2008年)

山口源治郎「図書館空間の市場化」『月刊社会教育』672号、2012年2月

(3) 田井郁久夫「虚像の民営化『ツタヤ図書館』」『世界』2015年12月

最近の記事から(図書館関係)

・これからの全国書誌情報のあり方について(答申) 全国書誌情報の利活用に関する勉強会(8/中)

・「これからの全国書誌情報のあり方について(答申)」を読む 新出(8/中)

・日本共産党の図書館政策(8/中)

・図書館現場は「指定管理」を望んでいない

松岡要(7/下)

・図書館の指定管理はどうなっているのか 松岡要(5/中下)

・新都立多摩図書館の中に共同保存図書館機能をも！ 座間直壯(4/下)

・高市総務相が指定管理図書館を推進 松岡要(3/下)