

「印西市立図書館の運営のあり方について」答申（案）

印西市立図書館協議会
令和〇年〇月

目 次

諮問書	2
答申前文	4
1. 「これまでの印西市の図書館」	5
2. 「図書館を取り巻く状況の変化」	5
3. 「図書館の特性」	6
4. 「印西市立図書館の特性」	7
5. 「図書館における指定管理者制度の経緯」	7
6. 「指定管理者制度のメリット」	9
7. 「指定管理者制度のデメリット」	10
8. 「図書館資料の充実について」	13
9. 「レファレンスサービスの充実について」	15
10. 「子どもの読書活動に対するサービス」	17
11. 「多様な利用者へのサービス」	17
12. 「情報提供及び利用促進」	18
13. 「職員体制について」	18
14. 「書庫スペースの確保」	19
15. 「図書館の配置」	20
16. 「図書館ボランティアとの連携」	21
17. 「運営主体について」	21

印西図第212号

令和4年11月8日

印西市立図書館協議会 様

印西市立大森図書館

館長 秋谷 守

印西市立図書館の運営のあり方について（諮問）

このことについて、図書館法（昭和25年法律第118号）
第14条第2項より下記のとおり諮問します。

記

1 諮問事項

印西市立図書館の運営のあり方について

2 諮問理由

（1）趣旨

印西市立図書館は、地域における情報やコミュニティの拠点として、子どもから高齢者まで一人ひとりが自ら学び、生きがいや自己表現などにつながる生涯を通して学べる環境づくりのために、市内に図書館6館を整備し、図書館サービスの提供を行ってまいりました。

また、印西市では、「印西市公共施設等総合管理計画」及び「印西市公共施設適正配置実施方針」を踏まえ、各施設における集約化や複合化などの方策を具体的に推進していくための「印西市公共施設適正配置アクションプラン」が令和2年3月に策定され、その対策内容と実施時期として令和5年度から令和8年度までに、大森図書館・小倉台図書館について、「大規模改修終了後に指定

管理者制度の導入を進めます。」と挙げられています。
そのような中で、令和4年8月には、印西市子どもの文化連絡会から「印西市のよりよい図書館運営のために指定管理者制度を導入しないでください。」という内容の要望書が、4,700人を超える署名と共に、市長、教育長に提出されました。

図書館においては、読書推進という役割に加え、市民生活の向上に貢献する様々な情報提供と学習支援を行い、地域の情報拠点として市民生活に役立つ施設となること。また、印西市に関する出版物や新聞記事など、地域に関する資料の収集、蓄積することが求められています。

（２）審議事項

図書館の特性なども考慮しながら、図書館を取りまく状況の変化、新たな課題に対応した印西市立図書館の運営のあり方について（運営主体「直営、指定管理者、部分委託も含め」）諮問するものです。

令和〇年〇月〇日

印西市立大森図書館長 様

印西市立図書館協議会
会長 倉沢 正則

印西市立図書館の運営のあり方について（答申）

令和４年１１月８日付け印西図第２１２号で諮問のありましたこのことについては、「印西市立図書館の運営のあり方について（答申）」のとおり答申します。

1. 「これまでの印西市の図書館」

(1) 施設整備

印西市の図書館としては、昭和54年(1979年)の中央公民館図書室での図書貸出しから始まり、昭和57年(1982年)に移動図書室「あおぞら号」が導入され、公民館図書室と巡回図書が中心でした。

しかし、図書室としての集客力は少なく、自然と図書館のある近隣自治体を利用する方が多くなり、住民意識調査の中でも、図書館は望まれる施設として常に上位にあるという状況でした。

平成3年(1991年)の基本計画に図書館の整備が初めてうたわれ、その内容は、生涯学習社会のなか、住民の読書意欲に対応するため、図書館を整備し、きめ細やかな図書館サービスの提供を図るというものでした。

平成6年(1994年)10月に大森図書館(文化ホールとの複合館)が開館し、その後、平成7年(1995年)6月小林図書館、平成11年(1999年)2月そうふけ図書館、そして、平成12年(2000年)6月小倉台図書館が開館しました。

平成22年(2010年)3月、印西市・印旛村・本埜村合併により新「印西市」が誕生し、印旛図書館、本埜図書館が加わり、合計6館による運営が開始されました。

(2) 開館時間など

平成15年(2003年)7月図書館ホームページによる蔵書公開、図書館資料のインターネット予約が開始され、同年10月には大森図書館、小倉台図書館で水曜日の開館時間の延長が開始されました。また、祝休日の開館については、平成20年(2008年)から施行を繰り返し、平成28年(2016年)4月から大森図書館、小倉台図書館で元日を除くすべての祝休日が開館となりました。令和3年(2021年)7月非来館型サービスの電子図書館システムの運用が開始されました。

2. 「図書館を取り巻く状況の変化」

(1) 環境

新型コロナウイルス感染症により、私たちの生活は大きく変化しました。その他にも、毎年のように起こる豪雨や台風による自然災害、平成23年(2011年)の東日本大震災以降頻発する地震など、感染症や防災に対応した図書館運営が求められています。

(2) 近年の年齢層人口

印西市の年齢層別人口割合推移をみると、年少人口(15歳未満)割合は縮小する傾向にあり、高齢者人口(65歳以上)割合は一貫して拡大しています。また、生産年齢人口(15～64歳)割合は平成17年(2005年)まで拡大していましたが、その後縮小に転じています。その結果、平成27年(2015年)まで、年少人口(15歳未満)割合は14.9%、生産年齢人口(15～64歳)割合は64.3%、高齢者人口(65歳以上)割合は20.4%となっています。

(3) 将来人口

印西市の将来推計人口によると、印西市の人口は令和10年(2028年)の110,100人をピークに、その後、減少に転じると推計されています。

年齢別区分では、高齢者人口(65歳以上)増加する傾向であり、生産年齢人口(15～64歳)は、令和5年(2023年)が、ピークで、それ以降は減少する傾向であり、年少人口(15歳未満)は、近年、増加傾向にありましたが、令和5年(2023年)をピークに減少していくと推計されています。

なお、住民基本台帳に基づく平成31年度(2019年)の人口は10万人を超えており、将来推計人口の動向は現在の推計から変容することが予想されていますが、長期的には、総人口の減少と高齢者人口の増加という傾向は継続していくものと考えられます。

このようなことから、印西市立図書館では、すべての世代、地域の人々がサービスを受けられる体制を整えるとともに、減少傾向にある年少人口(15歳未満)についても、図書館の利用が図られるよう運営することが求められていると考えます。

3. 「図書館の特性」

何らかのサービスを受けようとする場合には、利用者負担(対価)が求められることや、年齢制限等が設けられていることがあります。しかし、図書館サービスについては、年齢、性別、国籍等に関係なく、サービスを受けることができることや、図書館法により、市立図書館においては、利用料は無料となっていることから、誰でも、利用できるという特性があります。

図書館は、少子高齢化・高度情報化・国際化が進展する社会情勢のなかで、市民に多種多様な

資料を提供する情報センターとして、また、生涯学習を促進する施設としてなくてはならないのと同時に、学んだことを活かし表現する場と位置づけられます。さらに地方分権の進展と共に、自ら地域を良くしていこうとする市民の力が必要であり、行政と協働してまちづくりを進める担い手づくりが重要となります。

4. 「印西市立図書館の特性」

印西市立図書館は、各駅圏に配置され、市民に利用しやすいように住宅街に整備されています。「いつでも、誰でも、歩いて行ける、自転車で行ける」「買い物の途中に、図書館に行ける」「公園に行く途中に、図書館に行ける」ように整備されています。

蔵書についても、各駅圏に図書館が配置されていることで、その地域の居住者層にあった選書を行うことができることから、より、身近な図書館として利用していただくことができると考えています。

次に、主催事業では、1館で開催するより、6館で開催することで、市民が参加しやすいように工夫され、6倍の効果があると考えています。

また、駅圏ごとに図書館が整備されていることにより、地域ごとに図書館を利用する年齢層が異なることから、地域に合わせた図書館資料を提供することができます。

5. 「図書館における指定管理者制度の経緯」

平成15年（2003年）の地方自治法の改正により、図書館を含む「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きは、条例の定めるところにより、指定管理者に当該施設の管理を行わせることができる、と規定しています。公の施設は、設置者自らが管理運営することを原則としていますが、その設置目的を効果的に達成するために必要と認めるときに限って指定した団体・企業に管理を委ねることができます。

指定管理者制度の目的は、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図るとされていました。

印西市においては、地方自治法の改正を受け、平成17年（2005年）に「公の施設の指定管理者制度に関する指針」が策定され、コミュニティーセンター、青年館、学童クラブなどの施

設が指定管理者制度を導入していききました。

印西市図書館協議会では、市の「公の施設の指定管理者制度に関する指針」を受け、平成17・18年度に議題にあがり、協議した結果、「図書館として、指定管理者制度の導入はすぐわない」という結論をだしました。

教育委員会生涯学習課では、平成19年（2007年）に入り、公民館・図書館・文化ホールそれぞれで指定管理者制度の導入の方向性について、他市の状況等を含め調査研究を行い。平成20年（2008年）度3月に「公民館及び図書館・文化ホールの指定管理者制度について（報告）」という報告書がまとめられ、その中では、「図書館においては、指定管理者制度を導入しないが他市の状況等を参考に引き続き調査・研究していきたい」と報告されています。

平成22年（2010年）に総務省から、指定管理者制度は、公の施設の管理において、多様化する住民ニーズへの効果的、効率的な対応に寄与してきたところだが、地方公共団体において様々な取組がなさる中で、留意すべき点も明らかになってきたことから、次の点に留意の上、改めて制度の適切な運用に努められるよう助言がありました。①「指定管理者制度については、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときに活用できる制度であり、個々の施設に対し、指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねられる制度になっていること。」②「指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。」

このような助言から、経費節減のみに着目するのではなく、制度の導入をするのであれば、その施設の設置の目的の適切な達成を図ることを自治体に求め、経費節減のみが目的にならないよう留意することを求めています。

印西市では、将来にわたって市民サービスを維持していくため、長期的な視点を持って公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進することを目的として、平成29年（2017年）3月に「印西市公共施設等総合管理計画」（以下、「総合管理計画」という）を策定し、その内容としては、計画期間の平成29年度から平成62年度までの34年間で、現在保有する全ての公共施設の更新を続けた場合、毎年約7億円不足し、その削減方法として、「指定管理者制度の導入」が計画されました。

また、平成31年（2019年）2月には、「印西市公共施設適正配置実施方針」（以下、「適

正配置実施方針」(以下、「適正配置実施方針」という。)を策定し、施設類似型別の今後の方向性や令和12年度(2030年度)までに検討する各施設の方策を示しました。

印西市公共施設適正配置アクションプラン(以下、「アクションプラン」という)は、適正配置実施方針で示した施設分類の今後の方向性を踏まえ、各施設における集約化や複合化などの方策を具体的に推進していくための実施計画として策定されました。

その中で、策定内容と実施時期ということで、大森図書館、小倉台図書館については、2023年度から2026年度までに指定管理者制度の導入と計画されています。

6. 「指定管理者制度のメリット」

(1) 利用時間の延長

印西市立図書館の開館時間については、午前9時から午後5時、大森・小倉台図書館のみ、毎週水曜日午後7時まで開館しています。

利用者アンケートにおいて、「開館・閉館時間について」の満足度調査の結果を見ると、全館で普通(35.4%)、満足(27.9%)、やや満足(13.2%)、やや不満(8.4%)、不満(2.4%)という結果から、普通35.4%、満足・やや満足合わせて、41.1%、やや不満・不満合わせて、10.8%ということから、開館時間については、概ね現在の開館時間で満足していると考えられます。

(2) 開館日数の増加

印西市立図書館の休館日は、毎週月曜日。祝休日については、小林・そうふけ・印旛・本埜図書館が休館、大森・小倉台図書館については開館しています。

利用者アンケートにおいて、「開館日数について」の満足度調査の結果を見ると、全館で普通(35.4%)、満足(32.0%)、やや満足(13.6%)、やや不満(4.5%)、不満(1.9%)という結果から、普通35.4%、満足・やや満足合わせて、45.6%、やや不満・不満合わせて、6.6%ということから、開館日数については、概ね現在の開館日数で満足していると考えられます。

(3) 接客態度の向上

利用者アンケートにおいて、「職員の対応について(接客態度)」の満足度調査の結果を見ると、全館で満足(47.5%)、やや満足(20.3%)、普通(19.2%)、やや不満(0.9%)、

不満（0.9%）という結果から、満足・やや満足合わせて、67.8%、普通19.2%、やや不満・不満合わせて、1.8%ということから、職員の対応については、概ね満足していると考えられます。

（４）民間企業のコスト感覚の導入、経費（人件費）削減

直営から指定管理者制度の導入時に見られることですが、窓口スタッフが直営から指定管理者に再雇用されることがあります。そこで、経費節減ということで賃金を直営時より下げた賃金で再雇用されます。しかし、市への指定管理者の計画書では、直営以上の賃金が計画され、その計画により市からの委託費が支払われています。働く個人として同じ仕事をして、それが認められない賃金体制では、仕事への士気が高まることはありません。

（５）利用者の満足度を上げ、より多くの利用者を獲得しようとする民間経営の発想ができる

利用者を獲得し、満足度を上げるために、図書館内に喫茶店や売り本の配置という事例がありました。こちらについては、図書館という施設の大きさは限られていることから、一部の蔵書が図書館内から消えているということになり、その多くは、あまり利用の無い、地域の歴史や文化といった資料が図書館から消えている事例がありました。地域の歴史や文化に関する資料を収集・提供し、保存することが図書館の役割と考えます。

また、人気のある本を多く取り揃え、利用者の満足度を上げるといった取り組みも見受けられ、人気の無い本は排除されるといった選書が行われている事例がありました。この偏った選書については、利用者のニーズは多岐にわたることからも利用者の知る権利に反していると考えられます。

指定管理者制度のメリットとして、「利用時間の延長」「開館日数の増加」「接客態度の向上」「民間企業のコスト感覚の導入、経費（人件費）の削減」「利用者の満足度を上げ、より多くの利用者を獲得しようとする民間経営の発想ができる」などがあげられますが、利用者の満足度をあげるという短期的な数値目的にとらわれ、「下げられた賃金体制による雇用」「偏った選書」等が行われ、図書館サービスの低下につながる恐れがあります。

7. 「指定管理者制度のデメリット」

（１）公益性の確保が難しい

図書館は、図書館法第17条で「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」とあり、利用料金がありません。そのため、利用者が増え、貸出冊数が増え、収益は増えません。むしろ、仕事量が増し人件費が増すと考えられます。企業にとっては、社会貢献ということは行なわれても、利益につながりにくい施設です。

利益を上げるためには、経費削減が行われ、サービスの低下につながりかねません。削減を行いやすい経費としては、人件費ですが、図書館サービスは人に左右されます。専門性を有する図書館スタッフを確保し育成することは、時間も費用もかかるため、公益性を追求する図書館には不向きかと考えられます。

(2) 専門性の継続及びサービスの低下

指定管理者制度では、数年で指定管理者が代わることがあるため、利用者の多様で幅広い読書要求に応えられる経験の蓄積ができにくいと考えられます。また、地域に係る文化や歴史などや、地域の特性の把握が難しいことから、所蔵資料と未所蔵資料を適切に把握し提供することが困難と考えることから、図書館サービスの低下につながる恐れがあると考えられます。

(3) 適切な選書が難しい

指定管理者制度では、利用者を獲得し、満足度を上げるため、短期的な数字を目的に利用者や貸出冊数を増やすことだけに気がとられ、人気の資料をそろえるようになり、適切な選書が行われないことが考えられます。

「市区町村図書館の指定管理者導入状況」

自治体数	特別区	政令市	市	町村	合計
2020年度まで導入	16	10	181	61	268
導入率	69.6%	50.0%	23.7%	11.3%	19.9%

図書館数	特別区	政令市	市	町村	合計
2020年度まで導入	130	62	369	68	629
①民間企業	123	49	303	34	509
②NPO	0	2	23	12	37
③公社財団	0	11	28	19	58
④その他	7	0	15	3	25
導入率	57.3%	21.8%	17.6%	10.8%	19.4%

導入した館の指定管理者の性格（％）

①民間企業 80.9％ ②NPO 5.9％ ③公社財団 9.2％ ④その他 4.0％

「図書館における指定管理者制度の導入調査について 2021（報告）」

「指定管理を導入し、その後、直営に変更した図書館」

県名	図書館名
茨城県	守谷中央図書館
栃木県	那須塩原市図書館
新潟県	南魚沼市図書館、十日町図書館
長野県	飯島町図書館
愛知県	新城図書館
兵庫県	稲美町立図書館
島根県	出雲市立大杜図書館、出雲市立平田図書館、安来市図書館
徳島県	三好市井川図書館
香川県	善通寺市立図書館
高知県	佐川町立図書館
山口県	下関市立中央図書館
福岡県	小群市立図書館
佐賀県	佐賀市立図書館東与賀館
熊本県	菊水市泗水図書館
鹿児島県	西之表市立図書館、いちき串木野市立図書館、いちき串木野市立図書館市来分館

主な理由①市町村合併による一括運営のため

②経費面でのメリットがなくなったため

③教育施設にはなじまないと考えたため

「指定管理者導入で問題の発生した事例」

- ・館長をはじめ数人の職員が同時に退職。
- ・不適切な選書が行われる。
- ・サービス改善に取り組んだ館長が解雇され訴訟へ。
- ・直営時に行われていたサービスが「仕様書にない」ことを理由に中止。

指定管理者制度のデメリットとして、「公益性の確保が難しい」「専門性の継続及びサービスの低下」「適切な選書が難しい」などがあげられますが、図書館サービスは人に左右され、専門性の継続が必要とされることから、公益性を追求する図書館には不向きな制度かと考えます。