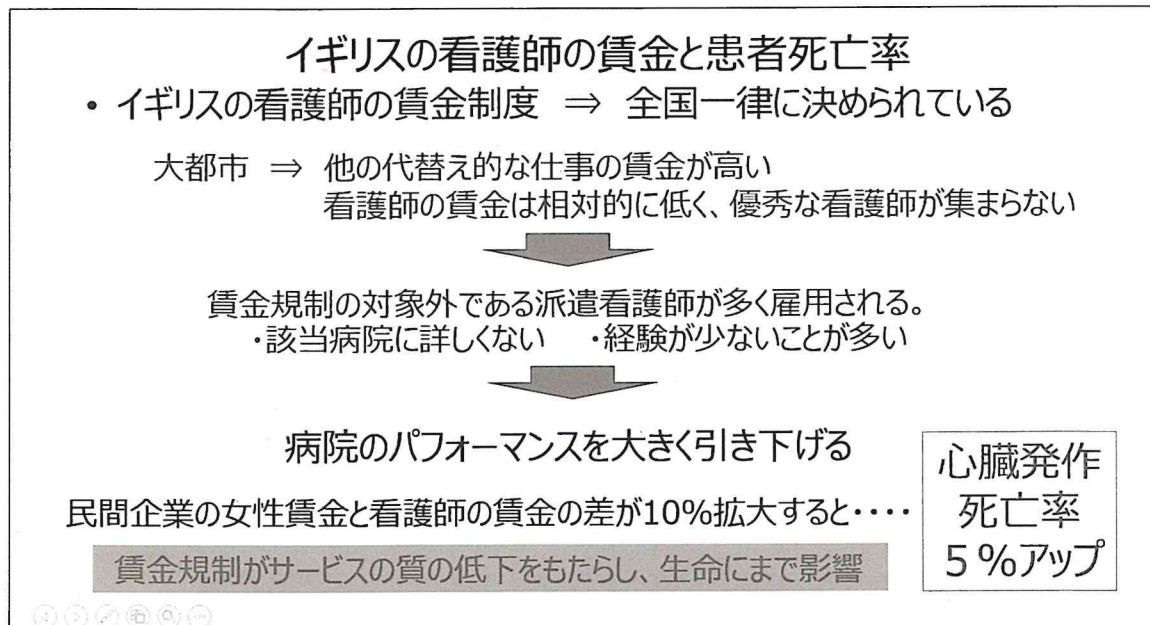


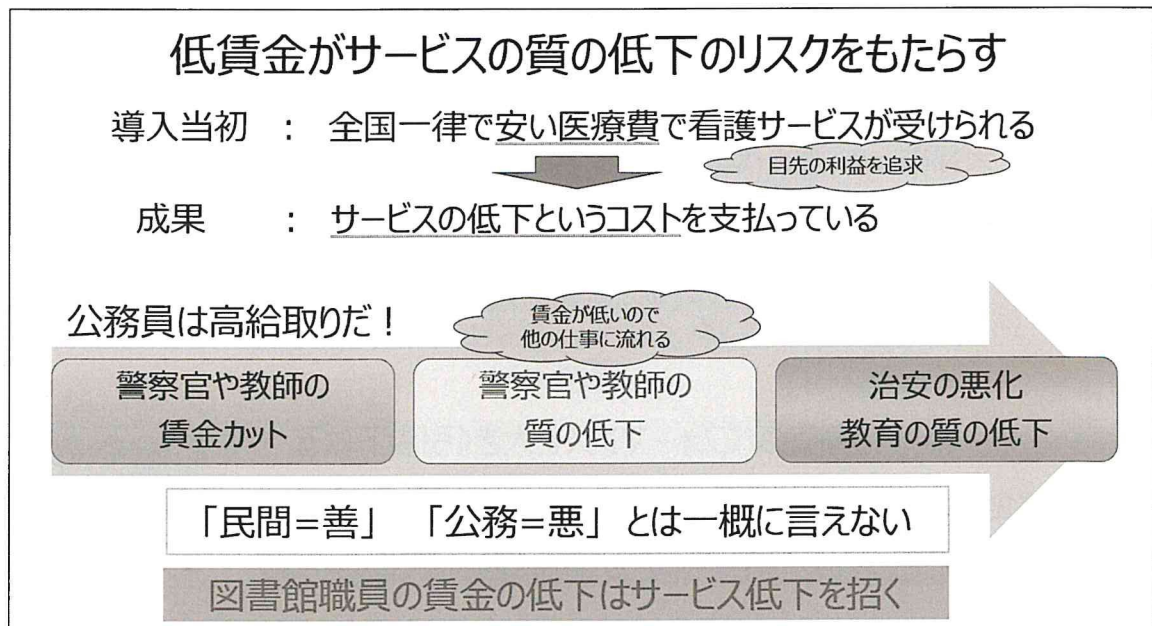
図表12 イギリスの看護師の賃金と患者死亡率



出典：Hall Emma, Carol Propper, John Van Reenen (2008) “Can Pay Regulation Kill? Panel Date Evidence on the Effect of Labor Market on Hospital Performance,” CEP DP, 0843より筆者作成

この看護師の全国同一賃金制度の導入時には、全国一律で安い医療費で看護サービスが受けられると考えられていたが、結果としてはサービス低下というコストを支払っていることになる。指定管理者制度は経費削減と民間のノウハウの活用を謳い、「民間＝善」「公務員＝悪」の単純化された2項対立で導入が論じられることが多いが、大竹<sup>33</sup>は「公的部門の賃金が過小のために、公的サービスの低下というコストを支払っている可能性がある。」と指摘し、警察官・教師の事例を挙げ、彼らの賃金が相対的に低くなると警察官や教師の質が低下し、その結果、治安の悪化や教育の質の低下に直面し、それが市民に跳ね返ってくるとしている。(図表13)

図表13 低賃金がサービスの質の低下のリスクをもたらす



出典：大竹文雄『競争と公平感—市場経済の本当のメリット』2010を基に筆者作成

全く同じことが公立図書館の図書館員にもいえるのではないだろうか。定量的なサービスの向上が一方で賃金低下の副作用をもたらし、結局は公立図書館全体のパフォーマンス効果の低下を招きかねない。

また、質的なサービスについても、直営だった公立図書館が今まで不可能だったサービスが、指定管理者になったとたんに可能になるサービスというものがあるのか疑問である。例えば文部科学省が2014年3月に発表した「図書館実践事例集～人・まち・社会を育む情報拠点を目指して～<sup>34</sup>」では、「連携」「様々な利用者へのサービス」、「課題解決支援」、「まちづくり」、「建築・空間づくり」、「電子図書館」、「その他」の区分で特徴的なサービスを紹介している。例えば茨城県では、ゆうき図書館での子ども司書養成講座の開催や、笠間市立岩間図書館での茨城県企画部空港対策課と連携した地方空港PR活動や、神栖市立中央図書館のあかちゃんタイムなどのサービスの事例が紹介されているが、これらの図書館はすべて直営の図書館であり、質の高いサービス実践している。これらの事例を鑑みれば直営だと不可能で指定管理だと可能な質的なサービスは非常に少ないと言えよう。(図表14)

図表14 「図書館実践事例集～人・まち・社会を育む情報拠点を目指して～」



人・まち・社会を育む  
情報拠点を目指して

図書館実践  
事例集

### 図書館実践事例集 ～人・まち・社会を育む情報拠点を目指して～

文部科学省 2014年3月発表

特徴的な取組を事例集としてまとめ、広く紹介。  
「連携」、「様々な利用者へのサービス」、「課題解決支援」、  
「まちづくり」、「建築・空間づくり」、「電子図書館」、「その他」  
の区分で紹介

|           |              |                        |
|-----------|--------------|------------------------|
| ゆうき図書館    | 様々な利用者へのサービス | 子ども司書養成講座の開催           |
| 笠間市立岩間図書館 | 連携           | 茨城県企画部空港対策課と連携した地方空港PR |
| 神栖市立中央図書館 | 様々な利用者へのサービス | 赤ちゃんタイム                |

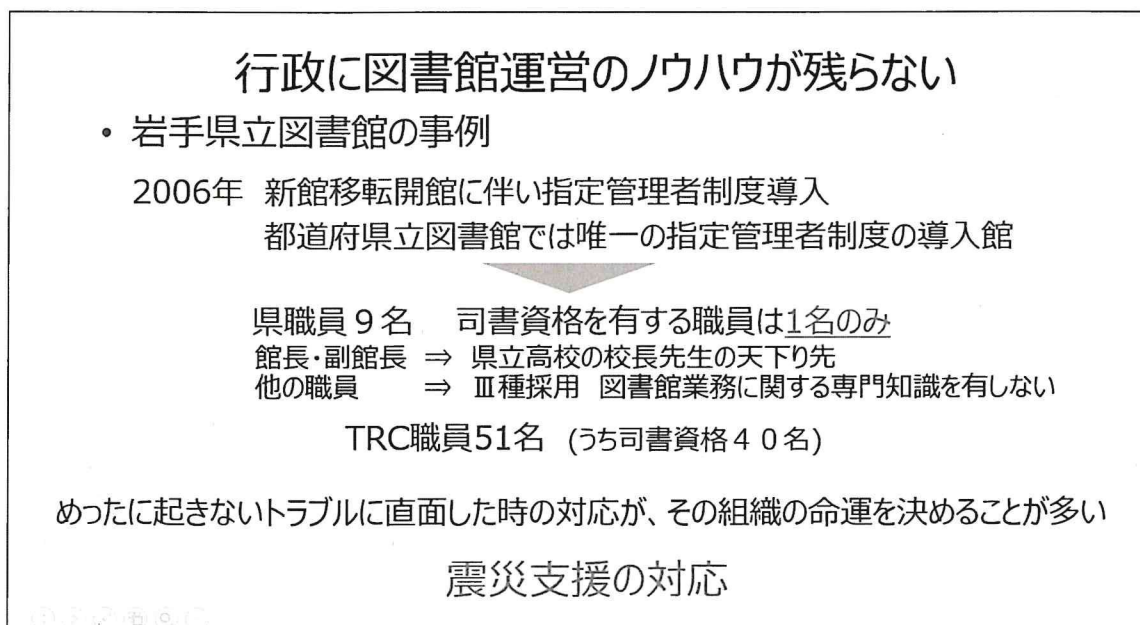
直営でも質の高いサービスが実践されている

### 5.3 行政に図書館運営のノウハウが残らない

ここでは、都道府県立図書館で最初に指定管理制度を導入した岩手県立図書館の事例として挙げながら検討する。岩手県立図書館は2006年に新館移転開館に伴い全国の都道府県立図書館に先駆けて指定管理者制度を導入した図書館であり、現在においても都道府県立図書館の中で指定管理者制度を図書館サービス全般に導入している唯一の図書館である。また筆者は2012年6月から2014年6月まで岩手県立図書館協議会の委員も務めていた。

2014年4月の時点で、県職員は館長以下9名であり、うち司書資格を有する職員は1名（他2名は司書補を有する）だけである。歴代の館長・副館長の多くは県立高校の校長の経験者で学校教育の実務者ではあるが、社会教育や図書館業務に関する専門知識は有していない。また、司書資格を有する職員以外の職員の多くは高卒を対象とするⅢ種採用の職員であり、図書館の専門的知識があるとはいえない。一方、指定管理者である図書館流通センター（TRC）は51名中40名が司書有資格者である。県職員と指定管理者との業務の分担であるが、県職員は管理運営の根本的事項および市町村図書館支援を行い、指定管理者は館内での県業務以外の館内図書館サービス全般を行っている。（図表15）

図表15 岩手県立図書館の指定管理者制度



県職員のほとんどが図書館の専門的知識がなくても、通常時には特段問題なく運営されていたが、めったに発生しないトラブルに直面した時にその対応が問われることとなる。それは2011年3月に東日本大震災が発生時である。岩手県立図書館の被災時の対応だが、館内業務については委託契約により図書館流通センター（TRC）により利用者の避難誘導や仮設避難所としての業務をこなしており、指定管理者制度でも対応が可能であったと言えよう。一方で県内の市町村図書館への支援業務は司書の専門知識を有する職員が1名しかおらず、人材も支援ノウハウも残っていなく対応が後手後手になってしまった。市町村図書館への支援活動は図書館流通センター（TRC）は委託契約の範疇外のため、支援したくてもすぐには支援ができないというジレンマもあった。もちろん、岩手県立図書館も国立国会図書館や日本図書館協会や司書課程を有する大学など外部の図書館関係団体と連携して様々な被災図書館の支援活動<sup>35</sup>を行い、図書館流通センター（TRC）の職員が参加した支援活動もあったが、同じ被災地でありながら直営で司書職を多く有していた宮城県立図書館の被災図書館への支援業務と比べると大幅な遅れと小規模な支援であったことは否めない。（図表16）

図表16 岩手県立図書館の震災時の対応

### 行政に図書館運営のノウハウが残らない

#### ・ 岩手県立図書館の震災時の対応

##### 館内業務

委託契約により利用者の避難誘導や仮設ホテルとしての業務をこなす。  
⇒ 指定管理者制度で対応可

##### 県内の市町村立図書館への支援業務

専門知識を有する職員が1名しかおらず、対応が後手後手  
⇒ 人材も支援ノウハウも残っていなかった。

TRCは委託契約の範疇外のため、支援したくても支援できず。

宮城県立図書館の震災支援業務と比べると大幅な遅れと小規模な支援

また岩手県立図書館の職員は2～3年で異動や定年退職をするため職員の入れ替わりが多い。筆者が被災図書館の支援を一緒に行った県職員で2016年5月現在まで引き続き図書館に在籍しているのは、司書資格を有した1名しかいない。それも昨年度で定年退職されて再雇用という身分であり、その職員以外には東日本大震災の図書館支援活動の経験を持つ県職員は全くおらず、ノウハウの継承ができていないといえる。一方、図書館流通センター（TRC）の職員の退職や異動は少ないが、指定管理者の期間は5年であるため、契約更新時に他の指定管理者になった場合にはノウハウが断絶するリスクがある。

次に、県職員と図書館流通センター（TRC）の職員の人件費を比べてみる。2012年度の岩手県立図書館要覧<sup>36</sup>によれば、県職員の人件費総額は7,079万円であり職員数の9人で割り返せば1人あたりの人件費は786.5万円となる。これは県が負担する社会保険料なども含まれているため、県職員に支給される賃金は平均で700万円程度と推定できる。

一方で、図書館流通センター（TRC）に支払われる委託料総額は1億6,296万円である、職員数の51人で割り返すと、1人あたり319.5万円となる。もちろん、委託料の全てが人件費に充てられるわけではなく、本社の管理費や会社負担の社会保険料などにも充てられるため、図書館流通センター（TRC）の職員の平均賃金は平均で250万～300万円弱と推定される。図書

館の専門的知識を有しているにも関わらず県職員の40%程度の賃金で図書館サービスを提供しなければならない。県の職員は少数で異動が多くノウハウが蓄積されず、一方TRCの職員は5年の使い捨てのリスクがあり、このような低賃金<sup>37</sup>で本当に質の高いサービスが長期的視点で継続的に提供できるのかは甚だ疑問であり、結局は行政に図書館運営のノウハウが全く何も残らないことになりかねない。これは岩手県立図書館に限った事柄ではなく、指定管理者制度を導入する図書館全体にも同じことが言えよう。(図表17)

図表17 岩手県立図書館における県職員と図書館流通センター（TRC）職員の賃金比較

| 岩手県立図書館の県職員とTRC職員の賃金比較                                                              |     |              |                  |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------------|------------------|---------------|
| 県職員…… 一般職 2～3年で異動や定年退職                                                              |     |              |                  |               |
| TRC職員…… 図書館の専門的能力を備えた職員（指定管理期間5年）                                                   |     |              |                  |               |
| 岩手県立<br>図書館                                                                         | 人員  | うち司書<br>有資格者 | 人件費総額<br>(委託料総額) | 1人当たりの<br>人件費 |
| 県職員                                                                                 | 9名  | 1名           | 7,079万円          | 786.5万円       |
| TRC職員                                                                               | 51名 | 40名          | 1億6,296万円        | 319.5万円       |
| <small>TRC職員は委託料総額なので人件費とは異なる。<br/>TRC本社の管理費なども含まれるため、この金額がTRC職員の給与額にはならない。</small> |     |              |                  |               |
| TRCの職員は平均年収300万円以下でサービスを提供しなければならない<br>⇒ 5年の使い捨てで、本当に質の高いサービスが提供できているのか？            |     |              |                  |               |

出典：岩手県立図書館「平成25年度図書館要覧」より筆者作成

2015年の図書館総合展の講演で図書館コンサルタントの岡本真が、「最近図書館のコンサルタントがブームだが、その理由は自治体が行政改革をやりすぎて公務員の人員を減らしてしまい、行政にノウハウがないからだ。」と発言していた<sup>38</sup>ように、行政側が図書館政策の企画立案ができないため、コンサルタントに依頼をして図書館政策を立案している地方公共団体が増えてきている。外部の有識者の意見を聞くということ自体は全く否定しないが、行政において図書館施策に精通した職員がいないことは、長期的な視点に於いての図書館運営に影を落としかねない。

#### 5.4 他の機関・部署との連携不足による孤立化

直営の場合には、同じ公務員の立場であるので他の機関や部署の職員とも連携しやすいが、指定管理者の場合は他の部署の職員と身分が異なるために連携が難しくなる。特に、①図書館職員の研修会への参加、②図書館同士の交流の断絶、③市役所の他部署の職員との交流の断絶、④学校図書館や博物館などの関連施設との交流の断絶が懸念される。(図表18)

図表18 他の機関・部署との連携不足による孤立化

| 他の機関・部署との連携不足による孤立化     |                                                                                                    |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ①図書館職員の研修会              | → OJTでは学べない専門的なスキルの習得<br>⇒ 3年～5年の契約期間で研修を行うインセンティブが企業に働くか？<br>低賃金が前提の労働者にステップアップのインセンティブがそもそもあるのか？ |
| ②図書館同士の交流の断絶            | ⇒ 近隣の自治体の図書館職員同士の交流も重要<br>(同じ指定管理者同士の研修はあるかもしれないが地域性などは無視される)                                      |
| ③市役所の他部署の職員との交流の断絶      | ⇒ 図書館担当の職員しか交流が無いので、役所の情報が伝わらない                                                                    |
| ④学校図書館や博物館など関連施設との交流の断絶 | ⇒ 直営であれば同じ公務員として司書教諭・学芸員にアドバイスが出来る<br>③④⑤ 民間企業が教育課程に口を挟むのは教育の中立性との兼ね合いで問題も。                        |

①については各都道府県図書館協会や日本図書館協会などで図書館職員を対象とした研修会が行われているが、指定管理者の職員はそもそも対象としてないこともある。また、人件費を切り詰めるため研修費を捻出できないこともあり、業務の一環としてではなく個人的な休暇を取得して研修会に参加している指定管理者の職員もいる。また、3年から5年程度の契約期間あるため雇用者に経費をかけて研修を行わせようとするインセンティブが指定管理者に働くのかも疑問であるし、低賃金の期間雇用である指定管理者の雇用者自身にもステップアップのインセンティブがそもそもあるのかということも疑問である。

②については、普段でもILLなどの業務もあり、近隣の自治体の図書館員同士の交流も重要であるが、立場が異なるため指定管理者の図書館が阻害される可能性もある。また図書館流通センター（TRC）のように指定

管理者自身が研修を積極的に行っている事例もあるが、地域性などは無視されがちである。また大田区の公立図書館のように複数の指定管理者がいる場合<sup>39</sup>には、各企業ごとに社風も異なるため、横断的・統一的な交流は非常に困難である。

③については、指定管理者は地方公共団体の図書館担当部署の職員として交渉事をおこなえない。そのため、多方面から役所の情報を得ることができなくなり、その地方公共団体の社会教育政策全般などの総合的な情報が手に入らなくなる可能性がある。

④についても、直営であれば同じ立場の公務員として司書教諭や学芸員にお互いに助言をしあったりすることが可能である。しかし、例えば指定管理者が学校図書館の運営や教育課程に助言をすることは、学校図書館は公の施設ではないため、それ自体が問題視されかねない。また学校教育について民間団体が口を挟むことは教育の中立性の確保の観点から見ても問題が多いと考える。

そもそも図書館の諸業務は館内だけで完結するわけではなく、他部署や関連施設との連携が不可欠である。指定管理者制度はこうした連携の足かせとなりうることも留意すべきである。

## 5.5 短期的利益のために長期的利益が損失

「図書館は単なる無料貸本屋ではなく、その地域の文化水準を示すバロメーターである」と安藤<sup>40</sup>が指摘しているように、社会教育施設の中では多くの市民が定期的に利用する施設であり、公立図書館はその地域の文化水準の指標の1つにもなる。例えば、図表19は水戸市と同じ人口規模の県庁所在地にある図書館数と2014年5月時点ベストセラーであった「村上海賊の娘 上巻」の蔵書冊数および予約冊数を比べたものである。都心部の豊島区立図書館にはかなわないが人口および分館数がほぼ同じ県庁所在地の秋田市や福井市や山形市の公立図書館と比べてみても、水戸市立図書館の予約数が多いことがわかる。これは、水戸市民は読書習慣があり図書館に通う市民が多いことを裏付けるものであり、水戸市の文化水準が他の県庁所在地よりも高いことを示す論拠の一つとなり得るものである。

図表19 「村上海賊の娘 上巻」の予約件数・複本数

| 短期的利益のために長期的利益が損失                 |         |      |       |     |                 |
|-----------------------------------|---------|------|-------|-----|-----------------|
| 図書館は文化のバロメーター ⇒全ての市民が定期的に利用する施設   |         |      |       |     |                 |
| 「村上海賊の娘 上巻」の蔵書および予約冊数 2014.5.27現在 |         |      |       |     |                 |
| 図書館                               | 人口      | 図書館数 | 予約数   | 複本数 | 1冊あたりの<br>予約待人数 |
| 横浜国立図書館                           | 370.2万人 | 18館  | 1703件 | 33冊 | 51.6人           |
| 豊島区立図書館                           | 28.4万人  | 8館   | 369件  | 18冊 | 20.5人           |
| 水戸市立図書館                           | 26.8万人  | 6館   | 184件  | 6冊  | 30.6人           |
| 秋田市立図書館                           | 31.9万人  | 4館   | 173件  | 4冊  | 43.2人           |
| 徳島市立図書館                           | 26.4万人  | 1館   | 160件  | 10冊 | 16.0人           |
| 福井市立図書館                           | 26.6万人  | 5館   | 143件  | 11冊 | 13.0人           |
| 山形市立図書館                           | 25.4万人  | 5館   | 82件   | 2冊  | 41.0人           |
| 盛岡市立図書館                           | 29.5万人  | 3館   | 56件   | 3冊  | 18.6人           |
| 潮来市立図書館                           | 2.9万人   | 1館   | 8件    | 2冊  | 4.0人            |

人口が同規模の都市よりも水戸市は予約数が多い  
⇒他の同規模都市よりも文化水準が高いことを示す論拠の1つ

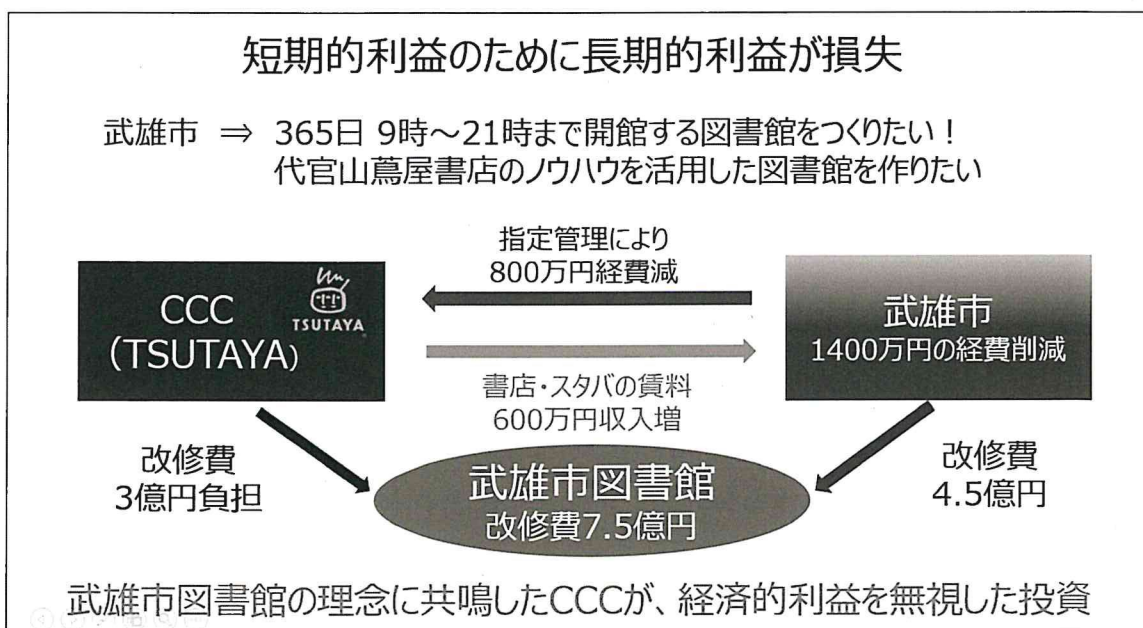
出典：各図書館のOPACでの検索結果を基に筆者作成

文化は一朝一夕に醸成されるものではなく、長い年月をかけて積み重なって形成されていくものである。こうした文化の醸成に直営の公立図書館が担ってきた役割は大きい。経費削減という短期的な利益のために指定管理制度を導入して、文化水準の低下を招いてしまっては元も子もない。

カルチャー・コンビニエンス・クラブ（CCC）が指定管理者となっている武雄市図書館は、当時の武雄市長が「9時から21時まで365日開館する図書館を作りたい」「代官山蔦屋書店のノウハウを活用した図書館を作りたい」という強いイニシアティブがあって実現したものであるが、これは武雄市図書館の理念に共鳴したカルチャー・コンビニエンス・クラブ（CCC）が短期的な利益を度外視した投資が行われてできたことである。指定管理者制度を導入することで、800万円の経費が削減でき、書店やスターバックスの賃料として600万円の収入を得て、武雄市は合計で1,400万円の経費削減ができると説明しているが、館内の改装費に武雄市が4.5億円、カルチャー・コンビニエンス・クラブ（CCC）が3億円を負担している<sup>41</sup>。武雄市側は指定管理者制度で削減できる30倍の改装費を投入したことになる。また、カルチャー・コンビニエンス・クラブ（CCC）も5年の指定管理期間では到底、改修費3億円を回収することはできない。武雄市もカルチャー・コンビニエンス・クラブ（CCC）も経済効率を無視した莫大

な投資であるが、長期的には人口5万人たらずの地方都市の文化水準の発展を願った施策といえよう。(図表20)

図表20 武雄市立図書館の改修費



その結果、開館初年度の来館者数は当初予想の50万から大幅に超えて94万人に達し、その利用者の年齢構成で最も多かったのは30～40代であり、子どもを連れての来館者が大きく増えたという<sup>42</sup>。図書館という文化資本を整備することで長期的に武雄市の文化水準を上げることになろう。しかし、カルチャー・コンビニエンス・クラブ（CCC）が指定管理者となっている武雄図書館や海老名市立中央図書館や多賀城市立図書館は、Tポイントカード導入や図書の分類配架方法、選書基準のあいまいさなど多数の問題が指摘されている<sup>43</sup>。こうした問題点については改善の必要があるが、ランガナタンが「図書館は成長する組織体」と述べているように、時代の変化に合わせて図書館は進化発展をしてきた歴史があり、現代社会のニーズによりそった公立図書館として評価できる部分もあることは否めない。

多くの地方公共団体は武雄市のように地域の文化水準を上げたいという考えよりも、経費削減が主眼にあり、指定管理者制度を導入してどのような図書館を地方公共団体は作り上げたいのかという理念が見えない。例えばメリットとして挙げられる「図書館サービス」の向上が謳われるが、図書館サービスの企画力の欠如が原因であれば、市役所内で企画を公募した

り、館長を全国公募するなどの手法も考えられる。また職員を積極的に研修に参加させてサービス力の向上につなげることもできるであろう。指定管理者制度導入を検討する以前に様々な方策が行えるにも関わらず、そうした検討が行われているようには思えない。

「開館日の拡大」や「開館時間の延長」についても、公立図書館はコンビニエンスストアやファミリーレストランではない。本当に市民が開館日や開館時間の拡大について切実に願っているのでしょうか。実際に海老名市立図書館でも筆者が視察をした際に、高橋館長は「夜間の開館時間を延長しても利用者があまり増えない」と述べており、「開館日の拡大」や「開館時間の延長」は図書館を利用したことない市民にもわかり易いサービス向上策ではあるが、実際に大きなアウトリーチに至っていない。

そもそも、公共サービスはかけた費用以上の収益があるならば地方公共団体が行わず、民間に任せればよい。しかし、民間では赤字で運営ができないからこそ地方公共団体が公立図書館を運営しているにもかかわらず、「赤字だから無駄な事業だ」というのは、図書館の自由に関する宣言にある「図書館は、基本的人権のひとつとして知る自由をもつ国民に、資料と施設を提供することをもっとも重要な任務とする。」とする図書館の本来の機能すら否定することになりかねない。

指定管理者制度の導入を決める際には、「なぜ、公立図書館が必要なのか?」「なぜ指定管理者制度を導入してどのような図書館を運営したいのか?」「短期的な経費削減のために、文化水準の向上など長期的な利益が損失しないか?」を十分に検討すべきであろう。(図表21)

図表21 指定管理者制度を導入して、どんな図書館にしたいのか

短期的利益のために長期的利益が損失

指定管理者制度導入に対する理念が無い地方自治体が多い

なぜ、指定管理を導入するのか？ どんな図書館にしたいのか？

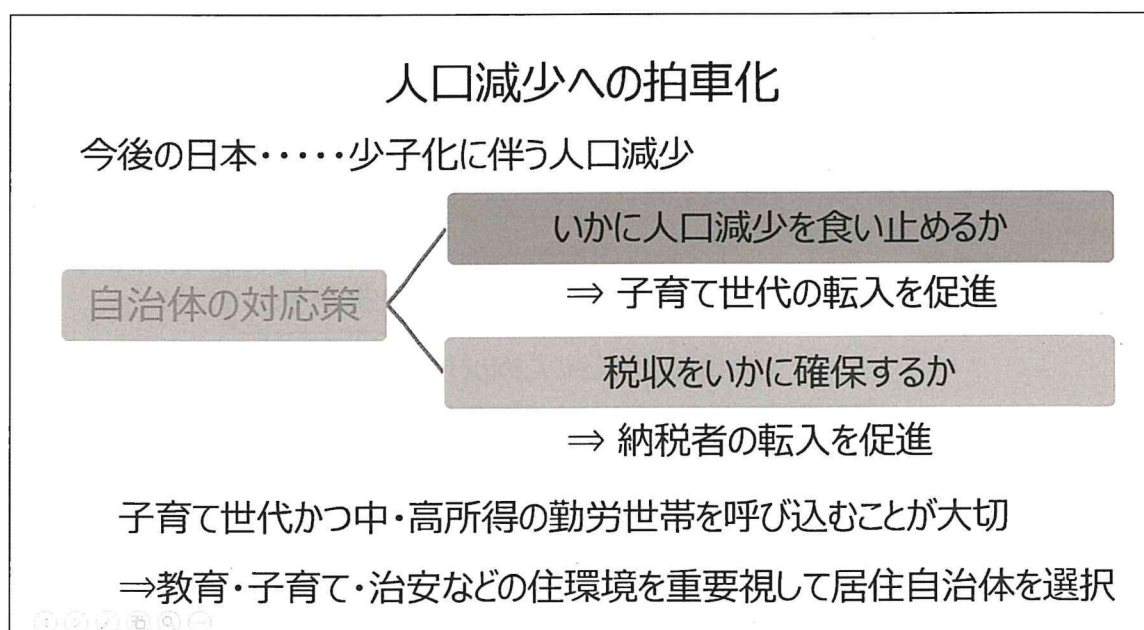
- ・ 図書館サービス企画力の欠如 ⇒ 市役所内公募 館長の全国公募
- ・ サービスの向上 ⇒ TRCに研修を担当してもらえばよいのでは？
- ・ 開館時間の延長 ⇒ 図書館はデニーズやローソンではない  
本当に市民が切実に願っているものなのか？
- ・ 人件費の圧縮 ⇒ 目先の利益を追求した結果、サービスの低下を招く

そもそも、かけた費用以上の収益があがるならば自治体で行わず、民間に任せればよい。  
しかし、民間では赤字でできないから自治体が図書館を運営しているにもかかわらず、  
「赤字だから無駄な事業だ」というのは図書館の効用が分かりにくいからなのでは？

## 5.6 人口減少への拍車化

今後の日本は少子化に伴う人口減少が避けられない。地方自治体としては、①いかに人口減少を食い止めるか、②税収をいかに確保するかが課題となってくる。その対策として、家族数の多い世帯を呼び込むことや、納税者を増やすことが挙げられる。つまり、子育て世代を呼び込むことで人口を増やし、中・高所得の勤労世帯を呼び込むことで税収を増やすことが重要となってくる。子育て世代や中・高所得者層はその地域の教育水準や文化水準や子育て支援政策、治安などの住環境を非常に重視して居住地を選択する傾向がある。公立図書館は子育て・教育・文化を担う施設であり、住みたいと思うインセンティブの要因の一つとなる。(図表22)

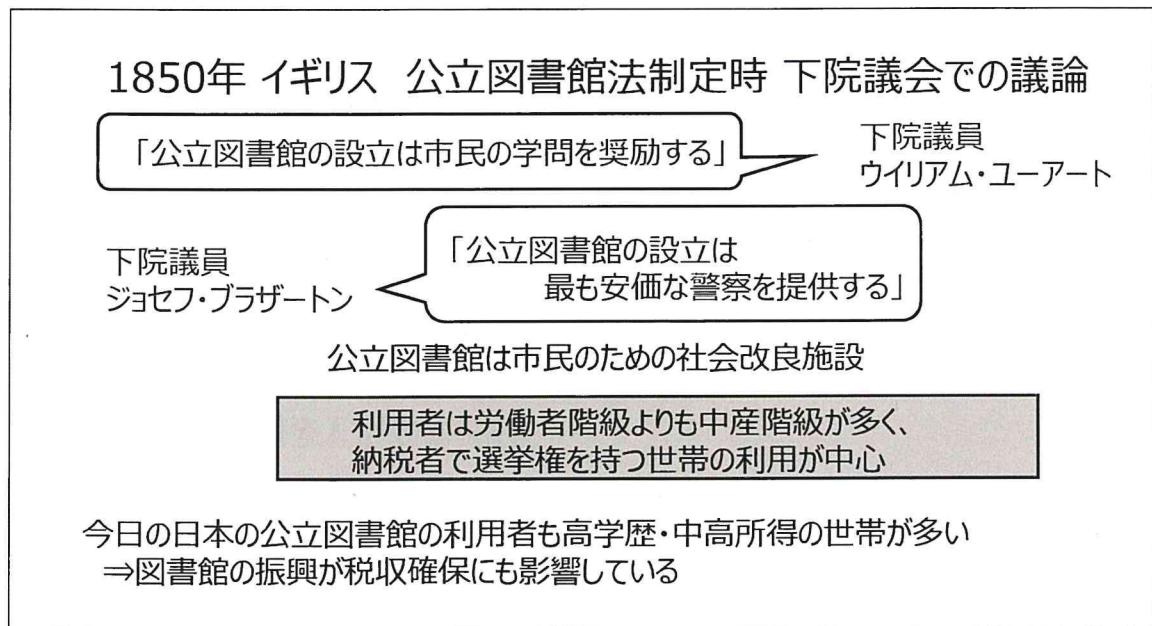
図表22 人口減少に対する地方公共団体の対応策



公立図書館は1850年代にイギリスで誕生したが、イギリス議会での「公立図書館法」の審議の中で、「公立図書館は安価な警察である」「公立図書館の設立は市民の学問を奨励する」とする意見が述べられたように、そもそも公立図書館は労働者階級を道徳的教化し社会改良を行う施設として誕生した<sup>44</sup>。しかし、実際の利用者は労働者階級よりも教師やオフィスワーカーなどの事務職や造船工やドレス職人など熟練工など中産階級が多く、納税者で選挙権を持つ裕福な市民の利用もあった<sup>45</sup>。(図表23)

日本の公立図書館の利用者研究でも、図書館利用者は教育年数が長く世帯年収も高いという調査<sup>46</sup>があるように、今日の日本の公立図書館の利用者も高学歴・中高所得の世帯が多い。また、2011年の総務省の『社会生活基本調査』でも読書習慣のある子どもの家庭は世帯年収が高いことも明らかになっている<sup>47</sup>。つまり、公立図書館の設置や質の高いサービスなどの振興策は、地方公共団体の人口減少対策や税収確保にも一定の効果が期待できる。また、少し古い調査であるが2004年に実施された文部科学省の「親と子の読書活動等に関する調査」<sup>48</sup>では、「図書館に連れて行くと子どもが本が好きになる」「読み聞かせをする期間が長いほど子どもが読む冊数が増える」「保護者が読書に肯定的だと、子どもも読書に肯定的になりやすい」といった結果が明らかとなっている。

図表23 イギリスでの公共図書館法制定時の議論と実際の利用者層



高い図書館サービスを維持することで、親子の知性を育み、次世代を担う優秀な人材を育成することにもつながるといえよう。逆を言えば、その地域にある公立図書館に魅力がなければ、子育て世代や中高所得者層を引き付けることができず、少子化に伴う人口減に対抗できないであろう。

## さいごに

フランス国立図書館館長でもあった思想家のジョルジュ・バタイユは「文化は社会の過剰性（無駄・余裕）そのものである。」と述べており、経済効率から考えれば文化は無駄で余計なものかもしれない。しかし、文化は人間の尊厳の源でもあり、よりよい人生を送るためには不可欠なものである。効率性が低いからといって切り捨てることなく、公共サービスとして行われるべきであろう。

政治・経済に関する議論は数カ月・数年単位で議論され政策が実行され、その効果についても直接的かつ数カ月や数年といった短期的に現れ、比較的その効果が測定しやすい。一方で教育や文化の政策は数年から数十年単位で考えなければならない。なぜなら、経済や政治的なものよりも、教育や文化の効果は間接的かつ長期的に現れるためである。教育や文化政策を頻繁に変更してしまっては効果が期待できないことは、例えば教育委員会

が首長部局から独立して中立的立場のあることから明らかである。筆者の経験からしても、中学生時代に中学校に隣接して公立図書館が開館して、図書館に通い始めたのが図書館情報学に興味を持ったきっかけである。現在、図書館情報学の研究者の端くれとしていられるのも30年前に水戸市が図書館政策を重視して公立図書館を設立したことが間接的かつ長期的に影響したといえる。

公立図書館における指定管理者制度の課題について検討を行ってきたが、公立図書館の理念と指定管理者制度の理念の対立、司書職の専門性の確保、指定管理者の不透明な決定手続きの問題、首長や議員の公務員削減の実績づくりのために安易に導入される実情、削減された人件費が図書購入費に回されていない現状など、本稿でも深く言及できなかった様々な課題が他にもある。

直営か指定管理者制度に関わらず、経費削減を主とするのではなく、その地方公共団体の長期的な教育・文化政策を視野に入れて検討をするべきであることを最後に強く主張したい。指定管理者制度は短期的な利益を多くもたらす効用が謳われる一方で、本稿で指摘してきたように長期的な損失を被るリスクがある。経済的な短期的利益だけでなく、長期的利益である文化や教育への効果も比較衡量して慎重な検討がなされるべきであろう。

今まで直営で図書館が築きあげ積み上げてきた文化水準を指定管理者制度の導入によって簡単に壊してしまってもよいのであろうか。指定管理制度の導入だけで、直営の時の課題が円満解決するわけではない。短期的な経済利益を優先して、今までの文化水準の遺産を食いつぶすことにならないのか。情報のひろばとして民主主義の基盤となり、次世代の子ども達に文化を伝え育成する図書館本来の機能が減退することはないのか。こういったことを十分に踏まえて指定管理者制度のありかたについて考えていくべきであろう。

## 付記

本稿は2014年5月31日に開催された水戸市立図書館を育てる市民の会のシンポジウム「指定管理者制度で図書館は良くなるのか—公立図書館の課題と展望—」において筆者が行った講演「公立図書館の役割と指定管理者制度」を基に2016年5月までの状況を踏まえて加筆執筆したものである。

- 1 総務省HP「地方自治制度 広域行政・市町村合併」<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html> (URL最終確認2016年5月7日)
- 2 日本図書館協会HP「日本の図書館統計 公共図書館2015集計」<http://www.jla.or.jp/library/statistics/tabid/94/Default.aspx> (URL最終確認2016年5月7日)
- 3 前掲(2)
- 4 日本図書館協会HP「指定管理者制度導入2015調査(報告)および別表」<http://www.jla.or.jp/library/tabid/311/Default.aspx> (URL最終確認2016年5月7日)  
ただし、都道府県立図書館のうち、指定管理者制度を施設管理のみ導入している山梨県立図書館および、図書館サービスのうちごく一部分のみに指定管理者制度を導入している岡山県立図書館、愛知県立図書館の3館は、図書館サービス全般を指定していないため、総数から除外した。
- 5 安藤友張「指定管理者制度と公立図書館:現状と課題」『同志社大学図書館学年報』(38), 30-57, 2012
- 6 広島県HP「平成26年度指定管理者制度導入施設の管理運営状況について」<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/9/h26kannriunneiyoukyou.html> (URL最終確認2016年5月7日)
- 7 前掲(6)
- 8 山本和昭「指定管理者制度の問題点『ツタヤ図書館』」『みんなの図書館』(469), 2-11, 2016
- 9 佐藤翔「『TUTAYA図書館』から考える教育機関としての図書館」『Musa:博物館学芸員課程年報』(30), 21-30, 2016
- 10 朝日新聞「ツタヤ図書館、反対多数、計画見直し迫る小牧市住民投票」2015年10月5日朝刊2面
- 11 小牧市HP「新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例制定請求について」<http://www.city.komaki.aichi.jp/14544/014545.html> (URL最終確認2016年5月7日)
- 12 前掲(8)
- 13 新海英行「公共図書館民営化の課題と動向－指定管理者制度導入をめぐって－」名古屋柳城短期大学紀要(36), 1-7, 2014
- 14 坂部豪「水戸市立図書館の直営を願って(2)」みんなの図書館, no453, 8-12, 2015

- 15 中川幾朗「書評 市場化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－」『図書館界』60（1）, 30-31, 2008
- 16 桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度の実態」『尚絅大学研究紀要 人文・社会科学編』47, 15-27, 2015
- 17 渡部幹雄「図書館の専門性をどう守るか」『月刊社会教育』49（2）, 27-31, 2005
- 18 社会教育法等の一部を改正する法律に対する付帯決議『図書館年鑑2009』313p
- 19 「参議院会議録情報 第169回国会 文教科学委員会 第8号」<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/169/0061/16906030061008a.html> (URL最終確認2016年5月7日)
- 20 総務省HP「報道発表「指定管理者制度の運用について」の発出」[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei04\\_01000004.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_01000004.html) (URL最終確認2016年5月7日)
- 21 総務省HP「会見発言記事 片山総務大臣閣議後記者会見の概要」[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/02koho01\\_03000154.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000154.html) (URL最終確認2016年5月7日)
- 22 日本図書館協会HP「公立図書館の指定管理者制度について」<http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=531> (URL最終確認2016年5月7日)
- 23 日本図書館協会HP「図書館事業の公契約基準について (PDF)」<http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/pageno/2/Default.aspx> (URL最終確認2016年5月7日)
- 24 柳与志夫「社会教育施設への指定管理制度導入に関わる問題点と今後の課題－図書館および博物館を事例として－」『レファレンス』no.733, 2012
- 25 安藤友張「公立図書館経営における指定管理者制度導入に関する現状調査」『図書館情報学会誌』54（4）, 253-269, 2008
- 26 財団法人地域創造「指定管理者制度における公立文化施設の運営と財団のあり方に関する研究調査」<http://www.jafra.or.jp/j/library/investigation/019/index.php> (URL最終確認2016年5月7日)
- 27 佐賀新聞「武雄市図書館、2年連続赤字」2015年5月26日 <http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/201513> (URL最終確認2016年5月7日)
- 28 前掲 (27)

- 29 前掲（５）
- 30 薬袋秀樹「指定管理者制度と図書館」『社会教育実践研究センター平成24年度図書館司書専門講座』2012,[http://www.nier.go.jp/jissen/training/h24/shisyo\\_kouza.html](http://www.nier.go.jp/jissen/training/h24/shisyo_kouza.html)（URL最終確認2016年５月７日）
- 31 前掲（２）
- 32 Hall Emma, Carol Propper, John Van Reenen (2008) “Can Pay Regulation Kill? Panel Date Evidence on the Effect of Labor Market on Hospital Performance,” CEP DP, 0843
- 33 大竹文雄『競争と公平感―市場経済の本当のメリット』191p, 2010
- 34 文部科学省HP「図書館実践事例集～人・まち・社会を育む情報拠点を目指して～」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/tosho/jirei/](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/jirei/)（URL最終確認2016年５月７日）
- 35 千錫烈ほか「東日本大震災における図書館の支援活動～盛岡大学被災地図書館支援プロジェクトの活動を中心に～」『図書館総合研究』12, 28-39, 2012
- 36 岩手県立図書館HP「平成25年度図書館要覧」<https://www.library.pref.iwate.jp/aboutus/youran/index.html>（URL最終確認2016年５月７日）
- 37 指定管理者の低賃金に関する論考はいくつかある。例えば、上林陽治「「図書館」で働く人たちの非正規化の実態と問題点」『現代の図書館』47, 145-157, 2009や上林陽治「基幹化する図書館の非正規職員：図書館ワーキングプアを超えて」『現代の図書館』49, 3-11, 2011などがある。
- 38 第17回図書総合展「第３回ARGフォーラム これからの図書館のつくり－近年の弊社の事例を軸に」2015年11月10日
- 39 汐崎順子「公立図書館の委託－大田区の事例から考える－」図書館雑誌98（６）, 379-381, 2004
- 40 前掲（５）
- 41 佐賀新聞「武雄市図書館 改修総投資額は７億5000万円」2012.9.24 <http://www1.saga-s.co.jp/news/saga.0.2284740.article.html>（URL最終確認2016年５月７日）
- 42 前掲（９）
- 43 「特集 ツタヤ図書館問題」『みんなの図書館』466, 1-58, 2016
- 44 千錫烈「公立図書館成立期の問題利用者－イギリスの公共図書館を事例として－」秋草学園短期大学紀要26, 121-137, 2009

- 45 千錫烈「19世紀松イギリス公共図書館の利用者の実態～Portsmouth Free Public Libraryを事例として～」『情報メディア学会第8回研究大会要旨集』11-14, 2009
- 46 野口康人ほか「社会階層と図書館利用」『筑波大学リポジトリ』[https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/index.php?active\\_action=repository\\_view\\_main\\_item\\_detail&page\\_id=13&block\\_id=83&item\\_id=35295&item\\_no=1](https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/index.php?active_action=repository_view_main_item_detail&page_id=13&block_id=83&item_id=35295&item_no=1)  
(URL最終確認2016年5月7日)
- 47 総務省HP「平成23年社会生活基本調査」<http://www.stat.go.jp/data/shakai/2011/> (URL最終確認2016年5月7日)
- 48 文部科学省の「親と子の読書活動等に関する調査」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/tosho/houkoku/05111601.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/05111601.htm) (URL最終確認2016年5月7日)

