受 付　2015 年 1 月
修士学位(専門職)請求論文
判 定
専門職大学院事務室

明治大学　専門職大学院

2015 年 1 月提出　リサーチペーパー

題　　名　　公共図書館への指定管理者制度導入の効果と課題

－特別区（東京 23 区）の取組から－

ガバナンス研究科　ガバナンス専攻

指導教員名　　田中　秀明

本 人 氏 名　　染谷　眞人

要旨要約

公共図書館に指定管理制度を導入することは真に有効な手段になるかという問題意識に基づき、東京23区の指定管理の図書館を検証し、指定管理者制度が機能するためには条件が必要であると考え「指定管理者制度を有効に活用するには、選定には自治体が政策の中で図書館における理念やコンセプトを持つことと明確なミッションを示すことが必要であり、選定後は指定管理者の裁量権を尊重し互いに協力することが重要である」という仮説を立てて、これを論証する。

1. 図書館に関する基礎データの分析

23区における制度導入前の2006年度と2012年度の各自治体の6年間の伸び率を、2012年度時点で指定管理者を導入している千代田区など10の自治体をAグループ、全館直営で運営している中央区など12の自治体をBグループとして比較した。

「総貸出数」「区民一人あたり貸出数」どちらもAグループの伸び率が高い結果となり、指定管理者を導入による図書館の貸出サービス活動の減少はないと検証できた。

「専任司書数」は2007年4月1日現在と2013年4月1日現在で比較した結果、指定管理へ移行が進んだためAグループは減少した。

非常勤・臨時、委託・派遣を含めた司書の合計数は23区全体として増加の傾向にあり、その内訳は委託・派遣に多く指定管理によっての減少はない。

2. サービスの質に焦点を当てた分析

①図書館利用の無料原則という制度上の課題

②専門職である司書の確保など人材の問題

③自治体の意思や教育委員会の方針が図書館運営に伝えられるか。

④学校図書館や他の図書館、住民ボランティアとの連携・協力は継続できるか。

⑤行政は、図書館経験者の喪失によりノウハウが保持できるか。

指定管理導入の23区の自治体における問題点に対する対策や取組を検証分析した。すべてが克服できてはいないが、自治体、指定管理者双方の種々の対策により制度の導入が進んでいることを確認した。

有効に機能させるには、制度をよく理解し、信頼できる最適なパートナーを選定する必要がある。まちづくりの政策において、自治体が図書館政策の理念、コンセプトを持ち明確なミッションを示す必要がある。実際の図書館での聞き取りにより、ミッションに対し各図書館がビジネス支援や地域密着など積極的に地域に出向いて活動していることを確認した。長期的視点に立ち、行政、指定管理者と住民、関係各所の人たちが協力して信頼関係を築いてゆくことが重要であると確信する。

公共図書館への指定管理者制度導入の効果と課題
－特別区（東京23区）の取組から－

要　旨

ガバナンス研究科　ガバナンス専攻

2015年3月

染谷眞人

指定管理者制度の公共図書館への導入をめぐっては、現在も「図書館に指定管理者はなじまない」とする反対論や慎重論が根強く、全国の市町村では約10%程度の導入に留まっている。その一方で、東京23区特別区においては、2007年から導入が始まりその後徐々に増加し、2013年度までに23区全体で11の自治体223館のうち96館に導入されている。これまで取消しの報告はない。現在は直営（一部委託）の中央区においても、中央館が新たに建設予定の図書館を中心とした複合施設としてリニューアルされることに合わせて、管理運営に指定管理者制度を導入することが検討されている。そこで、本研究では、公共図書館に指定管理制度を導入することは真に有効な手段になるかという問題意識に基づき、指定管理の図書館を検証し、指定管理者制度が機能するためには条件が必要であると考え、「指定管理者制度を有効に活用するには、選定には自治体が政策の中で図書館における理念やコンセプトを持つことと明確なミッションを示すことが必要であり、選定後は指定管理者の裁量権を尊重し互いに協力することが重要である」という仮説を立てて、これを論証する。

検証分析は２つの方法で行う。第１に、東京23区の図書館に関する基礎データ（総貸出数など）から、直営から指定管理へ移行した自治体の変化を分析する。第２にサービスの質等に焦点を当て、第１の分析結果と自治体の取組み事例を概観することにより、指定管理者がデメリットや問題点をどのような方法や対策で克服しているのか、指定管理者を有効な手段とするための条件と課題を明らかにする。

論証するにあたっては、指定管理者制度が公共図書館に導入するに至った経緯と導入の状況を概観するとともに、図書館政策においても、2008年の図書館法改正に続く2012年「図書館の設置および運営上の望ましい基準」の改正により公共図書館の位置づけや求められる役割について、方向性が示されたことを踏まえる必要がある。

（１）図書館に関する基礎データの分析

検証の方法は、図書館評価の指標の中から「総貸出数」「区民一人あたり貸出数」および「専任司書数」を用いる。指定管理が有効な手段であれば、指定管理を導入した自治体の図書館において、一定の成果が現れると推測し、客観的に数値で比較できる指標を用いて、導入前と導入後の変化を分析する。図書館サービスの評価は、「量」的な評価、「質」の評価がある。具体的には、利用者満足度」や「蔵書」など様々な尺度があり、一つの尺度で図ることは困難とされる。指定管理においては図書館施策の目標に対しての達成度なども評価の対象になる。よって、部分的な評価ではあるが、図書館活動状況を見るため多く使われている指標の「総貸出数」「区民一人あたり貸出数」および「専任司書数」の変化と伸び率により、主にアウトプットの変化を検証する。

『日本の図書館』の統計より、東京23区における指定管理者制度導入前の2006年度と2012年度の各自治体の数値から6年間の伸び率を算出して比較する。その際、2012年度時

点で指定管理者を導入（一部も含む）している10の自治体をAグループ（千代田、江戸川の2区は全館に導入、港、新宿、文京、大田、板橋の5区は、中央館は直営で地域館が指定管理、杉並、練馬、足立の3区は一部直営が混在）、全館直営（一部業務委託を含む）で運営している12の自治体をBグループ（中央、台東、墨田、江東、品川、目黒、世田谷、中野、渋谷、豊島、北、荒川、葛飾）として比較する。

まず、「総貸出数」は23区の全自治体で増加が確認できた。グループ全体の総貸出数の伸び率を出したところ、Aグループは23%、Bグループは16%であった。「区民一人あたり貸出数」は、Aグループは全部の自治体が増加し、全体の伸び率は18%であった。Bグループでは、減少が4つの自治体に見られた。Bグループの全体伸び率は13%であった。グループとして比較すると、「総貸出数」「区民一人あたり貸出数」どちらもAグループの伸び率が高い結果となった。Aグループの高い伸び率が、指定管理者導入の効果であると断定はできないが、これらの指標は各図書館が目標にする数値であることから、指定管理者を導入した自治体において、図書館の中心的なサービスである貸出サービス活動が減少していないことが検証できた。

続いて図書館の専門能力の指標とされている「司書の人数」の変化を調査した。

正規雇用の司書有資格者の人数は、2007年4月1日現在と2013年4月1日現在で比較する。Aグループでは合計161名から91名になり71名の減少（△43%）、Bグループでは、合計186名から167名になり、19名の減少（△10%）が確認された。指定管理へ移行が進んだため、Aグループは、正規雇用の司書数は減少した。

また、正規雇用の専任、非常勤・臨時（自治体が採用）、委託・派遣（委託事業者、指定管理の事業者の職員）を含めた自治体の司書の合計数の変化について、日本図書館協会の特別区職員の内訳の調査データ表に基づき調査した。非常勤・臨時、委託・派遣は、年間実働時間1500時間を1人として換算した数値により、毎年4月1日現在の調査票に基づき自治体から回答を得た人数に基づいて日本図書館協会が統計している。しかし、正規雇用以外は、短期の雇用があり変動が大きいこと、特に委託・派遣（指定管理が含まれる）については、人数の把握が困難な場合があるため、全体的な傾向を見る参考資料とする。23区全体として、司書の人数は増加の傾向にあり、その内訳は、委託・派遣に多く、指定管理によっての減少はないが、雇用の非正規化が進んだことも示された。

（2）サービスの質に焦点を当てた分析

次に、これまで図書館関係者、専門職の人たち、有識者などから、指摘されてきた問題点やデメリットについて、23区の導入した自治体がどのような対応により解決しているのか、先のデータ分析と自治体の取組み事例から検証する。

①図書館利用の無料原則という制度上の課題

図書館法によりサービスの利用は無料のため、利益の追求は難しく、利用が増えた場合は業務や経費もかさみ事業者にとっては経営上のマイナス要素になり、労働条件の悪化や、業務の質が低下に結びつくとされる問題点について検証する。

23 区で公共図書館に指定管理者を導入している各自治体が公表している事業評価等から、①利用日、利用時間の拡大、②利用実績の増加、③多種多様な行事の実施と充実が図られ参加者が増加、④地区館長や中央館職員の意識の向上、⑤特色有る図書館づくり、などの導入後の効果が挙げられている。

指定管理者側の経営の悩みや労働環境の実態についての詳細は調査できなかった。無理な運営を強いることが起きないようにするために、コスト削減だけに目を向けるのではなく事業計画書の内容と照らし、適正な委託料を設定する必要がある。また事業計画どおり遂行できる経営能力のある事業者の選定は重要であると考える。

23 区では、42 の図書館で、指定管理者がグループや共同体として引き受けるケースが確認できた。図書館経営のノウハウや専門的な人材を保有している企業団体、施設管理を得意とする企業、イベント企画を得意とする企業などが協力して管理運営にあたることで、効率よくサービスの質の維持向上を図る方策と考えられる。

労働環境に対してはモニタリングを実施している事例が複数確認された。日本図書館協会は 2010 年 9 月に公契約基準の試案を作成し適正な運営のガイドラインを提言している。

②専門職である司書の確保など人材の問題

司書という専門職は高度な技術が必要で長期の経験と修練によって培われるので、3 年か 5 年で交代の可能性がある指定管理のもとでは人材の育成ができず、サービス低下につながると指摘される点について検証する。

経費を削減するためには、人件費コストを下げざるを得ないため、自治体では、直営で非常勤を増やし、カウンター業務を委託にするか、もしくは指定管理を導入するかの選択になっていると考えられる。行政側からの人材の確保という点では、指定管理者によっても一定の人数の司書の確保がされていることは検証された。しかし、知識や経験のある有能な司書の確保ができているのかは検証できない。また、人材育成が可能かという点では、指定管理者の事業者において研修の実施などスキルアップを図るとしているが、個人的なスキルを検証することはできない。 働く司書の側に立った時、専門職でありながら、安価な賃金を強いられ生活が成り立たないのであれば働き続けることを諦めてしまい、結果として有能な司書を喪失することになる。いわゆる官製ワーキングプアの問題にもつながる。指定管理者が運営している図書館 4 館で職員に直接聞き取りを実施し、「職員全員で常に楽しく喜びをもって仕事をしようと心がけている」「ここで働く人は皆、図書館の仕事が好きだから働いている」という言葉が得られ、仕事にやりがいを感じていることがモチベーションを維持し、スキルアップにつながるのではないかと実感した。

③自治体の意思や教育委員会の方針が図書館運営に伝えられるか。
④学校図書館や他の図書館どうし、住民ボランティアとの連携・協力は継続できるか。
という２つの疑問点について検証する。

自治体によっては中央図書館を直営とし地域館に指定管理者を導入する方法をとることで、中央館が全館を掌握するので自治体の政策や教育委員会の方針を図書館運営に伝えやすくし、各行政機関や他の図書館との連携を図ろうとしている。

一方、千代田区のように全館に指定管理者を導入している事例として、千代田図書館のリニューアルオープン時に館長は毎日行政職員と打ち合わせを行ったという事例があった。指定管理者と行政職員、教育委員会は、必要に応じて互いに連絡、打ち合わせの機会を多く持つことで、意思疎通を図ることが可能になる。図書館間の連携についても同様と考える。意思の疎通や連携・協力は、そこに関わる「人」次第ではないか。双方にマネジメント能力のある人材が存在するか否かに左右されると考えるので、リーダーシップのある人材が館長なることは、解決策の一つであると考える。

視点を移し、自治体の目標の伝達と継続的なミッションの実行性に関しては、改正された「望ましい基準」により、公共図書館に対し地域における情報発信拠点として多様化する地域のニーズを捉え、地域の課題を解決する役割を果たすべく、基本的運営方針、指標・目標、事業計画の策定が求められるようになったことを踏まえて考える必要がある。これまでの貸出サービス中心から変革を求められ、新たな図書館経営に民間の発想やノウハウを活用しようと動きが出た。自治体はまちづくりの政策に図書館を位置づけたとき、直営、指定管理を問わずコンセプトが必要になる。コンセプトなく、指定管理者を導入した場合には、コスト削減以外の自治体の意思を示すことができず、ミッションが曖昧になるからである。

多数の自治体で事業者の選定に公募によるプロポーザル方式を採用していた。自治体が図書館の理念や目標を示し、その課題に対する企画提案を求め、実績、専門性、技術力、企画力、創造性で評価し総合的に適した候補者を選定するしくみである。地域の特性を理解し、住民のニーズにあった図書館サービスを実行できる最適なパートナーを選定するためには、自治体が、どのような図書館にしたいのかを示すことが重要であり、事業者は何を求められているか理解し、ミッションが明確になるものと理解する。個々の図書館の事情により信頼のおける最適な事業者があるのであれば、住民に説明し非公募の選定もあると思うが、公募の方が透明性を担保できると考える。公募の応募要領や水準書に、図書館の基本目標、指定管理者導入の目的、基本理念等の全部またはいずれかを提示している事例が複数確認できた。インタビューができた３館では、自治体の示すミッションに対する提案を行い、理念に基づき、それぞれの図書館が地域の実情に合わせた特徴ある取組みを実施していることが確認できた。また、学校への司書の派遣、住民の図書館サポーターと

の協力連携について実行されていることが確認できた。

主に問題点からの視点で捉えてきたが、指定管理者のメリットとして、その特徴である裁量権拡大を活かし、事業者の自主性を尊重し、職員が高いモチベーションを持って図書館業務を行うことにより、仕事の質が高められサービスの向上につながる可能性は大きい。

⑤行政は、図書館経験者の喪失によりノウハウが保持できるか

自治体には歴史的価値のある資料など長期にわたり資産として保持し伝えてゆく役割がある。指定管理は3年か5年で交代の可能性があるため、引き継いでゆくことができるか信頼性に不安があるとされる問題点について考える。

中央館を直営にしているのはそのための1つの対策であると捉える。全館指定の場合、PPP（Public Private Partnership）の概念による、行政からの枠を超えて市民と民間事業者の視点から公共経営を見直すという「ガバナンス」の視点から、マネジメントは指定管理者、行政は責任を持ってその遂行を見守る監督者として関わり続けることになる。

指定期間中は定期的にモニタリングや評価を実施し、目標に対しての達成度などが評価の項目になっている事例が複数確認された。指定管理事業者が自ら行う評価、管轄行政が行う評価、利用者アンケート、事業報告を踏まえて、行政管轄責任者、有識者、利用者代表で構成された評価委員会が総合評価をする形が複数の自治体で確認することができた。

行政において図書館の経験者を喪失する場合のマイナス面がどのような影響を及ぼすことになるのか、10年後20年後の結果を検証することは現実的に不可能であるが、直営であっても現在のゼネラリスト重視の公務員制度では、2年か3年で人事異動があり、図書館に精通した正規職員を育成できるという保証はないと思われる。

長期的視野において、住民の財産である公共図書館の設置の理念やコンセプトを忘れずに、教育委員会もしくは、図書館をサポートする住民ボランティアなどと協力連携を保ち信頼関係を構築することにより、その不安の解決につながると考える。

調査分析では、すべての問題点を克服できていると証明するには至らなかったが、23区では、自治体、指定管理者双方の種々の対策により、制度の導入が進んでいることが確認できた。今後、指定管理者制度は、民間、住民との協働という形で進むことが期待される。指定管理を有効な手段とするためには、指定管理者制度をよく理解し、信頼できる最適なパートナーを選定する必要がある。そのためには、まちづくりの政策において、自治体が図書館政策の理念、コンセプトを持ち、明確なミッションを示すことが重要であると考える。実際の図書館での聞き取りにより、ミッションに対して個々の図書館がビジネス支援や地域密着など具体的に積極的に地域に出向いて活動し信頼が生まれてきていることが確認できた。長期的視点に立ち、行政、指定管理者と住民を含め、関係各所の人たちが、協力・連携して信頼関係を築いてゆくことが重要であると確信する。

公共図書館への指定管理者制度導入の効果と課題
－特別区（東京23区）の取組から－

ガバナンス研究科　ガバナンス専攻

2015年3月

染谷眞人

目　次

１．はじめに

2．公共図書館への指定管理者制度導入に至る経緯
2-1．指定管理者制度の概要
2-2．経済社会の背景と政府の方針
2-3．公共図書館への指定管理者制度導入
2-3-1.公共図書館への指定管理者制度導入の是非の議論
2-4．公共図書館とは
2-4-1．公共図書館の法的位置づけ
2-4-2．図書館法の改正
2-4-3．「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の改正

３．指定管理者の導入状況
3-1．施設の種類と指定団体の種類別状況
3-2．公共図書館における指定管理者制度の導入状況
3-2-1．文部科学省の調査
3-2-2．日本図書館協会の調査

４．特別区（東京23区）の調査と分析
4-1．特別区（東京23区）の指定管理者制度導入状況
4-2．特別区における制度導入の特徴
4-3．図書館に関する基礎データの分析
4-3-1．「貸出数」と「司書数」による比較
4-4．図書館の理念と指定管理導入の目的の有無
4-4-1．自治体の事例から結果のまとめ

５．問題点に対する取り組みの検証分析
5-1．図書館の無料原則という制度上の課題
5-2．専門職である司書の確保など人材の問題
5-3．自治体の意思や教育委員会の方針が図書館運営に伝えられるか
学校図書館や他の図書館、住民ボランティアとの連携・協力は継続できるか。
5-4．公有財産の管理責任と行政のノウハウの保持の問題
5-5．指定管理から直営に戻した図書館の問題点

5-6. 指定管理者の導入における留意事項
5-6-1. 指定管理者導入を検討する際のポイント
5-6-2. モニタリング・評価の重要性

6. おわりに

１．はじめに

指定管理者制度の公共図書館への導入をめぐっては、現在も「図書館に指定管理者はなじまない」とする反対論や慎重論が根強く、全国の市町村では約 10%程度の導入に留まっている。その一方で、東京 23 区特別区においては、2007 年から導入が始まりその後徐々に増加し、2013 年度までに 23 区全体で 11 の自治体 223 館のうち 96 館に導入されている。これまで取消しの報告はない。現在は直営（一部委託）の中央区においても、中央館が新たに建設予定の図書館を中心とした複合施設としてリニューアルされることに合わせて、管理運営に指定管理者制度を導入することが検討されている。そこで、本研究では、公共図書館に指定管理制度を導入することは真に有効な手段になるかという問題意識に基づき、指定管理の図書館を検証し、指定管理者制度が機能するためには条件が必要であると考え、「指定管理者制度を有効に活用するには、自治体が政策の中で図書館における理念やコンセプト（全体を貫く基本的概念）を持つことと明確なミッションを示すことが重要であり、指定管理者の裁量権を尊重し互いに協力することが必要である」という仮説を立てて、これを論証する。

検証分析は２つの方法で行う。第１に、東京 23 区の図書館に関する基礎データ（総貸出数など）から、直営から指定管理へ移行した自治体の変化を分析する。第２にサービスの質等に焦点を当て、第１の分析結果と自治体の取組み事例を概観することにより、指定管理者がデメリットや問題点をどのような方法や対策で克服しているのか、指定管理者を有効な手段とするための条件と課題を明らかにする。

論証するにあたっては、指定管理者制度が公共図書館に導入するに至った経緯と導入の状況を概観するとともに、図書館政策においても、2008 年の図書館法改正に続く 2012 年「図書館の設置および運営上の望ましい基準」の改正により公共図書館の位置づけや求められる役割について、方向性が示されたことを踏まえる必要がある。

第２章では、指定管理者制度の内容と導入されるに至った社会的背景と経緯、公共図書館が指定管理の対象となった経緯を確認する。次に、公共図書館の法的位置づけと、現在求められている役割を確認する。

第３章では、指定管理者の導入状況について、全国の状況を総務省の調査から把握する。続いて文部科学省の調査から社会教育施設への指定管理者導入の状況、日本図書館協会の調査から公共図書館への導入の状況を確認し、現状を把握する。

第４章では、東京 23 区特別区の調査と分析を行う。はじめに公共図書館への指定管理者の導入状況を概観し現状を把握し特徴を分析する。次に図書館基礎データによる調査分析を行う。指標となる「貸出数」「住民一人あたりの貸出数」「司書数」について統計デー

タから指定管理者導入による変化を検証分析する。続いて、指定管理者を導入している自治体の Web ページから、図書館の理念・コンセプト、目標を有しているかサンプリングを行う。

第５章では、これらを踏まえてその上で、指摘されている問題点について 23 区の中で公共図書館に指定管理者制度を導入している自治体でどのようなに対策を講じているか検証と分析を行う。

第６章では、全体をまとめるとともに、指定管理者を有効な手段とするための条件と課題を整理する。

２．　公共図書館への指定管理者制度導入に至る経緯

2-1. 指定管理者制度の概要

2003 年 9 月 2 日、地方自治法の一部を改正する法律（第 81 号）が施行され、地方公共団体の設置する公の施設に対し、施設の目的を効果的に達成するため必要がある場合は、条例の定めるところにより、法人その他の団体を指定管理者とし、公の施設の管理を行わせることができることとされた。あわせて従前の管理委託制度は廃止されることとなった。指定管理者制度は、公の施設の管理を民間業者、NPO 法人等に広く開放することにより、民間事業者の活力を活用した住民サービスの向上、施設管理における費用対効果の向上、管理団体の主体の選定手続きの透明化をはかることを目的とした。また、経過措置の 3 年以内に指定管理制度に移行するか直営で管理するかの選択をすることになった。指定管理者制度は、「民間のノウハウを活用することでコストを削減し住民サービスの向上をはかる」制度として施行から 11 年経過し、2 期目から 3 期目を迎える施設もある。

改正前の管理委託制度との比較から制度を確認する。管理委託制度では公の施設の管理主体は出資法人、公共団体、公共的団体に限定されていたが、指定管理者制度では法人その他の団体であれば特段の制限は設けないとしたことにより、地方公社や社団法人・財団法人など既存の外郭団体や社会福祉法人、町会・自治体のみならず、民間企業、医療法人、NPO 法人などの民間の参入を可能にした。

自治体と管理委託者の関係は、法律上の契約関係であったので、地方自治法第 234 条（契約の締結）に基づき、一般競争入札、指名競争入札、随意契約等によって締結しなければならないこととなっていたが、指定管理制度では、指定は行政処分になるため、指定の方法（申請、選定、事業計画の提出等）、管理の基準（休館日、開館時間、使用制限の要件）、業務の具体的範囲（施設・設備の維持管理、使用許可）など必要事項を条例で定め、その条例に従い、指定期間を定め、原則公募により指定団体を選定し、議会の議決を経て、指定する。また、利用料金制に基づき、施設の利用料金を指定管理者が自らの収入として収受することができる。民間の事業者にとって新たなビジネスチャンスの創出となった。

2-2.　経済社会の背景と政府の方針

1990年代バブル経済崩壊後の経済低迷による経済活動が縮小し、税収の減少により財政悪化が深刻化する中で、社会の環境も大きく変化した。高齢化が急速に進み国の全体の活力が疲弊しはじめ、経済活動にも影響し、需要の創出は容易ではなくなった。その反面、少子高齢化により介護福祉、子育て支援など、住民のニーズは多様化し、限られた財源の中で、充分な対応が難しくなっていった。なおかつ、労働人口の減少、高齢化社会に向けて財源の確保は極めて難しい状況に直面し、構造改革が進められることになった。1996年12月の行政改革委員会による「行政関与の在り方に関する基準」のなかで「民間でできるものは民間に委ねる」、「国民本位の効率的な行政」を実現する、「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たすという基本原則が掲げられた（塩田2004）。

この考え方の背景にあるのは、1980年代にサッチャー主導のもと英国から始まり世界各国に広まったNPM（新公共経営：New Public Management）の理論であると言われている。NPMの基本要素は　①市場競争原理の活用　②顧客主義　③成果主義　④組織の簡素化、分権化である。顧客主義は、これまで行政側の論理が優先されていたが、民間の顧客対応に習い住民のニーズ、満足度に重点を置くように改革しようとするものであり、分権化は、縦割りの統制を現場に権限委譲し機動的な運営を目指すもので、その成果や結果において最終的な目標が果たされたか評価し、PDCA（Plan Do Check Action）のマネジメントサイクルを機能させようとすることが成果主義である。さらに、それは、行政組織外にアウトソーシングするなど、競争や価格といった市場メカニズムを取り入れ、最適な解決策を見出そうという考えである（北大路2013；片山・中川2007）。

2001年閣議決定された「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」は、「民間にできることはできるだけ民間に委ねる」NPMの理念を取り入れ、PFIの活用、民営化、民間委託、独立行政法人化などを提唱した。そして、2001年9月2日に地方自治法の一部改正法が施行され、「公の施設」の管理について、指定管理者制度が導入された。

これまでの政府文書等などから整理すると、指定管理者制度の導入により期待されるメリットは次の５つである。

①財政の削減

②公共施設の有効活用

②多様化する住民サービスの向上

③事業者にとってのビジネスの拡大

④新たな雇用の創出

2-3.　公共図書館への指定管理者制度導入

公の施設とは、地方自治法244条の「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という）を設けるものとする。」の規定に基づいて設置される施設である。その対象は、公園、駐車場などの基盤施設から、スポーツ施設、児童館や福祉施設、コミュニティ施設、文化会館など、住民が利用する様々な施設が含まれる。執行に当たっての留意点を定めた、総務省自治行政局長の都道府県知事宛通知（総行行第87号）に「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もある。」と明記されたため、当初は、個別法のある図書館や博物館、美術館は指定管理者の対象にならないという解釈もされたが、文部科学省は、2005年1月に開催された、全国生涯学習・社会教育主管部課長会議において、個別法で規定する項目については指定管理者でも達成できると判断、「公民館、図書館および博物館に対し、指定管理者の適用が可能である」という見解を示した。これにより、公共図書館においても「公の施設」として、指定管理者が管理運営を行うのか、もしくは直営かの選択を迫られることとなり、公共図書館への導入が始まった。しかしながら、2008年6月の文部科学大臣の参議院文教科学委員会の答弁で、「長期的視野に立った運営をすべき図書館に、指定管理者はなじまない」と発言、2011年1月の総務大臣の記者会見において「公立図書館は指定管理になじまない」という発言もあり、図書館関係者、専門職の人たち、教育委員会、有識者などから、図書館運営に指定管理者の導入の是非を問う議論が相次ぐこととなった。

・公共図書館への指定管理者制度導入の是非の議論

指定管理者制度導入の反対意見として、理念的にそもそも教育の分野に市場原理は合わない、教育施設は民間に委ねるべきではなく直営が望ましいという、主に図書館関係者や教育関係者の考え方がある。

社団法人日本図書館協会は、2010年3月に「公共図書館の指定管理者制度について」という見解を発表し、民間において図書館の管理を安定して行う物的および人的能力を有した事業者があるか、限られた期間で事業の蓄積、発展はできるのかと本質的な問題を提起し、2010年9月には「図書館事業の公契約基準の試案」を作成し、図書館は住民の生涯学習を保障する教育機関として教育委員会が直接管理運営すべきであり指定管理者制度は図書館になじまない、司書に課せられている専門業務については委託すべきでない主旨を主張している。

法的側面および本来的機能から見て、図書館に指定管理者制度の導入は不適当であるとする根拠は、図書館は広い意味では住民の福祉の向上に資するために設置されることから、広義の概念では公の施設であるが、その機能、役割、業務、設置主体、組織などは基本的にすべて図書館法によるものなので、公の施設であってもその法的位置づけは図書館法に

基づくので、博物館法を持つ博物館と並び、論議となった。実際において、個別法の図書館法は優先するので、利用料無料の原則などは指定管理においても適用されることになる。利用料が発生しないので、営利を目的として委託を受ける企業にとってはメリットがない。三村（2014）は公共図書館の持つ機能を維持し高めつつ、時代のニーズを取り込み、最適な役割を果たすには直営で行うことが望ましいと主張している。「指定管理者制度導入の動機の時点で、図書館の機能は矮小化され、集い交わる「場」としての図書館といった、本来の機能に追加されてこそ意義のあるものが、図書館の中心的なサービスになってしまうことは本末転倒である」と指摘している。確かに、図書館法の改正、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の改正などにより、図書館は、地域の情報発信の核や、交流の場としても位置づけられるようになったが、だからといってイベント企画に傾注し、本来の図書館の機能が低下するようなことがあってはならないと考える。

このような中、2016 年 11 月開催の第 100 回全国図書館大会（日本中の図書館員が集まる研修会）において、公益社団法人日本図書館協会理事長は、「図書館は読書と情報探索、憩いの場であるとともに、市民生活の拠点の場の一つである」とし、これからは、市民生活にとってなくてはならない存在となるような新たなサービス活動の開発と展開への努力が望まれること、そのためには自治体のあらゆる部局、異分野との連携協力を積極的に行い、『打って出る図書館』として新しい活動を開発展開することの必要性を訴えた（森 2014）。従って、指定管理者制度は、コスト削減だけではなく、民間の新しい発想を取り入れる手法として一つの選択肢になったと考える。

2-4. 公共図書館とは

2-4-1. 法的位置づけ

そもそも図書館は、法的にはどのように位置づけられているかを整理する。

日本国憲法の具体的規定の中に「図書館」という言葉はないが、これは、憲法が保障している基本的人権を実現するためには教育が重要であるとの認識を踏まえて教育基本法に規定されている。教育基本法は 2006 年 12 月に改正され、第 12 条の第 2 項に「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない」と規定されている。

地方自治法では、第 244 条において、住民の福祉を増進させる目的をもってその利用に供する施設を「公の施設」であると規定をしている。図書館や博物館は、その基本的業務は、図書館法や博物館法の個別法に掲げられている。

2-4-2.　図書館法の改正

公共図書館について、法的には、図書館法（昭和25年4月30日法律第118号、改正平成20年6月11日法律第519号）により制定、第2章において定められている。

公立図書館の設置に関する事項は、当該図書館を設置する地方公共団体の条例により定めなければならない（第10条）としている。そして職員の配置について、館長と教育委員会が必要と認める専門的職員、事務職員、技術職員を置くこと（第13条）、図書館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに図書館の行う図書館奉仕について館長に対し意見を述べる機関として図書館協議会を置くことができる（第14条）と定め、図書館協議会の委員は教育委員会により任命を受けるとしている。また、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。（第17条）と明記している。

第7条の2において、文部科学大臣は、図書館の健全な発達を図るために、図書館の設置及び運営上の望ましい基準を定め、これを公表するものとされていたが、図書館法の成立以来、2001年7月18日に「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」が告示されるまで、長期にわたり定められていない状態であった。

図書館の運営環境の変化や、社会の図書館に対するニーズに対応するべく、2008年6月に図書館法は改正された。運営状況に関する評価の実施やその結果の住民への情報提供、多様なボランティア活動等の機会・場所の提供などが盛り込まれた。

2-4-3.「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の改正

2008年の図書館法の改正や、社会の変化や新たな課題への対応の必要性が生じたことを受け、「公立図書館の設置及び運営上望ましい基準」の見直しが求められることとなり2012年12月19日に改正施行された。これを受けて「これからの図書館の在り方検討協力者会議」報告書[1]では、公共図書館の役割について次のように言及している。

> 近年、少子高齢化、高度情報化、国際化などが急速に進む中で、社会構造の変化、地域の課題の増加や複雑化等に対応した図書館サービスが急務となっている。図書館は各地における「地域の知の拠点」として、国民の生涯にわたる自主的な学習活動を支え、促進する役割を果たす必要がある。さらに近年は、人々の支え合いと活気のある社会づくりに向けて一人ひとりが「新しい公共」の担い手となることが求められる中で、地域の実情に応じた情報提供サービスなど幅広い観点から社会貢献することが期待されている。（これからの図書館の在り方検討協力者会議 2014：2）

文部科学省では、主な改正内容[2]を４つに大きく分類している。

---

[1] これからの図書館の在り方検討協力者会議報告書「図書館の設置及び運営上の望ましい基準の見直しについて」2012年8月

[2] 2012年12月文部科学省生涯学習政策局社会教育課PDF「主な改正内容」より

①運営状況に関する評価の実施やその結果の住民への情報提供を促し、学習の成果を活用して行う多様なボランティア活動等の機会・場所の提供などが盛り込まれた。

②図書館に対するニーズや地域課題の複雑化・多様化に対する規定を整備、知識基盤社会において、図書館は地域の情報発信拠点として重要な役割を担うことを明記、図書館相互の連携のみならず、学校、民間団体等の連携・協力を進めること、レファレンスサービス等の情報サービスの充実、児童・青少年、高齢者、障害者、乳幼児とその保護者、外国人等の利用者に対応したサービスの充実、施設の整備を求めている。

③指定管理者制度等、図書館の運営環境の変化に対応するための規定の整備として、設置目的を適切に達成するために必要な管理運営体制を構築すべきことを規定し、基本的運営方針、指標・目標、事業計画の策定・公表等が盛り込まれた。

④その他、危機管理に関する規定、図書館資料に電磁的記録を含むことと、図書館資料に電気的記録を含むこと、郷土資料等の電子化等に関する規定が追加された。

これらは、指定管理者でない直営であっても適用される。

図書の収集や貸出は図書館の基本サービスであるが、新たに地域との連携、ボランティアなど住民との協働などが追加されている。また、指定管理制度を導入による図書館運営の環境の変化に対応する必要が生じている。このような状況のもとで、指定管理者制度の導入はどのように進んでいるのか次の章で導入の状況を確認する。

３．指定管理者の導入状況

3-1.　施設の種類と指定団体の種類別状況

総務省が行った「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 24 年 4 月 1 日現在)」によると、全国では、指定管理が導入された施設数は、3 年前の平成 21 年 4 月 1 日と比較すると 3,454 増の 73,476 施設であった。

施設の種類別の特徴を見ると、市区町村に比して東京 23 区は基盤施設の割合が高いが、これは自転車の駐輪場や区営住宅が含まれているためである。基盤施設を除いてみると、社会福祉施設に導入がすすんでいる。

総務省は、前回調査において様々な問題や課題が報告されたことを受け、公の施設の管理において、指定管理者を導入する場合の留意すべき点を、平成 22 年 12 月 28 日総行経第 38 号「指定管理者制度の運用について」を各都道府県および各指定都市に通知し助言を行っているが、今回の調査においても、3 年の間に指定を取り消した事例が 831、指定期間満了をもって取り止めた事例が 1,533、公営住宅を除くと 1,237 施設あり、取り止めた後の管理は 505 の施設が直営になったと報告されている。指定期間満了をもって取りやめた事例は前回調査より増加している。取りやめた主な理由としては、指定管理者の経営困難による撤退もあるが、施設の休止・廃止や民間への譲渡によるものが 46%を占めた。

表 1-a　指定管理者制度導入施設の状況　施設種類別表

	全国		市町村		東京 23 区	
	施設数	割合	施設数	割合	施設数	割合
レク・スポーツ施設	14,602	19.9%	13,143	22.4%	248	13.8%
産業振興施設	7,169	9.8%	6,817	9.3%	31	1.7%
基盤施設	23,046	31.4%	14,373	19.6%	621	34.6%
文教施設	15,102	20.6%	13,384	18.2%	378	21.1%
社会福祉施設	13,557	18.5%	10,995	15.0%	517	28.8%
合計	73,476	100.0%	58,712	100.0%	1,795	100.0%

出典：総務省 2012「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」より筆者作成

（注）施設の具体的な内容は、以下である。

1．レクリエーション・スポーツ施設（体育館・野球場・プール・宿泊施設等）

2・産業振興施設（産業情報施設・展示施設等）

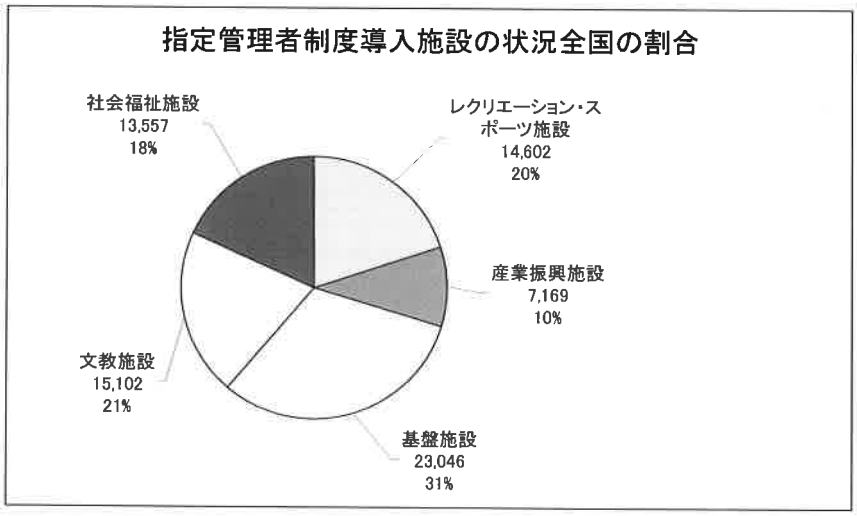
3．基盤施設（駐車場・公園・水道施設・下水道施設等）

4．文教施設（会館・博物館・美術館等）

5．社会福祉施設（病院・高齢者施設・保育所・障害者施設等）

全国の状況を表 1 -b のグラフで示しているが、基盤施設の割合が大きい。

表 1-b　グラフ　指定管理者制度導入施設の状況　全国の割合



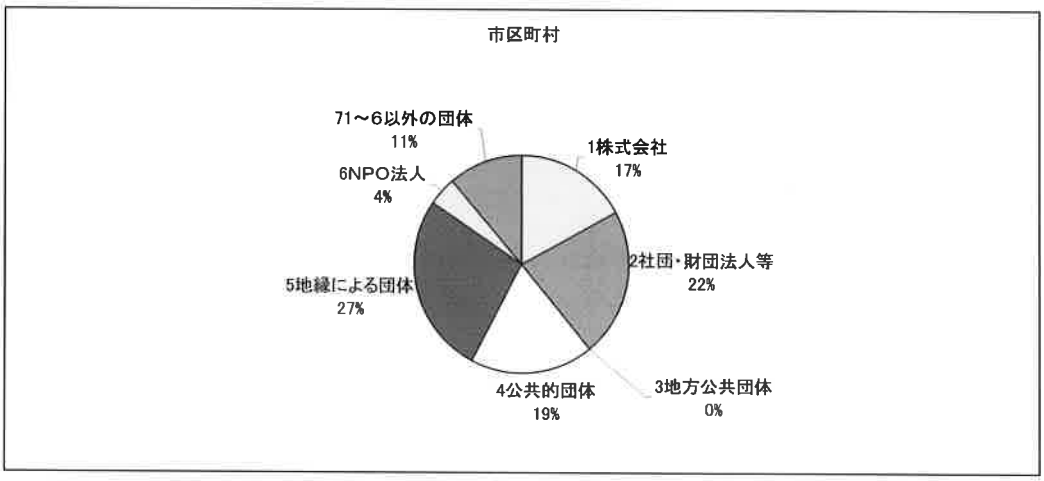
出典：総務省 2012「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」より

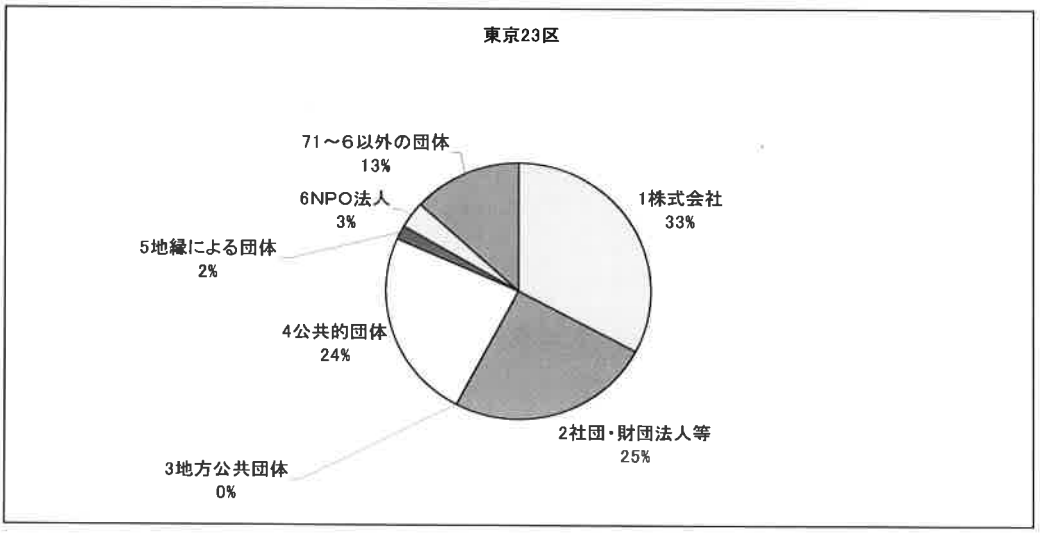
表 2-a　指定管理者団体種類別表

	市区町村		東京 23 区	
1 株式会社	9950	16.9%	587	32.7%
2 社団・財団法人等	12974	22.1%	450	25.1%
3 地方公共団体	21	0.0%	0	0.0%
4 公共的団体	10993	18.7%	427	23.8%
5 地縁による団体	15721	26.8%	32	1.8%
6NPO法人	2507	4.3%	59	3.3%
71～6以外の団体	6546	11.1%	240	13.4%
	58712	100%	1795	100%

出典：総務省 2012「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」より筆者作成

表 2-b　指定管理者団体種類別グラフ　市区町村・東京 23 区





出典：　総務省 2012「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」より

指定管理者となった団体の種類別では、東京23区は市区町村と比べて民間指定が多いことがわかる（表2-a・2-b参照）。

3-2. 公共図書館における指定管理者制度の導入状況

公立図書館への指定管理者制度導入について、文部科学省の調査と日本図書館協会の調査をもとに、全国の現状と特徴を把握する。

3-2-1. 文部科学省の調査

文部科学省は、3年ごとに行う「平成23年度社会教育調査」において、社会教育関係施設への指定管理者制度導入状況について、種類別に集計している。

表3　社会教育関係施設への指定管理者導入状況

	図書館	公民館	博物館	博物館類似施設	青少年教育施設
公立の施設数	3,249	15,392	724	3,522	1,020
導入施設数	349	1,319	158	1,053	393
割合	10.7%	8.6%	21.8%	29.9%	38.5%

	女性教育施設	社会教育施設	文化会館	生涯学習センター	計
公立の施設数	277	27,469	1,742	409	53,804
導入施設数	88	9,714	935	91	14,098
割合	31.8%	35.4%	53.7%	22.2%	26.2%

出典：文部科学省「平成23年度社会教育調査」より作成

調査結果によると、2011年10月1日現在、公立の社会教育関係施設は53,804施設のうち、14,098施設で指定管理者制度が導入されており、全施設の26.2%である。前回の調査（平成20年度）と比較すると2.8ポイント上昇している。各施設のうち、最も割合の高いのは、文化会館の53.7%で、次いで青少年施設の38.5%となっている。文化会館は、ホールを利用したイベントの企画や劇場としての機能を活用する施設であり、青少年施設は、団体活動を通じた青少年健全育成のために資する事業を行うことを目的とした施設なので、利用料金を設定できることや、ノウハウのある団体が存在するので、指定管理者制度を導入しやすい傾向が見られる。反対に、最も導入の割合が低い施設は、博物館の8.6%、続いて図書館の10.7%である（表3参照）。

3-2-2. 日本図書館協会の調査

2014年に日本図書館協会図書館政策企画委員会が47都道府県立図書館に依頼し46の図書館からの回答による調査結果をまとめた、「図書館における指定管理者制度の導入の結果についての2014年調査（報告）」によると、2013年度までに、都道府県立図書館においては、導入しているのは４館であった。民間企業グループに委託したのは、岩手県立図書館のみで、岡山県立図書館と愛知県立図書館、山梨県立図書館は、施設管理等、業務の一部を委託している。「検討の結果、導入しないとしている」という回答は32件となっている。

表で示すとおり、市町村立図書館については、2013 年度までに導入済みの自治体 174、2014年度導入予定20、2015年度以降43である。また、2005～2013年度に制度を導入した図書館の合計は392館、2014年度導入予定は34としている。（表４・表５参照）

表４　市区町村図書館導入状況（自治体数）

	特別区	政令市	市	町村	合計
2013年度までに導入	11	8	110	45	174
2014年度に導入予定	0	1	14	5	20
2015年度以降に予定					50

出典：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2014年調査）日本図書館協会

表５　2013年度までに導入した市区町村の図書館数と指定管理者の性格（図書館数）

		特別区	政令市	市	町村	合計
図書館数		94	49	199	50	392
指定管理者の性格	民間企業	91	38	144	18	291
	ＮＰＯ	2	0	24	14	40
	公社財団	0	11	25	13	49
	その他	1	0	6	5	12

出典：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2014年調査）日本図書館協会

（注）その他には未定を含む

導入済み392館の指定管理者の運営主体は、民間企業が291館と最も多く全体の74.2%を占め、公社財団が49館12.5%、NPO法人40館10.2%を大きく引き離している。自治体別に見ると、民間企業が指定管理者となっている割合は、特別区が96.2%と最も高く、政令指定都市は72.5%、市では69.4%、町村では38.6%と順に低くなっている。（表５参照）

同報告書では、指定管理者制度を導入し直営に変更した市町村立図書館が 10 館あると

報告されている。
長野県の飯島町図書館、島根県の安来市立図書館、出雲市立大社図書館、出雲市立平図書館、香川県の善通寺図書館、福岡県の小郡市立図書館、佐賀県の佐賀市立東与賀図書館、愛知県の新城図書館、新潟県の南魚沼市図書館、徳島県の三好市井川図書館である。

これらの事例について理由を確認し問題点を検証する必要があるが、Web サイトで公表している 2011 年埼玉県久喜市中央図書館作成の資料から、直営にもどした理由として挙げられているものを整理した。以下のとおりである。

①財団や公社が運営し、管理委託と大きな変化がないこと
②人件費削減に繋がらなかったこと
③図書館利用は無料のため、指定管理者が利益をあげるには人件費等の削減にならざるを得ず、サービス低下につながること
④経験豊富な司書職員が長期に継続して勤務することが、サービス向上につながること
⑤公社を運営するより直営の方がコストを抑えられること
⑥学校との連携・支援がしやすいこと

長野県　飯島町図書館の例

「飯島町振興公社が、平成 18 年度から 5 年間、市の出向職員 2 名、公社採用の臨時司書 3 名の体制で指定管理を行ったが、図書館業務として、学校との連携・支援があること、専任の司書を配置して運営したほうが良いとの教育委員会の判断を踏まえて、直営に戻す形が町の方針となり、平成 23 年 4 月から直営に戻した。現在、館長 1 名（市再任用）臨時司書職員 3 名体制である。」　出典：久喜市中央図書館 Web 資料 2011 より

福岡県　小郡市立図書館の事例

「平成 18 年度から指定管理が導入されたが、公社に派遣された市職員と公社採用の嘱託職員が一緒に図書館業務に携わり、従来の公社による管理委託の時と大きな変化はなかった。公社を運営するよりは直営にした方がコストを抑えることができると判断し平成 20 年度に公社の解散が決定し、平成 21 年度から公社が運営していた施設は直営に戻り、図書館も直営にもどった。」　出典：久喜市中央図書館 Web 資料 2011 より

以上の資料から見ると、特別区は、他の地方自治体と比べて、指定管理者導入率が極めて高い。 全国では 1 割程度の導入に対して、約半数という導入状況である。特別区は、これまで指摘されている、問題点に対し、どのような取組みをして指定管理者制度を有効な手段としているのか、もしくは問題や課題を抱えている状態なのかを、確かめるため東京 23 区のそれぞれの自治体の状況を分析し、理念やコンセプトは示されているか、共通のミッションであるサービス向上の成果は現れているかを検証する。

4．特別区（東京 23 区）の調査と分析

4-1.　特別区（東京 23 区）の指定管理者制度導入状況

日本図書館協会のデータより年度ごとの導入状況を確認する。

時間的経過から特徴を捉え、図書館ごとの指定管理者の一覧を作成することで、どのような事業者・団体が指定を受けているかを分析する。（表 6 参照）

表 6　　指定管理者の年度別導入状況

自治体	図書館数	指定管理	2007 H19	2008 H20	2009 H21	2010 H22	2011 H23	2012 H24	2013 H25
千代田	5	5	4				1		
中央	3	—							
港	6	4			4				
新宿	10	8			3	3	2		
文京	11	10				10			
台東	4	—							
墨田	6	—							
江東	11	—							
品川	10	—							
目黒	8	—							
大田	16	15	14			1			
世田谷	16	—							
渋谷	10	—							
中野	8	8							8
杉並	13	6	2			4			
豊島	7	—							
北	14	—							
荒川	5	—							
板橋	11	10		3	7				
練馬	12	6			1			3	2
足立	16	12	4	2	6				
葛飾	12	—							
江戸川	12	12		1		4			7
	225	95	23	6	21	22	3	3	17

出典：日本図書館協会『日本の図書館 2014』のデータより筆者が作成

表 6 で示すように、毎年、徐々にではあるが、導入が確実に進んでいる状況がわかる。また、自治体により導入方法は一律ではないことがわかる。全館に導入しているのは、千代田区、中野区、江戸川区の 3 区であり、 7 の自治体では、中央図書館は直営（一部委託含む）で運営し、地域館を指定管理で運営している。

港区は、2014 年度にみなと図書館のみ直営で、6 館に指定管理者を導入済みである。品川区は中央図書館を除く 9 館に対し 2014 年度に公募を行い、次年度 2015 年 4 月からの導入を予定している。品川区を含めると、導入区は 12 で過半数となる。98 館のうち、株式会社 54、共同事業体（グループ）42、NPO 法人 2、公益法人等は 0 である。指定期間は杉並区と中野区は 3 年、他の自治体は 5 年である。

企業では、株式会社図書館流通センターが 24 施設、共同事業体としての指定 9 施設を含めると計 33 施設において指定を受けている。次に株式会社ヴィアックス社で単独で 12 施設、共同事業体グループ 21 を含めると計 33 施設となり、この 2 社において 23 区の指定管理者導入図書館の全体の 3 分の 2 を担っていることになる。共同事業体やグループが増えているが、理由は、図書館業務、イベント事業、施設の管理業務のそれぞれの専門分野の能力を持ち寄る形が、自治体からも支持される傾向にあると言える。次に導入における特徴をまとめる（表 7 参照）。

4-2.　特別区における制度導入の特徴

東京 23 区では、指定管理者の導入の状況において、４つの特徴が見られた。

① 図書館をグループ化するケース

千代田区、港区、文京区、板橋区、江戸川区が該当する。

図書館をいくつかまとめることで、事業者はスケールメリットを活かすことができる。司書や図書館同士のネットワーク・連携を取りやすいメリットが考えられる。

② 指定管理者がグループになり共同体として引き受けるケース

図書館経営のノウハウや専門的な人材を保有している企業団体、施設管理を得意とする企業、イベント企画を得意とする団体、書店などが、協力して管理運営にあたる。

③ 中央図書館を直営とし、その他の図書館に指定管理者を導入するケース

中央図書館に指定管理者を導入しているのは、千代田区、中野区と江戸川区の 3 区である。中央館を直営に残すことで、自治体や教育委員会の方針を図書館の運営に反映しやすく、常に管理しやすい環境にすることが目的と思われる。

④ 指定を受ける企業が限定される傾向

図書館という専門の経営スキルを持つ企業や団体は、数が少ないためと考えられる。図書館図書や学校図書の販売業者や書店関連の企業が指定を多く受けている。

表７　指定管理者の導入状況 [3]

自治体	図書館	指定管理者	備考	期間
千代田区	千代田区立千代田図書館	ヴィアックス・SPS グループ		5 年
	四番町図書館			
	昌平まちかど図書館			
	神田まちかど図書館			
	日比谷図書文化館	日比谷ルネッサンスｸﾞﾙｰﾌﾟ		5 年
港区	みなと図書館		直営	
	三田図書館	MINATO CITY TRC グループ		5 年
	麻布図書館			
	赤坂図書館			
	高輪図書館			
	港南図書館			
新宿区	中央図書館		直営	
	四谷図書館	紀伊國屋書店・ヴィアックス共同事業体		5 年
	大久保図書館			
	西落合図書館	紀伊國屋書店・ヴィアックス・不二興産　共同事業体		5 年
	鶴巻図書館	㈱図書館流通センター		5 年
	戸山図書館			
	角筈図書館			
	北新宿図書館	ﾐﾗｲﾄ･ﾘﾌﾞﾈｯﾄ共同事業体		5 年
	中町図書館	丸善㈱		5 年
文京区	真砂中央図書館		直営	
	本郷図書館	ヴィアックス・紀伊國屋書店共同事業体		5 年
	水道端図書館			
	千石図書館			
	根津図書室			
	小石川図書館	㈱図書館流通センター		5 年
	本駒込図書館			
	目白台図書館			
	湯島図書館			
	大塚公園みどりの図書室			
	天神図書室			

[3] 出典：23 区各自治体の HP より筆者が作成　2014.4.1 現在

自治体	図書館	指定管理者	備考	期間
大田区	大田図書館		直営	
	大森南図書館	テルウェル東日本株式会社		5年
	大森東図書館	㈱有隣堂		
	大森西図書館	テルウェル東日本株式会社		
	入新井図書館	日本コンベンションｻｰﾋﾞｽ㈱		※4.1
	馬込図書館	㈱図書館流通センター		
	池上図書館	共同事業体 JCS/NBMｸﾞﾙｰﾌﾟ		
	久が原図書館	NPO法人大田教育支援の会		
	洗足図書館	テルウェル東日本株式会社		
	浜竹図書館	NPO法人大田教育支援の会		
	羽田図書館	テルウェル東日本株式会社		
	六郷図書館	㈱ヴィアックス		
	下丸子図書館	㈱ヴィアックス		
	多摩川図書館	㈱図書館流通センター		
	蒲田図書館	共同事業体 JCS/NBMｸﾞﾙｰﾌﾟ		
	蒲田駅前図書館	㈱図書館流通センター		
杉並区	中央図書館		直営	
	成田図書館	共同事業体		3年
	阿佐ヶ谷図書館	丸善㈱　三幸㈱		
	方南図書館	共同事業体㈱ヴィアックス		3年
	永福図書館	㈱シィ・トゥ・シィ		
	宮前図書館	共同事業体　㈱図書館流通		3年
	高井戸図書館	センター・TRCﾒﾝﾃﾅﾝｽ㈱		
	南荻窪図書館		業務委託	
	今川図書館		業務委託	
	下井草図書館		業務委託	
	柿木図書館		直営	
	高円寺図書館		直営	
	西荻窪図書館		直営	
板橋区	中央図書館		直営	
	氷川図書館	丸善・東急コミュニティ		5年
	東板橋図書館	共同事業体		
	小茂根図書館			
	清水図書館	㈱ヴィアックス		5年

自治体	図書館	指定管理者	備考	期間
板橋区	蓮根図書館	㈱ヴィアックス		5年
	西台図書館			
	志村図書館			
	赤塚図書館	㈱図書館流通センター		5年
	高島平図書館			
	成増図書館			
練馬区	光が丘図書館		直営	
	南田中図書館	㈱図書館流通センター		5年
	大泉図書館			
	貫井図書館			
	春日町図書館	㈱ヴィアックス		5年
	稲荷山図書館		2013	5年
	南大泉図書館	ﾊｰﾄﾌﾙｻﾎﾟｰﾄ共同事業 ﾃﾙｳｪﾙ東日本㈱・五十嵐商会	2013	5年
	小竹図書館	日本ｺﾝﾍﾞﾝｼｮﾝｻｰﾋﾞｽｾﾝﾀｰ㈱	2014	5年
	練馬図書館		未導入	
	関町図書館		未導入	
	石神井図書館		未導入	
	平和台図書館		未導入	
足立区	中央図書館		直営	
	竹の塚図書館	㈱トミテック		5年
	花畑図書館	TM・アズビル共同事業体		
	舎人図書館	ヤオキン商事㈱		
	保塚図書館	㈱ｸﾞﾗﾝﾃﾞｨｵｻｰﾋﾞｽ		
	やよい図書館	ヤオキン商事㈱		
	東和図書館	ヤオキン商事㈱・ASCC 共同事業体		
	佐野図書館	㈱ｸﾞﾗﾝﾃﾞｨｵｻｰﾋﾞｽ		
	江北図書館	㈱ﾃｨｰ・ｴﾑ・ｴﾝﾀｰﾌﾟﾗｲｽﾞ		
	新田コミュニティ図書館	㈱トミテック		
	興本図書館	㈱ﾃｨｰ・ｴﾑ・ｴﾝﾀｰﾌﾟﾗｲｽﾞ		
	伊興図書館	㈱ｸﾞﾗﾝﾃﾞｨｵｻｰﾋﾞｽ		
	鹿浜図書館	ヤオキン商事㈱		

自治体	図書館	指定管理者	備考	期間
足立区	新田コミュニティ図書館		未導入	
	宮城コミュニティ図書館		未導入	
江戸川区	中央図書館	㈱図書館流通センター		5年
	葛西図書館			
	西葛西図書館			
	東葛西図書館			
	清新町ｺﾐｭﾆﾃｨ図書館			
	鹿骨ｺﾐｭﾆﾃｨ図書館			
	小岩図書館	㈱ヴィアックス アウトソーシング事業部		5年
	松江図書館			
	小松川図書館			
	東部図書館			
	篠崎	篠崎パブリックサービス共同事業体 （図書館流通センター）		5年
	篠崎子ども図書館			
中野区	中央図書館	ヴィアックス・紀伊國屋書店 共同事業体	2013	3年
	本町図書館			
	野方図書館			
	南台図書館			
	鷺宮図書館			
	東中野図書館			
	江古田図書館			
	上高田図書館			
中央区	導入施設なし		一部委託	
台東区	導入施設なし			
墨田区	導入施設なし			
江東区	導入施設なし		一部委託	
品川区	2015より導入予定あり	地区館9をグループで公募		
目黒区	導入施設なし			
世田谷区	導入施設なし		直営	
渋谷区	導入施設なし		直営	
豊島区	導入施設なし		一部委託	
北区	導入施設なし			
荒川区	導入施設なし		直営	
葛飾区	導入施設なし			

4-3. 図書館に関する基礎データの分析

4-3-1.「貸出数」と「司書数」による比較

図書館評価については、さまざまな研究や実践が行われてきたが、単一の尺度での評価は困難であるとされている。数値による評価が一般的で、国際規格としては「図書館パフォーマンス指標」が存在し、「量」「質」「効率」に関する指標があるが、「量」に関する指標が日本における指標の中心となっている（三村 2007）。

そこで、検証の方法は、図書館評価の指標の中から「総貸出数」「区民一人あたり貸出数」および「専任司書数」を用いる。指定管理が有効な手段であれば、指定管理を導入した自治体の図書館において、一定の成果が現れると推測し、客観的に数値で比較できる指標を用いて、導入前と導入後の変化を分析する。図書館サービスの評価として、「量」的な評価、「質」の評価がある。具体的には、「レファレンス件数」「利用者満足度」や「蔵書」など様々な指標があり、やはり一つの尺度では図ることはできない。指定管理においてはさらに図書館施策の目標に対しての達成度なども評価の対象になる。よって、部分的な評価ではあるが、図書館活動状況を見るため多く使われている指標の「総貸出数」「区民一人あたり貸出数」および「専任司書数」の変化と伸び率により、主にアウトプットの変化を検証する。日本図書館協会出版の『日本の図書館』では、毎年、日本全国の公共図書館について、蔵書冊数、個人登録者数、個人貸出数、予約件数、図書館費の決算額等について統計しているので使用する。

『日本の図書館』の統計より、東京 23 区における指定管理者制度導入前の 2006 年度と 2012 年度の各自治体の数値から 6 年間の伸び率を算出して比較する。その際、2012 年度時点で指定管理者を導入（一部も含む）している 10 の自治体を A グループ（千代田、江戸川の 2 区は全館に導入、港、新宿、文京、大田、板橋の 5 区は、中央館は直営で地域館が指定管理、杉並、練馬、足立の 3 区は一部直営が混在）、全館直営（一部業務委託を含む）で運営している 12 の自治体を B グループ（中央、台東、墨田、江東、品川、目黒、世田谷、中野、渋谷、豊島、北、荒川、葛飾）[4]として比較する。

まず、「総貸出数」は 23 区の全自治体で増加が確認できた。グループ全体の総貸出数の伸び率を出したところ、A グループは 23%、B グループは 16%であった。「区民一人あたり貸出数」は、A グループは全部の自治体が増加し、全体の伸び率は 18%であった。B グループでは、減少が 4 つの自治体に見られた。B グループの全体伸び率は 13%であった。グループとして比較すると、「総貸出数」「区民一人あたり貸出数」どちらも A グループの伸び率が高い結果となった。A グループの高い伸び率が、指定管理者導入の効果であると断定はできないが、これらの指標は各図書館が目標にする数値であることか

[4] 中野区は 2013 年度に導入しているが、2012 年度においては直営の分類とする。

ら、指定管理者を導入した自治体において、図書館の中心的なサービスである貸出サービス活動が減少していないことを検証できた（表８・表９参照）

直営のＢグループにおいて、総貸出数は増加している一方区民一人あたり貸出数が減少した自治体があるが、人口増加により分母が大きくなったことが要因と考えられる[5]。Ａグループの貸出総数から割り出した平均の一人あたり貸出数が 8.6 冊であるのに対し、文京区は 21.1 冊という突出した実績を示したこと、Ｂグループでも、目黒区が 16.9 冊、北区が 12.9 冊など高い数値実績を示していることから、総合的に判断すると、やはり指定管理者導入の有無ではなく、自治体ごと、もしくは図書館ごとの図書館施策や取組み状況が成果の現れに影響しているのではないかと考える。指定管理者導入により効果をもたらした図書館もあると推測するが、図書館ごとに検証する必要があり、全体の数値の変化では明らかにはできなかった。

表８　総貸出数の変化　（単位：千冊）

2012 時点に指定管理者導入あり　Ａｸﾞﾙｰﾌﾟ

	2006 年	2012 年	伸び率
千代田	650	862	32.6%
港	2068	2461	19.0%
新宿	2035	2455	20.6%
文京	2984	4078	21.7%
大田	3577	5325	48.9%
杉並	3542	4718	33.2%
板橋	3223	3501	8.6%
練馬	5843	6304	7.9%
足立	3229	3536	9.5%
江戸川	4444	5738	29.1%
全体	31595	38978	23.4%

2012 に指定管理者導入なし　Ｂｸﾞﾙｰﾌﾟ

	2006 年	2012 年	伸び率
中央	1283	1335	4.1%
台東	1610	1671	3.8%
墨田	1079	1086	0.6%
江東	3795	4395	15.8%
品川	2959	3112	5.2%
目黒	3756	4319	15.0%
世田谷	6327	6397	1.1%
中野	1714	1953	13.9%
渋谷	1396	1671	19.7%
豊島	1737	2085	20.0%
北	2406	4100	70.0%
葛飾	2794	3665	31.1%
全体	32529	37748	16.0%

出典：『日本の図書館 2007』『日本の図書館 2013』日本図書館協会統計[6]より筆者作成

[5] 中央区の人口は 2006 年 99,937 人から 2012 年 121,468 人に増加した。

[6] 日本図書館協会は、「公共図書館調査票」により全国の公共図書館のデータを統計している。『日本の図書館』統計データでは、サービス実績は前年度実績、人数は当年度４月１日現在の人数となっている。

表9　区民一人あたり貸出数　（単位：冊）

	2006年	2012年	伸び率
千代田	14.8	17.6	18.9%
港	11.4	11.7	2.6%
新宿	7.4	8.6	16.2%
文京	16.4	21.1	28.7%
大田	5.4	7.9	46.2%
杉並	6.8	8.9	30.9%
板橋	6.3	6.7	6.3%
練馬	8.6	9.1	5.8%
足立	5.2	5.5	5.8%
江戸川	6.9	8.8	27.5%
自治体数平均	8.9	10.6	11.9%
総数平均	7.3	8.6	17.8%

	2006年	2012年	伸び率
中央	12.8	11	0.86%
台東	10	9.8	0.98%
墨田	4.7	4.5	9.6%
江東	6.7	9.6	43.3%
品川	8.8	8.8	0%
目黒	15	16.9	12.7%
世田谷	7.8	7.6	9.7%
渋谷	7.1	8.3	16.9%
中野	5.7	6.5	14.0%
豊島	7.3	8.4	15.0%
北	7.6	12.9	69.7%
荒川	9.4	10.3	9.5%
葛飾	6.5	8.8	35.3%
自治体数平均	8.4	9.5	13.1%
総数平均	8.2	9.3	13.4%

出典：『日本の図書館2007』『日本の図書館2013』日本図書館協会統計より筆者作成

続いて図書館の専門能力の指標とされている「司書の人数」の変化を調査した。常勤専任の司書有資格者の人数を、2007年4月1日現在と2013年4月1日現在で比較する。Aグループでは合計161名から91名になり、71名の減少（△43%）、Bグループでは、合計186名から167名になり、19名の減少（△10%）が確認された。指定管理へ移行が進んだため、Aグループは、正規雇用の司書数は減少した（表10参照）。

また、正規雇用の常勤専任、非常勤・臨時（自治体教育委員会等が採用）、委託・派遣（委託事業者、指定管理の事業者の職員）を含めた自治体の司書の合計数の変化について、日本図書館協会の特別区職員の内訳の調査データ表（表13）に基づき調査した（表11参照）[7]。

[7]『日本の図書館』の職員数については（1）専任職員（2）兼任職員（3）非常勤職員（4）臨時職員（5）委託・派遣に分類している。専任職員のうちの司書は、正規雇用の公務員の常勤専任司書を指すので、専任司書数は『日本の図書館』統計に記載のデータを使用する。

非常勤、委託・派遣については日本図書館協会作成の特別区図書館職員調査データを使用しているが、自治体により非常勤、委託・派遣の司書数が把握できない場合集計されない可能性があり（表11の※印）参考数値としている。

表 10　常勤専任司書数（単位：人数）Aグループ

	2007年	2013 年	増減
千代田	0	0	
港	3	2	−1
新宿	25	14	−11
文京	39	15	−24
大田	11	6	−5
杉並	43	37	−6
板橋	8	6	−2
練馬	16	7	−9
足立	3	4	−1
江戸川	13	0	−13
	161	91	−71
		−43%	

出典：「日本の図書館 2007」「日本の図書館 2013」日本図書館協会より

Bグループ

	2007年	2013 年	増減
中央	9	6	−3
台東	5	4	−1
墨田	10	11	+1
江東	17	11	−6
品川	5	3	−2
目黒	30	25	−5
世田谷	48	54	+6
渋谷	14	7	−7
中野	5	0	−5
豊島	5	6	+1
北	24	19	−5
荒川	2	5	+5
葛飾	12	16	+4
	186	167	−19
		−10%	

表 11　合計司書数（直営＋指定管理）

	2007 年	2013 年	司書率%
千代田	28	70	60.3
港	74	108	69.7
新宿	67	111	54.4
文京	50	147	71.7
大田	105	179	55.9
杉並	115	170	58.4
板橋	69	126	54.7
練馬	153	238	49.7
足立	136	127	33.6
江戸川	25	178	56.6
合計	822	1454	

（注）司書率は 2013 全職員に占める司書の割合

出典：「日本の図書館 2007・2013」および特別区図書館職員調査データ日本図書館協会作成より

	2007 年	2013 年	司書率%
中央	48	37	33.9
台東	28	36	26.1
墨田	39	58	44.2
江東	※17	82	36.4
品川	70	78	34.8
目黒	38	※25	—
世田谷	63	81	25.8
渋谷	54	※ 7	—
中野	84	106	65.4
豊島	※24	※14	—
北	92	133	50.9
荒川	※18	※81	—
葛飾	100	※30	—
合計	675	695	参考数値

非常勤・臨時、委託・派遣は、年間実働時間 1500 時間を１人として換算した数値により、毎年４月１日現在の調査票に基づき自治体から回答を得た人数に基づいて日本図書館協会が統計している。しかし、正規雇用以外は、短期の雇用があり変動が大きいこと、特に委託・派遣（指定管理が含まれる）については、人数の把握がされてないため０人の報告になっている可能性があることから、正確な指標とはならないため、全体的な傾向を見る参考資料とする。23 区全体として、司書の人数は増加の傾向にあるが、その内訳は、委託・派遣に多く、雇用の非正規化が進んだことを裏付けている。

自治体がホームページで公開している港区、大田区の事例では、図書館職員に占める司書の割合を示す司書率が３年間で徐々に高くなっていることを示している。

表 11 における司書率は、2013 年４月１日の図書館全職員に占める司書の資格保持者の割合である。指定管理を導入しているＡグループで９の自治体が 50%を超えており、数値上は、指定管理により司書の人数が保持され増加傾向にもあるが、専門職としての能力については図ることができない。経験を積み、レファレンス・サービスに十分な対応のできる能力を備えている司書が減少していて、資格は保持しているが経験が浅い司書が増加しているのであれば、数は増えてもサービス向上に結びつくとは限らない。司書の重要性と課題については、5-2. 専門職である司書の確保など人材の問題で取り上げる。

表 12　各自治体の WP で公表している司書数

港区

	常勤	非常勤	委託要員	指定管理	合計	司書率
2009	2	21	21	54	98 人	62%
2010	2	20	21	61	104 人	66%
2011	2	20	21	66	109 人	71%

出典：港区立図書館基本計画（第２次）2012.3 月　港区教育委員会　資料より筆者作成

大田区

	司書数	
2009	151 人	49%
2010	173 人	52%
2011	191 人	56%

出典：大田区区立図書館指定管理者　管理運営の基準　2014.7 月大田区教育委員会資料より

表13　特別区図書館職員

2007年4月１日現在

区名	図書館数	専任	うち司書	兼任	うち司書	非常勤	うち司書	臨時	うち司書	派遣・委託	うち司書
千代田	4	0	0	0	0	0	0	0	0	82	28
中央	3	31	9	1	0	20	20	0	0	50	19
港	6	45	3	0	0	7	6	28	25	55	40
新宿	10	89	25	0	0	45	40	10	2	0	0
文京	11	80	39	0	0	27	11	0	0	0	0
台東	4	31	5	0	0	36	17	1	0	17	6
墨田	5	37	10	1	0	22	6	1	0	45	23
江東	11	60	17	0	0	5	0	0	0	142	0
品川	10	64	5	0	0	3	2	0	0	176	63
目黒	8	70	30	0	0	22	8	1	0	90	0
大田	16	21	11	0	0	0	0	0	0	252	94
世田谷	16	177	48	0	0	128	15	0	0	13	0
渋谷	7	56	14	0	0	40	23	0	0	31	17
中野	8	28	5	0	0	7	0	1	1	124	78
杉並	12	114	43	0	0	36	12	1	0	97	60
豊島	8	40	5	0	0	44	19	0	0	71	0
北	15	65	24	0	0	16	4	0	0	139	64
荒川	5	21	2	1	0	73	16	0	0	0	0
板橋	11	87	8	1	0	1	1	0	0	164	60
練馬	11	102	16	0	0	67	61	0	0	157	76
足立	16	18	3	0	0	90	87	0	0	141	46
葛飾	10	55	12	0	0	145	88	0	0	24	0
江戸川	11	73	3	0	0	180	22	0	0	0	0
計	218	1,364	337	4	0	1,014	458	43	28	1,870	674

日本図書館協会作成

表14　特別区図書館職員

2013年4月1日現在

区名	図書館数	専任	うち司書	兼任	うち司書	非常勤	うち司書	臨時	うち司書	委託・派遣	うち司書
千代田	4	0	0	0	0	0	0	0	0	116	70
中央	3	23	6	0	0	19	18	0	0	67	13
港	6	24	2	0	0	18	18	3	0	110	88
新宿	10	44	14	0	0	31	7	0	0	129	90
文京	11	24	15	0	0	5	3	0	0	176	129
台東	4	34	4	0	0	29	2	0	0	75	30
墨田	6	28	11	0	0	21	5	0	0	82	42
江東	11	61	11	0	0	1	0	0	0	163	71
品川	10	51	3	0	0	0	0	0	0	173	75
目黒	8	57	25	0	0	2	0	0	0	126	0
大田	16	13	6	0	0	0	0	0	0	307	173
世田谷	16	194	54	0	0	119	27	0	0	0	0
渋谷	10	29	7	0	0	7	0	0	0	0	0
中野	8	0	0	0	0	0	0	0	0	162	106
杉並	13	76	37	0	0	28	0	0	0	187	133
豊島	7	24	6	0	0	75	8	0	0	1	0
北	14	61	19	0	0	0	0	0	0	200	114
荒川	5	27	5	0	0	91	76	0	0	0	0
板橋	11	25	6	0	0	0	0	0	0	205	120
練馬	12	59	7	0	0	53	37	0	0	366	194
足立	16	18	4	0	0	44	40	0	0	315	83
葛飾	12	50	16	0	0	222	0	0	0	37	14
江戸川	12	0	0	0	0	0	0	0	0	314	178
計	225	922	258	0	0	765	241	3	0	3,311	1,723

出典：(社) 日本図書館協会作成資料 [8]

[8] 「専任」は常勤公務員、「非常勤」は自治体もしくは教育委員会採用の非常勤を指す。指定管理は「委託・派遣」に含まれる。「非常勤」「委託・派遣」の司書数については自治体が人数を正確に把握できない場合０人と表示される可能性がある。

4-4.　図書館の理念と指定管理導入の目的の有無

次に、導入した自治体が、図書館の理念やコンセプト、目標を有しているか、指定管理導入の目的を明確に示しているかについて、各自治体のWebページで公表されている教育委員会の図書館基本方針、指定管理者選定時の公募の条件、応募要領、水準書、選定方法等により確認する。同時に評価報告書から導入後の効果を確認する。図書館の基本方針は、教育委員会が策定している場合、中央図書館が作成している場合など統一されておらず、Web上の公表をしていない場合もあるので、集計する方法ではなく、サンプリングの形を取っている。図書館ごとに指定管理者の募集時期も異なるので、集計の形は取らない。

本稿において、図書館コンセプトとは、図書館の設置の意義であり自治体の考えであると定義する。具体的には、公共図書館が設置されている地域の課題やニーズを捉え、図書館をまちづくりの政策においてどのように位置づけ住民に役立つように運営するかという、住民の意向を取り組んだ自治体の求める図書館の目標である。

千代田区の事例

千代田区では、千代田区立図書館のホームページに「千代田区図書館宣言」を公表し千代田区の図書館の理念を示している。

「千代田区立図書館は、教育・文化・社会生活の発展に向けて、基本的人権としての知る自由を保証するため、千代田区民及び昼間区民への基本的な行政サービスとして、図書館サービスを提供することを任務とします。そのため、区内の大学、書店、古書店、文化施設関連機関とも連携し、図書館サービスの充実に不断に努めます。その基盤になる理念として、「図書館の事由に関する宣言」（日本図書館協会1979年総会議決）に定める、資料の収集と提供の自由、個人情報の保護等を尊重し、実践します。」（千代田区立図書館HP）

千代田区立千代田図書館は5館のうち日比谷図書文化館を除く4館の中央図書館の位置づけであるが、図書館のパンフレットには、「あなたのセカンドオフィスに。もうひとつの書斎に。平日よる10時までご利用いただける、いままでにない"図書館"です。」と表示し、ビジネス支援に力を入れている。訪問したのは日曜であった[9]が、インターネット利用席、一般開架ゾーンの席も満杯のように見えた。コンシェルジュが総合案内の対応にあたっていた。職員へのインタビューはできなかったが、図書館HPにて図書館運営コンセプトが示されている。

・千代田区立千代田図書館　運営コンセプト[10]

①千代田ゲートウエイ

・コンシェルジュや展示などを通して千代田区の地域情報を発信

[9] 2015.1.11訪問　千代田区立千代田図書館

[10] 千代田区立千代田図書館2012プレスリリース

・千代田区の地域産業である“出版”に関する情報を発信
・本の街・神保町と連携して書籍の入手をサポート

②ビジネスを発想するセカンドオフィス
・ビジネスの発想を育てる資料を整備
・セミナーや講演会によるビジネス支援
・情報収集ができる環境を夜 10 時まで確保

③区民の書斎
・上質な読書空間を皇居前の地に形成
・中・高生が学び、考える力が育つ資料を整備

④クリエイトする書庫
・千代田区図書館の貴重な資料による研究の場を提供
・千代田区の地域資料を歴史的資料と捉え充実をはかる

⑤キッズセミナーフィールド
・保護者として必要な知識を提供できる場を設置
・0 歳児から中学生までの読書を支援
・託児サービス等による保護者のリカレント学習環境を整備

千代田区では、指定管理の期間中に評価を実施している。
・評価の方法は、以下の４つの観点からの評価を行っている[11]。

①図書館行政担当者による定常的評価

②指定管理者が自主的に行う評価

利用者アンケートによる自主評価

③パフォーマンス指標及び達成目標値の設定による評価

区と指定管理者との協議に基づき、重点的に取り組む事業を中心に 34 の指標項目を設定しその目標に対しての達成度を表示している。重点的な事業項目は、①蔵書構築計画の達成度　②出版産業関連　③レファレンス　④行政支援サービス　⑤企画展示　⑥セミナー・イベント　⑦コレクション関連事業　⑧モニタリング　⑨オンライン・ウェブサービス　⑩学校支援　⑪読書新興　⑫広報活動・パブリシティ効果　⑬街案内　さらに具体的な指標を設定している。

④千代田区図書館評議会による評価

これらを踏まえて総合評価をする。取り組む事業の項目は、図書館ごとに設定している。

訪問した四番町図書館で職員に「コンセプトを理解し図書館運営に生かされているか」

[11] 千代田区立図書館年報平成 24 年度より

について、インタビュー[12]したところ、千代田図書館はビジネス支援を特徴としているが、四番町図書館では、こどもに重点をおいており、幼児期から高校生の時期まで継続的な読書の習慣をサポートし研究学習の支援に力を入れているとのことであった。小さい子ども連れの親子が訪れていた。会話ができるコーナーもあり学生が語り合う姿が見られた。大通りでなく児童公園の前に位置しており、各図書館が設置されている地域の中で、それぞれの目標を持って図書館運営にあたっていると推測する。公立図書館はこれまでもその地域にあった取組みを続けてきている実績がある。指定管理になった時に理念やコンセプトがどのように反映されたかの検証には至らなかった。

港区の事例[13]

港区では「指定管理者制度の運用方針」を2010年10月に策定HPにて公表している。図書館コンセプトについては、「図書館基本計画（第２次)」の中で示している。

「豊かな知識と感性を育む、居心地のよい図書館を目指して」

図書館基本計画（第２次） 平成 24 年度～平成 29 年度　2012年3月策定

港区立中央図書館は直営で、教育委員会の方針のもとに区立図書館の連携を図り、地域図書館を指定管理者が運営するという形である。司書数、司書率は、表12で示すとおり、2009年は、98人62%　2011年は、109人71%と増加している。

新宿区の事例[14]

新宿区では、指定管理者制度導入の目的と導入の効果を公表している。

「図書館の多様化するニーズに、より効果的・効率的に対応し、図書館サービスの拡充・向上を図るため、民間事業者やNPO法人等の能力を活用することにより、区民・利用者の満足度の高い図書館運営を行うとともに経費の削減を図ること。」

導入による効果

①民間事業者等の経営ノウハウを活かした図書館サービス事業の展開

②柔軟な人的配置による開館時間の拡大

③司書有資格者や専門的人材の確保により、利用者ニーズに速やかに対応するなど、利用者満足度の向上

図書館の施策は新宿区教育委員会が策定している。

「新宿区立図書館基本方針」を平成20年（2008年）1月に新宿区教育委員会が策定

新宿区立中央図書館が中央図書館として地域図書館を所轄する。「しんじゅくの図書館2014」（新宿区立中央図書館発行）に指定管理者制度の活用について記載あり。

---

[12] 2015.1.11訪問　千代田区立四番町図書館

[13] 港区立図書館HPより

[14] 「しんじゅくの図書館2014」より

新宿区は指定管理者の選定についてウェブ上で公募の募集[15]をしているが、区教育委員会は、平成26年4月1日から5年間、区立地域図書館8館の管理運営を行う指定管理者を次のとおり募集している。内容は、「地域図書館では、民間事業者等の図書館運営ノウハウを生かし、より利用しやすい図書館となるよう指定管理者制度を平成21年度から導入している。指定管理者は8館ごとに募集。一つの事業者について応募を3館までとし、多くの事業者が参入することでサービスの価格の面で競争を促し、さらなるサービスの向上と運営の効率化を図る。選定はプロポーザル方式、一次審査（書類）、二次審査（公開プレゼンテーション）を経て候補団体を選定する」としている。

文京区の事例[16]

文京区は指定管理者導入の判断において、導入図書館の運営形態を、3パターンについてメリット・デメリット等詳細に比較検討を行った結果C案を採択した。

A案（全館を指定管理者で実施）

B案（委託の拡大や非常勤の活用により、直営で実施）

C案（中央館1館を直営とし、他の地区館を指定管理で実施）

採択の理由について示している。

①適正な職員数を維持しつつ開館日や開館時間の拡大等、住民要求に応えられること。

②民間事業者の柔軟な発想を取り入れつつ図書館事業のノウハウが区職員に継承されること。

③教育委員会を始め区行政各部各組織との連絡・調整の円滑性が継続されること。

④都立図書館を始め国立国会図書館、他区立図書館など類縁・関連期間との連携・協力が安定的に持続できること。

選定の方法についても公表している。

①公募によるプロポーザル方式

課題を与え、それに対する応募者からの企画提案を、実績、専門性、技術力、企画力、創造性等で評価するとともに、価格との総合的な見地から判断して当該業務等の履行に最も適した候補者を決定する。

②直営館の役割

---

[15]「 区立地域図書館8館の指定管理者を募集2013.5」新宿区HP

[16]文京区における図書館の運営体制　資料第25号

「指定管理者の管理運営に対する評価報告書平成25年度実績」文京区立図書館指定管理者評価検討会平成26年7月

図書館全体の運営について責任をもつ。指定管理者が業務要求水準書に基づき運営がなされているか、事業計画書や報告書の提出を求め各館の状況を把握するとともにモニタリングを実施。定期的な連絡会議を開き、情報・認識を共有し指摘や助言をするなど全館の図書館運営の調整を図り全体の一体性を保つ。

指定管理者を導入してからの変化について、および評価について公表している。

実績　①開館日・開館時間の拡大　導入前と比べ時間で約40%増加

②利用実績の増加（全館）貸出は約20%、予約・リクエストは約36%増加

③行事の充実（全館）　参加者増加、行事内容が多彩に。

利用者アンケート

開館時間、目的達成度、職員の態度ことばづかいについてなど満足度は高い。

その他の変化

①多種多彩な行事の実施と充実

②地区館長の館運営に対する意識の向上

③中央館職員の意識の向上

・導入後の評価

①文京区図書館指定管理者評価検討会

評価検討委員の構成

座長　　教育推進部長

副座長　教育推進部中央図書館館長

委員　　教育推進部庶務課長

委員　　教育推進部教育指導課長

委員　　図書館利用者

委員　　図書館利用者

②評価の方法

サービス向上の有効性　配点40点

経費の効率性　　配点 8点

管理運営の適正性　　配点36点

業務の改善性　　配点12点

各分野の項目ごとにABCDEの５段階評価を行い、その合計点を５段階したものを総合評価としている。

板橋区の事例[17]

板橋区は基本目標を掲げて、指定管理者に対しての基本理念を提示している。

子どもからお年寄りまで、地域住民のあらゆる階層の人々が読書の機会と接し、必要な情報を入手することが可能で、抱える課題解決に役立つ図書館として発展するために、学校を始め地域と協働した図書館運営を実現してゆくこと。

・ 指定管理者が実現すべき基本理念

①図書館サービスの向上

②子どもの読書活動の推進

③生涯学習に資するサービス

④地域連携への取組み

⑤情報発信及び課題解決型図書館

⑥図書館運営と施設の適切な管理について

指定管理者導入の目的については、4 年以上の実績を振り返り、運営経費の節減という経済効果のみならず、特色ある図書館づくりや、自主的企画事業の拡大等、図書館サービスの質的向上を実現し、期待以上の成果を生み出したので、今後とも制度を継続するとしている。

練馬区の事例[18]

練馬区は教育委員会が 2013 年に基本理念を策定し公表している。

「情報拠点として区民に役立ち　頼りにされ　愛される図書館」

練馬区立図書館ビジョン　～これからの図書館サービスのあり方～より

・図書館サービスの方向性

①情報発信拠点の機能の充実

②学校および子育て家庭などへの支援

③図書館の資料や人材の活用

④区民や地域との協働

・公募による選定の理由

①団体の安定性・継続性　②団体運営の透明性・公正性　③法令の遵守

④運営実績　⑤効率的運営・効率化への取組　⑥受託への熱意・意欲

⑦施設管理の安全性の配慮　⑧施設管理運営体制　⑨利用者への対応

⑩職員の育成　⑪団体の理念・姿勢　⑫区内事業者の活用・区民雇用の促進等

---

[17]板橋区立図書館　指定管理者業務要求書水準書 H25 年度　板橋区教育委員会中央図書館より

[18] 練馬区立図書館ビジョン 2013.6　練馬区教育委員会

杉並区の事例[19]

杉並区は直営と業務委託と指定管理の図書館がある。2010年度監査報告にて、蔵書1冊あたり総経費について、直営施設平均1065円、業務委託施設平均655円、指定管理施設642円、また、利用者一人あたりの総経費は、直営施設平均が690円、業務委託施設平均399円、指定管理施設平均316円となっていて、直営よりも業務委託や指定管理を導入している施設の方が、コストが低いと示されている。業務委託と指定管理はコスト面ではそれほど差がない結果となった。地域図書館の運営体制をどのようにするかは、「政策との連動性」を考慮し、連動性が要求されるなら直営によって管理することに合理性がある。とコメントしている。直営との差は主に人件費であることが示された。

監査報告の中で、今後全館に指定管理導入の方針が決定された後に区民や議会から意見が寄せられた事実に対し、区民等に事前に十分説明しきれなかったことが背景にあるとしている。また、図書館運営の基本方針である「区民との協働で、個性ある図書館づくり」と「生涯現役の地域社会を支える図書館づくり」が区民に十分理解されているとは評価し難く、より具体的な運営目標を区民に示す必要があるという指摘をしている。(杉並区監査報告2010)

次に、指定管理者を導入していない自治体の事例について確認したところ、理念やコンセプト、基本方針を策定していることが確認できた。北区と葛飾区の2つの自治体例を示す。豊島区は指定管理者を導入しない理由を公表している。中央区は複合施設として新たに基本方針、コンセプトを策定中である。

北区の事例[20]

・理念　「区民と協働して発展する図書館」

「区民とともに歩む図書館委員会」2005年設置

「区民とともに歩む図書館」とは「区民と行政が一緒に考える・一緒につくっていくシステムをもった図書館」であるとして、図書館からの呼びかけに答えた区民が発起人となり2007年「北区図書館活動区民の会」を設立し協働して図書館活動を行っている。

・中央図書館コンセプト[21]（中央図書館）

①「利用者が主役」の図書館

②「永く愛される」図書館

③「区民が活動する」図書館

---

[19]杉並区個別外部監査報告書平成22年度指定管理者

[20]北区中央図書館HP

区民（NPOボランティア）の参加を促す開かれた施設づくり
協働の拠点づくり
区民の居場所づくり

葛飾区の事例[22]

・新中央図書館の基本理念

①「いつでも、どこでも、だれでも」自由に学べる生涯学習の拠点である図書館
②毎日の生活情報から世界の最新情報までを提供する情報機関としての図書館
③子どもからお年寄りまですべての利用者が、快適に利用できる図書館
④地域文化の継承を図り、地域への理解と愛着をふかめ、新たな街づくりを支える図書館
⑤区民と協働し、ともに成長する図書館

運営方針・サービス基本方針について、窓口業務に委託を採用し、開館時間の拡大を図るとしている。区民とのパートナーシップの推進に力を入れている。 2009 年にワンフロアでは区内最大のユニバーサルデザインの中央図書館が完成し、2014 年新たな基本方針を策定中である。

豊島区の事例[23]

豊島区は、指定管理者を導入しないという検討結果の理由について公表している。

「図書館サービスが無料と法定されているため、民間のノウハウを活かした収益事業の展開が難しく、指定管理者制度になじまない。また、職員の非常勤化や業務委託により既に経費を削減しており、制度導入しても大幅な経費節減は見込めない。」

中央区の事例

現在は、3館とも直営であるが、2005 年よりカウンター業務を業務委託している。全体で、専任司書は5名、非常勤司書 19 名の体制である。図書館を中心とした複合施設の建設が予定されており、生涯学習交流館として、基本方針（仮定）を掲げている。(企画総務委員会資料 2012)

＜基本方針＞

知をつむぎ、ひと、まち、文化を育てる生涯学習の拠点
～本・まなび・つどい・ふれあいによる新しい都心コミュニティの創造～

---

[22]葛飾区新中央図書館解説にあたっての基本的な考え方　平成 16 年 11 月

[23]2011 年度　豊島区行政監査報告書（指定管理者制度導入状況について）より

育む：まちと文化を育む人材の育成

・豊かな人的資源を活用する

・ボランティアを育成し、活動を支援する

・人を成長させる施設間の連携を行う

学ぶ：学びの心を喚起する

・各施設間の連携と拠点施設としての機能強化

・文化・歴史・情報の一元管理及びレファレンス

・区民の豊かな文化活動を支援する充実した生涯活用

伝える：中央区を愛し中央区を伝える

・中央区の歴史と文化・伝統を学ぶ

・誇れる中央区を創造し、継承する

・中央区の魅力を積極的に伝える

集う：仲間づくりと多世代交流

・多様な人々が集まる場所づくり

・人と人、人とまち、人と文化を結ぶきっかけづくり

・国際交流及び多世代交流による仲間づくり

＜施設の整備コンセプト＞

図書館機能を中心に、郷土資料館機能、生涯学習機能、文化・国際機能を相互に融合させ、さらに敬老館を併設することにより、多様な目的で訪れる幅広い年代の利用者に、心地よい空間や新たな出会い、発見、交流の機会を提供する施設づくりをめざす。

＜設計のコンセプト＞

100年の歴史ある図書館が核となって広がる学び・出会い・交流の場

・京橋図書館の歴史と伝統を継承、サービスを拡充（蔵書・機能の充実）

・中央区の歴史・文化を伝える貴重な資料・展示に多くの来館者が触れられる動線

・幅広い目的で利用できる多彩な学びの空間

・ふれあい・交流を生み出す多様なオープンスペース

労働スクエア東京跡地複合施設「本の森ちゅうおう」（仮称）

基本計画の概要　　企画総務委員会報告　2012.9.5

4-4-1. 自治体の事例から結果のまとめ

以上の調査および各事例より、特別区における公共図書館への指定管理者制度導入の取り組みについて明らかにされたことをまとめる。

指定管理者制度を導入している自治体は、おおかた図書館の理念もしくは目標を有していることが示された。おおかたというのは、ウェブで調査したため、全てを把握したとは

断言できないからである。また、最初の導入時は、まずは経費削減の方法として採用した可能性もあり、その後の実績から、指定管理の有効性を理解し、運用面においても評価方法のレベルが上がり、この制度が発展してきているように思える。自治体によって、教育委員会などが、図書館理の理念、目標など掲げ、図書館単位で図書館運営コンセプトを示している事例もあった。指定管理導入の理由についての説明は自治体により対応が異なっていた。選定の方法は公募でプロポーザル方式によるケースが多く、自治体からコンセプトや目標を示し、そのミッションに対しての提案を受け、書類審査とプレゼンテーションにて選定委員会が審査の上、選定している。コンセプトや目標を示しミッションを明確にすることは、指定管理事業者の選定には重要な意味を持つと考える。応募の際に水準書を作成し、業務の範囲を詳細に示している事例が複数確認できた。

コンセプトが指定管理者の運営に活かされているかの検証を試みた。

訪問した新宿区の四谷図書館にて館長より取材[24]したところ、新宿区では発展的機能として『「新宿力」で想像する、やすらぎとにぎわいのまち』の実現にむけた「地域の知の拠点」としての図書館をつくっていくことをコンセプトとしているとの回答であった。四谷図書館では、「地域の知の拠点づくり」のために、①地域密着、②レファレンス、③利用者の拡大を図ることを目標とし、特に地域密着に力を入れ、地区協議会やまちの美化活動に参加し、地域とのつながりをつくり、町会ごとの地域のまつり半纏の図柄のジオラマを作成展示して地域住民に喜ばれたと実績が示されているとのことであった。図書館政策の目標を受けてミッションが明確となり図書館運営に活かされていると推測される。他の図書館においては明らかにすることができなかったが、１つの事例となった。

また、指定期間中においては、モニタリング評価の実施が定着しつつある。評価の方法についての項目において目標に対しての達成度などが盛り込まれるようになってきた。千代田区では、4 段階の評価が取り入られ、事業評価、アンケートの実施などから、目標に対する達成度をチェックしている。利用状況などから、以下の導入効果が公表されている。

①開館日、開館時間の拡大
②利用実績の増加
③多種多彩な行事の実施と充実が図られ参加者が増加
④地区館長や中央館職員の意識の向上
⑤特色ある図書館づくり
⑥経費の削減

指定管理者導入により効果が確認できたとして、２期目以降も指定管理を継続している

[24] 2015. 1. 11 新宿区立四谷図書館にて取材

事例がある。直営に戻した例はない。

５．問題点に対する取組の検証分析

次に、これまで図書館関係者、専門職の人たち、有識者などから、指摘されてきた問題点やデメリットについて、23 区の導入した自治体がどのような対応により解決しているのか、先のデータ分析と自治体の取組み事例から検証する。

5-1. 図書館の無料原則という制度上の課題

第 1 は、図書館サービスの無料原則である。図書館法により利用料は徴収できないため、他の公共施設のように、使用料による収入はないので、利益の追求は難しく、経費削減は人件費の圧迫につながる恐れがある。また、職員の努力により来館者や貸出が増え、業務量が増大になった場合、業務や経費もさかみ事業者にとっては経営上のマイナス要素になり、労働条件の悪化や、業務の質が低下に結びつくとされる問題点について検証する。

①指定管理者の立場から

柳（2010）は、その経験から指定管理料の積算に事業者の収入が盛り込まれていないと人件費にしわ寄せがいく原因になるので、必要経費の何パーセントかを収入として上乗せするような仕組みが必要であると述べている。また、指定管理者がサービス向上を達成して利用者が増えれば増えるほど、指定管理者の収入は減り、現場の職員が疲労するだけという絶対的な矛盾を生じさせないためには、今後の指定管理者による図書館運営の発展を考えたとき、サービス拡大・利用者増の努力に報いる追加費用の補償と報酬制度は不可欠であると主張している（柳 2010：176-9）。

23 区では、42 の図書館で、指定管理者がグループや共同体として引き受けるケースが確認できた。図書館経営のノウハウや専門的な人材を保有している企業団体、施設管理を得とする企業、イベント企画を得意とする企業などが協力して管理運営にあたることで、効率よくサービスの質の維持向上を図る方策と見られる。

②自治体の立場からの検証

業務の質について、23 区で公共図書館に指定管理者を導入している自治体が公表している事業評価等からは、①利用日、利用時間の拡大、②利用実績の増加、③多種多様な行事の実施と充実が図られ参加者が増加、④地区館長や中央館職員の意識の向上、⑤特色有る図書館づくり、などの導入後の効果を公表している事例が一部確認できた。

労働環境に対してはモニタリングを実施している事例が複数確認された。

③解決の方向性

指定管理者側の経営の悩みや労働環境の実態についての詳細は調査できなかった。無理な運営を強いることが起きないようにするために、コスト削減だけに目を向けるのではなく事業計画書の内容と照らし、適正な委託料を設定する必要がある。また事業計画どおり遂行できる経営能力のある事業者の選定は重要であると考える。

税金以外の財源の確保の方法には、寄付金の募集、有料サービスの導入、広告収入など様々な方策が考えられるが、例えば、ビジネスに関わる情報提供、有料データベースを用いた高度な情報検索など一部のサービスの有料化なども今後の検討課題（柳 2010）となる可能性がある。デンマークの図書館では、延滞料を徴収したり、除籍図書を販売したりする仕組みがあるという（吉田 2010：64)。

直営であるが目黒区の図書館では、月刊雑誌や週刊雑誌のスポンサーを募集し、個人や企業にその雑誌の年間の購入費を負担してもらうシステムがある。雑誌の表紙にスポンサーになった企業名や個人名を掲載する。趣味の雑誌であれば、関連企業にとって広告になる。基本的に図書館サービスの無料原則は変わらなくても、付随する部分での資源調達の工夫の余地があると考える。

5-2. 専門職である司書の確保など人材の問題

専門職である司書は、図書館において重要な要素であり、指定管理者の是非を問う場合の焦点の一つととらえる。

①図書館関係者の反対論

司書という専門職は高度な技術が必要であり、その能力は長期の経験と修練によって培われるので、3 年か 5 年で交代の可能性がある指定管理のもとでは人材の育成ができないためサービス低下につながるという反論がある。同時にこれまでの公務員の専門職の雇用が脅かされ官製ワーキングプアと呼ばれる労働問題もある。三村（2014）は「図書館の機能は本質的に営利に反するのもが多く、結果として生まれてくるのは、受託会社から送りこまれた職員へのしわ寄せであり、非正規採用、低賃金、長時間労働などいわゆる官製ワーキングプアを生み出し、さらに 3〜5 年間という期間での成果が求められる上、短期間での人の入れ替わりも激しく、これは中長期的展望に立った計画の策定や、その進行管理、評価などを行うことは、極めて難しくなる」「司書の採用が減る中で、司書に情熱を持った人材が失われることは大きな損失である」（三村 2014：111）と指摘する。

確かに司書の側に立った時に、専門職でありながら、安価な賃金を強いられ生活が成り立たないのであれば働き続けることを諦めてしまい、結果として有能な司書を喪失することになる。日本図書館協会は発表した公契約基準の試案において、当該図書館で働いていた職員を優先採用し、その経験を生かしサービス向上と継続雇用を実現すること、技能に応じた賃金の適用について言及している。

司書の数は年年増加しているが、文部科学省の調査によると、2008 年度に初めて非常勤職員が、専任・兼任司書数を上回った。これに対して日本図書館協会理事長は、司書は指定期間が決められているので非常勤となり、2011 年度の指定管理の非常勤司書と自治体雇用の非常勤司書との合計数は司書全体の 63.3%に上り、日本の図書館の司書の 63.3%が非常勤という実態は極めて異常であると訴えている。

③公務員制度における問題点の指摘

現在の公務員制度において問題があるという反対の指摘もある。

図書館サービスは、サービス提供に携わる高度な専門職能を保持した司書の能力に依存する度合いが大きく、その能力の保持には不断の研鑽が求められるが、現在の公務員には、熟練・成熟度の不足があると高山（2007：9-10）は述べている。

中央教育審議会生涯学習分科会は生涯学習施設である公共図書館のサービス提供に

①運営に工夫を凝らしているか

②多様な学習機会を提供しているか。

③利用者のニーズの把握と対応は十分か

④民間やNPO等の多様な主体に門戸を開き、その参加を実現しているか

⑤図書の貸出が主になってはいないか

という5項目の方針を示しているが、高山（2007：8）はこの5項目は、現在の社会的、経済的な環境下で、公的なサービス提供に際し留意されるべき当然で、常識的な事項であるが、これを現状の公立の公共図書館で、専任の公務員である司書が実行するには、多くの解決すべき問題点があると指摘している。高山（2007：9-10）はこの方針に対応して、要約すると、「高度で多様な図書館サービスを高度なレベルで実行するには最低限、一定の経験豊かな司書の存在が不可欠であり、高度な能力保持者である司書の雇用を安定的に行い、継続的な練磨・研修に基づく専門職能の向上・発展を保証しなければならないが、日本の現行の行政職公務員の人事管理は、ゼネラリスト志向で管理者養成を主目的としているため、2年か3年の周期で、数多くの職種・職域を経験することで昇進するという処遇を前提にした場合、熟練・習熟度の高い専門能力や技能を持った人材の確保は極めて難しいと言わざるを得ないこと、もし、日本で公務員型の司書による図書館経営を続けるなら図書館の人事だけを公務員組織の中で切り離し、例えば公立病院の医師や看護師同様の一般公務員とは異なる人事管理制度を導入しない限り、高度な能力を持った専門職による図書館サービスはむずかしいことになる。」と述べている。「公務員としての司書は、専門職でも研究職でも教育職でもなく、事務職として扱われている」という現状がある。（高山2007：9-10）。

解決策として、「このような高度な専門能力を有する人たちを十分に処遇できる非公務員型の人事管理システムを持った組織が図書館業務を請け負うことが必要である」と述べている。その役目を果たす組織としての可能性は指定管理者にあるかと考えた場合、期待したいところではあるが、有能な司書が継続的に研修、研鑽を積むシステムがなければ、同じことなので、果たして指定管理者の1事業者で構築できるのか現時点では疑問である。

柳（2010）は、司書はいても、専門家と呼べる司書は、今の日本にはごくわずかしかいないという。しかし、なぜこれほど重要な専門職の司書の必要性について、これまで真剣な論議がされてこなかったか不思議である。柳は図書館、利用者、行政それぞれで、そし

て社会的に、公共図書館は本をただで借りられればそれで十分という暗黙の了解があり、図書館職員として経験と知識を蓄積し、専門家としてのスキルを磨く機会が少なかった反省点に立ち、司書は、図書館情報学の基本知識・最新情報に通じ、その知識や経験をもとに、利用者のニーズを汲み取った新しいサービスの考案・開発・提供ができる実務能力を有する必要があるという（柳 2010：131）。

相反する 2 方向の意見から現状を踏まえると、有能な司書の人材確保は極めて難しい状態ということになる。本研究の調査から、司書の人数は指定管理導入後においても人数が確保されていることを確認した。しかし、経験年数までは把握できないため、比較的経験の浅い司書が多い可能性がある。公務員で確保が難しいのであれば、図書館業務を専門とした民間企業や団体が、指定管理者となり、司書の研修など育成を継続的に行い、司書の人材育成やスキルアップを果たすことに期待したいが、経験の蓄積のためには、3 年では短いと言わざるを得ない。

②現状の把握と検証分析

経費を削減するためには、人件費コストを下げざるを得ないため、自治体では、直営で非常勤を増やし、カウンター業務を委託にするか、もしくは指定管理を導入するかの選択になっていると考えられる。指定管理者によっても一定の人数の司書の確保がされていることは検証された。長期的に業務に携わり経験の積み重ねで習熟し高度な知識と能力が備わる専門職として、資格を取得したばかりで経験の浅い人の人数を揃えてもすぐには、質の向上にならない可能性もあるが、現状ではサービス低下は検証できなかった。正規雇用の司書は直営においても非常勤や業務委託が進行する中で、減少する傾向にあり、問題になっていたことを考えると、指定管理者は司書を確保するための手段とも言える。

文京区は、2007 年は全館が直営であったので、専任の司書 39 名、非常勤 11 名であったが、2013 年は専任 15 名、非常勤 3 名、委託・派遣が 129 名になった。雇用の非正規化が進んだことが顕著に現れている。中央館の司書は、専任 8 名、非常勤 1 名の 9 名から、専任 15 名非常勤 3 名の 18 名と増加し、中央館の能力を高めようとする意向が感じられる。

指定管理者が運営している図書館 4 館を訪問し 3 館で職員に直接インタビュー[25]を実施したところ、「職員全員で常に楽しく喜びをもって仕事をしようと心がけている」、「ここで働く人は皆、図書館の仕事が好きだから働いている」という言葉を聞くことができた。訪問した図書館はいずれも利用者が多数で席も満杯の状態である。カウンター越しにテキパキと明るく対応する職員の姿に、仕事にやりがいを感じていることがモチベーションを維持すると強く実感した。

---

[25] 2015. 1. 11　千代田区立四番町図書館、新宿区立四谷図書館、練馬区立春日町図書館にて実施

図書館サービスを支える最も重要な要素は、図書館コレクションでも図書館の建物でもない、図書館と資料の専門家である司書こそが、図書館サービスの要であると吉田（2010）は言い切る。高度な専門知識とスキルのある司書のインセンティブや処遇も含めて、司書の資格のあり方から見直すことが問われる。

5-3 自治体の意思や教育委員会の方針が図書館運営に伝えられるか、
学校図書館や他の図書館、住民ボランティアとの連携・協力は継続できるか、
という２つの疑問点について検証する。

①自治体の対応策

自治体によっては中央図書館を直営とし地域館に指定管理者を導入する方法をとることで、中央館が全館を掌握するので自治体の政策や教育委員会の方針を図書館運営に伝えやすくし、各行政機関や他の図書館との連携を図ろうとしている。

②「人材」の重要性

千代田区のように全館に指定管理者を導入している事例として、千代田図書館のリニューアルオープン時に館長は毎日行政職員と打ち合わせを行ったという事例があった。指定管理者と行政職員、教育委員会は、必要に応じて互いに連絡、打ち合わせの機会を多く持つことで、意思疎通を図ることが可能になる。図書館間の連携についても同様と考える。意思の疎通や連携・協力は、そこに関わる「人」次第ではないか。双方にマネジメント能力のある人材が存在するか否かに左右されると考えるので、リーダーシップのある人材が館長なることは、解決策の１つであると考える。

③図書館の理念とコンセプト

視点を移し、自治体の目標の伝達と継続的なミッションの実行性に関しては、改正された「望ましい基準」により、公共図書館に対し地域における情報発信拠点として多様化する地域のニーズを捉え、地域の課題を解決する役割を果たすべく、基本的運営方針、指標・目標、事業計画の策定が求められるようになったことを踏まえて考える必要がある。これまでの貸出サービス中心から変革を求められ、新たな図書館経営に民間の発想やノウハウを活用しようと動きが出た。自治体はまちづくりの政策に図書館を位置づけたとき、直営、指定管理を問わずコンセプトが必要になる。コンセプトなく、指定管理者を導入した場合には、コスト削減以外の自治体の意思を示すことができず、ミッションが曖昧になるからである。南（2007：230）は指定管理者導入を検討する過程で、最も重要な検討事項は、経費削減ではなく当該施設のミッション（使命）となると主張する。

多数の自治体で事業者の選定に公募によるプロポーザル方式を採用していた。これは、自治体が図書館の理念や目標を示し、その課題に対する企画提案を求め、実績、専門性、技術力、企画力、創造性で評価し総合的に適した候補者を選定するしくみである。地域の

特性を理解し、住民のニーズにあった図書館サービスを実行できる最適なパートナーを選定するためには、自治体が、どのような図書館にしたいのかを示すことが重要であり、事業者は何を求められているか理解し、ミッションが明確になるものと理解する。個々の図書館の事情により信頼のおける最適な事業者があるのであれば、住民に説明し非公募の選定もあると思うが、公募の方が透明性を担保できると考える。公募の応募要領や水準書に、図書館の基本目標、指定管理者導入の目的、基本理念等の全部またはいずれかを提示している事例が複数確認できた。インタビューができた3館では、自治体の示すミッションに対する提案を行い、理念に基づき、それぞれの図書館が地域の実情に合わせた特徴ある取組みを実施していることが確認できた。また、学校への司書の派遣、住民の図書館サポーターとの協力連携について実行されていることが確認できた。

5-4. 公有財産の管理責任と行政のノウハウの保持の問題

図書館は自治体の知の宝庫であり、歴史的書物など重要な図書や資料があり、自治体にはそれらを長期にわたり資産として保持し伝えてゆく役割がある。指定管理は3年か5年で交代の可能性があるため、引き継いでゆくことができるか信頼性に不安がある。また、長期にわたり指定管理に委ねると、行政が図書館業務の知識の蓄積ができず、ノウハウを喪失することになるという問題点である。

図書館は、「郷土資料、地方行政資料、美術品、レコード及びフィルムの収集にも十分留意して、図書、記録、視聴覚教育の資料その他の必要な資料を収集し、一般公衆の利用に供すること」（図書館法第3条1号）と規定されている。指定管理では、当該図書館で収集した貴重な資料の保管管理も委ねることになる（鑓水 2009：105）。三村（2014：112）は現場から自治体職員が引き上げられるため、次第に図書館に詳しい職員が減ってゆき、期間内の活動を評価したりする場合にも障害となり、自治体に具体的な業務の知識を持った人がいなくなった場合責任が持てるであろうかと投げかけている。

①自治体の対応策

中央館を直営にしているのは行政が図書館業務のノウハウを保持するための1つの対策であると捉える。全館指定の場合、PPP（Public Private Partnership）の概念による、行政からの枠を超えて市民と民間事業者の視点から公共経営を見直すという「ガバナンス」の視点から、マネジメントは指定管理者、行政は責任を持ってその遂行を見守る監督者として関わり続けることになる。

指定期間中では、定期的にモニタリングや評価を実施し、目標に対しての達成度などが評価の項目になっている事例が複数確認された。指定管理事業者が自ら行う評価、管轄行政が行う評価、利用者アンケート、事業報告を踏まえて、行政管轄責任者、有識者、利用者代表で構成された評価委員会が総合評価をする形が複数の自治体で確認することができた。

行政において図書館の経験者を喪失する場合のマイナス面がどのような影響を及ぼすことになるのか、10 年後 20 年後の結果を検証することは現実的に不可能であるが、直営であっても現在のゼネラリスト重視の公務員制度では、２年か３年で人事異動があり、図書館に精通した正規職員を育成できるという保証はないと思われる。

長期的視野において、住民の財産である公共図書館の設置の理念やコンセプトを忘れずに、教育委員会もしくは、図書館をサポートする住民ボランティアなどと協力連携を保ち信頼関係を構築することにより、その不安の解決につながると考える。

このことの解決策として、特別区において中央館を直営にするという方法がとられているが、行政のノウハウを維持するという意思ではないかと推察できる。 指定管理のメリット・デメリットを理解して図書館の運営に活かそうとしている。

いずれにしても長期的、継続性を可能にするには、人材が重要である。

5-5. 指定管理から直営に戻した図書館の問題点

3-2-2 で示している直営にもどしたケースは、これまで施設の管理運営に関わっていた市の外郭団体や公社などが指定管理者となったために導入時に大きな反対はなかったが、移行してから施設の特性に照らし、またコスト削減の効果も見られないなどの理由で、指定期間終了時に元の直営に戻した例などが主な場合である。

特別区における導入事例は、公募を行いプロポーザル方式で指定団体を選定するケースが多い。民間企業や NPO であり公社や外郭団体の例は現在のところない。

5-6. 指定管理者の導入における留意事項

5-6-1. 指定管理者導入を検討する際のポイント

三菱総合研究所による「図書館・博物館への指定管理者導入に関する調査研究報告書」（2009 年度文部科学省委託事業）は、図書館の有する特徴を十分に踏まえる必要性を訴えている。報告書では、図書館の特徴を４つの視点で指摘している。

１つめは、選書である。公平性の観点や、専門性や利用者の要望把握の観点から、自治体が行うのか指定管理者に選定を任せるのか判断する。次に、図書館法により、図書館サービスは無料という点である。利用者が増え、貸出冊数が増えれば、業務量も増加するが、利用料を徴収できない図書館は、努力して利用促進をすると業務量が増大することになり、利用促進の逆のインセンティブになる可能性がある。３番目は、図書館のコレクションの内容を熟知し、また地域の特性、住民のニーズなどを十分に把握し、継承することが求められる。また、複数の図書館がある場合、図書館間の連携（ネットワーク）のあり方、サービスの提供のあり方も重要であるという。

これらを踏まえ、指定管理者導入の検討に際して、自治体がおさえておくべき基本事項を９項目でまとめている。

①一般論として図書館・博物館に指定管理者制度を導入することの是非ではなく、個別事例ごとに指定管理者制度の導入を検討する必要がある。

②指定管理者の導入・非導入を問わず、各自治体が図書館・博物館等について、明確な目的・方向性及び管理の基準を示すことが必要である。

③自治体では、図書館、博物館のガバナンスのあり方についての認識、能力を高め、管理者の創意工夫をひきだすことができるよう、行政と管理者の適切な役割や関係を構築する必要がある。

④指定管理者の導入・非導入を問わず、専門的な施設経営とサービスにおいて、良質な司書・学芸員の確保、育成とその適正な処遇に努め、それらを前提としたサービスの質及び継続性を確保する仕組みづくりが必要である。

⑤上記に加えて、指定管理者の導入・非導入を問わず、管理者のサービス向上や創意工夫の意欲が沸く様なインセンティブの仕組みを設ける必要がある。

⑥指定管理者の導入・非導入を問わず、各館に設定された明確な目的・方向性、仕様書（管理の基準）に基づいてモニタリング・評価を適切に実施する必要がある。

⑦特に、公募によって指定管理者を選定する場合には、「仕様書（管理の基準)」、「指定管理者の選定基準」、「指定後の評価の基準」を一体とし、PDCA サイクルによって改善しながら運用していくことが重要である。

⑧指定管理者制度の導入にあたっては、経費削減効果のみに注目するのではなく、雇用形態の柔軟性を確保することによる効果も検討すべきである。

⑨指定管理者制度を導入した場合の経費縮減効果は、多くの施設において確認されている。一方で、指定管理者制度を導入したことにより、事業費の極端な削減によるサービス水準の低下や、複数年に渡る事業計画の立案が困難になることなどが問題視されている。指定管理者制度の導入や運用にあたっては、自治体においても十分な事前検討と運用管理が求められる。

5-6-2. モニタリング・評価の重要性

鑓水は、設置の目的を効果的に達成するということは、図書館の役割・機能が推進して図書館利用者の利便性が一層向上するものでなければならないと。開館時間の延長や開館日の増加などは目に見える形の利便性の向上といえるが、レファレンスサービスや蔵書内容の充実、他の施設との連携協力の拡大なども図られるべきであり、こうした面の利便性が向上しなければ、本質的機能の増進が認められたとは評価し難いと主張している（鑓水 2009：85)。

指定管理者制度の運用においては、各自治体において制度に対する理解が深まり、評価の重要性が認識されているが、経験を重ねることで、評価についても進化が見られる。モニタリング評価を実施して、事業者自身による評価、行政による評価、第三者による評

価、アンケートによる満足度など評価の方法についても進歩している。毎年の事業実績、アンケート、それぞれの図書館ごとの目標に対しての達成度など詳細になっている。評価委員に利用者の区民がメンバーに入っている自治体もある。PDCA が実践される体制が構築されつつあると見るが、公表の仕方は自治体によって差があることがわかった。選定の経過と経緯を全て公表している自治体、結果のみを公表している自治体がある。モニタリング・評価についてはどの自治体も Web 上に公表している。

評価のあり方については検証できていないので、今後の課題としたい。

6. おわりに

まず、「総貸出数」「区民一人あたり貸出数」の 2006 年と 2012 年のデータによる分析を行ったところ、「総貸出数」は全自治体で増加した。総合的に判断すると指定管理導入の有無ではなく、自治体や個々の図書館の図書館施策や取組みの成果の現れが影響しているのではないかと考える。指定管理者導入により効果をもたらした図書館もあると推測するが、図書館ごとに検証する必要があり、全体の数値の変化では明らかにはできなかった。

「常任専任司書」の人数は指定管理を導入した自治体において大きく減少（△43%）した。指定管理を導入していない自治体のグループにおいては増加した区もあるが、グループ全体では約 1 割が減少し、23 区合計で 6 年の間に 90 人の専任司書が現場を離れたことになった。委託・派遣を含めた「全体の司書数」は指定管理導入の自治体で増加し、2013 年の司書率において 9 の自治体が 50%を超える実績を示した。数値上は指定管理により司書の人数が保持され、増加傾向にあるが、司書の経験値や能力は図ることができないので、人数の増加がサービス向上に結びついているかは検証できていない。

次に東京 23 区の指定管理者を導入状況とその取り組みから、問題点を整理する。
公共図書館に指定管理者制度を導入する場合の問題点を取り上げた。
①図書館の無料原則という制度上の課題からサービスの低下が起きないかという問題
②専門職である司書の確保など人材の問題
③自治体の意思や教育委員会の方針が図書館運営に伝えられるか、
学校図書館や他の図書館、住民ボランティアとの連携・協力は継続できるかの２点
④公有財産の管理責任と行政のノウハウの保持の問題

上記の問題点を踏まえて、指定管理者導入にあたり、有効な手段にするために実施されていたと考えられる自治体の方策を整理する。
①事業者の選定において公募プロポーザル方式を採用し、自治体の目指す図書館作りに提案を求め、最適なパートナーを選定しようとしている自治体が複数あるが、全自治体の確

認はできていない。
②公募の応募要領に、図書館の理念、コンセプト、目標を示し、水準書で事業内容を示している事例があった。
③中央館を直営とし地域館に指定管理者を導入することで、行政の図書館運営ノウハウを継続蓄積すると同時に民間のノウハウ活用で地域に合わせた施策を展開しようとする7の事例があった。
④モニタリング評価を実施し改善に役立てようとしている事例があった。

指定事業者としての対策、および取材から得られたことを整理する。
①指定管理者がグループや共同体になっている図書館が42館ある。図書館経営のノウハウや専門的な人材を保有している企業団体、施設管理を得意とする企業、イベント企画を得意とする企業などが協力して管理運営にあたることで、効率よくサービスの質の維持向上を図る方策と考えられる。
②学校図書館との連携、地域住民との連携を図っている。住民のサポーターの協力を得ていると、取材した図書館では確認できたので、他の図書館でも可能であると推測する。
③取材において、図書館が好きだから働いているという言葉のとおり、図書館の仕事に情熱を持っている事例が確認された。
④裁量権の拡大で新しい取組みができる。
⑤自治体のコンセプト、目標に基づき各図書館ごとにさらに目標をもって取り組んでいた。

解決できていない問題点を整理する。
①無料原則により、指定料の中で運営しなければならないので、仕事量が増加した場合の措置や経営不安や労働環境の悪化が起きないための施策の整備は確認できなかった。
選定の際、ミッションに対して適正な指定料を定めることが重要と考える。
②人材としての司書の問題は、公務員でも指定管理でも課題があることが明らかになった。直営の図書館においても、非常勤や管理委託制度によりに司書の非正規化は起きていた。司書の専門職としての経験と能力をどのように高めてゆくのか、司書の位置づけと処遇については、解決できていない。
デンマークでは、司書はカウンターで常に相談を受ける。専門職としての身分も保証されている（吉田 2010：44)。日本においても、司書の職業的評価を見直し、継続的にスキルアップできるシステムと長期に携わる勤務方法を構築することが求められる。
③指定期間が短いとせっかく培った人間関係や連携が途切れてしまう。
③長期的視野において、全館指定管理者にした場合の自治体が図書館運営のノウハウを喪失することがないようにできるかは解決できていない。

以上、指定管理者と行政が双方において種々の対策をし、指定管理者制度の導入が進んでいるが、問題は解決されていないことも確認できた。

図書館には、図書館としての本来の機能に加え、あらたに地域の情報拠点として地域の多様化するニーズに対応するミッションが与えられたことになる。公共図書館においてこれまで蓄積された多くの資料、情報を資源として活用し、新しい公共という概念のもとで地域社会との連携の中で施設を最大限に活かし、どのようにサービスを提供してゆくのか理念とコンセプトは必要であると考える。

デンマークの公共図書館では、「静寂コーナー」以外のすべての場所で来館した利用者同士が自由に会話でき、飲食も可能であり待ち合わせ場所としてもよく利用されるという（吉田 2010：60)。

自治体においては、どのような図書館にするのか、図書館政策を策定し、そのミッションのために指定管理者制度を導入することが有効であるか、メリット、デメリットの両方の面から慎重に検討する必要があると考える。指定管理を有効な手段とするためには、自治体が指定管理者制度をよく理解し、コスト削減の効果のみならず、信頼できる最適なパートナーを選定することに重点をおく必要がある。指定管理者のメリットとして、その特徴である裁量権拡大を活かし、事業者の自主性を尊重し、職員が高いモチベーションを持って図書館業務を行うことにより、仕事の質が高められサービスの向上につながる可能性はある。

コンセプトが指定管理者の図書館運営に有効な手段となっているかの検証のため、指定管理で運営している４館を訪問した。インタビュー取材ができた３館では、自治体の意思は伝わっていて、地域の特性に合わせた図書館運営に活かされていると実感したが、検証することは難しいと認識した。

これまで、図書館は本の無料貸出サービスが中心であったが、昨今、図書館をまちづくりの中心に位置づけ特徴のある図書館や地域と密着した活動が全国から報告されている。公共図書館の変革を促すものである。指定管理者制度は、設置者である行政、図書館運営に関わる人たち、そして利用者である住民が、公の施設として設置された公共図書館の目的を考える機会となっている。長期的視点では、行政、指定管理者と住民を含め関係各所の人たちが、協力・連携して信頼関係を築いてゆくことが重要であると考える。

今回のリサーチペーパー作成にあたり、田中秀明先生、日本図書館協会の松岡要氏にアドバイスいただき感謝致します。

参考文献

猪谷千香（2014）『つながる図書館－コミュニティの核をめざす試み』筑摩書房
出井信夫・吉原康和（2006）『最新事例　指定管理者制度の現場』学陽書房
大串夏身（1989）『図書館サービスの利用と評価』青弓社
大串夏身（2007）『図書館の可能性』青弓社
片山康輔（2007）「指定管理者の今　制度の概念と論点」中川幾郎・松本茂章編『指定管理者は今どうなっているのか』水曜社
北大路信郷（2013）ガバナンス研究科 2013 年度公共経営研究レジメ
北大路信郷（2011）「自治体における公共調達改革の課題－指定管理者制度活用のために－」『ガバナンス研究 No. 7』明治大学専門職大学院ガバナンス研究科
小林真理（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
塩田尚人（2004）『指定管理者制度ハンドブック』地域共同型マネジメント研究会/編著　ぎょうせい
城塚健之（2008）『官製ワーキングプアを生んだ公共サービス改革』自治体研究社
中川幾郎（2007）「指定管理者を検証する　選定と業績評価をめぐって」中川幾郎・松本茂章編書『指定管理者は今どうなっているのか』水曜社
常世田良（2003）『浦安図書館にできること』頸草書房
福留強（2013）『図書館がまちを変える－発展する生涯学習都市のすべて生涯学習まちづくり－』NPO 法人全国生涯まちづくり協会監修　東京創作出版
南　学（2007）「注目されるようになった指定管理者制度による公共図書館の運営」高山正也編『市場化の時代を生き抜く図書館』時事通信社
三村敦美（2007）「図書館評価と職員のインセンティブ」高山正也編『市場化を生き抜く図書館』時事通信社
三村敦美（2014）「公共図書館の民間委託問題を考える－全国の状況と神奈川県の事例から－」城塚健之編『これでいいのか自治体アウトソーシング』自治体研究社
森　茜（2014）「第 100 回全国図書館大会参考資料情勢報告」（公）日本図書館協会理事長
柳与志夫（2010）『千代田図書館とは何か』、ポット出版
山本順一（2013）『新しい時代の図書館情報学』有斐閣
鑓水三千男（2009）『図書館と法　図書館の諸問題への法的アプローチ』日本図書館協会
吉田右子（2010）『デンマークのにぎやかな公共図書館』㈱新評論
『日本の図書館　2007』『日本の図書館　2013』　社団法人日本図書館協会
『第 100 回全国図書館大会　東京大会要綱』2014　第 100 回全国図書館大会組織委員会
これからの図書館の在り方検討協力者会議　報告書（2012）「図書館の設置及び運営上の望ましい基準の見直しについて　これからの図書館の在り方検討協力者会議　報告書」

参照ホームページ

千代田区図書館宣言 http://www.library.chiyoda.tokyo.jp/about/statement/（2014. 11. 3）
千代田図書館プレスリリース 2012
https://www.library.chiyoda.tokyo.jp/files/press-release/120501.pdf（2014. 11. 3）
千代田区図書館年報平成 24 年度　千代田図書館
http://www.library.chiyoda.tokyo.jp/files/about/pdf/nenpou_h24_all_2.pdf
港区図書館　http://www.lib.city.minato.tokyo.jp/j/library-info.html（2014. 11. 3）
新宿区 https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000060931.pdf（2014. 11. 3）
新宿区図書館　http://www.city.shinjuku.lg.jp/whatsnew/pub/2013/0514-01.html（2014. 11. 3）
「しんじゅくの図書館 2014」http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000163755.pdf（2014. 11. 3）
文京区における図書館の運営体制　資料第 25 号
http://www.city.bunkyo.lg.jp/var/rev0/0090/6891/shiryou25.pdf（2014. 11. 3）
文京区　https://www.city.bunkyo.lg.jp/var/rev0/0050/4188/09_houkokusyo_library.pdf（2014. 11. 3）
本郷図書館外 3 施設　指定管理者の管理運営に対する評価報告書平成 25 年度実績　文京区立図書館指定管理者評価検討会　平成 26 年 7 月
http://www.city.bunkyo.lg.jp/var/rev0/0090/2804/honngoutosyo.pdf（2014. 11. 3）
板橋区立図書館　指定管理者業務要求書水準書 H25 年度　板橋区教育委員会中央図書館
http://www.lib.city.itabashi.tokyo.jp/use/pdf/boshu_002.pdf（2014. 11. 3）
練馬区立図書館ビジョン
http://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/keikaku/oshirase/toshokanbijon.files/zenbun.pdf（2014. 11. 3）
杉並区個別外部監査報告書平成 22 年度指定管理者
http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/gaibukansa_2201.pdf（2014. 11. 3）
大田区立図書館指定管理者管理運営の基準　平成 26 年 7 月大田区教育委員会
http://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/manabu/toshokan/oshirase/shiteikanrisha_oota.html　（2014. 11. 3）
北区図書館　http://www.city.kita.tokyo.jp/docs/service/272/027236.htm（2014. 11. 3）
葛飾区新中央図書館解説にあたっての基本的な考え方平成 16 年 11 月
https://www.lib.city.katsushika.lg.jp/pdf/keikaku/kihon.pdf（2014. 11. 3）
豊島区行政監査結果報告書　平成 23 年度（指定管理者導入状況について）
https://www.city.toshima.lg.jp/dbps_data/_material_/_files（2014. 11. 3）
指定管理者制度導入後に直営に戻した図書館の状況（平成 23 年 12 月久喜市中央図書館）

http://www.city.kuki.lg.jp/section/chuo-toshokan/kyogikai/PDF2503/shiryo1-h25-3.pdf（2014. 11. 3）

平成 21 年度文部科学省委託　図書館・博物館への指定管理者導入に関する調査研究報告書　平成 22 年三菱総合研究所
http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/__icsFiles/afieldfile/2010/06/29/1294217_01.pdf（2014. 11. 3）

図書館の設置運営上の望ましい基準について平成 24 年文部科学賞生涯学習制作局社会教育課
http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/001/__icsFiles/afieldfile/2013/01/31/1330295.pdf（2014. 11. 3）