

図書館運営体制の見直しについて（答申）

はじめに

図書館の運営体制の見直しについて

図書館に対する市民要望は、開館時間の延長を始めとし数多くある。しかしながら、現在の財政状況では、新たな財源を確保することは困難であり、現行の図書館の中で工夫等を行い、利用者サービスに向上を図ることが求められている。

現行職務内容及び職員体制の見直しをし、職員でなくても可能な部分は、民間活力（委託・NPO・指定管理者など）の導入を図り、市民要望に応じていきたい。

小金井市図書館協議会は、平成 20 年 4 月 24 日付けで、小金井市立図書館長から上記の諮問を受けました。協議会では、これまで9回の協議会と4回の小委員会を開催し、また委託業者、専門団体、研究者による学習会や民間委託計画を中止した調布市立図書館の視察などを行い、この件について検討を行ってまいりました。このたび検討結果がまとまりましたので、答申いたします。

1. 小金井市立図書館の現状と厳しい市の財政状況

小金井市立図書館は、昭和 38 年 4 月に設立された多摩地域でも長い歴史を持つ公立図書館です。開館以来、貸出冊数制限の撤廃、市内各所に返却ボックスの設置、祝日開館、夜間開館の実施、市内主要地点の定点撮影などを行い、市の財政状況や図書館立地環境の厳しいなかで、市民サービスの向上について、さまざまな工夫と努力を重ねてきました。このことは、大変高く評価すべきであると考えます。そして現在、市民の図書館への期待と要望が高まる中、一層の市民サービスの向上が求められています。

しかし同時に、市の財政状況が大変厳しい状況にあることも踏まえなければなりません。小金井市立図書館では、平成 17 年 6 月 15 日の図書館協議会答申「図書館運営体制等の見直しについて(答申)」の提案を踏まえ、正規職員の減員と非常勤職員の増員を行ってきました。これはやむを得ぬ選択であったとはいえ、図書館サービスと運営体制の質の維持にとって大変厳しい選択でした。この結果、下の表にも見られるように、多摩地域の同規模自治体の中でも低位に止まっています。

自治体	館数	常勤職員(司書)	非常勤職員	貸出冊数
国分寺	6	26(16)	27.4	1,027,043
東久留米	4	28(15)	21	957,378
小金井	3	17(10)	20.3	773,108
昭島	5	18(6)	17.3	566,953

平成 19 年度「東京都公立図書館調査」より

2. 図書館の運営体制の見直しの視点

今回の諮問を検討するにあたり、私たちは図書館運営のあり方は、市民の読書環境の整備に責任を負うにふさわしい運営方法でなければならないと考えました。したがって単に経費の削減をめざすものであってはならず、運営方法の様々なメリットとデメリットを検討した上で、よりよい方法が選択されなければならないと考えます。

平成17年6月15日の「図書館運営体制等の見直しについて(答申)」は、民間活力の導入について、図書館サービスの基盤が一定程度整備できた時点ではじめて、図書館業務のあり方(委託・NPO・指定管理者など)を見直しする必要があると、安易な民間委託の導入を批判しています。また平成18年6月の「小金井市第2次行財政改革大綱(改訂版)」では、「量の改革」は一定進んだので、今後は「質の改革」に重点的に取り組むことであるとし、地方自治体を取り巻く社会環境の変化に対応できる組織体制とするために、職員の意識改革や人材育成を進めていくことが重要な課題となっていると明言していることも重要な視点です。

こうした視点や図書館の現状を踏まえると、小金井市立図書館においては、図書館サービスの基盤整備を重点にすべき段階にあり、社会変化に対応するためにも職員の一層の質的向上が求められているということが、現在の課題であると考えられます。

3. 業務委託のメリットとデメリット

「民間活力(委託・NPO・指定管理者など)の導入を図り、市民要望に応じていきたい」とする図書館長の諮問を受けたことはすでにふれました。図書館運営の全部あるいは一部を、民間に委託する方法には、業務委託、指定管理者制度、PFIなどの方法があります。今回の諮問では、平成22年度から「一部業務委託方式を採用したい」という提案がなされています。

委託する業務は、貸出、返却、レファレンスサービス、児童サービス、障がい者サービスなどの窓口サービス業務、利用者サービス全般となっています。他方、委託せず市職員が担当する業務は、庶務経理、資料選択、企画、連携などの業務となっています。またこのことにより、相当の経費削減効果が見込まれ、それらは老朽化した施設の修繕などに充当されるとのことです。

この業務委託方式は、東京特別区の多くの図書館で「窓口業務委託」として近年導入されています。そうした図書館での実態から、次のようなメリットや問題点(デメリット)が指摘されています。

まずメリットとして人件費の大幅削減が実現できるといわれています。それは委託されると図書館員のほとんどが低賃金短期雇用の非正規職員になるからです。また柔軟な職員配置ができるため、夜間開館、祝日開館など開館日・開館時間の拡大が実施しやすくなるといわれています。民間のもつノウハウが生かせることも指摘されています。

これに対して問題点(デメリット)としては次のようなことが指摘されています。業務委託では、職業安定法によって、市の職員が委託職員に直接仕事の指示することが禁じられ

ています。そのため図書館サービスの一体性が失われ、利用者対応や問題発生の際、機敏で柔軟な対応できないなど、かえって非効率と余分なコストが生まれ、サービスの低下につながります。

提案されている業務委託では、貸出、児童サービス、読書案内、レファレンスサービスなど利用者への直接サービス全般が委託されるとのことです。言い換えれば、市の職員は利用者サービスに直接関わることがなくなります。このことは大変深刻な問題を引き起こします。すなわち、開館以来蓄積してきた図書館サービスのノウハウや職員の専門性が生かせなくなるばかりか、それらを短期間に失うことになってしまいます。

また民間企業に雇われている委託職員が利用者サービスを担当するため、利用者のプライバシーを専ら扱うこととなります。江東区立図書館で起こった委託職員による利用者情報の不正使用事件などに鑑み、市民としての不安は拭えません。そして一旦失ったノウハウや専門性や信頼を回復することは大変難しくなります。

また資料選択業務は委託せず、市の職員が行うということですが、これにより利用者に直接接することのない市職員が、机上で資料選択を行うこととなります。言い換えれば、本来密接不可分の関係になければならない利用者サービスと資料の選択が完全に分断されるということです。このことの問題性は1981年の京都市の委託問題以来指摘され続けてきたことです。

委託職員の専門性や熟練度が向上しないことも指摘されています。それは委託職員が低賃金短期雇用のため定着率が低く、短期間で入れ替わるために起こります（受託業者によれば離職率は年2割に達するという）。図書館サービスは中長期の展望や計画をもって行われる必要がありますが、そうしたことはほとんど不可能です。

また業務委託方式の場合、委託職員は「仕様書」に記されている事柄のみを行い、それ以外の仕事は行いません。これまで長い時間をかけて育んできた地域住民と図書館職員との有形無形の関係づくりは「仕様書」には記されません。そのため、図書館の地域性やまちづくりに果たす役割が失われるおそれがあります。

さらにコストの面でも、直接非常勤職員を市で雇用した方が、委託するより安くなることも指摘されています。というのも、委託した場合、委託職員1人当たりのコストは、市が直接雇用した場合に比べ、2倍近くになることが指摘されているからです。

なお、委託によって節約された経費を施設の修繕に充当するとのことですが、本来施設修繕費(単年度経費)はそれ自体として準備されるべき性質のものであり、委託化によって捻出すべきものではないと考えます。

業務委託に関するメリット、デメリットをこのように検討してみると、業務委託によって図書館サービスが本当に充実するのかどうか確証が得られません。むしろ問題性(デメリット)ばかりが大きく浮かび上がってきます。したがって、図書館協議会としては、一部業務委託方式の導入には慎重であるべきであり、基本的に直営方式の下で、運営体制の改善を追求すべきだとの結論に達しました。

4. 図書館協議会からの提言

図書館協議会は、現状の市立図書館について改善すべき多くの課題があると考えています。また市財政が大変厳しいものであることも踏まえ、次に図書館の運営体制について改善のための提言を行います。

(1) 職員体制

- ①専門的知識を持つ司書及び図書館業務に熱意を持った職員を育成できる人事体制を確立し、少数精鋭での運営体制を目指す必要があります。
- ②司書と他の行政部門との人事交流は一定の年限で行い、将来的に司書が図書館運営に専念できるようにすることが必要です。
- ③非常勤嘱託職員は1日6時間勤務に制限せず、労働基準法に定める8時間勤務を可能にし、勤務ローテーションがスムーズに、柔軟に設定できるよう工夫する必要があります。
- ④非常勤嘱託職員に研修の機会を保障し、責任ある職務遂行を可能とし、経験や能力に応じて待遇を高める必要があります。
- ⑤こうした体制を整備する際、現行の「小金井市立図書館非常勤職員の雇用等に関する要綱」（平成6年10月1日制定）について必要な見直しを行い、図書館業務の実態に即した、改正ないし運用上の特例をもうける必要があります。

(2) 開館時間等の改善

- ①現在の場所は利用効率が悪く夜間開館の利用者は多くないことを考慮し、適切な閉館時刻を定める必要があります。
- ②公民館の窓口など他の公共施設を利用して予約本の受取や資料の返却を可能とするなど、サービスの向上をはかる必要があります。
- ③午後9時までの夜間開館を実施するには、社会人に対するビジネス支援などの新たなサービスが提供できるような環境の良い場所に移転を図るとともに、職員の専門的能力を高める必要があります。

(3) 業務の合理化と柔軟な運営体制

- ①「自動貸出機」を設置し、利用者の利便性と職員の負担軽減をはかる必要があります。また同時に利用者に対する資料相談体制を一層充実する必要があります。
- ②東分室、緑分室の二つの分室は、正規職員による体制が望ましいが、やむをえぬ場合は、非常勤嘱託職員による業務体制とします。
- ③図書館の業務の詳細な見直しを行い、返却図書の集配、返却処理、開館時間前の図書配架作業など、直接的な利用者サービス以外の業務について、委託を検討することや、配架ボランティアの活用も検討する必要があります。

(4) 新図書館建設に向けての準備

- ①近い将来予定される新図書館建設には、図書館司書が蓄積してきた専門的ノウハウが

必要です。

②市民，職員が参加する新図書館へのビジョンを考えるプロジェクトを発足させる必要があります。

まとめ

一年以上にわたる検討の結果，図書館協議会は，これまで述べてきたように，直営による図書館運営体制の改善と図書館サービスの向上の努力が必要だと考えます。市の理事者の皆様ならびに図書館長には，本答申の趣旨を十分踏まえ，慎重な検討をお願いいたします。