

答 申 書

はじめに

(1) 諮問の背景

東大和市では、平成18年12月に策定した「東大和市第3次行政改革大綱」において、公の施設へ民間活力を導入していく方向が示され、庁内に公の施設の管理運営のあり方を検討する東大和市の「公の施設の管理運営のあり方検討委員会」が設置され、図書館も検討の対象となっていました。

(2) 「開館日及び開館時間等の見直し」の諮問が出される

平成28年度第2回東大和市立図書館協議会(平成28年10月25日開催)において、中央図書館長より「地区図書館の開館日及び開館時間等の見直しについて」の諮問を受けました。(資料1)

諮問理由として、地区図書館の開館日及び開館時間等については、利用者から利用できる時間が少ないとの指摘を受けており、市議会においても見直しが求められていること、また、平成28年8月10日に東大和市長から教育長に対し、「桜が丘図書館及び清原図書館について、指定管理者制度の導入(平成30年4月1日導入目途)」の検討について依頼があったこと、という点があげられています。(資料2)

(3) 審議経過

諮問を受け、本図書館協議会では、7回の協議会での審議を経て本答申をまとめました。なお、本答申をまとめるにあたり、7回の協議会では十分審議を深めることができないとの認識から、可能な範囲で自主的な話し合いの場も5回持つとともに、メールやFAX、その他の方法を利用して情報や意見の交換などを行いました。

1 公立図書館の果たすべき役割とは

図書館は「知的財産の宝庫」です。その存分な活用によって、市民が自らの知的向上を目指し、地域の発展ひいては国の繁栄へとつなげていくための「砦」であることを、私たちはあらためて認識する必要があります。

(1) 図書館は社会的な教育機関としての使命があります

日本国憲法(資料3)は基本的人権の一つとして、「言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する(第21条)」と定め、表現の自由と共に、国民の知る権利を保障しています。

また、「すべて国民は(中略)ひとしく教育を受ける権利を有する(第26条)」と定め、この精神に基づき教育基本法-社会教育法-図書館法といった、行政が実施すべき教育法体系が整備されています。

公立図書館は、文化的財産として資料を収集し市民の利用に供するとともに、民主主義を支え、市民の豊かな人生のため生涯にわたる学習の機会を保障しています。そして、収集した資料を時代の記憶装置として次世代に伝える役割も担っています。特に地域資料については、郷土の宝として未来の市民のためにも残していくものです。公立図書館は市民の基本的人権としての知る権利、学ぶ権利を保障する社会的な教育機関なのです。

(2) 図書館は個人を尊重し学ぶ権利を保障します

日本国憲法は基本的人権として、「幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、(中略)最大の尊重を必要とする(第13条)」と定め、個人を尊重し幸福を追求する権利を保障しています。

また、図書館法(資料4)では「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、「無料の原則」を定めています。これにより公立図書館は、地域を支える情報拠点、生涯学習の拠点として、年齢や性別、職業や経済的事情などに関わらず、全ての市民の利用を保障しています。

図書館資料の利用は生活、職業、思想、信条など個人の存在に深く関わるものであり、特に貸出などの利用記録は個人情報そのものです。公立図書館は、一人ひとりの市民が幸福を追求する場であり、個人を尊重し学ぶ権利を保障する場なのです。

(3) 図書館は市民とともに歩む責務があります

公立図書館の運営について、市民の要望を受け止めていくことは重要です。今日、多様化した社会を反映し、図書館利用に関して様々な要望があります。運営について、図書館協議会でオープンに話し合われることが大切です。他方、教育機関としての図書館の役割や現状について、様々な形で市民に理解を求めていく努力も必要です。

限られた予算の中、可能な範囲内で、市民の要望に応えるべく運営に対する工夫と努力を重ね、改善を進めることが、市民のための公立図書館の責務と言えます。

2 東大和市の図書館について

(1) 図書館開館までの歩み

東大和市立中央図書館は、昭和59年に開館しました。全国有数の図書館活動実践地域と言われる東京・多摩地域の中では後発といってもいいでしょう。しかし、それまで何の活動も行われていなかった訳ではありません。昭和45年頃から市民の中に図書館建設のための動きが芽生え、公民館講座やPTA読書会を端緒に、次々に文庫活動が花開きました。市においても、東大和市制施行の翌年である昭和46年から図書館建設基金積立が開始され、昭和52年には中央図書館建設に先立ち、移動図書館「みずうみ号」の巡回が始まりました。

図書館開館にあたっては、市民の代表からなる「移動図書館準備協議会」「(仮称)東大和市立中央図書館建設専門委員会」による審議や答申に基づき、図書館の建設・運営の基本方針が検討されました。また館長や職員には司書有資格者が配置されました。図書館協議会も開館に先立つ昭和59年1月に発足し、現在に至っています。

その後、平成5年7月には桜が丘図書館が、平成19年1月には清原図書館が開館しました。運行を継続している移動図書館「みずうみ号」のステーション5か所と合わせ、8か所のサービスポイントで図書館サービスを行っています。(資料5)

なお中央図書館の施設は、優良建築物として平成22年に日本建築家協会25年賞を受賞しています。これは“25年以上の長きにわたり、建築の存在価値を発揮し、美しく維持され、地域社会に貢献してきた建築”に贈られる賞で、建築物だけでなく図書館の活動内容が評価されたというべき受賞です。

(2) 現在のサービス状況

平成28年度実績では、蔵書冊数は471,467冊(市民一人当たり5.5冊)、個人貸出冊数は、722,976冊(市民一人当たり8.8冊)です。全国の同規模自治体と比較すると、蔵書冊数で全国8位、個人貸出冊数で10位、資料費決算額で同5位(資料6)、レファレンス受付件数は多摩

地域26市町村中4位(東京都公立図書館調査 平成28年度より)と高い水準の活動を行っています。

貸出やレファレンス以外にも、児童サービスでは、各図書館で実施するおはなし会のほか、市立小学校全校の3年生や幼稚園・保育園年長児の図書館見学会、授業で使用する図書の学校への団体貸出と配送、学校への出前お話し会、保護者に向けた読み聞かせ講習会、3～4か月児健康診査時に健康課が行うブックスタート事業との連携など、サービスが充実してきました。特におはなし会(ストーリーテリング)は子どもたちや教員に強い印象を与え、学校や保育園などの見学会は中央図書館に限らず、清原図書館への依頼も増えています。まさに市の目指す“子育てしやすいまち”を読書活動の面から作り出していると言えます。

また、図書館利用に支障のある市民へのサービスでは、目の不自由な方などを対象とした点字図書・録音図書・録音雑誌や日本語以外を母語とする市内在住外国人の方向けの多文化・多言語資料、幼い子どもも楽しめる布の絵本などの製作・収集・貸出など広がりを見せています。

これらの活動にはボランティアの協力が不可欠ですが、ボランティアの養成も図書館の重要な仕事として職員が携わり、市民との協働を実現しています。

このように東大和市立図書館は、小規模自治体ながら恵まれた図書館予算、司書を中心とする図書館職員によって経験を積み重ね、活発な利用実績を上げています。

3 開館日及び開館時間等の現状 について

(1) 地区図書館の現状

現在、中央図書館と桜が丘図書館では、毎週火曜日、毎月第3木曜日及び土・日以外の祝日が休館日となっています。

また、清原図書館では、毎週月曜日と火曜日、毎月第3木曜日及び土・日以外の祝日が休館日となっています。他の休館日としては年末年始と蔵書点検のため年に一回、三つの館が日程をずらしながら行う、特別資料整理休館日が設けられています。開館時間については、二つの地区図書館とも10時から17時までとなっています。

このように、清原図書館は桜が丘図書館より一週のうち一日、開館日が少なくなっています。

(2) 周辺自治体の現状

図書館の開館日、開館時間は、利用しやすい施設であることを求められる図書館にとって極めて重要な問題であると言えます。

多摩地域の各図書館の開館日、開館時間の実態(資料7)は、それぞれの図書館の規模、職員体制、その歴史や活動状況など様々な条件からいろいろな違いがあり、また、中央館と地区館(分館)のあり方、地区館の規模などによっても、開館日、開館時間の違いが生じるものであると考えられます。

また、図書館は、正規職員、嘱託職員、臨時職員など雇用形態の異なる職員で構成されており、その人数や構成比率、勤務形態などはそれぞれの図書館で異なるため、開館日、開館時間だけを単純に比較することは難しい側面があります。

4 地区図書館の開館日及び開館時間等の見直しについて【主文】

(1) 現体制を維持しながら見直しを

本市図書館は、開館以来40年余の歴史の積み重ねである豊富な蔵書と、職員の方々が長年培ってきたノウハウを基盤に、現在の図書館サービスが提供されています。また、本諮問に合わせて平成28年12月に図書館で行われたアンケートからは、そのサービスが利用者である市民の安心と信頼を得ていることが十分読み取れます。

経費及び人員増が望めない厳しい現状の中ではありますが、今後も現体制(ここでの現体制とは“東大和市が直接責任を持って運営(直営)する経営形態”を指します)を維持しながら、清原図書館の開館日の増、全館の祝日開館、地区図書館の夜間開館などに優先順位を付けて、実現可能な範囲で改めて見直しを行い、適切な図書館サービスの提供に努めることが必要です。

具体的な開館日及び開館時間等については、図書館の総合的な判断に委ねます。

(2) 開館日・開館時間のことだけでなく、図書館サービス全体で見直しを

開館日や開館時間等は重要な問題ですが、その拡大のみを目的として部分的に見直しをするのではなく、運営方針や事業計画に基づきサービス全体で考え、その質と量のバランスを図りながら見直すことが必要です。

また、図書館資料を求める市民への資料提供は、図書館の基本的な機能であることから、可能な限り利用しやすい曜日や時間帯とする工夫が必要です。

(3) 中央図書館と地区図書館の連携と役割分担を

開館日及び開館時間等について改めて見直すためには、新たな視点と発想をもち、柔軟な考え方で取り組むことが必要です。例えば、本市は市域がさほど広がらないため、三つの図書館が密接に連携しながら一体的な図書館運営をし、休館日その他について役割分担をすることで、効果的な職員配置ができるのではないかと考えます。

(4) 地区図書館の地域性に考慮を

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(文部科学省告示第172号)(資料8)によれば「市町村立図書館は利用者及び住民の利用を促進するため開館日・開館時間の設定に当たっては、地域の実情や利用者及び住民の多様な生活時間等に配慮するものとする。(後略)」となっています。

桜が丘図書館は駅の近くにあることから、通勤・通学する人にとって利便性があり、駅前の高層住宅群には子育て中の若い世代も数多く住んでおり、平日の昼間に限らず生活時間が多様なため、この点を考慮する必要があります。

また、清原図書館の周辺には小学校や幼稚園、保育園などがあるため団体での利用や、日中に利用したいという高齢世帯も多く見受けられる地域です。

このように、地区図書館の設置されている地域の特性を把握し、実情に見合う開館日及び開館時間になるよう配慮が望まれます。

5 指定管理者制度について【付帯意見】

この度の諮問にあたり、諮問理由として『(前略)東大和市長から教育長に対し、桜が丘図書館及び清原図書館について、指定管理者制度の導入(平成30年4月1日導入目途)の検討について依頼があった。こうしたことから、社会状況及び地域の実情に見合った開館日、開館時間等になるよう見直しを図るため。』との記述がありました。

それを受けて、各委員からは指定管理者制度について様々な疑問と懸念が出されたもので、このことに関する議論・意見などをまとめ、ここに申し添えます。

(1) アンケートで指定管理者制度導入に否定的な意見や疑問、懸念が多く寄せられています
本諮問に合わせて行われた「東大和市立図書館利用者アンケート」は、2,000件を超す回答が寄せられ、図書館に関する市民の関心の高さが示されました。(資料9)

特に指定管理者制度の導入について反対・不安・慎重にとする意見94件に対し、導入に賛成とする意見は6件と、多くの市民が指定管理者制度導入に否定的であることが示されました。このことの持つ意味を謙虚に受け止め、寄せられた市民の様々な疑問に対し真摯に応える作業こそが、まず必要であると考えます。

(2) 市民の視点に立った丁寧で十分な検討が望まれます

サービスの質を維持し向上させるためには、図書館職員と利用者である市民の相互理解と協力が必要不可欠であると考えます。

さらに現在、東大和市立図書館の中長期にわたる運営計画はありません。指定管理者制度の導入を検討するのであるならば運営計画を立てて、それに基づいて検討すべきです。

東大和市にふさわしい図書館像を創り上げていくためには、先のアンケートで明らかになった市民の皆さんの図書館に対する期待や要望を参考にして、指定管理者制度導入についての疑問に丁寧に応えていく、という姿勢こそが大切であると考えます。

(3) 指定管理者制度に移行する場合と直営との比較検討が必要です

指定管理者制度導入を検討する際、現図書館の運営との比較が必要です。経費削減の効果について、業務内容にどれだけの条件を付けるかによって経費が変わるので、現経費との単純な比較はできないとのことでしたが、導入の是非を検討するためにはサービス内容、職員体制、運営経費などの比較検討が必要であると考えます。

現在の運営形態では、職員体制の面から休館日を減らし開館時間を増やすことは難しいとの説明が繰り返しなされたところですが、指定管理者制度に移行するとそれが可能になるということになると、経費の面でどこかにしわ寄せが出てくるのではないかと、サービスを維持できるのか、という疑問は払拭できません。

(4) 国は図書館への指定管理者制度導入には否定的です

平成15年地方自治法の一部改正により、「住民サービスの向上、費用対効果の向上」を目的として、民間事業者、NPO 法人などの指定管理者に公の施設の管理運営を行わせることができるようになりました。しかし、国は公立図書館については、以下のように指定管理者制度導入に関して政策を転換してきていることが伺えます。

- ① 平成20年に渡海文部科学大臣、平成23年に片山総務大臣により指定管理者制度はなじまないとする見解などが出されています。また、指定管理者による個人情報の漏えい、利潤追及に偏った選書やサービス低下などの問題も明らかになってきています。
- ② 平成28年11月 高市総務大臣が「図書館をトップランナー方式(資料10)の対象外とする」ことを明らかにしました。
- ③ 国は指定管理者制度導入を進める中で課題も見えてきたことから、平成23年に公共施設等運営権制度(資料11)を新しく導入しました。文教施設への導入事例はごく少数です。
- ④ 平成29年5月には、義家文部科学副大臣が「公立図書館は図書館法第17条の無償の原則の主旨から、文教施設の運営権の対象ではない」と述べました。

(5) 指定管理者制度導入のメリットが明らかではありません

指定管理者制度導入のメリットとしては、開館日・開館時間の拡大が可能になることが挙げられたほかは、明確なメリットは示されませんでした。むしろ、議論の中では選書の公平性、地域や学校との連携、市内外の図書館との連携など、これまで東大和市立図書館が構築・蓄積してきた図書館サービスの低下の懸念、図書館利用者のデータ漏えいや個人情報保護への疑念、民間事業者に対し市民の意見がどう反映されるのか、教育委員会の関与がどうなるのかなどの疑問が出されましたが、これらの疑問点については時間的な制約がある中で、十分な議論は尽くされず課題としたままです。

市内にはすでに指定管理者によって運営されている公の施設が複数あります。それらの施設の効果や問題点などについて、客観的な状況を正確に把握したうえで、詳細に検討することが必要であると考えます。

本図書館協議会としては、図書館への指定管理者制度の導入については、性急な判断をされることなく十分な検討を行い、慎重で適切な対応を望みます。

おわりに

市民は図書館の単なる「お客さん」ではありません。市の行財政なども考慮しながら、居心地よく役に立つ“私たちの図書館”を職員とともに育てていく「協働者」であるべきです。図書館協議会をはじめとして、運営について積極的に知恵を出し合ったり、ボランティア活動で図書館をサポートしたりと、市民にできることは様々あります。このような視点から、東大和市の図書館は市民とともに考え、ともに取り組む存在であってほしいと願います。

今後は図書館の意義、サービスについて、利用している人にはより深く、利用していない人には図書館の持つ可能性を知ってもらえるよう、さまざまな機会を捉えて意識的にPRし、より広く市民に理解を求めていく必要があります。

図書館には、行政の中の情報拠点としての役割もあります。地域・行政資料や関連資料を積極的に収集、提供し、市民、議員、市職員の誰もが図書館資料を使いこなすことができるようサポートすることにより、様々な立場の人がともに議論できる環境を情報の面から整備することは、これからますます重要となっていくでしょう。

図書館サービスの充実には、東大和市をよく知り、広く深い視野で資料を収集して蔵書を構築し、サービスを実践するための知識とノウハウを持つ職員が不可欠です。レファレンスでは利用者の疑問や質問に的確に対応する能力が必要です。また、学校図書館とのつながりや、他自治体とのネットワーク、各種機関や市民との連携など、責任を持ってコーディネートする能力も求められます。それらを実行するためには、司書を中心とした職員体制が欠かせません。

東大和市においても、これまで培ってきた専門的な知識と技術を継承できるよう、司書の配置や養成、研修などの方針を明確にし、職員体制を充実させていくことが望まれます。