

# 公私混合による公的サービス提供の可能性

## －指定管理者図書館をヒントに－

松並 潤

### Combining Public and Private Sectors in Public Service Delivery: Lessons from DMS (Designated Management System) Libraries

Jun MATSUNAMI

#### Abstract

Public libraries in Japan are unique when compared with other public services. Libraries can be used even if one does not live in the municipality or prefecture in which the library was established. There is no obligation to use a library, and using libraries is free of charge. Even the central and local governments have some regulatory power, librarians have autonomy, which protects the privacy of their users and by which libraries can maintain trust and respect from such users.

However, libraries now face financial difficulties and ever-increasing demands from their users. The introduction of the DMS (Designated Management System) to the operation of public libraries was a drastic effort to reform the service. However, the most radical reform, the launch of TSUTAYA libraries, failed to be accepted by the public.

Public libraries also give us lessons to understand the nature of public services. Diversity in public libraries in recent years has been accelerated not by market mechanism but by each library user's behavior and by technological innovations such as ICT.

It should be noted that TSUTAYA libraries and some NPO managed libraries faced criticism because they failed to deliver quality library services. Most DMS libraries managed by other companies or organizations have been welcomed by their library users because their services are maintained to a high quality.

As there is a resource limitation in local governments, combining public and private sectors in the delivery of public libraries, and public service delivery in general, may solve this limited resource problem. It may also increase the number of library users as well as

their satisfaction.

## 1. はじめに

図書館（以下本稿では、地方自治体によって設置される公立図書館を念頭に論ずる）サービスは、国あるいは地方自治体が提供しているさまざまな公的サービスの中でも、ユニークな点をいくつか有している。第1に、自治体が提供する公的サービスの場合、住所などによって特定の自治体のサービスを受け取ることのみが許されている場合が多い中で、公立図書館の利用は、図書館を利用できるおよそ全ての人に開放されている。図書等の貸出についても、当該自治体の住民に限らず、近隣自治体の住民、さらに勤務先・通学先が当該自治体内にあるという理由でも図書カードを作り借りることが一般にできる<sup>1</sup>。これは、他の公的サービスの多く、例えば義務教育、ゴミ収集や上下水道といったサービスが、原則として住所に縛り付けられた形でしか享受できないのと大きく異なる。

第2に、下水道や義務教育、あるいは警察による治安維持や交通取り締まりなど一部の公的サービスでは、罰則の適用も含めて半ば強制的にサービスを受け取ることが住民に求められ、さらに場合によってはその受け取りにともなう一定の支払いも強制的に求められるが、図書館の利用は、基本的に個人の自由であり、かつ無料であるのが大原則である。後述するように住民の中には図書館を全く利用しない者もあり、また図書館に求めるサービスも異なる。結果として各人（住民ではないものも含まれる）が図書館サービスに支出させている金額にはかなりの差があると思われるが、それらを問題と考えることはあまりない。

図書館サービスのユニークな点は、第3に、その内容が国（文部科学省）あるいは図書館を設立運営する各自自治体もさることながら、「図書館業界」によってあるべき姿、あるいはスタンダードが決められていることである。たしかに、1950年に制定された図書館法が図書館の活動の大枠を定め、文部科学省は「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」<sup>2</sup>を明らかにしている。しかしながら、公益財団法人である日本図書館協会の自立性は高く、それは理事長<sup>3</sup>や理事の構成にもあらわれている。図書館に関わる重要な文書、例えば『市民のための図書館』（1970年、増補版1976年）、あるいは「日本十進分類法」も日本図書館協会によって制定・出版されている。前者は、かつて図書館のあり方について「図書館界でバイブルのように崇められてきた」（糸賀（2016）, p.143.）文書であり、後者は、現在ではほとんどの図書館で使用される分類表になっている。

さらに、図書館司書制度が大学において図書館学教育を一定の存在にしておき、相当数の図書館学研究者が教員として大学にポストを得るとともに、テキストや研究書の出版、図書館学およびその各分野の研究を専門とする複数の学会の存在を可能にしている。たしかに日本においては「司書」を専門職としては十分処遇していないし、後述するような雇用機会の減少ないし不安定化もあるが（渡邊（2008）, pp.104-110.）、業界としての図書館業界に一定の自律性が

認められていることは、図書館をめぐる出版物を読めば明らかであろう。

この第3の特徴は、図書館にかかわる価値、例えば閲覧・貸借に関するプライバシー保護の徹底<sup>4</sup>や、図書館利用者のさまざまな要求に部外者の目には愚直にも思えるほど誠実にこたえようとする図書館関係者の態度を形成し、図書館利用者の信頼と安心を得る重要な理由となっている。反面、業界の成立は、時に「図書館至上主義」ともいうべきナイーブな言説を、関係者にさせていることも事実であろう<sup>5</sup>。

しかしその図書館を取り巻く環境には厳しいものがある。地方自治体の財政危機により、図書館に割り当てられる予算は減少が継続している。図書館に勤務する職員の数も正規職員については減少傾向にあり、また専門職としての「司書」として採用される者の数も減少傾向にある<sup>6</sup>。予算の削減には購入する図書を厳選すると共に子ども向けの図書や雑誌などについてはスポンサー制度を設け、また批判もあるが図書の寄付を募ることも多い<sup>7</sup>。さらに、正規職員（地方公務員としての司書、一般職として採用後人事異動によって図書館勤務になる者）の削減に対しては、パートや派遣労働者（この中には司書免許保有者も含まれる）によってサービスの継続、さらに開館時間の延長や休日開館日の増加がはかられている。

スポンサー・寄付の依頼やパート・派遣労働者による人件費抑制が、図書館の直面する危機に対する漸変主義的な対応であるとすれば、指定管理者の導入、特にツタヤへの図書館運営の委託は、よりドラスティックな改革である。しかし、ツタヤ図書館には、これまでの図書館のあり方、価値を否定する部分があり、それに反発し問題を指摘する声があったことが、2012年武雄市で華々しくスタートしたツタヤ図書館があまり広がらない理由であることは、すでに別稿で論じたところである<sup>8</sup>。本論文では、この指定管理者図書館を手がかりに、公私（営利および非営利組織による）混合による公的サービス提供の可能性をあらためて考察するものである。

## 2. 公的サービスの普遍化と多様化

すでに論じたように、公的サービスの中には、特定の自治体からサービスを受け取ること（場合によってはサービスの対価を払うこと）が強制されているものがある。例えば水道法は、水道事業を原則として市町村が経営するものとし（第6条）、かつ「給水区域が他の水道事業の給水区域と重複しないこと」を事業の認可の条件のひとつにしており（第8条）、水質がよいあるいは安価であるという理由で隣の自治体の水道を引き込んでサービスを受け取ることではできなくなっている。警察や消防サービスも同様であり、そのようなサービスの財源となる地方税の納付は住所を有する自治体に行うのが当然と考えられている。

しかしながら、このような公的サービスの地域独占には、技術革新などによって緩和され解消されてきた例もあることが指摘できる。例えば電気通信は、かつては日本電信電話公社によって日本全土で独占されるべき公的サービスと考えられていた。しかし、技術革新と規制緩和によって独占の必要性が薄れ、1985年電電公社は民営化されて日本電信電話株式会社（NTT）

となり、新規事業者が電気通信市場に参入した。一般家庭・個人レベルで言えば、新規事業者の参入は、最初はNTTに加入する固定電話間を結ぶ長距離通信への参入であり、専ら価格での競争であった。しかし、無線通信技術の発展や無線基地局の整備により携帯電話が普及し、1990年代以降、固定電話とは別に電気通信へのアクセスが可能となったこと、有線による通信についても技術革新によって大容量の通信が可能になったことにより、競争はさまざまな分野で行われることになった。無線による電気通信は、最初は極めて高額な音声通信、ついでポケットベルのような限られた文字の受信であったものが、通信容量が拡大したことによりインターネットへの接続が可能となり同時に価格も低下して多種多様なサービスに発展した。また、最初はテレビの難視聴地域の解消を目的としていたケーブルテレビが、技術の発展により電話やインターネットサービスの利用も可能な複合的な通信サービスに発展してきた。街に出れば、無料の公衆無線LANサービスが提供されている場所が商業施設等で増えている。これらの変化の結果、現在では複数の手段で、そして通信速度や安全性という点で差のあるサービスが、電気通信サービスとして我々に提供されており、その価格にも相対的に高額のものから無料のサービスまで差がある。動画視聴のために通信速度が必要ならば、あるいはインターネットで金融取引を行うために安全性が必要ならば、それだけの対価を払う必要がある。逆に、速度もあまり必要なくプライバシーの問題も生じないようなweb pageの閲覧、「音質」を気にしないような内容の音声メッセージのやりとりならば、無料のサービスを使うことも可能である。かつては、通信回線を繋ぐ必要が公的独占を説明してきた。しかし民営化・規制緩和以降、かつては想像できなかった複数の事業者によるさまざまな電気通信サービスを、今日の我々は享受している。そしてその「さまざま」の中には、「価格」そして「質」のバラエティも含まれている<sup>9</sup>。

図書館についても、サービスの多様化が指摘できるだろう。蔵書の閲覧および貸出だけでなく、ビジネス情報を含むさまざまな情報の提供（レファレンスサービス）、インターネットへの接続に代表される情報へのアクセス（1990年代後半以降、利用者が自由に使用できるインターネットに接続されたコンピュータの設置が各地の図書館で行われたが、近年各自所有のスマートフォンやパソコンをインターネットに接続できる公衆無線LANの整備が急速に進んでいる）、コミュニティ活動の拠点機能、さらには「居場所」のない人や学生などが勉強し、くつろぐスペースなど、さまざまなサービスが、現代の図書館では提供されている。住民の多くは、それらのサービスの一部を享受しあるいはそもそも全く図書館に関わることをしていない。Nagata, Sakai & Kawai (2007) は、住民と図書館との関わりについて、因子分析によって住民を5類型（「社会から孤立」・「本の虫」・「情報探索」・「無関心」・「図書館大好き」）に分けているが、全ての住民タイプが利用する図書館サービスはない。「本の虫」グループは専ら図書館の閲覧・貸出を利用し他のサービスには関心がないのに対して、「社会から孤立」グループに属する人々は、図書館の閲覧・貸出にはあまり関心がないが、図書館の提供するその他のサービスには関心を有し実際に利用する傾向もある。「図書館大好き」グループが全てのサービスを享受しているのに対して、「無関心」グループは全く図書館を利用していない。

それでは、図書館サービスについて、そのような多様性はどのようにして確保されているだろうか。また、多様性はなぜ拡大したと考えられるだろうか。まず第1に、すでに指摘したように、図書館サービスは無料が大原則である。したがって、さまざまなサービスを併存させている場合でも、電気通信サービスのような価格メカニズムではなく、異なるメカニズムによって併存が実現していると考えられる。つまり、図書館利用者が司書による高度なレファレンスサービスや閲覧場所が限定されている稀覯図書の閲覧を求める場合等は、それを供給できる図書館に行く一方で、「無料貸本屋」として比較的多くの図書館が所蔵している図書の閲覧・貸出を受ける場合や学生が勉強する場合は、地域の図書館、公民館等に付設されている図書室、あるいは図書館図書の受取サービス等を利用するという「使い分け」で併存が実現していることが指摘できる。同様に、子どもなどを対象とした「読み聞かせ」やさまざまな展示・イベントのような図書館サービスも、関心を持つ人が指定された日時に会場に行くことで提供が可能となっている。

第2に、技術革新は、図書館サービスにおいても大きな影響を与えていることが指摘できる。宮田（2013）が指摘しているように、自宅等からの図書館所蔵資料のオンライン検索と予約、図書館内でのインターネット接続、相互貸借など他図書館所蔵資料の利用拡大などは、ここ10年あるいは20年の技術革新によって初めて可能になった。あるいは、それまで特定の図書館に行き、特別な手続きをとらなければ閲覧できなかった稀覯図書の閲覧が、電子化とインターネットの利用によってどこからでも可能になったように、アクセスが格段に容易になったサービスがあることが指摘できる。

### 3. 指定管理者制度を導入した図書館の直面した問題とサービス供給の多元化

図書館における指定管理者制度の導入は、このように考えれば、サービス供給の方法が多様化し、また地方自治体財政の悪化でより能率的なサービス提供が求められる今日、図書館サービスをアップデートする手段の1つであると考えられる。それでは、最もラディカルな改革例として当初は高く評価されたツタヤ図書館が現実には拡大せず、あるいはツタヤ図書館の対極の例としてもはやされることもあるNPOへの指定管理委託がうまく行かず指定管理者の変更や直営への復帰が見られることは、どのように理解すべきだろうか。

ツタヤ図書館への反対論は、当初は閲覧・貸出図書のデータなど個人情報の漏洩の可能性や営利目的での使用への危惧であった。しかし、現実の問題となったのは、選書や比較的静かな空間で図書の閲覧ができるという、従来図書館が提供してきたサービスの提供ができていない（出版から10年以上経過したパソコン関係のマニュアル、買春を助長する観光ガイドブックを図書館蔵書として購入し、大型スクリーンの設置によって静謐な空間ではなくなった）という批判であった。指定管理者契約の更新ができなかったNPOの場合は、公的資金で運営される図書館サービスであるにもかかわらず、経営安定性や施設管理の面で問題があると判断された（桑原（2018））。住民が図書館にさまざまなサービスを求めていることは前述の通りだが、そ

のサービスのどれかを大幅に低下させたことが、「問題」と認識されたのである。逆に、図書館流通センターや書店などが指定管理者となった図書館ではトラブルが報じられることが少なく、また問題の発生により契約更新ができないという事例が少ないのは、図書館に求められるさまざまなサービスを、いずれも一定水準以上に保つことに成功しているからだと考えられる。

このように考えると、優れたレファレンスサービス、さまざまな情報提供を可能にする直営図書館と、コストを考慮して運営される民間セクターの参入した図書館を組み合わせる図書館サービスの公私混合による提供が、地方自治体の持つリソースが有限であり、図書館サービス以外にもさまざまなサービスを提供しなければならないことを考慮すれば、最適解となる可能性が指摘できる。公私混合の方法は、基幹となる図書館は直営を維持しつつ、分館あるいは地域図書館の性格の濃い図書館についてはカウンター業務の委託、あるいは指定管理者の導入という方法が考えられる。複数の図書館によるサービス提供が難しい自治体の場合は、一般書貸出などの業務にあたるカウンターの業務委託と、専門職員によるレファレンスサービスの維持という、同一図書館内での公私混合が現実的かもしれない。県立図書館や大規模自治体の図書館が直営を維持して多様なサービスを提供できるならば、それらの図書館周辺の市町村立図書館についてカウンター業務の委託、あるいは指定管理者の導入を検討する価値もあるだろう。もちろん、費用と便益の分析をした上で、全ての図書館について直営を維持するというのも見識である。

この点で、藤井誠一郎によるごみ収集サービスの研究は、公私混合による公的サービス提供を考える上で示唆に富んである。藤井（2018）には、収集されたゴミから個人情報を含むさまざまな情報を得るという、プライバシー保護の点で到底受け入れられない提案も含まれている<sup>10</sup>。しかし、終章で公私混合によるごみ収集サービスの可能性を、かつての公共サービス提供の担い手に関する論争と絡めて論じている点は、コスト削減と多様なサービス提供の維持の両立を考える上では大変示唆的である<sup>11</sup>。

本論文は、図書館サービスを手がかりに、公私混合による公的サービス提供の可能性を論じた。技術革新に代表される社会経済的変化は、これまで公的サービスであることが当然視されてきたサービスについて、民間セクターが担うことを可能にしてきた。一方で、変化は、新たなサービス需要を生み出し、その中には公的セクターが供給しあるいは関与する必要のあるものも含まれる。公私の境目は流動的であり、図書館サービスは、その境目にあるユニークなサービスの1つであることを理解することが、より多くの住民が図書館を利用できるようにする上で重要なのである。

## 付記

本論文は、2019年に出版される予定であった Matsunami (2020, forthcoming) と、その草稿を元に2019年6月、プサン・慶星大学校で開催された韓国行政学会で行った報告と議論、特にその後半部分を発展させたものである。日本行政学会・韓国行政学会間の交流協定によって報告の機会を得たことと、報告時に司会およびコメントをしていただいた韓国・国民大学校の Hyun Hee Park 先生に感謝したい。

注

<sup>1</sup> 例えば、神戸市立図書館のホームページには、所蔵図書貸出に必要な図書カード発行について、「中学生以上の方は、神戸市内に在住・在勤・在学を証明できる証明書（※下記参照）と一緒に提示してください。神戸市に隣接する市町（芦屋市・西宮市・宝塚市・三田市・明石市・三木市・稲美町・淡路市）に在住の方にもカードを発行しています。」と記している。

<http://www.city.kobe.lg.jp/a09222/kosodate/lifelong/toshokan/guidance/annai.html>  
(2019年11月29日最終閲覧)

<sup>2</sup> 1992年に当時の文部省が「公立図書館の設置及び運営に関する基準」を通知した後、2001年に文部科学省「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」、さらに2012年に「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」が文部科学省告示として公表されている。

<sup>3</sup> 日本図書館協会の前理事長である森茜は、設立されたばかりの図書館短期大学（図書館情報大学への改組を経て、現在は筑波大学の一部）の別科を卒業後大学図書館勤務や行政実務を経験した人物であり、現理事長の小田光宏は、東京大学大学院で図書館情報学を専攻した青山学院大学教授である。

森茜「素晴らしき先輩たちの心意気を繋いでいきたい」『図書館情報学橋会会報』第7号（通号13号）2009年3月発行

<https://tachibana-kai.com/web/wp-content/uploads/2016/03/kaihou07.pdf>

<https://raweb1.jm.aoyama.ac.jp/aguhp/KgApp?kyoinId=ymkdgdygggy#contents3>

(2019年11月29日最終閲覧)

<sup>4</sup> 1995年に公開されたアニメーション『耳をすませば』（原作である柊あおいの漫画の公表は1989年）は、図書館蔵書の図書カードに書きこまれた、自分より前にその本を借りた人物の名前に、主人公が興味を持つことでストーリーが展開する。プライバシー保護の観点からは問題が指摘され、1990年代には公立図書館であまり使われなくなっていた古いタイプの図書貸出方法である「ニューアーク方式」がアニメーションで描かれていたことを、日本図書館協会は制作者である日本アニメーションに抗議した。フィクション作品における図書貸出についても「図書館の自由」の観点から制作者に抗議したことは、日本図書館協会がいかに「図書館の自由」を重視しているかの象徴として、しばしば言及されている。

<sup>5</sup> 「現在、日本国内のどんな小さい町でも中学校には教職員が配置されているわけだから、中学校並みの体制を目標とすれば決して実現不可能なシステムではない」（渡部（2003），p.33.）として相当数の司書を配備した図書館を全ての自治体に整備すべきだという渡部幹雄の議論は、しかし、図書館の拡充にあまりに熱心な、サービスを提供する側からのみの論理であり、義務教育とは異なり公的リソースを大量に投入する合意が社会に残念ながらないことを失念していると指摘せざるを得ない。田村・小川（2008）所収の複数の論文にも、図書館の直面する問題について、業界内の論理で議論がなされているのではないかと、という指摘が見られる。

<sup>6</sup> 日本図書館協会によれば、図書館蔵書等の購入に充てられる「資料費」は、1997年度決算には369億6972万円であったものが年々削減されて、2016年度決算では284億6257万円となっている。日本図書館協会『日本の図書館』各年版を参照。

図書館スタッフについても、1990年度には13,097名の常勤職員と2,106名の非常勤職員という組み合わせが、2015年度には常勤職員が11,448名に削減される一方で非常勤職員は19,511名に増加しており、その構成に大きな変化が観察できる。なお、日本図書館協会『日本の図書館』では、この間に非常勤職員等の定義が大幅に変えられており、経年変化を比較することができないので、下記を参照した。

e-Stat (Portal Site of Official Statistics of Japan) <https://www.e-stat.go.jp>

<sup>7</sup> 例えば、松山市立図書館ホームページでは、「寄贈のお願い」というページがあり、郷土資料等の寄贈と

ともに、「予約集中資料の寄贈をお願いします」と、貸し出し希望の多い図書の寄贈が呼びかけられている。他方で、このような寄贈の呼びかけには、「出版文化の破壊につながる」という批判も多い。

<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisetsu/bunka/library/oshirase/tosyokankizou.html> (2019年11月29日最終閲覧)

<sup>8</sup> Matsunami (2020, forthcoming).

<sup>9</sup> これに対して、近年規制緩和が進んできた一般家庭・個人への電気供給あるいはガス供給事業は、まだ緩和の程度が低い(ラディカルな緩和の方法が見つけられていない)のかもしれない。スマートメーター等の技術革新により、今日、我々は電気あるいはガスについて従来地域独占で電気・ガスを供給していた企業(例えば関西電力、大阪ガス)から他社へ供給源を変更することはできる。それによって、価格およびエネルギー源という「質」を選択することもできる(再生エネルギーを選択したり、天然ガスの輸入元を選択したりすることは可能である)。しかし、「電気」あるいは「ガス」というサービスそのものの「質」については、依然として選択肢がない。従前の送電線あるいはガス管ネットワークを通じてサービスが提供されることから、多少低品質でもかまわないから安い電気(電圧や周波数が不安定、停電が多い)・ガス(カロリー量が不安定、供給が不安定)を購入することは、現時点では不可能である。同様に、追加費用を払っておいて災害時等にも安定的にサービスを受け取るという仕組みも難しい(病院等で安定的な電源が必要な場合、蓄電池の活用や自家発電等、ネットワークとは別の、場合によっては通常の供給企業とは別の仕組みで、安定性を確保することが多いと考えられる)。ただ、電気については、技術革新により別ルートによる供給が可能になり、「質」の競争が開始する可能性もある。「NTTが独自電力網」『日本経済新聞』2019年11月12日。

<sup>10</sup> 藤井(2018)の政策提言の問題点については、同書の書評である鄭(2019)が詳しい。

<sup>11</sup> 片山・糸賀(2016)は、レファレンスサービスなどを地方自治・民主主義にかかわるサービスとして重視し図書館サービスへの民間セクターの参入に否定的な点で、本論文とは異なる見解を持っている。しかし、ツタヤ図書館に期待されていた「街のにぎわい」の復活も図書館の担うべきサービスと考えている点では、図書館における民間委託をめぐる続けてきた論争とは一線を画しており、図書館の役割、図書館サービスとは何かを考える上で、示唆的である。

## 参考文献

糸賀雅児(2016)「『地域の情報拠点』としての課題解決型図書館」、片山・糸賀(2016)所収。

片山義博・糸賀雅児(2016)『地方自治と図書館—「知の地域づくり」を地域再生の切り札に—』勁草書房。

桑原芳哉(2018)「公立図書館の指定管理者制度導入状況—近年の動向—」『尚綱大学研紀要 人文・社会科学編』50号, pp.31-44.

鄭智允(2019)「藤井誠一郎著『ごみ収集という仕事—清掃車に乗って考えた地方自治—』」『行政管理研究』166号, pp.78-81.

田村俊作・小川俊彦(編)(2008)『公共図書館の論点整理』勁草書房。

日本図書館協会『日本の図書館』同、各年版。

藤井誠一郎(2018)『ごみ収集という仕事—清掃車に乗って考えた地方自治—』コモンズ。

宮田昇(2013)『図書館に通う—当世「公立無料貸本屋」事情—』みすず書房。

渡邊斉志(2008)「司書職制度の限界」、田村・小川(2008)所収。

渡部幹雄(2003)『図書館を遊ぶ—エンターテイメント空間を求めて—』新評論。

Matsunami, Jun (2020, forthcoming), "Can the private sector improve public service delivery? DMS

(Designated Management System) Library in Japan” in Nakamura, Akira (ed.), *Local Governance in the Age of Technological Transformation and Global Uncertainty*, EROPA.

Nagata, Haruki, Kanako Sakai & Tetsuya Kawai (2007), “Public Library and Users’ Lifestyle in a Changing Context”, *Performance Measurement and Metrics*, 8 (3), pp.197-210.

