

平成29年6月16日

枚方市議会議長
福留利光様

文教常任委員会
委員長 大地正広

文教常任委員会事件審査報告書

本委員会は、請願者から意見を聴取した上で、慎重に付託事件の審査を行った結果、平成29年6月16日の会議において下記のとおり決定したので、枚方市議会会議規則第103条及び第137条第1項の規定により報告します。

記

| 事件番号 | 事 件 名 | 審査結果 |
|--------|--|------------|
| 議案第21号 | 枚方市立図書館条例の一部改正について | 原案可決とすべきもの |
| 請願第5号 | 図書館分館（複合施設6館）への指定管理者制度導入の可否について慎重に判断することを求める請願 | 不採択とすべきもの |

委員長報告参考資料

1. 主な質疑項目

- ・ 図書館行政における課題について
- ・ 中央図書館と各図書館分館との連携のあり方について
- ・ 本市が図書館協議会を設置していない理由について
- ・ 複合施設における直営下での総合窓口の設置、生涯学習市民センターと図書館との連携等の実施について
- ・ 国がトップランナー方式の導入を見送ったにもかかわらず、本市が図書館に指定管理者制度を導入する理由について
- ・ 指定管理者制度導入による図書館事業の安定性、継続性に対する懸念について
- ・ 図書館への指定管理者制度導入に関して社会教育委員会議で出された意見について
- ・ 指定管理者制度における本市と指定管理者との関係について
- ・ 指定管理者制度導入による効果額の考え方について
- ・ 指定管理者制度導入に伴う指定管理料以外のコスト発生の有無について
- ・ 指定管理者に対する業務上の指示が偽装請負に当たるか否かについて
- ・ 本件6複合施設に指定管理者制度を導入する経緯について
- ・ 本件6複合施設への指定管理者制度導入方針の撤回について
- ・ 本件6複合施設への指定管理者制度導入を前提とした2複合施設への先行導入について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した複合施設で見られる課題の克服に向けた本件6複合施設の指定管理者の選定について
- ・ 指定管理者制度の導入可能性調査において6施設一括導入に対応できると回答した事業者の有無について
- ・ 本件6複合施設の指定管理者を分割して公募する際の分割方法について
- ・ 指定管理者制度導入に伴う総合窓口の設置に課題がある複合施設の存在を踏まえた再度の試行、検証について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した複合施設において図書館内に総合窓口を設置したことによるデメリットについて
- ・ 指定管理者制度を先行導入した複合施設の総合窓口に対する市民意見について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した複合施設における利用者サービスの向上内容について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した複合施設における図書館と生涯学習市民センターとの連携事業について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した図書館における市民イベントの充実について

- ・ 指定管理者制度を先行導入した図書館の開館時間拡大による利用者数及び貸し出し冊数への影響について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した蹉跎・牧野図書館と他の図書館との利用者数及び貸し出し冊数の比較について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した図書館における指定管理料以外の管理コストについて
- ・ 指定管理者制度を先行導入した図書館から中央図書館に対する業務上の問い合わせの状況について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した図書館の選書業務における民間ノウハウの活用について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した図書館の選書業務に要する経費について
- ・ 本件6複合施設への指定管理者制度導入後における図書館職員の処遇について
- ・ 本件6複合施設への指定管理者制度導入後において想定される図書館の司書率について
- ・ 指定管理者制度の先行導入前後における蹉跎・牧野図書館の司書率の推移について
- ・ 指定管理者制度の先行導入前後における蹉跎・牧野図書館の職員体制について
- ・ 指定管理者制度を先行導入した牧野図書館における蔵書管理について
- ・ 請願者が指定管理者制度を導入した図書館を有する地方自治体のうち3市を選定して資料を作成した理由について

2. 討論要旨

[堤 幸子委員]

議案第21号 枚方市立図書館条例の一部改正について及び請願第5号 図書館分館（複合施設6館）への指定管理者制度導入の可否について慎重に判断することを求める請願について、日本共産党議員団を代表し、討論を行います。

昨年度から蹉跎・牧野図書館で導入されている指定管理者制度について、公立図書館は自治体の責任で直接管理し、住民の知る権利を保障することが求められることや、指定管理者制度では職員の継続性も保障されていないことなどから、これまでも反対してまいりました。

2館への指定管理者制度の導入に当たり、基本方針として、先行導入した2館における運用の検証を行った上で複合施設6館への指定管理者制度を導入するとされていましたが、検証が不十分な上に総合窓口の問題など以下の点で問題があり、図書館への指定管理者制度導入がそぐわないことは明らかです。

初めに、総合窓口の問題です。

指定管理者制度導入に当たっては、文教常任委員会の所管事務調査でも、それぞれ

れの窓口を一本化することで効率化を図ることができるとして、複合施設に指定管理者制度の導入を進めるべきとしています。

今回の質疑では、総合窓口については、ほかの4館には設けないということも明らかになりました。総合窓口を一本化することで連携することができ、効果があるとしていたのにもかかわらず、ほかの4館では総合窓口ができないとなれば、指定管理者制度を導入する理由がなくなったこととなります。

第2に、開館時間数を1.5倍にしたことで、貸し出し冊数も1.5倍になるのかと思いましたが、貸し出し冊数の増加が約5%にとどまっていることは問題です。

また、指定管理者の運営の実績も大事です。2年でどうなるのかも検証を行うべきです。

第3に、選書と蔵書のあり方の問題です。

指定管理者制度が導入された2館について、必要な本については中央図書館にリストを提出し、中央図書館で選書を行っているということですが、選書会議に参加せず、リストだけの判断では、地域の図書館としての役割を果たすことができているとは思えません。

また、蔵書の管理についても、年間通じての蔵書計画について中央図書館の管理ができていないことも明らかになりました。

第4に、コストの削減効果です。

この間、2館で約330万円と言っていますが、指定管理業者からの問い合わせへの対応などで、中央図書館の職員の仕事が増えているといった現状があります。こうした隠れコストを考えると、効果額どおり削減されているとは言えません。

社会教育委員会では、サービスの向上と質の維持、あるいは効率化などを検証するべき、検証した結果、問題があるということがはっきりすれば、勇気を持ってもとに戻るようなことを視野に入れ進めたいと御意見が出されています。

検証の結果を見ても、図書館への指定管理者制度の導入は見直すべきであり、ほかの図書館への指定管理者制度の導入を行うべきではありません。

今回の指定管理者制度導入の検証については、引き続き行うべきだと思ひまして、先ほどの打ち合わせ会でも継続審査を求めたところですが、同じく、こうした慎重な判断、検証を求める請願については、さらなる検証を求めており、残された指定管理期間についても検証を進めることは当然で、賛成とさせていただきます。

[西田政充委員]

議案第21号 枚方市立図書館条例の一部改正について及び請願第5号 図書館分館（複合施設6館）への指定管理者制度導入の可否について慎重に判断することを求める請願に関しまして、討論を行います。

議案第21号 枚方市立図書館条例の一部改正については、指定管理者制度を先

行導入した蹉跎及び牧野の複合施設の図書館に加え、それ以外の菅原、津田、御殿山、楠葉の4複合施設の図書館にも指定管理者制度を導入しようとするものです。

私は、今から約2年前の平成27年6月定例会で提案された議案第21号枚方市立図書館条例の一部改正についてに対しては、効率的かつ効果的な運営が実現されることを期待しつつ、蹉跎及び牧野の複合施設の図書館に指定管理者制度を先行導入して検証していくことに同意し、賛成いたしました。

しかしながら、本日の文教常任委員会での質問とそれに対する御答弁によりまして、指定管理者制度を先行導入した2つの複合施設の図書館においてはサービス面、コスト面などで問題があり、図書館に指定管理者制度を導入すること自体にも問題点があることが判明いたしましたので、以下、これらの問題点について述べさせていただきます。

まず、サービス面についての問題点です。

新たに設置された総合窓口の対応に関しては、昨年5月から6月にかけて行った第1回利用者アンケートより、それから約5カ月後に行った第2回利用者アンケートの結果のほうが満足度が上がっていたとの報告がありましたが、実際には、生涯学習市民センターの利用者動線面での課題もありましたし、本来、静粛であるべき図書館内に総合窓口を設置することにも問題があると考えております。

また、蹉跎、牧野以外の4施設で総合窓口を設置した場合、施設の構造上の理由で利用者動線・市民サービス面での課題があるとの説明もありましたが、これでは、先行導入して検証した結果を他の複合施設に生かすことにはつながりません。

図書館の開館日数、開館時間の拡大についてですが、指定管理者制度導入後、総開館時間数は約1.5倍になったとのことでしたが、利用者数は10%程度の増加、貸し出し冊数は約5%の増加にとどまっているとのことでした。

確かに、平日の昼間はお仕事の関係などで図書館を利用できない方々にとって夜9時まで開館していただくことはありがたいことだと思いますので、その必要性が本当にあるというのであれば、市民満足度を上げるためにも、直営でも開館時間延長を実施すれば済む話であり、指定管理者制度でなければならないということでは、行政責任を果たしているとは言えません。

生涯学習市民センター事業や図書館との連携事業については、指定管理者による活動委員会に対する新たな事業実施提案や、センターロビーを利用したコンサートを初めとする各種イベントの開催、イングリッシュカフェを初めとする各種講座の開催、センターだよりへの図書館情報の掲載、そして図書館同士の連携などは、指定管理者でなくても、直営でも、職員の皆さんの頑張りでできることです。職員の皆さんの奮起を期待いたします。

次に、コスト面での問題点です。

本常任委員会での御答弁によりますと、指定管理者制度導入に伴う効果額、すな

わち、市が引き続き2年間運営すると仮定した場合に要する経費から、指定管理者が提案した2年間の運営経費を差し引いたコスト削減効果額は、2複合施設2年間で約330万円とのことでした。これを単純計算しますと1複合施設当たりの1年間の効果額は82万円ほどで、図書館1館当たりの1年間の効果額は、仮にその約半分とすると、41万円程度にしかありません。

これに対して、指定管理者制度を導入することに伴う指定管理料以外の経費、具体的には、指定管理者制度を導入し、指定管理者を日常的に管理するための経費や中央図書館における選書業務にかかる経費が増加していることは明らかですし、来年4月以降、対象となる図書館から配置がえになる職員の人件費は存続していくこととなりますので、これらを総合的に検証いたしますと、図書館への指定管理者制度導入にはコストメリットはないと判断いたします。

次に、第三者委員会への意見の聞き方についての問題点です。

よりよい図書館運営を実現するためには、図書館の専門家などからなる第三者委員会から御意見をお聞きすることは必要なことです。

しかしながら、本市には図書館法第14条第1項に定められている図書館協議会が設置されておりません。図書館法第14条第2項には「図書館協議会は、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き、館長に対して意見を述べる機関とする。」と定められており、多くの自治体で設置されております。

本市においては、図書館運営に関する第三者委員会からの御意見は社会教育委員会からいただいておりますが、本来は図書館協議会を設置し、そこから御意見をお聞きするべきであります。

誤解のないように申し上げますが、図書館への指定管理者制度導入に関しては、社会教育委員会議の皆様からも貴重な御意見をたくさんいただいております。より専門的な立場からの御意見や御提言をより多くいただくため、ここで図書館協議会の設置を強く求めておきます。

次に、図書館に指定管理者制度を導入すること自体についての問題点です。

総務省は、指定管理者制度を導入しようとする自治体を地方交付税の交付に当たって優遇しようとする、いわゆるトップランナー方式を推進しています。

しかしながら、専門性の高い職員を長期的に育成、確保する観点から図書館に指定管理者制度を導入していない自治体が多いこと、図書館に指定管理者制度を導入するに当たっては継続的かつ安定的な事業の確保、事業の水準の維持、向上、専門職員の確保及び資質、能力の向上等に留意する必要があると文部科学省から指摘されているなどの理由があることから、図書館への指定管理者制度導入に関してはトップランナー方式の適用を見送ることを表明しており、この国の動きについては枚方市教育委員会として重大に受けとめなくてはなりません。

また、本市における指定管理者の選定方法については、2施設ごとに3つに分割して公募する方針を打ち出していますが、本当に効率的かつ効果的な指定管理者制度導入を考えるなら6施設一括での導入が理想であると考えますし、この3つのグループ分けの組み合わせの理由には図書館運営の観点が入っていないことも問題であります。

加えて、指定管理者制度には指定管理期間が設定され、その期間ごとに契約が結ばれるため、それまで契約してきた指定管理者が引き続き契約できるとは限らないことから、地域に根ざした図書館や、専門性の高い職員の育成、確保及び図書館事業自体の継続性や安定性が担保されないことは大きな問題であります。

以上に述べましたさまざまな問題点があることから、図書館には指定管理者制度を導入するべきではなく、既に指定管理者制度が導入されている蹉跎及び牧野の複合施設の図書館に関しては直営に戻すことを要望し、議案第21号 枚方市立図書館条例の一部改正についてに対する反対討論といたします。

なお、請願第5号 図書館分館（複合施設6館）への指定管理者制度導入の可否について慎重に判断することを求める請願に関しましては、ただいま私が述べた意見とほぼ同趣旨であることから、賛成であることを表明し、討論を終わります。

[木村亮太委員]

議案第21号 枚方市立図書館条例の一部改正について及び請願第5号 図書館分館（複合施設6館）への指定管理者制度導入の可否について慎重に判断することを求める請願の本委員会における採決に当たり、議案第21号については賛成、請願第5号については反対の立場から討論を行います。

枚方市立図書館への指定管理者制度の導入については、平成24年12月に策定された枚方市新行政改革大綱や平成25年3月に策定された枚方市行政改革実施プランにおいて事務事業の効率化の方針が示されたことを受けて、検討が開始されました。

これを受けて、教育委員会では、平成26年9月の文教常任委員会所管事務調査における「生涯学習施設と図書館の複合施設における効率的・効果的な管理運営について」の中で、図書館への指定管理者制度導入に対する考え方を説明し、平成28年3月に策定した枚方市立図書館第3次グランドビジョンの中で、中央図書館と各地域にある図書館分館の役割分担を行い、生涯学習施設と図書館の複合施設の6分館について制度導入を行うことで、官民のそれぞれが持つノウハウを最大限に生かしながら、長期的な視点に立った、市民満足度の高い図書館サービスを提供する考えを明らかにしています。

こうした方針のもと、平成30年4月からの6分館へのより効果的で適切な制度導入とするため、平成28年度から蹉跎、牧野の両図書館に指定管理者制度の先行

導入を行い、さまざまな検証結果について報告されたところです。

このような中で、本請願は、先行導入館における成果や課題の検証が不十分であり、もっと時間をかけて慎重に検討すべきであるとされております。

その内容の1つ目が、指定管理者制度導入に伴う経費削減効果が2館で年間164万円と見られないということです。

この点につきましては、蹉跎、牧野の複合施設への指定管理者制度導入に当たり、年間の図書館開館時間数が従来の約1.5倍に増加されております。これによって、市民の図書館利用の機会は格段に向上されております。そして、運営経費はこれまでの運営経費を下回っており、時間あたりに換算した運営経費ではこれまでの額より大きく削減されており、正確な試算はないものの、何千万円かぐらいの効果になっているという答弁もあったとおり、経費削減効果は明らかです。

2つ目は、利用者アンケートの結果が数値で示されており、指定管理者制度に関する疑問や不満の声等が無視されているという意見です。

現在までに2回行った利用者アンケートでは、1回目は約400人、2回目は約300人という多くの利用者が回答されており、その結果では、制度導入当初に行った1回目の調査時から市民満足度は高くなっております。さらに、制度導入後しばらくしてから実施した2回目の調査では、利用者満足度が大きく向上しております。このような結果から、多くの利用者は指定管理者による図書館運営に満足しており、今後も指定管理者による図書館運営を望んでいると判断できます。

一方で、一部に制度導入に対する疑問や不満の声もありますので、今後は、制度導入に疑問や不満等をお持ちの市民の方にも安心して図書館をご利用いただけるよう、引き続き丁寧に説明していくことと、不満点を改善していくこと、そして、今回の委員会に出てきた意見等についても仕様書に盛り込み改善していくことが必要であると意見しておきます。

3つ目は、専門性の高い職員を長期的に育成、確保する観点や、業務の専門性、地域ニーズへの対応、持続的・継続的運営の観点から、総務省が図書館への指定管理者制度導入を対象としたトップランナー方式の導入を見送ったように、枚方市も時間をかけて十分に検討を行い、今後の方針を決定すべきとの意見です。

本市では、図書館分館と中央図書館の役割分担を行い、分館は指定管理者に運営を委ねる一方で、中央図書館には専門性の高い職員を配置して、持続的、継続的な視点に立った運営体制を構築するとともに、中央図書館が全館の司令塔として機能することで、市立図書館全館の安定的な運営を行っているところであり、総務省がトップランナー方式の導入を見送っている理由として、教育機関、調査研究機関としての重要性等も挙げられていますが、この部分は、枚方市においては中央図書館が果たすべき役割であり、分館で指定管理者制度を導入しない理由には当たらないと考えます。

以上のことから、図書館分館への指定管理者制度の導入は費用対効果と市民サービスの向上に寄与しているものであり、より高いレベルのサービス提供と市民満足度の向上が図られるよう、今後、当初の予定どおり他の分館にも制度導入を進めていくべきであると考えております。

一方で、指定管理者制度を導入したとしても、自治体は、設置者としての責任を果たす立場から指定管理者を監督することになります。指定管理者に丸投げをしていると言われないように、しっかりとモニタリングを実施することが必要です。

これまでの中央図書館、分館どちらもが直営という関係から、この議案が可決されれば、中央図書館は直営、6つの分館は指定管理という関係になりますので、今まで以上にしっかりと連携をとることや、中央図書館のマネジメントがより重要になってくることを認識していただき、中央図書館の担うべき役割を果たしていくべきだということを申し添えておきます。

以上で、議案第21号については原案可決すべきものであること、請願第5号については採択すべきでないことを申し上げ、討論とします。