

府中市図書館協議会
答 申（案）

令和元年10月
府中市図書館協議会

目次

はじめに	1
第1章 府中市立図書館の状況	2
1 府中市立図書館の歩み	2
2 府中市立図書館の取組状況.....	2
第2章 府中市立図書館の現状と評価	12
1 公立図書館のあるべき姿.....	12
2 府中市立図書館の現状.....	12
3 中央図書館の運営に対する評価.....	16
4 地区図書館の運営に対する評価.....	19
5 民間活力を図書館に導入することについての検討.....	22
第3章 まとめ	26

参考資料1 市とPFI事業者との業務分担

参考資料2 PFI導入前（市直営）と導入後（PFI事業者・市）
の運営状況の比較

参考資料3 市立図書館に係る年度経費比較一覧

別紙資料 府中市立図書館条例

別紙資料 府中市立図書館条例施行規則

別紙資料 府中市図書館協議会委員名簿

別紙資料 府中市図書館協議会開催経過

はじめに

府中市図書館協議会（以下、「当協議会」という。）は、平成31年4月に府中市（以下、「市」という。）が図書館法に基づき、図書館の運営に関して図書館長の諮問に応ずるとともに、図書館奉仕について図書館長に対して意見を述べる機関として設置した府中市教育委員会の附属機関です。

当協議会は、図書館長から「府中市立図書館の今後の運営手法に関する事項」について諮問を受け、計6回にわたり審議してまいりました。

審議に当たり、現在の中央図書館及び地区図書館の現状や課題の把握が必要であり、市から、市立図書館の現状、近隣市との比較、市による自己評価に加えて、様々な運営方法に関する資料の提供や説明を受けました。

中央図書館については、従前は市の直営施設でしたが、PFI手法を用いて、平成19年12月より市民会館との複合施設として、ルミエール府中を開館し、運営を開始しました。このPFIによる契約期間が令和4年9月末に終了することから、現行の運営手法を検証した上で、今後の運営手法について審議しました。

また、地区図書館については現在、市の直営施設ですが、中央図書館をセンター館として一体的な運営を行っているため、地区図書館の今後の運営手法についても審議しました。なお、市が策定した『第2次府中市公共施設マネジメント推進プラン』においても、地区図書館への「指定管理者制度の導入の可否について検討する」ことが示されています。

府中市立図書館の運営に関し、図書館長の諮問に応じるため、委員は市民の代表として、よりよい図書館運営に向けた方向性を真摯に議論し、答申の作成に当たりました。

第1章 府中市立図書館の状況

1 府中市立図書館の歩み

府中市立図書館は、昭和22年に府中読書室を開設したことに始まり、昭和36年には旧町役場を利用し府中市立図書館として開館しました。

昭和42年に開館した新館は児童室とは独立したお話し室を全国に先駆けて設置し、当時の府中市と同規模自治体との比較において最大規模の貸出数を達成するなど、市民にとって充実した図書館を目指し運営を行ってきました。

昭和46年からは白糸台図書館をはじめとする地区図書館を順次開館し、13館体制による地域に根差した図書館ネットワークの構築を行ってきました。

平成19年にはルミエール府中の開館に伴い、中央図書館を同施設内に移転しました。民間活力を活用したPFI手法の採用により、最新システムを導入した図書館としてサービスを開始し、現在に至っています。

2 府中市立図書館の取組状況

(1) 基本方針と役割

府中市立図書館では図書館づくりの基本方針として、次の4つの理念を掲げています。

① 市民の生涯学習を支える図書館

新鮮で豊富な資料や情報を収集・保存し、市民に提供する。また、レファレンス（調査・相談）に的確に対応し、市民が利用しやすい運営を行うことにより、市民の生涯学習を支える図書館を目指す。

② 子どもの生きる力を育み、青少年にも魅力ある図書館

関係機関と連携して子ども読書活動を推進し、子どもの生きる力を育む図書館を目指す。また、青少年にも魅力ある資料の収集や取り組みを行い、広い視野と豊かな感性を養えるような図書館を目指す。

③ 情報化社会に適応した市民の情報基地となる図書館

視聴覚資料や電子情報など幅広い分野の情報を収集・提供する。インターネットなどの利用環境を整備するとともに、図書情報や地域のコミュニティ活動情報を市民に発信し、情報基地となる図

書館づくりを目指す。

④ 市民の誇りとなる図書館

信頼される図書館サービスを行うことにより、市民と相互理解を深め、市民の利用やボランティアとの協働を通じて、市民とともに成長し、市民の誇りとなる図書館づくりを目指す。

この理念の実現に向けて、中央図書館は次の4つの機能を有しています。

- ① センター館としての中核的な機能
- ② 他の図書館とのネットワーク機能
- ③ 市政への情報提供機能
- ④ 情報拠点機能

府中市では、「生涯学習推進計画」において、「学び返し」、すなわち、市民一人ひとりが持っている力を社会に還元していくことを独自の生涯学習の理念として打ち出しています。

上記のとおり、図書館づくりの基本方針のひとつに「市民の生涯学習を支える図書館」という理念を掲げ、図書館は、生涯学習の効果としての「学び返し」を担う施設として位置付けています。したがって市民や利用者が学んだ結果を自らの力にするとともに社会に還元することによる、目には見えない、しかし、大変大きな経済効果を内包している施設であると認めることができます。

さらに、地区図書館は市内の各地域の文化における拠点として、それぞれの地域に根ざした図書館サービスを提供する役割を担っています。

(2) PFI手法採用までの経緯

府中市立図書館は、平成14年度に開催した「府中市中央図書館のあり方検討協議会」において、中央図書館の書架や閲覧スペースの狭さ、バリアフリー対策などから、「現施設ではすでに限界に達しており、新たな図書館の建設が不可欠なものになっている。」と報告されました。

また、市民会館は、施設の老朽化や、新しいニーズに対応できないなど利用者からの指摘や老朽化に対応する管理経費の増加などの問題が生じていたため、平成15年度に「府中市文化コミュニティ施設等あり方検討協議会」を設置し、検討・協議された結果、「建築物としての市民会館は、現状のまま存続すべきではない。しかし、使い勝手の良い会議室、食事をしながら会合のできるコンベンションルームは存続するような配慮が必要」と提言されています。

これらを踏まえ、新しい文化・コミュニティ活動の拠点を確保し、更なる市民サービスの向上を図るため、中央図書館を併設した形で全面改築を行うことになりました。平成15年7月に市が策定した「府中市公共施設建設・維持管理等のPFI手法導入における基本指針」において、市が公共施設の建設等を行う際、次のいずれかに該当する場合には、PFI手法導入可能性調査の要否の判断を行うことになりました。

- ・建設費5億円以上
- ・施設規模 延べ床面積2000平方メートル以上
- ・施設の年間の維持管理運営費5000万円以上。ただし、人件費等を加味した場合は1億円以上

この指針に基づき、市民会館・中央図書館複合施設の建設に際し、PFI手法の導入について調査し、従来方式（直営）で建設・運営を行った場合と、PFI手法で行った場合を試算しました。その結果、約7パーセントの財政負担の軽減が見込まれること、効率的な維持管理の実施、市民サービスの向上、リスク分担の明確化による安定した事業運営、財政支出の平準化が期待できることとされ、PFI手法を導入しました。

中央図書館は、面積、規模を拡大するとともに、長時間の開館や開館日数の増加等、多様な市民ニーズへ対応し、各種サービスの向上を図るため民間に委託する業務を定型的業務に限定し、基幹業務は市の直営とする現在の手法を採用しました。

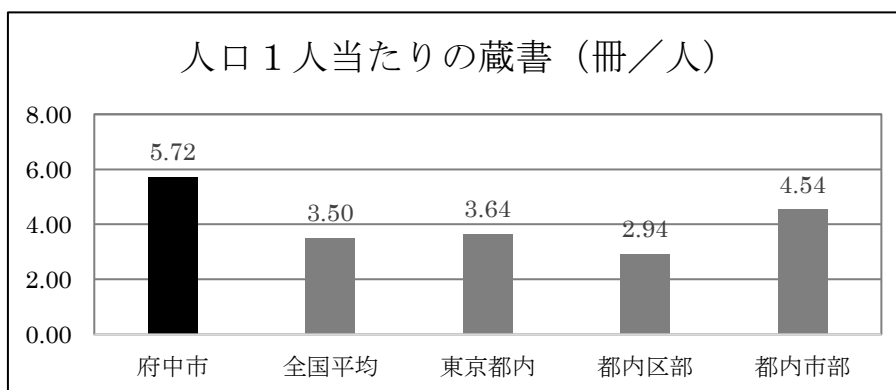
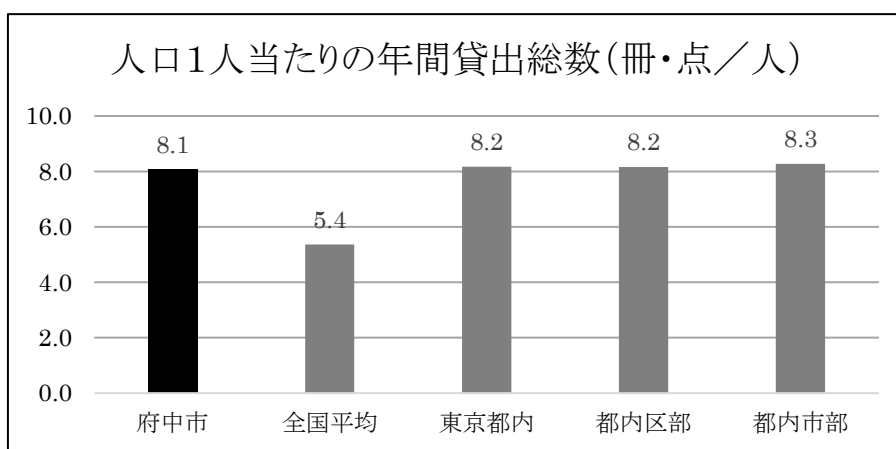
また、地区図書館12館については、文化センターなど市の施設内に併設しており、直営手法で運営を行ってきました。中央図書館のPFI手法導入に伴い、市立図書館間の資料の運搬や、購入資料の装備など、中央図書館と合わせて一部PFI事業者が担っている業務もあります。地区図書館の運営に関しては、地域の利用者のニーズに即したサービスを現在も継続して市が直接展開しています。

(3) 府中市立図書館の現状

中央図書館の平成29年度の来館者は、約75万8千人で、平成30年9月には新館に移転した平成19年からの来館者数が1千万人に達しました。

平成29年度末の蔵書冊数は、約147万9千冊、視聴覚資料の所蔵は約7万3千点となっており、同年度の貸出の状況は、図書が約189万7千冊、視聴覚資料が約19万5千点、合計で約209万2千点となっています。

貸出利用者は、年間延べ約71万3千人で、市民1人当たりの年間貸出点数は図書と視聴覚資料を合わせて、8.1点でした。図書の蔵書数は、市民1人当たり5.7冊となっています。また、府中市立図書館は近隣9市の図書館との間で相互利用協定を締結しており、市内在住・在学・在勤以外の方にも利用されています。さらに、市内所在の東京外国語大学・東京農工大学両校の大学図書館とも資料の相互貸借等連携しています。



(出典：第2回図書館協議会資料6より)

(4) 中央図書館の運営状況

中央図書館は、市民会館との複合施設であるルミエール府中内にあります。ルミエール府中は、民間の資金やノウハウを活用して良質な市民サービスを提供することを目的に、PFI事業として整備運営しており、図書館サービス部分に関する一部業務についても民間事業者が実施しています。（参考資料1「市とPFI事業者との業務分担」参照）

なお、府中市の場合、市の施策の実現及び長きにわたり培ってきた図書館運営のノウハウを継承し継続的に活用するという観点から、PFI事業として運営されている他の自治体の図書館と比べ、民間事業者に委託する業務範囲を定型的な業務に限定しています。

現在実施している中央図書館の業務運営の中で、市が実施している主な業務とその理由は、次のとおりです。

1	図書館の統括責任
	図書館の方針、予算執行など、市としての意思決定を行うため
2	購入図書等の選定
	資料は市民の財産であり、その選定や蔵書の管理が必要なため
3	他自治体との相互利用及び相互貸借
	国立国会図書館や都立図書館、その他公立図書館との連携、ネットワークは公立図書館間の信頼関係で成り立っているため
4	学校図書館との連携
	図書館が学校の教育現場をどのようにバックアップするか、学校と協議をしながら進めることが必要であるため
5	図書館利用者の登録
	図書館における利用者の個人情報には厳重な管理を必要とするため
6	レファレンス（調査・相談）サービス
	図書館の根幹業務であり、市民の図書館サービスへの要望を直接把握し応える最も大切な窓口業務である。情報提供において、思想的に公平公正な立場で行うことが不可欠である。また、市役所各部署が事業を推進する上で必要な各種情報があるが、この情報を活用することは行政運営上有効であり、行政について理解をした職員が直接行うことが必要であるため

7	<p>児童・青少年サービス・ハンディキャップサービス</p> <p>おはなし会や子どもの読書活動の推進など次世代を担う人材を育てる業務は、行政の教育における重要な取組事項であり、業務を点検しながら進めることが必要なため。また、来館が困難な方へのサービスの充実を図るには、市民との協働による推進が必要であるため</p>
8	<p>地区図書館の運営管理</p> <p>地区図書館は中央図書館と一体になったものであり、中央図書館と同様のサービスの維持が必要であることから、地区図書館に不足している資料や情報、レファレンスについて中央図書館による支援が必要なため</p>

（出典：第3回図書館協議会資料2より）

P F I 事業として実施する以前の中央図書館の運営状況と比較すると、主に次の点に変化がみられます。

運営面では、開館時間の延長及び開館日数の増加を実現し、1人当たりの貸出点数が増加しました。I C タグの導入により、自動貸出機や予約棚を設置し、作業の迅速化や利用者自身での貸出処理が可能となりました。また、P F I 契約期間中は資料購入のための経費を一定して確保しています。

サービス面では、児童・青少年サービスにおいては、おはなし会の開催回数の増加、学校図書館への支援が拡充しました。ハンディキャップサービスでは、対面朗読や録音図書の作成、宅配サービスの拡大、さわる絵本や点字資料などの製作・提供により、障害のある方の読書環境の整備などを行っています。レファレンス（調査・調べもの）サービスでは、資料やデータベースの情報の充実を図り、その他、ボランティア養成の充実やイベント回数の増加を実現し、英語、中国語、および韓国語の対応が可能なスタッフを配置しています。（参考資料2「P F I 導入前（市直営）と導入後（P F I 事業者・市）の運営状況の比較」参照）

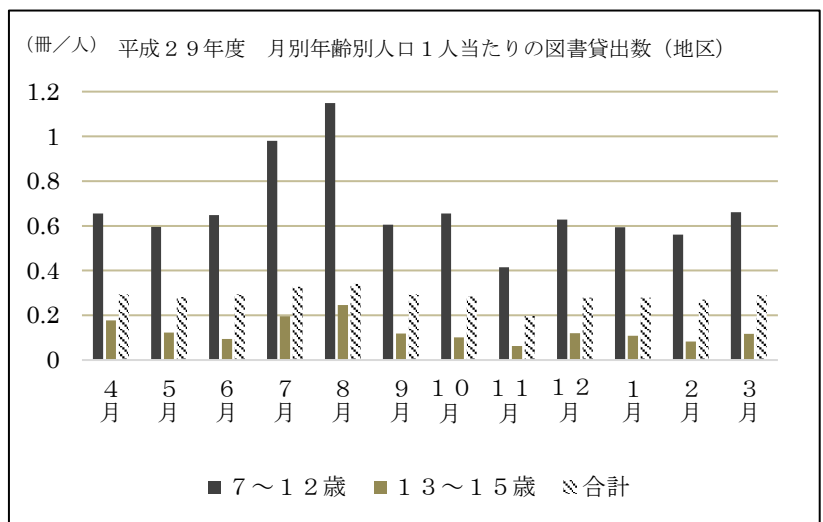
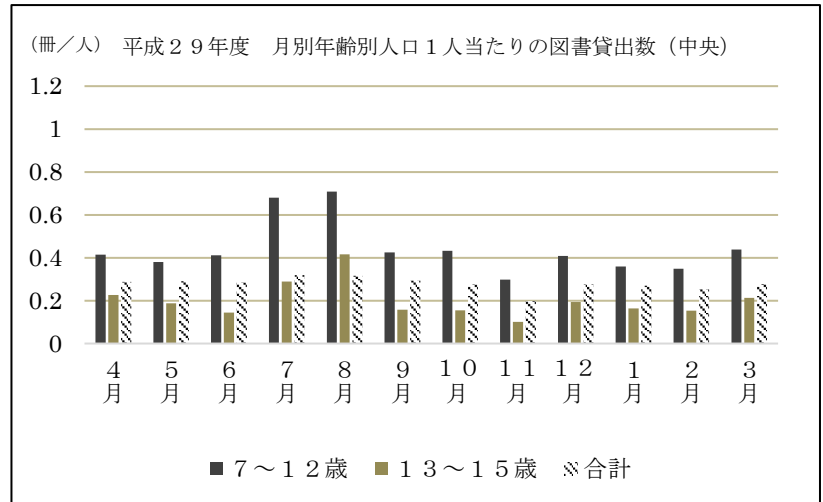
(5) 地区図書館の運営状況

地区図書館は、他の公共施設との複合施設となっています。司書資格等を有する嘱託職員1～2名を中心とし、臨時職員を含め8～10名によるシフト制で運営しています。

また、地区図書館におけるサービスは、施設の規模などの状況から実施が難しい場合があるものの、おおむね中央図書館と同様のサービスを提供しています。

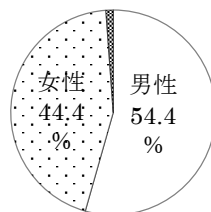
小・中学生の貸出数が夏季休業期間に当たる7・8月に増加する傾向にありますが、地区図書館ではその傾向が顕著です。このことから、特に地区図書館においては、学校図書館を補完する役割も担っているとと言えます。

また、『府中市立図書館ご利用アンケート』より、地区図書館の利用者は中央図書館と比較して女性や家事専業者の割合が高いことが傾向として挙げられます。

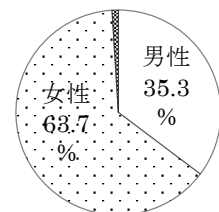


(出典：第3回図書館協議会資料3(その2)より)

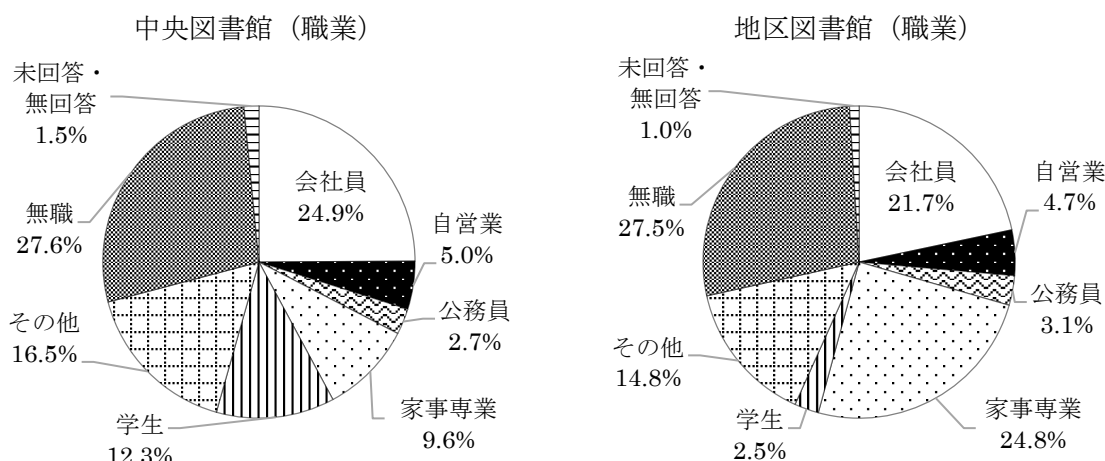
中央図書館
(利用者性別)



地区図書館
(利用者性別)



(出典：第2回図書館協議会資料2(その1)より)



（出典：第2回図書館協議会資料2（その1）より）

(6) 運営経費の年度別比較

中央図書館の運営に係る経費について、PFI手法を採用する以前の平成18年度と導入後の平成29年度の経費を比較したところ、施設規模の増大やPFI事業者の人件費を含むことにより経費は増額になりました。しかし、図書館の根幹的な業務は市が引き続き行い、貸出・返却や書架整理などの業務をPFI事業者へ委託したことで、効率的な運営につながり、床面積1㎡あたりの年間経費は40パーセント以上の削減を実現しました。

地区図書館の運営に係る経費については、平成19年度以降に職員配置の変更を段階的に行ったことで、現状では中央図書館を基幹施設として連携を取りながら、司書資格等を有する嘱託職員を中心とした運営としており、運営に係る経費及び床面積1㎡あたりの年間経費の削減が図られています。

なお、図書購入に係る経費はPFI契約期間中、その経費に含むことによって、市立図書館として必要で安定的な図書の継続的な確保を図っています。

（参考資料3「市立図書館に係る年度経費比較一覧」参照）

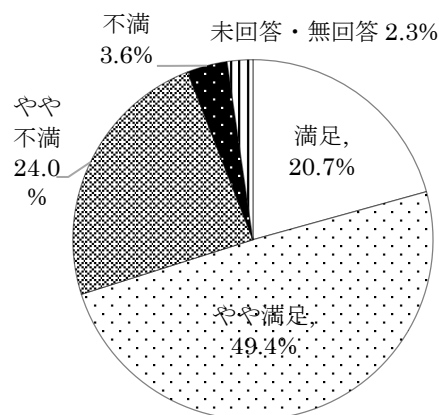
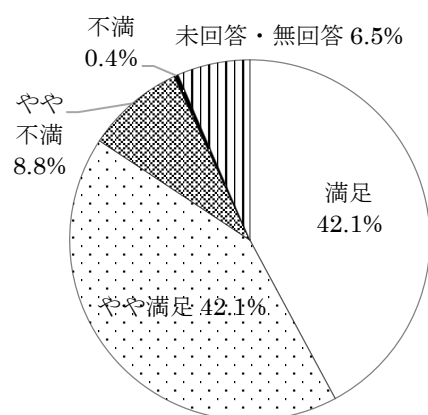
(7) 運営状況に関するアンケート結果

平成30年度に実施した『府中市立図書館ご利用アンケート』では、中央図書館、地区図書館ともに、本の充実度や職員の対応等、図書館サービスについて「満足」・「やや満足」と回答している方が半数を超えています。

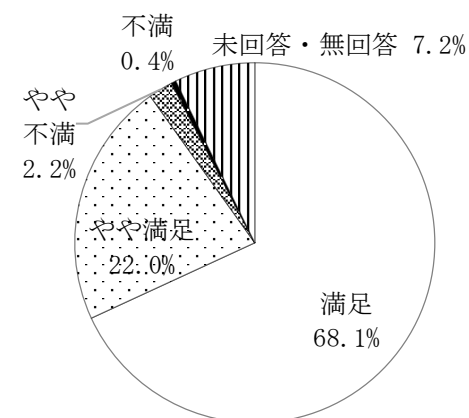
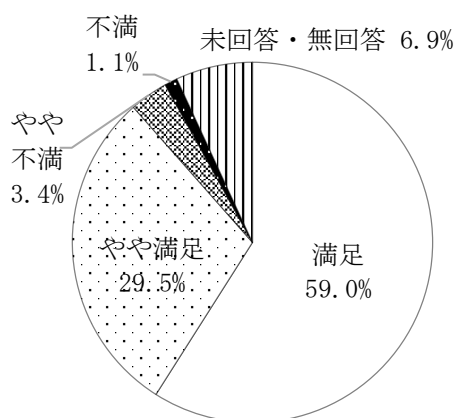
【中央図書館】

【地区図書館】

本の充実度



職員の対応への満足度



(出典：第2回図書館協議会資料2（その1）より)

同じく平成30年度に実施した『図書館に関する市民アンケート』によると、過去1年以内に府中市図書館を利用したことがある人は

「閲覧席・読書席の充実」に改善が必要と考えている方が多くなっています。

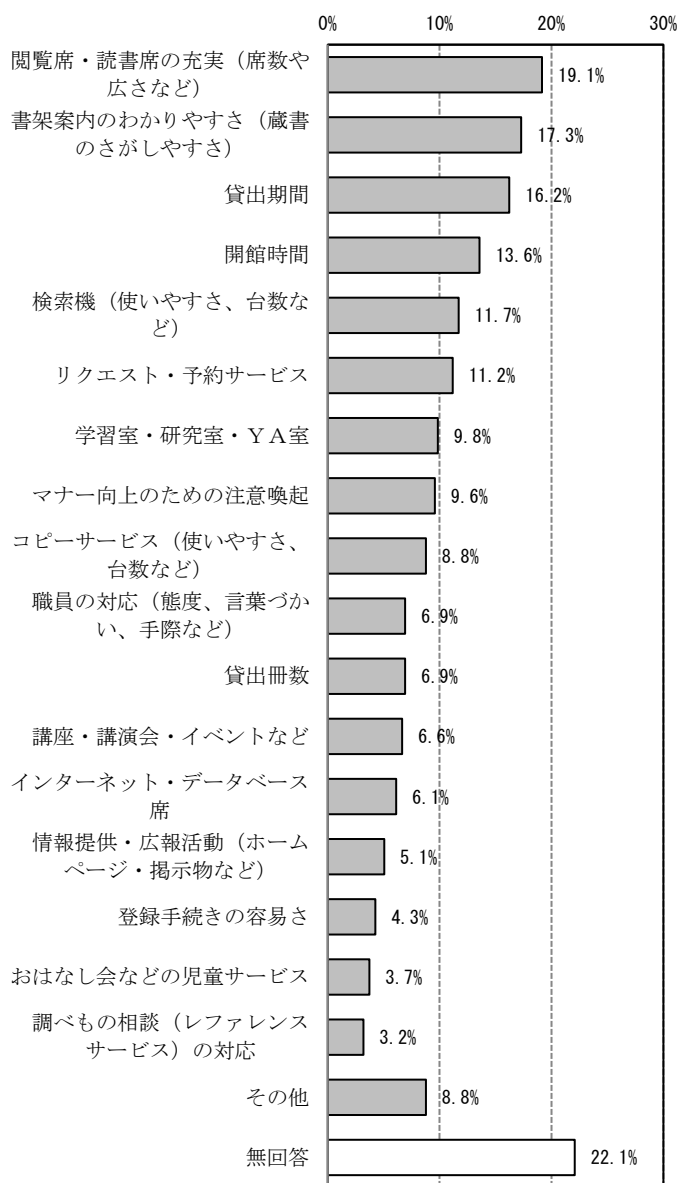
過去1年以内に府中市立図書館を利用したことがない人は「予約図書
の受取場所や返却ポスト等の増設」に改善が必要であると考えている
方が多くなっています。

いずれも施設面に関する回答が最も多い結果となっています。

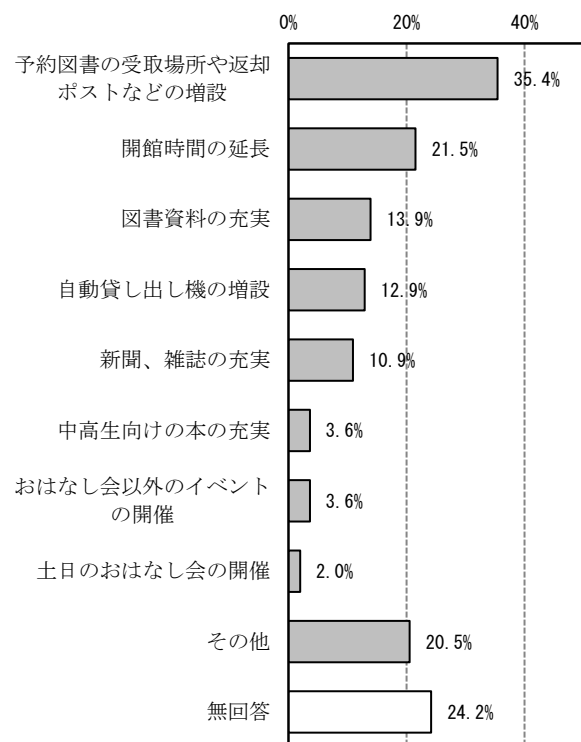
図書館運営サービスについて、改善が必要だと思うもの

【利用あり】

【利用なし】



n=376



n=302

（出典：第2回図書館協議会資料2（その2）より）

第2章 府中市立図書館の現状と評価

1 公立図書館のあるべき姿

日本の「図書館法」によれば、図書館は「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」（法第2条）とうたわれています。

また、文部科学省の『図書館の設置及び運営上の望ましい基準』（平成24年12月19日文部科学省告示第172号）の中では、「市町村立図書館は、知識基盤社会における知識・情報の重要性を踏まえ、資料（電磁的記録を含む。以下同じ。）や情報の提供等の利用者及び住民に対する直接的なサービスの実施や、読書活動の振興を担う機関として、また、地域の情報拠点として、利用者及び住民の要望や社会の要請に応え、地域の実情に即した運営に努めるものとする」とされています。

つまり、公立図書館は、情報提供をとおして住民が持つ基本的な権利である「知る権利」を保障する機関として機能しており、あわせて児童・青少年、高齢者、障害者、乳幼児とその保護者、外国人、図書館への来館が困難な人等、すべての住民に公平な情報提供サービスを保障する機関と言えます。

また、公立図書館は、住民の権利や様々な欲求に応じるために地方公共団体が設置し、公費で運営する機関であり、地方公共団体の責任において維持管理しながら住民の「知る権利」を保障し、かつ地域の文化や経済社会の発展を支える機関でもあります。

2 府中市立図書館の現状

(1) 府中市立図書館の理念と伝統

府中市立図書館は、図書館先進地域と言われる多摩地域で独自のサービスを展開し発展してきた図書館と言えます。図書等の資料の貸出や読書スペースの提供といった従来型のサービスだけではなく、児童室とは独立したお話室を全国に先駆けて設置したり、市民ニーズの高い学習室の維持やレファレンスサービスに適切に対応できる職員や地域資料の収集・管理にたけた職員の育成、また、多様

で高度なサービスを支えるボランティアの育成にも努めてきた伝統があります。

加えて、府中市独自の生涯学習理念である「学び返し」の実践を支える機能を持つ施設である図書館は、それ自体が目に見えない経済効果を生むものと評価できると言えます。

また、地域の文化センター等に地区図書館を配置し、市民が利用しやすい拠点を確保し、かつ、中央図書館の充実にも努めています。

平成19年にルミエール府中が整備された際には、中央図書館においてPFI手法を導入しながらも、市の施策の実現及び市が長きにわたり培ってきた図書館運営のノウハウを継承し、継続的に活用するという観点から、民間事業者に委託する業務範囲を定型的な業務に限定し、市が担うことが望ましい業務については市に残す判断を行っており、優秀な職員の育成も引き続き実施しています。

(2) 利用状況の変化

中央図書館においては、平成19年度の開館時と比較すると毎年穏やかに貸出数が減少しており、その特徴は視聴覚資料において顕著です。また、貸出登録者数は増加していますが、図書貸出数や貸出利用者数は減少しています。このことから、登録をしたが借りない人が増えた、あるいは一人あたりの借りる回数が減った、またはその両方の状況が発生していると考えられます。

地区図書館においても、中央図書館ほどではありませんが、貸出数は減少しています。また、貸出登録者数は、中央図書館とは対照的に減少傾向にあります。図書貸出数も減少傾向にあり、利用者数も減っていますが、一人当たりの貸出数は若干増えているという状況にあります。

しかしながら、貸出数の減少は、全国的な傾向であり、府中市だけの特異な現象ではありません。一般的に見て、図書館として量から質への転換が迫られているとも言えます。

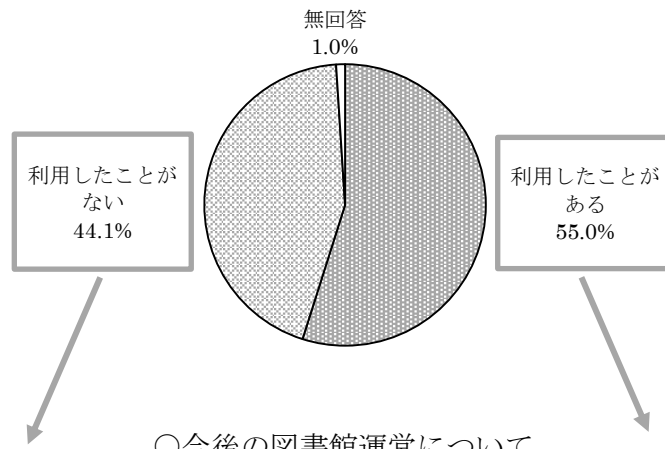
(3) 府中市立図書館の運営手法に関するアンケート調査の分析

平成30年度実施の『図書館に関する市民アンケート』によると、中央図書館については「今までどおり市職員と民間事業者が分業で運営を行ってほしい（現在の手法）」という回答が多く、図書館を利用したことがある方、利用したことがない方、それぞれで比較した場合も同様の傾向でした。

地区図書館については「民間事業者への委託や指定管理者制度等を活用してほしい」という回答が多い結果となりました。ただし、図書館を利用したことがある方では、「地区図書館では市職員に運営してほしい（現行の手法）」と「民間事業者への委託や指定管理者制度等を活用してほしい」の差は1.6ポイントと僅差です。また図書館を利用したことがない方では、この差が10.9ポイントとだいぶひらいています。しかし、「よくわからない」「無回答」の割合も多く、実際の図書館の運営に対する認識が希薄であるとも判断できます。

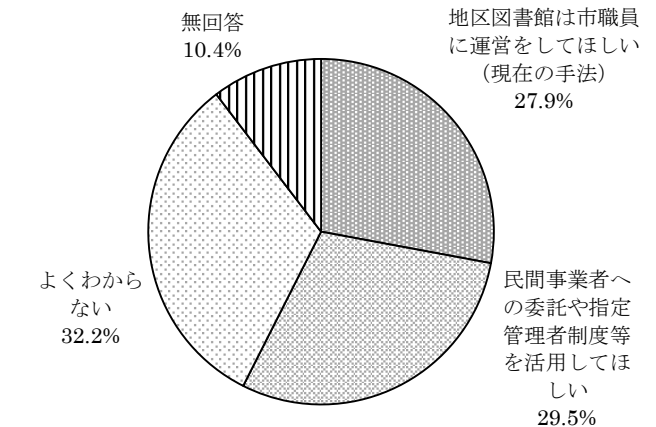
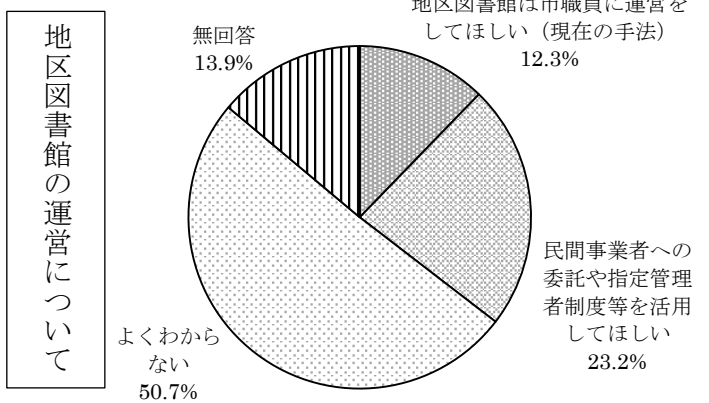
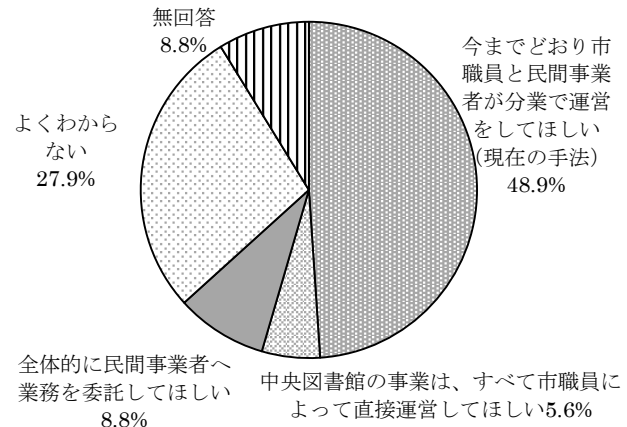
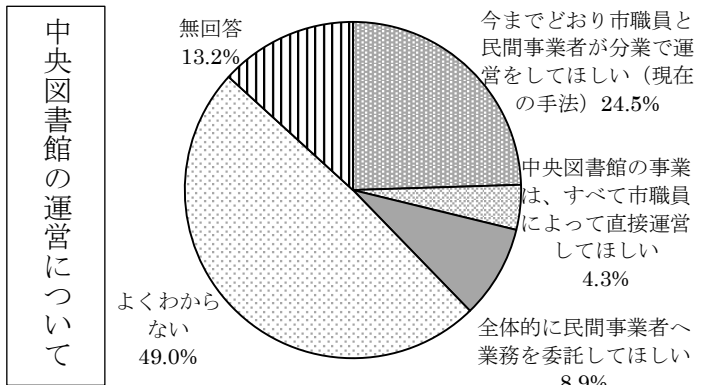
今後の市立図書館の運営手法に関する詳細分析（『図書館に関する市民アンケート』）

○あなたは過去1年以内に府中市立図書館を利用したことがありますか？



○今後の図書館運営について

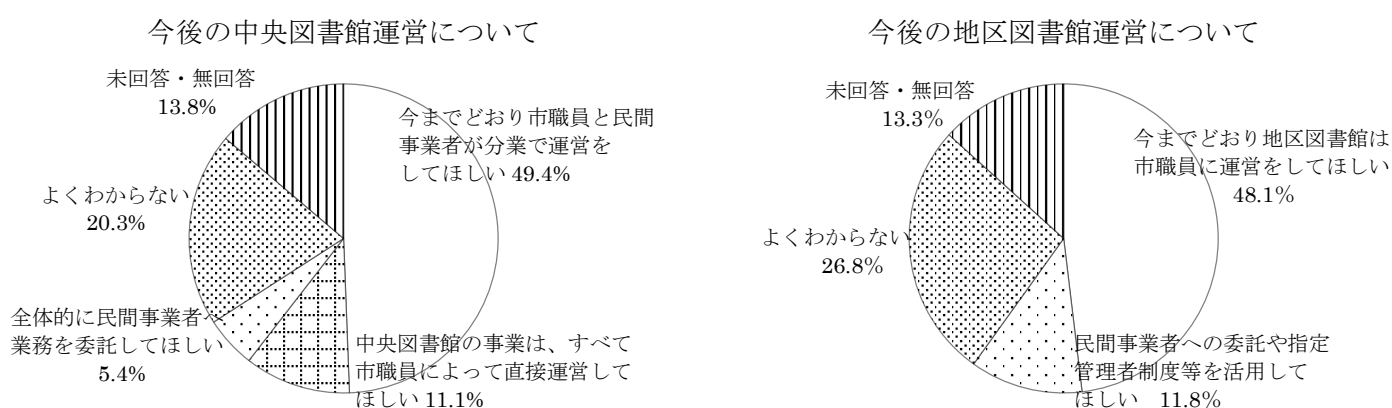
図書館を利用したことがない方 図書館を利用したことがある方



（出典：第2回図書館協議会資料3より）

一方、『府中市立図書館ご利用アンケート』では、中央図書館は「今までどおり市職員と民間事業者が分業で運営してほしい」と回答した方が49.4パーセント、地区図書館は「今までどおり地区図書館は市職員に運営してほしい」と回答した方が48.1パーセントと多く、いずれも現在の運営方法について一定の評価が得られているものと考えられます。

今後の市立図書館の運営手法に関する分析（『府中市立図書館ご利用アンケート』）



（出典：第2回図書館協議会資料2（その1）より）

3 中央図書館の運営に対する評価

(1) PFI手法を用いた運営の評価

中央図書館の運営にPFI手法を導入し、10年以上が経過しました。施設全体として、施設の保全、維持管理において民間の工夫や長期契約のもとで効率化された効果が出ていると考えられます。

ア 開館日数の増加と開館時間の延長

年間開館日数の増加や夜10時までの開館により、利便性が向上しています。

イ 一部業務委託による基幹業務への専念

一部業務を委託し、市の業務負担軽減を図ることにより、市職員が基幹業務に専念できており、レファレンス（調査・相談）等の専門サービスや、講演会等のイベントの増加、おはなし会や対面朗読、宅配サービス等の市民ボランティアの養成研修等も充実し、ボランティアとの協働による事業が実施できています。

ウ 長期契約による図書購入費の定額確保

図書購入費については長期契約の下、一定額が確保されており、地区図書館を含め、市立図書館資料の充実が図られています。

エ 財政削減効果

導入調査時に試算したVFM (Value for Money の略称。従来の方式と比べて総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合) の約7パーセントも、落札者決定時には約20パーセント達成されておりました。平成31年2月に実施した再調査の結果においても、約20パーセント達成が確認されており、当初どおりの財政削減効果が得られているものと考えられます。

毎年、中央図書館で行っている利用者満足度調査結果においても、おおむね満足度は高く評価されていることから、市と民間双方が長期的な視点で図書館運営を実施できているとともに、市と民間が業務を分担することで、期待された効果は実現されていると評価できます。

(2) 運営上の業務分担に対する評価

図書館は、誰もが利用でき、公平・平等なサービスを展開する機関です。したがって、公立図書館運営を考える場合、市は市民に対して責任ある対応をとることが必要であり、市職員が直接業務に携わる直営方式が望ましいと考えられます。

館長が市職員であることで、図書館運営の責任の所在が市にあることを明確にした上で、対外的な対応を直接行う体制ができていることにより、スムーズ、かつ図書館ビジョンに基づいた対応がされています。運営に対する評価（モニタリング）のノウハウも市に蓄積され、継続的かつ安定的な運営に繋がっていると考えられます。

また、PFI手法を導入している図書館は、民間が担う図書館業務の割合が多いことが見受けられますが、府中市の場合は、市として図書館が担うべき基幹業務と考えている部分は、市の職員が直接実施しています。例えば、選書及び除籍、レファレンス（調査・相談）サービス、児童・青少年サービス及びハンディキャップサービスなどの専門サービスなどです。また、個人情報保護の観点から、利用者登録業務に関しては、市の責任ある体制を維持することができています。こ

うした業務分担によって、貸出、返却、地区館への配送などの定型的業務については民間を活用しながら実施しており、民間に全部委託するのではなく、基幹となる部分は直営で運営していることは評価したいところです。

一方で、今後の I C T化を含む将来構想の方向性を見いだしていかなければなりません。そのためにはそれを担う人材が必要であり、公立図書館である以上、市職員がこの将来構想の検討に直接かかわっていくことが重要であるとともに、そのような人材を確保できる仕組みが必要であると考えられます。この点は府中市の人事制度等と関連させ、継続的に検討していくべきです。

(3) 民間事業者との契約期間の評価

P F I 手法の契約期間は、指定管理者制度や包括民間委託など、他の民間活用手法と比較し、長期契約となることが多いことから、長期的な視点で図書館運営を行うことができると考えられます。長期契約によるメリットもありますが、突発的な事項や契約に記載されていない事項、ニーズの変化等への柔軟な対応が難しいといった課題もあります。しかし、市職員と民間事業者がともに長期間にわたってサービスの質を維持していく現状の仕組みを評価すべきであると考えます。

(4) 地区図書館および関係機関との連携の評価

中央図書館は、地域住民にとって身近な地区図書館をバックアップし、市内 1 3 館のネットワークの要として機能しており、市全体として一体的なサービスを提供する役割を担っています。

また、学校図書館や関係部署、他自治体との連携も行い、センター館としての役割も担っています。今後も、地域の特性を踏まえた地区図書館の運営が可能となるようサポートを強化する必要があると考えます。

(5) 指示命令系統の評価

市職員と民間事業者が共同で図書館を運営する場合、その指示命令系統が問題になることがあります。迅速で的確な事業運営を行う場合

には、一つの指示命令系統であることが望ましいわけですが、包括業務委託、あるいは指定管理者制度を導入した場合には、その点に対する配慮が必要となります。市民からの要望やクレームへの対応、業務運営上の疑義に対する処理などだけでなく、働いている職員同士の意思疎通不足による弊害も考慮しなければなりません。中央図書館の場合は、PFI手法により10年以上市職員と民間事業者が共同して運営を行っており、指示命令系統に対する住み分けも確立していると言えます。

4 地区図書館の運営に対する評価

(1) 設置状況（12館体制）の評価

地区図書館は、市内の文化センター圏域等12か所に設置されており、中央図書館を中心とした図書館ネットワークのブランチとして構成され、地域住民が気軽に立ち寄れる身近な情報拠点として機能しています。

乳幼児にとっては最初に出会う図書館となることも数多く、本を通じた親子の触れ合いの場となっており、児童・生徒においては成長するにつれ、ひとりで足を運び本に親しむ場であるとともに、学校図書館の補完機能も有しています。

『府中市立図書館ご利用アンケート』結果では、中央図書館に比較して、家事専業者や女性の利用が多く、また、資料の貸出・返却のための来館者が多い状況ですが、新聞・雑誌等の閲覧や、調べ物等の貸出以外の理由で来館する利用者もいます。

地区図書館の利用者層や活用方法を考慮すると、例えば夜10時まで開館している中央図書館と同様のサービスを、必ずしも地区図書館において展開する必要はないと考えます。

多摩地域の中で府中市は最多の13館の図書館が設置され、市民の身近に図書館があり、中央図書館がそれをバックアップするネットワークが構成されています。

(2) 職員体制に対する評価

地区図書館の施設規模やサービス対象者を考える場合、利用者一人ひとりに寄り添った、よりきめ細かな対応が必要です。現在、地区図書館の運営は、非常勤職員（嘱託職員及び臨時職員）による直営方式で運営しています。正規職員から嘱託職員への配置変更は、嘱託職員への研修や業務経験を十分に行った上で段階的に実施してきています。なお、12館のうち2館は臨時職員のみで運営を行っています。

本来、公共図書館は正規職員で運営されることが望ましいと考えますが、府中市の場合、現状の体制で地区図書館の運営がなされています。長年同じ図書館で働いている職員も多く、その図書館を熟知しており、かつ利用者とも良好な関係を築いていて、『府中市立図書館ご利用アンケート』の「職員の対応への満足度」も高い数値を示しています。

現状の地区図書館の場合、その地域や利用者をよく知る職員、圏域の保育所や学校等との連携ができる職員が育ってきています。それがきめ細かなサービスの提供にもつながっています。

ただし、地区図書館が嘱託職員と臨時職員で運営されていることへの懸念がないわけではありません。今後、会計年度任用職員制度を活用し、市の責任において地区図書館職員の身分の安定化を図る必要があると考えます。

また、今後、職員のスキルアップへの取り組みも不可欠です。中央図書館との連携のもと、さらなる研修体制の強化が必要です。

(3) 地区図書館に対するコストの評価

地区図書館のコストについては、図書購入費やシステムリース料などを全館共通経費として中央図書館のPFI経費に含むことで削減が図られることに加えて、正規職員を嘱託職員の配置に変更したことによる人件費の削減効果もありました。

(4) 蔵書に対する評価

選書・除籍については中央・地区図書館とも同じ基準により行っていますが、地区図書館では、利用者の情報ニーズを的確に捉え、限ら

れた予算の中で必要な資料を適切に揃えながら、地域の特色を活かした選定を行っています。

また、中央図書館に比べて、地区図書館の面積や蔵書数は限りがあるため、職員による適切な蔵書管理と運用が必要になります。この蔵書構成を補うのがセンター館とのネットワークです。中央図書館との関係を密にしながら館の運営を図っています。

(5) サービス内容に対する評価

先の『府中市立図書館ご利用アンケート』のグラフ「職員の対応への満足度」（10ページ参照）によれば、中央図書館も地区図書館も、「満足」「やや満足」を合わせると、約90パーセントの利用者は「満足」という結果が出ています。一方で、「満足」と「やや満足」の差においては、地区図書館は中央図書館よりも10パーセント以上「満足」が高いという結果が出ています。

これは、館を熟知した職員による安定したサービスが提供されていることに加えて、よく来館される利用者とはお互いに顔なじみになり、気軽に相談ができ、居心地のよい場となっていることがうかがえます。また、中央図書館とは異なり、直営方式であることに起因するとも推察されます。

(6) 地区図書館のその他の課題

地区図書館の開館時間の延長を望む利用者の声や、施設の老朽化による建替時における各機能のあり方の問題など、このような課題について今後対処していく必要があります。地区図書館は、文化センター等の複合施設に入っており、他の機能と共存していますので、建て替えの問題や開館時間の延長も他の組織との調整が不可欠です。

前述のとおり、指定管理者制度や包括業務委託を導入した場合、指示命令系統の違う組織では、管理運営上の縛りが複雑になる可能性があります。

今後の運営を考えた場合、同じ市の組織内での調整で解決できる直営による運営が、より良い方法であると考えられます。

5 民間活力を図書館に導入することについての検討

(1) 総務省、日本図書館協会の見解

現行で行われている図書館の運営手法には、地方公共団体が直接運営を行う「直営方式」、地方公共団体が行政責任を果たす上で、必要な監督権などを留保した上で、その事務を包括的に民間企業等に委託する「包括業務委託」、平成15年の地方自治法の一部改正により導入することができるようになった「指定管理者制度」、そして府中市の中央図書館と市民会館が入る『ルミエール府中』が採用している手法である「PFI方式」があります。

ここでは、民間活力を図書館に導入する場合の懸念事項について、紹介します。平成23年に当時の片山善博総務大臣が、指定管理者制度がコストカットのツールではないこと、また、公共図書館には指定管理者制度はなじまない旨の発言をしています。

- ・指定管理者制度は、コストカットのツールではなく行政サービスの質の向上のためのものである。
- ・公共図書館、まして学校図書館は、指定管理になじまない。行政が直営で、スタッフを配置して運営すべき。

（出典：「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行経第38号）の通知に関する当時の総務大臣（片山善博氏、平成23年1月5日）より抜粋）

また、公益社団法人日本図書館協会は、制度上の課題として「指定期間が短いことによる弊害」「職員の研修機会や専門性と継続性を保つ人材の確保が難しい点」「図書館法第17条の無料の原則により指定管理者側の経済的利益を期待することができない点」などを指摘し、指定管理者制度は公立図書館になじまないとの見解を表明しています。

(1) 制度上の課題	ア 指定期間の設定	3～5年程度と短く、安定した身分を確立し、優れた人材を確保するための状況改善に課題がある
	イ 職員の研修機会	研修を企画運営する職員の人材不足や外部研修への予算、時間の確保が難しいなどの課題がある
	ウ 指定管理者側の経済的利益	利用料金制を採用できないため人件費を抑えざるを得ない
(2) 手続き上の課題	非公募も認められている	
(3) 設置者側からの課題	ア 企画立案への職員参加	指定管理者の職員が各種計画の策定に参画できず計画の趣旨が十分伝わらない恐れがある
	イ 指定管理者と地方公共団体との責任	責任分担があいまい、詳細にしても実際の運営上課題が残る
	ウ 運営内容の共有化	指定管理者の分離指定（中央館と分館、複数の分館）が

		行われた場合の意思疎通や次の指定がなかった場合にサービスの質的均一性や継続性を確保できるかが大きな課題
(4) 利用者側からの課題	ア 図書館サービス・事業	短期の契約ではリクエストや相互貸借などの制度の活用、迅速かつ的確なレファレンスサービスが難しい。また選書や保存、除籍は長期的な視野に立ち、一貫した運営方針の基での取組みが肝要
	イ 地域の図書館の役割	地域住民との協働や関連機関との連携などを通して、住民のための地域図書館として豊かに発展することが重要
	ウ 個人情報にかかわる懸念	個人情報にかかわる懸念がないとは言えない

(出典：「公立図書館の指定管理者制度について—2016」（平成28年9月30日）

(2) 民間活力を導入する場合の要点

図書館のあるべき姿は、住民の知る権利を保障し、住民に対する公平な情報提供サービスを行うことです。それを保障するために図書館法第17条では、「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」としています。したがって公が行う事業として直営での運営がもっとも望ましい運営方法といえます。

しかし、今回の諮問では、民間活力の導入を視野に入れた手法の可否についての検討も求められています。

図書館の運営に対する民間活力導入方法として、主に包括業務委託、指定管理者制度、PFI手法が考えられます。

ここでは、民間活力を導入する場合の要点を整理します。

ア 契約期間

一般的な包括業務委託、あるいは指定管理者制度の場合、契約期間がPFI方式に比較してより短くなります。その場合、長期的な視点に立った図書館運営ができない可能性があります。指定管理者制度でも一般的に3年から5年という短期の中での指定期間であり、指定期間が終了した場合、新たに事業者を選定するため同じ民間事業者が運営に当たるとは限りません。

図書館の運営は、末永く続いていくものです。職員が作り上げた図書館サービスと利用者との関係も末永く継承されていく必要があります。

したがって、短期で職員が変わるような民間活力の導入は、図書館の運営にはなじまないものと考えられます。

イ 経費

指定管理者制度の場合、一般的に施設全体の管理・運営について民間事業者を指定することで、包括的な管理・運営業務を民間事業者に委ねることになります。その結果、民間事業者の運営手法のノウハウを活用することができます。一方で、公立図書館には「無料の原則」があり民間事業者の経済的利益を担保する原資が乏しく、その分、人件費をはじめとしたサービス維持に必要な経費が削減対象となることも考えられます。

特に府中市の地区図書館のように図書館運営に係る予算が抑えられている場合には、指定管理者制度を導入することによって、より高いコストがかかることも想定されます。また指定管理期間の予算が固定化するため、契約期間中の変化によって民間事業者が限られた予算内で利益を確保しにくくなる場合も考えられます。そのような場合には、民間事業者が利益確保のために一層人件費を抑える可能性を排除できません。

ウ 教育機関・情報提供機関として守るべきこと

教育機関・情報提供機関としての役割－住民の知る権利を保障する機関としての役割を考慮すると、図書館全体の管理・運営を民間事業者に委ねることで、市の責任の下での選書や除籍、あるいはプライバシー保護などを含む図書館運営全般に対する運用が難しくなるとともに、市における図書館運営のノウハウが継承されない可能性が懸念されます。指定管理者制度では、民間事業者が担う業務範囲を限定することも可能ですが、業務範囲が狭い場合には、本来指定管理者制度で期待される民間のノウハウの効果は発揮されにくいと考えられます。

エ 地域を知る職員の確保と育成

公立図書館の特性である地域の情報拠点としての機能をどのように図っていくかは、今後の最大の課題となります。その解決にあたり、地域を知る職員の存在が重要な要素になります。

その地域を知る人材は、市が長期的な視点の下、責任をもって育成

していく必要があります、その点でも直営の部分が機能することになります。その地域を熟知し、人脈にも長けた職員の育成は、府中市の宝として将来に引き継がれることになるはずです。このような人材育成にかかるコスト（費用）は、必ずしも効率的とは言えない場合もあります。しかしながら、そのコスト以上のものを、図書館は地域に対して還元することとなります。

契約期間の短い民間事業者には、このような職員を確保することや育成することがかなり難しいと考えざるを得ません。

オ 市職員と民間事業者との共同による図書館運営

現状の府中市の中央図書館のように、基幹業務は市が引き続き実施し、その他の業務について民間を活用する形態を想定すると、民間のノウハウの発揮と、市の基幹業務への注力により長期的な視点に立った図書館運営が可能となると考えられます。

カ 図書館運営における指定管理者制度に対する評価

地方自治法第244条の2第3項は、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるとき」は、その公の施設の管理を「指定管理者」に行わせることができるということを定めています。しかし、その趣旨は、経済的な効率性のみを偏重して公の施設を管理すべしとすることにあるものではなく、むしろ、自治体が設置した公の施設の真の目的を効果的に達成するために必要な管理を行うことをこそ、最も重視していると認められます。

地方自治法の考え方や、市民の生涯学習の活動による「学び返し」による目に見えない経済効果を併せて考慮しますと、これまで述べてきたとおり、図書館の管理を指定管理者に行わせることは望ましいものではなく、「設置の目的を効果的に達成するため必要があるとき」という要件には該当しないと認められます。

したがって、府中市の図書館の管理運営について、「指定管理者」制度は、基本的に採用すべきものではないと考えられます。

第3章 まとめ

第1章では府中市立図書館の現状を、そして第2章ではその評価について述べてきました。これを踏まえたうえで、図書館協議会としては次のようにまとめます。

はじめに、府中市が中央図書館で実施している現状のPFI手法では、民間事業者が行う部分を包括的に委託するのではなく、市と民間が業務分担をしながら図書館運営を行っています。PFI手法の中ではあまり例がなく府中市独自の手法であり、「府中モデル」とも言えます。先にも述べましたが、「民間のノウハウの発揮と、市の基幹業務への注力により長期的な視点に立った図書館運営が可能となる」手法であり、この手法を踏襲することによって現状のサービスのレベルを確保し、かつサービスの向上に資する体制を維持することができるものと考えます。

今後、PFI手法を再度採用するかどうかは、ルミエール府中の複合施設である市民会館との関係から、施設全体の方向性もあり、当協議会として判断はできませんが、中央図書館での現状のサービスを維持し、かつサービスをより向上させるためには、現状のように市と民間事業者が業務分担を行い、図書館運営を進めていくことが望ましいと考えます。

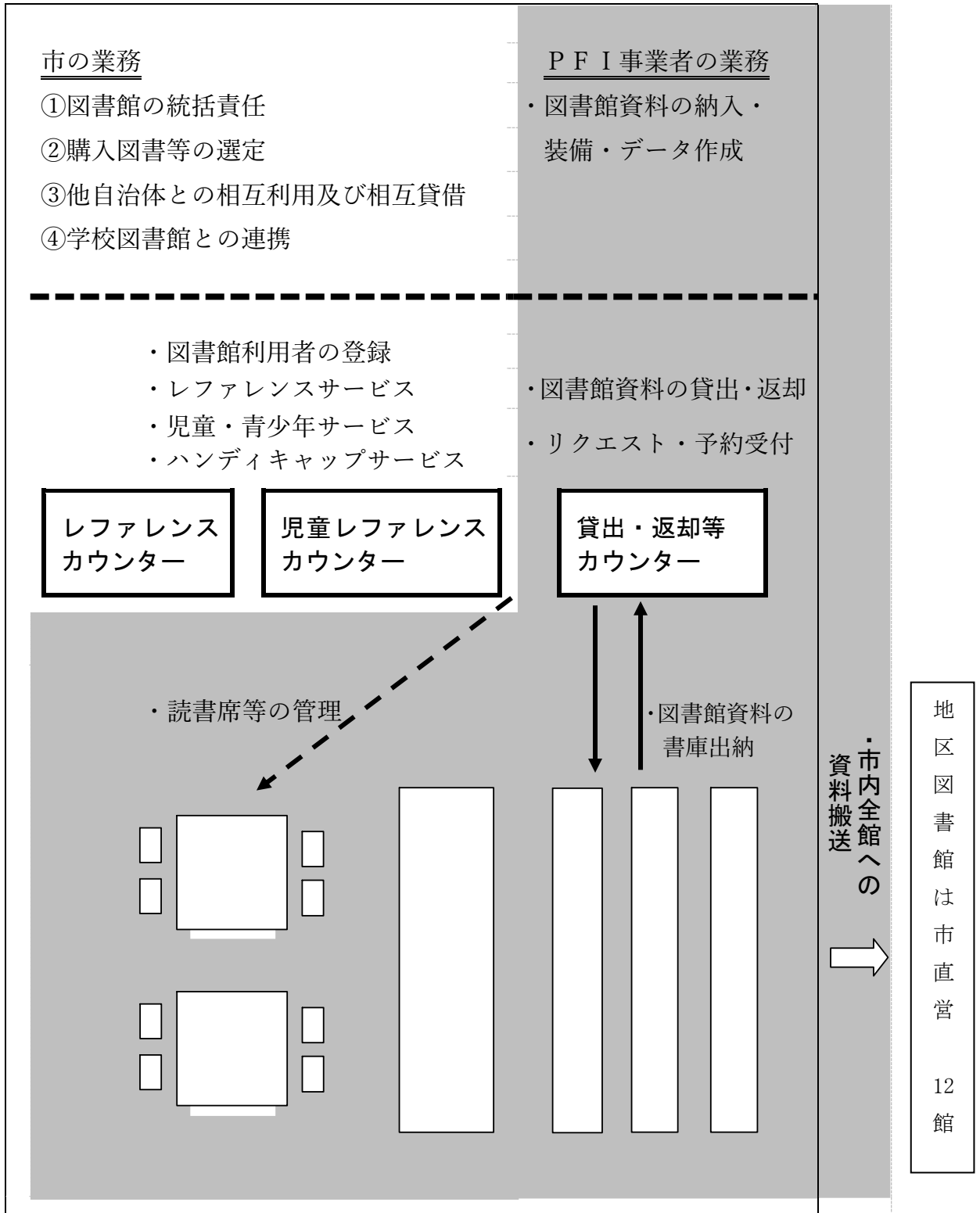
次に、地区図書館につきましては、地域に根差したサービスを展開し得る職員が育っていること、また運営コストの面などを考慮し、責任を持った運営とサービスの質を担保するためにも、現状の直営方式を継承することが望ましいものと考えます。

以上のことを本協議会の結論として、答申いたします。

以上

市と P F I 事業者との業務分担

部分は、事業者の業務



P F I 導入前（市直営）と導入後（P F I 事業者・市）の運営状況の比較

		旧中央図書館（平成19年11月以前）	新中央図書館（平成19年12月以降）	備考
運 営	面積	2,804㎡	6,076㎡	面積は2倍以上に拡大
	図書資料	387,001冊（平成18年度末）	787,342冊（平成19年度末）	面積が広がったことで所蔵数も増加
	視聴覚資料	68,924点（平成18年度末）	76,658点（平成19年度末）	所蔵するCDやDVD等の視聴できるブースの拡充
	開館時間	平日：午前10時から午後8時 土日祝：午前10時から午後6時	全日：午前9時から午後10時 (利用登録受付は午後7時まで)	開館時間が平日は3時間、土日祝日は5時間 開館時間の延長
	休館日	・第1月曜日、第3月曜日とその翌日 (月曜日が祝日にあたる場合はその翌日)	・第1火曜日、第3月曜日とその翌日 (月曜日が祝日にあたる場合はその翌日)	
		・2月11日 ・秋分の日 ・5月3日から5日 ・年末年始（12月29日から1月4日）	・2月 第1月曜日 ・年末年始（12月29日から1月3日）	休館日の減少。年末年始も事業者が出勤し、返却本の整理を行うため、1月4日から開館が可能。
	特別整理日 (蔵書点検)	年10日（休館日含む）	年3日（休館日含む）	ICタグ導入により蔵書点検処理が早くなり、休館日が減少。
	貸出点数	図書5冊以内/CD・カセット3点以内/ビデオ2点以内/DVD1点以内	図書10冊以内/視聴覚6点以内	1人当たりの図書資料の貸出点数を増加
	貸出期間	図書資料14日以内/視聴覚資料7日以内	図書資料14日以内/視聴覚資料7日以内	
	開館日数	年間310日（平成18年度）	年間321日（平成20年度）	・蔵書点検やゴールデンウィークの開館等で年間の開館日数が増加
新設備		<ul style="list-style-type: none"> ・ICタグ/自動貸出機・予約本コーナー ・ウィーンコーナー（拡充） ・YA（ヤングアダルト）ルーム※ ・対面朗読室 ・研究個室・グループ研究室 ・多目的ルーム ・ボランティアルーム ・自動出納書庫 ・静粛読書室 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ICタグの導入により、自動貸出機や予約棚を設置。作業の迅速化や利用者自身で貸出処理可能 ・面積が広がったことにより、ウィーンコーナー、対面朗読室、研究個室、YA（ヤングアダルト）ルーム等設備の充実 ・多目的ルームは、企画展などのイベントにも活用 ・ボランティアルームは、ボランティア活動に活用 	
新設コーナー		<ul style="list-style-type: none"> ・しごと情報コーナー ・特別文庫コーナー ・YA（ヤングアダルト）コーナー（拡充） ・ハンディキャップコーナー（拡充） ・外国語図書コーナー（拡充） ・特集展示コーナー 	各コーナーの新設または拡充	
資料購入	<ul style="list-style-type: none"> ・単年度で予算計上 ・約9800万円（平成18年度予算）（中央図書館及び地区図書館合わせて） 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約期間内、年間約1億円の予算が確保（中央図書館・地区図書館合わせて） 	P F I 契約期間は資料購入のための経費を一定して確保	

※ YA（ヤングアダルト）とは、中学生・高校生を中心とした世代を表す言葉

P F I 導入前（市直営）と導入後（P F I 事業者・市）の運営状況比較

	旧中央図書館（平成19年11月以前）	新中央図書館（平成19年12月以降）	備考	
サービス	児童・青少年サービス		<ul style="list-style-type: none"> ・おはなし会の開催回数増 ・学校図書館への資料提供充実 ・学級貸出の拡充 ・ボランティアの養成充実 	
	ハンディキャップサービス		<ul style="list-style-type: none"> ・対面朗読や宅配サービスの拡大 ・さわる絵本や点字資料などの障害のある子どもの読書環境の整備など ・バリアフリー映画会※の開催 	
	レファレンスサービス (調査・調べもの)	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンター開設時間：午後1時から午後5時まで ・クイックレファレンス（簡易な所蔵調査等）： 平日 午前10時から午後8時 土日祝 午前10時から午後6時 	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンター開設時間：午前9時から午後7時まで ・クイックレファレンス（簡易な所蔵調査等）： 午前9時から午後10時 ・インターネットから24時間受付可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・インターネット席・データベース席の充実 ・データベース（新聞記事等の情報検索）の情報
	その他			<ul style="list-style-type: none"> ・外国語（中国語・韓国語・英語）の堪能なスタッフの配置 ・講演会等のイベント回数増 ・ホームページに子ども専用ページや外国の方に対応したページ作成

※ 字幕と音声ガイドを備えた作品

市立図書館に係る年度経費比較一覧（工事費除く）

第3回協議会資料「市立図書館に係る年度経費比較一覧」より

【中央図書館】		PFI導入前	PFI導入後	増減	増減率	主な増減理由
		平成18年度	平成29年度			
運営手法		直営+一部委託	一部直営+PFI			
決算金額		平成18年度(円)	平成29年度(円)	増減額(円)	増減率(%)	
中央	人件費（臨時職員賃金含む）	259,499,042	371,951,948	112,452,906	43.3	平成29年度はPFI事業者の人件費を含む。
	正規職員数	24人	22人	-2人	-8.3	
	嘱託職員数	6	6	0	0.0	
	臨時職員数	39	2	-37	-94.9	
	PFI事業者数	-	59	59	100.0	
	運営・施設管理経費	156,801,730	239,746,751	82,945,021	52.9	新館になり延床・開架面積が拡大したことに比例して、施設に係る経費が増になった。
	各種運営経費	28,954,595	21,187,039	-7,767,556	-26.8	平成18年度時には新館準備に係る経費を含んで執行した。
	図書購入費	98,526,929	105,997,010	7,470,081	7.6	各年度ともに中央と地区の図書・視聴覚資料購入に係る経費を含む。
施設管理費	29,320,206	112,562,702	83,242,496	283.9	新館は延床・開架面積が拡大したことに比例して、光熱水費や清掃・警備等の経費が増になった。	
	合計	416,300,772円	611,698,699円	195,397,927円	46.9%	新館になり開架・開架面積が拡大したことに比例して、施設に係る経費が増になった。
参考	延床面積(m ²)	2,375.79 m ²	6,076.53 m ²	3,700.74 m ²	155.8%	新館に移転し、図書館の延床面積がおおよそ2.5倍になった。
	1m ² あたりの年間経費	175,226円	100,666円	-74,560円	-42.6%	延床面積が増となっても、PFIに委託したことで1m ² あたりの単価は減額になった。

分析・まとめ⇒PFI導入前後の主な違いから、
 ①施設の新築移転により延床面積と開架面積がおおよそ2.5倍に拡大したことに比例して、施設の維持管理に係る経費が増大した。
 ②図書購入費はPFI経費の中に中央・地区館合わせて年間約1億円を保持し、市立図書館として必要な図書の継続的な確保を図っている。
 ③人件費にPFI事業者人件費を含んでいることで増額になったが、図書館の根幹的な業務は市が引き続き行い、貸出・返却や書架整理などの業務をPFI(民間)委託したことで効率的な運営につながり、1m²あたりの年間経費は約40%以上の削減を実現している。

【地区図書館】		平成18年度	平成29年度	増減	増減率	主な増減理由
		平成18年度(円)	平成29年度(円)	増減額(円)	増減率(%)	
運営手法		直営				
決算金額		平成18年度(円)	平成29年度(円)	増減額(円)	増減率(%)	
地区	人件費（臨時職員賃金含む）	131,675,027	114,245,566	-17,429,461	-13.2	平成18年度は12館中7館に正規職員を各1名を配置していたが、平成19年度以降は段階的に嘱託職員の配置に変更した。
	正規職員数	7人	-人	-7人	-100.0	
	嘱託職員数	4	11	7	175.0	
	臨時職員数	61	73	12	19.7	
	運営経費	7,224,623	4,553,878	-2,670,745	-37.0	図書館システムに係るOPACリースを中央図書館費のPFIに関する経費に移行した。
		合計	138,899,650円	118,799,444円	-20,100,206円	-14.5%
参考	延床面積(m ²)	3,295 m ²	3,070 m ²	-225 m ²	-6.8%	平成18年度では中央文化センター内にさくら通り図書館があったが平成19年度に中央図書館が現在の場所に新築・移転したため閉館。平成20年度に宮町の旧中央図書館に宮町図書館を開館した。(地区館数は12館で変更なし)
	1m ² あたりの年間経費	42,155円	38,697円	-3,458円	-8.2%	人件費やOPAC(利用者専用資料検索端末)リース費の減により1m ² あたりの単価は削減になった。

分析・まとめ⇒平成18年度と29年度での運営は変更なく市の直営としている中で、
 ①平成19年度以降に職員配置の変更を段階的に行ったことで、平成29年度時では中央図書館を基幹施設として連携を取りながら地区図書館では司書資格等を有する嘱託職員を中心とした運営とした。
 ②図書購入費は中央図書館のPFI経費に中央・地区館合わせて年間約1億円を保持し、市立図書館として必要な図書の継続的な確保を図っている。
 ③図書館システムと連動した機材に係るリース経費は中央図書館のPFI経費に含むことで、市立図書館全体で一括管理している。

前提条件= ※PFI導入前の平成18年度とPFI導入後の平成29年度の年間経費を比較。
 平成29年度の項目に合わせて、平成18年度の経費に振り分けたもの。
 ※人件費は正規・嘱託・臨時職員を合わせた経費。
 平成29年度の地区図書館には正規職員の配置がないため、嘱託・臨時職員の経費。
 ※中央・地区館ともに延床面積の共用部分を除く