

平成 29 年度
経済学部地域経済研究センター
学生チャレンジ地域連携
プロジェクト研究助成
最終報告書

佐賀大学経済学部
児玉ゼミナール

2018 年 2 月 28 日

経済学部地域経済研究センター
学生チャレンジ地域連携プロジェクト研究助成 最終報告書

2018 年 2 月 28 日
佐賀大学経済学部経済法学科

研究代表者

氏 名 足立 圭市

I 研究課題名

行政活動の民間委託の規範論的・実証的検討
——武雄図書館を手がかりとして——

II 調査・研究従事者

学 籍 番 号	氏 名	分 担
■■■■■	足立 圭市	代表・データ収集・報告書執筆
■■■■■	井出 勝章	データ収集・報告書執筆
■■■■■	今福 友美	データ収集・報告書執筆
■■■■■	太田 圭祐	データ収集・報告書執筆
■■■■■	古賀 尚大	データ収集・報告書執筆
■■■■■	手嶋 一総	データ収集・報告書執筆
■■■■■	戸塚 卓	データ収集・報告書執筆
■■■■■	橋爪 和泉	データ収集・報告書執筆
■■■■■	橋本 幸香	データ収集・報告書執筆
■■■■■	横井 翔伍	データ収集・報告書執筆

調査・研究従事者数 10 名

III 研究報告

1 調査・研究目的

【問題意識】 20世紀末から世界的潮流となった新自由主義に基づく政策展開は、行政活動の民間化を志向した。この傾向はわが国にも妥当し、たとえば、中央レベルではいわゆる三公社民営化がなされ、この是非に関する議論は、法律学にとどまらず、社会科学全般において極めて重厚になされている。他方で、地方レベルにおいても公的施設の運営が指定管理者制度によって行われる事例が増えている（参照、松村『外部委託・民営化事務ハンドブック』4-19頁）。とりわけ世論一般においても学界においても大きな議論を喚起したものとして、武雄市図書館の運営の「民営化」がある。すなわち、武雄市図書館は、2013年4月から、全国ではじめて、民間資本（TSUTAYA 事業を行うカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下、「CCC」ということがある））による運営がなされる図書館（以下、「TSUTAYA 図書館」という）になった。その後、TSUTAYA 図書館は、全国に波及している（海老名市立図書館（神奈川県）、多賀城市立図書館（宮城県）。愛知県小牧市では、「TSUTAYA 図書館計画」が住民投票で否決）。これらの TSUTAYA 図書館に対しては、そもそも図書館サービスは民間委託になじむものであるのか、という疑問が示されたり、TSUTAYA 図書館が稼働するにつれて後述するような問題が指摘されるようになってきた。

【目的】 武雄市図書館が全国に先駆けて TSUTAYA 図書館となってから5年目を迎え、さまざまな賛否の意見が表明されている。たとえば、肯定的な意見として、図書館の開館時間が延長されたり、休館日が廃止されたりして、利便性が向上したという意見、書店やカフェの営業によって収入を得ることが出来るという意見、実際に利用者数が大幅に増加したという意見がある一方で、否定的な意見として、図書館の貸出履歴を TSUTAYA に提供し、TカードのIDとひもづけして管理することは、プライバシーの観点から問題があるという意見、選書が不透明であり、TSUTAYA の在庫処分を行っている可能性があるという意見、書籍購入のための予算の一部が用途不明金となっているという意見が示されている（憲法上の表現の自由の観点から、図書館の運営のありかたに問題提起をするものとして、参照、『図書館と表現の自由』）。そこで、我々は、これらの TSUTAYA 図書館に対する賛否の意見の妥当性を検証することとした。「民営化」5年目を迎えた武雄市図書館についてこうした検証することは、時宜を得た検討となるうえに、全国の同種事例にとっても参考となるものであると考えた。

2 先行研究・事例

上述した調査・研究目的を遂行するために、武雄市図書館および CCC に関する

文献を収集し、当該文献研究を行うとともに、実際に武雄市図書館およびその近郊の図書館における実地調査を行うこととした。

武雄市図書館の運営手法に関する文献として、武雄市図書館の企画・運営を手掛けるカルチャ・コンビニエンス・クラブ株式会社の代表取締役社長兼 CEO 増田宗昭氏が CCC 社員に向けて増田氏が考える価値観やビジョンをブログで綴った言葉を抜粋した書籍である『増田のブログ』があげられる。そこで、当該書籍を検討することにより、武雄市図書館のコンセプトやビジョンを運営側の目線から明らかにすることとした。

増田氏という CCC は企画会社であり、企画会社とは、コンセプトとして主に新規事業に新たな「生活提案」を企画し需要を創造する仕事をするものであると定義づけている。また、コンセプトにある「生活提案」とは、普段の日常生活において新たな生活を提案することであり、当たり前ではないものを当たり前にし、人々欲しいを創ることをいう。そして、増田氏は常に「生活提案」を考え、そのアイデアを形にしようと日々努力している（なお、増田氏のいう「生活提案」については、『増田のブログ』以前に刊行され、同氏のいわば行動理念が述べられている『知的資本論』にすでに言及がある）。

この「BOOK & CAFE」は武雄市図書館でも取り入れられており、CCC は武雄市民の日常生活に新たな「生活提案」することを基本に CCC は企画・運営していると考えられる。

また、『TSUTAYA の謎』から、増田氏は自分のことを“企画屋”と呼び CCC が提供するサービスを通して人々の暮らしに「ライフスタイルの提案（生活提案）」を進めている。Apple 社の iPhone のヒットを参考に、商品・サービスを提供することによって人々の暮らし方をイノベーションしたいというものだった。

その中で今後、生活の中心になるのが家電屋・病院・図書館だと書かれていた。人々の暮らしの中でなくてはならないものだが今の状態はただ漫然と商品・サービスを並べているだけで人々の生活の本質が見えていないということらしい。ただの買い物であれば今の時代ネットのワンクリックで事足り、医療もどこで診察してもさほどレベルは変わらない。図書館も同様である。そうなったときに差が出るポイントは“人が欲してるもの”であり、ネットでは体験できない“リアルでの肌感覚”、つまり店員による接客レベル、図書館の雰囲気などのリアルだからこそ味わえる強みを最大限生かすことが重要だと言っている。

ここで武雄の図書館について書かれていた部分を考えてみる。武雄図書館は、従来の図書館の機能に加えスターバックスコーヒーによる飲食品の提供、それに伴うコーヒーの香り、また小さな音だが BGM もかけられており、ゆったりとした空間の中で一日中本を楽しむことができるようになっている。

確かにこのようにネットで電子書籍は普及しているがこのようなゆったりとした空気感はリアルならではのものである。

また、生活提案という面では TSUTAYA 図書館独自の書籍の分類を用い、例えばイギリスの旅について調べる→ガイドブックを見る→最新の英雑誌→イギリスの映画や音楽、といったように一連の内容を一か所で調べられ、TSUTAYA による旅の提

案ひいては生活の提案が行われているようだ。

以上のように TSUTAYA がなぜ図書館事業に進出したのか謎があったが、ある程度意図を読み取ることができた。

武雄市図書館の観点からみると、前市長の樋渡氏の著書である『沸騰！図書館』および『反省しない』によれば、樋渡氏が武雄市図書館を、現在の武雄市図書館に新しく改装した背景には、以下の2つの理由がある。

まず、樋渡氏自身の図書館を自分自身でも使いたいと思う図書館にしたいという思いである。樋渡氏は、幼少期から本が好きで、図書館に慣れ親しんできた。その慣れ親しんだ図書館を、市民が使いたいものであることもそうだが、実際の生活者で、大衆の一人である、自分も使いたいと思えるものも作りたいたいと考えている。改装以前の武雄市図書館は70日休館し、開館時間も10時から18時までと短かった。学校や仕事帰りなどに利用したいと考えている人たちが、図書館を使いたい時に使えないと樋渡氏は考えたのである。それによって、樋渡氏は異例のスピードで図書館の改装に踏み切った。

次に、本離れを危惧し、図書館の力で食い止めたいとする思いである。現代は、インターネットやテレビなど、本以外にも娯楽が増え、なかなか本が読まれていない時代になっている。樋渡氏は、本をもっとたくさんの人々に読んでもらうためには、あまり本を読まない人に読書週間をつけるべきであると考えた。そうするためには従来の図書館のような形にこだわらず、図書館を進化させる必要がある。新武雄図書館では、年中無休で開館時間を9時から21時までの長時間に変えたり、CCCを指定管理者としたり、図書館でのイベントを開催したり、キッズライブラリーを充実させたり、音楽を流している空間があったりするなど、従来の図書館と大きく違うものを取り入れた。

その結果リニューアルして1年1か月で来館者100万人を突破するという、樋渡氏の本を読まない人たちにも来てもらうという目的を達成したといえる。

『図書館が街を作る』には、樋渡氏とコミュニティデザイナーの山崎氏の対論が掲載されている。具体的には、樋渡氏が大切にするのは基本的にはスピードであること、図書館改革を行った理由は、市民の20%しか図書館を利用していないので利用者を増やすため、武雄市民にとっての心柱として図書館を設立し心の拠りどころとするため、開館時間を延長したきっかけは樋渡氏が利用したい時間には閉館していたから、などが書かれており他の書籍と内容が重なっている部分が多い。

次に、図書館改革をどのように行うかを定める元になった武雄市民へのアンケートの結果が掲載されていた。開館時間・閉館時間については、9時開館・20時閉館の希望が最も多いこと、今後増えたら嬉しいサービスとして、カフェが最も多くレストランが次に多いこと、今後増やして欲しい本のジャンルとして、雑誌が最も多く文庫・新書が多いこと、などである。これらの結果は、おおよそが図書館改革に反映されているが、現状のままで良いという項目がないなど少数派の意見が尊重されていないのではないかと考察する。

さらに、武雄市図書館の設立に関わった方々の武雄市図書館についての考えがまとめられている。武雄市文化・学習課長の井上氏は、図書館の運営をCCCで行くことは

初めてのケースで不安があったが、全部を CCC に任せるのではなく武雄の地域性を知っている武雄市役所と顧客価値の創り方を知っている CCC が融合し共同作業をしていくことで不安を解消していった、という。北方町婦人会長上野氏は、小学校の教員という経験から図書館とは静かに本を読むところだと考え図書館改革は必要ないと考えていたが、娘と話したり代官山蔦屋書店に訪れたりすることで、これからの時代に必要なものとして新しい武雄市図書館はあっていいと考え直した。エポカル武雄・フレンズというボランティアグループは、運営主体が変わることで活動の場が失われるのではないかと不安などから図書館改革をよく思っていなかったが、図書館がどう生まれ変わるのか具体的に知ることによって不安は解消されていった。他にも建築家や武雄市の高校生、元図書館長の考えも記載されている。共通しているのは、最初は武雄市図書館について不安があり反対することもあったが、具体的に知ること、他の考えを聞くこと、より良い方法を考えることで最終的には武雄市図書館に対しての賛成を示していることである。このことから、武雄市図書館に反対していた人の大半は、具体的にどうなるのか知らなかったり、いわゆるデマ情報を信じていたからなのではないかと考察する。

また、図書館に実際に足を運んでダミー本の意味、運営方法の疑問なども浮かんできた。

以上の文献調査により、ほかの図書館と比較した武雄市図書館の特殊性、および、図書館という公共施設の運営方法のあり方が新たな疑問として生じることとなった。

3 分析と考察

(1) ほかの図書館（長崎市立図書館）と武雄市図書館の違い

まず長崎市立図書館の特徴としてあげられるのは、長崎市立図書館は、2008 年に開館され、九州で初めて PFI 手法を導入して建設された図書館であるということである。PFI 手法とは、民間のもつ経営力、資金力、技術力等を活かす、社会資本の設備手法である（『改正 PFI 法解説』2 頁）。長崎市立図書館では、民間企業が設計、建設、資金調達、管理、運営の一部を担当し利用者に対して公共サービスを提供しており、民間企業のノウハウを活かしたサービスが期待されている。

このような PFI 手法をとっている長崎市立図書館と、指定管理者制度をとっている武雄市図書館とを比較するために、私たちは長崎市立図書館において実地調査を行った（PFI 手法と指定管理者制度については、参照、『PPP の知識』112 頁以下）。

施設は長崎県の中心部である長崎市の繁華街近くで、JR 長崎駅から徒歩約 10 分のところに建てられている。規模は地上 4 階建・地下 1 階であり、約 80 万冊の収蔵能力をもち、うち約 25 万冊を一般市民が直接手に取ってみることができる開架フロアを備えた、九州でも有数の規模を持つ公立図書館である。現在は約 32 万冊の著書、資料がある。また開館時間は午前 10 時から午後 8 時（生涯学習エリアは午後 9 時まで）、休館日は、火曜日・12 月 29 日から 1 月 4 日・特別整理期間（5 日以内）であ

る。武雄図書館は、午前9時から午後9時まで、365日年中無休となっており、長崎市立図書館は武雄市図書館に比べて営業時間は短く、休館日が多い。施設の特徴としては、多くの原爆関連の書籍や平和学習の書籍が置かれていること、平和の大切さについて改めて考えさせられる場所である「救護所メモリアル」が併設して作られているということがあげられる。長崎市立図書館が建てられている場所には、以前、新興善小学校があり、そこはかつて、原子爆弾でけがを負った多くの人々が治療を受けた救護所でもあった。救護所メモリアルでは当時の救護所の様子が再現されている。この救護所メモリアルは市立図書館が作られる際に、市から条件として要請されたものである。長崎市立図書館では長崎の歴史を学ぶ際に、資料や本だけでなく施設によっても学ぶことができるのである。

長崎市立図書館と武雄市図書館の大きな違いとして、以下のようなことを分析、考察することができた。

長崎市立図書館では、長崎市内に住んでいる人もしくは長崎市内に在勤在学している人もしくは長崎市の隣町である、長与町・時津町に在住している人が貸出が出来る図書利用カードを作ることが出来る。誰でも利用することは出来るが、貸し出しは市内に在住・在学、または、在勤している人に限られている。また、利用者の多くは市立図書館の本や新聞を使って調べ学習をする県内の学生や高齢者で、館内は静かに勉強できるように音楽はなく、話をしている人もおらず、静かな空間に包まれている。県内の人々が静かに勉強できる空間を作っている。

これに対して、武雄市図書館では、日本国内に住んでいる人なら、図書利用カードを作ることができ、TSUTAYA で使われている T カードに図書利用カードを搭載させることも可能である。また、宅配返却サービスも受け付けており、遠くから武雄市図書館へ来た者でも貸出することが出来る。さらに、雑誌や文房具などが購入できるコーナーや、スターバックスコーヒー、カフェなどもあり、幅広い図書館の利用方法が楽しめる。スターバックスコーヒーが併設されているため、本を読まずに座って友達やカップル同士などで談笑している姿や、相談しながら勉強している姿も見受けられた。利用者は市内の人はもちろん、日本国内外からの観光客も訪れているのが目立った。音楽もかかり、飲食物を持ちながら談笑をしている光景は今までの図書館では考えられない新しい図書館の在り方を示しているように見えた。

これらの違いから長崎市立図書館では、長崎市の多くの人に利用してもらえるように存在しており、武雄市図書館では、武雄市だけでなく、日本や海外の人に楽しんでもらえるように存在していることがわかる。

(2) 武雄市図書館の特徴、疑問点への図書館による回答

私たちは、図書館への疑問点を調べるため、2017年12月22日、武雄市図書館で武雄市役所の職員の方（武雄市役所こども教育部文化課文化芸術係副主幹・中川内昇氏）からの紹介より武雄市図書館館長・溝上正勝氏に直接武雄市図書館について話を聞いた。

そもそも武雄市が指定管理者制度導入したきっかけは全国的な活字離れや図書館

離れにより武雄市図書館の来館者数が伸び悩んでいたことである。その原因として休館日の多さ（年 95 日）と開館時間の短さ（10 時～18 時）にあり、30 代～40 代の働き世代や主婦層の利用が厳しい状態だった。そこで民間の力を借りて、いつでも利用ができ、居心地の良い図書館づくりをしてより多くの方々に利用してもらおうというコンセプトで当時の武雄市の樋渡市長が CCC と手を組んだ。その結果、現在休館日は 34 日に減少し、開館時間を 9 時～21 時と長くしいつでも開いていつでも行くことができる図書館を実現し、30 代の利用者率は 18.6%、40 代の利用者率は 17.8%と全体の利用率の中では最大の割合を占めており働き世代や主婦世代が利用しやすい図書館づくりが成功した。

そのような経緯でリニューアルされた武雄市図書館は本屋（蔦屋書店）と図書館が融合しているように感じられるが、あくまで同じ建物の中にあるというだけであり、図書ゾーンと販売ゾーンははっきり区別がされており、図書ゾーンは 100%市が管理し、販売ゾーンは図書館ではなく CCC が使用料を市に払い管理運営している。そのため運営自体赤字であり批判されているが、図書館として市の損失は無く CCC の赤字であり市の税金が販売コーナーに使われていることもない。また、図書コーナーの本は TSUTAYA の売れ残りを買っているのではないかという批判があったが、すべて図書館流通委員会からの本しか取り扱っておらず、税金が TSUTAYA に使われているということはない。さらに図書館では珍しく BGM を流していることが一部から批判を受けていたが、子供の声の音消し効果があり、学習室などでは無音にしておき、館長は言及していなかったが、CCC がコンセプトとする五感を刺激する役割もあると考える。

また先行研究の検討の際に、図書館とは市民への公共サービスであり、市民のためにあるべき施設であると考え、リニューアル前とリニューアル後で市民の利用数や満足度の変化はあるのかということについて疑問を感じた。しかし、もともとリニューアルするに至って、どのような図書館になってほしいか市民からアンケートを受け、その要望に沿った形でリニューアルされており、また利用者の多くが観光客のイメージがあるが、利用者の 55%が市内の方であり、市民が利用しづらくなったということではないことが分かる。

さらに、リニューアル後、生活に変化があったかというアンケートに対して、68%の方が武雄市に変化があったと回答し、その多くがポジティブな意見であり、図書館効果により、武雄市民の満足度は高いと考えられる。また、武雄市の図書館効果における直接経済効果は 20 億円超といわれている。なぜなら、武雄市図書館を中心に飲食店やショッピングモール、神社や温泉街などの観光地が徒歩圏内で回るため、県外から来た方々からの消費が増えたとともに、各地から図書館を視察する団体が年間 250 件近くあり、視察の条件として武雄市に宿泊することを義務付けており、武雄市での消費を促進しているためである。

それにくわえて、全体の来館者数もリニューアル前は約 25 万人ほどであったが、目標 50 万人でリニューアルしたところ、1 年目は約 92 万人の来館者数を記録し、4 年目でも約 68 万人の来館者数を記録しており、目標を大きく上回っている。

そして、図書館内で勤務している司書や職員のほとんどは CCC の地域社員として

勤務しており、本来の司書業に加えて定期的に行う市民に向けた講座の企画開催を行っている。

このように、武雄市民の生活に図書館へ行くという生活が生まれ、県外や海外からも多くの人々が武雄市を訪れ、消費が増えたことによるインバウンド効果も表れ、武雄市全体に図書館による相乗効果が生まれていると考える。しかし、指定管理者として管理・運営している CCC は赤字続きであり、金銭的な利益はなかなか生まれていない。そのような状況で CCC は新たに武雄市と 5 年契約を結んで、武雄市図書館に携わることが決定した。CCC が管理・運営を続ける理由は、図書館によって武雄市民の生活が変わっていることが数字として表れており、増田氏が著書の中でも掲げる CCC のコンセプトである「生活提案」を実現できていると実感しているためであると考え。そしてこれからも提案型図書館として「生活提案」を実現していくのだろう。

4 おわりに

武雄市は市政で様々なところで民間委託を進めている。その中のひとつとして武雄図書館がある。様々な批判があるが新たな自治体の先行事例のひとつとして良い事例ではないかと考える。

参考文献（編著者五十音順）

川島蓉子『TSUTAYA の謎』（日経 BP 社・2015 年）

樋渡啓祐『沸騰！図書館——100 万人が訪れた驚きのハコモノ』（KADOKAWA/角川書店・2014 年）

樋渡啓祐『反省しない』（KADOKAWA/中経出版・2014 年）

福田隆之・赤羽貴・黒石匡昭・日本政策投資銀行 PFI チーム【編】『改正 PFI 法解説——法改正でこう変わる』（東洋経済新報社・2011 年）

増田宗昭『知的資本論——すべての企業がデザイナー集団になる未来』（CCC メディアハウス・2014 年）

増田宗昭『増田のブロッガー——CCC の社長が、社員だけに語った言葉』（CCC メディアハウス・2017 年）

町田裕彦『PPP の知識（日経文庫）』（日本経済新聞出版社・2009 年）

松井茂記『図書館と表現の自由』（岩波書店・2013 年）

松村亨『自治体職員のための 図解でわかる 外部委託・民営化事務ハンドブック』（第一法規・2017 年）

楽園計画【編】『図書館が街を創る。——「武雄市図書館」という挑戦』（ネコ・パブリッシング・2013 年）